

## ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΔΗΜΩΝ

Κων/νος Θ.Παπαδημητρίου

Εμπειρογνώμονας Δημόσιας Διοίκησης

Προϊστάμενος Εσόδων/Διεύθυνσης Οικονομικών ΤΑ Υπουργείου Εσωτερικών

### Η αυτοτελής οικονομική διαχείριση συνιστά το τέταρτο κύριο χαρακτηριστικό του σκληρού πυρήνα της συνταγματικής κατοχύρωσης της ΤΑ (Σ 102).

Σε αυτήν, συμπεριλαμβάνονται δύο βασικές παράμετροι, αφενός η υποχρέωση του κράτους να καθορίζει πόρους που να χρηματοδοτούν τις δραστηριότητες και τη λειτουργία των ΟΤΑ και αφετέρου τη διαχείριση αυτών των πόρων από ίδια υπηρεσία των ΟΤΑ. Στην προηγούμενη, θεωρητική αντίληψη έρχεται να προστεθεί η θεσμική υποχρέωση, σύμφωνα με τους **όρους του ΕΧΤΑ**, ο οποίος απαιτεί από τα κράτη να εξασφαλίζουν επαρκή χρηματοδότηση στους ΟΤΑ, έτσι ώστε αυτοί να μπορούν να επιτελούν τον ρόλο τους.

Στο ελληνικό σύστημα, σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο, **οι πόροι των δήμων** διακρίνονται σε τακτικούς και έκτακτους<sup>1</sup>. Στους τακτικούς εντάσσονται, α) οι σε συνεχή βάση παρεχόμενες επιχορηγήσεις του Κράτους (από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους του άρθρου 25 ν.1828/1989 παλαιότερα, του άρθρου 434 του νέου Κώδικα ΤΑ<sup>2</sup> ), β) τα έσοδα, ανεξαρτήτως ονομασίας τους ως φόροι, τέλη, δικαιώματα ή εισφορές από διάφορους νόμους που έχουν θεσπιστεί υπέρ των δήμων (πχ το ονομαζόμενο “τέλος ακινήτου περιουσίας” που συνιστά φόρο επί της ιδιωτικής ακινήτου περιουσίας που βρίσκεται στα όρια ενός δήμου), γ) τα έσοδα από τέλη ή εισφορές που έχουν θεσπιστεί από τους ίδιους τους δήμους βάσει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης (όπως τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού) και δ) τα έσοδα από την εκμετάλλευση της περιουσίας τους, κινητής ή ακίνητης (πχ από μίσθωση των κυλικείων εντός των σχολικών εγκαταστάσεων ή των περιπτέρων).

Στους έκτακτους πόρους εντάσσονται οι δωρεές, οι κληρονομίες και τα δάνεια που ενδέχεται να συνάψει ένας δήμος.

Σε **αριθμητικά δεδομένα**, οι μεν ΚΑΠ φτάνουν σήμερα περίπου τα **2,9δισ** ευρώ, αυξημένοι κάπως κατά τα τελευταία έτη κατ' έτος αλλά παραμένοντας σταθερά πολύ κάτω ως δαπάνη του Κρατικού Προϋπολογισμού (στο 2,7% τα τελευταία 10 χρόνια), ενώ υπάρχει ακόμα (διατηρήθηκε στον νέο Κώδικα ΤΑ στο άρθρο 446 παρ.8) το ανώτατο όριο επιτρεπόμενης

<sup>1</sup> Άρθρο 157 ν.3463/2006 δηλαδή του προϊσχύσαντος ΚΔΚ

<sup>2</sup> ν.5314/2026 ή Κώδικα ΤΑ

κρατικής χρηματοδότησης που είχε επιβληθεί ως όρος του πρώτου μνημονίου (v.3986/2011).

Ως προς τους οικονομικούς πόρους που δίνονται για αναπτυξιακούς σκοπούς, μέσω ευρωπαϊκών ή διεθνών ταμείων, αυτοί κυμαίνονται περί το **1δισ<sup>3</sup>**, έχοντας αυξηθεί κατά τα τελευταία χρόνια, κάτι όμως αναμενόμενο με την έλευση στη χώρα σημαντικών πόρων από διάφορα χρηματοδοτικά εργαλεία (πχ Ταμείο Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας, ΕΣΠΑ κη).

