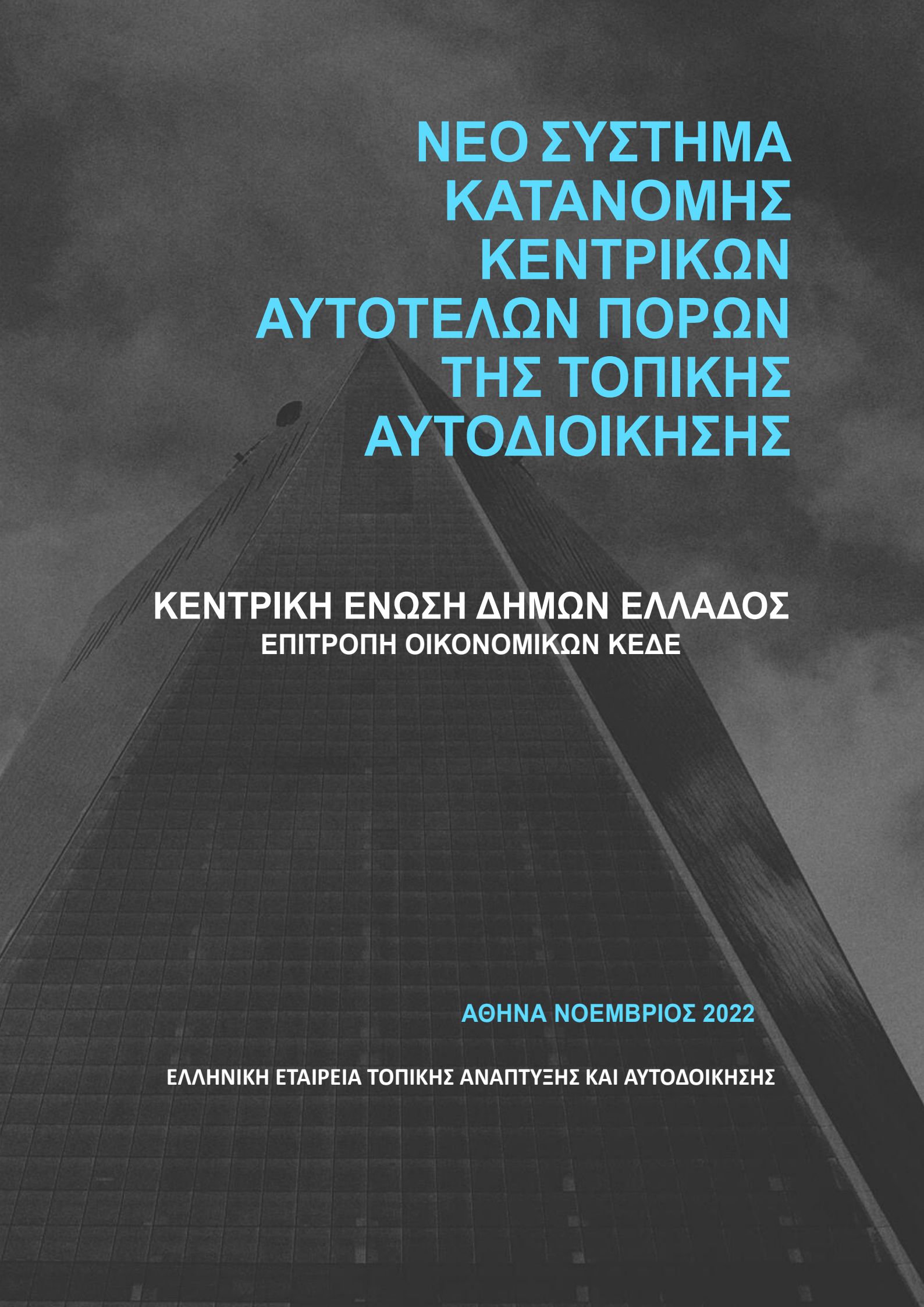




ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΕΔΕ

ΑΘΗΝΑ ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2022

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΕΔΕ

ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΠΟΡΩΝ
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΑΘΗΝΑ ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2022

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Περιεχόμενα

1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
3. ΕΠΙΛΟΓΗ ΕΙΔΟΥΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	8
3.1 Εξισορροπητικές επιχορηγήσεις	8
3.2 Στόχοι των επιχορηγήσεων	9
3.3 Οριζόντιες εξισορροπητικές επιχορηγήσεις	14
3.4 Συμπεράσματα - προτάσεις.....	16
4. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΟΥ ΤΡΟΠΟΥ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΚΑΠ	17
4.1 Επιχορηγήσεις και οικονομική αυτονομία των Δήμων.....	17
4.2 Ποσοστό άμβλυνσης των ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων.	18
4.3 Αντικειμενικό, εύληπτο και διαυγές σύστημα κατανομής.....	20
4.4 Μεταβατική περίοδος.....	24
4.4 Αξιολόγηση αποτελεσμάτων	25
4.5 Συμπεράσματα - προτάσεις.....	26
5. ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΗΣ ΕΞΙΣΟΡΡΟΠΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΣΕ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΤΟΥ ΟΟΣΑ	28
5.1 Ιταλία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων.....	28
5.2 Καναδάς: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων	29
5.3 Αυστραλία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων.....	30
5.4 Γερμανία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων.....	32
5.5 Λουξεμβούργο: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων.....	34
5.6 Ελβετία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων	35
5.7 Λοιπές χώρες.....	36
5.8 Συμπεράσματα.....	37
6. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ - ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΡΟΠΟΥ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΚΑΠ.....	38
6.1 Άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος	38
6.2 Άρθρο 259 ν. 3852/10 ΚΑΠ.....	39
6.3 Άρθρο 2 Ν. 4555/18, κατηγορίες Δήμων	40
6.4 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι έτους 2022.....	41
6.5 Εισαγωγή – συνοπτικό ιστορικό 1998 - 2012.....	41
6.6 Σημερινός τρόπος και κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ	42
6.7 Ειδικά προβλήματα της σημερινής κατανομής.....	46
6.8 Συμπεράσματα.....	47
7. ΠΡΟΣΩΡΙΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΑΠΟΓΡΑΦΗΣ 2021	48
7.1 Πληθυσμιακές Μεταβολές ανά περιφέρεια 2011–2021	48
7.2 Πληθυσμιακές Μεταβολές ανά Περιφερειακή Ενότητα 2011–2021	48
7.3.Πληθυσμιακές Μεταβολές Δήμων ανά περιφέρεια	49
7.4 Πληθυσμιακές Μεταβολές ανά κατηγορία Δήμων του άρθρου 2 του ν. 3852/2010	50
8. ΟΙΚΟΝΟΜΕΤΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ	51
8.1 Εισαγωγή	51
8.2 Μεθοδολογία για την αξιολόγηση των ΟΤΑ	51
8.3 Ταξινόμια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	54
8.4 Ανάλυση Παραγόντων (Factor Analysis)	55
8.5 Ανάλυση συστάδων (Cluster Analysis).....	58

8.6 Διαμόρφωση πολιτικής για την κατανομή των ΚΑΠ σύμφωνα με την οικονομική συμπεριφορά των ΟΤΑ.....	61
9. ΠΡΟΤΥΠΟ ΚΟΣΤΟΣ	63
9.1 Εισαγωγή	63
9.2 Ιστορικό ή πρότυπο κόστος;	63
9.3 Τεχνικές προσέγγισης πρότυπου κόστους.....	64
9.4 Πρότυπο κόστος και συγκριτική αξιολόγηση Δήμων	64
9.5 Η Ιταλική εμπειρία	65
9.6 Συμπεράσματα- Προτάσεις.....	68
9.7 Προσέγγιση πρότυπου κόστους στους ΚΑΠ στους μικρούς Δήμους	69
9.8 Υφιστάμενη στελέχωση μικρών Δήμων.....	69
9.9 Εκτιμώμενη αναγκαία στελέχωση ενός μέσου μικρού Δήμου	72
10. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΚΑΠ.....	75
10.1 Βασικές αρχές συστήματος κατανομής ΚΑΠ	75
10.2 Εισαγωγή πρότυπου κόστους.....	75
10.3. Διοικητικά - Δημοτική αποκέντρωση.....	75
10.4. Κατηγορίες Δήμων άρθρου 2Α ν. 3852/210	76
10.5. Πληθυσμιακά στοιχεία	76
10.6. Έκταση.....	76
10.7. Ορεινότητα.....	76
10.8. Νησιωτικότητα	77
10.9. Προτεινόμενη Στάθμιση κριτηρίων	78
10.10. Παραδοχές	78
10.11. Αποτελέσματα.....	79
10.12. Προτάσεις	79
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	80
11. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΙΩΣΗΣ ΚΑΙ ΓΗΡΑΝΣΗΣ ΤΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΣΤΗΝ	
ΤΑ 81	

1. Πρόλογος

Ο σημερινός τρόπος κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) δημιουργεί αδικίες και ανισότητες. Ομοειδείς Δήμοι, ορισμένες φορές και γειτονικοί, αντιμετωπίζονται διαφορετικά, με αποτέλεσμα να λαμβάνουν διαφορετική Τακτική Επιχορήγηση. Οι λόγοι που οδήγησαν σε αυτήν την ανισορροπία είναι κυρίως τρεις:

1. Ο «κόφτης» που αποφασίστηκε να εφαρμοστεί το 2013, ώστε κανένας Δήμος να μην λάβει Τακτική Επιχορήγηση μικρότερη του 93% που ελάμβανε
2. Αυτός ο «κόφτης» είχε σχεδιαστεί να είναι προσωρινός/ μεταβατικός, αλλά ισχύει μέχρι σήμερα και
3. Από το 2011 μέχρι σήμερα έχουν πραγματοποιηθεί μεγάλες αλλαγές στα στατιστικά δεδομένα των Δήμων, στα οικονομικά και στις αρμοδιότητές τους, που επιβάλλουν την αναπροσαρμογή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ

Το Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στη Θεσσαλονίκη, το 2021 αποφάσισε την αλλαγή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ. Η Οικονομική Επιτροπή της ΚΕΔΕ προσπάθησε να δημιουργήσει ένα νέο σύστημα κατανομής πιο δίκαιο, πιο αντικειμενικό, περισσότερο αποτελεσματικό, που θα αντιμετώπιζε με τον ίδιο τρόπο τους ίδιους. Γνωρίζαμε εκ των προτέρων ότι η προσπάθεια αυτή δεν ήταν εύκολη. Είναι φυσικό κάθε Δήμος να προβάλλει τα δικά του χαρακτηριστικά και ιδιομορφίες. Έπρεπε να βρούμε μία λύση που θα συμπεριλάμβανε τις περισσότερες προτάσεις και θα προσέγγιζε το κοινό περί δικαίου αίσθημα.

Για το λόγο αυτό απευθυνθήκαμε στις ΠΕΔ και αναζητήσαμε τις προτάσεις τους, τις οποίες συλλέξαμε και τις κωδικοποιήσαμε. Παράλληλα, δημιουργήθηκε επιτροπή από εμπειρογνώμονες, στελέχη της ΚΕΔΕ και του Υπουργείου Εσωτερικών αλλά και ειδικοί καθηγητές από το Πάντειο Πανεπιστήμιο. Στόχος ήταν να συγκεντρωθούν οι σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις, οι επιστημονικές μεθοδολογίες, η διεθνής εμπειρία και οι τεχνικές, ώστε να υλοποιηθεί με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο η απόφαση του Συνεδρίου και του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΕ. Για την εξέλιξη των εργασιών της επιτροπής εμπειρογνομόνων αλλά και για την πολιτική ουσία του νέου τρόπου κατανομής των ΚΑΠ, η Επιτροπή Οικονομικών της ΚΕΔΕ αφιέρωσε τουλάχιστον τέσσερις συνεδριάσεις της.

Η μελέτη που ακολουθεί παρουσιάζει όλη αυτήν την προσπάθεια και καταλήγει σε μία πρόταση κατανομής:

- **Ευέλικτη**, απαγκιστρωμένη από το διεκδικητικό πλαίσιο της ΚΕΔΕ
- **Αντικειμενική**, χωρίς παράθυρα έξωθεν παρεμβάσεων
- **Διαυγή**, ώστε να μπορεί κάθε αιρετός και στέλεχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ελέγχει την εφαρμογή της και κυρίως μία **κατανομή**
- **πιο Δίκαιη** και
- **περισσότερο Συμπεριληπτική**.

Γιάννης Μουράτογλου

Πρόεδρος της Επιτροπής Οικονομικών ΚΕΔΕ

2. Εισαγωγή

Στο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στη Θεσσαλονίκη, το 2021 αποφασίστηκε η αλλαγή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ με στόχο να δημιουργηθεί ένα νέο σύστημα κατανομής πιο δίκαιο, πιο αντικειμενικό, περισσότερο αποτελεσματικό, που θα αντιμετώπιζε με τον ίδιο τρόπο τους ίδιους.

Η ΕΕΤΑΑ ανέλαβε στο πλαίσιο της υποστήριξης της Επιτροπής Οικονομικών της ΚΕΔΕ και με βάση τις κατευθύνσεις της, την εκπόνηση ενός νέου συστήματος κατανομής των ΚΑΠ στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Συγκροτήθηκε ομάδα, από στελέχη της ΚΕΔΕ, της ΕΕΤΑΑ, του ΥΠΕΣ και ειδικούς εμπειρογνώμονες. Η ομάδα αξιοποίησε στατιστικά δεδομένα και στοιχεία, από διάφορες πηγές: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών κ.α., μελέτες που είχαν εκπονηθεί για τα συστήματα κατανομής των ΚΑΠ (2008 και 2012) και της ΣΑΤΑ (2008).

Με απόφαση του Διευθύνοντος Συμβούλου της ΕΕΤΑΑ συγκροτήθηκε Ομάδα Εργασίας για την παρούσα μελέτη, από τους:

- Γούπιος Γιάννης, *Διευθυντής Οικονομικής Ανάπτυξης, Οργάνωσης & Περιβάλλοντος ΕΕΤΑΑ*
- Σαπουνάκης Αναστάσιος, *Οικονομολόγος, Σύμβουλος ΤΑ*
- Ράλλης Γκέκας, *Δρ. Οικονομικών της ΤΑ*
- Χατζιωαννίδης Θεοδόσης, *Σύμβουλος ΚΕΔΕ*
- Κουτσιανός Φώτης, *Προϊστάμενος Τμήματος της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής του ΥΠΕΣ*
- Τρυποσκούφης Κώστας, *Προϊστάμενος Τμήματος Παρακολούθησης & Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τ.Α. ΥΠΕΣ*
- Κουγιανός Γαβριήλ, *Προϊστάμενος Διεύθυνσης Τεκμηρίωσης, Πληροφορικής και Ανάπτυξης της ΚΕΔΕ*
- Λίτσος Ηλίας, *Προϊστάμενος τμήματος Οργάνωσης και λειτουργίας της ΕΕΤΑΑ*
- Πετρόπουλος Χρήστος, *Προϊστάμενος τμήματος Έρευνας και Καινοτομίας της ΕΕΤΑΑ*
- Παναγιώτου Νίκος, *Συνεργάτης ΕΕΤΑΑ*

Η Ομάδα Εργασίας ευχαριστεί τον πρόεδρο της Επιτροπής κ. Γιάννη Μουράτογλου και τα μέλη της Οικονομικής Επιτροπής της ΚΕΔΕ, για την συστηματική συνεργασία σε όλη την περίοδο εκπόνησης της πρότασης.

3. Επιλογή είδους επιχορηγήσεων και στατιστικών στοιχείων

Οι διαδικασίες για την αλλαγή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ έχουν ξεκινήσει. Ο προηγούμενος τρόπος κατανομής των ΚΑΠ, που εφαρμόζεται από το 2013, βασίστηκε στις αλλαγές στην δομή, στις λειτουργίες και στις αρμοδιότητες που επέφερε ο Ν. 3852/10 "Πρόγραμμα Καλλικράτης". Οι αλλαγές αυτές, καθώς και οι μειώσεις των ΚΑΠ (πάνω από 60%) κατέληξαν σε στρεβλώσεις και προβλήματα. Δήμοι με τα ίδια κοινωνικά, γεωγραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά λαμβάνουν διαφορετικά πόσα Τακτικής Επιχορήγησης. Παράλληλα, πολλές αλλαγές έχουν επέλθει τα τελευταία χρόνια τόσο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όσο και σε συγκεκριμένους Δήμους χωρίς να έχουν ληφθεί υπόψη στον τρόπο κατανομής των ΚΑΠ.

Η αναγκαιότητα αλλαγής των ΚΑΠ, ιδιαίτερα μετά την δημοσίευση των στοιχείων της εθνικής απογραφής του 2021, είναι αναγκαία και απαραίτητη. Η αλλαγή όμως του τρόπου κατανομής τους, σε συνθήκες οικονομικής δυσπραγίας, δεν είναι εύκολη υπόθεση. Για το λόγο αυτό, η ΚΕΔΕ έχει ξεκινήσει ήδη τις σχετικές συζητήσεις. Έχει συγκροτήσει επιτροπές και υποστηρικτικούς μηχανισμούς και έχει ψηφίσει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και οδικό χάρτη, ώστε πολύ σύντομα να μπορέσει να καταθέσει στο συνέδριο της, ολοκληρωμένη πρόταση αλλαγής του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ. Τα ζητήματα που τίθενται έχουν ως εξής:

1. Οι νέοι ΚΑΠ θα στοχεύουν να αμβλύνουν τις ανισότητες, μεταξύ των Δήμων, όσον αφορά στα έσοδα, στις δαπάνες ή και τα δύο;
2. Υπάρχει περίπτωση θεσμοθέτησης και εφαρμογής οριζόντιων επιχορηγήσεων, τουλάχιστον σε επίπεδο Περιφέρειας;
3. Θα ληφθούν υπόψη οι συνολικές ανισότητες ή μόνο αυτές που προκαλούνται από αντικειμενικούς λόγους;

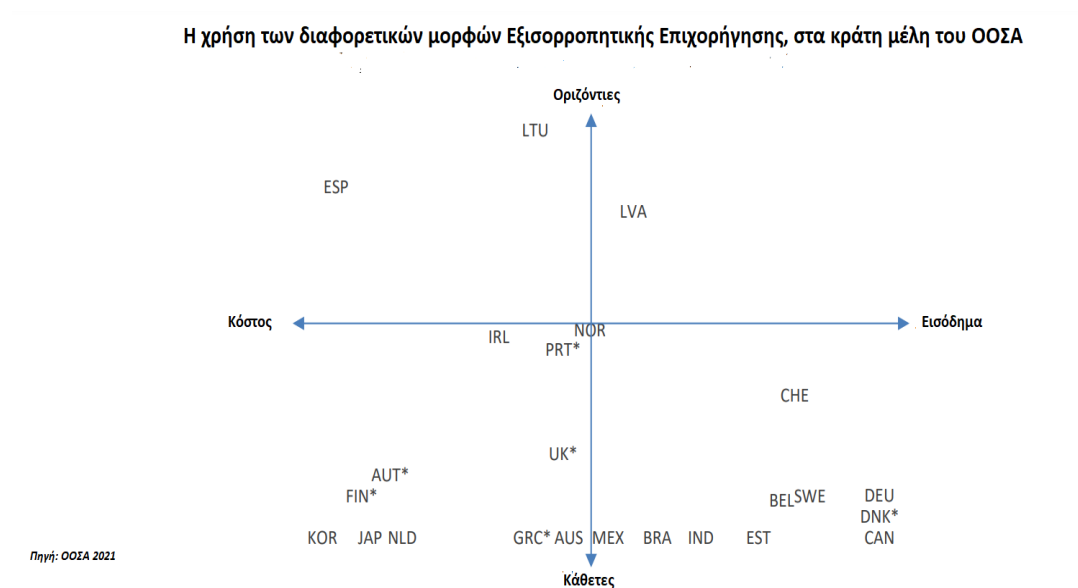
3.1 Εξισορροπητικές επιχορηγήσεις

Οι εξισορροπητικές επιχορηγήσεις αφορούν στη μεταφορά χρηματοοικονομικών πόρων προς (κάθετες επιχορηγήσεις) και μεταξύ (οριζόντιες επιχορηγήσεις) ΟΤΑ, με στόχο τον περιορισμό των ανισοτήτων, που δημιουργούνται από τη διαφορετική δημοσιονομική τους δυνατότητα και τις ανάγκες δαπανών τους. Ωστόσο, ο προσδιορισμός της δημοσιονομικής δυνατότητας και των αναγκαίων δαπανών, είναι μια πολύπλοκη εργασία. Οι χώρες του ΟΟΣΑ χρησιμοποιούν πολύ διαφορετικούς σχεδιασμούς μηχανισμών κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων.

Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί μία συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών προσεγγίσεων, καλύπτοντας τους τρεις τρόπους δημοσιονομικής εξισορρόπησης: α) εξίσωση εσόδων, β) κόστους και γ) εξισορρόπηση πλήρωσης του χρηματοδοτικού κενού. Παράλληλα, η εμπειρία των κρατών μελών του ΟΟΣΑ θα συγκριθεί με την Ελληνική πραγματικότητα, θα διερευνηθεί η δυνατότητα εφαρμογής κάθε τρόπου εξισορρόπησης και θα αναδειχθούν τα υπέρ και τα κατά κάθε πρότασης.

Στο παρακάτω γράφημα παρουσιάζεται η ποικιλομορφία των τρόπων δημοσιονομικής εξισορρόπησης σε κράτη μέλη του ΟΟΣΑ.

Τρόποι δημοσιονομικής εξισορρόπησης σε κράτη μέλη του ΟΟΣΑ



Πηγή: ΟΟΣΑ 2021

3.2 Στόχοι των επιχορηγήσεων

Που πρέπει να στοχεύουν οι νέοι ΚΑΠ; Στην άμβλυνση των ανισοτήτων: α) στα έσοδα; β) στις δαπάνες; ή γ) στα ελλείμματα;

α) Έσοδα

Για να αμβλυνθούν οι δημοσιονομικές ανισότητες των ΟΤΑ είναι απαραίτητο να εντοπιστούν οι δημοσιονομικές δυνατότητες καθενός ξεχωριστά και κατ' επέκταση οι φορολογικές τους δυνατότητες.

Ως δημοσιονομική δυνατότητα ορίζεται η δυνατότητα του ΟΤΑ να αντλεί, από την τοπική κοινωνία ή οικονομία, ίδια έσοδα. Κατ' επέκταση, φορολογική δυνατότητα ορίζεται η δυνατότητα του ΟΤΑ να αντλεί τοπικά φορολογικά έσοδα.

Μεταξύ της φορολογικής δυνατότητας και της είσπραξης φορολογικών εσόδων, συνήθως, υπάρχει απόκλιση. Για να μετρηθεί αυτή η απόκλιση χρησιμοποιούνται διαφορετικές προσεγγίσεις. Μερικές από τις πιο κοινές πρακτικές είναι:

- Λαμβάνεται υπόψη μόνο ένας ή δύο δευτερεύοντες τοπικοί φόροι ή ένας εθνικός φόρος, που εισπράττεται τοπικά.
- Χρησιμοποιούνται τα πραγματικά φορολογικά έσοδα. Η χρήση του δείκτη αυτού, περιορίζεται τα τελευταία χρόνια, διότι μπορεί να αποτελέσει κίνητρο, για τους ΟΤΑ, να μειώσουν τη φορολογική τους προσπάθεια, προκειμένου να εξασφαλίσουν υψηλότερες εξισορροπητικές επιχορηγήσεις
- Δημιουργείται τεχνητή μεγέθυνση του πληθυσμού, για τις μεγάλες πόλεις, προκειμένου να υπολογιστεί το υψηλότερο ποσό κόστους διαβίωσης (π.χ. Αυστρία και Γερμανία) ή το αντίθετο (π.χ. Καναδάς), που είναι πιθανό να «τιμωρήσει» τα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα.

- Γίνεται χρήση του εθνικού - περιφερειακού - τοπικού ΑΕΠ ή του εισοδήματος των νοικοκυριών, ως υποκατάστατο της δημοσιονομικής δυνατότητας (η λεγόμενη «μακρο-προσέγγιση», που εφαρμόζεται σε ορισμένες εξισορροπητικές επιχορηγήσεις στις Ηνωμένες Πολιτείες). Υπάρχει έντονος σκεπτικισμός γι' αυτούς τους δείκτες, γιατί σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να δίνουν μια ανακριβή εικόνα της πραγματικής δημοσιονομικής κατάστασης των ΟΤΑ.

Στη διεθνή εμπειρία, για τον καθορισμό του κριτηρίου κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων χρησιμοποιούνται τα, κατά κεφαλή, πραγματικά ή δυνητικά έσοδα. Τα τελευταία χρόνια επικρατεί η επιλογή των δυνητικών εσόδων.

Στον Καναδά, ένα αντιπροσωπευτικό φορολογικό σύστημα, που περιλαμβάνει πέντε κατηγορίες εσόδων, χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό των θεωρητικών εσόδων ενός ΟΤΑ, εάν εφαρμόσει τους εθνικούς μέσους φορολογικούς συντελεστές, στις καθορισμένες κατηγορίες εσόδων. Στη συνέχεια, ένα σύστημα κάθετης δημοσιονομικής εξισορρόπησης, παρέχει επιχορηγήσεις, από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση στους ΟΤΑ των οποίων η δημοσιονομική δυνατότητα βρίσκεται κάτω από τον μέσο όρο. Η Αυστραλία χρησιμοποιεί μια παρόμοια προσέγγιση για την αξιολόγηση των εσόδων, αλλά συμπληρώνει το σύστημα εξισορρόπησης με μια ολοκληρωμένη εκτίμηση του κόστους, βάσει πρότυπων δαπανών.

α.1 Άμβλυνση των δημοσιονομικών δυνατοτήτων στην Ελληνική ΤΑ

Η χρήση της δημοσιονομικής δυνατότητας του ΟΤΑ, ως κριτήριο κατανομής των ΚΑΠ, συναντά ιδιαίτερα τεχνικά αλλά και πολιτικά προβλήματα στη χώρα μας.

Είναι γνωστό ότι τα έγκυρα και τακτά επικαιροποιημένα στατιστικά στοιχεία (πχ ΑΕΠ σε επίπεδο Δήμου), δεν «ευδοκιμούν» στη χώρα. Άρα, χωρίς αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία εισοδήματος, είναι πολύ δύσκολο να προσεγγίσουμε τις δημοσιονομικές δυνατότητες κάθε Δήμου ξεχωριστά.

Η δημοσιονομική δυνατότητα αφορά στη δυνητική δημοσιονομική θέση του Δήμου. Δεν εμπεριέχει την ικανότητα του Δήμου να αντλεί ίδια έσοδα από την τοπική κοινωνία. Η περιορισμένη διαχειριστική ικανότητα είναι πάρα πολύ έντονη στους μικρούς και απομονωμένους ΟΤΑ, με περιορισμένο στελεχικό και επιστημονικό προσωπικό. Οι Δήμοι αυτοί παρουσιάζουν αντικειμενικό μειονέκτημα τουλάχιστον για τους πόρους εκείνους για τους οποίους χρειάζονται βεβαιωτικοί και εισπρακτικοί μηχανισμοί.

Στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, εφαρμόζεται το κριτήριο της φορολογικής προσπάθειας. Έτσι αυξάνουν ή μειώνουν τις επιχορηγήσεις σε έναν ΟΤΑ, ανάλογα με την προσπάθεια που καταβάλλει για την είσπραξη των ιδίων εσόδων του. Με αυτό το κριτήριο συνδυάζεται η δημοσιονομική δυνατότητα, η διαχειριστική ικανότητα και η πολιτική βούληση. Δυστυχώς, στη χώρα μας ένα ανάλογο κριτήριο είναι πολύ δύσκολο να εφαρμοστεί. Οι Ελληνικοί Δήμοι έχουν πολύ περιορισμένη φορολογική ελευθερία και κυρίως τα μεγαλύτερα ίδια έσοδά τους εισπράττονται μέσω των παρόχων ενέργειας. Άρα, η φορολογική προσπάθεια στην Ελλάδα, μπορεί να έχει πολύ περιορισμένη εφαρμογή. Εάν εφαρμοζόταν θα υποστήριζε περισσότερο την ανάδειξη και επιβράβευση καλών πρακτικών.

B) Εξισορρόπηση του κόστους

Τα συστήματα εξισορρόπησης κόστους στοχεύουν στην επιχορήγηση των ΟΤΑ με υψηλότερο κατά κεφαλήν κόστος, έτσι ώστε να μην αντιμετωπίζουν αδικαιολόγητη επιβάρυνση κατά την παροχή των δημοτικών υπηρεσιών τους. Για να υπολογιστούν οι

ανισότητες στο κόστος παραγωγής και παροχής των δημοτικών υπηρεσιών, χρησιμοποιούνται διάφορες τεχνικές.

Το **ιστορικό κόστος** είναι ένα απλό κριτήριο για την αξιολόγηση των αναγκών των ΟΤΑ, αν και οι περισσότερες χώρες σταδιακά το έχουν εγκαταλείψει, καθώς δεν θεωρείται ότι εκφράζει αληθινά τις πραγματικές ανάγκες και «δελεάζει» τους Δήμους να προχωρήσουν σε υπερβολικές δαπάνες. Ιταλία και Ισπανία, τα τελευταία χρόνια, έχουν περάσει από τις ιστορικές σε πρότυπες εκτιμήσεις κόστους.

Σε πολλά κράτη μέλη του ΟΟΣΑ το κόστος υπολογίζεται με τη μορφή πρότυπων συστημάτων δαπανών, που βασίζονται σε ένα **σύνολο πρότυπων δαπανών ανά παρεχόμενη δημοτική υπηρεσία**. Αν και η τεχνική αυτή αντιμετωπίζει πολλά προβλήματα, πολλές χώρες έχουν σημειώσει πρόοδο στη θέσπιση πρότυπου μοναδιαίου κόστους για μεμονωμένες υπηρεσίες, όπως το κόστος εκπαίδευσης ενός μαθητή στο δημοτικό σχολείο ή το κόστος κατασκευής ενός οδικού χιλιομέτρου. Στη συνέχεια, αυτά τα μοναδιαία κόστη προσαρμόζονται στις τοπικές ιδιαιτερότητες, όπως για παράδειγμα ένας μαθητής σε μια οικονομικά προβληματική περιοχή χρειάζεται επιπλέον βοήθεια και ένας ορεινός δρόμος κοστίζει περισσότερο από έναν πεδινό.

Μια πιο «σύνθετη» ανάλυση βασίζεται στις **συναρτήσεις κόστους**. Περιλαμβάνει τη συσχέτιση του κόστους με έναν αριθμό καθοριστικών παραγόντων, χρησιμοποιώντας πραγματικά δεδομένα από μεγάλο αριθμό ΟΤΑ.

Στις περισσότερες Ευρωπαϊκές ΤΑ, δείκτες όπως γεωγραφικοί (αποστάσεις, νησιά), ποσοστό φτώχειας, έκταση κ.α., ενσωματώνονται άμεσα σε συστήματα κατανομής των επιχορηγήσεων, με στόχο την εξισορρόπηση του κόστους. Αυτές οι κατανομές είναι μερικές φορές πολύπλοκες, λαμβάνοντας υπόψη ένα ευρύ φάσμα παραγόντων κόστους. Για παράδειγμα, το σύστημα κατανομής της εξισορροπητικής επιχορήγησης στην Ιταλία εμπεριέχει δεκατρείς διαφορετικούς παράγοντες, που διαμορφώνουν το πρότυπο κόστος οκτώ βασικών δημοτικών υπηρεσιών.

Αυστραλία και Σουηδία παρέχουν παραδείγματα συνολικής εξίσωσης κόστους. Στην Αυστραλία, δεκάδες παράγοντες εισάγονται στον τύπο εξισορρόπησης. Αυτό επιτρέπει στο σύστημα εξισορρόπησης να λάβει υπόψη του μεγάλο μέρος της διακύμανσης στις κατά κεφαλήν απαιτήσεις χρηματοδότησης. Επιπλέον, συμβάλλει στην ενίσχυση της «ουδετερότητας» της πολιτικής του συστήματος εξισορρόπησης, με τη χρήση μεταβλητών κόστους, που γενικά δεν μπορούν να επηρεαστούν άμεσα από πολιτικές επιλογές.

Τα Σουηδικά συστήματα εξισορρόπησης κόστους στοχεύουν στην αξιολόγηση διαρθρωτικών διαφορών στο κατά κεφαλήν κόστος, που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ, μέσω της χρήσης τομεακών μοντέλων δαπανών, το καθένα εκ των οποίων βασίζεται σε εκατοντάδες μεταβλητές.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι τα πολύπλοκα συστήματα κατανομής των επιχορηγήσεων μπορεί να επιτρέπουν μεγαλύτερη ευαισθησία στη σύλληψη τοπικών ιδιαιτεροτήτων, παραμένουν όμως πολύ δύσκολα στην κατανόηση και παρακολούθηση τους. Το πρόβλημα αυτό εντείνεται ιδιαίτερα σε Δήμους χωρίς το κατάλληλο επιστημονικό προσωπικό, με αποτέλεσμα η πολυπλοκότητα του συστήματος κατανομής των επιχορηγήσεων να περιορίζει τη διαφάνεια του. Ο καλύτερος τρόπος για να περιοριστεί η πολιτική προκατάληψη είναι μια απλή, διαφανής και κατανοητή κατανομή εξισορρόπησης, με λίγους δείκτες, που καλύπτουν τις κύριες δημοσιονομικές ανισότητες μιας χώρας.

β.1 Αμβλυνση ανισοτήτων στο κόστος παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών, της Ελληνικής ΤΑ

Οι κατανομές με βάση το πραγματικό κόστος έχουν σχεδόν εξαλειφθεί στους Ευρωπαϊκούς Δήμους. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι δεν παρέχεται στους Δήμους κίνητρο για να γίνουν περισσότερο παραγωγικοί, αλλά και για να αποκλειστούν πολιτικές σκοπιμότητες ή υποκειμενικές επιλογές. Η δημιουργία όμως πρότυπου κόστους, τουλάχιστον ανά ομάδα Δήμων, δημιουργεί τεχνικά προβλήματα (εννοιολογικά και στατιστικά), όπως επίσης και πολλές πολιτικές αντιδράσεις.

Θα ήταν ενδιαφέρουσα, για την Ελληνική ΤΑ, μία πιλοτική προσομοίωση, χωρίς άμεσο αντίκτυπο στις επιχορηγήσεις, για ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες δημοτικών υπηρεσιών, των οποίων το κόστος μπορεί να προσεγγισθεί με μεγάλη ακρίβεια.

Επισημαίνεται ότι στη σημερινή κατανομή των ΚΑΠ τη μεγαλύτερη βαρύτητα έχει το κριτήριο του **Ελάχιστου Κόστους Λειτουργίας** των Δήμων που υπολογίστηκε, κατά βάση, ανά δημογραφική τάξη και με τον αντίστοιχο μέσο όρο των πραγματοποιηθέντων δαπανών.

Γ) Χρηματοδότηση των δημοτικών ελλειμμάτων

Οι εξισορροπητικές επιχορηγήσεις σχεδιάζονται για να καλύψουν το κενό μεταξύ των εκτιμώμενων δαπανών και των εκτιμώμενων εσόδων. Το σύστημα κατανομής της εξισορροπητικής επιχορήγησης της Ιαπωνίας αποτελεί παράδειγμα αυτής της προσέγγισης. Το ποσό με το οποίο θα επιχορηγηθεί κάθε Δήμος είναι αποτέλεσμα της αξιολόγησης των οικονομικών του αναγκών, σε συνδυασμό με την εκτίμηση της δημοσιονομικής ικανότητάς του. Είναι σημαντικό ότι το σύστημα βασίζεται σε πρότυπες και όχι πραγματικές αξίες εσόδων και κόστους, για την αποφυγή στρεβλώσεων και αντικινήτρων.

Ένα ενδιαφέρον και «επικίνδυνο» χαρακτηριστικό των συστημάτων εξισορροπητικής επιχορήγησης των δημοτικών ελλειμμάτων είναι ότι γενικά αυξάνουν την ανισότητα των κατά κεφαλή εσόδων, μετά την εφαρμογή τους, γιατί η πλειονότητα αυτών των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων αντισταθμίζει κόστος παρά διαφορές εσόδων. Με βάση τη λογική αυτή, οι ΟΤΑ με υψηλότερο κατά κεφαλήν κόστος λαμβάνουν υψηλότερες κατά κεφαλήν επιχορηγήσεις. Άρα, ΟΤΑ που αρχικά έχουν πάνω από το μέσο όρο κατά κεφαλήν έσοδα από ιδίους πόρους, μπορούν να απολαύσουν ακόμη υψηλότερα έσοδα, μετά την κατανομή των επιχορηγήσεων.

