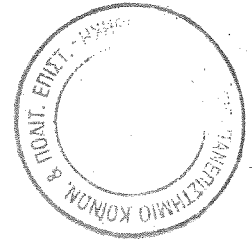


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ



ΤΜΗΜΑ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:
Η ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.
Ο ΘΕΣΜΟΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΟΥ

ΔΕΣΚΟΥΛΙΔΟΥ ΒΑΛΕΝΤΙΝΗ
α.μ. Μ893004

ΑΘΗΝΑ ΙΟΥΝΙΟΣ 1999

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

132

ΜΕΡΟΣ Ι :

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:

1.1 Προσέγγιση του αντικειμένου	1
1.2 Η σημασία της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

2.1 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν τη σύσταση του Νεοελληνικού κράτους.....	5
2.2 Καποδιστριακή περίοδος.....	8
2.3 Η περίοδος της Αντιβασιλείας και του Όθωνα.....	9
2.4 Από το 1864 έως το 1875.....	13
2.5 Οι μεταρρυθμίσεις του Χ. Τρικούπη.....	14
2.6 Η Βενιζελική περίοδος.....	18
2.7 Η Β' Ελληνική Δημοκρατία.....	23
2.8 Η περίοδος της κατοχής και του εμφυλίου.....	26
2.9 Τα πρώτα χρόνια μετά τον πόλεμο.....	28
2.10 Η δικτατορία του 1967.....	31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:**Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

3.1 Το Σύνταγμα του 1975.....	32
3.2 Ο νόμος 1622 του 1986.....	33
3.3 Ο νόμος 2218 του 1994.....	36
3.3.1 Βασικές αρχές.....	36
3.3.2 Τα όργανα.....	36
3.3.3 Αρμοδιότητες.....	38
3.4 Ο νόμος 2240 του 1994.....	38
3.5 Αποτίμηση.....	39
3.6 Ο νόμος 2672 του 1998.....	41
- Παράρτημα.....	42

(Νομοθεσία που αφορά την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4:**Η ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ**

4.1 Η αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη γενικά.....	43
4.2 Το σύστημα της αυτοκυβέρνησης.....	46
- Μεγάλη Βρετανία.....	46
4.3 Τα τρία συστήματα της ηπειρωτικής Ευρώπης.....	49
4.3.1 Το ομοσπονδιακό διοικητικό σύστημα.....	49
- Γερμανία.....	50
4.3.2 Το σύστημα της συνταγματικής περιφερειακής κατοχύρωσης...52	
- Ιταλία.....	53
4.3.3 Το διοικητικό σύστημα του ενιαίου κράτους.....	57
- Γαλλία.....	58
4.4 Συγκρίσεις με την Ελλάδα	60

ΜΕΡΟΣ II :**ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ
ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Εισαγωγικά.....	63
-----------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 :**Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

5.1 Γενικά.....	67
5.2 Πλεονεκτήματα..... ✓	67
5.3 Κριτήρια επιλογής.....	69
5.4 Φόροι ικανοί για εκχώρηση.....	73
5.4.1 Φόροι ακίνητης περιουσίας.....	75
5.4.1.1 Φόροι επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας.....	81
5.4.1.2 Φόροι μεταβίβασης της ακίνητης περιουσίας.....	84
5.4.1.3 Φόρος αυτόματης υπερτίμησης.....	86
5.4.2 Φόροι επί των αυτοκινήτων.....	87
5.4.3 Φορολογία Εισοδήματος..... ✓	90
5.4.4 Φόροι στις δαπάνες για κατανάλωση..... ✓	91
5.4.4.1 Φόρος Προστιθέμενης Αξίας.....	92
5.4.4.2 Ειδικός φόρος κατανάλωσης στις τηλεοπτικές διαφημίσεις.....	92
5.4.4.3 Τέλη χαρτοσήμου.....	93

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 :**ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΗΣ
ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

6.1 Γενικά.....	95
6.2 Μειονεκτήματα..... ✓	96
6.3 Πλεονεκτήματα..... ✓	97
6.3.1 Εξομάλυνση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων.....	97
6.3.2 Διάχυση Κόστους ή Οφέλους.....	99
6.3.3 Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχόμενων Υπηρεσιών..... ✓	99
6.3.4 Οικονομίες κλίμακας φορολογικού συστήματος.....	100
6.4 Κριτήρια ταξινόμησης των επιχορηγήσεων.....	101
6.5 Η βασική κατηγοριοποίηση των επιχορηγήσεων.....	103
6.6 Κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα.....	105
6.7 Μέθοδοι κατανομής των επιχορηγήσεων.....	109

ΜΕΡΟΣ III :**ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ****ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 :****ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

7.1 Γενικά.....	113
7.2 Κεντρικοί Αυτοτελείς Φόροι..... ✓	115
7.3 Έσοδα μέσω επιχορηγήσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό..... ✓	121

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 :**ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

8.1 Εισαγωγικά.....	128
8.2 Οι πρώτες εκτιμήσεις και τι βελτιώνει ο Ν.2672/98.....	129

-Παράρτημα Πινάκων

ΜΕΡΟΣ IV :

Συμπεράσματα.....	136
- Βιβλιογραφία.....	143
- Συντομογραφίες	148

ΜΕΡΟΣ Ι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1.1. Προσέγγιση του αντικειμένου

Αυτοδιοίκηση σημαίνει το να κυβερνιέται κανείς από τον ίδιο του τον εαυτό. Ως διοικητικό σύστημα, ειδικότερα, είναι ο τρόπος διακυβέρνησης μιας χώρας όπου νομικά πρόσωπα όπως δήμοι, κοινότητες, νομοί ή περιφέρειες αναλαμβάνουν σοβαρές διοικητικές εξουσίες, τις οποίες επίσημα παραχωρεί το κεντρικό κράτος. Η διατήρηση μιας ορισμένης διοικητικής εποπτείας¹ γίνεται μόνο για την επίτευξη ενότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Η διάδοση του αποκεντρωτικού συστήματος που στις ακραίες περιπτώσεις επικράτησης του καταλήγει σε αυτοκυβέρνηση «self-government»², οφείλεται κυρίως στην οικονομική ανάπτυξη και ισχύ που απέκτησαν πληθυσμοί αστικού τύπου. Δεν είναι τυχαίο που ιδέες όπως πολιτική ελευθερία, αυτοδιαχείριση και άλλα ξεκινούν από μεγάλες εμπορικές, ναυτικές και βιομηχανικές παροικίες και συγκεντρώσεις. Μέσα από μια συνεχή αντιπαράθεση με την παλαιού τύπου κοινωνία των φεουδαρχών, των ευγενών και του κλήρου, επικράτησαν οι αρχές της δημοκρατίας, της Τοπικής Αυτοδιαχείρισης και της συμμετοχικότητας.

¹ Η οποία δεν εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, βλ. και παράρτημα άρθρο 102 παρ.5 του Συντάγματος

² βλ. και Ευριδίκης Μπέσιλα-Βήκα & Δονάτου Παπαγιάννη, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ.ΧΙΙΙ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί μια αυτοτελή δημόσια διοίκηση μέσα στα γεωγραφικά και θεσμικά όρια της εθνικής με σκοπό τη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων από εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας.

Η μεγάλη δυναμική της έγκειται στο γεγονός, ότι υπάρχει αμεσότητα στη λήξη μέτρων και στην ανταποδοτικότητα των θυσιών που κάνουν οι κάτοικοι. Επίσης ενθαρρυντικό είναι το γεγονός, ότι οι σχέσεις διοίκησης και διοικούμενων είναι πιο προσωπικές και οι αποφάσεις - έστω και θεωρητικά τις περισσότερες φορές - κοινές.

Ο θεσμός αυτός αποτελεί έναν ευφυή τρόπο εισαγωγής της λαϊκής συμμετοχής μέσα στο σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης και γενικότερα του κρατικομονοπωλιακού καπιταλισμού. Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης είναι τέτοιος που να στοχεύει στην κοινωνική ένταξη μεγαλύτερου ποσοστού πολιτών στο σύστημα και τις δυνάμεις του, αναπαράγοντάς το και προωθώντας την συναίνεση και την άμβλυση των αντιπαράθεσεων των αντιπάλων τάξεων.

Με την αυτοδιοίκηση ο τρόπος λήψης των αποφάσεων δημοκρατικοποιείται και δημιουργούνται οι προδιαγραφές για εδραίωση του κράτους δικαίου.

1.2 Η σημασία της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Η Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι ένας θεσμός πολύ στενά συνυφασμένος με τις δομές της κοινωνίας αλλά συγχρόνως και πολύ ταλαιπωρημένος από τις προσπάθειες της εκάστοτε

μορφής εξουσίας να τον προσαρμόσει στα δικά της μέτρα και σταθμά.]

Από την αρχαιότητα οι Έλληνες έδειξαν την κλίση τους για τις μικρές και άμεσες διοικητικές μονάδες. Συγκεκριμένα οι Αθηναίοι, οι Αιγινίτες, οι Μιλήσιοι και οι Καλύμνιοι, για τους οποίους έχουν σωθεί πληροφορίες, ίδρυσαν «Δήμους». Στην εποχή του Κλεισθένη η Αθηναϊκή Πολιτεία χωρίστηκε σε εκατό (!)

Δήμους. Για τον κάθε ένα από αυτούς υπήρχε τοπωνύμιο - που δήλωνε κυρίως την καταγωγή του πληθυσμού του - και τοπικά άμεσα εκλεγμένα διοικητικά όργανα³. Η συμμετοχικότητα και η συναίνεση στη λήψη αποφάσεων αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση γι' αυτό αναλώνονταν στην μάχη της ρητορείας και του να συνεπαίρνει κανείς τα πλήθη.

Αργότερα, η Αθηναϊκή Συμμαχία και οι αντίστοιχες Λακεδαιμονίων και άλλων, έχουν σαν βάση το θεσμό της αυτοδιοίκησης και την απόλυτη αυτονομία των πόλεων. Οι συνενώσεις αυτές και οι συμπολιτείες που δημιούργησαν είναι η πρώτη έκφραση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.⁴

Σε όλη του την πορεία ο ελληνισμός έχει να επιδείξει σημεία που δείχνουν την τάση του να κυβερνιέται από μικρά και τοπικά σχήματα ακόμα και σε στιγμές που αυτά αποτελούν μέρος ενός μεγάλου αυταρχικά οργανωμένου κράτους, όπως για παράδειγμα στα πλαίσια της Ρωμαϊκής και κατόπιν Βυζαντινής Αυτοκρατορίας.

³ βλ. και Τάτσος Νίκος, «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Ε.Ε.Τ.Α. Αθήνα 1988, σελ.15

⁴ βλ. και Ευριδίκης Μπέσιλα-Βήκα & Δονάτου Παπαγιάννη, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ. 11

Παρόλη την αυταρχικότητα και το συγκεντρωτισμό των δύο αυτών καθεστώτων αναπτύχθηκε μέσα στα σπλάχνα τους ο θεσμός των *Μικροκομιών*, μια μορφή αυτοδιοίκησης όχι καθ' ολοκληρίαν αναγνωρισμένης που λειτουργούσε όμως και εξέλεγε τους αντιπροσώπους της μεταξύ των «*αρίστων*». Αργότερα την περίοδο της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ο θεσμός εξελίσσεται σε ουσιαστικό φορέα τοπικής εξουσίας με σημαντικές αρμοδιότητες.⁵

Ιδιαίτερα δε εκμεταλλεόμενοι κατά την παρακμή της Πύλης συμπράττουν συμφωνίες και αποκτούν προνόμια αυτοδιοίκησης που ειδικά σε ορισμένες περιπτώσεις είναι εντυπωσιακά, όπως για παράδειγμα η κοινότητα των Αμπελακίων. Από το τελευταίο αυτό παράδειγμα βλέπουμε και τον συσχετισμό των προνομίων αυτονομίας με την οικονομική ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.

Ένα από τα πρώτα κείμενα όπου συναντώνται οι θεσμοί της Αυτοδιοίκησης είναι η χάρτα του Ρήγα Βελεστινλή⁶, που αποτελεί ένα θεσμικό κείμενο πολύ σημαντικό για την εποχή του.

Περνώντας δια πυρός και σιδήρου και δυστυχώς χωρίς συνέχεια στην άσκηση πολιτικής, το ταξίδι της ελληνικής αυτοδιοίκησης μέχρι την ρητή κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας⁷ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τον καταστατικό χάρτη, ^{οδηγήσει προς} το Σύνταγμα του 1975/86.

⁵ βλ. και Κατριβάνου Θ., «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» στο περιοδικό *Ελληνική Νομαρχία*, Τεύχος 1, Απρίλιος - Μάιος 1999, σελ.26-29

⁶ στο άρθρο 2 περί διαιρέσεως του λαού και στο άρθρο 3, το οποίο αναφέρει ότι: «ο Ελληνικός λαός διαμοιράζεται δια την ευκολίαν της διοικήσεως και δια να γίνεται η δικαιοσύνη ομοιοτρόπως, εις επαρχίας, τοπαρχίας και προεστάτα».

⁷ Ένα βήμα ελευθερίας πίσω από το διοικητικό σύστημα της αυτονομίας, όπου αποκλείεται η διοικητική εποπτεία του κεντρικού κράτους

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 :

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.1 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν τη σύσταση του Νεοελληνικού κράτους.

Εξετάζοντας το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νεοελληνικό κράτος, βλέπουμε ότι από τα πρώτα κιόλας χρόνια της επανάστασης γίνονταν προσπάθειες δημιουργίας ενός ενιαίου συστήματος διακυβέρνησης για τον επαναστατημένο Ελλαδικό χώρο. Από τότε όμως χρονολογούνται και τα προβλήματα συναίνεσης. Για παράδειγμα κάποιες περιοχές ήθελαν να κρατήσουν τη δική τους ιδιαίτερη μορφή αυτοδιοίκησης, η οποία είχε διαμορφωθεί μέσα στα χρόνια της Τουρκοκρατίας (ενδεικτικά αναφέρουμε τις μεγάλες ναυτικές δυνάμεις : Ύδρα, Σπέτσες και Ψαρά).

Ενδιαφέρον είναι, ότι εκτός από την πρωτοβάθμια, την περίοδο αυτή είχε οργανωθεί και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Συγκεκριμένα σε ορισμένες περιοχές του Τουρκοκρατούμενου Ελλαδικού χώρου οι κάτοικοι είχαν δημιουργήσει Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είτε κατά επαρχία¹, είτε με τη μορφή Ομοσπονδίας Κοινοτήτων.

¹ Ο λεγόμενος και «καζάς»

Από πηγές της εποχής έχουμε στοιχεία για συνελεύσεις σε επίπεδο επαρχίας και μεγαλύτερων διοικητικών περιφερειών (βλ. και ΠΙΝΑΚΑ 1), τα μέλη των οποίων αναδεικνύονταν με έμμεση εκλογή και θητεία ενός έτους, με σκοπό την κατανομή των φόρων και τη διατήρηση των υπάρχοντων δομών της κοινωνίας. Τέλος, παρά τον ολιγαρχικό χαρακτήρα τους (εκπροσώπηση μόνο της ηγετικής τάξης της εποχής), θεωρείται ότι διαδραμάτισαν σπουδαίο ρόλο στην αφύπνιση του Ελληνικού λαού και στην προετοιμασία της Επανάστασής².

Αν θέλαμε να παρουσιάσουμε το φορολογικό σύστημα που ίσχυσε την εποχή αυτή, θα 'πρεπε να αναφερθούμε στο σύστημα της δεκάτης, το οποίο όμως είχε μεγάλα προβλήματα αποδοτικότητας μια και σε εμπόλεμες περιόδους η παραγωγή είναι σχεδόν μηδενική. Τα βασικότερα έσοδα της εποχής αυτής προέρχονταν από εράνους και λείες πολέμου.

Το θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελούν οι νόμοι: υπ' αριθμόν 12 της 30ης Απριλίου 1822 «περί οργανισμού των Ελληνικών επαρχιών» και της 29^{ης} Νοεμβρίου 1822 «περί εκλογής παραστατών», που ψηφίστηκαν από την Α' Εθνοσυνέλευση.

² βλ. και Κατσαδώρου Κωνσταντίνου, «Συμβολή εις την Ανωτέραν Βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήναι 1978, σελ.567-569

2.2 Καποδιστριακή περίοδος

Με τον ερχομό του Καποδίστρια μπήκαν οι βάσεις για ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης. Δημιουργείται:

1^{ον}) Τοπική Αυτοδιοίκηση χρησιμοποιώντας το ήδη υπάρχον σύστημα των κοινοτικών και επαρχιακών Δημογεροντιών και

~~2^{ον}) Νομαρχιακή Διοίκηση, απλά σαν μια προσπάθεια~~
διευκόλυνσης της λειτουργίας της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.

Τα προβλήματα όμως της ύπαρξης κέντρων εξουσίας (Κοτσαμπασιδισμός) και της δύσκολης περιόδου στην οποία βρισκόταν η χώρα, οδήγησαν τον κυβερνήτη να εγκαθιδρύσει στην πραγματικότητα ένα απολυταρχικό καθεστώς και έτσι η σοβαρή – για πρώτη φορά – προσπάθεια διοικητικής οργάνωσης του κράτους είχε αποσυγκεντρωτικό και όχι αποκεντρωτικό χαρακτήρα. Χαρακτηριστικό αυτού είναι ότι και τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δημογέροντες) μετατρέπονταν σε όργανα της εκτελεστικής εξουσίας (κυβερνήτικοί επίτροποι).

Πάντως όσο αφορά τις προσπάθειες για οργάνωση της διοικητικής μηχανής του κράτους πρέπει να αναφέρουμε το νόμο της 4^{ης} Φεβρουαρίου 1830 «περί επιτοπίων πόρων». Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τους - σύμφωνα με αυτόν - πόρους των επαρχιών: ο κεφαλικός φόρος στα βοσκήματα, φόρος 5% στο εισόδημα από οικοδομές και στο τεκμαρτό

εισόδημα από ιδιόκτητα εργαστήρια και αποθήκες, φόρος στα καφενεία, ξενοδοχεία, καμίνια, οινοπωλεία, ρακοπωλεία, ανεμότρατες, τράτες και τέλος στα εμπορεύματα για τα πανηγύρια! ⁴ Στον ίδιο όμως νόμο αναφέρεται, ότι τις εισπράξεις αυτών των φόρων δεν μπορούσε να διαχειριστεί ελεύθερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση οπότε και χαρακτηρίζεται αυτή μόνο ως «διαχειριστικός μηχανισμός».

2.3 Η περίοδος της Αντιβασιλείας και του Όθωνα

Ακολουθεί η περίοδος 1833-1862 που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη του Όθωνα ως μονάρχη. Το σύστημα που ακολουθήθηκε ήταν συγκεντρωτικό και παρ' όλες τις τροποποιήσεις που επήλθαν σ' αυτό από το Σύνταγμα του 1844, συγκεκριμένα παρά το πλήθος των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονταν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ελάχιστες ήταν αποφασιστικού χαρακτήρα.

Σ' αυτό το σημείο χρήσιμο θα ήταν να αναφερθούμε στο ότι το νέο αυτό σύστημα δεν περιλάμβανε μια θέση για την κοινότητα, την οποία θέση σίγουρα θα δικαιούταν λόγω της συνεισφοράς στον Ελληνικό λαό κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας.

⁴ φαίνεται πως από τότε είχαν συλλάβει τους τρόπους της φοροδιαφυγής!

Η επιλογή αυτή έγινε γιατί την εποχή εκείνη είχε συνδεθεί η κοινότητα με την αποκέντρωση, ενώ ο δήμος με τη συγκέντρωση, και το επιθυμητό σύστημα σίγουρα δεν ήταν το αποκεντρωτικό.

Αρχικά (νόμος της 3^{ης}/15^{ης} Απριλίου 1833)⁵ το σύστημα περιφερειακής διοικήσεως που ακολουθήθηκε ήταν το νομαρχιακό, αργότερα όμως (νόμος της 20^{ης} Ιουνίου/ 2^{ης} Ιουλίου 1836) εισήχθη το σύστημα των διοικήσεων, για το οποίο όλοι οι θεωρητικοί συμφωνούν ότι ήταν ακόμα πιο συγκεντρωτικό.

Μόλις δυο χρόνια αργότερα αρχίζει η εξελικτική μείωση του αριθμού των διοικήσεων κι αυτό λόγω οικονομικών δυσχερειών, αλλά οφείλεται και σε μια προσπάθεια της κεντρικής διοίκησης να διευκολύνει την άσκηση εξουσίας της. Είναι ενδιαφέρον ότι μέσα από αυτά το σύστημα έγινε μια προσπάθεια να δημιουργηθεί ένα νέος θεσμός. Πρόκειται για τα επαρχιακά συμβούλια, η σύσταση των οποίων προβλέφθηκε από το νόμο της 18^{ης} /30^{ης} Δεκεμβρίου 1836. Τα μέλη αυτού του συμβουλίου εκλέγονται από τους δημότες της αντίστοιχης επαρχίας και ο αριθμός των επαρχιακών συμβούλων εξαρτάται από τον αριθμό και την τάξη (α', β' και γ' ανάλογη προς το μέγεθος) των δήμων κάθε επαρχίας, πάντως δε μπορούσε να είναι μικρότερος από 12.

Το σημαντικό γύρω από αυτά τα συμβούλια είναι ότι ορίζονταν αρμόδια να ψηφίζουν τον ετήσιο επαρχιακό

⁵ Βλ. και Χρήστου Κλειώση, Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήνα 1977, σελ.316-392

προϋπολογισμό (η τελική έγκριση του οποίου ανήκε βέβαια στην κυβέρνηση), ήταν επίσης αρμόδια για τον έλεγχο των διαχειριστικών αρχών και την αναφορά στην κυβέρνηση τυχόν παρεμβάσεων του επαρχιακού προϋπολογισμού. Επίσης είχαν την ευθύνη της κατανομής των φόρων στους δήμους της επαρχίας (σύμφωνα και με το διανεμητικό σύστημα φορολογίας που τελικά δεν ίσχυσε ποτέ), ενώ τέλος ήταν αρμόδια να αναφέρουν για την κατάσταση και γενικά τη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών της επαρχίας.

Τα επαρχιακά συμβούλια ήταν θεσμός μικτού χαρακτήρα. Με μια πρώτη ματιά φαίνονται ως όργανα της κρατικής περιφερειακής διοίκησης, το γεγονός όμως ότι τα μέλη τους ήταν αιρετά αλλάζει το χαρακτήρα τους, μια και όπως είναι γνωστό, το «αιρετό» είναι βασικό γνώρισμα των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρόλο που τα συμβούλια αυτά δεν είχαν αποφασιστικές αρμοδιότητες και παρόλο που περιήλθαν σε ανυπαρξία από πολύ νωρίς, δεν παύουν να αποτελούν μια προσπάθεια εισαγωγής ανωτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης.

Το πρώτο ολοκληρωμένο φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθιερώθηκε το 1841. Σύμφωνα με αυτό εισάγεται φόρος στα εμπορεύματα που παράγονται στην κάθε χωρική ενότητα, καθώς και στα εισαγόμενα σ' αυτή. Ο φόρος αυτός έπρεπε να είναι μικρότερος από το 2% της τιμής του είδους, αν όμως τα έσοδα του δήμου και μετά απ' αυτές τις

εισπράξεις δεν επαρκούσαν, μπορούσε να επιβληθεί και άμεση φορολογία 2% σε όλα τα εντός τού δήμου οικονομικά αγαθά.

Τέλος από τα πρακτικά της βουλής κατά την περίοδο της ψήφισης του Συντάγματος του 1844⁶, ενδιαφέρουσες είναι οι συζητήσεις και οι διαξιφισμοί πάνω στο θέμα: «~~Δημοτική εκπαίδευση: χρέος του κράτους ή της Αυτοδιοίκησης ;~~»

Τα επιχειρήματα που προβάλλονταν υπέρ της πρώτης άποψης ήταν:

- ◆ η οικονομική αδυναμία των περισσότερων δήμων
- ◆ το γεγονός ότι οι δήμοι μετέχουν στα οικονομικά βάρη της χώρας και θα έπρεπε να μετέχουν και στα οφέλη
- ◆ και τέλος, ότι για το μεγάλο έργο της Παιδείας είναι υπεύθυνη η πολιτεία στο σύνολο της.

Τα αντεπιχειρήματα ήταν:

- ◆ η ανάγκη διατήρησης της αυτοτέλειας των δήμων,
- ◆ το γεγονός ότι η Παιδεία πρέπει να είναι ελεύθερη
- ◆ και τέλος, ότι είναι περιττό οικονομικό βάρος για το κράτος, απ' τη στιγμή που οι δήμοι μπορούν λίγο ή πολύ να αντεπεξέλθουν της ευθύνης.

Τελικά στο συνταγματικό κείμενο πέρασε μια πιο μετριοπαθής άποψη, ότι η δημοτική εκπαίδευση συντρέχεται από το κράτος κατά το μέτρο της ανάγκης της κάθε αυτοδιοικούμενης μονάδας και με ειδικό νόμο καθοριζόταν η συνεισφορά κατά τα

2/3 στους οικονομικά ασθενέστερους δήμους, ενώ κατά 1/1 στους υπόλοιπους.

Την αξία αυτής της πληροφορίας μπορούμε να την αξιολογήσουμε καλύτερα αν αναλογιστούμε ότι τελικά όλα ανάγονται στο οικονομικό ζήτημα και ότι τελικά δεν απασχόλησε και τόσο το ποιος θα πάρει την ευθύνη της Παιδείας ως μέσο άσκησης πολιτικής και επιρροής, αλλά μόνο το ποιος θα πληρώνει για αυτή.

2.4 Από το 1864 έως το 1875

Με το Σύνταγμα του 1864 και την εγκαθίδρυση της δυναστείας των Γλίξμπουργκ καθιερώνεται η εκλογή των δημοτικών αρχών «δι' αμέσου καθολικής και μυστικής διασφαιριδίων ψηφοφορίας», όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται⁷. Επίσης⁸ καταργείται η άμεση παρέμβαση του βασιλιά ή του -διορισμένου από αυτόν - νομάρχη, στο διορισμό του δημάρχου, αλλά αποφεύγεται έντεχνα η καθολικότητα της εκλογής μέσω ενός νόμου περί Δημαιορεισιών⁹ και μια σειρά άλλες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες όμως δεν άλλαξαν την κατάσταση γιατί στην πραγματικότητα δεν έθιγαν τις πολιτικές

⁶ βλ. και Νίκης Καλτσόγια-Τουρναβίτη, Ελληνική Συνταγματική Ιστορία, Αθήνα 19..

⁷ βλ. και άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864

⁸ σύμφωνα με το νόμο ηΓ' του 1864 ο οποίος παρερμηνεύει το γράμμα και το πνεύμα του Συνταγματικού Νομοθέτη.

⁹ Νόμος ηΔ' του 1864, σύμφωνα με τον οποίο προκειμένου να ασκήσουν οι δημότες το εκλογικό τους δικαίωμα έπρεπε να έχουν «κινητήν ή ακίνητον περιουσίαν ή να μετέρχωνται

πρακτικές και τις λειτουργίες, τόσο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και του πολιτικού συστήματος στο σύνολό του. Είναι χαρακτηριστικό ότι την περίοδο αυτή οι μεταβολές στο διοικητικό σύστημα είναι πολύ συχνές και θεωρούνται απολύτως φυσιολογικές μετά από μια αλλαγή της κυβέρνησης. Έτσι δεν δίνεται η δυνατότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ούτε καν να οργανωθεί ως φορέας, αφού μεταβάλλεται η μορφή της, τόσο συχνά.

2.5 Οι μεταρρυθμίσεις του Χ. Τρικούπη

Μεγάλη σημασία για την Αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα του για τη δευτεροβάθμια, έχουν δύο νομοσχέδια που κατέθεσε στη βουλή του 1875 ο τότε Πρωθυπουργός Χαρίλαος Τρικούπης.

Το πρώτο «περί Νομαρχιακής Επιτροπής» αποτελεί μια πολύ σημαντική προσπάθεια δημιουργίας πραγματικής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το νομοσχέδιο αυτό ο νομός αποτελεί αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο και τη διοίκηση του την ασκεί ένα αιρετό Νομαρχιακό Συμβούλιο. Σ' αυτό έχουν δοθεί αποφασιστικές αρμοδιότητες και οι αποφάσεις του δεν χρειάζονται ούτε καν την έγκριση του βασιλιά ή του νομάρχη. Μία περίπτωση αποτελεί τη μοναδική

οιονδήποτε επάγγελμα ή επιτήδευμα», με αποτέλεσμα το εκλογικό σώμα να περιορίζεται στο «δημαιρεσιακόν συμβούλιον».

εξαίρεση, πρόκειται για την έγκριση επιβολής πρόσθετων φόρων για δαπάνες λειτουργίας του.

Πολύ σημαντικό για τη μελέτη αυτή είναι ότι ο κάθε νομός είχε το δικό του προϋπολογισμό, τον οποίο ψήφιζε η νομαρχιακή επιτροπή και τα δικά του έσοδα. Προς αντιμετώπιση δε των δαπανών του νομού ήταν δυνατή και η επιβολή ορισμένων επιπλέον τοπικών φόρων.

Το δεύτερο νομοσχέδιο δεν μας ενδιαφέρει άμεσα, διότι πρόκειται για την επαναφορά του θεσμού των κοινοτήτων¹⁰, αλλά θεωρούμε χρήσιμο να αναφερθεί για να γίνει ευκολότερα κατανοητό το πνεύμα του νομοθέτη, όπου προσπαθεί να δώσει ζωή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όλων των βαθμίδων και να δώσει αποφασιστικές αρμοδιότητες ακόμα και σε πολύ τοπικό και άμεσο επίπεδο.

Δυστυχώς κανένα από τα δύο παραπάνω νομοσχέδια τελικά δεν έλαβε τη μορφή νόμου.

Ακολούθησε όμως κατά την δεύτερη περίοδο πρωθυπουργίας του Χαρίλαου Τρικούπη ο νόμος ΑΦΝς' του 1887, με τον οποίο καθιερώθηκε τελικά η αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού.

Το τμήμα αυτής της κατάκτησης ήταν ο συμβιβασμός. Περιορίστηκαν κατά πολύ τα καθήκοντα που αναθέτονταν στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.

¹⁰ Θεσμός που παρόλη την ισχύ του είχε παραγκωνιστεί ήδη από τα Επαναστατικά Συντάγματα και για όλη την περίοδο μέχρι 1875. Βλ. και Χρήστου Κλειώση, Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήνα 1977, σελ.415-417

Πολλοί μελετητές θεωρούν πως έγιναν μάλλον ασήμαντα αν σκεφτεί κανείς ότι το δικαίωμα να γνωμοδοτεί και να εκφράζει προτιμήσεις, δεν αρκεί για να είναι ουσιαστική και όχι μόνο κατά τύπον η Αυτό-διοίκηση. Κανείς όμως δεν αμφισβητεί ότι σε πρώιμες εποχές ακόμα και τέτοιες προσπάθειες θεωρούνται σημαντικές.

~~Οι αρμοδιότητες¹¹ που δίνονταν τελικά στα Νομαρχιακά Συμβούλια από τον νόμο αυτό, εκτός από **συμβουλευτικές** ήταν:~~

ελεγκτικές, όπου βλέπουμε το Νομαρχιακό Συμβούλιο να ορίζεται υπεύθυνο να επιτηρεί - υπό την εποπτεία του Νομάρχη - τη διοίκηση και οικονομική διαχείριση των δήμων και των αγαθών και υπηρεσιών που αυτοί συντηρούν.

και τέλος **αποφασιστικές**, αλλά πάντα βάσει των προσδιοριζόμενων από το Υπουργείο των Εσωτερικών. Αυτή η φράση-κλειδί μας δίνει τη διάσταση που περιγράψαμε και παραπάνω.

Το 1891¹² υλοποιείται η ανασύσταση των Επαρχιακών Συμβουλίων που είχαν καταργηθεί το 1887, στα οποία δίνονταν μερικές γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και δύο αποφασιστικές σχετικές με τον αριθμό και τον τόπο των δημοτικών σχολείων.

Το 1892 με το νόμο ΒΚΖ' και την επιστροφή του Χαρίλαου Τρικούπη στην πρωθυπουργία καταργούνται τα

¹¹ βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη

Επαρχεία, τα Επαρχειακά συμβούλια συνεχίζουν υποτυπωδώς να λειτουργούν μέσα στα πλαίσια των περιορισμένων δυνατοτήτων τους.

Ενώ τέλος, το 1899¹³ με το νόμο ΒΧΕ' της 6^{ης} Ιουλίου επιχειρείται άλλη μια προσπάθεια για την εδραίωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία τελικά δεν είχε καλύτερη τύχη από τις υπόλοιπες. «Απλά» ο νόμος δεν τέθηκε ποτέ σε λειτουργία.

Τέλος και την επιστροφή του Χαρίλαου Τρικούπη στην πρωθυπουργία επιχειρείται άλλη μια προσπάθεια για την εδραίωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία τελικά δεν είχε καλύτερη τύχη από τις υπόλοιπες. «Απλά» ο νόμος δεν τέθηκε ποτέ σε λειτουργία¹⁴.

Ενδιαφέρον σ' αυτό το νόμο έχει το ότι υπάρχει ειδική μνεία για τα έσοδα των νομαρχιακή συμβουλίων, τη ρύθμιση των οποίων την ανέθετε σε άλλο νόμο, έχοντας ως προσωρινό μέτρο την καταβολή με βασιλικά διατάγματα ποσοστών των λιμενικών ταμείων κ.α. δημοτικών εσόδων¹⁵.

Κλείνοντας θα πρέπει πάντως να πούμε, ότι ο νόμος αυτός θεωρείται σαν ο λεπτομερέστερος και πληρέστερος για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση απ' όλους όσους εκδόθηκαν κατά τον 19^ο αιώνα στη χώρα μας. Σηματοδοτεί και το

¹² μόλις ανέλαβε δηλαδή την πρωθυπουργία ο Θ. Δηλιγιάννης, η κυβέρνησή του ψήφισε το νόμο ΑΠΝΣΤ', αιτία: η αντιπαλότητα του με τον Χαρ. Τρικούπη στο ερώτημα «Νομός ή Επαρχία;»

¹³ με Τρικούπική κυβέρνηση μετά το θάνατο του Χαρ. Τρικούπη (1896)

¹⁴ με το άρθρο του 128 όριζε ότι η ισχύς του θ' άρχιζε με βασιλικό διάταγμα, το οποίο ποτέ δεν εκδόθηκε.

¹⁵ βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη

κλείσιμο της πρώτης φάσης στην προσπάθεια εδραίωσης της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, μια και χρειάστηκε να περάσουν ενενήνταπέντε χρόνια για να επανέλθει σαν θεσμός στο νεοελληνικό κράτος.

2.6 Η Βενιζελική περίοδος

Με το ξεκίνημα του αιώνα θεσπίστηκε ο δεύτερος σε χρονολογική σειρά από τους θεμελιώσις νόμους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁶, πρόκειται για τον Δ.Ν.Ζ. του 1912. Ο νόμος αυτός αποτελεί την βάση της νομοθεσίας που διέπει και σήμερα την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Θεωρούμε τη θεμελίωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης βασική προϋπόθεση για να ωριμάσει το διοικητικό σύστημα και να αποδεχτεί πλήρως τη δευτεροβάθμια, γι' αυτό και μας απασχολεί. Επίσης σημαντικό είναι ότι η ιστορία επαναλαμβάνεται και κατά την εξέλιξη ενός θεσμού είτε αυτός λέγεται πρωτοβάθμια είτε δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση είναι πιθανά τα ίδια ακριβώς λάθη.

Για πρώτη φορά λοιπόν με αυτό το νόμο επιβάλλεται άμεση δημοτική φορολογία (υποχρεωτική και πρόσθετη στους δημόσιους φόρους). Επίσης τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούσαν να προέρχονται από την εκμετάλλευση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας, από

πρόστιμα, τέλη και δικαιώματα, από εράνους και προσωπική εργασία. Βασική επιδίωξη του νόμου ήταν να παίξει η άμεση τοπική φορολογία τον πρωταγωνιστικό ρόλο ανάμεσα στα τοπικά φορολογικά έσοδα. Όμως οι τοπικές αρχές δεν προθυμοποιήθηκαν να το αξιοποιήσουν αυτό, προτίμησαν δε την είσπραξη εσόδων δια μέσου της έμμεσης φορολογίας.

~~Όσο αφορά τη δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,~~
διατηρήθηκαν οι δήμοι και αναθερμάνθηκε ο θεσμός της κοινότητας. Ωστόσο, τόσο ο νόμος αυτός, όσο και οι μετέπειτα τροποποιήσεις και κωδικοποιήσεις της σχετικής νομοθεσίας που επιχειρήθηκαν, δεν κατάφεραν να μεταβάλλουν τον χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία παρέμεινε ουσιαστικά στο περιθώριο της εν γένει κρατικής υπόστασης και λειτουργίας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της παραπάνω θεώρησης είναι το ότι, οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου είναι άκυρες εάν αναφέρονται σε αντικείμενα εκτός αρμοδιότητας του. Και τα όρια αυτών των αρμοδιοτήτων καθορίζονταν από την ίδια την κρατική αρχή, χαρακτηρίζοντας η ίδια το κάθε ζήτημα ως τοπικό ή μη.

Γεγονός για τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, αποτελεί ο νόμος 2125 του 1920. Σύμφωνα με τον οποίο αφαιρέθηκαν από την Αυτοδιοίκηση τα έσοδα του φόρου από ξένα εμπορεύματα που εισέρχονταν στον κάθε δήμο ή κοινότητα. Στο συγκεκριμένο νόμο καθορίζονταν

¹⁶ πρώτος θεωρείται ο «περί συστάσεων δήμων» της 27ης Δεκεμβρίου 1833.

επίσης και οι αποζημιώσεις των Δήμων Αθηναίων και Πειραιώς. Η ληστρική αυτή εκμετάλλευση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση φαίνεται καλύτερα από τον παρακάτω πίνακα (βλ. ΠΙΝΑΚΑ 2), όπου τα ποσά έχουν στρογγυλοποιηθεί και ταχθεί κάτω από μια κοινή βάση που ονομάσαμε X, ενώ τα δεδομένα αφορούν τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς.

[ΠΙΝΑΚΑΣ 2]¹⁷

Ετη	Εισπράξεις του κράτους από τον τέως φόρο της Τοπ.Αυτοδ. στα ξένα εμπορεύματα	Επιχορηγήσεις του κράτους προς την Τοπ.Αυτοδ. ως αντάλλαγμα του φόρου στα ξένα εμπορεύματα
1922	15X	X
1923	16X	X
1924	28X	X
1925	36X	2X
1926	32X	5X
1927	9X	5X

Το κίνημα στο Γουδί και ^αανάληψη της εξουσίας από τους φιλελεύθερους έφερε σαν αποτέλεσμα ένα νέο Σύνταγμα και γενικότερες προσπάθειες για την εδραίωση ενός κράτους δικαίου. Μέσα σ' αυτό το κλίμα ψηφίστηκε και το 1917 ο νόμος 964 «Περί συστάσεως νομοπαρασκευαστικής επιτροπείας προς σύνταξιν σχεδίων διοικητικών κωδίκων». Η επταμελής επιτροπή που συστάθηκε σύμφωνα με το νόμο αυτό, συνέταξε

¹⁷ Τα στοιχεία του Πίνακα 2 προέρχονται από παραδόσεις του καθηγητή Ν.Τάτσου στο μάθημα Δημοσιονομική αποκέντρωση.

ανάμεσα σε άλλα και μια πρόταση σχεδίου νόμου για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Δυστυχώς όμως οι καιροί ήταν δύσκολοι, η χώρα μας πέρασε δια πυρός και σιδήρου, πόλεμοι, καταστροφές και πολιτικές αναταραχές¹⁸, δεν άφησαν περιθώριο για την ομαλή συνέχιση αυτής της πολιτικής.

Η κυβέρνηση όμως που ορίστηκε από την «Επαναστατική Επιτροπή» που πήρε την εξουσία μετά την ήττα της Ελλάδας στο Μικρασιατικό Πόλεμο, εξέδωσε το νομοθετικό διάταγμα της 9/10 Μαΐου 1923 «Περί διοικήσεως των νομών». Πρόκειται για ένα διάταγμα που συμπλήρωσαν ή μεταρρύθμισαν αρκετοί μεταγενέστεροι νόμοι, το οποίο όμως στην πράξη δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Εξαιρετικά ενδιαφέρον είναι, ότι το διάταγμα αυτό ήταν λεπτομερέστατο στα περισσότερα θέματα, όριζε μάλιστα και τις υποθέσεις που θα αποτελούσαν πεδίο δράσης της δευτεροβάθμιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης καθώς επίσης τις αρμοδιότητες και τους πόρους της. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε το άρθρο 71¹⁹ που όριζε σαν πεδίο δράσης:

1. Συγκοινωνία
2. Δημόσια υγεία
3. Δημόσια αντίληψη - Κοινωνική πρόνοια
4. Εκπαίδευση
5. Γεωργία και κτηνοτροφία

¹⁸ Από τα πιο σημαντικά: η ήττα των Φιλελευθέρων στις εκλογές του 1920

¹⁹ βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη, σελ.142-166

6. Διοίκηση της περιουσίας του νομού
7. Δημιουργία πόρων εκπλήρωση σκοπών της αυτοδ.
8. Εποπτεία της λειτουργίας:

- κρατικών διοικητικών και αστυνομικών υπηρεσιών
- και δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών

Επίσης οριζόταν ότι η εύρεση πόρων θα μπορούσε να γίνει με τους εξής έξι τρόπους:

1. Επιβολή άμεσων φόρων σ' ολόκληρο το νομό ή σε τμήμα του.
2. Επιβολή δικαιωμάτων για τη χρήση ιδρυμάτων, πορθμείων και διοδίων σε γέφυρες
3. Επιβολή προσωπικής εργασίας για την εκτέλεση έργων οδοποιίας
4. Επιβολή γενικών ή ειδικών εισφορών των λιμενικών ταμείων, των δήμων και των κοινοτήτων του νομού
5. Αποδοχή δωρεών, κληρονομιών και κληροδοτημάτων
6. Συνομολόγηση δανείων

Τέλος όσο αφορά τις αρμοδιότητες από τα τρία γνωστά πια όργανα, τις πιο ουσιαστικές τις είχε το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Οι σημαντικότερες αυτών αφορούσαν τις αποφάσεις για τον προϋπολογισμό του νομού, τις πιστώσεις και τον απολογισμό διαχείρισης, τις επιχορηγήσεις στους δήμους και τις κοινότητες, την επιβολή άμεσων φόρων, κ.α.

Το παραπάνω νομοθετικό βασιλικό διάταγμα δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα της κυβερνήσεως τον Μάη του 1923 και κατοχυρώθηκε από τα Συντάγματα του 1924 και 1927.

2.7 Η Β' Ελληνική Δημοκρατία

Σίγουρα δεν είναι τυχαίο ότι με τα Συντάγματα του 1924 και του 1927 εγκαθιδρύεται στη χώρα μας η αβασίλευτη δημοκρατία, οπότε και ουσιαστικά για πρώτη φορά καθιερώνονται δημοκρατικοί θεσμοί (στην Α' Ελληνική Δημοκρατία 1921-1832, η εφαρμογή του θεμελιώδους νόμου είναι προβληματική λόγω Επανάστασης και λόγω και της μετέπειτα αυταρχικής διακυβέρνησης Καποδίστρια).

