

Θέσεις SETE στο πλαίσιο της [Δημόσιας διαβούλευσης για το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο: «Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»](#)

Ιούνιος 2026

Ο τουριστικός τομέας αντιμετωπίζει τη μεταρρύθμιση του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως μια ευκαιρία για τον εκσυγχρονισμό της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ενισχύοντας το θεσμικό ρόλο των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Για το λόγο αυτό οι νέες ρυθμίσεις θα πρέπει να συνδέονται οργανικά και με την εθνική στρατηγική τουριστικής ανάπτυξης. Η βιωσιμότητα και η ανταγωνιστικότητα των προορισμών εξαρτώνται άμεσα από τη διασφάλιση της απόλυτης διαφάνειας, την άρση των γραφειοκρατικών αλληλοεπικαλύψεων στις αδειοδοτήσεις και, πρωτίστως, από τον αυστηρά ανταποδοτικό χαρακτήρα των τοπικών τελών και φόρων, τα έσοδα των οποίων οφείλουν να επανεπενδύονται στις δημόσιες υποδομές, την καθαριότητα και την ψηφιοποίηση.

Με γνώμονα τα ανωτέρω, καθώς και τη θεσμική συμμετοχή των ιδιωτικών φορέων στη διαχείριση των προορισμών (DMMOs) και την ουσιαστική στήριξη των νησιωτικών και ορεινών Δήμων που δέχονται δυσανάλογες πιέσεις, ακολουθούν οι προτάσεις του SETE επί του υπό διαβούλευση Σ/Ν, με στόχο τη συνδιαμόρφωση ενός λειτουργικού, δίκαιου και αναπτυξιακού περιβάλλοντος, με έμφαση στη σύγχρονη περιφερειακή διακυβέρνηση.

A. Θεσμική Οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σε επίπεδο θεσμικής οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάθε προσπάθεια ενίσχυσης του ρόλου των Δημοτικών Κοινοτήτων και των Δημοτικών Ενοτήτων κινείται προς θετική κατεύθυνση, καθώς συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη εκπροσώπηση των τοπικών αναγκών και την ενίσχυση της συμμετοχής τους στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών τοπικής ανάπτυξης. Παράλληλα, ιδιαίτερη σημασία έχει η διασφάλιση σαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, προκειμένου να αποφεύγονται επικαλύψεις και καθυστερήσεις στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Έμφαση θα πρέπει να δοθεί στην ενίσχυση των απομακρυσμένων, ορεινών και νησιωτικών δήμων, μέσω κατάλληλων μηχανισμών στελέχωσης, τεχνικής υποστήριξης και χρηματοδότησης, καθώς και στην ανάπτυξη διαδημοτικών ή περιφερειακών δομών για την παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών. Οι παρεμβάσεις αυτές μπορούν να συμβάλουν στην αποτελεσματικότερη άσκηση των τοπικών αρμοδιοτήτων, στη βελτίωση της διοικητικής επάρκειας και στην επιτάχυνση της υλοποίησης αναπτυξιακών έργων, ιδιαίτερα σε περιοχές με αυξημένες γεωγραφικές ή λειτουργικές προκλήσεις.

B. Κατανομή Αρμοδιοτήτων

Η σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμών αυτοδιοίκησης αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία του διοικητικού συστήματος.

Ειδικότερα, επισημαίνεται:

- **Αδειοδότηση ξενοδοχειακών επιχειρήσεων**

Σε σχέση με τις αρμοδιότητες των Δήμων ως προς τη διαδικασία αδειοδότησης των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων, επισημαίνεται ότι το άρθρο 31 του ν. 4442/2016 ορίζει ρητά πως αρμόδιες για την παρακολούθηση και διαχείριση των γνωστοποιήσεων καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος που λειτουργούν εντός τουριστικών καταλυμάτων και εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής είναι οι Περιφερειακές Υπηρεσίες Τουρισμού και η Ειδική Υπηρεσία Προώθησης και Αδειοδότησης Τουριστικών Επενδύσεων αντίστοιχα.

Ωστόσο, στο Παράρτημα του υπό διαβούλευση σχεδίου νόμου και ειδικότερα στο σημείο 4.1.1.13, περιλαμβάνεται αναφορά περί αρμοδιότητας των Δήμων για την εφαρμογή του Κεφαλαίου Ζ' του ν. 4442/2016 αναφορικά με τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος που λειτουργούν εντός τουριστικών καταλυμάτων και εγκαταστάσεων ειδικής τουριστικής υποδομής.

