

Κατηγοριοποίηση δήμων: οικονομικές και αναπτυξιακές διαστάσεις

ΕΚΔΔΑ 14 Δεκεμβρίου 2018

Ιωάννης Ψυχάρης
Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
Διευθυντής Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης

- Σκοπός της παρουσίασης είναι να καταγράψει τα νέα δεδομένα που διαμορφώνει ο «Κλεισθένης Ι» όσον αφορά στην κατηγοριοποίηση των Δήμων της Ελλάδας και να συζητήσει τα όρια και τη σημασία της κατηγοριοποίησης ως πλαισίου διαμόρφωσης και ως μέσου άσκησης αποτελεσματικότερης πολιτικής για την τοπική αυτοδιοίκηση
- Η κατηγοριοποίηση δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μέσο και είναι ανοικτή σε πολλές δυνατότητες και προσεγγίσεις ανάλογα με το επιδιωκόμενο κάθε φορά αποτέλεσμα
- Η κατηγοριοποίηση θα πρέπει να αναδεικνύει την προστιθέμενη αξία στην διαμόρφωση της κατάλληλης πολιτικής και στην καλύτερη, δικαιότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης του κράτους με φανερό όφελος για τις τοπικές κοινωνίες και τους πολίτες



- Παράγοντες που συνηγορούν στην ανάγκη κατηγοριοποίησης των Δήμων: διεθνής εμπειρία και Ελλάδα
- Προκλήσεις για την κατηγοριοποίηση των Δήμων: τα όρια μιας τεχνοκρατικής και μιας πολιτικής προσέγγισης
- Χαρτογράφηση και παρουσίαση των κατηγοριών Δήμων με βάση τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις
- Διερεύνηση εναλλακτικών σεναρίων και τρόπων κατηγοριοποίησης
- Οικονομικά χαρακτηριστικά των Δήμων με βάση την κατηγοριοποίηση του νέου νόμου
 - Αποτύπωση του δείκτη τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας ανά κατηγορία Δήμου
 - Ανάλυση ΚΑΠ ανά κατηγορία Δήμων
 - Αποτύπωση ΕΝΦΙΑ ανά κατηγορία Δήμων
 - Φορολογική αποκέντρωση, κρατικές επιχορηγήσεις και ΚΑΠ ανά κατηγορία Δήμων
- Διερεύνηση της δυνατότητας άσκησης πολιτικής με βάση τις κατηγορίες Δήμων
- Αναπτυξιακά προγράμματα και κατηγορίες Δήμων
- Τα επόμενα βήματα μετά την κατηγοριοποίηση

**ΜΕΡΟΣ Ι:
ΔΙΕΘΝΗΣ
ΕΜΠΕΙΡΙΑ**



Βασικά μεγέθη ΟΤΑ

Τύπος	Χώρα	Δήμοι	Ενδιάμεσου επίπεδου ενότητες	Περιφέρειες ή ομοσπονδιακές ενότητες	Μέσος αριθμός κατοίκων ανά Δήμο	Μέσος αριθμός Δήμων ανά 100.000 κατοίκους	Μέση έκταση Δήμων
							τ.χλμ.
	Αυστραλία	565		8	41,635	2.4	13,614.2
	Νέα Ζηλανδία	67		11	65,494	1.5	4,024.7
	Καναδάς	4,014		13	8,897	11.2	2,487.5
	Ιρλανδία	31			148,697	0.7	2,251.5
	Χιλή	345		15	51,336	2	2,191.6
	Σουηδία	290		21	33,445	3	1,551.6
	Ισλανδία	74			4,392	22.8	1,391.9
	Φινλανδία	317		1	17,240	5.8	1,066.7
	Νορβηγία	428		18	11,390	8.8	900.0
	Μεξικό	2,445		32	48,962	2	801.9
	Ηνωμένο Βασίλειο	389	27	3	164,757	0.6	626.8
	Τουρκία	1,394		81	55,167	1.8	563.4
	ΟΟΣΑ-9	67,151	3,493	177	9,718	10.3	454.0
	Κορέα	227		17	222,132	0.5	440.1
	Δανία	98		5	56,373	1.8	439.8
	Ελλάδα	325		13	35,018	2.9	406.0
	Πορτογαλία	308		2	34,873	2.9	299.2
	Ηνωμένες Πολιτείες	35,879	3,031	50	8,888	11.3	274.0
	Ιαπωνία	1,718		47	73,893	1.4	220.0
	Εσθονία	213			6,177	16.2	212.3
	Πολωνία	2,478	380	16	15,350	6.5	126.1
	Ολλανδία	393		12	43,050	2.3	105.7
	Σλοβενία	212			9,887	10.1	95.6
	Ισραήλ	252			32,485	3.1	87.6
	ΟΟΣΑ-25	66,749	618	350	9,164	10.9	86.1
	Ισπανία	8,117	50	17	5,660	17.7	62.3
	Βέλγιο	589	10	6	19,157	5.2	51.8
	Αυστρία	2,102		9	4,045	24.7	39.9
	Ιταλία	8,047	110	20	7,632	13.1	37.4
	Γερμανία	11,116	402	16	7,280	13.7	32.1
	Ουγγαρία	3,177		19	3,098	32.3	29.3
	Λουξεμβούργο	105			4,729	21.2	24.6
	Ελβετία	2,324		26	3,475	28.8	17.8
	Γαλλία	36,681	101	27	1,755	57	17.3
	Σλοβακία	2,927		8	1,850	54	16.8
	Τσεχική Δημοκρατία	6,253		14	1,684	59.4	12.6
	ΟΟΣΑ Σύνολο	133,900	4,111	527	9,442	10.6	270.6
	ΕΕ28-Σύνολο	88,410	1,080	270	5,763	17.4	50.5

