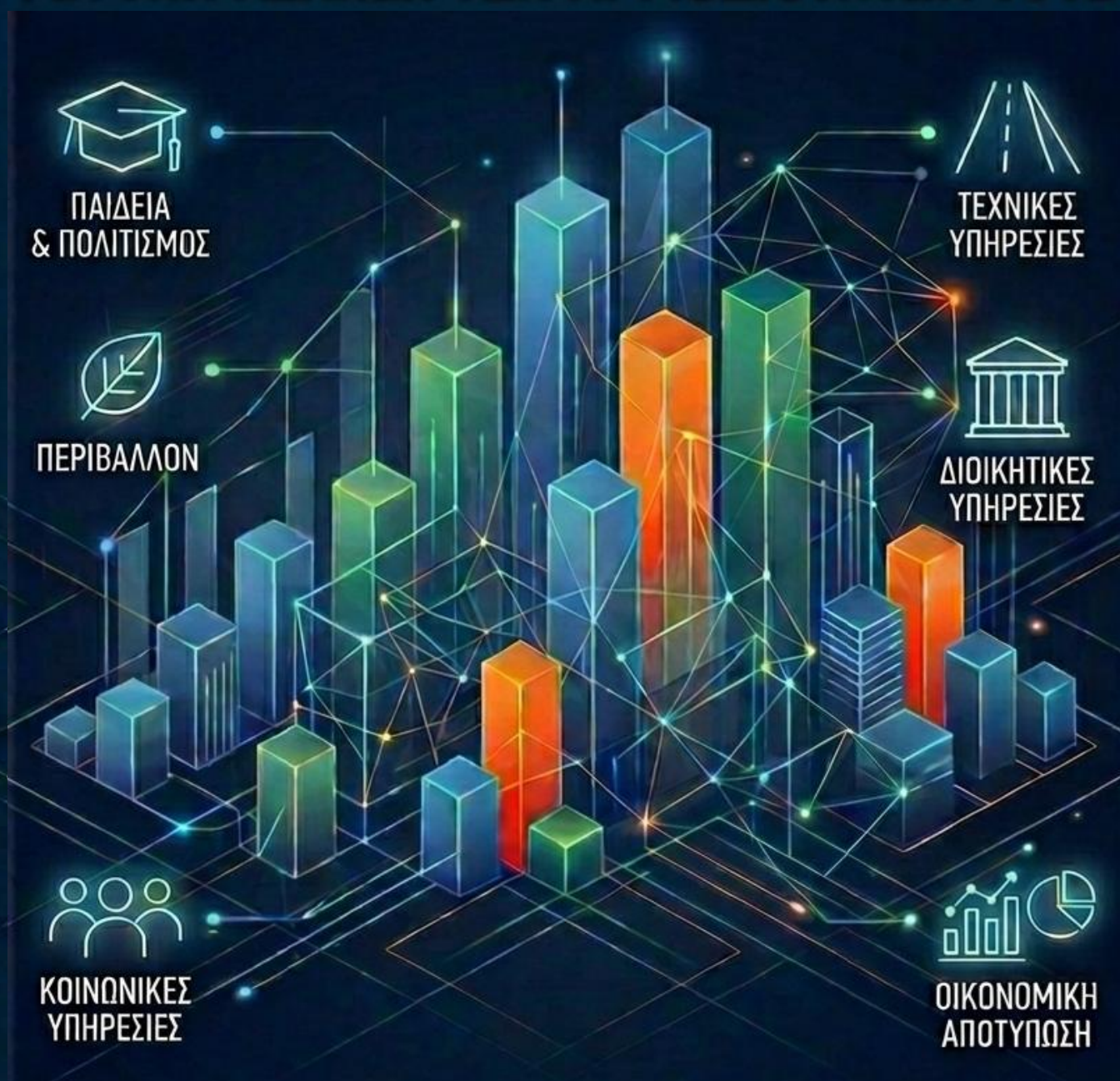


ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ

Μελέτη

**"ΚΟΣΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΔΗΜΩΝ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥΣ"**



Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης

Αθήνα, Ιούνιος 2026

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να προσεγγίσει συστηματικά το πραγματικό κόστος άσκησης των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, υπό το πρίσμα τόσο του συνταγματικού και ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου όσο και της σύγχρονης δημοσιονομικής και διοικητικής πραγματικότητας.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανέλαβαν ένα συνεχώς διευρυνόμενο φάσμα αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων, χωρίς πάντοτε να διασφαλίζεται η αντίστοιχη μεταφορά οικονομικών, ανθρώπινων και οργανωτικών πόρων. Η εξέλιξη αυτή δημιούργησε σημαντικές πιέσεις στη λειτουργική και οικονομική ικανότητα των Δήμων, οι οποίες επιδεινώθηκαν περαιτέρω από:

- την πολυετή δημοσιονομική κρίση,
- την αύξηση του ενεργειακού κόστους,
- τις πληθωριστικές πιέσεις,
- τις ελλείψεις προσωπικού, και
- τη συνεχή διεύρυνση των απαιτήσεων προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η μελέτη στηρίζεται στην αρχή ότι η αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ προϋποθέτει την ύπαρξη μιας ουσιαστικής και εξελικτικής αναλογίας μεταξύ αρμοδιοτήτων και πόρων, όπως επιβάλλεται από το άρθρο 102 του Συντάγματος και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

Για το σκοπό αυτό:

- αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης,
- εξετάζονται τα οικονομικά και δημοσιονομικά δεδομένα των ΟΤΑ,
- αποτιμάται η κατάσταση του ανθρώπινου δυναμικού,
- παρουσιάζονται διεθνείς και ευρωπαϊκές εμπειρίες,
- αναπτύσσονται μεθοδολογικές προσεγγίσεις προσδιορισμού του κόστους, και
- διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής και θεσμικής μεταρρύθμισης.

Η παρούσα μελέτη δεν αποσκοπεί μόνο στην αποτύπωση οικονομικών μεγεθών, αλλά και στη διαμόρφωση ενός πλαισίου τεκμηριωμένης δημόσιας πολιτικής για μια βιώσιμη, αποτελεσματική και θεσμικά ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση.

Για την εκπόνηση της μελέτης συγκροτήθηκε ομάδα εργασίας, αποτελούμενη από τους κάτωθι συνεργάτες:

- Νικόλαος Χλέπας, Καθηγητής της Σχολής Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του ΕΚΠΑ
- Παναγιώτης Μαΐστρος, Σύμβουλος Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Ράλλης Γκέκας, Δρ. Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Αναστάσιος Σαπουνάκης, Οικονομολόγος - Σύμβουλος Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Χρήστος Πετρόπουλος, Προϊστάμενος Διεύθυνσης Έρευνας, Εκπαίδευσης και Δια Βίου Μάθησης της ΕΕΤΑΑ
- Κωνσταντίνος Τρυποσκούφης, Προϊστάμενος Τμήματος Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τ.Α, ΥΠΕΣ
- Φώτης Κουτσιανάς, Προϊστάμενος Τμήματος Επιχορηγήσεων Τ.Α. του ΥΠΕΣ,
- Παναγιώτης Νικολόπουλος, Περιφερειολόγος, συνεργάτης ΕΕΤΑΑ

Τη συνολική ευθύνη για την εκπόνηση της μελέτης είχε ο υπεύθυνος της ομάδας εργασίας, κ. Ιωάννης Γούπιος, Προϊστάμενος Διεύθυνσης Ανάπτυξης Οργάνωσης και Περιβάλλοντος της ΕΕΤΑΑ.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	1
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	3
ΛΙΣΤΑ ΠΙΝΑΚΩΝ	5
ΛΙΣΤΑ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
1 ΤΟ ΒΑΣΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ: ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ.....	9
1.1 Το συνταγματικό πλαίσιο για τις αρμοδιότητες, τη λειτουργία και τα οικονομικά των ΟΤΑ.....	9
1.2 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ)	17
2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΟΤΑ	35
2.1 Αρμοδιότητες ΟΤΑ.....	35
2.2 Οργάνωση και αρμοδιότητες των Δήμων	42
2.3 Πρόσθετες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των Δήμων	50
3 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	57
3.1 Επιτελική Σύνοψη.....	57
3.2 Κύρια ευρήματα	58
3.3 Πλαίσιο και Μεθοδολογία	59
3.4 Υφιστάμενη Κατάσταση Στελέχωσης.....	61
3.5 Ανάλυση Ελλείψεων Προσωπικού	65
3.6 Μη-Μόνιμο Προσωπικό.....	67
3.7 Διαφοροποίηση κατά Τυπολογία Δήμων.....	68
3.8 Πραγματική Δαπάνη Προσωπικού και Κόστος Στελέχωσης	70
3.9 Δαπάνες Αιρετών Οργάνων.....	74
3.10 Συμπεράσματα και Επιλογές Πολιτικής	76
4 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ	78
4.1 Έσοδα	78
4.2 Λειτουργικές Δαπάνες.....	81
4.3 Επενδυτικές δαπάνες	82
4.4 Οικονομικά δεδομένα ανά κατηγορία Δήμων.....	83
4.5 Εξέλιξη υποχρεώσεων	89
4.6 Ενεργειακό Κόστος	90
4.7 Ανταποδοτικές Υπηρεσίες.....	91
4.8 Προκαταβολές Κ.Α.Π.	92
4.9 Οικονομικά Στοιχεία και Επενδυτικές δαπάνες ΟΤΑ / Επενδύσεις και χρηματοδοτικά προγράμματα	95
4.10 Συμπεράσματα	100
5 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΠΟΡΩΝ	103
5.1 Θεσμικό πλαίσιο – Ιστορική εξέλιξη ΚΑΠ.....	103
5.2 Συνοπτικό ιστορικό 1998 - 2026	105
5.3 Εξέλιξη επιχορηγήσεων - φορολογικών εσόδων του Τακτικού Προϋπολογισμού.....	108

5.4	Κατανομή ΚΑΠ.....	111
5.5	Συμπεράσματα	114
6	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ (Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΓΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΦΟΡΕΣ).....	115
6.1	Αναφορές Διεθνών Οργανισμών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα.....	115
6.2	Συγκριτική Επισκόπηση των Αρμοδιοτήτων και των οικονομικών των ΟΤΑ υπό το πρίσμα της Διεθνούς εμπειρίας	119
6.3	Ένα Καινοτόμο Παράδειγμα Δημόσιας Πολιτικής και Χρηματοδότησης της ΤΑ: Ολοήμερα και Ανοικτά Σχολεία στην Ευρώπη	126
6.4	Η Ελληνική ΤΑ στο Ευρωπαϊκό της Περιβάλλον	126
7	ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ	135
7.1	Θεωρητικές Βάσεις και Δημοσιονομική Αποκέντρωση	135
7.2	Μεθοδολογικές προσεγγίσεις.....	135
7.3	Προκλήσεις και Περιορισμοί στη Μέτρηση του Συνολικού Κόστους.....	136
7.4	Μεθοδολογικά προβλήματα στην κοστολόγηση των δημοτικών υπηρεσιών. Ιστορικό ή πρότυπο κόστος;.....	137
7.5	Δύο επιπλέον επιστημονικές προσεγγίσεις του συνολικού κόστους της ΤΑ	138
7.6	Οι λύσεις στα μεθοδολογικά προβλήματα προσδιορισμού των συνολικού κόστους των Δήμων σε εθνικό επίπεδο που προκρίνουν οι διεθνείς οργανισμοί	138
7.7	Παγκόσμια Τράπεζα	140
7.8	Οι εθνικές εμπειρίες.....	141
7.9	Μεθοδολογική Προσέγγιση Παρούσας Μελέτης	147
7.10	Μια πρόταση για το μέλλον.....	149
8	ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ	153
8.1	Περίληψη των συνεντεύξεων, ανά Δήμο	154
8.2	Συνθετική σύνοψη των συνεντεύξεων, ανά πεδίο αρμοδιότητας	159
8.3	Σύζευξη Ποιοτικής και Ποσοτικής Ανάλυσης για τη Χρηματοδοτική Απόκλιση των Ο.Τ.Α.	167
9	ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΟΣΤΟΥΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ	179
9.1	Αρμοδιότητες των ΟΤΑ και πηγές χρηματοδότησης	179
9.2	Προσδιορισμός Κόστους Λειτουργίας	184
9.3	Προσδιορισμός κόστους ανάπτυξης και συντήρησης των βασικών Υποδομών ..	186
9.4	Τελικά συμπεράσματα - Προτάσεις	188
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	191
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	193
	Π1 Ανθρώπινο δυναμικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Πηγές δεδομένων, μεθοδολογικές παραδοχές, γλωσσάριο όρων, τυπολογίες	194
	Π2 Ένα Καινοτόμο Παράδειγμα Δημόσιας Πολιτικής και Χρηματοδότησης της ΤΑ: Ολοήμερα και Ανοικτά Σχολεία στην Ευρώπη - Αναλυτική παρουσίαση	199
	Π3 Συγκεντρωτικά δεδομένα για τις δομές και υποδομές της ΤΑ.....	205
	Π4 Σύζευξη Ποιοτικής και Ποσοτικής Ανάλυσης για τη Χρηματοδοτική Απόκλιση των Ο.Τ.Α. - Συμπληρωματικοί πίνακες & υπολογισμός σύνθετων δεικτών	213
	Π5 Σύνοψη Συνεντεύξεων	216

ΛΙΣΤΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1.1. Κατηγοριοποίηση Δήμων (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»).....	16
Πίνακας 2.1. Παραδείγματα Αναγκών και Σκοπών ανά Δημόσια Πολιτική	35
Πίνακας 2.2. «Δημόσια Πολιτική» και λοιπές έννοιες του μοντέλου	35
Πίνακας 2.3. Κάθετοι Λειτουργικοί Τομείς και Αρμόδια Υπουργεία	37
Πίνακας 2.4. Κάθετοι Λειτουργικοί Τομείς και Κάθετες Λειτουργικές Περιοχές	38
Πίνακας 2.5. Οριζόντιοι Λειτουργικοί Τομείς και Οριζόντιες Λειτουργικές Περιοχές.....	39
Πίνακας 3.1. Συγκεντρωτικά δεδομένα οργανικής στελέχωσης	57
Πίνακας 3.2. Πραγματική δαπάνη και εκτίμηση κόστους πλήρωσης κενών θέσεων	57
Πίνακας 3.3. Τυπολογία Δήμων	59
Πίνακας 3.4. Στελέχωση κατά λειτουργική κατηγορία υπηρεσιών (top 12)	62
Πίνακας 3.5. Στελέχωση κατά εκπαιδευτική κατηγορία.....	63
Πίνακας 3.6. Στελέχωση δέκα μεγαλύτερων ομάδων κλάδων προσωπικού	64
Πίνακας 3.7. Στελέχωση κρίσιμων κλάδων ΠΕ.....	66
Πίνακας 3.8. Στελέχωση κλάδου Μηχανικών	66
Πίνακας 3.9. Σύνοψη μη-μόνιμου προσωπικού κατά σχέση εργασίας.....	67
Πίνακας 3.10. Πληρότητα οργανικών θέσεων ανά τυπολογία Δήμων.....	69
Πίνακας 3.11. Κατανομή ανταποδοτικών οργανικών θέσεων ανά τυπολογία Δήμων	69
Πίνακας 3.12. Σύνοψη πραγματικής δαπάνης προσωπικού 2025 κατά ΚΑΕ	71
Πίνακας 3.13. Εξέλιξη δαπάνης προσωπικού 2023-2025 (εκ. €).....	72
Πίνακας 3.14. Υπολογισμός μέσου πλήρους κόστους ανά καλυμμένη οργανική θέση.....	73
Πίνακας 3.15. Σενάρια κόστους στελέχωσης (πραγματικά δεδομένα)	74
Πίνακας 3.16. Εξέλιξη δαπανών αιρετών 2023-2025 (ΚΑΕ 612).....	75
Πίνακας 4.1. Κατανομή Εσόδων ΟΤΑ (2025)	78
Πίνακας 4.2. Κατανομή Τακτικών Εσόδων ΟΤΑ (2025).....	80
Πίνακας 4.3. Ίδια Έσοδα, ΚΑΠ, και σύνοψη εσόδων (Εισπραχθέντα, 2025)	80
Πίνακας 4.4. Κατανομή ΟΤΑ βάσει του βαθμού δημοσιονομικής αυτονομίας (Ίδια/Τακτικά Έσοδα, 2025).....	81
Πίνακας 4.5. Κατανομή λειτουργικών δαπανών (2025)	82
Πίνακας 4.6. Κατανομή επενδυτικών δαπανών (2025)	83
Πίνακας 4.7. Επιχορηγήσεις προς έσοδα ανά κατηγορία Δήμων.....	86
Πίνακας 4.8. Έξοδα ανά κατηγορία Δήμων.....	87
Πίνακας 4.9. Άθροισμα πληρωθέντων εξόδων (ΚΑΕ 60 και 61)	88
Πίνακας 4.10. Υποχρεώσεις της ΤΑ (2010-2025)	89
Πίνακας 4.11. Ενεργειακό κόστος της ΤΑ (2021-2025)	90
Πίνακας 4.12. Κόστος ανταποδοτικών υπηρεσιών (2025)	91
Πίνακας 4.13. Προκαταβολές Κ.Α.Π. – Πλήθος Δήμων & ποσοστό κάλυψης (2019-2025)....	92
Πίνακας 4.14. Προκαταβολές Κ.Α.Π. – Ύψος και πλήθος προκαταβολών (2019-2025)	93
Πίνακας 4.15. Προκαταβολές Κ.Α.Π. ανά Περιφερειακή Ενότητα – Πλήθος Δήμων, συχνότητα και ύψος προκαταβολής (2019-2025).....	94
Πίνακας 4.16. Προσκήσεις του Προγράμματος «Α. Τρίτης» ανά άξονα προτεραιότητας .	96
Πίνακας 4.17. Προσκήσεις του Προγράμματος «Φιλόδημος II» ανά τομέα	97

Πίνακας 4.18. Κατάταξη εντάξεων με βάση τους προϋπολογισμούς τους στα προγράμματα «Α. Τρίτης» και «Φιλόδημος»	98
Πίνακας 4.19. ΕΣΠΑ 2021-2027: Συμμετέχοντες φορείς και πράξεις με δικαιούχους φορείς της ΤΑ.....	99
Πίνακας 4.20. ΕΣΠΑ 2021-2027: Πράξεις ανά αντικείμενο και Π/Υ.....	99
Πίνακας 4.21. Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας : Πράξεις ανά αντικείμενο και Π/Υ	100
Πίνακας 5.1. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Δήμων έτους 2025	107
Πίνακας 5.2. Εξέλιξη Φορολογικών εσόδων Κρατικού Προϋπολογισμού (εκ €, 2022-2026)	109
Πίνακας 5.3. Αποδόσεις ΚΑΠ 2022-2026 σε σχέση με το ν. 3852/10 (εκ €)	110
Πίνακας 5.4. ΚΑΠ και Καθαρά Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού (εκ €)	111
Πίνακας 5.5. Κριτήρια κατανομής ΚΑΠ και αντίστοιχες σταθμίσεις.....	112
Πίνακας 5.6. Μεσοσταθμική ποσοστιαία μεταβολή των ΚΑΠ ανά κατηγορία Δήμου (κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους)	113
Πίνακας 6.1. Ποσοστό Επιχορηγήσεων στα Συνολικά Έσοδα της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης	132
Πίνακας 7.1. Παράγοντες που διαμορφώνουν το πραγματικό-ιστορικό κόστος των Ελληνικών Δήμων	152
Πίνακας 8.1. Αντιστοίχιση Δήμων και κύριων ζητημάτων που αντιμετωπίζουν.....	158
Πίνακας 8.2. Δείκτες χρηματοδοτικής επάρκειας (μέσος δείκτης, ανά είδος δαπάνης)	163
Πίνακας 8.3. Θεματικοί Άξονες Λειτουργικής Πίεσης.....	168
Πίνακας 8.4. Ένταση QI, UI, CPS και CPI ανά Δήμο (n=10 με πλήρη ποιοτικά)	168
Πίνακας 8.5. Δείγμα — Σύνολα ανά Τύπο (εκ. €).....	169
Πίνακας 8.6. Δείγμα — Λειτουργικό ανά Άξονα Α1-Α4 (εκ. €)	169
Πίνακας 8.7. Δείγμα — Βελτίωση/Συντήρηση ανά Άξονα Β1-Β6 (εκ. €).....	169
Πίνακας 8.8. Δείγμα — Απόκλιση και UI ανά Δήμο × Τύπο (n=12)	170
Πίνακας 8.9. Δείγμα — Σύνολα ανά Κατηγορία Κλεισθένη × Τύπο (εκ. €).....	170
Πίνακας 8.10. Εθνική Προέκταση Λειτουργικού ανά Μέθοδο (εκ. €)	171
Πίνακας 8.11. Εθνική Προέκταση Λειτουργικού ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €).....	171
Πίνακας 8.12. Βρεφονηπιακοί/Παιδικοί Σταθμοί — ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €) .	172
Πίνακας 8.13. Κόστος Λειτουργίας Σχολικών Μονάδων — ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €)	172
Πίνακας 8.14. Εθνική Προέκταση Βελτ./Συντ. ανά Μέθοδο (εκ. €)	172
Πίνακας 8.15. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Σχολικών Μονάδων ανά Κατηγορία	173
Πίνακας 8.16. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Παιδικών Χαρών ανά Κατηγορία	173
Πίνακας 8.17. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Οδικού Δικτύου (€/km) ανά Κατηγορία.....	173
Πίνακας 8.18. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Αγροτικού Δικτύου (€/km) ανά Κατηγορία	174
Πίνακας 8.19. Εθνική Προέκταση Βελτ./Συντ. ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €)	174
Πίνακας 8.20. Απόκλιση Βελτ./Συντ. — Σύγκριση Μ.Ο. Μ1-Μ3 vs Μ4 strat (εκ. €).....	174
Πίνακας 8.21. Ειδικές Δαπάνες Β/Σ — Εθνική Απόκλιση ανά Μέθοδο (εκ. €)	175
Πίνακας 8.22. Συντήρηση Υποδομών — ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €)	175
Πίνακας 8.23. Στατιστικοί Έλεγχοι Υποχρηματοδότησης (n=12)	175
Πίνακας 8.24. Τομείς με Απόκλιση Ποιοτικής-Ποσοτικής Αξιολόγησης.....	176
Πίνακας 8.25. Τελική Εθνική Εκτίμηση — Υβριδική Μεθοδολογία (εκ. €)	176
Πίνακας 8.26. Εύρος Σεναρίων.....	177

ΛΙΣΤΑ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

Γράφημα 2.1. Γενικός χάρτης των λειτουργιών των Δήμων.....	40
Γράφημα 2.2. Επίπεδα ανάλυσης της λειτουργίας των Δήμων	41
Γράφημα 3.1. Κατανομή οργανικών θέσεων ΟΤΑ Α΄ βαθμού κατά κατάσταση πλήρωσης.	61
Γράφημα 3.2. Κατάσταση πλήρωσης στις δεκαπέντε μεγαλύτερες λειτουργικές κατηγορίες	62
Γράφημα 3.3. Κατανομή θέσεων και ποσοστό πληρότητας ανά εκπαιδευτική κατηγορία.....	63
Γράφημα 3.4. Οι δέκα μεγαλύτερες ομάδες κλάδων προσωπικού κατά αριθμό οργανικών θέσεων.	64
Γράφημα 3.5. Δείκτης πληρότητας κρίσιμων κλάδων ΠΕ.	65
Γράφημα 3.6. Σύνθεση μη-μόνιμου προσωπικού κατά σχέση εργασίας.	67
Γράφημα 3.7. Μέγεθος οργανισμού και δείκτης πληρότητας ανά τυπολογία Δήμων.....	68
Γράφημα 3.8. Σύνθεση τρέχουσας δαπάνης προσωπικού 2025 ανά ΚΑΕ.	71
Γράφημα 3.9. Εξέλιξη δαπάνης προσωπικού 2023-2025 ανά κατηγορία.	72
Γράφημα 3.10. Σενάρια ετήσιου κόστους στελέχωσης βασισμένα σε πραγματικά δεδομένα 2025.....	73
Γράφημα 3.11. Εξέλιξη δαπανών αιρετών οργάνων 2023-2025.....	75
Γράφημα 4.1. Ανάλυση Εσόδων (% , 2025)	78
Γράφημα 4.2. Ανάλυση Τακτικών Εσόδων (% , 2025)	79
Γράφημα 4.3. Ανάλυση λειτουργικών δαπανών (2025)	82
Γράφημα 4.4. Ανάλυση επενδυτικών Δαπανών 2025	83
Γράφημα 4.5. Εξέλιξη Υποχρεώσεων Δήμων, Πηγή: Κόμβος Οικονομικών δεδομένων ΥΠΕΣ ..	90
Γράφημα 4.6. Προκαταβολές Κ.Α.Π. (2019-2025).....	93
Γράφημα 5.1. Εξέλιξη Επιχορηγήσεων ΚΑΠ Δήμων 2009-2025	108
Γράφημα 5.2. Καλάθι ΚΑΠ (2022-2026).....	109
Γράφημα 5.3. Απόδοση ΚΑΠ σε σχέση με το ν. 3852/10	110
Γράφημα 5.4. Μεσοσταθμική ποσοστιαία μεταβολή των ΚΑΠ ανά κατηγορία Δήμου, σταθμισμένη με βάση τη νέα κατανομή (ΚΑΠ).....	113
Γράφημα 5.5. Θερμικός Χάρτης (Heatmap) Ανακατανομής ΚΑΠ.....	114
Γράφημα 6.1. Το χάσμα των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ	127
Γράφημα 6.2. Η Ελλάδα ως εξαίρεση στο Ευρωπαϊκό πλαίσιο.....	128
Γράφημα 6.3. Η αναγκαιότητα των Τοπικών Δημόσιων Κοινωνικών Δαπανών	129
Γράφημα 6.4. Παιδεία και Υγεία: Δυο κόσμοι με απόσταση.....	129
Γράφημα 6.5. Το επενδυτικό παράδοξο	130
Γράφημα 6.6. Δημοσιονομική Ασφυξία: Η εικόνα των εσόδων	131
Γράφημα 6.7. Η διαχρονική επιμονή της εξάρτησης (2000-2024).....	132
Γράφημα 6.8. Η αναγκαιότητα της σύγκλισης	133
Γράφημα 7.1. Στρατηγικές Κοστολόγησης: Top-Down vs Bottom-Up Προσεγγίσεις.....	137
Γράφημα 7.2. Στρατηγικές Κοστολόγησης: Top-Down vs Bottom-Up Προσεγγίσεις.....	144
Γράφημα 7.3. Μεθοδολογική Προσέγγιση Συνολικού Κόστους Ελληνικών Δήμων	151
Γράφημα 8.1. Το Πραγματικό Κόστος των Δήμων: Το Χάσμα μεταξύ Αρμοδιοτήτων και Πόρων	166

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντικείμενο της μελέτης είναι η συστηματική προσέγγιση του **κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων** της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ) στην Ελλάδα. Στόχος είναι η αποτύπωση της σύγχρονης δημοσιονομικής και διοικητικής πραγματικότητας των Δήμων, λαμβάνοντας υπόψη το συνταγματικό πλαίσιο και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ). Η μελέτη επιδιώκει να διαμορφώσει ένα πλαίσιο **τεκμηριωμένης δημόσιας πολιτικής** για μια βιώσιμη και θεσμικά ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση, αναδεικνύοντας τη δυσαναλογία μεταξύ των συνεχώς αυξανόμενων αρμοδιοτήτων και των διαθέσιμων πόρων.

Η πρωτοτυπία της μελέτης έγκειται στο ότι δεν περιορίζεται σε μια απλή λογιστική καταγραφή οικονομικών μεγεθών, αλλά:

- Εισάγει την έννοια της **«εξελικτικής αναλογίας»** (commensurability), υποστηρίζοντας ότι οι πόροι πρέπει να ακολουθούν το πραγματικό, εξελισσόμενο κόστος των αρμοδιοτήτων και όχι να αποτελούν μια στατική αντιστοίχιση κονδυλίων.
- Συνδυάζει την επιστημονικά τεκμηριωμένη κοστολόγηση με τις **δικαστικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας**, το οποίο έχει ακυρώσει μεταφορές αρμοδιοτήτων λόγω έλλειψης επαρκών πόρων.
- Προσεγγίζει το κόστος ως μια πολυδιάστατη μεταβλητή που περιλαμβάνει κοινωνικές, περιβαλλοντικές και αναπτυξιακές συνιστώσες.

Η μελέτη υιοθετεί μια **υβριδική μεθοδολογική προσέγγιση** που συνδυάζει:

1. **Τη μέθοδο "Top-down" (Από πάνω προς τα κάτω):** Χρήση μακροοικονομικών δεδομένων από διεθνείς οργανισμούς (ΟΟΣΑ, Eurostat) και τον Κρατικό Προϋπολογισμό.
2. **Τη μέθοδο "Bottom-up" (Από κάτω προς τα πάνω):** Σωρευτική άθροιση επιμέρους εκτιμήσεων κόστους από τους ίδιους τους Δήμους, βάσει του Ψηφιακού Οργανογράμματος, της Απογραφής Προσωπικού και των απολογιστικών στοιχείων του ΥΠΕΣ (2023-2025).
3. **Την Ποιοτική Έρευνα:** Διεξαγωγή συνεντεύξεων με Δημάρχους και στελέχη 13 αντιπροσωπευτικών Δήμων για την επαλήθευση των στατιστικών ευρημάτων.

Για το λόγο αυτό η μελέτη διαρθρώνεται στα εξής κεφάλαια:

- **Κεφάλαια 1-2 (Θεσμικό Πλαίσιο & Οργάνωση):** Πραγματοποιείται ανάλυση του άρθρου 102 του Συντάγματος, του ΕΧΤΑ και της οργάνωσης των δημοτικών λειτουργιών σε κάθετους και οριζόντιους τομείς.
- **Κεφάλαιο 3 (Ανθρώπινο Δυναμικό):** Καταγράφεται λεπτομερής αποτύπωση της στελέχωσης, των ελλείψεων σε κρίσιμους κλάδους (π.χ. Μηχανικοί) και του κόστους πλήρωσης κενών θέσεων.
- **Κεφάλαια 4-5 (Οικονομικά Στοιχεία & ΚΑΠ):** Εμπεριστατωμένη ανάλυση εσόδων-δαπανών, εξέλιξη των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) και η επίδραση του ενεργειακού κόστους.
- **Κεφάλαιο 6 (Διεθνής Εμπειρία):** Συγκριτική αξιολόγηση της ελληνικής ΤΑ με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, αναδεικνύοντας τον έντονο συγκεντρωτισμό του ελληνικού κράτους.
- **Κεφάλαια 7-9 (Μεθοδολογία & Προσδιορισμός Κόστους):** Ανάπτυξη του μοντέλου υπολογισμού και διατύπωση των τελικών συμπερασμάτων για τη χρηματοδοτική απόκλιση.

1 ΤΟ ΒΑΣΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ: ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ

1.1 Το συνταγματικό πλαίσιο για τις αρμοδιότητες, τη λειτουργία και τα οικονομικά των ΟΤΑ

1.1.1 Το άρθρο 102 ως θεμέλιο του συστήματος αρμοδιοτήτων, λειτουργιών και οικονομικών των ΟΤΑ

Το άρθρο 102 του Συντάγματος θέτει τους θεμελιώδεις κανόνες και αρχές που διέπουν τη συγκρότηση, την οργάνωση και κυρίως την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Η σημασία του δεν περιορίζεται στη συνταγματική κατοχύρωση ενός θεσμού, αλλά εκτείνεται στη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος τοπικής διακυβέρνησης, στο οποίο η αρμοδιότητα συνδέεται άμεσα με την ευθύνη, τη λογοδοσία και, κατ' επέκταση, με το κόστος άσκησης των δημόσιων λειτουργιών.

Η διάταξη αυτή ενσωματώνει βασικές αρχές του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου, όπως η εγγύτητα προς τον πολίτη, η λειτουργική αποκέντρωση και η σύνδεση αρμοδιοτήτων και πόρων, ενώ ταυτόχρονα λειτουργεί εντός ενός διοικητικού συστήματος με έντονα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά. Η διττή αυτή διάσταση -κανονιστική ενίσχυση της αυτοδιοίκησης και πρακτικός περιορισμός της- καθιστά το άρθρο 102 κρίσιμο για την κατανόηση των πραγματικών ορίων και δυνατοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και, κατ' επέκταση, για κάθε προσπάθεια αποτίμησης και κοστολόγησης των αρμοδιοτήτων της.

Ειδικότερα, μετά την εκτεταμένη αναθεώρηση του 2001, οι βασικές πτυχές του συνταγματικού καθεστώτος των ΟΤΑ στη χώρα μας μπορούν να συνοψισθούν στα εξής:

- Οργάνωση σε δύο βαθμούς ΟΤΑ στους οποίους ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων
- Ο νόμος καθορίζει το εύρος/την κατανομή τους στους δύο βαθμούς- Ανάθεση κρατικών υποθέσεων σε ΟΤΑ
- Υπαγωγή της κανονιστικής δραστηριότητας των ΟΤΑ στους κανόνες που ισχύουν για όλα τα όργανα της διοίκησης (άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.) και αποκλεισμός της κανονιστικής αυτονομίας ή έστω αυτοτέλειας σύμφωνα με την κρατούσα νομολογία
- Διοίκηση από αιρετά όργανα που πρέπει να εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία (δεν γίνεται λόγος για άμεση εκλογή)
- Εποπτεία ως έλεγχος νομιμότητας μόνο – πειθαρχικές ποινές σε αιρετούς με σύμφωνη γνώμη Συμβουλίου με πλειοψηφία δικαστών
- Το κράτος εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για την άσκηση αρμοδιοτήτων
- Φορολογικό μονοπώλιο του Κοινοβουλίου και αποκλεισμός της φορολογικής αυτονομίας των ΟΤΑ (άρθρο 78 Συντ.)
- Διοικητική και Οικονομική Αυτοτέλεια με ταυτόχρονη διαφάνεια διαχείρισης
- Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων συνεπάγεται μεταφορά αντίστοιχων πόρων
- Φόροι και Τέλη μπορούν να εισπράττονται από το κράτος και να αποδίδονται στους ΟΤΑ

1. Το τεκμήριο αρμοδιότητας και η έννοια των τοπικών υποθέσεων

Στον πυρήνα του άρθρου 102 βρίσκεται η κατοχύρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η διάταξη αυτή καθιερώνει έναν κανόνα κατανομής εξουσιών, σύμφωνα με τον οποίο οι υποθέσεις που αφορούν την τοπική κοινωνία ανήκουν καταρχήν στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ, εκτός εάν ο νομοθέτης προβλέψει διαφορετικά.

Ωστόσο, η πρακτική σημασία του τεκμηρίου εξαρτάται από την ερμηνεία της έννοιας των «τοπικών υποθέσεων», η οποία αποτελεί αόριστη νομική έννοια και προσδιορίζεται κατά περίπτωση. Η θεωρία και η νομολογία έχουν αναπτύξει δύο βασικά κριτήρια προσδιορισμού:

- το εδαφικό κριτήριο, δηλαδή η σύνδεση της υπόθεσης με συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή,
- και το κριτήριο του τοπικού συμφέροντος, δηλαδή οι άμεσες και προεχόντως τοπικές επιπτώσεις της υπόθεσης.

Η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει οδηγήσει σε μια μάλλον περιοριστική ερμηνεία της έννοιας της τοπικής υπόθεσης, ιδίως σε τομείς όπου το κράτος διατηρεί ισχυρό ρυθμιστικό ρόλο. Έτσι, ζητήματα με ευρύτερη οικονομική, περιβαλλοντική ή αναπτυξιακή σημασία έχει κριθεί ότι υπερβαίνουν το πεδίο των τοπικών υποθέσεων, ακόμη και όταν εμφανίζουν έντονη τοπική διάσταση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι, λ.χ., ο πολεοδομικός σχεδιασμός που αντιμετωπίζεται ως «κλασική» τοπική υπόθεση με αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης σε όλες σχεδόν τις Ευρωπαϊκές χώρες, αλλά στη χώρα μας έχει κατ' επανάληψη κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους.

Η νομολογία αυτή περιορίζει ουσιαστικά την πρακτική εμβέλεια του τεκμηρίου αρμοδιότητας και αναδεικνύει τον καθοριστικό ρόλο του κοινού νομοθέτη και της νομολογίας στον προσδιορισμό της πραγματικής κατανομής των αρμοδιοτήτων.

2. Η έννοια της αρμοδιότητας ως νομική εξουσία και θεσμική ευθύνη

Η αρμοδιότητα συνιστά βασική έννοια του διοικητικού δικαίου και αποτελεί τον πυρήνα της λειτουργίας των διοικητικών οργάνων. Ορίζεται ως η ικανότητα που απονέμει το δίκαιο σε ένα όργανο να επιτελεί συγκεκριμένο έργο, είτε μέσω της έκδοσης νομικών πράξεων είτε μέσω της πραγματοποίησης υλικών ενεργειών. Η αρμοδιότητα περιλαμβάνει:

- έκδοση κανονιστικών πράξεων,
- έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων,
- σύναψη συμβάσεων,
- υλικές διοικητικές ενέργειες (έργα, υπηρεσίες).

Η σημασία της αρμοδιότητας είναι πολλαπλή:

- καθορίζει τη νομιμότητα της δράσης,
- επηρεάζει τη νομιμότητα των δαπανών,
- θεμελιώνει ευθύνη και λογοδοσία των οργάνων που την ασκούν

Η σύνδεση αυτή είναι καθοριστική για τη μελέτη της κοστολόγησης: δεν υπάρχει κόστος και δαπάνη χωρίς αρμοδιότητα, αλλά ούτε αρμοδιότητα χωρίς δημοσιονομική ευθύνη.

Η έννοια της αρμοδιότητας έχει διττή διάσταση. Αφενός αποτελεί *εξουσία*, καθώς παρέχει στο διοικητικό όργανο τη δυνατότητα να ασκεί δημόσια εξουσία και να ρυθμίζει έννομες

σχέσεις. Αφετέρου συνιστά *υποχρέωση και ευθύνη*, καθώς η άσκηση της αρμοδιότητας υπόκειται σε κανόνες νομιμότητας και συνεπάγεται πειθαρχική, αστική και ενδεχομένως ποινική ευθύνη, καθώς και πολιτική λογοδοσία.

Η διπλή αυτή φύση της αρμοδιότητας έχει άμεση σημασία για τη *μελέτη της κοστολόγησης*. Η άσκηση αρμοδιοτήτων συνεπάγεται όχι μόνο δαπάνες, αλλά και υποχρεώσεις για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων και την εφαρμογή των νόμων. Συνεπώς, η κοστολόγηση δεν μπορεί να περιορίζεται στην καταγραφή οικονομικών μεγεθών, αλλά πρέπει να λαμβάνει υπόψη και τη θεσμική διάσταση της ευθύνης και της υποχρέωσης που συνεπάγεται μια αρμοδιότητα.

3. Τυπολογία και κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων και λειτουργικές συνέπειες

Η θεωρία και η διοικητική πρακτική έχουν αναπτύξει ένα σύνθετο σύστημα κατηγοριοποίησης των αρμοδιοτήτων, το οποίο είναι κρίσιμο για την κατανόηση της λειτουργίας των ΟΤΑ¹.

Καταρχάς, διακρίνεται η δέσμια αρμοδιότητα από τη διακριτική ευχέρεια. Στην πρώτη περίπτωση, το διοικητικό όργανο υποχρεούται να ενεργήσει με συγκεκριμένο τρόπο όταν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, ενώ στη δεύτερη διαθέτει περιθώριο επιλογής ως προς την έκταση, το χρόνο ή τον τρόπο άσκησης της αρμοδιότητας. Η διάκριση αυτή έχει άμεσες δημοσιονομικές συνέπειες, καθώς οι δέσμιες αρμοδιότητες δημιουργούν ανελαστικές δαπάνες, ενώ οι αρμοδιότητες που ασκούνται κατά διακριτική ευχέρεια επιτρέπουν μεγαλύτερη ευελιξία στη διαχείριση των πόρων.

Περαιτέρω, διακρίνονται οι κανονιστικές αρμοδιότητες από τις αρμοδιότητες έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων. Η νομολογία έχει περιορίσει σημαντικά την κανονιστική εξουσία των ΟΤΑ, θεωρώντας ότι η συνταγματική κατοχύρωση της αρμοδιότητάς τους αφορά κυρίως την έκδοση ατομικών πράξεων σε τοπικές υποθέσεις, ενώ η θέσπιση γενικών και αφηρημένων κανόνων υπάγεται στο καθεστώς του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος και συνεπώς προϋποθέτει την παροχή σχετικής εξουσιοδότησης με νόμο προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Σύμφωνα με το Συμβούλιο Επικρατείας, η αρμοδιότητα των ΟΤΑ για την έκδοση κανονιστικών πράξεων δεν κρίνεται με βάση το άρθρο 102.1 αλλά το άρθρο 43 του Συντάγματος, ενώ (ΣτΕ 3661-3663/2005) ζητήματα όπως η θέσπιση «πάσης φύσεως όρων δομής» θα πρέπει να ρυθμίζονται με προεδρικά διατάγματα. Επιπλέον, η επιβολή πρόσθετων περιορισμών σε επαγγελματικές και οικονομικές δραστηριότητες όπως η ίδρυση και λειτουργία καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος μπορεί να γίνει με κανονιστικές

¹ Στο σημείο αυτό αξίζει να μνημονευθεί και η κατηγοριοποίηση των τομέων πολιτικής (COFOG) που έχουν αναπτύξει τα Ηνωμένα Έθνη, αρχικά το 1980 και αργότερα (1999) σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ. Η Classification of the Functions of Government (Ταξινόμηση των Λειτουργιών της Κυβέρνησης) αποτελεί ένα διεθνές στατιστικό πλαίσιο του ΟΟΣΑ και των Ηνωμένων Εθνών που κατηγοριοποιεί τις κρατικές δαπάνες με βάση τον κοινωνικοοικονομικό τους σκοπό, επιτρέποντας τη σύγκριση μεταξύ διαφορετικών χωρών. Το πλαίσιο COFOG διαθέτει μια ιεραρχημένη αρχιτεκτονική δομή: 10 βασικοί τομείς πολιτικής (Divisions) που υποδιαιρούνται σε Ομάδες (Groups), δηλ. υποκατηγορίες στόχων πολιτικής και, παρακάτω, σε Τάξεις (Classes) δηλ. συγκεκριμένα μέσα επίτευξης των στόχων. Η αρχιτεκτονική του COFOG βασίζεται στη λειτουργία και στον σκοπό που εξυπηρετεί η εκάστοτε κρατική δαπάνη και όχι στην υπηρεσία που την πραγματοποιεί. Έτσι διευκολύνονται και οι συγκρίσεις δαπανών και δημόσιων πολιτικών μεταξύ διαφορετικών κρατών. Για παράδειγμα, στον βασικό τομέα με αριθ. 10 «Κοινωνική Προστασία» (Social Protection) που ενδιαφέρει ιδιαίτερα την τοπική αυτοδιοίκηση, περιλαμβάνονται ως «ομάδες», δηλ. υποκατηγορίες στόχων πολιτικής, στο 10.1. η Ασθένεια και η Αναπηρία, όπου η μεν ασθένεια αφορά σχεδόν αποκλειστικά το κράτος, ενώ η αναπηρία αφορά πλέον κατά μεγάλο μέρος την τοπική αυτοδιοίκηση. Σχετικά με την κατηγοριοποίηση κυβερνητικών λειτουργιών COFOG και την εφαρμογή της στην πράξη, πρβλ. OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/Oefd0bcd-en> σελ. 196

αποφάσεις μόνον εφόσον υφίσταται σχετική ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση: Οι ΟΤΑ δεν έχουν αυτοτελή εξουσία για επιβολή οριζόντιων απαγορεύσεων με κανονιστικές τους αποφάσεις σε επιχειρήσεις (ΣτΕ 595/2021). Η εν λόγω νομολογιακή προσέγγιση εξομοιώνει τα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης με άλλα διοικητικά όργανα χωρίς άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση ή και με όργανα της επαγγελματικής διοίκησης, αποκλείοντας την αναγνώριση κάποιου ιδιαίτερου πεδίου κανονιστικής αυτοτέλειας και σε κάθε περίπτωση βέβαια την κανονιστική αυτονομία των ΟΤΑ που υφίσταται σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες.

Επιπλέον αξίζει να σημειωθεί ότι ως προς την κατανομή ευθυνών για την κατ' εξουσιοδότηση κανονιστική ρύθμιση σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέταξε με αξιολογικά, εν τέλει, κριτήρια τη ρυθμιστέα ύλη και όχι με βάση τη σχέση γενικού-ειδικού. Έτσι, έχει κριθεί, λ.χ., ότι η κατ' εξουσιοδότηση ρύθμιση της προστασίας όλων των ευπαθών οικοσυστημάτων, παραδοσιακών οικισμών κ.λπ., θα πρέπει να γίνεται με προεδρικό διάταγμα ([ΣτΕ 5935/1986, 3111/1998, 2318-19/1999, 552/2000, 3405/2001, 3250/2002, 3661/2005 κ.ά.], χωρίς να υπολογίζεται η κλίμακα, το μέγεθος ή η εμβέλεια των υπό προστασία αντικειμένων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΠΕ 601,602/2002 κ.ά.), αντιμετωπίζει την κατανομή των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παρέχονται αφενός στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και, αφετέρου, στα «άλλα όργανα της διοίκησης» (άρθρ. 43 παρ. 2 Συντ.) ως σχέση κανόνα (προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) και εξαίρεσης (προς τα άλλα διοικητικά όργανα). Ωστόσο, είναι προφανές ότι τα θέματα που είναι ειδικότερα ή έχουν τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό ούτε ποσοτικά λιγότερα είναι ούτε κατ' ανάγκη «ήσσονος σημασίας» (όπως δείχνει το παράδειγμα των ορίων ρύπων στο περιβαλλοντικό δίκαιο).

Ως προς τις κατηγορίες αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, ιδιαίτερη σημασία έχει, τέλος, η διάκριση μεταξύ οικείων και δοτών αρμοδιοτήτων. Οι πρώτες αφορούν τις τοπικές υποθέσεις και συνιστούν τον πυρήνα της αυτοδιοικητικής δράσης, ενώ οι δεύτερες αποτελούν αρμοδιότητες που ανατίθενται από το κράτος στους ΟΤΑ και συνιστούν στην ουσία μια μορφή διοικητικής αποκέντρωσης. Στην Ελλάδα, το ίδιο το Σύνταγμα υπογραμμίζει τη δυνατότητα να αναθέτει ο νόμος στους ΟΤΑ την άσκηση αρμοδιοτήτων που «συνιστούν αποστολή του Κράτους» (άρθρο 102 παρ. 1 Συντ.). Η διάκριση μεταξύ δοτών και οικείων αρμοδιοτήτων έχει άμεσες συνέπειες ως προς το καθεστώς ευθύνης και κυρίως ως προς τη χρηματοδότηση των αρμοδιοτήτων.

4. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και η συνταγματική αρχή της οικονομικής αναλογίας

Ιδιαίτερη σημασία για τη μελέτη της κοστολόγησης έχει η συνταγματική πρόβλεψη ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ συνεπάγεται και τη μεταφορά των «αντίστοιχων» πόρων. Το Ελληνικό Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο «αντίστοιχων». Ωστόσο, στο πλαίσιο του Δημοσίου Δικαίου, του Διοικητικού Δικαίου και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο όρος *commensurability* (που απαντάται στο άρθρο 9 παρ. 2 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας - ΕΧΤΑ) και η αντίστοιχη πρόβλεψη του άρθρου 102 παρ. 5 του Ελληνικού Συντάγματος αποδίδονται ορθότερα και πληρέστερα με τον όρο «οικονομική αναλογία» (ή αρχή της αναλογικότητας των πόρων προς τις αρμοδιότητες).

Πράγματι, η έννοια της «αναλογίας» αποδίδει με ακρίβεια τη δυναμική και ουσιαστική σχέση που απαιτούν ο ΕΧΤΑ και το Σύνταγμα: Η αναλογία δεν σημαίνει απλώς ότι «για κάθε αρμοδιότητα δίνεται ένα ποσό». Σημαίνει ότι το ύψος των οικονομικών πόρων πρέπει να είναι ποσοτικά επαρκές και ανάλογο με το πραγματικό κόστος άσκησης των τοπικών υποθέσεων και των νέων καθηκόντων. Αν αυξηθεί το κόστος εκπλήρωσης μιας αρμοδιότητας (π.χ. λόγω πληθωρισμού ή έκτακτων αναγκών), οι πόροι πρέπει να αυξηθούν αναλογικά.

Η «αντιστοίχιση» (*matching*) υποδηλώνει μια πιο τυπική, γραφειοκρατική, «λογιστική» ή ένα-προς-ένα σύνδεση. Μπορεί να ερμηνευθεί λανθασμένα ότι αν μεταφερθεί μια

αρμοδιότητα, αρκεί να αντιστοιχηθεί με αυτήν ένας οποιοσδήποτε πόρος (π.χ. ένας κωδικός στον προϋπολογισμό), χωρίς να εξετάζεται αν αυτός ο πόρος επαρκεί για να καλυφθεί το πραγματικό κόστος και η δυναμική του εξέλιξη. Το Σύνταγμα απαιτεί τη μεταφορά των πόρων ως εγγύηση για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Επομένως, το ζητούμενο δεν είναι απλά η «σύζευξη» (αντιστοίχιση) αλλά η διατήρηση μιας ισορροπημένης σχέσης (αναλογίας) ώστε να μη στραγγαλίζονται οικονομικά οι δήμοι και οι περιφέρειες από τη μεταφορά κρατικών βαρών².

Ο όρος «Οικονομική αναλογία» (ή αρχή της αναλογικότητας/επάρκειας των πόρων) εγγυάται ότι οι πόροι θα ακολουθούν το πραγματικό, εξελισσόμενο κόστος των αρμοδιοτήτων, ενώ η αντιστοίχιση κινδυνεύει να παραμείνει μια τυπική, στατική διοικητική πράξη που δεν διασφαλίζει την ουσιαστική οικονομική βιωσιμότητα των ΟΤΑ. Ο όρος «αναλογία» αποδίδει καλύτερα τη συγκεκριμένη θεσμική απαίτηση ότι κάθε αρμοδιότητα ή δέσμη αρμοδιοτήτων πρέπει να συνοδεύεται από επαρκείς, κατάλληλους και λειτουργικά συνδεδεμένους πόρους. Δεν αρκεί δηλαδή μια απλή δημοσιονομική πρόβλεψη ή και μια γενική αύξηση χρηματοδότησης, αλλά απαιτείται οι πόροι να «ακολουθούν κατά πόδας» τις αρμοδιότητες. Η αρχή της οικονομικής αναλογίας καθιερώνει έναν θεμελιώδη κανόνα δημοσιονομικής δικαιοσύνης και λειτουργικής αποτελεσματικότητας.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) εφαρμόζει με αυστηρότητα το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος, εκδίδοντας ακυρωτικές αποφάσεις (την αποκαλούμενη «κόκκινη κάρτα» στη διαχείριση της Κεντρικής Διοίκησης) όταν το κράτος μεταβιβάζει αρμοδιότητες στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) χωρίς να διασφαλίζει τη μεταφορά των αντίστοιχων και ανάλογων πόρων. Η δικαστηριακή πρακτική επιβεβαιώνει ότι η σχέση πόρων-αρμοδιοτήτων δεν είναι μια τυπική «αντιστοίχιση» κωδικών, αλλά μια ουσιαστική οικονομική αναλογία (επάρκεια) για την κάλυψη του πραγματικού κόστους και της δυναμικής του.

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει επανειλημμένα επιβεβαιώσει τη σημασία της αρχής της οικονομικής αναλογίας. Έτσι, κρίθηκε ότι η ανάθεση αρμοδιοτήτων χωρίς την πρόβλεψη επαρκών πόρων αντίκειται στο Σύνταγμα, ενώ αντίθετα σε άλλες περιπτώσεις έγινε δεκτό ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων είναι επιτρεπτή όταν συνοδεύεται από τους αναγκαίους πόρους:

- ΣτΕ 2599/2011: ακύρωση μεταφοράς αρμοδιότητας συντήρησης οδικού δικτύου λόγω έλλειψης πόρων
- ΣτΕ 506/2010: έλεγχος μεταβίβασης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων υπό το πρίσμα της αυτοτέλειας
- ΣτΕ 389/2009: αποδοχή μεταφοράς αρμοδιοτήτων όταν συνοδεύονται από επαρκείς πόρους

Στο σκεπτικό αυτών των αποφάσεων, το δικαστήριο εξετάζει τη συνταγματικότητα της μεταφοράς αρμοδιοτήτων (και ευθυνών) με βάση δύο άξονες: Αφενός το Χρονικό Κριτήριο («ταυτοχρονικότητα») με βάση το οποίο η μεταφορά των πόρων δεν μπορεί να εκκρεμεί ή να επαφίεται σε μελλοντικές υποσχέσεις. Πρέπει να γίνεται ταυτόχρονα με τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας. Αφετέρου το Ποσοτικό Κριτήριο (επάρκεια / αναλογία), με βάση το οποίο οι πόροι που μεταφέρονται πρέπει να καλύπτουν αποδεδειγμένα το κόστος λειτουργίας της νέας αρμοδιότητας. Η απλή «ονομαστική» αντιστοίχιση δεν αρκεί αν το ποσό υπολείπεται

² Σημειώνεται ότι η ορθότερη απόδοση του Αγγλικού όρου (που χρησιμοποιείται στον ΕΧΤΑ commensurate, commensurability (κατά λέξη: ισομετρία) στα Ελληνικά είναι ο όρος «ανάλογος», «αναλογία». Αναλογία είναι η ισότητα δύο λόγων (πηλίκων). Όταν δύο μεγέθη είναι ανάλογα, ο λόγος τους (Y/X) είναι σταθερός (K), δηλ. $Y=K \cdot X$. Ο εν λόγω αγγλικός όρος δεν μπορεί να αποδοθεί ως «αντιστοιχία» αφού στη σχέση αντιστοιχίας δεν απαιτείται οι τιμές να αυξάνονται ή να μειώνονται με συγκεκριμένο μαθηματικό κανόνα.

των πραγματικών αναγκών της τοπικής κοινωνίας.

Η νομολογία αυτή αναδεικνύει ότι η αρχή της αναλογίας αρμοδιοτήτων και πόρων δεν αποτελεί απλώς κατευθυντήρια αρχή, αλλά δεσμευτικό κανόνα, του οποίου η παραβίαση μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση διοικητικών πράξεων. Η αρχή αυτή συνδέεται άμεσα με την έννοια της κοστολόγησης, καθώς επιβάλλει τον προσδιορισμό του πραγματικού κόστους των αρμοδιοτήτων ως προϋπόθεση για τη νόμιμη μεταβίβασή τους.

Για τους παραπάνω λόγους η ΚΕΔΕ πρότεινε την ακόλουθη διατύπωση στο υπό διαβούλευση σχέδιο του νέου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

«Κάθε νομοθετική πρωτοβουλία μεταφοράς ή θέσπισης νέας αρμοδιότητας πρέπει διασφαλίζει τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους, το ανθρώπινο δυναμικό, την αναγκαία υποδομή και εξοπλισμό, καθώς και τα απαιτούμενα ψηφιακά εργαλεία με την οικεία τεχνογνωσία».

Παράλληλα, στην πρότασή της ενόψει της προγραμματιζόμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης πρότεινε τη βελτίωση της παρ. 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος ως εξής:

«Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και η ανάθεση νέων αρμοδιοτήτων ή υποχρεώσεων συνεπάγεται και τη διασφάλιση των πόρων που απαιτούνται για την άσκησή τους».

5. Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Το άρθρο 102 κατοχυρώνει τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, οι οποίες αποτελούν τους δύο βασικούς πυλώνες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο βαθμός αυτοτέλειας που διαθέτουν οι ΟΤΑ κατά την άσκησή των αρμοδιοτήτων τους έχει μεγάλη σημασία για την διαμόρφωση τοπικών δημόσιων πολιτικών και την προσαρμογή της άσκησης των αρμοδιοτήτων στις τοπικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες. Η συναφής ρητή κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας και στο Σύνταγμα με την αναθεώρηση του 2001 φαινόταν να διευκολύνει την ανάπτυξη της αυτοτέλειας των ΟΤΑ και μάλιστα της διοικητικής αυτοτέλειας που αφορά και την οργάνωση (οργανωτική αυτοτέλεια) και τις υπηρεσίες (υπηρεσιακή αυτοτέλεια) των ΟΤΑ. Ωστόσο, και σε αυτό το σημείο, η νομολογία του ΣτΕ ακολούθησε μια πολύ περιοριστική ερμηνεία, αφού έκρινε ότι η διοικητική αυτοτέλεια κατοχυρώνει «το διοικητικό έργο» των ΟΤΑ (ΣτΕ 4077/2009) και δεν περιλαμβάνει την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων που δεν είναι τοπική υπόθεση (ΣτΕ 15/2015), ούτε όμως και την κατάργηση ή δημιουργία νομικών προσώπων που μπορεί να γίνει απευθείας με προεδρικό διάταγμα (ΣτΕ 389/2009).

Η *οικονομική αυτοτέλεια*, από την άλλη πλευρά, συνδέεται άμεσα με την ικανότητα των ΟΤΑ να διαθέτουν και να διαχειρίζονται επαρκείς πόρους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η αυτοτέλεια αυτή δεν συνεπάγεται πλήρη δημοσιονομική ανεξαρτησία, αλλά προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκών και προβλέψιμων πόρων, καθώς και τη δυνατότητα άσκησης οικονομικής πολιτικής εντός των ορίων που θέτει το εθνικό δημοσιονομικό πλαίσιο.

Η οικονομική αυτοτέλεια, σε καμία περίπτωση δεν περιλαμβάνει και φορολογική αυτοτέλεια, πολλώ δε μάλλον φορολογική αυτονομία, αφού το Σύνταγμα μας, συνεχίζοντας την παράδοση παλιότερων Συνταγμάτων που με τη σειρά τους είχαν μεταφέρει στην Ελλάδα τη βρετανική αντίληψη περί φορολογικού μονοπωλίου του «κυρίαρχου» Κοινοβουλίου, αποκλείει την απονομή φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ. Έτσι, το άρθρο 78.1 ορίζει επιτακτικά: Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος. Επιπλέον, στην τέταρτη παράγραφο του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία δεν

μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο όρος «οικονομική αυτοτέλεια» εισήλθε στο συνταγματικό κείμενο με την αναθεώρηση του 2001, η οποία προχώρησε και σε αναλυτικότερη διατύπωση της γενικής υποχρέωσης του Κράτους να εξασφαλίζει τα οικονομικά μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ, καθώς και σε κατοχύρωση της αρχής της αναλογίας ανάμεσα στις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται και στους πόρους που μεταφέρονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Σύνταγμα φαίνεται να μη κατοχυρώνει απλώς την αναλογία «κάθε» (όπως εμφατικά υπογραμμίζει) μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα προς τους πόρους που μεταφέρονται κατά τη χρονική στιγμή όπου μεταφέρονται, αλλά και στο μέλλον. Σε συμφωνία δηλ. και με τον ΕΧΤΑ (άρθ. 9 παρ. 2), μπορεί να γίνει δεκτό, κατά σύμφωνη με τις διεθνείς συμβάσεις ερμηνεία, ότι το ελληνικό Σύνταγμα καθιερώνει την αρχή της εξελικτικής αναλογίας των πόρων που μεταφέρονται για κάθε μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα. Κρίσιμες είναι, λοιπόν, και οι σχετικές ρυθμίσεις του υπερνομοθετικής ισχύος (άρθ. 28 Σ) ΕΧΤΑ. Συγκεκριμένα, στο άρθ. 9 παρ. 4 ΕΧΤΑ η αρχή της αναλογίας πόρων και αρμοδιοτήτων (άρθ. 9 παρ. 2) εξειδικεύεται σε αρχή της *εξελικτικής αναλογίας* (βλ. και παρακάτω), αφού ορίζεται ότι τα συστήματα επί των οποίων βασίζονται οι πόροι των ΟΤΑ «πρέπει να είναι επαρκώς διαφοροποιημένης και εξελικτικής φύσεως ώστε να τους επιτρέπουν να ακολουθούν όσο είναι δυνατόν στην πράξη την πραγματική εξέλιξη του κόστους ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους». Παρά το γεγονός ότι οι εν λόγω διατάξεις του Συντάγματος και του ΕΧΤΑ είναι άμεσης εφαρμογής, θα πρέπει, στην πράξη, η νομοθεσία να δημιουργήσει μηχανισμούς και κριτήρια που θα εξασφαλίζουν τη συνεχή αναπροσαρμογή του ύψους των μεταφερόμενων «πόρων» στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των αρμοδιοτήτων, όπως άλλωστε απαιτεί και η σχετική νομολογία (ΣτΕ 389/2009). Τούτο προϋποθέτει δηλ. την *επιστημονικά τεκμηριωμένη, αξιόπιστη και δυναμικά αναπροσαρμοζόμενη κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ*.

6. Η θέση των ΟΤΑ στο ελληνικό διοικητικό σύστημα

Η λειτουργία των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο του συνολικού διοικητικού συστήματος της χώρας. Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό και ακολουθεί το λεγόμενο «ναπολεόντειο» πρότυπο διοικητικής οργάνωσης, στο οποίο η κεντρική διοίκηση διατηρεί ισχυρό ρόλο.

Στο υποεθνικό επίπεδο συνυπάρχουν:

- οι 332 δήμοι,
- οι 13 περιφέρειες,
- και οι επτά αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις,

Η σημερινή βασική δομή της υποεθνικής δημόσιας διοίκησης είναι προϊόν της μεταρρύθμισης με την ονομασία «Πρόγραμμα Καλλικράτης» που αναμόρφωσε ριζικά την αρχιτεκτονική της υπο-εθνικής δημόσιας διοίκησης, και ιδίως της τοπικής αυτοδιοίκησης όσον αφορά τις κλίμακες και τα μεγέθη, τις δομές και τις λειτουργίες της, ενώ συμπεριέλαβε ή δρομολόγησε και πολλές άλλες μεταρρυθμίσεις από τις οποίες άλλες υλοποιήθηκαν (λ.χ. το νέο σύστημα ελέγχου του κύρους των αυτοδιοικητικών εκλογών), άλλες εφαρμόστηκαν εν μέρει ή αναβλήθηκαν (το ασύμμετρο καθεστώς δήμων και περιφερειών ανάλογα με χαρακτηριστικά τους), το 'τρίτο κύμα' μεταφοράς πρόσθετων αρμοδιοτήτων, το νέο σύστημα εποπτείας) και άλλες συμπληρώθηκαν (η νέα δημοσιονομική διαχείριση) στα χρόνια που ακολούθησαν.

Η εφαρμογή του «Καλλικράτη» από την 1.1.2011 σηματοδοτεί μια σημαντική καμπή. Συγκροτήθηκαν οι επτά «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις» που αποτελούν ενιαίες και πολυθεματικές αποκεντρωμένες μονάδες της κρατικής διοίκησης και υπάγονται στην

κεντρική κυβέρνηση. Οι δεκατρείς Περιφέρειες μετατράπηκαν σε δευτεροβάθμιους ΟΤΑ και κληρονόμησαν από τις κρατικές περιφέρειες αλλά και από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που καταργήθηκαν το προσωπικό αλλά και μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων τους. Ο νόμος καθιέρωσε ως ειδικές κατηγορίες περιφερειών με πρόσθετες αρμοδιότητες τις τρεις νησιωτικές περιφέρειες, αλλά και την Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής, ενώ ειδικό καθεστώς απέκτησε και η Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας. Ειδικό καθεστώς με πρόσθετες αρμοδιότητες καθιέρωσε ο «Καλλικράτης» και για τους νησιωτικούς δήμους καθώς και για τους ορεινούς δήμους.

Το 2019 Ο αριθμός των δήμων αυξήθηκε ελαφρά με το νόμο 4600, ο οποίος προχώρησε στη διάσπαση πέντε δήμων σε 12 νέους δήμους με αποτέλεσμα ο συνολικός αριθμός σε ολόκληρη την Ελλάδα να φτάσει τους 332 δήμους. Τέσσερις από τους δήμους που διασπάστηκαν ήταν νησιωτικοί, με αποτέλεσμα να καμφθεί έτσι η αρχή «ένας δήμος – ένα νησί» που είχε καθιερώσει ο νόμος «Καλλικράτης». Το ίδιο έτος, ο νόμος 4555 («Κλεισθένης») είχε προβεί στη δημιουργία έξι κατηγοριών δήμων με βάση έξι κριτήρια: α) τον πληθυσμό, β) τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά (λ.χ. νησιωτικότητα, ορεινότητα), γ) τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας, δ) το βαθμό αστικοποίησης, ε) την ένταξη ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα, στ) τη θέση του δήμου στη διοικητική διαίρεση της χώρας. Σύμφωνα με το νόμο 4555 οι έξι αυτές κατηγορίες δήμων θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ιδίως για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των δήμων, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους. Ωστόσο αυτά δεν έχουν υλοποιηθεί μέχρι στιγμής, έτσι οι μόνες ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ που έχουν κάποια πρακτική σημασία εξακολουθούν να είναι μόνον εκείνες που καθιέρωσε ο «Καλλικράτης» το 2010. Στον Πίνακα που ακολουθεί, παρουσιάζονται οι έξι κατηγορίες δήμων που καθιερώθηκαν το 2018 καθώς και ο αριθμός των δήμων που εντάσσονται σε κάθε κατηγορία:

Πίνακας 1.1. Κατηγοριοποίηση Δήμων (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»)

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ		ΑΡΙΘΜΟΣ
1	Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων: Δήμοι στις Περιφερειακές Ενότητες (ΠΕ) Τομέων Αθηνών και στην ΠΕ Πειραιά, καθώς και δήμοι ΠΕ Θεσσαλονίκης	47
2	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι πρωτεύουσες Νομών, (όλοι οι ηπειρωτικοί δήμοι συμπεριλαμβανομένων των δήμων Κρήτης και Εύβοιας, με πληθυσμό πάνω από 25.000 κατοίκους και πρωτεύουσες νησιών)	90
3	Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (Ηπειρωτικοί Δήμοι συμπεριλαμβανομένων των δήμων Κρήτης και Εύβοιας με πληθυσμό από 10.000 και έως 25.000 κατοίκους)	82
4	Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι (συμπεριλαμβανομένων των δήμων Κρήτης και Εύβοιας με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων)	51
5	Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι	26
6	Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (έως 3.500 κατοίκους)	36
Σύνολο		332

7. Συνολική αποτίμηση

Η ανάλυση του συνταγματικού καθεστώτος της τοπικής αυτοδιοίκησης σε συνδυασμό με την πραγματικότητα της εδαφικής δημόσιας διοίκησης (αυτοδιοικούμενης και κρατικής αποκεντρωμένης) αναδεικνύει ένα σύνθετο θεσμικό πλαίσιο, στο οποίο συνυπάρχουν ισχυρές συνταγματικές εγγυήσεις και σημαντικοί πρακτικοί περιορισμοί. Το τεκμήριο αρμοδιότητας, η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και η αρχή της αναλογίας αρμοδιοτήτων και πόρων συγκροτούν ένα συνεκτικό σύστημα κανόνων, το οποίο όμως στην πράξη επηρεάζεται καθοριστικά από τη νομοθεσία, τη διοικητική πρακτική και τη νομολογία,

καθώς και από την παράλληλη προς τους ΟΤΑ ανάπτυξη και λειτουργία των εδαφικών-«περιφερειακών» υπηρεσιών του κράτους.

Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι η αρμοδιότητα των ΟΤΑ δεν αποτελεί απλώς διοικητική εξουσία, αλλά σύνθετη θεσμική κατηγορία που συνδέεται άμεσα με την ευθύνη, τη χρηματοδότηση και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας δράσης. Κατά συνέπεια, κάθε προσπάθεια προσδιορισμού του κόστους των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πρέπει να στηρίζεται σε μια ολοκληρωμένη κατανόηση του βασικού θεσμικού πλαισίου της αυτοδιοίκησης καθώς και του τρόπου με τον οποίο αυτό εφαρμόζεται στην πράξη.

1.2 Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ)

Ο *Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας* (ΕΧΤΑ ή «Χάρτης») αποτελεί την μοναδική διεθνή συνθήκη για την προστασία και προαγωγή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται πάντως για διεθνή συνθήκη περιφερειακής εμβέλειας, αφού είναι «ανοικτή» μόνο προς τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, και έχει ήδη επικυρωθεί από το σύνολό τους (46 χώρες μετά την αποπομπή/αποχώρηση της Ρωσικής Ομοσπονδίας). Η χώρα μας επικύρωσε πολύ νωρίς τον ΕΧΤΑ με το νόμο 1850/1989, αλλά διατύπωσε επιφυλάξεις ως προς τέσσερις διατάξεις (από τις συνολικά 30 παραγράφους του πρώτου μέρους), δηλ. ως προς το άρθρο 5 (προστασία των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ), άρθρο 7 παρ. 2 (αποζημίωση εξόδων αιρετών και ενδεχομένως αμοιβές, αποζημίωση διαφυγόντων κερδών και αντίστοιχη κοινωνική κάλυψη), άρθρο 8 παρ.2 (έλεγχος σκοπιμότητας) και άρθρο 10 παρ. 2 (προσχώρηση ΟΤΑ σε συλλογικό φορέα για την προστασία και προαγωγή των κοινών συμφερόντων τους, καθώς και προσχώρηση σε διεθνή ένωση ΟΤΑ). Η χώρα μας είχε αρχικά δηλώσει ότι ο Χάρτης δεν εφαρμόζεται σε δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, αλλά τελικά, με σχετική διάταξη στο νόμο «Κλεισθένης» (4555/2018) επέκτεινε την εφαρμογή του και στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, με καθυστέρηση 24 ετών από τη χρονική στιγμή εισαγωγής της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στη χώρα μας (νόμοι 2218 και 2240 του 1994). Αντιθέτως οι παραπάνω τέσσερις επιφυλάξεις διατηρούνται έως και σήμερα, μολοντί τουλάχιστον για ορισμένες από αυτές (όπως λ.χ. η επιφύλαξη για έλεγχο σκοπιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ) δεν υφίσταται πλέον λόγος εδώ και αρκετά χρόνια.

Στο υπό διαβούλευση σχέδιο του νέου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης αίρονται οι εν λόγω 4 επιφυλάξεις.

Στη χώρα μας, ο Χάρτης διαθέτει υπερνομοθετική ισχύ βάσει του άρθρου 28 του Συντάγματος, δηλ. υπερισχύει κάθε άλλης αντίθετης διάταξης νόμου, εκτός από το ίδιο το Σύνταγμα. Η αυξημένη ισχύς του Χάρτη έναντι της κοινής νομοθεσίας έχει αναγνωριστεί κατ'επανάληψη και από τη νομολογία του ανώτατου διοικητικού μας δικαστηρίου, δηλ. του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο έχει πολλές φορές αναφέρει ή και εφαρμόσει διατάξεις του σε σχετικές αποφάσεις. Η μεγάλη αξία του Χάρτη στη χώρα μας έγκειται και στο γεγονός ότι οι διατάξεις του είναι πολύ πιο λεπτομερείς από τις εγχώριες συνταγματικές διατάξεις και προσφέρουν ένα πολύ ευρύτερο αλλά και ισχυρότερο πλέγμα προστασίας και προαγωγής της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού εναρμονίζονται με τα πρότυπα των πλέον προηγμένων αυτοδιοικητικά χωρών της Ευρώπης. Ωστόσο, η ιδιαίτερη αυτή σημασία του Χάρτη, δεν έχει ακόμη συνειδητοποιηθεί και αξιοποιηθεί επαρκώς. Για τους λόγους αυτούς, η ανάπτυξη που ακολουθεί είναι και αρκετά πιο εκτεταμένη από την παραπάνω αντίστοιχη ανάπτυξη των συνταγματικών διατάξεων για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, εν όψει του αντικειμένου της παρούσας μελέτης το παρακάτω κείμενο εστιάζει κυρίως στις διατάξεις της πρώτης παραγράφου του άρθρου 3 (Έννοια της Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης), καθώς και των άρθρων 4 (Πεδίο Εφαρμογής της Τοπικής Αυτονομίας) και 9 (οι Οικονομικοί Πόροι των ΟΤΑ).

1.2.1 Το περιεχόμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 3 ΕΧΤΑ ορίζεται, ως περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης η ρύθμιση και διαχείριση, με ευθύνη των ίδιων των ΟΤΑ, ενός σημαντικού μέρους των δημοσίων υποθέσεων. Αυτή η ρυθμιστική-διαχειριστική λειτουργία των ΟΤΑ συνδέεται βέβαια με τις δικές τους πολιτικές επιλογές και αποφάσεις, που υλοποιούνται με χρήση των απαραίτητων οικονομικών πόρων, όπως προβλέπεται αναλυτικά στο άρθρο 9 του ΕΧΤΑ. Ο δήμος δεν επιτρέπεται να μετατρέπεται στο τοπικό παράρτημα της κρατικής διοικητικής μηχανής. Οι ΟΤΑ θα πρέπει να διαθέτουν όλα τα νομικά και επιχειρησιακά εργαλεία, όλους τους ανθρώπινους, οργανωτικούς (βλ. και στο άρθρο 6 του ΕΧΤΑ: Κατάλληλες διοικητικές δομές και μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ) και οικονομικούς πόρους που τους επιτρέπουν να μην περιορίζονται στην καθημερινή διαχείριση των τρεχουσών υποθέσεων, αλλά να επεκτείνονται στην πολιτική ιεράρχηση προτεραιοτήτων καθώς και στη διαμόρφωση στρατηγικών προς όφελος του τοπικού πληθυσμού.

Η φράση του Χάρτη, ότι οι ΟΤΑ έχουν την εξουσία «να ρυθμίζουν και να διευθύνουν» τις δημόσιες υποθέσεις που αναλαμβάνουν, σημαίνει ότι οι ΟΤΑ δεν περιορίζονται σε μια απλή διαχείριση και διεκπεραίωση των υποθέσεων αυτών, αλλά ότι έχουν την εξουσία να τις «ρυθμίζουν», δηλαδή να εκδίδουν τόσο ατομικές όσο και κανονιστικές πράξεις. Τούτο βέβαια δεν συνεπάγεται την άμεση κατοχύρωση, στον ΕΧΤΑ, κάποιας πρωτογενούς κανονιστικής αυτονομίας προς όφελος των ΟΤΑ. Η εθνική νομοθεσία των κρατών μερών μπορεί να καθορίσει τον βαθμό και τα πεδία κανονιστικής αυτονομίας των ΟΤΑ ή απλά να προβλέψει τη δυνατότητα παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης από το εθνικό αντιπροσωπευτικό σώμα, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα, σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος (βλ. παραπάνω).

Κατά την εν λόγω παράγραφο, οι ΟΤΑ ασκούν τις αρμοδιότητές τους «με δική τους ευθύνη» και «προς όφελος του πληθυσμού τους». Οι αυτοδιοικητικές αρχές δεν πρέπει λοιπόν να περιορίζονται στον ρόλο του τοπικού εκπροσώπου των υψηλότερων βαθμίδων διακυβέρνησης που εφαρμόζει τις πολιτικές τους, να στερούνται δηλαδή τη δυνατότητα διαμόρφωσης δικών τους πολιτικών. Θα πρέπει να είναι σε θέση να επιλέγουν τις δικές τους προτεραιότητες και να διαμορφώνουν στρατηγικές προς όφελος των κατοίκων τους. Οι ΟΤΑ δεν λογοδοτούν σε κρατικές ή άλλες αρχές υψηλότερων βαθμίδων για τις αποφάσεις τους που κινούνται εντός των πλαισίων του νόμου, αλλά είναι υπόλογοι στους δημότες τους αφού υπηρετούν και ένα διακριτό, ιδιαίτερο τοπικό δημόσιο συμφέρον, που οριοθετείται από την εδαφική τους περιφέρεια αφενός και, αφετέρου, από τον κύκλο των μελών της τοπικής κοινωνίας.

Ως προς το πεδίο ευθύνης των ΟΤΑ, ο όρος «σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων» μπορεί να προκαλέσει, ως αόριστη νομική έννοια, μια σχετική περίσκεψη, ωστόσο θα πρέπει να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ΕΧΤΑ, που σκιαγραφούν το περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά του *minimum* πεδίου αρμοδιότητας των ΟΤΑ, δηλαδή ενός «σκληρού πυρήνα» αυτοδιοικητικών λειτουργιών που δεν μπορεί να θιγεί. Άλλοι όροι, όπως «τοπικές υποθέσεις», «οικείες υποθέσεις» κ.λπ. απορρίφθηκαν κατά τις μακροχρόνιες διαδικασίες επεξεργασίας του Χάρτη, ως ακόμη περισσότερο αόριστοι και δυσχερώς ερμηνεύσιμοι, αν όχι περιοριστικοί. Ο όρος «δημόσιες υποθέσεις» αναδεικνύει τον λειτουργικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης ως αναπόσπαστου μέρους της δημοκρατικής πολιτείας. Εξάλλου, η αρμοδιότητα των ΟΤΑ έχει γενικό δια-τομεακό χαρακτήρα και δεν περιορίζεται σε έναν συγκεκριμένο τομέα δημόσιας πολιτικής όπως συμβαίνει, για παράδειγμα, με τα καθ' ύλην αυτοδιοικούμενα ΑΕΙ ή άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου όπως τα επιμελητήρια.

Θα πρέπει, εξάλλου, να υπογραμμιστεί ότι η φράση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 3 σχετικά με «το δικαίωμα και την πραγματική ικανότητα των ΟΤΑ [...] να ρυθμίζουν και να διευθύνουν [...] ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων» εισάγει και αντίστοιχες υποχρεώσεις του συμβαλλόμενου κράτους. Στον ΕΧΤΑ, αυτές οι υποχρεώσεις αποτυπώνονται σε περισσότερες επιμέρους διατάξεις, όπως:

- στο καθεστώς του προσωπικού των ΟΤΑ, το οποίο «πρέπει να επιτρέπει μια ποιοτική στελέχωση που να βασίζεται στις αρχές της αξίας και της ικανότητας» (άρθρο 6 παρ. 2 ΕΧΤΑ),
- στο καθεστώς των αιρετών των ΟΤΑ, «που πρέπει να διασφαλίζει την ελεύθερη άσκηση της εντολής τους» (άρθρο 7 παρ. 1),
- στο «δικαίωμα, στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους» (άρθρο 9 παρ. 1), οι οποίοι θα πρέπει να είναι «ανάλογοι με τις αρμοδιότητες» (άρθρο 9 παρ. 2), «επαρκώς διαφοροποιημένης και εξελικτικής φύσεως ώστε να τους επιτρέπουν να ακολουθούν όσο είναι δυνατόν στην πράξη την πραγματική εξέλιξη του κόστους» (άρθρο 9 παρ. 4) και να προέρχονται τουλάχιστον κατά ένα μέρος «από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν [οι ΟΤΑ], μέσα στα όρια του νόμου» (άρθρο 9 παρ. 3).

1.2.2 Το πεδίο δράσης των ΟΤΑ

Για τους πολίτες, οι ΟΤΑ είναι όλα αυτά για τα οποία είναι αρμόδιοι και μπορούν να δράσουν. Ο «δήμος» μπορεί λοιπόν να σημαίνει κάτι πολύ διαφορετικό για τους πολίτες, ανάλογα με τη χώρα αλλά και ανάλογα με τον δήμο όπου κατοικούν. Συνήθως υποθέτουμε ότι όσο περισσότερες «δημόσιες υποθέσεις» ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων και όσο ευρύτερη εξουσία έχουν γι' αυτές οι δήμοι, τόσο μεγαλύτερη «αυτοτέλεια» διαθέτουν. Και όντως, για την τοπική δημοκρατία δεν αρκούν οι ελεύθερες και γνήσιες εκλογές («εκλογική» τοπική δημοκρατία), απαιτείται επιπλέον να υφίσταται και η πραγματική δυνατότητα των αιρετών αρχών να θέτουν προτεραιότητες σύμφωνα με τις ανάγκες και τις προτιμήσεις του τοπικού πληθυσμού, έτσι όπως αυτές εκφράζονται από τους αντιπροσώπους του στο αιρετό συμβούλιο («πλήρης» τοπική δημοκρατία).

Όταν οι αιρετές αρχές δεν είναι υπεύθυνες για ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων ή/και δεν έχουν την νομική ή/και πραγματική ικανότητα να θέτουν τις δικές τους προτεραιότητες και ιεραρχήσεις για τις υποθέσεις αυτές, τότε νοθεύεται η τοπική δημοκρατία. Το πραγματικό περιθώριο για εναλλακτικά προγράμματα διακυβέρνησης και ανταγωνιστικές πολιτικές ατζέντες εκμηδενίζεται, ενώ οι πολίτες στερούνται την πραγματική δυνατότητα μιας ουσιαστικής πολιτικής επιλογής στις τοπικές εκλογές. Οι τελευταίες υποβαθμίζονται σε συμβολική διαδικασία και η πολιτική λογοδοσία καθίσταται αδύνατη, αφού οι τοπικές αρχές έχουν διεκπεραιωτικό και όχι αποφασιστικό ρόλο για τα σημαντικότερα προβλήματα και τις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού.

Η τοπική δημοκρατία αναζητεί τότε τη νομιμοποίησή της μέσω συμβολισμών και, κυρίως, μέσω της ανάπτυξης ενός διαμεσολαβητικού-διεκδικητικού ρόλου προς τα πραγματικά κέντρα λήψης αποφάσεων. Τα φαινόμενα αυτά είναι γνωστά και πολυσυζητημένα, ιδίως ως προς τις χώρες της νότιας Ευρώπης, όπου η αυτοδιοίκηση ήταν ουσιαστικά αδύναμη, αλλά «πολιτικά» (δηλαδή διαμεσολαβητικά-διεκδικητικά) «ισχυρή».

Ποιο είναι όμως το ιδανικό εύρος αυτοτελών λειτουργιών για την καλή τοπική διακυβέρνηση; Η «κανονιστική» δημοκρατική θεωρία δεν φαίνεται να μας προσφέρει ικανοποιητικές απαντήσεις. Ο John Stuart Mill, για παράδειγμα, αναφερόταν απλώς στην «εγγύτητα» και σε ευθύνες που ήταν σε θέση να κατανοήσουν οι πολίτες στο επίπεδο των

δήμων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς το ζήτημα αυτό έχει η προσέγγιση ορισμένων συγγραφέων που συνδέονται με τη σχολή του λεγόμενου «δημοσιονομικού φεντεραλισμού» (fiscal federalism). Οι εν λόγω συγγραφείς υποστήριξαν ότι η αποσυγκέντρωση λειτουργιών οδηγεί σε αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των δημόσιων πόρων, καθώς οι προτιμήσεις ως προς τη ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες δεν είναι παντού οι ίδιες αλλά διαφέρουν από μέρος σε μέρος. Έτσι, η τοπική λήψη αποφάσεων ως προς τα δημόσια αγαθά και τις υπηρεσίες θα οδηγούσε σε αποτελεσματικότερη κατανομή τους, σύμφωνα με το γνωστό θεώρημα της αποκέντρωσης (decentralization theorem) που διατύπωσε ο Oates το 1972.

Όμως παρέμενε το ζήτημα για ποια ακριβώς αγαθά και για ποιες ακριβώς υπηρεσίες θα έπρεπε να λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο οι σχετικές αποφάσεις. Αργότερα, ορισμένοι ερευνητές υποστήριξαν ότι το θεώρημα του Oates μπορεί να επιβεβαιωθεί μόνον ως προς αγαθά και υπηρεσίες με αποκλειστικά τοπικό χαρακτήρα και συνεπώς δεν μπορούσε να θεμελιώσει μια πολιτική προς όφελος της μέγιστης δυνατής αποσυγκέντρωσης (Söloderstrom, 1998).

Η αρχή της δημοσιονομικής ισοδυναμίας (principle of fiscal equivalence) φαίνεται να υποδεικνύει ότι η τοπική αυτοδιοίκηση θα έπρεπε να έχει εκείνες ακριβώς τις αρμοδιότητες, το κόστος των οποίων θα ήταν πρόθυμοι να πληρώσουν οι δημότες (Olson, 1969), καθώς και ότι οι πολίτες θα «ψήφιζαν με τα πόδια τους», μετακινούμενοι προς τους δήμους εκείνους οι οποίοι τους προσφέρουν το ισοζύγιο φόρων/τελών και υπηρεσιών που ταιριάζει με τις προτιμήσεις τους (Tiebout, 1956). Ωστόσο, και αυτές οι θεωρίες έγιναν στόχος κριτικής, με βασικό επιχείρημα τις πολύ εκτεταμένες αναδιανεμητικές πολιτικές σε εθνικό, καθώς και σε ευρωπαϊκό πλέον επίπεδο, τις οποίες φαίνεται να παραβλέπουν.

Τέλος, αρκετοί συγγραφείς που ασχολούνται με τη συγκριτική πολιτική έρευνα ακολούθησαν μια επαγωγική μέθοδο, η οποία αναδείκνυε τις διαφορετικές ιστορικές διαδρομές και πολιτικο-διοικητικές κουλτούρες που καταλήγουν σε διαφορετικούς ρόλους και διαφορετικά πεδία δράσης και αυτοτέλειας για την τοπική αυτοδιοίκηση στις επιμέρους ευρωπαϊκές χώρες (Ladner et al., 2018). Έτσι, σε νεότερη συγκριτική έρευνα που κατέληξε στη διαμόρφωση ενός «σύνθετου Δείκτη Τοπικής Αυτονομίας» (Local Autonomy Index - LAI), η ειδικότερη αξιολόγηση του πεδίου δράσης (policy score) αλλά και του βαθμού διακριτικής ευχέρειας (policy discretion) ως προς τις πολιτικές των ΟΤΑ με αντιστοιχούς ειδικούς δείκτες φάνηκε να επιβεβαιώνει τις διαπιστώσεις της σχετικής συγκριτικής βιβλιογραφίας: οι βόρειες χώρες σημείωσαν ορισμένες από τις υψηλότερες τιμές, ενώ χώρες όπως η Ιρλανδία, η Τουρκία, και οι χώρες του Καυκάσου τις χαμηλότερες (Ladner et al. 2018).

Μέσα στο ευρύτατο φάσμα των διαφορετικών αυτοδιοικητικών παραδόσεων αλλά και των υφιστάμενων πραγματικοτήτων στην Ευρώπη πάντως, ο Χάρτης φαίνεται να μην περιορίζεται στα κεκτημένα, αλλά να υιοθετεί, όπως ήδη τονίστηκε, μια δυναμική προσέγγιση που προσανατολίζεται στις ισχυρότερες παραδόσεις τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη, ενθαρρύνοντας τη διαρκή αναβάθμιση της τοπικής δημοκρατίας σε όλα τα κράτη μέλη του ΕΧΤΑ.

Όσον αφορά ειδικότερα την κατοχύρωση του πεδίου δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, πρέπει να σημειωθεί ότι ο Χάρτης δεν ακολούθησε την «πεπατημένη» των εθνικών Συνταγμάτων, αλλά είναι αρκετά τολμηρότερος και περιεκτικότερος. Πράγματι, στα Συντάγματα των ευρωπαϊκών χωρών, το πεδίο ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης περιγράφεται συνήθως γενικά και με την επιστράτευση αόριστων νομικών εννοιών, όπως «τοπικές υποθέσεις», «τοπική κοινωνία», «ελεύθερη διοίκηση» κ.ά. Το άρθρο 4 του Χάρτη δεν περιορίζεται στη χρήση αόριστων εννοιών και γενικών αρχών, αλλά προσεγγίζει πολύπλευρα και συστηματικά το ζήτημα του πεδίου δράσης και ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι εκτεταμένες ρυθμίσεις του Χάρτη θέτουν τις γενικές αρχές και το

ειδικότερο θεσμικό πλαίσιο όπου θα πρέπει να βασίζεται το πεδίο ευθύνης των ΟΤΑ και ο χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων τους.

1. Βασικές αρμοδιότητες και ευθύνες των ΟΤΑ

Σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 4 ΕΧΤΑ, οι βασικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ θα πρέπει να ορίζονται με σαφήνεια και ασφάλεια στο Σύνταγμα ή στον νόμο. Η απαιτούμενη τυπικότητα της σχετικής διαδικασίας διασφαλίζει έναν ικανοποιητικό βαθμό διαφάνειας, προβλεψιμότητας και προστασίας προς όφελος της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς πάντως να αποκλείει και σχετικές ρυθμίσεις με διατάγματα ή κανονιστικές αποφάσεις βάσει εξουσιοδότησης νόμου. Η ρύθμιση των αρμοδιοτήτων με τυπικούς νόμους, πάντως, επιδρά θετικά ως προς την τήρηση και άλλων εγγυήσεων που περιλαμβάνει ο Χάρτης, όπως η αρχή της αναλογίας μεταξύ πόρων και καθηκόντων (commensurability, άρθρο 9.2.) ή η αρχή της οικονομικής εξισορρόπησης (equalisation, άρθρο 9.5.), αφού το γενικό πλαίσιο των κοινοβουλευτικών εργασιών και ιδίως οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες προσφέρουν αρκετό χρόνο και μέσα για τον ακριβή υπολογισμό των απαιτούμενων χρηματοδοτήσεων για τα καθήκοντα των ΟΤΑ.

Η ρύθμιση των αρμοδιοτήτων με τυπικούς νόμους επιδρά θετικά ως προς την τήρηση και άλλων εγγυήσεων που περιλαμβάνει ο Χάρτης, όπως η αρχή της αναλογίας μεταξύ πόρων και καθηκόντων (commensurability, άρθρο 9.2.) ή η αρχή της οικονομικής εξισορρόπησης (equalisation, άρθρο 9.5.), αφού το γενικό πλαίσιο των κοινοβουλευτικών εργασιών και ιδίως οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες προσφέρουν αρκετό χρόνο και μέσα για τον ακριβή υπολογισμό των απαιτούμενων χρηματοδοτήσεων για τα καθήκοντα των ΟΤΑ.

Τα καθήκοντα που ανατίθενται στους ΟΤΑ μπορούν βέβαια να διαφέρουν πολύ –ως προς το περιεχόμενο, τα μέσα και τις διαδικασίες τους– στις διάφορες χώρες ή και στους επιμέρους τομείς δημόσιας πολιτικής, ενώ το ίδιο ισχύει και ως προς τις αντιλήψεις για τη σχετική τους ιεράρχηση. Κάθε πεδίο πολιτικής έχει το δικό του θεσμικό υπόβαθρο, το δικό του σύστημα εννοιών, τις δικές του διαδρομές και τα δικά του δίκτυα. Για τους λόγους αυτούς, η αποσυγκέντρωση χαρακτηρίζεται από ασυμμετρίες και συχνά έχει αποτελέσει μian ασταθή διαδικασία, ενώ κάποιες φορές μπορεί και να αντιστραφεί (επανασυγκέντρωση).

2. Το ζήτημα της γενικής αρμοδιότητας των ΟΤΑ

Ως προς την ευχέρεια των ΟΤΑ να αναλάβουν πρωτοβουλία για θέματα που δεν έχουν εξαιρεθεί από την αρμοδιότητά τους, οι εθνικές νομικές παραδόσεις στην Ευρώπη κυμαίνονται από την αρχή του *ultra vires* (γνωστή και ως *Dillon's Rule* -*Hunter v. Pittsburgh*, 207 U.S. 161/1907), που απαιτεί να υφίσταται νομοθετική βάση για οποιαδήποτε δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης, έως τη «γενική ρήτρα αρμοδιότητας» (general competence clause), στη Γαλλία και αλλού, και ακόμη περαιτέρω έως το «δικαίωμα επινόησης αρμοδιοτήτων» (Aufgabenerfindungsrecht) στα συστήματα γερμανόφωνων και βόρειων χωρών που φαίνεται να συμβαδίζουν με τη διδασκαλία του *Cooley* (Cooley Doctrine) ή το «δόγμα της αυτοδιάθεσης» (home rule) το οποίο εξέφραζε τη φιλελεύθερη θεωρία ενός σύμφυτου δικαιώματος αυτοπροσδιορισμού μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης (*People v. Hurlbut*, 24 Mich 44, 95; 1871). Στην πράξη, πολλές χώρες έχουν υιοθετήσει τη λεγόμενη ρήτρα γενικής αρμοδιότητας για τους ΟΤΑ, όπως η Ιταλία όπου η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στον νέο τίτλο V, εισήγαγε τη ρήτρα γενικής αρμοδιότητας αλλά σε συνδυασμό και με την αρχή της επικουρικότητας (ιδίως με τα άρθρα 114, 117 and 118).

Στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 4 του ΕΧΤΑ ορίζεται ότι οι ΟΤΑ έχουν, στο πλαίσιο του νόμου «πλήρη ευχέρεια» να ασκούν πρωτοβουλία σχετικά με κάθε θέμα που δεν εξαιρείται από την αρμοδιότητά τους ή δεν ανατίθεται σε άλλη αρχή. Συνεπώς, και στον Χάρτη μπορεί η γενική αρμοδιότητα να συνδυαστεί με την αρχή της επικουρικότητας που περιγράφεται στην επόμενη παράγραφο 3 του άρθρου 4 (βλ. παρακάτω). Μέσω της αρχής της

επικουρικότητας, μπορούν να λυθούν και ζητήματα που θα μπορούσαν να προκύψουν ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης υπέρ της βαθμίδας που βρίσκεται εγγύτερα στον πολίτη, δηλαδή υπέρ των δήμων. Άλλωστε, μια ρήτρα γενικής αρμοδιότητας που θα ίσχυε εξίσου για όλες τις βαθμίδες ΟΤΑ δεν θα μπορούσε να είναι λειτουργική, αφού θα οδηγούσε σε μεταξύ τους διαμάχες και αμφισβητήσεις αρμοδιοτήτων που θέλει να αποκλείσει ο Χάρτης (βλ. τη σχετική ρητή διάταξη της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου).

Στην πράξη, πάντως, πέρα από τις τάσεις επανασυγκέντρωσης που εμφανίστηκαν στην Ευρώπη εξαιτίας της οικονομικής κρίσης αλλά και εξαιτίας αυταρχικών τάσεων σε χώρες όπως η Ουγγαρία ή η Πολωνία, μια άλλη, περισσότερο σταθερό φαινόμενο που απειλεί τις πρωτοβουλίες και τις ευχέρειες των δήμων συνιστούν οι λεπτομερείς κρατικές ρυθμίσεις σχετικά με τις δημοτικές δραστηριότητες. Οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν αθροιστικά ή/και κατά περίπτωση να οδηγήσουν τελικά σε παραβίαση του σκληρού πυρήνα των λειτουργιών που ανήκουν στους ΟΤΑ. Για τον λόγο αυτό, ακόμη και σε χώρες με ισχυρή αυτοδιοίκηση, οι κρατικές πρακτικές υπερρύθμισης μπορούν να υπονομεύσουν την αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

Περιορισμοί της «κάθε δυνατότητας δράσεως για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους» μπορεί εξάλλου να προκύψουν από κανόνες διαχείρισης και ρυθμίσεις του δημοσιονομικού δικαίου που απαιτούν την ύπαρξη μιας στέρεας και σαφούς πρόβλεψης στον νόμο προκειμένου να διενεργηθεί σχετική δαπάνη από τα όργανα των δήμων ή ακόμη και για τη χρήση εξοπλισμού ή άλλων πόρων. Σχετικά προβλήματα έχουν ανακύψει ιδίως στα κράτη τα οποία επλήγησαν από την οικονομική κρίση, όπου οι κανόνες δημοσιονομικής διαχείρισης έχουν γίνει πολύ αυστηρότεροι και σε ορισμένες περιπτώσεις εξαιρετικά άκαμπτοι. Αλλά και η έλλειψη ή ο περιοριστικός «ιστορικός» υπολογισμός του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων που επιβάλλει ο ίδιος ο νόμος περιορίζει, βέβαια, σημαντικά τα περιθώρια πρωτοβουλίας των ΟΤΑ για την ανάληψη δράσης σε άλλα αντικείμενα.

3. Η αρχή της επικουρικότητας

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 4 του Χάρτη εισάγει, χωρίς να την κατονομάζει ρητά, την αρχή της επικουρικότητας. Κατά τη σχετική διατύπωση, οι «δημόσιες αρμοδιότητες» πρέπει «κατά προτίμηση» («in preference» στο επίσημο αγγλικό κείμενο) να ασκούνται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

Επιπλέον, εισάγονται κριτήρια που πρέπει να πληρούνται οποτεδήποτε μια δημόσια αρμοδιότητα ανατίθεται σε μίαν άλλη αρχή που βρίσκεται λιγότερο κοντά στους πολίτες: Σε μια τέτοια περίπτωση, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η «ευρύτητα» (δηλαδή το μέγεθος ή η κλίμακα) και η «φύση» της ίδιας της αρμοδιότητας, καθώς και οι απαιτήσεις «αποδοτικότητας» («efficiency», που στον ελληνικό κυρωτικό νόμο αποδόθηκε λανθασμένα ως «αποτελεσματικότητα», που αντιστοιχεί στον όρο «effectiveness») και «οικονομίας» (κλίμακας, εύρους και περιστολής δαπανών).

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 4 εισάγει μίαν αρχή που δεν διέπει μόνο τις σχέσεις μεταξύ ΟΤΑ και κρατικών αρχών. Η επικουρικότητα τέμνει όλα τα επίπεδα εδαφικής οργάνωσης και εισάγει την εγγύτητα προς τους πολίτες ως πρωταρχικό κριτήριο για την κατανομή αρμοδιοτήτων. Οι δήμοι μπορούν να επικαλεστούν την αρχή αυτή οποτεδήποτε μια δημοτική αρμοδιότητα μεταφέρεται στην υψηλότερη βαθμίδα ΟΤΑ (κομητείες, επαρχίες, διοικήσεις, νομαρχιακοί ΟΤΑ, αυτοδιοικούμενες περιφέρειες κ.ά.). Το ίδιο ισχύει και ως προς την υποχρεωτική μεταφορά δημοτικών αρμοδιοτήτων σε θεσμούς διαδημοτικής συνεργασίας. Με άλλα λόγια, η αρχή της επικουρικότητας είναι κεντρικής σημασίας για την προστασία των ΟΤΑ τόσο έναντι τάσεων επανασυγκέντρωσης όσο και έναντι τάσεων μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε υψηλότερες διοικητικές βαθμίδες.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας στην Ελλάδα, σε

σημαντικές αποφάσεις του σχετικές με τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση³, προχώρησε ουσιαστικά σε αντιστροφή της αρχής της επικουρικότητας χαρακτηρίζοντας τις γενικές υποθέσεις για τις οποίες είναι αρμόδιο το κράτος ως «κανόνα» και τις τοπικές υποθέσεις για τις οποίες είναι κατά το Σύνταγμα αρμόδια η κατά τόπο αυτοδιοίκηση ως «εξαιρέση». Στην πραγματικότητα, πάντως, πολλές ευρωπαϊκές χώρες δυσκολεύονται να αποδεχθούν την ιδέα ότι ο ρόλος της εθνικής κυβέρνησης θα πρέπει να είναι επικουρικός ως προς τους ΟΤΑ⁴.

Η επικουρικότητα μπορεί να περιορίσει τα φαινόμενα δυσκαμψίας κι έλλειψης προσαρμοστικότητας που συχνά προκύπτουν όταν η εφαρμογή της νομοθεσίας γίνεται με αυστηρά ενιαίο τρόπο. Η σύγκριση, εξάλλου, ανάμεσα στις συνέπειες της επικουρικότητας (ποικιλομορφία, τοπική ευχέρεια κι ευθύνη) και τις απαιτήσεις άλλων, φαινομενικά ανταγωνιστικών απαιτήσεων της κοινωνικής οργάνωσης (ισότητα και κοινωνική δικαιοσύνη) δείχνει, ότι δεν υφίσταται εξ ορισμού αντίθεση μεταξύ τους, αφού είναι δυνατή η εναρμόνιση και η επίτευξη μιας «δυναμικής ισορροπίας» μεταξύ τους. Αντί για τον παραδοσιακό ανταγωνισμό μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, θα πρέπει να επικρατήσει μια νέα αντίληψη, που θα βασιζέται τις μεταξύ τους σχέσεις στην εμπιστοσύνη ότι τα όργανα που είναι εγγύτερα στον πολίτη, κυρίως δηλαδή οι δήμοι, είναι όντως σε θέση να αποδεχθούν ελκρινά και να υλοποιήσουν ένα σύστημα κοινών αξιών και προτεραιοτήτων που καθορίζεται από τον εθνικό νομοθέτη⁵.

4. Πλήρεις και αποκλειστικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ

Οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μπορούν να απειλήσουν την αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Είναι γεγονός ότι οι υψηλότερες βαθμίδες διακυβέρνησης συνήθως διαθέτουν περισσότερους και καλύτερους οικονομικούς, οργανωτικούς και ανθρώπινους πόρους σε σύγκριση με τους ΟΤΑ και ιδίως σε σύγκριση με τους δήμους. Έτσι, αναπτύσσεται η τάση να αξιοποιούν οι πρώτες την υπεροχή τους και να προσπαθούν να ελέγχουν την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και τη λήψη αποφάσεων για τις κρίσιμες αρμοδιότητες, ενώ προσπαθούν να αφήσουν μόνο την υλοποίηση αυτών των

² Βλ. τη 263/1997 ΤμΕ 7μελ (ΔΟΕ κατά Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Βοιωτίας), επίσης τις όμοιες 377 και 378/1997: «Ειδικότερον, η λειτουργία των δύο συστημάτων διοικήσεως [σ.σ. Αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση αφενός και ΟΤΑ αφετέρου] εις τα καθοριζόμενα υπό του νομοθέτου, κατά τ' ανωτέρω, διοικητικά διαμερίσματα της χώρας προϋποθέτει την θεμελιώδη διάκρισιν των δημοσίων υποθέσεων εις υποθέσεις γενικής και υποθέσεις τοπικής. Και αι μεν γενικαί υποθέσεις απορρέουν από την διαχείρισιν γενικής κρατικής πολιτικής, ήτοι πολιτικής ισχύουσας κατ' αρχήν δι' ολόκληρον την επικράτειαν και τα αντικείμενα των κρατικών παρεμβάσεων, και ασκουμένης εις την περιφέρειαν επ' ευκαιρία ζητημάτων αναφυσόμενων εις αυτήν, ενώ αι τοπικαί υποθέσεις αφορούν εις τοπικήν διοίκειν, συνδεομένην κατά την φύσιν της και το αντικείμενόν της αποκλειστικώς με τοπικά ενδιαφέροντα και ζητήματα της περιφέρειας εκάστου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Κατά το Σύνταγμα, συνεπώς, εις έκαστον διοικητικόν διαμέρισμα δέον να συνυπάρχουν πάντοτε αι δύο αύται μεγάλοι κατηγορίαι δημοσίων υποθέσεων, εκ των οποίων αι μεν γενικαί κρατικά (κανών) ανήκουν εις τα περιφερειακά κρατικά όργανα, αι δε τοπικαί (εξαιρέσεις) εις τα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Και δύναται, μεν ο νομοθέτης να αναθέσσει και τινάς εκ των κρατικών υποθέσεων, των αναφυσόμενων εις την διοικητικήν περιφέρειαν, εις όργανα των ΟΤΑ, αλλά δέον να πράξει τούτο ειδικώς, ήτοι διά του καθορισμού συγκεκριμένων υποθέσεων, των οποίων η άσκησης (απλώς) μεταβιβάζεται εις τους ΟΤΑ και διά της προβλέψεως πλήρους ουσιαστικού ελέγχου από το Κράτος, δεδομένου ότι αι υποθέσεις αύται ουδέποτε παύουν να είναι κρατικά. Οίκοθεν νοείται ότι η ανάθεσις αυτή δεν δύναται να αγάγη εις κατάλυσιν ή ουσιώδη μείωσιν των αρμοδιοτήτων των κρατικών περιφερειακών οργάνων, τας οποίας εγγυάται θεσμικώς η διάταξις της παρ. 3 του άρθρου 101 του Συντάγματος».

⁴ Βλ. Ν.-Κ. Χλέπα, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Διαμόρφωση και εφαρμογή μιας διεθνούς συνθήκης για την τοπική αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2022, σελ. 217.

⁵ CLRA, Definition and limits of the principle of subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) Local and regional authorities in Europe, No. 55, Strasbourg 1994.

αποφάσεων (και ιδίως το πλέον ανεπιθύμητο μέρος τους) στις χαμηλότερες βαθμίδες και, τελικά, στους δήμους.

Σύμφωνα με τη σύσταση CM/Rec(2007)4 της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη σχετικά με τις τοπικές και περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες, οι εθνικοί νομοθέτες οφείλουν να καθορίζουν με σαφήνεια τις ευθύνες των επιμέρους βαθμίδων διακυβέρνησης και να διαμορφώνουν μια ισορροπημένη κατανομή ρόλων αυτών των βαθμίδων στους τομείς των τοπικών και των περιφερειακών υπηρεσιών. Μια τέτοια κατανομή ρόλων, που γίνεται αντιληπτή και αποδεκτή από τους ενδιαφερόμενους μετόχους των αντίστοιχων προβλημάτων, θα καθιστούσε δυνατή την αποφυγή τόσο των κενών εξουσίας όσο και των αλληλοεπικαλύψεων. Επιπλέον, αυτή η κατανομή ευθυνών θα προωθούσε την προβλεψιμότητα και θα εξασφάλιζε τη συνέχεια ως προς την παροχή ορισμένων τοπικών και περιφερειακών υπηρεσιών που θεωρούνται απαραίτητες για τον τοπικό πληθυσμό.

Η τέταρτη παράγραφος του άρθρου 4 του Χάρτη επικεντρώνεται στη σχέση που έχουν οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ με τις αρμοδιότητες άλλων φορέων της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με μια έκθεση του Κογκρέσου σχετικά με «χρονίζοντα προβλήματα της αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», η ανακριβής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο τείνει να ενισχύει αμφισημίες και αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων.⁶ Αυτά τα φαινόμενα, επηρεάζουν επίσης και το ζήτημα της κοστολόγησης αρμοδιοτήτων, αφού η ακρίβεια της τελευταίας δεν μπορεί παρά να επηρεάζεται και από την ακρίβεια της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων.

Το Κογκρέσο έχει κατ' επανάληψη καλέσει τις εθνικές αρχές να αποσαφηνίσουν τα πεδία ευθύνης σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, ούτως ώστε να αποφεύγονται αμφισημίες και αλληλοεπικαλύψεις⁷. Επιπλέον, σε πολλές εκθέσεις αξιολόγησης το Κογκρέσο έχει υπογραμμίσει ότι η απουσία σαφούς οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων ματαιώνει την εφαρμογή της επικουρικότητας, ενώ οδηγεί και σε σύγχυση ευθυνών, που καταλήγει, όπως ήδη τονίστηκε και εδώ, σε μετάθεση εξουσίας προς όφελος των ανώτερων επιπέδων διακυβέρνησης και ιδίως προς όφελος των κεντρικών αρχών.

Η διατύπωση της τέταρτης παραγράφου 4 του άρθρου 4, προβλέπει ότι οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ «κανονικά» πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές και δεν μπορεί να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται «παρά στα πλαίσια του νόμου». Ο νόμος δηλαδή μπορεί να εισαγάγει περιορισμούς σε βάρος των αρμοδιοτήτων που ανήκουν στους ΟΤΑ. Ωστόσο, είναι σαφές ότι τέτοιου είδους περιορισμοί θα πρέπει να έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, ενώ απαιτείται ειδική αιτιολόγηση για την καθιέρωση τέτοιου είδους εξαιρέσεων, που πρέπει βέβαια σε κάθε περίπτωση να ερμηνεύονται στενά, όπως άλλωστε προκύπτει και από τον συνδυασμό της εν λόγω παραγράφου με την αμέσως προηγούμενη και την αρχή της επικουρικότητας.

5. Οι δοτές αρμοδιότητες των ΟΤΑ

Σύμφωνα με τη σύσταση CM/Rec(2007)4 της Επιτροπής των Υπουργών προς τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ως προς τις τοπικές και περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες, η εγγύτητα

⁶ CLRA, Monitoring Committee, Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016), 32nd Session CG32 (2017)19 Final 28 March 2017.

⁷ λ. το σχετικό ψήφισμα 413/2017: CLRA, Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States (on the basis of the recommendations on local and regional democracy in member States adopted by the Congress), Monitoring Committee, Rapporteurs: Xavier Cadoret, France (L, SOC) & Karim Van Overmeire, Belgium (R, NR), Expert: Chlepas, Nikolaos-Komninos, 232nd Session, CG32(2017)22final, 28 March 2017 (with Resolution 413 (2017), Council of Europe, Strasbourg 2017.

αυτών των υπηρεσιών προς τον πληθυσμό αποτελεί θεμελιώδη αναγκαιότητα⁸. Οι ΟΤΑ πρέπει, συνεπώς, να διαδραματίζουν έναν ζωτικό ρόλο ως προς την παροχή των υπηρεσιών αυτών.

Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι εν λόγω υπηρεσίες προσαρμόζονται στις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών, οι ΟΤΑ θα πρέπει να διαθέτουν υψηλό βαθμό αυτοτέλειας αλλά και το απαιτούμενα μέσα για αυτοτελή δράση ως προς την παροχή τους και κατ'εξοχήν βέβαια τους απαιτούμενους οικονομικούς πόρους. Αυτού του τύπου η αποσυγκεντρωμένη παροχή υπηρεσιών θα πρέπει να εναρμονίζεται με τη συνοχή και με την ενιαία εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών προς όφελος όλων των πολιτών, καθώς επίσης και με τις απαιτήσεις συντονισμού και εδαφικής αλληλεγγύης. Οι δημόσιες αρχές που μεταθέτουν τα σχετικά καθήκοντα στους ΟΤΑ θα πρέπει να εισάγουν όρια ελάχιστων προδιαγραφών, προκειμένου να προστατεύονται οι χρήστες των βασικών υπηρεσιών, καθώς και να δημιουργούν τους απαραίτητους μηχανισμούς για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με αυτές.

Ιδιαίτερα σημαντική, πάντως, ειδικά ως προς το οικονομικό σκέλος, φαίνεται να είναι η ρύθμιση της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 9, που εισάγει την αρχή της αναλογίας μεταξύ πόρων και καθηκόντων (commensurability principle, βλ. παρακάτω). Στόχος είναι να προστατευτούν οι τοπικές αρχές που είναι οι αποδέκτες της μετάθεσης καθηκόντων, από το πρόσθετο οικονομικό βάρος που συνεπάγεται η άσκησή τους.

Από την άλλη πλευρά, η εν λόγω πέμπτη παράγραφος του άρθρου 4 αποσκοπεί στην προστασία των αιρετών αρχών των ΟΤΑ ως φορέων λήψης αποφάσεων και στην ενίσχυσή τους με εξουσία άσκησης διακριτικής ευχέρειας, έτσι ώστε να αποτραπεί η μετατροπή τους σε απλούς εκπροσώπους των υψηλότερων βαθμίδων διακυβέρνησης (και ιδίως των κεντρικών αρχών) σε τοπικό επίπεδο.

6. Η διαβούλευση με τους ΟΤΑ κατά τη λήψη αποφάσεων

Η ισχύουσα διατύπωση της έκτης παραγράφου του τέταρτου άρθρου στο Χάρτη⁹ δεν εισάγει μια ουσιαστική, αλλά μια διαδικαστική υποχρέωση για έγκαιρη και προσήκουσα διαβούλευση με τους ΟΤΑ. Η διάταξη δεν περιλαμβάνει, εξάλλου, κάποια επιφύλαξη υπέρ του νόμου ως προς αυτή καθεαυτή την υποχρέωση διαβούλευσης, παρά μόνο την προϋπόθεση της αντικειμενικής δυνατότητας να γίνει η διαβούλευση, η οποία κατ'εξαίρεση μπορεί να μην υφίσταται, ιδίως σε περιπτώσεις επείγοντος, όπως διευκρινίζεται ήδη στον επίσημο σχετικό σχολιασμό του Κογκρέσου. Ως προς το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας διαβούλευσης, ο Χάρτης εισάγει πάντως έναν ουσιαστικό περιορισμό, αφού απαιτείται η άμεση σχέση του ΟΤΑ με το συγκεκριμένο θέμα και αποκλείονται περιπτώσεις όπου οι σχέσεις ή οι επιπτώσεις είναι έμμεσες. Επικρατεί, πάντως, η γενικευμένη αντίληψη ότι όταν η εφαρμογή μιας κυβερνητικής πολιτικής ή μιας ρύθμισης υπό τυπική-νομική έννοια επηρεάζει άμεσα το νομικό καθεστώς, τις αρμοδιότητες και λειτουργίες ή τη δημοσιονομική και/ή οικονομική κατάσταση ενός δημόσιου φορέα τότε τον αφορά άμεσα.

Η απαίτηση να γίνεται η διαβούλευση με τον «προσήκοντα τρόπο» υπονοεί ότι θα πρέπει καταστρώνεται με έναν τρόπο που επιτρέπει στους ΟΤΑ να διατυπώσουν και να παρουσιάσουν τις δικές τους απόψεις και προτάσεις. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα υψηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης θα δεχθούν αυτές τις προτάσεις, αλλά ότι υπάρχει η υποχρέωση να ακουστούν, να συζητηθούν και να ληφθούν υπόψη προτού ληφθεί η τελική απόφαση. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η αρχή που διαθέτει την εξουσία να λάβει τη σχετική απόφαση διατηρεί το δικαίωμα να διαμορφώσει η ίδια κατά την ανεξάρτητη κρίση της και με δική της ευθύνη το περιεχόμενο της

⁸ Υιοθετήθηκε από την Επιτροπή των Υπουργών στις 31 Ιανουαρίου 2007 στην 985^η συνάντηση των Αναπληρωτών Υπουργών

⁹ Άρθρο 4 παρ. 6: Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατόν, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεων για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα.

απόφασης.

Η απαίτηση να γίνεται η διαβούλευση «έγκαιρα», σημαίνει ότι η μορφή και ο χρόνος των σχετικών διαδικασιών πρέπει όντως να προσφέρουν στους ΟΤΑ μια αληθινή και ουσιαστική δυνατότητα να επηρεάσουν τη διαδικασία και το περιεχόμενο της λήψης αποφάσεων. Θα πρέπει δηλαδή να αποφεύγονται καταστάσεις όπου η αποτελεσματική διαβούλευση εμποδίζεται με προσχήματα όπως το επείγον και η εξοικονόμηση πόρων. Ο Χάρτης δεν προσδιορίζει ειδικότερα το χρονικό πλαίσιο που πρέπει να τηρείται ώστε να θεωρηθεί όντως «έγκαιρη» η διαβούλευση, καθώς (και) η διάσταση του προσήκοντος χρόνου εξαρτάται από τις συνθήκες που επικρατούν σε κάθε κράτος μέρος, αλλά ενδεχομένως και από τοπικές ή τομεακές ιδιαιτερότητες. Ωστόσο, είναι σαφές ότι η υποχρέωση για έγκαιρη διαβούλευση συνεπάγεται την υποχρέωση οργάνωσης της διαβούλευσης κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο όπου οι πολιτικές, τα σχέδια και οι αποφάσεις βρίσκονται ακόμη σε φάση προβληματισμού και προετοιμασίας και όχι βέβαια μετά την οριστικοποίηση των σχετικών επιλογών από τα αποφασίζοντα όργανα.

Η διαβούλευση αποτελεί βασική αρχή του Χάρτη και τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να ζητούν τη γνώμη των ΟΤΑ κατά τη συζήτηση και την έγκριση των σχεδίων νόμων, κανονιστικών ρυθμίσεων, σχεδίων και προγραμμάτων που έχουν άμεση επίδραση στο νομικό και επιχειρησιακό πλαίσιο της τοπικής δημοκρατίας. Η αρχή αυτή διασφαλίζει την πραγματική και ουσιαστική συμμετοχή των τοπικών φορέων συμφερόντων στις καθοριστικές, για το πλαίσιο δράσης τους, διαδικασίες λήψης αποφάσεων από τις κρατικές αρχές και τους ελεγχόμενους από αυτές φορείς. Η διαβούλευση ενισχύει τη δημοκρατία, εφόσον το κεντρικό πολιτικό προσωπικό υποχρεώνεται να ακούσει τη φωνή των αντιπροσώπων των τοπικών κοινωνιών και των οργανώσεών τους. Επιπλέον ο θεσμός αυτός συνυφαίνεται με την αρχή της διαφάνειας κατά την κυβερνητική δράση, καθώς και με την αρχή της επικουρικότητας.

Ο Χάρτης ούτε ορίζει ούτε προδιαγράφει τις μορφές διαβούλευσης ούτε συγκεκριμενοποιεί τις σχετικές διαδικασίες. Έχοντας υπόψη ότι η βασική λειτουργία του Χάρτη είναι να θεσμοποιήσει τη γενική έννοια και το πλαίσιο για τη διαβούλευση, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η κυρίως διαδικασία της διαβούλευσης βασίζεται σε τρεις προϋποθέσεις: α) οι ΟΤΑ πρέπει να αποκτούν τη δυνατότητα πλήρους πληροφόρησης σχετικά με τις αποφάσεις και τις πολιτικές που τους αφορούν άμεσα, ενώ η πληροφόρηση αυτή πρέπει να τους είναι διαθέσιμη σε ένα αρχικό στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, β) οι ΟΤΑ πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να εκφράζουν τη γνώμη τους σχετικά με αποφάσεις και πολιτικές προτού αυτές καταστούν νομικά δεσμευτικές και γ) οι ΟΤΑ πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους τον χρόνο αλλά και τα μέσα που τους είναι απαραίτητα για την προετοιμασία προτάσεων ή εναλλακτικών σχεδίων καθώς και για την παρουσίασή τους στον δημόσιο διάλογο και τη δημόσια διαβούλευση.

