

## POLICY PAPER #3

Οκτώβριος 2024

# Η οικονομική αποδοτικότητα των Δήμων, 2019-2023:

Σε χαμηλά επίπεδα οι εκτελέσεις προϋπολογισμών  
για επενδύσεις, επίμονο πρόβλημα η οικονομική  
ανεξαρτησία των δήμων.

Συντάκτες: Κωνσταντίνος Σαραβάκος, Σήφης Πλυμάκης

# Η οικονομική αποδοτικότητα των Δήμων, 2019-2023:

Σε χαμηλά επίπεδα οι εκτελέσεις προϋπολογισμών για επενδύσεις, επίμονο πρόβλημα η οικονομική ανεξαρτησία των δήμων.

**Κωνσταντίνος Σαραβάκος**

Επικεφαλής Ερευνών ΚΕΦΙΜ, Constantinos.saravakos@kefim.org

**Σήφης Πλυμάκης**

Αναπληρωτής Καθηγητής Δημόσιων Πολιτικών  
στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων  
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Πρώτη Έκδοση

Αθήνα, Οκτώβριος 2024

## Επιτελική Σύνοψη

Στο κείμενο πολιτικής αναλύεται η οικονομική αποδοτικότητα των Δήμων στην Ελλάδα την περίοδο 2019-2023. Η ανάλυση αναδεικνύει τα επίμονα και πιεστικά προβλήματα του πλαισίου λειτουργίας των δήμων και της σχέσης τους με το κεντρικό κράτος, τα οποία οδηγούν σε οικονομική αποτελεσματικότητα. Οι δήμοι επιδεικνύουν πολύ χαμηλά ποσοστά εκτέλεσης των προϋπολογισμών τους, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τις επενδύσεις όπου ο μέσος όρος είναι απογοητευτικός στο 17% για την περίοδο 2019-2023. Η ενίσχυση της οικονομικής ανεξαρτησίας των δήμων και η εισαγωγή του μοντέλου των προϋπολογισμών προγραμμάτων και απόδοσης, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της λογοδοσίας τους μέσω της δημοσίευσης ανοιχτών και προσβάσιμων δεδομένων που αφορά τη διαχείρισή τους μπορεί να επιτρέψει τον ασφαλέστερο οικονομικό τους προγραμματισμό και να ενισχύσει σημαντικά τόσο την οικονομική τους αποδοτικότητα, όσο και τη λογοδοσία τους έναντι των δημοτών.



**Λέξεις κλειδιά:** Τοπική αυτοδιοίκηση, Οικονομική αποδοτικότητα δήμων, αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, Ανεξαρτησία και Αυτονομία ΟΤΑ δήμων.

**Προτεινόμενη αναφορά:** Σαραβάκος, Κ., & Πλυμάκης, Σ. (Οκτώβριος 2024). Η οικονομική αποδοτικότητα των Δήμων, 2019-2023. *Κείμενο Πολιτικής* (3). Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης.

## Βασικά συμπεράσματα:

- Το μέσο ποσοστό εκτέλεσης του γενικού προϋπολογισμού για το σύνολο των δήμων της χώρας την περίοδο 2019-2023 ήταν 41%.
- Το ποσοστό εκτέλεσης του προϋπολογισμού επενδύσεων για το σύνολο των δήμων την περίοδο 2019-2023 ήταν 17%.
- Το μέσο ποσοστό εκτέλεσης του προϋπολογισμού μισθοδοσίας για το σύνολο των δήμων την περίοδο 2019-2023 ήταν 85% με μικρές διακυμάνσεις ανά έτος.
- Το ποσοστό εκτέλεσης του προϋπολογισμού στα λειτουργικά κόστη για το σύνολο των δήμων την περίοδο 2019-2023 ήταν 72% με μικρές διακυμάνσεις ανά έτος.
- Τα ανταποδοτικά τέλη την περίοδο 2019-2023 διαμορφώθηκαν μεσοσταθμικά στα 108,68 ευρώ ανά κάτοικο στην κατηγορία των μικρών ηπειρωτικών και μικρών ορεινών δήμων (χαμηλότερο ποσό), ενώ εκτοξεύονται στα 353,16 ευρώ ανά κάτοικο στην κατηγορία των μικρών νησιωτικών δήμων (υψηλότερο ποσό).
- Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές προς τους δήμους την περίοδο 2019-2023 διαμορφώθηκαν στα 54,78 ευρώ ανά κάτοικο στην κατηγορία των μικρών νησιωτικών δήμων έως τα 6,05 ευρώ ευρώ ανά κάτοικο στην κατηγορία των μητροπολιτικών κέντρων.
- Η οικονομική ανεξαρτησία των δήμων (ίδια προς συνολικά έσοδα) στο σύνολο της περιόδου 2019-2023 διαμορφώθηκε μεσοσταθμικά στο 37%. Η χαμηλότερη οικονομική ανεξαρτησία εμφανίζεται στην κατηγορία των μικρών ηπειρωτικών και μικρών ορεινών δήμων (25,5%), ενώ η υψηλότερη οικονομική ανεξαρτησία στην κατηγορία των μητροπολιτικών κέντρων (48,7%).
- Σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ελλάδα την περίοδο 2015-2020 καταλαμβάνει την 11<sup>η</sup> θέση ως προς τον βαθμό οικονομικής αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και την 25<sup>η</sup> θέση ως προς τον βαθμό οργανωσιακής αυτονομίας, ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ.
- Σύμφωνα με τα στοιχεία του δείκτη αποκέντρωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 22<sup>η</sup> θέση ανάμεσα στα 27 κράτη μέλη, με την χειρότερη επίδοση να καταγράφεται στο πεδίο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης (κατάταξη 25/27).

# Εισαγωγή: Η ανάγκη για δημόσια δεδομένα, αξιολόγηση και ενίσχυση της αυτονομίας των δήμων

Το παρόν κείμενο πολιτικής αναλύει την οικονομική απόδοση των δήμων για την περίοδο 2019-2023, καλύπτοντας μία ολόκληρη θητεία σε σταθερό θεσμικό πλαίσιο, καθώς ο τελευταίος νόμος-πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση ψηφίστηκε το 2018 (Νόμος 4555/2018 – Πρόγραμμα Κλεισθίνης). Αξιοποιώντας επίσημα στοιχεία από το Υπουργείο Εσωτερικών,<sup>1</sup> η ανάλυση επικεντρώνεται στην εκτέλεση των προϋπολογισμών, το ύψος των ανταποδοτικών τελών, τις ληξιπρόθεσμες οφειλές, την οικονομική ανεξαρτησία των δήμων, και συνολικά στην αξιολόγηση της οικονομικής λειτουργίας των δήμων.