Συγκεκριμένα με το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927, κατοχυρώνονται δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η έκταση της συνταγματικής αυτής κατοχύρωσης αρχικά δείχνει εντυπωσιακή και αν συγκριθεί με το κενό των μέχρι τότε ελληνικών Συνταγμάτων, δικαιολογεί πολλούς μελετητές που την θεωρούν ως τη δικαίωση του μέχρι τότε παραγκωνισμένου θεσμού της αυτοδιοίκησης. Κρίνοντας όμως το θεσμό στην πράξη, μέσα από την πολιτική, νομοθετική και νομολογιακή αντιμετώπιση που είχε κατά τη διάρκεια ισχύος του Συντάγματος, διαφαίνεται μια αρκετά διαφορετική εικόνα.²⁰

²⁰ βλ. και Θεόδωρου Χαρ. Τζώνου, «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά Κόμματα - Θεσμικές συναρτήσεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1988 (σελ. 15-23)

Παρόλα αυτά το άρθρο 107 θεωρείται πολύ σημαντικό στην ιστορία της κατοχύρωσης του θεσμού. Μεταξύ άλλων αναφέρονται : «...*Η κοινότης αποτελεί απαραίτητως την πρώτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όρον, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων...*».

Δίνεται λοιπόν το θεσμικό περίβλημα μια διεξοδική ρύθμιση στα θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μια προσπάθεια οργάνωσής της σε επίπεδο β' βαθμού και ειδικότερα σε επίπεδο νομών.

Προτείνεται η σύσταση τριών οργάνων: Νομάρχης, Νομαρχιακό Συμβούλιο και Νομαρχιακή Επιτροπή. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε, ότι το Νομαρχιακό Συμβούλιο προβλεπόταν να είναι αιρετό και με θητεία τετραετή. Χριζόταν δε, ανώτατο αποφασιστικό όργανο του νομού, ενώ η Νομαρχιακή Επιτροπή θα ασκούσε την καθημερινή διοίκηση στο πλαίσιο των αποφάσεων του Συμβουλίου. Την Επιτροπή αυτή θα αποτελούσαν κάποια μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, εκλεγμένα για το σκοπό αυτό.

Πολλές οι παραχωρούμενες αρμοδιότητες, ενώ ο έλεγχος θα ασκούσαν επίσης σε νομαρχιακό επίπεδο. Συγκεκριμένα υπήρχε πρόβλεψη σύστασης δικαστηρίου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Μπροστά στις μεγάλες αυτές ελευθερίες που παραχωρούνταν για αδέσμευτη από οποιονδήποτε κρατικό

έλεγχο δράση, δινόταν και στην κυβέρνηση το δικαίωμα να διαλύει το Νομαρχιακό Συμβούλιο, με αιτιολογημένο όμως διάταγμα.

Πρόκειται για μια σοβαρή προσπάθεια σύστασης ουσιαστικής Αυτοδιοίκησης - και μάλιστα - δευτέρου βαθμού - και παρ' όλες τις μεταβολές που υπέστη, τελικά δεν εφαρμόστηκε.

Πολύ σημαντικό είναι ν' αναφερθούμε στην δυσκολία εδραίωσης ενός τόσο προοδευτικού θεσμού και τους φόβους στις τάξεις των πιο συντηρητικών που είχε δημιουργήσει.

Ανατρέχοντας στο 1929, έτος στο οποίο η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν είχε λειτουργήσει ακόμα καλά-καλά, βλέπουμε ότι παρ' όλη την μικρή έως ανύπαρκτη δοκιμασία του νόμου, έγινε τροποποίηση του με σκοπό να υπάρχει απαραίτητα έγκριση του οικείου υπουργού στις αποφάσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου για την επιβολή φόρων.

Στο ίδιο πνεύμα είναι και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας²¹ σύμφωνα με την οποία: «το άρθρον 107 του Συντάγματος θέτει επιτακτικήν μεν διάταξιν ως προς την ύπαρξιν της τοπικής αυτοδιοικήσεως, κατευθυντήριον δε διάταξιν ως προς το περιεχόμενον αυτής».

Πιστεύεται από πολλούς θεωρητικούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ότι παρόλη την ύπαρξη συντηρητικών τάσεων, αν εφαρμοζόταν το σύστημα αυτό, η δημόσια διοίκηση και η ανάπτυξη της περιφέρειας θα ήταν σήμερα πολύ διαφορετικές.

²¹ βλ. Στ.Παπαφράγκου, Πορίσματα εκ της νομολογίας του ΣτΕ, 1^η έκδοση 1931, σελίδα 33

Θα πρέπει πάντως να πούμε, ότι οι εξελίξεις - που την περίοδο αυτή - άλλαζαν με πολύ γρήγορο ρυθμό το πολιτικό σκηνικό της χώρας, ανέστειλαν έτσι κι αλλιώς όλες τις δημοκρατικές διαδικασίες και θεσμούς.

Αναφερόμαστε φυσικά στις δικτατορίες του Παγκάλου και του Ι. Μεταξά, αλλά και στα χρόνια του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου με τα επακόλουθά του. Όλα αυτά συντέλεσαν, ώστε να αλλάξει εντελώς η πορεία που χάραξε το παραπάνω ριζοσπαστικό θεσμικό πλαίσιο που παρουσιάσαμε. Τα χρόνια του εμφυλίου συνδέθηκε η αυτοδιοίκηση με την αριστερά και την κυβέρνηση του βουνού, οπότε οι νικητές έπρεπε να αποπέμψουν από το διοικητικό σύστημα κάθε τι που μπορεί να θεωρηθεί κουμμουνιστικό σαν ιδέα.

2.8 Η περίοδος της κατοχής και του εμφυλίου

Η κατάργηση του Συντάγματος του 1927, η δικτατορία της 4^{ης} Αυγούστου 1936 και ο πόλεμος δεν άφησαν περιθώρια όχι μόνο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και σε κάθε άλλο δημοκρατικό θεσμό.

Μόνη διαφοροποίηση της περιόδου αυτής αποτελούν κάποια «Θεσμικά Κείμενα» που ψηφίστηκαν από την

Κυβέρνηση του βουνού το 1944 και είναι γνωστά ως Κώδικες της Αντίστασης²².

Υπό Γερμανικής κατοχής λοιπόν και με εκφραστή την εθνική αντίσταση αναδείχτηκε μια απ' τις πιο ολοκληρωμένες μορφές Τοπικής Αυτοδιοίκησης που γνώρισε η ελληνική κοινωνία στη νεότερη ιστορία της. Η κίνηση για μια τέτοια οργάνωση των χωρικών ενοτήτων ήδη από το 1941, ενώ το 1942 πραγματοποιείται η πρώτη κωδικοποίηση κοινοτικών διατάξεων (κώδικας Ποσειδώνας). Το 1943 εμφανίζονται πια και επίσημοι κώδικες που διεκδικούν μια καθολική εφαρμογή στις ελεύθερες περιοχές της χώρας.

Σημειώνουμε ότι οι κώδικες αυτοί υπογράφονται και από τους Άγγλους «συμμάχους». Αυτό που κάνει εντύπωση από τις πληροφορίες που έχουμε για την προσπάθεια αυτή διοικητικής οργάνωσης, είναι η τόσο καλή οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ακόμα και με μηδενικά έσοδα και μέσα σε εμπόλεμη κατάσταση.

Όσο αφορά το θεσμικό πλαίσιο, αναφέρουμε το Ψήφισμα των Κορυσχάδων (27 Μάη 1944) του οποίου το Δεύτερο Μέρος αφορά την Αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού. Με αυτό ορίζονται σαν μονάδες της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης οι επαρχίες και σαν όργανα αυτών το Επαρχιακό Συμβούλιο και η Επαρχιακή Επιτροπή. Καθορίζονται με ακρίβεια οι αρμοδιότητες, η λειτουργία και η ανάδειξη των δύο οργάνων, τα εκτελεστικά τους όργανα (που

²² βλ. και Παπαγιάννη Π., Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα: Από τον Νεοελληνικό

είναι ο Πρόεδρος της Επαρχιακής Επιτροπής και οι υπάλληλοι του Επαρχείου) και τέλος οι πόροι της Επαρχίας²³.

2.9 Τα πρώτα χρόνια μετά τον πόλεμο

Οι θεσμοί αυτοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν μια παρουσία ως το τέλος του 1944, οπότε και η νέα κεντρική κυβέρνηση τους κατήργησε.

Το μεταπολεμικό λοιπόν κράτος χαρακτηρίζεται από έναν υπέρμετρο συγκεντρωτισμό προς αντιπαράθεση του αποκεντρωτισμού που κυριαρχούσε στην κατοχική περίοδο. Μια χαρακτηριστική ενέργεια, που δηλώνει τα παραπάνω είναι η ιδιοποίηση από την κεντρική διοίκηση των πιο επικερδών φόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που της είχαν μείνει μετά την πρώτη υπαρπαγή του 1920.

Συγκεκριμένα:

[ΠΙΝΑΚΑΣ 3]²⁴

Τα έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις ως ποσοστό επί των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δεκ.'30-'50)

Χρονική περίοδος	έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις
1939-40	το 5% των συνολικών εσόδων της Τ.Α.
1949-50	το 49,5% των συνολικών εσόδων της Τ.Α.

Διαφωτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης, Αθήνα 1990, Εκδόσεις Νέα Σκέψη

²³ βλ. και Παπαγιάννη Π., Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα: Από τον Νεοελληνικό Διαφωτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης, Αθήνα 1990, Εκδόσεις Νέα Σκέψη

[ΠΙΝΑΚΑΣ 4]²⁵

Τα τοπικά έσοδα ως ποσοστό επί των συνολικών εσόδων
της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δεκ.'30-'50)

ΤΟΠΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	'39- '40	'49- '50	ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ:
Πρόσθετοι φόροι	21,35%	5,53%	<i>των συνολικών</i>
Αυτοτελείς φόροι	40,56%	4,78%	<i>εσόδων της</i>
Τέλη και δικαιώματα	10,74%	19,55%	<i>Τοπικής</i>
Πρόσοδοι εκ της περιουσίας	22,30%	4,14%	<i>Αυτοδιοίκησης</i>
Άλλα έσοδα	-	3,53%	

Από τους δύο αυτούς πίνακες φαίνεται καθαρά η αύξηση της εξάρτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το κράτος με την αντικατάσταση των ίδιων πόρων από κρατικές επιχορηγήσεις. Εκτός όμως από τη μείωση της αυτοτέλειας της, η Τοπική Αυτοδιοίκηση τέθηκε μπροστά σε άλλο ένα αρνητικό επακόλουθο. Η αύξηση αυτή των επιχορηγήσεων δε στάθηκε αρκετή να καλύψει τη μείωση των εσόδων της που προκλήθηκαν από την αφαίρεση του πιο δυναμικού μέρους της τοπικής φορολογίας. Την κατάσταση αυτή προσπάθησαν να επανορθώσουν κάποιες μεταγενέστερες διατάξεις, χωρίς όμως επιτυχία, κι αυτό γιατί δεν αντιμετώπιζαν το φορολογικό

²⁴ πηγή των στοιχείων για τη διαμόρφωση του ΠΙΝΑΚΑ 2.3, Ν. Τάτσος, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988

σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σφαιρικά, αλλά επιχειρούσαν αποσπασματικές βελτιώσεις.

Αποτέλεσμα - όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν σύγχρονοι μελετητές²⁶ - είναι να κληρονομήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση και στα δύο επίπεδα ένα πολύπλοκο, γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό σύστημα, ανίκανο να χρηματοδοτήσει τις αυξημένες ανάγκες που πρόκειται να υπάρξουν στο μέλλον.

Όλο αυτό το διάστημα μέχρι και τη δικτατορία του 1967 δεν λειτούργησαν δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρά μόνο υπό την υποτυπώδη μορφή των νομαρχιακών συμβουλίων. Σύμφωνα με το νόμο 3200/1955 ήταν συμβουλευτικά όργανα της περιφερειακής κρατικής διοίκησης, αποτελούνταν στην πλειοψηφία τους από κρατικούς υπαλλήλους και δεν είχαν καμία ουσιαστική αρμοδιότητα.

Τέλος ενδιαφέρον είναι να αναφέρουμε, ότι από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους μέχρι τα μέσα του εικοστού αιώνα, ο νομάρχης κατά βάση ήταν ο εκλεκτός της κυβέρνησης στο νομό. Επιλεγόταν και ανακαλούταν οποτεδήποτε και πάντα όπως έκρινε το συμφέρον του κυβερνώντος κόμματος.

Τις επικρίσεις που αντιμετώπιζε ο θεσμός ήρθε ο νόμος 893/1949 να αντιμετωπίσει. Στην προσπάθειά του νομοθέτη λοιπόν για εξυγίανση του θεσμού επελέγη η μορφή του «νομάρχη - υπαλλήλου του κράτους». Πρόκειται βέβαια για μια

²⁵ πηγή των στοιχείων του ΠΙΝΑΚΑ παραδόσεις Ν.Τάτσου στο μάθημα «Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

²⁶ Τάτσος Ν., παραδόσεις στο μάθημα «Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

εκ του ασφαλούς κίνηση αντί να δοθεί το δικαίωμα στο λαό να επιλέγει μόνος του τον εκπρόσωπο του νομού του. Γίνεται πάντως στο πνεύμα της προσπάθειας να μην διακόπτεται το έργο του νομάρχη, να υπάρχει συνέχεια στην πολιτική του και να διαμορφωθεί μια σπουδαία θέση καριέρας περιζήτητη για νέα, ικανά και με προσόντα στελέχη.²⁷

2.10 Η δικτατορία του 1967

Την περίοδο αυτή δεν μπορούμε να αναφερόμαστε σε δημοκρατικό πολιτικό σύστημα, πόσο μάλλον σε αυτοδιοίκηση. Η δικτατορία της 21^{ης} Απριλίου 1967 παρατείνει για επτά ολόκληρα χρόνια έναν άκρατο συγκεντρωτισμό που τώρα γίνεται και επικίνδυνα απολυταρχικός.²⁸ Το μόνο που ενδιέφερε τους συνταγματάρχες να λειτουργήσει από τον θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ήταν ο νομάρχης. Δεν κατήργησαν ρητά το νόμο του ημιμόνιμου νομάρχη, φρόντισαν όμως να μην τον αφήσουν ποτέ να λειτουργήσει. Ανακλήθηκαν όλοι οι δημοκρατικοί νομάρχες και τοποθετήθηκαν δικοί τους εκπρόσωποι αγνοώντας κριτήρια και κωλύματα επιλογής.

²⁷ βλ. Κώστα Γ.Μπακογιάννη, «Το καθεστώς του Νομάρχη», περιοδικό ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ έτος έκτο - τεύχος 24 (Οκτώβρης - Δεκέμβρης 1985) σελ.10-19

²⁸ βλ. και Τρύφωνα Κωστόπουλου, «Λαϊκή συμμετοχή και νομαρχιακά συμβούλια», περιοδικό ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΣΚΕΨΗ, τεύχος 44 Μάιος 1989 (σελίδες 20-28)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ :

Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 Το Σύνταγμα του 1975

Με την πτώση της δικτατορίας και την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 καθιερώνονται οι δημοκρατικοί θεσμοί και μπαίνουν οι βάσεις για την περαιτέρω εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο ισχύον αυτό Σύνταγμα υπάρχει ειδικό *τμήμα* που ονομάζεται «*Διοίκηση*». Το πρώτο του κεφάλαιο με τίτλο «*Οργάνωση της Διοίκησης*» ξεκινά με το άρθρο 101, όπου ξεκαθαρίζεται πιο είναι το διοικητικό σύστημα της χώρας.

Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, ενώ το άρθρο 102 καθορίζει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι έχουν διοικητική αυτοτέλεια και των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Προβλέπονται δε και άλλες βαθμίδες που μπορούν να οριστούν από τον απλό νομοθέτη¹.

Παρά τη Συνταγματική επιταγή έπρεπε να περάσουν 20 χρόνια για να λειτουργήσει άλλη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Και δεν θα πρέπει να παραλείψουμε ότι σαν αίτημα διατυπωνόταν από πολλούς, μεταξύ των οποίων επιστήμονες, λειτουργοί της Αυτοδιοίκησης και Πολιτικοί. Το πιο αξιοπερίεργο είναι δε, ότι όλα

¹ Άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975/86: « Η διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ανήκει εις τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, των οποίων των πρώτην βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται διά νόμου».

τα Πολιτικά κόμματα το θυμόντουσαν μόνο στις προεκλογικές τους καμπάνιες, ή όντας αντιπολίτευση.

3.2 Ο νόμος 1622 του 1986

Η πρώτη κίνηση έγινε με τον νόμο 1622 του 1986, ο οποίος όμως ποτέ δεν εφαρμόστηκε, όσον αφορά τις διατάξεις του για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Πολλοί μελετητές² πιστεύουν πως η μη εφαρμογή του ήταν ευτύχημα - σε σχέση μάλιστα με τη μεταγενέστερη νομοθεσία του 1994 - αφού οι διατάξεις του οδηγούσαν σε σύστημα παρόμοιο με αυτό του 1923.

Πιο συγκεκριμένα ο νόμος 1622/1986 όριζε ως δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης το νομό, ο οποίος θα ήταν νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Σκοπός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων οριζόταν η οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ανάπτυξη του φυσικού τους χώρου, ενώ - όπως καθορίζονται στο άρθρο 8 - αρμοδιότητες αποκτούν στους εξής τομείς:

1. τον δημοκρατικό προγραμματισμό
2. την κοινωνική πρόνοια
3. την υγεία
4. τις συγκοινωνίες
5. τον πολιτισμό
6. το περιβάλλον και την πολεοδομία
7. τη γεωργία, την κτηνοτροφία, την αλιεία και τα δάση
8. την απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις
9. τη βιομηχανία

² βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη, σελ. 168-175

10. το εμπόριο
11. την παιδεία
12. τον αθλητισμό
13. τον τουρισμό
14. τη λαϊκή επιμόρφωση και
15. τη νέα γενιά

Όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ορίζονταν στο άρθρο 24, το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου³.

Τα μειονεκτήματα του νόμου αυτού πολλά, τα σημαντικότερα των οποίων θεωρούνται τα εξής:

1. Παρόλο που καταγράφονται οι τομείς των αρμοδιοτήτων των Ν.Α. με το άρθρο 38 παρ.1 προβλέπεται η παροχή ευρύτατης εξουσιοδότησης σε Υπουργούς για τη συγκεκριμενοποίηση των αρμοδιοτήτων τους.
2. Αποφεύγεται να συγκεκριμενοποιηθούν οι πόροι χρηματοδότησης και ιδιαίτερα μάλιστα οι «ίδιοι πόροι».
3. Δεν διασαφηνίζεται ο ρόλος του νομάρχη, ο οποίος παραμένει κρατικό όργανο περιφερειακής διοίκησης, ελέγχου και παρέμβασης τις κεντρικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση.
4. Τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου δεν εκλέγονται στο σύνολό τους με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, αλλά μόνο κατά το ένα τρίτο τους. Τα υπόλοιπα δύο τρίτα αφορούν, πρώτον αιρετούς αντιπροσώπους των τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και μορφωτικών

³ Σύμφωνα με τα άρθρα 24 & 37 ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου οριζόταν και πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής

οργανώσεων και δεύτερον μέλη που θα είχαν την ιδιότητα των εκπροσώπων της κρατικής εξουσίας.

5. Στο νομάρχη⁴ δίνεται το δικαίωμα επιβολής στον πρόεδρο και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου & Επιτροπής των εξής διοικητικών ποινών: αργία μέχρι τρεις μήνες και έκπτωση. Τέτοιες διατάξεις απηχούν το δίκαιο του περασμένου αιώνα και αποτελούν τρόπους παρέμβασης της κρατικής εξουσίας στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.
6. Σε αντίθεση με όλους τους προηγούμενους νόμους του 19^{ου} αιώνα, σύμφωνα με τους οποίους τα νομαρχιακά συμβούλια ψήφιζαν τα ίδια τον κανονισμό λειτουργίας τους, ο 1622/86 όριζε τον υπουργό Εσωτερικών ως αυτόν που θα εξέδιδε τον κανονισμό λειτουργίας τους.
7. Για τη ρύθμιση πολλών θεμάτων μεταξύ των οποίων και βασικά για την ύπαρξη και λειτουργία της αυτοδιοίκησης, ο νόμος παρέπεμπε στην έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων.
8. Αποκορύφωμα του προηγούμενου οι διατάξεις που όριζαν ότι όσα αφορούσαν τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση θα έμπαιναν σε ισχύ μετά από προεδρικό διάταγμα⁵ που θα εκδιδόταν μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών.

Εύλογο λοιπόν γιατί πολλοί θεωρητικοί της αυτοδιοίκησης πιστεύουν πως μη εφαρμογή του ήταν ευτύχημα.

⁴ σύμφωνα με τα άρθρα 44 και 45

⁵ το οποίο δεν εκδόθηκε ποτέ

3.3 Ο νόμος 2218 του 1994

3.3.1 Βασικές αρχές

Με τις διατάξεις του νόμου αυτού θέτονται τρεις θεμελιακοί κανόνες:

1. Ως επίπεδο δεύτερου βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις⁶. Ενώ προορισμός⁷ τους ορίζεται να είναι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους.
2. Οι Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις είναι αυτοδιοικούμενα (κατά τόπον) νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.
3. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν θίγουν τις αρμοδιότητες τους και δεν υφίσταται μεταξύ των δύο βαθμών ιεραρχική σχέση.⁸

3.3.2 Τα Όργανα

Τα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ορίζονται να είναι το νομαρχιακό συμβούλιο, οι νομαρχιακές επιτροπές και ο νομάρχης, ο οποίος καθίσταται όργανο της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και μόνο. Πολύ σημαντική καινοτομία

⁶ τα όρια των οποίων συμπίπτουν κατά κανόνα με τα όρια των νομών, προβλέπεται όμως η δυνατότητα σύστασης με προεδρικό διάταγμα μιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που θα αποτελείται από δύο ή περισσότερους νομούς, οι οποίοι κρατούν όλα τα όργανα και δικαιώματα που θα είχαν αν αποτελούσαν ξεχωριστές νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

⁷ εδώ η λέξη «προορισμός» αντικαθιστά την αντίστοιχη «σκοπός» του νόμου 1622/86, γεγονός που σε σχέση και με το υπόλοιπο πνεύμα του νόμου μάλλον να διευρύνει τους ορίζοντες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης επιθυμεί.

που φέρνει ο νόμος 2218/94 σε αντίθεση μάλιστα με τον 1622/86 που θέλει το νομάρχη κρατικό όργανο περιφερειακής διοίκησης, ελέγχου και παρέμβασης τις κεντρικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Όσο αφορά τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου, εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και η θητεία τους είναι τετραετή, ο δε αριθμός τους είναι ανάλογος με τον πληθυσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Θα πρέπει να τονιστεί, ότι το νομαρχιακό συμβούλιο είναι το ανώτατο όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και έχει υπέρ του το τεκμήριο της αρμοδιότητας.

Οι νομαρχιακές επιτροπές είναι όργανα τόσο εκτελεστικά όσο και γνωμοδοτικά όπως ειδικότερα προσδιορίζεται στις επί μέρους διατάξεις. Είναι ενδιαφέρον, ότι ο νόμος 2218/94 προβλέπει τη δυνατότητα συγκρότησης περισσότερων από μια νομαρχιακών επιτροπών. Από 3 έως και 6 ανάλογα με το πόσα είναι τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου και σύμφωνα με το πόσες αποφασίζουν τα ίδια του συμβούλια ότι χρειάζονται⁹.

Ο Νομάρχης ως το εκτελεστικό όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου, ορίζει τους Προέδρους των νομαρχιακών επιτροπών. Το χωρίς περιορισμούς δικαίωμα αυτό του Νομάρχη είναι απόλυτα σύμφωνο με την κοινή αντίληψη και το γενικό πνεύμα του θεσμού, ότι την κύρια ευθύνη για την πορεία των υποθέσεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης την έχει ο ίδιος. Η ανάκληση όμως των Προέδρων των νομαρχιακών επιτροπών

⁸ Βλ., Εφημερίς της Κυβερνήσεως, τεύχος πρώτο, αρ.Φύλλου 90, 13 Ιουνίου 1994, νόμος 2218/94, άρθρο 1 & 2

⁹ μέσα στα όρια πάντα του 3 έως και 6 και με απόφαση της αυξημένης πλειοψηφίας των 3/5 του όλου αριθμού των νομαρχιακών συμβούλων. Άρθρο 4, παρ. 3 του νόμου 2218/94

γίνεται μόνο από το νομαρχιακό συμβούλιο μετά από εισήγηση του Νομάρχη¹⁰.

Τέλος σε κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο και μια οικονομική & κοινωνική επιτροπή που συγκροτείται από εκπροσώπους των τοπικών φορέων, των εργοδοτών & εργαζομένων, των επιμελητηρίων & επιστημονικών οργανώσεων κ.α.

3.3.3 Αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του νόμου, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, στις οποίες και περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών με εξαίρεση κάποιες περιπτώσεις Εθνικής Ασφάλειας, εποπτείας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και ενιαίας κρατικής Πολιτικής.¹¹

Εκτός όμως από τις αρμοδιότητες γενικώς τις νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ο νόμος 2218/94 με το άρθρο 13 ορίζει και τις αρμοδιότητες των Οργάνων ειδικότερα και για το καθένα ξεχωριστά.¹²

3.4 Ο νόμος 2240 του 1994

Ο νόμος 2240/94 που εκδόθηκε τρεις μήνες μετά τον 2218/94 που αναλύσαμε παραπάνω, αποτελεί συμπλήρωμα

¹⁰ Εισηγητική έκθεση Νόμου 2218/94

¹¹ βλ. και άρθρο 3 παρ. 1 του νόμου 2218/94

¹² βλ. και άρθρο 13 παρ. 1 έως 3 του νόμου 2218/94

των διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Σε γενικές γραμμές καθορίζονται :

Πρώτον οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα και τα Επαρχεία. Εδώ ορίζονται οι χωρικές αρμοδιότητες οι οποίες μπορεί να είναι μικρότερες του νομού (βλ. Ν.Α. Αθηνών-Πειραιώς) ή σύνολο νομών (βλ. Ν.Α. Ροδόπης-Έβρου και Ν.Α. Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης). Επίσης ορίζονται και οι έδρες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Δεύτερον εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις για τις Ν.Α. με περιφέρεια δύο ή περισσότερους νομούς ή νομαρχίες, όσο αφορά τα όργανα και τις αρμοδιότητές τους, τη διενέργεια εκλογών κ.α.

Και τρίτον καθορίζονται ειδικά αναπτυξιακά και Οικονομικά κίνητρα για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Ροδόπης-Έβρου και Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης και τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού αυτών περιοχών.

3.5 Αποτίμηση

Ο νόμος 2218/94 μαζί με τον 2240/94 αποτελούν το ξεκίνημα λειτουργίας της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Όσα λάθη και προβλήματα μπορεί να βρει κανείς, θεωρείται ότι με το θεσμικό αυτό πλαίσιο δόθηκε η δυνατότητα στην δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση να υπάρξει και μάλιστα με εκλεγμένους άμεσα από Νομάρχες - Όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μόνο. Την έκανε να πάψει πια να

είναι το φάντασμα που αιωρείται πάνω από το ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Έπρεπε να περάσουν 20 χρόνια για να υλοποιηθεί τελικά η επιταγή του Συνταγματικού Νομοθέτη, γι' αυτό η σημασία του ιδρυτικού αυτού νόμου είναι μεγάλη και δεν την μειώνουν τα όποια λάθη και δυσλειτουργίες μπορεί να έχουν προκληθεί από αυτόν. Αυτά απλά μπορούν και πρέπει να διορθωθούν, συμπληρωματικά ως προς τη βασική νομοθεσία.

Γιατί αν δεν διορθωθούν έγκαιρα κάποιες αντιφάσεις και λάθη είναι πιθανό να γίνουν εμπόδια στην ανάπτυξη και την ορθή λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, μεταβάλλοντάς τη πιθανόν σε άλλη μια γραφειοκρατική μηχανή χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο και σύνδεση με το λαό.

Οι νόμοι που ακολουθούν χρονολογικά, αφορούν τα έτη 1994 έως και 1998 και παρατίθενται στο παράρτημα. Αποτελούν αυτές ακριβώς τις προσπάθειες για βελτίωση, συμπλήρωση και επέκταση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου που οι περισσότεροι μελετητές της Αυτοδιοίκησης έχουν διαγνώσει πως υπάρχουν.

Πολλά από αυτά τα θεσμοθετήματα αφορούν εξειδικευμένα θέματα κάποιων νομαρχιών ή κάποιων επιμέρους λειτουργιών γενικά της ΝΑ., όλα όμως προσφέρουν ένα πετραδάκι και αποτελούν τον βασικό τρόπο σκέψης (ένα προηγούμενο) σ' αυτό που καλείται θεσμικό πλαίσιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

3.4 Ο νόμος 2672 του 1998

Ο πρόσφατος νόμος 2672 της 24^{ης} Δεκεμβρίου 1998¹³ έχει τον τίτλο Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις. Αποτελεί το σημαντικότερο θεσμοθέτημα που έχει ψηφισθεί μετά τη δημιουργία του θεσμού μέχρι σήμερα που να αφορά την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα τα Οικονομικά της.

Αναλυτική παρουσίαση του νόμου αυτού, μια και αφορά αποκλειστικά οικονομικά θέματα θα πραγματοποιηθεί στο ΜΕΡΟΣ III της εργασίας αυτής το οποίο αποτελεί παρουσίαση των οικονομικών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

¹³ Ο νόμος αυτός αυτός υπάρχει και στο παράρτημα μια και είναι το πιο πρόσφατο και σημαντικό θεσμοθέτημα που ισχύει αυτή τη στιγμή στη χώρα μας και έχει σχέση με αυτή την εργασία.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ:

Νομοθεσία που αφορά την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση



ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ

ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

ΤΕΥΧΟΣ ΠΡΩΤΟ

Αρ. Φύλλου 290

28 Δεκεμβρίου 1998

ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 2672

Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Εκδίδομε τον ακόλουθο Νόμο που ψήφισε η Βουλή:

Άρθρο 1

Έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι:

α) Τακτικά, τα οποία προέρχονται από:

1. Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές.
2. Εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακινητης περιουσίας.
3. Ειδική ετήσια επιχορήγηση από τον Τακτικό Προϋπολογισμό για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.
4. Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.
5. Πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων.
6. Τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα.

β) Έκτακτα, τα οποία προέρχονται από:

1. Τέλη για χρήση έργων που χρηματοδοτούνται με δανεισμό.
2. Δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες.
3. Επιχορηγήσεις φορέων του δημόσιου τομέα.
4. Εκποίηση περιουσιακών στοιχείων.
5. Χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών.
6. Κάθε άλλη πηγή.

Άρθρο 2

Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους

1. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) υπολογίζονται ως ποσοστό συμμετοχής της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού από τους ακόλουθους φόρους και τέλη και αποδίδονται ετησίως στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις:

α) Τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, σε ποσοστό 15%.

β) Φόρος μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων, σε ποσοστό 10%.

γ) Τέλος ταξινόμησης στα επιβατικά αυτοκίνητα, φορτηγά και λεωφορεία ιδιωτικής χρήσης και δημόσιας χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα, σε ποσοστό 4,5%.

δ) Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), σε ποσοστό 2%.

ε) Τέλη διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων, σε ποσοστό 100%.

2. Τα έσοδα της παραγράφου 1 διατίθενται κατά προτεραιότητα για την κάλυψη των κατωτέρω δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων:

α) Βοηθημάτων Υγειονομικής Περιβάλλουσας και Επιδομάτων Κοινωνικής Πρόνοιας.

β) Επενδύσεων Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους.

γ) Λοιπών πάσης φύσεως λειτουργικών δαπανών.

Οι πιστώσεις που προβλέπονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό για την κάλυψη των ως άνω κατηγοριών δαπανών παύουν να ισχύουν από την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του παρόντος. Οι πιστώσεις του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, που προβλέπονται για την κάλυψη των δαπανών για επενδύσεις Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους, παύουν να ισχύουν από την 1.1.2000.

3. Αν τα ετήσια έσοδα από τους Κ.Α.Π. υπερβαίνουν τις αντίστοιχες ετήσιες δαπάνες της προηγούμενης παραγράφου, η διαφορά διατίθεται για το σχηματισμό Ειδικού Αποθεματικού Κεφαλαίου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Α.Κ.Ν.Α.), που τηρείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων υπό ίδιο Λογαριασμό. Το Α.Κ.Ν.Α. διατίθεται κατά ποσοστό 50% για τη χρηματοδότηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε περιόδους ύστερησης εσόδων και για την αντιμετώπιση έκτακτων και επείγουσών δαπανών απών και κατά το υπόλοιπο 50% για την ενίσχυση των επενδύσεων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους. Η κατανομή του Α.Κ.Ν.Α. στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις γίνεται ύστερα από πρόταση της Ε.Ν.Α.Ε., λαμβάνονται δε υπόψη ιδίως τα κριτήρια

της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών καθορίζεται ο τρόπος υπολογισμού του ετήσιου ύψους του Α.Κ.Ν.Α., οι προϋποθέσεις και η διαδικασία κατανομής του στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ο τρόπος τήρησης και διαχείρισης του σχετικού Λογαριασμού, καθώς και κάθε αναγκαία σχετική λεπτομέρεια.

Με όμοια απόφαση καθορίζεται ο τρόπος αναπλήρωσης των εσόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους του παρόντος, στην περίπτωση κατάργησης ή μείωσης κάποιου εξ αυτών, είτε από άλλες πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού είτε με αναπροσαρμογή των ποσοστών απόδοσης των υπόλοιπων εσόδων.

Άρθρο 3

Κατανομή των εσόδων από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους

1. Τα έσοδα της παρ. 1 του προηγούμενου άρθρου κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε ειδικό λογαριασμό με τίτλο 'Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων'.

2. Η απόδοση των ανωτέρω εσόδων γίνεται με ισόποσες μηνιαίες προκαταβολές, βάσει των προβλεπόμενων εσόδων του προϋπολογισμού, και η τελική τους εκκαθάριση γίνεται με βάση τα απολογιστικά στοιχεία εσόδων του αντίστοιχου οικονομικού έτους.

Αν κατά την εκκαθάριση προκύπτει υπόλοιπο εσόδων προς καταβολή, το υπόλοιπο αυτό διατίθεται για την ενίσχυση του Α.Κ.Ν.Α.. Αν, αντίθετα, τα έσοδα που έχουν αποδοθεί στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις υπερβαίνουν αυτά που τους αναλογούν, με βάση τα απολογιστικά στοιχεία εσόδων του αντίστοιχου οικονομικού έτους, η διαφορά συμψηφίζεται με τις αποδόσεις των εσόδων του οικονομικού έτους εντός του οποίου διενεργείται η εκκαθάριση.

~~Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.), καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των εν λόγω εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.~~

Ως κριτήρια κατανομής λαμβάνονται υποψη ιδίως:

- α) το πληθυσμιακό μέγεθος, οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση,
- β) το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου,
- γ) το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων,
- δ) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων,
- ε) οι περιβαλλοντικές συνθήκες,
- στ) η οικονομική μειονεκτικότητα και οι δείκτες απασχόλησης.

Η κατανομή των εσόδων αυτών στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις γίνεται με κοινές αποφάσεις των ανωτέρω Υπουργών που εκδίδονται κατ' έτος.

4. Οι διατάξεις του δεύτερου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου αυτού ισχύουν από 1.1.2000.

Άρθρο 4

Επιχορήγηση Κρατικού Προϋπολογισμού

1. Η επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό καλύπτει τις δαπάνες που διατίθενται για:

α) Την υγειονομική περιθαλψή και λοιπων συναφών εξόδων ασφαλισμένων του Δημοσίου, για όσο χρόνο οι δαπάνες αυτές βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

β) Τη μισθοδοσία του προσωπικού των νοσηλευτικών ιδρυμάτων, για όσο χρόνο βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

γ) Τη μισθοδοσία του προσωπικού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

δ) Μερως των λειτουργικών δαπανών των νοσηλευτικών ιδρυμάτων.

ε) Τη μισθοδοσία του προσωπικού και μέρους των δαπανών λειτουργίας των ιδρυμάτων προνοίας.

στ) Τη μεταφορά μαθητών Δημοσίων Σχολείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.

ζ) Την αποζημίωση επίμισθων εκπαιδευτικών

η) Τη λειτουργία Σχολών Εκπαίδευσης Διδακτικού Προσωπικού.

θ) Επενδύσεις Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Επίσης, με επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, καλύπτεται κάθε αύξηση των υπο στοιχεία (α) και (γ) της παρ. 2 του άρθρου 2 του παρόντος νόμου δαπανών, που προκαλείται από αποφάσεις της Κεντρικής Διοίκησης.

2. Η ανωτέρω επιχορήγηση είναι ανεξάρτητη από τα έσοδα που διατίθενται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

Άρθρο 5

Θέματα προϋπολογισμού Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

1. Ο προϋπολογισμός εσόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συντάσσεται με βάση: α) τα έσοδα που προέρχονται από τους Κ.Α.Π., β) την κρατική επιχορήγηση και γ) τα λοιπά έσοδα του άρθρου 1.

2. Η σύνταξη του σχεδίου προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων από τη Νομαρχιακή Επιτροπή και η ψήφιση του προϋπολογισμού από το νομαρχιακό συμβούλιο γίνεται έως το τέλος των μηνών Αυγούστου και Σεπτεμβρίου κάθε έτους, αντίστοιχα, με βάση απόφαση κατάρτισης προϋπολογισμού που εκδίδεται από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών. Αν το σχέδιο του προϋπολογισμού δεν καταρτιστεί και δεν υποβληθεί, όπως προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο ή αν ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου δεν μεριμνήσει για να συγκληθεί το συμβούλιο ως το τέλος Σεπτεμβρίου, το συμβούλιο συνέρχεται αυτοδίκαια την πρώτη Κυριακή στις 11 π.μ. μετά την ημερομηνία αυτή και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφιση του προϋπολογισμού.

Η απόφαση αυτή καθορίζει μεταξύ άλλων και τα επιτρεπόμενα όρια εξέλιξης των δαπανών, έτσι ώστε να είναι συμβατά με τις γενικότερες μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις, με εξαίρεση τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που προέρχονται από ανταποδοτικά τέλη.

3. Σύνοψη του προϋπολογισμού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων περιλαμβάνεται σε ιδιαίτερο τεύχος, που συνοδεύει τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών καθορίζεται το περιεχόμενο της σύνοψης του προϋπολογισμού, οι σχε-

Με ομοια απόφαση καθορίζονται και οι όροι δημο-
σιευσης των απολογισμών δαπανων, καθώς και των
αποτελεσμάτων χρησεως του Αποθεματικού Κεφαλαίου
της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσης.

4. Οι συνολικές λειτουργικές και λοιπές δαπάνες του
προυπολογισμού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, που
αναφέρονται στην περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του
άρθρου 2 του παρόντος νόμου, δεν μπορούν να αυ-
ξανονται σε ετήσια βάση κατά ποσοστό μεγαλύτερο
εκείνου της αύξησης των αντιστοιχων συνολικών δα-
πανων του Κρατικού Προυπολογισμού, που προβλεπο-
νται για την Κεντρική Διοίκηση.

5. Οι πιστώσεις που εγγράφονται στον προϋπολογισμό
των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, για την πληρωμή
των δαπανων υγειονομικής περίθαλψης των ασφαλι-
σμένων του Δημοσίου, χρησιμοποιούνται αποκλειστικά
για το σκοπό αυτόν και δεν επιτρέπεται η μεταφορά
τους σε άλλους κωδικούς αριθμούς. Τυχόν αδιάθετα
υπολοιπα των ανωτέρω πιστώσεων μπορούν να διατί-
θενται για τη χρηματοδότηση και άλλων δραστηριοτήτων
του επομένου οικονομικού έτους. Με κοινή απόφαση
των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοικήσης και
Αποκέντρωσης και Οικονομικών καθορίζεται κάθε σχε-
τική λεπτομέρεια.

Άρθρο 6

Κρατήσεις από τους Κ.Α.Π. υπέρ της Ε.Ν.Α.Ε.

1. Από 1ης Ιανουαρίου 1999 οι εισφορές των Νο-
μαρχιακών Αυτοδιοικήσεων προς την Ε.Ν.Α.Ε. καθορί-
ζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημό-
σιας Διοικήσης και Αποκέντρωσης, που εκδίδεται ύστερα
από γνώμη της Ε.Ν.Α.Ε. σε ποσοστό από 0,3 έως 0,4%
επί του ποσού των Κ.Α.Π. που γράφεται στον Τακτικό
Προυπολογισμό κάθε έτος για κατανομή στις Νομαρ-
χιακές Αυτοδιοικήσεις.

2. Το ποσό που αναλογεί στο παραπάνω ποσοστό
εισάγεται σε ιδιαίτερο λογαριασμό στο Ταμείο Παρα-
καταθηκών και Δανείων με τίτλο "Εσοδα της Ένωσης
Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος" και αποδίδεται
στην Ε.Ν.Α.Ε. με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών,
Δημόσιας Διοικήσης και Αποκέντρωσης.

Άρθρο 7

Λογιστικό Σχέδιο Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Οι διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 2526/1997 εφαρ-
μόζονται και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Με
απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοί-
κησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών καθορίζεται
ο χρόνος έναρξης εφαρμογής των διατάξεων του πα-
ρόντος άρθρου.

Άρθρο 8

Μεταβατικές και τελικές διατάξεις

1. Ο προϋπολογισμός των Νομαρχιακών Αυτοδιοική-
σεων για το έτος 1998 επιχορηγείται από τον Κρατικό
Προυπολογισμό με το συνολικό ύψος των πιστώσεων
που έχουν εγγραφεί για το σκοπό αυτόν.

2. Σε περίπτωση υστέρησης των εσόδων του Κρατικού
Προυπολογισμού (άρθρο 2) κατά το πρώτο έτος εφαρ-
μογής του παρόντος, η διαφορά θα καλυφθεί με συ-

3. Η απόφαση της παρ. 2 του άρθρου 5 του παρόντος
νόμου, που αφορά το πρώτο έτος ισχύος των διατάξεων
αυτού, καθορίζει τις γενικές αρχές σύνταξης του προ-
πολογισμού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, χωρίς
τους περιορισμούς του β' εδαφίου της ανωτέρω παρα-
γράφου.

Άρθρο 9

Καταργούμενες διατάξεις

Κάθε διαταγή που αντίκειται στις ρυθμίσεις του πα-
ρόντος η ρυθμίζει διαφορετικά θέματα των προηγου-
μενων άρθρων καταργείται.

