



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Οργάνωση μικρών δήμων σε σχέση με τις ασκούμενες
αρμοδιότητες και ρυθμίσεις του νόμου για τις υποχρεωτικές
υπηρεσίες (Ο.Ε.Υ.)**

Αλέξιος Παπαδόπουλος

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Καλαμάτα, Μάρτιος 2024

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Οργάνωση μικρών δήμων σε σχέση με τις ασκούμενες
αρμοδιότητες και ρυθμίσεις του νόμου για τις υποχρεωτικές
υπηρεσίες (Ο.Ε.Υ.)**

Αλέξιος Παπαδόπουλος

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Επιβλέπων: Δημήτριος Σωτηρόπουλος, καθηγητής

Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την ...

Δημήτριος Σωτηρόπουλος, καθηγητής, επιβλέπων

Κωνσταντίνος Τσούντας, καθηγητής, μέλος

Ευγενία Μπιτσάνη, καθηγήτρια, μέλος

Καλαμάτα, Μάρτιος 2024



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**
UNIVERSITY *of the* PELOPONNESE

School of Management (Kalamata)

Department of Business and Organization Administration

**POSTGRADUATE PROGRAM MSc-MPA: PUBLIC ADMINISTRATION and LOCAL
GOVERNMENT**

**Organization of small municipalities in relation to the
exercised competences and regulations of the law on
mandatory services (I.S.O.)**

Alexios Papadopoulos

Kalamata, March 2024

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Μέσα από αυτές τις λίγες γραμμές θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους όσοι με βοήθησαν και με στήριξαν από το οικογενειακό, επαγγελματικό και ακαδημαϊκό περιβάλλον για τη συγγραφή της εν λόγω διπλωματικής εργασίας!

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν πόνημα ασχολείται με την οργάνωση των μικρών πληθυσμιακά Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού σε σχέση με τις ασκούμενες αρμοδιότητες και ρυθμίσεις της νομοθεσίας για τις υποχρεωτικές υπηρεσίες τους, σύμφωνα με τον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΟΕΥ) του εκάστοτε φορέα. Αφού παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη του αυτοδιοικητικού θεσμού, γίνεται αναφορά στις κυριότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν στην χώρα μετά την μεταπολίτευση. Στη συνέχεια, αναλύεται εκτενώς το ζήτημα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στους δήμους όλης της χώρας, καθώς και η προτεινόμενη κατάρτιση πρότυπου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας για έναν μικρό πληθυσμιακά Δήμο. Ακολουθούν διαπιστώσεις γύρω από τη νέα υποχρεωτική δομή των δημοτικών υπηρεσιών, που προβλέπονται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και καταλήγοντας εκτίθενται τα συμπεράσματα και οι τρόποι αναβάθμισης του θεσμού της εγχώριας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)

Αρμοδιότητες

Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΟΕΥ)

Οργάνωση

ABSTRACT

This paper deals with the organization of small population Local Authorities of the first degree in relation to the exercised competences and regulations of the legislation for their mandatory services, according to the Internal Services Organization (ISO) of the respective body. After presenting the development of the institution of self-government over time, the main administrative reforms that have taken place in the country since the post-independence period are discussed. The issue of the transfer of powers to municipalities throughout the country is then analysed in detail, as well as the proposed drafting of a model Internal Service Organisation for a municipality with a small population. This is followed by findings around the new mandatory structure of municipal services, provided for by the current legislative framework, and concludes with conclusions and ways of upgrading the institution of domestic local government.

KEY WORDS

Local Authorities (OTAs)

Responsibilities

Internal Services Organisation (ISO)

Organisation

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εξώφυλλο

Εσώφυλλο	σελ. 2
Εσώφυλλο στην αγγλική	σελ. 3
Ευχαριστίες	σελ. 4
Περίληψη	σελ. 5
Περίληψη στην αγγλική	σελ. 6
Πίνακας περιεχομένων	σελ. 7
Πίνακας διαγραμμάτων	σελ. 10
Πίνακας ακρωνύμιων	σελ. 11

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ανάπτυξη μεθοδολογίας συγγραφής	σελ. 15
Διάρθρωση εργασίας	σελ. 15
Επεξήγηση θεμελιωδών όρων	σελ. 16

Κεφάλαιο 1^ο : Εξελικτική πορεία του θεσμού διοίκησης των τοπικών υποθέσεων

	σελ. 19
1.1 Εισαγωγή	σελ. 19
1.2 Από την Αρχαιότητα μέχρι το 1821	σελ. 19
1.3 Επαναστατική Περίοδος και διακυβέρνηση Καποδίστρια	σελ. 23
1.4 Αντιβασιλεία - βασιλεία Όθωνα μέχρι μεταρρυθμίσεις Ελ. Βενιζέλου	σελ. 27
1.5 Αρχές 20 ^{ού} αιώνα έως απριλιανό πραξικόπημα	σελ. 32
1.6 Μεταπολίτευση '74 έως τη δεκαετία 2020	σελ. 38

Κεφάλαιο 2^ο : Διοικητικές μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης

	σελ. 47
2.1 Εισαγωγή	σελ. 47
2.2 Εκσυγχρονιστικές πρωτοβουλίες σύστασης και συγκρότησης ΟΤΑ	σελ. 48
2.2.1 Νομαρχιακά Συμβούλια - Κατάργηση ελέγχου σκοπιμότητας	σελ. 48

2.2.2 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	σελ. 49
2.2.3 Σχέδιο Καποδίστριας 1997	σελ. 51
2.2.4 Πρόγραμμα Καλλικράτης 2010	σελ. 53
2.3 Εκσυγχρονισμός οργάνωσης και παροχής υπηρεσιών σε πολίτες (Δημιουργία κι εξέλιξη Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών)	σελ. 55
2.4 Νέα Οικονομικά Δεδομένα	σελ. 57
2.5 Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ)	σελ. 60
2.6 Αναπτυξιακοί Θεσμοί ΟΤΑ	σελ. 62
2.7 Θέσπιση και δράσεις Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ)	σελ. 65
2.8 Ενσωμάτωση Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας σε εγχώρια Νομοθεσία	σελ. 66
Κεφάλαιο 3^ο : Νομοθετικό πλαίσιο μεταβίβασης αρμοδιοτήτων	σελ. 68
3.1 Μεθοδολογικές κατευθύνσεις κατανομής αρμοδιοτήτων	σελ. 68
3.2 Νομοθεσίες Εκχώρησης Αρμοδιοτήτων	σελ. 70
3.2.1 Α΄ Κώδικας Δήμων & Κοινοτήτων (1980) - Αποκλειστικές & Συντρέχουσες Αρμοδιότητες	σελ. 70
3.2.2. Επέκταση αρμοδιοτήτων ΟΤΑ - Νόμος 1416/1984 (ΦΕΚ Α 18/21-02-1984)	σελ. 71
3.2.3. Ίδρυση Ν. Αυτοδιοίκησης - παραχώρηση πληθώρας αρμοδιοτήτων σε Δήμους	σελ. 72
3.3 Ενίσχυση ενδοδημοτικής αποκέντρωσης - Πρόγραμμα Καποδίστριας	σελ. 73
3.4 Τομεακή απαρίθμηση αρμοδιοτήτων - Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων 2006	σελ. 73
3.5 Πρόγραμμα Καλλικράτης 2010 - μεταβίβαση αρμοδιοτήτων των πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε νεοϊδρυθέντες ΟΤΑ	σελ. 74
3.6 Μνημονιακές Κανονιστικές ρυθμίσεις στην Αυτοδιοίκηση	σελ. 77
3.7 Κοινωνικές Δομές και Προγράμματα Κοινωνικής Πολιτικής Δήμων	σελ. 79
3.7.1 Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί - ΚΔΑΠ - Αθλητικά Κέντρα	σελ. 80
3.7.2 Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»	σελ. 81
3.7.3 Κέντρα Κοινότητας	σελ. 82
3.7.4 Λοιπές Δομές και Προγράμματα Κοινωνικής Πολιτικής Δήμων	σελ. 83
3.8 Διοικητικές ρυθμίσεις Κλεισθένη στο πεδίο των αρμοδιοτήτων (2018)	σελ. 84

Κεφάλαιο 4^ο : Μελέτη Περίπτωσης: ΟΕΥ μικρού Δήμου	σελ. 86
4.1 Εισαγωγή	σελ. 86
4.2 Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων 2007	σελ. 86
4.3 Νομοθεσία αναδιοργάνωσης δομών (Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης)	σελ. 88
4.4 Οργανόγραμμα και Αρμοδιότητες Μικρού Δήμου	σελ. 91
Κεφάλαιο 5^ο : Ανάλυση προτεινόμενων οργανικών μονάδων Δήμου	σελ. 101
5.1 Σχολιασμός & Προβλήματα Οργανογραμμάτων	σελ. 101
5.2 Η διαφορετικότητα των ΟΤΑ	σελ. 102
5.3 Τμήμα Υπηρεσίας Δόμησης	σελ. 103
5.4 Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου	σελ. 104
5.5 Συγχώνευση ΝΠΔΔ κι Επιχειρήσεων ΟΤΑ και μεταφορά τους στους Δήμους	σελ. 105
5.6 Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας	σελ. 106
5.7 Γραφείο Διαχείρισης Αδέσποτων Ζώων Συντροφιάς	σελ. 107
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	σελ. 109
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	σελ. 112
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	σελ. 137

ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Δήμου	σελ. 92
Διάγραμμα 2: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Υπαγόμενων στον Δήμαρχο	σελ. 92
Διάγραμμα 3: Οργανόγραμμα Επιτελικών Υπηρεσιών	σελ. 96
Διάγραμμα 4: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης	σελ. 97
Διάγραμμα 5: Οργανόγραμμα Τεχνικών Υπηρεσιών Υποστήριξης	σελ. 98
Διάγραμμα 6: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού	σελ. 99
Διάγραμμα 7: Οργανόγραμμα Διοικητικών Υπηρεσιών Υποστήριξης	σελ. 99

ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ

ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΒΔ	Βασιλικό Διάταγμα
ΒΣΣ	Βοήθεια στο Σπίτι
ΓΓΠΣΔΔ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης
ΔΔ	Δημόσια Διοίκηση
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης – Αποχέτευσης
ΔΣ	Δημοτικό Συμβούλιο
ΕΑΜ	Εθνικό Απελευθερωτικό Μέτωπο
ΕΔΑ	Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά
ΕΔΕΣ	Εθνικός Δημοκρατικός Ελληνικός Σύνδεσμος
ΕΕΤΑΑ Α.Ε.	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Ανώνυμη Εταιρεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΝΑΕ	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΑΠΗ	Κέντρα Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων & Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων & Κοινοτήτων Ελλάδας
ΚΕΠ	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΕΥ	Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας

ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΠ	Τέλος Ακίνητης Περιουσίας
ΤΕΔΚ	Τοπική Ένωση Δήμων & Κοινοτήτων
ΤΠΔ	Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων
ΤΥΔΚ	Τεχνική Υπηρεσία Δήμων & Κοινοτήτων
ΥΠΔΑΝ	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης
ΥΠΕΞ	Υπουργός Εξωτερικών
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΕΣΑΗΔ	Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις μέρες μας πληθαίνουν οι συζητήσεις και προβάλλει επιτακτικό το αίτημα να καταστεί η ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αυθεντικός συμμετοχικός εκφραστής ενός σύγχρονου Κράτους κοινωνικής συνοχής κι αλληλεγγύης αλλά και κομβικός άξονας μιας μοντέρνας παραγωγικής κι αναπτυξιακής τροχιάς της Ελλάδας.

Κρίσιμη παράμετρο στην επίτευξη του ανωτέρω στόχου αποτελεί η θεμελίωση νέου συστήματος διοικητικής οργάνωσης της χώρας, με παράλληλη διεύρυνση της Αποκέντρωσης των δημοσίων πολιτικών σε περιφερειακό - τοπικό αλλά και εθνικό επίπεδο, με έμφαση στη διασφάλιση υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, της υγιούς επιχειρηματικότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Παράλληλα, σταθερό χαρακτηριστικό που συνοδεύει την μεταπολιτευτική πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην πολιτική και διοικητική πραγματικότητα της χώρας, αποτελεί η αναπόδραστη και σταθερή ισχυροποίηση των θεσμικών, κοινωνικών και πολιτικών της χαρακτηριστικών. Πρόκειται για ιστορική εξέλιξη που σχετίζεται με τη σταδιακή επικράτηση, τόσο στην εγχώρια πολιτική σκηνή όσο και στους απλούς πολίτες, της διαδεδομένης άποψης ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ξέχωρα από τις εγγενείς ατέλειες και σποραδικές διολισθήσεις της, συνιστά γνήσιο πλαίσιο συμμετοχικής αντιπροσώπευσης με συμπυκνωμένα δημοκρατικά γονίδια, εξαιτίας της ισχυρής λαϊκής εντολής της και παράλληλα θεσμό αυξημένης αποδοτικότητας δράσεων, εξαιτίας της εγγύτητας ενασχόλησής της με ζητήματα που άπτονται της καθημερινότητας των δημοτών. Ταυτόχρονα, αποτελεί και θεμελιώδη πυλώνα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους, με διευρυμένες τοπικές και κρατικές αρμοδιότητες.

Η ουσιώδης άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων που έχουν κατανεμηθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται την επιστημονική αντιμετώπιση των ζητημάτων εσωτερικής οργάνωσης από τους φορείς παροχής τοπικών υπηρεσιών, την διαυγή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων για βελτίωση της αποτελεσματικότητας, τη μεθοδική κατάρτιση και προσαρμογή των οργανογραμμάτων των πρωτοβάθμιων οργανισμών στις ιδιαίτερες ανάγκες και απαιτήσεις μιας ορθής διοικητικής λειτουργίας. Οι Οργανισμοί Εσωτερικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ αποτυπώνουν τη σύγχρονη οργανωτική διάρθρωση, την υφιστάμενη στελέχωση προσωπικού, καθώς και προτάσεις συγκροτημένου εξορθολογισμού σε όλο το εύρος των διαδικασιών λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών.

Ο Ο.Ε.Υ. αντικατοπτρίζει τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό των δράσεων του φορέα και περιλαμβάνει τις θέσεις εργασίας, την κατανομή των οργανωτικών λειτουργιών στις υπάρχουσες δομές, την αποστολή του οικείου φορέα, όπως προκύπτει από το εκάστοτε

ισχύον θεσμικό πλαίσιο διατάξεων που ρυθμίζει τις αρμοδιότητες και τη διάρθρωση των οικείων υπηρεσιών. Καταλυτικό ρόλο κατά την εκπόνηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας ενός πρωτοβάθμιου ΟΤΑ διαδραματίζει η πληθυσμιακή στατιστική, καθώς βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το ύψος των θεσμοθετημένων υπέρ αυτού κρατικών πόρων, επιδρώντας καθοριστικά στο τελικό πλήθος του υπαλληλικού προσωπικού.

Ανάπτυξη μεθοδολογίας συγγραφής

Η παρούσα ερευνητική εργασία αποτελεί απόρροια συγκερασμού βιβλιογραφικής ανασκόπησης και αποτελεσμάτων της μελέτης περίπτωσης σχετικά με το επικαιροποιημένο οργανόγραμμα ενός μικρού πρωτοβάθμιου ΟΤΑ. Η βιβλιογραφική έρευνα βασίστηκε σε εγχειρίδια, συγγράμματα κι επιστημονικές μελέτες σχετικά με το κοινό νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τον κανονιστικό πυλώνα της Αυτοδιοίκησης, την οργάνωση των διοικητικών υπηρεσιών των Δήμων και τις πρόσφατες εξελίξεις που επηρέασαν την κατάρτιση ενός οργανογράμματος εσωτερικών υπηρεσιών μιας δημοτικής οργανικής μονάδας. Επιπρόσθετα, η ενδελεχής αναζήτηση επικεντρώθηκε στην αντίστοιχη επισκόπηση διατάξεων της εγχώριας κι ευρωπαϊκής νομοθεσίας, σε αξιοποίηση σχετικών θεσμικών κειμένων (αιτιολογικές εκθέσεις, εγκύκλιες οδηγίες, νομολογία), στη σταχυολόγηση έγκυρων άρθρων του διαδικτύου και στην προσωπική εμπειρία του γράφοντος από την ενασχόλησή του στις διαδικασίες τροποποίησης των διοικητικών δομών του ΟΕΥ του Δήμου Ερυμάνθου Αχαΐας (αριθμ. 57411/ΦΕΚ Β 4167/28.06.2023).

Διάρθρωση εργασίας

Η διπλωματική εργασία απαρτίζεται από πέντε τμήματα. Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται η εισαγωγή στο θέμα, αναφέρεται η μεθοδολογία που τηρήθηκε, η διαρθρωτική δομή του αναγραφόμενου υλικού και η διευκρίνιση των σημαντικότερων εννοιών της εργασίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο καταγράφονται τα εξελικτικά στάδια του αντιπροσωπευτικού θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκκινώντας από την αρχαϊκή περίοδο και φθάνοντας μέχρι τις αρχές του τρέχοντος έτους 2024. Η βιβλιογραφική ανασκόπηση για το περιεχόμενο των διοικητικών αναπροσαρμογών από την έναρξη της Τρίτης ελληνικής Δημοκρατίας έως την κλεισθένεια νομοθεσία του 2018 κυριαρχεί στην έκταση του τρίτου κεφαλαίου. Το τέταρτο κεφάλαιο αφιερώνεται στην μελέτη περίπτωσης, που συνοδεύεται από προτεινόμενο οργανόγραμμα εσωτερικών υπηρεσιών ενός μικρού δήμου, σύμφωνα με τις πιο πρόσφατες νομοθετικές προβλέψεις, αναφορικά με τις

αρμοδιότητες και υποχρεωτικές υπηρεσίες των ΟΤΑ α' βαθμού. Στο πέμπτο κεφάλαιο διατυπώνονται σχολιασμοί και παρουσιάζονται διαπιστώσεις γύρω από τα νέα τμήματα που υποχρεούται ένας δήμος να εντάξει στον εκάστοτε ΟΕΥ και η εργασία ολοκληρώνεται με τα γενικά συμπεράσματα για την βελτίωση των οργανωτικών δομών ενός πρωτοβάθμιου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και καταληκτικές προτάσεις εκσυγχρονισμού στο μέτωπο των αρμοδιοτήτων και της Δημόσιας διοίκησης εν γένει.

Επεξήγηση θεμελιωδών όρων

Ο όρος **Δημόσια Διοίκηση** στο συνταγματικό κείμενο προσδιορίζεται ως εκτελεστική λειτουργία της πολιτείας (άρθρο 26, παρ. 2 Σ). Πρακτικά αφορά στην άσκηση δημόσιας εξουσίας από το σύνολο των διοικητικών οργάνων που προβλέπονται από τη νομοθεσία (Δαγτόγλου, 2004), προκειμένου να την εκπροσωπούν και ανήκουν οργανικά στο κράτος (δημόσιες υπηρεσίες και ΝΠΔΔ) για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, τη μέριμνα και διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, καθώς και την ανταπόκριση στις κοινωνικές ανάγκες (Τάχος, 2008).

Η κρατική διοικητική οργάνωση, δηλαδή ο τρόπος κατανομής των οργάνων διοίκησης ανά τομέα δραστηριότητας σε αλληλεξάρτηση με την εδαφική επικράτεια, προσδιορίζει το διοικητικό σύστημα μιας χώρας. Στην ελληνική επικράτεια έχει καθιερωθεί το **αποκεντρωτικό σύστημα** διοίκησης του κράτους (άρθρο 101, παρ. 1 Σ, Πουλής, 2003, σ. 136), με τα περιφερειακά κρατικά όργανα (σύμφωνα με τον Νόμο 3852/2010, άρθρο 6, οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αντικατέστησαν τις 13 Διοικητικές Περιφέρειες) να διαθέτουν γενικές αρμοδιότητες αποφασιστικού τύπου (παρ. 3 του ίδιου άρθρου). Επίσης, συνταγματική υπόσταση έχει λάβει και ο έτερος πυλώνας του εγχώριου συστήματος διοίκησης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση (άρθρο 102 Συντάγματος) (Τάχος, ό.π.).

Αναλυτικότερα, η διοικητική οργάνωση της χώρας διαρθρώνεται σε τριμερές θεσμικό σχήμα. Το 1^ο επίπεδο διακυβέρνησης αφορά στην κεντρική δημόσια διοίκηση (Ν. 4622/2019, άρθρο 18), η οποία συναποτελείται από την Προεδρία της Δημοκρατίας, την Προεδρία της Κυβέρνησης, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Περιφερειακές υπηρεσίες τους, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις Ανεξάρτητες Αρχές. Τα υπόλοιπα δύο επίπεδα αναφέρονται στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που - έπειτα από την καλλικρατική νομοθεσία - περιλαμβάνουν τους πρωτοβάθμιους (Δήμοι) και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ (αιρετές Περιφέρειες).

Οι Δήμοι και οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις ασκούν Δημόσια Διοίκηση, ανήκουν στον στενό δημόσιο τομέα (ΣτΕ 1585/2021) και η δράση τους διέπεται από αρχές και κανόνες

που απορρέουν από το Σύνταγμα. Οι δύο βαθμοί Αυτοδιοίκησης δεν συνδέονται μεταξύ τους με λειτουργικά περιγράμματα ιεραρχίας και ελέγχου, πάρα αναπτύσσουν σχέσεις σε πλαίσιο συνεργασίας κι αλληλεπίδρασης, βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, διμερών συνεργειών και συντονισμού κοινών δράσεων.

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) αποκαλούνται τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τα οποία έχουν συγκροτηθεί σε προσδιορισμένη γεωγραφική έκταση της χώρας (Μακρής, 2015, σ. 56). Η αποστολή τους περιλαμβάνει τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων των καθορισμένων εδαφικών περιφερειών αναφοράς τους, βάσει σημαντικών αρχών δημόσιας διοίκησης (επικουρικότητα, εγγύτητα, τεκμήριο αρμοδιότητας), ενώ οι επικεφαλής τους εκλέγονται σύμφωνα με τις αρχές άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας από τους δημότες τους (άρθρο 102, παρ. 2 Σ), διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, αρμοδιότητες, δικαιώματα και υποχρεώσεις, προσωπικό, περιουσία και προϋπολογισμό και το κράτος μεριμνά για την εκτέλεση της αποστολής τους και την εξασφάλιση των αναγκαίων οικονομικών τους πόρων (παρ. 5 ίδιου άρθρου Σ). Οι ΟΤΑ δεν υπάγονται ιεραρχικά στην κεντρική διοίκηση, όπως οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, παρά μόνο στη διοικητική - νομική της εποπτεία (παρ. 4 ίδιου άρθρου Σ). Τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αναλαμβάνουν εκλεγμένες τοπικές αρχές, η ελεύθερη δράση και οι πρωτοβουλίες των οποίων δεν ελέγχονται από τις εποπτικές αρχές από άποψη σκοπιμότητας (εξυπηρέτηση ή μη συγκεκριμένου σκοπού) παρά μόνο από άποψη ορθής εφαρμογής του δικαίου.

Οι υποθέσεις σε τοπικό επίπεδο επαφίονται στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ (παρ. 1 ίδιου άρθρου Σ). Η έννοια της **τοπικής υπόθεσης** εδράζεται στην προάσπιση των συμφερόντων των κατοίκων μιας ενιαίας γεωγραφικής περιφέρειας των αυτοδιοικητικών οργάνων. Νομοθετικά καθορίζεται το πεδίο και η περιγραφή των τοπικών υποθέσεων, ο καταμερισμός των υποχρεωτικών καθηκόντων τους στα επί μέρους επίπεδα αυτοδιοίκησης, καθώς και η άσκηση εκχωρούμενων δοτών αρμοδιοτήτων από το κράτος στην αυτοδιοίκηση (Παυλόπουλος, 1985).

Αρμοδιότητα ενός διοικητικού οργάνου θεωρείται η προβλεπόμενη δραστηριότητα που δύναται το ίδιο να ασκήσει για την επιτέλεση ορισμένου έργου, σύμφωνα με τους κανόνες της έννομης τάξης (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη & Φλογαΐτης, 2010).

Κατά τον Δαγτόγλου (2014) οι αρμοδιότητες δύνανται να διακριθούν, με κριτήριο την δεσμευτικότητα, σε αποφασιστικές (έκδοση εκτελεστών κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων) ή γνωμοδοτικές/συμβουλευτικές (παροχή γνώμης ή πρότασης). Ανάλογα με τη φύση της υπόθεσης που αφορούν, η τυπολογία των αρμοδιοτήτων

διαχωρίζεται σε οικείες/ίδιες (τοπικές), όταν περιλαμβάνουν ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος είτε δοτές/ανατιθέμενες/αλλότριες (προσδιορισμένη κρατική μεταφορά λειτουργικών δραστηριοτήτων και διεκπεραίωσή τους από την Τ.Α.), εάν πρόκειται για υποθέσεις του κεντρικού κράτους (Π.Δ. 410/1995). Με γνώμονα την υποχρεωτικότητα ή μη της άσκησής τους κατηγοριοποιούνται ως υποχρεωτικές (δεσμευτικές) ή προαιρετικές (διακριτική ευχέρεια). Το στοιχείο της αποκλειστικότητας (Ν. 1065/1980, Π.Δ. 323/1989, άρθρο 24) ταξινομεί δυαδικά τις αρμοδιότητες σε αποκλειστικές (υποχρεωτική άσκηση από ένα διοικητικό όργανο, δεν δύνανται να αφαιρεθούν) ή συντρέχουσες/κοινές/διαζευκτικές (συνεργασία θεσμικών επιπέδων αυτοδιοίκησης και κρατικών υπηρεσιών σε αρμοδιότητες κοινωνικής/πολιτιστικής/οικονομικής προαγωγής πολιτών), διάκριση που καταργήθηκε με τον Ν. 2218/1994, καθώς σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (ό.π.) δημιουργούσε συχνά συγχύσεις και ασάφειες σε ζητήματα ευθύνης των οργάνων (σ. 438). Ο συνταγματικός νομοθέτης διαχωρίζει το πλαίσιο κατάταξης των υποθέσεων που απασχολούν την επίσημη πολιτεία σε τοπικές (κατά τύπον ιδιαίτερες αρμοδιότητες οργανισμών αυτοδιοίκησης), αντιπαραβάλλοντάς το με τις κρατικού ενδιαφέροντος υποθέσεις των κεντρικών οργάνων, που προσδιορίζονται ως γενικές/εθνικές (άρθρο 102 Σ).

Οργάνωση αποκαλείται ένα σύστημα ενσυνείδητα διαρθρωμένων δραστηριοτήτων δύο ή περισσότερων ατόμων, τα οποία αποβλέπουν στη συνεργατική πραγματοποίηση ενός κοινού σκοπού, εδραζόμενα στην αλληλεπικοινωνία (Κτιστάκη, 2009, σ. 109).

Ο **Οργανισμός** αφορά σε μια προσδιορισμένη οργανωτικά δομή που εναρμονίζει το στελεχιακό δυναμικό, τις εργασιακές σχέσεις, τις τεχνολογικές υποδομές, τις πληροφορίες και διαθέτει μετρήσιμους στόχους.

Η τυπική οργάνωση καθορίζεται από το οργανωτικό σύστημα και παριστάνεται γραφικά στο οργανόγραμμα. Το **οργανόγραμμα** αποτελεί διάγραμμα απεικόνισης των σχέσεων αναφοράς, των διαύλων επικοινωνίας, καθώς και της διάρθρωσης των περιγραμμάτων εργασίας μέσα σε έναν λειτουργικό οργανισμό. Εξετάζοντας προσεκτικά το οργανόγραμμα αντλούνται πληροφορίες για την κατανομή των θέσεων εργασίας, το εύρος διοίκησης, τις εκτελούμενες δραστηριότητες και τα διοικητικά καθήκοντα των οργανωτικών μονάδων, την κατανομή εργασίας στο προσωπικό, τους τρόπους εποπτείας και τα διάφορα επίπεδα διοικητικής ιεραρχίας (Κτιστάκη, ό.π., σ. 330).

Κεφάλαιο 1^ο Εξελικτική πορεία του θεσμού διοίκησης των τοπικών υποθέσεων

1.1 Εισαγωγή

Μια θεσμική δομή επικοινωνεί με το πλέγμα των αμοιβαία σχετιζόμενων ιστορικών και κοινωνικών σχέσεων κι εξαρτάται αιτιακά από το σύνολο των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, σε οικονομικό, πολιτικό, ιδεολογικό, επιστημονικό και τεχνολογικό επίπεδο. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως κοινωνικοπολιτικός μηχανισμός αλληλεπιδρά με τις εκάστοτε ιστορικές και πολιτικές συγκυρίες, ιδιαίτερους πολιτειακούς όρους και οικονομικές συνθήκες, που κυριαρχούν σε έναν προκαθορισμένο γεωγραφικό χώρο.

Διεξοδικότερα, κατά τη σύσταση του ελληνικού κράτους προκρίθηκε το συγκεντρωτικό σύστημα αυτοδιοίκησης, εξαιτίας των επιτακτικών συνθηκών ενδυνάμωσης της κρατικής υπόστασης. Την περίοδο της Αντιβασιλείας και διακυβέρνησης του Όθωνα υπερίσχυσαν ξανά στη χώρα οι συγκεντρωτικές μορφές διακυβέρνησης (Συντάγματα 1844, 1864). Σε συνθήκες δημοκρατικής ομαλότητας διαπιστώνεται η ρητή καθιέρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, δίχως, ωστόσο, εκχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων σ' αυτή (Συντάγματα 1864, 1912, 1927 και 1952). Απεναντίας, σε χρονικά διαστήματα πολεμικών συγκρούσεων, ταραχωδών συνθηκών και πολιτικής ανασφάλειας η υποβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ αποτελούσε πάγια πολιτική επωδό.

Με την εγκαθίδρυση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας τονίστηκε ιδιαίτερα η συμβολή της τοπικής διοίκησης Δήμων και Κοινοτήτων στην ανάκτηση της λαϊκής κυριαρχίας και την αποκατάσταση του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος, καθιερώθηκε συνταγματικά το αποκεντρωτικό σύστημα εξουσίας (Σύνταγμα 1972) κι ενισχύθηκε ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την προοδευτική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση.

1.2 Από την Αρχαιότητα μέχρι το 1821

Για μακραίωνα ιστορικά διαστήματα το τοπικό στοιχείο συνιστούσε θεμελιακό πυλώνα συγκρότησης των κοινωνικών σχέσεων (Δαράκη, 1995). Οι αρχικές μορφές οργάνωσης αναπτύχθηκαν μεταξύ ατόμων οικογενειακής συγγένειας ή φυλετικών δεσμών. Το ένστικτο επιβίωσης και η ανάγκη αυτοπροστασίας προσανατόλισαν στην πράξη τη σύσταση των πρωταρχικών δομών συμμετοχικής οργάνωσης σε επίπεδο τοπικής εφαρμογής (Τσάτσος, 1999). Η Τοπική Αυτοδιοίκηση προέκυψε ως μετεξελιγμένη παραλλαγή των

άμεσων δημοκρατικών πρακτικών (Βενετσανοπούλου, 2002), όπως οι ίδιοι εφαρμόστηκαν για αρκετούς αιώνες με τον θεσμό της «πόλης - κράτους» των αρχαίων Αθηνών, κατά την διάρκεια της κλασικής εποχής (480 - 323 π.Χ.), ενώ χαρακτηριστικά επικράτησε η ορολογία «Δήμος» και στις σύγχρονες μέρες.

Αναλυτικότερα, η ανάδειξη της πόλης - κράτους σήμανε την ουσιώδη εξέλιξη του ελληνικού κι όχι μόνο κόσμου από τη μέση του 8^{ου} π.Χ. αιώνα (αρχαϊκή εποχή). Η οργάνωσή της προϋπέθετε την κυριαρχία σε προσδιορισμένο χωρικό πλαίσιο και την συγκρότηση εξουσίας για τη διαχείριση έκτακτων περιστατικών και συλλογικών καταστάσεων. Σε οργανωτικό επίπεδο, οι κάτοικοι των πόλεων - κρατών, λάμβαναν μέρος στην αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων, συμμετέχοντας σε διαδικασίες συλλογικού χαρακτήρα.

Κατά την Ομηρική εποχή (1100 - 750 π.Χ.), ο τοπικός γεωγραφικός παράγοντας διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στην οικονομική ανέλιξη και πολιτική οργάνωση των ελληνικών φύλων. Πυλώνας της νέας κοινωνικής συγκρότησης στάθηκε ο συνοικισμός. Η προσάρτηση των συνοικισμών σε ενιαία πόλη - άστυ, συνοδεύτηκε χρονικά από επιλογή κάποιου, συνήθως πλαισιωμένου οχυρωμένου χώρου, της Ακρόπολης. Ο πολίτης αποκτούσε βαθμιαία συνείδηση του ρόλου του ως τμήματος μιας κοινότητας ατόμων, στο τοπικό σύστημα διακυβέρνησης της οποίας συμμετείχε δραστικά.

Ωστόσο, σε κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο κατά την ομηρική περίοδο όσοι ανήκαν στον «δήμο» αποτιμώνταν ως πολίτες «υποδεέστερης τάξης», δίχως κατοχυρωμένα δικαιώματα κι εξασφαλισμένες ελευθερίες. Οι άνθρωποι αυτοί, χωρίς να ανήκουν στην κατηγορία των δούλων, διακρίνονταν από τις ομάδες πληθυσμού, που είχαν δικαίωμα λόγου και άσκησης εξουσίας. Γενικότερα, ο όρος «Δήμος» στις ομηρικές κοινωνίες και για μεγάλο χρονικό διάστημα αποτελούσε προσδιορισμό με αρνητικά φορτισμένο περιεχόμενο, συνώνυμη έννοια της άπειρης μάζας και του ευμετάβλητου όχλου (Γιαννακόπουλος, 2023).

Η προσάρτηση των περιορισμένων αυτόνομων περιοχών (12 δήμοι) του ευρύτερου γεωγραφικού διαμερίσματος της Αττικής κάτω από την ενιαία πολιτική δύναμη των Αθηνών αποδίδεται σε πρωτοβουλία του Θησέα, μυθολογικού εμπνευστή των κεντρικών θεσμών του «Βουλευτηρίου» και του «Πρυτανείου» (Sealey, 1976).

Προοδευτική μετάπλαση των οργάνων του «Βουλευτηρίου» και «Πρυτανείου» αποτέλεσαν οι δημοκρατικές δομές, που εγκαθιδρύθηκαν για πρώτη φορά στην «πόλη - κράτος» των Αθηνών (Μαθιουδάκης, 1991), με τη μετάβαση στις γραπτές νομοθεσίες του τυράννου Δράκοντα (621/620 π.Χ.) και του ποιητή Σόλωνα (594 π.Χ.), καθώς οι Αθηναίοι μετά από ποικίλες παλινδρομήσεις στην αναζήτηση του ιδανικού πολιτειακού παράγοντα, που θα λειτουργούσε ως νομιμοποιητικό χαρακτηριστικό για την εκάστοτε εξουσία,

κατέληξαν στην πλειοψηφούσα άποψη του Δήμου. Όπως δηλώνει και το πρώτο συνθετικό του πολιτεύματος, ο δήμος συνιστούσε κυρίαρχο στοιχείο της δημοκρατίας.

Πρωταγωνιστικό θεσμό δημοκρατικής διακυβέρνησης στον οποίο θεμελιώθηκε η άνθιση της Αθήνας κατά τους επόμενους αιώνες, αποτέλεσε η Εκκλησία του Δήμου (Χατζόπουλος, 1983), όργανο στο οποίο συμμετείχαν οι πολίτες που είχαν συμπληρώσει το 20^ο ηλικιακό τους έτος και κατείχαν πλήρη πολιτικά δικαιώματα (Νάκος, 1991).

Η εγκαθίδρυση των αποκεντρωμένων δημοκρατικών διαδικασιών οφείλεται στον Κλεισθένη (Σακελλαρίου, 2008), επικεφαλής της δημοκρατικής πτέρυγας των Αθηναίων και δίκαια χαρακτηρισμένο ως «μεταρρυθμιστή του δημοκρατικού πολιτεύματος», με την αναμορφωτική πρωτοβουλία του οποίου (508 - 507 π.Χ.) η περιοχή διαιρέθηκε σε 3 μεγάλες περιφέρειες, 140 δήμους και 10 (από 4 ιωνικές) φυλές, τα μέλη των οποίων προέρχονταν από διαφορετικές αυτοδιοικούμενες τοποθεσίες της Αττικής με την ονομασία «Τριπτύες» (3 ομάδες δήμων από κάθε περιφέρεια).

Με οδηγό το καινοτομικό του όραμα, οι κάτοικοι της ευρύτερης περιοχής εγγράφονταν στους δημοτικούς καταλόγους (ληξιαρχικών γραμματείων) και ασκούσαν στις συνελεύσεις τα πολιτικά τους δικαιώματα. Τα αθηναϊκά νομοθετικά ψηφίσματα προλογίζονταν με το τυπικό πρόσταγμα «έδοξε τη Βουλή και τω Δήμω», αναδεικνύοντας τη νομιμοποιητική εξουσία του λαού. Οι θεσμικές αρχές της πλειοψηφίας, της ισότητας λόγου (ισηγορία) και της ισονομίας (νομική εξίσωση) αποτέλεσαν αναπόσπαστες δικλίδες της αυτοδιοικούμενης Δημοκρατικής Πολιτείας, εξασφαλίζοντας τη λαϊκή συνεκτικότητα.

Ο Δήμος συνιστούσε πλέον πρωταγωνιστή των κοινωνικοπολιτικών εξελίξεων, κορυφαίο παράγοντα αυτοδιοικητικής εξουσίας, με δημαρχιακή διοίκηση αρμόδια για την τήρηση μητρώων και στρατιωτικών καταλόγων, έγγειες προσόδους, ξεχωριστό ταμείο και πλήρεις δικαιοδοσίες στα λατρευτικά και πολιτιστικά ζητήματα (Ιατρού, Κουδούνη, Νικολακοπούλου & Χασομέρη, 2005)

Παραπλήσια διοικητική διαίρεση της Αττικής διαπιστώνεται και κατά την περίοδο των ελληνιστικών βασιλείων (322 - 330 π.Χ.), αλλά και την εποχή της ρωμαϊκής επιβολής στον ελλαδικό χώρο το 146 π.Χ., με τον κοινοτισμό, ωστόσο, να υποχωρεί καθώς πια ανατέλλουν συγκεντρωτικοί προσανατολισμοί εξουσίας. Περιορισμένες αριθμητικά πόλεις - κράτη στην ηπειρωτική και νησιωτική Ελλάδα διατήρησαν στην πάροδο του χρόνου αυτόνομη οργάνωση (Σπάρτη, Ρόδος, Δήλος), ενώ άλλες περιοχές οργανώθηκαν σε ομοσπονδιακές ενώσεις, όπως χαρακτηριστικά ονομάστηκε το νέο πολιτειακό σχήμα (αρχές 3^{ου} αιώνα π.Χ.), με συγκρότηση Συμπολιτειών από Αιτωλικές κι Αχαϊκές πόλεις.

Κατά την μακροπερίοδη κυριαρχία της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας, εκτεταμένες

περιοχές της ελληνικής επικράτειας, αλλά και το σύνολο της Βαλκανικής και Δυτικής Μικράς Ασίας λειτουργούσαν υπό καθεστώς κοινοτικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι, Επαρχίες, Θέματα, Πρόνοιες). Η βυζαντινή κοινότητα (χωρίον), που εμφανίστηκε κατά τον 6^ο π.Χ. αι., συγκροτούνταν από ποικίλες κοινωνικές διαστρωματώσεις, ενώ στις αρχές του 10^{ου} αι. η διαίρεση της βυζαντινής αυτοκρατορίας σε αυτοδιοικούμενες θεματικές περιοχές επεκτάθηκε αισθητά κι απλουστεύθηκε η επαρχιακή πολιτική διοίκηση. Αντίθετα, η κεντρική κρατική μηχανή βρέθηκε σε περίοδο διαρκούς αναπροσαρμογής, με τη συγκεντρωτική γραφειοκρατία να φθάνει στο ζενίθ της. Το περίπλοκο διοικητικό σύστημα του Βυζαντίου, ωστόσο, για μακρύ χρονικό διάστημα αποτελούσε συνδυασμένο πλαίσιο της απόλυτης εξουσίας του αυτοκράτορα αλλά και ισχυρής περιφερειακής - τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στη Δυτική Ευρώπη ο φεουδαλισμός αναπτύχθηκε στη διάρκεια του 8^{ου} κι 9^{ου} αιώνα, ύστερα από την κατακρήμνιση της ισχύος της αυτοκρατορίας των Μεροβιγγείων. Κατά τους επόμενους δύο αιώνες (10^ο κι 11^ο), ο κατακερματισμός της κρατικής εξουσίας των Καρολιδών και η ενίσχυση του αισθήματος ανασφάλειας και προστασίας των κατοίκων, λόγω επανειλημμένων εχθρικών επιδρομών, οδήγησαν στην εξασθένηση των τοπικών διοικήσεων και στην παγίωση της φεουδαρχικής λειτουργίας. Στα τέλη του 12^{ου} αιώνα πραγματοποίησε την εμφάνισή της μια καινούργια κοινωνική ομάδα, η αστική τάξη, η οποία με την άοκνη δραστηριοποίηση και την κοινωνικοπολιτική της δομή, επιχείρησε τη διασάλευση του κατεστημένου της φεουδαρχίας.

Ο 13^{ος} αιώνας υπήρξε για τη δυτική Ευρώπη περίοδος ακμής, διεύρυνσης της αγροτικής παραγωγής και δημογραφικής ανάτασης των πόλεων και της υπαίθρου. Οι οικονομικοί μετασχηματισμοί ισχυροποίησαν την κεντρική εξουσία κι εξασθένησαν την επιρροή των τοπικών φεουδαρχών, ενώ στη διάρκεια του 14^{ου} αι. το Βυζαντινό Κράτος βρέθηκε αντιμέτωπο με πολύπλευρες κρίσεις, εξασθένηση της κεντρικής ισχύος κι αυτοδιοικητικής οργάνωσής των πόλεών του.

Κατά τον 15^ο και 16^ο αιώνα, η ευρωπαϊκή κουλτούρα μεταπλάστηκε χάρη στην ιδεολογική και καλλιτεχνική ορμή του ρεύματος της Αναγέννησης. Οι υπόδουλοι συμπατριώτες λάμβαναν μέρος στις γενικότερες αντιοθωμανικές ενέργειες των Ευρωπαίων με την ελπιδοφόρα προσδοκία αποδέσμευσής τους από την τουρκική επικυριαρχία. Ταυτόχρονα, αξιοποιούσαν θρησκευτικές παραχωρήσεις, εμπορικά προνόμια, οικονομικές διευκολύνσεις και παραδοσιακούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς, προκειμένου να βελτιώσουν τις συνθήκες διαβίωσής τους.

Τον 17^ο αιώνα η δυτική κληρονομιά των θρησκευτικών διαξιφισμών (Καθολικοί - Διαμαρτυρόμενοι), η σταδιακή υπερίσχυση της απολυταρχίας, η απόπειρα συγκρότησης

εθνικών ομοιογενών κρατών και οι οικονομικές διενέξεις έθεται εν αμφιβόλω την προοπτική ειρήνευσης στην Ευρώπη, εξάπτοντας τις αντιπαραθέσεις πληθυσμών στη γηραιά ήπειρο, προκαλώντας τεταμένο κλίμα, διαδοχικές πολεμικές αναμετρήσεις (Τριακονταετής Πόλεμος, 1618 - 1648) και παρακμή των καθεστηκότων θεσμών αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, ο 18^{ος} αιώνας αποτέλεσε χρονικό όριο καθιέρωσης ορθολογιστικών πολιτικών και φιλελευθέρου τρόπου σκέψης στο κοινωνικό γίγνεσθαι. Τις δύο αυτές πολιτικές θεωρήσεις εφάρμοσε παραδειγματικά στην πράξη το κίνημα του Διαφωτισμού, με αφετηρία ισχυρές επαναστατικές παρεμβάσεις που εκδηλώθηκαν στην Αμερική (πόλεμος της Ανεξαρτησίας, 1775 - 1783, σύνταγμα των ΗΠΑ, 1787) και στην Ευρώπη (Γαλλική Επανάσταση, 1789 - 1794) και συνέβαλαν στις απαρχές διαμόρφωσης ενός καινούριου κόσμου, με κινητήρια γνωρίσματα τον κλονισμό της απόλυτης μοναρχίας, την ανάπτυξη φιλελεύθερων, ριζοσπαστικών και σοσιαλιστικών ιδεών του κοινωνικού σώματος και την εγκατάσταση της νεοϊδρυόμενης τάξης των αστών στην εκτελεστική εξουσία (ανάδειξη μέσω περιφερειακών διοικήσεων κι επαγγελματικών συντεχνιών). Παράλληλα, η λατινοκρατία στον ελληνικό χώρο τερματιζόταν και η Οθωμανική Αυτοκρατορία εισερχόταν - ήδη από τον προηγούμενο αιώνα - σε στάδιο προοδευτικής οργανωτικής εξασθένησης και λειτουργικής αποτελμάτωσης.

Σε συνέδριο στη Βιέννη (Οκτώβριος 1814 - Ιούνιος 1815) οι νικήτριες δυνάμεις ίδρυσαν τον συνασπισμό της «Ιερής Συμμαχίας» κι αποφάσισαν να επαναφέρουν το προηγούμενο καθεστώς της απόλυτης μοναρχίας. Η επάνοδος στην απολυταρχία και τα αριστοκρατικά προνόμια ενίσχυσε τους μοναρχικούς θεσμούς, με τις νέες νομαρχιακές δομές γαλλικής αυτοδιοίκησης να μετακενώνονται, ωστόσο, σε ένα μεγάλο μέρος της Ευρώπης κατά την ναπολεόντεια εποχή 1799 - 1815 (Chevallier, 1993, σ. 145). Την ίδια περίοδο, η εξέγερση των υπόδουλων Ελλήνων το 1821 επιχείρησε να εξασφαλίσει στο έθνος, έπειτα από μακραιώνη περίοδο υποταγής σε ξένη κυριαρχία, ανεξάρτητη εθνική υπόσταση.

1.3 Επαναστατική Περίοδος και διακυβέρνηση Καποδίστρια

Ο γνώριμος - από την αρχαιότητα - προδρομικός θεσμός της Κοινότητας (οι Δήμοι συστάθηκαν με διάταγμα στις 27-12-1833) αποτελούσε ένα είδος τοπικής αυτοδιοίκησης, προσαρμοσμένης στις οργανωτικές ανάγκες κι απαιτήσεις της οσμανικής πολιτικής (Κοντογιώργης, 1985). Ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας του οθωμανικού κράτους προσέδωσε στον θεσμό τοπικής διοίκησης της Κοινότητας κοινωνικό κύρος και δικαιοδοσίες απονομής δικαιοσύνης, φοροεισπρακτικά προνόμια και υγειονομικές εξουσίες, προνοιακές κι εκπαιδευτικές αρμοδιότητες, μέσω του θεσμού της Δημογεροντίας.

Από το ήμισυ του 18^{ου} αιώνα οι προεστοί - δημογέροντες διοικούσαν τις ελληνορθόδοξες κοινότητες, συγκέντρωναν τη φορολογία των συμπατριωτών τους και την απέδιδαν στους Οθωμανούς. Με την πάροδο του χρόνου απέκτησαν πολιτικές δεξιότητες και ικανές περιουσίες, ενώ αρκετοί προύχοντες διακρίνονταν και από κάποιας μορφής πολιτική επιρροή στους αξιωματούχους της τοπικής οσμανικής διοίκησης. Η δυνατότητα εκλογής των κοινοτικών αρχών (ψηφοφορία κατοίκων, ετήσια και άνω θητεία) των κοτζαμπάσηδων κι ο κοινός τρόπος αντιμετώπισης των προβλημάτων μετέτρεψαν το πολύχρονο κοινοτικό σύστημα σε πυρήνα εθνικής συσπείρωσης κι εστία καλλιέργειας του συλλογικού πνεύματος (Πανταζόπουλος, 1993).

Ωστόσο, ύστερα από την έναρξη της Επανάστασης και προκειμένου να εδραιωθεί η νέα προσπάθεια, απαιτούνταν πολιτική - διοικητική οργάνωση των περιοχών που απελευθερώνονταν από τους Οθωμανούς (Διαμαντούρος, 2002). Τις εν λόγω πιεστικές μεταβλητές κλήθηκαν να διευθετήσουν οι τοπικοί οργανισμοί, πολιτικά μορφώματα τοπικού κυβερνητικού χαρακτήρα (Παπαγεωργίου, 1988).

Στην Πελοπόννησο προπαντός, στη Ρούμελη, καθώς και σε περιοχές της νησιωτικής χώρας, είχαν ήδη συγκροτηθεί κατά τόπους διοικητικά συμβούλια, υπό την εκτελεστική επιρροή τοπικών αρχοντικών οικογενειών, ισχυρών προκρίτων ή επιφανών καπεταναίων των επαρχιών. Τα τοπικά αυτά διευθυντήρια «τροφοδότησαν» με αντιπροσώπους τα πρωτόλεια οργανωτικά σώματα του 1821, με επιφανέστερα, την «Πελοποννησιακή Γερουσία», τη δωδεκαμελή «Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος» (Άρειος Πάγος) και τον Οργανισμό - «Γερουσία της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος». Την πλειοψηφία τους μονοπωλούσαν αιρετοί τοπικοί άρχοντες, αρχιερείς και Φαναριώτες πολιτικοί.