Ένα επίσης σημαντικό πρόβλημα αυτού του τρόπου κατανομής είναι ότι οι επιχορηγήσεις επηρεάζουν την διάρθρωση των δαπανών. Ένας Δήμος που δέχεται μία επιχορήγηση έχει, κατά κύριο λόγο, δύο δυνατότητες:

α) Να περιορίσει τα φορολογικά του έσοδα κατά το ποσό της επιχορήγησης. Με αυτό τον τρόπο να αυξήσει το διαθέσιμο εισόδημα των πολιτών, οι οποίοι είναι ελεύθεροι να το δαπανήσουν όπου αυτοί νομίζουν.

β) Να αυξήσει τις τοπικές δημόσιες δαπάνες.

Εμπειρικές έρευνες έχουν διαπιστώσει ότι οι χρηματοδοτικοί πόροι “κολλάνε” σε όποιον από τους τομείς, ιδιωτικό ή δημόσιο, τους δεχθεί πρώτος. Αν δηλαδή η κεντρική διοίκηση αποφασίσει να δώσει μεγαλύτερες επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ θα αυξηθούν οι δημόσιες τοπικές δαπάνες, ενώ εάν μειώσει τους φόρους θα αυξηθεί η ζήτηση για ιδιωτικές δαπάνες και όχι για Τοπικά Δημόσια Αγαθά. Το φαινόμενο αυτό

οι Gramlich και Rubinfeld ονόμασαν “Fly paper effect”, αφού τελικά ο τομέας που δέχεται τα ποσά, “δεσμεύει” το μεγαλύτερο μέρος των πόρων.

Πολλοί είναι οι θεωρητικοί που προσπάθησαν να εξηγήσουν το φαινόμενο του fly paper effect. Ο D. King το αποδίδει στο ότι ο περιορισμός των εσόδων του κεντρικού κράτους από την μείωση των φορολογικών συντελεστών, του φόρου εισοδήματος π.χ. θα επηρεάσει ελάχιστα ή καθόλου τις χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις. Για τον λόγο αυτό οι τοπικές αρχές θα φανούν απρόθυμες να αυξήσουν τα τοπικά φορολογικά έσοδα, με δεδομένο ότι συνήθως οι φόροι του κεντρικού κράτους είναι προοδευτικοί, ενώ της ΤΑ αναλογικοί και στην ουσία αντίστροφα προοδευτικοί. Άλλοι μελετητές, όπως οι Courant-Gramlich-Rudinfeld, καθώς και ο Oates, εξηγούν το φαινόμενο “με την εισαγωγή της υπόθεσης ότι η κοινότητα, στο πρόσωπο του μέσου ψηφοφόρου, υποφέρει από ένα είδος αυταπάτης” μεταφέροντας το κέντρο βάρους των αποφάσεων της, στην ικανοποίηση αυτής της κατηγορίας πολιτών. Είναι γεγονός ότι όλοι οι μελετητές παραδέχονται ότι οι επιχορηγήσεις επηρεάζουν την οικονομική συμπεριφορά και την πολιτική δαπανών των τοπικών αρχών, κάτι που εξ άλλου προκύπτει και από πολλές διεθνείς εμπειρικές μελέτες.

γ.1 Εφαρμογή της εξισορροπητικής επιχορήγησης για την κάλυψη των δημοτικών ελλειμμάτων, στην Ελληνική ΤΑ

Μετά την εφαρμογή της αρχής των ισοσκελισμένων Δημοτικών προϋπολογισμών (στη πράξη μη ελλειμματικών), η εφαρμογή μίας ανάλογης επιχορήγησης καθίσταται πολύ δύσκολη για τα Ελληνικά δεδομένα. Όχι μόνο για ουσιαστικούς λόγους, αλλά και για θεσμικούς, γραφειοκρατικούς ή ακόμα και για λόγους άσκησης «δημιουργικής λογιστικής».

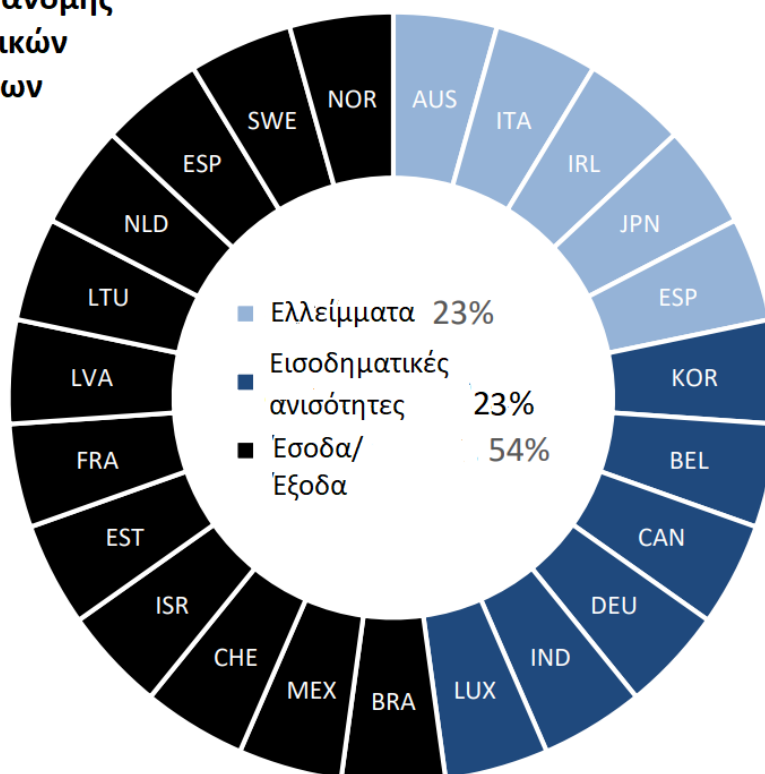
Τελικά, όπως παρουσιάζεται και στο παρακάτω γράφημα, οι τρόποι εξισορρόπησης κόστους και εσόδων σε πολλές χώρες συνδυάζονται. Περίπου τα μισά από τα συστήματα εξισορρόπησης στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ συνδυάζουν το κόστος και τα έσοδα, με ξεχωριστές επιχορηγήσεις για κάθε σκοπό. Το άλλο μισό χωρίζεται σχεδόν ομοιόμορφα μεταξύ των συστημάτων κάλυψης των ελλειμμάτων και αυτών που έχουν ως στόχο αποκλειστικά την άμβλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων, που προέρχονται από τα έσοδα.

Είναι σημαντικό ότι δεν υπάρχει χώρα, στο δείγμα που έλαβε ο ΟΟΣΑ, με σύστημα αποκλειστικά εξισορρόπησης κόστους, χωρίς κανένα μέτρο φορολογικής δυνατότητας. Δηλαδή άλλη μία εθνική «ιδιομορφία» για την Ελληνική ΤΑ.

Η επιλογή της μορφής εξισορροπητικής επιχορήγησης, φαίνεται να επηρεάζεται και από τη συνταγματική οργάνωση του κράτους. Οι ομοσπονδιακές χώρες εφαρμόζουν γενικά την εξίσωση των εσόδων, ενώ οι ενιαίες, συνταγματικά, χώρες τείνουν να επιδιώκουν τόσο την εξίσωση των εσόδων όσο και του κόστους.

Εφαρμογή των διαφόρων μορφών εξισορροπητικής επιχορήγησης

Κριτήρια κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων



Πηγή: ΟΟΣΑ 2021

3.3 Οριζόντιες εξισορροπητικές επιχορηγήσεις

Σε αντίθεση με τις κάθετες, που προέρχονται από το Κεντρικό Κράτος στους Δήμους, οι οριζόντιες επιχορηγήσεις προέρχονται από τους «πλούσιους» και χρηματοδοτούν τους «φτωχούς» ΟΤΑ, της ίδιας βαθμίδας. Στην Γερμανία τα Lander, με κατά κεφαλή έσοδα πάνω από το μέσο όρο, κατανέμουν ένα μέρος των εσόδων αυτών σε Lander με περιορισμένη δημοσιονομική ικανότητα. Όσο η δημοσιονομική ικανότητα πλησιάζει προς τον μέσο όρο, τόσο η οριζόντια επιχορήγηση περιορίζεται.

Στο Λουξεμβούργο, όλοι οι Δήμοι συμβάλλουν στο καλάθι χρηματοδότησης των οριζοντίων επιχορηγήσεων, κυρίως με τα έσοδα από το φόρο εμπορίου. Κανένας Δήμος δεν μπορεί να κρατήσει πάνω από το 35% των τοπικών εσόδων από το φόρο αυτό. Οι Δήμοι με περιορισμένη δημοσιονομική δυνατότητα συμβάλλουν με μικρότερα ποσοστά και ποσά στη χρηματοδότηση του καλαθιού οριζόντιας εξισορρόπησης. Τα ποσά που συλλέγονται κατανέμονται στους Δήμους κυρίως με το πληθυσμιακό κριτήριο.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες (ιδιαίτερα χώρες που έγιναν τελευταία, κράτη μέλη της ΕΕ) κατεβλήθη προσπάθεια εφαρμογής οριζοντίων εξισορροπητικών επιχορηγήσεων, με πολύ περιορισμένα αποτελέσματα. Ο λόγος είναι ότι οι Δήμαρχοι των «πλούσιων» Δήμων δεν ήταν διατεθειμένοι να αναλάβουν το πολιτικό κόστος επιβολής και είσπραξης φορολογικών εσόδων, που τελικά θα παραχωρήσουν στους «φτωχούς».

Εφαρμογή των οριζόντιων εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα

Η εφαρμογή των οριζόντιων εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα, τουλάχιστον όπως εφαρμόζεται στη Γερμανία αλλά και τη Σουηδία, δεν φαίνεται να έχει μεγάλες πιθανότητες επιτυχίας, ιδιαίτερα εάν λάβουμε υπόψη μας την εμπειρία του «Καλλικράτη» και της «διοικητικής υποστήριξης». Σε ορισμένες περιφέρειες, που εντοπίζονται ακραίες ανισότητες μεταξύ των Δήμων, θα μπορούσε να σχεδιαστεί ένα τέτοιο σύστημα. Δεν είναι όμως μόνο οι πολιτικές αντιρρήσεις που θα καθιστούσαν δύσκολη την εφαρμογή ενός συστήματος εξισορρόπησης, αλλά και τα τεχνικά προβλήματα εφαρμογής του, που φαίνονται προς το παρόν δισεπίλυτα, ειδικά με τη στελέχωση των ΠΕΔ, που θα ήταν ο πιο πιθανός διαχειριστής του συστήματος.

Αντίθετα, το σύστημα οριζόντιας εξισορρόπησης του Λουξεμβούργου προσομοιάζει με την απόφαση του συνεδρίου της ΚΕΔΕ (Ρόδος, 2005) για τη φορολογική αποκέντρωση, στο οποίο προβλεπόταν ένας ισχυρός αναδιανεμητικός μηχανισμός, που θα τον χρηματοδοτούσε ποσοστό από τα αποκεντρωμένα φορολογικά έσοδα.

Συνολικές ανισότητες ή μόνο αυτές που προκαλούνται από αντικειμενικούς λόγους;

Όπως αναφέρθηκε, τα περισσότερα κράτη, τόσο στα έσοδα όσο και στις δαπάνες, δεν χρησιμοποιούν, στις κατανομές τους, τα συνολικά ποσά που εισπράττουν ή δαπανούν οι ΟΤΑ, αλλά κυρίως πρότυπα μεγέθη.

Οι οριζόντιες δημοσιονομικές ανισότητες λαμβάνονται υπόψη μόνο στην περίπτωση που εξαρτώνται από παράγοντες, οι οποίοι είναι έξω από την θέληση και τον έλεγχο των ΟΤΑ. Αντίθετα, ανισότητες που εξαρτώνται από “υποκειμενικές” επιλογές των ΟΤΑ δεν θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Αν π.χ. ένας δήμος επιθυμεί να προμηθεύσει μία δημοτική υπηρεσία με ποσότητα ή ποιότητα μεγαλύτερη από αυτή των άλλων Δήμων και εφαρμόσει έναν μεγαλύτερο φορολογικό συντελεστή, αυτό δεν θα πρέπει να θεωρείται δημοσιονομική ανισότητα. Το επίπεδο των προσφερόμενων υπηρεσιών, καθώς και η φορολογική προσπάθεια, θεωρούνται παράγοντες που ελέγχονται από τους ΟΤΑ και γι’ αυτό δεν θα πρέπει να ληφθούν, στην συγκεκριμένη περίπτωση, ως παράγοντες δημιουργίας οριζόντιων δημοσιονομικών ανισοτήτων. Σύμφωνα με σχετικές διεθνείς έρευνες, ποσοστό γύρω στο 25% των δημοσιονομικών ανισοτήτων, μεταξύ των Δήμων, προέρχεται από διαφορές επιλογές των διοικήσεων τους.

Κατ’ αναλογία, στις δαπάνες παραγωγής και παροχής των δημοτικών υπηρεσιών εμπλέκονται και “υποκειμενικοί” παράγοντες, όπως η αποτελεσματικότητα της δημοτικής διαχείρισης, που δεν θα πρέπει να ληφθούν υπόψη. **Στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες αντικείμενο των κρατικών επιχορηγήσεων πρέπει να είναι διαφορές μεταξύ των ΟΤΑ που προκύπτουν από λόγους που είναι έξω από τον δικό τους έλεγχο και υπευθυνότητα.** Αντίθετα, διαφορές που έχουν σχέση με πολιτικές επιλογές ή τον τρόπο διαχείρισης των ΟΤΑ, δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Η δυνατότητα έκφρασης των τοπικά διαφορετικών προτιμήσεων είναι ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης και μία ενιαία αντιμετώπιση από το κράτος, μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων, θα εκμηδένιζε αυτό το συγκριτικό πλεονέκτημα.

3.4 Συμπεράσματα - προτάσεις

1. Οι υπάρχουσες συνθήκες (ανεπάρκεια έγκυρων και επικαιροποιημένων τοπικών στατιστικών δεδομένων, έλλειψη φορολογικής ελευθερίας των Δήμων κλπ), δεν μας επιτρέπει να ακολουθήσουμε άλλο τρόπο κατανομής, από την πεπατημένη. Να χρησιμοποιήσουμε δηλαδή την **εξισορρόπηση των δαπανών των Δήμων** και τους παράγοντες που τις επηρεάζουν.

1.α. Στην προσπάθεια να συγκλίνουμε προς το Ευρωπαϊκό κεκτημένο, που κατά κύριο λόγο χρησιμοποιεί μικτά συστήματα, θα μπορούσαμε να εισάγουμε στο νέο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ, τουλάχιστον κάποια παράμετρο, που θα επιβραβεύει καλές πρακτικές Δήμων. Για την αποφυγή πολιτικών τριβών, οι καλές πρακτικές θα αξιολογούνται με βάση αντικειμενικά, διαφανή και εκ των προτέρων γνωστά κριτήρια, από ανεξάρτητη επιτροπή.

2. Σήμερα είναι πολύ δύσκολο να εφαρμοστούν **οριζόντιες επιχορηγήσεις** στην ΤΑ.

2.α. Εφόσον υλοποιηθεί η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην ΤΑ και συνοδευτεί με σχετική φορολογική ελευθερία, τότε θα πρέπει να σχεδιαστεί ένα σύστημα οριζόντιας εξισορροπητικής επιχορήγησης, που θα αμβλύνει τις δημοσιονομικές ανισότητες, σύμφωνα με τις προτάσεις της ΚΕΔΕ και του ΙΤΑ.

Είμαστε από τις τελευταίες ΤΑ της Ευρώπης που χρησιμοποιούμε πραγματοποιηθείσες δαπάνες ως κριτήριο κατανομής των ΚΑΠ. Τουλάχιστον στην τελευταία κατανομή (2013), χρησιμοποιήθηκαν οι μέσοι όροι του ελάχιστου κόστους λειτουργίας ανά δημογραφική ομάδα, ώστε να περιοριστεί το ποσοστό των «υποκειμενικών» επιλογών, που επηρεάζουν το σύνολο των δαπανών.

Υπενθυμίζεται ότι όσες φορές στο παρελθόν έγινε προσπάθεια συγκριτικής αξιολόγησης ορισμένων συγκεκριμένων πτυχών της δημοτικής δραστηριότητας, αυτή αντιμετώπισε μεγάλες αντιδράσεις, με αποτέλεσμα να μην υπάρξει συνέχεια.

Για το λόγο αυτό, μία πιλοτική προσπάθεια προσδιορισμού προτύπου κόστους, για ορισμένες δημοτικές υπηρεσίες, θα πρέπει να είναι πολύ καλά σχεδιασμένη, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα, διαφανής και να παρέχει στους Δήμους, πριν την ολοκληρωμένη εφαρμογή της, μία περίοδο προσαρμογής. Για περισσότερα:

- *Sean Dougherty and Kass Forman. “Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance”. OECD Working Papers on Fiscal Federalism*
- *2014 OECD, “Fiscal equalisation: A key to decentralised public finances”, in Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris.*
- *Ν. Τάσος. «Δημοσιονομική Αποκέντρωση. Θεωρία και Πράξη». Τυπωθήτω, Αθήνα.*

4. Αποτελεσματικός σχεδιασμός της αλλαγής του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ

Το προηγούμενο κεφάλαιο είχε ως αντικείμενο την επιλογή του είδους των επιχορηγήσεων, τη στόχευση και την αποτελεσματική χρήση των στατιστικών δεδομένων. Στο κεφάλαιο αυτό καταβάλλεται προσπάθεια να παρουσιαστεί η θεωρία και η διεθνής εμπειρία από τον τρόπο αποτελεσματικού σχεδιασμού των κρατικών επιχορηγήσεων προς την ΤΑ. Συγκεκριμένα αναλύονται θέματα που σχετίζονται με:

- *το ύψος των επιχορηγήσεων και την οικονομική αυτονομία των Δήμων*
- *το επιθυμητό ποσοστό άμβλυνσης των ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων*
- *τη δημιουργία ενός αντικειμενικού, ευέλικτου και διαυγούς συστήματος κατανομής*
- *την αναγκαιότητα της ύπαρξης μιας μεταβατικής περιόδου και*
- *τη δημιουργία ενός συστήματος τακτικής παρακολούθησης, αξιολόγησης και ανατροφοδότησης (feedback).*

Για κάθε ένα από τα παραπάνω θέματα παρουσιάζονται, συνοπτικά οι σύγχρονες διεθνείς θεωρητικές και εμπειρικές προσεγγίσεις και κατόπιν καταβάλλεται προσπάθεια να συγκριθούν και να ενταχθούν στην Ελληνική πραγματικότητα.

4.1 Επιχορηγήσεις και οικονομική αυτονομία των Δήμων

Μία πρώτη πρόκληση που θα πρέπει να αντιμετωπιστεί κατά το σχεδιασμό των κρατικών επιχορηγήσεων, είναι η διαφύλαξη και η προώθηση της οικονομικής και κατ' επέκταση πολιτικής, αυτονομίας των Δήμων. Οι **κρατικές επιχορηγήσεις** μπορούν με δύο τρόπους να επηρεάσουν την οικονομική αυτονομία των δήμων:

Ο πρώτος σχετίζεται με την ίδια τη φύση τους. Η οικονομική εξάρτηση από κεντρικούς πόρους είναι πολύ πιθανό να επιφέρει σχέσεις κηδεμονίας και πολιτικής εξάρτησης. Επίσης, οι κρατικές επιχορηγήσεις δεν συμβάλλουν, τουλάχιστον όσο τα ίδια έσοδα, στην υπεύθυνη διαχείριση των δημοσίων εσόδων, το δημοκρατικό έλεγχο και τη δυνατότητα αποτελεσματικού προϋπολογισμού και οικονομικού προγραμματισμού.

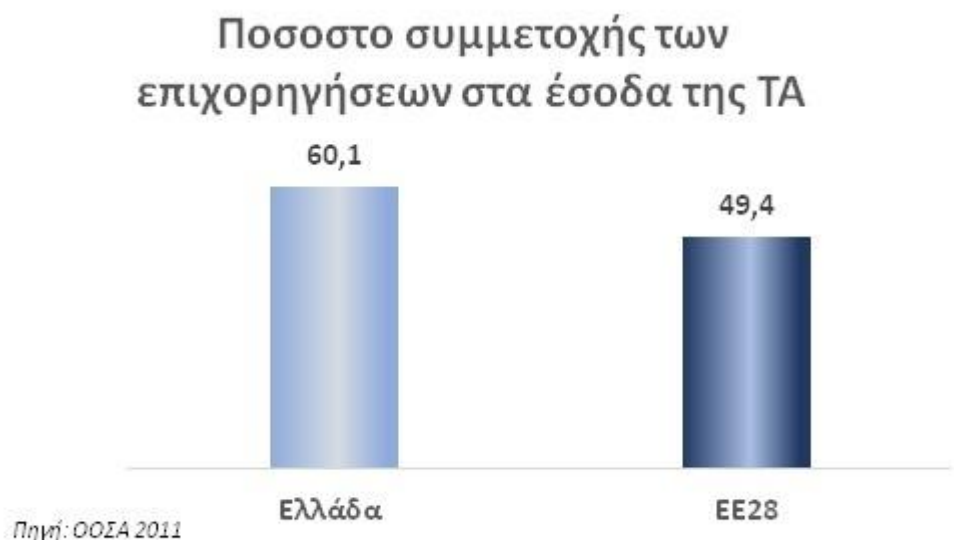
Ο δεύτερος τρόπος, με τον οποίο μπορούν οι κρατικές επιχορηγήσεις να επηρεάσουν την αυτονομία των Δήμων, σχετίζεται με την διάρθρωση τους. Όπως είναι γνωστό, οι **γενικές επιχορηγήσεις** εκφράζουν την εμπιστοσύνη του Κεντρικού Κράτους προς την ΤΑ, και παρέχουν βαθμούς ελευθερίας στη διαχείρισή τους. Αντίθετα, οι **ειδικές επιχορηγήσεις** θεωρείται ότι εμπεριέχουν το στοιχείο της καθοδήγησης. Υπενθυμίζεται ότι η ειδική επιχορήγηση μπορεί να χρηματοδοτήσει αποκλειστικά τον ειδικό σκοπό για τον οποίο χορηγείται. Άρα, κατά αυτό τον τρόπο έχουμε μία έμμεση καθοδήγηση της πολιτικής δαπανών των Δήμων.

Προς αυτή την κατεύθυνση, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας αναφέρει (παρ. 7, άρθρο 9): “ Στο μέτρο του δυνατού, οι επιχορηγήσεις που παρέχονται στους ΟΤΑ δεν πρέπει να προορίζονται για τη χρηματοδότηση ειδικών σχεδίων. Η παροχή επιχορηγήσεων δεν πρέπει να θίγει τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των ΟΤΑ στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας”.

Επισημαίνεται ότι οι δύο αυτοί τρόποι επηρεασμού της αυτονομίας των Δήμων αποτελούν δείκτες αυτονομίας της ΤΑ και χρησιμοποιούνται στις διεθνείς συγκριτικές αξιολογήσεις.

Η ελληνική πραγματικότητα

Όπως φαίνεται και από το παρακάτω γράφημα, η θέση των Ελληνικών κρατικών επιχορηγήσεων, ως προς τα συνολικά έσοδα της ΤΑ, είναι περισσότερο ενισχυμένη σε σχέση με την υπόλοιπη ευρωπαϊκή ΤΑ. Θα ήταν ιδανικό, ο σχεδιασμός του νέου τρόπου κατανομής των ΚΑΠ να συνδυαζόταν με αύξηση των ιδίων εσόδων των Δήμων. Στο άμεσο μέλλον δεν διαφαίνεται μία σημαντική αλλαγή στη σχέση των επιχορηγήσεων με τα ίδια έσοδα ή αλλιώς της συμμετοχής των επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα των δήμων.



Το ποσοστό των γενικών επιχορηγήσεων, δηλαδή η τακτική επιχορήγηση, στην κατανομή των λειτουργικών και των επενδυτικών ΚΑΠ κυριαρχούν και αυτό πιστώνεται ως ένα θετικό στοιχείο του σημερινού τρόπου κατανομής.

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνεται η διάρθρωση των ΚΑΠ 2022 όπως προτάθηκε στο ΥΠ.ΕΣ. από το ΔΣ της ΚΕΔΕ. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι όσες φορές στο παρελθόν κατεβλήθη προσπάθεια να περιοριστούν οι ειδικές επιχορηγήσεις στους ΚΑΠ, τα επόμενα χρόνια αυτές ξαναεμφανίστηκαν και όχι με την αποκλειστική ευθύνη της Κεντρικής Κυβέρνησης. **Το νέο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ θα μπορούσε να συμβάλλει στην ενίσχυση των γενικών επιχορηγήσεων.**

4.2 Ποσοστό άμβλυνσης των ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων.

Ένα πολύ σημαντικό ζήτημα, κατά το σχεδιασμό των κρατικών επιχορηγήσεων προς την ΤΑ, είναι ο καθορισμός του ποσοστού άμβλυνσης των διαδημοτικών ανισοτήτων. Μεταξύ των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ δεν υπάρχει ένα σαφές ποσοστό. Κυμαίνεται από 60% έως 100%. Πλήρη εξισορρόπηση βρίσκουμε κυρίως σε χώρες με οριζόντιες επιχορηγήσεις, όπως η Ιρλανδία και η Ισπανία, ενώ μικρότερα ποσοστά κάλυψης των διαδημοτικών ανισοτήτων συναντώνται σε χώρες όπως Γερμανία, Σουηδία, Ιταλία, Βέλγιο, αλλά ακόμα και Ιαπωνία και Κορέα.

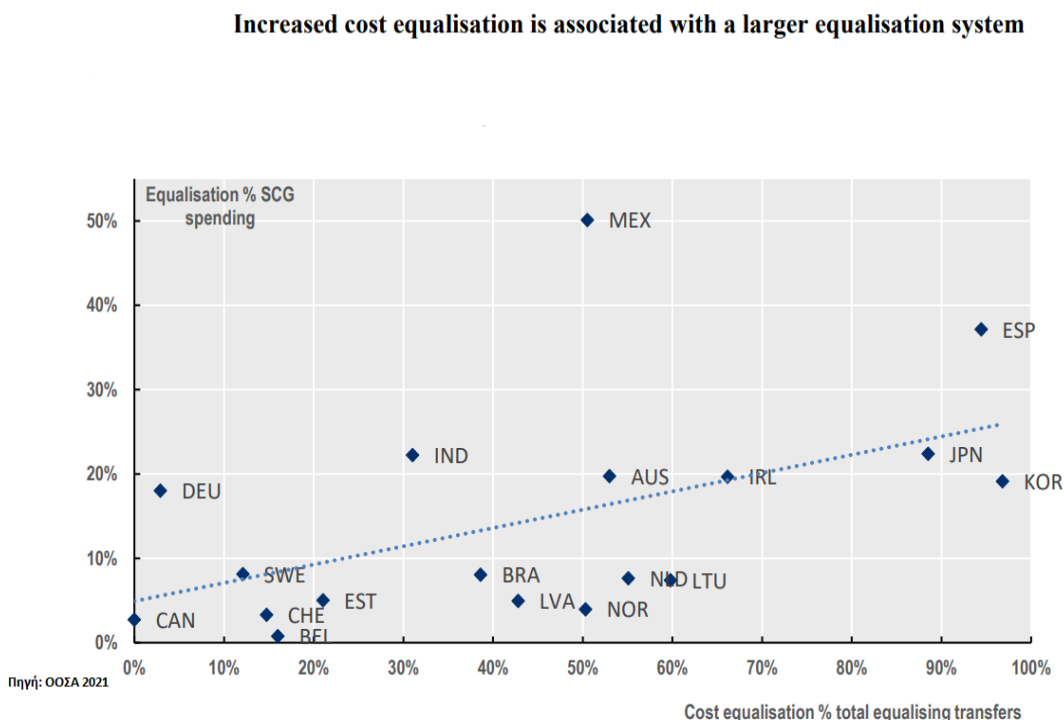
Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχει ένα μεγάλο δίλημμα, σχετικά με το ποσοστό που θα πρέπει να καλύπτουν οι εξισορροπητικές επιχορηγήσεις. Πολλοί ερευνητές ισχυρίζονται ότι μεγάλα ποσοστά εξισορρόπησης μπορούν να αποδυναμώσουν το κίνητρο των Δήμων για αποτελεσματική διαχείριση και να επηρεάσουν αρνητικά τη γενικότερη τοπική οικονομική ανάπτυξη. Αντίθετα, σχετικά πρόσφατη μελέτη (Holm-Hadulla, 2020) σε γερμανικούς Δήμους κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υψηλότερα ποσοστά εξισορρόπησης μπορούν να οδηγήσουν σε αποτελεσματικότερες φορολογικές επιλογές, ιδιαίτερα σε Δήμους με περιορισμένες φορολογικές ικανότητες. Ανάλογες μελέτες στην Αυστραλία και τη Σουηδία δεν κατέληξαν σε ασφαλή συμπεράσματα, όσον αφορά στην ύπαρξη στατιστικά σημαντικών ευρημάτων, σχετικά με τις επιπτώσεις της εξισορρόπησης στην τοπική οικονομική ανάπτυξη.

Γενικότερα, η διεθνής βιβλιογραφία, σε σχέση με το σχεδιασμό των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους Δήμους, οδηγεί στο να αντιμετωπισθεί το οικονομικό σύστημα της ΤΑ ως ένα ενιαίο σύστημα. Δεν αντιμετωπίζονται δηλαδή αποσπασματικά τα ίδια έσοδα από τις επιχορηγήσεις, αλλά καταβάλλεται προσπάθεια να συνδεθούν σε ένα **ολοκληρωμένο σύστημα**, του οποίου τα μέρη θα αλληλοεπηρεάζονται, αλληλοϋποστηρίζονται και αλληλοπροωθούνται. Προφανώς, για έναν ανάλογο σχεδιασμό απαραίτητη προϋπόθεση θεωρείται η φορολογική ελευθερία των Δήμων.

Η επιλογή του ποσοστού εξισορρόπησης δεν έχει θεωρητικό ενδιαφέρον μόνο. Έχει έναν άμεσο πρακτικό χαρακτήρα, ιδιαίτερα σε εποχές οικονομικής στενότητας, αφού απαιτεί αυξημένους οικονομικούς πόρους.

Μεγαλύτερο ποσοστό εξισορρόπησης συνδέεται με μεγαλύτερα κόστος

Στο παρακάτω γράφημα παρουσιάζεται η σχετική διεθνής εμπειρία. Παρατηρείται ότι όσο μεγαλύτερη είναι η προσπάθεια εξισορρόπησης, τόσο μεγαλύτερο είναι και το συνολικό κόστος των επιχορηγήσεων που απαιτείται.



Η ελληνική συγκυρία

Η προσπάθεια αλλαγής του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ γίνεται σε μία περίοδο που το οικονομικό περιβάλλον της χώρας είναι δυσμενές. Υπενθυμίζεται ότι στο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ, στη Θεσσαλονίκη το 2021, ο αναπληρωτής ΥΠ.ΕΣ., κ. Πέτσας, δεσμεύτηκε ότι το 2023 θα υπάρξει αύξηση στους ΚΑΠ κατά 15%. Το ερώτημα που προκύπτει είναι τι θα καλύψει αυτή η αύξηση;

- Τις έκτακτες δαπάνες που προκύπτουν από το ενεργειακό κόστος, το τέλος ταφής, τον πληθωρισμό;
- Τις απώλειες που παρουσίασαν, σύμφωνα με τις υπηρεσίες της ΚΕΔΕ, οι Δήμοι τα τελευταία χρόνια; ή
- Θα διατεθεί για τη δικαιότερη κατανομή των ΚΑΠ;

Σημειώνεται ότι το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΕ έχει ήδη συμφωνήσει σε μία βασική αρχή. **Κανένας Δήμος να μην πάρει, το 2023, μικρότερη τακτική επιχορήγηση από αυτή που θα πάρει το 2022.** Αυτή η απόφαση, περιορίζει το εύρος της εξισορρόπησης του νέου τρόπου κατανομής.

Δυστυχώς, η Ελληνική ΤΑ δεν διαθέτει ιδιαίτερα υψηλή φορολογική ελευθερία και οι τρόποι σύνδεσης της διαχειριστικής αποτελεσματικότητας με τους ΚΑΠ, στο σημερινό σύστημα κατανομής είναι ανύπαρκτοι.

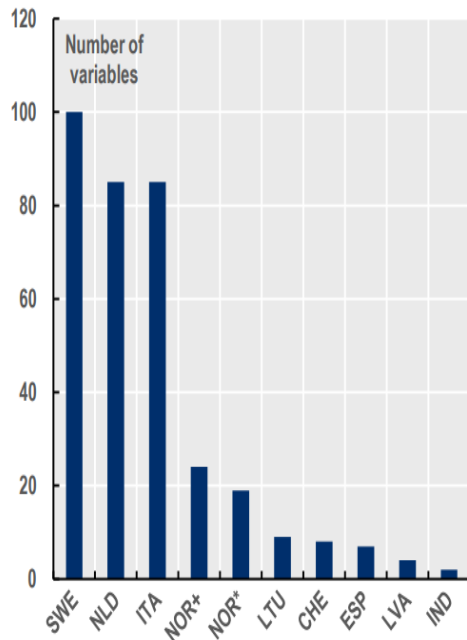
4.3 Αντικειμενικό, εύληπτο και διαυγές σύστημα κατανομής

Ο τρόπος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων δημιουργεί μεγάλες προσδοκίες και για το λόγο αυτό μπορεί να δημιουργήσει και μεγάλες αντιρρήσεις. Είναι πολύ σημαντικό να περιοριστούν οι αντιρρήσεις και να ενταχθούν στη λογική της κατανομής όσο το δυνατόν περισσότεροι Δήμοι. Προς αυτή την κατεύθυνση, η χρησιμοποίηση αντικειμενικών και εκ των προτέρων γνωστών κριτηρίων, παραγόντων και μεταβλητών στα συστήματα κατανομής, βοηθά στο να περιοριστούν οι υποψίες για υποκειμενικές παρεμβάσεις ή παρεμβάσεις από εξωγενείς παράγοντες. Τα τελευταία χρόνια, στο σχεδιασμό του τρόπου κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων καταβάλλεται μεγάλη προσπάθεια ώστε αυτός να «αποκομματικοποιηθεί».

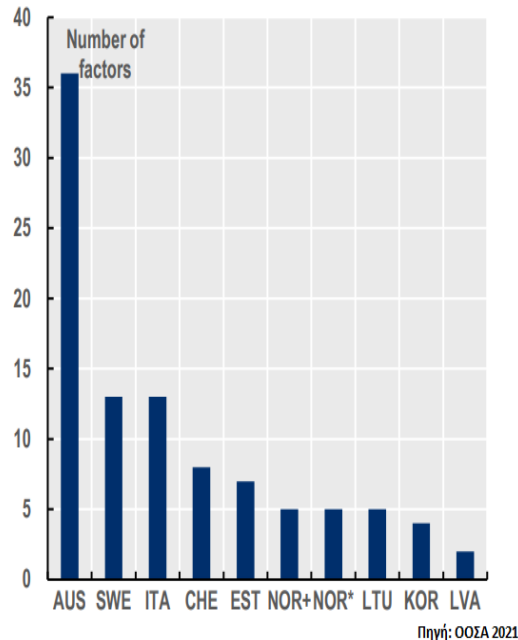
Σε πολλές χώρες, όπως Αυστραλία, Ιταλία, Γαλλία, Ιαπωνία, Ελβετία, Σουηδία, Ολλανδία, Νορβηγία εξετάζονται δεκάδες παράγοντες χρησιμοποιώντας δημογραφικές, γεωγραφικές, κοινωνικές και οικονομικές μεταβλητές, που οδηγούν σε ένα αντικειμενικό, αλλά πολύπλοκο, σύστημα κατανομής.

Ο αριθμός των μεταβλητών και παραγόντων που χρησιμοποιείται στα συστήματα κατανομής των επιχορηγήσεων προς την ΤΑ, σε κράτη μέλη του ΟΟΣΑ

Panel A.



Panel B.



Πηγή: ΟΟΣΑ 2021

Όπως φαίνεται και από το παραπάνω γράφημα, από τη διεθνή εμπειρία μπορούμε να αντλήσουμε δεκάδες παράγοντες, μεταβλητές και κριτήρια που χρησιμοποιούνται κατά την εφαρμογή των εθνικών συστημάτων κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων. Ιδιαίτερα στις επιχορηγήσεις εξισορρόπησης κόστους, οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται είναι πολύ περισσότερες, γιατί στην πραγματικότητα προσπαθούν να προσεγγίσουν το πρότυπο κόστος, όπως αυτό ήδη αναφέρθηκε.

