

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

**Ελάχιστο κόστος λειτουργίας Δήμων
&
νέο σύστημα κατανομής των
Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων**

Αθήνα, Ιούνιος 2013

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α.Ε.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
2. ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ: ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ.....	5
2.1. Περιορισμός των εισοδηματικών διαφορών.....	5
2.2. Αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από τις εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις	6
2.3. Ενθάρρυνση της παροχής Τοπικών Δημόσιων Αγαθών.....	9
2.4. Τύποι επιχορηγήσεων.....	11
3. Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ.....	14
3.1. Οι επιχορηγήσεις απαραίτητη μορφή χρηματοδότησης σε όλα τα τοπικά δημοσιονομικά συστήματα	14
3.2. Οι επιπτώσεις της κρίσης στις κρατικές επιχορηγήσεις προς τους ευρωπαϊκούς Δήμους15	
Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση ως ποσοστό του συνολικού της εισοδήματος	16
Διάρθρωση εσόδων των αυτοδιοικητικών προϋπολογισμών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (2011).....	20
Χωρικές ανισότητες και οικονομική εξισορρόπηση.....	20
Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση τοπικών αρχών.....	22
3.3. Τα συστήματα επιχορηγήσεων των Δήμων στα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	24
4. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	35
4.1. Προπολεμική περίοδος.....	35
4.2. Μεταπολεμική περίοδος.....	36
4.3. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.)	37
Οι Κ.Α.Π. μέχρι το 2010.....	38
Η σημασία και τα προβλήματα των Κ.Α.Π.....	40
5. ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΗΜΕΡΙΝΟΥ ΤΡΟΠΟΥ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ Κ.Α.Π. 42	
5.1. Το σύστημα κατανομής (2001 - 2010).....	42
Τα κριτήρια κατανομής της γενικής επιχορήγησης (2001 - 02)	45
5.2. Οι μεταβολές στο σύστημα κατανομής (2001 - 2012).....	46
Ειδικά προβλήματα της σημερινής κατανομής.....	47
6. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ	50
6.1. Το οικονομικό - δημοσιονομικό πλαίσιο.....	50
6.2. Οι Κ.Α.Π. με το Ν. 3852/10.....	52
6.3. Ορισμός – περιεχόμενο.....	53
6.4. Καταγραφή ελάχιστου κόστους λειτουργίας.....	55

Περιγραφή στοιχείων	57
Ερωτήματα	60
6.5. Συγκεντρωτικά στοιχεία	61
6.6. Συμπεράσματα καταγραφής ελάχιστου κόστους	63
6.7. Ομαδοποίηση Δήμων	63
7. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ	67
7.1. Θεσμικό πλαίσιο - προτάσεις	67
7.2. Βασικά ερωτήματα	74
7.3. Μέτρηση των δημοσιονομικών δυνατοτήτων και της φορολογικής προσπάθειας των Δήμων	75
8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	80
8.1. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ Κ.Α.Π. 2001	80
8.2. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΔΗΜΩΝ	82
8.3. ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ	86
9. ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ	88
10. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	105
10.1. ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΝΕΟΥ Ο.Ε.Υ	105
10.2. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	105
10.3. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΕΠΑΡΚΕΙΑ	106

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας ανέθεσε στην Ε.Ε.Τ.Α.Α. την εκπόνηση της μελέτης **«ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΚΟΣΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΔΗΜΩΝ & ΝΕΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ Κ.Α.Π.»**.

Την ομάδα μελέτης αποτελέσαν οι :

- 1) Ράλλης Γκέκας, Διευθύνων Σύμβουλος Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- 2) Γιάννης Γούπιος, Διευθυντής Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- 3) Αγγελική Σκορδίλη, στέλεχος της εταιρείας
- 4) Χρήστος Πετρόπουλος, στέλεχος της εταιρείας
- 5) Μαρίνος Σκολαρίκος, στέλεχος της εταιρείας
- 6) Τάσος Σαπουνάκης οικονομολόγος, συνεργάτης της εταιρείας

Στην εκπόνηση της μελέτης συνέβαλαν:

- Μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου και της Επιτροπής Οικονομικών της Κ.Ε.Δ.Ε.
- Στελέχη της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών
- Τα στελέχη των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ που συμμετείχαν στην έρευνα

2. ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ: ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ

Οι στόχοι των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ, όπως προκύπτουν από τη διεθνή θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία, είναι προσαρμοσμένοι στις γενικότερες οικονομικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες: α) Περιορισμός των εισοδηματικών διαφορών μεταξύ των ΟΤΑ, β) Αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν κατά την παραγωγή και παροχή των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών¹ από εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις και γ) Ενθάρρυνση της παραγωγή / παροχής ορισμένων Τ.Δ.Α.

Οι στόχοι αυτοί θα πρέπει να υποστηρίζουν τη γενικότερη αναπτυξιακή προσπάθεια των ΟΤΑ και να μην περιορίζουν την διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, σε σχέση με την εσωτερική τους λειτουργία και διαχείριση και με την άσκηση τοπικών δημόσιων πολιτικών.

Η ανάλυση που ακολουθεί, επικεντρώνεται στους Δήμους, ως τον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, που υπάρχει και λειτουργεί σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες,

2.1. Περιορισμός των εισοδηματικών διαφορών

Οι εισοδηματικές δυνατότητες και η ικανότητα να αντλούνται ίδια έσοδα από την τοπική κοινωνία διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των Δήμων. Αποτέλεσμα των διαφορών αυτών είναι να διαμορφώνονται «αδικίες», οι οποίες έχουν σχέση με τον γεωγραφικό τόπο διαμονής των πολιτών. Δύο πολίτες δηλαδή που έχουν το ίδιο εισόδημα, τις ίδιες ανάγκες και πληρώνουν τους ίδιους φόρους μπορούν να απολαμβάνουν διαφορετικής ποιότητας και ποσότητας τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, γιατί κατοικούν σε Δήμους με διαφορετικές **δημοσιονομικές ικανότητες**. Ένας «πλούσιος» Δήμος, έχει την δυνατότητα να προσφέρει περισσότερα και καλύτερα τοπικά δημόσια αγαθά. Για να μπορέσει ένας «φτωχός» Δήμος να προσφέρει ανάλογα αγαθά και υπηρεσίες, θα πρέπει να καταβάλλει πολύ μεγαλύτερη **φορολογική προσπάθεια** ή να αυτοπεριορι-

¹ Τα Τοπικά δημόσια αγαθά περιλαμβάνουν τις οικονομικές, κοινωνικές και τεχνικές υποδομές που κατασκευάζουν, συντηρούν και λειτουργούν οι Δήμοι, καθώς και τις ποικίλες υπηρεσίες που παρέχουν στους πολίτες και τις τοπικές επιχειρήσεις. Τα αγαθά αυτά έχουν άμεση σχέση με τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ, με βάση το Σύνταγμα και τη νομοθεσία και διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα ανάλογα με το επίπεδο αποκέντρωσης των δημόσιων πολιτικών.

στεί στην παροχή μειωμένων σε ποσότητα και ποιότητα τοπικών δημόσιων αγαθών. Η παρέμβαση και διόρθωση των αδικιών αυτών έχει σχέση με την γεωγραφική διάσταση της φορολογικής δικαιοσύνης². Έχει παρατηρηθεί ότι η παραγωγή - παροχή των αγαθών αυτών μέσω της αγοράς ή η διαφοροποιημένη γεωγραφική κατανομή των φορολογικών βαρών δεν μπορούν να επιλύσουν το πρόβλημα αυτό.

Η λύση είναι μία επιχορήγηση, από την κεντρική διοίκηση, που θα έχει ως στόχο τον περιορισμό της φορολογικής προσπάθειας του φτωχού δήμου στο επίπεδο του πλούσιου. Ο καλύτερος τρόπος για να αμβλυνθούν οι άνισες δημοσιονομικές δυνατότητες είναι η χορήγηση γενικών επιχορηγήσεων οι οποίες έχουν, ως άμεσο αποτέλεσμα, την αύξηση του εισοδήματος των φτωχών ΟΤΑ.

2.2. Αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από τις εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις

Ο δεύτερος στόχος των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ έχει δύο συνιστώσες, εκείνη που αφορά την διάχυση του οφέλους και εκείνη που αφορά την διάχυση του κόστους.

Διάχυση του οφέλους των Τ.Δ.Α.

Ορισμένα από τα προβλήματα που προκύπτουν κατά την παραγωγή των τοπικών δημοσίων αγαθών αφορούν την διάχυση του οφέλους τους, η οποία εντοπίζεται όταν οι πολίτες ενός Δήμου απολαμβάνουν μία υποδομή ή μία υπηρεσία που προσφέρεται από ένα άλλον Δήμο, χωρίς να συμμετέχουν στο κόστος παραγωγής / παροχής του. Το πρόβλημα αυτό δημιουργείται από τις εξωτερικές οικονομίες που συνεπάγεται η παραγωγή των αγαθών αυτών. Η διάχυση του οφέλους μπορεί να πραγματοποιηθεί με δύο μορφές:

Α) Με την διάχυση των υπηρεσιών ενός Τ.Δ.Α. έξω από τα διοικητικά όρια του Δήμου. Αν για παράδειγμα ένας Δήμος δημιουργήσει ένα πάρκο στα διοικητικά του όρια με έναν άλλο/ους Δήμο/ους, τα οφέλη από το πάρκο αυτό θα τα απολαμβάνουν οι κάτοικοι όλων των γύρω περιοχών, ανεξάρτητα από το εάν κατοικούν στα διοικητικά

² Γεωγραφική φορολογική δικαιοσύνη: δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών μεταξύ προσώπων διαφορετικών περιοχών (συνδυασμός φορολογικού βάρους και οφέλους από δημόσιες δαπάνες).

όρια του Δήμου και εάν συμμετέχουν στην χρηματοδότηση της κατασκευής και λειτουργίας του πάρκου. Ο βαθμός που οι υπηρεσίες του πάρκου καταναλώνονται από τους κατοίκους άλλων Δήμων, οι οποίοι δεν συμμετέχουν στο κόστος παραγωγής και προσφοράς του συγκεκριμένου Τ.Δ.Α., εξαρτάται από την θέση, την πυκνότητα δόμησης, την συχνότητα χρήσης του πάρκου και από τον συντελεστή «κορεσμού».

Β) Με την μετακίνηση πολιτών από τον ένα Δήμο στον άλλο και τη χρήση των δημοτικών υποδομών και υπηρεσιών, χωρίς καθόλου ή με ελάχιστη συμμετοχή στα έξοδα παραγωγής και λειτουργίας τους. Οι μετακινήσεις μπορεί να είναι καθημερινές για επαγγελματικούς ή εκπαιδευτικούς λόγους, εβδομαδιαίες για αγορές ή διασκέδαση και ετήσιες για διακοπές. Το αυξημένο κόστος σε υποδομές και υπηρεσίες που συνεπάγεται ο αριθμός των μετακινουμένων εξαρτάται αφενός μεν από τον χρόνο και την συχνότητα πρόσβασης τους στον Δήμο, αφετέρου δε από τις διοικητικές, οικονομικές και χωρικές λειτουργίες του Δήμου σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

Παρατηρείται δηλαδή ότι ένα ποσοστό των Τ.Δ.Α., που η παραγωγή τους έχει χρηματοδοτηθεί από την τοπική κοινωνία, διαχέεται σε πολίτες άλλων περιοχών που δεν έχουν συμμετάσχει καθόλου στο κόστος παραγωγής και παροχής των αγαθών αυτών. Η λύση στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να είναι ο περιορισμός της παροχής των Τ.Δ.Α. αποκλειστικά στους κατοίκους της περιοχής. Εκτός του ότι πρακτικά η παραπάνω λύση είναι πολλές φορές αδύνατη, αφού οι δήμοι είναι ανοικτά κοινωνικο-οικονομικά συστήματα, πολλές φορές η μειωμένη παραγωγή συνεπάγεται επίπεδα παραγωγής χαμηλότερα του κοινωνικά άριστου. Για να δεχτούν οι κάτοικοι να παράγουν τα Τ.Δ.Α. σε επίπεδο κοινωνικά άριστο, θα πρέπει το ποσοστό, το οποίο δεν καταναλώνουν, να καλύπτεται από τους άλλους πολίτες. Επειδή στα Τ.Δ.Α. δεν μπορεί να λειτουργήσει η αρχή του αποκλεισμού σε τοπική εμβέλεια, ως καλύτερος τρόπος θεωρείται η παρέμβαση του κεντρικού κράτους.

Ο προσδιορισμός του ποσοστού των Τ.Δ.Α. που διαχέεται είναι μία διαδικασία πολύπλοκη και δύσκολη. Στην πράξη, ο καθορισμός του ύψους της επιχορήγησης ή ο υπολογισμός του ποσοστού της διάχυσης δεν είναι τόσο απλή υπόθεση, γι αυτό στις περισσότερες περιπτώσεις το ύψος των επιχορηγήσεων, που κατανέμονται με στόχο τις ανισορροπίες από την διάχυση του οφέλους, καθορίζεται κατά προσέγγιση. Ως μέτρα για τον κατά προσέγγιση υπολογισμό της διάχυσης χρησιμοποιούνται ο αριθμός των μετακινουμένων εργαζόμενων ή ιδιωτών, η έκταση, εκτός των διοικητικών ορίων του

Δήμου, που καλύπτεται από την διάχυση του οφέλους του παραγόμενου και χρηματοδοτούμενου αγαθού από τον Δήμο-κέντρο. Η πλέον διαδεδομένη τακτική είναι να περιλαμβάνεται στα κριτήρια κατανομής των γενικών επιχορηγήσεων, η παράμετρος της **διοικητικής θέσης** του ΟΤΑ. Σε περίπτωση δηλαδή που ο Δήμος είναι κεντρικός (π.χ. πρωτεύουσα νομού, περιφέρειας, χώρας) θα έχει μεγαλύτερη επιχορήγηση.

Διάχυση του κόστους

Διάχυση του κόστους παρατηρείται όταν ένας φορολογούμενος συμμετέχει στο κόστος παραγωγής Τ.Δ.Α., χωρίς να έχει την δυνατότητα χρησιμοποίησης του. Διάχυση του κόστους μπορεί να πραγματοποιηθεί με δύο τρόπους:

Α) Να επιβληθεί στην παραγωγή ή διακίνηση προϊόντων ή υπηρεσιών ένας τοπικός φόρος, π.χ. ο φόρος επιτηδεύματος, ο οποίος θα ενσωματωθεί στο κόστος τους. Το αποτέλεσμα είναι ότι όποιος καταναλώνει το προϊόν αυτό, συμμετέχει στην χρηματοδότηση των Τ.Δ.Α. του Δήμου που επιβάλλει τον φόρο. Εάν το φυσικό πρόσωπο που καταναλώνει το προϊόν είναι κάτοικος του Δήμου, τότε απολαμβάνει και τα οφέλη που αντιστοιχούν στην επιπρόσθετη τοπική φορολογία. Αντίθετα εάν δεν κατοικεί στον Δήμο, συμμετέχει στο κόστος χρηματοδότησης αγαθών που ποτέ δεν θα καταναλώσει ή τουλάχιστον η κατανάλωση τους, όταν γίνει, δεν θα ανταποκρίνεται στην φορολογική επιβάρυνση στην οποία θα έχει υποχρεωτικά υποβληθεί.

Β) Να επιβληθεί ένας φόρος σε πολίτες άλλων ΟΤΑ που χρησιμοποιούν υπηρεσίες του φορολογούνται Δήμου. Ο φόρος αυτός θα πρέπει να είναι πολύ μεγαλύτερος από το κόστος των Τ.Δ.Α. που απολαμβάνουν οι «επισκέπτες». Ένα παράδειγμα τέτοιου τρόπου διάχυσης του κόστους είναι ο τοπικός φόρος μισθωτών υπηρεσιών. Μπορεί δηλαδή οι κάτοικοι ενός Δήμου να μετακινούνται και να εργάζονται σε άλλο Δήμο, ο οποίος έχει επιβάλλει έναν τοπικό Φ.Μ.Υ. Με αυτό τον τρόπο συμμετέχουν στο κόστος παραγωγής και διάθεσης των Τ.Δ.Α., αλλά καταναλώνουν ελάχιστα από τα τοπικά δημόσια αγαθά που προσφέρονται.

Το πρόβλημα που δημιουργείται με την διάχυση του κόστους είναι αντίθετο από αυτό της διάχυσης του οφέλους. Επειδή στην χρηματοδότηση της παραγωγής των Τ.Δ.Α. επιβαρύνονται και πολίτες εκτός ΟΤΑ, οι οποίοι δεν συμμετέχουν στην κατανάλωση τους, υπάρχει η τάση για επίπεδα παραγωγής μεγαλύτερα από το κοινωνικά άριστο. Αντίθετα στην διάχυση του οφέλους, όπως προηγούμενα αναφέρθηκε, υπάρχει τάση

για επίπεδο παραγωγής μικρότερο από το κοινωνικά άριστο. Έχουν εντοπιστεί τα προβλήματα μέτρησης του ύψους της διάχυσης του οφέλους και ανάλογα προβλήματα προκύπτουν κατά τον καθορισμό του ύψους της διάχυσης του κόστους.

Ως καλύτερη λύση στο πρόβλημα της διάχυσης του κόστους έχουν επιλεγεί τελικά οι κρατικές επιχορηγήσεις. Η επιλογή της επιχορήγησης, ως παρεμβατικής πολιτικής διόρθωσης της διάχυσης του κόστους, είναι μία δύσκολη διαδικασία η οποία έχει ουσιαστικά να αντιμετωπίσει δύο εμπόδια: α) τον κλαδικό και χωρικό προσδιορισμό της διάχυσης του κόστους και β) το επιπλέον κόστος που έχουν οι πολίτες των άλλων ΟΤΑ, αλλά και το όφελος που απολαμβάνουν οι πολίτες του ΟΤΑ που φορολογεί. Για να ξεπεραστούν αυτά τα εμπόδια συνήθως κατανέμονται γενικές επιχορηγήσεις που ως κριτήριο έχουν την αγοραστική δύναμη και την φορολογική προσπάθεια. Γίνεται δηλαδή προσπάθεια να συγκριθούν οι ΟΤΑ μεταξύ τους, με βάση την σχέση **αγοραστικής δύναμης - φορολογικής προσπάθειας**. Οι δυσκολίες που εντοπίζονται στην περίπτωση αυτή έχουν σχέση με τους δείκτες κόστους ή παράγοντες που επηρεάζουν το κόστος παραγωγής των Τ.Δ.Α. και με αυτό τον τρόπο διαφοροποιούν και την αγοραστική δύναμη των ΟΤΑ.

Όπως στην περίπτωση των εισοδηματικών διαφορών, έτσι και στην περίπτωση της διάχυσης του κόστους ή οφέλους, οι κρατικές επιχορηγήσεις μπορούν να παίξουν καθοριστικό ρόλο στην άμβλυνση των προβλημάτων που προκύπτουν.

2.3. Ενθάρρυνση της παροχής Τοπικών Δημόσιων Αγαθών

Ο τρίτος στόχος των κρατικών επιχορηγήσεων είναι η ενθάρρυνση στην παραγωγή και παροχή ορισμένων Τ.Δ.Α., αλλά και ο καθορισμός ιεράρχησης και προτεραιοτήτων στην προσφορά τους. Οι βασικοί λόγοι που μπορούν να οδηγήσουν την κεντρική διοίκηση να ενθαρρύνει τους ΟΤΑ στην παραγωγή ενός τοπικού δημόσιου αγαθού, σε ορισμένη ποσότητα και ποιότητα, είναι δύο:

α) Λόγοι που έχουν να κάνουν με την σχέση **συμπληρωματικότητας ή υποκατάστασης** που πολλές φορές έχουν τα αγαθά και οι υπηρεσίες που προσφέρονται από τους Δήμους με αντίστοιχα αγαθά και υπηρεσίες ανώτερων διοικητικών βαθμίδων ή της κεντρικής διοίκησης. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι τα διάφορα κοινωνικά / πολιτιστικά / αθλητικά προγράμματα των Δήμων, τα οποία επιχορηγούνται από την κεντρική διοίκηση, γιατί συμπληρώνουν ή επεκτείνουν ανάλογα κεντρικά προγράμματα

σε ευρύτερους πληθυσμούς - στόχους Με την παραγωγή / παροχή των συγκεκριμένων τοπικών δημόσιων αγαθών αφενός μεν αυξάνεται η προστιθέμενη αξία των ανάλογων κεντρικών δημόσιων αγαθών αφετέρου δε επιτυγχάνονται πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα, λόγω των σχετικών συνεργιών.

β) Ο δεύτερος λόγος, για τον οποίο επιδιώκεται ο καθορισμός ενός **ελάχιστου επιπέδου προσφερομένων υπηρεσιών** από μία ανώτερη βαθμίδα, είναι ότι το κοινωνικό σύνολο για λόγους ηθικούς, κοινωνικούς, πολιτισμικούς δεν δέχεται ορισμένες από τις υπηρεσίες που προσφέρονται από την Τ.Α., όπως υγεία, παιδεία, κ.α., να παρέχονται κάτω από ένα επίπεδο. Εξάλλου, ανεξάρτητα από τις κρατούσες αντιλήψεις, ένα χαμηλό επίπεδο αυτών των υπηρεσιών δημιουργεί προβλήματα μετακίνησης πληθυσμών, οικονομικών ανισορροπιών, μείωσης της παραγωγικότητας κ.λπ.

Υπάρχει περίπτωση ένας Δήμος να μην μπορεί να προσφέρει το ελάχιστο επίπεδο των υπηρεσιών αυτών, γιατί δεν έχει τις οικονομικές δυνατότητες. Στην περίπτωση αυτή η διορθωτική παρέμβαση των επιχορηγήσεων είναι επιβεβλημένη. Το πρόβλημα που προκύπτει είναι εάν η οικονομική του δυσπραγία είναι γενική, δεν μπορεί δηλαδή να προσφέρει ούτε τις από το νόμο «συμβατικές» υποχρεώσεις του (να ασκήσει δηλαδή τις αρμοδιότητές του) ή περιορίζεται στην παροχή ορισμένων Τ.Δ.Α.

Στην πρώτη περίπτωση ως καλύτερη λύση προβάλλει η παροχή **γενικών επιχορηγήσεων**. Οι γενικές επιχορηγήσεις αυξάνουν το εισόδημα του Δήμου και κατ' αυτό τον τρόπο του δίνουν τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει τις οικονομικές του αδυναμίες. Αντίθετα στη δεύτερη περίπτωση, η χορήγηση ειδικών επιχορηγήσεων θεωρείται πολύ περισσότερο αποτελεσματική. Αν χορηγηθούν γενικές επιχορηγήσεις η αρχή που τις χορηγεί δεν είναι καθόλου σίγουρη ότι τα ποσά που εκταμιεύθηκαν, χρηματοδότησαν την παραγωγή της επιχορηγούμενης υπηρεσίας μέχρι το ελάχιστο επιθυμητό επίπεδο. Για τον λόγο αυτό χρησιμοποιούνται οι **ειδικές επιχορηγήσεις**. Η παροχή των ειδικών επιχορηγήσεων δεν πραγματοποιείται όμως χωρίς δυσκολίες. Εάν δίνεται μία ειδική επιχορήγηση για να καλύψει την διαφορά μεταξύ του παρεχομένου και του επιθυμητού επιπέδου υπηρεσιών, τότε η επιχορήγηση αυτή μπορεί να λειτουργήσει ως αντικίνητρο για την φορολογική προσπάθεια των Δήμων. Εάν από την άλλη, χορηγηθούν ειδικές επιχορηγήσεις με προϋπόθεση την ίδια συμμετοχή των Δήμων θα υπάρχει πρόβλημα με αυτούς που δεν θα μπορούν να την καλύψουν.

2.4. Τύποι επιχορηγήσεων

Η θεωρία των επιχορηγήσεων προσφέρει πολλές κατηγορίες και είδη επιχορηγήσεων με διαφορετικά, κάθε φορά και για κάθε στόχο, αποτελέσματα. Οι Derycke και Gilbert προσπάθησαν να εντοπίσουν τους καλύτερους συνδυασμούς επιχορηγήσεων - στόχων και κατέληξαν στην παρακάτω ταξινόμηση, με τους αριθμούς να εκφράζουν μία αύξουσα κλίμακα (από το ένα μέχρι το οκτώ κατά σειρά αποτελεσματικότητας).

Τύποι επιχορηγήσεων		
Επιχορηγήσεις	Που δεν συνδέονται με ανάγκες	Που συνδέονται με ανάγκες
Γενικές		
<i>Χωρίς συμμετοχή</i>	1	4
Ειδικές		
<i>Χωρίς συμμετοχή</i>	2	5
<i>Με συμμετοχή</i>	3	6
Με φορολογική προσπάθεια		
<i>Γενικές</i>	7	8

Όταν οι επιχορηγήσεις δεν συνδέονται με συγκεκριμένες ανάγκες, τότε επιδιώκουν να ενισχύσουν, βελτιώσουν, υποστηρίξουν τη **συνολική λειτουργία** ενός ΟΤΑ, να αναβαθμίσουν δηλαδή τη δυνατότητά του να ασκεί τις αρμοδιότητές του, με βάση τη νομοθεσία και να παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες και τις τοπικές επιχειρήσεις

Όταν συνδέονται με συγκεκριμένες ανάγκες, έχουν ως στόχο να επιλύσουν **συγκεκριμένα προβλήματα** που αντιμετωπίζουν οι Δήμοι ή ομάδες Δήμων π.χ. νησιωτικοί ή να καλύψουν ανάγκες που συνδέονται με **συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες**.

Η έννοια της **συμμετοχής** έχει ως στόχο την οικονομική εμπλοκή του ΟΤΑ και συνήθως είναι ποσοστιαία π.χ. ίδια συμμετοχή του Δήμου κατά 25% και σπανιότερα υπολογίζεται ως απόλυτο ποσό π.χ. επιχορήγηση Δήμων για τους θερινούς κινηματογράφους.

Η **φορολογική προσπάθεια** έχει ως στόχο την ενεργοποίηση του ΟΤΑ στην κατεύθυνση της αξιοποίησης των τοπικών φόρων και τελών για να καταβληθεί η επιχορήγηση.

Στόχοι	Τύποι
Εξισορρόπηση εισοδηματικών διαφορών	1, 4, 6, 8
Αναδιανομή εισοδήματος μεταξύ των ΟΤΑ	1, 4, 5, 7
Περιορισμός της διάχυσης του κόστους και του οφέλους	1, 3
Ελάχιστο επίπεδο υπηρεσιών	2

Οι αριθμοί στην δεύτερη στήλη εκφράζουν τις επιχορηγήσεις του προηγούμενου πίνακα με βάση την αποτελεσματικότητα / καταλληλότητά τους.

Παρατηρείται ότι στην προσπάθεια υλοποίησης των στόχων των επιχορηγήσεων οι γενικές επιχορηγήσεις προσφέρουν περισσότερες λύσεις από ότι οι ειδικές, οι οποίες όμως μπορούν σχεδόν αποκλειστικά να υλοποιήσουν τον στόχο της προσφοράς, από όλους τους ΟΤΑ, ενός ελαχίστου επιπέδου προσφερομένων αγαθών και υπηρεσιών.

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται επίσης σε:

- **τακτικές ή έκτακτες**, με βάση την περιοδικότητα και την θεσμική τους κατοχύρωση
- **γενικές ή ειδικές**, ανάλογα με τον προορισμό των σχετικών εσόδων (δαπάνες κάθε είδους ή συγκεκριμένες, εξειδικευμένες δαπάνες)
- **ανοικτές ή κλειστές**, με βάση κυρίως τον αριθμό των ΟΤΑ που μπορούν να επιχορηγηθούν, αλλά και την χρονική περίοδο κατά την οποία είναι διαθέσιμη η επιχορήγηση.

Οι **τακτικές** επιχορηγήσεις διευκολύνουν τον οικονομικό προγραμματισμό των ΟΤΑ και οι **γενικές** δεν θίγουν την οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια. Αποτελούν το κυριότερο μέσο που έχει στην διάθεση της η κεντρική διοίκηση για να χρηματοδοτεί γενικά τους ΟΤΑ, να ενισχύει τους οικονομικά αδύναμους και να προωθεί την οικονομική της πολιτική.

Οι **έκτακτες** επιχορηγήσεις θα έπρεπε να καλύπτουν μόνο απρόβλεπτες, επείγουσες κ.λπ. ανάγκες. Η χρησιμοποίησή τους σε μόνιμη βάση εντείνει την εξάρτηση των

ΟΤΑ από το κράτος και πολλές φορές είτε δεν επιτυγχάνουν τους στόχους τους είτε ή αποτελεσματικότητά τους είναι περιορισμένη.

Οι **ειδικές** επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται για να προωθηθούν κρατικές πολιτικές στην τοπική αυτοδιοίκηση ή για να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ. Ο συνεχής συνδυασμός εκτάκτων και ειδικών επιχορηγήσεων και η ευρεία χρησιμοποίησή τους αποτελούν κλασσικό παράδειγμα συγκεντρωτικής δημοσιονομικής διαχείρισης.

3. Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ

Λόγω της δημοσιονομικής κρίσης η μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων αποτελεί την εύκολη λύση μεταφοράς ελλειμμάτων από το κεντρικό κράτος στους Δήμους. Διατυπώνονται, πλέον με μεγάλη ευκολία, προτάσεις όπως το να εφοδιαστεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση με φόρους, να αναπτύξει το δικό της φοροεισπρακτικό μηχανισμό και κατ' αυτόν τον τρόπο να πάψει να «ενοχλεί» την κεντρική διοίκηση.

Η **φορολογική αποκέντρωση** είναι πάγιος στόχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στην Ρόδο το 2005, η πρόταση για φορολογική αποκέντρωση προϋπέθετε ότι δεν θα επιβαρυνθούν οι πολίτες (μεταφορά φόρων όχι πρόσθετοι φόροι) και συνδυαζόταν με έναν ισχυρό αναδιανεμητικό μηχανισμό μεταξύ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Στο κεφάλαιο αυτό καταβάλλεται προσπάθεια να μεταφερθεί η διεθνής εμπειρία από: α) την ύπαρξη κρατικών επιχορηγήσεων σε όλα τα τοπικά δημοσιονομικά συστήματα, ανεξαρτήτως βαθμού ανάπτυξης, συνταγματικής οργάνωσης ή δημοκρατικής νομιμοποίησης, β) τις επιπτώσεις της κρίσης στις κρατικές επιχορηγήσεις προς την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και γ) να αντληθεί εμπειρία από τα συστήματα κατανομής των επιχορηγήσεων, όσον αφορά στο είδος, στους στόχους και στα κριτήρια κατανομής.

3.1. Οι επιχορηγήσεις απαραίτητη μορφή χρηματοδότησης σε όλα τα τοπικά δημοσιονομικά συστήματα

Όπως προκύπτει από τον παρακάτω πίνακα δεν υπάρχει χώρα του ΟΟΣΑ που στο τοπικό δημοσιονομικό της σύστημα να μην έχει ενταγμένες τις κρατικές επιχορηγήσεις. Το γεγονός αυτό δεν είναι τυχαίο. Οι κρατικές επιχορηγήσεις συμβάλουν στην αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού και αμβλύνουν ενδοπεριφερειακές και διαπεριφερειακές ανισότητες που σε αντίθετη περίπτωση η αντιμετώπιση τους θα προκαλούσε πολλαπλάσιο κόστος.

Παρατηρείται επίσης ότι το ποσοστό των επιχορηγήσεων επί των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφέρει. Αυτό έχει να κάνει με το βαθμό αποκέντρωσης

(αρμοδιότητες και πολιτικές) ενός κράτους, όπως επίσης και με τη φορολογική του αποκέντρωση.

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο όλων των τοπικών δημοσιονομικών συστημάτων, όχι ως κερκτημένο, αλλά ως απαραίτητο εξισορροπητικό και αναπτυξιακό παράγοντα.

3.2. Οι επιπτώσεις της κρίσης στις κρατικές επιχορηγήσεις προς τους ευρωπαϊκούς Δήμους

Η πρωτική πορεία των επιχορηγήσεων ξεκίνησε το 2010 με την εφαρμογή των μέτρων λιτότητας και επιταχύνθηκε το 2011. Οι μεταβιβάσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση μειώθηκαν κατά μέσο όρο 4,9% στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ενώ τα τελευταία δύο χρόνια οι επιχορηγήσεις μειώθηκαν, το 2009 ήταν μία χρονιά κατά την οποία τα έσοδα εκτοξεύθηκαν κατά +6,7%, στο πλαίσιο του σχεδίου τόνωσης και οικονομικής υποστήριξης προς τις τοπικές αρχές, με την αύξηση των επιχορηγήσεων για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών και των επενδύσεων, την ενεργοποίηση επιχορηγήσεων έκτακτης ανάγκης, των μηχανισμών εξισορρόπησης και τη δημιουργία νέων κεφαλαίων στοχευμένων στην αγορά εξοπλισμού κ.α.

Το 2010 και ιδιαίτερα το 2011, οι περικοπές των προϋπολογισμών των κεντρικών κυβερνήσεων, ως αποτέλεσμα των πολιτικών λιτότητας και της σοβαρής κρίσης δημοσιονομικού χρέους, συντέλεσαν στη μείωση ή το «πάγωμα» των μεταβιβάσεων για επενδύσεις (-9%) και των αντίστοιχων για λειτουργικές δαπάνες (-4,3%), από την πλευρά του κεντρικού Κράτους προς τις τοπικές αρχές. Το 2010, οι επιχορηγήσεις για επενδύσεις μειώθηκαν (-6,5%), ενώ οι τρέχουσες επιχορηγήσεις εμφανίστηκαν σχετικά σταθερές (μέσος όρος +0,2%).

Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση ως ποσοστό του συνολικού της εισοδήματος

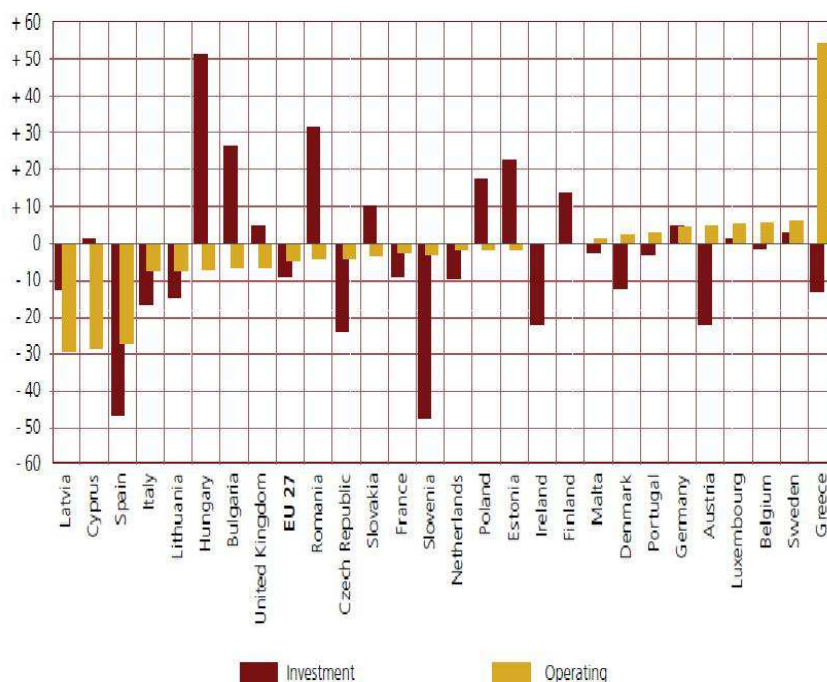
Κράτη	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Αυστρία	7,91	6,30	14,00	13,46	14,42	14,94	10,52	13,28	11,34	15,60	22,14	22,62	20,30	20,89	19,33
Βέλγιο	46,68	44,99	43,67	44,18	44,57	47,65	45,53	45,93	47,00	48,05	49,26	48,97	48,31	52,54	49,05
Καναδάς	43,59	41,82	40,42	38,97	38,93	39,90	40,19	40,50	39,78	40,69	41,62	43,17	42,42	42,60	42,97
Τσεχία	44,33	57,11	28,95	34,43	29,01	31,14	39,11	36,74	44,32	42,82	35,10	35,27	34,15	33,79	34,31
Δανία	42,80	40,94	39,61	39,10	38,86	37,36	36,89	37,17	38,35	38,70	38,27	39,28	52,90	54,21	56,63
Εσθονία	41,80	82,17	40,01	37,87	37,67	37,67	46,23	46,27	44,36	44,30	43,16	41,43	41,60	40,70	38,93
Φιλανδία	33,25	27,79	24,27	22,81	22,32	21,38	22,24	25,94	27,23	28,05	28,22	28,80	28,21	28,48	29,19
Γαλλία	29,21	29,51	28,97	27,95	28,38	26,75	28,73	30,49	30,61	30,03	29,02	28,40	28,03	27,72	28,89
Γερμανία	36,00	36,19	35,47	34,25	34,00	34,52	34,41	34,72	34,43	33,56	34,70	33,48	34,12	34,44	36,57
Ελλάδα	55,10	54,77	53,88	55,94	55,97	57,06	60,89	61,22	58,17	59,50	58,67	60,58	59,68	60,59	66,56
Ουγγαρία	62,36	59,39	55,64	53,99	51,92	49,69	50,32	50,96	53,44	49,27	50,18	48,56	46,04	62,47	58,59
Ισλανδία	9,76	14,81	11,31	8,23	8,99	8,41	9,70	8,95	9,89	9,20	8,51	8,77	9,40	9,71	9,89
Ιρλανδία	71,25	70,33	71,56	72,17	73,50	76,30	79,45	78,18	76,36	76,01	56,91	56,25	54,33	57,10	55,06
Ισραήλ	41,41	43,11	41,79	41,46	41,94	40,36	42,45	41,51	40,59	38,57	37,59	35,79	35,23	35,42	34,21
Ιταλία	62,16	59,86	59,27	42,17	44,21	40,35	43,28	41,13	40,09	41,10	42,24	41,69	40,99	43,50	50,40
Λουξεμβούργο	40,83	40,43	39,64	38,29	40,55	39,55	40,00	39,52	39,60	44,76	44,12	46,84	45,35	47,62	47,67

Κράτη	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Μεξικό	-	-	-	-	-	-	-	-	78,09	76,16	74,07	70,07	68,56	69,75	66,46
Ολλανδία	73,49	66,21	66,29	65,31	65,11	65,80	66,71	67,62	68,33	66,81	66,69	67,92	68,13	68,81	70,18
Νορβηγία	37,92	37,19	36,60	39,36	38,85	39,62	37,76	41,86	34,34	34,90	35,04	36,35	36,75	38,16	40,15
Πολωνία	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44,54	43,51	45,15	46,69	50,53
Πορτογαλία	32,12	32,44	33,59	40,69	38,41	35,89	36,21	36,31	37,06	37,03	35,81	34,44	31,68	31,27	34,42
Σλοβακία	11,01	30,90	23,94	25,65	12,82	16,28	20,45	35,23	64,16	63,32	34,76	35,55	34,93	25,36	37,42
Σλοβενία	42,35	38,11	40,71	40,58	43,70	42,55	41,90	42,31	43,49	45,27	47,39	46,59	39,21	40,25	43,16
Ισπανία	34,96	35,05	34,03	33,91	33,99	33,87	34,09	34,62	35,74	33,09	32,08	33,78	33,35	35,43	42,76
Σουηδία	20,89	17,06	17,58	21,33	21,11	20,45	20,04	20,00	19,62	18,90	20,85	21,08	21,13	19,40	21,20
Ελβετία	18,88	19,00	18,47	18,18	18,92	18,95	18,69	18,97	19,51	19,10	19,20	18,98	18,46	14,46	14,43
Τουρκία	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51,41	52,71
Ηνωμένο Βασίλειο	72,78	72,01	70,11	68,28	68,53	68,98	68,35	68,87	69,67	69,99	70,09	69,37	69,04	69,67	70,20

Πηγή: ΟΟΣΑ 2011

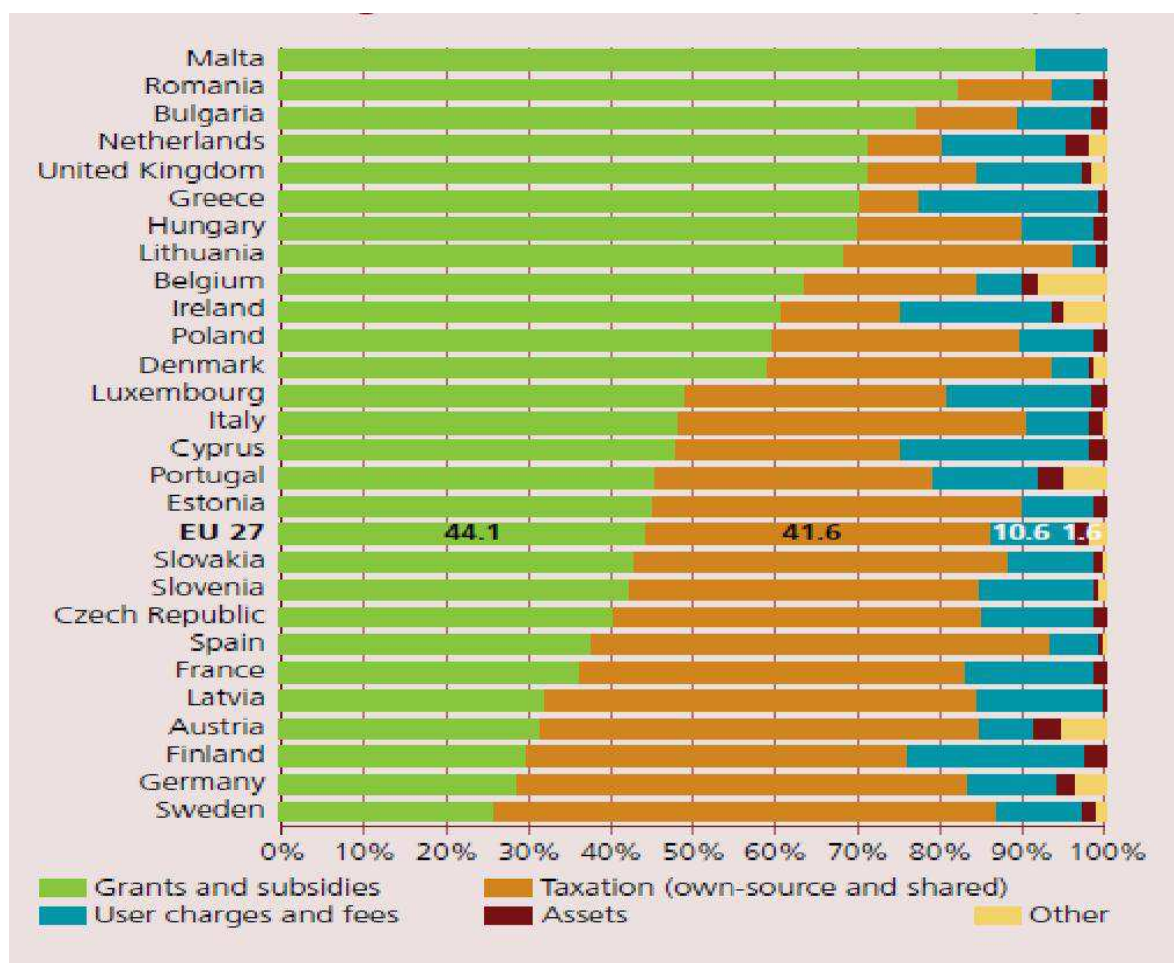
Το 2011 οι επιχορηγήσεις μειώθηκαν στις μισές ευρωπαϊκές χώρες (τρέχουσες επιχορηγήσεις σε 17 χώρες και επιχορηγήσεις για επενδύσεις σε 15 χώρες). Στην *Ισπανία* οι μεταβιβάσεις προς τις υπό-εθνικές αρχές παρουσίασαν τη μεγαλύτερη μείωση στην Ευρώπη (συνολικά -30,3%), λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών και την οικονομική μεταρρύθμιση των Αυτόνομων Κοινοτήτων (Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση), η οποία τέθηκε σε πλήρη ισχύ το 2011. Η μείωση κυμάνθηκε σε σημαντικά επίσης επίπεδα (από -5% έως -12%) στην *Λετονία*, στην *Ιρλανδία*, στην *Λιθουανία*, στην *Δημοκρατία της Τσεχίας*, στην *Σλοβενία*, και τέλος στο *Ηνωμένο Βασίλειο*, ως αποτέλεσμα της δρακόντειας δημοσιονομικής εξυγίανσης. Στην *Ιταλία* για παράδειγμα, όπου το 2011, τρία σχέδια εξυγίανσης διαδέχτηκαν το ένα το άλλο, καταλήγοντας στο σχέδιο «Salva Italia», οι μεταβιβάσεις προς τον περιφερειακό και τοπικό δημόσιο τομέα μειώθηκαν κατά περίπου 8 δις € σε σύγκριση με το 2010. Στο *Ηνωμένο Βασίλειο* αποφασίστηκε η μείωση της κύριας λειτουργικής επιχορήγησης σχεδόν κατά 26% κατά την περίοδο 2011 - 2014. Τέλος η πτώση κυμάνθηκε από -2% έως -5% σε 4 μόλις χώρες, την *Ρουμανία*, την *Βουλγαρία*, την *Ολλανδία* (χαμηλότερη χρηματοδότηση για τους δήμους και τις επαρχίες) και την *Γαλλία* (πάγωμα του ύψους της οικονομικής υποστήριξης του Κράτους προς τις τοπικές αρχές).

Όλες οι χώρες δεν είχαν ωστόσο τις ίδιες εμπειρίες. Σε 13 χώρες οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις προς τον υπό-εθνικό τομέα αυξήθηκαν κατά το 2011. Αυτό οφείλεται κυρίως στους παρακάτω λόγους (βλέπε επόμενο σχεδιάγραμμα):



- ❖ Σε ορισμένες χώρες οι κεντρικές κυβερνήσεις δεν θέλησαν να περιορίσουν την υποστήριξή τους προς τις τοπικές αρχές, καθώς ο προϋπολογισμός τους ήταν σε καλύτερη κατάσταση. Επιπλέον κάποιες επιχορηγήσεις αποτελούνταν από διαφορετικούς φόρους ή υπολογίζονταν με βάση δείκτες που βελτιώθηκαν μέσω των μηχανισμών στήριξης, γεγονός που αυτομάτως αύξησε την απόδοσή τους.
- ❖ Τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία αντιστάθμισαν τις περικοπές των κεντρικών κυβερνήσεων. Η αύξηση των επιχορηγήσεων για επενδύσεις παρέμεινε σταθερή, κυρίως σε χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, όπως η *Ρουμανία*, η *Βουλγαρία*, η *Εσθονία*, η *Πολωνία*, κ.α. Στην *Ρουμανία* για παράδειγμα τα ευρωπαϊκά ταμεία ήταν υπεύθυνα για το 8% των εσόδων το 2011, σε σύγκριση με το 2010, που το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 4%.
- ❖ Το 2011 συνεχίστηκε η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων (στην Ρουμανία στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, στην Ολλανδία σε θέματα κοινωνικής αλληλεγγύης), μολονότι η αρχή της πλήρους οικονομικής αντιστάθμισης των μεταβιβάσεων αυτών συνεχίζει να είναι αντικείμενο συζήτησης.
- ❖ Η εφαρμογή μηχανισμών εξισορρόπησης μπόρεσε επίσης να βοηθήσει στην άμβλυνση των συνεπειών της κρίσης που αντιμετώπιζαν πολλοί δήμοι στις Σκανδιναβικές χώρες, στην Αυστρία και την Γερμανία.
- ❖ Τέλος, πολλές κυβερνήσεις επέλεξαν να διατηρήσουν ή προσωρινά να αυξήσουν τις επιχορηγήσεις τους, για να αντισταθμίσουν τις απώλειες των τοπικών φορολογικών εσόδων. Στην Σουηδία για παράδειγμα, το 2011 οι επιχορηγήσεις αυξήθηκαν κατά 6%, όταν η κυβέρνηση αποφάσισε να καταναείμει επιπλέον πόρους (αυξάνοντας προσωρινά τις επιχορηγήσεις για το 2010 και το 2011) στις τοπικές αρχές, ώστε να τις βοηθήσει να αντιμετωπίσουν την οικονομική κρίση. Στην Γερμανία, οι τοπικές αρχές ωφελήθηκαν σε περισσότερες από μία περιπτώσεις, λαμβάνοντας με νόμο επιπλέον επιχορηγήσεις για επενδύσεις, μέχρι το 2012.

Διάρθρωση εσόδων των αυτοδιοικητικών προϋπολογισμών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (2011)



Αν και τα συνολικά έσοδα παρουσίασαν μία πτώση το 2011 (από 46,4% σε 44,1%), οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις παρέμειναν οι κύριες πηγές εσόδων του ευρωπαϊκού υπό-εθνικού δημοσίου τομέα, με το ποσοστό των λειτουργικών επιχορηγήσεων να φτάνει το 39% και το αντίστοιχο των επιχορηγήσεων για επενδύσεις το 5%. Σε 7 χώρες οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις αντιπροσωπεύουν πάνω από το 70% των εσόδων (*Ουγγαρία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Βουλγαρία, Ρουμανία, Μάλτα*).

Χωρικές ανισότητες και οικονομική εξισορρόπηση

Η υποπαράγραφος 5 του άρθρου 9 της Ευρωπαϊκής Χάρτας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση ενθαρρύνει τις χώρες να δημιουργήσουν μηχανισμούς αλληλεγγύης και / ή ανακατανομής, προκειμένου να διορθώσουν τυχόν ανισορροπίες μεταξύ των τοπικών αρχών. Μολονότι η εξισορρόπηση αναγνωρίζεται πλέον ως αναγκαιότητα σε μεγάλο αριθμό χωρών (σε ορισμένες μάλιστα όπως η *Γερμανία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Γαλλία*

έχει και θεσμική ισχύ), ο όγκος των πόρων που παρέχονται για την άμβλυνση των ανισοτήτων ποικίλλει από χώρα σε χώρα.

Οι πρακτικές μέθοδοι για την εφαρμογή της εξισορρόπησης επίσης ποικίλλουν και ανάμεσα σε άλλα περιλαμβάνουν:

- ❖ **Κάθετη** εξισορρόπηση (ανακατανομή) από το Κράτος για λογαριασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ή **οριζόντια** εξισορρόπηση (ανακατανομή) ανάμεσα σε τοπικές αρχές της ίδιας βαθμίδας διακυβέρνησης.
- ❖ **Ανοδική** εξισορρόπηση (έσοδα) ή **καθοδική** εξισορρόπηση (δαπάνες).
- ❖ **Φορολογική** εξισορρόπηση έναντι εξισορρόπησης από γενικές επιχορηγήσεις.

Τα συστήματα που συνδυάζουν διάφορες μορφές εξισορρόπησης μεταβάλλονται με μεγάλη ταχύτητα και αποτελούν αντικείμενο τεχνικών ή πολιτικών συζητήσεων. Στη συνέχεια παρουσιάζονται συνοπτικά τρία παραδείγματα των μηχανισμών αυτών:

- Στην **Ιταλία** εφαρμόζεται από το 2001 ένας προοδευτικός οριζόντιος μηχανισμός εξισορρόπησης μεταξύ των περιφερειών, που βασίζεται στην ισοσκέλιση εσόδων και δαπανών. Η αντίθεση ανάμεσα στον Βορά και τον Νότο ήρθε γρήγορα στην επιφάνεια, οδηγώντας στη θέσπιση του νόμου 42/2009, με τον οποίον ενισχύονταν ο μηχανισμός με τη δημιουργία ενός κρατικού ταμείου. Το ταμείο εξασφαλίζει την κάλυψη βασικών δημόσιων υπηρεσιών (εκπαίδευση, υγειονομική περίθαλψη, κοινωνική πρόνοια) στις περιφέρειες με χαμηλά φορολογικά έσοδα. Τα κεφάλαια που ανακατανέμονται από το κράτος υπολογίζονται με βάση το σταθερό κόστος που είναι απαραίτητο για τη λειτουργία κάθε υπηρεσίας, με κριτήριο το μικρότερο ποσό που έχει καταβάλει μια περιφέρεια για κάθε υπηρεσία.
- Στην **Ισπανία**, το υπάρχον σύστημα αναθεωρήθηκε το 2009 (βλέπε νόμο για τη χρηματοδότηση των Αυτόνομων Κοινοτήτων) με στόχο την εγγύηση ενός ελάχιστου επιπέδου δημοσιών υπηρεσιών και την εξισορρόπηση των εσόδων των περιφερειών, ώστε να μην δημιουργούνται έντονες αντιθέσεις. Για το πρώτο σκέλος του στόχου δημιουργήθηκε ένα ταμείο χρηματοδοτούμενο κατά τα $\frac{3}{4}$ από περιφερειακά φορολογικά έσοδα και κατά το $\frac{1}{4}$ από το κράτος, το οποίο εξασφαλίζει τη λειτουργία των βασικών δημόσιων υπηρεσιών. Όσον αφορά τη σύγκλιση των περιφερειών δημιουργήθηκαν δύο ταμεία που λαμβάνουν επιπλέον χρηματοδότηση από το κράτος. Το πρώτο (ταμείο Ανταγωνιστικότητας) ανακατανέμει σε ετήσια βάση πόρους στις περιφέρειες με χαμηλά φορολογικά έσοδα και το δεύτερο (τα-

μείο Συνεργασίας) ενισχύει τις «φτωχές» περιφέρειες με χαμηλό δημογραφικό δυναμικό.

- Στην **Γαλλία** συνυπάρχουν δύο μορφές εξισορρόπησης, η κάθετη και η οριζόντια. Η οριζόντια είναι λιγότερο αναπτυγμένη αλλά κερδίζει συνεχώς έδαφος, ύστερα από την αναθεώρηση του φόρου επιτηδεύματος και τη γενικότερη συζήτηση γύρω από το δημόσιο έλλειμμα, που οδήγησε στο πάγωμα των επιχορηγήσεων από το κράτος στις τοπικές αρχές, κάνοντας με τον τρόπο αυτό πιο δύσκολη τη χρήση της κάθετης εξισορρόπησης από ότι παλιότερα. Η φορολογική μεταρρύθμιση αποτέλεσε την ιδανική ευκαιρία για την κυβέρνηση ώστε να προχωρήσει στη διαμόρφωση νέων οριζόντιων μηχανισμών. Η εφαρμογή τους στο σύνολο του τοπικού δημόσιου τομέα θα πραγματοποιηθεί την περίοδο 2011 - 2016. Το 2012 δημιουργήθηκε ένα κεφάλαιο εξισορρόπησης με στόχο την ανακατανομή του 2% των φορολογικών εσόδων μέχρι το 2016, που αποτελεί ένα πολύ σημαντικό βήμα στη διαδικασία άμβλυνσης των ανισοτήτων, σε σύγκριση μάλιστα και με τους υπόλοιπους μηχανισμούς, όπως το νομαρχιακό ταμείο εξισορρόπησης εσόδων με τη μεταφορά του φόρου στις συναλλαγές ακινήτων. Οι μηχανισμοί αυτοί βασίζονται κυρίως σε φόρους δήμων καλύτερης οικονομικής κατάστασης και τα έσοδα ανακατανέμονται σε δήμους με περιορισμένα έσοδα.

Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση τοπικών αρχών

- Στην **Ισπανία** η μεταρρύθμιση για τη χρηματοδότηση των Αυτόνομων Κοινοτήτων ξεκίνησε πριν από την εμφάνιση της κρίσης και βρίσκεται σε πλήρη εφαρμογή από το 2011. Παρουσιάζει πολλές διαστάσεις. Περιλαμβάνει την αύξηση της οικονομικής αυτονομίας των περιοχών αυτών αυξάνοντας τα φορολογικά τους έσοδα, ώστε να αντισταθμιστούν οι περικοπές των επιχορηγήσεων. Η ανακατανομή των εθνικών φόρων ανήλθε στο 50% (από 33%) για το φόρο εισοδήματος και για το ΦΠΑ στο 58% (από 40%). Οι περιφέρειες έχουν πλέον μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων με τους φόρους αυτούς (απαλλαγές, ελάχιστο φορολογητέο). Επιπλέον, η μεταρρύθμιση εγγυάται τις βασικές δημόσιες υπηρεσίες και βελτιώνει τους μηχανισμούς άμβλυνσης ανισοτήτων. Τέλος η αναθεώρηση του νόμου για τη χρηματοδότηση των δήμων και των επαρχιών διασφαλίζει τη βελτίωση της χρηματοδότησης των αρμοδιοτήτων τους.

- Στην **Ιταλία**, με νόμο που ψηφίστηκε το 2009 και αναμένεται να εφαρμοστεί μέχρι το 2016, προτείνεται η αντικατάσταση μέρους των κρατικών επιχορηγήσεων με μερίδιο των εθνικών φόρων. Τρία προεδρικά διατάγματα εκδόθηκαν το 2010 για την απόδοση στους δήμους μέρους της κρατικής περιουσίας και τη διερεύνηση του ελάχιστου κόστους, ενώ το 2011 εκδόθηκαν άλλα τέσσερα προεδρικά διατάγματα για τη φορολογική αυτονομία και την άμβλυνση των οικονομικών ανισοτήτων. Η διαδικασία επιβραδύνθηκε λόγω της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, με αποτέλεσμα μία σειρά από μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή, να μην έχουν ακόμη ληφθεί.
- Στο **Βέλγιο**, η 6^η μεταρρύθμιση του κράτους (Οκτώβριος 2011) περιλαμβάνει την αναθεώρηση του ειδικού νόμου για τη χρηματοδότηση των ομόσπονδων κρατιδίων. Στόχος είναι η μεταβίβαση επιπλέον αρμοδιοτήτων στα κρατίδια, καθώς και η φορολογική τους αυτονομία, μέσω της ενίσχυσης των ιδίων εσόδων τους ως αντιστάθμισμα των περικοπών των επιχορηγήσεων από την ομόσπονδη κυβέρνηση. Τα κρατίδια έχουν τη δυνατότητα να αντλήσουν πρόσθετα ποσοστά του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, που θα αποτελέσει μελλοντικά την κύρια πηγή εσόδων τους. Η φορολογική τους αυτονομία θα ενισχυθεί επίσης, με τη δυνατότητα διαμόρφωσης φορολογικών βάσεων και απαλλαγών.
- Στην **Γερμανία**, το 2010, διαμορφώθηκε μία σειρά από προτάσεις για την αναδιάρθρωση της χρηματοδότησης των τοπικών αρχών, που εστίαζε στον εξορθολογισμό των τελών που επιβαρύνουν την τοπική αυτοδιοίκηση με στόχο να περιοριστεί το χάσμα ανάμεσα στις υπηρεσίες που παρέχονται και τους διαθέσιμους πόρους και στην κατάργηση του φόρου επιχειρήσεων, χωρίς όμως να έχει βρεθεί ο αντικαταστάτης του. Η ομόσπονδη κυβέρνηση δέχτηκε να διευκολύνει το αυξανόμενο κόστος των κοινωνικών δαπανών, αναλαμβάνοντας σταδιακά βασικές υπηρεσίες που συνδέονται με την τρίτη ηλικία και την ανεργία.
- Στο **Ηνωμένο Βασίλειο**, η βρετανική κυβέρνηση εξέδωσε μία μελέτη για τον τρόπο χρηματοδότησης της Τ.Α. Το νομοσχέδιο για τη χρηματοδότηση της Τ.Α. θα τεθεί σε ψηφοφορία το 2013, με κύριο στόχο να περιορίσει τις κρατικές επιχορηγήσεις και να τις αντικαταστήσει με ίδια έσοδα που θα στηρίζονται στα δημοτικά τέλη, στα οποία μέχρι σήμερα οι δήμοι δεν είχαν καμία ελευθερία κινήσεων. Οι τοπικές αρχές θα έχουν επιπλέον τη δυνατότητα να κρατούν μέρος των δύο αυτών φόρων, σύμφωνα με την αρχή της «δίκαιης επιστροφής», μέσω ενός μηχανισμού

εξισορρόπησης. Παράλληλα, πραγματοποιείται μεταρρύθμιση στον τομέα της κοινωνικής στέγασης, που θα δώσει στις τοπικές αρχές τον έλεγχο αλλά και τα έσοδα από τα ενοίκια.

- Στην **Δημοκρατία της Τσεχίας** είναι υπό συζήτηση μία μεταρρύθμιση που θα αναμορφώσει το σύστημα ανακατανομής των τριών φόρων που μοιράζονται από κοινού το κράτος και οι τοπικές αρχές (φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και ΦΠΑ), ώστε να αυξήσει τους φόρους αυτούς ως ποσοστό των συνολικών τοπικών εσόδων (περιορίζοντας τις κρατικές επιχορηγήσεις) και αμβλύνοντας παράλληλα τις οικονομικές ανισότητες μεταξύ των τοπικών αρχών.

3.3. Τα συστήματα επιχορηγήσεων των Δήμων στα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΑΥΣΤΡΙΑ

Οι επιχορηγήσεις καλύπτουν μόλις το 15% των συνολικών εσόδων των Δήμων και διακρίνονται σε:

Α) γενικές επιχορηγήσεις που κατανέμονται με κριτήριο τη φορολογική ικανότητα και τις δημοσιονομικές ανάγκες των Δήμων. Οι Δήμοι με μειωμένη δημοσιονομική ικανότητα δέχονται επίσης μία επιχορήγηση από το κεντρικό κράτος,

Β) ειδικές επιχορηγήσεις που χρηματοδοτούν κυρίως τα δημοτικά μέσα μαζικής μεταφοράς και την πολιτική προστασία,

Γ) εξισορροπητική επιχορήγηση των Δήμων από τα ομόσπονδα κρατίδια.

ΒΕΛΓΙΟ

Οι επιχορηγήσεις είναι περίπου όσα και τα έσοδα από τους τοπικούς φόρους (45%) και κατανέμονται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες:

Α) στον πόρο για τους δήμους. Μία επιχορήγηση που δημιουργήθηκε για πρώτη φορά το 1860. Μετά το 1989 οι περιφέρειες είναι αυτές που καθορίζουν το ύψος και τον τρόπο κατανομής του πόρου αυτού,

Β) στην επιχορήγηση λειτουργίας, που κατευθύνεται κυρίως στη χρηματοδότηση της μισθοδοσίας του εκπαιδευτικού προσωπικού και

Γ) στην επιχορήγηση που χρηματοδοτεί κυρίως επενδυτικές πρωτοβουλίες.

ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ

Το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων καλύπτει το 34% των συνολικών εσόδων των Δήμων και στηρίζεται σε τέσσερις (4) επιχορηγήσεις:

α) στη **γενική συμπληρωματική επιχορήγηση**, η οποία σκοπεύει να συμπληρώσει το κόστος των μεταφερθεισών, από το κράτος, αρμοδιοτήτων, που δεν καλύπτεται από τα έσοδα του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων. Κριτήριο κατανομής αποτελεί η διαφορά του κόστους των υπηρεσιών αυτών από τα έσοδα του φόρου εισοδήματος,

β) στην **εξισορροπητική επιχορήγηση**, που απευθύνεται σε Δήμους με χρηματοδοτικούς πόρους μικρότερους του μέσου όρου. Κριτήριο κατανομής αποτελεί το φορολογικό τους εισόδημα,

γ) στην **επιχορήγηση επενδύσεων**, που κατανέμεται με βάση δημογραφικά και γεωγραφικά κριτήρια και

δ) στη **χρηματοδοτική βοήθεια**, που δημιουργήθηκε μετά το 2006 και αφορά Δήμους με οικονομικές δυσκολίες.

ΓΑΛΛΙΑ

Οι επιχορηγήσεις καλύπτουν το 1/3 περίπου των συνολικών εσόδων των Δήμων και ταξινομούνται σε:

A) επιχορηγήσεις λειτουργίας, που περιλαμβάνουν τόσο τη **γενική επιχορήγηση** που κατανέμεται με βάση την έκταση και τον πληθυσμό, όσο και την **εξισορροπητική επιχορήγηση**, που απευθύνεται κυρίως στους ασθενέστερους οικονομικά Δήμους. Η τελευταία αρθρώνεται στην **επιχορήγηση αλληλεγγύης** αστικών και αγροτικών δήμων και στην **εθνική εξισορροπητική επιχορήγηση**,

B) επιχορηγήσεις επενδύσεων. Η βασική επενδυτική επιχορήγηση χρηματοδοτείται από πόρους του Φ.Π.Α. Υπάρχουν ορισμένες ειδικές επενδυτικές επιχορηγήσεις, όπως η **γενική επιχορήγηση επενδύσεων**, η επιχορήγηση για την **αγροτική ανάπτυξη**, η επιχορήγηση για τις **σχολικές υποδομές**.

ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Το ένα τρίτο (1/3) περίπου των εσόδων των Δήμων προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις. Η κυριότερη είναι η **γενική επιχορήγηση**, η οποία κατανέμεται από τα ο-

μόσπονδα κρατίδια στους Δήμους με βάση τις χρηματοδοτικές ανάγκες και το φορολογικό τους εισόδημα, το κατά κεφαλήν κόστος παροχής υπηρεσιών, την έκταση, το ποσοστό ανεργίας και το δημογραφικό τους μέγεθος. **Ειδικές επιχορηγήσεις** κατανέμονται σε Δήμους με ιδιαίτερα οικονομικά προβλήματα ή σε Δήμους που παρουσιάζουν για αντικειμενικούς λόγους υψηλό κόστος παροχής υπηρεσιών. Τέλος μία άλλη ειδική επιχορήγηση, των ομόσπονδων κρατιδίων προς τους Δήμους, είναι αυτή που προορίζεται αποκλειστικά για **επενδύσεις**.

ΔΑΝΙΑ

Οι επιχορηγήσεις του κεντρικού κράτους αγγίζουν το 28% των συνολικών εσόδων των Δήμων και ταξινομούνται σε τρεις (3) κατηγορίες:

Α) **γενική επιχορήγηση**, που κατανέμεται με κριτήριο τη φορολογική τους δυνατότητα, ενώ το ύψος της καθορίζεται κάθε χρόνο από το Υπουργείο Οικονομικών, μετά από διαπραγματεύσεις με την Ένωση Δήμων,

Β) **επιχορήγηση εξισορρόπησης**, που κατανέμεται με κριτήριο τη διαφορά μεταξύ των αναγκών των Δήμων και της φορολογικής τους δυνατότητας και

Γ) διάφορες **ειδικές επιχορηγήσεις**, που κατανέμονται με γεωγραφικά, κοινωνικά, οικονομικά κριτήρια, την κάλυψη δαπανών κυρίως κοινωνικής αλληλεγγύης και την κάλυψη του Φ.Π.Α. των Δήμων.