Η πρόβλεψη αυτή φαίνεται να βρίσκεται σε αντίθεση με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και εκτιμάται ότι οφείλεται σε παραδρομή. Για τον λόγο αυτό προτείνεται η διαγραφή της σχετικής αναφοράς από το Παράρτημα του σχεδίου νόμου.

Σε κάθε περίπτωση, εκτιμάται ότι η αδειοδότηση και εποπτεία των ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων θα πρέπει να παραμείνει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Τουρισμού και των περιφερειακών υπηρεσιών του, οι οποίες διαθέτουν την αναγκαία εξειδίκευση και εμπειρία. Τυχόν μεταφορά της αρμοδιότητας στους Δήμους ενδέχεται να επιφέρει πρόσθετα διοικητικά βάρη, καθυστερήσεις και δυσχέρειες στην υλοποίηση τουριστικών επενδύσεων και στη λειτουργία των επιχειρήσεων του κλάδου.

- **Λιμενικά Ταμεία**

Τα Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία λειτουργούν σε πλαίσιο πολυεπίπεδης διοικητικής εποπτείας, στο οποίο εμπλέκονται περισσότεροι του ενός θεσμικοί φορείς, γεγονός που δύναται να προκαλεί αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, διοικητική επιβάρυνση και καθυστερήσεις στη λήψη και εκτέλεση αποφάσεων, με επιπτώσεις στην αποτελεσματική λειτουργία και αξιοποίηση των λιμενικών υποδομών.

Κρίνεται σκόπιμη η ενίσχυση του επιτελικού και εποπτικού ρόλου του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ως καθ' ύλην αρμόδιου φορέα για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της εθνικής λιμενικής πολιτικής, με στόχο τον καλύτερο συντονισμό, την απλοποίηση των διαδικασιών και την επιτάχυνση της υλοποίησης λιμενικών έργων και επενδύσεων.

Παράλληλα, να **διασφαλίζεται ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** στη λειτουργία των λιμενικών φορέων, προς εξυπηρέτηση των τοπικών αναπτυξιακών αναγκών και της σύνδεσης των λιμένων με τις τοπικές κοινωνίες.

Επιπλέον, προτείνεται να εξεταστεί η ενίσχυση των τεχνικών και υποστηρικτικών δομών σε περιφερειακό επίπεδο υπό το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, με σκοπό την υποστήριξη της ωρίμανσης και υλοποίησης έργων, καθώς και την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων.

Η συγκεκριμένη ρύθμιση δύναται να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα της λιμενικής διοίκησης, να βελτιώσει την απορρόφηση εθνικών και ευρωπαϊκών πόρων και να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη του εθνικού λιμενικού συστήματος και των τοπικών κοινωνιών που αυτό εξυπηρετεί.

Γ. Τέλη και Λοιπές Επιβαρύνσεις

Ενώ η Ελλάδα έχει βελτιώσει σημαντικά τη συνολική της ανταγωνιστικότητα στην εταιρική φορολογία στο σύνολο της οικονομίας, ανεβαίνοντας στην 3η θέση από την 6η που κατείχε το 2015, η εικόνα για την φορολογική ανταγωνιστικότητα του τουρισμού είναι δυσμενέστερη με κατάταξη στην 5η θέση αν ληφθούν υπόψη φόροι που πλήττουν κυρίως τη λειτουργία της επιχείρησης (**αφορά σύγκριση 7 χωρών - Η μελέτη εξετάζει τα πάσης φύσεως φορολογικά βάρη και τέλη που επιβαρύνουν τις τουριστικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα, καθώς και στις ακόλουθες χώρες: Ιταλία, Ισπανία, Κροατία, Τουρκία, Κύπρο και Πορτογαλία*). Η χαμηλότερη κατάταξη του τουρισμού σε σχέση με τη συνολική οικονομία επιβεβαιώνει το γεγονός ότι ένας από τους πλέον δυναμικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας υποβάλλεται σε υπερβάλλουσα φορολογική πίεση, παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί στο πεδίο της εταιρικής φορολογίας στη συνολική οικονομία της χώρας (δείτε σχετ. Μελέτη ΙΝΣΕΤΕ [«Αξιολόγηση της φορολογικής ανταγωνιστικότητας στον τουρισμό – Μέρος Α: Μελέτη Καταγραφής και Συγκριτικής Αξιολόγησης του Φορολογικού Πλαισίου που διέπει τις τουριστικές επιχειρήσεις τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς»](#)).