Η οικονομική αποδοτικότητα των δήμων δεν εξαρτάται μόνο από τις αποφάσεις και τις πολιτικές της τοπικής ηγεσίας αλλά και από το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνει τις αρμοδιότητες και τους πόρους τους, καθώς και την πολιτική της κυβέρνησης για την τοπική αυτοδιοίκηση. Η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας επηρεάζεται σημαντικά από τις πολιτικές της κυβέρνησης και τον ευρύτερο ρόλο που η κυβέρνηση θέλει να διαδραματίζουν οι δήμοι και οι περιφέρειες στην εφαρμογή του στρατηγικού σχε-

διασμού και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Το περιβάλλον αυτό χαρακτηρίζεται από:

- Έλλειψη ενός σύγχρονου, απλουστευμένου και κωδικοποιημένου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Συγκεντρωτισμό και έλλειψη αυτοτέλειας στη χρηματοδότηση των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, και περιορισμένη συμμόρφωση των δήμων με τον στρατηγικό προγραμματισμό και την αξιολόγηση.
- Απουσία ενός ολοκληρωμένου συστήματος εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα διασφάλιζε την αποδοτικότητα και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους δημότες.<sup>3</sup>

Αυτό το έλλειμμα πολιτικής θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί μέσα από την εφαρμογή των εργαλείων εποπτείας και αξιολόγησης της τοπικής αυτοδιοίκησης που ήδη προβλέπονται από τους νόμους για την παρακολούθηση των επιδόσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης (ν. 5056/23) και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (ν. 5013/23).<sup>4</sup> Αυτή την ανάγκη για την συστηματι-

- 1 Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας.
  - 2 KDZ. (2024). *European local government finances and local autonomy*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *OECD fiscal decentralisation database*. Onofrei, M., Oprea, F., Iașu, C., Cojocariu, L., & Anton, S. G. (2022). Fiscal decentralization, good governance and regional development—empirical evidence in the European context. *Sustainability*, 14(12). <https://doi.org/10.3390/su14127444>. Raffer, C., & Ponce, A. (2021). European patterns of local government fiscal regulation. In P. Boccia (Ed.), *Local public finance: An international comparative regulatory perspective* (pp. 73-90). Palgrave Macmillan.
  - 3 Kuhlmann, S., Dumas, B. P., & Heuberger, M. (2022). *The capacity of local governments in Europe: Autonomy, responsibilities and reforms*. Springer Nature.
  - 4 Plimakis, S. (2023). The return of decentralization: Greek local government response to the COVID-19 pandemic. *European Scientific Journal, ESJ*, 19(38), 82. <https://doi.org/10.19044/esj.2023.v19n38p82>.
- 3 Με την παράλληλη διασύνδεση του με την εκτέλεση του δημοτικού προϋπολογισμού, με το στρατηγικό και επιχειρησιακό προγραμματισμό των δήμων και τη χρηματοδότηση τους από το Υπουργείο Εσωτερικών.
- 4 Τα βασικά εργαλεία συμμόρφωσης αποτελούν η εποπτεία και ο έλεγχος των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης βάσει των υπηρεσιών που παρέχουν προς τους πολίτες και την άμεση διασύνδεση και συνολική παρακολούθηση της εκτέλεσης του επιχειρησιακού προγράμματος, τεχνικού προγράμματος, προγράμματος επενδύσεων και προϋπολογισμού των δήμων. Ένα νέο σύστημα εποπτείας και ελέγχου, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερη και πιο αποτελεσματική οικονομική απόδοση των δήμων στην Ελλάδα και την προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη λειτουργία τους.

κότερη παροχή και διαθεσιμότητα των δεδομένων για αξιολόγηση υπογραμμίζει και η ετήσια

δημοσίευση του Δείκτη Αποτελεσματικότητας Δήμων.<sup>5</sup>

## Οικονομική λειτουργία: Η εκτέλεση του προϋπολογισμού

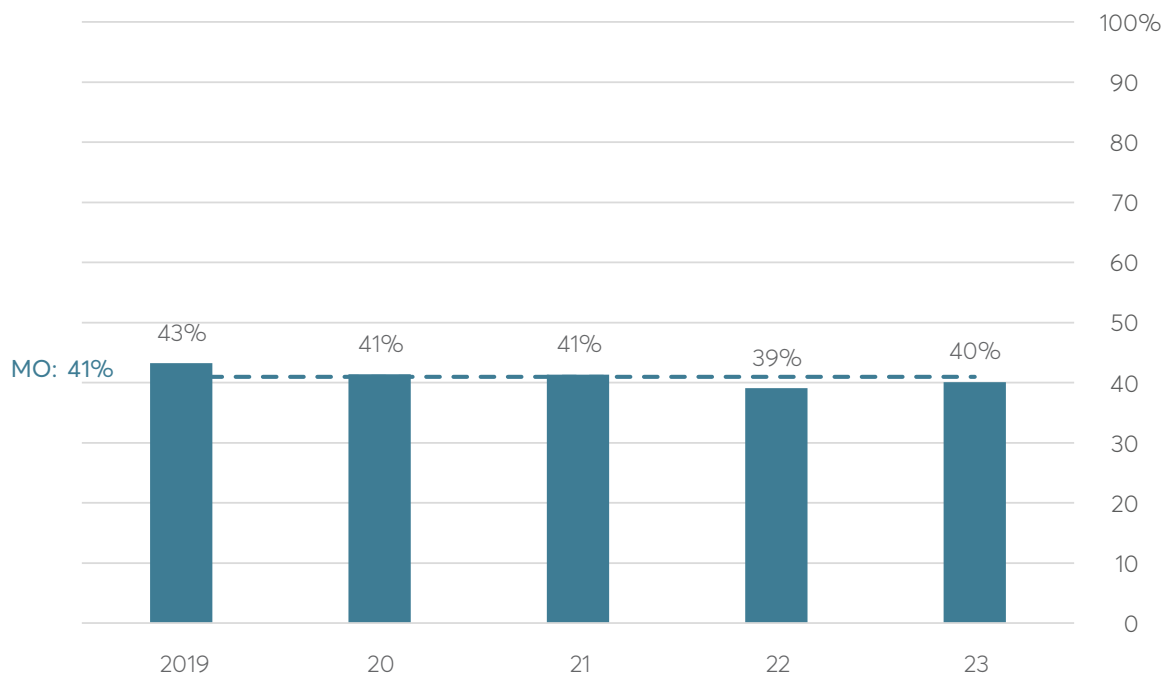
Οι δημοτικές αρχές είναι σημαντικό να σχεδιάζουν και να εκτελούν όσο το δυνατόν πιο πιστά το οικονομικό τους πρόγραμμα διασφαλίζοντας ότι οι διαθέσιμοι πόροι αξιοποιούνται αποτελεσματικά, τόσο για την καθημερινή κάλυψη των αναγκών των δημοτών, όσο και για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών και κρίσεων.

Στην κατεύθυνση αυτή, η υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου κατά το διεθνές παράδειγμα του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του προϋπολογισμού απόδοσης θα προάγει σημαντικά τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την αποτελεσματικότητα

μέσα από την προσβάσιμη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων της εκτέλεσής του.

Στο Γράφημα 1, παρουσιάζεται η εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού για το σύνολο των δήμων την περίοδο 2019-2023. Ξεκινώντας από 43% το 2019 και ακολουθώντας μια ελαφρά πτώση τα επόμενα έτη, με 41% το 2020 και το 2021, 39% το 2022, και 40% το 2023. Η μέση τιμή της γενικής εκτέλεσης προϋπολογισμού για όλη την περίοδο είναι 41%. Η συνολική τάση υποδεικνύει σχετική σταθερότητα, ωστόσο, η εκτέλεση γενικού προϋπολογισμού δεν κατάφερε να ξεπεράσει το 50% κανένα έτος.

**Γράφημα 1. Ποσοστό εκτέλεσης γενικού προϋπολογισμού την περίοδο 2019-2023, σύνολο δήμων.**



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας. Ίδιοι υπολογισμοί.