Η σύσταση των περιφερειακών κέντρων αυτοδιοίκησης, μολονότι, αναντίρρητα, αντιμετώπισε διάσπαρτες πιεστικές προκλήσεις, αναμόχλευσε έριδες και διαξιφισμούς ανάμεσα σε στρατιωτικούς ηγέτες και στελέχη της Φιλικής, οι οποίοι μέμφονταν τους προεστούς, Φαναριώτες και ιεράρχες για απόπειρα αποκλειστικής κατάληψης και μονοδιάστατης νομής της πολιτικής εξουσίας.

Έπειτα, στις 26 Μαΐου του 1821, κατά τη διάρκεια εργασιών σύσκεψης της 1^{ης} Πελοποννησιακής Γερουσίας στη Μονή Καλτεζών Αρκαδίας, καθορίστηκε η διοικητική συγκρότηση του επαναστατημένου Μοριά σε διαρθρωτικό σχήμα 24 «Επαρχιών», υπό την εκτελεστική διοίκηση αντίστοιχου αριθμού «Εφοριών», με καταστατικά όργανα τους προύχοντες της περιοχής.

Η Α' Εθνική Συνέλευση που πραγματοποιήθηκε λίγο αργότερα κοντά στην Επίδαυρο (Δεκέμβριος 1821 - Ιανουάριος 1822), ψήφισε το 1^ο Σύνταγμα εθνικής εμβέλειας, το

«Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος», πολιτική διακήρυξη 110 παραγράφων, έντονα προσανατολισμένων στο αντίστοιχο κείμενο της γαλλικής επανάστασης (αντιπροσωπευτική αρχή, διάκριση των εξουσιών), στο περιεχόμενο των οποίων ανακηρυσσόταν αυτόνομο πολιτειακό καθεστώς στη χώρα και καθιερωνόταν η αβασίλευτη δημοκρατία ως φιλελεύθερο σύστημα διακυβέρνησης των επαναστατημένων Ελλήνων (Παντελής & Μαυριάς, 1981).

Κατά τη διάρκεια των εργασιών της, οι δημογεροντίες, μάλιστα, αναγνωρίστηκαν επίσημα, ενώ λίγο αργότερα θεσπίστηκαν και νομοθετικά (Νόμος 12/1822), με επικεφαλής στις επίμαχες κοινότητες τριάδα τοπικών μεγαλοπαραγόντων (Ανδρονόπουλος & Μαθιουδάκης, 1988). Με τον ίδια νομοθεσία του Εκτελεστικού (πενταμελές διοικητικό σώμα ετήσιας κυβερνητικής θητείας), περί «Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» η γεωγραφική έκταση της χώρας κατατμήθηκε σε Επαρχίες, Αντεπαρχίες και Κοινότητες (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, 2012).

Κάτω από δυσοίωνες περιστάσεις πολιτικής πόλωσης συντελέστηκε στο Άστρος της Κυνουρίας και η Β' Εθνοσυνέλευση (29 Μάρτιου - 18 Απριλίου 1823), με την οποία νομοθετήθηκε μια καινούργια νομοτεχνικά εκδοχή του Συντάγματος της Επιδαύρου, ο «Νόμος της Επιδαύρου» κι ενσωματώθηκαν στην κεντρική διοίκηση όλοι οι τοπικοί σχηματισμοί, με τον περιφερειακό θεσμό της δημογεροντίας να παραμένει σε ισχύ (Παπαγεωργίου, 1988).

Η Γ' Εθνοσυνέλευση των Ελλήνων ξεκίνησε τις συνεδριάσεις των 146 πληρεξουσίων στη Νέα Επίδαυρο Αργολίδας στις 06-04-1826, αλλά έπαυσε τη λειτουργία των εργασιών της σχεδόν ταυτόχρονα, μόλις επιβεβαιώθηκε η αποβίβαση του Ιμπραήμ στην Πελοπόννησο και η πτώση του Μεσολογγίου (10 - 11 Απριλίου της ίδιας χρονιάς). Συγκλήθηκε πάλι, την άνοιξη του 1827 (16 Μαρτίου - 5 Μαΐου) στην Τροιζήνα κι εξέλεξε με ομόφωνη απόφαση των 225 μελών της τον Ιωάννη Καποδίστρια στο αξίωμα του Κυβερνήτη με επταετή διάρκεια εκτελεστικής θητείας (Παντελής & Μαυριάς, 1981). Παράλληλα, θέσπισε σε κείμενο 150 άρθρων το «Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος», το οποίο εδράστηκε στο τριμερές σχήμα διάκρισης των εξουσιών κι αποτελούσε το πιο φιλελεύθερο νομοθέτημα της περιόδου. Οι Κοινότητες θεσμοθετήθηκαν ως κατώτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης στην επαναστατημένη Ελλάδα (κεφάλαιο Β') και οι δημογέροντες ανέλαβαν με ψήφισμα τοπικές διοικητικές εξουσίες.

Το σύστημα διακυβέρνησης της χώρας που παρέλαβε ο Καποδίστριας, έπειτα από αποδοχή της απόφασης της Γ' Εθνικής Συνέλευσης, παρέμενε συγκεντρωτικό και πατερναλιστικό, κατ'επίφαση αντιπροσωπευτικό. Ο έμπειρος Κερκυραίος στις αρχές του

1828 (6 Ιανουαρίου) έφθασε στο Ναύπλιο. Η κατάσταση που αντιμετώπισε χαρακτηρίστηκε απελπιστική. Η χώρα βρισκόταν σε τραγική κατάσταση κι ο λαός εξαχρειωμένος. Εκτεταμένα γεωγραφικά τμήματα μαστίζονταν από πειρατεία και ληστεία, την ώρα που αιγυπτιακά και τουρκικά στρατεύματα απαντώνταν ακόμη στη Νοτιοδυτική Πελοπόννησο και Στερεά Ελλάδα, ενώ σημαντικό τμήμα της παλαιάς αυτοδιοικητικής ολιγαρχίας εμφάνιζε φυγόκεντρες τάσεις (Μακρής, 2015).

Αμέσως, ο Κυβερνήτης ανέστειλε με απόφασή του τη λειτουργία της νομοθετικής εξουσίας (αντικατάσταση από το 27μελές συμβουλευτικό όργανο του «Πανελληνίου» και αργότερα της «Γερουσίας», 22-06-1829) και την ισχύ του βραχύβιου Συντάγματος της Τροιζήνας με ψήφισμα της Βουλής στις 18-01-1828 και συνέλεξε στο πρόσωπό του όλες τις διοικητικές εξουσίες (ίδρυση της «Προσωρινής Διοικήσεως της Επικρατείας»). Διαπίστωσε ότι η συγκεκριμένη πολιτική πρακτική αποτελούσε μονόδρομο, προκειμένου να αναμετρηθεί με τις κρίσιμες κι επιτακτικές δυσλειτουργίες της κατερειπωμένης Ελλάδας (Κοντογιώργης, 1992).

Εντούτοις, σημαντικό σταθμό στη διοικητική διαδρομή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ελεύθερη χώρα αποτέλεσε η Εγκύκλιος 1883 που εξεδόθη στις 19 Απριλίου του 1828, κατά την οποία ο Κερκυραίος διπλωμάτης ανέθεσε στην τοπική διοίκηση των Επαρχιών καθήκοντα στις πτυχές της παροχής φροντίδων υγείας, αγορανομικών ελέγχων και τακτοποίησης των καθημερινών υποθέσεων (Κλειώσης, 1983, Κοντογιώργης, 1992). Παρά ταύτα, ο κρατικός συγκεντρωτισμός εξακολούθησε να παραμένει ισχυρός (Χλέπας, 1999).

Η Δ' Εθνική Συνέλευση που διεξήχθη στο Άργος τον Ιούλιο του 1829, επικύρωσε τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος κι έθεσε τις βασικές πτυχές αναθεώρησης του συνταγματικού νόμου σε επικείμενο χρόνο, ενώ την Πρωτοχρονιά του 1830 με Ψήφισμα παγιώθηκε ο κρατικός χαρακτήρας των Επαρχιών με επικεφαλής Διοικητές και καταργήθηκαν οι δημογεροντίες.

Ο φιλόδοξος προσανατολισμός του πρώην ΥΠ.ΕΞ. της Ρωσίας να συγκροτήσει ένα σθεναρό πολιτειακά και συγκεντρωτικά οργανωμένο σύνολο, εμφορούμενο από δυτικότροπους επηρεασμούς, προκάλεσε ακραίες αντιδράσεις, αιματηρές εξεγέρσεις και δριμύτατες κατηγορίες για ηγεμονισμό. Συντεχνίες προεστώτων με θαλερά διοικητικά κεκτημένα από την περίοδο της εθνεγερσίας, έμπειροι Φαναριώτες και διπλωμάτες ενοχλήθηκαν σφόδρα, την ίδια στιγμή που προοδευτικοί λόγιοι, όπως ο Αδαμάντιος Κοραής, καταδίκασαν τον θεσμικό απολυταρχισμό του Καποδίστρια και αιτούνταν επιτακτικά συνταγματικές παραχωρήσεις.

Η υφέρπουσα δυσaréσκεια, εξαιτίας των τολμηρών εκσυγχρονιστικών

πρωτοβουλιών του Κόμη Καποδίστρια, κλιμακώθηκε και τελικά μετουσιώθηκε σε βίαιη ενστικτώδη πράξη, όταν στις 27 Σεπτεμβρίου 1831 τοπικοί αντιπολιτευόμενοι παράγοντες και συγγενείς του Μανιάτη επιτρόπου Πετρόμπεη Μαυρομιχάλη, οι Κωσταντίνος και Γιωργάκης Μαυρομιχάλης δολοφόνησαν τον κυβερνήτη στο Ναύπλιο.

Ύστερα από πολυτάραχη περίοδο που διαδέχτηκε τη δολοφονία του Καποδίστρια, η επονομαζόμενη «Πέμπτη Εθνική των Ελλήνων Συνέλευσις» ψήφισε την επόμενη χρονιά (15-03-1832) στο Ναύπλιο νέο Σύνταγμα που αποκαλέστηκε «Ηγεμονικό» (κληρονομικός άρχοντας του κράτους ο Ηγεμόνας), διορίζοντας προσωρινό Κυβερνήτη της χώρας τον αδερφό του Κερκυραίου διπλωμάτη, Αυγουστίνο, έως την άφιξη του επόμενου μονάρχη (Αλιβιζάτος, 2011). Ο συνταγματικός χάρτης, που επηρεάστηκε έντονα από τον αντίστοιχο αμερικανικό και δεν εφαρμόστηκε ποτέ, περιείχε ρυθμίσεις για τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρα 3, 4, 67), διατηρώντας τη διοικητική συγκρότηση Επαρχιών και Κοινοτήτων με επικεφαλής Δημογέροντες, εκλεγμένους από τον λαό.

1.4 Αντιβασιλεία - βασιλεία Όθωνα μέχρι μεταρρυθμίσεις Ελ. Βενιζέλου

Η εμφύλια διαμάχη που ξέσπασε στη χώρα κατά την μετα - καποδιστριακή περίοδο, ανάγκασε τις προστάτιδες δυνάμεις (Αγγλία, Γαλλία, Ρωσία) να παρέμβουν στα ελληνικά πράγματα, για να αποτρέψουν την εκδήλωση πυρήνα αναταραχών στην ανατολική Μεσόγειο, εξέλιξη που θα ζημίωνε τις επιδιώξεις τους.

Ενέκριναν, λοιπόν, με διεθνή συμφωνία την εκλογή του Όθωνα, του δεκαεπτάχρονου γιου του φιλέλληνα βασιλιά Λουδοβίκου Α' Wittelsbach της Βαυαρίας, ως «Βασιλέα της Ελλάδας», με την συνθήκη του Λονδίνου στις 07-05-1832 και η «Δ' Εθνική των Ελλήνων Συνέλευσις» επικύρωσε την τελική επιλογή (Κοντιάδη & Μουσμότη, 2012).

Καθώς, όμως, ο Όθων ήταν ανήλικος, κρίθηκε απαραίτητο να ασκηθεί η εξουσία, μέχρι την ενηλικίωσή του το 1835, από την Αντιβασιλεία, επιτροπή διακυβέρνησης Βαυαρών αξιωματούχων, διορισμένων από τον Λουδοβίκο. Τα τρία ηγετικά μέλη του συμβουλίου αποτελούνταν από τον Άρμανσμπεργκ, Πρόεδρο και Υπουργό Εξωτερικών, τον Μάουρερ, υπεύθυνο για την εκπαίδευση, την δικαιοσύνη και τα εκκλησιαστικά ζητήματα και τον Χάιντεκ, επιφορτισμένο με τον τομέα των ένοπλων δυνάμεων.

Η αντιβασιλική επιτροπή αποπειράθηκε να οικοδομήσει ένα σύγχρονο κράτος. Οι προθέσεις της συγκεφαλαιώνονταν στο τριμερές σχήμα της εθνικής κυριαρχίας, του δεσποτικού πολιτεύματος και του συγκεντρωτικού τρόπου διοίκησης. Η οργάνωση του κράτους ήταν απολυταρχική, ενώ η δεύτερη διοικητική διαίρεση της χώρας, ύστερα από την

αντίστοιχη τομή του 1828 από τον Καποδίστρια, καθορίστηκε από την κυβέρνηση Μαυροκορδάτου το 1833, κατά το αρχικό διάστημα διακυβέρνησης της χώρας από το βαυαρικό διοικητικό όργανο.

Το νεοπαγές κράτος, διαιρέθηκε τότε σε 10 νομούς (με επικεφαλής Νομάρχες, στους οποίους υπάγονταν οι Έπαρχοι) και 47 Επαρχίες (αποκεντρωμένες κρατικές διοικητικές δομές, με επικεφαλής πρόσωπα επιλεγμένα από το βασιλικό περιβάλλον, σύμφωνα με το Βασιλικό Διάταγμα 03/15-04-1833 «Περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του»), οι οποίες με τη σειρά τους διαχωρίστηκαν σε δήμους 3 κατηγοριών πληθυσμιακής κατάταξης, που διοικούνταν από δήμαρχο, παρέδρους και δημοτικό συμβούλιο (Νόμος «Περί Συστάσεως των Δήμων» 27-12-1833, ΦΕΚ Α 3/10-01-1834), ακολουθώντας το συγκεντρωτικό πρότυπο διοικητικής μεθοδολογίας (Départements) του Ναπολεόντειου Αστικού Κώδικα του 1804 και της γαλλικής νομοθεσίας του 1831 (Φλογαΐτης, 1984; Χλέπας, 1994).

Θεμελιώθηκε, επομένως, το δημοτικό σύστημα διοίκησης αλλά ταυτόχρονα καταργήθηκε η συμμετοχή όλων των πολιτών στην εκλογή των τοπικών τους αρχόντων. Στην πράξη, με το επίμαχο διάταγμα περιορίστηκε η δημοκρατία στην τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς ο δήμαρχος οριζόταν από τον βασιλιά ή τον νομάρχη ως κυβερνητικός δημόσιος λειτουργός. Οι δε δήμοι συνιστούσαν πλέον και νομικά πρόσωπα για χειρισμό των τοπικών υποθέσεων, αποτελώντας διοικητική περιφέρεια του κράτους, με επικεφαλής δημοτικό άρχοντα τριετούς θητείας και παρέδρους, για την επικουρία των καθηκόντων του.

Σύμφωνα με σχετικές διατάξεις του νομοθετικού κειμένου, καταργήθηκαν οι Κοινοτικές αυτοδιοικητικές αρχές, εγκαινιάζοντας τον θεσμό 750 συγχωνευθέντων νέων Δήμων - ΝΠΔΔ, στις διευρυμένες αρμοδιότητες (τοπικές και κρατικές) των οποίων διακρίνονταν η σύσταση - λειτουργία - συντήρηση των σχολείων, η αστυνόμευση δημοτικών χώρων, η εξασφάλιση στέγης και περίθαλψης στους δημότες, η μισθοδοσία υπαλλήλων, η επίβλεψη της τοπικής αγροτικής οικονομίας, η κατάρτιση αστικών και στρατολογικών καταλόγων, η κατασκευή και συντήρηση έργων υποδομής και άρδευσης, η διαχείριση της δημοτικής περιουσίας κι εν γένει η άρτια εκπλήρωση των καταστατικών υποχρεώσεων που περικλείονταν στην κοινωνική ευθύνη των δημοτικών αρχών, οι οποίες, ωστόσο, με τη στοιχειώδεις υποδομές και τις ισχνές οικονομικές δυνατότητες που διέθεταν, αδυνατούσαν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στους τομείς δραστηριοτήτων τους.

Ακολούθως, η εκτελεστική εξουσία του Λουδοβίκου Άρμανσπεργκ (20 Μαΐου 1835 - 2 Φεβρουαρίου 1837) προχώρησε στα μέσα του 1836 («Βασιλικό Διάταγμα περί διοικητικής οργανώσεως», ΦΕΚ Α 28/21-06-1836) σε τροποποίηση της διοικητικής διαίρεσης του 1834,

απαλείφοντας τις Νομαρχίες και υποδιαιρώντας τη χώρα σε 30 νεοσύστατες διοικήσεις (εκτεταμένες επαρχίες) και 10 υποδιοικήσεις. Οι 750 Δήμοι με τον νόμο 16/22 Σεπτεμβρίου 1840, περιορίστηκαν σε 250, ενώ το πεδίο των δραστηριοτήτων τους δεν υπέστη βάσιμες διαφοροποιήσεις. Μελετητές της τοπικής αυτοδιοίκησης σχολίασαν δεικτικά πως βασική αιτία για την περιστολή του αριθμητικού δεδομένου των ΟΤΑ αποτέλεσε η διευκόλυνση άσκησης εξουσίας εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης δια μέσου των τοπικών αρχών αυτοδιοίκησης (Βεγλερής, 1963; Τσενές, 1986).

Ύστερα από την ανάληψη εξουσίας από τον βασιλιά Όθωνα, η δυσπιστία των Ελλήνων διογκώθηκε κι ανοιχτές εξεγέρσεις τοπικού χαρακτήρα βρίσκονταν στην ημερήσια διάταξη. Λόγω των σφοδρών αντιδράσεων συγκλήθηκε Εθνοσυνέλευση, η οποία κατέληξε στην ψήφιση νέου συνταγματικού χάρτη (1844), με το οποίο εγκαθιδρύθηκε το πολίτευμα της κληρονομικής συνταγματικής μοναρχίας, έχοντας ως πρότυπα το γαλλικό νομοθέτημα του 1830 και το αντίστοιχο βελγικό του 1831.

Η συνταγματική συνθήκη του Μαρτίου 1844, μολονότι υιοθετούσε τη φιλελεύθερη αρχή της οργανικής διάκρισης των λειτουργιών, δεν καθιέρωνε την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας, καθώς εξέλειπαν οι συγκροτημένοι κομματικοί σχηματισμοί, προκειμένου να κατοχυρώσουν την ανάληψη πολιτικής εξουσίας από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία και οι υπέρμετρες δικαιοδοσίες του βασιλιά («τεκμήριο αρμοδιότητας» μονάρχη) αλλοίωναν το δημοκρατικό προσανατολισμό του πολιτεύματος. Μοιραία, επομένως και η «ανεξάρτητη» Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν αποτέλεσε αντιπροσωπευτικό πεδίο διευθέτησης του συνταγματικού νομοθέτη στο κείμενο του 1844, συνεχίζοντας το βηματισμό της στο πλαίσιο επιλογών της βαυαρικής νομοθεσίας του 1833.

Τέλος, έτερη αξιοσημείωτη διοικητική πρωτοβουλία έλαβε σάρκα και οστά κατά το 2^ο έτος της πρωθυπουργικής θητείας του Ιωάννη Κωλέττη (1845), κατά το οποίο επανήλθε η οριοθέτηση της χώρας σε 10 Νομούς, 49 Επαρχίες και Δήμους (Νόμος ΚΕ'/ΦΕΚ 32/08-12-1945, «Περί της Διαιρέσεως Νομαρχιακών και Επαρχιακών Αρχών»), διατηρώντας ωστόσο τη στενή επιτήρηση και τον ορισμό των επικεφαλής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία.

Όταν ο νέος βασιλιάς Γεώργιος Α' της Δανίας έφτασε στην Ελλάδα τον Οκτώβριο του 1863, έπειτα από την έξωση της βαυαρικής δυναστείας την προηγούμενη χρονιά, είχε ήδη εκλεγεί Εθνική Συνέλευση, με αντικείμενο τη συγκρότηση νέου συνταγματικού χάρτη της χώρας. Σύμφωνα με τους Τριανταφυλλοπούλου & Κωστή (2016) το νέο Σύνταγμα του 1864 (διατηρήθηκε με διαλείμματα και δίχως σημαντικές μεταβολές μέχρι τη Μεταπολίτευση) θεμελιωνόταν στη δημοκρατική αρχή της λαϊκής κυριαρχίας του πολιτεύματος, μεταξύ

άλλων επεκτείνοντας και το δικαίωμα της άμεσης - μυστικής - καθολικής ψηφοφορίας (του ανδρικού πληθυσμού, χωρίς φορολογικά κριτήρια) και στην εκλογική ανάδειξη της Αυτοδιοίκησης (συνταγματική κατοχύρωση θεσμού, άρθρο 105).

Ταυτόχρονα, διακόπτονταν οι πυκνές βασιλικές και κυβερνητικές παρεμβολές στη σύνθεση και τελική επιλογή των πρωτοβάθμιων τοπικών αρχών, δίχως, ωστόσο, περαιτέρω αναφορά σε οριοθετημένες πτυχές αρμοδιοτήτων και ρύθμιση κανόνων τους σε σχέση με τον κεντρικό δημόσιο τομέα. Διατηρήθηκε, εντούτοις, ακόμα και μέχρι το 1994, το δικαίωμα της εκτελεστικής εξουσίας να προβαίνει σε διορισμό των επικεφαλής των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, δηλαδή έπαρχους και νομάρχες.

Η δημοκρατική αρχή εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στο αυτοδιοικητικό γίνεσθαι με τις διατάξεις του Νόμου ΗΔ' 19-11-1864 «Περί Δημαιορειών», που επέβαλαν τις αρχές άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας κατά τη διενέργεια δημοτικών εκλογών, κατ' επιταγή του άρθρου 105 του συντάγματος του ίδιου έτους.

Το χρονικό διάστημα από τα μισά του 19^{ου} αιώνα μέχρι τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο, οι προοπτικές του ελληνικού κράτους, μισό αιώνα από την ίδρυσή του (1830), φάνταζαν δυσοίωνες κι απαισιόδοξες. Δεν αποτελούσε εθνική προτεραιότητα η μεταρρύθμιση του κρατικού μηχανισμού και ο εκσυγχρονισμός της κοινωνίας, παρά η πολιτική απελευθέρωσης αλύτρωτων περιοχών και συμπατριωτών (Μεγάλη Ιδέα - αλυτρωτισμός), που διαβιούσαν εκτός των συνοριακών γραμμών της χώρας, ενώ το σύστημα πολιτικής εξουσίας, παρά τον ενστερνισμό καταστατικών αιτημάτων (1844, 1864), πριμοδοτούσε τις παρελθούσες πρακτικές παλαιοκομματικής δράσης των αιρετών αρχόντων.

Κατά τα τέλη του 19^{ου} αιώνα η περιορισμένη εδαφικά χώρα αντιμετώπισε σφοδρά ζητήματα οικονομικής στασιμότητας, διεθνούς εισοδηματικής ύφεσης και αισθητής υπανάπτυξης, με εξέχοντα περιστατικά την πτώχευση και στάση πληρωμών του κράτους (1893), καθώς και την αποδοχή Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου (1898). Τη μεταρρύθμιση της Ελλάδας είχε αναλάβει από το 1880 ο Χαρίλαος Τρικούπης, ο οποίος εκπόνησε ένα εκσυγχρονιστικό πρόγραμμα εξυγίανσης σε διευρυμένους τομείς του κράτους, καθώς ο κοινοβουλευτισμός και η δημόσια διοίκηση λειτουργούσαν ασθμαίνοντας, αφού απουσίαζαν τα συγκροτημένα κόμματα και η μονιμότητα του δημοσιούπαλληλικού προσωπικού. Προκειμένου, λοιπόν, να απελευθερώσει τον τοπικό διοικητικό μηχανισμό της χώρας από την «νομιμοποίηση» - αναπαραγωγή του παλαιοκομματισμού και τους απροκάλυπτους εκβιασμούς των πανίσχυρων βουλευτών - τοπαρχών, ο Πρωθυπουργός επέκτεινε τις εκλογικές περιφέρειες στα διοικητικά όρια των νομαρχιών, μειώνοντας εμμέσως στο μισό τον πλήθος των βουλευτών (Κλειώσης, 1977).

Απόπειρα δημιουργίας δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού αποτέλεσε ο τρικουπικός νόμος ΑΦΝΣ/1887 («Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων»), σύμφωνα με τον οποίο προβλεπόταν, δίπλα στον κεντρικά διορισμένο νομάρχη, άμεση εκλογή αιρετών μελών νομαρχιακού συμβουλίου και νομαρχιακής επιτροπής, αντίστοιχη με τις διαδικασίες ανάδειξης βουλευτών, ωστόσο, η διοικητική τομή αποδείχτηκε θνησιγενής, καθώς λίγα χρόνια αργότερα (1890), το νομοθέτημα καταργήθηκε (Νόμος ΑΩΟΖ/1891) από την ακόλουθη κυβέρνηση Θεόδωρου Δηλιγιάννη (Χλέπας, 1994).

Την πορεία του Χ. Τρικούπη συνέχισε ακόμη ένας ριζοσπάστης πολιτικός, ο Ελευθέριος Βενιζέλος, ο οποίος προσκλήθηκε από αξιωματικούς του Στρατιωτικού Συνδέσμου, ύστερα από την εκδήλωση ένοπλης στάσης στο Γουδί το 1909, προκειμένου να εξασφαλίσει τη συναίνεση των εγχώριων πολιτειακών και πολιτικών αρχών για εφαρμογή προγράμματος διευρυμένων παρεμβάσεων σε συνταγματικό και διοικητικό επίπεδο (Δερτιλής, 2004).

Προσηλωμένος στην ιεράρχηση στόχων κι εμφορούμενος από τον ισχυρισμό ότι η αναδιοργάνωση της χώρας αποτελούσε κορυφαία εθνική στρατηγική, ο ηγέτης από την Κρήτη προχώρησε σε εκτεταμένη αναθεώρηση του μακρόβιου συνταγματικού κειμένου του 1864 (Β' Αναθεωρητική Βουλή), σε σημείο ώστε ο καταστατικός χάρτης του 1911 να λογίζεται ουσιαστικά ως καινούργιο ανώτατο θεμελιακό δημιούργημα (μεταρρύθμιση θεσμών, ισχυροποίηση ατομικών ελευθεριών κι ενίσχυση κράτους δικαίου).

Περίεστειλε τη βουλευτική πλειοψηφία στο ένα τρίτο από το μισό που είχε οριστεί, με στόχο να επιταχύνει τη νομοθετική παραγωγή, κατήργησε την εκλογή στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων στο βουλευτικό αξίωμα, καθιέρωσε επίσημα τη μονιμότητα των δημόσιων υπαλλήλων, ενώ διατήρησε ακέραιο το δικαίωμα καθολικής ψηφοφορίας (Σύνταγμα 1864) κατά την εκλογή των δημοτικών αρχών στην Αυτοδιοίκηση (άρθρο 105).

Την ίδια περίοδο διαπιστώνεται πάλι έντονο το φαινόμενο της κοινοβουλευτικής δυσλειτουργίας, εξαιτίας της διόγκωσης της ισχύος των δημάρχων και τοπικών κομματαρχών και της πολιτικής επιρροής τους στους τοπικούς βουλευτές μονοεδρικών εκλογικών περιφερειών, υποσκάπτοντας το κύρος των κεντρικών μοχλών εξουσίας (Χλέπας, 1994).

Η δημαρχοκρατική κυριαρχία δεν μπορούσε πλέον να συνεχιστεί στο πλαίσιο του επίμοχθου ανανεωτικού αγώνα, που διεξήγαγε ο Βενιζέλος στις αρχές του περασμένου αιώνα. Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 (ΦΕΚ Α 256/28-08-1912, «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων») με έναρξης ισχύος το 1914, του Κρητικού πολιτικού θεωρήθηκε σταθμός στο αυτοδιοικητικό πολιτικό σύστημα της σύγχρονης χώρας.

Κατήργησε στην πράξη την αυτοδιοικητική υποδιαίρεση της Αντιβασιλείας (Β.Δ.

1833), σχηματίζοντας κατακερματισμένο δημοτικό σύστημα (Κόρσος, 2005) με 642 μικρούς δήμους και 4.143 Κοινότητες (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009, σ. 449 - 450) να αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιοτήτων για «κάθε τοπική υπόθεση» (Κοντογιώργης, 1985) αλλά και για «υποθέσεις εθνικής σημασίας» (άρθρο 206), σε μια χώρα που ανέμενε να καρπωθεί διπλωματικά την πολεμική επιβράβευση των βαλκανικών πολέμων (διπλασιασμός εδαφών και πληθυσμού - «νέες χώρες», συνθήκη Βουκουρεστίου, 28-07-1913).

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 35 του νέου πολυδιασπασμένου συστήματος οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, η διάκριση σε Δήμους (πρωτεύουσες νομών και αστικά συγκροτήματα) και Κοινότητες (αγροτικές ζώνες) συγκροτούσε πλέον τους ΟΤΑ Α' Βαθμού (Βέγκλερης, 1963). Αρχικά, μάλιστα, οριοθετήθηκε διάκριση σε «αστικούς» και «αγροτικούς» δήμους, προτού ο νομοθέτης ενστερνιστεί την τελική αναγραφή του οργανωτικού όρου «Κοινότητα» (Χλέπας, 1999).

Με την ονομασία «δήμοι» κωδικοποιήθηκαν στον Νόμο διοικητικής διαίρεσης της Ελλάδας 4057/1912 οι πόλεις που αποτελούσαν πρωτεύουσες νομών ή διέθεταν πλειοψηφία μεγαλύτερη των 10.000 κατοίκων. Στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ (άρθρο 17) προσidiaζε πάσης φύσεως υπόθεση τοπικού ενδιαφέροντος, που πήγαζε από την κοινωνική αποστολή και τον δημόσιο ρόλο τους (διαχείριση δημοτικής περιουσίας και ακινήτων, αστική κατάσταση δημοτών, εκτέλεση κοινοτικών έργων, γνωμοδοτήσεις τοπικών ζητημάτων, διοίκηση αγαθοεργών ιδρυμάτων, σύναψη δανείων), χορηγώντας τους πλήρη αυτοδιοίκηση (Κοντογιώργης, 1985).

Μολονότι το καθεστώς αυτονομίας το νομαρχιών παρέμεινε αμετάβλητο (κυβερνητική εποπτεία), η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία αποτέλεσε επετειακή καταστατική πράξη ίδρυσης των σύγχρονων ΟΤΑ Α' βαθμού.

Παράλληλα, η έλλειψη εμπιστοσύνης του κράτους προς την αυτοδιοίκηση και τους ισχυρούς εκπροσώπους της ήταν πρόδηλη. Η κατοχύρωση του δίπτυχου δήμοι - κοινότητες, ενώ είχε θεσμοθετηθεί ήδη από το Σύνταγμα του 1911, διατηρήθηκε και στα συνταγματικά νομοθετήματα των ετών 1927 και 1952 (Μπέσιλα - Βήκα, 2007).

1.5 Αρχές 20^{ου} αιώνα έως απριλιανό πραξικόπημα

Η διεθνής κρίση της οικονομίας και η πολιτική αστάθεια εντάθηκαν στις αρχές του 20^{ου} αιώνα, προκαλώντας διάχυτη δυσαρέσκεια στην ελληνική κοινωνία.

Ύστερα από τις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης το 1914, οι περιπέτειες που έλαβαν χώρα στην πολιτική σκηνή και στο μέτωπο των συγκρούσεων (Α' & Β' Βαλκανικός

πόλεμος 1912 - 1913, Εθνικός Διχασμός 1915 - 1917, Α΄ Παγκόσμιος Πόλεμος 1914 - 1918, μικρασιατική καταστροφή 1919 - 1922), ναυάγησαν τις προσδοκίες διεξαγωγής άμεσων εκλογικών διαδικασιών ανάδειξης τοπικών αρχών μέχρι το 1925.

Μετά την περιπέτεια της Μικράς Ασίας και καθώς ευρύτατα κοινωνικά τμήματα καταλόγιζαν υπαιτιότητα στο βασιλικό περιβάλλον για την τραγωδία, επανήλθε στην επικαιρότητα το ζήτημα του πολιτεύματος. Πράγματι, την 25^η Μαρτίου 1924 ανακηρύχθηκε από τη Βουλή με ψήφισμα, ύστερα από καθοριστικές ενέργειες του Αλεξάνδρου Παπαναστασίου, πολιτικού και κοινωνιολόγου, γνωστού και ως πατέρα της Δημοκρατίας», το αβασιλευτο δημοκρατικό πολίτευμα, πολιτειακή επιλογή που σφραγίστηκε έπειτα από τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος στις 13 Απριλίου 1924, εγκαινιάζοντας (1924 - 1935) το καθεστώς της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας (1828 - 1832, Α΄ περίοδος αβασιλευτής διακυβέρνησης στη χώρα).

Μέσα σε συνθήκες ευμετάβλητων πολιτικών περιστάσεων και κυβερνητικών διακυμάνσεων, διάφοροι στρατιωτικοί εκδήλωναν απροκάλυπτα την υποστήριξή τους σε δικτατορικές επιλογές (Θεόδωρος Πάγκαλος, Γεώργιος Κονδύλης). Οι δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου και Δεκεμβρίου 1925 διοργανώθηκαν από την δικτατορία Πάγκαλου, ο οποίος θέλησε να δώσει μια επίφαση δημοκρατικότητας στο καθεστώς.

Μάλιστα, στις 11 Σεπτεμβρίου ψηφίστηκε το Σύνταγμα του 1925, βασιζόμενο στις αντίστοιχες ρυθμίσεις του 1864/1911 (Σπυρόπουλος, 2006), έργο της επιτροπής Παπαναστασίου, το οποίο, μολονότι αποδείχτηκε βραχυπρόθεσμο (Χλέπας, 1999), διαίρεσε το κράτος σε περιφέρειες (κεφάλαιο Ι, «Αυτοδιοικήσεις και Αποκέντρωσις») και κατοχύρωσε για 1^η φορά νομοθετικά το θεσμό της αποκέντρωσης των διοικητικών υποθέσεων στο άρθρο 105 - Κεφάλαιο Θ΄ (Μπαμπαλιούτας, 2021), την ελεύθερη δράση και δυνητική οικονομική στήριξη των ΟΤΑ (παρ. 3 - 4, άρθρο 104).

Δυο χρόνια αργότερα, με την ψήφιση του Συντάγματος τον Ιούνιο του 1927 καθιερώθηκε το πολίτευμα της αβασιλευτής δημοκρατίας, η Τοπική Αυτοδιοίκηση προστατεύτηκε κι οργανώθηκε σε δύο βαθμίδες, αποτελούμενη από τις Περιφέρειες (αντικαθιστώντας τις Νομαρχίες, άρθρο 107, παρ. 2), τους Δήμους και τις Κοινότητες (Κλειώσης, 1977).

Πλέον διατυπωνόταν σαφής διαχωρισμός ανάμεσα στα ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος, που διαχειρίζονταν απευθείας οι δημοτικές αρχές (άρθρο 107) και στις γενικές υποθέσεις, που διεκπεραιώνονταν από περιφερειακά όργανα διοίκησης (άρθρο 108), ενώ θεσπίστηκε και η κρατική οικονομική αρωγή των ΟΤΑ (άρθρο 5). Μάλιστα, στο άρθρο 107, παρ. 1 των διατάξεων του 1927 ρυθμιζόταν ο τομέας δικαιοδοσίας των ΟΤΑ σχετικά με

τις «τοπικές υποθέσεις» και περιοριζόταν η έκταση των κρατικών εποπτικών οργάνων (παρ. 4), θεμελιώνοντας για 1^η φορά στο συνταγματικό δίκαιο την αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι κανόνες του «δυναμικότερου ελληνικού Συντάγματος», κατά τον Σβώλο (2008), του 1927 κρίθηκαν κατά κύριο λόγο εκσυγχρονιστικοί και περιεκτικοί (άρθρα 107 και 108), εξορθολογίζοντας τον θεσμό της αυτοδιοίκησης (Τομαρά - Σιδέρη, 1999). Ωστόσο, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι δεν δημοσιεύτηκαν τελικά ανάλογα νομοθετήματα για εισαγωγή στην έννομη τάξη των προαναφερθέντων καταστατικών ρυθμίσεων, καθώς το Σύνταγμα του 1927 ίσχυσε για μόλις 8 έτη και καταργήθηκε με την 4^η παράγραφο του Ψηφίσματος της 10^{ης} Οκτωβρίου 1935 της Ε' Εθνοσυνέλευσης, επαναφέροντας σε ισχύ το συνταγματικό πλαίσιο του 1911.

Οι αυτοδιοικητικές ενέργειες του 1929 διεξήχθησαν σε κλίμα σχετικής οικονομικής σταθεροποίησης και πολιτικής ομαλότητας, έπειτα από το αιφνιδιαστικό αντικίνημα του Γ. Κονδύλη εις βάρος του Θ. Πάγκαλου το 1926, δημιουργώντας προσδοκίες βελτίωσης των όρων ζωής στα ευρύτερα κοινωνικά στρώματα. Ωστόσο, η ραγδαία οικονομική κρίση των ετών 1929 - 1932 αναπόφευκτα προσδιόρισε και τις εγχώριες πολιτικοδιοικητικές εξελίξεις. Η επίπονη προσπάθεια κυβερνητικών μεταρρυθμίσεων του Βενιζέλου (1928 - 1932) προσέκρουσε στους ισχυρούς κλυδωνισμούς, που προκάλεσε σε παγκόσμια κλίμακα η πρωτοφανής καταβύθιση της οικονομίας.

Οι επόμενες εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης, τον Φεβρουάριο του 1934 υπό αντιβενιζελική κυβέρνηση, πραγματοποιήθηκαν στον απόηχο της οξείας οικονομικής ύφεσης, που οδήγησε δύο χρόνια νωρίτερα τη χώρα στην πτώχευση. Στις 11 Φεβρουαρίου έλαβαν μέρος εκπρόσωποι του γυναικείου φύλου σε τοπικές εκλογές, αλλά με περιοριστικά κριτήρια. Δικαίωμα ψήφου παραχωρούνταν μόνο σε γυναίκες που είχαν συμπληρώσει το 30^ο ηλικιακό έτος (αντίστοιχο αντρικό ηλικιακό όριο τα 21 έτη) και ήταν απόφοιτες υποχρεωτικής εκπαίδευσης.

Καθώς οι ΟΤΑ της εποχής εκτελούσαν δέσμη διευρυμένων καθηκόντων, σημαντικό ποσοστό πολιτών, που μαστίζονταν από την ανεργία και την υποαπασχόληση, αναζητούσε διέξοδο απευθυνόμενο στους κατά τόπους επικεφαλής, διεκδικώντας συσσίτια, επιδοματικές ενισχύσεις και πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτικές υπηρεσίες. Η εκλογική αναμέτρηση του '34 αποτέλεσε το κύκνειο άσμα των αυτοδιοικητικών διαδικασιών έως το 1951, λόγω της δικτατορίας Ιω. Μεταξά (1936 - 1941), της γερμανικής Κατοχής της χώρας (1941 - 1944) και του Εμφυλίου Πολέμου (1946 - 1949).

Ειδικότερα, μέσα σε κλίμα διάχυτης πολιτικής πώλωσης και ακραίου δικομματισμού

ο Γεώργιος Β' επέστρεψε στη χώρα και ο Ιωάννης Μεταξάς κήρυξε δικτατορία (καθεστώς 4^{ης} Αυγούστου 1936), παραμονή 24ωρης γενικής απεργίας, επικαλούμενος κομμουνιστική απειλή. Η δικτατορία Μεταξά δεν προχώρησε σε σκόπιμη συνένωση κοινοτήτων, ουσιώδη μεταρρύθμιση, που θα προσέφερε διέξοδο στα υπαρκτά προβλήματα της αυτοδιοίκησης, παρά καθαίρεσε την πλειοψηφία των αιρετών αυτοδιοικητικών αρχών στα όρια της επικράτειας, ενώ μετέφερε και πλειάδα αρμοδιοτήτων από τα Υπουργεία στις Νομαρχίες (Α.Ν.1179/ΦΕΚ Α 154/14-04-1938, «Περί των Νομαρχών»).

Μετάπειτα, η έκρηξη του Β' παγκοσμίου πολέμου συμπαρέσυρε και την Ελλάδα, καθώς στις 28 Οκτωβρίου 1940 ξεκίνησε η απρόκλητη ιταλική εισβολή κι ενώ ο ελληνοϊταλικός πόλεμος κλιμακωνόταν, η Ελλάδα υποχρεώθηκε να αντιμετωπίσει διμέτωπη γερμανική απειλή από γιουγκοσλαβικό και βουλγαρικό έδαφος. Ύστερα από την κατοχή εκκίνησε νωρίς και η ανάπτυξη ισχυρού κινήματος Εθνικής Αντίστασης, συνοδευόμενη από μεμονωμένες δραστήριες ενέργειες αλλά και μαζική αντιστασιακή δράση (ΕΑΜ, ΕΔΕΣ).

Εδαφικά τμήματα, τα οποία λόγω της Αντίστασης διέφυγαν από τον κυριότητα των δυνάμεων του Άξονα αποτέλεσαν περιοχές της «Ελεύθερης Ελλάδας». Στις σχετικές γεωγραφικές ενότητες, ύστερα από ενέργειες του Εθνικού Απελευθερωτικού Μετώπου, η διοίκηση δήμων και κοινοτήτων έμεινε ζωντανή χάρη στις πρωτοβουλίες τοπικών συμβουλίων και κοινοτικών επιτροπών λαϊκής ασφάλειας, σχολικής μέριμνας, εκκλησιαστικής φροντίδας, κοινωνικής πρόνοιας κι επισιτισμού (myota.gr, 2024).

Οι μέθοδοι απευθείας διορισμών των αρχών της αυτοδιοίκησης εξακολούθησαν και από τις κυβερνήσεις των δωσίλογων την κατοχική περίοδο (μέχρι το 1944). Επρόκειτο για δημοτικές αρχές, συνεργαζόμενες με τους κατακτητές, που αποτέλεσαν καθοριστικό κρίκο ακραίων συμπεριφορών της εποχής. Ταυτόχρονα, στο μέτρο που η επίδραση του εαμικού μετώπου κλιμακωνόταν στις εργατικές συνοικίες, διαμορφώνονταν θεσμοί παράλληλης λαϊκής εξουσίας (Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης, Ψήφισμα των Κορυσκάδων), οι οποίοι άρχισαν να εδραιώνονται από την άνοιξη του 1944. Οι λαϊκά αναδυόμενες αυτοδιοικητικές δομές διαλύθηκαν έπειτα από την επικύρωση της ειρηνευτικής Συμφωνίας στη Βάρκιζας (12-02-1945). Ύστερα από διαβουλεύσεις η κυβερνητική πλευρά τοποθέτησε φίλα προσκείμενες αρχές στην τοπική αυτοδιοίκηση, αφήνοντας εκτός νυμφώνος τα αντίπαλα στελέχη του ΚΚΕ.

Στη συνέχεια, ακολούθησε η απελευθέρωση (12 Οκτωβρίου 1944), με την κυβέρνηση του Γεωργίου Παπανδρέου να εγκαθίσταται στην πρωτεύουσα και να αναλαμβάνει τα ηνία της χώρας. Δυστυχώς, αμέσως μετά, ξεκίνησαν στη χώρα αιματηρές αντιπαραθέσεις (Δεκεμβριανά), που οδήγησαν σε ένοπλη εμφύλια σύρραξη (1946 - 1949), αφήνοντας πίσω

τους χιλιάδες νεκρών, πολιτικών προσφύγων και πολιτών που υπέστησαν ανεπανόρθωτες υλικές καταστροφές και μύχιες ψυχολογικές επιπτώσεις, οι οποίες σφράγισαν αξεδιάλυτα την μεταπολεμική κοινωνική πραγματικότητα.

Παρά τα εσωτερικά προβλήματα της μετεμφυλιακής Ελλάδας (1949 - 1963), οι δείκτες οικονομικής ανάπτυξης εμφάνιζαν ανοδική πορεία. Σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, οι γυναίκες θεμελίωσαν το 1949 το δικαίωμα του εκλέγειν για την ανάδειξη δημοτικών αρχών, προτού εξασφαλίσουν παρόμοια κατάκτηση σε επίπεδο εθνικών εκλογών (1952) και αρκετά προγενέστερα από την ρητή νομοθετική αναγνώριση της ισότητας Ελλήνων κι Ελληνίδων στη συνταγματική ύλη του 1975 (άρθρο 4, παρ. 2).

Στις πρώτες μεταπολεμικές εκλογές της αυτοδιοίκησης (15 Απριλίου 1951) εξακολούθησε να ισχύει η έμμεση εκλογή δημάρχου μέσω δημοτικών συμβούλων, πολιτική πρακτική που διατηρήθηκε έως το 1964, έτος εφαρμογής της απευθείας εκλογής των δημοτικών αρχών από τους ψηφοφόρους (εξαίρεση αποτέλεσε η εκλογική αναμέτρηση του 1954, που συνοδεύτηκε από άμεση εκλογή δημάρχων από τον λαό).

Το 1952 εγκρίθηκε νέο - «φτωχότερο» από το αντίστοιχο νομοθέτημα του 1927, κατά τον χαρακτηρισμό του Στασινόπουλου (1957) - Σύνταγμα 114 τμημάτων, αφιερώνοντας αποκλειστικά ένα άρθρο στον θεσμό της Τ.Α. και διατηρώντας ποικιλία παλαιότερων συνταγματικών διατάξεων (1864) κι «έκτακτων μέτρων» της περιόδου του Εμφύλιου Πολέμου. Το συντηρητικό Σύνταγμα του '52 (άρθρο 99, παρ. 1) ανέφερε χαρακτηριστικά πως η κρατική διοίκηση οργανώνεται στη βάση του συστήματος αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και καθιέρωνε την καθολική ψηφοφορία για την εκλογική ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών (άρθρο 99, παρ. 2), χωρίς ιδιαίτερη αναφορά στη διακριτή δομή της αυτοδιοίκησης, το φάσμα αρμοδιοτήτων, τον ακριβή τρόπο εκλογής δημάρχων, την κατοχύρωση διοικητικής αυτοτέλειας και την κρατική εποπτεία των ΟΤΑ (Στασινόπουλος, 1957).

Το 1954, με το νομοθετικό διάταγμα 2888 (ΦΕΚ Α 139/01-07-1954) δημοσιεύτηκε ο πρώτος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Κλειώσης, 1981), δίχως να μεταβάλει τον κατακερματισμένο τοπικιστικό χαρακτήρα των βενιζελικών ρυθμίσεων. Συγκρατημένη τροποποίηση επιμέρους διατάξεων παρατηρήθηκε στο άρθρο 20 του κωδικοποιημένου κειμένου (κεφάλαιο Δ'), καθώς αναφέρθηκε ρητώς η χαρακτηριστική πρόβλεψη για διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τις υπεύθυνες αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο διαδοχικό 21^ο άρθρο γινόταν σαφής αναφορά για αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ σε καθορισμένα τοπικά θέματα (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου, 2009, σσ. 453 - 454), που περιλάμβαναν τους τομείς της ύδρευσης και άρδευσης, αποχέτευσης και ηλεκτροφωτισμού, εξωραϊστικών

έργων, κοιμητηρίων και τοπικών αγορών, λουτρών και παραθαλάσσιων τόπων αναψυχής (Κλειώσης, 1977), προς αποφυγή επικαλύψεων μεταξύ των αποκεντρωμένων υπηρεσιών και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μια τετραετία αργότερα, το νομοθετικό πλαίσιο 3200/1955 (ΦΕΚ Α 97), «περί διοικητικής αποκεντρώσεως» αποτέλεσε σταθμό στην ελληνική διοικητική ιστορία, καθώς επέφερε πλήρη απενεργοποίηση των Γενικών Διοικήσεων και παράλληλη θεσμοθέτηση του συστήματος νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1997). Οι ρυθμίσεις του όριζαν ότι ο Νομάρχης ήταν πλέον αρμόδιος να ασκεί υπουργικές αρμοδιότητες και κρατική εποπτεία στον μοναδικό βαθμό Αυτοδιοίκησης των Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο επικεφαλής της Νομαρχίας εκλαμβάνονταν πλέον ως καταλυτικός φορέας εξουσίας σε εθνικό επίπεδο και πανίσχυρος στην αντίστοιχη χωρική επικράτειά του.

