



ΣΧΟΛΗ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

**ΤΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΩΝ ΟΤΑ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ
ΜΕΤΑΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΙΣΑΓΟΥΝ ΤΑ
ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ”
ΚΑΙ “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ”**

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ

ΣΑΡΑΠΗ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΕΠΙΒΛΕΠΩΝΤΑ/ΠΟΥΣΑ

ΛΙΑΡΓΚΟΒΑΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2025



ΣΧΟΛΗ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

**ΤΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΩΝ ΟΤΑ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ
ΜΕΤΑΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΙΣΑΓΟΥΝ ΤΑ
ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ”
ΚΑΙ “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ”**

**Διπλωματική Εργασία η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση μεταπτυχιακού
τίτλου σπουδών στη Δημόσια Διοίκηση στο
Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος**

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ ΣΑΡΑΠΗ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2025

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © Κωνσταντίνα Σαράπη ,2025

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της Διπλωματικής Εργασίας από το Πανεπιστημίου Νεάπολις δεν υποδηλώνει
απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα	i
Περίληψη.....	iii
Συντομογραφίες	v

Κεφάλαιο 1. Ο πολυπαραγοντικός χαρακτήρας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ).....6

1.1. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Η πολιτική χροιά	7
1.2. Ιστορικότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	8
1.3. Κοινωνικός Χαρακτήρας των ΟΤΑ.....	10
1.4. Η οικονομική σημασία των ΟΤΑ.....	11
1.5. ΟΤΑ και Πολιτισμός	12
1.6. Οι ΟΤΑ ως Αγωγοί Διασύνδεσης μεταξύ Διοίκησης και Πολιτών.....	13
1.7. Ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Περιφερειών για Θεσμική Εκπροσώπηση Περιοχών στην Ε.Ε.....	14
1.8. Ολιστική Μέθοδος Ανάλυσης: Η σημασία της για την κατανόηση των ΟΤΑ	15

Κεφάλαιο 2. Από το σχέδιο «Καποδίστριας» στο πρόγραμμα «Καλλικράτης».....17

2.1. Ιστορική Ανασκόπηση: Πώς προέκυψε το σχέδιο «Καποδίστριας»	17
2.1.1. Σκοπός του προγράμματος και προβληματικές.....	18
2.2. Πρόγραμμα «Καλλικράτης»	21
2.2.1. Διοικητικές Αλλαγές του προγράμματος «Καλλικράτης»	22
2.2.2. Ο τρόπος εσωτερικής διακυβέρνησης στους Δήμους με το σχέδιο «Καλλικράτης».....	25
2.2.3. Οι περιπτώσεις Δημοτικών επιχειρήσεων και Νομικών Προσώπων	26
2.2.4. Η εφαρμογή του προγράμματος κατήργησε το δημαρχοκεντρικό σύστημα διοίκησης	27
2.2.5. ΟΤΑ: Τρόποι ελέγχου και λογοδοσίας.....	27
2.2.6. Διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και συλλογικότητα	28
2.2.7. ΟΤΑ και Ανάπτυξη.....	29
2.2.8. ΟΤΑ και προστασία του περιβάλλοντος	30
2.2.9. Οι επιπτώσεις των «καλλικρατικών» επί της απασχόλησης, της καθημερινότητας και της εύρυθμης λειτουργίας της πόλης	30
2.2.10. Οι ΟΤΑ επιφορτισμένοι με ζητήματα Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης	32
2.2.11. Παιδεία, Πολιτισμός, Αθλητισμός.....	32
2.2.12. Οι διαδικασίες πολιτικής προστασίας.....	33

Κεφάλαιο 3. Οικονομική Ανάλυση του Προγράμματος Καλλικράτης35

3.1. «Καλλικράτης» και αυτοδυναμία της αυτοδιοίκησης	35
3.1.1. Κεντρικοί Αυτοτελείς πόροι της αυτοδιοίκησης	36
3.2. Οι βασικοί γνώμονες του προγράμματος «Καλλικράτης»	37
3.2.1. Η διαδικασία πιστοληπτικής πολιτικής για Δήμους και Περιφέρειες	38
3.2.2. Εξυγίανση υπερχρεωμένων Δήμων	38
3.3. Οικονομική Λειτουργία των ΟΤΑ: Διαχείριση και Διαφάνεια	40
3.3.1. Πρόγραμμα διαφάνειας στους οικονομικούς πόρους των περιφερειών	41
3.3.2. Η διαδικασία Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών.....	43