Σε ορισμένες χώρες, όπως Ηνωμένες Πολιτείες, Ιταλία, Αυστραλία, Σουηδία, χρησιμοποιούνται οικονομετρικές μέθοδοι για τον εντοπισμό των παραγόντων και της στάθμισής τους, που θα ενταχθούν στο σύστημα κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων.

Επίσης, σε χώρες όπως η Ιταλία χρησιμοποιείται μία περίπλοκη ανάλυση, που βασίζεται στις συναρτήσεις κόστους. Περιλαμβάνει τη συσχέτιση του κόστους με έναν αριθμό καθοριστικών παραγόντων, χρησιμοποιώντας πραγματικά δεδομένα από μεγάλο αριθμό Δήμων. Ωστόσο, αυτές οι αναλύσεις παλινδρόμησης συχνά αποδίδουν μεροληπτικά αποτελέσματα και για το λόγο αυτό χρησιμοποιούνται περισσότερο για να χαράξουν κατευθύνσεις και όχι να προτείνουν συγκεκριμένα μέτρα εφαρμοσμένης πολιτικής.

Με αυτό τον τρόπο, καταβάλλεται προσπάθεια η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων να θωρακιστεί από υπόνοιες για χειραγώγησή τους από μικροπολιτικούς ή εξωγενείς παράγοντες. Παράλληλα όμως, δημιουργούνται και δύο πολύ μεγάλα προβλήματα:

α) Ένα σύστημα κατανομής κρατικών επιχορηγήσεων, που περιλαμβάνει εκτενή αριθμό κριτηρίων, παραγόντων και μεταβλητών, απαιτεί υψηλής ποιότητας, έγκυρα και επικαιροποιημένα χωρικά στατιστικά δεδομένα. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Επιτροπή Επιχορηγήσεων Κοινοπολιτείας της Αυστραλίας ανέδειξε την ύπαρξη

αξιόπιστων και σύγχρονων δεδομένων ιδιαίτερα σημαντική για τη διασφάλιση της λειτουργικότητας του συστήματος εξισορρόπησης.

β) Είναι πολύ δύσκολο ένα πολύπλοκο και με πολλούς παράγοντες και μεταβλητές σύστημα να παρακολουθηθεί και ελεγχθεί, ιδιαίτερα από Δήμους με περιορισμένο επιστημονικό και τεχνικό προσωπικό. Όσο πιο πολύπλοκο είναι ένα σύστημα κατανομής τόσο περιορίζεται, ουσιαστικά, η διαφάνεια του. Για το λόγο αυτό καταβάλλεται προσπάθεια να συνδυαστούν αντικειμενικοί και εκ των προτέρων γνωστοί παράγοντες, μεταβλητές και κριτήρια με ένα εύληπτο, μικρό και ευέλικτο σύστημα κατανομής.

Οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων εξισορρόπησης πολλών χωρών τείνουν προς συστήματα βασιζόμενα σε κανόνες, που σημαίνει ότι οι κατανομές προσαρμόζονται σε σαφώς διατυπωμένες φόρμουλες και καθορισμένα - περιορισμένα κριτήρια. Σε σύγκριση με τις ad-hoc διαπραγματεύσεις μεταξύ των βαθμίδων διακυβέρνησης, αυτό μπορεί να διασφαλίσει την οικονομική πρόβλεψη και τον αποτελεσματικότερο προϋπολογισμό των Δήμων. Δεν είναι τυχαίο ότι χώρες, όπως Σουηδία, Ιταλία και Ιαπωνία, στις τελευταίες μεταρρυθμίσεις του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων τους, έθεσαν ως βασικό στόχο την απλοποίηση του.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ινδία το σύστημα κατανομής περιορίστηκε τελικά σε δύο απλές μεταβλητές. Αντίστοιχα, η Λετονία έχει εισαγάγει ένα σύστημα κατανομής με τέσσερις μεταβλητές κόστους. Στο Λουξεμβούργο, με την μεταρρύθμιση του 2017, ενοποιήθηκαν οι δύο μεγαλύτερες κρατικές επιχορηγήσεις. Ανάλογη πολιτική ακολουθήθηκε και στην Ιαπωνία. Χαρακτηριστική σε αυτή την περίπτωση είναι η μεταρρύθμιση στο σύστημα της εξισορροπητικής επιχορήγησης, για τις επαρχίες του Καναδά. Το υπό μεταρρύθμιση σύστημα χρησιμοποιούσε τριάντα τρεις (33) μεταβλητές, οι οποίες μετά την μεταρρύθμιση, περιορίστηκαν σε πέντε (5). Αυτή η προσέγγιση έχει το πλεονέκτημα της απλότητας και παράλληλα επιτρέπει την έγκαιρη και ακριβή είσοδο δεδομένων. Ωστόσο, μία τέτοια προσέγγιση εμπεριέχει τον κίνδυνο αποκλεισμού μεγάλου αριθμού σημαντικών παραγόντων, που ενδεχομένως να βοηθούσαν στην ολοκλήρωση του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων.

Τα δεδομένα αλλάζουν. Άρα τα συστήματα κατανομής θα πρέπει να είναι ευέλικτα, ενημερωμένα και να ενσωματώνουν έγκαιρα τις αλλαγές. Στην Ολλανδία τα στατιστικά δεδομένα ανανεώνονται ετησίως. Στην Αυστραλία η επικαιροποίηση των στοιχείων είναι ετήσια, ενώ προβλέπεται, ανά πενταετία, επανεξέταση του συστήματος και feed back. Στη Σουηδία η ανανέωση των δεδομένων καταβάλλεται προσπάθεια να πραγματοποιείται αυτόματα.

Η ελληνική εμπειρία

Τα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ όπως ισχύουν σήμερα

Κριτήρια Ν. 3852/10	Κριτήρια κατανομής Κ.Α.Π.
Δημογραφικά	Πληθυσμός
Γεωμορφολογικά	Έκταση
Διοικητικά	Δημοτική αποκέντρωση
Οικονομικά, Κοινωνικά, Περιβαλλοντικά, Πολιτιστικά	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
Διοικητική υποστήριξη	Πρωτεύουσες νομών, επαρχιών.
Νησιωτικοί - ορεινοί δήμοι	Νησιωτικότητα- Ορεινότητα

Τα κριτήρια κατανομής με βάση το Ν. 4555/18 (Πρόγραμμα Κλεισθένης)



Τα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ, όπως θεσπίστηκαν με το Πρόγραμμα «Κλεισθένης», δεν εφαρμόστηκαν ποτέ, διότι περιείχαν στατιστικούς δείκτες που δεν υπάρχουν σε επίπεδο Δήμου, στη χώρα μας και αναφέρονται σε αρμοδιότητες που δεν ανήκουν ή δεν ανήκουν αποκλειστικά στην Ελληνική πρωτοβάθμια ΤΑ.

Εάν προσπαθήσουμε να κωδικοποιήσουμε τα συμπεράσματα από την πρόσφατη ελληνική εμπειρία εφαρμογής του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ θα λέγαμε:

1. Η διεθνής εμπειρία δεν είναι αντικείμενο αντιγραφής. Η εξειδίκευσή της, απαιτεί βαθιά γνώση των συνθηκών που επικρατούν στην Ελληνική ΤΑ. Το κοινό στοιχείο όλων των ευρωπαϊκών συστημάτων κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων είναι η ενδεδεχής επιστημονική ανάλυση των υπαρχόντων δεδομένων και η ένταξή τους στο θεσμικό, κανονιστικό, λειτουργικό πλαίσιο των Δήμων.

2. Από το 2013 μέχρι σήμερα, ο τρόπος κατανομής των ΚΑΠ δεν έχει αλλάξει. Υπενθυμίζεται ότι ο «κόφτης» θεσμοθετήθηκε ως προσωρινό μέτρο. Επίσης, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας, τα στατιστικά δεδομένα αλλά και οι αρμοδιότητες των Δήμων έχουν τροποποιηθεί.
3. Ο νέος τρόπος κατανομής των ΚΑΠ απαιτεί μία ισχυρή επιστημονική θεμελίωση, που θα τον θωρακίζει από εξωγενείς παρεμβάσεις. Στη χώρα μας μόνο στην κατανομή του 2000 (Ρ. Γκέκας, 2000) είχε καταβληθεί προσπάθεια οικονομετρικής προσέγγισης.

4.4 Μεταβατική περίοδος

Οι προσαρμογές στα νέα συστήματα εξισορρόπησης δημιουργούν συνήθως νικητές και ηττημένους. Συχνά απαιτείται μεταβατική περίοδος, καθώς είναι σωστό οι αλλαγές να εφαρμόζονται σταδιακά. Οι μεταβατικές περίοδοι διαρθρώνονται με βάση τρεις άξονες:

(α) Την «αποζημίωση» για την απώλεια εσόδων, που προκύπτει από την αλλαγή του τρόπου κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων.

(β) Τη μεταβατική περίοδο σταθερής διάρκειας και εκ των προτέρων γνωστή.

(γ) Την αύξηση του συνολικού ποσού των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων.

Η μεταβατική περίοδος, ως δικαιολογητική βάση, έχει την παροχή της δυνατότητας στους ΟΤΑ να προσαρμόσουν, στα νέα δεδομένα, την οικονομική τους διαχείριση και πολιτική.

Η διάρκεια της μεταβατικής περιόδου δεν είναι σταθερή. Στην Ελβετία οι μεταβατικές επιχορηγήσεις, που προέκυψαν από τη μεταρρύθμιση του 2008, θα ολοκληρωθούν το 2036. Τα τελευταία χρόνια ο ετήσιος ρυθμός μείωσής τους ανέρχεται σε 5%. Ο Καναδάς πήρε μία απόφαση αντίστοιχη με της ΚΕΔΕ. Κανένας ΟΤΑ να μην λάβει επιχορήγηση μικρότερη από αυτή που έπαιρνε. Συμφώνησε η ετήσια αύξηση της συνολικής επιχορήγησης να ισούται με το ονομαστικό ΑΕΠ και η μεταβατική περίοδος διήρκεσε 4-5 έτη. Στην Ιταλία, η μεταβατική περίοδος ήταν πολυετής και συνυπάρχει ο παλιός και ο νέος τρόπος κατανομής. Αυτό όμως που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι ότι το ποσοστό της νέας εξισορροπητικής επιχορήγησης από 20% το 2015, αυξήθηκε στο 45% το 2018 για να φτάσει το 60% το 2022. Στη Σουηδία, υπήρξαν μεταβατικές διατάξεις για τους Δήμους που υπέστησαν απώλειες εσόδων λόγω της μεταρρύθμισης του 2014. Το 2016 όμως μία άλλη μεταρρύθμιση αντέστρεψε τα δεδομένα με αποτέλεσμα η μεταβατική περίοδος ουσιαστικά να ολοκληρωθεί το 2018.

Η ελληνική πρακτική

Όπως είναι γνωστό στη χώρα μας «ουδέν μονιμότερον του προσωρινού». Οι μεταβατικές διατάξεις εμπεριέχουν ένα μεγάλο κίνδυνο να μονιμοποιηθούν. Η εμπειρία της προηγούμενης κατανομής των ΚΑΠ του 2013, είναι αρνητική. Υπενθυμίζεται, για άλλη μία φορά, ότι ο «κόφτης», ότι δηλαδή κανένας Δήμος δεν θα έπαιρνε λιγότερο από το 93% της επιχορήγησης του 2012, ήταν αποτέλεσμα πολιτικού συμβιβασμού, καθιερώθηκε ως μεταβατικό στάδιο, το οποίο όμως ποτέ δεν άλλαξε και ισχύει μέχρι σήμερα.

Προφανώς, δεν είναι σωστό η αλλαγή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ να προκαλέσει δημοσιονομικό σοκ, σε Δήμους. Θα πρέπει όμως να είμαστε ιδιαίτερα προσεκτικοί, με

βάση την εμπειρία που έχουμε. Η πολιτική που ακολουθήθηκε στον Καναδά είναι περισσότερο κοντά στα δικά μας δεδομένα.

Πάντως σε καμία περίπτωση η μεταβατική περίοδος, στη χώρα μας, δεν θα πρέπει να είναι τόσο μακροχρόνια όσο στην Ελβετία ή στην Ιταλία. Θα πρέπει δε να συνδυαστεί με μία ετήσια αντικειμενική αξιολόγηση της πορείας των ΚΑΠ, όπως και με μία σχετική αύξηση της συνολικής τους «πίτας». Μία λύση θα ήταν Δήμοι με μεγάλες απώλειες να μην συμμετέχουν στις αυξήσεις των ΚΑΠ, αλλά και να μην υποστούν έναν απότομο και πολύ μεγάλο περιορισμό των οικονομικών τους.

Παράλληλα, στο μεταβατικό στάδιο θα πρέπει να προσεχθεί ιδιαίτερα το κεφάλαιο της προσαρμογής και της αποτελεσματικότητας της οικονομικής διαχείρισης των Δήμων.

4.4 Αξιολόγηση αποτελεσμάτων

Σχεδόν σε όλα τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ ο σχεδιασμός του τρόπου κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων περιλαμβάνει και την αξιολόγηση τους ή καλύτερα **τη μέτρηση της αποδοτικότητάς τους**. Ο τρόπος μέτρησης της αποδοτικότητας ενός συστήματος κατανομής διαφέρει από κράτος σε κράτος, ανάλογα με τους στόχους και την πολυπλοκότητα του συστήματος. Στην Ιταλία, παραδείγματος χάρη, το σύστημα στηρίζεται στη διερεύνηση των αποκλίσεων από ένα πρότυπο κόστος λειτουργίας του Δήμου. Η αξιολόγηση αφορά τόσο στην τεχνική αποτελεσματικότητα, κατά την παροχή των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών, όσο και στην επάρκεια των παρεχόμενων από τον Δήμο υπηρεσιών στους πολίτες. Η προσέγγιση αυτή εδράζεται σε σύγχρονες οικονομετρικές μεθόδους και είναι αρκετά πολύπλοκη.

Αντίθετα, στην Ινδία τα πράγματα είναι πολύ πιο απλά. Όπως ήδη αναφέρθηκε, έχουν περιοριστεί πάρα πολύ οι παράγοντες που εντάσσονται στο σύστημα κατανομής των Ινδικών κρατικών επιχορηγήσεων, με συνέπεια να είναι και πολύ πιο εύκολη και απλή η μορφή αξιολόγησης της απόδοσης των συστημάτων κατανομής. Ουσιαστικά, αποτιμώνται τα αποτελέσματα σε σχέση με δύο πολύ βασικούς στόχους, έτσι όπως τίθενται από το σχεδιασμό των κρατικών επιχορηγήσεων.

Η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων δεν έχει ως αυτόματο αποτέλεσμα την εξισορρόπηση των εσόδων ή του κόστους των Δήμων. Ο ΟΟΣΑ πραγματοποίησε μία πολύ ενδιαφέρουσα συγκριτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των συστημάτων κατανομής σε κράτη-μέλη του. Σε δεκατρείς περιπτώσεις (Βέλγιο, Βραζιλία, Καναδάς, Εσθονία, Γαλλία, Γερμανία, Ινδία, Ισραήλ, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ελβετία και Σουηδία), η εξισορροπητική επιχορήγηση μείωσε τις κατά κεφαλήν ανισότητες εσόδων. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η άμβλυνση των κατά κεφαλή ανισοτήτων δεν ήταν η ίδια. Για ορισμένες χώρες, όπως ο Καναδάς και η Γερμανία, η μείωση που παρατηρήθηκε ήταν σημαντική. Για κάποιες άλλες χώρες, όπως η Βραζιλία και η Ινδία, η μείωση ήταν μέτρια.

Ωστόσο, σε επτά περιπτώσεις (Αυστραλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ιαπωνία, Κορέα, Μεξικό και Κάτω Χώρες), οι εξισορροπητικές επιχορηγήσεις δεν παρουσίασαν θετικά αποτελέσματα σχετικά με τις κατά κεφαλήν ανισότητες εσόδων. Μάλιστα, σε πέντε περιπτώσεις (Αυστραλία, Ιαπωνία, Κορέα, Κάτω Χώρες και Ιρλανδία), οι δημοσιονομικές ανισότητες αυξήθηκαν μετά την εξισορροπητική επιχορήγηση. Σε άλλες επτά περιπτώσεις, οι διαφορές στις κατά κεφαλήν δαπάνες φαίνεται εν μέρει (Βραζιλία, Καναδάς, Εσθονία, Ινδία, Λετονία, Σουηδία) ή πλήρως (Βέλγιο) να εξουδετερώνουν τη μείωση που επιτεύχθηκε από το σύστημα εξισορρόπησης. Τέλος, σε δύο περιπτώσεις (Ιρλανδία και Αυστραλία), μετά την εξισορροπητική επιχορήγηση,

οι κατά κεφαλή δαπάνες παρουσιάζουν μεγαλύτερη ανισότητα από ό,τι τα κατά κεφαλήν έσοδα.

Σημειώνεται ότι οι ανισότητες των κατά κεφαλή εσόδων δεν καταγράφουν τις αποκλίσεις της εξισορρόπησης του κόστους. Η εξισορρόπηση του κόστους συνδέεται κυρίως με τον ευρύτερο στόχο της δυνατότητας δίκαιης πρόσβασης σε ένα ελάχιστο επίπεδο δημοτικών υπηρεσιών, ανεξάρτητα από τον τόπο διαμονής ή εργασίας του πολίτη. Κατά συνέπεια, ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας ενός συστήματος, που αποσκοπεί στην άμβλυνση των αντιθέσεων που προκαλούνται κατά την παραγωγή και την παροχή των δημοτικών υπηρεσιών, είναι περισσότερο πολύπλοκος και πολυσύνθετος.

Ένας επιπλέον κίνδυνος, που ενδέχεται να περιορίσει την αποτελεσματικότητα του συστήματος εξισορρόπησης, προέρχεται από τις πρόσθετες επιχορηγήσεις. Είναι δυνατόν οι ειδικές επιχορηγήσεις να στρεβλώνουν το σύστημα και να ακυρώσουν, στην πράξη, τα αποτελέσματα της εξισορρόπησης. Αυτό αποτελεί ένα σημαντικό πρόβλημα όχι μόνο για την ίδια την εξισορροπητική επιχορήγηση αλλά για τα γενικότερα οικονομικά της ΤΑ, που θα πρέπει να αποτελούν ένα ολοκληρωμένο σύστημα.

Η εύκολη λύση θα ήταν να καταργηθούν όλες οι άλλες επιχορηγήσεις και να ενσωματωθούν στη γενική εξισορροπητική επιχορήγηση. Η επιλογή όμως αυτή δεν μπορεί να γίνει κανόνας. Ορισμένες ειδικές επιχορηγήσεις έχουν πολύ συγκεκριμένα αντικείμενα και βρίσκονται πολύ ψηλά στην πολιτική ιεράρχηση. Στην Αυστραλία, παραδείγματος χάρη, υπάρχει μία συμπληρωματική, προς την εξισορροπητική, επιχορήγηση που υποστηρίζει τις αυτόχθονες κοινότητες. Ακόμα, η εξισορροπητική επιχορήγηση για τις επαρχίες του Καναδά, συνοδεύεται από μία επιπλέον επιχορήγηση, στις επαρχίες εκείνες, των οποίων η ακραία απόσταση τους δημιουργεί υψηλό κόστος παραγωγής, το οποίο συνδυάζεται με χαμηλή δημοσιονομική δυνατότητα.

Δυστυχώς στη χώρα μας ποτέ δεν πραγματοποιήθηκε ουσιαστική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των ΚΑΠ. Οι όποιες αξιολογήσεις υπήρξαν ήταν κυρίως «πολιτικές», που προέβλεπαν τοπικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες στον πληθυσμό της χώρας και των Δήμων.

Ήδη εντοπίστηκε η ανάγκη να περιοριστεί ο αριθμός των ειδικών επιχορηγήσεων, που εμπεριέχονται στην κατανομή των ΚΑΠ. Θα πρέπει να γίνει ένα ξεκαθάρισμα, ώστε στο νέο σύστημα κατανομής να παραμείνουν μόνο όσες ειδικές επιχορηγήσεις δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν στην τακτική επιχορήγηση.

4.5 Συμπεράσματα - προτάσεις

1. Η ad hoc αλλαγή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ και όχι η ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση των οικονομικών της ΤΑ, δημιουργεί ιδιαίτερους περιορισμούς. Η σύνδεση των ΚΑΠ και η σύγκριση τους με τα ίδια έσοδα των Δήμων αποτελεί, διεθνώς, έναν πολύ σημαντικό δείκτη αποκέντρωσης και αυτονομίας της ΤΑ, γεγονός το οποίο θα πρέπει να ληφθεί υπόψη.
2. Σε αυτή την περίπτωση σημαντική είναι η διάρθρωση των ΚΑΠ. Θα πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια να περιοριστούν, στο ελάχιστο δυνατό, οι ειδικές επιχορηγήσεις που συνθέτουν, μαζί με την τακτική επιχορήγηση, το σύνολο των ΚΑΠ.

3. Η διαμάχη της ΤΑ με το ΓΛΚ σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής του Ν. 3852/10 θα πρέπει να διευθετηθεί. Η εμπειρία της χώρας μας (2008-2009) αλλά και η διεθνής (Καναδάς) προσφέρουν πλούσιο υλικό.
4. Ένα πολύ σημαντικό θέμα αποτελεί η τύχη της «ΣΑΤΑ». Τώρα πλέον που δεν χρηματοδοτείται από το ΠΔΕ και μετά τις δραστικές μειώσεις από το 2009, τίθεται το ερώτημα εάν θα πρέπει να συνεχίσει την ανεξάρτητη πορεία της.
5. Με δεδομένη την πολιτική απόφαση, κανένας Δήμος να μην πάρει μικρότερους ΚΑΠ από αυτούς που έπαιρνε, θα πρέπει, κατά τη γνώμη μας, να υπάρξει μεταβατική περίοδος διάρκειας το πολύ τριών χρονών. Κατά τη διάρκεια της μετάβασης, οι Δήμοι που, σύμφωνα με το νέο σύστημα κατανομής, θα παρουσιάσουν απώλειες, δεν θα έχουν μείωση των ΚΑΠ που ελάμβαναν αλλά, δεν θα συμμετέχουν και στις αυξήσεις τους.
6. Είναι πολύ σημαντικό, ο νέος τρόπος κατανομής των ΚΑΠ να μην αποτελεί ένα κακέκτυπο μιας ξένης προς τα ελληνικά δεδομένα εμπειρίας και να στηρίζεται σε επιστημονικές μεθόδους και έγκυρα και επικαιροποιημένα στατιστικά δεδομένα.
7. Οι επιστημονικές μέθοδοι συμβάλλουν στη διάγνωση και την επίλυση των προβλημάτων, δεν αποτελούν όμως πανάκεια. Περισσότερο εντοπίζουν εναλλακτικές λύσεις και κατευθύνσεις.
8. Είναι πολύ σημαντικό επίσης, για πρώτη φορά στη χώρα μας να ενταχθεί στο σχεδιασμό του νέου τρόπου κατανομής των ΚΑΠ ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας τους αλλά και η πορεία εξέλιξής τους. Για να είναι αποτελεσματική αυτή η διαδικασία θα πρέπει να είναι τακτική (ετήσια), να θωρακιστεί από εξωγενείς παράγοντες και να λειτουργεί με βάση αυστηρά επιστημονικά κριτήρια.
9. Θα πρέπει να υπάρξει μία σύντομη μεταβατική περίοδος για να δοθεί η δυνατότητα στους Δήμους με απώλειες, να μην υποστούν δημοσιονομικό σοκ και να προσαρμόσουν, στα νέα δεδομένα, τη διαχειριστική και οικονομική τους λειτουργία.

Για περισσότερα:

- Sean Dougherty and Kass Forman. “Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism
- Holm-Hadulla, F. “Fiscal equalization and the tax structure”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 81, p. 103519
- Ράλλης Γκέκας. «Εμπειρική Διερεύνηση των Παραγόντων που Επηρεάζουν την Οικονομική Συμπεριφορά των Δήμων», *Spoudai*, Τόμος 50, Τεύχος 3ο-4ο, σελ. 159-178, Πανεπιστήμιο Πειραιώς.

5. Συστήματα κατανομής της εξισορροπητικής επιχορήγησης σε κράτη μέλη του ΟΟΣΑ

Στο κεφάλαιο αυτό, παρουσιάζεται η διεθνής εμπειρία από τον τρόπο κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων. Καταρχήν, γίνεται παρουσίαση του συστήματος κατανομής σε Ιταλία, Καναδά, Αυστραλία, Γερμανία, Λουξεμβούργο και Ελβετία καθώς και της κριτικής που δέχθηκαν, έτσι όπως εντοπίστηκε στη σχετική βιβλιογραφία. Ακολουθεί, η συνοπτική παρουσίαση μεταβλητών που χρησιμοποιούνται σε συστήματα κατανομής, κυρίως προς τους Δήμους, κρατών όπως Σουηδία, Ολλανδία, Λιθουανία, Εσθονία, Ιαπωνία και Βραζιλία. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα, από τις διεθνείς καλές πρακτικές, έτσι όπως εξήχθησαν από σχετική μελέτη του ΟΟΣΑ.

5.1 Ιταλία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων

Η συνολική μεταρρύθμιση της εξισορροπητικής επιχορήγησης στην Ιταλία παρουσιάζει πολλά κοινά στοιχεία με μεταρρυθμίσεις και συστήματα κατανομής που παρατηρούνται σε άλλες χώρες. Πραγματοποιήθηκε το 2011. Το σύστημα κατανομής δημιουργήθηκε στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης, του 2009, με στόχο τη δημοσιονομική αποκέντρωση. Η μεταρρύθμιση αυτή περιείχε τέσσερις άξονες:

- α) Το κόστος των αρμοδιοτήτων πρέπει να καλύπτεται με ίδιους (φορολογικούς) πόρους,
- β) Αποσαφήνιση αρμοδιοτήτων. Οι αρμοδιότητες της ΤΑ ταξινομήθηκαν σε δύο κατηγορίες: α). Υποχρεωτικές, στις οποίες περιλαμβάνονται οι υγειονομικές υπηρεσίες, η εκπαίδευση, η κοινωνική πρόνοια και οι τοπικές συγκοινωνίες και β) Όλες οι υπόλοιπες,
- γ) Εξισορρόπηση της φορολογικής ικανότητας και του πρότυπου κόστους,
- δ) Εναρμόνιση των λογιστικών αρχών

Ο νέος τρόπος κατανομής περιέλαβε ένα σύνολο μέτρων, που αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση της αδιαφάνειας κατά την χρηματοδότηση της Τ.Α. Για να αντιμετωπιστούν τα υψηλά επίπεδα περιφερειακών ανισοτήτων, το νέο σύστημα εξισορροπητικής επιχορήγησης σχεδιάστηκε έτσι ώστε να αντικαταστήσει άλλες επιχορηγήσεις, που δεν στόχευαν στην τοπική δημοσιονομική ικανότητα. Η προσπάθεια αυτή ταυτόχρονα ενίσχυσε τη δημοσιονομική αυτονομία της ΤΑ, περιορίζοντας τις ειδικές επιχορηγήσεις, που προϋπήρχαν. Για να αποφευχθούν αντικίνητρα, το σύστημα χρησιμοποίησε το πρότυπο μοναδιαίο κόστος, ανεξάρτητα από τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες. Με αυτό τον τρόπο, χρησιμοποιώντας αντικειμενικούς και εκ των προτέρων γνωστούς αλγόριθμους, έγινε δυνατή η βελτίωση της διαφάνειας του συστήματος κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων. Σημειώνεται ότι το προηγούμενο σύστημα κατανομής έτεινε να καθορίζεται μετά από διαπραγματεύσεις των βαθμίδων διακυβέρνησης (Κράτος, Περιφέρειες, Επαρχίες, Δήμοι), με βάση το ιστορικό-πραγματοποιηθέν κόστος και όχι αντικειμενικά κριτήρια κατανομής. Θα πρέπει να τονιστεί ότι τόσο ο έλεγχος της εφαρμογής του συστήματος κατανομής, όσο και αλλαγές - βελτιώσεις, πραγματοποιείται με τη συνεργασία της Κεντρικής Ένωσης Δήμων.

Οι κύριες μεταβλητές, που χρησιμοποιούνται στο σύστημα κατανομής της εξισορροπητικής επιχορήγησης:

- Πληθυσμός
- Πληθυσμός άνω των 65 ετών
- Πληθυσμός μεταξύ 3- 14 ετών
- Παιδιά προσχολικής ηλικίας, που εξυπηρετούνται από δημοτικές δομές
- Σχολικά γεύματα
- Ύπαρξη Μετρό ή /και Τραμ
- Συνολική επιφάνεια του Δήμου
- Υψόμετρο του Δήμου
- Συνολικός όγκος (τόνοι) αποκομιδής απορριμμάτων
- Συνολικός όγκος (τόνοι) απορριμμάτων που ανακυκλώνονται.

Έχει δημιουργηθεί η διαδικτυακή πύλη OpenCivitas, η οποία περιέχει πληροφορίες και δεδομένα για όλους τους Ιταλικούς ΟΤΑ. Τα δεδομένα έχουν επεξεργαστεί με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι δυνατή και σχετικά εύκολη η συγκριτική αξιολόγηση και οι διαφορετικές επιδόσεις, με εκ των προτέρων γνωστούς δείκτες. Τέτοιοι δείκτες είναι το μέσο κατά κεφαλή κόστος, η απόκλιση του πραγματοποιηθέντος κόστους από το πρότυπο ή οι αποκλίσεις από το πρότυπο επίπεδο παρεχομένων υπηρεσιών. Με αυτό τον τρόπο, καταβάλλεται προσπάθεια να βελτιωθεί η διαφάνεια, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των Δήμων.

Η κριτική του Ιταλικού συστήματος κατανομής

Η κριτική που ασκείται στο Ιταλικό σύστημα εξισορροπητικής επιχορήγησης έχει να κάνει ότι με τις σχεδόν ετήσιες προσαρμογές και τις επιρροές που δέχεται από την αναδιάρθρωση των οικονομικών του δημόσιου τομέα, καθίσταται τελικά εξαιρετικά δύσκολο στη διαχείριση, αλλά και στην κατανόησή του (Brosio 2018).

5.2 Καναδάς: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων

Το 2007, στο σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων προς τις επαρχίες του Καναδά πραγματοποιήθηκε μία σημαντική απλοποίηση. Το προηγούμενο σύστημα στόχευε στην εκτίμηση της επαρχιακής δημοσιονομικής ικανότητας, βάσει τριάντα τριών πηγών εσόδων. Με το νέο σύστημα κατανομής οι πηγές εσόδων, που χρησιμοποιούνται για να περιγράψουν την δημοσιονομική δυνατότητα, περιορίστηκαν σε πέντε.

Πριν τη μεταρρύθμιση, ομάδα εμπειρογνομόνων διερεύνησε τη δυνατότητα μετάβασης, από το περίπλοκο σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων, σε απλούστερο με τη χρήση μόνο του κατά κεφαλήν επαρχιακού εισοδήματος. Στο τέλος, η επιτροπή πρότεινε ένα απλοποιημένο σύστημα κατανομής το οποίο βασίζεται στο υποθετικό εισόδημα από πέντε βασικούς φόρους. Η επιτροπή εκτίμησε, ότι χρησιμοποιώντας μόνο το κατά κεφαλήν επαρχιακό εισόδημα, δεν αντικατοπτρίζεται η πραγματική δημοσιονομική ικανότητα και η οικονομική δραστηριότητα στον Καναδά. Στην πράξη, δύο επαρχίες με παρόμοια κατά κεφαλήν εισοδήματα και τυπικά φορολογικά συστήματα, μπορούν να διαθέτουν διαφορετικές δημοσιονομικές δυνατότητες, λόγω της διαφορετικής διάρθρωσης και σχέσης των τομέων οικονομικής δραστηριότητας. Επιπλέον, ορισμένες επαρχίες θα μπορούσαν να «εξάγουν» φόρους, μετατοπίζοντας τη φορολογική επιβάρυνση σε ξένες εταιρείες, που πληρώνουν δικαιώματα.

Από την άλλη, μοντελοποίηση όλων των πηγών εσόδων στο σύστημα κατανομής ήταν πρακτικά αδύνατη, λόγω της πολυπλοκότητας και των πολλών παραδοχών, που θα απαιτούνταν, υπονομεύοντας την αμεροληψία, την ουδετερότητα και τη διαφάνεια του συστήματος.

Οι πέντε φόροι, που τα έσοδα τους χρησιμοποιούνται στο σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στις Καναδικές επαρχίες είναι:

- Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων,
- Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων,
- Φόρος επί των Πωλήσεων,
- Φόρος Ακίνητης Περιουσίας και
- 50% των εσόδων από Φυσικούς Πόρους

Η κριτική του Καναδικού συστήματος κατανομής

Η αλλαγή του τρόπου κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων οδήγησε σε μεγάλες εξοικονομήσεις για την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, αλλά «κόστισε» σε ορισμένες επαρχίες μεγάλα ποσά.

Επίσης, παρατηρήθηκε το φαινόμενο επαρχίες που λαμβάνουν εξισορροπητικές επιχορηγήσεις να υποτιμούν, για παράδειγμα, τις τιμές του νερού, που χρεώνουν για την υδροηλεκτρική παραγωγή. Η μείωση των τιμών νερού έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των εσόδων από την επαρχιακή υδροηλεκτρική ενέργεια, που μπορεί να δώσει το δικαίωμα, σε αυτές τις επαρχίες, για μεγαλύτερες εξισορροπητικές επιχορηγήσεις. Το 50% από τα έσοδα των φυσικών πόρων, σε ορισμένες περιπτώσεις, λειτουργεί ως αντικίνητρο, για τη βελτίωση της προσπάθειας και τον περιορισμό του λαϊκισμού.

Τέλος σε μελέτη (A. Hailemariam, R. Dzhumashev, 2019) διαπιστώνεται ότι ο νέος τρόπος κατανομής παρουσιάζει σημαντική αρνητική επίδραση στο μερίδιο των παραγωγικών δαπανών και σημαντική θετική επίδραση στο μερίδιο των μη παραγωγικών κρατικών δαπανών. Επιπλέον, σύμφωνα με τη μελέτη, τα αποτελέσματα καταδεικνύουν ότι η δημοσιονομική εξισορρόπηση, όπως εφαρμόζεται στον Καναδά, μειώνει την ταχύτητα της διαπεριφερειακής σύγκλισης στο πραγματικό Α.Ε.Π. ανά εργαζόμενο.

5.3 Αυστραλία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων

Ο βασικός στόχος του συστήματος κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στην Αυστραλία είναι η μείωση των ανισοτήτων, που παρατηρούνται στη δημοσιονομική ικανότητα των πολιτειών. Για να το επιτύχει αυτό, χρησιμοποιώντας πολύπλοκες στατιστικές και οικονομετρικές μεθόδους, προσεγγίζει την ικανότητα των πολιτειών να αυξήσουν τα έσοδα τους, όπως επίσης και τους αντικειμενικούς λόγους που προκαλούν μεγαλύτερες δαπάνες κατά την παροχή των υπηρεσιών τους.

Το σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στην Αυστραλία βρίσκεται σε ένα μεταβατικό στάδιο, που θα ολοκληρωθεί το 2026-2027. Σε αυτόν τον τομέα, ένα κοινό σημείο με τη χώρα μας είναι ότι έχει ληφθεί απόφαση, ώστε καμία πολιτεία να μην πάρει μικρότερη επιχορήγηση από αυτή που έπαιρνε. Μία δεύτερη ασφαλιστική δικλίδα, στο Αυστραλιανό σύστημα κατανομής, είναι ότι καμία πολιτεία δεν θα πάρει κατά κεφαλή εξισορροπητική επιχορήγηση μικρότερη από αυτή που παίρνει μία «τυπική» πολιτεία. Η επιλογή του ποια πολιτεία θεωρείται «τυπική»

αποτελεί αποτέλεσμα στατιστικής διερεύνησης. Για το 2022 «τυπική» θωρείται η πολιτεία της Βικτώριας.