ΕΣΘΟΝΙΑ

Οι επιχορηγήσεις καλύπτουν το 27% περίπου των συνολικών εσόδων της Τ.Α. και ταξινομούνται σε γενικές και ειδικές.

Γενικές επιχορηγήσεις είναι: α) η επιχορήγηση για **κοινωνικές και εκπαιδευτικές δαπάνες**. Η επιχορήγηση αυτή ξεκίνησε ως ειδική, αλλά οι Δήμοι πλέον μπορούν να τη χρησιμοποιούν όπως αυτοί επιθυμούν, β) η **επιχορήγηση εξισορρόπησης**, που κατανέμεται στους Δήμους με κοινωνικό - οικονομικά κριτήρια, όπως η ηλικιακή πυραμίδα και το οδικό δίκτυο, γ) η **επιχορήγηση συνένωσης**, που αντιστοιχούσε το 2005, σε 40 € ανά κάτοικο και κατανεμόταν σε όσους δήμους είχαν ενταχθεί σε πρόγραμμα συνένωσης μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2010 και δ) η **επιχορήγηση** σε δήμους που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες.

Οι κυριότερες **ειδικές επιχορηγήσεις** είναι: α) αυτές των **Υπουργείων**. Κάθε Υπουργείο επιδοτεί τους δήμους για το δικό του αντικείμενο. Το Υπουργείο Πολιτισμού για

πολιτιστικά δίκτυα, το Υπουργείο Περιβάλλοντος για θέματα περιβαλλοντικής προστασίας κ.α., β) η **επιχορήγηση** στο πλαίσιο του **Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων**, γ) η **επιχορήγηση για το οδικό δίκτυο** και δ) άλλες μικρότερες επιχορηγήσεις, όπως για παράδειγμα στους μικρούς νησιώτικους δήμους, ώστε να καλύψουν το υπερβάλλον, λόγω γεωγραφικής θέσης, κόστος τους.

ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

Το σύστημα κατανομής των επιχορηγήσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο ούτως ή άλλως είναι μπερδεμένο. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται συνοπτικά.

Έσοδα Τ.Α.	Αγγλία		Σκωτία		Ουαλία		Β. Ιρλανδία	
	εκ. €	%	εκ. €	%	εκ. €	%	εκ. €	%
Τοπική φορολογία	57.500	28,5	5.290	19,1	2.463	22,8	491	66,5
Επιχορηγήσεις	97.312	48,2	12.960	46,9	6.522	60,3	70	9,5
Άλλα	46.905	23,3	9.389	34,0	1.823	16,9	177	24,0
Σύνολο	201.717	100	27.639	100	10.808	100	738	100

Στην Αγγλία, στην Σκωτία και στην Ουαλία τρεις (3) είναι οι βασικές επιχορηγήσεις: α) η **γενική επιχορήγηση**, β) η **αναδιανομή των εσόδων** από το φόρο ακίνητης περιουσίας των επιχειρήσεων και γ) οι **ειδικές επιχορηγήσεις**.

Η κατανομή πραγματοποιείται με τέσσερα (4) συστήματα κριτηρίων:

- ❖ τις σχετικές ανάγκες, με βάση κοινωνικό - οικονομικούς δείκτες,
- ❖ τα σχετικά έσοδα, με βάση τη φορολογική ικανότητα των Δήμων,
- ❖ την κατά κεφαλήν επιχορήγηση και
- ❖ την επιχορήγηση, που κάθε χρόνο εγγυάται μία σχετική αύξηση.

Οι πιο γνωστές ειδικές επιχορηγήσεις είναι αυτές που προορίζονται για τη χρηματοδότηση της αστυνομίας ή των σχολείων.

Στην Β. Ιρλανδία υπάρχει μία γενική επιχορήγηση που καλύπτει τη μείωση των εσόδων από το φόρο ακίνητης περιουσίας και την κάλυψη του ελλείμματος σε ορισμένους Δήμους. Οι ειδικές επιχορηγήσεις χρηματοδοτούν τη διαχείριση των απορριμμάτων, τον τουρισμό κ.α.

ΙΡΑΝΑΝΔΙΑ

Η Τ.Α. στηρίζεται κατά πλειοψηφία (65% των συνολικών της εσόδων) στις κρατικές επιχορηγήσεις. Οι επιχορηγήσεις κατανέμονται σε **ειδικές** και **γενικές**, με τις πρώτες να έχουν τη μερίδα του λέοντος. Η γενική επιχορήγηση έχει ως αντικείμενο την κάλυψη λειτουργικών δαπανών και κατανέμεται στους Δήμους, με βάση ένα υπόδειγμα αναγκών και πόρων. Οι ειδικές επιχορηγήσεις κατευθύνονται κυρίως στη χρηματοδότηση της οδοποιίας, ύδρευσης, αποχέτευσης και κοινωνικής κατοικίας.

ΙΣΠΑΝΙΑ

Οι Δήμοι επιχορηγούνται από το κεντρικό κράτος με ένα ποσό που καλύπτει το 36% των συνολικών τους εσόδων. Μετά το 1989 δέχονται μία **γενική επιχορήγηση** από το κράτος με τίτλο «*συμμετοχή των δήμων στους φόρους του κράτους*». Η επιχορήγηση αυτή, κατανέμεται με βάση τον πληθυσμό, τη φορολογική προσπάθεια και τη φορολογική ικανότητα και θεωρείται ο βασικός μηχανισμός εξισορρόπησης, καλύπτοντας το 17% των συνολικών τους εσόδων.

Οι Δήμοι δέχονται επίσης και **ειδικές επιχορηγήσεις**, κυρίως για χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων, τα οποία σχετίζονται με υποδομές π.χ. συγκοινωνιακές.

ΙΤΑΛΙΑ

Το ποσοστό κάλυψης των συνολικών δαπανών των δήμων από κρατικές επιχορηγήσεις πλησιάζει το 34%. Οι επιχορηγήσεις ταξινομούνται σε **λειτουργίας** και **επενδύσεων**.

Οι κυριότερες επιχορηγήσεις λειτουργίας είναι: α) η **τακτική επιχορήγηση** που κατανέμεται με βάση τη διαφορά του κόστους παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών και των εσόδων από το φόρο ακίνητης περιουσίας του Δήμου, β) η **ανταποδοτική επιχορήγηση** που κατανέμεται για να καλύψει το κόστος των μεταφερθεισών αρμοδιοτήτων από άλλες βαθμίδες και γ) η **εξισορροπητική επιχορήγηση** που κατανέμεται στους Δήμους με φορολογικά έσοδα μικρότερα του μέσου εθνικού όρου.

Δύο είναι οι κυριότερες επιχορηγήσεις επενδύσεων: α) η **τακτική επιχορήγηση** που κατανέμεται με βάση τον κατά κεφαλήν υπολογισμό της χρηματοδότησης έργων κοινωνικών και οικονομικών υποδομών και β) η **ειδική επιχορήγηση**, που κατανέμεται κυρίως σε δήμους με χρηματοοικονομικές δυσκολίες.

ΚΥΠΡΟΣ

Οι επιχορηγήσεις καλύπτουν το 43% των συνολικών εσόδων των Δήμων και το 58% των Κοινοτήτων. Οι βασικές επιχορηγήσεις που κατανέμονται στους Δήμους είναι: η **κρατική γενική χορηγία**, που κατανέμεται με βάση την πρόταση της Ένωσης Κυπριακών Δήμων, η **επιχορήγηση αντικατάστασης φόρων** που αφαιρέθηκαν από την Τ.Α., που κατανέμεται με βάση τα απολεσθέντα έσοδα των ΟΤΑ και τέλος ειδικές επιχορηγήσεις, όπως η **ειδική επιχορήγηση επενδύσεων**, με αντικείμενο τη χρηματοδότηση οδικών έργων κ.α.

ΛΕΤΟΝΙΑ

Οι επιχορηγήσεις του κεντρικού κράτους καλύπτουν το 40% περίπου των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ και είναι κυρίως ειδικές. Η **γενική επιχορήγηση** καλύπτει ποσοστό μικρότερο του 1% των συνολικών επιχορηγήσεων.

Οι **ειδικές επιχορηγήσεις** κατανέμονται για τη χρηματοδότηση αρμοδιοτήτων, όπως είναι η εκπαίδευση, η οδοποιία και οι δημόσιες επενδύσεις.

Η **επιχορήγηση εξισορρόπησης** στηρίζεται στην εξισορρόπηση δαπανών και εσόδων. Η κατανομή στην εξισορρόπηση των δαπανών στηρίζεται στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ, ενώ η εξισορρόπηση στα έσοδα επιτυγχάνεται με βάση τις εισροές του ΟΤΑ από δύο βασικούς φόρους, αυτόν του εισοδήματος φυσικών προσώπων και αυτόν της ακίνητης περιουσίας. Η επιχορήγηση εξισορρόπησης είναι μία οριζόντια επιχορήγηση, με αποτέλεσμα το 10% των ΟΤΑ να πληρώνει, το 81% να δέχεται επιχορηγήσεις και το 9% να είναι ουδέτερο.

ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ

Η πλειοψηφία των εσόδων των Δήμων της Λιθουανίας προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις (55%). Οι επιχορηγήσεις ταξινομούνται σε **γενικές** και **ειδικές**. Οι **γενικές** καλύπτουν μόλις το 2% του συνόλου των επιχορηγήσεων και είναι οριζόντιου χαρακτήρα. Οι ΟΤΑ με κατά κεφαλήν εισόδημα μεγαλύτερο του 165% του εθνικού μέσου όρου, συνεισφέρουν στη δημιουργία ενός ταμείου εξισορρόπησης, το οποίο κατανέμεται στους ΟΤΑ με κατά κεφαλήν εισόδημα μικρότερο του 65%.

Οι **ειδικές επιχορηγήσεις** αποτελούν το κυριότερο έσοδο της Τ.Α. Αντιπροσωπεύουν το 69% των επιχορηγήσεων και το 38% των συνολικών εσόδων των Δήμων. Με νόμο του 2002 οι μεταφερθείσες, από το κεντρικό κράτος, αρμοδιότητες πρέπει να χρημα-

τοδοτούνται από ειδικές επιχορηγήσεις, το ύψος των οποίων καθορίζεται στα ετήσια φορολογικά νομοσχέδια. Η κατανομή γίνεται στις περισσότερες περιπτώσεις με βάση το πραγματικό κόστος παροχής των παραχωρηθεισών αρμοδιοτήτων. Μία άλλη επιχορήγηση αφορά τη χρηματοδότηση των τοπικών κέντρων υγείας και κατανέμεται στους ΟΤΑ ανάλογα με τον αριθμό των ασθενών.

ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Οι επιχορηγήσεις του κεντρικού κράτους προς την Τ.Α. καλύπτουν το 44% περίπου των συνολικών τους εσόδων και ταξινομούνται σε γενικές και ειδικές. Η **γενική επιχορήγηση** καλύπτει το 31% των εσόδων των Δήμων και κατανέμεται με βάση τον πληθυσμό, την έκταση, τον αριθμό των δημοτικών συμβούλων και την αγροτική ή δασική γη που εμπεριέχεται στα διοικητικά τους όρια. Οι **ειδικές επιχορηγήσεις** είναι είτε **λειτουργίας** (επιχορηγήσεις για το εκπαιδευτικό προσωπικό), είτε **επενδύσεων** (κατασκευή βιολογικών σταθμών, αποχετευτικών δικτύων κ.α.). Οι ειδικές επιχορηγήσεις καλύπτουν το 13% των συνολικών εσόδων.

ΜΑΛΤΑ

Τη βασικότερη πηγή χρηματοδότησης των δήμων αποτελεί η κρατική επιχορήγηση, η οποία πλησιάζει το 80% των συνολικών τοπικών εσόδων. Η **γενική επιχορήγηση** κατανέμεται με βάση τις χρηματοδοτικές ανάγκες των ΟΤΑ και καλύπτει τόσο λειτουργικές, όσο και επενδυτικές ανάγκες.

ΟΛΛΑΝΔΙΑ

Οι επιχορηγήσεις καλύπτουν το 56% των εσόδων των δήμων και ταξινομούνται σε γενικές και ειδικές. Οι **γενικές** καλύπτουν το 47% των επιχορηγήσεων και το 26% των συνολικών εσόδων της Τ.Α.. Η κύρια γενική επιχορήγηση κατανέμεται βάσει ενός συστήματος κατανομής, στο οποίο εμπεριέχονται κριτήρια εξισορρόπησης. Βασικός στόχος είναι όλοι οι ΟΤΑ να προσφέρουν ένα ελάχιστο επίπεδο υπηρεσιών, στο πλαίσιο μίας συνετής φορολογικής πολιτικής. Σύμφωνα με το νόμο δίνεται η δυνατότητα σε δήμους με προβλήματα στην κάλυψη των αναγκών τους να κατανεμηθεί μία έκτακτη συμπληρωματική επιχορήγηση.

Οι **ειδικές επιχορηγήσεις** αποτελούν τη βασική πηγή χρηματοδότησης των ΟΤΑ. Καλύπτουν το 30% περίπου των συνολικών τους εσόδων, αλλά δε μπορούν να χρηματοδοτήσουν άλλη ανάγκη παρά μόνο αυτή για την οποία κατανέμονται. Η διάθεση των ειδικών επιχορηγήσεων ελέγχεται. Οι τομείς στους οποίους κατευθύνονται είναι

κατά κύριο λόγο οι υπηρεσίες εκπαίδευσης και κοινωνικής πρόνοιας. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία προσπάθεια ομαδοποίησης των ειδικών επιχορηγήσεων και ενσωμάτωσής τους στη γενική.

ΟΥΓΓΑΡΙΑ

Οι επιχορηγήσεις που δέχονται οι Δήμοι καλύπτουν το 1/3 περίπου των συνολικών εσόδων τους και είναι:

- ❖ Η **γενική επιχορήγηση**, που έχει ως αντικείμενο την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των ΟΤΑ. Η κατανομή της γίνεται με κριτήρια δημογραφικά, δημοσιονομικής ικανότητας και φυσικών χαρακτηριστικών,
- ❖ Οι **ειδικές επιχορηγήσεις** κατανέμονται για ειδικό σκοπό που καθορίζεται από το κοινοβούλιο ή την κεντρική κυβέρνηση. Η πιο χαρακτηριστική ειδική επιχορήγηση αφορά τις **επενδύσεις**,
- ❖ Τέλος, υπάρχει μία επιχορήγηση για τους δήμους που παρουσιάζουν οικονομικές δυσκολίες. Όλοι οι δήμοι που παρουσιάζουν έλλειμμα στις λειτουργικές τους δαπάνες και στα έσοδά τους μπορούν να καταφύγουν σε αυτή την επιχορήγηση.

ΠΟΛΩΝΙΑ

Το 44% των συνολικών εσόδων των Δήμων χρηματοδοτείται από κρατικές επιχορηγήσεις. Οι επιχορηγήσεις ταξινομούνται σε γενικές και ειδικές. Η **γενική επιχορήγηση** κατανέμεται με κριτήρια όπως, η κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, το περιφερειακό Α.Ε.Π., το ποσοστό ανεργίας, το κατά κεφαλή οδικό δίκτυο, τα έξοδα περιφερειακού σιδηροδρόμου, οι δαπάνες εκπαίδευσης και η εξισορρόπηση, η οποία δίνεται στους δήμους εκείνους που έχουν φορολογικά έσοδα μικρότερα του 90% του μέσου εθνικού όρου. Οι **ειδικές επιχορηγήσεις** χρηματοδοτούν κυρίως τις παραχωρηθείσες από το κράτος αρμοδιότητες, την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαχείριση των υδατικών πόρων, καθώς επίσης και τις αρμοδιότητες εκείνες που υλοποιούνται σε συνεργασία με το κεντρικό κράτος.

ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Το κεντρικό κράτος στην Πορτογαλία επιχορηγεί τους δήμους με ποσοστό που πλησιάζει το 40% των συνολικών εσόδων τους. Το μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων των δήμων και των ενοριών (δημοτικές κοινότητες) προέρχεται από μία γενική επιχορήγηση, η οποία ταξινομείται σε τρεις επί μέρους: α) Στους **γενικούς πόρους**, που αντι-

στοιχούν στο 20% των συνολικών εσόδων των δήμων και κατανέμονται με κριτήρια όπως ο πληθυσμός, ο αριθμός των ενοριών και η φοροδοτική ικανότητα β) Στον πόρο για τη **δημοτική συνοχή**, που στοχεύει στην άμβλυνση των διαδημοτικών ανισοτήτων. Κριτήρια κατανομής αποτελούν η απόκλιση από το μέσο εθνικό όρο δημοτικής φορολογίας αλλά και κοινωνικοί δείκτες όπως το προσδόκιμο όριο ζωής, η υγεία, οι εκπαιδευτικές και υγειονομικές υποδομές και γ) στο **βασικό δημοτικό πόρο**, που έχει ως στόχο να καλύπτει σε όλους τους δήμους το ελάχιστο κόστος λειτουργίας τους.

Η επιχορήγηση χρηματοδότησης των ενοριών κατανέμεται κατά 25% εξίσου σε όλες, κατά 50% με βάση τον πληθυσμό και κατά 25% με βάση την επιφάνεια που καλύπτουν τα διοικητικά τους όρια.

Οι παραπάνω επιχορηγήσεις είναι γενικές, αλλά η μόνη προϋπόθεση που θέτει ο νόμος είναι ότι θα πρέπει κατά 60% να χρηματοδοτούν τρέχουσες δαπάνες και κατά 40% επενδύσεις.

Οι περισσότερες ειδικές επιχορηγήσεις έχουν να κάνουν με χρηματοδότηση επενδύσεων ή προγραμματικών συμβάσεων και συμφωνιών. Σε περίπτωση φυσικών καταστροφών κατανέμονται στους δήμους ειδικές επιχορηγήσεις.

ΡΟΥΜΑΝΙΑ

Οι επιχορηγήσεις στους Δήμους είναι περιορισμένες, λιγότερο από 10% και είναι κυρίως ειδικές με συγκεκριμένο αντικείμενο, όπως την υποστήριξη των ΑΜΕΑ.

ΣΛΟΒΑΚΙΑ

Το 1/3 των συνολικών εσόδων των Δήμων επιχορηγείται. Όλες οι μέχρι τώρα επιχορηγήσεις του κεντρικού κράτους προς την Τ.Α. είναι **ειδικές** και χρηματοδοτούν κυρίως τις παραχωρημένες από το κεντρικό κράτος, αρμοδιότητες. Η σημαντικότερη από αυτές είναι η επιχορήγηση για τη μισθοδοσία του εκπαιδευτικού προσωπικού, που καλύπτει το 24% των συνολικών εσόδων των δήμων. Άλλες ειδικές επιχορηγήσεις κατευθύνονται στη χρηματοδότηση των κοινωνικών φορέων, των συγκοινωνιακών υποδομών, των υποδομών υγείας, της κοινωνικής κατοικίας.

ΣΛΟΒΕΝΙΑ

Το ένα πέμπτο (20%) των συνολικών εσόδων των Δήμων αποτελούν κρατικές επιχορηγήσεις. Η σημαντικότερη επιχορήγηση είναι αυτή της **εξισορρόπησης** με στόχο την κάλυψη του ελλείμματος μεταξύ του σχετικού κόστους των δήμων και των ιδίων

εσόδων τους. Το σχετικό κόστος υπολογίζεται με βάση ορισμένους αντικειμενικούς δείκτες, όπως είναι το μήκος της οδοποιίας, ο πληθυσμός με ηλικία μικρότερη των 25 και μεγαλύτερη των 65 ετών κ.α. Τα ίδια έσοδα περιλαμβάνουν το σύνολο των φορολογικών και μη εσόδων των δήμων, εκτός από τα έσοδα αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας τους. Πάνω από το 90% των δήμων δικαιούνται την εξισορροπητική επιχορήγηση. Κάθε υπουργείο διαθέτει επιχορηγήσεις για τοπικές επενδύσεις του αντικειμένου του. Οι δήμοι στους οποίους υπάρχουν μειονότητες δέχονται μία ειδική επιχορήγηση, με σκοπό τη χρηματοδότηση του επιπλέον κόστους υποστήριξης των πληθυσμών αυτών.

ΣΟΥΗΔΙΑ

Το 22% των συνολικών εσόδων των Δήμων προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις, που είναι: α) Η **εξισορροπητική** επιχορήγηση, στόχος της οποίας είναι η παροχή ενός ελάχιστου επίπεδου υπηρεσιών, ανεξάρτητα από το τοπικό εισόδημα και β) μία **επιχορήγηση του κεντρικού κράτους** που χρηματοδοτείται από τα έσοδα του Φ.Π.Α.

Η εξισορροπητική επιχορήγηση χωρίζεται σε επιμέρους επιχορηγήσεις, όπως είναι η επιχορήγηση για την **εξομάλυνση των εσόδων**. Στοχεύει να αμβλύνει τις δημοσιονομικές διαφορές που υπάρχουν στην ικανότητα των Δήμων να αντλούν έσοδα από τις τοπικές κοινωνίες. Κατανέμεται στη βάση της διαφοράς, μεταξύ του τοπικού φορολογικού εισοδήματος και του 115% του μέσου φορολογικού εισοδήματος των Δήμων. Όσοι έχουν εισόδημα μεγαλύτερο του 115% του μέσου εισοδήματος, είναι υποχρεωμένοι να αποδώσουν στην κεντρική κυβέρνηση ένα ποσό. Πριν το 2005 η επιχορήγηση αυτή ήταν οριζόντια, τη χρηματοδοτούσαν δηλαδή οι «πλούσιοι» δήμοι. Σήμερα είναι μία επιχορήγηση του κεντρικού κράτους και οι δήμοι συμμετέχουν με ποσοστό μικρότερο του 10%.

Η επιχορήγηση για την **εξομάλυνση του κόστους** στοχεύει στο να καλύψει τις διαφορές που υπάρχουν στο κόστος παραγωγής και παροχής των δημοσίων τοπικών αγαθών και υπηρεσιών. Το διαφορετικό κόστος καθορίζεται από δείκτες γεωγραφικούς, δημογραφικούς κ.α.

Το σύστημα της εξισορροπητικής επιχορήγησης περιλαμβάνει σειρά από μικρότερες επιχορηγήσεις όπως η **διαρθρωτική επιχορήγηση**, που είναι σχετική με την περιφερειακή πολιτική και η επιχορήγηση για την **περίοδο μετάβασης**. Η επιχορήγηση αυτή ισχύει για την περίοδο 2005 - 2010 και σκοπεύει να καλύψει τα ελλείμματα που

δημιουργήθηκαν σε ορισμένους δήμους, λόγω της μετάβασης από το ένα σύστημα επιχορήγησης στο άλλο.

ΤΣΕΧΙΑ

Οι επιχορηγήσεις στους δήμους αγγίζουν το 28% των συνολικών τους εσόδων και είναι **ειδικές**. Σε περίπτωση που δεν χρησιμοποιηθούν για τον ειδικό σκοπό που δόθηκαν τα σχετικά ποσά θα πρέπει να επανέλθουν στο κεντρικό κράτος. Οι επιχορηγήσεις ταξινομούνται σε **λειτουργίας** και **επενδύσεων**, με τις πρώτες να καλύπτουν το 80% των συνολικών επιχορηγήσεων.

ΦΙΛΑΝΘΙΑ

Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς τους Δήμους καλύπτουν το 28% των συνολικών τοπικών δημοσίων εσόδων και είναι:

- η επιχορήγηση για **κοινωνικές υπηρεσίες και υγεία**, που καλύπτει το 54% των συνολικών επιχορηγήσεων και κατανέμεται με βάση κοινωνικό-οικονομικά χαρακτηριστικά (ηλικιακή πυραμίδα, ποσοστό ανεργίας, ποσοστό θνησιμότητας),
- η επιχορήγηση για **παιδεία και πολιτισμό**, που καλύπτει το 35% των συνολικών επιχορηγήσεων και κατανέμεται με ένα ποσό ανά κάτοικο με βάση τον αριθμό των μαθητών και το σχετικό μοναδιαίο κόστος της εκπαίδευσης,
- η **γενική** επιχορήγηση, που κατανέμεται με βάση το πληθυσμό και καλύπτει το 2% του συνόλου των επιχορηγήσεων,
- η **εξισορροπητική** επιχορήγηση, που κατανέμεται με βάση την απόκλιση από το μέσο κατά κεφαλή φορολογικό έσοδο,
- **επιχορηγήσεις** σε δήμους με οικονομικές δυσκολίες ή δήμους που συνενώνονται.

4. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

4.1. Προπολεμική περίοδος

Ο συγκεντρωτισμός υπήρξε η κυρίαρχη επιλογή για την οργάνωση του Ελληνικού κράτους από την εποχή του Καποδίστρια. Η επιλογή αυτή επικράτησε οριστικά στα χρόνια της Βαυαρικής δυναστείας. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κλήθηκε να παίζει το ρόλο διοικητικού οργάνου της Κεντρικής Διοίκησης, παρά μιας αυτοδιοικούμενης πολιτικής οντότητας. Οι αρμοδιότητες που της είχαν παραχωρηθεί ήταν σημαντικές, στο πλαίσιο όμως της πολιτικής *"να καταστεί απλουστερά και ευκολότερα η διοίκηση του κράτους ώστε η κεντρική διοίκηση να μένει αναπαυμένη....."*

Βασικός νόμος, που ακόμα επηρεάζει την νομοθεσία για τα οικονομικά των ΟΤΑ, είναι ο νόμος ΔΝΖ του 1912. Με το νόμο αυτό θεσπίστηκαν για πρώτη φορά η άμεση δημοτική φορολογία, καθώς και άλλες χρηματοδοτικές πηγές της Τ.Α., όπως η εκμετάλλευση της ίδιας περιουσίας των ΟΤΑ, τα τέλη και δικαιώματα, τα πρόστιμα, οι έρανοι και η προσωπική εργασία.

Η ανελαστική σύνθεση των δαπανών, αλλά και η αύξηση της ζήτησης των τοπικών υπηρεσιών έφερε σύντομα τους ΟΤΑ σε οικονομικό αδιέξοδο και σε αδυναμία υλοποίησης των αρμοδιοτήτων τους. Για να μπορέσει το κεντρικό κράτος να αντιμετωπίσει τις αυξημένες ανάγκες των ΟΤΑ, έθεσε σε εφαρμογή πολιτική η οποία καταργούσε από τη μία αρμοδιότητες, αλλά ταυτόχρονα αφαιρούσε και δυναμικούς πόρους από την Τ.Α. Σταθμός σε αυτή την διαδικασία είναι ο Νόμος 2125/20 *"περί καταργήσεως των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνας της στοιχειώδους εκπαίδευσως και της αστυνομίας και μεταρρυθμίσεως των νόμων περί δημοτικών δασμών"*. Με το νόμο αυτό οι αρμοδιότητες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας μεταβιβάστηκαν στην Κεντρική Διοίκηση με παράλληλη μεταβίβαση του δυναμικού τοπικού φόρου που επιβάλετο *"επί της εκ αλλοδαπής εισαγομένων εις το κράτος εμπορευμάτων"*. Ως αντάλλαγμα για τα έσοδα που έχασαν οι ΟΤΑ, από τον φόρο αυτό, θεσπίστηκε για πρώτη φορά η επιχορήγηση του κεντρικού κράτους προς τους δήμους και τις κοινότητες.

4.2. Μεταπολεμική περίοδος

Με το τέλος του δεύτερου παγκόσμιου και του εμφύλιου πόλεμου, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετώπιστηκε ανάλογα με τις τότε κυρίαρχες πολιτικές - ιδεολογικές πρακτικές και αντιλήψεις. Στα τέλη της δεκαετίας του '40 και στις αρχές της δεκαετίας του '50 το πολιτικό αλλά και το οικονομικό «κλίμα» για την Τ.Α. ήταν δυσμενέστατο. Η «φιλοσοφία» της οικονομικής πολιτικής της Κεντρικής διοίκησης, σε σχέση με την οικονομική «ανεξαρτησία» και τη στήριξη στους ίδιους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ, παρέμεινε αναλλοίωτη. Συνεχίστηκε δηλαδή, η προπολεμική τακτική της κεντρικής κυβέρνησης να απορροφά από την Τ.Α. δυναμικούς φόρους και να παραχωρεί κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες δεν αναπροσαρμοζόντουσαν. Το 1948 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με επιχορήγηση ο φόρος «διαπυλίων», που το προηγούμενο έτος αντιπροσώπευε το 80% των τακτικών εσόδων της Τ.Α. Την ίδια εποχή καταργήθηκαν τοπικοί φόροι όπως: ο φόρος στο ζύθο, το δικαίωμα σφαγείων και ζωαγοράς, ο πρόσθετος φόρος που επιβαλλόταν στα δασικά προϊόντα, ο φόρος στα προϊόντα βιομηχανίας, χειροτεχνίας, ζωοκομίας, μεταλλείων, λατομείων και στα ύδατα ιαματικά ή μη, ο στρεμματικός φόρος, ο φόρος στα σφαζόμενα ζώα, οι πρόσθετοι φόροι 10% επί του κύκλου των εργασιών και επί των κινητών αξιών υπέρ του κοινού κεφαλαίου ενίσχυσης των ΟΤΑ, ο πρόσθετος φόρος ελαίου και ελαιών και το τέλος στα εισιτήρια των επιβατικών πλοίων.

Η πολιτική όμως αφαίρεσης ιδίων πόρων από τους ΟΤΑ, με παράλληλη παραχώρηση επιχορηγήσεων δε σταμάτησε. Λίγα χρόνια μετά, με τον Α.Ν. 1910/51, καταργήθηκαν το πρόσθετο ποσοστό 20% επί του δημοσίου φόρου *«επί των κληρονομιών, κληροδοσιών και αιτία θανάτου δωρεών»*, το πρόσθετο ποσοστό 7,5% επί του φόρου μεταβίβασης ακινήτων, καθώς και το πρόσθετο ποσοστό 2,8% επί του φόρου καπνού σε φύλλα. Ως αντάλλαγμα, για την απώλεια αυτή των τοπικών εσόδων, παραχωρήθηκε επιχορήγηση. Το μοναδικό κριτήριο κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων ήταν ο πραγματικός πληθυσμός, όπως προέκυπτε ανά δεκαετία, με τις απογραφές πληθυσμού, ενώ το ύψος τους αποτελούσε πάντα σημείο τριβής μεταξύ Κυβέρνησης και ΚΕΔΚΕ.

Το Σύνταγμα του 1975 έδωσε ιδιαίτερες δυνατότητες ανάπτυξης στην Τ.Α. Την δεκαετία του '80 πραγματοποιήθηκε μία σημαντική προσπάθεια αποκέντρωσης. Η προσπάθεια αυτή είχε ως στόχο την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος

προς την Τ.Α. Για τη χρηματοδότηση των νέων αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ χρησιμοποιήθηκαν οι έκτακτες επιχορηγήσεις. Αποτέλεσμα αυτής της επιλογής ήταν ότι στα τέλη της δεκαετίας του '80 οι έκτακτες επιχορηγήσεις ξεπερνούσαν σε μέγεθος τις τακτικές.

Ιδιαίτερα σημαντική, για την Τ.Α., ήταν η τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και κυρίως η τροποποίηση του άρθρου 102, παρ. 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 Τ.Α. συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ».

Η σύνδεση μεταφερομένων αρμοδιοτήτων με παράλληλη μεταφορά πόρων από το κεντρικό κράτος για πρώτη φορά κατοχυρώνεται συνταγματικά. Ανεξάρτητα από τις καταστρατηγήσεις που έχουν παρατηρηθεί, η συνταγματική αυτή επιταγή παραμένει πολύ σημαντική για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και τη διατήρηση της παροχής των μεταφερομένων αρμοδιοτήτων σε υψηλό επίπεδο.

4.3. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.)

Με το Νόμο 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 επιλο-

γών είτε με βάση τις προτεραιότητες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (φορολογική εναρμόνιση).

Με το σύστημα αυτό οι κρατικοί πόροι που κατανέμονται στους ΟΤΑ παραμένουν στην ευθύνη της κεντρικής διοίκησης (κεντρικοί), ενώ το ύψος τους δεν εξαρτάται πλέον από συγκυριακές πολιτικές αποφάσεις κυβερνητικών οργάνων, αλλά από τη δυναμικότητα των συγκεκριμένων φόρων και τελών (αυτοτελείς).

Οι Κ.Α.Π. προέρχονταν από τις παρακάτω πηγές φορολογικών εσόδων :

- 1) Ποσοστό **20%** των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το **φόρο εισοδήματος** φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)
- 2) Ποσοστό **50%** από τα **τέλη κυκλοφορίας** των αυτοκινήτων που εισπράττονται κάθε χρόνο. Το 2009 αυξήθηκε σε 90%
- 3) Ποσοστό **3%** από τις συνολικές εισπράξεις του **φόρου μεταβίβασης** ακινήτων και πλοίων.
- 4) Ποσοστό **20%** των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το φόρο στους **τόκους** των τραπεζικών καταθέσεων.