1.2.3 Τα Οικονομικά των ΟΤΑ

Ως προς τις διαβαθμιδικές σχέσεις σε ένα πολυβάθμιο δημοκρατικό σύστημα, η θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού (Tiebout, 1956) υποστηρίζει ότι οι ΟΤΑ επικεντρώνονται κατά κύριο λόγο στην παροχή των απαραίτητων για τη σύγχρονη διαβίωση δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, ενώ η εθνική κυβέρνηση συγκεντρώνει τις ευθύνες για τις αναδιανεμητικές πολιτικές. Προκειμένου να είναι αποτελεσματική η τοπική αυτοδιοίκηση, το μεγαλύτερο μέρος των δημοτικών προϋπολογισμών πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, ενώ οι δήμοι ΟΤΑ πρέπει να διαθέτουν ευρεία αυτοτέλεια και να θέτουν τις δικές τους προτεραιότητες ως προς την ιεράρχηση δαπανών και δράσεων. Με αυτόν τον τρόπο, οι ίδιοι οι τοπικά φορολογούμενοι αντιλαμβάνονται οι ίδιοι ότι είναι οι άμεσα ωφελούμενοι από τα δικά τους χρήματα, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και η άμεση δημοκρατική λογοδοσία. Στην εποχή μας, εξάλλου, οι φορολογούμενοι πολίτες χαρακτηρίζονται από κινητικότητα κι έτσι μπορούν να συγκρίνουν οι ίδιοι αλλά και να διαλέξουν (στο μέτρο των δυνατοτήτων τους), τον

δήμο που ταιριάζει καλύτερα με τις προτιμήσεις τους.

Τέλος, βασική προϋπόθεση προκειμένου να λειτουργεί αποτελεσματικά ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης με ισχυρούς και οικονομικά αυτοτελείς δήμους που λογοδοτούν στους πολίτες τους και ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις τους είναι να διασφαλίζεται, κατά το δυνατόν, ο εξής συνδυασμός: ο γεωγραφικός χώρος ευθύνης των βασικών δημόσιων τοπικών υπηρεσιών να ταυτίζεται με τα διοικητικά όρια του δήμου, δηλαδή της βασικής μονάδας διοίκησης και δημοκρατικής νομιμοποίησης (Ladner et al., 2018).

Ο Χάρτης, έχει ενσωματώσει αρκετά στοιχεία που αποπνέουν την επιρροή των αρχών του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, όπως η απόδοση ιδιαίτερης σημασίας στην τοπική φορολογία και η σχετική διακριτική ευχέρεια των ΟΤΑ (άρθρο 9.1 και 9.3), η προτίμηση για τις γενικές επιχορηγήσεις έναντι των ειδικών επιχορηγήσεων (9.1 και 9.7) και η πρόσβαση των τοπικών αρχών στην αγορά κεφαλαίων (9.8). Από την άλλη πλευρά, ο Χάρτης συμπεριέλαβε και αρκετές ρυθμίσεις που αντανakλούν μια προσέγγιση από την σκοπιά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του γερμανικού μοντέλου ως προς τη διαμόρφωση ενός πλέγματος κάθετων δημοσιονομικών σχέσεων. Αυτή η προσέγγιση αποτυπώνεται στις διατάξεις που εισάγουν την αρχή της αναλογίας (άρθρο 9.2), αναφέρονται στον δυναμικό και ευέλικτο χαρακτήρα των οικονομικών πόρων της αυτοδιοίκησης (9.4), στη λειτουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος χρηματοδοτικής εξισορρόπησης (9.5) και, τέλος, στη διαβούλευση με τους ΟΤΑ κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα οικονομικά τους (9.6).

1. Επάρκεια και ελεύθερη διάθεση των οικείων πόρων

Η εισαγωγική παράγραφος του άρθρου 9 και θεσπίζει δύο βασικές αρχές στον οικονομικό τομέα: Πρώτον, την αρχή που επιβάλλει την ύπαρξη οικείων οικονομικών πόρων. Δεύτερον, την αρχή που ορίζει ότι οι ίδιοι οι ΟΤΑ αποφασίζουν πώς θα δαπανήσουν τους δικούς τους πόρους.

Οι οικείοι πόροι των ΟΤΑ αποτελούν βέβαια ένα σύνθετο σύνολο το οποίο περιλαμβάνει διαφορετικές κατηγορίες, όπως τους τοπικούς φόρους, τα τέλη, τις εισφορές, αλλά και τα κοινόχρηστα πράγματα που ανήκουν σε δήμους, την ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ, τις συμμετοχές τους σε εταιρείες, ακόμη και τα τυχόν έσοδα από νόμιμες οικονομικές τους δραστηριότητες, αξιόγραφα, τους τόκους των τραπεζικών λογαριασμών και τις καταθέσεις τους. Σε πολλές χώρες, οι κυρώσεις και τα πρόστιμα (για τις οδικές ή περιβαλλοντικές παραβάσεις) συνιστούν σημαντική και συνεχώς αυξανόμενη πηγή ιδίων πόρων για τους ΟΤΑ.

Στον Χάρτη, εξάλλου, η μεθεπόμενη παράγραφος του ίδιου άρθρου (9.3) ασχολείται ειδικότερα με δύο βασικές κατηγορίες ιδίων εσόδων, δηλαδή με τους τοπικούς φόρους και τα τέλη, κατοχυρώνοντας τη δυνατότητα των ΟΤΑ να ορίζουν το ύψος τους εντός των ορίων του νόμου (βλ. παρακάτω). Αλλά και η τέταρτη παράγραφος του ίδιου άρθρου (9.4) ασχολείται με τους ίδιους πόρους των ΟΤΑ, αφού και αυτούς αφορά η απαίτηση για «επαρκώς διαφοροποιημένη και εξελικτική» φύση τους, επιβάλλοντας τη δημιουργία ενός ευέλικτου, δυναμικού και πλουραλιστικού μίγματος οικείων πόρων.

Ζήτημα μπορεί να τεθεί, εξάλλου, ως προς τα θεσμοθετημένα μερίδια των ΟΤΑ στα έσοδα συγκεκριμένων φόρων που εισπράττονται από το εθνικό κράτος και στη συνέχεια αποδίδονται στους ΟΤΑ σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια που καθορίζει ο νομοθέτης, κατά τη σχετική επιταγή του Χάρτη (άρθρο 9.6) μάλιστα μετά από σχετική διαβούλευση με τους ΟΤΑ. Ένα κλασικό παράδειγμα για πόρους τέτοιου είδους αποτελούν και οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) στη χώρα μας, οι οποίοι μάλιστα συνιστούν και το μεγαλύτερο μερίδιο των εσόδων για τους περισσότερους ΟΤΑ¹⁰. Το ερώτημα που ανακύπτει λοιπόν είναι κατά πόσο αυτοί οι πόροι

¹⁰ Βλ. Ψυχάρης Γιάννης και Χλέπας Νικόλαος-Κομνηνός, Οι δημοσιονομικές προκλήσεις και η ερμηνεία τους, στο έργο: Χλέπας Ν-Κ, Γετίμης Π., (επ.), Δημοσιονομική εξυγίανση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Προβλήματα και Διέξοδοι υπό συνθήκες κρίσης, Παπαζήσης, Αθήνα, 2018, σελ. 61-65.

μπορούν να θεωρηθούν «ίδια» έσοδα ή να ενταχθούν στην κατηγορία των «γενικών επιχορηγήσεων», δηλαδή των μεταβιβαστικών πληρωμών από τον προϋπολογισμό του κράτους.

Το γεγονός ότι τα έσοδα αυτά εισπράττονται από τον κρατικό φορολογικό μηχανισμό δεν επαρκεί για την κατηγοριοποίησή τους ως «επιχορηγήσεων», αφού σε αρκετές χώρες (λ.χ. στη Γαλλία) όλα ή σχεδόν όλα τα έσοδα των ΟΤΑ εισπράττονται από τις φορολογικές υπηρεσίες ή άλλες δημοσιονομικές αρχές του κράτους για λόγους οικονομικών κλίμακας και εύρους, καθώς και για λόγους αποτελεσματικότητας. Περαιτέρω, ούτε το γεγονός ότι το αντικείμενο και ο συντελεστής των φόρων με μερίδιο ΟΤΑ καθορίζονται από τον εθνικό νομοθέτη αρκεί για τον χαρακτηρισμό των σχετικών μεταβιβάσεων πόρων ως «γενικών επιχορηγήσεων» (general grants), αφού το ίδιο ισχύει και για πολλά άλλα έσοδα των ΟΤΑ που χαρακτηρίζονται ως «ίδιοι πόροι» (λ.χ. για διάφορους τοπικούς φόρους και εισφορές). Όμως, η απουσία σύνδεσης του μεριδίου κάθε ΟΤΑ με το μερίδιο του φόρου που εισπράττεται στη διοικητική του περιφέρεια ή/και με το φορολογούμενο εισόδημα ή την αξία που δημιουργείται/υφίσταται στο έδαφος του ΟΤΑ, συνεπάγεται και την έλλειψη τοπικού-εδαφικού συνδέσμου για τον συγκεκριμένο φόρο και, συνεπώς, τον μη τοπικό χαρακτήρα του. Άρα, οι πόροι από τα μερίδια των ΟΤΑ στην εθνική φορολογία δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως οικεία έσοδα, παρά μόνον ως γενικές επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ, ακόμη κι όταν τα κριτήρια κατανομής τους έχουν, όπως συχνά συμβαίνει, εδαφική αναφορά (ο τοπικός πληθυσμός, τα τοπικά κοινωνικά δίκτυα κ.λπ.)¹¹

Οι ίδιοι πόροι των ΟΤΑ, όπως ήδη τονίσθηκε, θα πρέπει κατά τον Χάρτη να είναι «επαρκείς». Ο όρος αυτός θέτει ως προϋπόθεση τη διαμόρφωση μιας σχέσης αναλογίας μεταξύ των πόρων και των καθηκόντων των ΟΤΑ. Ως εκ τούτου, η πρώτη παράγραφος του άρθρου 9 συνδέεται και με την αμέσως επόμενη, που κατοχυρώνει την αρχή της αναλογίας μεταξύ πόρων και καθηκόντων (principle of commensurability), αλλά και με την τέταρτη παράγραφο, που κατοχυρώνει τη διαφοροποιημένη και δυναμική-εξελικτική φύση των πόρων της αυτοδιοίκησης, έτσι ώστε αυτοί να συμβαδίζουν με την εξέλιξη του κόστους ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους, δηλαδή να είναι διαχρονικά επαρκείς.

Όπως επισημάνθηκε παραπάνω, η δεύτερη αρχή που κατοχυρώνεται στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 9, είναι η «ελεύθερη διάθεση» των οικείων πόρων από τους ίδιους τους ΟΤΑ με σχετικές αποφάσεις των αρμόδιων οργάνων τους. Με άλλα λόγια, η αρχή αυτή κατοχυρώνει τη δεύτερη διάσταση της οικονομικής αυτοτέλει, που είναι η ευχέρεια απόφασης των ΟΤΑ με δική τους ευθύνη ως προς τις προτεραιότητες των δαπανών τους¹². Αυτή η ευχέρεια των ΟΤΑ είναι βασική παράμετρος της οικονομικής τους αυτοτέλει και αποτυπώνεται ανάγλυφα στη λήψη αποφάσεων για την υιοθέτηση, αλλά και τις τυχόν τροποποιήσεις, του προϋπολογισμού τους. Ως εκ τούτου, οι τοπικές αρχές πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να εγκρίνουν αυτοτελώς και με δική τους ευθύνη τον προϋπολογισμό τους και τις τροποποιήσεις του, σύμφωνα με τον νόμο, και δεν επιτρέπεται κανενός είδους έλεγχος σκοπιμότητας των αποφάσεων που αφορούν τη χρήση οικείων πόρων του ΟΤΑ για την κάλυψη νόμιμων δαπανών του.

2. Αναλογία πόρων προς αρμοδιότητες

Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 9 ΕΧΤΑ κατοχυρώνει τη λεγόμενη αρχή της «αναλογίας» των οικονομικών πόρων προς τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Αυτό σημαίνει ότι οι διαθέσιμοι πόροι για τις τοπικές αρχές πρέπει να είναι επαρκείς και ανάλογοι με τις λειτουργίες και τα καθήκοντά τους. Σε αντίθεση με την προηγούμενη παράγραφο, εδώ δεν υφίσταται περιορισμός σε οικείους (ή ίδιους) πόρους και συνεπώς η σχετική αρχή αναφέρεται στο σύνολο των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ, δηλαδή συμπεριλαμβάνονται και επιχορηγήσεις και μεταβιβάσεις κάθε είδους, ακόμη και

¹¹ Ν.-Κ. Χλέπας, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, *op.cit.*, σελ. 308.

¹² Χλέπας Νικόλαος-Κομνηνός, Άρθρο 102, στο έργο: Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χαρ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρίτης (Επ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, 1634-1654 (1640).

πάγια, ακίνητα, εξοπλισμός και άλλα αντικείμενα που έχουν οικονομική αξία και χρησιμοποιούνται για την άσκηση αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ. Επιπλέον, στις αρμοδιότητες που πρέπει να καλύπτονται με τους ανάλογους οικονομικούς πόρους περιλαμβάνονται όλες ανεξαιρέτως οι αρμοδιότητες που προβλέπονται ρητώς από το Σύνταγμα και τους νόμους.

Αντιθέτως, το γράμμα της διάταξης δεν φαίνεται να καλύπτει αρμοδιότητες που δεν προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους νόμους αλλά «δημιουργούνται» με πρωτοβουλία των ΟΤΑ σε χώρες όπου αυτό επιτρέπεται, όπως λ.χ. στη Γερμανία, όπου γίνεται μάλιστα λόγος για «δικαίωμα εφεύρεσης» αρμοδιοτήτων (Aufgabenerfindungsrecht). Από τη στιγμή όμως που δίδεται η τελευταία αυτή δυνατότητα στους ΟΤΑ, δεν θα πρέπει να περιορίζονται οι δυνατότητές τους να αυξήσουν οι ίδιοι με δικές τους πρωτοβουλίες τους πόρους τους ώστε να διασφαλιστεί η χρηματοδότηση των νέων αρμοδιοτήτων τους.

Σύμφωνα με την αρχή της οικονομικής αναλογίας, κάθε νέο καθήκον που ανατίθεται ή μεταβιβάζεται στις τοπικές αρχές θα συνοδεύεται από την αντίστοιχη χρηματοδότηση ή πηγή εισοδήματος ή πάντως τη δυνατότητα για δημιουργία πόρων ώστε να καλύπτονται οι πρόσθετες δαπάνες. Υπ' αυτήν την έννοια και προκειμένου να διαφυλαχθούν τα συμφέροντα και η αυτοτέλεια των ΟΤΑ, συνιστάται από το Κογκρέσο να βασίζεται οποιαδήποτε μεταφορά αρμοδιοτήτων σε έναν προσεκτικό και επικαιροποιημένο υπολογισμό του πραγματικού κόστους παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών. Ο υπολογισμός του κόστους αυτού μπορεί να περιλαμβάνει διάφορους δείκτες (λ.χ. δημογραφικούς, κοινωνικούς, γεωγραφικούς, οικονομικούς, υλικοτεχνικούς), ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή ακρίβεια και να αποφεύγονται αυθαίρετες ή/και ανορθολογικές πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται ερήμην της πραγματικότητας και ιδίως ερήμην της διαφοροποίησης των επιμέρους τοπικών συνθηκών. Ο ακριβής υπολογισμός του πραγματικού κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ θα διασφαλίσει τη διαφάνεια αλλά και την προβλεψιμότητα των οικονομικών των ΟΤΑ, συνεισφέροντας αποφασιστικά στην εύρυθμη λειτουργία της πολιτικής λογοδοσίας και, τελικά, στην ποιότητα της τοπικής δημοκρατίας.

Η αρχή της αναλογίας, επειδή ακριβώς, όπως ήδη τονίσθηκε, έχει δυναμικό και όχι στατικό χαρακτήρα, απαιτεί επίσης την εγκαθίδρυση λειτουργικής και ευέλικτης σχέσης μεταξύ των διαθέσιμων οικονομικών πόρων και των καθηκόντων που εκπληρώνει ο ΟΤΑ. Κατά συνέπεια, το κόστος των τοπικών υπηρεσιών θα πρέπει να υπολογίζεται και να ενημερώνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα, καθώς το κόστος που εκτιμάται κατά τη στιγμή της μεταβίβασης της αρμοδιότητας μπορεί να διαφέρει σημαντικά από το πραγματικό κόστος που προκύπτει κατά την πραγματική παροχή υπηρεσιών και την ανάπτυξη του αντίστοιχου τομέα σε κάθε ΟΤΑ.

Επιπλέον, θα πρέπει να είναι σαφές ότι η αναλογία των πόρων προς τα καθήκοντα δεν είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται αποκλειστικώς με μεταφορά πρόσθετων πόρων, αλλά μπορεί να επιτυγχάνεται εναλλακτικά και με διάφορους άλλους τρόπους, όπως η παραχώρηση δικαιωμάτων για άντληση πρόσθετων πόρων με θέσπιση ή αύξηση αντίστοιχης τοπικής φορολογίας, τελών ή εισφορών, με διευκόλυνση της αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας ή άλλων παγίων που διαθέτει ο δήμος, με προσφορά νέων δυνατοτήτων συνεργασίας με τον ιδιωτικό ή/και τον κοινωνικό τομέα κ.ο.κ.

Τέλος, ένας επιπλέον τρόπος διασφάλισης ή ορθότερα διατήρησης μιας αναλογίας μεταξύ πόρων και καθηκόντων των ΟΤΑ είναι η αποφυγή, από την πλευρά των κρατικών αρχών, μέτρων και ρυθμίσεων που μπορούν να ανατρέψουν αρνητικά την υφιστάμενη αναλογία. Τούτο μπορεί να αφορά είτε το σκέλος των εσόδων είτε το σκέλος των δαπανών των ΟΤΑ. Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται κρατικά μέτρα όπως λ.χ. το πάγωμα ή οι άνωθεν μειώσεις τοπικών φόρων και τελών ή κρατικών επιχορηγήσεων. Στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται οι αυξήσεις μισθών, εισφορών και άλλων υποχρεωτικών δαπανών σε βάρος των ΟΤΑ που επιβάλλονται μονομερώς και ερήμην των οικονομικών τους αναγκών και δυνατοτήτων. Τέτοιου είδους μέτρα που ανατρέπουν την ισορροπία μεταξύ διαθέσιμων πόρων και δαπανών

για την άσκηση υποχρεωτικών αρμοδιοτήτων συνιστούν παραβιάσεις του άρθρου 9.2 του ΕΧΤΑ.

3. Τοπικοί φόροι και τέλη

Στη φιλελεύθερη δημοκρατική παράδοση, η λογοδοσία εκείνων που παίρνουν τις αποφάσεις αφορά κυρίως την αξιοποίηση των χρημάτων που παρέχουν οι φορολογούμενοι στην κυβέρνηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση, ιδίως σε μικρούς και μεσαίους δήμους, φαίνεται να προσφέρει ευνοϊκές συνθήκες για την εύρυθμη λειτουργία της πολιτικής λογοδοσίας. Ειδικά όμως στον δημοσιονομικό τομέα, το φαινόμενο του παραπληροφορημένου πολίτη (misinformed citizen) είναι ιδιαίτερα εμφανές ακόμη και στη μικρή κλίμακα των δήμων. Εάν οι τοπικές αρχές αντλούν το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων τους από κρατικές επιχορηγήσεις και άλλες μεταβιβάσεις πόρων, αναδύεται και σε τοπικό επίπεδο το φαινόμενο της δημοσιονομικής αυταπάτης (fiscal illusion), που ματαιώνει την πολιτική λογοδοσία: Οι φαινομενικά ασύνδετες διαδρομές των δημοτικών δαπανών αφενός και, αφετέρου, της εθνικής φορολογίας, καθιστούν αδύνατο, για τον πολίτη, τον μεταξύ τους συνδυασμό. Έτσι, χάνονται τα ίχνη των πολιτικών επιλογών και οι πολίτες αγνοούν τα συνολικά πραγματικά κόστη των τοπικών δημόσιων πολιτικών.

Η σύγχρονη πολυπλοκότητα καθιστά την αυτοτελή τοπική φορολογία μια ιδιαίτερα σημαντική, σαφή και αξιόπιστη παράμετρο της λογοδοσίας προς τους δημότες για το επίπεδο της τοπικής φορολογίας και τα συναφή αποτελέσματα των δημοτικών πολιτικών (Olson, 1969). Οι άνθρωποι μπορούν έτσι να γνωρίζουν ποιος/ά αποφάσισε, πόσους φόρους (ή τέλη) πρέπει να πληρώσουν στον δήμο και τι έλαβαν ως δημοτικές υπηρεσίες και αγαθά, πόσα κέρδισαν (ή έχασαν) με όρους τοπικής ανάπτυξης και τοπικών υποδομών. Συνήθως, αυτά τα αποτελέσματα των δημοτικών πολιτικών αντανακλώνται επίσης στην ελκυστικότητα της πόλης και στις τιμές των ακινήτων, δηλαδή σε χαρακτηριστικά που συνειδητοποιούνται εύκολα από τους πολίτες, οι οποίοι μπορούν «να ψηφίσουν με τα πόδια» τον δήμο και την ισορροπία μεταξύ φόρων και υπηρεσιών που ταιριάζει καλύτερα στις προτιμήσεις τους (Tiebout, 1956).

Με τον μηχανισμό της τοπικής φορολογίας (και ορισμένων τελών), οι δημοτικοί πόροι θα κατανέμονται αποτελεσματικά ανάλογα με τις ιδιαίτερες τοπικές περιστάσεις και τις αυθεντικές προτιμήσεις των πολιτών, οι οποίοι θα επιλέξουν αυτό ακριβώς για το οποίο είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν, αυξάνοντας δραστικά τη λεγόμενη «αποτελεσματικότητα του πολίτη» (citizen effectiveness: Dahl/Tufte, 1973).

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 9 είναι, συνεπώς, κεντρικής και ουσιαστικής σημασίας όχι μόνο για την οικονομική αυτοτέλεια, αλλά και για την πολιτική ουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τον λόγο αυτό, θεωρείται ότι η εγγύηση της εν λόγω διάταξης, πως τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ πρέπει υποχρεωτικά να προέρχεται από τέλη και τοπικούς φόρους, εντάσσεται στον πυρήνα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως προς την τοπική φορολογία, πέραν των προαναφερθέντων, αξίζει να υπογραμμιστεί η σημασία της και για την καθοδήγηση (μέσω οικονομικών κινήτρων και αντικινήτρων) της συμπεριφοράς κατοίκων και επιχειρήσεων, καθώς επίσης και για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Από τη σκοπιά του άρθρου 9.3, ένας φόρος είναι αληθινά τοπικός μόνον όταν ο ΟΤΑ έχει την εξουσία να προσδιορίσει το συντελεστή του φόρου, «μέσα στα όρια του νόμου», όπως υπογραμμίζεται στη τελευταία φράση της εν λόγω διάταξης. Ο νόμος μπορεί λοιπόν να θέτει όρια ως προς το ύψος των φόρων και των τελών, όμως και σε αυτά τα «όρια του νόμου» τίθενται όρια από άλλες διατάξεις του Χάρτη και συγκεκριμένα τόσο από την πρώτη παράγραφο του άρθρου 9, που απαιτεί την επάρκεια των οικείων (ίδιων) πόρων, όσο και από την πρώτη παράγραφο του άρθρου 3, που απαιτεί να υφίσταται «πραγματική ικανότητα» προς αυτοδιοίκηση.

4. Διαφοροποιημένοι και εξελισσόμενοι πόροι

Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 4, λοιπόν, τα «οικονομικά συστήματα» επί των οποίων βασίζονται οι πόροι των ΟΤΑ πρέπει να είναι επαρκώς διαφοροποιημένης και ελαστικής («εξελικτικής») φύσης ώστε να μπορούν να συμβαδίζουν με την πραγματική εξέλιξη του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, «όσο είναι δυνατόν στην πράξη» (άρθρο 9.4).

Η εν λόγω παράγραφος αναφέρεται σε δύο σημαντικά χαρακτηριστικά των οικονομικών συστημάτων για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ. Το ένα, ότι θα πρέπει τα συστήματα αυτά να είναι «διαφοροποιημένα», δηλαδή όχι μονολιθικά, που περιορίζονται σε μια μόνο κατηγορία πόρων, λ.χ. να περιλαμβάνουν αποκλειστικά και μόνο φόρους ή αποκλειστικά και μόνο επιχορηγήσεις. Η διαφοροποίηση των πηγών εσόδων είναι κρίσιμη για τους ΟΤΑ, προκειμένου να είναι σε θέση να διατηρήσουν την οικονομική τους αυτοτέλεια και βιωσιμότητα σε περιόδους κυκλικών διακυμάνσεων και ιδίως σε περιόδους κρίσεων. Η διαφοροποίηση των πηγών εσόδων αυξάνει την ανθεκτικότητα των ΟΤΑ έναντι των εξωγενών οικονομικών παραγόντων. Τα έσοδα λοιπόν των ΟΤΑ θα πρέπει να προέρχονται από ένα ευρύ φάσμα πηγών, όπως από μεταβιβάσεις και επιχορηγήσεις, από τοπικούς φόρους, εισφορές, τέλη, έσοδα από την ιδιωτική τους περιουσία και τις επιχειρήσεις τους, κέρδη από τις επενδύσεις τους, έσοδα από πρόστιμα και άλλες κυρώσεις, από την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, από την παροχή υπηρεσιών προς τρίτους κ.ο.κ.

Ο Χάρτης αντιλαμβάνεται ότι η διαφοροποίηση του δημοτικού εισοδήματος βοηθά τους ΟΤΑ ώστε να μπορούν αυτοί να αντιδρούν άμεσα σε αλλαγές στο κόστος των τοπικών υπηρεσιών, ενώ προστατεύει την τοπική αυτοδιοίκηση από τις επιπτώσεις του πληθωρισμού ή κάποιων αναπάντεχων οικονομικών δυσχερειών. Έτσι, η διαφοροποίηση των εσόδων καθίσταται μια σημαντική παράμετρος της οικονομικής αυτοτέλειας, αφού προσφέρει πρόσθετες δυνατότητες για τη δημιουργία εσόδων με ισορροπημένο τρόπο από διάσπαρτες πηγές. Με αυτόν τον τρόπο, ακόμη και όταν πολλές πηγές των δημοτικών εσόδων διαμορφώνονται λεπτομερώς από την εθνική οικονομική πολιτική, οι ΟΤΑ θα έχουν ένα περιθώριο χειρισμών ώστε να αντισταθμίσουν τις οικονομικές δυσχέρειες που προκύπτουν ως προς μία ή και περισσότερες πηγές των εσόδων τους, αξιοποιώντας περισσότερα κάποιες άλλες.

Για παράδειγμα, εάν η αποδοτικότητα κάποιων τοπικών φόρων υποχωρεί εξαιτίας εξωγενών οικονομικών παραγόντων, ο ΟΤΑ θα έχει τη δυνατότητα να αυξήσει κάποια τοπικά τέλη και εισφορές μη ανταποδοτικού χαρακτήρα, να αξιοποιήσει εντατικότερα την περιουσία του κ.λπ. Έτσι, καθίσταται προφανές ότι η αρχή που υιοθετεί ο Χάρτης για τη διαφοροποίηση των εσόδων δεν είναι τίποτε λιγότερο από μια ειδικότερη διάσταση της οικονομικής τους αυτοτέλειας, αφού συνεπάγεται πρόσθετα περιθώρια ευχέρειας για τους ΟΤΑ να επιλέξουν κάποιες συγκεκριμένες πηγές μέσα από ένα ευρύτερο φάσμα δυνατών επιλογών. Σε αντίθεση, πάντως, προς την αρχή της επάρκειας των ίδιων πόρων (άρθρο 9 παρ. 1), η αρχή της διαφοροποίησης είναι περισσότερο επιτηδευμένη και απαιτητική στην εφαρμογή της, αφού απαιτεί τον συνυπολογισμό ενός σύνθετου πλέγματος στοιχείων και παραλλαγών.

Το άλλο χαρακτηριστικό γνώρισμα των οικονομικών συστημάτων χρηματοδότησης των ΟΤΑ κατά την εν λόγω παράγραφο είναι η «ελαστικότητά» τους. Αυτό σημαίνει ότι τα εν λόγω συστήματα επιτρέπουν στα οικονομικά των ΟΤΑ να μπορούν να προσαρμόζονται σε νέες συνθήκες, ανάγκες και μακρο-οικονομικά σενάρια, καθιστώντας τους ΟΤΑ ικανούς να ανταποκρίνονται σε όλα αυτά με επάρκεια πόρων. Σε αυτό το πνεύμα, η ανάθεση πρόσθετων καθηκόντων στους ΟΤΑ χωρίς να υποδεικνύεται ταυτόχρονα και η πηγή χρηματοδότησης που θα καλύψει το κόστος της νέας αρμοδιότητας δεν παραβιάζει μόνο την αρχή της αναλογίας πόρων και καθηκόντων κατά το άρθρο 9.2, αλλά και την αρχή της ποικιλίας, ελαστικότητας και προσαρμοστικότητας των οικονομικών συστημάτων επί των οποίων βασίζονται οι πόροι των ΟΤΑ, κατά την τέταρτη παράγραφο του ίδιου άρθρου.

5. Χρηματοδοτική εξισορρόπηση

Το πλέγμα διατάξεων που περιλαμβάνεται στις πρώτες τέσσερις παραγράφους του άρθρου 9 ΕΧΤΑ εγείρει ένα ερώτημα ως προς την οικονομική κατάσταση εκείνων των ΟΤΑ που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση επειδή ανήκουν σε διαρθρωτικά ή γεωγραφικά μειονεκτικές περιοχές (ορεινές ή νησιωτικές, καθώς και σε περιοχές που είναι σε φάση οικονομικής μετάβασης) ή απλά επειδή οι συγκεκριμένοι ΟΤΑ δεν διαθέτουν το απαιτούμενο μέγεθος για τη συγκέντρωση των πόρων που απαιτούνται για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους.

Οι δυσαναλογίες μεταξύ των προβλεπόμενων καθηκόντων και των πραγματικών δυνατοτήτων κάποιων δήμων είναι μεγαλύτερες όταν οι υπερβολικές αποκλίσεις των δημοτικών ή/και περιφερειακών μεγεθών χαρακτηρίζουν τη χωρική οργάνωση μιας συγκεκριμένης χώρας και ιδιαίτερα όταν οι δήμοι ή/και οι περιφέρειες διαφορετικών μεγεθών και ικανοτήτων είναι υποχρεωμένοι να εκτελούν τα ίδια ακριβώς καθήκοντα. Επομένως, είναι απαραίτητο ένα σύστημα χρηματοδοτικής εξισορρόπησης (equalisation) προς όφελος των οικονομικά ασθενέστερων ΟΤΑ. Το άρθρο 9.5 εισάγει λοιπόν μια αρχή για την υποστήριξη των ασθενέστερων ΟΤΑ, ιδίως των οικονομικά αδύναμων. Ως κλασική μέθοδο βοήθειας προς τους αδύναμους ΟΤΑ, ο Χάρτης υποδεικνύει τη χρηματοδοτική εξισορρόπηση, που είναι ένας πολύ γνωστός και δοκιμασμένος μηχανισμός αναδιανομής στο πλαίσιο του δημοσιονομικού φεντεραλισμού.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, χρηματοδοτική εξισορρόπηση καλείται η μεταφορά δημοσιονομικών πόρων μεταξύ διαφορετικών εδαφικών δικαιοδοσιών με σκοπό την αντιστάθμιση των ανισοτήτων ως προς τις δυνατότητες άντλησης εσόδων ή/και το κόστος δημόσιων υπηρεσιών. Κύριος στόχος του συστήματος αυτού είναι να δώσει τη δυνατότητα σε υπο-εθνικές κυβερνήσεις και ΟΤΑ να παρέχουν στους πολίτες τους ένα παρόμοιο μίγμα υπηρεσιών με μια παρόμοια φορολογική επιβάρυνση¹³. Η χρηματοδοτική εξισορρόπηση μπορεί να θεωρηθεί το φυσικό επακόλουθο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, καθώς αποσκοπεί στη διόρθωση πιθανών ανισορροπιών που προκύπτουν από την τελευταία. Εάν οι υπο-εθνικοί οργανισμοί δεν είχαν καμία απολύτως εξουσία επιβολής φόρων ή/και τελών, δεν θα χρειαζόταν να υπάρξει κάποιος μηχανισμός εξισορρόπησης των εσόδων τους.

Με την εφαρμογή των συστημάτων χρηματοδοτικής εξισορρόπησης ασχολείται και η σύσταση (2005)¹ της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με τους χρηματοδοτικούς πόρους των τοπικών και περιφερειακών αρχών¹⁴. Εκεί διευκρινίζεται ότι η χρηματοδοτική εξισορρόπηση μπορεί να επιτευχθεί είτε με τη μεταφορά πόρων από μια υψηλότερη βαθμίδα διακυβέρνησης (κάθετη εξισορρόπηση) είτε με την ανακατανομή φορολογικών εσόδων μεταξύ ΟΤΑ της ίδιας βαθμίδας, είτε με συνδυασμό και των δύο.

Η τελευταία επιλογή φαίνεται να θεωρείται η καλύτερη, αφού μπορεί να συνδυάσει τα πλεονεκτήματα του οριζόντιου με εκείνα του κάθετου συστήματος αναδιανομής, αμβλύνοντας παράλληλα τα μειονεκτήματά τους. Η κατακόρυφη εξισορρόπηση μειώνει γενικά τον κίνδυνο της δυσaréσκειας μεταξύ των ΟΤΑ. Η οριζόντια εξισορρόπηση έχει το πλεονέκτημα της ενίσχυσης της διαδημοτικής ή διαπεριφερειακής αλληλεγγύης και της μεγαλύτερης ανεξαρτησίας από την κεντρική εξουσία. Η συμβολή των ΟΤΑ με κατά κεφαλήν ίδια έσοδα αρκετά ψηλότερα από τον μέσο όρο δεν θα πρέπει όμως να είναι τόσο μεγάλη ώστε να τους αποθαρρύνει από την εκμετάλλευση και την ανάπτυξη του δυναμικού δημιουργίας και είσπραξης εσόδων στη δική τους περιοχή. Στο πλαίσιο του κάθετων μεταβιβάσεων πόρων, εξάλλου, η συνεισφορά του εθνικού προϋπολογισμού θα πρέπει να είναι αντίστοιχη της σημασίας που έχει για τις δημόσιες

¹³ Ελεύθερη απόδοση από τον γράφοντα. Βλ. OECD, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Fiscal Equalisation in OECD countries, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4, στον σύνδεσμο <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>

¹⁴ Council of Europe, Resolution (2005) 1 Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2005 at the 912th meeting of the Ministers' Deputies,

πολιτικές η διαρκής και καθολική εξασφάλιση των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ.

6. Διαβούλευση ως προς την ανακατανομή πόρων

Το άρθρο 9 παρ. 6 φαίνεται, εκ πρώτης όψης, απλά να εξειδικεύει ως προς τους τρόπους ανακατανομής πόρων τις γενικές αρχές που εισάγονται για τη διαβούλευση στο άρθρο 4 παρ. 6 του Χάρτη. Μια προσεκτικότερη γραμματική ερμηνεία, ωστόσο, αναδεικνύει τις ιδιαίτερες, ισχυρότερες απαιτήσεις που θέτει το άρθρο 9.6 ειδικά ως προς την ανακατανομή πόρων, αφού θέτει έναν κανόνα χωρίς εξαιρέσεις και επιβάλλει να γίνεται πάντοτε σχετική διαβούλευση¹⁵. Η ισχύουσα διάταξη του Χάρτη στο άρθρο 9.6 δεν διακρίνει μεταξύ πόρων που προέρχονται από μηχανισμό χρηματοδοτικής εξισορρόπησης και άλλων επιχορηγήσεων ή μεταξύ γενικών επιχορηγήσεων (general grants) και ειδικών επιχορηγήσεων (earmarked grants).

Εξάλλου, ούτε η νομική μορφή της πράξης με την οποία γίνεται η «παροχή» των «ανακατανεμόμενων πόρων» διευκρινίζεται. Έτσι, μπορεί να πρόκειται για τυπικό νόμο, για διάταγμα, για υπουργική απόφαση ή για την απόφαση κάποιου άλλου οργάνου σε υψηλότερη βαθμίδα διακυβέρνησης. Τα υποκείμενα της εν λόγω υποχρέωσης διαβούλευσης συνήθως είναι οι κρατικές αρχές.

Το άρθρο 9.6 κάνει λόγο για διαβούλευση («έκφραση γνώμης») ως προς «τους τρόπους» παροχής των πόρων. Ο όρος «τρόποι» περιλαμβάνει βέβαια τις διαδικαστικές και χρονικές επιλογές (λ.χ. τον χρόνο και την περιοδικότητα των κρατικών επιχορηγήσεων), καθώς και ουσιαστικές παραμέτρους, όπως τα διάφορα είδη και τις σταθμίσεις κριτηρίων βάσει των οποίων γίνονται οι αναδιανομές πόρων. Συνεπώς, η «έκφραση γνώμης» κατά την εν λόγω παράγραφο δεν αποτελεί απλά μια διαδικαστική υποχρέωση που πρέπει να τηρηθεί εγκαίρως, πριν από την τελική απόφαση. Η σχετική διαβούλευση θα πρέπει να συμπεριλάβει και την επιλογή των σχετικών κριτηρίων που καθοδηγούν την απόφαση και όχι μόνον την ίδια την απόφαση.

Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να είναι σαφές ότι η διαβούλευση δεν προδιαγράφει την τελική διαμόρφωση των οριστικών αποφάσεων που λαμβάνονται από τα υπεύθυνα όργανα και αρχές. Ως προς τον «κατάλληλο τρόπο» διαβούλευσης κατά το άρθρο 9.6, είναι προφανές ότι η διάταξη επιβάλλει τη διενέργεια έγκαιρης και αποτελεσματικής διαβούλευσης, ενώ δεν ικανοποιείται με ανούσιες διαδικασίες συμβολικού χαρακτήρα. Συνεπώς, θα πρέπει να αφιερώνεται επαρκής χρόνος στη διαβούλευση, η οποία θα πρέπει να έχει διαρκή ή εν πάση περιπτώσει τακτικό, κυρίως, χαρακτήρα και να βασίζεται σε επαρκή πληροφόρηση που παρέχεται στους ΟΤΑ και ιδίως στις ενώσεις τους.

Οι τελευταίες θα πρέπει, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις επείγοντος, να έχουν τον χρόνο να πληροφορήσουν σχετικά τα μέλη τους και να συλλέξουν τις γνώμες τους, έτσι ώστε να ετοιμάσουν και να υποβάλουν εποικοδομητικές προτάσεις. Έτσι μπορεί να βελτιωθεί η ανταπόκριση σε υπαρκτές ανάγκες, αφού όλοι οι σημαντικοί δρώντες θα συμμετέχουν σε έναν κύκλο ανατροφοδότησης με τελικό στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων και την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Η πολυπλοκότητα των οικονομικών ζητημάτων αναδεικνύει και την ιδιαίτερη σημασία που έχει η ειδική διαβούλευση για τις σχετικές αποφάσεις.

Από τη στιγμή, εξάλλου, που η εν λόγω διαβούλευση θα αφορά την κατανομή πόρων, οι σχετικές διαδικασίες θα πρέπει να είναι ανοικτές, διαφανείς και δίκαιες. Έτσι αναδεικνύεται κι ένας επιπλέον λόγος για τον οποίο οι πλέον κατάλληλοι εκπρόσωποι της αυτοδιοίκησης για συμμετοχή σε διαβούλευση αυτού του τύπου είναι οι εθνικές ενώσεις των ΟΤΑ, αφού η έκφραση γνώμης από μεμονωμένους ΟΤΑ ή ομάδες τους θα διέγερει υπόνοιες και αμφιβολίες ως προς τη διαφάνεια και την αμεροληψία των σχετικών διαδικασιών.

¹⁵ Άρθρο 9 παρ. 6 ΕΧΤΑ: Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εκφράζουν τη γνώμη τους με κατάλληλο τρόπο, όσον αφορά στους τρόπους παροχής σ' αυτούς των ανακατανεμόμενων πόρων.

7. Οι γενικές επιχορηγήσεις ως κανόνες

Η έβδομη παράγραφος του άρθρου 9 προβλέπει ότι οι επιχορηγήσεις που παρέχονται στους ΟΤΑ θα πρέπει κατά κανόνα να έχουν γενικό χαρακτήρα και μόνο κατ' εξαίρεση να είναι ειδικές και να προορίζονται για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων σχεδίων. Με τις ειδικές επιχορηγήσεις χρηματοδοτούνται συγκεκριμένα έργα, υποδομές και δραστηριότητες (λ.χ. η συντήρηση του οδικού δικτύου, η κατασκευή ή/και τη λειτουργία παιδικών σταθμών και σχολείων, η ένταξη μεταναστών κ.ά.) που δεν μπορεί να καλύψει ο ίδιος ο δήμος με τους δικούς του πόρους. Πολύ συχνά, οι ειδικές επιχορηγήσεις αποτελούν το μέσο για την εφαρμογή μιας συγκεκριμένης κυβερνητικής πολιτικής σε ολόκληρη τη χώρα (λ.χ. για τον εκσυγχρονισμό του οδικού δικτύου, την εναρμόνιση της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή μέσω της προσφοράς παιδικών σταθμών, τον περιβαλλοντικό εκσυγχρονισμό κάποιων τεχνικών υποδομών κ.λπ.), προσφέροντας ταυτόχρονα και κίνητρα για την απαιτούμενη κινητοποίηση των ΟΤΑ ή και άλλων φορέων, όπως ΜΚΟ, ιδιωτικών επιχειρήσεων κ.λπ.

Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι ΟΤΑ λειτουργούν εξ ορισμού ως τοπικοί «πράκτορες» της κυβερνητικής μηχανής που εξασφαλίζουν την καθολική εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Η τελευταία συνήθως αφήνει ελάχιστα ή καθόλου περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στους ΟΤΑ, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομοιομορφία της εφαρμογής της αντίστοιχης δημόσιας πολιτικής και η μέγιστη δυνατή ισοτιμία των υπηρεσιών που θα παρασχεθούν με κρατική χρηματοδότηση σε τοπικό (ή περιφερειακό) επίπεδο.

Έτσι, καθίσταται προφανές ότι οι ειδικές επιχορηγήσεις, ακόμη και όταν δίνονται με τις καλύτερες δυνατές προθέσεις σε κεντρικό επίπεδο, λειτουργούν περιοριστικά για την αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης και της αφαιρούν μεγάλο μέρος από την πολιτική της ουσία, αφού τη μετατρέπουν σε μια διοικητική μηχανή που εφαρμόζει πιστά τις πολιτικές που αποφασίστηκαν σε υψηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης, με τα χρήματα που παρέχονται (και ελέγχονται) άνωθεν γι' αυτές τις συγκεκριμένες πολιτικές.

Παρά την προτίμηση του Χάρτη για τις γενικές επιχορηγήσεις, αλλά και τη δέσμευση που επιβάλλει το δεύτερο εδάφιο της έβδομης παραγράφου του άρθρου 9 του ΕΧΤΑ να μη θίγουν οι επιχορηγήσεις εν γένει «τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας», οι εξελίξεις των τελευταίων ετών σε πολλά κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, φαίνεται να κινούνται προς την αντίθετη κατεύθυνση. Έτσι, παρά τις παροτρύνσεις του Χάρτη, στις περισσότερες χώρες δεν παρατηρήθηκε κάποια τάση για υποκατάσταση των ειδικών επιχορηγήσεων με γενικές επιχορηγήσεις που επιτρέπουν στους ΟΤΑ να αποφασίζουν σχετικά με την χρήση των αντίστοιχων πόρων σύμφωνα με τις δικές τους στρατηγικές προτεραιότητες, προτιμήσεις και επιλογές. Αντιθέτως, παρατηρείται, ιδίως στις χώρες που έχουν πληγεί βαρύτερα από την κρίση, μια στροφή προς τις ειδικές επιχορηγήσεις

2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΟΤΑ

2.1 Αρμοδιότητες ΟΤΑ

2.1.1 Εισαγωγή

Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση συμμετέχει στην άσκηση σε τοπικό επίπεδο του συνόλου των κρατικών δημόσιων πολιτικών, με εξαίρεση αυτές που αφορούν την εξωτερική πολιτική, την άμυνα και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Οι λειτουργίες των Δήμων οργανώνονται σε Λειτουργικούς Τομείς και Λειτουργικές Περιοχές

Το κείμενο στηρίζεται στον «Οδηγό σύνταξης Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) των Δήμων που εκπονήθηκε από ομάδα εργασίας της Ε.Ε.Τ.Α.Α. με επικεφαλής τον κ. Η. Λίτσο το 2023 και έχει αναρτηθεί στην ιστοσελίδα της Ε.Ε.Τ.Α.Α <https://eetaa.gr/odigos-syntaxis-organismon-esoterikis-ypiresias-o-e-y-ton-dimon/>

2.1.2 Δημόσιες πολιτικές – Λειτουργικοί τομείς – Λειτουργικές περιοχές

2.1.2.1 Δημόσιες πολιτικές

Μια δημόσια πολιτική¹⁶ (public policy) είναι ένα σύνολο σκόπιμων ενεργειών που αναπτύσσονται από τους επίσημους φορείς εξουσίας (πχ. Κυβέρνηση, δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση) για την αντιμετώπιση ενός προβλήματος ή ενός ζητήματος δημόσιου ενδιαφέροντος.

Όπως έχει ήδη παρουσιαστεί, οι Αποδέκτες έχουν Ανάγκες (Needs). Οι Ανάγκες είναι ελλείψεις που η κοινωνία έχει την αίσθηση ότι οι Κρατικοί και Αυτοδιοικητικοί φορείς θα πρέπει να εξυπηρετήσουν. Αυτές οι Ανάγκες κοινοποιούνται από την κοινωνία στο πολιτικό σύστημα μέσω της διαδικασίας Διαμόρφωσης Δημόσιας Πολιτικής¹⁷.

Το σύστημα διακυβέρνησης πληροφορείται για τις κοινωνικές Ανάγκες, τις επεξεργάζεται και θέτει Σκοπούς (Goals) προς επίτευξη. Μερικά παραδείγματα Αναγκών και συνακόλουθων Σκοπών παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα.

Πίνακας 2.1. Παραδείγματα Αναγκών και Σκοπών ανά Δημόσια Πολιτική

Δημόσια πολιτική	Ανάγκες
Πολιτική προστασία	Ανάγκη προστασίας από φυσικούς ή ανθρωπογενείς κινδύνους και καταστροφές
Δημόσια υγεία	Ανάγκη προστασίας από ασθένειες και προαγωγής της δημόσιας υγείας
Παιδεία	Ανάγκη για μόρφωση και ανάπτυξη γνώσεων και δεξιοτήτων

Μια δημόσια πολιτική επιτυγχάνει τους Σκοπούς της και ικανοποιεί Ανάγκες των Αποδεκτών, μέσω της υλοποίησης ενός συνόλου Λειτουργιών, που εκτελούνται από διάφορα επίπεδα της διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πίνακας 2.2. «Δημόσια Πολιτική» και λοιπές έννοιες του μοντέλου

Συσχέτιση της έννοιας «Δημόσια πολιτική» με άλλες έννοιες του μοντέλου
Οι Δημόσιες πολιτικές ανταποκρίνονται σε ανάγκες των αποδεκτών.
Οι Δημόσιες πολιτικές καθορίζουν τη Νομοθεσία των Δήμων.
Οι Δημόσιες πολιτικές διαμορφώνουν το πλαίσιο για τους στόχους και τα σχέδια δράσης του Δήμου.

¹⁶ Λαδή Στέλλα, Νταλάκου Βασιλική (2016) Ανάλυση δημόσιας πολιτικής, Εκδόσεις Παπαζήση

¹⁷ Περιστεράς Βασίλης (2006) Επιχειρησιακή αρχιτεκτονική διακυβέρνησης, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.

Μέσα άσκησης των δημόσιων πολιτικών¹⁸

Στα εργαλεία άσκησης των δημόσιων πολιτικών περιλαμβάνονται:

- Νόμοι, κανονισμοί
- Παροχή υπηρεσιών, αγαθών
- Προδιαγραφές προϊόντων, υπηρεσιών, διαδικασιών
- Αδειοδοτήσεις και έλεγχοι
- Πρόστιμα, ποινές
- Χρηματοδοτήσεις (επιδοτήσεις, δάνεια)
- Επιβολή και είσπραξη φόρων
- Απαλλοτριώσεις
- Ενημέρωση– Πληροφόρηση

Προγράμματα δημόσιων πολιτικών

Στο πλαίσιο μιας δημόσιας πολιτικής μπορεί να σχεδιαστούν Προγράμματα (Programs) για την επίλυση ενός δημόσιου προβλήματος. Τα Προγράμματα περιλαμβάνουν στόχους, μέσα, πόρους και τους φορείς εκτέλεσης των ενεργειών τους.

Για παράδειγμα, α) τα προγράμματα «Βοήθεια στο σπίτι» και «Εναρμόνιση Οικογενειακής και εργασιακής ζωής» αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που υλοποιούνται μέσω των Δήμων β) η πρόσφατη πολιτική του ΥΠΕΣ για τα αδέσποτα ζώα συντροφιάς συνοδεύεται από ένα χρηματοδοτικό πρόγραμμα με την επωνυμία «Άργος».

Τομείς / πεδία δημόσιων πολιτικών

Συνήθως οι δημόσιες πολιτικές ταξινομούνται σε τομείς ή πεδία. Κάθε πεδίο /τομέας δημόσιας πολιτικής περιλαμβάνει μια σειρά από αρμοδιότητες που λειτουργούν υπέρ της επίτευξης των σκοπών του τομέα πολιτικής¹⁹. Συνήθως οι αρμοδιότητες ασκούνται από διάφορα επίπεδα της διοίκησης: Κρατική (κεντρική και αποκεντρωμένη) και Τοπική Αυτοδιοίκηση (Α΄ και Β΄ βαθμού).

Ορισμένα πεδία δημόσιας πολιτικής είναι αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κεντρικής Διοίκησης όπως η Εθνική Άμυνα, η Εξωτερική Πολιτική, τα Δημόσια Οικονομικά (με την έννοια της διαχείρισης των οικονομικών του κράτους).

Σε άλλα πεδία οι αρμοδιότητες είναι συντρέχουσες και ασκούνται παράλληλα από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Κρατικής Διοίκησης.

Οι Δήμοι εμπλέκονται στους εξής τομείς:

- Κοινωνική Πολιτική
- Ισότητα των φύλων
- Δημόσια Υγεία
- Παιδεία
- Πολιτισμός
- Αθλητισμός
- Προστασία Περιβάλλοντος
- Πολεοδομία και Δόμηση
- Υποδομές
- Μεταφορές

¹⁸ Χρηστάκης Μιχάλης (2019) Ανάλυση δημόσιας πολιτικής, ΕΣΔΔΑ.

¹⁹ Επιτροπή για την προετοιμασία του νόμου για τη μεταρρύθμιση και ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κράτους (2020) «Σύνοψη εργασιών και προτάσεων», ΥΠΕΣ.

- Εμπόριο
- Τουρισμός
- Αγροτική Πολιτική- Κτηνοτροφία – Αλιεία
- Απασχόληση
- Πολιτική προστασία
- Δημ. Αστυνομία
- Εξυπηρέτηση του πολίτη

2.1.2.2 Ευρωπαϊκές δημόσιες πολιτικές

Εκτός από τις εθνικές πολιτικές, στο πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) σχεδιάζονται και υλοποιούνται ευρωπαϊκές δημόσιες πολιτικές και χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της.

Η νομοθεσία της ΕΕ καθορίζει την εθνική νομοθεσία. Οι κανονισμοί και οι αποφάσεις αποκτούν αυτομάτως δεσμευτικό χαρακτήρα σε όλη την ΕΕ από την ημερομηνία έναρξης ισχύος τους και οι εθνικές αρχές οφείλουν να διασφαλίζουν την ορθή εφαρμογή τους. Τα κράτη μέλη πρέπει να ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές οδηγίες στην εθνική τους νομοθεσία εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και να ενημερώνουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Τα επιμέρους πεδία των ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών παρουσιάζονται στην ιστοσελίδα: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic_el.

Τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα που ενδιαφέρουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση²⁰ περιλαμβάνουν:

- Συγχρηματοδοτούμενα Τομεακά και Περιφερειακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021-2027
- Προγράμματα του Ταμείου Ανάκαμψης – Ελλάδα 2.0
- Ανταγωνιστικά και Ειδικά θεματικά προγράμματα της Ε.Ε.

2.1.2.3 Κάθετοι Λειτουργικοί Τομείς και Λειτουργικές περιοχές

Είναι σκόπιμη η ομαδοποίηση των κάθετων λειτουργιών των Δήμων σε λειτουργικούς τομείς, με σκοπό την αντιστοίχισή τους με τους τομείς άσκησης **δημόσιων πολιτικών** στην Ελλάδα. Εξάλλου, η ποικιλία και ο μεγάλος αριθμός των αντικειμένων των Δήμων, για πρακτικούς λόγους, οδηγεί στην ανάγκη ομαδοποίησης των λειτουργιών τους σε **λειτουργικούς τομείς και λειτουργικές περιοχές**.²¹

Στον επόμενο Πίνακα, παρατίθενται οι κάθετοι λειτουργικοί τομείς των ΟΤΑ Α΄ βαθμού και τα Υπουργεία που σχετίζονται με κάθε λειτουργικό τομέα.

Πίνακας 2.3. Κάθετοι Λειτουργικοί Τομείς και Αρμόδια Υπουργεία

Αρμόδια Υπουργεία	Κάθετοι λειτουργικοί τομείς των Δήμων
Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας	- Κοινωνική Πολιτική & Ισότητα των φύλων
Υπουργείο Υγείας	- Δημόσια Υγεία
Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού	- Παιδεία - Αθλητισμός
Υπουργείο Πολιτισμού	- Πολιτισμός
Υπουργείο Περιβάλλοντος & Ενέργειας	- Προστασία του αστικού και φυσικού περιβάλλοντος - Φυσικοί πόροι, Ενέργεια & Κλίμα

²⁰ https://wwwapp.eetaa.gr/fundings/index.php?tag=view_xrimatodotiseis.

²¹ Ανάλογη ταξινόμηση επιχειρεί το Διεθνές Πρότυπο Ταξινόμησης των λειτουργιών της Κυβέρνησης COFOG (Classification Of the Functions of Government) των Ηνωμένων Εθνών, για όλες τις δημόσιες πολιτικές ενός κράτους.

Αρμόδια Υπουργεία	Κάθετοι λειτουργικοί τομείς των Δήμων
	- Διαχείριση στερεών αποβλήτων - Ύδρευση / Αποχέτευση / Βιολογικοί καθαρισμοί (για δήμους χωρίς ΔΕΥΑ) - Πολεοδομία και Δόμηση
Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών	- Υποδομές και Διαχείριση τεχνικών έργων - Μεταφορές & Βιώσιμη αστική κινητικότητα
Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων	Πρωτογενής τομέας (Γεωργία, Κτηνοτροφία, Αλιεία)
Υπουργείο Ανάπτυξης	- Εμπόριο - Μεταποίηση
Υπουργείο Τουρισμού	- Τουρισμός
Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικής Ασφάλισης	- Απασχόληση
Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας	- Πολιτική Προστασία
Υπουργείο Εσωτερικών	- Δημοτική αστυνομία - Λειτουργίες ΚΕΠ - Αστική και δημοτική κατάσταση, Εκλογές κλπ - Διοικητική βοήθεια πολιτών

Οι κάθετοι λειτουργικοί τομείς είναι δυνατό να ομαδοποιηθούν περαιτέρω σε επτά (7) κάθετες λειτουργικές περιοχές όπως φαίνεται στον επόμενο Πίνακα.

Πίνακας 2.4. Κάθετοι Λειτουργικοί Τομείς και Κάθετες Λειτουργικές Περιοχές

A/A	Κάθετες Λειτουργικές περιοχές	Κάθετοι Λειτουργικοί τομείς
1	Κοινωνική Πολιτική & Δημόσια Υγεία	Κοινωνική Πολιτική & Ισότητα των φύλων Δημόσια Υγεία
2	Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός	Παιδεία Πολιτισμός Αθλητισμός
3	Προστασία Περιβάλλοντος & Δόμηση	Προστασία του αστικού και φυσικού περιβάλλοντος Φυσικοί πόροι, Ενέργεια και Κλίμα Διαχείριση στερεών αποβλήτων Ύδρευση / Αποχέτευση / Βιολογικοί καθαρισμοί (για δήμους χωρίς ΔΕΥΑ) Πολεοδομία και Δόμηση
4	Υποδομές & Μεταφορές	Υποδομές – Διαχείριση τεχνικών έργων Μεταφορές – Βιώσιμη αστική κινητικότητα
5	Τοπική Οικονομία & Απασχόληση	Πρωτογενής τομέας Μεταποίηση Εμπόριο, Καταστήματα & Επιχειρήσεις Τουρισμός Απασχόληση & Επιχειρηματικότητα
6	Πολιτική Προστασία & Δημοτική Αστυνομία	Πολιτική Προστασία Δημοτική Αστυνομία
7	Εξυπηρέτηση του πολίτη	ΚΕΠ Αστική και δημοτική κατάσταση, Εκλογές Διοικητική βοήθεια πολιτών, Διαχείριση αιτημάτων, Εθελοντισμός

2.1.2.4 Οριζόντιες Λειτουργικές Περιοχές και Τομείς

Οι λειτουργίες που περιλαμβάνονται στις κάθετες λειτουργικές περιοχές της προηγούμενης παραγράφου, αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες των Δήμων, παράγουν το κύριο έργο των Δήμων και είναι εξωστρεφείς, δεδομένου ότι παρέχουν υπηρεσίες και έργα στους πολίτες και τις επιχειρήσεις για την εκπλήρωση της αποστολής των Δήμων.

Εκτός από τις κάθετες λειτουργίες, στους Δήμους εκτελούνται επιπρόσθετα οριζόντιες λειτουργίες, οι οποίες παρέχουν διοικητική, οικονομική, επιτελική ή άλλη υποστήριξη στις δημοτικές υπηρεσίες και τα όργανα διοίκησης.

Στον επόμενο Πίνακα, παρατίθενται οι οριζόντιοι λειτουργικοί τομείς των ΟΤΑ Α' βαθμού ομαδοποιημένοι σε τρεις λειτουργικές περιοχές.

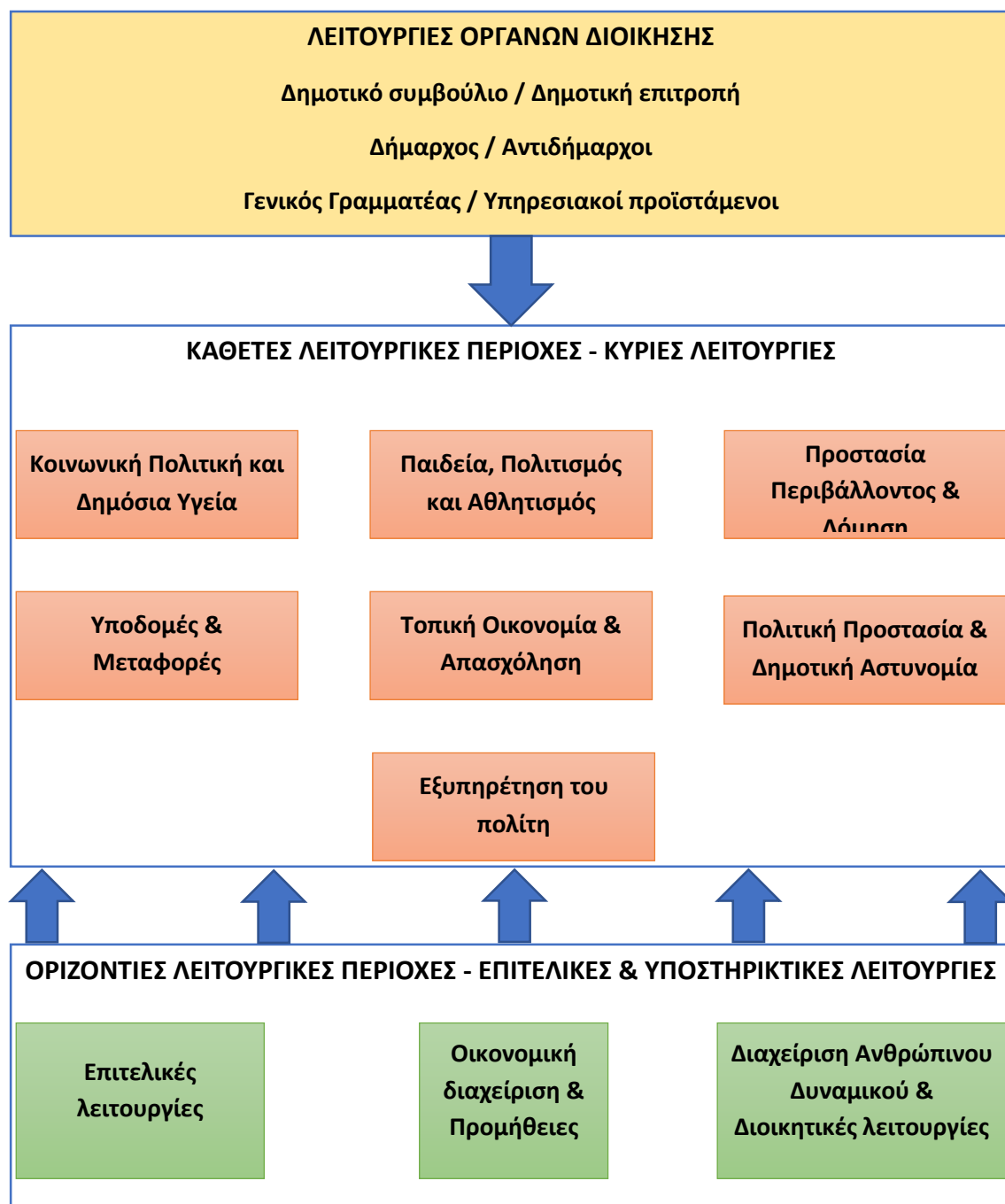
Τα Υπουργεία που σχετίζονται με τους οριζόντιους τομείς περιλαμβάνουν κυρίως τα Υπουργεία Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών, Ανάπτυξης και Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

Πίνακας 2.5. Οριζόντιοι Λειτουργικοί Τομείς και Οριζόντιες Λειτουργικές Περιοχές

A/A	Οριζόντιες Λειτουργικές περιοχές	Οριζόντιοι Λειτουργικοί τομείς
1	Επιτελικές λειτουργίες	Σχεδιασμός, Προγραμματισμός και Ανάπτυξη
		Οργάνωση, Στοχοθεσία, Επιδόσεις & Ποιότητα υπηρεσιών
		Ψηφιακή Διακυβέρνηση & Συστήματα ΤΠΕ
		Συμβουλευτική υποστήριξη Δημάρχου
		Επικοινωνία και Δημόσιες σχέσεις
		Νομική υποστήριξη
		Προστασία προσωπικών δεδομένων
		Εσωτερικός έλεγχος & Διαφάνεια
		Διαχείριση κινδύνων
2	Οικονομική διαχείριση και Προμήθειες	Οικονομική Διαχείριση
		Προμήθειες - Διαχείριση Υλικών
3	Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού και Διοικητικές λειτουργίες	Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού
		Διοικητικές λειτουργίες
		Διοικητική υποστήριξη Δημάρχου, Αντιδημάρχων, Προέδρου Δ.Σ. και Γεν. Γραμματέα
		Διαχείριση στόλου Οχημάτων & Μηχανολογικού εξοπλισμού

Στο επόμενο Σχήμα, απεικονίζεται η συνολική λειτουργία ενός Δήμου που περιλαμβάνει:

- 7 κάθετες λειτουργικές περιοχές,
- 3 οριζόντιες λειτουργικές περιοχές και
- τις λειτουργίες των οργάνων διοίκησης.



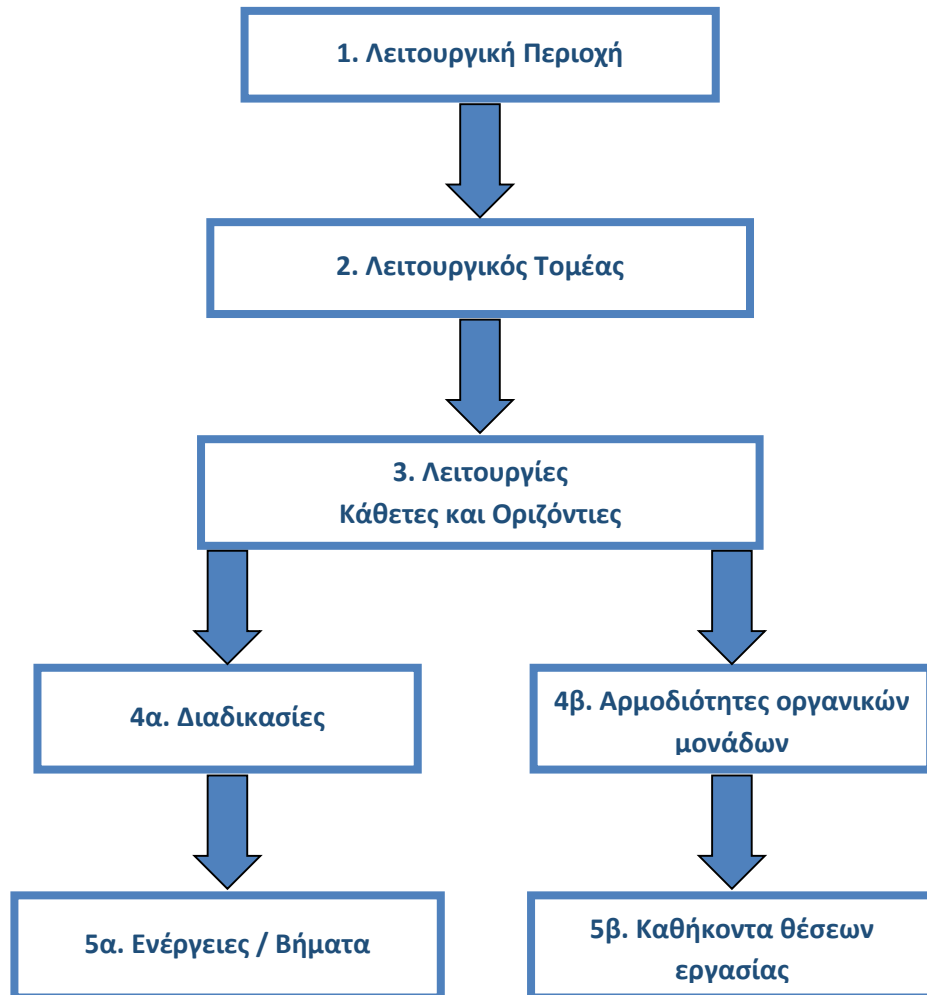
Γράφημα 2.1. Γενικός χάρτης των λειτουργιών των Δήμων

2.1.2.5 Ανάλυση της λειτουργίας των Δήμων

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, η ανάλυση της λειτουργίας των Δήμων μπορεί να ακολουθήσει τα ακόλουθα διαδοχικά επίπεδα, από το γενικότερο στο ειδικότερο (βλ. επόμενο Σχήμα).

- 1) Σε πρώτο επίπεδο, η «λειτουργική περιοχή», αποτελεί μια ευρεία ομαδοποίηση των λειτουργιών των Δήμων,
- 2) σε δεύτερο επίπεδο, εκάστη «λειτουργική περιοχή» αναλύεται σε διακριτά, μερικότερα υποσύνολα, τους «λειτουργικούς τομείς»,
- 3) σε τρίτο επίπεδο, έκαστος «λειτουργικός τομέας», αναλύεται σε επιμέρους λειτουργίες,
- 4) σε τέταρτο επίπεδο,

-
- 41) η κάθε λειτουργία αναλύεται σε μια ή περισσότερες διαδικασίες ή
- 42) η κάθε λειτουργία αναλύεται στις αρμοδιότητες της οργανικής μονάδας στην οποία έχει ανατεθεί, όπως περιγράφεται στον ΟΕΥ του Δήμου.
- 5) σε πέμπτο επίπεδο:
- 51) η κάθε διαδικασία αναλύεται σε ενέργειες / βήματα ή
- 52) οι αρμοδιότητες της αρμόδιας οργανικής μονάδας αναλύονται σε μια ή περισσότερες θέσεις εργασίας και προσδιορίζονται τα καθήκοντα της κάθε θέσης



Γράφημα 2.2. Επίπεδα ανάλυσης της λειτουργίας των Δήμων

2.2 Οργάνωση και αρμοδιότητες των Δήμων

2.2.1 Κάθετες υπηρεσίες

2.2.1.1 Λειτουργικός Τομέας: Πολιτική Προστασία

Πολιτική Προστασία

- Συντονισμός, κατά χωρική αρμοδιότητα, του έργου της πολιτικής προστασίας, για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών, σύμφωνα με τις μεθόδους οργάνωσης, τα όργανα και την κατανομή αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στην ισχύουσα νομοθεσία.
- Σύνταξη Τοπικού Σχεδίου Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών για φυσικές, τεχνολογικές καταστροφές και λοιπές απειλές εντός της χωρικής Επικράτειας του Δήμου, το οποίο επικαιροποιείται σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Πυροπροστασία

- Δυνατότητα παραχώρησης χρήσης δημοτικών ακινήτων ή καταβολή του μισθώματος προς κάλυψη στεγαστικών αναγκών της πυροσβεστικής υπηρεσίας.
- Παροχή συνδρομής στην αρμόδια πυροσβεστική υπηρεσία, με κάθε πρόσφορο μέσο που διαθέτει ο Δήμος, για την αντιμετώπιση πυρκαγιών, ιδίως σε περιοχές που έχουν δασικό χαρακτήρα.
- Ίδρυση εθελοντικών πυροσβεστικών υπηρεσιών.
- Λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς.

Ασφάλεια του κοινού στη θάλασσα

- Διεξαγωγή ενημερωτικών εκδηλώσεων για την ασφάλεια του κοινού στη θάλασσα.
- Μέριμνα για την ναυαγοσωστική κάλυψη των παραλιών κατά την θερινή περίοδο, σύμφωνα με τις υποδείξεις της Λιμενικής Αρχής.

2.2.1.2 Υπηρεσίες Προστασίας Περιβάλλοντος, Υποδομών & Μεταφορών

Οι λειτουργίες των Υπηρεσιών Προστασίας Περιβάλλοντος, Υποδομών & Μεταφορών ομαδοποιούνται στους ακόλουθους Λειτουργικούς τομείς:

- Προστασία του αστικού και φυσικού περιβάλλοντος
- Φυσικοί πόροι, Ενέργεια και Κλίμα
- Διαχείριση στερεών αποβλήτων
- Ύδρευση / Αποχέτευση / Βιολογικοί καθαρισμοί (για δήμους χωρίς ΔΕΥΑ)
- Πολεοδομία και Δόμηση
- Υποδομές - Διαχείριση τεχνικών έργων
- Μεταφορές - Βιώσιμη αστική κινητικότητα

2.2.1.3 Λειτουργικός Τομέας: Προστασία του αστικού και φυσικού περιβάλλοντος

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- **Προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, της βιοποικιλότητας και του τοπίου.** Σχεδιασμός, προγραμματισμός, εισήγηση και μέριμνα για την εφαρμογή πολιτικών, προγραμμάτων, δράσεων και μέτρων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος στην περιοχή του Δήμου, με εξαίρεση τις περιοχές ειδικού καθεστώτος προστασίας (προστατευόμενες περιοχές, παραδοσιακοί οικισμοί, μεμονωμένα μνημεία), λαμβάνοντας υπόψη τις νέες τεχνολογίες και μεθόδους προστασίας στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών

- Έλεγχος ρύπανσης - Έλεγχος της ηχορύπανσης και της εκπομπής ρύπων, θορύβων και άλλων επιβαρύνσεων του περιβάλλοντος από τροχοφόρα, φροντίδα της κοινής ησυχίας. Συλλογή και επεξεργασία στατιστικών στοιχείων. Ανάλυση των πηγών, των επιπέδων και των εξελικτικών τάσεων της ηχορύπανσης. Εισήγηση μέτρων καταπολέμησης της ηχορύπανσης
- Συντήρηση και ανάπτυξη αστικού και περιαστικού πρασίνου. Προγραμματισμός, Μελέτες και Έργα Πρασίνου
- **Προστασία και διαχείριση ζώων συντροφιάς** Κατάρτιση του επιχειρησιακού προγράμματος διαχείρισης αδέσποτων ζώων, το οποίο περιλαμβάνει τις αναγκαίες δράσεις για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του Δήμου προς τον σκοπό της ευζωίας και της αποτελεσματικής διαχείρισης των αδέσποτων ζώων, καθώς και της πρόληψης δημιουργίας νέων αδέσποτων ζώων, εντός των διοικητικών ορίων του δήμου. Συνεργασία με άλλους δήμους ή συνδέσμους Δήμων και με φιλοζωικά σωματεία και φιλοζωικές οργανώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που είναι εγγεγραμμένα στο Εθνικό Μητρώο Ζώων Συντροφιάς (ΕΜΖΣ), για την υλοποίηση επί μέρους δράσεων του επιχειρησιακού προγράμματος διαχείρισης αδέσποτων.
- **Λειτουργία Κοιμητηρίων & Κέντρων Αποτέφρωσης Νεκρών**

2.2.1.4 Λειτουργικός Τομέας: Φυσικοί πόροι, Ενέργεια και Κλίμα

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Αξιοποίηση ιαματικού φυσικού πόρου
- Ορυκτές πρώτες ύλες – Λατομικές περιοχές
- Προστασία και διαχείριση υδάτων
- Προστασία, διαχείριση και εκμετάλλευση δημοτικών δασών
- Ενέργεια & Κλιματική αλλαγή
- Σχέδιο Λεκανών Απορροής Ποταμών του οικείου Υδατικού Διαμερίσματος
- Ενέργεια & Κλιματική αλλαγή – Εφαρμογή μέτρων και υλοποίηση δράσεων εξοικονόμησης ενέργειας και ενεργειακής αναβάθμισης στις κινητές και ακίνητες εγκαταστάσεις του Δήμου (κτίρια, αυτοκίνητα, δίκτυο ηλεκτροφωτισμού κλπ). Εκπόνηση Σχεδίου Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (ΣΕΑΚ) - Εκπόνηση Δημοτικών Σχεδίων Μείωσης Εκπομπών (ΔηΣΜΕ).

2.2.1.5 Λειτουργικός Τομέας: Διαχείριση στερεών αποβλήτων

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Σχεδιασμός, προγραμματισμός, εκπόνηση μελετών εκσυγχρονισμού και παρακολούθηση των λειτουργιών διαχείρισης στερεών αποβλήτων
- Αποκομιδή Απορριμμάτων / Λειτουργία Σ.Μ.Α.
- Ανακύκλωση / Εφαρμογή συστημάτων με διαλογή στην πηγή / Πράσινα σημεία
- Προώθηση της Πρόληψης δημιουργίας αποβλήτων, της Επαναχρησιμοποίησης και της Κυκλικής Οικονομίας
- Περισυλλογή και αποκομιδή Ογκωδών Αντικειμένων και Ειδικών Αποβλήτων
- Καθαρισμός οδών, κοινοχρήστων χώρων, ιδιωτικών οικοπέδων και ακάλυπτων χώρων – Απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων
- Διαχείριση / Συντήρηση στόλου Οχημάτων & Μηχανολογικού εξοπλισμού

2.2.1.6 Λειτουργικός Τομέας: Ύδρευση / Αποχέτευση / Βιολογικοί καθαρισμοί (για δήμους χωρίς ΔΕΥΑ)

Ο λειτουργικός τομέας αναφέρεται στις υπηρεσίες Ύδρευσης, Αποχέτευσης και Βιολογικών καθαρισμών για όσους Δήμους δεν έχουν συστήσει ΔΕΥΑ. Οι σχετικές λειτουργίες περιλαμβάνουν:

-
- Σχεδιασμός- προγραμματισμός
 - Εξυπηρέτηση των καταναλωτών
 - Τεχνικές εργασίες ύδρευσης / αποχέτευσης / βιολογικών καθαρισμών

2.2.1.7 Λειτουργικός Τομέας: Πολεοδομία και Δόμηση

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Πολεοδομικός Σχεδιασμός / Πολεοδομικές και Τοπογραφικές Εφαρμογές
- Άδειες Δόμησης
- Έλεγχος Κατασκευών και Εγκαταστάσεων
- Αξιοποίηση Γεωγραφικού συστήματος πληροφοριών (GIS)

2.2.1.8 Λειτουργικός Τομέας: Υποδομές - Διαχείριση Τεχνικών Έργων

- Προγραμματισμός τεχνικών μελετών, έργων και προμηθειών
- Διαχείριση δημόσιων συμβάσεων τεχνικών μελετών, έργων και προμηθειών
- Εκπόνηση μελετών και ωρίμανση τεχνικών έργων
- Κατασκευή τεχνικών έργων
- Συντήρηση & επισκευή υποδομών
- Διαχείριση συνεργείων

2.2.1.9 Λειτουργικός Τομέας: Μεταφορές – Βιώσιμη αστική κινητικότητα

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Σχεδιασμός και ρυθμίσεις κυκλοφορίας οχημάτων και πεζών
- Ρυθμίσεις στάσης και στάθμευσης οχημάτων / Εκπόνηση και εφαρμογή Σχεδίου Φόρτισης Ηλεκτρικών Οχημάτων (ΣΦΗΟ)
- Ρυθμίσεις θεμάτων Συγκοινωνιών
- Δημοτική συγκοινωνία

2.2.1.10 Υπηρεσίες Τοπικής Οικονομίας & Απασχόλησης

Οι λειτουργίες των Υπηρεσιών Τοπικής Οικονομίας & Απασχόλησης ομαδοποιούνται στους ακόλουθους Λειτουργικούς τομείς:

- Πρωτογενής τομέας
- Εμπόριο, Καταστήματα και Επιχειρήσεις
- Τουρισμός
- Απασχόληση και επιχειρηματικότητα

2.2.1.11 Λειτουργικός Τομέας: Πρωτογενής τομέας

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Ανάπτυξη Γεωργίας, Κτηνοτροφίας, Αλιείας
- Διαχείριση Δικτύου Άρδευσης
- Λειτουργία Γραφείου Γεωργικής ανάπτυξης
- Λειτουργία δημοτικού σφαγείου

2.2.1.12 Λειτουργικός Τομέας: Εμπόριο / Καταστήματα / Επιχειρήσεις

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Ρυθμίσεις εμπορικών δραστηριοτήτων – Μελέτη και εισήγηση για τη ρύθμιση θεμάτων εμπορικής δραστηριότητας που επηρεάζουν τις λειτουργίες και το περιβάλλον της πόλης και την ποιότητα ζωής των κατοίκων, σύμφωνα με τις δικαιοδοσίες που δίδονται στο Δήμο με τις ισχύουσες διατάξεις – Μέριμνα για τη σύνταξη ή τροποποίηση κανονισμών

- Χορήγηση αδειών εμπορικών και γενικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Εισήγηση για την χορήγηση αδειών για την άσκηση εμπορικών και γενικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, σύμφωνα με τις δικαιοδοσίες που δίδονται στο Δήμο με τις ισχύουσες διατάξεις
- Προστασία του καταναλωτή
- Χορήγηση αδειών χρήσης Κοινόχρηστων χώρων – Σύνταξη ή τροποποίηση σχεδίου Κανονισμού Χρήσης παραχωρούμενων κοινόχρηστων χώρων –Τήρηση των διαδικασιών σύμφωνα με τον Κανονισμό Χρήσης κοινόχρηστων χώρων

2.2.1.13 Λειτουργικός Τομέας: Τουρισμός

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Κατάρτιση και υλοποίηση Σχεδίου βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης
- Τουριστική προβολή και ενημέρωση / πληροφόρηση του τουριστικού κοινού

2.2.1.14 Λειτουργικός Τομέας: Απασχόληση και Επιχειρηματικότητα

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Προώθηση της απασχόλησης
- Ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας
- Λειτουργία κέντρου στήριξης Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (Κ.ΑΛ.Ο.)

2.2.1.15 Υπηρεσίες Κοινωνικής προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού

Οι λειτουργίες των Υπηρεσιών Κοινωνικής προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού ομαδοποιούνται στους ακόλουθους Λειτουργικούς τομείς:

- Κοινωνική Πολιτική & Ισότητα των φύλων
- Δημόσια Υγεία
- Παιδεία
- Πολιτισμός
- Αθλητισμός

2.2.1.16 Λειτουργικός Τομέας: Κοινωνική Πολιτική & Ισότητα των φύλων

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Σχεδιασμός τοπικής κοινωνικής πολιτικής
- Παροχή κοινωνικών ενισχύσεων
- Χορήγηση αδειών, εποπτεία και έλεγχοι
- Λειτουργίες Κέντρων Κοινότητας
- Λειτουργίες δομών παροχής βασικών αγαθών (Κοινωνικά φαρμακεία, Κοινωνικά παντοπωλεία, Συσσίτια, Επισιτιστική βοήθεια)
- Λειτουργίες δομών για οικογένειες και παιδιά (Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί, ΚΔΑΠ, Κοινωνικά Φροντιστήρια)
- Λειτουργίες δομών για ηλικιωμένους (ΚΑΠΗ, ΚΗΦΗ, Βοήθεια στο σπίτι)
- Λειτουργίες δομών για ΑΜΕΑ (ΚΔΑΠ Α.με.Α)
- Λειτουργίες δομών για γυναίκες (Συμβουλευτικά Κέντρα Γυναικών, Ξενώνες φιλοξενίας)
- Λειτουργίες δομών για αστέγους (Ανοικτά Κέντρα Ημέρας Αστέγων, Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας, Υποστηριζόμενα Διαμερίσματα, Υπνωτήρια)
- Λειτουργίες δομών για ΡΟΜΑ (Παραρτήματα Ρομά των Κέντρων Κοινότητας)
- Λειτουργίες δομών για μετανάστες (Κέντρα Ένταξης Μεταναστών)
- Λειτουργίες πολιτικών Ισότητας των φύλων

2.2.1.17 Λειτουργικός Τομέας: Δημόσια Υγεία

- Λειτουργίες Δημόσιας Υγείας – Εφαρμογή πολιτικών ή συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα, που στοχεύουν στη μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή της ψυχικής υγείας, όπως η δημιουργία δημοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συνοικούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών.

2.2.1.18 Λειτουργικός Τομέας: Παιδεία

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Υποστήριξη λειτουργίας Σχολικών Μονάδων – Μέριμνα για την εξασφάλιση των κατάλληλων υλικοτεχνικών υποδομών για την προσχολική εκπαίδευση και για τα σχολεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.
- Κατάρτιση και Δια βίου Μάθηση. Εκπόνηση και εφαρμογή, στο πλαίσιο του τοπικού αναπτυξιακού προγράμματός, του τοπικού προγράμματος δια βίου μάθησης,
- Νέα γενιά

2.2.1.19 Λειτουργικός Τομέας: Πολιτισμός

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Σχεδιασμός, προγραμματισμός και υλοποίηση δράσεων στον τομέα του Πολιτισμού
- Διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων – Παραχώρηση των δημοτικών χώρων πολιτιστικού ενδιαφέροντος
- Καλλιτεχνική εκπαίδευση – Οργάνωση και λειτουργία των τμημάτων καλλιτεχνικής εκπαίδευσης (Μουσική, Χορός, Θέατρο, κινηματογράφος εικαστικές τέχνες εφαρμοσμένες τέχνες)
- Λειτουργίες Βιβλιοθηκών
- Λειτουργίες Ιστορικών Αρχείων
- Λειτουργίες Μουσείων και Πινακοθηκών
- Λειτουργίες Ωδείου, Χορωδίας και Φιλαρμονικής

2.2.1.20 Λειτουργικός Τομέας: Αθλητισμός

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Σχεδιασμός, προγραμματισμός δράσεων στον τομέα του αθλητισμού
- Υλοποίηση αθλητικών προγραμμάτων
- Διοργάνωση Αθλητικών γεγονότων και εκδηλώσεων
- Διαχείριση Αθλητικών εγκαταστάσεων (δημοτικά γυμναστήρια, αθλητικά κέντρα, αθλητικά πάρκα κ.α.).

2.2.1.21 Εξυπηρέτηση του πολίτη

2.2.1.21.1 Υπηρεσίες ΚΕΠ

Οι λειτουργίες των ΚΕΠ περιλαμβάνουν:

- Εξυπηρέτηση των πολιτών
- Εσωτερική ανταπόκριση

2.2.1.21.2 Λειτουργικός Τομέας: Αστική και δημοτική κατάσταση, Εκλογές

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Θέματα Δημοτολογίων

-
- Θέματα Ληξιαρχείου
 - Θέματα Ιθαγένειας
 - Θέματα Εκλογών

2.2.1.22 Λειτουργικός Τομέας: Δημοτική Αστυνομία

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Επιχειρησιακός σχεδιασμός δημοτικής αστυνομίας
- Ασυνόμευση
- Διαχείριση εκθέσεων ελέγχου, παραβάσεων και ενστάσεων

2.2.2 Οριζόντιες υπηρεσίες

2.2.2.1 Επιτελική και διοικητική υποστήριξη

2.2.2.1.1 Λειτουργικός Τομέας: Επιτελική και διοικητική υποστήριξη

- Διοικητική υποστήριξη Δημάρχου, Αντιδημάρχων, Προέδρου Δ.Σ., Γεν Γραμματέα και Συμπαραστάτη
- Συμβουλευτική υποστήριξη Ειδικών Συμβούλων, Επιστημονικών Συνεργατών & Ειδικών Συνεργατών
- Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
- Διαχείριση κινδύνων
- Επικοινωνία και Δημόσιες σχέσεις
- Νομική υποστήριξη
- Εσωτερικός έλεγχος
- Διασφάλιση της Διαφάνειας
- Διοικητική βοήθεια
- Διαχείριση αιτημάτων, παραπόνων και προτάσεων πολιτών
- Εθελοντισμός

2.2.2.2 Υπηρεσίες Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής

2.2.2.2.1 Λειτουργικός Τομέας: Οργάνωση, Στοχοθεσία & Ποιότητα υπηρεσιών

- Οργανωτικός σχεδιασμός δημοτικών υπηρεσιών
- Συγκρότηση οργανωτικής δομής και στελέχωση των υπηρεσιών
- Στοχοθεσία & Βελτίωση επιδόσεων – Μέριμνα για την εφαρμογή του Συστήματος «Διοίκηση μέσω στόχων» από τις υπηρεσίες του Δήμου σύμφωνα με το ισχύον κάθε φορά θεσμικό πλαίσιο. Υποστήριξη όλων των οργανικών μονάδων του Δήμου στη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου συνόλου στόχων και δεικτών επίδοσης, στο πλαίσιο της αποστολής της κάθε δημοτικής υπηρεσίας. Αξιοποίηση της Ηλεκτρονικής εφαρμογής «Στοχοθεσία» των φορέων του Δημοσίου, του ΥΠΕΣ.
- Διασφάλιση ποιότητας. Διενέργεια ερευνών α) για την ικανοποίηση των πολιτών από τις υπηρεσίες του Δήμου β) για τις ανάγκες των πολιτών για νέες υπηρεσίες ή για τη βελτίωση των ήδη παρεχόμενων υπηρεσιών. Στατιστική επεξεργασία των αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών και της έκβασής τους. Εξαγωγή συμπερασμάτων για την ποιότητα και την αμεσότητα της εξυπηρέτησης από το Δήμο και το βαθμό ικανοποίησης των πολιτών.
- Διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση του επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών.
- Προώθηση της Καινοτομίας & Αξιοποίηση Καλών πρακτικών

2.2.2.2.2 Λειτουργικός Τομέας: Ψηφιακή Διακυβέρνηση & Συστήματα Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ)

- Σχεδιασμός και διαχείριση συστημάτων ΤΠΕ. Σχεδιασμός της Ψηφιακής στρατηγικής του Δήμου, Διαχείριση εξοπλισμού ΤΠΕ και δικτύων, Υποστήριξη Πληροφοριακών Συστημάτων και Εφαρμογών λογισμικού, Διαχείριση της διαδικτυακής πύλης του Δήμου Πληροφόρηση της Διοίκησης
- Ασφάλεια Συστημάτων Πληροφορικής και Επικοινωνιών
- Εφαρμογή συστημάτων Ψηφιακής διακυβέρνησης. Υποστήριξη της επικοινωνίας των υπηρεσιών του Δήμου και των ΝΠΔΔ του Δήμου μέσω διαδικτυακών υπηρεσιών (web services), με άλλους φορείς όπως ΓΓΔΕ, Ενιαία Αρχή Πληρωμής, ΕΦΚΑ, Υπουργείο Εσωτερικών, ΓΓΠΣ κ.λπ.
- Παροχή ψηφιακών δημοτικών υπηρεσιών μέσω της διαδικτυακής πύλης του Δήμου ή μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης του Δημοσίου GOV.GR.
- Διαχείριση Ανοιχτών Δεδομένων. Καταγραφή, συλλογή, αξιολόγηση και σύνθεση των πληροφοριών που απαιτούνται για την ανοιχτή διάθεση των δεδομένων του Δήμου. Παροχή τεχνικής, διαδικαστικής και οργανωτικής υποστήριξης της ανοιχτής διάθεσης των εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων, κατόπιν επικοινωνίας με το διαχειριστή των αρμόδιων φορέων της κεντρικής διοίκησης, όπου απαιτείται.

2.2.2.2.3 Λειτουργικός Τομέας: Σχεδιασμός, Προγραμματισμός και Ανάπτυξη

- Κατάρτιση και παρακολούθηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος και των Ετησίων Προγραμμάτων Δράσης
- Διενέργεια ερευνών και τεκμηρίωση δεδομένων τοπικής ανάπτυξης
- Σχεδιασμός και παρακολούθηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Διενέργεια των διαδικασιών ένταξης έργων και δράσεων του Δήμου σε αναπτυξιακά και άλλα προγράμματα, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου
- Υποστήριξη των δημοτικών υπηρεσιών σε θέματα σχεδιασμού, προγραμματισμού και διαχείρισης έργων
- Συμμετοχή σε Ευρωπαϊκά Προγράμματα και σε διεθνείς συνεργασίες
- Ανάπτυξη συνεργασιών προώθησης της τοπικής ανάπτυξης
- Υποστήριξη των δημοτικών υπηρεσιών σε θέματα σχεδιασμού, προγραμματισμού και διαχείρισης έργων

2.2.2.3 Υπηρεσίες Διοικητικής & Οικονομικής υποστήριξης

Οι λειτουργίες των Υπηρεσιών Διοικητικής & Οικονομικής υποστήριξης ομαδοποιούνται στους ακόλουθους Λειτουργικούς τομείς:

- Οικονομική Διαχείριση
- Προμήθειες και Διαχείριση Υλικών
- Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού
- Διοικητικές λειτουργίες
- Αστική και δημοτική κατάσταση, Εκλογές

2.2.2.3.1 Λειτουργικός Τομέας: Οικονομική Διαχείριση

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Λειτουργίες Προϋπολογισμού και Οικονομικής πληροφόρησης
- Λειτουργίες Λογιστηρίου, Εκκαθάρισης Δαπανών & Μισθοδοσίας
- Διαχείριση Εσόδων
- Λειτουργίες Ταμείου (εισπράξεις, πληρωμές)
- Διαχείριση Δημοτικής Περιουσίας

2.2.2.3.2 *Λειτουργικός Τομέας: Προμήθειες και Διαχείριση Υλικών*

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Διεκπεραίωση Ενιαίων Προμηθειών
- Διαχείριση υλικών - Αποθηκών

2.2.2.3.3 *Λειτουργικός Τομέας: Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού*

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Μητρώα και διαδικασίες προσωπικού
- Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
- Υγιεινή και ασφάλεια εργαζομένων

2.2.2.3.4 *Λειτουργικός Τομέας: Διοικητικές λειτουργίες*

Ο λειτουργικός τομέας περιλαμβάνει τις ακόλουθες λειτουργίες:

- Διοικητική υποστήριξη των συλλογικών Πολιτικών Οργάνων του Δήμου
- Διοικητική μέριμνα – Μέριμνα για τη φύλαξη, την ασφάλεια και την καθαριότητα των κάθε είδους εγκαταστάσεων του Δήμου – Μέριμνα για την συντήρηση και αποκατάσταση βλαβών των κτιριακών εγκαταστάσεων του Δήμου, σε συνεργασία με την τεχνική υπηρεσία.
- Πληροφόρηση πολιτών
- Μέριμνα για την εύρυθμη λειτουργία των αποκεντρωμένων μονάδων Διοικητικών Θεμάτων και Εξυπηρέτησης του πολίτη σε δημοτικές ενότητες του Δήμου

2.2.2.3.5 *Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες*

Στη συνέχεια, περιγράφονται ενδεικτικές αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων υπηρεσιών:

- Διοικητικά Θέματα και Εξυπηρέτηση του Πολίτη
- Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)
- Οικονομικά Θέματα
- Συντήρηση Υποδομών
- Καθαριότητα και Ανακύκλωση
- Ύδρευση / Αποχέτευση / Βιολογικοί καθαρισμοί (για δήμους χωρίς ΔΕΥΑ)
- Κίνηση οχημάτων
- Πράσινο / Κοιμητήρια
- Αγροτική Ανάπτυξη
- Κοινωνικές δομές / Δομές Πολιτισμού και Αθλητισμού

2.3 Πρόσθετες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των Δήμων

Στις Κάθετες Λειτουργικές Περιοχές και στις Οριζόντιες Λειτουργικές Περιοχές των Δημόσιων Πολιτικών που εφαρμόζουν οι Δήμοι, έχουν προστεθεί ιδιαίτερα την τελευταία 15ετία, μετά την ψήφιση του Ν.3852/2010 (‘‘Καλλικράτης’’), αρκετές αρμοδιότητες και υποχρεώσεις στους Δήμους (πολλές εκ των αρμοδιοτήτων και των υποχρεώσεων αυτών δεν περιλαμβάνονται στο Σχέδιο του νέου Κώδικα).

Οι αρμοδιότητες και οι υποχρεώσεις αυτές έχουν προστεθεί στους Δήμους χωρίς τους αναγκαίους πρόσθετους πόρους. Ως ‘‘πόρους’’ εννοούμε αυτούς που αναγνωρίζει και νομοθετεί το σχέδιο του νέου Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΥΠΕΣ, ο οποίος στο άρθρο 314 προβλέπει ότι *«Κατά τη διαδικασία θέσπισης, μεταβίβασης ή τροποποίησης αρμοδιότητας των δήμων» το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο «διασφαλίζει τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους, το ανθρώπινο δυναμικό, την αναγκαία υποδομή και εξοπλισμό, καθώς και τα απαιτούμενα διοικητικά και τεχνολογικά εργαλεία».*

2.3.1 Κάθετες λειτουργικές περιοχές

Οι Κάθετες Λειτουργικές Περιοχές στις οποίες έχουν προστεθεί αρμοδιότητες και υποχρεώσεις στους Δήμους είναι οι ακόλουθες:

2.3.1.1 Πολιτική Προστασία

- Σύσταση «Αυτοτελών Τμημάτων Πολιτικής Προστασίας των Δήμων» σε κάθε δήμο.
- Σύσταση «Επιχειρησιακών Συντονιστικών Οργάνων Πολιτικής Προστασίας (ΤΕΣΟΠΠ) των Δήμων».
- Σύνταξη «Τοπικών Σχεδίων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών» για φυσικές, τεχνολογικές καταστροφές και λοιπές απειλές.
- Συμμετοχή στην παροχή στεγαστικής συνδρομής για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών.
- Εγκατάσταση αεροϋποστηριζόμενων θόλων για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών.
- Μέριμνα για τον καθαρισμό των οικοπεδικών και λοιπών ακάλυπτων χώρων.
- Ναυαγοσωστική κάλυψη των λουτρικών εγκαταστάσεων.

2.3.1.2 Διαχείριση αιγιαλού και παραλίων

- Οι δήμοι έχουν τις ακόλουθες υποχρεώσεις ως προς τους αιγιαλούς και τις παραλίες της χωρικής αρμοδιότητάς τους: καθημερινό καθαρισμό των κοινόχρηστων χώρων, ανάρτηση πινακίδας με το σχέδιο του διακριτού τμήματος αιγιαλού και παραλίας, επί του οποίου επισημαίνονται όλες οι παραχωρήσεις επ’ αυτού, έγκαιρη πρόσληψη ναυαγοσωστών, εγκατάσταση ειδικών πλατφορμών πρόσβασης των ΑΜΕΑ, ενημέρωση των Αρχών για καταπατήσεις ή αυθαίρετες επεμβάσεις κλπ.
- Εκτέλεση επί του αιγιαλού και της παραλίας έργων μη μονίμως πακτωμένων στο έδαφος, τα οποία διευκολύνουν την πρόσβαση ΑΜΕΑ, καθώς και ειδικών κατασκευών μέγιστου εμβαδού 10 τ.μ. για τη διεξαγωγή ενημερωτικών εκπαιδευτικών εκδηλώσεων, σχετικά με την ασφάλεια του κοινού και την πρόληψη ατυχημάτων στη θάλασσα.

2.3.1.3 Αδειοδότηση και εποπτεία λειτουργίας εμπορικών επιχειρήσεων (ΟΠΣΑΑ)

- Οι δήμοι για τις **βραχυχρόνιες αγορές** έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) την ίδρυση, κατάργηση, μετακίνηση, επέκταση και χωροθέτησή τους και τη μέριμνα για την εύρυθμη λειτουργία τους, β) την έκδοση Κανονισμού Λειτουργίας Βραχυχρόνιας Αγοράς, γ) την καταχώρηση των στοιχείων κάθε βραχυχρόνιας αγοράς στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα «Ανοικτή Αγορά» (ΟΠΣΑΑ).

- Ο δήμος είναι η αρμόδια αρχή για τις **αγορές παρασκευής και πώλησης έτοιμου φαγητού και ποτών επί του δρόμου**, στις οποίες δραστηριοποιούνται ως πωλητές, φυσικά και νομικά πρόσωπα, που: α) είναι επιχειρήσεις παρασκευής ή προσφοράς τροφίμων και ποτών σε κινητούς ή προσωρινούς χώρους και β) λειτουργούν κινητές καντίνες, εξαιρουμένων των φορητών εγκαταστάσεων έψησης.
- Αρμόδια αρχή για το **στάσιμο εμπόριο** είναι ο δήμος, εντός των ορίων του οποίου χορηγείται η θέση δραστηριοποίησής του.
- Ο δήμος για τις **λαϊκές αγορές** που λειτουργούν ή πρόκειται να λειτουργήσουν εντός των ορίων του, έχει την αρμοδιότητα της καταχώρησης στο ΟΠΣΑΑ, των ακόλουθων στοιχείων: α) της απόφασης ίδρυσης, μετακίνησης ή επέκτασης της λαϊκής αγοράς, β) του Κανονισμού Λειτουργίας λαϊκής αγοράς, γ) του τοπογραφικού διαγράμματος της λαϊκής αγοράς.

2.3.1.4 Γεωργία, δασοκομία, αλιεία και θήρα

- Σύσταση και λειτουργία Γραφείων Γεωργικής Ανάπτυξης.
- Η έρευνα και μελέτη κάθε θέματος για την ανάπτυξη της γεωργίας, κτηνοτροφίας, και αλιείας, καθώς και τη διατήρηση του αγροτικού, κτηνοτροφικού και αλιευτικού πληθυσμού στις εστίες τους.
- Η μελέτη και εκτέλεση έργων τεχνικής υποδομής, τοπικής σημασίας, που αφορούν στη γεωργία, την κτηνοτροφία και την αλιεία και ιδίως αυτών που σχετίζονται με την αγροτική οδοποιία, την κατασκευή λιμνοδεξαμενών, τα έργα βελτίωσης βοσκοτόπων και τα εγγειοβελτιωτικά έργα.
- Η ανάπτυξη, προστασία, εκτίμηση και παρακολούθηση της φυτικής και ζωικής παραγωγής.
- Η κατάρτιση μελετών και η σύνταξη εκλαϊκευμένων εντύπων που αφορούν δραστηριότητες θαλάσσιας αλιείας, υδατοκαλλιέργειών και προστασίας των υδάτινων οικοσυστημάτων.
- Οι δήμοι ορίζουν και λειτουργούν χώρους υγειονομικής ταφής νεκρών ζώων εντός της χωρικής τους αρμοδιότητας για την άμεση αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών, των έκτακτων αναγκών αποτροπής εισόδου στη χώρα, τον έλεγχο και την καταπολέμηση των λοιμωδών νοσημάτων των ζώων.
- Οι δήμοι της χώρας υποχρεούνται να μεριμνούν για την περισυλλογή, μεταφορά, φύλαξη, διατροφή και διατήρηση των ανεπιτήρητων παραγωγικών ζώων, μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών για την καθ' οιονδήποτε τρόπο εκποίηση ή σφαγή ή επιστροφή τους στον ιδιοκτήτη τους (άρθρο 17 Ν. 4056/2012).

2.3.1.5 Ενέργεια και Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)

- Οι δήμοι για τα κτίρια αρμοδιότητάς τους εκπονούν **Σχέδιο Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων** (ΣΕΑΚ), σύμφωνα με το πρότυπο που αναρτάται στον ιστότοπο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας.
- Κάθε δήμος καταρτίζει **Δημοτικό Σχέδιο Μείωσης Εκπομπών** (ΔηΣΜΕ), το οποίο υπολογίζει το ανθρακικό αποτύπωμα, διερευνά, προσδιορίζει και ιεραρχεί τεκμηριωμένα τα απαραίτητα μέτρα και τις δράσεις για τη μείωση των εκπομπών του οικείου δήμου, είναι συμβατό με τους στόχους και τις πολιτικές του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) και αναθεωρείται ανά πενταετία τουλάχιστον.
- Επιτρέπεται η εγκατάσταση **σταθμών ΑΠΕ και ΣΗΘΥΑ** από ΟΤΑ για κάλυψη ενεργειακών αναγκών κοινωφελών επιχειρήσεων, δημοτικών παιδικών, βρεφικών και βρεφονηπιακών σταθμών, σχολικών μονάδων, κέντρων υγείας κλπ.

2.3.1.6 Εξόρυξη, Μεταποίηση και Κατασκευές

- Με απευθείας σύμβαση εκμισθώνονται εκτάσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για την εκμετάλλευση μαρμάρων, φυσικών λίθων και βιομηχανικών ορυκτών, καθώς και για την εκμετάλλευση των λατομείων αδρανών υλικών.
- Επιτρέπεται η καταγραφή ήχου ή εικόνας με **συστήματα βιντεοεπιτήρησης** εγκατεστημένα σε χώρους των δημόσιων σχολικών μονάδων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, στο πλαίσιο άσκησης της αρμοδιότητάς τους για φύλαξη των σχολικών κτιρίων, μόνο κατά το χρόνο μη λειτουργίας των σχολικών μονάδων.
- Οι πάροχοι υπηρεσιών ύδατος (περιλαμβανομένων των ΔΕΥΑ και των Δήμων), καταρτίζουν **Γενικά Σχέδια Υπηρεσιών Υδατος (ΓΣΥΥ)** πενταετούς διάρκειας. Τα ΓΣΥΥ αποτελούν τη μελέτη και καταγραφή ορθολογικών, αποδοτικών και βιώσιμων τρόπων και μεθοδολογιών διαχείρισης του υδροδοτικού και αποχετευτικού συστήματος των παρόχων. Τα ΓΣΥΥ συμπεριλαμβάνουν μελέτη εξεύρεσης νέων πηγών για την αναβάθμιση του υδατικού δυναμικού ή την κατάλληλη διαχείριση των υφιστάμενων. Τα ΓΣΥΥ υποβάλλονται στη Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων (ΡΑΑΕΥ).

2.3.1.7 Μεταφορές

- Οι δήμοι μπορούν να διενεργούν μεταφορά για την εξυπηρέτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες, κέντρων απασχόλησης ηλικιωμένων και εργαζομένων του οικείου δήμου.
- Η προμήθεια και εγκατάσταση συστήματος οπτικών αισθητήρων ελέγχου (καμερών) δύναται να γίνονται με μέριμνα των δήμων σε σημεία του οδικού δικτύου ευθύνης τους ή σε σημεία εντός των γεωγραφικών τους ορίων.
- Άδεια υδατοδρομίου (ίδρυσης ή ίδρυσης και λειτουργίας ή λειτουργίας) μπορεί να χορηγηθεί σε δημόσιο φορέα, περιλαμβανομένων των ΟΤΑ.
- Για την αξιοποίηση από ΟΤΑ ιαματικού φυσικού πόρου και των εγκαταστάσεων που συνέχονται με αυτόν ο οικείος ΟΤΑ ή η αναπτυξιακή εταιρεία αυτού υποβάλλει στην «Ιαματικές Πηγές Ελλάδας Ανώνυμη Εταιρεία» (ΙΠΕ ΑΕ) οικονομοτεχνική μελέτη επενδυτικού σχεδίου του ιαματικού φυσικού πόρου.

2.3.1.8 Προστασία του Περιβάλλοντος – Προστασία της βιοποικιλότητας

- Αποκατάσταση ανενεργών λατομείων.
- Η μέριμνα, η λήψη μέτρων και ο έλεγχος της ηχορύπανσης, της κοινής ησυχίας και της εκπομπής ρύπων, θορύβων και άλλων επιβαρύνσεων του περιβάλλοντος από τροχοφόρα.
- Οι Δήμοι κατά την κατάρτιση του Πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος και του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης αυτών συνενεργάζονται με τις ΜΔΠΠ που έχουν την ευθύνη της διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών της περιοχής τους προκειμένου να διασφαλίσουν τη συμβατότητα των Προγραμμάτων αυτών με τα εγκεκριμένα Σχέδια Διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών.
- Ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Περίθαλψης Ειδών της Άγριας Πανίδας (ΚΕΠΕΑΠ).
- Οι ΟΤΑ ασκούν αρμοδιότητες σχετικά με την έκδοση και την εφαρμογή άδειας εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων ή/και χρήσης ύδατος στην περιφέρειά τους (υποδοχή φακέλου αίτησης, αξιολόγηση υπάρχουσας κάλυψης, παρακολούθηση των εργασιών και του ελέγχου των όρων και των τεχνικών προδιαγραφών των γεωτρήσεων, έλεγχος στοιχείων σχετικά με τη χρήση του ύδατος, επιμερισμός των ποσοτήτων ύδατος στους χρήστες).

2.3.1.9 Χωροταξία/ Πολεοδομία και Σχεδιασμός Αστικής Ανάπτυξης

- Κίνηση της διαδικασίας για τη σύνταξη **Τοπικού Πολεοδομικού Σχεδίου**.
- Οι δήμοι μητροπολιτικών κέντρων, οι μεγάλοι και μεσαίοι ηπειρωτικοί δήμοι, οι δήμοι πρωτεύουσες περιφερειακών ενοτήτων, καθώς και οι μεγάλοι και μεσαίοι νησιωτικοί

δήμοι, εκπονούν υποχρεωτικά πρόγραμμα καθορισμού απαραίτητων παρεμβάσεων εξασφάλισης της προσβασιμότητας, εφεξής ονομαζόμενο «**Σχέδιο Αστικής Προσβασιμότητας** (ΣΑΠ)».

- Οι ΟΤΑ συντάσσουν **Σχέδια Αστικής Ανθεκτικότητας** (ΣΑΑ).
- Οι δήμοι μητροπολιτικών κέντρων, οι μεγάλοι και μεσαίοι ηπειρωτικοί δήμοι, οι δήμοι πρωτευουσών περιφερειακών ενοτήτων, καθώς και οι μεγάλοι και μεσαίοι νησιωτικοί δήμοι εκπονούν υποχρεωτικά **Σχέδιο Φόρτισης Ηλεκτρικών Οχημάτων** (ΣΦΗΟ).
- Οι δήμοι με μόνιμο πληθυσμό άνω των 30.000 κατοίκων, οι δήμοι ανεξαρτήτως πληθυσμού κατοίκων εφόσον εμπίπτουν στις περιοχές αρμοδιότητας του ΟΑΣΑ και ΟΣΕΘ υποχρεούνται στην κατάρτιση **Σχεδίου Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης** (ΣΒΑΚ).
- Για τον προγραμματισμό της ολοκλήρωσης της εφαρμογής του σχεδίου πόλης και την απόκτηση των χαρακτηρισμένων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, οι δήμοι καταρτίζουν **επιχειρησιακό σχέδιο**, στο οποίο καταγράφονται και κατηγοριοποιούνται οι χαρακτηρισμένοι από το σχέδιο πόλης **κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι**.
- Οι ΟΤΑ μπορεί να μετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του Αναπτυξιακού Στρατηγικού Πλαισίου για τα ελληνικά νησιά «Στρατηγικό Πλαίσιο Πρωτοβουλίας "GR-eco islands"».

2.3.1.10 Δημόσια Υγεία

- Οι ΟΤΑ συμμετέχουν στην εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τη Δημόσια Υγεία και στο Πρόγραμμα Πρόληψης των Κινδύνων για την Υγεία "Σπύρος Δοξιάδης".
- Οι δήμοι μπορεί να διαθέτουν Κινητές Μονάδες Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας.
- Οι ΟΤΑ έχουν την υποχρέωση εκπόνησης ετήσιων αναφορών–εκθέσεων για την κατάσταση υγείας του πληθυσμού αναφοράς τους, για διαπιστωθείσες αδυναμίες του μηχανισμού αντιμετώπισης των αναγκών δημόσιας υγείας, καθώς και για τα προτεινόμενα πρόσθετα μέτρα και τις προτεραιότητες της δημόσιας υγείας στον πληθυσμό αναφοράς τους.
- Οι ΟΤΑ μπορούν από κοινού με το Υπουργείο Υγείας να παρακολουθούν την εφαρμογή των δράσεων των οργανώσεων του Μητρώου Εθελοντικών Οργανώσεων Δράσεων Δημόσιας Υγείας.
- Οι ΟΤΑ μπορούν με κοινή απόφαση των Υπουργών Υγείας και Εσωτερικών να συγκροτούν συνεργαζόμενα δίκτυα δημόσιας υγείας για την υλοποίηση προγραμμάτων και παρεμβάσεων.
- Σε κάθε Τομέα Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΤοΠΦΥ) συγκροτείται, με απόφαση του Διοικητή της οικείας ΥΠε τριμελής Διοικούσα Επιτροπή, η οποία αποτελείται από: α) τον Πρόεδρο, β) τον Επιστημονικό Υπεύθυνο του Κέντρου Υγείας και γ) έναν δημοτικό σύμβουλο του Δήμου της έδρας του Κέντρου Υγείας, που προτείνεται από το δημοτικό συμβούλιο και τους αναπληρωτές τους.
- Η συμμετοχή στο Δίκτυο Πρωτοβάθμιων Υπηρεσιών Υγείας Μαιών & Μαιευτών για την ανάπτυξη συνεργασίας με δήμους και περιφέρειες και φορείς που δραστηριοποιούνται σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας για την πραγματοποίηση δράσεων ενημέρωσης, αγωγής και προαγωγής υγείας.
- Οι ΟΤΑ συστήνουν Κέντρα Πρόληψης των Εξαρτήσεων και Προαγωγής της Ψυχοκοινωνικής Υγείας
- Δήμοι και νομικά πρόσωπα αυτών δύνανται να ιδρύουν και να έχουν σε λειτουργία κέντρα αποθεραπείας και αποκατάστασης για την παροχή υπηρεσιών υγείας και νοσηλείας σε ασθενείς εσωτερικούς ή εξωτερικούς, που έχουν ανάγκη φυσικής αποκατάστασης.

2.3.1.11 Αναψυχή, Αθλητισμός και Πολιτισμός

- Αδειοδότηση των αθλητικών εγκαταστάσεων των Ομάδων Α1, Α2, Β1, Β2, Δ και Ε1 από τον Δήμο.

- Η άσκηση εποπτείας επί των Εθνικών Αθλητικών Κέντρων, που καθορίζονται με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Πολιτισμού και Τουρισμού.
- Συμμετοχή στο Εθνικό Πρόγραμμα Προαγωγής της Σωματικής Άσκησης και της Υγιεινής Διατροφής του Εθνικού Προγράμματος «ΣΠΥΡΟΣ ΔΟΞΙΑΔΗΣ».
- Τα Προγράμματα Άθλησης για Όλους και Εκδηλώσεις Άθλησης για Όλους (ΠΑΓΟ και ΕΑΓΟ) απευθύνονται σε όλους τους πολίτες και υλοποιούνται σε συνεργασία με τους ΟΤΑ και άλλους φορείς.
- Αρμόδια αρχή για την εφαρμογή του Κεφαλαίου "Πλαίσιο άσκησης της διαδραστικής ψυχαγωγικής δραστηριότητας «δωμάτια απόδρασης (escape rooms)»", ορίζεται ο δήμος στη χωρική αρμοδιότητα του οποίου ασκείται η δραστηριότητα.

2.3.1.12 Εκπαίδευση – Διά Βίου Μάθηση

- Ο Δήμος καταρτίζει το τοπικό πρόγραμμα δια βίου μάθησης, με βάση το Εθνικό Πρόγραμμα Δια Βίου Μάθησης και το αντίστοιχο περιφερειακό πρόγραμμα δια βίου μάθησης.
- Στις αρμοδιότητες του δήμου περιλαμβάνονται η ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Δια Βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ), η λειτουργία και διαχείριση τοπικών δομών και η εφαρμογή προγραμμάτων της Γενικής Γραμματείας Δια Βίου Μάθησης.

2.3.1.13 Κοινωνική Προστασία – Απασχόληση – Στέγαση

- Η υλοποίηση ή η συμμετοχή σε ολοκληρωμένα τοπικά σχέδια και προγράμματα δράσης και πρωτοβουλίες για την εφαρμογή και ανάπτυξη πολιτικών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.
- Η προώθηση και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης, με την ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Επαγγελματικού Προσανατολισμού και Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης προσαρμοσμένα στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες και κυρίως των πληθυσμών των ορεινών, αγροτικών και νησιωτικών περιοχών, στο πλαίσιο του εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδιασμού.
- Για την υλοποίηση του Προγράμματος "Κάλυψη" επιτρέπεται η σύμπραξη, μέσω προγραμματικής σύμβασης, με ΟΤΑ και νομικά πρόσωπα αυτών ή απευθείας με νομικά πρόσωπα ΟΤΑ.
- Οι δήμοι στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους αναπτύσσουν και εφαρμόζουν προγράμματα πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας.

2.3.1.14 Κοινωνικές δομές

- Τα **Κέντρα Φροντίδας Οικογένειας** (ΚΕΦΟ) του ΕΟΚΦ υπάγονται στους δήμους στη διοικητική περιφέρεια των οποίων λειτουργούν.
- Ίδρυση **Βρεφονηπιακών Σταθμών Ολοκληρωμένης Φροντίδας** (ΒΣΟΦ) από τους δήμους.
- Δημοτικές **Δομές Παροχής Υπηρεσιών σε Αστέγους** (Ανοικτά Κέντρα Ημέρας Αστέγων, Υπνωτήρια, Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας, Υποστηριζόμενα Διαμερίσματα).
- Το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ) συγκροτεί, σε συνεργασία με δήμους, **Ομάδες Προστασίας Ανηλίκων**, οι οποίες αποτελούνται από κοινωνικούς λειτουργούς των οικείων δήμων και εντάσσονται στο κατά τα ανωτέρω Δίκτυο υπηρεσιών που οργανώνει αυτό.
- Επιπροσθέτως η **διαχείριση των εισαγγελικών παραγγελιών** από τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων αποτελεί διαχρονικά ένα ιδιαίτερα απαιτητικό πεδίο άσκησης κοινωνικής εργασίας, το οποίο τα τελευταία χρόνια παρουσιάζει σημαντική αύξηση τόσο ως προς τον αριθμό όσο και ως προς την πολυπλοκότητα των υποθέσεων. Οι κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων καλούνται να διερευνήσουν περιστατικά που αφορούν ανηλίκους,

ηλικιωμένους, άτομα με αναπηρία, ζητήματα ενδοοικογενειακής βίας, παραμέλησης, κακοποίησης, στεγαστικής επισφάλειας, ψυχικής υγείας και γενικότερα καταστάσεις υψηλού κοινωνικού κινδύνου. Οι εισαγγελικές παραγγελίες συνήθως απαιτούν τη διενέργεια κοινωνικής έρευνας, πραγματοποίηση κατ' οίκον επισκέψεων, λήψη συνεντεύξεων με τα εμπλεκόμενα πρόσωπα, συλλογή πληροφοριών από υπηρεσίες και φορείς και, τέλος, σύνταξη τεκμηριωμένης κοινωνικής έκθεσης εντός συγκεκριμένων χρονικών προθεσμιών.