Εκλογικές διαδικασίες στην Αυτοδιοίκηση πραγματοποιήθηκαν και στις 5 Απριλίου του 1959, σε συνθήκες ισχυρής πόλωσης κι ανατροπών, καθώς στην πρόσφατη βουλευτική αναμέτρηση της 11^{ης} Μαΐου 1958 η παράταξη της Ενιαίας Δημοκρατικής Αριστεράς (ΕΔΑ) εξελέγη δεύτερη πολιτική δύναμη με ποσοστό 24,42% των ψήφων στη χώρα και 79 αντιπροσώπους στο κοινοβούλιο. Τα χρόνια που ακολούθησαν τα αιτήματα για δημοκρατικότερες μορφές συμμετοχής, αναπτυξιακή οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιστολή της κρατικής εποπτείας στιγματίστηκαν ανεξίτηλα από συνθήκες έντασης, περιστατικά καταπίεσης και απροσημάτιστων παραβιάσεων του δημοκρατικού θεσμικού πλαισίου (Ψυχοπαίδης, 1982), με αποκορύφωμα τις εκλογές του 1961 και τη δολοφονία του ανεξάρτητου πολιτικού της Αριστεράς Γρηγορίου Λαμπράκη τον Μάιο του 1963. Την παραίτηση του πρωθυπουργού Καραμανλή το 1963 και τη διάλυση της Βουλής λίγους μήνες μετά, συνόδευσαν οι ιστορικές νίκες της Ένωσης Κέντρου στις εκλογικές διαδικασίες του 1963 κι 1964 αντίστοιχα.

Το καλοκαίρι του 1964, κατά τη διάρκεια της προεκλογικής εκστρατείας στην τοπική αυτοδιοίκηση, η Ένωση Κέντρου αδημονούσε να αποτυπώσει στην εκλογική κάλπη το αντίστοιχο ευνοϊκό αποτέλεσμα της πρόσφατης βουλευτικής επικράτησής της. Τα αποτελέσματα των εκλογών διέψευσαν τις προσδοκίες των υποστηρικτών της. Στο ζήτημα της διαδικασίας εκλογής των δημοτικών αρχών, δεν επήλθε καμία διαφοροποίηση, καθώς οι επικεφαλής των τοπικών οργανισμών αυτοδιοίκησης εξακολουθούσαν να μην εκλέγονταν άμεσα από τους δημότες αλλά εμμέσως από κατά τόπους συλλογικά όργανα (Δημοτικό Συμβούλιο).

Η όξυνση, τα προσεχή χρόνια, της πολιτικής αναταραχής και η αναζωπύρωση των πολιτικών παθών της εμφύλιας διαμάχης προκάλεσαν τη βίαιη κατάλυση του δημοκρατικού

πολιτεύματος και την κατάληψη της εξουσίας από το στρατιωτικό καθεστώς των Συνταγματάρχων στις 21-04-1967. Οι εκτοπίσεις, οι φυλακίσεις και τα βασανιστήρια αποτέλεσαν συνήθεις πρακτικές του αυταρχικού κρατικού μηχανισμού. Το 1968 και το 1973, μάλιστα, ψηφίστηκαν δύο συνταγματικά κείμενα, με εξαιρετικά συντηρητικά χαρακτηριστικά και αντιδημοκρατική φιλοσοφία, τα οποία ποτέ δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη (Σπυρόπουλος, 2006).

Ταυτόχρονα, κατά τη διάρκεια της πραξικοπηματικής επταετίας δεν σημειώθηκε καμία ουσιαστική παρέμβαση στην τοπική αυτοδιοίκηση και δεν ενεργοποιήθηκαν διατάξεις που την αφορούσαν, καθώς εξέλιπε η αιρετή εκπροσώπηση των αρχών της και η άσκηση της εποπτείας επί των ΟΤΑ ήταν απροκάλυπτα κατευθυνόμενη (Μπέσιλα - Βήκα, 2004). Πράγματι, καθαιρέθηκαν στην πλειονότητά τους τα αυτοδιοικητικά όργανα, στα οποία πλειοψηφούσαν προδικτατορικοί σχηματισμοί και στη θέση τους διορίστηκαν με νόμο τοπικές διοικήσεις φίλα προσκείμενες στη στρατιωτική απολυταρχία (1967 - 1974).

1.6 Μεταπολίτευση '74 έως τη δεκαετία 2020

Ύστερα από την μελανή παρένθεση του επταετούς τυραννικού καθεστώτος επέστρεψε στη χώρα από το Παρίσι ο Κ. Καραμανλής, έπειτα από πρόσκληση των αρχηγών των ενόπλων δυνάμεων, εγκαινιάζοντας την περίοδο της Μεταπολίτευσης και προχωρώντας με ταχείς ρυθμούς στην αποκατάσταση της δημοκρατικής ομαλότητας (Ιούλιος 1974), σχημάτισε κυβέρνηση εθνικής ενότητας κι έθεσε ξανά σε εφαρμογή τις συνταγματικές διατάξεις του 1952, πλην των ρυθμίσεων που σχετίζονταν με τη βασιλεία. Με το νομοθετικό διάταγμα 51/1974 (ΦΕΚ Α 250) επαναφέρθηκε η νομιμότητα και στον χώρο της Αυτοδιοίκησης (Παπαδημητρίου, 1991) κι επήλθε επανεγκατάσταση των νόμιμα εκλεγμένων αιρετών διοικήσεων (Τζώνος, 1988).

Η πρώτη κυβέρνηση της Μεταπολίτευσης, προώθησε σε πανηγυρικό κλίμα τη νομοθετική διαδικασία εκλογικών διατάξεων, εν αναμονή των πρώτων - έπειτα από το 1964 - δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, σε 264 δήμους και 5.761 κοινότητες, που έλαβαν χώρα με σύστημα 2 γύρων, στις 30 Μαρτίου και 6 Απριλίου 1975 κι ενώ δεν είχαν έως τότε περαιωθεί οι αναθεωρητικές διεργασίες διαμόρφωσης νέου συντακτικού κειμένου. Η διαδικασία των εκλογών εξελίχθηκε με ομαλό τρόπο, δίχως να παρατηρηθούν επεισόδια και αντεγκλήσεις, εξέλιξη που δεν πέρασε απαρατήρητη από τον τότε ΥΠ.ΕΣ. Κωστή Στεφανόπουλο, ο οποίος εγκωμίασε την ποιότητα του πολιτικού ήθους των απανταχού εκλογέων.

Με τις ρυθμίσεις του Νόμου 8/1975 επισημοποιήθηκε η εκλογή με άμεση ψηφοφορία και αιρετού επικεφαλής τοπικής Κοινότητας, ορίστηκε δυαδικό σύστημα εκλογής, αφενός για κοινότητες με πληθυσμιακό όριο τους 5.000 κατοίκους κι αφετέρου για τους υπόλοιπους τοπικούς οργανισμούς που υπερέβαιναν το προκείμενο αριθμητικό δεδομένο κι ακολούθως με το Νόμο 180/1975 επανήλθε στην επικαιρότητα το ρυθμιστικό πλαίσιο του Ν.Δ. 2888/1954, με ελεγχόμενες διαφοροποιήσεις.

Τον Οκτώβριο του 1974 εξελέγη η Ε' Αναθεωρητική Βουλή, η οποία πλην των άλλων, έθεσε ως στόχο την ψήφιση καταστατικού χάρτη, που θα θωράκιζε τον δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος και θα διασφάλιζε τη συγκροτημένη λειτουργία του κράτους. Η ψήφιση νέου Συντάγματος συντελέστηκε το 1975 συγκεντρώνοντας κατά την εφαρμογή του (στη διαδικαστική συνεδρίαση ψηφίστηκε μόνο από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία), ευρύτερη συναίνεση εκ μέρους των διαπαραταξιακών συνιστωσών του πολιτικού φάσματος.

Σύμφωνα με τον νεοψηφισθέντα καταστατικό χάρτη της χώρας (άρθρο 101, παρ. 1 & 4), η διοίκηση της χώρας υλοποιείται κατά το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της αποκεντρωτικής διακυβέρνησης, θέτοντας σε ισχύ την παραχώρηση αρμοδιοτήτων του δημοσίου προς την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, με κριτήριο τις λειτουργικές αξίες της επικουρικότητας και της πλησιέστερης διοίκησης (Μπαμπαλιούτας, 2021). Η παρ. 2 του ίδιου άρθρου καθόριζε τα γεωοικονομικά κριτήρια, κοινωνικούς και συγκοινωνιακούς συντελεστές διαμόρφωσης της διοικητικής δομής της Ελλάδας. Επιπροσθέτως, στην παρ. 4 διατυπωνόταν με σαφήνεια η ιδιαίτερη μέριμνα, που όφειλε να επιδείξει ο νομοθέτης και το εγχώριο σύστημα διοίκησης, προασπίζοντας τις μειονεκτικές περιοχές της χώρας και τα νησιωτικά συμπλέγματα.

Ας σημειωθεί ότι η λήψη θετικών μέτρων και για τους ορεινούς οικισμούς της χώρας διατυπώθηκε κατά την 3^η περιορισμένη αναθεώρηση του Συντάγματος το 2008, στο άρθρο 101 (Αλιβιζάτος, 2011).

Περαιτέρω, με το άρθρο 102 αποσαφηνίστηκε το οργανωτικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο και διαρθρωνόταν πλέον σε κλίμακα δύο βαθμίδων, με την πρώτη να απαρτίζεται από Δήμους και Κοινότητες (ο κοινός νομοθέτης θα καθόριζε τον 2^ο βαθμό) και κυρίως, θεσπίστηκε τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ επί της διαχείρισης τοπικών υποθέσεων, ενώ κωδικοποιήθηκε η νομοθετική πρόβλεψη μεταβίβασης κρατικών αρμοδιοτήτων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, με συνακόλουθη μεταφορά αντίστοιχων κονδυλίων άσκησης τους (Μπαμπαλιούτας, 2021).

Η ίδια συνταγματική διάταξη προέβλεπε διασφάλιση της οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, ενώ καθιερωνόταν η εκδήλωση της λαϊκής θέλησης μέσω εκλογής

τοπικών αυτοδιοικητικών αρχών με διαδικασίες καθολικής, άμεσης, μυστικής και υποχρεωτικής ψήφου (Μακρυδημήτρης Α. & Πραβίτα Μ. - Η., 2012). Τέλος, σε μια απόπειρα προάσπισης της απρόσκοπτης δραστηριοποίησης των Δήμων, περιορίστηκε το εύρος της κεντρικής διοικητικής τους εποπτείας, σε αποκλειστικό έλεγχο νομιμότητας πράξεων των οργάνων τους.

Κατ' εφαρμογή των επιταγών του άρθρου 102 του νέου Συντάγματος και έπειτα από μία πενταετία διστακτικών παρεμβάσεων στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ψηφίστηκε ο Νόμος 1065/1980 (ΦΕΚ Α 168) «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα», με τον οποίο κωδικοποιήθηκαν όλες οι διατάξεις που αφορούσαν στην διοίκηση και λειτουργία των ΟΤΑ έως το 1980 (Ν.Δ. 288/1954 και Π.Δ. 933/1975) και εγκαθιδρύθηκε ο Α' βαθμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούμενος από Δήμους και Κοινότητες. Σύμφωνα με το 2^ο άρθρο του 1^{ου} μεταπολιτευτικού Κώδικα, Δήμοι χαρακτηρίζονταν οι πρωτεύουσες των νομών αλλά και οι γεωγραφικές περιοχές που διέθεταν πληθυσμιακό άθροισμα μεγαλύτερο των 10.000 μονίμων κατοίκων. Επίσης, στην ίδια κωδικοποίηση κυρώθηκαν τα οικιστικά όρια των Δήμων της χώρας, που διαιρέθηκαν σε διαμερισματικές ενότητες, καθώς και το σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας της Α' βαθμίδας αυτοδιοίκησης.

Στο ζήτημα των αρμοδιοτήτων (άρθρα 23 - 24) καταγράφηκε ενδιαφέρουσα αύξηση των αποκλειστικών αλλά και των συντρεχουσών δικαιωμάτων διαχείρισης των τοπικών φορέων σε «όλες» (διαφοροποίηση άρθρου 20, Π.Δ. 933/1975) ανεξαιρέτως τις τοπικές υποθέσεις, καθώς και παραχώρηση του δικαιώματος σύστασης Επιχειρήσεων στους Δήμους.

Ενδεικτικά, στη διαχείριση αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' βαθμίδας (άρθρο 23) προστέθηκαν οι εργασίες συλλογής, μεταφοράς, επεξεργασίας και διάθεσης απορριμμάτων, ο τομέας της αστικής συγκοινωνίας (για 1^η φορά), δραστηριότητες υλοποίησης αθλητικών κέντρων και παιδικών χαρών, ενώ οι πτυχές των συντρεχουσών (παράλληλη άσκηση με έτερο όργανο, κρατικό ή μη) δραστηριοτήτων (άρθρο 24) διευρύνθηκαν με καθήκοντα εκτέλεσης έργων τουριστικής αξιοποίησης δημοτικών ή κοινοτικών χώρων, κατασκευής λαϊκών κατοικιών, ίδρυσης και λειτουργίας παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, δομών φροντίδας ηλικιωμένων και οίκων ευγηρίας, πνευματικών κέντρων και πολιτιστικών σωματείων, εγκατάστασης και συντήρησης αρδευτικών δικτύων, εκμετάλλευσης υδροθεραπευτικών υποδομών και προάσπισης του φυσικού οικοσυστήματος.

Στη δεκαετία του 1980, έπειτα από την άνοδο στην εξουσία σοσιαλιστικής κυβέρνησης (1981 - 1989), την επίσημη προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (01-01-1981) και τις συνακόλουθες υποχρεώσεις ένταξής της στο κοινό όραμα,

μεταβλήθηκε το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της διοίκησης, ψηφίστηκαν εκσυγχρονιστικές νομοθετικές πρωτοβουλίες, σύμφωνα με τις οποίες, είτε ενθαρρύνονταν αναγκαστικές συγχωνεύσεις δήμων και κοινοτήτων με αξιοσημείωτες οικονομικές ενισχύσεις και κίνητρα συνεργασίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων (Νόμος 1416/1984, ΦΕΚ Α 18, προγραμματικές συμβάσεις - αναπτυξιακοί σύνδεσμοι), είτε επιχειρήθηκε η εισαγωγή διαδικασιών προσχεδιασμένης συγχώνευσής τους αλλά και συστάθηκαν οι 13 περιφερειακές μονάδες διοικητικής αποκέντρωσης (Νόμος 1622/1986, ΦΕΚ Α 92).

Σε μεταγενέστερο χρόνο τέθηκε στην προτεραιότητα του κράτους δικαίου η ανάγκη για καταστατική ρύθμιση του ζητήματος της αυτονομίας των τοπικών αρχών, όπως επέβαλαν και οι αντίστοιχες δεσμεύσεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ), συμβατικής συνθήκης που τελικά υπερψηφίστηκε από τη Βουλή με την έκδοση του Νόμου 1850/1989 (ΦΕΚ Α 114), παραχωρώντας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης το δικαίωμα διαχείρισης κι ευθύνης, στα προβλεπόμενα όρια της νομοθεσίας, αποφασιστικού τμήματος των δημοσίων υποθέσεων προς όφελος των τοπικών κοινωνιών.

Το καλοκαίρι της ίδιας χρονιάς με τη δημοσίευση του Π.Δ. 323/1989 κυρώθηκαν και συγχωνεύθηκαν σε αυτοτελές νομοθετικό πλαίσιο («*Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*») οι έως τότε εφαρμοζόμενες ρυθμίσεις που αφορούσαν στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Π.Δ. 76/1985), όπως είχαν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί με ανάλογες νομοθετικές διατάξεις.

Το 1994 αποτέλεσε έτος επανα-κατοχύρωσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με τον μετασχηματισμό των κρατικών νομαρχιών σε ΟΤΑ Β' βαθμού, σύμφωνα με τον Νόμο 2218/1994 (ΦΕΚ Α 90), αλλά και χρονικό ορόσημο στα εκλογικά χρονικά της Τ.Α., καθώς για πρώτη φορά έπαυε ο απευθείας κυβερνητικός διορισμός Νομαρχών και τα όργανα διοίκησης της Ν.Α. εξελέγησαν άμεσα από τον λαό (16, 23 Οκτωβρίου), κατόπιν πολιτικής πρωτοβουλίας της κυβέρνησης Ανδρέα Παπανδρέου. Για πρώτη φορά, επίσης, καταργήθηκε ρητά ο προβλεπόμενος έλεγχος σκοπιμότητας επί των πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (άρθρο 47, παρ. 1).

Λίγο αργότερα δημοσιεύτηκε ο Νόμος 2240/1994 (ΦΕΚ Α 153), με αποφασιστικές συμπληρωματικές διατάξεις, κατά τον οποίο οριζόταν και θέση περιφερειακού διευθυντή ως οργάνου κρατικής διοίκησης στις ενότητες Νομών (άρθρο 4), περιστελλοντας το φάσμα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Με το Π.Δ. 410/1995 (ΦΕΚ Α 231) θα κωδικοποιηθούν ένα χρόνο μετέπειτα, σε ενιαία διάρθρωση νομοθετικού υλικού με τίτλο «*Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*», τα άρθρα του

πρότερου ΔΚΚ (Π.Δ. 323/1989), ο οποίος είχε τροποποιηθεί και συμπληρωθεί από διάσπαρτες νομοθετικές διατάξεις (Νόμοι 1878/1990, 1892/1990, 1900/1990, 2130/1993, 2218/1994), επεκτείνοντας αισθητά τη δημοτική δικαιοδοσία σε σειρά ζητημάτων (υλοποίηση πολεοδομικού - χωροταξικού σχεδιασμού, καταγραφή κτηματολογικών δεδομένων, χορήγηση αδειών καταστημάτων, διαχείριση δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας, σύναψη προγραμματικών συμβάσεων).

Εκτεταμένος ανασχεδιασμός του διοικητικού χάρτη, βάσει χωροταξικών και πληθυσμιακών παραμέτρων, έλαβε χώρα στο πλαίσιο δημοτικής αποκέντρωσης και υποχρεωτικών συγχωνεύσεων των ΟΤΑ, που θεσπίστηκαν με το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» (Γετίμης και Χλέπας, 2006), του ευρύτερου εκσυγχρονισμού της αυτοδιοίκησης από το 1912.

Η ελληνική επικράτεια χωρίστηκε διοικητικά σε 13 περιφέρειες, 51 νομούς και 1033 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (900 δήμοι και 133 κοινότητες), ενώ καταργήθηκαν και οι επαρχίες. Σύμφωνα με ανακοινώσεις της κυβέρνησης Σημίτη, που εμπνεύστηκε και υλοποίησε τη σχετική παρέμβαση, η δημιουργία μεγαλύτερων αυτοδιοικητικών μονάδων πραγματοποιήθηκε αποβλέποντας στην ενίσχυση του συστήματος δημόσιας διοίκησης σε τοπικό επίπεδο. Νομάρχες, δήμαρχοι και κοινοτάρχες εκλέγονταν με άμεση ψηφοφορία από τους μόνιμους κατοίκους, ενώ οι περιφερειάρχες διορίζονταν από την εκτελεστική εξουσία.

Με τον Νόμο 2539/1997 (ΦΕΚ Α 244), δημιουργήθηκαν μεγαλύτεροι Δήμοι με εκτενείς συγχωνεύσεις, γεγονός που συνέβαλε στη βελτιστοποίηση του συστήματος αυτοδιοίκησης, κατά τα εφαρμοσμένα υποδείγματα αντίστοιχων ευρωπαϊκών ενοποιήσεων έπειτα από το 1970. Το καποδιστριακό πρότυπο αναδιάρθρωσε τον αυτοδιοικητικό ορίζοντα, δεν δημιούργησε, ωστόσο, αποτελεσματικούς πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, με σαφώς καθορισμένες δικαιοδοσίες και οργανωτική επάρκεια (Χλέπας, 1998).

Επιπλέον, το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» προέβλεψε το σχηματισμό 7 κατανεμημένων κατηγοριών ΟΤΑ, προκειμένου να επιτευχθεί ορθολογικότερη οργάνωση του συστήματος διοίκησης αλλά και προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου στις σύγχρονες λειτουργικές και αναπτυξιακές απαιτήσεις της χώρας (Ζυγούρης και Παπαδόπουλος, 2010).

Καθοριστικό βήμα στην ευρύτερη κατεύθυνση εκσυγχρονισμού του πολιτικού συστήματος και της διοικητικής λειτουργίας αποτέλεσε η εκτενής Β' αναθεώρηση - 79 άρθρων (Αλιβιζάτος, 2011, σ. 550) - της πολιτικής νομιμοποίησης του Συντάγματος της Ελλάδας τον Απρίλιο του 2001 (Βούλγαρης, 2008). Το νέο θεσμικό πλαίσιο (parliament.gr) περιέλαβε σημαντικές τροποποιήσεις ρυθμίσεων σε μια σειρά κρίσιμων ζητημάτων αντιστοίχισης με τα τότε καινούργια εσωτερικά, πανευρωπαϊκά και παγκόσμια δεδομένα, αναφορικά με το αποκεντρικό σύστημα, τον οργανωτικό ρόλο και την οικονομική

αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης, το εύρος και τη μεταφορά λειτουργικών αρμοδιοτήτων και πρόσφορων πόρων στα διάφορα επίπεδα διοίκησης του κράτους και την έκταση της κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ (Χλέπας, 2017).

Αναλυτικότερα, στο άρθρο 102 (ΦΕΚ Α 85) του αναθεωρητικού νομοθέτη, μεταξύ άλλων κανονιστικών τροποποιήσεων, συμπληρώνεται και διατυπώνεται ρητά (7^η ενότητα: Δημόσια Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ανεξάρτητες Αρχές) η κατοχύρωση του συνταγματικού πλαισίου των 2 βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης (Σπυρόπουλος, 2006, σ. 82), δίχως να γίνεται ονομαστική αναφορά στη δομική τους φύση (παρ. 1), εισάγεται για πρώτη φορά εγγύηση που αφορά στο τεκμήριο αρμοδιότητας και πολιτικής ευθύνης υπέρ των ΟΤΑ ως προς τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, ορίζεται ότι με νόμο καθορίζεται η έκταση και η τυπολογία των υποθέσεων που σχετίζονται με τον εδαφικό χώρο του εκάστοτε οργανισμού, ενώ μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η δυνατότητα άσκησης κρατικών ως προς τη φύση τους αρμοδιοτήτων, κατοχυρώνοντας την οικονομική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια (παρ. 2). Με πρόσθετες εγγυήσεις, επίσης, περιορίζεται δραστικά η ασκούμενη εποπτεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού από την κεντρική εξουσία, ενεργοποιώντας μόνο το κατασταλακτικό σύστημα ελέγχου νομιμότητας των πράξεών τους εκ μέρους της αποκεντρωμένης διοίκησης (παρ. 4).

Σχετικά με τα ιδιαίτερα θεσμικά χαρακτηριστικά και την διακριτή φυσιογνωμία του αυτοδιοικητικού θεσμού αναβαθμίστηκε ουσιαστικά η διοικητική αυτοτέλεια (ανεξαρτησία τοπικών αρχών, διοικητική εποπτεία κρατικών οργάνων) των ΟΤΑ με την κατοχύρωση του τεκμηρίου αρμοδιότητας των οργανισμών για τη διαχείριση των τοπικών τους υποθέσεων (παρ. 2).

Στο ίδιο πνεύμα εδράζεται και η ισχυροποίηση του αποκεντρωτικού συστήματος οργάνωσης του κράτους, που βασίζεται στις ενισχυμένες αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων της κεντρικής διοίκησης (άρθρο 101 Σ).

Η τελευταία, προκαλλικρατική, ενδεικτική προσαρμογή σε νέα αυτοδιοικητικά δεδομένα πραγματοποιήθηκε με τον Νόμο 3463/2006 (ΦΕΚ Α 114), ο οποίος, ύστερα από διετή προπαρασκευή, ενοποίησε τις προγενέστερες διάσπαρτες θεσμικές διατάξεις σε συγκεντρωτικό πλαίσιο 287 άρθρων κι εκσυγχρόνισε τον Κώδικα για τον Α΄ βαθμό Αυτοδιοίκησης των Δήμων και Κοινοτήτων (Β΄ βαθμός οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις), διακρίνοντας τις αρμοδιότητές τους - προς αποφυγή επικαλύψεων - σε συστηματική κατάταξη 7 εξειδικευμένων θεματικών ενοτήτων με ενδεικτική απαρίθμηση επιμέρους αρμοδιοτήτων (Αιτιολογική Έκθεση Κώδικα), που περιλάμβανε τους τομείς της *ανάπτυξης (14), περιβάλλοντος (10), ποιότητας ζωής κι εύρυθμης λειτουργίας πόλεων και οικισμών (14),*

απασχόλησης (3), κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης (6), παιδείας, πολιτισμού κι αθλητισμού (12) και της πολιτικής προστασίας (3) (Βακούλη, 2010). Επιπρόσθετα, προσδιορίζονταν με σαφήνεια οι 25 στενά κρατικές δραστηριότητες που είχε μεταβιβάσει η κεντρική διοίκηση σε Δήμους και Κοινότητες (Μακρής, 2015).

Ο νέος ΚΔΚ, που τέθηκε σε εφαρμογή την 01-01-2007, συμπεριέλαβε σε συνεκτική κωδικοποίηση, το πλήρες κατατεθειμένο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο δράσης για την Α' βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που είχε ενσωματωθεί στις νομοθετικές διαδικασίες από το 1994 κι εντεύθεν. Στο ζήτημα δε της ελεγκτικής διαδικασίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, στο Κεφ. Θ' του 4^{ου} μέρους του αρτιοσύστατου νομοθετήματος (άρθρα 148 - 154) οριζόταν εμφατικά το πλαίσιο κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ (έλεγχος πράξεων και αιρετών προσώπων) για τη διασφάλιση νομιμότητας των δράσεών τους (άρθρο 148), ενώ στα άρθρα 203 – 207 καθιερωνόταν η υποχρέωση σύνταξης και υλοποίησης τετραετών επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους Δήμους.

Ο «Καλλικράτης», ως επόμενος νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση δεν κατάργησε τον κώδικα στο σύνολό του, τροποποίησε, ωστόσο, ορισμένες διατάξεις του, με χαρακτηριστικότερη μεταβολή την αλλαγή του συστήματος εκλογής των δημοτικών αρχών (Χρυσανθάκης Χ, 2010).

Με την νέα αρχιτεκτονική του καλλικράτειου προγράμματος (Ν. 3852/2010) μεταβλήθηκε άρδην η διοικητική υποδιαίρεση της Ελλάδας (Ζηγούρης & Παπαδόπουλος, 2010; Αθανασόπουλος, 2010; Χρυσανθάκης, 2010), θεσπίζοντας την ισχύουσα οργανωτική δομή των σύγχρονων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση, η φιλόδοξη αναπτυξιακή νομοθεσία φρόντιζε για την εξασφάλιση ρεαλιστικής άσκησης τοπικών πολιτικών από οργανισμούς προστιθέμενης αξίας της αυτοδιοίκησης.

Η αναδιάρθρωση του συστήματος διοικητικής γεωγραφίας της Ελλάδας αρθρωνόταν πια στην Α' αυτοδιοικητική βαθμίδα (Ζηγούρης & Παπαδόπουλος, 2010), που συγκροτούσαν οι 325 συγχωνευθέντες δήμοι (άρθρο 1), σε δευτεροβάθμιο όργανο αποτελούμενο από 13 Περιφέρειες, καθώς και κρατικές αποκεντρωμένες υπηρεσίες, που αντιστοιχούσαν στις 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Οι μετακλητοί επικεφαλής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας επιλέγονται από την εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, ενώ στην κρίση των ψηφοφόρων τίθενται οι Περιφερειάρχες και Δήμαρχοι.

Με το νέο ρηξικέλευθο μοντέλο αυτοδιοίκησης, που εφαρμόστηκε πλήρως από την 01-01-2011, ο εγχώριος νομοθέτης προώθησε - βασισμένος στις συνταγματικές προσεγγίσεις και τους επιστημονικούς προσανατολισμούς του ΕΧΤΑ - την τολμηρή ανασυγκρότηση του διοικητικού επιμερισμού της χώρας και την παράλληλη απόδοση νέων συμπληρωματικών

αρμοδιοτήτων σε πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, με ταυτόχρονη μέριμνα για μεταφορά ανθρώπινου δυναμικού και αντίστοιχων οικονομικών πόρων για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων. Μέχρι τη θέσπιση σε εφαρμογή των κομβικών καλλικρατικών ρυθμίσεων, αρκετές από τις παραχωρηθείσες αρμοδιότητες θα εξακολουθούσαν να ασκούνται από τις νομαρχιακές υπηρεσίες. Μάλιστα, για τις αρμοδιότητες ηπειρωτικών ορεινών και νησιωτικών καλλικράτειων Δήμων, εξαιτίας της ιδιαίτερης οργανωτικής τους φυσιογνωμίας, εκδόθηκε ειδική νομοθετική διάταξη.

Επόμενο καταλυτικό σημείο της διοικητικής αρχιτεκτονικής 3852/2010 αφορούσε στη δημιουργία νέου συστήματος εποπτείας της αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος. Αποφασίστηκε η ίδρυση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 215), επιφορτισμένης με το κατά τόπους ελεγκτικό έργο παρακολούθησης της νομιμότητας των αποφάσεων Δήμων και Περιφερειών, όπως και την εξέταση πειθαρχικών παραπτωμάτων των εκλεγμένων εκπροσώπων τους (άρθρο 102, παρ. 4 Σ).

Με τον Νόμο 4555/2018 (ΦΕΚ Α 133), οι κυβερνητικοί εταίροι ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝΕΛ κατέθεσαν το δικό τους νομοθετικό αποτύπωμα στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπερψηφίζοντας στην Ολομέλεια της Βουλής τις προτεινόμενες μεταρρυθμιστικές τους πρωτοβουλίες για το θεσμικό πλαίσιο και την κυβερνησιμότητα Δήμων και Περιφερειών. Σημεία - κλειδιά της νομοθετικής ρύθμισης «Κλεισθένης Ι» (αιτιολογική έκθεση νόμου) αποτέλεσαν η επαναφορά της θητείας των αιρετών δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων στα 4 έτη, η διαίρεση σε 332 Δήμους, η υιοθέτηση αναλογικού τρόπου κατανομής των εδρών των αυτοδιοικητικών συνδυασμών υποψηφίων δημάρχων και περιφερειάρχων, η επανασύσταση των κοινοτήτων ως ενιαίας δομής ενδοδημοτικής αποκέντρωσης (κατάργηση διαχωρισμού τους σε δημοτικές και τοπικές), η πρόβλεψη διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων και η κατάτμηση ορισμένων Δήμων, εξαιτίας λειτουργικών και διαχειριστικών ζητημάτων (μεγάλη χωρική έκταση).

Επιπρόσθετα, ο κλεισθενικός εκτελεστικός νόμος αποπειράθηκε να εξαλείψει τις περιπτώσεις επικάλυψης αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο κεντρικό κράτος, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, με παράλληλη σύσταση 2 επιτροπών, μια αποτελούμενη από Υπουργούς, προκειμένου να καταγράψουν οι αρμοδιότητες και οι διαδικασίες που ακολουθούνται από την κρατική διοίκηση (κεντρική κι αποκεντρωμένη) και την τοπική αυτοδιοίκηση και μια δεύτερη μόνιμη επιτροπή ελέγχου της Τ.Α., αρμοδιότητα της οποίας αποτελεί η εποπτεία και διατύπωση γνώμης για μελλοντικές νομοθετικές τροποποιήσεις, που θα άπτονται ζητημάτων των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ (Μπίλλης, 2018).

Το κυβερνών κόμμα της Νέας Δημοκρατίας δημοσιεύοντας το νέο νομοθετικό καθεστώς οργάνωσης του συστήματος διακυβέρνησης των ΟΤΑ, υπ. αριθμ. 4804 (ΦΕΚ 90/Α'/05-06-2021), κατήργησε συγκεκριμένα άρθρα της κλεισθένειας πρωτοβουλίας, επαναφέροντας, με ορισμένες τροποποιήσεις, το προηγούμενο εκλογικό σύστημα ενισχυμένης κατανομής εδρών της 2ης παραγράφου του Ν. 3434/2006 (ΦΕΚ Α 21), που είχε καταργηθεί με τον Νόμο 3852/2010. Η κατάργηση της απλής αναλογικής με τον Νόμο 4804/2021, μάλιστα, ίσχυσε στις πρόσφατες αυτοδιοικητικές εκλογές του Οκτωβρίου 2023, για ανάδειξη τοπικών ηγεσιών πενταετούς θητείας, με ποσοστό 43% + 1 των έγκυρων ψηφοδελτίων, εξασφαλίζοντας τα 3/5 του συνόλου των εδρών, για ενίσχυση της κυβερνησιμότητας σε Δήμους και Περιφέρειες.

Οι αρμοδιότητες των δήμων συστηματοποιήθηκαν και κατανεμήθηκαν, σύμφωνα με το άρθρο 75 του Νόμου 3463/2006, σε 8 θεματικές ενότητες, προσθέτοντας το επίπεδο της αγροτικής ανάπτυξης, κτηνοτροφίας και αλιείας (Καρβούνης, 2021).

Από τις αρχές του 2024, με την επίσημη ανάληψη εξουσίας από τις νεοεκλεγείσες δημοτικές ηγεσίες της 8ης Οκτωβρίου 2023, τέθηκε σε ισχύ τροποποιημένο θεσμικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση, ο Νόμος 5056/2023 (ΦΕΚ Α 163). Όπως υπογραμμίζεται και στο εισαγωγικό σχόλιο του καινούργιου πλαισίου, βασική επιδίωξη του νομοθέτη αποτελεί «η διασφάλιση βέλτιστης οικονομικής και διοικητικής λειτουργία των Δήμων, με όρους διαφάνειας, δημόσιας λογοδοσίας και επιβράβευσης, όσων από αυτούς επιτυγχάνουν τις βέλτιστες επιδόσεις».

Διεξοδικότερα, με τον νόμο περί «Αναμόρφωσης του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», καταργούνται αυτοδίκαια τα Ν.Π.Δ.Δ. και Κοινωφελείς Επιχειρήσεις των Δήμων (άρθρα 27, 29), το σύνολο των αρμοδιοτήτων, οι υφιστάμενες υλικοτεχνικές υποδομές και το προσωπικό που απασχολούσαν με πάσης φύσεως συμβάσεις, μεταφέρεται πλέον αυτοτελώς στους οικείους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Επιπλέον, την 30^ή Ιουνίου 2024 καταργούνται και οι Σχολικές Επιτροπές. Υπεύθυνο για την απρόσκοπτη εξακολούθηση άσκησης των δραστηριοτήτων τους θα οριστεί το συλλογικό όργανο του δημοτικού συμβουλίου. Από τα υπάρχοντα όργανα διοίκησης των Δήμων, η Οικονομική και Εκτελεστική Επιτροπή και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής καταργούνται κι αντικαθίστανται από τη Δημοτική Επιτροπή, η οποία ενισχύεται με πλήθος αρμοδιοτήτων των καταργημένων επιτροπών αλλά επιπροσθέτως, θα διαδραματίζει αποφασιστικό ρόλο και σε μια σειρά ευρύτερων ζητημάτων, συναφών με προσλήψεις προσωπικού, σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, διαγραφή χρεών και χρηματοδοτικών μισθώσεων.

Κεφάλαιο 2^ο - Διοικητικές μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης

2.1 Εισαγωγή

Θεμελιακές αρχές και πρωταρχικές επιδιώξεις των αποκεντρικών μεταρρυθμίσεων στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως συμπυκνώνονται στις νομοθετικές πρωτοβουλίες κι αιτιολογικές εκθέσεις των αναθεωρημένων κειμένων της αντίστοιχης περιόδου, αποτέλεσαν η περιστολή της συγκεντρωτικής εσωτερικής οργάνωσης του κράτους με παράλληλη εκχώρηση αρμοδιοτήτων των πολιτικών και διοικητικών πυλώνων εξουσίας, η ενδυνάμωση της οικονομικής βιωσιμότητας και ανεξαρτησίας στη διοίκηση των ΟΤΑ, καθώς και η επέκταση της ανάμειξης των πολιτών σε ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος.

Επιπρόσθετα, τέθηκε στο επίκεντρο των εκσυγχρονιστικών διαδικασιών η νομιμοποίηση και δομική διεύρυνση διαδικασιών δημοκρατικού προγραμματισμού, καθώς και η τεκμηριωμένη διαβαθμιδική συνεργασία Υπουργείων και Αυτοδιοίκησης σε συμμετοχικές διαδικασίες αποκέντρωσης της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης. Οι ανωτέρω κατευθύνσεις διακρίνονταν προπάντων από συγκεκριμένο ιδεολογικοπολιτικό προσανατολισμό, ο οποίος κανονάρχησε τους εισηγητές και υποστηρικτές της πλειοψηφίας των μεταρρυθμιστικών αλλαγών, ιδιαίτερα στη δεκαετία του '80.

Ανάμεσα στις αξιωματικές διατυπώσεις κι αποφασιστικές στοχεύσεις των θεσμών Αποκέντρωσης στην ελληνική αυτοδιοικητική πραγματικότητα, αναμφίβολα ξεχωρίζουν, η εγγύτητα παροχής ολοκληρωμένων διοικητικών υπηρεσιών σε πολίτες κι επιχειρήσεις, η εξέλιξη των προσφερόμενων δραστηριοτήτων τους, η επέκταση της λειτουργικής - δημοσιονομικής ανεξαρτησίας των ΟΤΑ και η συνακόλουθη αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας κι αποδοτικότητας των δύο βαθμίδων Αυτοδιοίκησης, ο περαιτέρω εκδημοκρατισμός του θεσμικού πλαισίου της αυτοδιοίκησης και η επιδραστικότερη ανάμειξη των πολιτών στον τοπικό πολιτειακό χάρτη (Κόνσολας, 1997).

Αυτές οι απαρασάλευτες πεποιθήσεις και πυρηνικά προπαρασκευαστικά δεδομένα αποτέλεσαν ουσιαστικά τον γνώμονα των διοικητικών αποκεντρικών ενεργειών ισχυροποίησης της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο της 7^ς Ελληνικής Δημοκρατίας, ακόμα και αν η εγκόλπωσή τους δεν υπήρξε πάντοτε γραμμική (Μακρυδημήτρης, 2013), καθώς στην πάροδο του χρόνου παρουσιάστηκαν αμφιταλαντεύσεις και παλινδρομήσεις στις αρχικές εξαγγελίες των υπευθύνων που τις ευαγγελίστηκαν.

Τέτοιου τύπου δυναμικά εγχειρήματα κι επαναλαμβανόμενες διαδικασίες βελτίωσης της λειτουργικότητας των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης υπαγορεύονται συνήθως από οικονομικά κριτήρια, διοικητικά ερεθίσματα, δημογραφικούς δείκτες και κοινωνικές κατευθύνσεις, τεχνολογικές εξελίξεις και εξωτερικές αφορμήσεις (προσαρμογή σε ευρωπαϊκές αποφάσεις, συστάσεις διεθνών οργανισμών). Η αποδοτικότητά τους καθορίζεται από ποικίλες παραμέτρους, όπως η μεταρρυθμιστική παράδοση, η δυναμική βούληση και η εξωστρέφεια των πολιτικών δυνάμεων, η ορθολογική κρατική λειτουργία, η εξασφάλιση κοινωνικής συναίνεσης, οι πολυπρισματικές προσεγγίσεις, η άρτια τεχνοκρατική προετοιμασία και η επιτυχής επικοινωνιακή στρατηγική.

Οι διοικητικές αλλαγές και θεσμικές βελτιώσεις που σχολιάζονται στο παρόν κείμενο αγκαλιάζουν όλη την περίοδο της Μεταπολίτευσης (Μαΐστρος, 2009, Σπυρίδων, 2014) και η καταγραφή τους διανθίζεται με τις τελευταίες ρυθμιστικές αναθεωρήσεις στα επιλεγμένα ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αρχικά, γίνεται λόγος για νεωτεριστικές πρωτοβουλίες που αφορούν στη σύσταση και συγκρότηση των ΟΤΑ (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, σχέδιο Καποδίστριας, πρόγραμμα Καλλικράτης), την οργάνωση και παροχή υπηρεσιών στους πολίτες (Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών), οικονομικές παρεμβάσεις αναβάθμισης του θεσμού (διπλογραφικό σύστημα, Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, Τέλος Ακίνητης Περιουσίας) αναφορά στις Δημοτικές Επιχειρήσεις (ΔΕΥΑ), στους αναπτυξιακούς φορείς (Σύνδεσμοι, Προγραμματικές Συμβάσεις, Συμβούλια Περιοχής, Δίκτυα διαδημοτικής - διαβαθμιδικής συνεργασίας) και δομές υποστήριξης της κεντρικής εξουσίας προς τους ΟΤΑ (ΕΕΤΑΑ), ενώ, τέλος, παρουσιάζεται συνοπτικά κι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

2.2 Εκσυγχρονιστικές πρωτοβουλίες σύστασης και συγκρότησης ΟΤΑ

2.2.1. Νομαρχιακά Συμβούλια - Κατάργηση ελέγχου σκοπιμότητας

Η πρώτη περίοδος της επανόδου στη δημοκρατία αφιερώθηκε από την νέα κυβέρνηση Κ. Καραμανλή, που προέκυψε έπειτα από εκλογική αναμέτρηση την 17^η Νοεμβρίου 1974 (οι τελευταίες εκλογές που προσήλθαν οι Έλληνες στις κάλπες συντελέστηκαν τον Φεβρουάριο του 1964, οι προγραμματισμένες εκλογές για το Μάιο του 1967 δεν πραγματοποιήθηκαν ποτέ λόγω του πραξικοπήματος της δικτατορίας) στη λήψη αδήριτων νομοθετικών και διοικητικών πρωτοβουλιών αποκατάστασης της συνταγματικής νομιμότητας και πολιτικής ομαλότητας στη χώρα.

Η κυβέρνηση Α. Παπανδρέου, που έλαβε τη σκυτάλη διακυβέρνησης της χώρας το 1981, θέσπισε μέτρα εξωστρέφειας κι εκδημοκρατισμού στη δημόσια διοίκηση (Βούλγαρης Γ., 2008), δίνοντας ιδιαίτερο βάρος στις πολιτικές Αποκέντρωσης κι ενδυνάμωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προωθώντας την διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (1982 – 1983).

Πιο διεξοδικά, με τη νομοθετική πρωτοβουλία 1235/1982 (ΦΕΚ Α 26) εισήχθη αποφασιστικά ο αναβαθμισμένος θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων με επικεφαλής τον κεντρικά διοριζόμενο Νομάρχη κι εκλεγόμενα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου (ισχυρή συμμετοχή 3 μελών της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης για κατανομή πόρων, άρθρο 4), που επωμίστηκαν τη διεκπεραίωση των δημοσίων πολιτικών σε επίπεδο νομού αλλά και παραιναιτική καθοδήγηση σε ζητήματα αποκέντρωσης της διοίκησης, υπηρεσιακών λειτουργιών και διαμοιρασμού των κρατικών οικονομικών ενισχύσεων στους ΟΤΑ (Φλογαΐτης, 1987). Κατά τα έτη 1983 και 1984, με επάλληλα Προεδρικά Διατάγματα μετακυλίσθηκε αξιοσημείωτη δέσμη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων αλλά και κατανομή πόρων ΠΔΕ στους Νομάρχες (Χλέπας, 1994). Αντίστοιχες αιρετές δομές της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (όπως διαπιστώνεται στο επόμενο κεφάλαιο) έλαβαν τη θέση των Νομαρχιακών Συμβουλίων των αρχών της δεκαετίας του '80, σύμφωνα με τον Νόμο 2218/1994 (ΦΕΚ Α 90).

Επιπρόσθετα, ενισχύθηκε η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μετά τη ρητή παύση των κρίσεων σκοπιμότητας από τον Νομάρχη και τη διατήρηση της διενέργειας ελέγχου νομιμότητας στις αποφάσεις των τοπικών συλλογικών οργάνων με το Προεδρικό Διάταγμα 22/1982 (ΦΕΚ Α 3), το οποίο θεσπίστηκε ύστερα από παρότρυνση του τότε ΥΠ.ΕΣ., λαμβάνοντας υπόψη τον Νόμο 1065/1980 (ΦΕΚ Α 168, άρθρο 115, παρ. 3). Αντίστοιχη πρόβλεψη κατοχυρώθηκε και στο άρθρο 17 του Νόμου 1270/1982 (ΦΕΚ Α 93). Η διακοπή του ελέγχου σκοπιμότητας επέδρασε στο ιεραρχικό πλέγμα εξουσίας ανάμεσα στην Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση, προάγοντας σε λελογισμένο πλαίσιο τη διοικητική ανεξαρτησία των ΟΤΑ. Περαιτέρω τόνωση της διοικητικής ανεξαρτησίας Δήμων και Κοινοτήτων συντελέστηκε έπειτα από 7 χρόνια με το 22^ο άρθρο του Νόμου 1832/1989 (ΦΕΚ Α 54).

2.2.2 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Έναυσμα καθοριστικού διοικητικού εκσυγχρονισμού, στο πλαίσιο του ανώτατου νομοθετήματος του 1975, αποτέλεσε η καθιέρωση του νομαρχιακού θεσμού ως Β' βαθμού Αυτοδιοίκησης το 1994, πολιτική επιλογή που προσέδωσε νέο νόημα, περιεχόμενο και

προοπτικές στον αποκεντρωμένο πόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Χριστοφιλοπούλου, 2017).

Περαιτέρω προσπάθεια οριστικής αναδιάρθρωσης του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης συντελέστηκε με τη γενέθλια θέσπιση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στη Μεταπολίτευση, όπως καθορίστηκε με τα άρθρα 19 - 60 του Νόμου 1622/1986 (ΦΕΚ Α 92). Η κωδικοποίηση αυτή επικύρωνε το αξίωμα του Νομάρχη ως κυβερνητικού εκπροσώπου σε επίπεδο Νομού. Η προκείμενη ρύθμιση μεταβλήθηκε το 1989 με τον Νόμο 1832/1989 (ΦΕΚ Α 54), που προέβλεπε τη λειτουργία αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, καθώς και το 1990 με τον Νόμο 1878/1990 (ΦΕΚ Α 33) της οικουμενικής κυβέρνησης, ο οποίος προσδιόριζε ρητά και την περίοδο διεξαγωγής των νομαρχιακών εκλογών (14-10-1990), αν και οι ίδιες ακυρώθηκαν από τη νεοεκλεγείσα εκτελεστική εξουσία, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Νόμου 1900/1990 (ΦΕΚ Α 125).

Σύμφωνα με τον Μουστάκα (2000), η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση τέθηκε πάλι στο μεταρρυθμιστικό επίκεντρο με τον Νόμο 2218/1994 (ΦΕΚ Α 90), όπως τροποποιήθηκε με τον ακόλουθο 2240/1994 (ΦΕΚ Α 153), προσθέτοντας νομοθετικά δίπλα στον εκλεγμένο Νομάρχη και τον διορισμό Περιφερειακού Διευθυντή, πολιτικού προϊσταμένου των κρατικών δομών του εκάστοτε νομού (Ψυχάρης και Σιμάτου, 2003), κατόπιν επιλογής από τον Υπουργό Εσωτερικών, σύμφωνα με τα κριτήρια που όριζε η νομοθεσία. Περαιτέρω διορθώσεις πραγματοποιήθηκαν κατόπιν με τον Νόμο 2307/1995 (ΦΕΚ Α 113).

Παράλληλα με τη συγκρότηση του νομαρχιακού οργάνου συστάθηκε και νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με τίτλο «*Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (Ε.Ν.Α.Ε.)*», για την οργανωμένη εκπροσώπηση και συνεργασία των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ (Μαΐστρος, 2009), σύμφωνα με το Νόμο 2307/1995 (άρθρο 13, παρ. 39) και το Π.Δ. 369/1995 (ΦΕΚ Α 198).

Η προκειμένη μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία νομιμοποίησε τη διοικητική ένταξη της κρατικής Νομαρχίας, που απέκτησε ακολούθως εκλεγμένη διοίκηση, αποτελούμενη από τον Νομάρχη και το Νομαρχιακό Συμβούλιο, οι οποίοι ψηφίζονταν πλέον με αντίστοιχο αιρετό εκλογικό σύστημα, όπως οι Δήμοι, σύμφωνα με τον αναλυτικό Κώδικα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ. 30/1996/ΦΕΚ Α 21), καταργώντας την ιδιότητα του περιφερειακού διευθυντή.

Από εκσυγχρονιστική σκοπιά, η καθιέρωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αποτελεί ιστορικά την πρώτη εκ των τριών επιδραστικότερων διοικητικών μεταβολών των μεταπολιτευτικών χρόνων στον τομέα της Αποκέντρωσης (σχέδιο Καποδίστριας και πρόγραμμα Καλλικράτης οι υπόλοιπες δύο), της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και πόρων στο

πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, αφήνοντας πίσω της, έπειτα από 16ετή λειτουργία (1994 - 2010), πληθώρα προβλημάτων που κληρονόμησε από την κρατική Νομαρχία, αμφισβήτηση αρμοδιοτήτων λόγω άστοχων επιλογών των μεταρρυθμιστών του 1994 (Χλέπας & Τασόπουλος, 2000) αλλά και ισχυρή επίδραση στο πολιτικό - διοικητικό σύστημα της χώρας, αναπτυξιακό αποτύπωμα και διαχειριστικές ικανότητες, προλειαινώντας τις οργανωτικές προϋποθέσεις εγκαθίδρυσης των ΟΤΑ Β' Βαθμού.

2.2.3 Σχέδιο Καποδίστριας 1997

Την σκυτάλη των σπουδαίων διοικητικών μεταρρυθμίσεων ανέλαβε η οργανωτική αναδιάρθρωση του Α' βαθμού Αυτοδιοίκησης με το πρόγραμμα Καποδίστριας το 1997, που αποτέλεσε αναμφισβήτητο σημείο καμπής για την γενικότερη διεύρυνση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης με πρόσθετες αρμοδιότητες - λειτουργίες (Μαΐστρος, 2009).