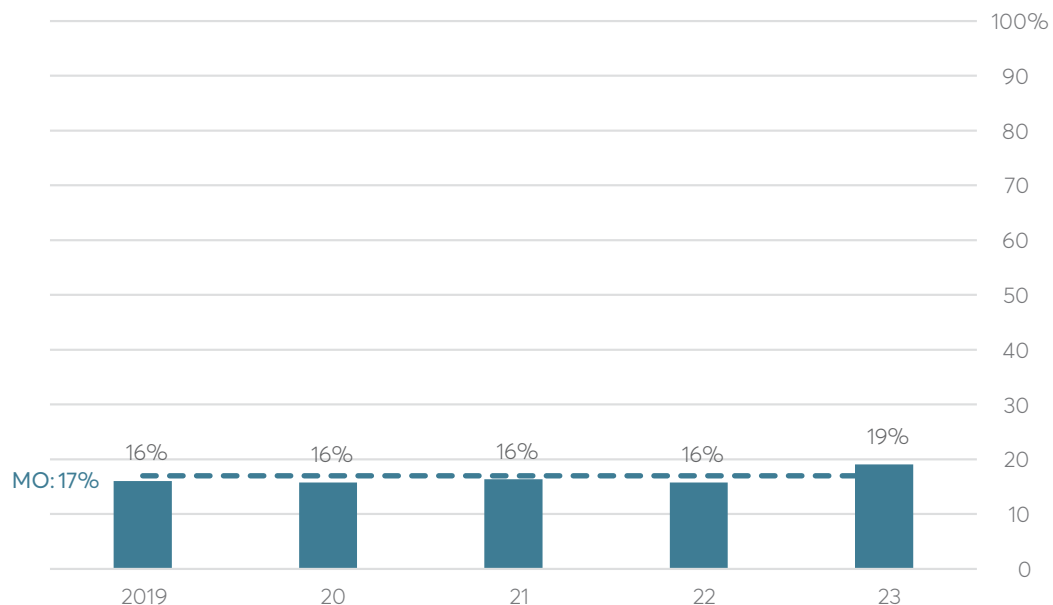
5 Σαραβάκος, Κ., Πλυμάκης, Ι., Μαντάς, Χ., Καλαντζάκης, Γ., Βαλλιάνος, Ι., Χένα, Ε., Ουλκέρογλου, Α., Πλέτσα, Δ., & Σταθοπούλου, Μ. (2024). *Δείκτης Αποτελεσματικότητας Δήμων 2023* (2η έκδοση). Αθήνα: Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών & Κέντρο Διεθνούς & Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας & Διακυβέρνησης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων).

Στο Γράφημα 2, παρουσιάζεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού επενδύσεων<sup>7</sup> για το σύνολο των δήμων την περίοδο 2019-2023. Ξεκινώντας από 16% το 2019, η εκτέλεση παραμένει σταθερή στα ίδια επίπεδα τα επόμενα έτη, με 16% το 2020, το 2021 και το 2022. Το 2023 παρατηρείται ελαφρά αύξηση, φτάνοντας στο 19%. Η μέση τιμή της εκτέλεσης προϋπολογισμού επενδύσεων για όλη την περίοδο είναι 17%. Η συνολική τάση δείχνει μια σταθερότητα σε πολύ χαμηλά ποσοστά εκτέ-

λεσης προϋπολογισμού για επενδύσεις.

Ο συγκεντρωτισμός, η επίδραση της γραφειοκρατίας και των καθυστερήσεων στην υλοποίηση του επενδυτικών έργων και προγραμμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση, τόσο από το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ), όσο και από το ΕΣΠΑ 2021 – 2027 και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες υλοποίησης του προϋπολογισμού επενδύσεων.<sup>8</sup>

**Γράφημα 2. Ποσοστό εκτέλεσης προϋπολογισμού επενδύσεων την περίοδο 2019-2023, σύνολο δήμων.**



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας. Ίδιοι υπολογισμοί.

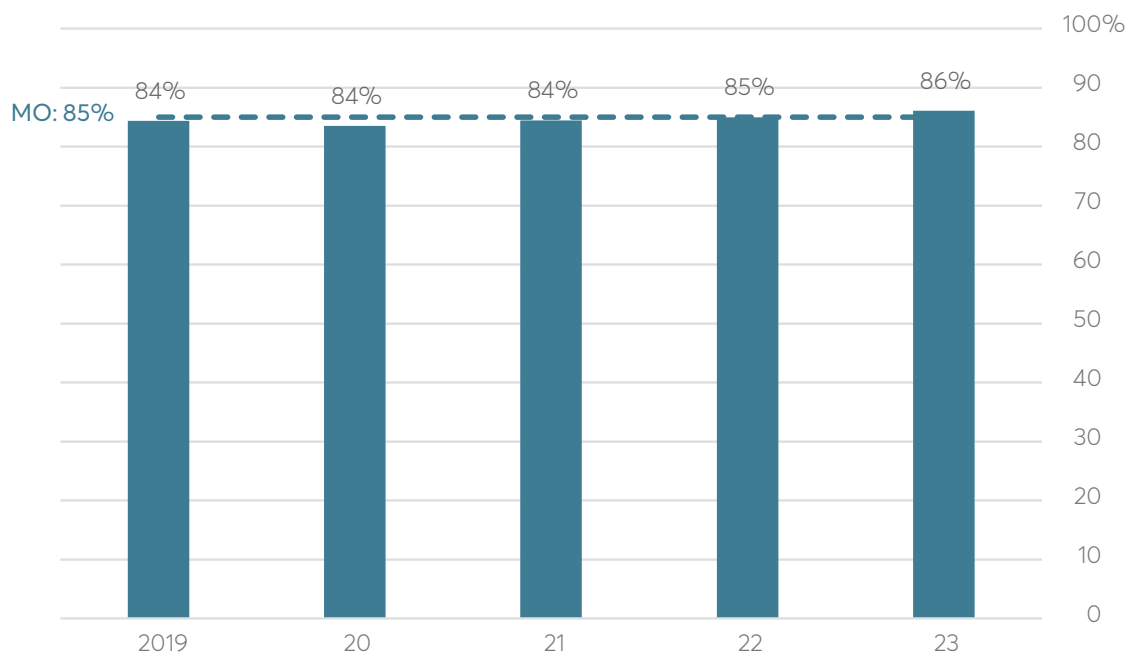
- 6 Ο δείκτης *Γενική Εκτέλεση Προϋπολογισμού* μετρά την αξιοπιστία του οικονομικού προγραμματισμού του δήμου, συγκρίνοντας τον προϋπολογισμό με τον απολογισμό του. Υπολογίζεται από το προϋπολογισθέν ποσό προς το απολογισθέν ποσό και εκφράζεται ως ποσοστό.
- 7 Ο δείκτης *Εκτέλεσης Προϋπολογισμού Επενδύσεων* συγκρίνει τις προϋπολογισθείσες με τις εκτελεσθείσες δαπάνες για επενδύσεις, αποκαλύπτοντας το βαθμό τήρησης των δεσμεύσεων του δήμου προς τους δημότες σχετικά με τη συντήρηση και κατασκευή νέων υποδομών (πχ αναβάθμιση σχολικών υποδομών, δικτύων μεταφορών και κινητικότητας). Υπολογίζεται ως ποσοστό των προϋπολογισθεισών δαπανών προς τις εκτελεσθείσες δαπάνες.
- 8 Αναλυτικότερα σχετικά με την επίδραση της γραφειοκρατίας και των καθυστερήσεων στην υλοποίηση του επενδυτικών έργων και προγραμμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση βλ. Vento, I., & Kuokkanen, K. (2022). Mapping the post-bureaucratic landscape: Project managers' perception of bureaucracy in European Union Cohesion policy projects. *International Review of Administrative Sciences*, 88(2). <https://doi.org/10.1177/00208523211018172>.  
Plimakis, S., Maris, G., Masouras, A., Galanos, G., & Karachalios, G. (2021). EU Structural funds and employment policy performance in Greece: impact and reform during the fiscal austerity years. *European Politics and Society*, 23(4), 517–531. <https://doi.org/10.1080/23745118.2021.1895556>.