2.3.2 Οριζόντιες λειτουργικές περιοχές

Οι Οριζόντιες Λειτουργικές Περιοχές στις οποίες έχουν προστεθεί υποχρεώσεις στους Δήμους χωρίς τους αναγκαίους πρόσθετους πόρους (τους οικονομικούς πόρους, το ανθρώπινο δυναμικό, την αναγκαία υποδομή και εξοπλισμό, καθώς και τα απαιτούμενα ψηφιακά εργαλεία με την οικεία τεχνογνωσία» είναι οι ακόλουθες:

2.3.2.1 Ψηφιακή Διακυβέρνηση

- Οι δήμοι εφαρμόζουν τις διατάξεις που αφορούν την Ψηφιακή Διακυβέρνηση και την εθνική ψηφιακή στρατηγική που αποτυπώνεται στη Βίβλο Ψηφιακού Μετασχηματισμού.
- Οι δήμοι εφαρμόζουν τις διατάξεις που αφορούν την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και των πληροφοριών και κοινοποιούν στην Εθνική Αρχή Κυβερνοασφάλειας και στην αρμόδια CSIRT συμβάνα με σοβαρές επιπτώσεις στην επιχειρησιακή συνέχεια των βασικών υπηρεσιών που αυτοί παρέχουν.
- Οι δήμοι καταχωρούν τα στοιχεία τους στον διαδικτυακό κόμβο παρακολούθησης των επιδόσεων των ΟΤΑ στον ηλεκτρονικό σύνδεσμο deiktes.ota.gov.gr του Υπουργείου Εσωτερικών.
- Το πληροφοριακό σύστημα «Μητρώο Καταχώρισης Αδειών Χρήσης Κοινόχρηστων Χώρων» χρησιμοποιείται από τους δήμους, προκειμένου να καταχωρίσουν τις άδειες των καταστημάτων που βρίσκονται εντός του δήμου.

2.3.2.2 Εσωτερική Οργάνωση και Στοχοθεσία

- Δημιουργείται σε βάση δεδομένων ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο οποίο αποτυπώνονται η διάρθρωση και η στελέχωση όλων των φορέων και το οποίο περιλαμβάνει όλες τις οργανικές μονάδες των ως άνω φορέων, τους υπηρετούντες σε κάθε οργανική μονάδα υπαλλήλους και τα αντίστοιχα περιγράμματα θέσεων εργασίας.
- Το Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών «Μίτος» τηρείται στον διαδικτυακό τόπο www.mitos.gov.gr και αποτελεί το κεντρικό, εθνικό αποθετήριο των διοικητικών διαδικασιών του Δημοσίου (περιλαμβανομένων των ΟΤΑ).
- Ενιαίο Πλαίσιο Δεξιοτήτων – Αξιολόγηση και Στοχοθεσία στο Δημόσιο Τομέα (ΕΣΔΚ) – Σύμβουλος Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού – Σύστημα Κινήτρων και Ανταμοιβής Υπαλλήλων – Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης.

2.3.2.3 Εσωτερικός Έλεγχος και Διαχείριση Κινδύνων

- Οι φορείς του δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένων των δήμων, συγκροτούν Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, που είναι το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο για να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων του.
- Οι δημόσιοι φορείς, περιλαμβανομένων των δήμων, αναπτύσσουν και εφαρμόζουν την πολιτική και το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων. Η πολιτική διαχείρισης κινδύνων περιλαμβάνει τον τρόπο διαχείρισης κινδύνων ανά σκοπό και στόχο, τη διάθεση ανάλυσης και το επίπεδο ανοχής κινδύνου, καθώς και τους ρόλους και τις αρμοδιότητες

των κατάλληλων επιπέδων διοίκησης αναφορικά με τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την εφαρμογή του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων.

2.3.2.4 Τεχνητή Νοημοσύνη και Καινοτομία

- Οι φορείς του δημόσιου τομέα δύνανται, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, να χρησιμοποιούν συστήματα τεχνητής νοημοσύνης για τη διαδικασία λήψης ή την υποστήριξη της διαδικασίας λήψης μιας απόφασης ή την έκδοση πράξης.
- Θέσπιση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Καινοτομία στον Δημόσιο Τομέα (ΕΣΔΚ), των Προγραμμάτων Επιτάχυνσης Καινοτομίας και των Εργαστηρίων Καινοτομίας Δημόσιου Τομέα, των Βραβείων Καινοτομίας Δημόσιου Τομέα, καθώς και του Εθνικού διαγωνισμού Πρωτοτύπων και Καινοτομίας. Υπόχρεοι συμμετοχής στο ΕΣΔΚ είναι και οι δήμοι.

2.3.2.5 Δημοσιονομική Μεταρρύθμιση – Εφαρμογή Π.Δ.54/2018 «Λογιστικό Πλαίσιο φορέων Γενικής Κυβέρνησης»

- Η εισαγωγή της λογιστικής μεταρρύθμισης απαιτεί συστηματική και πολυεπίπεδη προετοιμασία., απαιτεί συντονισμό ενεργειών και δράσεων στο επίπεδο κάθε Δήμου ώστε να αντιμετωπιστούν όλα τα προβλήματα και οι δυσκολίες. Προκύπτει η ανάγκη παροχής οικονομικής ενίσχυσης των Δήμων για τη μετάβαση στο νέο σύστημα, προκειμένου να ενισχυθεί η ετοιμότητά τους για να εφαρμόσουν εγκαίρως τις αλλαγές. Η διάθεση πόρων, αποτελεί βασικό συστατικό για την επιτυχία της μεταρρύθμισης.

2.3.2.6 Κόμβος Οικονομικής Πληροφόρησης Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών

- Μέσω του Κόμβου διενεργείται: (α) Η τροφοδότηση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ) με τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για τον προσδιορισμό της περιμέτρου και των δημοσιονομικών μεγεθών του υποτομέα των ΟΤΑ της Γενικής Κυβέρνησης, (β) Η παροχή στοιχείων στο «Δημοσιονομικό Σύστημα της Κεντρικής Διοίκησης και της λουπής Γενικής Κυβέρνησης – GovERP» του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στο πλαίσιο της κατάρτισης του ενοποιημένου προϋπολογισμού των ΟΤΑ, του συστήματος χρηματοοικονομικών αναφορών και της ενοποίησης χρηματοοικονομικών καταστάσεων της Γενικής Κυβέρνησης, (γ) Η εποπτεία και παρακολούθηση των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ και τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας των ΟΤΑ, (δ) Η τροφοδότηση του Κόμβου Παρακολούθησης Επιδόσεων των ΟΤΑ του άρθρου 33 του ν.5056/2023, (ε) Ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση πολιτικών για τα οικονομικά των ΟΤΑ από το Υπουργείο Εσωτερικών και (στ) Η υποστήριξη του ελεγκτικού έργου της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

2.3.3 Συμπέρασμα

Το εύλογο συμπέρασμα από την ανωτέρω καταγραφή των πρόσθετων αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων των Δήμων είναι ότι για την άσκησή τους απαιτούνται (α) πρόσθετες οργανικές μονάδες στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) των Δήμων με το αναγκαίο προσωπικό και (β) συμπλήρωση του προσωπικού υπαρχουσών οργανικών μονάδων. Επομένως απαιτούνται πρόσθετοι οικονομικοί πόροι, καθώς και ένα μεσοπρόθεσμο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Εφαρμογής της εν λόγω μεταρρύθμισης.

3 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3.1 Επιτελική Σύνοψη

Το παρόν κεφάλαιο αποτυπώνει την κατάσταση στελέχωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού επί τη βάσει τριών συμπληρωματικών πηγών δεδομένων: του Ψηφιακού Οργανογράμματος του Δημοσίου (στιγμιότυπο 21 Φεβρουαρίου 2026), της Απογραφής Προσωπικού Δημοσίου Τομέα, και των απολογιστικών οικονομικών στοιχείων του ΥΠΕΣ για τα έτη 2023-2025. Σκοπός της μελέτης είναι η τεκμηριωμένη αποτύπωση των πραγματικών μεγεθών στελέχωσης, ο εντοπισμός των ελλείψεων κατά κρίσιμο κλάδο και κατηγορία Δήμων, καθώς και η εκτίμηση του πραγματικού δημοσιονομικού κόστους πλήρωσης των κενών οργανικών θέσεων.

Πίνακας 3.1. Συγκεντρωτικά δεδομένα οργανικής στελέχωσης

Δείκτης	Αριθμός	%
Συνολικές οργανικές θέσεις	114.946	100%
Καλυμμένες θέσεις (μόνιμο προσωπικό και ΙΔΑΧ)	65.906	57,3%
Κενές θέσεις	26.465	23,0%
Δεσμευμένες θέσεις σε διαδικασία πλήρωσης	20.161	17,5%
Θέσεις προς κατάργηση	1.603	1,4%
Θέσεις άνευ ορισθείσας κατάστασης	811	0,7%
Πραγματικά απασχολούμενο προσωπικό (Απογραφή)	140.195	
Μόνιμο προσωπικό και ΙΔΑΧ	65.906	47,0%
Μη-μόνιμο προσωπικό	74.289	53,0%

Πίνακας 3.2. Πραγματική δαπάνη και εκτίμηση κόστους πλήρωσης κενών θέσεων

Σενάριο	Ετήσιο κόστος	Παρατήρηση
Τρέχουσα δαπάνη προσωπικού 2025 (ΥΠΕΣ)	2.478,3 εκ. €	πραγματικά πληρωθέντα
Δαπάνη μόνιμου προσωπικού και ΙΔΑΧ (ΚΑΕ 601+602)	1.374,4 εκ. €	65.906 εργαζόμενοι
Πλήρες ετήσιο κόστος ανά καλυμμένη οργανική θέση	25.849 €	πραγματικός μέσος όρος
Επιπλέον δαπάνη πλήρωσης 26.465 κενών θέσεων	684,1 εκ. €	+27,6% επί τρέχουσας
Δαπάνες Αιρετών 2025 (διακριτά — ΚΑΕ 612)	102,1 εκ. €	+32,3% έναντι 2023

3.2 Κύρια ευρήματα

Πρώτον. Ο δείκτης πληρότητας οργανικών θέσεων ανέρχεται σε 57,3% πανελλαδικά. Επί συνόλου 114.946 οργανικών θέσεων, 65.906 καλύπτονται από μόνιμο προσωπικό και ΙΔΑΧ. Συνυπολογιζομένων των 20.161 δεσμευμένων θέσεων σε ενεργές διαδικασίες πλήρωσης, ο αριθμός των μη ενεργών οργανικών θέσεων ανέρχεται σε 46.626, ήτοι 40,6% της οργανικής δυναμικότητας.

Δεύτερον. Διαπιστώνεται εκτεταμένη χρήση μη-μόνιμου προσωπικού. Η εκτίμηση σε ετήσια ισοδύναμα των απασχολούμενων με σχέσεις εργασίας πέραν της μόνιμου ή ΙΔΑΧ ανέρχεται σε περίπου 35% του συνόλου. Η εκτεταμένη αυτή χρήση μη-μόνιμων σχέσεων εργασίας έχει αποκτήσει χαρακτηριστικά δομικού συμπληρώματος της οργανικής στελέχωσης.

Τρίτον. Κρίσιμοι κλάδοι Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης παρουσιάζουν χαμηλά ποσοστά πληρότητας. Ο κλάδος ΠΕ Μηχανικών εμφανίζει πληρότητα 48,3% επί 5.592 οργανικών θέσεων, ο κλάδος ΠΕ Πληροφορικής 42,8%, ο κλάδος ΠΕ Περιβάλλοντος 33,1%, οι ιατρικές και παραϊατρικές ειδικότητες ΠΕ Υγείας 38,1%. Η συγκέντρωση των ελλείψεων στους κλάδους αυτούς περιορίζει την επιχειρησιακή ικανότητα των Δήμων στους τομείς της υλοποίησης δημοσίων έργων, της ψηφιακής μετάβασης, της περιβαλλοντικής διαχείρισης και των κοινωνικών υπηρεσιών.

Τέταρτον. Διαπιστώνεται σημαντική διαφοροποίηση κατά τυπολογία Δήμων. Οι Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι εμφανίζουν πληρότητα 45,3%, έναντι 59,7% στους Μεγάλους Ηπειρωτικούς Δήμους. Επιπλέον, οι μικρότεροι Δήμοι δεν διαθέτουν θεσμοθετημένες ανταποδοτικές δομές στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας τους, με συνέπεια την αδυναμία αξιοποίησης των δημοσιονομικών διευκολύνσεων που προβλέπει η νομοθεσία για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες.

Πέμπτον. Η πραγματική τρέχουσα δαπάνη προσωπικού 2025, βάσει των απολογιστικών στοιχείων ΥΠΕΣ, ανέρχεται σε 2.478,3 εκ. €. Με βάση το πραγματικό πλήρες ετήσιο κόστος ανά καλυμμένη οργανική θέση (25.849 €, υπολογισμένο ως άθροισμα βασικών αμοιβών μόνιμου/ΙΔΑΧ προσαυξανόμενο με τον αντίστοιχο αναλογισμό εργοδοτικών εισφορών και παρεπόμενων παροχών), η πλήρης κάλυψη των 26.465 κενών οργανικών θέσεων εκτιμάται ότι συνεπάγεται πρόσθετη ετήσια δαπάνη ύψους 684,1 εκ. €. Από το ποσό αυτό, εκτιμώμενα 170 εκ. € (25%) αφορούν τον ανταποδοτικό τομέα και χρηματοδοτούνται από ανταποδοτικά τέλη, ενώ τα 514 εκ. € (75%) επιβαρύνουν τους γενικούς πόρους των Δήμων.

Έκτον. Οι δαπάνες αιρετών οργάνων (ΚΑΕ 612), αναλυόμενες διακριτά από τη δαπάνη προσωπικού, ανήλθαν σε 102,1 εκ. € το 2025, καταγράφοντας αύξηση 32,3% σε σχέση με το 2023. Η εξέλιξη αυτή απαιτεί χωριστή αναφορά καθώς αφορά αμοιβές αιρετών (Δημάρχων, Αντιδημάρχων, Δημοτικών Συμβούλων, Προέδρων Κοινοτήτων) και δεν συσχετίζεται με τη στελέχωση των δημοτικών υπηρεσιών.

3.3 Πλαίσιο και Μεθοδολογία

3.3.1 Πηγές δεδομένων

Η μελέτη αξιοποιεί τρεις πηγές δεδομένων του δημόσιου τομέα, οι οποίες έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα:

- **Ψηφιακό Οργανόγραμμα του Δημοσίου:** στιγμιότυπο της 21ης Φεβρουαρίου 2026, καταγράφει 114.946 οργανικές θέσεις στους Δήμους και τα νομικά πρόσωπα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού.
- **Απογραφή Προσωπικού Δημοσίου Τομέα:** καταγράφει 140.195 πραγματικά απασχολούμενους στους ΟΤΑ Α' βαθμού (μετά την αντιστοίχιση με την τυπολογία Δήμων), ανεξαρτήτως σχέσης εργασίας.
- **Απολογιστικά στοιχεία ΥΠΕΣ 2023-2025:** πληρωθέντα ποσά σε επίπεδο Κωδικού Αριθμού Εξόδων (ΚΑΕ), επιτρέπουν τον υπολογισμό της πραγματικής δαπάνης προσωπικού και την εκτίμηση κόστους πλήρωσης κενών θέσεων με βάση πραγματικούς μέσους όρους και όχι θεωρητικές παραδοχές μισθολογικών κλιμακίων.

Συμπληρωματικά χρησιμοποιείται η κατηγοριοποίηση Δήμων κατά «Καλλικράτη» (Ν. 3852/2010 όπως ισχύει). Η αντιστοίχιση των οργανικών θέσεων του Ψηφιακού Οργανογράμματος με την κατηγοριοποίηση επιτεύχθηκε σε ποσοστό 95,9%.

3.3.2 Τυπολογίες ομαδοποίησης

Για την επεξεργασία των δεδομένων υιοθετήθηκαν δύο διακριτές τυπολογίες ομαδοποίησης. Η πρώτη αφορά τις λειτουργικές κατηγορίες υπηρεσιών (26 κατηγορίες) και περιγράφει τον σκοπό της οργανωτικής μονάδας στην οποία ανήκει κάθε θέση. Η αναλυτική απαρίθμηση παρατίθεται στο Παράρτημα Π1.

Η δεύτερη τυπολογία αφορά τις ομάδες κλάδων προσωπικού (34 ομάδες) και περιγράφει την επαγγελματική ταυτότητα του υπαλλήλου. Η ομαδοποίηση κρίθηκε αναγκαία λόγω της εκτεταμένης ανομοιομορφίας των επίσημων κωδικοποιήσεων κλάδου που παρατηρείται στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα: ο κλάδος ΠΕ Μηχανικών καταγράφεται υπό 87 διαφορετικές ονοματικές μορφές, ο κλάδος ΥΕ Καθαριότητας υπό 75. Η αναλυτική περιγραφή των ομάδων παρατίθεται στο Παράρτημα Π1.

Διευκρινίζεται ότι κάθε ομάδα κλάδων μπορεί να εκτείνεται σε περισσότερες της μίας εκπαιδευτικές κατηγορίες. Παραδείγματος χάριν, η ομάδα Διοικητικού-Οικονομικού-Λογιστικού προσωπικού περιλαμβάνει 8.047 θέσεις κλάδου ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού (33% της ομάδας), 3.483 θέσεις κλάδου ΤΕ Διοικητικού-Λογιστικού (14%) και 12.916 θέσεις κλάδου ΔΕ Διοικητικών Γραμματέων (53%). Όπου στη συνέχεια αναφέρεται συγκεκριμένος κλάδος, διευκρινίζεται η αντίστοιχη εκπαιδευτική κατηγορία

3.3.3 Τυπολογία Δήμων

Πίνακας 3.3. Τυπολογία Δήμων

#	Κατηγορία Δήμων	Οργ. θέσεις	% συνόλου
1	Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων	40.414	35,2%
2	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι / Πρωτεύουσες Νομών	43.315	37,7%
3	Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (10.000–25.000 κατ.)	15.107	13,1%

#	Κατηγορία Δήμων	Οργ. θέσεις	% συνόλου
4	Μικροί Ηπειρωτικοί και Ορεινοί Δήμοι (<10.000)	4.436	3,9%
5	Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι	5.662	4,9%
6	Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (<3.500 κατ.)	1.325	1,2%
7	Λοιποί Φορείς (ΝΠΔΔ, κοινωφελείς επιχειρήσεις)	4.687	4,1%
	Σύνολο	114.946	100,0%

3.3.4 Ορισμοί

Καλυμμένη θέση: οργανική θέση επί της οποίας υπηρετεί υπάλληλος με σχέση εργασίας μόνιμου ή Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (ΙΔΑΧ). Στην παρούσα μελέτη, το μόνιμο προσωπικό και οι ΙΔΑΧ αντιμετωπίζονται ως ενιαία κατηγορία οργανικού προσωπικού.

Κενή θέση: οργανική θέση χωρίς υπηρετούντα υπάλληλο, άμεσα διαθέσιμη προς προκήρυξη ή κάλυψη μέσω ενιαίου συστήματος κινητικότητας.

Δεσμευμένη θέση: οργανική θέση τελούσα σε εκκρεμή διαδικασία πλήρωσης (κύκλος ενιαίου συστήματος κινητικότητας, ετήσιος προγραμματισμός προσλήψεων, εξειδικευμένη προκήρυξη).

Μη-μόνιμο προσωπικό: προσωπικό απασχολούμενο με σχέση εργασίας πέραν της μόνιμου και ΙΔΑΧ, ιδίως ΙΔΟΧ, συμβάσεις χρηματοδοτούμενες από ΕΣΠΑ ή ΔΥΠΑ, εργαζόμενοι με προσωρινή δικαστική διαταγή, σχολικοί τροχονόμοι, ασκούμενοι, συμβάσεις έργου.

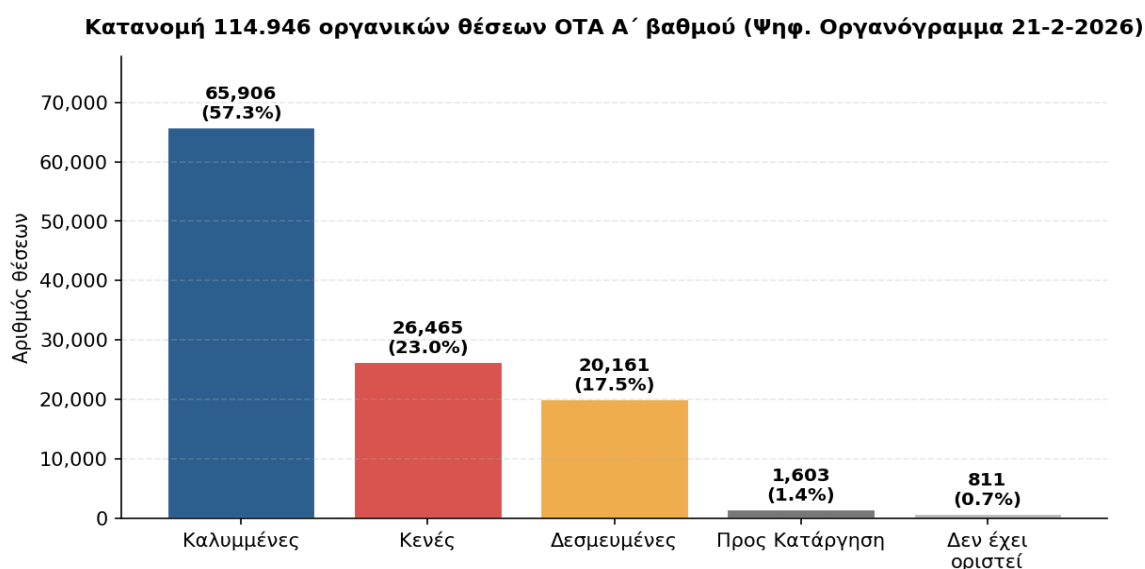
Ανταποδοτική υπηρεσία: υπηρεσία χρηματοδοτούμενη από ειδικά ανταποδοτικά τέλη (Καθαριότητα, Ηλεκτροφωτισμός, Ύδρευση/Αποχέτευση, Κοιμητήρια).

Αιρετό όργανο: πρόσωπο που κατέχει αιρετό αξίωμα στους ΟΤΑ Α' βαθμού (Δήμαρχος, Αντιδήμαρχος, Δημοτικός Σύμβουλος, Πρόεδρος Κοινότητας, μέλος Κοινοτικού Συμβουλίου). Οι δαπάνες αιρετών διακρίνονται σαφώς από τη δαπάνη προσωπικού.

3.4 Υφιστάμενη Κατάσταση Στελέχωσης

3.4.1 Συνολική εικόνα οργανικών θέσεων

Από το σύνολο των 114.946 οργανικών θέσεων του Ψηφιακού Οργανογράμματος, οι 65.906 (57,3%) είναι καλυμμένες από μόνιμο προσωπικό και ΙΔΑΧ, οι 26.465 (23,0%) είναι κενές, οι 20.161 (17,5%) τελούν σε διαδικασία πλήρωσης, οι 1.603 (1,4%) έχουν χαρακτηριστεί προς κατάργηση και 811 (0,7%) δεν έχουν ορισθεί ως προς την κατάστασή τους.

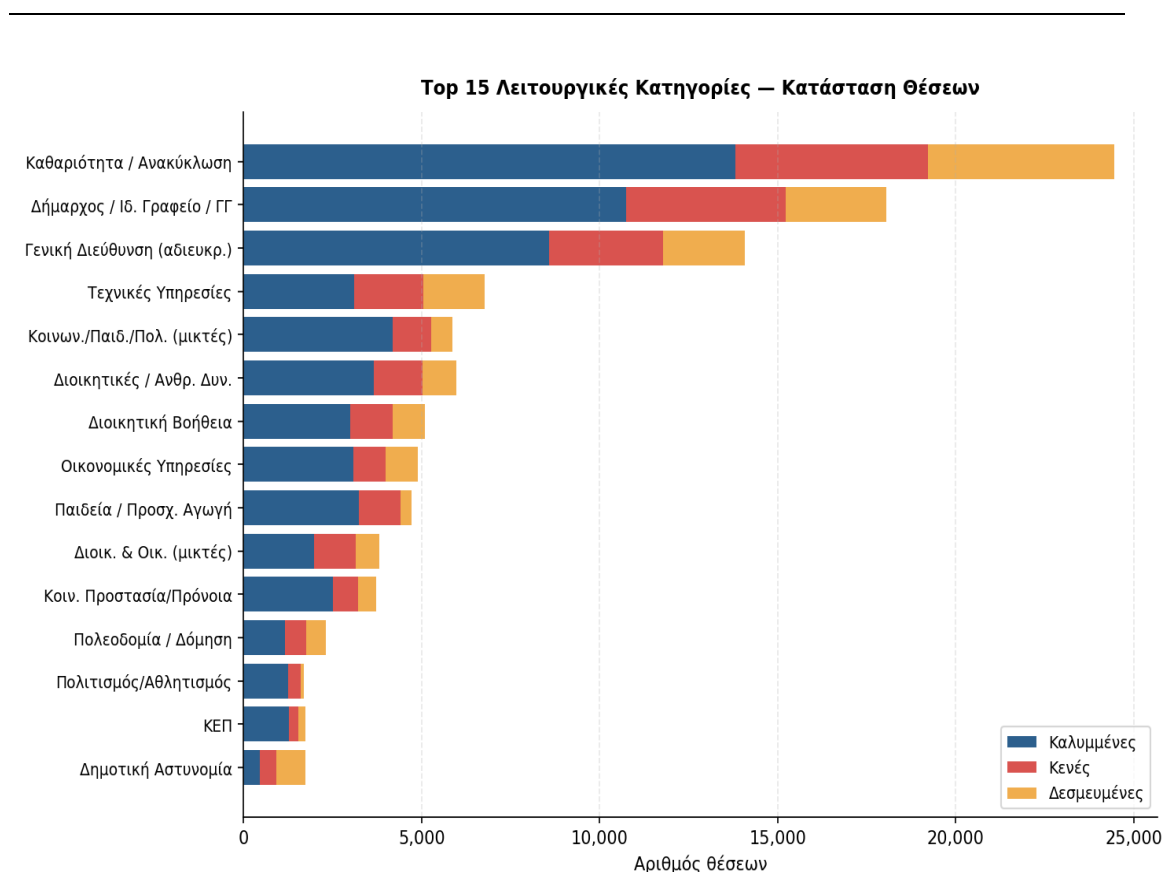


Γράφημα 3.1. Κατανομή οργανικών θέσεων ΟΤΑ Α΄ βαθμού κατά κατάσταση πλήρωσης.

Η ανάγνωση του δείκτη πληρότητας πρέπει να συναρτηθεί με τα δεδομένα της Απογραφής. Το πραγματικά απασχολούμενο προσωπικό ανέρχεται σε 140.195 εργαζομένους, υπερβαίνοντας κατά 25.249 το σύνολο των οργανικών θέσεων. Η υπέρβαση αυτή αντιστοιχεί στο μη-μόνιμο προσωπικό που απασχολείται σε συμπληρωματική βάση πέραν της οργανικής στελέχωσης, ως de facto μηχανισμός κάλυψης αναγκών που δεν εξυπηρετούνται από την οργανική δυναμικότητα.

3.4.2 Κατανομή ανά Λειτουργική Κατηγορία Υπηρεσιών

Οι οργανικές θέσεις κατανέμονται σε 26 λειτουργικές κατηγορίες υπηρεσιών. Οι πέντε πολυπληθέστερες κατηγορίες απορροφούν το 60,4% του συνόλου. Η αναλυτική απαρίθμηση όλων των κατηγοριών παρατίθεται στο Παράρτημα Π1.



Γράφημα 3.2. Κατάσταση πλήρωσης στις δεκαπέντε μεγαλύτερες λειτουργικές κατηγορίες

Πίνακας 3.4. Στελέχωση κατά λειτουργική κατηγορία υπηρεσιών (top 12)

Λειτουργική κατηγορία	Σύνολο	Καλυμ.	Κενές	Δεσμευμ.	% πληρ.
0. Γενική Διεύθυνση	14.336	8.577	3.210	2.299	59,8%
1α. Γραφείο Δημάρχου / ΓΓ	18.351	10.734	4.485	2.825	58,5%
2. Διοικητικές/Ανθρ. Δυν.	6.108	3.649	1.381	947	59,7%
3. Οικονομικές Υπηρεσίες	4.950	3.086	911	886	62,3%
5. Τεχνικές Υπηρεσίες	6.858	3.094	1.947	1.721	45,1%
6. Πολεοδομία/Δόμηση	2.340	1.164	587	555	49,7%
7. Καθαριότητα / Ανακύκλωση	24.889	13.817	5.406	5.224	55,5%
9. Κοινωνική/Παιδ./Πολιτ.	6.161	4.178	1.100	592	67,8%
10. Παιδεία/Προσχ. Αγωγή	4.850	3.241	1.174	310	66,8%
11. ΚΕΠ	1.762	1.266	274	195	71,9%
12. Δημοτική Αστυνομία	1.754	463	458	813	26,4%
13. Πολιτική Προστασία	1.082	489	196	386	45,2%

Η ανάλυση πληρότητας αναδεικνύει τρία διακριτά προφίλ. Στην πρώτη ομάδα εντάσσονται οι κατηγορίες με πληρότητα άνω του 70% (Δημοτικό Συμβούλιο 75,1%, Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες 73,9%, ΚΕΠ 71,9%). Στη δεύτερη ομάδα εντάσσονται οι κατηγορίες με μέτρια πληρότητα (55%–70%), που αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος του συνόλου. Στην τρίτη ομάδα εντάσσονται οι υποστελεχωμένες κατηγορίες με πληρότητα κάτω του 50%, μεταξύ των

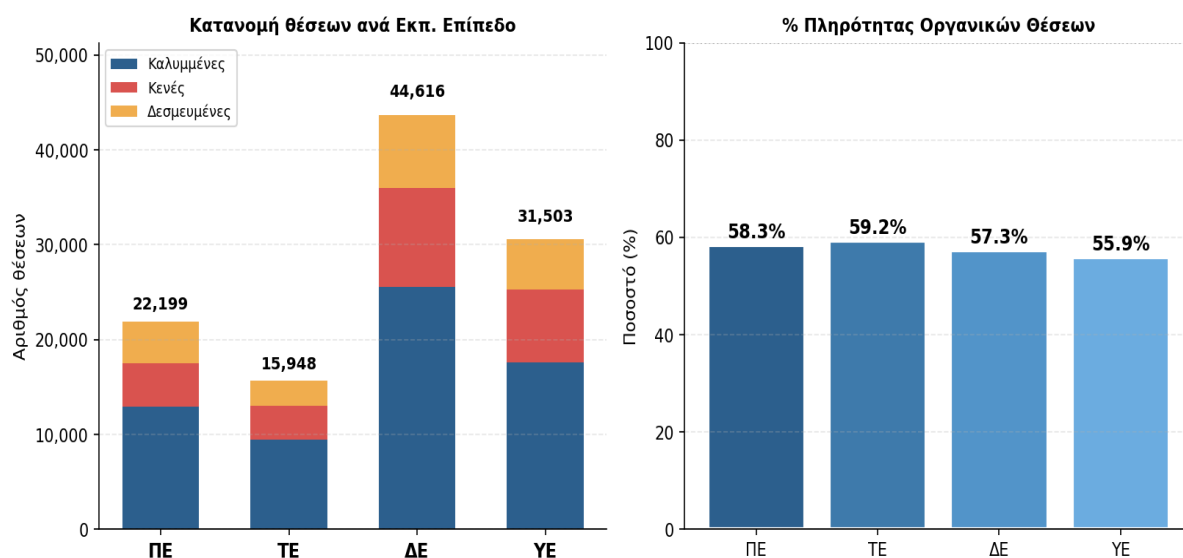
οποίων η Δημοτική Αστυνομία (26,4%), οι Τεχνικές Υπηρεσίες (45,1%) και η Πολιτική Προστασία (45,2%).

Ιδιαίτερη μνεία απαιτείται για τις Τεχνικές Υπηρεσίες: επί 6.858 οργανικών θέσεων οι 1.947 είναι κενές και επιπλέον 1.721 δεσμευμένες, ήτοι 53,5% της δυναμικότητας εκτός υπηρεσίας. Η υστέρηση αυτή επηρεάζει άμεσα την ικανότητα των Δήμων να αξιοποιήσουν τις χρηματοδοτήσεις από το ΕΣΠΑ, το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

3.4.3 Κατανομή ανά Εκπαιδευτική Κατηγορία

Πίνακας 3.5. Στελέχωση κατά εκπαιδευτική κατηγορία

Εκπ. κατ.	Σύνολο	% συνόλου	Καλυμμ.	Κενές	% πληρ.
ΠΕ	22.199	19,3%	12.951	4.563	58,3%
ΤΕ	15.948	13,9%	9.448	3.612	59,2%
ΔΕ	44.616	38,8%	25.545	10.445	57,3%
ΥΕ	31.503	27,4%	17.625	7.690	55,9%
Άλλο	680	0,6%	337	155	49,6%
ΣΥΝΟΛΟ	114.946	100,0%	65.906	26.465	57,3%

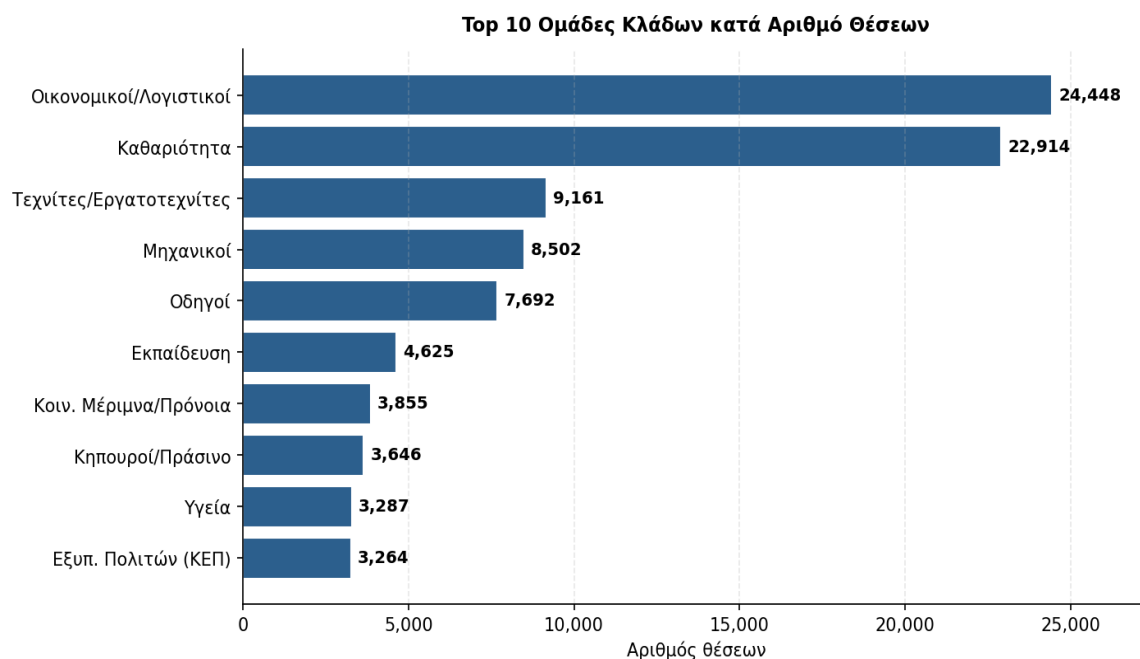


Γράφημα 3.3. Κατανομή θέσεων και ποσοστό πληρότητας ανά εκπαιδευτική κατηγορία.

Η πληρότητα παραμένει σχετικά ομοιόμορφη μεταξύ των τεσσάρων εκπαιδευτικών κατηγοριών (55,9% έως 59,2%), υποδεικνύοντας ότι η υποστελέχωση δεν εντοπίζεται σε συγκεκριμένη εκπαιδευτική κατηγορία αλλά διαπερνά εγκάρσια το σύστημα. Επί απόλυτων αριθμών, ωστόσο, οι κενές θέσεις συγκεντρώνονται κυρίως στις κατηγορίες ΔΕ (10.445) και ΥΕ (7.690), όπου παρατηρείται η εκτενέστερη υποκατάσταση από μη-μόνιμο προσωπικό σε υπηρεσίες πεδίου.

3.4.4 Κατανομή ανά Ομάδα Κλάδων Προσωπικού

Η κατάταξη των οργανικών θέσεων κατά ομάδα κλάδων προσωπικού (όπως αναλύεται στο Παράρτημα Π1) αναδεικνύει τη σύνθεση του επαγγελματικού δυναμικού των ΟΤΑ. Η ομάδα Διοικητικού-Οικονομικού-Λογιστικού προσωπικού αποτελεί την πολυπληθέστερη με 24.448 θέσεις, ακολουθούμενη από την ομάδα κλάδων Καθαριότητας (22.914 θέσεις).



Γράφημα 3.4. Οι δέκα μεγαλύτερες ομάδες κλάδων προσωπικού κατά αριθμό οργανικών θέσεων.

Πίνακας 3.6. Στελέχωση δέκα μεγαλύτερων ομάδων κλάδων προσωπικού

Ομάδα κλάδων	Σύνολο	Καλυμμ.	Κενές	Δεσμευμ.	% πληρ.
Διοικητικού-Οικονομικού-Λογιστ.	24.448	15.550	5.063	3.243	63,6%
Καθαριότητας	22.914	14.092	4.148	3.952	61,5%
Τεχνιτών/Εργατοτεχνιτών	9.161	3.994	3.335	1.522	43,6%
Μηχανικών	8.502	4.150	1.941	2.323	48,8%
Οδηγών	7.692	4.834	959	1.747	62,8%
Εκπαίδευσης (Παιδαγωγοί κ.λπ.)	4.625	3.505	782	293	75,8%
Κοιν. Μέριμνας/Πρόνοιας	3.855	2.602	632	562	67,5%
Κηπουρών/Πρασίνου	3.646	1.377	1.692	520	37,8%
Υγείας	3.287	1.927	855	478	58,6%
Εξυπ. Πολιτών (ΚΕΠ)/Επικοινων.	3.264	2.259	645	357	69,2%

Η εσωτερική σύνθεση των ομάδων ανά εκπαιδευτική κατηγορία έχει ιδιαίτερη σημασία για την ορθή ερμηνεία των ευρημάτων. Η ομάδα Διοικητικού-Οικονομικού-Λογιστικού προσωπικού περιλαμβάνει 8.047 θέσεις κλάδου ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού (33% της ομάδας), 3.483 θέσεις κλάδου ΤΕ Διοικητικού-Λογιστικού (14%) και 12.916 θέσεις κλάδου ΔΕ

Διοικητικών Γραμματέων (53%). Η ομάδα Καθαριότητας περιλαμβάνει κατά 96% θέσεις κλάδου ΥΕ Εργατών Καθαριότητας (21.906 θέσεις). Η ομάδα Μηχανικών συγκροτείται κατά 66% από θέσεις κλάδου ΠΕ Μηχανικών (5.592 θέσεις) και κατά 34% από θέσεις κλάδου ΤΕ Μηχανικών (2.903 θέσεις). Η ομάδα Οδηγών συγκροτείται κατά 99% από θέσεις κλάδου ΔΕ Οδηγών. Η ομάδα Πληροφορικής περιλαμβάνει 614 θέσεις κλάδου ΠΕ Πληροφορικής (27%), 500 θέσεις κλάδου ΤΕ Πληροφορικής (22%) και 1.170 θέσεις κλάδου ΔΕ Προσωπικού Η/Υ (51%).

3.5 Ανάλυση Ελλείψεων Προσωπικού

3.5.1 Διάκριση κενών και δεσμευμένων θέσεων

Η ποσοτικοποίηση των ελλείψεων προσωπικού απαιτεί διάκριση τριών διακριτών μεγεθών. Πρώτον, οι 26.465 κενές οργανικές θέσεις, άμεσα διαθέσιμες για προκήρυξη. Δεύτερον, οι 20.161 δεσμευμένες θέσεις, οι οποίες τελούν σε εξέλιξη πλήρωσης μέσω του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας ή ετήσιων διαδικασιών προσλήψεων. Τρίτον, ο συνολικός αριθμός των μη ενεργών οργανικών θέσεων (46.626), που αντιστοιχεί στο 40,6% της οργανικής δυναμικότητας.

Παρατηρείται ότι το λειτουργικό αυτό κενό καλύπτεται εν μέρει από μη-μόνιμο προσωπικό. Η συστηματική χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου, συμβάσεων χρηματοδοτούμενων από ΕΣΠΑ και ΔΥΠΑ, καθώς και η παράταση εργασιακών σχέσεων μέσω προσωρινών διαταγών, λειτουργεί ως de facto υποκατάστατο της οργανικής στελέχωσης, με συνέπειες ως προς τη σταθερότητα της απασχόλησης, τη συσσώρευση οργανωτικής γνώσης και την προγραμματιστική ικανότητα των Δήμων.

3.5.2 Κρίσιμοι κλάδοι σε υποστελέχωση

Η ανάλυση κατά ομάδα κλάδων και εκπαιδευτική κατηγορία αναδεικνύει συγκεκριμένους κλάδους Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης με χαμηλά ποσοστά πληρότητας:



Γράφημα 3.5. Δείκτης πληρότητας κρίσιμων κλάδων ΠΕ.

Πίνακας 3.7. Στελέχωση κρίσιμων κλάδων ΠΕ

Κλάδος ΠΕ	Σύνολο	Καλυμμ.	Κενές	Πληρότητα
ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού	8.047	5.403	1.245	67,1%
ΠΕ Μηχανικών	5.592	2.699	1.165	48,3%
ΠΕ Παιδαγωγών/Νηπιαγωγών/Φυσ. Αγωγής	1.957	1.466	377	74,9%
ΠΕ Διεκπεραίωσης Υπ. Πολιτών (ΚΕΠ)	1.789	1.294	314	72,3%
ΠΕ Γεωτεχνικών (Γεωπόνοι κ.λπ.)	1.184	566	389	47,8%
ΠΕ Υγείας (Ιατροί κ.λπ.)	756	288	321	38,1%
ΠΕ Δημοτικής Αστυνομίας	659	278	127	42,2%
ΠΕ Κοιν. Λειτουργιών/Ψυχολόγων	619	344	171	55,6%
ΠΕ Πληροφορικής	614	263	160	42,8%
ΠΕ Περιβάλλοντος	245	81	99	33,1%
ΠΕ Νομικών	16	3	7	18,8%

Από τα ανωτέρω δεδομένα προκύπτει ότι οι παραδοσιακά διοικητικοί κλάδοι ΠΕ (Διοικητικού-Οικονομικού, Παιδαγωγών, Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών) εμφανίζουν σχετικά υψηλά ποσοστά πληρότητας (67%–75%), ενώ οι κλάδοι που απαιτούν εξειδικευμένη επιστημονική κατάρτιση (Μηχανικών, Πληροφορικής, Υγείας, Περιβάλλοντος) παρουσιάζουν δείκτες πληρότητας 33%–49%. Στον κλάδο ΠΕ Υγείας οι κενές θέσεις (321) υπερβαίνουν τις καλυμμένες (288), συνιστώντας ποιοτική ένδειξη υστέρησης σε υπηρεσίες δημόσιας υγείας και πρωτοβάθμιας φροντίδας. Στον κλάδο ΠΕ Νομικών, η ολιγομέλεια οδηγεί σε εκτεταμένη προσφυγή στη σύναψη συμβάσεων έμμισθης εντολής με δικηγόρους εξωτερικούς συνεργάτες.

3.5.3 Ο κλάδος Μηχανικών ΠΕ/ΤΕ

Ο κλάδος των Μηχανικών αξίζει χωριστής μνείας, καθώς αποτελεί τον τέταρτο μεγαλύτερο επαγγελματικό κλάδο των ΟΤΑ (8.502 θέσεις πανελλαδικά), εμφανίζει χαμηλή πληρότητα σε αμφότερες τις εκπαιδευτικές κατηγορίες ΠΕ και ΤΕ, και συγκροτεί τον κρίσιμο πόρο υλοποίησης των αναπτυξιακών έργων που χρηματοδοτούνται από εθνικές και ευρωπαϊκές πηγές.

Πίνακας 3.8. Στελέχωση κλάδου Μηχανικών

Εκπ. κατηγορία	Σύνολο	Καλυμμ.	Κενές	Δεσμευμ.	Πληρότητα
ΠΕ Μηχανικών	5.592	2.699	1.165	1.666	48,3%
ΤΕ Μηχανικών	2.903	1.448	775	656	49,9%
Σύνολο	8.502	4.147	1.940	2.323	48,8%

Επί συνόλου 8.502 θέσεων Μηχανικών, ποσοστό 51,2% είναι κενό ή δεσμευμένο. Η ζήτηση συγκεντρώνεται κατά κύριο λόγο στους Πολιτικούς Μηχανικούς (1.547 κενές και δεσμευμένες θέσεις πανελλαδικά), στους Τοπογράφους-Αγρονόμους (676), στους Αρχιτέκτονες (600), στους Μηχανολόγους (564) και στους Ηλεκτρολόγους Μηχανικούς (536).

Η πλήρης κάλυψη των κενών αναμένεται να απαιτήσει εκτεταμένο χρονικό ορίζοντα και ενδεχομένως σχεδιαστικές προσαρμογές στην πολιτική προσλήψεων (στοχευμένα κίνητρα προσέλκυσης και παραμονής σε υποστελεχωμένους Δήμους, ευελιξία στους κύκλους προσλήψεων, αξιοποίηση κινητικότητας από άλλους φορείς του δημοσίου τομέα).

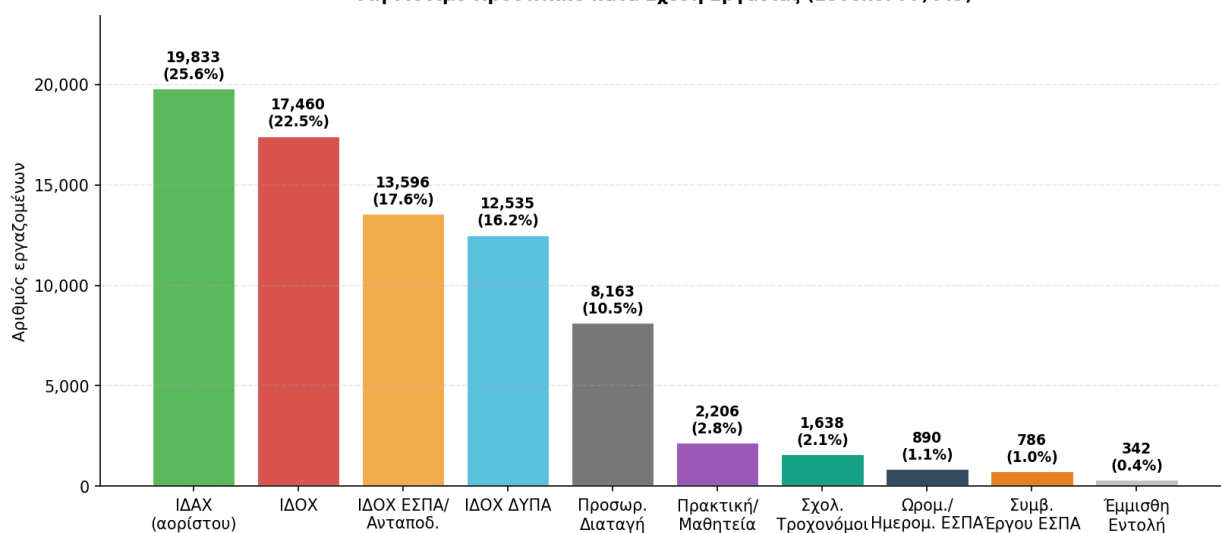
3.6 Μη-Μόνιμο Προσωπικό

Από το σύνολο των 140.195 πραγματικά απασχολούμενων στους ΟΤΑ Α' βαθμού, οι 74.289 (53,0%) απασχολούνται με σχέση εργασίας πέραν της μονίμου ή ΙΔΑΧ. Η σύνθεση του μη-μόνιμου προσωπικού είναι ετερογενής και αντικατοπτρίζει τη συσσώρευση διαφορετικών νομικών καθεστώτων απασχόλησης κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες.

Πίνακας 3.9. Σύνθεση μη-μόνιμου προσωπικού κατά σχέση εργασίας

Σχέση εργασίας	Αριθμός	% συνόλου
Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου (ΙΔΟΧ)	17.460	23,5%
ΙΔΟΧ ΕΣΠΑ ή ανταποδοτικού χαρακτήρα	13.596	18,3%
ΙΔΟΧ ΔΥΠΑ (κοινοφελής απασχόληση)	12.535	16,9%
Εργαζόμενοι με προσωρινή δικαστική διαταγή	8.163	11,0%
Ασκούμενοι (πρακτική άσκηση και μαθητεία)	2.206	3,0%
Σχολικοί τροχονόμοι	1.638	2,2%
Ωρομίσθιοι/ημερομίσθιοι ΕΣΠΑ	890	1,2%
Συμβασιούχοι έργου ΕΣΠΑ	786	1,1%
Έμμισθη εντολή (κυρίως νομικοί σύμβουλοι)	342	0,5%
Λοιπές κατηγορίες	16.673	22,4%
Σύνολο μη-μόνιμου προσωπικού	74.289	100,0%

Μη-Μόνιμο Προσωπικό κατά Σχέση Εργασίας (Σύνολο: 77.449)



Σημείωση: το ΙΔΑΧ θεωρείται μόνιμο προσωπικό. Καθαρά μη-μόνιμο: 57.616.

Γράφημα 3.6. Σύνθεση μη-μόνιμου προσωπικού κατά σχέση εργασίας.

Η ποικιλομορφία των σχέσεων εργασίας δηλώνει ότι ο μη-μόνιμος τομέας δεν συγκροτεί ομοιογενές σώμα, αλλά συνονθύλευμα διαφορετικών νομικών καθεστώτων με ιδιαίτερους

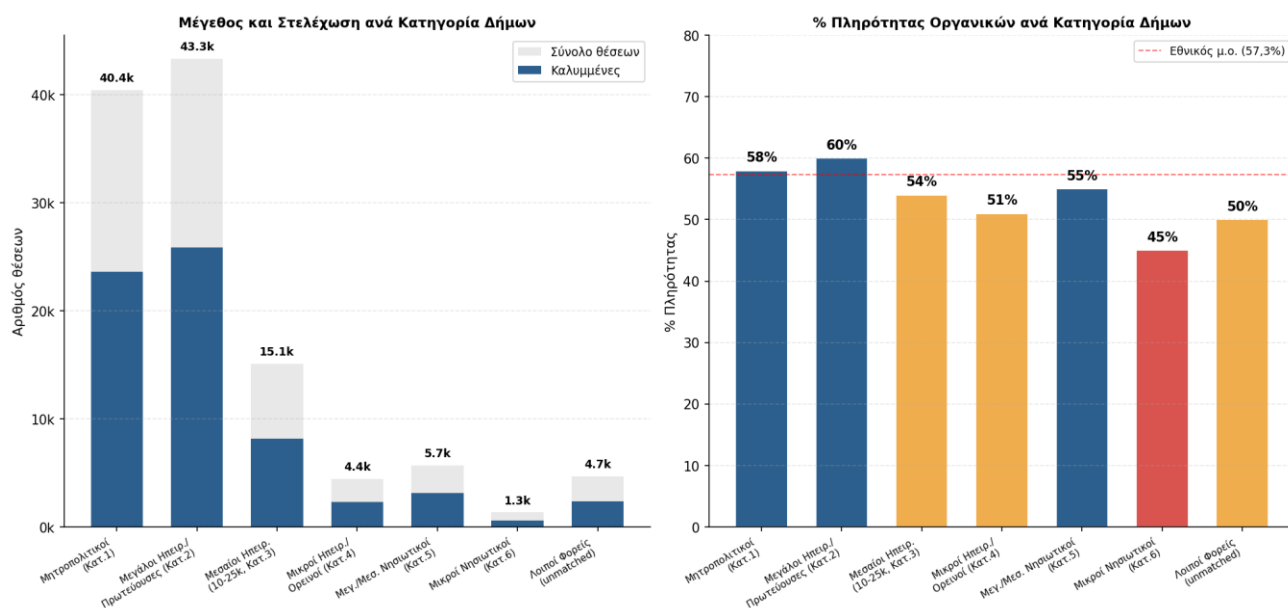
κανόνες χρηματοδότησης, διάρκειας και δυνατοτήτων μετατροπής σε αορίστου χρόνου απασχόληση. Η διαχείριση της πολυπλοκότητας αυτής απορροφά σημαντικούς διοικητικούς πόρους των υπηρεσιών προσωπικού των Δήμων.

Η μη-μόνιμη απασχόληση επικεντρώνεται σε λειτουργικούς τομείς υπηρεσιών πεδίου, όπου οι ανάγκες έχουν εποχικό ή κυκλικό χαρακτήρα ή όπου η οργανική στελέχωση δεν επαρκεί. Στις υπηρεσίες Καθαριότητας και Ανακύκλωσης διακρίβώνεται η ευρύτερη παρουσία μη-μόνιμου προσωπικού. Στις υπηρεσίες Πρόνοιας και Κοινωνικής Μέριμνας η μη-μόνιμη απασχόληση αξιοποιείται για την κάλυψη θέσεων κλάδων ΠΕ Κοινωνικών Λειτουργών, ΠΕ Ψυχολόγων και ΤΕ Νοσηλευτών, ιδίως για προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι» και Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών. Στις υπηρεσίες παιδικής φροντίδας καλύπτεται τμήμα των αναγκών σε κλάδους ΔΕ Βοηθών Βρεφονηπιοκόμων και ΤΕ Βρεφονηπιοκομίας. Διαπιστώνεται συνεπώς ότι η μη-μόνιμη απασχόληση έχει αποκτήσει χαρακτηριστικά δομικού συμπληρώματος της οργανικής στελέχωσης.

3.7 Διαφοροποίηση κατά Τυπολογία Δήμων

3.7.1 Πληρότητα οργανικών θέσεων ανά κατηγορία

Η ομαδοποίηση των Δήμων σε επτά κατηγορίες αναδεικνύει σημαντικές διαφοροποιήσεις στον δείκτη πληρότητας οργανικών θέσεων, οι οποίες δεν αποτυπώνονται στα συγκεντρωτικά εθνικά μεγέθη.



Γράφημα 3.7. Μέγεθος οργανισμού και δείκτης πληρότητας ανά τυπολογία Δήμων.

Πίνακας 3.10. Πληρότητα οργανικών θέσεων ανά τυπολογία Δήμων

Κατηγορία Δήμων	Σύνολο	Καλυμμένες	Κενές	% πληρότητας
1. Μητροπολιτικοί	40.414	23.583	9.012	58,4%
2. Μεγάλοι Ηπειρ./Πρωτεύουσες	43.315	25.871	9.860	59,7%
3. Μεσαίοι Ηπειρωτικοί	15.107	8.141	3.510	53,9%
4. Μικροί Ηπειρ./Ορεινοί	4.436	2.276	1.080	51,3%
5. Μεγ./Μεσ. Νησιωτικοί	5.662	3.097	1.265	54,7%
6. Μικροί Νησιωτικοί	1.325	600	415	45,3%
7. Λοιποί Φορείς	4.687	2.327	1.323	49,6%
Σύνολο	114.946	65.906	26.465	57,3%

Οι Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (κατηγορία 6, πληθυσμός κάτω των 3.500 κατοίκων) εμφανίζουν τον χαμηλότερο δείκτη πληρότητας οργανικών θέσεων με 45,3%. Επί συνόλου 1.325 οργανικών θέσεων, μόνον 600 καλύπτονται από μόνιμο προσωπικό και ΙΔΑΧ. Λαμβανομένου υπόψη ότι η κατηγορία περιλαμβάνει 64 διακριτούς Δήμους, ο μέσος αριθμός οργανικά στελεχωμένων υπαλλήλων ανά Δήμο της κατηγορίας ανέρχεται σε λιγότερους από δέκα, αριθμός που δυσχερώς επαρκεί για την παροχή των βασικών δημοτικών υπηρεσιών.

Στον αντίποδα, οι Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και πρωτεύουσες νομών εμφανίζουν τον υψηλότερο δείκτη πληρότητας με 59,7%. Η διαβάθμιση αυτή αντικατοπτρίζει αλληλεπίδραση δύο παραγόντων: οι μεγαλύτεροι Δήμοι διαθέτουν συγκριτικά πλεονεκτήματα στην προσέλκυση προσωπικού, ενώ οι μικρότεροι Δήμοι αντιμετωπίζουν αυξημένες σχετικές ανάγκες ανά κάτοικο, καθώς το ελάχιστο σύνολο υπηρεσιών που πρέπει να παρέχεται από κάθε Δήμο είναι σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητο του μεγέθους πληθυσμού.

3.7.2 Κατανομή ανταποδοτικών θέσεων

Οι ανταποδοτικές οργανικές θέσεις, οι οποίες χρηματοδοτούνται από ειδικά ανταποδοτικά τέλη και εξαιρούνται από τους περιορισμούς προσλήψεων που ισχύουν για τις γενικές υπηρεσίες, ανέρχονται πανελλαδικά σε 28.588 (24,9% του συνόλου των οργανικών θέσεων). Η κατανομή τους εμφανίζει σημαντική ανισοκατανομή μεταξύ των κατηγοριών Δήμων:

Πίνακας 3.11. Κατανομή ανταποδοτικών οργανικών θέσεων ανά τυπολογία Δήμων

Κατηγορία Δήμων	Ανταποδ.	Μη-Ανταποδ.	Σύνολο	% Ανταποδ.
1. Μητροπολιτικοί	13.534	26.880	40.414	33,5%
2. Μεγάλοι Ηπειρ./Πρωτεύουσες	11.800	31.515	43.315	27,2%
3. Μεσαίοι Ηπειρωτικοί	1.983	13.124	15.107	13,1%
4. Μικροί Ηπειρ./Ορεινοί	263	4.173	4.436	5,9%
5. Μεγ./Μεσ. Νησιωτικοί	966	4.696	5.662	17,1%
6. Μικροί Νησιωτικοί	20	1.305	1.325	1,5%
7. Λοιποί Φορείς	22	4.665	4.687	0,5%
Σύνολο	28.588	86.358	114.946	24,9%

Η ανισοκατανομή εμφανίζεται ιδιαίτερα στους Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους (κατηγορία 6), που διαθέτουν μόλις 20 ανταποδοτικές οργανικές θέσεις πανελλαδικά (1,5% επί του οργανισμού τους), και στους Μικρούς Ηπειρωτικούς και Ορεινούς Δήμους (κατηγορία 4) που διαθέτουν 263 θέσεις (5,9%).

Διευκρινίζεται ότι ο χαμηλός αυτός αριθμός θεσμοθετημένων ανταποδοτικών θέσεων δεν αντικατοπτρίζει έλλειψη παροχής ανταποδοτικών υπηρεσιών — οι Δήμοι αυτοί παρέχουν καθαριότητα, ύδρευση και τις λοιπές ανταποδοτικές υπηρεσίες — αλλά υποδηλώνει την απουσία θεσμοθετημένων διακριτών ανταποδοτικών δομών στους οικείους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας. Το προσωπικό που εκτελεί στην πράξη τις ανταποδοτικές υπηρεσίες είτε εντάσσεται οργανικά στις γενικές υπηρεσίες, είτε υπηρετεί ως μη-μόνιμο προσωπικό μέσω συμβάσεων ΕΣΠΑ ή ΙΔΟΧ ανταποδοτικού χαρακτήρα, είτε υποκαθίσταται από αναθέσεις προς εξωτερικούς αναδόχους.

Η απουσία θεσμοθετημένων ανταποδοτικών δομών στους μικρότερους Δήμους έχει συγκεκριμένες αρνητικές συνέπειες. Πρώτον, οι Δήμοι αυτοί δεν αξιοποιούν την εξαίρεση των ανταποδοτικών θέσεων από τους περιορισμούς προσλήψεων που ισχύουν για το γενικό προσωπικό. Δεύτερον, δεν αξιοποιούν με δομικό τρόπο τα έσοδά τους από ανταποδοτικά τέλη για μόνιμη στελέχωση, καθώς ελλείπει το οργανικό υπόβαθρο. Σε αρκετές περιπτώσεις, τα ανταποδοτικά αποθεματικά παραμένουν αναξιοποίητα ή κατευθύνονται σε αναθέσεις ιδιωτικού δικαίου με υψηλότερο μοναδιαίο κόστος. Δεδομένης της εποχικής τουριστικής πίεσης που υφίστανται οι νησιωτικοί Δήμοι, η αναβάθμιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας τους με σύσταση διακριτών ανταποδοτικών δομών αποτελεί δυνητικό μέτρο πολιτικής.

3.8 Πραγματική Δαπάνη Προσωπικού και Κόστος Στελέχωσης

3.8.1 Μεθοδολογία και πηγή δεδομένων

Σε αντίθεση με εκτιμήσεις που βασίζονται σε θεωρητικές παραδοχές μισθολογικών κλιμακίων, η παρούσα ανάλυση αξιοποιεί τα απολογιστικά οικονομικά στοιχεία του ΥΠΕΣ για την τριετία 2023-2025, σε επίπεδο Κωδικού Αριθμού Εξόδων (ΚΑΕ). Η προσέγγιση αυτή παρέχει την πραγματική μέση δαπάνη ανά εργαζόμενο, ενσωματώνοντας αυτόματα όλα τα στοιχεία αμοιβής που στις θεωρητικές παραδοχές παραλείπονται (επιδόματα θέσης ευθύνης, επικίνδυνης και ανθυγιεινής εργασίας, υπερωριακή απασχόληση, οικογενειακή παροχή, πραγματική μέση αρχαιότητα του υπηρετούντος προσωπικού).

Οι δαπάνες προσωπικού αντλούνται από τους ΚΑΕ 601 έως 607 (αμοιβές και έξοδα προσωπικού). Οι δαπάνες αιρετών οργάνων (ΚΑΕ 612) αναλύονται διακριτά στο Κεφάλαιο 8, καθώς δεν αφορούν τη στελέχωση των δημοτικών υπηρεσιών αλλά τις αμοιβές αιρετών αξιωματούχων (Δημάρχων, Αντιδημάρχων, Δημοτικών Συμβούλων, Προέδρων Κοινοτήτων).

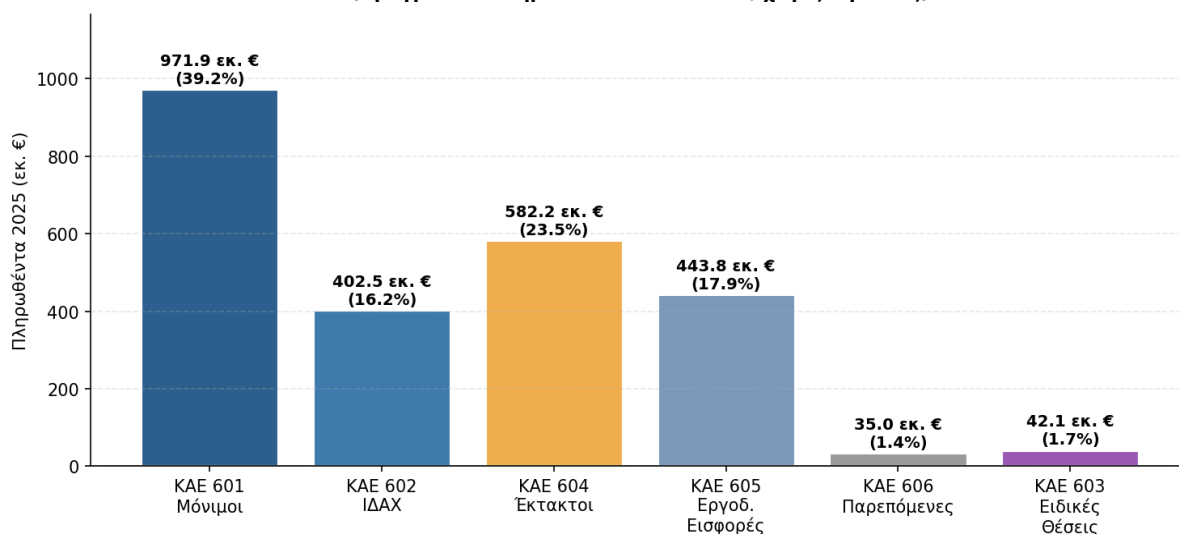
3.8.2 Σύνθεση τρέχουσας δαπάνης προσωπικού 2025

Η τρέχουσα ετήσια δαπάνη προσωπικού των ΟΤΑ Α΄ βαθμού για το έτος 2025, βάσει των απολογιστικών στοιχείων ΥΠΕΣ, ανέρχεται σε 2.478,3 εκατομμύρια ευρώ.

Πίνακας 3.12. Σύνθεση πραγματικής δαπάνης προσωπικού 2025 κατά ΚΑΕ

ΚΑΕ	Κατηγορία δαπάνης	Πληρωθέντα 2025	% συνόλου
601	Αποδοχές μονίμων υπαλλήλων	971,9 εκ. €	39,2%
602	Αποδοχές υπαλλήλων ΙΔΑΧ	402,5 εκ. €	16,2%
603	Αποδοχές υπαλλήλων ειδικών θέσεων	42,1 εκ. €	1,7%
604	Αποδοχές έκτακτων υπαλλήλων	582,2 εκ. €	23,5%
605	Εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης	443,8 εκ. €	17,9%
606	Παρεπόμενες παροχές και έξοδα προσωπικού	35,0 εκ. €	1,4%
607	Δαπάνες πρόσληψης, εκπαίδευσης και επιμόρφωσης	0,7 εκ. €	0,03%
Σύνολο δαπάνης προσωπικού		2.478,3 εκ. €	100,0%

Σύνθεση τρέχουσας δαπάνης προσωπικού ΟΤΑ 2025 — Σύνολο: 2.477.5 εκ. € (πραγματικά πληρωθέντα κατά ΕΕΤΑΑ, χωρίς αιρετούς)



Γράφημα 3.8. Σύνθεση τρέχουσας δαπάνης προσωπικού 2025 ανά ΚΑΕ.

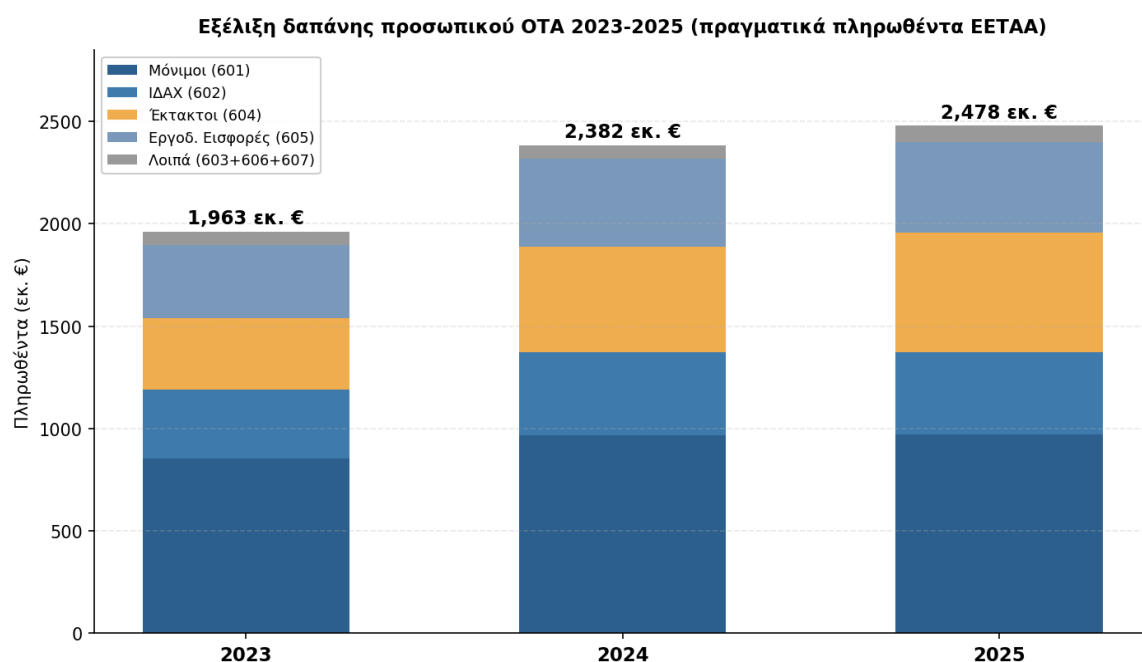
Η ανάγνωση της σύνθεσης αναδεικνύει τρεις παρατηρήσεις. Πρώτον, ο ΚΑΕ 604 (έκτακτοι) αντιπροσωπεύει 582,2 εκ. €, δηλαδή το 23,5% της συνολικής δαπάνης προσωπικού. Πρόκειται για ποσοστό που τεκμηριώνει αριθμητικά το εύρημα του Κεφαλαίου 5 περί δομικής εξάρτησης από μη-μόνιμη απασχόληση. Δεύτερον, οι εργοδοτικές εισφορές (ΚΑΕ 605) αντιπροσωπεύουν 443,8 εκ. €, ήτοι 17,9% της συνολικής δαπάνης, αναλογία που αντιστοιχεί σε συντελεστή φόρτου 0,240 επί των βασικών αμοιβών (ΚΑΕ 601+602+603+604). Τρίτον, οι δαπάνες ειδικών θέσεων (ΚΑΕ 603), που περιλαμβάνουν Γενικούς Γραμματείς, Ειδικούς Συνεργάτες και Ειδικούς Συμβούλους, αντιπροσωπεύουν 42,1 εκ. € (1,7% του συνόλου).

3.8.3 Εξέλιξη δαπάνης 2023-2025

Η σύγκριση των απολογιστικών στοιχείων για την τριετία 2023-2025 αποκαλύπτει σημαντική αυξητική τάση στη δαπάνη προσωπικού, διαφοροποιημένη ωστόσο ανά κατηγορία:

Πίνακας 3.13. Εξέλιξη δαπάνης προσωπικού 2023-2025 (εκ. €)

ΚΑΕ	Κατηγορία	2023	2024	2025	Μεταβολή
601	Μόνιμοι	855,5	968,2	971,9	+13,6%
602	ΙΔΑΧ	334,6	404,4	402,5	+20,3%
603	Ειδικές Θέσεις	38,6	37,4	42,1	+9,2%
604	Έκτακτοι	347,2	513,7	582,2	+67,7%
605	Εργοδ. Εισφορές	360,0	432,6	443,8	+23,3%
606	Παραπόμενες παροχές	26,2	25,2	35,0	+33,4%
607	Πρόσληψης/Εκπαίδευσης	0,7	0,7	0,7	-4,7%
	Σύνολο	1.962,9	2.382,2	2.478,3	+26,3%



Γράφημα 3.9. Εξέλιξη δαπάνης προσωπικού 2023-2025 ανά κατηγορία.

Δύο ευρήματα αξίζουν ιδιαίτερης μνείας. Πρώτον, η δαπάνη έκτακτου προσωπικού (ΚΑΕ 604) αυξήθηκε κατά 67,7% στη διετία 2023-2025, από 347 εκ. € σε 582 εκ. €. Η αύξηση αυτή υπερβαίνει κατά πολύ την αύξηση των βασικών αμοιβών μονίμου προσωπικού (+13,6%) και αντικατοπτρίζει εντεινόμενη εξάρτηση από μη-μόνιμες σχέσεις εργασίας. Δεύτερον, η αύξηση των εργοδοτικών εισφορών (+23,3%) και των αμοιβών ΙΔΑΧ (+20,3%) είναι σημαντική και αντικατοπτρίζει τόσο μισθολογικές αναπροσαρμογές όσο και αύξηση του πληθυσμού των απασχολουμένων.

3.8.4 Υπολογισμός κόστους πλήρωσης κενών θέσεων

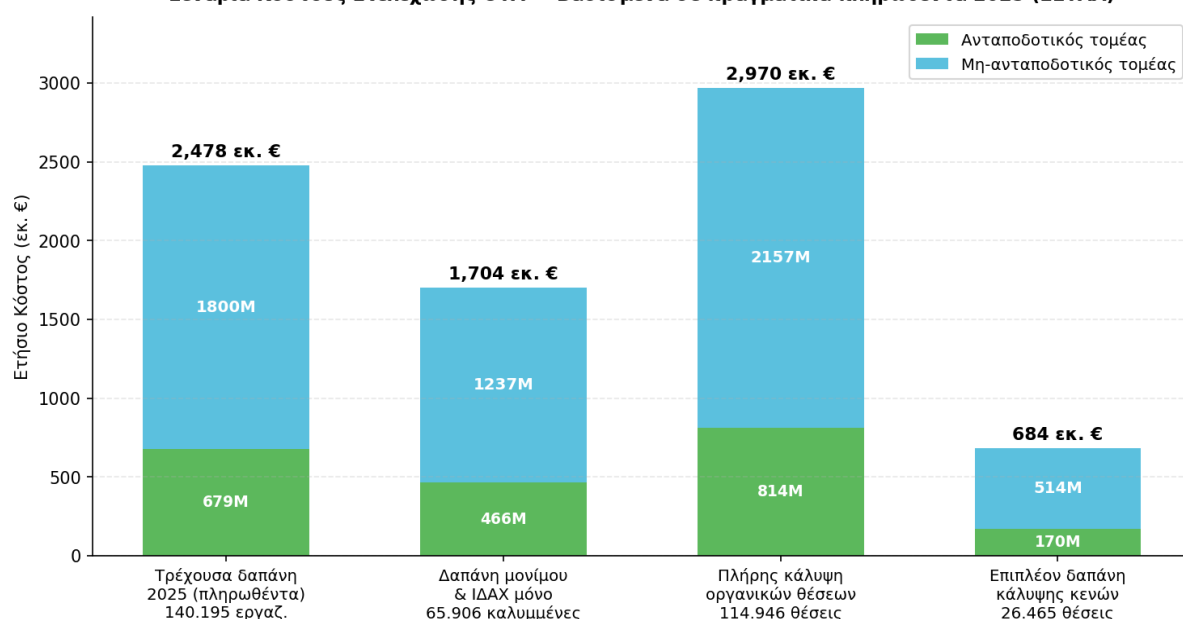
Για τον υπολογισμό του κόστους πλήρωσης των 26.465 κενών οργανικών θέσεων, υιοθετείται μεθοδολογία βασισμένη στο πραγματικό πλήρες κόστος ανά καλυμμένη οργανική θέση, όπως υπολογίζεται από τα στοιχεία του ΥΠΕΣ:

Πίνακας 3.14. Υπολογισμός μέσου πλήρους κόστους ανά καλυμμένη οργανική θέση

Στοιχείο	Τιμή
Βασικές αμοιβές μονίμου και ΙΔΑΧ (ΚΑΕ 601 + 602)	1.374,4 εκ. €
Αναλογισμός εργοδοτικών εισφορών και παρεπόμενων παροχών (συντ. 0,240)	329,2 εκ. €
Πλήρες ετήσιο κόστος μονίμου και ΙΔΑΧ προσωπικού	1.703,6 εκ. €
Καλυμμένες οργανικές θέσεις	65.906
Μέσο πλήρες ετήσιο κόστος ανά καλυμμένη θέση	25.849 €

Με βάση το ανωτέρω μέσο πλήρες κόστος, η πλήρωση των 26.465 κενών οργανικών θέσεων εκτιμάται ότι θα συνεπαγόταν πρόσθετη ετήσια δαπάνη ύψους 684,1 εκ. €. Η εκτίμηση αυτή ενσωματώνει το πραγματικό μείγμα εκπαιδευτικών κατηγοριών και κλάδων του υπηρετούντος προσωπικού, και αποτελεί συνεπώς πιο αξιόπιστη βάση από τους θεωρητικούς υπολογισμούς που βασίζονται σε μισθολογικά κλιμάκια.

Σενάρια Κόστους Στελέχωσης ΟΤΑ — Βασισμένα σε πραγματικά πληρωθέντα 2025 (ΕΕΤΑΑ)



Γράφημα 3.10. Σενάρια ετήσιου κόστους στελέχωσης βασισμένα σε πραγματικά δεδομένα 2025.

Πίνακας 3.15. Σενάρια κόστους στελέχωσης (πραγματικά δεδομένα)

Σενάριο	Πληθυσμός	Ανταποδ.	Μη-Ανταποδ.	Σύνολο
Τρέχουσα δαπάνη 2025	140.195	678,7 εκ.	1.799,6 εκ.	2.478,3 εκ.
Δαπάνη μονίμου/ΙΔΑΧ	65.906	466,5 εκ.	1.237,1 εκ.	1.703,6 εκ.
Πλήρης οργανική κάλυψη	114.946	813,5 εκ.	2.156,9 εκ.	2.970,4 εκ.
Πρόσθετο κόστος κενών	26.465	170,1 εκ.	514,0 εκ.	684,1 εκ.

Σημαντική παρατήρηση: το σενάριο «πλήρους οργανικής κάλυψης» (2.970 εκ. €) υπερβαίνει την τρέχουσα δαπάνη κατά 492 εκ. €. Αυτό συμβαίνει διότι οι 114.946 οργανικές θέσεις, στελεχωμένες με μόνιμο προσωπικό ή ΙΔΑΧ, θα κόστιζαν περισσότερο από το τρέχον μείγμα 65.906 μονίμου/ΙΔΑΧ + 74.289 μη-μονίμων, καθώς η μη-μόνιμη απασχόληση χαρακτηρίζεται από χαμηλότερο μέσο κόστος ανά εργαζόμενο. Η εικόνα αυτή υποδεικνύει ότι η μετατόπιση προς πλήρη οργανική στελέχωση δεν αποτελεί δημοσιονομικά ουδέτερη επιλογή, αλλά συνεπάγεται πραγματική αύξηση δαπάνης που πρέπει να προγραμματισθεί.

3.8.5 Διαχωρισμός ανταποδοτικού και μη-ανταποδοτικού τομέα

Από την ανάλυση του Πίνακα «Ανταποδοτικό Κόστος 2025» του ΥΠΕΣ προκύπτει ότι η πραγματική δαπάνη προσωπικού στις ανταποδοτικές υπηρεσίες (Υπηρεσία 20 Καθαριότητας-Ηλεκτροφωτισμού και Υπηρεσία 25 Ύδρευσης-Αποχέτευσης, ΚΑΕ 60) ανήλθε σε 678,7 εκ. € το 2025, δηλαδή 27,4% της συνολικής δαπάνης προσωπικού των ΟΤΑ.

Από το πρόσθετο κόστος των 684,1 εκ. € που εκτιμάται για την πλήρωση των 26.465 κενών θέσεων, εκτιμώμενα 170 εκ. € (25%) αφορούν τον ανταποδοτικό τομέα και χρηματοδοτούνται από ανταποδοτικά τέλη που εισπράττονται από τους χρήστες των οικείων υπηρεσιών. Το ποσό αυτό δεν επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε αρκετούς Δήμους παρατηρούνται πλεονασματικά ταμειακά υπόλοιπα ανταποδοτικών εσόδων τα οποία δεν αξιοποιούνται για περαιτέρω στελέχωση των αντίστοιχων υπηρεσιών.

Τα υπόλοιπα 514 εκ. € (75%) αφορούν τον μη-ανταποδοτικό τομέα και επιβαρύνουν είτε τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), που αποτελούν την κύρια κρατική χρηματοδότηση των Δήμων, είτε τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ. Το ποσό αυτό συνιστά τη βασική δημοσιονομική παράμετρο που οφείλει να ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό μιας πολιτικής συστηματικής πλήρωσης κενών θέσεων.

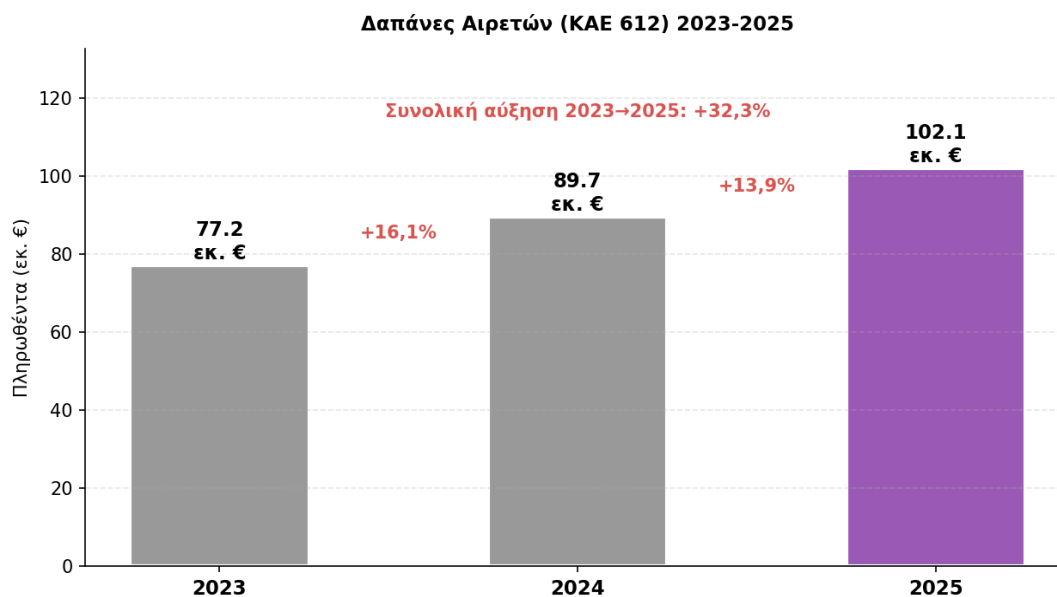
3.9 Δαπάνες Αιρετών Οργάνων

Οι δαπάνες αιρετών οργάνων των Δήμων (ΚΑΕ 612) αναλύονται διακριτά στην παρούσα μελέτη, καθώς αφορούν αμοιβές αιρετών αξιωματούχων (Δημάρχων, Αντιδημάρχων, Δημοτικών Συμβούλων, Προέδρων Κοινοτήτων, μελών Κοινοτικών Συμβουλίων) και δεν συσχετίζονται με τη στελέχωση των δημοτικών υπηρεσιών. Η αυτοτελής παρουσίαση επιτρέπει την αποτύπωση της εξέλιξης των δαπανών αυτών χωρίς να επηρεάζεται η ανάλυση της δαπάνης προσωπικού.

3.9.1 Πραγματικές δαπάνες 2023-2025

Πίνακας 3.16. Εξέλιξη δαπανών αιρετών 2023-2025 (ΚΑΕ 612)

Έτος	Δαπάνη	Ετήσια μεταβολή	Σωρευτική μεταβολή
2023	77,2 εκ. €	—	βάση
2024	89,7 εκ. €	+16,1%	+16,1%
2025	102,1 εκ. €	+13,9%	+32,3%



Γράφημα 3.11. Εξέλιξη δαπανών αιρετών οργάνων 2023-2025.

3.9.2 Παρατηρήσεις

Η δαπάνη αιρετών οργάνων αυξήθηκε από 77,2 εκ. € το 2023 σε 102,1 εκ. € το 2025, καταγράφοντας σωρευτική αύξηση 32,3% σε διετές διάστημα. Πρόκειται για ρυθμό αύξησης ταχύτερο από αυτόν της δαπάνης μονίμου προσωπικού (+13,6% στην ίδια περίοδο) και συγκρίσιμο με την αύξηση της δαπάνης ΙΔΑΧ (+20,3%) και των εργοδοτικών εισφορών (+23,3%).

Η εξέλιξη αυτή αποδίδεται κυρίως σε δύο παράγοντες. Πρώτον, στις μισθολογικές αναπροσαρμογές των αμοιβών αιρετών που πραγματοποιήθηκαν κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Δεύτερον, στην ενδεχόμενη αύξηση του αριθμού των ασκούντων αιρετά καθήκοντα (Αντιδημάρχων, Προέδρων Κοινοτήτων μετά τη νομοθετική ρύθμιση που αύξησε τον αριθμό τους) και των δικαιωμάτων που τους αναλογούν (αποζημιώσεις παράστασης, έξοδα κίνησης).

Η δαπάνη αιρετών αντιπροσωπεύει το 4,1% της συνολικής δαπάνης προσωπικού των ΟΤΑ Α΄ βαθμού (102,1 από συνολικά 2.580,4 εκ. € δαπανών προσωπικού και αιρετών). Παρότι μικρή ως απόλυτο μέγεθος, η αυξανόμενη τάση της δαπάνης δικαιολογεί τη συστηματική παρακολούθηση και την εξειδικευμένη αναφορά στους ετήσιους προϋπολογισμούς.

Επισημαίνεται ότι η δαπάνη αιρετών δεν επηρεάζει τις εκτιμήσεις της ενότητας 8.3 σχετικά με το κόστος πλήρωσης κενών οργανικών θέσεων (684,1 εκ. €), καθώς οι δύο κατηγορίες δαπάνης είναι θεσμικά διακριτές και δεν τίθεται ζήτημα υποκατάστασης μεταξύ τους.

3.10 Συμπεράσματα και Επιλογές Πολιτικής

3.10.1 Σύνοψη ευρημάτων

(1) Συστημική υστέρηση οργανικής στελέχωσης. Ο δείκτης πληρότητας οργανικών θέσεων ανέρχεται σε 57,3% πανελλαδικά. Συνυπολογιζομένων των δεσμευμένων θέσεων σε εκκρεμή διαδικασία πλήρωσης, ο αριθμός των μη ενεργών οργανικών θέσεων ανέρχεται σε 46.626, ήτοι 40,6% της οργανικής δυναμικότητας.

(2) Δομική εξάρτηση από μη-μόνιμο προσωπικό. Το 53,0% του πραγματικά απασχολούμενου προσωπικού (74.289 από 140.195) εμπίπτει σε σχέσεις εργασίας πέραν της μόνιμης ή ΙΔΑΧ. Η οικονομική αποτύπωση του φαινομένου είναι εξίσου σημαντική: η δαπάνη έκτακτου προσωπικού (ΚΑΕ 604) αυξήθηκε κατά 67,7% στη διετία 2023-2025, καταδεικνύοντας εντεινόμενη εξάρτηση από προσωρινές μορφές απασχόλησης.

(3) Υποστελέχωση κρίσιμων κλάδων ΠΕ. Οι κλάδοι Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης που απαιτούν εξειδικευμένη επιστημονική κατάρτιση παρουσιάζουν δείκτες πληρότητας 33%–49%: ΠΕ Μηχανικών 48,3%, ΠΕ Γεωτεχνικών 47,8%, ΠΕ Πληροφορικής 42,8%, ΠΕ Υγείας 38,1%, ΠΕ Περιβάλλοντος 33,1%, ΠΕ Νομικών 18,8%. Η υστέρηση αυτή έχει άμεσο αντίκτυπο στις δυνατότητες παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών και απορρόφησης εθνικών και ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων.

(4) Ανισοκατανομή κατά τυπολογία Δήμων. Διαπιστώνεται σημαντική διαφοροποίηση ανά κατηγορία Δήμων, με τους Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους (πληρότητα 45,3%) να υστερούν κατά 14,4 ποσοστιαίες μονάδες έναντι των Μεγάλων Ηπειρωτικών Δήμων (59,7%). Η ανισοκατανομή είναι επίσης εμφανής στις θεσμοθετημένες ανταποδοτικές δομές, η απουσία των οποίων στους μικρότερους Δήμους τους στερεί τη δυνατότητα αξιοποίησης των νομοθετικών διευκολύνσεων προσλήψεων και των ανταποδοτικών εσόδων για σταθερή στελέχωση.

(5) Επιβεβαιωμένο κόστος πλήρωσης κενών. Η πραγματική τρέχουσα δαπάνη προσωπικού 2025 ανέρχεται σε 2.478,3 εκ. € (απολογιστικά ΥΠΕΣ). Με βάση το πραγματικό μέσο πλήρες κόστος ανά καλυμμένη οργανική θέση (25.849 €), η πλήρωση των 26.465 κενών θέσεων εκτιμάται ότι συνεπάγεται πρόσθετη ετήσια δαπάνη 684,1 εκ. €. Από αυτό, 170 εκ. € (25%) αφορούν τον ανταποδοτικό τομέα και χρηματοδοτούνται από ανταποδοτικά τέλη, ενώ 514 εκ. € (75%) επιβαρύνουν τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους ή τα ίδια έσοδα των Δήμων.

3.10.2 Επιλογές πολιτικής

Επί τη βάση των ευρημάτων, οι διαθέσιμες κατευθύνσεις πολιτικής μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τρεις διακριτές προσεγγίσεις, μη αμοιβαία αποκλειόμενες αλλά συμπληρωματικές:

Προσέγγιση Α — Ολοκλήρωση εκκρεμών διαδικασιών: επικέντρωση στην πλήρωση των 20.161 δεσμευμένων θέσεων, χωρίς νέες προκηρύξεις. Εκτιμώμενη πρόσθετη δαπάνη: ~520 εκ. €/έτος (βάσει του μέσου πλήρους κόστους 25.849 €/θέση). Πλεονέκτημα: ταχεία απόδοση χωρίς νέες δημοσιονομικές δεσμεύσεις. Περιορισμός: διατήρηση των 26.465 κενών θέσεων και της εξάρτησης από μη-μόνιμο προσωπικό.

Προσέγγιση Β — Συστηματικές προκηρύξεις: πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων εντός ορίζοντα 3-4 ετών μέσω μαζικών προκηρύξεων ΑΣΕΠ. Πρόσθετη δαπάνη πλήρους εφαρμογής: 684 εκ. €/έτος, κατανεμημένη σταδιακά. Πλεονέκτημα: άρση της συστημικής υστέρησης. Περιορισμοί: η διαθεσιμότητα υποψηφίων στους κρίσιμους κλάδους ΠΕ (Μηχανικοί, Πληροφορική, Περιβάλλον) ενδέχεται να απαιτήσει κίνητρα και εκτεταμένο χρονικό ορίζοντα, ενώ η ένταξη του υφιστάμενου μη-μόνιμου προσωπικού στις τυπικές διαδικασίες ΑΣΕΠ προϋποθέτει αντίστοιχα τυπικά προσόντα.

Προσέγγιση Γ — Δομική αναμόρφωση: συνδυασμός της πλήρωσης κενών θέσεων με δομικές παρεμβάσεις: στοχευμένες προκηρύξεις στους υποστελεχωμένους κλάδους ΠΕ, αξιολόγηση της δυνατότητας μετατροπής χρόνιων ΙΔΟΧ σε ΙΔΑΧ ή σε οργανικές θέσεις (όπου είναι νομικά εφικτό), αναβάθμιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των μικρότερων Δήμων με σύσταση διακριτών ανταποδοτικών δομών και ισόρροπη αναδιανομή οργανικών θέσεων υπέρ των Μικρών Νησιωτικών και Ορεινών Δήμων, καθιέρωση ενιαίου εθνικού καταλόγου κλάδων ΟΤΑ. Πλεονεκτήματα: ολιστική αντιμετώπιση, μειωμένο διοικητικό κόστος. Απαιτήσεις: εκτεταμένη μεταρρυθμιστική παρέμβαση, νομοθετικές και κανονιστικές προσαρμογές.

Τέλος, η πολιτική στελέχωσης των ΟΤΑ Α΄ βαθμού ωφελείται από την υιοθέτηση πολυετούς (πενταετούς) προγραμματιστικού πλαισίου, το οποίο να συναρθρώνει: τον ετήσιο προγραμματισμό προσλήψεων κατά κατηγορία Δήμων, τη ρύθμιση του καθεστώτος του υφιστάμενου μη-μόνιμου προσωπικού, τη στόχευση εκπαιδευτικών κατηγοριών και κλάδων, καθώς και την προβλεπτή κατανομή δημοσιονομικής επίπτωσης. Το πλαίσιο αυτό παρέχει σταθερότητα στους Δήμους, προβλεψιμότητα στους εργαζομένους και διαφάνεια ως προς τη χρήση δημοσίων πόρων.

4 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

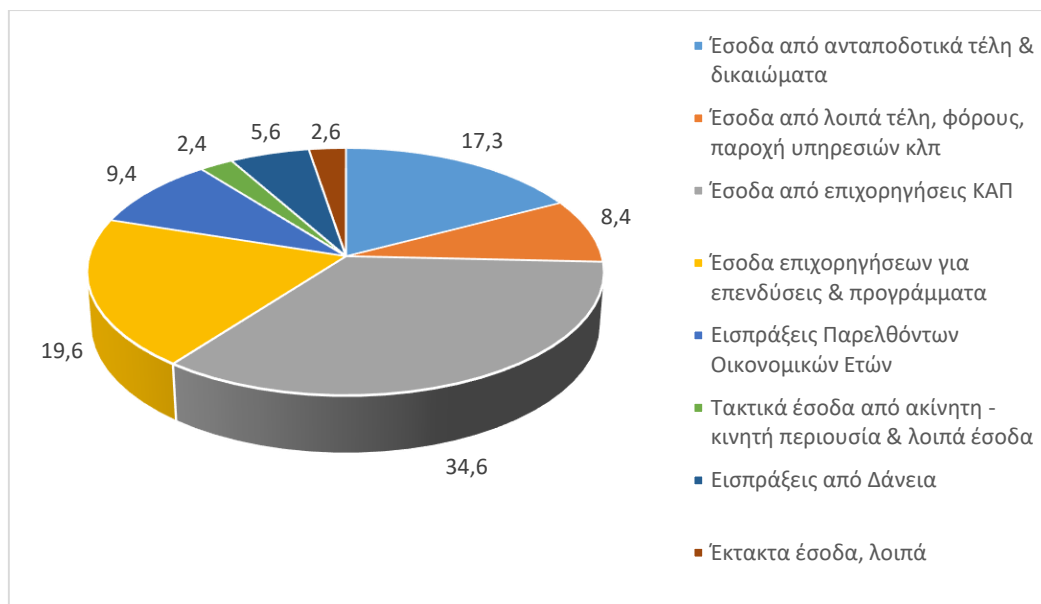
Στο κεφάλαιο αυτό αποτυπώνεται συνοπτικά η δημοσιονομική λειτουργία των δήμων, εστιάζοντας στη διάρθρωση των εσόδων και δαπανών τους, στη σημασία των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και λοιπών επιχορηγήσεων, καθώς και στα διαθέσιμα εργαλεία ενίσχυσης της ρευστότητας, όπως οι προκαταβολές Κ.Α.Π. Παράλληλα, αναλύονται οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των επιμέρους κατηγοριών δήμων, που συνδέονται με το μέγεθος, τη γεωγραφική τους ιδιαιτερότητα και το εύρος των παρεχόμενων υπηρεσιών, αναδεικνύοντας τις ανισότητες ως προς την οικονομική αυτοτέλεια και την εξάρτηση από κρατικούς πόρους. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις πρόσφατες εξελίξεις που επηρεάζουν τα οικονομικά των Ο.Τ.Α., όπως η αύξηση του ενεργειακού κόστους και η αξιοποίηση εθνικών και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, μέσω των οποίων αποτυπώνονται οι επενδυτικές προτεραιότητες και οι αναπτυξιακές ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαμορφώνοντας μια ολοκληρωμένη εικόνα των προκλήσεων και των προοπτικών της.

4.1 Έσοδα

Πίνακας 4.1. Κατανομή Εσόδων ΟΤΑ (2025)

ΕΣΟΔΑ	%
Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη & δικαιώματα	17,3
Έσοδα από λοιπά τέλη, φόρους, παροχή υπηρεσιών κλπ	8,4
Έσοδα από επιχορηγήσεις ΚΑΠ	34,6
Έσοδα επιχορηγήσεων για επενδύσεις & προγράμματα	19,6
Εισπράξεις Παρελθόντων Οικονομικών Ετών	9,4
Τακτικά έσοδα από ακίνητη - κινητή περιουσία & λοιπά έσοδα	2,4
Εισπράξεις από Δάνεια	5,6
Έκτακτα έσοδα, λοιπά	2,6
Σύνολο	100

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία



Γράφημα 4.1. Ανάλυση Εσόδων (% , 2025)

Επισημάνσεις:

- Τα συνολικά έσοδα - εισπράξεις του 2025 (μαζί με τα ΠΟΕ) ανέρχονται σε 7,5 δις €. Έχουν αφαιρεθεί οι εισπράξεις υπέρ δημοσίου, τρίτων, οι επιστροφές χρημάτων και οι αποδόσεις σε τρίτους.
- Τα έσοδα από ΚΑΠ και λοιπές επιχορηγήσεις υπερβαίνουν το ένα τρίτο (34,6%) και αποτελούν την πιο σημαντική κατηγορία εσόδων. Αν προστεθούν τα έσοδα επιχορηγήσεων για επενδύσεις & προγράμματα το τελικό ποσοστό φθάνει το 54%. Πάνω από το μισό των συνολικών εσόδων των Δήμων το 2025 προέρχεται από εξωτερικούς πόρους.
- Τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη & δικαιώματα φθάνουν το 17,3% και τα έσοδα από λοιπά τέλη, φόρους, παροχή υπηρεσιών το 8,4%. Αν προστεθούν οι εισπράξεις εσόδων παρελθόντων οικονομικών ετών (9,4%), τα έσοδα από ακίνητη - κινητή περιουσία και λοιπά έσοδα (2,6%), το σύνολο των ιδίων εσόδων των Δήμων προσεγγίζει το 37,2%.

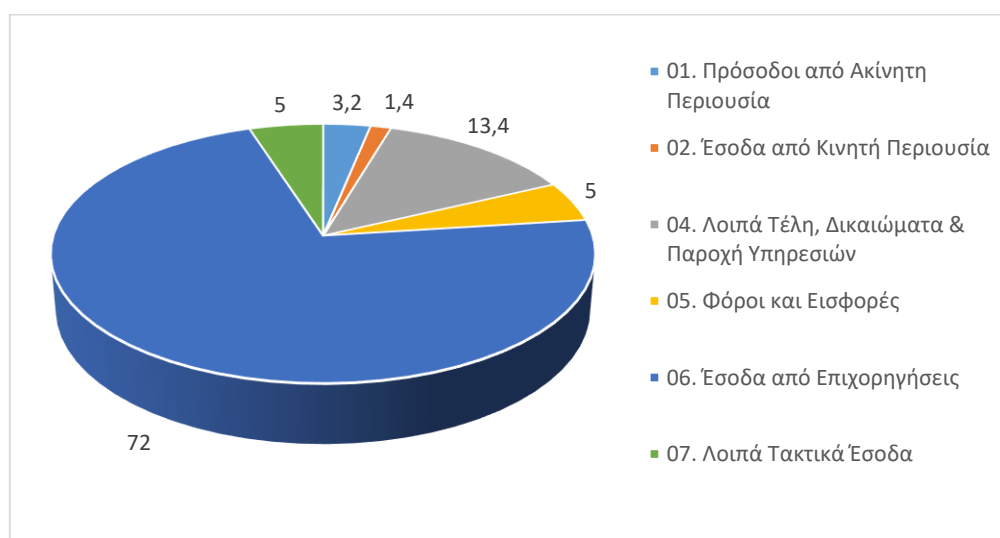
Τακτικά Έσοδα Δήμων

Στη συνέχεια εξετάζεται η συμμετοχή των ιδίων εσόδων στα Τακτικά Έσοδα. Τα δεδομένα της ανάλυσης προέρχονται από το αρχείο δημοσιονομικών στοιχείων των ΟΤΑ για το έτος 2025 (ΥΠ.ΕΣ.), το οποίο περιλαμβάνει αναλυτικές εγγραφές εσόδων ανά Κωδικό Αριθμό Εσόδου (ΚΑΕ) και ανά δήμο.

Ως **Ίδια Τακτικά Έσοδα** ορίστηκαν τα έσοδα που αντιστοιχούν στις κατηγορίες τακτικών εσόδων συμπεριλαμβανομένων των αντίστοιχων εσόδων Προηγούμενων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ):

01. Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία,
02. Έσοδα από κινητή περιουσία,
04. Λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών,
05. Φόροι και εισφορές, και
07. Λοιπά τακτικά έσοδα.

Ως **ΚΑΠ** (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι), ορίστηκαν οι εισπράξεις που αντιστοιχούν στην κατηγορία τακτικών εσόδων 06. Έσοδα από επιχορηγήσεις (συμπεριλαμβανομένων των ΚΑΠ Επενδυτικών Δαπανών).



Γράφημα 4.2. Ανάλυση Τακτικών Εσόδων (% , 2025)

Πίνακας 4.2. Κατανομή Τακτικών Εσόδων ΟΤΑ (2025)

Κατηγορία	Περιγραφή	Συμμετοχή στα Τακτικά Έσοδα (%)
01	Πρόσοδοι από Ακίνητη Περιουσία	3,2
02	Έσοδα από Κινητή Περιουσία	1,4
04	Λοιπά Τέλη, Δικαιώματα & Παροχή Υπηρεσιών	13,4
05	Φόροι και Εισφορές	5,0
06	Έσοδα από Επιχορηγήσεις	72,0
07	Λοιπά Τακτικά Έσοδα	5,0
Σύνολο		100

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Σε επίπεδο συνόλου, τα ίδια έσοδα αντιπροσωπεύουν το **28,0%** του συνόλου εισπραχθέντων εσόδων (Ιδία Έσοδα + ΚΑΠ), ενώ οι ΚΑΠ καλύπτουν το υπόλοιπο **72,0%**. Από τις κατηγορίες των Ιδίων Εσόδων υψηλότερη συμμετοχή καταγράφει η Κατηγορία 04. Λοιπά Τέλη, Δικαιώματα & Παροχή Υπηρεσιών (13,4%), η οποία περιλαμβάνει το Τέλος επί των ακαθαρσίτων εσόδων επιτηδευματιών, το ΤΑΠ κ.λπ.

Η κατάταξη των δήμων πραγματοποιήθηκε βάσει της τυπολογίας του προγράμματος «Κλεισθένης Ι», η οποία διακρίνει έξι κατηγορίες (Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών, Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, Μικροί Ηπειρωτικοί και Ορεινοί Δήμοι, Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι, και Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι).

Για κάθε πηγή εσόδων υπολογίστηκαν τα **Εισπραχθέντα έσοδα**, καθώς και οι αναλογίες **Ίδια Έσοδα/Τακτικά Έσοδα** και **ΚΑΠ/Τακτικά Έσοδα**, όπου ως **Τακτικά Έσοδα** νοούνται Ίδια Έσοδα και οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, συνολικά. Για τον προσδιορισμό της ελάχιστης και μέγιστης τιμής ανά κατηγορία, ελήφθησαν υπόψη μόνο δήμοι με θετικές εισπράξεις, ώστε να αποφευχθεί η στρέβλωση από δήμους με μηδενικές εισπράξεις κατά την περίοδο αναφοράς.

Πίνακας 4.3. Ίδια Έσοδα, ΚΑΠ, και σύνθεση εσόδων (Εισπραχθέντα, 2025)

A/A	Κατηγορία «Κλεισθένης Ι»	Αρ. Δήμων	Ίδια /Τακτικά (%)
1	Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων	47	35,2
2	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί & Πρωτεύουσες Νομών	85	27,3
3	Μεσαίοι Ηπειρωτικοί (10.000-25.000 κατ.)	83	19,9
4	Μικροί Ηπειρωτικοί & Ορεινοί (<10.000 κατ.)	50	13,6
5	Μεγάλοι & Μεσαίοι Νησιωτικοί	29	34,2
6	Μικροί Νησιωτικοί (≤3.500 κατ.)	35	21,9
ΣΥΝΟΛΟ			28,0

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Σημείωση: Η Κατηγορία 06 «Έσοδα από ΚΑΠ», περιλαμβάνει και τους ΚΑΠ Επενδυτικών Δαπανών.

Η ανάλυση των 329 δήμων της χώρας αναδεικνύει σημαντικές ανισότητες στη δημοσιονομική αυτονομία της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, με την εξάρτηση από κρατικές μεταβιβάσεις να παραμένει ο κυρίαρχος παράγοντας χρηματοδότησης για την πλειονότητα των δήμων. Στη διαστρωμάτωση ανά κατηγορία Κλεισθένη, οι **Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων** εμφανίζουν την υψηλότερη αναλογία ιδίων/συνόλου (35,2%), ακολουθούμενοι από τους **Μεγάλους & Μεσαίους Νησιωτικούς** (34,2%), ενώ στον αντίποδα

βρίσκονται οι **Μικροί Ηπειρωτικοί & Ορεινοί Δήμοι** με μόλις 13,6%. Εντός κάθε κατηγορίας, ωστόσο, παρατηρείται υψηλή απόκλιση:

- στους **Μητροπολιτικούς Δήμους** η αναλογία κυμαίνεται από 12,2% έως 69,0%,
- στους **Μεγάλους Ηπειρωτικούς** από 9,8% έως 72,8%,
- στους **Μεσαίους Ηπειρωτικούς** από 5,2% έως 53,5%,
- στους **Μικρούς Ηπειρωτικούς & Ορεινούς** από 2,6% έως 37,0%,
- στους **Μεγάλους & Μεσαίους Νησιωτικούς** από 11,8% έως 60,3%, και
- στους **Μικρούς Νησιωτικούς** από 4,3% έως 65,3%.

Η μεγάλη αυτή εσωτερική διακύμανση υποδηλώνει ότι η αυτονομία δεν καθορίζεται αποκλειστικά από την κατηγορία που ανήκει κάθε Δήμος. Η αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ στην είσπραξη εσόδων, όπως επίσης η οικονομική δραστηριότητα που λαμβάνει χώρα στη διοικητική τους δικαιοδοσία (πχ τουριστική, βιομηχανική δραστηριότητα, κ.ά.), διαφοροποιούν σημαντικά τους δήμους, ακόμη και της ίδιας κατηγορίας. Για το λόγο αυτό ακολούθως παρουσιάζεται η κατανομή των Δήμων βάσει του βαθμού δημοσιονομικής αυτονομίας, συμπληρωματικά της κατηγορίας στην οποία ανήκουν.

Πίνακας 4.4. Κατανομή ΟΤΑ βάσει του βαθμού δημοσιονομικής αυτονομίας (Ίδια/Τακτικά Έσοδα, 2025)

Κωδ.	Περιγραφή	Εύρος (%)	Σύνολο	K1	K2	K3	K4	K5	K6	Μέσος (%)
A	Πολύ Χαμηλή Αυτονομία	< 10	44	-	-	10	21	-	13	7,4
B	Χαμηλή Αυτονομία	10–20	121	3	33	44	21	8	12	14,9
Γ	Μέτρια Αυτονομία	20–30	75	17	22	17	6	7	6	24,9
Δ	Ικανοποιητική Αυτονομία	30–50	65	21	23	10	2	7	2	37,0
E	Υψηλή Αυτονομία	50–70	16	5	4	1	-	6	-	57,7
ΣΤ	Πολύ Υψηλή Αυτονομία	>70	8	1	3	1	-	1	2	106,7
ΣΥΝΟΛΟ			329	47	85	83	50	29	35	24,9

Σημείωση: Όπου, K1 - Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, K2 - Μεγάλοι Ηπειρωτικοί & Πρωτεύουσες Νομών, K3 - Μεσαίοι Ηπειρωτικοί (10.000-25.000), K4 - Μικροί Ηπειρωτικοί & Ορεινοί, K5 - Μεγάλοι & Μεσαίοι Νησιωτικοί, K6 - Μικροί Νησιωτικοί(≤3.500 κατ.).

Όπως προκύπτει, 165 δήμοι (50,2%) ανήκουν στις κατηγορίες Α και Β (δείκτης κάτω του 20%), υποδηλώνοντας ότι η λειτουργία της πλειονότητας των δήμων εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από κρατικές μεταβιβάσεις. Στον αντίποδα, μόλις 24 δήμοι (7,3%) εμφανίζουν δείκτη άνω του 50% (κατηγορίες Ε και ΣΤ), αποτελώντας εξαίρεση στο αυτοδιοικητικό περιβάλλον. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι 8 δήμοι της κατηγορίας ΣΤ — με μέσο δείκτη 106,7% — παρουσιάζουν ίδια έσοδα που ισούνται ή και υπερβαίνουν το σύνολο των τακτικών εσόδων τους, κάτι που οφείλεται στη συμπερίληψη ληξιπρόθεσμων απαιτήσεων (ΚΑΕ 32xx) που δεν εντάσσονται στην Ομάδα 0 και κατά συνέπεια δεν προσμετρώνται στον παρονομαστή. Τέλος, η μεγάλη συγκέντρωση δήμων στην κατηγορία Β (121 δήμοι, 36,8% του συνόλου) με δείκτη 10–20% υποδηλώνει ότι υπάρχει ένα ευρύ «μεσαίο στρώμα» δήμων που, ενώ διαθέτουν κάποια βάση ιδίων εσόδων, στερούνται δημοσιονομικής αυτοτέλειας και εξαρτώνται σημαντικά από οποιαδήποτε μεταβολή της κρατικής χρηματοδότησης.

4.2 Λειτουργικές Δαπάνες

Επισημάνσεις:

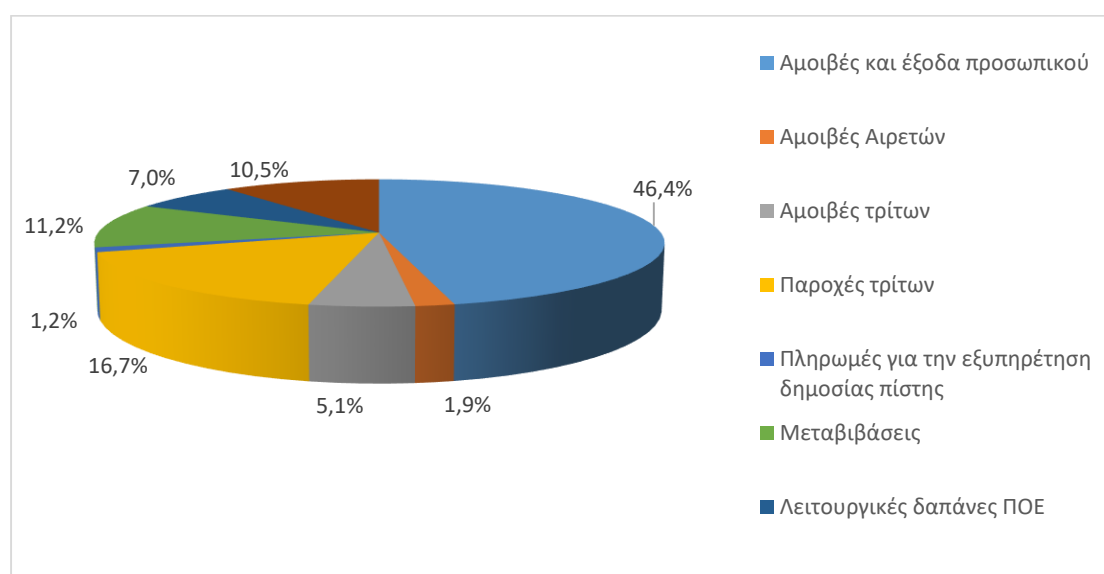
- Οι συνολικές λειτουργικές δαπάνες των Δήμων (περιλαμβανομένων των ΠΟΕ για λειτουργικές δαπάνες και των ανταποδοτικών, σύμφωνα με τα στοιχεία της Βάσης του Υπουργείου Εσωτερικών) για 2025 ανέρχονται σε 5.345 δις €.
- Οι δαπάνες προσωπικού αποτελούν το 46,4% των λειτουργικών δαπανών. Η σημαντικότερη κατηγορία δαπανών με ανελαστικό χαρακτήρα.

- Οι αμοιβές τρίτων φθάνουν το 5,1%: εντάσσονται πάσης φύσεως αμοιβές, κυρίως φυσικών προσώπων, που παρέχουν υπηρεσίες στους δήμους, υποκαθιστώντας πολλές φορές τις ελλείψεις προσωπικού.
- Οι παροχές τρίτων και τα λοιπά έξοδα (αναλώσιμα, φόροι / τέλη, γενικά έξοδα κ.α.) φθάνουν το 27,2%, συνεπώς αποτελούν σημαντική επιβάρυνση.
- Οι λειτουργικές δαπάνες παρελθόντων οικονομικών ετών φθάνουν το 7%. Στο ποσοστό αυτό περιλαμβάνονται δαπάνες προσωπικού, παροχές τρίτων και λοιπά έξοδα.
- Οι πληρωμές τοκοχρεολυσίων για δάνεια που αφορούν λειτουργικές δαπάνες είναι χαμηλές (1,2%), δεδομένου ότι ο μεγάλος όγκος των δανείων αφορούν επενδύσεις.
- Τέλος οι μεταβιβαστικές πληρωμές φθάνουν το 11,2%.

Πίνακας 4.5. Κατανομή λειτουργικών δαπανών (2025)

Κατηγορίες λειτουργικών δαπανών	%
Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	46,4
Αμοιβές Αιρετών	1,9
Αμοιβές τρίτων	5,1
Παροχές τρίτων	16,7
Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστης	1,2
Μεταβιβάσεις	11,2
Λειτουργικές δαπάνες ΠΟΕ	7,0
Λοιπά έξοδα	10,5
Σύνολο εξόδων	100

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία



Γράφημα 4.3. Ανάλυση λειτουργικών δαπανών (2025)

(Πηγή: Κόμβος Οικονομικών δεδομένων ΥΠΕΣ)

4.3 Επενδυτικές δαπάνες

Επισημάνσεις:

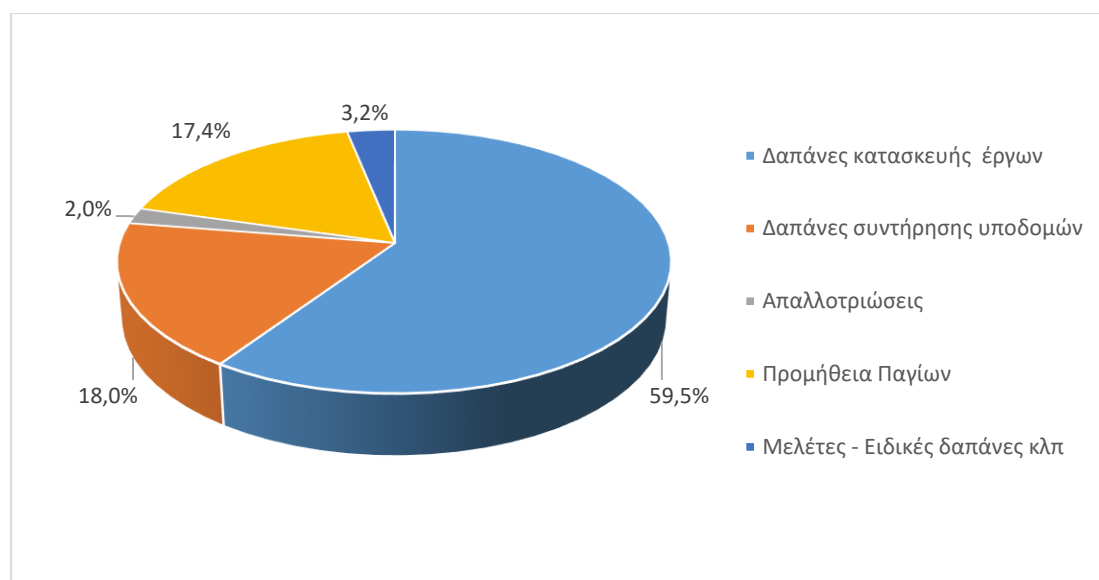
- Οι συνολικές επενδυτικές δαπάνες των Δήμων το 2025 (μαζί με τις πληρωμές ΠΟΕ για επενδύσεις) προσέγγισαν το 1,9 δις €.
- Οι δαπάνες κατασκευών έργων αποτελούν το 60% των συνολικών επενδύσεων.

- Οι συντηρήσεις των υποδομών έφθασαν το 18%.
- Οι προμήθειες παγίων κινήθηκαν στα ίδια περίπου επίπεδα.
- Οι απαλλοτριώσεις ήταν μικρές (2%), καθώς απουσιάζουν σχετικές χρηματοδοτήσεις και τα ίδια έσοδα δεν επαρκούν.

Πίνακας 4.6. Κατανομή επενδυτικών δαπανών (2025)

Ανάλυση επενδύσεων	%
Δαπάνες κατασκευής έργων (ΕΣΠΑ, εθνικά προγράμματα, ίδιοι πόροι, πληρωμές επενδύσεων ΠΟΕ)	59,5
Δαπάνες συντήρησης υποδομών	18,0
Απαλλοτριώσεις	2,0
Προμήθεια παγίων	17,4
Μελέτες - ειδικές δαπάνες, συμμετοχές σε επιχειρήσεις	3,2
Σύνολο Επενδυτικών δαπανών	100

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία



Γράφημα 4.4. Ανάλυση επενδυτικών Δαπανών 2025

4.4 Οικονομικά δεδομένα ανά κατηγορία Δήμων

Στην παρούσα ενότητα πραγματοποιείται ανάλυση των οικονομικών δεδομένων ανά κατηγορία Δήμων («Κλεισθένης Ι»).

Σχετικά με τις κατηγορίες επιχορηγήσεων και τη συμμετοχή τους στο σχετικό σύνολο (βλ. σχετικά Πίνακα 4.6),²² σημειώνονται τα ακόλουθα κύρια σημεία:

- Η ποσοστιαία αναλογία των επιχορηγήσεων των Κ.Α.Π. (061)²³ στα συνολικά έξοδα των Δήμων αυξάνεται από την πρώτη έως την τέταρτη και έκτη κατηγορία δήμων, εκτός των

²² Αντικείμενο του Πίνακα 4.7 είναι ο υπολογισμός των ποσοστιαίων αναλογιών των τριών βασικών ομάδων επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα των Δήμων, πλην των ανταποδοτικών (καθαριότητα – ηλεκτροφωτισμός, ύδρευση – αποχέτευση). Οι Δήμοι έχουν ταξινομηθεί σε 6 κατηγορίες με βάση το Ν. 4555/18 «Κλεισθένης».

²³ Περιλαμβάνονται: 0611 ΚΑΠ για την κάλυψη γενικών αναγκών (άρθρο 259 Ν 3852/10), 0613 ΚΑΠ εκ του ΦΕΦΝΠ σε δήμους του Ν. Δωδεκανήσου, 0614 Επιχορηγήσεις για πυροπροστασία, 0615

Μεγάλων και Μεσαίων Νησιωτικών Δήμων, όπου καταγράφονται υψηλά ίδια έσοδα λόγω τουρισμού.