Αναλυτικότερα, τη δεκαετία του 1980 το ΠΑ.ΣΟ.Κ. του Ανδρέα Παπανδρέου άφησε ανεξίτηλη τη σφραγίδα του στο πολιτικό γίγνεσθαι της χώρας. Η σοσιαλιστική διακυβέρνηση επικέντρωσε το ενδιαφέρον της σε θέματα αποκέντρωσης της πολυδιασπασμένης διοικητικής εξουσίας, μέσω των νομοθετημάτων 1270/1982 (ΦΕΚ Α 93), 1416/1984 (ΦΕΚ Α 18) και 1622/1986 (ΦΕΚ Α 92), πραγματοποιώντας ορισμένες εθελοντικές κι εκούσιες συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας, που παραχώρησαν διευρυμένα οικονομικά κίνητρα και πλήθος αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με πενιχρά, ωστόσο, αποτελέσματα.

Οι μετασχηματισμοί του Κινήματος σε ζητήματα Αποκέντρωσης της Δημόσιας Διοίκησης και οι μεταρρυθμιστικές προσεγγίσεις στην Αυτοδιοίκηση τις δεκαετίες '80 κι '90 αναβάθμισαν τον τοπικό νευραλγικό τομέα (Λιοζίδου, 2023) και διατράνωσαν τη βούληση της πολιτείας για σύμπλευση με το κεκτημένο της ευρωπαϊκής τοπικής αυτονομίας (1985). Μετέπειτα, θα επιχειρηθεί περαιτέρω εμβάθυνση της αποκέντρωσης, μέσω του νέου δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης Καποδίστριας (Ν. 2539/ΦΕΚ Α 244/04-02-1997), επεκτείνοντας τις αρμοδιότητες της Αυτοδιοίκησης στη χώρα (Γεωργογιάννης, 2008).

Νεωτεριστική ιδιότητα του σχεδίου αντιμετώπισης του διαφορετικού μεγέθους και ποικίλων χαρακτηριστικών των ΟΤΑ αποτέλεσε το σύστημα διοίκησης της μετάβασης στις νέες δημοτικές μονάδες (διωπουργική επιτροπή και μέλη ΟΤΑ), για μέγιστη αποδοχή και συντονισμό των υποστηρικτών δράσεων της καποδιστριακής αναμόρφωσης (Ηλερας, 2003), που πιστώνεται στον τότε επικεφαλής του σχετικού εκτελεστικού φορέα Υπουργό ΕΣ.Δ.Δ.Α. κ. Αλέκο Παπαδόπουλο.

Πράγματι, τέθηκε σε εφαρμογή η διοικητική συγχώνευση των ΟΤΑ με το Νόμο 2539/1997 - Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», κατά τον οποίο θεμελιώθηκε η εκτενέστερη ανανέωση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την περίοδο διακυβέρνησης της χώρας από τον Ελευθέριο Βενιζέλο, όταν ο ίδιος αποδομούσε το 1912 την τότε διοικητική διαίρεση της επικράτειας, όπως είχε καθοριστεί από εισαγόμενους βαυαρικούς θεσμούς το 1835 (Παπαδουκάκης, 2005). Το αποτύπωμα της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης καθόριζε πια τη διάκριση του εδαφικού χώρου σε 13 περιφέρειες, 51 νομούς, 900 δήμους και 133 κοινότητες (910 δήμους και 124 κοινότητες, συνολικά 1.034 ΟΤΑ έπειτα από μεταγενέστερες τροποποιήσεις του σχεδίου), αντικαθιστώντας τους προγενέστερους 5.775 ΟΤΑ Α' βαθμού (Γεωργογιάννης, 2008), με κύριο στόχο την ποιοτική άσκηση δημόσιων πολιτικών αποκέντρωσης στο εγγύτερο τοπικό επίπεδο (εισηγητική έκθεση Νόμου, 1997).

Συγκεκριμένα, εκτός από τον Νόμο 2539/1997, το ομώνυμο πρόγραμμα αποτέλεσε την εναρκτήρια εφαρμογή μετασχηματιστικού πλαισίου νομοθεσίας των μεταπολιτευτικών ετών στο επίπεδο της αποκέντρωσης και της διοίκησης των τοπικών ζητημάτων (Λώλη - Σαλτερή, 2019). Για την υλοποίηση βασικών υποδομών και λειτουργικών επιδιώξεων των νέων φορέων αυτοδιοίκησης, ο «Ι. Καποδίστριας» εμπεριείχε πενταετές Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 13, μετέπειτα ΘΗΣΕΑΣ) το οποίο αποτέλεσε ενδοδημοτικό εργαλείο ανάπτυξης, που χρηματοδότησε έργα και δράσεις τοπικών επενδύσεων (ΕΕΤΑΑ, 1992), αλλά και την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης (μηχανοργάνωση δομών, πρόσληψη νέων ειδικοτήτων), με αμφιλεγόμενα, ωστόσο, αποτελέσματα (Κουκιαδάκης, 2006).

Η μεταρρύθμιση του '97 βρέθηκε αντιμέτωπη με πλήθος ισχυρών τοπικών αντιδράσεων και οξείες διαμαρτυρίες κοινοβουλευτικών κομμάτων απέναντι στις μεθοδευμένες συγχωνεύσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά οι πολιτικοί ιθύνοντες του αρμόδιου ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. κατόρθωσαν να τις χαλιναγωγήσουν (Χρυσανθάκης, 1998).

Η ΕΕΤΑΑ δεσμεύτηκε, συνάπτοντας ξεχωριστές προγραμματικές συμφωνίες με το Υπουργείο Εσωτερικών και την ΚΕΔΚΕ, να διεκπεραιώσει την εκτέλεση σημαντικού ποσοστού υποβοήθησης της δομικής διοικητικής μεταρρύθμισης (επεξεργασία ΟΕΥ ανά τυπολογία Δήμων), ενώ ανέλαβε τον συντονισμό και την εποπτεία του προγράμματος πρόσληψης, ένταξης και υποστήριξης νέων επιστημονικών ειδικοτήτων στους καποδιστριακούς Δήμους, επιδιώκοντας την επέκταση της βιωσιμότητας κι ορθολογικής λειτουργίας των νέων ΟΤΑ, την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών ανάπτυξης στους πολίτες και την ομαλή

ενσωμάτωση του αρτιοσύστατου σχεδίου στη νομιμοποιητική παράδοση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (ΥΠΕΣΔΔΑ, 1998).

2.2.4 Πρόγραμμα Καλλικράτης 2010

Το φιλόδοξο εγχείρημα της κάλυψης των αδυναμιών του σχεδίου Καποδίστριας και της αξιοποίησης των συνταγματικών ρυθμίσεων του 2001 εξειδίκευσε με αρκετή καθυστέρηση το πρόγραμμα Καλλικράτης, που έλαβε σάρκα και οστά με τον Νόμο 3852/2010 (ΦΕΚ Α 87), σύμφωνα με τον οποίο οι καποδιστριακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγχωνεύθηκαν σε 325 νέους Δήμους, ενώ οι 54 απλές και διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μαζί με τα 17 Επαρχεία ενοποιήθηκαν ως διοικητικές ενότητες σχηματίζοντας 13 αιρετούς ΟΤΑ Β' βαθμού, κατά το άρθρο 3 (Αθανασόπουλος, 2010), ακολουθώντας αντίστοιχους ευρωπαϊκούς προσανατολισμούς και διεθνείς τάσεις στο επίπεδο της αυτοδιοίκησης και της οικονομίας. Ακόμη, οργανώθηκε εκ βάθρων η αποκεντρωμένη διάρθρωση του κράτους με τη συγκρότηση 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Παράλληλα, με τα άρθρα 103 κι 109 - 111 ενοποιήθηκαν τα συναφή ΝΠΔΔ και οι δημοτικές επιχειρήσεις των ΟΤΑ Α' βαθμού.

Ειδικότερα, λίγο διάστημα έπειτα από την δομική μεταρρύθμιση του 1997, εκφράστηκε έντονα ένας δημόσιος προβληματισμός σχετικά με την ανάγκη προώθησης ριζικής διοικητικής πρωτοβουλίας αποκέντρωσης του κράτους (μείωση πλήθους ΟΤΑ - επέκταση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τους) κι επίσπευση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, υπό τον συμβολικό τίτλο «Καποδίστριας II» (Μαΐστρος, 2009). Μάλιστα, η ίδια η ΚΕΔΚΕ με το νεοσύστατο Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνέστησε ομάδα εργασίας ειδικών εμπειρογνομόνων για την εξειδικευμένη διερεύνηση των προοπτικών της επιχειρούμενης αναμορφωτικής απόπειρας (ita.org.gr) κι εξέφρασε βάσιμους ισχυρισμούς για μια νέα προσέγγιση διοικητικής ανασύνταξης των επιπέδων διακυβέρνησης, λόγω του κατακερματισμένου χαρακτήρα και των περιορισμένων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, της αδυναμίας στρατηγικού σχεδιασμού και υλοποίησης τοπικών - περιφερειακών αναπτυξιακών έργων εκ μέρους της Αυτοδιοίκησης.

Με εφαλτήριο τις άνωθεν διαπιστώσεις, το 2009 ο ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. κ. Γ. Ν. Ραγκούσης, υπό την πολιτική αιγίδα του προέδρου της κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου, επεξεργάστηκε τις προτάσεις για μια επικείμενη διοικητική αναθεώρηση, που έλαβε τελικά την χαρακτηριστική ονομασία «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και με απόφασή του σχημάτισε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και Ομάδες Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) για τον επιμελή σχεδιασμό της συνολικής

ανανεωτικής απόπειρας. Καταρτίστηκε, επίσης, έκθεση δημόσιας διαβούλευσης του σχεδίου νόμου για κατάθεση βελτιωτικών παρατηρήσεων, ειδικών σχολίων και παρεμβατικών προτάσεων από κάθε ενδιαφερόμενο.

Με στόχο την άρτια επιστημονική προπαρασκευή του προγράμματος συντάχθηκαν συμπληρωματικές μελέτες εκπονημένες από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ). Ανάμεσά τους συμπεριλήφθηκε και σχετική επεξεργασμένη πρόταση για σύμπτυξη σε 380 - 390 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Εν κατακλείδι, προκρίθηκε η επιλογή της συνένωση των Δήμων σε 325 νέους Οργανισμούς.

Αξιοσημείωτο θεωρείται το γεγονός ότι η συνένωση των ΟΤΑ στις μεγάλης έκτασης νησιωτικές μονάδες δεν αναβάθμισε τη λειτουργικότητα των νεοσύστατων οργανισμών και μοιραία με το άρθρο 154 του Νόμου 4600/2019 (ΦΕΚ Α 43) επακολούθησε η κατάτμηση ορισμένων Ν.Π.Δ.Δ. (Δήμοι Λέσβου, Κέρκυρας, Σερβίων - Βελβεντού, Κεφαλονιάς, Σάμου), με τον παρεπόμενο αναδιαχωρισμό 332 Δήμων.

Επιπλέον, το επίμαχο νομοθετικό πλαίσιο αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, ηθελημένα ή ακούσια, δεν συνοδεύτηκε από επιχειρησιακό σχέδιο, παρ' όλες τις παροτρύνσεις των αρμόδιων συνδικαλιστικών οργάνων των Δήμων, με συνέπεια οι νεοπαγείς φορείς να αντιμετωπίσουν ποικίλες αντιξοότητες και δυσεπίλυτα ζητήματα λειτουργίας, οργάνωσης και στελέχωσης υπαλλήλων.

Παρά τα πανθομολογούμενα θετικά χαρακτηριστικά της καλλικρατικής παρέμβασης (θεσμοθέτηση Περιφερειών, σύσταση Οικονομικής / Εκτελεστικής Επιτροπής (άρθρα 72, 62) κι Επιτροπής Ποιότητας Ζωής (άρθρο 73), Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης Δήμων και Περιφερειών), θεσμοθετήθηκαν και διατάξεις που αστόχησαν στις διακηρυγμένες βλέψεις τους, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα πρακτικών που δεν απέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα τη Δημοτική και Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρα 76, 178), καθώς και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78).

Ανεκπλήρωτες παρέμειναν και οι οραματικές προθέσεις των δημιουργών του προγράμματος «Καλλικράτης» στο εργαλειακό ζήτημα της μεταφοράς υπηρεσιών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στους ΟΤΑ Α' βαθμού (άρθρο 95, παρ. 5), καθώς δεν ήταν προγενέστερα ενταγμένες σε χωροταξικό περιβάλλον δημοτικού επιπέδου, παρά διαρθρωμένες σε διαδημοτικό ή νομαρχιακό πλαίσιο, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τις Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΥΔΚ), τις Πολεοδομικές Υπηρεσίες και Κοινωνικές Υπηρεσίες παροχής επιδομάτων, οι οποίες στην πλειοψηφία τους μεταγράφηκαν στους μεγάλους Δήμους της επικράτειας. Η κωδικοποίηση με νόμο του θεσμού της παροχής «διοικητικής υποστήριξης» (άρθρο 95, παρ. 4) σε υποστελεχωμένους όμορους Δήμους

επέτεινε την προβληματική, με εξέχον παράδειγμα στρεβλής ένταξης τις πολύπαθες Υπηρεσίες Δόμησης (ΥΔΟΜ).

Παράλληλα, οι ρυθμιστικές διατάξεις ανάθεσης επιπρόσθετων αρμοδιοτήτων σε νησιωτικούς και ορεινούς Δήμους (άρθρα 204, 209) κρίθηκαν στην πράξη ανεφάρμοστες, μη λαμβάνοντας υπόψη ότι στον δύσκολο γρίφο της γεωγραφικής και πληθυσμιακής διαφοροποίησης των ΟΤΑ, η επίλυση της εξίσωσης δεν εξαντλούνταν με τη μονοδιάστατη νομοθετική εκχώρηση συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων στις μειονεκτικές περιοχές, παρά προϋπέθετε εξειδικευμένες νομικές προβλέψεις, διοικητικά κίνητρα, δημοσιονομικά οφέλη κι ευέλικτα επιχειρησιακά πρότυπα προάσπισης της ισότιμης αντιμετώπισης κάθε δημοτικής μονάδας.

Προς επίρρωση της οικονομικής αρωγής στην εκτέλεση του καλλικρατικού σχεδίου, θεσπίστηκε το Πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» (άρθρο 281) και η πρόβλεψη του προϋπολογισμού του ανήλθε σε περίπου 4 δισ. €, ωστόσο η εκτέλεσή του παρέμεινε στις καλένδες, αφού δεν διασφαλίστηκαν οι απαραίτητες χρηματικές ροές, εξαιτίας της εισόδου της Ελλάδας στη δίνη της πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης (Σπανού, 2018).

Συγκεκριλαιωτικά, το νευραλγικό νομοσχέδιο του 2010 περιελάμβανε ριζοσπαστικό επανακαθορισμό της διοικητικής διαίρεσης των αυτοδιοικητικών μονάδων μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, αποσκοπώντας στη στήριξη της βιωσιμότητας και αποτελεσματικότητάς τους, στην ποιοτική αναβάθμιση των διοικητικών τους διαδικασιών, στην αύξηση των οικονομικών εσόδων κι επέκταση των υπαλληλικών δεξιοτήτων και τέλος, στην τόνωση της διοικητικής ανεξαρτησίας και της αποκεντρωτικής αποστολής των ΟΤΑ (εξειδίκευση αρμοδιοτήτων, προσθήκη νέων υποχρεώσεων) στο γηγενές σύστημα διοίκησης (αιτιολογική έκθεση νόμου).

2.3 Εκσυγχρονισμός οργάνωσης και παροχής υπηρεσιών σε πολίτες (Δημιουργία κι εξέλιξη Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών)

Εξέχουσα μεταρρυθμιστική ενέργεια στο ζήτημα της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες αποτέλεσε και η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) σε Δήμους ανά τη χώρα, συμβαδίζοντας απόλυτα στην απόπειρα μετεξέλιξης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στα πρότυπα δομών ενός σύγχρονου ευρωπαϊκού κοινωνικού κράτους.

Πιο συγκεκριμένα, στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 ποικίλα προηγμένα οικονομικά κράτη της Δυτικής Ευρώπης ενσωματώνοντας τη μεθοδολογία δράσης της

Διοίκησης Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ), που ανέπτυξε ο ιδιωτικός τομέας και προσαρμόζοντάς τη στη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών, παραμετροποίησαν και υιοθέτησαν σύγχρονα πρότυπα διοικητικού management και συνολικής διασφάλισης ποιότητας.

Οι εν λόγω αξιολογικές αναφορές αναγνώριζαν στον πολίτη τις απαιτήσεις εξυπηρέτησης από μια επιλεγμένη δομή παροχής υπηρεσιών. Αυτά ακριβώς τα δικαιώματα αποτελούν τον καταστατικό χάρτη των ΚΕΠ, τα οποία συνιστούν μια από τις πιο καίριες εξορθολογιστικές πρωτοβουλίες της νεότερης ελληνικής διοικητικής ιστορίας.

Τα κρατικά αυτά καταστήματα, προσφέρουν πιστοποιημένες υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης, αλλά και κατορθώνουν να διεκπεραιώσουν τις αυξανόμενες υποθέσεις των πολιτών, αποβλέποντας στην περιστολή της γραφειοκρατίας, τον περιορισμό των άσκοπων μετακινήσεων, την αποφυγή πολυδαίδαλων διαδικασιών και την ταχύτερη εξυπηρέτηση του κοινού σε ζητήματα συναλλαγών του με το Δημόσιο, δίνοντας ώθηση στην εξέλιξη των διοικητικών μηχανισμών, χάρη στη δυναμικά σημεία επαφής που δημιουργεί ο ανθρωποκεντρικός τους χαρακτήρας.

Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη (2004), τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ξεκίνησαν την διαμεσολαβητική λειτουργία τους σταδιακά από το 1998 (πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη», Κέντρα Πληροφόρησης Πολιτών σε 39 Ν.Α., 9 πιλοτικές υπηρεσίες 1 στάσης σε Διευθύνσεις Ν.Α., 96 «Γραφεία του Πολίτη» μέσω του αναπτυξιακού προγράμματος «Αστερίας» για εξυπηρέτηση νησιών του Αιγαίου, πιλοτικά κέντρα παροχής διοικητικών υπηρεσιών σε Δήμους των Σποράδων - πρόγραμμα «Πάνορμος»), εντάχθηκαν στο πρόγραμμα διοικητικού εκσυγχρονισμού «Πολιτεία» (Επιχειρησιακό «Κοινωνία της Πληροφορίας», ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., 2001), χρηματοδοτήθηκαν από κοινοτικούς πόρους το 2001 μέσω του Γ ΚΠΣ (Πρόγραμμα «ΑΡΙΑΔΝΗ»), λειτούργησαν πιλοτικά 5 καταστήματα σε Σύνταγμα, Περιστέρι, Πειραιά, Θεσσαλονίκη, Ηράκλειο (Εγκύκλιος ΔΙ.Σ.Κ.ΠΟ./Φ.1/οικ.14095/26-6-2001) και προβλέφθηκαν νομοθετικά βάσει του Νόμου 3013/2002 (ΦΕΚ Α 102, άρθρο 31) με παράλληλη σύσταση 1.000 ΚΕΠ. Η θεσμοθετημένη πεμπτοσύνη του προκειμένου άρθρου ισχύει έως τις μέρες μας, μολονότι διατάξεις του τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν σε πλείστες περιπτώσεις. Οι μονάδες των ΚΕΠ υπάγονται διοικητικά στο οργανωτικό σχήμα των ΟΤΑ Α' βαθμού, αν και συνδέονται λειτουργικά με το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

Στη διάρκεια της μακροχρόνιας δράσης τους ο επιτυχημένος σύνδεσμος ευέλικτης δικτύωσης των ΚΕΠ αντιμετώπισε αρκετές αντιξοότητες. Χαρακτηριστικά, κινδύνευσαν με υποβάθμιση σε απλή παραπεμπτική υπηρεσία και υπαγωγή τους σε λοιπές κρατικές δομές, λόγω της ιδιαίτερου οργανωτικού τους καθεστώτος, της υποστελέχωσης, της ανεπαρκούς

συνεργασίας με ποικίλες δημόσιες υπηρεσίες, ενώ επιβαρύνθηκαν περιοδικά με αθρόες διαδικασίες, δίχως συνοδή μέριμνα για υποστήριξη έργου, ανάπτυξη δυνατοτήτων κι εξωστρέφεια δράσεών τους (Αμπατζιάνη, 2022).

Τα ΚΕΠ όχι μόνο παρέχουν, στο εγγύτερο επίπεδο προς τους πολίτες, ανταγωνιστικές υπηρεσίες που αποτελούν τις «εκροές» της συνολικής διοικητικής οργάνωσης, σύμφωνα με χαρακτηρισμό του εμπνευστή του θεσμού και πρώην Υφυπουργού ΕΣ.Δ.Δ.Α. (Σεπτέμβριος 1997 - Φεβρουάριος 1999, Οκτώβριος 2001 - Ιούλιος 2003) Σταύρου Μπένου, αλλά και αποτελούν ποικιλότητα έναν χρήσιμο μηχανισμό «διαμεσολάβησης» ανάμεσα στη δημόσια διοίκηση και τον ευρύτερο κοινωνικό ιστό. Επιπλέον, αφού κατόρθωσαν να αξιοποιήσουν λειτουργικά τα σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα και μεθοδολογίες ΤΠΕ στις διαδικασίες διαλειτουργικών υπηρεσιών, τα δίκτυα κρατικών υποκαταστημάτων δύνανται να θεωρηθούν ως μοχλός επαναπροσδιορισμού της συναναστροφής του πολίτη με τις διοικητικές υπηρεσίες του Δημοσίου κι «εμπροσθοφυλακής» για την πολυθρόνητη Ψηφιακή Διακυβέρνηση.

Η ανάπτυξη, ιδιαίτερα μετά την πανδημική κρίση, της απευθείας ψηφιακής παροχής υπηρεσιών - εξπρές στους πολίτες (διεκπεραίωση 1.057 διαδικασιών Δ.Δ.) μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας (2020) της Γ.Γ.Π.Σ.Δ.Δ. και της διαδικτυακής πύλης gov.gr (ηλεκτρονικές αιτήσεις, πλατφόρμα τηλεδιάσκεψης MyKEPLive) αναβαθμίζει το κύρος των ΚΕΠ, τα οποία καλούνται πλέον να στηρίξουν με φιλικό κι αποτελεσματικό τρόπο - πρωτίστως - τους πολίτες που υστερούν στον ψηφιακό γραμματισμό, παράλληλα με τη βαθμιαία ψηφιακή τους ανανέωση (έργο «Εκσυγχρονισμός των ΚΕΠ», Ταμείο Ανάκαμψης – 40 εκ. €) και την έναρξη λειτουργίας του νέου πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης αιτημάτων πολιτών (back Office – BO) από την 09-11-2023 για το σύνολο της επικράτειας (Εγκύκλιος 48301/07-11-2023).

2.4 Νέα Οικονομικά Δεδομένα

Η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης με το Προεδρικό Διάταγμα 315/1999 (ΦΕΚ Α 302) αποτέλεσε σημαντική εξέλιξη στο πεδίο της οικονομικής διαχείρισης των Δήμων, 19 χρόνια ύστερα από την εισαγωγή του στις αντίστοιχες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο 1041/1980 (ΦΕΚ Α 75).

Πρωτεύοντα, ωστόσο, ρόλο στην οικονομική αυτοδυναμία και διοικητική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαδραματίζει η επάρκεια των κρατικών

προϋπολογισμών κι η τελική κατανομή τους. Οι κεντρικές χρηματοδοτικές ενισχύσεις περιλαμβάνουν το πιο ζωτικό οικονομικό έσοδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Από αυτή τη σκοπιά, η προγενέστερη αναδρομή της διάθεσης των κεντρικών κρατικών πόρων στη χώρα αντικατοπτρίζει αφενός την πρόοδο της οικονομικής κατάστασης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κι αφετέρου την προδιάθεση των πολιτικών κατευθύνσεων της εκτελεστικής εξουσίας απέναντι στο αυτοδιοικητικό σύνολο (Σαββαΐδου, 2009).

Η αρχική χορήγηση κρατικών χρηματικών ενισχύσεων στους εγχώριους ΟΤΑ δημοσιεύτηκε στο νομοσχέδιο 2125/1920. Η μέθοδος διαμοιρασμού των τακτικών οικονομικών ενισχύσεων έλαβε το οριστικό της σχήμα το 1977. Εκτός από προκαθορισμένες χρηματοδοτικές ενέσεις διατίθενται και έκτακτα χρηματικά ποσά, τα οποία μολονότι αρχικά αποτέλεσαν βραχυπρόθεσμο μέτρο ικανοποίησης απρόσμενων συνθηκών κι επιτακτικών υποχρεώσεων, σταδιακά παγιώθηκαν, ενώ κατά τη δεκαετία του 1980 η καταβολή τους υπερκέρασε το ύψος των προγραμματισμένων ενισχύσεων.

Στη δύση της δεκαετίας του '80 ωρίμασε πλέον το αίτημα για σοβαρή προσαρμογή στα σύγχρονα δεδομένα, με τη νομοθέτηση ενός αντικειμενικού συστήματος κεντρικών επιχορηγήσεων των ΟΤΑ. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι την επίμαχη περίοδο η ΕΕΤΑΑ επεξεργάστηκε 4 πρωτότυπες μελέτες, υπό την επίβλεψη του ακαδημαϊκού Ν. Τάτσου, οι οποίες ανέδειξαν επιτακτικά την ανάγκη εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού διαμοιρασμού πόρων στην Αυτοδιοίκηση.

Το 1989, με τον Ν. 1828/1989 (ΦΕΚ Α 2, άρθρο 25), αφομοιώθηκε πια νομοθετικά η απαίτηση ουσιαστικής προσαρμογής στα νέα δεδομένα, με τη θεσμοθέτηση ενός σύγχρονου συστήματος κατανομής κεντρικών ενισχύσεων των ΟΤΑ (Γούπιος, Γκέκας & Σαπουνάκης, 2003), αντικαθιστώντας τις μέχρι τότε τακτικές οικονομικές επιχορηγήσεις των κρατικών προϋπολογισμών για κάλυψη λειτουργικών δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συντελέστηκαν ουσιαστικές διαφοροποιήσεις στον προσδιορισμό των κριτηρίων, στις διαδικασίες διαμοιρασμού και στην ορολογία των οργανωμένων οικονομικών συνδρομών, οι οποίες τιτλοφορούνταν εφεξής ως «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι» (ΚΑΠ). Έκτοτε, οι διαθέσιμες πιστώσεις των ΚΑΠ διαμοιράζονται στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης με ΚΥΑ των Υπουργών Οικονομικών κι Εσωτερικών, ύστερα από αιτιολογημένη πρόταση επιμερισμού των εσόδων εκ μέρους της ΚΕΔΕ.

Παραμένει αδιαμφισβήτητο ότι το νομοθετικό πλαίσιο 1828/1989 προσέδωσε οικονομική και αναπτυξιακή προοπτική στους ΟΤΑ, αποδίδοντας συγκεκριμένους φόρους και τέλη με μετρήσιμα κριτήρια κι ενδυναμώνοντας τις πολιτικές αποκέντρωσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Κατά την εξελικτική, ωστόσο, εφαρμογή της νομοθεσίας παρενεβλήθησαν

ισχυρά προσκόμματα, από διάφορες πτέρυγες του πολιτικού φάσματος, οι οποίες χρησιμοποίησαν παρελκυστικές μεθόδους, προκειμένου να αμβλύνουν τα περιθώρια αυτονόμησης των αυτοδιοικητικών αρχών από την κεντρική εξουσία.

Το 2010 το επίμαχο 25^ο άρθρο του Ν. 1828/1989 για το σύστημα κατανομής των κεντρικών πόρων τροποποιήθηκε από το αντίστοιχο 259 της καλλικρατικής μεταρρύθμισης (προέλευση κρατικών πηγών εσόδων ΚΑΠ Δήμων, καθαρισμός ύψους ενίσχυσης και κριτηρίων καταβολής εκτάκτων επιχορηγήσεων) κι ενσωματώθηκαν πρόσθετες χρηματοδοτήσεις, που αφορούσαν σε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους δήμους από το 2001 (δαπάνες μισθοδοσίας προσωπικού παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, αθλητικών κέντρων, σχολικών φυλάκων, Βοήθειας στο Σπίτι, ΑμεΑ, ΤΥΔΚ, καθαρισμού σχολικών μονάδων και ΚΕΠ).

Μετάπειτα, εξαιτίας της φθίνουσας πορείας της δημοσιονομικής κατάστασης και των ανελαστικών μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας, το εν λόγω χρηματοδοτικό πλαίσιο συμπιέστηκε σε δύο περιπτώσεις (Νόμος 3986/2011, άρθρο 38, παρ. 4 και Νόμος 4472/2017, άρθρο 80^α, παρ. 2). Η κλεισθενική νομοθεσία του 2018 στο 2^ο άρθρο της καθόριζε 6 κατηγορίες διοικητικής διαίρεσης των Δήμων της χώρας, συναρτώντας το διαχωρισμό τους με την απόδοση κρατικών χρηματοδοτικών επιδοτήσεων, ενώ στο άρθρο 186 προσδιόριζε τα κριτήρια κατανομής τους για τη γενική οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ.

Οι ΚΑΠ σχετίζονται άμεσα με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και η Τ.Α., μέσω των θεσμοθετημένων συλλογικών της οργάνων, δικαιολογημένα διατυπώνει ενστάσεις και αξιώσεις για παραχώρηση υψηλότερων κονδυλίων. Μολαταύτα, η διακύμανση των ΚΑΠ, προφανώς, εξαρτάται από την γενικότερη κατάσταση της οικονομίας της χώρας. Το γεγονός αυτό πιστοποιεί την αιτιώδη σχέση της των εγχώριων ΟΤΑ με την κρατική Διοίκηση, καθώς και την ελεγχόμενη δημοσιονομική τους «αιχμαλωσία». Η εν λόγω διαπίστωση τροφοδοτείται και από την εξέχουσα δυναμική που καταλαμβάνουν οι κρατικές ενισχύσεις για την διασφάλιση των λειτουργικών κι επενδυτικών αναγκών των ΟΤΑ, αντιπαραβαλλόμενες με τα πενιχρούς ιδιωτικούς εισοδηματικούς πόρους των δημοτικών οργανισμών.

Πλέον, αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι οι ΚΑΠ των Δήμων έχουν συρρικνωθεί αισθητά. Σύμφωνα με εκτιμήσεις οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι που αποδίδονται πλέον στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν περιορισθεί προσεγγιστικά πάνω από 60% συγκρινόμενοι με τις τακτικές χρηματοδοτήσεις, οι οποίες ενεγράφησαν στο ΦΕΚ του καλλικρατικού προγράμματος, προκαλώντας διαδημοτικές ανισότητες και στρεβλώσεις. Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ με παραπλήσια χαρακτηριστικά καλύπτονται από διαφορετικά ποσοστά κρατικής επιχορήγησης. Τα κριτήρια

κατανομής των κεντρικών πιστώσεων, που θεσπίστηκαν με το πρόγραμμα «Κλεισθένης», δεν εφαρμόστηκαν ποτέ, καθώς περιείχαν μεταβλητές στατιστικής, που δεν αντιστοιχούσαν σε επίπεδο Δήμου στη χώρα μας και αναφέρονταν σε αρμοδιότητες που δεν ανήκαν ή δεν ασκούνταν αποκλειστικά από την εγχώρια πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

Εξάλλου, από την 11^η τακτική δόση ΚΑΠ του Νοεμβρίου 2023 ξεκίνησε η νέα μέθοδος διαμοιρασμού (έπειτα από σχετική απόφαση του ΔΣ της ΚΕΔΕ στις 19-07-2022 σε τακτικό συνέδριό της στον Βόλο) των τακτικών επιδοτήσεων ανάμεσα στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, η οποία περιορίζει τον πληθυσμιακό παράγοντα από 89% σε 60% - 70%, συνυπολογίζοντας στην εξίσωση το πρότυπο κόστος λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών (7% - 8%), τον δείκτη διοικητικής αποκέντρωσης (6,5% - 8%), την γεωγραφική έκταση ενός Δήμου (14% - 18%), την ορεινή (2,3% - 2,7%) ή νησιωτική διοικητική διαίρεση (1,7% - 1,9%) και τα μόνιμα δημογραφικά δεδομένα της περιοχής (60% - 70%), με στόχο την περαιτέρω δημοσιονομική προάσπιση των μικρότερων πληθυσμιακά κι ασθενέστερων οικονομικά ΟΤΑ, προκειμένου να διαφυλαχθεί η απαραίτητη ελευθερία δράσης των ΟΤΑ στο τοπικό φάσμα αρμοδιοτήτων τους (ΕΧΤΑ, άρθρο 9, παρ. 2, 5, 7), αμβλύνοντας τις σχέσεις εξάρτησης και κηδεμονίας από την κεντρική εξουσία και προωθώντας την οικονομική ανεξαρτησία των αδύναμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στην κατεύθυνση ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ συνέβαλε και η νομοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας και η απόδοσή του ως τοπικού πόρου που εισπράττουν οι Δήμοι ανά την επικράτεια. Πράγματι, στο άρθρο 24 του Νόμου 2130/1993 (ΦΕΚ Α 62) προβλεπόταν ότι από την 1^η Ιανουαρίου 1993 επιβαλλόταν προς όφελος δήμων και κοινοτήτων πάγιο τέλος, το οποίο υπολογιζόταν βάσει της επιφάνειας των πάσης φύσεως ακινήτων κτισμάτων των ιδιοκτητών, που βρίσκονταν μέσα στα διοικητικά τους όρια κι αφορούσε σε οικονομική οφειλή, που κατέβαλαν υποχρεωτικά οι δημότες, καθιερώνοντας την ονομασία «Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ)» κι επιβάλλοντας ένα διόλου αμελητέο ίδιο έσοδο στους Δήμους από τη φορολόγηση των οικιστικών μονάδων.

2.5 Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ)

Καθώς η δημιουργία αποχετευτικών συστημάτων, δικτύων υπονόμων και μονάδων επεξεργασίας λυμάτων αντιμετώπιζε αρκετά προσκόμματα (απουσία ενιαίας αντιμετώπισης ζητήματος και περιορισμένες κατευθυντήριες γραμμές της κεντρικής διοίκησης προς τους ΟΤΑ) και καθυστερήσεις εκτέλεσης (αδυναμία ανάληψης υψηλού κόστους έργων από αυτοδιοίκηση), το ζήτημα της διαχείρισης των αστικών λυμάτων, κατά την ολοκλήρωση της

δεκαετίας του 1970 είχε λάβει σοβαρές διαστάσεις.

Επιχειρώντας να δοθεί κεντρική λύση, αρμόδιες υπηρεσιακές μονάδες ασχολήθηκαν με την ανάπτυξη ενός ευέλικτου κι αποτελεσματικού μηχανισμού οργανωτικής ιδιωτικοποίησης δημοτικών υπηρεσιών για επιτάχυνση της περαιώσής τους, ιδιαίτερα στην περιοχή της Αττικής, θεμελιώνοντας με τον Ν. 1068/1980 (ΦΕΚ Α 190) τον ενιαίο φορέα της ΕΥΔΑΠ (κατασκευή - συντήρηση - εκμετάλλευση κεντρικών συστημάτων ύδρευσης / αποχέτευσης) και με τον Ν. 1069/1980 (ΦΕΚ Α 191, όπως τροποποιήθηκε με τον κατοπινό 4483/2017, ΦΕΚ Α 107) τις ΔΕΥΑ για την κατασκευή των αντίστοιχων δευτερευόντων δικτύων από δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις δραστηριοποίησης (Χλέπας, 1998), ενόψει παραχώρησης και σχετικού δανείου από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Οι ανταποδοτικές υπηρεσίες των ΔΕΥΑ (ή Τμημάτων ή Γραφείων Ύδρευσης - Άρδευσης - Αποχέτευσης σε Μικρούς Δήμους) προσφέροντας ποιοτικά ένα στοιχειώδες αγαθό κοινωνικής διαβίωσης - το νερό - εκπλήρωσαν σε υψηλό ποσοστό τη νομοθετική προσμονή και τις απαιτήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχοντας εκτελέσει συναφείς δραστηριότητες που υπερβαίνουν τα 20 δις € και κατασκευάσει - συντηρήσει σημαντικό εύρος των εσωτερικών δικτύων παροχής ύδρευσης (διαφύλαξη και έλεγχος πόσιμου κι αρδευτικού νερού, γεωτρήσεις, αγωγοί, δεξαμενές, αντλιοστάσια), αποχέτευσης, τοπικών βιολογικών καθαρισμών κι έναν αξιοπρόσεκτο αριθμό εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων σε 5 εκατομμύρια πολίτες της περιφέρειας της Ελλάδας.

Σήμερα λειτουργούν στη χώρα 126 δημοτικές εταιρείες / σύνδεσμοι (edeya.gr) και 147 τμήματα / γραφεία ύδρευσης δήμων - δρομολογώντας έργα ύψους δύο δις € - η πλειοψηφία των οποίων, ιδίως από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης κι εντεύθεν, επείγεται για αναδιοργάνωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους δημότες, είσπραξη των ανταποδοτικών οφειλόμενων, αντιμετώπιση της υποαπασχόλησης κι έλλειψης καταρτισμένου επιστημονικού προσωπικού, τεχνική υποστήριξη για υλοποίηση περισσότερων έργων («Αντ. Τρίτης», ΕΣΠΑ 2021-2027, Ταμείο Ανάκαμψης), βελτίωση των υποδομών, καθώς και έκτακτη οικονομική συνδρομή από το την πολιτεία για τακτοποίηση των ληξιπρόθεσμων χρεών, λόγω προοδευτικής αύξησης του κόστους ενέργειας μετά το 2021.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, μάλιστα, επεξεργάστηκε σχέδιο ανασυγκρότησης του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των ΔΕΥΑ, μέσω συγχωνεύσεων και καταργήσεων των επιχειρήσεων (σύμφωνα με το παράδειγμα των ΦοΔΣΑ), το οποίο ενσωματώθηκε σε προωθούμενο κυβερνητικό πολυνομοσχέδιο που εγκρίθηκε στο υπουργικό συμβούλιο την 30η Νοεμβρίου 2023, κάνοντας λόγο για πρόβλεψη σύστασης

ισχυρών δημοτικών εταιρειών ύδρευσης και λυμάτων, με στόχο την θέσπιση μηχανισμού ρύθμισης των υπαρχόντων και μη δημιουργίας νέων χρεών, επίτευξης οικονομικών κλίμακας και αισθητό περιορισμό του κόστους λειτουργίας. Οι νέοι φορείς θα λειτουργούν υπό την εποπτεία της μετονομασθείσας με τον Νόμο 5037/2023 (ΦΕΚ Α 78) ΡΑΑΕΥ, σε ό,τι αφορά στην τιμολόγηση των υπηρεσιών τους.

Επιχειρείται, σύμφωνα με κυβερνητικές εξαγγελίες, η ουσιαστικότερη ενίσχυση των ΔΕΥΑ της χώρας, με τη δημιουργία μείζονων διαδημοτικών σχημάτων (Μει.ΔΕΥΑ), που θα καλύπτουν ευρύτερες περιοχές, σε γεωγραφικό επίπεδο νομού ή περιφερειακής έκτασης, καλώντας σε δημόσια διαβούλευση τους νέους αιρετούς εκπροσώπους, που αναδείχθηκαν μετά τις διαδικασίες αυτοδιοικητικών εκλογών το 2023, προκειμένου στις αρχές του επόμενου έτους να κατατεθεί στην Βουλή προς συζήτηση και ψήφιση η νέα θεσμική προσέγγιση.

Συνοπτικά, οι ΔΕΥΑ προσέδωσαν έναν λειτουργικό χαρακτήρα στον τομέα διανομής του νερού και διαχείρισης της αποχέτευσης στις τοπικές κοινωνίες της χώρας, ασκώντας αρμοδιότητες τις οποίες οι ίδιοι οι ΟΤΑ κατείχαν τύποις, με τη συγκρότηση ελαστικής κι άμεσης διαχειριστικής υδατικής επιχείρησης κοινωφελούς και μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που διακρινόταν για στρατηγικές μη εμπορευματοποίησης του νερού, φθηνή τιμολογιακή πολιτική, ειλικρινές ενδιαφέρον για την ικανοποίηση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών αλλά και διαχειριστικά ζητήματα βιωσιμότητας, υπέρογκα χρέη προς τους παρόχους και προμηθευτές ηλεκτρικού ρεύματος, ταμειακά και λογιστικά ελλείμματα, ζητήματα κακοδιαχείρισης, ακόμα και περιπτώσεις διαφθοράς.

2.6 Αναπτυξιακοί Θεσμοί ΟΤΑ

Στα μέσα της δεκαετίας του 80, καταβλήθηκε προσπάθεια να περιοριστούν οι παθογένειες των κατακεραματισμένων ΟΤΑ Α' βαθμού, που προκαλούσαν την αδυναμία ικανοποιητικής διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων αλλά και παροχής στοιχειωδών διοικητικών υπηρεσιών στους πολίτες, με την εισαγωγή εκσυγχρονιστικών νομοθετικών προτάσεων, τη συγκρότηση συνδέσμων πολλαπλού σκοπού (Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Συμβούλια Περιοχής) αλλά και την εφαρμογή αυτόβουλων συγχωνεύσεων των οργανισμών αυτοδιοίκησης, για αναζωογόνηση του τοπικού πολιτικού γίνεσθαι (Χλέπας, 1999).

Πράγματι, η σύσταση Αναπτυξιακών Φορέων μέσω καθιερωμένης λειτουργίας εναλλακτικών δομών προσέδωσε στους τοπικούς φορείς έναν πιο ουσιαστικό ρόλο στο ζήτημα της περιφερειακής και τοπικής τόνωσης (Σπυρίδων, 2014), χωρίς, ωστόσο, να

επιβαρύνουν με πρόσθετες τυπικές αρμοδιότητες τους ΟΤΑ, αποτελώντας προάγγελο των μεταγενέστερων Αναπτυξιακών Ανωνύμων Εταιρειών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Λεπτομερειακότερα, αρχική μεταπολιτευτική πρωτοβουλία ανάπτυξης αποτέλεσε ο ψηφισθείς από τη νομοθετική εξουσία Νόμος 849/1978 (ΦΕΚ Α 232), περιλαμβάνοντας στις διατάξεις του την πρόβλεψη σύστασης Τοπικών Οργανισμών (άρθρο 36) και το πλαίσιο ίδρυσης αναπτυξιακών Εταιρειών (άρθρο 38). Στο ίδιο μήκος κύματος, εντοπίζεται και η δια νόμου σύσταση τον επόμενο χρόνο (Ν. 947/1979, ΦΕΚ Α 169, άρθρο 25) των «Εταιρειών Μικτής Οικονομίας», Ν.Π.Ι.Δ. για προγράμματα πολεοδομικής ανάπτυξης κι αξιοποίησης ακινήτων, ρηξικέλευθη, αναντίρρητα, πρακτική για την εποχή θεσμοθέτησής της.

Οι Τοπικοί Οργανισμοί κι Αναπτυξιακές Εταιρείες, που ιδρύθηκαν υπό το νομικό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου και με συνθήκες οικονομικής ελαστικότητας των λειτουργικών τους διαδικασιών, παρήγαγαν καινοτόμες δράσεις, που ενέπνευσαν τους εισηγητές των μεταγενέστερων Επιχειρήσεων ΟΤΑ (1984), μεταλαμπαδεύοντας τις νεωτερικές πρακτικές τους και σε άλλες εκφάνσεις της δημόσιας σφαίρας.

Επιπλέον, νομοθετικές επιρροές αλλά και ποικίλοι μεταγενέστεροι κώδικες και διατάγματα εφαρμογής πολιτικών αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης, που αναμόρφωσαν μετά το 1981 τη ναπολεόντεια διοικητική τάξη της Γαλλίας, ιταλικές αυτοδιοικητικές πρακτικές, θεσμοί περιφερειακής ανάπτυξης στη Μ. Βρετανία, δράσεις τοπικών πρωτοβουλιών στη Δανία και παραπλήσιες ευρωπαϊκές στρατηγικές, αποτέλεσαν εφελθό εντατικού πολιτικού προβληματισμού για το διοικητικό επιτελείο του εγχώριου Υπουργείου Εσωτερικών κατά τη δεκαετία του 1980.

Με άξονα τις προγραμματικές εξαγγελίες της κυβέρνησης στη Βουλή για τις κεφαλαιώδεις προτεραιότητες, ανά χαρτοφυλάκιο, της νέας τετραετίας και μετουσιώνοντας τα επωφελή διδάγματα των σχετικών αναθεωρητικών εισηγήσεων εκ Παρισίων, δημοσιεύτηκε ο Ν. 1416/1984 (ΦΕΚ Α 18), που ρύθμιζε τις κανονιστικές παραμέτρους αναπτυξιακών παρεμβάσεων των ΟΤΑ.

Η υπερπήδηση της διαχρονικής αρτηριοσκληρωτικής συνεργασίας των κρατικών φορέων, η δυσχέρεια αगाστού συντονισμού και υποστήριξης των αντίστοιχων τομεακών στρατηγικών, με παράλληλη διάχυσή τους στην κοινωνία ώθησε το 1983 τον αρμόδιο ΥΠ.ΕΣ. να συντονίσει, με τη συνδρομή των επιστημονικών του συμβούλων, τις προπαρασκευαστικές διαδικασίες αποκρυστάλλωσης ρυθμιστικού πλαισίου ανάπτυξης, στα πρότυπα αντίστοιχων γαλλικών σχεδίων. Έτσι, στην ίδια νομοθεσία του 1984, με το άρθρο 11 διατυπώθηκαν νομοθετικά και οι Προγραμματικές Συμβάσεις, ενώ ο νέος αυτοδιοικητικός θεσμός επίτευξης

τοπικών αναπτυξιακών στόχων κωδικοποιήθηκε στο 27^ο άρθρο του τότε ισχύοντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 76/1985, ΦΕΚ Α 27).

Το περιεχόμενο, η απαιτούμενη απασχόληση προσωπικού, οι χρηματοδοτικές δυνατότητες, η εξωστρέφεια και άλλες διαστάσεις του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ συμπληρωθήκαν και βελτιώθηκαν με σειρά διαδοχικών νομοθετικών συμπληρώσεων (Μαΐστρος, 2000).

Με την ψήφιση του Ν. 1832/1989 (άρθρο 1, παρ. 6) επιτελέστηκε αρχική καθοριστική συμπλήρωση, που διέυρνε τις κατηγορίες των συμβαλλόμενων φορέων (ΚΕΔΚΕ, ΔΕΥΑ, σύνδεσμοι και τοπικές ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων). Έπειτα, το νομικό καθεστώς για τις Προγραμματικές Συμβάσεις διευρύνθηκε με ρυθμίσεις που αφορούσαν στην περαιτέρω επέκταση των συμβαλλόμενων υπηρεσιών και σε ειδικές κατηγορίες σύναψης κι εκτέλεσης συνεργασιών από δημόσιους φορείς. Οι συγκεκριμένες συνιστώσες εισήχθησαν στην έννομη τάξη με τον Ν. 3852/2010 (άρθρο 100), ρυθμίζοντας το κανονιστικό πλαίσιο του σημαντικού διοικητικού θεσμού βελτίωσης του ποιοτικού επιπέδου ζωής των δημοτών.

Πρόσφατα, ο Ν.4690/2020 (ΦΕΚ Α 104, άρθρο 21) τροποποίησε τις διατάξεις του καλλικρατικού πλαισίου, εισάγοντας καινούργιες λειτουργικές, ελεγκτικές και πιστωτικές παραμέτρους, σχετικά με τη σύναψη κι εκτέλεση προγραμματικών συμφωνιών των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ.

Παράλληλα, η περιορισμένη γεωγραφικά διάσταση και οι συνακόλουθα συρρικνωμένες διοικητικές, τεχνικές και οικονομικές δυνατότητες των μικρών σε επιφάνεια ηπειρωτικών και νησιωτικών Δήμων της χώρας, τους ωθούσε μόνιμα να στραφούν σε διαδημοτικές συνεργατικές διεξόδους, κατά κανόνα με τη μορφή Συνδέσμων ΟΤΑ. Στα άρθρα 138 - 143 του πρώτου μεταπολιτευτικού ΔΚΚ (Νόμος 1065/1980), υφίσταται αναφορά σε κανόνες σχετικά με τους Συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων. Στοιχειώδες προαπαιτούμενο για την ισόρροπη εξέλιξη και ουσιαστική αποδοτικότητα του νέου θεσμού αποτελούσε ο πλουραλιστικός του χαρακτήρας, στη λογική αναπόδραστων αναπτυξιακών συνεργειών.

Η προκείμενη προϋπόθεση επρόκειτο να οριστεί με ακρίβεια στον Ν. 1416/1984 (ΦΕΚ Α 18, άρθρο 23) εγκαθιδρύοντας το πλαίσιο των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, έπειτα από σχετική εισήγηση του Υπ. Εσωτερικών. Η πλειοψηφία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων που σχηματίστηκαν, με τη συνδρομή της ΤΕΔΚ και ΕΕΤΑΑ, πριμοδοτήθηκε μεν με γενναία οικονομικά κίνητρα (επιχορηγήσεις, άτοκο δανεισμό, διαγραφή οφειλών) για επεξεργασία των ανάλογων Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, αποπερατώνοντας δε περιορισμένες διαδημοτικές δράσεις και έργα, μέσω ευρωπαϊκών κι εθνικών χρηματοδοτικών πηγών (Κατσούλης, 1989).