Στο Γράφημα 3, παρουσιάζεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού μισθοδοσίας<sup>9</sup> για το σύνολο των δήμων την περίοδο 2019-2023. Η εκτέλεση παραμένει σταθερά υψηλή στα επίπεδα του 84% από το 2019 έως το 2021, σημειώνοντας μια μικρή άνοδο στο 85% το 2022 και φτάνοντας στο 86% το 2023. Η μέση τιμή της εκτέλεσης προϋπολογισμού μισθοδοσίας για όλη την περίοδο είναι 85%, αποκαλύπτοντας την ανελαστικότητα της συγκεκριμένης δαπάνης, η οποία μάλιστα αποτελεί ιδι-

αίτερα υψηλό ποσοστό του συνολικού προϋπολογισμού των δήμων, περιορίζοντας τις δυνατότητες χρηματοδότησης άλλων δράσεων και προγραμμάτων.<sup>10</sup>

Η εισαγωγή νέων μοντέλων αξιοποίησης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού των δήμων μπορεί να περιορίσει το συνολικό κόστος ενισχύοντας ταυτόχρονα την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

### Γράφημα 3. Ποσοστό εκτέλεσης προϋπολογισμού μισθοδοσίας την περίοδο 2019-2023, σύνολο δήμων.



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας. Ίδιοι υπολογισμοί.

Στο Γράφημα 4, παρουσιάζεται η εκτέλεση προϋπολογισμού στα λειτουργικά κόστη<sup>11</sup> για το σύνολο των δήμων την περίοδο 2019-2023. Η εκτέλεση ξεκινάει από 72% το 2019, μειώνεται ελαφρώς στο 70% το 2020 και επανέρχε-

ται στο 72% το 2021. Στη συνέχεια, σημειώνεται ελαφρά αύξηση στο 73% το 2022 και το 2023. Η μέση τιμή της εκτέλεσης προϋπολογισμού για λειτουργικά κόστη κατά την περίοδο αυτή είναι 72%. Η συνολική τάση δείχνει σταθερότητα, με

9 Ο δείκτης *Εκτέλεσης Προϋπολογισμού Μισθοδοσίας* για την περίοδο 2019-2023 υπολογίζει το βαθμό εκτέλεσης των δαπανών μισθοδοσίας, εκφρασμένο ως ποσοστό εκτέλεσης του προϋπολογισμού για την αντίστοιχη περίοδο.

10 Ενδεικτικά, η ανάλυση των δεδομένων για το έτος 2023 δείχνει πως από τις συνολικές δαπάνες για λειτουργικά κόστη μισθοδοσία, και επενδύσεις, οι δήμοι αφιέρωσαν το 79% του συνόλου για λειτουργικά κόστη και για μισθοδοσία, ενώ μόλις το 21% του συνόλου κατευθύνθηκε προς τις επενδύσεις.

11 Ο δείκτης *Εκτέλεσης Προϋπολογισμού στα Λειτουργικά Κόστη* μετρά το ποσοστό εκτέλεσης των λειτουργικών δαπανών, συγκρίνοντας τις προϋπολογισθείσες με τις εκτελεσθείσες δαπάνες και αποκαλύπτοντας την αποτελεσματικότητα του οικονομικού προγραμματισμού του δήμου.

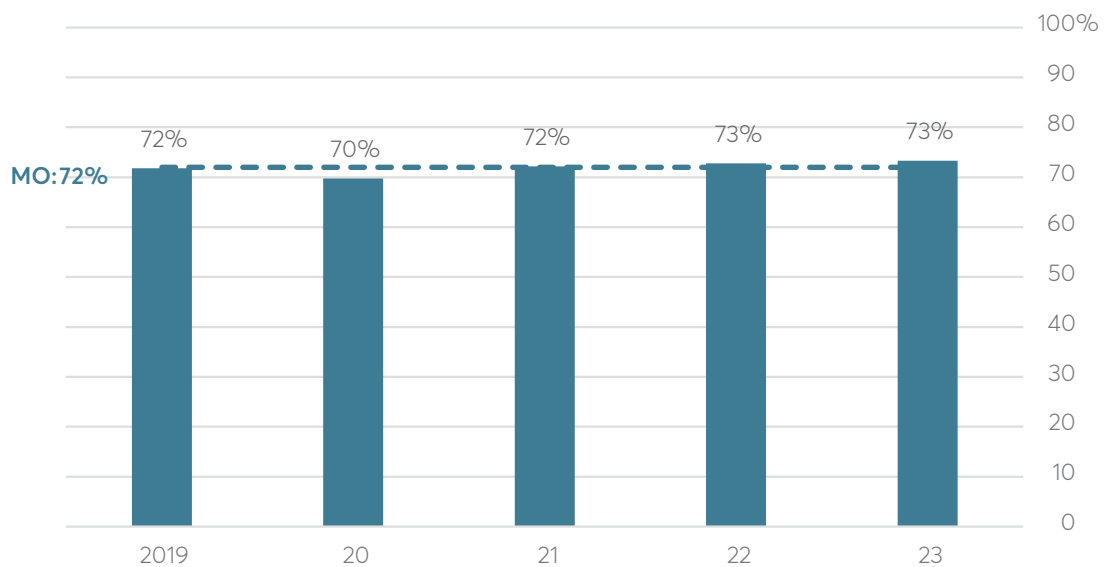


μικρές διακυμάνσεις και ελαφρά βελτίωση τα τελευταία έτη.

Τα λειτουργικά κόστη μπορούν να εξορθολογιστούν και να μειωθούν περαιτέρω,<sup>12</sup> συμβάλλοντας στη βελτίωση της οικονομικής βιωσιμότητας των δήμων. Η βελτίωση αυτή μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την αναδιοργάνωση της διοικητικής δομής των δήμων, την απλούστευση των

διαδικασιών παροχής των δημοτικών υπηρεσιών, την εφαρμογή του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης και τη μεγιστοποίηση της αξιοποίησης και της συμβολής του ψηφιακού μετασχηματισμού, μεταρρυθμίσεις οι οποίες θα πρέπει να προωθηθούν και να υλοποιηθούν άμεσα.

#### Γράφημα 4. Ποσοστό εκτέλεσης προϋπολογισμού στα λειτουργικά κόστη την περίοδο 2019-2023, σύνολο δήμων.



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας. Ίδιοι υπολογισμοί.

## Δημοσιονομική διαχείριση: ανταποδοτικά τέλη και ληξιπρόθεσμες οφειλές

Στο Γράφημα 5, παρουσιάζονται τα ανταποδοτικά τέλη ανά κάτοικο και κατηγορία δήμου για το σύνολο της περιόδου 2019-2023. Τα τέλη κυμαίνονται ως εξής:

- 108,68 ευρώ στους μικρούς ηπειρωτικούς και μικρούς ορεινούς δήμους,
- 114,30 ευρώ στους μεγάλους ηπειρωτικούς δήμους,
- 119,95 ευρώ στους μεσαίους ηπειρωτικούς δήμους,
- 121,95 ευρώ στους δήμους μητροπολιτικών κέντρων,
- 175,81 ευρώ στους μεγάλους και μεσαίους νησιωτικούς δήμους,
- 353,16 ευρώ στους μικρούς νησιωτικούς δήμους.