- Η ποσοστιαία αναλογία των εσόδων «062 - Θεσμοθετημένοι πόροι για κάλυψη γενικών δαπανών»²⁴ αυξάνεται στις τρεις πρώτες κατηγορίες και μειώνεται στις επόμενες τρεις, ανάλογα με τις υπηρεσίες που διαθέτει κάθε ομάδα,
- Η ποσοστιαία αναλογία των εσόδων «121 - Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών»²⁵ διαφοροποιείται ανάλογα με τα έσοδα που έχουν από κάθε τριτοβάθμιο κωδικό π.χ. δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΕΣΠΑ, επιχορηγήσεις για εξόφληση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων.
- Όλες οι επιχορηγήσεις, ιδίως οι Κ.Α.Π., αποτελούν την σημαντικότερη ομάδα εσόδων σε όλες τις κατηγορίες δήμων. Ειδικά σε τρεις κατηγορίες – Μικροί Ηπειρωτικοί / Ορεινοί Δήμοι, Μικροί Νησιωτικοί και Μεσαίοι Ηπειρωτικοί – προσεγγίζουν ή υπερβαίνουν τα τρία τέταρτα των συνολικών τους εσόδων. Η διαπίστωση αυτή οφείλεται στις περιορισμένες δυνατότητες άντλησης ιδίων εσόδων.
- Η ανάλυση των τακτικών εσόδων αποκαλύπτει μια δομικά ασθενή δημοσιονομική αυτονομία για την πλειοψηφία της ΤΑ, καθώς ο μέσος δείκτης «Ίδια/Τακτικά Έσοδα», διαμορφώνεται στο 24,9%, με τη διάμεσο στο 20%, γεγονός που σημαίνει ότι ο «τυπικός» ελληνικός δήμος χρηματοδοτεί μόνο το 1/5 των τακτικών του εσόδων από ίδιες πηγές.

Στην περίπτωση των εξόδων, και του αθροίσματος πληρωθέντων εξόδων, όπως αποτυπώνεται στους Πίνακες 4.8 και 4.9, αντιστοίχως, προκύπτουν τα ακόλουθα συμπεράσματα:²⁶

1. Οι δαπάνες προσωπικού (ΚΑΕ 60) αποτελούν την μεγαλύτερη κατηγορία εξόδων στους Δήμους των Μητροπολιτικών Κέντρων και την μικρότερη στους Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους κάτω των 3.500 κατοίκων. Το ποσοστό τους βαίνει μειούμενο από την πρώτη στην έκτη κατηγορία.
2. Οι δαπάνες αιρετών και τρίτων²⁷, ως ποσοστιαία αναλογία στα συνολικά έξοδα πλην ανταποδοτικών, καταγράφουν το μικρότερο ποσοστό στους Δήμους των Μητροπολιτικών Κέντρων και το μεγαλύτερο στους Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους. Η

Επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων (άρθρο 13 Ν 2880/01), 0616 ΚΑΠ για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των σχολείων Α/θμιας και Β/θμιας εκπαίδευσης (από τους ίδιους τους δήμους), 0619 ΚΑΠ για λοιπούς σκοπούς.

²⁴ Περιλαμβάνονται: 0621 Κάλυψη δαπανών μισθοδοσίας προσωπικού καθαριότητας, ΙΔΟΧ στα σχολεία, 0622 και 0623 Επιχορηγήσεις από μισθώματα εκμίσθωσης μεταλλείων του Δημοσίου (ν.4203/13), 0624 Επιχορηγήσεις για το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», 0629 Λοιποί θεσμοθετημένοι πόροι.

²⁵ Περιλαμβάνονται: 1211 Από εθνικούς πόρους μέσω του τακτικού προϋπολογισμού, 1212 Από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (μέσω του ΕΣΠΑ), 1213 Έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις, 1215 Επιχορηγήσεις για εξόφληση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, 1217 Από προγράμματα της Ε.Ε., 1219 Λοιπές επιχορηγήσεις

²⁶ Αντικείμενο του Πίνακα 4.8 είναι ο υπολογισμός των ποσοστιαίων αναλογιών των εξόδων ανά δευτεροβάθμιο κωδικό στα συνολικά έξοδα των Δήμων, πλην των εξόδων των ανταποδοτικών υπηρεσιών 20 και 25 (καθαριότητα - ηλεκτροφωτισμός, ύδρευση - αποχέτευση), ενώ, αντιστοίχως, αντικείμενο του Πίνακα 4.9 είναι η παρουσίαση (βλέπε τις δύο πρώτες σειρές του προηγούμενου πίνακα), των ποσοστιαίων αναλογιών των εξόδων των δευτεροβάθμιων κωδικών 60 (αμοιβές και έξοδα προσωπικού) και 61 (αμοιβές αιρετών και τρίτων) στα συνολικά έξοδα των Δήμων, πλην των εξόδων των ανταποδοτικών υπηρεσιών 20 και 25 (καθαριότητα - ηλεκτροφωτισμός, ύδρευση - αποχέτευση). Οι Δήμοι έχουν ταξινομηθεί σε 6 κατηγορίες με βάση το Ν. 4555/18 «Κλεισθένης».

²⁷ Περιλαμβάνονται: 612 δαπάνες αιρετών, 613 αμοιβές τρίτων μη ελεύθερων επαγγελματιών, 614 αμοιβές τρίτων (νομικών προσώπων), 615 έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης, 616 λοιπές αμοιβές τρίτων.

ποσοστιαία αναλογία των συγκριμένων εξόδων αυξάνεται από την πρώτη στην έκτη κατηγορία δήμων. Στον κωδικό αυτό, πέρα από τις αμοιβές αιρετών, εντάσσονται πάσης φύσεως αμοιβές, κυρίως φυσικών προσώπων, που παρέχουν υπηρεσίες στους δήμους, υποκαθιστώντας πολλές φορές τις ελλείψεις προσωπικού

3. Το άθροισμα των πληρωθέντων εξόδων των ΚΑΕ 60 και 61 αποτελεί την μεγαλύτερη κατηγορία εξόδων σε όλες τις κατηγορίες δήμων.

Συμπερασματικά, με βάση τις αναλύσεις εξόδων και εσόδων, οι Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι - Πρωτεύουσες Νομών και οι Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι παρουσιάζουν τις σχετικά καλύτερες αναλογίες στις περισσότερες κατηγορίες εσόδων ή τις λιγότερο ακραίες τιμές. Η πρώτη ομάδα έχει πολλές και διαφοροποιημένες υπηρεσίες, αρκετά ίδια έσοδα και είναι αποδέκτης των περισσότερων επιχορηγήσεων. Η δεύτερη ομάδα υστερεί λίγο στις υπηρεσίες, έχει πολλά ίδια έσοδα λόγω τουρισμού και λαμβάνει πολλές επιχορηγήσεις.

Πίνακας 4.7. Επιχορηγήσεις προς έσοδα ανά κατηγορία Δήμων

Κατηγορία	1. Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων		2. Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι- Πρωτεύουσες Νομών		3. Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι 10.000 - 25.000		4. Μικροί Ηπειρωτικοί - Ορεινοί Δήμοι < 10.000		5. Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι		6. Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι < 3.500	
	Εισπραχθέντα (€)	%	Εισπραχθέντα (€)	%	Εισπραχθέντα (€)	%	Εισπραχθέντα (€)	%	Εισπραχθέντα (€)	%	Εισπραχθέντα (€)	%
061 - Κ.Α.Π.	651.617.285	53,50	978.980.780	57,8	453.354.893	67,2	168.490.255	75,8	137.834.094	54,0	52.712.852	72,1
062 - Θεσμοθετημένοι πόροι για κάλυψη γενικών δαπανών	35.927.972	3,0	74.265.525	4,4	35.709.213	5,3	10.008.389	4,5	8.229.199	3,2	1.452.516	2,0
121 - Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	3.123.524	0,3	15.748.963	0,9	5.949.797	0,9	1.047.325	0,5	8.937.887	3,5	663.888	0,9
ΑΘΡΟΙΣΜΑ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ	690.668.781	56,8	1.068.995.268	63,1	495.013.903	73,4	179.545.969	80,8	155.001.180	60,7	54.829.256	75,0
ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ πλην ανταποδοτικών	1.217.325.090	100	1.692.824.417	100	674.317.831	100	222.219.519	100	255.446.089	100	73.076.780	100

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 4.8. Έξοδα ανά κατηγορία Δήμων

ΚΑΕ	Έξοδα	1. Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων		2. Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι - Πρωτεύουσες Νομών		3. Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι 10.000 - 25.000		4. Μικροί Ηπειρωτικοί - Ορεινοί Δήμοι < 10.000		5. Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι		6. Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι < 3.500	
		Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	558.794.342	47,0	699.198.059	44,9	233.241.663	38,0	69.790.213	37,2	78.882.707	35,4	16.326.509	28,5
61	Αμοιβές αιρετών και τρίτων	58.984.925	5,0	113.380.138	7,3	65.040.688	10,6	25.588.317	13,7	25.512.161	11,4	11.479.327	20,1
62	Παροχές τρίτων	106.220.763	8,9	153.323.969	9,8	63.257.086	10,3	20.394.807	10,9	22.392.897	10,0	7.032.655	12,3
63	Φόροι τέλη	9.604.195	0,8	14.687.308	0,9	5.259.699	0,9	1.777.992	0,9	3.450.977	1,5	833.433	1,5
64	Λοιπά γενικά έξοδα	51.332.700	4,3	82.288.205	5,3	28.370.153	4,6	8.874.857	4,7	14.071.870	6,3	4.702.241	8,2
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστης	60.047.093	5,0	65.533.146	4,2	20.138.233	3,3	4.623.049	2,5	5.054.461	2,3	931.772	1,6
66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων	35.211.329	3,0	72.413.318	4,7	42.943.669	7,0	13.773.747	7,3	11.379.855	5,1	3.742.233	6,5
67	Πληρωμές μεταβιβάσεις σε τρίτους παραχωρήσεις - παροχές	143.735.402	12,1	97.944.686	6,3	17.288.443	2,8	5.310.741	2,8	13.439.142	6,0	1.733.621	3,0
68	Λοιπά έξοδα	2.588.911	0,2	8.187.958	0,5	1.866.870	0,3	328.934	0,2	1.598.355	0,7	120.316	0,2
73	Έργα	72.510.028	6,1	110.952.663	7,1	74.948.399	12,2	17.965.103	9,6	31.400.975	14,1	6.589.737	11,5
81	Πληρωμές υποχρεώσεων (Π.Ο.Ε.)	90.814.920	7,6	138.222.328	8,9	61.411.424	10,0	17.624.945	9,4	15.732.033	7,1	3.493.949	6,1
83	Επιχορηγούμενες πληρωμές υποχρεώσεων Π.Ο.Ε.	142.094	0,01	774.941	0,05	813.194	0,1	1.351.249	0,7	0	0,0	245.139	0,4
	Σύνολα	1.189.986.702	100	1.556.906.718	100	614.579.520	100	187.403.953	100	222.915.432	100	57.230.932	100

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Σημείωση: Στον ΚΑΕ 64 (Λοιπά γενικά έξοδα), περιλαμβάνονται κυρίως έξοδα πολιτιστικών, αθλητικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, κατασκηνώσεων, συσσιτίων, δημοσίων σχέσεων, συνεδρίων, εορτών, δημοσιεύσεων, οδοιπορικά και μεταφορικά κ.α.

Πίνακας 4.9. Άθροισμα πληρωθέντων εξόδων (ΚΑΕ 60 και 61)

1. Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων		2. Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι - Πρωτεύουσες Νομών		3. Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι 10.000 - 25.000		4. Μικροί Ηπειρωτικοί - Ορεινοί Δήμοι < 10.000		5. Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι		6. Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι < 3.500	
Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%	Πληρωθέντα (€)	%
617.779.267	51,9	812.578.196	52,2	298.282.351	48,5	95.378.530	50,9	104.394.869	46,8	27.805.836	48,6

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

4.5 Εξέλιξη υποχρεώσεων

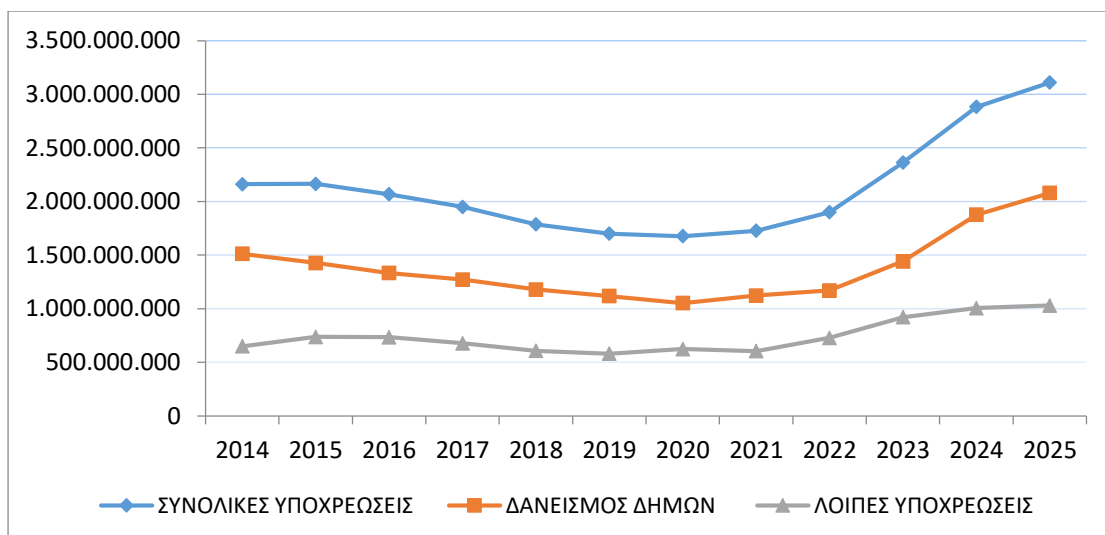
Επισημάνσεις:

- Η πορεία όλων των υποχρεώσεων ακολούθησε την καθοδική προσαρμογή όλων των δημοσιονομικών μεγεθών, μέχρι το 2021.
- Στα δάνεια περιλαμβάνονται τα δάνεια του προγράμματος «Αντώνης Τρίτσης». Αν αφαιρεθούν τα τελευταία, ο συνολικός δανεισμός των Δήμων ανέρχεται σε λίγο πάνω από το ένα εκατομμύριο ευρώ (από τους μικρότερους στην Ε.Ε.).
- Παρατηρείται σημαντική αύξηση (70%) των λοιπών υποχρεώσεων μεταξύ 2025 - 2021 γεγονός που αποδεικνύει την οικονομική στενότητα που βιώνουν οι δήμοι, κυρίως λόγω της στασιμότητας των επιχορηγήσεων.

Πίνακας 4.10. Υποχρεώσεις της ΤΑ (2010-2025)

Έτος	Συνολικές υποχρεώσεις (€)	Δανεισμός δήμων (€)	%	Λοιπές υποχρεώσεις (€)	%
2010	3.430.804.964	1.984.782.953	57,9	1.446.022.011	42,1
2011	3.513.288.331	1.787.416.412	50,9	1.725.871.919	49,1
2012	3.316.159.432	1.658.330.156	50,0	1.657.829.276	50,0
2013	2.492.557.236	1.579.330.815	63,4	913.226.421	36,6
2014	2.162.525.106	1.512.456.153	69,9	650.068.953	30,1
2015	2.165.147.468	1.427.159.057	65,9	737.988.411	34,1
2016	2.068.311.925	1.333.426.653	64,5	734.885.272	35,5
2017	1.950.125.950	1.271.587.472	65,2	678.538.478	34,8
2018	1.787.327.153	1.180.028.151	66,0	607.299.002	34,0
2019	1.700.000.000	1.119.000.000	65,8	581.000.000	34,2
2020	1.676.746.188	1.052.565.620	62,8	624.180.568	37,2
2021	1.728.026.413	1.123.061.853	65,0	604.964.560	35,0
2022	1.899.910.479	1.171.207.694	61,6	728.702.785	38,4
2023	2.363.027.227	1.441.734.455	61,0	921.292.772	39,0
2024	2.882.844.526	1.876.541.667	65,1	1.006.302.859	34,9
2025	3.109.833.982	2.079.099.890	66,9	1.030.734.092	33,1

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία



Γράφημα 4.5. Εξέλιξη Υποχρεώσεων Δήμων, Πηγή: Κόμβος Οικονομικών δεδομένων ΥΠΕΣ

4.6 Ενεργειακό Κόστος

Μετά το 2021, το ενεργειακό κόστος των δήμων ανέβηκε κατά 40%, με υπερβολικές ετήσιες διακυμάνσεις ανά τεταρτοβάθμιο κωδικό εξόδων. Η αύξηση αυτή επιβάρυνε σημαντικά την οικονομική τους κατάσταση. Η διεθνής ενεργειακή κρίση των τελευταίων ετών συνεχίζεται και οι προοπτικές δεν είναι ενθαρρυντικές μεσοπρόθεσμα. Οι δήμοι αντιμετωπίζουν αυξημένο κόστος λειτουργίας καθώς και ανατροπές στις παραδοχές κατάρτισης των προϋπολογισμών τους.

Το κόστος του ηλεκτροφωτισμού αποτελεί την μεγαλύτερη κατηγορία του ενεργειακού κόστους, ακολουθούν η κίνηση των οχημάτων, κυρίως απορριμματοφόρα και η κατανάλωση των δημοτικών υπηρεσιών.

Πίνακας 4.11. Ενεργειακό κόστος της ΤΑ (2021-2025)

Έξοδα		Πληρωθέντα					Διαφορά 2021/2025
ΚΑΕ	Περιγραφή	2021	2022	2023	2024	2025	
6211	Αντίτιμο ηλεκτρικού ρεύματος για φωτισμό οδών, πλατειών, κοινοχρήστων χώρων και παραγωγικής διαδικασίας	241.638.607	356.997.141	336.138.621	315.030.618	312.864.306	29,48%
6212	Φωταέριο και φυσικό αέριο παραγωγικής διαδικασίας	1.144.017	3.072.094	2.445.746	3.118.679	5.122.595	347,77%
6273	Φωτισμός και κίνηση (με ηλεκτροφωτισμό η φωταέριο) για δικές τους υπηρεσίες	38.973.162	60.038.899	54.924.586	63.007.373	68.110.247	74,76%
6641	Προμήθεια καυσίμων και λιπαντικών για κίνηση μεταφορικών μέσων	72.019.288	98.933.616	91.504.015	87.917.247	84.140.515	16,83%
6642	Προμήθεια καυσίμων και λιπαντικών για κίνηση αντλιοστασίων	142.564	169.100	183.220	239.157	273.754	92,02%
6643	Προμήθεια καυσίμων για θέρμανση και φωτισμό	7.058.397	12.023.829	10.866.921	19.686.488	36.955.978	423,57%
6644	Προμήθεια καυσίμων και λιπαντικών για λοιπές ανάγκες	4.095.965	5.695.016	5.066.596	4.404.694	4.036.562	-1,45%
Γενικό σύνολο		365.072.001	536.929.693	501.129.704	493.404.255	511.503.957	40,11%

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

4.7 Ανταποδοτικές Υπηρεσίες

Πίνακας 4.12. Κόστος ανταποδοτικών υπηρεσιών (2025)

Υπηρεσία	ΚΑΕ	Περιγραφή	Πληρωθέντα (€)	%
20 Καθαριότητα - ηλεκτροφωτισμός	60	ΑΜΟΙΒΕΣ ΚΑΙ ΕΞΟΔΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	651.657.171	39,0
	61	ΑΜΟΙΒΕΣ ΑΙΡΕΤΩΝ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ	57.092.865	3,4
	62	ΠΑΡΟΧΕΣ ΤΡΙΤΩΝ	387.262.456	23,2
	63	ΦΟΡΟΙ ΤΕΛΗ	2.806.458	0,2
	64	ΛΟΙΠΑ ΓΕΝΙΚΑ ΕΞΟΔΑ	3.400.178	0,2
	65	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΙΣΤΗΣ	6.282.462	0,4
	66	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ ΑΝΑΛΩΣΙΜΩΝ	93.631.579	5,6
	67	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΤΡΙΤΟΥΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ-ΠΑΡΟΧΕΣ-ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ	299.279.093	17,9
	71	ΑΓΟΡΕΣ ΚΤΙΡΙΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΠΑΓΙΩΝ	30.632.414	1,8
	73	ΕΡΓΑ	40.693.204	2,4
	74	ΜΕΛΕΤΕΣ, ΕΡΕΥΝΕΣ	2.387.269	0,1
	75	ΤΙΤΛΟΙ ΠΑΓΙΑΣ ΕΠΕΝΔΥΣΗΣ (ΣΥΜΜΕΤΟΧΕΣ ΣΕ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ)	6.150	0,0
	81	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ Π.Ο.Ε.	91.408.594	5,5
	82	ΛΟΙΠΕΣ ΑΠΟΔΟΣΕΙΣ	3.425.125	0,2
20 - Σύνολο			1.669.965.018	100,0
25 Ύδρευση, άρδευση, αποχέτευση	60	ΑΜΟΙΒΕΣ ΚΑΙ ΕΞΟΔΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ	27.054.708	11,3
	61	ΑΜΟΙΒΕΣ ΑΙΡΕΤΩΝ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ	6.054.859	2,5
	62	ΠΑΡΟΧΕΣ ΤΡΙΤΩΝ	123.961.380	52,0
	63	ΦΟΡΟΙ ΤΕΛΗ	153.103	0,1
	64	ΛΟΙΠΑ ΓΕΝΙΚΑ ΕΞΟΔΑ	1.341.814	0,6
	66	ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ ΑΝΑΛΩΣΙΜΩΝ	17.645.819	7,4
	67	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΤΡΙΤΟΥΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ-ΠΑΡΟΧΕΣ-ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ	1.008.722	0,4
	71	ΑΓΟΡΕΣ ΚΤΙΡΙΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ - ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΠΑΓΙΩΝ	12.158.845	5,1
	73	ΕΡΓΑ	23.680.010	9,9
	74	ΜΕΛΕΤΕΣ, ΕΡΕΥΝΕΣ	1.137.949	0,5
	81	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ Π.Ο.Ε.	23.500.106	9,9
	82	ΛΟΙΠΕΣ ΑΠΟΔΟΣΕΙΣ	871.567	0,4
25 - Σύνολο			238.568.881	100,0
ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ			1.908.533.898	

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Επισημάνσεις:

1. Το κόστος προσωπικού (39%), οι παροχές τρίτων (23,2%) και οι μεταβιβαστικές πληρωμές (17,9%) αποτελούν τις μεγαλύτερες κατηγορίες εξόδων στην ανταποδοτική υπηρεσία καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές αφορούν κυρίως τις εισφορές στους ΦΟΔΣΑ.
2. Οι παροχές τρίτων (52%), το κόστος προσωπικού (11,3%) και τα έργα / μελέτες (10,4%) αποτελούν τις μεγαλύτερες κατηγορίες εξόδων στην ανταποδοτική υπηρεσία

ύδρευσης – αποχέτευσης. Οι περισσότεροι μεγάλοι και μεσαίοι Δήμοι διαθέτουν ΔΕΥΑ, συνεπώς τα ποσά αφορούν κυρίως τους μικρούς σε πληθυσμό δήμους.

4.8 Προκαταβολές Κ.Α.Π.

Με το άρθρο 264 του ν. 3852/2010, παρ. 3 θεσπίστηκε η δυνατότητα να καταβάλλονται από το ΥΠ.ΕΣ. προς τους Δήμους προπληρωμές από τους Κ.Α.Π. εφόσον συντρέχουν τα ακόλουθα κριτήρια:

α) ο δήμος έχει εξαντλήσει το σύνολο των δημοσιονομικών του δυνατοτήτων και ιδίως αυτών που έχουν σχέση με την είσπραξη ιδίων εσόδων,

β) το αντικείμενο της προπληρωμής αφορά στην κάλυψη ανελαστικής δαπάνης,

γ) υπάρχει δυνατότητα οικονομικής αναπλήρωσης εντός ενός ημερολογιακού έτους και

δ) η προκαταβολή δε θα υπερβαίνει το ποσοστό του 150% του ύψους της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του δήμου ή της περιφέρειας από τους Κ.Α.Π.

Με βάση τα στοιχεία του ΥΠ.ΕΣ. για την επταετία 2019 – 2025 καταβλήθηκαν προς του Δήμους:

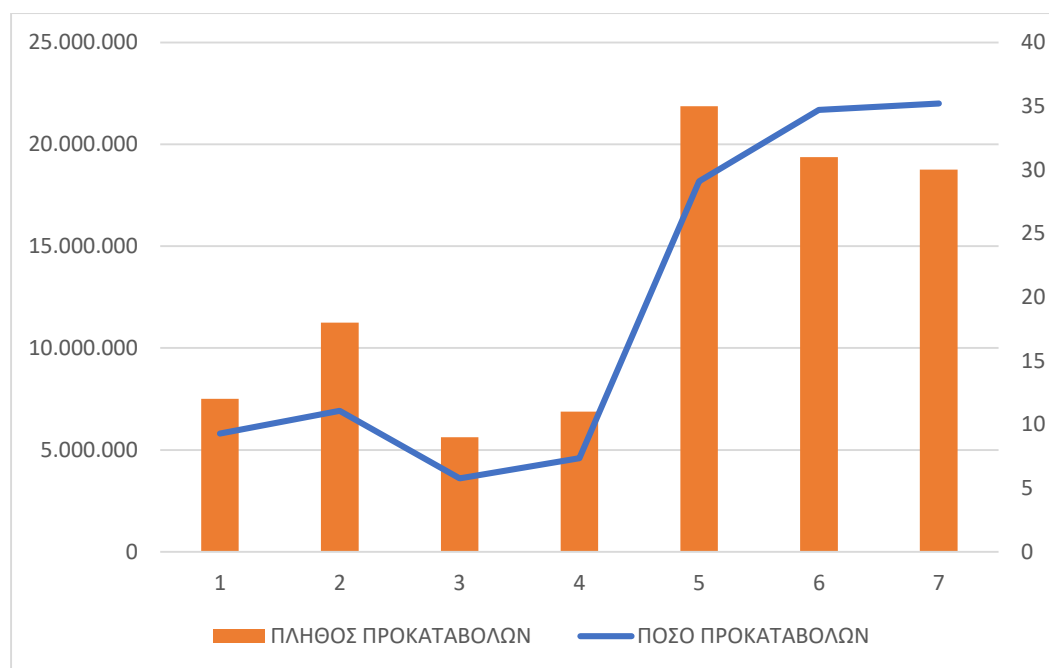
Πίνακας 4.13. Προκαταβολές Κ.Α.Π. – Πλήθος Δήμων & ποσοστό κάλυψης (2019-2025)

Πλήθος Δήμων	%	Πλήθος προκαταβολών στην επταετία (2019 - 2025)
264	79,5	0
30	9,0	1
17	5,1	2
10	3,0	3
5	1,5	4
4	1,2	5
2	0,6	6
332	100	21

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Ουσιαστικά το 80% των δήμων (264) δεν αντιμετώπισε προβλήματα ρευστότητας μέσα σε επτά χρόνια, ώστε να υποχρεωθεί να ζητήσει προκαταβολή από την ετήσια τακτική επιχορήγηση (Κ.Α.Π.). Άλλοι 47 δήμοι (14%) ζήτησαν προκαταβολές μία ή δύο φορές την περίοδο 2019 - 2025. Ακολούθησαν 15 δήμοι που ζήτησαν προκαταβολές 3 και 4 φορές μέσα στην επταετία. Τέλος 6 δήμοι (1,8%) ζήτησαν προκαταβολές 5 και 6 φορές μέσα στην επταετία.

Στο γράφημα και τον πίνακα που ακολουθούν, καταγράφεται τόσο η αυξητική τάση των προκαταβολών ανά έτος, όσο και η αύξηση του συνολικού ποσού. Τα τελευταία τρία χρόνια, τόσο τα ποσά των προκαταβολών αυξήθηκαν αλματωδώς, όσο και ο αριθμός τους. Τα προβλήματα ρευστότητας πολλών δήμων οξύνθηκαν. Το στοιχείο αυτό αποτελεί ένδειξη της επιβάρυνσης του λειτουργικού τους κόστους.



Γράφημα 4.6. Προκαταβολές Κ.Α.Π. (2019-2025)

Πίνακας 4.14. Προκαταβολές Κ.Α.Π. – Ύψος και πλήθος προκαταβολών (2019-2025)

ΕΤΗ	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Σύνολα
ΠΟΣΑ ΠΡΟΚΑΤΑΒΟΛΩΝ (€)	5.795.000	6.921.000	3.607.000	4.597.000	18.178.654	21.688.000	22.001.000	82.787.654
ΠΛΗΘΟΣ ΠΡΟΚΑΤΑΒΟΛΩΝ	12	18	9	11	35	31	30	146

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Στον πίνακα που ακολουθεί έχουν καταγραφεί ανά περιφερειακή ενότητα, ο **αριθμός των δήμων και των προκαταβολών που έχουν καταβληθεί, καθώς και το άθροισμα των τελευταίων, π.χ. στην Π.Ε. Εύβοιας δύο δήμοι έχουν εισπράξει τέσσερις προκαταβολές, συνολικού ύψους 5.453.548 €.**

- Καταγράφονται πολλές περιφερειακές ενότητες με ένα ή δύο δήμους που έχουν εισπράξει την επταετία πάνω από 1.000.000 € π.χ. Πιερία, Φωκίδα, Εύβοια, Καρδίτσα, Καστοριά κ.α.
- Οι δήμοι στις Π.Ε. της Αττικής και της Θεσσαλονίκης έχουν εισπράξει από το 2019 έως το 2025 το 50% του συνόλου των προκαταβολών.

Πίνακας 4.15. Προκαταβολές Κ.Α.Π. ανά Περιφερειακή Ενότητα – Πλήθος Δήμων, συχνότητα και ύψος προκαταβολής (2019-2025)

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ	Δήμοι	Συχνότητα	Σύνολο 2019-2025 (€)
ΗΜΑΘΙΑΣ	1	1	220.000
ΚΟΖΑΝΗΣ	1	1	414.000
ΠΕΛΛΑΣ	1	1	150.000
ΠΡΕΒΕΖΗΣ	1	1	500.000
ΡΟΔΟΥ	1	1	1.700.000
ΑΡΤΗΣ	1	2	624.000
Αττική ΠΕΙΡΑΙΩΣ	1	2	1.200.000
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	1	2	642.000
ΕΒΡΟΥ	1	2	239.000
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	1	2	815.000
ΛΕΣΒΟΥ	1	2	1.620.000
ΣΠΟΡΑΔΩΝ	1	2	256.000
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	1	2	590.000
ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	1	3	640.000
ΗΛΕΙΑΣ	1	3	915.000
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	1	3	1.215.000
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	1	4	496.000
ΠΙΕΡΙΑΣ	1	4	5.160.000
ΦΩΚΙΔΑΣ	1	5	2.345.000
ΔΡΑΜΑΣ	2	2	395.000
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	2	2	996.000
ΦΛΩΡΙΝΑΣ	2	2	370.000
ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	2	3	1.962.000
ΕΥΒΟΙΑΣ	2	4	5.453.548
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	2	6	3.990.000
ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	2	8	3.579.000
Αττική ΝΟΤΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΑΘΗΝΩΝ	3	3	1.650.000
ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	3	5	718.000
ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	3	5	2.273.000
Αττική ΔΥΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΑΘΗΝΩΝ	3	6	2.479.000
Αττική ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	3	8	5.195.000
Αττική ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	3	8	4.340.106
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	3	8	3.140.000
Αττική ΒΟΡΕΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΑΘΗΝΩΝ	4	6	3.853.000
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	4	7	5.052.000

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ	Δήμοι	Συχνότητα	Σύνολο 2019-2025 (€)
Αττική ΚΕΝΤΡΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΑΘΗΝΩΝ	6	20	17.601.000
ΣΥΝΟΛΟ	68	14	82.787.654

Πηγή: ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

4.9 Οικονομικά Στοιχεία και Επενδυτικές δαπάνες ΟΤΑ / Επενδύσεις και χρηματοδοτικά προγράμματα

4.9.1 Πρόγραμμα ανάπτυξης και αλληλεγγύης για την Τ.Α. "Α. Τρίτσης"

Αξιολογώντας τα οικονομικά δεδομένα των προσκλήσεων, των προτάσεων που υπέβαλαν οι Δήμοι και των τελικών εντάξεων, διαθέτουμε μια αναλυτική εικόνα των αναγκών τους.

Επειδή δεν ήταν δυνατό να ικανοποιηθούν οι αυξημένες απαιτήσεις των Δήμων, δόθηκαν οδηγίες για προτεραιοποίηση των προτάσεων τους και η τελική εικόνα διαμορφώθηκε ως εξής (εντάξεις σε σχέση με τις προσκλήσεις).

Σε **τέσσερις** προσκλήσεις εγκρίθηκαν προτάσεις από 240% έως 160% πάνω από τους προϋπολογισμούς των αντίστοιχων προσκλήσεων: αγροτική οδοποιία, υποδομές ύδρευσης, αστική αναζωογόνηση, συντήρηση - αναβάθμιση σχολείων.

Σε **πέντε** προσκλήσεις εγκρίθηκαν προτάσεις από 97% έως 84% πάνω από τους προϋπολογισμούς των αντίστοιχων προσκλήσεων: ΑΠΕ στη διαχείριση υδάτων – λυμάτων, ηλεκτροκίνηση, κτιριακό απόθεμα, αστικά λύματα, smart cities.

Σε **τέσσερις** προσκλήσεις εγκρίθηκαν προτάσεις από 63% έως 14%: απορρίμματα (ανακύκλωση, μεταφόρτωση, βιοαπόβλητα), Ελλάδα 1821 – 2021, μελέτες ωρίμανσης, προσεισμικός έλεγχος υποδομών.

Είναι σαφές ότι οι Δήμοι, ιεραρχώντας τις ανάγκες τους, υπέβαλαν προτάσεις με πολλαπλάσιους προϋπολογισμούς στις δύο πρώτες ομάδες.

Πίνακας 4.16. Προσκλήσεις του Προγράμματος «Α. Τρίτης» ανά άξονα προτεραιότητας

Πρόσκληση	Άξονας Προτεραιότητας	Π/Υ Πρόσκλησης (€)	Π/Υ Εντάξεων (€)	Εντάξ./ προσκλ. (%)
ΑΤ01: Υποδομές ύδρευσης	Περιβάλλον	300.000.000	603.472.481	201,2
ΑΤ02: Αστικά λύματα		200.000.000	175.009.951	87,5
ΑΤ03: ΑΠΕ στη διαχείριση υδάτων - λυμάτων		150.000.000	145.830.254	97,2
ΑΤ04: Απορρίμματα (ανακύκλωση, μεταφόρτωση, βιοαπόβλητα)		220.000.000	139.587.536	63,4
ΑΤ05 Αγροτική οδοποιία	Εύρυθμη λειτουργία πόλεων, υπαίθρου, οικισμών	150.000.000	355.960.026	237,3
ΑΤ06 Αστική αναζωογόνηση		400.000.000	682.730.707	170,7
ΑΤ11: Προσεισμικός έλεγχος υποδομών		40.000.000	5.600.059	14,0
ΑΤ12: Ηλεκτροκίνηση		120.000.000	111.238.126	92,7
ΑΤ07: Κτιριακό απόθεμα	Παιδεία, πολιτισμός, τουρισμός, αθλητισμός	200.000.000	180.486.926	90,2
ΑΤ14: Ελλάδα 1821 - 2021		50.000.000	25.507.859	51,0
ΑΤ10: Συντήρηση - αναβάθμιση σχολείων		40.000.000	63.990.276	160,0
ΑΤ08: SMART CITIES	Ψηφιακή Σύγκλιση	130.000.000	108.882.874	83,8
ΑΤ09: Μελέτες ωρίμανσης		100.000.000	29.347.626	29,3
ΣΥΝΟΛΑ		2.100.000.000	2.627.644.701	125,1

Πηγή: Ε.Υ.Δ.Ε. ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 4.17. Προσκλήσεις του Προγράμματος «Φιλόδημος II» ανά τομέα

ΤΟΜΕΑΣ	Π/Υ ΠΡΟΣΚΛΗΣΕΙΣ (€)	Π/Υ ΕΝΤΑΞΕΙΣ (€)	Π/Υ ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ ΕΝΤΑΞΕΙΣ (€)	Π/Υ ΣΥΝΟΛΟ ΕΝΤΑΞΕΙΣ (€)	ΕΝΤ./ΠΡ. (%)
Εκπαίδευση	152.293.724	119.547.261	62.818.016	182.599.323	120
Αθλητισμός	252.908.270	254.078.729	77.010.904	328.217.401	130
Αδέσποτα	101.225.000	73.323.179	11.253.624	84.576.803	84
Οχήματα - μηχανήματα	234.221.800	235.411.137	11.050.539	246.401.675	105
Υδρευση - αποχέτευση	16.371.200	7.850.246	1.954.850	9.805.095	60
Οδοποιία	21.885.000	16.647.719	1.682.278	18.329.996	84
Αναπλάσεις	28.670.000	28.670.000	0	28.670.000	100
Κτιριακά	5.147.800	5.147.800	0	5.147.800	100
Ηλεκτρ/σμός	760.000	760.000	0	760.000	100
Επενδύσεις γενικά ²⁸	205.413.626	204.745.869	2.396.553	207.251.477	101
ΚΔΑΠ	30.076.880	30.076.880	0	30.076.880	100
Σύνολο	1.049.973.300	976.258.820	168.166.762	1.141.836.451	109

Πηγή: Ε.Υ.Δ.Ε. ΥΠ.ΕΣ., Ιδία επεξεργασία

Οι προϋποθέσεις ένταξης στο «Φιλόδημος II» ήταν διαφορετικές από αυτές του «Α. Τρίτης», οπότε δεν προέκυψαν υπερβάσεις προϋπολογισμών στις αιτήσεις που υπέβαλαν οι Δήμοι. Η τελική εικόνα, εντάξεις σε σχέση με προσκλήσεις, διαμορφώθηκε ως εξής:

Σε **έξι** προσκλήσεις εγκρίθηκαν προτάσεις στο 100% κατά προσέγγιση των προϋπολογισμών των αντίστοιχων προσκλήσεων: οχήματα/ μηχανήματα, επενδύσεις γενικά, αναπλάσεις, κτιριακά, ηλεκτροφωτισμός, ΚΔΑΠ.

Σε **δύο** προσκλήσεις εγκρίθηκαν προτάσεις πάνω από τους προϋπολογισμούς των αντίστοιχων προσκλήσεων: αθλητισμός (130%) και εκπαίδευση (120%).

Σε **τρεις** προσκλήσεις εγκρίθηκαν προτάσεις από 84% έως 60% κάτω από τους προϋπολογισμούς των αντίστοιχων προσκλήσεων: αδέσποτα, οδοποιία, ύδρευση – αποχέτευση.

²⁸ Ο τομέας «Επενδύσεις γενικά» αφορά είτε επιχορηγήσεις όλων των Δήμων για επενδύσεις χωρίς περιορισμούς, είτε επιχορηγήσεις γενικές προς συγκεκριμένους Δήμους.

Πίνακας 4.18. Κατάταξη εντάξεων με βάση τους προϋπολογισμούς τους στα προγράμματα «Α. Τρίτης» και «Φιλόδημος»

Τρίτης	Κατάταξη	Κατάταξη	Φιλόδημος
ΑΤ05 Αγροτική οδοποιία	1	1	Αθλητισμός
ΑΤ01: Υποδομές ύδρευσης	2	2	Εκπαίδευση
ΑΤ06 Αστική αναζωογόνηση	3	3	Οχήματα - μηχανήματα
ΑΤ10: Συντήρηση - αναβάθμιση σχολείων	4	4	Επενδύσεις γενικά
ΑΤ03: ΑΠΕ στη διαχείριση υδάτων - λυμάτων	5	5	Αναπλάσεις
ΑΤ12: Ηλεκτροκίνηση	6	5	Κτιριακά
ΑΤ07: Κτιριακό απόθεμα	7	5	Ηλεκτρ/σμός
ΑΤ02: Αστικά λύματα	8	5	ΚΔΑΠ
ΑΤ08: SMART CITIES	9	6	Οδοποιία
ΑΤ04: Απορρίμματα (ανακύκλωση, μεταφόρτωση, βιοαπόβλητα)	10	6	Αδέσποτα
ΑΤ14: Ελλάδα 1821 - 2021	11	7	Υδρευση - αποχέτευση
ΑΤ09: Μελέτες ωρίμανσης	12		
ΑΤ11: Προσεισμικός έλεγχος υποδομών	13		

Τομείς αρμοδιοτήτων	Τρίτης	Κατάταξη	Κατάταξη	Φιλόδημος
Αθλητισμός	-	-	1	Αθλητισμός
Εκπαίδευση	ΑΤ10: Συντήρηση - αναβάθμιση σχολείων	4	2	Εκπαίδευση
Αστικές αναπλάσεις	ΑΤ06 Αστική αναζωογόνηση	3	5	Αναπλάσεις
Δημοτικά κτίρια	ΑΤ07: Κτιριακό απόθεμα	7	5	Κτιριακά
	ΑΤ11: Προσεισμικός έλεγχος υποδομών	12		
Οδικό δίκτυο	ΑΤ05 Αγροτική οδοποιία	1	6	Οδοποιία
			5	Ηλεκτρ/σμός
Υδρευση - αποχέτευση	ΑΤ01: Υποδομές ύδρευσης	2	7	Υδρευση - αποχέτευση
	ΑΤ03: ΑΠΕ στη διαχείριση υδάτων - λυμάτων	5		
	ΑΤ02: Αστικά λύματα	8		
	ΑΤ04: Απορρίμματα (ανακύκλωση, μεταφόρτωση, βιοαπόβλητα)	10	3	Οχήματα - μηχανήματα
	ΑΤ12: Ηλεκτροκίνηση	6		
	ΑΤ08: SMART CITIES	9	4	Επενδύσεις γενικά
	ΑΤ14: Ελλάδα 1821 - 2021	11	5	ΚΔΑΠ
	ΑΤ09: Μελέτες ωρίμανσης	11	6	Αδέσποτα

Πηγή: Ε.Υ.Δ.Ε. ΥΠ.ΕΣ., ίδια επεξεργασία

Παρατηρείται ότι και στα δύο προγράμματα οι **αθλητικές και εκπαιδευτικές υποδομές καταλαμβάνουν τις δύο πρώτες θέσεις**. Ακολουθούν οι αστικές αναπλάσεις, τα κτιριακά κάθε είδους, η οδοποιία, κυρίως η αγροτική και δευτερευόντως η δημοτική και ο ηλεκτροφωτισμός. Η ύδρευση - αποχέτευση δεν ακολουθεί ενιαία σειρά. Επίσης τα οχήματα

– μηχανήματα είναι σε υψηλή θέση, καθώς σχετίζονται έμμεσα με τα απορρίμματα και την ηλεκτροκίνηση.

Πίνακας 4.19. ΕΣΠΑ 2021-2027: Συμμετέχοντες φορείς και πράξεις με δικαιούχους φορείς της ΤΑ

Ενταγμένοι φορείς	Πλήθος φορέων	%	Πλήθος Πράξεων με δικαιούχους φορείς Τ.Α.	%
Αναπτυξιακοί φορείς	37	8,3	234	9,6
Δ.Ε.Υ.Α.	60	13,4	136	5,6
Δ.Λ.Τ., ΝΠΔΔ, Σύνδεσμοι, Κοινοφελείς επιχειρήσεις	19	4,3	86	3,5
Δημόσιοι φορείς	8	1,8	59	2,4
Περιφέρειες	11	2,5	31	1,3
Δήμοι	312	69,8	1.899	77,7
Σύνολα	447	100	2.445	100

Πηγή: ΕΥΘΥΠΣ – Υ/νση ΟΠΣ, Ιδία επεξεργασία

Στα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ εντάχθηκαν 447 φορείς που υλοποίησαν 2.445 πράξεις με δικαιούχους φορείς της πρωτοβάθμιας Τ.Α. Προηγούνται οι Δήμοι, ακολουθούν οι Δ.Ε.Υ.Α. και αναπτυξιακοί φορείς της Τ.Α. Οι δικαιούχοι των περισσότερων πράξεων είναι οι Δήμοι (77,7%) και οι αναπτυξιακοί φορείς (9,6%).

Στον επόμενο πίνακα ταξινομήθηκαν οι πράξεις με βάση το αντικείμενο και τον προϋπολογισμό τους. Προηγούνται κατασκευές κτιρίων (12,8%), έργα λυμάτων (12%), ύδρευση (11,2%), αναπλάσεις (10,7%), εξοπλισμοί (8,7%), ενεργειακές αναβαθμίσεις κτιρίων (8,5%) και δίκτυα όμβριων / αντιπλημμυρικά (6,9%). Όλες οι κοινωνικές δράσεις φθάνουν το 10,1%. **Σύνολο 81%.**

Πίνακας 4.20. ΕΣΠΑ 2021-2027: Πράξεις ανά αντικείμενο και Π/Υ

ΠΡΑΞΕΙΣ	Προϋπολογισμοί	%
Οδικά έργα	56.175.010	1,7
Ενεργειακές υποδομές και συστήματα	135.795.353	4,2
Κτίρια και εγκαταστάσεις	411.691.000	12,8
Ενεργειακή αναβάθμιση δημόσιων κτιρίων - έργα υποδομής	274.456.041	8,5
Ανάπλαση πόλεων και οικισμών	343.092.865	10,7
Έργα υποδομής σε τοπία και ανοικτούς χώρους	73.803.843	2,3
Έργα υποδομής για ΤΠΕ	39.190.816	1,2
Λιμένες /Λιμενικά έργα	70.100.261	2,2
Έργα ύδρευσης	359.511.398	11,2
Έργα υποδομής αφαλάτωσης	14.329.679	0,4
Δίκτυα όμβριων και αντιπλημμυρικά έργα	223.787.251	6,9
Λύματα - έργα υποδομής	387.044.814	12,0
Στερεά απόβλητα - έργα υποδομής	43.120.341	1,3
Εξοπλισμοί (προμήθεια ή/ και εγκατάσταση)	278.615.416	8,7
Τοπικά Σχέδια δράσης/ διαχείρισης - τεχνικές μελέτες	39.837.796	1,2
Κέντρα Κοινότητας	140.632.897	4,4
Δομές υγείας/ κοινωνικής φροντίδας	36.426.030	1,1
ΚΗΦΗ και ΚΔΗΦ αμεα	53.171.649	1,7
Δομές παροχής υπηρεσιών σε άστεγους	14.628.044	0,5

ΠΡΑΞΕΙΣ	Προϋπολογισμοί	%
Στέγες υποστηριζόμενης διαβίωσης	7.452.944	0,2
Δομές παροχής βασικών αγαθών	37.051.890	1,2
Δομές υποστήριξης γυναικών	35.647.949	1,1
Εκπαίδευση - κατάρτιση – μαθητεία	16.097.743	0,5
Επιχορήγηση φορέων για συγκεκριμένο έργο (αταξινόμητα)	50.636.459	1,6
Λοιπές μελέτες και υπηρεσίες (αταξινόμητα)	14.167.938	0,4
Υπηρεσίες μέσω δημόσιας σύμβασης (αταξινόμητα)	50.846.312	1,6
Τεχνική Βοήθεια	13.144.175	0,4
Σύνολο	3.220.455.913	100

Πηγή: ΕΥΘΥΠΣ – Υ/νση ΟΠΣ, Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 4.21. Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας : Πράξεις ανά αντικείμενο και Π/Υ

ΔΡΑΣΗ Τ.Α.Α.	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΩΝ	ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΡΓΩΝ (€)
Πρόγραμμα Βελτίωσης Οδικής ασφάλειας στο εθνικό και επαρχιακό οδικό δίκτυο	155	228.491.149
Στρατηγικές αστικές αναπλάσεις (Παρεμβάσεις με στόχο τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος και του δημόσιου χώρου και άλλες Στρατηγικές Παρεμβάσεις)	68	454.448.928
Έργα παροχής και εξοικονόμησης πόσιμου νερού: α)Υποδομές Παροχής Νερού, β)Τηλεμετρία-Έργα τηλεχειρισμού για τον εντοπισμό διαρροών σε δίκτυα ύδρευσης, γ)Προμήθεια Ψηφιακών μετρητών νερού, δ)Μονάδες αφαλάτωσης	81	133.309.809,30
Επεξεργασία και καθαρισμός αστικών λυμάτων περιβαλλοντικά ευαίσθητων οικισμών και εκσυγχρονισμός εγκαταστάσεων σε επιλεγμένες πόλεις. Επεξεργασία και καθαρισμός αστικών λυμάτων περιβαλλοντικά ευαίσθητων οικισμών και εκσυγχρονισμός εγκαταστάσεων σε επιλεγμένες πόλεις Υποδομή δικτύου αποχέτευσης και εγκαταστάσεις επεξεργασίας λυμάτων	86	592.101.752
Ελληνικές Έξυπνες Πόλεις: Επενδύσεις σε υποδομές και συστήματα SSC για ένα βιώσιμο & πράσινο αστικό μέλλον»	17	89.100.000
Δράση 16780 Ψηφιακός Μετασχηματισμός των ΚΕΠ	325	43.779.041
ΣΥΝΟΛΟ	732	1.541.230.680

Πηγή: ΕΥΣΤΑ²⁹

4.10 Συμπεράσματα

Βασικά οικονομικά μεγέθη

- Τα έσοδα από ΚΑΠ και λοιπές επιχορηγήσεις υπερβαίνουν το ένα τρίτο (34,6%) και αποτελούν την πιο σημαντική κατηγορία εσόδων των Δήμων, ενώ μαζί με τις επιχορηγήσεις για επενδύσεις & προγράμματα φθάνουν το 54%. Πάνω από το μισό των εσόδων των Δήμων το 2025 προέρχεται από εξωτερικούς πόρους.

²⁹ Η έκδοση των δεδομένων πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο 2025

-
- Τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη & δικαιώματα φθάνουν το 17,3% και τα έσοδα από τέλη, φόρους, παροχή υπηρεσιών το 8,4%. Αν προστεθούν οι εισπράξεις εσόδων Π.Ο.Ε. (9,4%) και τα έσοδα από ακίνητη - κινητή περιουσία (2,6%), το σύνολο των ιδίων εσόδων των Δήμων προσεγγίζει το 37,2%.
 - Οι δαπάνες προσωπικού αποτελούν το 46,4% των λειτουργικών δαπανών. Η σημαντικότερη κατηγορία δαπανών με ανελαστικό χαρακτήρα.
 - Οι αμοιβές τρίτων φθάνουν το 5,1% και αφορούν πάσης φύσεως αμοιβές, κυρίως φυσικών προσώπων, που παρέχουν υπηρεσίες στους δήμους, υποκαθιστώντας πολλές φορές τις ελλείψεις προσωπικού.
 - Οι παροχές τρίτων και τα λοιπά έξοδα (αναλώσιμα, φόροι / τέλη, γενικά έξοδα κ.α.) φθάνουν το 27,2%, συνεπώς αποτελούν σημαντική επιβάρυνση.
 - Οι κατασκευές έργων αποτελούν το 60% των συνολικών επενδύσεων. Οι συντηρήσεις των υποδομών και οι προμήθειες παγίων κινήθηκαν στα ίδια περίπου επίπεδα (18%).

Κατηγορίες Δήμων

- Όλες οι επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες, ιδίως οι Κ.Α.Π., αποτελούν την σημαντικότερη ομάδα εσόδων σε όλες τις κατηγορίες δήμων. Ειδικά σε τρεις κατηγορίες – Μικροί Ηπειρωτικοί / Ορεινοί Δήμοι, Μικροί Νησιωτικοί και Μεσαίοι Ηπειρωτικοί – προσεγγίζουν ή υπερβαίνουν τα τρία τέταρτα των συνολικών τους εσόδων. Αυτό οφείλεται τόσο στα συστήματα κατανομής των επιχορηγήσεων, όσο και στις περιορισμένες δυνατότητες ιδίων εσόδων.
- Οι δαπάνες προσωπικού αποτελούν την μεγαλύτερη κατηγορία εξόδων στους Δήμους των Μητροπολιτικών Κέντρων και την μικρότερη στους Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους. Η αναλογία τους μειώνεται από την πρώτη στην έκτη κατηγορία.
- Οι Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι - Πρωτεύουσες Νομών και οι Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι παρουσιάζουν τις καλύτερες αναλογίες στις περισσότερες κατηγορίες εσόδων ή τις λιγότερο ακραίες τιμές. Η πρώτη ομάδα έχει πολλές και διαφοροποιημένες υπηρεσίες, αρκετά ίδια έσοδα και είναι αποδέκτης πολλών επιχορηγήσεων. Η δεύτερη ομάδα υστερεί λίγο στις υπηρεσίες, έχει πολλά ίδια έσοδα λόγω τουρισμού και λαμβάνει πολλές επιχορηγήσεις.

Υποχρεώσεις Δήμων

- Παρατηρείται σημαντική αύξηση (70%) των λοιπών υποχρεώσεων μεταξύ 2021 - 2025 ως αποτέλεσμα της οικονομικής στενότητας που βιώνουν οι δήμοι, κυρίως λόγω της στασιμότητας των επιχορηγήσεων.

Ενεργειακό κόστος

- Μετά το 2021, το ενεργειακό κόστος των δήμων ανέβηκε κατά 40%, Οι δήμοι αντιμετωπίζουν αυξημένο κόστος λειτουργίας και ανατροπές στις παραδοχές κατάρτισης των προϋπολογισμών τους.
- Το κόστος του ηλεκτροφωτισμού αποτελεί την μεγαλύτερη κατηγορία του ενεργειακού κόστους, ακολουθούν η κίνηση των οχημάτων και η κατανάλωση των δημοτικών υπηρεσιών.

Ανταποδοτική υπηρεσία καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού

- Το κόστος προσωπικού (39%), οι παροχές τρίτων (23,2%) και οι εισφορές στους ΦΟΔΣΑ (17,9%) αποτελούν τις μεγαλύτερες κατηγορίες εξόδων

Προκαταβολές Κ.Α.Π.

- Τα τελευταία τρία χρόνια (2023 – 2025), αυξήθηκαν αλματωδώς τόσο τα ποσά των προκαταβολών, όσο και ο αριθμός των Δήμων αποδεκτών. Συνεπώς τα προβλήματα

ρευστότητας πολλών δήμων οξύνθηκαν, ως αποτέλεσμα της επιβάρυνσης του λειτουργικού τους κόστους.

- Οι δήμοι των Μητροπολιτικών Κέντρων έχουν εισπράξει από το 2019 έως το 2025 το 50% του συνόλου των προκαταβολών

Χρηματοδότηση επενδύσεων

- Στα δύο εθνικά χρηματοδοτικά προγράμματα – Φιλόδημος και Α. Τρίτσης - οι αθλητικές και εκπαιδευτικές υποδομές καταλαμβάνουν τις πρώτες θέσεις. Ακολουθούν οι αναπλάσεις, τα κτιριακά κάθε είδους, η οδοποιία, κυρίως η αγροτική και ο ηλεκτροφωτισμός. Τα οχήματα – μηχανήματα είναι επίσης σε υψηλή θέση. Οι προτεραιότητες των Δήμων διαμόρφωσαν την κατάταξη αυτή.
- Στα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021 – 2027 εντάχθηκαν 2.445 πράξεις με δικαιούχους φορείς της πρωτοβάθμιας Τ.Α., κυρίως τους Δήμους.
- Με βάση το αντικείμενο και τον προϋπολογισμό των πράξεων η κατάταξη τους έχει ως εξής: κατασκευές κτιρίων (12,8%), έργα λυμάτων (12%), ύδρευση (11,2%), αναπλάσεις (10,7%), κοινωνικές δράσεις 10,1%, εξοπλισμοί (8,7%), ενεργειακές αναβαθμίσεις κτιρίων (8,5%), δίκτυα όμβριων / αντιπλημμυρικά (6,9%).
- Στα προγράμματα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας χρηματοδοτεί πα'λι από τετρακόσια (400) έργα σε δήμους και δημόσιες εταιρείες ύδρευσης και αποχέτευσης (έργα οδικής ασφάλειας, Αστικής Ανάπλασης, ύδρευσης και τηλεμετρίας, επεξεργασίας λυμάτων, έξυπne πόλεις, εκσυγχρονισμός ΚΕΠ)

Εν κατακλείδι,

- Οι χρηματοδοτήσεις βασίζονται στις προτεραιότητες των προγραμμάτων που δεν ταυτίζονται αναγκαστικά με αυτές των δήμων, π.χ. απαλλοτριώσεις και επισκευές / συντηρήσεις υποδομών. Η λειτουργία των περισσότερων έργων και όλων των δράσεων απαιτεί προσωπικό που προσλαμβάνεται «με το σταγονόμετρο» ή ως έκτακτο.
- Την περίοδο αυτή λήγουν τα εθνικά προγράμματα Φιλόδημος και Α. Τρίτσης, καθώς τα προγράμματα του Ταμείου Ανάκαμψης μια για το λόγο αυτό . Είναι απαραίτητος ο σχεδιασμός ενός νέου προγράμματος τοπικής ανάπτυξης.

5 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΠΟΡΩΝ

5.1 Θεσμικό πλαίσιο – Ιστορική εξέλιξη ΚΑΠ

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται οι θεσμικές ρυθμίσεις που αφορούν τις κρατικές επιχορηγήσεις προς την πρωτοβάθμια Τ.Α. γενικά και ειδικά τους ΚΑΠ. Οι ρυθμίσεις αυτές επιβάλλουν την ύπαρξη κρατικών επιχορηγήσεων (ΚΑΠ), προσδιορίζουν τις πηγές χρηματοδότησης και τα βασικά κριτήρια κατανομής τους.

Άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος

Άρθρο 101

1. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

****3.** Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

*****4.** Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

****Άρθρο 102**

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Υπέρ των ΟΤΑ συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι ΟΤΑ έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το Κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των ΟΤΑ, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ.

Σημείωση: Οι αστερίσκοι αναφέρονται στα άρθρα / παραγράφους που έχουν αναθεωρηθεί.

Άρθρο 259 ν. 3852/10 ΚΑΠ

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό:

1. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των δήμων προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

α) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) σε ποσοστό 19,5% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,

β) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,

γ) τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α) σε ποσοστό 11,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.»

2. Το υφιστάμενο, κατά το έτος μεταφοράς, κόστος των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται με τον παρόντα νόμο στους δήμους, εφόσον είναι ανώτερο από τα έσοδα που προκύπτουν από την παράγραφο 1, καλύπτεται με αύξηση των ποσοστών των περιπτώσεων α' και β' αυτής, σε βάρος των αντιστοίχων κωδικών εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού, καθώς και σε βάρος των ποσοστών των πόρων των περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου 1 του άρθρου 260, η οποία καθορίζεται με Π.Δ. που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών ΕΣ. και ΟΙΚ.

3. Τα έσοδα της παραγράφου 1 του παρόντος εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό και κατατίθενται στο Τ.Π.Δ. σε λογαριασμό με τίτλο «ΚΑΠ των Δήμων». Ποσοστό μέχρι ένα τρίτο (1/3) των εσόδων της περίπτωσης α' αυτής, διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών των δήμων, ενώ τα λοιπά έσοδα της παραγράφου 1, διατίθενται προς κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων.

Με απόφαση του ΥΠ.ΟΙΚ., μεταφέρονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό του ΥΠ.ΕΣ. οι πιστώσεις που έχουν προβλεφθεί στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων οικονομικού έτους 2012 για την απόδοση του ενός τρίτου (1/3) των εσόδων της περίπτωσης α' της ανωτέρω παραγράφου.

4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών ΕΣ. και ΟΙΚ., η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ, καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστου. Στα χαρακτηριστικά αυτά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων.

5. Η απόδοση των ανωτέρω εσόδων από τον Τακτικό Προϋπολογισμό γίνεται με ισόποσες μηνιαίες προκαταβολές, βάσει των προεκτιμώμενων εσόδων του και η τελική εκκαθάριση γίνεται με βάση τα απολογιστικά στοιχεία εσόδων του αντίστοιχου οικονομικού έτους. Η κατανομή των εσόδων της προηγούμενης παραγράφου στους δικαιούχους γίνεται με αποφάσεις του ΥΠ.ΕΣ.

6. Με απόφαση των Υπουργών ΕΣ και ΟΙΚ., η οποία δημοσιεύεται στην Ε.τ.Κ., ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ, καθορίζονται τα κριτήρια για κάθε μορφής έκτακτη επιχορήγηση των δήμων.

5.2 Συνοπτικό ιστορικό 1998 - 2026

Με το Ν. 1828/89 το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια Τ.Α. συνδέθηκε άμεσα για πρώτη φορά με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων και τελών: φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος επί των τόκων των τραπεζικών καταθέσεων (μεταγενέστερα).

Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός μεν τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια (αποδόσεις φόρων), αφετέρου δε τη σύνδεση της τελευταίας με τις δημοσιονομικές - φορολογικές πολιτικές και μέτρα που προωθούσε η κεντρική διοίκηση είτε αυτόνομα στο πλαίσιο των αναπτυξιακών της επιλογών είτε με βάση τις προτεραιότητες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (φορολογική εναρμόνιση).

Το 2000 εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, το σύστημα κατανομής των ΚΑΠ για κάλυψη Λειτουργικών Δαπανών με τέσσερα βασικά κριτήρια: ελάχιστο κόστος λειτουργίας, αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων, έκταση και πληθυσμός. Ο τρόπος κατανομής εγκρίθηκε στο ετήσιο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ του 2000, στην Χαλκιδική.

Το 2004 εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, για λογαριασμό του ΥΠ.ΕΣ. και της ΚΕΔΚΕ, το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ, σε δύο στάδια, με τα ακόλουθα κριτήρια: κατανομή ανά περιφέρεια (πληθυσμός, ΑΕΠ, ανεργία, έκταση) και στη συνέχεια κατανομή ανά ΟΤΑ (πληθυσμός, έκταση, νομαρχιακό ΑΕΠ, ειδικά κριτήρια για Αττική και Θεσσαλονίκη). Ο αριθμός των δημοτικών διαμερισμάτων ανά ΟΤΑ και ο νησιωτικός / ορεινός χαρακτήρας αποτελούσαν επιπλέον κριτήρια. Ο τρόπος κατανομής της ΣΑΤΑ εγκρίθηκε στο έκτακτο συνέδριο της ΚΕΔΕ στην Χίο το 2003.

Το 2010 με τον ν.3852/10 «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», οι πηγές εσόδων των ΚΑΠ αναδιαμορφώνονται και πλέον προέρχονται από τον Φ.Ε.Φ.Ν.Π., τον Φ.Π.Α. και τον ΕΝ.Φ.Ι.Α. Τα ποσοστά των εν λόγω φόρων που αποδίδονται στους Δήμους, υπολογίζονται σε τέτοιο ύψος ώστε να καλύπτουν τις αρμοδιότητες που ασκούσαν έως το 2010, αλλά και τις νέες αρμοδιότητες που τους μεταβιβάζονται με την εφαρμογή του «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ». Πρόκειται για μια σημαντική θεσμική εξέλιξη, με την επιλογή των συγκεκριμένων φόρων να έχει διπλή σημασία. Αφενός λειτουργική, καθώς επιδιώκεται η ενίσχυση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, μέσω της σύνδεσης των εσόδων των ΟΤΑ με βασικούς και δυναμικούς φορολογικούς πυλώνες της εθνικής οικονομίας. Αυτό συνεπάγεται ότι σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης, οι Δήμοι δύνανται να ωφελούνται από τις αυξημένες αποδόσεις των φόρων, ενισχύοντας τη δυνατότητά τους να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές σε τοπικό επίπεδο. Αφετέρου η επιλογή αυτή έχει και συμβολική σημασία, καθώς ο ΦΠΑ αντικατοπτρίζει την κατανάλωση, ο φόρος εισοδήματος την παραγωγική δραστηριότητα και ο ΕΝΦΙΑ τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, η οποία διαθέτει έντονη τοπική διάσταση. Με τον τρόπο αυτό, διαμορφώνεται ένα πιο ισορροπημένο και αντιπροσωπευτικό μίγμα εσόδων για τη Τ.Α. εισάγοντας μια πιο σταθερή, προβλέψιμη και διαρθρωτικά ορθολογική βάση χρηματοδότησης.

Με την απογραφή του 2011 υπήρξαν σημαντικές μεταβολές στον πληθυσμό των Δήμων και για τον λόγο αυτό έπρεπε να γίνει προσαρμογή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ, μιας και ο πληθυσμός αποτελεί ένα από τα βασικά κριτήρια κατανομής. Παράλληλα έπρεπε να αρθούν στρεβλώσεις που επήλθαν στην κατανομή από το 2001 - 2011 και ήταν κυρίως οι εξής:

- Από το 2003 ενσωματώθηκαν στους ΚΑΠ οι ειδικές επιχορηγήσεις κινήτρων και προβληματικότητας όπως η πρόσθετη χρηματοδότηση ορισμένων ΟΤΑ νησιών και των ΟΤΑ της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Ν. 2240/94 και Π.Δ. 161/96) και η πρόσθετη χρηματοδότηση ΟΤΑ που είχαν συνενωθεί, σύμφωνα με το Ν. 1416/84 και Ν.1622/86 (με τα αντίστοιχα ποσά που έλαβαν το 2002).

- Από το 2010 ενσωματώθηκαν στους ΚΑΠ οι πρόσθετες χρηματοδοτήσεις που αφορούσαν αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους Δήμους από το 2001 (παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί, χώροι άθλησης, σχολικοί φύλακες και εργαζόμενοι σε προγράμματα Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα, ΑμεΑ, δαπάνες μισθοδοσίας προσωπικού των ΤΥΔΚ των κρατικών Περιφερειών, δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού ΙΔΟΧ για τον καθαρισμό σχολικών μονάδων, μόνιμο προσωπικό ΚΕΠ).

Από το 2011 έως σήμερα οι ΚΑΠ των Δήμων εμφανίζονται σημαντικά μειωμένοι από παρεμβάσεις που θεσμοθετήθηκαν την περίοδο αυτή με τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στήριξης (ΜΠΔΣ) λόγω της παρατεταμένης ύφεσης της εθνικής οικονομίας. Ειδικότερα προβλέφθηκε ότι τα προς απόδοση ποσοστά των ΚΑΠ υπολογίζονται στο 90% των εσόδων των Φ.Ε.Φ.Ν.Π., Φ.Π.Α. και ΕΝ.Φ.Ι.Α. (παρ.4 άρθρο 21 του ν.3867/10), ενώ μετέπειτα υπήρξαν μειώσεις από την εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου (ν.4024/11), την τροποποίηση του κρατικού προϋπολογισμού 2012 (ν.4051/12), καθώς και λοιπές παρεμβάσεις (ν.3985/11, ν.4047/2012, ν.4093/13).

Από το 2013 ως αντιστάθμισμα της μείωσης των ΚΑΠ, λόγω της έντονης δημοσιονομικής κρίσης στη χώρα, καθιερώνεται η Ειδική Επιχορήγηση των Δήμων, με σκοπό την ενίσχυση της χρηματοδότησής τους, (βλέπε εισηγητική έκθεση του κρατικού προϋπολογισμού). Η επιχορήγηση αυτή λειτουργεί συμπληρωματικά προς τους ΚΑΠ, χωρίς ωστόσο να αναιρεί τις αρνητικές επιπτώσεις των οριζόντιων μέτρων στη σταθερότητα και την προβλεψιμότητα των πόρων της Τ.Α.

Παράλληλα με την παράγραφο παρ. 4 του άρθρου 38 του ν.3986/2011 (Α'152), καθιερώθηκε ανώτατο όριο μεταβιβάσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στους Κ.Α.Π. που ισχύει και σήμερα. Τελευταία τροποποίηση επήλθε με την παρ.1 του άρθρου 256 του 5259/2025 σύμφωνα με το οποίο «4. Το συνολικό ποσό των προβλεπόμενων στα άρθρα 259 και 260 του ν. 3852/2010 Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) των Δήμων και Περιφερειών μειώνεται κατά το ποσό απόδοσης των περιλαμβανομένων στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο παρεμβάσεων, που αφορούν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το συνολικό ποσό που μεταβιβάζεται κατ' έτος, σύμφωνα με τα άρθρα 259 και 260 του ν. 3852/2010, από τον Τακτικό Προϋπολογισμό στους Δήμους και τις Περιφέρειες δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα δισεκατομμύρια δεκατέσσερα εκατομμύρια (4.014.000.000) ευρώ για το έτος 2025. Από την 1η.1.2026 το συνολικό ποσό που μεταβιβάζεται κατ' έτος, σύμφωνα με τα άρθρα 259 και 260 του ν. 3852/2010, από τον Τακτικό Προϋπολογισμό στους Δήμους και τις Περιφέρειες δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα δισεκατομμύρια εβδομήντα έξι εκατομμύρια (4.076.000.000) ευρώ.»

Το 2013 εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, το σύστημα κατανομής των ΚΑΠ για κάλυψη Λειτουργικών Δαπανών με βασικά κριτήρια: ελάχιστο κόστος λειτουργίας/ πληθυσμός, έκταση, αριθμός οικισμών/ τοπικών κοινοτήτων, νησιωτικότητα/ ορεινότητα, διοικητική υποστήριξη και μεταφερόμενες αρμοδιότητες.

Το 2015 με το Π.Δ. 170/2014 μεταφέρονται πιστώσεις από τους Δήμους προς τις Περιφέρειες, συνεπεία της αντίστοιχης μεταβίβασης της αρμοδιότητας για τη μεταφορά μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Ειδικότερα το ποσοστό επί των εισπράξεων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. των ΚΑΠ των Δήμων μειώνεται κατά 1,8%, που αντιστοιχεί σε 145 εκατ. € περίπου.

Από το 2016 στην Ειδική Επιχορήγηση που αποδίδεται στους Δήμους συμπληρωματικά των ΚΑΠ, περιλαμβάνονται πιστώσεις που αφορούν σε μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες στους Δήμους, έτσι ώστε να μην αλλάζουν τα ποσοστά επί των φορολογικών εσόδων των ΚΑΠ (όπως ενδεικτικά, η μισθοδοσία ΙΔΟΧ σχολικών καθαριστριών και το πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι).

Το 2019 οι ΚΑΠ Δήμων μειώνονται κατά 670 εκατ. € περίπου λόγω της μεταβίβασης της αρμοδιότητας για την καταβολή των προνοιακών επιδομάτων, χωρίς ωστόσο να υπάρχει αντίστοιχη μείωση των ποσοστών των φορολογικών εσόδων των ΚΑΠ.

Το 2022 εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, η μελέτη για την αναθεώρηση των κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ στους Δήμους. Στόχος της μελέτης ήταν η αποτύπωση ενός δικαιότερου και περισσότερο αντικειμενικού συστήματος κατανομής, το οποίο να λαμβάνει υπόψη, πέραν του πληθυσμού, πρόσθετα χαρακτηριστικά όπως η γεωγραφική έκταση, η ορεινότητα, η νησιωτικότητα και το πραγματικό λειτουργικό κόστος των ΟΤΑ. Ο τρόπος κατανομής εγκρίθηκε στο ετήσιο συνέδριο της ΚΕΔΕ το 2022 στον Βόλο και εφαρμόστηκε από το έτος 2024.

Τέλος, από το 2022 έως και το 2026 τίθενται πλέον σε εφαρμογή τα ανώτατα όρια στην απόδοση των ΚΑΠ, ανεξάρτητα από τη δυναμική εξέλιξη των σχετικών φορολογικών εσόδων, με αποτέλεσμα την αποσύνδεση των ΚΑΠ από τη φιλοσοφία της αυτόματης και αναλογικής χρηματοδότησης των Δήμων.

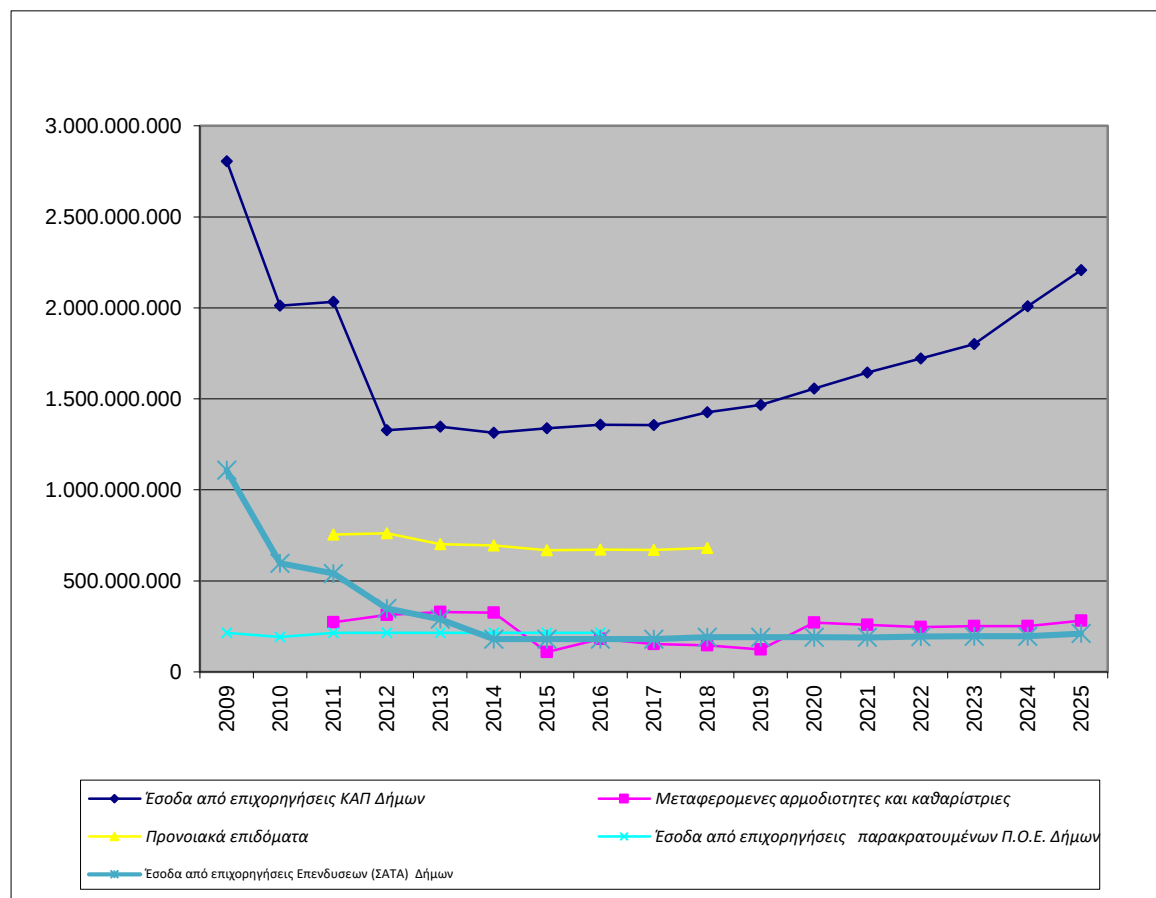
Πίνακας 5.1. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Δήμων έτους 2025

1. ΚΑΠ_ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ		ΠΟΣΑ
ΤΑΚΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΔΗΜΩΝ		1.871.500.000,00
ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΤΑΚΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑΝΟΜΕΣ		210.000.000,00
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΧΟΛΕΙΩΝ		140.050.000,00
ΚΕΔΕ		6.220.000,00
ΠΕΔ		9.000.000,00
ΦΟΡΟΣ ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ		19.000.000,00
ΟΚΑΝΑ		6.500.000,00
ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ		1.550.000,00
ΕΡΓΟΣΤΑΣΙΑ ΑΦΑΛΑΤΩΣΗΣ ΥΔΑΤΟΣ		10.000.000,00
ΕΕΤΑΑ		5.450.000,00
ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ		65.000.000,00
ΣΙΤΙΣΗ ΜΟΥΣΙΚΩΝ ΣΧΟΛΕΙΩΝ		7.950.265,10
ΜΑΘΗΤΙΚΕΣ ΕΣΤΙΕΣ		4.989.962,00
ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΣ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ		12.481.500,00
ΤΑΜΕΙΟ ΑΛΛΗΛΟΒΟΗΘΕΙΑΣ		5.243.920,00
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ		89.280,00
ΣΧΟΛΙΚΕΣ ΚΑΘΑΡΙΣΤΡΙΕΣ		92.459.767,00
ΑΔΕΣΠΟΤΑ ΖΩΑ		5.000.000,00
ΝΑΥΓΟΣΩΣΤΙΚΗ		15.000.000,00
ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ		270.000,00
ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΠ_ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ		2.487.754.694,10
2. ΚΑΠ_ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ (ΣΑΤΑ)		
ΕΡΓΑ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΩΝ		140.740.000,00
ΣΥΝΤΗΡΗΣΗ ΣΧΟΛΙΚΩΝ ΚΤΙΡΙΩΝ		30.000.000,00
ΠΥΡΟΠΡΟΣΤΑΣΙΑ		40.000.000,00
ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΠ_ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ (ΣΑΤΑ)		210.740.000,00
ΣΥΝΟΛΟ (1+2)		2.698.494.694,10

Πηγή: Τμήμα Επιχορηγήσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ΥΠΕΣ

5.3 Εξέλιξη επιχορηγήσεων - φορολογικών εσόδων του Τακτικού Προϋπολογισμού

Στο παρακάτω γράφημα αποτυπώνεται η εξέλιξη των επιχορηγήσεων ΚΑΠ 2009-2026



Γράφημα 5.1. Εξέλιξη Επιχορηγήσεων ΚΑΠ Δήμων 2009-2025

(Πηγή: Στοιχεία Ε.Ε.Τ.Α.Α.)

Επισημάνσεις:

- Το 2009³⁰ οι ΚΑΠ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών ανήλθαν στο ποσό των 2.805 εκ. € και για επενδυτικές δαπάνες (ΣΑΤΑ) στο ποσό των 1.108 εκ €, ήτοι συνολικά 3.913 εκ €
- Κατά την περίοδο της κρίσης 2010-2014 υπήρξε σημαντικότερη μείωση των ΚΑΠ. Η μείωση των επιχορηγήσεων³¹ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών ανήλθε σε 55% και των επενδυτικών δαπανών σε 85%!
- Το 2025, παρόλες τις αυξήσεις των τελευταίων ετών, οι ΚΑΠ ανέρχονται στο 62% των συνολικών ΚΑΠ του 2009.
- Οι επιχορηγήσεις για την κάλυψη των επενδυτικών δαπανών που το 2009 αποτελούσαν περίπου το 28% των επιχορηγήσεων, σήμερα αποτελούν μόνο 7,8 % των συνολικών ΚΑΠ.

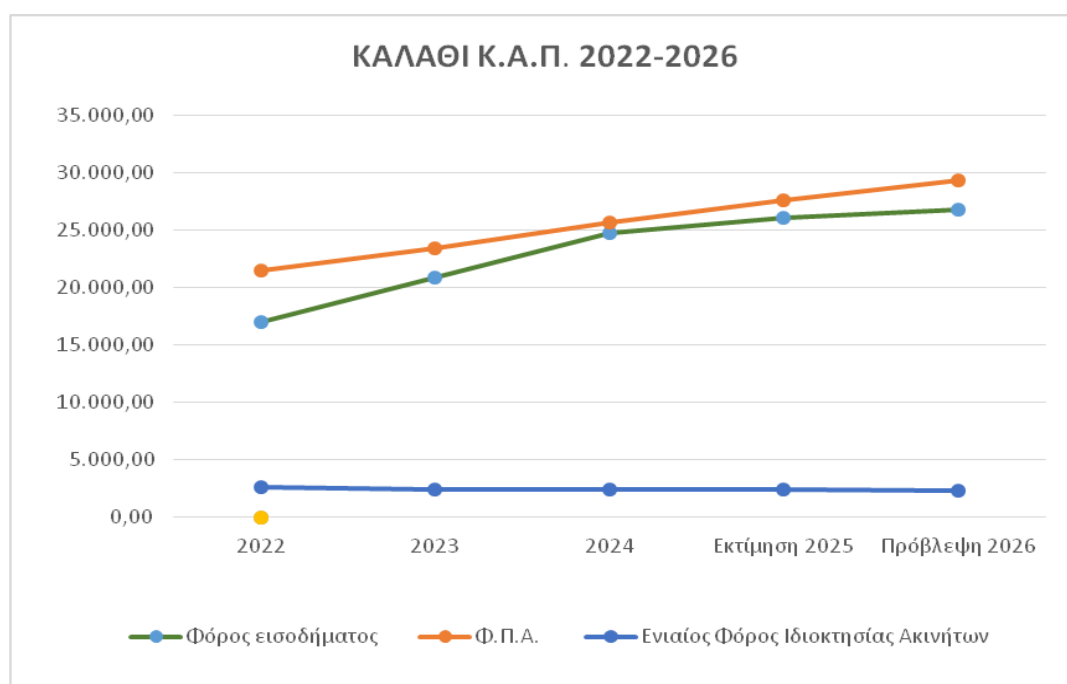
³⁰ Στο ποσό των ΚΑΠ τους έτους 2009 δεν περιλαμβάνεται ποσό 214 εκ€ από ΠΟΕ

³¹ Για λόγους συγκρισιμότητας δεν λαμβάνονται υπόψη οι επιχορηγήσεις για την κάλυψη των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων του Προγράμματος «Καλλικράτη»

Πίνακας 5.2. Εξέλιξη Φορολογικών εσόδων Κρατικού Προϋπολογισμού (εκ €, 2022-2026)

Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού	2022	2023	2024	Εκτίμηση 2025	Πρόβλεψη ³² 2026	Μεταβολή 2026/2022
Φ.Ε.Φ.Ν.Π.	17.031,48	20.905,91	24.723,00	26.067,00	26.757,00	57,1%
Φ.Π.Α.	21.429,06	23.393,24	25.683,00	27.625,00	29.292,00	36,7%
ΕΝ.Φ.Ι.Α.	2.660,03	2.440,51	2.430,00	2.411,00	2.328,00	-12,5%
	41.120,57	46.739,66	52.836,00	56.103,00	58.377,00	

Πηγή: Εισηγητική έκθεση προϋπολογισμού 2026



Γράφημα 5.2. Καλάθι ΚΑΠ (2022-2026)

Επισημάνσεις:

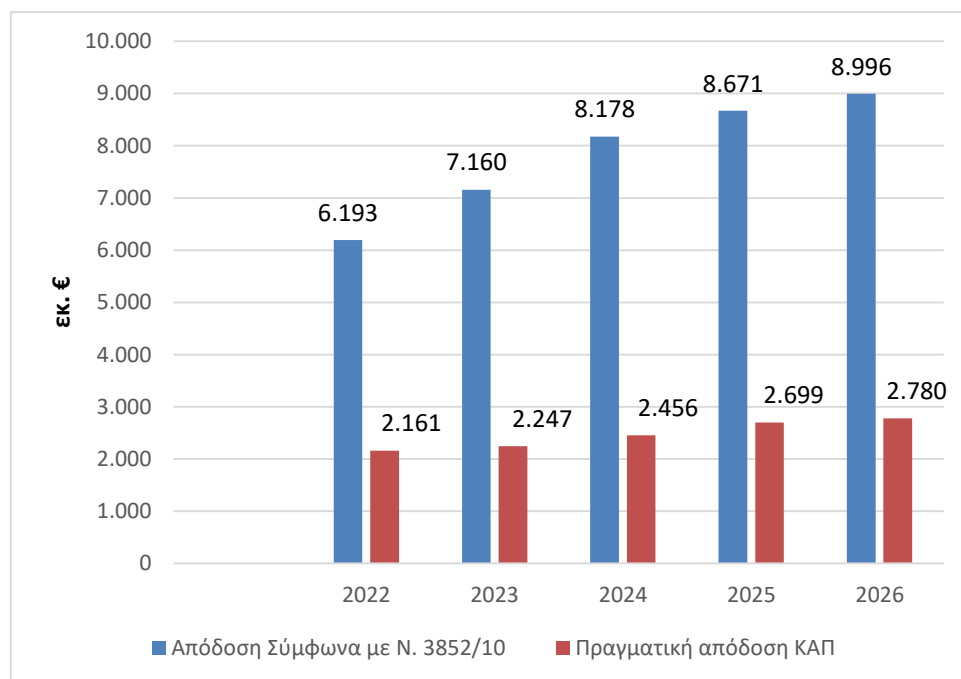
- Η αύξηση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος 2022-2026 ανέρχεται στο 57% και του ΦΠΑ στο 36,7%.
- Ο ΕΝΦΙΑ κατά την ίδια περίοδο παρουσιάζει μείωση κατά 12,5%.

Αποδεικνύεται ότι οι θέσεις της ΚΕΔΕ για την εισαγωγή στο καλάθι των ΚΑΠ του φόρου εισοδήματος ως ενός εκ των δυναμικότερων φόρων, ήταν απολύτως σωστή.

³² Σημειώνεται ότι οι προβλέψεις των εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2026 είναι μάλλον υποτιμημένες και με βάση και τα απολογιστικά των προηγούμενων ετών θα ανέλθουν σε υψηλότερο επίπεδο.

Πίνακας 5.3. Αποδόσεις ΚΑΠ 2022-2026 σε σχέση με το ν. 3852/10 (εκ €)

Απόδοση σύμφωνα με Ν. 3852/10		2022	2023	2024	Εκτίμηση 2025	Πρόβλεψη 2026	Μεταβολή 2022-26 (%)
Φ.Ε.Φ.Ν.Π.	19,5%	3.321,14	4.076,65	4.820,99	5.083,07	5.217,62	57,1
Φ.Π.Α.	12,0%	2.571,49	2.807,19	3.081,96	3.315,00	3.515,04	36,7
ΕΝ.Φ.Ι.Α.	11,3%	300,58	275,78	274,59	272,44	263,06	-12,5
Σύνολο		6.193,21	7.159,62	8.177,54	8.670,51	8.995,72	45,4
Πραγματική απόδοση ΚΑΠ		2.161,05	2.247,30	2.456,00	2.698,50	2.780,00	28,6
%		34,9%	31,4%	30,0%	31,1%	30,9%	



Γράφημα 5.3. Απόδοση ΚΑΠ σε σχέση με το ν. 3852/10

Επισημάνσεις:

- Παρατηρείται ότι τα έσοδα από το καλάθι των ΚΑΠ 2022-2026 αυξάνονται πάνω από 45%, ενώ οι αποδόσεις στην Αυτοδιοίκηση ανέρχονται μόνο στο 28%.
- Ακόμα και αν ληφθούν υπόψη οι παρεμβάσεις που θεσμοθετήθηκαν την περίοδο αυτή με τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στήριξης θα έπρεπε η αύξηση των ΚΑΠ, μετά το 2022, να ακολουθεί την αντίστοιχη αύξησή των φόρων η οποία δεν γίνεται λόγω της εφαρμογής του νομοθετημένου ανώτατου ορίου στην απόδοση των ΚΑΠ.

Πίνακας 5.4. ΚΑΠ και Καθαρά Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού (εκ €)

Έτος	Σύνολο	Καθαρά Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού	Ποσοστό (%)
2009	3.913 ³³	51.566	7,59
2022	2.161	61.599	3,51
2023	2.247	66.007	3,40
2024	2.456	72.180	3,40
2025	2.699	77.034	3,50
2026	2.780 ³⁴	79.983	3,48

Πηγή: Εισηγητικές εκθέσεις Προϋπολογισμού 2023-2026

- Οι ΚΑΠ κατά την περίοδο 2022-2026 ανέρχονται σε 3,5% επί των καθαρών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού σε δημοσιονομική βάση, μετά την αφαίρεση των επιστροφών φόρων, ενώ το 2009 ανερχόταν σε 7,6%.

5.4 Κατανομή ΚΑΠ

Με τα νέα κριτήρια δημιουργήθηκε ένα αντικειμενικό και διαφανές σύστημα κατανομής, που εφαρμόστηκε από το 2024, το οποίο βελτίωσε την κατανομή των επιχορηγήσεων. Η βελτίωση αυτή αφορούσε κυρίως τους ηπειρωτικούς και νησιωτικούς Δήμους που πραγματικά έχουν ιδιαίτερα προβλήματα και για το λόγο αυτό η κατανομή έγινε δικαιότερη. Σημειώνεται ότι ειδικά όμως για τους δήμους του πολεοδομικού συγκροτήματος, η σημερινή κατανομή διεξάγεται κυρίως με το πληθυσμιακό κριτήριο, αφού τα υπόλοιπα δεν έχουν σημαντικές επιπτώσεις (διοικητικά κριτήρια, έκταση, ορεινότητα, νησιωτικότητα κλπ). Για το λόγο αυτό ειδικά για τους μητροπολιτικούς δήμους πρόσθετο κριτήριο μπορεί να αποτελεί και η δημοσιονομική δυνατότητα των δήμων δηλαδή η δυνατότητα των δήμων να έχουν ίδια έσοδα³⁵. Είναι δικαιότερο δήμοι με μικρές δημοσιονομικές δυνατότητες να λαμβάνουν πρόσθετους πόρους για την αντιμετώπιση των αναγκών τους (βλέπε Κεφ. 4.1).

Κριτήρια που λήφθηκαν υπόψη στην νέα κατανομή:

- Ο μόνιμος πληθυσμός (σύμφωνα με τα στοιχεία Απογραφής ΕΛΣΤΑΤ 2021)
- Για την κάλυψη των αναγκών των μικρών δήμων (νησιωτικών ηπειρωτικών και ορεινών) προτάθηκε η εισαγωγή ενός σταθερού - ελάχιστου πρότυπου κόστους λειτουργίας το οποίο είναι αναγκαίο για την κάλυψη των βασικών αναγκών λειτουργίας ενός μικρού δήμου.
- Το κριτήριο της Διοικητικής αποκέντρωσης αποτιμά τη διοικητική πολυπλοκότητα (αριθμός δημοτικών ενοτήτων και τοπικών κοινοτήτων που πρέπει να εξυπηρετηθούν αυτόνομα η οποία αυξάνει το λειτουργικό κόστος .
- Η Έκταση Δήμου αποτελεί το μεγαλύτερο συμπληρωματικό κριτήριο. Λαμβάνει υπόψη τη συνολική έκταση, οι γεωργικές περιοχές, και τα Δάση και Ημιφυσικές περιοχές. Πριμοδοτεί δήμους με τεράστια γεωγραφική διασπορά, οι οποίοι έχουν αυξημένα κόστη για την συντήρηση υποδομών
- Ειδικός συντελεστής εφαρμόζεται αποκλειστικά στους ορεινούς δήμους ή δήμους με ποσοστό ορεινών όγκων. Καλύπτει τις αυξημένες δαπάνες όπως υψηλό ενεργειακό κόστος, τη διαχείριση ακραίων καιρικών φαινομένων (π.χ. αποχιονισμοί) κλπ.

³³ Στο ποσό των ΚΑΠ τους έτους 2009 δεν περιλαμβάνεται ποσό 214 εκ€ από ΠΟΕ

³⁴ Πρόβλεψη 2026

³⁵ Βλ. Μελέτη Νέο Σύστημα Κατανομής ΚΑΠ, ΚΕΔΕ 2023, σελ. 75-77 ΚΑΠ,

- Ειδικός συντελεστής για τους νησιωτικούς δήμους ο οποίος αντισταθμίζει το λεγόμενο «μεταφορικό ισοδύναμο» των υπηρεσιών, δηλαδή το υψηλό κόστος μεταφοράς υλικών κλπ.

Πίνακας 5.5. Κριτήρια κατανομής ΚΑΠ και αντίστοιχες σταθμίσεις

A/A	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ	ΣΤΑΘΜΙΣΗ (%)
1	Πρότυπο Κόστος λειτουργίας	7,5
2	Διοικητική Αποκέντρωση	6,0
3	Έκταση	16,0
4	Ορεινότητα	2,5
5	Νησιωτικότητα	1,8
6	Μόνιμος Πληθυσμός	65,0
7	Πρωτεύουσες νομών	1,2
	ΣΥΝΟΛΟ	100

Σημειώνεται ότι η μη κάλυψη του μισθολογικού κόστους (λόγω αύξησης των κόστους μισθοδοσίας των υπάλληλων το 2024) στους Δήμους που πήραν μηδενική ή μικρή αύξηση (κάτω του 5%) με το νέο σύστημα κατανομής του 2024 είχε ως αποτέλεσμα πολλοί μερικοί μεγάλοι και μεσαίοι – Δήμοι που δεν έλαβαν αύξηση με την νέα κατανομή, να αντιμετωπίζουν σημαντικά οικονομικά προβλήματα.

Σε επίπεδο συνόλου δήμων, η πλειονότητα, και συγκεκριμένα 292 δήμοι (87,9%), παρουσιάζουν αύξηση στην τελική κατανομή των πόρων, ενώ σε 40 δήμους (12,1%) το επίπεδο χρηματοδότησης παρέμεινε αμετάβλητο. Πρόκειται για 20 Δήμους Μητροπολιτικών Κέντρων και 20 Μεγάλους Ηπειρωτικούς Δήμους & Πρωτεύουσες Νομών. Ακολούθως, προκειμένου να αναδειχθεί η επίδραση του νέου τρόπου κατανομής των ΚΑΠ στο ύψος επιχορήγησης ανά κατηγορία Δήμου, εξετάζεται η μεσοσταθμική τους μεταβολή. Η στάθμιση πραγματοποιείται με δημοσιονομικά κριτήρια (αξιοποίηση πληθυσμιακών δεδομένων), και κοινωνικά κριτήρια (αξιοποίηση δεδομένων ΚΑΠ), ως ακολούθως:

$$\begin{aligned} \text{Δημοσιονομικός δείκτης:} & \quad \frac{\sum (r_i \cdot \text{ΚΑΠ}_i)}{\sum \text{ΚΑΠ}_i} \\ \text{Κοινωνικός δείκτης:} & \quad \frac{\sum (r_i \cdot P_i)}{\sum P_i} \\ \text{Ποσοστιαία μεταβολή ΚΑΠ (r)} & \quad \frac{\text{νέα κατανομή} - \text{παλαιά κατανομή}}{\text{παλαιά κατανομή}} \end{aligned}$$

Όπου:

r_i	Ποσοστιαία μεταβολή των ΚΑΠ του Δήμου i
ΚΑΠ_i	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι του Δήμου i (Νέα κατανομή)
P_i	Μόνιμος πληθυσμός του Δήμου i (2021)

Η συγκεκριμένη ανάλυση καταδεικνύει έντονη διαφοροποίηση μεταξύ των κατηγοριών δήμων, με σαφή ιεράρχηση των ποσοστιαίων αυξήσεων. Συγκεκριμένα, και πάντα με αναφορά στους υπολογισμένους μεσοσταθμικούς μέσους:

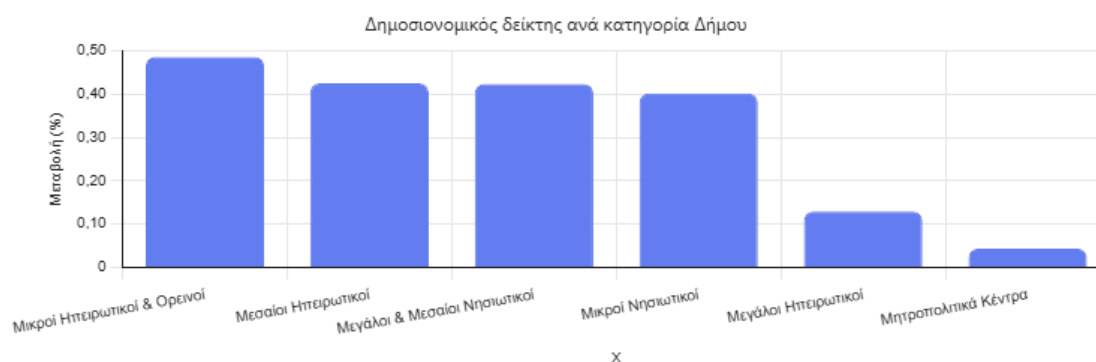
- Οι μικροί ηπειρωτικοί και ορεινοί δήμοι εμφανίζουν τις υψηλότερες μεταβολές (~+48%), υποδηλώνοντας ισχυρή ενίσχυση των λιγότερο ανεπτυγμένων διοικητικά μονάδων.

- Οι μεσαίοι δήμοι διατηρούν επίσης υψηλά επίπεδα ενίσχυσης (~+42%), στοιχείο που δείχνει πολιτική εξισορρόπησης σε δεύτερη βαθμίδα.
- Οι νησιωτικοί δήμοι εμφανίζουν ελαφρώς διαφοροποιημένο μοτίβο, με υψηλά αλλά λιγότερο ομοιογενή αποτελέσματα.
- Οι μεγάλοι ηπειρωτικοί δήμοι καταγράφουν σημαντικά χαμηλότερες μεταβολές (~+13%).
- Τα μητροπολιτικά κέντρα εμφανίζουν τις χαμηλότερες μεταβολές (~+4–6%).

Η σύγκλιση μεταξύ δημοσιονομικού και κοινωνικού δείκτη υποδεικνύει ότι η παρατηρούμενη κατανομή δεν επηρεάζεται ουσιαστικά από τη στάθμιση, αλλά αποτυπώνει εγγενές χαρακτηριστικό της πολιτικής.

Πίνακας 5.6. Μεσοσταθμική ποσοστιαία μεταβολή των ΚΑΠ ανά κατηγορία Δήμου (κατά φθίνουσα τάξη μεγέθους)

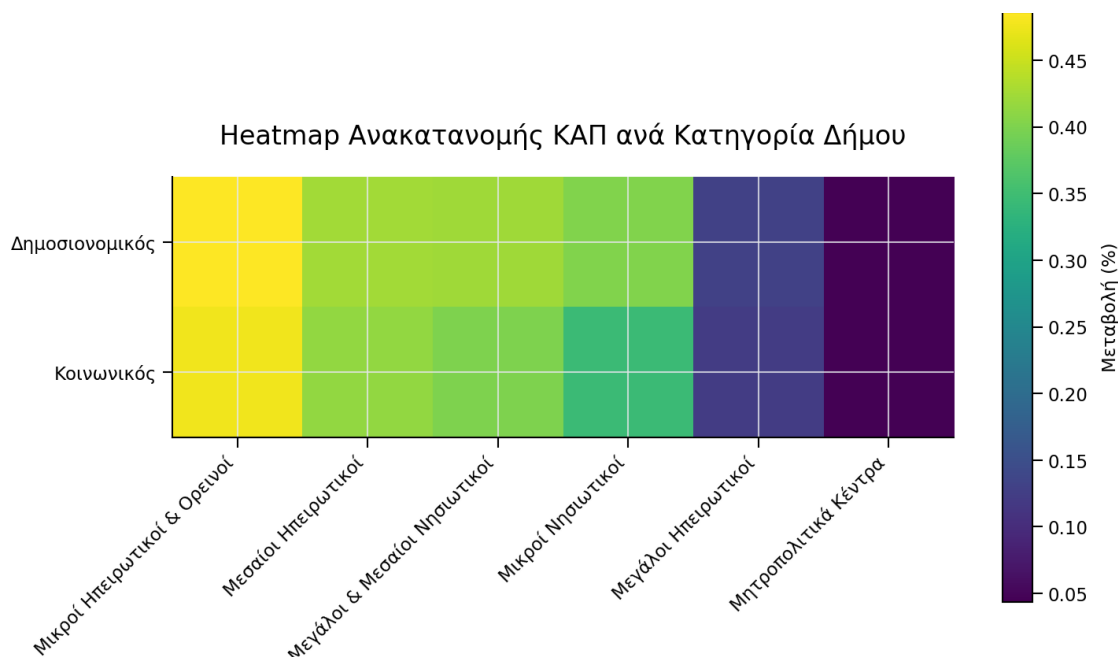
Κατηγορία Δήμου	Πλήθος (N)	Δημοσιονομικός δείκτης (%)	Κοινωνικός δείκτης (%)	Απλός μέσος (%)
Μικροί ηπειρωτικοί & ορεινοί	51	48,6	47,6	47,9
Μεσαίοι ηπειρωτικοί	82	42,5	41,5	42,2
Μεγάλοι & μεσαίοι νησιωτικοί	26	42,3	40,1	43,3
Μικροί νησιωτικοί	36	40,2	34,5	42,2
Μεγάλοι ηπειρωτικοί	90	12,9	12,2	15,7
Μητροπολιτικά κέντρα	47	4,4	4,5	6,1



Γράφημα 5.4. Μεσοσταθμική ποσοστιαία μεταβολή των ΚΑΠ ανά κατηγορία Δήμου, σταθμισμένη με βάση τη νέα κατανομή (ΚΑΠ)

Από τα ως άνω δεδομένα, προκύπτει ότι η κατανομή των ΚΑΠ παρουσιάζει σαφώς προοδευτικό χαρακτήρα, λειτουργώντας ως μηχανισμός δημοσιονομικής εξισορρόπησης μεταξύ των δήμων διαφορετικής κατηγορίας. Ο νέος τρόπος προσδιορισμού των ΚΑΠ, ως εργαλείο αναδιανεμητικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από υψηλή ένταση, με το σχετικό δείκτη να φθάνει έως και την αναλογία 11:1, γεγονός που καταδεικνύει συστηματική μεταφορά πόρων από τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα προς τις μικρότερες διοικητικές

μονάδες.³⁶ Η σταθερότητα των αποτελεσμάτων υπό διαφορετικές σταθμίσεις (πόροι έναντι πληθυσμού), επιβεβαιώνει ότι η πολιτική των ΚΑΠ δεν αποτελεί μεθοδολογικό κατασκεύασμα, αλλά συνειδητή επιλογή σχεδιασμού.



Γράφημα 5.5. Θερμικός Χάρτης (Heatmap) Ανακατανομής ΚΑΠ

Ο θερμικός χάρτης αποτυπώνει τη μεσοσταθμική ποσοστιαία μεταβολή των ΚΑΠ ανά κατηγορία δήμου, υπό τις δύο εναλλακτικές στάθμισης (δημοσιονομική και κοινωνική). Η οπτική ανάγνωση του πίνακα καταδεικνύει μια σαφή και συνεκτική διαστρωμάτωση της κατανομής, όπου οι κατηγορίες δήμων εμφανίζουν διακριτά επίπεδα ενίσχυσης, χωρίς σημαντικές εσωτερικές ασυμμετρίες μεταξύ των δύο δεικτών.

5.5 Συμπεράσματα

Σήμερα που οι δημοσιονομικοί δείκτες της χώρας έχουν θετική τροχιά και η χώρα έχει ενταχθεί σε αναπτυξιακή πορεία με τις συνεχείς αναβαθμίσεις επενδυτικών οίκων, η Τ.Α. είναι ακόμα δέσμια μνημονιακών υποχρεώσεων του παρελθόντος, σύμφωνα με τις οποίες μεταφέρεται στην Τ.Α. το 90% των αποδιδόμενων πόρων από τον γενικό κρατικό προϋπολογισμό και υπάρχει ανώτατο όριο αποδόσεων (πλαφόν) στους ΟΤΑ στο ποσό των 3.841 εκ. €.

Παρά το εντυπωσιακά πλεονάσματα του κρατικού προϋπολογισμού στα τελευταία έτη, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης παραμένουν αποκλεισμένοι από τα οφέλη αυτής της υπέρβασης, γεγονός που υπονομεύει τη δυνατότητά τους να ανταποκριθούν στις αυξημένες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών και να υλοποιήσουν έργα πνοής, αποδεικνύοντας την ανάγκη για μια πιο δίκαιη κατανομή των δημόσιων πόρων.

³⁶ Η μέγιστη απόκλιση αφορά την αναλογία της μεσοσταθμικής μεταβολής ΚΑΠ στους Μικρούς ηπειρωτικούς & ορεινούς δήμους (Κατηγορία 4), ως προς τη μεταβολή στους δήμους των Μητροπολιτικών Κέντρων (Κατηγορία 1).

6 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ (Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΓΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΦΟΡΕΣ)

Το κεφάλαιο αυτό διαρθρώνεται σε τρία μέρη:

α) Στην περιγραφή των αναφορών και αξιολογήσεων διεθνών οργανισμών για την Ελληνική ΤΑ, με στόχο την αναζήτηση συγκλίσεων ή αποκλίσεων, της θεσμικής θωράκισης της Ελληνικής ΤΑ

β) Στην ανάδειξη του ρόλου και της χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προώθηση καινοτομιών και την προσφορά νέων υπηρεσιών στη σχολική εκπαίδευση σε επιλεγμένων ευρωπαϊκών χωρών

γ) Στην προσπάθεια, με οικονομικούς όρους και με βάση τη Ευρωπαϊκή εμπειρία, να απαντηθεί το ερώτημα: *Χρειάζονται ενίσχυση οι συνολικές δαπάνες των Δήμων και γιατί;*

6.1 Αναφορές Διεθνών Οργανισμών για την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

6.1.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου που προηγήθηκε ανέδειξε τη θεμελιώδη αρχή της σύνδεσης αρμοδιοτήτων και πόρων. Ωστόσο, όπως ήδη επισημάνθηκε, η πρακτική λειτουργία του συστήματος αποκλίνει συχνά από το θεσμικό υπόδειγμα.

Για τον λόγο αυτό, ιδιαίτερη σημασία έχει η ανασκόπηση των αξιολογήσεων διεθνών οργανισμών, και ιδίως του ΟΟΣΑ και του Συμβουλίου της Ευρώπης (Κογκρέσο), οι οποίες παρέχουν μια τεκμηριωμένη και συγκριτική αποτίμηση του τρόπου με τον οποίο ασκούνται στην πράξη οι αρμοδιότητες των δήμων, καθώς και των οικονομικών όρων υπό τους οποίους αυτές υλοποιούνται.

Οι εκθέσεις αυτές αναδεικνύουν τη φυσιογνωμία ενός συστήματος με ισχυρή θεσμική βάση, αλλά περιορισμένη λειτουργική και δημοσιονομική αυτονομία.

6.1.2 Οι διαπιστώσεις του ΟΟΣΑ για τις αρμοδιότητες και τα οικονομικά των δήμων

1. Η θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Σύμφωνα με σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ (WOFI, 2022), η Ελλάδα παραμένει ένα κράτος με έντονα συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά, παρά τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις. Η πολυεπίπεδη οργανωτική δομή δημιουργεί ένα σύνθετο διοικητικό περιβάλλον, στο οποίο οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ:

- κεντρικής διοίκησης,
- αποκεντρωμένων κρατικών οργάνων,
- δήμων και περιφερειών.

Η κατανομή αυτή χαρακτηρίζεται από σημαντικό βαθμό αλληλοεπικάλυψης και ασάφειας, γεγονός που επηρεάζει άμεσα τόσο την άσκηση των αρμοδιοτήτων όσο και τη δυνατότητα κοστολόγησής τους.

2. Το εύρος και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων των δήμων

Οι δήμοι στην Ελλάδα διαθέτουν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, το οποίο διαμορφώθηκε κυρίως με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης». Οι βασικοί τομείς περιλαμβάνουν:

- τοπική ανάπτυξη και οικονομική δραστηριότητα,
- κοινωνική πολιτική (παιδική προστασία, φροντίδα ηλικιωμένων, κοινωνική πρόνοια),

-
- περιβαλλοντικές υπηρεσίες (διαχείριση απορριμμάτων, ύδρευση, αποχέτευση),
 - πολεοδομικές και τεχνικές υπηρεσίες,
 - βασικές υπηρεσίες εκπαίδευσης (κυρίως υποδομές)

Ωστόσο, ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι μεγάλο μέρος αυτών των αρμοδιοτήτων:

- ασκείται από κοινού με το κράτος,
- ή υπόκειται σε σημαντικούς περιορισμούς και ελέγχους.

Η διαπίστωση αυτή είναι κρίσιμη, καθώς επισημαίνει ότι η τυπική απονομή αρμοδιότητας δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη και πλήρη επιχειρησιακή ευθύνη ή αυτονομία.

3. Αλληλοεπικαλύψεις και κατακερματισμός αρμοδιοτήτων

Ένα από τα σημαντικότερα ευρήματα του ΟΟΣΑ είναι η ύπαρξη εκτεταμένων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, ιδίως σε τομείς όπως:

- εκπαίδευση,
- υγεία,
- μεταφορές,
- πολεοδομία και χωροταξία.

Οι επικαλύψεις αυτές:

- δυσχεραίνουν τον σαφή προσδιορισμό της ευθύνης,
- αυξάνουν το διοικητικό κόστος,
- και καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την ακριβή κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων.

Με άλλα λόγια, το πρόβλημα δεν είναι μόνο η έλλειψη πόρων, αλλά και η θεσμική ασάφεια ως προς το «ποιος κάνει τι».

4. Η διοικητική ικανότητα και οι επιπτώσεις στην άσκηση αρμοδιοτήτων

Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι οι μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης, ιδίως μετά το 2010, συνοδεύτηκαν από σημαντικές προκλήσεις προσαρμογής. Οι δήμοι κλήθηκαν να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες χωρίς πάντα να διαθέτουν:

- επαρκές ανθρώπινο δυναμικό,
- κατάλληλες διοικητικές δομές,
- επαρκή τεχνική υποστήριξη .

Η διαπίστωση αυτή συνδέεται άμεσα με το ζήτημα του κόστους: η έλλειψη διοικητικής ικανότητας αυξάνει το πραγματικό κόστος άσκησης αρμοδιοτήτων και μειώνει την αποτελεσματικότητα των δαπανών.

5. Τα οικονομικά των δήμων και η δημοσιονομική τους θέση

Ως προς τα οικονομικά των δήμων, ο ΟΟΣΑ καταγράφει μια σειρά από δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος:

- χαμηλό επίπεδο τοπικών δαπανών σε σύγκριση με άλλες χώρες,
- περιορισμένη συμβολή των δήμων στο σύνολο της δημόσιας δαπάνης,
- ισχυρή εξάρτηση από κρατικές μεταβιβάσεις.

Ειδικότερα, οι ίδιοι πόροι των δήμων παραμένουν περιορισμένοι, γεγονός που συνδέεται με:

- την απουσία ουσιαστικής φορολογικής αυτονομίας,
- και τον κεντρικό έλεγχο βασικών πηγών εσόδων.

Η κατάσταση αυτή έχει άμεσες συνέπειες:

- περιορίζει τη δυνατότητα προγραμματισμού,

-
- δυσχεραίνει την προσαρμογή των πολιτικών στις τοπικές ανάγκες,
 - και καθιστά την άσκηση των αρμοδιοτήτων εξαρτημένη από το κράτος.

6.1.3 Οι διαπιστώσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης – Κογκρέσο (2025)

1. Γενική αποτίμηση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης

Η πρόσφατη έκθεση του Κογκρέσου των Δήμων και των Περιφερειών (2025) για την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα, επιβεβαιώνει τη βασική εικόνα που προκύπτει από και τον ΟΟΣΑ, αλλά με ακόμη πιο σαφή και κριτική διατύπωση. Έτσι, αν και αναγνωρίζεται πρόοδος ως προς τον εκσυγχρονισμό του συστήματος και τη βελτίωση του διαλόγου μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης, επισημαίνεται ότι η Ελλάδα παραμένει ένα έντονα συγκεντρωτικό κράτος.

2. Περιορισμένη έκταση και αυτονομία των αρμοδιοτήτων

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο γεγονός ότι οι τοπικές αρχές:

- δεν διαθέτουν γενική κανονιστική αρμοδιότητα,
- έχουν περιορισμένη δυνατότητα να ρυθμίζουν τοπικές υποθέσεις,
- και συχνά εξαρτώνται από εγκρίσεις της κεντρικής διοίκησης .

Η διαπίστωση αυτή ευθυγραμμίζεται με την εδώ ανάλυση του άρθρου 102 και της νομολογίας που ήδη προηγήθηκε, επιβεβαιώνοντας ότι η διοικητική αυτοτέλεια παραμένει περιορισμένη στην πράξη.

3. Ασάφεια στην κατανομή αρμοδιοτήτων

Το Κογκρέσο υπογραμμίζει ως ένα από τα βασικά προβλήματα την έλλειψη σαφήνειας στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και φορέων της δημόσιας διοίκησης:

Η διαπίστωση αυτή είναι κρίσιμη για τη μελέτη της κοστολόγησης, καθώς η ασαφής κατανομή:

- δυσχεραίνει την αποτύπωση του πραγματικού κόστους,
- οδηγεί σε διπλές ή επικαλυπτόμενες δαπάνες,
- και περιορίζει τη διαφάνεια.

4. Υποστελέχωση και διοικητική ικανότητα

Η έκθεση του Κογκρέσου επισημαίνει την έντονη υποστελέχωση των τοπικών αρχών, η οποία επηρεάζει άμεσα την ικανότητά τους να ασκούν τις αρμοδιότητές τους .

Η έλλειψη προσωπικού:

- αυξάνει το κόστος ανά μονάδα υπηρεσίας,
- περιορίζει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών,
- και οδηγεί σε εξάρτηση από εξωτερικούς πόρους ή κρατική υποστήριξη.

5. Οικονομικοί πόροι και δημοσιονομική αυτονομία

Η πιο κρίσιμη ίσως διαπίστωση του Κογκρέσου αφορά τα οικονομικά των δήμων:

- οι πόροι δεν είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες,
- τα ίδια έσοδα είναι περιορισμένα,
- η φορολογική αυτονομία είναι ιδιαίτερα ασθενής .

Η κατάσταση αυτή συνιστά άμεση απόκλιση από τις αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ιδίως άρθρο 9) και επιβεβαιώνει την ύπαρξη διαρθρωτικού προβλήματος στο σύστημα χρηματοδότησης.

6.1.4 Δείκτης Αποκέντρωσης Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών (Committee of the Regions) αξιολογεί τον βαθμό αποκέντρωσης των χωρών της ΕΕ μέσω της διαδικτυακής πύλης Division of Powers. Ο δείκτης κατατάσσει τα κράτη μέλη ανάλογα με την κατανομή της πολιτικής, διοικητικής και δημοσιονομικής εξουσίας, λαμβάνοντας υπόψη τον σχετικό βαθμό αυτονομίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Σύμφωνα με την πύλη, η Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως ένα **ενιαίο κράτος με συγκεντρωτική δομή**, το οποίο όμως οργανώνεται σε αποκεντρωμένη βάση

Η **διοικητική αποκέντρωση** μετρά ποιο επίπεδο διακυβέρνησης έχει την πραγματική ευθύνη για τον σχεδιασμό, τη διαχείριση και την παροχή των δημόσιων υπηρεσιών. Η Ελλάδα κατατάσσεται στις χώρες με πολύ χαμηλή διοικητική αποκέντρωση, και συγκεκριμένα βρίσκεται στην 22η θέση (μεταξύ των 27 κρατών – μελών).

Η **δημοσιονομική αποκέντρωση** (fiscal decentralization) μετρά τον βαθμό στον οποίο οι περιφερειακές και τοπικές αρχές έχουν δικούς τους οικονομικούς πόρους και αυτονομία στη διαχείριση δαπανών και εσόδων. Δεν αφορά απλώς το αν υπάρχουν δήμοι ή περιφέρειες, αλλά το αν διαθέτουν πραγματική οικονομική ισχύ. Σύμφωνα με τα στοιχεία η Ελλάδα παρουσιάζει:

- *Εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό δαπανών*, οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Περιφέρειες) στην Ελλάδα αντιπροσωπεύουν μόλις το 3% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας. Ο αντίστοιχος μέσος όρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση διαμορφώνεται στο 13%.
- *Καθολική εξάρτηση από κρατικές επιχορηγήσεις*, το 69% των εσόδων των ελληνικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) προέρχεται απευθείας από την κεντρική κυβέρνηση μέσω των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ). Στην ΕΕ, ο μέσος όρος εξάρτησης από την κεντρική κυβέρνηση είναι σημαντικά χαμηλότερος, στο 48%.
- *Ανυπαρξία φορολογικής αυτονομίας*, οι ελληνικές τοπικές αρχές έχουν μηδενική ή εξαιρετικά περιορισμένη δικαιοδοσία να θεσπίζουν, να εισπράττουν ή να αναπροσαρμόζουν δικούς τους τοπικούς φόρους.

6.1.5 Συγκριτική αποτίμηση και βασικά συμπεράσματα για τη μελέτη κοστολόγησης

Η συνδυαστική ανάλυση των εκθέσεων του ΟΟΣΑ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε συνάρτηση με το θεσμικό πλαίσιο που ήδη παρουσιάστηκε, οδηγεί σε ορισμένα κρίσιμα συμπεράσματα:

(α) Απόκλιση μεταξύ θεσμικού πλαισίου και πραγματικής λειτουργίας

Παρά τη συνταγματική κατοχύρωση και τις αρχές του ΕΧΤΑ, οι δήμοι δεν διαθέτουν πλήρη λειτουργική και οικονομική αυτονομία.

(β) Δομική ασάφεια αρμοδιοτήτων

Η έλλειψη σαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων αποτελεί κεντρικό πρόβλημα, με άμεσες επιπτώσεις στην κοστολόγηση.

(γ) Ανεπαρκής σύνδεση αρμοδιοτήτων και πόρων

Παρά τη συνταγματική πρόβλεψη, η αρχή της οικονομικής αναλογίας δεν εφαρμόζεται πλήρως.

(δ) Περιορισμένη δημοσιονομική αυτοτέλεια

Η εξάρτηση από κρατικές μεταβιβάσεις περιορίζει την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία των δήμων.

(ε) Επιπτώσεις στο κόστος άσκησης αρμοδιοτήτων

Οι παραπάνω παράγοντες οδηγούν σε:

- αυξημένο πραγματικό κόστος,
- μειωμένη αποδοτικότητα,
- δυσκολία ακριβούς αποτίμησης.