Οι Κ.Α.Π. μέχρι το 2010

Το προϊόν των Κ.Α.Π. κατανέμονταν κάθε χρόνο σε δύο κατηγορίες, με βάση τις σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις :

1. Το ένα τρίτο (1/3) των εσόδων που προέρχονται από το 20% του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγραφότανε στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) και διατίθετο για την χρηματοδότηση **επενδυτικών δραστηριοτήτων** των ΟΤΑ. Το ποσό αυτό, με βάση την κωδικοποίηση του Π.Δ.Ε., είχε πάρει την ονομασία Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (**Σ.Α.Τ.Α.**).
2. Το υπόλοιπο ποσό των Κ.Α.Π. (2/3 του Φ.Ε.Φ.Ν.Π., το 50% των τελών κυκλοφορίας, το 3% του φόρου μεταβίβασης ακινήτων) εγγραφότανε στον τακτικό προϋπολογισμό και αποτελούσε **γενικό έσοδο** των ΟΤΑ, το οποίο μπορούσε να διατεθεί για την κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης.

Από το 2005, με βάση τα ποσά των δύο προηγούμενων περιπτώσεων, παρακρατείτο ένα μέρος τους για την χρηματοδότηση του νέου αναπτυξιακού προγράμματος της Τ.Α. «**ΘΗΣΕΑΣ**», που διαδέχθηκε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1998 - 2004). Συγκεκριμένα αποδίδονταν στο πρόγραμμα αυτό το 25% της Σ.Α.Τ.Α.,

το 10% των Κ.Α.Π., το 80% επί του 20% του φόρου στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων (το υπόλοιπο εντασσόταν στους Κ.Α.Π.).

Το υπόλοιπο 75% της Σ.Α.Τ.Α. και το υπόλοιπο των Κ.Α.Π., όπως διαμορφώνονταν τελικά, κατανέμονταν στους ΟΤΑ με δύο ξεχωριστές κοινές υπουργικές αποφάσεις των ΥΠ.ΕΣ. και ΥΠ.ΟΙΚ., που εκδίδονταν ύστερα από πρόταση της ΚΕΔΚΕ. Στη συνέχεια οι Κ.Α.Π. κατανέμονταν στους ΟΤΑ **κάθε μήνα** (τακτική επιχορήγηση), ενώ η Σ.Α.Τ.Α. **κάθε τετράμηνο**, μέσω του Τ.Π.Δ.

Οι δύο αποφάσεις κατανομής περιλάμβαναν γενικές και ειδικές επιχορηγήσεις που κατανέμονταν με ξεχωριστές διαδικασίες και κριτήρια κατανομής στους ΟΤΑ. Ορισμένες ειδικές είχαν θεσμοθετηθεί μέσω διαφόρων νόμων, ενώ αρκετές αποτελούσαν προϊόν κάλυψης αναγκών και προβλημάτων ΟΤΑ, χωρίς επαρκή αξιολόγηση. Επίσης κάποιες θεσμοθετημένες ειδικές επιχορηγήσεις αφορούσαν αρμοδιότητες που είχαν μεταβιβαστεί στους ΟΤΑ και το κόστος άσκησης τους έπρεπε, με βάση την επιταγή του Συντάγματος, να καλύπτεται από το κράτος.

Το 2000 εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, με ανάθεση της ΚΕΔΚΕ, το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. με τέσσερα βασικά κριτήρια: ελάχιστο κόστος λειτουργίας, αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων, έκταση και πληθυσμός.

Το 2004 εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, για λογαριασμό του ΥΠ.ΕΣ. και της ΚΕΔΚΕ, το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ 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.

Οι δύο βασικές κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τ.Α. κατανέμονται πλέον με συγκεκριμένα κριτήρια κατανομής, επιστημονικά τεκμηριωμένα. Το πρόβλημα παραμένει στα συστήματα κατανομής πολλών ειδικών επιχορηγήσεων, αλλά και στον μεγάλο τους αριθμό που προβληματίζει για την αποτελεσματικότητά τους. Επίσης σε σχέση με τις αρμοδιότητες που μεταφέρθηκαν στους ΟΤΑ π.χ. κοινωνικές υπηρεσίες, σχολικά κτίρια, δεν έχει υπολογιστεί με ακρίβεια το κόστος εκκίνησης ούτε η αναπροσαρμογή του.

Η σημασία και τα προβλήματα των Κ.Α.Π.

Ο Ν. 1828/89 απετέλεσε σταθμό για τα οικονομικά της Τ.Α., τα οποία μπήκαν σε νέα βάση και έγινε μία σημαντική προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού τους. Η ουσιαστική συμβολή του Ν. 1828/89 αφορούσε τη δημιουργία των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και κυρίως τη χρηματοδότηση τους μέσα από, συγκεκριμένα και από το νόμο καθορισμένα, φορολογικά έσοδα του κεντρικού κράτους. Αν και ο νόμος είχε γενική αποδοχή, από την πρώτη στιγμή, παρουσιάστηκαν τριβές και προβλήματα, μεταξύ της ΚΕΔΚΕ και του Υπουργείου Οικονομικών. Από το 1989 που θεσπίστηκε ο νόμος μέχρι το 2004, η απόκλιση μεταξύ των πόρων που ο νόμος απέδιδε στην Τ.Α. και των εσόδων που κατένειμε το Υπουργείο Οικονομικών μέσω των Κ.Α.Π., ήταν κατά την ΚΕΔΚΕ 2,2 δισ €, ενώ κατά το Γ.Λ.Κ. 1,4 δισ €.

Επίσης παρατηρήθηκε καταστρατήγηση του νόμου, μετά το 2000, εκ μέρους του κεντρικού κράτους που αφορούσε την κάλυψη του κόστους των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα με διάφορους νόμους και κανονιστικές πράξεις μεταφέρθηκαν στους ΟΤΑ οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί (κρατικοί και ΝΠΔΔ), τα εθνικά αθλητικά κέντρα, η συντήρηση των σχολικών μονάδων και η πολιτική προστασία σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα δημιουργήθηκαν υπηρεσίες όπως η δημοτική αστυνομία, τα Κ.Ε.Π., η φύλαξη των σχολείων και πολλές δομές κοινωνικού χαρακτήρα μέσω των Β' και Γ' Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Ενώ το άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος είναι ρητό και κατηγορηματικό, παρατηρήθηκε μεγάλη απόκλιση στη χρηματοδότηση αυτών των μεταφερομένων δραστηριοτήτων. Οι πόροι δηλαδή που μεταφέρονταν στην Τ.Α. δεν αντιπροσώπευαν το πραγματικό κόστος άσκησής τους και δημιουργήθηκαν ελλείμματα που χρόνο με το χρόνο αυξάνονταν.

Ένας άλλος τρόπος για να μην κατανέμει το κεντρικό κράτος, τα θεσμοθετημένα κονδύλια, ήταν η συμμετοχή των Κ.Α.Π. σε επενδυτικά προγράμματα. Το 2004 θεσμοθετήθηκε το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», το οποίο είχε ως στόχο τη χρηματοδότηση επενδύσεων της Τ.Α. Το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτήθηκε κατά 65% από πόρους των Κ.Α.Π. και κατά 35% από πόρους άλλων Υπουργείων, τα οποία όμως τους κατέβαλαν με σημαντική καθυστέρηση ή και καθόλου.

Παρά τις αντιρρήσεις, ενστάσεις και διαφωνίες είναι κοινά αποδεκτό ότι οι Κ.Α.Π. και ο Ν. 1828/89 έδωσαν μεγάλη ώθηση στην Τ.Α. Η σημαντικότερη ίσως συμβολή τους ήταν ότι, δίνοντας μία διέξοδο στα οικονομικά προβλήματα της Τ.Α. της δεκαε-

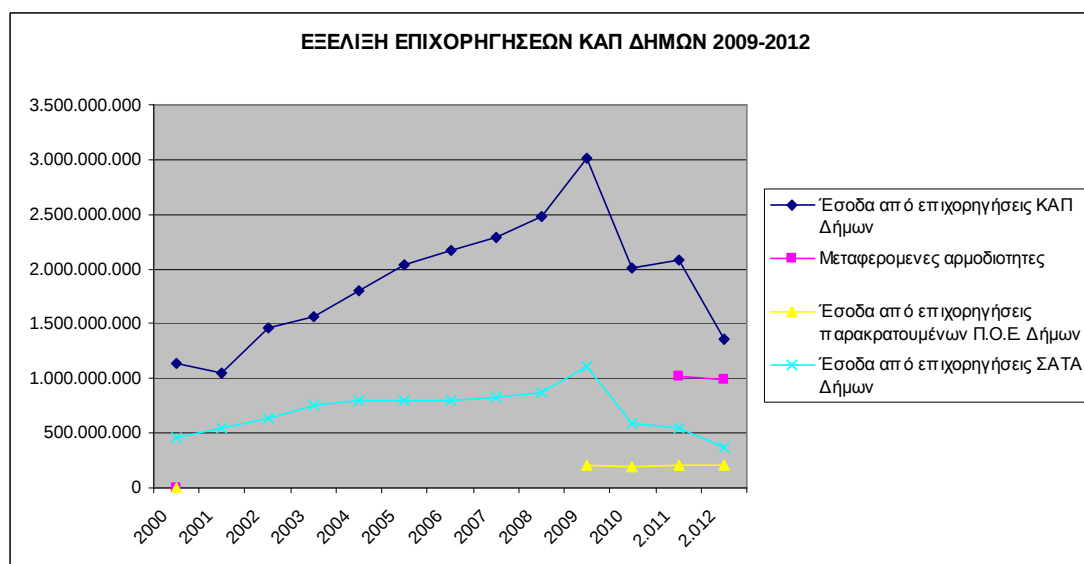
τίας του '90, ουσιαστικά άνοιξαν το δρόμο και προετοίμασαν μεταρρυθμίσεις, όπως αυτή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και του Ν. 2539/97.

Ο Ν. 1828/89 έχει συμπληρώσει μία εικοσιπενταετία σχεδόν (1989 – 2013). Από το 2005 ήταν σαφές ότι παρουσίαζε σημεία «κόπωσης». Τα προβλήματα που εντοπίζονταν τότε και τώρα μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

α) στην αδυναμία του να παρακολουθήσει σήμερα τις δαπάνες, ιδιαίτερα τις λειτουργικές, της Τ.Α.

β) στη διάρθρωση και κατανομή των ειδικών επιχορηγήσεων.

Ο παρακάτω πίνακας αποτυπώνει την εξέλιξη των βασικών κρατικών επιχορηγήσεων μέσα σε δέκα τρία (13) έτη, από το 2000 έως το 2012.



Επισημάνσεις:

- Οι Κ.Α.Π. εμφανίζουν συστηματική αύξηση από το 2000 έως το 2009
- Την περίοδο 2009 - 2012 υπάρχει σημαντικότερη μείωση που προσεγγίζει το 55%
- Οι Κ.Α.Π. του 2012 έχουν περιοριστεί στα επίπεδα του 2003
- Η ΣΑΤΑ έχει περιοριστεί σε επίπεδα κάτω του 2000

Είναι σαφές ότι το νέο σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. θα πρέπει να λάβει υπ' όψιν αυτό το δυσμενές δημοσιονομικό πλαίσιο.

5. ΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΗΜΕΡΙΝΟΥ ΤΡΟΠΟΥ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ Κ.Α.Π.

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) ταξινομούνται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: α) την «τακτική» επιχορήγηση, η οποία έχει τα χαρακτηριστικά γενικής επιχορήγησης και β) τις «οριζόντιες δράσεις», οι οποίες στην πλειονότητα τους αποτελούν ειδικές επιχορηγήσεις.

5.1. Το σύστημα κατανομής (2001 - 2010)

Το 2000 εκπονήθηκε από την ΕΕΤΑΑ, με ανάθεση της ΚΕΔΚΕ, το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. Τα προβλήματα που προέκυψαν κατά την κατανομή της τακτικής επιχορήγησης συνοψίζονται στα παρακάτω:

- 1) Παρά το ότι οι γενικές επιχορηγήσεις, από άποψη πλεονεκτημάτων για την Τ.Α., υπερτερούν από τις ειδικές και παρουσιάζεται μία τάση επικράτησής τους στα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε., η τακτική επιχορήγηση καταλάμβανε μόνο το 58% των Κ.Α.Π. (2001). Η **ανάγκη ενίσχυσης της τακτικής επιχορήγησης και ενσωμάτωσης ειδικών επιχορηγήσεων** σε αυτήν, είχε ήδη διαπιστωθεί από το θεματικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Χαλκιδική, το 2000.
- 2) Το 2002 η τακτική επιχορήγηση για πρώτη φορά δεν χρησιμοποίησε ως αποκλειστικό κριτήριο κατανομής τον πραγματικό πληθυσμό των ΟΤΑ. Χρησιμοποίησε ένα **πολυπαραγοντικό σύστημα που περιελάμβανε το ελάχιστο κόστος λειτουργίας, την έκταση και τα δημοτικά διαμερίσματα** των ΟΤΑ. Ο τρόπος αυτός κατανομής απετέλεσε τομή στην ιστορία των Ελληνικών κρατικών επιχορηγήσεων. Απετέλεσε ουσιαστικά το πρώτο βήμα μίας πορείας που θα είχε ως στόχο η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των ΟΤΑ και στην καλύτερη ικανοποίηση των πολιτών.
- 3) Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ υπολογίστηκε με βάση την πρόταση της ΚΕΔΚΕ. Στην πρόταση αυτή ως **ελάχιστο κόστος λειτουργίας** θεωρήθηκε το λειτουργικό κόστος (όχι επενδύσεις) των εξής υπηρεσιών: α) δαπάνες αιρετών, β) αμοιβές συμβούλων - ειδικών κατηγοριών προσωπικού, γ) εισφορές κοινωνικής ασφάλισης δ) λειτουργικές δαπάνες υπηρεσιών (διοικητικών - οικονομικών, τεχνικών, κήπων – δεντροστοιχιών, οδοποιίας). Είναι φανερό ότι η επιλογή των υπηρεσιών αυτών ήταν αποτέλεσμα εμπειρίας, που αφορούσε το 2000. Σήμερα μό-

νο αυτές οι υπηρεσίες θεωρούνται ελάχιστο κόστος των ΟΤΑ. Θα πρέπει λοιπόν να εξεταστεί εμπεριστατωμένα η πρόσθεση ή η αφαίρεση κάποιων.

- 4) Η επιλογή των υπηρεσιών που συμπεριελήφθησαν στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ είχε και ένα ακόμη χαρακτηριστικό. Επηρεάζονταν σε πολύ μεγάλο βαθμό από έναν και μόνο παράγοντα, τον πραγματικό πληθυσμό. Αυτό μπορεί να ήταν ένα θετικό στοιχείο για το 2001, γιατί δεν προκαλούσε μεγάλες αναταράξεις σε σχέση με το προηγούμενο σύστημα κατανομής, αλλά πρέπει να επαναξιολογηθεί. Αποτέλεσμα του σημαντικού ρόλου που παίζει ο πραγματικός πληθυσμός είναι ότι όλοι οι ΟΤΑ της χώρας ταξινομήθηκαν σε πληθυσμιακές ομάδες με βάση τον πληθυσμό τους.
- 5) Ο απογραφικός πληθυσμός του 1991, με τον οποίο έγινε ο προσδιορισμός του ελάχιστου κόστους και του 2001 παρουσίαζε αποκλίσεις. Οι ΟΤΑ με μεγαλύτερο πληθυσμό το 2001 (σε σχέση με το 1991) ήταν 654 (557 Δήμοι και 97 Κοινότητες). Αντίθετα οι ΟΤΑ με μικρότερο πληθυσμό ήταν 379 (343 Δήμοι και 36 Κοινότητες). Ήταν σαφές ότι από τη απογραφή και μόνο θα προέκυπταν αποκλίσεις. Το ερώτημα που προέκυψε αφορούσε τους ΟΤΑ που το 2003 θα έπαιρναν μικρότερη τακτική επιχορήγηση σε σχέση με το 2001 και το 2002.
- 6) Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα δεν ίσχυσε ούτε ο επίσημος απογραφικός πληθυσμός. Ορισμένοι ΟΤΑ έλαβαν την τακτική επιχορήγηση με βάση τον πληθυσμό που προέκυπτε μετά από αποφάσεις που είχαν να κάνουν με την εγκατάσταση στα διοικητικά τους όρια παλιννοστούντων κλπ.
- 7) Ο νέος τρόπος κατανομής βοήθησε ιδιαίτερα τους **μικρούς πληθυσμιακά ΟΤΑ**.

Ποσοστιαία αύξηση Κ.Α.Π. ανά τάξη πληθυσμού (2003)	
Τάξεις πληθυσμιακού μεγέθους ΟΤΑ	Ποσοστιαία αύξηση σε σχέση με την κατανομή του 2000
< 5.000 κατοίκων	10,8
5.000 - 10.000 κάτοικοι	6,6
10.000 - 50.000 κάτοικοι	5,9
50.000 και άνω	5,1
ΣΥΝΟΛΟ	6,7

Το πρόβλημα που προέκυψε ήταν ότι η κατανομή αυτή, έτσι όπως διαμορφώθηκε, δεν εξυπηρετούσε την **πολιτική συνένωσης** δήμων. Ένας δήμος 10.000 κατοίκων θα

έπαιρνε πολύ μεγαλύτερη τακτική επιχορήγηση, εάν έσπαγε σε τέσσερις ή πέντε μικρότερους ΟΤΑ.

Η διερεύνηση του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των ΟΤΑ ανέδειξε το γεγονός ότι οι δήμοι με πληθυσμό από 10.000 έως 30.000 κατοίκους εμφάνιζαν το μικρότερο κόστος. Με το συγκεκριμένο τρόπο κατανομής ήταν οι λιγότερο ευνοημένοι ΟΤΑ.

- Η τακτική επιχορήγηση, που πήγε στους ΟΤΑ το 2001 ήταν περίπου 280 δις δρχ., όταν οι συνολικές κρατικές επιχορηγήσεις ήταν 485 δις. Οι υπόλοιπες επιχορηγήσεις κατανεμήθηκαν, με διαφορετικά κριτήρια. Αποτέλεσμα της αναδιανομής αυτής είναι δήμοι που παίρνουν την ίδια τακτική να επιχορηγούνται πολύ διαφορετικά, όσον αφορά στο σύνολο των κρατικών επιχορηγήσεων. Η κάθε επιχορήγηση δεν θα έπρεπε να θεωρείται «αυτόνομο» κομμάτι, αλλά αντίθετα να ενσωματώνεται σε ένα ενιαίο σύστημα κατανομής.
- Ο τρόπος κατανομής των επιχορηγήσεων θα έπρεπε επίσης να συναρθρώνεται και με τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ. Υπάρχουν ΟΤΑ με τα ίδια πληθυσμιακά χαρακτηριστικά αλλά με ίδια έσοδα πολλαπλάσια ο ένας από τον άλλο. Όσο δύσκολος και αν είναι ο προσδιορισμός της **δημοσιονομικής δυνατότητας** κάθε ΟΤΑ, θα πρέπει να γίνει κάποια προσπάθεια προς αυτή τη κατεύθυνση.
- Η έρευνα που διεξήχθη το 2002 από το ΥΠ.ΕΣ. και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης μαζί με την βάση δεδομένων που τηρείτο στο Υπουργείο και ενημερώνόταν από την ΕΕΤΑΑ, έδειξαν ότι ένας μεγάλος αριθμός ΟΤΑ δεν επέβαλε διάφορα τέλη και δικαιώματα όπως παρεπιδημούντων, διαφήμισης κ.α. ενώ οι σχέσεις βεβαιωθέντων προς εισπραχθέντα σε πολλούς δήμους κρίνονταν ως απαράδεκτες. Ο τρόπος κατανομής της τακτικής επιχορήγησης θα πρέπει να επιβραβεύει τη **φορολογική προσπάθεια** στο μέτρο που επιζητείται η «αυτοδυναμία» και η οικονομική «ανεξαρτησία» της ΤΑ.

Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ότι οι **εξισορροπητικές επιδράσεις** του τρόπου κατανομής ήταν πολύ περιορισμένες.

Επίσης ο τρόπος υπολογισμού και κατανομής των κριτηρίων της έκτασης και του αριθμού των δημοτικών διαμερισμάτων δεν αντιπροσώπευε πλήρως το πραγματικό κόστος που προκαλούσαν οι δύο αυτοί παράγοντες στις συνολικές δαπάνες των ΟΤΑ.

Τέλος ο τρόπος αυτός κατανομής δεν λάμβανε υπόψη του μία σειρά παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν το κόστος παροχής των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρε-

σιών, όπως η μορφολογία του εδάφους (ορεινοί - πεδινοί ΟΤΑ), ο νησιώτικος ή μη χαρακτήρας, η διοικητική θέση (πρωτεύουσα νομού, προάστιο, περιφερειακός ΟΤΑ), η πληθυσμιακή πυκνότητα κλπ.

Τα κριτήρια κατανομής της γενικής επιχορήγησης (2001 - 02)

Ως κριτήρια κατανομής προτάθηκαν τα εξής και εφαρμόστηκαν ορισμένα από αυτά :

- Ελάχιστο κόστος λειτουργίας (για τον υπολογισμό του βλέπε παραπάνω)
- Πληθυσμός (απογραφή 1991 και μετά 2001 μέχρι σήμερα)
- Αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων (ο αριθμός τους αποτελούσε στοιχείο που αύξανε το λειτουργικό κόστος των ΟΤΑ).
- Έκταση (αφού ολοκληρώθηκαν το 2003 οι νέες μετρήσεις που συνόδευσαν την απογραφή του 2001, αποτελούσε ένα αξιόπιστο και ακριβές κριτήριο)
- Δείκτης προβληματικότητας (εφαρμόστηκε μόνο με πληθυσμιακό κριτήριο)
- Φορολογική προσπάθεια ή και δημοσιονομική δυνατότητα (προτάθηκαν διάφοροι τρόποι υπολογισμού, αλλά δεν υιοθετήθηκαν)

Η κατανομή του 2002 στηρίχθηκε ουσιαστικά στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας και στο πληθυσμιακό κριτήριο. Τα δημοτικά διαμερίσματα έπαιξαν ελάχιστο ρόλο και προέκυψε συμπληρωματική ενίσχυση από τη δέσμευση ότι κανένας ΟΤΑ δεν θα έπαιρνε μικρότερο ποσό επιχορήγησης από αυτό του 2001.

Τελική κατανομή τακτικής επιχορήγησης το 2002		
Κριτήρια κατανομής	Ευρώ	%
Ελάχιστο κόστος λειτουργίας	672.563.344	77%
Δημοτικά Διαμερίσματα	7.493.763	0,9%
Πληθυσμιακό	171.006.722	19,6%
Συμπληρωματική ενίσχυση	22.681.592	2,6%
Τελικό ποσό τακτικής επιχορήγησης	873.745.421	100%

Η μεθοδολογία του συστήματος παρέμεινε αναλλοίωτη, αλλά τα ποσοτικά δεδομένα προσαρμόζονταν στις αντίστοιχες αλλαγές. Με βάση τα στοιχεία της απογραφής

του 2001, χρησιμοποιήθηκαν τα νέα στοιχεία για τον **πληθυσμό** των ΟΤΑ, έχοντας ενσωματώσει όλες τις αλλαγές στους οικισμούς (ανακατατάξεις - συγχωνεύσεις κλπ).

Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι, **για πρώτη φορά** με την απογραφή του 2001, υπολογίστηκε ο **μόνιμος πληθυσμός** σε κάθε ΟΤΑ και όχι μόνο ο πραγματικός και ο νόμιμος, όπως γινότανε στις προηγούμενες απογραφές. Συνεπώς έγινε δυνατό να επιλυθεί το πρόβλημα που ταλάνιζε πολλά χρόνια τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και είχε σχέση με τη χρησιμοποίηση πλασματικών πληθυσμιακών δεδομένων για την κατανομή τόσο της τακτικής όσο και άλλων κρατικών επιχορηγήσεων π.χ. Σ.Α.Τ.Α. Απαιτείτο όμως νομοθετική ρύθμιση, δεδομένου ότι επιβάλλεται τόσο στον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα όσο και σε άλλους νόμους που ρυθμίζουν τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης, η χρησιμοποίηση μόνο του πραγματικού πληθυσμού.

Τα κριτήρια αυτά αποτέλεσαν το σύστημα κατανομής της τακτικής επιχορήγησης, με διαφορετικούς συντελεστές στάθμισης και θετικό ή αρνητικό πρόσημο :

- 1) Το μέγεθος του πληθυσμού, ο αριθμός των δημοτικών διαμερισμάτων και η έκταση ήταν **ευθέως ανάλογα** με το ύψος της επιχορήγησης, με διαφορετικό συντελεστή το καθένα βέβαια.
- 2) Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας αφού κατανεμήθηκαν οι ΟΤΑ σε ομάδες επηρέασε **αντίστροφα** το ύψος της επιχορήγησης (υψηλό ελάχιστο κόστος λειτουργίας αύξανε την επιχορήγηση).

5.2. Οι μεταβολές στο σύστημα κατανομής (2001 - 2012)

Με βάση τις αποφάσεις κατανομής των Κ.Α.Π. την περίοδο 2001 - 2010 μεσολάβησαν οι εξής αλλαγές στο αρχικό σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π.

Έτος	5.2.1.1.1.1.1. Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
2001	Ε.Κ.Λ., δημ. διαμερίσματα, έκταση, ελάχιστη αύξηση 5% (βλέπε παρακάτω)
2002	Ε.Κ.Λ., πληθυσμός κ.α. (βλέπε προηγούμενο κεφάλαιο)
2003	Ε.Κ.Λ., πληθυσμός, ενσωμάτωση στους Κ.Α.Π. των επιπλέον χρηματοδοτήσεων μοναδικών ΟΤΑ νησιών, ΟΤΑ από συνένωση (Ν. 1416/84 και Ν. 1622/86) με τα ποσά του 2002
2004	Ε.Κ.Λ., πληθυσμός, επιπλέον χρηματοδότηση μοναδικών ΟΤΑ νησιών, ΟΤΑ από συνένωση (Ν. 1416/84 και Ν. 1622/86) με τα ποσά του 2002

2005	Ε.Κ.Α., δημοτικά διαμερίσματα
2006	Ε.Κ.Α., πληθυσμός, δημοτικά διαμερίσματα
2007	«βάσει ιδίως του πληθυσμού και του αριθμού των τοπικών διαμερισμάτων, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών ποσών που τους αποδόθηκαν το 2006»
2008	«βάσει ιδίως του πληθυσμού και του αριθμού των τοπικών διαμερισμάτων, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών ποσών που τους αποδόθηκαν το 2007»
2009	Ε.Κ.Α., πληθυσμός, τοπικά διαμερίσματα, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών ποσών που τους αποδόθηκαν το 2008
2010	Ε.Κ.Α., πληθυσμός, τοπικά διαμερίσματα, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών ποσών που τους αποδόθηκαν το 2009. Συμπεριλαμβάνονται οι δαπάνες των ΟΤΑ προς κάλυψη λειτουργικών αναγκών και κατά προτεραιότητα δαπανών μισθοδοσίας του προσωπικού που μεταφέρθηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.2880/01 και του ν.3106/03, οι δαπάνες μισθοδοσίας των κατατασσόμενων, σε θέσεις Ι.Δ.Α.Χ., σχολικών φυλάκων, εργαζομένων στο Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα, εργαζομένων ΑμεΑ, με βάση το π.δ. 164/04 και τους ν. 3491/06 και 3613/07
2011	Ε.Κ.Α., πληθυσμός, τοπικά διαμερίσματα, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών ποσών που τους αποδόθηκαν το 2010. Εντάχθηκαν οι δαπάνες των ΟΤΑ: α) Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που μεταφέρθηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.2880/01 και του ν.3106/03, οι δαπάνες μισθοδοσίας των κατατασσόμενων, σε θέσεις ΙΔΑΧ, σχολικών φυλάκων, εργαζομένων στο Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα,, εργαζομένων ΑμεΑ, με βάση το π.δ. 164/04 και τους ν. 3491/06 και 3613/07. β) Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού των ΤΥΔΚ, που μετατάχθηκαν σε Δήμους, με βάση το άρθρο 258 ν.3852/10 γ) Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ, που μεταφέρθηκε από 1-1-2011 σε Δήμους, σύμφωνα το ν.3870/10, για τον καθαρισμό σχολικών μονάδων
2012	Περιλαμβάνονται οι δαπάνες των ΟΤΑ: α) Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που μεταφέρθηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.2880/01 και του ν.3106/03, οι δαπάνες μισθοδοσίας των κατατασσόμενων, σε θέσεις ΙΔΑΧ, σχολικών φυλάκων, εργαζομένων στο Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα,, εργαζομένων ΑμεΑ, με βάση το π.δ. 164/04 και τους ν. 3491/06 και 3613/07. β) Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού των ΤΥΔΚ, που μετατάχθηκαν σε Δήμους, με βάση το άρθρο 258 ν.3852/10. γ) Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ, που μεταφέρθηκε από 1-1-2011 σε Δήμους, σύμφωνα το ν.3870/10, για τον καθαρισμό σχολικών μονάδων. και των μεταταχθέντων υπαλλήλων από ΟΣΕ-ΤΡΑΙΝΟΣΕ και ΟΑΣΑ

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 Κ.Α.Π. 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 Κ.Α.Π. οι ειδικές επιχορηγήσεις που αφορούσαν μεταφερόμενες αρμοδιότητες:

Στις κατανομές των Κ.Α.Π. 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 Κ.Α.Π. 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 Κ.Α.Π. οι δαπάνες μισθοδοσίας του μόνιμου προσωπικού που διορίστηκε με βάση τις προκηρύξεις 7Κ/06 (ΦΕΚ 475 ΑΣΕΠ) και 4Κ/07 (ΦΕΚ 218 ΑΣΕΠ) και απασχολείται στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- 1) 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.
- 2) 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).
- 3) 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).
- 4) Το 2011 και 2012 ενσωματώθηκαν οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που μετατάχθηκε στους Δήμους με βάση το ν.3852/10.

Κάθε ενσωμάτωση ειδικής επιχορήγησης στους Κ.Α.Π., αφορούσε συγκεκριμένους Δήμους που εντάσσόντουσαν, με βάση τη νομοθεσία.

Οι ποσοστιαίες αυξήσεις των Κ.Α.Π. από το 2003 έως το 2009 υπολογιζόντουσαν όχι μόνο στην αρχική επιχορήγηση αλλά και στις ενσωματωμένες ειδικές επιχορηγήσεις. Με αυτόν τον τρόπο τα τελικά ποσά για κάθε Δήμο, διέφεραν σημαντικά από το ποσά που τους αναλογούσαν με βάση το αρχικό σύστημα κατανομής.

Το σύστημα κατανομής, έτσι όπως σχεδιάστηκε και εγκρίθηκε από το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Χαλκιδική το 2000, με τις διαδοχικές αυξομειώσεις των Κ.Α.Π. και την ενσωμάτωση των πρόσθετων χρηματοδοτήσεων, ουσιαστικά έχει υποστεί σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ότι υπάρχει μεγάλη δυσκολία στην σύγκριση των στοιχείων με τα νέα δεδομένα, λαμβανομένων υπόψη και των μεταβολών του πληθυσμού

6. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΕΛΑΧΙΣΤΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

6.1. Το οικονομικό - δημοσιονομικό πλαίσιο

Η τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία τρία χρόνια αντιμετωπίζει:

- 1) Μία πρωτοφανή περικοπή των κρατικών επιχορηγήσεων, κυρίως των Κ.Α.Π., πάνω από 60%, που συνοδεύεται συχνά από καθυστερημένη απόδοσή τους.
- 2) Τον περιορισμό και τη στασιμότητα αρχικά, αλλά τώρα πια την πτώση, πολλών ιδίων εσόδων της (δημοτικοί φόροι, τέλη, δικαιώματα, εισφορές) λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και της κοινωνικής πολιτικής που ασκεί προς τους οικονομικά αδύναμους δημότες και τις τοπικές επιχειρήσεις.
- 3) Τις περιορισμένες δυνατότητες του ΕΣΠΑ, να συμβάλει στην προώθηση των τοπικών επενδύσεων και στην αναβάθμιση των υποδομών. Επιπλέον ο δανεισμός για χρηματοδότηση των τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και υποδομών έχει ουσιαστικά εκμηδενιστεί και έχει περιοριστεί στην χρηματοδότηση - αναδιάρθρωση των οικονομικών της οφειλών.
- 4) Τις αυξημένες ανάγκες σε πόρους, προσωπικό και υποστήριξη που συνεπάγεται η υλοποίηση της Μεταρρύθμισης του «Καλλικράτη».
- 5) Την συνεχή αποψίλωση του προσωπικού λόγω συνταξιοδοτήσεων και εφεδρείας / διαθεσιμότητας, ενώ οι συμβάσεις έργου / Ι.Δ.Ο.Χ. έχουν μειωθεί δραστικά.
- 6) Το αυξημένο διαχειριστικό κόστος που επιβάλουν οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες και διαδικασίες και οι νέες δομές οικονομικού ελέγχου που έχουν θεσπιστεί (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ).
- 7) Τις αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης και στελέχωσης των κοινωνικών δομών (Παιδικοί σταθμοί, Κ.Δ.Α.Π., Βοήθεια στο σπίτι, κ.α.) και των κοινωνικών πρωτοβουλιών (συσσίτια, κοινωνικά παντοπωλεία, ιατρεία, φαρμακεία, κ.α.) μπροστά στην ζήτηση υπηρεσιών που προκαλεί η κοινωνικο-οικονομική κρίση.