Η Αυστραλία έχει ορίσει τακτική και συχνή επανεξέταση του συστήματος κατανομής. Τα τελευταία δεδομένα επιβεβαιώνουν την ορθότητα αυτής της πολιτικής. Οι λόγοι που επικαιροποιείται το σύστημα κατανομής είναι:

① Αλλαγές στην ικανότητα άντλησης εσόδων. Τα τελευταία έτη, παρατηρήθηκε αύξηση της αξίας της παραγωγής σιδηρομεταλλεύματος στη Δυτική Αυστραλία, η οποία επηρέασε θετικά την ικανότητα άντλησης εσόδων. Αντίθετα, σε άλλες πολιτείες δεν παρατηρήθηκαν αλλαγές στην ικανότητα αύξησης των εσόδων τους. Στις αλλαγές στην ικανότητα άντλησης εσόδων από τις τοπικές οικονομίες, θα πρέπει να συμπεριληφθούν και οι αλλαγές στις αξίες της γης και στην αξία των συναλλαγών ακινήτων, όπως επίσης και στη Φορολογία Μισθωτών Υπηρεσιών.

② Αύξηση πληθυσμού. Παρατηρήθηκε μία αύξηση του εθνικού πληθυσμού, η οποία όμως δεν κατανεμήθηκε ομοιόμορφα στις πολιτείες. Η Δυτική Αυστραλία, η Βόρεια Επικράτεια και η Νότια Αυστραλία αύξησαν τον πληθυσμό τους, σε αντίθεση με την Βικτώρια. Η δημογραφική αύξηση θεωρείται σημαντικός καθοριστικός παράγοντας των κρατικών επενδύσεων. Οι περισσότερες κρατικές επενδύσεις αντικατοπτρίζουν βελτιώσεις στην ποσότητα των κατά κεφαλήν υποδομών και αντικατάσταση αποσβεσμένων υποδομών. Η αξιολόγηση της επένδυσης αποτυπώνει και τις δύο αυτές «βελτιώσεις κεφαλαίου», ως απάντηση στην αύξηση του πληθυσμού.

Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι πολλά κρατικά περιουσιακά στοιχεία δεν χρησιμοποιούνται από όλους τους κατοίκους μιας πολιτείας. Για παράδειγμα, η ζήτηση για νέες σχολικές υποδομές εκτιμάται από την αύξηση του αριθμού των μαθητών κρατικών σχολείων και όχι από τη συνολική αύξηση του πληθυσμού. Ωστόσο, οι πολιτείες με ταχύτερα αυξανόμενο πληθυσμό τείνουν να έχουν ταχύτερα αυξανόμενες απαιτήσεις για τους περισσότερους τύπους αστικών υποδομών.

Η αργή αύξηση του πληθυσμού της Βικτώριας το 2020–21 οδήγησε στην εκτίμηση ότι χρειάζεται λιγότερες δαπάνες υποδομών το 2022–23. Η επιβράδυνση ή η αύξηση του πληθυσμού μίας πολιτείας μπορεί να είναι ένα βραχυπρόθεσμο συγκυριακό φαινόμενο. Η μέθοδος αξιολόγησης του συστήματος κατανομής έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε όλες οι πολιτείες να έχουν την ικανότητα να επενδύουν και να διατηρούν τον εθνικό μέσο όρο στο επίπεδο υποδομής για τον πληθυσμό τους.

③ Μισθολογικό κόστος. Η χαμηλότερη αύξηση των μισθών του ιδιωτικού τομέα οδήγησε σε μικρότερη πίεση το δημόσιο μισθολογικό κόστος. Το γεγονός αυτό μείωσε τις σχετικές ανάγκες στη Βικτώρια, στο Κούνσλαντ και στη Βόρεια Επικράτεια. Αντίθετα, η υψηλότερη αύξηση των μισθών αύξησε τις ανάγκες της Νέας Νότιας Ουαλίας, της Δυτικής και Νότιας Αυστραλίας.

④ Υποδομές αστικών μεταφορών. Σε εθνικό επίπεδο, οι δαπάνες για υποδομές αστικών μεταφορών αυξήθηκαν. Το γεγονός αυτό αύξησε τις σχετικές ανάγκες της Νέας Νότιας Ουαλίας και της Βικτώριας, οι οποίες έχουν υψηλότερες από τον μέσο όρο ανάγκες σε αυτόν τον τομέα, ενώ παράλληλα μείωσε τις σχετικές ανάγκες της Τασμανίας και της Βόρειας Επικράτειας.

⑤ Covid-19. Όπως σε όλο τον κόσμο, η πανδημία έπληξε τα οικονομικά και της Αυστραλιανής ΤΑ. Οι επιπτώσεις του covid 19 δεν ήταν χωρικά ισοκατανομημένες.

Επισημάνθηκε ότι το σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στην Αυστραλία είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και χρησιμοποιούνται πολλές και διαφορετικές, μεταβλητές. Με τις μεταβλητές αυτές καταβάλλεται προσπάθεια να

προσεγγιστούν οι πραγματικές δημοσιονομικές δυνατότητες και αντικειμενικά κόστη παροχής υπηρεσιών. Ορισμένες από αυτές είναι:

- 1) Η ικανότητα άντλησης εσόδων, για την προσέγγιση των οποίων εξετάζονται μεταβλητές, όπως τα έσοδα από τις εξορύξεις, οι πωλήσεις ακινήτων, οι αντικειμενικές αξίες, η φορολογία μισθωτών υπηρεσιών κ.α.
- 2) Οι ανάγκες για δαπάνες, για την προσέγγιση των οποίων εξετάζονται κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά, όπως διασπορά πληθυσμού, ηλικία, κοινωνικο-οικονομικό status, κ.α.
- 3) Τα πολεοδομικά χαρακτηριστικά, για την προσέγγιση των οποίων συμπεριλαμβάνονται μεταβλητές, όπως το αστικό κέντρο, το μισθολογικό κόστος, η διοικητική βαθμίδα, το πλήθος των σπουδαστών, οι ιδιωτικοί πάροχοι υγειονομικών υπηρεσιών κ.α.
- 4) Οι ανάγκες για επενδύσεις, για την προσέγγιση των οποίων περιλαμβάνονται μεταβλητές, όπως βελτιώσεις παγίων στοιχείων, κόστος κατασκευής, δημογραφική αύξηση.

Η κριτική του Αυστραλιανού συστήματος κατανομής

Η κριτική, που ασκείται στο Αυστραλιανό σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων, θα μπορούσε να ταξινομηθεί στις παρακάτω κατηγορίες:

- Κίνητρα - Αντικίνητρα. Η πιθανότητα για τις πολιτείες να χάσουν σημαντικές επιχορηγήσεις, μπορεί να τους αποτρέψει από το, πολιτικά δύσκολο έργο της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της φορολογικής τους προσπάθειας ή της διεύρυνσης της φορολογικής τους βάσης. Ταυτόχρονα μικρή σημασία και βάρος δίνεται στην επιβράβευση των καλών πρακτικών.
- Έλλειψη διαφάνειας και λογοδοσίας. Με την πάροδο του χρόνου, το σύστημα γίνεται όλο και πιο πολύπλοκο. Το μεγάλο πλήθος των χρησιμοποιούμενων μεταβλητών, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις ομαδοποιούνται και οι «εκλεπτυσμένες» στατιστικές και οικονομετρικές μέθοδοι, καθιστούν το σύστημα δυσανάγνωστο και απωθητικό για τον μέσο πολίτη, ενώ παράλληλα εγείρουν αμφισβητήσεις, εκ μέρους των αιρετών, για την πολιτική του ουδετερότητα.

5.4 Γερμανία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ένα κράτος που διαρθρώνεται σε 16 ομόσπονδα κράτη, τα λεγόμενα Länder. Στη δομή του γερμανικού κράτους, τα Länder αντιπροσωπεύουν ένα ανεξάρτητο επίπεδο διακυβέρνησης, εφοδιασμένο με τα δικά του δικαιώματα και υποχρεώσεις. Σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες για τα δημόσια οικονομικά, οι τοπικές αρχές θεωρείται ότι αποτελούν μέρος των Länder.

Το σύνταγμα της Γερμανίας εγγυάται ότι η Ομοσπονδία και τα Länder λαμβάνουν τα κατάλληλα επίπεδα της χρηματοδότησης. Η χρηματοδότηση αυτή πραγματοποιείται σε τέσσερις φάσεις:

Πρώτον, όλα τα φορολογικά έσοδα κατανέμονται στα δύο επίπεδα διακυβέρνησης – δηλαδή Ομοσπονδία και Länder. Η Ομοσπονδία λαμβάνει το 42,5 % του ΦΕΦΠ, το 50 % του ΦΕΝΠ και το 2018, περίπου το 49,6 % του ΦΠΑ. Το 15% του ΦΕΦΠ και το 2018, πολύ πάνω από το 3,2% του ΦΠΑ χρηματοδοτούν τους ΟΤΑ. Από όλα τα είδη φόρων, ο ΦΕΦΠ και ο ΦΠΑ δημιουργούν μακράν, τα περισσότερα έσοδα.

Στο δεύτερο στάδιο, τα φορολογικά έσοδα, που ανήκουν στα Länder, κατανέμονται μεταξύ τους. Ο τρόπος κατανομής είναι σχετικά απλός. Από τα έσοδα του ΦΕΦΠ, κάθε Länder λαμβάνει περίπου τα φορολογικά έσοδα που εισπράττονται για το εισόδημα των κατοίκων του.

Αντίθετα, ο ΦΠΑ δεν κατανέμεται σύμφωνα με την αρχή των τοπικών εσόδων. Έως 25% των εσόδων του ΦΠΑ, που ανήκουν στα Länder, προορίζεται για τα ομόσπονδα κρατίδια, των οποίων τα κατά κεφαλήν έσοδα από τον ΦΕΦΠ και ΦΕΝΠ, και τους φόρους γης, είναι μικρότερα από τον κατά κεφαλήν μέσο όρο όλων των Länder. Με τον τρόπο αυτό αμβλύνεται, εν μέρει, η ανισότητα μεταξύ των φορολογικά αδύναμων ομόσπονδων κρατιδίων και τον εθνικό μέσο όρο. Το υπόλοιπο του ΦΠΑ των Länder, τουλάχιστον 75%, κατανέμεται με πληθυσμιακό κριτήριο σε όλα τα Länder.

Σε ένα τρίτο στάδιο, υπάρχει η εξισορρόπηση μεταξύ «φτωχών» ομόσπονδων κρατιδίων και «πλούσιων» ομόσπονδων κρατών (οριζόντια επιχορήγηση). Το σημείο εκκίνησης για την οικονομική εξισορρόπηση μεταξύ των Länder είναι η κατά κεφαλή δημοσιονομική ικανότητα των διαφόρων Länder. Για τον υπολογισμό της δημοσιονομικής ικανότητας, λαμβάνονται κυρίως υπόψη τα φορολογικά έσοδα. Το σύστημα οριζόντιας αναδιανομής εμπεριέχει κάποιες εξαιρέσεις, όπως στην περίπτωση του Βερολίνου, της Βρέμης και του Αμβούργου, που είναι πόλεις - Länder. Οι πόλεις-αυτές είναι ταυτόχρονα τοπικές αρχές και Länder. Θεωρείται ότι έχουν πολύ υψηλότερη, κατά κεφαλή, οικονομική ανάγκη στήριξης από τα «κανονικά» Länder. Ως εκ τούτου, για τους σκοπούς του συστήματος εξισορρόπησης, οι πληθυσμοί τους αυξάνονται πλασματικά κατά 35%. Τα τρία πλέον αραιοκατοικημένα ομόσπονδα κρατίδια του Brandenburg, του Mecklenburg-Western Pomerania και της Saxony-Anhalt έχουν επίσης ελαφρώς υψηλότερες, κατά κεφαλή, οικονομικές ανάγκες. Ως εκ τούτου, οι πληθυσμοί τους αυξάνονται ελαφρώς πλασματικά για τους σκοπούς της χρηματοοικονομικής εξισορρόπησης.

Το ακριβές μέγεθος της οριζόντιας εξισορροπητικής επιχορήγησης σε ένα φορολογικά αδύναμο Länder, εξαρτάται από το ποσό κατά το οποίο η δημοσιονομική του ικανότητα, ανά (πλασματικό) κάτοικο, βρίσκεται κάτω από τον εθνικό, κατά κεφαλή, μέσο όρο δημοσιονομικής δυνατότητας. Ομοίως, το μέγεθος της προσαρμογής που πρέπει να πληρώσει ένα δημοσιονομικά ισχυρό Länder, εξαρτάται από το ποσό κατά το οποίο η κατά κεφαλήν δημοσιονομική του ικανότητα υπερβαίνει τη μέση, κατά κεφαλή, εθνική δημοσιονομική ικανότητα.

Τέταρτον, τα «φτωχά» Länder λαμβάνουν συμπληρωματικές επιχορηγήσεις από την Ομοσπονδία. Αυτές οι επιχορηγήσεις είναι γενικές και εξυπηρετούν την κάλυψη γενικών οικονομικών αναγκών. Υπάρχουν δύο διαφορετικά είδη συμπληρωματικών εξισορροπητικών επιχορηγήσεων: α) Γενικές συμπληρωματικές ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις και β) συμπληρωματικές ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις για ειδικές ανάγκες.

Οι γενικές συμπληρωματικές ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις χρηματοδοτούν τα Länder, των οποίων η κατά κεφαλή δημοσιονομική ικανότητα, μετά την οικονομική εξισορρόπηση, είναι μικρότερη από 99,5 % της μέσης, κατά κεφαλή, εθνικής δημοσιονομικής ικανότητας.

Οι συμπληρωματικές ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις για ειδικές ανάγκες χρησιμεύουν για την αποζημίωση μεμονωμένων «φτωχών» Länder, για τα ειδικά βάρη που πρέπει να σηκώσουν. Και αυτές οι επιχορηγήσεις είναι γενικές. Μπορούν να τις εντάξουν τα Länder στον προϋπολογισμό τους και να τις διαθέσουν όπως νομίζουν καλύτερα. Μέχρι το 2019, τα ομόσπονδα κρατίδια της Ανατολικής Γερμανίας και το Βερολίνο

ελάμβαναν συμπληρωματικές ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις ειδικών αναγκών. Οι επιχορηγήσεις προορίζονταν για τη δημιουργία της υποδομής, η οποία εξακολουθεί να είναι συγκριτικά αδύναμη, ως αποτέλεσμα της διχοτόμησης της Γερμανίας και για να αντισταθμίσει τη δυσανάλογα περιορισμένη οικονομική ικανότητα των τοπικών αρχών.

Επιπλέον, τα μικρά, «φτωχά» Länder λαμβάνουν συμπληρωματικές επιχορηγήσεις ειδικών αναγκών, για την κάλυψη των, άνω του μέσου όρου, διοικητικών δαπανών τους. Τα μικρότερα Länder έχουν υψηλότερο διοικητικό κόστος ανά κάτοικο από τα μεγαλύτερα. Αυτό παρατηρείται επειδή τα πάγια έξοδα διοίκησης σε μικρότερα ομόσπονδα κρατίδια πρέπει να κατανεμηθούν μεταξύ μικρότερου αριθμού κατοίκων και παράλληλα δεν μπορούν να αξιοποιήσουν οικονομίες κλίμακας. Κάθε πέντε χρόνια διενεργείται επαναξιολόγηση για να διαπιστωθεί εάν εξακολουθούν να υπάρχουν οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση αυτών των συμπληρωματικών ομοσπονδιακών επιχορηγήσεων για ειδικές ανάγκες.

5.5 Λουξεμβούργο: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων

Η αλλαγή του τρόπου κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στο Λουξεμβούργο έχει κοινά χαρακτηριστικά με αυτά που παρατηρήθηκαν σε άλλες χώρες. Μερικά από αυτά είναι:

- Η αλλαγή του τρόπου κατανομής συνδυάστηκε με διοικητική μεταρρύθμιση. Είναι χαρακτηριστικό ότι, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, οι στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι:
 - (α) η βελτίωση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας των Δήμων και
 - (β) η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ Δήμων, με την εισαγωγή νέων κριτηρίων εξισορρόπησης.
- Η μεταβατική περίοδος. Όπως σε όλες τις αλλαγές του τρόπου κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων, υπάρχουν ευνοημένοι και χαμένοι Δήμοι. Υπολογίζονται ότι 30 Δήμοι, σε σύνολο 102, παρουσιάζουν απώλειες. Για αυτούς προβλέπεται οικονομική βοήθεια, τα πρώτα χρόνια, έτσι ώστε να προσαρμοστούν στο νέο επίπεδο απαιτήσεων και εισοδήματος.
- Συστατικό στοιχείο του νέου τρόπου κατανομής αποτελεί η **τακτική αξιολόγηση** του.

Το Λουξεμβούργο είναι μία από τις χώρες που χρησιμοποιούν οριζόντιες εξισορροπητικές επιχορηγήσεις. Τα έσοδα του δημοτικού φόρου επιχειρήσεων αποτελούν πηγή ανισότητας μεταξύ των Δήμων, γιατί όλοι οι Δήμοι δεν φιλοξενούν το ίδιο αριθμό εταιρειών. Το νέο σύστημα οριζόντιας εξισορρόπησης καθιστά δυνατή την άμβλυνση ορισμένων από αυτές τις ανισότητες. Η δικαιολογητική βάση της αλλαγής στηρίζεται στο γεγονός ότι οι Δήμοι που φιλοξενούν εμπορικές και βιομηχανικές δραστηριότητες δεν αποτελούν κατ' ανάγκη και τους τόπους όπου διαμένουν οι εργαζόμενοι τους. Για αυτό, προβλέπεται ένα μεγαλύτερο μέρος της οριζόντιας επιχορήγησης για τους Δήμους κατοικίας των υπαλλήλων αυτών, ώστε να καθίσταται δυνατή και πιο εύκολη η χρηματοδότηση των απαραίτητων δημοτικών υποδομών.

Η ιδιαιτερότητα του Λουξεμβούργου είναι η ευρεία χρήση του πληθυσμού, ως παράγοντα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων. Ο πληθυσμός χρησιμοποιείται άμεσα και έμμεσα. Έμμεσα μπορούμε να τον συναντήσουμε ως δημογραφική εξέλιξη, πληθυσμιακή πυκνότητα, «πλασματικό» πληθυσμό. Άλλες

μεταβλητές που χρησιμοποιούνται είναι η έκταση, ο χαρακτήρας της περιοχής (αστική ή όχι).

Η κριτική του Λουξεμβουργιανού συστήματος κατανομής

Στα αρνητικά του νέου τρόπου κατανομής της εξισορροπητικής επιχορήγησης στο Λουξεμβούργο θα πρέπει να εντάξουμε:

Δεν διασφαλίζεται ότι το νέο σύστημα δεν έχει κάποια αρνητική επίπτωση, στις προσπάθειες που καταβάλλουν οι Δήμοι για να γίνουν περισσότερο ελκυστικοί στη χωροθέτηση επιχειρήσεων στην επικράτεια τους και στις πρωτοβουλίες, που σχετίζονται με τον περιορισμό του κόστους εγκατάστασης και λειτουργίας τους.

Επίσης δεν διασφαλίζεται ότι τα κίνητρα, που σχετίζονται με την κοινωνική στέγαση, είναι επαρκή ώστε να ενθαρρύνουν τους Δήμους να επενδύσουν περισσότερο και να καταστούν να βελτιώσουν την ελκυστικότητα τους σε νέα νοικοκυριά.

Τέλος, ένα πρόβλημα, που εντοπίζεται σε πολλά σύγχρονα συστήματα κατανομής, είναι ότι οι υπολογισμοί που απαιτούνται, όχι μόνο δεν έχουν απλοποιηθεί αλλά έχουν γίνει ακόμη πιο περίπλοκοι, με αποτέλεσμα το νέο σύστημα να παραμένει δυσνόητο και δύσκολο να προβλεφθεί.

5.6 Ελβετία: σύστημα κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων

Στην Ελβετία, ως μέθοδο εξισορροπητικής επιχορήγησης, χρησιμοποιούν κυρίως την εξισορρόπηση του εισοδήματος. Η εξισορρόπηση του εισοδήματος αποσκοπεί στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των καντονιών και παράλληλα εγγυάται μια ελάχιστη κατανομή οικονομικών πόρων. Βασίζεται στον υπολογισμό της δημοσιονομικής ικανότητας.

Ένα ενδιαφέρον στοιχείο στο Ελβετικό σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων δεν είναι τόσο οι προηγμένοι στατιστικοί υπολογισμοί, που έχουμε συναντήσει σε πολλά ανάλογα συστήματα κατανομής, όσο η χρήση στατιστικών δεδομένων των τριών τελευταίων ετών. Με αυτό τον τρόπο αποφεύγουν συγκριτικά γεγονότα που επηρεάζουν την οικονομική ζωή και διασφαλίζουν το αμερόληπτο και την ποιότητα των υπολογισμών.

Μία επίσης ενδιαφέρουσα ιδιαιτερότητα είναι ότι όχι μόνο έχουν εντάξει στο σύστημα κατανομής των εξισορροπητικών επιχορηγήσεων την αξιολόγηση και το feed back, αλλά έχουν προβλέψει και κατοχυρώσει θεσμικά, την αναδρομική διόρθωση των λαθών του. Το υπό διόρθωση λάθος μπορεί να προέλθει από σφάλμα στην καταχώρηση, στη μετάδοση ή από λανθασμένη επεξεργασία δεδομένων και θα πρέπει να έχει σημαντικές οικονομικές συνέπειες. Για να θεωρηθεί σημαντική η οικονομική συνέπεια θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη του 0,17% της μέσης, κατά κεφαλή, δημοσιονομικής ικανότητας της Ελβετίας.

Παράλληλα με τις κάθετες εξισορροπητικές επιχορηγήσεις, εφαρμόζονται και οριζόντιες, στην προσπάθεια να αμβλυνθούν οι εισοδηματικές διαφορές μεταξύ «πλούσιων» και «φτωχών» καντονιών.

Το Ελβετικό σύστημα κατανομής είναι αρκετά πολυσύνθετο και χρησιμοποιεί πλήθος μεταβλητών. Οι πιο ενδιαφέρουσες από αυτές είναι:

- Δημοσιονομική ικανότητα
- Κατά κεφαλή μέσος ρυθμός αύξησης του εισοδήματος
- Συνολικός πληθυσμός,

- Βραχυχρόνιος πληθυσμός,
- Αλλοδαποί με άδεια εγκατάστασης,
- Γηγενής πληθυσμός,
- Διασυνοριακοί εργαζόμενοι,
- Μέσο ακαθάριστο εισόδημα διασυνοριακών εργαζομένων,
- Κατά κεφαλή εισόδημα φυσικών προσώπων,
- Κατά κεφαλή φορολογικά έσοδα από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων,
- Φορολογική επιβάρυνση,
- Φορολογικά έσοδα από τον Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων,
- Μέσος ρυθμός αύξησης κερδών

5.7 Λοιπές χώρες

Σουηδία

Όσον αφορά στα έσοδα: Εισόδημα, Φόρος Μισθωτών Υπηρεσιών.

Όσον αφορά στο Κόστος: Προσχολική εκπαίδευση, Προστασία τρίτης ηλικίας, Παροχή Υγειονομικών Υπηρεσιών. Για κάθε κέντρο κόστους, υπολογίζεται ένα πρότυπο κόστος, με τη χρήση ειδικών μεταβλητών και στατιστικών και οικονομετρικών μεθόδων.

Ολλανδία

Όσον αφορά στα έσοδα: Φόρος Ακίνητης Περιουσίας

Όσον αφορά στο κόστος: χρησιμοποιούνται 85 διαφορετικοί παράγοντες κόστους.

Λιθουανία

Όσον αφορά στα έσοδα: Εισόδημα, Φόρος Μισθωτών Υπηρεσιών.

Όσον αφορά στο κόστος: Έκταση, μήκος δρόμων, ποσοστό συνταξιούχων, ποσοστό παιδιών μεταξύ 0-6 και 7-17 ετών, ποσοστό δομημένης γης.

Εσθονία

Όσον αφορά στα έσοδα: Εισόδημα, Φόρος Μισθωτών Υπηρεσιών και ΦΑΠ

Ιαπωνία

Όσον αφορά στα έσοδα: Εισόδημα, Φόρος Μισθωτών Υπηρεσιών, Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων, Φόρος Κατανάλωσης, ΦΑΠ, άλλοι φόροι.

Όσον αφορά στο κόστος: Για κάθε Δήμο υπολογίζεται ένα πρότυπο κόστος.

Βραζιλία

Όσον αφορά στα έσοδα: Κατά κεφαλή Εισόδημα και Φόρος Μισθωτών Υπηρεσιών.

Όσον αφορά στο κόστος: Χρηματοδότηση εκπαίδευσης και υγειονομικών υπηρεσιών.

5.8 Συμπεράσματα

Είναι πολύ ενδιαφέροντα τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε ο ΟΟΣΑ, μελετώντας τις καλές πρακτικές των συστημάτων κατανομής εξισορροπητικών επιχορηγήσεων στα κράτη μέλη του. Εν συντομία τα συμπεράσματα αυτά είναι:

- 1) **Τακτές αξιολογήσεις** της εφαρμογής του συστήματος κατανομής. Οι αξιολογήσεις αυτές πραγματοποιούνται, κατά τεκμήριο, από ανεξάρτητους φορείς, οι οποίοι έχουν την επιπλέον αρμοδιότητα της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη.
- 2) Εφαρμογή ενός **πρότυπου ή αντιπροσωπευτικού φορολογικού συστήματος**. Οι εφαρμογές αυτές απαιτούν πολλά και έγκυρα στατιστικά στοιχεία, φορολογική ελευθερία Δήμων και χρήση υψηλής ποιότητας στατιστικών και οικονομετρικών μεθόδων.
- 3) Σύνδεση της **εξισορροπητικής επιχορήγησης με το κατά κεφαλή εισόδημα**. Η σύνδεση αυτή πραγματοποιείται για να περιοριστούν οι πιθανότητες εμπλοκής στην κατανομή, υποκειμενικών ή μικροπολιτικών παραγόντων. Είναι προφανές ότι αυτή η σύνδεση λειτουργεί αποτελεσματικά σε οικονομίες με περιορισμένο ποσοστό φοροδιαφυγής ή/ και «γκρίζας» οικονομίας.
- 4) Οι παράλληλες, **ειδικές, κατά τεκμήριο, επιχορηγήσεις**, που κατανέμονται ,θα πρέπει να λειτουργούν συμπληρωματικά και όχι ανταγωνιστικά με την εξισορροπητική επιχορήγηση.
- 5) **Κίνητρα** για τη βελτίωση της φορολογικής προσπάθειας. Σε αυτή την περίπτωση απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η στήριξη των οικονομικών της ΤΑ στα ίδια έσοδα της και η επαρκής οικονομική της αυτονομία.

Η αξιολόγηση της εξισορρόπησης του κόστους μπορεί να επιτευχθεί και μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης. Για το λόγο αυτό, χρειάζεται αντικειμενική και έγκυρη αξιολόγηση από φορείς κοινά αποδεκτούς από το σύνολο των ενδιαφερομένων μερών (Κεντρική κυβέρνηση, ΤΑ). Για περισσότερα:

- *Sean Dougherty and Kass Forman. “Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance”. OECD Working Papers on Fiscal Federalism*
- *Hailemariam & R. Dzhumashev. “Fiscal equalization and composition of subnational government spending: implications for regional convergence”. VOL. 53, NO. 4, σελ. 587–601*
- *Giorgio Brosio. “Ambition beyond feasibility? Equalization transfers to regional and local governments in Italy” Presupuesto y Gasto Público 92/2018: 135-154 Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. 2018, Instituto de Estudios Fiscales*

6. Θεσμικό πλαίσιο - ιστορική εξέλιξη τρόπου κατανομής των ΚΑΠ

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

6.1 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.

Σημ. Οι αστερίσκοι αναφέρονται στα άρθρα και παραγράφους που έχουν αναθεωρηθεί.

6.2 Άρθρο 259 ν. 3852/10 ΚΑΠ

Σύμφωνα με το άρθρο 259 ν. 3852/10

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 20% 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 προεδρικό διάταγμα 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 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.

6.3 Άρθρο 2 Ν. 4555/18, κατηγορίες Δήμων

1. Οι δήμοι, με βάση τον πληθυσμό τους, τα ιδιαίτερα γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά τους, τα βασικά χαρακτηριστικά της οικονομικής δραστηριότητας εντός των ορίων τους, το βαθμό αστικοποίησής τους, την ένταξή τους ή μη σε ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα και τη θέση τους στη διοικητική διαίρεση της χώρας, διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

α) Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων: Στην κατηγορία αυτή υπάγονται όλοι οι δήμοι των Π.Ε. Κεντρικού, Βόρειου, Νότιου και Δυτικού Τομέα Αθηνών, της Π.Ε. Πειραιώς της Περιφέρειας Αττικής και οι Δήμοι Θεσσαλονίκης, Αμπελοκήπων - Μενεμένης, Καλαμαριάς, Κορδελιού - Ευόσμου, Νεάπολης - Συκεών, Παύλου Μελά και Πυλαίας - Χορτιάτη της Π.Ε. Θεσσαλονίκης.

β) Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται όλοι οι ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης και της Περιφερειακής Ενότητας Ευβοίας, με πληθυσμό άνω των 25.000 κατοίκων, με βάση τα στοιχεία μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής, καθώς και οι δήμοι που αποτελούν πρωτεύουσα νομού, περιλαμβανομένων και των νησιωτικών νομών.

γ) Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι. Στην κατηγορία αυτοί υπάγονται όλοι οι ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης και της Περιφερειακής Ενότητας Ευβοίας, με πληθυσμό άνω των 10.000 και έως 25.000 κατ., με βάση τα στοιχεία μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής.

δ) Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται όλοι οι ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατ., με βάση τα ίδια στοιχεία.

ε) Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται όλοι οι νησιωτικοί δήμοι με πληθυσμό άνω των 3.500 κατοίκων, με βάση τα ίδια στοιχεία.

στ) Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται όλοι οι νησιωτικοί δήμοι, με πληθυσμό έως 3.500 κατοίκους, με βάση τα ίδια στοιχεία.

2. Οι κατηγορίες της παραγράφου 1 λαμβάνονται υπόψη ιδίως για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των δήμων, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, για την κατάρτιση των Ο.Ε.Υ. των ΟΤΑ α' βαθμού, για την κατανομή των ΚΑΠ, καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης των δήμων από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους.

3. Με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ., ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ, οι κατηγορίες της παρ. 1 μπορεί να διακρίνονται περαιτέρω σε υποκατηγορίες, σύμφωνα με τα κριτήρια του πρώτου εδαφίου της παρ. 1, προκειμένου να εξυπηρετηθούν ειδικότερες λειτουργικές, οικονομικές ή αναπτυξιακές ανάγκες των δήμων.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, προβλέπεται ότι οι κατηγορίες αυτές, λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των δήμων, για την κατάρτιση των Ο.Ε.Υ. των ΟΤΑ α' βαθμού, για την κατανομή των ΚΑΠ, καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης των δήμων από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους.

6.4 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι έτους 2022

ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΗΣ ΚΕΔΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΑΠ 2022	
1. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	1.936.050.000,00
ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	189.640.000,00
ΣΥΝΟΛΟ	2.125.690.000,00
1. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	
ΤΑΚΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΔΗΜΩΝ	1.382.125.690,00
ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗ ΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ	173.546.253,90
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΧΟΛΕΙΩΝ	112.050.000,00
ΚΕΔΕ	7.120.000,00
ΠΕΔ	9.000.000,00
ΦΟΡΟΣ ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	18.500.000,00
ΟΚΑΝΑ	6.500.000,00
ΕΡΓΟΣΤΑΣΙΑ ΑΦΑΛΑΤΩΣΗΣ ΥΔΑΤΟΣ	5.000.000,00
ΕΕΤΑΑ	3.000.000,00
ΒΟΗΘΕΙΑ ΠΟ ΣΠΠΙ	60.000.000,00
ΣΙΤΙΣΗ ΜΟΥΣΙΚΩΝ ΣΧΟΛΕΙΩΝ	3.600.000,00
ΜΑΘΗΤΙΚΕΣ ΕΣΤΙΕΣ	4.500.000,00
ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΣ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ	39.482.366,10
ΤΑΜΕΙΟ ΑΛΛΗΛΟΒΟΗΘΕΙΑΣ	2.125.690,00
ΣΧΟΛΙΚΕΣ ΚΑΘΑΡΙΣΤΡΙΕΣ	85.500.000,00
ΝΗΣΙΩΤΙΚΟΙ-ΟΡΕΙΝΟΙ ΔΗΜΟΙ	24.000.000,00
ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	1.936.050.000,00
2. ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	
ΕΡΓΑ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΩΝ	140.740.000,00
ΣΥΝΤΗΡΗΣΗ ΣΧΟΛΙΚΩΝ ΚΤΙΡΙΩΝ	30.000.000,00
ΠΥΡΟΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	18.400.000,00
ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΤΙΚΑ ΟΦΕΛΗ	500.000,00
ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ (ΣΑΤΑ)	189.640.000,00
ΣΥΝΟΛΟ 1+2)	2.125.690.000,00

6.5 Εισαγωγή – συνοπτικό ιστορικό 1998 - 2012

Με το Ν. 1828/89 το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση 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 και ορεινός χαρακτήρας αποτελούσαν συμπληρωματικά κριτήρια. Ο τρόπος κατανομής της ΣΑΤΑ εγκρίθηκε στο έκτακτο συνέδριο ΚΕΔΕ στην Χίο το 2003.

Με την απογραφή του 2011 υπήρξαν σημαντικές μεταβολές στον πληθυσμό των Δήμων και για το λόγο αυτό έπρεπε να γίνει προσαρμογή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ, μιας και ο πληθυσμός αποτελεί ένα από τα βασικά κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ. Παράλληλα έπρεπε να αρθούν στρεβλώσεις που επήλθαν στην κατανομή από το 2001 - 2012 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 κλπ, μόνιμο προσωπικό ΚΕΠ).

6.6 Σημερινός τρόπος και κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ

Για τους παραπάνω λόγους η ΚΕΔΕ σε συνεργασία με το Υ.ΠΕΣ. ανάθεσε, το 2012, στην ΕΕΤΑΑ να εκπονήσει μελέτη για το ελάχιστο κόστος λειτουργίας και τα νέα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ.

Τρόπος κατανομής των ΚΑΠ Λειτουργικών Δαπανών, από 2013

Οι τελικές παραδοχές για την κατανομή των ΚΑΠ το 2013, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ ήταν οι εξής:

- Τα προτεινόμενα κριτήρια κατανομής να είναι σύμφωνα με το άρθρο 259 του Ν.3852/10.
- Οι πρόσθετες χρηματοδοτήσεις που αφορούν αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στους Δήμους από 2001-2012, οι οποίες σήμερα έχουν ενσωματωθεί στους ΚΑΠ να αποτελούν διακριτή χρηματοδότηση.
- Ο πληθυσμός που θα χρησιμοποιηθεί είναι ο de facto (πραγματικός) πληθυσμός, με προσαρμογή των ακραίων περιπτώσεων.

- Υπήρξε ανώτατο όριο μειώσεων σε κάθε Δήμο σε σχέση με 2013, με αναλογική μείωση των αυξήσεων. Το ανώτατο όριο προσδιορίστηκε στο 7,5%.

Κριτήρια κατανομής

Τα κριτήρια είναι τα παρακάτω, σε αντιστοίχιση με το Ν. 3852/10

Κριτήρια Ν. 3852/10	Κριτήρια κατανομής ΚΑΠ
Οικονομικά, Κοινωνικά, Περιβαλλοντικά, Πολιτιστικά	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
Δημογραφικά	Πληθυσμός
Γεωμορφολογικά	Έκταση μαζί με νησιωτικούς - ορεινούς δήμους
Διοικητικά	Δημοτική αποκέντρωση
Οικονομικά, Κοινωνικά, Περιβαλλοντικά, Πολιτιστικά	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
Διοικητική υποστήριξη	Πρωτεύουσες νομών, επαρχιών, έδρες Ν.Δ.
Νησιωτικοί - ορεινοί δήμοι	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας για τις πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης

α. Ελάχιστο κόστος λειτουργίας - πληθυσμός

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των δήμων περιλαμβάνει τις δαπάνες που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με βάση τον Κ.Δ.Κ. και το Ν. 3852/10, με τις οποίες παρέχεται στον τοπικό πληθυσμό ένα βασικό - ενιαίο επίπεδο υπηρεσιών. Με αυτό τον τρόπο οι κάτοικοι σε όλη την χώρα, ανεξάρτητα από τον δήμο στον οποίο κατοικούν, απολαμβάνουν ένα κοινό επίπεδο υπηρεσιών.