Από τα ίδια έσοδα (κυρίως θεσμοθετημένοι υπέρ τους πόροι και ελάχιστο μέρος, πόροι που τους έχουν θεσπίσει οι ίδιοι) κατά τα πρόσφατα χρόνια ξεχωρίζουν<sup>4</sup>, 1) τα τέλη καθαριότητας & φωτισμού με πάνω από **1δισ** ευρώ κατ' έτος, 2) το τέλος ύδρευσης με **737** εκατομμύρια (107 εισπραττόμενα πό τους δήμους και άλλα 630 από ΔΕΥΑ), 3) το τέλος ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ) με **206** εκατομμύρια, 4) ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων με **134** εκατομμύρια, 5) το τέλος παρεπιδημούντων και 6) το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων επιχειρήσεων με **50** εκατομμύρια έκαστο, 7) το τέλος χρήσης κοινοχρήστου χώρου με **25** εκατομμύρια, ενώ το 8) τέλος διαφήμισης με **15** εκατομμύρια μόνο καταδεικνύει με σαφήνεια την ύπαρξη δυνατοτήτων οι οποίες μένουν ανεκμετάλλευτες. Πέραν των προηγούμενων σημαντικών πόρων, όλων αρμοδιότητας του Υπουργείου ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ συν άλλων 10 μικρότερης απόδοσης (πχ χρήσης ιαματικών πηγών κλη), υφίστανται θεσμοθετημένοι και άλλοι 46 (!) πόροι, οι οποίοι βρίσκονται σε νομοθεσία όλων σχεδόν των άλλων υπουργείων (πχ πρόστιμα από πώληση αλκοόλ σε ανήλικους του Υπουργείου Υγείας, πρόστιμα ΚΟΚ του Υπουργείου Μεταφορών, εισφορά σε χρήμα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, τέλη παροπλισμένων πλοίων του Υπουργείου Ναυτιλίας κη)<sup>5</sup>.

Το σύνολο των εισπραττομένων 'ιδίων εσόδων από όλους τους παραπάνω πόρους ανέρχεται στα **2,670δισ** αλλά με την εισπραξιμότητα να βρίσκεται αρκετά χαμηλά (στο 60% το 2023, όπως δηλώθηκε επίσημα στη Βουλή ενόψει της ψήφισης της δυνατότητας ρύθμισης οφειλών). Το σύνολο αυτό των 2,670δισ αναλύεται πάντως ως εξής: **2,25δισ** προέρχονται από τους 18 πόρους αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών ( 1δισ τέλος καθαριότητας +737εκατ. τέλη ύδρευσης +206εκατ. ΤΑΠ+134εκατ. ΦΗΧ+ 50εκατ. παρεπιδημούντων + 50 ακαθαρίστων κλη) και μόνο **420εκατ.** προέρχονται από την πληθώρα των μικρής απόδοσης 46 πόρων άλλων υπουργείων...

Τόσο από την έντονη αυτή διασπορά (64 πόροι σε νομοθεσία 16-18 υπουργείων...) των

---

3 βλ.σχετικές αναφορές στα ΔΣ της ΚΕΔΕ

4 Στοιχεία από τον Κόμβο Διαλειτουργικότητας του ΥΠΕΣ

5 Άρθρο 383 ν.5314/2026 ή Κώδικα ΤΑ

θεσπισμένων υπέρ των δήμων πόρων όσο και από τη χαμηλή εισπραξιμότητα-βαρύτητα τους προκύπτει ευθέως το συμπέρασμα, πως **το κεντρικό Κράτος δεν παίρνει στα σοβαρά την ΤΑ γι' αυτό μέχρι σήμερα της έδινε πολλά ψύχουλα από ασήμαντες πηγές εσόδων, ενώ δεν ανέλαβε ποτέ την ευθύνη, της ορθής αποτίμησης των δραστηριοτήτων της και της επακριβούς μεταβίβασης των απαιτούμενων κρατικών πόρων.**