Μετά την πάροδο 10 περίπου ετών, τα Συμβούλια Περιοχής, νέα δομή εταιρικού και συνεργατικού χαρακτήρα, που συγκροτήθηκαν επίσημα, σύμφωνα με τον Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α 90, άρθρο 48), κατήγησαν τους προαιρετικούς Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, οι οποίοι παρά τα ισχυρά οικονομικά κίνητρα σύστασής τους, δεν απέδωσαν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα (Χλέπας, 1997). Τα 492 Συμβούλια Περιοχής λειτούργησαν κατά προσέγγιση για χρονικό διάστημα 2 ετών (Κουτσούρη, 1996), δίχως να προσφέρουν ουσιώδεις διεξόδους στα ζητήματα ανάπτυξης και προγραμματισμού, ώσπου ψηφίστηκε το φιλόδοξο σχέδιο αναδιάρθρωσης «Ι. Καποδίστριας».

Επίσης, η διαδημοτική - διακοινοτική σύμπραξη των ΟΤΑ τέθηκε ως προτεραιότητα και στο άρθρο 12 του Νόμου 2946/2001 (ΦΕΚ Α 224), που καθόριζε τον σχηματισμό «Συμπολιτειών Δήμων και Κοινοτήτων» με αποφάσεις συλλογικών οργάνων γειτονικών Δήμων και Κοινοτήτων, ωστόσο, η ανταπόκριση των όμορων Ν.Π.Δ.Δ. αποδείχθηκε ισχνή.

Παράδειγμα αλληλοσυνεργασίας ανάμεσα σε πρωτοβάθμιος και δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστούν και τα «Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών». Ο φορέας υποστήριξης των Δικτύων αποτυπώνεται νομικά για πρώτη φορά στο αυτοδιοικητικό γίνεσθαι στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006, άρθρα 219 - 220).

Τέλος, η νομοθετική προαίρεση της κλεισθένειας μεταρρύθμισης 4558/2018 στο άρθρο 180 επιχείρησε να επαναπροσδιορίσει τους προγενέστερους τεχνικούς Συνδέσμους ΟΤΑ, μετονομάζοντάς τους σε «Διαδημοτικούς Συνδέσμους Τεχνικής Υπηρεσίας», οι οποίοι, ωστόσο, καθορίστηκαν σε προαιρετικό επίπεδο.

2.7 Θέσπιση και δράσεις Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ)

Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ιδρύθηκε με σκοπό να αποτελέσει επιτελικό φορέα τεχνικής υποστήριξης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Επιχειρήσεων τους σε ζητήματα τεχνικοοικονομικά, διαχειριστικά, διοικητικά και οργανωτικά. Πράγματι, έπειτα από επεξεργασία καταστατικού σχεδίου, υπό την εκτελεστική μέριμνα του Υπουργείου Εσωτερικών και τη συνεργασία της ΚΕΔΚΕ, θεσπίστηκε νομοθετικά με το 16^ο άρθρο του Ν. 1518/1985 (ΦΕΚ Α 30), ο νέος φορέας συμβουλευτικής και επιστημονικής υποστήριξης του αναπτυξιακού ρόλου της Αυτοδιοίκησης ΕΕΤΑΑ Α.Ε. (Μακροδημήτρης, 2004).

Στην κορωνίδα των σημαντικότερων επιτευγμάτων και συλλογικών δράσεων της ΕΕΤΑΑ για φορείς της Αυτοδιοίκησης και του Δημοσίου, από την έναρξη της καταστατικής

λειτουργίας της έως τις μέρες μας, τίθενται τα ποικίλα προγράμματα υποστήριξης των ΟΤΑ σχετικά με το πρόγραμμα Καλλικράτης και τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, η καθοδήγηση των Δήμων στην εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος οικονομικής διαχείρισης και του νέου ευρωπαϊκού νομίματος, η τεχνογνωσία στην εκπόνηση Οργανισμών Εσωτερικών Υπηρεσιών και Οδηγών Κατάρτισης Επιχειρησιακών Σχεδίων, καθώς και η υποστήριξη των κοινωνικών υπηρεσιών της Αυτοδιοίκησης με δραστηριότητες ενίσχυσης της επαγγελματικής απασχόλησης και κοινωνικής ένταξης, εναρμόνισης της οικογενειακής ζωής, προώθησης της ισοτιμίας ανδρών και γυναικών, σύνταξης προγραμμάτων κατάρτισης και Δια Βίου Μάθησης, ανάπτυξης της δράσης «Βοήθεια στο Σπίτι», συνδρομής μικρών ορεινών και νησιωτικών δήμων στην υλοποίηση τεχνικών παρεμβάσεων και αρωγής στην ψηφιοποίηση διοικητικών διαδικασιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (eetaa.gr).

2.8 Ενσωμάτωση Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας σε εγχώρια νομοθεσία

Χάρη στην έμπνευση κι αποφασιστικότητα αυτοδιοικητικών πρωτοβουλιών στη γηραιά ήπειρο, το εναρκτήριο «*Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης*» ενστερνίστηκε τον Οκτώβριο του 1953 την «*Ευρωπαϊκή Χάρτα των Τοπικών Ελευθεριών*» κι από τότε καταστρώθηκαν ποικίλα εγχειρίδια - οδοδείκτες για εξασφάλιση, προστασία και προώθηση των δημοκρατικών αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λαμβάνοντας στην πλειοψηφία τους την αμέριστη συμπαράσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης (Council of Europe).

Το 1995 δημοσιεύτηκε σε πολιτικό σύγγραμμα («*Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*»), εκπονημένη μελέτη για λογαριασμό της ΤΕΔΚΝΑ, που περιλάμβανε μεταξύ άλλων τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, την Χάρτα των Περιφερειών και τον αντίστοιχο Χάρτη για τα Δίκατα του Πολίτη, με χρήσιμες επισημάνσεις και κριτικά σχόλια προς ενημέρωση δημοτών και κρατικών λειτουργών αναφορικά με τις εξελίξεις στον χώρο της αποκεντρωμένης λήψης αποφάσεων και θεσμών αυτοδιοίκησης πανευρωπαϊκά (Παπαγιάννης & Κατσούλης, 1995).

Διεξοδικότερα, ο πρώτος οδικός Χάρτης (ΕΧΤΑ) αφορούσε σε παγκόσμια σύμβαση δεσμευτικού χαρακτήρα για τις 47 ευρωπαϊκές χώρες μέλη του διεθνούς οργανισμού, οι οποίες υιοθέτησαν εγγράφως τη συμφωνία καθολικά ή τμηματικά στις επικράτειές τους, συμβάλλοντας στην άμεση άσκηση του δικαιώματος συμμετοχής των πολιτών στην διαχείριση δημοσίων υποθέσεων σε τοπικό επίπεδο (Προοίμιο Χάρτη). Αρχικά, στις 15

Οκτωβρίου 1985, κατά τη διάρκεια εργασιών της ολομέλειας της Υπουργικής Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης της στο Στρασβούργο (20^ή σύνοδος), επικύρωσαν τον Χάρτη 12 μέλη (ανάμεσά τους και η χώρα μας), τέθηκε σε ισχύ την 1^η Σεπτεμβρίου 1988 και σταδιακά μέχρι το 2013 η Αυτοδιοίκηση κατοχυρώθηκε κι από τα υπόλοιπα μέλη του Συμβουλίου.

Σύμφωνα με τον Χλέπα (2020), η Ελλάδα ενσωμάτωσε με ευρεία διακομματική συμφωνία τις διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με υπερνομοθετική ισχύ (ΕΧΤΑ) στο εσωτερικό της δίκαιο με τον Νόμο 1850/1989 (ΦΕΚ Α 114) ως προς την Α' βαθμίδα ΟΤΑ (άρθρο 2), διατηρώντας επιφυλάξεις (ΕΧΤΑ, άρθρα 1, 12) σε συγκεκριμένα σημεία του (άρθρα 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2, 10 παρ. 2), ενώ με τις διατάξεις του 1^{ου} άρθρου του «Κλεισθένη Ι» το πλαίσιο ισχύος της διεθνούς σύμβασης συμπεριέλαβε και τους δευτεροβάθμιους τοπικούς οργανισμούς.

Ωστόσο, υφίστανται ακόμη ανοικτά ζητήματα προς εγχώρια συμμόρφωση, μέχρι την έμπρακτη αποδοχή και συστηματική εφαρμογή του συμβατικού ευρωπαϊκού κειμένου (Ζακαλάς, 2022), καθώς ήδη από την 26^η Μαρτίου 2015 το «Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης», υπεύθυνος ευρωπαϊκός θεσμός για την περιφρούρηση και προάσπιση της τοπικής και περιφερειακής Δημοκρατίας, μολονότι πιστοποιούσε τον θετικό αντίκτυπο που παρατηρήθηκε στη χώρα λόγω της επίσημης θεσμοθέτησης του Προγράμματος «Καλλικράτης», αιτούνταν στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης να προβεί σε σύσταση των ελληνικών αρχών για επανεξέταση των αρμοδιοτήτων Δήμων - Περιφερειών - Αποκεντρωμένων Διοικήσεων κι αναθεώρηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών (Χλέπας, 2020).

Ως προς την ακροτελεύτια παρατήρηση, αξίζει να επισημανθεί ότι παρά την υιοθέτηση του άρθρου 9 του ΕΧΤΑ για σύνδεση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων με τη χορήγηση επαρκών κρατικών πόρων στους ΟΤΑ, παραμένει διαχρονικό αίτημα η ανταπόκριση της ελληνικής πολιτείας στον επίμαχο δημοσιονομικό όρο της συμφωνίας.

Κεφάλαιο 3^ο - Νομοθετικό πλαίσιο μεταβίβασης αρμοδιοτήτων

3.1 Μεθοδολογικές κατευθύνσεις κατανομής αρμοδιοτήτων

Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο μιας διοικητικής αναδιοργάνωσης, που ενθαρρύνει αποκεντρωτικές κατευθύνσεις, επισκιάζοντας τη δημόσια συζήτηση, πλην της εξασφάλισης χρηματοδοτικών κονδυλίων, για τις υπόλοιπες καταλυτικές αξίες μιας ορθής εκσυγχρονιστικής πρωτοβουλίας.

Σε μανιφέστα πολιτικών προγραμμάτων και ειδικών αγορητών αλλά και σε δημοσιογραφικά άρθρα, που προβάλλουν τη σχετική δημόσια προβληματική, εντοπίζεται συχνά η τετριμμένη έκφραση πως «απαιτείται μεταφορά αρμοδιοτήτων και ανάλογων οικονομικών πόρων άσκησής τους από το Κεντρικό Κράτος στην Αυτοδιοίκηση». Η εν λόγω διατύπωση, τύποις, θεωρείται σύννομη και ορθή, εφόσον άλλωστε εδράζεται και στην αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 102 του Συντάγματος που επισημαίνει δηλωτικά ότι η εκάστοτε μεταβίβαση δικαιοδοσιών από τα κεντρικά όργανα δημόσιας διοίκησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση προϋποθέτει και τη μετακίνηση των αντίστοιχων κονδυλίων. Ατυχώς, βέβαια, η προκείμενη ρήση πολλάκις μετατρέπεται σε κενή πολιτική παραδοχή, δίχως να συνοδεύεται από μια ρεαλιστική πρόταση εφαρμογής, που να θεμελιώνει έναν ουσιαστικό διάυλο κατανομής κεντρικής διοικητικής εξουσίας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), με διασφαλισμένες προϋποθέσεις και όρους για έμπρακτη άσκηση των εκχωρισθέντων καθηκόντων τους.

Επιχειρώντας μια συστηματική κατάταξη της τυπικής διαδικασίας μεταφοράς αρμοδιοτήτων και συναφών πόρων, διαπιστώνεται ότι αρχικά εκπονείται και ψηφίζεται σχετική νομοθετική ρύθμιση εκχώρησης από τα όργανα κεντρικής ή περιφερειακής διοίκησης προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης κι έπειτα τροποποιείται ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας Δήμων ή Περιφερειών, προκειμένου να συσταθεί αρμόδια οργανική μονάδα διεκπεραίωσης των νέων δραστηριοτήτων είτε προσάρτηση αυτών σε μια προϋπάρχουσα διοικητική υπηρεσία.

Σε μεταγενέστερο χρόνο, προσλαμβάνεται κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, για να στελεχώσει τη νεοσύστατη υπηρεσία ή να μεταταγεί / αποσπασθεί σ' αυτή προσωπικό, που υπηρετεί στον Δημόσιο φορέα και ασκούσε μέχρι τη δεδομένη χρονική στιγμή τις συγκεκριμένες δικαιοδοσίες. Οι καινούργιοι υπάλληλοι εκπαιδεύονται - καταρτίζονται στις μεταφερόμενες αρμοδιότητες και διασφαλίζονται οι απαραίτητες υλικοτεχνικές υποδομές απρόσκοπτης λειτουργίας αυτών (κτιριακές εγκαταστάσεις, τεχνολογικός εξοπλισμός).

Παράλληλα, αναπτύσσονται ή προσαρμόζονται στα νέα δεδομένα λειτουργίας τα κατάλληλα πληροφοριακά συστήματα υποστήριξης της άσκησης των μεταβιβαζόμενων δραστηριοτήτων, με ταυτόχρονη μεταφορά φυσικού και ηλεκτρονικού αρχειακού υλικού. Εκ των ων ουκ άνευ θεωρείται η τεκμηριωμένη πρόβλεψη και κοστολόγηση των εν λόγω δικαιοδοσιών και η άρτια κατανομή εθνικών ή κοινοτικών κονδυλίων, που εξασφαλίζουν την ορθολογική άσκηση νεοπαγών δραστηριοτήτων, τροποποιώντας τους προϋπολογισμούς του Δημόσιου φορέα και των εμπλεκόμενων Δήμων.

Η συνολική μεθοδολογική κατεύθυνση, παρότι με μια πρώτη ανάγνωση χαρακτηρίζεται ορθολογιστική στην προσέγγισή της, εντούτοις, δευτερευόντως αποτιμάται εξόχως τυπολατρική και πρακτικά ανεφάρμοστη για εγκόλπωσή της στη νεοελληνική διοικητική πραγματικότητα.

Διεξοδικότερα, ο ακέραιος προσδιορισμός και η αναλυτική καταγραφή των συνολικών απαιτήσεων (οικονομικό κόστος άσκησης, χρονικό πλαίσιο στελέχωσης αρτισύστατων διοικητικών δομών, διαφορετικότητα πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, απαραίτητες υλικές - τεχνικές προϋποθέσεις λειτουργίας) για την αποτελεσματική διεκπεραίωση των μεταφερθεισών αρμοδιοτήτων θεωρούνται δύσκολο να προσδιοριστούν με σαφήνεια.

Ακόμα και ο πιο επιμελής μεσο-μακροπρόθεσμος σχεδιασμός μιας στιβαρής κι αποφασισμένης εκτελεστικής εξουσίας, που λειτουργεί με τις πιο εκλεπτυσμένες μεθόδους θα αποβεί μάταιος, καθώς είναι πασιφανές ότι σε συνθήκες πολύτιμου πραγματικού πολιτικού χρόνου η εν λόγω χρονοβόρα τεχνική τίθεται πρακτικά ανεφάρμοστη. Στην ελληνική πολιτική ιστορία η αξιοποίηση περιστάσεων για αναπροσαρμογές των διοικητικών δομών δεν περιλαμβάνει ευρύ χρονικό περιθώριο.

Ας μην λησμονηθεί πως καίριες μεταρρυθμίσεις πολιτικής και διοικητικής αποκέντρωσης της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας νομοθετήθηκαν κατά το πρώτο εξάμηνο ανάληψης της αντίστοιχης κυβερνητικής θητείας (Σωτηρόπουλος, 2007), με εξέχοντα παραδείγματα άμεσων νομοπαρασκευαστικών πρωτοβουλιών την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν. 2218/1994, ΦΕΚ Α 90), τη σύσταση της ανεξάρτητης αρχής επιλογής δημοσίων υπαλλήλων του ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994, ΦΕΚ Α 28), το αυτοδιοικητικό σχέδιο συγχωνεύσεων «Καποδίστριας» (Ν. 2539/1997, ΦΕΚ Α 244), την εγκαθίδρυση ανεξάρτητης διοικητικής αρχής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών και κράτους («Συνήγορος του Πολίτη», Ν. 2477/1997, ΦΕΚ Α 59), το πρόγραμμα επανακαθορισμού των ορίων των αυτοδιοικητικών μονάδων «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ Α 87), και την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων - πράξεων - αποφάσεων στον ιστότοπο της «Διαύγειας» (Ν. 3861/2010, ΦΕΚ Α 26).

Οι ταχείες αναδιαρθρωτικές πρακτικές οφείλονται εν μέρει και στο φαινόμενο της

«ανεστραμμένης μεταρρυθμιστικής πυραμίδας». Ειδικότερα, την ώρα που ποικίλα κράτη στην ευρωπαϊκή ήπειρο «δαπανούν» μεσοσταθμικά 5 έτη στον σχεδιασμό διοικητικών μετασχηματισμών κι 1 περίπου χρόνο στην πρακτική εφαρμογή τους, στη χώρα μας παρατηρείται το ακριβώς αντίστροφο φαινόμενο, της ετήσιας προπαρασκευής και πενταετούς διάρκειας αναπροσαρμογής στις νέες διατάξεις. Ας μην προκαλεί απορία γιατί το επίσημο κράτος, προκειμένου να αποσεισει την επίμοχθη διαδικασία συστηματικού σχεδιασμού και διασφάλισης δομικών προϋποθέσεων άσκησης των δημόσιων πολιτικών, τις παραχωρεί - σε πλείστες περιπτώσεις - μόνο διαμέσου της γενικής νομικής ατραπού, που εξειδικεύονται στη συνέχεια με Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι θεσμοθετήθηκαν στο παρελθόν αξιοσημείωτες δέσμες οργανωτικών τροποποιήσεων, οι οποίες, ωστόσο, δεν περιελάμβαναν εκχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων (π.χ. Σχέδιο Καποδίστριας) και νομοθετικοί κανόνες, οι οποίοι μολονότι ενείχαν κατανομή υποχρεώσεων, εντούτοις δεν καταγράφονται στη συλλογική μνήμη ως ριζικές αναμορφώσεις της Δημόσιας Διοίκησης (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και θεσμικό πλαίσιο 2647/ΦΕΚ Α 237/22-10-1998).

Παρατίθεται, κατόπιν, η νομοθετική δραστηριότητα, που θέσπισε εκτελεστικές ρυθμίσεις στο πεδίο της Αυτοδιοίκησης και περιέκλειε άρθρα με αναφορά σε συγκεκριμένες αρμοδιότητες, τα κανονιστικά κείμενα που μετέφεραν δικαιοδοσίες και υποχρεώσεις στους ΟΤΑ, καθώς και οι διοικητικές αναδιαρθρώσεις που τέθηκαν σε ισχύ με φιλόδοξες εφαρμογές νομικού πλαισίου αποκέντρωσης.

3.2 Νομοθεσίες Εκχώρησης Αρμοδιοτήτων

3.2.1 Α' Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (1980) – Αποκλειστικές και Συντρέχουσες Αρμοδιότητες

Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας επιχείρησε την ανανέωση του θεσμικού πλαισίου των ΟΤΑ με την προώθηση σημαντικών εκσυγχρονιστικών νομοθετημάτων. Αρχικά, γίνεται αναφορά στον νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που επέκτεινε τα πεδία των δημοτικών αρμοδιοτήτων κι αναγνώρισε τις αναπτυξιακές προοπτικές της Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, στον Νόμο 1065/1980 (ΦΕΚ Α 168) «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» προβλεπόταν ότι οι Δήμοι ασκούσαν «αποκλειστικές» (άρθρο 23, π.χ. αστικές συγκοινωνίες, δημοτικές αθλητικές υποδομές, νεανικά πνευματικά κέντρα, ανέγερση δημοτικών κτηρίων) και «συντρέχουσες» αρμοδιότητες (άρθρο 24, π.χ. δημόσια στέγαση,

παιδικοί σταθμοί, κέντρα υγείας, πολιτιστικές εκδηλώσεις, περιβαλλοντική προστασία, έλεγχος στάθμευσης) (Παυλόπουλος, 1984).

Για την ασφαλή διευκρίνιση των όρων «αποκλειστική» και «συντρέχουσα» αρμοδιότητα ανατρέχουμε στον ομότιμο καθηγητή Διοικητικού Δικαίου του Πανεπιστημίου Αθηνών και ακαδημαϊκό Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλο και στο σχετικό «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*» (2011), σύμφωνα με το οποίο επισημαίνεται ότι η αρμοδιότητα χαρακτηρίζεται ως συντρέχουσα ή διαζευκτική στην περίπτωση κατά την οποία περισσότερα του ενός όργανα διοίκησης κρίνονται αρμόδια για την έκδοση μιας νομικά δεσμευτικής πράξης.

3.2.2. Επέκταση αρμοδιοτήτων ΟΤΑ - Νόμος 1416/1984 (ΦΕΚ Α 18/21-02-1984)

Η νομοθεσία 1416/1984 περιελάμβανε ρυθμίσεις μεταφοράς αρμοδιοτήτων και κατευθύνσεις σύστασης επιχειρήσεων στους Δήμους, ωστόσο, δεν προσέθετε αποκλειστικές αρμοδιότητες (εκτέλεση μόνο από την Τοπική Αυτοδιοίκηση), που θα επιδείνωναν την οικονομική τους κατάσταση, χωρίς απόδοση αντίστοιχων χρημάτων, παρά επέκτεινε τις συντρέχουσες αρμοδιότητες τους (16^ο άρθρο, εκτέλεση παραγωγικών επενδύσεων αξιοποίησης ακτών - ανέγερσης βιομηχανικών κτιρίων - εκμετάλλευσης ήπιων μορφών ενέργειας).

Ο νομοθέτης, παράλληλα, προέβλεπε στο άρθρο 8 ότι με Προεδρικά Διατάγματα δίδεται η δυνατότητα μεταφοράς αρμοδιοτήτων τοπικού χαρακτήρα σε ΟΤΑ και ότι συντρέχουσες αρμοδιότητες δύνανται να μετακινηθούν στην κατηγορία των αποκλειστικών (Τσενές, 1986). Επιπλέον, γινόταν ρητή αναφορά στην κατοχυρωμένη εξασφάλιση των απαραίτητων οικονομικών πόρων για όλες τις περιπτώσεις άσκησης νέων αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στα εν λόγω Διατάγματα. Το μοναδικό θέσπισμα που τελικά εκδόθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αντιστοιχούσε στο Π.Δ. 552/1989 (ΦΕΚ Α 232), το οποίο εκχώρησε στην αυτοδιοίκηση τις διαδικασίες έκδοσης αδειών έναρξης και λειτουργίας εργασιών για καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, δίχως την κατοχύρωση αντίστοιχων οικονομικών εξασφαλίσεων. Η προκείμενη πράξη του ανώτατου άρχοντα του ελληνικού κράτους παραχώρησε τη θέση της στον Ν. 2130/1993 (ΦΕΚ Α 62), που «διευθέτησε» την οικονομική εκκρεμότητα, καταργώντας τη νομική δέσμευση της κωδικοποίησης 1416/1984, περί μεταφοράς απαιτούμενων χρηματικών ποσών (άρθρο 28).

Η συστηματική ταξινόμηση των ανωτέρω προβλέψεων που πραγματοποιήθηκε με τα μεταγενέστερα Προεδρικά Διατάγματα 76/1985 (ΦΕΚ Α 27) και 323/1989 (ΦΕΚ Α 146), δεν

ανέτρεψε θεαματικά το καθεστώς των εκχωρούμενων αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πλην της νέας αποκλειστικής αρμοδιότητας των εμποροπανηγύρεων και των νέων συντρεχουσών δικαιοδοσιών στους τομείς της κατασκευής κι εκμετάλλευσης ξενοδοχείων - ξενώνων - κατασκηνώσεων, του προσδιορισμού χώρων στάθμευσης οχημάτων κι ανάληψης υποχρεώσεων από Προγραμματικές Συμβάσεις αναπτυξιακών έργων του ν.1256/1982.

3.2.3. Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - παραχώρηση πληθώρας αρμοδιοτήτων σε Δήμους

Με το συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο έκανε την εμφάνισή του στο διοικητικό χάρτη της χώρας ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, μετασχηματίζοντας τις - μέχρι τότε - κρατικές Νομαρχίες σε δευτεροβάθμια αιρετά όργανα αυτοδιοίκησης κι εγκαθιστώντας το σύστημα της Πολυεπίπεδης Διοίκησης, σύμφωνα με την οποία ασκούν αρμοδιότητες δημόσιας πολιτικής πάνω από 2 επάλληλα επίπεδα διοίκησης.

Ο Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α 90) παραχώρησε ποικιλία αρμοδιοτήτων, κυρίως ρυθμιστικού χαρακτήρα, στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Έκανε λόγο για ρητή διοικητική μεταφορά των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών του κράτους σε ΟΤΑ Α' βαθμού, για κατασκευή - συντήρηση αρδευτικών συστημάτων κι εγγειοβελτιωτικών έργων, για αξιοποίηση - εκμετάλλευση ιαματικών πηγών και λειτουργία λουτρών κι αποχωρητηρίων.

Η ίδια πρωτοβουλία ήρε τον διαχωρισμό αποκλειστικών και των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων (άρθρο 41). Η αναίρεση αυτή συντελέστηκε κατόπιν πολιτικής βούλησης για αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών οργανισμών Α' βαθμού, ώστε να μην αποδυναμωθεί η ισχύς τους από την παράλληλη θέσπιση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ωστόσο, αποτέλεσε - ταυτόχρονα με τη θέσπιση κοινών αρμοδιοτήτων για όλους ανεξαιρέτως τους Δήμους, ανεξαρτήτως της κατηγορίας τους - κυρίαρχο παράγοντα προβληματικής κατανομής κι επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών οργανωτικών μονάδων συστημικής διακυβέρνησης, φαινομένων αδιαφάνειας, αποσυγκέντρωσης ρόλων και νομικής σύγχυσης που οδηγεί - ακόμα και σήμερα - σε μια αντιμετάθεση ευθυνών, στην έλλειψη συντονισμού και στη δυσχέρεια διαμόρφωσης σαφούς και αποτελεσματικής ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ο Νόμος 2218/1994 κωδικοποιήθηκε με το Προεδρικό Διάταγμα 410/1995 (ΦΕΚ Α 231), το οποίο χαρτογραφόσε, με μικρές διαφοροποιήσεις, καθήκοντα και υποχρεώσεις των ΟΤΑ, που είχαν ήδη κατακυρωθεί νομοθετικά από το προηγούμενο έτος.

3.3 Ενίσχυση ενδοδημοτικής αποκέντρωσης - Πρόγραμμα Καποδίστριας

Το σχέδιο «Καποδίστριας» καταρτίστηκε για την αναγκαστική χωροταξική αναδιάρθρωση των ΟΤΑ. Δεν απέδωσε πρόσθετες αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης σε Δήμους και Κοινότητες, γεγονός που αποτέλεσε σημαντικό ψεγάδι της προσαρμογής του 1997, με αποτέλεσμα οι πολιτικές τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης να εξακολουθήσουν να εφαρμόζονται με συγκεντρωτικές προσεγγίσεις από το ανώτερο προς το υφιστάμενο επίπεδο διοίκησης (Ιωαννίδης, 2014). Αναβάθμισε μονομερώς την ενδοδημοτική αποκέντρωση, παραχωρώντας δικαιοδοσίες στις διοικήσεις των δημοτικών κοινοτήτων και διαμερισμάτων (πρόεδρο κοινότητας, κοινοτικούς συμβούλους, πάρεδρους κοινοτικών οικισμών). Ωστόσο, ο Νόμος 2539/1997 μολονότι δεν αύξησε τυπικά τα υποχρεωτικά καθήκοντα αυτοδιοίκησης, εντούτοις αποτέλεσε μέτρο ενίσχυσης και βελτίωσης των λειτουργιών των Οργανισμών της.

3.4 Τομεακή απαρίθμηση αρμοδιοτήτων - Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων 2006

Το νομοσχέδιο 3463/2006 (ΦΕΚ Α 114) απαρτίζεται από τις συνολικές ρυθμίσεις, που αποσκοπούν στην πληρέστερη οργάνωση κι αναβαθμισμένη λειτουργία των Δήμων, οι οποίες με σειρά τροποποιήσεων και συμπληρωματικών διατάξεων εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι σήμερα. Το άρθρο 75 προσδιόρισε λεπτομερειακά τα καθήκοντα των ΟΤΑ Α΄ βαθμού ταξινομώντας πλήρως τις προγενέστερες συναφείς αναφορές, που βρίσκονταν διασκορπισμένες σε πολυπληθείς κανόνες δικαίου, γεγονός που αποτελούσε ανασταλτικό παράγοντα για την εύρεσή τους αλλά και ασάφειες γύρω από το αμφισβητούμενο εύρος αρκετών απονεμηθεισών δικαιοδοσιών.

Επίσης, προσέθετε λίστα νέων αρμοδιοτήτων (έκδοση κανονιστικών πράξεων για επιχειρήσεις που επηρέαζαν με το περιβάλλον και την αισθητική λειτουργία) αλλά δεν γινόταν καμία πρόβλεψη για μεταφορά αντίστοιχων κονδυλίων, οπότε οι Δήμοι και Κοινότητες για την ουσιαστική άσκηση εξειδικευμένων αρμοδιοτήτων, που αφορούσαν στην υλοποίηση τεχνικών έργων υποδομής κι εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, αναζήτησαν χρηματοδοτική διευκόλυνση μέσω επενδυτικών προγραμμάτων (ΕΣΠΑ 2007 - 2013, 2014 - 2020) ή από κονδύλια εθνικών αναπτυξιακών δράσεων («Θησέας», Πράσινο Ταμείο), ενώ η εκτέλεση των υπόλοιπων δραστηριοτήτων τοπικής σημασίας καλύφθηκε με παραχώρηση δανείων από το ΤΠΔ κι αξιοποίηση ιδίων πόρων.

Το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο στο ίδιο άρθρο έκανε λόγο για ανάθεση αρμοδιοτήτων που συνιστούν κρατική αποστολή στους ΟΤΑ και παρότι αρκετές από τις

μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες δεν υπάκουαν σε προγενέστερους και δεσμευτικούς κανόνες δικαίου για τους φορείς τοπικών υποθέσεων, η θεσμοθετημένη άσκησή τους δεν συνοδεύτηκε από παράλληλη εξασφάλιση οικονομικών πόρων.

Δεν θα ήταν, ωστόσο, άσκοπο να επισημανθούν και δύο αξιοπρόσεκτα χαρακτηριστικά της εν λόγω κωδικοποίησης, καθώς για πρώτη φορά έγινε κατανοητό ότι οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες των Δήμων συνδέονται με την εφαρμογή καθορισμένων τομεακών πολιτικών δημοσίου συμφέροντος, την περιστολή της γραφειοκρατίας, την επιτάχυνση των διαδικασιών άσκησής τους, την εφαρμογή της εγγύτητας παροχής υπηρεσιών προς τον πολίτη κι επομένως οι υποχρεώσεις αυτές συστηματοποιήθηκαν ενδεικτικά σε 7 θεματικούς τομείς τοπικών υποθέσεων *Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, Απασχόλησης, Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Πολιτικής Προστασίας.*

3.5 Πρόγραμμα Καλλικράτης 2010 - μεταβίβαση αρμοδιοτήτων των πρώην Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε νεοϊδρυθέντες ΟΤΑ

Το καλλικρατικό πλαίσιο αυτοδιοίκησης, εναρμονισμένο με τις αρχές της εγγύτητας, της εξωστρέφειας, της διαφάνειας διακυβέρνησης αλλά και τις αξίες της συμμετοχικής δημοκρατίας και σεβασμού των δικαιωμάτων, που καθόρισαν τους ευρύτερους προσανατολισμούς πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1^η Δεκεμβρίου 2009, Συνθήκη Λισσαβόνας), χαρτογράφησε και προσαύξησε σημαντικά τις δοτές αρμοδιότητες των Δήμων, ενώ οριοθέτησε τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις των Περιφερειών, αποσκοπώντας στο σχεδιασμό και υλοποίηση περιφερειακών πολιτικών με προσεγγίσεις από κάτω προς τα πάνω (Βεζυριαννίδου, 2015).

Πιο διεξοδικά, με τον Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α 87) ενισχύθηκε η δικαιοδοσία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (άρθρο 94), στους τομείς δημόσιας πολιτικής, στους οποίους είχε προηγηθεί αναφορά και στο άρθρο 75 του Δ.Κ.Κ. (Βακούλη, 2010), στα πεδία δράσεων του «Περιβάλλοντος», της «Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων», στον τομέα «Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης» και στον άξονα «Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού».

Ακόμη, με την παρ. 5 του άρθρου 94 του προγράμματος προστέθηκε νέα 8^η κατηγορία οργανωτικής δραστηριοποίησης των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, αποκαλούμενη «*Αγροτική Ανάπτυξη - Κτηνοτροφία - Αλιεία*». Με το ίδιο άρθρο (παρ. 6) εντάχθηκαν διαδικασίες που

αφορούσαν ενδεικτικά στην τήρηση δημοτολογίου, μητρώου αρρένων και στρατολογικών πινάκων, την χορήγηση αδειών ίδρυσης φαρμακείων, τη λειτουργία λαϊκών αγορών και εκθεσιακών κέντρων - χώρων, τον καθορισμό χρονικών ορίων κι αδειών λειτουργίας καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, τη χορήγηση βεβαιώσεων αναγγελίας άσκησης επαγγελματιών και τη διαμόρφωση χώρων στάθμευσης οχημάτων. Τμήμα των μεταφερομένων αρμοδιοτήτων βρισκόταν ήδη ταξινομημένο ως δημοτική υποχρέωση από την κύρωση του Ν. 3463/2006, όπως η διαχείριση αποβλήτων και λυμάτων, η σύνταξη κυκλοφοριακών μελετών, η εφαρμογή προτύπων προαγωγής της δημόσιας υγείας, η οικονομική αρωγή αυτοστεγαζόμενων και η υλοποίηση πολιτικών για την ανάδειξη του τοπικού πολιτισμού.

Στη συνέχεια, το άρθρο 204 επεφύλασσε επιπρόσθετες δικαιοδοσίες σε Δήμους της νησιωτικής χώρας, ενώ με το άρθρο 209 προσδιορίστηκαν οι ορεινοί - μειονεκτικοί πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ και ανατέθηκαν στα συγκεκριμένα νομικά πρόσωπα συμπληρωματικές ευθύνες (σε θέματα ενέργειας, υδάτινου δυναμικού, αγροτικής ανάπτυξης).

Σύμφωνα με την πρόβλεψη του άρθρου 95 της Νέας Αρχιτεκτονικής του 2010 για τις εκχωρηθείσες αρμοδιότητες που κατανεμήθηκαν στους Δήμους με το άρθρο 94, αφετηρία άσκησης ρητά προσδιορισμένων δραστηριοτήτων δεν θα αποτελούσε η Πρωτοχρονιά του 2011, παρά η 01-01-2013 και ότι στον ενδιάμεσο μεταβατικό χρόνο, οι προκείμενες απαιτήσεις θα εξακολουθούσαν να καλύπτονται από τις αντίστοιχες υπηρεσιακές μονάδες της Περιφέρειας.

Επίσης, το ίδιο άρθρο προεξοφλούσε τη δυνατότητα διοικητικής συνδρομής των υποστελεχωμένων πρωτοβάθμιων φορέων και υπηρεσιών τους «από το δήμο της έδρας του νομού ή από άλλο εγγύτερο δήμο» και ότι αυτή η ενδοδημοτική αρωγή επρόκειτο να διαρκέσει μέχρι το τέλος του 2012.

Αξιολογώντας τα νέα διοικητικά δεδομένα, διαπιστώνεται ότι μεταβιβάστηκε πληθώρα αρμοδιοτήτων, τις οποίες ασκούσαν προηγουμένως οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Επαρχεία, στους νεοπαγείς πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Ειδικότερα, μεταβιβάστηκαν στους Δήμους δραστηριότητες των Υπηρεσιών Δόμησης (ΥΔΟΜ), εφαρμογές πολεοδομικών μελετών και κοινωνικά καθήκοντα χορήγησης επιδομάτων.

Οι δημοτικές υπηρεσίες επιφορτίστηκαν και με χρέη διενέργειας δειγματοληπτικών ελέγχων των υλικών του οπλισμένου οικοδομικού σκυροδέματος, εκπόνησης μελετών για τοπικές κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, συντήρησης και αποκατάστασης του επαρχιακού οδικού δικτύου, επίβλεψης κι εκτέλεσης τεχνικών υποδομών κι έργων του πρωτογενούς τομέα (περιλαμβανομένης της κατασκευής αλιευτικών καταφυγίων, εργασιών κι εξοπλισμών σε

αλιευτικούς λιμένες), με τις αντίστοιχες, ωστόσο, Τεχνικές Υπηρεσίες των Δήμων να αντιμετωπίζουν, κατά κανόνα, ζητήματα υπολειτουργίας και ανάγκη υποστήριξης.

Μεταφέρθηκαν, επίσης, στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού εξουσίες έκδοσης τοπικών υγειονομικών διατάξεων, λήψης μέτρων και εφαρμογής προγραμμάτων προαγωγής της δημόσιας υγείας, την ώρα που αποτέλεσε κοινό μυστικό ότι οι περισσότεροι Δήμοι πλήττονται από φαινόμενα υποστελέχωσης στα αντίστοιχα *Τμήματα ή Γραφεία Προστασίας και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας*, που προβλέπονται τυπικά στα οργανογράμματα των φορέων τους.

Οι Δήμοι ορίστηκαν να συντονίσουν σειρά διεργασιών, προκειμένου να ανταποκριθούν σε νέες αρμοδιότητες που εφάπτονταν στους άξονες της *Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας και Αλιείας*, για την εύρυθμη εκπλήρωση των οποίων ούτε καν οι Δήμοι, που κατοικοέδρευαν στις πρωτεύουσες των νομών, διέθεταν αντίστοιχες στελεχωμένες υπηρεσίες, προκειμένου να συνδράμουν διοικητικά όμορους και μικρότερους πληθυσμιακά οργανισμούς αυτοδιοίκησης. Στους περισσότερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ τα Τμήματα / Γραφεία Αγροτικής Παραγωγής που αποτυπώνονται στα οργανογράμματά τους μαστίζονται από προβλήματα υποστελέχωσης εξειδικευμένου προσωπικού και υπολειτουργίας μέχρι τώρα.

Θεσμοθετήθηκαν πλεονασματικά βάρη σε νησιωτικούς και ορεινούς Δήμους, αλλά ειδικά οι αδύναμες νησιωτικές κι βουνώδεις δημοτικές μονάδες δεν δύνανται πολλές φορές να εκτελέσουν ικανοποιητικά ακόμα και τις στοιχειωδέστερες των υποχρεώσεων, που επιτελούν οι λοιποί πολυπληθέστεροι τοπικοί οργανισμοί αυτοδιοίκησης.

Η νομοθετική εξουσία, αντιλαμβανόμενη την ανεπάρκεια άσκησης των ανωτέρω συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων από τους Δήμους, ανέβαλε το χρονοδιάγραμμα έναρξης των δραστηριοτήτων αυτών (01-01-2013), σύμφωνα με το εναρκτήριο άρθρο του Ν. 4147/2013 (ΦΕΚ Α 98), που προσέδωσε νομική ισχύ στη δημοσιευμένη Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α 31/31-12-2012), κατά το άρθρο 1 της οποίας αναφερόταν ότι η ημερομηνία έναρξης άσκησης των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ θα καθορίζεται σύμφωνα με σχετικές αποφάσεις του αρμόδιου Υπουργού Εσωτερικών.

Ακολούθησαν διαδοχικές επαναλαμβανόμενες παρατάσεις της προθεσμίας παροχής διοικητικής υποστήριξης, ενώ ακόμη και σήμερα οι αναφερόμενες λειτουργίες εξακολουθούν να βαρύνουν υπερκείμενους Φορείς, Διαδημοτικά Όργανα και Περιφερειακές Αρχές.

Εφαρμόζοντας την πρόβλεψη του άρθρου 270 της καλλικρατικής νομοθεσίας για αναλυτική κοστολόγηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων από τις Νομαρχιακές

Αυτοδιοικήσεις σε Δήμους και Περιφέρειες, η ΕΕΤΑΑ συνέταξε αξιολογή σχετική έρευνα και με άξονα τις μεθοδολογικές προσεγγίσεις της επεξεργασμένης αυτής μελέτης πραγματοποιήθηκε αποτίμηση των επιβεβλημένων επικουρικών ενισχύσεων και τέθηκαν σε ισχύ οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι της Αυτοδιοίκησης (Ν. 3852/2010, άρθρο 259) προσφέροντας τη δυνατότητα στους δημοτικούς φορείς να αντεπεξέλθουν στη διευρυμένη αποστολή, που τους επεφύλαξε η εμβληματική ανανέωση του 2010.

Παράλληλα, την περίοδο σχεδιασμού της αναμορφωτικής πρωτοβουλίας, προέβλεπαν ισχυρές οι προοπτικές διασφάλισης αναπόδραστων οικονομικών ενισχύσεων υποστήριξης της μεταβολής του αυτοδιοικητικού χάρτη, μέσω του επιχειρησιακού Προγράμματος «*Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*». Δυστυχώς, όμως, η ύφεση διάρκειας, που καταπόντισε την ελληνική οικονομία στα τέλη της 1^{ης} δεκαετίας του τρέχοντος αιώνα, στέρησε τα απαραίτητα κονδύλια από την Αυτοδιοίκηση και περιόρισε δραστικά τις τακτικές επιχορηγήσεις που αποδίδονταν στους Δήμους, με απότοκο η εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών διαστάσεων να υπολείπεται των νομοθετικών διατάξεων του ρυθμιστικού πλαισίου και των οραματικών εξαγγελιών των υποκινήτων της.

3.6 Μνημονιακές κανονιστικές ρυθμίσεις στην Αυτοδιοίκηση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, εξαιτίας της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης που άλλαξε τα δεδομένα το 2008, της ευρωπαϊκής αύξησης των επιπέδων δημοσίου χρέους το 2009 - 2012 και της συνακόλουθης βαθιάς και παρατεταμένης ύφεσης που καταγράφηκε, έθεσε ως πρωταρχικό ζητούμενο την αναβάθμιση του συστήματος δημοσιονομικής διακυβέρνησης στη γεωγραφική σφαίρα επιρροής της, επιβάλλοντας αυστηρότερη οικονομική πειθαρχία και εποπτικούς κανονισμούς στην ευρωζώνη.

Ριζοσπαστικές μεταρρυθμίσεις και φιλελεύθεροι συντονιστικοί μηχανισμοί έκαναν την εμφάνισή τους στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης το χρονικό διάστημα 2011 - 2013, για την εξασφάλιση της σταθερής και ενιαίας λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), όπως η ισχυροποίηση της δημοσιονομικού ευρωπαϊκού ελέγχου, η εφαρμογή διαδικασιών τιθάσευσης των υπερβολικών ελλειμμάτων, τα δημοσιονομικά σύμφωνα ανάπτυξης και σταθερότητας και τα μεσοπρόθεσμα πλαίσια οικονομικής συμμόρφωσης. Η ενδυνάμωση των ελεγκτικών σωμάτων και καταλογισμού ποινών κατέστησαν τη κλίμακα οικονομικής προσαρμογής ιδιαίτερα ανελαστική ως προς τη χάραξη ανεξάρτητων δημοσιονομικών κατευθύνσεων της Ελλάδας. Οι έξωθεν επιβαλλόμενες μεταβολές επηρέασαν αναπόφευκτα και τη δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα (Δαναδιάδου,

2022) .

Ενδεικτικά, γίνεται λόγος για την δημοσιονομική αναμόρφωση του Νόμου 4270/2014 (ΦΕΚ Α 143) περί «*δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας*», το Προεδρικό Διάταγμα 80/2016 (ΦΕΚ Α 145) περί «*Ανάληψης υποχρεώσεων από τους διατάκτες*» και τον σχηματισμό Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, στο οποίο συμπεριλήφθηκαν οι τοπικοί οργανισμοί αυτοδιοίκησης και τα εποπτευόμενα Ν.Π.Δ.Δ. τους (Νόμος 3871/2010, άρθρο 2 και Νόμος 4270/2014, άρθρο 14).

Αξίζει, επιπλέον, να μνημονευθούν η έναρξη λειτουργίας Κεντρικής Βάσης Δεδομένων για το ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων φορέων και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η απόφαση σύστασης Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (ΕΑΠ) για την αποστολή των μισθοδοτικών αποδοχών των εργαζομένων σε Δήμους κι εποπτευόμενά τους ΝΠΔΔ (Νόμος 3845/2010, άρθρο 2) η εισαγωγή προγραμματισμένης στοχοθεσίας - έγκρισης του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης, το οποίο επιβάλλει μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις παρακολούθησης της πορείας χρηστής εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε ΟΤΑ και ΝΠΔΔ (Νόμος 4270/2014, άρθρο 70, 149), οι κατευθυντήριες μέθοδοι και διαδικασίες σύνταξης προϋπολογισμού των Δήμων (Ν. 4172/2013, άρθρα 77 - 78), η λειτουργία Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας (Ν. 4111/2013, άρθρο 4), το οποίο επιτηρεί την ομαλή εκτέλεση και ισοσκέλιση εσόδων, δαπανών κι οφειλών των ΟΤΑ και η ενίσχυση των εξουσιών και υποχρεώσεων των Προϊσταμένων Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων (Ν. 4270/2014, άρθρο 25).

Παρόλο που τα συγκεκριμένα νομοθετήματα διακρίνονταν για τον αυστηρό δημοσιονομικό τους προσανατολισμό και δεν υπονόμισαν τυπικά τα καθήκοντα των ΟΤΑ, οι κανόνες που επιβλήθηκαν δεν απέφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2018), αλλάζοντας το εξωτερικό περιβάλλον της αυτοδιοίκησης, μετριάζοντας τη λειτουργία κι αποδυναμώνοντας τον ρόλο των εγχώριων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Χλέπας & Γετίμης, 2018). Κατέστησαν, ωστόσο, επιτακτική την ανάγκη προσαρμογής των οργανογραμμάτων των δήμων και των υπηρεσιών τους στις νέες προκλήσεις.

Επίσης, οι ΟΤΑ κλονίστηκαν αναπόφευκτα και από δυναμικές πρωτοβουλίες που επηρέασαν τις πρακτικές επιλογής στελεχιακού προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης (συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ) κατά τη μνημονιακή περίοδο, όπως την αναλογία προσλήψεων - αποχωρήσεων 1:5 στο Δημόσιο, την περιστολή των συμβασιούχων εργαζομένων ΙΔΟΧ, την υποχρεωτική κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων μόνιμου προσωπικού των ΟΤΑ, τις περικοπές μισθοδοσίας, την υπαγωγή σε εφεδρεία, το μέτρο της διαθεσιμότητας και τις αυστηρές προϋποθέσεις κινητικότητας υπαλληλικού δυναμικού, που

απασχολούνταν σε Δήμους και Περιφέρειες.

Αναλυτικότερα, στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, η νομοθέτηση ανώτατου ορίου στους ΚΑΠ με τον Ν. 3896/2011 (άρθρο 38, παρ. 4) και κατόπιν με τον Ν. 4472/2017 (άρθρο 80α, παρ. 2) και η σημαντική περιστολή τους, η περιστολή προσλήψεων μόνιμου προσωπικού και συμβασιούχων ορισμένου χρόνου (Ν. 3833/2010, άρθρα 10 - 11), η κατάργηση 3.090 κενών οργανικών θέσεων (Νόμος 4024/2011, άρθρο 33, παρ. 1α), η προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα και η ένταξη υπαλλήλων των ΟΤΑ Α' και Βαθμού σε καθεστώς εργασιακής εφεδρείας (Νόμος 4024/2011, άρθρα 33 - 34), η κατάργηση ειδικοτήτων ανά κλάδο προσωπικού (Νόμος 4172/2013, άρθρο 82) και το καθεστώς κινητικότητας των υπαλλήλων, όπως εφαρμόστηκε στη δημόσια διοίκηση, αρχικά μέσω μετατάξεων και διαθεσιμότητας (Ν. 4093/2012, άρθρο 1 και Ν. 4172/2013, άρθρο 91) και έπειτα με εθελοντική ισχύ (Ν. 4325/2015, άρθρα 14 - 21 και Ν. 4440/2016, άρθρα 1 - 19), συστάδα μέτρων συνοδευόμενων κι από σειρά συνταξιοδοτήσεων πολύπειρων υπαλλήλων, προκάλεσαν αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματική λειτουργία κρίσιμων υπηρεσιών των Δήμων και των εποπτευόμενων ΝΠΔΔ (Τεχνική και Οικονομική Υπηρεσία) και ταυτόχρονη έλλειψη στελέχωσης νεοσύστατων οργανικών μονάδων, που θεσμοθετήθηκαν τα τελευταία χρόνια στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (Πολιτική Προστασία, Εσωτερικός Έλεγχος).