Για τον προσδιορισμό της χρηματοδότησης για το ελάχιστο κόστος λειτουργίας οι Δήμοι ομαδοποιήθηκαν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες

1. Μητροπολιτικές περιοχές (Περιφέρεια Αττικής πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης)
2. Ηπειρωτικοί δήμοι
3. Νησιωτικοί Δήμοι

Η κάθε κατηγορία διαχωρίστηκε σε υποκατηγορίες, με ταξινόμηση ανάλογα με τον πληθυσμό και χρηματοδοτήθηκε με συγκεκριμένο ποσό ανά κάτοικο.

Με την κατηγοριοποίηση αυτή και την χρηματοδότηση ανά κάτοικο, έχουμε:

- Δήμοι Μητροπολιτικών περιοχών (Περιφέρεια Αττικής πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης) ποσό να κάτοικο 81€
- Ηπειρωτικοί Δήμοι, ανάλογα με τον πληθυσμό, ποσό / κάτοικο από 81 - 110,5 €
- Νησιωτικοί Δήμοι, ανάλογα με τον πληθυσμό, ποσό / κάτοικο από 81,8 - 121,6 €

Η συνολική στάθμιση του κριτηρίου κυμαίνεται σε 91,78 %

β. Έκταση

Η έκταση κάθε Δήμου όπως προκύπτει από τα οριστικά αποτελέσματα της κατανομής της έκτασης της χώρας. Η κατανομή στους Δήμους γίνεται ανάλογα με τη συνολική έκταση κάθε Δήμου, την καλλιεργήσιμη έκταση, την δασική έκταση και τους δημοτικούς βοσκότοπους¹.

ΕΚΤΑΣΗ			
Συνολική έκταση	0,50%	Δημοτικοί Βοσκότοποι	0,25%
Καλλιεργήσιμη έκταση	1,00%	Δασική έκταση	0,25%
Σύνολο κριτηρίων 2,00%			

Η συνολική στάθμιση του κριτηρίου ανέρχεται σε 2%

γ. Διοικητικά - Δημοτική αποκέντρωση

Στο κριτήριο αυτό περιλαμβάνονται

- Δημοτικές ενότητες (αριθμός ανά Δήμο)
- Δημοτικές / τοπικές κοινότητες (αριθμός ανά Δήμο)
- Οικισμοί (αριθμός ανά Δήμο)

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας επηρεάζεται αυξητικά από τα τρία αυτά μεγέθη: στις **δημοτικές ενότητες** (πρώην δήμοι που συνενώθηκαν) λειτουργούν υπηρεσίες των νέων Δήμων, στις **δημοτικές / τοπικές κοινότητες** είτε λειτουργούν είτε παρέχονται σε μόνιμη βάση υπηρεσίες, ενώ οι **οικισμοί** αντιπροσωπεύουν το κατώτερο επίπεδο συγκέντρωσης πληθυσμού στο οποίο παρέχονται, σε μόνιμη ή εποχιακή βάση, ορισμένες δημοτικές υπηρεσίες, αλλά δεν θεωρούνται σταθερό μέγεθος σε μεσοπρόθεσμη βάση (πάνω από πενταετία). Η κατανομή έχει ως εξής :

*** Δημοτικές ενότητες**

Κατανομή συγκεκριμένου ποσού ανά δημοτική ενότητα (πρώην καποδιστριακός Δήμος) 10.000 €

*** Δημοτικές - Τοπικές κοινότητες - οικισμοί**

Κατανέμεται συγκεκριμένο ποσό 1.500 ανά οικισμό προσαυξημένο για 1.750 για κάθε τοπική και δημοτική κοινότητα

Η συνολική στάθμιση του κριτηρίου ανέρχεται σε 4 %

δ. Διοικητική υποστήριξη: Πρωτεύουσες νομών - επαρχιών - έδρες Ν.Δ.

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας τους είναι αυξημένο λόγω της διοικητικής υποστήριξης που παρέχουν στους άλλους Δήμους και των εξωτερικών επιβαρύνσεων που συνεπάγεται η διοικητική τους θέση.

¹ Τα στοιχεία των χρήσεων γης προέρχονται από το δημοσίευμα της ΕΣΥΕ "Κατανομή της Εκτάσεως της Ελλάδος κατά βασικές κατηγορίες χρήσεων γης (Προαπογραφικά στοιχεία της απογραφής γεωργίας - κτηνοτροφίας του έτους 1991). Επειδή οι δήμοι και οι κοινότητες του έτους δημοσίευσης των στοιχείων είναι Τοπικές / Δημοτικές Κοινότητες των σημερινών Δήμων, έγινε η αναγωγή των στοιχείων του δημοσιεύματος στους σημερινούς Δήμους. Για τις περιπτώσεις που οικισμοί των κοινοτήτων του 1991 αποτελούν δημοτικές ή/ και τοπικές κοινότητες σημερινών δήμων (π.χ. στο νομό Ροδόπης) έγινε προσέγγιση των αντίστοιχων εκτάσεων με βάση των αριθμό των οικισμών ανά κοινότητα του 1991, που αποτελούν τοπική κοινότητα σε σημερινό δήμο .

Έγινε ταξινόμηση των δήμων που ασκούν διοικητική εξυπηρέτηση σε πέντε κατηγορίες ανάλογα με το επίπεδο της διοικητικής εξυπηρέτησης. Ακολούθησε χρηματοδότηση με συγκεκριμένο ποσό, ανάλογα με την κατηγορία για την κάλυψη των γενικών εξόδων και μετακινήσεων (κόστος προσωπικού στις περισσότερες περιπτώσεις καλύπτεται από το ΓΛΚ - πολεοδομία, προνοιακά κλπ)

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ		
A κατηγορία	1	125.000
B κατηγορία	2	100.000
Γ κατηγορία	3	75.000
Δ κατηγορία	4	50.000
Ε κατηγορία	5	25.000

Η συνολική στάθμιση του κριτηρίου ανέρχεται σε 0,75%

ε. Ορεινότητα

Όσον αφορά τους **ορεινούς Δήμους** στο άρθρο 1 του Ν. 3852/10 ορίζονται περιοριστικά 31 Δήμοι, για το σύνολο της εδαφικής τους περιφέρειας, αν και σε αρκετούς ένα τμήμα τους περιλαμβάνει δημοτικές ή τοπικές κοινότητες που βρίσκονται σε πεδινές, ημιορεινές ή παραθαλάσσιες περιοχές. Αυτή η διοικητική ταξινόμηση τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 του Ν. 4071/12 «Ορεινοί Δήμοι - Αρμοδιότητες» το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 209 του ν. 3852/10, το οποίο ρύθμιζε με ανάλογες διαδικασίες του άρθρου 206 του ίδιου νόμου την άσκηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τους ορεινούς δήμους. Συγκεκριμένα προβλέφθηκε ότι «1. Όπου στον παρόντα νόμο αναφέρονται οι ορεινοί - μειονεκτικοί δήμοι εννοούνται οι δήμοι στους οποίους περιλαμβάνονται ως δημοτικές ή τοπικές κοινότητες οι ΟΤΑ που αναφέρονται στην Οδηγία 85/148/ΕΟΚ περί τροποποίησης της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ περί του κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της Οδηγίας 75/268/ΕΟΚ συμπεριλαμβανομένων και των χαρακτηριζομένων ως ορεινών δήμων της παρ. 2 του άρθρου 1 του παρόντος νόμου».

Με τη ρύθμιση αυτή διευρύνθηκε σημαντικά ο αριθμός των ορεινών Δήμων και με βάση τη νέα διοικητική διαίρεση του Ν. 3852/10. Τα στοιχεία της ορεινότητας ανά δημοτικό διαμέρισμα είναι από το Υπουργείο Γεωργίας. Η κατανομή προτείνεται με συγκεκριμένο ποσό ανά κάτοικο του ορεινού διαμερίσματος σε συνάρτηση και με τον συνολικό πληθυσμό του Δήμου

Η συνολική στάθμιση του κριτηρίου ανέρχεται σε 0,75 % περίπου

Στ. Νησιωτικότητα

Η νησιωτικότητα περιλαμβάνεται στο ελάχιστο κόστος με αυξημένο ποσό ανά κάτοικο. Επιπρόσθετα για τους νησιωτικούς Δήμους κάτω των 6.000 κατοίκων υπάρχει πρόσθετη χρηματοδότηση ως εξής:

Πληθυσμός	Ποσά
έως 200	160.000
201-500	180.000
501-1000	200.000
1001-2500	250.000
2501-3000	300.000
3001-5000	250000
5001-6000	250.000
6001-8000	150.000

Η επιπρόσθετη στάθμιση του κριτηρίου σε 1% περίπου

6.7 Ειδικά προβλήματα της σημερινής κατανομής

Με βάση τα στοιχεία του προηγούμενου πίνακα, μεσολάβησαν οι παρακάτω αλλαγές στην εφαρμογή του συστήματος κατανομής:

Α) Από το 2003 ενσωματώθηκαν στους ΚΑΠ οι ειδικές επιχορηγήσεις κινήτρων και προβληματικότητας:

- Πρόσθετη χρηματοδότηση ορισμένων ΟΤΑ νησιών και των ΟΤΑ της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Ν. 2240/94 και Π.Δ. 161/96).
- Πρόσθετη χρηματοδότηση ΟΤΑ που είχαν συνενωθεί, σύμφωνα με το Ν. 1416/84 και Ν.1622/86 (με τα αντίστοιχα ποσά που έλαβαν το 2002)

Β) Από το 2010 ενσωματώθηκαν στους ΚΑΠ οι ειδικές επιχορηγήσεις που αφορούσαν μεταφερόμενες αρμοδιότητες:

Στις κατανομές των ΚΑΠ που καταβάλλονται σήμερα στους Δήμους, έχουν ενσωματωθεί και αποτελούν μέρος του δωδεκατημορίου, οι παρακάτω χρηματοδοτήσεις από μεταφερόμενες αρμοδιότητες:

- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού, των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και των χώρων άθλησης (Ν. 2880/01 και Ν. 3106/03),
- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που κατατάχθηκε σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου: σχολικοί φύλακες, εργαζόμενοι σε προγράμματα Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα, καθώς και προσωπικό ΑμεΑ με βάση το Π.Δ. 164/04, το Ν. 3491/06 και το Ν. 3613/07.

Γ) Από το 2011 ενσωματώθηκε στους ΚΑΠ το κόστος του μεταταχθέντος προσωπικού στους Δήμους

- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού των ΤΥΔΚ (Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων) των κρατικών Περιφερειών, (άρθρο 258, Ν. 3852/10)
- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού καθαρισμού των σχολείων με σχέση εργασίας Ι.Δ.Α.Χ. (αρ.1α του άρθρου 18 του 3870/10)

Οι δύο παραπάνω περιπτώσεις αφορούν μεταφορές αρμοδιοτήτων

- οι δαπάνες μισθοδοσίας των μεταταχθέντων υπαλλήλων σε Δήμους από **ΟΣΕ - ΤΡΑΙΝΟΣΕ και ΟΑΣΑ**

Δ) Από το 2013 ενσωματώνονται στους ΚΑΠ οι δαπάνες μισθοδοσίας του μονίμου προσωπικού που διορίστηκε με βάση τις προκηρύξεις 7Κ/06 (ΦΕΚ 475 ΑΣΕΠ) και 4Κ/07 (ΦΕΚ 218 ΑΣΕΠ) και απασχολείται στα **Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών**.

6.8 Συμπεράσματα

- Το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. με βάση το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ, όπως εκπονήθηκε το 2000, εφαρμόστηκε ουσιαστικά μόνο τα δύο πρώτα χρόνια.
- Στη συνέχεια ενσωματώθηκαν αθροιστικά οι επιπλέον επιχορηγήσεις
 - ✓ (διπλάσιοι Κ.Α.Π.) που αφορούσαν τους μοναδικούς ΟΤΑ νησιών και τους ΟΤΑ από συνένωση (Ν. 1416/84 και Ν. 1622/86).
 - ✓ Το 2010 ενσωματώθηκαν στην κατανομή των Κ.Α.Π. οι ειδικές επιχορηγήσεις των βρεφονηπιακών - παιδικών σταθμών, των αθλητικών κέντρων (μεταφορές αρμοδιοτήτων) και οι ειδικές επιχορηγήσεις που αφορούσαν μετατροπές εργασιακών σχέσεων με βάση το Π.Δ. 164/04 και άλλους νόμους (βλέπε πίνακα).
 - ✓ Το 2011 και 2012 ενσωματώθηκαν οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που μετατάχθηκε στους Δήμους με βάση το ν.3852/10.
 - ✓ Το 2013 έγινε προσαρμογή του τρόπου κατανομής που ενσωμάτωσε εν μέρη τις μεταβολές του πληθυσμού της απογραφής του 2011
- Ο πληθυσμός που χρησιμοποιήθηκε τις προηγούμενες κατανομές έγιναν με τον *de facto* /πραγματικό Πληθυσμό
- Ο «κόφτης» που αποφασίστηκε να εφαρμοστεί το 2013, ώστε κανένας Δήμος να μην λάβει Τακτική Επιχορήγηση μικρότερη του 92,5% που ελάμβανε αυτός ο «κόφτης» είχε σχεδιαστεί να είναι προσωρινός/ μεταβατικός, αλλά ισχύει μέχρι σήμερα και
- από το 2011 μέχρι σήμερα έχουν πραγματοποιηθεί μεγάλες αλλαγές στα στατιστικά δεδομένα των Δήμων, στα οικονομικά και στις αρμοδιότητές τους, που επιβάλλουν την αναπροσαρμογή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ

Αποτέλεσμα των παραπάνω ιστορικών εξελίξεων είναι:

- ✓ υπάρχει μεγάλη δυσκολία στην σύγκριση των στοιχείων με τα νέα δεδομένα, λαμβανομένων υπόψη και των μεταβολών του πληθυσμού
- ✓ Λόγω των παραπάνω ιστορικών εξελίξεων παρατηρούνται **σημαντικές διαφορές ακόμα και μεταξύ των δήμων ακόμα και με δήμων με ίδια χαρακτηριστικά**

7. Προσωρινά Στοιχεία Απογραφής 2021

7.1 Πληθυσμιακές Μεταβολές ανά περιφέρεια 2011–2021

Σύμφωνα με τα Προσωρινά Στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για την απογραφή του 2021, ο μόνιμος πληθυσμός της χώρας ανέρχεται σε 10.432.481, μειωμένος κατά 383.805 (-3,5%) σε σχέση με τον μόνιμο πληθυσμό του 2011. Σε επίπεδο περιφερειών μείωση παρουσίασαν οι 12 από τις 13 περιφέρειες της χώρας με την μεγαλύτερη μείωση να παρατηρείται στην περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας κατά 28.633 (-10,1%) ενώ αύξηση παρατηρείται στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου κατά 15,527 (+5,0%). Στον πίνακα 1 που ακολουθεί παρουσιάζεται η μεταβολή του μόνιμου πληθυσμού στην δεκαετία 2011 – 2021.

Πίνακας 1: Πληθυσμιακή μεταβολή ανά περιφέρεια 2011 - 2021

α/α	Περιφέρεια	2011	2021	Διαφορά	%
1	ΑΜΘ	608,182	562,069	-46,113	-7.6
2	ΑΤΤ	3,828,434	3,792,469	-35,965	-0.9
3	ΒΑΙ	199,231	194,136	-5,095	-2.6
4	ΔΕ	679,796	643,349	-36,447	-5.4
5	ΔΜ	283,689	255,056	-28,633	-10.1
6	ΗΠ	336,856	319,543	-17,313	-5.1
7	ΘΕΣ	732,762	687,527	-45,235	-6.2
8	ΙΟΝ	207,855	200,726	-7,129	-3.4
9	ΚΜ ²	1,880,297	1,790,290	-90,007	-4.8
10	ΚΡΗ	623,065	617,360	-5,705	-0.9
11	ΝΑΙ	309,015	324,542	15,527	5.0
12	ΠΕΛ	577,903	538,366	-39,537	-6.8
13	ΣΤΕ	547,390	505,269	-42,121	-7.7
Σύνολο		10,814,475	10,430,702	-383,773	-3.5

Στον πίνακα 2 που ακολουθεί παρουσιάζεται η πληθυσμιακή εξέλιξη ανά περιφέρεια.

7.2 Πληθυσμιακές Μεταβολές ανά Περιφερειακή Ενότητα 2011–2021

Στο επίπεδο των εβδομήντα τεσσάρων (74) Περιφερειακών Ενοτήτων οι εξήντα μία (61) παρουσιάζουν μείωση και οι δέκα τρεις (13) αύξηση

- Οι μεγαλύτερες αρνητικές μεταβολές³ στον μόνιμο πληθυσμό παρατηρούνται στις περιφερειακές ενότητες Γρεβενών(-16,1%), Σερρών(-14,3%), Ιθάκης (-14,1%), Ευρυτανίας(-13%), Φθιώτιδας(-12,9%), Φλωρίνης (-12,2%), Κιλκίς(-12,2%), Δράμας (-11,9%), Αρκαδίας (-10,5%), Φωκίδας (10,2%), Βοιωτίας(-10%),)

² Δεν περιλαμβάνεται ο μόνιμος πληθυσμός του Αγίου Όρους.

³ Μεγαλύτερες του 10%

- Θετικές μεταβολές σημειώνονται σε 13 Περιφερειακές Ενότητες εκ των οποίων τρεις στην Περιφέρεια Αττικής, ΠΕ Βόρειου Τομέα Αθηνών (6.357, 1,1%), ΠΕ Ανατολικής Αττικής (14.201, 2,8%), και Δυτικής Αττικής (3.937, 2.4%), οκτώ ΠΕ στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου ΠΕ Ρόδου (9.321, 7,8%), ΠΕ Κω (3.633, 10,6%), ΠΕ Καλύμνου (1.930, 6,6%), Καρπάθου – Ηρωικής Νήσου Κάσου (330, 4,5%) Νάξου (900, 4,3%), Πάρου (628, 4,2%) Μήλου (91, 0,9%), Θήρας (130, 0,7%), καθώς και μικρή αύξηση παρουσιάζουν η ΠΕ Ικαρίας (19, 02%) στο Βόρεια Αιγαίο και η ΠΕ Λασιθίου (519, 0,7%) στην Κρήτη

7.3.Πληθυσμιακές Μεταβολές Δήμων ανά περιφέρεια

Η πληθυσμιακή μεταβολή σε επίπεδο Δήμων αποτυπώνεται ως εξής:

Πίνακας 2: Πληθυσμιακή μεταβολή των δήμων ανά περιφέρεια 2011 – 2021

ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ									
ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΩΝ /ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ									
	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	ΑΥΞΗΣΗ			ΜΕΙΩΣΗ				
		>10%	5-10	0-5	0-5	5-10	10-15	15-20	>20
1	Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης			1	2	9	1	6	3
2	Αττικής	1	3	29	25	6	1	1	
3	Βορείου Αιγαίου	1		3	4	2	1		
4	Δυτικής Ελλάδας			2	3	7	2	3	2
5	Δυτικής Μακεδονίας					5	2	5	1
6	Ηπείρου			1	3	6	4	2	2
7	Θεσσαλίας	2		2	3	3	9	4	2
8	Ιονίων Νήσων		1	1	6	1	2		
9	Κεντρικής Μακεδονίας			7	7	12	4	4	4
10	Κρήτης		1	7	7	5	2	1	1
11	Νοτίου Αιγαίου	5	4	10	11	2	2		
12	Πελοποννήσου			3	5	5	6	5	2
13	Στερεάς Ελλάδας		1		4	7	7	4	2
		9	10	66	80	70	43	35	19

Από τους 332 Δήμους της χώρας ογδόντα πέντε (85) δήμοι εμφανίζουν αύξηση πληθυσμού, εκ των οποίων δέκα (10) παρουσιάζουν αύξηση πάνω από 10%, δώδεκα δήμοι (12) παρουσιάζουν αύξηση από 5-10% και 66 δήμοι έως 5%.

Διακόσιοι σαράντα επτά δήμοι (247) είχαν μείωση πληθυσμού. Δέκα εννέα (19) δήμοι εξ αυτών παρουσιάζουν μείωση πάνω από 20% εκ των οποίων τρεις δήμοι είχαν μείωση πάνω από 30% .

Όλοι οι δήμοι της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας είχαν μείωση πληθυσμού. Επίσης στις Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Ηπείρου, και Στερεάς Ελλάδας όλοι οι δήμοι είχαν μείωση πλην ενός (1) σε κάθε περιφέρεια.

7.4 Πληθυσμιακές Μεταβολές ανά κατηγορία Δήμων του άρθρου 2 του ν. 3852/2010

ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΩΝ / ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ									
	ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΔΗΜΟΥ	ΑΥΞΗΣΗ			ΜΕΙΩΣΗ				
		>10%	5-10	0-5	0-5	5-10	10-15	15-20	>20
1	Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων		1	21	23	2			
2	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι πρωτεύουσες Νομών	1	2	24	27	27	6	2	1
3	Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (από 10.000 και έως 25.000 κατοίκους)		2	6	9	21	20	20	4
4	Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι (κάτω των 10.000 κατοίκων)	1	1	1	3	9	10	12	14
5	Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι	2	1	7	8	6	2		
6	Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (έως 3.500 κατοίκους)	5	3	7	10	5	5	1	
		9	10	66	80	70	43	35	19

Με την νέα απογραφή είκοσι ένα Δήμοι (21) αλλάζουν κατηγορία :

- Τέσσερες (4) δήμοι , από την κατηγορία 2 (Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι πρωτεύουσες Νομών) εντάσσονται στην κατηγορία 3 (κάτω των 25.000 κατοίκων)
- Ο ένας Δήμος από την κατηγορία 3 (Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι - από 10.000 και έως 25.000 κατοίκους) εντάσσεται στην κατηγορία 2 (άνω τω 25.000 κατοίκων)
- 15 δήμοι, μεταφέρονται από την κατηγορία 3 (Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι από 10.000 και έως 25.000 κατοίκους) στην κατηγορία 4 (Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι, κάτω των 10.000 κατοίκων)
- Ο ένας Δήμος από την κατηγορία 5 (Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι) εντάσσεται πλέον στην κατηγορία 6 (μικροί νησιωτικοί ΟΤΑ κάτω των 3.500 κατοίκων)

Από την επεξεργασία των στοιχείων προκύπτει ότι την μεγαλύτερη επίπτωση από την νέα απογραφή έχουν οι Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (από 10.000 και έως 25.000 κατοίκους) και οι Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι (κάτω των 10.000 κατοίκων).

8. Οικονομετρική διερεύνηση των παραγόντων που επηρεάζουν την οικονομική συμπεριφορά των Δήμων

8.1 Εισαγωγή

Η ΕΕΤΑΑ ανέθεσε στο Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πάντειου Πανεπιστημίου μελέτη με τίτλο “Οικονομετρική διερεύνηση των παραγόντων που επηρεάζουν την οικονομική συμπεριφορά των Δήμων, (βαρύτητα/ στάθμιση παραγόντων, ομαδοποίηση Δήμων). Η μελέτη εντάσσεται στο έργο που ανέλαβε η εταιρεία για το νέο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Στην πρώτη ενότητα παρουσιάζεται η μέθοδος αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των Δήμων, με αναφορά στην Περιβάλλουσα Ανάλυση Δεδομένων (DEA). Η επόμενη ενότητα διακρίνει – ταξινομεί τους Δήμους σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά τους, κάνοντας χρήση των μεθόδων παραγόντων (factor analysis) και συστάδων (cluster analysis). Τέλος, στην τρίτη περιλαμβάνονται τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης και προτάσεις για τις προτεραιότητες χάραξης πολιτικής.

8.2 Μεθοδολογία για την αξιολόγηση των ΟΤΑ

Η έννοια της αποτελεσματικότητας και η ανάγκη ποσοτικοποίησής της

Η έννοια της αποτελεσματικότητας⁴ είναι άμεσα συνυφασμένη με τον τρόπο που μια επιχείρηση διαχειρίζεται τους παραγωγικούς συντελεστές που διαθέτει, καθώς μετρά τυχόν σπατάλη των πόρων για μια δεδομένη τεχνολογία παραγωγής. Φυσικά η λειτουργία της επιχείρησης διαφέρει ουσιαδώς από τη λειτουργία του δήμου. Οι πόροι που διαχειρίζεται η επιχείρηση καθώς και η οργάνωση τους είναι στη διακριτική της ευχέρεια. Αντίθετα, ο δήμος κινείται σε περιβάλλον που καθορίζεται έξω από αυτόν (π.χ. νομοθεσία), ενώ παράλληλα πολλοί από τους πόρους είναι εξωγενώς καθορισμένοι (π.χ. μισθοδοσία, προσλήψεις). Πέραν αυτών, ο στόχος της επιχείρησης είναι η κερδοφορία, ενώ ο στόχος του δήμου είναι η κοινωνική ευημερία των δημοτών. Τέλος, η διοίκηση της επιχείρησης δεν έχει χρονικό όριο, ενώ του δήμου είναι οι δημοτικές εκλογές. Στο ευρύτερο οικονομικό περιβάλλον, που χαρακτηρίζεται από απορρύθμιση των αγορών, απελευθέρωση των εμπορικών ροών και αυξανόμενο ανταγωνισμό, οι εκτιμήσεις της αποτελεσματικότητας προσφέρουν ένα συγκεκριμένο, ποσοτικό κριτήριο της παραγωγικής απόδοσης. Το εν λόγω κριτήριο αποτελεί χρήσιμη πληροφόρηση τόσο για τις διευθύνσεις των επιχειρήσεων ή των οργανισμών, όσο και για τους φορείς σχεδιασμού και άσκησης πολιτικής σε συγκεκριμένο κλάδο. Από τη μια μεριά, το κριτήριο παρέχει στις μονάδες που αποφασίζουν, τη δυνατότητα να γνωρίζουν εάν υπάρχουν δυνατότητες εξοικονόμησης παραγωγικών πόρων που θα οδηγούσαν στην αποδοτικότερη λειτουργία τους, και από την άλλη πλευρά, στους φορείς παρέχει τη δυνατότητα αξιολόγησης ή επανεξέτασης των μέτρων πολιτικής που εφαρμόζουν, ούτως ώστε αυτά να στοχεύουν ουσιαστικά στη βελτίωση της αποδοτικότητας και στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας.

Η λειτουργία των δήμων χαρακτηρίζεται από ανελαστική χρήση πόρων και ασυνέχειες στη διοίκηση λόγω της εναλλαγής των δημοτικών αρχών. Κατά συνέπεια η ανάλυση

⁴ Η παρουσίαση των εννοιών περί αποτελεσματικότητας και της μεθόδου DEA, βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στο σύγγραμμα: Κουνετάς, Κ., & Χατζησταμούλου, Ν. (2015). *Εισαγωγή στην επιχειρησιακή έρευνα και στον γραμμικό προγραμματισμό*. Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις.

της αποτελεσματικότητας τους, θα πρέπει να νοείται ως ανάλυση των προσκομμάτων που αντιμετωπίζουν στη λειτουργία τους. Στη συνέχεια παρουσιάζονται έννοιες που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα και την ποσοτική της αποτύπωση, ως εισαγωγικά στοιχεία για τη μεθοδολογία (Περιβάλλουσα Ανάλυση Δεδομένων).

Πλεονεκτήματα και αδυναμίες της μεθοδολογίας (DEA)

Το χαρακτηριστικό γνώρισμα της μεθόδου DEA είναι η δυνατότητα που παρέχει στο να επιλέγονται οι βέλτιστοι συντελεστές στάθμισης των εκροών και των εισροών. Αυτή η δυνατότητα επιλογής αποτελεί ένα μεγάλο πλεονέκτημα, διότι εάν μια μονάδα αποδεικνύεται αναποτελεσματική, ακόμη κι όταν έχουν χρησιμοποιηθεί οι πλέον ευνοϊκοί για αυτή συντελεστές στάθμισης, αυτό το εύρημα είναι δύσκολο να αμφισβητηθεί και το σύνηθες επιχείρημα ότι έχουν χρησιμοποιηθεί αυθαίρετοι συντελεστές στάθμισης για την αξιολόγησή της δεν ευσταθεί.

Από την άλλη πλευρά, η μέθοδος DEA είναι ιδιαίτερα κατάλληλη σε περιπτώσεις όπου κάποιες από τις εξεταζόμενες μονάδες χρησιμοποιούν διαφορετικές εισροές και παράγουν διαφορετικές εκροές ή σε περιπτώσεις που ορισμένες εισροές (εκροές) έχουν διαφορετική σημασία για διαφορετικές μονάδες. Ωστόσο, εάν θεωρήσει κανείς όλες τις εισροές (εκροές) καθεμιάς μονάδας ως διαφορετικές από αυτές των υπολοίπων, τότε η μέθοδος DEA δεν μπορεί να εφαρμοστεί. Διότι, εάν υποθεθεί ότι κάθε μία μονάδα χρησιμοποιεί εντελώς διαφορετικές εισροές ή ότι παράγει εντελώς διαφορετικές εκροές από τις υπόλοιπες, το αποτέλεσμα είναι προδιαγεγραμμένο, καθώς όλες οι εξεταζόμενες μονάδες θα εμφανιστούν πλήρως αποτελεσματικές, εφόσον εκ προοιμίου γίνεται έμμεσα η υπόθεση ότι καθεμία είναι μοναδική. Στις εφαρμογές της μεθόδου DEA θα πρέπει να διαμορφώνει κανείς το κατάλληλο «μείγμα» μεταξύ της διαφορετικότητας της κάθε μονάδας και της ανάγκης για κάποιες κοινές βάσεις σύγκρισης, στον βαθμό που κάτι τέτοιο μπορεί να υπάρξει. Υπάρχουν ωστόσο κάποιες γενικές αρχές που ισχύουν και σχετίζονται με το πλήθος των μονάδων από την μια πλευρά και του αριθμού των εισροών και των εκροών από άλλη:

1. ο βαθμός της τεχνικής αποτελεσματικότητας υπολογίζεται σε σχέση με τις καλύτερες παραγωγικές μονάδες του εξεταζόμενου δείγματος. Επομένως, η εισαγωγή στο δείγμα μιας επιπλέον μονάδας με υψηλή απόδοση ενδέχεται να οδηγήσει σε μείωση του βαθμού τεχνικής αποτελεσματικότητας άλλων μονάδων. Συνεπώς, η αποτελεσματικότητα τους δεν αυξάνεται καθώς μεγαλώνει το μέγεθος του δείγματος.
2. η αποτελεσματικότητα των μονάδων τείνει να αυξάνεται, καθώς αυξάνει ο αριθμός των εισροών και των εκροών που συμπεριλαμβάνονται στην ανάλυση.
3. όταν ο αριθμός των εξεταζόμενων μονάδων είναι σχετικά μικρός και ο αριθμός των εισροών και των εκροών που περιλαμβάνονται στην ανάλυση μεγάλος, οι περισσότερες μονάδες θα φαίνεται ότι λειτουργούν αποτελεσματικά.
4. κατά την εκτίμηση της TE^O (TE^I), ο αριθμός των μονάδων που λειτουργούν πλήρως αποτελεσματικά θα είναι τουλάχιστον ίσος με τον αριθμό των εισροών - εκροών που περιλαμβάνονται στην ανάλυση.
5. όσο αυξάνει η ανομοιογένεια –ετερογένεια- των εξεταζόμενων μονάδων, τόσο αυξάνει και η πιθανότητα ένα μεγαλύτερο ποσοστό αυτών να εμφανίζεται ότι λειτουργούν αποτελεσματικά.

Τεχνική αποτελεσματικότητα – Μέγεθος προσκομμάτων

Η ανάλυση για τους δήμους της χώρας βασίστηκε στο υπόδειγμα DEA προσανατολισμού εκροών. Η παραδοχή έγινε για να ικανοποιηθεί η θεωρητική απαίτηση για τη λειτουργία των δήμων ως αριστοποιητών του γενικού κοινωνικού συμφέροντος. Συνολικά εκτελούνται 15 εφαρμογές DEA, καθώς τα διαθέσιμα οικονομικά στοιχεία αφορούν τα έτη 2016-2021. Πρέπει να σημειωθεί πως παραλήφθηκαν από την ανάλυση δήμοι που δεν είχαν στοιχεία για ολόκληρη την περίοδο (διοικητική διάσπαση): Κερκύρας (Βόρειας, Κεντρικής, Νότιας Κέρκυρα), Κεφαλληνίας (Αργοστολίου, Ληξουρίου, Σάμης), Λέσβου (Δυτικής Λέσβου, Μυτιλήνης), Σάμου (Ανατολικής, Δυτικής Σάμου) και Σερβίων-Βελβεντού (Βελβενδός και Σέρβια).

Τα στατιστικά στοιχεία έχουν πηγή την ΕΕΤΑΑ. **Οι εισροές της ανάλυσης είναι η μισθοδοσία και οι δαπάνες.** Η μισθοδοσία είναι το άθροισμα των λογαριασμών 60 και 61. Συγκεκριμένα στη μεταβλητή αθροίστηκαν τα πληρωθέντα κονδύλια των λογαριασμών ΑΜΟΙΒΕΣ ΚΑΙ ΕΞΟΔΑ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (λογαριασμός 60) και ΑΜΟΙΒΕΣ ΑΙΡΕΤΩΝ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ (λογαριασμός 61). Οι δαπάνες είναι το άθροισμα των λογαριασμών 62 έως 68 και συγκεκριμένα 62-ΠΑΡΟΧΕΣ ΤΡΙΤΩΝ (λογαριασμός 62), ΦΟΡΟΙ ΤΕΛΗ (λογαριασμός 63), ΛΟΙΠΑ ΓΕΝΙΚΑ ΕΞΟΔΑ (λογαριασμός 64), ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΙΣΤΕΩΣ (λογαριασμός 65), ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ ΑΝΑΛΩΣΙΜΩΝ (λογαριασμός 66), ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΤΡΙΤΟΥΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ – ΠΑΡΟΧΕΣ – ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ – ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΙΣ - ΔΩΡΕΕΣ (λογαριασμός 67), ΛΟΙΠΑ ΕΞΟΔΑ (λογαριασμός 68). **Η εκροή της ανάλυσης είναι τα έσοδα.** Η μεταβλητή των εσόδων υπολογίστηκε ως άθροισμα των λογαριασμών 1-5, 7, 11, 14-16, 21 και 32. Συγκεκριμένα το περιεχόμενο των λογαριασμών είναι οι ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ (λογαριασμός 1), ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ (λογαριασμός 2), ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ (λογαριασμός 3), ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (λογαριασμός 4), ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ (λογαριασμός 5), ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (λογαριασμός 7), ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ (λογαριασμός 11), ΔΩΡΕΕΣ – ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ (λογαριασμός 14), ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ - ΠΡΟΣΤΙΜΑ - ΠΑΡΑΒΟΛΑ (λογαριασμός 15), ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ (λογαριασμός 16), ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΤΑΚΤΙΚΑ (λογαριασμός 21), ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΑΠΟ ΒΕΒΑΙΩΘΕΝΤΑ ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑ ΤΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΑ ΕΤΗ (λογαριασμός 32).

Οι δήμοι αριστοποιούν το αποτέλεσμα της λειτουργίας τους (έσοδα) με τα διαθέσιμα μέσα (μισθοδοσία – προσωπικό) και πολιτική – προϋπολογισμό (δαπάνες). Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της DEA δίνονται περιληπτικά στον πίνακα που ακολουθεί. Η ομαδοποίηση γίνεται διοικητικά σύμφωνα με το Πρόγραμμα “Κλεισθένης” (Ν. 4555/18).

