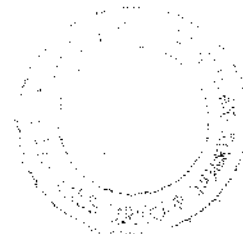


**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Ο Οικονομικός Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην
Ελλάδα – Διαχρονική Εξέλιξη – Συγκριτική Παρουσίαση»**

**ΜΑΡΚΕΛΛΑ ΜΑΓΚΟΥ
Α.Μ. 897Μ003**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΤΑΤΣΟΣ**

ΑΘΗΝΑ, ΙΟΥΝΙΟΣ 2001

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

| | |
|--|-----------|
| ΠΡΟΛΟΓΟΣ..... | 1 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... | 3 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1..... | 6 |
| Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ..... | 6 |
| 1.1. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακή Ανάπτυξη..... | 6 |
| 1.2. Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα..... | 9 |
| 1.2.1. <i>Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού.....</i> | <i>9</i> |
| 1.2.2. <i>Το σημερινό καθεστώς.....</i> | <i>12</i> |
| 1.2.2.1. Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. | 12 |
| 1.2.2.2. Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων | 15 |
| 1.2.2.3. Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης..... | 16 |
| 1.2.2.4. Αρμοδιότητες Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης..... | 17 |
| 1.2.3. <i>Τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....</i> | <i>18</i> |
| 1.2.3.1. Προβλήματα που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α..... | 19 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2..... | 22 |
| ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΓΙΑ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ..... | 22 |
| 2.1. Αποκέντρωση και μέγεθος Ο.Τ.Α..... | 22 |
| 2.2. Μεγάλο και μικρό μέγεθος των Ο.Τ.Α.: πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα..... | 23 |
| 2.2.2. <i>Το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. από την πλευρά των εσόδων.....</i> | <i>25</i> |
| 2.3. Η εμπειρία άλλων χωρών στο ζήτημα του μεγέθους..... | 27 |
| 2.4. Η περίπτωση της Ελλάδας στο ζήτημα του μεγέθους | 29 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3..... | 34 |
| ΔΙΑΦΩΡΩΣΗ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 1970-1996:..... | 34 |
| ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ..... | 34 |
| 3.1. Εισαγωγή..... | 34 |
| 3.2. Έσοδα | 35 |
| 3.2.1. <i>Διάρθρωση και εξέλιξη των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ..</i> | <i>35</i> |
| 3.2.2. <i>Διάρθρωση και εξέλιξη των Εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες.</i> | <i>41</i> |
| 3.3. Δαπάνες..... | 43 |
| 3.3.1. <i>Διάρθρωση και εξέλιξη των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα</i> | <i>45</i> |
| 3.3.2. <i>Διάρθρωση και εξέλιξη Δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες..</i> | <i>51</i> |
| 3.4. Η πολιτική ως παράγων επηρεασμού των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. | 52 |

| | |
|--|------------|
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4..... | 55 |
| ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΤΕΛΗ..... | 55 |
| 4.1. Φόροι..... | 55 |
| 4.1.1. <i>Εξέλιξη φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα</i> | 56 |
| 4.1.2. <i>Τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες – Συγκριτική παρουσίαση</i> | 60 |
| 4.2. Τέλη και Δικαιώματα..... | 65 |
| 4.2.1. <i>Εξέλιξη τελών στην Ελλάδα</i> | 68 |
| 4.2.2. <i>Εξέλιξη τελών σε άλλες χώρες</i> | 70 |
| 4.3. Κριτική ανάλυση..... | 71 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5..... | 72 |
| ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ..... | 72 |
| 5.1. Εισαγωγή..... | 72 |
| 5.2. Οι βασικοί στόχοι των επιχορηγήσεων..... | 73 |
| 5.3. Το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα..... | 75 |
| 5.3.1. <i>Τακτικές Επιχορηγήσεις</i> | 75 |
| 5.3.2. <i>Έκτακτες Επιχορηγήσεις</i> | 80 |
| 5.4. Εξέλιξη των επιχορηγήσεων..... | 81 |
| 5.5. Κριτήρια κατανομής των επιχορηγήσεων..... | 83 |
| 5.6. Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις σε άλλες χώρες..... | 86 |
| 5.7. ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ..... | 90 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6..... | 93 |
| ΔΑΝΕΙΑ..... | 93 |
| 6.1. Εισαγωγή..... | 93 |
| 6.2. Σύστημα δανεισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα..... | 93 |
| 6.2.1. <i>Δανειοδότηση από πηγές του εσωτερικού</i> | 95 |
| 6.2.1.1. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.Δ.)..... | 96 |
| 6.2.1.2. Το Υπουργείο Εσωτερικών..... | 99 |
| 6.2.1.3. Άλλοι Φορείς..... | 100 |
| 6.2.2. <i>Δανειοδότηση από πηγές του εξωτερικού</i> | 100 |
| 6.2.2.1. Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων..... | 101 |
| 6.2.2.2. Ταμείο Αποκατάστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΤΑΣΕ)..... | 103 |
| 6.3. Δανειοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες..... | 104 |
| 6.4. Κριτική ανάλυση..... | 107 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7..... | 110 |
| ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ | 110 |
| ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ..... | 119 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... | 124 |

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στην παρούσα εργασία αναλύεται ο οικονομικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα μέσα από την ανάλυση του οικονομικού της συστήματος, όπως αυτό εξελίχθηκε τα τελευταία 25 χρόνια. Γίνεται εκτενής αναφορά στα σημαντικά προβλήματα που αυτό αντιμετωπίζει, τα οποία επηρεάζουν αρνητικά τόσο τον ρόλο όσο και την γενικότερη λειτουργία του θεσμού. Επίσης παρουσιάζονται συγκριτικά στοιχεία που αφορούν στην δομή του οικονομικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης άλλων ευρωπαϊκών χωρών, τα οποία καταδεικνύουν την μεγάλη απόκλιση του ελληνικού συστήματος με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά.

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να δείξει πως μία Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία λόγω οικονομικών προβλημάτων, εξαρτάται και ελέγχεται σε μεγάλο βαθμό από την Κεντρική Διοίκηση, δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Αντίθετα, η ενίσχυση του ρόλου της, κυρίως μέσα από την βελτίωση των οικονομικών της θα συμβάλλει σημαντικά στον εκσυγχρονισμό του θεσμού και κατά συνέπεια στην αποτελεσματική λειτουργία του αποκεντρωμένου διοικητικού συστήματος και την ενίσχυση της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η διάρθρωση της εργασίας γίνεται σε επτά κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται η σημασία του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η σχέση του με την περιφερειακή ανάπτυξη. Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στην ιστορική εξέλιξη και παρουσιάζεται το σημερινό διοικητικό καθεστώς του εν λόγω θεσμού στην Ελλάδα, ενώ αναφέρονται και ορισμένα προβλήματα που το ισχύον σύστημα αντιμετωπίζει.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στο μέγεθος των Ο.Τ.Α. και πώς αυτό επηρεάζει τον οικονομικό ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την γενικότερη λειτουργία του θεσμού, ενώ παρουσιάζονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που έχει το μικρό ή μεγάλο μέγεθος των Ο.Τ.Α. Παρατίθενται επίσης στοιχεία που αφορούν την εμπειρία άλλων χωρών στο συγκεκριμένο ζήτημα.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται μία γενική παρουσίαση της διάρθρωσης των εσόδων και των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και της εξέλιξής τους από το 1970 έως το 1996, που αποτελεί και το τελευταίο έτος κατά το οποίο υπάρχουν

διαθέσιμα τα σχετικά στοιχεία. Στη συνέχεια παρουσιάζονται στοιχεία για την διάρθρωση και την εξέλιξη των οικονομικών των Ο.Τ.Α. άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται αναλυτική παρουσίαση της διάρθρωσης των φόρων και των τελών, ενώ γίνεται εκτενής αναφορά στα προβλήματα που σχετίζονται με την απόδοση των σημαντικών αυτών πηγών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκριτικά παρουσιάζονται στοιχεία που αφορούν στην διάρθρωση των παραπάνω πηγών σε άλλες χώρες της Ευρώπης και ακολουθεί κριτική ανάλυση.

Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται αναλυτικά η δομή του συστήματος των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και η εξέλιξη του εν λόγω συστήματος την τελευταία 25ετία, ενώ τίγονται ζητήματα που αφορούν την αποτελεσματικότητα και την αντικειμενικότητα του. Παρουσιάζονται επίσης ενδεικτικά στοιχεία για τα αντίστοιχα συστήματα άλλων χωρών και ακολουθεί κριτική ανάλυση.

Στο έκτο κεφάλαιο αναλύεται η διάρθρωση και η εξέλιξη του συστήματος δανεισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρουσιάζονται οι πηγές δανεισμού τόσο από το εσωτερικό όσο και από το εξωτερικό, ενώ γίνεται συγκριτική παρουσίαση στα αντίστοιχα ευρωπαϊκά και γίνεται αναφορά στα σημαντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει το ελληνικό σύστημα.

Το έβδομο κεφάλαιο τέλος, περιλαμβάνει τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από την παραπάνω παρουσίαση των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ γίνονται συγκεκριμένες προτάσεις για την βελτίωση του οικονομικού της συστήματος και την ενίσχυση του ρόλου της με στόχο την αποτελεσματική λειτουργία του εν λόγω θεσμού.

Κλείνοντας αυτόν τον πρόλογο, θα ήθελα να απευθύνω ιδιαίτερες ευχαριστίες στα μέλη της τριμελούς μου επιτροπής, καθηγητές Θ. Πάκο και Μ. Λαμπρινίδη για τις σημαντικές παρατηρήσεις τους καθώς και στον επιβλέποντα καθηγητή μου Νικ. Τάτσο για την άμεση εποπτεία που άσκησε στην παρούσα εργασία, καθώς και για τις πολύτιμες παρατηρήσεις του. Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον φίλο και συνάδελφο Γ. Τουρτούνη για τις σημαντικές υποδείξεις του και για την εποικοδομητική κριτική που συνέβαλλαν στην αρτιότητα των κεφαλαίων.

Αθήνα, Ιούνιος 2001
Μαρκέλλα Ν. Μάγκου

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί τον σημαντικότερο θεσμό για την ύπαρξη και την αποτελεσματική λειτουργία του αποκεντρωμένου δημοσιονομικού συστήματος, αλλά και για την "εκ των κάτω" ανάπτυξη μιας χώρας. Με βάση μάλιστα τα νέα μοντέλα ανάπτυξης και περιφερειακής πολιτικής, τα οποία έχουν υιοθετήσει οι περισσότερες χώρες διεθνώς, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τον βασικό πυρήνα της αναπτυξιακής διαδικασίας. Ο νέος αυτός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πραγματώνεται με την διοικητική αποκέντρωση και την οικονομική αυτοτέλεια του θεσμού, η οποία προϋποθέτει τη μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση και την παραχώρηση επαρκών πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών.

Με την έννοια αυτή, η διοικητική αποκέντρωση είναι αναγκαία για την επίτευξη της διάχυσης των ωφελειών της ανάπτυξης, την προαγωγή της ισόρροπης ανάπτυξης των περιφερειών και την αποτελεσματική χρησιμοποίηση των σπάνιων πόρων. Σχετικά με το ζήτημα των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι φανερό ότι αυτό αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που σχετίζονται τόσο με την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού, όσο και με την οιονεί λειτουργία του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης.

Στην Ελλάδα, το θέμα των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετά την εφαρμογή του σχεδίου «Ιωάννης Καποδίστριας» έχει μπει σε εντελώς νέα βάση. Η μέχρι πρότινος ισχύουσα διοικητική διαίρεση της χώρας, με τον μεγάλο αριθμό των Ο.Τ.Α., αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα της διάρθρωσης και των χαρακτηριστικών του συστήματος χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, το οποίο απέχει, όπως θα αναλυθεί στα κεφάλαια που ακολουθούν, από αυτά που επιτάσσει η δημοσιονομική θεωρία και διδάσκει η διεθνής εμπειρία. Κατά συνέπεια, μετά τον μετασχηματισμό του διοικητικού χάρτη πρέπει να ακολουθήσουν αλλαγές και στον οικονομικό τομέα για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. και την προσαρμογή του στα νέα δεδομένα.

Ειδικότερα, το ζήτημα των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει δύο διαστάσεις: την ποσοτική και την ποιοτική. Η πρώτη διάσταση αναφέρεται στις ανάγκες και στον καθορισμό του ρόλου κάθε βαθμίδας Ο.Τ.Α. καθώς και στους

αντίστοιχους πόρους που απαιτούνται ώστε να επιτελέσει τη λειτουργία της και να αναλάβει ενεργό μερίδιο στην προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας. Η δεύτερη και πολύ πιο σύνθετη διάσταση των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η ποιοτική. Η διάσταση αυτή του προβλήματος αφορά κατά κύριο τη διάρθρωση των εσόδων και είναι ιδιαίτερα δύσκολο να εξετασθεί γιατί συνδέεται με έναν μεγάλο αριθμό σύνθετων ζητημάτων. Ενδεικτικά τέτοια ζητήματα αφορούν τη σχέση ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες διοίκησης, τη σχέση πολίτη – Αυτοδιοίκησης, τη διάρθρωση και την αποτελεσματικότητα του δημοσιονομικού συστήματος, την επίδραση στην άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου, καθώς και το συνολικό ύψος και την κατανομή των βαρών και πολλά άλλα τέτοιου είδους ζητήματα.

Στις σύγχρονες κοινωνίες, η πιο σημαντική πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκτός από της κρατικές επιχορηγήσεις, είναι η φορολογία. Η διεθνής εμπειρία έχει καταδείξει ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτουργεί καλύτερα και πιο αποτελεσματικά όταν, εκτός των άλλων, έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει δικούς της φόρους έτσι ώστε ο προγραμματισμός των δραστηριοτήτων της να μην εξαρτάται από τις αβέβαιες πολλές φορές κρατικές επιχορηγήσεις.

Η χρηματοδότηση μέρους των δαπανών των Ο.Τ.Α. από δικά τους έσοδα, τους κάνει επίσης περισσότερο υπεύθυνους στην διαχείριση του δημοσίου χρήματος και στην ιεράρχηση των αναγκών τους. Αυτό συμβαίνει διότι όταν αποφασίζουν μία αύξηση στο σκέλος των δαπανών είναι σαν να αποφασίζουν ταυτόχρονα μία αύξηση στο σκέλος των εσόδων. Αντίθετα, αν μεγάλο μέρος των συνολικών τους δαπανών καλύπτεται από επιχορηγήσεις - και χωρίς να υποτιμάται η σημασία τους ως πηγή εσόδων - η ευθύνη απέναντι στους δημότες είναι μικρότερη, αφού η δαπάνη στο μεγαλύτερο μέρος καλύπτεται από το κοινωνικό σύνολο.

Επιπρόσθετα, οι πολίτες γίνονται περισσότερο προσεκτικοί στη διατύπωση των αιτημάτων τους γιατί γνωρίζουν ότι μεγάλο μέρος του κόστους των απαιτήσεών τους θα το καλύψουν οι ίδιοι, μέσω των φόρων που θα τους επιβληθεί. Επιπλέον, με αυτόν τον τρόπο αυξάνεται γενικά η ευαισθησία τους στις τοπικές υποθέσεις.

Στην Ελλάδα ωστόσο, οι Ο.Τ.Α. έχουν περιορισμένη φορολογική εξουσία, αφού η δυνατότητα που έχουν να επιβάλλουν φόρους ή να προσδιορίζουν μέσα σε προκαθορισμένα όρια τους φορολογικούς συντελεστές είναι πολύ μικρή. Κατά συνέπεια, τα ίδια φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως ποσοστό των

συνολικών της εσόδων, όπως θα αναλυθεί στην παρούσα εργασία, είναι πολύ χαμηλά- και μάλιστα από τα χαμηλότερα στην Ευρώπη. Το φαινόμενο αυτό εντεινόταν από το μέχρι πρότινος μικρό μέγεθος των Ο.Τ.Α., το οποίο αποτελούσε εμπόδιο στην άντληση των φορολογικών εσόδων και στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους.

Σχετικά με τις κρατικές επιχορηγήσεις, πρέπει να αναφερθεί ότι παρά το ότι είναι πολύ σημαντικές για την λειτουργία των Ο.Τ.Α., πολλές φορές λειτουργούν ως "δωρεά" της Κεντρικής Διοίκησης προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι επιχορηγήσεις, πάντως, αποτελούν αναπόσπαστο-στοιχείο του συστήματος εσόδων και καλούνται από τη φύση τους να διορθώσουν αδυναμίες και τα προβλήματα που πολλές φορές εμφανίζει το αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα. Δυστυχώς όμως στην Ελλάδα αυτό δεν έχει γίνει κατανοητό και κατά συνέπεια το όλο σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων, το οποίο αναλύεται σε επόμενα κεφάλαια, να αντιμετωπίζει σοβαρές αδυναμίες, τόσο στον σχεδιασμό του, όσο και στην εφαρμογή του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η Σημασία του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.1. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακή Ανάπτυξη

Η έννοια της ανάπτυξης και ο τρόπος με τον οποίο θα πραγματοποιηθεί αποτελεί ένα πολυσύνθετο ζήτημα που απασχολεί εδώ και πολλά χρόνια τους θεωρητικούς και τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Τα ερωτήματα που προβάλλονται κάθε φορά είναι αρκετά: ποιος δρόμος θα ακολουθηθεί για να οδηγηθούμε στην ανάπτυξη; Με ποια κριτήρια θα γίνει η επιλογή του; Ποιες είναι οι παράμετροι εκείνες που συνθέτουν ή επηρεάζουν το πρόβλημα; Οι απόψεις είναι ποικίλες αφού καθένας βλέπει το θέμα της ανάπτυξης μέσα από τη δική του οπτική γωνία και φιλοσοφία και φροντίζει να δώσει τις σωστές συντεταγμένες με βάση την δική του κρίση για την αντιμετώπισή του¹.

Είναι προφανές ότι το ζήτημα της ανάπτυξης είναι μεγάλο, πολυσύνθετο και πολύπλευρο και άπτεται μεγάλης ανάλυσης. Ωστόσο αυτό που πρόκειται να εξεταστεί στο παρόν κεφάλαιο είναι το πως ο δρόμος προς την ανάπτυξη της χώρας, τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, περνάει από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και εντέλει πως η καλή ή κακή κατάσταση της τελευταίας έχει επιπτώσεις πάνω στις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

Αρχικά όμως είναι αναγκαίο να καθοριστεί η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Ανάπτυξης και της Περιφερειακής Ανάπτυξης, να επισημανθεί ο συσχετισμός που υπάρχει ανάμεσα σε αυτές τις έννοιες καθώς και να ξεκαθαριστεί ο βαθμός αλληλεπίδρασής τους.

Ως Αυτοδιοίκηση νοείται η αποκεντρωμένη διοίκηση μιας περιοχής, που κατέχει ένα κομμάτι γης της χώρας και ο δε πληθυσμός της με τα μέσα που του παρέχουν η επιστήμη και η ηθική, βοηθούμενος από την Κεντρική Διοίκηση, προσπαθεί με κοινωνικά αποδεκτούς κανόνες να εργάζεται για την συνεχή βελτίωση της ζωής του. Με βάση αυτόν τον ορισμό η Αυτοδιοίκηση δεν είναι μόνο μορφή οργάνωσης αλλά και τρόπος ζωής².

Από την άλλη πλευρά, με τον όρο ανάπτυξη δεν εννοείται μόνο η απλή αύξηση των οικονομικών μεγεθών όπως του Α.Ε.Π., αλλά μια σύνθετη διαδικασία με

οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό περιεχόμενο. Οι οικονομολόγοι την ορίζουν ως το σύνολο εκείνων των ετερόκλητων παραμέτρων που στοχεύει τόσο στη ποιοτική όσο και στην ποσοτική αναβάθμιση της ανθρώπινης ζωής. Σε αυτό το σημείο έγκειται και η διαφορά μεταξύ της έννοιας της (οικονομικής) ανάπτυξης και της (οικονομικής) μεγέθυνσης. «Ο όρος οικονομική μεγέθυνση σημαίνει είτε αύξηση της παραγωγής και του εγχωρίου προϊόντος, είτε αύξηση του εισοδήματος. Μεγέθυνση είναι η συνεχής αύξηση του συνολικού ή κατά κεφαλήν εθνικού εισοδήματος, κατά τη διάρκεια μιας περιόδου. Υποδηλώνει την ικανοποιητική λειτουργία των βασικών μηχανισμών στα πλαίσια μιας δεδομένης οικονομικής διάρθρωσης και αναφέρεται κυρίως στην αύξηση της παραγωγικότητας. Η οικονομική ανάπτυξη είναι μια έννοια ευρύτερη από τη μεγέθυνση. Περιλαμβάνει όλες τις ποσοτικές συνέπειες μιας μεγεθυντικής διαδικασίας και υποδηλώνει τη βελτίωση της κατανομής των αγαθών και την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου. Εκτός από την αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας, επιδιώκει να επιφέρει αλλαγές στις δομές της οικονομίας»³.

Περιφερειακή Ανάπτυξη θεωρείται η διαδικασία εκείνη της ισόρροπης διαχρονικής μεταβολής της διαπεριφερειακής διάρθρωσης της οικονομίας (χωροταξική ανακατανομή των πόρων) που έχει σκοπό την καθολική μεταβολή και βελτίωση της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής και η οποία επιτυγχάνεται με τον κατάλληλο συνδυασμό σκοπών, μέσων και φορέων.⁴

Παρατηρώντας τους παραπάνω ορισμούς, διαπιστώνεται ότι οι δύο έννοιες της Αυτοδιοίκησης και της ανάπτυξης εμπλέκονται και συναντώνται σε δύο σημεία: α) στη βελτίωση των συνθηκών που αποτελεί την ποιοτική έκφραση και β) στην άνοδο του επιπέδου ζωής που αποτελεί την ποσοτική έκφραση.

Εκτός όμως από την θεωρητική τεκμηρίωση της σχέσης ανάμεσα στην ανάπτυξη και την Τοπική Αυτοδιοίκηση υπάρχει και η εμπειρία, η οποία έκανε αξίωμα πλέον το ότι η αναπτυξιακή διαδικασία επιτυγχάνεται και διαχέεται καλύτερα σε ένα αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα όπου η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατέχει νευραλγική θέση. Η πολιτική ανάπτυξης που εφαρμόστηκε στον Ευρωπαϊκό χώρο συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων, κατευθυνόταν από την Κεντρική Διοίκηση η οποία και χαρακτηρίστηκε πολιτική της «εκ των άνω» ανάπτυξης. Η πολιτική αυτή όμως παρουσίασε σημαντικές αδυναμίες, οι οποίες αναφέρονται α) στην παγίωση έντονων δυαδικών

φαινομένων στις αναπτυγμένες χώρες και στην αδυναμία τους να πετύχουν μια ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και β) στην αδυναμία απορρόφησης των θετικών επιπτώσεων της ανάπτυξης των πόλεων από τις περιβάλλουσες αυτών περιοχές, με συνέπεια την διεύρυνση χάσματος (σε ότι αφορά το βαθμό της ανάπτυξή τους) μεταξύ πόλης και υπαίθρου.⁵

Η χαμηλή λοιπόν αποδοτικότητα του μοντέλου αυτού είχε ως αποτέλεσμα την αναζήτηση νέων στρατηγικών ανάπτυξης που θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν με αποδοτικότερο τρόπο τις περιφερειακές ανισότητες. Η αναζήτηση αυτή οδήγησε στην ανάδειξη της πολιτικής της «εκ των κάτω» ανάπτυξης, δηλαδή της τοπικής ή ενδογενούς ανάπτυξης⁶, της οποίας ο βασικός πυρήνας είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η τοπική ανάπτυξη είναι μία μορφή περιφερειακής ανάπτυξης, στην οποία τοπικοί παράγοντες (τοπικοί οργανισμοί και φορείς, τοπικές επιχειρήσεις) συνιστούν τους βασικούς μοχλούς της αναπτυξιακής διαδικασίας. Η τοπική ανάπτυξη αποτελεί ένα από τα νέα μέσα περιφερειακής πολιτικής για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων⁷. Αυτό συμβαίνει γιατί η τοπική ανάπτυξη προωθεί τις τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και ενεργοποιεί τους τοπικούς παραγωγικούς πόρους. Κύρια χαρακτηριστικά της είναι ο υψηλός βαθμός αυτονομίας των οικονομικών δραστηριοτήτων και η τάση δημιουργίας των προϋποθέσεων αυτοτροφοδοτούμενης ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο.