**ΜΕΡΟΣ II:
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ
ΔΗΜΩΝ**



Κατηγοριοποίηση δήμων με βάση τον ν. 4555/18 (Κλεισθένης)

Άρθρο 2Α Κατηγορίες

Δήμων

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

1. Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων

- Δήμοι των Περιφερειακών Ενοτήτων Κεντρικού, Βόρειου, Νότιου και Δυτικού Τομέα Αθηνών και της Περιφερειακής Ενότητας Πειραιώς της Περιφέρειας Αττικής, καθώς και οι Δήμοι Θεσσαλονίκης, Αμπελοκήπων - Μενεμένης, Καλαμαριάς, Κορδελιού - Ευόσμου, Νεάπολης - Συκεών, Παύλου Μελά και Πυλαίας - Χορτιάτη της Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης

2. Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών

- Ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης και της Περιφερειακής Ενότητας Ευβοίας, με πληθυσμό άνω των 25.000 κατοίκων, με βάση τα στοιχεία μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, καθώς και οι δήμοι που αποτελούν πρωτεύουσα νομού, περιλαμβανομένων και των νησιωτικών νομών.

3. Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι

- Ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης και της Περιφερειακής Ενότητας Ευβοίας, με πληθυσμό άνω των 10.000 και έως 25.000 κατοίκων, με βάση τα στοιχεία μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

4. Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι

- Ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων, με βάση τα στοιχεία μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

5. Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι

- **Νησιωτικοί δήμοι** με πληθυσμό άνω των 3.500 κατοίκων, με βάση τα στοιχεία μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής

6. Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι

- **Νησιωτικοί δήμοι**, με πληθυσμό έως 3.500 κατοίκους, βάσει της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

**ΜΕΡΟΣ III:
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ
ΔΕΔΟΜΕΝΑ**



Τοπική δημοσιονομική αυτονομία (% ιδίων εσόδων) στις κατηγορίες δήμων

Κατηγοριοποίηση δήμων		K1	K2	K3	K4	K5	K6	
v.4555/18 (Κλεισθένης)		Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων	Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες	Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι	Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι	Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι	Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι	Χώρα
Ίδια έσοδα 2015 (ΟΟΣΑ)	μέγεθος	635.828.122,9	599.344.383,1	192.409.822,2	19.581.895,6	48.184.669,2	12.186.110,3	1.507.535.003,2
	κατανομή σε ομάδες	42,2%	39,8%	12,8%	1,3%	3,2%	0,8%	100,0%
	κατανομή σε κατηγορίες	32,2%	22,3%	22,8%	14,9%	28,5%	21,0%	25,7%
Ίδια έσοδα 2015	μέγεθος	787.808.339,6	867.300.824,5	259.891.351,5	30.321.511,6	68.973.681,9	19.262.806,2	2.033.558.515,2
	κατανομή σε ομάδες	38,7%	42,6%	12,8%	1,5%	3,4%	0,9%	100,0%
	κατανομή σε κατηγορίες	39,8%	32,2%	30,8%	23,1%	40,8%	33,2%	34,6%
Έσοδα 2015	μέγεθος	1.977.336.726,2	2.689.916.096,0	844.982.289,4	131.196.395,6	168.941.843,6	57.984.441,4	5.870.357.792,2
	κατανομή σε ομάδες	33,7%	45,8%	14,4%	2,2%	2,9%	1,0%	100,0%
	μέγεθος	635.828.122,9	599.344.383,1	192.409.822,2	19.581.895,6	48.184.669,2	12.186.110,3	1.507.535.003,2
Αριθμός		47	92	96	36	20	34	325