Πίνακας 2. Περίληψη αποτελεσμάτων ανάλυσης DEA (διοικητική ομαδοποίηση)				
Κατηγορίες Δήμων	Μέση αποτελεσματικότητα	Μισθοί	Έξοδα	Έσοδα
Μητροπολιτικά Κέντρα	2.0066	14.865.129	14.970.777	17.213.321
Μεγάλοι Ηπειρωτικοί - πρωτεύουσες Νομών	2.5448	8.192.310	10.448.369	9.702.978
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί (10.000 -	2.9239	2.679.907	3.368.229	3.276.821

25.000 κατοίκους)				
Μικροί Ηπειρωτικοί - Ορεινοί (κάτω των 10.000 κατ.)	3.4077	1.365.242	1.426.424	1.291.177
Μεγάλοι - Μεσαίοι νησιωτικοί	2.0238	3.237.467	3.022.510	4.604.463
Μικροί νησιωτικοί (έως 3.500 κατ.)	3.0850	613.673	633.736	644.292

Εδώ πρέπει να σημειωθεί πως προσανατολισμός εκροών θέτει ως άριστο επίπεδο λειτουργίας του δήμου την τιμή αποτελεσματικότητας 1. Συνεπώς σε καλύτερη κατάσταση ως προς το άριστο επίπεδο, **είναι εκείνοι οι δήμοι με χαμηλότερη μέση αποτελεσματικότητα**. Υπενθυμίζεται επίσης ότι η αποτελεσματικότητα εννοείται στην περίπτωση των δήμων ως βαθμός δυσκολίας και προσκομμάτων. Αυτό σημαίνει πως η τιμή αποτελεσματικότητας 1 για κάποιο δήμο έχει την ερμηνεία των ελάχιστων δυνατών (παρατηρούμενων) προβλημάτων. Όσο μεγαλώνει το σκορ αποτελεσματικότητας τόσο μεγαλύτερο είναι το επίπεδο των προσκομμάτων που αντιμετωπίζει ο κάθε δήμος στη λειτουργία του. Από την επισκόπηση του πίνακα διαμορφώνονται **τρεις ομάδες δήμων**, ανάλογα με τα προσκόμματα που αντιμετωπίζουν στη λειτουργία τους. Λιγότερα προβλήματα αντιμετωπίζουν οι μεγάλοι δήμοι της χώρας καθώς κανένας δεν προσεγγίζει την τιμή 1, ενώ δυσανάλογα μεγάλες δυσκολίες αντιμετωπίζουν οι μικροί νησιωτικοί και οι ορεινοί ηπειρωτικοί δήμοι. Πρέπει να σημειωθεί πως το μέγεθος των δήμων συνδέεται αντίστροφα με τις δυσκολίες που αυτοί αντιμετωπίζουν. Τέλος, το πιο σημαντικό συμπέρασμα από τα στοιχεία του πίνακα 1 είναι πως οι δήμοι που αντιμετωπίζουν αυξημένες δυσκολίες (Μικροί Ηπειρωτικοί, Ορεινοί, Νησιωτικοί Δήμοι) χρειάζονται πολύ μεγαλύτερη ενίσχυση για να τις αντιμετωπίσουν σε σύγκριση με τις άλλες ομάδες δήμων. Το φαινόμενο αυτό εξασθενεί στη μεσαία ομάδα (Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και πρωτεύουσες Νομών και Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι) σε σχέση με τους μεγάλους δήμους της χώρας, δηλαδή το επίπεδο προσκομμάτων των εν λόγω ομάδων είναι περισσότερο (αντιστρόφως) αναλογικό με εκείνο των μεγάλων δήμων (Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων και Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι).

8.3 Ταξινόμηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η πολιτική για την τοπική αυτοδιοίκηση εφαρμόζεται σε ένα ιδιαίτερα ποικιλόμορφο περιβάλλον. Συγκεκριμένα η χώρα υποδιαιρείται σε 332 δήμους, οι οποίοι διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους, τόσο ως προς τα ανθρωπογενή χαρακτηριστικά όπως πληθυσμός, προσωπικό, οικιστική δομή, όσο και ως προς τα φυσικά χαρακτηριστικά, όπως γεωμορφολογία, μέγεθος, ορεινότητα, νησιωτικότητα. Η κάθε φορά σχεδιαζόμενη πολιτική οφείλει να καταστρώνεται λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω. Σημαντικό βήμα είναι η εφαρμογή της κατάλληλης πολιτικής για τον κατάλληλο δήμο ή ομάδα δήμων, πράγμα που σημαίνει πως οι δήμοι είναι καλό να ομαδοποιηθούν σε όσο το δυνατόν πιο ομοειδείς ομάδες για τις οποίες στη συνέχεια θα παραχθεί η κατάλληλη πολιτική. Η ομαδοποίηση πρέπει αφενός να είναι διαφανής, αφετέρου δε επιστημονικά συνεπής. Η διαφάνεια έχει εξασφαλιστεί με τη ταξινόμηση στις έξι κατηγορίες (Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι πρωτεύουσες Νομών, Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (από 10.000 και έως 25.000 κατοίκους), Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι (κάτω των 10.000 κατοίκων), Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι και Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (έως 3.500 κατοίκους)), καθώς είναι προφανές πως κάθε δήμος μπορεί να τοποθετηθεί σε μία και μόνη κατηγορία, ενώ τα

κριτήρια είναι προφανή για τον καθένα. Η επιστημονική συνέπεια εξασφαλίζεται με την ταύτιση της φυσικής ομαδοποίησης με τη διαφανή διοικητική. Περαιτέρω η φυσική ομαδοποίηση θα αναδείξει τα ίδια φυσικά γνωρίσματα της διοικητικής ομαδοποίησης. Η φυσική ομαδοποίηση γίνεται σε δύο στάδια. Στο πρώτο στάδιο από τα αρχικά ανθρωπογενή και φυσικά χαρακτηριστικά των δήμων που μπορούμε να παρατηρήσουμε αναδεικνύονται τα πραγματικά, αλλά λανθάνοντα χαρακτηριστικά τους, δημιουργούνται δηλαδή τα κριτήρια επιστημονικής ομαδοποίησης. Ακολουθώντας, οι δήμοι ομαδοποιούνται σε φυσικές ομάδες. Το πρώτο στάδιο διενεργείται με τη βοήθεια της ανάλυσης παραγόντων- ανάλυσης κυρίων συνιστωσών και το δεύτερο στάδιο με τη βοήθεια της ανάλυσης συστάδων.

8.4 Ανάλυση Παραγόντων (Factor Analysis)

Η παραγοντική ανάλυση χρησιμοποιείται σε προβλήματα όπου σημαντικές μεταβλητές δεν μπορούν να παρατηρηθούν και να μετρηθούν απευθείας. Με την παραγοντική ανάλυση γίνεται προσπάθεια σύνδεσης των μη παρατηρούμενων μεταβλητών (παράγοντες ή συνιστώσες), με μεταβλητές που μπορούν να παρατηρηθούν και είναι μετρήσιμες, επιτυγχάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο μια ομαδοποίηση των παρατηρούμενων μεταβλητών σε κοινές συνιστώσες. Η παραγοντική ανάλυση μπορεί να είναι διερευνητική, δηλαδή να βοηθά στην ανακάλυψη και ταυτοποίηση μη παρατηρούμενων παραγόντων, ή επιβεβαιωτική, οπότε συντελεί στον έλεγχο του κατά πόσον ένα σύνολο μεταβλητών που χρησιμοποιούμε για να μετρήσουμε μη παρατηρούμενους παράγοντες είναι ικανοποιητικό.

Η στατιστική τεχνική της παραγοντικής ανάλυσης βασίζεται στην αλληλοσυσχέτιση των μεταβλητών. Με τη χρήση του πίνακα των συντελεστών συσχέτισης όλων των μεταβλητών μεταξύ τους ανά ζεύγη καταλήγουμε στον πίνακα των παραγόντων. Ο κάθε παράγοντας χαρακτηρίζεται από ομάδα μεταβλητών με κοινά χαρακτηριστικά (συσχετιζόμενες μεταβλητές). Οι παράγοντες είναι διανύσματα με ίδια διάσταση με τις αρχικές μεταβλητές. Οι συντελεστές συσχέτισης των μεταβλητών με τους αντίστοιχους παράγοντες καλούνται επιβαρύνσεις, οι οποίες μπορεί να είναι στατιστικά σημαντικές ή όχι, βάσει συγκεκριμένου επιπέδου σημαντικότητας. Συνήθως σημαντικό θεωρείται το παραγοντικό φορτίο που έχει τιμή ίση ή μεγαλύτερη κατά απόλυτη τιμή 0,30-0,40.

Στη μελέτη ως αρχικές μετρήσεις (η φαινομενολογία των δήμων) χρησιμοποιήθηκαν οι γεωμορφολογικές και οι μεταβλητές: **Άθροισμα κοινοτήτων ανά δήμο, Άθροισμα ορεινών κοινοτήτων ανά δήμο, Έκταση κοινοτήτων ανά δήμο, Έκταση ορεινών κοινοτήτων ανά δήμο, Πλήθος οικισμών, Μόνιμος πληθυσμός 2021 και Προσωπικό.**

Από την εφαρμογή της μεθόδου προέκυψαν τρεις συνιστώσες (βλέπε πίνακα που ακολουθεί). Οι συνιστώσες ερμηνεύουν το 91,7% της συνολικής μεταβλητότητας. Η τελική συνεισφορά της κάθε συνιστώσας στην ερμηνεία της μεταβλητότητας είναι περίπου ισοβαρής (32,3%, 31,3% και 28,1%).

Πίνακας 3. Ερμηνεία μεταβλητότητας						
Συνιστώσα	Ιδιοτιμές			Τελική συνεισφορά		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	3,856	55,084	55,084	2,259	32,270	32,270
2	1,904	27,197	82,281	2,195	31,355	63,625
3	0,660	9,422	91,703	1,965	28,078	91,703
4	0,374	5,341	97,044			
5	0,123	1,758	98,802			
6	0,046	0,664	99,466			
7	0,037	0,534	100,000			

Το άθροισμα των τετραγώνων των επιβαρύνσεων μιας κύριας συνιστώσας (χαρακτηριστική τιμή) δηλώνει τη συμμετοχή της στην ολική διακύμανση των μεταβλητών. Το μέγεθος των χαρακτηριστικών τιμών, που εμφανίζονται κατά φθίνουσα σειρά μεγέθους, βοηθούν να αποκλειστούν οι κύριες συνιστώσες που δεν συμμετέχουν σημαντικά στην ερμηνεία της ολικής διακύμανσης και να διατηρηθούν αυτές που εξηγούν αθροιστικά το υψηλότερο ποσοστό της. Οι τελικά εξαχθείσες συνιστώσες μπορούν να ερμηνευθούν ως **κριτήριο διοικητικής δομής, κριτήριο ορεινότητας και κριτήριο μεγέθους**.

Πίνακας 4. Rotated Component Matrix	Συνιστώσα		
	1	2	3
Πλήθος οικισμών	0,932		
Άθροισμα κοινοτήτων ανά δήμο	0,854	0,450	
Έκταση κοινοτήτων ανά δήμο	0,651	0,567	
Έκταση ορεινών κοινοτήτων ανά δήμο		0,940	
Άθροισμα ορεινών κοινοτήτων ανά δήμο	0,391	0,856	
Μόνιμος πληθυσμός 2021			0,988
Προσωπικό			0,988

Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την υψηλή συσχέτιση των συνιστωσών με τις αρχικές μεταβλητές και εξασφαλίζει την ορθότητα της χρησιμοποίησης των συνιστωσών ως κριτήρια για τη φυσική ομαδοποίηση.

Πίνακας 5. Communalities	Extraction
Άθροισμα κοινοτήτων ανά δήμο	0,933
Άθροισμα ορεινών κοινοτήτων ανά δήμο	0,889
Έκταση κοινοτήτων ανά δήμο	0,747
Έκταση ορεινών κοινοτήτων ανά δήμο	0,965
Πλήθος οικισμών	0,925
Μόνιμος πληθυσμός 2021	0,980
Προσωπικό	0,980

Ο χαρακτηρισμός της κάθε συνιστώσας προκύπτει από το μέγεθος της συσχέτισης που έχει με τις αρχικές μεταβλητές. Έτσι, το κριτήριο διοικητικής δομής λαμβάνει μεγάλες τιμές (θετικές) όταν ο δήμος έχει πολλούς οικισμούς, κοινότητες και επιφάνεια. Το δεύτερο κριτήριο λαμβάνει μεγάλες (θετικές) τιμές για τους ορεινούς δήμους και χαμηλές τιμές για τους πεδινούς. Τέλος, το τρίτο κριτήριο σχετίζεται με το μέγεθος του δήμου. Ο πίνακας 5 παρουσιάζει τα γνωρίσματα κάθε ομάδας και επιβεβαιώνεται η ουσιαστική διαφορά στα χαρακτηριστικά τους. Από τη σκοπιά της **διοικητικής δομής** τα νησιά διαφοροποιούνται από τους ηπειρωτικούς δήμους και ακόμα περισσότερο διαφοροποιούνται οι μητροπολιτικές περιοχές. Από τη σκοπιά της **ορεινότητας** περισσότερο ορεινοί εμφανίζονται οι μεγάλοι και οι μικροί ηπειρωτικοί δήμοι. Από τη σκοπιά του **μεγέθους** παρατηρείται δυϊσμός. Τέλος, με την εξαίρεση των μητροπολιτικών δήμων, τα νησιά διαφοροποιούνται από την υπόλοιπη χώρα καθώς γενικά έχουν μικρό μέγεθος και ελαφρά διοικητική δομή.

Πίνακας 6. Διοικητική ομαδοποίηση και κριτήρια φυσικής ομαδοποίησης			
Κατηγορίες	Διοικητική δομή και έκταση	Ορεινότητα	Μέγεθος
Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων	-1.0651	-0.2508	0.9534
Δήμοι Μεγάλοι Ηπειρωτικοί - πρωτεύουσες Νομών	0.5010	0.1027	0.3507
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (10.000 - 25.000 κατ.)	0.4568	-0.0561	-0.3007
Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι (κάτω των 10.000 κατοίκων)	0.0082	0.7030	-0.4576
Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι	-0.0828	-0.6216	-0.3798
Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (έως 3.500 κατοίκους)	-0.8612	-0.4210	-0.6432

8.5 Ανάλυση συστάδων (Cluster Analysis)

Η ανάλυση συστάδων χρησιμοποιείται όπου υπάρχει ανάγκη ταξινόμησης και κατάταξης των αντικειμένων μελέτης σε ομάδες που συνήθως συνδέονται ιεραρχικά μεταξύ τους. Η συγκεκριμένη ανάλυση έχει σκοπό να διαχωρίσει το σύνολο των παρατηρήσεων σε φυσικές συστάδες, έτσι ώστε τα μέλη κάθε συστάδας να είναι όσο το δυνατόν πιο όμοια μεταξύ τους, ενώ τα μέλη διαφορετικών συστάδων να είναι όσο το δυνατόν ανόμοια. Γεωμετρικά αυτό σημαίνει ότι δύο όμοιες παρατηρήσεις θα βρίσκονται σε γειτονικά σημεία, ενώ δύο ανόμοιες σε απομακρυσμένα σημεία.

Η μέτρηση της απόστασης και της ομοιότητας είναι ουσιαστικής σημασίας αφού οι παρατηρήσεις ομαδοποιούνται με βάση αυτή την απόσταση. Η πιο συνηθισμένη μέθοδος σχηματισμού των συστάδων είναι η ιεραρχική ανάλυση η οποία χρησιμοποιεί δύο τεχνικές, τη συσσωρευτική ανάλυση σε συστάδες και την επιμεριστική ανάλυση. Στη συσσωρευτική ανάλυση, οι συστάδες σχηματίζονται με την ομαδοποίηση των παρατηρήσεων σε όλο και μεγαλύτερες συστάδες, έως ότου όλες οι παρατηρήσεις γίνουν μέλη μιας και μόνο συστάδας. Η επιμεριστική ανάλυση αρχίζει με όλες τις παρατηρήσεις ομαδοποιημένες σε μια συστάδα και τις επιμερίζει μέχρις ότου αυτές φτάσουν να αποτελούν τόσες συστάδες, όσες και οι παρατηρήσεις.

Υπάρχουν πολλά κριτήρια που καθορίζουν ποιες παρατηρήσεις ή συστάδες πρέπει να συνδυαστούν σε κάθε στάδιο, και διαφέρουν στον τρόπο με τον οποίο εκτιμούν τις αποστάσεις μεταξύ των συστάδων στα διαδοχικά στάδια. Ανάλογα με το κριτήριο που χρησιμοποιείται, ο ερευνητής καταλήγει σε διαφορετικές κάθε φορά ομαδοποιήσεις. Όλα τα κριτήρια στηρίζονται σε πίνακα αποστάσεων μεταξύ ζευγών παρατηρήσεων. Ακολουθώς παρουσιάζονται συνοπτικά τα κριτήρια:

Ο ακόλουθος πίνακας παρουσιάζει τα γνωρίσματα της κάθε μίας από τις ομάδες της φυσικής ομαδοποίησης.

Πίνακας 7. Φυσική ομαδοποίηση και κριτήρια φυσικής ομαδοποίησης			
Κριτήρια	Διοικητική δομή και έκταση	Ορεινότητα	Μέγεθος
Μεγάλες πόλεις και δήμοι με λίγους οικισμούς και πεδινόι	0.0874	-0.0726	2.8709
Προάστια μεγάλων πόλεων	-0.9907	-0.2864	0.4017
Πεδινές πρωτεύουσες νομών και μεσαίου μεγέθους δήμοι	1.4881	-0.5681	0.0480
Πολυοικιστικοί και/ ή ορεινοί δήμοι	0.5220	1.8277	-0.0501
Μικροί πεδινόι δήμοι	0.2084	-0.6906	-0.2521
Μικροί πολυοικιστικοί δήμοι	0.4537	-0.1001	-0.3783
Μικροί ορεινοί δήμοι	-0.5596	0.9858	-0.4342
Νησιωτικοί και μικροί πεδινόι δήμοι	-0.7109	-0.3791	-0.5403

Από την επισκόπηση του πίνακα επιβεβαιώνεται η ουσιαστική διαφορά στα χαρακτηριστικά των ομάδων. Από τη σκοπιά της διοικητικής δομής τα νησιά διαφοροποιούνται

από τους ηπειρωτικούς δήμους (κατά αναλογία με τη διοικητική ομαδοποίηση) και ακόμα περισσότερο διαφοροποιούνται τα προάστια των μητροπολιτικών περιοχών. Από τη σκοπιά της ορεινότητας οι περισσότεροι ορεινοί δήμοι εμφανίζονται να είναι και πολυοικιστικοί. Από τη σκοπιά του μεγέθους παρατηρείται δυϊσμός, καθώς οι μητροπολιτικοί δήμοι και τα προάστια διακρίνονται σαφώς από τους άλλους δήμους. Τέλος, οι ομάδες της φυσικής διαμέρισης (2 περισσότερες) διαχωρίζονται με την ίδια περίπτωση λογική με τις ομάδες της διοικητικής ομαδοποίησης. Ο ακόλουθος πίνακας παρουσιάζει τη σχέση των δύο ομαδοποιήσεων.

Πίνακας 8. Συμβατότητα ομαδοποιήσεων Διοικητική και Φυσική ομαδοποίηση 2021									
Δήμοι	Μεγάλες πόλεις, δήμοι με λίγους οικισμούς, πεδινόι	Προάστια μεγάλων πόλεων	Πεδινές πρωτεύουσες νομών και μεσαίου μεγέθους δήμοι	Πολυοικιστικοί και/ή ορεινοί δήμοι	Μικροί πεδινόι δήμοι	Μικροί πολυοικιστικοί δήμοι	Μικροί ορεινοί δήμοι	Νησιωτικοί και μικροί πεδινόι δήμοι	Σύνολο
Μητροπολιτικά Κέντρα	3	44	0	0	0	0	0	0	47
Δήμοι Μεγάλοι Ηπειρωτικοί και πρωτεύουσες Νομών	10	17	29	18	11	0	2	2	89
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί (10.000 - 25.000 κατ.)	0	0	23	11	13	14	6	12	79
Μικροί Ηπειρωτικοί - Ορεινοί (κάτω των 10.000 κατ.)	0	0	2	11	2	8	19	7	49
Νησιωτικοί Μεγάλοι - Μεσαίοι	0	2	3	0	5	1	0	10	21
Μικροί Νησιωτικοί (έως 3.500 κατ.)	0	0	0	0	0	0	0	34	34
Σύνολο	13	63	57	40	31	23	27	65	319
Μητροπολιτικά Κέντρα	6%	94%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Μεγάλοι Ηπειρωτικοί και πρωτεύουσες Νομών	11%	19%	33%	20%	12%	0%	2%	2%	100%
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί (10.000 - 25.000 κατ.)	0%	0%	29%	14%	17%	18%	8%	15%	100%
Μικροί Ηπειρωτικοί και Ορεινοί	0%	0%	4%	22%	4%	16%	39%	14%	100%

Πίνακας 8. Συμβατότητα ομαδοποιήσεων Διοικητική και Φυσική ομαδοποίηση 2021									
Δήμοι	Μεγάλες πόλεις, δήμοι με λίγους οικισμούς, πεδινόι	Προάστια μεγάλων πόλεων	Πεδινές πρωτεύουσες νομών και μεσαίου μεγέθους δήμοι	Πολυοικιστικοί και/ ή ορεινοί δήμοι	Μικροί πεδινόι δήμοι	Μικροί πολυοικιστικοί δήμοι	Μικροί ορεινοί δήμοι	Νησιωτικοί και μικροί πεδινόι δήμοι	Σύνολο
(κάτω των 10.000 κατ.)									
Νησιωτικοί Μεγάλοι και Μεσαίοι	0%	10%	14%	0%	24%	5%	0%	48%	100%
Μικροί Νησιωτικοί (έως 3.500 κατ.)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%
Σύνολο	4%	20%	18%	13%	10%	7%	9%	20%	100%

Από την επισκόπηση του πίνακα προκύπτει η στενή σχέση των δύο ομαδοποιήσεων. Συγκεκριμένα οι Δήμοι Μητροπολιτικών περιφερειών αποτελούνται από τα μέλη των ομάδων Μεγάλες πόλεις και δήμοι με λίγους οικισμούς και πεδινόι και Προάστια μεγάλων πόλεων. Η ομάδα Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι πρωτεύουσες Νομών αποτελείται σε ποσοστό άνω του 70% από δήμους των ομάδων Προάστια μεγάλων πόλεων, Πεδινές πρωτεύουσες νομών και μεσαίου μεγέθους δήμοι και Πολυοικιστικοί και/ ή ορεινοί δήμοι. Οι δήμοι της ομάδας Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (από 10.000 και έως 25.000 κατοίκους) έχουν μέλη από όλες τις ομάδες της φυσικής ομαδοποίησης με κυρίαρχη όμως ομάδα την Πεδινές πρωτεύουσες νομών και μεσαίου μεγέθους δήμοι. Οι Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι (κάτω των 10.000 κατοίκων) έχουν ως μέλη τους δήμους που ανήκουν κυρίως στις ομάδες Πολυοικιστικοί και/ ή ορεινοί δήμοι και Μικροί ορεινοί δήμοι. Οι μεγάλοι νησιωτικοί δήμοι σχετίζονται επίσης με τις ομάδες των πρωτευουσών νομών και των πεδινών δήμων.

Τα αποτελέσματα από την εφαρμογή της DEA δίνονται περιληπτικά στον πίνακα που ακολουθεί, κατά αναλογία με την παρουσίαση της διοικητικής ομαδοποίησης.

Πίνακας 9. Περίληψη αποτελεσμάτων ανάλυσης DEA (φυσική ομαδοποίηση)				
Κατηγορίες	Μέση αποτελεσματικότητα	Μισθοί	Έξοδα	Έσοδα
Μεγάλες πόλεις και δήμοι με λίγους οικισμούς και πεδινόι	2.0862	32.586.089	36.951.915	37.770.012
Προάστια μεγάλων πόλεων	1.9353	9.593.160	10.207.632	12.202.964
Πεδινές πρωτεύουσες νομών και μεσαίου μεγέθους δήμοι	2.7411	5.438.052	6.480.248	5.828.917
Πολυοικιστικοί και/ή ορεινοί δήμοι	3.5922	4.041.371	4.850.131	3.511.991

Μικροί πεδινοί δήμοι	2.5966	3.464.271	4.865.371	5.026.235
Μικροί πολυοικιστικοί δήμοι	2.9060	1.991.819	2.480.693	2.172.234
Μικροί ορεινοί δήμοι	3.3313	1.604.246	1.867.331	1.558.327
Νησιωτικοί και μικροί πεδινοί δήμοι	2.7677	1.524.720	1.683.084	2.045.430

Η αποτελεσματικότητα στην περίπτωση των δήμων εννοείται ως βαθμός δυσκολίας και προσκομμάτων. Έτσι, όσο μεγαλώνει το σκορ αποτελεσματικότητας τόσο μεγαλύτερο είναι το επίπεδο των προσκομμάτων που αντιμετωπίζει ο κάθε δήμος στη λειτουργία του. Από την επισκόπηση του πίνακα διαμορφώνονται τρεις ομάδες δήμων που αντιστοιχούν σε εκείνες της διοικητικής ομαδοποίησης, ανάλογα με τα προσκόμματα που αντιμετωπίζουν στη λειτουργία τους. Λιγότερα προβλήματα αντιμετωπίζουν οι μεγάλοι δήμοι της χώρας και τα προάστια τους καθώς κανένας δεν προσεγγίζει την άριστη τιμή 1, ενώ δυσανάλογα μεγάλες δυσκολίες αντιμετωπίζουν οι μικροί νησιωτικοί και οι ορεινοί ηπειρωτικοί δήμοι. Πρέπει να σημειωθεί πως το μέγεθος των δήμων συνδέεται αντίστροφα με τις δυσκολίες που αυτοί αντιμετωπίζουν. Τέλος, το πιο σημαντικό συμπέρασμα από τα στοιχεία του πίνακα 1 είναι πως οι δήμοι που αντιμετωπίζουν αυξημένες δυσκολίες (με σκορ δυσκολίας άνω του 2.6) χρειάζονται πολύ μεγαλύτερη ενίσχυση για να τις αντιμετωπίσουν σε σύγκριση με τις άλλες ομάδες δήμων. Το φαινόμενο αυτό εξασθενεί στους μεγάλους δήμους της χώρας, δηλαδή το επίπεδο προσκομμάτων των εν λόγω ομάδων είναι περισσότερο (αντιστρόφως) αναλογικό με εκείνο των μεγάλων δήμων (συμπέρασμα ανάλογο με εκείνο της διοικητικής ομαδοποίησης). Ως συμπέρασμα μπορεί να ειπωθεί ότι η διοικητική ομαδοποίηση πληροί και την αρχή της διαφάνειας και της συνέπειας. Επομένως η πολιτική για τους δήμους πρέπει να εξειδικεύεται ξεχωριστά για την κάθε ομάδα.

8.6 Διαμόρφωση πολιτικής για την κατανομή των ΚΑΠ σύμφωνα με την οικονομική συμπεριφορά των ΟΤΑ

Η πολιτική για τους δήμους μπορεί να εννοηθεί ως η σχέση εισροών (μισθοί και δαπάνες) και εκροών (έσοδα). Αποτελεσματική διαχείριση χωρίς προσκόμματα είναι η χρησιμοποίηση των ελάχιστων δυνατών εισροών για δεδομένο επίπεδο εκροής, ενώ αναποτελεσματικότητα ή εμφάνιση προσκομμάτων στην ομαλή λειτουργία του δήμου, είναι για δεδομένες εισροές να υπάρχει διαφορά από το μέγιστο επίπεδο εκροής. Οι προσδιοριστικοί παράγοντες των διαφορών από το μέγιστο επίπεδο είναι ποικίλοι. Γενικώς οι δημοτικές αρχές μπορούν να ελέγξουν κάποιους από αυτούς, λόγω χάριν τα έσοδα από ενοίκια σε νέες μισθώσεις, ενώ δεν είναι στη διακριτική ευχέρεια τους, να ελέγξουν άλλους, λόγω χάριν υφιστάμενες μισθώσεις. Η έννοια επομένως της αποτελεσματικής/ αναποτελεσματικής χρήσης ή των εμποδίων στη λειτουργία πρέπει να θεωρείται ως εικόνα της κατάστασης πραγμάτων.

Η πολιτική χαρακτηρίζεται είτε ως πολιτική μείωσης των δαπανών, ή ως πολιτική αύξησης των επιδοτήσεων. Η πιο αποτελεσματική πολιτική είναι εκείνη η οποία συμβάλλει περισσότερο στη μείωση των δυσκολιών ή ισοδύναμα στην αύξηση της αποτελεσματικότητας. Για το λόγο αυτό εκτιμήθηκαν εξισώσεις για κάθε ομάδα της διοικητικής ομαδοποίησης. Η εξίσωση έχει τη μορφή

$$y_i = Ax_{\text{exp}_i}^{\alpha} x_{\text{rev}_i}^{\beta},$$

Όπου εξαρτημένη μεταβλητή είναι το σκορ αποτελεσματικότητας και ανεξάρτητες μεταβλητές οι δαπάνες και τα έσοδα κάθε δήμου. Οι συντελεστές α και β είναι ελαστικότητες (καθώς η συνάρτηση είναι τύπου Cobb Douglas). Η μεταβλητή για τους μισθούς δεν έχει συμπεριληφθεί γιατί θεωρείται ανελαστική δαπάνη.

Οι εξισώσεις εκτιμήθηκαν και τα αποτελέσματα είναι στατιστικά σημαντικά. Η εξίσωση για τους μεγάλους νησιωτικούς δήμους παρουσιάζει πολυσυγγραμμικότητα στο όριο. Αυτό σημαίνει πως η διάκριση των επιδράσεων δαπανών, επιδοτήσεων είναι σχετικά ασαφής. Ο ακόλουθος πίνακας έχει τις εκτιμήσεις των συντελεστών για κάθε ομάδα.

Πίνακας 10. Αποτελέσματα Παλινδρομήσεων – ελαστικότητες		
Διοικητική ομαδοποίηση	Συντελεστής δαπανών ($LN_{expenses}$)	Συντελεστής εσόδων ($LN_{revenues}$)
Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων	0,426	-0,670
Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι πρωτεύουσες Νομών	0,648	-0,891
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι (από 10.000 και έως 25.000 κατ.)	0,538	-0,877
Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι (κάτω των 10.000 κατοίκων)	0,760	-0,862
Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι*	0,540	-0,717
Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι (έως 3.500 κατοίκους)	0,796	-0,850

*Χρήζει περαιτέρω διερεύνησης, λόγω ενδείξεων πολυσυγγραμμικότητας

Από την επισκόπηση του πίνακα παρατηρούμε πως κατά απόλυτη τιμή οι ελαστικότητες των εσόδων είναι παντού μεγαλύτερες από τις αντίστοιχες των δαπανών. Έτσι, όπως προκύπτει από τις εξισώσεις παλινδρόμησης στις κατηγορίες δήμων του Προγράμματος «Κλεισθένης», ως περισσότερο αποτελεσματική προκρίνεται μια αύξηση των επιδοτήσεων, συγκριτικά με μια μείωση των δαπανών.

9. Πρότυπο κόστος

9.1 Εισαγωγή

Το ισχυρότερο κριτήριο των ΚΑΠ, στο σημερινό τρόπο κατανομής τους, είναι το Ελάχιστο Κόστος Λειτουργίας των Δήμων, που υπολογίζεται με βάση το πραγματικό - ιστορικό κόστος. Στη συζήτηση που έχει ξεκινήσει για την αλλαγή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ, ένα από τα ερωτήματα που τέθηκαν είναι κατά πόσον το ελάχιστο κόστος λειτουργίας θα συνεχίσει να χρησιμοποιείται ως κριτήριο κατανομής.

Διερευνώντας την κατανομή του προσωπικού των Δήμων, παρατηρούμε ότι πολλοί μικροί νησιωτικοί Δήμοι έχουν λιγότερο από 10 εργαζόμενους. Το πρόβλημα που αναδεικνύεται είναι πως μπορούν να δουλέψουν αυτοί οι Δήμοι και το πρόβλημα δεν είναι μόνο ποσοτικό. Μπορεί να λειτουργήσει ένας σύγχρονος Δήμος χωρίς ούτε ένα μηχανικό ή ούτε έναν οικονομολόγο;

Με βάση το Ελάχιστο Κόστος Λειτουργίας έτσι όπως υπολογίστηκε το 2013, οι Δήμοι αυτοί εμφανίζονται ως κερδισμένοι και ιδιαίτερα παραγωγικοί, γιατί το σύνολο των δημοτικών αρμοδιοτήτων κατανέμεται σε ελάχιστους εργαζόμενους. Είναι όμως έτσι τα πράγματα; Χρειαζόμαστε Δήμους υποστελεχωμένους; Μέχρι που μπορεί να βοηθήσει η κατανομή των ΚΑΠ;

Για να απαντήσουμε σε αυτά τα ερωτήματα καταφύγαμε στη διεθνή εμπειρία, κυρίως στην σχετικά πρόσφατη εμπειρία Ευρωπαϊκών κρατών, που αντικατέστησαν το ιστορικό με το πρότυπο κόστος των Δήμων.

Θα προσπαθήσουμε να προσεγγίσουμε, όσο απλά γίνεται και αυτό δεν είναι καθόλου εύκολο, τις τεχνικές που χρησιμοποιούνται, τα αποτελέσματα και τους κινδύνους που εμπεριέχουν.

9.2 Ιστορικό ή πρότυπο κόστος;

Οι μέθοδοι για την αξιολόγηση των δαπανών των τοπικών αρχών είναι εξαιρετικά ποικίλες. Η μεγάλη ετερογένεια δεν οφείλεται μόνο στην πολυπλοκότητα των διαθέσιμων τεχνικών, αλλά και στις συγκεκριμένες ρυθμίσεις, στις συγκεκριμένες εμπειρίες διαφορετικών χωρών, που υιοθετούν παραλλαγές των μεθόδων και έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία βασίζονται στις δικές τους ιστορικές και διοικητικές παραδόσεις. Σε γενικές γραμμές, υπάρχουν σχεδόν τόσες τεχνικές όσες και οι χώρες που υιοθετούν ανάλογα συστήματα δημοσιονομικής εξισορρόπησης.

Παρά την ετερογένεια, η διεθνής βιβλιογραφία διακρίνει διάφορες πρωτογενείς μεθοδολογίες, με τις οποίες μπορούν να συσχετίζονται σχεδόν όλες οι πρακτικές εμπειρίες. Λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα και την πληροφόρηση, διακρίνουμε τις ακόλουθες τεχνικές:

- **α) Ιστορικές δαπάνες**, βάσει προηγούμενων λογιστικών δεδομένων.
- **β) 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. Η γρήγορη απαξίωση, η επίδραση της οικονομικής συγκυρίας στη διανομή των χρηματοοικονομικών ροών και ο κίνδυνος μακροπρόθεσμης διαίωξης της ανισότητας στην κατανομή των επιχορηγήσεων, καθιστούν, τα ιστορικά κριτήρια το λιγότερο κατάλληλο σύστημα για

την κατανομή των επιχορηγήσεων. Μπορεί, ωστόσο, να διαδραματίσουν χρήσιμο ρόλο βραχυπρόθεσμα, ή κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου προσαρμογής.

Αντίθετα, οι πρότυπες δαπάνες βασίζονται στην ιδέα 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.

9.3 Τεχνικές προσέγγισης πρότυπου κόστους

Για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, η πλειονότητα των ανεπτυγμένων χωρών χρησιμοποιεί, στην κατανομή των επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ, την αξιολόγηση των πρότυπων δαπανών, υιοθετώντας, με διαφορετικές εκδοχές, την Προσέγγιση Κόστους που βασίζεται στην Παλινδρόμηση (Regression-based Cost Approach, RCA). Σύμφωνα με την RCA το πρότυπο κόστος κάθε Δήμου υπολογίζεται ως η αναμενόμενη τιμή ενός οικονομετρικού μοντέλου, που προκύπτει από μια συνάρτηση κόστους. Αυτή η στρατηγική, ωστόσο, είναι πολύ δύσκολο να εφαρμοστεί και ο κίνδυνος μεροληπτικών εκτιμήσεων είναι μεγάλος.

Προηγμένη τεχνική προσέγγισης του πρότυπου κόστους αποτελεί και η Representative Expenditure System (RES), η οποία ακολουθεί μία «από τα κάτω προς τα πάνω» μεθοδολογία. Προσδιορίζει δηλαδή το «καλάθι» με τα κόστη, που απαιτούνται για την κάλυψη των βασικών αρμοδιοτήτων των Δήμων, ώστε να παρέχεται στους πολίτες ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχομένων υπηρεσιών

Μια εναλλακτική λύση, είναι γνωστή ως Expenditure Function Approach (EFA). Σε αυτή την προσέγγιση, οι παραγόμενες υπηρεσίες (ιστορική παραγωγή) αντικαθίστανται από παράγοντες ζήτησης/ ανάγκης, που αντιπροσωπεύονται από μεταβλητές οι οποίες επηρεάζουν τη ζήτηση των πολιτών, (π.χ. ηλικιακή σύνθεση πληθυσμού, ο μεγαλύτερος σε ηλικία πληθυσμός εκφράζει μεγαλύτερη ζήτηση για υπηρεσίες κοινωνικής υποστήριξης κ.λπ.). Ως αποτέλεσμα, η προσέγγιση EFA είναι πιο ισχυρή από την καθαρή προσέγγιση RCA, επομένως δεν αποτελεί έκπληξη ότι είναι ευρέως διαδεδομένη σε διεθνές επίπεδο. Στην πραγματικότητα, καμία χώρα στον κόσμο δεν χρησιμοποιεί μία καθαρή RCA προσέγγιση, για την αξιολόγηση των πρότυπων δαπανών. Στη χώρα μας, η λογική της τρέχουσας κατανομής των ΚΑΠ, που υιοθετήθηκε το 2013, εμπεριέχει στοιχεία EFA.