Άρθρο 10

Κάλυψη δαπανών

Οι ενδεχόμενες δαπάνες που προκαλούνται από την
εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 2,
του δεύτερου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 4 και
της παρ. 2 του άρθρου 8, θα καλυφθούν από τις
πιστώσεις που θα εγγράφονται στον Κρατικό Προυπο-
λογισμό των επόμενων οικονομικών ετών για το σκοπό
αυτόν.

Άρθρο 11

1. Η αληθής έννοια της διάταξης του άρθρου 2 παρ.
5 περίπτωση ζ' εδάφιο δεύτερο του ν. 2503/1997 είναι
ότι με αυτή προσδιορίζεται η χρονική διάρκεια κατοχής
του τυπικού προσόντος βάσει του οποίου έγινε κατάταξη
στην αναφερόμενη κατηγορία.

2. Συνιστάται επιτροπή στο Υπουργείο Εσωτερικών,
Δημόσιας Διοικήσης και Αποκέντρωσης. Έργο της ε-
πιτροπής είναι η μελέτη και η ανάλυση των αρμοδιοτήτων
της κεντρικής και περιφερειακής κρατικής διοικήσης και
της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσης και εισήγηση για την
προσαρμογή της νομοθεσίας όλων των Υπουργείων,
σύμφωνα με το νέο θεσμικό πλαίσιο που αφορά τη
συγκρότηση του Κράτους.

Η επιτροπή συγκροτείται από το Γενικό Γραμματέα
του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοικήσης και
Αποκέντρωσης, ως πρόεδρο, ένα Γενικό Γραμματέα
Περιφέρειας, το Νομικό Σύμβουλο του Νομικού Συμ-
βουλίου του Κράτους στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δη-
μόσιας Διοικήσης και Αποκέντρωσης, από υπάλληλους
του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοικήσης και
Αποκέντρωσης, από επιστήμονες οι οποίοι έχουν γνώση
και εμπειρία σε θέματα δημόσιας διοικήσης και τοπικής
αυτοδιοικήσης, από έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Νο-
μαρχιακών Αυτοδιοικήσεων της Ελλάδος και της Κε-
ντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, ως
μέλη. Στην επιτροπή ορίζονται και δύο υπάλληλοι του
Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοικήσης και Απο-
κέντρωσης, που εκτελούν χρέη γραμματειακής εξυπη-
ρέτησης.

Στην επιτροπή συμμετέχουν κάθε φορά, ανάλογα με
τις αρμοδιότητες που εξετάζονται, και εκπρόσωποι των
αρμόδιων Υπουργείων.

Η επιτροπή υποβοηθείται στο έργο της από ομάδα
τεχνικής στήριξης, που συγκροτείται από τρία μέχρι
πέντε μέλη, υπάλληλους του Υπουργείου Εσωτερικών,
Δημόσιας Διοικήσης και Αποκέντρωσης.

Διοίκησης και Αποκέντρωσης ορίζονται ο πρόεδρος και τα μέλη της επιτροπής και της ομάδας τεχνικής στήριξης και οι γραμματείς.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών καθορίζεται το ύψος της αποζημίωσης για τα μέλη της επιτροπής, της ομάδας τεχνικής στήριξης και των γραμματέων.

3. Στο τέλος του πρώτου εδαφίου της περίπτωσης Β' της παρ. 3 του άρθρου 5 του ν. 2503/1997 μετά τη φράση "Δασών - Δασαρχεία" προστίθεται από την έναρξη ισχύος του η φράση "και Αναδασώσεων".

Η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 7 του ν. 2503/1997 αντικαθίσταται από την έναρξη ισχύος της ως εξής:

"Η Διεύθυνση Δασών - Δασαρχεία και οι Διευθύνσεις Αναδασώσεων διαρθρώνονται και έχουν τις αρμοδιότητες, την έδρα και την τοπική αρμοδιότητα που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, όπως ισχύουν κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος."

Οι διατάξεις των περιπτώσεων ιβ' της παρ. 5 του άρθρου 8 και ιδ' της παρ. 6 του άρθρου 8 του ν. 2503/997 εφαρμόζονται αντίστοιχα και για τους υπαλλήλους της Διεύθυνσης Αναδασώσεων και τα Τμήματα αυτής.

4. Το δεύτερο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 1 του ν. 2623/1998 αντικαθίσταται ως ακολούθως:

"Η προθεσμία αυτή μπορεί να παρατείνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης."

Άρθρο 12

1. Το εδάφιο 1 της παρ. 2 του άρθρου 173 του π.δ. 410/1995 αντικαθίσταται ως εξής:

"Οι δήμαρχοι, οι αντιδήμαρχοι, οι πρόεδροι κοινοτήτων και οι πρόεδροι δημοτικών συμβουλίων έχουν δικαίωμα να εισπράττουν από το δήμο ή την κοινότητα έξοδα παράστασης, που ορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ανάλογα με τα τακτικά έσοδα που πραγματοποιούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Η απόφαση του Υπουργού εκδίδεται ύστερα από γνώμη του διοικητικού συμβουλίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος."

2. Θεωρούνται νόμιμες οι δαπάνες που πληρώθηκαν από Ο.Τ.Α. σε δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων για έξοδα παράστασης, σε εκτέλεση αποφάσεων του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που εκδόθηκαν εκτός της προθεσμίας που προβλέπεται από το άρθρο 173 του π.δ. 410/1995.

3. Καταλογισμοί που έγιναν για δαπάνες της προηγούμενης παραγράφου, κατά το μέρος που δεν έχουν εκτελεσθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, δεν εκτελούνται και τα τυχόν βεβαιωθέντα σε βάρος των καταλογισθέντων ποσά διαγράφονται.

4. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με απόφαση του νομαρχιακού τους συμβουλίου εύνανται να θεσπίζουν τάγια χορηγήματα καθαριότητας για την αντιμετώπιση αντίστοιχων δαπανών των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτές (Διευθύνσεις αυτοτελών τμημάτων και αυτοτελών γραφείων).

Στην ανωτέρω απόφαση ορίζονται:

- α) η υπηρεσία που αφορά το χορηγήματα καθαριότητας,
- β) το ποσό του χορηγήματος, κατά μήνα ή άλλα χρονικά διαστήματα, και

γ) ο ειδικός Φορέας του προϋπολογισμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης μετά του κωδικού αριθμού αυτού, σε βάρος του οποίου καταλογίζεται η δαπάνη, ως και ο οικείος κωδικός αριθμός εξόδου.

Δικαιούχος του χορηγήματος καθαριότητας είναι ο προϊστάμενος της υπηρεσίας, που αφορά το ανωτέρω χορηγήματα, η δε εκκαθάριση και πληρωμή τους γίνεται με την ίδια διαδικασία εκκαθάρισης και πληρωμής των λοιπών δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

5. Οι διατάξεις του προτελευταίου εδαφίου της παρ. 10 του άρθρου 13 του ν. 2539/1997 τροποποιούνται ως εξής:

"Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής ισχύουν από 1.1.2000."

6. Οι Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.) των Περιφερειών, εφόσον είχαν ή έχουν, μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1998, τις αρμοδιότητες "Διευθύνουσας ή Επιβλέπουσας Υπηρεσίας" σε συμβάσεις μελετών και έργων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, οι οποίες συνενώθηκαν σε νέο δήμο, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2539/1997, που διαθέτει Τεχνική Υπηρεσία, εξακολουθούν και μετά την ημερομηνία αυτή και μέχρι 30 Ιουνίου 1999 να έχουν τις παραπάνω αρμοδιότητες.

7. Εντός της προθεσμίας της προηγούμενης παραγράφου, η Τ.Υ.Δ.Κ. παραδίδει στην Τεχνική Υπηρεσία του νέου δήμου όλους τους σχετικούς φακέλους των επιβεβλημένων έργων και μελετών, με σύνταξη πρωτοκόλλου, σε πέντε (5) αντίγραφα, για καθένα φάκελο χωριστά και τις αρμοδιότητες της "Διευθύνουσας ή Επιβλέπουσας Υπηρεσίας" αναλαμβάνει η Τεχνική Υπηρεσία του νέου δήμου.

Στο οικείο πρωτόκολλο θα αναγράφονται, αναλυτικά και ονομαστικά, όλα τα περιεχόμενα του φακέλου, ητοι, στοιχεία και συμβατικά τεύχη (ιδίως η θεωρημένη μελέτη) του αντίστοιχου έργου ή μελέτης, η ονομασία του εργοδότη Ο.Τ.Α., το είδος και η ονομασία του έργου ή της μελέτης, ο τρόπος και η σχετική απόφαση (εγκριτικές πράξεις) εκτέλεσης και ανάθεσης, το συμφωνητικό, το όνομα του αναδόχου, η εγκεκριμένη πίστωση, η έκπτωση του διαγωνισμού ή η επιτευχθείσα σε αυτόν προσφορά, τα στοιχεία και οι ορισμοί του επιβλέποντος, η ημερομηνία εγκατάστασης (πρωτόκολλο) και χορήγησης πίνακα εργασιών, η συμβατική προθεσμία και οι εγκριθείσες παρατάσεις αυτής (μαζί με τις εγκριτικές πράξεις), καθώς επίσης τα οριστικά επιμετρητικά στοιχεία των μέχρι την ημέρα της παράδοσης του φακέλου εκτελεσθεισών εργασιών, ιδίως δε υπογεγραμμένα τα πρωτόκολλα αφανών εργασιών, τα πρωτόκολλα καταμέτρησης εργασιών που υπόκεινται σε φθορές, της ενσωμάτωσης εξαρτημάτων και υλικών, τα στοιχεία πληρωμών, όπως πιστοποιήσεις - λογαριασμοί (καταστάσεις ημερομισθίων, πρωτόκολλα παραλαβής υλικών και βεβαιώσεις μεταφορών κ.λπ. για τα έργα που εκτελούνται με αυτεπιστασία), πρωτόκολλα κανονισμού νέων τμών μονάδας, συγκριτικοί ή ανακεφαλαιωτικοί πίνακες και συμπληρωματικές συμβάσεις μαζί με τις αντίστοιχες εγκριτικές τους πράξεις και όλα τα έγγραφα της σχετικής αλληλογραφίας.

Άρθρο 13

1. Η παράγραφος 2 του άρθρου 18 του ν. 2539/1997 αντικαθίσταται ως εξής:

"2. Εντός τεσσάρων (4) μηνών από την ημερομηνία

αναληψής των καθηκόντων των νέων Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών, καταρτίζονται οι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) των νέων Ο.Τ.Α.

Οι Οργανισμοί αυτοί ψηφίζονται από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια και εγκρίνονται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, η πράξη του οποίου δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, χωρίς προηγούμενη γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

2. Οι νέοι δήμοι και οι κοινότητες που προέρχονται από συνένωση περισσότερων Ο.Τ.Α., κατά το άρθρο 1 του ν. 2539/1997, επιτρέπεται ειδικά για το έτος 1999 να προσλαμβάνουν και να απασχολούν προσωπικό με σύμβαση ορισμένου χρόνου των κατωτέρω ειδικοτήτων:

α) Οδηγών λεωφορείων και φορτηγών αυτοκινήτων και

β) Χειριστών οδοποιητικών μηχανημάτων, δηλαδή φορτωτών και διαμορφωτών ισοπεδωτών.

Ο αριθμός του προσωπικού αυτού των ανωτέρω εδαφίων α' και β' δεν πρέπει να υπερβαίνει κατά ανώτατο όριο τον αριθμό των μηχανημάτων και μεσων που θα χορηγηθούν στους Ο.Τ.Α. κατά το έτος 1999, από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

γ) Προσωπικό των υπηρεσιών ανταποδοτικού χαρακτήρα, πλην δικητικού.

Η πρόσληψη του προσωπικού αυτού για το έτος 1999 γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει, χωρίς την έγκριση της επιτροπής της παρ. 2 του άρθρου 2 της ΠΥΣ 236/1994 και χωρίς την προϋπόθεση του δεύτερου εδαφίου της παρ. 12 του άρθρου 18 του ν. 2503/1997.

Για τα προσόντα του ανωτέρω προσωπικού εφαρμόζονται οι διατάξεις του π.δ. 22/1990, όπως ισχύουν για τις αντίστοιχες κατηγορίες μόνιμου προσωπικού των Ο.Τ.Α..

3. Στο άρθρο 12 παρ. 5 του ν. 2503/1997 μετά το δεύτερο εδάφιο προστίθεται εδάφιο, το οποίο έχει ως εξής:

΄Σε περίπτωση που από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας διαπιστώνεται η ύπαρξη κενής θέσης ελεγκτή εσόδων - εξόδων Ο.Τ.Α. για οποιονδήποτε λόγο, επί χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριάντα (30) ημερών και δεν έχει περιέλθει σε αυτόν πρόταση ή υπόδειξη του αρμόδιου για το διορισμό οργάνου του Ο.Τ.Α., στον οποίο υφίσταται η κενή οργανική θέση ελεγκτή εσόδων - εξόδων ή στη δεύτερη ως άνω περίπτωση του αρμόδιου για το διορισμό οργάνου άλλου Ο.Τ.Α., για την ανάθεση των ως άνω καθηκόντων σε άλλο υπάλληλο, σύμφωνα με τα αναγραφόμενα στα ανωτέρω δύο εδάφια, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας αναθέτει με απόφασή του, που λαμβάνεται χωρίς πρόταση ή υπόδειξη, τα καθήκοντα ελεγκτή εσόδων - εξόδων Ο.Τ.Α. σε υπάλληλο του Ο.Τ.Α. στον οποίο υφίσταται η κενή οργανική θέση ή άλλου Ο.Τ.Α., ο οποίος εξυπηρετείται ταμειακά από την ίδια υπηρεσία, των κατηγοριών του προσωπικού που αναγράφονται στα δύο πρώτα εδάφια της παρ. 5 του άρθρου 12 του ν. 2503/1997.

Άρθρο 14

Διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα (ηλεκτρομοιοτυπία - ηλεκτρονικό ταχυδρομείο)

1. Επιτρέπεται η διακίνηση εγγράφων μεταξύ των

υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μεταξύ αυτών και των ενδιαφερόμενων φυσικών προσώπων, νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και ενώσεων προσώπων με τηλεμοιοτυπία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο.

2. Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου ορίζονται:

α. Ως τηλεμοιοτυπία, η πιστή αναπαραγωγή από απόσταση εγγράφων με τη βοήθεια κατάλληλων τεματικών συσκευών.

β. Ως τηλεμοιοτύπο, το λαμβανόμενο αντίγραφο στην τεματική συσκευή λήψης.

γ. Ως ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, το σύστημα αποστολής και λήψης μηνυμάτων μέσω δικτύου, από και προς την ηλεκτρονική διεύθυνση των χρηστών.

δ. Ως μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, η πληροφορία, το κείμενο ή αρχείο δεδομένων ή άλλο έγγραφο, που μεταδίδεται με σύστημα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

ε. Ως ψηφιακή υπογραφή, η ψηφιακής μορφής υπογραφή σε δεδομένα ή συνημμένη σε δεδομένα ή λογικά

συσχετιζόμενη με αυτά, που χρησιμοποιείται από τον υπογράφο ως ένδειξη αποδοχής του περιεχομένου των δεδομένων αυτών, εφόσον η εν λόγω υπογραφή:

αα) συνδέεται μονοσήμαντα με τον υπογράφο, και

ββ) ταυτοποιεί τον υπογράφο, και

γγ) δημιουργείται με μέσα τα οποία ο υπογράφων μπορεί να διατηρήσει υπό τον έλεγχό του και

δδ) συνδέεται με τα δεδομένα στα οποία αναφέρεται κατά τρόπο ώστε να μπορεί να αποκαλυφθεί οποιαδήποτε επακόλουθη αλλοίωση των εν λόγω δεδομένων.

3. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου που αφορούν τη διακίνηση εγγράφων με τηλεμοιοτυπία εφαρμόζονται στα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα των υπηρεσιών της παραγράφου 1 ή από φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και ενώσεις προσώπων και ιδίως στις αποφάσεις, στις γνωμοδοτήσεις, στα πιστοποιητικά, στις βεβαιώσεις, στα ερωτήματα, στις αιτήσεις, στις εγκυκλίους, στις οδηγίες, στις εκθέσεις, στις μελέτες, στα πρακτικά, στα στατιστικά στοιχεία, στα υπηρεσιακά σημειώματα, στις έγγραφες εισηγήσεις, καθώς και στις απαντήσεις.

4. Μεταξύ των υπηρεσιών της παραγράφου 1, διακινούνται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, κατά τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, μηνύματα που έχουν ως περιεχόμενο γνωμοδοτήσεις, ερωτήματα, αιτήσεις, απαντήσεις, εγκυκλίους, οδηγίες, εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, υπηρεσιακά σημειώματα και έγγραφες εισηγήσεις. Κατά τον παραπάνω τρόπο διακινούνται μεταξύ των υπηρεσιών αυτών και των φυσικών και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου μηνύματα που έχουν ως περιεχόμενο αιτήσεις παροχής πληροφοριών και σχετικές απαντήσεις.

5. Για τη διακίνηση εγγράφων με τηλεμοιοτυπία ή μηνυμάτων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο προς φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ή ενώσεις φυσικών προσώπων απαιτείται η συγκατάθεσή τους. Τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μπορούν, με την υποβαλλόμενη αίτησή τους ή το διακινούμενο μήνυμα, να δηλώνουν την πρότιμήσή τους ως προς το μέσο της απάντησης. Σε διαφορετική περίπτωση τεκμαίρεται η συγκατάθεσή τους για τη διακίνηση της απάντησης με το ίδιο μέσο.

6. Από τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 εξαιρούνται:

α. Τα απόρρητα έγγραφα και εν γένει εκείνα των οποίων κωλύεται η χορήγηση αντιγράφων από τις δια-

τάξεις της κείμενης νομοθεσίας.

β. Τα έγγραφα τα οποία περιέχουν ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας για την προστασία ατόμων από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

γ. Οι αιτήσεις, προσφορές και δικαιολογητικά συμμετοχής στις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού με οποιαδήποτε σχέση, στους διαγωνισμούς ή διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων έργων, μελετών, προμηθειών, παροχής υπηρεσιών ή σε άλλους δημόσιους διαγωνισμούς, οι οποίοι πραγματοποιούνται βάσει προκήρυξης, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από ειδικές διατάξεις ή την οικεία προκήρυξη ή πρόσκληση συμμετοχής.

δ. Τα έγγραφα για τα οποία προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις η υποβολή τους σε πρωτότυπα ή επικυρωμένα αντίγραφα, καθώς και έγγραφα που χρησιμοποιούνται ως δικαιολογητικά για την εξόφληση τίτλων πληρωμής.

ε. Τα πάσης φύσεως αποδεικτικά εισπραχής.

στ. Με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, που δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και εκδίδονται εντός αποκλειστικής προθεσμίας τεσσάρων (4) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, δύνανται να εξαιρούνται και άλλες κατηγορίες εγγράφων, εφόσον ειδικολογία επιβάλλουν την εξαίρεση αυτή.

7. Αν η επιδιωκόμενη από φυσικό ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου διακίνηση αφορά έγγραφα ή μηνύματα, τα οποία δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος άρθρου ή εξαιρούνται σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο, η υπηρεσία υποχρεούται να ενημερώνει σχετικά τον ενδιαφερόμενο.

8. Οι αιτήσεις που υποβάλλονται με τηλεομοιοτυπία δεν χαρτοσημαίνονται. Αν για τη χορήγηση πιστοποιητικού ή άλλου είδους βεβαίωσης απαιτείται η καταβολή παραβόλου, τέλους ή άλλου ποσού υπέρ του Δημοσίου ή τρίτων, τα σχετικά παραστατικά πρέπει να προσκομίζονται κατά την παραλαβή του. Στην περίπτωση αυτή είναι δυνατή η αποστολή του πιστοποιητικού ή της βεβαίωσης με τηλεομοιοτυπία.

9. Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου, το μηχανικό μέσο (ηλεκτρομοιοτυπική συσκευή), με το οποίο μεταβιβάζεται το έγγραφο, πρέπει να αφήνει ευκρινές αποτύπωμα, ώστε να είναι δυνατή η αναγνώριση της συσκευής αποστολής. Το αποτύπωμα αυτό περιλαμβάνει τον αριθμό κλήσης της ηλεκτρομοιοτυπικής συσκευής του αποστολέα και του παραλήπτη, την ημερομηνία και την ώρα αποστολής, καθώς και τον αριθμό της τρέχουσας σελίδας.

10. Τα έγγραφα που αποστέλλονται από τις υπηρεσίες της παραγράφου 1 και τους ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, με τηλεομοιοτυπική συσκευή, πρέπει, απαραίτητως, να συνοδεύονται από φύλλο αποστολής.

11. Προκειμένου για έγγραφα που αποστέλλονται από τις παραπάνω υπηρεσίες, το φύλλο αποστολής πρέπει να περιέχει:

α. τον πλήρη τίτλο και τη διεύθυνση της αποστέλλουσας υπηρεσίας,

β. τα στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας του αποστέλλοντος εγγράφου, όπως τον πλήρη τίτλο της εκδούσας υπηρεσίας, τον αριθμό πρωτοκόλλου και την ημερομηνία έκδοσης,

γ. τον αριθμό σελίδων του αποστέλλοντος εγγράφου και

δ. το ονοματεπώνυμο, την ιδιότητα, τον αριθμό τηλεφώνου και τηλεομοιοτυπικής συσκευής, καθώς και την υπογραφή του χειριστή.

12. Προκειμένου για έγγραφα που αποστέλλονται από ιδιώτη, το φύλλο αποστολής πρέπει να περιέχει:

α. το ονοματεπώνυμο ή την επωνυμία, τη διεύθυνση, τον αριθμό τηλεφώνου και, εφόσον υπάρχει, της τηλεομοιοτυπικής συσκευής του φυσικού ή νομικού προσώπου που υπογράφει το έγγραφο και την ημερομηνία έκδοσης,

β. τον αριθμό των σελίδων του αποστέλλοντος εγγράφου και

γ. την υπογραφή του αποστολέα.

Αν το έγγραφο αποστέλλεται από νομικό πρόσωπο, το φύλλο αποστολής πρέπει να περιέχει και τα στοιχεία που αναφέρονται στην περίπτωση δ της προηγούμενης παραγράφου.

13. Τα εισερχόμενα με τηλεομοιοτυπία στις υπηρεσίες της παραγράφου 1 έγγραφα πρωτοκόλλονται με την ημερομηνία και κατά τη σειρά λήψης τους. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθορίζεται ο τρόπος συγκρότησης και τήρησης ενιαίου πρωτοκόλλου για τα έγγραφα που περιέχονται στην υπηρεσία, είτε κατατίθενται σε αυτήν είτε αποστέλλονται με το ταχυδρομείο ή τηλεομοιοτυπία.

14. Τα αναφερόμενα στις παραγράφους 10 ως και 12 στοιχεία και το περιεχόμενο του μεταβιβαζόμενου με τηλεομοιοτυπία εγγράφου θεωρούνται ότι έχουν ληφθεί πλήρως και ευκρινώς, εκτός αν ο παραλήπτης ζητήσει την εκ νέου αποστολή του σε εύλογο χρόνο.

15. Τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μεταξύ των υπηρεσιών της παραγράφου 1 του παρόντος πρέπει να περιέχουν, τουλάχιστον, τη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αποστολέα και λήπτη, τον πλήρη τίτλο της αποστέλλουσας υπηρεσίας, τα στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας του αποστέλλοντος μηνύματος, το ονοματεπώνυμο, την ιδιότητα και τον αριθμό τηλεφώνου του χειριστή. Αν στο μήνυμα προσαρτώνται αρχεία δεδομένων, αναγράφεται ο χαρακτήρας και τα στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας των δεδομένων αυτών.

16. Τα μηνύματα που αποστέλλονται από ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων πρέπει να περιέχουν το ονοματεπώνυμο ή την επωνυμία, τη διεύθυνση της κατοικίας ή της έδρας, τη διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και τον αριθμό τηλεφώνου του φυσικού ή νομικού προσώπου που αποστέλλει το μήνυμα. Το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 15 ισχύει και στην περίπτωση αυτή.

17. Το μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου θεωρείται ότι έχει περιέλθει στο λήπτη, εφόσον υπάρχει σχετική ηλεκτρονική επιβεβαίωση. Αν το οικείο σύστημα του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου δεν υποστηρίζει την αυτόματη επιβεβαίωση της λήψης του μηνύματος, ο παραλήπτης του, εφόσον τούτο ζητηθεί από τον αποστολέα, υποχρεούται στην παραπάνω επιβεβαίωση.

Η αποστολή μηνύματος με ηλεκτρονικό υπολογιστή δεν συνεπάγεται έναρξη των προθεσμιών άσκησης διοικητικών προσφυγών, ένδικων βοηθημάτων και ένδικων μέσων.

18. Σε κάθε υπηρεσία που διαθέτει ηλεκτρονική διεύθυνση ορίζεται υπεύθυνος για τη χρήση και λειτουργία του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και τη διακίνηση των μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Ο υπεύθυνος λαμβάνει όλα τα αναγκαία και πρόσφορα μέτρα για την

παρεμπόδιση στην πρόσβαση και χρήση μη εξουσιοδοτημένων προς τούτο ατόμων.

19. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών, Ανάπτυξης και Μεταφορών και Επικοινωνιών, καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία έκδοσης, διακίνησης, διαχείρισης και διασφάλισης της ψηφιακής υπογραφής, οι προϋποθέσεις παροχής και το περιεχόμενο των υπηρεσιών πιστοποίησης, οι τεχνικοί κανόνες για την κατάρτιση, την αποστολή, τη διατήρηση, την αντιγραφή και την αναπαραγωγή των μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, την εγγύηση της ακεραιότητας, διάθεσης και διατήρησης των πληροφοριών που περιέχονται στο μήνυμα, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα μπορεί να καθορίζονται και οι κατηγορίες μηνυμάτων τα οποία έχουν ισχύ και χωρίς να φέρουν ψηφιακή υπογραφή.

20. Με το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα ή άλλο μεταγενέστερο, που εκδίδεται με πρόταση των ίδιων Υπουργών, μπορεί να επεκτείνεται η διακίνηση μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. ή μεταξύ αυτών και των φυσικών και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου σε όλες ή ορισμένες από τις αναφερόμενες στην παρ. 3 του παρόντος άρθρου κατηγορίες εγγράφων. Η επέκταση αυτή επιτρέπεται μόνο σε μηνύματα που φέρουν ψηφιακή υπογραφή, η οποία είναι σύμφωνη με τους όρους και προδιαγραφές που προβλέπονται από το προεδρικό διάταγμα της προηγούμενης παραγράφου.

21. Το τηλεομοιοτύπο έχει την ισχύ του μεταβιβαζόμενου εγγράφου, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις και τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται στο παρόν άρθρο.

22. Η ψηφιακή υπογραφή επιφέρει τα αποτελέσματα της ιδόχειρης υπογραφής, κατά την κείμενη νομοθεσία. Το μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που φέρει ψηφιακή υπογραφή σύμφωνα με το προεδρικό διάταγμα της παραγράφου 19 έχει την αποδεικτική ισχύ εγγράφου κατά τους ορισμούς του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και κάθε άλλης σχετικής διάταξης.

23. Εφόσον τα διακινούμενα με τηλεομοιοτυπία έγγραφα πρέπει να διατηρηθούν, σύμφωνα με τις ισχύουσες

διατάξεις για τη διατήρηση αρχείων, πέραν της διετίας, η οικεία υπηρεσία υποχρεούται να προβάλει στην αρχειοθέτηση και επικυρωμένων από την ίδια φωτοτυπικών αντιγράφων των παραλαμβανόμενων τηλεομοιοτύπων.

24. Τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αρχειοθετούνται ηλεκτρονικώς και διατηρούνται για όσο χρόνο προβλέπουν οι ισχύουσες διατάξεις για τη διατήρηση αρχείων. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μπορεί να ρυθμίζονται ειδικότερες τεχνικές λεπτομέρειες για την αρχειοθέτηση των μηνυμάτων του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

25. Η ισχύς του παρόντος άρθρου αρχίζει δύο (2) μήνες από τη δημοσίευσή του νόμου αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Άρθρο 15

Έναρξη ισχύος

Η ισχύς των διατάξεων του νόμου αυτού αρχίζει από την 1.1.1999, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επί μέρους διατάξεις του.

Παραγγέλλομε τη δημοσίευσή του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την εκτέλεσή του ως Νόμου του Κράτους.

Αθήνα, 24 Δεκεμβρίου 1998

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΣΤΕΦΑΝΟΠΟΥΛΟΣ

ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ

ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Β. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ

ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Γ. ΠΑΠΑΝΤΩΝΙΟΥ

ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

Ε. ΠΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ

ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ

Τ. ΜΑΝΤΕΛΗΣ

Θεωρήθηκε και τέθηκε η Μεγάλη Σφραγίδα του Κράτους

Αθήνα, 24 Δεκεμβρίου 1998

Ο ΕΙΣ ΤΗΝ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΝ ΥΠΟΥΡΓΟΣ

Ε. ΠΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜ.
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ
ΓΕΝ. Δ/ΣΗ ΤΠΔ, ΑΥΤΙΑΔ/ΣΗΣ
Δ/ΝΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ Δ.Τ.Α.
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝ. Δ/ΣΗΣ Ο.Τ.Α.

Αθήνα, 10 Μαρτίου 1999

Αριθμ. Πρωτ.: 8788

Ταχ. Δ/νος: Σταδίου 27
Ταχ. Κώδικας: 101 83 Αθήνα
Πληροφορίες: Α. Σκουφή - Τμηματάρχης
 'Ο. Αθανασακοπούλου
Τηλέφωνο: 3223521/141, 340

ΘΕΜΑ: Κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις για το έτος 1999.

Α Π Ο Φ Α Σ Η Ο Ι Υ Π Ο Υ Ρ Γ Ο Ι

ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΔΗΜ. Δ/ΣΗΣ & ΑΠΟΚ/ΣΗΣ

ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Έχοντας υπόψη:

- 1.- Τις διατάξεις των άρθρων 2, 3 παρ. 3 και άρθρου 6 του Ν. 2672/98 (ΦΕΚ 290/28.12.98 Τ.Α').
- 2.- Την αριθμ. 1107147/1239/0006Α/4.10.96 (ΦΕΚ 922/Β/7.10.96) κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και Υπουργού Οικονομικών, περί μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων στους Υφυπουργούς Οικονομικών.
- 3.- Το αριθμ. 660/21.12.98 έγγραφο της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σχετικά με τη διαδικασία κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις για το έτος 1999.
- 4.- Το αριθμ. 229/ΔΕ- 25/5.1.99 έγγραφο του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας
- 5.- Τις προβλέψεις του Κρατικού Προϋπολογισμού για τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ειδικότερα για την κάλυψη των δαπανών που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 2 του ανωτέρω νόμου και κατά προτεραιότητα σχετικά με την καταβολή των βοηθημάτων υγειονομικής περίθαλψης και επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας καθώς και τις λειτουργικές δαπάνες.

Α πο φ α σ ί ζ ο υ μ ε

Κατανέμουμε το ποσό των 90.000.000.000 δρχ. ως εξής: α) ποσό δρχ. 89.640.000.000 ανά Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ή Νομαρχιακό Διαμερίσμα:

31. Πηγή: Βασιλείου, 2002, 100-103 σελ., Ε. Δημ. Χριστοδουλάκη, Αυτοδιοικήσεις, ΕΛΛΗΝΙΣΤΕΣ.

Ο Λογαριασμός που τηρείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων με τον τίτλο "Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων" πιστώνεται με προκαταβολές που χορηγεί το Υπουργείο Οικονομικών από τον Κρατικό Προϋπολογισμό Οικονομικών έτους 1999 εντός των πρώτων επτά ημερών κάθε μήνα με ποσό που αντιστοιχεί στο 1/12 του συνολικού ποσού των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων που είναι γραμμένοι στον αντίστοιχο προϋπολογισμό.

Με εντολή του Υπουργού ΕΣ.Δ.Δ.&Α. χρεώνεται ο ομότιμος λογαριασμός και πιστώνεται ο ομώνυμος λογαριασμός της τράπεζας που ασκεί την ταμειακή διαχείριση των Ν.Α.

Τυχόν επιπλέον ποσό που θα χορηγηθεί με τις προκαταβολές το 1999 θα παρακρατηθεί από τις προκαταβολές που θα χορηγηθούν το επόμενο έτος.

Το ποσό που αναλογεί στην Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων εισάγεται σε ιδιαίτερο λογαριασμό στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων με τίτλο "Έσοδα της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων" και αποδίδεται στην Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 του Ν. 2672/98, οι λειτουργικές δαπάνες των Ν.Α. της παρ. 2 του άρθρου 2 περ. γ του ίδιου νόμου δεν μπορούν να αυξάνονται σε ετήσια βάση κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 0,70% των αντίστοιχων συνολικών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού που προβλέπονται από την Κεντρική Διοίκηση.

Η ΥΠΟΥΡΓΟΣ
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜ.
Δ/ΣΗΣ & ΑΠΟΚ/ΣΗΣ

Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Ν. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΑΚΗΣ

ΒΑΣΩ ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

- Υπουργείο Οικονομικών
α) Γραφείο κ. Υφυπουργού (κ. Χριστοδουλάκη)
β) Δ/ση 20η Προϋπολογισμού
γ) Δ/ση 24η Λογαριασμών του Δημοσίου
δ) Δ39 Ν.Π.Δ.Δ.
- Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις
και Νομαρχιακά Διαμερίσματα Κράτους
- Ε.Ν.Α.Ε.
Σταδίου 31
Τ.Κ. 10559 ΑΘΗΝΑ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ:

- Γραφεία κ.κ.
α) Υπουργού
β) Υφυπουργού (κ. Φλωρίδη)
γ) Γενικού Γραμματέα
- Τμήμα Οικον. Δ/σης Ο.Τ.Α.



ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ
Ο ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ

Α. ΚΑΒΟΥΡΑΣ

α/α	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ / ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	Π Ο Σ Ο
1.	ΑΘΗΝΩΝ	21.728.736.000
2.	ΠΕΙΡΑΙΩΣ	5.086.572.000
3.	ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	2.751.948.000
4.	ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	2.007.936.000
5.	ΑΙΤΩΛ/ΝΙΑΣ	1.819.692.000
6.	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	664.332.000
7.	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	913.332.000
8.	ΑΡΤΑΣ	626.484.000
9.	ΑΧΑΙΑΣ	2.888.400.000
10.	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	828.672.000
11.	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	402.384.000
12.	ΔΡΑΜΑΣ	878.472.000
13.	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	1.696.188.000
14.	ΕΒΡΟΥ	1.477.068.000
15.	ΕΥΒΟΙΑΣ	1.550.772.000
16.	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	499.992.000
17.	ΖΑΚΥΝΘΟΥ	514.932.000
18.	ΗΛΕΙΑΣ	1.231.056.000
19.	ΗΜΑΘΙΑΣ	1.575.672.000
20.	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	2.200.164.000
21.	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	467.124.000
22.	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	7.535.736.000
23.	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	1.271.892.000
24.	ΚΑΒΑΛΑΣ	1.387.428.000
25.	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	1.626.468.000
26.	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	457.164.000

27.	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	1.102.572.000
28.	ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	333.660.000
29.	ΚΙΑΚΙΣ	554.772.000
30.	ΚΟΖΑΝΗΣ	1.401.372.000
31.	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	984.048.000
32.	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	833.652.000
33.	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	666.324.000
34.	ΛΑΡΙΣΑΣ	2.002.956.000
35.	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	529.872.000
36.	ΛΕΣΒΟΥ	989.028.000
37.	ΛΕΥΚΑΔΑΣ	343.620.000
38.	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	1.731.048.000
39.	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1.448.184.000
40.	ΞΑΝΘΗΣ	1.144.404.000
41.	ΠΕΛΛΑΣ	889.428.000
42.	ΠΙΕΡΙΑΣ	1.027.872.000
43.	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	442.224.000
44.	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	731.064.000
45.	ΡΟΔΟΠΗΣ	1.013.928.000
46.	ΣΑΜΟΥ	461.148.000
47.	ΣΕΡΡΩΝ	1.365.516.000
48.	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	1.075.680.000
49.	ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	1.067.712.000
50.	ΦΛΩΡΙΝΑΣ	725.088.000
51.	ΦΩΚΙΑΔΑΣ	281.868.000
52.	ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	578.676.000
53.	ΧΑΝΙΩΝ	1.203.168.000
54.	ΧΙΟΥ	622.500.000

ΣΥΝΟΛΟ 89.640.000.000

ΝΟΜΙΚΟ ΒΗΜΑ

Ένθετο στο περιοδικό "ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ", τεύχος 1, Μάιος 1999

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΣΥΝΟΨΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ σελ. 1
2. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ σελ. 4
3. ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ ΣΤΟ Ν. 2672/1998 ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥΣ ΠΟΡΟΥΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ σελ. 5
4. ΑΓΟΡΑΠΩΛΗΣΙΕΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟ Σ.Ο.Ε. σελ. 7
5. ΑΠΟΣΠΑΣΕΙΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΩΝ ΣΤΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ σελ. 8

Επιμέλεια:
ΑΡΓΥΡΗΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ
Νομικός Σύμβουλος ΕΝΑΕ

Σύνοψη Νομοθεσίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

1994

-Ν. 2218/13.6.1994. Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 90/1994)

-Ν. 2240/16.9.1994. Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 153/1994)

-Ν. 2273 της 27.12.1994. Εθνικό Θέατρο, Κρατικό Θέατρο Βορείου Ελλάδος και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 233/1994) βλ. άρθρο 14: Μεταβατικές διατάξεις, Νομι-

μότητα πράξεων μετακλητών νομαρχών, Τοπική Αρμοδιότητα Νομαρχιών Ανατολικής και Δυτικής Αττικής, Σχέσεις από συμβάσεις μελετών, έργων κ.λπ. Νομαρχιών-ΟΤΑ, Αρμοδιότητες Περιφερειακού Διευθυντή, Απόσπασεις υπαλλήλων, Απόφαση ΥπΕσ για επιχορηγήσεις ΟΤΑ.

1995

-Ν. 2284 της 23/26.1.1995. Κύρωση της από 17ης Οκτωβρίου 1994 πράξης νομοθετικού περιεχομένου (ΦΕΚ Α 14/1995).

-Π.Δ. 57 της 21/27.2.1995. Συγκρότηση και λειτουργία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής του άρθρου 4 του Ν.2218/1994 (ΦΕΚ Α 46/1995).

-Π.Δ. 60.61.62 της 27.2/3.3.1995. Καθορισμός οριστικής έδρας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΦΕΚ Α 47/1995)

-Ν. 2297 της 8.3.1995. Οργάνωση και λειτουργία των Γραφείων Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εθν.Οικον. και άλλες διατάξεις. (ΦΕΚ Α 50/1995). βλ. άρθρο 13: Θέματα υπηρεσιών Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

-ΑΠ Νομ. Συμβ. Ενιαίας Νομαρχ. Αυτοδιοίκησης Αθηνών -Πειραιώς 63 της 13.4/11.5.1995. Ψήφιση Οργανισμού Εσωτερικής Οργάνωσης και Λειτουργίας (ΦΕΚ Β 395/1995)

-Υ.Α. (ΠΕΧΩΔΕ) 31901/19.5.1995. Καθορισμός πολεοδομικού συγκροτήματος Αθηνών (ΦΕΚ Β 442/1995).

-Π.Δ. 285/7.8.1995. Τρόπος διαχείρισης Νομαρχιακών Ταμείων, Ταμείων Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών και Ταμείων Προστασίας Ελαιοπαραγωγής μέχρι λήξη Οικον. Έτους 1995 και λεπτομέρειες εφαρμογής του άρθρου 36 του Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α 160/1995)

-Νόμος 2307 της 8/15.6.95. Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Ν.Α. και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 113)

-Ν. 2308 της 15.6.1995. Κτηματογράφηση για δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου. Διαδικασία έως τις πρώτες εγγραφές στα κτηματολογικά βιβλία και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 114/1995).

-Ν. 2322 της 7/12.7.1995. Παροχή της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου για την χορήγηση δανείων και πιστώσεων και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 143/1995)

-Ν. 2325 της 24/27.6.1995. Τροποποίηση διατάξεων του Ν. 1564/1985 και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 153/1995).

-Π.Δ. 369 της 12/14.9.95. Ένωση Νομαρχιακών Αυδιοικήσεων Ελλάδας (ΦΕΚ Α 198/1995).

-Ν. 2344/11.10.1995. Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις

(ΦΕΚ Α 212/1995) βλ. Άρθρο 7. Περιφερειακός και τοπικός σχεδιασμός.

Άρθρο 10. Συντονισμός μέτρων πολιτικής προστασίας. Άρθρο 12. Συντονιστικό Νομαρχιακό όργανο.

Άρθρο 19. Ν.Α. Υπηρεσιακά Συμβούλια, Αποσπάσεις -μετατάξεις Υπαλλήλων, Πράξεις Νομαρχιακών Συμβουλίων - προσβολή πράξεων Δημάρχων κ.λπ. - Συμβάσεις Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Άρθρο 20. Δικαστική Εκπροσώπηση Ν.Α. - Έξοδα παράστασης Νομαρχών κ.λπ.

-Ν. 2346 της 30.10.1995. Δαπάνες κίνησης των μετακινουμένων προσώπων με εντολή του Δημοσίου εντός και εκτός της Επικρατείας για εκτέλεση υπηρεσίας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 220/1995).

-- Ν. 2347 της 10.10.1995. Αναγνώριση του Κέντρου των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Μεσογείου για το Περιβάλλον (ΚΕ.ΠΕ.ΜΕ.Π.) και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 221/1995).

-Ν. 2349 της 31.10/1.11.1995. Ρύθμιση θεμάτων του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και ειδικών θεμάτων προσωπικού και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις. (ΦΕΚ Α 224/1995).