Οι διαπιστώσεις των διεθνών οργανισμών καθιστούν σαφές ότι η κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων των δήμων στην Ελλάδα δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ως μια απλή τεχνική άσκηση. Αντίθετα, απαιτεί:

- σαφή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων,
- κατανόηση των πραγματικών διοικητικών συνθηκών,
- και ενσωμάτωση των θεσμικών και δημοσιονομικών περιορισμών.

Με άλλα λόγια, η κοστολόγηση αποτελεί όχι μόνο εργαλείο οικονομικής αποτίμησης, αλλά και κρίσιμο μέσο αναδιάρθρωσης του ίδιου του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης.

6.2 Συγκριτική Επισκόπηση των Αρμοδιοτήτων και των οικονομικών των ΟΤΑ υπό το πρίσμα της Διεθνούς εμπειρίας

6.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου για τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ στην Ελλάδα ανέδειξε ότι το Σύνταγμα και ο ΕΧΤΑ συγκροτούν ένα ισχυρό κανονιστικό υπόβαθρο, στο οποίο η άσκηση αρμοδιοτήτων συνδέεται άμεσα με την ύπαρξη διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, καθώς και με την υποχρέωση διασφάλισης των αναγκαίων πόρων. Ιδίως το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος και το άρθρο 9 παρ. 2 του Χάρτη διατυπώνουν την αρχή της αναλογίας αρμοδιοτήτων και πόρων, η οποία αποτελεί θεμελιώδες σημείο εκκίνησης για κάθε μεθοδολογία προσδιορισμού του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων των δήμων.

Η συγκριτική εμπειρία των εκθέσεων παρακολούθησης του Κογκρέσου του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και τα στοιχεία των ΟΟΣΑ/SIGMA και NALAS για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη και τις χώρες της διεύρυνσης, δείχνουν ότι το ζήτημα αυτό δεν είναι ελληνική ιδιαιτερότητα. Αντίθετα, η σύνδεση ανάμεσα σε αρμοδιότητες, διοικητική ικανότητα, πραγματικό κόστος και επαρκή χρηματοδότηση αποτελεί έναν από τους πιο συχνούς και κρίσιμους άξονες αξιολόγησης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη. Τα σχετικά συγκριτικά δεδομένα είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για την παρούσα μελέτη της ΕΕΤΑΑ, διότι επιτρέπουν την ένταξη της ελληνικής περίπτωσης σε ένα ευρύτερο ευρωπαϊκό και περιφερειακό πλαίσιο.

6.2.2 Τοπική αυτοδιοίκηση υπεύθυνη για «ουσιώδες μέρος των δημόσιων υποθέσεων» και πραγματική ικανότητα άσκησης αρμοδιοτήτων

Η συγκριτική ανάλυση του Κογκρέσου υπογραμμίζει ότι το «ουσιώδες μέρος» των δημοσίων υποθέσεων δεν μπορεί να είναι απλώς υπολειμματικό. Οι τοπικές αρχές πρέπει να διαθέτουν ένα επαρκές φάσμα αρμοδιοτήτων ώστε να μπορούν να διαμορφώνουν και να υλοποιούν πραγματικές τοπικές πολιτικές. Παράλληλα, η έννοια αυτή συνδέεται όχι μόνο με το εύρος των αρμοδιοτήτων, αλλά και με την πραγματική δυνατότητα άσκησής τους. Μικροί ή ανεπαρκώς χρηματοδοτούμενοι δήμοι, ακόμη και αν διαθέτουν τυπικά ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, δεν μπορούν στην πράξη να διαχειριστούν ουσιώδες μέρος των δημόσιων υποθέσεων. Για τον λόγο αυτό, οι εκθέσεις του Κογκρέσου συνδέουν την επάρκεια των αρμοδιοτήτων με το μέγεθος των δήμων, τη διοικητική τους ικανότητα, τη διαδημοτική συνεργασία και την επάρκεια των οικονομικών πόρων.

Η περίπτωση της Αλβανίας είναι χαρακτηριστική. Η μεταρρύθμιση του 2015 μείωσε τον αριθμό των δήμων και μετέφερε σημαντικές υπηρεσίες στην τοπική αυτοδιοίκηση, καταργώντας την προηγούμενη έννοια των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων και ενισχύοντας την τοπική σφαίρα

αρμοδιοτήτων. Το Κογκρέσο αναγνωρίζει ότι η συνένωση των πολυάριθμων μικρών μονάδων σε 61 δήμους ενίσχυσε τη διοικητική ικανότητα και επέτρεψε την ανάληψη ευρύτερων υπηρεσιών. Ωστόσο, επισημαίνει ταυτόχρονα ότι η πραγματική ικανότητα άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων περιορίζεται από την ανεπάρκεια των διαθέσιμων οικονομικών πόρων. Το παράδειγμα αυτό δείχνει ότι η εδαφική μεταρρύθμιση και η μεταφορά αρμοδιοτήτων δεν αρκούν, εάν δεν συνοδεύονται από επαρκές και σταθερό σύστημα χρηματοδότησης.

Αντίθετα, η περίπτωση της Αρμενίας δείχνει ότι οι συνενώσεις δήμων, εάν δεν συνοδεύονται από ουσιαστική μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων, δεν αρκούν για την εμπέδωση τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το πνεύμα του Χάρτη. Το Κογκρέσο σημειώνει ότι, παρά τις συγχωνεύσεις, οι σημαντικότερες και δαπανηρότερες δημόσιες υπηρεσίες εξακολουθούν να παρέχονται από το κράτος, ενώ οι δήμοι συμμετέχουν περιορισμένα στην παροχή υπηρεσιών. Ακόμη και οι δοτές αρμοδιότητες που ασκούν ορισμένοι μεγαλύτεροι δήμοι υπόκεινται σε έντονο κρατικό έλεγχο και δεν συνιστούν, από μόνες τους, ουσιαστική εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.

Για την Ελλάδα, τα συμπεράσματα αυτά έχουν άμεση σημασία. Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει τυπικά σημαντικό αριθμό αρμοδιοτήτων, όμως η πραγματική της δυνατότητα να ρυθμίζει και να διαχειρίζεται ουσιαστικό μέρος των δημόσιων υποθέσεων περιορίζεται από τρεις παράγοντες: πρώτον, την περιορισμένη κανονιστική της εξουσία· δεύτερον, την ασάφεια και τις επικαλύψεις στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ δήμων, περιφερειών, αποκεντρωμένων διοικήσεων και κεντρικού κράτους· και τρίτον, την ανεπαρκή αντιστοίχιση αρμοδιοτήτων και πόρων. Η διαπίστωση αυτή συμπίπτει με τα πορίσματα του Κογκρέσου για την Ελλάδα το 2025, το οποίο επισημαίνει ότι οι ελληνικοί ΟΤΑ διαθέτουν περιορισμένες εξουσίες, δεν έχουν τη δυνατότητα έκδοσης δεσμευτικών τοπικών ρυθμίσεων παρά μόνο υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις και ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση ενώ αντιμετωπίζουν σοβαρό πρόβλημα ως προς την ασαφή κατανομή αρμοδιοτήτων.

6.2.3 Το πεδίο δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης: επικουρικότητα, σαφήνεια και πληρότητα

Οι εκθέσεις του Κογκρέσου δείχνουν ότι τα προβλήματα που εμφανίζονται στο πεδίο δράσης της αυτοδιοίκησης επαναλαμβάνονται σε πολλές χώρες και συνδέονται άμεσα με την κοστολόγηση. Όσο λιγότερο σαφής είναι η κατανομή αρμοδιοτήτων, τόσο δυσκολότερη καθίσταται η ακριβής εκτίμηση του κόστους άσκησης τους. Η ασάφεια αρμοδιοτήτων οδηγεί σε επικαλύψεις, σε μετακύλιση κόστους μεταξύ επιπέδων διοίκησης και σε αδυναμία προσδιορισμού του πραγματικού δημοσιονομικού βάρους κάθε υπηρεσίας.

Σύμφωνα με τη συγκριτική ανάλυση του Κογκρέσου, η απονομή αρμοδιοτήτων με αποσπασματικές διοικητικές πράξεις ή με διάσπαρτες και δυσνόητες τομεακές ρυθμίσεις δυσχεραίνει την κατανόηση του ποιος είναι αρμόδιος για τι, άρα και τον υπολογισμό του κόστους. Το Κογκρέσο σημειώνει ότι σε ορισμένες χώρες οι αρμοδιότητες καθορίζονται με γενικές διατάξεις και εξειδικεύονται σε τομεακή νομοθεσία, ενώ σε άλλες είναι διάσπαρτες σε μεγάλο αριθμό νόμων και κανονιστικών πράξεων, με αποτέλεσμα να είναι σχεδόν αδύνατη η πλήρης εικόνα.

Η Βοσνία και Ερζεγοβίνη αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα συστήματος όπου η πολυπλοκότητα και η θεσμική διαίρεση δημιουργούν προβλήματα σαφήνειας. Το Κογκρέσο επισημαίνει ότι, ιδίως στην Ομοσπονδία Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ οντοτήτων, καντονιών και δήμων με τρόπο που δημιουργεί επικαλύψεις και αβεβαιότητα. Το συμπέρασμα αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για την ελληνική περίπτωση, διότι δείχνει ότι η σαφής νομική οριοθέτηση δεν είναι απλώς ζήτημα καλής νομοθέτησης, αλλά προϋπόθεση για δημοσιονομική λογοδοσία και αξιόπιστη κοστολόγηση.

Από τη σκοπιά της κοστολόγησης, η επικουρικότητα δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως απλή μεταφορά περισσότερων αρμοδιοτήτων στους δήμους. Απαιτεί ανάλυση του κατάλληλου

επιπέδου άσκησης κάθε αρμοδιότητας, λαμβάνοντας υπόψη οικονομίες κλίμακας, διοικητική ικανότητα, τοπικές ανάγκες και κόστος παροχής. Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η τυφλή μεταφορά αρμοδιοτήτων σε μικρούς ή υποστελεχωμένους δήμους μπορεί να αυξήσει το κόστος και να μειώσει την ποιότητα των υπηρεσιών, ενώ η υπερβολική συγκέντρωση στερεί από τις υπηρεσίες την αναγκαία προσαρμογή στις τοπικές συνθήκες.

Εξάλλου, οι εκθέσεις του Κογκρέσου δείχνουν ότι η ασαφής ή συντρέχουσα άσκηση αρμοδιοτήτων αποτελεί επαναλαμβανόμενο πρόβλημα. Για την Ελλάδα, η διαπίστωση αυτή συνδέεται με το ζήτημα των κοινών ή επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων σε τομείς όπως η πολιτική προστασία, η πολεοδομία, οι σχολικές υποδομές, η κοινωνική πολιτική και η περιβαλλοντική διαχείριση. Η ύπαρξη πολλών εμπλεκόμενων επιπέδων δυσχεραίνει όχι μόνο την αποτελεσματική άσκηση της αρμοδιότητας, αλλά και την κοστολόγηση, διότι δεν είναι σαφές ποιο μέρος του κόστους αντιστοιχεί σε ποιο επίπεδο διοίκησης. Το ήδη διατυπωμένο ελληνικό θεσμικό κείμενο της μελέτης επισημαίνει ορθά ότι η ανακριβής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων ενισχύει αμφισημίες και αλληλοεπικαλύψεις, οι οποίες επηρεάζουν αναπόφευκτα την ακρίβεια της κοστολόγησης.

Ός προς τις δοτές αρμοδιότητες, η συγκριτική εμπειρία είναι ιδιαίτερα χρήσιμη εδώ. Το Κογκρέσο θεωρεί ότι η ανάθεση κρατικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ είναι θεμιτή και ευρέως διαδεδομένη, ιδίως επειδή οι τοπικές αρχές διαθέτουν γνώση των τοπικών συνθηκών και εγγύτητα προς τους πολίτες. Ωστόσο, η ανάθεση αυτή πρέπει να επιτρέπει, κατά το δυνατόν, προσαρμογή στις τοπικές συνθήκες και να συνοδεύεται από τους αναγκαίους πόρους. Σε πολλές χώρες, οι εκθέσεις καταγράφουν ότι οι δοτές αρμοδιότητες λειτουργούν ως μηχανισμός μετακύλισης κόστους από το κράτος στους δήμους. Στην Πολωνία, για παράδειγμα, το Κογκρέσο σημειώνει ότι οι δήμοι συχνά υποχρεώνονται να χρησιμοποιούν ίδιους πόρους για την άσκηση δοτών κρατικών αρμοδιοτήτων, ενώ το Ανώτατο Ελεγκτικό Γραφείο είχε προτείνει τη μετατροπή ορισμένων δοτών αρμοδιοτήτων σε οικείες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, ακριβώς για να αποσαφηνιστεί η ευθύνη και η χρηματοδότηση.

Η Μολδαβία προσφέρει ένα ακόμη χρήσιμο παράδειγμα. Η νομοθεσία της προβλέπει ότι η ανάθεση αρμοδιοτήτων πρέπει να συνοδεύεται από τους αναγκαίους και επαρκείς οικονομικούς και υλικούς πόρους και ότι η ανάθεση καθίσταται αποτελεσματική μόνο από τη στιγμή της μεταφοράς των πόρων. Η τυπική αυτή διατύπωση είναι εξαιρετικά ενδιαφέρουσα για την ελληνική περίπτωση, διότι προσομοιάζει με την αρχή της αναλογίας που σε μας διατυπώνεται στο άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος. Ωστόσο, το Κογκρέσο καταγράφει ότι στην πράξη η ανεπαρκής χρηματοδότηση δοτών αρμοδιοτήτων παραμένει μακροχρόνιο πρόβλημα, ιδίως σε τομείς όπως η οργάνωση εκλογών, η εκπαίδευση, η κοινωνική φροντίδα και η υποστήριξη προσφύγων ή μεταναστών.

Από τη συγκριτική αυτή εμπειρία προκύπτει ένα κρίσιμο συμπέρασμα για την παρούσα μελέτη: η κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων πρέπει να διακρίνει σαφώς μεταξύ οικείων, δοτών, υποχρεωτικών, προαιρετικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων. Διαφορετικά, υπάρχει κίνδυνος να συγχέονται διαφορετικές νομικές και οικονομικές κατηγορίες, με αποτέλεσμα ασαφή συμπεράσματα για το πραγματικό κόστος της τοπικής αυτοδιοίκησης.

6.2.4 Οικονομικοί πόροι, αναλογία προς αρμοδιότητες και ανάγκη κοστολόγησης

Ο Χάρτης κατοχυρώνει το δικαίωμα των ΟΤΑ σε επαρκείς ιδίους οικονομικούς πόρους, τους οποίους να μπορούν οι ΟΤΑ να διαθέτουν ελεύθερα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Η συγκριτική εμπειρία δείχνει ότι η οικονομική αυτοτέλεια δεν εξαρτάται μόνο από το συνολικό ύψος των πόρων, αλλά και από τη σύνθεσή τους. Τοπικοί φόροι, τέλη, δικαιώματα, έσοδα από περιουσία και μη δεσμευμένες μεταβιβάσεις παρέχουν μεγαλύτερη ευχέρεια πολιτικής από τις ειδικές ή αυστηρά δεσμευμένες επιχορηγήσεις. Η Αλβανία, για παράδειγμα, παρουσιάζεται ως περίπτωση όπου το θεσμικό πλαίσιο ενίσχυσε τη δημοσιονομική αυτονομία μετά τη

μεταρρύθμιση, αλλά οι διακυμάνσεις μεταξύ δήμων παραμένουν πολύ μεγάλες: ορισμένοι δήμοι έχουν υψηλό ποσοστό ιδίων εσόδων, ενώ μικροί ή λιγότερο ανεπτυγμένοι δήμοι εξαρτώνται σχεδόν πλήρως από κρατικές μεταβιβάσεις.

Ως προς την αρχή της αναλογίας, η συγκριτική ανάλυση του Κογκρέσου είναι ιδιαίτερα σαφής: κάθε νέα αρμοδιότητα ή μεταφορά αρμοδιοτήτων πρέπει να βασίζεται σε προσεκτικό υπολογισμό του πραγματικού κόστους παροχής της υπηρεσίας από τους ΟΤΑ. Στον υπολογισμό αυτό πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι υποχρεωτικές και δοτές αρμοδιότητες, αλλά και παράγοντες όπως η κοινωνικοοικονομική δομή του πληθυσμού, ώστε να αποφεύγονται αυθαίρετες ή πολιτικά προσδιοριζόμενες κατανομές πόρων.

Η διαπίστωση αυτή είναι ίσως η πιο κρίσιμη για τη μεθοδολογία κοστολόγησης. Το Κογκρέσο δεν περιορίζεται στην αφηρημένη απαίτηση επάρκειας πόρων, αλλά συνδέει ρητά την εφαρμογή της αρχής της αναλογίας με τον υπολογισμό του πραγματικού κόστους των αρμοδιοτήτων. Με άλλα λόγια, η κοστολόγηση δεν αποτελεί απλώς εργαλείο καλής δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά προϋπόθεση συμμόρφωσης με τον Χάρτη.

Η περίπτωση των Κάτω Χωρών είναι ενδεικτική μιας θεσμικά ανεπτυγμένης αλλά πρακτικά προβληματικής εφαρμογής της αρχής αυτής. Η σχετική νομοθεσία προβλέπει ότι, όταν νέες αρμοδιότητες μεταφέρονται στους δήμους ή στις επαρχίες, οι οικονομικές συνέπειες πρέπει να καθίστανται σαφείς, καθώς και ο τρόπος κάλυψής τους. Ωστόσο, το Κογκρέσο καταγράφει ότι, παρά τη νομική αυτή πρόνοια, η οικονομική κατάσταση πολλών δήμων είναι προβληματική, ιδίως μετά τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, και ότι οι πόροι δεν είναι στην πράξη επαρκώς ανάλογοι προς τις πρόσθετες υποχρεώσεις.

Ανάλογη εικόνα εμφανίζεται και σε άλλες χώρες. Στην Πολωνία, η νομοθεσία εγγυάται χρηματοδότηση για νέες υποχρεωτικές ή δοτές αρμοδιότητες, αλλά οι εκπρόσωποι των ΟΤΑ υποστηρίζουν ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις δεν καλύπτουν το πραγματικό κόστος. Το Υπουργείο Οικονομικών χρησιμοποιεί ομοιόμορφα κριτήρια για την εκτίμηση των σχετικών επιχορηγήσεων, αλλά το Κογκρέσο σημειώνει ότι η τυποποιημένη αυτή προσέγγιση δεν φαίνεται πλήρως ικανοποιητική, ιδίως όταν οι τοπικές ανάγκες και οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες διαφοροποιούνται σημαντικά.

Η Εσθονία προσφέρει μια διαφορετική εικόνα. Εκεί, οι δήμοι έχουν σημαντικές αρμοδιότητες, ιδίως στην εκπαίδευση, που συγκροτεί την μεγαλύτερη κατηγορία υποεθνικών δαπανών. Το Κογκρέσο αναφέρει ότι το εσθονικό νομικό σύστημα στηρίζει την αρχή της αναλογίας πόρων και αρμοδιοτήτων, ενώ το Ανώτατο Δικαστήριο έχει κρίνει αντισυνταγματική την παράλειψη θέσπισης ρυθμίσεων για τη χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό υποχρεώσεων που επιβλήθηκαν σε τοπική αρχή.

Η Φινλανδία δείχνει, με τη σειρά της, τη σημασία των υπολογιστικών μοντέλων. Στο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων κοινωνικής φροντίδας, το Υπουργείο Οικονομικών επικαλέστηκε μοντελοποιημένους υπολογισμούς ως προς το εάν οι πόροι που διατίθενται επαρκούν για την κάλυψη του κόστους. Παρά το ότι οι τοπικοί φορείς εξέφρασαν ανησυχίες για το κόστος νέων αρμοδιοτήτων και την οικονομική επιβάρυνση που αυτές θα συνεπάγονται, η χρήση υπολογιστικών μοντέλων δείχνει έναν δρόμο προς μια καλύτερα τεκμηριωμένης συζήτησης και διαπραγμάτευσης μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Αρμενία αποτελεί έναν παράδειγμα όπου υπάρχει νομική βάση για τη χρηματοδότηση των υποχρεωτικών και των δοτών αρμοδιοτήτων, αλλά στην πράξη πολλοί δήμοι δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους. Το Κογκρέσο επισημαίνει ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις για υποχρεωτικές αρμοδιότητες δεν καλύπτουν πλήρως το κόστος και ότι η χρηματοδότηση δοτών αρμοδιοτήτων είναι ανεπαρκής, ενώ πολλές αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί από το νόμο στους δήμους δεν ασκούνται, επειδή δεν έχουν προβλεφθεί πόροι ή διαδικασίες εφαρμογής.

Μια ακόμη κρίσιμη διάσταση προστίθεται από την απαίτηση τα χρηματοδοτικά συστήματα

των ΟΤΑ να είναι επαρκώς διαφοροποιημένα και ευέλικτα ώστε να συμβαδίζουν με την πραγματική εξέλιξη του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων. Η διάταξη αυτή έχει άμεση σημασία σε περιβάλλοντα ενεργειακής κρίσης, πληθωρισμού, δημογραφικής γήρανσης, φυσικών καταστροφών και αύξησης κοινωνικών αναγκών. Ένα σύστημα χρηματοδότησης που βασίζεται σε στατικές επιχορηγήσεις ή σε ιστορικές δαπάνες αδυνατεί να καλύψει τη δυναμική μεταβολή του κόστους. Η ελληνική περίπτωση, όπως προκύπτει και από τα εμπειρικά δεδομένα των δήμων, παρουσιάζει ακριβώς αυτή την αδυναμία: οι ΚΑΠ και οι ειδικές χρηματοδοτήσεις συχνά δεν προσαρμόζονται επαρκώς στην πραγματική αύξηση του κόστους μισθοδοσίας, ενέργειας, συντήρησης υποδομών ή νέων υποχρεώσεων.

Ως προς τη δημοσιονομική εξισορρόπηση σημειώνεται ότι ο ρόλος της είναι ιδιαίτερα σημαντικός για χώρες με μεγάλες χωρικές, δημογραφικές και κοινωνικοοικονομικές διαφοροποιήσεις. Η εξισορρόπηση πρέπει να διορθώνει όχι μόνο την άνιση κατανομή της φορολογικής βάσης, αλλά και την άνιση κατανομή των βαρών. Για την Ελλάδα, αυτό είναι κρίσιμο λόγω νησιωτικότητας, ορεινότητας, μητροπολιτικών πιέσεων, αγροτικής διασποράς και διαφορών στη δημοσιονομική δυνατότητα των δήμων.

Νοτιοανατολική Ευρώπη

Τα στοιχεία του NALAS για τη Νοτιοανατολική Ευρώπη προσφέρουν πολύτιμη συγκριτική βάση, ιδίως επειδή περιλαμβάνουν χώρες με παρόμοιες προκλήσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, περιορισμένης δημοσιονομικής αυτονομίας και μεταφοράς αρμοδιοτήτων χωρίς πλήρη οικονομική κάλυψη. Η έκθεση του 2025 δείχνει ότι στη Νοτιοανατολική Ευρώπη η σύνθεση των τοπικών εσόδων διαφοροποιείται έντονα. Το Μαυροβούνιο εμφανίζει το υψηλότερο ποσοστό ιδίων εσόδων, ενώ η Μολδαβία, η Βόρεια Μακεδονία, η Βουλγαρία και η Σλοβενία, στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό σε τομεακές επιχορηγήσεις, οι οποίες καλύπτουν 40% έως 60% των συνολικών τοπικών εσόδων. Παράλληλα, οι επενδυτικές επιχορηγήσεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο σε χώρες όπως η Ρουμανία, η Βουλγαρία, η Κροατία και η Σλοβενία, ενώ στην Αλβανία είναι επίσης υψηλή η κρατική χρηματοδότηση για επενδυτικές δαπάνες.

Η ίδια έκθεση σημειώνει ότι την τελευταία δεκαετία το ποσοστό των ιδίων εσόδων στα συνολικά τοπικά έσοδα στη Νοτιοανατολική Ευρώπη μειώθηκε κατά μέσο όρο, ενώ αυξήθηκε η σχετική σημασία των κοινών φόρων και των τομεακών ή επενδυτικών επιχορηγήσεων. Η τάση αυτή συνδέεται με περιορισμό της τοπικής φορολογικής εξουσίας ή ευχέρειας, φορολογικές απαλλαγές και πολιτικές μείωσης φόρων για επιχειρηματικούς ή αναπτυξιακούς σκοπούς. Παραδείγματα αποτελούν η Αλβανία, το Μαυροβούνιο και η Σερβία, όπου η κατάργηση ή ο περιορισμός τοπικών φόρων και τελών μείωσε τη δημοσιονομική αυτοτέλεια των δήμων.

Αυτή η τάση έχει ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα. Η συζήτηση για την κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων δεν μπορεί να αποκοπεί από το ερώτημα της σύνθεσης των τοπικών εσόδων. Ένα σύστημα που στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό σε κρατικές μεταβιβάσεις μπορεί να διασφαλίζει κάποια σταθερότητα, αλλά περιορίζει την αυτοτέλεια. Αντίθετα, ένα σύστημα με ισχυρότερα ίδια έσοδα μπορεί να ενισχύει την ευθύνη και την τοπική λογοδοσία, αλλά απαιτεί μηχανισμούς εξισορρόπησης ώστε να μη διευρύνει ανισότητες μεταξύ πλούσιων και φτωχών δήμων.

Τα στοιχεία του ΟΟΣΑ για τα οικονομικά των δήμων στη Σερβία δείχνουν ότι, παρά τις θεσμικές εγγυήσεις δημοσιονομικής αυτοτέλειας και τις ποικίλες πηγές εσόδων, η συμμετοχή των ΟΤΑ στα έσοδα και στις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης παραμένει χαμηλή σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της ΕΕ, αντανakλώντας το σχετικά περιορισμένο εύρος αρμοδιοτήτων των δήμων. Παράλληλα, το σύστημα δημοσιονομικής εξισορρόπησης θεωρείται αναποτελεσματικό, ενώ υπάρχουν προβλήματα ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων και καθυστερήσεων στην έγκριση προϋπολογισμών. Και εδώ, η πρώτη σύσταση είναι η συνεργατική, ακριβής και δυναμική κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων σε συνεργασία με την

τοπική αυτοδιοίκηση.

Η Αρμενία παρουσιάζει παρόμοια εικόνα. Η σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ/SIGMA αναγνωρίζει ότι υπάρχει νομικό πλαίσιο για κρατικές μεταβιβάσεις, δημοσιονομική εξισορρόπηση και αυτοτελή διαχείριση της περιουσίας των ΟΤΑ, αλλά οι δήμοι αντιμετωπίζουν πρακτικές δυσκολίες λόγω περιορισμένων πόρων, χαμηλής διοικητικής ικανότητας και ανεπαρκών μηχανισμών εποπτείας. Το σύστημα δημοσιονομικής εξισορρόπησης καλύπτει σημαντικό μέρος των τοπικών εσόδων, αλλά η αποτελεσματικότητά του χρειάζεται βελτίωση, ενώ τονίζεται η ανάγκη δημιουργίας δημόσιας και διαφανούς βάσης δεδομένων για τα οικονομικά των ΟΤΑ, η οποία να συμπεριλαμβάνει στοιχείο φορολογικής βάσης, συντελεστών, εισπραξιμότητας, ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων και λοιπών οικονομικών δεδομένων.

Η διαπίστωση αυτή είναι καίρια για την Ελλάδα. Μια αξιόπιστη μεθοδολογία κοστολόγησης δεν μπορεί να στηριχθεί μόνο σε αποσπασματικά ερωτηματολόγια ή σε επιμέρους απολογιστικά στοιχεία. Απαιτεί θεσμοθετημένο μηχανισμό συλλογής, επεξεργασίας και δημοσιοποίησης δεδομένων για το κόστος, τα έσοδα, τις φορολογικές βάσεις, τις υποχρεώσεις και την πραγματική παροχή υπηρεσιών των δήμων.

6.2.5 Συγκριτικά Συμπεράσματα που μπορούν να αξιοποιηθούν στην Ελλάδα

Από το σύνολο των συγκριτικών στοιχείων προκύπτουν ορισμένα συμπεράσματα που μπορούν να αξιοποιηθούν για το σχεδιασμό της μεθοδολογίας κοστολόγησης αρμοδιοτήτων.

Πρώτον, η κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων πρέπει να ξεκινά από μια καθαρή νομική ταξινόμηση. Δεν μπορούν να κοστολογούνται ενιαία οι οικείες, οι δοτές, οι υποχρεωτικές, οι προαιρετικές και οι συντρέχουσες αρμοδιότητες. Κάθε κατηγορία έχει διαφορετική νομική βάση, διαφορετικό βαθμό διακριτικής ευχέρειας και διαφορετικές απαιτήσεις χρηματοδότησης.

Δεύτερον, η σαφήνεια της κατανομής αρμοδιοτήτων είναι προϋπόθεση της κοστολόγησης. Όπου οι αρμοδιότητες είναι ασαφείς ή επικαλυπτόμενες, το κόστος είτε υπολογίζεται διπλά είτε μετακυλίζεται άτυπα σε έναν φορέα, συνήθως στον δήμο. Για την Ελλάδα, αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε τομείς όπως πολιτική προστασία, πολεοδομία, σχολικές υποδομές, κοινωνική πολιτική, περιβάλλον και συντήρηση υποδομών.

Τρίτον, η αρχή της αντιστοιχίας πόρων και αρμοδιοτήτων απαιτεί ex ante υπολογισμό του κόστους πριν από κάθε νέα μεταφορά αρμοδιότητας ή υποχρέωσης. Η συγκριτική εμπειρία δείχνει ότι η σχετική νομοθετική πρόβλεψη από μόνη της δεν αρκεί. Χρειάζεται διαδικασία, μεθοδολογία, δεδομένα και θεσμικό όργανο που θα αξιολογεί το κόστος.

Τέταρτον, οι τοπικές ιδιαιτερότητες πρέπει να ενσωματωθούν στη μεθοδολογία. Η κοστολόγηση δεν μπορεί να βασίζεται αποκλειστικά σε μέσους όρους. Πρέπει να λαμβάνει υπόψη νησιωτικότητα, ορεινότητα, πληθυσμιακή πυκνότητα, κοινωνικοοικονομική σύνθεση, τουριστική επιβάρυνση, εποχικότητα, διασπορά οικισμών, κατάσταση υποδομών και επίπεδο διοικητικής ικανότητας.

Πέμπτον, η εκτίμηση κόστους πρέπει να συνδέεται με το σύστημα χρηματοδότησης. Η εμπειρία του Κογκρέσου και του ΟΟΣΑ δείχνει ότι οι χώρες με ανεπαρκή σύνδεση κόστους και πόρων αντιμετωπίζουν διαρκή προβλήματα υπερχρέωσης, ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, άνισης ποιότητας υπηρεσιών και εξάρτησης από ειδικές κρατικές παρεμβάσεις.

Έκτον, η δημοσιονομική εξισορρόπηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τόσο τη φορολογική ικανότητα όσο και τις ανάγκες δαπανών. Για την Ελλάδα, αυτό σημαίνει ότι ένα νέο σύστημα χρηματοδότησης δεν μπορεί να βασίζεται μόνο στον πληθυσμό ή στα ιστορικά δεδομένα, αλλά πρέπει να ενσωματώνει αντικειμενικούς δείκτες κόστους και αναγκών.

Έβδομον, απαιτείται μόνιμος μηχανισμός τεκμηρίωσης. Η συγκριτική εμπειρία υποδεικνύει τη δημιουργία ειδικού μηχανισμού ή επιτροπής με συμμετοχή κεντρικής διοίκησης, ΚΕΔΕ,

ΕΕΤΑΑ και ενδεχομένως ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων, με αποστολή την περιοδική εκτίμηση του κόστους άσκησης αρμοδιοτήτων, την επικαιροποίηση των συντελεστών κόστους και την αξιολόγηση της αντιστοιχίας πόρων και αρμοδιοτήτων.

Η συγκριτική εμπειρία ότι η κοστολόγηση των αρμοδιοτήτων των δήμων δεν είναι απλή λογιστική άσκηση. Είναι θεσμική, δημοσιονομική και διοικητική διαδικασία που συνδέεται με την ίδια την ποιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Χωρίς σαφείς αρμοδιότητες, χωρίς δεδομένα κόστους, χωρίς επαρκείς και ευέλικτους πόρους, και χωρίς μηχανισμό δημοσιονομικής εξισορρόπησης, η τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει τυπικά κατοχυρωμένη αλλά λειτουργικά περιορισμένη.

Για την Ελλάδα, το βασικό συγκριτικό δίδαγμα είναι ότι το άρθρο 102 του Συντάγματος και το άρθρο 9 του Χάρτη παρέχουν ήδη την κανονιστική βάση για ένα σύστημα κοστολόγησης. Αυτό που λείπει δεν είναι το θεσμικό πλαίσιο, αλλά ο μηχανισμός εφαρμογής τους. Η μελέτη της ΕΕΤΑΑ έχει ως στόχο να συμβάλει ακριβώς σε αυτό: στη μετάβαση από τη γενική διαπίστωση ότι «οι αρμοδιότητες πρέπει να συνοδεύονται από πόρους» σε ένα τεκμηριωμένο, συγκρίσιμο και διαρκές σύστημα εκτίμησης του πραγματικού κόστους άσκησης των δημοτικών αρμοδιοτήτων.

6.3 Ένα Καινοτόμο Παράδειγμα Δημόσιας Πολιτικής και Χρηματοδότησης της ΤΑ: Ολοήμερα και Ανοικτά Σχολεία στην Ευρώπη

Τα συστήματα «ολοήμερων» (συνήθως για τη πρωτοβάθμια εκπαίδευση) και «ανοικτών» (για όλες τις βαθμίδες) σχολείων στην Ευρώπη αναπτύχθηκαν ως εθνικές πρωτοβουλίες για την εναρμόνιση της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή, τη βελτίωση των σχολικών επιδόσεων και τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων. Οι δήμοι απέκτησαν σταδιακά την ευθύνη της υλικοτεχνικής υποδομής και της διοίκησης αυτών των προγραμμάτων, αποδεικνύοντας μεγάλη αποτελεσματικότητα λόγω της εγγύτητάς τους προς τους πολίτες. Το ολοήμερο σχολείο επεκτείνει το ωράριο προσφέροντας σίτιση, μελέτη και δημιουργική απασχόληση, ενώ το ανοικτό σχολείο μετατρέπει το κτίριο σε δυναμικό πυρήνα της γειτονιάς τα απογεύματα, τα Σαββατοκύριακα και τις διακοπές.

Στα κορυφαία παραδείγματα εφαρμογής συγκαταλέγεται η Πορτογαλία, όπου το πρόγραμμα AEC προσφέρει από το 2006 υποχρεωτικά σε όλους τους δήμους δωρεάν «παιγνιώδεις» και πολιτιστικές δραστηριότητες (μεικτή χρηματοδότηση από Υπουργείο Παιδείας, ΕΣΠΑ και δήμους), με το ετήσιο κόστος ανά μαθητή να κυμαίνεται μεταξύ 250€ και 400€. Στη Γαλλία, το μοντέλο "Périscolaire" και τα Κέντρα Αναψυχής (Accueils de Loisirs) βασίζονται σε ένα τριμερές σύστημα, όπου οι δήμοι καλύπτουν τη λειτουργία, το κράτος επιδοτεί ανά ώρα συμμετοχής μέσω των ταμείων CAF, και οι γονείς συνεισφέρουν κλιμακωτά (κατά μέσο όρο 0,80€/ώρα) βάσει εισοδήματος, με το συνολικό λειτουργικό κόστος να ανέρχεται σε 3,5€ έως 5€ ανά ώρα ανά παιδί.

Στη Γερμανία, η πρόσφατη μεταρρύθμιση "Ganztagsschule" θεσμοθέτησε το δικαίωμα ολοήμερης φροντίδας, με το Ομοσπονδιακό Κράτος (Bund) να επενδύει 3,5 δις ευρώ για υποδομές, ενώ το επιπλέον ετήσιο κόστος λειτουργίας ως ολοήμερο υπολογίζεται σε 1.500€ έως 2.000€ ανά μαθητή, παρέχοντας δωρεάν απογευματινή συμμετοχή. Τέλος, το σουηδικό σύστημα "Fritidshem" θεωρείται το πλέον ολοκληρωμένο, καθώς απασχολεί πτυχιούχους ΑΕΙ παιδαγωγούς καθ' όλη τη διάρκεια της ημέρας και των διακοπών. Η χρηματοδότησή του είναι 100% δημοτική μέσω τοπικών φόρων. Το μέσο εθνικό κόστος λειτουργίας του στη Σουηδία ανέρχεται σε περίπου 4.000€ ετησίως ανά παιδί, με τους γονείς να πληρώνουν ένα μηνιαίο ποσό (Maxtaxa) με ανώτατο πλαφόν τα 130€-150€ που καλύπτει πλήρως τη φύλαξη, τις δραστηριότητες και όλα τα γεύματα.

Στο Παράρτημα Π2, περιλαμβάνεται αναλυτική παρουσίαση των συγκεκριμένων πολιτικών.

6.4 Η Ελληνική ΤΑ στο Ευρωπαϊκό της Περιβάλλον

Στη συγκεκριμένη ενότητα θα καταβληθεί προσπάθεια να απαντηθεί το ερώτημα: Χρειάζονται ενίσχυση οι συνολικές δαπάνες των Δήμων και γιατί;

Για την απάντηση αυτού του ερωτήματος θα αξιοποιηθεί η Ευρωπαϊκή εμπειρία και θα καταβληθεί προσπάθεια να ενταχθεί η Ελληνική ΤΑ στο Ευρωπαϊκό της περιβάλλον.

Στην αρχή θα συγκριθούν οι συνολικές δαπάνες της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής ΤΑ. Για να απαντηθεί το γιατί του παραπάνω ερωτήματος ακολουθεί συγκριτική ανάλυση του κόστους βασικών δημοτικών υπηρεσιών. Παράλληλα, διερευνώνται βασικά κέντρα κόστους των Δήμων όπως το κόστος μισθοδοσίας και οι επενδύσεις.

Επειδή ο Δημοτικός προϋπολογισμός ξεκινάει από τα έσοδα, πραγματοποιείται συγκριτική αξιολόγηση όχι μόνο των συνολικών εσόδων αλλά και βασικών συνιστωσών τους όπως οι κρατικές επιχορηγήσεις και τα φορολογικά έσοδα της ΤΑ.

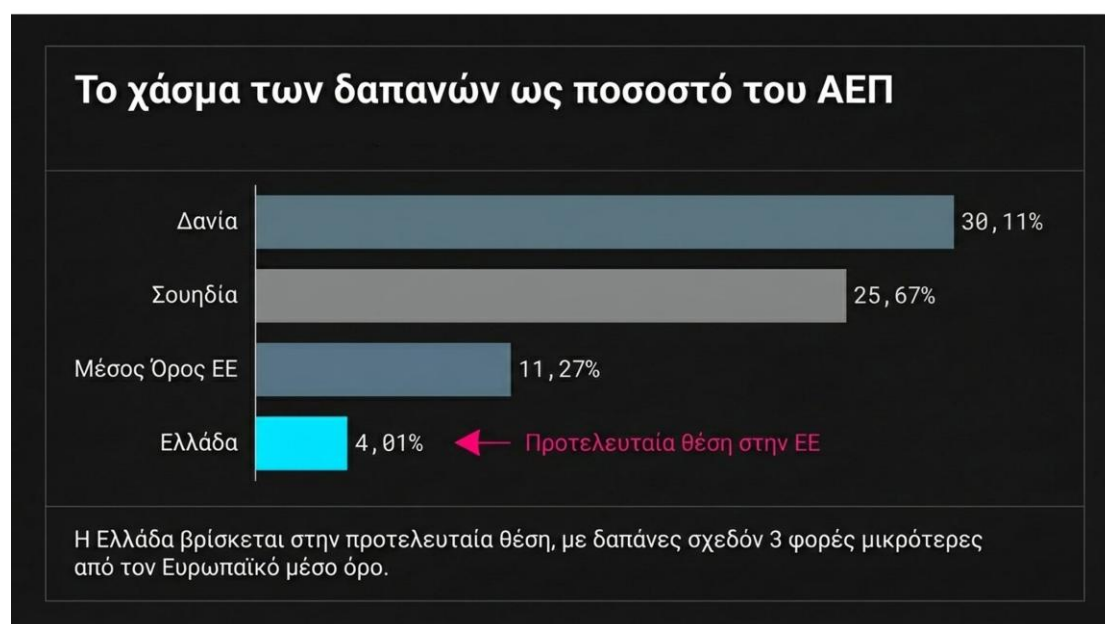
Το κεφάλαιο συμπληρώνεται με τα συμπεράσματα τα οποία ξεπερνούν την λογιστική αντιμετώπιση των συνολικών δαπανών της ΤΑ και την αναδεικνύουν ως την ακτινογραφία της διακυβέρνησης όλων των διοικητικών βαθμίδων της χώρας.

Για να αποφευχθούν τυχόν αποκλίσεις επιλέχθηκε να χρησιμοποιηθούν βάσεις δεδομένων, δημοσιεύσεις και πηγές από έναν μόνο διεθνή Οργανισμό, τον ΟΟΣΑ που διαθέτει την καλύτερη επικαιροποίηση των στοιχείων της ΤΑ, στα κράτη μέλη του.

6.4.1 Το συνολικό μέγεθος των δαπανών της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής ΤΑ

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ 2026) οι συνολικές δαπάνες της Ελληνικής ΤΑ αντιστοιχούν στο 4,01% του ΑΕΠ της χώρας, όταν ο μέσος Ευρωπαϊκός όρος του αντίστοιχου δείκτη είναι 11,27%. Η χώρα μας βρίσκεται στην προτελευταία θέση της σχετικής κατάστασης όταν στις πρώτες θέσεις προηγείται η Δανία με 30,11% και ακολουθούν η Σουηδία με 25,67% και η Φιλανδία με 23,36%.

Σε αντίστοιχη θέση βρίσκεται η χώρα στην κατάταξη με βάση τη σχέση των συνολικών δαπανών της Ελληνικής ΤΑ, με τις συνολικές δημόσιες δαπάνες. Σε αυτή την κατάταξη η χώρα μας κατατάσσεται στην τελευταία θέση, ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ, με ποσοστό 6,29% όταν ο μέσος ευρωπαϊκός όρος ανέρχεται στο 23,08%. Όπως είναι φυσικό και σε αυτή την κατάταξη προηγείται η Δανία με ποσοστό 62,54% και η Σουηδία με 49,22%.

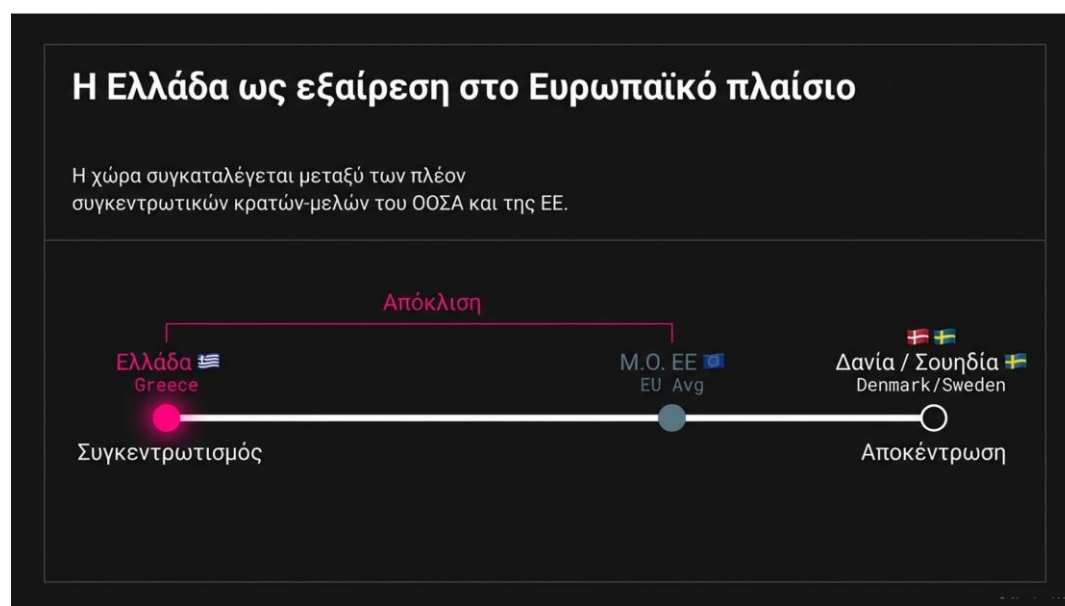


Γράφημα 6.1. Το χάσμα των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ

Οι δύο αυτοί δείκτες σηματοδοτούν την απόσταση της Ελληνικής ΤΑ από το Ευρωπαϊκό κεκτημένο και την ανάγκη ενίσχυσης των συνολικών δαπανών της. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι οι δείκτες αυτοί χρησιμοποιούνται και ως δείκτες αποκέντρωσης. Για το λόγο αυτό η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των πλέον συγκεντρωτικών κρατών- μελών του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΟΟΣΑ 2019).

Το ύψος των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνδέεται και με το εύρος των αρμοδιοτήτων. Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει πολύ περιορισμένες αρμοδιότητες, σε σχέση με το ευρωπαϊκό αλλά και το διεθνές περιβάλλον της και αυτό αποτελεί ένα ακόμα δείκτη συγκεντρωτισμού του Ελληνικού κράτους.

Παρακάτω, στο πλαίσιο συγκριτικής παρουσίασης, καταβάλλεται προσπάθεια να αναλυθεί το συνολικό κόστος, της Ελληνικής ΤΑ, σε επιμέρους αρμοδιότητες και να συγκριθεί με τα αντίστοιχα της Ευρωπαϊκής ΤΑ. Η σύγκριση αυτή αναμένεται να αναδείξει συγκεκριμένους τομείς που η Ελληνική ΤΑ υστερεί και θα μπορούσαν να ενισχυθούν.



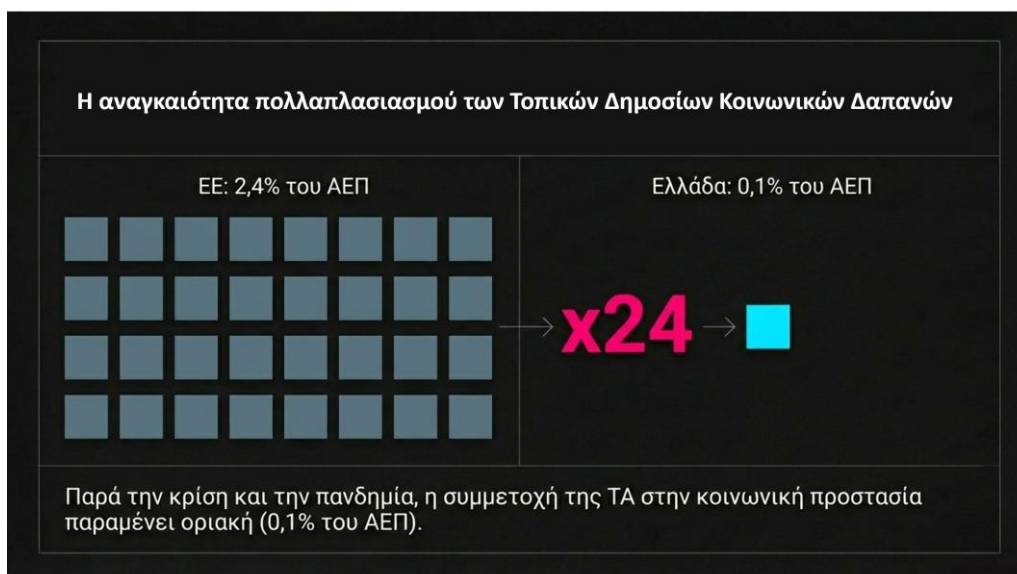
Γράφημα 6.2. Η Ελλάδα ως εξαίρεση στο Ευρωπαϊκό πλαίσιο

6.4.2 Οι αρμοδιότητες της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής ΤΑ

Μια πιο προσεκτική ανάλυση των δαπανών της ΤΑ (ΟΟΣΑ 2025), αντικατοπτρίζει τόσο τη συμμετοχή των ΟΤΑ σε ορισμένους βασικούς τομείς τοπικής ανάπτυξης και ευημερίας όσο και στην κατανομή των αρμοδιοτήτων- ευθυνών στις διοικητικές βαθμίδες. Από τη διάρθρωση των δαπανών της Ευρωπαϊκής ΤΑ, αποκαλύπτεται ότι η κοινωνική προστασία, η εκπαίδευση, και οι υγειονομικές υπηρεσίες είναι οι πρωταρχικοί τομείς, μεταξύ των αρμοδιοτήτων, των ΟΤΑ. Πιο αναλυτικά θα μπορούσαμε να επισημάνουμε:

Κοινωνική προστασία

Η κοινωνική προστασία είναι, στη Ευρωπαϊκή ΤΑ, κατά μέσο όρο, η μεγαλύτερη κατηγορία δαπανών, ως ποσοστό του ΑΕΠ. Αντιπροσωπεύει το 2,4% του ΑΕΠ και το 21,9% των συνολικών δαπανών της ΤΑ. Περιλαμβάνει δαπάνες οι οποίες σχετίζονται με κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές, καθώς και επενδύσεις σε κοινωνικές υποδομές για οικογένειες, παιδιά και νέους, ηλικιωμένους, ανέργους, άτομα με αναπηρία, απόρους, μετανάστες κ.λπ.



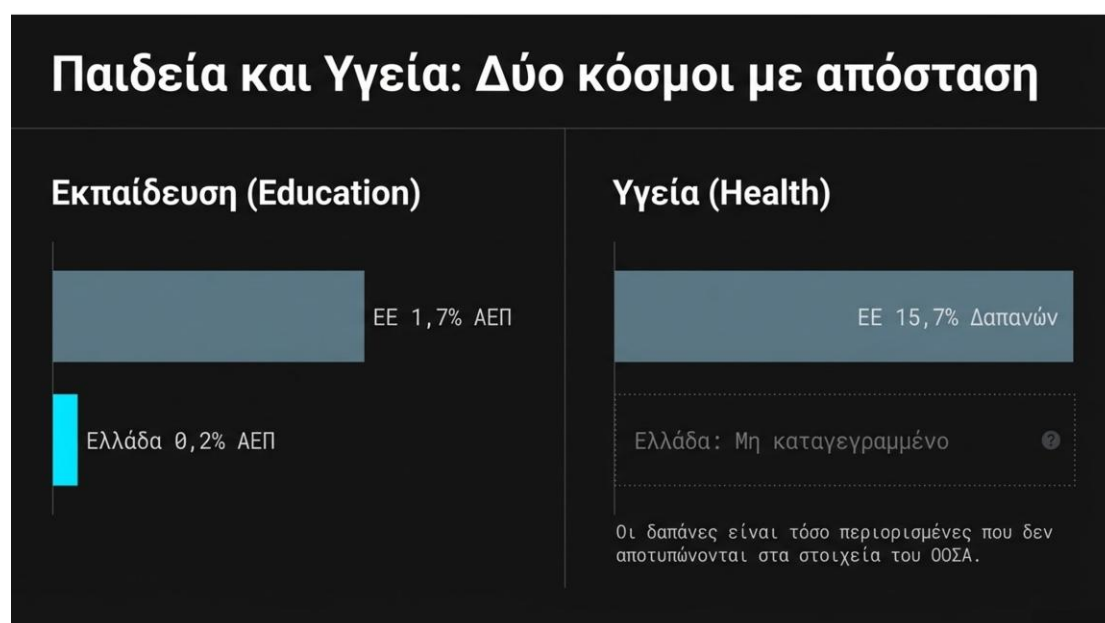
Γράφημα 6.3. Η αναγκαιότητα των Τοπικών Δημόσιων Κοινωνικών Δαπανών

Η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη αποτελέσει σημαντική προτεραιότητα, για την Ελληνική ΤΑ, κατά την περίοδο της κρίσης, αλλά και κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Παρ' όλα αυτά, οι δαπάνες για κοινωνική προστασία στην Ελληνική ΤΑ καλύπτουν μόλις το 0,1% του ΑΕΠ και το 2,2% των συνολικών της δαπανών.

Εκπαίδευση

Οι δαπάνες για εκπαίδευση της Ευρωπαϊκής ΤΑ ακολουθούν τις κοινωνικές δαπάνες. Περιλαμβάνουν την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση και σε ορισμένες χώρες, την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Κατά μέσο όρο, η εκπαίδευση αντιπροσωπεύει το 1,7% του ΑΕΠ και το 16% των δαπανών της ΤΑ. Σε ορισμένες Ευρωπαϊκές χώρες, οι δαπάνες για την εκπαίδευση χρηματοδοτούνται πλήρως, μέσω ειδικών επιχορηγήσεων.

Οι δαπάνες της Ελληνικής ΤΑ για εκπαίδευση αντιπροσωπεύουν το 0,2% του ΑΕΠ και το 5% των συνολικών τους δαπανών.



Γράφημα 6.4. Παιδεία και Υγεία: Δυο κόσμοι με απόσταση

Υγεία

Η Τρίτη, από άποψη κόστους, αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής ΤΑ είναι η υγειονομική περίθαλψη. Οι δαπάνες για την υγεία αντιπροσωπεύουν το 15,7% των συνολικών δαπανών της Ευρωπαϊκής ΤΑ, δηλαδή 1,7% του ΑΕΠ.

Παρ' όλες τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν από πολλούς Ελληνικούς Δήμους κατά τη διάρκεια της πανδημίας, οι δαπάνες της Ελληνικής ΤΑ στον τομέα της υγείας είναι τόσο περιορισμένες που δεν αποτυπώνονται στα οικονομικά στοιχεία του ΟΟΣΑ.

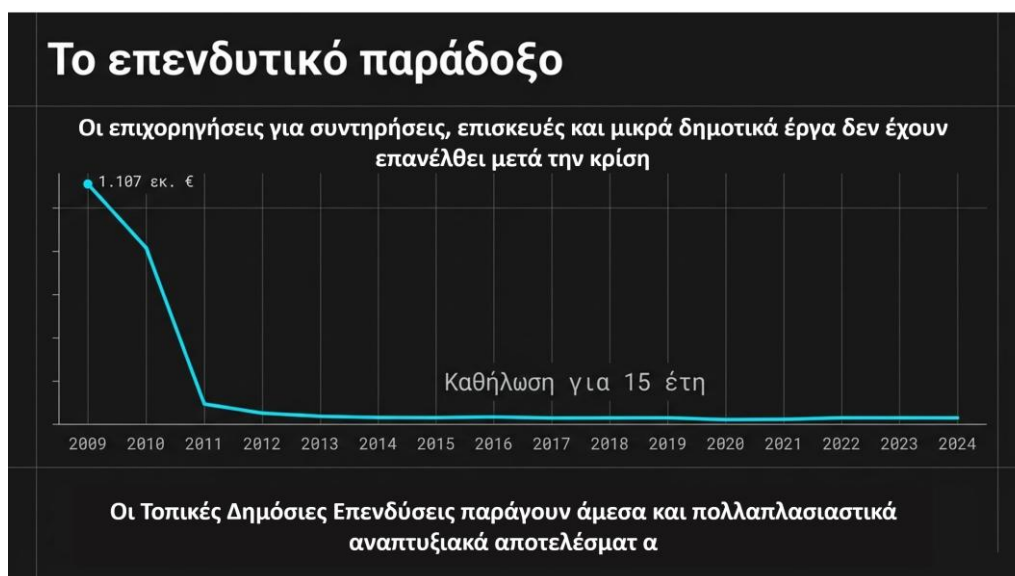
6.4.3 Οι δαπάνες μισθοδοσίας ως ποσοστό των συνολικών δαπανών της ΤΑ

Οι δαπάνες μισθοδοσίας θεωρούνται το αντιπροσωπευτικότερο παράδειγμα ανελαστικών δαπανών. Ανελαστικές θεωρούνται οι δαπάνες, που κάτω από κανονικές συνθήκες, δεν μπορούν να παρουσιάσουν βραχυχρόνιες αυξομειώσεις. Όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό των ανελαστικών δαπανών, σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες, τόσο μικρότερο είναι το «παράθυρο ελευθερίας» των τοπικών αρχών να διαχειριστούν τον προϋπολογισμό τους, με βάση τις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες.

Το κόστος μισθοδοσίας της Ελληνικής ΤΑ καλύπτει το 30,3% των συνολικών της δαπανών. Το ποσοστό αυτό είναι κατά τι μικρότερο του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής ΤΑ, που ανέρχεται στο 31,5%.

6.4.4 Οι επενδύσεις της ΤΑ

Οι επενδύσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Είναι ευέλικτες, παρουσιάζουν μεγαλύτερα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα, επηρεάζουν θετικά την τοπική απασχόληση και την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Για τους λόγους αυτούς, χρησιμοποιούνται πολύ συχνά στις στρατηγικές αντιμετώπισης οικονομικών κρίσεων και υφέσεων. Τα πλεονεκτήματά τους αυτά οφείλονται, αφενός μεν στο περιορισμένο μέγεθός τους, αφετέρου δε στην καλύτερη γνώση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων και συγκριτικών πλεονεκτημάτων, τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα αποτελεσματικότερης παρέμβασης.



Γράφημα 6.5. Το επενδυτικό παράδοξο

Η κρατική επιχορήγηση που χρηματοδοτεί συντηρήσεις, επισκευές και μικρά δημοτικά έργα ήταν το 2009 1.107 εκατ. €. Κατά τη διάρκεια της κρίσης η επιχορήγηση αυτή μειώθηκε κατά 80% περίπου και παραμένει στα μνημονιακά επίπεδα. Πρόκειται για ένα από τα παράδοξα της συγκεντρωτικής πολιτικής στη χώρα. Ενώ το ζητούμενο, από όλους τους πολιτικούς χώρους, είναι η ανάπτυξη και οι τοπικές δημόσιες επενδύσεις αποτελούν αναπτυξιακό εφελτήριο, αντί να ενισχύονται έχουν καθηλωθεί για πάνω από μία δεκαετία.

6.4.5 Το συνολικό μέγεθος των εσόδων της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής ΤΑ

Οι δαπάνες εξαρτώνται από τα έσοδα. Όπως και στην περίπτωση των δαπανών, η σχέση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ), αποτελεί δείκτη διεθνών συγκρίσεων, για το βαθμό αποκέντρωσης ενός κράτους. Όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης τόσο το κράτος θεωρείται πιο αποκεντρωμένο. Ο δείκτης αυτός για την Ελληνική ΤΑ ανέρχεται στο 3,9% όταν ο αντίστοιχος μέσος όρος της Ευρωπαϊκής ΤΑ είναι 10,9%.



Γράφημα 6.6. Δημοσιονομική Ασφυξία: Η εικόνα των εσόδων

Τα ίδια σχεδόν αποτελέσματα εντοπίζονται στην σύγκριση συνολικών εσόδων της ΤΑ με συνολικά δημόσια έσοδα. Για την Ελληνική ΤΑ ο δείκτης αυτός ανέρχεται στο 8,1% όταν για την Ευρωπαϊκή ΤΑ είναι 23,9%.

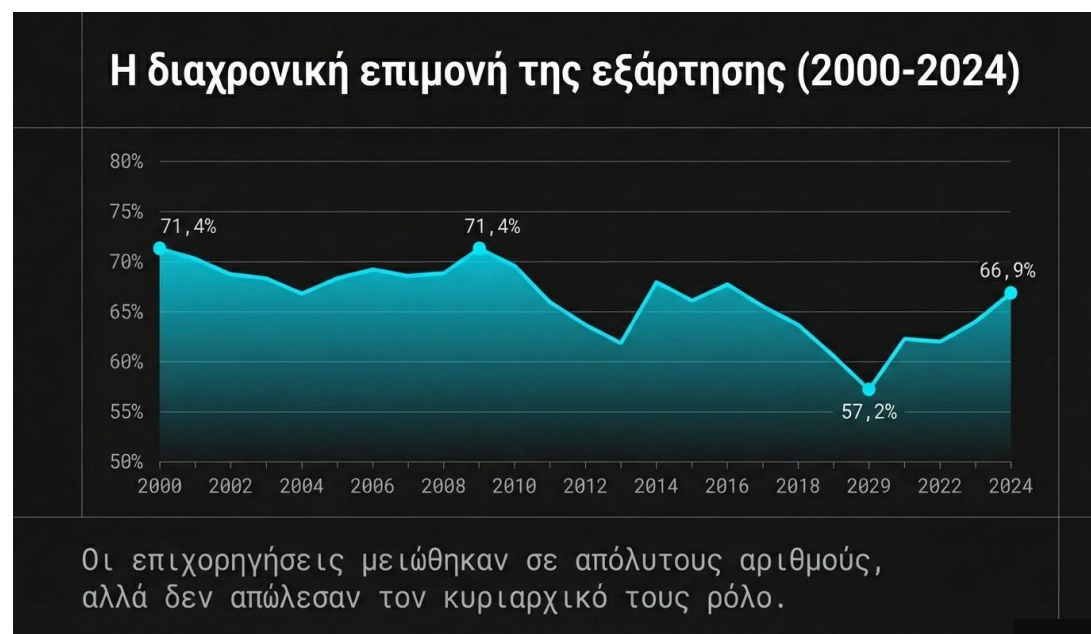
Συμπερασματικά παρατηρείται ότι, όπως και στις δαπάνες, ο δείκτης εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς το ΑΕΠ και τα Συνολικά Δημόσια έσοδα είναι διαχρονικά πολύ μικρότερος από τον μέσο αντίστοιχο όρο του συνόλου των χωρών του δείγματος και του συνόλου των χωρών του ΟΟΣΑ με ενιαία συνταγματική οργάνωση. Με βάση το δείκτη αυτόν, η χώρα μας κατατάσσεται μεταξύ των πιο συγκεντρωτικών κρατών-μελών του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

6.4.6 Η διάρθρωση των εσόδων της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής ΤΑ

Έναν επίσης δείκτη διεθνών συγκρίσεων, αποτελεί η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τον δείκτη αυτόν αναδεικνύεται η οικονομική αυτονομία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κυρίως αφορά στη σχέση των ιδίων εσόδων με τις επιχορηγήσεις. Όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό των επιχορηγήσεων, ως προς τα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο μεγαλύτερος θεωρείται ο κίνδυνος οικονομικής και πολιτικής κηδεμονίας των ΟΤΑ από την κεντρική κυβέρνηση.

Στην Ελληνική ΤΑ οι επιχορηγήσεις καλύπτουν το 67,3% και οι φόροι και τα τέλη το 31,9% (ΟΟΣΑ 2025), τα αντίστοιχα ποσοστά για την Ευρωπαϊκή ΤΑ είναι 51,5% και 46%. Αυτός είναι ένας ακόμα δείκτης που κατατάσσει την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μία από τις ασθενέστερες Αυτοδιοικήσεις, όσον αφορά στην οικονομική της αυτοδυναμία, μεταξύ των

κρατών-μελών του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε έχουν ενιαία είτε ομοσπονδιακή συνταγματική οργάνωση.



Γράφημα 6.7. Η διαχρονική επιμονή της εξάρτησης (2000-2024)

Στο παραπάνω Γράφημα παρατηρείται ότι κατά τη διάρκεια της κρίσης οι επιχορηγήσεις μειώθηκαν αλλά δεν απώλεσαν το κυρίαρχό τους ρόλο στα οικονομικά των Ελληνικών Δήμων. Πιο αναλυτικά η διαχρονική πορεία της σχέσης Επιχορηγήσεων- Συνολικών Εσόδων της ΤΑ, παρουσιάζεται στον παρακάτω Πίνακα.

Πίνακας 6.1. Ποσοστό Επιχορηγήσεων στα Συνολικά Έσοδα της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Έτος	% επιχορηγήσεων	Έτος	% επιχορηγήσεων
2000	71,45	2013	62,56
2001	71,69	2014	62,77
2002	71,77	2015	62,98
2003	65,94	2016	61,93
2004	67,18	2017	61,80
2005	66,94	2018	63,00
2006	70,03	2019	57,20
2007	68,93	2020	61,64
2008	69,28	2021	62,87
2009	71,44	2022	61,78
2010	64,95	2023	64,76
2011	66,99	2024	66,87
2012	61,72		

Πηγή: ΟΟΣΑ (2026)

6.4.7 Συμπεράσματα

Η προσπάθεια σύγκρισης βασικών οικονομικών μεγεθών, της Ελληνικής και της Ευρωπαϊκής ΤΑ, μας οδηγεί στην αναγκαιότητα της σύγκλισης. Μία σημαντική παράμετρος που θα αμβλύνει την σχετική απόσταση είναι η αύξηση των δαπανών. Το κατά πόσο θα πρέπει να αυξηθούν οι δαπάνες των ΟΤΑ εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και κυρίως από τα δημοσιονομικά περιθώρια.

Η συγκριτική ανάλυση των εσόδων της ΤΑ όπως και της διάρθρωσης τους ακολουθεί τα ίδια συμπεράσματα με την συγκριτική ανάλυση των δαπανών. Κυρίως όμως αναδεικνύει την εξάρτηση της Ελληνικής ΤΑ από το κεντρικό κράτος. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ 2026), με βάση το δείκτη συνολικές δαπάνες της Ελληνικής ΤΑ αντιστοιχούν προς το ΑΕΠ της χώρας, η χώρα μας βρίσκεται στην προτελευταία θέση της σχετικής κατάστασης. Σε αντίστοιχη θέση βρίσκεται η χώρα στην κατάταξη με βάση τη σχέση των συνολικών δαπανών της Ελληνικής ΤΑ, με τις συνολικές δημόσιες δαπάνες.

Με βάση το δείκτη εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς το ΑΕΠ και τα Συνολικά Δημόσια έσοδα αυτόν, η χώρα μας κατατάσσεται μεταξύ των πιο συγκεντρωτικών κρατών-μελών του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συγκριτική ανάλυση των εσόδων της ΤΑ όπως και της διάρθρωσης τους ακολουθεί τα ίδια συμπεράσματα με την συγκριτική ανάλυση των δαπανών.

Ένας τρόπος, δημοσιονομικά ουδέτερος, της αύξηση των συνολικών δαπανών των Δήμων είναι η παράλληλη μεταφορά αρμοδιοτήτων. Η κοινωνική πρόνοια, η εκπαίδευση και οι υγειονομικές υπηρεσίες είναι τρεις τομείς που πρωτοστατούν οι Ευρωπαϊκοί ΟΤΑ και η Ελληνική ΤΑ έχει όπως φάνηκε από την παραπάνω ανάλυση, μεγάλα περιθώρια ανάπτυξης.



Γράφημα 6.8. Η αναγκαιότητα της σύγκλισης

Θα πρέπει να τονιστεί ότι το άρθρο 102 του Συντάγματος που προβλέπει την μεταφορά πόρων παράλληλα με την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην ΤΑ, καταστρατηγείται διαχρονικά. Για να διασκεδαστούν οι όποιες, λογικές, ενστάσεις ή αμφιβολίες θα πρέπει πρώτα να εξευρεθούν οι πόροι και κατόπιν, να αξιολογηθεί το χρηματοδοτικό κόστος, οι ανθρώπινοι πόροι και οι αναγκαίες υποδομές των μεταφερομένων αρμοδιοτήτων.

Το συνολικό κόστος των Δήμων δεν είναι ένα απλό λογιστικό νούμερο. Εμπεριέχει εξωτερικές οικονομίες και επιβαρύνσεις, που δημιουργούν οι δημοτικές παρεμβάσεις. Η συγκριτική ανάλυση της Ελληνικής και Ευρωπαϊκής ΤΑ βοηθάει επιπλέον, στην εξαγωγή και Πολιτικών συμπερασμάτων για τον τρόπο που είναι οργανωμένο, την αρχιτεκτονική του και τις στρατηγικές επιλογές διακυβέρνησης, του Ελληνικού κράτους.

Είναι επίκαιρη η απόφαση, συνεδρίων της ΚΕΔΕ, πού θέτει έναν ενδιάμεσο στόχο- ορόσημο στην πορεία σύγκλισης της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τον μέσο Ευρωπαϊκό όρο. Ο στόχος αυτός είναι οι δαπάνες της ΤΑ να ανέλθουν στο 8% του ΑΕΠ. Υπενθυμίζεται ότι το ποσοστό συμμετοχής των εσόδων της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο ΑΕΠ είναι περίπου 4% όταν ο μέσος ευρωπαϊκός όρος ανέρχεται στο 11%. Η ΚΕΔΕ για να αποφύγει δημοσιονομικά σοκ αλλά και για να διατυπώσει λογικές και εφαρμόσιμες προτάσεις προτείνει τον ενδιάμεσο στόχο του 8%. Στο ποσοστό αυτό συμπεριλαμβάνονται:

- Οι σημερινοί χρηματοδοτικοί πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- Η αναγκαιότητα κάθετης δημοσιονομικής εξισορρόπησης από το "πλούσιο" κεντρικό κράτος στους "φτωχούς" Δήμους
- Η θεραπεία των ανισορροπιών και της ασυμμετρίας που προκαλεί η μη εφαρμογή του άρθρου 102 του Συντάγματος
- Δημοσιονομικά ουδέτερα μέτρα όπως η μεταφορά αρμοδιοτήτων- δημόσιων πολιτικών, συμπεριλαμβανομένων χρηματοδοτικών και ανθρώπινων πόρων, μηχανολογικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού και των αναγκών υποδομών.
- Η δυναμική- διαχρονική κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού μεταξύ των διαρκώς αυξανόμενων δαπανών και των σταθερών εσόδων των Δήμων
- Η κάλυψη των πρόσθετων επιβαρύνσεων των δαπανών των Δήμων από ρυθμίσεις του κεντρικού κράτους με την παράλληλη συμμετοχή, στο κόστος υπηρεσιών της ΤΑ, που συμβάλλουν κατά πολύ στη μείωση του κόστους του κεντρικού κράτους. Εάν πχ δεν υπήρχε το πρόγραμμα «βοήθεια στο σπίτι» το κόστος και ο φόρτος στο ΕΣΥ θα ήταν πολύ μεγαλύτερος.
- Η υποστήριξη της πορείας προς μία σύγχρονη, δυναμική και αποτελεσματική ΤΑ.

Το 8% του ΑΕΠ όμως δεν είναι λίγο. Ουσιαστικά πρόκειται για διπλασιασμό των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για το λόγο αυτό δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί από τη μία στιγμή στην άλλη. Χρειάζεται ένα μεταβατικό- προσαρμοστικό στάδιο που θα βοηθήσει στην ωρίμανση των μεταρρυθμίσεων τόσο από το κεντρικό κράτος όσο και από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στο μεταβατικό αυτό χρονικό διάστημα δεν θα εφαρμοστεί μόνο η κλιμακωτή αύξηση των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το 4% στο 8% του ΑΕΠ. Θα εκπονηθεί και υλοποιηθεί ένα συγκεκριμένο, σύγχρονο, επιχειρησιακό πρόγραμμα που θα περιλαμβάνει μέτρα και δράσεις, αξιολογήσεις και αναδράσεις. Το επιχειρησιακό αυτό πρόγραμμα θα εξασφαλίζει την ώριμη μετάβαση, την αξιολόγηση και την υποστήριξη των αναγκών βελτιωτικών- διορθωτικών παρεμβάσεων αλλά και τη συνέχεια της πορείας της χώρας και της ΤΑ της, μέχρι την πραγματική σύγκλιση με το ευρωπαϊκό κεκτημένο.

7 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ

Η ανάγκη για έναν ακριβή και ολοκληρωμένο προσδιορισμό του συνολικού κόστους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) αποτελεί κεντρικό πυλώνα διερεύνησης, της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και της δημοσιονομικής πολιτικής, όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και διεθνώς. Η πολυπλοκότητα των υπηρεσιών που παρέχουν οι σύγχρονοι Δήμοι, καθιστά ανεπαρκή, για τη λήψη στρατηγικών αποφάσεων, την απλή ταμειακή καταγραφή των δαπανών τους. Η διεθνής θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία υποδεικνύουν ότι το "συνολικό κόστος" των Δήμων πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα πολυδιάστατο μέγεθος που περιλαμβάνει άμεσες και έμμεσες δαπάνες, κόστη ευκαιρίας και μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις, που συχνά δεν είναι εμφανείς στους παραδοσιακούς προϋπολογισμούς.

7.1 Θεωρητικές Βάσεις και Δημοσιονομική Αποκέντρωση

Ο προσδιορισμός του δημοτικού κόστους σε εθνικό επίπεδο στηρίζεται στη θεωρία της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, η οποία ουσιαστικά εξετάζει τον βέλτιστο καταμερισμό αρμοδιοτήτων και πόρων μεταξύ των διαφορετικών βαθμίδων διακυβέρνησης. Η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο αναδεικνύουν ότι η αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ εξαρτάται άμεσα από τη σαφήνεια της ανάθεσης των δαπανών τους. Σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία, αυτών των οργανισμών, όταν οι αρμοδιότητες είναι ασαφείς ή επικαλυπτόμενες, το συνολικό κόστος λειτουργίας του κράτους αυξάνεται λόγω της αναποτελεσματικής χρήσης των πόρων και της έλλειψης λογοδοσίας. Η διαδικασία της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, η οποία περιλαμβάνει την αποκέντρωση ευθυνών, συλλογής εσόδων και εκτέλεσης δαπανών προς τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, αποσκοπεί και στη μείωση του κόστους μέσω της εγγύτητας των λήψεων αποφάσεων προς τους πολίτες, γεγονός που θεωρητικά επιτρέπει την καλύτερη ιεράρχηση των αναγκών και τον περιορισμό της σπατάλης.

Η θεωρία της δημόσιας επιλογής (Public Choice Theory) προσθέτει μια κριτική διάσταση στο θέμα της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, υποστηρίζοντας ότι οι πολιτικοί και οι γραφειοκράτες ενδέχεται να επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση των προϋπολογισμών τους για λόγους αυτοπροβολής ή εξυπηρέτησης πελατειακών δικτύων, αντί για τη βελτιστοποίηση των υπηρεσιών. (Mazorodze 2025) Αυτό το ενδεχόμενο μπορεί να οδηγήσει σε διογκωμένα κόστη που δεν αντικατοπτρίζουν την πραγματική αξία των παρεχόμενων υπηρεσιών. Από αυτή την άποψη, τα μεθοδολογικά εργαλεία κοστολόγησης δεν αποτελούν απλώς λογιστικά μέσα, αλλά εργαλεία δημοκρατικής λογοδοσίας και ελέγχου.

Άρα, ο προσδιορισμός του συνολικού κόστους των Δήμων δεν αποτελεί μια απλή λογιστική καταγραφή, αλλά εδράζεται σε ένα σύνθετο μεθοδολογικό και εμπειρικό πλαίσιο που αποσκοπεί στη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της αναδιανεμητικής αποτελεσματικότητας.

7.2 Μεθοδολογικές προσεγγίσεις

Οι ερευνητές, οι κυβερνητικοί αλλά και οι διεθνείς οργανισμοί χρησιμοποιούν δύο κύριες προσεγγίσεις για την εκτίμηση του συνολικού κόστους των Δήμων σε εθνική κλίμακα:

- α) την προσέγγιση "από πάνω προς τα κάτω" (top-down) και
- β) την προσέγγιση "από κάτω προς τα πάνω" (bottom-up).

7.2.1 Η Προσέγγιση Top-Down (Μακροοικονομική)

Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στη μακροοικονομική μοντελοποίηση για την εύρεση αιτιωδών σχέσεων μεταξύ ευρύτερων οικονομικών παραγόντων, όπως το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ), και αντιπροσωπευτικών οικονομικών μεγεθών της ΤΑ, με σκοπό να απεικονίσουν το σχετικό μέγεθος των συνολικών δημοτικών δαπανών των ΟΤΑ.

Το βασικό πλεονέκτημα της μεθόδου είναι η ικανότητά της να συλλαμβάνει έμμεσα κόστη και επιδράσεις που διαχέονται στο σύνολο της οικονομίας, τα οποία συχνά διαφεύγουν από τις λεπτομερείς καταγραφές. Επίσης σε μακροοικονομικό επίπεδο υπάρχουν περισσότερα και αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία και δεδομένα. Τέλος, η μέθοδος αυτή δεν απαιτεί ιδιαίτερα χρονοβόρες διαδικασίες,

Ωστόσο, η προσέγγιση «από πάνω προς τα κάτω» στερείται λεπτομέρειας σε επίπεδο συγκεκριμένων προγραμμάτων και δεν επιτρέπει την ουσιαστική αξιολόγηση τους, καθιστώντας δύσκολη την κρίση για το αν το κόστος είναι "δίκαιο" ή υπερβολικό. Επίσης, σε αυτή την μεθοδολογική προσέγγιση δεν λαμβάνονται υπόψη οι γεωμορφολογικές, κλιματολογικές, κοινωνικές, οικονομικές τοπικές ιδιαιτερότητες που επηρεάζουν το αντικειμενικό κόστος παραγωγής και προσφοράς των δημοτικών υπηρεσιών.

7.2.2 Η Προσέγγιση Bottom-Up (Μικροοικονομική)

Αντιθέτως, η προσέγγιση bottom-up στηρίζεται στη σωρευτική άθροιση επιμέρους εκτιμήσεων κόστους που παράγονται από τους ίδιους τους Δήμους ή τα Νομικά τους Πρόσωπα.

Το μεγάλο πλεονέκτημα αυτής της μεθόδου είναι η αξιοπιστία της καθώς συνδέει κάθε ευρώ με μια συγκεκριμένη δραστηριότητα, υλικό ή ώρα εργασίας. Απαραίτητη βέβαια προϋπόθεση είναι να τηρούνται τα στοιχεία αυτά και οι πληροφορίες που τακτικά παρέχονται να είναι έγκυρες και έγκαιρες. Σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η κοστολόγηση των δημοτικών υπηρεσιών διαφέρει από τον παραδοσιακό προϋπολογισμό, καθώς εστιάζει στο κόστος όλων των πόρων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή μιας υπηρεσίας και όχι μόνο στις ταμειακές εκταμιεύσεις μιας περιόδου.

Το κύριο μειονέκτημα είναι οι τεράστιες απαιτήσεις σε δεδομένα και χρόνο, καθώς και η ανάγκη για πλήρη σχεδιαγράμματα και προδιαγραφές πριν από την εκκίνηση της κοστολόγησης.

7.3 Προκλήσεις και Περιορισμοί στη Μέτρηση του Συνολικού Κόστους

Παρά την ύπαρξη εξελιγμένων εργαλείων, ο προσδιορισμός του συνολικού κόστους παραμένει μια πρόκληση λόγω πολλαπλών παραγόντων:

7.3.1 Έμμεσα Κόστη και "Κρυφές" Επιβαρύνσεις

Τα έμμεσα κόστη, όπως η διοικητική υποστήριξη και η συντήρηση υποδομών που εξυπηρετούν πολλαπλά έργα, είναι δύσκολο να ελεγχθούν και να κατανεμηθούν. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στη δημόσια υγεία, τα έμμεσα κόστη μπορεί να αποτελούν το 10% ή και περισσότερο της συνολικής οικονομικής επιβάρυνσης, αλλά συχνά αγνοούνται από τις εσωτερικές αναλύσεις των δήμων.

7.3.2 Οικονομίες Κλίμακας

Το κόστος μιας υπηρεσίας δεν είναι σταθερό αλλά εξαρτάται από το μέγεθος του Δήμου και το τοπικό πλαίσιο. Έρευνες της Παγκόσμιας Τράπεζας δείχνουν ότι παρεμβάσεις με λιγότερους ωφελούμενους έχουν συχνά υψηλότερο κόστος ανά άτομο, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε υπερεκτίμηση του κόστους όταν γίνεται προβολή από μικρά πιλοτικά προγράμματα σε εθνική κλίμακα. Επιπλέον, παράγοντες όπως η πληθυσμιακή πυκνότητα και το ορεινό ανάγλυφο επηρεάζουν δραματικά το κόστος παροχής υπηρεσιών όπως η εκπαίδευση ή η οδοποιία.



Γράφημα 7.1. Στρατηγικές Κοστολόγησης: Top-Down vs Bottom-Up Προσεγγίσεις

7.3.3 Ποιότητα Δεδομένων και Διαφάνεια

Η αποτελεσματικότητα οποιουδήποτε μεθοδολογικού εργαλείου εξαρτάται από την ποιότητα των πρωτογενών δεδομένων. Η έλλειψη ομοιογένειας στα εθνικά λογιστικά πλαίσια και ο ορισμός της "οντότητας αναφοράς" (Reporting Entity) προκαλούν μεροληψίες.

7.4 Μεθοδολογικά προβλήματα στην κοστολόγηση των δημοτικών υπηρεσιών. Ιστορικό ή πρότυπο κόστος;

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της πολυπλοκότητας της κοστολόγησης στις δημοτικές υπηρεσίες, είναι ποιο κόστος διερευνά. Σε αυτή την περίπτωση μπορούμε να εντοπίσουμε δύο βασικές δαπανών των ΟΤΑ.

- 1) Ιστορικές δαπάνες, βάσει προηγούμενων λογιστικών δεδομένων.

2) Πρότυπες δαπάνες, με βάση τον αλγόριθμο που προκύπτει, με τη χρήση στατιστικών και οικονομετρικών τεχνικών

Τα ιστορικά κριτήρια δαπανών, που έχουν το αναμφισβήτητο πλεονέκτημα της απλότητας, παρουσιάζουν ωστόσο κάποια μειονεκτήματα. Βασικό τους μειονέκτημα η γρήγορη απαξίωση, η επίδραση της οικονομικής συγκυρίας στη διανομή των χρηματοοικονομικών ροών και ο κίνδυνος μακροπρόθεσμης διαιώνισης των ανισοτήτων. Μπορεί, ωστόσο, οι ιστορικές δαπάνες να διαδραματίσουν χρήσιμο ρόλο βραχυπρόθεσμα, ή κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου προσαρμογής.

Αντίθετα, οι πρότυπες δαπάνες βασίζονται στην ιδέα στο ότι οι οικονομικές ανάγκες μιας τοπικής αρχής είναι συνάρτηση της ζήτησης και της προσφοράς παράγοντες που δημιουργούνται από τα τοπικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες του μόνιμου πληθυσμού. Γενικά, υποστηρίζεται ότι οι επιχορηγήσεις που βασίζονται σε μαθηματικούς τύπους είναι προτιμότερες από τις εξαρτημένες σε συστήματα με ιστορικές δαπάνες ή με κριτήρια «διακριτικής ευχέρειας», επειδή εγγυώνται μεγαλύτερη διαφάνεια, περισσότερη ισότητα στην ανακατανομή των πόρων και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Ωστόσο, το επίπεδο ακρίβειας της εκτίμησης εξαρτάται από την ποσότητα και την ποιότητα των διαθέσιμων πληροφοριών- στοιχείων, καθώς και από την εγκυρότητα των στατιστικών εργαλείων που έχουν υιοθετηθεί.

7.5 Δύο επιπλέον επιστημονικές προσεγγίσεις του συνολικού κόστους της ΤΑ

Ποσοτικές Μέθοδοι Ανάλυσης Αποδοτικότητας: SFA και DEA: Για τον προσδιορισμό του "βέλτιστου" κόστους σε εθνικό επίπεδο, η διεθνής βιβλιογραφία προτείνει τη χρήση μεθόδων ανάλυσης ορίων (frontier analysis), οι οποίες επιτρέπουν τη σύγκριση της πραγματικής δαπάνης ενός Δήμου με το ελάχιστο δυνατό κόστος παραγωγής των ίδιων υπηρεσιών.

7.5.1 Stochastic Frontier Analysis - SFA

Η SFA είναι μια παραμετρική μέθοδος που χρησιμοποιεί οικονομετρικά μοντέλα για να εκτιμήσει τη συνάρτηση κόστους, λαμβάνοντας υπόψη τόσο την αναποτελεσματικότητα όσο και τον τυχαίο στατιστικό θόρυβο. (Pencin 2014) Η ισχύς της SFA έγκειται στην ικανότητά της να διακρίνει μεταξύ παραγόντων που είναι υπό τον έλεγχο της διοίκησης και τυχαίων γεγονότων που επηρεάζουν το κόστος. Σχετικές μελέτες σε Δήμους της Σλοβενίας δείχνουν ότι η μέση τεχνική αναποτελεσματικότητα ανέρχεται σε 22-25%, ενώ στην Πολωνία η δυνητική μείωση δαπανών χωρίς μείωση των υπηρεσιών εκτιμάται σε 20% για τους αστικούς δήμους.

7.5.2 Data Envelopment Analysis - DEA

Η DEA είναι μια μη παραμετρική μέθοδος που χρησιμοποιεί τεχνικές γραμμικού προγραμματισμού για να κατασκευάσει ένα σύνολο βέλτιστων πρακτικών από τα διαθέσιμα δεδομένα των Δήμων. Το πλεονέκτημα της DEA είναι ότι δεν απαιτεί προκαθορισμένη συναρτησιακή μορφή για την τεχνολογία παραγωγής και μπορεί να χειριστεί εύκολα πολλαπλές εισροές και εκροές. Ωστόσο, είναι ευαίσθητη σε σφάλματα μέτρησης, καθώς αποδίδει όλη την απόκλιση από το σύνολο στην αναποτελεσματικότητα.

7.6 Οι λύσεις στα μεθοδολογικά προβλήματα προσδιορισμού των συνολικού κόστους των Δήμων σε εθνικό επίπεδο που προκρίνουν οι διεθνείς οργανισμοί.

7.6.1 ΟΟΣΑ

Η μεθοδολογία που επιλέγει ο ΟΟΣΑ (ΟΟΣΑ 2022, 2024) για τον προσδιορισμό των συνολικών οικονομικών μεγεθών της ΤΑ βασίζεται σε ένα αυστηρό πλαίσιο συλλογής και

ανάλυσης δεδομένων που διασφαλίζει τη διεθνή συγκρισιμότητα και την επιστημονική εγκυρότητα.

Τα βασικά εργαλεία μέτρησης περιλαμβάνουν:

- **Πρότυπα Εθνικών Λογαριασμών:** Δίνεται προτεραιότητα σε δεδομένα εναρμονισμένα με το Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών (SNA 2008) ή το ESA 2010 για την ΕΕ, εξασφαλίζοντας ομοιογένεια στις μετρήσεις.
- **Οικονομική και Λειτουργική Ταξινόμηση:** Οι δαπάνες αναλύονται με βάση την οικονομική τους φύση και τη λειτουργική τους κατεύθυνση μέσω του συστήματος COFOG.

Στην οικονομική ταξινόμηση το κόστος επιμερίζεται με βάση τη φύση των δαπανών:

- **Τρέχουσες Δαπάνες:** Περιλαμβάνουν το κόστος προσωπικού (αμοιβές εργαζομένων), την ενδιάμεση κατανάλωση (αγορά αγαθών και υπηρεσιών), τις κοινωνικές δαπάνες και τις επιχορηγήσεις.
- **Κεφαλαιουχικές Δαπάνες:** Περιλαμβάνουν τις άμεσες επενδύσεις και τις κεφαλαιακές επιχορηγήσεις.

Στη Λειτουργική Ταξινόμηση (COFOG) το κόστος αναλύεται με βάση τον σκοπό της δαπάνης. Οι 10 τομείς COFOG οι οποίοι περιλαμβάνουν την εκπαίδευση, την υγεία, την προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ..

- **Δείκτες Μέτρησης:** Χρησιμοποιούνται δείκτες ως προς το ΑΕΠ, ποσοστά επί των συνολικών δημόσιων δαπανών/εσόδων, καθώς και μεγέθη σε ισοτιμία Αγοραστικής Δύναμης ανά κάτοικο.
- **Διαχωρισμός Δεδομένων:** Η μεθοδολογία του ΟΟΣΑ διακρίνει τα συγκεντρωτικά δεδομένα (στο σύνολο των Δήμων μιας χώρας) από τα αναλυτικά δεδομένα (στοιχεία για κάθε μεμονωμένο Δήμο), επιτρέποντας τη μελέτη των εσωτερικών ανισοτήτων.

7.6.2 Μεθοδολογικοί Περιορισμοί

Στον ΟΟΣΑ υπογραμμίζουν ότι οι δημοσιονομικοί δείκτες δεν αντικατοπτρίζουν πάντα το επίπεδο της πραγματικής αυτονομίας.

- **Δαπάνες:** Ένα υψηλό ποσοστό δαπανών των ΟΤΑ μπορεί να είναι παραπλανητικό αν η ΤΑ λειτουργεί απλώς ως «διαμεσολαβητής πληρωμών» για λογαριασμό του κράτους (π.χ. καταβολή μισθών εκπαιδευτικών στη Δανία).
- **Έσοδα:** Τα φορολογικά έσοδα περιλαμβάνουν τόσο τους ίδιους φόρους όσο και τους επιμεριζόμενους φόρους (shared taxes), όπου η ΤΑ συχνά δεν έχει εξουσία στον καθορισμό των φορολογικών συντελεστών ή της φορολογικής βάσης.

7.6.3 Λύσεις και Πολιτικές που Προκρίθηκαν

Είναι χαρακτηριστικό ότι με βάση την επεξεργασία και ανάλυση των δεδομένων στον ΟΟΣΑ κατέληξαν σε ορισμένες προτάσεις όπως:

Ενίσχυση της Χρηματοοικονομικής Ανθεκτικότητας: Προκρίνεται η δημιουργία σταθεροποιητικών μηχανισμών, όπως τα «ταμεία για δύσκολες ημέρες» (rainy day funds) και τα αποθεματικά ασφαλείας, που συσσωρεύουν πόρους σε περιόδους ανάπτυξης για να τους διαθέσουν σε περιόδους κρίσης.

Διαφοροποίηση Εσόδων και Φορολογική Αυτονομία: Η υπερβολική εξάρτηση από επιχορηγήσεις θεωρείται κίνδυνος. Προτείνεται η ενίσχυση των ιδίων εσόδων, κυρίως μέσω του φόρου ακίνητης περιουσίας, ο οποίος θεωρείται σταθερός, δύσκολα υποκείμενος σε φοροδιαφυγή και άμεσα συνδεδεμένος με τις τοπικές υπηρεσίες.

7.7 Παγκόσμια Τράπεζα

Στην Παγκόσμια Τράπεζα (WB 2014) η επιστημονική προσέγγιση για την ανάλυση των δαπανών βασίζεται στην αρχή ότι η διαχείριση εξόδων είναι ένας κυκλικός στρατηγικός προγραμματισμός, ο οποίος περιλαμβάνει τη χάραξη πολιτικής, τον σχεδιασμό, την κατανομή πόρων και την αξιολόγηση.

Ταξινομικές Μέθοδοι Κατηγοριοποίησης: Το κόστος αναλύεται μέσω τριών διακριτών αξόνων:

1. Οικονομική Ταξινόμηση: Διαχωρίζει τις τρέχουσες (λειτουργικές) δαπάνες (μισθοδοσία, λειτουργία και συντήρηση, πληρωμές τόκων) από τις κεφαλαιουχικές δαπάνες (επενδύσεις σε υποδομές και πάγια).
2. Λειτουργική Ταξινόμηση: Προσδιορίζει το κόστος ανά τομέα δημόσιας πολιτικής (π.χ. εκπαίδευση, υγεία, κοινωνική προστασία), επιτρέποντας τη σύγκριση των δαπανών με τους στρατηγικούς στόχους.
3. Διοικητική Ταξινόμηση: Επιμερίζει το κόστος στις συγκεκριμένες οργανωτικές μονάδες (τμήματα) που φέρουν την ευθύνη διαχείρισης.

Ποσοτικά Εργαλεία Αξιολόγησης

Για τη βελτιστοποίηση των κεφαλαιουχικών δαπανών, χρησιμοποιούνται μέθοδοι όπως η Ανάλυση Κόστους-Οφέλους (CBA), η Καθαρή Παρούσα Αξία (NPV) και ο Εσωτερικός Βαθμός Απόδοσης (IRR). Αυτά τα εργαλεία επιτρέπουν τη σύγκριση εναλλακτικών επενδυτικών σχεδίων μέσω της αναγωγής μελλοντικών ροών σε παρούσες αξίες.

7.7.1 Πώς η σχετική ανάλυση του συνολικού κόστους των Δήμων μπορεί να βοηθήσει τη στρατηγική και πολιτική, τόσο του κεντρικού κράτους όσο και της ΤΑ

Η εμπειρική ανάλυση που παρουσιάζει η Παγκόσμια Τράπεζα αναδεικνύει σημαντικές διαφοροποιήσεις στη δομή του κόστους που σχετίζεται άμεσα με τον βαθμό της αποκέντρωσης και της οικονομικής κατάστασης. Ορισμένες πολύ σημαντικές επισημάνσεις είναι:

- Επίδραση της Αποκέντρωσης: Σε βαθιά αποκεντρωμένα συστήματα (π.χ. Σκανδιναβικές χώρες), το μεγαλύτερο μέρος του κόστους αφορά κοινωνικές υπηρεσίες, ενώ σε συγκεντρωτικά συστήματα οι Δήμοι δαπανούν δυσανάλογα υψηλά ποσοστά για διοικητικές λειτουργίες.
- Η Δεσπόζουσα Φύση του Κόστους Προσωπικού: Εμπειρικά, οι μισθολογικές δαπάνες αποτελούν την κύρια κατηγορία των τρεχουσών εξόδων, συχνά αντιπροσωπεύοντας το σημαντικότερο τμήμα του λειτουργικού προϋπολογισμού.
- Το Φαινόμενο της «Δημοσιονομικής Μυωπίας»: Παρατηρείται εμπειρικά ότι πολλοί Δήμοι υποτιμούν ή αγνοούν τις μελλοντικές υποχρεώσεις συντήρησης των υποδομών, οδηγώντας σε πρόωρη απαξίωση των παγίων.

7.7.2 Μέτρηση και Έλεγχος της Απόδοσης

Η μεθοδολογία, της Παγκόσμιας Τράπεζας, ολοκληρώνεται με τη χρήση δεικτών απόδοσης για τη μέτρηση της λειτουργικής αποδοτικότητας:

- Ανάλυση Αποκλίσεων: Σύγκριση των προϋπολογισθέντων μεγεθών με τα πραγματικά δεδομένα για τον εντοπισμό αναποτελεσματικότητας στη διαχείριση.
- Συγκριτική Αξιολόγηση (Benchmarking): Χρήση δεικτών όπως το «κόστος ανά μονάδα υπηρεσίας» (π.χ. κόστος ανά τόνο απορριμμάτων ή ανά χιλιόμετρο οδοποιίας) για τη σύγκριση της αποδοτικότητας μεταξύ Δήμων ή σε σχέση με εθνικά πρότυπα.

-
- Αυτοαξιολόγηση Δημοτικών Οικονομικών (MFSA): Ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο που επιτρέπει στους Δήμους να προσδιορίζουν τη χρηματοοικονομική τους θέση, την ικανότητα αποταμίευσης και το επενδυτικό κενό.

Συνοψίζοντας, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, ο προσδιορισμός του κόστους μετατοπίζεται από την απλή τήρηση βιβλίων προς τη διαχείριση βάσει αποτελεσμάτων (Performance-Based Budgeting), όπου κάθε δαπάνη συνδέεται άμεσα με συγκεκριμένα, μετρήσιμα αποτελέσματα και επιπτώσεις για την κοινωνία.

7.8 Οι εθνικές εμπειρίες

7.8.1 *Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής*

Η Υπηρεσία Ερευνών του Κογκρέσου (CRS 2016) διερεύνησε τις μεθοδολογικές προκλήσεις που προκύπτουν κατά την εκτίμηση του συνολικού οικονομικού κόστους των ομοσπονδιακών ρυθμίσεων. Μπορεί να μην είναι μία μεθοδολογία που αφορά αποκλειστικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά, η διερεύνηση αυτή, μπορεί να προσφέρει χρήσιμα συμπεράσματα.

Εξετάζονται συγκριτικά δύο κύριες προσεγγίσεις: Η «από πάνω προς τα κάτω» (top-down) μέθοδος και η «από κάτω προς τα πάνω» (bottom-up) μέθοδος, η οποία αθροίζει τις επιμέρους εκτιμήσεις των κυβερνητικών υπηρεσιών αλλά συχνά υποτιμά το συνολικό κόστος.

1. Μεθοδολογία «Από Πάνω προς τα Κάτω» (Top-Down)

Αυτή η προσέγγιση χρησιμοποιεί μακροοικονομικά μοντέλα για να μετρήσει την επίδραση των ρυθμίσεων στο σύνολο της οικονομίας.

Διαδικασία: Η μεθοδολογία αυτή αντί να αθροίζονται μεμονωμένες εκτιμήσεις, συγκρίνει την πραγματική κατάσταση της οικονομίας με ένα υποθετικό σενάριο όπου θα υπήρχαν λιγότερες ρυθμίσεις.

Πλεονεκτήματα: Μπορεί θεωρητικά να αποτυπώσει έμμεσες οικονομικές επιπτώσεις και κόστη που δεν περιλαμβάνονται στη bottom-up προσέγγιση.

Μειονεκτήματα: Αντιμετωπίζει σοβαρές μεθοδολογικές προκλήσεις, όπως η δυσκολία εύρεσης ενός έγκυρου δείκτη για τη μέτρηση των ρυθμίσεων, ο κίνδυνος σφάλματος παράλειψης μεταβλητών (omitted variable bias) και το γεγονός ότι εστιάζει μόνο στο κόστος χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα οφέλη.

2. Η μεθοδολογία «Από Κάτω προς τα Πάνω» (Bottom-Up)

Αυτή η προσέγγιση βασίζεται στη συγκέντρωση και άθροιση μεμονωμένων εκτιμήσεων κόστους και οφέλους που παράγουν οι ομοσπονδιακές υπηρεσίες.

- Διαδικασία: Οι υπηρεσίες, υποχρεούνται να αξιολογούν το κόστος και τα οφέλη για «οικονομικά σημαντικές» δραστηριότητες (π.χ. αυτές με υψηλό οικονομικό αποτύπωμα). Η μέθοδος αυτή αθροίζει τις εκτιμήσεις για να καταλήξει σε ένα σύνολο για ολόκληρη την κυβέρνηση.
- Πλεονεκτήματα: Χρησιμοποιεί συγκεκριμένα δεδομένα για κάθε διαδικασία και επιτρέπει τη σύγκριση μεταξύ κόστους και οφέλους.
- Μειονεκτήματα: Θεωρείται ότι υποεκτιμά το συνολικό κόστος, καθώς δεν περιλαμβάνει όλες τις διαδικασίες, παραλείπει μη χρηματικά κόστη και βασίζεται στην ακρίβεια των αρχικών προβλέψεων των υπηρεσιών, οι οποίες συχνά εμπεριέχουν αβεβαιότητα.

Σύγκριση και Αξιοπιστία

Οι δύο μεθοδολογίες οδηγούν σε ριζικά διαφορετικά συμπεράσματα. Οι εκτιμήσεις με τη μέθοδο bottom-up είναι υπο-πολλαπλάσιες, των αντίστοιχων εκτιμήσεων, της top-down προσέγγισης. Η διερεύνηση της Υπηρεσίας Ερευνών του Κογκρέσου επισημαίνει ότι και οι δύο μέθοδοι έχουν εγγενή και πιθανώς ανυπέρβλητα μειονεκτήματα, γεγονός που καθιστά τον προσδιορισμό του συνολικού κόστους των ρυθμίσεων μια εξαιρετικά δύσκολη και αβέβαιη διαδικασία.

Μία ενδιαφέρουσα πρόταση προέρχεται από την Πολιτεία της Μασαχουσέτης, (DRDLS 2005) μέσω της Διεύθυνσης Τοπικών Υπηρεσιών. Προτείνει ένα μεθοδολογικό πλαίσιο τεσσάρων σταδίων που δυνητικά αποτελεί διεθνές πρότυπο για τους ΟΤΑ :

1. Καθορισμός Αντικειμένου Μελέτης: Προσδιορισμός της συγκεκριμένης υπηρεσίας (π.χ. αποκομιδή απορριμμάτων ή κεντρική προμήθεια υλικών) και του σκοπού της ανάλυσης.
2. Οργάνωση και Κατευθυντήριες Γραμμές: Συγκρότηση ομάδας εργασίας και θέσπιση γραπτών οδηγιών για τις πηγές των δεδομένων και τις υποκείμενες παραδοχές.
3. Συλλογή Πληροφοριών Κόστους: Διαχωρισμός μεταξύ άμεσων και έμμεσων κοστών, καθώς και κατηγοριοποίηση σε σταθερά, μεταβλητά και κλιμακωτά κόστη.
4. Εφαρμογή και Ανάλυση: Χρήση των δεδομένων για τον καθορισμό τελών, τη σύγκριση εναλλακτικών μεθόδων παροχής και την αξιολόγηση της αποδοτικότητας.

Η μέτρηση της εκροής είναι κρίσιμη για τον υπολογισμό του μέσου μοναδιαίου κόστους. Για τυποποιημένες υπηρεσίες, η εκροή μετρείται σε μονάδες, ενώ για μεταβλητές υπηρεσίες, το κόστος ανά ώρα ή ανά περίπτωση είναι πιο ενδεδειγμένο.

Με αυτό τον τρόπο η Πολιτεία της Μασαχουσέτης απαντάει στο δίλλημα ιστορικό ή πρότυπο κόστος.

7.8.2 *Ηνωμένο Βασίλειο*

Η βρετανική εμπειρία, στην προσπάθεια κοστολόγησης των δημοτικών υπηρεσιών, είναι πολύχρονη.

Μια από τις πλέον προηγμένες μεθοδολογίες, που μεταφέρθηκαν από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα, είναι η Κοστολόγηση Βάσει Δραστηριοτήτων (ABC). Το ABC προσδιορίζει τις επιμέρους δραστηριότητες ενός οργανισμού και κατανέμει το κόστος των πόρων σε συγκεκριμένα προϊόντα ή υπηρεσίες, βάσει της πραγματικής κατανάλωσης. Η προσέγγιση αυτή είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για τους Δήμους, οι οποίοι χαρακτηρίζονται από υψηλά έμμεσα κόστη που είναι δύσκολο να κατανεμηθούν δίκαια με παραδοσιακές μεθόδους.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η εφαρμογή της ABC προωθήθηκε ως εργαλείο εκσυγχρονισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιτρέποντας στους Δήμους να προσδιορίζουν το πραγματικό κόστος υπηρεσιών. (Arnaboldi, 2003) Παρά τα πλεονεκτήματά της, η ABC αντιμετωπίζει προκλήσεις, όπως η έλλειψη υποστήριξης από την ανώτατη διοίκηση, η ανεπάρκεια πόρων και η τεχνική πολυπλοκότητα των μοντέλων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποιεί το ABC ως εργαλείο διαχείρισης και παρακολούθησης των παρεμβάσεών της, ακολουθώντας μια προσέγγιση βήμα-προς-βήμα:

1. Καθορισμός Προτύπου Πόρων: Καταγραφή όλων των εισροών για κάθε δραστηριότητα.
2. Κοστολόγηση Δραστηριότητας: Κατανομή των πόρων σε κατηγορίες κόστους (π.χ. εξοπλισμός, μισθοί).
3. Χρονοπρογραμματισμός Κοστών: Κατανομή του κόστους ανά περίοδο σχεδιασμού και συνυπολογισμός των επαναλαμβανόμενων δαπανών συντήρησης.

7.8.3 Ιταλία

Στην Ιταλία καταβάλλεται ιδιαίτερη προσπάθεια για τον προσδιορισμό του πρότυπου κόστους. Οι πρότυπες δαπάνες καθορίζονται με την τεχνική της RCA, με αναφορά σε προηγούμενες δαπάνες. Για παράδειγμα, στις πρότυπες δαπάνες για την εκπαίδευση λαμβάνονται υπόψη οι παράγοντες που επηρεάζουν την εκπαίδευση, όπως το μέγεθος των τάξεων, οι κλιματολογικές συνθήκες κλπ.

Εφαρμόζοντας τη μεθοδολογία RCA (Regression-based Cost Approach) για τον καθορισμό των προτύπων δαπανών κάθε Δήμου, δημιουργήθηκαν τρία βήματα.

Το πρώτο είναι ένα τυπικό μοντέλο δαπανών, που προσπαθεί να εξηγήσει τη διακύμανση των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση ένα μεγάλο σύνολο μεταβλητών.

Το δεύτερο βήμα είναι η επιλογή των μεταβλητών, που θεωρούνται ότι αντικατοπτρίζουν πρότυπες δαπάνες. Αυτό το βήμα οδηγεί στην απαλοιφή ορισμένων μεταβλητών, που επηρεάζουν πραγματικές δαπάνες, αλλά θεωρείται ότι δεν αντικατοπτρίζουν πρότυπες δαπάνες.

Το τρίτο βήμα υπολογίζει τις πρότυπες δαπάνες για κάθε Δήμο, εισάγοντας στην εξίσωση παλινδρόμησης την τιμή των ανεξάρτητων μεταβλητών.

Υπάρχουν, προβλήματα με τη χρήση της ανάλυσης παλινδρόμησης στον καθορισμό των προτύπων δαπανών. Το πρώτο σχετίζεται με τη βαρύτητα ή στάθμιση, που αποδίδεται σε κάθε κατηγορία μεταβλητών αλλά και σε κάθε μεμονωμένη μεταβλητή. Οι σταθμίσεις δεν μπορούν να προκύψουν άμεσα και μοναδικά από την ανάλυση παλινδρόμησης. Το δεύτερο πρόβλημα είναι η απαλοιφή των μεταβλητών, που επηρεάζουν τις δαπάνες, αλλά θεωρείται ότι δεν επηρεάζουν τις πρότυπες δαπάνες.

Στα θετικά της εφαρμογής της μεθόδου αυτής, θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι στην Ιταλία, παρά τις ελλείψεις των διαδικασιών, υπήρξε βελτίωση, με την πάροδο του χρόνου, στις εκτιμήσεις και ότι μια εντυπωσιακή βελτίωση έχει επιτευχθεί στη συλλογή και επεξεργασία των σχετικών στατιστικών πληροφοριών.

Οι πολύπλοκες μέθοδοι και τα οικονομετρικά μοντέλα, καταλήγουν πολύ συχνά σε απλούς δείκτες, οι οποίοι όμως έχουν ισχυρή επιστημονική «νομιμοποίηση». Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται ορισμένοι παράγοντες- δείκτες, οι οποίοι προέκυψαν από την ανάλυση που προηγουμένως περιεγράφηκε και επηρεάζουν το πρότυπο κόστος βασικών δημοτικών υπηρεσιών στην Ιταλία.

Το ενδιαφέρον με τους συγκεκριμένους παράγοντες- δείκτες δεν είναι μόνο η απλότητα τους αλλά και η δυνατότητα να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια κατανομής των επιχορηγήσεων. Αφού μπορούν να ερμηνεύσουν το πρότυπο κόστος, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν και για την εξομάλυνση των αντικειμενικών τοπικών κοστοβόρων ιδιαιτεροτήτων. Με αυτό τον τρόπο, στην προσπάθεια επιδίωξης του πρότυπου κόστους, όλοι οι Δήμοι θα ξεκινούν από την ίδια, σχεδόν, αφετηρία.

Από αυτό και μόνο το παράδειγμα γίνεται φανερό ότι η προσέγγιση του συνολικού κόστους των Δήμων δεν είναι μία λογιστική διαδικασία με μονολιθική στόχευση αλλά μία έρευνα που μπορεί να χρησιμεύσει σε πολλαπλά επίπεδα και στοχεύσεις.

Στην μελέτη δεν θα επιχειρηθεί να χρησιμοποιηθούν αυτοί οι δείκτες. Είναι προφανές ότι αντιπροσωπεύουν την πραγματικότητα και τις ιδιαιτερότητες της Ιταλικής ΤΑ, τις διαφορές πρότυπου και ιστορικού- πραγματικού κόστους, την αποτελεσματικότητα κλπ. Είναι όμως ενδιαφέρον κάποιοι από αυτούς τους δείκτες να ελεγχθούν και στην Ελληνική πραγματικότητα ούτως ώστε να εντοπιστούν συγκλίσεις και αποκλίσεις και κυρίως να δημιουργούνται οι εμπειρίες και οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή σύγχρονων επιστημονικών μεθόδων, σε αυτόν τον τομέα και στην χώρα μας.

Παράγοντες που επηρεάζουν το πρότυπο κόστος των Ιταλικών Δήμων



Γράφημα 7.2. Στρατηγικές Κοστολόγησης: Top-Down vs Bottom-Up Προσεγγίσεις

7.8.4 Το Σκανδιναβικό Μοντέλο: Εμπιστοσύνη και Πολυκεντρική Διακυβέρνηση

Οι σκανδιναβικές χώρες (Δανία, Νορβηγία, Σουηδία) προσφέρουν ένα διαφορετικό παράδειγμα προσδιορισμού και διαχείρισης του κόστους μέσω της "πολυκεντρικής διακυβέρνησης". Το μοντέλο αυτό ενσωματώνει τόσο την κάθετη ικανότητα (συντονισμός μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης) όσο και την οριζόντια (συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και του ιδιωτικού τομέα).

Κατά τη διάρκεια της πανδημίας του COVID-19, φάνηκε ότι οι χώρες με ισχυρή εμπιστοσύνη στις τοπικές αρχές, όπως η Νορβηγία, μπόρεσαν να προσαρμόσουν τα κόστη και τις υπηρεσίες τους πιο αποτελεσματικά από τις χώρες με αυστηρά συγκεντρωτικά συστήματα. Επιπλέον, το έργο MEPIN (Measuring Innovation in the Public Sector in the Nordic Countries) (Bloch, 2011) ανέπτυξε το "Εγχειρίδιο της Κοπεγχάγης" για τη μέτρηση της καινοτομίας και του κόστους της στον δημόσιο τομέα, αν και διαπίστωσε ότι η συλλογή ποσοτικών στοιχείων για τις δαπάνες καινοτομίας παραμένει δύσκολη λόγω διαφορετικών ερμηνειών.

Σε πολλές χώρες η μεθοδολογία που ακολουθείται δεν εστιάζει στο συνολικό κόστος της ΤΑ αλλά σε συγκεκριμένους κρίσιμους τομείς. Μερικές τέτοιες εμπειρίες προέρχονται από τις ακόλουθες χώρες.

7.8.5 Βραζιλία: Το Σύστημα Κόστους της Πολιτείας του Σάο Πάολο

Η Πολιτεία του Σάο Πάολο στη Βραζιλία εφάρμοσε ένα καινοτόμο σύστημα κοστολόγησης δημόσιων υπηρεσιών, το οποίο μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο για εθνικές μελέτες κόστους Δήμων. Το έργο ακολούθησε μια προσεκτική, διαδοχική προσέγγιση έξι σταδίων (Chan 2016):

1. Επιλογή πιλοτικών υπηρεσιών: Εστίαση στην Υγεία, την Εκπαίδευση και τη Σωφρονιστική Διοίκηση.
2. Εννοιολογική θεμελίωση: Ανάπτυξη του θεωρητικού πλαισίου πριν από την εργασία πεδίου.
3. Μελέτες πεδίου και περιπτώσεων: Χρήση ερωτηματολογίων για την παρατήρηση προϊόντων και δραστηριοτήτων στα νοσοκομεία, τα σχολεία κλπ.
4. Εγχειρίδιο Πολιτικών και Διαδικασιών: Θέσπιση ενιαίων κανόνων για την αποφυγή παραγωγής μη συγκρίσιμων πληροφοριών.
5. Προδιαγραφές IT και Πρωτότυπο: Ανάπτυξη συστήματος που επεξεργάζεται δεδομένα από τα υπάρχοντα χρηματοοικονομικά συστήματα και κατανέμει κόστη σε κέντρα κόστους.
6. Αναφορές και Ανάλυση: Συστηματική παραγωγή εκθέσεων για τη σύγκριση πραγματικού κόστους με πρότυπα κόστη. Το σύστημα χρησιμοποιεί "οδηγούς κόστους" για την εκτίμηση μελλοντικών δαπανών.

Χωρικές Μέθοδοι και Δείκτες Κατασκευαστικού Κόστους

Ο προσδιορισμός του κόστους σε εθνικό επίπεδο συχνά απαιτεί την εξειδίκευση των γεωγραφικών αποκλίσεων. Στον κατασκευαστικό κλάδο, ο οποίος αποτελεί σημαντικό μέρος των δημοτικών δαπανών, χρησιμοποιούνται Δείκτες Κατασκευαστικού Κόστους.

Αυτές οι τεχνικές επιτρέπουν στις εθνικές κυβερνήσεις να αναγνωρίζουν περιοχές με ασυνήθιστα υψηλά κόστη υλικών ή εργασίας, προσαρμόζοντας ανάλογα τις χρηματοδοτήσεις προς τους Δήμους.

7.8.6 Σερβία

Στην Σερβία αρκετές μελέτες ανέπτυξαν εργαλεία που στοχεύουν σε συγκεκριμένους τομείς δημοτικών υπηρεσιών. Το μοντέλο υπολογισμού του κόστους συλλογής αποβλήτων χρησιμοποιεί δεδομένα εισόδου, όπως η ποσότητα και η σύνθεση των αποβλήτων, ο αριθμός των κάδων, οι τοποθεσίες των σημείων συλλογής, οι τύποι οχημάτων, η σύνθεση του πληρώματος και οι διαδρομές συλλογής. (Božković, 2016) Υλοποιημένο σε υπολογιστικά φύλλα Excel, το εργαλείο υπολογίζει τον χρόνο και το κόστος ανά όχημα, σημείο συλλογής ή τόνο συλλεγόμενων αποβλήτων.

7.8.7 Ρωσία

Στη Ρωσία έχει δημιουργηθεί ένα σύστημα που αξιολογεί την εντατικοποίηση των δεικτών κόστους σε όλους τους δημόσιους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών αρχών. Το σύστημα αυτό χρησιμοποιεί τόσο άμεσους όσο και έμμεσους δείκτες, εξετάζοντας πώς τα αποτελέσματα αλλάζουν με τη δυναμική της απόδοσης και πώς τα κόστη αλλάζουν με τη δυναμική των καταναλισκόμενων χρηματικών πόρων. (Suslova, 2023)

Παράλληλα, χρησιμοποιείται μία μεθοδολογία που αξιολογεί τα οφέλη ως ποσοστό του κόστους υλοποίησης τους. Ο δείκτης αυτός θεωρείται βασικός δείκτη οικονομικής αποδοτικότητας.

7.8.8 Τσεχία

Οι τσεχικές μελέτες ανέπτυξαν εξελιγμένα πλαίσια πολλαπλών κριτηρίων ειδικά για τις δαπάνες περιβαλλοντικής προστασίας. Η μεθοδολογία ενσωματώνει σταθμισμένη αξιολόγηση, με κυρίαρχο κριτήριο την Ανάλυση Κόστους-Αποδοτικότητας (CEA). Το πλαίσιο αξιολογεί την αποδοτικότητα σε τρεις διαστάσεις (Soukoroňá, 2011): οικονομία, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα (μεθοδολογία 3E), ευθυγραμμισμένο με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης που καλύπτουν οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές πτυχές.

7.8.9 Συμπεράσματα

Το συνολικό κόστος των Δήμων σε εθνικό επίπεδο είναι ένα μέγεθος δύσκολα προσεγγίσιμο, με πολλά μεθοδολογικά προβλήματα. Η πολυπλοκότητα των σύγχρονων δημοτικών παρεμβάσεων αλλά και η ανάγκη για αποτελεσματικά εργαλεία λήψης στρατηγικών και πολιτικών αποφάσεων, τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, επιβάλλουν μεγαλύτερη ακρίβεια και περιορισμό των «αστοχιών».

Κάθε μέθοδος, που παραπάνω αναφέρεται, έχει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της. Δεν υπάρχει τέλεια μέθοδος προσέγγισης του συνολικού κόστους των Δήμων. Σε κάθε περίπτωση καταβάλλεται προσπάθεια προσαρμογής των μεθοδολογικών προσεγγίσεων στις υπάρχουσες, κάθε φορά, συνθήκες με αποτέλεσμα να εντοπίζονται σχεδόν σε κάθε χώρα και διαφορετικοί τρόποι προσέγγισης του συνολικού κόστους των Δήμων.

Το ποια μέθοδος θα επιλεγεί εξαρτάται όχι μόνο από την ποιότητα των στατιστικών δεδομένων αλλά και από την οικονομική και πολιτική αυτονομία της ΤΑ. Σε χώρες όπως οι Σκανδιναβικές, με αναπτυγμένα αποκεντρωτικά συστήματα, το κεντρικό κράτος εκφράζει και με αυτό τον τρόπο, την εμπιστοσύνη του προς τις τοπικές αρχές. Αντίθετα, σε περισσότερο αυταρχικά καθεστώτα (Ρωσία) η μεθοδολογία οδηγεί στην εντατικοποίηση του ελέγχου και της κηδεμονίας των Δήμων, από την κεντρική εξουσία.