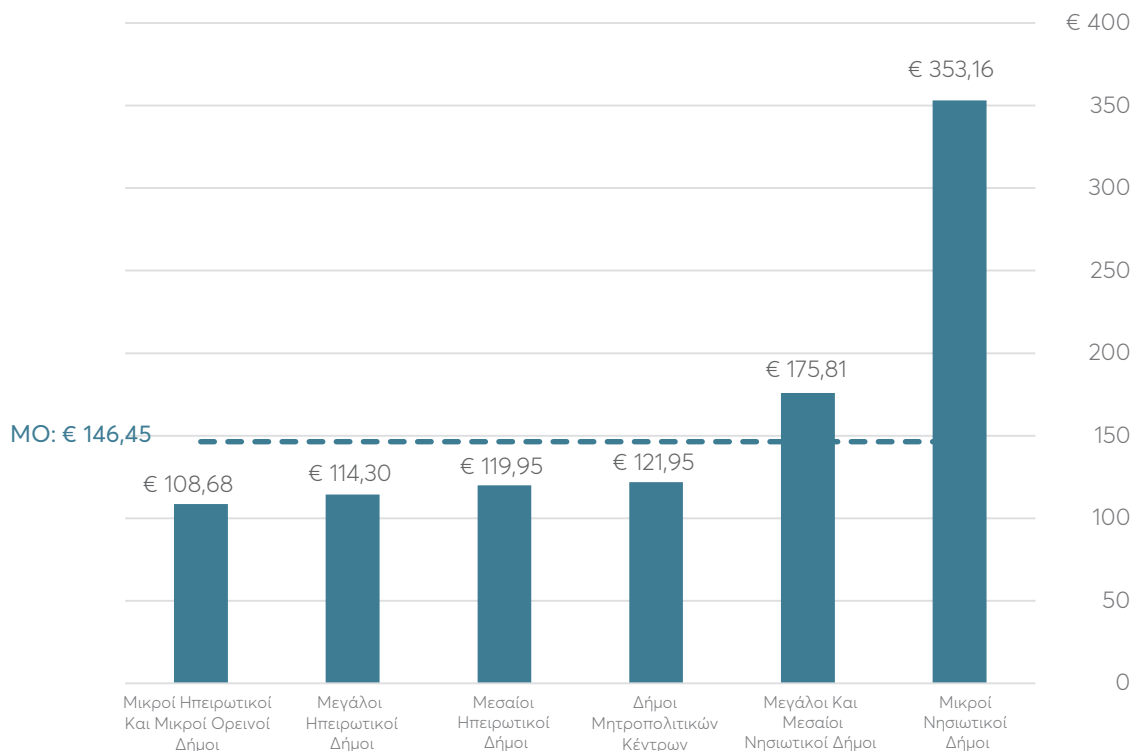
Η μέση τιμή για όλες τις κατηγορίες δήμων είναι 146,45 ευρώ.

12 Βλ. ενδεικτικά υποσημείωση 9 για το μερίδιο που έχουν τα λειτουργικά κόστη και μισθοδοσία στην κατανομή πόρων.

Η κοστολόγηση των χρηματοδοτούμενων από τα ανταποδοτικά τέλη υπηρεσιών των δήμων και η υιοθέτηση νέων αποτελεσματικότερων μοντέ-

λων παροχής μπορούν να οδηγήσουν σε σημαντικό εξορθολογισμό των τελών, μείωση του κόστους και βελτίωση της ποιότητας.

### Γράφημα 5. Ανταποδοτικά τέλη ανά κάτοικο και κατηγορία δήμου στο σύνολο της περιόδου 2019-2023, σύνολο δήμων.



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας. Ίδιοι υπολογισμοί.

Στο Γράφημα 6, παρουσιάζονται οι ληξιπρόθεσμες οφειλές προς τους δήμους, ανά κάτοικο και κατηγορία δήμου για το σύνολο της περιόδου 2019-2023. Οι οφειλές κυμαίνονται ως εξής:

- 54,78 ευρώ ανά κάτοικο στους μικρούς νησιωτικούς δήμους,
- 36,22 ευρώ ανά κάτοικο στους μικρούς ηπειρωτικούς και μικρούς ορεινούς δήμους,
- 25,66 ευρώ ανά κάτοικο στους μεγάλους και μεσαίους νησιωτικούς δήμους,

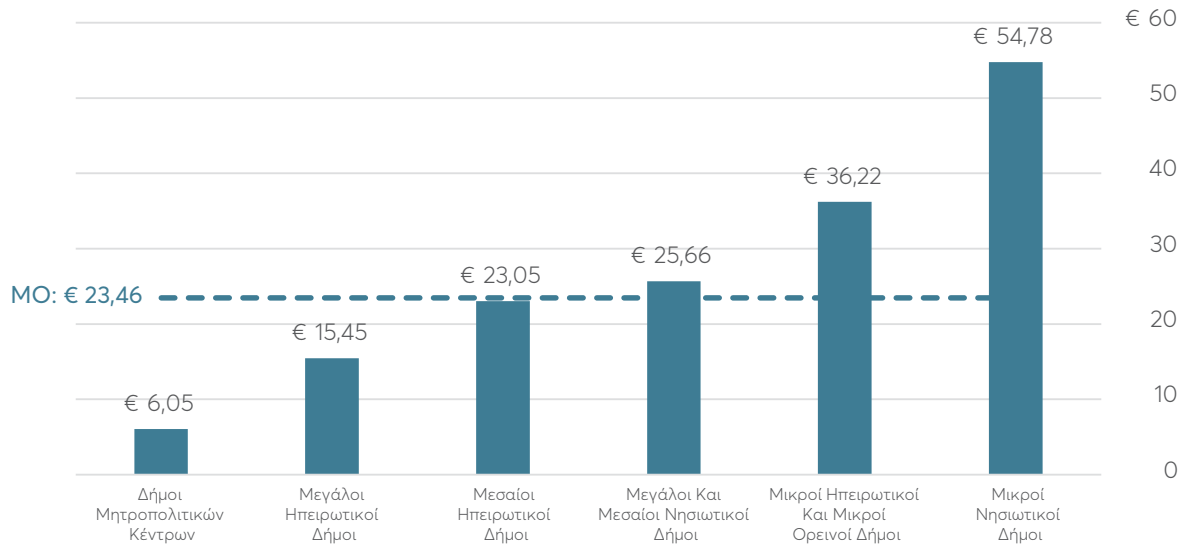
- 23,05 ευρώ ανά κάτοικο στους μεσαίους ηπειρωτικούς δήμους,
- 15,45 ευρώ ανά κάτοικο στους μεγάλους ηπειρωτικούς δήμους,
- 6,05 ευρώ ανά κάτοικο στους δήμους μητροπολιτικών κέντρων.

Η μέση τιμή των ληξιπρόθεσμων οφειλών για όλες τις κατηγορίες δήμων είναι 23,46 ευρώ ανά κάτοικο.

Οι χαμηλές ληξιπρόθεσμες οφειλές αποκαλύπτουν την επιχειρησιακή ικανότητα των υπηρεσιών των δήμων, αλλά και την πολιτική βούληση

από πλευράς δημοτικών αρχών για την είσπραξη των οφειλών.

### Γράφημα 6. Ληξιπρόθεσμες οφειλές ανά κάτοικο ανά κατηγορία δήμου στο σύνολο της περιόδου 2019-2023, σύνολο δήμων.



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας. Ίδιοι υπολογισμοί.