-Π.Δ. 410 της 14.11.95. Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο Νόμου "Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας" (ΦΕΚ Α 231/1995)

1996

-Υ.Α.(Εσωτ, ΒΕΤ) 753

της 5.1.96. Μετάταξη Εργαζομένων στις Υπηρεσίες Ν.Α. βάσει άρθρου 5 Ν. 2359/1995 (ΦΕΚ Β 1/1996)

-Π.Δ. 30 της 1/2.2.96. Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο Νόμου "Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" (ΦΕΚ Α 21/1996)

-Υ.Α. Οικ (Εσωτ, Οικον, Εργασ. Κοιν Ασφαλ) 34042 της 1.5.2.96. Χορήγηση ειδών ατομικής προστασίας σε υπαλλήλους των ΟΤΑ και μέτρα προληπτικής ιατρικής (ΦΕΚ Β 77/1996)

-Υ.Α. (Εσωτ, Οικον) 2007 203/ 770/0022 της 15/20.2.96. Καθορισμός αποδοχών Ειδικών Συμβούλων, Ειδικών Συνεργατών και επιστημονικών Συνεργατών Ν.Α. (ΦΕΚ Β 99/1996)

-ΑΠ Δ.Σ. Ε.Ν.Α.Ε. 364/14.5.1996. Ψήφιση Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας της ΕΝΑΕ (Απόφαση 2) (ΦΕΚ Β 333/1996)

-Ν. 2399/27.5.1996. Τροποποίηση του Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α 90/1996)

βλ. Άρθρο 14: Αρμοδιότητες Περιφερειακού Διευθυντή

-Π.Δ. 161/14.6.1996. Καθιέρωση οικονομικών κινήτρων προς τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 1&2 άρθρου 3 του Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α 118/1996)

-Π.Δ. 186 της 21.6/4.7.96. Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και ειδικές ρυθμίσεις σε θέματα έργων αρμοδιότητας των Ν.Α. και των Ν.Π. και επιχειρήσεών τους (ΦΕΚ Α 145/1996)

-Π.Δ. 198 της 25.6/12.7.96. Σύσταση και λειτουργία Ιδρυμάτων και

Ν.Π.Δ.Δ. από τις Ν.Α. και τα Νομαρχ. Διαμερίσματα (ΦΕΚ Α 159/1996)

-Π.Δ. 242 της 26.7/7.8.1996. Καθορισμός προϋποθέσεων, τρόπου και διαδικασίας για την εκμίσθωση, τη δωρεά, την παραχώρηση της χρήσης, την εκποίηση, τη μίσθωση και την αγορά ακινήτων και κινητών πραγμάτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΦΕΚ Α 179/1996)

-Υ.Α. 38629/20.8.1996. Ανάθεση εκτέλεσης λιμενικού έργου στο Δήμο Καλαμαριάς του Νομού Θεσσαλονίκης (ΦΕΚ Β 706/1996)

-ΑΠ Ν.Α. Ιωαννίνων 1642/5.9.1996. Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την Ν.Α. Ιωαννίνων στο Δήμο Ιωαννίνων (ΦΕΚ Β 821/1996)

-Π.Δ. 331/11.9.1996. Σύσταση και λειτουργία αμιγών Νομαρχιακών Επιχειρήσεων και Διανομαρχιακών Επιχειρήσεων από τις Ν.Α. και Νομαρχιακά Διαμερίσματα (ΦΕΚ Α 223/1996)

1997

-Ν. 2503/30.5.1997. Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 107/1997)

-Ν. 2508/13.6.1997. Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις

(ΦΕΚ Α 124/1997)

-Ν. 2512/27.6.1997. Ρύθμιση συνταξιοδοτικών θεμάτων στρατιωτικών και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 138/1997) βλ. Άρθρο 2: Συνταξιοδοτικό - ασφαλιστικό καθεστώς προσωπικού Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

-ΚΥΑ ΥΠΕΣΔΔΑ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ 2086957/ 12356/0022/10-12-1997. Καθορισμός εξόδων παράστασης νομαρχών (ΦΕΚ Β 1119/18-12-1997)

-Ν. 2539/3.12.1997. Συγκρότηση της Πρώτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΦΕΚ Α 244/1997)

βλ. Άρθρο 19: Κατάργηση επαρχιών

-ΥΑ ΥΠΕΣΔΔΑ 2025/30.12.1997. Έγκριση του από 30.12.1997 Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με την συνθηματική προσωνομία "ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ" (ΦΕΚ Β 12/1998)

-Απόφαση Ν.Σ. Αθηνών 167/17.12.1997. Ψήφιση τροποποίησης Οργανισμού Εσωτερικής Οργάνωσης και Λειτουργίας των Υπηρεσιών της Νομαρχ. Αυτοδιοίκησης Αθηνών - Πειραιώς, Νομαρχίας Αθηνών σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 104 του ΠΔ 30/1996 και 20 του Ν. 2503/1997 (ΦΕΚ Β 1262/1997)

1998

-ΚΥΑ ΥΠΕΣΔΔΑ, ΟΙΚΟ-

ΝΟΜΙΚΩΝ 2013410/ 2365/0022/9-3-1998. Αποζημίωση μελών και γραμματέων Νομαρχιακών Συμβουλίων, Νομαρχιακών Επιτροπών και Επαρχιακών Συμβουλίων (ΦΕΚ Β 304/1998)

-ΚΥΑ ΥΠΕΣΔΔΑ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ 11693/12.5.1998. Αναπροσαρμογή των χρηματικών ποσών (παραβόλων) που καταβάλλονται από τους υποψηφίους νομάρχες και νομαρχιακούς συμβούλους (ΦΕΚ Β 530/1998).

-Ν. 2623/24.6.1998. Ανασύνταξη των εκλογικών καταλόγων, οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών, εκσυγχρονισμός της εκλογικής διαδικασίας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 139/1998)

-Ν. 2621/19.6.1998. Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και λειτουργίας των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 136/1998) βλ. Άρθρο 2 παράγρ. 14: Ασυμβίβαστα εκπαιδευτικών.

-Ν. 2641/10.9.1998. Παλαική Άμυνα και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 211/ 15.9.1998) βλ. Άρθρο 23 παράγρ. 2: Περιορισμός ασυμβιβάστων εκπαιδευτικών.

-Ν. 2672/24.12.1998. Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 290/28-12-1998).



ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ :

Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΛΛΩΝ ΧΩΡΩΝ

4.1. Η αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη

Μέχρι τα μέσα του 18^{ου} αιώνα η Δυτική Ευρώπη είχε να παρουσιάσει μια εικόνα, όπου κάθε πόλη εμφανιζόταν σαν ~~αυτόνομη μονάδα, με προνόμια τα οποία ήταν ιστορικά~~ κατοχυρωμένα. Τα *τοπικά θέσμια*, όπως καλείται ο θεσμός¹, ήρθαν την εποχή εκείνη σε αντιπαράθεση με τις νέες ιδέες που επικράτησαν στην Ευρώπη και πρέσβευαν το ενιαίο και συγκεντρωτικό κράτος. Έτσι διαμορφώθηκε - σύμφωνα με τις επιταγές της εποχής - ένα αποτελεσματικό αλλά βαθύτατα συγκεντρωτικό και γραφειοκρατικό διοικητικό σύστημα που βασίλευσε σχεδόν 2 αιώνες.

Δραματικές οικονομικές, κοινωνικές και διοικητικές αλλαγές στον Ευρωπαϊκό χώρο πραγματοποιήθηκαν μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο όπου οι αλματώδεις εξελίξεις στο χώρο της επιστήμης και της τεχνολογίας σε συνδυασμό με τις προσπάθειες ανοικοδόμησης μιας νέας Ευρώπης, δημιουργούν νέες κοινωνικές και - το σπουδαιότερο - οικονομικές καταστάσεις. Το πρότυπο ανάπτυξης που συνέβαλε τότε στην ανασυγκρότηση και στην καλπάζουσα αύξηση των Οικονομικών μεγεθών επέβαλε τον «εκ των άνω» σχεδιασμό. Πολύ σύντομα όμως άρχισαν να φαίνονται τα προβλήματα της μη ισόρροπης αυτής ανάπτυξης και τα

¹ Βλ. και Χλέπα Νικόλαου-Κομνηνού, *Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1994

περισσότερα προηγμένα κράτη προχώρησαν από νωρίς στην προετοιμασία των κοινωνιών τους για τις ανάγκες της νέας εποχής.

Πρώτο πεδίο αναδιοργάνωσης οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. και αργότερα ανάλογα με το επίπεδο και τον βαθμό επίτευξης του εκσυγχρονισμού στην κάθε χώρα, επήλθαν οι εξελίξεις και στους επόμενους βαθμούς.

Σήμερα όλες σχεδόν χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ακόμη και κράτη-μέλη με μεγάλη παράδοση στον διοικητικό συγκεντρωτισμό και συστήματα διοίκησης νομαρχιακού τύπου, όπως το Ελληνικό, έχουν εδώ και αρκετά χρόνια προχωρήσει στη θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιων αιρετών συμβουλίων και πρόσφατα στη δημιουργία περιφερειακών διοικήσεων².

Μελετώντας την Ευρώπη σαν σύνολο πέρα από τις γενικές παρατηρήσεις που είδαμε και παραπάνω, μπορούμε να προχωρήσουμε και σε μια πιο βαθιά ανάλυση των συστημάτων της. Μια πρώτη διάκριση γίνεται ιστορικά απ' τη στιγμή που η Ευρώπη χωρίστηκε πολιτικά σε «δυτική» και «ανατολική». Η δυτική ακολούθησε το φιλελεύθερο σύστημα, ενώ η ανατολική ακολούθησε το σοσιαλιστικό και πήρε εντελώς ξεχωριστό δρόμο. Ένα δρόμο που ξεκίνησε με τον ενθουσιασμό της διαφορετικής κοσμοθεωρίας και έποψις των πραγμάτων, αλλά δυστυχώς δεν οδήγησε στην Ιθάκη που πρέσβευε. Σήμερα οι χώρες της

² Για την περίπτωση της Γαλλίας Y.Meny, «France», στο E.Page - M.Goldsmith (επιμ.) Central and Local Government Relations, Sage ,Λονδίνο 1987, σελ.89-106.

Για την Ιταλία και την Ισπανία βλ. B.Dente, «The Fragmented Reality of Italian local Government» και L.Alfonso «Local Government in Spain: Implementing the Basic Law» στο J.Hesse (επιμ.) Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991, σελ. 517-551 και 463-496

ανατολικής Ευρώπης περιπλανούνται - άλλες λίγο κι άλλες πολύ - έχοντας χάσει τον προσανατολισμό και την ταυτότητά τους. Η ίδια η ζωή ήρθε να διαψεύσει όλα τα όνειρα και τώρα περνάνε δύσκολες ώρες προσπαθώντας να βρουν μια θέση μέσα στον υπόλοιπο δυτικό κόσμο, αυτόν που αντιπροσωπεύει στα μάτια τους τον κόσμο της «ευημερίας».

Είναι εντυπωσιακό όμως το ότι ακόμα και ο Λένιν είχε διαβλέψει τη δυναμική της Αυτοδιοίκησης, λέγοντας ότι αυτή θα είναι χρήσιμη σε κάθε μετασχηματισμό της κοινωνίας³.

Στη μελέτη αυτή θα εστιάσουμε τη δυτική Ευρώπη και το φιλελεύθερο σύστημα μια και η πορεία της χώρας μας, μας φέρνει πιο κοντά σ' αυτή και μόνο μέσα από αυτή μπορούμε να δούμε συγκρίσεις, ομοιότητες και συμπεράσματα.

Οι επόμενες λοιπόν διακρίσεις⁴ βρίσκονται μέσα στους κόλπους του φιλελεύθερου συστήματος και βασίζονται στις αρχές της ελεύθερης οικονομίας και της αυτοδιαχείρισης. Αρχές που ξεκινώντας απ' την προσπάθεια προάσπισης της ατομικής ιδιοκτησίας, παρέχουν αυτονομία και ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης.

³ βλ. και Β.Ι.Λένιν, «Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Σύγχρονη Εποχή, Αθήνα 1986, κυρίως σελ. 122-127

⁴ Βλ. και Δημήτρη Σπύρου Αύφαντή, «Τοπική Αυτοδιοίκηση Ευρωπαϊκά Συστήματα/ Συγκριτική Τυπολογική προσέγγιση», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ. 20-24

4.2 Το σύστημα της αυτοκυβέρνησης

Το «self government» όπως πρωτογενώς αποκαλείται, ξεκινάει από την αντίληψη της ενότητας πολιτικής κοινωνίας και κράτους. Πρόκειται για ένα διοικητικό σύστημα που βρήκε τον κατάλληλο χώρο έκφρασης και εδραιώθηκε στη Μεγάλη Βρετανία και έρχεται σε αντιπαράθεση με την λεγόμενο ηπειρωτικό μοντέλο. Αφορμές θεωρείται ότι στάθηκαν ο νησιωτικός χαρακτήρας και οι ιδιομορφίες της βρετανικής κοινωνίας.

- Μεγάλη Βρετανία

Η αρχή της αυτοκυβέρνησης «self government» αποτέλεσε τον πυρήνα του βρετανικού διοικητικού συστήματος. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστούν ενώσεις φυσικών προσώπων, που αυτοκυβερνώνται στα πλαίσια του νόμου. Δεν υπάρχουν περιφέρειες, διοικήσεις και διορισμένα όργανα κρατικής εποπτείας. Στα εκλεγμένα και συλλογικά όργανα των Ο.Τ.Α. η κεντρική κρατική εξουσία ασκεί απλή εποπτεία, ενώ ο ουσιαστικός έλεγχος ασκείται μέσω των πολιτικών δικαστηρίων.⁵

Ο μεγάλος βαθμός αυτονομίας του βρετανικού διοικητικού συστήματος είναι ιστορικός. Με την ολοκλήρωση της υπαρπαγής όλης της αγροτικής γης και το πέρασμά της στα χέρια της αριστοκρατίας⁶, παρατηρούμε τη συγκέντρωση όλου του πλούτου

⁵ βλ. και Πατσουράτης Βασίλης, Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο συλλογικό τόμο Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, επιμέλεια Ν. Τάτσος, εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό» Αθήνα 1991, σελ. 403-404

⁶ από τον 17^ο αιώνα με την πρακτική των λεγόμενων περιφράξεων εκδιώχθηκαν αγροτικοί πληθυσμοί, καταπατήθηκαν περιουσίες των αγροτικών κοινοτήτων και οδηγήθηκε η χώρα σε μια πρόωρη εκβιομηχάνιση μέσα στο 19^ο αιώνα.

και της εξουσίας στις κομητείες και τις πόλεις. Η μεγάλη ανεξαρτησία τους λοιπόν ήρθε σαν αντιστάθμισμα της βασιλικής εξουσίας. Οι τοπικοί άρχοντες αποκτούν δικαιώματα όχι μόνο διαχείρισης των επαρχιακών υποθέσεων, αλλά και συμμετοχής στη νομοθεσία και διοίκηση του κράτους στο πλάι του βασιλιά.⁷

Σήμερα η Μεγάλη Βρετανία διαθέτει δύο βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα διαμερίσματα που αποτελούν τους οργανισμούς βάσης και τις κομητείες ως δεύτερο και ευρύτερο επίπεδο. Και οι δύο βαθμίδες διοικούνται από αιρετά όργανα που εκλέγονται από τους δημότες κάθε περιοχής.

Ενδιαφέρον είναι, ότι αν κρίνει κανείς από την έκταση και τον πληθυσμό οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί, μοιάζουν περισσότερο με τους δευτεροβάθμιους άλλων Ευρωπαϊκών χωρών. Το μεγάλο μέγεθος των διαμερισμάτων ίσως να εξηγεί και το γεγονός ότι στις μητροπολιτικές περιοχές και κάτω από αυτά λειτουργεί και το σύστημα των ενοριακών συμβουλίων⁸.

Όσο αφορά τις αρμοδιότητες που ανατίθενται από το νόμο, σημειώνουμε ότι οι κομητείες είναι κυρίως αρμόδιες για παροχή υπηρεσιών μεγάλης κλίμακας, ενώ τα διαμερίσματα για παροχή υπηρεσιών τοπικού ενδιαφέροντος.

Τέλος η διάρθρωση των εσόδων της Βρετανικής τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά τα έτη 1986, 1989 και 1992, ήταν ως εξής:

⁷ Βλ. και Δημήτρη Σπύρου Αύφαντη, «Τοπική Αυτοδιοίκηση Ευρωπαϊκά Συστήματα/ Συγκριτική Τυπολογική προσέγγιση», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ. 20-24

⁸ Δεν είναι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχουν όμως αρμοδιότητες σ' ορισμένα τοπικά θέματα όπως τη λειτουργία κήπων, αθλητικών χώρων, νεκροταφείων και άλλων που αφορούν άμεσα μια ενορία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1

Διάρθρωση των εσόδων της Βρετανικής τοπικής αυτοδιοίκησης

	1986	1989	1992
Φορολογικά έσοδα	32,32%	33,26%	10,68%
Επιχορηγήσεις	47,01%	47,01%	47,01%
άλλα έσοδα	20,63%	23,83%	15,51%

Πηγή: *Government Finance Statistics Yearbook. International Monetary Fund 1994*

Παρατηρούμε ότι από τη δεκαετία του '80 υπάρχει μια σημαντική μείωση των φορολογικών εσόδων της βρετανικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Η μείωση αυτή συνοδεύεται με μια γενναία αύξηση των επιχορηγήσεων, με τις οποίες όπως γνωρίζουμε περιορίζεται η ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ενδιαφέρον προκαλεί, ότι μέχρι το 1992 τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Αγγλία στηρίζονταν αποκλειστικά στο φόρο ακίνητης περιουσίας. Το 1992 που ψηφίστηκε ένας νέος τοπικός φόρος, η αναλογία του φόρου ακίνητης περιουσίας έγινε πολύ μικρότερη μια και ο νέος αυτός φόρος που ονομάζεται «περιβαλλοντικός» επιβαρύνει όλες τις τοπικές επιχειρήσεις.

Όσο αφορά τις επιχορηγήσεις, χρήσιμο είναι να αναφέρουμε ότι χωρίζονται σε γενικές και ειδικές. Από αυτές οι πρώτες αφορούν τα μεγαλύτερα ποσά και κατανέμονται βάσει των αναγκών, των πόρων και του οικογενειακού κριτηρίου. Οι ειδικές χωρίζονται σε επιχορηγήσεις λειτουργίας και επενδύσεων, κατανέμονται δε με βάση το αντίστοιχο κόστος.

Τέλος παρατηρούμε ότι ακόμα και τα υπόλοιπα έσοδα παρουσιάζουν μείωση από τις δύο χρονιές του '80. Σημειώνουμε ότι αυτή η τελευταία κατηγορία αναλύεται σε μη φορολογικά έσοδα

που για το έτος 1992 ήταν 12,34% και έσοδα κεφαλαίων που αντίστοιχα ήταν 3,17%.

4.3 Τα τρία συστήματα της ηπειρωτικής Ευρώπης

-γενικά

Στην ηπειρωτική δυτική Ευρώπη η κρατική οργάνωση στηρίζεται στη χεγκελιανή αντίληψη της γερμανικής σχολής του δικαίου⁹. Σύμφωνα με αυτή το κρατικό φαινόμενο παρουσιάζεται σαν ένα νομικό πρόσωπο ξεχωριστό από το έθνος και τους πολίτες, συνεπώς και από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Θεωρείται δε, ότι οι τελευταίοι δεν προϋπήρξαν, αλλά ότι προέρχονται από το κράτος και στην ουσία αποτελούν μια μορφή υποδιαίρεσής του.¹⁰

Στα πλαίσια λοιπόν αυτής της αντίληψης διαμορφώθηκαν τρία διοικητικά συστήματα: το ομοσπονδιακό, αυτό του ενιαίου κράτους και τέλος της συνταγματικής περιφερειακής οργάνωσης

4.3.1 Ομοσπονδιακό διοικητικό σύστημα

Βασικοί εκπρόσωποι του συστήματος αυτού, γερμανόφωνες κυρίως χώρες. Πιο συγκεκριμένα η Γερμανία, η Αυστρία και η

⁹ Απόλυτη εφαρμογή βρίσκει η αντίληψη αυτή στα μοντέλα της Πρωσικής μινουρχίας και της Γαλλίας των ναπολεόντειων χρόνων.

¹⁰ Βλ. και Δημήτρη Σπύρου Αύφαντή, «Τοπική Αυτοδιοίκηση Ευρωπαϊκά Συστήματα/ Συγκριτική Τυπολογική προσέγγιση», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ. 20-24 καθώς και Πατσουράτη Βασίλη, Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο συλλογικό τόμο Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, επιμέλεια Ν. Τάτσος, εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό» Αθήνα 1991

Ελβετία, έχουν θεσμοθετήσει ένα ομοσπονδιακό σύνταγμα, παράγοντα ευρύτατης αυτονομίας. Οι αρμοδιότητες που έχει η κεντρική κρατική εξουσία απέναντι στα Lander (ομόσπονδα κρατίδια) είναι μόνο γενικές και συντονιστικές. Η Αυτοδιοίκηση απολαμβάνει το κατοχυρωμένο από το Σύνταγμα δικαίωμά τους να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις και οι πράξεις τους υπόκεινται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας.

- Γερμανία

Στο σύγχρονο Γερμανικό κράτος η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται από τον Θεμελιώδη νόμο της Ομοσπονδίας. Στο άρθρο 28 του Συντάγματος που περιλαμβάνεται στο τμήμα περί Ομοσπονδιακού κράτους, η επικράτεια διαιρείται σε χώρες, επαρχίες και δήμους. Οι χώρες αποτελούν κράτη-μέλη και οι επαρχίες αποκεντρωμένη κρατική εξουσία. Συνεπώς με τη στενή έννοια «Τοπική Αυτοδιοίκηση» ασκείται μόνο από τους δήμους και θεωρείται συστατικό στοιχείο της συνταγματικής τάξης. Αλλά και μέσα στα Συντάγματα των Ομόσπονδων κρατών υπάρχουν ανάλογες διατάξεις που καθορίζουν ότι οι δήμοι έχουν δικαίωμα αντιμετώπισης των τοπικών προβλημάτων με δική τους ευθύνη.

Επίσης η Βουλή κάθε Ομόσπονδου κράτους ψηφίζει τον Δημοτικό Κώδικα, ανάλογα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Μια μεγάλη διαφοροποίηση μέσα στους κώδικες αυτούς υπάρχει στον καθορισμό και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ δημοτικού συμβουλίου και διοίκησης. Υπάρχουν

τέσσερις κατηγορίες δημοτικών κωδίκων ανάλογα με το αν ο προϊστάμενος του δημοτικού συμβουλίου και της διοίκησης είναι το ίδιο πρόσωπο, αν η ηγεσία ανήκει σε ένα ή σε συλλογικό όργανο και αν ο προϊστάμενος διοίκησης εκλέγεται έμμεσα από το συμβούλιο ή άμεσα από το λαό.

Επειδή από το βαθμό της φορολογικής αυτονομίας αντιλαμβανόμαστε και τη δύναμη της αυτοδιοίκησης παραθέτουμε τη διάρθρωση των εσόδων της Γερμανικής τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με στοιχεία του 1994 είναι οι εξής:

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2

Διάρθρωση των εσόδων της Γερμανικής τοπικής αυτοδιοίκησης

	1991	1993	1997
Φορολογικά έσοδα	34,90%	35,15%	29,49%
Επιχορηγήσεις	23,00%	23,00%	23,00%
άλλα έσοδα	37,02%	37,25%	37,09%

Πηγή: *Government Finance Statistics Yearbook. International Monetary Fund 1994*

Παρατηρούμε λοιπόν αρχικά μια ισοκατανομή μεταξύ των τριών πηγών εσόδων της γερμανικής αυτοδιοίκησης. Οι τάσεις δείχνουν μια μικρή μείωση στα φορολογικά έσοδα, που συνοδεύεται από την αντίστοιχη αύξηση στις επιχορηγήσεις. Τέλος τα διάφορα άλλα έσοδα δείχνουν μια μεγάλη διαχρονική σταθερότητα. Η λέξη σταθερότητα χαρακτηρίζει γενικά όλα όσα θα παρατηρούσε κανείς για την γερμανική τοπική αυτοδιοίκηση. Μια ήρεμη δύναμη που αφορά ένα μοντέλο διοίκησης με πολύ ξεχωριστές βάσεις και ελάχιστη δυνατότητα συσχέτισης με τα υπόλοιπα .

Τέλος ενδιαφέρον έχει να αναφέρουμε ότι τα έσοδα από φόρους που έχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελούν το 25,3%¹¹ των αντίστοιχων εσόδων που έχει η Κεντρική Διοίκηση. Και ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των επιχορηγήσεων που λαμβάνει από την Κεντρική Διοίκηση είναι γενικού χαρακτήρα, κατανέμονται με αντικειμενικά κριτήρια και ανεξάρτητα από τη φορολογική προσπάθεια του κάθε τοπικού οργανισμού.

4.3.2 Διοικητικό σύστημα της συνταγματικής περιφερειακής οργάνωσης

Αυτό το διοικητικό σύστημα δημιουργήθηκε για να αντιμετωπίσει κάποια ιδιαιτερότητα όσο αφορά τη συνοχή του έθνους, είτε ως αντίδραση στο απερχόμενο συγκεντρωτικό καθεστώς. Έτσι λοιπόν δημιουργείται η ανάγκη για συνταγματική κατοχύρωση της περιφερειακής διάρθρωσης που διασφαλίζει την ενότητα αλλά συγχρόνως και την ύπαρξη περιφερειακών δικαιωμάτων και διαφοροποιήσεων. Είναι δε, ένα βήμα πίσω από το ομοσπονδιακό σύστημα. Το σημαντικό το σύστημα διοικητικής οργάνωσης είναι ότι παρότι υπάρχει η ενιαία κρατική μορφή, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να θεσπίζουν κανόνες της ίδιας νομικής αποτελεσματικότητας και αξίας με εκείνους του κεντρικού κράτους¹².

Οι χώρες που ανήκουν σ' αυτήν την κατηγορία είναι :

¹¹ σύμφωνα με στοιχεία του O.E.C.D., Revenue Statistics in O.E.C.D. Countries, 1965-1994, Paris 1995

- > Το Βέλγιο λόγω της διγλωσσίας
- > Η Ιταλία ως αντίδραση στο απερχόμενο συγκεντρωτικό φασιστικό απερχόμενο και
- > Η Ισπανία, λόγω εθνοτήτων που διαφοροποιούνται στους κόρφους της , αλλά και για τον ίδιο λόγο με την Ιταλία

Αναλυτικότερα θα αναφερθούμε στην Ιταλία, θεωρώντας τη αντιπροσωπευτικό μοντέλο και πιο κοντά στις δικές μας ιδιαιτερότητες.

- Ιταλία

Στην χώρα αυτή υπάρχουν τρεις βαθμίδες τοπικής αυτοδιοικήσεως συνταγματικά καθιερωμένες. Τις βαθμίδες αυτές αποτελούν οι Περιφέρειες (Regioni), οι Επαρχίες (Province) και οι Δήμοι (Comuni).¹³

Ο τρίτος βαθμός αυτοδιοίκησης έχει δικαίωμα έκδοσης νομοθετικών πράξεων με προϋπόθεση οι πράξεις αυτές να είναι μέσα στα πλαίσια των νόμων του κράτους και μην είναι αντίθετοι με το εθνικό ή άλλης περιφέρειας συμφέρον.

Πολύ σημαντικό είναι το χαρακτηριστικό της ομοιομορφίας¹⁴ που διακατέχει την ιταλική τοπική αυτοδιοίκηση παρά τις μεγάλες διαφορές μεγέθους. Οι μόνες διαφοροποιήσεις αφορούν λεπτομέρειες των εκλογικών συστημάτων, όπως ο αριθμός των συμβούλων κ.α.

¹² Βλ. και Δημήτρη Σπύρου Αΰφαντή, «Τοπική Αυτοδιοίκηση Ευρωπαϊκά Συστήματα/ Συγκριτική Τυπολογική προσέγγιση», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ. 20-24

¹³ Από τις είκοσι Περιφέρειες οι πέντε απολαμβάνουν «ειδικής αυτονομίας» που κατοχυρώνεται συνταγματικά, παρέχει αυξημένες πολιτικές και νομοθετικές εξουσίες και οφείλεται σε ιστορικούς λόγους. Πρόκειται για τις περιφέρειες της: Sicilia, Sardegna, Valle d' Aosta, Trentino-Alto Adige και Friuli-Venezia

Οι αρμοδιότητες της Ιταλικής τοπικής αυτοδιοίκησης είναι προκαθορισμένες¹⁵ μόνο για τον τρίτο βαθμό, για τους άλλους δύο βαθμούς δεν υπάρχει ούτε ένας νόμος που να οριοθετεί και να βάζει τάξη σ' αυτές¹⁶.

Όσο αφορά τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύνολό της έχουμε τη δυνατότητα να δούμε και κάποια οικονομικά στοιχεία που μας βοηθούν να κατανοήσουμε καλύτερα το βαθμό αυτοδυναμίας της σε σχέση με το κεντρικό κράτος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.3

Διάρθρωση των εσόδων της Ιταλικής τοπικής αυτοδιοίκησης

	1996	1998
Φορολογικά έσοδα	9,09%	10,21%
Επιχορηγήσεις	7,33%	7,33%
άλλα έσοδα	13,03%	10,25%

Πηγή: *Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund 1994*

Παρατηρώντας το Ιταλικό διοικητικό σύστημα δίνεται η εντύπωση πως ο τρίτος βαθμός αυτοδιοίκησης, δηλαδή τα «Regioni», τείνουν πιο πολύ να μοιάζουν με τα «Lander» ενός ομοσπονδιακού κράτους, παρόλο που ο βαθμός αυτονομίας των τελευταίων είναι μεγαλύτερος και αποτελούν μέρος άλλου διοικητικού συστήματος. Γι' αυτό αυστηρά ως τοπική

¹⁴ βλ. και Ευριδίκης Μπέσιλα-Βήκα & Δονάτου Παπαγιάννη, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενσωμάτωση» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ.8-10

¹⁵ και μάλιστα συνταγματικά

¹⁶ Παρόλ' αυτά στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, δηλαδή τους δήμους, οι αρμοδιότητες ιστορικά ήταν και συνεχίζουν να είναι στην πράξη πολυάριθμες. Επίσης μπορεί κανείς να τις διακρίνει σε υποχρεωτικές ή προαιρετικές και σε ίδιες ή μεταβιβαζόμενες.

αυτοδιοίκηση στην Ιταλία θα θεωρήσουμε για λόγους καλύτερης παραβολής μόνο τον πρώτο και τον δεύτερο βαθμό.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο παρακάτω πίνακας με οποίο μπορεί κανείς εύκολα να σχηματίσει μια εικόνα για τον βαθμό αυτοκαθορισμού της ιταλικής αυτοδιοίκησης. Και σ' αυτή την περίπτωση οι επιχορηγήσεις αποτελούν τον βασικότερο μοχλό κίνησης των εσόδων. Η μεγαλύτερη εξάρτηση που προκύπτει είναι από το κεντρικό κράτος και ακολουθεί, μακράν όμως, η περιφέρεια.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.4 ¹⁷

Διάρθρωση των τρεχόντων εσόδων δήμων μεγαλύτερων των 8.000 κατοίκων και εταιρχιών για το έτος 1985

	Δήμοι	Εταιρχίες
Φορολογικά έσοδα	12,92%	5,69%
Κεντρικά φορολογικά έσοδα		
Τέλη	4,68%	0,50%
Μικρά φορολογικά έσοδα		
Επιχορηγήσεις	72,83%	87,55%
από το κράτος		
από τις περιφέρειες	8,86%	12,59%
από επιχορηγήσεις		
άλλα έσοδα	14,25%	6,77%
ΣΥΝΟΛΟ	100%	100%

Πηγή: *Annuario 1988 delle autonomie locali. Volume 2*

Βλέπουμε λοιπόν ότι οι επιχορηγήσεις είναι η κύρια χρηματοδοτική πηγή της Ιταλικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα έσοδα από τοπική φορολογία αποτελούν μόνο το 6,3% των

φορολογικών εσόδων της κεντρικής Διοίκησης¹⁸. Γενικά το μεγαλύτερο βάρος από τα διάφορα είδη επιχορηγήσεων το έχουν οι γενικού χαρακτήρα που κατανέμονται με αντικειμενικά κριτήρια και είναι σχετικές με την τοπική φορολογική προσπάθεια¹⁹.

Υπάρχουν όμως ορισμένες ιδιομορφίες στις κατηγορίες των επιχορηγήσεων προς την Ιταλική αυτοδιοίκηση, γι' αυτό έχει ενδιαφέρον να τις δούμε αναλυτικότερα. Συγκεκριμένα πρόκειται για τις επιχορηγήσεις που κατανέμονται στην επαρχιακή αυτοδιοίκηση, η οποία συγχρόνως, ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης, είναι και πιο κοντά στα δικά μας δεδομένα.

Έχουμε λοιπόν :

1. την τακτική επιχορήγηση
2. την εξισορροποιοτική επιχορήγηση και
3. την επιχορήγηση για προώθηση τοπικών δημοσίων έργων

Η εξισορροποιοτική επιχορήγηση που είναι και η σημαντικότερη επιχορήγηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης κατανέμεται σύμφωνα με κάποια αντικειμενικά κριτήρια. Για τα έτη 1986 και 1987 που διαθέτουμε στοιχεία μπορούμε να δούμε αυτά τα κριτήρια στον παρακάτω πίνακα

¹⁷ Τα στοιχεία του πίνακα προέρχονται από τη μελέτη του Ν.Τάτσου, Τα οικονομικά της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, Αθήνα 1997

¹⁸ σύμφωνα με στοιχεία του Ο.Ε.Κ.Δ., Revenue Statistics in O.E.C.D. Countries, 1965-1994, Paris 1995

¹⁹ για τις κρατικές επιχορηγήσεις στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. βλέπε και Ν.Τάτσου, Δημοσιονομική Αποκέντρωση-Θεωρία και Πράξη, Αθήνα 1999

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.5²⁰

Κριτήρια κατανομής της εξισορροποιητικής επιχορήγησης στην
Ιταλική δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση

ΚΡΙΤΗΡΙΑ	1986	1987
ανάλογα με τον πληθυσμό	40%	20%
ανάλογα με τον πληθυσμό ηλικίας 15 -19		20%
ανάλογα με την έκταση		10%
ανάλογα με το μήκος των οδών		10%
ανάλογα με το κατά κεφαλή Εισόδημα, σταθμισμένο με τον πληθυσμό	30%	30%
ΣΥΝΟΛΟ	100%	100%

Παρατηρούμε λοιπόν τη προσπάθεια να αυξηθούν τα κριτήρια με σκοπό την κάλυψη όλο και πιο πολλών αναγκών των τοπικών οργανισμών. Μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το κριτήριο «ανάλογα με τον πληθυσμό ηλικίας 15 -19», το οποίο εξειδικεύει το κριτήριο του πληθυσμού σε μια συγκεκριμένη ηλικιακή κατηγορία που θεωρείται εδώ ως ηλικία αιχμής, που θα μπορούμε να σημαίνει, πιο κρίσιμη και με μεγαλύτερες ανάγκες.

4.3.3 Διοικητικό σύστημα του ενιαίου κράτους

Το διοικητικό σύστημα του ενιαίου κράτους οφείλει την ύπαρξη του στη Γαλλία. Η χώρα αυτή λόγω ιστορικών ιδιαιτεροτήτων διαφοροποιήθηκε απ' τις υπόλοιπες χώρες της δυτικής Ευρώπης, που προχώρησαν σε μεγαλύτερους βαθμούς

²⁰ Τα ποσοτικά στοιχεία για τη δημιουργία του πίνακα προέρχονται από τη μελέτη του Ν.Τάτσου, Τα

αυτονομίας. Μέχρι και σήμερα βασικός εκφραστή του στην Ευρώπη είναι η Γαλλία το ακολούθησε όμως και η Ελλάδα, αντιγράφοντας πάνω στις δικές της ανάγκες το βασικό μοντέλο.

- Γαλλία

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω,» διαφορετική εξέλιξη από αυτή της «Ομοσπονδιοποίησης» είχε η Γαλλία. Εκεί από τον 16^ο αιώνα μπήκαν τα θεμέλια μιας ενιαίας συγκεντρωτικής κρατικής οργάνωσης από το απολυταρχικό μοναρχικό καθεστώς. Οι συγκεντρωτικές αυτές δομές φαίνεται πως υπερίσχυσαν ακόμα και στα χρόνια της επανάστασης του 1789. Την εποχή αυτή οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αναφέρονται ως «κοινωνίες πολιτών»²¹, ενώ μετά το 1795 μετατρέπονται σε «κοινωνίες διοικούμενων»²². Η αποκατάσταση της ισορροπίας ανάμεσα στον κοινοβουλευτισμό και τη διοικητική αποκέντρωση γίνεται σταδιακά και κυρίως κατά την περίοδο της γ' γαλλικής δημοκρατίας. Τότε δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση του χαρακτήρα της αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης σχεδόν στη μορφή που ισχύει μέχρι σήμερα.

Το 1982 πραγματοποιήθηκε στη Γαλλία μια μεγάλη αποκεντρωτική μεταρρύθμιση, με την οποία καθιερώθηκε ο τρίτος βαθμός αυτοδιοίκησης και καταργήθηκε ο έλεγχος σκοπιμότητας. Παρόλ' αυτά όμως η παρουσία της κεντρικής εξουσίας εξακολουθεί να ελέγχει τις κινήσεις και τις προοπτικές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αυτοδιοίκηση

συνίσταται στο γεγονός ότι το κράτος αναγνωρίζει την νομική προσωπικότητα των τοπικών οργανισμών και κατά συνέπεια και των εκλεγμένων διοικητικών αρχών τους, διατηρεί όμως τόσο ως κεντρική όσο και ως περιφερειακή κρατική διοίκηση και διοικητικά δικαστήρια, το δικαίωμα του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων τους. Η αυτονομία αφορά μόνο αρμοδιότητες διοικητικού χαρακτήρα που αφορούν το τοπικό συμφέρον.

Τέλος η διάρθρωση των εσόδων της Γαλλικής τοπικής αυτοδιοίκησης φαίνεται από τον πίνακα που ακολουθεί και που δείχνει στην πράξη πόσο ανεξάρτητη είναι η αυτοδιοίκηση σε σχέση με τον κεντρικό κρατικό μηχανισμό.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.6

Διάρθρωση των εσόδων της Γαλλικής τοπικής αυτοδιοίκησης

	1986	1989	1992
Φορολογικά έσοδα	44,13%	43,82%	43,57%
Επιχορηγήσεις			
άλλα έσοδα	21,17%	20,67%	19,58%

Πηγή: *Government Finance Statistics Yearbook, International Monetary Fund 1994*

Σύμφωνα λοιπόν με τα πιο πρόσφατα στοιχεία που διαθέτουμε²³, τα φορολογικά έσοδα αποτελούν το 43,57% των εσόδων της γαλλικής αυτοδιοίκησης. Από αυτά το 32,72% αφορά έσοδα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Αναζητώντας τον βασικό κορμό των φορολογικών εσόδων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στη Γαλλία, εντοπίζουμε την άμεση φορολογία που αντανακλά το 70% αυτών και αποτελείται από φόρους ακίνητης περιουσίας και

²² «societes d' administres»

τον φόρο επιτηδεύματος. Ο τελευταίος αποτελεί το 43% των εσόδων από άμεση φορολογία.

Όσο αφορά την έμμεση φορολογία θα πρέπει να σημειωθεί, ότι κατά 90% περίπου αυτή καλύπτεται από τον φόρο διαφήμισης και τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων. Έσοδα τα οποία στην Ιταλία ανήκουν και τα δύο στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Τέλος οι επιχορηγήσεις αντιπροσωπεύουν περίπου το ένα τρίτο του συνόλου των εσόδων της γαλλικής αυτοδιοίκησης. Από αυτές οι μεγαλύτερες που αφορούν τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση είναι:

1. η επιχορήγηση λειτουργίας, που κατανέμεται κυρίως (55%) με βάση το εξισορροπητικό κριτήριο και
2. η επιχορήγηση εξοπλισμού, που κατανέμεται ανάλογα με τις επενδυτικές δαπάνες που έχουν πραγματοποιήσει ήδη οι Ο.Τ.Α. και ανάλογα με την φοροεισπρακτική δυναμικότητα των Ο.Τ.Α.

4.4 Συγκρίσεις με την Ελλάδα

Δεν είναι τυχαία η σειρά με την οποία παρουσιάσαμε τα τρία διοικητικά συστήματα που εφαρμόζονται στην Ευρώπη. Ξεκινήσαμε απ' τα πιο ξένα προς την Ελλάδα και τελειώσαμε με τα πιο οικεία.²⁴ Παρατηρούμε όμως ότι όλες οι χώρες ακόμα και

²³ δηλαδή στοιχεία του 1992

²⁴ βλ. και L.J. Sharpe, «The Rise of Meso Government in Europe, SAGE Modern Politics Series Volume 32 sponsored by the European Consortium for Political Research/ECPR, published 1993 LONDON, SAGE

αυτές με συγκεντρωτική διοικητική παράδοση²⁵ και διοικητικό σύστημα νομαρχιακού τύπου, όπως το Ελληνικό, έχουν εδώ και πολύ καιρό θεσμοθετήσει δευτεροβάθμια αιρετά συμβούλια και πιο πρόσφατα περιφερειακές αυτοδιοικήσεις.²⁶

Αρχικά λοιπόν μπορεί να διαφανεί μια κοινή συνισταμένη, που αναπτύσσεται στο τόξο των μεσογειακών χωρών. Η Ελλάδα έμεινε όμως πίσω στις προσπάθειες αναδιοργάνωσης²⁷, παρόλο που το πρόβλημα παρουσιάζεται οξύτερο λόγω και της αγροτικής εξέδου που μεταπολεμικά έλαβε τεράστιες διαστάσεις. Και σημειωτέον ότι ο κατακερματισμός της ελληνικής αυτοδιοίκησης ήταν αναλογικά ο μεγαλύτερος στην Ευρώπη.

Η Ελλάδα όπως αναφέρεται από τους περισσότερους θεωρητικούς, υιοθέτησε το γαλλικό σύστημα²⁸, πιστεύεται δε ότι γενικά υπάρχουν παραδοσιακοί δεσμοί ανάμεσα στην ελληνική και τη γαλλική διοίκηση. Αυτό θα μπορούσε να αιτιολογηθεί ίσως στο γεγονός ότι κατά τη γένεση του νεοελληνικού κράτους πολλοί νομομαθείς και διαφωτιστές του έθνους είχαν γαλλική παιδεία, ζούσαν και εργαζόντουσαν στη Γαλλία. Ερχόμενοι λοιπόν στην πατρίδα έστησαν ένα διοικητικό σύστημα επηρεασμένο απ' όσα βίωναν και θαύμαζαν στον τόπο που τους φιλοξένησε και μόρφωσε στα χρόνια της σκλαβιάς.

Έτσι απ' τα πρώτα κιάλας χρόνια λειτουργίας της κρατικής μηχανής επιλέχθηκε το σύστημα της νομαρχιακής οργάνωσης

²⁵ βλ. περίπτωση κυρίως Γαλλίας, αλλά και Ιταλίας - Ισπανίας

²⁶ βλ. και Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου, «Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα», περιοδικό Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 7^ο Μάρτιος 1996, σελ. 124-153

²⁷ τίποτε δεν δρομολογείται μέχρι το 1980

²⁸ βλ. και Σταύρος Χαραλάμπους, «Το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος 38 Απρίλιος-Ιούνιος '89, σελίδες 57-64

μετά από εκτίμηση της Ευρωπαϊκής εμπειρίας²⁹. Ως φυσική συνέχεια φαίνεται λοιπόν, το γεγονός ότι στην εξέλιξη του θεσμού σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, η γαλλική μεταρρύθμιση της δεκαετίας του 1960³⁰, αποτέλεσε πάλι πηγή έμπνευσης του Έλληνα νομοθέτη.