9.4 Πρότυπο κόστος και συγκριτική αξιολόγηση Δήμων

Ο καθορισμός του πρότυπου κόστους εμπεριέχει τη συγκριτική αξιολόγηση των ΤΑ. Η προσέγγιση αυτή μπορεί να παρέχει χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με το ποιοι Δήμοι είναι πιο αποδοτικοί. Δεδομένης της τρέχουσας πίεσης στους κρατικούς προϋπολογισμούς και των αυστηρών σταθεροποιητικών μέτρων, οι προσεγγίσεις που βασίζονται στο κόστος και τη συγκριτική αξιολόγηση μπορεί να φαίνονται ακόμη πιο χρήσιμες για την κεντρική κυβέρνηση. Επισημαίνεται όμως ότι σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα, η εκτίμηση του πραγματικού κόστους των δραστηριοτήτων του

δημόσιου τομέα είναι σχετικά περίπλοκη. Οι λογαριασμοί του δημόσιου τομέα δεν είναι τόσο λεπτομερείς όπως αυτοί στον ιδιωτικό τομέα, καθιστώντας δύσκολη την απόκτηση πληροφοριών σχετικά με το κοστολόγιο των εισροών. Εναλλακτικά, μπορούν να χρησιμοποιηθούν μη χρηματικοί παράγοντες, όπως ο αριθμός των δημοτικών υπαλλήλων, που απασχολούνται σε μια συγκεκριμένη αρμοδιότητα, η αναλογία μαθητών- δασκάλων κ.α. Οι έμμεσες αυτές προσεγγίσεις όμως εμπεριέχουν κινδύνους. Η κατανομή π.χ. του κόστους των υποστηρικτικών οριζόντιων διευθύνσεων ενός Δήμου (διοικητικές, οικονομικές υπηρεσίες) είναι αρκετά περίπλοκη, αφού απαιτείται να παίρνει υπόψη της όχι μόνο ποσοτικά στοιχεία (χρόνος απασχόλησης), αλλά και ποιοτικά, που είναι πολύ δύσκολο να αποτυπωθούν. Η συγκριτική αξιολόγηση κόστους είναι χρήσιμη ιδιαίτερα σε χώρες όπου η ΤΑ είναι περισσότερο εξαρτημένη από την κρατική χρηματοδότηση.

Σε ένα πιο αποκεντρωμένο περιβάλλον, η συγκριτική αξιολόγηση κόστους μπορεί να είναι χρήσιμη τόσο για τους ΟΤΑ όσο και για κεντρικές κυβερνήσεις, καθώς μπορεί να ενθαρρύνει τη χρήση των πιο οικονομικά αποδοτικών προσεγγίσεων. Η διάχυση πληροφοριών και καλών πρακτικών μπορεί να συμβάλει στη μείωση αδικαιολόγητων διαφορών στο κόστος των υπηρεσιών. Πράγματι, μια συγκριτική αξιολόγηση απόδοσης, που διασφαλίζει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, είναι χρήσιμη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενθαρρύνει τον έλεγχο της διευθυντικής απόδοσης και αναδεικνύει τις συναφείς παραμέτρους, που επηρεάζουν το λειτουργικό περιβάλλον.

Το πρόβλημα που εντοπίζεται, στα συστήματα καθορισμού του κόστους των υπηρεσιών, είναι ότι ένα σύστημα συγκριτικής αξιολόγησης, που εστιάζει μόνο στο κόστος, μπορεί να δημιουργήσει κίνητρα μείωσης του κόστους σε βάρος άλλων σημαντικών στοιχείων όπως η ποιότητα, η ασφάλεια ή η φροντίδα. Επίσης, στις μικρές και αγροτικές περιοχές ενδέχεται να υπάρχει έλλειψη υπηρεσιών του ιδιωτικού τομέα, με αποτέλεσμα οι πολίτες να βασίζονται περισσότερο σε υπηρεσίες που παρέχονται από τον Δήμο. Στην Ελβετία, για παράδειγμα, Δήμοι με λιγότερους από 500 κατοίκους βρέθηκαν να έχουν υψηλότερο κόστος και χαμηλότερη ποιότητα υπηρεσιών. Παράλληλα, αστικοποιημένες περιοχές ενδέχεται να υποφέρουν από πρόσθετο κόστος παροχής υπηρεσιών, όπως κορεσμός ή υψηλότεροι μισθοί. Για αυτούς τους λόγους, θα χρειαστούν προσαρμογές κόστους, ώστε να ληφθούν υπόψη οι εξωτερικοί παράγοντες. Εναλλακτικά, η συγκριτική αξιολόγηση θα πρέπει να περιλαμβάνει τη σύγκριση κατά ομοειδείς ομάδες Δήμων. Είναι άστοχο να συγκριθούν ο Δήμος Αθηναίων με το Δήμο Γαύδου. Για το λόγο, αυτό είναι σημαντικό το πρότυπο κόστος να συνδυάζεται με το πρότυπο επίπεδο προσφερομένων υπηρεσιών και να λαμβάνεται υπόψη κατά την κατανομή των επιχορηγήσεων.

Η προσέγγιση της πρότυπης δαπάνης και του επιπέδου της πρότυπης υπηρεσίας, συχνά αντιμετωπίζεται ως πολιτικό πρόβλημα ή ως επιλογή που συνδέεται με υποκειμενικά κριτήρια. Από αυτή την άποψη, είναι πολύ ενδιαφέρον ο προσδιορισμός των μεγεθών αυτών στην Ιταλική ΤΑ.

9.5 Η Ιταλική εμπειρία

Η ιταλική περίπτωση είναι ενδεικτική μιας συνολικής διοικητικής μεταρρύθμισης που άπτεται πολλών στοιχείων που παρατηρούνται σε άλλες χώρες. Περιελάμβανε ένα σύνολο μέτρων, που στόχευαν στην αντιμετώπιση της αδιαφάνειας. Το νέο σύστημα επιχορηγήσεων εξισορρόπησης σχεδιάστηκε για να αντικαταστήσει άλλες επιχορηγήσεις που δεν στόχευαν στην τοπική δημοσιονομική ικανότητα. Για την αποφυγή αντι-κινήτρων, το σύστημα χρησιμοποίησε το πρότυπο μοναδιαίο κόστος.

Το Σύνταγμα του 2001 εισήγαγε την υποχρέωση του κράτους να καθορίζει και να διασφαλίζει, σε ολόκληρη τη χώρα, για ένα σύνολο βασικών υπηρεσιών που ανατίθενται σε περιφέρειες και τοπικές αρχές, ενιαία ελάχιστα επίπεδα παροχής υπηρεσιών, δηλ. πρότυπα παρέχοντας επαρκή χρηματοδότηση. Νόμος του 2009 επιβάλλει τη χρήση προτύπων δαπανών και της δημοσιονομικής ικανότητας για την κατανομή των επιχορηγήσεων εξισορρόπησης. Ο καθορισμός προτύπων συνεπάγεται: πρώτον, τον καθορισμό προτύπων παροχής υπηρεσιών και δεύτερο τον ορισμό του πρότυπου κόστους για καθένα από αυτά τα τυπικά επίπεδα παροχής υπηρεσιών. Αυτό είναι ένα δύσκολο εγχείρημα για σύνθετους τομείς, όπως η υγεία, που αποτελεί την κύρια ευθύνη των ιταλικών περιφερειών. Το εγχείρημα γίνεται ακόμα πιο δύσκολο στην περίπτωση των Δήμων, δεδομένου του τεράστιου αριθμού τους (πάνω από 7.900), του φάσματος των υπηρεσιών που παρέχουν και της ποικιλομορφίας τους.

Στο Δημοτικό Ταμείο Αλληλεγγύης (ΔΤΑ), που δημιουργήθηκε το 2014, οι κατανομές καθορίζονται με βάση τις πρότυπες δαπάνες και τη δημοσιονομική ικανότητα. Το ΔΤΑ χαρακτηρίζεται από συνεχείς αλλαγές, που κάνουν το σύστημα εξαιρετικά δύσκολο στη διαχείριση του. Στηρίζεται σε τρεις πυλώνες: α) στα ιστορικά στοιχεία, β) στη διαφορά μεταξύ πρότυπου κόστους και δημοσιονομικής ικανότητας και γ) στην απόκλιση της δημοσιονομικής ικανότητας από το μέσο εθνικό όρο.

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 για τον καθορισμό των προτύπων δαπανών κάθε Δήμου, εφαρμόστηκαν τρία βήματα. Το πρώτο είναι ένα τυπικό μοντέλο δαπανών, που προσπαθεί να εξηγήσει τη διακύμανση των δαπανών της ΤΑ, 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.

Προσέγγιση Πρότυπου Κόστους σε Επαρχίες και Μητροπολιτικούς Δήμους

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 (και σε κάθε μεμονωμένη μεταβλητή). Οι σταθμίσεις δεν μπορούν να προκύψουν άμεσα και μοναδικά από την ανάλυση παλινδρόμησης. Με αυτό τον τρόπο, παρέχεται χώρος για διακριτική λήψη αποφάσεων σε φορείς που είναι υπεύθυνοι για την άσκηση πολιτικής. 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.

FUNCTIONS	Main components (M)	Additional components (X)
EDUCATION (Number of high schools)	44,932.64 euros per school + 516.55 * (% of sqm in climate zone EF) 5,136.76 for Metropolitan Districts 1,245.85 for other Provinces	Pupils with disabilities from state secondary schools of second grade (5,451.23 per pupil) Area in square meters of school buildings (2.84 per square meter)
TERRITORY (Km of roads)	2,9499 euros per kilometer of provincial roads subject to maintenance 1,591.97 for Metropolitan Districts (10% maintenance hypothesis)	Km of roads in mountainous areas (1,820.11 per km) Total number of employees (16.77 per person employed)
ENVIRONMENT (Resident population)	3,22 euros per inhabitant + 1,07 for Metropolitan Districts - 0,26 for other Provinces	Total surface area in square kilometers (605.21 sq km) Risk of landslides (13.38 per inhabitant exposed to serious risks)
GENERAL FUNCTIONS (Resident population)	7,80 euros for Metropolitan Districts 5,08 euros for mountainous Provinces 3,63 euros for large areas institutions	Value of tangible fixed assets, land and buildings (2.18% for Metropolitan Districts, 1.56% for other provinces)
TRANSPORTATION (vehicles in circulation)	2,11 euros per circulating vehicle + 1,34 for Metropolitan Districts - 0,32 per other Provinces	

Πηγή: SOSE, 2016 The Case of Italian Municipalities (An Example of Fiscal Equalization System)

Ένα σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της διαφάνειας του συστήματος, είναι η δημιουργία της εφαρμογής Opencivitas, στην οποία κάθε πολίτης μπορεί να δει τα στατιστικά στοιχεία των Δήμων, τους δείκτες που προκύπτουν από αυτά και να κάνει συγκρίσεις. Παρακάτω παρουσιάζεται ένα στιγμιότυπο οθόνης (Print Screen), από την εφαρμογή.

Η Ιταλία, επομένως, φαίνεται να είναι καλή πρακτική μιας διοικητικής μεταρρύθμισης με στόχο την αποκέντρωση, που βασίζεται σε ένα ευρύ πλαίσιο αξιολόγησης.

Βιβλιογραφία

- 2020, Francesco Porcelli and Francesco Vidoli . *A comprehensive model for the evaluation of standard expenditure needs and standard level of local services. Local Government Studies* vol. 46, no. 5.
- 2018, Leah Phillips. *Improving the performance of sub-national governments through benchmarking and performance reporting. OECD Working Papers on Fiscal Federalism* No. 22.
- 2018, Giorgio Brosio. *Ambition beyond feasibility? Equalization transfers to regional and local governments in Italy. Presupuesto y Gasto Público 92/2018: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.*
- 2018, Francesco Vidoli a and Elisa Fusco. *Level of services, spatial dependence and allocative efficiency in local governments. Local Government Studies*, vol. 44, no. 6,

Σύγκριση των Δήμων Ρώμης και Pedesina



9.6 Συμπεράσματα- Προτάσεις

Το νέο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ θα πρέπει να αντιμετωπίζει τους Δήμους ως ολοκληρωμένες οντότητες. Σε υποστελεχωμένους Δήμους θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Ιδιαίτερα οι μικροί και απομονωμένοι Δήμοι, που ο ιδιωτικός τομέας δεν ενδιαφέρεται να επενδύσει, θα πρέπει να υποστηριχθούν με τέτοιο τρόπο, ώστε οι πολίτες τους να μην αισθάνονται ότι μειονεκτούν.

Είναι θετικό να χρησιμοποιούμε πρότυπο αντί του ιστορικού-πραγματικού κόστους. Τα στατιστικά στοιχεία, που προκύπτουν από το πραγματοποιηθέν κόστος, δεν είναι παρ' όλα αυτά αμελητέα. Είναι πολύ χρήσιμα και αξιοποιήσιμα, ιδιαίτερα στην μεταβατική περίοδο, μέχρι να ωριμάσει πολιτικά, στατιστικά και επιστημονικά το σύστημα.

Το πρότυπο κόστος εφαρμόζεται διεθνώς αποτελεσματικότερα σε αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, όπως εκπαίδευση, πρωτοβάθμια υγεία, τοπικές συγκοινωνίες. Στη χώρα μας, οι περιορισμένες αρμοδιότητες των Δήμων δεν επιτρέπουν μεγάλα περιθώρια εφαρμογής του πρότυπου κόστους.

Στην λογική του Ελάχιστου Κόστους Λειτουργίας, που ισχύει σήμερα, οι ανταποδοτικές υπηρεσίες έχουν εξαιρεθεί. Λόγω της κρίσης αλλά και της πανδημίας, τα ισοζύγια των ανταποδοτικών υπηρεσιών έχουν καταρρεύσει, με αποτέλεσμα να χρηματοδοτούνται συμπληρωματικά από άλλα έσοδα. Παράλληλα, οι ανταποδοτικές

υπηρεσίες παρέχουν τα περισσότερα και πιο αξιόπιστα, στατιστικά στοιχεία. Προτείνεται η προσπάθεια πιλοτικής προσέγγισης του πρότυπου κόστους, σε ορισμένες ανταποδοτικές υπηρεσίες, θα ήταν καλή προσέγγιση.

Το πρότυπο κόστος θα πρέπει να προσδιοριστεί ανά ομάδα Δήμων, λόγω των διαφορετικών οικονομικών, διαχειριστικών, τεχνικών, επιστημονικών δυνατοτήτων. Η συγκριτική αξιολόγηση δεν πρέπει να τρομάζει, αρκεί να γίνεται με διαφάνεια και επιστημονικά- αντικειμενικά κριτήρια. Κάποια στιγμή, το σύστημα κατανομής των ΚΑΠ θα πρέπει να επιβραβεύει τους συνεπείς και αποτελεσματικούς ΟΤΑ.

Συνοψίζοντας, χρήσιμο θα ήταν να ξεκινήσει η προσπάθεια προσέγγισης του πρότυπου κόστους για συγκεκριμένες υπηρεσίες π.χ. ηλεκτροφωτισμός, καθαριότητα, άρδευση και για κάθε μία κατηγορία Δήμων ξεχωριστά. 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.

9.7 Προσέγγιση πρότυπου κόστους στους ΚΑΠ στους μικρούς Δήμους

Η απασχόληση και κυρίως η στελέχωση των μικρών Δήμων, νησιωτικών και ηπειρωτικών / ορεινών, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να προσεγγιστεί το πρότυπο κόστος τους. Δήμοι με ελάχιστο προσωπικό και καθόλου στελέχη δεν είναι δυνατό να λειτουργήσουν. Χωρίς μια εκτίμηση του αναγκαίου προσωπικού, το πρότυπο κόστος στις περιπτώσεις αυτές δεν έχει νόημα, σε αντίθεση με τους μεγάλους σε πληθυσμό Δήμους.

9.8 Υφιστάμενη στελέχωση μικρών Δήμων

Στους επόμενους 2 πίνακες φαίνεται η υφιστάμενη στελέχωση (τακτικό προσωπικό) των μικρών νησιωτικών και μικρών ηπειρωτικών / ορεινών δήμων (στοιχεία ΥΠΕΣ / Σεπτέμβριος 2021). Το τακτικό προσωπικό διακρίνεται ανάλογα με την κατηγορία εκπαίδευσης σε ΠΕ/ΤΕ και ΔΕ/ΥΕ.

Ο μέσος Μικρός Νησιωτικός Δήμος έχει 17 άτομα τακτικό προσωπικό εκ των οποίων μόνο τα 4 (23%) ανήκουν στις κατηγορίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ΠΕ / ΤΕ.

Ο μέσος Μικρός Ηπειρωτικός και Ορεινός Δήμος έχει 41 άτομα τακτικό προσωπικό από τα οποία τα 12 (29%) ανήκουν στις κατηγορίες ΠΕ / ΤΕ.

Πίνακας 1 : Τακτικό προσωπικό μικρών νησιωτικών δήμων (έως 3.500 κατ.)

Δήμος	Μόνιμος Πληθυσμός 2021	Μόνιμος Πληθυσμός 2011	Τακτικό προσωπικό ΠΕ / ΤΕ	Τακτικό προσωπικό ΔΕ / ΥΕ	Σύνολο
Πάτμου	3.217	3.047	4	35	39
Αλοννήσου	3.153	2.750	5	30	35
Σκύρου	2.913	2.994	6	28	34
Ιθάκης	2.774	3.231	12	26	38
Σίφνου	2.755	2.625	11	23	34
Σαμοθράκης	2.622	2.859	11	22	33
Σύμης	2.495	2.590	15	15	30
Κέας	2.394	2.455	6	10	16

Δήμος	Μόνιμος Πληθυσμός 2021	Μόνιμος Πληθυσμός 2011	Τακτικό προσωπικό ΠΕ / ΤΕ	Τακτικό προσωπικό ΔΕ / ΥΕ	Σύνολο
Παξών	2.383	2.300	8	10	18
Ιητών	2.297	2.024	3	20	23
Ύδρας	2.011	1.966	2	24	26
Αμοργού	1.965	1.973	8	17	25
Κύθνου	1.492	1.456	4	11	15
Αστυπάλαιας	1.399	1.334	6	11	17
Φούρνων Κορσεών	1.346	1.459	1	10	11
Αντιπάρου	1.264	1.211	1	15	16
Σερίφου	1.258	1.420	3	16	19
Η.Ν. Κάσου	1.224	1.084	5	6	11
Αγκιστρίου	1.107	1.142	2	1	3
Νισύρου	1.043	1.008	4	30	34
Οινουσσών	916	826	5	4	9
Μεγανησίου	914	1.041	4	9	13
Ελαφονήσου	913	1.041	2	5	7
Κιμώλου	817	910	1	5	6
Λειψών	778	790	1	9	10
Τήλου	745	780	2	16	18
Φολεγάνδρου	715	765	1	1	2
Μεγίστης	584	492	1	8	9
Χάλκης	476	478	4	8	12
Η.Ν. Παρών	420	458	5	7	12
Ανάφης	291	271	1	3	4
Αγ. Ευστρατίου	257	270	2	4	6
Σικίνου	253	273		3	3
Αγαθονησίου	203	185		6	6
Γαύδου	151	152	1	0	1
		Μ.Ο.	4	13	17

Πίνακας 2 : Τακτικό προσωπικό μικρών ηπειρωτικών και ορεινών δήμων (κάτω των 10.000 κατ.)

Δήμος	Μόνιμος Πληθυσμός 2021	Μόνιμος Πληθυσμός 2011	Τακτικό Προσωπικό ΠΕ / ΤΕ	Τακτικό Προσωπικό ΔΕ / ΥΕ	Σύνολο
Τοπείρου	9.634	11.544	10	31	41
Βόρειας Κυνουρίας	9.538	10.341	19	39	58
Σερβίων	9.486		22	38	60
Ορχομενού	9.386	11.621	19	28	47
Καλαβρύτων	9.281	11.045	7	57	64
Δομοκού	9.178	11.495	12	41	53
Ρήγα Φεραίου	8.841	10.922	12	48	60
Μεγαλόπολης	8.791	10.687	16	65	81
Αλιάρτου-Θεσπιέων	8.778	10.887	11	32	43
Σουλίου	8.767	10.063	17	44	61
Ζαχάρως	8.606	8.953	15	38	53
Οιχαλίας	8.508	11.228	12	52	64
Αμφίκλειας - Ελάτειας	8.381	10.922	19	37	56
Νοτίου Πηλίου	8.322	10.216	19	47	66
Ερυμάνθου	8.273	8.877	12	33	45
Νέας Ζίχνης	8.259	12.397	20	36	56
Γορτυνίας	8.015	10.109	15	52	67
Διστόμου-Αράχοβας-Αντίκυρας	7.602	8.188	15	41	56
Νότιας Κυνουρίας	7.263	8.294	15	23	38
Δωδώνης	7.258	9.693	15	32	47
Αγίου Βασιλείου	7.194	7.427	9	22	31
Αμφίπολης	7.169	9.182	18	45	63
Επιδαύρου	7.089	8.115	15	30	45
Πωγωνίου	6.859	8.960	21	25	46
Φιλιατών	6.351	7.710	14	30	44
Τροιζηνίας-Μεθάνων	6.118	7.143	3	26	29
Αγράφων	5.984	6.976	7	42	49
Δυτικής Μάνης	5.772	6.945	13	24	37
Θέρμου	5.742	8.242	6	22	28
Νεμέας	5.668	6.483	8	31	39
Αμαρίου	5.607	5.915	6	11	17
Κεντρικών Τζουμέρκων	5.562	6.178	9	12	21

Δήμος	Μόνιμος Πληθυσμός 2021	Μόνιμος Πληθυσμός 2011	Τακτικό Προσωπικό ΠΕ / ΤΕ	Τακτικό Προσωπικό ΔΕ / ΥΕ	Σύνολο
Μετσόβου	5.429	6.196	14	22	36
Κόνιτσας	5.325	6.362	13	27	40
Κάτω Νευροκοπίου	5.323	7.860	18	38	56
Γεωργίου Καραϊσκάκη	5.321	5.780	8	19	27
Λίμνης Πλαστήρα	5.285	4.635	7	10	17
Δεσκάτης	5.205	5.852	11	21	32
Βορείων Τζουμέρκων	5.075	5.714	12	16	28
Καντάνου-Σελίνου	4.931	5.431	9	18	27
Ζαγοράς-Μουρεσίου	4.556	5.809	9	46	55
Βιάννου	4.314	5.563	7	24	31
Αργιθέας	3.515	3.450	3	9	12
Ζαγορίου	3.384	3.724	10	15	25
Βελβεντού	3.060		11	8	19
Παρανεστίου	2.852	3.901	9	20	29
Οροπεδίου Λασιθίου	2.285	2.387	4	11	15
Ανωγείων	2.240	2.379	10	11	21
Νεστορίου	2.188	2.646	11	18	29
Σφακίων	1.992	1.889	2	15	17
Πρεσπών	1.220	1.560	7	8	15
		Μ.Ο.	12	29	41

9.9 Εκτιμώμενη αναγκαία στελέχωση ενός μέσου μικρού Δήμου

Στους πίνακες που ακολουθούν, γίνεται η εκτίμηση της αναγκαίας στελέχωσης ενός μέσου μικρού νησιωτικού και ενός μικρού ηπειρωτικού / ορεινού Δήμου. Η εκτίμηση βασίζεται στα ακόλουθα:

1) Οργανόγραμμα μικρών Δήμων

Προβλέπονται δυο ρεαλιστικά οργανογράμματα, ένα για κάθε κατηγορία μικρών Δήμων με όλες τις αναγκαίες διοικητικές ενότητες, ώστε να μπορούν να καλυφθούν όλες οι λειτουργίες, εκτός από τις Υπηρεσίες Δόμησης και Δημ. Αστυνομίας.

Το είδος των διοικητικών ενοτήτων (Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο) είναι προσαρμοσμένο στα επίπεδα στελέχωσης των μικρών δήμων.

Για τους μικρούς ηπειρωτικούς Δήμους προβλέπονται αποκεντρωμένες υπηρεσίες για τις ανάγκες εξυπηρέτησης του πολίτη, όσο το δυνατόν εγγύτερα στον τόπο κατοικίας του.

2) Αριθμός τακτικού προσωπικού

Δεδομένου ότι κατά γενική ομολογία οι μικροί Δήμοι είναι σημαντικά υποστελεχωμένοι, προβλέπεται αύξηση της μέσης υφιστάμενης στελέχωσης κατά 50%.

Συγκεκριμένα, για τους μικρούς νησιωτικούς από 17 τακτικούς υπάλληλους προβλέπεται αύξηση σε 25 και για τους μικρούς ηπειρωτικούς από 41 αύξηση σε 60.

3) Ειδικές θέσεις

Τόσο για τους μικρούς νησιωτικούς όσο και για τους ηπειρωτικούς προβλέπονται 3 ειδικές θέσεις (1 Γενικός Γραμματέας και 2 Ειδικοί Συνεργάτες)

4) Κατανομή προσωπικού ανά κατηγορία εκπαίδευσης

Για το μέσο μικρό νησιωτικό Δήμο προβλέπονται συνολικά (τακτικό προσωπικό και ειδικές θέσεις) 28 άτομα, εκ των οποίων τα 13 (46%) ανήκουν στις κατηγορίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ΠΕ και ΤΕ.

Για το μέσο μικρό ηπειρωτικό και ορεινό Δήμο προβλέπονται συνολικά (τακτικό προσωπικό και ειδικές θέσεις) 63 άτομα, εκ των οποίων τα 25 (40%) ανήκουν στις κατηγορίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ΠΕ και ΤΕ.

Πίνακας 3: Εκτιμώμενη στελέχωση μέσου - μικρού Νησιωτικού Δήμου

ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ	ΠΕ/ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ	ΣΥΝΟΛΑ
Γενικός Γραμματέας	1			1
Ειδικοί Συνεργάτες	2			2
Ιδιαίτερο Γραφείο Δημάρχου		1		1
Νομική Υπηρεσία	1			1
Αυτοτελές Γραφείο Εσωτερικού ελέγχου	1			1
Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας	1			1
Αυτοτελές Γραφείο Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας Πολιτισμού και Αθλητισμού	1	1		2
Αυτοτελές Γραφείο Προγραμματισμού, Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης & Τουρισμού	1	1		2
Αυτοτελές Γραφείο ΚΕΠ	1	1		2
Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικών - Οικονομικών Υπηρεσιών				
Γραφείο Διοικητικών Υπηρεσιών	1	2		3
Γραφείο Οικονομικών Υπηρεσιών	1	2		3
Αυτοτελές Τμήμα Τεχνικών Έργων - Περιβάλλοντος				
Γραφείο Τεχνικών έργων και συντηρήσεων	2	2	1	5
Γραφείο Ύδρευσης Αποχέτευσης			1	1
Γραφείο Περιβάλλοντος, Καθαριότητας και πρασίνου		1	2	3
ΣΥΝΟΛΑ	13	11	4	28

Πίνακας 4 : Εκτιμώμενη στελέχωση μέσου μικρού Ηπειρωτικού / Ορεινού Δήμου

ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ΄	ΠΕ/ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ	ΣΥΝΟΛΑ
Γενικός Γραμματέας	1			1
Ειδικοί Συνεργάτες	2			2
Ιδιαίτερο Γραφείο Δημάρχου		1		1
Νομική Υπηρεσία	1			1
Αυτοτελές Γραφείο Εσωτερικού ελέγχου	1			1
Αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας	1			1
Αυτοτελές Γραφείο Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής	2	1		
Διεύθυνση				
Τμήμα Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών				
Γραφείο Διοικητικών Υπηρεσιών	2	2	1	5
Γραφείο Οικονομικών Υπηρεσιών	2	2		4
Τμήμα Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού	2	1		
Τμήμα ΚΕΠ	1	2		3
Τμήμα Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης				
Γραφείο Αγροτικής Παραγωγής	2			2
Γραφείο Αδειοδοτήσεων και Ρύθμισης Εμπορικών Δραστηριοτήτων / Τουρισμού	2	1		3
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ				
<i>Γραφείο Διοικητικών Θεμάτων</i>		2		2
<i>Γραφείο Οικονομικών Θεμάτων</i>		2		2
<i>Γραφείο ΚΕΠ</i>	1	1		2
Αυτοτελές Τμήμα Τεχνικών Έργων - Περιβάλλοντος				
Γραφείο Τεχνικών έργων και συντηρήσεων	3	4	5	12
Γραφείο Ύδρευσης / Αποχέτευσης / Άρδευσης		2	3	5
Γραφείο Περιβάλλοντος, Καθαριότητας και πρασίνου	2	2	6	10
ΣΥΝΟΛΑ	25	23	15	63

10. Προτάσεις για το νέο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ

10.1 Βασικές αρχές συστήματος κατανομής ΚΑΠ

- ❖ Αντικειμενικό και διαφανές σύστημα
- ❖ Όσο το δυνατόν δικαιότερο
- ❖ Προσαρμογή συνολικού συστήματος
- ❖ Απαλοιφή προηγούμενων στρεβλώσεων δεν λαμβάνονται υπόψη οι κατανομές που έχουν ενσωματωθεί στους ΚΑΠ)
- ❖ Τα κριτήρια να είναι σύμφωνα με το άρθρο 259 του ν. 3852/10
- ❖ Δήμοι με ίδια/όμοια χαρακτηριστικά θα προσεγγίζουν να το ίδιο ποσό

10.2 Εισαγωγή πρότυπου κόστους

Το νέο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ θα πρέπει να αντιμετωπίζει τους Δήμους ως ολοκληρωμένες οντότητες. Σε υποστελεχωμένους Δήμους θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Ιδιαίτερα οι μικροί και απομονωμένοι Δήμοι, σε περιοχές που ο ιδιωτικός τομέας δεν ενδιαφέρεται να επενδύσει, θα πρέπει να υποστηριχθούν με τέτοιο τρόπο, ώστε οι πολίτες τους να μην αισθάνονται ότι μειονεκτούν.

Για την κάλυψη των αναγκών των μικρών δήμων (νησιωτικών ηπειρωτικών και ορεινών) - προτείνεται η εισαγωγή ενός σταθερού - ελάχιστου πρότυπου κόστους λειτουργίας το οποίο είναι αναγκαίο για την κάλυψη των αναγκών λειτουργίας ενός μικρού δήμου.

Το ποσό αυτό προήλθε από εκτίμηση της ΕΕΤΑΑ ότι ο μικρότερος δήμος πρέπει να διαθέτει ένα ελάχιστο προσωπικό για να την κάλυψη των βασικών του υπηρεσιών. Το ποσό κατανέμεται σε όλους τους Δήμους της χώρας.

Στο πρότυπο κόστος ελήφθησαν υπόψη τα επιμέρους κόστη των υπηρεσιών

Πρότυπο Κόστος

- Αμοιβές αιρετών
- Ιδιαίτερο Γραφείο Δημάρχου
- Γενικός Γραμματέας / Ειδικοί Συνεργάτες
- Διοικητική - Οικονομική Υπηρεσία
- Τεχνική Υπηρεσία
- Οικονομικής Ανάπτυξης (Αδειοδοτήσεις κλπ)
- Κοινωνική Υπηρεσία
- Νομικός

Δεν συμπεριελήφθησαν ανταποδοτικές Υπηρεσίες

10.3. Διοικητικά - Δημοτική αποκέντρωση

Το κόστος λειτουργίας και όχι μόνο, επηρεάζεται αυξητικά από τα τρία μεγέθη: τις **δημοτικές ενότητες** (πρώην δήμοι που συνενώθηκαν) με υπηρεσίες των νέων Δήμων, τις **δημοτικές / τοπικές κοινότητες** στις οποίες είτε λειτουργούν είτε παρέχονται σε

μόνιμη βάση υπηρεσίες, ενώ οι **οικισμοί** αντιπροσωπεύουν το κατώτερο επίπεδο συγκέντρωσης πληθυσμού στο οποίο παρέχονται, σε μόνιμη ή εποχιακή βάση, ορισμένες δημοτικές υπηρεσίες.

Στο κριτήριο αυτό περιλαμβάνονται

- Δημοτικές ενότητες
- Δημοτικές Κοινότητες
- Οικισμοί

10.4. Κατηγορίες Δήμων άρθρου 2Α ν. 3852/210

- Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων.
- Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών.
- Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι.
- Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι.
- Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι.
- Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι.

10.5. Πληθυσμιακά στοιχεία

- Προσωρινά Στοιχεία Απογραφής ΕΛΣΤΑΤ, 2021 για τον μόνιμο πληθυσμό

10.6. Έκταση

Η έκταση προέρχονται από τα στοιχεία του Οργανισμού Κτηματολογίου και Χαρτογραφίσεων Ελλάδας (ΟΚΧΕ) μέσω της επίσημης πύλης geodata.gov.gr. Συγκεκριμένα για τους υπολογισμούς των εκτάσεων αξιοποιήθηκαν τα γεωχωρικά αρχεία (shapefiles): Όρια των Καλλικρατικών Δήμων και τα Όρια των Καποδιστριακών Δήμων.

Η έκταση κατηγοριών χρήσεων γης 2018 (Corine Land Cover 2018, πηγή: <https://land.copernicus.eu>) σε 3ψήφιο επίπεδο ανάλυσης (43 κατηγορίες). Για τους σκοπούς της έρευνας έγινε χρήση του πρώτου (1ου) επιπέδου ανάλυσης που αφορά τις γενικές κατηγορίες: Γεωργικές Περιοχές, Δάση Και Ημιφυσικές Περιοχές

Η κατανομή στους Δήμους γίνεται ανάλογα με τη έκτασή του κάθε Δήμου με τα εξής στοιχεία:

- Συνολική έκταση
- Γεωργικές Περιοχές
- Δάση και Ημιφυσικές περιοχές

10.7. Ορεινότητα

Σε δύο άρθρα του Συντάγματος, στο άρθρο 101 και στο άρθρο 106, υπάρχει αναφορά για τις ορεινές και νησιωτικές περιοχές. Ειδικότερα,

- σύμφωνα με το άρθρο 102 «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»
- Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 106 «Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών».

Στο νόμο 3852/210 όπως ισχύει, υπάρχουν οι παρακάτω αναφορές για τους ορεινούς δήμους

- Ορεινοί δήμοι είναι α) Οι δήμοι που χαρακτηρίζονται ως ορεινοί στην παράγραφο 2 του άρθρου 1 και β) οι δήμοι των οποίων τουλάχιστον το πενήντα τοις εκατό (50%) των κοινοτήτων χαρακτηρίζονται ως ορεινές στο Μητρώο Δήμων, Κοινοτήτων και Οικισμών της ΕΛΣΤΑΤ (άρθρο 2β ν. 3852/10)
- Δήμοι Ορεινοί στους οποίους περιλαμβάνονται ως δημοτικές ή τοπικές κοινότητες οι ΟΤΑ που αναφέρονται στην Οδηγία 85/148/ΕΟΚ περί τροποποίησης της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ περί του κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της Οδηγίας 75/268/ΕΟΚ (άρθρο 209, Ν. 3852/10)

Η μαθηματική συνάρτηση για την στάθμιση της ορεινότητας έγινε ως εξής:

- Για τους δήμους του άρθρου 2β του ν. 3852 καθορίζεται συγκεκριμένο ποσό και επιπλέον ποσό ανά ορεινή κοινότητα και ορεινό οικισμό.
- Αντίστοιχα, για τους υπόλοιπους δήμους που έχουν ορεινές περιοχές (εξαιρουμένων των 71, χαρακτηρισμένων νησιωτικών), το σταθερό ποσό επί του ποσοστού των κοινοτήτων χαρακτηρίζονται ως ορεινές, και επιπλέον ποσό ανά ορεινή κοινότητα και ορεινό οικισμό

10.8. Νησιωτικότητα

Όπως προαναφέρθηκε στα άρθρα 101 και 106 του Συντάγματος υπάρχει αναφορά για τις ορεινές και νησιωτικές περιοχές

Παράμετροι επηρεασμού του λειτουργικού κόστους των νησιωτικών Δήμων

- ✓ Ανάπτυξη και διατήρηση εύρους υπηρεσιών προς δημότες αντίστοιχου με αστικούς Δήμους που απευθύνονται όμως σε μικρότερο αναλογικά πληθυσμό με συνέπεια το αυξημένο μοναδιαίο κόστος.
- ✓ Εποχικότητα τουρισμού - αυξημένες απαιτήσεις σε υποδομές και υπηρεσίες που δεν καλύπτονται από ανταποδοτικότητα.
- ✓ Περιορισμένοι ίδιοι πόροι κυρίως στα νησιά που δεν έχουν σημαντική τουριστική κίνηση ή αυξημένα ποσοστά δεύτερης – παραθεριστικής κατοικίας.
- ✓ Ανάλωση τακτικών εσόδων λόγω της ανάγκης κάλυψης των συνήθως ελλειμματικών ανταποδοτικών υπηρεσιών (ιδίως στα μικρά νησιά).
- ✓ Αυξημένο κόστος προμηθειών υλικών και αναλωσίμων.