Οι φορείς της τοπικής ανάπτυξης ανήκουν είτε στον ιδιωτικό είτε στο δημόσιο τομέα. Ο ιδιωτικός τομέας καλύπτει τις καταναλωτικές ανάγκες της τοπικής και διεθνούς αγοράς, με φορείς τις τοπικές μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ενώ ο δημόσιος καλύπτει κυρίως ανάγκες κοινωνικής πολιτικής και ενεργοποιείται από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή της «εκ των κάτω» στρατηγικής απαιτεί βέβαια ορισμένες διαρθρωτικές μεταβολές, κυρίως σε πολιτικό επίπεδο, με στόχο να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις εκείνες που θα προωθήσουν τη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης. Οι μεταβολές στο πολιτικό πεδίο αναφέρονται τόσο στην αποκέντρωση του συστήματος λήψης αποφάσεων, όσο και στην ενδυνάμωση του συστήματος αυτού σε τοπική βάση. Επομένως, βασική προϋπόθεση της αποτελεσματικής εφαρμογής της εν λόγω στρατηγικής, είναι από την μία η παραχώρηση, από πλευράς κεντρικής διοίκησης, πολιτικής δύναμης και αυτονομίας στους τοπικούς φορείς αναφορικά με τη λήψη

πρωτοβουλιών. Από την άλλη πλευρά, όμως είναι απαραίτητο να ενισχυθεί η δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών των τοπικών φορέων, μέσω της πληροφόρησης και της κατάρτισής τους, έτσι ώστε οι αποφάσεις που θα παίρνουν να οδηγούν την τοπική κοινωνία στην αναπτυξιακή διαδικασία.

Επομένως με βάση τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι μία Τοπική Αυτοδιοίκηση που έχει περιορισμένες αρμοδιότητες σε τοπικά ζητήματα, αποτελείται από τοπικούς φορείς που παρουσιάζουν αδυναμία στο να λαμβάνουν καθοριστικές αποφάσεις για την τοπική ανάπτυξη και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις αποφάσεις της κεντρικής διοίκησης, ενώ παράλληλα παρουσιάζει αδυναμία στο να προγραμματίζει τις τοπικές της δραστηριότητες, σίγουρα δεν θα μπορούσε να ευνοήσει την εφαρμογή μιας «εκ των κάτω» στρατηγικής και να αποτελέσει το μέσο εκείνο που θα οδηγούσε στην τοπική και εν γένει στην περιφερειακή ανάπτυξη.

1.2. Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

1.2.1. Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχει μεγάλη ιστορική διαδρομή αφού ξεκινά από την εποχή του Κλεισθένη, ο οποίος χώρισε την Αθηναϊκή Πολιτεία σε εκατό δήμους. Ο κάθε δήμος είχε τη δική του διοικητική περιφέρεια και τα δικά του διοικητικά όργανα, τα οποία εκλέγονταν από τους κατοίκους⁸.

Το πρώτο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση οριοθετήθηκε μετά την επανάσταση του 1821 στην Α' Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου. Ουσιαστικά όμως, οι βάσεις για ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης μπήκαν το 1828 από τον Ι. Καποδίστρια με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Το σύστημα όμως αυτό στην εφαρμογή του ήταν περισσότερο ένα σύστημα τοπικής διοίκησης που ταυτιζόταν με την Κεντρική Διοίκηση, παρά ένα σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφού με τις ρυθμίσεις που έκανε ο Καποδίστριας, μετέτρεψε τις αυτοδιοικούμενες κοινότητες σε παραρτήματα της Κεντρικής Διοίκησης και διόρισε κυβερνητικούς επιτρόπους που ασκούσαν την τοπική διοίκηση στο όνομά του.

Αργότερα, την εποχή της Αντιβασιλείας, η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης άλλαξε και με το νόμο της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 "Περί συστάσεως των Δήμων" καταργήθηκαν οι κοινοτικές και επαρχιακές δημογεροντίες και

καθιερώθηκε ο θεσμός του δήμου. Οι δήμοι διαρθρώθηκαν σε τρεις τάξεις ανάλογα με τον πληθυσμό, ενώ η έκτασή τους καθορίστηκε με βάση τα γεωφυσικά χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Για να συσταθούν οι δήμοι έπρεπε να υπάρχουν τουλάχιστον 300 κάτοικοι, ενώ όσα χωριά είχαν λιγότερους κατοίκους έπρεπε να συγχωνευθούν. Στην συνέχεια με τον νόμο 16/22 Σεπτεμβρίου 1840 περιορίστηκε ακόμη περισσότερο ο αριθμός των δήμων (από 750 σε 250). Αν και οι λόγοι για τους οποίους έγιναν αυτές οι συγχωνεύσεις δεν αναφέρονται κάπου επίσημα, ωστόσο με βάση τους μελετητές της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θεωρείται ότι η μείωση του αριθμού των Οργανισμών - της διευκόλυνε την άσκηση εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση.

Το 1875, ο Χαρίλαος Τρικούπης έκανε μία προσπάθεια μεταρρύθμισης στη διοίκηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁹. Για πρώτη φορά προσπάθησε να θεσπίσει και να εφαρμόσει τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, αποβλέποντας στο στρατηγικό ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει η θέσπιση ενός νομαρχιακού Ο.Τ.Α. μεταξύ κράτους και πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης κυρίως σε ότι αφορά την καλύτερη αξιοποίηση της τοπικής φοροδοτικής ικανότητας με την επιβολή τοπικών φόρων. Σύμφωνα με το νομοσχέδιο που υπέβαλε στη Βουλή, προβλέπονταν σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τοπικά ζητήματα και στους δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δυστυχώς όμως ο νόμος αυτός παρέμεινε απλά ως σχέδιο.

Αργότερα ο Νόμος ΔΝΖ' /1912 αποτέλεσε για την Τοπική Αυτοδιοίκηση σταθμό για την ιστορική της εξέλιξη αφού με τον εν λόγω νόμο υπήρξε μία εντελώς διαφορετική αντιμετώπιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού ιδιαίτερα σε ότι αφορά τα οικονομικά, υπήρξαν πρωτοποριακές. Με αυτόν διατηρήθηκαν οι δήμοι και επανήλθε ο θεσμός της κοινότητας. Πιο συγκεκριμένα, δήμους αποτελούσαν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους, ενώ για τις κοινότητες το ελάχιστο όριο ήταν οι 300 κάτοικοι. Με την εφαρμογή του νόμου δημιουργήθηκαν περίπου 6.000 δήμοι και κοινότητες, αριθμός τεράστιος θα λέγαμε για τα δεδομένα της εποχής, ο οποίος παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητος μέχρι την εφαρμογή του σχεδίου "Γ. Καποδίστριας" το 1997.

Το πρώτο Σύνταγμα το οποίο αναφέρθηκε ουσιαστικά σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αυτό του 1927. Σύμφωνα με το άρθρο 107 το κράτος διαιρέθηκε σε περιφέρειες, μέσα στις οποίες οι πολίτες θα είχαν τη δυνατότητα να διαχειρίζονται

απευθείας τις τοπικές υποθέσεις που προσδιόριζε ο νόμος. Οι Ο.Τ.Α. έπρεπε να είναι τουλάχιστον δύο βαθμών, όπου την πρώτη βαθμίδα θα αποτελούσαν οι κοινότητες. Με την έκδοση σχετικού νόμου το κράτος θα μπορούσε να ασκεί μόνο ανώτατη εποπτεία στους Ο.Τ.Α. και να τους ενισχύει οικονομικά χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Δυστυχώς όμως, δεν εκδόθηκαν οι αναγκαίοι νόμοι που προέβλεπε το άρθρο 107 και έτσι δεν υλοποιήθηκαν όσα προέβλεπε το Σύνταγμα. Έτσι, το 1935 καταργήθηκε η σχετική διάταξη και επανήλθε η δομή που ίσχυε με το νόμο ΔΝΖ' του 1912.

Με το Σύνταγμα του 1952 παρέμεινε η δομή αμετάβλητη, ενώ με το Σύνταγμα του 1975, και την αναθεώρησή του το 1986, το οποίο ισχύει και σήμερα, επήλθαν ορισμένες σημαντικές αλλαγές. Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαρθρώνεται σε βαθμίδες, όπου την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες αφέθηκε να ορισθούν με νόμο. Επίσης η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Ο.Τ.Α. οι οποίοι απολαμβάνουν διοικητική αυτοτέλεια. Το κράτος ασκεί εποπτεία στους Ο.Τ.Α. χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, ενώ παράλληλα φροντίζει για την εξασφάλιση των πόρων που απαιτούνται για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

Με τον Νόμο 1622/86 άλλαξε ριζικά η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η λειτουργία και η σημασία των Ο.Τ.Α. μπήκε σε εντελώς νέα βάση. Πιο συγκεκριμένα, με βάση τον νόμο αυτόν προβλέπονταν η ύπαρξη δύο βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μίας βαθμίδας περιφερειακής διοίκησης ως εξής: Την πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης που την αποτελούσαν οι δήμοι και οι οποίοι ήταν αρμόδιοι να καλύπτουν όλο το φάσμα των τοπικών υποθέσεων και έργων. Επειδή όμως αυτό ήταν αδύνατο να γίνει δεδομένου του μικρού μεγέθους των Ο.Τ.Α., προβλέφθηκε ο καθορισμός γεωγραφικών ενοτήτων μέσα στις οποίες θα συνενώνονταν οι κοινότητες και η παροχή για μια τριετία μιας σειράς οικονομικών κινήτρων σε όσους Ο.Τ.Α. θα ήθελαν να συνενωθούν και να αποτελέσουν το νέο δήμο. Τη δεύτερη βαθμίδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούσαν οι νομοί. Στο επίπεδο αυτό ασκούσαν οι επιτελικές λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κυρίως αναπτυξιακού σχεδιασμού, κατασκευής έργων σε κλίμακα νομού και προσφοράς υπηρεσιών ανωτέρου επιπέδου, όπως η υγεία, η παιδεία, η συγκοινωνιακή

υποδομή. Στη βαθμίδα αυτή όμως παρέμεινε η παρουσία της κρατικής διοίκησης (νομαρχία) με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες. Το τρίτο επίπεδο διοίκησης το αποτελούσαν και εξακολουθούν να το αποτελούν οι περιφέρειες, οι οποίες βέβαια δεν ανήκουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά αποτελούν μέσο περιφερειακής αποκέντρωσης του κρατικού δημοσίου τομέα με τη συμμετοχή και αιρετών εκπροσώπων και βαθμό ολοκλήρωσης της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού.

1.2.2. Το σημερινό καθεστώς

Το σημερινό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται από το Σύνταγμα του 1975/1986. Με το άρθρο 102 του Συντάγματος, την πρώτη βαθμίδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης την αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης εφαρμόστηκε με τον Νόμο 2218/1994. Επίσης με τον Νόμο 2539/1997¹⁰ αναδιαρθρώθηκε η δομή των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού. Αμέσως παρακάτω παρουσιάζονται πιο αναλυτικά οι τελευταίες ρυθμίσεις για τον πρώτο και τον δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες αποτελούν και το ισχύον νομοθετικό καθεστώς που διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση:

1.2.2.1 Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α.

Το γεγονός ότι η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελούνταν από έναν μεγάλο αριθμό δήμων και κοινοτήτων η πλειονότητα των οποίων ήταν μικρού μεγέθους είχε σαν συνέπεια την αδυναμία διαχείρισης, από πλευράς των δήμων και των κοινοτήτων, των τοπικών υποθέσεων. Επιπλέον, οι συνενώσεις παρά τον εκούσιο χαρακτήρα τους δεν έτυχαν ιδιαίτερης θερμής υποδοχής από τους αρμόδιους φορείς, έτσι ώστε να μην προσδοκάται ιδιαίτερη αξιοποίηση της σχετικής νομοθετικής δυνατότητας στο μέλλον. Έτσι λοιπόν ψηφίστηκε στη Ελλάδα τον Δεκέμβριο του 1997 νέος νόμος για την διάρθρωση των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού. Πρόκειται για τον Νόμο 2539/1997 με βάση τον οποίο ισχύει στη Ελλάδα από την 1/1/99 νέο θεσμικό πλαίσιο που εφαρμόστηκε με βάση το Επιχειρησιακό Σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας». Με τη θεσμική αυτή μεταρρύθμιση έγινε μια ριζική αναδιάρθρωση

και ανασυγκρότηση της δομής των πρωτοβάθμιων οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την μείωση του αριθμού των δήμων και κοινοτήτων μέσω αναγκαστικών συνενώσεων και τη δημιουργία νέων λιγότερων και μεγαλύτερου μεγέθους Ο.Τ.Α.. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του σχεδίου νόμου η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκροτείται σε 900 δήμους και 133 κοινότητες. Τα κριτήρια διάκρισης των δήμων και κοινοτήτων είναι τα ακόλουθα¹¹:

α) ως προς τους νέους Ο.Τ.Α. είναι το πληθυσμιακό κριτήριο, δηλαδή το όριο των 1.000 κατοίκων.

β) ως προς τους Ο.Τ.Α. που παραμένουν χωρίς μεταβολή είναι το κριτήριο της ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης, όπως αυτό προσδιορίζεται από τη μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο Ο.Τ.Α. και τις συνθήκες του οδικού δικτύου.

Από τα κριτήρια αυτά προκύπτει ότι η συγκρότηση των δήμων βασίζεται στη γειννίαση και την αλληλεξάρτηση μικρών ή μεγαλύτερων οικιστικών μονάδων που συναποτελούν διοικητική ενότητα.

Η μεταρρύθμιση που επιχειρήθηκε προσδιορίζεται από αρχές, οι οποίες συνοπτικά είναι οι εξής¹²:

Η αρχή της συντονισμένης δράσης με την οποία θεσμοθετούνται οι πόροι και τα χρηματοδοτικά μέσα του προγράμματος και στην οποία συμπυκνώνεται η φροντίδα τις πολιτείας για να επιτευχθεί η βιωσιμότητα της ίδιας της μεταρρύθμισης.

Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης με βάση την οποία η συναίνεση των τοπικών κοινωνιών στους στόχους και στην μέθοδο της μεταρρύθμισης αποτελεί μία από τις προϋποθέσεις της επιτυχίας της μεταρρύθμισης

Η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης των Ο.Τ.Α. ικανών να προγραμματίζουν και να υποστηρίζουν την ανάπτυξη στον χώρο τους, να παρέχουν υπηρεσίες με βάση τις σύγχρονες μορφές διοικητικής οργάνωσης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης των κατοίκων των Ο.Τ.Α. στην διαμόρφωση και στην άσκηση της δημοτικής πολιτικής

Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας η οποία αναφέρεται στη προσπάθεια του συγκεκριμένου και ταυτόχρονα της εγγύησης της έκφρασης των ιδιαιτεροτήτων, που χαρακτηρίζουν κάθε χωριό του νέου Ο.Τ.Α.

Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης των καταργούμενων και μελλοντικώς συνενούμενων σε νέο Ο.Τ.Α. δήμων και κοινοτήτων.

Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων μικρών χωριών από πλευράς πολιτείας για την βελτίωση των όρων διαβίωσης και της επαγγελματικής δραστηριότητας στα μικρά και σχεδόν έρημα χωριά της υπαίθρου.

Με βάση τις παραπάνω αρχές επιχειρείται, με την εφαρμογή του προγράμματος, η επίτευξη ορισμένων βασικών στόχων:

Ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος μέσω της εναρμόνισης της τοπικής αυτοδιοίκησης με τις σύγχρονες διοικητικές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών.

Η δημιουργία νέου τύπου πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α και η θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων. Το πρότυπο αυτό των ανοικτών πόλεων συνίσταται στη συνλειτουργία αυτοτελών οικιστικών μονάδων που αλληλεξαρτώνται για την παροχή εξυπηρετήσεων στον πληθυσμό τους, και αποτελούν ένα δίκτυο ενιαίων αναγκών στις οποίες πρέπει να ανταποκριθεί ένα σύνολο ενιαίων υπηρεσιών.

Η αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος μέσω της ανάδειξης των αρετών σε ένα ισχυρό σώμα πολιτικών λειτουργών σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν εμβέλεια και αντιστοιχούν σε δυναμικές τοπικές κοινωνίες.

Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. μέσω της δημιουργίας ισχυρών, βιώσιμων και λειτουργικών πρωτοβάθμιων οργανισμών.

Ο συντονισμός των τοπικών δημόσιων επενδύσεων οι οποίες πλέον θα κατευθύνονται σε έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.

Η νομιμότητα, η διαφάνεια και ο κοινωνικός έλεγχος στη τοπική εξουσία. Το Κράτος δεν έχει μόνο υποχρέωση να ελέγχει τη νομιμότητα αλλά διαμέσου αυτού του ελέγχου να κατοχυρώνει την ελευθερία πρωτοβουλίας και δράσης των δημοτικών και κοινοτικών αρχών και ταυτόχρονα να προστατεύει τους πολίτες από τις αυθαιρεσίες ή την καταχρηστική άσκηση της τοπικής εξουσίας. Ανάλογη σημασία έχει και ο διαχειριστικός έλεγχος. Δεδομένου μάλιστα, ότι και αυτός εγγυάται την ορθολογική αξιοποίηση των πόρων.

1.2.2.2. Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων

Οι αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων καθορίστηκαν στο άρθρο 41 του Ν.2218/1994 με βάση το οποίο: «Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων, κυρία μέρη των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους.¹³»

Στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκουν:

- α) Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία βασικών έργων υποδομής (όπως ύδρευση, αποχέτευση, άρδευση, αντιπλημμυρικά και εγγειοβελτιωτικά έργα, έργα οδοποιίας κλπ).
- β) Η καθαριότητα και η διαχείριση απορριμμάτων.
- γ) Η ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία βρεφονηπιακών σταθμών, κέντρων ψυχαγωγίας, Κ.Α.Π.Η., πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων (βιβλιοθήκες, μουσεία, θέατρα, πινακοθήκες), κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού, αθλητικών κέντρων.
- δ) Η εξασφάλιση στέγης και η δημιουργία θέρετρων
- ε) Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.
- στ) Η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος καθώς και η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών.
- ζ) Η χορήγηση διαφόρων αδειών, όπως σε μικροπωλητές, άδειες ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων, επιχειρήσεων, περιπτέρων κ.λ.π.

Παρατηρείται ότι οι αρμοδιότητες που παραχωρήθηκαν με τον παραπάνω νόμο στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. είναι αρκετά σημαντικές. Πρόκειται για αρμοδιότητες που σχετίζονται με τον ρόλο για τον οποίο θεσμοθετήθηκε η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως γνήσιος φορέας δηλαδή της άμεσης συμμετοχής του λαού στη διαχείριση και τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

1.2.2.3. Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρόλη την αναγκαιότητα και τη χρησιμότητά του, κυρίως ως μέσου αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, δυστυχώς δεν εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, παρά μόνον τα τελευταία χρόνια. Αυτό συνέβη για πολλούς και διάφορους λόγους¹⁴:

- Η απροθυμία της εκάστοτε Κεντρικής Διοίκησης να εκχωρήσει νέες αρμοδιότητες της (εκτός αυτών που παραχώρησε κατά περιόδους στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού), σε άλλα μη ελεγχόμενα πλήρως από αυτήν διοικητικά επίπεδα.
- Οι διάφορες εσωτερικές ή εξωτερικές συνθήκες στις οποίες βρισκόταν κατά περιόδους η χώρα.
- Η έλλειψη ικανών στελεχών σε τοπικό επίπεδο για την ανάληψη αυξημένων ευθυνών διαχείρισης ιδιαίτερα σημαντικών θεμάτων.
- Η έλλειψη πόρων που θα μπορούσαν να εκχωρηθούν στην Περιφέρεια.

Έτσι, μόλις το 1986 θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά, με τον Ν.1622/1986 ως δεύτερη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ωστόσο οι σχετικές με τον νόμο ρυθμίσεις δεν εφαρμόστηκαν για διάφορους λόγους μέχρι το 1994, όταν νέος νόμος εισήγαγε την εφαρμογή του θεσμού. Ειδικότερα, με βάση τον Ν.2218/1994, «συνιστώνται, ως δεύτερη βαθμίδα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις¹⁵.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς του. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας, και δεν θίγουν τις αρμοδιότητές τους. Μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση... είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Η περιφέρεια κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης συμπίπτει με την περιφέρεια του νομού και έδρα της είναι η πρωτεύουσα του νομού».

1.2.2.4. *Αρμοδιότητες Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.*

Με βάση το άρθρο 3 του Ν.2218/94 οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης καθορίζονται ως εξής:

«Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες: α) των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, β) της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών (πλέον ΕΣ.Δ.Δ.Α, γ) της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδος του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, δ) των συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου του Υπουργείου Γεωργίας.

Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, μπορούν να μεταβιβάζονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, οι οποίες εναρμονίζονται με το χαρακτήρα, τη φύση και την αποστολή τους, καθώς και οι αναγκαίοι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών.

Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μόνο μέσα στα εδαφικά τους όρια. Με όμοια διατάγματα και με τις ίδιες προϋποθέσεις, αρμοδιότητες που ανήκουν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς κοινής ωφελείας μπορεί να μεταβιβάζονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μετά από σύμφωνη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου τους.»

Σημειώνεται επίσης ότι «οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μπορούν να αναθέτουν την άσκηση αρμοδιοτήτων τους σε Ο.Τ.Α. ή σε συμβούλια περιοχής ύστερα από αίτησή τους. Η ανάθεση γίνεται με απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του. Με την απόφαση ανάθεσης μπορεί να καθορίζονται όροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών.»

1.2.3. Τρόπος άσκησης των αρμοδιοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος, για να ασκήσουν τις αρμοδιότητες τους οι Ο.Τ.Α. αναπτύσσουν πρωτοβουλία και δρουν ελεύθερα. Το κράτος, με την εποπτεία που ασκεί, δεν μπορεί να εμποδίσει αυτή την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση. Συνεπώς αναγνωρίζεται στους Ο.Τ.Α. η πολιτική ευθύνη κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση αυτών με οποιοδήποτε όργανο της Πολιτείας, αφού η άσκηση της πολιτικής ευθύνης προϋποθέτει πρωτοβουλία, ελεύθερη δράση και λογοδοσία, κατά κύριο λόγο, στο εκλογικό σώμα¹⁶.

Το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975/1986 ορίζει ρητά ότι οι Ο.Τ.Α. έχουν διοικητική αυτοτέλεια. Η Συνταγματική αυτή επιταγή σε συνδυασμό με την παραπάνω αναφερθείσα σημαίνει την αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α. ως προς τον χειρισμό των τοπικών υποθέσεων και τη μη άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας στους Ο.Τ.Α. από την κεντρική διοίκηση, η οποία πρέπει να ασκεί μόνο έλεγχο νομιμότητας.

Για να μπορέσει όμως η Τοπική Αυτοδιοίκηση να ασκήσει τις αρμοδιότητές της και να υλοποιήσει τους στόχους της πρέπει να έχει στη διάθεσή της και τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους. Αρμοδιότητες και πόροι είναι δύο άρρηκτα συνδεδεμένες έννοιες και η κάθε μία αποτελεί την προϋπόθεση για τη σωστή και αποτελεσματική υλοποίηση της άλλης. Η ύπαρξη όμως αρμοδιοτήτων χωρίς τους αναγκαίους πόρους με τους οποίους θα ήταν δυνατή η υλοποίησή τους, ισοδυναμεί με την έλλειψη αρμοδιοτήτων. Και το αντίθετο, η ύπαρξη οικονομικών πόρων χωρίς την δυνατότητα ανάπτυξης δραστηριοτήτων που θα συμβάλλουν, σε συνδυασμό με τους πόρους, στην βελτίωση του επιπέδου ζωής των πολιτών, λόγω έλλειψης σχετικών αρμοδιοτήτων, καθιστά τους πόρους αναποτελεσματικούς.

Δεδομένης λοιπόν της σχέσης αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων, αυτό που έχει επίσης μεγάλη σημασία για την αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι ο σαφής καθορισμός του ρόλου του κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των αρμοδιοτήτων που θα ασκήσει ο καθένας και των πόρων που είναι απαραίτητοι και στους δύο για τη σωστή και αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Στο σημείο αυτό λοιπόν κρίνεται απαραίτητο να παρουσιαστεί ο τρόπος με τον οποίο μεταβιβάζονται αρμοδιότητες από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με Προεδρικά Διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, αρμοδιότητες που ασκούνται από α) τους Υπουργούς, β) τους Νομάρχες, γ) τους προϊσταμένους των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων και δ) τους προϊσταμένους των περιφερειακών αρχών νομαρχιακού και διανομαρχιακού επιπέδου των υπουργείων, μπορούν να μεταβιβάζονται σε Ο.Τ.Α., εφόσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα. Με όμοια διατάγματα και με τις παραπάνω προϋποθέσεις, αρμοδιότητες που ασκούνται από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς κοινής ωφέλειας μπορούν να μεταβιβάζονται σε Ο.Τ.Α. μετά από σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου τους. Με Προεδρικά Διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, συντρέχουσες αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. μπορούν να μεταφέρονται στην κατηγορία των αποκλειστικών και να εξειδικεύεται το περιεχόμενό τους. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις με τα ίδια διατάγματα που προσυπογράφονται και από τον Υπουργό Οικονομικών, εξασφαλίζεται στους Ο.Τ.Α. και η μεταφορά των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων τους.