²⁹ βλ. και G. W. Jones, «Μοντέλα περιφερειακής διοίκησης και τοπική αυτοδιοίκηση», μετάφραση Γλυκερία Π.Σιούτη, στο περιοδικό περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος 31-32 Ιούλιος - Δεκέμβριος '87, σελίδες 11-20

³⁰ βλ. και Σταύρος Χαραλάμπους, «Το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος 38 Απρίλιος-Ιούνιος '89, σελίδες 57-64

ΜΕΡΟΣ ΙΙ :

ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- Εισαγωγικά

Τα οικονομικά της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως αντικείμενο μελέτης είναι από τη φύση του αρκετά ευρύ και σύνθετο. Ιδιαίτερα για την Ελλάδα που η λειτουργία του θεσμού της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης είναι μόλις λίγων ετών οι δυσκολίες είναι περισσότερες. Οι πιο σημαντικές είναι, ότι δεν έχει ολοκληρωθεί ο προβληματισμός για τα οικονομικά της, δεν υπάρχει ακόμη μεγάλη εμπειρία και βιβλιογραφική στήριξη και τέλος ότι εκκρεμούν ακόμα εξελίξεις που έχουν να κάνουν με πολιτικές αποφάσεις.

Έτσι μεθοδολογικά επιλέξαμε να αναφερθούμε:

- Πρώτον, σ' ένα θεωρητικό υπόβαθρο των οικονομικών της Αυτοδιοίκησης, όπου θα μπορέσουμε να δούμε τα θετικά και τα αρνητικά που προκύπτουν από το αποκεντρωτικό σύστημα και τους τρόπους με τους οποίους αντιμετωπίζονται τα αρνητικά, από τις επιλογές που μπορούμε να κάνουμε κατά την άσκηση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και μέσα από τις πηγές εσόδων που μπορεί να έχει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.
- Και δεύτερον, στο επόμενο Μέρος της εργασίας αυτής, θα παρουσιαστούν τα Οικονομικά της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα από την καθιέρωση του θεσμού και

μέχρι σήμερα, όπως αυτά φαίνονται μέσα από τα έσοδα, αλλά και τις δαπάνες που πραγματοποιούνται.

Με αφετηρία λοιπόν την παραδοχή ότι ορισμένες οικονομικές λειτουργίες επιτελούνται πιο αποτελεσματικά από τους Ο.Τ.Α.¹ ξεκινάει ένα ολόκληρο σκεπτικό υπέρ του αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος, το οποίο πλαισιώνεται από τις προσδοκίες για την υπερκέραση των παθογενών καταστάσεων που επέφερε το συγκεντρωτικό σύστημα και την ελπίδα για νέους ρυθμούς ανάπτυξης. Μιας ανάπτυξης εκ των βάσεων όμως, που να συνεκτιμά τις έννοιες της βιωσιμότητας και των ίσων δικαιωμάτων.

Από τα βασικότερα μειονεκτήματα του συγκεντρωτικού συστήματος στο δημοσιονομικό και ευρύτερα στο διοικητικό πεδίο, είναι η δυσκίνητη και γραφειοκρατικά στημένη κρατική μηχανή, η απόσταση και η έλλειψη ευαισθησίας του κεντρικού κράτους προς τα τοπικά προβλήματα και ιδιαιτερότητες.

Στον αντίποδα αυτού μπορούμε να μιλάμε για μια αποκέντρωση των δημοσιονομικών δραστηριοτήτων, με την οποία προσβλέπουμε σε μια πιο ευέλικτη και πιο κοντά στις ανάγκες του πολίτη διοίκηση, η οποία έχει παράλληλα και την τύχη να μπορεί να αναπτύσσει πρωτοβουλίες και πειραματισμούς με πολύ μικρότερο το κόστος μιας πιθανής αποτυχίας απ' ό,τι η κεντρική κρατική διοίκηση.

Στα πλαίσια αυτά μπορεί η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση να επιτελέσει ρόλο πολύ σημαντικό και επιβάλλεται η γνώση όλων

¹ Βλ. και Γεωργακόπουλος Θ. και Πατσουράτης Β., Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Σμπύλιας «Το Οικονομικό», Αθήνα 1986

των δυνατοτήτων που έχει για να παίξει αυτό το ρόλο όσο καλύτερα γίνεται.

Ξεκινάμε λοιπόν αυτή την ανάλυση από τις πηγές εσόδων που μπορεί να έχει η Αυτοδιοίκηση εστιάζοντας :

⇒ στα έσοδα από φορολογία και

⇒ στα έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις

που είναι και τα σημαντικότερα, και τοποθετώντας μεθοδολογικά ως λιγότερο σημαντικές, άλλες πηγές εσόδων όπως:

⇒ η εκμετάλλευση της ακίνητης και κινητής περιουσίας

⇒ η επιχειρηματική δραστηριότητα και

⇒ ο δανεισμός.

Πρόκειται για πηγές εσόδων που κρίνουμε ότι για ξεχωριστούς λόγους η κάθε μια δεν αποτελούν σ' αυτή τη φάση το κλειδί για να μπου οι σωστές βάσεις στα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Όσο αφορά την πρώτη περίπτωση, η εκμετάλλευση της περιουσίας των Οργανισμών έχει πολύ μικρά τα περιθώρια ανάπτυξης. Στις περισσότερες περιπτώσεις ή είναι μικρή έως ανύπαρκτη ή χρειάζονται μεγάλα κεφάλαια για να την αξιοποιήσουν και μακρόπνοα επενδυτικά σχέδια ή υπάρχουν διάφοροι νομικοί περιορισμοί στους οποίους υπόκειται η εκμετάλλευσή της.

Το ίδιο σκεπτικό υπάρχει και για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, η οποία μπορεί να έχει πιο ευέλικτο θεσμικό πλαίσιο και περιθώρια δράσης, είναι όμως λιγότερο ασφαλές ως προς τις αποδόσεις και με μικρά αποτελέσματα (σε σχέση με το μέγεθος των αναγκών της Ν.Α.) ακόμα και σε περίπτωση επιτυχούς πορείας. Εξάλλου και από τη διεθνή εμπειρία τα

μηνύματα λένε ότι με την επιχειρηματική δραστηριότητα δεν λύνεται το οικονομικό πρόβλημα της Αυτοδιοίκησης.

Τέλος ο δανεισμός αποτελεί μια ιδιόμορφη πηγή εσόδων, που αποτελεί μας ένα αναγκαίο κακό. Το βασικότερο μειονέκτημά του είναι ότι μεταβιβάζει το βάρος των δαπανών στην επόμενη γενιά. Γι' αυτό συνιστάται να χρησιμοποιείται ως χρηματοδότηση επενδύσεων (και μάλιστα μακρινού ορίζοντα χρήσης), παρά για τρέχουσες δαπάνες από τις οποίες επωφελείται μόνο η παρούσα γενιά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ :

ΟΙ ΦΟΡΟΙ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

5.1 Γενικά

Η εκχώρηση φόρων προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι ~~μια πολύ σημαντική πηγή εσόδων για την ίδια.~~ Η επιλογή κάποιων από τους φόρους, πολλών ή λίγων, με σημαντικά ή όχι έσοδα ή και κανενός, αποτελεί μια μορφή άσκησης πολιτικής. Κι όπως όλες οι πολιτικές που έχουμε την δυνατότητα να επιλέξουμε έχει και αυτή τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της. Εμείς καλούμαστε να τα σταθμίσουμε και να επισημάνουμε τα θετικά και τα αρνητικά που επιφέρει η κάθε πολιτική επιλογή.

5.2 Πλεονεκτήματα

Όπως έχει αναφερθεί πολλές φορές μέχρι το σημείο αυτό, θεωρείται πολύ σημαντικό για την Αυτοδιοίκηση να είναι ανεξάρτητη από το κεντρικό κράτος και όχι ο εκπρόσωπος του στην περιφέρεια. Τα ίδια έσοδα προσφέρουν στην αυτοδιοίκηση αυτή την αυτοδυναμία που της χρειάζεται για να δημιουργήσει την τοπική εκ των βάσεων ανάπτυξη. Η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει, ότι όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό των κρατικών επιχορηγήσεων σε σχέση με τους ίδιους πόρους, τόσο μεγαλύτερη και η εξάρτηση της αυτοδιοίκησης. Μια εξάρτηση που σε τελική ανάλυση από οικονομική γίνεται πολιτική και αφήνει μόνο στα χαρτιά την ιδέα της **αυτοδιοίκησης** και της

αποκέντρωσης, αφού στην πράξη βλέπουμε μια περιφερειακή διοίκηση και μια απλή αποσυγκέντρωση.

Ένα από τα πρώτα πλεονεκτήματα λοιπόν, είναι ή ίδια η δημιουργία μιας δυνατής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης που θα έχει τη δυνατότητα, το κέφι και την ευελιξία να παίρνει πρωτοβουλίες και να πειραματίζεται. Και μην ξεχνάμε ότι βρισκόμαστε σε μια εποχή που η ευελιξία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της επιτυχίας. Η εξέλιξη της τεχνολογίας και ότι την συνακολουθεί κάνει τα πράγματα γύρω μας να αλλάζουν από τη μια μέρα στην άλλη και να μας αφήνουν πίσω πριν καλά-καλά το καταλάβουμε. Γι' αυτό ξαναγυρίζουν όλοι στο ότι «το μικρό είναι και ωραίο», γιατί αυτό προσαρμόζεται πιο γρήγορα στις νέες ανάγκες.

Επίσης από μικροί όλοι μας μαθαίνουμε πως για να επιτύχουμε τον αυτοσεβασμό μας και το σεβασμό των άλλων, πρέπει να είμαστε υπεύθυνοι των πράξεων μας, να αναλαμβάνουμε τις υποχρεώσεις μας και να επιδεικνύουμε καλή διαχείριση στα οικονομικά μας. Έτσι και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αν δεν τους δοθεί η δυνατότητα να αναλάβουν υπεύθυνα την οικονομική διαχείριση και προγραμματισμό τους, δεν θα ενηλικιωθούν ποτέ. Η αίσθηση της «υπευθυνότητας» λοιπόν, που πρέπει να χαρακτηρίζει τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. απέναντι στους ψηφοφόρους τους, είναι ένα πολύ σημαντικό πλεονέκτημα, υπέρ της άποψης για εκχώρηση φόρων από το κεντρικό κράτος.

Με το ίδιο σκεπτικό άλλο ένα πλεονέκτημα μπορεί να θεωρηθεί η αμεσότητα στην αντίληψη των πολιτών της προσφοράς που έχει μια τοπική υπηρεσία έναντι του τοπικού

φόρου που τον βαραίνει. Το πόσο άμεσα αντιλαμβάνεται ο πολίτης τη σχέση αυτή μεταξύ τοπικών φόρων και υπηρεσιών, προσφέρει άλλο ένα πλεονέκτημα. Πρόκειται για την κοινωνική συναίνεση που επιτυγχάνεται και το αίσθημα συμμετοχής, ευθύνης για τα κοινά και την επιλογή των αιρετών.

Επιπλέον οι ψηφοφόροι γνωρίζοντας άμεσα το κόστος της κάθε υπηρεσίας είναι πολύ πιο προσεκτικοί στα αιτήματά τους για τοπικά αγαθά.

Τέλος πολλοί μελετητές της αυτοδιοίκησης θεωρούν ότι η διαχείριση ορισμένων φόρων πραγματοποιείται καλύτερα και φθηνότερα αν την αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση αντί του κεντρικού κράτους. Για παράδειγμα οι φόροι ακίνητης περιουσίας, οι οποίοι μπορούν να αποτελέσουν ιδανική περίπτωση εσόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, όπως αποδεικνύει και η διεθνής εμπειρία.

5.3 Κριτήρια επιλογής

Για να μπορέσει να επιτύχει ένα φορολογικό σύστημα πρέπει να οικοδομηθεί με σωστό σχεδιασμό και πάνω σε γερές βάσεις. Από αυτό ασκούνται σημαντικότερες επιδράσεις στη λειτουργία της οικονομίας και οι ευθύνες από μια πιθανή αποτυχία του είναι μεγάλες. Επίσης οι μηχανισμοί που απαιτούν οι φορολογικές δραστηριότητες να στηθούν, πρέπει να είναι σωστά οργανωμένοι και αποτελεσματικοί.

Για όλα αυτά, πρέπει να μελετηθεί με μεγάλη προσοχή και η παραμικρή εκχώρηση φόρου προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Έτσι ώστε μια τέτοια εκχώρηση να αποτελέσει κινητήρια δύναμη

προς τα μπροστά και όχι μπούμερανγκ εναντίων της εδραίωσής της.

Τα κριτήρια που θεωρούμε ότι πρέπει να χρησιμοποιηθούν για το σχεδιασμό ενός αποτελεσματικού φορολογικού συστήματος είναι τα εξής:

- Το πρώτο και πιθανότατα σημαντικότερο κριτήριο είναι κάτι που πολλοί μπορεί να θεωρήσουν ως αυτονόητο. Οι φόροι που θα επιλεγούν θα πρέπει να αποδίδουν έσοδα και μάλιστα περισσότερα από το κόστος συλλογής και διαχείρισής τους. Η αρχή της επάρκειας των φόρων λοιπόν, είναι αυτή που πρέπει να προσανατολίζει την Αυτοδιοίκηση σε επιλογές όπως ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο φόρος εισοδήματος, οι φόροι στα καύσιμα ή στον καπνό, τα τέλη κυκλοφορίας και άλλοι με παρόμοια χαρακτηριστικά.
- Σαν συνέχεια του προηγούμενου κριτηρίου έρχεται αυτό που επισημαίνει τη σημασία του μεγέθους του κόστους διαχείρισης. Εκτός λοιπόν από το γεγονός ότι η διαφορά «φορολογικά έσοδα μείον κόστος διαχείρισης» πρέπει να είναι πάντα θετική, πρέπει να επιλέγουμε τους φόρους εκείνους που κάνουν όλο και μεγάλο του μέγεθος αυτό. Δηλαδή φόρους με όσο πιο χαμηλό κόστος διαχείρισης και όσο πιο υψηλά φορολογικά έσοδα.
- Πάνω στο ίδιο σκεπτικό μεγαλύτερη προσοχή στην επιλογή των φόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και στην απόφαση παραχώρησης κάποιων υπέρ αυτής από την Κεντρική Διοίκηση, χρειάζεται για άλλον έναν λόγο. Στη διαχείριση των

φορολογικών εσόδων αναπτύσσονται οικονομίες κλίμακας¹, γεγονός που εξηγείται απλά αν υπολογίσουμε ότι το κόστος διαχείρισης πέφτει καθώς αυξάνουν τα φορολογικά έσοδα. Επίσης έντονο πρόβλημα διαχείρισης από τοπικά κέντρα θα προκύψει αν οι φόροι που παραχωρηθούν έχουν προοδευτικό συντελεστή ή γενικότερα αν ο φόρος είναι πολύπλοκος.

- Με το δεδομένο ότι στη διαχείριση των φορολογικών εσόδων παρουσιάζονται οικονομίες κλίμακας, θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν ότι οι φόροι δεν πρέπει να εξετάζονται στατικά αλλά δυναμικά. Για παράδειγμα υπάρχουν περιπτώσεις φόρων με υψηλό κόστος διαχείρισης σε σχέση με τα έσοδα, αλλά με πολύ καλές προοπτικές για το μέλλον λόγω υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας.
- Και ερχόμαστε στο ίδιο το φαινόμενο της εισοδηματικής ελαστικότητας και τις επιπτώσεις του στην άσκηση φορολογικής πολιτικής. Επειδή το κόστος των υπηρεσιών και άλλων αγαθών δεν είναι σταθερό μέσα στο χρόνο, δεν πρέπει να παραμένουν σταθερά ούτε τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Γι' αυτό αναζητούμε φόρους για αυτήν με υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα, όπως ο *φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων*. Το χαρακτηριστικό του αυτό το οφείλει στην μεγάλη προοδευτικότητα των φορολογικών συντελεστών, που έχει σαν αποτέλεσμα, τα φορολογικά έσοδα να αυξάνουν με ταχύτερους ρυθμούς απ' ό,τι τα ίδια τα εισοδήματα. Όσο αφορά την περίπτωση των *φόρων ακίνητης περιουσίας και κληρονομιών*,

¹ Βλ. και Ν.Τάτσου, Φορολογική Αποκέντρωση, σελ.120-122, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1987

θα μπορούσαν τα έσοδα να θεωρηθούν τα ελαστικά, μόνο αν προκαλούνται άμεσα μεταβολές στην αξία των ακινήτων μετά από κάθε μεταβολή στην οικονομική δραστηριότητα της χώρας.

- Η πλήρης ελευθερία και η αλόγιστη χρήση του δικαιώματος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης να επιβάλλει φόρους μπορεί να δημιουργήσει ανυπέρβλητα οικονομικά προβλήματα αν δεν υπάρχει μια ισορροπία μεταξύ των τοπικών φορολογιών. Για παράδειγμα η τοπική φορολογία επί των κερδών μπορεί να δημιουργήσει επιχειρηματική αποθάρρυνση στην περιοχή, η αποεπένδυση της οποίας μπορεί να έχει πολύ αρνητικές επιπτώσεις και για το κράτος συνολικά. Αντίστροφα λοιπόν, μπορεί να δημιουργηθεί ένας φορολογικός ανταγωνισμός ανάμεσα στις Νομαρχίες με σκοπό να προσελκύσουν επιχειρηματική ή άλλη δραστηριότητα. Γι' αυτό λοιπόν εξετάζοντας το κατά πόσο κάνει ένας φόρος για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση πρέπει να λαμβάνουμε υπ' όψιν μας και την πιθανή εκμετάλλευσή του από αυτή ως μέσω φορολογικού ανταγωνισμού.

- Άλλο ένα κριτήριο που πρέπει να χαρακτηρίζει φόρους που πρόκειται να εκχωρηθούν στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι της εντοπιότητας. Αυτό σημαίνει πως για να εκχωρηθεί ένας φόρος θα πρέπει να συνδέεται η φορολογική βάση με την περιοχή. Για παράδειγμα φόροι που επιβάλλονται στα ακίνητα, στην τοπική επιχειρηματική δραστηριότητα ή στα αυτοκίνητα, έχουν λόγο και μπορούν να διαχειριστούν σε τοπικό επίπεδο.

Αντίθετα φόροι όπως του καπνού και των καυσίμων μπορεί να ικανοποιούν άλλα κριτήρια² δεν υπάρχει όμως κανένας λόγος ή αφορμή για να αφαιρεθούν από την κεντρική διοίκηση αντί οποιουδήποτε άλλου, αφού βεβαιώνονται και εισπράττονται άμεσα εκεί που παράγονται.

- Επειδή οι φόροι δεν χρησιμοποιούνται μόνο ως πηγή εσόδων αλλά και ως μέσο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, θα πρέπει να κρίνεται η επιβολή τους και από τις επιδράσεις που θα έχουν στην κοινωνική ευημερία γενικότερα. Για παράδειγμα ο φόρος εισοδήματος λόγω του ρόλου που παίζει στη σταθεροποίηση της οικονομικής δραστηριότητας ενός κράτους, είναι δύσκολο να παραχωρηθεί στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

5.4 Φόροι ικανοί για εκχώρηση

Βάσει των πλεονεκτημάτων και των κριτηρίων που παραθέσαμε παραπάνω, διαμορφώνεται μια ομάδα φόρων που ικανοποιεί σε μεγάλο βαθμό τις προϋποθέσεις εκχώρησης προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Μελετώντας κείμενα για την Αυτοδιοίκηση και για τα πλεονεκτήματα της στήριξής της σε μεγάλο βαθμό σε δικά της έσοδα, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα του σήμερα χρειάζεται αιτιολογημένες προτάσεις για φόρους ικανούς και με προοπτικές να εκχωρηθούν.

² βλ. το πρώτο κριτήριο που θέλει το φόρο να είναι αποδοτικός, δηλαδή τα έσοδά του να είναι μεγαλύτερα από το κόστος διαχείρισής του.

Υπάρχουν μελετητές³ που εστιάζουν σ' αυτό το σημείο και ευχόμαστε η πολιτεία να μη χάσει άλλη μια ευκαιρία που της δίνεται να χρησιμοποιήσει την *επιστημονική* ανάλυση στην *πολιτική* διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι δυνατότητες που δίνει ο νόμος 2218/94 όσο αφορά τους πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θεωρούνται μεγάλες⁴. Οι προοπτικές που ανοίγονται με τον 2672/98 επίσης σημαντικές. Δεν πρέπει όμως να επαναπαυθούμε εδώ. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση χρειάζεται πόρους. Πολλές

αποφασιστικές αρμοδιότητες στο θέμα αυτό, φαίνεται να έχουν τα νομαρχιακά συμβούλια, σίγουρα όμως κάποιοι φορείς πιθανότατα η Ε.Ν.Α.Ε.⁵ και η Κεντρική Διοίκηση θα πρέπει να δώσουν το στίγμα και να μεταφέρουν το νέο πνεύμα και τις δυνατότητες επιλογής μέσα από τα σίγουρα μονοπάτια των μελετών για τα οικονομικά των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Λαμβάνοντας λοιπόν υπ' όψιν τον επιστημονικό λόγο που αρθρώνεται στη χώρα μας και παράλληλα και την διεθνή εμπειρία μπορούμε να οδηγηθούμε σε δρόμους που εξασφαλίζουν αρκετά ποσοστά επιτυχίας στις επιλογές μας και προσφέρουν ένα καλό παράδειγμα προς μίμηση⁶.

³ Σημαντικότερος εκπρόσωπος ο καθηγητής του Παντείου Πανεπιστημίου Ν. Τάτσος

⁴ βλ. και Θεόδωρου Ε. Θεοδώρου, «Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Τρίτος : Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Αδελφοί Τολίδη, Αθήνα 1995, σελ. 236-244 και 249-254

⁵ Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος

⁶ όσες περιπτώσεις στέφθηκαν με επιτυχία και όσα απ' τα στοιχεία μπορούν να μεταφτευθούν σε μια διαφορετική κοινωνία και οικονομία

5.4.1 Φόροι ακίνητης περιουσίας

Την καλύτερη επιλογή φόρου για την Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεωρία, αποτελεί η φορολογία ακίνητης περιουσίας.

Αλλά και πέρα από τις θεωρητικές προσεγγίσεις έρχεται η ίδια η εμπειρία να δώσει τις ίδιες ακριβώς απαντήσεις. Μετά από πολλά χρόνια λειτουργίας του θεσμού διεθνώς, δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει την επιτυχημένη πορεία του φόρου που τον καθιστούν ως μία από τις σημαντικότερες πηγές φορολογικών εσόδων της Αυτοδιοίκησης.

Σε Έλληνες και ξένους μελετητές μεγάλη εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι η μοναδική ίσως χώρα στην οποία ουσιαστικά φόρος για την κατοχή περιουσίας δεν έχει ακόμα καθιερωθεί. Το 1975 επιχειρήθηκε για πρώτη φορά να επιβληθεί, αλλά έχοντας πολλές κακοτεχνίες δεν απέδωσε τα αναμενόμενα και αντί να γίνουν βελτιώσεις καταργήθηκε⁷. Το 1982 επιχειρήθηκε για άλλη μια φορά η εισαγωγή του και σε αυτή τη μορφή υπολειτούργησε για πολλά χρόνια, μέχρι που τελικά καταργήθηκε. Τέλος το 1993 σε αντικατάστασή του θεσπίστηκε το *τέλος ακίνητης περιουσίας* (ΤΑΠ), το οποίο επιβάλλεται υποχρεωτικά από όλους τους ΟΤΑ και με συντελεστή 0,025%-0,035% επί της αξίας των ακινήτων. Το τέλος αυτό έχει σκοπό να βαρύνει τον ιδιοκτήτη του ακινήτου και εισπράττεται από τη ΔΕΗ μαζί με τους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος. Εκτιμάται ότι τα έσοδα από το τέλος αυτό είναι πολύ

⁷ Σημαντικό είναι να σημειωθεί ότι ο χρόνος κατάργησής του συμπίπτει με το προεκλογικό έτος 1980, γεγονός που δίνει και την πολιτική διάσταση του προβλήματος

λίγα, αφού για παράδειγμα ο ιδιοκτήτης ένας ακινήτου αξίας 20.000.000 επιβαρύνεται με 5.000-7.000 δραχμές το χρόνο.

Σε μια προσπάθεια σύγκρισης με το ισχύον καθεστώς διεθνώς, παρατηρούμε πως υπάρχουν πολλές μορφές και διάφορες διαρθρώσεις φόρων για την ακίνητη περιουσία. Για παράδειγμα στη Δανία, τη Γερμανία και τη Σουηδία, βάση υπολογισμού του φόρου είναι η αξία των ακινήτων, ενώ στη Γαλλία και στην Ισπανία είναι η ετήσια τεκμαρτή απόδοσή τους. Κοινό σημείο

φαίνεται να είναι το γεγονός ότι για τις περισσότερες χώρες τα έσοδα αυτά ανήκουν στην Αυτοδιοίκηση. Η κεντρική διοίκηση φαίνεται να συνδράμει ως προς την εκτίμηση της φορολογικής βάσης. Οι συντελεστές των φόρων αποφασίζονται συνήθως από την Αυτοδιοίκηση, αλλά μέσα στα όρια που της έχει θέσει η κεντρική διοίκηση. Σε μερικές χώρες η τελευταία λαμβάνει μέρος και στη βεβαίωση των φόρων. Σε ελάχιστες όμως συντελεί και στην είσπραξη.

Για πιο ευκρινείς πληροφορίες σχετικά τη σύγκριση διαφόρων χωρών, παραθέτουμε τους παρακάτω πίνακες⁸.

⁸ τα στοιχεία των οποίων προέρχονται από τη μελέτη του Ν. Τάτσου «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1997, ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ σελ.21-27

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.1

Ποσοστιαία κατανομή στις βαθμίδες διοίκησης των εσόδων από φορολογία επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας

ΧΩΡΑ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΚΑΝΤΟΝΙΑ LANDER	ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	Σύνολο
Αυστραλία	1,1	20,7	78,2	100
Αυστρία	9,0	8,5	82,5	100
Βέλγιο	100,0			100
Γαλλία	1,0		99,0	100
Γερμανία			100,0	100
Δανία	2,7		97,3	100
Ελβετία		28,4	71,6	100
Ηνωμένο Βασίλειο	2,1		97,9	100
Η.Π.Α.	4,0	3,8	92,2	100
Ιαπωνία			100,0	100
Ισπανία			100,0	100
Καναδάς		8,1	91,9	100
Λουξεμβούργο			100,0	100
Νέα Ζηλανδία	6,1		93,9	100
Νορβηγία			100,0	100
Ολλανδία			100,0	100
Σουηδία	100,0			100
Τουρκία	94,0	6,0		100
Φιλανδία			100,0	100
Μέσος όρος	16,8	4,0	79,2	100,0

Πηγή: OECD, « Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1986, Paris 1987

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.2

Διάρθρωση των εσόδων από φόρους περιουσίας στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.

ΧΩΡΑ	ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	ΦΟΡΟΙ ΚΑΘΑΡΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ	ΦΟΡΟΙ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΩΝ & ΔΩΡΕΩΝ	ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΑΛΛΟΙ ΦΟΡΟΙ	Σύνολο
Αυστραλία	60,5		0,1	39,4		100,0
Αυστρία	29,8	40,6	6,8	22,8		100,0
Βέλγιο	1,2		34,1	64,7		100,0
Γαλλία	47,9	5,7	12,9	25,5	8,0	100,0
Γερμανία	35,1	36,5	7,2	21,1	0,1	100,0
Δανία	43,6	10,6	11,0	34,8		100,0
Ελβετία	5,6	45,9	10,0	38,5		100,0
Ελλάδα	8,3		34,9	55,6	1,2	100,0
Η.Π.Α.	90,9		7,7	1,4		100,0
Ην. Βασίλειο	87,0		5,3	7,2	0,5	100,0
Ιαπωνία	58,7		12,2	29,1		100,0
Ιρλανδία	64,9		7,8	27,3		100,0
Ισπανία	7,3	7,9	9,6	65,7	9,5	100,0
Ιταλία			9,1	90,9		100,0
Καναδάς	85,9	8,9	0,3		4,9	100,0
Λουξεμβούργο	8,7	56,4	4,6	30,3		100,0
Νέα Ζηλανδία	85,5		2,6	11,9		100,0
Νορβηγία	26,5	51,9	5,7	15,9		100,0
Ολλανδία	51,7	14,4	12,6	21,3		100,0
Πορτογαλία			43,6	55,9	0,5	100,0
Σουηδία	38,0	18,4	11,0	32,6		100,0
Τουρκία	13,5		3,4	83,1		100,0
Φιλανδία	7,9	7,5	9,9	74,7		100,0
Μέσος όρος	37,3	13,2	11,4	36,9	1,1	100,0

Πηγή: OECD, « Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1984, Paris 1985

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.3

Συμμετοχή των φόρων περιουσίας στο σύνολο των φορολογικών
εσόδων χωρών του Ο.Ο.Σ.Α.

ΧΩΡΑ	ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	ΦΟΡΟΙ ΚΑΘΑΡΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ	ΣΥΝΟΛΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ
Αυστραλία	4,7	0,0	100
Αυστρία	0,8	1,3	100
Βέλγιο	0,0	0,0	100
Γαλλία	1,8	0,2	100
Γερμανία	1,1	1,4	100
Δανία	2,2	1,5	100
Ελβετία	0,5	4,0	100
<u>Ελλάδα</u>	0,3	0,0	100
Η.Π.Α.	9,6	0,0	100
Ην. Βασίλειο	11,1	0,0	100
Ιαπωνία	5,6	0,0	100
Ιρλανδία	2,4	0,0	100
Ισπανία	0,5	0,2	100
Ιταλία	0,0	0,0	100
Καναδάς	8,5	0,3	100
Λουξεμβούργο	0,4	3,2	100
Νέα Ζηλανδία	6,6	0,0	100
Νορβηγία	0,4	1,0	100
Ολλανδία	1,6	0,5	100
Πορτογαλία	0,0	0,0	100
Σουηδία	0,3	0,7	100
Τουρκία	1,3	0,0	100
Φιλανδία	0,2	0,2	100
Μέσος όρος συνόλου χωρών Ο.Ο.Σ.Α.	2,2	0,4	100

Πηγή: OECD, « Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1984, Paris 1985

Από τον πίνακα 5.1 φαίνεται καθαρά, ότι στις περισσότερες χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. οι φόροι επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας αποτελούν έσοδο της Αυτοδιοίκησης. Ελάχιστες οι εξαιρέσεις, οι οποίες μάλιστα είναι και σε ακραία μορφή (βλ. Βέλγιο, Σουηδία και Τουρκία). Ακόμα όμως και με τις ακραίες αυτές τιμές που αποπροσανατολίζουν το στίγμα του μέσου όρου, φαίνεται ποια πρακτική επικρατεί (με 79,2%). Αν αφαιρούμε δε από το δείγμα τις τρεις αυτές ακραίες τιμές ο μέσος όρος των εσόδων από φορολογία που πάει στην Αυτοδιοίκηση θα ήταν 94,03%.

Στον πίνακα 5.2 παρατηρούμε, μέσα από τη διάρθρωση των εσόδων από φόρους περιουσίας, ότι η Ελλάδα μαζί με λίγες ακόμα χώρες όπως η Ιταλία, το Βέλγιο και η Ισπανία στηρίζουν τα έσοδά τους κατά πολύ μεγαλύτερο ποσοστό στους φόρους μεταβίβασης⁹. Αντίθετα οι Η.Π.Α., ο Καναδάς και το Ηνωμένο Βασίλειο εστιάζουν τα έσοδά τους στους φόρους επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας. Η μεγαλύτερη τιμή σε κάθε μορφή φόρου παρουσιάζεται με πιο έντονα γράμματα για να διακρίνεται πιο εύκολα η χώρα που ξεχωρίζει με το ποσοστιαίο βάρος που ρίχνει σ' αυτό το φόρο. Όμοια και η μικρότερη τιμή παρουσιάζεται με έντονα επίσης γράμματα αλλά λίγο μικρότερα και πλάγια. Κατά μέσο όρο στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. επικρατούν οι φόροι ακίνητης περιουσίας και ακολουθούν με πολύ μικρή διαφορά οι αντίστοιχοι επί των συναλλαγών περιουσιακών στοιχείων. Η χώρα μας υστερεί από το μέσο όρο στην πρώτη και στη δεύτερη περίπτωση φόρων, ενώ υπερτερεί στην τρίτη και τέταρτη, όπου όπως αναφέρθηκε και παραπάνω εστιάζει το φορολογικό της ενδιαφέρον.

⁹ είτε αυτοί αφορούν κληρονομίες και δωρεές, είτε αγοροπωλησίες

Στον πίνακα 5.3 παρουσιάζουμε το ποσοστό των φόρων ακίνητης περιουσίας και το αντίστοιχο των φόρων καθαρού πλούτου ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα. Μεγάλη προσοχή χρειάζεται το γεγονός ότι μέσα στους φόρους καθαρού πλούτου συμπεριλαμβάνονται και οι φόροι ακίνητης περιουσίας. Στην περίπτωση της Ελλάδας βλέπουμε ότι η πρώτη τιμή είναι 0,3%, ενώ η δεύτερη εμφανίζεται ως 0,0%. Αυτό δεν σημαίνει φυσικά ότι δεν υπάρχει και σ' αυτή κάποιο ποσό, αλλά είναι τόσο μικρό σε σχέση με το σύνολο που δεν περιγράφεται με ένα δεκαδικό ψηφίο. Το ίδιο ισχύει και με άλλα 0,0% που υπάρχουν στον πίνακα. Ο περιορισμός αυτός όμως ολοκληρωμένης πληροφόρησης που μας επιβάλλεται από τις πηγές μας, δεν μας δημιουργεί τόσο πρόβλημα γιατί σκοπός αυτού του πίνακα είναι να εντοπίσουμε αξία λόγου νούμερα ικανά να δημιουργήσουν την διαφορά στο ομοιόμορφο τοπίο.

5.4.1.1 Φόροι επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας

Μετά από όσα παρατηρήθηκαν με την παραπάνω ανάλυση, συμπεραίνουμε ότι η χρησιμοποίηση του φόρου ακίνητης περιουσίας ως πόρου της Αυτοδιοίκησης είναι διεθνώς δοκιμασμένη και θεωρητικώς αποδεκτή.

Από τη διεθνή εμπειρία αποκομίζουμε τις εγγυήσεις ότι πρόκειται για μια από τις πιο πετυχημένες μορφές φορολογικών εσόδων της Αυτοδιοίκησης, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί σαν έσοδο σε περισσότερες από μία βαθμίδες διοίκησης.

Όσο αφορά δε τη δημοσιονομική θεωρία, αυτή εκτιμά ότι η φορολογία ακίνητης περιουσίας είναι από τις αποδοτικότερες και

καταλληλότερες¹⁰ πηγές εσόδων της Αυτοδιοίκησης και δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να παραγκωνισθεί ο ρόλος της.

Συγκεκριμένα στη χώρα μας υπάρχουν μεγάλα περιθώρια ακόμα ανάπτυξης αυτής της μορφής φορολογίας. Η φορολογία της περιουσίας επικεντρώνεται -σε αντίθεση με τις περισσότερες άλλες χώρες - στην φορολόγηση των διαφόρων μεταβιβάσεων και όχι στην καθεαυτού κατοχή ακίνητης περιουσίας.

Μοναδική εξαίρεση αποτελεί το Τ.Α.Π. (Τέλος Ακίνητης Περιουσίας), του οποίου οι επιβάρυνση ανά δημότη είναι τόσο μικρή που στις μέρες μας κρίνεται απαραίτητο να διπλασιαστεί ο φορολογικός συντελεστής του. Παρατηρούμε λοιπόν ότι υπάρχει έτοιμο πεδίο για να εδραιωθεί ένας φόρος ακίνητης περιουσίας υπέρ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Χρησιμοποιώντας την ίδια φορολογική βάση με τον Τ.Α.Π. και το ίδιο μέσο είσπραξης, τους λογαριασμούς της Δ.Ε.Η. Εμπόδια στην προοπτική αυτή θεωρούνται: Πρώτον ότι η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση μπορεί να δει το όλο θέμα ανταγωνιστικά (ως περιορισμό δηλαδή των δυνατοτήτων της για αύξηση των συντελεστών του δικού της Τέλους), και δεύτερον ότι η Δ.Ε.Η. ζητά να μην εισπράττει έσοδα τρίτων¹¹

Μια εναλλακτική λύση για τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας υπέρ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι να ακολουθήσουμε το παράδειγμα της Γαλλίας και της Ισπανίας¹². Σημαντικά πλεονεκτήματα λοιπόν εμφανίζει ο φόρος ακίνητης περιουσίας όταν υπολογίζεται πάνω στην ετήσια απόδοση. Πρόκειται για μια πρακτική που δεν είναι άγνωστη στη χώρα μας.

¹⁰ κυρίως λόγω του ότι βρίσκει υπόσταση το κριτήριο της τοπικότητας και υπάρχει μεγαλύτερη αντίληπτικότητα του φορολογούμενου ως προς την χρήση των εσόδων.

¹¹ Εάν και εφόσον δε, ιδιωτικοποιηθεί η Δ.Ε.Η. αυτό θεωρείται τετελεσμένο

¹² Στις χώρες αυτές η φορολογία της ακίνητης περιουσίας δεν επιβάλλεται πάνω στην αξία των ακινήτων, αλλά στην ετήσια τεκμαρτή τους απόδοση.

Έτσι ακριβώς λειτουργεί ως φορολογία εισοδήματος από ακίνητα με συντελεστή 3% ¹³. Θα μπορούσε λοιπόν ο φόρος αυτός που αποτελεί συμπλήρωμα του φόρου εισοδήματος να εκχωρηθεί στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Μια τέτοια κίνηση θα είχε πολλά πλεονεκτήματα όπως :

- Πρώτον ξεπερνιέται το εμπόδιο των αντιδράσεων από την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση που θα είχαμε αν χρησιμοποιούσαμε σαν έσοδο την σχετική με το Τ.Α.Π. περίπτωση.
- Η βεβαίωση και είσπραξη των φόρων γίνεται με τον ίδιο τρόπο που γινόταν πάντα, δηλαδή με την ετήσια δήλωση εισοδήματος, οπότε εξασφαλίζεται η πραγματοποίηση των εσόδων και η αποφυγή της δυσαρέσκειας των πολιτών που θα προέκυπτε με κάτι καινούριο. Συγχρόνως δε, βρίσκεται λύση στο πρόβλημα της άρνησης της Δ.Ε.Η. να εισπράττει έσοδα τρίτων.
- Το πολιτικό κόστος ελαχιστοποιείται επίσης και για τους εξής λόγους, η προσαρμογή της αξίας των ακινήτων βασίζεται στις εκάστοτε τιμές της αγοράς και είναι δυνατό να επιβάλλεται ο φόρος μόνο στα ακίνητα που αποδίδουν εισόδημα¹⁴. Τέλος οι συντελεστές που θα χρησιμοποιηθούν όντας προοδευτικοί εξασφαλίζουν δικαιότερη κατανομή των βαρών.
- Ο τρόπος αυτός φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας έχει την μεγαλύτερη εισοδηματική ελαστικότητα από κάθε άλλο γιατί

¹³ Το ποσοστό αυτό γίνεται 6% όταν το εισόδημα προέρχεται από κατοικίες με επιφάνεια πάνω από 300 τ.μ.

¹⁴ με τη δυνατότητα να εισπράττεται φόρος και από τεκμαρτό εισόδημα αν το αντίστοιχο ακίνητο που χρησιμοποιείται για πρώτη κατοικία είναι πάνω από ένα όριο τετραγωνικών (π.χ. 150 τ.μ.) που θεωρούνται αρκετά για να ζήσει μια οικογένεια.

αντανακλά ταχύτερα μέσω των ενοικίων τις μεταβολές της εκάστοτε αξίας σε μια οικονομία.

Το μόνο μειονέκτημα που θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς σ' ένα τέτοιο φόρο συγκρινόμενο με έναν εισπραττόμενο από τη Δ.Ε.Η. είναι η αμεσότητα της είσπραξης. Πιο συγκεκριμένα η Δ.Ε.Η. θα μπορούσε να αποδίδει το έσοδο ανά διμηνία - όπως κάνει και με την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση - ενώ το ΚΕΠΥΟ¹⁵ μόνο μία φορά το χρόνο.

5.4.1.2 Φόροι μεταβίβασης της ακίνητης περιουσίας

Είδη από την θεωρητική ανάλυση και τη διεθνή εμπειρία στην αρχή του έκτου κεφαλαίου αναφερθήκαμε στην ύπαρξη των φόρων ακίνητης περιουσίας που αφορούν όχι την κατοχή αλλά τη μεταβίβαση αυτής. Από τον Πίνακα 5.2 αλλά και καθ' όλη την πορεία της ανάλυσης παρατηρούμε την μεγάλη σημασία που έχουν αυτοί οι φόροι στην Ελληνική οικονομία, ιδιαίτερα όσο αφορά τα ποσά και τα ποσοστά επί του συνόλου των εσόδων που προσφέρουν.

Οι φόροι που δεν αφορούν την κατοχή χωρίζονται σε αυτούς που επιβάλλονται πάνω στις δωρεές και κληρονομίες και σε αυτούς που αφορούν καθαρά τη μεταβίβαση ακινήτων με αντάλλαγμα. Εμάς σ' αυτό το σημείο θα μας απασχολήσει η δεύτερη περίπτωση η οποία κρίνεται κατάλληλη για την Αυτοδιοίκηση. Για την ακρίβεια ήδη το 3% των εσόδων της χώρας μας από αυτό το φόρο πηγαίνει στην Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση.

¹⁵ Το υπεύθυνο όργανο του κράτους και του Υπουργείου Οικονομικών για τη διαχείριση των δηλώσεων του φόρου εισοδήματος

Μια πρώτη ιδέα λοιπόν ήταν, ένα αντίστοιχο με αυτό της Πρωτοβάθμιας ποσοστό επί του συνόλου να δοθεί στην δευτεροβάθμια. Ενώ μια δεύτερη πιο ριζοσπαστική είναι να δοθεί ο φόρος εξ' ολοκλήρου στην Αυτοδιοίκηση και μάλιστα, όπου αυτό είναι εφικτό¹⁶ ακόμα και η διαχείρισή του.

Υπέρ της δεύτερης λύσης συνηγορούν πολλοί λόγοι και παρόλο που ίσως να τρομάζει ως πιο ριζοσπαστική δεν εμφανίζει μειονεκτήματα. Κι αυτό γιατί:

- Το έσοδο είναι σίγουρο και δεν υπάρχει περίπτωση απόκρυψης γιατί η βεβαίωση του φόρου αποτελεί προϋπόθεση για την πράξη μεταβίβαση.
- Το κόστος διαχείρισης του φόρου από την Αυτοδιοίκηση είναι μικρό εξαιτίας του αντικειμενικού τρόπου προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων. Και ταυτόχρονα εξασφαλίζεται η σωστή, γρήγορη και με απλές διαδικασίες είσπραξη του.
- Το κριτήριο της τοπικότητας έρχεται πάλι να συνηγορήσει υπέρ της εκχώρησης, με την επιπλέον επισήμανση ότι η αξία των ακινήτων βρίσκεται σε μεγάλη αλληλεξάρτηση από την ποιότητα ζωής που προσφέρει ο κάθε Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η αγορά ή μη ενός συγκεκριμένου ακινήτου γίνεται με γνώμονα και την περιοχή, οπότε σε αυτήν ανήκει το έσοδο.