### Οικονομική ανεξαρτησία και έσοδα των δήμων

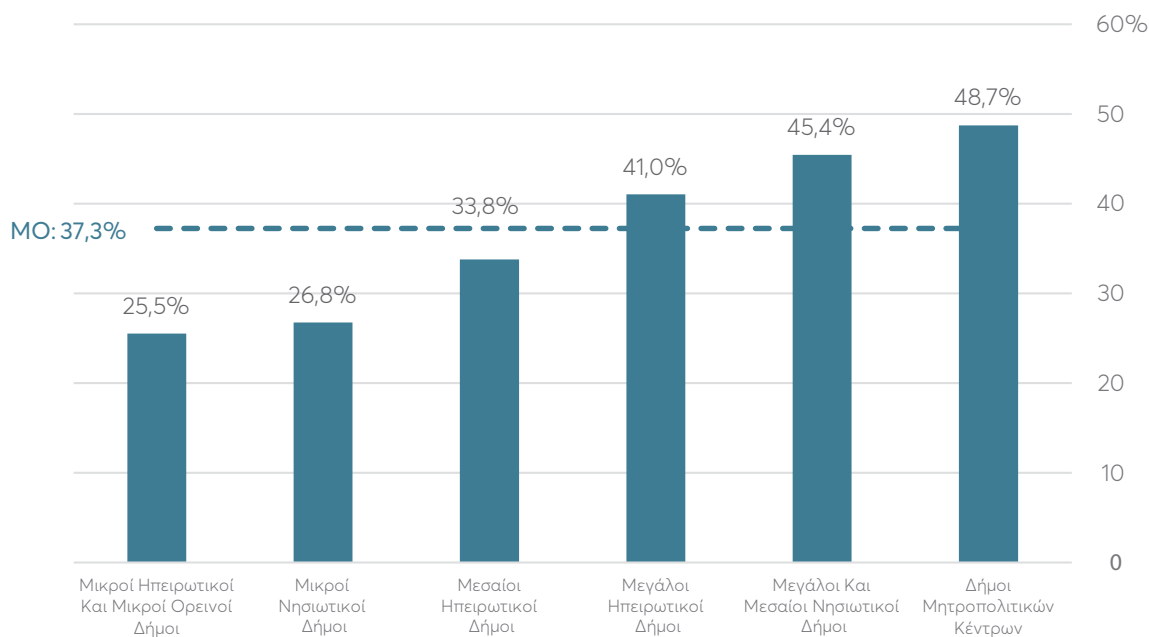
Μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους της οικονομικής αποδοτικότητας των δήμων αποτελεί το ποσοστό των ιδίων εσόδων προς το σύνολο των εσόδων, δείκτης που αποκαλύπτει τον βαθμό της οικονομικής τους ανεξαρτησίας. Όσο πιο οικονομικά ανεξάρτητος από τις επιχορηγήσεις της κεντρικής κυβέρνησης είναι ένας δήμος, τόσο μεγαλύτερη ελευθερία και ευελιξία διαθέτει ως προς τον σχεδιασμό και την παροχή των υπηρεσιών του προς τους δημότες και τη χρηματοδότηση έργων προώθησης της τοπικής ανάπτυξης.

Στο Γράφημα 7, παρουσιάζεται το ποσοστό των ιδίων εσόδων προς το σύνολο των εσόδων ανά κατηγορία δήμου για το σύνολο της περιόδου

2019-2023. Τα ποσοστά κυμαίνονται ως εξής:

- 25.5% στους μικρούς ηπειρωτικούς και μικρούς ορεινούς δήμους,
- 26.8% στους μικρούς νησιωτικούς δήμους,
- 33.8% στους μεσαίους ηπειρωτικούς δήμους,
- 41.0% στους μεγάλους ηπειρωτικούς δήμους,
- 45.4% στους μεγάλους και μεσαίους νησιωτικούς δήμους,
- 48.7% στους δήμους μητροπολιτικών κέντρων.

Η μέση τιμή για όλες τις κατηγορίες δήμων είναι 37.3%.

**Γράφημα 7. Ίδια έσοδα προς το σύνολο των εσόδων την περίοδο 2019-2023, σύνολο δήμων.**

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας. Ίδιοι υπολογισμοί.

## Η αυτονομία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα ποσοστά οικονομικής ανεξαρτησίας των ελληνικών δήμων κρίνονται χαμηλά ιδίως συγκριτικά με τις δημοτικές αρχές στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γεγονός το οποίο καταδεικνύει τον συγκεντρωτισμό που χαρακτηρίζει τη χώρα μας σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση των δήμων.

Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,<sup>13</sup> η αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση ποικίλει. Στοιχεία σχετικά με την οικονομική και οργανωσιακή αυτονομία καταδεικνύουν τον βαθμό συγκέντρωσης του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η **οικονομική αυτονομία** συνδυάζει τρεις κύριες συστατικές:

- τη δημοσιονομική αυτονομία, που αναφέρεται στη δυνατότητα των τοπικών αρχών να καθο-

ρίζουν τις δαπάνες και να συλλέγουν έσοδα,

- την οικονομική αυτοδυναμία, που αφορά την κάλυψη των οικονομικών αναγκών από ίδιους πόρους, και
- την αυτονομία στον δανεισμό, που αφορά την ικανότητα των τοπικών αρχών να δανείζονται και να διαχειρίζονται τα δάνεια.

Αυτές οι μεταβλητές δίνουν στις τοπικές αρχές τη δυνατότητα να σχεδιάζουν αποτελεσματικά τον προϋπολογισμό τους και να ελέγχουν τα οικονομικά τους.

Η **οργανωσιακή αυτονομία** αξιολογεί την ικανότητα των τοπικών αρχών να αποφασίζουν για στοιχεία του πολιτικού τους συστήματος και της δικής τους διοίκησης. Συμπεριλαμβάνει την εξου-