Όσον αφορά στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, ξέχωρα από την πληθώρα κοινότυπων υπηρεσιακών δυσλειτουργιών και την κάθετη μείωση προσωπικού των συγκεκριμένων ΟΤΑ, απαιτείται ουσιαστική αξιολόγηση κι αναδιοργάνωση των υπαρχουσών δομών, προσεκτικός εντοπισμός των αδυνάτων σημείων, αναλυτική εκτίμηση των μελλοντικών ευκαιριών, διοικητική προσαρμογή βάσει ιεράρχησης προτεραιοτήτων και προσχεδιασμένη εναρμόνιση διαδικασιών ανάλογα με την ιδιαίτερη τυπολογία των αδύναμων Δήμων και τους εκάστοτε στρατηγικούς τους σχεδιασμούς.

3.7 Κοινωνικές Δομές και Προγράμματα Κοινωνικής Πολιτικής Δήμων

Το βασικό προτέρημα της εγγύτητας και άμεσης πρόσβασης του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον ωφελούμενο πληθυσμό καθιστά τους Δήμους προνομιακούς δημόσιους φορείς άσκησης κοινωνικής πολιτικής και αποκεντρωμένης διαμεσολάβησης για ανάληψη υποστηρικτικών πρωτοβουλιών στο εγγύτερο χωρικό πλαίσιο (Χλέπας, 2021).

Στη ροή των μεταπολιτευτικών χρόνων, οι Δήμοι επέκτειναν βαθμηδόν το κοινωνικό τους προφίλ (Γεωργάκης, 2004) φιλοξενώντας νέες υπηρεσίες, τις αρμοδιότητες των οποίων μεταβίβασε σ' αυτούς το κεντρικό κράτος (π.χ. κρατικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί) είτε

δομές που συγκροτήθηκαν χάρη στις αυτόβουλες δημοτικές πολιτικές τους, αξιοποιώντας την συνεργασία τοπικών φορέων, εταιρών και επαγγελματιών (π.χ. κοινωνικά παντοπωλεία και δημοτικά φαρμακεία, κοινωνικές ιματιοθήκες, δημοτικά συσσίτια, παροχή δωρεάν προληπτικών ελέγχων υγείας, συλλογή αγαθών πρώτης ανάγκης και σχολικών ειδών, εθελοντικές αιμοδοσίες, δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης).

3.7.1 Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί - ΚΔΑΠ - Αθλητικά Κέντρα

Η Κεντρική Δημοσία Διοίκηση έκρινε ότι οι παιδικοί - βρεφονηπιακοί σταθμοί επαφίονταν στα λειτουργικά καθήκοντά της, έως το 1994. Τυπικά το συγκεκριμένο οργανωτικό ρόλο είχαν ήδη αποκτήσει οι φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης βάσει της κωδικοποίησης του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν. 1065/1980, άρθρο 24, παρ. 1.γ και Π.Δ. 323/1989, άρθρο 25, παρ. 1.γ), η πλειοψηφία των οποίων εκδήλωνε οικονομική δυσπραγία στην ανταπόκριση της εν λόγω κοινωνικής ανάληψης ευθύνης.

Καθοριστική προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης και αποκέντρωσης συντελέστηκε με τη θέσπιση του νομοθετήματος 2218/1994 (άρθρο 42) που μεταβίβασε την εποπτεία των δημόσιων παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών στα όργανα διοίκησης των Δήμων και Κοινοτήτων, με παράλληλη ετήσια πρόβλεψη πιστώσεων από τα αρμόδια Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και Υγείας, Πρόνοιας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών και τη μισθοδοσία των υπαλλήλων τους, τη συντήρηση των υπαρχουσών εγκαταστάσεων και την αγορά συμπληρωματικού εξοπλισμού (Σαπουνάκης, 2017).

Παραβλέποντας την δυσάρεστη διαπίστωση ότι ο υπεύθυνος φορέας της ελληνικής κυβέρνησης για την Υγεία δεν φάνηκε συνεπής στην νομική υποχρέωση της χρηματικής ενίσχυσης των σταθμών, η επίμαχη αποκεντρωτική ενέργεια ενέταξε νομοθετικά μια ιδιαίτερα καθοριστική δυνατότητα κοινωνικής φροντίδας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Οι αξιώσεις του αναφερόμενου πλαισίου τροποποιήθηκαν από σχετικές διατάξεις 8 μεταγενέστερων νομικών αναμορφώσεων, διατηρώντας αναλλοίωτα, ωστόσο, τα πυρηνικά γνωρίσματα του θεσμού.

Με την ίδια τεχνική, παραχωρήθηκε στους Δήμους η αρμοδιότητα ίδρυσης Κέντρων Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ) και Παιδιών με Αναπηρία (ΚΔΑΠ ΜΕΑ).

Σύμφωνα, άλλωστε, με ψηφιακή βάση στοιχείων της ΕΕΤΑΑ, που αποτελεί αρμόδιο διαχειριστή για την υλοποίηση της δράσης «Πρόγραμμα Προώθηση και Υποστήριξη παιδιών για την ένταξή τους στην προσχολική εκπαίδευση και για την πρόσβαση παιδιών σχολικής

ηλικίας, εφήβων και ατόμων με αναπηρία σε υπηρεσίες δημιουργικής απασχόλησης Περιόδου 2023 - 2024», η οποία συγχρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ και εντάσσεται στο πλαίσιο του «Εταιρικού Συμφώνου για την Περιφερειακή Ανάπτυξη (ΕΣΠΑ) για την Προγραμματική Περίοδο 2021 - 2027 και από εθνικούς πόρους» (B 3418), η φιλοξενία, η εκπαίδευση - κατάρτιση και η ψυχαγωγία παιδιών κι εφήβων πραγματοποιείται σε Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών, καθώς και δομές αναπηρίας ΚΔΑΠ (ΕΕΤΑΑ, 2024).

Η εξέλιξη του θεσμού, το ενεργό ενδιαφέρον και η ισχυρή ανταπόκριση των πολιτών για συμμετοχή τους στις κοινωνικές δημοτικές δομές, ιδιαίτερα μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής και υγειονομικής κρίσης, προκρίνει την ανάγκη επανασχεδιασμού του προγράμματος χρηματοδότησής του από Εθνικά κι Ευρωπαϊκά κονδύλια, στην κατεύθυνση επέκτασης των ωφελούμενων δημοτών και οργανωτικής υποστήριξης των υπηρεσιών κοινωνικής μέριμνας κι εκπαίδευσης.

Αντίστοιχη με την εργαλειακή διαδικασία της μεταφοράς βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, στάθηκε και η πρακτική παραχώρησης των αθλητικών κέντρων στους δημοτικούς οργανισμούς, σύμφωνα με τους νόμους 2503/1997 (άρθρο 10, παρ. 1 - 5), 2880/2001 (άρθρο 14) και 3075/2002 (άρθρο 4, παρ. 12).

3.7.2 Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι»

Σημαντική θεσμική εξέλιξη του Προγράμματος προσφοράς κοινωνικών υπηρεσιών σε συμπολίτες που αδυνατούσαν να μετακινηθούν από το σπίτι τους «Βοήθεια στο Σπίτι», αποτέλεσε η νομοθετική πρωτοβουλία 2646/1998 (ΦΕΚ Α 236), η οποία εισήγαγε ένα ενιαίο κι αποκεντρωμένο επίπεδο φροντίδας, υιοθετώντας στο άρθρο 14 την «κατ' οίκον κοινωνική φροντίδα» (Αμίτσης, 2013). Λίγα χρόνια αργότερα, σύμφωνα με τον Ν. 3106/2003 (ΦΕΚ Α 30, άρθρο 13) το Υπουργείο Υγείας & Πρόνοιας κωδικοποίησε νομοθετικά τις επίσημες δραστηριότητες του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι».

Το 1996 - 1997, έπειτα από δοκιμαστική εγκατάσταση του ΒΣΣ στον Δήμο Περιστερίου, ενισχύθηκαν οικονομικά 102 δομές ΚΑΠΗ (Κέντρα Ανοικτής Περίθαλψης Ηλικιωμένων) από τα συναρμόδια Υπουργεία για την περίοδο 1998 – 2001 (ΚΥΑ Π4β/5814/Β' 197/17-10-97). Για την ανάπτυξη του Προγράμματος υπεγράφη σχετική προγραμματική συμφωνία των δυο Υπουργείων, της ΚΕΔΚΕ, εκπροσώπων των εργαζομένων και Νομικών Προσώπων που λειτουργούσαν αντίστοιχες δράσεις υποστήριξης.

Στη συνέχεια, παρατάθηκε η διάρκεια του Προγράμματος και των συμβάσεων των εργαζομένων με διατάξεις 15 γραπτών κανόνων δικαίου μέχρι το 2020, καθώς και η

εξασφαλισμένη επιχορήγησή του από εθνικά κονδύλια και ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, ενώ η ΕΕΤΑΑ διαχειριζόταν την άρτια εκτέλεσή του μέσω προγραμματικής σύμβασης με τα επιβλέποντα Υπουργεία.

Εφεξής, με βάση τον Ν. 4583/2018 (ΦΕΚ Α 212, άρθρο 91), το πρόγραμμα εντάχθηκε σε οργανικές μονάδες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (υποχρεωτική τροποποίηση ΟΕΥ για σύσταση κενών οργανικών θέσεων - Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ. 1921/2019), η στελέχωσή του καλυπτόταν πλέον με μόνιμο προσωπικό και η κοινωνική δράση χρηματοδοτήθηκε από εγγεγραμμένες πιστώσεις του Υπουργείου Εσωτερικών.

Στις 18 Μαΐου 2020 εκδόθηκε η προκήρυξη του ΑΣΕΠ με την ονομασία 4Κ/2020 για πλήρωση με σειρά προτεραιότητας 2.909 θέσεων τακτικού προσωπικού ειδικοτήτων και των 4 βαθμίδων εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) για το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» στους Δήμους όλης της χώρας, ενώ με νεότερη απόφαση του ΥΠ.ΕΣ. (ΦΕΚ Β 613/09-02-2023) κατανεμήθηκαν οριστικά οι διοριστέοι υπάλληλοι στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού της χώρας.

Το Πρόγραμμα ΒΣΣ αποτελεί μια από τις πλέον αξιέπαινες δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα που εκκίνησε πιλοτικά τη διαδρομή του και εξαιτίας της ισχυρής απήχυσής του στις τοπικές κοινωνίες καταξιώθηκε και μετουσιώθηκε σε θεσμό. Η διαδικασία νομοθετικής θέσπισής του αποτελεί τυπικό παράδειγμα αποσπασματικής μεταρρυθμιστικής μεθοδολογίας που συχνά παρατηρείται στη χώρα, καθώς, για να αξιοποιηθεί μια επίκαιρη δυνατότητα που προσφέρεται, αναλαμβάνεται σχετική πρωτοβουλία δίχως υπολογισμό των μεσοπρόθεσμων συνεπειών του εγχειρήματος και χωρίς πρότερη διασφάλιση της βιωσιμότητάς του.

Συνήθως, τέτοιου είδους περίσταση αποτελεί η συγκυριακή εκμετάλλευση συγχρηματοδοτούμενων ευρωπαϊκών Προγραμμάτων, με απότοκο τη σύσταση δομών δίχως εξασφαλισμένες προϋποθέσεις κι οικονομικά εχέγγυα απρόσκοπτης λειτουργίας τους, οπότε η εξακολούθηση της παροχής των υπηρεσιών και η παραμονή των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου στο εργασιακό περιβάλλον τίθεται σε άμεση συνάρτηση με την απρόσκοπτη ροή εθνικών και κοινοτικών κονδυλίων.

3.7.3 Κέντρα Κοινότητας

Με τον Ν. 4368/2016 (ΦΕΚ Α 21, άρθρο 4) συστάθηκαν νομοθετικά τα Κέντρα Κοινότητας, κοινωνική δομή αντιμετώπισης της φτώχειας και ολιστικής υποστήριξης των μειονεκτούντων πληθυσμών, παρέχοντας ένα συνολικό φάσμα υπηρεσιών στις περιοχές ευθύνης τους, με στόχο την περιστολή της φτώχειας, την μείωση του κοινωνικού

αποκλεισμού και την καταπολέμηση οποιασδήποτε μορφής διάκρισης. Μέσω του ΕΣΠΑ 2014 - 2020 της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου συγχρηματοδοτηθήκαν και λειτουργούν έως σήμερα, σύμφωνα με ειδικά σχεδιασμένη συλλογή στοιχείων που διατηρεί η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, 250 Κέντρα Κοινότητας ανά την επικράτεια, με εξειδικευμένο προσωπικό ποικίλων ειδικοτήτων (ψυχολόγοι, κοινωνικοί λειτουργοί, κοινωνιολόγοι, παιδαγωγοί, διοικητικοί υπάλληλοι) άνω των 1.000 συμβασιούχων ΙΔΟΧ. Τα Κέντρα Κοινότητας περιλαμβάνουν και Παραρτήματα προσφοράς εξειδικευμένων υπηρεσιών ιδιαίτερης στήριξης Ρομά, ωφελούμενων ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων, καθώς και κοινωνικής ένταξης μεταναστών (ΚΕΔΕ, 2021).

Τον Μάρτιο του 2023, μάλιστα, διαμορφώθηκε νέο επικαιροποιημένο πλαίσιο συντονισμένης Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά (ΕΣΚΕ Ρομά 2021 - 2030) με σειρά υποστηρικτικών παρεμβάσεων για την ενσωμάτωση κοινοτήτων Ρομά κι ευάλωτων πληθυσμιακά ομάδων, οι οποίες περιλαμβάνουν συνεργασία με υπηρεσίες απασχόλησης, διοργάνωση εκδηλώσεων πολιτισμικού - επιμορφωτικού - κοινωνικού περιεχομένου, δράσεις πληροφόρησης και διασύνδεσης με φορείς και προγράμματα κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης, υλοποίηση προγραμμάτων διανομής τροφίμων και βασικών υλικών αγαθών, πρωτοβουλίες ενισχυτικής διδασκαλίας περιθωριοποιημένων μαθητών, επιμορφωτικές ημερίδες κηδεμόνων κι εκπαίδευσης ενηλίκων σε μαθησιακές και κοινωνικές δεξιότητες, με πρόθεση την εξάλειψη της φτώχειας, την περιστολή του κίνδυνου φτωχοποίησης και κοινωνικού αποκλεισμού των άνεργων συμπολιτών, των μεταναστών και των Ρομά (Κέντρο Κοινότητας, 2024).

3.7.4 Λοιπές Δομές και Προγράμματα Κοινωνικής Πολιτικής Δήμων

Η κατακόρυφη περιστολή του κατά κεφαλήν εισοδήματος στην Ελλάδα των μνημονίων, η έκρηξη των δεικτών ανεργίας, η όξυνση των οικονομικών ανισοτήτων και η αύξηση του ποσοστού φτωχοποίησης και κοινωνικού αποκλεισμού, επιδείνωσαν τις συνθήκες διαβίωσης και πολλαπλασίασαν τις ανάγκες σημαντικού τμήματος του πληθυσμού (Παπαθεοδώρου Μισός & Παπαναστασίου, 2021), προσανατολίζοντας μοιραία τους Δήμους στη δημιουργία συμπληρωματικών υποδομών κοινωνικού προσανατολισμού, με τη συνδρομή αυτοδιοικητικών κι ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων.

Πιο αναλυτικά, με άξονα την αντιμετώπιση των δυσμενών αποτελεσμάτων της οικονομικής κρίσης σε ευρύ φάσμα του κοινωνικού συνόλου και αξιοποιώντας τα αναπτυξιακά κονδύλια του ΕΣΠΑ 2007 - 2013 (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανάπτυξης

Ανθρώπινου Δυναμικού» αντίστοιχης περιόδου) υλοποιήθηκαν κοινωνικές δράσεις πάταξης της φτώχειας με παράλληλη ίδρυση κοινωνικών παντοπωλείων και φαρμακείων, παροχή δωρεάν σίτισης, δομές φιλοξενίας αστέγων, ενώ στη συνέχεια, μέσω του ΕΣΠΑ της ακόλουθης προγραμματικής περιόδου 2014 - 2020 επεκτάθηκε η άσκηση κοινωνικών πολιτικών της Αυτοδιοίκησης, με τη δημιουργία 233 Κέντρων Κοινότητας πανελλαδικά αλλά και σωρείας υποστηρικτικών μηχανισμών που περιελάμβαναν περισσότερα κοινωνικά παντοπωλεία, δομές παροχής συσσιτίων, δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ευάλωτων συμπολιτών, υπνωτήρια αστέγων, κέντρα φροντίδας ατόμων τρίτης ηλικίας, υποστηρικτικό περιβάλλον ατόμων με αναπηρία, ανάπτυξη συμβουλευτικών υπηρεσιών σε ζητήματα απασχόλησης - κοινωνικής ένταξης - κακοποίησης - μαθησιακής στήριξης και ψυχολογικής συνδρομής.

Αξιέπαινες πρωτοβουλίες προώθησης ολοκληρωμένων πολιτικών και δράσεων στο πεδίο της Δημόσιας Υγείας κι ευημερίας των πολιτών (διοργάνωση συνεδρίων, ημερίδων, εκστρατειών ενημέρωσης, τοπικών εκδηλώσεων και προγραμμάτων πρόληψης υγείας) έχει αναλάβει και το Εθνικό Διαδημοτικό Δίκτυο Υγιών Πόλεων - Προαγωγής Υγείας (αστική εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, πιστοποιημένο δίκτυο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας), που αριθμεί υπό την σκέπη του 243 μέλη ΟΤΑ, εξυπηρετεί περισσότερους από 6,5 εκατομμύρια δημότες και ασχολείται με τους τομείς της προώθησης πολιτικών και δράσεων υγειονομικής προστασίας του πληθυσμού και διαφύλαξης του φυσικού περιβάλλοντος (ΕΔΔΥΠΠΥ, 2024).

Οι κοινωνικές υπηρεσίες και πολιτικές υποστήριξης ευπαθών ομάδων πληθυσμού των Δήμων διευρύνθηκαν βαθμιαία στη διάρκεια των τελευταίων 30 ετών, εκκινώντας σε πολλές περιπτώσεις από άτυπες δομές που συγκροτούσαν οι πρωτοβάθμιοι φορείς κι εξασφαλίζοντας στην πάροδο του χρόνου κοινωνική αναγνώριση και υποστήριξη (ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης), επιτυγχάνοντας έτσι τη μεταγενέστερη νομοθετική τους αναγνώριση με σειρά διαδοχικών διατάξεων και χρηματοδοτικών προβλέψεων - κυρίως από συγχρηματοδοτούμενους ευρωπαϊκούς πόρους - είτε εσχάτως κι από εθνικά κονδύλια.

3.8 Διοικητικές ρυθμίσεις Κλεισθένη στο πεδίο των αρμοδιοτήτων (2018)

Ο Νόμος 4555/2018 (ΦΕΚ Α 133), σύμφωνα και με τις διακηρύξεις της Αιτιολογικής Έκθεσης διακρίνεται για την βασική μεταβολή του αυτοδιοικητικού συστήματος εκλογής (θεσμοθέτηση απλής αναλογικής) των αιρετών στελεχών των ΟΤΑ και τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό του συστήματος διακυβέρνησής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των αρχών

της (τετραετής δημοτική θητεία, διάκριση δημοτικών συνδυασμών και τοπικών οργάνων αποκέντρωσης, ορισμός αντιδημάρχων από το σύνολο των εκλεγμένων παρατάξεων, μεταπήδηση αντιδημάρχων σε διαφορετική παράταξη, αλλαγές στο σύστημα διοίκησης και λειτουργίας των Κοινοτήτων, κατάργηση δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, θεσμική τροποποίηση της εποπτείας των ΟΤΑ - ίδρυση 7 Αυτοτελών Υπηρεσιών, συγκρότηση Επιτροπής Διαβούλευσης σε Δήμους άνω των 5.000 μόνιμων κατοίκων, δυνατότητα διεξαγωγής δημοτικού δημοψηφίσματος και καθιέρωση Δημοτικού Διαμεσολαβητή).

Επιπλέον, με το άρθρο 72 παρέχεται στο Δημοτικό Συμβούλιο η δυνατότητα αλλαγής του αρμοδίου οργάνου λήψης αποφάσεων (Οικονομική Επιτροπή και Επιτροπή Ποιότητας Ζωής) για ζητήματα αρμοδιοτήτων, συναφών με το αντικείμενό τους, οι δε Κοινότητες αποτελούν πλέον ενιαία δομή ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, με αρμοδιότητες αντίστοιχες με τα πληθυσμιακά τους δεδομένα (άνω ή κάτω των 300 κατοίκων), ενώ εκχωρήθηκαν και συμπληρωματικές δικαιοδοσίες στους πρωτοβαθμίους ΟΤΑ σχετικά με τη διαχείριση και επεξεργασία των στερεών αστικών αποβλήτων (άρθρο 228).

Οι σημαντικότερες, όμως, ρυθμίσεις της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης στο επίπεδο των αρμοδιοτήτων καταγράφονται στα άρθρα 211 και 212 (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018), τα οποία καθορίζουν τη σύσταση μικτών Διυπουργικών Επιτροπών Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών (ΔΕΑΝΑΔ)», προτάσσοντας τον καθορισμό ευθύνης άσκησης αρμοδιοτήτων, καθώς και την αποκάθαρση φαινομένων έντονων αντιφάσεων, πολυδιάσπασης, έλλειψης συντονισμού και άρσης των συγκρουόμενων επικαλύψεων μεταξύ των εκχωρούμενων δικαιοδοσιών ανάμεσα στις εμπλεκόμενες κεντρικές αρχές και την τοπική αυτοδιοίκηση (Μπίλλης, 2018).

Κρίσιμες διατάξεις του Κλεισθένη Ι εμπεριέχονται και στο 1^ο άρθρο της προκείμενης νομοθεσίας για την *«Επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους ΟΤΑ Β' βαθμού»*, καθώς πρόκειται για ορθή προσαρμογή, της οποίας η θεσμική ρύθμιση βρισκόταν σε εκκρεμότητα από το 1994, έτος ίδρυσης του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Το άρθρο 2 αφιερώνεται στην κατηγοριοποίηση των Δήμων της χώρας κι αποτελεί πρωταρχική θετική εξέλιξη, αλλά η εν λόγω ομαδοποίηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ενδεχομένως δημιουργήσει πολυπλοκότητα στο σύστημα διοίκησης (Συνήγορος του Πολίτη, 2018), απαιτεί ευρύτερη τακτοποίηση (ΚΕΔΕ, 2018), λαμβάνοντας υπόψη το κατά τόπους μέτωπο αναφοράς (εκχώρηση αρμοδιοτήτων, κριτήρια απόδοσης λειτουργικών ΚΑΠ, σύστημα διακυβέρνησης, σύνταξη ΟΕΥ), καθώς η αυτοτελής υποδιαίρεσή της με άξονα τα γεωγραφικά και πληθυσμιακά χαρακτηριστικά των Δήμων δεν αποσαφηνίζει ικανοποιητικά το διαχρονικό πρόβλημα της ετερότητας των ΟΤΑ (Κατσούλης, 2019).

Κεφάλαιο 4^ο - Μελέτη Περίπτωσης: Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών μικρού Δήμου

4.1 Εισαγωγή

Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ αποτελούν επίσημα διοικητικά όργανα, τα οποία ασκούν αρμοδιότητες νομοθετικών πλαισίων, που επικυρώνονται από διαφορετικό υπερκείμενο όργανο, το κράτος. Η ιεραρχική δομή, η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και η στελέχωση των επιμέρους οργανωτικών μονάδων και υπηρεσιών ενός διοικητικού συστήματος για την ορθή λειτουργία του καθορίζονται στον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών του. Το λειτουργικό πλαίσιο οργάνωσης περιλαμβάνει την κατανομή εργασιών ανάμεσα στις Διευθύνσεις, τα Τμήματα και τα επιμέρους Γραφεία, όπως επίσης και στον καταμερισμό ευθυνών, δικαιοδοσίας και καθηκόντων στον εκάστοτε εργαζόμενο.

Σύμφωνα με την Πατσιαβούρα (2021) στα τυποποιημένα οργανογράμματα καταγράφεται, κυρίως, μια λειτουργική τμηματοποίηση με άξονα την αλληλεξάρτηση των διαδικασιών και το εύρος των δραστηριοτήτων, που υποχρεούται ή επιθυμεί να αναπτύξει ο οργανισμός, των υφιστάμενων τεχνολογικών υποδομών και των ειδικοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού. Αποτυπώνεται η ιεραρχική δομή των υπηρεσιών, τα διάφορα στοιχεία της ομάδας αλλά και οι μεταξύ τους υποστηριζόμενες σχέσεις. Αποκαλύπτονται οι επικαλυπτόμενοι τομείς δραστηριοτήτων και προσδιορίζονται με σαφήνεια οι υπηρεσιακές αρμοδιότητες που πρέπει να εφαρμόζονται και οι επιτελικές ανάγκες, ενώ ενθαρρύνεται η αξιολόγηση της υφιστάμενης οργανωτικής διάρθρωσης. Εν ολίγοις, το οργανόγραμμα αποτελεί διαυγή απεικόνιση των δομών μιας σύνθετης διοικητικής οργάνωσης.

4.2 Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων - 2007

Στον Νόμο 3584/2007 (ΦΕΚ Α 143, άρθρο 10, παρ. 1 - 8) με τίτλο «*Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπάλληλων*» γίνεται εκτενής αναφορά στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας των Δήμων και Κοινοτήτων, των εποπτευόμενων Ν.Π.Δ.Δ. και των ιδρυμάτων τους αντίστοιχα. Αρχικά, στο 1^ο εδάφιο (όπως τροποποιήθηκε με τον Νόμο 3801/2009, άρθρο 38, παρ. 1) επισημαίνεται ότι με τον ΟΕΥ «*καθορίζονται η εσωτερική διάρθρωση των υπηρεσιών σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα, Αυτοτελή Τμήματα και Αυτοτελή Γραφεία, οι αρμοδιότητές τους και οι θέσεις κατά κατηγορίες και κλάδους προσωπικού*». Επίσης, ορίζονται τα προβαδίσματα των κατηγοριών

εκπαίδευσης για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων στις οριζόμενες οργανικές μονάδες. Στα υπόλοιπα άρθρα ξεχωρίζουν η αποτύπωση του τρόπου ψήφησης των οργανισμών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (άρθρο 2), ο μαθηματικός τύπος υπολογισμού για την σύσταση νέων θέσεων υπαλληλικού προσωπικού (άρθρο 3), η σύσταση οργανικών μονάδων με συγκεκριμένα πληθυσμιακά κριτήρια, ιεραρχικά επίπεδα και καθορισμένη ονοματολογία των υπηρεσιών (άρθρο 4), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 5056/2023 (ΦΕΚ Α 163, άρθρο 40, παρ. 1), τα χρονικά περιθώρια και η απαγορευτική περίοδος τροποποίησης των ΟΕΥ (άρθρο 5).

Επίσης, στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων προσδιορίζονται γενικές κατευθύνσεις κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων από τις δημοτικές υπηρεσίες, που αφορούν στην εναρμόνιση με τις εθνικές, περιφερειακές κι ευρωπαϊκές πολιτικές, την διασφάλιση αποτελεσματικής χρήσης και ισόρροπης κατανομής πόρων, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, την προάσπιση της πολιτισμικής κληρονομιάς και την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης.

Οι δημοτικές υπηρεσίες διακρίνονται σε υποχρεωτικές και προαιρετικές, ανάλογα με το όργανο επιβολής της σύστασής τους, σε κάθετες - κυρίες (Τομέας Υποδομών / Συγκοινωνιών και Μεταφορών, Τομέας Περιβάλλοντος / Πολεοδομίας και Πολιτικής Προστασίας, Τομέας Οικονομικής Ανάπτυξης και Απασχόλησης, Τομέας Κοινωνικής Πολιτικής και Δημόσιας Υγείας, Τομέας Παιδείας / Πολιτισμού και Αθλητισμού, Διοικητικές Αρμοδιότητες Κρατικού Χαρακτήρα) και οριζόντιες - υποστηρικτικές (Διοικητικές Υπηρεσίες και Υπηρεσίες Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού, Οικονομικές Υπηρεσίες, Τεχνικές Υπηρεσίες, Υπηρεσίες Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, Υπηρεσίες Οργάνωσης, Πληροφορικής και Διαφάνειας, Νομική Υποστήριξη, ΚΕΠ, Δημόσιες Σχέσεις, Γραφείο Δημάρχου) με κριτήριο το ρόλο τους και σε κεντρικές (αν στεγάζονται στην έδρα του καλλικρατικού ΟΤΑ) και αποκεντρωμένες (λειτουργία σε καποδιστριακούς Δήμους ή διαφορετικό μέρος, με συχνότερες περιπτώσεις τα ΚΕΠ, Υπηρεσίες Καθαριότητας και Οικονομικών Θεμάτων). Οι Κεντρικές Υπηρεσίες διακρίνονται σε Υπηρεσίες και Αυτοτελή Τμήματα υπαγόμενα απευθείας στον Δήμαρχο και σε Υπηρεσιακές Μονάδες που αποτελούνται από Διευθύνσεις, Τμήματα και Γραφεία.

Επιπρόσθετα, οι οριζόντιες διοικητικές υπηρεσίες με άξονα το αντικείμενο αρμοδιοτήτων που επιτελούν και το σκοπό που υπηρετούν κατατάσσονται σε Επιτελικές Υπηρεσίες, με ευθύνη την παροχή επιτελικής υποστήριξης (επεξεργασμένων δεδομένων και τεκμηριωμένων προτάσεων λήψης αξιόπιστων αποφάσεων) στα πολιτικά όργανα και στις δημοτικές υπηρεσίες (Υπηρεσίες Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής),

Υπηρεσίες Υποστήριξης, με δικαιοδοσίες διοικητικής, οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης των δημοτικών υπηρεσιών (Διοικητικές Υπηρεσίες, Τεχνικές Υπηρεσίες, Οικονομικές Υπηρεσίες, Δημοτική Αστυνομία, ΚΕΠ), Υπηρεσίες Περιβάλλοντος και Ποιότητας Ζωής, με αντικείμενο την προστασία του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και την προώθηση της αστικής ανάπτυξης (Υπηρεσίες Πολεοδομίας, Καθαριότητας, Περιβάλλοντος και Πρασίνου), Υπηρεσίες Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, με καθήκοντα προάσπισης της κοινωνικής προστασίας, προφύλαξης της δημόσιας υγείας και προσφοράς υπηρεσιών στα μέτωπα της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού και τέλος σε Υπηρεσίες Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης, με αρμοδιότητες που εδράζονται στον πρωτογενή τομέα της παραγωγής (φυτική και ζωική παραγωγή), στον τριτογενή τομέα (εμπόριο, τουρισμός), καθώς και στην προώθηση της απασχόλησης.

4.3 Νομοθεσία διοικητικής αναδιοργάνωσης (Καποδίστριας, Καλλικράτης, Κλεισθένης)

Ο Νόμος 2539/1997 καταρτίστηκε για την εκούσια γεωγραφική ανα-οριοθέτηση των ΟΤΑ, προβλέποντας συνεκτικές προϋποθέσεις υποστήριξης, μετασχηματισμού της οργάνωσης και διασφάλισης των λειτουργιών τους. Μέσα σε χρονικό διάστημα 4 μηνών από την ανάληψη των καθηκόντων τους όφειλαν οι επικεφαλής των νέων δημοτικών και κοινοτικών αρχών να καταρτίσουν τα οργανογράμματα των συνενωθέντων ΟΤΑ (άρθρο 18, παρ. 2, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 2672/1998, άρθρο 13, παρ. 1 με έναρξη ισχύος την 01-01-1999), προκειμένου να ψηφιστούν από τα εκάστοτε συλλογικά όργανα των πρωτοβάθμιων οργανισμών, να εγκριθούν για τη νομιμότητά τους από τον Γ.Γ. της Περιφέρειας, έπειτα από γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου και να εγγραφούν στο αντίστοιχο ΦΕΚ (Νόμος 3584/2007, άρθρο 10, παρ. 2).

Το ζήτημα της διοικητικής αναδιοργάνωσης και του λειτουργικού εκσυγχρονισμού των δήμων απασχόλησε την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΣΔΔΑ, η οποία σε συνεργασία με την ΚΕΔΚΕ υπέγραψε αντίστοιχες προγραμματικές συμβάσεις με την ΕΕΤΑΑ αναφέροντάς της την ευθύνη εφαρμογής εμφατικού τμήματος της διοικητικής αναβάθμισης. Η ΕΕΤΑΑ, πράγματι, εκπόνησε καθορισμένα υποδείγματα για τους Οργανισμούς Εσωτερικών Υπηρεσιών ανά μέγεθος καποδιστριακών Δήμων, αποβλέποντας στην ενίσχυση της αποτελεσματικής λειτουργίας των νέων ΟΤΑ, την επέκταση των προσφερόμενων υπηρεσιών τους, την προτυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών και την βελτιστοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.

Το 2010 η αναγόρευση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της νέας καλλικρατικής αρχιτεκτονικής σε σύγχρονους οργανισμούς ανάπτυξης, πυλώνες στήριξης της τοπικής επιχειρηματικότητας κι αποτελεσματικούς παρόχους ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών, έθετε ως προαπαιτούμενο την επιστημονική αντιμετώπιση ζητημάτων εσωτερικής οργάνωσης, συντονισμού κι αποτελεσματικής λειτουργίας των εσωτερικών τους υπηρεσιών.

Ίδια διαδικασία με τη συμβουλευτική προσαρμογή των καποδιστριακών δήμων στις ανάγκες σύνταξης των ΟΕΥ τους τηρήθηκε και έπειτα από την θεσμική επικύρωση του καλλικρατικού προγράμματος, καθώς η ΕΕΤΑΑ, ύστερα από σχετική ανάθεση του Υπουργείου Εσωτερικών συνέταξε μελέτη υποστήριξης των νέων ΟΤΑ Α' βαθμού (Υποέργο 3 με τίτλο «Σύνταξη προτύπων και οδηγιών για την υποστήριξη της κατάρτισης των ΟΕΥ των νέων Δήμων»), κατόπιν στατιστικής αποκωδικοποίησης ποσοτικών μεταβλητών και ερευνητικής επεξεργασίας ποιοτικών στοιχείων από συμπληρωμένα ερωτηματολόγια συμβούλων των ΤΕΔΚ, σύμφωνα με την οποία επιμελήθηκε και εξέδωσε 10 κατάλληλα προσαρμοσμένους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) Δήμων με παραπλήσια χαρακτηριστικά (πληθυσμιακό μέγεθος, χωροταξική διάκριση) - με κριτήριο τις τότε κείμενες νομοθετικές διατάξεις, την ανταπόκριση στις νέες αρμοδιότητες και την ικανοποίηση των απαιτήσεων βέλτιστης άσκησης τους - οι οποίοι εφαρμόστηκαν από τις αντίστοιχες οργανικές μονάδες και διοικητικές δομές των ΟΤΑ Α' βαθμού (ΕΕΤΑΑ, 2010).

Οι 10 πρότυποι ΟΕΥ αποτέλεσαν πολύτιμο εργαλείο για την σύνταξη των οργανογραμμάτων των νέων καλλικρατικών δήμων, προσφέροντας πρακτικές κατευθύνσεις στην εξειδίκευση κι εφαρμογή των υποδειγμάτων διάρθρωσης των υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες του κάθε φορέα (γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, πληθυσμιακή έκταση, βαθμός αστικοποίησης, τοπικές μορφές παραγωγικότητας, νησιωτικότητα ή ορεινότητα διοικητικής θέσης). Ύστερα από την επιτυχή σύνταξη των νέων οργανογραμμάτων των Δήμων, θα ακολουθούσε σε δεύτερο χρόνο η αξιολόγηση του πλαισίου οργανωτικής επάρκειας των ΟΤΑ έως τις 31-12-2014 (Νόμος 4210/2013, άρθρο 10).

Επιπλέον, βάσει εισηγητικών οδηγιών του ΥΠ.ΕΣ. το 2010, η δομική αναδιάρθρωση των δημοτικών υπηρεσιών με παράλληλη ανεμπόδιση ενσωμάτωση των νέων εκχωρούμενων δικαιοδοσιών, καθώς και η δημιουργία εκτενέστερων δημοτικών οργανισμών, με γεωγραφικές και πληθυσμιακές παραμέτρους, κατέστησε αναπόφευκτη προτεραιότητα τη δημιουργία οργανωτικών μονάδων με χαρακτηριστικά ευκρινούς καθορισμού αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών προς αποφυγή αλληλοεπικαλύψεων, την αποτροπή κατακερματισμένων λειτουργιών, διασποράς της ευθύνης, πολυμερισμού των

υπηρεσιών σε διάσπαρτες ενότητες και διάχυσης ομοειδών αντικειμένων σε ξεχωριστές διοικητικές μονάδες, τη σύσταση δομών που να επιτρέπουν τη χωρική αποκέντρωση υπηρεσιών και καθηκόντων, με ταυτόχρονη διασφάλιση της δυνατότητας συντονισμού και εποπτείας των προκείμενων επιπέδων.

Σύμφωνα με το άρθρο 97 του Ν. 3852/2010, σχετικά με τις Υπηρεσιακές μονάδες των Δήμων, οι Δήμοι που προέκυψαν από την καλλικρατική μεταρρύθμιση υποχρεώθηκαν εκ του νόμου, μέχρι το τέλος του έτους να οργανώσουν αρμόδιες υπηρεσιακές δομές στα αντικείμενα του Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, Οικονομικών και Τεχνικών Υπηρεσιών, Τεχνολογίας Πληροφορικής κι Επικοινωνιών, Νομικής Υποστήριξης, Διοίκησης - Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικών Ισότητας Φύλων, Περιβάλλοντος - Πολιτικής Προστασίας, Διαφάνειας, Παιδείας / Πολιτισμού / Αθλητισμού και Νέας Γενιάς, Γεωργίας / Κτηνοτροφίας και Αλιείας, εφόσον ασκούνταν οι αντίστοιχες αρμοδιότητες (eetaa.gr).

Επίσης, οι αρμοδιότητες που αφορούσαν σε ζητήματα πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού προβλέφθηκαν να ασκηθούν μέσω της Υπηρεσιακής Μονάδας Περιβάλλοντος και Πολιτικής Προστασίας και συγκεκριμένα του Τμήματος Χωροταξίας και Πολεοδομίας, το οποίο θα εξειδίκευε τις παρεχόμενες υπηρεσίες στους πολίτες μέσω των γραφείων Χωροταξίας / Πολεοδομικών και Τοπογραφικών Σχεδίων κι Εφαρμογών, του Γραφείου Χορήγησης Αδειών και του Γραφείου Ελέγχου Κατασκευών. Παράλληλα, προβλέφθηκε η σύσταση μονάδας Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού που θα υπαγόταν στις Διοικητικές Υπηρεσίες, καθώς και η δημιουργία Υπηρεσίας Διοικητικής Βοήθειας και Διαφάνειας, για την αρτιότερη εξυπηρέτηση των πολιτών, πλην της μέριμνας των ΚΕΠ.

Οι νέες αρμοδιότητες που μεταφέρθηκαν στους καλλικρατικούς Δήμους από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις τμηματικά όφειλαν υποχρεωτικά να ενσωματωθούν στα πρότυπα οργανογράμματα, ανεξάρτητα από το χρονικό σημείο εκκίνησης της άσκησης τους.

Παράλληλα, καθοριστικό ρόλο για το περιεχόμενο των Οργανισμών Εσωτερικών Υπηρεσιών διαδραμάτισαν και οι νόμοι 3979/2011 (Κεφάλαιο Ι', υποχρεωτικές/εθελοντικές μετατάξεις προσωπικού Δήμων), 4024/2011 (άρθρα 33 και 35, κατάργηση κενών οργανικών θέσεων δημοσίου τομέα, αναδιοργάνωση δημοσίων υπηρεσιών - ανακατανομή οργανικών θέσεων), 4071/2012 (προσλήψεις, μετατάξεις, αποσπάσεις), 4172/2013 (διαθεσιμότητα - κινητικότητα, αξιολόγηση δομών), 4178/2013 (άρθρο 54, κατάργηση/συγχώνευση υπηρεσιών, σύσταση νέων θέσεων και Ομάδων Διοίκησης Έργου).

Το 2018 ο «Κλεισθένης Ι» στο άρθρο 2 κατέταξε τους Δήμους σε 6 κατηγορίες, που περιελάμβαναν τους ΟΤΑ Α' Βαθμού των *Μητροπολιτικών Κέντρων, Μεγάλους Ηπειρωτικούς*

Δήμους και Δήμους Πρωτεύουσες Νομών, Μεσαίους Ηπειρωτικούς Δήμους, Μικρούς Ηπειρωτικούς και Μικρούς Ορεινούς Δήμους, Μεγάλους και Μεσαίους Νησιωτικούς Δήμους και τέλος Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους. Η εν λόγω κατάταξη, μάλιστα, αξιοποιήθηκε κατά την σύνταξη 5 αναλυτικών Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) ανά λειτουργική ομάδα Δήμων (μοντελοποιημένος καθορισμός οργανικών μονάδων και διαδικασιών εκτέλεσης, προσδιορισμός απαιτούμενου προσωπικού, περιγραφή αρμοδιοτήτων διοικητικών ενοτήτων και θεματικών αντικειμένων, εύρος εποπτείας), σύμφωνα με τις καθορισμένες δεσμεύσεις του επιχειρησιακού έργου της ΕΕΤΑΑ για την προτυποποίηση των λειτουργικών διαδικασιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

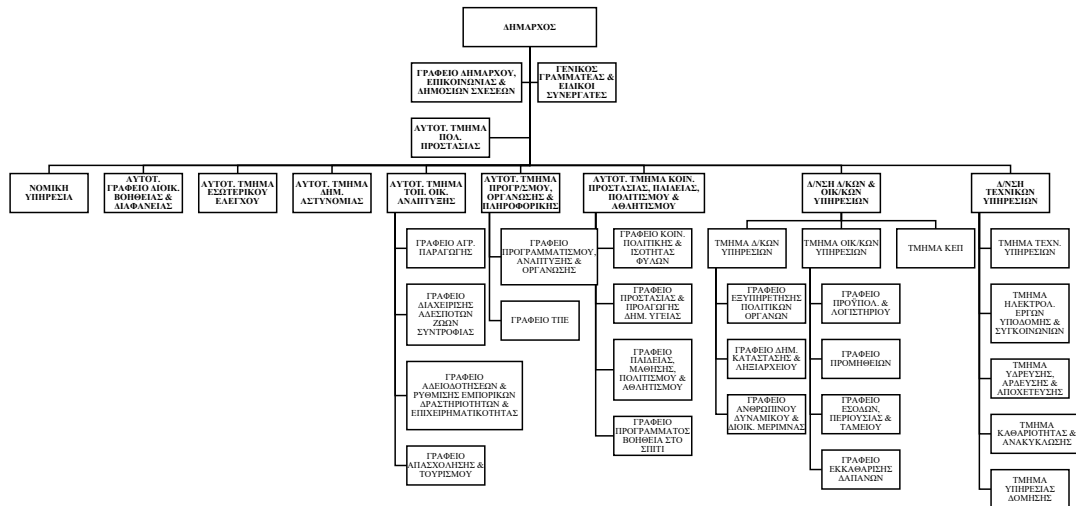
4.4 Οργανόγραμμα και Αρμοδιότητες Μικρού Δήμου

Αρχικά, κρίνεται απαραίτητο να διευκρινιστεί ότι οι ολιγάριθμοι - από μόνιμους κατοίκους - μικροί ορεινοί και ηπειρωτικοί / αγροτικοί δήμοι θέτουν ως βασική τους προτεραιότητα τη δημιουργία βασικών υπηρεσιών κάλυψης των πρωταρχικών τους αναγκών, δίχως περίπλοκες δομές κι αναπτυγμένες υπηρεσίες. Με δεδομένο ότι τα δημοτικά έσοδα συνήθως κινούνται σε χαμηλά επίπεδα, διαθέτοντας εκτεταμένη εδαφική περιφέρεια και πάρα πολλούς οικισμούς, ζητούμενο αποτελεί η συγκρότηση και στελέχωση των υπηρεσιών τους να ανταποκρίνεται σε ρεαλιστικά υποδείγματα και πρότυπα. Οι δήμοι αυτοί δεν χαρακτηρίζονται, συχνά, από υψηλές υλικές προδιαγραφές, τεχνικές υποδομές, μαστίζονται από έλλειψη εξειδίκευσης και υποστελέχωση προσωπικού (σημαντικές αποκλίσεις ανάμεσα σε προβλεπόμενες και κατειλημμένες θέσεις υπαλλήλων) για την άσκηση των τρεχουσών αρμοδιοτήτων κι επομένως οι ανάγκες αυτές θα εξακολουθούν να καλύπτονται εμπράκτως μέσω της δυνατότητας παροχής διοικητικής υποστήριξης από μεγαλύτερους δήμους και συμβάσεις διαδημοτικών συνεργασιών.

Το παρόν πόνημα πρόκειται να ασχοληθεί με την εκπόνηση οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας για έναν μέσο μικρό ηπειρωτικό / ορεινό δήμο, σύμφωνα με την κλεισθενική διάταξη των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, πληθυσμιακού μεγέθους 7 - 10.000 πολιτών, με μέση εκτιμώμενη στελέχωση τους 65 υπαλλήλους. Το προτεινόμενο υπόδειγμα έχει καταρτιστεί σύμφωνα με τις πιο πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις και πλαίσια που αφορούν στην σύσταση και συγκρότηση νέων οργανικών δημοτικών μονάδων, καθώς και στις τελευταίες εξελίξεις γύρω από διοικητικές διατάξεις μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στους Δήμους (Βοήθεια στο Σπίτι, ΥΔΟΜ, Πολιτική Προστασία, Δημοτική Αστυνομία, Ζώα Συντροφιάς, συγχώνευση Ν.Π.Δ.Δ. Δήμων).

Ακολουθεί ο προτεινόμενος Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας μικρού Δήμου και τα επιμέρους οργανογράμματα των υπολοίπων οργανωτικών μονάδων του υπό εξέταση πρωτοβαθμίου ΟΤΑ, καθώς και η συνοπτική περιγραφή των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από αυτές.

Διάγραμμα 1: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Δήμου



Διάγραμμα 2: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Υπαγόμενων στον Δήμαρχο



1. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Γραφείου Δημάρχου, Επικοινωνίας και Δημοσίων Σχέσεων

Το Γραφείο Δημάρχου οργανώνει τις συναντήσεις του εκάστοτε Δημάρχου, διεκπεραιώνει την προσωπική του αλληλογραφία, τηρεί αρχείο των κάθε είδους αποφάσεων του Δήμου και παρέχει διοικητική και γραμματειακή υποστήριξη στους κατέχοντες θέσεις Ειδικών Συμβούλων ή Ειδικών Συνεργατών ή Επιστημονικών Συνεργατών. Χειρίζεται, επίσης, τους τομείς της επικοινωνιακής πολιτικής (προγράμματα προβολής κι ενημέρωσης, ενέργειες προώθησης τοπικών συμφερόντων, διοργάνωση πολιτικών - ψυχαγωγικών - πολιτιστικών

εκδηλώσεων) και δημοσίων σχέσεων (καταχωρίσεις δημοσιευμάτων σε ΜΜΕ, επιμέλεια συνεντεύξεων και προώθηση δελτίων τύπου σε έντυπα και ηλεκτρονικά μέσα).

2. Αρμοδιότητες Γενικού Γραμματέα, Ειδικών Συμβούλων ή Ειδικών Συνεργατών ή Επιστημονικών Συνεργατών

Σε δήμους και συνδέσμους δήμων υφίσταται δυνατότητα διορισμού μετακλητού Γενικού Γραμματέα (Νόμος 3584/2007), εφόσον υπάρχει η ανάλογη οικονομική δυνατότητα (Νόμος 4674/2020), ενώ για την εν λόγω διαδικασία δεν απαιτείται η πρόβλεψη αντίστοιχης θέσης στον ΟΕΥ του εκάστοτε φορέα. Μάλιστα, σύμφωνα με τις σχετικές ρυθμίσεις του Νόμου 4623/2019, άρθρο 15, παρ. 1α, έπαψαν να ισχύουν οι πληθυσμιακοί περιορισμοί (Δήμοι άνω των 20.000 κατοίκων), που προβλέπονταν για τη σύσταση θέσεων Γενικών Γραμματέων σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Ο Γ.Γ. υποστηρίζει το Δήμαρχο στα διοικητικά του καθήκοντα, υλοποιώντας καθήκοντα και υποχρεώσεις, τα οποία του παραχωρούνται κατόπιν Απόφασης Δημάρχου. Οι προκειμένες δικαιοδοσίες αφορούν, κυρίως, στην μετατροπή των πολιτικών αποφάσεων σε διοικητικό αποτέλεσμα και ειδικότερα, στο συντονισμό των δημοτικών υπηρεσιών, προκειμένου να εξασφαλίζεται με πρόσφορο τρόπο η αποτελεσματικότητα στην επίτευξη των περιοδικών στόχων και προγραμμάτων, που αποφασίζονται από τα πολιτικά όργανα του Δήμου. Τέλος, ο επικεφαλής της δημοτικής αρχής δύναται, με απόφαση του και με την επιφύλαξη της παραγράφου 5 του άρθρου 161 του Ν. 3584/2007, όπως ισχύει, να αναθέτει συμπληρωματικές αρμοδιότητες στον Γενικό Γραμματέα του Δήμου (Νόμος 3801/2009, άρθρο 38, παρ. 2).