Επισημαίνουμε εδώ, πως η θεσμοθέτηση και κατά συνέπεια, η διοικητική λειτουργία εξυπηρέτησης των 18 πόρων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών και των 46 αρμοδιότητας των άλλων υπουργείων, προσθέτει απίστευτα διοικητικά βάρη στους δήμους που συνήθως δεν έχουν τις κατάλληλα οργανωμένες οικονομικές υπηρεσίες για να αντιμετωπίσουν<sup>6</sup>. Η διαχείριση εκ μέρους, υποστελεχωμένων δημοτικών υπηρεσιών πληθώρας νομοθεσίας προερχόμενης από όλα σχεδόν τα υπουργεία, συχνά αντιφατικών κεντρικών οδηγιών, γραφειοκρατικών διαδικασιών βεβαίωσης και εισπραξης που επιτρέπουν την κακοδιοίκηση, όλα αυτά έχουν ως συνέπεια, συνεχείς τριβές και αντιδικίες με τους πολίτες, χωρίς το αποτέλεσμα (τα έσοδα που μπαίνουν τελικά στα δημοτικά ταμεία) να δικαιολογεί τέτοια σπατάλη διοικητικών πόρων. Τόσο στον Συνήγορο του Πολίτη όσο και εντέλει, στα Διοικητικά Δικαστήρια φτάνει μεγάλος αριθμός ασήμαντων υποθέσεων (πχ διαφωνίες για νομιμότητα επιβολής προστίμων ΚΟΚ), ενώ για την κάποια περιστολή του φαινομένου έχει θεσμοθετηθεί και λειτουργεί στους μεγάλους δήμους Επιτροπή επίλυσης με συμβιβασμό φορολογικών διαφορών<sup>7</sup>.

Συνοψίζοντας, **μέχρι σήμερα, στους δήμους γίνεται ένας μεγάλος σαματάς με συμμετοχή υπηρεσιών, πολιτών, ιδιωτικών επιχειρήσεων (που σπεύδουν να προσφέρουν λύσεις στα προβλήματα γραφειοκρατίας με χρήση τεχνολογιών ΤΠΕ), άλλων κρατικών φορέων και της τοπικής κοινωνίας χωρίς καμία δημιουργική αποτίμηση!** Η ανάγκη αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης, στην οποία οι δήμοι καταγράφονται ως πρωταθλητές (βλ.εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη) και εξεύρεσης λύσεων σε χρονίζοντα προβλήματα ήταν/είναι επιτακτική. Η Κυβέρνηση απάντησε με την πρόσφατη θέσπιση νέου Κώδικα Τ.Α.<sup>8</sup>

---

6 βλ. συνεχείς σχετικές αναφορές σε ΔΣ ΚΕΔΕ και στα τελευταία συνέδρια

7 Παλαιότερα άρθρο 32 ν.1080/1980 και τώρα άρθρο 433 ν.5314/2026

8 Δημοσιεύθηκε πρόσφατα ως ν.5314/2026 σε ΦΕΚ Α' 103

## ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΝ ΝΕΟ ΚΩΔΙΚΑ

Τα **Οικονομικά** βρίσκονταν τόσο στον τελευταίο (του 2006) όσο και σε όλους τους προηγούμενους κώδικες (του 1980 και του 1954) σε πολύ μικρή έκταση. Ορίζονταν μόνο βασικές αρχές οικονομικής λειτουργίας στη βάση της σύνταξης και εκτέλεσης Προϋπολογισμών, την ταμιακή λειτουργία και γινόταν αναφορά στη διαχείριση της περιουσίας των ΟΤΑ (άρθρα 155-202 προισχύοντος Κώδικα).

Με δεδομένη εδώ και χρόνια την αύξηση της σημαντικότητάς τους, στον νέο Κώδικα γίνεται το αντίθετο, **το σύνολο της Οικονομικής διοίκησης εγγράφεται μέσα στο κείμενο αυξάνοντας τις σχετικές διατάξεις από 47 σε 294 άρθρα (από 362-656 νέου κώδικα)**, ενώ υπάρχουν και μερικά άρθρα οικονομικού ενδιαφέροντος στα άλλα βιβλία (πχ στα νομικά πρόσωπα).