- ✓ Αυξημένο κόστος έργων και συντηρήσεων.
- ✓ Σημαντικά υψηλότερο ενεργειακό κόστος ιδίως στα απομακρυσμένα νησιά (κίνηση οχημάτων, γεωτρήσεις ύδρευσης - άρδευσης, αφαλατώσεις, θέρμανση – ψύξη δημοσίων κτηρίων κλπ)
- ✓ Συστηματική συνεισφορά από τους Δήμους σε χρηματοδότηση μελετών και έργων των Λιμενικών Ταμείων. Ανάλυση συντηρήσεων χερσαίων ζωνών και ηλεκτροφωτισμού μικρών λιμανιών, τουριστικών και αλιευτικών καταφυγίων.
- ✓ Εκτεταμένα δίκτυα αγροτικής οδοποιίας και προσβάσεων σε παραλίες.
- ✓ Συντήρηση πεπαλαιωμένου οικιστικού αποθέματος δημοσίων κτηρίων, ιδίως σε νησιά με μεγάλο αριθμό και έκταση χαρακτηρισμένων παραδοσιακών οικισμών.
- ✓ Η εφαρμογή του πληθυσμιακού κριτηρίου δεν καλύπτει τις ανάγκες νησιών με διαρκή και εντεινόμενη μείωση μόνιμου πληθυσμού, ενώ οι οριζόντιες επιχορηγήσεις δεν λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές συνθήκες και ανάγκες.
- ✓ Νησιωτικοί Δήμοι όπως ορίζεται στο άρθρο 2Α του ν. 3852/10
- ✓ Κατανέμεται σταθερό ποσό ανά κατηγορία νησιωτικού ΟΤΑ (με βάση τον πληθυσμό)

10.9. Προτεινόμενη Στάθμιση κριτηρίων

Σύμφωνα με την απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής ΚΕΔΕ στην Κέρκυρα τα όρια της στάθμισης τω κριτηρίων έχουν ως εξής;

	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ⁵	ΣΤΑΘΜΙΣΗ
1	Πρότυπο κόστος λειτουργίας	7% - 8%
2	Διοικητική Αποκέντρωση	6,5% - 8%
3	Έκταση	14% - 18%
4	Ορεινότητα	2,3 - 2,7%
5	Νησιωτικότητα	1,7% - 1,9%
6	Μόνιμος Πληθυσμός	60 -70%
	ΣΥΝΟΛΟ	100%

10.10. Παραδοχές

- Κανένας δήμος δεν θα πάρει λιγότερα από ότι έπαιρνε
- Δεν λαμβάνονται υπόψη οι κατανομές που έχουν ενσωματωθεί στους ΚΑΠ (εκκίνηση εκ του μηδενός)
- Χρησιμοποιήθηκαν τα αποτελέσματα της προσωρινής απογραφής του 2021
- Στην κατανομή ΚΑΠ συμπεριλήφθηκε και η πρόσθετη κατανομή σε νησιωτικούς και ορεινούς ΟΤΑ
- Η ΣΑΤΑ προτείνεται να παραμείνει ως έχει

⁵ Στο προτεινόμενο σύστημα κατανομής δεν υπάρχουν κριτήρια που αφορούν στην άμβλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων (Εισόδημα). Το κριτήριο αυτό παρουσιάζεται αποτελεσματικό κυρίως στην Περιφέρεια Αττικής.

- Τα σενάρια στηρίχθηκαν στην αύξηση των ΚΑΠ κατά 300 εκ €, σύμφωνα με τις υποδείξεις και το διεκδικητικό πλαίσιο της ΚΕΔΕ. Παρόλα αυτά το σύστημα διαθέτει την ευελιξία να προσαρμοστεί σε οποιοδήποτε ποσό αύξησης των ΚΑΠ.
- Δεν λαμβάνονται υπόψη οι πρόσθετες έκτακτες κατανομές του 2022

10.11. Αποτελέσματα

- Προσαρμογή του συνολικού συστήματος κατανομής
- Αντικειμενικό και Διάφανες σύστημα
- Δήμοι με ίδια χαρακτηριστικά θα παίρνουν περίπου το ίδιο ποσό
- Ευνοούνται:
 - Μικροί νησιωτικοί δήμοι και ιδιαίτερα οι μικροί και οι μεσαίοι
 - Ορεινοί δήμοι και οι δήμοι με ορεινές περιοχές
 - Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι με μεγάλη έκταση – Δήμοι με πολλές κοινότητες και οικισμούς

10.12. Προτάσεις

- Η εφαρμογή των κριτηρίων μπορεί να γίνει ανεξαρτήτως του ποσού αύξησης των ΚΑΠ
- Μεταβατικό διάστημα πλήρους εφαρμογής – κάθε αύξηση των ΚΑΠ να ακολουθεί τον τρόπο κατανομής
- Παρακολούθηση - ετήσια αξιολόγηση - βελτιώσεις του συστήματος κατανομής. Η Επιτροπή Οικονομικών της ΚΕΔΕ τουλάχιστον μία φορά το χρόνο να δημοσιεύει τα ετήσια στοιχεία και να αξιολογεί τη εφαρμογή του συστήματος. Σε περίπτωση που υπάρχουν αποκλίσεις να προτείνει στο ΔΣ της ΚΕΔΕ διορθωτικές κινήσεις (Feed Buck).
- Από τη οικονομετρική μελέτη προέκυψε η ανάγκη καλύτερης, ολοκληρωμένης και έγκαιρης ενημέρωσης των Δήμων όπως επίσης και ανάδειξης των «Καλών Πρακτικών».
- Προτείνεται η δημιουργία συστήματος διά βίου μάθησης, τόσο για τα στελέχη όσο και για το πολιτικό προσωπικό των Δήμων. Το σύστημα αυτό θα περιλαμβάνει δια ζώσης και εξ αποστάσεως, σύγχρονη και ασύγχρονη, εκπαίδευση.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

11.Επιπτώσεις της μείωσης και γήρανσης του πληθυσμού στην ΤΑ

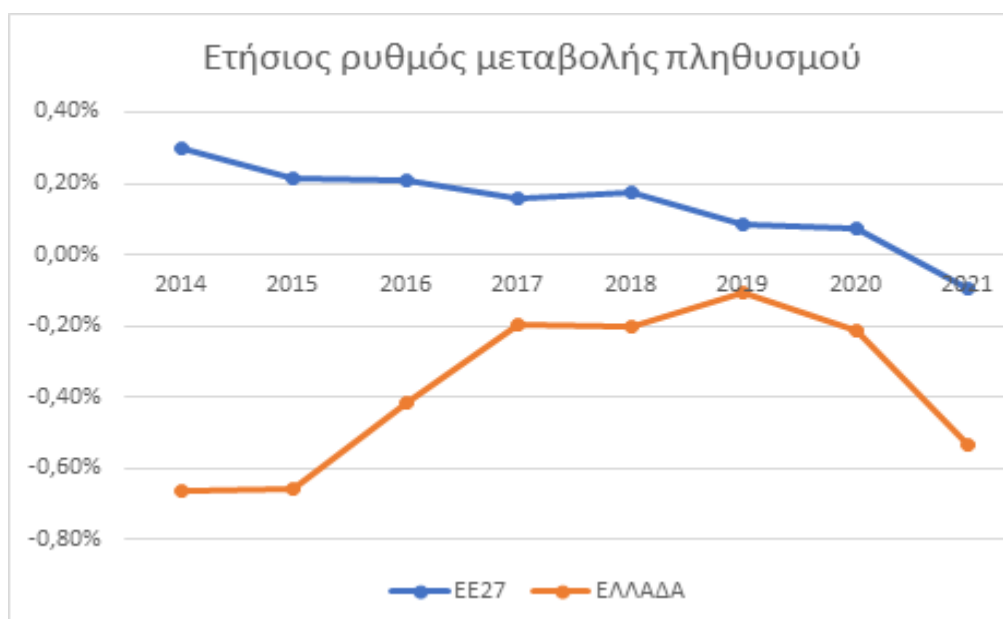
Ο πληθυσμός στην Ελλάδα μειώνεται και γηράσκει. Το γεγονός αυτό, πέραν όλων των άλλων, αναμένεται να δημιουργήσει οικονομικά, κοινωνικά, διαχειριστικά προβλήματα σε όλες τις βαθμίδες της Δημόσιας Διοίκησης. Στην ΤΑ οι επιπτώσεις φαίνεται να είναι ιδιαίτερα σημαντικές, αφενός μεν γιατί μεγάλο μέρος των αρμοδιοτήτων της αφορούν κοινωνικές υπηρεσίες προς τα παιδιά και την τρίτη ηλικία, αφετέρου δε γιατί οι δημογραφικές αλλαγές δεν έχουν ενιαία χωρική έκφραση.

Η συζήτηση γύρω από τις επιπτώσεις των δημογραφικών αλλαγών στην ΤΑ ουσιαστικά δεν έχει ανοίξει ακόμα. Επιχειρείται συνεπώς μία εισαγωγική παρουσίαση των μέσο-μακροπρόθεσμων, αλλά και των άμεσων, επιπτώσεων (νέος τρόπος κατανομής των ΚΑΠ) των δημογραφικών αλλαγών στους Δήμους.

Η ΕΛΣΤΑΤ εξέδωσε τα προσωρινά στοιχεία της απογραφής του πληθυσμού, 2021. Τα προσωρινά με τα τελικά επίσημα στοιχεία δεν αναμένεται να έχουν μεγάλες διαφοροποιήσεις, γι' αυτό μπορούν να θεωρηθούν ως βάση για τη συζήτησή.

Το σημαντικότερο ίσως εύρημα της απογραφής του 2021 είναι ότι ο πληθυσμός της χώρας μειώθηκε κατά 3,5%. Αυτή η μείωση δεν ήταν ομοιόμορφη στον Ελληνικό χώρο.

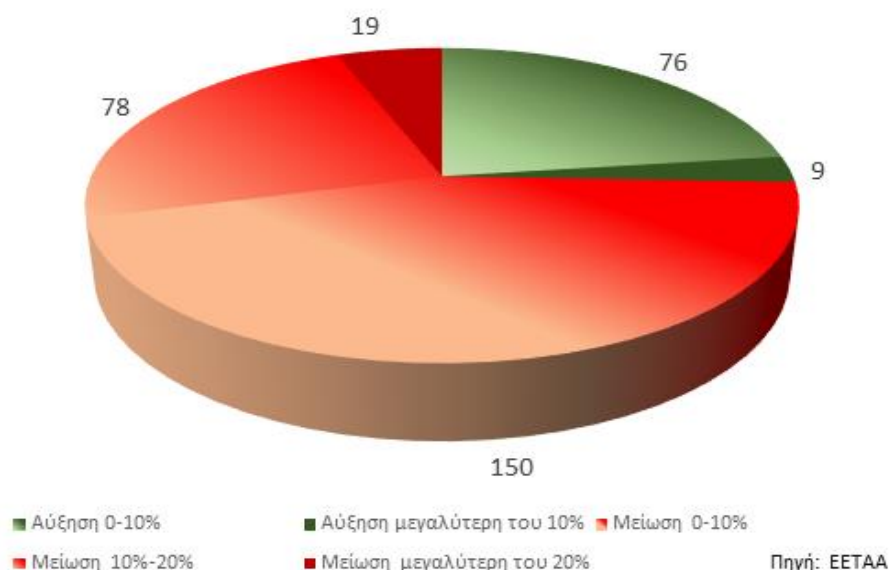
Οι δημογραφικές εξελίξεις στη χώρα μας δεν είναι ιδιαίτερα ευοίωνες. Το συμπέρασμα αυτό δεν προκύπτει μόνο από τη συσχέτιση της απογραφής του 2021 με το 2011 αλλά και από τη σύγκριση των δημογραφικών εξελίξεων στη χώρα μας και στο αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ.



Όπως γίνεται αντιληπτό από το παραπάνω Γράφημα, οι ρυθμοί μεταβολής του πληθυσμού στη χώρα, την τελευταία οκταετία, ήταν πάντοτε αρνητικοί και πολύ χαμηλότεροι, από τους αντίστοιχους μέσους όρους πληθυσμιακής μεταβολής της Ε.Ε.

Η πληθυσμιακή μείωση δεν εκφράστηκε αναλογικά στην Ελληνική επικράτεια.

Αριθμός Δήμων με αυξομειώσεις μονίμου πληθυσμού



Όπως φαίνεται στο Γράφημα, οι Δήμοι που παρουσίασαν αύξηση είναι μόλις 85, αντίθετα οι Δήμοι με πληθυσμιακές μειώσεις ανήλθαν σε 247. Στους Δήμους με αυξήσεις, μόνο σε εννέα εντοπίζεται πληθυσμιακή αύξηση μεγαλύτερη του 10%. Αντίθετα 97 Δήμοι παρουσίασαν πληθυσμιακές μειώσεις άνω του 10%.

Η κατηγορία Δήμων που πληγή περισσότερο από πληθυσμιακές μειώσεις είναι αυτή των μεσαίων ηπειρωτικών ακολουθούμενη από τους μικρούς ηπειρωτικούς, ορεινούς και νησιώτικούς ΟΤΑ. Αντίθετα στους Δήμους των μητροπολιτικών κέντρων, 22 παρουσίασαν αύξηση και 25 μείωση. Το πρόβλημα των πληθυσμιακών μεταβολών είναι ακόμα πιο σύνθετο. Μέχρι τώρα, ως κριτήριο κατανομής των ΚΑΠ θεωρείτο ο «πραγματικός» πληθυσμός, από το 2021 λαμβάνεται υπόψη ο «μόνιμος» πληθυσμός. Από αυτή την αλλαγή κάποιοι Δήμοι ευνοούνται και κάποιοι όχι.

Σύγκριση Πραγματικού (2011) με Μόνιμου (2021), Πληθυσμού			
Δήμοι με τις μεγαλύτερες ποσοστιαίες μειώσεις		Δήμοι με τις μεγαλύτερες ποσοστιαίες αυξήσεις	
Δήμος Αγράφων	-58,34%	Δήμος Μεγίστης	18,70%
Δήμος Λίμνης Πλαστήρα	-40,44%	Δήμος Οινουσών	15,08%
Δήμος Γορτυνίας	-35,16%	Δήμος Ηρωικής Νήσου Κάσου	14,39%
Δήμος Αργιθέας	-35,08%	Δήμος Παλλήνης	12,47%
Δήμος Νέας Ζίχνης	-33,69%	Δήμος Αλοννήσου	12,45%
Δήμος Κάτω Νευροκοπίου	-33,14%	Δήμος Ραφήνας-Πικερμίου	10,91%
Δήμος Χάλκης	-32,19%	Δήμος Κω	10,78%
Δήμος Νεστορίου	-31,00%	Δήμος Καλυμνίων	10,73%
Δήμος Θέρμου	-29,88%	Δήμος Ιητών	10,22%
Δήμος Δωδώνης	-28,35%	Δήμος Αστυπάλαιας	10,16%

Παρατηρούμε ότι τις ποσοστιαία μεγαλύτερες μειώσεις υπέστησαν οι μικροί ορεινοί Δήμοι, ενώ αντίθετα, στους Δήμους με τις μεγαλύτερες αυξήσεις κυριαρχούν οι νησιώτικοι και προαστιακοί δήμοι.

Σύγκριση Πραγματικού (2011) με Μόνιμου (2021) Πληθυσμού, σε απόλυτες τιμές			
Δήμοι με τις μεγαλύτερες μειώσεις		Δήμοι με τις μεγαλύτερες αυξήσεις	
Δήμος Αθηναίων	-26.814	Δήμος Ρόδου	9.361
Δήμος Λαμιέων	-8.650	Δήμος Χαλκιδέων	7.347
Δήμος Αγράφων	-8.381	Δήμος Παλλήνης	6.700
Δήμος Ρεθύμνης	-7.250	Δήμος Κορδελιού-Ευόσμου	4.493
Δήμος Θεσσαλονίκης	-6.988	Δήμος Χαλανδρίου	4.050
Δήμος Ελασσόνας	-6.603	Δήμος Κω	3.598
Δήμος Κιλκίς	-6.221	Δήμος Αγίας Παρασκευής	3.500
Δήμος Πέλλας	-5.969	Δήμος Γλυφάδας	3.212
Δήμος Ορεστιάδας	-5.686	Δήμος Φυλής	3.048
Δήμος Πλατανιά	-5.652	Δήμος Λαρισαίων	3.042

Παρατηρώντας τις μεταβολές μεταξύ πραγματικού πληθυσμού 2011 και μόνιμου 2021, δεν είναι δυνατόν να μην επισημανθεί ότι ο Δήμος Αθηναίων έχασε μία σχεδόν πόλη. Στους «κερδισμένους» Δήμους συγκαταλέγονται και πάλι κυρίως προαστιακοί και μεγάλοι νησιωτικοί.

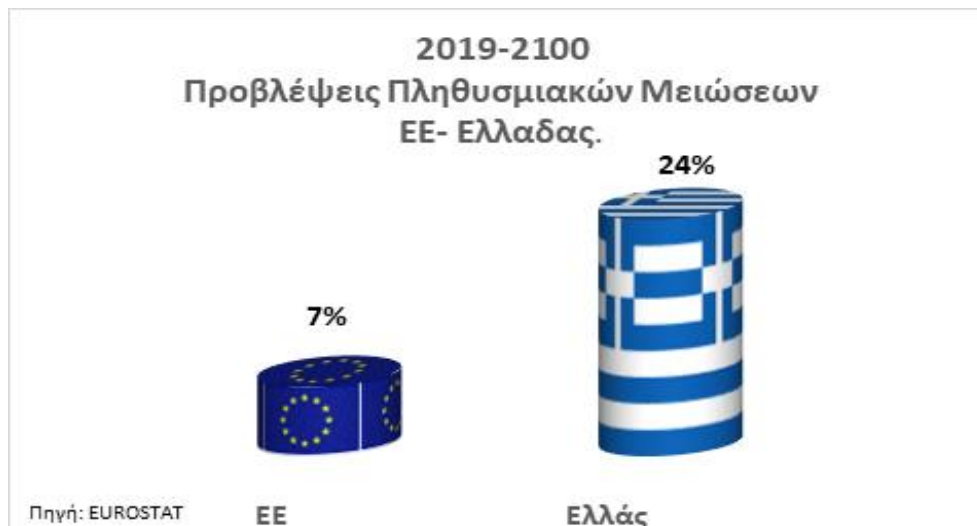
Το άμεσο πρόβλημα που προκύπτει από τη δημοσίευση των πρόσφατων στοιχείων της απογραφής είναι η κατανομή των ΚΑΠ. Είναι προφανές, ότι οι Δήμοι με μεγάλη δημογραφική αύξηση χρειάζονται επιπλέον, πολεοδομικές, κοινωνικές, εκπαιδευτικές, πολιτιστικές υπηρεσίες και υποδομές. Άρα, αναμενόμενο είναι οι Δήμοι με πληθυσμιακές αυξήσεις να ενισχυθούν με μία κάποια αύξηση των ΚΑΠ τους.

Οι Δήμοι από την άλλη πλευρά, που παρουσιάζουν μεγάλες μειώσεις, που όπως είδαμε είναι οι περισσότεροι Δήμοι της χώρας, δεν φέρουν ευθύνη γι' αυτό. Η δημογραφική μείωση είναι αποτέλεσμα κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων, στους οποίους η Ελληνική ΤΑ έχει πολύ περιορισμένα περιθώρια και αρμοδιότητες να παρέμβει.

Στην τελευταία συνεδρίαση της επιτροπής Οικονομικών υποθέσεων της ΚΕΔΕ παρουσιάστηκε ένα πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα. Ως γνωστό το Αρκαλοχώρι υπέστη, το καλοκαίρι του 2021, τις συνέπειες ενός πολύ μεγάλου σεισμού. Σημαντικό μέρος από το οικιστικό απόθεμα του κρίθηκε ακατάλληλο. Οι δημότες αναγκάστηκαν, εκ των πραγμάτων, να πάνε σε άλλους Δήμους και κυρίως στον Δήμο Ηρακλείου. Προφανώς, η απογραφή δεν τους βρήκε εκεί. Το ερώτημα που τέθηκε, στην Οικονομική Επιτροπή, είναι «Δεν φτάνει που οι άνθρωποι επλήγησαν από το σεισμό θα πρέπει να τους μειώσουμε και τους ΚΑΠ;».

Από αυτή την άποψη, φαίνεται αρκετά λογική η πρόταση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΕ, ώστε στο νέο τρόπο κατανομής των ΚΑΠ να μην υπάρξει κανένας Δήμος το 2023 που να λάβει λιγότερους ΚΑΠ, από ότι έλαβε το 2022.

Οι επιπτώσεις όμως της πληθυσμιακής μείωσης δεν είναι μόνο βραχυπρόθεσμες. Η Ελλάδα αναμένεται, τα προσεχή χρόνια, να παρουσιάσει πολύ μεγαλύτερη πληθυσμιακή μείωση από ότι ο μέσος ευρωπαϊκός όρος.

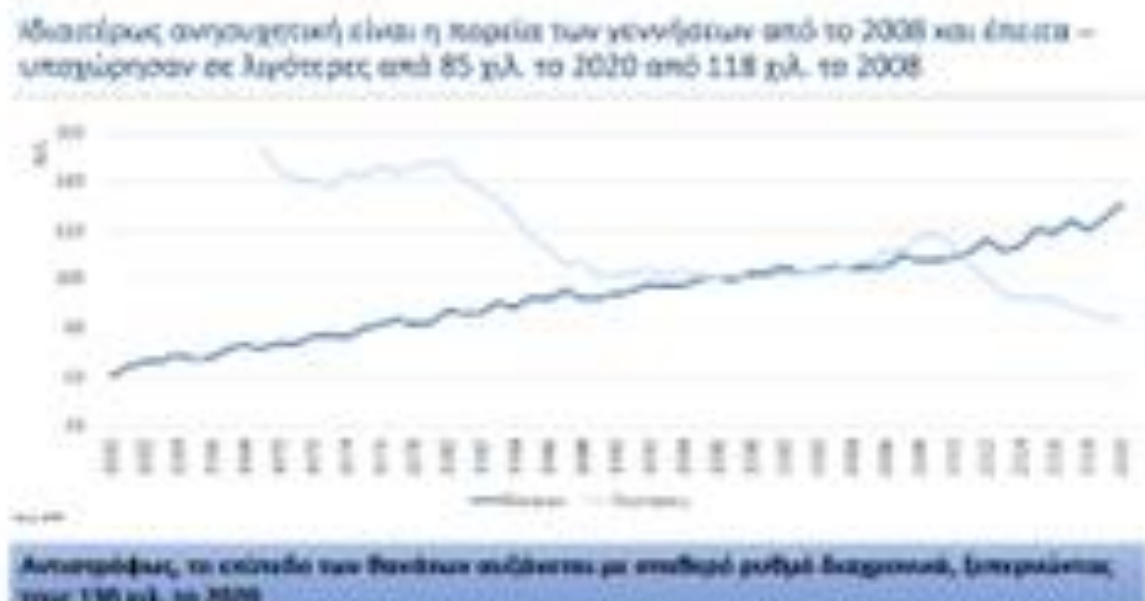


Σύμφωνα με τις προβολές της EUROSTAT, ο πληθυσμός της χώρας αναμένεται το 2100 να ανέρχεται στους 8.142.699, κατά 24% μικρότερος σε σχέση με το 2019, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος, για το ίδιο χρονικό διάστημα, για τα κράτη της ΕΕ, δείχνει μείωση κατά 7%.

Συνήθως, η πληθυσμιακή μείωση δεν πηγαίνει μόνη της. Συμβαδίζει με τη γήρανση του πληθυσμού. Η χώρα μας έχει:

- μέσον όρο ηλικίας μεγαλύτερο από το αντίστοιχο της Ε.Ε.
- προσδόκιμο ζωής αρκετά μεγαλύτερο από της Ε.Ε. και αυτό φυσικά είναι θετικό στοιχείο και
- δυστυχώς υπογεννητικότητα. Τα αντίστοιχα δηλαδή ποσοστά είναι πολύ μικρότερα από το μέσο Ευρωπαϊκό όρο.

Οι προβλέψεις της Eurostat για το μέλλον της ελληνικής κοινωνίας είναι ότι οδηγούμαστε σε μία γερασμένη κοινωνία.



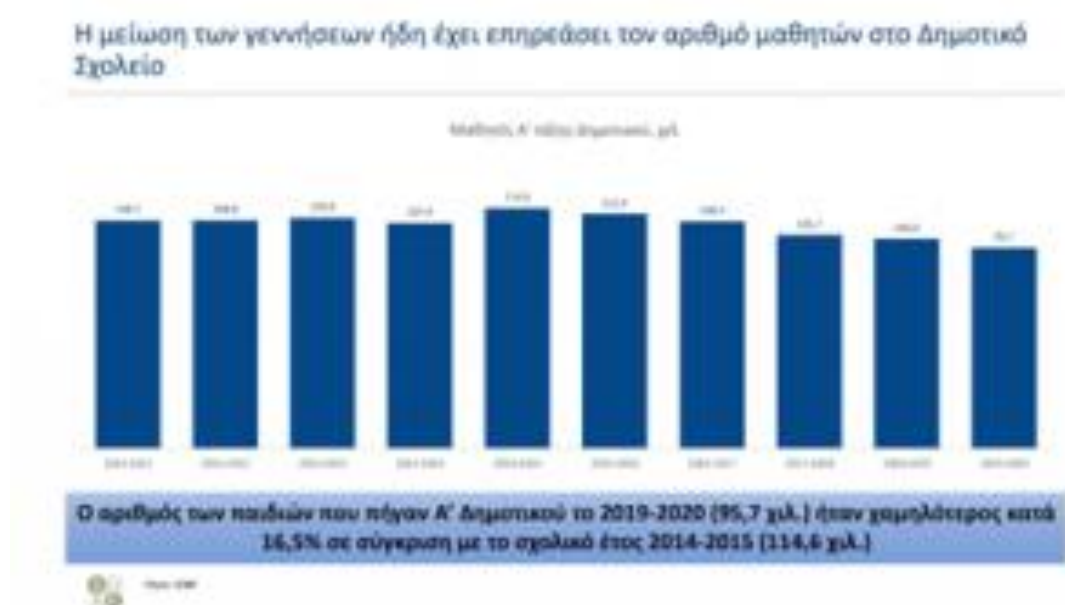
Τα στοιχεία αυτά αποτελούν συναγερμό για τις προσπάθειες που θα πρέπει να καταβάλει το κεντρικό κράτος, αλλά και η ΤΑ, ώστε να δημιουργήσουν αναχώματα σε αυτήν την προβλεπόμενη κατάσταση.

Είναι φανερό ότι σε ένας πολύ μικρότερος Δήμος θα έχει λιγότερες δυνατότητες να καλύψει θέσεις εργασίας και να συντηρήσει επιχειρήσεις δυναμικές και καινοτόμες. Οι δημογραφικές αλλαγές, μέσο- μακροπρόθεσμα, επηρεάζουν άμεσα την τοπική ανάπτυξη.

Το 2100 αναμένεται το ΑΕΠ της χώρας να έχει μειωθεί κατά €58 δισεκ. (ή 31%) σε σχέση με το 2019, η απασχόληση κατά 2,1 εκατομμύρια άτομα (ή 48%), τα δημοσιονομικά έσοδα κατά €14 δισεκ. (ή 19%) και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατά περίπου €1.740 (ή 10%), σε σταθερές τιμές του 2019 (IOBE 2022).

Επίσης, σύμφωνα με την πρόσφατη έρευνα του IOBE, τα δημόσια έσοδα αναμένεται να μειωθούν, με συνέπειες τόσο στα ίδια έσοδα των Δήμων όσο και στις κρατικές επιχορηγήσεις προς αυτούς.

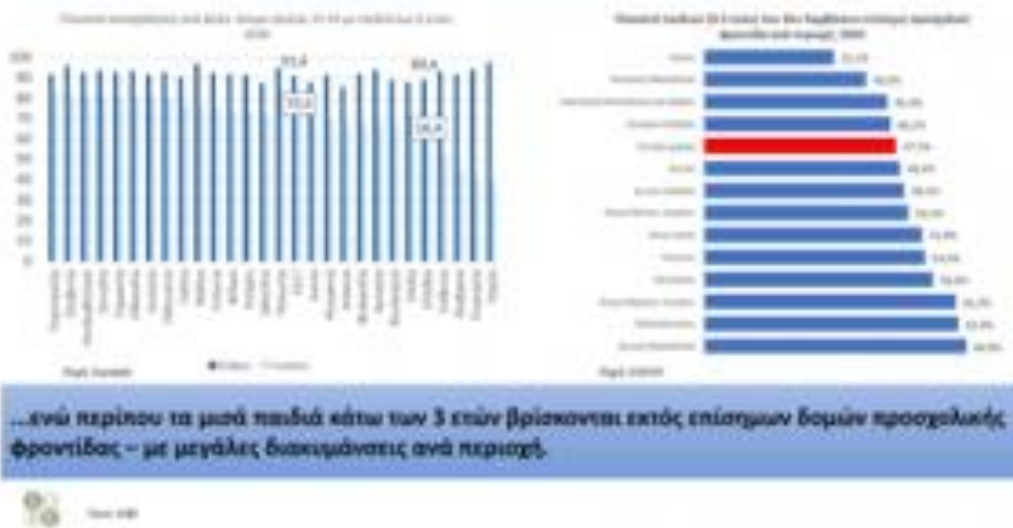
Παράλληλα, αστικές και πολεοδομικές υποδομές υπάρχει κίνδυνος να απαξιωθούν και μεγάλο κομμάτι του οικιστικού αποθέματος να αλλάξει χρήση ή να παραμείνει κενό.



Χαρακτηριστική είναι η μείωση των μαθητών στην πρώτη δημοτικού όπως απεικονίζεται στο παραπάνω Γράφημα. Υπενθυμίζεται ότι η συντήρηση και επισκευή των σχολικών κτιρίων αποτελεί αρμοδιότητα των Δήμων.

Επίσης, με βάση τα Ευρωπαϊκά στατιστικά στοιχεία, που ταξινομούν την Ελληνίδα στην τελευταία θέση από την άποψη της ισότητας και με περιορισμένη τη συμμετοχή των εργαζόμενων μητέρων στην παραγωγή, οι προσπάθειες που πρέπει να καταβληθούν σε έναν προνομιακό για την ΤΑ χώρο, όπως αυτός της ισότητας, είναι πολύ σημαντικές. Προγράμματα, όπως «της εναρμόνισης προσωπικής και επαγγελματικής ζωής» ή το «βοήθεια στο σπίτι» είναι αναγκαίο να επανασχεδιαστούν και να αναβαθμιστούν.

Στην Ελλάδα, οι γυναίκες με μικρά παιδιά συμμετέχουν σε μικρότερο ποσοστό στην αγορά εργασίας συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ



Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι, σύμφωνα με σχετική μελέτη του ΟΟΣΑ (2019) οι αγροτικοί Δήμοι είναι αυτοί που αναμένεται να έχουν τις μεγαλύτερες αρνητικές επιπτώσεις από τις δημογραφικές αλλαγές.

Με βάση τα παραπάνω θα πρέπει να υπάρξει σχετικός «συναγερμός» και από τώρα να σχεδιαστούν μακροπρόθεσμες στρατηγικές, που θα μπορέσουν, αν όχι να αναστρέψουν, τουλάχιστον να αντιμετωπίσουν τις δύσκολες καταστάσεις, που οι προβολές της EUROSTAT και μελέτες όπως του IOBE, καταδεικνύουν.

Προτάσεις στρατηγικής και πολιτικής.

Η ΕΕ έχει καταλήξει και προτείνει επτά στρατηγικές που εστιάζουν στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη και τη βελτίωση της απασχόλησης, ενόψει των σεναρίων δημογραφικής αλλαγής.

1. Μοντέλα βιώσιμου σχεδιασμού για συρρικνούμενες κοινότητες. Υπάρχει τεράστια εμπειρία ως προς τον διαφορετικό τρόπο που επηρεάζει η δημογραφική αλλαγή τις χώρες, πόλεις, τόπους.
2. Αντιμετώπιση των χαμηλών ποσοστών γονιμότητας, μέσω πολιτικών που υποστηρίζουν καλύτερα τις οικογένειες, ιδιαίτερα καλύτερες συνθήκες για τους εργαζόμενους γονείς και για όσους εισέρχονται στην αγορά εργασίας.
3. Προώθηση προσαρμοσμένης ποιοτικής απασχόλησης για τον πληθυσμό άνω των 65 ετών, αύξηση του εργατικού δυναμικού, συμμετοχή και διευκόλυνση της επιχειρηματικότητας, παρέχοντας νέες ευκαιρίες για άτομα άνω των 65 ετών
4. Ανάπτυξη της «ασημένιας» οικονομίας⁶.
5. Μεταρρύθμιση των τοπικών αγορών εργασίας, για την αύξηση της παραγωγικότητας και της οικονομικής απόδοσης
6. Ενσωμάτωση των μεταναστών στις φθίνουσες αγορές εργασίας
7. Διασφάλιση των δημόσιων οικονομικών των ΟΤΑ. Η ΤΑ θα πρέπει να μπορεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά: i) τις αυξανόμενες ανάγκες της γηράσκουσας κοι-

⁶ Silver Economy (το χρώμα των μαλλιών της Τρίτης Ηλικίας) σχετίζεται με τις οικονομικές δραστηριότητες και την κάλυψη των αναγκών αυτής της ηλικιακής ομάδας.

νωνία, που αναμένεται να προκαλέσει μεγαλύτερη ζήτηση για κοινωνικές υπηρεσίες, πρωτοβάθμια υγεία και προληπτική ιατρική και μακροχρόνια περίθαλψη· και ii) παροχή και συντήρηση υφιστάμενων και νέων υποδομών συρρικνούμενων κοινοτήτων.

Οι στρατηγικές αυτές σε κάθε χώρα, σε κάθε Περιφέρεια, σε κάθε Δήμο παίρνουν διαφορετικά χαρακτηριστικά. Σε πολλές χώρες, παραδείγματος χάρη, έχουν αρχίσει και εφαρμόζονται πολιτικές ενθάρρυνσης της αύξησης του πληθυσμού. Σε άλλες δίνονται ευκαιρίες, ώστε να αυξηθεί η «αργυρά» οικονομία. Σε πολλές χώρες έχει ξεκινήσει η συζήτηση για το πώς η αλλαγή του τρόπου κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων προς την ΤΑ θα συνδεθεί με την υποστήριξη των Δήμων, στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούν οι δημογραφικές αλλαγές. Από αυτή την άποψη, είναι πολύ επίκαιρη και καίρια η απόφαση της ΚΕΔΕ, ο νέος τρόπος κατανομής των ΚΑΠ να προσανατολισθεί, κατά κύριο λόγο, στην υποστήριξη των μικρών και απομονωμένων Δήμων (ορεινοί και νησιωτικοί).

Σε όλες αυτές τις πολιτικές, οι Δήμοι έχουν να παίξουν ένα κρίσιμο και θεμελιώδη ρόλο. Δεν είναι τυχαίο αυτό που λέγεται ότι οι δημογραφικές αλλαγές καλούν τους Δήμους να επανεφεύρουν τον εαυτό τους (Pekka Valkama & Lasse Oulasvirta).

Για περισσότερα:

- *ΕΛΣΤΑΤ. Αποτελέσματα Απογραφής Πληθυσμού - Κατοικιών 2021*
- *ΕΕΤΑΑ. Γ. Γούπιος, Ν. Παναγιώτου. Προσωρινά στοιχεία απογραφής πληθυσμού 2021 και ΤΑ (ιστοσελίδα ΕΕΤΑΑ).*
- *IOBE. Δημογραφικό πρόβλημα στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προτάσεις πολιτικής*
- *EUROSTAT: Βάση δεδομένων*
- *ΕΕ. The impact of demographic change in Europe (ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_en).*
- *Pekka Valkama & Lasse Oulasvirta. «How Finland copes with an ageing population: adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments». Local Government Studies 2021, Vol. 47, no. 3, 429–452*
- *OECD Regional Outlook Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. OECD Publishing, Paris 2019*