Επιπρόσθετα, σε κάθε δήμο, συστήνονται αυτοδίκαια θέσεις Ειδικών Συμβούλων ή Ειδικών Συνεργατών ή Επιστημονικών Συνεργατών, ίσου συνολικού αριθμού με το αντίστοιχο νούμερο των αντιδημάρχων του φορέα (Νόμος 3584/2007, άρθρο 163, παρ. 1, όπως τροποποιήθηκε από τον Νόμο 4674/2020, άρθρο 18). Για τις συγκεκριμένες, συνιστώμενες από τη νομοθεσία θέσεις, σύμφωνα με σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών (31/36567/2019) δεν απαιτείται η πρόβλεψή τους στον οικείο Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας. Οι αρμοδιότητες των Ειδικών Συμβούλων, Ειδικών κι Επιστημονικών Συνεργατών διακρίνονται για το συμβουλευτικό τους περιεχόμενο και όχι αποφασιστικό τους χαρακτήρα, παρέχοντας εξειδικευμένες επιστημονικές και τεχνικές υπηρεσίες (έρευνες, μελέτες, εκθέσεις, εισηγήσεις, παραινέσεις) στον ειδικό τομέα δραστηριοτήτων του δήμου, που έχουν επιλεγεί να προσφέρουν, κατά το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (Νόμος 3584/2007, άρθρο 163, παρ. 6).

3. Αρμοδιότητες Νομικής Υπηρεσίας

Η Νομική Υπηρεσία, μέσω στελέχωσης της με θέσεις δικηγόρων με σχέση έμμισθης εντολής (Νόμος 3584/2007, άρθρο 161, παρ. 1), παρέχει νομική υποστήριξη και γνωμοδοτήσεις στα αιρετά όργανα του Δήμου (συλλογικά, μονομελή και τοπικά) και τις δημοτικές υπηρεσίες για την προώθηση των συμφερόντων κι επιδιώξεων του οργανισμού. Στους Δήμους με πληθυσμιακό όριο τους 10.000 πολίτες, δύναται να συσταθεί 1 θέση έμμισθου νομικού συμβούλου (Νόμος 3584/2007, άρθρο 167, παρ. 2). Ειδικότερα, το Αυτοτελές Τμήμα νομικής εκπροσώπησης του πρωτοβάθμιου ΟΤΑ χειρίζεται υποθέσεις διοικητικού - αστικού - ποινικού περιεχομένου, διαγωνιστικές διαδικασίες, δημόσιες συμβάσεις έργων - προμηθειών - υπηρεσιών, πολεοδομικές υποθέσεις, διεκπεραιώνει την διοικητική και γραμματειακή υποστήριξη νομικών εγγράφων και κανονιστικών πληροφοριών, παρακολουθώντας την εξέλιξη της σχετικής νομοθεσίας και νομολογίας.

4. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Γραφείου Διοικητικής Βοήθειας και Διαφάνειας

Το Αυτοτελές Γραφείο Διοικητικής Βοήθειας και Διαφάνειας αποτελεί υπεύθυνη μονάδα για την προσφορά διοικητικής αρωγής σε άτομα, που διακρίνονται για την αντικειμενική τους δυσχέρεια στην προσέγγιση των δημοτικών υπηρεσιών, καθώς και για την προπαρασκευή κι ενεργοποίηση συστημάτων και διαδικασιών, που αποβλέπουν στην τήρηση διάφανων διαδικασιών στις πάσης φύσεως σχέσεις του Δήμου με τρίτα πρόσωπα (εξασφάλιση ισότιμης πρόσβασης κι αντικειμενικής ενημέρωσης πολιτών για προκηρύξεις προσλήψεων κι αναθέσεις έργων – υπηρεσιών - προμηθειών, διοικητικούς κανονισμούς, οργανωτικές δομές, υπηρεσιακές αρμοδιότητες, νομοθετικό πλαίσιο, δραστηριότητες φορέα, ζητήματα διαβούλευσης, ικανοποίηση αιτημάτων και καταγραφή παραπόνων).

5. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Γραφείου Πολιτικής Προστασίας

Το Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας επανδρώνεται με δυναμικό αποκλειστικής απασχόλησης και σύμφωνα με τις διατάξεις που ορίζονται στο 21^ο άρθρο του Ν. 4662/2020 αφιερώνεται στην πρόληψη, αντιμετώπιση κι αποκατάσταση φυσικών / τεχνολογικών καταστροφών ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, προερχόμενων από πυρκαγιές, πλημμύρες, κατολισθήσεις και σεισμούς, στην τοπική επικράτεια ευθύνης τους,

κατόπιν κατευθυντήριων κεντρικών οδηγιών και συντονισμού τους με τις υπόλοιπες κρατικές υπηρεσίες και δημόσιους φορείς.

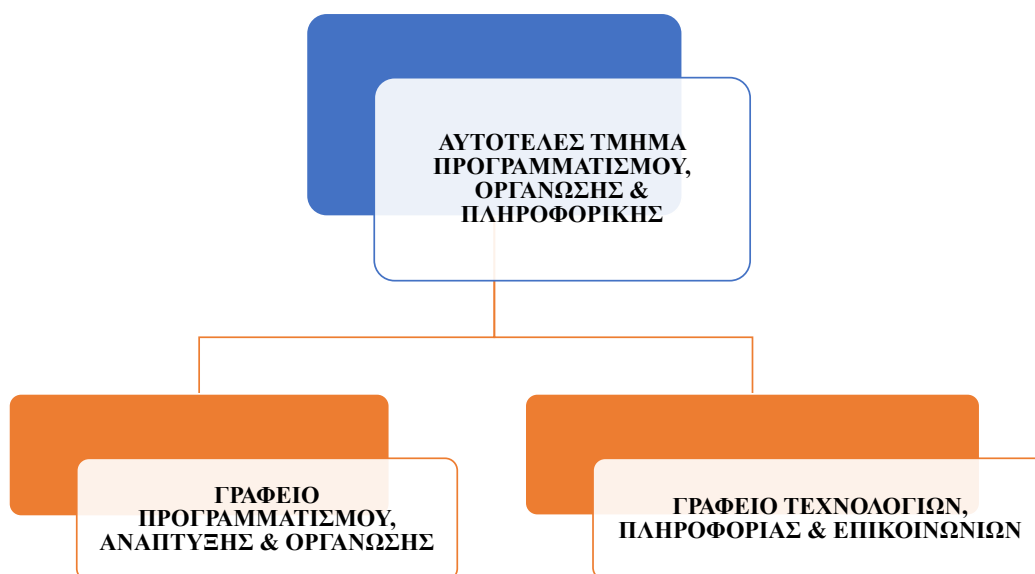
6. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Γραφείου Εσωτερικού Ελέγχου

Το Αυτοτελές Γραφείο Εσωτερικού Ελέγχου (υποχρεωτική σύσταση από την Πολιτεία, Ν. 4795/2021, άρθρο 9) αποτελεί αρμόδιο ιεραρχικά περιβάλλον προετοιμασίας και συστηματικής επίβλεψης της εφαρμογής εσωτερικών οργανωτικών συστημάτων του Δήμου, υπό συνθήκες διασφάλισης του επιθυμητού επιπέδου ποιότητας των κάθε είδους παρεχόμενων υπηρεσιών κι απαιτεί, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, την αξιολόγηση των διαδικασιών και διεργασιών του φορέα, άριστη γνώση του υφιστάμενου σχετικού νομικού και κανονιστικού πλαισίου, εκτιμήσεις κινδύνων κι ευκαιριών του ΟΤΑ, συμβουλευτική ενίσχυση των υπηρεσιών, διατύπωση βελτιωτικών εισηγήσεων, παρακολούθηση συμμόρφωσης προς την ισχύουσα νομοθεσία και γενικότερα εποπτεία της συνολικής λειτουργίας του Δήμου, των νομικών προσώπων και ιδρυμάτων του.

7. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Τμήματος Δημοτικής Αστυνομίας

Η εν λόγω διοικητική μονάδα είναι επιφορτισμένη με την γόνιμη άσκηση αρμοδιοτήτων, που έχουν καθοριστεί νομικά στο άρθρο 3 του ν. 5003/2022, όπως εξακολουθεί να ισχύει. Σύμφωνα με τη νομοθεσία, η Δημοτική Αστυνομία αποτελεί υπεύθυνη υπηρεσία, ανάμεσα σε άλλα, για την τήρηση των διατάξεων του ΚΟΚ, εξέταση της κυκλοφορίας και στάθμευσης οχημάτων, υποστήριξη δράσεων πολιτικής προστασίας, προάσπιση της δημοτικής περιουσίας κι έλεγχο της εφαρμογής ρυθμίσεων καθορισμού της υπαίθριας διαφήμισης και λαϊκών αγορών.

Διάγραμμα 3: Οργανόγραμμα Επιτελικών Υπηρεσιών



1. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού, Οργάνωσης & Πληροφορικής

Το Αυτοτελές Τμήμα Προγραμματισμού, Οργάνωσης & Πληροφορικής του Δήμου ασχολείται με την υποστήριξη των οργάνων διοίκησης, των υπηρεσιών και των Νομικών Προσώπων του Δήμου κατά τις διαδικασίες σύνταξης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των περιοδικών τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (επιχειρησιακός σχεδιασμός, κατάρτιση χρονοδιαγραμμάτων, διαχείριση κινδύνων) και των Ετησίων Προγραμμάτων Δράσης (προγραμματισμός έργων), την εκπόνηση απαιτούμενων μελετών, την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας κι απόδοσης των υπηρεσιών του Δήμου κατά την επίτευξη των περιοδικών στόχων του, καθώς και τον σχεδιασμό - παρακολούθηση της εφαρμογής των εσωτερικών οργανωτικών συστημάτων του Δήμου, υπό συνθήκες διασφάλισης του επιθυμητού επιπέδου ποιότητας πάσης φύσεως υπηρεσιών. Επιπρόσθετα, μετέχει στην ανάπτυξη, εγκατάσταση, λειτουργία και συντήρηση των υφιστάμενων πληροφοριακών συστημάτων ΤΠΕ, εφαρμόζει - σε συνεργασία με τον νομικό εκπρόσωπο του Δήμου - διαδικασίες προστασίας προσωπικών δεδομένων (ορισμός Υπεύθυνου Προστασίας Δεδομένων, συμμόρφωση με άρθρο 37 του 679/2016 Γενικού Κανονισμού Ε.Ε.), συντονίζει ενέργειες για ανάπτυξη του Δήμου μέσα από δράσεις δημοσίου και ιδιωτικού χαρακτήρα, εξασφαλίζει χρηματοδοτήσεις για υλοποίηση ποικίλων προγραμμάτων, παρακολουθεί την πορεία των υλοποιούμενων έργων, θέτει χρονοδιαγράμματα και προβλέψεις για βέλτιστη κατανομή των διαθέσιμων κονδυλίων, μεριμνά για την εγκατάσταση και τήρηση συστημάτων

διασφάλισης ποιότητας των δημοτικών λειτουργιών (πιστοποιήσεις: σύστημα διαχείρισης ποιότητας ISO 9001, περιβαλλοντικής διαχείρισης ISO 14001, ασφάλειας πληροφοριών ISO 27001, συστήματος καταπολέμησης δωροδοκίας ISO 37001), παρακολουθεί την τήρηση και σχεδιάζει τυχόν επικαιροποιήσεις του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου (τροποποιήσεις ΟΕΥ).

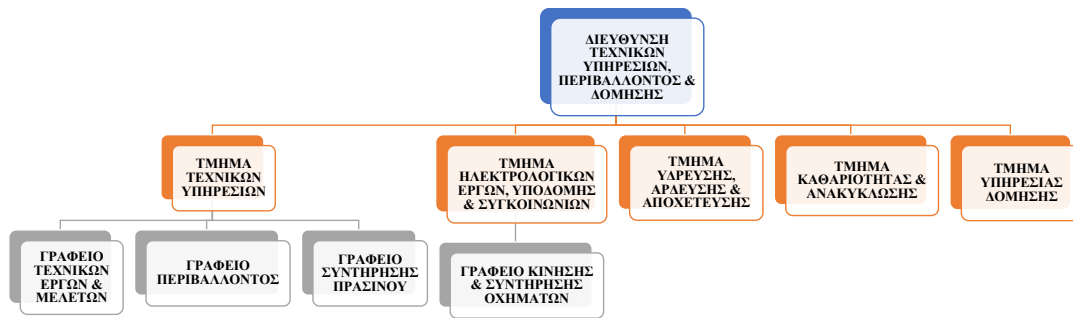
Διάγραμμα 4: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης



1. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης

Το Αυτοτελές Τμήμα Οικονομικής Ανάπτυξης είναι αρμόδιο για την προστασία και ανάπτυξη της φυτικής και ζωικής παραγωγής στην περιοχή του Δήμου, την υποστήριξη του αγροτικού κόσμου για την βελτίωση των μεθόδων εργασίας και την καλύτερη οργάνωση των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, την λήψη αναγκαίων μέτρων για τον εκσυγχρονισμό και την αναδιάρθρωση των αγροτικών εκτάσεων και την μέριμνα για την υγεία και προστασία του ζωικού κεφαλαίου, την κάλυψη θεμάτων ζωικής παραγωγής, την ενασχόληση με αγροτικά θέματα διοικητικής φύσεως (συντονισμός και διαχείριση προγραμμάτων, σύνταξη μελετών ανάπτυξης του πρωτογενούς τομέα), αυτοψίες και επιθεωρήσεις πεδίου, την παρακολούθηση, αδειοδότηση κι εποπτεία των εμπορικών δραστηριοτήτων στην επικράτεια του Δήμου, την προστασία του καταναλωτή, την προώθηση της απασχόλησης, την εφαρμογή ενεργειών τουριστικής ανάπτυξης, καθώς και την διαχείριση των αδέσποτων ζώων συντροφιάς (Ν. 4830/2021, ΦΕΚ Α 169).

Διάγραμμα 5: Οργανόγραμμα Τεχνικών Υπηρεσιών Υποστήριξης



1. Αρμοδιότητες Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών, Περιβάλλοντος και Δόμησης

Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, Περιβάλλοντος και Δόμησης αφιερώνει χρόνο στη μελέτη, εκτέλεση και συντήρηση των κάθε είδους τεχνικών έργων του Δήμου, με στόχο την έγκαιρη, οικονομική και άριστη από επιστημονικής απόψεως πραγματοποίησή τους. Διεξοδικότερα, το έργο της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών αφορά στον συντονισμό ενεργειών για την εκτέλεση, μελέτη κι επίβλεψη κτιριακών - υδραυλικών - εγγειοβελτιωτικών έργων – συγκοινωνιακών υποδομών, τη συντήρηση του οδικού δικτύου, τη διαχείριση του μηχανολογικού εξοπλισμού και θεμάτων ηλεκτροφωτισμού (βλάβες δικτύου, αιτήματα ηλεκτροδότησης ακινήτων), την προληπτική συντήρηση - παρακολούθηση – επισκευή των οχημάτων / μηχανημάτων / εξοπλισμού, καθώς και την υπηρεσία δόμησης (Νόμος 4735/2020, άρθρο 43).

Επιπλέον, είναι αρμόδια για την προστασία και αναβάθμιση του τοπικού φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, για την εξασφάλιση της αποκομιδής - μεταφοράς των απορριμμάτων κι ανακυκλώσιμων υλικών, την εξασφάλιση της καθαριότητας των κοινοχρήστων χώρων, την κατάρτιση του επίσημου δημοτικού κτηματολογίου, την προώθηση της εξοικονόμησης ενέργειας σε κινητές κι ακίνητες δημοτικές εγκαταστάσεις, την επισκευή - συντήρηση - λειτουργία έργων ύδρευσης - αποχέτευσης - άρδευσης, καθώς και τη φροντίδα των χώρων πρασίνου. Ακόμη, ασχολείται με την ενεργειακή διαχείριση κι εξοικονόμηση, τη λειτουργία των Κοιμητηρίων και των Δημοτικών Σφαγείων.

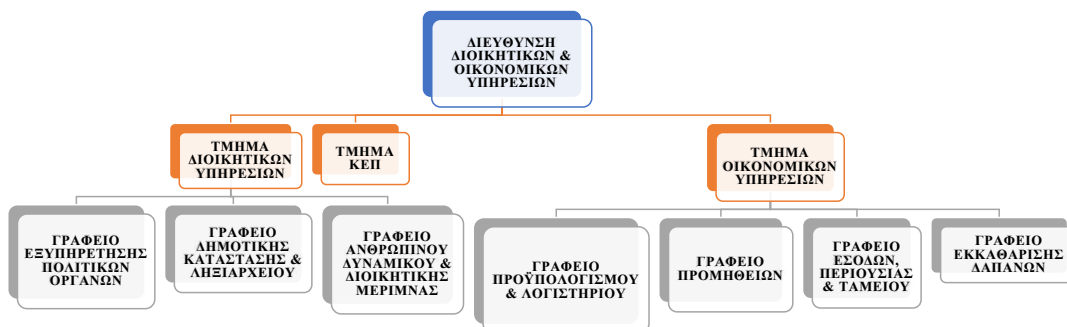
Διάγραμμα 6: Οργανόγραμμα Υπηρεσιών Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού



1. Αρμοδιότητες Αυτοτελούς Τμήματος Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού

Το Αυτοτελές Τμήμα Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού είναι αρμόδιο για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής, των πολιτικών ισότητας των φύλων καθώς και για την προστασία και προαγωγή της δημόσιας υγείας στην περιοχή του Δήμου, με τη λήψη των καταλλήλων μέτρων και τη ρύθμιση των σχετικών δραστηριοτήτων. Συγχρόνως, το Τμήμα είναι επιφορτισμένο με την διαχείριση και ρύθμιση ζητημάτων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την προαγωγή της Δια Βίου Μάθησης, καθώς και για το σχεδιασμό κι υλοποίηση προγραμμάτων Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νέας Γενιάς. Επίσης, διατηρεί αρμοδιότητες οργάνωσης, παρακολούθησης κι αξιολόγησης των κοινωνικών υπηρεσιών και νομικών προσώπων του δήμου, την εποπτεία του Κέντρου Κοινότητας (δομή χρηματοδοτούμενη από Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα, υλοποιεί υποστηρικτικές διαδικασίες σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, ψυχολογικής υποστήριξης και ισότητας των φύλων) κι εφαρμόζει το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι».

Διάγραμμα 7: Οργανόγραμμα Διοικητικών Υπηρεσιών Υποστήριξης



1. Αρμοδιότητες Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών

Η Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών είναι αρμόδια για την άσκηση διοικητικών και οικονομικών αρμοδιοτήτων, την παροχή διοικητικής και γραμματειακής υποστήριξης των αιρετών συλλογικών οργάνων διοίκησης του Δήμου (Δημοτικό Συμβούλιο, Δημοτική Επιτροπή), την τήρηση μητρώου, αρχείου κι αποστολής των πράξεών του, τη διοικητική υποστήριξη σε επίπεδο αλληλογραφίας και πρωτοκόλλησης, την τήρηση ηλεκτρονικού και φυσικού αρχείου και γενικότερα των διαδικασιών διεκπεραίωσης υποθέσεων των πολιτών (ΚΕΠ). Μεριμνά για την τήρηση των διαδικασιών κι αρχείων, που αφορούν στη δημοτική κατάσταση (οικογενειακές μερίδες, πιστοποιητικά, μητρώα αρρένων, στρατολογικοί πίνακες) και καταγραφή των ληξιαρχικών γεγονότων και μεταβολών στην περιοχή του Δήμου (γεννήσεις, γάμοι, βαπτίσεις, υιοθεσίες, αναγνωρίσεις τέκνων, διαζύγια, αλλαγές ιθαγένειας / στοιχείων / φύλου), τον σχεδιασμό και συντονισμό εφαρμογής πολιτικών, συστημάτων και διαδικασιών, που αποσκοπούν στην ορθολογική διοίκηση - διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του Δήμου (θέματα προσωπικού, διαχείριση νομοθεσίας, ατομικοί φάκελοι υπαλλήλων, συγκεντρωτικές καταστάσεις προσωπικού, έλεγχος παρουσιών, διαχείριση αδειών, αξιολόγηση και άσκηση πειθαρχικού δικαίου, αξιολόγηση / προγραμματισμός / υλοποίηση εκπαίδευσης εργαζομένων), την διαχείριση θεμάτων ΚΕΠ και την παροχή γενικών υπηρεσιών διοικητικής υποστήριξης προς τις δημοτικές υπηρεσίες.

Επίσης, η Διεύθυνση είναι αρμόδια για την αποτελεσματική τήρηση των οικονομικών προγραμμάτων λειτουργίας του Δήμου (κατάρτιση / εκτέλεση / αναμορφώσεις προϋπολογισμού, μισθοδοσία προσωπικού), τη σωστή απεικόνιση των οικονομικών πράξεων και τη διαχείριση των τακτικών κι έκτακτων τελών - εσόδων (θεσμοθετημένοι πόροι ΚΑΠ, ανταποδοτικά τέλη, τοπικές εισφορές, επιχειρηματική δραστηριότητα, πρόστιμα) και δαπανών του, καθώς και τη διασφάλιση κι αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας (δωρεές, κληροδοτήματα, κληρονομίες, δικαιώματα) και την αποτελεσματική διενέργεια των νόμιμων διαδικασιών, που απαιτούνται για την πληρωμή αναδόχων κι εκτέλεση προμηθειών υλικών, εξοπλισμού και υπηρεσιών του Δήμου.

Στη Διεύθυνση υπάγονται διοικητικά και τα αποκεντρωμένα Γραφεία Διοικητικών και Οικονομικών Θεμάτων, καθώς και τα αποκεντρωμένα Τμήματα Κ.Ε.Π. σε επιμέρους δημοτικές ενότητες.

Κεφάλαιο 5 - Ανάλυση προτεινόμενων οργανικών μονάδων Δήμου

5.1 Σχολιασμός & Προβλήματα Οργανογραμμάτων

Οι Οργανισμοί Εσωτερικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ μεταβλήθηκαν σε δύο φάσεις κατά την πρόσφατη περίοδο, ως επακόλουθο των ουσιαστικών θεσμικών προσαρμογών που επέφεραν στις διοικητικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ οι νομοθεσίες του Καλλικράτη (2010) και Κλεισθένη (2018) αντίστοιχα, με βάση και την κατηγοριοποίηση των Δήμων και τα καθοδηγητικά πρότυπα της ΕΕΤΑΑ, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών, τον έλεγχο νομιμότητας και την τελική έγκριση της κατά τόπον Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Τονίζεται, επιπλέον, ότι αρκετοί από τους υφιστάμενους ΟΕΥ, μολονότι έχουν τροποποιηθεί σχετικά πρόσφατα, βάσει υποχρεωτικών οδηγιών και διευκρινιστικών εγκυκλίων του ΥΠ.ΕΣ. για την έγκαιρη και ορθή ενσωμάτωση νέων λειτουργιών και μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων, ωστόσο, δεν έχουν αποτυπώσει επίσημα στο οργανόγραμμα πεδία όψιμων θεσμικών υποχρεώσεων (υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, μονάδα πολιτικής προστασίας, επανασύσταση Δημοτικής Αστυνομίας, Υπηρεσία Δόμησης, δομή για τα ζώα συντροφιάς).

Η προωθούμενη, από το αρμόδιο για θέματα Αυτοδιοίκησης Υπουργείο Εσωτερικών, κωδικοποίηση του πλαισίου καθορισμού αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, παράλληλα με τις διαδικασίες επίσπευσης της επικαιροποίησης των παρωχημένων οργανογραμμάτων, αναμένεται ότι θα οδηγήσει μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα στην υποχρεωτική εναρμόνιση των οργανισμών αυτοδιοίκησης με τις επίκαιρες λειτουργικές τους απαιτήσεις και τα νέα συστήματα αξιοποίησης των εργαζομένων (Χυτήρης, 2001) και - υπό κατάλληλες συνθήκες - θα ενισχύσει τη διοικητική και τεχνική τους αποτελεσματικότητα.

Βέβαια, αξίζει να σημειωθεί ότι η στελέχωση των υπηρεσιών, με κριτήριο τις προβλεπόμενες διοικητικές μονάδες κι οργανικές θέσεις των οργανισμών εσωτερικών υπηρεσιών απέχει, συνήθως παρασάγγας, από την υφιστάμενη απεικόνιση της ρεαλιστικής υπηρετήσης υπαλλήλων των οργανισμών αυτοδιοίκησης (παράλληλα καθήκοντα προσωπικού, υποχρεωτικές υπηρεσίες με ελάχιστο ή ανύπαρκτο δυναμικό, προϊστάμενοι τμημάτων δίχως υφιστάμενους), καθώς οι δημοσιονομικές περιστολές των τελευταίων 2 δεκαετιών φαλκίδευσαν τις προσλήψεις νέου προσωπικού μέσω διαδικασιών ΑΣΕΠ, οι μαζικές συνταξιοδοτήσεις απογύμνωσαν τους φορείς από σειρά πολύπειρων υπαλλήλων σε

κρίσιμους τομείς κι απαραίτητες επιστημονικές ειδικότητες και τα προγράμματα κινητικότητας διακρίθηκαν από επιμέρους πενιχρά αποτελέσματα.

5.2 Η διαφορετικότητα των ΟΤΑ

Διαχρονική προβληματική που απασχολεί ειδικούς αναλυτές, εκλεγμένους αντιπροσώπους κι απλούς πολίτες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από την εμφάνιση του θεσμού μέχρι τις μέρες μας, αποτελεί το γεγονός ότι οι ΟΤΑ Α΄ Βαθμού δεν χαρακτηρίζονται από γεωγραφική ομοιομορφία και πληθυσμιακές αναλογίες, λόγω του ιδιαίτερου γεωμορφολογικού ανάγλυφου της χώρας, του κύματος αστυφιλίας κι ανορθόδοξης αστικοποίησης, που επικράτησε πριν και μετά τη Μεταπολίτευση, με αποτέλεσμα να μην δύνανται να ασκούν οριζόντια καθορισμένες αρμοδιότητες και λειτουργίες, καθώς οι μικροί τοπικοί αυτοδιοικητικοί φορείς διακρίνονται από οικονομική ανομοιογένεια, διοικητική ανισοκατανομή, ανεπαρκές ανθρώπινο δυναμικό, αδυναμία συνεπούς προώθησης τοπικών αναπτυξιακών στρατηγικών κι ανταποδοτικής παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες της επικράτειάς τους.

Από τη βενιζελική νομοθεσία του 1912, τον ισχύοντα Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006, έως το καλλικρατικό πρόγραμμα του 2010, οι κανονιστικές διατάξεις σε ποικίλα ρυθμιστικά επίπεδα αντιμετώπιζαν με οριζόντια δεδομένα και ισότιμη διάθεση το συνολικό άθροισμα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της χώρας, προσδιορίζοντας κοινό καθορισμό αρμοδιοτήτων (ενιαίο μοντέλο διοίκησης) για όλους τους Δήμους, ανεξάρτητα από τα πληθυσμιακά, οικονομικά χαρακτηριστικά και τις γεωμορφολογικές αποτυπώσεις τους.

Κυρίαρχη συλλογιστική του νομοθέτη για καθορισμό κοινών αρμοδιοτήτων σε όλους ανεξαιρέτως τους Δήμους της χώρας αποτελεί η διασφάλιση ισότιμης αντιμετώπισης του συνόλου των πολιτικών - διοικητικών θεσμών στην επικράτεια και η πεποίθηση ότι το σύνολο των πολιτών διατηρεί το καθολικό προνόμιο της απολαβής εξίσου ποιοτικών υπηρεσιών, υψηλού διοικητικού επιπέδου.

Η συμπεριληπτική μεθοδολογία που απορρίπτει πολιτικούς διαχωρισμούς και κοινωνικές διακρίσεις αποτελεί εγγύηση για κάθε ευνομούμενο κανονιστικό πλαίσιο ως στοιχειώδης δημοκρατική επιλογή, αλλά απαιτείται ως συμπληρωματική ενέργεια η στοχευμένη αντιμετώπιση της πολυμορφικής εδαφικής διαφοροποίησης και της ετερόμορφης ιδιοσυγκρασίας των τοπικών αυτοδιοικητικών οργανισμών με εξειδικευμένες νομικές και γενναίες δημοσιονομικές ρήτρες, μεστό διοικητικό σχεδιασμό κι απτά

επιχειρησιακά κίνητρα διασφάλισης της ισοδύναμης μεταχείρισης κάθε περιφερειακής και δημοτικής υποδιαίρεσης.

Οι συμπληρωματικές δικαιοδοσίες που απονεμήθηκαν στους μικρούς Δήμους από τον νόμο του Καλλικράτη αποτέλεσαν δυσβάστακτο διοικητικό φορτίο εξαιτίας της ισχυρής οργανωτικής και λειτουργικής τους ανεπάρκειας. Το αρχικό χρονοδιάγραμμα καταφυγής στη διοικητική υποστήριξη έληξε στις 31-12-2012, η προθεσμία του μέτρου παρατάθηκε επανειλημμένως μέχρι πρόσφατα αλλά ουσιαστικά στάθηκε ασυνεπής στις προγραμματισμένες στοχεύσεις του, ενώ η διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία απέδωσε ελάχιστα αποτελέσματα.

Στη συνέχεια, η κλεισθενική ομαδοποίηση των Δήμων της χώρας σε 6 υποκατηγορίες (2018) κινήθηκε προς τη σωστή κατεύθυνση, ωστόσο παρέμεινε ανολοκλήρωτη πρωτοβουλία, καθώς δεν προχώρησε στον σαφή καθορισμό των αρμοδιοτήτων ανά δημοτική κατηγορία και δεν πρότεινε συγκεκριμένες λύσεις στο ζήτημα της αδυναμίας άσκησης αρμοδιοτήτων από τους αδύναμους μικρούς πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

5.3 Τμήμα Υπηρεσίας Δόμησης

Το 2010 το «πρόγραμμα Καλλικράτης» στο άρθρο 94 του Ν. 3852/2010 προέβλεπε τη δημιουργία Υπηρεσίας Δόμησης (ως Υπηρεσία Έκδοσης Οικοδομικών Αδειών αποτυπώθηκε τότε στο νομοσχέδιο) στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, μεταβιβάζοντάς τους νέες πολεοδομικές δικαιοδοσίες, που αφορούσαν μεταξύ άλλων στον προέλεγχο και τελική έκδοση οικοδομικών αδειών, στον έλεγχο αρχιτεκτονικών - στατικών - υδραυλικών - ηλεκτρομηχανολογικών μελετών, την επιβολή προστίμων για την ανέγερση και διατήρηση μη δηλωμένων κτισμάτων και λοιπές συναφείς αρμοδιότητες.

Παράλληλα, στο ίδιο νομοθετικό πλαίσιο (άρθρα 95, παρ. 2, 7, άρθρο 206, παρ. 2) ορίσθηκε ότι οι προαναφερθείσες πρόσθετες αρμοδιότητες των τεχνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών δόμησης σε ορεινούς και τους μικρούς νησιωτικούς Δήμους επρόκειτο να ασκηθούν με διοικητική υποστήριξη από έτερο πρωτοβάθμιο οργανισμό, ενώ στις διατάξεις του άρθρου 99 γινόταν αναφορά σε συμβάσεις συνεργασίας μεταξύ γειτονικών δήμων (διαδημοτικές), Ν.Π.Δ.Δ., συνδέσμων ΟΤΑ και οικιών Περιφερειών (διαβαθμιδικές) για άσκηση ή υποστήριξη των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων μέχρι το τέλος του 2012 (άρθρο 206).

Μετά από συνεχείς παρατάσεις της προθεσμίας διοικητικής υποστήριξης μέχρι και το 2022 εκδόθηκε τελικά ο Νόμος 5021/2023, που στο άρθρο 83, ορίζει, μεταξύ άλλων, τα παρακάτω:

2. α) Στους δήμους που την 1η.1.2023 δεν έχουν Υ.ΔΟΜ., σύμφωνα με την παρ. 1, οι αρμοδιότητες των Υ.ΔΟΜ. ασκούνται από τις Υ.ΔΟΜ. των δήμων που παρείχαν διοικητική υποστήριξη σε αυτούς μέχρι την 31η.12.2022, β) Οι δήμοι που δεν έχουν συστήσει Υ.ΔΟΜ., οφείλουν έως την 1η.4.2023, με σύμβαση διαδημοτικής συνεργασίας του άρθρου 99, να συνδράμουν κάθε δήμο που ασκεί για λογαριασμό τους τις ανωτέρω αρμοδιότητες. Στη σύμβαση καθορίζεται υποχρεωτικά ένας (1) μηχανικός που υπηρετεί στις υπηρεσίες τους, κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ και ειδικότητας κατά προτίμηση εκ των αναφερομένων στην περ. α' της παρ. 3.

Διευθέτηση του ζητήματος της μακροχρόνιας διοικητικής υποστήριξης των Δήμων από γειτονικούς πρωτοβάθμιους φορείς, για την άσκηση τεχνικών και πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, επιχειρήθηκε να δοθεί και με τις ρυθμίσεις του άρθρου 4 του Ν. 4674/2020, σύμφωνα με το οποίο, Δήμοι με οικονομική και διοικητική αδυναμία (μικρές ορεινές / ηπειρωτικές και νησιωτικές μονάδες), μπορούσαν να συμβληθούν με προγραμματική σύμβαση για τη μελέτη, εκτέλεση δράσεων και παροχή υπηρεσιών που άπτονταν αρμοδιοτήτων των εν λόγω υπηρεσιών, με την ΕΕΤΑΑ, τις Ανώνυμες Εταιρείες ειδικού σκοπού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Αναπτυξιακοί Οργανισμοί), την διαχειριστική ΜΟΔ Α.Ε. του ευρύτερου δημόσιου τομέα και τα Δίκτυα Δήμων.

Οι συμβάσεις αυτές κρίνεται πως κατοχυρώθηκαν νομοθετικά, προκειμένου να υποστηρίξουν με συμπληρωματικές επιλογές τους ελλιπείς πρωτοβάθμιους οργανισμούς είτε για να αποσιωπηθούν οι δεσμεύσεις των φορέων της κεντρικής εξουσίας για εξεύρεση οριστικής λύσης, καθώς η διοικητική υποστήριξη δεν κάλυψε την νομοθετικά διακηρυγμένη φιλοδοξία της, οι δε διαδημοτικές ή διαβαθμιδικές συμπράξεις ενεργοποιήθηκαν σε μεμονωμένες περιπτώσεις.

5.4 Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου

Σύμφωνα με τον Ν. 3492/2006, άρθρο 12, ο νομοθέτης ύστερα από έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, προέβη σε σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλο το φάσμα του Δημοσίου τομέα (Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις), ωστόσο, δεν προβλέφθηκαν αντίστοιχες Μονάδες σε φορείς της Αυτοδιοίκησης. Ύστερα από την τροποποίηση του άρθρου 1, παρ. 3 του Ν.4081/2012 (ΦΕΚ Α 184), δημοσιεύθηκε πάλι με

απλή Κοινή Υπουργική Απόφαση η συγκρότησή τους, αλλά λίγοι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης συμμορφώθηκαν με τις εκτελεστικές επιταγές.

Το ζήτημα επανήλθε στην επικαιρότητα με τον Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α 133, άρθρο 39) περί σύστασης σε κάθε Υπουργείο Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, σε ιεραρχικό επίπεδο Διεύθυνσης και με τον Ν. 4795/2021 (όπως συμπληρώθηκε με τον Ν. 5013/2023) ιδρύθηκαν απευθείας αντίστοιχες Μονάδες σε Δήμους και Περιφέρειες, εφόσον οι φορείς πληρούσαν τις προϋποθέσεις σύστασης με υπηρετούντες υπαλλήλους και προϋπολογιστικά αποθέματα (άρθρο 9, παρ. 2).

Η πλειοψηφία των Μικρών Δήμων, καθώς πλήττεται από έλλειψη προσωπικού, κατέφυγε στη λύση που προσέφερε η τροποποίηση του προκείμενου άρθρου από το άρθρο 40, παρ. 1, του Ν. 4940/2022 (ΦΕΚ Α 112), αναθέτοντας τις αρμοδιότητες εσωτερικού ελέγχου σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών, κατόπιν αιτιολογημένης έκθεσης, που πιστοποιούσε εγγράφως την αδυναμία σύστασης ή την απουσία κριτηρίων λειτουργικής άσκησης Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου.

5.5 Συγχώνευση ΝΠΔΔ κι Επιχειρήσεων ΟΤΑ και μεταφορά τους στους Δήμους

Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου των Δήμων θεσπίστηκαν, συνήθως, προκειμένου να συνεχιστούν απρόσκοπτα οι δραστηριότητες παλαιότερων αντίστοιχων φορέων των «Καποδιστριακών» ΟΤΑ, καθώς και για να εξυπηρετηθούν οι σταδιακές απαιτήσεις άσκησης νέων αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρωτίτως, στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, του πολιτισμού κι αθλητισμού. Δεδομένης της σχετικής αδυναμίας της πλειοψηφίας των μικρών ηπειρωτικών και ορεινών Δήμων, λόγω έλλειψης προσωπικού αλλά και της μετατόπισης του βάρους των οργανικών υπηρεσιών στα «αποκλειστικά» τους καθήκοντα, τα ΝΠΔΔ και οι Δημοτικές Κοινωφελείς Επιχειρήσεις τους ανταποκρίθηκαν με προσαρμοστικότητα κι επιτυχία στις σχετικές υποχρεώσεις.

Στην αντίπερα όχθη, παρά την έγκριση οργανογραμμάτων στα ΝΠΔΔ, οι οικονομικές εξαρτήσεις δεν επέτρεψαν την ορθολογική στελέχωσή τους και - μοιραία - στις περισσότερες περιπτώσεις δεν απέκτησαν την απαιτούμενη διοικητική τεχνογνωσία για την αποτελεσματική εφαρμογή κι εκτέλεση επενδυτικών δράσεων κι έργων στρατηγικής σημασίας ΕΣΠΑ. Κατά κοινή παραδοχή, λειτούργησαν κι εξακολουθούν στην πλειονότητά τους να προσφέρουν υπηρεσίες με σημαντική υποστήριξη των «μητρικών» ΟΤΑ, ελλείψεις σε εξοπλισμό / μέσα / υποδομές, καλύπτοντας τις λειτουργικές απαιτήσεις των προγραμμάτων, μέσω προσλήψεων προσωπικού με συμβάσεις Ορισμένου Χρόνου κι

εξωτερικές αναθέσεις υπηρεσιών, με δυσμενείς συνέπειες για την βιωσιμότητα, την αποδοτικότητα κι αποτελεσματικότητά τους.

Εξάλλου, πρόσφατα το ΥΠ.ΕΣ. με σχεδιασμένη θεσμική πρωτοβουλία για την διοικητική αναμόρφωση και βέλτιστη ορθολογική λειτουργία των ΝΠΔΔ και Δημοτικών Κοινοφελών Επιχειρήσεων (Νόμος 5056/2023), προέβη στην αυτοδίκαιη λύση και κατάργησή τους, καθώς και στην ενσωμάτωση υπηρεσιακών μονάδων και μεταφερόμενων θέσεων προσωπικού - με την ίδια εργασιακή σχέση - στους οικείους Οργανισμούς από 01-01-2024 (άρθρα 27, 29), μέχρι την νέα τροποποίηση των οργανογραμμάτων τους εντός χρονοδιαγράμματος 6 μηνών (άρθρο 27, εδάφιο δ).

Στην επικείμενη τροποποίηση του ΟΕΥ οι Μικροί Δήμοι δύνανται να συμπεριλάβουν τα καταργούμενα ΝΠΔΔ κι Επιχειρήσεις στα Αυτοτελή Τμήματα Κοινωνικής Προστασίας είτε να δημιουργήσουν, ανάλογα με την πληθυσμιακή κατάταξη του ΟΤΑ, αντίστοιχα Γραφεία για την Τρίτη Ηλικία (ΚΑΠΗ, ΚΗΦΙ, Βοήθεια στο Σπίτι), τα Άτομα με Αναπηρία (ΚΔΑΠ ΜΕΑ), την Οικογένεια, το παιδί και τη Νεότητα (ΚΔΑΠ) και τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, εντάσσοντας τα Κέντρα Κοινότητας, τα παραρτήματα Ρομά, τις Δομές και Ξενώνες Αστέγων.

5.6 Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας

Μια σειρά από δραματικές καταστάσεις και πρωτοφανείς φυσικές, τεχνολογικές καταστροφές και ανθρωπογενείς κινδύνους, που διαδραματίστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες σε εθνικό, ευρωπαϊκό αλλά και διεθνές επίπεδο (κλιματική κρίση, πανδημίες, ρύπανση, πυρκαγιές, πλημμύρες, σεισμοί, χιονοπτώσεις) φέρουν, επανειλημμένως, στην ημερήσια διάταξη την ατζέντα του αποτελεσματικού σχεδιασμού, επιχειρησιακής ετοιμότητας και αποδοτικών μέτρων διαχείρισης ενός εκσυγχρονισμένου συστήματος πολιτικής προστασίας για την προστασία πληθυσμών, φυσικού περιβάλλοντος και υποδομών.

Ύστερα από τις επώδυνες εμπειρίες των καταστροφών τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας και υπό την επίγνωση των αισθητών απειλών της κλιματικής αλλαγής, συστάθηκε, σύμφωνα με το Π.Δ.70/2021 (ΦΕΚ Α 161) η ανώτατη κεντρική διοικητική υπηρεσία του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, στο χαρτοφυλάκιο του οποίου εντάσσονται οι διοικητικές δομές της Γενικής Γραμματείας κι ο Διοικητής του Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας. Επιπλέον, βασικές αρμοδιότητες πολιτικής προστασίας έχουν εκχωρηθεί σε όλο το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τους Δευτεροβάθμιους και Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (ΚΕΔΕ, 2020).

Οι ρυθμιστικές διατάξεις των δημόσιων πολιτικών Πολιτικής Προστασίας

καθορίζονται σήμερα, κυρίως, από τον Ν.4662/2020, μεταβιβάζοντας δικαιοδοσίες, καθήκοντα και δράσεις σε Δήμους και Περιφέρειες, οι οποίες συμπλήρωσαν τις σχετικές αρμοδιότητες, που είχαν κυρωθεί με τον Ν.3013/2002, τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (2006) και τον Καλλικράτη (2010). Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι στο ΕΣΠΑ της καινούργιας προγραμματικής περιόδου 2021 - 2027 υφίσταται ιδιαίτερο Πρόγραμμα Πολιτικής Προστασίας, στον προγραμματισμό και την υλοποίηση του οποίου κρίνεται επιτακτική η παρουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των συλλογικών οργάνων εκπροσώπησης της (Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, Περιφερειακή Ένωση Δήμων).

Η νομοθεσία του 2020 στο άρθρο 21, παρ. 2 αναφέρει ότι «σε Δήμους κάτω των 10.000 κατοίκων, δύναται, κατ' εξαίρεση, να συστήνεται Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας», ωστόσο, η υφισταμένη έλλειψη προσωπικού των υπηρεσιών Π.Π. στους Δήμους, η ανεπαρκής κατάρτιση των αρμόδιων υπαλλήλων σε σχετικά ζητήματα και η - κατά κόρον - άσκηση παράλληλων καθηκόντων τους, δεν αφήνουν πολλά περιθώρια αισιοδοξίας, εξασθενώντας τις τοπικές οργανικές μονάδες πολιτικής προστασίας. Οι περισσότεροι μικροί Δήμοι, μάλιστα, αναθέτουν τη συγκεκριμένη τρέχουσα αρμοδιότητα σε ποικίλες οργανικές μονάδες (Γραφείο Δημάρχου, Τεχνικές Υπηρεσίες, Υπηρεσίες Πρασίνου και Καθαριότητας).

Η κωδικοποίηση των διατάξεων με τις αρμοδιότητες των δήμων για κάθε κατηγορία καταστροφών, η ενίσχυση με ανθρώπινο δυναμικό και η περαιτέρω επέκταση των χρηματοδοτικών εργαλείων για έργα πρόληψης κινδύνων, η αξιοποίηση σύγχρονων τεχνολογικών εφαρμογών και η πρόβλεψη διαδημοτικών συνεργειών, ενδεχομένως, βελτίωναν το θεσμικό αποτύπωμα στον κρίσιμο τομέα της πρόληψης, αντιμετώπισης κι αποκατάστασης καταστροφών.

5.7 Γραφείο Διαχείρισης Αδέσποτων Ζώων Συντροφιάς

Ο Νόμος 4830/2021 αυστηροποίησε το νομικό πλαίσιο που διέπει τα ζώα συντροφιάς κι έθεσε πιο αυστηρά δεδομένα για τις υποχρεώσεις των ιδιοκτητών, με αποτέλεσμα να παρατηρείται αύξηση των εγκαταλείψεων. Το ζήτημα της ενεργητικής διαχείρισης και φροντίδας των αδέσποτων ζώων ταλανίζει τους μικρούς ηπειρωτικούς και ορεινούς δήμους, καθώς αποτελεί μια από τις βασικές υποχρεώσεις τους. Η πλειοψηφία των μικρών σε μέγεθος ΟΤΑ δεν διαθέτει υλικοτεχνικές υποδομές κι εκπαιδευμένο προσωπικό για την μέριμνα των αδέσποτων ζώων, καταφεύγοντας σε συμβάσεις αναδοχής ιδιωτικών κτηνιατρικών υπηρεσιών, με χρηματοδότηση από το πρόγραμμα Φιλόδημος II και ιδίους

πόρους. Ωστόσο, η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών ή διαδημοτικών κτηνιατρείων και καταφύγιων από τους Δήμους της Χώρας αποτελεί τη μοναδική ολοκληρωμένη κι απόλυτα σύννομη επιλογή (άρθρο 3, παρ. 10), με παράλληλη συνεργασία των φορέων με Φιλοζωικά Σωματεία και Φιλοζωικές Ενώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (άρθρο 10, παρ. 2).

Το Γραφείο Διαχείρισης Αδέσποτων Ζώων Συντροφιάς θα αποτελούσε την αρμόδια οργανική μονάδα για τα αδέσποτα ζώα, υπεύθυνη για την ολοκληρωμένη υλοποίηση προγραμμάτων, με πολλαπλή στόχευση, ορατά αποτελέσματα και στελέχωση από επιστημονικό προσωπικό κτηνιατρικής ειδικότητας. Καθώς αποτελεί πολύπλοκη υποχρέωση και κρίνεται δύσκολο να διεκπεραιωθεί πλήρως κι αποτελεσματικά από έναν μόνο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνιστάται η συνεργασία μεταξύ των όμορων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για εξεύρεση συμπληρωματικών πόρων, ευρύτερη τεχνική υποστήριξη, αρτιότερο συλλογικό συντονισμό ενεργειών κι ανταλλαγή πολύτιμων εμπειριών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αξιολογώντας τις αλλαγές στο διοικητικό χάρτη και τις μεταπολιτευτικές αναμορφωτικές ενέργειες στο κρίσιμο ζήτημα του προσδιορισμού και μεταφοράς αρμοδιοτήτων, συμπεραίνεται πως, αναντίρρητα, υποστήριξαν τη λειτουργική εξέλιξη της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, συντέλεσαν στην αποκεντρωτική μεταφορά κεντρικών πολιτικών και τροφοδότησαν την αναδιοργάνωση του θεσμού της Αυτοδιοίκησης, παρά το γεγονός ότι οι πολιτικές πρακτικές μιας μακράς περιόδου από το 1974 κι εντεύθεν, απέβλεπαν ιεραρχικά στην αποκατάσταση των δημοκρατικών θεσμών, τον εκδημοκρατισμό των κρατικών δομών και την ισχυροποίηση των κοινωνικοπολιτικά περιθωριοποιημένων τμημάτων του πληθυσμού, θέτοντας σε δεύτερη προτεραιότητα τις ανάγκες ενδυνάμωσης της αποτελεσματικότητας και ισχυροποίησης της αποδοτικότητας στη Δημόσια Διοίκηση.

Πράγματι, δεν θα αστοχούσαμε, αν ισχυριζόμασταν ότι κατά την περίοδο της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, συντελέστηκε δημιουργία νέων δομών και κλιμακούμενη αποκεντρωτική διεύρυνση του ρόλου και των δικαιοδοσιών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, όπως επίσης και νομική κατοχύρωση ενός νέου διοικητικού τοπίου με την θέσπιση Περιφερειακών Οργάνων δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, με συνέπεια τη βαθμιαία ανάκυψη ενός σύνθετου πλέγματος επάλληλης άσκησης δημοσίων πολιτικών που πρωτίτερα επαφίονταν στην αποκλειστική ευθύνη του κεντρικού κράτους.

Χρειάζεται, ωστόσο, να επισημανθεί ότι δεν διασφαλίστηκε η συνεκτική προπαρασκευή του συνόλου των εκσυγχρονιστικών πρωτοβουλιών, ο μεσοπρόθεσμος και σταθερός χαρακτήρας της μεσολάβησής τους και η συνέργεια στην εκτέλεσή τους, με στόχο τη συγκρότηση καθοριστικού υπόβαθρου, που θα μετέπλαθε τις στείρες κατανομές αρμοδιοτήτων σε μια ολική διοικητική αναπροσαρμογή, πολιτικά αποδοτική και κοινωνικά αποδεκτή. Ο εν λόγω «πολυδιάσπαστος» προσανατολισμός της άκριτης μετακύλισης δικαιοδοσιών, ανάμεσα σε άλλα, προξένησε την αδυναμία προγραμματικής και λειτουργικής διάχυσης των αναθεωρητικών κατευθύνσεων της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης στις ρεαλιστικές απαιτήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Παρά τις αξιοπρόσεκτες μεταρρυθμιστικές ενέργειες, το αίτημα του καταμερισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν αποτέλεσε πτυχή μιας πολυπρισματικής αξιολογικής θεώρησης των οργανωτικών επιπέδων διακυβέρνησης αλλά και διαδικασιών καρποφόρας διαχείρισης των διαχρονικών δομικών αδυναμιών, που χαρακτηρίζουν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργικής ταξινόμιας του εγχώριου διοικητικού συστήματος.