Επίσης, με Προεδρικά Διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών ΕΣ.Δ.Δ.Α, Περιβάλλοντος – Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας μπορούν να καταργούνται λιμενικά ταμεία και οι αρμοδιότητές τους να μεταφέρονται στους Ο.Τ.Α. ύστερα από σύμφωνη γνώμη των συμβουλίων τους και γνώμη των λιμενικών επιτροπών.

1.2.3.1. Προβλήματα που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.

Από το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., όπως αυτό παρουσιάστηκε συνοπτικά, προκύπτουν ορισμένα προβλήματα, τα οποία είναι σκόπιμο να αναφερθούν. Πιο συγκεκριμένα, όπως αναφέρθηκε, με βάση το άρθρο 102 του Συντάγματος, οι Ο.Τ.Α. ανεξαρτήτου

βαθμίδας έχουν διοικητική αυτοτέλεια¹⁷. Ωστόσο, για να συμβαίνει αυτό θα πρέπει να υπάρχει ένας ικανός αριθμός μεταβίβασης αρμοδιοτήτων που να καλύπτει ένα ευρύ φάσμα τομέων δράσης των Ο.Τ.Α. και να συνοδεύεται από ένα ικανό επίπεδο οικονομικών πόρων που να καλύπτει τις ανάγκες των τομέων δράσης, ενώ από την άλλη πλευρά το θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να είναι έτσι διαμορφωμένο ώστε να εξασφαλίζει τη διοικητική αυτοτέλεια στους Ο.Τ.Α. Σε αντίθετη περίπτωση, το αποτέλεσμα θα είναι η εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μεγάλο βαθμό, από την Κεντρική Διοίκηση, γεγονός που αντιτίθεται στις επιταγές του Συντάγματος.

Τα διάφορα προβλήματα στις νομοθετικές ρυθμίσεις για τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. προκύπτουν και από το γεγονός ότι η εκάστοτε κυβέρνηση και η νομοθετική εξουσία καλούνται να εφαρμόσουν το περιεχόμενο του Συντάγματος το οποίο επιβάλλει την διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., η οποία με την σειρά της εξασφαλίζεται κυρίως μέσα από το εύρος των αρμοδιοτήτων που δίδεται από τον νομοθέτη στους Ο.Τ.Α.. Επομένως το πρόβλημα βρίσκεται στο κατά πόσο οι νόμοι περιέχουν Συνταγματικές ή μη ρυθμίσεις για τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. Το θεσμικό πλαίσιο που αναφέρεται στις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. ανεξαρτήτως βαθμού θα πρέπει να εξασφαλίζει στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να είναι φορείς δημόσιας εξουσίας με αποκλειστικές αρμοδιότητες, με δυνατότητα ανάληψης και εκτέλεσης αποφάσεων, χωρίς την παρέμβαση του κράτους, οι οποίοι απολαμβάνουν διοικητική αυτοτέλεια και ανεξαρτησία. Επιπλέον, απαραίτητη προϋπόθεση είναι να έχουν και επάρκεια οικονομικών πόρων.

Επομένως τα διάφορα προβλήματα εντοπίζονται στο τρόπο και στη μορφή που οι αρμοδιότητες, οι οποίες παρέχονται από την κεντρική εξουσία, φθάνουν στους Ο.Τ.Α. Το μεγαλύτερο ζήτημα έγκειται στη Συνταγματικότητα ή μη των διατάξεων που περιέχονται στους νόμους. Το Σύνταγμα αναγνωρίζει τους Ο.Τ.Α. ως ξεχωριστή λειτουργία μέσα στο κράτος, η οποία δεν πρέπει να συγχέεται με την κεντρική, δηλαδή την κυβερνητική, ούτε η μία να παρεμβαίνει στα έργα της άλλης. Γι' αυτό το λόγο εξάλλου θεσμοθετήθηκε και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, για να αποτελέσει μία διοικητικά ανεξάρτητη βαθμίδα, η οποία θα αυτοδιαχειρίζεται τις τοπικές υποθέσεις, χωρίς την παρέμβαση του κράτους.

Ωστόσο, αυτό που μπορεί κανείς να αμφισβητήσει στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. είναι η αποτελεσματικότητά του ως προς την

ουσιαστική παροχή αρμοδιοτήτων και όχι ως προς την τυπική παροχή. Σε πολλά σημεία εμφανίζονται φαινόμενα σύγχυσης, ασάφειας ή και επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμίδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε πολλές περιπτώσεις η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων απαιτεί Προεδρικά Διατάγματα που θα πρέπει να εκδοθούν και μέχρι την έκδοσή τους κανείς δε γνωρίζει ποιες είναι οι συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Η παραπομπή σε προεδρικά διατάγματα δίνει την ευκαιρία για τη δημιουργία ορισμένων 'παραθύρων' και δημιουργεί ασάφεια γύρω από τις εκάστοτε κυβερνητικές προθέσεις και ερωτηματικά για τους πραγματικούς σκοπούς που εξυπηρετεί ο νόμος. Επιπλέον, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από μία λογική της 'κατά βούλησης παραχώρησης αρμοδιοτήτων'. Το γεγονός αυτό της ασάφειας και της σύγχυσης των αρμοδιοτήτων στο θεσμικό πλαίσιο αποτελεί τροχοπέδη στην αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από πλευράς Ο.Τ.Α. και συνεπώς συμβάλλει στην μεγαλύτερη εξάρτησή τους από την κεντρική εξουσία.

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο εμφανίζει πολλές ατέλειες και περιορισμούς τόσο ως προς την ευρύτητα των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., όσο και ως προς την χορήγηση επαρκών πόρων για την στήριξή τους. Η κατάσταση αυτή χαρακτηρίζεται από μια διαχρονική ασυνέχεια ως προς το περιεχόμενο των νόμων και οφείλεται κατά κύριο λόγο στην διαφορετική φιλοσοφία που είχαν οι εκάστοτε κυβερνήσεις για τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Το μέγεθος των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η σημασία του για τα οικονομικά του θεσμού

2.1. Αποκέντρωση και μέγεθος Ο.Τ.Α.

Ένα διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται ως συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό ανάλογα με το βαθμό κατανομής της αποφασιστικής αρμοδιότητας μεταξύ των κεντρικών οργάνων της διοίκησης και των περιφερειακών διοικητικών οργάνων. Στο συγκεντρωτικό σύστημα οι αποφασιστικές αρμοδιότητες στο κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας, έστω και για ζητήματα διοικητικών περιφερειών, έχουν ανατεθεί από το νόμο στα κεντρικά διοικητικά όργανα (υπουργοί). Αντίθετα, στο αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα οι αποφασιστικές διοικητικές αρμοδιότητες, όταν πρόκειται για ζητήματα που περιορίζονται στις διοικητικές περιφέρειες, ανατίθεται από το νόμο σε διοικητικά όργανα που εδρεύουν στις περιφέρειες (π.χ. στους νομάρχες). Με άλλα λόγια, εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος υπάρχει μόνο όταν τα περιφερειακά όργανα έχουν γίνει, βάση νόμου, αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις οι οποίες να είναι «αφεαυτών» εκτελεστές, να μην τελούν «υπό έγκριση, να επιφέρουν δηλαδή μόνες τους έννομα αποτελέσματα, χωρίς την ανάγκη επικύρωσής τους από κάποια κεντρική αρχή¹⁸.

Η εφαρμογή του συγκεντρωτικού συστήματος δεν είναι ιδιαίτερα ενδεδειγμένη, διότι καταλήγει ουσιαστικά στην εξουδετέρωση της αποστολής των περιφερειακών οργάνων του κράτους. Βέβαια αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν περιπτώσεις όπου απαιτείται να εφαρμόζεται το συγκεντρωτικό σύστημα, όπως για παράδειγμα, σε μια ανάγκη ανασυγκρότησης ενός κράτους ύστερα από μια καταστροφή.

Από την άλλη πλευρά η εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος, παρουσιάζει πολλά πλεονεκτήματα. Τα προβλήματα που μπορεί να παρουσιάσει μία περιφέρεια ή μια τοπική κοινωνία μπορούν να λυθούν αποτελεσματικότερα και ταχύτερα από την ίδια την τοπική διοικητική αρχή. Η ταχύτητα και αποτελεσματικότητα που χαρακτηρίζει το αποκεντρωτικό σύστημα οφείλεται από την μία, στην καλύτερη αντίληψη από πλευράς τοπικών οργάνων για τα ζητήματα που

αφορούν την τοπική τους κοινωνία και από την άλλη στην απαλλαγή των κεντρικών αρχών από τον φόρτο των υποθέσεων που ανακύπτουν σε όλη την επικράτεια.

Σε όλες τις χώρες, όπου ισχύει το δημοκρατικό πολίτευμα, η διοίκηση του κράτους Συνταγματικά οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και η διοικητική τους διαίρεση διαμορφώνεται με βάση τις γεωγραφικές, κοινωνικές και οικονομικές τους ιδιαιτερότητες.

Επειδή όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η στρατηγική που ακολουθήθηκε μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο για την οικονομική ανόρθωση των χωρών βασίστηκε σε έντονα συγκεντρωτικές μορφές διοίκησης, όξυνε τις περιφερειακές ανισότητες. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτή η κατάσταση, οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης η Τοπική Αυτοδιοίκηση πέρασαν τις τελευταίες δεκαετίες μια περίοδο γενικότερης αναδιάρθρωσης. Οι προσαρμογές παρόλο που έγιναν με βάση τις συνθήκες που επικρατούσαν σε κάθε χώρα και τις διαφορετικές απόψεις για το διοικητικό σύστημα που έπρεπε να υιοθετηθεί, τα μέτρα που εφαρμόστηκαν είχαν τελικά ένα κοινό σκοπό και αυτός δεν ήταν άλλος από τη δημιουργία μεγαλύτερων και ισχυρότερων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το ζήτημα πάντως του μεγέθους των Ο.Τ.Α., έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονου προβληματισμού και διαφωνιών σε επιστημονικό κυρίως επίπεδο. Για αυτό τον λόγο κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια αναφορά σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα κάθε μεγέθους καθώς και τις συνέπειες που επιφέρει στην λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση την εθνική και την ευρύτερη ευρωπαϊκή εμπειρία.

2.2. Μεγάλο και μικρό μέγεθος των Ο.Τ.Α.: πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα

Πριν αναφερθούμε στα υπέρ και τα κατά του ενός και του άλλου μεγέθους πρέπει αρχικά να διευκρινιστεί η έννοια της λέξης "μέγεθος". Αν και το μέγεθος μπορεί να αφορά είτε έκταση είτε τον πληθυσμό, στην διεθνή βιβλιογραφία έχει επικρατήσει, όταν γίνεται αναφορά στο μέγεθος των Ο.Τ.Α. να εννοείται το μέγεθος του πληθυσμού. Στην ουσία βέβαια δεν υπάρχει ιδιαίτερη διαφορά ανάμεσα στους δύο αυτούς τρόπους μέτρησης του μεγέθους διότι στην πράξη η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Αυτοδιοίκησης δεν επιδιώκεται με την μετακίνηση του πληθυσμού μεταξύ

των Ο.Τ.Α. αλλά με την εθελοντική ή την υποχρεωτική συνένωσή τους, γεγονός που λόγω της μείωσης του αριθμού τους προκαλεί ταυτόχρονα αύξηση του πληθυσμού και των ορίων τους.

Οι απόψεις για το θέμα του μεγέθους των Ο.Τ.Α. δίστανται, αφού πολλοί υποστηρίζουν ότι οι μεγάλοι Ο.Τ.Α. έχουν σαφή οικονομικά πλεονεκτήματα, ενώ άλλοι είναι υπέρ του μικρού μεγέθους για πολιτικούς κυρίως λόγους¹⁹. Πιο συγκεκριμένα όμως, τα επιχειρήματα υπέρ του μικρού μεγέθους Ο.Τ.Α. είναι τα εξής:

1. Όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των Ο.Τ.Α. τόσο περισσότερο σύμφωνες είναι οι δραστηριότητές τους με τις επιθυμίες των κατοίκων τους.
2. Οι κάτοικοι των μικρών Ο.Τ.Α. είναι πιο εύκολο να αντιληφθούν τα προβλήματα της περιοχής τους και τις δυνατότητες αντιμετώπισής τους.
3. Όσο μικρότερος είναι ένας Ο.Τ.Α. τόσο πιο στενή είναι η σύνδεση ανάμεσα στις αποφάσεις για δαπάνες και στα έσοδα που απαιτούνται για την ικανοποίηση των αναγκών του, κάτι που οδηγεί σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.
4. Όσο μικρότεροι είναι οι Ο.Τ.Α. τόσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους, γεγονός που σημαίνει ότι τόσο μεγαλύτερος είναι και ο συναγωνισμός που αναπτύσσεται μεταξύ τους στην ανάληψη πρωτοβουλιακών δραστηριοτήτων και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών, άρα τόσο μεγαλύτερες είναι και οι επιλογές των δημοτών.
5. Όσοι περισσότεροι είναι οι Ο.Τ.Α. τόσοι περισσότεροι είναι και οι εκλεγμένοι από τους κατοίκους αντιπρόσωποι. Οι αντιπρόσωποι αυτοί θα αποκτήσουν εμπειρία στη δημόσια διοίκηση και με αυτό τον τρόπο Αυτοδιοίκηση μπορεί να αποτελέσει πηγή στελεχών για την Κεντρική Διοίκηση.

Όσοι υπερασπίζονται το μεγάλο μέγεθος των Ο.Τ.Α. θέτουν τα εξής επιχειρήματα²⁰:

1. Οι μεγάλοι Ο.Τ.Α. διοικούνται αποτελεσματικότερα με μικρότερο αριθμό προσωπικού αλλά και ταυτόχρονα καταρτισμένο.

2. Οι οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στην παροχή πολλών αγαθών και υπηρεσιών κάνουν τις μεγάλες μονάδες πολύ πιο αποτελεσματικές.
3. Αν οι Ο.Τ.Α. έχουν μεγάλο μέγεθος μπορούν να προσελκύσουν αντιπροσώπους υψηλότερης ποιοτικής στάθμης και εξειδικευμένο προσωπικό.
4. Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των Ο.Τ.Α. τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα άσκησης εντός των ορίων τους αναπτυξιακής και αναδιανεμητικής πολιτικής.
5. Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των Ο.Τ.Α., τόσο μικρότερος είναι ο αριθμός τους γεγονός που σημαίνει χαμηλότερο διαχειριστικό κόστος.

Όλα τα παραπάνω επιχειρήματα που αναφέρονται υπέρ του μικρού ή του μεγάλου μεγέθους των Ο.Τ.Α. έχουν κάποια κοινή βάση. Βασίζονται κατά κύριο λόγο στα οφέλη που αποκτούν οι πολίτες από τη συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών, στην ύπαρξη οικονομιών κλίμακας που εμφανίζονται στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών καθώς και στις εξωτερικές επιδράσεις που επιφέρει η λειτουργία των Ο.Τ.Α..

2.2.2. Το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. από την πλευρά των εσόδων

Το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από τον τρόπο με τον οποίο οι Ο.Τ.Α. αντλούν τα έσοδά τους²¹.

Πιο συγκεκριμένα τα έσοδα των Ο.Τ.Α. διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: στα ίδια έσοδα και τις κρατικές επιχορηγήσεις. Λέγοντας ίδια έσοδα εννοούμε έσοδα που προέρχονται από πηγές οι οποίες, ως ένα βαθμό τουλάχιστον, είναι ανεξάρτητες και υπόκεινται στον έλεγχο των Ο.Τ.Α. Τέτοιες πηγές είναι οι φόροι, τα τέλη και οι εισφορές. Είναι γενικώς αποδεκτό ότι οι πηγές αυτές διευκολύνουν τον προγραμματισμό των Ο.Τ.Α., καθιστώντας από την μία τους Ο.Τ.Α. περισσότερο υπεύθυνους στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, και από την άλλη τους πολίτες περισσότερο ορθολογικούς στα αιτήματά τους και περισσότερο ενεργούς στα κοινά. Το βασικότερο όμως είναι ότι εξασφαλίζουν την ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γεγονός που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχή διεκπεραίωση του ρόλου της. Οι κρατικές επιχορηγήσεις, ενώ αποτελούν

αναμφισβήτητα σημαντικό έσοδο για την λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν προσφέρουν τα πλεονεκτήματα αυτά. Αντίθετα προκαλούν εξάρτηση της τελευταίας από την Κεντρική Διοίκηση και η εμπειρία έχει δείξει ότι η εξάρτηση αυτή δεν περιορίζεται μόνο σε οικονομικό επίπεδο, αλλά παίρνει και άλλες διαστάσεις με αρνητικές επιπτώσεις. Συνδέοντας το ζήτημα του μεγέθους των Ο.Τ.Α. με τα παραπάνω, συμπεραίνεται ότι όσο μικρότεροι είναι σε μια χώρα οι Ο.Τ.Α. , τόσο μικρότερες είναι οι δυνατότητες που έχουν να βασιστούν σε δικά τους έσοδα. Κατά συνέπεια, τόσο μεγαλύτερη θα είναι η ανάγκη να ενισχυθούν από την Κεντρική Διοίκηση με κρατικές επιχορηγήσεις και τόσο πιο έντονη θα είναι η επίδραση των επιχορηγήσεων στον προγραμματισμό, στην υπευθυνότητα και στην ανεξαρτησία τους.

Εκτός από τους παράγοντες που επηρεάζουν το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. και σχετίζονται με τα έσοδα, υπάρχουν και άλλοι που επίσης παίζουν αποφασιστικό ρόλο στο προσδιορισμό του μεγέθους. Η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας, για παράδειγμα στους Ο.Τ.Α., σημαίνει ότι μπορεί να υπάρχουν διαφορές από περιοχή σε περιοχή, είτε στους τοπικούς φόρους, είτε στους φορολογικούς συντελεστές, οι οποίες μπορεί να προκαλέσουν 'εξαγωγή' φόρων. Δηλαδή, να γίνει μεταφορά του φορολογικού βάρους σε κατοίκους άλλων περιοχών, γεγονός που οδηγεί τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης σε υπερβολική αύξηση των δαπανών. Είναι εμφανές, ότι όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των μονάδων της Αυτοδιοίκησης τόσο μεγαλύτερες είναι οι πιθανότητες για εξαγωγή των φόρων. Επομένως και σε αυτή τη περίπτωση υπάρχει λόγος για αύξηση του άριστου μεγέθους.

Άλλος παράγοντας που οδηγεί στο παραπάνω συμπέρασμα, σχετίζεται με τους διαφορετικούς φορολογικούς συντελεστές των Ο.Τ.Α., οι οποίοι μπορεί να προκαλέσουν μη επιθυμητές μετακινήσεις του εργατικού δυναμικού και της οικονομικής δραστηριότητας. Μια υψηλή φορολόγηση, για παράδειγμα, σε μια περιοχή, μπορεί να παρακινήσει πολλούς εργαζομένους να αναζητήσουν εργασία σε περιοχές με χαμηλότερη φορολογία. Η περίπτωση αυτή ισχύει και έχει νόημα κυρίως στις αστικές περιοχές, ωστόσο αποτελεί άλλον ένα επιχειρήμα υπέρ του μεγάλου μεγέθους των Ο.Τ.Α..

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις που αναφέρθηκαν, το συμπέρασμα που προκύπτει είναι, ότι το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. και από πλευράς εσόδων είναι το μεγάλο μέγεθος.

2.3. *Η εμπειρία άλλων χωρών στο ζήτημα του μεγέθους*

Μεταπολεμικά, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τα μεγάλα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που προκλήθηκαν κατά τη διάρκεια του πολέμου, προχώρησαν σε συνενώσεις των Ο.Τ.Α.. Παρόλο, που υπήρχαν διαφορές από χώρα σε χώρα σε ότι αφορά τόσο τα κίνητρα των συνενώσεων όσο και τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόστηκαν, οι παραπάνω συνενώσεις είχαν ένα κοινό στόχο ο οποίος δεν ήταν άλλος από τη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων διοίκησης, ικανών να διαχειρίζονται τις υποθέσεις τους και να προωθούν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Ειδικότερα, σε ορισμένες χώρες οι συνενώσεις αφορούσαν κυρίως αστικές περιοχές και ενώ σε άλλες αφορούσαν αγροτικές περιοχές. Σε ορισμένες άλλες, οι συνενώσεις έγιναν κυρίως για να δοθούν ίσες ευκαιρίες σε όλους του Ο.Τ.Α. να αναπτυχθούν και έτσι να μπορούν οι πολίτες όλης της χώρας να απολαύσουν ένα ευρύτερο φάσμα αγαθών και υπηρεσιών. Σε κάποιες άλλες πάλι, οι συνενώσεις έγιναν προκειμένου να συγκεντρωθούν σε ένα ταμείο οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι των συνενούμενων Ο.Τ.Α., ή να μειωθεί το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και των λειτουργικών δαπανών.

Όποιες όμως και να ήταν οι ιδιαιτερότητες και τα προβλήματα που είχε να αντιμετωπίσει κάθε χώρα κατά την μεταπολεμική περίοδο, ο αντικειμενικός σκοπός των συνενώσεων ήταν η ενίσχυση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης ως θεσμού δημοκρατικής διοίκησης και η δημιουργία Ο.Τ.Α. που να μπορούν να παρέχουν πλήρως και ανεξαρτήτως τις υπηρεσίες που προσδοκούν οι δημότες τους.

Ο πίνακας 2.1. παρουσιάζει τη μεταβολή του αριθμού των Ο.Τ.Α. που πραγματοποιήθηκε στις ευρωπαϊκές χώρες την περίοδο 1950 – 1993.

Πίνακας 2.1: Μεταβολή αριθμού Ο.Τ.Α. σε χώρες τις Ευρώπης

| Χώρα | Πληθυσμός (σε εκατομ.) | Έκταση (χιλ. Km ²) | Αριθμός Ο.Τ.Α. | | Μεταβολή 1997-1950 (%) |
|--------------|---------------------------|-----------------------------------|----------------|--------|------------------------------|
| | | | 1950 | 1997 | |
| Αυστρία | 7,6 | 83,8 | 3.999 | 2.353 | -41,2 |
| Βέλγιο | 9,9 | 30,5 | 2.669 | 589 | -77,9 |
| Γαλλία | 55,9 | 541,1 | 38.814 | 36.559 | -5,8 |
| Γερμανία | 61,3 | 248,5 | 24.272 | 8.077 | -66,7 |
| Δανία | 5,1 | 43,1 | 1.387 | 275 | -80,2 |
| Ελβετία | 6,8 | 41,3 | 3.097 | 3.021 | -2,5 |
| Ελλάδα | 10,2 | 132 | 5.994 | 5.922 | -1,2 |
| Ην. Βασίλειο | 58,9 | 244,1 | 2.028 | 481 | -76,3 |
| Ιρλανδία | 3,5 | 70,3 | 115 | 84 | -27,0 |
| Ισπανία | 39 | 504,8 | 9.214 | 8.082 | -12,3 |
| Ιταλία | 57,5 | 301,3 | 7.781 | 8.104 | 4,2 |
| Λουξεμβούργο | 0,4 | 2,6 | 127 | 118 | -7,1 |
| Ολλανδία | 14,7 | 41,8 | 7.781 | 572 | -92,6 |
| Νορβηγία | 4,3 | 324,2 | 744 | 439 | -41,0 |
| Σουηδία | 8,6 | 412,0 | 2.500 | 286 | -88,6 |

Πηγή: Τάτσος Νικ, «Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 62

Με βάση τα στοιχεία του πίνακα, παρατηρείται ότι σε όλες τις χώρες τις Ευρώπης, με εξαίρεση την Ιταλία, υπήρξε μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α.. Στις περισσότερες από αυτές η μείωση ήταν αρκετά σημαντική, ενώ σε ορισμένες έφθασε σε εξαιρετικά υψηλά ποσοστά, που έφθασαν έως και το 91%, όπως στη περίπτωση της Ολλανδίας. Στην Ελλάδα, παρά τον μεγάλο αριθμό των Ο.Τ.Α., το ποσοστό μείωσής τους ήταν μόλις 1,2%, το οποίο είναι και το μικρότερο σε σύγκριση με τις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

2.4. Η περίπτωση της Ελλάδας στο ζήτημα του μεγέθους

Στην Ελλάδα η αντίληψη που επικρατούσε μέχρι πολύ πρόσφατα ήταν μάλλον υπέρ του μικρού μεγέθους Ο.Τ.Α., αφού το δημοσιονομικό σύστημα βασιζόταν στην ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού αρκετά μικρών Ο.Τ.Α. Το πρότυπο αυτό δεν επέφερε όμως τα αναμενόμενα αποτελέσματα αφού δεν επέτρεπε στους Ο.Τ.Α. την ανάληψη σύγχρονων δραστηριοτήτων και την δυνατότητα να καλύψουν τις ανάγκες που δημιουργήσαν τα νέα οικονομικά και κοινωνικά φαινόμενα. Κατά συνέπεια η παρέμβαση του κράτους κατέστη αναγκαία.