Στο νέο κείμενο έχουν ενσωματωθεί διατάξεις πολύ παλαιές (πχ των β.δ/γτων του 1958 και 1959) αλλά και πολύ σύγχρονες (πχ του π.δ/γτος 54/2018 που συνιστά το δημόσιο λογιστικό όλης της Γενικής Κυβέρνησης). Το σύνολο δίνει ένα **εύχρηστο εργαλείο**, που εναρμονίζεται με ψηφιακές εφαρμογές και αναμένεται να αποβεί ιδιαίτερα χρήσιμο στις πιεσμένες σήμερα οικονομικές υπηρεσίες.

Ως προς το πνεύμα των διατάξεων, μπορούν να ανιχνευθούν κάποιες σημαντικές τομές σε τεχνικής φύσεως ζητήματα (πχ μείωση των διπλών βεβαιώσεων σε μία, ψηφιακός τρόπος γνωστοποίησης, γενικότερη προώθηση ψηφιακών εφαρμογών), ωστόσο αυτές δεν επεκτείνονται σε πιο σύνθετα ζητήματα, όπως στην αλλαγή του συστήματος διαχείρισης του τέλους καθαριότητας με χρήση του κριτηρίου της παραγωγής απορριμάτων ("πληρώνω όσο ρυπαίνω") αντί του παρωχημένου κριτηρίου των τετραγωνικών μέτρων χώρου. Χαρακτηριστικό του Κώδικα είναι ότι κυριαρχούν οι **συντηρητικές επιλογές στα μείζονα** ζητήματα οικονομικών μεταβιβάσεων (πχ όμοια σύνθεση και ύψος ΚΑΠ στο άρθρο 434 και το σημαντικότερο, εξακολούθηση ύπαρξης του ανωτάτου ορίου κρατικής δαπάνης προς τους ΟΤΑ που σήμερα είναι στα 4δισ και για τους δύο βαθμούς ΤΑ). Ομοίως, όχι μόνο συντηρητικές αλλά και παρωχημένες είναι οι επιλογές της διατήρησης 46 πόρων που αποδίδουν ελάχιστα έσοδα στους δήμους, ενώ έχουν υψηλό διαχειριστικό κόστος, ενισχύουν τη γραφειοκρατία και εκκολάπτουν την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά.

Ως συνέπεια των πρόσφατων διευθετήσεων έχουμε σήμερα το εξής τοπίο: **Καμία ουσιαστική ενίσχυση των οικονομικών πόρων των δήμων δεν θα υπάρξει παρά μόνο οριακή βελτίωση, η οποία αναμένεται να προκύψει από την καλύτερη διαχείριση των οικονομικών λειτουργιών σε τεχνικό-διοικητικό επίπεδο.**

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Με βάση τόσο τη Συνταγματική αρχή όσο και την επιταγή του ΕΧΤΑ για τη εξασφάλιση στην ΤΑ των απαραίτητων, σταθερών πόρων, η αυτονόητη πρόταση συνίσταται στην **προσθήκη κάποιου/ων νέου/ων κρατικών εσόδων στο καλάθι που συνθέτουν τους ΚΑΠ.**

Ως πιο κοντινός και εύκολα μεταβιβάσιμος προτείνεται **ο φόρος διαμονής παρεπιδημούντων**, που είναι ο ίδιος φόρος που επιβάλλεται σήμερα στα ξενοδοχεία κλπ καταλύματα, πλέον του τέλους παρεπιδημούντων που εισπράττει ο δήμος. Η ενοποίηση των δύο φόρων σε έναν με αυξημένο συντελεστή και **η παροχή της δυνατότητας στους δήμους να αυξομοιώνουν τον συντελεστή στα ενοικιαζόμενα μέσω AirBnB διαμερίσματα**, θα δώσει και μία σημαντική ενίσχυση (της τάξης των 60-100εκατομμυρίων) στους δήμους αλλά και την εξουσία να επιλέγουν οι ίδιοι την έκταση που θα παίρνει το φαινόμενο AirBnB στην περιοχή τους.