Στο πλαίσιο αυτό, οι Δήμοι έχουν να επιλύσουν δύο σημαντικά προβλήματα:

- ❶ Πώς θα εξασφαλίσουν τη συνεχή παροχή υπηρεσιών που συνδέεται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, τόσο των παλιών όσο και των νέων, κάτω από τις πιεστικές

ανάγκες και την αυξημένη ζήτηση που προκαλεί η κοινωνικο - οικονομική κρίση και μάλιστα σε ορίζοντα τουλάχιστον πενταετίας;

❷ Πως θα αξιοποιήσουν όλες τις δυνατές πηγές χρηματοδότησης με στόχο την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους;

Η **συνεχής παροχή υπηρεσιών**, δηλαδή ουσιαστικά η συνέχιση της λειτουργίας τους, εξαρτάται από τρεις παράγοντες κυρίως:

- Τις δαπάνες που συνεπάγεται η παροχή υπηρεσιών
- Την κατανομή και τα κριτήρια των κρατικών επιχορηγήσεων, που καλύπτουν ένα σημαντικό τμήμα των παραπάνω δαπανών.
- Την αξιοποίηση των ιδίων εσόδων, που επίσης καλύπτουν τμήμα των δαπανών.

Οι παράγοντες αυτοί έχουν άμεση σχέση με την άσκηση των αρμοδιοτήτων και το λειτουργικό κόστος των Δήμων που αυτή συνεπάγεται, με βάση τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και το Ν. 3852/10 «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Ο προσδιορισμός του ελάχιστου κόστους παραμένει ο ίδιος από το 2001. Η ανάγκη ουσιαστικού επαναπροσδιορισμού του, σύμφωνα με τα νέα δεδομένα της Τ.Α. είναι πλέον φανερή. Με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», συστάθηκαν 325 νέοι Δήμοι, των οποίων τα πληθυσμιακά, οικιστικά, διοικητικά, οικονομικά κ.λπ. μεγέθη είναι πλέον πολύ μεγαλύτερα από αυτά των 1.034 ΟΤΑ που προέκυψαν από το πρόγραμμα «Καποδίστριας».

Η εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος και η λειτουργία ταμειακών υπηρεσιών είναι πλέον υποχρεωτικά σε όλους τους δήμους, ενώ παράλληλα λειτουργεί η βάση δεδομένων «Οικονομικά στοιχεία δήμων» (ΥΑ 74712, ΦΕΚ 2043 β'). Επιπλέον μέσω αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν το 2011, των συγχωνεύσεων των θυγατρικών τους νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, των νέων Ο.Ε.Υ. και των επιχειρησιακών προγραμμάτων που εκπονούνται, οι νέοι Δήμοι μετατρέπονται πλέον σε πολιτικούς, διοικητικούς και αναπτυξιακούς τοπικούς θεσμούς με διευρυμένες λειτουργίες, μεγάλες υπηρεσίες και πολλές νέες δραστηριότητες.

Είναι σαφές ότι τα νέα αυτά δεδομένα επηρεάζουν σημαντικά το ελάχιστο κόστος λειτουργίας, συνεπώς τόσο το περιεχόμενο όσο και η μεθοδολογία υπολογισμού του πρέπει να επαναξιολογηθούν.

6.2. Οι Κ.Α.Π. με το Ν. 3852/10

Με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 259 του Ν. 3852/10, τρεις πλέον είναι οι πηγές χρηματοδότησης των Κ.Α.Π.:

- 1) Το **20%** των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.).
- 2) Το **12%** των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Π.Α.
- 3) Το **50%** των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου ακίνητης περιουσίας.

Τα 2/3 των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. μαζί με τα έσοδα από τις άλλες δύο φορολογίες, εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και αποτελούν **τακτική επιχορήγηση** για την κάλυψη **λειτουργικών** και λοιπών γενικών δαπανών. Το υπόλοιπο 1/3 των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και αποτελεί **επιχορήγηση** για κάλυψη **επενδυτικών** δαπανών (Σ.Α.Τ.Α.)³.

Οι κατανομές της τακτικής επιχορήγησης και της επιχορήγησης για επενδύσεις στους Δήμους διενεργούνται με βάση τα εξής χαρακτηριστικά τους (**κριτήρια**):

- 1) Δημογραφικά,
- 2) Γεωμορφολογικά,
- 3) Διοικητικά,
- 4) Οικονομικά,
- 5) Κοινωνικά,
- 6) Περιβαλλοντικά και
- 7) Πολιτιστικά

³ Ν.4038, ΦΕΚ 14 α', 02/02/12, άρθρο 2, παρ. 7: «Τα έσοδα της παραγράφου 1 του άρθρου 259 του Ν. 3852/10 εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και κατατίθενται στο Τ.Π.Δ., σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων». Ποσοστό μέχρι ένα τρίτο (1/3) των εσόδων της περίπτωσης α' της ανωτέρω παραγράφου, διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών των Δήμων. Με Κ.Υ.Α. των ΥΠ.ΕΣ. και ΥΠ.ΟΙΚ., η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Κ.Ε.Δ.Ε., καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των εσόδων αυτών, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών κάθε Δήμου». Με τη διάταξη αυτή βελτιώθηκε το σύστημα απόδοσης της Σ.Α.Τ.Α. στους Δήμους και πλέον καταβάλλεται σε μηνιαία βάση παράλληλα με τους Κ.Α.Π.

Ειδικά στην τακτική επιχορήγηση, συνυπολογίζεται η **διοικητική υποστήριξη** που παρέχουν ορισμένοι δήμοι σε άλλους και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των **νησιωτικών και ορεινών δήμων**.

Σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, προστέθηκαν δύο ουσιαστικές πηγές χρηματοδότησης, ο Φ.Π.Α. και ο Φ.Α.Π. και αφαιρέθηκαν τρεις (τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τόκοι στις τραπεζικές καταθέσεις). Είναι σαφές ότι κυρίως ο Φ.Π.Α., αλλά και ο Φ.Α.Π. στο πλαίσιο του νέου φορολογικού συστήματος της ακίνητης περιουσίας που έχει εξαγγελθεί, αποτελούν δυναμικές και αξιόπιστες πηγές εσόδων.

6.3. Ορισμός – περιεχόμενο

Το **ελάχιστο κόστος λειτουργίας** των δήμων περιλαμβάνει τις δαπάνες που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με βάση τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και το Ν. 3852/10 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 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, με βάση τη νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται υποχρεωτικά ή εκ των πραγμάτων από όλους τους Δήμους, δεν είναι ανταποδοτικές και η άσκησή τους δεν εξαρτάται αποκλειστικά από ευρωπαϊκές ή εθνικές επιχορηγήσεις.

Με την ένταξη του ελαχίστου κόστους στο σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π., ένα μεγάλο τμήμα της τακτικής επιχορήγησης κατευθύνεται σε αυτές ακριβώς τις υπηρεσίες που εξασφαλίζουν την άσκηση αρμοδιοτήτων, απαραίτητων για τη συγκρότηση και λειτουργία των δήμων ως τοπικών διοικητικών θεσμών. Άλλοι παράγοντες όπως π.χ. πληθυσμός, δημοτική αποκέντρωση, έκταση, γεωμορφολογία (ορεινοί – νησιωτικοί δήμοι) κ.α. ανταποκρίνονται στις διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στα μεγέθη και τα χαρακτηριστικά τους. Το ελάχιστο κόστος δηλαδή εφαρμόζεται με **ομοιόμορφη και ενιαία μεθοδολογία**, ενώ οι άλλοι παράγοντες καταγράφουν τις διαφορές - ανισότητες μεταξύ των δήμων.

Στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες που συνδέονται με επενδύσεις και έργα, καθώς και οι δαπάνες που αφορούν την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων και καλύπτονται μέσω μεταβιβαστικών πληρωμών.

Οι δαπάνες ταξινομούνται σε τέσσερις κύριες **ομάδες** (κεφάλαια) και υποδιαιρούνται σε κατηγορίες, υποκατηγορίες και είδος εξόδου (*οριζόντια ταξινόμηση ή παρακολούθηση κατά είδος δαπάνης*): Λειτουργικές δαπάνες χρήσης, Επενδύσεις, Πληρωμές από υποχρεώσεις Π.Ο.Ε. - λοιπές αποδόσεις - προβλέψεις, Αποθεματικό. Οι δαπάνες πρώτα καταγράφονται ανά υπηρεσία (*κάθετη ταξινόμηση ή παρακολούθηση κατά προορισμό δαπάνης*) και στη συνέχεια ανάγονται σε κατηγορίες και υποκατηγορίες.

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας **περιλαμβάνει δαπάνες μόνο από την πρώτη ομάδα** (*λειτουργικές δαπάνες χρήσης*).

Οι **επενδύσεις** αφορούν απαλλοτριώσεις - αγορές ακινήτων, προμήθειες παγίων, έργα δημοτικά και κοινόχρηστα, μελέτες και εφαρμογές πολεοδομικών σχεδίων. Οι σχετικές δαπάνες καλύπτονται από τη ΣΑΤΑ, εθνικές επιχορηγήσεις, τα Ε.Π. του ΕΣΠΑ και από ένα τμήμα των ανταποδοτικών τελών.

Οι **πληρωμές υποχρεώσεων Π.Ο.Ε.** περιλαμβάνουν τόσο λειτουργικές όσο και επενδυτικές δαπάνες, τείνουν με βάση τους ισχύοντες δημοσιονομικούς κανόνες να μειωθούν σημαντικά και υπόκεινται σε ειδικές ρυθμίσεις (έκτακτες επιχορηγήσεις για την πληρωμή τους ή λήψη ειδικών δανείων, οπότε μετατρέπονται σε τοκοχρεολύσια). Οι **λοιπές αποδόσεις, προβλέψεις και αποθεματικό** αποτελούν λογιστικά μεγέθη.

Ουσιαστικά, οι υποκατηγορίες εξόδων ταξινομούνται σε δύο μεγάλες ομάδες: **αμοιβές προσωπικού και γενικά λειτουργικά έξοδα**.

Οι **υπηρεσίες** στις οποίες καταγράφονται οι λειτουργικές δαπάνες χρήσης ανά κατηγορία, υποκατηγορία και είδος εξόδου, ταξινομούνται σε δύο βασικές ομάδες τις ανταποδοτικές και τις μη ανταποδοτικές υπηρεσίες:

Μη ανταποδοτικές υπηρεσίες		Ανταποδοτικές υπηρεσίες	
0	Γενικές υπηρεσίες	20	Υπηρεσίες καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού
10	Οικονομικές, διοικητικές υπηρεσίες		
15	Υπηρεσίες πολιτισμού, αθλητισμού, κοινωνικής πολιτικής	25	Υπηρεσίες ύδρευσης, άρδευσης, αποχέτευσης

30	Υπηρεσία τεχνικών έργων	45	Υπηρεσίες νεκροταφείων
35	Υπηρεσίες πράσινου		
40	Υπηρεσία πολεοδομίας		
50	Δημοτική αστυνομία		
70	Λοιπές υπηρεσίες		

Προσθέτοντας στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας τις πληρωμές για την εξυπηρέτηση της δημόσιας πίστης (**τοκοχρεολύσια**), διαμορφώνεται το **ανελαστικό κόστος λειτουργίας** των Δήμων, δηλαδή όλα τα έξοδα που πρέπει να πληρωθούν σε ετήσια βάση για να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους και να εκπληρώσουν τις οικονομικές τους υποχρεώσεις. Συνεπώς έχουμε:

$$\begin{aligned}
 &\text{Αμοιβές προσωπικού + γενικά λειτουργικά έξοδα} \\
 &= \underline{\text{Ελάχιστο κόστος λειτουργίας}} \\
 &+ \text{Πληρωμές τοκοχρεολυσίων} = \underline{\text{Ανελαστικό κόστος λειτουργίας}}
 \end{aligned}$$

6.4. Καταγραφή ελάχιστου κόστους λειτουργίας

Για να υπολογιστεί το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων, οργανώθηκε η σχετική έρευνα από την Ε.Ε.Τ.Α.Α., με την υποστήριξη της Κ.Ε.Δ.Ε., σχεδιάστηκε ειδικό τεχνικό δελτίο και υλοποιήθηκαν δέκα (10) ημερίδες σε όλη τη χώρα, με τη συμμετοχή λογιστών των Δήμων, στατιστικών ανταποκριτών και στελεχών των οικονομικών τους υπηρεσιών, στις οποίες αναλύθηκαν η έννοια και το περιεχόμενο του ελάχιστου κόστους λειτουργίας και παρουσιάστηκε το σχετικό δελτίο.

Η προετοιμασία της έρευνας ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2012, ακολούθησαν οι ημερίδες τον Ιανουάριο - Φεβρουάριο του 2013, ενώ τα τεχνικά δελτία με τις σχετικές οδηγίες παραλήφθηκαν από τους υπεύθυνους των Δήμων μέσω ειδικής δικτυακής εφαρμογής. υλοποιώ

Στη συνέχεια οι Δήμοι άρχισαν να αποστέλλουν συμπληρωμένα τα τεχνικά δελτία, στα οποία έγιναν δύο ειδών έλεγχοι:

- 1) Έλεγχος πληρότητας και ορθότητας των στοιχείων: συμπλήρωση ελλείψεων, διευκρινήσεις σε παρατηρήσεις ή ασαφή δεδομένα, διορθώσεις λαθών κ.α.
- 2) Έλεγχοι αξιολόγησης των στοιχείων, μέσω συγκρίσεων με τα μηνιαία οικονομικά στοιχεία που καταχωρούνται στη Βάση Δεδομένων «Οικονομικά στοιχεία Δήμων» από τις οικονομικές τους υπηρεσίες. Εντοπίστηκαν λάθη, όχι πολλά, αλλά ορισμένες φορές σημαντικά, είτε στα δελτία είτε κυρίως στα καταχωρημένα στοιχεία της Βάσης, τα οποία διορθώθηκαν.

Τα τεχνικά δελτία ενσωματώθηκαν σε μια βάση δεδομένων που δημιουργήθηκε για αυτόν τον σκοπό και έγιναν οι πρώτες δοκιμαστικές εξαγωγές σε πίνακες excel, με δειγματοληπτικούς ελέγχους των στοιχείων, αφού είχε προηγουμένα συμφωνηθεί η δομή των πινάκων, ώστε να διευκολυνθεί η επεξεργασία τους.

Πολλοί Δήμοι ανταποκρίθηκαν, αφού προηγήθηκαν επανειλημμένα τηλεφωνήματα από πλευράς Ε.Ε.Τ.Α.Α. και Κ.Ε.Δ.Ε., ενώ ορισμένοι μέχρι σήμερα δεν δείχνουν πρόθυμοι να συμπληρώσουν τα δελτία. Η κατάσταση έχει ως εξής:

Τεχνικά Δελτία Δήμων	Αριθμός	%
➤ Παραληφθέντα - ελεγχθέντα	299	92%
➤ Δεν έχουν στείλει ακόμη ή με σημαντικές ελλείψεις	26	8%
Σύνολο	325	100%

Από τους 26 Δήμους που δεν έστειλαν δελτία, δώδεκα (12) είναι νησιωτικοί κυρίως κάτω των 4.000 κατοίκων, έξι (6) μικροί προς μεσαίοι ηπειρωτικοί (6.000 έως 8.500 κάτοικοι) και οι υπόλοιποι οκτώ (8) πάνω από 10.000 κάτοικοι. Οι μικροί νησιωτικοί αντιμετωπίζουν αντικειμενικές δυσκολίες στην καταγραφή οικονομικών στοιχείων, είτε λόγω έλλειψης ή και πλήρους απουσίας προσωπικού στις οικονομικές υπηρεσίες είτε λόγω απουσίας υποστηρικτικού πληροφοριακού συστήματος. Από τους υπόλοιπους, πέντε (5) έχουν πληθυσμό πάνω από 28.000 κατοίκους και είναι σαφές ότι η οικονομική τους υπηρεσία δεν λειτουργεί αποτελεσματικά.

Περιγραφή στοιχείων

Τα τεχνικά δελτία αποτελούνται από τέσσερις ενότητες στοιχείων και πληροφοριών:

- 1) Για να υπολογιστεί το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων επιλέχθηκαν συγκεκριμένοι **κωδικοί αριθμοί εξόδων**, οι οποίοι καταγράφηκαν **ανά υπηρεσία** και στη συνέχεια αθροίστηκαν, με βάση την διάκριση σε μη ανταποδοτικές και ανταποδοτικές υπηρεσίες.

Η καταγραφή των εξόδων αφορούσε τελικά δεδομένα του 2012 και βασίστηκε σε **πραγματικά οικονομικά στοιχεία (τιμολογηθέντα)** που εξήχθησαν από τους λογαριασμούς του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος ή από τα μηνιαία απογραφικά δελτία που στέλνουν οι Δήμοι στη βάση δεδομένων που τηρείται στην ΕΕΤΑΑ.

- 2) Παράλληλα καταγράφηκαν τα **σταθερά έσοδα** των Δήμων, **βεβαιωθέντα** και **εισπραχθέντα**, με συγκεκριμένους κωδικούς αριθμούς εσόδων. Η καταγραφή τούς αφορούσε τελικά δεδομένα του 2012 και βασίστηκε σε **απολογιστικά / ταμειακά στοιχεία**.
- 3) Στοιχεία για το **προσωπικό ανά υπηρεσία, σχέση εργασίας** και ανά κατηγορίες **νομικών προσώπων**. Το προσωπικό ομαδοποιήθηκε σε δύο μεγάλες κατηγορίες: α) δημοσίου δικαίου και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και β) ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και συμβάσεις έργου. Η καταγραφή του αφορούσε δεδομένα της 31/12/2012. Το προσωπικό των νομικών προσώπων αναφέρεται α) στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, β) στις κοινωφελείς επιχειρήσεις (συγκεντρωτικά στοιχεία) και γ) στις Δ.Ε.Υ.Α.
- 4) Πληροφοριακά στοιχεία για την τήρηση του διπλογραφικού συστήματος, την ύπαρξη διαχειριστικής επάρκειας, την κατάρτιση του επιχειρησιακού προγράμματος και την δημοσίευση του νέου Ο.Ε.Υ.

Τα στοιχεία στις δύο πρώτες ενότητες αναλυτικά έχουν ως εξής:

Στον πρώτο πίνακα τα **έξοδα** που κρίθηκε ότι αποτελούν το ελάχιστο κόστος λειτουργία, καταγράφηκαν ανά υπηρεσία: γενικές υπηρεσίες (0), οικονομικές, διοικητικές υπηρεσίες (10), υπηρεσίες πολιτισμού, αθλητισμού, κοινωνικής πολιτικής (15), υπηρεσία τεχνικών έργων (30), υπηρεσίες πράσινου (35), υπηρεσία πολεοδομίας (40), δημοτική αστυνομία (50), λοιπές υπηρεσίες (70), υπηρεσίες καθαριότητας και ηλε-

κτροφωτισμού (20), υπηρεσίες ύδρευσης, άρδευσης, αποχέτευσης υπηρεσίες (25), νεκροταφείων (45) και αθροίστηκαν με βάση τη διάκριση σε μη ανταποδοτικές και ανταποδοτικές υπηρεσίες

ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΚΟΣΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ	
Κ.Α.Ε.	ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΕΣ / ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού
611 (6111, 6115, 6116)	Αμοιβές και έξοδα ελεύθερων επαγγελματιών (αμοιβές λογιστών, νομικών, συμβολαιογράφων, δικαστικών επιμελητών)
612	Δαπάνες αιρετών
613	Αμοιβές τρίτων μη ελεύθερων επαγγελματιών
614	Αμοιβές τρίτων με την ιδιότητα νομικού προσώπου (μόνο σταθερές δαπάνες)
615	Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης
616	Λοιπές αμοιβές και έξοδα τρίτων
621	Παροχές παραγωγικής διαδικασίας
622	Επικοινωνίες
623	Ενοίκια - Μισθώματα
624	Ενοίκια χρηματοδοτικής μίσθωσης leasing
625	Ασφάλιστρα
626 (6263, 6264, 6265, 6266)	Συντήρηση και επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης από τρίτους (μεταφορικών μέσων, μηχανημάτων, λοιπού εξοπλισμού, λογισμικού)
627	Ύδρευση, Φωτισμός, Καθαριότητα (λοιπές παροχές τρίτων)
63	Φόροι - Τέλη
641	Έξοδα μεταφορών
642	Οδοιπορικά έξοδα και έξοδα ταξιδιών
645	Συνδρομές
646	Έξοδα δημοσιεύσεων
648	Έξοδα κατασκηνώσεων, εξοχών και συσσιτίων
649	Διάφορα έξοδα γενικής φύσεως
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστης

ΕΛΑΧΙΣΤΟ ΚΟΣΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ	
Κ.Α.Ε.	ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΕΣ / ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ
66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων
6711	Απόδοση σε Σχολικές Επιτροπές
6712	Απόδοση σε Παιδικούς και βρεφονηπιακούς Σταθμούς
6713	Απόδοση σε Αθλητικούς οργανισμούς
6714	Απόδοση σε ΝΠΔΔ του Ν. 3106/03 (Κ.Ε.Φ.Ο.)
6715	Επιχορήγηση δημοτικών ή κοινοτικών ΝΠΔΔ
672	Υποχρεωτικές εισφορές
6731	Προαιρετικές εισφορές ΝΠΔΔ
6732	Προαιρετική εισφορά υπέρ του δημοσίου για την καταπολέμηση δάκου, καταστροφή αρουραίων και ακριδών
6733	Καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες
6736	Υλοποίηση προγραμματικών συμβάσεων
6737	Χρηματοδοτήσεις κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων (παρ. 1 άρ. 259 ΚΔΚ)

Οι συγκεκριμένοι κωδικοί επιλέχθηκαν με κριτήριο την σταθερότητα - ανελαστικότητα τους. Όπου καταγράφονται δευτεροβάθμιοι κωδικοί (κατηγορίες δαπανών) κρίθηκε ότι το σύνολο των δαπανών που περιλαμβάνουν, εντάσσεται στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας ή ότι σε λίγες περιπτώσεις απαιτείται τόσο λεπτομερής ανάλυση που προϋποθέτει αφενός μεν την ενιαία τήρηση του κωδικολογίου του προϋπολογισμού από όλους τους Δήμους, αφετέρου δε συνεπάγεται πρόσθετη εργασία με μέτριας αξιοπιστίας δεδομένα. Όπου καταγράφονται τριτοβάθμιοι κωδικοί και δεν αναφέρονται οι υπόλοιποι της αντίστοιχης κατηγορίας κρίθηκε ότι μόνο αυτοί εντάσσονται στο ελάχιστο κόστος ή ότι για ορισμένους από τους παραληφθέντες δεν υπάρχει κοινή μεθοδολογία καταγραφής από όλους τους Δήμους π.χ. συντηρήσεις - επισκευές μονίμων εγκαταστάσεων, οι οποίες δεν διαφοροποιούνται με ενιαία κριτήρια από τις επενδύσεις στους περισσότερους Δήμους.

Στον δεύτερο πίνακα καταγράφηκαν τα **σταθερά έσοδα** των Δήμων για να διερευνηθεί η χρηματοδότηση του ελάχιστου κόστους λειτουργίας τόσο από τα ίδια έσοδα

τους όσο και από τις επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες και να εντοπιστούν διαφορές ανά κατηγορίες Δήμων.

Κ.Α.Ε.	ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ
01	Έσοδα από ακίνητη περιουσία
02	Έσοδα από κινητή περιουσία
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
04	Έσοδα από λοιπά τέλη - δικαιώματα & παροχή υπηρεσιών
05	Φόροι εισφορές
061	Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών
07	Λοιπά τακτικά έσοδα
12	Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών
14	Δωρεές, κληρονομίες, κληροδοσίες
15	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, παράβολα
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα
2	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα, κατά τα παρελθόντα οικονομικά έτη

Ερωτήματα

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτουν τα εξής ερωτήματα για τον σαφή, ενιαίο και ακριβή υπολογισμό του ελάχιστου κόστους λειτουργίας:

- I. **Ποιες / πόσες υπηρεσίες** θα ενταχθούν στο ελάχιστο κόστος, οι προτεινόμενες οκτώ ή λιγότερες, εφόσον δεν ασκούνται από όλους τους Δήμους π.χ. υπηρεσία πολεοδομίας και ποιες;
- II. **Ποιες δαπάνες** θα ενταχθούν στο σταθερό κόστος λειτουργίας, οι προτεινόμενες ή λιγότερες, εφόσον διαφοροποιούνται σημαντικά από Δήμο σε Δήμο π.χ. φόροι - τέλη που καταβάλουν οι Δήμοι με βάση τη νομοθεσία, λοιπά γενικά έξοδα;

6.5. Συγκεντρωτικά στοιχεία

Σύμφωνα με τα στοιχεία των τεχνικών δελτίων, το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων διαμορφώνεται ως εξής ανά ομάδα υπηρεσιών:

Κ.Α.Ε.	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ 0+10+15+30 +35+40+50+70	Ποσά	%
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	1.146.103.389	45,9%
61	Αμοιβές αιρετών και τρίτων	170.008.577	6,8%
62	Παροχές τρίτων	154.837.217	6,2%
63	Φόροι - Τέλη	5.487.042	0,2%
64	Λοιπά Γενικά έξοδα	89.717.203	3,6%
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστωσης	260.808.581	10,5%
66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων	93.319.987	3,7%
67	Πληρωμές - Μεταβιβάσεις σε τρίτους	574.728.858	23,0%
	Σύνολο	2.495.010.854	100%
	Κ.Α.Π. 2012	1.316.157.375	52,8%
Κ.Α.Ε.	ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ 20+25+45	Ποσά	%
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	537.522.486	52,3%
61	Αμοιβές αιρετών και τρίτων	31.913.169	3,1%
62	Παροχές τρίτων	325.323.465	31,7%
63	Φόροι - Τέλη	3.857.782	0,4%
64	Λοιπά Γενικά έξοδα	6.454.620	0,6%
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστωσης	1.514.528	0,1%
66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων	97.620.217	9,5%
67	Πληρωμές - Μεταβιβάσεις σε τρίτους	23.213.783	2,3%
	Σύνολο	1.027.420.049	100%
	Σύνολα Α' + Β'	3.522.433.902	

Ανάλυση Κ.Α.Ε. για όλες τις υπηρεσίες

- 60 αμοιβές και έξοδα προσωπικού
- 611 (6111+6115+6116) αμοιβές - έξοδα ελεύθερων επαγγελματιών, 612 δαπάνες αιρετών, 613 αμοιβές τρίτων μη ελεύθερων επαγγελματιών, 614 αμοιβές τρίτων (νομικά πρόσωπα), 615 έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης, 616 λοιπές αμοιβές και έξοδα τρίτων
- 621 παροχές παραγωγικής διαδικασίας, 622 επικοινωνίες, 623 ενοίκια - μισθώματα, 624 ενοίκια leasing, 625 ασφάλιστρα, 626 (6263-6264-6265-6266) συντήρηση - επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης από τρίτους (μεταφορικά μέσα, μηχανήματα, λοιπός εξοπλισμός, λογισμικό), 627 ύδρευση, φωτισμός, καθαριότητα (λοιπές παροχές τρίτων)
- 63 φόροι - τέλη
- 641 έξοδα μεταφορών, 642 οδοιπορικά έξοδα - έξοδα ταξιδιών, 645 συνδρομές, 646 έξοδα δημοσιεύσεων, 648 έξοδα κατασκηνώσεων, εξοχών, συσσιτίων, 649 διάφορα έξοδα γενικής φύσεως,
- 65 πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστης
- 66 δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων
- 6711 απόδοση σε σχολικές επιτροπές, 6712 απόδοση σε παιδικούς - βρεφονηπιακούς σταθμούς, 6713 απόδοση σε αθλητικούς οργανισμούς, 6714 απόδοση σε ΝΠΔΔ του Ν. 3106/03, 6715 επιχορήγηση δημοτικών ΝΠΔΔ, 672 υποχρεωτικές εισφορές, 6731 προαιρετικές εισφορές ΝΠΔΔ, 6733 καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες, 6736 υλοποίηση προγραμματικών συμβάσεων, 6737 χρηματοδοτήσεις κοινωφελών επιχειρήσεων (παρ. 1 άρθρου 259 ΚΔΚ)

Παρατηρήσεις:

- Το κόστος του προσωπικού (**45,9%**), οι μεταβιβαστικές πληρωμές κυρίως προς τα θυγατρικά νομικά πρόσωπα των Δήμων (**23%**) και τα τοκοχρεολύσια (**10,5%**) καλύπτουν το **79,4%** του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών **0+10+15+30+35+40+50+70**.

- Το κόστος του προσωπικού (52,4%), οι παροχές τρίτων (31,6%) και οι δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων (9,5%) καλύπτουν το 93,5% του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των ανταποδοτικών υπηρεσιών.
- Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των υπηρεσιών **0+10+15+30+35+40+50+70** αποτελεί το 71% του συνολικού ανελαστικού κόστους λειτουργίας των Δήμων, ενώ το υπόλοιπο 29% αντιστοιχεί στις τρεις **ανταποδοτικές** υπηρεσίες.
- Το συνολικό ύψος των **τοκοχρεολυσίων** φθάνει το 7,4% του συνολικού ανελαστικού κόστους λειτουργίας των Δήμων.

6.6. Συμπεράσματα καταγραφής ελάχιστου κόστους

- Το συνολικό ανελαστικό κόστος λειτουργίας των Δήμων ανέρχεται σε 3,522 εκατ. €, από τα οποία 1,027 εκατ. € αφορά **ανταποδοτικές υπηρεσίες**, οι οποίες καλύπτονται από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα (όχι πλήρως στην περίπτωση των νεκροταφείων) και τα υπόλοιπα 2,495 εκατ. € καλύπτουν το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των υπηρεσιών **0+10+15+30+35+40+50+70**.
- Η χρηματοδότηση των ΚΑΠ καλύπτει μόνο το 52,8% μέρος του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών **0+10+15+30+35+40+50+70**.
- Με την μείωση των Κ.Α.Π., σε πολλές περιπτώσεις, οι δήμοι αδυνατούν να καλύψουν τις βασικές λειτουργικές τους δαπάνες.
- Η μείωση της ΣΑΤΑ στα επίπεδα προ του 2000 δεν μπορεί να καλύψει πλέον ούτε τις αναγκαίες συντηρήσεις των ήδη υπάρχοντων υποδομών των δήμων.
- Η μεγάλη μείωση των Κ.Α.Π. από το 2009 έχει εκμηδενίσει τα λοιπά κριτήρια κατανομής και ουσιαστικά καλύπτει πλέον μόνο το κριτήριο του ελαχίστου κόστους

6.7. Ομαδοποίηση Δήμων

Κατά την κατάρτιση των προτύπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των νέων Δήμων, η ΕΕΤΑΑ προχώρησε στην τυπολογία των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, δηλαδή στην ομαδοποίησή τους με βάση ορισμένα κοινά και ομοειδή χαρακτηριστικά.

Για το σκοπό αυτό συγκεντρώθηκαν αντικειμενικά ποσοτικά στοιχεία (π.χ. πληθυσμός, έκταση, οικονομικά μεγέθη) τα οποία αναλύθηκαν στατιστικά, ώστε να αποτυ-

πωθούν οι ανάλογες συσχετίσεις και να διακριθούν ομάδες και υπο-ομάδες κοινών χαρακτηριστικών. Παράλληλα συγκεντρώθηκαν ποιοτικά δεδομένα, μέσω ερωτηματολογίων, που απαντήθηκαν από τους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης των ΤΕΔΚ.

Οι εργασίες αυτές κατέληξαν στα παρακάτω συμπεράσματα:

A) Οι νέοι Δήμοι του προγράμματος Καλλικράτης δεν παρουσιάζουν **εσωτερική ομοιογένεια** ως προς τα χαρακτηριστικά τους. Σύννηθες φαινόμενο είναι η συνύπαρξη πολλών και ετερόκλητων χαρακτηριστικών στη περιοχή ενός Δήμου. Για παράδειγμα στα όρια ενός Δήμου συνυπάρχουν αστικές περιοχές και αγροτική ενδοχώρα, ορεινές και παραθαλάσσιες περιοχές, αγροτικές και τουριστικές περιοχές.

B) Τα κυριότερα χαρακτηριστικά που συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό στη διαφοροποίηση των νέων Δήμων είναι:

1. Το πληθυσμιακό μέγεθος (μεγάλοι, μεσαίοι και μικροί Δήμοι)

Ο πληθυσμός αποτελεί βασικό κριτήριο κατανομής των περισσότερων κρατικών επιχορηγήσεων, συνδέεται άμεσα με τον αριθμό του απασχολούμενου προσωπικού και συνεπώς επηρεάζει το μέγεθος του υπηρεσιακού μηχανισμού κάθε Δήμου.

2. Η αστικοποίηση (αστικοί, ημιαστικοί ή αγροτικοί δήμοι)

Αστικά συγκροτήματα, ημιαστικές περιοχές με ισχυρή αγροτική ενδοχώρα, αγροτικές περιοχές με μεγάλη διασπορά πληθυσμού, αντιμετωπίζουν διαφορετικά προβλήματα, τα οποία διαμορφώνουν σε σημαντικό βαθμό την ανάπτυξη του υπηρεσιακού μηχανισμού (άσκηση αρμοδιοτήτων και αποκέντρωση υπηρεσιών)

3. Ο κύριος τομέας παραγωγής της περιοχής (πρωτογενής, δευτερογενής ή τριτογενής τομέας)

Οι ανάγκες υποστήριξης του κύριου τομέα παραγωγής, συμβάλλουν επίσης στη διαφοροποίηση της οργάνωσης και στελέχωσης των νέων Δήμων.