Το μόνο που θα πρέπει να παρατηρήσουμε και το οποίο δεν είναι μειονέκτημα, αλλά ένα μικρό εμπόδιο στην περίπτωση εκχώρησης του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στην Αυτοδιοίκηση είναι η

¹⁶ στις περιοχές που ισχύει ο αντικειμενικός προσδιορισμός της αξίας των ακινήτων, το ποσοστό των οποίων επί του συνόλου μέρα με την ημέρα γίνεται όλο και μεγαλύτερο.

πιθανότητα κατάργησης του για τις νέες οικοδομές¹⁷. Με αποτέλεσμα την μεγάλη μείωση των εσόδων της Αυτοδιοίκησης. Αλλά και σ' αυτή ακόμη την περίπτωση θα μπορούσε να εκχωρηθεί προς την Αυτοδιοίκηση κάποιο ποσοστό του φόρου προστιθέμενης αξίας στις οικοδομές που θα τον αντικαταστήσει.

Τελικά με τον νόμο 2672/98, όπως θα δούμε αναλυτικότερα και παρακάτω, πέρασε μέσα στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που αρχίζουν να δίνονται στην Ν.Α. από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, μεταξύ άλλων και το 10% του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων. Το οποίο δημιουργεί ένα καλό προηγούμενο για μελλοντική επέκταση του εσόδου.

5.4.1.3 Φόρος αυτόματης υπερτίμησης

Ξεχωριστή ενότητα θα μπορούσε να υπάρχει για ένα φόρο που υπολογίζεται πάνω στη διαφορά της τιμής κτήσης και της τιμής πώλησης ενός ακινήτου¹⁸. Μια τέτοια διαφορά βελτιώνει τις οικονομικές δυνατότητες των φορολογουμένων και οφείλεται συνήθως και μάλιστα σε μεγάλο βαθμό στην ιδιαίτερη ανάπτυξη μιας περιοχής.

Ο φόρος αυτός, θεωρούμενος ότι συμβάλλει στην φορολογική δικαιοσύνη, χρησιμοποιείται σε όλες τις προηγμένες χώρες. Εξαίρεση στον κανόνα αποτελούσε η Ελλάδα και μετά από επίμονες παρεμβάσεις μεμονωμένων ερευνητών και επίσημων

¹⁷ εδώ και πολλά χρόνια συζητείται στη χώρα μας η αντικατάσταση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων ιδιαίτερα όσο αφορά τις νέες οικοδομές με τον αντίστοιχο φόρο προστιθέμενης αξίας στις νέες κατασκευές.

¹⁸ Η διεθνής εμπειρία μας λέει ότι τέτοιος φόρος υπάρχει και πάνω σε μη ακίνητες αξίες κτήσης

ερευνητικών φορέων¹⁹, εισήχθηκε στο ελληνικό φορολογικό σύστημα το 1991²⁰ και λειτούργησε για τέσσερα περίπου χρόνια.

Πιστεύουμε ότι δικαιολογημένα θεωρείται (βλ. & υποσημείωση Νο 19) πως ο φόρος αυτός πρέπει να επανέλθει. Με το δεδομένο δε, ότι ο φόρος αυτός έτσι όπως γίνεται αντιληπτός στην Ελλάδα, αφορά την υπεραξία μόνο στα ακίνητα, θα πρέπει να εκχωρηθεί στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για τους γνωστούς πια λόγους της τοπικότητας και του σπουδαίου ρόλου που παίζουν οι Τοπικοί Οργανισμοί στην ανάπτυξη ή μη των περιοχών τους.

5.4.2 Φόροι επί των αυτοκινήτων

Το γεγονός ότι η φορολογία των αυτοκινήτων αφορά κατεξοχήν ανταποδοτικούς φόρους, την καθιστά κατάλληλη για εκχώρησή της στην Αυτοδιοίκηση. Αναλυτικότερα οι ανάγκες που δημιουργούν τα αυτοκίνητα όπως κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, έργα οδοποιίας, χώροι στάθμευσης, περιβαλλοντικές επιπτώσεις και άλλα, άπτονται της άμεσης αρμοδιότητας των Τοπικών Αυτοδιοικήσεως και το κόστος τους είναι της άμεσης αντιληπτικότητας από τον πολίτη. Επίσης πολύ σημαντικό είναι το γεγονός ότι τέτοιου είδους φόροι έχουν μικρό κόστος διαχείρισης και ελάχιστες έως μηδαμινές περιπτώσεις φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής.

¹⁹ Το γεγονός αυτό αναφέρεται και στη μελέτη του Ν. Τάτσου «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1997, ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ σελ.64

²⁰ εισήχθηκε με τον νόμο 1947/91 και καταργήθηκε πριν καλά - καλά αποδώσει με τον νόμο 2362/95.

Τέτοιοι φόροι μπορεί να είναι:

- α) τα τέλη κυκλοφορίας,
- β) ο ειδικός φόρος κατανάλωσης καυσίμων
- γ) Πρόσθετα τέλη νέας κυκλοφορίας
- δ) ειδικά τέλη μεγάλων οχημάτων και μηχανημάτων έργων

α) Ειδικότερα όσο αφορά τα **τέλη κυκλοφορίας**, θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι στη χώρα μας ποσοστό αποδίδεται εδώ και πολλά χρόνια στην Αυτοδιοίκηση. Το 1989 το ποσοστό αυτό μετά από μια γενναία αύξηση έφτασε κατά 50%. Κατανέμεται δε, στους Ο.Τ.Α. κυρίως με βάση τον πληθυσμό. Πρόκειται λοιπόν για έναν ήδη προσανατολισμένο προς την Αυτοδιοίκηση φόρο ο οποίος μπορεί κάλλιστα να δοθεί και εξ' ολοκλήρου σ' αυτή. Οι μηχανισμοί ελέγχου είναι τέτοιοι, ώστε δεν υπάρχουν κίνδυνοι να αναλάβει ακόμα και τη διαχείριση η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Κάτι τέτοιο θα έδινε και τη δυνατότητα της ύπαρξης μικρών διαφοροποιήσεων του ύψους των τελών ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Τελικά με το νόμο 2672/98, όπως θα δούμε αναλυτικότερα και παρακάτω, πέρασε μέσα στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που αρχίζουν να δίνονται στην Ν.Α. από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, μεταξύ άλλων και το 15% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων. Γεγονός που αφήνει ακόμα ένα ποσοστό αυτού του τέλους στην Κεντρική Διοίκηση μαζί με το περιθώριο να δοθεί τελικά και το υπόλοιπο σε νέα πιθανή αναζήτηση αύξησης των εσόδων της Ν.Α.

β) Όσο αφορά τον **ειδικό φόρο κατανάλωσης καυσίμων**, αξίζει να σημειωθεί ότι και αυτός αποτελεί πολύ καλή περίπτωση φόρου για εκχώρηση προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Πέρα του ότι σχετίζεται άμεσα με τοπικές δραστηριότητες, έχει παίζει σπουδαίο ρόλο και στην προστασία του περιβάλλοντος. Σε πολλές χώρες μάλιστα, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με ιδιαίτερα περιβαλλοντικά προβλήματα (αέριοι ρύποι) ασκούν ενεργή πολιτική σ' αυτόν τον τομέα με την επιβολή μεγαλύτερων ποσοστών. Στην Ελλάδα ο φόρος αυτός εισπράττεται στα διυλιστήρια, οπότε αν εκχωρηθεί στην Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να υπάρξει ειδική μέριμνα για τη δημιουργία μηχανισμού κατανομής των εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

γ) Σχετικά με τα **Πρόσθετα τέλη νέας κυκλοφορίας** πρόκειται για ένα σημαντικό έσοδο που θα μπορούσε να εκχωρηθεί στην Ν.Α. και η διαχείρισή του μια και έχει έντονο το στοιχείο της εντοπιότητας και πολύ περιορισμένες δυνατότητες φοροδιαφυγής. Σ' αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι ήδη με το νόμο 2672/98 έχουμε κάποια εξέλιξη προς αυτή την κατεύθυνση, όσο αφορά το σκέλος των εσόδων του.²¹ Πρόκειται για το 4,5% του τέλους ταξινόμησης στα επιβατικά, φορτηγά και λεωφορεία δημόσιας και ιδιωτικής χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα, και το οποίο εντάσσεται μεταξύ άλλων στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους της Ν.Α. που υπολογίζονται ως ποσοστό συμμετοχής της στα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού.

²¹ Και όχι και την παράλληλη διαχείρισή του από την Ν.Α.

Αποτελεί δε ένα βήμα μπροστά, που έχει μάλιστα και μεγάλα περιθώρια επέκτασης, σε περίπτωση αναζήτησης περισσότερων πόρων.

δ) Τέλος όσο αφορά τις τελευταίες περιπτώσεις, δηλαδή τα ειδικά τέλη μεγάλων οχημάτων και μηχανημάτων έργων, πρόκειται για εξειδικευμένες μορφές φορολογίας που αφορούν ειδικά οχήματα. Παρόλο που δεν έχουν μεγάλη φορολογική βάση και τεράστια έσοδα προσφέρονται με καλές προοπτικές για εκχώρηση στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Μια εκχώρηση όχι μόνο σαν έσοδο αλλά και σαν διαχείριση²².

Γενικά η φορολογία επί των αυτοκινήτων αποτελεί πεδίο ευρύτερης αναζήτησης εσόδων της Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, μια και αποδίδει σίγουρα έσοδα με καλούς όρους και μεγάλη συσχέτιση με το έργο της. Παράδειγμα των ευρύτερων αυτών αναζητήσεων αποτελεί και η πρόσφατη χρησιμοποίηση στη χώρα μας του **τέλους διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων**, τα έσοδα του οποίου στο σύνολό τους αποδίδονται, σύμφωνα με τον νόμο 2672/98, στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μέσω του κρατικού προϋπολογισμού.

5.4.3 Φορολογία Εισοδήματος

Η φορολογία εισοδήματος αποτελεί διεθνώς μια όχι και τόσο δημοφιλή πηγή εσόδων της Αυτοδιοίκησης.

²² και με τον όρο διαχείριση εννοούμε τη βεβαίωση και την είσπραξη του φόρου

Λίγες είναι οι χώρες²³ που δίνουν μεγαλύτερο βάρος σ' αυτόν το φόρο παρά στον αντίστοιχο της Κεντρικής Διοίκησης. Τα πλεονεκτήματά του είναι ότι τα έσοδα του έχουν πολύ μεγάλη εισοδηματική ελαστικότητα, ότι αποτελεί άριστο δείκτη φοροδοτικής ικανότητας και ότι μπορεί να ασκήσει την καλύτερη αναδιανεμητική πολιτική. Όταν πρόκειται όμως για την ανάληψή του από την Αυτοδιοίκηση θα πρέπει οπωσδήποτε να μπαίνουν αυστηροί περιορισμοί για μην ανατρέπονται τα παραπάνω και να μη μετατρέπονται αυτομάτως σε μειονεκτήματα.

Επίσης όσο αφορά την ελληνική πραγματικότητα και το άμεσο μέλλον θεωρούμε ότι είναι αδύνατη μια τέτοια εκχώρηση, λόγω των μεγάλων απαιτήσεων που έχει η διαχείρισή του φόρου αυτού και η εμβρυακή μορφή που έχει ακόμα η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως θεσμός και οικονομικός διαχειριστής. Θα μπορούσε όμως κάλλιστα να δοθεί σ' αυτή ποσοστό των εσόδων του.

5.4.4 Φόροι στις δαπάνες για κατανάλωση

Οι φόροι αυτής της κατηγορίας αποτέλεσαν και αποτελούν πολύ σημαντικό κομμάτι της φορολογίας της χώρας μας. Ιδιαίτερα δε οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης²⁴ έχουν ιστορικά μεγάλη συσχέτιση με τα έσοδα της Αυτοδιοίκησης²⁵ και τους τοπικούς φόρους. Βέβαια όπως οι περισσότεροι έμμεσοι φόροι έτσι και αυτοί σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι άμεσα ορατοί στους πολίτες

²³ Ελβετία, Ιαπωνία, Καναδάς και σκανδιναβικές χώρες

²⁴ σύμφωνα με στοιχεία που παρουσιάζει ο Δ.Π. Καράγιωργας στο βιβλίο του Δημόσια Οικονομική II Οι Οικονομικοί Θεσμοί (Αθήνα 1981), τα έσοδα από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης αποτελούσαν το 40% των συνολικών φορολογικών εσόδων.

²⁵ Βλ. και φόρο ζύθου, το 10% του οποίου κατανέμεται στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.

και δεν ικανοποιούν τα κριτήρια της αντιληπτικότητας και της υπευθυνότητας. Πάραυτα όμως υπάρχουν ειδικές περιπτώσεις τις οποίες αξίζει να παρουσιάσουμε, ως πιθανό έσοδο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

5.4.4.1 Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

Η μεγάλη δυναμική που έχει τα τελευταία χρόνια ο φόρος αυτός φαίνεται να είναι ένας απ' τους σημαντικότερους παράγοντες που οδηγούν στη σκέψη να χρησιμοποιηθεί μέρος των εσόδων του για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Βέβαια, θα πρέπει να παραδεχτούμε, ότι ικανοποιείται το κριτήριο της εντοπιότητας²⁶. Δεν παύει όμως να είναι ένας εθνικά εφαρμόσιμος και διαχειρίσιμος φόρος, οπότε μόνο με την απόδοση κάποιου ποσοστού των εσόδων του θα μπορούσε να επωφεληθεί η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Πράγματι με τον πρόσφατο νόμο 2672/98, το 2% των εσόδων του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας αποδίδεται στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως ποσοστό συμμετοχής της στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού.

5.4.4.2 Ειδικός φόρος κατανάλωσης στις τηλεοπτικές διαφημίσεις

Πρόκειται για έναν ειδικό φόρο κατανάλωσης που εισήχθη στο φορολογικό σύστημα της χώρας μας το 1983.

²⁶ εισπράττεται στις κατά τόπους εφορίες

Ο φόρος επιβάλλεται στην τιμή της διαφήμισης, επιβαρύνει τον διαφημιζόμενο και εισπράττεται από το τηλεοπτικό μέσο το οποίο αποδίδει τελικά τις εισπράξεις στο δημόσιο.

Εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι η συγκεκριμένη περίπτωση αφορά έναν πόρο με εύκολη διαχείριση και ελάχιστες δυνατότητες φοροδιαφυγής, αφού αν δεν έχει καταβληθεί ο φόρος δεν αναγνωρίζεται φορολογικά η διαφημιστική δαπάνη.

Συστήνεται λοιπόν ανεπιφύλακτα για πόρο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και προτείνεται η επέκτασή του και σε άλλα μέσα διαφημιστικής καμπάνιας, όπως οι εφημερίδες, τα περιοδικά και το ραδιόφωνο²⁷.

5.4.4.3 Τέλη χαρτοσήμου

Πρόκειται για μία αναχρονιστική μορφή φορολογίας. Η χρήση του είναι γνωστή από τους βυζαντινούς χρόνους. Από τα μέσα του 16^{ου} αιώνα καθιερώθηκε σε αρκετές χώρες της Δυτικής Ευρώπης²⁸ ως εύκολος τρόπος είσπραξης φόρου. Στην Ελλάδα καθιερώθηκε από το 1836 και μέχρι και σήμερα επιβάλλεται σε διάφορες κατηγορίες φορολογουμένων, εγγράφων ή συναλλαγών.

Πολλοί μελετητές έλληνες και ξένοι έχουν επισημάνει την ανάγκη απλοποίησης αυτής της μορφής φορολογίας ή ενσωμάτωσής της - όπου αυτό είναι εφικτό - σε άλλους κορμούς φόρων.

²⁷ δεδομένου ότι οι αφίσες που τοποθετούνται στις πόλεις φορολογούνται και αποτελούν έσοδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης

²⁸ το πρώτο τέλος χαρτοσήμου με τη σύγχρονη μορφή του επιβλήθηκε στην Ολλανδία το 1624

Όπως και να γίνει πάντως ο εκσυγχρονισμός του φόρου αυτού αποτελεί άλλη μια καλή αφορμή έτσι ώστε κατά την επανεξέταση και μελέτη του ορισμένες περιπτώσεις του να αποτελέσουν πηγή εσόδου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα το χαρτόσημο επί της μισθοδοσίας ως ιδέα, με μια πιο σύγχρονη και λειτουργική διαχειριστική μορφή²⁹, θα μπορούσε κάλλιστα να εκχωρηθεί μια και πληρεί το κριτήριο της εντοπιότητας, θα μπορούσε να έχει ικανοποιητικά έσοδα και πολύ εύκολη διαχείριση.

Επίσης το χαρτόσημο επί των ενοικίων θα μπορούσε να είναι άλλη μια μορφή αυτού του φόρου που ταιριάζει στα δεδομένα και τις ανάγκες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

²⁹ για παράδειγμα να αποτελέσει μέρος της φορολογίας εισοδήματος, ποσοστό της οποίας θα πήγαινε στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ή καθαρά σαν πρόσθετος φόρος υπέρ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ :

ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

6.1 Γενικά

Οι Κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο βασικός τους αυτός ρόλος στάθηκε αρκετός για να τις καταστήσει στόχο κριτικής και πολλές φορές εξιλαστήριο θύμα για όλα τα δεινά της Αυτοδιοίκησης.

Είναι γεγονός ότι υπάρχουν αρκετά μειονεκτήματα που προκύπτουν από την ευρεία χρήση τους, δεν πρέπει όμως να παραβλέπεται και το γεγονός ότι τελικά προτιμούνται από άλλους πόρους της Αυτοδιοίκησης και μάλιστα με μεγάλες ποσοστιαίες διαφορές από όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου (βλέπε και Πίνακα 6.1).

Οι βασικοί λόγοι που κάνουν κυβερνήσεις να βασίζονται στην πολιτική των επιχορηγήσεων θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως πλεονεκτήματα τους έναντι άλλων πολιτικών και θα αναλυθούν παρακάτω σε μια προσπάθεια να μελετήσουμε όλα τα στοιχεία θετικά και αρνητικά αυτής της μορφής χρηματοδότησης της Αυτοδιοίκησης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1 ¹Ποσοστό κρατικών επιχορηγήσεων στα έσοδα της
Αυτοδιοίκησης

Χώρα	Ποσοστό
Ελλάδα	37,0%
Βελγία	30,0%
Γαλλία	44,1%
Δανία	62,2%
Μεγάλη Βρετανία	43,0%
Σουηδία	26,5%
Μέσος όρος	44,1%

τα στοιχεία του πίνακα αφορούν το έτος 1982

6.2 Μειονεκτήματα

Οι επικριτές τους λοιπόν, πολύ σωστά έχουν να καταλογίσουν στο σύστημα των επιχορηγήσεων, ότι το ύψος τους είναι αβέβαιο και ουσιαστικά «απαγορεύει» στην Αυτοδιοίκηση τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό της.

Επίσης το γεγονός ότι δεν υπάρχει η άμεση συσχέτιση προσφερόμενων αγαθών ή υπηρεσιών και κόστους που επιφέρουν, κάνει τις επιχορηγήσεις ακόμη πιο ευάλωτες στην κριτική. Ερευνητές υποστηρίζουν ότι οι πολίτες ζητούν χωρίς πολύ σκέψη όλο και περισσότερα αγαθά και ενδιαφέρονται όλο και λιγότερο για τις τοπικές υποθέσεις, τους εκπροσώπους τους και τη συμμετοχή στα κοινά. Από την άλλη μεριά η μεγάλη οικονομική εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση είναι αδύνατο να μην επιφέρει

¹ Τα ποσοστά που χρησιμοποιήθηκαν για τη δημιουργία του πίνακα προήλθαν από το βιβλίο του Ν.

και πολιτική εξάρτηση, με συνέπεια να μην υπάρχει πια στην ουσία αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση αλλά απλά διοικητική αποσυγκέντρωση.

Δεν ικανοποιούνται λοιπόν τα κριτήρια της «υπευθυνότητας», της «αντιληπτικότητας» και της «ανεξαρτησίας» της Αυτοδιοίκησης. Βασικά συστατικά στοιχεία για την ανάπτυξη και υγιή λειτουργία του θεσμού.

6.3 Πλεονεκτήματα

Οι λόγοι που καθιστούν απαραίτητες τις κρατικές επιχορηγήσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως τα πλεονεκτήματα τους έναντι άλλων πολιτικών. Από οικονομικής απόψεως η ύπαρξη των επιχορηγήσεων οφείλεται στα προβλήματα που γεννά το αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα. Τέτοια είναι μεταξύ άλλων, οι Οριζόντιες και κάθετες Δημοσιονομικές ανισότητες, η Διάχυση του κόστους ή του οφέλους συγκεκριμένων Ο.Τ.Α. σε κατοίκους και τρίτων περιοχών, καθώς και οι δυσκολίες στην άσκηση ενιαίας μακροοικονομικής πολιτικής και στην ύπαρξη κοινών προδιαγραφών σε σημαντικά δημόσια αγαθά.

6.3.1 Εξομάλυνση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων

Η εκχώρηση από την Κεντρική Διοίκηση του δικαιώματος να επιβάλλει η Αυτοδιοίκηση φόρους, δεν σημαίνει και κατ' ανάγκη ότι η τελευταία θα έχει επαρκή έσοδα, ούτε ότι όλοι οι κατά τόπους Οργανισμοί θα καλύπτουν μ' αυτόν τον τρόπο όλες τους τις ανάγκες. Είναι πιθανό άλλοι Ο.Τ.Α. να συγκεντρώνουν περισσότερα έσοδα απ' όσα χρειάζονται, κι άλλοι - ακόμα κι αν εξαντλήσουν όλα τα περιθώρια που τους δίνει η νομοθεσία - δεν μπορούν να ικανοποιήσουν ούτε τις βασικές τους ανάγκες.

Έτσι γεννάται η κοινωνική ανάγκη για εξομάλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων, οι οποίες μπορεί να παρουσιάζονται μεταξύ διαφόρων βαθμίδων αυτοδιοίκησης - γι' αυτό καλούνται και *κ ά θ ε τ ε ς* - ή μεταξύ διαφόρων Οργανισμών της ίδιας βαθμίδας, γνωστές και ως *ο ρ ι ζ ό ν τ ι ε ς* δημοσιονομικές ανισότητες.

Αναφορικά με την πρώτη περίπτωση, επειδή μια Κεντρική Διοίκηση μπορεί να είναι εύπορη ενώ αρκετές μονάδες Αυτοδιοίκησης μέσα στα όρια της να στερούνται παντελώς εσόδων, καλείται η πρώτη να ενισχύσει τη δεύτερη. Η ενίσχυση αυτή δεν γίνεται για λόγους ανθρωπιστικούς, αλλά γιατί συμφέρει την πρώτη να λειτουργεί το υπάρχον κοινωνικό σύστημα και να επανατροφοδοτείται ο οικονομικό κύκλος όλης της χώρας. Μια μέθοδος με την οποία μπορεί να πραγματοποιηθεί κάτι τέτοιο είναι η κρατική επιχορήγηση.

Αναφορικά με την δεύτερη περίπτωση παρατηρείται το φαινόμενο εύπορες μονάδες αυτοδιοίκησης να προσφέρουν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες και αγαθά με πολύ μικρές φορολογικές επιβαρύνσεις και ασθενείς αντίστοιχες μονάδες να προσφέρουν υπηρεσίες στο ελάχιστο ικανοποιητικό επίπεδο

επιβαρύνοντας τους πολίτες τους με πολύ υψηλούς φόρους. Επειδή όμως δεν είναι δίκαιο ούτε και αυτές οι οριζόντιες δημοσιονομικές ανισότητες να υπάρχουν, χρησιμοποιούνται οι επιχορηγήσεις με στόχο να ενισχύονται πιο πολύ οι Τοπικοί Οργανισμοί με χαμηλή φορολογική δυνατότητα και υψηλή φορολογική προσπάθεια βάσει των υπηρεσιών που πρέπει να προσφέρουν.

6.3.2 Διάχυση Κόστους ή Οφέλους

Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται όταν ένα μέρος του Κόστους ή του Οφέλους που δημιουργείται από την παροχή κάποιου δημόσιου αγαθού στην περιοχή Α, το επιβαρύνονται ή το απολαμβάνουν και κάτοικοι των περιοχών Β και Γ.

Κατά συνέπεια υπάρχουν αγαθά που εξαιτίας του στοιχείου της διάχυσης που τα χαρακτηρίζει, επιβάλλουν τη χρήση των επιχορηγήσεων από την Κεντρική Διοίκηση στους Τοπικούς Οργανισμούς ώστε να «αποζημιώνονται» κατά μία έννοια για τις εξωτερικές οικονομίες που δημιουργούνται.

6.3.3 Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχόμενων Υπηρεσιών

Δεν θα έπρεπε να υποτιμηθεί η σημασία που έχει άλλος ένας λόγος ύπαρξης των κρατικών επιχορηγήσεων. Πρόκειται για την εξασφάλιση σε επίπεδο κράτους ενός ελαχίστου επιπέδου παρεχομένων υπηρεσιών.

Για παράδειγμα θα ήταν αδιανόητο για ένα σύγχρονο κράτος να μην παρέχονται σε όλη την επικράτεια του,

προαποφασισμένου επιπέδου υπηρεσίες εκπαίδευσης. Ακόμα λοιπόν και όταν μια ή περισσότερες βαθμίδες εκπαίδευσης αποτελούν αρμοδιότητα της Αυτοδιοίκησης, το επίπεδο των υπηρεσιών που προσφέρουν αφορά το κράτος στο σύνολό του και αυτό προστατεύεται με τη μορφή των επιχορηγήσεων που προσδίδουν την οικονομική ομοιομορφία που απαιτείται.

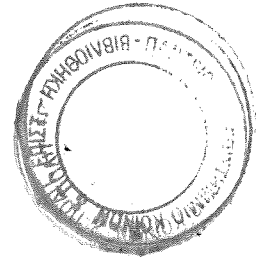
6.3.4 Οικονομίες κλίμακας φορολογικού συστήματος

Οι σημαντικότερες και αποδοτικότερες πηγές εσόδων κρίνεται προτιμότερο να διαχειρίζονται από την Κεντρική Διοίκηση. Ένας απ' τους σημαντικότερους λόγους είναι ότι ο κόστος διαχείρισης ως ποσοστό των εσόδων, μειώνεται καθώς αυξάνουν τα έσοδα². Αυτές οι οικονομίες κλίμακας λοιπόν, που αναπτύσσονται κατά τη διαχείριση των φόρων³, καθιστούν πολλές φορές πιο συμφέρουσα την συγκέντρωση των φόρων από την Κεντρική Διοίκηση και την κατανομή τους μετά στις τοπικές κοινωνίες με την μορφή επιχορηγήσεων.

Βέβαια αν οι λόγοι της συγκέντρωσης των φορολογικών εσόδων ήταν μόνο οικονομικής αποτελεσματικότητας, τότε θα μπορούσε να γίνεται η είσπραξη συγκεντρωτικά και η απόδοσή τους στους Ο.Τ.Α. να γινόταν βάσει της περιοχής προέλευσης. Κάτι τέτοιο όμως θα αύξανε τις δημοσιονομικές ανισότητες

² Βλ. και μελέτη του Ν. Τάτσου «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1997, ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ σελ.11

³ Βλέπε επίσης και διαχειριστικές λειτουργίες που δημιουργούν προβλήματα όπως η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή και άλλα



6.4 Κριτήρια ταξινόμησης των επιχορηγήσεων

Μελετώντας τις επιχορηγήσεις ανακαλύπτουμε πως υπάρχει μεγάλη ποικιλία ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησής τους, τη μορφή, τις επιπτώσεις που έχουν και άλλα. Σε μια προσπάθεια λοιπόν ταξινόμησης όλων αυτών των διαφορετικών στοιχείων με τον κοινό παρανομαστή λαμβάνονται υπ' όψιν τα εξής κριτήρια:

1^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τη βαθμίδα

διοίκησης που τις χορηγεί :

- ⇒ Επιχορηγήσεις από ανώτερο σε κατώτερο βαθμό διοίκησης
- ⇒ Επιχορηγήσεις από κατώτερο σε ανώτερο βαθμό διοίκησης
- ⇒ Επιχορηγήσεις μεταξύ ισόβαθμων μονάδων διοίκησης

2^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον βαθμό

εξειδίκευσής τους:

- ⇒ Γενικές επιχορηγήσεις
- ⇒ Συγκεκριμένων σκοπών επιχορηγήσεις

3^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον τρόπο που

κατανέμονται στην Αυτοδιοίκηση:

- ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται με μαθηματικό τύπο
- ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται με κάποιους περιορισμούς
- ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται με μαθηματικό τύπο και μετά γίνονται από την Κεντρική Διοίκηση και διαχειριστικοί έλεγχοι
- ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται μετά από αίτηση των Αυτοδιοικήσεων

4^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής της κεντρικής διοίκησης:

- ⇒ Επιχορηγήσεις που καλύπτουν όλο το κόστος παροχής
- ⇒ Επιχορηγήσεις που καλύπτουν ένα ποσοστό του κόστους παροχής

5^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με το βαθμό παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης:

- ⇒ Επιχορηγήσεις που επιβλέπονται κατά τη διαχείρισή τους
- ⇒ Επιχορηγήσεις που δεν επιβλέπονται κατά τη διαχείρισή τους

6^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται:

- ⇒ Ποσοστιαίες επιχορηγήσεις (percentage grants)
- ⇒ Επιχορηγήσεις κατά μονάδα (unit grants)

7^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον υποχρεωτικό χαρακτήρα τους:

- ⇒ Υποχρεωτικές επιχορηγήσεις (δια νόμου)
- ⇒ Προαιρετικές επιχορηγήσεις

8^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τη σχέση τους με τα φορολογικά έσοδα που αντιπροσωπεύουν:

- ⇒ Ανοικτές (αυτές που καθορίζονται ως σταθερό ποσοστό των φορολογικών εσόδων των Αυτοδιοικήσεων, ανεξάρτητα από το ύψος των φορολογικών εσόδων)
- ⇒ Κλειστές (αυτές που καθορίζονται ως σταθερό ποσοστό των φορολογικών εσόδων των Ο.Α., αλλά με ανώτατο πλαφόν ποσοστού, πέρα απ' το οποίο δεν μπορούν να αυξηθούν)

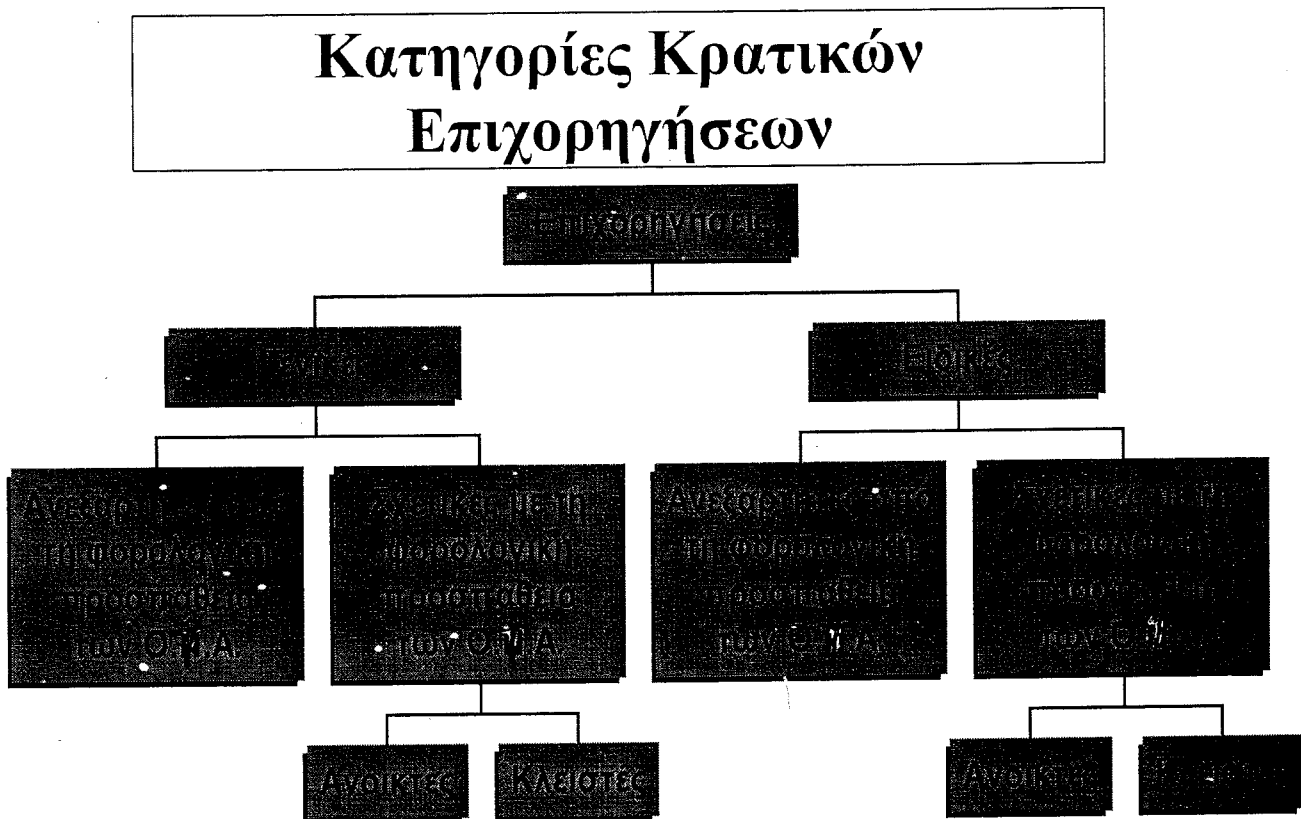
9^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με την κανονικότητα με την οποία χορηγούνται:

- ↳ Τακτικές (αυτές που χορηγούνται σε ετήσια βάση)
- ↳ Έκτακτες (αυτές που χορηγούνται αν κριθεί σκόπιμο - όχι σε υποχρεωτική βάση)

6.5 Η βασική κατηγοριοποίηση των επιχορηγήσεων

Η βασική κατηγοριοποίηση των επιχορηγήσεων η οποία κατά βάση χρησιμοποιείται στις προηγμένες χώρες είναι η εξής:

Διάγραμμα 6.1



Παρατηρούμε στο παραπάνω διάγραμμα⁴, πως η κύρια διάκριση είναι μεταξύ γενικών και ειδικών επιχορηγήσεων, με κριτήριο τη δυνατότητα των Τοπικών Οργανισμών να τις δαπανήσουν με δική τους κρίση. Οπότε οι γενικές επιχορηγήσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν από την Αυτοδιοίκηση το ίδιο ανενόχλητα όπως τα ίδια τους τα έσοδα. Πολύ σημαντικό επιχείρημα ενάντια σ' αυτούς που κατακρίνουν τις κρατικές επιχορηγήσεις ως εμπόδιο στην ανεξαρτησία της Αυτοδιοίκησης.

Επίσης με τις γενικές επιχορηγήσεις δίνεται η δυνατότητα στην Αυτοδιοίκηση να αναπτύξει και το στοιχείο της υπευθυνότητας αφού ο χαρακτήρας του εσόδου δεν δεσμεύει ως προς το είδος της χρησιμοποίησής του.

Στο αντίβαρο των γενικών επιχορηγήσεων και όλων των θετικών και αρνητικών συνεπειών τους βρίσκονται οι ειδικές. Αυτές δίνονται με συγκεκριμένο προσανατολισμό και στην ουσία έρχονται να ενθαρρύνουν δαπάνες της Αυτοδιοίκησης σε κάποιες επιλεγμένες δραστηριότητες.

Κάτω από τις δύο αυτές πρωταρχικές μορφές υποδιαίρεσης των επιχορηγήσεων συναντά κανείς τις ίδιες ακριβώς κατηγορίες. Όπως διαγραμματικά φαίνεται και παραπάνω, οι επιχορηγήσεις σε δεύτερο επίπεδο διακρίνονται σε αυτές των οποίων το ύψος δεν εξαρτάται από τη φορολογική προσπάθεια των Τοπικών Οργανισμών και σε εκείνες που εξαρτάται. Στην τελευταία αυτή περίπτωση πιθανή αύξηση της δυνατότητας ενός Τοπικού Οργανισμού να εισπράττει φόρους σημαίνει και ταυτόχρονη αύξηση της κρατικής επιχορήγησης. Συνήθως όμως στην πράξη

⁴ Την βασική ιδέα για την κατάσταση του οποίου την πήραμε από το βιβλίο του Ν.Τάτσου, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988, σελ.78 και το χρησιμοποιούμε περισσότερο για να το αντιπαραβάλλουμε με το αντίστοιχο που ισχύει ουσιαστικά στη χώρα μας.

δε λαμβάνεται υπ' όψιν μόνο αυτός ο παράγοντας αλλά και άλλοι, αντικειμενικοί κυρίως, όπως ο πληθυσμός.

Τέλος άλλη μια διάκριση των επιχορηγήσεων που κατανέμονται σε σχέση με τη φορολογική προσπάθεια γίνεται ανάλογα με το αν το ποσοστό του εσόδου που θα δοθεί είναι χωρίς περιορισμούς⁵ ή όχι. Πρόκειται για τις «ανοικτές», που καθορίζονται απλά ως ένα ποσοστό των φορολογικών εσόδων⁶ και τις «κλειστές» όπου υπάρχει μεν ένα ποσοστό αλλά συγχρόνως υπάρχει και ανώτατο όριο πέρα απ' το οποίο δεν μπορούν να αυξηθούν⁷.

Όπως παρατηρούμε, τη μεγαλύτερη σημασία της ανάλυσης των επιχορηγήσεων, που επιχειρείται σ' αυτό το κεφάλαιο, την έχουν οι συσχετίσεις που μπορούν να γίνουν μεταξύ είδους επιχορήγησης και της ανταπόκρισής της - θετικής ή αρνητικής - πάνω στην Αυτοδιοίκηση. Μια Αυτοδιοίκηση όπως επιθυμούμε να τη δούμε στο μέλλον - ισχυρή, ανεξάρτητη και αποτελεσματική σε όλους τους βαθμούς της.

6.6 Κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα

Στη χώρα μας μετά το τέλος του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου - όπως αναφέραμε και στο Κεφάλαιο 2 αυτής της εργασίας - ξεκίνησε μια συστηματική προσπάθεια υφαρπαγής των ίδιων πόρων της Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα να μπουν δυναμικά στη ζωή των Ο.Τ.Α. οι επιχορηγήσεις. Το οικονομικό

⁵ Χωρίς ανώτατους φραγμούς, ανεξάρτητα απ' το μέγεθος των εσόδων

⁶ Βλ. για παράδειγμα τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους της Ν.Α. σύμφωνα με τον νόμο 2672/98

⁷ αν για παράδειγμα επιχορηγούνταν η Ν.Α. με το 5% ενός Φόρου με την δέσμευση όμως σαν ποσό τελικά η επιχορήγηση αυτή να μην ξεπεράσει π.χ. τα 40 εκατ. Δρχ.

αυτό αντάλλαγμα - αν μπορεί να θεωρηθεί ως τέτοιο λόγω της μικρότερης ανταλλακτικής του αξίας - έφερε σαν αποτέλεσμα την οικονομική εξάρτηση της Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση και τον οικονομικό και κοινωνικό μαρασμό της. Ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονταν οι επιχορηγήσεις πολύ συχνά δεν εξέφραζε αναδιανεμητικές προσπάθειες, αλλά κομματικές και προεκλογικές σκοπιμότητες. Με αποτέλεσμα οι κρατικές επιχορηγήσεις στην Ελλάδα να μη μπορούν να ασκήσουν δύο απ' τους βασικότερους λόγους ύπαρξής τους τον εξισορροπητικό και τον αναδιανεμητικό.

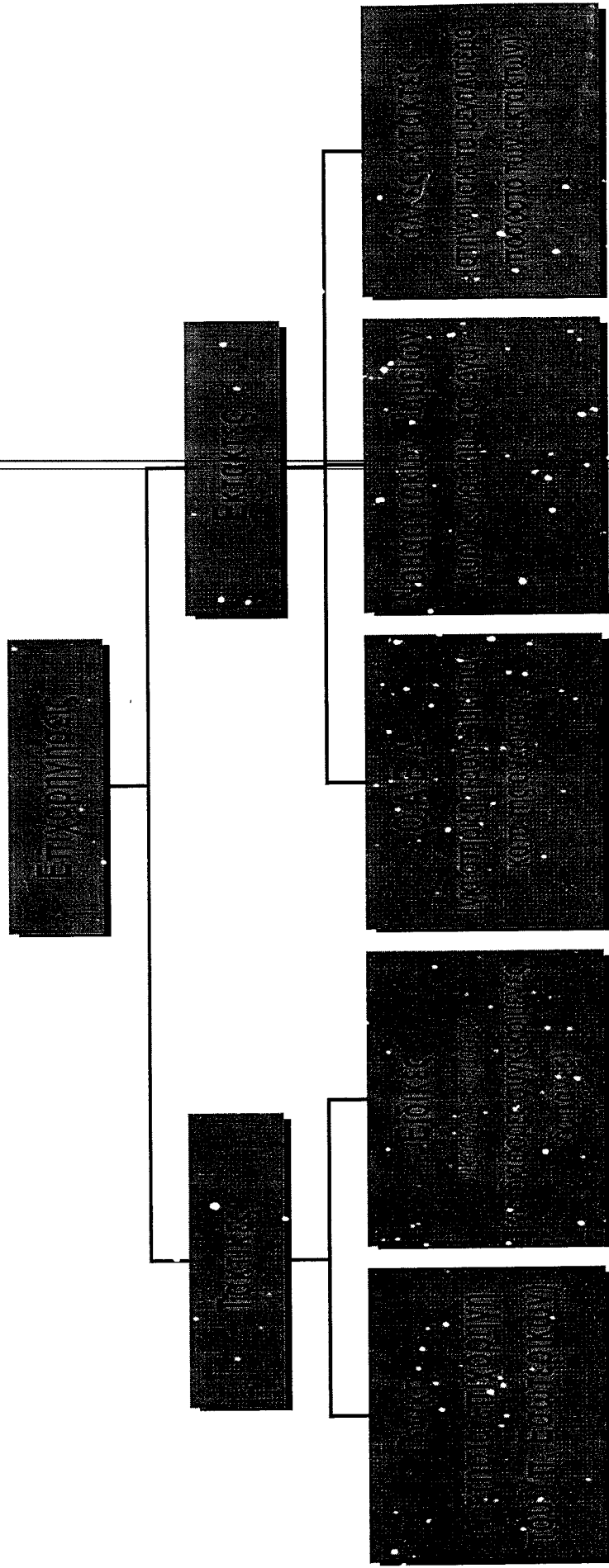
Μέσα από την κατηγοριοποίηση των κρατικών επιχορηγήσεων - όπως αυτή διαμορφώθηκε στη χώρα μας από την εποχή που υπήρχε ένας μόνο βαθμός αυτοδιοίκησης- διαφαίνονται οι διαφορετικές προσεγγίσεις και επιλογές που πάρθηκαν στο θέμα του τρόπου κατανομής. Σε μια προσπάθεια μας να δούμε με μια πιο απεικονική μορφή τις κατηγορίες των κρατικών επιχορηγήσεων όπως αυτές θεωρούμε ότι επικράτησαν, στη χώρα μας μέχρι το 1989, δημιουργήσαμε ένα διάγραμμα, το οποίο φαίνεται πως διαφέρει αρκετά από το θεωρητικό μοντέλο που επικρατεί (βλ. Διάγραμμα 6.1)

Όπως βλέπουμε λοιπόν και από το Διάγραμμα 6.2 που παραθέτουμε παρακάτω - με σκοπό να δούμε το κλίμα μέσα στο οποίο δημιουργήθηκαν τα σημερινά δεδομένα - οι επιχορηγήσεις χωρίστηκαν σε δύο μεγάλες κατηγορίες τις τακτικές και τις έκτακτες. Από τις τακτικές τον πιο σημαντικό ρόλο έχει η Γενική Τακτική Επιχορήγηση που έδινε το Υπουργείο Εσωτερικών μία φορά το χρόνο⁸.