Την κάλυψη έτσι των τοπικών αναγκών δεν την ανέλαβε η Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά το κράτος το οποίο για τον σκοπό αυτό ίδρυσε σε πολλές περιπτώσεις ειδικούς φορείς. Αποτέλεσμα της πολιτικής αυτής ήταν η ίδρυση σωρείας Νομικών Προσώπων εποπτευόμενων από το κράτος, η διόγκωση του δημοσίου τομέα, η αύξηση των λειτουργικών δαπανών, της γραφειοκρατίας και της αναποτελεσματικής λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η όλη αυτή διαδικασία της κρατικής παρέμβασης στην λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάθε άλλο παρά ενισχύει το αποκεντρωμένο σύστημα. Αντίθετα θεωρείται αντισυνταγματική αφού δεν συμβαδίζει καθόλου με τις απαιτήσεις του Ελληνικού Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο η εφαρμογή και η λειτουργία ενός αποκεντρωμένου διοικητικού συστήματος αποτελεί ανάγκη και προϋπόθεση για την λειτουργία του κράτους²².

Το διαρθρωτικό πρόβλημα που αντιμετώπιζε η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, τουλάχιστον μέχρι και πριν δύο χρόνια, μπορεί να εξεταστεί με βάση τον μέσο πληθυσμό και τη μέση έκταση που έχουν οι Ο.Τ.Α. Εάν λοιπόν ερευνηθούν τα στοιχεία αυτά σε χώρες της Ευρώπης, τα οποία απεικονίζονται στον πίνακα 2.2. παρατηρείται ότι μετά την Γαλλία, στην Ελλάδα οι Ο.Τ.Α. είχαν το μικρότερο μέσο πληθυσμό και έκταση. Αν όμως ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι στην Ελλάδα το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού κατοικεί στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα η κατάσταση είναι ακόμα χειρότερη.

Πίνακας 2.2: Μέσος πληθυσμός και μέση έκταση ανά Ο.Τ.Α. σε χώρες της Ε.Ε.

| Κράτος – Μέλος Ε.Ε | Αριθμός Ο.Τ.Α. | Μέσος Πληθυσμός | Μέση Έκταση (Κμ ²) |
|--------------------|----------------|-----------------|--------------------------------|
| Αυστρία | 2.353 | 3.304 | 36 |
| Βέλγιο | 589 | 16.808 | 52 |
| Γαλλία | 36.559 | 1.526 | 15 |
| Γερμανία | 16.121 | 4.871 | 22 |
| Δανία | 275 | 18.545 | 157 |
| Ελλάδα | 5.922 | 1.766 | 23 |
| Ην. Βασίλειο | 319 | 122.453 | 507 |
| Ιρλανδία | 80 | 41.667 | 837 |
| Ισπανία | 8.082 | 4.826 | 62 |
| Ιταλία | 8.104 | 7.099 | 37 |
| Λουξεμβούργο | 118 | 3.390 | 22 |
| Ολλανδία | 572 | 20.940 | 60 |
| Σουηδία | 286 | 30.282 | 1.451 |
| Φιλανδία | 455 | 10.989 | 733 |
| Ε.Ε. | 80.298 | 4.580 | 40 |

Πηγή: Βλ. Τάτσου Νικ., «Το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Μερικές οικονομικές διαστάσεις», Πανεπιστημιακές σημειώσεις, Πάντειον Πανεπιστήμιο, 1994

Εάν εξεταστεί ποιο ήταν το ποσοστό των Ο.Τ.Α. που το μέγεθός τους θεωρείται εξαιρετικά χαμηλό, στο σύνολο των Ο.Τ.Α. μιας χώρας (πίνακας 2.3.) παρατηρεί κανείς ότι, στην Ελλάδα το 80% των Ο.Τ.Α. είχε πληθυσμό μέχρι 1.000, ενώ σε άλλες χώρες, με εξαίρεση τη Γαλλία, το ποσοστό αυτό ήταν πολύ χαμηλότερο και μάλιστα σε ορισμένες χώρες, όπως στο Βέλγιο, τη Δανία και την Ολλανδία, δεν υπερβαίνει το 1%.

Η διάρθρωση αυτή των Ο.Τ.Α. είχε ως αποτέλεσμα, κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου και μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80 ο βαθμός αποκέντρωσης να παρουσιάζει σταδιακή μείωση. Ο βαθμός αυτός εκτιμάται διεθνώς από το μέγεθος των εσόδων ή των δαπανών της Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των αντίστοιχων μεγεθών της Κεντρικής Διοίκησης ή του συνολικού δημόσιου τομέα²³.

Πίνακας 2.3: Ποσοστό Ο.Τ.Α. με μικρό αριθμό κατοίκων σε χώρες της Ευρώπης

| Χώρα | Αριθμός κατοίκων | Ποσοστό Ο.Τ.Α. |
|------------|------------------------|----------------|
| Ελλάδα | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 80% |
| Γερμανία | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 37% |
| Αυστρία | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 26% |
| Βέλγιο | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 0,1% |
| Δανία | Μέχρι 3.000 κατοίκους | 1% |
| Ισπανία | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 60% |
| Γαλλία | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 79% |
| Ιταλία | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 22% |
| Ολλανδία | Μέχρι 1.000 κατοίκους | 0,8% |
| Πορτογαλία | Μέχρι 10.000 κατοίκους | 26% |

Πηγή: Βλ. Γάτσου Νικ., «Το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Μερικές οικονομικές διαστάσεις», Πανεπιστημιακές σημειώσεις, Πάντειον Πανεπιστήμιο, 1994

Με βάση λοιπόν τα στοιχεία του πίνακα 2.4., τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούν μόνο το 12,6% των εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης, ενώ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες το ποσοστό αυτό είναι πολύ υψηλότερο φτάνοντας στην Δανία το 79,2%. Ακόμη πιο χαμηλό είναι το ποσοστό συμμετοχής των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας, στις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης, αφού φτάνει μόλις το 6,6% ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στην Δανία είναι 76,6%. Παρατηρείται δηλαδή ότι με βάση το δείκτη αυτόν ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα είναι περιορισμένος σε σχέση με άλλες χώρες, και αυτό φαίνεται και στον πίνακα 2.5. με βάση τον οποίο παρατηρείται ότι ενώ το 1948 τα ίδια έσοδα της Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των συνολικών εσόδων του δημοσίου τομέα ήταν 6,16%, το 1980 το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 3,17%. Κατά την περίοδο λοιπόν 1948-1980 ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα μειώθηκε στο ήμισυ. Στις επόμενες δεκαετίες του '80 και '90 ενώ ο βαθμός αποκέντρωσης άρχισε να αυξάνεται, ωστόσο δεν έφθασε τα προπολεμικά ή τα αμέσως μετά τον πόλεμο επίπεδα. Έτσι η Ελλάδα για όλο αυτό το διάστημα ήταν από τις χώρες της Ευρώπης με τον μακρότερο βαθμό αποκέντρωσης, ενώ παράλληλα είναι η μόνη ίσως χώρα στην οποία η διάρθρωση της αυτοδιοίκησης παρέμενε μέχρι πρόσφατα η ίδια. Τα δύο αυτά φαινόμενα αποτέλεσαν ανασταλτικούς παράγοντες στην αποτελεσματική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην άσκηση από αυτήν ουσιαστικών αρμοδιοτήτων.

Πίνακας 2.4: Βαθμός αποκέντρωσης σε χώρες της Ευρώπης

| Ευρωπαϊκές Χώρες | Έσοδα Τ.Α. ως % Εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης | Δαπάνες Τ.Α. ως % Δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης |
|------------------|--|---|
| Αυστρία | 27,43 | 25,79 |
| Βέλγιο | 41,10 | 13,01 |
| Δανία | 79,26 | 76,61 |
| Γαλλία | 22,34 | 21,00 |
| Γερμανία | 30,18 | 29,67 |
| Ελλάδα | 12,61 | 6,66 |
| Ιταλία | 34,80 | 28,95 |
| Λουξεμβούργο | 17,08 | 19,13 |
| Ολλανδία | 33,75 | 33,87 |
| Πορτογαλία | 9,39 | 8,94 |
| Σουηδία | 68,81 | 48,78 |
| Ισπανία | 18,86 | 18,35 |
| Αγγλία | 38,19 | 31,67 |

Πηγή: Τάσος Νικ, «Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, τυπωθήτω, Αθήνα 1999.

Πίνακας 2.5: Βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα

| Έτος | Έσοδα Τ.Α. ως % εσόδων Δημοσίου | Ίδια έσοδα Τ.Α. ως % εσόδων Δημοσίου |
|-------|---------------------------------|--------------------------------------|
| 1948 | 6,16 | 6,16 |
| 1955 | 5,98 | 5,94 |
| 1960 | 6,14 | 5,91 |
| 1965 | 5,98 | 4,61 |
| 1970 | 5,27 | 4,37 |
| 1975 | 3,84 | 3,31 |
| 1980 | 4,37 | 3,17 |
| 1985 | 5,32 | 3,67 |
| 1990 | 5,50 | 3,67 |
| 1993* | 5,60 | 3,70 |

Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί. *Προσωρινά στοιχεία

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι για την εκτίμηση του βαθμού αποκέντρωσης δεν έχει μόνο σημασία η συμμετοχή των εσόδων και των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα αντίστοιχα της Κεντρικής Διοίκησης αλλά και κάποιοι άλλοι παράγοντες που δεν επιδέχονται εύκολα ποσοτική αναμέτρηση²⁴. Το γεγονός, για παράδειγμα, ότι σε μια χώρα η Τοπική Αυτοδιοίκηση πραγματοποιεί υψηλό ποσοστό δαπανών ή έχει σημαντικά έσοδα, δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι υπάρχει μεγάλος βαθμός αποκέντρωσης. Μπορεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να μην είναι ουσιαστικά υπεύθυνη για τον προγραμματισμό και τις αποφάσεις εκτέλεσης των έργων, αλλά να λειτουργεί απλώς ως φορέας εκτέλεσης αποφάσεων της Κεντρικής Διοίκησης.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, αν ληφθεί υπόψη ότι στην Ελλάδα το σύστημα λειτουργεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε η Κεντρική Διοίκηση να είναι αυτή που προγραμματίζει και η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της πρώτης, τότε μπορεί κανείς να θεωρήσει ότι ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα είναι μάλλον μικρότερος από αυτό που δείχνουν οι αντίστοιχοι δείκτες

Η Ελλάδα λοιπόν ήταν από τις πολύ λίγες χώρες της Ευρώπης που δεν είχε μέχρι πρόσφατα προχωρήσει στην αναδιάρθρωση της Τοπικής της Αυτοδιοίκησης. Η πρώτη σοβαρή προσπάθεια μείωσης του αριθμού των Ο.Τ.Α. και δημιουργίας μεγαλύτερων οργανισμών που να παρέχουν ένα επαρκές επίπεδο υπηρεσιών στους κατοίκους τους έγινε από την Κεντρική Διοίκηση με την εφαρμογή του σχεδίου «Ιωάννης Καποδίστριας», που θεσμοθετήθηκε με τον Ν.2539/97. Με τον νόμο αυτό έγινε συνένωση και μάλιστα αναγκαστική των μικρών σε μέγεθος πληθυσμού Ο.Τ.Α. Έτσι ο αριθμός των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. από 5.994 που ήταν το 1993 μειώθηκε στους 1033 (900 δήμοι - 133 κοινότητες), μείωση που σε ποσοστό έφθασε το 82,7%. Ο νόμος εφαρμόστηκε πολύ πρόσφατα και δεν έχουμε στη διάθεσή μας οικονομικά στοιχεία τα οποία θα μπορούσαμε να συγκρίνουμε με αυτά των προηγούμενων ετών. Παρόλα αυτά, θεωρείται ότι η μεταρρύθμιση αυτή θα βελτιώσει σημαντικά την λειτουργία των Ο.Τ.Α. και θα ενισχύσει τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αναπτυξιακή διαδικασία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Διάρθρωση και εξέλιξη του οικονομικού συστήματος της Τοπικής

Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα 1970-1996:

Γενικές Παρατηρήσεις

3.1. Εισαγωγή

Η ποιότητα αγαθών και υπηρεσιών που παρέχεται από τους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η αυτονομία τους η οποία καθορίζεται με την άσκηση της φορολογικής εξουσίας και με την γενικότερη διαχείριση των πόρων, αποτελούν μεγέθη στα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα οποία συνδέονται άμεσα τόσο με το περιεχόμενό της όσο και με το εύρος της. Αποτελούν δε συχνά δείκτες της ποιότητας και του περιεχομένου της άσκησης της εξουσίας από τους Ο.Τ.Α., ενώ δημοσιονομικά έχουν άμεση σχέση με την διανομή του εθνικού εισοδήματος, την κοινωνικοποίηση των δημοσίων εσόδων και δαπανών και την ανταποδοτικότητα της φορολογίας²⁵.

Η διάρθρωση δηλαδή των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα βασικό δείκτη για την πορεία και την εξέλιξη του θεσμού, ο οποίος αναμφισβήτητα παίζει βασικό ρόλο στη προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζεται συνοπτικά η διάρθρωση των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η εξέλιξη αυτών κατά την περίοδο 1970 – 1996. Το 1996 αποτελεί το τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν αναλυτικά στοιχεία για τα έσοδα και τα έξοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος. Το χρονικό διάστημα των 25 ετών θεωρείται ότι είναι αρκετά ικανοποιητικό για να μελετήσει κανείς την πορεία των εσόδων και των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των οποίων η σημασία είναι ιδιαίτερα μεγάλη δεδομένου ότι επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό όχι μόνο την εξέλιξη του οικονομικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και την πορεία του ίδιου του θεσμού ως μέσου τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

3.2. Έσοδα

3.2.1. Διάρθρωση και εξέλιξη των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Οι πηγές των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεσμοθετήθηκαν με το Ν.1826/89. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο, τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: Στα τακτικά και τα έκτακτα. Στην πρώτη κατηγορία συμπεριλαμβάνονται κυρίως τα έσοδα από:

- α) Την εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας
- β) Τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- γ) Τους φόρους και τις εισφορές
- δ) Την τακτική κρατική επιχορήγηση

Στην κατηγορία των έκτακτων εσόδων περιλαμβάνονται:

- α) Τα δάνεια
- β) Οι έκτακτες επιχορηγήσεις
- γ) Τα έσοδα από δωρεές και κληροδοτήματα

Στον πίνακα 3.1. παρουσιάζεται η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την περίοδο 1970 – 1996.

**Πίνακας 3.1: Διάρθρωση Εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970-1996
(σε εκατ.δρχ) (σε τρέχουσες τιμές)**

| Κατηγορίες Εσόδων | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|------------------------|--------------|--------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Τακτικά Έσοδα</i> | | | | | | |
| Ακίνητη Περιουσία | 140 | 640 | 1.663 | 4.448 | 10.160 | 30.787 |
| Κινητή Περιουσία | 1 | 12 | 74 | 423 | 964 | 3.019 |
| Τέλη και Δικαιώματα | 310 | 2.642 | 9.158 | 27.812 | 64.946 | 201.692 |
| Φόροι και Εισφορές | 240 | 1.118 | 2.986 | 11.075 | 14.058 | 27.237 |
| Τακτική Επιχορήγηση | 280 | 823 | 4.898 | 21.386 | 74.301 | 227.460 |
| Άλλες Πηγές | 10 | 94 | 486 | 2.059 | 6.487 | 37.359 |
| Προηγούμενες Χρήσεις | 112 | 529 | 1.627 | 4.437 | 10.150 | 31.840 |
| Σύνολο | 1.093 | 5.858 | 20.892 | 71.640 | 181.066 | 559.394 |
| <i>Έκτακτα Έσοδα</i> | | | | | | |
| Εκποίηση Περιουσίας | 38 | 221 | 629 | 932 | 1.958 | 3.678 |
| Δάνεια | 216 | 638 | 2.569 | 14.394 | 18.708 | 47.069 |
| Έκτακτες Επιχορηγήσεις | 191 | 915 | 4.044 | 33.810 | 65.549 | 154.419 |
| Δωρεές Κληροδοτήματα | 5 | 66 | 200 | 685 | 1.074 | 1.752 |
| Άλλες Πηγές | 79 | 589 | 1.302 | 6.968 | 11.916 | 33.076 |
| Προηγούμενες Χρήσεις | 12 | 65 | 210 | 450 | 1.537 | 4.521 |
| Σύνολο | 541 | 2.494 | 8.954 | 57.239 | 100.742 | 244.515 |
| Συνολικά Έσοδα | 2.182 | 8.352 | 29.846 | 128.879 | 281.808 | 803.909 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Κατόπιν μετατροπής των τιμών σε σταθερές, οι οποίες παρουσιάζονται στον πίνακα 3.2., τα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για όλο το υπό εξέταση χρονικό διάστημα είχαν ανοδική πορεία αφού αυξήθηκαν 10 φορές περισσότερο.

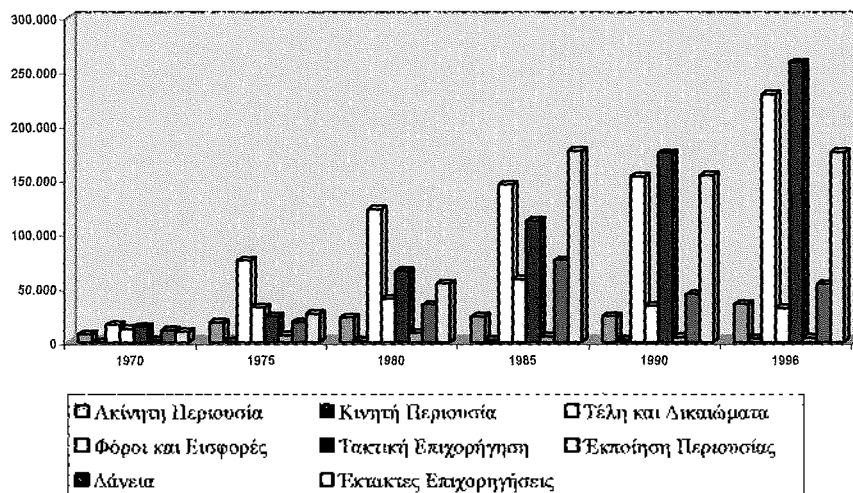
Πίνακας 3.2: Διάρθρωση Εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970-1996.
(σε εκατ.δρχ) (σε σταθερές τιμές)

| Κατηγορίες Εσόδων | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 | 96/70 |
|------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| <i>Τακτικά Έσοδα</i> | | | | | | | |
| Ακίνητη Περιουσία | 7.107 | 18.234 | 22.262 | 23.251 | 23.861 | 34.938 | 3,9 |
| Κινητή Περιουσία | 51 | 342 | 991 | 2.211 | 2.264 | 3.426 | 66,5 |
| Τέλη και Δικαιώματα | 15.736 | 75.271 | 122.597 | 145.384 | 152.527 | 228.883 | 13,5 |
| Φόροι και Εισφορές | 12.183 | 31.852 | 39.973 | 57.893 | 33.016 | 30.909 | 1,5 |
| Τακτική Επιχορήγηση | 14.213 | 23.447 | 65.569 | 111.793 | 174.497 | 258.125 | 17,2 |
| Άλλες Πηγές | 508 | 2.678 | 6.506 | 10.763 | 15.235 | 42.396 | 82,5 |
| Προηγούμενες Χρήσεις | 5.685 | 15.071 | 21.780 | 23.194 | 23.837 | 36.133 | 5,4 |
| Σύνολο | 55.482 | 166.895 | 279.679 | 374.490 | 425.237 | 634.809 | 10,4 |
| <i>Εκτακτα Έσοδα</i> | | | | | | | |
| Εκποίηση Περιουσίας | 1.929 | 6.296 | 8.420 | 4.872 | 4.598 | 4.174 | 1,2 |
| Δάνεια | 10.964 | 18.177 | 34.391 | 75.243 | 43.936 | 53.415 | 3,9 |
| Εκτακτες Επιχορηγήσεις | 9.695 | 26.068 | 54.137 | 176.738 | 153.943 | 175.237 | 17,1 |
| Δωρεές Κληροδοτήματα | 254 | 1.880 | 2.677 | 3.581 | 2.522 | 1.988 | 6,8 |
| Άλλες Πηγές | 4.010 | 16.781 | 17.430 | 36.424 | 27.985 | 37.535 | 8,4 |
| Προηγούμενες Χρήσεις | 609 | 1.852 | 2.811 | 2.352 | 3.610 | 5.131 | 7,4 |
| Σύνολο | 27.462 | 71.054 | 119.866 | 299.211 | 236.595 | 277.480 | 9,1 |
| Συνολικά Έσοδα | 82.944 | 237.949 | 399.545 | 673.701 | 661.832 | 912.289 | 10,0 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Εσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων", Αποπληθωριστής: Δείκτες Τιμών Καταναλωτή, Έτος Βάσης 1999

Διάγραμμα 1

Εξέλιξη Εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970 - 1996
(Σταθερές τιμές)



Μόνο κατά το διάστημα 1985 – 1990 μειώθηκαν κατά 1,7%, ενώ από τις δύο κατηγορίες των εσόδων, την μεγαλύτερη αύξηση την είχαν τα τακτικά έσοδα.

Σε ότι αφορά την πορεία των βασικών πηγών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρατηρείται ότι η κινητή περιουσία είχε την μεγαλύτερη αύξηση για όλη την περίοδο, ενώ ακολουθούν η τακτική και οι έκτακτες επιχορηγήσεις με μικρότερους όμως ρυθμούς. Η εξέλιξη αυτή παρουσιάζεται και στο Διάγραμμα 1.

Ωστόσο οι ρυθμοί αύξησης δεν συμβαδίζουν με την συμμετοχή κάθε πηγής εσόδων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα 3.3. τα οποία παρουσιάζονται και στα Διαγράμματα 2 και 3 προκύπτουν τα εξής:

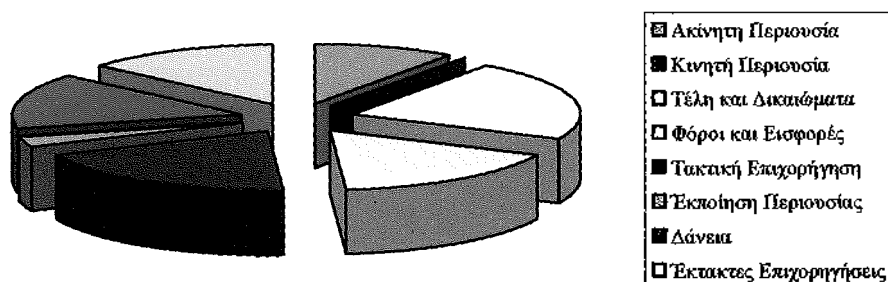
Πίνακας 3.3: Ποσοστιαία συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970-1996

| Κατηγορίες Εσόδων | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Τακτικά Έσοδα</i> | | | | | | |
| Ακίνητη Περιουσία | 8,6 | 7,7 | 5,6 | 3,5 | 3,6 | 3,8 |
| Κινητή Περιουσία | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| Τέλη και Δικαιώματα | 19,0 | 31,6 | 30,7 | 21,6 | 23,0 | 25,1 |
| Φόροι και Εισφορές | 14,7 | 13,4 | 10,0 | 8,6 | 5,0 | 3,4 |
| Τακτική Επιχορήγηση | 17,1 | 9,9 | 16,4 | 16,6 | 26,4 | 28,3 |
| Άλλες Πηγές | 0,6 | 1,1 | 1,6 | 1,6 | 2,3 | 4,6 |
| Προηγούμενες Χρήσεις | 6,9 | 6,3 | 5,5 | 3,4 | 3,6 | 4,0 |
| Σύνολο | 66,9 | 70,1 | 70,0 | 55,6 | 64,3 | 69,6 |
| <i>Έκτακτα Έσοδα</i> | | | | | | |
| Εκποίηση Περιουσίας | 2,3 | 2,6 | 2,1 | 0,7 | 0,7 | 0,5 |
| Δάνεια | 13,2 | 7,6 | 8,6 | 11,2 | 6,6 | 5,9 |
| Έκτακτες Επιχορηγήσεις | 11,7 | 11,0 | 13,5 | 26,2 | 23,3 | 19,2 |
| Δωρεές Κληροδοτήματα | 0,3 | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,4 | 0,2 |
| Άλλες Πηγές | 4,8 | 7,1 | 4,4 | 5,4 | 4,2 | 4,1 |
| Προηγούμενες Χρήσεις | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,3 | 0,5 | 0,6 |
| Σύνολο | 33,1 | 29,9 | 30,0 | 44,4 | 35,7 | 30,4 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"

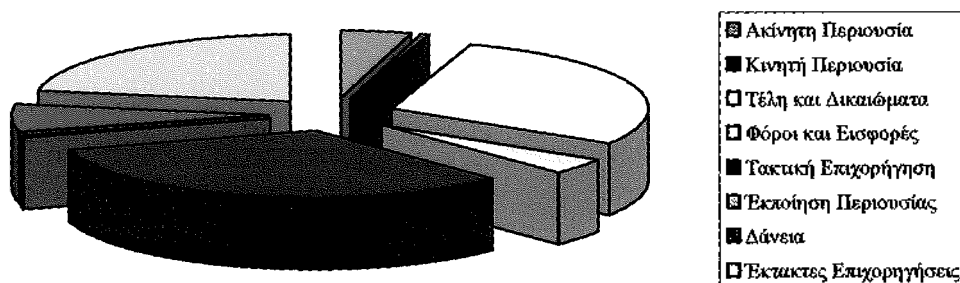
Διάγραμμα 2

Ποσοστιαία συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970



Διάγραμμα 3

Ποσοστιαία συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1996



Τα τακτικά έσοδα υπερεισχύουν των έκτακτων για όλη την χρονική περίοδο. Το 1985 ωστόσο παρατηρήθηκε μία αρκετά σημαντική μείωση των τακτικών εσόδων στα συνολικά έσοδα, η οποία όπως φαίνεται, προκλήθηκε από την υποχώρηση των φόρων και των τελών. Αντίθετα τα έκτακτα έσοδα είχαν την μεγαλύτερη αύξηση για την οποία οφείλεται η σημαντική αύξηση των έκτακτων επιχορηγήσεων.