Πέραν της σχετικά εύκολης αλλά και περιορισμένης αυτής βελτιωτικής πρότασης, μια πιο συνεκτική πολιτική απαιτείται να περιλαμβάνει κατ' ελάχιστον τα εξής:

1ο) **Ενίσχυση του καλάθιού των ΚΑΠ** είτε με ποσοστό του ΕΝΦΙΑ είτε με απόδοση του τέλους ανθεκτικότητας, το οποίο στα περισσότερα άλλα ευρωπαϊκά κράτη συνιστά έσοδο της ΤΑ. Αυτονόητη η κατάργηση του ανώτατου ορίου κρατικής χρηματοδότησης (πλαφόν ή "κόφτης"), το οποίο δεν έχει λόγο ύπαρξης.

2ο) **Κατάργηση και των 46 πόρων άλλων υπουργείων**, οι οποίοι αποδίδουν ελάχιστα ενώ έχουν υψηλό διαχειριστικό κόστος, το οποίο δεν μπορούν να φέρουν σε πέρας οι περιορισμένων δυνατοτήτων δημοτικές υπηρεσίες. Αντισταθμιστικά, τα 420εκατ. που αποδίδουν οι 46 καταργούμενοι πόροι αντικαθίστανται με παροχή ίδιου ποσού από άλλον κρατικό πόρο.

3ο) **Ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των δήμων**, ιδίως των οικονομικών τους υπηρεσιών οι οποίες καλούνται (από 1-1-2026) να ανταποκρίνονται σε επίπεδα απόδοσης παρόμοια αυτών των κεντρικών υπηρεσιών (λόγω εφαρμογής από όλες του ευρωπαϊκού δημόσιου λογιστικού, π.δ/τος 54/2018), με πρόσληψη μέσω ΑΣΕΠ υπαλλήλων με οικονομική-λογιστική κατάρτιση (και υποχρέωση παραμονής στον τόπο διορισμού τους) και μέσω της Εθνικής Σχολής Δημ.Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης στελεχών εξειδικευμένων στην οικονομική διοίκηση. Επιπλέον αυτών, πλήρης απεξάρτηση της ευχέρειας προσλήψεων προσωπικού με δικούς τους πόρους (από ανταποδοτικά τέλη). Σήμερα, ακόμα και για εργάτες καθαριότητας που πληρώνονται από τα εισπαττόμενα τέλη πρέπει να ζητούν προηγούμενη

έγκριση του Υπουργείου...

4ο) Προετοιμασία από την Κεντρική Διοίκηση και παροχή προς όλους τους δήμους **Πληροφορικού Συστήματος διαχείρισης** όλων των (18) πόρων τους, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της διαλειτουργικότητάς του με τα κύρια συστήματα της ΑΑΔΕ, του ΔΕΔΔΗΕ, του ΕΜΕΠ και του Εθνικού Κτηματολογίου. Σήμερα, οι δημοτικές υπηρεσίες δίνουν μάχες προκειμένου να τους δοθούν απαραίτητα δεδομένα, για να κάνουν τη δουλειά τους...

5ο) **Θεσμοθέτηση μόνιμης επιτροπής** στο Υπουργείο Εσωτερικών με αρμοδιότητα τη συνολική εκτίμηση των απαιτούμενων κατά περίπτωση διοικητικών πόρων (ανθρώπινων, οικονομικών υλικών και άϋλων), προκειμένου να υλοποιηθεί μία δρομολογηθείσα μεταβίβαση αρμοδιότητας. Στην επιτροπή συμμετέχουν ως μέλη και στελέχη του υπουργείου και εμπειρογνώμονες και εκπρόσωποι της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ, ενδεχομένως και της ΟΚΕ. Το πόρισμα της Επιτροπής απαιτείται να συνιστά προαπαιτούμενο για την προώθηση κάθε μεταβίβασης.