⁸ με αποκλειστικό σχεδόν κριτήριο τον πληθυσμό γεγονός που ανατρέπει τους αναδιανεμητικούς στόχους

Διάγραμμα 8.2

Κατηγορίες κρατικών επιχειρηγήσεων στην Ελλάδα μέχρι το 1989



Στην δεύτερη κατηγορία όπου βρίσκονται οι έμμεσες διαμορφώθηκαν τρεις⁹ υποδιαιρέσεις. Οι επιχορηγήσεις για στήριξη προγραμμάτων ανεργίας (Ο.Α.Ε.Δ.), οι επιχορηγήσεις των πρώην Νομαρχιακών Ταμείων που αφορούν κυρίως δημόσια έργα και τέλος οι διάφορες έκτακτες επιχορηγήσεις. Το παράδοξο είναι ότι το σημαντικότερο ποσοστό αυτών των ειδών εκτάκτων επιχορηγήσεων το κατέχουν οι «διάφορες». Παρόλη την «περιφρονητική» θα έλεγε κανείς ονομασία, οι εξειδικευμένες επιχορηγήσεις που τις αποτελούν έχουν το μεγαλύτερο οικονομικό βάρος όλων των εκτάκτων επιχορηγήσεων, ενώ στη δεύτερη θέση βρίσκονται οι επιχορηγήσεις για κατασκευή δημοσίων έργων (κυρίως έργα υποδομής).¹⁰

Τέλος μια γενική διαπίστωση που μπορεί να γίνει ως προς τα είδη των επιχορηγήσεων στη χώρα μας είναι ότι, οι πιο δημοφιλείς ήταν οι ειδικές (συγκεκριμένου έργου) επιχορηγήσεις, ακολουθούσαν οι τομεακές και στο τέλος βρίσκονταν οι γενικές, γεγονός που δείχνει τις τάσεις του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Ελάχιστη έως ανύπαρκτη η ανεξαρτησία της Αυτοδιοίκησης, της υφαρπάζονται πόροι και σε αντάλλαγμα της δύνονται επιχορηγήσεις προκαθορισμένου έργου και προσυμφωνημένες μετά από πολλά «παζάρια» με την κεντρική διοίκηση.

Ένα τέτοιο σύστημα επιχορηγήσεων δεν μπορούσε να δώσει πνοή στους υπάρχοντες τότε οργανισμούς αυτοδιοίκησης. Όταν είναι τόσο ρευστά και εξαρτώμενα απ' τις διαθέσεις τις κυβέρνησης, τα έσοδα των Ο.Τ.Α. οι τελευταίοι δεν μπορούν ούτε

⁹ Υπήρχε και μια τέταρτη που αφορούσε επιχορηγήσεις από τα κρατικά λαχεία και η οποία καταργήθηκε μέσα στη δεκαετία του '80.

¹⁰ Βλ. και Ν. Τάτσου, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988, σελ. 38-46

να επιτελέσουν προγραμματισμό, ούτε να αναλάβουν πρωτοβουλίες και αναπτυξιακή δράση.

Με τον νόμο 1828/89 άλλαξε σε γενικές γραμμές το μοντέλο αυτό για πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και από τα έσοδα της πλέον, αυτά που είναι σε σχέση με την κεντρική διοίκηση είναι κυρίως οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι και οι Έκτακτες Επιχορηγήσεις.

Έτσι και μετά την ίδρυση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης υπήρχε μια προσέγγιση που πλησιάζει προς αυτή την κατεύθυνση. Το 1998 ψηφίζεται ο νόμος 2672 που έχει τίτλο Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις. Σύμφωνα με αυτόν τα έσοδα της Ν.Α. χωρίζονται σε τακτικά και έκτακτα. Από τα τακτικά αυτά που είναι σε σχέση με την κεντρική διοίκηση είναι:

1. οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
2. η ειδική ετήσια επιχορήγηση από τον Τακτικό Προϋπολογισμό &
3. οι πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων ενώ από τα έκτακτα:
 1. επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα
 2. χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών¹¹

8.7 Μέθοδοι κατανομής των επιχορηγήσεων

Έστω λοιπόν ότι βάσει όσων αναφέραμε παραπάνω κρίνεται σκόπιμο να δοθούν επιχορηγήσεις προς τη Νομαρχιακή

¹¹ σε σχέση όχι με την κρατική κεντρική διοίκηση, αλλά ένα επίπεδο παραπάνω, με την αντίστοιχη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αυτοδιοίκηση. Με ποιο τρόπο όμως θα κατανεμηθούν αυτές; Ο τρόπος αυτός είναι ένα ακόμα κριτήριο του βαθμού ανεξαρτησίας που έχουν οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική και τη δημοσιονομική θεωρία οι επιχορηγήσεις πρέπει να κατανέμονται λαμβάνοντας υπ' όψιν τρεις παράγοντες :

1. τις ανάγκες της Ν.Α.
2. τις δημοσιονομικές δυνατότητες της Ν.Α.
3. την φορολογική προσπάθεια της Ν.Α.

Σε γενικές γραμμές το μέγεθος μιας επιχορήγησης πρέπει να είναι ανάλογο των αναγκών του λήπτη και αντιστρόφως ανάλογο της ικανότητας του να καλύπτει τις ανάγκες του με ίδια έσοδα. Υπάρχει όμως και ένα άλλο στοιχείο που πρέπει να συνυπολογίζεται και αφορά το κατά πόσο εκμεταλλεύεται ο επιχορηγούμενος τις δυνατότητες του για άντληση των ίδιων πόρων.

Το μεγαλύτερο λοιπόν πρόβλημα που έχει να αντιμετωπίσει μια σύγχρονη κοινωνία στην προσπάθειά της να καταλείψει ορθολογικά και σύμφωνα με τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης τις επιχορηγήσεις, είναι η κατασκευή ενός μαθηματικού τύπου βάσει του οποίου θα κατανέμονται. Ένας τέτοιος τύπος διαμορφώνεται ειδικά στα μέτρα και σταθμά κάθε χώρας, γεγονός που εμποδίζει την εύκολη λύση της μεταφύτευσης. Επίσης εκφράζει τις επιλογές και τις πεποιθήσεις αυτών που τον δημιούργησαν¹². Οπότε είναι θέμα καθαρά πολιτικής ευθύνης η επιλογή του, βάσει του ποια εκλαμβάνονται ως πλεονεκτήματα και ποια ως μειονεκτήματα σ' αυτόν.

¹² επίσης του γενικότερου κλίματος της εποχής και κοινωνικοπολιτικού περιβάλλοντος τους

Σύμφωνα με τα παραπάνω λοιπόν, και επισημαίνοντας για άλλη μια φορά τον πολύ εξειδικευμένο χαρακτήρα ενός τέτοιου τύπου, αντιλαμβανόμαστε ότι μας ενδιαφέρει περισσότερο να αναλύσουμε τις τρεις κύριες έννοιες βάσει των οποίων διαμορφώνεται ο μαθηματικός αυτός τύπος και κατανέμονται τελικά οι επιχορηγήσεις.

Η πρώτη αντανakλά την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης και ρυθμίζει την κατανομή των επιχορηγήσεων εκεί όπου χρειάζονται, έτσι ώστε να μπορούν όλοι με όμοιες φορολογικές επιβαρύνσεις να απολαμβάνουν ίδιου επιπέδου και ποσότητας υπηρεσίες.

Το δύσκολο σ' αυτήν την περίπτωση είναι το να συνυπολογιστούν όλοι εκείνοι οι παράγοντες που μπορούν να εκφράσουν τις πραγματικές ανάγκες μιας τοπικής κοινωνίας.

Η δεύτερη έγκειται στις δυνατότητες που έχει μια περιοχή να αντλεί ίδιους πόρους. Στην πράξη αυτό μεταφράζεται στο μέγεθος των ποσών που μπορούν να εισπραχθούν με την επιβολή φόρων.

Από μαθηματικής απόψεως είναι πολύ δύσκολο να φτιαχθεί ένα μοντέλο που να βρίσκει με ασφάλεια το ζητούμενο. Γίνονται πολλές παραδοχές και τελικά η μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας αγγίζει απλά την προσέγγιση.

Πόσο χρήσιμη θα ήταν όμως μια επιχορήγηση που θα στήριζε πάλι τους οικονομικά ισχυρότερους Οργανισμούς Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;

Το κυριότερο επιχείρημα - η αναδιανομή του εισοδήματος - όσων υποστηρίζουν την πολιτική των επιχορηγήσεων θα καταρριπτόταν αμέσως. Ποιος ο λόγος λοιπόν της ύπαρξης των επιχορηγήσεων αν δεν έχουν αναδιανεμητικό χαρακτήρα;

Η Τρίτη προχωρεί την προηγούμενη σκέψη λίγο παραπέρα. Σημασία λοιπόν για την κατανομή των επιχορηγήσεων δεν έχει μόνο η μέτρηση των φορολογικών δυνατοτήτων, αλλά και ο βαθμός που εκμεταλλεύονται αυτές τους τις δυνατότητες οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης. Ερευνάται δηλαδή ακόμα και ανάμεσα σε δύο μονάδες με ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες αν εκμεταλλεύονται και κατά πόσο αυτές τις δυνατότητες που τους δίνει ο νόμος. Η μέθοδος της φορολογικής προσπάθειας εμπεριέχει το κριτήριο της πρωτοβουλίας και της παρακίνησης μιας τοπικής κοινωνίας στο να συνεισφέρει στην συλλογή εσόδων, θα πρέπει όμως να συνεκτιμώνται και άλλα κριτήρια για να μπορεί να αποτελεί θετικό στοιχείο στον υπολογισμό της κατανομής των επιχορηγήσεων.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ :**ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ****ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ :****ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ**

7.1 Γενικά

Όπως γνωρίζουμε για να μπορέσει να λειτουργήσει ένας θεσμός πρέπει να έχει πόρους. Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο¹ τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι :

Πρώτον τα τακτικά που προέρχονται από :

- 1 φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- 2 εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας
- 3 ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του τακτικού προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στην Ν.Α.
- 4 κεντρικούς αυτοτελείς πόρους
- 5 πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων
- 6 τέλη δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα

¹ Ιδρυτικός Ν.2218/94, άρθρο 22 και Ν.2672/98, άρθρο 1

Δεύτερον τα έκτακτα που προέρχονται από:

- 1 έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό
 - 2 δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες
 - 3 επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα
 - 4 εκποίηση περιουσιακών στοιχείων
 - 5 χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών
 - 6 κάθε άλλη πηγή
-

Όπως βλέπουμε ο νομοθέτης ήθελε να δώσει μια τεράστια γκάμα από πόρους που μπορεί να έχει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Τελικά όμως, ποια είναι εκείνα που σηματοδοτούν την πορεία της;

Μέχρι σήμερα οι επιχορηγήσεις είναι εκείνες που φέρουν το κύριο βάρος της χρηματοδότησης της Αυτοδιοίκησης στο σύνολό της, και μάλιστα ως επί τω πλείστον, οι επιχορηγήσεις επί συγκεκριμένων και εγκεκριμένων αναγκών και όχι η γενικού χαρακτήρα. Αποτέλεσε όμως πολυετές αίτημα όλων όσων ασχολούνταν με την Αυτοδιοίκηση επιστημόνων και αιρετών, να δοθεί αυτή η πνοή ανεξαρτησίας που της έλλειπε για να αποτελεί κατ' ουσίαν και όχι μόνο στα χαρτιά Αυτοδιοίκηση. Εξάλλου αποτελούσε και πραγματοποίηση της Συνταγματικής επιταγής² περί διοικητικής αυτοτέλειάς της.

7.2 Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους

Τα έσοδα αυτά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θεσπίστηκαν σχετικά πρόσφατα με το νόμο 2672 της 24^{ης} Δεκεμβρίου 1998 που έχει τον τίτλο Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις. Ο νόμος αυτός το σημαντικότερο θεσμοθέτημα που έχει ψηφισθεί μετά τη δημιουργία του θεσμού μέχρι σήμερα και αφορά την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα τα Οικονομικά της.

Το πρώτο του άρθρο δεν είναι τίποτα άλλο από μια υπενθύμιση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπως αυτά παρουσιάζονται και στο άρθρο 22 παρ.1 του Νόμου 2218/94³.

Με το δεύτερο άρθρο του, προσδιορίζονται πλέον τα Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (γνωστά και ως Κ.Α.Π). Πρόκειται για ένα άρθρο ιστορικής σημασίας για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Τα μηνύματα είναι κατ' αρχήν θετικά και σαν ξεκίνημα φέρνουν ελπίδες για άνοιγμα νέων οριζόντων. Όμως δεν θα πρέπει κανείς να επαναπαυθεί, χρειάζεται πολύ δουλειά ακόμη για να στηριχθεί γερά στα πόδια της η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - αλλά και η Αυτοδιοίκηση ευρύτερα - και να ευοδώσει καρπούς οικονομικής ανεξαρτησία της.

Όσο αφορά τους νέους και ελπιδοφόρους αυτούς πόρους λοιπόν, υπολογίζονται ως ποσοστό συμμετοχής της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού από κάποιους φόρους και τέλη που παρουσιάζονται παρακάτω και θα

² βλ. και άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος

³ τα οποία και παραθέτουμε στην 7.1.1 παράγραφο

αποδίδονται ετησίως στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Αν κάποιος από αυτούς τους πόρους μειωθούν ή καταργηθούν θα καθορίζεται παράλληλα και ο τρόπος αναπλήρωσής τους (είτε με άλλες πηγές εσόδων, είτε με αύξηση των ποσοστών των υπολοίπων).

Πρόκειται λοιπόν για τους εξής πόρους:

1^ο) Ποσοστό 15% από τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων .

2^ο) Ποσοστό 10% από τον φόρο μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων.

3^ο) Ποσοστό 4,5% από το τέλος ταξινόμησης, φορτηγών και λεωφορείων ιδιωτικής και δημόσιας χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα.

4^ο) Ποσοστό 2% από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) και

5^ο) Το 100% των Τέλους διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων.

Τα σημαντικά αυτά έσοδα θα διατίθενται για την κάλυψη αναγκών με προτεραιότητα:

1^ο) στα υγειονομικά και προνοιακά επιδόματα.

2^ο) στις δαπάνες επενδύσεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από Εθνικούς Πόρους και

3^ο) ακολουθούν οι πάσης φύσεως λειτουργικές δαπάνες

Μια εικόνα των Κ.Α.Π. σύμφωνα με τα στοιχεία του 1999 παίρνουμε και από τον πίνακα 7.1 που ακολουθεί.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.1

Διαμόρφωση των κονδυλίων της Γενικής Γραμματείας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
μετά την είσοδο των Κ.Α. Π. και στο β' βαθμό αυτοδιοίκησης

ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

κωδ.	Ονομασία	προϋπολο- γισμός 1999	1998 διαμόρφωση 30.9.98
	Υπουργείο Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης & Αποκέντρωσης	490.636.000	338.104.171.000
	<i>απόσπασμα</i>		
	120. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	441.426.000	292.801.430
	<i>απόσπασμα</i>		
3200	Αποδόσεις εσόδων που εισπράχθηκαν για τρίτους	419.656.000	271.000.000
3210	Αποδόσεις εσόδων στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού	329.656.000	271.000.000
3220	Αποδόσεις εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	90.000.000	
3221	Απόδοση 15% επί των τελών κυκλοφορίας	14.000.000	
3222	Απόδοση 10% επί του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων & αγροκτημάτων	9.000.000	
3223	Απόδοση 10% πρόσθετου εφάπαξ τέλους στα επιβατικά, φορτηγά και λεωφορεία Ι.Χ. και Δ.Χ. που κυκλοφορούν για πρώτη φορά	6.000.000	
3224	Απόδοση 2% επί του Φόρου Προστιθεμένης Αξίας	50.000.000	
3225	Απόδοση 100% των τελών διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων	11.000.000	

ποσά σε χιλ. δρχ.

πηγή: Κρατικός Προϋπολογισμός 1999

Επίσης είναι πολύ σημαντικό το ότι σύμφωνα με τον 2672/98 αν τα ετήσια έσοδα από τους Κ.Α.Π. υπερβαίνουν τις αντίστοιχες παραπάνω δαπάνες, το υπόλοιπο κατατίθεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε λογαριασμό με όνομα Ειδικό Αποθεματικό Κεφάλαιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Α.Κ.Ν.Α.). Το Α.Κ.Ν.Α. μπορεί να χρησιμοποιείται κατά 50% για την χρηματοδότηση των Ν.Α. σε περιόδους υστέρησης εσόδων είτε αντιμετώπισης εκτάκτων δαπανών, και κατά το υπόλοιπο 50% για ενίσχυση εθνικά χρηματοδοτούμενων επενδύσεων. Ο μηχανισμός αυτός είναι ρυθμιστικός ως προς τη ροή χρηματοδότησης των Νομαρχιακών Προϋπολογισμών, έτσι ώστε να μην εξαρτάται μόνο από την πορεία των εσόδων τους που εξελίσσονται ετησίως με σταθερό ρυθμό⁴.

Ο τρόπος κατανομής του Α.Κ.Ν.Α. ετησίως μεταξύ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων καθορίζεται με απόφαση των Υπουργών ΕΣ.Δ.Δ.&Α.⁵ και Οικονομικών κατόπιν πρότασης της Ε.Ν.Α.Ε.⁶.

Αναφορικά με την κατανομή των ίδιων των Κ.Α.Π., σύμφωνα με το άρθρο 3 του Νόμου, με κοινή απόφαση πάλι των ως άνω υπουργών και τηρώντας την ίδια διαδικασία, καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ως τέτοια πρέπει να λαμβάνονται κυρίως υπόψη:

⁴ βλ. και Αργύρη Παπακωνσταντίνου, Επισημάνσεις στο Ν. 2672/98 για τους οικονομικούς πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, στο Νομικό Βήμα, (ένθετο στο περιοδικό «Ελληνική Νομαρχία» τεύχος 1^ο Απρίλιος - Μάιος '99)

⁵ Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

⁶ Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος

- α) τα πληθυσμιακά (μέγεθος, διακυμάνσεις ανά εποχές και δημογραφική τάση)
- β) το οδικό δίκτυο (μήκος και ποιότητα)
- γ) το επίπεδο κοινωνικών εξυπηρετήσεων
- δ) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων
- ε) οι περιβαλλοντικές συνθήκες
- στ) η οικονομική μειονεκτικότητα και δείκτες απασχόλησης

Επειδή ο νόμος ορίζει ότι τα παραπάνω κριτήρια θα ισχύσουν από 1.1.2000, ως μεταβατικό στάδιο λειτούργησε το 1999 ένα μικτό σύστημα υπολογισμού των επί μέρους Νομαρχιακών αναγκών σύμφωνα κυρίως με τα δεδομένα του προηγούμενου έτους.

Με τη διυπουργική απόφαση της 10ης Μαρτίου 1999 - την οποία παραθέτουμε στο παράρτημα - κατανεμήθηκαν τελικά το 1999 οι Κ.Α.Π. Πρόκειται για το ποσό των 90.000.000.000 δραχμών και τον καθορισμό του τρόπου κατανομής του⁷.

Μια πιο εκτενή παρουσίαση των παραπάνω γίνεται με τον πίνακα 7.1 που παραθέσαμε παραπάνω, τα πρωτογενή στοιχεία του οποίου προέρχονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 1999 και συγκεκριμένα το κομμάτι εκείνο που αφορά το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Πιο λεπτομερειακά από τον πίνακα αυτόν μπορούμε να παρατηρήσουμε, ότι τα 90 αυτά δις δρχ. αποτελούν μέρος των αποδόσεων που εισπράχθηκαν για τρίτους. Η άλλη περίπτωση είναι οι αποδόσεις εσόδων προς τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

Τη μεγαλύτερη δυναμική των ποσών που αποτελούν τα 90 δις, φαίνεται να την έχει ο κωδικός 3224 (απόδοση 2% επί του Φόρου

⁷ βλ. παράρτημα κεφαλαίου 3

Προστιθέμενης Αξίας). Μάλιστα πρόκειται για ποσοστό 55,6% επί του συνολικού ποσού των 90 δις.

Τη μικρότερη συμμετοχή την έχει ο κωδικός 3223 (απόδοση 10% πρόσθετου εφάπαξ τέλους στα επιβατικά, φορτηγά και λεωφορεία Ι.Χ. & Δ.Χ. που κυκλοφορούν για πρώτη φορά), η οποία είναι της τάξεως του 6,7%. Και τέλος τα υπόλοιπα τρία ποσοστά κυμαίνονται από 10-15%.

Οι παραπάνω εκτιμήσεις επιβεβαιώνουν για άλλη μια φορά το πόσο σημαντική είναι η σωστή επιλογή των φόρων εκείνων που ποσοστό τους ή και ολόκληροι προορίζονται για απόδοση στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Σ' αυτά τα σημεία πιστεύουμε πως πρέπει να σταθούν οι άνθρωποι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και όχι απλώς στην αντιπαράθεση του ποσού ως ποσό. Το έναυσμα γι' αυτό το σχόλιο μας το δίνει η αναμασόμενη φράση των εκπροσώπων της Ν.Α.⁸ «γιατί μας δόθηκαν 90 αντί 113,5 δις που είχαν συμφωνηθεί αρχικά μεταξύ Ε.Ν.Α.Ε. και Υπουργείων Οικονομικών και Εσ.Δ.Δ.&Α⁹ ;».

Η απάντηση που νομίζουμε πως πρέπει να δοθεί σ' αυτό το ερώτημα είναι ότι :

Πρώτον, τα 90 αυτά δις αποτελούν ένα ποσό που προβλέπεται από το Υπουργείο Οικονομικών τελικά να ξεπεραστεί με την ολοκλήρωση των εισπράξεων. Αν γίνει κάτι τέτοιο θα δοθεί συμπληρωματικό ποσό¹⁰ προς τις Ν.Α. τέτοιο ώστε να τηρούνται πιστά αποδιδόμενα ποσοστά των Κ.Α.Π.

Και δεύτερον, είναι προτιμότερο να μην εξαντλούν την προβολή των δίκαιων αιτήματά τους - γιατί πράγματι χρειάζονται και άλλα έσοδα οι Ν.Α. - στα ποσά των αποδόσεων, αλλά στην απόσπαση πιο

⁸ που προκύπτει μέσα από μια ματιά στον τύπο και περιοδικό της Ν.Α. «Ελληνική Νομαρχία»

⁹ Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

μακρόπννων δεσμεύσεων, όπως π.χ. ενίσχυση των ποσοστών ή των φόρων που συμμετέχουν στους Κ.Α.Π.

7.3 Έσοδα μέσω επιχορήγησης από τον κρατικό προϋπολογισμό

Στο άρθρο 4 του νόμου 2672/98, αναφέρεται το σκέλος των εσόδων μέσω επιχορήγησης από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Εκεί υπάρχει ειδική μνεία για τις δαπάνες που θα χρηματοδοτούνται κατ' αυτόν τον τρόπο και είναι κυρίως δαπάνες που αφορούν την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Για την καλύτερη κατανόηση και αυτού του σκέλους των εσόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δημιουργήθηκε ο πίνακας 7.2 που ακολουθεί¹¹ τα πρωτογενή στοιχεία του οποίου προέρχονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 1999 και του 1998 και έφτασαν σε αυτή τη μορφή μετά από επεξεργασία.

Παρατηρούμε πως στις τέσσερις πρώτες στήλες όπου υπάρχουν οι επιχορηγήσεις για δαπάνες κυρίως κρατικών αρμοδιοτήτων (βλέπε διοίκηση, υγεία-πρόνοια και εκπαίδευση), ότι διατηρούνται τα ποσά και στον προϋπολογισμό του 1999, σύμφωνα άρθρο 4 του νόμου 2672/98. Αντιθέτως στις υπόλοιπες επιχορηγήσεις προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση όλα τα ποσά είναι μηδενικά για το 1999.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.2

Επιχορηγήσεις Ν.Α. από τους κρατικούς προϋπολογισμούς του 1998 και 1999

πηγή : Κρατικοί προϋπολογισμοί 1998, 1999

¹⁰ σύμφωνα με πληροφορίες μας από το Υπουργείο Εσ.Δ.Δ.& Α.

¹¹ για τεχνικούς λόγους παραθέτουμε σ' αυτό το σημείο τον τίτλο και την πηγή του πίνακα 7.2 :

σε χιλ. δρχ.	081	083	084	085	086	087	088	091	092	093	098	σε χιλ. δρχ.
ΕΠΙΧ. Ν.Α. για Διαπάνες	Διοίκησης γενικά	Υγείας	Πρόνοιας	εκπαίδευσης	γεωργίας	Πε.Χω.Δε.	εργασίας	Εμπορίου	Μεταφ & Επικοινων	Βιομηχ Ενέργ & Τεχνολ	ΚΕΝΤΥΠ Ενισχύσεων ΝΑ	ΣΥΝΟΛΟ
1	95.000	1.516.000	725.300	240.000	0	0	0	0	0	0	0	2.576.300
2	141.000	5.396.200	1.280.210	283.500	8.400	4.050	300	470	1.700	347	0	7.116.177
3	94.000	1.935.000	400.500	373.700	0	0	0	0	0	0	0	2.803.200
4	173.000	9.393.220	1.227.570	485.900	35.000	12.600	2.940	1.770	5.050	400	0	11.337.450
5	105.000	1.361.000	416.000	220.600	0	0	0	0	0	0	0	2.102.600
6	178.000	7.974.260	1.191.750	341.900	10.400	2.550	320	1.550	2.500	500	0	9.703.730
7	192.000	722	434.500	210.000	0	0	0	0	0	0	0	837.222
8	257.000	3.839.140	1.120.130	301.000	19.700	4.150	300	1.000	1.000	300	0	5.543.720
9	86.000	966.000	498.500	1.304.988	0	0	0	0	0	0	27.000	2.832.488
10	183.000	4.634.360	1.063.700	279.000	17.000	3.700	600	2.000	1.700	780	0	6.185.840
11	80.000	1.382.000	355.400	120.000	0	0	0	0	0	0	0	1.937.400
12	135.000	6.178.920	1.345.330	167.700	25.500	12.400	2.900	2.300	6.000	1.550	0	7.877.600
13	420.000	13.605.000	5.878.000	3.177.456	0	0	0	0	0	0	0	23.080.456
14	519.000	68.704.000	10.444.200	1.979.700	135.000	55.100	20.000	21.300	15.700	7.800	0	81.901.800
15	50.000	660.000	378.500	200.000	0	0	0	0	0	0	0	1.288.500
16	111.000	4.607.250	650.980	251.000	18.000	2.770	2.000	3.200	3.600	1.200	0	5.651.000
17	130.000	1.097.000	594.000	190.000	0	0	0	0	0	0	0	2.011.000
18	147.000	6.305.490	1.169.450	250.000	5.000	4.500	1.100	600	3.500	450	0	7.887.090
19	78.000	1.070.000	295.500	170.000	0	0	0	0	0	0	0	1.613.500
20	118.000	4.181.520	906.880	243.000	18.500	10.000	1.800	2.550	2.600	1.750	0	5.486.600
21	128.000	1.802.000	1.108.000	270.000	0	0	0	0	0	0	0	3.308.000
22	163.000	8.708.290	1.719.440	364.800	29.500	8.200	1.450	2.650	2.900	1.330	0	11.001.560
23	85.000	534.000	108.000	260.000	0	0	0	0	0	0	0	987.000
24	119.000	3.496.060	403.500	321.500	15.000	7.000	1.220	3.800	3.600	400	0	4.371.080
25	40.000	447.000	102.700	95.000	0	0	0	0	0	0	0	684.700
26	82.000	1.869.820	326.080	125.000	9.000	2.700	1.000	1.000	2.150	250	0	2.419.010
27	218.000	422.000	413.500	130.000	0	0	0	0	0	0	0	1.183.500
28	129.000	2.134.370	636.310	172.000	12.440	1.800	820	1.160	1.700	230	0	3.089.830
29	70.000	1.154.000	458.000	1.207.420	0	0	0	0	0	0	0	2.889.420
30	157.000	5.271.500	947.210	638.700	18.550	3.600	1.190	800	3.850	450	0	7.042.850
31	52.000	542.000	580.000	140.000	0	0	0	0	0	0	0	1.314.000
32	90.000	2.549.680	1.092.810	187.500	14.450	3.200	300	700	1.700	250	0	3.940.590
33	74.000	2.040.000	253.000	128.000	0	0	0	0	0	0	0	2.495.000
34	115.000	4.619.100	608.830	202.000	19.100	10.000	1.770	2.060	3.100	520	0	5.581.480
35	195.000	455.000	568.000	80.000	80.000	0	0	0	0	0	0	1.298.000
36	176.000	2.199.930	801.430	128.000	11.200	7.500	1.000	450	4.100	350	0	3.329.960

σε χιλ. δρχ.	081	083	084	085	086	087	088	091	092	093	098	σε χιλ. δρχ.
ΕΠΙΧ. Ν.Α. για Διαπάνες:	Διοίκησης γενικά	Υγείας	Πρόνοιας	εκτίσης	Υεωργίας	Πε.Χω.Δε.	εργασίας	Εμπορίου	Μεταφ & ΕΠΙΚΟΙΝ	Βιομ Ενέργ & Τεχνολ	ΚενΥΤ Ενισίων ΝΑ	ΣΥΝΟΛΟ
19	99	200.000	3.461.000	671.000	1.296.556	0	0	0	0	0	0	5.628.556
20	98	226.000	18.192.470	1.271.310	485.400	2.438	7.030	800	4.300	380	380	20.190.478
21	99	58.000	777.000	247.000	85.000	0	0	0	0	0	0	1.167.000
22	98	107.000	2.729.560	435.150	140.000	16.690	7.200	1.860	4.400	1.470	1.470	3.445.060
23	99	140.000	2.088.000	272.500	375.000	0	0	0	0	0	0	2.875.500
24	98	162.000	6.442.620	1.562.760	470.000	28.500	7.100	2.550	4.300	1.100	1.100	8.683.330
25	99	100.000	4.044.000	861.000	1.612.520	0	0	0	0	0	0	6.617.520
26	98	181.000	11.381.160	2.041.600	508.800	56.080	8.600	1.650	7.500	3.500	3.500	14.193.734
27	99	133.000	3.068.000	384.000	266.000	0	0	0	0	0	0	3.851.000
28	98	192.000	9.174.560	1.457.940	430.000	50.000	7.100	3.100	2.000	3.100	3.100	11.320.250
29	99	227.000	1.998.000	410.000	178.000	0	0	0	0	0	0	2.813.000
30	98	191.000	6.160.120	1.128.310	291.500	20.500	4.000	650	6.500	1.000	1.000	7.804.030
31	99	48.000	401.000	417.100	160.000	0	0	0	0	0	0	1.026.100
32	98	76.000	1.582.160	678.550	194.000	4.250	3.250	850	1.500	420	420	2.541.380
33	99	60.000	1.485.000	238.000	1.044.600	0	0	0	0	0	0	2.827.600
34	98	100.000	466.470	789.000	564.000	10.000	10.000	700	1.500	200	200	1.942.110
35	99	63.000	442.000	128.500	100.000	0	0	0	0	0	0	733.500
36	98	93.000	2.249.060	265.820	147.000	9.570	8.000	1.600	2.300	104	104	2.777.064
37	99	35.000	339.000	82.000	105.000	0	0	0	0	0	0	561.000
38	98	72.000	1.682.200	263.300	154.000	8.160	5.500	1.900	1.000	380	380	2.189.890
39	99	110.000	3.110.000	1.120.800	325.000	0	0	0	0	0	0	4.665.800
40	98	193.000	8.732.600	2.088.470	602.000	31.500	22.000	4.120	7.500	1.879	1.879	11.687.009
41	99	200.000	5.820.000	1.092.000	1.591.428	0	0	0	0	0	0	8.703.428
42	98	274.000	25.478.390	2.633.160	643.300	55.500	28.500	9.010	15.000	6.900	6.900	29.149.460
43	99	120.000	1.570.000	447.000	235.000	0	0	0	0	0	0	2.372.000
44	98	172.000	5.100.630	1.341.970	232.000	18.000	8.000	1.200	1.500	530	530	6.877.330
45	99	105.000	840.000	307.500	190.000	0	0	0	0	0	0	1.442.500
46	98	117.000	3.544.100	845.570	285.000	21.600	10.600	1.530	5.800	700	700	4.834.900
47	99	75.000	1.690.000	734.600	335.000	0	0	0	0	0	0	2.834.600
48	98	198.000	6.721.230	1.341.140	554.000	34.500	21.400	4.670	14.100	3.000	3.000	8.895.540
49	99	40.000	223.000	322.500	70.000	0	0	0	0	0	0	655.500
50	98	80.000	1.069.880	554.300	115.000	7.500	7.600	2.000	4.400	300	300	1.841.980
51	99	130.000	1.991.000	511.030	1.477.252	0	0	0	0	0	0	4.109.252
52	98	169.000	6.379.680	1.056.250	453.300	18.500	6.500	12.300	6.000	1.500	1.500	8.106.920
53	99	48.000	383.000	146.600	80.000	0	0	0	0	0	0	657.600
54	98	80.000	1.777.000	249.960	112.500	4.000	8.250	2.000	1.500	1.200	1.200	2.238.310

σε χιλ. δρχ.	081	083	084	085	086	087	088	091	092	093	098	σε χιλ. δρχ.
Επιχ. Ν.Α. για Δαπάνες:	Διοίκησης γενικά	Υγείας	Πρόνοιας	εκπίλισης	γεωργίας	Πε.Χω.Δε.	εργασίας	Εμπορίου	Μεταφ & επικοινων	Βιομ Ενέργη & Τεχνολ	Κεντρικ Ενδιαίων ΝΑ	ΣΥΝΟΛΟ
37	610.000	45.558.000	10.447.000	2.747.004	0	0	0	0	0	0	0	59.362.004
38	897.000	208.563.300	22.946.750	4.607.500	15.200	114.000	26.000	22800	100.000	43.500	0	237.336.050
39	300.000	5.140.000	967.000	271.000	0	0	0	0	0	0	0	6.678.000
40	398.000	30.126.300	4.699.100	1.028.100	35.500	95.600	29.000	14.260	37.000	13.000	0	36.475.860
41	220.000	2.075.000	1.085.000	540.000	0	0	0	0	0	0	0	3.920.000
42	386.000	12.833.460	2.699.930	886.000	43.000	50.150	17.100	9.240	27.000	2.300	0	16.954.180
43	385.000	4.875.750	2.79.000	150.000	0	0	0	0	35.200	8.000	0	1.248.000
44	394.000	4.875.750	1.391.900	346.000	18.000	35.800	15.900	11.350	2.900	0	0	7.131.900
45	78.000	965.000	172.800	185.000	0	0	0	0	0	0	0	1.400.800
46	87.000	4.057.130	578.240	226.000	12.500	7.000	2.080	2.070	2.900	380	0	4.975.300
47	60.000	1.350.000	284.000	1.795.096	0	0	0	0	0	0	0	3.489.096
48	113.000	6.228.550	870.230	333.500	13.000	6.000	1.570	2.100	3.100	1.600	0	7.572.650
49	85.000	1.403.000	264.000	270.000	0	0	0	0	0	0	0	2.022.000
50	117.000	4.474.950	867.180	435.500	24.000	10.000	1.319	2.650	2.600	1.900	0	5.937.099
51	57.000	817.000	202.000	175.000	0	0	0	0	0	0	0	1.251.000
52	102.000	3.715.130	633.880	263.800	12.800	9.000	1.200	2.000	5.000	3.365	0	4.748.175
53	78.000	2.580.000	540.800	265.000	0	0	0	0	0	0	0	3.463.800
54	150.000	7.966.620	1.579.270	392.100	14.250	10.000	1.200	2.100	8.600	400	0	10.124.540
55	95.000	1.132.000	733.000	664.420	0	0	0	0	0	0	0	2.624.420
56	160.000	5.587.200	1.267.780	309.500	11.000	20.000	2.000	3.230	3.600	1.600	0	7.365.910
57	102.000	351.000	163.000	135.000	0	0	0	0	0	0	0	751.000
58	118.000	2.454.280	414.380	185.000	10.000	9.000	1.000	2.200	3.200	1.000	0	3.198.060
59	70.000	465.000	134.000	168.000	0	0	0	0	0	0	0	837.000
60	91.000	2.080.430	580.230	227.000	4.000	9.000	1.500	2.100	3.300	2.100	0	3.000.660
61	93.000	1.610.000	873.000	290.000	0	0	0	0	0	0	0	2.866.000
62	173.000	12.400.800	1.532.310	409.000	8.500	4.000	400	1.220	1.300	600	0	14.531.130
63	90.000	582.000	143.500	577.932	0	0	0	0	0	0	0	1.393.432
64	170.000	3.031.700	683.320	267.000	0	3.200	1.867	2.880	4.200	1.100	0	4.165.267
65	155.000	3.975.000	803.000	1.556.028	0	0	0	0	0	0	0	6.489.028
66	219.000	21.764.350	2.178.880	778.500	58.000	21.200	3.800	4.200	13.000	3.900	0	25.044.830
67	75.000	980.000	532.000	110.000	0	0	0	0	0	0	0	1.697.000
68	111.000	5.674.770	772.040	166.000	8.200	5.000	300	750	2.400	270	0	6.740.730
69	47.000	1.850.000	322.000	225.000	0	0	0	0	0	0	0	2.444.000
70	86.000	3.802.280	770.830	316.500	8.480	17.000	2.330	2.550	3.900	200	0	5.100.070
71	112.000	2.558.000	1.095.000	332.000	0	0	0	0	0	0	0	4.097.000
72	152.000	8.865.980	1.793.380	451.000	32.600	6.600	1.980	3.900	5.000	2.000	0	11.314.440

Προϋπολογισμοί Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων '98 και '99

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	Προϋπολογισμός '98	Προϋπολογισμός '99	Μεταβολή	% Μεταβ.
ΑΘΗΝΩΝ	237.336.050.000	59.362.004.000	-177.974.046.000	-74,99
ΑΙΤ/ΝΙΑΣ	11.687.009.000	4.665.800.000	-7.021.209.000	-60,08
ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	16.954.180.000	3.920.000.000	-13.034.180.000	-76,88
ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	4.975.300.000	1.400.800.000	-3.574.500.000	-71,84
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	7.572.650.000	3.489.096.000	-4.083.554.000	-53,93
ΑΡΤΑΣ	5.581.480.000	2.495.000.000	-3.086.480.000	-55,30
ΑΧΑΪΑΣ	29.149.460.000	8.703.428.000	-20.446.032.000	-70,14
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	4.834.900.000	1.442.500.000	-3.392.400.000	-70,16
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	2.419.010.000	684.700.000	-1.734.310.000	-71,70
ΔΡΑΜΑΣ	7.116.177.000	2.576.300.000	-4.539.877.000	-63,80
ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	7.131.900.000	1.248.000.000	-5.883.900.000	-82,50
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΑ	14.531.130.000	2.866.000.000	-11.665.130.000	-80,28
ΕΒΡΟΥ	11.337.450.000	2.803.200.000	-8.534.250.000	-75,27
ΕΥΒΟΙΑΣ	8.895.540.000	2.834.600.000	-6.060.940.000	-68,13
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	1.841.980.000	655.500.000	-1.186.480.000	-64,41
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	2.541.380.000	1.026.100.000	-1.515.280.000	-59,62
ΗΛΕΙΑΣ	6.877.330.000	2.372.000.000	-4.505.330.000	-65,51
ΗΜΑΘΙΑΣ	7.877.600.000	1.937.400.000	-5.940.200.000	-75,41
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	25.044.830.000	6.489.028.000	-18.555.802.000	-74,09
ΘΕΣ/ΝΙΚΗΣ	81.901.800.000	23.080.456.000	-58.821.344.000	-71,82
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	3.329.960.000	1.298.000.000	-2.031.960.000	-61,02
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	20.190.478.000	5.628.556.000	-14.561.922.000	-72,12
ΚΑΒΑΛΑΣ	9.703.730.000	2.102.600.000	-7.601.130.000	-78,33
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	8.683.330.000	2.875.500.000	-5.807.830.000	-66,88
ΚΑΣΤΟΡΙΑ	3.089.830.000	1.183.500.000	-1.906.330.000	-61,70
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	1.942.110.000	2.827.600.000	885.490.000	45,59
ΚΕΦΑΛ & ΙΘΑΚΗΣ	2.777.064.000	733.500.000	-2.043.564.000	-73,59
ΚΙΛΚΙΣ	5.651.000.000	1.288.500.000	-4.362.500.000	-77,20
ΚΟΖΑΝΗΣ	7.042.850.000	2.889.420.000	-4.153.430.000	-58,97
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	5.937.099.000	2.022.000.000	-3.915.099.000	-65,94
ΚΥΚΛΑΔΕΣ	4.165.267.000	1.393.432.000	-2.771.835.000	-66,55
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	4.748.175.000	1.251.000.000	-3.497.175.000	-73,65
ΛΑΡΙΣΑ	14.193.734.000	6.617.520.000	-7.576.214.000	-53,38
ΛΑΣΙΘΙΟΥ	6.740.730.000	1.697.000.000	-5.043.730.000	-74,82
ΛΕΣΒΟΥ	7.365.910.000	2.624.420.000	-4.741.490.000	-64,37
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	2.189.890.000	561.000.000	-1.628.890.000	-74,38
ΜΑΓΝΗΣΙΑ	11.320.250.000	3.851.000.000	-7.469.250.000	-65,98
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	10.124.540.000	3.463.800.000	-6.660.740.000	-65,79
ΞΑΝΘΗΣ	5.543.720.000	837.222.000	-4.706.498.000	-84,90
ΠΕΙΡΑΙΩΣ	36.475.860.000	6.678.000.000	-29.797.860.000	-81,69
ΠΕΛΛΑΣ	7.887.090.000	2.011.000.000	-5.876.090.000	-74,50
ΠΙΕΡΙΑΣ	5.486.600.000	1.613.500.000	-3.873.100.000	-70,59
ΠΡΕΒΕΖΗΣ	3.445.060.000	1.167.000.000	-2.278.060.000	-66,13
ΡΕΘΥΜΝΟΥ	5.100.070.000	2.444.000.000	-2.656.070.000	-52,08
ΡΟΔΟΠΗΣ	6.185.840.000	2.882.488.000	-3.303.352.000	-53,40
ΣΑΜΟΣ	3.198.060.000	751.000.000	-2.447.060.000	-76,52
ΣΕΡΡΩΝ	11.001.560.000	3.308.000.000	-7.693.560.000	-69,93
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	7.804.080.000	2.813.000.000	-4.991.080.000	-63,95
ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ	8.106.920.000	4.109.252.000	-3.997.668.000	-49,31
ΦΛΩΡΙΝΑ	3.940.590.000	1.314.000.000	-2.626.590.000	-66,65
ΦΩΚΙΔΟΣ	2.238.310.000	657.600.000	-1.580.710.000	-70,62
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	4.371.080.000	987.000.000	-3.384.080.000	-77,42
ΧΑΝΙΩΝ	11.314.440.000	4.097.000.000	-7.217.440.000	-63,79
ΧΙΟΣ	3.000.660.000	837.000.000	-2.163.660.000	-72,11
σύνολα	749.903.043.000	214.867.322.000	-535.035.721.000	-71,35

πηγή : Κρατικοί προϋπολογισμοί 1998 και 1999 με προσωπική επεξεργασία

Τέλος ο Πίνακας 7.3 που παραθέτουμε λίγο παραπάνω αμέσως μετά τον Πίνακα 7.2, δημιουργήθηκε με σκοπό να φαίνονται μόνο τα αθροίσματα των επιχορηγήσεων προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για τις παραπάνω δαπάνες. Έτσι μπορεί να γίνει πιο εύκολη σύγκριση με το 1998 ως προς το σύνολο τους. Παρατηρούμε λοιπόν μια μεγάλη μείωση των συγκεκριμένων επιχορηγήσεων για το 1999, η οποία σίγουρα δεν αντισταθμίζεται με την απόδοση των 90 δις από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

Βέβαια θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι τα 90 δις δεν είναι το τελικό ποσό¹² των ποσοστών που ορίζει ο νόμος 2672/98, και ότι η Ε.Ν.Α.Ε. έχει ήδη ζητήσει από τα υπουργεία Οικονομικών και Εσ.Δ.Δ.& Α. να αποδοθεί το ποσό όπως ο νόμος ορίζει. Όπως και να έχει πάντως νομίζουμε ότι δεν είναι δυνατό να υπερκεράσει τη μεγάλη διαφορά που έχει προκύψει.