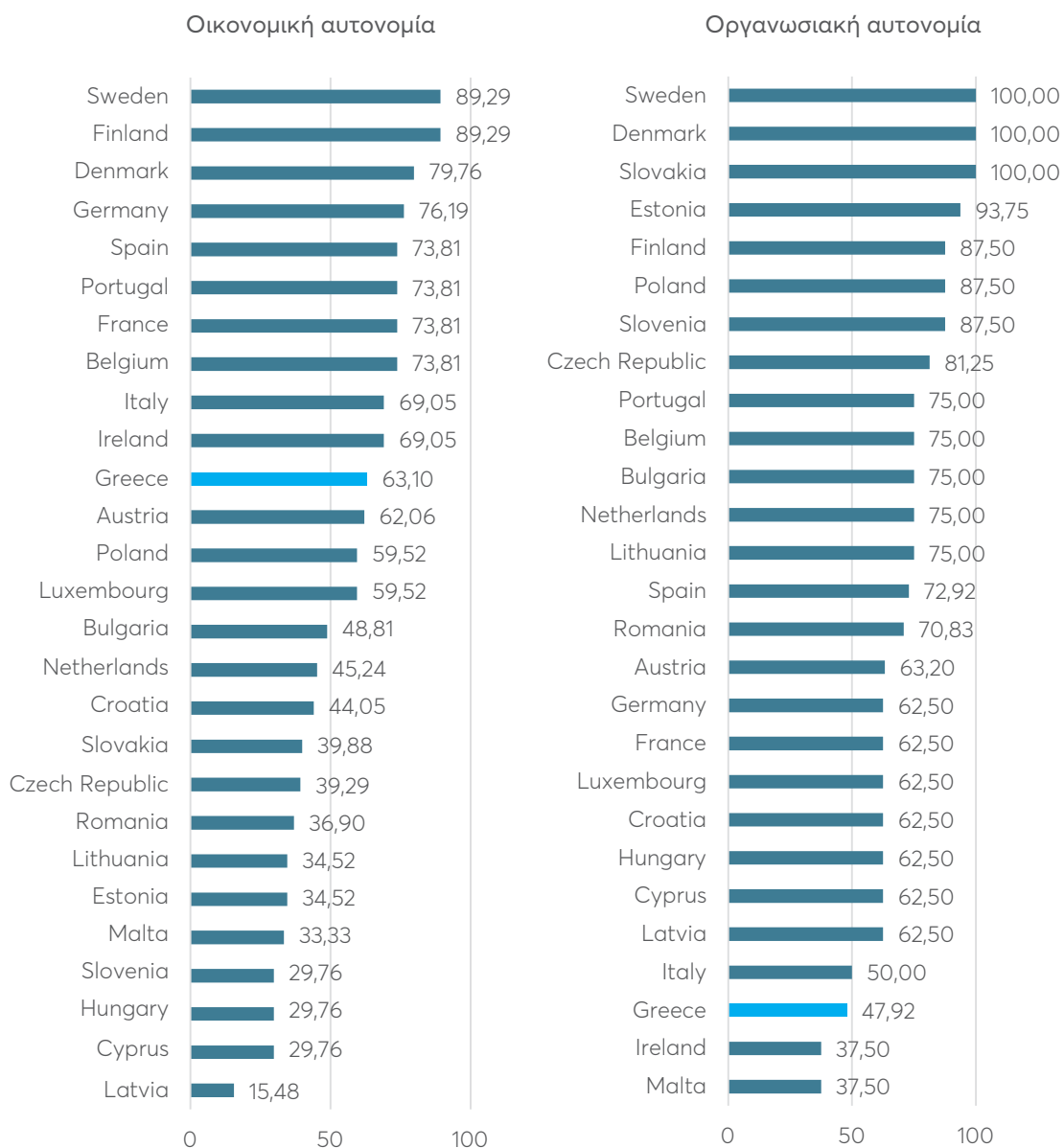
<sup>13</sup> Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2021). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020* (CCI N° 2019CE16BAT176). European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Directorate B — Policy, Unit B1 — Policy Development and Economic Analysis. <https://doi.org/10.2776/803574>.

σία να καθορίζουν τη διοικητική τους δομή, τη λειτουργία των υπηρεσιών τους και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αυτή η αυτονομία επιτρέπει στις τοπικές αρχές να προσαρμόζουν την οργάνωσή τους στις τοπικές ανάγκες και προτεραιότητες.

Στο Γράφημα 8 παρουσιάζονται τα στοιχεία της αυτονομίας των φορέων τοπικής αυτοδιοί-

κησης στην ΕΕ την περίοδο 2015-2020. Ο μέσος όρος του βαθμού οικονομικής αυτονομίας της Ελλάδας ήταν 63,1 στα 100, επίδοση η οποία κατατάσσει την χώρα στην 11<sup>η</sup> θέση. Ο αντίστοιχος μέσος όρος του βαθμού οργανωσιακής αυτονομίας ήταν 47,9 στα 100, επίδοση η οποία κατατάσσει την χώρα στην 25<sup>η</sup> θέση, ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ.

### Γράφημα 8. Βαθμός αυτονομίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ΕΕ, 2015-2020.



Πηγή: Ladner & Bastianen (2021). Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

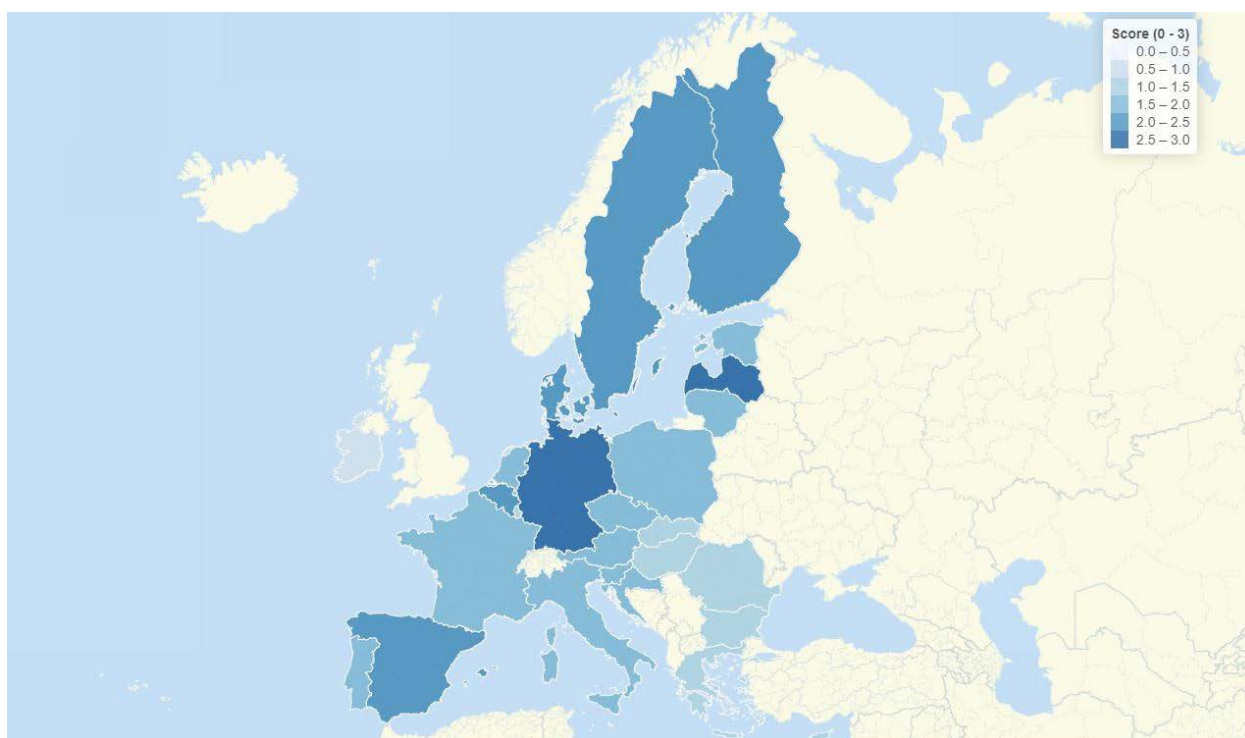
Ως προς τον βαθμό αποκέντρωσης των χωρών της ΕΕ σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, βάσει του σχετικού δείκτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών,<sup>14</sup> η Ελλάδα καταλαμβάνει την 22η θέση ανάμεσα στα 27 κράτη μέλη (Γράφημα 9). Πιο συγκεκριμένα:

- Ως προς την δημοσιονομική (fiscal)<sup>15</sup> αποκέντρωση η Ελλάδα καταλαμβάνει την 25η θέση

ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ.

- Ως προς τη διοικητική (administrative)<sup>16</sup> αποκέντρωση η Ελλάδα καταλαμβάνει την 15η θέση ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ.
- Ως προς την πολιτική (political)<sup>17</sup> αποκέντρωση η Ελλάδα καταλαμβάνει την 14η θέση ανάμεσα στις 27 χώρες της ΕΕ.

### Γράφημα 9. Βαθμός συνολικής αποκέντρωσης στην ΕΕ, 2015-2020.



Πηγή χάρτη: European Committee of the Regions. (2024). [Decentralization index](#).

14 European Committee of the Regions. (2024). *Decentralization index*.

15 Αφορά το σχετικό μερίδιο των συνολικών δαπανών σε τοπικό / περιφερειακό επίπεδο σε σύγκριση με τις συνολικές κρατικές δαπάνες.