4. Η Νησιωτικότητα και η Ορεινότητα

Ιδιαίτερη προσέγγιση απαιτείται στην περίπτωση των νησιώτικων και ορεινών Δήμων. Για τους νησιωτικούς Δήμους προβλέπεται στο Ν. 3852/10 μεταφορά επιπρόσθετων αρμοδιοτήτων από τις Ν.Α.

Τελικά προέκυψε η διάκριση των νέων Δήμων σε τρεις βασικές ομάδες:

1. Αστικοί δήμοι μητροπολιτικών κέντρων (Αθήνα και Θεσσαλονίκη)

2. Νησιωτικοί δήμοι Ν. Αιγαίου, Β. Αιγαίου και Ιονίου

3. Περιφερειακοί ηπειρωτικοί δήμοι, δήμοι Κρήτης και λοιποί δήμοι - νησιά

Τα μητροπολιτικά κέντρα περιλαμβάνουν τους αστικούς Δήμους των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθήνας - Πειραιά και Θεσσαλονίκης.

Στους Δήμους των περιφερειών Νοτίου Αιγαίου, Βορείου Αιγαίου και Ιονίου μεταφέρονται επιπρόσθετες αρμοδιότητες πλέον των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται στους υπόλοιπους (Άρθρο 204, Ν. 3852/10).

Η πλειοψηφία των νέων Δήμων, 238 (73,2%) προέρχεται από συνένωση, ενώ 87 (26,8%) παρέμειναν αμετάβλητοι.

Ανάλογα με το πληθυσμιακό μέγεθος τον αριθμό των εργαζομένων και τα τακτικά έσοδα, οι δήμοι της κάθε ομάδας διακρίνονται σε υποομάδες :

Μεγάλοι	Μεσαίοι προς μεγάλοι
Μικροί	Μικροί προς μεσαίοι

Ομάδα	Υποομάδα	Πληθυσμός	Αριθμός δήμων	Μέσος πληθυσμός	Μέσος αριθμός προσωπικού
Δήμοι Μητροπολιτικών κέντρων	Μεσαίοι προς μεγάλοι δήμοι	25.000 - 60.000	22	39.973	255
	Μεγάλοι δήμοι*	>60.000	25	84.534	512
Περιφερειακοί ηπειρωτικοί δήμοι / δήμοι Κρήτης, λοιποί νησιωτικοί δήμοι	Μικροί δήμοι	<=10.000	37	5.480	29
	Μικροί προς μεσαίοι δήμοι	10.001 - 30.000	127	19.187	90
	Μεσαίοι προς μεγάλοι δήμοι	30.001 - 60.000	43	39.864	199
	Μεγάλοι δήμοι	>60.000	21	92.466	523
Νησιωτικοί δήμοι Νότιου - Βορείου Αιγαίου και Ιονίου	Μικροί νησιωτικοί δήμοι**	<= 3.000	27	1.152	13
	Μικροί προς μεσαίοι νησιωτικοί δήμοι***	3.001 - 20.000	13	10.894	89

	Μεσαίοι προς μεγάλοι νησιωτικοί δήμοι	20.001 - 60.000	7	33.330	258
	Μεγάλοι νησιωτικοί δήμοι	>60.000	3	105.729	796
Σύνολο			325		

* Δεν περιλαμβάνονται οι Δήμοι Αθηναίων και Θεσσαλονίκης

** Δεν περιλαμβάνεται ο Δήμος Λέρου, *** Δεν περιλαμβάνεται ο Δήμος Κέας

5. Διαφοροποιήσεις στην οργάνωση και λειτουργία των Δήμων μετά τους Ο.Ε.Υ.

Με την εφαρμογή των ρυθμίσεων του Ν. 3852/10 για τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες και τις αλλαγές στα θυγατρικά νομικά τους πρόσωπα, προέκυψαν επιπλέον διαφοροποιήσεις στην οργάνωση και λειτουργία των Δήμων:

- Η άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων διενεργείται μόνο από συγκεκριμένους Δήμους που ασκούν διοικητική υποστήριξη στους λοιπούς (Πολεοδομία, προνοιακά επιδόματα κλπ).
- Με τις συγχωνεύσεις καταργήσεις Ν.Π.Δ.Δ. - επιχειρήσεων, κάποιοι Δήμοι δεν έχουν καθόλου νομικά πρόσωπα και το κόστος λειτουργίας τους έχει ενσωματωθεί στις λειτουργικές τους δαπάνες.
- Με τις αθρόες συνταξιοδοτήσεις της τελευταίας τριετίας (2010 - 2012) σε πολλούς Δήμους, κυρίως μικρούς νησιωτικούς και ορεινούς, παρατηρούνται σημαντικές ελλείψεις προσωπικού. Υπάρχουν μικροί Δήμοι - νησιά χωρίς καθόλου προσωπικό.

7. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ

7.1. Θεσμικό πλαίσιο - προτάσεις

Σύμφωνα με το άρθρο 259 του ν. 3852/10 ορίζεται ότι *"με κοινή απόφαση των Υπουργών ΕΣ. και ΟΙΚ., η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Ε., 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"*.

Συνεπώς, τα προτεινόμενα κριτήρια κατανομής των Κ.Α.Π. έχουν ως εξής:

1) Ελάχιστο κόστος λειτουργίας

2) Πληθυσμός

Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. (πρώην ΕΣΥΕ) από το 1951 δημοσιεύει στοιχεία για τον πραγματικό και τον νόμιμο πληθυσμό. Από το 1991 άρχισε να δημοσιεύει στοιχεία για τον μόνιμο πληθυσμό, το 2001 δημοσίευσε περισσότερα και το 2011 δημοσίευσε πρώτα τα στοιχεία για τον μόνιμο πληθυσμό ανά δήμο. Ουσιαστικά ο μόνιμος πληθυσμός αποτελεί πλέον το κύριο πληθυσμιακό μέγεθος που καταγράφεται.

Σύμφωνα με το άρθρο 283 παρ 12 ν. 3852/10 *"για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος όπου γίνεται αναφορά στον πληθυσμό, περιλαμβανομένης και της έκδοσης σχετικών κανονιστικών πράξεων, νοείται ο πραγματικός πληθυσμός, όπως εμφανίζεται στους επίσημους πίνακες αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφή πληθυσμού, που έχουν κυρωθεί και δημοσιευθεί στην Ε.τ.Κ."*

Σημειώνεται όμως, ότι σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ *"η απογραφή πληθυσμού κατοικιών 2011 εστίασε στην καταγραφή του μόνιμου πληθυσμού της χώρας σε αντίθεση με τις προηγούμενες απογραφές οι οποίες κατέγραψαν τον de facto πληθυσμό..... Συνεπώς τα αποτελέσματα της απογραφής του 2011 και αυτά των προηγούμενων απογραφών δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα"*

Για το λόγο αυτό παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ μόνιμου και de facto πληθυσμού (πραγματικού) ιδιαίτερα στις τουριστικές περιοχές. Άρα είναι ιδιαίτερα κρίσιμο ποιο πληθυσμιακό μέγεθος θα χρησιμοποιηθεί στην κατανομή των Κ.Α.Π.⁴

3) Έκταση

Η έκταση κάθε Δήμου όπως προκύπτει αθροιστικά από τα οριστικά αποτελέσματα της κατανομής της έκτασης της χώρας. Η Κατανομή στους Δήμους γίνεται ανάλογα με τη έκτασή του κάθε Δήμου, την καλλιεργήσιμη έκταση, την δασική έκταση και τους δημοτικούς βοσκότοπους του κάθε Δήμου⁵.

4) Δημοτική αποκέντρωση

- 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).

⁴ **Μόνιμος πληθυσμός** είναι ο αριθμός των ατόμων που έχουν τη συνήθη διαμονή τους σε κάθε περιφέρεια, νομό, δήμο και αυτοτελή οικισμό. Θεωρείται το μέγεθος που καταγράφει με ακρίβεια τον πληθυσμό μιας περιοχής.

Πραγματικός πληθυσμός (de facto) είναι ο αριθμός των ατόμων που βρέθηκαν παρόντα κατά την ημέρα της απογραφής, σε κάθε περιφέρεια, νομό, δήμο και αυτοτελή οικισμό.

Νόμιμος πληθυσμός κάθε δήμου είναι ο αριθμός των ατόμων κάθε ηλικίας και φύλου, τα οποία κατά την ημέρα της απογραφής δήλωσαν ότι είναι καταχωρημένα στα αντίστοιχα δημοτολόγια.

⁵ 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.

Οι δημοτικές / τοπικές κοινότητες αποτελούν το πλέον αντιπροσωπευτικό μέγεθος, στο οποίο άλλωστε ενσωματώνονται οι δημοτικές ενότητες. Εναλλακτικά θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ο συνδυασμός των δημοτικών ενοτήτων - οικισμών.

5) 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.

6) Προβληματικότητα

Στο Ν. 3852/10 ορίζονται οι νησιωτικοί και ορεινοί Δήμοι με κριτήριο την άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους μεταβιβάζονται (διοικητική προσέγγιση).

Όσον αφορά τους **νησιωτικούς**, στο άρθρο 204 του νόμου αναφέρονται οι Δήμοι των Περιφερειών Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Ιονίων Νήσων στους οποίους μεταφέρονται οι επιπλέον αρμοδιότητες του άρθρου 206 του νόμου, προβλέπεται η απόδοση των ανάλογων οικονομικών πόρων για την άσκηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων και ρυθμίζονται τα θέματα διοικητικής υποστήριξης των μικρών πληθυσμιακά Δήμων από τους μεγαλύτερους σε πληθυσμό (ουσιαστικά από τους νησιωτικούς Δήμους έδρες νομών και πρώην επαρχιών). Ειδική αναφορά γίνεται στους υπόλοιπους νησιωτικούς δήμους άλλων Περιφερειών π.χ. Θεσσαλίας, Αττικής, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, οι οποίοι με προεδρικά διατάγματα μπορούν να ασκήσουν τις επιπλέον αρμοδιότητες (όλες ή μερικές). Συνεπώς ορίζεται ένας **διευρυμένος πυρήνας δήμων - νησιών** στους οποίους μεταφέρονται πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες, με οικονομικές και διοικητικές προϋποθέσεις και ένας **ευρύτερος κύκλος** που περιλαμβάνει τους υπόλοιπους νησιωτικούς δήμους. Αυτή η διοικητική προσέγγιση δεν λαμβάνει υπόψη της την νησιωτικότητα ως παράγοντα προβληματικότητας και αυξημένου κόστους λειτουργίας των αντίστοιχων δήμων (απομόνωση, υψηλό κόστος μετακίνησης, ατελής πρόσβαση στις αγορές, περιορισμένη διαθεσιμότητα παραγωγικών πόρων, μεγάλες εποχικές πληθυσμιακές και οικονομικές διακυμάνσεις, δημογραφικά προβλήματα, αρνητικές εξωτερικές οικονομίες κ.α.).

Όσον αφορά τους **ορεινούς Δήμους** στο άρθρο 1 του Ν. 3852/10 «Σύσταση Δήμων» ορίζονται περιοριστικά οι εξής Δήμοι, για το σύνολο της εδαφικής τους περιφέρειας, αν και σε αρκετούς ένα τμήμα τους περιλαμβάνει συγκεκριμένες δημοτικές ή τοπικές κοινότητες και βρίσκεται σε πεδινές, ημιορεινές ή παραθαλάσσιες περιοχές. Συνεπώς

η ορεινότητα ως παράγων αυξημένου λειτουργικού κόστους, ανάλογου της νησιωτικότητας, δεν καταγράφεται με επιστημονικά κριτήρια.

Δήμος	Νομός	Δήμος	Νομός
Θέρμου	Αιτωλοακαρνανίας	Αργιθέας	Καρδίτσης
Επιδαύρου	Αργολίδας	Λίμνης Πλαστήρα	Καρδίτσης
Βόρειας Κυνουρίας	Αρκαδίας	Νεστορίου	Καστοριάς
Νότιας Κυνουρίας	Αρκαδίας	Νεμέας	Κορινθίας
Γεωργίου Καραϊσκάκη	Άρτας	Οροπεδίου Λασιθίου	Λασιθίου
Κεντρικών Τζουμέρκων	Άρτας	Ζαγοράς - Μουρεσίου	Μαγνησίας
Διστόμου - Αράχοβας - Αντίκυρας	Βοιωτίας	Δυτικής Μάνης	Μεσσηνίας
Δεσκάτης	Γρεβενών	Αμαρίου	Ρεθύμνης
Κάτω Νευροκοπίου	Δράμας	Αγίου Βασιλείου	Ρεθύμνης
Παρανεστίου	Δράμας	Ανωγείων	Ρεθύμνης
Αγράφων	Ευρυτανίας	Πρεσπών	Φλωρίνης
Βιάννου	Ηρακλείου	Σφακίων	Χανίων
Φιλιατών	Θεσπρωτίας	Καντάνου - Σελίνου	Χανίων
Κόνιτσας,	Ιωαννίνων	Μετσόβου	Ιωαννίνων
Πωγωνίου	Ιωαννίνων	Ζαγορίου	Ιωαννίνων
Βόρειων Τζουμέρκων	Ιωαννίνων	Σύνολο	31 Δήμοι

Υπενθυμίζεται ότι στη μελέτη για τα κριτήρια κατανομής της ΣΑΤΑ, η ορεινότητα είχε υπολογιστεί με βάση τον πληθυσμό των ορεινών δημοτικών και κοινοτικών διαμερισμάτων όλων των ΟΤΑ (στοιχεία ΕΣΥΕ⁶) και με αυτή την μέθοδο είχαν περι-

⁶ **Ορεινός πληθυσμός:** Ο πληθυσμός των δημοτικών και κοινοτικών διαμερισμάτων, των οποίων η επιφάνεια είναι κατ' εξοχήν κεκλιμένη και ανώμαλη, διακόπτεται από χαράδρες ή καλύπτεται από απότομους ορεινούς όγκους, οι οποίοι δημιουργούν στο έδαφος βαθιές και πολλαπλές πτυχώσεις με υψομετρικές διαφορές σημείων των διαμερισμάτων πάνω από 400 μέτρα, καθώς επίσης, και των διαμερισμάτων των οποίων ολόκληρη η επιφάνεια ή μεγάλο μέρος αυτής βρίσκεται σε υψόμετρο πάνω από 800 μέτρα από την επιφάνεια της θάλασσας.

ληφθεί μόνο οι πραγματικά ορεινές περιοχές όλων των Δήμων και Κοινοτήτων (διοικητική διαίρεση Καποδίστρια).

Αυτή η διοικητική ταξινόμηση τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 του νόμου 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».

Άρθρο 3 της Οδηγίας 75/268/ΕΟΚ

1. Οι μειονεκτικές γεωργικές περιοχές περιλαμβάνουν εκείνες τις ορεινές περιοχές στις οποίες η γεωργική δραστηριότητα είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της υπαίθρου, ιδιαίτερα για λόγους προστασίας έναντι της διαβρώσεως του εδάφους ή ικανοποίησης αναγκών αναψυχής. Επίσης περιλαμβάνουν άλλες περιοχές, όπου η διατήρηση ενός ελαχίστου ορίου πυκνότητας πληθυσμού ή η συντήρηση της υπαίθρου δεν εξασφαλίζεται.
2. Οι περιοχές αυτές πρέπει να έχουν επαρκή υποδομή, ιδίως οδούς προσπελάσεως στις εκμεταλλεύσεις, ηλεκτρισμό και πόσιμο ύδωρ, οι δε τουριστικές περιοχές και οι περιοχές αναψυχής, εγκαταστάσεις καθαρισμού ύδατος. Εφ' όσον δεν υπάρχουν τέτοιες υποδομές, η πρόβλεψή τους θα πρέπει να αντιμετωπίζεται στο εγγύς μέλλον στα δημόσια προγράμματα αναπτύξεως.
3. Οι **ορεινές περιοχές** αποτελούνται από τοπικές διοικητικές μονάδες που χαρακτηρίζονται από ένα σημαντικό περιορισμό των δυνατοτήτων χρησιμοποίησης της γης και μία σημαντική αύξηση στο κόστος εργασίας, που οφείλεται:
 - είτε στην ύπαρξη, λόγω υψομέτρου, πολύ δυσχερών κλιματικών συνθηκών, με αποτέλεσμα να επιβραχύνεται σημαντικά η βλαστική περίοδος,

- είτε, σε χαμηλότερο υψόμετρο, στις απότομες κλίσεις, στο μεγαλύτερο τμήμα της εν λόγω περιοχής, που καθιστούν αδύνατη τη χρήση μηχανημάτων ή απαιτούν τη χρήση πολύ δαπανηρών ειδικών εξαρτημάτων,

- είτε στο συνδυασμό των δύο αυτών παραγόντων όταν το μειονέκτημα που προκύπτει από το καθένα, λαμβανόμενο χωριστά είναι μικρότερης σημασίας. Στην περίπτωση αυτή, το μειονέκτημα που προκύπτει από το συνδυασμό αυτό πρέπει να είναι ισοδύναμο με εκείνο που προκαλείται από τις καταστάσεις που αναφέρονται στις δύο πρώτες περιπτώσεις.

4. Οι **μειονεκτικές περιοχές** που απειλούνται με αποπληθυσμό και στις οποίες η διατήρηση της υπαίθρου είναι αναγκαία, αποτελούνται από γεωργικές περιοχές, που είναι ομοιογενείς από άποψη φυσικών συνθηκών φυσικής παραγωγής και που πρέπει ταυτόχρονα να παρουσιάζουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά.

α) περιορισμένης παραγωγικότητας έδαφος, απρόσφορο για καλλιέργεια ή εντατικοποίηση, με περιορισμένες δυνατότητες που μπορούν να βελτιωθούν μόνο με υπερβολικό κόστος και κυρίως κατάλληλης για εντατική κτηνοτροφία.

β) λόγω αυτής της χαμηλής παραγωγικότητας του φυσικού περιβάλλοντος, αποτελέσματα, που είναι αισθητά κατώτερα από το μέσο όρο σε ό,τι αφορά τους κυρίους δείκτες, που χαρακτηρίζουν την οικονομική κατάσταση στη γεωργία.

γ) μικρή πυκνότητα ή τάση για μείωση του πληθυσμού, που εξαρτάται πρωταρχικά από τη γεωργική δραστηριότητα, η επιταχυνόμενη μείωση του οποίου θα έθετε σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα της περιοχής και τη συνεχή της κατοίκηση.

5. Δύνανται να εξομοιωθούν με τις μειονεκτικές περιοχές, κατά την έννοια του παρόντος άρθρου, οι περιοχές μικρής εκτάσεως, που επηρεάζονται από **ειδικά μειονεκτήματα** και στις οποίες η διατήρηση της γεωργικής δραστηριότητας είναι απαραίτητη για να εξασφαλίζεται η διατήρηση της υπαίθρου και το τουριστικό τους δυναμικό καθώς και για την παράκτιο προστασία. Η συνολική έκταση τέτοιων περιοχών δεν δύναται να υπερβαίνει σε ένα Κράτος μέλος, το 2,5% της εκτάσεως του.

Με τη ρύθμιση αυτή διευρύνεται σημαντικά ο αριθμός των ορεινών Δήμων και με βάση τη νέα διοικητική διαίρεση του Ν. 3852/10 προκύπτουν τα εξής:

Χαρακτηρισμοί	Δήμοι	Δημοτικές - Τοπικές Κοινότητες	Πληθυσμός (πραγματικός)
---------------	-------	--------------------------------	-------------------------

Ορεινές	240	3.406	1.082.383
Μειονεκτικές	134	1.194	709.063
Ειδικές Μειονεκτικές	32	349	454.869
Σύνολο	256 *	4.949	2.246.315
Σύνολο Χώρας	325	6.159 **	10.937.655
Αναλογίες	78,8%	80,4%	20,5%
69 Δήμοι δεν εντάσσονται σε καμία κατηγορία			

* Πολλοί Δήμοι περιλαμβάνουν Δημοτικές - Τοπικές Κοινότητες σε δύο τουλάχιστον κατηγορίες.

* * Ο πραγματικός αριθμός των Δημοτικών - Τοπικών Κοινοτήτων είναι 6.100. Έχουν προστεθεί 59 Δήμοι των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθήνας / Θεσσαλονίκης καθώς και νησιωτικοί χωρίς καμία κοινότητα για να είναι συγκρίσιμα τα στοιχεία.

Σημείωση: Όλοι οι νησιωτικοί Δήμοι εντάσσονται σε μία από τις τρεις κατηγορίες, εκτός από Σαλαμίνα, Αίγινα και Ελαφόνησο.

Με βάση τη ρύθμιση του Ν. 4071/12 και την αντίστοιχη ταξινόμηση των Δημοτικών - Τοπικών Κοινοτήτων των Δήμων σε ορεινές, μειονεκτικές και με ειδικά μειονεκτήματα, προκύπτουν τα ακόλουθα προβλήματα, αν υιοθετηθεί ως κριτήριο προβληματικότητας:

- Η ταξινόμηση αυτή έχει γίνει με κριτήρια προβληματικότητας του πρωτογενή τομέα, τα οποία έχουν καθοριστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο από το 1975. Εκκρεμεί ο επανακαθορισμός τους σε ευρωπαϊκό πάλι επίπεδο. Δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι τα κριτήρια αυτά έχουν άμεση σχέση με το αυξημένο κόστος λειτουργίας ενός Δήμου.
- Ενώ περιλαμβάνονται οι κλασσικές ορεινές και νησιωτικές περιοχές της Χώρας, έχουν ενταχθεί και πολλές άλλες, στις οποίες οι Δήμοι δεν θεωρείται ότι αντιμετωπίζουν δυσμενείς συνθήκες λειτουργίας. Ειδικά οι κατηγορίες των μειονεκτικών και των ειδικών μειονεκτικών παρουσιάζουν πολλά προβλήματα όσον αφορά την ταύτιση τους με αυξημένο κόστος λειτουργίας.

- Με τα κριτήρια αυτά ενοποιείται η νησιωτικότητα και η ορεινότητα των Δήμων, συνεπώς δεν είναι δυνατόν να διαφοροποιηθούν μεταξύ τους.
- Η ταξινόμηση με βάση τις Δημοτικές - Τοπικές Κοινότητες θα πρέπει να οδηγήσει σε ανάλυση ανά Δήμο, με βάση την ένταξη ή όχι των κοινοτήτων του σε μία από τις παραπάνω κατηγορίες. Η ανάλυση αυτή θα γίνει με βάση τον πληθυσμό ή την έκταση, όταν εφαρμόστηκαν κυρίως γεωμορφολογικά δεδομένα;
- Με την εφαρμογή της σχετικής διάταξης του Ν. 4071/12, το 78,8% των Δήμων της χώρας θεωρείται προβληματικό, όταν σε αυτό αντιστοιχεί το ένα πέμπτο του πληθυσμού. Συνεπώς το κριτήριο της προβληματικότητας, αν εφαρμοστεί με αυτή τη μεθοδολογία για να είναι ουσιαστικό θα πρέπει να απορροφήσει ένα σημαντικό τμήμα της επιχορήγησης των Κ.Α.Π.

7) Δημοσιονομική δυνατότητα / φορολογική προσπάθεια

Προτείνεται η επιλογή ενός δείκτη κοινού για όλους τους Δήμους, με βάση την ανάλυση που ακολουθεί στο επόμενο κεφάλαιο

Η αντιστοίχιση των κριτηρίων του Ν. 3852/10 με τα κριτήρια κατανομής της τακτικής επιχορήγησης προκύπτει από τον παρακάτω πίνακα:

Κριτήρια Ν. 3852/10	Κριτήρια κατανομής Κ.Α.Π.
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

7.2. Βασικά ερωτήματα

- 1) Η κατανομή θα γίνει σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση των Δήμων σε τρεις ομάδες και 10 υποομάδες;

Με βάση την συγκεκριμένη ταξινόμηση εκπονήθηκαν αντίστοιχοι Ο.Ε.Υ. (ιεραρχική δομή υπηρεσιών, αρμοδιότητες, θέσεις προσωπικού). Ακολούθησε η κατάργηση / διατήρηση των κενών οργανικών θέσεων του μόνιμου προσωπικού, σύμφωνα με την παρ. 1α του άρθρου 33 του ν. 4024/11. Η καταγραφή του ελάχιστου κόστους λειτουργίας επηρεάζεται από την ταξινόμηση και από την ανάπτυξη του Ο.Ε.Υ.

2) Κατανομή από μηδενική βάση

3) Περίοδος προσαρμογής

Το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα συνδέονται άμεσα. Κατανομή από μηδενική βάση συνεπάγεται μεγάλες αυξομειώσεις στα ποσά που αναλογούν σε κάθε Δήμο. Η περίοδος προσαρμογής αφενός μεν συνδέεται με τις αβεβαιότητες που προκαλεί το δυσμενές δημοσιονομικό πλαίσιο σε μεσοπρόθεσμη βάση, αφετέρου δε με τις οικονομικές δυνατότητες των Δήμων που θα τους μειωθεί η τακτική επιχορήγηση.

4) Επιλογή Πληθυσμού

- Θα επιλεγεί ο μόνιμος ή ο πραγματικός πληθυσμός; Στην πρώτη περίπτωση απαιτείται νομοθετική ρύθμιση.
- Να επιλεγεί για κάθε Δήμο ο μέσος όρος του μόνιμου - πραγματικού - νόμιμου πληθυσμού, οπότε εξομαλύνονται οι μεγάλες διαφορές. Μάλλον δεν απαιτείται νομοθετική ρύθμιση.

5) Επιλογή κριτηρίων προβληματικότητας

6) Επιλογή δείκτη δημοσιονομικής δυνατότητας ή φορολογικής προσπάθειας

7.3. Μέτρηση των δημοσιονομικών δυνατοτήτων και της φορολογικής προσπάθειας των Δήμων

Η μέτρηση της δημοσιονομικής δυνατότητας των Δήμων είναι δύσκολο να πραγματοποιηθεί. Για το λόγο αυτό στις περισσότερες περιπτώσεις ο εντοπισμός της δεν είναι ακριβής, αλλά προσδιορίζεται με έμμεσο τρόπο. Σε προηγούμενο κεφάλαιο αναφέρθηκαν ορισμένα παραδείγματα σχετικά με το πως άλλα Ευρωπαϊκά κράτη καθορίζουν τη δημοσιονομική δυνατότητα των ΟΤΑ.

Ακόμη και στα κράτη με προηγμένα στατιστικά συστήματα και ιδιαίτερα αναπτυγμένη αυτοδιοικητική εμπειρία, ο προσδιορισμός της δημοσιονομικής δυνατότητας των ΟΤΑ δεν είναι ακριβής και διαφοροποιείται σημαντικά.

Στην Ελλάδα η προσπάθεια εντοπισμού της δημοσιονομικής δυνατότητας των δήμων σκοντάφτει στην ανεπάρκεια στατιστικών στοιχείων σε τοπικό επίπεδο και κυρίως στο υψηλό ποσοστό παραοικονομίας.

Ένας τρόπος που θα μπορούσε να προσεγγιστεί η δημοσιονομική δυνατότητα των Δήμων είναι η μέτρηση της σχέσης **ιδίων εσόδων/τακτικών εσόδων**. Συγκεκριμένα είναι δυνατό να υπολογιστεί με ακρίβεια η αναλογία των ιδίων εσόδων (έσοδα τα οποία με βάση τη νομοθεσία βεβαιώνονται και εισπράττονται από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ) προς το σύνολο των τακτικών εσόδων, (*πρόσοδοι από ακίνητη και κινητή περιουσία + έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα + έσοδα από λοιπά τέλη και δικαιώματα – παροχή υπηρεσιών + φόροι και εισφορές + λοιπά τακτικά έσοδα + αντίστοιχα έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών (ΠΟΕ) προς σύνολο τακτικών εσόδων + τακτικά ΠΟΕ*). Ο δείκτης αυτός καταρτίζεται εύκολα, είναι απλός και ουσιαστικά περιγράφει σε μία συγκεκριμένη χρονική στιγμή, τη στατική σχέση των φορολογικών και περιουσιακών εσόδων με την τακτική επιχορήγηση των Κ.Α.Π., αφού το στοιχείο που διαφοροποιεί τον αριθμητή από τον παρανομαστή είναι τα τακτικά έσοδα από επιχορηγήσεις. Είναι δυνατό βέβαια η σχέση αυτή να υπολογιστεί για μια χρονική περίοδο (τετραετία και άνω) και να αξιολογηθεί η μεταβολή της π.χ. αύξηση ή μείωση της ποσοστιαίας αναλογίας ιδίων προς σύνολο τακτικών εσόδων.

Η χρήση της όμως ως δείκτη δημοσιονομικής δυνατότητας παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα, για τους εξής λόγους. Πρώτον είναι δυνατόν Δήμοι με μεγάλες δημοσιονομικές δυνατότητες να μην βεβαιώνουν ή και να μην εισπράττουν ίδια έσοδα, κυρίως τέλη, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται ως προβληματικοί. Δεύτερον τα έσοδα από δημοτικές επιχειρήσεις δεν εμφανίζονται στα ίδια έσοδα των δήμων, οπότε στην περίπτωση των Δήμων με ΔΕΥΑ τα τέλη ύδρευσης και αποχέτευσης είναι ανύπαρκτα. Ανάλογο πρόβλημα παρουσιάζουν οι ΟΤΑ της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης με την ΕΥΔΑΠ και την ΕΥΑΘ. Τρίτον αναμένεται να δημιουργηθούν ιδιαίτερα προβλήματα στους Δήμους του νομού Δωδεκανήσου, λόγω του ιδιαίτερου δημοτικού φόρου (ΔΗ.ΦΟ.ΔΩ.).

Στο μέτρο που τα σημαντικότερα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. έχουν ως βάση την **ακίνητη περιουσία** (Τέλος ακίνητης περιουσίας, Τέλος καθαριότητας και φωτισμού, Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων) ως κριτήριο δημοσιονομικής δυνατότητας θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί η αντικειμενική αξία των ακινήτων. Εφόσον σε ένα δήμο παρουσιάζεται πλήθος ζωνών με διαφορετικές αντικειμενικές αξίες, θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί κάποιος σταθμισμένος μέσος όρος.

Με τον όρο **φορολογική προσπάθεια** των Δήμων ορίζεται ο βαθμός αξιοποίησης των δυνατοτήτων που παρέχει η φορολογική νομοθεσία για την άντληση εσόδων. Η σχέση μεταξύ των πραγματικών εσόδων που εισπράττει ένας Δήμος από την επιβολή συγκεκριμένου τοπικού φόρου ή τέλους και των δυνητικών εσόδων που θα μπορούσε να αποφέρει η εφαρμογή της αντίστοιχης φορολογικής νομοθεσίας, αποτελεί μέτρο της φορολογικής προσπάθειας που καταβάλει.

Άρα λοιπόν η φορολογική προσπάθεια σε τοπικό επίπεδο έχει άμεση σχέση με την αντίστοιχη τοπική φορολογική δυνατότητα. Αν τα δυνητικά έσοδα από ένα τοπικό φόρο είναι ίσα με τα πραγματικά έσοδα που εισπράττει ένας Δήμος, τότε η φορολογική του προσπάθεια θεωρείται υψηλή και στο πλαίσιο ενός συστήματος κατανομής κρατικών επιχορηγήσεων με ενσωματωμένο το κριτήριο αυτό θα υπάρχει κάποιου είδους οικονομική επιβράβευση. Το αντίθετο θα ισχύει βέβαια στις περιπτώσεις που η σχέση πραγματικών τοπικών φορολογικών εσόδων προς τα αντίστοιχα τοπικά δυνητικά έσοδα είναι αρνητική, οπότε οι Δήμοι αυτής της κατηγορίας θα ενισχύονται λιγότερο. Κατά συνέπεια το κριτήριο της φορολογικής προσπάθειας λειτουργεί υπέρ των ΟΤΑ με θετική συσχέτιση των πραγματικών φορολογικών τους εισπράξεων με τα δυνητικά φορολογικά τους έσοδα.

Επειδή η τοπική φορολογία στην Ελλάδα αποτελείται από ένα υπερβολικά μεγάλο αριθμό τοπικών φόρων, ανταποδοτικών τελών, λοιπών τελών, δικαιωμάτων και εισφορών είναι πολύ δύσκολο έως αδύνατο να υπολογιστεί ένας σύνθετος δείκτης φορολογικής προσπάθειας ως μέσος όρος των μεμονωμένων δεικτών όλων των κατηγοριών. Είναι δυνατό όμως να υπολογιστούν δείκτες (πραγματικά έσοδα προς δυνητικά) που αναφέρονται σε συγκεκριμένους φόρους, τέλη κλπ που επιβάλλονται από όλους τους Δήμους και να αξιολογηθούν με βάση την τιμή ή το ποσοστό τους. Στην περίπτωση αυτή υπάρχουν οι εξής δυνατότητες :

- 1) Ο βαθμός της φορολογικής προσπάθειας υπολογίζεται σε σχέση με το μέγεθος της **φορολογικής βάσης** πάνω στην οποία επιβάλλονται οι διάφορες επιβαρύνσεις. Ο λόγος δηλαδή των φορολογικών εσόδων προς τη φορολογική βάση αποτελεί το δείκτη που είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί ως μέτρο σύγκρισης μεταξύ των Δήμων. Φυσικά παραμένουν τα προβλήματα μέτρησης της φορολογικής βάσης που υπάρχουν και στις προσπάθειες μέτρησης της δημοσιονομικής δυνατότητας.
- 2) Καταγράφονται οι **φορολογικοί συντελεστές** που επιβάλλονται και αξιολογούνται οι διαφορές τους, εφόσον παρέχεται η δυνατότητα επιβολής διαφοροποιημένων συντελεστών από τη σχετική νομοθεσία.
- 3) Καταγράφεται η αναλογία **βεβαιωθέντων προς εισπραχθέντα** έσοδα για συγκεκριμένους φόρους ή τέλη και υπολογίζεται με βάση τη νομοθεσία, τα χαρακτηριστικά της φορολογικής βάσης κ.α. ένας εθνικός μέσος όρος με τον οποίο συγκρίνονται οι επιδόσεις των Δήμων.