Η κινητή περιουσία η οποία αυξήθηκε περισσότερο από τις πηγές εσόδων, συμμετείχε με τα μικρότερα ποσοστά που κυμάνθηκαν μεταξύ 0,1% - 0,3%. Η ακίνητη περιουσία επίσης κατείχε μεγαλύτερο ποσοστό στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την κινητή περιουσία, το οποίο όμως μειώθηκε από το 8,6% το 1970, στο 3,8% το 1996. Γενικότερα τα έσοδα που προέρχονται από την

αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας της Τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν περιορισμένα για όλο το χρονικό διάστημα. Η περιορισμένη αυτή απόδοση, σύμφωνα με φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁶, μπορεί να αποδοθεί στην κακή διαχείρισή της που είναι αποτέλεσμα έλλειψης ενδιαφέροντος και γνώσεων και όχι στο μικρό της μέγεθος.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις ενώ είχαν μικρότερη αύξηση από την περιουσία, στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν την δυναμικότερη παρουσία. Τόσο η τακτική επιχορήγηση αλλά κυρίως οι έκτακτες παρουσίασαν μία σαφώς αυξητική πορεία σε ότι αφορά την συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το 1970 τα έσοδα από την τακτική επιχορήγηση κάλυπταν το 17,1% ενώ το 1996 το ποσοστό αυτό αυξήθηκε στο 28,3%. Αντίστοιχα για τις έκτακτες επιχορηγήσεις τα ποσοστά ήταν 11,7% και 19,2%. Εντυπωσιακά αυξημένες ήταν οι έκτακτες επιχορηγήσεις το 1985.

Αντίθετη πορεία ακολούθησαν τα φορολογικά έσοδα. Αυξήθηκαν με πολύ χαμηλούς ρυθμούς, ενώ η συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσίασε σταδιακή υποχώρηση. Έτσι, ενώ το 1970 τα έσοδα από φόρους κάλυπταν το 14,7%, το 1996 αποτελούσαν μόλις το 3,4% των συνολικών εσόδων.

Οι δύο αυτές πηγές εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον αφού η εξέλιξή τους επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την οικονομική της αυτοδυναμία. Η αύξηση των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για παράδειγμα, έγινε εις βάρος κυρίως των φορολογικών εσόδων της. Συνεπώς για το χρονικό διάστημα 1970 –1996 τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν προέρχονταν από πηγές που μπορούσε να διαχειριστεί μόνη της, όπως οι φόροι, αλλά από πηγές οι οποίες ελέγχονταν από την Κεντρική Διοίκηση όπως είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις.

Η εξέλιξη αυτή αντανάκλωνε τις εκάστοτε στρατηγικές ανάπτυξης και δημοσιονομικής πολιτικής που εφαρμόστηκε κατά την μεταπολεμική περίοδο και είχε αντίκτυπο και τα επόμενα χρόνια²⁷. Κατά τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια στην προσπάθειά της η εκάστοτε κυβέρνηση να ανασυγκροτήσει την κατεστραμμένη από τον πόλεμο Ελληνική οικονομία, όπως έχει αναφερθεί στο κεφάλαιο 1, επέλεξε συνειδητά και εφάρμοσε ένα πρότυπο ανάπτυξης το οποία στηριζόταν σε ιδιαίτερα

συγκεντρωτικές μορφές. Αφαιρώντας σημαντικές αρμοδιότητες από τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης, όπως είναι οι Ο.Τ.Α., η κεντρική διοίκηση περιόρισε σε μεγάλο βαθμό το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ενίσχυσε ακόμη περισσότερο τον συγκεντρωτικό της ρόλο. Η διαδικασία αυτή συνεχίστηκε και τις επόμενες δεκαετίες προκαλώντας σημαντικές μεταβολές στην διάρθρωση και την εξέλιξη των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι μεταβολές αυτές είχαν ως συνέπεια την αποδυνάμωση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης, γεγονός που με την σειρά του οδήγησε στην οικονομική της εξάρτηση, σε ιδιαίτερα μεγάλο βαθμό, από την Κεντρική Διοίκηση. Η οικονομική εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από την Κεντρική Διοίκηση και ο περιορισμένος ρόλος τους, λόγω αφαίρεσης αρμοδιοτήτων τους, είναι σαφές ότι επηρεάζει αρνητικά την σημασία που αποδίδει το Σύνταγμα στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι αυτός θεσμοθετήθηκε προκειμένου να αποτελέσει το μέσο για την τοπική ανάπτυξη και αποκέντρωση.

Τα τέλη και δικαιώματα από την άλλη πλευρά, είχαν αξιοσημείωτη αύξηση τόσο σε ότι αφορά την εξέλιξη τους για το υπό εξέταση διάστημα, όσο και στην συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το 1970 αποτελούσαν το 19% των συνολικών εσόδων ενώ το ποσοστό αυτό αυξήθηκε στο 25,1% το 1996.

Τα τέλη και δικαιώματα, αποτελούσαν και εξακολουθούν να αποτελούν μία ιδιαίτερης σημασίας πηγή εσόδων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτό συμβαίνει για δύο κυρίως λόγους: Ο πρώτος συνδέεται με τον ανταποδοτικό χαρακτήρα των τελών. Το τέλος έχει χαρακτήρα ανταλλάγματος παρεχομένων υπηρεσιών, γεγονός που το καθιστά κοινωνικά αποδεκτό, αφού οι δημότες πληρώνουν το ανάλογο αντίτιμο της υπηρεσίας που τους παρέχεται άμεσα. Με αυτό τον τρόπο αποδέχονται πιο εύκολα αυτή τη μορφή φορολογίας, ενώ από την άλλη γίνονται πιο ορθολογικοί στην κατανάλωσή του, λόγω του άμεσου κόστους που πρέπει να πληρώσουν. Ο δεύτερος λόγος έχει να κάνει με το γεγονός ότι και αυτή η πηγή εσόδων εντάσσεται στα ίδια έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και αποτέλεσε την μοναδική πηγή ιδίων εσόδων που καταλάμβανε περίπου το 25% των συνολικών της εσόδων. Από την άλλη πλευρά, δεδομένης της μείωσης της συμμετοχής μιας σημαντικής πηγής ιδίων εσόδων όπως οι φόροι, στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της σημασίας που έχει η κατηγορία αυτή των εσόδων για την λειτουργία του θεσμού, ενισχύεται ακόμη περισσότερο ο ρόλος των τελών στα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης.

Τα δάνεια τέλος ακολούθησαν μία σταθερή πτωτική πορεία, σαν ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφού από το 13,2% το 1970, κάλυπταν μόλις το 5,9% των συνολικών εσόδων της.

Η περιορισμένη συμμετοχή των δανείων αποδίδεται κυρίως σε δύο λόγους: Ο πρώτος είναι ότι ποτέ δεν ενισχύθηκε από μέρος του κράτους η επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α., η οποία θα μπορούσε να βοηθήσει αρκετά στην οικονομική ενίσχυσή τους. Ο δεύτερος έχει να κάνει με το ίδιο το σύστημα δανεισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το οποίο έχει θεσπιστεί για να αναλάβει έναν αναδιανεμητικό ρόλο στους Ο.Τ.Α. Ωστόσο, το εν λόγω σύστημα παρουσιάζει αρκετές αδυναμίες που οφείλονται όπως θα αναλυθεί παρακάτω²⁸, κυρίως στα ασαφή κριτήρια κατανομής των δανείων στους Ο.Τ.Α., με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνει τον απώτερο σκοπό του ή και πολλές φορές να αποφέρει αντίθετα αποτελέσματα.

Στα αμέσως επόμενα κεφάλαια, παρουσιάζεται αναλυτικά κάθε μία από τις πηγές εσόδων, τα χαρακτηριστικά αυτών, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται τα έσοδα στους Ο.Τ.Α. Επιπλέον σχολιάζεται ο βαθμός στον οποίο λειτουργεί αποτελεσματικά και επιτυγχάνει τον σκοπό για τον οποίο θεσμοθετήθηκε, κάθε μία από τις κατηγορίες εσόδων. Με τον τρόπο αυτό θα δοθεί μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα για το οικονομικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, κυρίως σε ότι αφορά τα χαρακτηριστικά του και τον τρόπο λειτουργίας του.

3.2.2. *Διάρθρωση και εξέλιξη των Εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες*

Σε μία συγκριτική παρουσίαση σε ότι αφορά την διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες της Ευρώπης, η οποία παρουσιάζεται στον Πίνακα 3.4. παρατηρούνται τα εξής:

Τα έσοδα από φόρους σχεδόν σε όλες τις χώρες της Ευρώπης, με εξαίρεση την Αγγλία, την Ιταλία και την Ολλανδία, αποτέλεσαν πάνω από το 30% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην Αυστρία και την Σουηδία τα έσοδα από τους φόρους ξεπέρασαν το 50% των συνολικών εσόδων. Η Ελλάδα, όπως παρατηρείται, κατείχε την τελευταία θέση σε ότι αφορά τα έσοδα που προέρχονταν

από την φορολογία που επιβάλλει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφού η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων ήταν μόλις 5%.

Τα έσοδα από περιουσία συμμετείχαν με χαμηλά ποσοστά στα συνολικά έσοδα σε όλες τις χώρες, ενώ τα έσοδα από τα τέλη και τα δικαιώματα κατείχαν σημαντικά ποσοστά στην Αυστρία την Ελλάδα και το Λουξεμβούργο. Στην Ελλάδα βέβαια η κατηγορία αυτή των εσόδων, όπως προαναφέρθηκε, έχει ιδιαίτερη σημασία για τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεδομένου ότι, αντίθετα με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, όπου η παρουσία των φόρων ήταν ιδιαίτερα δυναμική, αποτέλεσε την μοναδική δυναμική πηγή ιδίων εσόδων.

Πίνακας 3.4: Διάρθρωση Εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες (ποσοστό % στα συνολικά έσοδα).

| Χώρα | Έτος | Έσοδα από φόρους | Έσοδα από περιουσία | Έσοδα από τέλη | Κρατικές επιχορηγήσεις |
|--------------|------|------------------|---------------------|----------------|------------------------|
| Αγγλία | 1992 | 10,7 | 5,9 | 5,9 | 73,8 |
| Αυστρία | 1992 | 53,5 | 2,1 | 25,2 | 16,9 |
| Βέλγιο | 1992 | 37,5 | - | - | 54,3 |
| Γαλλία | 1992 | 43,6 | 1,9 | 14,9 | 36,8 |
| Γερμανία | 1992 | 29,5 | - | - | 33,4 |
| Δανία | 1993 | 46,4 | 1,8 | 5,6 | 44,1 |
| Ελλάδα | 1990 | 5,0 | 4,6 | 23,0 | 49,7 |
| Ισπανία | 1991 | 46,9 | 3,5 | 9,0 | 33,9 |
| Ιταλία | 1990 | 10,2 | 1,1 | 3,2 | 79,5 |
| Λουξεμβούργο | 1992 | 28,8 | 3,1 | 26,1 | 38,2 |
| Ολλανδία | 1993 | 9,3 | 8,8 | 6,9 | 71,1 |
| Πορτογαλία | 1990 | 32,5 | 2,0 | 10,1 | 44,4 |
| Σουηδία | 1993 | 66,2 | 4,9 | - | 21,5 |

Πηγή: Βλ. Γάτσου Νικ., «Το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Μερικές οικονομικές διαστάσεις», Πανεπιστημιακές σημειώσεις, Πάντειον Πανεπιστήμιο, 1994.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, με εξαίρεση την Αυστρία και την Σουηδία, συμμετείχαν με πολύ μεγάλα ποσοστά στα συνολικά έσοδα τα οποία σε ορισμένες από αυτές τις χώρες έφτασαν έως και 79,5%. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά παρατηρείται ότι σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, όπως και στην Ελλάδα, τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται και εξαρτώνται κατά κύριο λόγο από την οικονομική βοήθεια της Κρατικής Διοίκησης.

Ωστόσο τα ποσοτικά δεδομένα δεν αποτελούν μοναδικό παράγοντα που καθορίζει τον βαθμό εξάρτησης. Ο τρόπος καθορισμού του ποσού της οικονομικής ενίσχυσης προς τους Ο.Τ.Α. σε συνδυασμό με τα κριτήρια κατανομής σε αυτούς,

αποτελούν ενδεικτικούς παράγοντες που επηρεάζουν την αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δεδομένου ότι στην Ελλάδα οι παράγοντες αυτοί, όπως θα αποδειχθεί σε επόμενο κεφάλαιο, δεν είναι σαφείς ή σε ορισμένες περιπτώσεις δεν υφίστανται καθόλου, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αποδείχθηκε, είναι περιορισμένα, η οικονομική αυτή εξάρτηση εντοπίζεται σε μεγαλύτερο βαθμό σε σύγκριση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

3.3. Δαπάνες

Πριν παρουσιαστεί η διάρθρωση και η εξέλιξη των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν ενδεικτικά ορισμένοι βασικοί παράγοντες που επηρεάζουν τις δαπάνες. Πιο συγκεκριμένα, οι ανάγκες των Ο.Τ.Α. για δαπάνες διαφοροποιούνται κυρίως με βάση τις τοπικές συνθήκες παραγωγής και παροχής των τοπικών αγαθών και υπηρεσιών που διαμορφώνονται σε κάθε περιοχή²⁹. Για τον λόγο αυτό παρουσιάζεται συχνά το φαινόμενο Ο.Τ.Α. με τις ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες και την ίδια φορολογική προσπάθεια να προσφέρουν διαφορετικής ποσότητας ή ποιότητας τοπικά αγαθά και υπηρεσίες.

Οι δαπάνες στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών διαφοροποιούνται από περιοχή σε περιοχή και μεταβάλλονται με βάση τις εκάστοτε γεωγραφικές, κοινωνικές, οικονομικές, ιστορικές, πολιτικές, πολιτιστικές τοπικές συνθήκες. Το κόστος παροχής ρεύματος σε έναν νησιώτικο δήμο για παράδειγμα, είναι πολύ μεγαλύτερο από ότι σε έναν ηπειρωτικό ή έναν πεδινό δήμο. Η επίσης σε μία περιοχή ανεπτυγμένη βιομηχανικά οι απαιτήσεις σε έργα υποδομής και επενδύσεις είναι σαφώς μεγαλύτερες από μία γεωργική περιοχή.

Διαφορές στις δαπάνες προκύπτουν κι από την χωρική ακαμψία που παρατηρείται στην παραγωγή και διάθεση ορισμένων τοπικών υπηρεσιών. Τέτοιες υπηρεσίες είναι για παράδειγμα, τα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης. Η χωρική αυτή ακινησία των τοπικών υπηρεσιών δημιουργεί πρόσθετο κόστος στους Ο.Τ.Α. Αν μπορούσε να μετακινηθεί η παραγωγή ενός αγαθού θα μπορούσε ένας Ο.Τ.Α. να απευθυνθεί σε έναν άλλον ο οποίος παρουσιάζει οικονομίες κλίμακας. Αντίθετα με τη χωρική ακαμψία ενός μεγάλου αριθμού τοπικών υπηρεσιών αναγκάζει κάθε Ο.Τ.Α. να παράγει, έστω και με μεγάλο κόστος.

Οι διαφορές στις ανάγκες για δαπάνες τέλος προκύπτουν από την διάχυση κόστους και οφέλους που προκύπτει από την προσφορά των τοπικών υπηρεσιών των δήμων. Η διάχυση του κόστους παρατηρείται όταν κάτοικοι άλλων δήμων επισκέπτονται έναν Ο.Τ.Α., κάνουν χρήση των δημοτικών υπηρεσιών και αποχωρούν χωρίς να συμμετέχουν καθόλου στην χρηματοδότηση των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών που, άμεσα ή έμμεσα, χρησιμοποίησαν. Από την άλλη πλευρά, η διάχυση οφέλους προκύπτει όταν ένας Ο.Τ.Α. παρέχει μία υπηρεσία της οποίας τα οφέλη ξεπερνούν τα διοικητικά όρια του δήμου και διαχέονται στις γύρω περιοχές, χωρίς οι δημότες των περιοχών αυτών να επιβαρύνονται μέρος του κόστους της υπηρεσίας. Ένα αντιπλημμυρικό έργο, για παράδειγμα, δεν εξυπηρετεί μόνο τους δημότες ενός Ο.Τ.Α αλλά και αυτούς που βρίσκονται στην ευρύτερη με τον Ο.Τ.Α. περιοχή.

Άλλος ένας παράγοντας, που μπορεί να επηρεάζει τις ανάγκες των Ο.Τ.Α. για δαπάνες είναι ο πληθυσμός. Ωστόσο ο πληθυσμός, με την ποσοτική του διάσταση, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ικανοποιητικό κριτήριο που επηρεάζει την οικονομική συμπεριφορά των Ο.Τ.Α., δεδομένου ότι παρουσιάζει μικρή συσχέτιση με τις πραγματικές ανάγκες τους για δαπάνες. Τα ποιοτικά χαρακτηριστικά όμως ενός πληθυσμού αποτελούν σαφώς έναν σημαντικό παράγοντα που διαφοροποιεί τις ανάγκες για δαπάνες μεταξύ Ο.Τ.Α. Ένας δήμος, για παράδειγμα, με μεγάλο ποσοστό ηλικιωμένων πολιτών έχει μεγαλύτερη ανάγκη να βρει πόρους για να χρηματοδοτήσει την λειτουργία Κ.Α.Π.Η. σε σχέση με έναν άλλο δήμο του οποίου οι πολίτες βρίσκονται κατά κύριο λόγο σε παραγωγικότερη ηλικία. Αντίστοιχα, ανάγκες για περισσότερα έσοδα ώστε να χρηματοδοτήσουν αυξημένη παροχή τοπικών υπηρεσιών έχουν οι Ο.Τ.Α. με πολλά μικρά παιδιά, με οικογένειες με παιδιά που ζουν με τον ένα μόνο γονιό ή με πολλά νοικοκυριά που ζουν υπό συνθήκες διαβίωσης κάτω από τα όρια της φτώχειας κ.λ.π.

Ωστόσο, οι παράγοντες οι οποίοι έχουν σχέση και επιδρούν στην διαφοροποίηση των δαπανών παραγωγής και παροχής των τοπικών αγαθών είναι πολλοί περισσότεροι από αυτούς που αναφέρθηκαν και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και στην κατανομή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης στους Ο.Τ.Α.

Επιπλέον, παρατηρείται ότι στις δαπάνες παραγωγής των τοπικών υπηρεσιών εμπλέκονται και ορισμένοι "υποκειμενικοί" παράγοντες όπως η αποτελεσματικότητα της εκάστοτε δημοτικής διαχείρισης. Μπορεί για παράδειγμα, ένας Ο.Τ.Α. να

αποφασίσει να προσφέρει μία υπηρεσία ή ένα αγαθό σε μεγαλύτερη ποσότητα ή σε καλύτερη ποιότητα, εφαρμόζοντας ένα μεγαλύτερο φορολογικό συντελεστή. Σε αυτήν την περίπτωση όμως, οι διαφορές που θα προκύψουν από αυτή την επιλογή δεν θα πρέπει να υπολογιστούν κατά την μέτρηση των "αναγκών" των Ο.Τ.Α, ακριβώς επειδή η δυνατότητα έκφρασης των τοπικά διαφορετικών προτιμήσεων είναι ένα από τα βασικά πλεονεκτήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συνεπώς, μία ενιαία αντιμετώπιση από το κράτος, θα εκμηδένιζε αυτή την δυνατότητα των Ο.Τ.Α.

3.3.1. Διάρθρωση και εξέλιξη των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Η διάρθρωση των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα απεικονίζεται στον πίνακα 3.5. Ένας διαχωρισμός που γίνεται στις δαπάνες είναι μεταξύ των γενικών δαπανών και των ειδικών δαπανών. Στην πρώτη κατηγορία συμπεριλαμβάνονται όλες οι δαπάνες των αιρετών, οι αμοιβές ειδικού προσωπικού, οι συντάξεις και οι αποζημιώσεις, καθώς και τα έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης. Στις ειδικές δαπάνες ανήκουν όλες οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων, οι δαπάνες για υπηρεσίες και καταναλωτικά αγαθά και οι επενδύσεις. Επιπλέον ξεχωριστή κατηγορία αποτελούν οι μεταβιβάσεις σε τρίτους, οι τόκοι και τα χρεολύσια και οι λοιπές δαπάνες.

Η πορεία των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα για τη χρονική περίοδο 1970 –1996 σε σταθερές τιμές παρουσιάζεται στον πίνακα 3.6. και στο Διάγραμμα 4. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα, παρατηρείται ότι οι δαπάνες στο σύνολό τους για το διάστημα αυτό σχεδόν δεκαπλασιάστηκαν. Η αύξηση όμως των τοπικών δημοσίων δαπανών δεν πραγματοποιήθηκε μόνο σε σταθερές τιμές αλλά και σε σχέση με γενικότερα μακροοικονομικά μεγέθη όπως με τις συνολικές δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού και με το Α.Ε.Π.