Ο διοικητικός αναστοχασμός αντιμετωπίστηκε αποσπασματικά και με όρους τυχαιότητας, με συνέπεια να ανακύψουν έντονες επικαλύψεις, νομικές ασάφειες και κανονιστικός πληθωρισμός, ασυντόνιστες μηχανιστικές δραστηριότητες, περιορισμένη αναδιοργάνωση διοικητικών δομών και συστημική αξιολόγηση, προσχηματικές διαβουλεύσεις, απουσία λογοδοσίας δράσεων και διάχυση ευθυνών, εξόφθαλμες παρεμβάσεις οργάνων και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των έτερων επιπέδων διοίκησης, που, όχι σπάνια, προκάλεσαν έντονες παλινωδίες αναφορικά με τη διαμόρφωση, επικοινωνιακή διάσταση και πρακτική υλοποίηση δημοσίων πολιτικών μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης.

Τα κριτήρια αναδιοργάνωσης των αρμοδιοτήτων και ο εδαφικός - πληθυσμιακός διαχωρισμός των νεοσύστατων διοικητικών οντοτήτων δεν επαλήθευσαν τον λειτουργικό τους χαρακτήρα, καθώς υποτίμησαν τις υπόλοιπες καθοριστικές σημασιολογικές σχέσεις και πολιτικές συνισταμένες, που σκιαγραφούν την αποτελεσματικότητα των μεθόδων διακυβέρνησης στις σύγχρονες κοινωνικές οργανώσεις.

Βασική προγραμματική επιλογή αποτελεί μια - συνταγματικά κατοχυρωμένη - αναλυτική καταγραφή και ορθολογική αναδιανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων ανά δημόσια τομεακή πολιτική. Ταυτόχρονα, κρίνεται αναγκαίος ο ουσιαστικός επαναπροσδιορισμός (πολιτική, νομοθετική, επιχειρησιακή κατοχύρωση) των σχέσεων ανάμεσα στα 3 επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση - Περιφέρειες - Δήμοι), με παράλληλη λειτουργική αποκέντρωση δικαιοδοσιών, που θα συνοδεύεται - σύμφωνα και με τις αντίστοιχες συνταγματικές διακηρύξεις (άρθρο 102, παρ. 5 Σ) - από τους ανάλογους οικονομικούς πόρους υποστήριξης, απλοποίηση των διαδικασιών και ριζική αναδιοργάνωση των λειτουργικών υπηρεσιών των φορέων, με στρατηγικό στόχο την πολυεπίπεδη, ενιαία αλλά και ψηφιακή διακυβέρνηση (Μοχιανάκης, 2022), καθώς και την ουσιαστική διαβαθμιδική συνεργασία (Ν. 3852/2010, άρθρο 4), για τη διασφάλιση της διοικητικής αποτελεσματικότητας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Καθίσταται, επίσης, αναγκαία η εκπόνηση ενός επικαιροποιημένου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο την περιστολή της γραφειοκρατίας και την περαιτέρω ανάπτυξη διαδικτυακών υπηρεσιών, που να εμπεριέχει τις συνολικές δεσμευτικές διατάξεις που αφορούν στους ΟΤΑ Α' βαθμού, εναρμονιζόμενες με την συνταγματική παράδοση και τις επιταγές του ΕΧΤΑ. Το κανονιστικό πλαίσιο της νέας διοικητικής κωδικοποίησης οφείλει να συστηματοποιήσει θεματικά τις αρμοδιότητες των Δήμων, ενσωματώνοντας τις νέες ρυθμίσεις σε μια συγκροτημένη νομοθετική συλλογή, με διακριτά κεφάλαια για όλες τις

κατηγορίες των πρωτοβάθμιων οργανισμών και ιδιαίτερα των μικρών ορεινών και νησιωτικών μονάδων.

Αποτελεί καθολικό ζητούμενο μια νέα μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση που θα αποβλέπει, κυρίως, στην αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διασφαλίζοντας ένα σαφές αναπτυξιακό όραμα, ισχυρή πολιτική βούληση, έγκυρο νομικό πλαίσιο ρυθμίσεων, εξεύρεση οικονομικών πόρων υποστήριξης, εκπόνηση πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας και οδηγό προσαρμογής τους στις ιδιαιτερότητες των Δήμων, προδιαγραφές σύγχρονης μηχανοργάνωσης, ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ με εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, αξιοποίηση των νέων ψηφιακών εργαλείων και ορθή εκτίμηση της κατάλληλης δημοσιονομικής συγκυρίας προώθησης του ανανεωτικού σχεδιασμού.

Η πρόσφατη θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου 5013/2023 (ΦΕΚ Α 12) με τίτλο *«Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, διαχείριση κινδύνων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις»* καταγράφεται, ωστόσο, ως θετική εξέλιξη στη σύσταση κι εφαρμογή αξιόλογου μηχανισμού πληροφόρησης και υποστήριξης ψηφιακής πλατφόρμας (Εθνικό Σύστημα Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, άρθρο 5) για πληρέστερη καταγραφή, προσαρμοσμένη αντιστοίχιση, λειτουργική κατηγοριοποίηση (άρθρο 7) και θεσμική παρακολούθηση των αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων δημόσιων φορέων σε όλη την επικράτεια, με σκοπό τον αποδοτικότερο συντονισμό των διαφορετικών επιπέδων δημόσιας διοίκησης, της αποτροπής ενδεχόμενων αλληλεπικαλυπτόμενων υποχρεώσεων και της αναίρεσης τυχόν δυσερμηνειών για τη δράση των οργάνων διοίκησης κατά την άσκηση κάθε υπαγόμενης κεντρικής, αποκεντρωμένης και τοπικής πολιτικής (ΔΙΔΔΑ/Φ.30/8087, ΔΙΔΔΑ/Φ.30/17559).

Συγκεκριλαιώνοντας, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι κρίνεται απαραίτητη η απαρέγκλιτη πολιτική συνέργεια κι ευρύτερη κοινωνική στήριξη για την επίτευξη τροποποίησης της «καθεστηκυίας» νοοτροπίας, που ρυθμίζει το εγχώριο πολιτικό και διοικητικό σύστημα διακυβέρνησης και η προοδευτική εξασφάλιση της μεταβολής, προκειμένου να κατοχυρωθεί το κοινωνικό κύρος των εφαρμοζόμενων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών και ο μετασχηματισμός των κομβικών νομοθετικών πρακτικών σε ευέλικτα, αξιοκρατικά κι αποτελεσματικά κοινωνικοπολιτικά «πρότυπα».

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Ξενόγλωσσες

Hlepas, N. K. (2003). Local government reform in Greece. In *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (pp. 221-239). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sealey, R. (1976). *A History of the Greek City States 700-338 B.C.* University of California Press

Ελληνόγλωσσες

Αθανασόπουλος, Κ. (2010). Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης. *Η Περιφερειακή Διάσταση της Νέας Στρατηγικής Ευρώπη 2020*.

Αλιβιζάτος, Ν. (2011). *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία, 1800 - 2010*. Εκδόσεις Πόλις.

Αμίτσης, Γ. (2013). *Τα μοντέλα κατ'οίκον φροντίδας στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας*. Εκδόσεις: Παπαζήση. Άλλες πηγές.

Αμπατζιάνη, Α. (2022). *Η συμβολή των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης πριν και μετά τον ψηφιακό μετασχηματισμό. Μελέτη περίπτωσης το ΚΕΠ 0593 του Δήμου Κομοτηνής [Μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου]. Αμητός.*
<https://amitos.library.uop.gr/xmlui/handle/123456789/6985>

Ανδρονόπουλος, Β. & Μαθιουδάκης, Μ. (1988). *Νεοελληνική διοικητική ιστορία*. Διοικητική Μεταρρύθμιση.

Βακούλη, Α. (2010). *Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» Οι καινοτομίες που εισάγει και οι συνέπειες εφαρμογής του*. Αποθετήριο ΕΚΔΔΑ. Ανακτήθηκε 14 Ιανουαρίου 2024 από https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/20/2/1465.pdf

Βεγλερής, Φ. Θ. (1963). *Η διοικητική οργάνωσις*. Αθήναι : Εκδοτικός Οίκος Αντωνίου Ν. Σάκκουλα.

- Βεζυριαννίδου, Σ. (2015). «Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α΄ Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη», στο 4^ο πανελλήνιο συνέδριο Πολεοδομίας-Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος. 24-27/9/2015.
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2002). *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Βούλγαρης, Γ. (2013). *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2010*. Εκδ. Πόλις.
- Chevallier J. (1993). *Διοικητική Επιστήμη*, σ. 145. εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ. & Φλογαΐτης, Σ. (2010), *Διοικητικό Δίκαιο*. Β΄ έκδοση. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Γετίμης, Π., & Χλέπας, Ν. (2006). *Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: Λειτουργίες, προβλήματα και προοπτικές αναβάθμισης*. Αθήνα: ΕΝΑΕ
- Γεωργάκης, Θ. (2004). *Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική*. Εισήγηση στη 2η Πανερωπαϊκή Συνδιάσκεψη Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Στρατηγικού Σχεδιασμού, Αθήνα. 7 Μαΐου 2004.
- Γεωργογιάννης, Π. (2008). *Ο Τελευταίος "Καποδίστριας"*. Πάτρα: Tyrocenter.
- Γεωργούλης, Στ. (1997). *"Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση"*. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Γιαννακόπουλος, Η. (2023, Μάιος 26). Ο «Δήμος και η «Δημοκρατία». *Iliasgiannakopoulos.blogspot.com*, https://iliasgiannakopoulos.blogspot.com/2023/05/blog-post_26.html
- Γούπιος, Γ., Γκέκας, Ρ. & Σαπουνάκης, Τ. (2003). «*Νέο σύστημα κατανομής Κ.Α.Π. - Σ.Α.Τ.Α.*»
- Δαγτόγλου, Π. (2014). *Γενικό Διοικητικό δίκαιο* (5^η εκδ.). Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Δαναδιάδου Α. (2022), «Οι συνέπειες των μνημονιακών νόμων στην οικονομική επιβάρυνση των δήμων για απαλλοτριώσεις κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων, συμπεριλαμβανομένης της σχολικής στέγης», στο Μ. Πικραμένος (Επιμ.), *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*. Σάκκουλας
- Δαράκη, Π. (1995). *Πολιτισμός και τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Πατάκης.
- Διαμαντούρος, Ν. (2002). “Οι απαρχές της συγκρότησης του σύγχρονου κράτους στην Ελλάδα, 1821-1828”, Αθήνα.
- Δερτιλής, Γ. Β. (2004). *Ιστορία του ελληνικού κράτους 1830-1920*. Εθνική Τράπεζα. Αθήνα.
- ΕΔΔΥΠΠΥ, (2024). *Το προφίλ του Ελληνικού Διαδημοτικού Δικτύου Υγιών Πόλεων – Προαγωγής Υγείας*. Ανακτήθηκε 17 Ιανουαρίου 2024 από: <https://eddyppy.gr/profil/>
- ΕΕΤΑΑ, (2010). *Οδηγός Προσαρμογής των Προτύπων Σχεδίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των νέων Δήμων*. Ανακτήθηκε 17 Ιανουαρίου 2024 από: <https://www.eetaa.gr/programma-kallikratis/protypoi-oef-dimon/>
- ΕΛΙΑΜΕΠ, συντονίστρια Σπανού, Κ. (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση / Περιγραφή / Αποτίμηση*, Χ. Ιωάννου, Μ. Λαμπροπούλου, Ε. Μπαλλά, Δ. Οικονόμου. Παπαζήσης. Αθήνα.
- Ζακαλκάς, Δ. (2022). «Το εκλογικό σύστημα των ΟΤΑ και η επίδρασή του στη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων και την καθημερινή λειτουργία των δήμων», στο Μ. Πικραμένος (Επιμ.), *Οργάνωση, Στελέχωση και Λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*. Σάκκουλας.
- Ζηγούρης, Π. & Παπαδόπουλος, Γ. (2010). *Πρόγραμμα Καλλικράτης*. Τόμος Α. Εκδόσεις Όλγας Ζυγούρη.
- Ιατρού, Σ., Κουδούνη, Α., Νικολακοπούλου, Μ. & Χασομέρη, Σ. (2005). *Δομή και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης*. ΤΕΕ. Αθήνα.
- Ιωαννίδης, Π. (2014). *Η επίδραση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του οικονομικού χώρου: από τον Καποδίστρια*

στον Καλλικράτη [Διδακτορική Διατριβή, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης]. ΕΑΔΔ.
<https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/34711>

Καρβούνης, Αντ. (2021). *«Τοπική Αυτοδιοίκηση : Οι Δήμοι»*, Στο Σωτηρόπουλος, Δ, & Νταλάκου, Β. (2021). *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*. Πάτρα : ΕΑΠ.

Καρκατσούλης, Π. (2004). *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση»*. Σιδέρης.

Κατσούλης, Δ. (2019). *Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση*. Δεδεμάδης.

ΚΕΔΕ, (2018). *Συνεδρίαση ΔΣ ΚΕΔΕ επί του νομοσχεδίου «Κλεισθένης 1»*. Ανακτήθηκε 17 Ιανουαρίου 2024 από: <https://kede.gr/ektakti-synedriasi-ds-tis-kede-gia-ton-kleistheni-i/>

ΚΕΔΕ, (2020). *Οι υφιστάμενες αρμοδιότητες των Δήμων σε θέματα Πολιτικής Προστασίας και η ανάγκη ενός αποκεντρωμένου και αποτελεσματικού Εθνικού μηχανισμού πολιτικής προστασίας στα πλαίσια της σχεδιαζόμενης μεταρρύθμισης*. Αθήνα.

ΚΕΔΕ, (2021). *Πρακτικό συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου της ΚΕΔΕ της 19^{ης} Μαΐου 2021*. <https://kede.gr/wp-content/uploads/2021/06/ΔΣ-229-ΔΟΜΕΣ-ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ-ΤΗΣ-ΦΤΩΧΕΙΑΣ.pdf>

Κέντρο Κοινότητας, (2024). *Πληροφορίες*. Ανακτήθηκε 14 Ιανουαρίου 2024 από: <https://www.kentrakoinotitas.gr/Home/Contact>

Κλειώσης, Χ. (1977). *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*. Αθήνα: Αθήναι.

Κλειώσης, Χ. (1981). *Η συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Αθήναι.

Κλειώσης Χ. (1983). *Κοινοτική αυτοδιοίκηση και Καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα, στο Νικοκάβουρα Α., Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*. University Studio Press. Θεσσαλονίκη.

Κόνσολας, Ν. (1997). *Σύγχρονη περιφερειακή οικονομική πολιτική*. Αθήνα: Παπαζήση.

- Κοντιάδη, Ξ. & Μουσμιάτη, Μ. (2012). Πρόλογος στον δίγλωσσο τόμο. *Τα ελληνικά συντάγματα και η ιστορία τους (1797-1875)*. έκδοση του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου.
- Κοντογιώργης, Γ. Δ. (1985). *Πολιτικό σύστημα και πολιτική*. Πολύτυπο.
- Κοντογιώργης, Γ. (1992). Κοινοτική αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα, Στο Πετρίδης Π. (1992), *Ιωάννης Καποδίστριας, 1776-1831. Ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος*. Αθήνα. σσ. 231-246.
- Κόρσος, Δ. (2005). *Διοικητικό Δίκαιο*. Αντ. Σάκκουλας.
- Κουτσούρη, Δ. (1996). *Συμβούλια Περιοχής, ΠΟΕ-ΟΤΑ*. Αθήνα.
- Κτιστάκη, Σ. (2009). *Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη*. Εκδ.: Παπαζήση. σ. 109.
- Λιοζίδου, Μ. Γ. (2023). *Η Διοίκηση μέσω Στόχων (ΔμΣ) ως σύγχρονο εργαλείο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: η περίπτωση των ΟΤΑ Α΄της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας* [Μεταπτυχιακή εργασία, Διεθνές Πανεπιστήμιο της Ελλάδος]. Απόθεσις. <http://apothesis.teicm.gr/xmlui/handle/123456789/4174>
- Λώλη-Σαλτερή, Ι. (2019). *Οι μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη* [Μεταπτυχιακή εργασία, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου]. Αμητός. <https://amitos.library.uop.gr/xmlui/handle/123456789/5460>
- Μαθιουδάκης, Μ. & Ανδρονόπουλος, Β. (Επιμ.) (1991). *Το Ελληνικό κράτος: Οργάνωση και λειτουργία*. Εκδόσεις Α. Μαθιουδάκη/Π. Ανδρονόπουλου.
- Μαΐστρος, Π. (2009). *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μακρής, Ι. (2015). *Ευθύνη οργάνων ΟΤΑ Α' βαθμού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους*. Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Μακροδημήτρης, Α. (2004). *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων*. Καστανιώτη. Αθήνα.

- Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ. Η. (2012). Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. *Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2013). Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης. *Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπαμπαλιούτας, Λ., (2021). *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Τομ. Α' και Β', 3^η έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη : Σάκκουλας.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2004). *Τοπική αυτοδιοίκηση: Θεσμικό πλαίσιο, ευρωπαϊκή διάσταση: Υπό το πρίσμα του αναθεωρημένου Συντάγματος και των προτάσεων για την τροποποίηση του Δ. Κ. Κ.* Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2010). *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Τόμος Ι, Γ' έκδοση*. Σάκκουλας.
- Μουστάκας, Μ. (2000). *Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης*. εκδ. Σάκκουλα.
- Μπίλλης, Χ. (2018). *Από τον "Καποδίστρια" στον "Κλεισθένη": Η χωρική διάσταση της διοικητικής μεταρρύθμισης*. Αθήνα : ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.
- Μγوتا, (2024). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση την περίοδο του πολέμου*. Ανακτήθηκε 17 Ιανουαρίου 2024 από: <https://www.myota.gr/2022/10/27/η-τοπική-αυτοδιοίκηση-την-περίοδο-του/>
- Νάκος Π. Γ., (1991). *Ιστορία Ελληνικού και Ρωμαϊκού Δικαίου*. Εκδόσεις University Studio Press.
- Πανταζόπουλος, Ν. Ι. (1993). *Ο ελληνικός κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση (Vol. 1)*. Παρουσία.
- Παντελής, Α. & Μαυριάς, Κ. (1981). *Συνταγματικά κείμενα-Ελληνικά και ξένα*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παπαγεωργίου, Σ. (1988). *"Το Ελληνικό κράτος 1821-1909"*. Παπαζήσης.

- Παπαγιάννης, Π. & Κατσούλης, Δ. (1995). *Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου, Γ. (1991). Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ, Σκέψεις για την διαλεκτική σχέση Συντάγματος, ΔΚΚ και ΕΧΤΑ, *Τοπική Αυτοδιοίκηση-Αποκέντρωση*, τχ. 5-6, σελ.9 επ.
- Παπαδουκάκης, Δ. (2005). *Σχέδιο 'Καποδίστριας': οι κοινότητες στο μάτι του κυκλώνα*. <https://eutopia.gr/periodiko/01/shedio-kapodistriasis-oi-koinotites-sto-mati-toy-kyklona>
- Παπαθεοδώρου Χρ., Μισσός Βλ. & Παπαναστασίου Στ. (2021). «Μελέτη των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης στα εισοδήματα και τις συνθήκες διαβίωσης των μικρών επιχειρηματιών και αυτοαπασχολούμενων: νέες μορφές ανισοτήτων, κίνδυνος φτώχειας και ο ρόλος του κοινωνικού κράτους». Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.
- Πατσιαβούρα, Α. (2021). *Οργανωσιακή Κουλτούρα ως Προϋπόθεση Ανάπτυξης του Ανθρώπινου Δυναμικού και Επίτευξης Συνέργειας στους ΟΤΑ*, ηλεκτρονικό περιοδικό «πρΟΤΑση», 6 (36), σελ. 481 - 484
- Παυλόπουλος, Π. (1984). Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση. *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 49-64.
- Παυλόπουλος, Π. (1985). Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση. Η νομική παραμόρφωση ενός όρου και οι συνέπειές της. *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ, 5.
- Πουλής, Π. (2003). *Εισαγωγή στο Δημόσιο Δίκαιο*. σ. 136. Αθήνα-Κομοτηνή: εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Σαββαΐδου, Κ. (2009). *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σακελλαρίου, Μ. Β. (2008). *Η Αθηναϊκή Δημοκρατία*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ιδρυτική Δωρεά Παγκρητικής Ενώσεως Αμερικής, Ηράκλειο.
- Σαπουνάκης, Α. (2017). *Αδειοδοτήσεις Δημοτικών Παιδικών Σταθμών*, Τετράδιο Αυτοδιοίκησης, http://tetradioaftodioikisis.blogspot.com/2017/06/blog-post_17.html

- Σβώλος, Α. Ι. (2008). *Το νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος*. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Σπανού, Κ. (Επιμ.) (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη Διάρκεια της Κρίσης. Επισκόπηση/Περιγραφή/Αποτίμηση*. Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής – ΕΛΙΑΜΕΠ.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπυρίδων, Σ. Δ. (2014). *Η πορεία του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σε σχέση με το πολιτικό σύστημα και η Ευρωπαϊκή του προοπτική* [Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών]. ΕΚΤ. <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/35331#page/1/mode/2up>
- Σπυρόπουλος, Φ. (2006). *Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο*. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Στασινόπουλος, Μ. (1957). *Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων*. Αθήναι.
- Συνήγορος του Πολίτη, (2018). *“Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του νομοσχεδίου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ* [Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"]. Ανακτήθηκε 17 Ιανουαρίου 2024 από: <https://www.synigoros.gr/resources/20180713-paratiriseis-stp-kleisthenis.pdf>
- Σωτηρόπουλος, Δ. Α. (2007). *Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία*. Ποταμός.
- Τάχος, Α. Ι. (2008). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9η έκδοση. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τζώνος, Θ. (1988). *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά Κόμματα*. εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Τομαρά-Σιδέρη, Μ. (1999). *Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση*. Παπαζήση.
- Τσάτσος, Δ. Κ. (1993). *Συνταγματικό Δίκαιο* (2η εκδ., Τόμ. Β' Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας). Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Τσάτσος, Ν. (1999). *Δημοσιονομική Αποκέντρωση Θεωρία & Πράξη*. Εκδόσεις Τυπωθήτω.

- Τσενές, Η. (1986). *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεωρία και Πράξη*. Εκδόσεις ΦΟΙΒΟΣ.
- Τριανταφυλλοπούλου, Αθ. Β. & Κωστής, Γ. Σ. (2016). *Ιστορία των Κυβερνητικών και Διοικητικών Θεσμών στην Ελλάδα, Διοίκηση και Κοινωνία 12*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Τσουντας, Κ. & Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2009). *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, (σσ.453-454). Εκδόσεις Παπαζήση
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (1998). *Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόμος Α΄, Β΄*. ΥΠΕΣΔΔΑ: Αθήνα.
- ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. (2001), «Πρόγραμμα 'Πολιτεία' ν. 2880/2001, Επιχειρησιακά Προγράμματα για τη διοικητική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα», τ.1. Μάρτιος
- Φλογαΐτης, Σ. (1984). *Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Φλογαΐτης, Σ. Ι. (1987). *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χατζόπουλος, Χ. (1983). *Από τον Άρειο Πάγο στην Εκκλησία του Δήμου*. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χλέπας, Ν. Κ. (1994). *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*. εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χλέπας, Ν. Κ. (1998). *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος*. εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
- Χλέπας, Ν. Κ. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χλέπας, Ν. & Τασόπουλος, Ι. (Επιμ.) (2000). *Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής Διοίκησης, Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας.

Χλέπας, Ν. Κ. (2017). Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας». *Ελληνική επιθεώρηση πολιτικής επιστήμης*, 15, 36-67.
<https://doi.org/10.12681/hpsa.15172>

Χλέπας, Ν. Κ. & Γετίμης, Π. (2018). *Δημοσιονομική Εξυγίανση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Παπαζήσης.

Χλέπας, Ν. Κ. (2020). *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας*. Παπαζήσης.

Χλέπας, Ν. Κ. (2021). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην μετά-κορωνοϊό εποχή*. Οργανισμός έρευνας και ανάλυσης. Αθήνα: διαΝΕΟσις.

Χριστοφίλοπούλου, Π. (2017). Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7, 124-153.
<https://doi.org/10.12681/hpsa.15277>

Χρυσανθάκης, Χ. (1998). *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

Χρυσανθάκης, Χ. (2010). *Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Ψυχάρης, Ι. & Σιμάτου, Ε. (2003). Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα. *Σειρά ερευνητικών εργασιών*, 9(29), 645-684.
<http://metanastefsi.weebly.com/uploads/7/6/8/3/7683554/do222.pdf>

Ψυχοπαίδης, Κ. (1982). Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως Πολιτικός Θεσμός. *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 6 (15-20).

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ

Νόμος 3463/2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 114/08.06.2006)

Νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης
- Πρόγραμμα Καλλικράτης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας
(ΦΕΚ Α 87/07.06.2010)

Νόμος 4555/2018, 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»] ... και άλλες
διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α
133/19.07.2018)

ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ

1883/19.04.1828

Οικ.14095/26.06.2001

1921/11.01.2019

31/36567/10.05.2019

ΔΙΔΔΑ/Φ.30/8087/08.05.2023

ΔΙΔΔΑ/Φ.30/17559/23.10.2023

48301/07.11.2023

ΚΟΙΝΕΣ ΥΠΟΥΡΓΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΚΥΑ Π4β/5814/ΦΕΚ Β 197/17.10.97

ΚΥΑ 7261/ΦΕΚ Β 450/26.02.2013

ΚΥΑ 34574/ΦΕΚ Β 2942/20.07.2018

ΚΥΑ 60251/ΦΕΚ Β 4978/08.11.2018

ΚΥΑ 59138/ΦΕΚ Β 5079/14.11.2018

ΚΥΑ 62852/ΦΕΚ Β 5255/23.11.2018

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

«Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος» 1822

«Νόμος της Επιδαύρου» 1823

«Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος» 1827

Σύνταγμα «Ηγεμονικόν» 1832

Σύνταγμα της Ελλάδος 1844, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 5/18.03.1844)

Σύνταγμα της Ελλάδος 1864, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 48/17.11.1864)

Σύνταγμα της Ελλάδος 1911, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 127/01.06.1911)

Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας 1926, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 334/22.09.1926)

Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας 1927, Εφημερίς της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ Α 107/03.06.1927)

Σύνταγμα της Ελλάδος 1952, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 1/01.01.1952)

Σύνταγμα της Ελλάδος 1968, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 267/15.11.1968)

Σύνταγμα της Ελλάδος 1973, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 266/04.10.1973)

Σύνταγμα της Ελλάδος 1975, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 110/09.06.1975)

Σύνταγμα της Ελλάδος 1986, Α' Αναθεώρηση, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 23/14.03.1986)

Σύνταγμα της Ελλάδας 2001, Β' Αναθεώρηση, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 85/18.04.2001)

Σύνταγμα της Ελλάδας 2008, Γ' Αναθεώρηση, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 120/27.06.2008)

Σύνταγμα της Ελλάδας 2019, Δ' Αναθεώρηση, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 211/24.12.2019)

ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΑ

Νόμος 12/1822, Περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών, (30.04.1822)

Νόμος 1834, Περί Συστάσεως των Δήμων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 3/10.01.1834)

Νόμος ΚΕ'/1845, Περί της Διαιρέσεως Νομαρχιακών και Επαρχιακών Αρχών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 32/08.12.1845)

Νόμος ΗΔ'/1864, Περί δημαιορειών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 19.11.1864)

Νόμος ΑΦΝΣ'/1887, Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 202/28.07.1887)

Νόμος 4057/1912, Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 58/14.02.1912)

Αναγκ. Νόμος 3/1935, Περί Εθνικών Παιδικών Σταθμών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 527/02.11.1935)

Αναγκ. Νόμος 1179/1938, Περί των Νομαρχών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 154/14.04.1938)

Ν.Δ. 2888/1954, Περί κυρώσεως δημοτικού καί κοινοτικού κώδικος, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 139/01.07.1954)

Νόμος 3200/1955, Περί διοικητικής αποκεντρώσεως, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 97/23.04.1955)

- Ν.Δ. 51/1974, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 250/16.09.1974)
- Νόμος 8/1975, Περί της εκλογής των Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 25/20.02.1975)
- Νόμος 180/1975, Περί επαναφοράς εν ισχύι διατάξεων του δια του Ν.Δ. 2888/1954 ... ρυθμίσεως συναφών θεμάτων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 207/20.09.1975)
- Νόμος 849/1978, Περί παροχής κινήτρων δια την ενίσχυσιν την περιφερειακής και οικονομικής αναπτύξεως της Χώρας, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 232/22.12.1978)
- Νόμος 947/1979, Περί οικιστικών περιοχών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 169/26.07.1979)
- Νόμος 1041/1980, Περί αυξήσεως των Δημοσίων εν γένει υπαλλήλων ... και καθιερώσεως του Γενικού Λογιστικού Σχεδίου, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 75/02.04.1980)
- Νόμος 1065/1980, Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 168/24.07.1980)
- Νόμος 1068/1980, Περί συστάσεως ενιαίου φορέως Υδρεύσεως - Αποχετεύσεως Πρωτευούσης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 190/23.08.1980)
- Νόμος 1069/1980, Περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 191/23.08.1980)

Νόμος 1235/1982, Άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους Νομούς, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 26/03.03.1982)

Νόμος 1270/1982, Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 93/10.08.1982)

Νόμος 1416/1984, Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 18/21.02.1984)

Νόμος 1518/1985, Καταβολή της σύνταξης των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. καθώς και της χορηγίας των δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων από το δημόσιο ταμείο και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 30/06.03.1985)

Νόμος 1622/1986, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 92/14.07.1986)

Νόμος 1828/1989, Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 2/03.01.1989)

Νόμος 1832/1989, Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 54/17.02.1989)

Νόμος 1850/1989, Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 114/10.05.1989)

- Νόμος 1878/1990, Τροποποίηση των διατάξεων δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ν. 1622/1986 και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 33/20.03.1990)
- Νόμος 1892/1990, Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 101/31.07.1990)
- Νόμος 1900/1990, Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα ... και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 125/17.09.1990)
- Νόμος 2130/1993, Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης ... και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 62/23.04.1993)
- Νόμος 2218/1994, Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 90/13.06.1994)
- Νόμος 2240/1994, Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 153/16.09.1994)
- Νόμος 2307/1995, Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 113/15.06.1995)
- Νόμος 2503/1997, Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 107/30.05.1997)
- Νόμος 2539/1997, Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 244/04.12.1997)

- Νόμος 2646/1998, Ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής φροντίδας και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 236/20.10.1998)
- Νόμος 2647/1998, Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 237/22.10.1998)
- Νόμος 2880/2001, Πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 9/30.01.2001)
- Νόμος 2946/2001, Υπαίθρια Διαφήμιση, Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 224/08.10.2001)
- Νόμος 3013/2002, Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 102/01.05.2002)
- Νόμος 3075/2002, Τροποποίηση και συμπλήρωση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 297/05.12.2002)
- Νόμος 3106/2003, Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 30/29.01.2003)
- Νόμος 3463/2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 114/08.06.2006)
- Νόμος 3492/2006, Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 210/05.10.2006)

Νόμος 3584/2007, Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπάλληλων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 143/28.06.2007)

Νόμος 3613/2007, Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 263/23.11.2007)

Νόμος 3801/2009, Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου οριστού χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 163/04.09.2009)

Νόμος 3833/2010, Προστασία της εθνικής οικονομίας - Επείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 40/15.03.2010)

Νόμος 3845/2010, Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 65/06.05.2010)

Νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 87/07.06.2010)

Νόμος 3871/2010, Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 141/17.08.2010)

Νόμος 3896/2011, Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 152/01.07.2011)

- Νόμος 3979/2011, Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 138/16.06.2011)
- Νόμος 4024/2011, Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 226/27.10.2011)
- Νόμος 4071/2012, Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ., Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 85/11.04.2012)
- Νόμος 4081/2012, Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 184/27.09.2012)
- Νόμος 4093/2012, Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 222/12.11.2012)
- Νόμος 4111/2013, Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του Ν. 4093/2012... και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 18/25.01.2013)
- Νόμος 4178/2013, Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις., Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 174/08.08.2013)
- Νόμος 4270/2014, Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 143/28.06.2014)

- Νόμος 4312/2014, Ρύθμιση δεσμευμένων ή κατασχεμένων χρηματικών απαιτήσεων και μετρητών και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 260/12.12.2014)
- Νόμος 4316/2014, Ίδρυση παρατηρητηρίου άνοιας, βελτίωση περιγεννητικής φροντίδας, ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 270/24.12.2014)
- Νόμος 4325/2015, Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α (47/11.05.2015)
- Νόμος 4337/2015, Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 129/17.10.2015)
- Νόμος 4368/2016, Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 21/21.02.2016)
- Νόμος 4438/2016, Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/17/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ... και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 220/28.11.2016)
- Νόμος 4440/2016, Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση ... και λοιπές διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 224/02.12.2016)
- Νόμος 4472/2017, Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 74/19.05.2017)
- Νόμος 4483/2017, Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) ... και

άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 107/31.07.2017)

Νόμος 4484/2017, Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 110/01.08.2017)

Νόμος 4555/2018, 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»] ... και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 133/19.07.2018)

Νόμος 4583/2018, Κατάργηση των διατάξεων περί μείωσης των συντάξεων ... και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 212/18.12.2018)

Νόμος 4600/2019, Εκσυγχρονισμός και Αναμόρφωση Θεσμικού Πλαισίου Ιδιωτικών Κλινικών, Σύσταση Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας, Σύσταση Εθνικού Ινστιτούτου Νεοπλασιών και λοιπές διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 43/09.03.2019)

Νόμος 4622/2019, Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 133/07.08.2019)

Νόμος 4623/2019, Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 134/09.08.2019)

Νόμος 4635/2019, Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 167/30.10.2019)

Νόμος 4662/2020, Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του

Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 27/07.02.2020)

Νόμος 4674/2020, Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 53/11.03.2020)

Νόμος 4690/2020, Κύρωση: α) της από 13.4.2020 Π.Ν.Π. «Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 ... και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 104/30.05.2020)

Νόμος 4735/2020, Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα ... και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 197/12.10.2020)

Νόμος 4795/2021, Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 62/17.04.2021)

Νόμος 4804/2021, Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 90/05.06.2021)

Νόμος 4830/2021, Νέο πλαίσιο για την ευζωία των ζώων συντροφιάς Πρόγραμμα «ΑΡΓΟΣ» και λοιπές διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 169/18.09.2021)

Νόμος 4940/2022, Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 112/14.06.2022)

Νόμος 5003/2022, Δημοτική Αστυνομία, Φορείς Λαϊκών Αγορών, απλούστευση διαδικασιών μεταξύ Ο.Τ.Α. και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ρυθμίσεις εξομάλυνσης της

εκλογικής διαδικασίας κατοίκων εξωτερικού και λοιπές ρυθμίσεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 230/14.12.2022)

Νόμος 5013/2023, Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 12/19.01.2023)

Νόμος 5021/2023, Εκσυγχρονισμός της μουσειακής πολιτικής και ζητημάτων διαχείρισης της πολιτιστικής κληρονομιάς: ίδρυση μουσείων Ν.Π.Δ.Δ. ... και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 31/16.02.2023)

Νόμος 5037/2023, Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων ... Ειδικότερες διατάξεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 78/29.03.2023)

Νόμος 5065/2023, Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, κατάργηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δήμων ... και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 163/06.10.2023)

ΒΑΣΙΛΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ

Β.Δ. 1833, Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 12/06.04.1833)

Β.Δ. 28/1836, Περί διοικητικού οργανισμού, Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος (ΦΕΚ Α 28/21.06.1836)

ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ

Π.Δ. 933/1975, Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 297/31.12.1975)

- Π.Δ. 22/1982, Κατάργηση διατάξεων που προβλέπουν την έγκριση πράξεων των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 3/08.01.1982)
- Π.Δ. 76/1985, Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιηθήκαν και συμπληρώθηκαν, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 27/01.03.1985)
- Π.Δ. 323/1989, Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιηθήκαν και συμπληρώθηκαν, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 146/01.06.1989)
- Π.Δ. 552/1989, Μεταβίβαση της αρμοδιότητας έκδοσης άδειας ίδρυσης καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος ... στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 232/11.10.1989)
- Π.Δ. 369/1995, Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 198/14.09.1985)
- Π.Δ. 410/1995, Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 231/14.11.1995)
- Π.Δ. 30/1996, Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 21/02.02.1996)
- Π.Δ. 315/1999, Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού), Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 302/30.12.1999)
- Π.Δ. 80/2016, Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 145/05.08.2016)

Π.Δ. 70/2021, Σύσταση Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας, μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α 161/09.09.2021)

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΣτΕ 1585/2021

ΥΠ.ΕΣ. 9447/2023 (ΦΕΚ Β 613/09.02.2023)

ΥΠ.ΕΣ. 57411/2023 (ΦΕΚ Β 4167/28.06.2023)

ΠΡΟΚΗΡΥΞΕΙΣ ΑΣΕΠ

4Κ/2020 (15/τ.ΑΣΕΠ)

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

www.ypes.gr

www.eetaa.gr

www.dimosnet.gr

www.kodiko.gr

www.kentrakoinotitas.gr

www.et.gr

www.edeya.gr

www.eddyppy.gr

www.parliament.gr

www.myota.gr

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Τα σημαντικότερα κανονιστικά κείμενα, τα οποία στην εξέλιξη του χρόνου επηρέασαν τις οργανωτικές δομές και τη θεσμική λειτουργία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και καθόρισαν το πλαίσιο κατάρτισης των οργανογραμμάτων τους μέχρι σήμερα συνοψίζονται στον κάτωθι ενδεικτικό πίνακα:

Πίνακας 1: Νομοθεσία κατάρτισης ΟΕΥ

Νομικό Πλαίσιο		Ενδεικτικές Παρατηρήσεις
N. 2503/1997	ΦΕΚ Α 107/30-05-1997: «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»	Στελέχωση ταμειακής υπηρεσίας, παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.
N. 3274/2004	ΦΕΚ Α 195/19-10-2004: «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού»	Λειτουργία Δημοτολογίου σε Δήμους (μεταφορά κρατικών αρμοδιοτήτων).
N. 3463/2006	ΦΕΚ Α 114/08-06-2006: «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»	Σύνολο διατάξεων οργάνωσης και λειτουργίας ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Καταγραφή προγενέστερων και νέων αρμοδιοτήτων και κατάταξη σε 7 θεματικές κατηγορίες.
N. 3528/2007	ΦΕΚ Α 26/09-02-2007: «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»	Κανόνες πρόσληψης, προσόντα και κωλύματα διορισμού, υποχρεώσεις και περιορισμοί, ποινές και δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ..
N. 3584/2007	ΦΕΚ Α 143/28-06-2007: «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων»	Συγκρότηση Υπηρεσιών - ΟΕΥ (άρθρο 10). Καθορισμός της εσωτερικής διάρθρωσης υπηρεσιών, των κριτηρίων επιλογής Προϊσταμένων (παρ. 1, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 3801/2009, άρθρο 38, παρ. 1), των αρμοδιοτήτων τους, της σύστασης θέσεων ανά κατηγορίες και κλάδους προσωπικού (παρ.3) και της

		διαδικασίας κατάρτισης ή τροποποίησης του οργανογράμματος (παρ.7).
N. 3852/2010	ΦΕΚ Α 87/07-06-2010: «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»	Καθορισμός Υπηρεσιακών μονάδων Δήμων (άρθρο 97), σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Διοικητικής Βοήθειας υπαγόμενο στον Δήμαρχο (άρθρο 98) και μετάταξη υπαλληλικού προσωπικού σε νέους ΟΤΑ Α΄ βαθμού (άρθρο 257 - 258).
N. 4172/2013	ΦΕΚ Α 167/23-07-2013: «Φορολογία εισοδήματος ... και άλλες διατάξεις»	Κατάργηση σε Δήμους της ειδικότητας Σχολικών Φυλάκων ΙΔΑΧ και διαθεσιμότητα υπαλλήλων (άρθρο 80). Κατάργηση θέσεων κλάδων (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ) Δημοτικής Αστυνομίας (άρθρο 81, παρ. 1).
N. 4325/2015	ΦΕΚ Α 47/11-05-2015: «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης ... και άλλες διατάξεις»	Στα άρθρα 19, παρ. 1 και 21Α ορίζεται η αυτοδίκαιη επανασύσταση κλάδων και θέσεων της Δημοτικής Αστυνομίας, που είχαν καταργηθεί το 2013.
N. 4369/2016	ΦΕΚ Α 33/27-02-2016: «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης ... και άλλες διατάξεις»	Διαδικασία αξιολόγησης ανθρώπινου δυναμικού για αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και βελτίωση της Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 14). Καθορισμός βημάτων πλαισίου, έντυπα αξιολογήσεων, εμπλεκόμενοι υπάλληλοι και προϊστάμενοι, περιεχόμενο και διαχείριση στόχων (άρθρο 22 - Στοχοθεσία), όπως τροποποιήθηκε από τον Ν. 4940/2022).

<p>N. 4440/2016</p>	<p>ΦΕΚ Α 224/02-12-2016: «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση ... και λοιπές διατάξεις»</p>	<p>Υπαγωγή στο ΕΣΚ των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, μονίμων και ΙΔΑΧ, που υπηρετούν σε ΟΤΑ (άρθρο 3, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4690/2020, άρθρο 26, παρ.2). Διενέργεια μετάταξης ή απόσπασης σε νησιωτικούς - ορεινούς Δήμων (άρθρο 8, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 115 του Ν. 4604/2019). Ψηφιακό Οργανόγραμμα ΔΔ και ΤΑ (άρθρο 16, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 31 παρ.2 του ν. 4795/2021).</p>
<p>N. 4555/2018</p>	<p>ΦΕΚ Α 133/19-07-2018: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ. Α (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι») ... και άλλες διατάξεις»</p>	<p>Υποστήριξη ΜΟΔ ΑΕ σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (άρθρο 178). Σύσταση Διαδημοτικού συνδέσμου τεχνικής υπηρεσίας (άρθρο 180). Στελέχωση ή διοικητική υποστήριξη Υ. Δόμ. Δήμων (άρθρο 181). Αναπτυξιακή Δράση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρα 182 - 184). Ειδικοί Σύμβουλοι, Επιστημονικοί Συνεργάτες, Ειδικοί Συνεργάτες σε Δήμους (άρθρο 213). Διαχείριση των στερεών αποβλήτων σε ηπειρωτικούς Δήμους - ΦΟΣΔΑ (άρθρα 225-247).</p>
<p>N. 4583/2018</p>	<p>ΦΕΚ Α 212/18-12-2018: «Κατάργηση των διατάξεων περί μείωσης των συντάξεων ... και άλλες διατάξεις»</p>	<p>Ένταξη του Προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» σε οργανικές μονάδες των Δήμων και στελέχωση αυτών με μόνιμο προσωπικό (άρθρο 91). Τροποποίηση των οργανισμών τους και σύσταση οργανικών θέσεων μόνιμου προσωπικού.</p>
<p>N. 4623/2019</p>	<p>ΦΕΚ Α 134/09-08-2019: «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα»</p>	<p>Προσωπικό ειδικών θέσεων Δήμων (άρθρο 15 παρ. 1α: κατάργηση πληθυσμιακών κριτηρίων πρόσληψης Γενικού Γραμματέα από δήμους, σύσταση σε ΟΕΥ θέσης μετακλητού Γ.Γ., εφόσον υπάρχει οικονομική δυνατότητα).</p>

<p>N. 4662/2020</p>	<p>ΦΕΚ Α 27/07-02-2020: «Εθνικός Μηχανισμούς Διαχείρισης Κρίσεων ... αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις»</p>	<p>Σύσταση Αυτοτελούς Τμήματος Πολιτικής Προστασίας σε Δήμους, υπαγόμενο απευθείας στον Δήμαρχο, στελέχωση προσωπικού κι αρμοδιότητες αυτού. Σε Δήμους κάτω των 10.000 κατοίκων, δύναται, κατ' εξαίρεση, η σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Πολιτικής Προστασίας (άρθρο 21, παρ. 1 - 2).</p>
<p>N. 4674/2020</p>	<p>ΦΕΚ Α 53/11-03-2020: «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»</p>	<p>Σύσταση θέσεων Ειδικών Συμβούλων, Επιστημονικών Συνεργατών, Ειδικών Συνεργατών ΟΤΑ, ισάριθμων με το πλήθος των Αντιδημάρχων (άρθρο 18).</p>
<p>N. 4735/2020</p>	<p>ΦΕΚ Α 197/12-10-2020: Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας ... και άλλες διατάξεις.</p>	<p>Σύσταση και λειτουργία Υπηρεσιών Δόμησης (άρθρο 43). Στους Δήμους όπου δεν υφίστανται ΥΔΟΜ κατά τη δημοσίευση του παρόντος, συστήνεται σε επίπεδο Τμήματος. Δομή, οργανικές θέσεις και ειδικότητες στελέχωσης ΥΔΟΜ. Αν δεν πληρούται η ελάχιστη στελέχωση, με ευθύνη του οικείου δημάρχου οι αρμοδιότητες της ΥΔΟΜ ασκούνται με συμβάσεις διαδημοτικής και διαβαθμιδικής συνεργασίας με δήμους και περιφέρειες, κατά το άρθρο 99 του Ν. 3852/2010.</p>
<p>N. 4795/2021</p>	<p>ΦΕΚ Α 62/17-04-2021: «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου ... και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση»</p>	<p>Σύσταση, οργάνωση και στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου σε ΟΤΑ Α' βαθμού (άρθρο 9). Ακολούθησε εξειδίκευση των κριτηρίων σύστασης Μονάδας Ε.Ε. σε ΟΤΑ Α' βαθμού (ΥΑ 86288, ΦΕΚ 6506/Β'/19-12-2022), κατόπιν της υπ.αρ.492/22-12-2021 γνώμης της ΚΕΔΕ.</p>

<p>N. 4830/2021</p>	<p>ΦΕΚ Α 169/18-09-2021: «Νέο πλαίσιο για την ευζωία των ζώων συντροφιάς - Πρόγραμμα «Άργος» και λοιπές διατάξεις»</p>	<p>Θέσπιση σαφούς κανονιστικού πλαισίου για τη διαχείριση, προστασία κι εξασφάλιση ευζωίας των ζώων συντροφιάς, υιοθεσία αδέσποτων ζώων, ίδρυση και λειτουργία καταφυγίων των Δήμων, Επιχειρησιακά Προγράμματα διαχείρισης των αρμόδιων Δήμων και Πενταμελείς Επιτροπές παρακολούθησης αυτών. Ορισμός υπεύθυνου για θέματα ζώων συντροφιάς και τροποποίηση του ΟΕΥ των δήμων με απόφαση Οικονομικής Επιτροπής (εγκύκλιος 377/15-06-2022).</p>
<p>N. 4876/2021</p>	<p>ΦΕΚ Α 25/23-12-2021: «Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την προστασία της δημόσιας υγείας και άλλες επείγουσες διατάξεις»</p>	<p>Σύσταση, στελέχωση και λειτουργία Υπηρεσιών ή Τμημάτων Δόμησης (ΥΔΟΜ) σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (άρθρο 103).</p>
<p>Έγγραφο ΥΠ.ΕΣ.</p>	<p>27901/28-04-2022: «Σύσταση Γραφείου Πολιτικής Άμυνας στους ΟΤΑ α' βαθμού της Χώρας»</p>	<p>Απόφαση Κυβερνητικού Συμβουλίου Εθνικής Ασφαλείας (ΚΥΣΕΑ), για σύσταση Γραφείου Πολιτικής Άμυνας στους ΟΤΑ α' βαθμού της χώρας, με μέριμνα του ΥΠΕΣ, χωρίς να απαιτείται η τροποποίηση του ΟΕΥ.</p>
<p>N. 5003/2022</p>	<p>ΦΕΚ Α 230/14.12.2022: «Δημοτική Αστυνομία, Φορείς Λαϊκών Αγορών, απλούστευση διαδικασιών μεταξύ Ο.Τ.Α. και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ρυθμίσεις εξομάλυνσης της εκλογικής διαδικασίας κατοίκων εξωτερικού και λοιπές ρυθμίσεις»</p>	<p>Επαναλειτουργία δημοτικής αστυνομίας και επανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων της.</p>
<p>Π.Δ. 85/2022</p>	<p>ΦΕΚ Α 232/17-12-2022: «Καθορισμός προσόντων διορισμού σε φορείς του Δημοσίου (Προσοντολόγιο - Κλαδολόγιο)»</p>	<p>Ενιαίος ορισμός κατηγοριών, κλάδων και ειδικοτήτων, προσοντολόγιο διορισμού μόνιμου ή ΙΔΟΧ προσωπικού των δημόσιων φορέων. Αντιστοίχιση υφιστάμενων κλάδων και ειδικοτήτων με νέο κλαδολόγιο.</p>

N. 5056/2023	ΦΕΚ Α 163/06-10-2023: «Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού ... και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών»	Κατάργηση των ΝΠΔΔ των ΟΤΑ και των Κοινοφελών Επιχειρήσεων κι ενσωμάτωσή τους στον οικείο Δήμο (άρθρα 27, 29), μεταφορά αρμοδιοτήτων των σχολικών επιτροπών στους Δήμους από την 30- 06-2024 (άρθρο 28 παρ.1 - 2).
---------------------	---	--