Παρατηρούνται επίσης χώρες που εφαρμόζουν σύγχρονες οικονομετρικές μεθόδους και χώρες που προσπαθούν να απλοποιήσουν το σύστημα με τη χρήση ενός φύλλου Excel. Η επιλογή της μεθοδολογικής προσέγγισης δεν είναι υποκειμενική ή τεχνική αλλά, στις περισσότερες των περιπτώσεων, επηρεάζεται από την υπάρχουσα κατάσταση. Με βάση τη διεθνή εμπειρία στις χώρες που χρησιμοποιούνται πολύπλοκα οικονομετρικά μοντέλα οι Δήμοι απολαμβάνουν μία σχετική οικονομική και πολιτική αυτονομία, κυρίως δε φορολογική ελευθερία, στην αντίθετη περίπτωση υπάρχει υψηλή πιθανότητα τα αποτελέσματα, των οικονομετρικών επεξεργασιών, να πάσχουν από μεγάλο βαθμό μεροληψίας. Όπως όλα τα μοντέλα έτσι και τα οικονομετρικά, τα αποτελέσματα τους εξαρτώνται από την ποιότητα των δεδομένων που εισάγονται.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, τα δύο βασικά προβλήματα που επηρεάζουν την ακρίβεια των μεθοδολογικών προσεγγίσεων είναι:

Ο βαθμός αποκέντρωσης και αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έτσι όπως την ορίζει ο ΟΟΣΑ

Η ποιότητα των στατιστικών δεδομένων. Η ποιότητα των στατιστικών δεδομένων αφορά στην έκταση τους σε τοπικό επίπεδο (πχ αναλυτική κοστολόγηση), ο τρόπος και ο χρόνος συλλογής τους, η αντικειμενικότητά τους, η συγκέντρωση και ανάλυση τους, η αξιοποίηση και η ανατροφοδότηση του συστήματος.

7.9 Μεθοδολογική Προσέγγιση Παρούσας Μελέτης

7.9.1 Η Ελληνική πραγματικότητα

Είναι γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια παρουσιάζεται μία αλματώδης βελτίωση στην ποιότητα των στατιστικών στοιχείων της ΤΑ, που οφείλεται κυρίως στις βάσεις δεδομένων που τηρούνται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Το ιστορικό κόστος, βάσει προηγούμενων λογιστικών δεδομένων, δεν αποδίδει τις πραγματικές ανάγκες των ΟΤΑ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, αλλά αποτυπώνει το κόστος με βάση τους οικονομικούς περιορισμούς και τα οικονομικά δεδομένα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα οι δαπάνες για την συντήρηση του οδικού δικτύου αποτυπώνονται σε πολύ μικρό μέγεθος και προφανώς δεν καλύπτουν τις ανάγκες, λόγω των περιορισμένων – ανύπαρκτων οικονομικών πόρων.

Ένα πρόσθετο στοιχείο, που δυσκολεύει ακόμα περισσότερο την προσπάθεια, είναι ότι σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ η Ελλάδα συγκαταλέγεται ανάμεσα στις πιο συγκεντρωτικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Καλούμαστε λοιπόν να προσαρμόσουμε τις σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις και τη διεθνή εμπειρία στην πραγματικότητα της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

7.9.2 Λογιστικό Πλαίσιο ΟΤΑ

Μέχρι 31/12/2025 οι ΟΤΑ για τον Προϋπολογισμό εφάρμοζαν την υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 κοινής υπουργικής απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων» (Β' 253), όπως ίσχυε. Παράλληλα εφάρμοζαν και το πδ 315 /1999 «Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο Δήμων και Κοινοτήτων»

Η οικονομική ταξινόμηση αναπτυσσόταν (με στόχο την αντιστοίχιση προϋπολογισμού και διπλογραφικού) ανάλογα με το είδος του εξόδου (πχ αμοιβές προσωπικού, αμοιβές τρίτων, παροχές τρίτων, γενικά έξοδα, μεταβιβάσεις κλπ). Ο επενδυτικές δαπάνες παρακολουθούνται σε ξεχωριστούς κωδικούς (ομάδα 7).

Η παρακολούθηση του Προϋπολογισμού γινόταν ανά διοικητική υπηρεσία των ΟΤΑ οικονομική υπηρεσία, Υπηρεσία καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού ανταποδοτικής υπ αλλά σε κάποιες περιπτώσεις συμπληρωματικά και κατά πηγή χρηματοδότησης (υπηρεσίες 55 και 60 έως 69).

Παράλληλα οι ΟΤΑ μέχρι 3/12/2025 εφάρμοζαν το Κλαδικό λογιστικό Σχέδιο (πδ 315/199) με το οποία παρακολούθηση σε δεδουλευμένη βάση. Η εφαρμογή όμως του κόστους ανά λειτουργία θα μπορούσε να γίνεται μέσω της αναλυτικής λογιστικής και των κέντρων κόστους χωρίς όμως να υπάρχει τυποποιημένη ταξινόμηση.

Από 1/1/2026 οι Δήμοι εφαρμόζουν το ΠΔ 54/2018 «Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης» (Α' 103), με το οποίο καθορίζεται το λογιστικό πλαίσιο που διέπει τις οντότητες της γενικής κυβέρνησης, όπως αυτές καθορίζονται από το μητρώο της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ).

Η βασική καινοτομία του Σχεδίου Λογαριασμών του ΠΔ 54/2018 (Α' 103) είναι η εφαρμογή του τόσο για σκοπούς προϋπολογισμού όσο και λογιστικής. Η οικονομική ταξινόμηση αναπτύσσεται σε πεμπτοβάθμιους λογαριασμούς, ανάλογα με τη φύση του εσόδου ή του εξόδου. Η εφαρμογή λογιστικής πλήρους δεδουλευμένης βάσης, η οποία βασίζεται πλέον στα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα Δημοσίου Τομέα (IPSAS).

Η εφαρμογή του ΠΔ 54/2018 για τους ΟΤΑ προβλέπει πάλι την παρακολούθηση του προϋπολογισμού ανά Υπηρεσία. Οι Υπηρεσίες στις οποίες κατανέμονται τα έσοδα και τα

έξοδα του προϋπολογισμού των Δήμων χαρακτηρίζονται με ένα τριψήφιο κωδικό αριθμό, το πρώτο ψηφίο εκ των οποίων αφορά την πηγή χρηματοδότησης.

7.9.3 Η μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί για την παρούσα μελέτη.

Η προσπάθεια μας έγκειται στο να προσεγγίσουμε το συνολικό κόστος των Δήμων σε επίπεδο χώρας, όχι ως ταμειακό μέγεθος αλλά ως ένα δείκτη που συμπεριλαμβάνει εξωτερικές οικονομίες και επιβαρύνσεις, κοινωνικές, περιβαλλοντικές, αναπτυξιακές, πολεοδομικές συνιστώσες και να μπορεί να αξιοποιηθεί από το Κεντρικό Κράτος, την ΚΕΔΕ και τους Δήμους.

Για το λόγο αυτό θα ακολουθήσουμε παράλληλα και ταυτοχρόνως:

1. Την από πάνω μέθοδο (top down)
2. Την από τα κάτω μέθοδο (Bottom up)³⁷ και
3. Ασφαλιστική διαδικασία που θα συνδέει, επιβεβαιώνει επιδιορθώνει τα ευρήματα των δύο παραπάνω μεθοδολογικών προσεγγίσεων.

Σε τι στατιστικά στοιχεία θα βασιστούν οι μεθοδολογικές μας προσεγγίσεις.

1. Η από τα πάνω μεθοδολογική προσέγγιση θα χρησιμοποιήσει:
Στοιχεία για την Ελληνική ΤΑ από διεθνείς οργανισμούς. Θα επικεντρωθούμε κυρίως στις βάσεις δεδομένων τις μελέτες και τις δημοσιεύσεις της Eurostat, του ΟΟΣΑ, του IMF και του CEMR.

Σε στατιστικά στοιχεία που συλλέγονται σε κεντρικό επίπεδο όπως Κρατικός Προϋπολογισμός, Ενοποιημένος Προϋπολογισμός, στατιστικά στοιχεία από την ΕΛΣΤΑΤ, κεντρικά στατιστικά από ΥΠΕΣ και συναρμόδια υπουργεία. Ιδιαίτερη φροντίδα θα δοθεί να περιοριστεί το κενό στατιστικών στοιχείων στο πεδίο των δημοτικών επενδύσεων. Για το λόγο αυτό θα διερευνηθούν βάσεις δεδομένων του ΠΔΕ, ΕΣΠΑ, Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Φιλόδημου κλπ.

2. Η από τα κάτω μεθοδολογική προσέγγιση θα χρησιμοποιήσει:

Τις βάσεις δεδομένων σε επίπεδο Δήμου που τηρούνται στον κόμβο διαλειτουργικότητας στο Υπουργείο Εσωτερικών:

- Κόμβος Διαλειτουργικότητας και των λοιπών βάσεων δεδομένων οικονομικών στοιχείων ΟΤΑ
- Κόμβος Παρακολούθησης Επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης – deiktes.OTA.gov.gr
- Ψηφιακά οργανογράμματα και στοιχεία απογραφή του προσωπικού του δημοσίου τομέα.
- Βάσεις δεδομένων και στατιστικά στοιχεία από κοινοτικά ή εθνικά προγράμματα της ΚΕΔΕ και της ΕΕΤΑΑ.

Στην προσπάθεια να εντοπιστεί το πρότυπο κόστος θα χρησιμοποιηθούν οι ψηφισμένοι και εγκεκριμένοι Ο.Ε.Υ. των Δήμων και τα ψηφιακά οργανογράμματα των Δήμων

3. Ως ασφαλιστική δικλείδα που θα συνδέει, επιβεβαιώνει και επιδιορθώνει τα ευρήματα των δύο παραπάνω μεθοδολογικών προσεγγίσεων θα πραγματοποιηθούν συνεντεύξεις του κλιμακίου μελών της μελετητικής ομάδας σε αντιπροσωπευτικούς Δήμους όλων των επί μέρους κατηγοριών (μικρών-μεγάλων, ορεινών-πεδινών, νησιώτικων-ηπειρωτικών, μητροπολιτικών- περιφερειακών κλπ). Επίσης θα υλοποιηθεί ποιοτική έρευνα σε συγκεκριμένους Δήμους, διαφορετικούς από το

³⁷ Στη μελέτη της ΕΕΤΑΑ, για το νέο τρόπο κατανομής των ΚΑΠ, καταβλήθηκε προσπάθεια να χρησιμοποιηθεί η μέθοδος DEA. Τα αποτελέσματα ήταν πρακτικά περιορισμένα κυρίως λόγω της κηδεμονίας των Ελληνικών ΟΤΑ από το κεντρικό κράτος.

παραπάνω δείγμα, με συνεντεύξεις σε Δημάρχους, αιρετούς, και δημοτικά στελέχη. Η έρευνα αυτή θα εστιάσει όχι μόνο στην απεικόνιση των προβλημάτων και την εξακρίβωση των συμπερασμάτων, που θα προκύψουν από την στατιστική έρευνα, αλλά και σε ποιοτικά στοιχεία που δεν εκφράζονται στατιστικά αλλά ταλανίζουν τους Δήμους και δημιουργούν κόστη. Ένας επιπλέον στόχος των συνεντεύξεων αυτών είναι να σκιαγραφηθεί το προφίλ των Ελληνικών Δήμων της δεκαετίας του 2030, όπως το οραματίζονται αιρετοί και στελέχη της ΤΑ. Επίσης θα πραγματοποιηθεί και συλλογή οικονομικών δεδομένων σε βασικούς τομείς πολιτικής των ΟΤΑ.

4. Η μεθοδολογική πρόταση προσέγγισης, αξιοποιεί όλα τα υπάρχοντα στατιστικά και μη στοιχεία, την διεθνή θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία, με στόχο να μην αντιμετωπίσει το συνολικό κόστος των Δήμων ως ταμιακό μέγεθος αλλά ως μία μεταβλητή που επηρεάζει και επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες και παραμέτρους.
5. Η προσπάθεια αυτή στοχεύει επίσης στο να δημιουργηθεί μία νέα προσέγγιση, η οποία θα μπορεί να αξιοποιηθεί τόσο από το Κεντρικό Κράτος όσο και από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η παρούσα μελέτη αναδεικνύει ότι ο προσδιορισμός του πραγματικού κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ως μια στατική λογιστική διαδικασία, αλλά ως ένα δυναμικό και διαρκώς εξελισσόμενο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Για τον λόγο αυτό, ιδιαίτερη σημασία έχει:

- η ανάπτυξη μηχανισμών συνεχούς συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων,
- η δημιουργία δεικτών κόστους ανά λειτουργικό τομέα,
- η σταδιακή προσέγγιση πρότυπου κόστους,
- καθώς και η συστηματική αξιολόγηση των επιπτώσεων νέων αρμοδιοτήτων στους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους των Δήμων.

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η αποτελεσματική κοστολόγηση προϋποθέτει:

- διαρκή επικαιροποίηση δεδομένων,
- αξιόπιστες στατιστικές υποδομές,
- και θεσμούς παρακολούθησης και ανατροφοδότησης σε εθνικό επίπεδο.

7.10 Μια πρόταση για το μέλλον

Η μεθοδολογία της παρούσας έρευνας διαθέτει καινοτόμα στοιχεία και θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση μίας διαδικασίας εφαρμογής σύγχρονων και αποτελεσματικών μεθοδολογικών εργαλείων, με την προϋπόθεση ότι θα βελτιωθούν οι περιορισμοί που αναφέρθηκαν παραπάνω. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσαν, σε σχετικά βραχυχρόνιο ορίζοντα, να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την προσέγγιση μεγεθών όπως το πρότυπο κόστος, το κόστος των μεταφερομένων υπηρεσιών, οι εξωτερικές οικονομίες και επιβαρύνσεις με αποτέλεσμα, τα συμπεράσματα της έρευνας, να συμβάλουν στην αύξηση της αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και τη δικαιότερη κατανομή των πόρων της ΤΑ. Για το λόγο αυτό, στο επιχειρησιακό πρόγραμμα της μεταβατικής περιόδου που προτείνεται σε προηγούμενο κεφάλαιο, θα πρέπει να συμπεριληφθεί η δημιουργία μηχανισμού ο οποίος θα ελέγχει, αξιολογεί, διορθώνει και επαναδιατυπώνει μεθοδολογίες, εργαλεία, στόχους και χρήσεις των συνολικών δαπανών των Δήμων.

Όπως προαναφέρθηκε ο προσδιορισμός του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένα μέγεθος δύσκολα προσεγγίσιμο, με πολλά μεθοδολογικά προβλήματα. Η πολυπλοκότητα των αυξάνεται λόγω και τις διαφορετικότητας των δήμων (μέγεθος δήμων, νησιωτικότητα – μικροί νησιωτικοί - Ορεινοί κλπ). Λαμβάνοντας υπόψη ότι τα τελευταία χρόνια παρουσιάζεται μία αλματώδης αύξηση στην ποιότητα των στατιστικών

στοιχείων της ΤΑ, αλλά και στην αξιοποίηση του νέου Λογιστικού Πλασίου των φορέων της γενικής κυβέρνησης (ΠΔ 54/2018) με πρόσθετες ταξινομήσεις (λειτουργική διοικητική κλπ)

Σε πολλές χώρες καταβάλλεται προσπάθεια προσαρμογής των μεθοδολογικών προσεγγίσεων στις υπάρχουσες, κάθε φορά, συνθήκες με αποτέλεσμα να εντοπίζονται σχεδόν σε κάθε χώρα και διαφορετικοί τρόποι προσέγγισης του συνολικού κόστους των Δήμων. Το πρότυπο κόστος εφαρμόζεται διεθνώς αποτελεσματικότερα σε αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, όπως εκπαίδευση, πρωτοβάθμια υγεία, τοπικές συγκοινωνίες.

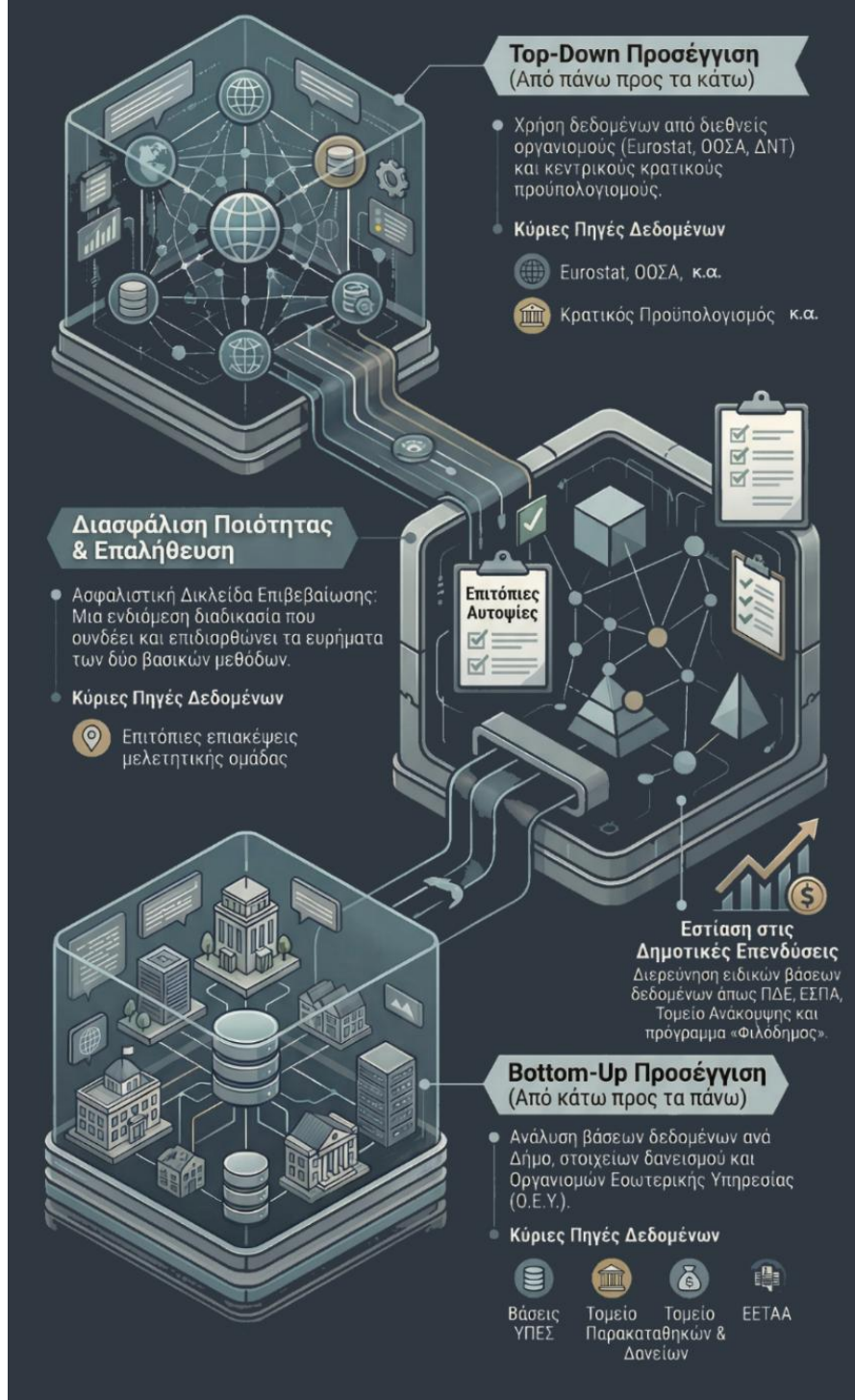
Το πρότυπο κόστος θα πρέπει να προσδιοριστεί ανά λειτουργικό τομέα και ανά ομάδα Δήμων, λόγω των διαφορετικών οικονομικών, διαχειριστικών, τεχνικών, επιστημονικών δυνατοτήτων.

Για τις ανάγκες της μελέτης κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων που εκπόνησε η Ε.Ε.Τ.Α.Α³⁸ το 2022 έγινε μια πρώτη απόπειρα για την εκτίμηση της αναγκαίας στελέχωσης ενός μέσου μικρού νησιωτικού και ενός μικρού ηπειρωτικού / ορεινού Δήμου. Η εκτίμηση βασίσθηκε σε α) Οργανόγραμμα μικρών Δήμων β) Αριθμός τακτικού προσωπικού, 3) Ειδικές θέσεις και γ) Κατανομή προσωπικού ανά κατηγορία εκπαίδευσης. Παράλληλα στο οδηγό Σύνταξης Οργανισμών Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΟΕΥ) των Δήμων³⁹ εκπονήθηκε μεθοδολογία εκτίμησης του αναγκαίου αριθμού υπαλλήλων ενός Δήμου με βάση τις διαδικασίες που εκτελούνται σε αυτόν.

³⁸ Νέο Σύστημα Κατανομής Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ, 2022

³⁹ Οδηγός σύνταξης Οργανισμών Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΟΕΥ) Δήμων, ΕΕΤΑΑ, 2022

Μεθοδολογική Προσέγγιση Συνολικού Κόστους Ελληνικών Δήμων



Γράφημα 7.3. Μεθοδολογική Προσέγγιση Συνολικού Κόστους Ελληνικών Δήμων

Θα μπορούσε να αξιοποιηθεί και η εμπειρία από άλλες χώρες όπως ενδεκτικά της Ιταλίας που προαναφέρθηκε όπου εφαρμόζοντας τη μεθοδολογία RCA (Regression-based Cost Approach) για τον καθορισμό των προτύπων δαπανών κάθε Δήμου, δημιουργήθηκαν τρία βήματα.

- Το πρώτο είναι ένα τυπικό μοντέλο δαπανών, που προσπαθεί να εξηγήσει τη διακύμανση των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση ένα μεγάλο σύνολο μεταβλητών.
- Το δεύτερο βήμα είναι η επιλογή των μεταβλητών, που θεωρούνται ότι αντικατοπτρίζουν πρότυπες δαπάνες. Αυτό το βήμα οδηγεί στην απαλοιφή ορισμένων μεταβλητών, που επηρεάζουν πραγματικές δαπάνες, αλλά θεωρείται ότι δεν αντικατοπτρίζουν πρότυπες δαπάνες.
- Το τρίτο βήμα υπολογίζει τις πρότυπες δαπάνες για κάθε Δήμο, εισάγοντας στην εξίσωση παλινδρόμησης την τιμή των ανεξάρτητων μεταβλητών.

Ενδεικτικοί παράγοντες που είναι χρήσιμο να διερευνηθούν κατά πόσο επηρεάζουν ή ερμηνεύουν το πραγματικό- ιστορικό κόστος, συγκεκριμένων υπηρεσιών των Ελληνικών Δήμων παρουσιάζονται στον ακόλουθο Πίνακα.

Πίνακας 7.1. Παράγοντες που διαμορφώνουν το πραγματικό-ιστορικό κόστος των Ελληνικών Δήμων⁴⁰

	Υπηρεσία	Κύριοι Παράγοντες	Συμπληρωματικοί
1	Εκπαίδευση	Αριθμός σχολικών μονάδων Αριθμός αιθουσών Αριθμός μαθητών	Κλιματικοί παράγοντες Έτος κατασκευής σχολικών μονάδων
2	Υποδομές	Χιλιόμετρα οδικού δικτύου Χιλιόμετρα αγροτικού δικτύου	Οδικό δίκτυο σε ορεινές περιοχές
3	Περιβάλλον	Παιδικές χαρές Πάρκα , Άλση Κήποι Αστικό πράσινο Πλατείες Μήκος πεζοδρομίων	Μητροπολιτικά πάρκα Οδοί ήπιας κυκλοφορίας Ποδηλατόδρομοι
4	Κοινωνική Προστασία	Συνολικός Πληθυσμός Παιδιά 0-4 ετών Παιδιά 5-12 ετών Ηλικιωμένοι (65+ ετών): Πολύ Ηλικιωμένοι (80+ ετών) Ευάλωτες ομάδες πληθυσμού	Δομές σε λειτουργία όπως Βρεφονηπιακοί - παιδικοί σταθμοί, ΚΔΑΠ – ΚΔΑΠ ΑΜΕΑ, ΚΑΠΗ Βοήθεια στο σπίτι, δομές για αστέγους κλπ
5	Αθλητισμός	Μεγάλα Αθλητικά κέντρα Κολυμβητήρια Γήπεδα	
6	Υγεία	Δημοτικά ιατρεία	
7	Πολιτισμός	Πληθυσμός	Δημοτικές βιβλιοθήκες Δημοτικά μουσεία Δημοτικά θέατρα

Συνοψίζοντας, χρήσιμο θα ήταν να ξεκινήσει η προσπάθεια προσέγγισης του πρότυπου κόστους για συγκεκριμένες υπηρεσίες. Στόχος θα πρέπει να είναι η δημιουργία εμπειριών, τεχνικών και επιστημονικών γνώσεων που θα δώσουν τη δυνατότητα στο σύστημα, να επεκταθεί και να αναβαθμιστεί ποιοτικά. Για το σκοπό αυτό είναι σκόπιμο να αξιοποιηθεί η εφαρμογή του νέου λογιστικού πλαισίου - πδ 54/2018 στους ΟΤΑ (πχ κέντρα κόστους) καθώς και τα πληροφοριακά συστήματα των ΟΤΑ.

⁴⁰ Στο πλαίσιο εξέτασης των παραγόντων διαμόρφωσης του πραγματικού-ιστορικού, στο Παράρτημα Π3 παρουσιάζεται το δυναμικό των δομών και υποδομών των ΟΤΑ, σύμφωνα με τα σχετικά δεδομένα που αντλήθηκαν από τον Κόμβο Παρακολούθησης Επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης – deiktes.OTA.gov.gr.

8 ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

Η ομάδα εργασίας προχώρησε το Μάρτιο και τον Απρίλιο του 2026, σε συνεντεύξεις με Δημάρχους και Δημοτικά στελέχη, από όλες τις κατηγορίες Δήμων, που στόχο είχαν αφενός μεν την ανάδειξη των προβλημάτων από τους ανθρώπους που δουλεύουν καθημερινά στο πεδίο, αλλά και τις εφικτές και αναγκαίες πρωτοβουλίες της Κεντρικής Κυβέρνησης ώστε οι Δήμοι να γίνουν πιο αποδοτικοί και να προσφέρουν στους δημότες τους ποιοτικές, οικονομικές και σύγχρονες δημοτικές υπηρεσίες. Για τη συγκεκριμένη αποτύπωση πραγματοποιήθηκαν δεκατρείς (13) συνεντεύξεις με τους Δημάρχους και στελέχη των Δήμων.

Επίσης, συγκεντρώθηκαν οικονομικά δεδομένα και σχετικές εκτιμήσεις από δώδεκα (12) Δήμους για το κόστος λειτουργίας και το κόστος βελτίωσης-συντήρησης υποδομών. Τα δεδομένα αφορούν τις κατηγορίες Λειτουργικού κόστους (πλην Προσωπικού) και Συντήρησης και Έργων υποδομών. Συγκεκριμένα, για κάθε κατηγορία ζητήθηκαν δεδομένα χρηματοδότησης/εσόδων, δαπανών για τα έτη 2024 και 2025, καθώς και εκτίμηση των εκτιμώμενων ετήσιων αναγκών δαπανών.

Τα δεδομένα **Λειτουργικού Κόστους** αναλύονται στις ακόλουθες υποκατηγορίες:

A. Κόστος λειτουργίας υποδομών

- Ενοικιάσεις κτιρίων,
- Κόστος λειτουργίας κτιριακών εγκαταστάσεων (ρεύμα-τηλέφωνα-νερό-συντηρήσεις πλην έργων),
- Κόστος λειτουργίας Σχολικών Μονάδων (λειτουργικά και συντηρήσεις),
- Κόστος λειτουργίας αθλητικών υποδομών,
- Διαχείριση ακτών.

B. Κόστος δραστηριοτήτων

- Κόστος λειτουργίας κοινωνικών δομών, κοινωνικών δράσεων και υπηρεσιών (λειτουργία παιδικών σταθμών, ΚΑΠΗ, κοινωνικές υπηρεσίες, πρόγραμμα βοήθεια στο σπίτι κλπ).
- Κόστος διαχείρισης αδέσποτων ζώων συντροφιάς
- Κόστος αθλητικών δραστηριοτήτων
- Κόστος πολιτιστικών δραστηριοτήτων
- Ναυαγοσωστική κάλυψη
- Κόστος διαχείρισης πρασίνου
- Δημοτική Συγκοινωνία
- Καθαρίστριες σχολείων

Γ. Κόστος συντήρησης εξοπλισμού

- Η/Υ
- Αυτοκινήτων (πλην ανταποδοτικών)
- Μηχανημάτων (πλην ανταποδοτικών)
- Συντήρηση Λογισμικών / Εφαρμογών (συμβόλαιο κλπ)

Δ. Αγορά για αντικατάσταση εξοπλισμού (πλην ανταποδοτικών)

- Μηχανήματα και λοιπός εξοπλισμός
- Μεταφορικά μέσα
- Έπιπλα, Σκεύη
- Ηλεκτρονικοί υπολογιστές και ηλεκτρονικά συγκροτήματα
- Λογισμικά
- Λοιπός εξοπλισμός

Τα δεδομένα **Συντήρησης και Έργων υποδομών** αναλύονται στις ακόλουθες υποκατηγορίες:

A. Βελτιώσεις - Συντηρήσεις τοπικών υποδομών

- Συντήρηση Σχολικών Μονάδων
- Συντήρηση Αθλητικών υποδομών
- Συντήρηση Παιδικών Χαρών
- Συντήρηση κτιριακών υποδομών και λοιπών βασικών υποδομών,
- Συντήρηση οδικού δικτύου – Οδική ασφάλεια – Ασφαλτοστρώσεις
- Συντήρηση Αγροτικού Δικτύου
- Πυροπροστασία
- Πολιτική Προστασία (καθαρισμοί , αποκατάσταση υποδομών)

B. Παραγωγή μικρών τοπικών υποδομών

- Ενεργειακές αναβαθμίσεις κτηρίων
- Ενεργειακές αναβαθμίσεις αθλητικών χώρων

Γ. Μελέτες

Δ. Απαλλοτριώσεις

Ε. Λοιπές δράσεις που στηρίζουν τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, την βιώσιμη ανάπτυξη και την ανθεκτικότητα

ΣΤ. Αποπληρωμή δανείων

Ως προς τη δομή του κεφαλαίου, η ενότητα 8.1, περιλαμβάνει τα κυριότερα σημεία από τις συνεντεύξεις ανά Δήμο, η ενότητα 8.2 εστιάζει στα κύρια ζητήματα που ανακύπτουν από τις συνεντεύξεις, αξιοποιώντας τα ποσοτικά δεδομένα που παρείχαν οι Δήμοι, ενώ στην ενότητα 8.3 πραγματοποιείται μια συνθετική ανάλυση των συνεντεύξεων και των οικονομικών δεδομένων που παρείχαν οι Δήμοι, και αναγωγή-εκτίμηση του συνολικού κόστους της ΤΑ.

8.1 Περίληψη των συνεντεύξεων, ανά Δήμο⁴¹

Δήμος Αγίας Βαρβάρας. Στη συνέντευξη συμμετείχαν ο **Δήμαρχος Λ. Μίχος** και ο Γενικός Γραμματέας Ε. Ραγκούσης. Σύμφωνα με τους προαναφερόμενους ο Δήμος αντιμετωπίζει ένα πλέγμα αυξανόμενων αναγκών που υπερβαίνουν σταθερά τους πόρους του, με κύρια ζητήματα τις **κενές οργανικές θέσεις** και τις μισθολογικές αυξήσεις που δεν καλύπτονται από το κράτος. Επιπλέον, λόγω της φύσης της περιοχής (95% κατοικία), ο Δήμος δεν έχει στην πραγματικότητα άλλα ίδια έσοδα και επιπροσθέτως αδυνατεί να ισοσκελίσει την υπηρεσία καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού, καλύπτοντας το έλλειμμα ετησίως από άλλους πόρους. Σημαντική πίεση ασκείται επίσης από τη λειτουργία πλήθους πολιτιστικών δομών, όπου τα έσοδα από διδασκτρα ή κρατικές επιδοτήσεις καλύπτουν μόνο ένα μέρος των εξόδων καθώς επίσης και από την λειτουργία των παιδικών σταθμών για την οποία οι επιχορηγήσεις από το ΕΣΠΑ καλύπτουν μόνο ένα μέρος των αναγκών. Το ίδιο ισχύει με τις συντηρήσεις υποδομών (παιδικών χαρών, σχολείων, αθλητικών εγκαταστάσεων).

Δήμος Αγρινίου. Συμμετείχαν ο Δήμαρχος **Γ. Παπαναστασίου** και ο Γενικός Γραμματέας **Δ. Τζιώλης**. Σε αυτή την συνέντευξη αναδείχθηκε το χάσμα μεταξύ κρατικής χρηματοδότησης και πραγματικών αναγκών, ειδικά στο **μισθολογικό κόστος** και στην **πολιτική προστασία**, όπου η διαχείριση εκτάκτων φαινομένων (πυρκαγιές, πλημμύρες) καλύπτεται σχεδόν εξ ολοκλήρου από ίδιους πόρους. Ο Δήμος, μεγάλος σε έκταση και ορεινός, επιβαρύνεται δυσανάλογα για τη **συντήρηση του οδικού δικτύου** (αστικού, αγροτικού, δασικού) και των

⁴¹ Αναλυτικότερη παρουσίαση συνεντεύξεων στο Παράρτημα 5

γεφυρών. Οι επενδυτικοί πόροι έχουν μειωθεί σημαντικά την τελευταία δεκαετία, με αποτέλεσμα οι υποδομές να φθίνουν, θέτοντας σε κίνδυνο την ασφάλεια των πολιτών.

Δήμος Αμπελοκήπων-Μενεμένης. Συμμετείχαν ο Γενικός Γραμματέας **Αθ. Παπαγεωργίου** και η Αναπληρώτρια Προϊσταμένη Διεύθυνσης Οικονομικών **Α. Θεοδωρίδου**. Κύρια σημεία της συνέντευξης αποτέλεσαν οι αυξημένες δαπάνες για τα **σχολεία** μετά την κατάργηση των επιτροπών, καθώς και το υπέρμετρο κόστος για τη διαχείριση των **αδέσποτων ζώων**. Ο Δήμος επιβαρύνεται ιδιαίτερα από τη συντήρηση δρόμων που δέχονται **διερχόμενη κίνηση** από εμπορευματικά κέντρα και λιμένες, χωρίς ειδική χρηματοδότηση. Παράλληλα, εκφράστηκε ανησυχία για τη μείωση της κρατικής επιχορήγησης στις **κοινωνικές δομές** (έως και 40%), η οποία είναι αδύνατον να καλυφθεί από ίδιους πόρους.

Δήμος Αρχανών Αστερουσίων. Συμμετείχε ο Δήμαρχος **Ε. Κοκοσάλης**. Ο Δήμαρχος υποστήριξε ότι ο Δήμος χαρακτηρίζεται από μεγάλη γεωγραφική διασπορά και **έλλειψη ΔΕΥΑ**, γεγονός που αναγκάζει τον δημοτικό προϋπολογισμό να επωμίζεται το σύνολο του κόστους λειτουργίας και συντήρησης των δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης και άρδευσης. Η συντήρηση του εκτεταμένου **αγροτικού οδικού δικτύου** και των περιφερειακών οδών αποτελεί σημαντικό πρόσθετο βάρος, ενώ στην **πολιτική προστασία** η εμπειρία από σεισμικά φαινόμενα ανέδειξε την αναντιστοιχία πόρων και υποχρεώσεων, με τις ανάγκες να καλύπτονται συχνά μέσω εθελοντισμού.

Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης. Συμμετείχαν ο Δήμαρχος **Γ. Κωνσταντέλλος**, ο Γενικός Γραμματέας **Χ. Κυριακίδης** και ο Διευθυντής Οικονομικών Υπηρεσιών **Δ. Τάγαρης**. Τα προβλήματα εστιάστηκαν στο γεγονός ότι ο Δήμος διαθέτει μια ιδιαίτερα αναπτυγμένη δομή **πολιτικής προστασίας** με μόνιμο προσωπικό και συστήματα επιτήρησης που λειτουργούν όλο το χρόνο. Το **ενεργειακό κόστος** αποτελεί κύρια πηγή πίεσης, ενώ οι αλλαγές στο πλαίσιο των ενεργειακών κοινοτήτων περιόρισαν τη δυνατότητα για αυτοπαραγωγή. Παρά την αύξηση των εσόδων από τη δημοτική περιουσία, οι παράλληλες υποχρεώσεις συντήρησης και διοικητικής παρακολούθησης περιορίζουν το τελικό όφελος.

Δήμος Βέροιας. Συμμετείχαν ο Δήμαρχος **Κ. Βοργιαζίδης** και ο Αντιδήμαρχος Οικονομικών **Κ. Βασιλειάδης**. Ως βασικό πρόβλημα, η αιρετή διοίκηση του Δήμου ανέδειξε το γεγονός ότι ο Δήμος στηρίζεται σε ίδιους πόρους για τη συντήρηση ενός εκτεταμένου δικτύου **αγροτικών δρόμων**, απαραίτητων για την τοπική παραγωγή, καθώς και για τη λειτουργία ανεπτυγμένων δομών για τα **αδέσποτα ζώα** (κτηνιατρείο και κυνοκομείο). Σημαντική είναι η επιβάρυνση για την **άρδευση**, όπου ο Δήμος καλύπτει μέρος του ενεργειακού κόστους για να παραμείνει η υπηρεσία βιώσιμη για τους αγρότες. Οι κοινωνικές δομές, ιδίως οι βρεφονηπιακοί σταθμοί απαιτούν υψηλή –συμπληρωματική– χρηματοδότηση από το Δήμο, καθώς τα διαθέσιμα προγράμματα δεν καλύπτουν το σύνολο του κόστους λειτουργίας. Επίσης, οι ανάγκες για ενεργειακές αναβαθμίσεις και συντήρηση σχολικών κτηρίων είναι πολλαπλάσιες από τα διαθέσιμα κονδύλια.

Δήμος Βιάννου. Συμμετείχαν ο Δήμαρχος **Π. Μπαριτάκης** και η Γενική Προϊσταμένη Δ/σης Διοικητικών & Οικονομικών Υπηρεσιών **Μ. Καμπιτάκη**. Σε αυτή την συνέντευξη αναδείχθηκε το πρόβλημα της **υποστελέχωσης** σε κρίσιμες ειδικότητες των μικρών, πληθυσμιακά, Δήμων, όπως και ο πεπαλαιωμένος στόλος μηχανημάτων αγροτικής οδοποιίας, που απαιτεί δαπανηρή συντήρηση. Η έλλειψη στελεχών οδηγεί σε αναγκαστική εξάρτηση από αναπτυξιακές εταιρείες. Οι **κοινωνικές δομές** (παιδικοί σταθμοί, βοήθεια στο σπίτι) σε απομακρυσμένες κοινότητες κάνουν αναγκαίους πρόσθετους πόρους για μεταφορές και συνοδεία, που δεν καλύπτονται από τις επιχορηγήσεις.

Δήμος Θέρμης. Συμμετείχε ο Δήμαρχος **Θ. Παπαδόπουλος**. Ο Δήμαρχος ανέφερε ότι οι **δημοτικοί παιδικοί σταθμοί** έχουν 25% υψηλότερο κόστος εργασίας από τον ιδιωτικό τομέα, με το Δήμο να επιχορηγεί περίπου 850€ ανά παιδί ετησίως. Επίσης, ο Δήμος δαπανά πάνω από 500.000 € για **μισθωμένα σχολικά κτήρια**, λαμβάνοντας μόλις 100.000€ από το κράτος.

Επιπλέον, τα λειτουργικά έξοδα των σχολείων δεν καλύπτονται από τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες υπολείπονται κατά μεγάλο ποσοστό των πραγματικών αναγκών. Το κόστος ρεύματος για τις πολυάριθμες αθλητικές εγκαταστάσεις ξεπερνά τις 500.000€, ενώ η δημοτική συγκοινωνία που εξυπηρετεί 17 οικισμούς δεν χρηματοδοτείται καθόλου από το κράτος. Η εισαγωγή της δημοτικής αστυνομίας αποτελεί ένα ακόμη σημαντικό οικονομικό βάρος, οι νέοι υπάλληλοι πρέπει να πληρώνονται για έξι μήνες, ενώ βρίσκονται σε εκπαίδευση και δεν προσφέρουν υπηρεσία. Τεράστια οικονομική απαίτηση δημιουργεί και η **συντήρηση του οδικού δικτύου** καθώς ο Δήμος Θέρμης διαθέτει περίπου 700 χιλιόμετρα αγροτικών δρόμων, εκ των οποίων μόλις 100 είναι ασφαλτοστρωμένα. Μεγάλο βάρος αποτελεί και η **διαχείριση των αδέσποτων ζώων**. Οι τρεις δήμοι του συνδέσμου που έχει συσταθεί (Δήμοι Θέρμης, Καλαμαριάς και Θερμαϊκού), δαπανούν περίπου 400.000€ ετησίως, ενώ λαμβάνουν μόλις 60.000–70.000. Θετικό στοιχείο είναι η οργάνωση της πολιτικής προστασίας με 3.000 εκπαιδευμένους εθελοντές.

Δήμος Νάξου & Μικρών Κυκλάδων. Συμμετείχε ο Δήμαρχος **Δ. Λιανός**. Για τον Δήμαρχο η **πολυνησιωτικότητα** και η έντονη τουριστική πίεση διαμορφώνουν ένα περιβάλλον με αυξημένες ανάγκες, όπου ο Δήμος συχνά υποκαθιστά κεντρικές υπηρεσίες για λιμενικές, αεροπορικές και οδικές υποδομές. Η **προσέλκυση εξειδικευμένου προσωπικού** (π.χ. μηχανικών) είναι εξαιρετικά δύσκολη λόγω του υψηλού κόστους ζωής και στέγασης στο νησί, αλλά και του ανταγωνισμού από τον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις για τον καθαρισμό παραλιών (Natura) αυξάνουν το λειτουργικό κόστος.

Δήμος Νεάπολης Συκεών. Συμμετείχαν ο Δήμαρχος **Σ. Δανιηλίδης** και ο Προϊστάμενος Τμήματος Προγραμματισμού Γ. Πολυχρονιάδης. Ο Δήμος Νεάπολης Συκεών διαθέτει ένα από τα μεγαλύτερα δίκτυα κοινωνικών και υγειονομικών δομών (63 δομές, 9 δημοτικά ιατρεία), των οποίων η λειτουργία βασίζεται σχεδόν αποκλειστικά σε ίδιους πόρους. Ένας από τους τομείς στους οποίους καταγράφεται υψηλή πίεση είναι η προσχολική αγωγή μια τα ΚΔΑΠ. Το ισχύον σύστημα voucher, δεν ανταποκρίνεται στο πραγματικό κόστος και συντηρεί στρεβλώσεις που οδηγούν στη συρρίκνωση των δημοσίων δομών. Το **ολυμπιακό κολυμβητήριο** έχει λειτουργικό κόστος άνω των 1,3 εκατ. € ετησίως, γεγονός που καθιστά αδύνατη τη συνεχή λειτουργία του, ενώ οι ανάγκες συντήρησης των 85 σχολικών μονάδων και οι επιχορηγήσεις καλύπτουν μόνο το 50% των πραγματικών αναγκών. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός επιβαρύνει επίσης τον προϋπολογισμό με σημαντικά κόστη συντήρησης.

Δήμος Πλατανιά. Συμμετείχαν ο Δήμαρχος **Ι. Μαλανδράκης** και η **Κ. Κουκουνάκη** (Τμ. Π/Υ, λογιστηρίου και προμηθειών). Σε αυτή τη συνέντευξη αναδείχθηκαν τα προβλήματα ενός τουριστικού παραθαλάσσιου Δήμου. Οι δαπάνες για **ναυαγοσωστική κάλυψη** και καθαριότητα παραλιών είναι υπερδιπλάσιες από την κρατική χρηματοδότηση, ενώ η συντήρηση του εκτεταμένου **αγροτικού οδικού δικτύου** απαιτεί πόρους που δεν καλύπτονται από τη ΣΑΤΑ. Η επιχορήγηση για την συντήρηση των σχολικών μονάδων και για την κάλυψη της μισθοδοσίας των καθαριστριών αποκλίνει σημαντικά από το απαιτούμενο κόστος παρομοίως και οι χρηματοδοτήσεις για τη λειτουργία των παιδικών σταθμών και την διαχείριση των αδέσποτων ζώων. Ο Δήμαρχος πρότεινε την απόδοση του **τέλους ανθεκτικότητας** (πρώην διανυκτέρευσης) στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως συμβαίνει στην Ευρώπη, για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των υποδομών.

Δήμος Αγιάς. Συμμετείχαν ο Δήμαρχος **Α. Γκουντάρας**, η Προϊσταμένη του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής κ. **Α. Σουφλίου**, και ο Ταμίας κ. **Γ. Γώγος**. Τα προβλήματα που αναδείχθηκαν σε αυτή την περίπτωση σχετίζονται με το ότι ο Δήμος επιβαρύνεται με τη φύλαξη και καθαρισμό δασικών εκτάσεων που ανήκουν στο Δημόσιο, χωρίς να διαθέτει τους ανάλογους πόρους καθώς επίσης και με τη συντήρηση των υποδομών και κυρίως του αγροτικού δικτύου (με μεγάλες κλίσεις, έντονα καιρικά φαινόμενα, επαναλαμβανόμενες καταστροφές). Επίσης, δικαστικές αποφάσεις για προσωπικό που προσλήφθηκε εκτάκτως (λόγω "Daniel" ή Covid) δημιουργούν υποχρεωτικό

μισθολογικό βάρος χωρίς αντίστοιχη χρηματοδότηση. Στις σχολικές μονάδες, το κόστος καθημερινής λειτουργίας και συντήρησης υπερβαίνει κατά πολύ τη χρηματοδότηση που λαμβάνει ο Δήμος. Το ίδιο όπως συμβαίνει και με την λειτουργία των κοινωνικών δομών. Τέλος σημαντική ιδιαιτερότητα για το δήμο αποτελεί ο ρόλος του στην αγροτική παραγωγή και ειδικότερα στη διαχείριση άρδευσης για την οποία ο Δήμος παρεμβαίνει καλύπτοντας μέρος του ενεργειακού κόστους για να στηρίξει την αγροτική παραγωγή.

Δήμοι Αρταίων, Ηγουμενίτσας, Ιωαννιτών και Πρέβεζας. Στη συζήτηση συμμετείχαν οι Δήμαρχοι **Χ. Σιαφάκας** (Αρταίων), **Π. Νταής** (Ηγουμενίτσας), **Θ. Μπέγκας** (Ιωαννιτών), ο Γ.Γ. Ιωαννιτών **Κ. Μπαμπασίκας** και ο Δήμαρχος Πρέβεζας **Ν. Γεωργάκος**. Το κοινό συμπέρασμα ήταν η **συστηματική απόκλιση** μεταξύ των πόρων και του πραγματικού λειτουργικού κόστους, με τις χρηματοδοτήσεις να καλύπτουν συχνά μόλις το 50-60% των αναγκών. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο γεγονός ότι οι ΚΑΠ δεν επαρκούν ούτε για τη μισθοδοσία του μόνιμου προσωπικού, ενώ το **ενεργειακό κόστος** και η **ναυαγοσωστική κάλυψη** αποτελούν πηγές μεγάλης οικονομικής πίεσης. Παράλληλα, η κατάργηση των σχολικών επιτροπών αύξησε κατακόρυφα το κόστος για τις σχολικές μονάδες, ενώ η χρηματοδότηση για τα **αδέσποτα ζώα** και την **ναυαγοσωστική κάλυψη** κρίνεται εξαιρετικά χαμηλή σε σχέση με τις πραγματικές δαπάνες. Το ίδιο συμβαίνει και με τις κοινωνικές δομές καθώς και με την συντήρηση των βασικών υποδομών.

Ακολουθεί πίνακας με την καταγραφή των προβλημάτων ανά Δήμο, όπως προκύπτουν από τις πηγές των συνεντεύξεων.

Πίνακας 8.1. Αντιστοίχιση Δήμων και κύριων ζητημάτων που αντιμετωπίζουν

Πρόβλημα Δήμος	Μισθολογικό/ Υποστελέχωση	Ενεργειακό Κόστος	Λειτουργία Σχολείων	Αδέσποτα Ζώα	Πολιτική Προστασία	Οδικό Δίκτυο / Συντήρηση	Ψηφιακός Μετασχηματισμός	Κοινωνικές Δομές/ Παιδικοί Σταθμοί	Ναυαγοσωστική/ Παραλίες	Υδρευση/ Άρδευση
Αρταίων	X		X	X						
Ηγουμενίσας	X	X	X			X	X		X	
Ιωαννιτών	X	X						X		
Πρέβεζας			X					X	X	
Αγίας Βαρβάρας	X	X		X	X	X	X	X		X
Αγρινίου	X		X	X	X	X	X			
Αμπελοκήπων- Μενεμένης	X	X	X	X		X	X	X		
Αρχανών Αστερουσίων			X	X	X	X	X	X		X
Βάρης-Βούλας- Βουλιαγμένης		X	X		X	X		X		
Βέροιας		X	X	X	X	X		X		X
Βιάννου	X			X	X	X		X		
Θέρμης		X	X	X	X	X	X	X		
Νάξου & Μ. Κυκλάδων	X		X			X	X	X		
Νεάπολης Συκεών		X	X		X	X	X	X		
Πλατανιά	X		X	X	X	X	X	X	X	
Αγιάς	X	X	X		X	X	X	X		X

Από την εξέταση του ως άνω πίνακα, προκύπτει ότι οι περισσότεροι Δήμοι, ανεξαρτήτως μεγέθους-κατηγορίας, αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα, όπως τα ακόλουθα:

- Μισθολογικό/ Υποστελέχωση
- Ενεργειακό Κόστος
- Κοινωνικές Δομές/ Παιδικοί Σταθμοί
- Λειτουργία Σχολείων
- Αδέσποτα Ζώα
- Πολιτική Προστασία
- Συντήρηση υποδομών - Οδικού Δικτύου- Αγροτικού Δικτύου
- Ψηφιακός Μετασχηματισμός
- Πρόσθετες υποχρεώσεις δήμων

Στην επόμενη ενότητα η ανάλυση εστιάζει στις επιμέρους αρμοδιότητες, και τα σχετικά προβλήματα χρηματοδότησης που αντιμετωπίζουν οι Δήμοι.

8.2 Συνθετική σύνοψη των συνεντεύξεων, ανά πεδίο αρμοδιότητας

8.2.1 Κρίσιμα ζητήματα

Στην παρούσα ενότητα η καταγραφή αρθρώνεται σύμφωνα με τα κρίσιμα ζητήματα που αναδείχθηκαν από τις συνεντεύξεις, και η παρουσίασή τους πραγματοποιείται με τρόπο που τεκμηριώνει την ανάγκη ενίσχυσης της χρηματοδότησης προς τους Δήμους.

1. Προσωπικό

Ένα από τα σοβαρότερα ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφορά το ανθρώπινο δυναμικό. Από όλους τους δήμους αναφέρθηκε ότι λειτουργούν με σημαντικό αριθμό κενών οργανικών θέσεων, γεγονός που εμποδίζει τη στελέχωση κρίσιμων υπηρεσιών και δυσχεραίνει την άσκηση νέων ή υφιστάμενων αρμοδιοτήτων.

Ταυτόχρονα το προσωπικό αποτελεί τη μεγαλύτερη πηγή οικονομικής πίεσης, καθώς οι μισθολογικές αυξήσεις που αποφασίζονται κεντρικά δεν συνοδεύονται από αντίστοιχη χρηματοδότηση, οδηγώντας σε «οικονομική ασφυξία». Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) συχνά «δεν επαρκούν ούτε για την κάλυψη της μισθοδοσίας του μόνιμου προσωπικού».

- **Ανισορροπία Αυξήσεων:** Καταγράφεται κόστος αύξησης δαπανών προσωπικού (πλην ανταποδοτικών) που δεν καλύφθηκε από ΚΑΠ ύψους 750.000€ ετησίως για τους Δήμους Αγρινίου και Ηγουμενίτσας, ενώ ο Δήμος Βέροιας επιβαρύνθηκε με 700.000€ το 2024 μόνο από τις αυξήσεις βασικού μισθού και επιδομάτων.
- **Ωράριο & Τριετίες:** Η μείωση του εβδομαδιαίου ωραρίου και η αναγνώριση τριετιών έχουν εκτοξεύσει το κόστος, ενώ παρατηρείται αδυναμία προσέλκυσης μηχανικών λόγω του ανταγωνισμού με τον ιδιωτικό τομέα
- **Συνταξιοδοτήσεις:** ο Δήμος Αγίας Βαρβάρας επισημαίνει ότι η αποζημίωση υπαλλήλων ΙΔΑΧ λόγω συνταξιοδότησης κοστίζει «15.000€ ανά εργαζόμενο».
- **Δικαστικές Αποφάσεις:** Πολλοί Δήμοι υποχρεώνονται να διατηρούν προσωπικό από προγράμματα που έχουν λήξει (π.χ. COVID, ΔΥΠΑ 55+), οδηγώντας σε «αύξηση του μισθολογικού κόστους χωρίς έσοδα».

2. Ενέργεια & Λειτουργικό Κόστος Υποδομών

Το ενεργειακό κόστος αποτελεί κρίσιμο παράγοντα ασφυξίας, καθώς οι δαπάνες «καλύπτονται σχεδόν αποκλειστικά από ανταποδοτικά τέλη, τα οποία όμως δεν επαρκούν».

- **Εκρηκτική Άνοδος:** Το κόστος λειτουργίας των κτιριακών εγκαταστάσεων παρουσιάζει έντονα αυξητική τάση. Συγκεκριμένα, στο Δήμο Αμπελοκήπων-Μενεμένης, καταγράφεται αύξηση μεταξύ των ετών 2024-2025 της τάξης του 70% (810.254€ → 1.378.939€).

- Κατανάλωση: Οι δήμοι βαρύνονται με υψηλές δαπάνες για ηλεκτρικό ρεύμα και νερό, λόγω μη ευνοϊκής τιμολόγησης. Ο Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης καταγράφει δαπάνες 947.799€ για ηλεκτρικό ρεύμα και 649.996€ για νερό.
- Αθλητικές Εγκαταστάσεις: Το κόστος θέρμανσης κολυμβητηρίων μπορεί να φθάσει τις 65.000€/μήνα, που καθιστά συχνά «αδύνατη τη συνεχή λειτουργία τους» (σ.σ.: καθόλη τη διάρκεια του έτους), όπως ισχύει στην περίπτωση του Δήμου Αμπελοκήπων-Μενεμένης.
- Θεσμικά: Η μετάβαση στο net-billing δυσχεραίνει την ενεργειακή αυτονομία, με το Δήμο Αγίας να αναφέρει συγκεκριμένα τη μη απόδοση τελών από παρόχους αν δεν εξοφληθούν οι λογαριασμοί.
- Ιδιαίτερα σημαντική είναι η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση των ενεργειακών δαπανών των δήμων, επαναφορά του net-metering και η θέσπιση δέσμευσης ενεργειακού χώρου για τις ανάγκες της αυτοδιοίκησης.

3. Σχολικές Μονάδες – Λειτουργικά

Η κατάργηση των σχολικών επιτροπών μετέφερε την πλήρη ευθύνη στους Δήμους με επιχορηγήσεις που καλύπτουν μόλις το 50-60% των αναγκών.

- Χρηματοδοτικό Κενό: Η χρηματοδότηση για τις σχολικές μονάδες καλύπτει ένα περιορισμένο ποσοστό των αναγκαίων δαπανών. Στην περίπτωση των Δήμων Αγίας και Νάξου & Μικρών Κυκλάδων, η χρηματοδότηση φθάνει μόλις το 35% των πραγματικών αναγκών
- Καθαριότητα: Η σχετική χρηματοδότηση βασίζεται σε «κατανομή ωρών που δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες». Παραδείγματος χάρη, στο Δήμο Βέροιας το έλλειμμα της χρηματοδότησης για τον καθαρισμό των σχολικών κτιρίων είναι 300.000€, ενώ στο Δήμο Πλατανιά οι δαπάνες (317.000€) είναι υπερδιπλάσιες της επιχορήγησης (137.200€).
- Εξοπλισμός: Δεν λείπουν οι περιπτώσεις που οι Δήμοι αναγκάζονται να προβαίνουν στην αγορά εξοπλισμού για τα σχολεία. Ο Δήμος Πλατανιά πραγματοποίησε αγορά θρανίων, λόγω καθυστερήσεων καταβολών της «ΚΤΙΡΙΑΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ Α.Ε.».

4. Κοινωνικές Δομές

Οι κοινωνικές υπηρεσίες λειτουργούν σε καθεστώς διαρθρωτικής υποχρηματοδότησης, με τα voucher να μην επαρκούν για το πλήρες κόστος λειτουργίας.

- Προσχολική Αγωγή: Η χρηματοδότηση των δομών από το ΕΣΠΑ καλύπτει μέρος μόνο του κόστους. Γίνεται αναφορά για εκτίναξη του κόστους τροφοδοσίας λόγω «τριπλασιασμού των τιμών βασικών προϊόντων». Πολλοί δήμοι αναγκάζονται να χρηματοδοτήσουν τη λειτουργία των παιδικών σταθμών σε σημαντικό βαθμό, από άλλα έσοδα. Στο Δήμο Αγίας Βαρβάρας, η δαπάνη (908.393€) είναι σχεδόν τριπλάσια της χρηματοδότησης (318.502€) όπως επίσης και στο Δήμο Νεάπολης Συκεών
- Βοήθεια στο Σπίτι: Αποτελεί, επίσης, δομή με ιδιαίτερες απαιτήσεις, που συμπληρώνονται από τους Δήμους, με ίδια έσοδα. Παρότι η επιχορήγηση καλύπτει τη μισθοδοσία, δεν χρηματοδοτούνται οι αναδρομικές αμοιβές που προκύπτουν από εξελίξεις κλιμακίων, οδηγώντας σε υψηλές δαπάνες που οι δήμοι αδυνατούν να καλύψουν.
- Συνολική Εικόνα: Οι κοινωνικές υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από πολύ υψηλό κόστος οι δήμοι καταγράφουν σημαντικό έλλειμμα στη χρηματοδότηση των κοινωνικών δομών.

5. Πολιτική Προστασία & Φυσικές Καταστροφές

Οι Δήμοι επωμίζονται το κόστος πρόληψης και αποκατάστασης, συχνά υποκαθιστώντας το κράτος. «Επιβαρύνονται με τη φύλαξη και τον καθαρισμό εκτάσεων που ανήκουν στο Ελληνικό δημόσιο και στα δασαρχεία».

- Φυσικές Καταστροφές: Καταγράφεται τεράστιο βάρος από φαινόμενα όπως ο «Ντάνιελ» ή σεισμοί, όπου η κρατική στήριξη υπήρξε περιορισμένη.
- Δαπάνες: Η δαπάνη για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες είναι ιδιαίτερα υψηλές. Στο Δήμο Αγρινίου, οι δαπάνες πυροπροστασίας (398.895€) υπερβαίνουν τη χρηματοδότηση (321.000€).
- Επιχειρησιακή ετοιμότητα: Πλέον, τα έντονα φυσικά φαινόμενα απαιτούν τη λειτουργία σχετικών δομών με ενισχυμένο προσωπικό, προηγμένο εξοπλισμό και υψηλό επίπεδο επιχειρησιακής ετοιμότητας, χαρακτηριστικά που αντικατοπτρίζονται στο κόστος λειτουργίας τους. Ο Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης διαθέτει «ολοκληρωμένη επιχειρησιακή δομή» με μόνιμο προσωπικό και συστήματα επιτήρησης.

6. Διαχείριση Αδέσποτων Ζώων

Καταγράφεται υψηλή απόκλιση μεταξύ κρατικής ενίσχυσης και πραγματικού κόστους.

- Δεδομένα: Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα, στο Δήμο Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, η χρηματοδότηση είναι 15.000€ και η δαπάνη 171.728€, ενώ στο Δήμο Βέροιας, η χρηματοδότηση (29.600€) καλύπτει μόλις το 16% της δαπάνης (180.000€).
- Ιδιαιτερότητες: Κάποιοι δήμοι αντιμετωπίζουν πιο οξύμενο πρόβλημα, λόγω ιδιαιτεροτήτων. Π.χ. ο Δήμος Θέρμης, που βρίσκεται σε κομβικό σημείο (λόγω γειτνίασης με τη Χαλκιδική), δέχεται δυσανάλογο βάρος λόγω εγκατάλειψης ζώων (περίπου 500 αδέσποτα κατ' έτος), και δαπανά 400.000€ ετησίως (λαμβάνοντας μόλις 60.000–70.000€).

7. Ναυαγοσωστική Κάλυψη

Το ΠΔ 71/2020 «αυξάνει δυσανάλογα το κόστος χωρίς ανάλογη βελτίωση στην πρόληψη».

- Θεσμική Ανασφάλεια: Η αδυναμία συμμόρφωσης λόγω έλλειψης πόρων οδηγεί σε «διοικητικές, ποινικές και πειθαρχικές κυρώσεις εις βάρος αιρετών».
- Κάλυψη: Δήμοι με τουριστικό ενδιαφέρον και πλήθος παραλιών αντιμετωπίζουν υψηλό σχετικό κόστος. Στο Δήμο Νάξου & Μικρών Κυκλάδων, η χρηματοδότηση καλύπτει μόνο το 36% της δαπάνης (454.575€), στο Δήμο Πλατανιά, το έλλειμμα φτάνει τις 300.000€ ετησίως, ενώ ο Δήμος Πρέβεζας αναφέρει εκτίναξη του κόστους από 180.000€ σε έως και 650.000€.

8. Δημοτική Αστυνομία & Συγκοινωνία

Πρόκειται για υπηρεσίες προς τους πολίτες που βελτιώνουν σημαντικά την ποιότητα ζωής των πολιτών, αλλά συνεπάγονται υψηλά πάγια και λειτουργικά έξοδα για τους Δήμους.

- Έναρξη Λειτουργίας: Το κόστος για τη σύσταση της υπηρεσίας Δημοτικής Αστυνομίας απαιτεί επενδύσεις «άνω των 500.000€ για εξοπλισμό και οχήματα».
- Συγκοινωνία: Αντιστοίχως, ως ενδεικτικές περιπτώσεις για το κόστος που συνεπάγεται η παροχή δημοτικής συγκοινωνίας, ο Δήμος Αγρινίου δαπανά 150.000€ και ο Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης 349.963€ για δημοτική συγκοινωνία, χωρίς κρατική χρηματοδότηση.

9. Ψηφιακός Μετασχηματισμός & Λογισμικό

Τα έργα αυτά παράγουν συστήματα με «αυξημένες απαιτήσεις λειτουργίας».

- Συντήρηση: Το κόστος συντήρησης λογισμικού είναι ιδιαίτερα υψηλό. Χαρακτηριστικά, η συγκεκριμένη δαπάνη αγγίζει τα 106.320€ στο Δήμο Αγρινίου και τα 102.435€ στο Δήμο Νάξου & Μικρών Κυκλάδων, ενώ ο Δήμος Νεάπολης-Συκεών δαπανά 250.000-300.000€ ετησίως. Επιπλέον, προκύπτουν νέες υποχρεώσεις που δεν είναι σταθερές, με το Δήμο Πλατανιά να εκτιμά πρόσθετο κόστος συντήρησης 50.000€ ετησίως μετά την ολοκλήρωση των έργων Smart Cities.
- Κυβερνοασφάλεια: Παρότι αποτελεί ζήτημα υψηλής προτεραιότητας, οι Δήμοι αναγκάζονται να περιμένουν χρόνια για εγκρίσεις σχετικών προγραμμάτων.

10. Υποχρεώσεις Δήμων & Εξοπλισμός

Καταγράφεται σαφής διεύρυνση του φάσματος αρμοδιοτήτων των δήμων, με την ανάθεση νέων διοικητικών, ελεγκτικών και κανονιστικών υποχρεώσεων, χωρίς την αντίστοιχη ενίσχυση σε πόρους και προσωπικό (πχ επιχειρησιακά σχέδια, εσωτερικός έλεγχος, εφαρμογή ΠΔ 54/2018). Παράλληλα, σε αρκετές περιπτώσεις οι δήμοι καλούνται να υποκαταστήσουν άλλους φορείς του Δημοσίου ή να αναλάβουν πρακτικά ευθύνες πέραν των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων τους, προκειμένου να καλύψουν άμεσες ανάγκες τοπικού χαρακτήρα, επιβαρύνοντας περαιτέρω τους δημοτικούς προϋπολογισμούς.

11. Συντηρήσεις Υποδομών (ΣΑΤΑ)

Η ΣΑΤΑ παραμένει στάσιμη από την περίοδο της κρίσης .

- Συντήρηση σχολικών μονάδων: Οι σχετικές απαιτήσεις εμφανίζονται σημαντικά υψηλότερες από τις διαθέσιμες πιστώσεις, με αποτέλεσμα να δημιουργείται διαχρονικό χρηματοδοτικό κενό. Ενδεικτικά, στο Δήμο Βέροιας οι απαιτούμενες δαπάνες συντήρησης ανέρχονται σε 700.000€ έναντι δαπανών 370.000€, ενώ στον Δήμο Αγρινίου οι ανάγκες εκτιμώνται σε 350.000€ ετησίως έναντι δαπανών 143.000€. Αντίστοιχα, στο Δήμο Νάξου οι απαιτήσεις φθάνουν το 1.000.000€, ενώ η δαπάνη περιορίζεται σε περίπου 367.000€, καταδεικνύοντας τη συστηματική υποεπένδυση στη συντήρηση σχολικών υποδομών.
- Συντήρηση – Ασφάλεια Οδικού δικτύου - Ασφαλτοστρώσεις Οδικού Δικτύου: Οι ανάγκες συντήρησης του αγροτικού και δημοτικού δικτύου είναι τεράστιες, με το κόστος να αγγίζει το 1.000.000€ ετησίως σε μεγάλους Δήμους. Ο Δήμος Αμπελοκήπων–Μενεμένης, αναφέρει χαρακτηριστικά ότι επιβαρύνεται από τη συντήρηση οδών που εξυπηρετούν «μεγάλο μέρος της διερχόμενης κίνησης» (λιμένες, εμπορευματικά κέντρα). Οδική Ασφάλεια: Στο Δήμο Βέροιας, οι αναγκαίες δαπάνες εκτιμώνται στα 2.000.000€, έναντι τρέχουσας δαπάνης 503.600€.
- Συντήρηση αθλητικών υποδομών: Οι αθλητικές εγκαταστάσεις παρουσιάζουν ιδιαίτερα υψηλό κόστος συντήρησης, λόγω απαιτήσεων ασφάλειας, ενεργειακής κατανάλωσης και έντασης χρήσης. Στο Δήμο Βάρης–Βούλας–Βουλιαγμένης η δαπάνη συντήρησης αθλητικών υποδομών ανέρχεται σε 693.787€ ετησίως, ενώ στο Δήμο Αλμωπίας εκτιμάται συνολική ανάγκη άνω των 538.000€. Παράλληλα, στο Δήμο Νεάπολης–Συκεών οι ετήσιες ανάγκες προσεγγίζουν τα 120.000€, με σαφές έλλειμμα κάλυψης σε σχέση με τους διαθέσιμους πόρους.
- Συντήρηση παιδικών χαρών: Η συμμόρφωση με τα πρότυπα ασφάλειας και οι τακτικές πιστοποιήσεις δημιουργούν επαναλαμβανόμενο και υψηλό κόστος. Στο Δήμο Αγρινίου, η δαπάνη συντήρησης παιδικών χαρών ανέρχεται σε 451.051€, ενώ η εκτιμώμενη ανάγκη παραμένει σημαντικά υψηλότερη. Αντίστοιχα, στο Δήμο Νάξου καταγράφεται ανάγκη 250.000€, ενώ στο Δήμο Αλμωπίας οι ανάγκες εκτιμώνται σε 150.000€, με τα διαθέσιμα κονδύλια να υπολείπονται σημαντικά, οδηγώντας σε περιορισμό παρεμβάσεων.
- Συντήρηση λοιπών υποδομών: Οι γενικές κτιριακές και τεχνικές υποδομές αποτελούν μία από τις μεγαλύτερες πηγές δαπανών. Στο Δήμο Βάρης–Βούλας–Βουλιαγμένης, οι σχετικές δαπάνες ανέρχονται σε 2.801.866€, ενώ στο Δήμο Νάξου σε περίπου 498.954€ και στο Δήμο Βιάννου οι ανάγκες εκτιμώνται σε 200.000€. Η απόκλιση μεταξύ απαιτήσεων και διαθέσιμων πόρων οδηγεί σε αποσπασματικές παρεμβάσεις και μεταφορά πόρων από άλλες υπηρεσίες. Τέλος, από το Δήμο Αγίας Βαρβάρας αναφέρθηκε η ανάληψη υποχρέωσης για τη συντήρηση δικτύων ομβρίων που «δεν έχουν παραληφθεί από κεντρικούς φορείς (ΕΥΔΑΠ)».
- Συντήρηση αγροτικού δικτύου Το αγροτικό οδικό δίκτυο καταγράφεται ως ένας από τους πλέον υποχρηματοδοτούμενους τομείς. Στο Δήμο Βιάννου οι ανάγκες ανέρχονται σε 500.000€ έναντι δαπανών 320.000€, ενώ στο Δήμο Αγίας εκτιμώνται έως και 1.000.000€

ετησίως. Στο Δήμο Αλμωπίας οι ανάγκες φθάνουν τα 350.000€, με περιορισμένη πραγματική κάλυψη, γεγονός που επηρεάζει άμεσα την αγροτική παραγωγή και την προσβασιμότητα.

- Εξοπλισμός Πολιτικής Προστασίας -Πυροπροστασία: Η ανάγκη διαρκούς επιχειρησιακής ετοιμότητας συνεπάγεται σημαντικές επενδύσεις σε εξοπλισμό και έργα πρόληψης. Στο Δήμο Αγρινίου η δαπάνη πυροπροστασίας ανέρχεται σε 398.894€, ενώ στον Δήμο Ηγουμενίτσας οι ανάγκες εκτιμώνται έως 80.000€ ετησίως έναντι χαμηλότερης χρηματοδότησης. Αντίστοιχα, στο Δήμο Νάξου καταγράφονται ανάγκες έως 120.000€, με τις παρεμβάσεις να περιορίζονται από το διαθέσιμο δημοσιονομικό χώρο.

12. Μελέτες – Έργα – Απαλλοτριώσεις

Οι Δήμοι επενδύουν ίδιους πόρους για την ωρίμανση έργων.

- Κόστη: Απαλλοτριώσεις ύψους 233.000€ στη Βέροια και 200.000€ στο Δήμο Ηγουμενίτσας.
- Ιδιαιτερότητες: Αποκλειστικά ο Δήμος Νάξου & Μικρών Κυκλάδων αναφέρει δαπάνες για σμυριδορυχεία και επίδομα επικουρικών ιατρών (53.533€).

8.2.2 Δείκτες χρηματοδοτικής επάρκειας για βασικές κατηγορίες δαπανών

Ακολουθώς υπολογίζονται δείκτες χρηματοδοτικής επάρκειας, για νευραλγικές υποκατηγορίες δαπανών των Δήμων, αποκλειστικά για το δείγμα που παρείχαν οι 12 Δήμοι που συμμετείχαν στη συγκεκριμένη καταγραφή.⁴²

Πίνακας 8.2. Δείκτες χρηματοδοτικής επάρκειας (μέσος δείκτης, ανά είδος δαπάνης)

Είδος δαπάνης	Ετήσια Χρηματοδότηση / Δαπάνες 2025	Ετήσια Χρηματοδότηση / Εκτιμώμενες Ετήσιες Αναγκαίες Δαπάνες
Σχολικές μονάδες	0,85	0,72
Βρεφονηπιακοί/ Παιδικοί σταθμοί	0,72	0,64
Καθαρίστριες σχολείων	0,88	0,77
Συντήρηση σχολικών μονάδων	0,42	0,30
Βοήθεια στο σπίτι	0,95	0,85
Φροντίδα αδέσποτων ζώων	0,50	0,36
Ναυαγοσωστική κάλυψη	0,65	0,55

Για την αποτύπωση της πραγματικής δημοσιονομικής επάρκειας, ο σχολιασμός των ακραίων τιμών (ελάχιστη–μέγιστη) βασίζεται αποκλειστικά στο δείκτη χρηματοδότησης προς εκτιμώμενες ανάγκες, καθώς αυτός αποτυπώνει με μεγαλύτερη ακρίβεια το χρηματοδοτικό έλλειμμα, ή την επάρκεια, των υπηρεσιών.

⁴² Συγκεκριμένα υπολογίζονται οι δείκτες: «Ετήσια Χρηματοδότηση/Δαπάνες 2025» και «Ετήσια Χρηματοδότηση/Εκτιμώμενες ετήσιες αναγκαίες δαπάνες», όπως αποτυπώνονται και στον Πίνακα 8.2.

Κόστος λειτουργίας Σχολικών Μονάδων

Η κατηγορία των σχολικών μονάδων εμφανίζει σχετικά υψηλό επίπεδο χρηματοδότησης ως προς τις πραγματικές δαπάνες, με μέσο δείκτη περίπου 0,85, γεγονός που υποδηλώνει ότι οι δήμοι καταφέρνουν σε μεγάλο βαθμό να καλύψουν τις βασικές λειτουργικές τους υποχρεώσεις. Ωστόσο, όταν η αποτίμηση γίνεται σε σχέση με τις εκτιμώμενες πραγματικές ανάγκες, η μέση τιμή περιορίζεται στο 0,72, καταδεικνύοντας σαφή υστέρηση. Οι ακραίες τιμές του δείκτη ως προς τις ανάγκες (0,45 έως 1,00) αποτυπώνουν σημαντική διαφοροποίηση, με ορισμένους δήμους να επιτυγχάνουν πλήρη κάλυψη, ενώ άλλοι να εμφανίζουν εμφανές χρηματοδοτικό έλλειμμα. Η εικόνα αυτή υποδηλώνει ότι, παρά τη σχετική επάρκεια σε επίπεδο υλοποιούμενων δαπανών, η χρηματοδότηση δεν ανταποκρίνεται πλήρως στο εύρος των πραγματικών αναγκών, αναδεικνύοντας μια συγκρατημένη αλλά υπαρκτή ανισορροπία.

Βρεφονηπιακοί – Παιδικοί Σταθμοί

Οι δείκτες για τους βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς καταδεικνύουν μέτρια χρηματοδοτική επάρκεια, με μέσο δείκτη περίπου 0,72 ως προς τις δαπάνες και 0,64 ως προς τις ανάγκες. Οι ακραίες τιμές του δείκτη ως προς τις ανάγκες (0,31 έως 0,96), αποτυπώνουν έντονες ανισότητες μεταξύ δήμων, γεγονός που συνδέεται με διαφορετικές δομές λειτουργίας, επίπεδα ζήτησης και πρόσβαση σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. Το εύρος αυτό υποδηλώνει ότι πρόκειται για τομέα με σημαντική διαφοροποίηση πολιτικών και χρηματοδοτικών δυνατοτήτων.

Καθαρίστριες σχολείων

Στην κατηγορία των καθαριστριών σχολείων, η χρηματοδότηση εμφανίζεται σχετικά υψηλή, με μέσο δείκτη περίπου 0,88 ως προς τις δαπάνες και 0,77 ως προς τις ανάγκες. Οι ακραίες τιμές του δείκτη (0,43 έως 1,00), δείχνουν ότι σε αρκετές περιπτώσεις επιτυγχάνεται πλήρης κάλυψη, ενώ σε άλλες υφίσταται σημαντικό έλλειμμα. Η διακύμανση αυτή αντανακλά κυρίως διαφοροποιήσεις στις μισθολογικές επιβαρύνσεις και στην κατανομή των σχετικών χρηματοδοτήσεων, διατηρώντας όμως συνολικά μια εικόνα σχετικής σταθερότητας.

Συντήρηση σχολικών μονάδων

Η συντήρηση σχολικών υποδομών παραμένει η πλέον προβληματική κατηγορία, με ιδιαίτερα χαμηλό μέσο δείκτη 0,42 ως προς τις δαπάνες και μόλις 0,30 ως προς τις ανάγκες. Οι ακραίες τιμές του δείκτη (0,17 έως 0,49), επιβεβαιώνουν ότι σε όλους σχεδόν τους δήμους, η χρηματοδότηση απέχει αισθητά από τις πραγματικές απαιτήσεις. Το εύρημα αυτό καταδεικνύει μια συστηματική υποεπένδυση στη συντήρηση, η οποία ενδέχεται να δημιουργεί σωρευτικά προβλήματα βιωσιμότητας και ασφάλειας των υποδομών.

Βοήθεια στο Σπίτι

Η υπηρεσία «Βοήθεια στο Σπίτι» εμφανίζει την υψηλότερη και πιο ομοιόμορφη χρηματοδοτική επάρκεια, με μέσο δείκτη περίπου 0,95 ως προς τις δαπάνες και 0,85 ως προς τις ανάγκες. Οι ακραίες τιμές του δείκτη (0,70 έως 0,99), παραμένουν σε υψηλά επίπεδα, υποδηλώνοντας περιορισμένη διαφοροποίηση μεταξύ δήμων. Το γεγονός αυτό υποδεικνύει ότι η συγκεκριμένη υπηρεσία αποτελεί σαφή χρηματοδοτική προτεραιότητα και λειτουργεί με σχετικά σταθερό και προβλέψιμο πλαίσιο πόρων.

Κόστος διαχείρισης αδέσποτων ζώων συντροφιάς

Η διαχείριση αδέσποτων ζώων χαρακτηρίζεται από χαμηλή και ιδιαίτερα άνιση χρηματοδότηση, με μέσο δείκτη 0,50 ως προς τις δαπάνες και μόλις 0,36 ως προς τις ανάγκες. Οι ακραίες τιμές του δείκτη (0,09 έως 0,80), αναδεικνύουν πολύ μεγάλη διασπορά και έλλειψη ομοιογένειας. Σε αρκετές περιπτώσεις καταγράφεται εξαιρετικά χαμηλή κάλυψη, υποδηλώνοντας ότι η κατηγορία αυτή παραμένει δευτερεύουσα σε επίπεδο προτεραιοτήτων, παρά τη συνεχώς αυξανόμενη σημασία της.

Ναυαγοσωστική κάλυψη

Η ναυαγοσωστική κάλυψη παρουσιάζει ενδιάμεσο επίπεδο επάρκειας, με μέσο δείκτη 0,65 ως προς τις δαπάνες και 0,55 ως προς τις ανάγκες. Οι ακραίες τιμές του δείκτη (0,38 έως 0,90), αναδεικνύουν σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ δήμων, η οποία σχετίζεται άμεσα με τα τοπικά χαρακτηριστικά και την τουριστική ένταση. Παρά τις επιμέρους περιπτώσεις υψηλής κάλυψης, η συνολική εικόνα παραμένει μέτρια και μη ομοιόμορφη.

Η συγκριτική ανάλυση των δεικτών, και ιδιαίτερα με βάση τις εκτιμώμενες ανάγκες, επιβεβαιώνει ότι η πραγματική χρηματοδοτική εικόνα των δήμων είναι λιγότερο ευνοϊκή από αυτή που προκύπτει αν εξεταστούν μόνο οι δαπάνες. Οι δείκτες αποκαλύπτουν μια σαφή ιεράρχηση, όπου οι κοινωνικές υπηρεσίες εμφανίζουν υψηλότερη κάλυψη και μικρότερη διασπορά, ενώ οι υποδομές και οι εξειδικευμένες υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από χαμηλή επάρκεια και μεγάλες αποκλίσεις. Ιδιαίτερα έντονη είναι η διάκριση μεταξύ λειτουργίας και συντήρησης των σχολείων, η οποία αναδεικνύει μια συστηματική υποεπένδυση στο σκέλος των υποδομών. Συνολικά, προκύπτει ένα πρότυπο χρηματοδότησης όπου η λειτουργική σταθερότητα διατηρείται, αλλά η πλήρης κάλυψη των πραγματικών αναγκών παραμένει ζητούμενο.

Το Πραγματικό Κόστος των Δήμων: Το Χάσμα μεταξύ Αρμοδιοτήτων και Πόρων

ΤΟΜΕΙΣ ΥΨΗΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΙΕΣΗΣ (ΕΠΙΠΕΔΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ)

ΣΧΟΛΙΚΕΣ ΜΟΝΑΔΕΣ & ΠΡΟΝΟΙΑ

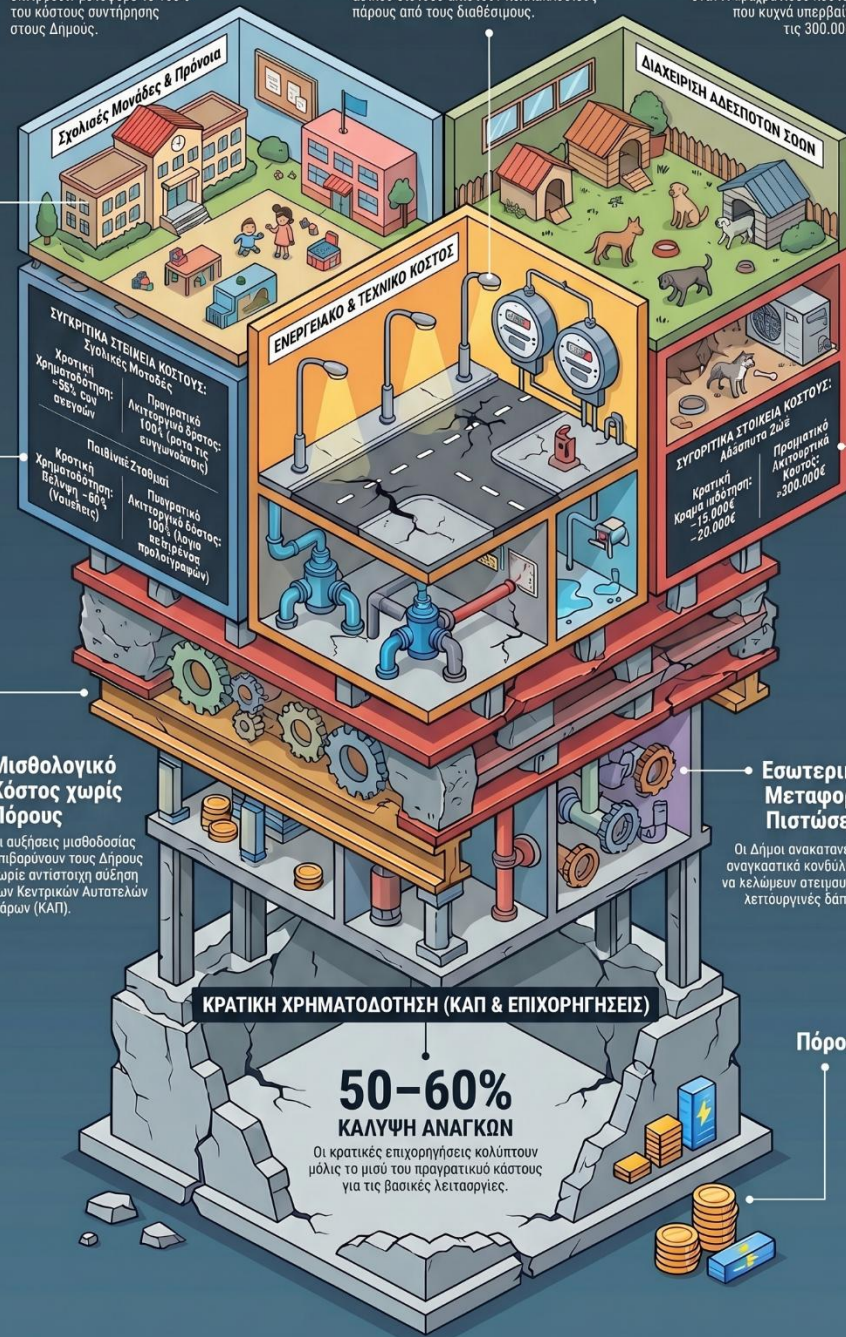
Η κατάργηση των σχολικών επιτροπών μετέφερε το 100% του κόστους συντήρησης στους Δήμους.

Ενεργειακό & Τεχνικό Κόστος

Φωτισμός, αντίσπαση και συντήρηση αδικού διόστου απιστών πολλαπλούς παρους από τους διαθέσιμους.

Διαχείριση Αδέσποτων ΖΩΩΝ

Χρηματοδότηση ~15.000€ έναντι αραχρατιού κόστους που κυνά υπερβαίνει τις 300.000€.



NotebookLM

Γράφημα 8.1. Το Πραγματικό Κόστος των Δήμων: Το Χάσμα μεταξύ Αρμοδιοτήτων και Πόρων

8.3 Σύζευξη Ποιοτικής και Ποσοτικής Ανάλυσης για τη Χρηματοδοτική Απόκλιση των Ο.Τ.Α.

8.3.1 Εισαγωγικά στοιχεία και βασική μεθοδολογική προσέγγιση

Η παρούσα ενότητα αποτυπώνει τα κύρια ευρήματα της συστηματικής εμπειρικής μελέτης για τη χρηματοδοτική απόκλιση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού της Ελλάδας, μέσω της σύνθεσης ποιοτικής ανάλυσης δεκατριών (13) συνεντεύξεων με δημοτικές αρχές και ποσοτικής ανάλυσης οικονομικών δεδομένων από δώδεκα (12) Δήμους — εκπρόσωπους και των έξι (6) κατηγοριών «Κλεισθένη».

Με βάση τα ευρήματα του δείγματος πραγματοποιείται εθνική προέκταση στους 332 Δήμους της χώρας με υβριδική μεθοδολογία, ευθυγραμμισμένη με τους οδηγούς κόστους κάθε κατηγορίας:

- Για κατηγορίες με διαθέσιμα φυσικά μεγέθη ανά Δήμο, εφαρμόζεται στρωματοποιημένη M4 (bottom-up). Αφορά σχολικές μονάδες, παιδικούς σταθμούς, ΚΑΠΗ, δομές βοήθειας στο σπίτι (στο Λειτουργικό)· συντήρηση σχολικών μονάδων, παιδικών χαρών, οδικού και αγροτικού δικτύου (στη Βελτίωση/Συντήρηση).
- Για τις υπόλοιπες κατηγορίες χωρίς διαθέσιμο αντίστοιχο φυσικό μέγεθος ανά Δήμο, εφαρμόζεται μέσος όρος των τριών πληθυσμιακών μεθόδων (Μ.Ο. Μ1-Μ3, όπου: Μ1 - στρωματοποιημένη ανά κατηγορία Δήμων, Μ2 - στρωματοποιημένη ανά κατηγορία Δήμων, κατά κεφαλή, και Μ3 - γραμμική παλινδρόμηση).

Οι ειδικές επιχορηγούμενες δαπάνες παρουσιάζονται ξεχωριστά για το Λειτουργικό Κόστος (6 κατηγορίες: Σχολεία, Βοήθεια στο Σπίτι, Αδέσποτα, Ναυαγοσωστική, Καθαρίστριες, Παιδικοί Σταθμοί) και τη Βελτίωση/Συντήρηση (3 κατηγορίες: Συντήρηση Σχολείων, Αθροιστική Συντήρηση, Πυρο/Πολιτική Προστασία).

Επιπλέον, στο Δήμο Νεάπολης-Συκεών, η δηλωμένη τιμή «Αναγκαίες» για τη κατηγορία «Κόστος λειτουργίας κτιριακών εγκαταστάσεων» (€18.000.000) εμφάνιζε λόγο Αναγκαίες/Δαπάνες 9,94×, ενώ οι άλλοι 11 Δήμοι του δείγματος δηλώνουν σε αυτή τη κατηγορία λόγο μεταξύ 0,5× και 1,9×. Η ακραία αυτή παρατήρηση διορθώθηκε με αντικατάσταση από τον μέσο όρο €/κάτοικο των άλλων δύο Μητροπολιτικών Δήμων (€24,35/κάτοικο × 71.422 = €1.739.000). Η διόρθωση γίνεται με διαφάνεια ώστε η εθνική προέκταση να μην αλλοιώνεται.

Τέλος, σημειώνεται ότι στα μεγέθη έχει αφαιρεθεί η μισθοδοσία προσωπικού για Βρεφονηπιακούς/Παιδικούς Σταθμούς (×30%), και «Βοήθεια στο Σπίτι» (×20%), καθώς χρηματοδοτείται ξεχωριστά μέσω ΕΕΤΑΑ/Vouchers.

Η παρούσα ενότητα συμπληρώνεται από σχετικούς πίνακες και τους ορισμούς των σύνθετων δεικτών, που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα Π4.

8.3.2 Ποιοτική ανάλυση λειτουργικής πίεσης

8.3.2.1 Μεθοδολογία θεματικής κωδικοποίησης

Η ποιοτική ανάλυση βασίστηκε σε δεκατρείς (13) ημι-δομημένες συνεντεύξεις με δημάρχους, αντιδημάρχους και διευθυντές οικονομικών υπηρεσιών Δήμων όλων των κατηγοριών Κλεισθένη. Από τη συστηματική επεξεργασία με τη μέθοδο της θεματικής κωδικοποίησης προέκυψαν δεκατέσσερις (14) θεματικοί άξονες λειτουργικής πίεσης, κάθε ένας αξιολογημένος σε κλίμακα έντασης 0-5.

8.3.2.2 Θεματικοί άξονες

Πίνακας 8.3. Θεματικοί Άξονες Λειτουργικής Πίεσης

Κωδ.	Θεματικός Άξονας	Περιεχόμενο
T01	Μισθολογικό κόστος & προσωπικό	Κενές οργανικές, αυξήσεις χωρίς ΚΑΠ
T02	Ενεργειακό κόστος	Ρεύμα, οδοφωτισμός, net-billing
T03	Σχολικές μονάδες	Επιτροπές, καθαρίστριες, θρανία
T04	Κοινωνικές δομές & φροντίδα	Παιδικοί σταθμοί, ΚΑΠΗ, βοήθεια
T05	Πολιτική προστασία & κλίμα	Πυρασφάλεια, πλημμύρες
T06	Αδέσποτα ζώα	Ν. 4830/2021
T07	Οδικό/αγροτικό/δασικό δίκτυο	Ασφαλτοστρώσεις, συντήρηση
T08	Τεχνικές/κτιριακές υποδομές	Παιδικές χαρές, αθλητικά, ΣΑΤΑ
T09	Ψηφιακός μετασχηματισμός	Λογισμικά, κυβερνοασφάλεια
T10	Υδρευση/αποχέτευση/ΔΕΥΑ	Άρδευση, βιολογικός καθαρισμός
T11	Νησιωτικότητα/μεταφορές	Εποχικότητα, παραλίες
T12	Ορεινότητα/διασπορά	Πολλοί οικισμοί, απομάκρυνση
T13	Νέες αρμοδιότητες χωρίς πόρους	ΠΔ 54, εσωτερικός έλεγχος
T14	Ίδιοι πόροι / χρηματοδοτική απόκλιση	Παρακρατήσεις, ΚΑΠ ανεπαρκείς

► **Επισημάνσεις.** Οι 14 θεματικοί άξονες αποτελούν τη βασική ταξινομική δομή της ποιοτικής ανάλυσης. Έξι από αυτούς (T08, T13, T02, T04, T03, T09) παρουσιάζουν μέση ένταση άνω του 3,0/5 και χαρακτηρίζονται ως καθολικά κρίσιμοι.

8.3.2.2.1 Έξι Καθολικά Κρίσιμοι Άξονες (ένταση > 3,0/5)

T08 — Τεχνικές/Κτιριακές Υποδομές (4,2/5). Κορυφαία προτεραιότητα σε όλες τις τυπολογίες.

T13 — Νέες αρμοδιότητες χωρίς πόρους (3,9/5). Θεσμική ασυμμετρία γενικευμένη.

T02 — Ενεργειακό Κόστος (3,5/5). Οδοφωτισμός, αυξήσεις 2021, περιορισμοί net-billing.

T04 — Κοινωνικές Δομές (3,4/5). Πίεση από γηρασμένο πληθυσμό.

T03 — Σχολικές Μονάδες (3,2/5). Σταθερά κενά σε εξοπλισμό, καθαρίστριες, συντηρήσεις.

T09 — Ψηφιακός Μετασχηματισμός (3,1/5). Νέα προτεραιότητα χωρίς ενίσχυση πόρων.

8.3.2.2.2 Ένταση και Σύνθετοι Δείκτες ανά Δήμο

Πίνακας 8.4. Ένταση QI, UI, CPS και CPI ανά Δήμο (n=10 με πλήρη ποιοτικά)

Δήμος	Τυπολογία	QI (0-5)	UI (%)	CPS (0-5)	CPI (0-5)
Νάξου	Μεγάλοι / Μεσαίοι Νησι	2,60	78,7	3,64	3,31
Αγρινίου	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί /	2,36	61,9	2,75	2,70
Βάρης Βούλας Βουλιαγμένης	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί /	2,56	66,5	3,02	2,93
Βέροιας	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί /	2,58	78,1	3,33	3,20
Ηγουμενίτσας	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί /	2,57	69,9	3,17	3,03
Αγιάς	Μεσαίοι Ηπειρωτικοί	2,69	91,4	2,91	3,32
Αγίας Βαρβάρας	Μητροπολιτικοί	2,75	80,0	3,30	3,29
Αμπελοκήπων - Μενεμένης	Μητροπολιτικοί	2,82	88,5	4,42	3,78
Νεάπολης-Συκεών	Μητροπολιτικοί	3,18	65,1	2,93	3,13
Βιάννου	Μικροί Ηπειρ. / Ορεινο	2,08	87,9	4,02	3,36

► **Επισημάνσεις.** Ο Δήμος Αμπελοκήπων-Μενεμένης παρουσιάζει τον υψηλότερο CPI (3,76) λόγω συνδυασμού υψηλής ποιοτικής έντασης και ακραίου UI=87,7%. Οι Δήμοι Νεάπολης-

Συκεών και Βιάννου ακολουθούν με CPI άνω του 3,3 — διαφορετικά προφίλ (μεγάλος μητροπολιτικός vs μικρός ορεινός) με όμοιο επίπεδο συνδυασμένης πίεσης.

8.3.3 Ποσοτική ανάλυση δείγματος

Η ποσοτική ανάλυση βασίζεται στην ανάλυση δαπανών από 12 Δήμους (Μάιος 2026). Στις κατηγορίες «Βρεφονηπιακοί/Παιδικοί Σταθμοί» και «Βοήθεια στο Σπίτι» όλα τα μεγέθη έχουν πολλαπλασιαστεί με 30% και 20% αντίστοιχα, ώστε να αφαιρεθεί η μισθοδοσία.

8.3.3.1 Συγκεντρωτικά Δείγματος ανά Τύπο Κόστους

Πίνακας 8.5. Δείγμα — Σύνολα ανά Τύπο (εκ. €)

Τύπος Κόστους	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)	UI (%)
Βελτίωση-Συντήρηση	13,3	29,4	56,0	42,8	76,3
Λειτουργικό	20,6	68,4	76,9	56,3	73,2
ΣΥΝΟΛΟ	33,9	97,8	132,9	99,0	74,5

► **Επισημάνσεις.** Η συνολική απόκλιση δείγματος είναι €99 εκ. σε σύνολο αναγκών €133 εκ. Παρατηρείται οριακά υψηλότερο UI στο Λειτουργικό (73%) από ό,τι στη Βελτίωση/Συντήρηση (76%). Οι Δαπάνες 2025 είναι €98 εκ., δηλαδή ~2.9× η Χρηματοδότηση — οι Δήμοι ξοδεύουν σχεδόν τριπλάσιο ποσό από αυτό που λαμβάνουν.

8.3.3.2 Συγκεντρωτικά Δείγματος ανά Άξονα - Λειτουργικό

Πίνακας 8.6. Δείγμα — Λειτουργικό ανά Άξονα A1-A4 (εκ. €)

Άξονας	Χρημ. (εκ. €)	Δαπ. (εκ. €)	Αναγκ. (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)	UI (%)
A1: Κόστος Λειτ. Υποδομών	7,6	19,7	24,3	16,8	68,9
A2: Κόστος Δραστηριοτήτων	12,5	30,2	33,7	21,3	63,1
A3: Κόστος Συντήρ. Εξοπλισμού	0,0	3,4	4,3	4,3	100,0
A4: Αγορά Εξοπλισμού	0,6	15,0	14,5	14,0	96,1
ΣΥΝΟΛΟ Λειτουργικού	20,6	68,4	76,9	56,3	73,2

► **Επισημάνσεις.** Ο άξονας A1 (Κόστος Λειτουργίας Υποδομών) συγκεντρώνει το μεγαλύτερο μερίδιο του Λειτουργικού κενού: αφορά κτιριακές δομές, σχολικά κτίρια, παραλίες. Ο A2 (Δραστηριότητες) και ο A3 (Συντήρηση Εξοπλισμού) ακολουθούν, ενώ ο A4 (Αγορά Εξοπλισμού) έχει μικρότερο μέγεθος αλλά υψηλό UI.

8.3.3.3 Συγκεντρωτικά Δείγματος ανά Άξονα – Βελτίωση/Συντήρηση

Πίνακας 8.7. Δείγμα — Βελτίωση/Συντήρηση ανά Άξονα B1-B6 (εκ. €)

Άξονας	Χρημ. (εκ. €)	Δαπ. (εκ. €)	Αναγκ. (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)	UI (%)
B1: Βελτ./Συντ Υποδομών	11,7	20,5	31,7	20,1	63,3
B2: Νέες Υποδομές	0,7	1,2	12,0	11,3	94,4
B3: Μελέτες	0,1	0,4	2,9	2,8	97,2
B4: Απαλλοτριώσεις	0,0	0,5	2,9	2,9	100,0
B5: Λοιπές Αναπτυξιακές	0,8	0,9	0,1	-0,6	0,0
B6: Αποπληρωμή Δανείων	0,1	5,9	6,3	6,2	98,4
ΣΥΝΟΛΟ Βελτ./Συντ.	13,3	29,4	56,0	42,8	76,3

► **Επισημάνσεις.** Ο άξονας B1 (Βελτιώσεις/Συντηρήσεις τοπικών Υποδομών) δομεί τη μεγαλύτερη μάζα της απόκλισης στη Βελτίωση/Συντήρηση. B2 (Νέες Υποδομές) και B3 (Μελέτες) ακολουθούν. Οι άξονες B5 και B6 έχουν ελλιπή δεδομένα στο δείγμα.

8.3.3.4 Δείγμα ανά Δήμο × Τύπο Κόστους

Πίνακας 8.8. Δείγμα — Απόκλιση και UI ανά Δήμο × Τύπο (n=12)

Δήμος	Απόκλ. Λειτ. (εκ. €)	UI Λειτ. (%)	Απόκλ. Β/Σ (εκ. €)	UI Β/Σ (%)	Συν. Απόκλιση (εκ. €)
Νάξου	4,9	81,8	2,0	71,9	6,9
Αγρινίου	7,5	63,4	4,2	59,4	11,7
Βάρης Βούλας Βουλιαγμένης	6,7	77,9	3,4	51,6	10,1
Βέροιας	4,9	70,4	6,8	84,6	11,7
Ηγουμενίτσας	2,2	64,8	2,2	75,7	4,4
Αγιάς	2,3	78,9	9,2	95,3	11,6
Αλμωπίας	3,4	78,0	2,9	69,5	6,3
Πλατανιά	2,0	66,4	1,0	55,5	3,0
Αγίας Βαρβάρας	2,1	65,6	3,7	91,3	5,8
Αμπελοκήπων - Μενεμένης	11,9	90,4	2,0	78,8	13,9
Νεάπολης-Συκεών	7,6	60,8	3,1	78,7	10,7
Βιάννου	0,8	82,5	2,2	90,1	3,0

► **Επισημάνσεις.** Όλοι οι 12 Δήμοι παρουσιάζουν υψηλό UI και στους δύο τύπους κόστους. Η Νεάπολη-Συκεών συνεισφέρει το μεγαλύτερο απόλυτο μέγεθος απόκλισης λόγω πληθυσμού και υποδομών.

8.3.3.5 Δείγμα ανά Κατηγορία Δήμων × Τύπο

Πίνακας 8.9. Δείγμα — Σύνολα ανά Κατηγορία Κλεισθένη × Τύπο (εκ. €)

Κατηγορία	Τύπος	n	Χρημ. (εκ. €)	Αναγκ. (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)	UI (%)
Μεγάλοι / Μεσαίοι Νησιωτικοί	Βελτίωση-Συντήρηση	1	0,8	2,8	2,0	71,9
Μεγάλοι / Μεσαίοι Νησιωτικοί	Λειτουργικό	1	1,1	6,0	4,9	81,8
Μεγάλοι Ηπειρωτικοί / Πρωτεύου	Βελτίωση-Συντήρηση	4	8,0	24,6	16,6	67,5
Μεγάλοι Ηπειρωτικοί / Πρωτεύου	Λειτουργικό	4	9,5	30,7	21,3	69,2
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί	Βελτίωση-Συντήρηση	3	2,5	15,6	13,1	83,9
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί	Λειτουργικό	3	2,6	10,3	7,7	74,9
Μητροπολιτικοί	Βελτίωση-Συντήρηση	3	1,7	10,6	8,8	83,6
Μητροπολιτικοί	Λειτουργικό	3	7,3	28,9	21,6	74,8
Μικροί Ηπειρ. / Ορεινοί	Βελτίωση-Συντήρηση	1	0,2	2,4	2,2	90,1
Μικροί Ηπειρ. / Ορεινοί	Λειτουργικό	1	0,2	1,0	0,8	82,5

► **Επισημάνσεις.** Οι Μητροπολιτικοί και οι Μεγάλοι Ηπειρωτικοί συγκεντρώνουν τις μεγαλύτερες απόλυτες αποκλίσεις ως αποτέλεσμα μεγέθους πληθυσμού και υποδομών. Σε σχετικούς όρους (UI) όμως, η διαφορά μεταξύ κατηγοριών είναι μικρή και στατιστικά μη σημαντική (βλ. Κεφ. 6.1, Kruskal-Wallis).

8.3.4 Εθνική Προέκταση – Λειτουργικό Κόστος

Στο Λειτουργικό Κόστος εφαρμόζεται υβριδική προέκταση. Για 4 κατηγορίες δαπανών με διαθέσιμα φυσικά μεγέθη ανά Δήμο (Παιδικοί Σταθμοί, ΚΑΠΗ, Βοήθεια στο Σπίτι, Σχολικές Μονάδες) εφαρμόζεται στρωματοποιημένη M4 (bottom-up). Για τις υπόλοιπες κατηγορίες εφαρμόζεται μέσος όρος των τριών μεθόδων . M1, M2, M3 (Μ.Ο. M1-M3).

8.3.4.1 Μέθοδοι Εθνικής Προέκτασης

M1 — Στρωματοποιημένη ανά Δήμο. Μ.Ο. απόκλισης ανά Δήμο $\times$ n κατηγορίας (47/83/86/51/29/36 = 332).

M2 — Στρωματοποιημένη κατά κεφαλή. €/κάτοικο ανά κατηγορία $\times$ εθνικός πληθυσμός κατηγορίας.

M3 — Παλινδρομική. Παλινδρόμηση Ελαχίστων Τετραγώνων (OLS) $Y = \alpha + \beta \cdot \text{Πληθυσμός σε 332 Δήμους}$.

M4 strat — Στρωματοποιημένη Bottom-up. €/φυσική μονάδα ανά κατηγορία $\times$ εθνικό άθροισμα κατηγορίας.

8.3.4.2 Εθνική Προέκταση Λειτουργικού — Σύνοψη Μεθόδων

Πίνακας 8.10. Εθνική Προέκταση Λειτουργικού ανά Μέθοδο (εκ. €)

Μέθοδος	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
M1 — Στρωμ. ανά Δήμο	464,5	1 573,5	1.826,1	1.361,6
M2 — Κατά κεφαλή	467,8	1 592,6	1.784,2	1.316,4
M3 — Παλινδρομική	459,3	1 573,9	1.815,9	1.356,5
M.O. M1-M3	—	—	—	1.344,8

► **Επισημάνσεις.** Οι τρεις μέθοδοι δίνουν σχεδόν ταυτόσημες εκτιμήσεις απόκλισης για το Λειτουργικό (€1316-1362 εκ., Μ.Ο. €1345 εκ.), με υψηλή σύγκλιση. Στην υβριδική τελική εκτίμηση, για τις 4 κατηγορίες με φυσικά μεγέθη (Παιδικοί Σταθμοί, ΚΑΠΗ, Βοήθεια, Σχολεία) χρησιμοποιείται η M4 strat (€111 εκ.) αντί της Μ.Ο. M1-M3, ενώ για τις λοιπές κατηγορίες διατηρείται η Μ.Ο. M1-M3. Συνολικό υβριδικό Λειτουργικό: €1321 εκ. (βλ. Πίν. 8.1).

8.3.4.3 Εθνική Προέκταση Λειτουργικού ανά Κατηγορία Δήμων

Πίνακας 8.11. Εθνική Προέκταση Λειτουργικού ανά Κατηγορία (Μ.Ο. M1-M3, εκ. €)

Κατηγορία	n	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	47	159,5	567,5	589,6	430,2
Μεγ.Ηπ.	83	191,6	581,9	636,7	445,0
Μεσ.Ηπ.	86	65,4	195,2	283,7	218,4
Μικ.Ορ.	51	10,5	59,4	76,8	66,3
Μεγ.Νησ.	29	23,3	103,7	128,8	105,4
Μικ.Νησ.	36	14,1	72,3	95,8	81,7
ΣΥΝΟΛΟ	332	464,4	1.580,0	1.811,5	1.347,1

► **Επισημάνσεις.** Οι Μεγάλοι Ηπειρωτικοί και οι Μητροπολιτικοί συγκεντρώνουν τα μεγαλύτερα μερίδια της εθνικής απόκλισης Λειτουργικού (~33% και ~32% αντίστοιχα). Σε όλες τις κατηγορίες, οι Δαπάνες 2025 υπερβαίνουν κατά ~3× τη Χρηματοδότηση — οι Δήμοι ξοδεύουν σαφώς περισσότερα από όσα λαμβάνουν, καλύπτοντας τη διαφορά από ιδίους πόρους. Οι Αναγκαίες Δαπάνες είναι κατά μ.ο. 13-15% υψηλότερες από τις πραγματικές Δαπάνες — διαφορά που αντιπροσωπεύει τις παροχές που οι Δήμοι θεωρούν απαραίτητες αλλά δεν εκτελούν λόγω ανεπάρκειας πόρων.

8.3.4.4 Ειδικές Δαπάνες Λειτουργικού

Έξι (6) ειδικές κατηγορίες δαπανών Λειτουργικού χρηματοδοτούνται μέσω στοχευμένων επιχορηγήσεων. Είναι ΥΠΟΣΥΝΟΛΟ της προέκτασης του Κεφ. 4 — ήδη ενσωματωμένες, δεν προστίθενται.

Πίνακας 8.12. Βρεφονηπιακοί/Παιδικοί Σταθμοί — ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €)

Κατηγορία	η	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	47	22,2	46,9	48,0	25,8
Μεγ.Ηπ.	83	16,7	39,9	42,3	25,6
Μεσ.Ηπ.	86	5,7	13,7	16,8	11,1
Μικ.Ορ.	51	0,0	0,6	1,8	1,8
Μεγ.Νησ.	29	0,2	1,5	1,7	1,5
Μικ.Νησ.	36	0,0	0,6	0,6	0,6
ΣΥΝΟΛΟ	332	44,8	103,2	111,4	66,6

Πίνακας 8.13. Κόστος Λειτουργίας Σχολικών Μονάδων — ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €)

Κατηγορία	η	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	47	44,4	36,7	48,2	3,8
Μεγ.Ηπ.	83	64,4	63,7	72,1	7,7
Μεσ.Ηπ.	86	24,9	27,3	40,8	15,9
Μικ.Ορ.	51	6,6	9,6	15,1	8,5
Μεγ.Νησ.	29	10,0	23,2	26,7	16,7
Μικ.Νησ.	36	6,8	18,4	21,6	14,8
ΣΥΝΟΛΟ	332	157,1	178,8	224,5	67,4

8.3.5 Εθνική Προέκταση – Βελτίωση/Συντήρηση

Στη Βελτίωση/Συντήρηση εφαρμόζεται υβριδική προέκταση. Για 4 κατηγορίες με διαθέσιμα φυσικά μεγέθη (Συντήρηση Σχολικών Μονάδων, Παιδικών Χαρών, Οδικού και Αγροτικού Δικτύου) εφαρμόζεται στρωματοποιημένη Μ4 (bottom-up). Για τις υπόλοιπες κατηγορίες (αθλητικές εγκαταστάσεις, κτιριακές υποδομές, πυροπροστασία, πολιτική προστασία) εφαρμόζεται μέσος όρος των τριών πληθυσμιακών μεθόδων (Μ.Ο. Μ1-Μ3).

8.3.5.1 Εθνική Προέκταση Βελτ./Συντ. — Σύνοψη Μεθόδων

Πίνακας 8.14. Εθνική Προέκταση Βελτ./Συντ. ανά Μέθοδο (εκ. €)

Μέθοδος	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Μ1 — Στρωμ. ανά Κατηγορία Δήμων	328,7	742,5	1.429,7	1.101,0
Μ2 — Στρωμ. κατά κεφαλή	299,3	697,1	1.389,5	1.090,1
Μ3 — Παλινδρομική	318,4	725,5	1.480,7	1.162,3
Μ.Ο. Μ1-Μ3	—	—	—	1.117,8
Μ4 strat (4 κατηγορίες με φυσ. μεγ.)	—	—	—	563,0

► **Επισημάνσεις.** Στη Βελτ./Συντ., η υβριδική τελική εκτίμηση χρησιμοποιεί Μ4 strat (€563 εκ.) για τις 4 κατηγορίες με φυσικά μεγέθη (Σχολεία, Παιδ. Χαρές, Οδικό, Αγροτικό) και Μ.Ο. Μ1-Μ3 (€668 εκ.) για τις υπόλοιπες (αθλητικές εγκαταστάσεις, κτιριακές υποδομές, πυροπροστασία, πολιτική προστασία). Συνολικό υβριδικό Β/Σ: €1.231 εκ. (βλ. Πιν. 8.24). Η Μ4 strat δίνει υψηλότερη εκτίμηση επειδή ενσωματώνει το εκτεταμένο οδικό/αγροτικό δίκτυο που οι πληθυσμιακές μέθοδοι υποτιμούν.

8.3.5.2 Στρωματοποιημένη M4 — Μοναδιαία Κόστη ανά Φυσικό Μέγεθος

Στις παρακάτω 4 κατηγορίες εφαρμόζεται bottom-up στρωματοποιημένη μέθοδος M4 με τα μοναδιαία κόστη (€ ανά φυσική μονάδα) ανά κατηγορία «Κλεισθίνη» επί το εθνικό άθροισμα φυσικών μονάδων της κατηγορίας. Στους Μικρούς Νησιωτικούς (κατηγορία χωρίς δείγμα) χρησιμοποιείται υποκατάστατος Δήμος Νάξου (Μεγ./Μεσ. Νησιωτικοί).

8.3.5.2.1 Συντήρηση Σχολικών Μονάδων

Πίνακας 8.15. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Σχολικών Μονάδων ανά Κατηγορία

Κατηγορία	Sample units	Εθν. μονάδες	€/μονάδα Απόκλιση	Εθν. Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	145	2.826	1.417	4,0
Μεγ.Ηπ.	249	5.943	6.239	37,1
Μεσ.Ηπ.	98	2.223	2.662	5,9
Μικ.Ορ.	11	613	-1.091	-0,7
Μεγ.Νησ.	65	735	2.497	1,8
Μικ.Νησ. (proxy Νάξος)	65	154	2.497	0,4
ΣΥΝΟΛΟ	—	12.494	—	48,6

8.3.5.2.2 Συντήρηση Παιδικών Χαρών

Πίνακας 8.16. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Παιδικών Χαρών ανά Κατηγορία

Κατηγορία	Sample units	Εθν. μονάδες	€/μονάδα Απόκλιση	Εθν. Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	86	1.283	4.419	5,7
Μεγ.Ηπ.	188	2.684	4.149	11,1
Μεσ.Ηπ.	93	1.497	6.892	10,3
Μικ.Ορ.	0	0	0	0,0
Μεγ.Νησ.	8	238	25.000	6,0
Μικ.Νησ. (proxy Νάξος)	8	79	25.000	2,0
ΣΥΝΟΛΟ	—	5.781	—	35,0

8.3.5.2.3 Συντήρηση Οδικού Δικτύου

Πίνακας 8.17. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Οδικού Δικτύου (€/km) ανά Κατηγορία

Κατηγορία	Sample km	Εθν. km	€/km Απόκλιση	Εθν. Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	455	7.004	2.527	17,7
Μεγ.Ηπ.	2.105	101.595	1.740	176,8
Μεσ.Ηπ.	2.500	23.358	1.252	29,2
Μικ.Ορ.	700	86.289	1.000	86,3
Μεγ.Νησ.	1.801	7.976	333	2,7
Μικ.Νησ. (proxy Νάξος)	1.801	1.050	333	0,3
ΣΥΝΟΛΟ	—	227.271	—	313,0

8.3.5.2.5 Συντήρηση Αγροτικού Δικτύου

Πίνακας 8.18. Μοναδιαίο Κόστος Συντήρησης Αγροτικού Δικτύου (€/km) ανά Κατηγορία

Κατηγορία	Sample km	Εθν. km	€/km Απόκλιση	Εθν. Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	0	0	0	0,0
Μεγ.Ηπ.	2.890	90.288	272	24,5
Μεσ.Ηπ.	1.000	45.810	1.422	65,1
Μικ.Ορ.	500	75.572	1.000	75,6
Μεγ.Νησ.	1.468	6.565	157	1,0
Μικ.Νησ. (proxυ Νάξος)	1.468	833	157	0,1
ΣΥΝΟΛΟ	—	219.066	—	166,4

► **Επισημάνσεις.** Οι 4 πίνακες που περιλαμβάνουν τα μοναδιαία κόστη αποτυπώνουν πλήρως τα διαθέσιμα στοιχεία στρωματοποιημένης Μ4. Το συνολικό άθροισμα των 4 κατηγοριών δίνει €563 εκ. (€563 εκ. στο Πίνακα 5.1). Το οδικό δίκτυο κυριαρχεί ως απόλυτο μέγεθος (€313 εκ.) λόγω εκτεταμένου εθνικού δικτύου.

8.3.5.3 Εθνική Προέκταση Βελτ./Συντ. ανά Κατηγορία Δήμων

Πίνακας 8.19. Εθνική Προέκταση Βελτ./Συντ. ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €)

Κατηγορία	n	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	47	56,0	142,8	240,9	184,9
Μεγ.Ηπ.	83	145,0	292,3	467,4	322,3
Μεσ.Ηπ.	86	63,0	129,7	395,2	332,2
Μικ.Ορ.	51	16,8	71,4	160,9	144,1
Μεγ.Νησ.	29	18,4	47,2	83,4	65,0
Μικ.Νησ.	36	13,9	38,4	78,1	64,3
ΣΥΝΟΛΟ	332	313,2	721,7	1.425,9	1.112,7

► **Επισημάνσεις.** Οι Μεσαίοι Ηπειρωτικοί και Μεγάλοι Ηπειρωτικοί συγκεντρώνουν τη μεγαλύτερη απόκλιση Β/Σ. Οι Μικροί Ορεινοί παρουσιάζουν εξαιρετικά υψηλό λόγο Αναγκαίες/Χρηματοδότηση (>9x) λόγω εκτεταμένων οδικών/αγροτικών δικτύων που συντηρούνται με ελάχιστη χρηματοδότηση. Η συνολική απόκλιση Μ.Ο. Μ1-Μ3 ταυτίζεται με τον Πίν. 8.13.

8.3.5.3.1 Σύγκριση με Μ4 strat ανά Κατηγορία

Πίνακας 8.20. Απόκλιση Βελτ./Συντ. — Σύγκριση Μ.Ο. Μ1-Μ3 vs Μ4 strat (εκ. €)

Κατηγορία	n	Μ.Ο. Μ1-Μ3 Απόκλ. (εκ. €)	Μ4 strat Απόκλ. (εκ. €)	Διαφορά (εκ. €)
Μητρ.	47	184,9	136,5	48,4
Μεγ.Ηπ.	83	322,3	634,5	-312,1
Μεσ.Ηπ.	86	332,2	264,2	68,0
Μικ.Ορ.	51	144,1	292,8	-148,7
Μεγ.Νησ.	29	65,0	9,0	56,0
Μικ.Νησ.	36	64,3	1,2	63,1

► **Επισημάνσεις.** Στους Μικρούς Ορεινούς, η Μ4 strat δίνει σαφώς υψηλότερη εκτίμηση από τη Μ.Ο. Μ1-Μ3: αντικατοπτρίζει τα ~160.000 km αγροτικού δικτύου των ορεινών Δήμων που συντηρούνται χωρίς αντίστοιχο πληθυσμό. Σε όλες τις άλλες κατηγορίες οι δύο μέθοδοι συγκλίνουν.

8.3.5.4 Ειδικές Δαπάνες Βελτίωσης/Συντήρησης

Τρεις (3) ειδικές κατηγορίες δαπανών Βελτ./Συντ.: Συντήρηση Σχολικών Μονάδων (ΣΑΤΑ-Σχολείων), Αθροιστική Συντήρηση (ΣΑΤΑ-Β1, που περιλαμβάνει Παιδικές Χαρές, Αθλητικές, Κτιριακές, Οδικό, Αγροτικό) και Πυρο/Πολιτική Προστασία. Παρουσιάζονται ως ΥΠΟΣΥΝΟΛΟ της προέκτασης του Κεφ. 5.

Πίνακας 8.21. Ειδικές Δαπάνες Β/Σ — Εθνική Απόκλιση ανά Μέθοδο (εκ. €)

Ειδική Δαπάνη	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Συντήρηση Σχολικών Μονάδων	45,4	63,2	93,3	47,9
Συντήρηση Υποδομών	200,7	419,2	720,5	519,8
Πυρο/Πολ. Προστασία	45,0	43,0	59,9	14,9
ΥΠΟΣΥΝΟΛΟ Ειδικών Β/Σ	291,0	525,4	873,7	582,6

► **Επισημάνσεις.** Οι 3 ειδικές δαπάνες Β/Σ είναι ΥΠΟΣΥΝΟΛΟ — το συνολικό μέγεθός τους είναι ήδη ενσωματωμένο στη Βελτ./Συντ. του Πίν. 5.1. Η Συντήρηση Υποδομών δομεί τη μεγαλύτερη συνιστώσα — αφορά τις 5 βασικές κατηγορίες υποδομών (Παιδ. Χαρές, Αθλητικές εγκαταστάσεις, Κτιριακές Υποδομές, Οδικό, Αγροτικό δίκτυο). Οι Δαπάνες 2025 είναι κατά μ.ο. ~3,5× η Χρηματοδότηση, ενώ οι Αναγκαίες ξεπερνούν τις Δαπάνες κατά ~40-100% — μεγάλη συγκρατημένη ζήτηση συντηρητικών επενδύσεων.