Στη συνέχεια ακολουθούν ορισμένα παραδείγματα τοπικών φόρων και τελών που επιβάλλονται από τους Δήμους:

- **Τέλος ακίνητης περιουσίας:** επειδή η επιβολή του είναι υποχρεωτική και εισπράττεται μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ, ως δείκτης φορολογικής προσπάθειας είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν οι διαφοροποιημένοι φορολογικοί συντελεστές ανά ΟΤΑ (από 0,25‰ έως 0,35‰).
- **Τέλος καθαριότητας και φωτισμού:** δεδομένου ότι επιβάλλεται και εισπράττεται με ενιαίο τρόπο και διαδικασίες, ως δείκτης φορολογικής προσπάθειας είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν οι διαφοροποιημένοι φορολογικοί συντελεστές ανά κατηγορία ακινήτων που έχουν καθορίσει οι ΟΤΑ και να συγκριθούν αυτοί που αφορούν ομοειδείς κατηγορίες.
- **Τέλος επί των εκδιδόμενων λογαριασμών – τέλος παρεπιδημούντων :** Στις περιπτώσεις αυτές το κύριο πρόβλημα αφορά τον υπολογισμό της φορολογικής βάσης (κύκλος εργασιών των υπόχρεων επιχειρήσεων), που είναι δυνατός μόνο μέσω των στοιχείων που τηρεί το Υπουργείο Οικονομικών (εκκαθαριστικές δηλώσεις φόρου προστιθέμενης αξίας και ταξινόμηση επιχειρήσεων ανά επαγγελματική κατηγορία). Στα τέλη αυτά επίσης ο δείκτης της φορολογικής προσπάθειας αφορά και τη σχέση βεβαιωθέντων προς εισπραχθέντα έσοδα, που είναι πιο εύκολο να υπολογιστεί από τους απολογισμούς που καταρτίζουν οι ΟΤΑ. Επειδή η ε-

πιβολή των ανωτέρω τελών αφορά μόνο συγκεκριμένες κατηγορίες ΟΤΑ (το πρώτο επιβάλλεται υποχρεωτικά εφόσον ο ΟΤΑ έχει υπαχθεί στο σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων και το δεύτερο επιβάλλεται επίσης υποχρεωτικά από τους ΟΤΑ που έχουν χαρακτηριστεί ως τουριστικές περιοχές με βάση την νομοθεσία), ο δείκτης της φορολογικής προσπάθειας είναι δυνατό να καλύψει και τους ΟΤΑ που τα επιβάλλουν, ενώ δεν υποχρεούνται από τη νομοθεσία.

- **Έσοδα εκμετάλλευσης εδάφους, υπεδάφους και θάλασσας - εμπορίας ποσίων υδάτων** (μισθώματα ορυχείων, λατομείων, μεταλλείων, δικαιώματα αμμοληψίας, ιχθυοτροφείων, αλυκών, εμπορίας ποσίων υδάτων κ.α.). Ισχύουν οι παρατηρήσεις της προηγούμενης παραγράφου, αλλά το μειονέκτημα της συγκεκριμένης κατηγορίας αφορά τον περιορισμένο αριθμό ΟΤΑ που επιβάλλουν αυτές τις φορολογικές επιβαρύνσεις.

Όσον αφορά άλλους τοπικούς φόρους και τέλη είτε έχουν τελείως εξειδικευμένα χαρακτηριστικά είτε παρουσιάζουν σημαντικές δυσκολίες στην εξεύρεση και υπολογισμό των σχετικών στατιστικών στοιχείων.

8. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

8.1. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ Κ.Α.Π. 2001

Η κατανομή των Κ.Α.Π. για το έτος 2001 στηρίχθηκε σε τέσσερα κριτήρια :

- ελάχιστο κόστος λειτουργίας
- έκταση
- αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων
- ελάχιστο ποσοστό αύξησης 5%, σε σχέση με την κατανομή του 2000, σε όλους τους ΟΤΑ

Ελάχιστο κόστος λειτουργίας

Ως ελάχιστο κόστος λειτουργίας έγινε δεκτή η πρόταση της ΚΕΔΚΕ, μειωμένη κατά 6,5%.

Έκταση

- ΟΤΑ με έκταση από 250.000 – 350.000 στρέμματα λαμβάνουν επιπλέον επιχορήγηση ύψους 5.000.000 δρχ. ο κάθε ένας
- Οι ΟΤΑ με έκταση από 350.000 στρέμματα και άνω λαμβάνουν επιπλέον επιχορήγηση 10.000.000 δρχ. ο κάθε ένας

Δημοτικά διαμερίσματα

Οι ΟΤΑ με πληθυσμό από 5.000 – 30.000 κατοίκους λαμβάνουν ανάλογα με τον αριθμό των δημοτικών τους διαμερισμάτων :

- Από 10 – 20 Δ.Δ., 5.000.000 δρχ ο κάθε ένας
- Από 20 – 30 Δ.Δ., 10.000.000 δρχ. ο κάθε ΟΤΑ
- Από 30 Δ.Δ., και άνω από 15.000.000 δρχ. ο κάθε ένας

Ελάχιστη αύξηση 5%

Εξασφαλίζεται ελάχιστη αύξηση 5% σε όλους τους ΟΤΑ της χώρας. Η αύξηση αυτή είναι σχετική με το συνολικό ποσό που έλαβαν το 2000 με βάση την :

- Πληθυσμιακή κατανομή των Κ.Α.Π. = 236,3 δις δρχ.
- Κατανομή σε δήμους με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους = 5,5 δις δρχ.

- Κατανομή σε δήμους με πληθυσμό από 5.000 έως 10.000 κατοίκους = 2 δις δρχ
- Κατανομή για ΚΑΠΗ σε δήμους = 1,761 δις δρχ
- Κατανομή για χρηματοδότηση εξειδικευμένων προγραμμάτων ΚΑΠΗ = 700 ε-κατ. δρχ
- Κατανομή για τους υπαλλήλους περιορισμένης διαβάθμισης των πρώην κοινοτήτων = 2,7 δις δρχ.
- Κατανομή για τους νέους επιστήμονες = 4,4 δις δρχ.

Οι τέσσερις τελευταίες περιπτώσεις αφορούν ενσωμάτωση ειδικών επιχορηγήσεων στους Κ.Α.Π.

Στην κατηγορία των ΟΤΑ που έλαβαν αύξηση 5% εμπίπτουν :

α) οι ΟΤΑ που σύμφωνα με την πρόταση της ΚΕΔΚΕ έπαιρναν λιγότερα ή μικρότερη αύξηση από 5%, σε σχέση με την παραπάνω κατανομή του 2000,

β) οι ΟΤΑ οι οποίοι ωφελούνται από τις επιπλέον κατανομές της διπλάσιας ΣΑΤΑ, των διπλάσιων Κ.Α.Π. και των αναπτυξιακών κινήτρων (νησιά, συνενώσεις 1416/84 – 1622/86).

Ο μέσος όρος της αύξησης των Κ.Α.Π. σε σχέση με το πληθυσμιακό κριτήριο και την πληθυσμιακή κατανομή του έτους 2000 παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

% ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ Κ.Α.Π. ΕΤΟΥΣ 2001, ΑΝΑ ΤΑΞΕΙΣ ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ

Τάξεις πληθυσμιακού μεγέθους ΟΤΑ	Κατανομή σε σχέση με την πληθυσμιακή κατανομή του 2000	Κατανομή Κ.Α.Π. σε σχέση με τη συνολική κατανομή του 2000
< 5000	47,9%	8%
5.000 – 10.000	17,4%	6,6%
10.000 – 50.000	7,2%	5,9%
50.000 >	5,4%	5,1%
Σύνολο	14,3%	6,7%

8.2. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΔΗΜΩΝ

Κ.Α.Ε.	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (0+10+15+30+35+40+50+70)	Ποσό	%
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	1.146.106.389	45,9%
611 (6111+6115+6116)	Αμοιβές - έξοδα ελεύθερων επαγγελματιών (νομικοί, συμβολαιογράφοι, λογιστές, δικαστικοί επιμελητές)	14.355.620	0,6%
612	Δαπάνες αιρετών	82.457.159	3,3%
613	Αμοιβές τρίτων μη ελεύθερων επαγγελματιών	2.792.576	0,1%
614	Αμοιβές τρίτων με την ιδιότητα νομικού προσώπου (μόνο σταθερές δαπάνες)	12.835.058	0,5%
615	Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης	32.652.743	1,3%
616	Λοιπές αμοιβές και έξοδα τρίτων	24.915.421	1,0%
621	Παροχές παραγωγικής διαδικασίας	24.497.297	1,0%
622	Επικοινωνίες	21.237.595	0,9%
623	Ενοίκια - Μισθώματα	45.809.435	1,8%
624	Ενοίκια χρηματοδοτικής μίσθωσης leasing	1.333.247	0,1%
625	Ασφάλιστρα	4.635.512	0,2%
626 (6263-6264-6265-6266)	Συντήρηση - επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης από τρίτους (μεταφορικά μέσα, μηχανήματα, λοιπός εξοπλισμός, λογισμικό)	29.440.387	1,2%
627	Υδρευση, Φωτισμός, Καθαριότητα (λοιπές παροχές τρίτων)	27.883.743	1,1%
63	Φόροι - Τέλη	5.487.042	0,2%
641	Έξοδα μεταφορών	7.334.573	0,3%
642	Οδοιπορικά έξοδα - έξοδα ταξιδιών	2.671.987	0,1%

Κ.Α.Ε.	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (0+10+15+30+35+40+50+70)	Ποσό	%
645	Συνδρομές	2.167.085	0,1%
646	Έξοδα δημοσιεύσεων	2.688.150	0,1%
648	Έξοδα κατασκηνώσεων, εξοχών και συσσιτίων	22.661.035	0,9%
649	Διάφορα έξοδα γενικής φύσεως	52.194.373	2,1%
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστης	260.808.581	10,5%
66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων	93.319.987	3,7%
6711	Απόδοση σε Σχολικές Επιτροπές	69.908.247	2,8%
6712	Απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	36.600.591	1,5%
6713	Απόδοση σε αθλητικούς οργανισμούς	2.317.759	0,1%
6714	Απόδοση σε ΝΠΔΔ του Ν. 3106/03 (ΚΕΦΟ)	1.933.931	0,1%
6715	Επιχορήγηση δημοτικών ΝΠΔΔ	262.163.852	10,5%
672	Υποχρεωτικές εισφορές	104.942.777	4,2%
6731	Προαιρετικές εισφορές ΝΠΔΔ	11.555.232	0,5%
6732	Προαιρετική εισφορά υπέρ του δημοσίου για την καταπολέμηση δάκου, καταστροφή αρουραίων και ακριδών	68.103	0,0%
6733	Καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες	14.864.635	0,6%
6736	Υλοποίηση προγραμματικών συμβάσεων	20.240.354	0,8%
6737	Χρηματοδοτήσεις κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων (παρ. 1 άρθρου 259 ΚΔΚ)	50.133.376	2,0%
	Σύνολο 0+10+15+30 +35+40+50+70	2.495.013.853	100%

Κ.Α.Ε.	ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΕΣ (20+25+45)	Ποσό	%
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	537.522.486	52,3%
611 (6111+6115+6116)	Αμοιβές - έξοδα ελεύθερων επαγγελματιών (νομικοί, συμβολαιογράφοι, λογιστές, δικαστικοί επιμελητές)	4.881.759	0,5%
612	Δαπάνες αιρετών	135.063	0,0%
613	Αμοιβές τρίτων μη ελεύθερων επαγγελματιών	124.754	0,0%
614	Αμοιβές τρίτων με την ιδιότητα νομικού προσώπου (μόνο σταθερές δαπάνες)	13.139.423	1,3%
615	Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης	3.344.575	0,3%
616	Λοιπές αμοιβές και έξοδα τρίτων	10.287.595	1,0%
621	Παροχές παραγωγικής διαδικασίας	223.504.926	21,8%
622	Επικοινωνίες	187.491	0,0%
623	Ενοίκια - Μισθώματα	9.437.955	0,9%
624	Ενοίκια χρηματοδοτικής μίσθωσης leasing	16.661.595	1,6%
625	Ασφάλιστρα	5.836.007	0,6%
626 (6263-6264-6265-6266)	Συντήρηση - επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης από τρίτους (μεταφορικά μέσα, μηχανήματα, λοιπός εξοπλισμός, λογισμικό)	28.696.127	2,8%
627	Ύδρευση, Φωτισμός, Καθαριότητα (λοιπές παροχές τρίτων)	40.999.364	4,0%
63	Φόροι - Τέλη	3.857.782	0,4%
641	Έξοδα μεταφορών	5.388.888	0,5%
642	Οδοιπορικά έξοδα - έξοδα ταξιδιών	87.060	0,0%
645	Συνδρομές	2.814	0,0%
646	Έξοδα δημοσιεύσεων	164.188	0,0%

Κ.Α.Ε.	ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΕΣ (20+25+45)	Ποσό	%
648	Έξοδα κατασκηνώσεων, εξοχών και συσσιτίων	0	0,0%
649	Διάφορα έξοδα γενικής φύσεως	811.671	0,1%
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημοσίας πίστης	1.514.528	0,1%
66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων	97.620.217	9,5%
6711	Απόδοση σε Σχολικές Επιτροπές	0	0,0%
6712	Απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	0	0,0%
6713	Απόδοση σε αθλητικούς οργανισμούς	0	0,0%
6714	Απόδοση σε ΝΠΔΔ του Ν. 3106/03 (Κ.Ε.Φ.Ο.)	0	0,0%
6715	Επιχορήγηση δημοτικών ΝΠΔΔ	0	0,0%
672	Υποχρεωτικές εισφορές	21.318.021	2,1%
6731	Προαιρετικές εισφορές ΝΠΔΔ	0	0,0%
6732	Προαιρετική εισφορά υπέρ του δημοσίου για την καταπολέμηση δάκου, καταστροφή αρουραίων και ακριδών	0	0,0%
6733	Καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες	0	0,0%
6736	Υλοποίηση προγραμματικών συμβάσεων	1.895.761	0,2%
6737	Χρηματοδοτήσεις κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων (παρ. 1 άρθρου 259 ΚΔΚ)	0	0,0%
ΣΥΝΟΛΟ	Σύνολο Ανταποδοτικές Υπηρεσίες (20+25+45)	1.027.420.049	100%

8.3. ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Κ.Α.Ε.	ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ - ΒΕΒΑΙΩΣΕΙΣ	Ποσά	%
01	Έσοδα από ακίνητη περιουσία	94.729.566	1,6%
02	Έσοδα από κινητή περιουσία	27.236.449	0,5%
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα	1.109.776.168	19,2%
04	Έσοδα από λοιπά τέλη - δικαιώματα & παροχή υπηρεσιών	270.167.560	4,7%
05	Φόροι - εισφορές	169.362.270	2,9%
061	Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	1.591.248.597	27,5%
07	Λοιπά τακτικά έσοδα	53.369.701	0,9%
12	Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	131.633.915	2,3%
14	Δωρεές, κληρονομίες, Κληροδοσίες	4.097.117	0,1%
15	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, παράβολα	114.450.056	2,0%
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα	28.708.881	0,5%
2	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά	584.239.260	10,1%
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα Π.Ο.Ε.	1.604.666.760	27,7%
	Σύνολο Βεβαιωθέντα Έσοδα	5.783.686.300	100%

Κ.Α.Ε.	ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ - ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ	Ποσά	%
01	Έσοδα από ακίνητη περιουσία	54.925.910	1,4%
02	Έσοδα από κινητή περιουσία	27.255.902	0,7%
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα	1.052.272.446	27,1%
04	Έσοδα από λοιπά τέλη - δικαιώματα & παροχή υπηρεσιών	255.478.271	6,6%
05	Φόροι - εισφορές	150.583.875	3,9%
061	Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	1.590.921.834	41,0%
07	Λοιπά τακτικά έσοδα	52.882.213	1,4%
12	Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	131.663.803	3,4%
14	Δωρεές, κληρονομίες, Κληροδοσίες	3.956.878	0,1%
15	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, παράβολα	65.946.842	1,7%
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα	19.118.848	0,5%
2	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά	374.355.508	9,6%
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα Π.Ο.Ε.	105.039.671	2,7%
	Σύνολο Εισπραχθέντα Έσοδα	3.884.401.999	100%

9. ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Κεντρικών Τζουμέρκων	12.069	6.945	17.106	12.731	7.862	6.178	8.618	-1.673	-42,46%	-28,59%
Δήμος Ζαχάρως	15.409	9.076	17.042	11.776	13.716	8.953	9.935	-859	-41,10%	-35,52%
Δήμος Πρεσπών	2.511	1.554	2.730	2.577	2.164	1.560	1.897	-343	-38,11%	-24,45%
Δήμος Ζαγορίου	6.032	3.804	8.915	7.647	4.348	3.724	5.058	-1.254	-36,94%	-16,14%
Δήμος Καλαβρύτων	17.602	11.185	22.472	17.376	13.912	11.045	13.202	-2.017	-36,46%	-25,00%
Δήμος Ανδρίτσαινας-Κρεστένων	21.912	14.268	25.342	17.974	21.139	14.109	15.450	-1.182	-34,88%	-29,49%
Δήμος Παρανεστίου	5.925	3.971	8.564	6.913	5.114	3.901	4.928	-957	-32,98%	-16,82%
Δήμος Αγίου Ευστρατίου	371	249	503	616	307	270	378	-129	-32,88%	1,98%
Δήμος Γορτυνίας	18.327	12.362	25.657	20.593	12.492	10.109	14.355	-1.993	-32,55%	-21,67%
Δήμος Γεωργίου Καραϊσκάκη	9.016	6.089	13.300	10.431	7.131	5.780	7.433	-1.344	-32,46%	-17,55%
Δήμος Κόνιτσας	9.294	6.342	12.675	10.514	7.648	6.362	7.739	-1.397	-31,76%	-16,73%
Δήμος Ερυμάνθου	13.162	9.102	15.971	13.594	11.329	8.877	10.524	-1.422	-30,85%	-20,04%
Δήμος Αρχαίας Ολυμπίας	19.875	13.901	23.770	19.534	16.431	13.409	15.615	-1.714	-30,06%	-21,44%
Δήμος Αμφίπολης	12.940	9.314	18.419	13.800	11.860	9.182	10.765	-1.451	-28,02%	-16,81%
Δήμος Δίστομο-Αράχοβα-Αντίκυρα	11.532	8.316	8.542	8.101	9.802	8.188	8.202	114	-27,89%	-28,88%
Δήμος Δωδώνης	13.939	10.130	22.213	16.726	10.482	9.693	12.183	-2.053	-27,33%	-12,60%
Δήμος Ύδρας	2.719	1.978	3.019	2.848	2.646	1.966	2.264	-286	-27,25%	-16,73%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Εμμανουήλ Παππά	19.844	14.693	26.076	18.878	19.053	14.664	16.078	-1.385	-25,96%	-18,98%
Δήμος Οροπεδίου Λασιθίου	3.152	2.357	5.086	3.498	3.067	2.387	2.747	-390	-25,22%	-12,84%
Δήμος Πύλης	20.019	15.037	29.101	24.478	15.886	14.343	17.953	-2.916	-24,89%	-10,32%
Δήμος Φιλιατών	10.448	7.909	13.505	11.390	9.092	7.710	9.003	-1.094	-24,30%	-13,83%
Δήμος Ανατολικής Μάνης	17.157	12.999	19.138	16.756	14.308	13.005	14.253	-1.254	-24,24%	-16,92%
Δήμος Οινουσσών	1.050	796	1.163	1.109	855	826	910	-114	-24,19%	-13,30%
Δήμος Μακρακώμης	21.570	16.468	24.135	19.211	17.912	16.036	17.238	-770	-23,65%	-20,08%
Δήμος Μουζακίου	17.910	13.768	26.368	20.415	16.407	13.122	15.768	-2.000	-23,13%	-11,96%
Δήμος Καντάνου-Σελίνου	7.334	5.645	8.304	7.089	6.302	5.431	6.055	-410	-23,03%	-17,44%
Δήμος Αμφίκλειας-Ελάτειας	14.395	11.089	14.840	11.902	13.024	10.922	11.304	-215	-22,97%	-21,47%
Δήμος Φαρσάλων	23.531	18.262	26.395	22.139	23.675	18.545	19.649	-1.387	-22,39%	-16,50%
Δήμος Βισαλτίας	26.127	20.286	35.680	27.736	23.158	20.030	22.684	-2.398	-22,36%	-13,18%
Δήμος Οιχαλίας	14.987	11.753	19.037	15.592	11.681	11.228	12.858	-1.105	-21,58%	-14,21%
Δήμος Μαντούδι-Λίμνη-Αγ. Άννα	15.049	11.860	17.456	14.141	13.673	12.045	12.682	-822	-21,19%	-15,73%
Δήμος Σιντικής	28.382	22.488	37.171	30.605	27.432	22.195	25.096	-2.608	-20,77%	-11,58%
Δήμος Μετσόβου	7.835	6.216	11.054	9.865	7.177	6.196	7.426	-1.210	-20,66%	-5,22%
Δήμος Λοκρών	24.611	19.575	23.203	20.817	22.418	19.623	20.005	-430	-20,46%	-18,72%
Δήμος Αμφιλοχίας	21.445	17.072	30.190	25.654	20.491	17.056	19.927	-2.855	-20,39%	-7,08%
Δήμος Καρπενησίου	18.449	14.715	17.939	17.261	12.328	13.105	15.027	-312	-20,24%	-18,55%
Δήμος Μώλου-Αγ. Κωνσταντίνου	15.142	12.094	14.170	13.048	13.932	12.090	12.411	-317	-20,13%	-18,04%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Δεσκάτης	7.383	5.909	9.372	7.903	7.045	5.852	6.555	-646	-19,96%	-11,22%
Δήμος Προσοτσάνης	16.481	13.261	22.224	18.159	15.531	13.066	14.829	-1.568	-19,54%	-10,03%
Δήμος Νεμέας	7.774	6.352	8.287	7.398	7.286	6.483	6.744	-392	-18,29%	-13,25%
Δήμος Δομοκού	14.793	12.105	18.303	15.227	13.199	11.495	12.942	-837	-18,17%	-12,51%
Δήμος Ξυλοκάστρου-Ευρωστίνης	21.155	17.319	21.009	19.427	18.224	17.365	18.037	-718	-18,13%	-14,74%
Δήμος Αγιάς	14.121	11.633	17.332	14.646	13.120	11.470	12.583	-950	-17,62%	-10,89%
Δήμος Τροιζηνίας	8.564	7.058	8.729	7.811	8.238	7.143	7.337	-279	-17,59%	-14,32%
Δήμος Πύδνας-Κολινδρού	18.445	15.202	21.936	18.707	17.153	15.179	16.363	-1.161	-17,58%	-11,29%
Δήμος Διδυμοτείχου	23.484	19.370	27.245	23.308	23.380	19.493	20.724	-1.354	-17,52%	-11,75%
Δήμος Νέας Ζίχνης	15.073	12.455	20.688	17.258	13.813	12.397	14.037	-1.582	-17,37%	-6,88%
Δήμος Βοΐου	22.447	18.558	28.740	24.381	20.430	18.386	20.442	-1.884	-17,33%	-8,93%
Δήμος Μεσσήνης	28.754	23.885	36.193	33.086	25.859	23.482	26.818	-2.933	-16,93%	-6,73%
Δήμος Βόρειας Κυνουρίας	12.825	10.665	14.965	12.922	11.589	10.341	11.309	-644	-16,84%	-11,82%
Δήμος Τριφυλίας	33.581	27.926	35.400	28.518	31.190	27.373	27.939	-13	-16,84%	-16,80%
Δήμος Δοξατού	17.481	14.545	21.131	18.426	16.883	14.516	15.829	-1.284	-16,80%	-9,45%
Δήμος Δυτικής Αχαΐας	31.275	26.055	33.276	30.293	29.608	25.916	27.421	-1.366	-16,69%	-12,32%
Δήμος Τεμπών	16.466	13.726	22.334	18.105	15.439	13.712	15.181	-1.455	-16,64%	-7,80%
Δήμος Πωγωνίου	11.092	9.258	14.053	12.950	8.987	8.960	10.389	-1.131	-16,53%	-6,33%
Δήμος Καρύστου	14.645	12.235	15.322	14.643	13.602	12.180	13.019	-784	-16,46%	-11,10%
Δήμος Ζηρού	16.494	13.788	22.041	17.827	15.410	13.892	15.169	-1.381	-16,41%	-8,03%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Ορχομενού	13.962	11.688	15.333	13.107	13.032	11.621	12.139	-451	-16,29%	-13,06%
Δήμος Μεγαλόπολης	13.152	11.014	14.940	13.980	11.044	10.687	11.894	-880	-16,26%	-9,57%
Δήμος Φαρκαδόνας	15.881	13.305	19.587	16.238	15.133	13.396	14.313	-1.008	-16,22%	-9,87%
Δήμος Σουφλίου	17.768	14.898	21.976	18.187	17.691	14.941	16.009	-1.111	-16,15%	-9,90%
Δήμος Δυτικής Μάνης	8.647	7.258	8.701	7.495	6.658	6.945	7.233	25	-16,06%	-16,36%
Δήμος Τανάγρας	22.615	18.992	15.881	15.086	21.156	19.432	17.837	1.155	-16,02%	-21,13%
Δήμος Αγίου Βασιλείου	10.079	8.484	11.387	9.488	8.648	7.427	8.466	18	-15,82%	-16,00%
Δήμος Σοφάδων	23.043	19.416	30.365	24.764	21.759	18.864	21.015	-1.599	-15,74%	-8,80%
Δήμος Κύμης-Αλιβερίου	33.527	28.291	38.855	34.284	30.717	28.437	30.337	-2.046	-15,62%	-9,51%
Δήμος Νικολάου Σκουφά	15.235	12.893	18.088	14.954	14.491	12.753	13.533	-640	-15,37%	-11,17%
Δήμος Σερβίων-Βελβεντού	17.657	14.961	23.309	20.256	16.734	14.830	16.682	-1.721	-15,27%	-5,52%
Δήμος Μαρώνειας-Σαπών	17.186	14.571	21.741	18.873	16.626	14.733	16.059	-1.488	-15,22%	-6,56%
Δήμος Ζαγοράς-Μουρεσίου	6.936	5.885	7.942	7.267	6.449	5.809	6.320	-435	-15,15%	-8,88%
Δήμος Βορείων Τζουμέρκων	7.097	6.024	12.500	11.064	4.361	5.714	7.601	-1.577	-15,12%	7,10%
Δήμος Ήλιδας	37.750	32.235	42.300	36.442	36.275	32.219	33.632	-1.397	-14,61%	-10,91%
Δήμος Ζίτσας	17.293	14.788	21.555	18.645	14.923	14.766	16.066	-1.278	-14,49%	-7,09%
Δήμος Αιγιαλείας	57.993	49.620	56.567	52.953	53.585	49.872	50.815	-1.195	-14,44%	-12,38%
Δήμος Αγίας Βαρβάρας	30.562	26.203	25.129	23.188	31.354	26.550	25.314	889	-14,26%	-17,17%
Δήμος Γόρτυνας	18.264	15.680	22.347	19.148	17.423	15.632	16.820	-1.140	-14,15%	-7,91%
Δήμος Ελασσόνας	37.264	32.044	47.680	40.879	35.358	32.121	35.015	-2.971	-14,01%	-6,04%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Ανδραβίδας-Κυλλήνης	26.333	22.689	26.162	22.079	24.668	21.581	22.116	573	-13,84%	-16,01%
Δήμος Παιονίας	32.720	28.258	38.369	34.676	31.674	28.493	30.476	-2.218	-13,64%	-6,86%
Δήμος Γρεβενών	30.564	26.399	36.967	33.391	25.522	25.905	28.565	-2.166	-13,63%	-6,54%
Δήμος Θεσσαλονίκης	375.276	324.766	293.928	269.137	397.156	325.182	306.362	18.404	-13,46%	-18,36%
Δήμος Καλαμπάκας	27.555	23.863	38.205	33.079	22.853	21.991	26.311	-2.448	-13,40%	-4,51%
Δήμος Δελφών	32.263	28.048	30.826	29.629	26.992	26.716	28.131	-83	-13,06%	-12,81%
Δήμος Άργους-Μυκηνών	48.188	42.027	47.732	44.458	47.745	42.022	42.836	-809	-12,79%	-11,11%
Δήμος Αλιάρτου	12.300	10.754	13.383	11.645	11.686	10.887	11.095	-341	-12,57%	-9,79%
Δήμος Αλμυρού	21.169	18.557	22.690	20.616	20.139	18.614	19.262	-705	-12,34%	-9,01%
Δήμος Μινώα Πεδιάδος	20.332	17.829	24.431	20.988	18.692	17.563	18.793	-964	-12,31%	-7,57%
Δήμος Ορεστίδος	13.375	11.739	13.726	12.000	13.479	11.802	11.847	-108	-12,23%	-11,42%
Δήμος Βιάννου	6.463	5.679	8.005	6.271	5.983	5.563	5.838	-159	-12,13%	-9,68%
Δήμος Ρήγα Φεραίου	12.096	10.647	15.183	13.799	11.830	10.922	11.789	-1.142	-11,98%	-2,54%
Δήμος Μάνδρας-Ειδυλλίας	20.098	17.698	17.984	17.721	18.677	17.885	17.768	-70	-11,94%	-11,59%
Δήμος Θέρμου	9.299	8.189	11.652	10.521	7.837	8.242	8.984	-795	-11,94%	-3,39%
Δήμος Στυλίδας	14.686	13.008	15.012	13.851	14.118	12.750	13.203	-195	-11,43%	-10,10%
Δήμος Σητείας	20.475	18.155	20.193	19.051	18.856	18.318	18.508	-353	-11,33%	-9,61%
Δήμος Παλαμά	19.144	16.998	23.281	19.467	18.500	16.726	17.730	-732	-11,21%	-7,38%
Δήμος Ξηρομέρου	13.717	12.204	19.167	17.170	13.358	11.737	13.704	-1.500	-11,03%	-0,10%
Δήμος Αργιθέας	6.084	5.414	8.046	6.707	2.488	3.450	5.190	224	-11,01%	-14,69%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Αρριανών	18.178	16.198	20.292	18.308	18.259	16.577	17.028	-830	-10,89%	-6,33%
Δήμος Αθηναίων	745.514	664.612	594.994	467.108	789.166	664.046	598.589	66.023	-10,85%	-19,71%
Δήμος Κύθνου	1.608	1.436	2.294	2.712	1.538	1.456	1.868	-432	-10,70%	16,17%
Δήμος Κιλελέρ	23.213	20.746	30.673	26.018	22.719	20.854	22.539	-1.793	-10,63%	-2,90%
Δήμος Νεστορίου	3.542	3.171	5.449	4.829	3.129	2.646	3.549	-378	-10,47%	0,19%
Δήμος Επιδαύρου	9.275	8.304	9.523	8.664	8.710	8.115	8.361	-57	-10,47%	-9,85%
Δήμος Ευρώτα	19.803	17.786	19.828	17.755	19.319	17.891	17.811	-25	-10,19%	-10,06%
Δήμος Πύλου-Νέστορος	23.780	21.376	26.841	24.537	21.172	21.077	22.330	-954	-10,11%	-6,10%
Δήμος Νότιου Πηλίου	11.563	10.398	13.216	11.316	10.745	10.216	10.643	-245	-10,08%	-7,95%
Δήμος Μεγανησίου	1.092	984	1.777	1.567	994	1.041	1.197	-213	-9,89%	9,65%
Δήμος Καλλιθέας	109.609	98.951	85.418	74.147	115.150	100.641	91.246	7.705	-9,72%	-16,75%
Δήμος Διρφύων-Μεσσαπίων	21.064	19.067	22.902	20.415	19.443	18.800	19.427	-360	-9,48%	-7,77%
Δήμος Βόλβης	26.079	23.652	28.474	26.004	24.454	23.478	24.378	-726	-9,31%	-6,52%
Δήμος Πόρου	4.348	3.951	4.634	4.259	4.282	3.993	4.068	-117	-9,13%	-6,45%
Δήμος Σφακίων	2.446	2.224	3.258	2.923	2.419	1.889	2.345	-121	-9,08%	-4,12%
Δήμος Ιάσμου	14.890	13.547	16.361	15.562	14.851	13.810	14.306	-759	-9,02%	-3,92%
Δήμος Ηρακλείας	23.317	21.215	30.112	25.929	22.695	21.145	22.763	-1.548	-9,01%	-2,38%
Δήμος Άνδρου	10.009	9.128	11.428	11.308	9.285	9.221	9.886	-758	-8,80%	-1,23%
Δήμος Φούρνων Κορσεών	1.469	1.343	1.821	1.894	1.487	1.459	1.565	-222	-8,58%	6,56%
Δήμος Αμυνταίου	18.975	17.368	21.584	20.049	18.357	16.973	18.130	-762	-8,47%	-4,45%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Φιλοθέης-Ψυχικού	29.059	26.668	26.244	25.823	30.754	26.968	26.486	182	-8,23%	-8,85%
Δήμος Κιλκίς	56.336	51.710	68.283	64.230	54.750	51.926	55.955	-4.245	-8,21%	-0,68%
Δήμος Ζωγράφου	76.115	69.917	55.617	49.524	81.435	71.026	63.489	6.428	-8,14%	-16,59%
Δήμος Σικυωνίων	24.666	22.688	25.394	22.862	23.203	22.794	22.781	-93	-8,02%	-7,64%
Δήμος Μονεμβασιάς	23.853	21.948	23.772	22.238	21.898	21.942	22.043	-95	-7,99%	-7,59%
Δήμος Ερμιονίδας	14.901	13.730	13.648	12.446	14.330	13.551	13.242	488	-7,86%	-11,13%
Δήμος Πειραιώς	175.697	162.084	184.006	155.263	181.933	163.688	160.345	1.739	-7,75%	-8,74%
Δήμος Πύργου	51.777	47.802	58.437	53.708	51.634	47.995	49.835	-2.033	-7,68%	-3,75%
Δήμος Λήμνου	18.104	16.743	16.785	15.760	17.545	16.992	16.498	245	-7,52%	-8,87%
Δήμος Αιγάλεω	74.046	68.623	67.215	60.504	77.917	69.946	66.358	2.265	-7,32%	-10,38%
Δήμος Κορυδαλλού	67.456	62.653	53.616	51.653	70.710	63.445	59.250	3.403	-7,12%	-12,16%
Δήμος Σουλίου	10.951	10.185	14.896	13.789	10.379	10.063	11.346	-1.161	-6,99%	3,60%
Δήμος Σπάρτης	38.079	35.418	37.477	35.544	36.540	35.259	35.407	11	-6,99%	-7,02%
Δήμος Μύκης	15.724	14.631	19.410	20.573	16.091	15.540	16.915	-2.284	-6,95%	7,57%
Δήμος Αμπελοκήπων-Μενεμένης	55.869	52.013	40.480	40.159	58.149	52.127	48.100	3.913	-6,90%	-13,91%
Δήμος Αρχανών-Αστερουσίων	18.022	16.780	21.797	18.651	17.531	16.692	17.374	-594	-6,89%	-3,59%
Δήμος Κισσάμου	11.820	11.009	14.484	12.572	11.470	10.790	11.457	-448	-6,86%	-3,07%
Δήμος Ιστιαίας-Αιδηγού	22.722	21.278	25.777	24.209	22.132	21.083	22.190	-912	-6,36%	-2,34%
Δήμος Αλμωπίας	29.354	27.495	35.317	33.042	28.822	27.556	29.364	-1.869	-6,33%	0,04%
Δήμος Ηρωικής Πόλεως Νάουσας	34.441	32.263	36.840	34.210	34.164	32.494	32.989	-726	-6,32%	-4,22%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Τοπείρου	12.199	11.432	15.128	14.797	12.223	11.544	12.591	-1.159	-6,29%	3,21%
Δήμος Αμαρίου	6.215	5.843	7.894	6.726	5.633	5.915	6.161	-318	-5,99%	-0,86%
Δήμος Ναυπακτίας	29.842	28.124	32.281	31.594	26.840	27.800	29.173	-1.049	-5,76%	-2,24%
Δήμος Λεβαδέων	33.152	31.372	35.326	33.425	32.151	31.315	32.037	-665	-5,37%	-3,36%
Δήμος Ορεστιάδας	39.485	37.380	41.532	37.653	39.375	37.695	37.576	-196	-5,33%	-4,83%
Δήμος Δάφνης-Υμηττού	34.813	33.066	31.945	27.827	36.804	33.628	31.507	1.559	-5,02%	-9,50%
Δήμος Ανωγείων	2.507	2.382	5.856	3.105	2.125	2.379	2.622	-240	-4,99%	4,59%
Δήμος Δίου-Ολύμπου	27.637	26.297	28.414	27.013	25.872	25.668	26.326	-29	-4,85%	-4,74%
Δήμος Παγγαίου	33.683	32.054	38.085	33.947	31.644	32.085	32.695	-641	-4,84%	-2,93%
Δήμος Καβάλας	74.120	70.567	67.731	67.454	74.186	70.501	69.507	1.060	-4,79%	-6,22%
Δήμος Λέσβου	90.643	86.312	93.650	85.410	90.436	86.436	86.053	259	-4,78%	-5,06%
Δήμος Χαλκηδόνας	35.145	33.510	36.811	34.626	34.299	33.673	33.936	-426	-4,65%	-3,44%
Δήμος Σκύδρας	21.147	20.173	22.793	21.498	20.720	20.188	20.620	-447	-4,61%	-2,49%
Δήμος Αίγινας	13.552	12.930	12.908	12.692	12.716	13.056	12.893	37	-4,59%	-4,87%
Δήμος Λαγκαδά	42.574	40.675	54.991	57.047	39.160	41.103	46.275	-5.600	-4,46%	8,69%
Δήμος Νέστου	23.486	22.469	26.284	24.002	22.218	22.331	22.934	-465	-4,33%	-2,35%
Δήμος Ι.Π. Μεσολογγίου	35.431	33.931	42.637	40.497	35.805	34.416	36.281	-2.350	-4,23%	2,40%
Δήμος Πέλλας	65.497	62.887	68.850	67.049	64.847	63.122	64.353	-1.466	-3,98%	-1,75%
Δήμος Κορινθίων	60.226	57.833	53.100	55.479	58.523	58.192	57.168	665	-3,97%	-5,08%
Δήμος Αργινίου	96.321	92.608	108.861	106.053	96.889	94.181	97.614	-5.006	-3,85%	1,34%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Αλεξανδρείας	43.209	41.604	48.548	45.417	42.777	41.570	42.864	-1.260	-3,71%	-0,80%
Δήμος Νίκαιας-Αγ. Ιωάννη Ρέντη	108.146	104.142	101.470	89.514	111.220	105.430	99.695	4.447	-3,70%	-7,81%
Δήμος Πολυγύρου	23.152	22.329	25.570	25.003	21.931	22.048	23.127	-798	-3,55%	-0,11%
Δήμος Θηβαίων	37.524	36.192	36.867	34.401	36.086	36.477	35.690	502	-3,55%	-4,89%
Δήμος Λέρου	8.207	7.925	7.840	7.755	8.172	7.917	7.866	59	-3,44%	-4,16%
Δήμος Έδεσσας	29.799	28.816	30.867	30.158	29.568	28.814	29.263	-447	-3,30%	-1,80%
Δήμος Νεάπολης-Συκεών	86.417	83.610	66.116	69.181	89.274	84.741	79.177	4.433	-3,25%	-8,38%
Δήμος Παπάγου-Χολαργού	45.373	43.928	36.296	38.464	47.714	44.539	42.310	1.618	-3,18%	-6,75%
Δήμος Περάματος	25.720	24.989	24.880	23.234	26.684	25.389	24.537	452	-2,84%	-4,60%
Δήμος Νέας Σμύρνης	73.986	71.950	53.850	53.661	76.508	73.076	66.229	5.721	-2,75%	-10,48%
Δήμος Λουτρακίου-Αγ. Θεοδώρων	22.480	21.883	16.282	18.349	20.040	21.221	20.484	1.399	-2,66%	-8,88%
Δήμος Τρίπολης	48.730	47.467	50.735	48.267	48.568	47.254	47.663	-196	-2,59%	-2,19%
Δήμος Σερίφου	1.414	1.378	1.722	1.847	1.262	1.420	1.548	-170	-2,55%	9,50%
Δήμος Δωρίδος	16.021	15.624	17.554	15.330	10.874	13.627	14.860	764	-2,48%	-7,24%
Δήμος Ψαρών	422	412	570	562	478	458	477	-65	-2,37%	13,11%
Δήμος Καλυμνίων	16.441	16.073	16.852	18.621	16.576	16.179	16.958	-885	-2,24%	3,14%
Δήμος Τυρνάβου	25.307	24.757	26.615	24.601	25.864	25.032	24.797	-40	-2,17%	-2,02%
Δήμος Καστοριάς	36.566	35.773	34.702	34.652	37.094	35.874	35.433	340	-2,17%	-3,10%
Δήμος Εορδαίας	46.540	45.545	48.061	45.709	46.555	45.592	45.615	-70	-2,14%	-1,99%
Δήμος Παξών	2.438	2.393	2.533	2.359	2.429	2.300	2.351	42	-1,85%	-3,58%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Παλαιού Φαλήρου	64.759	63.736	47.817	48.666	67.160	64.021	58.808	4.928	-1,58%	-9,19%
Δήμος Πάργας	12.944	12.747	15.383	13.995	12.597	11.866	12.869	-122	-1,52%	-0,58%
Δήμος Βύρωνος	61.102	60.193	46.901	43.680	64.661	61.308	55.060	5.133	-1,49%	-9,89%
Δήμος Σάμου	33.814	33.339	31.900	30.101	34.000	32.977	32.139	1.200	-1,40%	-4,95%
Δήμος Καρδίτσας	55.968	55.216	63.298	61.935	57.089	56.747	57.966	-2.750	-1,34%	3,57%
Δήμος Καισαριανής	26.419	26.076	23.731	22.112	27.193	26.458	24.882	1.194	-1,30%	-5,82%
Δήμος Χίου	51.936	51.269	52.731	51.333	51.773	51.390	51.331	-62	-1,28%	-1,17%
Δήμος Φλώρινας	33.282	32.919	34.684	33.748	33.588	32.881	33.183	-264	-1,09%	-0,30%
Δήμος Αριστοτέλη	18.861	18.691	22.593	21.653	17.752	18.294	19.546	-855	-0,90%	3,63%
Δήμος Γαλατσίου	58.042	57.563	38.421	41.674	63.418	59.345	52.861	4.702	-0,83%	-8,93%
Δήμος Κάτω Νευροκοπίου	8.026	7.962	11.214	10.682	7.289	7.860	8.835	-873	-0,80%	10,08%
Δήμος Περιστερίου	137.918	137.129	121.317	118.883	146.743	139.981	131.998	5.131	-0,57%	-4,29%
Δήμος Ελευσίνας	29.868	29.864	26.530	26.204	29.879	29.902	28.657	1.207	-0,01%	-4,06%
Δήμος Νέας Ιωνίας	66.017	66.050	54.737	49.344	69.508	67.134	60.843	5.207	0,05%	-7,84%
Δήμος Ερέτριας	13.325	13.345	12.454	13.423	12.218	13.053	13.274	71	0,15%	-0,39%
Δήμος Σπετσών	3.916	3.934	3.931	4.273	3.780	4.027	4.078	-144	0,46%	4,14%
Δήμος Ωρωπού	33.448	33.659	22.279	27.149	29.542	33.769	31.526	2.133	0,63%	-5,75%
Δήμος Ηλιουπόλεως	75.904	76.466	63.594	64.205	81.024	78.153	72.941	3.525	0,74%	-3,90%
Δήμος Χαϊδαρίου	46.276	46.634	36.878	36.541	48.494	46.897	43.357	3.277	0,77%	-6,31%
Δήμος Βόλου	141.675	142.849	124.740	124.656	142.923	144.449	137.318	5.531	0,83%	-3,08%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Κερατσινίου-Δραπετσώνας	89.046	90.020	81.727	74.790	91.809	91.045	85.285	4.735	1,09%	-4,22%
Δήμος Βέροιας	65.968	66.708	64.396	64.867	65.530	66.547	66.041	667	1,12%	0,11%
Δήμος Νάξου & Μικρών Κυκλάδων	19.074	19.303	21.295	22.233	18.229	18.864	20.133	-830	1,20%	5,55%
Δήμος Ελληνικού-Αργυρούπολης	49.898	50.564	35.892	39.971	51.299	51.356	47.297	3.267	1,33%	-5,21%
Δήμος Λαυρεωτικής	24.545	24.883	19.507	21.600	22.261	25.102	23.862	1.021	1,38%	-2,78%
Δήμος Φαιστού	24.228	24.572	25.707	24.520	23.882	24.466	24.519	53	1,42%	1,20%
Δήμος Ικαρίας	8.312	8.431	9.860	10.385	8.354	8.423	9.080	-649	1,43%	9,24%
Δήμος Τήνου	8.574	8.699	9.834	10.069	8.115	8.636	9.135	-436	1,46%	6,54%
Δήμος Σερρών	75.233	76.430	76.342	80.170	76.472	76.817	77.806	-1.376	1,59%	3,42%
Δήμος Αβδήρων	18.573	18.905	22.691	23.042	18.262	19.005	20.317	-1.412	1,79%	9,39%
Δήμος Σαμοθράκης	2.723	2.773	3.281	3.308	2.712	2.859	2.980	-207	1,84%	9,44%
Δήμος Χαλανδρίου	71.684	73.068	52.062	52.603	75.327	74.192	66.621	6.447	1,93%	-7,06%
Δήμος Λαμίων	73.574	75.122	71.483	71.006	74.939	75.315	73.814	1.308	2,10%	0,33%
Δήμος Φιλαδελφείας-Χαλκηδόνας	34.224	34.960	31.602	34.852	35.607	35.556	35.123	-163	2,15%	2,63%
Δήμος Σαλαμίνας	38.022	38.959	28.385	33.491	34.975	39.283	37.244	1.715	2,46%	-2,05%
Δήμος Αστυπάλαιας	1.238	1.270	1.586	1.789	1.385	1.334	1.464	-194	2,58%	18,28%
Δήμος Κέας	2.417	2.480	2.166	2.379	2.162	2.455	2.438	42	2,61%	0,87%
Δήμος Κατερίνης	83.764	85.979	81.544	84.279	83.387	85.851	85.370	609	2,64%	1,92%
Δήμος Αμαρουσίου	69.470	71.383	47.661	56.047	71.551	72.333	66.588	4.795	2,75%	-4,15%
Δήμος Αρταίων	41.814	42.985	48.771	48.301	44.136	43.166	44.817	-1.832	2,80%	7,18%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Καλαμάτας	67.127	69.090	66.677	66.359	70.006	69.849	68.433	657	2,92%	1,95%
Δήμος Ιλίου	80.859	83.241	58.039	58.915	85.572	84.793	75.650	7.591	2,95%	-6,44%
Δήμος Ακτίου-Βόνιτσας	18.374	18.952	22.586	20.515	17.872	17.370	18.946	6	3,15%	3,11%
Δήμος Αγίας Παρασκευής	56.836	58.657	36.724	40.622	60.065	59.704	52.994	5.663	3,20%	-6,76%
Δήμος Κέρκυρας	109.537	113.080	105.061	98.754	108.652	102.071	104.635	8.445	3,23%	-4,48%
Δήμος Ναυπλίων	33.406	34.493	30.486	29.993	31.607	33.356	32.614	1.879	3,25%	-2,37%
Δήμος Κοζάνης	68.680	71.106	68.453	69.975	70.220	71.388	70.823	283	3,53%	3,12%
Δήμος Βέλου-Βόχας	18.323	18.984	17.424	17.195	17.251	19.027	18.402	582	3,61%	0,43%
Δήμος Καρπάθου	6.511	6.748	6.773	6.794	6.565	6.226	6.589	159	3,64%	1,20%
Δήμος Μεγαρέων	35.675	36.995	29.749	30.822	34.174	36.924	34.914	2.081	3,70%	-2,13%
Δήμος Ιεράπετρας	26.465	27.450	26.983	25.013	27.744	27.602	26.688	762	3,72%	0,84%
Δήμος Αλοννήσου	2.700	2.804	1.997	1.881	2.425	2.750	2.478	326	3,85%	-8,21%
Δήμος Ιθάκης	3.084	3.209	3.815	3.599	3.212	3.231	3.346	-137	4,05%	8,51%
Δήμος Μήλου	4.771	4.966	4.828	5.129	4.736	4.977	5.024	-58	4,09%	5,30%
Δήμος Σιθωνίας	12.927	13.459	13.239	13.101	11.798	12.394	12.985	474	4,12%	0,45%
Δήμος Σίφνου	2.442	2.543	3.066	3.220	2.574	2.625	2.796	-253	4,14%	14,50%
Δήμος Μοσχάτου-Ταύρου	38.116	39.824	36.024	32.573	39.870	40.413	37.603	2.221	4,48%	-1,35%
Δήμος Καλαμαριάς	87.255	91.202	55.040	58.651	90.096	91.279	80.377	10.825	4,52%	-7,88%
Δήμος Κεφαλονιάς	36.404	38.082	38.582	37.766	34.544	35.801	37.216	866	4,61%	2,23%
Δήμος Δράμας	56.062	58.672	53.794	54.398	57.367	58.944	57.338	1.334	4,66%	2,28%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Νότιας Κυνουρίας	9.001	9.435	9.692	9.686	7.633	8.294	9.138	297	4,82%	1,53%
Δήμος Αμοργού	1.859	1.950	2.124	2.202	1.852	1.973	2.042	-92	4,90%	9,83%
Δήμος Πηνειού	20.232	21.255	21.690	20.943	19.658	21.034	21.077	178	5,06%	4,18%
Δήμος Πρέβεζας	29.918	31.492	32.319	34.045	30.137	31.733	32.423	-931	5,26%	8,37%
Δήμος Μυλοποτάμου	16.577	17.464	15.998	15.886	15.279	14.363	15.904	1.560	5,35%	-4,06%
Δήμος Αγράφων	13.604	14.365	14.653	13.529	7.190	6.976	11.623	2.742	5,59%	-14,56%
Δήμος Πατρέων	202.757	214.336	178.900	177.245	210.494	213.984	201.855	12.481	5,71%	-0,44%
Δήμος Νισύρου	948	1.003	1.071	1.210	928	1.008	1.074	-71	5,80%	13,26%
Δήμος Πάρου	12.853	13.694	11.323	15.278	12.514	13.715	14.229	-535	6,54%	10,71%
Δήμος Ηρακλείου	45.926	48.960	35.619	36.904	48.132	49.642	45.169	3.791	6,61%	-1,65%
Δήμος Θάσου	13.765	14.678	14.975	13.810	13.451	13.770	14.086	592	6,63%	2,33%
Δήμος Ηγουμενίτσας	24.692	26.389	24.186	25.977	24.130	25.814	26.060	329	6,87%	5,54%
Δήμος Αγίου Νικολάου	26.227	28.033	25.080	24.636	26.069	27.074	26.581	1.452	6,89%	1,35%
Δήμος Λευκάδος	21.414	22.928	25.164	25.229	20.894	22.652	23.603	-675	7,07%	10,22%
Δήμος Σκοπέλου	4.696	5.041	5.017	5.131	4.706	4.960	5.044	-3	7,35%	7,41%
Δήμος Γλυφάδας	80.409	86.393	57.777	64.423	83.665	87.305	79.374	7.019	7,44%	-1,29%
Δήμος Σκιάθου	6.160	6.619	4.751	4.992	5.788	6.088	5.900	719	7,45%	-4,23%
Δήμος Τρικκαίων	74.592	80.287	74.989	77.143	78.817	81.355	79.595	692	7,63%	6,71%
Δήμος Ανάφης	273	294	350	423	272	271	329	-35	7,69%	20,63%
Δήμος Αγίου Δημητρίου	65.173	70.227	47.248	49.149	68.719	71.294	63.557	6.670	7,75%	-2,48%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Κάσου	990	1.070	1.302	1.485	1.013	1.084	1.213	-143	8,08%	22,53%
Δήμος Ασπροπύργου	27.741	30.001	24.649	26.717	27.927	30.251	28.990	1.011	8,15%	4,50%
Δήμος Αλίμου	38.047	41.153	27.553	31.601	39.800	41.720	38.158	2.995	8,16%	0,29%
Δήμος Σύρου-Ερμούπολης	19.782	21.475	20.074	20.475	19.793	21.507	21.152	323	8,56%	6,93%
Δήμος Κηφισιάς	64.558	70.327	47.633	54.937	66.484	70.600	65.288	5.039	8,94%	1,13%
Δήμος Σαρωνικού	26.320	28.688	13.996	23.381	22.866	29.002	27.024	1.664	9,00%	2,67%
Δήμος Λυκόβρυσης-Πεύκης	28.003	30.589	19.637	23.303	29.320	31.002	28.298	2.291	9,23%	1,05%
Δήμος Χαλκιδέων	92.202	100.966	80.233	86.393	92.809	102.223	96.527	4.439	9,51%	4,69%
Δήμος Κομοτηνής	60.574	66.390	53.079	55.812	61.501	66.919	63.040	3.350	9,60%	4,07%
Δήμος Ηρακλείου	159.046	175.113	135.245	146.747	163.115	173.993	165.284	9.829	10,10%	3,92%
Δήμος Αλεξανδρούπολης	65.894	72.905	59.130	63.920	66.125	72.959	69.928	2.977	10,64%	6,12%
Δήμος Σκύρου	2.602	2.888	3.339	3.449	2.711	2.994	3.110	-222	10,99%	19,54%
Δήμος Νέας Προποντίδας	33.801	37.534	31.111	33.500	30.397	36.500	35.845	1.689	11,04%	6,05%
Δήμος Αγ. Αναργύρων-Καματερού	55.191	61.312	44.893	46.640	58.244	62.529	56.827	4.485	11,09%	2,96%
Δήμος Ζακύνθου	39.015	43.385	37.979	38.641	38.883	40.759	40.928	2.457	11,20%	4,90%
Δήμος Μεταμορφώσεως	26.448	29.581	18.546	21.231	27.522	29.891	26.901	2.680	11,85%	1,71%
Δήμος Λειψών	698	784	698	783	687	790	786	-2	12,32%	12,56%
Δήμος Πλατανιά	18.622	20.972	22.399	19.890	17.864	16.874	19.245	1.727	12,62%	3,35%
Δήμος Ιητών	1.838	2.084	1.932	2.050	1.862	2.024	2.053	31	13,38%	11,68%
Δήμος Σικίνου	238	270	326	423	238	273	322	-52	13,45%	35,29%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Βάρη-Βούλα-Βουλιαγμένη	42.972	48.817	27.596	36.193	42.127	48.399	44.470	4.347	13,60%	3,49%
Δήμος Δέλτα	40.541	46.278	38.255	40.935	40.206	45.839	44.351	1.927	14,15%	9,40%
Δήμος Πάτμου	3.044	3.477	3.170	3.118	3.053	3.047	3.214	263	14,22%	5,58%
Δήμος Ιωαννιτών	97.657	111.737	74.172	83.904	103.101	112.486	102.709	9.028	14,42%	5,17%
Δήμος Πεντέλης	30.511	34.970	18.829	26.024	30.956	34.934	31.976	2.994	14,61%	4,80%
Δήμος Αντιπάρου	1.037	1.196	1.043	1.280	1.011	1.211	1.229	-33	15,33%	18,51%
Δήμος Μεγίστης	430	496	509	566	403	492	518	-22	15,35%	20,47%
Δήμος Λαρισαίων	139.403	161.339	107.133	129.533	145.981	162.591	151.154	10.185	15,74%	8,43%
Δήμος Κυθήρων	3.398	3.956	3.967	4.579	3.571	4.041	4.192	-236	16,42%	23,37%
Δήμος Ξάνθης	55.360	64.647	47.517	52.473	56.383	65.133	60.751	3.896	16,78%	9,74%
Δήμος Παύλου Μελά	84.397	98.861	57.971	65.175	87.587	99.245	87.760	11.101	17,14%	3,99%
Δήμος Κιμώλου	769	901	1.360	1.378	838	910	1.063	-162	17,17%	38,23%
Δήμος Αγαθονησίου	158	186	201	316	152	185	229	-43	17,72%	44,94%
Δήμος Σύμης	2.606	3.070	2.992	2.998	2.594	2.590	2.886	184	17,81%	10,74%
Δήμος Φολεγάνδρου	667	787	768	819	676	765	790	-3	17,99%	18,49%
Δήμος Βριλησίων	25.582	30.232	15.632	21.419	26.567	30.741	27.464	2.768	18,18%	7,36%
Δήμος Φυλής	38.230	45.207	35.180	39.587	39.137	45.965	43.586	1.621	18,25%	14,01%
Δήμος Κρωπίας	25.325	30.072	17.674	19.475	24.453	30.307	26.618	3.454	18,74%	5,11%
Δήμος Κασσάνδρας	16.153	19.231	14.668	15.457	14.971	16.672	17.120	2.111	19,06%	5,99%
Δήμος Χανίων	97.364	116.154	78.662	84.527	98.202	108.642	103.108	13.046	19,30%	5,90%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Πετρουπόλεως	48.327	57.709	37.170	42.282	51.559	58.979	52.990	4.719	19,41%	9,65%
Δήμος Αγκιστριού	920	1.099	876	1.116	886	1.142	1.119	-20	19,46%	21,63%
Δήμος Λίμνης Πλαστήρα	7.392	8.874	9.161	8.913	4.022	4.635	7.474	1.400	20,05%	1,11%
Δήμος Διονύσου	32.986	39.606	18.877	28.638	32.504	40.193	36.146	3.460	20,07%	9,58%
Δήμος Σπάτων-Αρτέμιδος	27.594	33.843	18.144	23.503	25.138	33.821	30.389	3.454	22,65%	10,13%
Δήμος Αποκορώνου	12.703	15.660	15.769	15.289	12.112	12.807	14.585	1.075	23,28%	14,82%
Δήμος Μαραθώνος	26.899	33.169	19.574	24.437	23.974	33.423	30.343	2.826	23,31%	12,80%
Δήμος Μαρκόπουλο Μεσογαίας	15.608	19.938	10.349	13.134	13.644	20.040	17.704	2.234	27,74%	13,43%
Δήμος Θήρας	13.670	17.752	11.782	13.018	13.725	15.550	15.440	2.312	29,86%	12,95%
Δήμος Ρόδου	117.007	152.538	95.194	95.117	115.334	115.490	121.048	31.490	30,37%	3,45%
Δήμος Θερμαϊκού	38.349	50.107	24.708	34.728	37.126	50.264	45.033	5.074	30,66%	17,43%
Δήμος Αχαρνών	80.121	105.401	64.527	74.884	82.555	106.943	95.743	9.658	31,55%	19,50%
Δήμος Ελαφονήσου	745	994	896	1.169	746	1.041	1.068	-74	33,42%	43,36%
Δήμος Παιανίας	19.636	26.328	15.574	19.108	19.767	26.668	24.035	2.293	34,08%	22,40%
Δήμος Ραφήνας-Πικερμίου	14.840	20.044	8.084	13.599	13.625	20.266	17.970	2.074	35,07%	21,09%
Δήμος Ρεθύμνης	46.558	62.886	40.412	44.573	47.272	55.525	54.328	8.558	35,07%	16,69%
Δήμος Κορδελιού-Ευόσμου	74.254	100.933	47.101	62.859	77.174	101.753	88.515	12.418	35,93%	19,21%
Δήμος Μαλεβιζίου	21.131	29.062	18.774	22.373	20.735	24.864	25.433	3.629	37,53%	20,36%
Δήμος Πυλαίας-Χορτιάτη	50.162	70.653	31.680	48.176	49.922	70.110	62.980	7.673	40,85%	25,55%
Δήμος Θέρμης	36.276	53.315	28.179	39.105	34.436	53.201	48.540	4.775	46,97%	33,81%

ΔΗΜΟΣ	Πραγματικός 2001	Πραγματικός 2011	Νόμιμος 2001	Νόμιμος 2011	Μόνιμος 2001	Μόνιμος 2011	Μ.Ο. 2011	Πραγμ. - Μ.Ο.	Μετ Πραγμ.	Μετ Μ.Ο.
Δήμος Κω	30.947	46.099	24.163	25.280	30.828	33.388	34.922	11.177	48,96%	12,85%
Δήμος Ωραιοκαστρου	25.231	38.185	20.907	32.411	24.962	38.317	36.304	1.881	51,34%	43,89%
Δήμος Μυκόνου	9.320	14.189	6.396	7.866	9.274	10.134	10.730	3.459	52,24%	15,13%
Δήμος Τήλου	533	829	671	716	521	780	775	54	55,53%	45,40%
Δήμος Παλλήνης	33.624	53.735	21.902	33.475	33.611	54.415	47.208	6.527	59,81%	40,40%
Δήμος Γαύδου	98	158	133	180	81	152	163	-5	61,22%	66,67%
Δήμος Χερσονήσου	25.003	53.337	20.048	21.135	23.864	26.717	33.730	19.607	113,32%	34,90%
Δήμος Χάλκης	313	702	462	604	295	478	595	107	124,28%	89,99%

- Μ.Ο. 2011: μέσος όρος πραγματικού, νόμιμου και μόνιμου πληθυσμού (απογραφή 2011)
- Πραγματικός μείον μέσος όρος: η διαφορά, θετική ή αρνητική μεταξύ πραγματικού πληθυσμού και προηγούμενου μέσου όρου
- Μεταβολή πραγματικού πληθυσμού μεταξύ 2001 και 2011
- Μεταβολή μέσου όρου.

10. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΚΑΤΑ-ΓΡΑΦΗΣ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

10.1. ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΝΕΟΥ Ο.Ε.Υ.

Ο.Ε.Υ.	Δήμοι	%
Νέος Ο.Ε.Υ.	231	71%
Εκκρεμότητες	68	21%
Μη αποστολή	26	8%
Σύνολο	325	100%

- Το 71% των νέων Δήμων, μέχρι τον Απρίλιο 2013, είχε εκπονήσει νέον Ο.Ε.Υ., που είχε περάσει όλα τα στάδια και είχε δημοσιευτεί στην Ε.τ.Κ.
- Το 21% των νέων Δήμων δεν διέθετε νέον Ο.Ε.Υ. για τους εξής λόγους:
 1. Δεν είχε ολοκληρώσει την εκπόνηση του (ελάχιστοι).
 2. Εκκρεμούσε η δημοσίευση της Κ.Υ.Α. για την κατάργηση και διατήρηση κενών οργανικών θέσεων μόνιμου προσωπικού, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1α του άρθρου 33 του ν. 4024/2011, οπότε ακόμα και αν είχε εκπονηθεί ο νέος Ο.Ε.Υ., δεν δημοσιευότανε για να προσαρμοστεί ο αριθμός του προσωπικού στα δεδομένα της Κ.Υ.Α. (οι περισσότεροι).
 3. Ο Ο.Ε.Υ. είχε εκπονηθεί και εγκριθεί από το Δημοτικό Συμβούλιο, αλλά δεν είχαν ολοκληρωθεί τα σχετικά στάδια ή εκκρεμούσε η δημοσίευσή του στην Ε.τ.Κ.
- Το 8% δεν έστειλε τεχνικό δελτίο.

Εκτιμάται ότι μέχρι τον Ιούλιο του 2013, το 90% των νέων Δήμων θα διαθέτει δημοσιευμένο Ο.Ε.Υ.

10.2. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

- Το 80,6% των νέων Δήμων είχε εκπονήσει επιχειρησιακό πρόγραμμα.
- Το 11,4% ήταν σε φάση εκπόνησης του επιχειρησιακού προγράμματος.

- Το 8% δεν έστειλε τεχνικό δελτίο (Απρίλιος 2013).

Εκτιμάται ότι μέχρι τον Ιούλιο του 2013, όλοι σχεδόν οι Δήμοι θα έχουν εκπονήσει το επιχειρησιακό τους πρόγραμμα, κυρίως λόγω της υποχρέωσης που επιβάλλει η κατάρτιση του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης.

Επιχειρησιακό πρόγραμμα	Δήμοι	%
Είχε εκπονηθεί	262	80,6%
Εκκρεμότητες	37	11,4%
Μη αποστολή	26	8%
Σύνολο	325	100%

10.3. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΕΠΑΡΚΕΙΑ

Τεχνική Υπηρεσία	Δήμοι	%
Λειτουργεί	271	83,4%
Δεν υπάρχει	28	8,6%
Μη αποστολή	26	8%
Σύνολο	325	100%

- Το 83,4% των νέων Δήμων διαθέτετε τεχνική υπηρεσία (Απρίλιος 2013).
- Στο 8,6% δεν λειτουργούσε τεχνική υπηρεσία (όλοι σχεδόν νησιωτικοί και ορεινοί Δήμοι).
- Το 8% δεν έστειλε τεχνικό δελτίο.

Διαχειριστική Επάρκεια	Δήμοι			
	Τύπου Α΄	%	Τύπου Β΄	%
ΝΑΙ	249	76,6%	241	74,2%
ΟΧΙ	50	15,4%	58	17,8%
Μη αποστολή	26	8%	26	8%
Σύνολο	325	100%	325	100%

- Το 76,6% των νέων Δήμων, μέχρι τον Απρίλιο 2013, διέθετε διαχειριστική επάρκεια τύπου Α' (τεχνικά έργα και μελέτες) και το 74,2% διαχειριστική επάρκεια τύπου Β' (υπηρεσίες κ.λπ.).
- Το 15,4% δεν διέθετε επάρκεια τύπου Α' και το 17,8% δεν διέθετε τύπου Β'.
- Το 8% δεν έστειλε τεχνικό δελτίο.

Με βάση τις παρατηρήσεις που είχαν σημειωθεί στα τεχνικά δελτία, εκτιμάται ότι μέχρι τον Ιούλιο 2013, ένα επιπλέον 5% των Δήμων θα αποκτήσει διαχειριστική επάρκεια τύπου Α'.