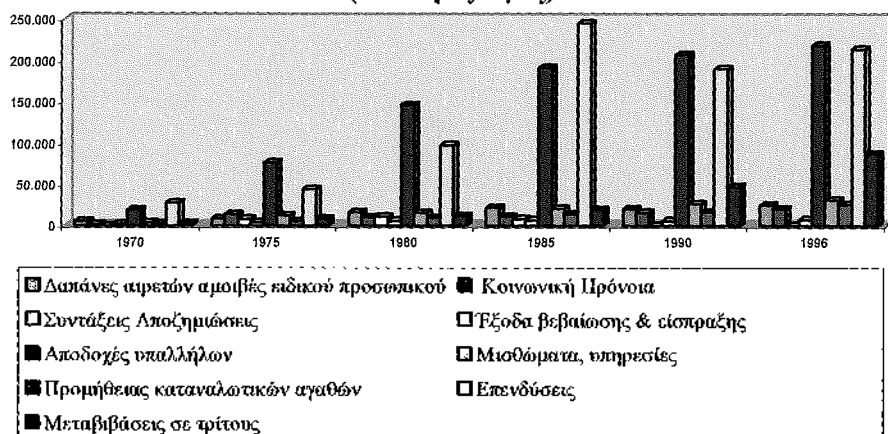
Πίνακας 3.5: Διάρθρωση Δαπανών Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970-1996
(σε εκατ.δρχ) (σε τρέχουσες τιμές)

| Κατηγορίες | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 | Μεταβολή |
|--|--------------|--------------|---------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| Γενικές Δαπάνες | | | | | | | 96/70 |
| Δαπάνες αρετών, αμοιβές ειδικού προσωπικού | 112 | 302 | 1.221 | 4.125 | 8.632 | 21.816 | 193,8 |
| Κοινωνική Πρόνοια | 29 | 474 | 765 | 2.117 | 6.770 | 17.942 | 617,7 |
| Συντάξεις Αποζημιώσεις | 4 | 292 | 809 | 1.567 | 15 | 44 | 10,0 |
| Εξοδα βεβαίωσης & είσπραξης | 52 | 145 | 441 | 1.216 | 2.529 | 6.489 | 123,8 |
| Λοιπές Γενικές Δαπάνες | 11 | 64 | 182 | 1.342 | 3.060 | 12.462 | 1.131,9 |
| Σύνολο | 208 | 1.277 | 3.418 | 10.367 | 21.006 | 58.753 | 281,5 |
| Ειδικές Δαπάνες | | | | | | | |
| Αποδοχές υπαλλήλων | 380 | 2.670 | 10.909 | 36.587 | 88.025 | 192.147 | 504,7 |
| Μισθώματα, υπηρεσίες | 81 | 420 | 1.168 | 4.058 | 11.141 | 27.008 | 332,4 |
| Προμήθειας καταναλωτικών αγαθών | 58 | 191 | 696 | 2.724 | 6.879 | 22.520 | 387,3 |
| Επενδύσεις | 556 | 1.559 | 7.262 | 46.821 | 80.816 | 188.149 | 337,4 |
| Λοιπές Ειδικές Δαπάνες | 107 | 502 | 2.599 | 14.291 | 31.940 | 92.053 | 859,3 |
| Σύνολο | 1.182 | 5.342 | 22.634 | 104.481 | 218.801 | 521.877 | 440,5 |
| Μεταβιβάσεις σε τρίτους | 61 | 285 | 882 | 3.699 | 20.033 | 76.508 | 1.253,2 |
| Τόκοι - Χρεολύσια | 34 | 274 | 394 | 2.689 | 6.711 | 36.518 | 1.073,1 |
| Λοιπές Δαπάνες | 112 | 748 | 1.480 | 6.164 | 16.878 | 64.261 | 572,8 |
| Σύνολο | 1.597 | 7.926 | 28.808 | 127.400 | 283.429 | 757.917 | 473,6 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Εσοδα-Εξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Διάγραμμα 3

Εξέλιξη Δαπανών Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970 - 1996
(Σταθερές τιμές)



Πίνακας 3.6: Διάρθρωση Δαπανών Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970-1996
(σε εκατ.δρχ) (σε σταθερές τιμές)

| Κατηγορίες | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 | Μεταβολή |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| <i>Γενικές Δαπάνες</i> | | | | | | | 96/70 |
| Δαπάνες αιρετών αμοιβές ειδικού προσωπικού | 5.685 | 8.604 | 16.345 | 21.563 | 20.272 | 24.757 | 3,4 |
| Κοινωνική Πρόνοια | 1.472 | 13.504 | 10.241 | 11.066 | 15.899 | 20.361 | 12,8 |
| Συντάξεις Αποζημιώσεις | 203 | 8.319 | 10.830 | 8.191 | 35 | 50 | -0,8 |
| Εξοδα βεβαίωσης & εισπραξης | 2.640 | 4.131 | 5.904 | 6.357 | 5.939 | 7.364 | 1,8 |
| Λοιπές Γενικές Δαπάνες | 558 | 1.823 | 2.436 | 7.015 | 7.186 | 14.142 | 24,3 |
| Σύνολο | 10.558 | 36.382 | 45.756 | 54.192 | 49.333 | 66.674 | 5,3 |
| <i>Ειδικές Δαπάνες</i> | | | | | | | |
| Αποδοχές υπαλλήλων | 19.289 | 76.068 | 146.037 | 191.255 | 206.729 | 218.052 | 10,3 |
| Μισθώματα, υπηρεσίες | 4.112 | 11.966 | 15.636 | 21.213 | 26.165 | 30.649 | 6,5 |
| Προμήθειες καταναλωτικών αγαθών | 2.944 | 5.442 | 9.317 | 14.239 | 16.155 | 25.556 | 7,7 |
| Επενδύσεις | 28.223 | 44.416 | 97.216 | 244.752 | 189.798 | 213.515 | 6,6 |
| Λοιπές Ειδικές Δαπάνες | 5.431 | 14.302 | 34.793 | 74.705 | 75.012 | 104.463 | 18,2 |
| Σύνολο | 60.000 | 152.194 | 302.999 | 546.163 | 513.859 | 592.234 | 8,9 |
| <i>Μεταβιβάσεις σε τρίτους</i> | | | | | | | |
| Τόκοι - Χρεολύσια | 1.726 | 7.806 | 5.274 | 14.056 | 15.761 | 41.441 | 23,0 |
| Λοιπές Δαπάνες | 5.685 | 21.311 | 19.813 | 32.222 | 39.638 | 72.924 | 11,8 |
| Σύνολο | 81.066 | 225.812 | 385.649 | 665.970 | 665.639 | 860.096 | 9,6 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"
Αποπληθωριστής: Δείκτης Τιμών Καταναλωτή, Έτος Βάσης 1999

Η σχέση δαπανών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Τακτικού προϋπολογισμού ακολουθεί μία σχεδόν παράλληλη πορεία ανάλογη με την σχέση δαπανών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Α.Ε.Π. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα 3.7. από το 1976 και μέχρι το 1985 η σχέση αυτή έχει μία συνεχή αυξητική τάση, η οποία φθάνει το 2,8% του Α.Ε.Π. και το 8,5% των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού. Από το 1990 και μετά άρχισε μία αντίστροφη πορεία η οποία έφερε τελικά τις δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο 6,1% του Α.Ε.Π. ενώ η σχέση με τις δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού παρέμεινε σχεδόν η ίδια στο 2,7% το 1996. Η μείωση αυτή στις δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προφανώς επηρεάστηκε από την πολιτική συγκράτησης των δημοσίων δαπανών που ασκήθηκε από το 1990 και μετά, στην προσπάθεια της Ελλάδας να επιτύχει τη σύγκλιση με τις οικονομίες των άλλων χωρών της Ε.Ε.

Πίνακας 3.7: Σχέση δαπανών Τ.Α. με Α.Ε.Π. & με δαπάνες Τακτικού προϋπολογισμού

| ΕΤΟΣ | Δαπάνες Τ.Α. / Α.Ε.Π. | Δαπάνες Τ.Α. / Δαπάνες Τακτ. προϋπολογισμού |
|------|-----------------------|---|
| 1970 | 1,2% | 5,9% |
| 1975 | 1,3% | 6,3% |
| 1980 | 1,6% | 7,7% |
| 1985 | 2,8% | 8,5% |
| 1990 | 2,7% | 6,1% |
| 1996 | 2,5% | 6,2% |

Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί

Ένας άλλος διαχωρισμός που γίνεται στις δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι μεταξύ ελαστικών και ανελαστικών δαπανών. Αυτών δηλαδή που έχουν την δυνατότητα ελαστικότητας να αυξομειώνονται ανάλογα με τις επικρατούσες συνθήκες και αυτών που η βραχυχρόνια τουλάχιστον μεταβολή τους είναι σχεδόν αδύνατη. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο διαχωρισμός ελαστικές-ανελαστικές δαπάνες χρησιμοποιείται για λόγους καθαρά περιγραφικούς, αλλά που η χρήση του ωστόσο έχει παγιωθεί στις ερευνητικές προσπάθειες που γίνονται στα πλαίσια των οικονομικών των Ο.Τ.Α. Ως ελαστικές δαπάνες θεωρήθηκαν οι δημόσιες σχέσεις, οι επενδύσεις και οι προαιρετικές μεταβιβαστικές πληρωμές. Η σχέση ελαστικών – ανελαστικών δαπανών παρουσιάζεται στον πίνακα 3.8.

Πίνακας 3.8: Σχέση Ελαστικών- Ανελαστικών Δαπανών

| ΕΤΟΣ | ΕΛΑΣΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ | ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ | ΣΧΕΣΗ ΕΛΑΣΤΙΚΩΝ ΑΝΕΛΑΣΤΙΚΩΝ (%) |
|------|-------------------|---------------------|---------------------------------|
| 1970 | 583 | 1.014 | 57,5 |
| 1975 | 49.797 | 77.604 | 64,1 |
| 1980 | 8.033 | 20.774 | 38,7 |
| 1985 | 49.649 | 77.752 | 63,8 |
| 1990 | 93.351 | 193.224 | 48,3 |
| 1996 | 232.900 | 525.017 | 44,3 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Όπως φαίνεται στον παραπάνω πίνακα, η σχέση ελαστικών-ανελαστικών δαπανών ακολούθησε μία ασταθή πορεία με πολλές αυξομειώσεις, ιδιαίτερα για την περίοδο 1975-1985. Το 1970 οι ελαστικές δαπάνες αντιπροσώπευαν το 64% των

ανελαστικών δαπανών, το 1980 μειώθηκαν στο 38,7% ενώ το 1985 αυξήθηκαν πάλι στο 64%. Από το 1990 το αντίστοιχο ποσοστό μειώθηκε για να φτάσει στο 44,3%. Οι ελαστικές δαπάνες, όπως είναι φυσικό, έχουν πολύ μεγαλύτερες αυξομειώσεις στους ετήσιους ρυθμούς τους από ότι οι ανελαστικές και επηρεάζονται περισσότερο από τις μεταβολές των συνολικών δαπανών.

Ερευνώντας την ποσοστιαία συμμετοχή κάθε κατηγορίας δαπανών στις συνολικές δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπως παρουσιάζεται στον πίνακα 3.9. παρατηρούνται τα εξής:

Οι επενδύσεις κάλυπταν το μεγαλύτερο μέρος των ελαστικών δαπανών, ενώ κατείχαν και μια δυναμική παρουσία στις συνολικές δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το 1970 κάλυπταν το 34,8% των συνολικών δαπανών, το 1985 το ποσοστό έφτασε στο 36,9% ενώ το 1996 η συμμετοχή τους μειώθηκε στο 24,8%.

Η συντριπτική πλειοψηφία των επενδύσεων κατευθύνονταν στην κατασκευή έργων αφού το ποσοστό των δαπανών που προοριζόταν για κατασκευή έργων ξεπερνά το 90% των επενδύσεων. Ο ετήσιος ρυθμός αύξησης των επενδύσεων παρουσίασε πολλές διακυμάνσεις, γεγονός που δικαιολογεί τον χαρακτηρισμό τους ως ελαστικές. Μεγάλες αυξήσεις στις επενδύσεις πραγματοποιήθηκαν κυρίως σε προεκλογικές περιόδους όπως το 1980 και το 1985 ενώ από το 1990, χρονιά περιορισμού των δημοσίων δαπανών μειώθηκαν αρκετά.

Από την άλλη πλευρά, οι αποδοχές προσωπικού αποτελούσαν το μεγαλύτερο ποσοστό τόσο των ανελαστικών δαπανών όσο και των συνολικών δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο κατά μέσο όρο για όλη την χρονική περίοδο που εξετάζεται, κυμάνθηκε στο 30% των συνολικών.

Η δυναμική παρουσία της μισθοδοσίας στις συνολικές δαπάνες σε συνδυασμό με τον ανελαστικό χαρακτήρα τους προκαλούν δυσκολίες στην διαχείριση των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι δυσκολίες αυτές προκύπτουν από το γεγονός ότι η πληρωμή των μισθών και των ημερομισθίων των υπαλλήλων αποτελεί υποχρέωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που δεν μπορεί να αναβάλλει. Από αυτή την άποψη οι αποδοχές των υπαλλήλων αποτελούν την πιο χαρακτηριστική μορφή ανελαστικών δαπανών. Ο ανελαστικός χαρακτήρας τους επιβεβαιώνεται και στην περίπτωση μεταβολής των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έχει παρατηρηθεί ότι σε περίπτωση μείωσης των εσόδων, το ποσοστό μείωσης των

αποδοχών είναι πολύ μικρό. Αυτό συμβαίνει διότι το πολιτικό κόστος που θα φέρει ο εκάστοτε δήμαρχος σε περίπτωση απόλυσης εκτάκτων υπαλλήλων είναι μεγάλο. Σε μια ανάλογη αύξηση των εσόδων, οι δαπάνες αποδοχών ανταποκρίνονται πιο ελαστικά.

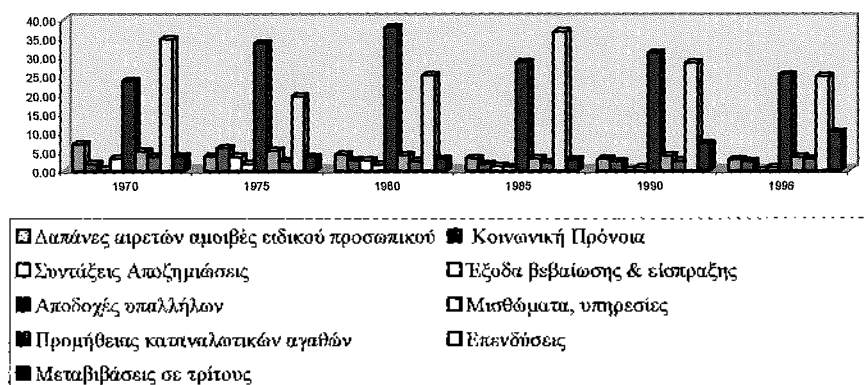
Πίνακας 3.9: Ποσοστιαία συμμετοχή στις συνολικές δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1970-1996

| Κατηγορίες | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Γενικές Δαπάνες | | | | | | |
| Δαπάνες αιρετών αμοιβές ειδικού προσωπικού | 7,0 | 3,8 | 4,2 | 3,2 | 3,0 | 2,9 |
| Κοινωνική Πρόνοια | 1,8 | 6,0 | 2,7 | 1,7 | 2,4 | 2,4 |
| Συντάξεις Αποζημιώσεις | 0,3 | 3,7 | 2,8 | 1,2 | 0,0 | 0,0 |
| Εξοδα βεβαίωσης & είσπραξης | 3,3 | 1,8 | 1,5 | 1,0 | 0,9 | 0,9 |
| Λοιπές Γενικές Δαπάνες | 0,7 | 0,8 | 0,6 | 1,1 | 1,1 | 1,6 |
| Σύνολο | 13,0 | 16,1 | 11,9 | 8,1 | 7,4 | 7,8 |
| Ειδικές Δαπάνες | | | | | | |
| Αποδοχές υπαλλήλων | 23,8 | 33,7 | 37,9 | 28,7 | 31,1 | 25,4 |
| Μισθώματα, υπηρεσίες | 5,1 | 5,3 | 4,1 | 3,2 | 3,9 | 3,6 |
| Προμήθειες καταναλωτικών αγαθών | 3,6 | 2,4 | 2,4 | 2,1 | 2,4 | 3,0 |
| Επενδύσεις | 34,8 | 19,7 | 25,2 | 36,8 | 28,5 | 24,8 |
| Λοιπές Ειδικές Δαπάνες | 6,7 | 6,3 | 9,0 | 11,2 | 11,3 | 12,1 |
| Σύνολο | 74,0 | 67,4 | 78,6 | 82,0 | 77,2 | 68,9 |
| Μεταβιβάσεις σε τρίτους | 3,8 | 3,6 | 3,1 | 2,9 | 7,1 | 10,1 |
| Τόκοι - Χρεωλύσια | 2,1 | 3,5 | 1,4 | 2,1 | 2,4 | 4,8 |
| Λοιπές Δαπάνες | 7,0 | 9,4 | 5,1 | 4,8 | 6,0 | 8,5 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Εσοδα-Εξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Διάγραμμα 4

Ποσοστιαία συμμετοχή των δαπανών στις συνολικές δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης



Τα έτη που διαπιστώθηκε αύξηση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η αύξηση των δαπανών μισθοδοσίας του έκτακτου προσωπικού ξεπερνούσε το 32%. Αντίθετα τις μετακλογικές χρονιές έχουμε μία αισθητή μείωση των ετήσιων ρυθμών αύξησης, που το 1985 φθάνει σε αρνητικό ποσοστό. Στις δαπάνες μισθοδοσίας του τακτικού προσωπικού παρατηρείται αύξηση τις χρονιές δημοτικών εκλογών.

3.3.2. Διάρθρωση και εξέλιξη Δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες

Παρατηρώντας την διάρθρωση των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η οποία παρουσιάζεται στον πίνακα 3.10, παρατηρούνται τα εξής:

Το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών σε όλες αυτές τις χώρες προορίζεται για υπηρεσίες όπως η υγεία, όπου στην Δανία ξεπέρασε το 50%, η κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, ενώ η στέγη και ο κοινωνικός εξοπλισμός αποτελεί την αμέσως μεγαλύτερη δαπάνη. Στην Αγγλία η Τοπική Αυτοδιοίκηση δαπανά ένα σημαντικό μέρος στην εκπαίδευση ενώ στην Γαλλία σημαντικό ποσοστό προορίζεται για την δημόσια τάξη και ασφάλεια.

Πίνακας 3.10: Διάρθρωση Δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες της Ευρώπης (ποσοστό % στα συνολικά έσοδα).

| Κατηγορίες Δαπανών | Αγγλία | Γαλλία | Γερμανία | Δανία | Ολλανδία |
|---------------------------------|--------|--------|----------|-------|----------|
| Γενικές υπηρεσίες | 4,5 | 11,3 | 7,2 | 3,9 | 9,8 |
| Άμυνα | 0,1 | 2,1 | - | 0,1 | - |
| Δημόσια Τάξη – Ασφάλεια | 13,1 | 19,1 | 3,2 | 0,4 | 3,6 |
| Εκπαίδευση | 34,8 | 2,2 | 9,5 | 11,5 | 8,0 |
| Υγεία | - | 17,5 | 13,1 | 54,3 | 8,8 |
| Κοινωνική Ασφάλεια - Πρόνοια | 10,2 | 21,4 | 24,8 | 2,7 | 25,4 |
| Στέγη – κοινωνικός εξοπλισμός | 19,8 | 7,8 | 17,1 | 2,8 | 20,6 |
| Πολιτιστικά-ψυχαγωγία | 3,9 | 4,7 | 6,7 | 2,9 | 6,4 |
| Καύσιμα – Ενέργεια | - | - | 0,2 | 0,5 | - |
| Γεωργία-Δάση – Αλιεία | 0,1 | 5,6 | 1,2 | - | - |
| Ορυχεία-Βιομηχανία – κατασκευές | 0,2 | - | - | 0,2 | - |
| Μεταφορές – Επικοινωνία | 5,4 | - | 6,8 | 2,9 | 7,5 |
| Λοιπές οικονομικές υπηρεσίες | 1,2 | 7,6 | 4,7 | 3,5 | - |
| Λοιπές δαπάνες | 6,4 | - | 5,5 | 1,3 | 9,9 |

Πηγή: Τάσος Νικ. «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Ημερίδα: «Δημοτικές και Νομαρχιακές εκλογές 1998» Πάντειο Πανεπιστήμιο, Δεκέμβριος 1998.

3.4. Η πολιτική ως παράγων επηρεασμού των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με βάση τα αποτελέσματα που προέκυψαν από έρευνες σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες η επίδραση της πολιτικής στην οικονομική συμπεριφορά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να γίνει με πολλές μορφές³⁰. Η πολιτική συμπεριφορά του ίδιου του δημάρχου καταρχάς μπορεί να καθορίσει τον τρόπο διαχείρισης των οικονομικών των Ο.Τ.Α.. Ακόμα η πολιτική ένταξη ή συμμαχία των τοπικών αρχόντων επιφέρει μεταβολές στα έσοδα των Ο.Τ.Α. Τέλος, ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζει η Κεντρική Διοίκηση την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει άμεση επίδραση στις οικονομικές δυνατότητες και την πολιτική της τελευταίας.

Η επίδραση της πολιτικής στην οικονομική συμπεριφορά και εξέλιξη των Ο.Τ.Α. έχει αποτελέσει και αντικείμενο πολλών θεωριών³¹. Οι θεωρίες αυτές κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες: Η πρώτη κατηγορία αναφέρεται στις θεωρίες που μελετούν τον πολιτικό εκλογικό χρόνο, ενώ η δεύτερη σ' αυτές που έχουν ως αντικείμενο το πολιτικό – κομματικό χρώμα.

Σύμφωνα με την πρώτη κατηγορία η πολιτική που ακολουθείται κατά τις περιόδους των εκλογών τόσο βουλευτικών όσο και δημοτικών επηρεάζει την οικονομική συμπεριφορά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (θεωρία εκλογικού οικονομικού κύκλου). Με βάση αυτήν την θεωρία οι πολιτικοί ενδιαφέρονται κυρίως για το ατομικό τους συμφέρον. Με στόχο λοιπόν την επανεκλογή τους, οι εκάστοτε κυβερνήσεις κατά την διάρκεια των προεκλογικών περιόδων αυξάνουν τα διαθέσιμα εισόδημα χωρίς μάλιστα να λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες της οικονομίας. Αντίθετα, αμέσως μετά τις εκλογές εφαρμόζουν προγράμματα περιορισμού δημοσίων δαπανών. Η πολιτική σαφώς επηρεάζει και τις τοπικές οικονομίες.

Η τοπική δημοσιονομική πολιτική ωστόσο επηρεάζεται και από την στρατηγική που ακολουθούν οι τοπικοί άρχοντες, στις προεκλογικές περιόδους. Κατά την προεκλογική εκστρατεία τους οι δήμαρχοι, παρά τις περιορισμένες δυνατότητες τους, επηρεάζουν το τοπικό εισόδημα της περιοχής τους, είτε αυξάνοντας τις τοπικές δαπάνες είτε περιορίζοντας τα φορολογικά τους έσοδα. Συνήθως η μείωση των εσόδων που προέρχονται από την τοπική φορολογία καλύπτεται από την αύξηση της κρατικής επιχορήγησης. Η αύξηση όμως της οικονομικής βοήθειας που προέρχεται από την Κεντρική Διοίκηση μειώνει σαφώς την οικονομική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α.

Η δεύτερη κατηγορία των θεωριών, μελετά το πολιτικό «χρώμα» ως παράγοντα επηρεασμού των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με αυτές τις θεωρίες η διάρθρωση των δαπανών επηρεάζεται από την κομματική σχέση του δημάρχου με την κυβέρνηση. Η επίδραση αυτή γίνεται συνήθως μέσω επιχορηγήσεων. Με βάση τη διεθνή εμπειρία ακόμη και σε χώρες με τα πιο προηγμένα και δίκαια συστήματα κατανομής κρατικών επιχορηγήσεων ασκούνται πολιτικές πιέσεις, ενώ επιστημονικές μελέτες και έρευνες έχουν αποδείξει ότι η εκάστοτε κυβέρνηση χρησιμοποιεί τις κρατικές επιχορηγήσεις για να πετύχει τους πολιτικούς της στόχους ενισχύοντας κυρίως τους κομματικά συγγενικούς δήμους.

Στην Ελλάδα προς το παρόν δεν έχει πραγματοποιηθεί μια αντίστοιχη λεπτομερής έρευνα παρά μόνο κάποιες επιμέρους μελέτες στα πλαίσια πανεπιστημιακών εργασιών. Με βάση τα στοιχεία που προέκυψαν από αυτές τις μελέτες, σε συνδυασμό με τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν στα πλαίσια αυτής της εργασίας, φαίνεται ότι και στην Ελλάδα η οικονομική συμπεριφορά των Ο.Τ.Α. επηρεάζεται από τους παράγοντες που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ο ετήσιος ρυθμός αύξησης των έκτακτων επιχορηγήσεων σε σταθερές τιμές, όπως απεικονίζεται στον πίνακα 3.11., ήταν σαφώς αυξημένος τις προεκλογικές περιόδους βουλευτικών εκλογών 80-81, 84-83, 90-89, ενώ τις επόμενες των εκλογών υποχώρησε, ιδιαίτερα την περίοδο 1986/85.

Πίνακας 3.11: Ετήσιος ρυθμός αύξησης Έκτακτων Επιχορηγήσεων και Δαπανών σε σταθερές τιμές (%)

| Έτη | Έκτακτες Επιχορηγήσεις | Δαπάνες |
|---------|---------------------------|---------|
| 1980/79 | 7,5 | 5,3 |
| 1980/81 | 30,2 | 10,3 |
| 1986/85 | -10,5 | -15,9 |
| 1990/89 | 15,2 | 7,8 |
| 1996/95 | 8,2 | 8,9 |

Πηγή: Ε.Σ.Υ.Ε: Έσοδα δήμων και κοινοτήτων

Σε μία αντίστοιχη ανάλυση των δαπανών παρατηρείται ότι ο ετήσιος ρυθμός τους ακολούθησε αντίστοιχη πορεία με τον ετήσιο ρυθμό των έκτακτων επιχορηγήσεων αφού ήταν μεγαλύτερος τα προεκλογικά έτη υποχωρώντας τα

επόμενα. Ωστόσο, οι δαπάνες αυξήθηκαν με πολύ μικρότερους ρυθμούς σε σύγκριση με τις επιχορηγήσεις.

Σε ότι αφορά τον ρόλο που παίζει η κομματική συγγένεια των δημάρχων με την Κεντρική Διοίκηση, σε μία διερεύνηση του θέματος³² προέκυψε ότι για το 1986 οι δήμοι που είχαν την υποστήριξη του κυβερνώντος κόμματος είχαν κατά μέσο όρο 2,6 φορές μεγαλύτερες κατά κεφαλή έκτακτες επιχορηγήσεις από τους υπόλοιπους. Επίσης, μελετώντας του δήμους με τις μεγαλύτερες έκτακτες επιχορηγήσεις, προέκυψε ότι το 90% αυτών προέρχονταν από την ίδια παράταξη με την κυβέρνηση.