8.3.5.4.1 Αθροιστική Συντήρηση Υποδομών ανά Κατηγορία

Πίνακας 8.22. Συντήρηση Υποδομών — ανά Κατηγορία (Μ.Ο. Μ1-Μ3, εκ. €)

Κατηγορία	n	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Μητρ.	47	38,6	72,5	108,5	69,9
Μεγ.Ηπ.	83	101,9	166,3	239,1	137,2
Μεσ.Ηπ.	86	31,6	77,0	180,9	149,3
Μικ.Ορ.	51	8,6	42,5	100,6	92,0
Μεγ.Νησ.	29	11,8	33,4	47,7	35,8
Μικ.Νησ.	36	8,2	27,5	43,8	35,6
ΣΥΝΟΛΟ	332	200,7	419,2	720,5	519,8

8.3.6 Στατιστική Σημαντικότητα

Πίνακας 8.23. Στατιστικοί Έλεγχοι Υποχρηματοδότησης (n=12)

Έλεγχος	Στατιστική	p-value	Συμπέρασμα
1. Paired t-test (Funding vs Δαπάνες)	t = -4,93	p = 0,0005	✓ Στατιστικά σημαντική υποχρηματοδότηση
2. Wilcoxon signed-rank	W = 0	p = 0,0005	✓ 12/12 Δήμοι: Funding < Δαπάνες
3. Pearson r (Δαπάνες vs Απόκλιση)	r = 0,748	p = 0,0051	✓ Δήμοι με μεγαλύτερες δαπάνες, μεγαλύτερη απόκλιση
4. Spearman ρ (CPI vs UI)	ρ = 0,915	p = 0,0002	✓ Ισχυρή συμφωνία ποιοτικών-ποσοτικών
5. Kruskal-Wallis (UI ανά τυπολογία)	H = 2,99	p = 0,5589	✓ Καθολικότητα: μη σημαντική διαφορά τυπολογιών

► **Επισημάνσεις.** Οι στατιστικοί έλεγχοι επιβεβαιώνουν τα κύρια ευρήματα: δομική υποχρηματοδότηση (1,2)· γραμμική σχέση μεγέθους-απόκλισης (3)· ισχυρή σύζευξη ποιοτικών-ποσοτικών δεικτών (4) καθολικός χαρακτήρας φαινομένου (5). Σταθμικός Δείκτης Υποχρηματοδότησης: 74.5%.

8.3.7 Σύνθεση Ποιοτικών και Ποσοτικών Δεικτών

Η τριγωνοποίηση είναι η μεθοδολογική πρακτική επαλήθευσης ευρημάτων μέσω πολλαπλών ανεξάρτητων πηγών δεδομένων — εν προκειμένω, οικονομικά αρχεία των 12 Δήμων και ποιοτικές συνεντεύξεις με τη δημοτική ηγεσία. Η αντιπαράβολή της ποιοτικής έντασης με τον αντικειμενικό Δείκτη Υποχρηματοδότησης παρουσιάζει υψηλή στατιστική συσχέτιση (Spearman $\rho = 0.915$, $p = 0.0002$).

8.3.7.1 Άξονες με Περιορισμένη Ποιοτική Ανάδειξη παρά την Υψηλή Υποχρηματοδότηση

Πίνακας 8.24. Τομείς με Απόκλιση Ποιοτικής-Ποσοτικής Αξιολόγησης

Τομέας	UI	QI	Παρατήρηση
Ψηφιακός Μετασχηματισμός	~100%	3,1	Θεωρείται «τεχνικό» θέμα
Ενεργειακό Κόστος	~98%	3,5	Ενσωματωμένο στη λειτουργία
Πολιτιστικές Δραστηριότητες	~97%	< 3,0	Δευτερεύουσα προτεραιότητα
Συντήρηση Στόλου Οχημάτων	~100%	< 3,0	Αναπόφευκτη επιβάρυνση

► **Επισημάνσεις.** Οι τέσσερις αυτοί τομείς εμφανίζουν σχεδόν πλήρη υποχρηματοδότηση (UI 97-100%) αλλά χαμηλή ποιοτική ανάδειξη. Οι Δήμοι έχουν ενσωματώσει την κάλυψη αυτών των αναγκών από ιδίους πόρους ως δεδομένη επιβάρυνση. Συνεπώς, ο σχεδιασμός πολιτικής χρειάζεται και τα δύο επίπεδα πληροφορίας: αν στηριχθεί αποκλειστικά στις προτεραιότητες της δημοτικής ηγεσίας, θα παραλείψει αυτούς τους τέσσερις τομείς.

8.3.7.2 Άξονες με Διπλή Επιβεβαίωση

Έξι (6) άξονες παρουσιάζουν υψηλή ένταση και στις δύο μετρήσεις: T08 Τεχν./Κτιριακές Υποδομές (UI ~100%, QI 4,2/5), T13 Νέες αρμοδιότητες (UI ~95%, QI 3,9/5), T04 Κοινωνικές δομές, T03 Σχολικές μονάδες. Αυτές είναι οι ασφαλείς προτεραιότητες για παρέμβαση πολιτικής.

8.3.8 Τελική Εθνική Εκτίμηση

Η τελική εθνική εκτίμηση βασίζεται σε υβριδική μεθοδολογία ευθυγραμμισμένη με τους οδηγούς κόστους κάθε κατηγορίας. Για κατηγορίες με διαθέσιμα φυσικά μεγέθη ανά Δήμο εφαρμόζεται στρωματοποιημένη M4 (bottom-up). Για τις υπόλοιπες κατηγορίες χωρίς αντίστοιχο φυσικό μέγεθος, εφαρμόζεται μέσος όρος των τριών πληθυσμιακών μεθόδων (M.O. M1-M3).

8.3.8.1 Βασική Εκτίμηση

Πίνακας 8.25. Τελική Εθνική Εκτίμηση — Υβριδική Μεθοδολογία (εκ. €)

Συνιστώσα	Χρηματοδότηση (εκ. €)	Δαπάνες 2025 (εκ. €)	Αναγκαίες (εκ. €)	Απόκλιση (εκ. €)
Λειτουργικό — Μ.Ο. M1-M3 (λοιπές)	144,5	1.186,5	1.353,9	1.209,4
Λειτουργικό — M4 strat (4 γρ.)	297,9	351,2	408,4	110,5
ΣΥΝΟΛΟ Λειτουργικού	442,3	1.537,7	1.762,3	1.319,9
Βελτ./Συντ. — Μ.Ο. M1-M3 (λοιπές)	257,8	435,0	925,8	668,0
Βελτ./Συντ. — M4 strat (4 γρ.)	70,0	362,9	633,0	563,0
ΣΥΝΟΛΟ Βελτ./Συντ.	327,7	797,9	1.558,8	1.231,0
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ — ΒΑΣΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ	770,1	2.335,6	3.321,1	2.551,0

► **Επισημάνσεις.** Στην υβριδική βασική εκτίμηση, η εθνική χρηματοδότηση είναι €770 εκ. (€0,77 δισ.), οι πραγματικές δαπάνες 2025 €2.336 εκ. (€2,34 δισ.), και οι αναγκαίες δαπάνες €3.321 εκ. (€3,32 δισ.). Η βασική χρηματοδοτική απόκλιση είναι €2.551 εκ. ≈ €2,55 δισ. Σημείωση: η συνολική Δαπάνη 2025 (€2,3 δισ.) είναι περίπου 3× η Χρηματοδότηση (€770 εκ.) — οι Δήμοι καλύπτουν τη διαφορά από ιδίους πόρους.

8.3.8.2 Σενάρια Εκτίμησης

Πίνακας 8.26. Εύρος Σεναρίων

Σενάριο	Μεθοδολογία	Εκτίμηση
Συντηρητικό	M1 στρωματοποιημένη σε όλες τις κατηγορίες	€2.463 εκ. = €2,46 δισ.
ΒΑΣΙΚΟ (συνιστώμενο)	Υβριδική: M4 strat + M.O. M1-M3	€2.552 εκ. = €2,55 δισ.

► **Επισημάνσεις.** Η συνιστώμενη βασική εκτίμηση €2,55 δισ. χρησιμοποιεί διαφορετική μέθοδο για κάθε τύπο κόστους — επιλογή ευθυγραμμισμένη με τη μεθοδολογία Συστημάτων Πρότυπου Κόστους που εφαρμόζεται στην Ευρώπη. Η συντηρητική εκτίμηση (€2,46 δισ.) βασίζεται σε ομοιόμορφη πληθυσμιακή μεθοδολογία και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως κάτω όριο για θεσμικές προτάσεις πολιτικής.

8.3.9 Επισημάνσεις Πολιτικής – Δομικά Ζητήματα

8.3.9.1 Στασιμότητα ΣΑΤΑ

Η ΣΑΤΑ παραμένει ονομαστικά στάσιμη από τη δεκαετία του 2010. Στο διάστημα: ο δείκτης τιμών κατασκευαστικών αυξήθηκε 30-50%-θεσπίστηκαν συλλογικές συμβάσεις και αυξήσεις κατώτατου μισθού-σημειώθηκε μείωση συμμετοχής επιχειρήσεων σε διαγωνισμούς. Η πραγματική αγοραστική δύναμη υποβαθμίστηκε σημαντικά.

8.3.9.2 Μεταφορά Αρμοδιοτήτων χωρίς Πόρους

- Ν. 4830/2021 - Ευζωία Ζώων: Διαχείριση αδέσποτων χωρίς πόρους. UI ≈ 88%.
- ΠΔ 54/2024 - Εσωτερικός Έλεγχος: Υποχρεωτική Μονάδα χωρίς χρηματοδότηση.
- ΠΔ 71/2020 - Ναυαγοσωστική: Κάλυψη παραλιών. UI ≈ 47%.
- Διευρυμένες Αρμοδιότητες Πολιτικής Προστασίας: Έκτακτα κονδύλια ανά περίπτωση.
- Η ως άνω πρακτική έρχεται σε αντίφαση με το άρθρο 9 της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτονομίας (Συμβούλιο Ευρώπης, 1985).

8.3.9.3 Συνέπειες στην Παροχή Υπηρεσιών

- Συντήρηση Οδικού Δικτύου: UI ≈ 92%, επιβάρυνση ιδίων πόρων.
- Παιδικές Χαρές: €5.000-30.000 ετησίως/χαρά, επιβαρύνουν ιδίους πόρους.
- Κοινωνικές Δομές: Βιωσιμότητα μετά λήξη ΕΣΠΑ ζητείται.
- Πολιτιστικές Δραστηριότητες: UI 97%, ανεπαρκή κάλυψη βιβλιοθηκών/θεάτρων.

8.3.10 Συμπεράσματα

Από την ως άνω ανάλυση προκύπτει δομική υποχρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς σε όλους τους Δήμους του δείγματος η χρηματοδότηση υπολείπεται των δαπανών (Σταθμικός Δείκτης Υποχρηματοδότησης δείγματος: 74.5%), η οποία τεκμηριώνεται ως στατιστικά σημαντική (paired t-test $t = -4.93$, $p < 0,001$ · Wilcoxon $W = 0$, $p < 0,001$).

Η εθνική χρηματοδοτική απόκλιση εκτιμάται σε €2.552 εκ. (≈ €2,55 δισ.), με το Λειτουργικό Κόστος να ανέρχεται στα €1.321 εκ. (M4 strat για 4 κατηγορίες με φυσικά μεγέθη: €111 εκ.,·M.O. M1-M3 για υπόλοιπες: €1.210 εκ.), και τη Βελτίωση/Συντήρηση στα €1.231 εκ. (M4

strat για 4 κατηγορίες: €563 εκ.·Μ.Ο., Μ1-Μ3 για υπόλοιπες: €668 εκ.). Το εύρος αβεβαιότητας φθάνει τα €89 εκ. (σ.σ.: η διαφορά μεταξύ συντηρητικής εκτίμησης €2.463 εκ. - Μ1 σε όλα, και βασικής εκτίμησης, €2.552 εκ.).

Η συσχέτιση μεταξύ Σύνθετου Δείκτη Πίεσης (CPI) από τις συνεντεύξεις, και του αντικειμενικού Δείκτη Υποχρηματοδότησης (UI) είναι Spearman $\rho = 0.915$ ($p = 0.0002$), τιμή που αποτελεί ισχυρή, και στατιστικά σημαντική, ένδειξη ότι οι δύο ανεξάρτητες πηγές δίνουν συγκλίνουσα εικόνα.

Ο έλεγχος Kruskal-Wallis ($H = 2.99$, $p = 0.5589$) επιβεβαιώνει ότι δεν εντοπίζεται στατιστικά σημαντική διαφορά στον UI μεταξύ των έξι (6) τυπολογιών Δήμων. Η υποχρηματοδότηση διατρέχει ολόκληρη την Τοπική Αυτοδιοίκηση — και επομένως, απαιτείται συστημική (όχι σημειακή) μεταρρύθμιση.

Εν κατακλείδι, η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτουργεί υπό συνθήκες δομικής χρηματοδοτικής ανεπάρκειας. Η ανεπάρκεια αποτυπώνεται ομοιόμορφα σε όλες τις κατηγορίες, και επιβεβαιώνεται από ανεξάρτητες ποσοτικές και ποιοτικές πηγές.

Τα ευρήματα δεν αμφισβητούν τη δημοσιονομική αναγκαιότητα ορθολογικής διαχείρισης, αντίθετα, αναδεικνύουν ότι ο ισχύων μηχανισμός κατανομής απαιτεί συστημική μεταρρύθμιση. Η ευρωπαϊκή εμπειρία (Γερμανία, Σουηδία, Δανία) παρέχει δοκιμασμένα πρότυπα μετάβασης σε Συστήματα Πρότυπου Κόστους με bottom-up αναγωγή σε φυσικά μεγέθη — μεθοδολογία ευθυγραμμισμένη με τη στρωματοποιημένη Μ4 του παρόντος υποκεφαλαίου.

9 ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΟΣΤΟΥΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

9.1 Αρμοδιότητες των ΟΤΑ και πηγές χρηματοδότησης

Όπως αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 2, στο υφιστάμενο μοντέλο λειτουργίας των Δήμων, κεντρικό ρόλο παίζουν οι αρμοδιότητες τους, οι οποίες προκύπτουν από τη νομοθεσία. Οι αρμοδιότητες των Δήμων αφορούν τις δραστηριότητες **που είναι υποχρεωμένοι, σύμφωνα με τη νομοθεσία, να υλοποιούν**. Οι δραστηριότητες αυτές, μπορεί να είναι διοικητικές (έκδοση διοικητικών πράξεων), εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών. Ο όρος «αρμοδιότητα» της νομοθεσίας δεν αρκεί για να περιγράψει το σύνολο της καθημερινής λειτουργίας των ΟΤΑ.

Όπως προαναφέρθηκε, οι **Κάθετες** είναι οι κύριες λειτουργίες μέσω των οποίων ασκούνται οι *αρμοδιότητες* των Δήμων σε ένα τομέα *δημόσιας πολιτικής*. Εκτός από τις αρμοδιότητες, οι Δήμοι είναι υποχρεωμένοι να εκτελούν διάφορες οριζόντιες λειτουργίες. **Οριζόντιες**, είναι οι επιτελικές και υποστηρικτικές λειτουργίες που υποστηρίζουν τις οργανικές μονάδες και τα όργανα διοίκησης του Δήμου. Παρέχονται από οργανικές μονάδες όπως π.χ. Οικονομική, Νομική υπηρεσία, Υπηρεσία πληροφορικής, προγραμματισμού. Ο ρόλος τους συνίσταται στην εξασφάλιση πόρων (π.χ. έσοδα, εξοπλισμός, προσωπικό, πληροφορίες, γνώσεις) και στην παροχή υπηρεσιών υποστήριξης (π.χ. διαχείριση θεμάτων προσωπικού, οικονομική διαχείριση, προμήθειες υλικών και εξοπλισμού, διοικητική και νομική υποστήριξη, τεκμηρίωση πληροφοριών κλπ).

Το κρίσιμο ζήτημα είναι από πού χρηματοδοτούνται οι λειτουργίες των ΟΤΑ. Πλην των ανταποδοτικών υπηρεσιών (διαχείριση στερεών αποβλήτων, ύδρευση, αποχέτευση, άρδευση) που καλύπτονται από τα αντίστοιχα ανταποδοτικά έσοδα, οι βασικές πηγές χρηματοδότησης θα έπρεπε να είναι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ), η αξιοποίηση των Εθνικών και των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων κυρίως για έργα υποδομών και για κοινωνικές δράσεις και συμπληρωματικά οι ίδιοι πόροι των Δήμων.

Στη συνέχεια αναλύονται οι δυνητικές πηγές χρηματοδότησης για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των Δήμων ανά λειτουργικό Τομέα, καθώς και των επενδυτικών δαπανών.

Πηγές χρηματοδότησης:

- ΚΑΠ για την κάλυψη των γενικών λειτουργικών δαπανών
- Ειδικοί ΚΑΠ για κάλυψη συγκεκριμένων λειτουργικών ή επενδυτικών δαπανών
- ΕΣΠΑ και λοιπά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα
- Εθνικοί Πόροι (ΕΠΑ, προγράμματα Α. Τρίτης, Φιλόδημος, Πράσινο Ταμείο κλπ)
- Έσοδα από ανταποδοτικές υπηρεσίες και από παροχή υπηρεσιών
- Λοιποί Ίδιοι Πόροι των ΟΤΑ

Ειδικότερα:

Στην Πολιτική Προστασία υπάρχει μόνο η ειδική χρηματοδότηση για την ασφάλεια του κοινού στην θάλασσα - Ναυαγосώστες (ύψους 15 εκατ. € το 2025), ενώ οι λοιπές δαπάνες καλύπτονται από την γενική χρηματοδότηση.

Στις Υπηρεσίες Προστασίας Περιβάλλοντος, Υποδομών & Μεταφορών η ειδική χρηματοδότηση αφορά την προστασία και διαχείριση ζώων συντροφιάς (ύψους 5 εκ € το 2025)

Στις Υπηρεσίες Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού:

- Το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι» που χρηματοδοτείται από ειδική γραμμή των ΚΑΠ (65 εκατ. € το 2025).
- Τα προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ όπως τα Κέντρα Κοινότητας, δομές υποστήριξης ευπαθών ομάδων, δομές για αστέγους κλπ. Η χρηματοδότησή τους αλλάζει ριζικά μετά το 2027 και θα εξαρτάται κυρίως από εθνικούς πόρους.

- Η υποστήριξη δομών για οικογένειες και παιδιά (Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί), που χρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ και από εθνικούς πόρους.
- Κέντρα Πρόληψης των Εξαρτήσεων (προγραμματική σύμβαση ΕΟΠΑΕ - ΕΕΤΑΑ): 6.5 εκατ. € από τους ΚΑΠ το 2025.
- Η υποστήριξη της λειτουργίας Σχολικών Μονάδων με τη χρηματοδότηση από ειδική γραμμή ΚΑΠ, των λειτουργικών δαπανών και των καθαριστριών σχολικών μονάδων (ύψους 232,5 εκ € το 2025)
- Μέρος των πολιτιστικών δράσεων μπορεί να καλύπτεται από την παροχή υπηρεσιών (30–40%).

Η Δημοτική Αστυνομία: ποσοστό του κόστους λειτουργίας της μπορεί να καλύπτεται από τα έσοδα της (25% - 35%).

Για τις όλες τις λοιπές υπηρεσίες και τα ΚΕΠ δεν υπάρχει ειδική χρηματοδότηση και καλύπτονται από της γενική χρηματοδότηση.

Από τις οριζόντιες υπηρεσίες:

Στην Οικονομική διοίκηση και διαχείριση ένα μικρό μέρος (15–20%) μπορεί να καλύπτεται από τις ανταποδοτικές υπηρεσίες.

Στην Επιτελική και διοικητική υποστήριξη ένα μικρό μέρος (έως 10%) μπορεί να καλύπτεται από τις ανταποδοτικές υπηρεσίες.

Στο τομέα των επενδύσεων η ειδική χρηματοδότηση αφορά:

- τη συντήρηση των σχολικών μονάδων (30 εκατ. € το 2025).
- την πολιτική προστασία – πυροπροστασία (40 εκατ. € το 2025).

Όλες οι υπόλοιπες επενδυτικές ανάγκες καλύπτονται από τους ΚΑΠ για επενδύσεις (140 εκατ. € ετησίως), που όπως προαναφέρθηκε μειώθηκαν κατά 85% την περίοδο της κρίσης και από τότε είναι παγωμένες ενώ οι ανάγκες αλλά και τα σχετικά κόστη έχουν αυξηθεί αλματωδώς.

Όπως προαναφέρθηκε στο 1^ο κεφάλαιο η *οικονομική αυτοτέλεια*, συνδέεται άμεσα με την ικανότητα των ΟΤΑ να διαθέτουν και να διαχειρίζονται επαρκείς πόρους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η αυτοτέλεια αυτή δεν συνεπάγεται πλήρη δημοσιονομική ανεξαρτησία, αλλά προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκών και προβλέψιμων πόρων, καθώς και τη δυνατότητα άσκησης οικονομικής πολιτικής εντός των ορίων που θέτει το εθνικό δημοσιονομικό πλαίσιο.

Το ερώτημα που πολλές φορές τίθεται από την κεντρική διοίκηση είναι εάν υπάρχουν ίδιοι πόροι των ΟΤΑ που μπορούν να καλύψουν έστω και συμπληρωματικά τις ανάγκες των δήμων.

Η ανάλυση των τακτικών εσόδων των Δήμων του κεφαλαίου 6 αποκαλύπτει μια δομικά ασθενή δημοσιονομική αυτονομία για την πλειοψηφία της Ελληνικής Τ.Α. Ο μέσος δείκτης διαμορφώνεται στο **24,9%**, με τη διάμεσο στο 20%, γεγονός που σημαίνει ότι ο «τυπικός» ελληνικός δήμος χρηματοδοτεί μόνο το ένα πέμπτο των τακτικών του εσόδων από ίδιες πηγές. Ιδιαίτερα ανησυχητικό είναι το εύρημα ότι **165 δήμοι (50,2%)** ανήκουν στις κατηγορίες Α και Β (δείκτης κάτω του 20%), υποδηλώνοντας ότι η πλειονότητα των δήμων εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από κρατικές επιχορηγήσεις για τη λειτουργία τους.

Στους Πίνακες που ακολουθούν, καταγράφονται οι λειτουργικοί τομείς με τις λειτουργίες των δημοτικών υπηρεσιών (βλέπε Κεφάλαιο 2 «Αρμοδιότητες και Οργάνωση ΟΤΑ», μαζί με τις πηγές χρηματοδότησης (με χρώμα) είτε με συγκεκριμένα ποσά επιχορηγήσεων, είτε ως δυνητικές δυνατότητες.

α/α	Λειτουργικοί τομείς / Λειτουργίες δημοτικών υπηρεσιών		ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ					
			ΚΑΠ (Γενική)	ΚΑΠ ειδική	ΕΣΠΑ κλπ	Εθνικοί Πόροι	Ανταπο- δοτικές Υπηρεσ- ίες	ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ
1	Πολιτική Προστασία							
	Πολιτική προστασία	Πολιτική προστασία						
		Πυροπροστασία						
		Ασφάλεια του κοινού στη θάλασσα		15				
2	Υπηρεσίες Προστασίας Περιβάλλοντος, Υποδομών & Μεταφορών							
	Προστασία του αστικού και φυσικού περιβάλλοντος	Προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, της βιοποικιλότητας και του τοπίου						
		Έλεγχοι ρύπανσης						
		Συντήρηση και ανάπτυξη αστικού και περιαστικού πρασίνου						
		Προστασία και διαχείριση ζώων συντροφιάς		5				
		Λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών						
	Φυσικοί πόροι, Ενέργεια και Κλίμα	Αξιοποίηση ιαματικού φυσικού πόρου						
		Ορυκτές πρώτες ύλες – Λατομικές περιοχές						
		Προστασία και διαχείριση υδάτων						
		Προστασία, διαχείριση και εκμετάλλευση δημοτικών δασών						
	Διαχείριση στερεών αποβλήτων	Ενέργεια & Κλιματική αλλαγή						
		Σχεδιασμός, προγραμματισμός, εκπόνηση μελετών εκσυγχρονισμού και παρακολούθηση των λειτουργιών διαχείρισης στερεών αποβλήτων						
		Αποκομιδή Απορριμμάτων / Λειτουργία Σ.Μ.Α.						
		Ανακύκλωση / Εφαρμογή συστημάτων με διαλογή στην πηγή / Πράσινα σημεία						
		Πρώθηση της Πρόληψης δημιουργίας αποβλήτων, της Επαναχρησιμοποίησης και της Κυκλικής Οικονομίας						
		Περαιτέρω και αποκομιδή Ογκωδών Αντικειμένων και Ειδικών Αποβλήτων						
		Καθαρισμός οδών, κοινοχρήστων χώρων, ιδιωτικών οικοπέδων και ακάλυπτων χώρων – Απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων						
		Διαχείριση / Συντήρηση στόλου Οχημάτων & Μηχανολογικού εξοπλισμού						
	Υδρευση / Αποχέτευση / Βιολογικοί καθαρισμοί (για δήμους χωρίς ΔΕΥΑ)	Σχεδιασμός-προγραμματισμός, Εξυπηρέτηση των καταναλωτών						
		Τεχνικές εργασίες ύδρευσης / αποχέτευσης / βιολογικών καθαρισμών						
		Πολεοδομικός Σχεδιασμός / Πολεοδομικές και Τοπογραφικές Εφαρμογές						
	Πολεοδομία και Δόμηση	Άδειες Δόμησης						
		Έλεγχος Κατασκευών και Εγκαταστάσεων						
	Υποδομές - Διαχείριση τεχνικών έργων	Προγραμματισμός τεχνικών μελετών, έργων και προμηθειών						
		Διαχείριση δημόσιων συμβάσεων τεχνικών μελετών, έργων και προμηθειών						
		Εκπόνηση μελετών και ωρίμανση τεχνικών έργων						
		Κατασκευή τεχνικών έργων						
		Συντήρηση & επισκευή υποδομών						
	Μεταφορές - Βιώσιμη αστική κινητικότητα	Διαχείριση τεχνικών συνεργειών						
		Σχεδιασμός και ρυθμίσεις κυκλοφορίας οχημάτων και πεζών						
		Ρυθμίσεις στάσης και στάθμευσης οχημάτων / Εκπόνηση και εφαρμογή Σχεδίου Φόρτισης Ηλεκτρικών Οχημάτων						
		Ρυθμίσεις θεμάτων Συγκοινωνιών						
		Δημοτική συγκοινωνία						
3	Υπηρεσίες Τοπικής Οικονομίας & Απασχόλησης							
	Πρωτογενής τομέας	Ανάπτυξη Γεωργίας, Κτηνοτροφίας, Αλιείας						
		Διαχείριση Δικτύου Άρδευσης						
		Λειτουργία Γραφείου Γεωργικής Ανάπτυξης						
		Λειτουργία δημοτικού σφαγείου						
	Εμπόριο, Καταστήματα & Επιχειρήσεις	Ρυθμίσεις εμπορικών δραστηριοτήτων						
		Χορήγηση αδειών εμπορικών και γενικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων						
		Προστασία του καταναλωτή						
		Χορήγηση αδειών χρήσης Κοινόχρηστων χώρων						
	Τουρισμός	Κατάρτιση και υλοποίηση Σχεδίου βιώσιμης τουριστικής ανάπτυξης						
		Τουριστική προβολή και ενημέρωση / πληροφόρηση του τουριστικού κοινού						
	Απασχόληση και επιχειρηματικότητα	Πρώθηση της απασχόλησης						
		Ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας						
		Λειτουργία κέντρου στήριξης Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (Κ.Α.Λ.Ο.)						
		Μεταφορικό Ισοδύναμο - Αντιστάθμισμα Νησιωτικού Κόστους (Α.ΝΗ.ΚΟ.)						

α/α	Λειτουργικοί τομείς /Λειτουργίες δημοτικών υπηρεσιών	ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ					
		ΚΑΠ (Γενική)	ΚΑΠ ειδική	ΕΣΠΑ κλπ	Εθνικοί Πόροι	Ανταπο δοτικές Υπηρεσ ίες	ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ
4	Υπηρεσίες Κοινωνικής προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού						
Κοινωνική Πολιτική & Ισότητα των φύλων	Σχεδιασμός τοπικής κοινωνικής πολιτικής						
	Παροχή κοινωνικών ενισχύσεων						
	Χορήγηση αδειών, εποπτεία και έλεγχοι						
	Λειτουργίες δομών για ηλικιωμένους ΚΑΠΗ,						
	Λειτουργίες δομών για ηλικιωμένους Βοήθεια στο σπίτι		65				
	Λειτουργίες Κέντρων Κοινότητας						
	Λειτουργίες δομών παροχής βασικών αγαθών (Κοινωνικά φαρμακεία, Κοινωνικά παντοπωλεία, Συσσίτια, Επισιτιστική βοήθεια)						
	Λειτουργίες δομών για οικογένειες και παιδιά (Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί,						
	Λειτουργίες δομών για οικογένειες και παιδιά (ΚΔΑΠ)						
	Λειτουργίες δομών ΚΔΑΠΜΕΑ						
	Λειτουργίες δομών για ηλικιωμένους ΚΗΦΗ,						
	Κέντρα Κοινότητας						
	Λειτουργίες δομών για γυναίκες (Συμβουλευτικά Κέντρα Γυναικών, Ξενώνες φιλοξενίας)						
	Δομές Υποστήριξης Ευπαθών ομάδων (κοινωνικά φαρμακεία, κοινωνικά παντοπωλεία κλπ)						
	Λειτουργίες δομών για αστέγους (Ανοικτά Κέντρα Ημέρας Αστέγων, Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας, Υποστηριζόμενα Διαμερίσματα, Υπνωτήρια)						
	Λειτουργίες δομών για ΡΟΜΑ (Παραρτήματα Ρομά των Κέντρων Κοινότητας)						
	Λειτουργίες δομών για μετανάστες (Κέντρα Ένταξης Μεταναστών)						
	Δομές Υποστηρίξης Ευπαθών ομάδων						
	Λειτουργίες πολιτικών Ισότητας των φύλων						
Δημόσια Υγεία	Λειτουργίες Δημόσιας Υγείας						
	Λειτουργία Δημοτικών ιατρείων						
Παιδεία	Υποστήριξη λειτουργίας Σχολικών Μονάδων		232,5				
	Κατάρτιση και Δια βίου Μάθηση						
	Νέα γενιά						
Πολιτισμός	Σχεδιασμός, προγραμματισμός και υλοποίηση δράσεων στον τομέα του Πολιτισμού						
	Διοργάνωση Πολιτιστικών εκδηλώσεων - Παραχώρηση των δημοτικών χώρων πολιτιστικού ενδιαφέροντος					50%	
	Καλλιτεχνική εκπαίδευση					50%	
	Λειτουργίες Βιβλιοθηκών						
	Λειτουργίες Ιστορικών Αρχείων						
	Λειτουργίες Μουσείων και Πινακοθηκών					30%	
	Λειτουργίες Ωδείου, Χορωδίας και Φιλαρμονικής						
Αθλητισμός	Σχεδιασμός, προγραμματισμός δράσεων στον τομέα του αθλητισμού						
	Υλοποίηση αθλητικών προγραμμάτων					50%	
	Διοργάνωση Αθλητικών γεγονότων και εκδηλώσεων						
	Διαχείριση Αθλητικών εγκαταστάσεων						
5	Υπηρεσίες ΚΕΠ						
Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών	Εξυπηρέτηση πολιτών						
	Εσωτερική ανταπόκριση						
5	Δημοτική Αστυνομία						
Δημοτική Αστυνομία	Επιχειρησιακός σχεδιασμός δημοτικής αστυνομίας						
	Αστυνόμευση					50%	
	Διαχείριση εκθέσεων ελέγχου, παραβάσεων και ενστάσεων						
7	Υπηρεσίες Διοικητικής & Οικονομικής υποστήριξης						
Οικονομική Διαχείριση	Λειτουργίες Προϋπολογισμού και Οικονομικής πληροφόρησης						
	Λειτουργίες Λογιστηρίου, Εκκαθάριση Δαπανών & Μισθοδοσία						
	Διαχείριση Εσόδων						
	Διαχείριση Δημοτικής Περιουσίας						
	Λειτουργίες Ταμείου						
Προμήθειες και Διαχείριση Υλικών	Διεκπεραίωση Ενιαίων Προμηθειών						
	Διαχείριση υλικών - Αποθηκών						
Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού	Μητρώα και διαδικασίες προσωπικού						
	Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού						
	Υγιεινή και ασφάλεια εργαζομένων						
Διοικητικές λειτουργίες	Διοικητική υποστήριξη των συλλογικών πολιτικών οργάνων του Δήμου						
	Διοικητική μέριμνα						
	Πληροφόρηση πολιτών						
Αστική και δημοτική κατάσταση, Εκλογές	Θέματα Δημοτολογίων						
	Θέματα Ληξιαρχείου						
	Θέματα Ιθαγένειας						
	Θέματα Εκλογών						

α/α	Λειτουργικοί τομείς /Λειτουργίες δημοτικών υπηρεσιών	ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ					
		ΚΑΠ (Γενική)	ΚΑΠ ειδική	ΕΣΠΑ κλπ	Εθνικοί Πόροι	Ανταπο δοτικές Υπηρεσ ίες	ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ
9	Επιτελική και διοικητική υποστήριξη						
	Διοικητική υποστήριξη Δημάρχου, Αντιδημάρχων, Προέδρου ΔΣ, Γεν Γραμματέα και Συμπαρασάτη					10%	
	Συμβουλευτική υποστήριξη Ειδικών Συμβούλων, Επιστημονικών & Ειδικών Συνεργατών						
	Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα						
	Διαχείριση κινδύνων						
	Επικοινωνία και Δημόσιες σχέσεις						
	Νομική υποστήριξη						
	Εσωτερικός έλεγχος						
	Διαφάνεια						
	Διοικητική βοήθεια						
	Διαχείριση αιτημάτων, παραπόνων και προτάσεων						
	Εθελοντισμός						
10.	Κόστος συντήρησης εξοπλισμού						
	Η/Υ						
	Αυτοκινήτων						
	Μηχανημάτων						
	Συντήρηση λογισμικών / Εφαρμογών (συμβόλαιο κλπ)						
	Συντήρηση λοιπού εξοπλισμού						
ΣΥΝΟΛΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ		1.871	317,5				

α/ α	ΣΥΝΤΗΡΗΣΕΙΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ - ΕΡΓΑ	ΠΗΓΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ					
		ΚΑΠ (Γενική)	ΚΑΠ ειδική	ΕΣΠΑ κλπ	Εθνικοί Πόροι	Ανταπο δοτικές Υπηρεσ ίες	ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ
A.	Συντηρήσεις Υποδομών						
	Συντήρηση Σχολικών Μονάδων		30				
	Συντήρηση Αθλητικών υποδομών						
	Συντήρηση Παιδικών Χαρών						
	Συντήρηση κτιριακών υποδομών και λοιπών βασικών υποδομών,						
	Συντήρηση οδικού δικτύου – Οδική ασφάλεια – Ασφαλτοστρώσεις						
	Συντήρηση Αγροτικού Δικτύου						
	Πολιτική Προστασία (καθαρισμοί, αποκατάσταση υποδομών, Πυροπροστασία κλπ)		40				
	Λοιπές Συντηρήσεις						
B.	Μικρά Έργα, Μελέτες, Δάνεια κλπ						
	Παραγωγή μικρών τοπικών υποδομών						
	Μελέτες						
	Απαλλοτριώσεις						
	Λοιπές δράσεις θα στηρίζουν τον αναπτυξιακό						
	Αποπληρωμή επενδυτικών δανείων						
Γ.	Απολλοτριώσεις						
	Απαλλοτριώσεις						
Δ.	Αγορά αντικατάσταση εξοπλισμού						
	Μηχανήματα και λοιπός εξοπλισμός						
	Μεταφορικά μέσα						
	Έπιπλα, Σκεύη						
	Ηλεκτρονικοί υπολογιστές και ηλεκτρονικά συγκροτήματα						
	Λογισμικά						
	Λοιπός εξοπλισμός						
E.	ΕΡΓΑ						
	Έργα						
ΣΥΝΟΛΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ		140	70				

9.2 Προσδιορισμός Κόστους Λειτουργίας

Το κόστος λειτουργίας των Δήμων⁴³ συντίθεται από μία σειρά γενικών και ειδικών δαπανών. Με βάση τον προσορισμό τους ταξινομούνται σε:

- Ανθρώπινο δυναμικό: Κόστος μισθοδοσίας προσωπικού, όπως μόνιμοι, ΙΔΑΧ, ΙΔΟΧ, έμμισθη εντολή, ειδικοί σύμβουλοι - συνεργάτες (αμοιβές, ασφαλιστικές εισφορές, εκπαίδευση και λοιπές δαπάνες προσωπικού).
- Αμοιβές και έξοδα αιρετών
- Αμοιβές και έξοδα τρίτων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων (αναθέσεις σε τρίτους για την λήψη υπηρεσιών).
- Παροχές τρίτων (π.χ., ενέργεια, επικοινωνίες, μισθώματα, συντηρήσεις παγίων κλπ)
- Λοιπά γενικά έξοδα (αναλώσιμα, έξοδα μετακινήσεων, δημοσιεύσεις),
- Έξοδα πολιτιστικών - κοινωνικών και αθλητικών δραστηριοτήτων
- Μεταβιβάσεις – εισφορές σε νομικά πρόσωπα

Με βάση το αντικείμενο τους, που αντιστοιχεί συνήθως σε συγκεκριμένες δημοτικές υπηρεσίες ταξινομούνται σε:

- Κόστος λειτουργίας κτιριακών εγκαταστάσεων και κόστος συντήρησης εξοπλισμού (αφορά όλες τις υπηρεσίες)
- Κόστος λειτουργίας κοινωνικών δομών, δράσεων και υπηρεσιών (παιδικοί σταθμοί, ΚΑΠΗ, κοινωνικές υπηρεσίες, Βοήθεια στο Σπίτι κλπ).
- Κόστος λειτουργίας σχολικών μονάδων
- Κόστος λειτουργίας αθλητικών υποδομών και δραστηριοτήτων
- Κόστος λειτουργίας πολιτιστικών υποδομών και δραστηριοτήτων
- Κόστος διαχείρισης πρασίνου
- Κόστος διαχείρισης αδέσποτων ζώων συντροφιάς
- Λειτουργικό κόστος πολιτικής προστασίας (πυρασφάλεια, καθαρισμός οικοπέδων κλπ)
- Κόστος λειτουργίας Δημοτικής Αστυνομίας
- Κόστος λοιπών δραστηριοτήτων (ναυαγοσωστική κάλυψη κλπ)

Ειδικά θέματα:

1. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός αποτελεί μια ιδιαίτερη κατηγορία που αναφέρεται σε όλες τις δημοτικές λειτουργίες και αφορά δαπάνες ηλεκτρονικού εξοπλισμού, συντηρήσεις λογισμικών, δράσεις κυβερνοασφάλειας.
2. Στο κεφάλαιο 2 «Αρμοδιότητες και οργάνωση ΟΤΑ» καταγράφονται οι αρμοδιότητες των Δήμων ανά τομέα δημόσιας πολιτικής και ανά λειτουργική περιοχή και επισημαίνονται οι αρμοδιότητες και υποχρεώσεις που έχουν μεταφερθεί ή ανατεθεί στους ΟΤΑ, χωρίς να συνοδεύονται από τους απαραίτητους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τόσο την πλημμελή άσκησή τους όσο και την συνεχή διεύρυνση του λειτουργικού κόστους.
3. Επιπλέον τα τελευταία χρόνια έχουν προκύψει μια σειρά δαπανών που αφορούν νέες λειτουργίες όπως ο εσωτερικός έλεγχος, η διαχείριση κινδύνων, η εκπόνηση και

⁴³ Όπως προαναφέρθηκε στο υποκεφάλαιο 4.2, για το 2025 ανήλθε στο ποσό των 5.345 εκατ. €.

επικαιροποίηση επιχειρησιακών σχεδίων, η εφαρμογή της λογιστικής μεταρρύθμισης με το Π.Δ. 54/2018, οι διαδικασίες αξιολόγησης και στοχοθεσίας. Εμπλέκουν όλες τις υπηρεσίες και η εφαρμογή τους είναι υποχρεωτική, συνεπώς αυξάνουν το κόστος λειτουργίας.

4. Στο κεφάλαιο 3 «Το ανθρώπινο δυναμικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» καταγράφονται οι κενές θέσεις του προσωπικού και ειδικά οι ειδικότητες με σημαντικές ελλείψεις. Οι ελλείψεις αυτές οδηγούν στην πλημμελή άσκηση των αρμοδιοτήτων και κυρίως στην προσφυγή με αυξημένο κόστος σε παροχές υπηρεσιών από τρίτους.

Όσον αφορά την συμμετοχή τους στο κόστος λειτουργίας, οι ποσοστιαίες αναλογίες τους το 2025, είχαν ως εξής:

- Οι δαπάνες προσωπικού αποτελούν το 46,4% των λειτουργικών δαπανών. Η σημαντικότερη κατηγορία δαπανών με ανελαστικό χαρακτήρα.
- Οι παροχές τρίτων και τα λοιπά έξοδα (αναλώσιμα, φόροι / τέλη, γενικά έξοδα κ.α.) φθάνουν το 27,2%, συνεπώς αποτελούν σημαντική επιβάρυνση.
- Οι μεταβιβαστικές πληρωμές φθάνουν το 11,2%.
- Τέλος οι αμοιβές τρίτων φθάνουν το 5,1%. Να σημειωθεί ότι πολλές φορές υποκαθιστούν τις ελλείψεις προσωπικού.

Η χρηματοδότησή τους θεωρητικά εξασφαλίζεται από την τακτική επιχορήγηση των ΚΑΠ για την κάλυψη των γενικών λειτουργικών δαπανών ($\approx 35\%$), από ίδια έσοδα των Δήμων (φόροι, τέλη) και από παροχές υπηρεσιών (τροφεία, δίδακτρα, εισιτήρια), που προσεγγίζουν το 11%. Το υπόλοιπο χρηματοδοτείται από ειδικές επιχορηγήσεις ΚΑΠ για τη μερική κάλυψη συγκεκριμένων λειτουργικών δαπανών (Β.σ.Σ., ΚΑΠ για τα σχολεία, ναυαγοσωστική κάλυψη, προστασία ζώων), από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ (κοινωνικές δράσεις, παιδικοί σταθμοί) και από εθνικά προγράμματα.

Το κόστος λειτουργίας δεν αποτελεί σταθερό μέγεθος, επηρεάζεται άμεσα από την γενική άνοδο των τιμών και ειδικά από τις αυξήσεις στο μισθολογικό κόστος και στο κόστος ενέργειας. Ειδικά οι δύο τελευταίες είναι εκτός ελέγχου των Δήμων (μισθολογική πολιτική του Δημοσίου, διεθνείς εξελίξεις) και δεν αντιμετωπίζονται με κλασικές μεθόδους εξοικονόμησης δαπανών.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της ανάλυσης του κεφαλαίου 8, **η εκτίμηση της χρηματοδοτικής απόκλισης για την κάλυψη του λειτουργικού κόστους ξεπερνά το 1,3 δις €.**

9.3 Προσδιορισμός κόστους ανάπτυξης και συντήρησης των βασικών Υποδομών

Οι δημοτικές υποδομές αποτελούν ένα σύνθετο, πολύπλοκο και πολυάριθμο σύνολο έργων, εγκαταστάσεων και εξοπλισμών που είναι απαραίτητα για τις καθημερινές λειτουργίες των τοπικών κοινωνιών και διασφαλίζουν την άσκηση αρμοδιοτήτων και τις παροχές υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Ενδεικτικά αναφέρουμε τις σχολικές μονάδες, τις αθλητικές εγκαταστάσεις, τα πάρκα φύσεως κτίρια, το οδικό δίκτυο, καθώς και εξοπλισμούς, οχήματα και μηχανήματα που είναι απαραίτητα για την λειτουργία και την αξιοποίηση των υποδομών αυτών.

Οι δημοτικές υποδομές δεν αποτελούν στατικό μέγεθος, το αντικείμενο, ο αριθμός και οι λειτουργίες τους αυξάνονται συνεχώς με βάση τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών και τις συνεχώς διευρυνόμενες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης π.χ. οι υποδομές για κοινωνικές υπηρεσίες έχουν πολλαπλασιαστεί το τελευταία είκοσι χρόνια.

Η κατασκευή τους αποτελεί το πρώτο βήμα που συνδέεται άμεσα με την χρηματοδότηση αλλά και με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και την γενικότερη οργάνωση των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την παραγωγή τους. Το δεύτερο βήμα αφορά την συνεχή συντήρηση και βελτίωσή τους που απαιτεί τόσο οικονομικούς πόρους όσο και τις απαραίτητες υπηρεσίες.

Η κατασκευή των βασικών υποδομών εξαρτάται άμεσα από τα εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα που εξασφαλίζουν την χρηματοδότηση τους. Ένα σημαντικό τμήμα τους όμως δεν εντάσσεται στις προτεραιότητες των προγραμμάτων αυτών και συνεχώς προκύπτει ένα χρηματοδοτικό κενό που πρέπει να καλυφθεί είτε από τις κρατικές επιχορηγήσεις είτε από τα ίδια έσοδα των Δήμων.

Η συντήρησή τους δεν αποτελεί απλή διαδικασία. Οι τοπικές υποδομές, πέρα από τις κλασσικές συντηρήσεις, απαιτούν αναβαθμίσεις και βελτιώσεις, ενώ οι επισκευές τους πολλές φορές απαιτούν μεγάλους προϋπολογισμούς.

Ενδεικτικά αναφέρουμε:

- 1 Σχολικά κτίρια: συνεχείς επισκευές και συντηρήσεις, εξοπλισμοί - έπιπλα - Η/Υ, εγκαταστάσεις για Αμεα, ενεργειακές αναβαθμίσεις, προσεισμικοί έλεγχοι, γυμναστήρια κ.α.
- 2 Αθλητικές εγκαταστάσεις: συνεχείς επισκευές και συντηρήσεις, εξοπλισμοί, αναβαθμίσεις χώρων κ.α.
- 3 Παιδικές χαρές: συνεχείς επισκευές και συντηρήσεις, εξοπλισμοί κ.α.
- 4 Παιδικοί σταθμοί, ΚΑΠΗ: συνεχείς επισκευές και συντηρήσεις, εξοπλισμοί - έπιπλα, ενεργειακές αναβαθμίσεις, προσεισμικοί έλεγχοι κ.α.
- 5 Κτίρια δημοτικών υπηρεσιών: συνεχείς επισκευές και συντηρήσεις, εξοπλισμοί – έπιπλα, δίκτυα πληροφορικής, λογισμικά, ενεργειακές αναβαθμίσεις κ.α.
- 6 Δημοτικό οδικό δίκτυο: συνεχείς επισκευές - συντηρήσεις, ασφαλοστρώσεις, αναβαθμίσεις που αφορούν την οδική ασφάλεια.
- 7 Ανάλογα ισχύουν για το αγροτικό και δασικό οδικό δίκτυο.
- 8 Πολιτική προστασία: εξοπλισμοί, οχήματα, μηχανήματα, προηγμένα συστήματα πρόληψης κ.α.
- 9 Στα παραπάνω πρέπει να προστεθούν :
- 10 Αγορά - αντικατάσταση πάγιου εξοπλισμού όπως έπιπλα - Η/Υ, οχήματα, μηχανήματα (πλην ανταποδοτικών υπηρεσιών) κλπ

11 Λοιπές δαπάνες όπως αποπληρωμές δανείων για επενδύσεις, ίδιες συμμετοχές σε συγχρηματοδοτούμενα έργα και οι αναγκαίες δαπάνες για μικρές απαλλοτριώσεις, μικρά τοπικά έργα και δράσεις τοπικής ανάπτυξης οι κλπ.

Τα παραπάνω συνοδεύονται από εκπονήσεις μελετών, τήρηση διαδικασιών προμηθειών, οικονομική διαχείριση και διοικητική υποστήριξη και βέβαια την ύπαρξη του κατάλληλου προσωπικού για να τα υλοποιήσει.

Θα πρέπει να ληφθούν επίσης υπ' όψιν οι επιπτώσεις των φυσικών καταστροφών – σεισμοί, πλημμύρες – στις δημοτικές υποδομές που δημιουργούν σημαντικά κόστη αποκατάστασης και επαναλειτουργίας.

Η χρηματοδότησή τους θεωρητικά εξασφαλίζεται από την τακτική επιχορήγηση των ΚΑΠ για επενδύσεις (210 εκατ. € το 2025), από τα οποία 30 εκατ. € αφορούν την συντήρηση των σχολικών μονάδων και 40 εκατ. € την πολιτική προστασία. Με το υπόλοιπο των 140 εκατ. € θα πρέπει να καλυφθούν όλες οι προαναφερθείσες κατηγορίες.

Στο Κεφάλαιο 4 «Οικονομικά στοιχεία των ΟΤΑ» και συγκεκριμένα στην παρ. 4.3 «Επενδύσεις» προσεγγίστηκαν οι δαπάνες συντήρησης των δημοτικών υποδομών, με στοιχεία του Κόμβου Οικονομικών δεδομένων του ΥΠ.ΕΣ.

Το 2025 για επενδύσεις δαπανήθηκαν 1.900 εκατ. €, από αυτά το 60% αφορούσε κατασκευές έργων, το 18% συντηρήσεις υποδομών, το 2% απαλλοτριώσεις, το 17,4% προμήθειες παγίων και το 3,2% μελέτες κ.α. Συνεπώς το 20% των δημοτικών επενδύσεων και ένα υπολογίσιμο τμήμα των προμηθειών παγίων και μελετών που δεν μπορεί να διαχωριστεί, αφορά δαπάνες επισκευών και συντηρήσεων.

Οι Δήμοι συνεπώς προσπαθούν να ανταποκριθούν στις πλέον επείγουσες και απαραίτητες επισκευές και συντηρήσεις που επιτρέπουν την χρήση των υποδομών αυτών αλλά και την ασφαλή λειτουργία τους. Στις περισσότερες των περιπτώσεων αφενός δεν μπορούν να αναλάβουν τα πλήρη κόστη επισκευών και συντηρήσεων της υπάρχουσας υποδομής, αφετέρου δε αδυνατούν να προχωρήσουν σε ουσιαστικές αναβαθμίσεις, βελτιώσεις και ανανεώσεις εξοπλισμού, μηχανημάτων κ.α.

Το Πράσινο Ταμείο είχε χρηματοδοτήσει τα έτη 2013 -2014 και 2018 -2019 τους Δήμους με 45.000.000 € για την απόκτηση ελεύθερων κοινόχρηστων χώρων, μέσω απαλλοτριώσεων, που προβλέπονται σε εγκεκριμένα Ρυμοτομικά Σχέδια. Η δράση αυτή δεν συνεχίστηκε και μέσω του Ε.Π.Α. του ΥΠ.ΕΣ. χρηματοδοτήθηκαν λίγες απαλλοτριώσεις. Από τότε δεν έχουν χρηματοδοτηθεί από εθνικά προγράμματα απαλλοτριώσεις είτε για κοινόχρηστους χώρους είτε για κτιριακές υποδομές. Είναι απαραίτητο στα νέα προγράμματα να προβλεφθούν χρηματοδοτήσεις για απαλλοτριώσεις.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της ανάλυσης του κεφαλαίου 8, η εκτίμηση των συνολικών αναγκαίων ετήσιων δαπανών για βελτιώσεις – συντηρήσεις των δημοτικών υποδομών, την εκπόνηση μελετών και την υλοποίηση μικρών τοπικών υποδομών προσεγγίζει το 1,5 δις €, ενώ οι χρηματοδοτήσεις ανέρχονται σε 210 εκ €. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της ανάλυσης των κεφαλαίων 3 και 8, **η εκτίμηση της χρηματοδοτικής απόκλισης για την κάλυψη των αναγκών επενδυτικών δαπανών για τη βελτίωση και συντήρηση των υποδομών ξεπερνά το 1,2 δις €.**

Συνεπώς είναι άμεση ανάγκη να αυξηθούν οι επιχορηγήσεις των επενδυτικών δαπανών σε σημαντικό βαθμό και να προσεγγίσουν τα επίπεδα τουλάχιστον του 2009, δηλαδή να φθάσουν το 1.100 – 1.200 εκατ. €

Σημειώνεται ότι αυτή την περίοδο λήγουν τα εθνικά προγράμματα Φιλόδημος και Α. Τρίτης, καθώς τα προγράμματα του ΕΣΠΑ και του Ταμείου Ανάκαμψης. Είναι απαραίτητος ο σχεδιασμός ενός νέου προγράμματος τοπικής ανάπτυξης, μία από τις προτεραιότητες του

οποίου θα είναι η χρηματοδότηση δράσεων βελτιώσεων και αναβαθμίσεων των τοπικών υποδομών.

9.4 Τελικά συμπεράσματα - Προτάσεις

Η παρούσα μελέτη καταδεικνύει ότι το βασικό πρόβλημα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αφορά μόνο το ύψος των διαθέσιμων πόρων αλλά κυρίως τη διαχρονική απόκλιση μεταξύ των αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ και των οικονομικών, ανθρωπίνων και οργανωτικών μέσων που διαθέτουν για την άσκησή τους.

Η απόκλιση αυτή έχει ενταθεί λόγω της συνεχούς μεταφοράς νέων αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων, της αύξησης του ενεργειακού και λειτουργικού κόστους, των ελλείψεων προσωπικού και της περιορισμένης οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ σε σύγκριση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες.

Η κατάσταση αυτή επηρεάζει τη βιωσιμότητα των δημοτικών υπηρεσιών, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, καθώς και τη δυνατότητα των Δήμων να σχεδιάζουν και να υλοποιούν μακροπρόθεσμες τοπικές πολιτικές ανάπτυξης.

Συνεπώς, λαμβάνοντας υπόψη:

- Τους διαθέσιμους πόρους για τις τοπικές αρχές πρέπει να είναι επαρκείς και ανάλογοι με τις λειτουργίες και τα καθήκοντά τους (βλ. Κεφ. 1)
- Τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και τη θέσπιση νέων αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων στους Δήμους χωρίς την μεταβίβαση των αναγκαίων πόρων για την άσκησή τους (οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων, υλικοτεχνικής υποδομής) (βλ. Κεφ. 2.3).
- Τη μεγάλη διαφορά μεταξύ των κρατικών εσόδων (φόροι) που έχουν νομοθετηθεί υπέρ των Δήμων και την πραγματική απόδοση τους, καθώς και τους θεσμοθετημένους περιορισμούς στο ύψος των ΚΑΠ (βλ. Κεφ. 5).
- Τις διαπιστώσεις των διεθνών οργανισμών για τα οικονομικά των Δήμων και τη σημαντική απόκλιση της οικονομικής αυτοτέλειας της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τις Αυτοδιοικήσεις των άλλων χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (βλ. Κεφ. 6).
- Την «από τα πάνω» και «από τα κάτω» μεθοδολογία εκπόνησης της μελέτης (βλ. Κεφ. 7).
- Την οικονομική κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει οι Δήμοι, και τις πραγματικές ανάγκες τους, όπως αποτυπώθηκαν στο Κεφ. 8.
- Τη σημαντική αύξηση του ενεργειακού κόστους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το γεγονός ότι δεν προχώρησε ούτε το πρόγραμμα «Απόλλων», το οποίο σύμφωνα με την Κυβέρνηση θα συνέβαλε αποτελεσματικά στην μείωση του ενεργειακού κόστους στους Δήμους και τα Νομικά Πρόσωπά τους (βλ. Κεφ. 4)
- Τη μη κάλυψη του μισθολογικού κόστους (λόγω αύξησης των κόστους μισθοδοσίας του προσωπικού το 2024) στους Δήμους που πήραν μηδενική ή μικρή αύξηση (κάτω του 5%) με το νέο σύστημα κατανομής του 2024 που είχε ως αποτέλεσμα πολλοί – κυρίως μεγάλοι Δήμοι – να αντιμετωπίζουν σημαντικά οικονομικά προβλήματα (βλ. Κεφ. 5).
- Το σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και τα νέα κριτήρια με τα οποία δημιουργήθηκε ένα αντικειμενικό και διαφανές σύστημα και βελτιώθηκε η κατανομή τους, όπως αποτυπώνεται στο Κεφ. 5. Η βελτίωση αυτή αφορούσε κυρίως τους μικρούς και μεσαίους ηπειρωτικούς και νησιωτικούς Δήμους που πραγματικά έχουν ιδιαίτερα προβλήματα και για το λόγο αυτόν η κατανομή έγινε δικαιότερη. Σημειώνεται όμως για τους δήμους των μητροπολιτικών περιοχών (κατηγορία 1 του άρθρου 2 του ν. 3852/10 όπως ισχύει), η σημερινή κατανομή διεξάγεται κυρίως με το πληθυσμιακό κριτήριο διότι τα υπόλοιπα κριτήρια δεν έχουν σημαντικές επιπτώσεις (διοικητικά κριτήρια, έκταση,

ορεινότητα, νησιωτικότητα κλπ). Για το λόγο αυτό ειδικά για τους μητροπολιτικούς δήμους πρόσθετο κριτήριο μπορεί να αποτελεί και η δημοσιονομική δυνατότητα των δήμων δηλαδή η δυνατότητα των δήμων να έχουν ίδια έσοδα⁴⁴.

- Τα ειδικά προβλήματα μικρών νησιωτικών και ορεινών Δήμων (βλ. Κεφ. 4)
- Τις δημοσιονομικές δυνατότητες της χώρας.

Προτείνουμε:

- Την προσαρμογή της αύξησης των ΚΑΠ, που προβλέπονται στο Κεφάλαιο 9, σε περίοδο πενταετίας
- Η αύξηση να προσεγγίσει, σταδιακά σε βάθος πενταετίας, το επτά τοις εκατό (7%) των καθαρών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού.
- Μακροπρόθεσμος στόχος 8% του ΑΕΠ: Προτείνεται ένας ενδιάμεσος στόχος-ορόσημο για τον διπλασιασμό των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνολικά, ώστε να πλησιάσει το ευρωπαϊκό κεκτημένο.
- Την απόδοση του Τέλους Ανθεκτικότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με την απόφαση του ΔΣ της ΚΕΔΕ
- Την εφαρμογή τριετούς προγράμματος πρόσληψης προσωπικού με ταυτόχρονη βελτίωση των διαδικασιών της πρόσληψής (ειδικά σε μικρούς νησιωτικούς Δήμους).
- Την κάλυψη του μισθολογικού κόστους για τους Δήμους που λόγω της νέας κατανομής δεν καλύφθηκε η αύξηση της μισθοδοσίας του 2024.
- Τη βελτίωση του τρόπου κατανομής με ενσωμάτωση συμπληρωματικού κριτηρίου, ειδικά για τους Δήμους των πολεοδομικών συγκροτημάτων, το οποίο θα συνδέεται με τη δημοσιονομική δυνατότητα των Δήμων, δηλαδή τη δυνατότητα να αντλούν ίδια έσοδα.
- Για κάθε νέα αρμοδιότητα ή υποχρέωση που αναλαμβάνουν οι Δήμοι να διασφαλίζονται οι απαραίτητοι πόροι (οικονομικοί και ανθρώπινοι πόροι, υλικοτεχνική υποδομή).
- Κάθε αύξηση του μισθολογικού κόστους των υπάλληλων των Δήμων να καλύπτεται άμεσα, με αντίστοιχη αύξηση των ΚΑΠ
- Την λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση των ενεργειακών δαπανών των δήμων (και των ΔΕΥΑ), επαναφορά του net-metering και η θέσπιση δέσμευσης ενεργειακού χώρου για τις ανάγκες της αυτοδιοίκησης.
- Τη δημιουργία ενός νέου Αναπτυξιακού Προγράμματος, για την αναβάθμιση και ενίσχυση των Τοπικών Υποδομών⁴⁵, σε αντικατάσταση του προγράμματος «Αντώνης Τρίτσης» το οποίο θα δίνει προτεραιότητα: στη συντήρηση του οδικού δικτύου των δήμων και την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούν παρεμβάσεις δημόσιων και ιδιωτικών εταιρειών, στην αντισεισμική θωράκιση δημοτικών κτιρίων και σχολικών εγκαταστάσεων, στη βελτίωση της αγροτικής και δασικής οδοποιίας, στην αντισεισμική θωράκιση δημοτικών κτιρίων και σχολικών εγκαταστάσεων και στην υλοποίηση έργων που τονώνουν την τοπική ανάπτυξη και απασχόληση
- Ειδικά για την υποστήριξη των μικρών Ορεινών και Νησιωτικών Δήμων είναι απαραίτητο να υπάρξει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξής τους με κεντρικό και αποκεντρωμένους μηχανισμούς με ειδική χρηματοδότηση από τους ΚΑΠ.

⁴⁴Βλ. Μελέτη Νέο Σύστημα Κατανομής ΚΑΠ, ΚΕΔΕ 2023, σελ. 75-77 ΚΑΠ

⁴⁵ Βλ. και Ψήφισμα Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου ΚΕΔΕ στην Αλεξανδρούπολη 6- 8 Νοεμβρίου

Παράλληλα, κρίνεται αναγκαία η δημιουργία μόνιμου μηχανισμού παρακολούθησης και κοστολόγησης των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα παρακολουθεί τη μεταβολή του πραγματικού κόστους, θα αξιολογεί τις επιπτώσεις νέων αρμοδιοτήτων, θα επεξεργάζεται δείκτες πρότυπου κόστους και θα υποστηρίζει τον πολυετή δημοσιονομικό σχεδιασμό της Τ.Α.

Ο μηχανισμός αυτός θα μπορούσε να λειτουργήσει με τη συνεργασία: της ΚΕΔΕ, της ΕΕΤΑΑ, των αρμόδιων Υπουργείων, καθώς και επιστημονικών και ερευνητικών φορέων.

Η λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος θα συνέβαλε στη βελτίωση της διαφάνειας, στην αποτελεσματικότερη κατανομή πόρων, και στη σταδιακή προσέγγιση ενός συστήματος πραγματικής οικονομικής ισοδυναμίας μεταξύ αρμοδιοτήτων και πόρων των ΟΤΑ.

Η εφαρμογή των ανωτέρω προτεινομένων ρυθμίσεων και μέτρων ουσιαστικά συγκροτεί μια σοβαρή Μεταρρύθμιση και δεν μπορεί να εφαρμοστεί μόνο με κάποιες νομοθετικές διατάξεις. Απαιτείται ένα πενταετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα με ένα σύστημα διοίκησης – παρακολούθησης – αξιολόγησης – επανατροφοδότησης που θα περιέχει συστηματική Τεχνική Βοήθεια στους Δήμους για την εφαρμογή της Μεταρρύθμισης. Σε πρώτη φάση (2026-2027) άμεση κάλυψη κρίσιμων ελλειμμάτων, σε δεύτερη φάση (2027-2029) ολοκλήρωση κοστολόγησης και στελέχωσης και τέλος (2028-2030) θεσμική αναθεώρηση ΚΑΠ και συστήματος χρηματοδότησης.

Η μετάβαση σε μια σύγχρονη και αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση προϋποθέτει την εγκατάλειψη του συγκεντρωτικού μοντέλου και την υιοθέτηση ενός συστήματος όπου η ανάθεση της ευθύνης συνοδεύεται πάντοτε από τα απαραίτητα μέσα άσκησης της.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωση

- Arnaboldi, M., & Lapsley, I. (2003). Activity based costing, modernity and the transformation of local government. *Public Management Review*, 5(3), 345–375.
- Bloch, C. (2011). *Measuring public innovation in the Nordic countries: Final report*. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:707193/FULLTEXT01.pdf>
- Bošković, G., Jovičić, N., Jovanović, S., & Simović, V. (2016). Calculating the costs of waste collection: A methodological proposal. *Waste Management & Research*, 34(8), 775–783.
- Carey, M. P. (2016). *Methods of estimating the total cost of federal regulations*. Congressional Research Service.
- Chan, J. A., & Pessoa, M. (2016). *Finding the costs of public services: The experience of the State of São Paulo in implementing a cost system*. International Monetary Fund.
- CLRA. (1994). *Definition and limits of the principle of subsidiarity* (Local and regional authorities in Europe, No. 55). Strasbourg.
- CLRA, Monitoring Committee. (2017). *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (2010–2016)* (CG32(2017)19 Final).
- Congress of Local and Regional Authorities. (2017). *Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States* (CG32(2017)22final; Resolution 413). Council of Europe.
- Council of Europe. (2005). *Resolution (2005) 1*.
- Department of Revenue, Division of Local Services. (2005). *Costing municipal services workbook and case study*. <https://www.mma.org/resource/costing-municipal-services-workbook-and-case-study/>
- Iglewicz, B., & Hoaglin, D. C. (1993). *How to detect and handle outliers*. American Society for Quality Control.
- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. (2014). *Municipal finances: A handbook for local government*.
- Lazović-Pita, L., Skica, T., & Sceta, L. (2022). Transition and efficiency: How efficient are Polish local communes in terms of the delivery of local public services? <https://ojs.wsb.edu.pl/index.php/fso/article/view/624/333>
- Mazorodze, B. T. (2025). Modelling municipal cost inefficiencies in the Frances Baard District of South Africa and their impact on service delivery. *Administrative Sciences*, 5(6), 229.
- OECD. (2007). *Fiscal equalisation in OECD countries* (COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4). <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>
- OECD. (2022). *Synthesis report: World observatory on subnational government finance and investment*.
- OECD. (2025a). *Government at a glance 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0efdbcd-en>
- OECD. (2025b). *Going granular with regional and municipal fiscal data*.
- OECD. (2025c). *Subnational governments structure and finance in OECD countries: Key data*.
- OECD-UCLG. (2019a). *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Key findings*.
- OECD-UCLG. (2019b). *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Country profiles*.

-
- OECD. (2026). *Fiscal decentralisation database* (Προσπελάστηκε Φεβρουάριος 2026).
- Pevcin, P. (2014). Efficiency levels of sub-national governments: A comparison of SFA and DEA estimations. *The TQM Journal*, 26(3).
- Soukopová, M., & Struk, M. (2011). Methodology for the efficiency evaluation of the municipal environmental protection expenditure. *International Symposium on Environmental Software Systems*.
- Suslova, A., & Basovskiy, L. (2023). Criteria and indicators of economic efficiency of municipal programs. *Scientific Research and Development Economics*, 11(1), 4–7.

Ελληνόγλωσση

- ΕΕΤΑΑ. (χ.χ.). *Χρηματοδοτήσεις*. https://wwwapp.eetaa.gr/fundings/index.php?tag=view_xrimatodotiseis
- ΕΕΤΑΑ. (2022). *Οδηγός σύνταξης Οργανισμών Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΟΕΥ) Δήμων*.
- Επιτροπή για την προετοιμασία του νόμου για τη μεταρρύθμιση και ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κράτους. (2020). *Σύνοψη εργασιών και προτάσεων*. ΥΠΕΣ.
- Μαΐστρος, Π. (2024). *Η μεταρρυθμιστική τεχνική μέσα από την ιστορική εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων (1975-2022)*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Λαδής, Σ., & Νταλάκου, Β. (2016). *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- ΚΕΔΕ & ΕΕΤΑΑ. (2022). *Νέο σύστημα κατανομής κεντρικών αυτοτελών πόρων*.
- Περιστεράς, Β. (2006). *Επιχειρησιακή αρχιτεκτονική διακυβέρνησης* (Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας).
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2017). Άρθρο 102. Στο Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, & Γ. Γεραπετρίτης (Επιμ.), *Σύνταγμα: Κατ' άρθρο ερμηνεία* (σσ. 1634–1654). Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2022). *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας: Διαμόρφωση και εφαρμογή μιας διεθνούς συνθήκης για την τοπική αυτοδιοίκηση*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Χρηστάκης, Μ. (2019). *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. ΕΣΔΔΑ.
- Ψυχάρης, Γ., & Χλέπας, Ν.-Κ. (2018). Οι δημοσιονομικές προκλήσεις και η ερμηνεία τους. Στο Ν.-Κ. Χλέπας & Π. Γετίμης (Επιμ.), *Δημοσιονομική εξυγίανση στην τοπική αυτοδιοίκηση: Προβλήματα και διέξοδοι υπό συνθήκες κρίσης* (σσ. 61–65). Εκδόσεις Παπαζήση.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Π1 Ανθρώπινο δυναμικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Πηγές δεδομένων, μεθοδολογικές παραδοχές, γλωσσάριο όρων, τυπολογίες

Πηγές

- Ψηφιακό Οργανόγραμμα του Δημοσίου — στιγμιότυπο 21 Φεβρουαρίου 2026 (Υπουργείο Εσωτερικών / Γενική Γραμματεία Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα).
- Απογραφή Προσωπικού Δημοσίου Τομέα — έκδοση 2026 (Υπουργείο Εσωτερικών).
- Απολογιστικά οικονομικά στοιχεία ΥΠΕΣ — έσοδα και έξοδα Δήμων 2023-2025, ανταποδοτικό κόστος 2025.
- Βάση κατηγοριοποίησης Δήμων κατά Καλλικράτη (Ν. 3852/2010 όπως ισχύει).

Μεθοδολογικές παραδοχές

- Καλυμμένες θέσεις: υπάλληλοι με σχέση εργασίας μονίμου ή ΙΔΑΧ σε οργανικές θέσεις, αντιμετωπιζόμενοι ως ενιαία κατηγορία οργανικού προσωπικού.
- Πραγματικά απασχολούμενοι: το σύνολο των εργαζομένων της Απογραφής, ανεξαρτήτως σχέσης εργασίας.
- Μέσο πλήρες κόστος ανά καλυμμένη θέση (25.849 €): υπολογιζόμενο ως άθροισμα βασικών αμοιβών μονίμου και ΙΔΑΧ (ΚΑΕ 601+602) προσαυξανόμενο με τον αναλογισμό εργοδοτικών εισφορών και παρεπόμενων παροχών (συντελεστής φόρτου 0,240), διαιρούμενο διά του αριθμού των καλυμμένων θέσεων.
- Δείκτης αντιστοίχισης Ψηφ. Οργανογράμματος με τυπολογία Δήμων: 95,9%. Οι 4.687 θέσεις δίχως δυνατότητα κατηγοριοποίησης εξετάζονται διακριτά ως «Λοιποί Φορείς».

Περιορισμοί της ανάλυσης

- Η Απογραφή και το Ψηφιακό Οργανόγραμμα συνιστούν διακριτές βάσεις δεδομένων με μερική επικάλυψη ως προς τις μονάδες αναφοράς.
- Η ομαδοποίηση κλάδων σε 34 ομάδες προσωπικού στηρίζεται σε αλγοριθμικούς κανόνες αντιστοίχισης ονομασιών με συμπληρωματική χειρωνακτική επιβεβαίωση. Παραμένουν ελάχιστες περιπτώσεις αμφισημίας στην ομάδα «Άλλο/Αταξινόμητα» (149 θέσεις).
- Οι δείκτες πληρότητας ανά κλάδο ΠΕ απαιτούν προσοχή σε κλάδους με μικρό απόλυτο αριθμό θέσεων (π.χ. ΠΕ Νομικών με 16 θέσεις).
- Η κατανομή του πρόσθετου κόστους κενών θέσεων μεταξύ ανταποδοτικού και μη-ανταποδοτικού τομέα γίνεται κατ' αναλογία της κατανομής των οργανικών θέσεων (24,9% ανταποδοτικές), παραδοχή που ενδέχεται να εμφανίζει αποκλίσεις ανά τυπολογία Δήμων.

Πίνακας Π1.1. Το γλωσσάριο όρων του Κεφαλαίου 3

Αιρετό όργανο	Πρόσωπο που κατέχει αιρετό αξίωμα στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού (Δήμαρχος, Αντιδήμαρχος, Δημοτικός Σύμβουλος, Πρόεδρος Κοινότητας).
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.
Δεσμευμένη θέση	Οργανική θέση τελούσα σε εκκρεμή διαδικασία πλήρωσης.
Δείκτης πληρότητας	Λόγος των καλυμμένων προς τις συνολικές οργανικές θέσεις, εκφρασμένος επί τοις εκατό.
ΔΥΠΑ	Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (πρώην ΟΑΕΔ).
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης.
ΙΔΑΧ	Σύμβαση Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου. Στην παρούσα μελέτη αντιμετωπίζεται ως μέρος του οργανικού προσωπικού.
ΙΔΟΧ	Σύμβαση Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου.
Καλυμμένη θέση	Οργανική θέση επί της οποίας υπηρετεί υπάλληλος με σχέση εργασίας μονίμου ή ΙΔΑΧ.
ΚΑΕ	Κωδικός Αριθμός Εξόδων — κωδικοποίηση των κατηγοριών δαπανών των Δήμων κατά το λογιστικό σχέδιο των ΟΤΑ.
ΚΑΕ 601-607	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού: μόνιμοι, ΙΔΑΧ, ειδικές θέσεις, έκτακτοι, εργοδοτικές εισφορές, παρεπόμενες παροχές, πρόσληψης/εκπαίδευσης.
ΚΑΕ 612	Δαπάνες αιρετών — αμοιβές, αποζημιώσεις παράστασης και έξοδα αιρετών οργάνων των ΟΤΑ.
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι — η κύρια κρατική χρηματοδότηση των Δήμων.
Κενή θέση	Οργανική θέση χωρίς υπηρετούντα υπάλληλο, άμεσα διαθέσιμη προς προκήρυξη.
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών.
Μέσο πλήρες κόστος ανά καλυμμένη θέση	Πραγματικό ετήσιο μέσο κόστος (25.849 €) που περιλαμβάνει βασικές αμοιβές μονίμου/ΙΔΑΧ προσαυξημένες με αναλογισμό εργοδοτικών εισφορών και παρεπόμενων παροχών.
Μη-μόνιμο προσωπικό	Εργαζόμενοι με σχέση εργασίας πέραν της μονίμου και ΙΔΑΧ.
Οργανική θέση	Νομικά κατοχυρωμένη θέση εργασίας με συγκεκριμένα καθήκοντα, κλάδο και εκπαιδευτική κατηγορία.
ΟΤΑ Α΄ βαθμού	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού: Δήμοι και κοινότητες.
ΠΕ	Κατηγορία Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης.
Συντελεστής φόρτου	Λόγος εργοδοτικών εισφορών και παρεπόμενων παροχών προς βασικές αμοιβές (0,240 βάσει πραγματικών δεδομένων ΥΠΕΣ 2025).

ΤΕ	Κατηγορία Τεχνολογικής Εκπαίδευσης.
ΥΕ	Κατηγορία Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης.
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών

Στον ακόλουθο πίνακα παρατίθενται οι 26 λειτουργικές κατηγορίες υπηρεσιών στις οποίες ομαδοποιήθηκαν οι οργανωτικές μονάδες των ΟΤΑ Α΄ βαθμού, με τις αντίστοιχες ποσοτικές κατανομές.

Πίνακας Π1.2. Πλήρης κατανομή οργανικών θέσεων ανά λειτουργική κατηγορία

Λειτουργική κατηγορία	Σύνολο	Καλυμ.	Κενές	Δεσμευμ.	% πληρ.
0. Γενική Διεύθυνση (αδιευκρίνιστη)	14.336	8.577	3.210	2.299	59,8%
1α. Γραφείο Δημάρχου / Ιδ. Γραφείο / ΓΓ	18.351	10.734	4.485	2.825	58,5%
1β. Επικοινωνία / Δημόσιες Σχέσεις	277	114	104	41	41,2%
1γ. Διοικητική Βοήθεια / Δημότης	5.206	2.998	1.184	916	57,6%
2. Διοικητικές / Ανθρώπινο Δυναμικό	6.108	3.649	1.381	947	59,7%
3. Οικονομικές Υπηρεσίες	4.950	3.086	911	886	62,3%
4. Διοικητικές & Οικονομικές (μικτές)	3.880	1.977	1.178	664	51,0%
5. Τεχνικές Υπηρεσίες	6.858	3.094	1.947	1.721	45,1%
6. Πολεοδομία / Δόμηση	2.340	1.164	587	555	49,7%
7. Καθαριότητα / Ανακύκλωση / Περιβάλλον	24.889	13.817	5.406	5.224	55,5%
8. Ύδρευση / Αποχέτευση / Άρδευση	82	44	19	16	53,7%
9. Κοινωνική / Παιδεία / Πολιτισμός (μικτές)	6.161	4.178	1.100	592	67,8%
10. Παιδεία / Προσχολική Αγωγή	4.850	3.241	1.174	310	66,8%
11. Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)	1.762	1.266	274	195	71,9%
12. Δημοτική Αστυνομία	1.754	463	458	813	26,4%
13. Πολιτική Προστασία	1.082	489	196	386	45,2%
14. Κοινωνική Προστασία / Πρόνοια / Υγεία	3.819	2.511	702	503	65,8%
15. Πολιτισμός / Αθλητισμός	1.791	1.248	362	78	69,7%
16. Δημοτικό Συμβούλιο / Αιρετά Όργανα	197	148	35	9	75,1%

Λειτουργική κατηγορία	Σύνολο	Καλυμ.	Κενές	Δεσμευμ.	% πληρ.
17. Νομικά Πρόσωπα / Κοινοφελείς Επιχειρήσεις	1.303	776	230	230	59,6%
18. Νομική Υπηρεσία	496	266	108	112	53,6%
19. Εσωτερικός Έλεγχος / Διαφάνεια	517	216	186	100	41,8%
20. Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες	111	82	16	11	73,9%
21. Τοπική Οικ. Ανάπτυξη / Αγροτικά / Τουρισμός	866	393	310	151	45,4%
22. Προγραμματισμός / Ανάπτυξη / Πληροφορική	1.666	826	470	342	49,6%
23. Λοιπά / Μη κατηγοριοποιήσιμα	1.294	549	432	235	42,4%
Σύνολο	114.946	65.906	26.465	20.161	57,3%

Στον ακόλουθο πίνακα παρατίθενται οι 34 ομάδες κλάδων προσωπικού στις οποίες ομαδοποιήθηκαν οι επιμέρους κλάδοι του Ψηφιακού Οργανογράμματος, ο αριθμός θέσεων και το πλήθος μοναδικών ονοματικών μορφών κλάδου που ομαδοποιήθηκαν σε κάθε κατηγορία.

Πίνακας Π1.3. Πλήρης κατανομή οργανικών θέσεων ανά ομάδα κλάδων προσωπικού

Ομάδα κλάδων προσωπικού	Θέσεις	Μοναδ. κωδικοί κλάδου
Διοικητικού-Οικονομικού-Λογιστικού	24.448	67
Καθαριότητας	22.914	75
Τεχνιτών / Εργατοτεχνιτών	9.161	52
Μηχανικών	8.502	87
Οδηγών	7.692	21
Εκπαίδευσης (Παιδαγωγοί, Νηπιαγωγοί, Φυσ. Αγωγής)	4.625	34
Κοινωνικής Μέριμνας / Πρόνοιας	3.855	28
Κηπουρών / Πρασίνου	3.646	18
Υγείας (Ιατροί, Νοσηλευτές, Παραϊατρικές ειδικότητες)	3.287	45
Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) / Επικοινωνίας	3.264	12
Πληροφορικής	2.284	23
Φυλάκων / Νυχτοφυλάκων	1.732	8
Γεωτεχνικών (Γεωπόνους, Δασολόγους, Κτηνίατροι)	1.523	31
Δημοτικής Αστυνομίας	1.443	6

Ομάδα κλάδων προσωπικού	Θέσεις	Μοναδ. κωδικοί κλάδου
Πολιτιστικών Λειτουργιών	1.281	19
Διοικητικού Πληροφορικής	1.170	15
Βρεφονηπιοκόμων / Παιδικής Φροντίδας	1.097	9
Διεκπεραίωσης Υποθέσεων Πολιτών (ΚΕΠ)	1.039	4
Συντηρητών Πρασίνου	847	5
Διοικητικού Νομικών	692	10
Επόπτες / Επιθεωρητές	459	17
Επιστημονικοί Σύμβουλοι / Ειδικοί Συνεργάτες	412	12
Περιβάλλοντος	366	14
Λοιποί επιστημονικοί	286	22
Πολιτικής Προστασίας	234	7
Διασκευαστών / Σχεδιαστών	189	8
Βιβλιοθηκονόμων	178	5
Αθλητισμού / Τουρισμού	165	18
Νομικών (νομικοί σύμβουλοι)	156	11
Πληροφοριών / Επικοινωνίας / Δημ. Σχέσεων	143	9
Φυσιοθεραπείας / Εργοθεραπείας	98	6
Σταθμαρχών / Εργοδηγών	87	5
Διοικητικού Λιμενικών Ταμείων	76	4
Άλλο / Αταξινόμητα	149	—
Σύνολο	114.946	—

Η εκτεταμένη ανομοιομορφία ονοματικών κωδικοποιήσεων κλάδου που αποτυπώνεται στην τρίτη στήλη (ενδεικτικές περιπτώσεις: 87 διαφορετικά ονόματα για τον κλάδο Μηχανικών, 75 για την Καθαριότητα, 67 για το Διοικητικό-Οικονομικό προσωπικό) αποτελεί αντικειμενικό περιοριστικό παράγοντα της διοικητικής διαφάνειας και της συγκρισιμότητας μεταξύ Δήμων. Η καθιέρωση ενιαίου εθνικού καταλόγου κλάδων ΟΤΑ αποτελεί προτεινόμενο μέτρο διοικητικής διαφάνειας με χαμηλό κόστος εφαρμογής και σημαντική προστιθέμενη αξία ως προς τη δυνατότητα συγκριτικής αξιολόγησης και κινητικότητας προσωπικού.

Π2 Ένα Καινοτόμο Παράδειγμα Δημόσιας Πολιτικής και Χρηματοδότησης της ΤΑ: Ολοήμερα και Ανοικτά Σχολεία στην Ευρώπη - Αναλυτική παρουσίαση

Η αντιμετώπιση νέων κοινωνικών αναγκών για την εναρμόνιση της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωή καθώς και για τη βελτίωση και επέκταση της δημόσιας μέριμνας για την παιδική ηλικία και τη σχολική εκπαίδευση ξεκίνησε σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αρχικά με τους λεγόμενους στόχους της Βαρκελώνης και τη συστηματική προώθηση και χρηματοδότηση της δημιουργίας δικτύων για τη φροντίδα των παιδιών προσχολικής ηλικίας, κυρίως μέσα από τη δημιουργία παιδικών σταθμών. Στη νότια Ευρώπη, όπου τα ποσοστά επαγγελματικής απασχόλησης των γυναικών ήταν αισθητά χαμηλότερα και οι ανάγκες φροντίδας των μικρών παιδιών καλύπτονταν παραδοσιακά από τα οικογενειακά δίκτυα με απλήρωτη εργασία, οι ευρωπαϊκές πολιτικές εναρμόνισης άλλαξαν ριζικά την εικόνα της φροντίδας για τα παιδιά της προσχολικής ηλικίας, με κάποιες χώρες να παρουσιάζουν ιδιαίτερα καλές επιδόσεις ως προς την εφαρμογή αυτών των πολιτικών.

Ενώ η δημιουργία των δικτύων οργανωμένης φροντίδας για τα παιδιά προσχολικής ηλικίας προωθήθηκε αποφασιστικά από την Ευρωπαϊκή πολιτική και τους στόχους της Βαρκελώνης, οι πολιτικές για τα ολοήμερα και τα ανοικτά σχολεία, αν και συχνά αξιοποιούσαν τους ευρωπαϊκούς πόρους, αποτέλεσαν σε μεγαλύτερο βαθμό αποτέλεσμα εθνικών πρωτοβουλιών. Κοινό στοιχείο ήταν πάντως η εναρμόνιση της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή των γονέων, αφού η επέκταση της λειτουργίας των σχολείων πέραν του τακτικού σχολικού προγράμματος σαφώς διευκόλυνε την επαγγελματική και κοινωνική ζωή των γονέων, ενώ αποτελούσε και βασικό μοχλό δημογραφικής πολιτικής μειώνοντας τα βάρη που καλούνται να αναλάβουν οι γονείς. Επιπλέον, τα ολοήμερα και τα ανοικτά σχολεία, είχαν ως επιπλέον στόχους, την παροχή πρόσθετης μαθησιακής αρωγής για τη βελτίωση των σχολικών επιδόσεων, την περαιτέρω οργανωμένη κοινωνικοποίηση των παιδιών, την καλλιέργεια δεξιοτήτων συμβίωσης με κανόνες και αλληλοσεβασμό, καθώς και τη δημιουργική απασχόληση στον ελεύθερο χρόνο.

Αυτές οι νέες δραστηριότητες που απευθύνονταν αρχικά στους μαθητές των δημοτικών σχολείων και υλοποιούνται κυρίως (αλλά όχι αποκλειστικά) στους χώρους των σχολείων αποτέλεσαν προνομιακό χώρο για την εμπλοκή των δήμων, οι οποίοι ήδη κατά τα προηγούμενα χρόνια είχαν κερδίσει αρκετό χώρο στο πεδίο της σχολικής εκπαίδευσης, ακόμη και σε χώρες (όπως οι περισσότερες χώρες της νότιας Ευρώπης αλλά και αρκετές στην ανατολική Ευρώπη) όπου από πολλές δεκαετίες επικρατούσε το παραδοσιακό ναπολεόντειο μοντέλο διοίκησης και εκπαίδευσης, με το κράτος να ελέγχει ασφυκτικά και να διοικεί συγκεντρωτικά τη σχολική εκπαίδευση. Έτσι, σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, οι δήμοι απέκτησαν σταδιακά την ευθύνη για τη λειτουργία, τη συντήρηση και την κατασκευή των σχολικών κτιρίων και εγκαταστάσεων, τον υλικοτεχνικό εξοπλισμό τους, καθώς και για το μη εκπαιδευτικό προσωπικό τους. Οι κρατικές ή οι αυτόνομες περιφερειακές αρχές κράτησαν όμως στις περισσότερες περιπτώσεις την βασική, τουλάχιστον, ευθύνη για τις μεθόδους, το πρόγραμμα και το περιεχόμενο της εκπαίδευσης (Curriculum) καθώς και το διδακτικό προσωπικό. Σε γενικές γραμμές, οι δήμοι, ως φορείς που διακρίνονται από την εγγύτητα προς τους πολίτες και τα προβλήματα καθώς και από άμεση πολιτική λογοδοσία, αντιμετώπισαν με επιτυχία τις σημαντικές προκλήσεις που έθετε η υλικοτεχνική υποδομή και φυσική-διοικητική λειτουργία των σχολικών κτιρίων και εγκαταστάσεων, με χρηματοδότηση που βασιζόταν είτε στη μεταφορά νέων πόρων ευθύνης τους, είτε ειδικών επιχορηγήσεων με βάση ποσοτικά, κυρίως, κριτήρια κάλυψης των σχολικών αναγκών.

Η επιτυχής εμπλοκή των δήμων στη σχολική εκπαίδευση, συνέβαλε αποφασιστικά και στο να θεωρηθούν οι δήμοι ως οι πλέον κατάλληλοι φορείς και για την εφαρμογή των πολιτικών για τα «ολοήμερα» αλλά και για τα «ανοικτά» σχολεία.

Το **Ολοήμερο Σχολείο** ορίζεται ως η επέκταση του θεσμοθετημένου ημερήσιου σχολικού ωραρίου πέρα από τις καθιερωμένες πρωινές ώρες (επέκταση, συνήθως, μέχρι τις 16:00, 17:00 ή 18:00). Η βασική του φιλοσοφία κινείται σε δύο άξονες: Ο πρώτος είναι κοινωνικός/οικονομικός: Η εναρμόνιση της σχολικής ζωής με το ωράριο των εργαζόμενων γονέων, διασφαλίζοντας την οργανωμένη φύλαξη και τη σίτιση των παιδιών. Ο δεύτερος είναι παιδαγωγικός: Η άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Το κράτος προσφέρει εντός του σχολείου δημιουργική απασχόληση (αθλητισμό, τέχνες) και υποστήριξη στη μελέτη, παροχές που σε διαφορετική περίπτωση θα μπορούσαν να πληρώσουν μόνον οι περισσότεροι εύποροι οικογένειες.

Οι ρίζες του ολοήμερου σχολείου βρίσκονται κυρίως στις σκανδιναβικές χώρες και στη Γαλλία. Από τον περασμένο ήδη αιώνα, η Σουηδία και η Γαλλία άρχισαν να αναπτύσσουν δομές «ολοήμερων» σχολείων. Μετά το 2000 η Γερμανία πραγματοποίησε μια τεράστια εθνική στροφή προς το ολοήμερο σχολείο (Ganztagsschule) μετά το λεγόμενο "Σοκ της PISA" και τις πολύ χαμηλές επιδόσεις (για τα μέτρα της Γερμανίας) επιδόσεις των μαθητών με ασθενέστερο κοινωνικό υπόβαθρο.

Το **Ανοικτό Σχολείο** (Open School / Community School) εκφράζει μια ευρύτερη φιλοσοφία όπου το σχολικό κτίριο παύει να είναι ένας περικλειστος χώρος που λειτουργεί μόνο για τους μαθητές τις ώρες των μαθημάτων και μετατρέπεται σε ένα δυναμικό κέντρο της τοπικής κοινότητας, το οποίο παραμένει ανοικτό τα απογεύματα, τα Σαββατοκύριακα και κατά τις σχολικές διακοπές για όλους τους πολίτες (παιδιά, νέους, ενήλικες, ηλικιωμένους). Η βασική του φιλοσοφία είναι το "Σχολείο ως πυρήνας της γειτονιάς". Το σχολείο ανοίγει τις πόρτες του στην κοινωνία, προσφέροντας τους χώρους του (γήπεδα, αίθουσες εκδηλώσεων, εργαστήρια πληροφορικής) για πολιτιστικές, αθλητικές, εκπαιδευτικές και κοινωνικές δραστηριότητες της περιοχής, καθώς και για δια βίου μάθηση, σε συνεργασία με τον δήμο, συλλόγους και φορείς. Η ιδέα του ανοικτού σχολείου ξεκίνησε και άρχισε να εφαρμόζεται στις ΗΠΑ από τις αρχές του 20ού αιώνα και από τη δεκαετία του '70 και στην Ευρώπη, έχοντας ως βασικό επιχείρημα και την αξιοποίηση του σχολείου ως δημόσιας περιουσίας και υποδομής που έμενε ανεκμετάλλευτη ενώ αποτελούσε πολύτιμο πάγιο, ιδίως στις πυκνοκατοικημένες και υποβαθμισμένες περιοχές.

Η **Πορτογαλία** αποτελεί ενδιαφέρουσα περίπτωση, επειδή είναι μια χώρα της Νότιας Ευρώπης που θεωρείται ως ένα από τα πλέον επιτυχημένα παραδείγματα εφαρμογής από τους δήμους του ολοήμερου σχολείου. Επιπλέον, πρόκειται για μια χώρα συγκρίσιμη, ως προς τα μεγέθη της και το συγκεντρωτικό διοικητικό της σύστημα, καθώς και, έως πρόσφατα, ως προς το επίπεδο οικονομικής της ανάπτυξης, με την Ελλάδα. Το σύστημα του ολοήμερου σχολείου (ΟΣ) στην Πορτογαλία βασίζεται κυρίως στο πρόγραμμα AEC (Atividades de Enriquecimento Curricular – Δραστηριότητες Εμπλουτισμού του Προγράμματος Σπουδών), το οποίο καθιερώθηκε το 2005-2006 για την Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση. Ο βασικός στόχος του ΟΣ ήταν διπλός: αφενός να εναρμονίσει το σχολικό ωράριο με το εργασιακό ωράριο των γονέων και, αφετέρου, να προσφέρει ίσες ευκαιρίες σε όλους τους μαθητές για οργανωμένη μελέτη και διδακτική-φροντιστηριακή υποστήριξη, καθώς και για εξωσχολικές δραστηριότητες, πραγματοποιώντας παράλληλα μια θεμελιώδη επένδυση στη κοινωνική συνοχή, και το μέλλον της χώρας.

Το σύστημα των ολοήμερων σχολείων λειτουργεί υποχρεωτικά σε όλους τους δήμους της χώρας (ηπειρωτική Πορτογαλία) από το 2006. Κάθε δημόσιο δημοτικό σχολείο υποχρεούται να προσφέρει αυτές τις δραστηριότητες, με προαιρετική συμμετοχή των μαθητών. Το ωράριο συνήθως επεκτείνεται έως τις 17:30 (ή 18:30 με τις συμπληρωματικές υπηρεσίες φύλαξης ΑΑΑΦ). Η **χρηματοδότηση** είναι μεικτή. Το Υπουργείο Παιδείας καλύπτει το βασικό κόστος (κυρίως τη μισθοδοσία του προσωπικού) βάσει συγκεκριμένων κονδυλίων που υπολογίζονται ανά τμήμα/μαθητή και ώρα δραστηριότητας (περίπου 35-40 ευρώ ανά τμήμα και ώρα δραστηριότητας). Πολύ συχνά, η κάλυψη αυτού του κόστους συμπληρώνεται από Ευρωπαϊκά Κονδύλια (όπως το Πορτογαλία 2020/2030 και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο). Οι δήμοι εισφέρουν και δικούς τους πόρους για υλικοτεχνική υποδομή, αναλώσιμα και θέρμανση/συντήρηση. Το πραγματικό κόστος για τους δήμους ανά μαθητή κυμαίνεται συνήθως μεταξύ 250€ και 400€ ανά σχολικό έτος (χωρίς τα σχολικά γεύματα), ανάλογα με το αν ο δήμος χρηματοδοτεί επιπλέον υλικά, μεταφορές ή καλύτερες αμοιβές για τους εκπαιδευτές. Στην κάλυψη του κόστους αυτού συνεισφέρουν και διάφορες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και ιδιώτες χορηγοί, ιδίως μεταξύ των τοπικών επιχειρήσεων (ιδίως για τα καθημερινά σχολικά γεύματα των ΟΣ).

Πρέπει να σημειωθεί ότι η οργανωμένη μελέτη και η πρόσθετη διδακτική/φροντιστηριακή υποστήριξη για τα μαθήματα της επόμενης ημέρας γίνεται συνήθως σε ιδιαίτερη ζώνη, που ονομάζεται ATL (Atividades de Tempos Livres), με οικονομικό κόστος στο οποίο συνεισφέρουν οι γονείς ανάλογα με το εισόδημά τους (το φτωχότερο 1/4 των συμμετεχόντων πληρώνει μόνο ένα συμβολικό αντίτιμο εγγραφής). Όμως, οι περισσότερες δραστηριότητες των AEC δεν αποτελούν επέκταση των κανονικών μαθημάτων αλλά έχουν «παιγνιώδη» και πολιτιστικό χαρακτήρα. Περιλαμβάνουν όμως μαθήματα Αγγλικών (με μεγάλη ζήτηση), Φυσική Αγωγή και Σχολικό Αθλητισμό (ποδόσφαιρο, κολύμβηση, χορός), Μουσική, Θέατρο, Εικαστικά, και εισαγωγή στις Νέες Τεχνολογίες (ρομποτική, τεχνητή νοημοσύνη κλπ.).

Στα ΟΣ απασχολείται εξειδικευμένο προσωπικό (όχι οι δάσκαλοι του πρωινού ωραρίου εκτός αν κάποιοι έχουν ανάγκη συμπλήρωσης ωρών). Για την οργανωμένη μελέτη συνήθως απασχολούνται αδιόριστοι εκπαιδευτικοί και τελειόφοιτοι αντίστοιχων Σχολών αλλά και κάποιοι συνταξιούχοι (που προσφέρουν υπηρεσίες χωρίς αμοιβή), ενώ για τις εκτός σχολικού προγράμματος δραστηριότητες, είναι κυρίως απόφοιτοι (ορισμένες φορές και τελειόφοιτοι) ΤΕΦΑΑ, πτυχιούχοι ωδείων, ξένων γλωσσών, πληροφορικής/τεχνολογίας ή καλλιτεχνικών/θεατρικών σχολών.

Οι προσλήψεις προσωπικού γίνονται με δύο τρόπους: Απευθείας από τον Δήμο μέσω δημόσιων διαγωνισμών για απασχόληση ορισμένου χρόνου (συμβάσεις εργασίας ή με "μπλοκάκι" - recibos verdes) ή μέσω τρίτων φορέων (συλλόγων γονέων, ΜΚΟ, αθλητικών σωματείων) στους οποίους ο δήμος κάνει ανάθεση έργου/υπηρεσιών. Το προσωπικό πληρώνεται κυρίως από τον προϋπολογισμό του Δήμου, ο οποίος όμως τροφοδοτείται (κυρίως ή εξ ολοκλήρου) από τις μεταβιβάσεις του Υπουργείου Παιδείας, άλλων υπουργείων, των Ευρωπαϊκών ταμείων και τρίτων φορέων.

Στην Πορτογαλία είναι πολύ διαδεδομένα και τα «Ανοικτά Σχολεία» (Summer Camps, Campos de Ferias ή ATL de Ferias) που λειτουργούν κατά τη διάρκεια των σχολικών διακοπών στα σχολικά κτίρια και συγκροτήματα. Όμως, σε αντίθεση με τα AEC, τα Campos de Ferias έχουν συνήθως ένα συμβολικό ή κλιμακωτό κόστος ανάλογα με το εισόδημα της οικογένειας που καλύπτει το φαγητό και τις μετακινήσεις ενώ για το χαμηλότερο 1/4 (όπως καθορίζεται και εφαρμόζεται σε εθνική κλίμακα, βάσει του οικογενειακού εισοδήματος) προβλέπεται μόνο συμβολικό κόστος εγγραφής. Στις φτωχότερες περιοχές η επιδοτούμενη συμμετοχή αφορά

υψηλότερα ποσοστά παιδιών κι έτσι υπάρχουν μεταφορές πόρων από το κράτος προς τους συγκεκριμένους δήμους όπου η πλειοψηφία της διοικητικής περιφέρειας και/ή του πληθυσμού είναι χαμηλού εισοδήματος.

Από τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, καταρχήν, η περίπτωση της **Γαλλίας** ένα παραδοσιακά συγκεντρωτικό κράτος που έχει όμως ισχυρή και μακροχρόνια παράδοση ως προς τη στήριξη των οικογενειών και της παιδικής ηλικίας μέσω της συνεργασίας κράτους-δήμων ως βασικό μέσου δημογραφικής πολιτικής (η Γαλλία υπήρξε ιστορικά η πρώτη χώρα που αντιμετώπισε δημογραφικό πρόβλημα, ήδη από το 19^ο αιώνα). Εκεί πρόκειται για το λεγόμενο μοντέλο "Périscolaire" ('περισχολικές» δραστηριότητες για ηλικίες 3-11 ετών, περιλαμβάνοντας και τα νηπιαγωγεία ecoles maternelles) και τα «Κέντρα Αναψυχής» (Ανοικτά Σχολεία). Το γαλλικό κράτος διαχωρίζει αυστηρά τον χρόνο του Υπουργείου Παιδείας από τον χρόνο του Δήμου. Μετά το πέρας των μαθημάτων (περίπου στις 16:30), το σχολείο περνά στη διαχείριση του Δήμου (χρόνος Périscolaire). Οι δραστηριότητες που αναπτύσσονται με ευθύνη του δήμου είναι καταρχήν οι τα Études surveillées (εποπτευόμενη μελέτη για τα μαθήματα, όπου οι μαθητές διαβάζουν με τη βοήθεια εκπαιδευτικών ή φοιτητών), καθώς και πρόσθετες καλλιτεχνικές/αθλητικές και τεχνολογικές δραστηριότητες. Η Γαλλία διαθέτει επίσης τον θεσμό των Accueils de Loisirs (Κέντρα Αναψυχής, πρώην Centres de Loisirs). Τις Τετάρτες (όπου συχνά τα σχολεία δεν έχουν μάθημα το απόγευμα) και κατά τις σχολικές διακοπές, οι δήμοι μετατρέπουν τα σχολεία σε ολόημερα κέντρα δραστηριοτήτων, με πολύ χαμηλό κόστος για τους γονείς, προσφέροντας δραστηριότητες, εκδρομές και γεύματα.

Το σύστημα χρηματοδότησης στη Γαλλία βασίζεται σε ένα τριμερές μοντέλο: Οι **δήμοι** καλύπτουν συνήθως το μεγαλύτερο μέρος του κόστους λειτουργίας (λειτουργικές δαπάνες και προσωπικό). Το **Γαλλικό κράτος** μέσω των CAF (Caisses d'Allocations Familiales) και συγκεκριμένα μέσω των εθνικών ταμείων οικογενειακών επιδομάτων επιχορηγεί άμεσα τους δήμους ανά ώρα συμμετοχής κάθε παιδιού (μέσω ειδικών συμβάσεων "Contrat Enfance Jeunesse" ή "Bonus Territoire"). Τα στοιχεία, λοιπόν, βάσει των οποίων υπολογίζεται η κρατική συνεισφορά στο ολόημερο σχολείο είναι αφενός ο αριθμός των παιδιών, αφετέρου το σύνολο των ωρών συμμετοχής αυτών των παιδιών. Οι γονείς συνεισφέρουν βάσει του οικογενειακού τους εισοδήματος (Quotient Familial).

Το συνολικό **λειτουργικό κόστος για τις δραστηριότητες** (χωρίς το σχολικό γεύμα) υπολογίζεται κατά μέσο όρο σε 3,5€ έως 5€ ανά ώρα ανά παιδί. Οι γονείς χρεώνονται κατά μέσο όρο με 0,80€ ανά ώρα. Για τις οικονομικά ασθενέστερες οικογένειες το κόστος μπορεί να είναι σχεδόν μηδενικό (0,20€/ώρα), ενώ για τις οικονομικά πιο εύπορες μπορεί να φτάσει τα 2€ με 3€ την ώρα.

Ως προς το **σχολικό γεύμα** (Cantine) επισημαίνεται ότι το κράτος επιδοτεί το πρόγραμμα "Cantine à 1€" (γεύμα με 1 ευρώ) για δήμους με χαμηλά εισοδήματα, όπου το κράτος πληρώνει 3€ ανά γεύμα και ο δήμος χρεώνει τους γονείς με μόλις 1€ ανά γεύμα.

Γερμανία υπήρξε παραδοσιακά μια χώρα όπου τα παιδιά παρέμεναν στο σχολείο μόνο κατά τη διάρκεια των πρωινών μαθημάτων και αποχωρούσαν τις πρώτες μεταμεσημβρινές ώρες. Η φροντίδα των παιδιών μετά τις ώρες των μαθημάτων αντιμετωπιζονταν ως οικογενειακή υπόθεση και ιδίως ως ευθύνη των μητέρων. Επρόκειτο για το αποτέλεσμα της μεταπολεμικά ισχυρότατης επιρροής της καθολικής εκκλησίας και των συντηρητικών αντιλήψεων της για το ρόλο των οικογενειών και ιδίως των γυναικών ως προς τη φροντίδα των παιδιών, αλλά και των τραυματικών εμπειριών από την εποχή του ναζισμού, όταν η οργανωμένη απασχόληση

των παιδιών από μικρή ηλικία μετά τις ώρες του σχολείου ήταν υπόθεση της χιτλερικής νεολαίας, με βασικό στόχο την απομάκρυνση των παιδιών από τους γονείς τους και τον ιδεολογικό και ψυχολογικό προσηλυτισμό των παιδιών στο ναζισμό.

Η μεταρρύθμιση με την καθιέρωση του **Ολοήμερου Σχολείου** ("Ganztagsschule") άργησε πολύ και τελικά εφαρμόστηκε ως βασικό μέσο δημογραφικής πολιτικής αλλά και διευκόλυνσης ιδίως των εργαζόμενων γυναικών. Με νόμο-ορόσημο έδωσε δικαίωμα σε κάθε παιδί για ολοήμερη φροντίδα (Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung), και το 2026 η χώρα πραγματοποίησε πλέον την μετάβαση σε σύστημα Ganztagsschule (Ολοήμερο Σχολείο έως τις 16:00 ή 17:00) για τα παιδιά της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης που θα ολοκληρωθεί σε ολόκληρη τη χώρα και για όλες τις τάξεις του δημοτικού έως 2029. Το Ολοήμερο Σχολείο διαχωρίζεται πλέον σε "δεσμευτικό" (όπου τα μαθήματα και τα διαλείμματα εναλλάσσονται) και "ανοιχτό" (όπου το απόγευμα προσφέρεται μελέτη, ενισχυτική διδασκαλία για αδύναμους μαθητές και όμιλοι. Τα ολοήμερα σχολεία συνεργάζονται στενά με τοπικούς αθλητικούς συλλόγους (Vereine).

Το Ομοσπονδιακό Κράτος (Bund) της Γερμανίας χρηματοδοτεί τη μεταρρύθμιση με ένα μεγάλο πακέτο έως 3,5 δισεκατομμυρίων ευρώ για τις υποδομές των ολοήμερων, ενώ θα καλύπτει σταθερά και τις σχετικές ετήσιες λειτουργικές δαπάνες των κρατιδίων (το ποσό θα αγγίξει το 1,3 δις ευρώ ετησίως). Τα Ομόσπονδα Κρατίδια (Länder) και οι ΟΤΑ (Kommunen) θα καλύπτουν το υπόλοιπο κόστος. Τα κρατίδια πληρώνουν τις αμοιβές των εκπαιδευτικών και οι δήμοι τις δαπάνες για το βοηθητικό προσωπικό και τα κτίρια.

Η απογευματινή συμμετοχή (μελέτη, όμιλοι) είναι δωρεάν στην πλειονότητα των κρατιδίων (π.χ. Βαυαρία, Βερολίνο), με εξαίρεση το κόστος του μεσημεριανού γεύματος. Σε ορισμένα κρατίδια υπάρχει κλιμακωτό τροφείο για τη φύλαξη. Συνολικά, οι δημόσιες αρχές διάφορων βαθμίδων, δαπανούν κατά μέσο όρο 8.400€ ετησίως ανά μαθητή δημοτικού. Από αυτά, υπολογίζεται ότι περίπου τα 1.500€ έως 2.000€ ετησίως αφορούν αποκλειστικά το επιπλέον κόστος μετατροπής και λειτουργίας του σχολείου ως ολοήμερου. Σημειώνεται επίσης ότι το μεσημεριανό γεύμα κοστίζει στους γονείς περίπου 3€ με 5€ ανά ημέρα (αλλά μπορεί να επιδοτείται ή και να είναι εντελώς δωρεάν για χαμηλά εισοδήματα).

Το **σουηδικό** σύστημα ολοήμερου σχολείου θεωρείται το πλέον γενναιόδωρο και ολοκληρωμένο. Τα Fritidshem («Κέντρα Ελεύθερου Χρόνου» - KEX) λειτουργούν μέσα στα σχολεία πριν και μετά τα μαθήματα, αλλά και ολόκληρη την ημέρα κατά τις σχολικές διακοπές. Τα παιδιά που καλύπτονται από το σύστημα ξεκινούν από την προσχολική τάξη Förskoleklass και φτάνουν έως την έκτη τάξη του δημοτικού, με εθελοντική συμμετοχή που αγγίζει το 85% στις μικρές ηλικίες (6-9 ετών).

Το προσωπικό που απασχολείται στα KEX δεν αποτελείται από «εξωτερικούς εκπαιδευτές», αλλά από παιδαγωγούς που είναι απόφοιτοι ΑΕΙ και οι οποίοι είναι από το πρωί μέσα στην τάξη βοηθώντας τον δάσκαλο, ενώ το απόγευμα αναλαμβάνουν το ολοήμερο. Τα KEX παραμένουν ανοιχτά καθ' όλη τη διάρκεια των σχολικών διακοπών, λειτουργώντας ως ολοήμερα camps μέσα στο σχολείο για τα παιδιά των εργαζόμενων γονέων.

Η χρηματοδότηση των KEX προέρχεται από τους δήμους που εισπράττουν τους τοπικούς φόρους (που συνιστούν σημαντικό μέρος των δημόσιων εσόδων της χώρας) και είναι οι αποκλειστικοί υπεύθυνοι για τη χρηματοδότηση των σχολείων. Το κράτος παρέχει κάποιες γενικές επιχορηγήσεις, αλλά η διαχείριση των σχολείων είναι 100% δημοτική υπόθεση. Οι γονείς, από την πλευρά τους, πληρώνουν ένα μηνιαίο ποσό, το οποίο όμως υπόκειται στην

εθνική «πολιτική μέγιστης χρέωσης» (Maxtaxa). Αυτό σημαίνει ότι το κόστος υπολογίζεται ως ποσοστό του οικογενειακού εισοδήματος της οικογένειας, αλλά υπάρχει ανώτατο όριο επιβάρυνσης -"ταβάνι» (περίπου 130€ με 150€ τον μήνα το μέγιστο για το πρώτο παιδί, με μεγάλες εκπτώσεις για τα επόμενα αδέλφια). Το ποσό αυτό καλύπτει τη φύλαξη, τις δραστηριότητες και όλα τα γεύματα (πρωινό, μεσημεριανό, απογευματινό), τόσο κατά τη διάρκεια των ημερών λειτουργίας του σχολείου, όσο και κατά τη διάρκεια των διακοπών.

Σύμφωνα με τα επίσημα εθνικά στατιστικά στοιχεία των σουηδικών δήμων (Kolada), το μέσο εθνικό κόστος λειτουργίας ενός KEX (Fritidshem) ανέρχεται σε περίπου 46.700 SEK (σουηδικές κορώνες) ανά παιδί ετησίως, δηλαδή περίπου 4.000€. Το κόστος αυτό παρουσιάζει πάντως σοβαρές διακυμάνσεις ανάλογα με το δήμο. Για παράδειγμα, σε δήμους με υψηλότερες παροχές το κόστος αγγίζει τα 4.500€, ενώ σε μικρότερους επαρχιακούς δήμους μπορεί να πέσει στα 2.300€ ανά παιδί το χρόνο, ανάλογα με την αναλογία προσωπικού/παιδιών και το ποσοστό των παιδαγωγών που είναι πτυχιούχοι ΑΕΙ.

Π3 Συγκεντρωτικά δεδομένα για τις δομές και υποδομές της ΤΑ

Στο συγκεκριμένο Παράρτημα παρουσιάζονται δεδομένα για τις υποδομές και δομές που βρίσκονται υπό τη διοικητική αρμοδιότητα των ΟΤΑ Α' βαθμού της χώρας, τα οποία βασίζονται στην καταγραφή που πραγματοποιήθηκε από μεταβλητό –για κάθε μέγεθος– πλήθος Δήμων (πηγή: Κόμβος Παρακολούθησης Επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης – deiktes.OTA.gov.gr). Προκειμένου να σχηματιστεί μια εικόνα για το συνολικό πλήθος υποδομών και δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού, για τους ΟΤΑ που δεν συμμετείχαν, κατά περίπτωση, γίνεται εκτίμηση των αντίστοιχων μεγεθών σύμφωνα με τη μεθοδολογία που περιγράφεται ακολούθως.

Για την εκτίμηση εφαρμόστηκε η μέθοδος αναλογικής τεκμηρίωσης (*ratio imputation*), με στρωματοποίηση βάσει της κατηγοριοποίησης του προγράμματος «Κλεισθένης Ι» (ΦΕΚ Β' 4756/2018). Για κάθε μία από τις έξι κατηγορίες Κλεισθένης και για κάθε δείκτη, υπολογίστηκε η μέση αναλογία υποδομών ανά κάτοικο ($\bar{r}$) από τους συμμετέχοντες Δήμους της συγκεκριμένης κατηγορίας, με την εκτίμηση για κάθε απόντα Δήμο να προκύπτει ως το γινόμενο της προαναφερθείσας αναλογίας επί τον μόνιμο πληθυσμό του Δήμου, σύμφωνα με την Απογραφή 2021 της ΕΛΣΤΑΤ:

$$\hat{y} = \bar{r} \cdot P$$

Όπου:

P : πληθυσμός

Κάθε δείκτης αντιμετωπίστηκε ανεξάρτητα: ως συμμετέχοντες ορίστηκαν οι Δήμοι που συμμετείχαν στην απογραφή για το συγκεκριμένο δείκτη – συμπεριλαμβανομένης της μηδενικής καταγραφής – ενώ ως απόντες οι Δήμοι με κενή τιμή, ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους σε άλλους δείκτες.

Σημειώνεται ότι, προκειμένου να αντιμετωπιστούν περιπτώσεις λανθασμένων καταχωρίσεων δεδομένων (ιδιαίτερα στην περίπτωση του οδικού δικτύου), προηγήθηκε της εκτίμησης, εξαίρεση ακραίων τιμών, βάσει της μεθόδου Modified Z-score (Iglewicz & Hoaglin, 1993), με κατώφλι $|M| > 20$.

Η μέθοδος υπολογίζει για κάθε τιμή το μέγεθος:

$$M = 0,6745 \cdot (x_i - \text{διάμεσος}) / MAD$$

Όπου:

x_i : η τιμή του δείκτη για κάθε Δήμο

MAD : η διάμεσος των απόλυτων αποκλίσεων από τη διάμεσο

Οι τιμές που εμφανίζουν $|M| > 20$ αντιμετωπίζονται ως απούσες για το συγκεκριμένο δείκτη, και συνεπώς αντικαθίστανται από εκτιμήσεις.

Στην περίπτωση δεικτών για τους οποίους συμμετείχαν και οι 332 Δήμοι της χώρας, αναμενόμενα, δεν πραγματοποιείται εκτίμηση.

Επισημαίνεται ότι τα εκτιμώμενα στοιχεία, και τα αντίστοιχα τελικά σύνολα, αποτελούν προσπάθεια προσέγγισης της πραγματικότητας, και σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την πλήρη καταγραφή των υποδομών/δομών από τους οικείους Δήμους.