Με βάση τα παραπάνω, καθίσταται ακόμη πιο επιτακτική η ανάγκη το σύστημα των δημοτικών τελών να διαμορφώνεται με όρους ανταποδοτικότητας, αναλογικότητας και δυνατότητας παροχής κινήτρων για την υποστήριξη αναπτυξιακών δράσεων.

Ειδικότερα, σε σχέση με τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο υπό διαβούλευση σχέδιο νόμου και αφορούν τα δημοτικά τέλη, επισημαίνονται τα εξής:

- i) Η εισαγωγή ενός οριζόντιου τέλους, ειδικά χωρίς σύνδεση με συγκεκριμένες ανταποδοτικές υπηρεσίες, επιβαρύνει περαιτέρω το ήδη αυξημένο λειτουργικό κόστος των επιχειρήσεων.
- ii) Η έλλειψη ανταποδοτικότητας και διαφάνειας αποδυναμώνει τη νομιμοποίηση των επιβαρύνσεων και δημιουργεί αίσθημα άνισης μεταχείρισης. Θα πρέπει τουλάχιστον να διασφαλιστεί η ύπαρξη πλήρους και αναλυτικής καταγραφής, καθώς και δημοσιοποίησης, των έργων/δράσεων στις οποίες τα δημοτικά τέλη που εισπράττονται διοχετεύονται και να υπάρχει σαφής αντιστοίχιση κάθε τέλους με συγκεκριμένα έργα ή υπηρεσίες.
- iii) Επιπλέον, θα πρέπει να προσδιορισθούν περιοριστικά οι περιπτώσεις στις οποίες οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να προβούν στην επιβολή νέων τελών ή εισφορών (άρθρο 430 του υπό διαβούλευση σχεδίου νόμου), ενώ κρίνεται αναγκαία η απαλοιφή της προβλεπόμενης αντίστοιχης δυνατότητας από τις περιφέρειες, καθώς εκτείνονται χωρικά σε πολύ μεγαλύτερες και ανομοιογενείς περιοχές.

Ειδικότερα, προτείνεται να:

- θεσπιστεί συγκεκριμένος κατάλογος επιτρεπόμενων περιπτώσεων επιβολής νέων τελών,
- απαιτείται τεκμηριωμένη μελέτη κόστους – οφέλους και αιτιολόγηση αναγκαιότητας,
- προβλέπεται ανώτατο όριο επιβάρυνσης,
- προβλέπεται διαβούλευση με τους εκπροσώπους των παραγωγικών φορέων πριν την επιβολή οποιουδήποτε νέου τέλους,
- προβλέπεται σαφής και εντός εύλογου χρόνου προσδιορισμένη διαδικασία ανάκλησης ή/και επιστροφής των τελών από το εποπτεύον Υπουργείο, σε περίπτωση αυθαίρετης η/και καταχρηστικής επιβολής τους.

iv) Στο άρθρο 24 του νόμου 5162/2024 με το οποίο νομοθετήθηκε η αύξηση του τέλους ανθεκτικότητας στη κλιματική κρίση προβλέπεται πως «Στο πρόγραμμα φυσικών καταστροφών του εθνικού σκέλους του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων εγγράφονται ετησίως πιστώσεις τουλάχιστον ισόποσες των εσόδων που κατά το εκάστοτε τρέχον έτος εκτιμάται ότι θα εισπραχθούν από την επιβολή του τέλους του παρόντος, προκειμένου να καλυφθούν δαπάνες πρόληψης και αποκατάστασης φυσικών καταστροφών, έργα προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, έργα υποδομών και δαπάνες βελτίωσης των υποδομών για τη στήριξη του τουριστικού προϊόντος της χώρας.». Ωστόσο, μέχρι σήμερα δεν έχει παρουσιαστεί αποτύπωση του τρόπου διάθεσης των εσόδων που προέκυψαν από την επιβολή του συγκεκριμένου τέλους, τα οποία για το έτος 2025 εκτιμάται ότι ανήλθαν σε περίπου 600 εκατ. ευρώ. Είναι πάγια θέση του ΣΕΤΕ, που εξ αρχής τάχθηκε κατά της επιβολής (αρχικά) και της αύξησης (στη συνέχεια) του συγκεκριμένου τέλους, ότι μέρος των εισπραττόμενων εσόδων πρέπει να κατευθύνεται άμεσα στις τοπικές κοινωνίες και στους προορισμούς που συμβάλλουν καθοριστικά στη δημιουργία τους. Οι πόροι αυτοί θα πρέπει να διατίθενται κατά προτεραιότητα για τη χρηματοδότηση έργων υποδομής, περιβαλλοντικής αναβάθμισης, προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και ενίσχυσης της ανθεκτικότητας των τουριστικών προορισμών, με πλήρη διαφάνεια και λογοδοσία ως προς τη χρήση τους.