Σύμφωνα με την ίδια έρευνα, στο ελληνικό πολιτικό σύστημα παρατηρήθηκαν ορισμένες ιδιαιτερότητες, σε ότι αφορά τους παράγοντες που επηρεάζουν τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, παρατηρήθηκε ότι δήμοι, οι οποίοι αποτελούσαν εκλογικές περιοχές ή τόπους καταγωγής ισχυρών πολιτικών ανδρών και κυρίων πολιτικών που είχαν σχέση με τα οικονομικά υπουργεία, αποκόμισαν πολύ μεγάλες κατά κεφαλήν έκτακτες επιχορηγήσεις. Για παράδειγμα, την ίδια χρονιά (1986), οι δήμοι του νομού από τον οποίο καταγόταν ο υπουργός εθνικής οικονομίας, πήραν 7 φορές μεγαλύτερες κατά κεφαλήν επιχορηγήσεις από τον εθνικό μέσο όρο.

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις σίγουρα αποτελούν ένα από τα ισχυρά πολιτικά «όπλα» που χρησιμοποιεί η Κεντρική Διοίκηση για να επηρεάσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά όπως αποδείχθηκε και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Παράλληλα, υπάρχουν και άλλες μορφές επηρεασμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως τα άτοκα δάνεια ή παροχή κάποιας διακεκριμένης θέσης στους τοπικούς άρχοντες που μπορούν να επηρεάσουν την πολιτική τους συμπεριφορά και να ταχθούν υπέρ του κυβερνώντος κόμματος.

Σύμφωνα με τα παραπάνω στοιχεία παρατηρεί κανείς ότι η πολιτική επηρεάζει, σε μεγάλο βαθμό και με πολλούς τρόπους, την πορεία των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις περισσότερες χώρες. Στην Ελλάδα, η πελατειακή πολιτική που εφαρμόζεται επιδρά στην οικονομική συμπεριφορά των Ο.Τ.Α. οι οποίοι όπως φαίνεται αποτελούν ένα σημαντικό μέσο που χρησιμοποιεί η Κεντρική Διοίκηση για να επιτύχει τους πολιτικούς της στόχους, στόχοι που καθορίζονται με κριτήριο το πολιτικό κόστος και το προσωπικό όφελος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Φόροι και Τέλη

4.1. Φόροι

Σύμφωνα με την θεωρητική ορθόδοξη αντίληψη σε ότι αφορά την λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιβάλλεται για λόγους αυτοτέλειας των Οργανισμών της, οι τελευταίοι να ασκούν φορολογική πολιτική ανεξάρτητη εκείνης της Κεντρικής Διοίκησης. Ο λόγος για τον οποίο πρέπει να συμβαίνει αυτό είναι, ότι οι τοπικοί φορείς είναι σε θέση να γνωρίζουν τις ανάγκες του τόπου τους, τις πηγές αντλήσεως των εσόδων τους και την οικονομική κατάσταση των δημοτών τους³³. Επιπλέον, όταν οι Ο.Τ.Α. στηρίζονται κυρίως σε έσοδα που προέρχονται από την φορολογία που επιβάλλουν οι ίδιοι στους δημότες τους, μπορούν να προγραμματίσουν καλύτερα τις δραστηριότητές τους, να ιεραρχήσουν αποτελεσματικότερα τις ανάγκες των δημοτών τους και τέλος να διαχειριστούν ορθολογικότερα τις πηγές εσόδων τους. Με αυτό τον τρόπο οι Ο.Τ.Α. θα είναι σε θέση να παρέχουν ένα καλύτερο επίπεδο αγαθών και υπηρεσιών στους δημότες τους.

Από την άλλη πλευρά, οι δημότες - καταναλωτές των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών - εκφράζουν την ικανοποίησή τους ή όχι για τα αγαθά και τις υπηρεσίες που τους προσφέρουν οι τοπικές αρχές της περιοχής τους, μέσω του πολιτικού μηχανισμού της ψηφοφορίας. Ωστόσο, σύμφωνα τον Tiebout³⁴, οι δημότες εκφράζονται και με έναν άλλο τρόπο, ο οποίος συνδέεται με την εγκατάστασή τους στην περιοχή που τους παρέχει την ιδανικότερη σχέση μεταξύ δημοσίων αγαθών και τοπικής φορολογίας.

Η ανάπτυξη της θεωρίας του Tiebout βασίζεται στο ότι προτιμήσεις των ψηφοφόρων για δημόσια αγαθά διαφέρουν σημαντικά από περιοχή σε περιοχή και κατά συνέπεια οι Ο.Τ.Α. διαφέρουν μεταξύ τους τόσο στις υπηρεσίες που παρέχουν όσο και στο ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης προς τους δημότες. Συνεπώς, όταν υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός Ο.Τ.Α. όπου ο καθένας παρέχει έναν διαφορετικό συνδυασμό δημοσίων αγαθών και φόρων, τότε, σύμφωνα με τον Tiebout, το κάθε άτομο θα επιλέξει να εγκατασταθεί στην περιοχή που θεωρεί ότι ο συνδυασμός αυτός παρέχεται με τέτοιο τρόπο που ταιριάζει περισσότερο στις προτιμήσεις του. Ο

Tiebout παρομοίαζε τους πολίτες με τους καταναλωτές που μπορούν να περπατούν σε μια αγορά για να αγοράσουν, με δεδομένες τις τιμές, τα αγαθά που επιθυμούν. Έτσι και οι πολίτες μετακινούνται μεταξύ των Ο.Τ.Α. λαμβάνοντας υπόψη το αντίτιμο (φόρος) που πρέπει να καταβάλουν προκειμένου να επωφεληθούν των υπηρεσιών που παρέχει κάθε Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες που έγιναν σε άλλες χώρες, κυρίως στις Η.Π.Α. οι προϋπολογισμοί των Ο.Τ.Α. επηρεάζουν σημαντικά τον τόπο εγκατάστασης των πολιτών³⁵. Ο Oates, για παράδειγμα, μελέτησε 53 κοινότητες και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι ορθολογικοί καταναλωτές για την επιλογή του τόπου εγκατάστασης τους λαμβάνουν υπόψη το όφελος που θα έχουν από τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες σε σχέση με την φορολογική τους επιβάρυνση. Ο Ellson εξέτασε στη μελέτη του 50 μητροπολιτικές περιοχές και βρήκε ότι οι δημοσιονομικές διαφορές μεταξύ τους ήταν σημαντικός παράγοντας για την επιλογή του τόπου εγκατάστασης των νοικοκυριών και ιδιαίτερα αυτών με μέσο εισόδημα.

Συνεπώς, η δυνατότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να στηρίζεται και να διαχειρίζεται τα δικά της έσοδα συνδέεται με τον καλύτερο προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της και την διαχείριση των οικονομικών της, η οποία συμβάλλει με τη σειρά της, στην καλύτερη παροχή αγαθών και υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. προς τους πολίτες. Από την άλλη πλευρά ένα από τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη από τους δημότες στην επιλογή του τόπου εγκατάστασής τους καθώς επίσης και στην εκλογή των τοπικών αρχόντων, είναι η σχέση μεταξύ φόρων και υπηρεσιών που τους παρέχει κάθε Ο.Τ.Α.

4.1.1. Εξέλιξη φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Παρά την σημασία που έχει η φορολογική εξουσία για την αυτοδυναμία και την αποτελεσματική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η πολιτική που ακολουθήθηκε τα πρώτα χρόνια της μεταπολεμικής περιόδου κάθε άλλο παρά ενίσχυσε την αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η τότε κυβέρνηση, πιεσμένη από την ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν στην ελληνική οικονομία μετά τον πόλεμο, παραμέρισε εντελώς την αντίληψη περί αυτονομίας και οικονομικής ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ενίσχυσε

το συγκεντρωτικό της ρόλο. Με αυτό τον τρόπο, μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο μεταβλήθηκε στην Ελλάδα η βάση στην οποία στηριζόταν η όλη οικονομική πολιτική απέναντι στους Ο.Τ.Α., αφού άρχισε μια συστηματική προσπάθεια περιορισμού της φορολογικής τους εξουσίας με την κατάργηση ή τη σταδιακή μεταβίβαση στο Δημόσιο σημαντικών φορολογικών εσόδων. Η τάση αυτή αντανακλούσε μια σαφή επιλογή εκείνης της εποχής από την πλευρά της κεντρικής εξουσίας να συγκεντρώσει όσον το δυνατόν περισσότερες αρμοδιότητες και εξουσίες στην προσπάθειά της να ανασυγκροτήσει τη κατεστραμμένη από τον πόλεμο Ελληνική οικονομία.

Η συγκεντρωτική αυτή πολιτική της Ελληνικής κυβέρνησης η οποία συνοδεύτηκε από τον περιορισμό της αυτοδυναμίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κυρίως με την μείωση της φορολογικής της εξουσίας και με την αντίστοιχη αύξηση της κρατικής επιχορήγησης, δεν πραγματοποιήθηκε μόνο τα πρώτα χρόνια της μεταπολεμικής περιόδου, αλλά συνεχίστηκε για αρκετά χρόνια αργότερα.

Πιο συγκεκριμένα, κατά το διάστημα από το 1948 μέχρι το 1962, παρατηρήθηκε μια συνεχής διαδικασία κατάργησης τοπικών φόρων με συνέπεια την σταδιακή μείωση των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα οι πηγές που απέδιδαν σημαντικά έσοδα μεταβιβάστηκαν στον Κρατικό Προϋπολογισμό και θεσπίστηκαν νέοι τοπικοί φόροι αμφισβητούμενης όμως απόδοσης. Φόροι όπως τα διαπύλια τέλη και ο φόρος επί των παραγόμενων βιομηχανικών προϊόντων, οι οποίοι αποτελούσαν σημαντικούς αυτοτελείς φόρους που απέφεραν σημαντικά έσοδα τα οποία έφτασαν να αποτελούν έως και το 75% των τακτικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταργήθηκαν³⁶. Επιπλέον, ορισμένα ποσοστά από φόρους που επέβαλλε η Κεντρική Διοίκηση και τα οποία επίσης αποτελούσαν ένα μεγάλο μέρος των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως ποσοστά από φόρους κληρονομιάς (20%), μεταβίβασης ακινήτων (7,5%), φόρος στα καπνά (2,8%), αντικαταστάθηκαν κατά ένα μέρος με νέους φόρους περιορισμένης τελικά απόδοσης. Το μεγαλύτερο μέρος τους όμως μεταβιβάστηκε στον κρατικό προϋπολογισμό και συνεπώς στην διαχείριση της Κεντρικής Διοίκησης.

Κατά συνέπεια, παρατηρήθηκε μια διαρκής χειροτέρευση της οικονομικής θέσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα το Κράτος να αναλάβει την οικονομική της ενίσχυση από τα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού. Η κρατική αυτή

ενίσχυση είχε τη μορφή διαφόρων εκτάκτων επιχορηγήσεων μέχρι το 1970, όταν με το Ν.Δ.703/1970 θεσπίστηκε για πρώτη φορά ετήσια τακτική κρατική επιχορήγηση των δήμων και κοινοτήτων, η οποία ανέρχονταν σε 250.000.000 δραχμές.

Από το 1970 και έπειτα οι κρατικές επιχορηγήσεις (τακτικές και έκτακτες) άρχισαν σταδιακά να αυξάνονται εις βάρος των φορολογικών εσόδων και σταδιακά άρχισαν να αποτελούν την σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελώντας μέχρι και το 50% των συνολικών εσόδων της.

Το αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης, παρουσιάζεται στον πίνακα 4.1. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα, τα έσοδα της Τοπική Αυτοδιοίκησης, από την φορολογία παρουσίασαν αύξηση μέχρι και το 1985, η οποία έφτασε μέχρι και το 161% για την περίοδο 70'-75'. Στην συνέχεια, όμως μειώθηκαν σημαντικά και κυρίως το 1990. Σε ότι αφορά την ποσοστιαία συμμετοχή των φόρων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρατηρείται ότι από το 14,7% το 1970 οι φόροι αποτελούσαν μόλις το 3,4% το 1996. Στο διάγραμμα 1 απεικονίζεται και σχηματικά η εξέλιξη αυτή των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ακόμη πιο περιορισμένα ως ποσοστό του Α.Ε.Π. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα 4.2. τα έσοδα που προέρχονται από την φορολογία που ασκούν οι Ο.Τ.Α. κατείχαν για το χρονικό διάστημα 1970 – 1993 τα μικρότερα ποσοστά στο Α.Ε.Π. Τα ποσοστά αυτά όχι μόνο ήταν πολύ χαμηλά αλλά παρουσίασαν και φθίνουσα τάση αφού από το 0,7% το 1970 μειώθηκαν το 0,3% το 1993.

Πίνακας 4.1: Εξέλιξη των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

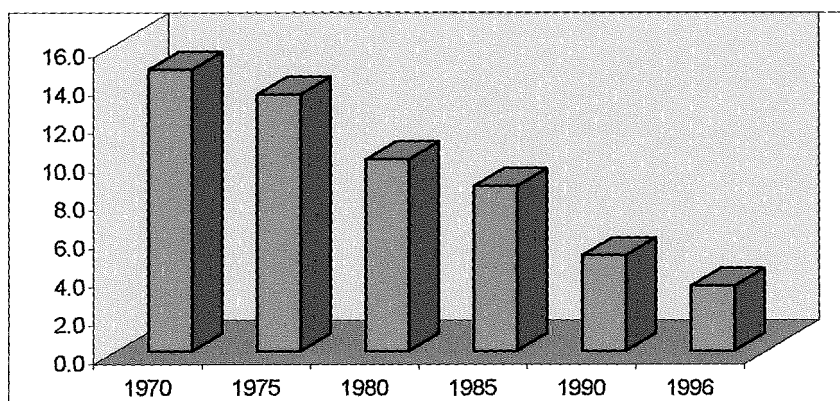
| Φόροι | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Τρέχουσες Τιμές | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 240 | 1.118 | 2.986 | 11.075 | 14.058 | 27.237 |
| Μεταβολή (%) | | 365,8 | 167,1 | 270,9 | 26,9 | 93,7 |
| Σε Τιμές 1999 | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 12.183 | 31.852 | 39.973 | 57.893 | 33.016 | 30.909 |
| Μεταβολή % | | 161,5 | 25,5 | 44,8 | -43,0 | -6,4 |
| Συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (%) | 14,7 | 13,4 | 10,0 | 8,6 | 5,0 | 3,4 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Αποπληθωριστής: Δείκτες Τιμών Καταναλωτή, ΕΣΥΕ, Έτος 1999

Διάγραμμα 1

Συμμετοχή των φόρων στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (%)



Πίνακας 4.2: Φορολογικά Έσοδα κατά Δημόσια Αρχή ως % του Α.Ε.Π.

| Έτος | Κεντρική Διοίκηση | Κοινωνική Ασφάλιση | Τοπική Αυτοδιοίκηση |
|-------|-------------------|--------------------|---------------------|
| 1970 | 18,2 | 8,9 | 0,7 |
| 1975 | 18,7 | 8,6 | 0,3 |
| 1980 | 19,9 | 10,9 | 0,3 |
| 1985 | 21,4 | 14,1 | 0,4 |
| 1990 | 25,5 | 13,9 | 0,3 |
| 1993* | 26,7 | 15,9 | 0,3 |

Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί, *Προσωρινά στοιχεία

Το μικρό ποσοστό συμμετοχής των φορολογικών εσόδων τόσο στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και στο Α.Ε.Π. σε συνδυασμό με την περιορισμένη έως ανύπαρκτη πολλές φορές φορολογική αυτονομία των οργανισμών της, μειώνει την δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να στηριχθούν στα δικά τους έσοδα για να καλύψουν τις ανάγκες για δαπάνες. Όταν όμως οι δαπάνες των Ο.Τ.Α. στο μεγαλύτερο ποσοστό τους καλύπτεται από κρατικές επιχορηγήσεις και όχι από ίδια έσοδα όπως τα έσοδα από την φορολογία, τότε δεν υπάρχει το αίσθημα της υπευθυνότητας τόσο από την πλευρά των δημοτών όσο και από την πλευρά των ίδιων των τοπικών φορέων.

Όταν οι Ο.Τ.Α. δεν επιβάλλουν τοπικούς φόρους για να χρηματοδοτούν τα έξοδά τους, οι δημότες δεν αντιλαμβάνονται που πηγαίνουν οι φόροι που ούτως ή άλλως πληρώνουν και έτσι γίνονται πιο δύσπιστοι ψάχνοντας παράλληλα τρόπο να φοροδιαφύγουν. Επίσης, επειδή δεν συμμετέχουν άμεσα στο κόστος των τοπικών δαπανών, οι δημότες δεν μπορούν να περιορίσουν τις απαιτήσεις και ζητούν περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες.

Από την πλευρά των τοπικών αρχών η υπευθυνότητα του απέναντι στις δημόσιες δαπάνες δεν υφίστανται όταν αυτές καλύπτονται κατά ένα μεγάλο μέρος από την κρατική ενίσχυση, διότι δεν υφίστανται το πολιτικό κόστος που θα είχε οποιαδήποτε αύξηση των τοπικών δαπανών, οι οποίες σε διαφορετική περίπτωση έπρεπε να καλυφθούν από την αύξηση της τοπικής φορολογίας.

Αντίθετα αν οι τοπικές δαπάνες χρηματοδοτούνται από ίδια έσοδα και κυρίως από την τοπική φορολογία, οι δημότες θα ήταν σε θέση να αντιληφθούν που πάνε τα χρήματα που δίνουν. Με αυτόν τον τρόπο οι πολίτες θα γίνονταν πιο υπεύθυνοι τόσο στην συμμετοχή τους στις τοπικές δαπάνες όσο και στις απαιτήσεις τους για αγαθά και υπηρεσίες.

Τέλος όταν η Τοπική Αυτοδιοίκηση στηρίζεται σε οικονομικούς πόρους που προέρχονται από την Κεντρική Διοίκηση, τότε οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν την δυνατότητα για μακροχρόνιο οικονομικό προγραμματισμό. Επιπλέον σε μία περίπτωση σημαντικής μείωσης των κρατικών επιχορηγήσεων, οι Ο.Τ.Α. θα δυσκολευτούν να παρέμβουν αποτελεσματικά προκειμένου να καλύψουν τις δαπάνες τους και ιδίως τις ανελαστικές.

4.1.2. Τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες – Συγκριτική παρουσίαση.

Η σύγκριση του φορολογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα με το αντίστοιχο άλλων χωρών αποτελεί ένα σύνθετο ζήτημα. Αυτό συμβαίνει διότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές από χώρα σε χώρα τόσο σε ότι αφορά την διάκριση που γίνεται μεταξύ φορολογικών εσόδων και τελών αλλά και στην διάκριση που υπάρχει μεταξύ φορολογικών εσόδων και κρατικών επιχορηγήσεων³⁷.

Σε ορισμένες χώρες για παράδειγμα τα τέλη υπολογίζονται ως ποσοστό του φόρου ακίνητης περιουσίας, σε άλλες πάλι τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση και τα αποδίδει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση καταχωρούνται ως κρατικές επιχορηγήσεις ενώ σε άλλες τα περιλαμβάνουν στα φορολογικά έσοδα. Συνεπώς με τις διαφορές αυτές που υπάρχουν μεταξύ των χωρών, για να έχει νόημα μία συγκριτική ανάλυση θα πρέπει να γίνει μία ενιαία ταξινόμηση των εσόδων.

Μία τέτοια προσπάθεια έχει γίνει από τον Ο.Ο.Σ.Α και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Σύμφωνα με τους κανόνες των εν λόγω οργανισμών, τα φορολογικά έσοδα θεωρούνται ότι ανήκουν στη βαθμίδα διοίκησης υπέρ της οποίας γίνεται η εισπραξη όταν: α) η βαθμίδα αυτή συμμετέχει στον καθορισμό του ύψους του φόρου ή στον καθορισμό του τρόπου που κατανέμονται τα έσοδα, β) όταν με βάση τη νομοθεσία αποδίδεται αυτόματα και χωρίς όρους ένα ποσοστό από τα έσοδα που εισπράττονται ή προσφέρονται από την περιοχή και γ) όταν η φορολογική νομοθεσία δεν αφήνει κανένα περιθώριο στη βαθμίδα που εισπράττει τα έσοδα να τα κατανείμει ή όχι κατά διαφορετικό τρόπο. Σε διαφορετική περίπτωση τα έσοδα αυτά καταχωρούνται ως κρατικές επιχορηγήσεις.

Παρόλο που οι παραπάνω κανόνες είναι σαφείς, στην εφαρμογή τους υπάρχουν ορισμένες δυσκολίες, με αποτέλεσμα τα στοιχεία που δημοσιεύονται να μην είναι πάλι απόλυτα συγκρίσιμα. Παρόλα αυτά, τα στοιχεία αυτά αποτελούν μία σημαντική πηγή και είναι αρκετά ενδεικτικά της τάσης που επικρατεί σε άλλες χώρες και βοηθούν σε μία συγκριτική παρουσίαση.

Εκτός από τις διαφορές που υπάρχουν από χώρα σε χώρα μεταξύ διάκρισης φόρων - τελών και φόρων - επιχορηγήσεων, διαφορές εντοπίζονται και στην διάρθρωση του φορολογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εφαρμόζεται σε κάθε μία από αυτές. Αυτό συμβαίνει διότι το κάθε σύστημα έχει θεσμοθετηθεί με βάση τις επικρατούσες οικονομικές κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες. Από την άλλη, το ύψος των φορολογικών εσόδων, ο βαθμός της οικονομικής ανεξαρτησίας και η δομή του φορολογικού συστήματος εξαρτώνται άμεσα από τις αρμοδιότητες που δίνονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση καθώς και από το μέγεθος των Ο.Τ.Α.

Τα ποσοστά με τα οποία συμμετέχουν τα έσοδα από φόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα συνολικά έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης, αποτελεί ένα

ενδεικτικό στοιχείο, με βάση το οποίο θα μπορούσε κανείς να σχηματίσει μία γενική εικόνα για την σημασία που αποδίδει κάθε χώρα στην φορολογική εξουσία που ασκεί η Τοπική της Αυτοδιοίκηση. Τα ποσοστά αυτά, όπως έχει αναφερθεί και στο Κεφάλαιο 2, μπορούν να χρησιμοποιηθούν πλέον και ως δείκτες του βαθμού αποκέντρωσης και αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με βάση τα στοιχεία του πίνακα 4.3. παρατηρείται ότι στις Σκανδιναβικές χώρες τα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό των συνολικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης είναι πολύ μεγαλύτερα, φτάνοντας έως και το 79% περίπου στην Σουηδία. Στις υπόλοιπες χώρες τα ποσοστά αυτά είναι χαμηλότερα, με την Ελλάδα να καταλαμβάνει το μικρότερο ποσοστό της τάξης μόλις 1,8%.

Πίνακας 4.3: Συμμετοχή των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα συνολικά έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης (1995)

| Χώρες | Φορολογικά έσοδα Τ.Α. (%) |
|--------------|------------------------------|
| Αυστρία | 21,6 |
| Βέλγιο | 7,9 |
| Γαλλία | 22,3 |
| Γερμανία | 25,3 |
| Δανία | 47,5 |
| Ελβετία | 63,0 |
| Ελλάδα | 1,8 |
| Ιταλία | 6,3 |
| Ισπανία | 25,1 |
| Ην. Βασίλειο | 5,3 |
| Λουξεμβούργο | 9,0 |
| Νορβηγία | 37,5 |
| Ολλανδία | 4,1 |
| Πορτογαλία | 8,6 |
| Σουηδία | 79,3 |

Πηγή: Τάτσος Νικ. «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ημερίδα: «Δημοτικές και Νομαρχιακές εκλογές 1998» Πάντειο Πανεπιστήμιο, Δεκέμβριος 1998.

Εκτός από τα ποσοτικά δεδομένα που αφορούν τα έσοδα που προέρχονται από τους φόρους που επιβάλλει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ιδιαίτερη σημασία έχει και η σύνθεση των φόρων αυτών. Παρόλο που οι τύποι των φόρων που επιβάλλονται διαφέρουν από χώρα σε χώρα, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το μεγαλύτερο μέρος των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχεται κατά κύριο λόγο από φόρους εισοδήματος και περιουσίας³⁸. Στην Ελλάδα το μεγαλύτερο μέρος των φόρων καλύπτεται από την έμμεση φορολογία και από διάφορους άλλους μικρούς φόρους. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος συνδέεται άμεσα με την εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων και με το κόστος διαχείρισης, αναφέρονται τα εξής:

Όταν η εισοδηματική ελαστικότητα των φόρων είναι μεγάλη, η αύξηση των δαπανών μπορεί να καλυφθεί αυτόματα με την αύξηση των φορολογικών εσόδων, χωρίς δηλαδή να μεταβληθούν οι φορολογικοί συντελεστές³⁹. Μία αυτόματη αύξηση γίνεται πιο εύκολα αποδεκτή από τους δημότες από μία αντίστοιχη που θα προκαλούσε η μεταβολή των φορολογικών συντελεστών ή της φορολογικής βάσης. Στην περίπτωση μάλιστα αύξησης των φορολογικών συντελεστών ένα μέρος των δημοτών θα κατέφευγε στην φοροαποφυγή ή την φοροδιαφυγή. Η αυτόματη ανταπόκριση των εσόδων επιπλέον επιδρά θετικά στη σταθεροποίηση της οικονομίας αλλά διευκολύνει και τις επιχειρήσεις, οι οποίες υπολογίζουν τα οικονομικά τους με βάση τους ισχύοντες φορολογικούς συντελεστές.