Οι πίνακες δομούνται ως ακολούθως:

Δείκτης:	είδος υποδομής/δομής, σύμφωνα με την κατηγορία
Συμμετέχοντες Δήμοι (πλήθος):	πλήθος δήμων που συμμετείχαν στην καταγραφή
Πλήθος ακραίων τιμών (εξαιρούμενες):	Πλήθος καταγραφών που χαρακτηρίζονται ως ακραίες τιμές και εξαιρούνται από την ανάλυση
Πλήθος απόντων:	πλήθος δήμων που δεν συμμετείχαν στην καταγραφή
Ποσοστό συμμετεχόντων (%):	Ποσοστό δήμων που συμμετείχαν στην καταγραφή, ως προς το σύνολο των δήμων
Πλήθος/ποσότητα υποδομών/δομών (χωρίς ακραίες τιμές):	Καταγεγραμμένο πλήθος/ποσότητα υποδομών-δομών
Εκτίμηση Απόντων (ratio):	Εκτιμώμενο πλήθος/ποσότητα υποδομών-δομών για τους δήμους που εξαιρούνται από την ανάλυση
Γενικό Σύνολο (εκτιμώμενο):	Εκτίμηση πλήθους/ποσότητας υποδομών-δομών για το σύνολο των δήμων

Πίνακας Π3.1. Υποδομές (οδικό δίκτυο – φωτισμός-φορτιστές ηλεκτροκίνησης – κατανάλωση ενέργειας δημοτικών κτιρίων)

Δείκτης	Συμμετέχοντες Δήμοι (πλήθος)	Πλήθος ακραίων τιμών (εξααιρούμενες)	Πλήθος απόντων	Ποσοστό συμμετεχόντων (%)	Πλήθος/ποσότητα υποδομών/δομών (χωρίς ακραίες τιμές)	Εκτίμηση απόντων (ratio)	Γενικό Σύνολο (εκτιμώμενο)
Μήκος Οδικού Δικτύου Δήμου (Km)	205	3	127	61,7%	113.771	73.066	186.837
ΟΔ Ενταγμένο στο Ετήσιο Πρόγραμμα Συντηρήσεων	216	8	116	65,1%	6.259	3.496	9.756
ΟΔ Συντηρημένο Μέσα Στο Έτος	214	11	118	64,5%	4.544	2.476	7.020
Μήκος Οδικού Δικτύου Αρμοδιότητας Περιφέρειας (Km)	188	4	144	56,6%	22.092	23.400	45.493
Μήκος Αγροτικού Οδικού Δικτύου (ΑΔ- Km)	194	3	138	58,4%	143.745	127.026	270.771
ΑΔ Ενταγμένο στο Ετήσιο Πρόγραμμα Συντηρήσεων	210	6	122	63,3%	24.143	14.849	38.992
ΑΔ Συντηρημένο Μέσα Στο Έτος	209	9	123	63,0%	18.404	11.568	29.971
Πλήθος Φωτιστικών Σωμάτων (ΦΣ)	252	0	80	75,9%	2.353.074	583.654	2.936.728
ΦΣ Πυράκτωσης	242	9	90	72,9%	286.584	89.129	375.713
ΦΣ LED	246	0	86	74,1%	1.692.114	522.971	2.215.085
Κατανάλωση ενέργειας ΦΣ	208	3	124	62,7%	524.294.138	231.944.164	756.238.302
Δημοτικοί Φορτιστές Ηλεκτροκίνησης (ΔΦΕ)	261	0	71	78,6%	404	106	510
Ισχύς ΔΦΕ	251	0	81	75,6%	8.248	2.466	10.714
Κατανάλωση ενέργειας δημοτικών κτιρίων (Kwh)	187	1	145	56,3%	338.200.212	244.924.539	583.124.751

Πίνακας Π3.2. Προσβασιμότητα – Κινητικότητα - Αναψυχή

Δείκτης	Συμμετέχοντες Δήμοι (πλήθος)	Πλήθος ακραίων τιμών (εξαιρούμενες)	Πλήθος απόντων	Ποσοστό συμμετεχόντων (%)	Πλήθος/ποσότητα υποδομών/δομών (χωρίς ακραίες τιμές)	Εκτίμηση απόντων (ratio)	Γενικό Σύνολο (εκτιμώμενο)
Παιδικές Χαρές	273	2	59	82,2%	6.368	1.259	7.627
Μητροπολιτικά Πάρκα	257	1	75	77,4%	76	25	101
Πάρκα Γειτονιάς	250	0	82	75,3%	3.322	782	4.104
Πάρκα Ειδικού Προορισμού	252	1	80	75,9%	145	25	170
Άλση	256	2	76	77,1%	910	212	1.122
Κήποι	238	0	94	71,7%	2.174	601	2.775
Πλατείες	250	2	82	75,3%	7.793	2.421	10.214
Θέσεις στάθμευσης ποδηλάτων	252	7	80	75,9%	7.030	1.897	8.927
Μήκος ποδηλατόδρομων	250	1	82	75,3%	397	92	489
Οδοί ήπιας κυκλοφορίας	184	4	148	55,4%	1.434	1.137	2.570
Μήκος Πεζοδρομίων	165	0	167	49,7%	26.135	24.046	50.180
Μήκος Πεζοδρομίων με Ελεύθερη Ζώνη	157	3	175	47,3%	5.529	6.696	12.225
Πλήθος Θέσεων Χώρων Στάθμευσης Οχημάτων	234	5	98	70,5%	47.967	16.767	64.734
Πλήθος Θέσεων Χώρων Στάθμευσης Δικύκλων	225	2	107	67,8%	11.743	5.813	17.556
Πλήθος Θέσεων Ελεγχόμενης Στάθμευσης Οχημάτων	233	37	99	70,2%	12.572	7.517	20.089
Πλήθος Θέσεων Ελεγχόμενης Στάθμευσης Δικύκλων	232	0	100	69,9%	3.057	942	3.999
Λειτουργία Δημοτικής Συγκοινωνίας	291	-	41	87,7%	59	-	-
Πλήθος Γραμμών ΔΣ	255	0	77	76,8%	176	47	223
Πλήθος Στάσεων ΔΣ	254	0	78	76,5%	3.564	832	4.396

Μήκος Γραμμών ΔΣ	251	0	81	75,6%	33.909	13.297	47.206
Μήκος Ποδηλατόδρομων (km)	332	0	0	100,0%	398	0	398
Μήκος Πεζοδρόμων και Οδών Ήπιας Κυκλοφορίας (km)	332	1	0	100,0%	1.548	0	1.548

Πίνακας Π3.3. Δομές Πολιτισμού

Δείκτης	Συμμετέχοντες Δήμοι (πλήθος)	Πλήθος ακραίων τιμών (εξαιρούμενες)	Πλήθος απόντων	Ποσοστό συμμετεχόντων (%)	Πλήθος/ποσότητα υποδομών/δομών (χωρίς ακραίες τιμές)	Εκτίμηση απόντων (ratio)	Γενικό Σύνολο (εκτιμώμενο)
Δημοτικές Βιβλιοθήκες	289	2	43	87,0%	330	46	376
Δημοτικοί Κινηματογράφοι	270	0	62	81,3%	96	15	111
Δημοτικά Θέατρα	283	0	49	85,2%	256	30	286
Δημοτικά Μουσεία	273	0	59	82,2%	291	59	350
Δημοτικά Ωδεία	281	0	51	84,6%	101	13	114

Πίνακας Π3.4. Δομές Κοινωνικής Προστασίας

Δείκτης	Συμμετέχοντες Δήμοι (πλήθος)	Πλήθος ακραίων τιμών (εξαιρούμενες)	Πλήθος απόντων	Ποσοστό συμμετεχόντων (%)	Πλήθος/ποσότητα υποδομών/δομών (χωρίς ακραίες τιμές)	Εκτίμηση απόντων (ratio)	Γενικό Σύνολο (εκτιμώμενο)
Πλήθος ΚΔΑΠ ΑΜΕΑ	275	0	57	82,8%	67	10	77
Παραρτήματα ΚΑΠΗ	282	4	50	84,9%	745	163	908
Δομές Βοήθεια στο Σπίτι	295	-	37	88,9%	720	-	-
ΚΗΦΗ	277	-	55	83,4%	76	-	-
Δημοτικά Ιατρεία	280	-	52	84,3%	196	-	-
Κοινωνικά Παντοπωλεία	289	0	43	87,0%	167	17	184
Κοινωνικά Φαρμακεία	284	0	48	85,5%	102	9	111
Δημοτικά Γηροκομεία	278	0	54	83,7%	7	1	8
Δημοτικά Βρεφοκομεία	277	0	55	83,4%	1	0	1
Δημοτικά Υπνωτήρια	277	0	55	83,4%	12	4	16
Δομές Μεταβατικής Φιλοξενίας Αστέγων	277	0	55	83,4%	14	2	16
Κέντρα Ημέρας για Αστέγους	277	0	55	83,4%	6	1	7
Υποστηριζόμενα Διαμερίσματα για Αστέγους	277	0	55	83,4%	202	18	220
Δομές για Αστέγους (Σύνολο)	332	0	0	100,0%	36	0	36
Παροχή κοινωνικών συσσιτίων	286	-	46	60,8%	73	-	-

Πίνακας Π3.5. Δομές Εκπαίδευσης

Δείκτης	Συμμετέχοντες Δήμοι (πλήθος)	Πλήθος ακραίων τιμών (εξαιρούμενες)	Πλήθος απόντων	Ποσοστό συμμετεχόντων	Πλήθος/ποσότητα υποδομών/δομών (χωρίς ακραίες τιμές)	Εκτίμηση απόντων (ratio)	Γενικό Σύνολο (εκτιμώμενο)
Δημόσια Ενεργά Νηπιαγωγεία	327	5	5	98,5%	4.350	560	4.910
ΔΕΝ Στεγασμένα σε Μισθωμένα Κτίρια	327	5	5	98,5%	426	59	485
Δημόσια Ενεργά Νηπιαγωγεία Μαθητές	332	-	0	100,0%	141.486	-	-
Δημόσια Ενεργά Δημοτικά Σχολεία	332	-	0	100,0%	4.324	-	-
ΙΕΔΣ σε Μισθωμένα Κτίρια	332	-	0	100,0%	102	-	-
Δημόσια Ενεργά Δημοτικά Σχολεία - Μαθητές	332	-	0	100,0%	506.700	-	-
Δημόσια Ενεργά Γυμνάσια	332	-	0	100,0%	1.821	-	-
ΔΕΓ Στεγασμένα σε Μισθωμένα Κτίρια	332	-	0	100,0%	47	-	-
Δημόσια Ενεργά Γυμνάσια - Μαθητές	332	-	0	100,0%	307.784	-	-
Δημόσια Ενεργά Λύκεια	332	-	0	100,0%	1.069	-	-
ΔΕΛ Στεγασμένα σε Μισθωμένα Κτίρια	332	-	0	100,0%	27	-	-
Δημόσια Ενεργά Λύκεια - Μαθητές	332	-	0	100,0%	207.512	-	-
Δημόσια Επαγγελματικά Λύκεια	332	-	0	100,0%	426	-	-
ΔΕΠΑΛ Στεγασμένα Σε Μισθωμένα Λύκεια	332	-	0	100,0%	31	-	-
Δημόσια Επαγγελματικά Λύκεια - Μαθητές	332	-	0	100,0%	106.537	-	-
Ενεργά ΕΕΕΚ (για ΑμεΑ)	332	-	0	100,0%	94	-	-

Δείκτης	Συμμετέχοντες Δήμοι (πλήθος)	Πλήθος ακραίων τιμών (εξαιρούμενες)	Πλήθος απόντων	Ποσοστό συμμετεχόντων	Πλήθος/ποσότητα υποδομών/δομών (χωρίς ακραίες τιμές)	Εκτίμηση απόντων (ratio)	Γενικό Σύνολο (εκτιμώμενο)
ΕΕΕΚ στεγασμένα σε Μισθωμένα Κτίρια	332	-	0	100,0%	9	-	-
Ενεργά ΕΕΕΚ (για ΑμεΑ) - Μαθητές	332	-	0	100,0%	3.862	-	-
Ενεργά ΣΕΚ (Σχολικά Εργαστηριακά Κέντρα)	332	-	0	100,0%	121	-	-
ΣΕΚ Στεγασμένα σε Μισθωμένα Κτίρια	332	-	0	100,0%	15	-	-
Ενεργοί Δημοτικοί Βρεφικοί Σταθμοί	279	0	53	84,0%	128	12	140
Φιλοξενούμενα Βρέφη	279	0	53	84,0%	3.759	327	4.086
Ενεργοί Δημοτικοί Βρεφονηπιακοί Σταθμού	287	0	45	86,4%	599	44	643
Φιλοξενούμενα Βρέφη και Νήπια	287	0	45	86,4%	33.526	2.296	35.822
Ενεργοί Δημοτικοί Παιδικοί Σταθμοί	290	0	42	87,3%	772	78	850
Δημοτικά ΚΔΑΠ	278	0	54	83,7%	354	44	398
Δημοτικά ΚΔΑΠ - Φιλοξενούμενα Παιδιά	278	0	54	83,7%	19.548	2.383	21.931

Π4 Σύζευξη Ποιοτικής και Ποσοτικής Ανάλυσης για τη Χρηματοδοτική Απόκλιση των Ο.Τ.Α. - Συμπληρωματικοί πίνακες & υπολογισμός σύνθετων δεικτών

Το συγκεκριμένο παράρτημα περιλαμβάνει στοιχεία που συμπληρώνουν την ανάλυση του υποκεφαλαίου 8.3, όπως: λεπτομερή ανάλυση ανά Δήμο × Άξονα, ποιοτική ένταση 14 αξόνων ανά κατηγορία (heatmap), αναλυτική κατανομή ειδικών δαπανών ανά Δήμο και ορισμούς σύνθετων δεικτών.

Δείγμα: Δήμος × Άξονα

Πίνακας Π4.1. Απόκλιση ανά Δήμο × Άξονα Λειτουργικού (εκ. €)

Δήμος	A1	A2	A3	A4	Σύνολο (εκ. €)
Αγίας Βαρβάρας	0,9	0,9	0,1	0,1	2,1
Αγιάς	0,7	0,9	0,3	0,4	2,3
Αγρινίου	2,0	4,1	0,5	0,9	7,5
Αλμωπίας	0,5	1,8	0,4	0,7	3,4
Αμπελοκήπων - Μενε	1,7	0,2	0,3	9,8	11,9
Βάρης Βούλας Βουλι	3,0	2,5	1,0	0,2	6,7
Βέροιας	1,5	2,3	0,6	0,5	4,9
Βιάννου	0,2	0,1	0,2	0,3	0,8
Ηγουμενίτσας	0,7	1,1	0,2	0,2	2,2
Νάξου	2,7	1,6	0,2	0,4	4,9
Νεάπολης-Συκεών	2,4	4,7	0,3	0,2	7,6
Πλατανιά	0,4	1,1	0,2	0,3	2,0

Πίνακας Π4.2. Δείγμα — Απόκλιση ανά Δήμο × Άξονα Βελτ./Συντ. (εκ. €)

Δήμος	B1	B2	B3	B4	B5	B6	Σύνολο (εκ. €)
Αγίας Βαρβάρας	0,4	2,0	0,2	0,0	0,1	0,9	3,7
Αγιάς	1,7	5,3	0,1	1,3	0,0	0,8	9,2
Αγρινίου	2,2	0,5	0,2	0,5	-0,8	1,5	4,2
Αλμωπίας	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	2,9
Αμπελοκήπων - Μενεμένης	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	2,0
Βάρης - Βούλας - Βουλιαγμένης	3,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4
Βέροιας	3,4	1,2	1,3	0,6	0,0	0,4	6,8
Βιάννου	1,2	0,7	0,0	0,0	0,0	0,4	2,2
Ηγουμενίτσας	1,0	0,3	0,0	0,5	0,0	0,4	2,2
Νάξου	1,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,1	2,0
Νεάπολης-Συκεών	1,1	1,5	0,5	0,0	0,0	0,0	3,1
Πλατανιά	1,2	-0,2	-0,0	0,0	0,0	0,0	1,0

► **Σχόλιο.** Οι αναλυτικές μήτρες Δήμος × Άξονας αποκαλύπτουν τη συγκέντρωση της απόκλισης στον άξονα Α1 (Λειτουργικό) και Β1 (Βελτ./Συντ.) σχεδόν σε όλους τους Δήμους.

Ποιοτική Ένταση 14 Άξόνων ανά Κατηγορία

Πίνακας Π4.3. Μέση Ένταση ανά Άξονα × Κατηγορία (0-5)

Άξονας	Μητρ.	Μεγ.Η π.	Μεσ.Η π.	Μικ.Ο ρ.	Μεγ.Ν ησ.	Μικ.Ν ησ.	Μ.Ο.
T01 — Μισθολογικό	2,5	2,8	3,0	3,2	2,7	3,5	2,9
T02 — Ενεργειακό	3,8	3,5	3,3	3,0	3,8	3,5	3,5
T03 — Σχολικές	3,2	3,0	3,5	3,5	3,0	3,0	3,2
T04 — Κοινωνικές	3,5	3,3	3,5	3,2	3,5	3,0	3,3
T05 — Πολ. Προστ.	2,0	2,8	3,0	4,0	3,5	3,5	3,1
T06 — Αδέσποτα	3,0	3,0	2,8	2,5	3,0	2,5	2,8
T07 — Οδικό	2,5	3,2	3,5	4,0	3,5	3,5	3,4
T08 — Τεχν./Κτιρ.	4,5	4,2	4,0	4,2	4,2	4,0	4,2
T09 — Ψηφιακός	3,5	3,0	3,0	2,8	3,2	3,0	3,1
T10 — Ύδρευση	2,0	2,5	3,0	2,8	3,5	3,0	2,8
T11 — Νησιωτικ.	—	—	—	—	4,0	4,5	4,2
T12 — Ορεινός.	—	1,0	2,0	4,0	1,5	1,0	1,9
T13 — Νέες Αρμοδ.	4,0	3,8	3,8	4,0	3,8	4,0	3,9
T14 — Ίδιοι Πόροι	3,0	3,2	3,0	3,0	3,0	3,2	3,1

► **Σχόλιο.** Το heatmap αποκαλύπτει τρία μοτίβα: (1) Καθολικά κρίσιμοι άξονες (T08, T13) — υψηλή ένταση παντού. (2) Διαφοροποιημένοι άξονες (T11 νησιωτικότητα, T12 ορεινότητα) — μόνο στις αντίστοιχες τυπολογίες. (3) Καθολικά παρόντες, μέτριας έντασης (T02, T04, T03) — διαρθρωτικά ζητήματα κοινά για όλη την Αυτοδιοίκηση.

Ειδικές Δαπάνες ανά Δήμο

Πίνακας Π4.4. Απόκλιση Ειδικών Δαπανών ανά Δήμο (χιλ. €)

Δήμος	Σχολ. εία (χιλ. €)	Βοήθ εία (χιλ. €)	Αδέσ π. (χιλ. €)	Ναυ αγ. (χιλ. €)	Καθα ρ. (χιλ. €)	Παιδ. Στ. (χιλ. €)	Συντ. Σχ. (χιλ. €)	Συντ. Υπ. (χιλ. €)	Πυρο /ΠΠ (χιλ. €)	Σύνολο (χιλ. €)
Αγίας Βαρβάρας	240	6	25	0	79	189	112	1255	78	1985
Αγιάς	293	1	138	156	16	66	125	1860	46	2702
Αγρινίου	0	15	196	25	113	619	697	593	349	2608
Αλμωπίας	96	1	477	0	10	274	-103	2978	-119	3614
Αμπελοκήπων - Μενεμένης	113	0	74	0	-468	43	-35	278	36	41
Βάρης - Βούλας - Βουλιαγμένης	9	-8	170	360	136	93	281	2841	240	4123
Βέροιας	238	24	170	0	303	225	488	2778	148	4374
Βιάννου	88	-9	15	0	-45	45	-12	1565	-92	1555
Ηγουμενίστας	94	50	160	198	212	261	88	920	157	2139
Νάξου	871	0	187	291	-276	48	162	1238	61	2582
Νεάπολης- Συκεών	-97	0	35	50	58	1002	129	1807	-92	2892
Πλατανιά	95	8	49	405	183	135	239	858	29	2000

► **Σχόλιο.** Η αναλυτική κατανομή ειδικών δαπανών ανά Δήμο επιβεβαιώνει τη διαφοροποίηση: Ναυαγοσωστική μόνο σε παράκτιους Δήμους· Παιδικοί Σταθμοί και Σχολεία σε όλους τους Δήμους· Συντήρηση Υποδομών δομεί τη μεγαλύτερη συνιστώσα παντού.

Ορισμοί Σύνθετων Δεικτών

A. Underfunding Index (UI)

$UI_i = (Need_eff_i - Funding_i) / Need_eff_i$, με αποκοπή στο $[0, 1]$.

Σταθμικός UI δείγματος: 74.5%.

B. Cost Pressure Score (CPS)

$CPS_i = 5 \times (1 - Funding_i / Target_i)$, όπου $Target_i = \max(Expenditures_i, 1,2 \times Funding_i)$.

Γ. UI Score

$UI_score_i = 5 \times \max(0, UI_i)$. Κανονικοποίηση σε κλίμακα 0-5.

Δ. Composite Pressure Index (CPI)

$CPI_i = 0,40 \times QI_i + 0,30 \times UI_score_i + 0,30 \times CPS_i$

Σταθμίσεις βάσει οδηγιών OECD-JRC (Joint Research Centre) για σύνθετους δείκτες.

Π5 Σύνοψη Συνεντεύξεων

Δήμος Αγίας Βαρβάρας

Στη συνέντευξη συμμετείχαν ο Δήμαρχος Λ. Μίχος και ο Γενικός Γραμματέας Ε. Ραγκούσης

Η συνολική αποτύπωση του κόστους λειτουργίας του δήμου αναδεικνύει ένα πλέγμα αυξανόμενων αναγκών, οι οποίες υπερβαίνουν σταθερά τους διαθέσιμους πόρους, δημιουργώντας ένα διαχρονικό χρηματοδοτικό κενό. Στο σύνολο των υπηρεσιών, από τη μισθοδοσία και τις καθημερινές λειτουργικές δαπάνες έως τις υποδομές, τις κοινωνικές παροχές και τις ειδικές αρμοδιότητες, παρατηρείται συστηματική υποχρηματοδότηση, η οποία περιορίζει τη δυνατότητα των δημοτικών υπηρεσιών να λειτουργούν με τρόπο πλήρη και αποτελεσματικό.

- Ένα από τα σοβαρότερα ζητήματα αφορά το ανθρώπινο δυναμικό. Ο δήμος λειτουργεί με σημαντικό αριθμό κενών οργανικών θέσεων, γεγονός που εμποδίζει τη στελέχωση κρίσιμων υπηρεσιών και δυσχεραίνει την άσκηση νέων ή υφιστάμενων αρμοδιοτήτων.
- Οι μισθολογικές αυξήσεις των τελευταίων ετών, οι οποίες επίσης δεν καλύπτονται από κρατικές αποδόσεις, ενισχύουν την πίεση στο λειτουργικό κόστος. Η επιχορήγηση από το ΥΠΕΣ προς τους ΟΤΑ για την κάλυψη της αύξησης του μισθολογικού κόστους λόγω των αποφάσεων της Κυβέρνησης, υπολογίζεται με βάση τα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ και όχι τον αριθμό του υπηρετούντος προσωπικού όλων των μορφών όπως θα έπρεπε να ισχύει.
- Παράλληλα, οι δικαστικές αποφάσεις που οδηγούν σε μονιμοποιήσεις προσωπικού αυξάνουν σημαντικά τις μισθολογικές υποχρεώσεις, χωρίς να συνοδεύονται από αντίστοιχη χρηματοδότηση. Σημειώνεται ότι υπάρχουν δικαστικές αποφάσεις που οδηγούν σε συνέχιση της απασχόλησης, ενώ τα προγράμματα έχουν λήξει (Πρόγραμμα ΔΥΠΑ επιχορήγησης για την απασχόληση ανέργων ηλικίας 55 ετών και άνω, σε φορείς του δημόσιου τομέα), με αποτέλεσμα την αύξηση του μισθολογικού κόστους χωρίς έσοδα! Επιπρόσθετα σημαντική επιβάρυνση - σε ετήσια βάση - αποτελεί η καταβολή των αποζημιώσεων στους δημοτικούς εργαζομένους Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου που συνταξιοδοτούνται (μέσο κόστος 15.000€ ανά εργαζόμενο)
- Η κατάσταση επιβαρύνεται περαιτέρω από την ανάγκη κάλυψης των υποχρεωτικών εισφορών σε συνδέσμους, όπως αναπτυξιακοί, περιβαλλοντικοί ή εκείνοι που σχετίζονται με τη διαχείριση αδέσποτων ζώων. Η συμμετοχή σε τέτοιους φορείς είναι θεσμικά επιβεβλημένη και συμβάλλει σε κρίσιμες λειτουργίες, αλλά για τον δήμο αποτελεί ένα πρόσθετο κόστος που δεν συνδέεται με αντίστοιχους πόρους. **ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΣΤΟΝ ΕΔΣΝΑ:** δήμοι όπως η Αγία Βαρβάρα που το 95% των ακινήτων είναι αμιγής κατοικία (ΟΧΙ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΑ ΚΥΕ και ΓΡΑΦΕΙΑ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ κλπ) και ποσοστό τουλάχιστον 10% δεν είναι ηλεκτροδοτούμενες κατοικίες, **ΑΔΥΝΑΤΟΥΝ να ισοσκελίσουν την υπηρεσία καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού** με αποτέλεσμα να είναι υποχρεωμένοι να καλύψουν το έλλειμα (τουλάχιστον 800.000 € ετησίως) από τα λοιπά έσοδα (κυρίως ΚΑΠ).
- Ιδιαίτερα σημαντική είναι η πίεση στις δομές πολιτισμού και καλλιτεχνικής εκπαίδευσης. Ο δήμος λειτουργεί πολιτιστικές δομές (Ανώτερη Σχολή Δραματικής Τέχνης «Ιάκωβος Καμπανέλλης», Δημοτικό Ωδείο, Σχολείον Παράδοσης & Λαογραφίας, Κέντρο Εικαστικών Τεχνών, Δημοτική Σχολή Χορού, Δημοτικό Κινηματοθέατρο «Γιάννης Ρίτσος», Βιβλιοθήκη «Ν.ΧΑΧΛΑΚΗΣ»), όπου η λειτουργία τους απαιτεί ένα σύνολο σταθερών λειτουργικών δαπανών. Το πρότυπο χρηματοδότησης των εν λόγω υπηρεσιών προβλέπει συγκεκριμένη συμμετοχή του δήμου, η οποία υπερβαίνει κατά πολύ τις εισροές από τέλη ή δίδακτρα, οδηγώντας σε σταθερή επιβάρυνση του προϋπολογισμού. Ειδικότερα τα δίδακτρα καλύπτουν το μέγιστο το 70% του κόστους μισθοδοσίας του εκπαιδευτικού προσωπικού των δομών ενώ το υπόλοιπο 30% καλύπτεται από τον προϋπολογισμό του

Δήμου πλέον των λοιπών λειτουργικών εξόδων όπως το κόστος του διοικητικού προσωπικού, προμήθειας υλικών κλπ.

- Παράλληλα, η λειτουργία των παιδικών σταθμών αναδεικνύεται ως μια από τις πλέον απαιτητικές αρμοδιότητες. Οι ανάγκες σε προσωπικό, εξοπλισμό, σίτιση και εκπαιδευτικό υλικό, σε συνδυασμό με τις συγκεκριμένες αναλογίες παιδαγωγών-παιδιών, οδηγούν σε υψηλό λειτουργικό κόστος. Οι κρατικές επιδοτήσεις καλύπτουν μόνο ένα μέρος των αναγκών, με αποτέλεσμα οι δήμοι να καλούνται να καλύψουν το υπόλοιπο από ίδιους πόρους (Πρόσθετο κόστος που καλύπτεται από ίδιους πόρους 350.000- 400.000 € ετησίως) .
- Στον τομέα των υποδομών και τεχνικών έργων, η κατάσταση είναι ακόμη πιο σύνθετη. Η συντήρηση παιδικών χαρών, σχολείων, αθλητικών εγκαταστάσεων, και άλλων κρίσιμων υποδομών απαιτεί σταθερές, επαναλαμβανόμενες δαπάνες. Το κόστος της συντήρησης των παγίων συνδέεται άμεσα με τις ετήσιες αποσβέσεις τους και είναι δυνατόν να υπολογίζεται από τα στοιχεία του Ισολογισμού και κατά συνέπεια να επιχορηγείται από κρατικούς πόρους. Η έλλειψη επαρκών πόρων οδηγεί σε συσσωρευμένες ανάγκες. Οι απαραίτητες παρεμβάσεις είτε πραγματοποιούνται αποσπασματικά είτε δεν πραγματοποιούνται με αποτέλεσμα την απαξίωση των κινητών και ακινήτων περιουσιακών στοιχείων του Δήμου..
- Τα δικτύων ομβρίων και ακαθάρτων δίκτυα έχει κατασκευαστεί πριν από δεκαετίες και δεν έχουν παραληφθεί από κεντρικούς φορείς (ΕΥΔΑΠ), γεγονός που μεταφέρει το σύνολο της ευθύνης συντήρησης στο δήμο Αγίας Βαρβάρας.
- Σημαντικό βάρος προέρχεται επίσης, από τις δαπάνες πολιτικής προστασίας, ιδίως στους δήμους που έχουν στην ευθύνη τους δασικές και ημιδασικές εκτάσεις. Ειδικά στις περιπτώσεις όπου υφίστανται μόνιμες υποδομές όπως συστήματα πυρασφάλειας, δεξαμενές νερού, αντλητικές εγκαταστάσεις και λοιπός εξοπλισμός, η συντήρησή τους καθώς και η ανάγκη συνεχούς φύλαξης, υπερβαίνουν κατά πολύ τις προβλεπόμενες χρηματοδοτήσεις, αφήνοντας ένα μεγάλο κενό στις πραγματικές δαπάνες.
- Στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής παρατηρείται ανάλογη επιβάρυνση. Ο αριθμός των ωφελούμενων που εξυπηρετούνται από δομές όπως το Κέντρο Κοινότητας, το κοινωνικό παντοπωλείο, το κοινωνικό φαρμακείο και το πρόγραμμα στήριξης ευάλωτων νοικοκυριών είναι ιδιαίτερα υψηλός. Παρότι ορισμένα προγράμματα έχουν εξωτερική χρηματοδότηση, μεγάλο μέρος των λειτουργικών αναγκών καλύπτεται από ίδιους πόρους, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σταθερό λειτουργικό έλλειμμα.
- Τέλος, οι αυξανόμενες ανάγκες σε ψηφιακές εφαρμογές, εξοπλισμό και συστήματα υποστήριξης, όπως λογισμικό, συντήρηση, ανανέωση εξοπλισμού και ψηφιακές υπηρεσίες, αποτελούν έναν νέο, ταχέως διογκούμενο τομέα δαπανών. Η εξέλιξη των υπηρεσιών προϋποθέτει σύγχρονα εργαλεία, τα οποία όμως δεν συνοδεύονται από αντίστοιχη χρηματοδοτική πρόβλεψη.

Συμπερασματικά, το σύνολο των στοιχείων δείχνει ένα αυτοδιοικητικό περιβάλλον όπου οι αρμοδιότητες πολλαπλασιάζονται, οι ανάγκες αυξάνονται και οι διαθέσιμοι πόροι παραμένουν στάσιμοι και αποδεδειγμένα ανεπαρκείς. Η κατάσταση αυτή καθιστά αναγκαία μια συνολική αναθεώρηση του χρηματοδοτικού πλαισίου, ώστε να υπάρξει αντιστοίχιση ανάμεσα στις θεσμικές υποχρεώσεις και στους πόρους που απαιτούνται για την ουσιαστική και βιώσιμη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών.

Δήμος Αγιάς

Συμμετείχαν ο Δήμαρχος κ. Α. Γκουντάρας, η Προϊσταμένη του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής, κ. Α. Σουφλίου, και ο Ταμίας του Δήμου, κ. Γ. Γώγος.

Ο Δήμος Αγιάς αποτελεί έναν από τους πιο χαρακτηριστικούς ηπειρωτικούς δήμους που συνδυάζουν εκτεταμένο φυσικό πλούτο, μεγάλη γεωγραφική διασπορά και υψηλό βαθμό τοπικής δραστηριότητας, στοιχεία που δημιουργούν ένα ιδιαίτερα απαιτητικό λειτουργικό περιβάλλον. Με μεγάλες εκτάσεις δασών, παραλιακές ζώνες, ορεινές και αγροτικές κοινότητες, οι δημοτικές υπηρεσίες καλούνται να διαχειριστούν ένα σύστημα υποχρεώσεων που υπερβαίνει κατά πολύ τα όρια των τυπικών αρμοδιοτήτων. Η καθημερινότητα του Δήμου επηρεάζεται έντονα από το φυσικό περιβάλλον, τις ανάγκες της αγροτικής παραγωγής, την εποχική πίεση στον παράκτιο χώρο και την παρουσία προστατευόμενων περιοχών. Μέσα σε αυτή τη συνθήκη, η λειτουργία του Δήμου στηρίζεται σε ένα πλέγμα υπηρεσιών που οφείλει να παραμείνει ανθεκτικό παρά το συστηματικό χρηματοδοτικό κενό.

- Στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού, η λειτουργία του Δήμου επηρεάζεται από δικαστικές αποφάσεις προσωρινής απασχόλησης, ιδιαίτερα σε προσωπικό που είχε προσληφθεί λόγω έκτακτων φαινομένων, όπως το ακραίο καιρικό φαινόμενο «Ντάνιελ», και η περίοδος της πανδημίας Covid.
- Οι αποφάσεις αυτές δημιουργούν ένα σταθερό και υποχρεωτικό μισθολογικό βάρος που δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη κρατική χρηματοδότηση, με αποτέλεσμα ο Δήμος να καλύπτει κρίσιμες ανάγκες από ίδιους πόρους.
- Παράλληλα, η έλλειψη διαθέσιμων εργαζομένων σε βασικές υπηρεσίες, όπως στην καθαριότητα και στην τεχνική υποστήριξη, αναγκάζει το Δήμο να λειτουργεί με περιορισμένα μέσα ή να προσφεύγει σε λύσεις που έρχονται σε σύγκρουση με την επιθυμία του για αυτοδύναμη λειτουργία.
- Στις σχολικές μονάδες, το κόστος καθημερινής λειτουργίας και συντήρησης υπερβαίνει κατά πολύ τη χρηματοδότηση που λαμβάνει ο Δήμος. Τα σχολεία απαιτούν συνεχή τεχνική υποστήριξη, αναβαθμίσεις και υλικοτεχνική κάλυψη, όμως οι διαθέσιμοι πόροι δεν επαρκούν για το σύνολο των πραγματικών αναγκών. Ενώ, μετά την ενεργειακή αναβάθμιση, δεν έχει ολοκληρωθεί η σύνδεση των φωτοβολταϊκών συστημάτων με τους παρόχους, αυτό θα συμψήφιζε την κατανάλωση και θα μείωνε το κόστος της ενέργειας. (Ενώ θα μπορούσαμε να το μηδενίσουμε εάν δεν άλλαζε το σύστημα σύνδεσης από netmetering σε netbilling).
- Παράλληλα, οι συντηρήσεις στα δημοτικά κτήρια, οι οποίες έχουν σε μεγάλο βαθμό ολοκληρωθεί τα τελευταία χρόνια με πρωτοβουλίες και προγραμματισμό του Δήμου, χρειάζονται πλέον σταθερή παρακολούθηση και στοχευμένες παρεμβάσεις, ώστε να διατηρηθούν σε καλή κατάσταση.
- Η λειτουργία των κοινωνικών δομών, είτε πρόκειται για δομές παροχής κοινωνικής φροντίδας είτε για δημοτικές κατασκηνώσεις και προγράμματα υποστήριξης οικογενειών, στηρίζεται σε κρατική χρηματοδότηση, η οποία όμως, δεν καλύπτει το σύνολο του ετήσιου κόστους. Ο Δήμος αναλαμβάνει σταθερά συμπληρωματικές δαπάνες προκειμένου να διατηρήσει ενεργές υπηρεσίες που είναι ζωτικής σημασίας για τις τοπικές κοινωνίες.
- Στον τομέα των τεχνικών υποδομών, ο Δήμος διαχειρίζεται μεγάλο εύρος εγκαταστάσεων, όπως σχολικά κτήρια, παιδικές χαρές, αθλητικούς χώρους, κοινόχρηστους χώρους, δημοτικά κτίρια και εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης κατοίκων και επισκεπτών. Η ανάγκη για συντήρηση είναι συνεχής και επιτείνεται από την επίδραση έντονων καιρικών φαινομένων, που είναι συχνά στην περιοχή.
- Ειδικά στο δασικό και ορεινό κομμάτι του Δήμου, η διαχείριση των υποδομών είναι δυσκολότερη λόγω της μεγάλης έκτασης των δημοτικών και δημόσιων δασών, που

απαιτούν παρεμβάσεις, πυροπροστασία και εργασίες συντήρησης της δασικής οδοποιίας. (ελάχιστη παρέμβαση, λόγω αδυναμίας, από τα τοπικά δασαρχεία)

- Η πυροπροστασία αποτελεί έναν από τους τομείς όπου η αντιστοίχιση υποχρεώσεων και χρηματοδότησης είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Το μεγαλύτερο μέρος της επικράτειας του Δήμου βρίσκεται εντός δασικών και προστατευόμενων περιοχών, γεγονός που δημιουργεί σημαντικό φόρτο στη διαχείριση κινδύνων, στον καθαρισμό εκτάσεων και στην ετοιμότητα των δομών πολιτικής προστασίας. Εδώ πρέπει να προσθέσουμε πως οι δήμοι επιβαρύνονται με τη φύλαξη και τον καθαρισμό εκτάσεων που ανήκουν στο Ελληνικό δημόσιο, στις κτηματικές υπηρεσίες, στο Υπουργείο Οικονομικών και στα δασαρχεία.
- Παρότι αυτές οι εκτάσεις βρίσκονται υπό διάφορα καθεστώτα ιδιοκτησίας και διοικητικής εποπτείας, η καθημερινή ευθύνη προστασίας τους επιβαρύνει το Δήμο, ο οποίος δεν διαθέτει τους πόρους για να ανταποκριθεί πλήρως.
- Σημαντική ιδιαιτερότητα του Δήμου Αγιάς αποτελεί ο ρόλος του στην αγροτική παραγωγή και ειδικότερα στη διαχείριση άρδευσης. Οι ανάγκες των παραγωγών είναι υψηλές, ιδίως σε περιοχές όπου το καλλιεργητικό φορτίο απαιτεί συνεχή και οργανωμένη παροχή νερού.
- Αγροτική οδοποιία – μεγάλες κλίσεις, έντονα καιρικά φαινόμενα, επαναλαμβανόμενες καταστροφές.
- Το ενεργειακό κόστος που συνδέεται με την άρδευση θα καθιστούσε απαγορευτική την πρόσβαση στην υπηρεσία, εάν ο Δήμος δεν επενέβαινε, καλύπτοντας μέρος του κόστους, όπως και με εναλλακτικές λύσεις παραγωγής ενέργειας. Πρόκειται για επιλογές που δεν αποτελούν τυπικές δημοτικές αρμοδιότητες, ωστόσο είναι απαραίτητες για τη βιωσιμότητα του πρωτογενούς τομέα στην περιοχή. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η κατά προτεραιότητα όρων σύνδεσης για τους Δήμους, Συνεταιρισμούς, ομάδες παραγωγών, ενεργειακές κοινότητες με τα δίκτυα της ΔΕΔΔΗΕ και χρηματοδοτικό πλαίσιο για την κατασκευή μονάδων παραγωγής ΑΠΕ (αυτοπαραγωγή και αυτοκατανάλωση). Άμεσα όλη η κατανάλωση των Δήμων και των επιχειρήσεων τους (άρδευση, εξωτερικός φωτισμός, ενέργεια κτιρίων, ύδρευση) να τιμολογηθούν με τιμολόγιο μεγάλων πελατών.
- Αντίστοιχες πιέσεις καταγράφονται στις ανταποδοτικές υπηρεσίες, ιδίως στην καθαριότητα, πραγματικός βρόγχος στη λειτουργία των ανταποδοτικών τελών είναι η μη ποσοστιαία απόδοση των τελών από τους παρόχους. (Εάν δεν εξοφληθούν οι λογαριασμοί από τους πολίτες, οι πάροχοι δεν αποδίδουν τα τέλη). Η έλλειψη επαρκούς εξοπλισμού, με οχήματα που σε αρκετές περιπτώσεις έχουν ξεπεράσει το όριο λειτουργικού βίου, σε συνδυασμό με την εποχική αύξηση επισκεπτών στον παράκτιο χώρο, δημιουργεί ένα πεδίο που απαιτεί μεγαλύτερη ευελιξία και τεχνολογική ανανέωση από όση επιτρέπουν τα διαθέσιμα μέσα.
- Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο Δήμος αναγκάζεται να αναθέτει τμήμα του έργου σε ιδιώτες, όχι από επιλογή, αλλά από αδυναμία κάλυψης του όγκου εργασίας με τα διαθέσιμα τεχνικά μέσα και το υπάρχον προσωπικό. Πρέπει άμεσα να προχωρήσει το πρόγραμμα ανανέωσης, μέσω των ΦοΔΣΑ, του μηχανολογικού εξοπλισμού.
- Τέλος, σημαντικό λειτουργικό βάρος προκύπτει από τις άυλες υποδομές, ιδιαίτερα από την ανάγκη συντήρησης των πληροφοριακών συστημάτων, τις συμβάσεις λογισμικού και της συνολικής ψηφιακής υποστήριξης. Οι υπηρεσίες υποχρεώνονται να λειτουργούν με εξοπλισμό και εφαρμογές που συχνά δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εποχής, ενώ η μετάβαση σε πιο ασφαλείς και σύγχρονες λύσεις απαιτεί συστηματικές επενδύσεις που δεν χρηματοδοτούνται από την Κεντρική Κυβέρνηση.

Η συνολική εικόνα του Δήμου αναδεικνύει έναν οργανισμό που λειτουργεί σε ένα απαιτητικό φυσικό και κοινωνικό περιβάλλον, όπου οι ΚΑΠ δεν φτάνουν να καλύψουν το μισθολογικό κόστος των μονίμων και αορίστου χρόνου υπαλλήλων του, επίσης αρμοδιότητες όπως οι κοινωνικές δομές, η πυροπροστασία, η υποστήριξη του αγροτικού χώρου, και η συντήρηση

υποδομών δεν μπορεί να καλυφθεί, επαρκώς, από το ισχύον χρηματοδοτικό πλαίσιο (χαρακτηριστικά ΣΑΤΑ). Παρά τις δυσκολίες, ο Δήμος εξακολουθεί να στηρίζει κρίσιμες λειτουργίες και να εξυπηρετεί καθημερινές ανάγκες των πολιτών, και καθίσταται σαφές ότι η τοπική αυτοδιοίκηση χρειάζεται ένα πιο δίκαιο, λειτουργικό και βιώσιμο μοντέλο χρηματοδότησης που να αντανakλά τις πραγματικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής.

Δήμος Αγρινίου

Συμμετείχαν ο Δήμαρχος Γ. Παπαναστασίου και ο Γενικός Γραμματέας Δ. Τζιώλης.

Το παρόν κείμενο συνοψίζει τις επιμέρους αναφορές του Δημάρχου κ. Γ. Παπαναστασίου και του Γενικού Γραμματέα, κ. Δ. Τζιώλη, σε μια προσπάθεια αποτύπωσης του πραγματικού κόστους λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ανάδειξης του σημαντικού χρηματοδοτικού κενού που παρατηρείται στην άσκηση των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων τους. Όπως προκύπτει, οι Δήμοι καλούνται να ανταποκριθούν σε ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα λειτουργιών, ενώ η κρατική χρηματοδότηση δεν ακολουθεί ούτε τις πραγματικές λειτουργικές ανάγκες, ούτε τις αυξημένες απαιτήσεις που προκύπτουν από την καθημερινή διοίκηση των τοπικών κοινωνιών.

- Ένα από τα κεντρικά προβλήματα που επισημαίνονται αφορά το μισθολογικό κόστος. Οι πρόσφατες αυξήσεις στις αποδοχές του προσωπικού, που εφαρμόστηκαν τα τελευταία έτη, δεν συνοδεύτηκαν από αντίστοιχη χρηματοδότηση προς τους Δήμους. Αντίθετα, τα ποσά που δόθηκαν κατανεμήθηκαν με τρόπο που δεν αντανakλά το πραγματικό οικονομικό φορτίο κάθε Δήμου, με αποτέλεσμα πολλοί εξ αυτών να αντιμετωπίζουν χάσμα ανάμεσα στο πραγματικό κόστος και στη χρηματοδότηση που λαμβάνουν.
- Ταυτόχρονα, πλήθος αρμοδιοτήτων εξακολουθούν να είναι υποχρηματοδοτούμενες. Η πολιτική προστασία αποτελεί μία από τις πιο χαρακτηριστικές περιπτώσεις: η ανάγκη στελέχωσης, ο εξοπλισμός, η μίσθωση μηχανημάτων, καθώς και η διαχείριση έκτακτων φαινομένων, όπως πυρκαγιές και πλημμύρες, συνθέτουν ένα σύνολο δαπανών που καλύπτονται σχεδόν εξ ολοκλήρου από ίδιους πόρους των Δήμων.
- Αντίστοιχα, το κόστος διαχείρισης των αδέσποτων ζώων υπερβαίνει κατά πολύ τα ποσά που λαμβάνουν οι Δήμοι, με αποτέλεσμα να δημιουργείται μια χρόνια οικονομική επιβάρυνση.
- Ανάλογη είναι η εικόνα και σε λειτουργίες όπως η καθαριότητα υπερτοπικών οδών, οι υπηρεσίες δόμησης, ο εσωτερικός έλεγχος και ο ψηφιακός μετασχηματισμός, όπου οι νέες υποχρεώσεις δεν συνοδεύονται από αντίστοιχους πόρους.
- Ιδιαίτερα επιβαρυνμένη εμφανίζεται η κατάσταση στις δημοτικές υποδομές, των οποίων η συντήρηση αποτελεί διαρκή ανάγκη. Το οδικό δίκτυο —αστικό, αγροτικό και δασικό— απαιτεί σημαντικούς πόρους για μισθώσεις μηχανημάτων, καύσιμα, προσωπικό και συντήρηση.
- Οι γέφυρες και τα λοιπά τεχνικά έργα, πολλές φορές κατασκευασμένα πριν από δεκαετίες, παρουσιάζουν φθορές που επιδεινώνονται από τα έντονα καιρικά φαινόμενα, καθιστώντας τη συντήρησή τους όχι μόνο δαπανηρή, αλλά ταυτοχρόνως, κρίσιμη για τη δημόσια ασφάλεια.
- Σχολικές μονάδες, παιδικές χαρές, αθλητικές εγκαταστάσεις και κτίρια υπηρεσιών αποτελούν επίσης, τομείς όπου οι Δήμοι λειτουργούν σχεδόν αποκλειστικά με δικούς τους πόρους, καθώς η κρατική χρηματοδότηση δεν επαρκεί για να καλύψει τις πραγματικές ανάγκες.
- Η πίεση είναι ακόμη μεγαλύτερη στους μεγάλους, σε έκταση, και ορεινούς Δήμους, όπου η γεωγραφική έκταση, οι μεγάλες αποστάσεις και τα πολυάριθμα τοπικά διαμερίσματα αυξάνουν δραματικά το επιχειρησιακό κόστος. Η ανάγκη πρόσβασης σε

απομακρυσμένες κοινότητες, η μίσθωση εξοπλισμού για έργα καθημερινής φύσης και η ανάγκη παροχής βασικών υπηρεσιών σε περιοχές χαμηλής πυκνότητας πληθυσμού δημιουργούν ένα λειτουργικό περιβάλλον ιδιαίτερα απαιτητικό.

- Επιπλέον, η σημαντική μείωση των επενδυτικών πόρων την τελευταία δεκαετία έχει οδηγήσει σε εκτεταμένη υποχώρηση της δυνατότητας των Δήμων να συντηρούν και να ανανεώνουν υποδομές.
- Το χρηματοδοτικό πλαίσιο που διαθέτει σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν επαρκεί ούτε για την κάλυψη βασικών απαιτήσεων συντήρησης. Οι Δήμοι τονίζουν ότι χωρίς επαναφορά και αύξηση των κονδυλίων συντήρησης, οι υποδομές θα συνεχίσουν να φθίνουν, με άμεσο κίνδυνο για την καθημερινή λειτουργία των κοινοτήτων.

Υπό αυτό το πρίσμα, καθίσταται σαφές ότι η οικονομική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί τεχνικό ή διαδικαστικό ζήτημα, αλλά θεμελιώδη προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία υπηρεσιών που επηρεάζουν άμεσα την καθημερινότητα του πολίτη. Η ανθεκτικότητα των υποδομών, η ποιότητα των κοινωνικών παρεμβάσεων και η επιχειρησιακή δυνατότητα αντιμετώπισης κρίσεων εξαρτώνται από τη χρηματοδοτική επάρκεια των Δήμων.

Συμπερασματικά, απαιτείται μια συνολική αναμόρφωση του μηχανισμού χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, βασισμένη στο πραγματικό κόστος άσκησης των αρμοδιοτήτων και σε ένα σύστημα πρότυπου κόστους ανά υπηρεσία. Μέσα από μια τεκμηριωμένη, διαφανή και δίκαιη κατανομή πόρων θα μπορέσουν οι Δήμοι να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στο ρόλο τους και να διασφαλίσουν τη βιώσιμη λειτουργία των τοπικών κοινωνιών.

Δήμος Αμπελοκήπων-Μενεμένης

Συμμετείχαν ο Γενικός Γραμματέας Αθ. Παπαγεωργίου και η Αναπληρώτρια Προϊσταμένη Διεύθυνσης Οικονομικών Α. Θεοδωρίδου

Η παρούσα σύνοψη αποτυπώνει τις οικονομικές ανάγκες που αντιμετωπίζουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και αναδεικνύει το μεγάλο χάσμα μεταξύ των δαπανών που δύνανται να καλύψουν οι Δήμοι, και εκείνων που απαιτούνται για τη σωστή και ολοκληρωμένη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών. Κατά τη συζήτηση με το Γενικό Γραμματέα του Δήμου και την Αναπληρώτρια Προϊσταμένη Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών έγινε εμφανές ότι οι δαπάνες που υλοποιούνται βρίσκονται πολύ χαμηλότερα από τις πραγματικές ανάγκες, με αποτέλεσμα να υφίσταται μια διαρκής υποχρηματοδότηση, η οποία, ουσιαστικά, περιορίζει την αποτελεσματικότητα του Δήμου.

- Ένα σημαντικό σκέλος αφορά τις λειτουργικές δαπάνες, οι οποίες αυξάνονται διαρκώς. Μετά την κατάργηση των σχολικών επιτροπών, οι δήμοι επιβαρύνονται πλήρως με τις λειτουργικές ανάγκες και τις ανάγκες συντήρησης των σχολικών μονάδων, οι οποίες συχνά υπερβαίνουν κατά πολύ τις διαθέσιμες χρηματοδοτήσεις.
- Παράλληλα, στις αθλητικές υποδομές η κατάσταση είναι αντίστοιχη, καθώς η συντήρηση γηπέδων και λοιπών εγκαταστάσεων απαιτεί πόρους που δεν μεταφέρονται στους δήμους μέσω των κρατικών μηχανισμών.
- Ιδιαίτερα οξυμένο εμφανίζεται το πρόβλημα της διαχείρισης των αδέσποτων ζώων, για την οποία οι δήμοι λαμβάνουν ελάχιστη χρηματοδότηση έναντι ενός πολλαπλάσιου πραγματικού κόστους, δημιουργώντας μια μόνιμη οικονομική ανισορροπία.
- Παράλληλα, εμφανίζεται έντονη οικονομική πίεση σε ζητήματα ανανέωσης και συντήρησης εξοπλισμού. Οι ανάγκες για προμήθεια και ανανέωση ηλεκτρονικών υπολογιστών, οχημάτων, μηχανημάτων έργου, καθώς και λογισμικού και συστημάτων κυβερνοασφάλειας, αποτελούν πλέον ουσιαστικό και υποχρεωτικό μέρος της

λειτουργίας ενός σύγχρονου δήμου. Ωστόσο, οι αντίστοιχοι πόροι που προβλέπονται δεν είναι επαρκείς, με αποτέλεσμα πολλές υπηρεσίες να λειτουργούν με πεπαλαιωμένο εξοπλισμό ή να βασίζονται τη λειτουργία τους σε αποσπασματικές λύσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η κυβερνοασφάλεια· παρά τη σημασία της για την ομαλή λειτουργία των ψηφιακών συστημάτων, οι δήμοι συχνά αναγκάζονται να την υλοποιούν μέσω προγραμμάτων, όπως πχ το «Smart Cities», αναμένοντας για χρόνια σχετικές εγκρίσεις.

- Η ανάγκη συντήρησης υποδομών – σχολείων, παιδικών χαρών, πρασίνου, αθλητικών εγκαταστάσεων και κρίσιμων τεχνικών έργων– αποτελεί έναν ακόμη τομέα όπου οι δαπάνες των δήμων υπερβαίνουν κατά πολύ τις χρηματοδοτήσεις. Όλοι οι δήμοι αναγκάζονται να διαθέτουν σημαντικά αυξημένα ποσά για βασικές εργασίες (βάψιμο, επισκευές, και άλλες βελτιώσεις), ενώ η πραγματική συντήρηση που θα έπρεπε να πραγματοποιείται σε τακτική βάση παραμένει ανεπαρκής, με αποτέλεσμα οι ανάγκες να συσσωρεύονται και οι επεμβάσεις, τελικά να γίνονται αρκετά ακριβότερες. Ταυτόχρονα, τα έντονα, κατά τα τελευταία έτη, καιρικά φαινόμενα (πχ οι έντονες βροχοπτώσεις), επιβαρύνουν περαιτέρω τις υποδομές και αυξάνουν τις ανάγκες για άμεση αποκατάσταση.
- Το οδικό δίκτυο, αστικό και επαρχιακό, αποτελεί διαχρονικά ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι, ιδίως οι αστικοί και οι μεγάλοι ηπειρωτικοί, επιβαρύνονται υπέρμετρα από τη συντήρηση δρόμων που εξυπηρετούν όχι μόνο την τοπική κυκλοφορία, αλλά και μεγάλο μέρος της διερχόμενης κίνησης. Σημαντικοί οδικοί άξονες, εμπορευματικά κέντρα, σιδηροδρομικά δίκτυα και λιμένες βρίσκονται συχνά εντός των ορίων δήμων, δημιουργώντας υψηλό φόρτο κυκλοφορίας που επιβαρύνει το οδικό δίκτυο χωρίς να υπάρχει ειδική πρόβλεψη χρηματοδότησης. Πρόσθετα ζητήματα όπως οι συνεχείς παρεμβάσεις εταιρειών ενέργειας και τηλεπικοινωνιών, αλλά και η μεταβίβαση της καθαριότητας τμημάτων εθνικών οδών στους δήμους, επιτείνουν το κόστος και τη φθορά.
- Στον τομέα του προσωπικού, αναφέρονται σημαντικές δυσκολίες. Παρότι προγράμματα όπως το «Βοήθεια στο Σπίτι» καλύπτουν τη μισθοδοσία, δεν χρηματοδοτούνται οι αναδρομικές αμοιβές που προκύπτουν από εξελίξεις κλιμακίων, οδηγώντας σε υψηλές δαπάνες που οι δήμοι αδυνατούν να καλύψουν. Επιπλέον, η σταδιακή μείωση της χρηματοδότησης κοινωνικών δομών τα επόμενα έτη αναμένεται να δημιουργήσει σοβαρά κενά. Τα προγράμματα που υποστηρίζουν παιδικούς σταθμούς, δομές φροντίδας ηλικιωμένων, κέντρα κοινότητας, κοινωνικά φαρμακεία, ακόμη και δομές υποστήριξης μεταναστών, αναμένεται να επιβαρύνουν σημαντικά τους δήμους, καθώς η κρατική επιχορήγηση προβλέπεται να μειωθεί έως και 40%, ποσό που είναι αδύνατον να καλυφθεί από ίδιους πόρους.
- Εξίσου σημαντικές είναι οι δαπάνες που προκύπτουν από τις υποχρεωτικές αλλαγές στο λογιστικό πλαίσιο, όπως το Π.Δ. 54, οι οποίες απαιτούν τη μίσθωση υπηρεσιών από εξωτερικούς συνεργάτες. Παράλληλα, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού οδηγεί πολλούς δήμους στην ανάγκη εξωτερικής ανάθεσης λογιστικών και παρεμφερών υπηρεσιών. Η συντήρηση των άυλων υποδομών –διαδοχικά συμβόλαια για ανάγκες σε λογισμικό και ψηφιακές εφαρμογές– αποτελεί έναν νέο, διαρκώς διογκούμενο προϋπολογισμό, ο οποίος επιβαρύνει τους δήμους, χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη πρόβλεψη ενίσχυσης.
- Τέλος, η έλλειψη πόρων επηρεάζει αρνητικά τις επενδυτικές δαπάνες για κτίρια και ενεργειακές αναβαθμίσεις. Η ανάγκη ανανέωσης φωτιστικών, ειδικά σε εσωτερικούς και αθλητικούς χώρους, όπου η δαπάνη δεν καλύπτεται από ανταποδοτικά τέλη, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα.

Παρά τις προσπάθειες ορισμένων δήμων να αξιοποιήσουν ευρωπαϊκά προγράμματα, προβαίνοντας σε αναβάθμιση υποδομών χωρίς επιβάρυνση, το συνολικό σύστημα

χρηματοδότησης παραμένει αδύναμο ως προς τη στήριξη που παρέχει για ουσιαστικές αναβαθμίσεις.

Συνολικά, προκύπτει ότι οι δήμοι λειτουργούν υπό σημαντική πίεση, με δαπάνες που αυξάνονται συνεχώς και με πόρους που μειώνονται ή μένουν στάσιμοι. Το σύνολο των αρμοδιοτήτων –από την καθημερινή λειτουργία και τις κοινωνικές δομές έως τις τεχνικές υποδομές και τις νέες ψηφιακές υποχρεώσεις– δεν υποστηρίζεται στο επίπεδο που απαιτεί η σύγχρονη πραγματικότητα. Ως εκ τούτου, καθίσταται επιτακτική η ανάγκη για μια συνολική αναθεώρηση του πλαισίου χρηματοδότησης των ΟΤΑ, ώστε οι πόροι να ανταποκρίνονται στις πραγματικές και τεκμηριωμένες ανάγκες, να προστατεύεται η εύρυθμη λειτουργία των δήμων και να διασφαλίζεται η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες.

Δήμος Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης

Συμμετείχαν ο Δήμαρχος Γ. Κωνσταντέλλος, ο Γενικός Γραμματέας Χ. Κυριακίδης και ο Διευθυντής Οικονομικών Υπηρεσιών Δ. Τάγαρης.

Η λειτουργία του δήμου Βούλας-Βάρης-Βουλιαγμένης χαρακτηρίζεται από ένα πλέγμα σύνθετων αρμοδιοτήτων, που έχουν διαμορφωθεί σταδιακά ως αποτέλεσμα τόσο θεσμικών υποχρεώσεων όσο και πρωτοβουλιών που ο ίδιος έχει αναλάβει για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των τοπικών κοινωνιών. Στο σημερινό περιβάλλον, ο δήμος λειτουργεί με υψηλό επίπεδο οργάνωσης, αλλά και με σταθερή πίεση, καθώς οι ανάγκες που καλείται να καλύψει έχουν πολλαπλασιαστεί, ενώ το χρηματοδοτικό πλαίσιο δεν έχει ακολουθήσει την ίδια πορεία.

- Στον τομέα της πολιτικής προστασίας, ο δήμος έχει αναπτύξει μια ολοκληρωμένη επιχειρησιακή δομή, με μόνιμο και έκτακτο προσωπικό, υποδομές επιφυλακής, οργανωμένα συστήματα επιτήρησης και συντονισμού, καθώς και ένα ευρύ σύνολο μέσων και εξοπλισμού.
- Η λειτουργία αυτή δεν περιορίζεται στη θερινή περίοδο ή σε συγκεκριμένα περιστατικά, αλλά παρέχεται από μια συνεχώς ενεργή υπηρεσία που απαιτεί ειδικευμένο προσωπικό, συστηματική συντήρηση, και διαρκή τεχνική υποστήριξη. Καλύπτει, επίσης, ανάγκες που σχετίζονται όχι μόνο με πυρκαγιές αλλά και με πλημμυρικά φαινόμενα, χιονοπτώσεις και άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.
- Το τεχνικό αποτύπωμα του δήμου είναι εξίσου απαιτητικό. Πρόκειται για έναν δήμο με εκτεταμένο δίκτυο κοινόχρηστων χώρων, μεγάλο αριθμό παιδικών χαρών, πολλαπλές αθλητικές εγκαταστάσεις και σημαντικές σχολικές υποδομές. Η διατήρηση όλων αυτών σε άρτια κατάσταση απαιτεί συνεχή συντήρηση, τεχνικές παρεμβάσεις και προσαρμογή σε σύγχρονα πρότυπα ασφάλειας.
- Οι παιδικές χαρές αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα: έχουν αναβαθμιστεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, με υψηλές προδιαγραφές, αλλά η καθημερινή φθορά και ο όγκος χρήσης δημιουργούν σταθερά αυξανόμενες απαιτήσεις συντήρησης. Το ίδιο ισχύει για τα αθλητικά κέντρα, όπου η εντατική λειτουργία, οι απαιτήσεις φωτισμού, οι ανάγκες καθαριότητας και η τεχνική υποστήριξη επιβαρύνουν σημαντικά τον δήμο.
- Ο δήμος έχει επίσης επενδύσει συστηματικά στην ενίσχυση των κοινωνικών του δομών. Υποστηρίζονται μονάδες που φιλοξενούν ευάλωτα άτομα και ηλικιωμένους, σε ένα πλαίσιο που συνδυάζει διαμονή, καθημερινή φροντίδα, στήριξη μέσω κοινωνικών υπηρεσιών και συνεχή λειτουργία.
- Η φροντίδα που παρέχεται δεν είναι τυπικού χαρακτήρα αλλά ολοκληρωμένη, ικανοποιώντας ανάγκες σίτισης, καθαριότητας, παρακολούθησης και υποστήριξης στο χώρο διαβίωσης. Παράλληλα, βρίσκονται σε εξέλιξη έργα για νέες δομές, που θα αυξήσουν ακόμη περισσότερο τον λειτουργικό φόρτο και θα απαιτήσουν νέα συστήματα διαχείρισης και στελέχωσης. Η λειτουργία αυτών των δομών αποτελεί κοινωνική

προτεραιότητα, αλλά επιβαρύνει τον δήμο, καθώς δεν συνδέεται με σταθερό και θεσμοθετημένο χρηματοδοτικό μηχανισμό.

- Η αξιοποίηση και διαχείριση της δημοτικής περιουσίας έχει ενισχυθεί σημαντικά, με αποτέλεσμα ο δήμος να διαθέτει σήμερα ένα οργανωμένο και παραγωγικό χαρτοφυλάκιο ακινήτων. Ωστόσο, η διαχείριση αυτής της περιουσίας δημιουργεί σημαντικές παράλληλες υποχρεώσεις: νομική και διοικητική παρακολούθηση, συντήρηση, εξασφάλιση ασφαλούς λειτουργίας των μισθωμένων χώρων και προσαρμογή στις φορολογικές υποχρεώσεις που το θεσμικό πλαίσιο επιβάλλει.
- Παρότι ο δήμος έχει επιτύχει αξιοσημείωτη αύξηση των εσόδων από την περιουσία του, το όφελος αυτό περιορίζεται εξαιτίας των σημαντικών επιβαρύνσεων που συνοδεύουν τη διαχείρισή της.
- Το ενεργειακό κόστος αποτελεί μια από τις πιο έντονες πηγές πίεσης. Ο δήμος λειτουργεί ένα ευρύ φάσμα ενεργοβόρων εγκαταστάσεων: δημοτικό φωτισμό μεγάλης έκτασης, πλήθος αθλητικών χώρων, αντλιοστάσια, περίπλοκα συστήματα υποστήριξης υποδομών, σχολικά συγκροτήματα και κοινωνικές δομές.
- Η επιβάρυνση πολλαπλασιάζεται από τις τιμολογιακές συνθήκες που ισχύουν για τους ΟΤΑ, καθώς και από τη δυσκολία υλοποίησης ενεργειακών λύσεων που να προσφέρουν πραγματική εξοικονόμηση.
- Οι αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο των ενεργειακών κοινοτήτων έχουν περιορίσει τη δυνατότητα του δήμου να εξασφαλίσει σταθερά οφέλη από αυτοπαραγωγή, καθιστώντας το βάρος της ενέργειας ακόμη πιο αισθητό.
- Παράλληλα, ο δήμος έχει αναλάβει σημαντικές νέες διοικητικές υποχρεώσεις. Η εποπτεία αγορών, η αδειοδότηση δραστηριοτήτων, η εκπόνηση επιχειρησιακών σχεδίων, η διαχείριση διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου, η εφαρμογή κανονιστικών ρυθμίσεων και η παρακολούθηση περιβαλλοντικών και κλιματικών πολιτικών έχουν αυξήσει τον διοικητικό φόρτο. Οι υπηρεσίες που ασχολούνται με αυτά τα αντικείμενα απαιτούν εξειδίκευση και συστηματική παρακολούθηση της νομοθεσίας, χωρίς όμως να έχουν ενισχυθεί αναλόγως.

Όπως προκύπτει από τα ζητήματα που παρουσιάστηκαν, ο δήμος καλείται να λειτουργήσει σε ένα περιβάλλον αυξανόμενων αναγκών. Οι ανάγκες που καλύπτει σήμερα ο δήμος δεν αποτελούν απλές διοικητικές αρμοδιότητες, αλλά ένα σύνολο κρίσιμων παρεμβάσεων που συμβάλλουν καθοριστικά στην ασφάλεια, την ποιότητα ζωής και τη συνοχή της τοπικής κοινωνίας. Η αναντιστοιχία ανάμεσα στο εύρος των αρμοδιοτήτων και την υποστήριξη που αυτές λαμβάνουν από την Κεντρική Κυβέρνηση, καθιστά αναγκαία μια ουσιαστική αναπροσαρμογή του θεσμικού πλαισίου, ώστε οι δήμοι να συνεχίσουν να λειτουργούν με τρόπο βιώσιμο και αποτελεσματικό.

Δήμος Βέροιας

Συμμετείχαν ο Δήμαρχος Κ. Βοργιαζίδης και ο Αντιδήμαρχος Οικονομικών Κ. Βασιλειάδης.

Η λειτουργία του Δήμου Βέροιας βασίζεται σε ένα εκτεταμένο δίκτυο υποδομών, κοινωνικών υπηρεσιών και τεχνικών παρεμβάσεων, το οποίο στηρίζεται κατά κύριο λόγο σε ίδιους πόρους. Το συγκεκριμένο γεγονός προκαλεί λειτουργικές-οικονομικές πιέσεις, οι οποίες αποτυπώνονται σε όλους τους τομείς, από τα σχολεία και τις αθλητικές εγκαταστάσεις έως το οδικό και αγροτικό δίκτυο, την πολιτική προστασία και τη διαχείριση των αδέσποτων ζώων.

- Οι αυξήσεις στις αποδοχές του προσωπικού, που εφαρμόστηκαν τα τελευταία έτη, δεν συνοδεύτηκαν από αντίστοιχη χρηματοδότηση προς τους Δήμους. Ο δήμος έχει επιβαρυνθεί, μόνο από τις αυξήσεις του έτους 2024, με περίπου 1 εκατομύριο € εκ των

οποίων το 75% (700.000 ετησίως) να αποτελεί κόστος των μη ανταποδοτικών υπηρεσιών με αποτέλεσμα την οικονομική ασφυξία του δήμου

- Στον τομέα των σχολικών μονάδων, ο Δήμος καλύπτει ένα σημαντικό τμήμα των λειτουργικών αναγκών και της καθαριότητας από δικούς του πόρους, καθώς η χρηματοδότηση δεν επαρκεί για το πραγματικό εύρος των απαιτήσεων.
- Οι ανάγκες συντήρησης και επισκευών των σχολικών κτηρίων είναι πολλαπλάσιες από τα διαθέσιμα θεσμοθετημένα κονδύλια, γεγονός που αναγκάζει τις υπηρεσίες να καλύπτουν εκτεταμένες παρεμβάσεις αποκλειστικά από ίδιους πόρους. Η φθορά, η παλαιότητα και η ανάγκη συμμόρφωσης με σύγχρονα πρότυπα ασφάλειας επιβαρύνουν περαιτέρω τις υποδομές.
- Τα λειτουργικά βάρη στις αθλητικές εγκαταστάσεις, τις παιδικές χαρές και τα δημοτικά κτήρια, είναι αντιστοίχως, υψηλά. Η συντήρηση, η τεχνική υποστήριξη και η καθημερινή λειτουργία τους απαιτούν συστηματικές παρεμβάσεις, καθώς αποτελούν υποδομές με υψηλό βαθμό χρήσης και ιδιαίτερες απαιτήσεις ασφαλείας. Και εδώ, η απουσία στοχευμένης χρηματοδότησης οδηγεί σε ετήσια επιβάρυνση των ιδίων πόρων του Δήμου.
- Η συντήρηση του οδικού δικτύου, το οποίο περιλαμβάνει τόσο το αστικό όσο και το εκτεταμένο αγροτικό δίκτυο της περιοχής, έχει ιδιαίτερη βαρύτητα. Ο Δήμος χαρακτηρίζεται από ένα εκτεταμένο δίκτυο χωματόδρομων, απαραίτητων για τη μετακίνηση προϊόντων και αγροτικού εξοπλισμού.
- Η διατήρηση της ποιότητας του αγροτικού δικτύου είναι συνεχής και απαιτεί σημαντικά μέσα, εξοπλισμό και ανθρώπινο δυναμικό. Ωστόσο, ο τομέας αυτός δεν χρηματοδοτείται θεσμικά, με αποτέλεσμα ο Δήμος να καλύπτει τις απαραίτητες παρεμβάσεις από ίδιες πηγές, ενώ οι απαιτήσεις για την πλήρη λειτουργικότητά του είναι πολλαπλάσιες.
- Στην πολιτική προστασία και την πυρασφάλεια, ο Δήμος βρίσκεται αντιμέτωπος με ένα σύνολο ιδιαιτεροτήτων που αυξάνουν σημαντικά το λειτουργικό αποτύπωμα των υπηρεσιών. Τα περιστατικά δάση, οι οικισμοί εντός δασικών εκτάσεων και η ανάγκη ενίσχυσης υποδομών πρόληψης και αντιμετώπισης κινδύνων καθιστούν αναγκαία τη διαρκή επαγρύπνηση και την υλοποίηση παρεμβάσεων που δεν καλύπτονται επαρκώς από τις διαθέσιμες χρηματοδοτήσεις.
- Στον τομέα της ενέργειας, ο Δήμος επιβαρύνεται με τη λειτουργία δημοτικών κτιρίων, αθλητικών εγκαταστάσεων και σχολείων, χωρίς επαρκή υποστήριξη για ενεργειακές αναβαθμίσεις ή μείωση του κόστους. Οι ανάγκες σε παρεμβάσεις εξοικονόμησης είναι μεγάλες, αλλά η χρηματοδότηση απουσιάζει, με αποτέλεσμα ο Δήμος να καλύπτει όσες αναβαθμίσεις επιτρέπουν τα δικά του έσοδα.
- Σημαντικό κόστος δημιουργούν επίσης τα μικρά έργα, οι αναγκαίες μελέτες και οι απαλλοτριώσεις, που αποτελούν προϋπόθεση για την ωρίμανση και υλοποίηση μεγάλων έργων. Χωρίς σχετική σταθερή χρηματοδότηση, ο Δήμος αναγκάζεται να επενδύει δικούς του πόρους για να εξασφαλίσει προετοιμασία έργων, πολεοδομικές μελέτες, απαλλοτριώσεις και άλλες τεχνικές διαδικασίες που αποτελούν βάση για τη μελλοντική ανάπτυξη.
- Ένα από τα πιο επιβαρυνόμενα πεδία είναι η διαχείριση των αδέσποτων ζώων. Ο Δήμος λειτουργεί κτηνιατρείο και ολοκληρωμένο κυνοκομείο, με όλες τις απαιτούμενες υπηρεσίες περίθαλψης, στείρωσεων, φιλοξενίας και φροντίδας. Η ύπαρξη μιας τόσο ανεπτυγμένης δομής συνεπάγεται κόστος πολλαπλάσιο από τις διαθέσιμες ενισχύσεις, οδηγώντας σε σημαντική επιβάρυνση του προϋπολογισμού.
- Το πράσινο αποτελεί, επίσης σημαντική πρόκληση. Η διαχείριση πάρκων, αλσών, δένδροστοιχιών και το φυτώριο, απαιτούν εκτεταμένο σύστημα συντηρήσεων, κλαδεμάτων και τεχνικής υποστήριξης. Πρόκειται για απαιτητική λειτουργία που δεν χρηματοδοτείται θεσμικά, με αποτέλεσμα ο Δήμος να καλύπτει όλες τις ανάγκες από δικούς του πόρους.

- Ένας ακόμη κρίσιμος τομέας είναι η άρδευση, όπου ο Δήμος συμβάλλει σημαντικά στο κόστος ενέργειας, ώστε το αρδευτικό δίκτυο να λειτουργεί σε επίπεδα βιώσιμα για τους αγρότες. Πρόκειται για μια έμμεση στήριξη της αγροτικής παραγωγής, η οποία διατηρεί το κόστος χρήσης σε επίπεδα που μπορούν να καλύψουν οι παραγωγοί. Ωστόσο, η επιβάρυνση για τον Δήμο είναι ιδιαίτερα σημαντική.
- Τέλος, οι κοινωνικές δομές, ιδίως οι βρεφονηπιακοί σταθμοί (Δημοτικός Βρεφονηπιακός Σταθμός "Θεανώς Ζωγιοπούλου, Βρεφικός Σταθμός Κυψέλης), απαιτούν υψηλή – συμπληρωματική- χρηματοδότηση από το Δήμο, καθώς τα διαθέσιμα προγράμματα δεν καλύπτουν το σύνολο του κόστους λειτουργίας. Οι ανάγκες είναι αυξημένες, ιδίως με τη λειτουργία νέων δομών, και η δημοτική κάλυψη αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη συνέχιση της προσφοράς ποιοτικών υπηρεσιών στις οικογένειες της πόλης.

Συνολικά, η προσπάθεια διατήρησης υποδομών, παροχής υπηρεσιών, υποστήριξης κοινωνικών δομών και ανταπόκρισης στις αυξημένες απαιτήσεις ασφάλειας και τεχνικής ωριμότητας, στηρίζεται ουσιαστικά στην οικονομική ανθεκτικότητα του ίδιου του Δήμου, με την αναντιστοιχία αρμοδιοτήτων και χρηματοδότησης να καθιστά επιτακτική μια νέα προσέγγιση, ικανή να ενισχύσει τη βιωσιμότητα των υπηρεσιών για τις τοπικές κοινωνίες.

Δήμος Βιάννου

Συμμετείχαν ο Δήμαρχος Π. Μπαριτάκης και η Γενική Προϊσταμένη Δ/σης Διοικητικών & Οικονομικών Υπηρεσιών Μ. Καμπιτάκη.

Η συζήτηση για το λειτουργικό κόστος του δήμου αναδεικνύει ένα ευρύ σύνολο προκλήσεων που επηρεάζουν άμεσα την καθημερινή λειτουργία των υπηρεσιών και αποτυπώνουν ένα σταθερό χρηματοδοτικό κενό. Η λειτουργία του δήμου επηρεάζεται από αυξημένα λειτουργικά βάρη, την ανάγκη διαχείρισης εκτεταμένων υποδομών και τον περιορισμένο μηχανισμό υποστήριξης που διαθέτει για την κάλυψη των θεσμικών του υποχρεώσεων. Το σύνολο των παραγόντων αυτών δημιουργεί ένα πρότυπο λειτουργίας που βασίζεται στη διαρκή υπέρβαση των πραγματικών δυνατοτήτων του δήμου, όπως περιγράφεται ακολούθως:

- Η ευθύνη για την εκτεταμένη αγροτική οδοποιία, που απαιτεί συνεχή παρέμβαση και χρήση βαρέος εξοπλισμού, επιβαρύνει σημαντικά το δήμο, καθώς δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη χρηματοδότηση.
- Ο πεπαλαιωμένος στόλος μηχανημάτων, παρουσιάζει συχνά βλάβες και χρειάζεται τακτική, και δαπανηρή, συντήρηση, ενώ οι φθορές και ελλείψεις του δημοτικού οδικού δικτύου, απαιτούν παρεμβάσεις που ξεπερνούν κατά πολύ τις διαθέσιμες δυνατότητες.
- Στον τομέα των κοινωνικών δομών, ο δήμος λειτουργεί παιδικό σταθμό, δομές φροντίδας και υποστήριξης ευάλωτων ομάδων καθώς και υπηρεσίες κοινωνικής μέριμνας. Παρότι οι δομές αυτές αποτελούν κρίσιμη δημόσια υπηρεσία, η χρηματοδότησή τους δεν καλύπτει το σύνολο των αναγκών. Η λειτουργία παιδικού σταθμού σε απομακρυσμένες κοινότητες απαιτεί επιπλέον υπηρεσίες μεταφοράς παιδιών, προσωπικό συνοδείας, συντήρηση οχήματος και ασφαλείς εγκαταστάσεις, αρμοδιότητες που ο δήμος καλύπτει από ίδιους πόρους.
- Στον τομέα της πολιτικής προστασίας, ο δήμος υποχρεούται να καλύψει ευρείες εκτάσεις και να διατηρεί εξοπλισμό, οχήματα και προσωπικό σε επιχειρησιακή ετοιμότητα, με την τρέχουσα χρηματοδότηση να μην επαρκεί για την πλήρη κάλυψη των αναγκών.
- Οι ανάγκες σε προσωπικό εποχικής απασχόλησης δεν μπορούν να καλυφθούν επαρκώς, καθώς η διάρκεια των συμβάσεων δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές απαιτήσεις της περιόδου αυξημένου κινδύνου.
- Ο δήμος αντιμετωπίζει μεγάλο αριθμό περιστατικών και υψηλές ανάγκες περίθαλψης, φροντίδας και διαχείρισης για αδέσποτα ζώα, ενώ η χρηματοδότηση που λαμβάνει για

τον σκοπό αυτό είναι περιορισμένη, με τη δαπάνη για την ορθή διαχείριση του προβλήματος να καλύπτεται κυρίως από ίδιους πόρους και σημαντική προσπάθεια του προσωπικού και εθελοντών.

- Όσον αφορά τις αθλητικές εγκαταστάσεις και τους παιδότοπους, απαιτούνται συνεχείς παρεμβάσεις για τη συμμόρφωση με τα πρότυπα ασφαλείας και τη διασφάλιση της λειτουργικότητας, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις, η αδυναμία συντήρησης οδηγεί ακόμη και στο κλείσιμο εγκαταστάσεων για λόγους ασφαλείας.
- Στο προσωπικό, παρατηρείται έντονη υποστελέχωση σε κρίσιμες ειδικότητες και αδυναμία κάλυψης προβλεπόμενων θέσεων, με τις διαδικασίες προσλήψεων να καθυστερούν, τους εξειδικευμένους εργαζομένους να αποχωρούν, λόγω συνταξιοδότησης, και το υπάρχον προσωπικό να μην επαρκεί για να καλύψει τις ανάγκες των υπηρεσιών.
- Η έλλειψη στελεχών οδηγεί σε εξάρτηση από αναπτυξιακές εταιρείες και σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, και, επιπλέον, οι αυξημένες θεσμικές υποχρεώσεις που επιβάλλονται από το νέο διοικητικό πλαίσιο δεν μπορούν να υλοποιηθούν λόγω έλλειψης κατάλληλων στελεχών.

Εν κατακλείδι, καταδεικνύεται ότι οι υποχρεώσεις του δήμου πολλαπλασιάζονται αλλά οι διαθέσιμοι πόροι παραμένουν ανεπαρκείς. Το εύρος των αρμοδιοτήτων, από την οδοποιία και τις κοινωνικές δομές έως την πολιτική προστασία και τη διαχείριση του προσωπικού, υπερβαίνει τις δυνατότητες που παρέχει το υφιστάμενο χρηματοδοτικό και διοικητικό πλαίσιο. Η ανάγκη για ενίσχυση των πόρων, για στελέχωση και για ανανέωση εξοπλισμού, προκύπτει ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη βιώσιμη και αποτελεσματική λειτουργία του δήμου.

Δήμος Θέρμης

Συμμετείχε ο Δήμαρχος Θ. Παπαδόπουλος.

Η τηλεδιάσκεψη πραγματοποιείται προκειμένου να αποτυπωθούν οι πραγματικές λειτουργικές ανάγκες του Δήμου Θέρμης, με στόχο τον εντοπισμό των τομέων όπου παρατηρείται υποχρηματοδότηση ή πλήρης απουσία χρηματοδότησης. Ο Δήμος Θέρμης αναδεικνύεται ως χαρακτηριστικό παράδειγμα δήμου που αναγκάζεται να καλύπτει με ίδιους πόρους σημαντικό μέρος των λειτουργιών του, σε βαθμό που περιορίζεται σημαντικά η οικονομική του βιωσιμότητα.

- Κεντρικό ζήτημα αποτελούν οι δημοτικοί παιδικοί σταθμοί, στους οποίους το κόστος εργασίας είναι περίπου 25% υψηλότερο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, λόγω διαφορετικού θεσμικού πλαισίου, αναγνώρισης τριετιών, μικρότερου ωραρίου προσωπικού και αυστηρότερων κανονισμών λειτουργίας. Για 355 παιδιά, ο δήμος καλείται να επιχορηγεί περίπου 850€ ανά παιδί, με συνολικό ετήσιο κόστος που ξεπερνά τα 2 εκατομμύρια ευρώ. Τα τροφεία που επιβάλλονται στους γονείς έχουν ιδιαίτερα χαμηλή εισπραξιμότητα, καθώς μόνο 50 παιδιά πληρώνουν και το ποσό κυμαίνεται από 0 έως 200€, ανάλογα με το εισόδημα.
- Σημαντική επιβάρυνση δημιουργούν επίσης τα μισθωμένα σχολικά κτήρια, για τα οποία ο δήμος δαπανά πάνω από 500.000€ ετησίως, ενώ οι πόροι που μεταβιβάζονται από το κράτος δεν ξεπερνούν τις 100.000€. Επιπλέον, τα λειτουργικά έξοδα των σχολείων, , δεν καλύπτονται από τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες υπολείπονται κατά μεγάλο ποσοστό των πραγματικών αναγκών. Για τη συντήρηση των 69 σχολείων του δήμου, που εξυπηρετούν περίπου 9.000 μαθητές, ο Δήμος Θέρμης εκτιμά ότι απαιτούνται διπλάσια ή και τριπλάσια κονδύλια από τα σημερινά. Το έργο συντήρησης ύψους 1,6 εκ.€ που εκτελείται φέτος, δεν μπορεί να

πραγματοποιείται κάθε χρόνο, και η πραγματική ανάγκη υπολογίζεται περίπου στα 500.000€ ετησίως για να είναι τα σχολεία λειτουργικά.

- Μεγάλο βάρος αποτελεί και η διαχείριση των αδέσποτων ζώων. Οι τρεις δήμοι του συνδέσμου που έχει συσταθεί (Δήμοι Θέρμης, Καλαμαριάς και Θερμαϊκού), δαπανούν περίπου 400.000€ ετησίως, ενώ λαμβάνουν μόλις 60.000–70.000€. Μόνο ο Δήμος Θέρμης δέχεται περίπου 500 αδέσποτα κάθε χρόνο, καθώς βρίσκεται σε σημείο όπου πολλοί εγκαταλείπουν ζώα βγαίνοντας προς τη Χαλκιδική. Η υποχρηματοδότηση οδηγεί σε υπερφόρτωση υπηρεσιών και συνεχείς δικαστικές εμπλοκές.
- Η λειτουργία αθλητικών εγκαταστάσεων είναι επίσης δαπανηρή. Ο δήμος διαθέτει πέντε μεγάλα κλειστά γυμναστήρια, πέντε προπονητήρια και δεκαεπτά γήπεδα, με το κόστος ρεύματος να ξεπερνά τα 500.000€ ετησίως. Η λειτουργία τους δεν επιχορηγείται και καλύπτεται αποκλειστικά από το ταμείο του δήμου. Αντίθετα, οι πολιτιστικές εκδηλώσεις έχουν υψηλό βαθμό αυτοχρηματοδότησης, καθώς οι πολίτες συμμετέχουν μέσω εισιτηρίων, και το ετήσιο κόστος παραμένει περιορισμένο.
- Σημαντική επιβάρυνση αποτελεί και η δημοτική συγκοινωνία, η οποία εξυπηρετεί δεκαεπτά οικισμούς με 10–12 δρομολόγια ημερησίως ανά χωριό. Το κόστος ανέρχεται περίπου στα 200.000€ ετησίως και δεν χρηματοδοτείται από το κράτος. Ο δήμος αναθέτει τη λειτουργία μέσω δημοπρασίας σε ιδιώτη, αφού η παλαιότερη εμπειρία με ιδιότητα λεωφορεία κρίθηκε οικονομικά ασύμφορη.
- Η εισαγωγή της δημοτικής αστυνομίας αποτελεί ένα ακόμη σημαντικό οικονομικό βάρος. Παρά την αναγκαιότητά της και την πιθανότητα να αποφέρει ανταποδοτικά έσοδα που θα καλύπτουν το 50% ή και περισσότερο του κόστους, η έναρξη λειτουργίας της απαιτεί άνω των 500.000€ για εξοπλισμό, οχήματα, συστήματα επικοινωνίας και κατάλληλους χώρους. Παράλληλα, οι νέοι υπάλληλοι πρέπει να πληρώνονται για έξι μήνες, ενώ βρίσκονται σε εκπαίδευση και δεν προσφέρουν υπηρεσία.
- Οι ανάγκες συντήρησης σε παιδικές χαρές, πληροφορικά συστήματα, λογισμικά και λοιπό εξοπλισμό αποτελούν μόνιμο κόστος, με τη συντήρηση παιδικών χαρών να αγγίζει περίπου τις 100.000€ ετησίως. Ο δήμος αξιοποιεί προγράμματα όπου είναι δυνατόν, αλλά μεγάλο μέρος των εξόδων καλύπτεται από ίδιους πόρους.
- Τεράστια οικονομική απαίτηση δημιουργεί και η συντήρηση του οδικού δικτύου. Ο Δήμος Θέρμης διαθέτει περίπου 700 χιλιόμετρα αγροτικών δρόμων, εκ των οποίων μόλις 100 είναι ασφαλτοστρωμένα. Η ετήσια δαπάνη για υλικά και συντηρήσεις φτάνει το 1 εκ.€, με επιπλέον 300.000–400.000€ για υλικά από λατομεία. Το δημοτικό οδικό δίκτυο επίσης απαιτεί ενίσχυση, αλλά οι ανάγκες ξεπερνούν κατά πολύ τις διαθέσιμες πιστώσεις.
- Στον τομέα της πολιτικής προστασίας, ο δήμος καταγράφει αξιοσημείωτη οργάνωση με 3.000 εκπαιδευμένους εθελοντές και εξοπλισμό που έχει αποκτηθεί κυρίως μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων, όπως το Interreg, το Πράσινο Ταμείο και προγράμματα του Υπουργείου. Το άμεσο κόστος για το δήμο είναι περιορισμένο, όμως η επιχειρησιακή ικανότητα εξαρτάται από την σταθερή υποστήριξη των δομών.
- Τέλος, οι ενεργειακές αναβαθμίσεις αποτελούν ένα πεδίο όπου ο δήμος εμφανίζει καθυστερήσεις λόγω μη ολοκληρωμένων νομιμοποιήσεων παλαιών κτιρίων. Υπάρχουν ωστόσο προοπτικές εγκατάστασης φωτοβολταϊκών σε ενεργοβόρες δημοτικές εγκαταστάσεις, με εκτιμώμενη μείωση κόστους κατά 40% μέσω συμπράξεων με ιδιώτες.

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι ο Δήμος Θέρμης, παρά την οργανωμένη δομή και τις προσπάθειες εξορθολογισμού, καλείται να καλύψει από ίδιους πόρους δαπάνες που αφορούν θεμελιώδεις δημόσιες υπηρεσίες. Η παρούσα χρηματοδοτική πολιτική οδηγεί

το δήμο σε συνεχή ανάγκη αναμόρφωσης του προϋπολογισμού, αναζήτηση πόρων και καθυστερήσεις στα απαραίτητα έργα.

Δήμος Νάξου & Μικρών Κυκλάδων

Συμμετείχε ο Δήμαρχος Δ. Λιανός.

Η αποτύπωση του κόστους λειτουργίας στο Δήμο Νάξου και Μικρών Κυκλάδων αναδεικνύει ένα ιδιαίτερο επιχειρησιακό περιβάλλον, όπου η πολυνησιωτικότητα και η διπλή νησιωτικότητα διαμορφώνουν αυξημένες ανάγκες σε οργάνωση, προσωπικό και τεχνική υποστήριξη. Η γεωγραφική διασπορά, το εκτεταμένο μήκος ακτογραμμής και ο ορεινός όγκος, που χαρακτηρίζεται από δραστήριο αγροτοκτηνοτροφικό ιστό, σε συνδυασμό με την έντονη τουριστική πίεση, οδηγούν σε υψηλή συχνότητα παρεμβάσεων και σε δυσκολίες προσέλκυσης αναδόχων και παρόχων υπηρεσιών, καθώς η προμήθεια υλικών και η παροχή εργασιών επιβαρύνονται από μεταφορές, εποχικότητα και τοπικές ιδιαιτερότητες.

- Ο Δήμος καλείται συχνά να λειτουργήσει ως φορέας κρίσιμων δημόσιων λειτουργιών, πέραν των αρμοδιοτήτων του, αναλαμβάνοντας, πρακτικά, έργα και διαδικασίες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα κεντρικών υπηρεσιών ή άλλων οργανισμών.
- Η τεχνική υπηρεσία επωμίζεται εργασίες που αφορούν λιμενικές και αεροπορικές υποδομές, εκκλησίες, δικαστικές εγκαταστάσεις και παρεμβάσεις στο βασικό οδικό δίκτυο, με εργαλεία όπως προγραμματικές συμβάσεις, ώστε να προχωρούν μελέτες, δημοπρατήσεις και εργασίες, όπου άλλες αρχές δεν έχουν επαρκή διαθεσιμότητα. Το αποτέλεσμα είναι ένα συνεχώς αυξανόμενο διαχειριστικό και τεχνικό φορτίο, που ξεπερνά τον στενό κύκλο των δημοτικών αρμοδιοτήτων.
- Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στην τήρηση των κανονιστικών υποχρεώσεων καθαρισμού σε παραλίες με καθεστώς προστασίας (π.χ. περιοχές Natura). Οι πρόσφατες κατευθύνσεις για καθαρισμό χωρίς τη χρήση μηχανοκίνητου εξοπλισμού, και οι απαιτήσεις πολλαπλών εγκρίσεων, αυξάνουν το βαθμό δυσκολίας και το λειτουργικό-οικονομικό αποτύπωμα, ειδικά σε μια γεωγραφική ενότητα με εκτεταμένη ακτογραμμή.
- Η υποχρέωση συμμόρφωσης με τις περιβαλλοντικές προδιαγραφές, και μάλιστα εντός αυστηρού χρονικού πλαισίου, καθιστά τον σχεδιασμό και τη στελέχωση ακόμη πιο απαιτητικά.
- Σημαντικά αυξημένο κόστος προμηθειών και έργων λόγω της νησιωτικότητας
- Η συντήρηση υποδομών (κοινόχρηστοι χώροι, παιδικές χαρές υψηλών προδιαγραφών, αθλητικές εγκαταστάσεις με πυκνή χρήση, σχολικές μονάδες, εκτεταμένο οδικό δίκτυο, κ.ά.), απαιτεί διαρκείς τεχνικές παρεμβάσεις, ταχεία επισκευή, και προσαρμογή σε σύγχρονα πρότυπα ασφάλειας, προσβασιμότητας και λειτουργικότητας.
- Το ίδιο ισχύει για έργα αποκατάστασης έπειτα από φυσικές καταπονήσεις, όπου οι δημοτικές υπηρεσίες συχνά παρεμβαίνουν άμεσα σε τμήματα βασικής κυκλοφορίας, όταν άλλοι φορείς δεν μπορούν να ανταποκριθούν εγκαίρως.
- Στις κοινωνικές δομές, ο Δήμος έχει επενδύσει σε υπηρεσίες που συνδυάζουν φιλοξενία, υποστήριξη καθημερινής διαβίωσης και κοινωνική φροντίδα για ευάλωτους κατοίκους. Η λειτουργία, η φροντίδα των ωφελουμένων και η ανάγκη παροχής υπηρεσιών σταθερής ποιότητας δημιουργούν μια μόνιμη βάση αναγκών σε προσωπικό και υποδομές, η οποία δεν συνδέεται με αντίστοιχα σταθερή και επαρκή χρηματοδότηση, αλλά παραμένει κρίσιμη για τη συνοχή της τοπικής κοινωνίας.
- Η καθαριότητα, και γενικότερα οι ανταποδοτικές υπηρεσίες, επιβαρύνονται από την εποχικότητα, τις αυξημένες ροές επισκεπτών και τις χωρικές ιδιαιτερότητες. Η μεταβολή του κόστους καυσίμων, υλικών και υπηρεσιών επηρεάζει έντονα τον προγραμματισμό, ενώ η ανάγκη επάρκειας προσωπικού (π.χ. οδηγοί, χειριστές) συναντά την πραγματικότητα της τοπικής αγοράς εργασίας, όπου οι ιδιωτικές αποδοχές σε περιόδους

αιχμής καθιστούν δύσκολη τη στελέχωση σε δημοτικές θέσεις. Η πίεση αυτή είναι εντονότερη στο νησιωτικό περιβάλλον, όπου υφίσταται υψηλό κόστος διαβίωσης και στέγασης.

- Στο ανθρώπινο δυναμικό, ο Δήμος αντιμετωπίζει τις συνέπειες ενός παρωχημένου οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας και αλληπάλληλων αποχωρήσεων, με αποτέλεσμα την ανάγκη κάλυψης λειτουργιών μέσω μίσθωσης εξωτερικών υπηρεσιών. Η προσπάθεια επικαιροποίησης του ψηφιακού οργανογράμματος είναι σε εξέλιξη, ωστόσο η προσέλκυση ειδικοτήτων υψηλής ζήτησης, όπως οι μηχανικοί, είναι δυσχερής, με διαγωνισμούς που συχνά δεν αποδίδουν, ενώ η τοπική –ιδιωτική– αγορά προσφέρει ελκυστικότερες εναλλακτικές. Η κατάσταση επιβαρύνεται από την τουριστική εποχικότητα και το αυξημένο κόστος ζωής, που λειτουργούν αποτρεπτικά για μόνιμη εγκατάσταση προσωπικού.
- Στις οικονομικές και διοικητικές διαδικασίες, η προσαρμογή σε νέο λογιστικό πλαίσιο και κωδικοποιήσεις αυξάνει τις απαιτήσεις ακρίβειας και διαφάνειας, αλλά και τον διοικητικό φόρτο. Παράλληλα, η ολοκλήρωση βασικών χωρικών εργαλείων (κτηματολόγιο, δασικοί χάρτες, τοπικά και ειδικά πολεοδομικά σχέδια), αποτελεί προϋπόθεση για να απλοποιηθεί το επενδυτικό περιβάλλον, ιδίως σε ένα δήμο με υψηλή πίεση έκδοσης αδειών και συνεχή ζήτηση σε υποδομές. Η συζήτηση για μεταφορά κρίσιμων αρμοδιοτήτων σε άλλους φορείς δεν αίρει το καθημερινό βάρος που ο Δήμος ήδη σηκώνει στην πράξη.
- Ιδιαίτερη μνεία αξίζει στη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας και σε ειδικές τοπικές δραστηριότητες, όπως η ιστορική εξόρυξη σμύριδας, οι οποίες δημιουργούν πρόσθετες ευθύνες εποπτείας, ασφάλειας, περιβαλλοντικής συμμόρφωσης και τεχνικής υποστήριξης. Ακόμη και όταν εξασφαλίζονται πόροι για έργα κατεδαφίσεων ή αποκαταστάσεων μέσω εξωτερικών προγραμμάτων, η ωρίμανση, η επίβλεψη και η ολοκλήρωσή τους, βαραίνουν ουσιαστικά τον δημοτικό μηχανισμό.

Συνολικά, πρόκειται για έναν Δήμο με διευρυμένες λειτουργίες, που συχνά υποκαθιστά τις αρμοδιότητες άλλων αρχών, ώστε να μην μένουν ακάλυπτες κρίσιμες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών. Η θεσμική αναγνώριση της νησιωτικής ιδιαιτερότητας, αποτελεί προϋπόθεση για την ευθυγράμμιση των πόρων με το πραγματικό λειτουργικό αποτύπωμα της αυτοδιοίκησης, στη συγκεκριμένη διοικητική επικράτεια.

Δήμος Νεάπολης Συκεών

Συμμετείχαν ο Δήμαρχος Σ. Δανιηλίδης και ο Προϊστάμενος Τμήματος Προγραμματισμού Γ. Πολυχρονιάδης.

Η τηλεδιάσκεψη ανέδειξε το σημαντικό εύρος των αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων που έχουν μεταφερθεί στον Δήμο Νεάπολης–Συκεών, καθώς και το χάσμα μεταξύ των πραγματικών λειτουργικών αναγκών και της κρατικής χρηματοδότησης που λαμβάνει ο Δήμος. Στη διάρκεια της συζήτησης παρουσιάστηκαν λεπτομερώς οι τομείς όπου η υποχρηματοδότηση δημιουργεί πλέον ουσιαστικό πρόβλημα βιωσιμότητας. Το σύνολο των δεδομένων αναδεικνύει μια συνεχή τάση διόγκωσης των λειτουργικών αναγκών, ιδιαίτερα μετά τη μεταφορά πληθώρας αρμοδιοτήτων στους δήμους χωρίς αντίστοιχη και επαρκή μεταφορά πόρων, ενώ επιβεβαιώνεται ότι σημαντικό μέρος του κόστους καλύπτεται κάθε χρόνο από ίδιους πόρους του Δήμου.

- Ένας από τους τομείς στους οποίους καταγράφεται υψηλή πίεση είναι η προσχολική αγωγή. Η μεταβίβαση της αρμοδιότητας με τον νόμο 3106 και η ταυτόχρονη εκτίναξη του ενεργειακού κόστους έχουν αυξήσει κατακόρυφα τις δαπάνες λειτουργίας των βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών. Με καθημερινή παραγωγή 1.000 μερίδων φαγητού και με τριπλασιασμό των τιμών των βασικών προϊόντων, όπως το τυρί που από

4,5€ το κιλό έχει φθάσει στα 11,5–13€, το κόστος τροφοδοσίας έχει εκτοξευθεί. Ταυτόχρονα, η μείωση του εβδομαδιαίου ωραρίου από 40 σε 30 ώρες έχει επιβαρύνει τη μισθολογική δαπάνη κατά περίπου 25%, σε ένα περιβάλλον όπου το 70–75% του συνολικού κόστους αφορά μισθοδοσία. Το ισχύον σύστημα voucher, με περίπου 1.000–1.300€ κατ' έτος (5.000€ στην περίπτωση ατόμων με αναπηρία), δεν ανταποκρίνεται στο πραγματικό κόστος και συντηρεί στρεβλώσεις που οδηγούν στη συρρίκνωση των δημοσίων δομών.

- Αντίστοιχα σοβαρή είναι η κατάσταση στα Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης. Παρά το γεγονός ότι ο Δήμος είχε αναπτύξει δομές και προσωπικό για περισσότερα από 3.000 παιδιά, σήμερα χρηματοδοτούνται μόλις περίπου 400 θέσεις. Το αποτέλεσμα είναι η λειτουργική ασφυξία των δημοτικών δομών ΚΔΑΠ και ΚΔΑΠ-ΜΕΑ, καθώς η μισθοδοσία και η συντήρηση των χώρων συνεχίζουν να επιβαρύνουν το Δήμο χωρίς επαρκή εξωτερική χρηματοδότηση.
- Στον τομέα της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, ο Δήμος Νεάπολης-Συκεών λειτουργεί ένα από τα μεγαλύτερα δίκτυα δημοτικών ιατρείων στη χώρα: 9 μονάδες με συνολικά 45 γιατρούς, σύγχρονο ιατροτεχνολογικό εξοπλισμό και πλήθος εξειδικευμένων υπηρεσιών, από υπερηχοτομογραφήματα και καρδιολογικά τεστ μέχρι φυσικοθεραπείες και συνεδρίες ψυχολογικής και κοινωνικής υποστήριξης. Το συνολικό κόστος λειτουργίας των δημοτικών ιατρείων ανέρχεται σε 1.500.000€ ετησίως, χωρίς όμως σταθερό έσοδο από την πολιτεία ή τον ΕΟΠΥΥ. Η λειτουργία τους στηρίζεται αποκλειστικά σε ίδιους πόρους του Δήμου, παρά το γεγονός ότι παρέχουν υπηρεσίες που, σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, εντάσσονται είτε αποκλειστικά είτε συμπληρωματικά στο σύστημα πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας της αυτοδιοίκησης. Οι υπηρεσίες αυτές συνδυάζονται με ένα εκτεταμένο δίκτυο κοινωνικής προστασίας: αντιμετώπιση 204 περιστατικών παιδικής κακοποίησης και αντίστοιχων εισαγγελικών παραγγελιών, το 2025 με 1.500–2.000 συνεδρίες ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, κοινωνικό φαρμακείο, κοινωνικό φροντιστήριο, σχολείο ελληνικής γλώσσας και στέγες υποστηριζόμενης διαβίωσης με δυναμικότητα 2–4 ατόμων ανά μονάδα. Οι δομές αυτές παραμένουν σε μεγάλο βαθμό χωρίς θεσμική χρηματοδότηση, παρότι στηρίζουν κρίσιμες κοινωνικές ανάγκες.
- Στο χώρο της εκπαίδευσης, ο Δήμος λειτουργεί 85 σχολικές μονάδες. Τα λειτουργικά έξοδα των σχολείων ανέρχονται σε 1.047.000€ ετησίως, ενώ η χρηματοδότηση που λαμβάνεται κυμαίνεται περίπου στα 500.000–600.000€. Οι πραγματικές ανάγκες συντήρησης και επισκευών υπερβαίνουν ετησίως τα 2.000.000€, ποσό που διαχρονικά δεν μπορεί να καλυφθεί. Η εκτίναξη του ενεργειακού κόστους επιβαρύνει ιδιαίτερα το Δήμο, ειδικά σε δεκάδες παλαιά κτίρια, ενώ η αδυναμία πολλών σχολικών μονάδων να αξιοποιήσουν ακόμη και τα τακτικά κονδύλια (π.χ. της πάγιας προκαταβολής), οξύνει περαιτέρω την πίεση.
- Στον αθλητισμό, ο Δήμος διαχειρίζεται ένα από τα μεγαλύτερα και πιο δαπανηρά δίκτυα αθλητικών εγκαταστάσεων στην Ελλάδα. Το κολυμβητήριο ολυμπιακών διαστάσεων έχει λειτουργικό κόστος που ξεπερνά το 1.300.000€ ετησίως. Μόνο η θέρμανση κοστίζει 60.000–65.000€ το μήνα, κατά τους χειμερινούς μήνες, και 45.000–50.000€ τις περιόδους Σεπτεμβρίου, Μαρτίου και Απριλίου. Η ανακατασκευή του εκτιμάται στα 2.000.000€. Η πίεση που σχετίζεται με το λειτουργικό κόστος καθιστά αδύνατη τη συνεχή λειτουργία του κολυμβητηρίου, με αποτέλεσμα να παραμένει κλειστό από τα τέλη Σεπτεμβρίου έως τον Απρίλιο, παρά το ότι η κολύμβηση αποτελεί υποχρεωτικό μάθημα από το Υπουργείο Παιδείας. Η ανισότητα μεταξύ δήμων είναι προφανής: ο γειτονικός Δήμος, που δεν διαθέτει κολυμβητήριο, λαμβάνει την ίδια κρατική χρηματοδότηση, ενώ οι πολίτες του χρησιμοποιούν τη δημοτική εγκατάσταση του Δήμου Νεάπολης-Συκεών, χωρίς αντίστοιχη επιβάρυνση.

- Ιδιαίτερα σημαντική είναι η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση των ενεργειακών δαπανών των δήμων. Πρέπει να γίνει άμεσα επαναφορά του net metering και η θέσπιση δέσμευσης ενεργειακού χώρου για τις ανάγκες της αυτοδιοίκησης.
- Στον τομέα του πολιτισμού, ο Δήμος λειτουργεί τρία δημοτικά ωδεία, δύο θεατρικές σκηνές και ένα εκτεταμένο δίκτυο εργαστηρίων θεατρικής και καλλιτεχνικής δημιουργίας. Κάθε χρόνο περίπου 11.000 παιδιά συμμετέχουν σε δράσεις μουσικής και θεάτρου, στο πλαίσιο συμβολαίων με το Κρατικό Θέατρο Βορείου Ελλάδος και την Κρατική Ορχήστρα Θεσσαλονίκης. Το λειτουργικό κόστος των ωδείων ανέρχεται σε 500.000€ ετησίως χωρίς το προσωπικό, με τα έσοδα από συνδρομές (περίπου 360.000€), να καλύπτουν το 40–50% του κόστους. Συνεπώς, η ετήσια επιβάρυνση για το Δήμο κυμαίνεται μεταξύ 150.000 και 200.000€.
- Σημαντικές είναι και οι δαπάνες που αφορούν τον ψηφιακό μετασχηματισμό και τις τεχνολογικές υποδομές. Ο Δήμος έχει προβεί σε προμήθειες συστημάτων και εξοπλισμού συνολικής αξίας 2.200.000€, με το ετήσιο κόστος συντήρησης να ανέρχεται στο 10%, δηλαδή στα 220.000€. Συνολικά, το ετήσιο κόστος ψηφιακών συστημάτων υπολογίζεται μεταξύ 250.000 και 300.000€.
- Η συντήρηση των υποδομών και του οδικού δικτύου αποτελεί ακόμη έναν τομέα με υψηλή οργανωτική και οικονομική επιβάρυνση. Οι ανάγκες ετήσιας συντήρησης ανέρχονται σε 1–2 εκ.€, ενώ οι ασφαλοστρώσεις των ετών 2022 και 2023 ξεπέρασαν συνολικά τα 10 εκ.€. Οι πρόχειρες αποκαταστάσεις υπόγειων δικτύων προκαλούν συνεχείς καθυζήσεις, οι οποίες επιβαρύνουν περαιτέρω τον δημοτικό προϋπολογισμό.
- Η πολιτική προστασία, ιδίως τους θερινούς μήνες, απαιτεί καθημερινές βάρδιες, εξοπλισμό, καθαρισμούς οικοπέδων και περιαστικού δάσους και σύμπραξη προσωπικού και εθελοντών. Το κόστος αυξάνεται κάθε χρόνο, ενώ η απώλεια του πυροσβεστικού οχήματος, το οποίο δεν αντικαταστάθηκε, δυσχεραίνει την επιχειρησιακή ετοιμότητα του Δήμου.
- Τέλος, η δημοτική αστυνομία αποτελεί έναν ακόμη τομέα με σημαντικό λειτουργικό κόστος. Η ανάγκη για τουλάχιστον πέντε περιπολικά οχήματα, των οποίων η τιμή κυμαίνεται μεταξύ 35.000 και 40.000€, σε συνδυασμό με τις μισθολογικές δαπάνες των υπαλλήλων κατά την περίοδο εκπαίδευσης, δημιουργούν υψηλές απαιτήσεις, χωρίς αντίστοιχη κρατική κάλυψη.

Συνολικά, η εικόνα που προκύπτει είναι αυτή μιας αυτοδιοικητικής μονάδας η οποία έχει αναπτύξει ένα εξαιρετικά ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικών, υγειονομικών, αθλητικών, πολιτιστικών και εκπαιδευτικών υπηρεσιών, αλλά λειτουργεί σε ένα καθεστώς βαθιάς και διαρκούς υποχρηματοδότησης. Οι πραγματικές λειτουργικές ανάγκες του Δήμου απέχουν κατά πολύ από την κρατική χρηματοδότηση, με αποτέλεσμα κρίσιμες υπηρεσίες να διατηρούνται χάρη στο υψηλό αίσθημα ευθύνης του προσωπικού και στην αξιοποίηση των ιδίων πόρων του Δήμου.

Η συνολική αποτύπωση του κόστους επιβεβαιώνει την ανάγκη για ένα πρότυπο κόστος ανά δομή, για μια δίκαιη και αναλογική κατανομή πόρων, και για ένα νέο, ορθολογικό χρηματοδοτικό πλαίσιο που θα λαμβάνει υπόψη τον πραγματικό όγκο υπηρεσιών που παρέχει κάθε Δήμος, προκειμένου να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα των υπηρεσιών που αποτελούν βασικό πυλώνα κοινωνικής συνοχής και δημόσιας φροντίδας.

Δήμος Πλατανιά

Συμμετείχαν ο Δήμαρχος Ι. Μαλανδράκης και η Κ. Κουκουνάκη (Τμ. Π/Υ, λογιστηρίου και προμηθειών).

Η τηλεδιάσκεψη πραγματοποιήθηκε με αντικείμενο την αναλυτική αποτύπωση του κόστους λειτουργίας και των χρηματοδοτικών αναγκών του Δήμου Πλατανιά, μέσα από συγκεκριμένα

παραδείγματα αρμοδιοτήτων και πραγματικών δαπανών. Στο επίκεντρο βρέθηκε η συστηματική απόκλιση μεταξύ των αρμοδιοτήτων που έχουν μεταφερθεί στους ΟΤΑ και των αντίστοιχων πόρων που τους διατίθενται, καθώς και οι θεσμικές στρεβλώσεις που επιτείνουν το πρόβλημα. Η συζήτηση κινήθηκε σε τεχνικό και τεκμηριωτικό επίπεδο, με στόχο, αφενός τη χαρτογράφηση του χρηματοδοτικού κενού σε κρίσιμες λειτουργίες (παιδεία, κοινωνικές δομές, πολιτική προστασία, υποδομές, περιβάλλον κ.ά.), και αφετέρου τη συγκρότηση μιας συνεκτικής εικόνας για την πραγματική οικονομική επιβάρυνση των δήμων.

Το αποκαλούμενο «**τέλος ανθεκτικότητας**» λειτουργεί στην πράξη ως φόρος χωρίς ανταποδοτικότητα, καθώς τα έσοδα εγγράφονται στον κρατικό προϋπολογισμό και δεν αποδίδονται στους ΟΤΑ. Επισημαίνεται ότι η πρακτική αυτή αποτελεί ελληνική εξαίρεση σε σχέση με την ευρωπαϊκή εμπειρία, όπου ο φόρος διανυκτέρευσης αποδίδεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΕΛ Ε-002183/2025, επίσημη απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Προτείνεται κατανομή των εσόδων με τρόπο αντίστοιχο του ΤΑΠ (π.χ. 60% στους δήμους συνολικά, με αλγόριθμο κατανομής), και αξιοποίηση του υπολοίπου σε σταθερό χρηματοδοτικό εργαλείο ανθεκτικότητας. Ο Δήμος Πλατανιά έχει καταθέσει την παραπάνω πρόταση ήδη από το 2018, δηλαδή από το πρώτο έτος εφαρμογής του τέλους διανυκτέρευσης, όπως αυτή έχει διατυπωθεί ανά περίπτωση. Η πρόταση έχει γίνει ομόφωνα αποδεκτή από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΕ και το Διοικητικό Συμβούλιο του Δικτύου ΕΛ.Δ.Α.Π., καθώς και από τα συνέδριά τους, ενώ έχει αποσταλεί εγγράφως στα αρμόδια Υπουργεία και στον Πρωθυπουργό της χώρας.

Το συνολικό ετήσιο κόστος για **ναυαγσσωστική κάλυψη**, καθαριότητα παραλιών και υποδομές ΑμεΑ ανέρχεται περίπου στις 660.000,00 €. Η κρατική χρηματοδότηση (περίπου 320.000,00 €) καλύπτει λιγότερο από το μισό της δαπάνης, με αποτέλεσμα να **επιβαρύνονται οι ίδιοι πόροι του Δήμου με ποσό 340.000,00 €**. Τονίζεται η αδυναμία έγκαιρου προγραμματισμού, καθώς η σχετική χρηματοδότηση γνωστοποιείται με καθυστέρηση, ενώ οι υποχρεώσεις έχουν ποινικές και διοικητικές προεκτάσεις.

Για τα λειτουργικά των **σχολικών μονάδων** προβλέπεται ετήσια λειτουργική χρηματοδότηση ύψους περίπου 255.000,00 €, η οποία δεν επαρκεί για πλήρη και ασφαλή λειτουργία. Στα ποσά αυτά περιλαμβάνεται το κόστος ηλεκτρικής ενέργειας, θέρμανσης και ύδρευσης, δαπάνες ηλεκτρολογικών και υδραυλικών εργασιών, αναλώσιμων και παγίας προκαταβολής. Εκτιμάται ότι απαιτούνται επιπλέον 80.000,00–100.000,00 € ετησίως, προκειμένου να καλύπτονται βασικές λειτουργικές ανάγκες, χωρίς μετακύλιση σε έκτακτες λύσεις. Επισημαίνεται ότι υποβάλλονται διαρκώς αιτήματα στους Δήμους για την κάλυψη αναγκών υλικοτεχνικής υποδομής των σχολικών μονάδων (όπως βιβλιοθήκες, γραφεία, θρανία κ.λπ.), δεδομένου ότι η κάλυψη των αναγκών αυτών μέσω της εταιρείας «ΚΤΙΡΙΑΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ Α.Ε.» παρουσιάζει σημαντικές καθυστερήσεις και αβεβαιότητα ως προς τον χρόνο υλοποίησης.

Κατά συνέπεια, οι Δήμοι καλούνται να αναλάβουν την κάλυψη και τέτοιων δαπανών, χωρίς να υφίσταται σαφές νομοθετικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα.

Η χρηματοδότηση από το Υπουργείο για τις **Καθαρίστριες σχολείων** βασίζεται σε κατανομή ωρών που δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες των σχολείων. Στην πράξη, ο Δήμος αναγκάζεται να καλύπτει υπερδιπλάσιο περίπου κόστος μισθοδοσίας από ίδιους πόρους σε σχέση με την κρατική εισφορά. Το πρόβλημα είναι διαρθρωτικό και επαναλαμβανόμενο κάθε σχολική χρονιά.

Το κόστος **λειτουργίας των παιδικών σταθμών** ανέρχεται περίπου στις 320.000 € ετησίως, πλέον μισθοδοσίας προσωπικού ύψους περίπου 400.000 €. Μέρος της μισθοδοσίας (περίπου 200.000 €) καλύπτεται από προγράμματα (π.χ. «Εναρμόνιση»), με το υπόλοιπο να βαρύνει τον Δήμο. Διαπιστώνεται ανάγκη επανεξέτασης των στοιχείων ως προς την πραγματική αναλογία λειτουργικών–μισθολογικών δαπανών.

Η κρατική χρηματοδότηση για τα **αδέσποτα ζώα συντροφιάς** περιορίζεται σε 11.000,00–20.000,00 € ετησίως, με προοπτική οριακής αύξησης στις 30.000,00 €. Το πραγματικό κόστος είναι πολλαπλάσιο, λόγω της ανάγκης παροχής υπηρεσιών στείρωσης, κτηνιατρικής περίθαλψης, περισυλλογής και διαχείρισης τραυματισμών. Ιδίως στους περιφερειακούς Δήμους, όπως ο Δήμος Πλατανιά, η έλλειψη δομών αυξάνει περαιτέρω την οικονομική επιβάρυνση.

Η ελάχιστη ετήσια δαπάνη για **βασική συντήρηση σχολικών κτιρίων** ανέρχεται σε περίπου 300.000,00 €, ενώ η χρηματοδότηση από ΣΑΤΑ σχολικών κτιρίων είναι μόλις περί τις 62.000,00 €. Το ποσό αυτό αφορά μόνο συντηρήσεις και όχι αντισεισμικές παρεμβάσεις ή εκτεταμένη αποκατάσταση. Οι διαθέσιμοι πόροι δεν επαρκούν λόγω παλαιότητας των κτιριακών υποδομών και συμπληρώνονται από ίδιους πόρους σύμφωνα με αυστηρό προγραμματισμό και χρονοδιάγραμμα εργασιών.

Το ετήσιο κόστος συμβολαίων λογισμικού και πληροφοριακών συστημάτων ανέρχεται σε 70.000,00–80.000,00 €. Με την ολοκλήρωση των έργων Smart Cities εκτιμάται ότι το κόστος συντήρησης θα αυξηθεί τουλάχιστον κατά 50.000,00 € επιπλέον, ετησίως. Δεν προβλέπεται κανένας μηχανισμός κάλυψης των λειτουργικών εξόδων, μετά την ολοκλήρωση των επενδύσεων.

Χρηματοδότηση για εν γένει **πολιτική προστασία** δεν λαμβάνουν, οι ΟΤΑ. Η χρηματοδότηση για πυροπροστασία ανέρχεται, για πρώτη χρονιά, περίπου στις 138.000,00 €, ποσό που δεν καλύπτει το συνολικό φάσμα των αναγκών. Σημαντικό μέρος άλλων σχετικών δαπανών (καθαρισμοί, αγροτική οδοποιία) διατίθενται από άλλες υπηρεσίες, όπως πρασίνου, καθαριότητας ή και τεχνικών έργων πυροπροστασίας. Για έργα και παρεμβάσεις, η πραγματική δαπάνη υπερβαίνει τις 200.000,00 € ετησίως.

Η ετήσια ανάγκη για συντήρηση **αγροτικού οδικού δικτύου** εκτιμάται περίπου στις 500.000,00 €. • Για το δημοτικό οδικό δίκτυο, οι ανάγκες φθάνουν έως και 1.000.000,00 € ετησίως, λόγω εκτεταμένου μήκους και φθοράς. Τα εγγεγραμμένα κονδύλια από ΣΑΤΑ (που αφορά και οδοποιία και συντήρηση κτιρίων) (π.χ. 200.000,00–250.000,00 €) καλύπτουν μόνο ένα μικρό μέρος των πραγματικών αναγκών.

Το κόστος πιστοποίησης και ετήσιας συντήρησης εκτιμάται περίπου στις 8.000,00 € ανά παιδική χαρά. Για σύνολο περίπου 25 παιδικών χαρών, το πραγματικό ετήσιο κόστος προσεγγίζει τις 200.000,00 €. Τα διαθέσιμα κονδύλια από ίδιους πόρους και μόνο (περίπου 50.000–60.000 €), υπολείπονται σημαντικά των απαιτήσεων.

Θεσμικά ζητήματα εσόδων

- Καταγράφεται **παρακράτηση ποσοστών (π.χ. 10% επί ιδίων εσόδων)** υπέρ του Δημοσίου. • Δεν υπάρχει σαφής εικόνα για την τελική διάθεση των πόρων που προορίζονται θεωρητικά για τους Δήμους.
- Η πρακτική αυτή μειώνει περαιτέρω τη δημοσιονομική αυτονομία των ΟΤΑ.
- Από τη συζήτηση προκύπτει με σαφήνεια ότι το υφιστάμενο μοντέλο άσκησης αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ χαρακτηρίζεται από χρόνια υποχρηματοδότηση, αποσπασματικές καλύψεις δαπανών και μετακύλιση του κόστους στους ίδιους πόρους των Δήμων. Σε πληθώρα τομέων – από τη συντήρηση υποδομών και τη λειτουργία σχολείων έως την πολιτική προστασία, τη διαχείριση αδέσποτων και τις κοινωνικές δομές – οι παρεχόμενοι πόροι δεν επαρκούν ούτε για την κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών, ενώ παράλληλα οι Δήμοι φέρουν αυξημένη διοικητική και ποινική ευθύνη.
- Επίσης, το τέλος διανυκτέρευσης / ανθεκτικότητας δεν αποδίδεται για έργα και παρεμβάσεις στους Δήμους, όπως συμβαίνει σε όλη την Ευρώπη, αλλά παρακρατείται από το κράτος.

Όπως προκύπτει και από τις υπόλοιπες τηλεδιασκέψεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της μελέτης, αναδεικνύεται η ανάγκη για συνολικό επανασχεδιασμό της σχέσης κράτους-ΟΤΑ, με έμφαση στη διαφάνεια, στην αντιστοίχιση αρμοδιοτήτων και πόρων, στην κατοχύρωση ουσιαστικών ιδίων εσόδων και στη δημιουργία σταθερών, προβλέψιμων μηχανισμών χρηματοδότησης.