- Οι ανισότητες που υπάρχουν μεταξύ των Δήμων είναι εντυπωσιακές.
 - Τα έσοδα του Δήμου Φιλοθέης – Ψυχικού είναι υπέρ-τετραπλάσια από τους ΚΑΠ (+431%)
 - Εάν τα έσοδα υπολογιστούν ανά κάτοικο τότε τα έσοδα από ΚΑΠ ανέρχονται σε € 180/κάτοικο και από ΕΝΦΙΑ € 777/κάτοικο, δηλαδή τετραπλάσια
 - Αντίθετα,
 - στον Δήμο Αγαθονησίου ο λόγος ΕΝΦΙΑ/ΚΑΠ είναι μόλις 12%, δηλαδή ο ΕΝΦΙΑ είναι σχεδόν το ένα όγδοο των ΚΑΠ,
 - τα έσοδα από ΚΑΠ ανέρχονται σε € 1.517 ανά κάτοικο όταν τα έσοδα από ΕΝΦΙΑ είναι μόνο € 179/κάτοικο.
- ❖ Τα παραπάνω δείχνουν τη δυσκολία που υπάρχει στην αντικατάσταση των ΚΑΠ από τον ΕΝΦΙΑ λόγω της διαφοροποίησης τόσο του είδους των ακινήτων όσο και της αξίας τους μεταξύ των Δήμων (ΙΤΑ 2017).

Με βάση όσο εκτέθηκαν παραπάνω προκύπτει ότι ο φόρος ακίνητης περιουσίας προσφέρεται για την χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η μεταφορά του ΕΝΦΙΑ στην αυτοδιοίκηση δεν θα μπορούσε να γίνει χωρίς της δημιουργία ενός **μηχανισμού αναδιανομής**.

Μια απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή ενός συστήματος φορολογίας της ακίνητης περιουσίας είναι για παράδειγμα ο προσδιορισμός της αξίας του ακινήτου επί του οποίου επιβάλλεται ο φόρος. Το θέμα αυτό είναι πολύ σοβαρό σήμερα λόγω της συχνά παρατηρούμενης μεγάλης απόκλισης των αντικειμενικών από τις τιμές αγοράς.

Επίσης, η φορολογική μεταχείριση της περιουσίας πρέπει να είναι διαφορετική όταν πρόκειται για μεγάλη ακίνητη περιουσία ενώ διαφοροποιήσεις μπορεί να γίνουν και στον τρόπο φορολόγησης της αγροτικής περιουσίας και της κατοικίας μέχρι μια ορισμένη αξία.

Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο θα συμμετέχει η τοπική αυτοδιοίκηση στα έσοδα από την ακίνητη περιουσία, λαμβάνοντας υπόψη και το τέλος ακίνητης περιουσίας το οποίο αποτελεί έσοδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η κατηγοριοποίηση των Δήμων δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μέσο για την δικαιότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των Δήμων σε όφελος των τοπικών κοινωνιών, των πολιτών και της χώρας.

Η κατηγοριοποίηση θα πρέπει να οδηγήσει σε νέα μέσα πολιτικής ώστε να εξασφαλίζεται η ισόρροπη ανάπτυξη και η ισότιμη μεταχείριση περιοχών και πολιτών σε όλη την επικράτεια της χώρας.

Η κατηγοριοποίηση θα πρέπει να λάβει ειδική μέριμνα για την συγκρότηση και λειτουργία μητροπολιτικών περιοχών καθώς επίσης και για τους μικρούς ηπειρωτικούς και νησιωτικούς δήμους.

Η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων θα πρέπει να γίνεται με γνώμονα τις ανάγκες, την φοροδοτική ικανότητα των περιοχών και τη δυνατότητα άντλησης τοπικών εσόδων.

Η μεταφορά φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει με τρόπο που δεν θα αυξάνει την φορολογική επιβάρυνση των πολιτών, δεν θα περιορίζει, αντίθετα θα επεκτείνει το εύρος των παρεχόμενων υπηρεσιών και δεν θα δημιουργεί ανισότητες στην οικονομική κατάσταση των δήμων.

Η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι υπόθεση όλων, χρειάζεται κοινωνική συναίνεση, μηχανισμούς συμμετοχής και θετικά παραδείγματα ώστε να είναι πειστική για την προστιθέμενη αξία της και για τα αποτελέσματά της για τους πολίτες, τις τοπικές κοινωνίες και τη χώρα.

Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας!