Επίσης η Ε.Ν.Α.Ε. επισημαίνει ότι οι συμφωνίες που έγιναν με τα εν λόγω υπουργεία το 1997 δεν τηρήθηκαν και αξιώνει το επιπλέον ποσό των 19,8 δις τα οποία θα διατεθούν αποκλειστικά και μόνο για επενδύσεις.¹³

Και πάλι όμως υπάρχει ένα μεγάλο χάσμα που με δυσκολία μπορεί να εξηγηθεί.

Μια πρώτη εκτίμηση, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η μισθοδοσία των αποσπασμένων υπαλλήλων των υπουργείων και πιθανόν μερικά άλλα λειτουργικά έξοδα¹⁴ που προκύπτουν από τις κατά τόπους υπηρεσίες των υπουργείων, αναφέρονται πια

¹² λίγες ώρες πριν την κατάθεση της εργασίας αυτής πληροφορηθήκαμε από πηγή του Τμήματος Προϋπολογισμού του Υπουργείου Ε.Δ.Δ. & Α, ότι στο εν λόγω ποσό προστέθηκαν άλλα 4,5 δις ως αποτέλεσμα των εισπράξεων των φόρων ποσοστά των οποίων αποτελούν τους Κ.Α.Π.

¹³ σύμφωνα με το επίσημο περιοδικό της Ε.Ν.Α.Ε. και άρθρο της σύνταξης στο πρώτο τεύχος του (Απρίλιος-Μάιος 1999, σελ. 32)

¹⁴ βλ. και παράρτημα κεφαλαίου 3, νόμος 2672/98, άρθρο 4

στους προϋπολογισμούς των αντίστοιχων υπουργείων. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην φαίνονται πουθενά ως κονδύλια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και να μην αναμιγνύεται η τελευταία καθόλου ως διαμεσολαβητής σ' αυτές τις πληρωμές.

Μόνο τα κονδύλια για τη μισθοδοσία των νοσοκομείων για παράδειγμα είναι ικανά να μας επεξηγήσουν τη μεγάλη αυτή ψαλίδα που έχει διαμορφωθεί. Εξάλλου η προτεραιότητα των θεμάτων υγείας και πρόνοιας¹⁵, που πρέπει να δίνεται ανάμεσα σε άλλες δαπάνες των Ν.Α.¹⁶, αφορά συγκεκριμένα τα υγειονομικά και προνοιακά επιδόματα, και όχι μισθοδοσία¹⁷.

¹⁵ με αυτόν τον τίτλο χρησιμοποιείται συχνά στον προφορικό λόγο ή στον τύπο

¹⁶ όταν χρησιμοποιούνται χρήματα από τους Κ.Α.Π.

¹⁷ βλ. και παράρτημα κεφαλαίου 3, νόμος 2672/98, άρθρο 2, παράγραφος 2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ :

ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

8.1 Εισαγωγικά

Γενικά οι δαπάνες της Αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη αφορά τις γενικές, οι οποίες καλύπτουν έξοδα αιρετών, αμοιβές ειδικών περιπτώσεων προσωπικού, έξοδα πρόνοιας, υγείας, παιδείας και πολλές άλλες δαπάνες γενικής φύσης. Η δεύτερη αφορά τις ειδικές λειτουργικές των επιμέρους υπηρεσιών, οι οποίες όπως αναφέρει και ο τίτλος τους αφορούν επί μέρους υπηρεσίες όπως αυτή των τεχνικών έργων, της απασχόλησης κ.α. Και η τελευταία αφορά τις παντός είδους πληρωμές για: μεταβιβάσεις εισοδήματος σε τρίτους, εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης, εισφορές σε συνδέσμους και ενιαίους φορείς κ.α.¹

Όσο αφορά τις δαπάνες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην πράξη μια εικόνα τους μπορούμε να έχουμε μέσα από τους Προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και από τις επιχειρηγήσεις της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης μέσα στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επίσης μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και κάποια απολογιστικά δεδομένα, από τα οποία μπορούμε να δούμε το τι τελικά πραγματοποιήθηκε.

¹ Βλ. Γεωργακόπουλος Θ. & Πατσουράτης Β., Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό», Αθήνα 1991 και Πατσουράτης Βασίλης, Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο συλλογικό τόμο «Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα», επιμέλεια Ν. Τάτσος, εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό» Αθήνα 1991

8.2 Οι πρώτες εκτιμήσεις

Ένα μεγάλο πρόβλημα που προέκυψε κατά τη μελέτη πολλών Νομαρχιακών Προϋπολογισμών, ήταν η αδυναμία σε πολλές περιπτώσεις της δυνατότητας σύγκρισής τους μια και δεν υπήρχε αυστηρή επιταγή για την ενιαία λογιστική μορφή τους. Αυτό το πρόβλημα πιστεύουμε πως μπορεί να καλυφθεί μετά την πρόσφατη θεσμοθέτηση του *Νόμου 2672/28.12.98*. Το άρθρο 7 του νόμου αυτού με θέμα: *Λογιστικό Σχέδιο Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων*, αναφέρει ότι οι διατάξεις περί Λογιστικού Σχεδίου των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Ο.Τ.Α. (άρθρο 12 του Νόμου 2526/97), θα εφαρμόζονται και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ο δε χρόνος εφαρμογής της διάταξης καθορίζεται με διυπουργική απόφαση των Υπουργών ΕΣ.Δ.Δ.&Α² και Οικονομικών. Κατ' αυτόν τον τρόπο ελπίζουμε ότι ένα σημαντικό βήμα έχει γίνει και πως ο επιστημονικός λόγος έχει αρχίσει να εισακούεται³.

Άλλο ένα σημείο που θα προάγει την χρηστική αξία των Νομαρχιακών Προϋπολογισμών είναι η επιταγή του νόμου 2672/98 (άρθρο 5, παρ.3) για έκδοση της σύνοψης του προϋπολογισμού τους σε ιδιαίτερο τεύχος που συνοδεύει τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Αναφορικά με θέματα ουσίας θα πρέπει να πούμε, πως προβληματίζουν οι μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των δαπανών όπως παρουσιάζονταν στους Νομαρχιακούς Προϋπολογισμούς σε σχέση την τελική τους εικόνα στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Σε

² Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

³ το πρόβλημα αυτό είχε εντοπιστεί και στη μελέτη «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» Αθήνα 1997, που ανατέθηκε στον καθηγητή του Παντείου Πανεπιστημίου Ν.Τάτσο από την

ορισμένες περιπτώσεις ίσως να μπορούσαν να δικαιολογηθούν οι αποκλίσεις αυτές υπολογίζοντας τα ίδια έσοδα της αντίστοιχης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στις περισσότερες όμως δυστυχώς περιπτώσεις, οι αποκλίσεις είναι τόσο μεγάλες που δεν θα μπορούσαν να αποδοθούν στα ίδια έσοδα όσο υψηλά και αν ήταν αυτά, ή παρατηρούνταν σε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που τα ίδια έσοδά τους είναι από πολύ χαμηλά έως ανύπαρκτα.

Επίσης ενδιαφέρον κατά τη μελέτη των δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δημιουργούν και οι αποκλίσεις των προϋπολογιστικών ποσών από τις τελικές πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν και αφορούσαν το εξεταζόμενο έτος (1996⁴). Κάτι που όπως παρατηρήσαμε συνέβαινε και στα δορυφορικά με αυτό έτη.

Για λόγους καλύτερης κατανόησης του προβλήματος αυτού παραθέτουμε τον παρακάτω πίνακα 8.1.

Ε.Ε.Τ.Α.Α (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης) μετά από αίτημα του τότε Υπουργείου Εσωτερικών.

⁴ Το έτος αυτό προέκυψε ως εξεταζόμενο γιατί κατά την πορεία της μελέτης ήταν το πιο πρόσφατο για το οποίο είχαμε προϋπολογιστικά (και από τις δύο πηγές: κράτος και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) και απολογιστικά στοιχεία. Εκτός αυτού οι πληροφορίες που θέλουμε να πάρουμε για τις δαπάνες είναι τέτοιες που μικρές διαφοροποιήσεις θα παρουσίαζαν ένα-δύο επόμενα έτη.

Συγκριτικά στοιχεία για τις δαπάνες
από τον προϋπολογισμό τους μέχρι να πραγματοποιηθούν οι αντίστοιχες, πληρωμές
(εξεταζόμενο έτος 1996)

98 99 100	1	2	3	4	5	6	7	
								Προϋπολογισμός Ν.Α.
1	ΑΘΗΝΩΝ	191.960.724	150.408.631	-41.552.093	-21,65	161.503.492	11.094.861	7,38
2	ΑΙΤΩΛΙΑΣ	15.381.896	10.152.333	-5.229.563	-34,00	10.941.837	789.504	7,78
3	ΑΝ. ΑΤΤΙΚΗΣ	12.634.063	12.564.068	-69.995	-0,55	13.692.082	1.128.014	8,98
4	ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	6.838.900	3.886.248	-2.952.652	-43,17	4.582.736	696.488	17,92
5	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	5.596.233	5.296.256	-299.977	-5,36	5.819.829	523.573	9,89
6	ΑΡΤΑΣ	7.627.903	4.251.816	-3.376.087	-44,26	4.731.627	479.811	11,28
7	ΑΧΑΪΑΣ	34.266.947	21.736.467	-12.530.480	-36,57	23.290.708	1.554.241	7,15
8	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	6.029.232	4.501.926	-1.527.306	-25,33	4.740.430	238.504	5,30
9	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	8.079.176	1.977.298	-6.101.878	-75,53	2.182.475	205.177	10,38
10	ΔΡΑΜΑΣ	14.493.373	5.649.668	-8.843.705	-61,02	6.092.506	442.838	7,84
11	ΔΥΤ.ΑΤΤΙΚΗΣ	6.030.892	5.487.829	-543.063	-9,00	4.233.404	-1.254.425	-22,86
12	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΩΝ	9.315.952	9.037.465	-278.487	-2,99	10.153.552	1.116.087	12,35
13	ΕΒΡΟΥ	15.812.551	8.360.455	-7.452.096	-47,13	9.485.937	1.125.482	13,46
14	ΕΥΒΟΙΑΣ	7.800.498	7.652.603	-147.895	-1,90	8.434.739	782.136	10,22
15	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	4.263.506	1.571.945	-2.691.561	-63,13	1.715.671	143.726	9,14
16	ΖΑΚΥΝΘΟΥ	5.896.135	2.000.986	-3.895.149	-66,06	2.273.646	272.660	13,63
17	ΗΛΕΙΑΣ	6.507.214	5.778.137	-729.077	-11,20	6.787.912	1.009.775	17,48
18	ΗΜΑΘΙΑΣ	6.830.380	6.446.758	-383.622	-5,62	6.645.906	199.148	3,09
19	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	19.106.241	17.818.497	-1.287.744	-6,74	20.995.758	3.177.261	17,83
20	ΘΕΣ/ΝΙΚΗΣ	94.849.664	60.194.899	-34.654.765	-36,54	64.046.120	3.851.221	6,40
21	ΘΕΣΠΡΟΤΙΑΣ	7.839.306	2.632.316	-5.206.990	-66,42	2.816.678	184.362	7,00
22	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	21.660.536	15.191.609	-6.468.927	-29,87	16.278.901	1.087.292	7,16
23	ΚΑΒΑΛΑΣ	7.176.962	7.534.187	357.225	4,98	8.194.761	660.574	8,77
24	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	11.278.558	6.995.138	-4.283.420	-37,98	7.727.860	732.722	10,47
25	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	2.749.974	2.646.064	-103.910	-3,78	2.787.982	141.918	5,36
26	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	9.198.942	5.282.569	-3.916.373	-42,57	5.983.526	700.957	13,27

(Ποσό σε χιλ.δρχ.)

27	ΚΕΦΑΛ & ΙΘΑΚΗΣ	2.294.551	2.203.104	-91.447	-3,99	2.538.197	335.093	15,21
28	ΚΙΛΚΙΣ	10.369.752	4.288.201	-6.081.551	-58,65	4.563.950	275.749	6,43
29	ΚΟΖΑΝΗΣ	11.056.581	6.219.274	-4.837.307	-43,75	7.179.834	960.560	15,44
30	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	6.814.104	5.372.474	-1.441.630	-21,16	5.995.276	620.802	11,56
31	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	9.637.533	3.556.154	-6.081.379	-63,10	3.895.369	339.215	9,54
32	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	4.736.554	3.926.136	-810.418	-17,11	4.040.517	114.381	2,91
33	ΛΑΡΙΣΗΣ	18.877.722	12.138.462	-6.739.260	-35,70	12.840.581	702.119	5,78
34	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9.226.568	5.096.345	-4.130.223	-44,76	5.613.912	517.567	10,16
35	ΛΕΣΒΟΥ	9.706.436	5.000.148	-4.706.288	-48,49	5.769.274	769.126	15,38
36	ΛΕΥΚΑΔΑΣ	4.523.301	1.679.273	-2.844.028	-62,88	1.794.805	115.532	6,88
37	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	9.181.027	9.075.050	-105.977	-1,15	10.224.157	1.149.107	12,66
38	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	10.214.682	7.880.962	-2.333.720	-22,85	9.373.732	1.492.770	18,94
39	ΞΑΝΘΗΣ	4.461.014	4.237.547	-223.467	-5,01	4.950.160	712.613	16,82
40	ΠΕΙΡΑΙΩΣ	41.211.934	28.439.489	-12.772.445	-30,99	30.612.048	2.172.559	7,64
41	ΠΕΛΛΑΣ	6.769.654	6.260.257	-509.397	-7,52	6.905.765	645.508	10,31
42	ΠΙΕΡΙΑΣ	4.479.424	4.479.424	0	0,00	5.027.819	548.395	12,24
43	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	5.018.417	2.880.495	-2.137.922	-42,60	3.352.812	472.317	16,40
44	ΡΕΘΥΜΝΟΥ	9.336.531	4.478.921	-4.857.610	-52,03	4.834.532	355.611	7,94
45	ΡΟΔΟΠΗΣ	4.684.473	4.409.702	-274.771	-5,87	5.090.842	681.140	15,45
46	ΣΑΜΟΥ	4.278.244	2.189.232	-2.089.012	-48,83	2.596.079	406.847	18,58
47	ΣΕΡΡΩΝ	8.427.716	8.264.312	-163.404	-1,94	8.900.531	636.219	7,70
48	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	7.591.769	6.741.685	-850.084	-11,20	7.113.453	371.768	5,51
49	ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	7.098.610	6.585.589	-513.021	-7,23	7.911.187	1.325.598	20,13
50	ΦΛΩΡΙΝΑΣ	3.243.205	3.075.338	-167.867	-5,18	3.441.817	366.479	11,92
51	ΦΩΚΙΔΑΣ	6.552.698	1.880.881	-4.671.817	-71,30	2.099.416	218.535	11,62
52	ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	3.852.643	3.573.850	-278.793	-7,24	4.083.103	509.253	14,25
53	ΧΑΝΙΩΝ	11.679.408	8.197.840	-3.481.568	-29,81	9.540.321	1.342.481	16,38
54	ΧΙΟΥ	5.325.513	2.429.687	-2.895.826	-54,38	2.720.841	291.154	11,98
	ΣΥΝΟΛΟ	779.875.822	549.616.000	-230.259.822		599.148.405	49.532.405	
	Μέσος όρος	14.442.145	10.178.074	-4.264.071	-29,53	11.095.341	917.267	9,01

πηγή:

Τα στοιχεία του Πίνακα αυτού αποτελούν συλλογή από επιμέρους βιβλιογραφικές πηγές.

Η στήλη (1) προέρχεται από τους εγκριθέντες προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που επεξεργάστηκαν στην τριετή μελέτη,

η στήλη (2) από τον κρατικό προϋπολογισμό του 1996 και

η στήλη (5) αφορά τις πληρωμές του 1996 όπως αυτές εμφανίζονται στον τόμο του κρατικού προϋπολογισμού του 1998.

Όπως βλέπουμε λοιπόν στον ΠΙΝΑΚΑ 8.1 οι αποκλίσεις είναι πράγματι μεγάλες. Σαν μια γενική εικόνα πρόκειται για πάνω από τέσσερα δισεκατομμύρια ανά Ν.Α. κατά μέσο όρο. Κορυφαία απόκλιση αυτή της Ν.Α. Αθηνών που σαν «ηγετική» μορφή στο χώρο έπρεπε να δώσει και εδώ το προβάδισμα. Ακολουθούν με τη σειρά οι Ν.Α. Θεσσαλονίκης, Πειραιώς και Αχαΐας, γεγονός που κάνει απειροελάχιστες τις πιθανότητες να πρόκειται για τυχαία σύνοδο των 4 μεγαλύτερων και πολιτικά ισχυρότερων αστικών συγκεντρώσεων. Όπως επισημάνθηκε και παραπάνω θα μπορούσε ίσως γι' αυτές τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μέρος των αποκλίσεων να αφορά ίδια έσοδα. Το μεγάλο όμως αυτό νούμερο μάλλον μας ξενίζει.

Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις Ν.Α. με μικρές αποκλίσεις: Ανατολικής Αττικής, Κεφαλληνίας & Ιθάκης, Καστοριάς και Μαγνησίας. Μοναδική εξαίρεση με μηδενική απόκλιση, επί συνόλου 54, η Ν.Α. Πιερίας. Ενώ τέλος άλλη μια εντυπωσιακή τιμή, αυτή της Ν.Α. Καβάλας όπου η διαφορά είναι αρνητική. Δηλαδή, οι επιχορηγήσεις - όπως αυτές φαίνονται μέσα από τον κρατικό προϋπολογισμό - ήταν μεγαλύτερες απ' ότι ο ίδιος ο προϋπολογισμός της Ν.Α. Καβάλας. (;)⁵

Όσο αφορά το δεύτερο σκέλος του πίνακα, παρουσιάζονται οι αποκλίσεις των τελικών πληρωμών που αφορούσαν το 1996 σε σχέση με όσα είχε προϋπολογίσει το κράτος να δώσει ως επιχορηγήσεις στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Και αυτές οι αποκλίσεις είναι σημαντικές αν και περιορίζονται κατά γενική εικόνα σε επίπεδα γύρω στο 10%. Μέσα από αυτές μπορούμε να συμπεράνουμε ότι υποτιμόντουσαν ίσως οι ανάγκες των

Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας τις τιμές των Νομαρχιακών Προϋπολογισμών η ψαλίδα μεγαλώνει και ακόμα περισσότερο και αν αντί για τους εγκριθέντες από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ληφθούν υπόψη οι ψηφισθέντες από τα κατά τόπους Νομαρχιακά Συμβούλια, τότε θα είχαμε ακόμα μεγαλύτερες διαφορές .

Μέχρι ενός σημείου οι μεγάλες αυτές αποκλίσεις εκφράζουν τις πραγματικές ανάγκες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, και αυτό φαίνεται από τις συμπληρωματικές πιστώσεις⁶ που για τα παρελθόντα έτη δείχνουν να είναι πάγια τακτική.

Το υπόλοιπο της διαφοράς των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν και πληρώθηκαν και αυτών που είχαν σε πρωτογενή μορφή τοπικά προϋπολογιστεί μπορεί και να αποτελεί υπερεκτίμηση αυτών, μια και η μέθοδος αυτή χρηματοδότησης δεν άφηνε και πολλά περιθώρια στους τοπικούς παράγοντες για «υπευθυνότητα, σύνεση και προγραμματισμό» στη διαχείριση των οικονομικών τους.

Με τον νέο νόμο βλέπουμε πως πολλά από τα τρωτά του παρελθόντος αρχίζουν να εξαλείφονται.

Άλλη μία αφορμή που μας κάνει να πιστεύουμε κάτι τέτοιο είναι και η παράγραφος 2 του άρθρου 5 (του Ν.2672/98). Σύμφωνα με αυτή οι εξελίξεις των δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, θα πρέπει να είναι συμβατές με τις γενικότερες δημοσιονομικές εξελίξεις. Τα επιτρεπόμενα όρια θα καθορίζονται από ετήσια απόφαση των υπουργείων Οικονομικών και Ε.Δ.Δ. & Α.

⁵ Μήπως υπάρχει κάποιος δαίμων του τυπογραφείου

⁶ Αυτές κυρίως αφορούσαν δαπάνες για Υγεία και Πρόνοια καθώς και για την Παιδεία

Ενώ από αυτά τα όρια εξαιρούνται οι δαπάνες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ίδιους πόρους που προέρχονται από ανταποδοτικά τέλη⁷.

⁷ βλ. και παράρτημα Κεφαλαίου 3, νόμος 2672/98

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ :

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην προσπάθειά μας να μελετήσουμε την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, ξεκινήσαμε από την έννοια και την πορεία μέσα στο χρόνο της Αυτοδιοίκησης γενικότερα. Είδαμε πόσο ξεχωριστή θέση έχει ο θεσμός για τον Ελλαδικό χώρο από αρχαιοτάτων χρόνων, μια θέση που κατοχυρώνεται από τη βάση της ελληνικής κοινωνίας και όχι τόσο από κάποιο θεσμικό πλαίσιο. Αυτό το τελευταίο στάθηκε σαν αγκάθι σε όλη την ιστορική εξέλιξη του θεσμού. Διοικητικά συστήματα που εναλλάσσονταν το ένα τ' άλλο και νόμοι που έρχονταν και έφευγαν πριν καλά-καλά δοκιμαστούν. Ίσως τελικά ο λαός αυτός να τα πηγαίνει καλύτερα με τα ήθη, τα έθιμα και τις συνήθειες παρά με τους νόμους.

Είναι βέβαια γεγονός ότι από τη δημιουργία του νεοελληνικού κράτους και έπειτα υπάρχουν τάσεις που επέβαλαν μεταφυτεύσεις συστημάτων και θεσμικών πλαισίων και όχι θεσμοθέτηση υπαρχόντων δομών. Η «ψύχωση» με την Δυτική Ευρώπη και ό,τι αυτή πρεσβεύει καλό ή κακό, αποτελεί μελανό σημείο σε όλη την νεότερη ιστορία της χώρας μας. Και ως γνωστόν οι μεταφυτεύσεις είναι πολύ εύκολο να αποβληθούν σαν ξένο σώμα, γι' αυτό

επιβάλλεται μεγαλύτερη προσοχή στις υπάρχουσες κοινωνικές ιδιαιτερότητες.

Όπως είδαμε λοιπόν προχωρώντας τη μελέτη μας, όσο αφορά το διοικητικό μας σύστημα, υιοθετήσαμε ένα αυστηρά συγκεντρωτικό νομαρχιακού τύπου κατά τα πρότυπα του Γαλλικού. Ένα σύστημα αντίθετο με τις παραδόσεις και τις συνήθειες του τόπου, το οποίο όμως εδραιώθηκε εκ των άνω και βασίλευε (για να μην πούμε βασιλεύει) σχεδόν μέχρι τις μέρες μας. Πολλοί μελετητές¹ αποδίδουν το φαινόμενο αυτό σε μικροκομματικά οφέλη που προσφέρει ένα τέτοιο σύστημα εδραιώνοντας το κυρίαρχο κόμμα στην περιφέρεια.

Μέσα σ' ένα τέτοιο αρνητικό κλίμα για την ανάπτυξη της Αυτοδιοίκησης ο δεύτερος βαθμός χρειάστηκε έναν ολόκληρο αιώνα για να περάσει από τις σκέψεις και τα νομοσχέδια στην πράξη. Και αναρωτιόμαστε, πως είναι τελικά δυνατό, αφού εννοείται ότι ακολουθούμε τα χνάρια της Δυτικής Ευρώπης πιστά, να μην υιοθετούμε τα περισσότερα από τα καλά της. Γιατί η Δυτική Ευρώπη έχει προ πολλού προχωρήσει σε δεύτερο και σε ορισμένες περιπτώσεις και τρίτο βαθμό αυτοδιοίκησης. Ή μήπως όλες οι θετικές εξελίξεις έπρεπε - σύμφωνα με έναν άορατο νόμο - να έρχονται στην Ελλάδα λίγο έως πολύ ετεροχρονισμένα.

¹ Βλ. και Τρύφωνα Κωστόπουλου, «Περιφερειακή Ανάπτυξη και λαϊκή συμμετοχή-Η περίπτωση των νομαρχιακών συμβουλίων στην Ελλάδα» Αθήνα 1988 και «Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος 1^{ος} Ο Θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 1996.

Φαίνεται πάντως ότι η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση αποτέλεσε τα τελευταία χρόνια την κινητήρια δύναμη για εκσυγχρονισμό στη χώρα μας.

Έτσι και στον τομέα της Αυτοδιοίκησης η πρόκληση της προσαρμογής σε μια Ευρώπη των περιφερειών και όχι των κρατών, έδωσε νέες διαστάσεις στη λανθάνουσα μορφή δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και τάσεις αναδιάρθρωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Οι πρώτες εκλογές της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που διενεργήθηκαν τον Οκτώβρη του 1994, ανέδειξαν αιρετά Νομαρχιακά Συμβούλια και Νομάρχες, γεγονός που θα μπορούσε να θεωρηθεί πόντος στο παιχνίδι του συγκεντρωτισμού με την αποκέντρωση. Από τότε όμως μέχρι σήμερα λίγα έχουν γίνει, αντάξια των προσδοκιών αυτής της μεταρρύθμισης.

Ευθύνες υπάρχουν και για την κεντρική διοίκηση, αλλά και για την νεαρή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση γιατί σε τελική ανάλυση μέτρο επιτυχίας του νέου θεσμού θα αποτελέσει το κριτήριο του βαθμού ρήξης με το γραφειοκρατικό πρότυπο των παλαιών Νομαρχιών. Δυστυχώς η μεταβίβαση και η διάχυση εξουσίας σε αποκεντρωμένους νέους θεσμούς δεν αρκούν από μόνες τους για να γίνει αποτελεσματικότερη η λειτουργία τους². Χρειάζεται πρόγραμμα, σκληρή δουλειά και προ πάντων στο πλάι των αιρετών, άνθρωποι με εξειδικευμένες γνώσεις που να μπορούν να προσφέρουν τις υπηρεσίες της επιστήμης τους με σκοπό την αναβάθμιση του ρόλου

² Βλ. και Ψυχοπαίδη Κοσμά και Παναγιώτη Γετίμη, Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων, Ιδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989, σελ.98-100

της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της εδραίωσης της οικονομικής και πολιτικής της ανεξαρτησίας.

Και ισχυρή τοπική εξουσία σημαίνει, ισχυρή εναλλακτική οικονομική ανάπτυξη. Ας δούμε για παράδειγμα την λεγόμενη Τρίτη Ιταλία, όπου ο αναπτυξιακός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στάθηκε κατασταλτικός. Δημιούργησε και υποστήριξε σθεναρά έναν πόλο από ευέλικτες μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες δημιούργησαν πρότυπο ανάπτυξης.³ Να λοιπόν που η Τοπική Εξουσία μπορεί διαμορφώνοντας τις κατάλληλες δομές και παίρνοντας πρωτοβουλίες να αποτελέσει κινητήρια δύναμη στην αναπτυξιακή πορεία των σύγχρονων κοινωνιών.

Αυτό που χρειάζεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας πέρα από το εφελτήριο των ειδικευμένων συνεργατών, είναι τα κατάλληλα οικονομικά μέσα για να σταθεί γερά στα πόδια της και να ξεφύγει από τον φαύλο κύκλο της μικροπολιτικής.

Ο σιγουρότερος τρόπος για να επιτευχθεί αυτό είναι η συντονισμένη προσπάθεια εκμετάλλευσης όσων περισσότερων πόρων μπορεί. Με άλλα λόγια πιστεύουμε πως θα πρέπει να διατηρηθεί ο θεσμός των επιχορηγήσεων, να εκσυγχρονιστεί όμως και ως προς τον τρόπο κατανομής του, αλλά και ως προς την ίδια του τη φύση. Οι περισσότερες επιχορηγήσεις θα πρέπει να είναι ευρέου φάσματος και ικανές για μεσοπρόθεσμο τουλάχιστον προγραμματισμό.

Όσο για το θέμα της κατανομής τους, για να μπορούμε να βρισκόμαστε κοντά στο επιθυμητό αποτέλεσμα που είναι η δίκαια

³ Λυμπεράκη Αντιγόνη, Η πρόκληση της ανάπτυξης σε μικρή κλίμακα: οικονομική ευελιξία και κοινωνικές δυσκαμψίες, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1992, σελ. 157-187

διανομή τους, θα πρέπει να λαμβάνουμε υπ' όψιν πολλούς παράγοντες. Τέτοιοι κατά τη γνώμη μας θα πρέπει να είναι : δείκτες που αφορούν έκταση, πυκνότητα κατοίκησης, βαθμό αστικότητας, πληθυσμό, ποσοστά ηλικιών αιχμής, ανεργία κ.α. Επίσης οι δείκτες της φορολογικής ικανότητας, της φορολογικής προσπύθειας και φυσικά κάποιος που να σταθμίζει τις ανάγκες της κάθε περιοχής.

Όσο αφορά τη φορολογία πιστεύουμε πως υπάρχουν περιθώρια να βρεθούν πόροι αν αναζητηθούν ακόμα και σε μικρά ποσοστά ανάμεσα στους υγιείς παραγωγικούς τοπικούς συντελεστές. Για παράδειγμα σε επιχειρήσεις που απολαμβάνουν κάποια ειδικά τοπικά πλεονεκτήματα ή υποδομές, δεν θα θεωρείτο άδικο ένα μικρό τέλος υπέρ της τοπικής εξουσίας που τη συντηρεί στα χωρικά της όρια.

Σε σχέση με την φορολογία δε, της ακίνητης περιουσίας τα περιθώρια είναι μεγάλα γιατί και μικροί είναι ακόμα οι συντελεστές και διαφεύγει μεγάλη φορολογική βάση. Για παράδειγμα στις περισσότερες οικοδομές των τελευταίων 5 ετών, γίνεται χρήση (ή κατάχρηση) ενός ειδικού αρχιτεκτονικού όρου «ημιυπαίθριος χώρος» για να χτίζονται ίσως περισσότερα μέτρα και να γλυτώνονται τα τετραγωνικά αυτών από τη φορολόγηση.

Η νυχτερινή ζωή αποτελεί έναν χώρο, όπου χαρακτηρίζεται από μεγάλη ρευστότητα και ουσιαστικά και μεταφορικά, ένας φόρος υπέρ της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μπορεί να μην ήταν κακή περίπτωση μια που η χώρα μας έχει παράδοση σε τέτοιου ειδικούς φόρους πάνω στην κατανάλωση.

Επίσης ο χώρος της διαφήμισης και γενικότερα των «media», οι οποίοι τα τελευταία χρόνια μονοπωλούν τους υψηλότερους τζίρους επιχειρήσεων, δεν θα' πρεπε να περάσουν απαρατήρητοι. Ο φόρος επί των τηλεοπτικών διαφημίσεων θα πρέπει να είναι η αφορμή και το παράδειγμα για επέκταση της αναζήτησης εσόδων, στα περιοδικά, τον υπόλοιπο τύπο και το ραδιόφωνο.

Καλές προτάσεις αποτελούν οι περιπτώσεις που το έσοδο έρχεται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού ως ποσοστό κάποιου εθνικά επιβαλλόμενου φόρου. Διαχειριστικό κόστος μηδέν για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και από την άλλη σίγουροι πόροι, σε γενικές γραμμές προϋπολογίσιμοι κι όλας. Βλέπουμε λοιπόν ως καλή περίπτωση την επέκταση των Κ.Α.Π.

Θα πρέπει όμως να βρεθούν και κάποιοι φόροι που το χαμηλό κόστος διαχείρισής τους θα επιτρέψει την ανάληψή τους εξ' ολοκλήρου από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για να μην υποβαθμίζεται ο ρόλος της φορολογικής της εξουσίας, και να μην απομονώνεται σε μία και μόνο πηγή προέλευσης εσόδων - την κεντρική διοίκηση στην προκειμένη περίπτωση.

Σχετικά με το δανεισμό τέλος, αυτός θα μπορούσε να συνεισφέρει σ' αυτή την προσπάθεια συστηματικής εκμετάλλευσης όλων των οικονομικών δυνατοτήτων, σε περιπτώσεις επενδυτικών δραστηριοτήτων και μακρόπνοων έργων, έτσι ώστε να μην αντίκειται και στην αρχή του «πληρώνει αυτός που απολαμβάνει».

Τέλος ας μην ξεχνάμε και τους κοινοτικούς πόρους, με τους οποίους είναι δυνατό να χρηματοδοτηθούνε πολλές αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Και καταλήγουμε στο ότι αν μπορέσει η

Ελληνική Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση να κερδίσει το στοίχημα του εκσυγχρονισμού και να προχωρήσει μαζί με τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χωρικές μονάδες, σίγουρα θα έχει λόγους να βρίσκεται μεταξύ των «προσαρμόσιμων» στην κοινωνία του αύριο.

Οι σχέσεις της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με την τωρινή κυβέρνηση θεωρούνται ότι διέπονται από το γενικότερο κλίμα του εκσυγχρονισμού και αποκέντρωσης στα πλαίσια των προσπάθειών για την Ηνωμένη Ευρώπη. Φαίνεται πως αυτή τη φορά η κεντρική εξουσία είναι θετικά διακείμενη να βοηθήσει την Αυτοδιοίκηση. Και αυτό είναι κάτι που θα πρέπει να εκμεταλλευτεί η Ν.Α. υπέρ της.

Αυτά που θα πρέπει να διεκδικηθούν από την Κεντρική Διοίκηση είναι : οι όποιες βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου κατά την πορεία φαίνεται να χρειάζονται, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων και εξουσιών , η αντιμετώπιση σαν ίσος προς ίσο και τέλος και πιο σημαντικό το κύρος που της αναλογεί.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ◇ Ανδρονόπουλου Βασ./ Μαθιουδάκι Μίνωα, **Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση ΤΜΗΜΑ Α': Ιστορική Εξέλιξη**, περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ.35-61

- ◇ Αύφαντή Σ. Δημήτρη, **Τοπική Αυτοδιοίκηση Ευρωπαϊκά Συστήματα/ Συγκριτική Τυπολογική προσέγγιση**, περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ.20-28

- ◇ Αθανασόπουλος Κων/νος, **Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση**, Β' Έκδοση Αθήνα 1992

- ◇ Βελώνια Εμμ. Ευθυμίου, **Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση ΤΜΗΜΑ Β': Περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης**, ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ.62-89

- ◇ Γεωργακόπουλος Θ. & Πατσουράτης Β., **Δημόσια Οικονομική**, Εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό», Αθήνα 1991

- ◇ Θεοδώρου Θεόδωρου, **Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση**, τόμος Γ' **Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση**, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη

- ◇ Hesse J. (επιμ.) **Local Government and Urban Affairs in International Perspective**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991

- ◇ Jones G. W., **Μοντέλα περιφερειακής διοίκησης και τοπική αυτοδιοίκηση**, μετάφραση Γλυκερία Π.Σιούτη, στο περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχος 31-32, Ιούλιος -Δεκέμβριος '87, σελ. 11-20

- ◇ Ε.Ε.Π.Ε. (Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης), **Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Προσδοκίες και Προοπτικές**, επιμέλεια: Κ. Σπανού, Α.Ρήγος, Μ.Σπουρδαλάκης, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1997
 - ◇ Καλτσόγια-Τουρναβίτη Νίκης, **Προβληματική της σύγχρονης Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας 1935-1975**: προσπάθεια οριοθέτησεως, Αθήνα 1981
 - ◇ Κατσαδώρου Κωνσταντίνου, **Συμβολή εις την Ανωτέραν Βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοικήσεως**, Αθήνα 1978
-
- ◇ Κ.Ε.Π.Ε.(Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών), **«Διαπεριφερειακή ανάλυση και πολιτική - Βασικά στοιχεία κατά περιφέρεια και νομό»**, Εκθέσεις 19, Αθήνα 1995
 - ◇ Κλειώση Χρήστου, **Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως**, Αθήνα 1977
 - ◇ Κλειώση Χρήστου, **Η Συνταγματική κατοχύρωσις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως**, Αθήνα 1981
 - ◇ Κωστόπουλου Τρύφωνα, **Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος 1^{ος}: Ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα**, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996
 - ◇ Κωστόπουλου Τρύφωνα, **«Λαϊκή συμμετοχή και νομαρχιακά συμβούλια»**, περιοδικό ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΣΚΕΨΗ, τεύχος 44 Μάιος 1989
 - ◇ Κωστόπουλου Τρύφωνα, **«Περιφερειακή Ανάπτυξη και Λαϊκή Συμμετοχή - Η περίπτωση των Νομαρχιακών Συμβουλίων στην Ελλάδα»**, διδακτορική διατριβή Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 1988

- ◇ Λένιν Β.Ι., **Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση**, Εκδόσεις «Σύγχρονη εποχή», Αθήνα 1986
 - ◇ Λυμπεράκη Αντιγόνη, **Η πρόκληση της ανάπτυξης σε μικρή κλίμακα: οικονομική ευελιξία και κοινωνικές δυσκαμψίες**, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1992
 - ◇ Μπακογιάννη Γ. Κώστα, **«Το καθεστώς του Νομάρχη»**, περιοδικό ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ έτος έκτο - τεύχος 24 (Οκτώβρης - Δεκέμβρης 1985)
-
- ◇ Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκης & Παπαγιάννη Δονάτου, **«Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση»** Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997
 - ◇ Παπαγιάννη Π., **Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα: Από τον Νεοελληνικό Διαφωτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης**, Αθήνα 1990, Εκδόσεις Νέα Σκέψη
 - ◇ Παπαδημητρίου Γιώργου, **Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία**, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993
 - ◇ Παπακωνσταντίνου Αργύρη, **Επισημάνσεις στο Ν. 2672/98 για τους οικονομικούς πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης**, στο Νομικό Βήμα, (ένθετο στο περιοδικό «Ελληνική Νομαρχία») τεύχος 1^ο Απρίλιος - Μάιος '99.
 - ◇ Παπαφράγκου Στ., **Πορίσματα εκ της νομολογίας του ΣτΕ**, 1^η έκδοση 1931
 - ◇ Πατσουράτης Βασίλης, **Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, στο συλλογικό τόμο Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, επιμέλεια Ν. Τάτσος, εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό» Αθήνα 1991

- ◇ Page E.- Goldsmith M.(επιμ.) **Central and Local Government Relations**, Sage, Λονδίνο 1987

 - ◇ Σολδάτου Δημήτρη, **Δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, Κωδικοποιημένη Νομοθεσία, Έκδοση Μ. Δημόπουλου, Θεσσαλονίκη 1995

 - ◇ Sharpe L.J., **The Rise of Meso Government in Europe**, SAGE Modern Politics Series Volume 32 sponsored by the European Consortium for Political Research/ECPR, published 1993 LONDON, SAGE
-
- ◇ Τάτσου Νίκου, **Δημοσιονομική Αποκέντρωση- Θεωρία και Πράξη**, εκδόσεις Τυπωθήτω Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 1999

 - ◇ Τάτσου Ν., μελέτη με θέμα **«Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»**, Αθήνα 1997, Η μελέτη ανατέθηκε από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης μετά από αίτημα του Υπουργείου Εσωτερικών στον καθηγητή του Παντείου Πανεπιστημίου Ν.Τάτσο, την ερευνητική ομάδα του οποίου συμπλήρωσαν οι οικονομολόγοι Ρ. Γκέκας, Β. Δεσκούλιδου, Α. Ευαγγέλου, Ε. Κουμπαρούλη, Α. Μαντζάκου και Α. Χατζής

 - ◇ Τάτσου Νίκου, **Η Φορολογία των ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, Επιστημονικές Μελέτες 3, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1989

 - ◇ Τάτσου Νίκου (επιμέλεια), **Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης**, Ε.Ε.Τ.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης), Ειδικά Θέματα 1, Αθήνα 1988

 - ◇ Τάτσου Νίκου, **Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση**, Ε.Ε.Τ.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης) Αθήνα 1988

 - ◇ Τάτσου Νίκου, **Φορολογική Αποκέντρωση - Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα**, Ε.Ε.Τ.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης), Επιστημονικές Μελέτες 1, Αθήνα 1987

- ◇ Τζώνου Χαρ. Θεόδωρου, **Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά Κόμματα - Θεσμικές συναρτήσεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις**, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1988
- ◇ Χαραλάμπους Σταύρου, «**Το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας**», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος 38 Απρίλιος-Ιούνιος '89
- ◇ Χλέπας Νικόλαος-Κομνηνός, **Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις**, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1994
- ◇ Χριστοφιλοπούλου Παρασκευής, «**Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα**», περιοδικό Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 7^ο Μάρτιος 1996
- ◇ Ψυχοπαίδη Κ. -Γετίμη Π., **Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων**, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989

Συντομογραφίες

Α.Κ.Ν.Α. = Αποθεματικό Κεφάλαιο Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Ε.Ε.Τ.Α.Α. = Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Ε. Ν.Α.Ε. = Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας

Κ.Α.Π. = Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

Ν.Α. = Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Ο.Τ.Α. = Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο.Α.Ε.Δ. = Οργανισμούς Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού

Τ.Α.Π. = Τέλος Ακίνητης Περιουσίας

Υπ. Εσ.Δ.Δ. & Α. = Υπουργείο Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