Δ. Πρόβλεψη ρητής δυνατότητας σύστασης αυτοτελών νομικών προσώπων ειδικού σκοπού για τη λειτουργία DMMOs

Ο σκοπός και οι βασικές αρμοδιότητες των Οργανισμών Διαχείρισης και Προώθησης Προορισμών (DMMOs) έχουν ήδη προσδιοριστεί από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, Ν. 4895/2021. Ωστόσο, κατά την εφαρμογή του θεσμού αναδεικνύεται η ανάγκη περαιτέρω εξειδίκευσης των προβλέψεων που αφορούν τη διοικητική επάρκεια, τη διακυβέρνηση και τη χρηματοδοτική βιωσιμότητα των οργανισμών, ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική λειτουργία τους.

Προς την κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα στους Δήμους και τις Περιφέρειες να **συστήνουν αυτοτελή νομικά πρόσωπα ειδικού σκοπού** για τη διαχείριση και ανάπτυξη τουριστικών προορισμών. Η πρόβλεψη αυτή κρίνεται αναγκαία, καθώς η λειτουργία των DMMOs μέσω υφιστάμενων Αναπτυξιακών Οργανισμών ή Αναπτυξιακών Εταιρειών δεν διασφαλίζει πάντοτε την απαιτούμενη εξειδίκευση, τους αναγκαίους ανθρώπινους πόρους και τη διοικητική αυτοτέλεια που απαιτεί η διαχείριση ενός σύγχρονου τουριστικού προορισμού. Είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι η διαχείριση ενός

προορισμού αποτελεί διακριτή λειτουργία που δεν περιλαμβάνει μόνο την τουριστική προβολή. Αφορά οργανωσιακή λειτουργία, υποδομές, δίκτυα κοινής ωφέλειας, διαχείριση ροών επισκεπτών, κοκ.

Για τον λόγο αυτόν, τα νομικά πρόσωπα που θα αναλαμβάνουν τη λειτουργία των DMMOs θα πρέπει να διαθέτουν σαφώς **καθορισμένη οργανωτική δομή**, επαρκή στελέχωση, εξασφαλισμένη υλικοτεχνική υποδομή και θεσμικά κατοχυρωμένο ρόλο υπό την εποπτεία του Υπουργείου Τουρισμού. Παράλληλα, είναι κρίσιμη η θεσμοθετημένη συμμετοχή των φορέων του τουρισμού και της τοπικής οικονομίας, τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να διασφαλίζεται η συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων μερών.

Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης η **πρόβλεψη σταθερών και επαρκών χρηματοδοτικών πόρων**. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να εξεταστεί η εφαρμογή μηχανισμών ανταποδοτικότητας από υφιστάμενα τέλη και φόρους που συνδέονται άμεσα με την τουριστική δραστηριότητα, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες και τα χαρακτηριστικά κάθε προορισμού (τέλος παρεπιδημούντων, τέλος ανθεκτικότητας, κ.λπ.). Παράλληλα, θα πρέπει να διασφαλιστεί η δυνατότητα αξιοποίησης εθνικών και ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων, συμπεριλαμβανομένων των πόρων των προγραμμάτων ΕΣΠΑ και λοιπών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Η ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου προς τις παραπάνω κατευθύνσεις θα συμβάλει στη δημιουργία πλήρως λειτουργικών και βιώσιμων οργανισμών διαχείρισης προορισμών, ικανών να υποστηρίξουν τον στρατηγικό σχεδιασμό, τη βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προορισμών.