16 Αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων από το κεντρικό σε τοπικό / περιφερειακό επίπεδο, την διαθεσιμότητα ανθρώπινο πόρων και την αυτονομία.

17 Αφορά την νομική αυτονομία, την αντιπροσώπευση, την ικανότητα επιρροής των δημόσιων πολιτικών, τις απευθείας σχέσεις με την ΕΕ και την αρχή της επικουρικότητας σε τοπικό / περιφερειακό επίπεδο.

## Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής

Όπως έδειξε η συγκεντρωτική συγκριτική ανάλυση των δεδομένων λειτουργίας των δήμων για την περίοδο 2019-2023, οι δείκτες εκτέλεσης των γενικών προϋπολογισμών και των προϋπολογισμών επενδύσεων κινήθηκαν σε χαμηλά ποσοστά, ενώ οι δείκτες εκτέλεσης προϋπολογισμών για μισθοδοσία και λειτουργικά κόστη κινήθηκαν σε σχετικά υψηλά και σταθερά επίπεδα. Οι χαμηλές επιδόσεις των δύο πρώτων κατηγοριών, και ιδιαίτερα των προϋπολογισμών επενδύσεων αποκαλύπτουν την απουσία ολοκληρωμένου προγραμματισμού, αποτελούμενου από στοχευμένες δράσεις. Η απουσία των στοχευμένων δράσεων, εφαρμογής και αξιολόγησή τους επιδρούν αρνητικά στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των δημοτών.

Από την έρευνα επίσης προκύπτει ότι οι διαφορετικές κατηγορίες των δήμων εμφανίζουν διαφορετικά επίπεδα δημοσιονομικής διαχείρισης (ανταποδοτικά τέλη και ληξιπρόθεσμες οφειλές), ενώ στο σύνολο των δήμων η οικονομική τους ανεξαρτησία είναι αρκετά χαμηλή, αφού ο μέσος όρος ιδίων προς συνολικών εσόδων βρίσκεται στο 37% για το σύνολο της περιόδου. Ο παράγοντας αυτός επηρεάζει ιδιαίτερα αρνητικά την ουσιαστική αυτονομία των δήμων από τις επιταγές της κεντρικής κυβέρνησης υπονομεύοντας παράλληλα την τοπική ανάπτυξη και την αποδοτικότητα και ποιότητα των δημοτικών υπηρεσιών.

Η απαιτούμενη ενίσχυση της οικονομικής και διοικητικής ανεξαρτησίας των δήμων, για να επιφέρει πραγματικά αποτελέσματα και να συμβάλει ενεργά στην προώθηση της μεταρρύθμισης της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να συνδεθεί με την εφαρμογή του στρατηγικού προγραμματισμού και της αξιολόγησης σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης στους δήμους και την προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη λειτουργία τους. Μία τέτοια μεταρρύθμιση αφορά τόσο

τη μεταφορά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, όσο και πόρων από το κεντρικό κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση, ενισχύοντας παράλληλα τον εποπτικό ρόλο του κεντρικού κράτους. Σε αυτή την κατεύθυνση οι παρακάτω προτάσεις πολιτικής μπορούν να ενισχύσουν σημαντικά τη λειτουργία των δήμων και την ποιότητα ζωής των δημοτών.

- Να εφαρμοστούν άμεσα οι προβλέψεις του νόμου για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (ν. 5013/23), ιδίως σε ό,τι αφορά την κωδικοποίηση, την κανονιστική ανάπτυξη του θεσμικού πλαισίου για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, την απλούστευση και την ανακατανομή των ασκούμενων αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της δημόσιας διοίκησης. Η κωδικοποίηση και ταξινόμηση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων των δήμων σε αρμοδιότητες επιτελικές, υποστηρικτικές, ελεγκτικές και παροχής υπηρεσιών μπορεί να συνεισφέρει θετικά αποτελέσματα.<sup>18</sup>
- Να μεταφερθούν οι πόροι και η αρμοδιότητα καθορισμού του ΕΝΦΙΑ από το κεντρικό κράτος στους δήμους, με ισόποση μείωση της χρηματοδότησής τους από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), ώστε να ενισχυθεί η οικονομική ανεξαρτησία και η λογοδοσία των δημοτικών αρχών προς τους δημότες.
- Να αλλάξει το υφιστάμενο μοντέλο σχεδιασμού και εκτέλεσης των προϋπολογισμών των δήμων ώστε να εισαχθεί ο προϋπολογισμός απόδοσης ο οποίος διασυνδέει το στρατηγικό προγραμματισμό με την οικονομική διαχείριση.
- Να ενισχυθεί σημαντικά η διαθεσιμότητα ανοιχτών και προσβάσιμων δεδομένων που αφορούν τη λειτουργία των δήμων, όπως προβλέπει ο σχετικός νόμος 5056/23, και να αναβαθμιστεί η εποπτική ικανότητα του Υπουργείου

18 Βλ. σχετικά: Καρκατσούλης, Π. (2014). Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση. Στο *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής* (σ. 589-605). Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών

Εσωτερικών μέσα από την ενίσχυση και αναβάθμιση του Κόμβου Διαλειτουργικότητας.

- Να εφαρμοστεί άμεσα το νέο σύστημα εποπτείας και αξιολόγησης της λειτουργίας των δήμων (ν. 5056/23), σύμφωνα με το οποίο η λειτουργία του κάθε δήμου θα αξιολογείται συγκριτικά βάσει ενός συστήματος τυποποιημένων δεικτών για την παρακολούθηση της άσκησης των λειτουργιών και την παροχή των βασικών κατηγοριών των υπηρεσιών των δήμων, διασυνδέοντας την εποπτεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και των δαπανών ενός δήμου, με την αποδοτικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών του.
- Να επιλυθούν άμεσα τα προβλήματα συμμόρφωσης και εφαρμογής του στρατηγικού προγραμματισμού στους δήμους, μέσα από την ενίσχυση της εφαρμοστικότητας και δεσμευ-

τικότητας των επιχειρησιακών προγραμμάτων, την ενσωμάτωση σε αυτά των διάσπαρτων και αποσπασματικών επιπέδων και διαδικασιών προγραμματισμού και την πραγματική εναρμόνιση και ενοποίησή τους με τον δημοτικό προϋπολογισμό.

- Να προωθηθεί η συμπληρωματικότητα και ο συντονισμός των διάσπαρτων και συχνά πλημμελώς στοχευμένων δράσεων χρηματοδότησης των δήμων από το ΕΣΠΑ 2021 – 2027 και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Παράλληλα πρέπει να επιταχυνθούν οι διαδικασίες έγκρισης και εκταμίευσης για τους δήμους, με παρεμβάσεις για την ενίσχυση της οικονομικής αποδοτικότητας και ανεξαρτησίας των δήμων και την επίλυση των δομικών και οργανωτικών προβλημάτων που τις περιορίζουν.





Στέγη Μάρκου Δραγούμη

Μαιζώνος 38, Αθήνα

T: +30 210 5238373

[www.kefim.org](http://www.kefim.org)

[info@kefim.org](mailto:info@kefim.org)

[f facebook.com/kefim.org](https://www.facebook.com/kefim.org)

[t twitter.com/kefim\\_org](https://twitter.com/kefim_org)

[in gr.linkedin.com/company/centerforliberalstudies](https://www.linkedin.com/company/centerforliberalstudies)

[y youtube.com/kefim](https://www.youtube.com/kefim)