Κεφάλαιο 4. Συμπεράσματα- Προτάσεις	44
4.1. Συμπεράσματα	44
 Βιβλιογραφία 46	
Αρθρογραφία	47
Θεσμικά Κείμενα/ Κείμενα Οργανισμών/ Νομικά πλαίσια/ Επιστημονικές Εκθέσεις και Μελέτες.....	48

Η Κωνσταντίνα Σαράπη, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Το αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης των ΟΤΑ: σύγκριση και κριτική ανάλυση των μεταρρυθμίσεων που εισάγουν τα συστήματα αυτοδιοίκησης «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» », αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η Δηλούσα

Σαράπη Κωνσταντίνα

Περίληψη

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τον πολυπαραγοντικό ρόλο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) στην Ελλάδα, εξετάζοντας την εξέλιξη της δομής και της λειτουργίας τους από το σχέδιο «Καποδίστριας» έως το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Σκοπός της μελέτης είναι να αναλύσει τη σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως πυλώνα της δημοκρατίας και ανάπτυξης, αξιοποιώντας μεθοδολογικά εργαλεία όπως η ολιστική ανάλυση, η βιβλιογραφική ανασκόπηση και η ερμηνεία του νομοθετικού πλαισίου. Το κείμενο του Συντάγματος και η επιφύλαξη νόμου, που εμπεριέχει, καθιστά αναγκαία την επισκόπηση, την ανάλυση και την ερμηνεία των νομοθετημάτων που αφορούν την οργάνωση και την λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης εντός της ελληνικής επικράτειας. Για αυτόν τον λόγο, η παρούσα ανάλυση αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην σαφή παράθεση του περιεχομένου των νόμων 2539/1997 και 3852/2010, οι οποίοι εισάγουν το σχέδιο «Καποδίστριας» και το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αντίστοιχα.

Η ολιστική ανάλυση αναδεικνύεται ως κρίσιμο εργαλείο για την κατανόηση των πολυσύνθετων λειτουργιών των ΟΤΑ, ενσωματώνοντας διαστάσεις πολιτικής, κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής σημασίας. Μέσω αυτής, κατανοούνται οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ τοπικών και εθνικών παραγόντων που επηρεάζουν τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η βιβλιογραφική ανασκόπηση ενισχύει τη θεωρητική βάση της μελέτης, ενώ η ερμηνεία της νομοθεσίας (Ν. 2539/1997 και Ν. 3852/2010) παρέχει σαφήνεια για τη θεσμική και λειτουργική οργάνωση των ΟΤΑ.

Η παρούσα ανάλυση εξετάζει τη μετάβαση από το συγκεντρωτικό μοντέλο του «Καποδίστριας» στο αποκεντρωμένο πρόγραμμα «Καλλικράτης», με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Αναλύονται οι προκλήσεις που προέκυψαν από την εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων, όπως οι ανισότητες στη χρηματοδότηση, η ανάγκη για οικονομική αυτονομία και οι περιορισμοί που επέβαλε η οικονομική κρίση. Γίνεται σύγκριση των δύο σημαντικών προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης, το σχέδιο «Καποδίστριας» (Ν. 2539/1997) και το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010), αναδεικνύοντας τις διαφορές τους ως προς τη δομή και τους στόχους τους. Το «Καποδίστριας» επικεντρώθηκε στη συγχώνευση κοινοτήτων και δήμων, ενώ το «Καλλικράτης» προχώρησε σε βαθύτερες μεταρρυθμίσεις, περιορίζοντας τον αριθμό των ΟΤΑ, θεσπίζοντας αιρετές περιφέρειες και ενισχύοντας την αποκέντρωση.

Στην οικονομική ανάλυση του «Καλλικράτης», τονίζεται η σημασία της διαφάνειας και του προγραμματισμού στα οικονομικά των ΟΤΑ, η εισαγωγή μέτρων για την εξυγίανση των υπερχρεωμένων δήμων και η ανάγκη ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλειας. Παρά τις προκλήσεις της οικονομικής κρίσης, το πρόγραμμα έθεσε τις βάσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ ταυτόχρονα εισήγαγε μηχανισμούς για τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης. Συμπερασματικά, προτείνεται η διαμόρφωση στρατηγικών που προάγουν τη βιώσιμη ανάπτυξη, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και τη συμμετοχή των πολιτών, αξιοποιώντας πλήρως τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η ολιστική ανάλυση.

Λέξεις-κλειδιά: Καποδίστριας, Καλλικράτης, διαφάνεια, ολιστική ανάλυση, οικονομική κρίση, ΟΤΑ, μεταρρυθμίσεις, δημοσιονομική διαχείριση