Ο φόρος εισοδήματος και οι φόροι περιουσίας έχουν υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα κυρίως λόγω της προοδευτικότητας των φορολογικών συντελεστών, αφού καθώς αυξάνει το εισόδημα ή η περιουσία υποβάλλονται σε υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές. Κατά συνέπεια τα έσοδα να αυξάνουν λόγω αύξησης του εισοδήματος ή της περιουσίας αντίστοιχα.

Το χαμηλό κόστος διαχείρισης επίσης είναι σημαντικό κριτήριο αξιολόγησης ενός φορολογικού συστήματος δεδομένου ότι όσο μεγαλύτερο είναι το μέρος εκείνο των εσόδων που δαπανάται για τη βεβαίωση και την είσπραξη τους, τόσο μικρότερο θα είναι το μέρος που θα διατεθεί για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Ο λόγος κόστους / εσόδων είναι σημαντικά υψηλότερος στους φόρους που επιβάλλει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, διότι στη διαχείριση των φόρων αυτών δεν υπάρχουν οικονομίες κλίμακας. Αυτό συμβαίνει γιατί η Κεντρική Διοίκηση κρατάει η ίδια τους φόρους

πλατιάς φορολογίας και εκχωρεί το δικαίωμα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να επιβάλλει φόρους με περιορισμένο φορολογικό πεδίο. Η ύπαρξη πολλών φόρων με εντελώς διαφορετική φορολογική βάση και διαχείριση, αυξάνει το κόστος βεβαίωσης και είσπραξης και περιορίζει τις πιθανότητες για οικονομίες κλίμακας. Άλλος ένας λόγος για τον οποίο οι Ο.Τ.Α. φέρουν μεγαλύτερο κόστος διαχείρισης είναι ότι συχνά για την βεβαίωση των φόρων απασχολείται ένας μεγάλος αριθμός προσωπικού για το οποίο απαιτείται πρόσθετη αμοιβή, ως οικονομικό κίνητρο προκειμένου να αντεπεξέλθει στο έργο που του έχει ανατεθεί.

Κατά συνέπεια, η ύπαρξη πολλών μικρών φόρων στο φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, απαιτεί μεγαλύτερο κόστος διαχείρισης.

Μεγάλη σημασία έχει επίσης ο βαθμός στον οποίο οι Ο.Τ.Α. μπορούν να παρεμβαίνουν στο φορολογικό σύστημα, κατά πόσο δηλαδή έχουν την δυνατότητα να επιβάλλουν νέους φόρους, να προσδιορίζουν το μέγεθος της φορολογικής βάσης ή να μεταβάλλουν το ύψος των φορολογικών συντελεστών.

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, οι Ο.Τ.Α. επιβάλλουν έναν μεγάλο αριθμό έμμεσων και άμεσων φόρων οι οποίοι τους ανήκουν αποκλειστικά, ενώ σε ορισμένες έχουν το δικαίωμα να επιβάλλουν πρόσθετους φόρους σε ορισμένους φόρους της Κεντρικής Διοίκησης. Στην πλειοψηφία των χωρών της Ευρώπης, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να συμμετέχουν στο καθορισμό των συντελεστών των φόρων που επιβάλλουν σύμφωνα μάλιστα με τις ανάγκες των προϋπολογισμών τους ή μπορούν να επιβάλλουν πρόσθετα ποσοστά (Ισπανία, Ιταλία, Γαλλία, Ολλανδία).

Σε κάποιες άλλες η είσπραξη ορισμένων φόρων γίνεται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία στη συνέχεια αποδίδει στην Κεντρική Διοίκηση τα έσοδα που της ανήκουν (Νορβηγία), ενώ σε άλλες η Κυβέρνηση έχει συγκροτήσει ειδική επιτροπή με στόχο τη αύξηση της φορολογικής εξουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η επιτροπή αυτή επιδιώκει την αύξηση των φόρων που επιβάλλουν οι Ο.Τ.Α. με την παράλληλη μείωση της φορολογίας της Κεντρικής Διοίκησης.

Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω έγινε σαφές ότι στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πιο ευέλικτο και δίνει στους Ο.Τ.Α. μεγάλη οικονομική αυτοδυναμία. Η δυνατότητα που έχουν οι Ο.Τ.Α. να παρεμβαίνουν στον καθορισμό του μεγέθους των φορολογικών συντελεστών και του ύψους της φορολογικής βάσης καθώς και η δυνατότητά που

τους παρέχεται να επιβάλλουν νέους φόρους, ενισχύουν σαφώς την οικονομική αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από την άλλη πλευρά η διάρθρωση των περισσότερων φορολογικών συστημάτων στις χώρες της Ευρώπης στηρίζεται σε φόρους που αποδίδουν σημαντικά στα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χαρακτηρίζονται από μεγάλη εισοδηματική ελαστικότητα, ενώ απαιτούν χαμηλό κόστος διαχείρισης. Αντίθετα, στην Ελλάδα, το φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι τέτοιο που δεν επιτρέπει την ενεργό συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στον καθορισμό φορολογικών συντελεστών ή στην επιβολή νέων φόρων, ενώ η ύπαρξη πολλών μικρών φόρων το καθιστά αρκετά ανελαστικό και αυξάνει το κόστος διαχείρισης.

4.2. *Τέλη και Δικαιώματα*

Τα τέλη και τα δικαιώματα αποτελούν άλλη μία σημαντική πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ανήκει στην κατηγορία των ιδίων εσόδων της. Ειδικότερα, τα τέλη και τα δικαιώματα αποτελούν μία μορφή τιμολόγησης των υπηρεσιών που παρέχουν οι Ο.Τ.Α. στους πολίτες τους. Πρόκειται δηλαδή για το αντίτιμο σε χρήμα που πληρώνει ο δημότης από την άμεση ή έμμεση χρήση δημοτικών και κοινοτικών αγαθών ή από την άμεση ή έμμεση παροχή προς αυτόν δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών⁴⁰. Η ύπαρξη της ανταποδοτικότητας είναι που διαφοροποιεί εννοιολογικά τα τέλη από τους φόρους. Ωστόσο, η διάκριση μεταξύ τέλους και φόρου στην πράξη γίνεται συχνά δύσκολα με αποτέλεσμα πολλοί φόροι να ονομάζονται και να καταγράφονται ως τέλη. Βέβαια, τις περισσότερες φορές η «σύγχυση» αυτή γίνεται σκόπιμα και εξυπηρετεί πολιτικές σκοπιμότητες. Αυτό συμβαίνει διότι στους πολιτικούς κύκλους έχει επικρατήσει η άποψη ότι η λέξη «τέλος» φέρει μικρότερο πολιτικό κόστος διότι είναι κοινωνικά πιο αποδεκτή από την λέξη «φόρος».

Τα τέλη ως πηγή χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. είχαν πολλούς υποστηρικτές στις διάφορες θεωρητικές αναλύσεις για τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ένα βασικό επιχείρημα όσων ήταν υπέρ της επιβολής των τελών ήταν ότι τα τέλη λειτουργούν ως ένας μηχανισμός αποκάλυψης των προτιμήσεων των δημοτών για τα αγαθά και τις υπηρεσίες που προσφέρουν οι Ο.Τ.Α. Αυτό συμβαίνει διότι το τέλος αποτελεί μία μορφή κόστους, το οποίο επιβαρύνεται κάποιος κατόπιν εθελοντικής

ανταλλαγής, πληρώνει δηλαδή ένα τίμημα προκειμένου να επωφεληθεί ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας. Κατά συνέπεια, υποστηρίζεται ότι με τον τρόπο αυτόν τα δημοτικά συμβούλια μπορούν να προσαρμόσουν την παραγωγή με βάση τις προτιμήσεις των δημοτών. Σε αυτή τη βάση θεωρείται ότι τα τέλη λειτουργούν και ως μηχανισμός κατανομής αποκλείοντας αυτούς που δεν είναι πρόθυμοι να πληρώσουν το αντίστοιχο τίμημα. Επομένως τα τέλη βοηθούν στο να κατανεμηθεί παραγωγή μεταξύ των δημοτών έτσι ώστε να περιορίζεται το ενδεχόμενο υποπροσφοράς ή υπερπροσφοράς του προϊόντος.

Άλλο επιχείρημα αναφέρεται στον δημοκρατικό χαρακτήρα των τελών, δεδομένου ότι με την επιβολή τους ενισχύεται η παραγωγή των αγαθών που συγκεντρώνουν τις προτιμήσεις της πλειοψηφίας. Οι δημότες επιλέγουν να καταναλώσουν οι ίδιοι αγαθά και υπηρεσίες που τους παρέχονται και τα οποία καταβάλλουν το ανάλογο τίμημα (τέλος). Με τον τρόπο αυτό κατευθύνεται εν μέρει η διάρθρωση των δημοσίων δαπανών. Μέσω δηλαδή μιας συνεχούς διαδικασίας επιλογής, οι δαπάνες των δημοτών αναγκάζουν τους παραγωγούς να προσαρμόσουν ανάλογα της παραγωγή τους.⁴¹

Τέλος οι υποστηρικτές των τελών θεωρούν ότι αυτή η μορφή τιμολόγησης αποτελούν ένα μέσο ενίσχυσης των δημοσίων υπηρεσιών. Όταν μια υπηρεσία παρέχεται δωρεάν τότε σύντομα θα δημιουργηθούν προβλήματα αφού η χρηματοδότησή της δεν θα είναι επαρκής με συνέπεια να περιορισθεί η προσφορά της υπηρεσίας ή να επηρεασθεί η ποιότητά της. Όταν όμως επιβάλλεται κάποιο τίμημα τότε με τα έσοδα που προκύπτουν θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί μία καλύτερης ποιότητας υπηρεσία.

Ωστόσο στα παραπάνω επιχειρήματα υπάρχει και ο αντίλογος. Το βασικό σημείο διαφωνίας αυτών που αντιτίθενται στην επιβολή των τελών, είναι ακριβώς στον τρόπο κατανομής του οφέλους των υπηρεσιών που γίνεται με την επιβολής τους, το ότι δηλαδή τα οφέλη αυτά μπορούν να τα καρποφορούνται μόνο όσοι είναι σε θέση να πληρώσουν και το ανάλογο κόστος. Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, η δίκαιη κατανομή του εισοδήματος και των φορολογικών βαρών αποτελούν τους κύριους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής ενός κράτους. Σε αυτή τη βάση, το κράτος πρέπει να κατανέμει τα δημόσια αγαθά στους πολίτες σύμφωνα με τις ανάγκες τους και όχι με βάση την αγοραστική τους δύναμη, ενώ το κόστος των

υπηρεσιών πρέπει να το επιβαρύνονται οι πολίτες ανάλογα με την φοροδοτική τους ικανότητα και όχι ανάλογα με τις προτιμήσεις τους, όπως συμβαίνει με τα τέλη. Η αναδιανομή του εισοδήματος και η χρηματοδότηση τους κόστους παροχής πολλών υπηρεσιών, θεωρείται ότι εξασφαλίζεται σαφώς καλύτερα με τα φορολογικά έσοδα παρά με την επιβολή των τελών.

Το επιχείρημα ότι η επιβολή του τέλους για την χρηματοδότηση μιας υπηρεσίας, βοηθάει στον περιορισμό της ζήτησης σε περίπτωση που ένας Ο.Τ.Α. δεν δύναται να παρέχει αρκετές υπηρεσίες δωρεάν, σύμφωνα με τον αντίλογο δεν ισχύει. Στο μεγαλύτερο βαθμό, η ζήτηση των υπηρεσιών δεν εξαρτάται από την τιμή τους, επομένως η επιβολή του τέλους δεν περιορίζει την ζήτησή της.

Οι υποστηρικτές των τελών θεωρούν ως κατάλληλη την επιβολή των τελών όταν η κατανάλωση των τοπικών αγαθών ή υπηρεσιών αποτελεί προσωπική επιλογή. Όταν η κατανάλωση είναι υποχρεωτική τότε ο πιο κατάλληλος τρόπος πληρωμής είναι η φορολογία. Ωστόσο, τα περισσότερα αγαθά που παρέχονται από το κράτος ή από την Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελούν αγαθά υποχρεωτικής κατανάλωσης (π.χ. εκπαίδευση).

Ένα άλλο επιχείρημα κατά της επιβολής των τελών αναφέρεται στο ότι τα τέλη δεν επηρεάζονται από τον πληθωρισμό, αφού επιβάλλονται σε σταθερά ποσά ανά μονάδα προσφερόμενης υπηρεσίας. Σε αυτήν περίπτωση, απαιτείται αντίστοιχη αύξηση των συντελεστών προκειμένου να αυξηθούν τα έσοδα. Οι μεταβολές όμως αυτές των συντελεστών προς τα πάνω, δεν γίνονται εύκολα αποδεκτές από τους δημότες, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για υπηρεσίες που ικανοποιούν βασικές ανάγκες. Επομένως λόγω πολιτικού κόστους, τα τέλη μπορεί να μην αναπροσαρμόζονται στις μεταβολές του πληθωρισμού όταν αυτός αυξάνεται, με αποτέλεσμα να μην επιδοτούνται επαρκώς οι παρεχόμενες υπηρεσίες και συνεπώς να μην προσφέρονται σε ικανοποιητικό επίπεδο.

Όποια και αν είναι τα πλεονεκτήματα ή τα μειονεκτήματα των τελών, έχουν αποτελέσει και εξακολουθούν να αποτελούν μια αρκετά σημαντική πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξάλλου όπως προαναφέρθηκε, ο ανταποδοτικός τους χαρακτήρας τα έχει καταστήσει ως μία «κοινωνικά αποδεκτή» μορφή φορολογίας, η επιβολή της οποίας επιφέρει χαμηλό πολιτικό κόστος.

Στην περίπτωση της Ελλάδας πάντως, τα τέλη αποτελούν την πιο σημαντική ίσως πηγή εξεύρεσης των αναγκαίων ιδίων πόρων των Ο.Τ.Α., πόροι που τους είναι απαραίτητοι για να καλύψουν τα έξοδα παροχής αγαθών και υπηρεσιών, ενώ από την άλλη πλευρά μπορούν εύκολα και αποτελεσματικά να διαχειριστούν⁴².

4.2.1. Εξέλιξη τελών στην Ελλάδα

Η εξέλιξη αυτής της πηγής εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσιάζεται στον πίνακα 4.4. και απεικονίζεται στο διάγραμμα 1. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα τα τέλη και τα δικαιώματα αυξήθηκαν σημαντικά την περίοδο 70 – 80, την οποία και συμμετείχαν με μεγάλα ποσοστά στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ποσοστά που ξεπέρασαν το 30%. Στην συνέχεια αυξάνονταν με μικρότερους ρυθμούς ενώ μειώθηκε και το ποσοστό συμμετοχής τους στα συνολικά έσοδα, το οποίο έφτασε το 25%. Βέβαια το ποσοστό αυτό καταλαμβάνει το 25% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μερίδιο αρκετά σημαντικό το οποίο σε συνδυασμό με το ότι τα τέλη και τα δικαιώματα αποτελούν πλέον την μοναδική σχεδόν πηγή ιδίων εσόδων των Ο.Τ.Α., - δεδομένης της ελάχιστης συμμετοχής των φόρων – αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία για την αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Πίνακας 4.4: Συμμετοχή των τελών και των δικαιωμάτων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

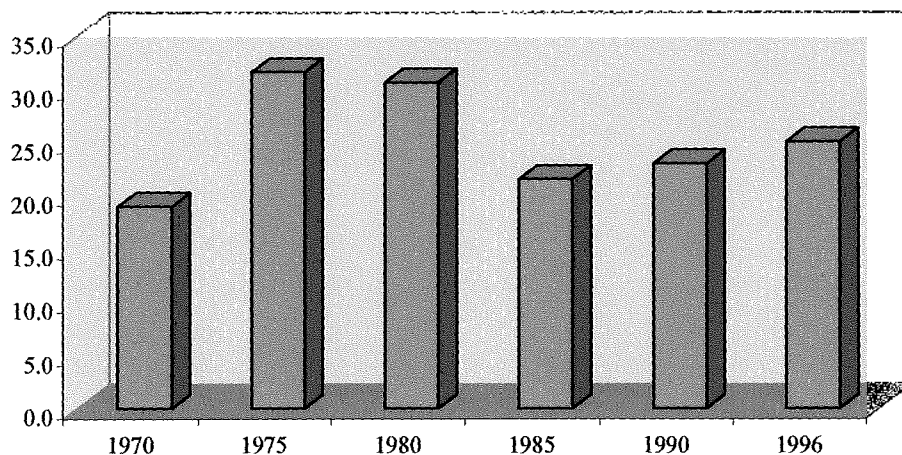
| Τέλη και Δικαιώματα | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Τρέχουσες Τιμές | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 310 | 2.642 | 9.158 | 27.812 | 64.946 | 201.692 |
| Μεταβολή (%) | | 752.3 | 246.6 | 203.7 | 133.5 | 210.6 |
| Σε Τιμές 1999 | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 15.736 | 75.271 | 122.597 | 145.384 | 152.527 | 228.883 |
| Μεταβολή % | | 378.3 | 62.9 | 18.6 | 4.9 | 50.1 |
| | | | | | | |
| Συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Γ.Α. (%) | 19.0 | 31.6 | 30.7 | 21.6 | 23.0 | 25.1 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Αποπληθωριστής: Δείκτες Τιμών Καταναλωτή, ΕΣΥΕ, Έτος 1999

Διάγραμμα 2

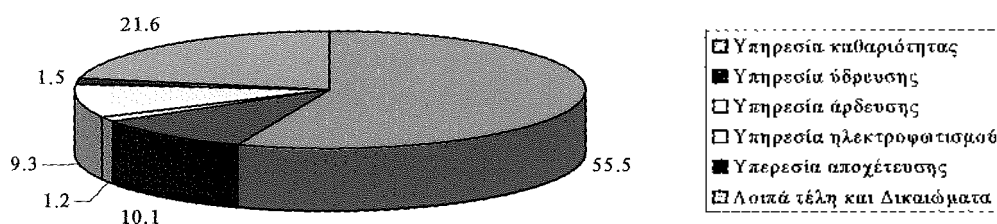
Συμμετοχή των τελών στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (%)



Σε ό,τι αφορά την διάρθρωση των τελών και των δικαιωμάτων, η οποία απεικονίζεται στο διάγραμμα 3, παρατηρείται ότι μεγαλύτερο ποσοστό που ξεπερνά το 50% καταλαμβάνουν τα τέλη της υπηρεσίας καθαριότητας. Αντίθετα το μικρότερο ποσοστό αποτελούν τα τέλη από την υπηρεσία ύδρευσης, γεγονός που οφείλεται εν μέρη στην δημιουργία τοπικών εταιριών ύδρευσης αλλά κυρίως στην ολοκλήρωση των έργων υποδομής και του υδρευτικού δικτύου των μεγάλων δήμων ως επί των πλείστων.

Διάγραμμα 3

Διάρθρωση τελών και δικαιωμάτων



4.2.2. Εξέλιξη τελών σε άλλες χώρες

Όπως έχει προαναφερθεί, η σύγκριση μεταξύ του ελληνικού συστήματος τελών και των δικαιωμάτων με τα αντίστοιχα των άλλων ευρωπαϊκών χωρών είναι σχετικά δύσκολη διότι τα στοιχεία που υπάρχουν δεν μπορεί να είναι απόλυτα συγκρίσιμα. Για να οδηγήσει η σύγκριση σε σωστά συμπεράσματα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα διαφορετικά κριτήρια διάκρισης μεταξύ φόρων και τελών που χρησιμοποιούνται από χώρα σε χώρα, καθώς επίσης και οι διαφορές που υπάρχουν σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το βαθμό της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Όπου, για παράδειγμα η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει αναλάβει την παροχή μεγάλου αριθμού υπηρεσιών, γίνεται αντιληπτό ότι τα έσοδα από τα ανταποδοτικά τέλη θα είναι υψηλά. Όταν όμως οι υπηρεσίες παρέχονται από τις δημοτικές επιχειρήσεις, τα ανταποδοτικά τέλη θα αποτελούν μικρό ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες τα ανταποδοτικά τέλη επιβάλλονται στην παροχή ενός μεγάλου αριθμού υπηρεσιών, ωστόσο παρατηρούνται σημαντικές διαφορές στον τρόπο με τον οποίο επιβάλλονται. Σε ορισμένες από αυτές για παράδειγμα, προϋπόθεση για την επιβολή τους είναι τα οφέλη από τις υπηρεσίες που παρέχονται να μπορούν να κατανεμηθούν στους χρήστες των υπηρεσιών. Άλλη προϋπόθεση είναι τα έσοδα από τα τέλη να καλύπτουν το κόστος παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών (Γερμανία). Σε άλλες οι Ο.Τ.Α. μπορούν να καθορίζουν ελεύθερα το ύψος των τελών με βάση τις ανάγκες κάθε περιοχής (Ιταλία, Μ. Βρετανία). Σε κάποιες άλλες οι Ο.Τ.Α. έχουν την δυνατότητα να παραιτηθούν του δικαιώματος είσπραξης των τελών σε περίπτωση που οι οφειλέτες έχουν αυξημένες οικονομικές ανάγκες (Ιρλανδία).

Ωστόσο, όπως παρατηρήθηκε και στο Κεφάλαιο 3, στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, τα έσοδα από τα ανταποδοτικά τέλη συμμετέχουν με χαμηλά ποσοστά στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφού το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών καλύπτεται κατά κύριο λόγο από την τοπική φορολογία και από τις κρατικές επιχορηγήσεις.

4.3. Κριτική ανάλυση

Σύμφωνα με την συνοπτική παρουσίαση του φορολογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, προκύπτει ότι το εν λόγω σύστημα δεν λειτουργεί αποτελεσματικά και σε καμία περίπτωση δεν εξασφαλίζει την οικονομική ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι αδυναμίες που παρουσιάζει σχετίζονται τόσο με τα ποσοτικά όσο και με τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του. Η συνεχής αφαίρεση των φόρων από την Κεντρική Διοίκηση και η αντικατάστασή τους είτε με φόρους χαμηλής απόδοσης, είτε με κρατικές επιχορηγήσεις, επέφερε τον περιορισμό της φορολογικής εξουσίας των Ο.Τ.Α. Ο περιορισμός αυτός είχε ως συνέπεια τα έσοδα που προέρχονται από την τοπική φορολογία να αποτελούν ένα πολύ μικρό ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σε ότι αφορά την διάρθρωση του, το φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στηρίζεται σε έμμεσους και μικρούς φόρους. Η σύνθεση αυτή των φόρων αυξάνει το κόστος διαχείρισης, ενώ λόγω της περιορισμένης εισοδηματικής τους ελαστικότητας, τα έσοδα που προέρχονται από αυτούς δεν ανταποκρίνονται στις μεταβολές των δαπανών εύκολα.

Τέλος, οι Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα έχουν περιορισμένες δυνατότητες να παρέμβουν στο φορολογικό σύστημα, όπως για παράδειγμα, να προσδιορίζουν τους φορολογικούς συντελεστές, να καθορίζουν την φορολογική βάση ή να επιβάλλουν νέους φόρους. Ωστόσο, η έλλειψη κινήτρων στους Ο.Τ.Α. να εκμεταλλευθούν έστω και τις περιορισμένες αυτές δυνατότητες που τους παρέχει η νομοθεσία, δυσκολεύει την αναπροσαρμογή των φορολογικών συντελεστών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Οι κρατικές επιχορηγήσεις

5.1. Εισαγωγή

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν άλλη μία σημαντική κατηγορία εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία έχει υποστεί ιδιαίτερα έντονα κριτικές ως πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁴³ Τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται κατά των επιχορηγήσεων είναι ότι: α) το ύψος τους είναι αβέβαιο, με συνέπεια να μην μπορούν οι Ο.Τ.Α. να προγραμματίσουν τις δραστηριότητές τους μεσοπρόθεσμα, β) δεν ικανοποιούν το κριτήριο της «υπευθυνότητας» των Ο.Τ.Α. και γ) δημιουργούν σύγχυση στους δημότες, η οποία προκαλείται από το γεγονός ότι οι δημότες γνωρίζουν ότι το μεγαλύτερο μέρος του κόστους για αγαθά και υπηρεσίες δεν το επωμίζονται οι ίδιοι με αποτέλεσμα να απαιτούν όλο και περισσότερα. Το σημαντικότερο επιχείρημα όμως που τίθεται είναι ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις δημιουργούν μία σχέση εξάρτησης μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κεντρικής Διοίκησης. Όταν καλύπτουν ένα μεγάλο μέρος των εσόδων των Ο.Τ.Α. τότε η Τοπική Αυτοδιοίκηση εξαρτάται οικονομικά σε μεγάλο βαθμό και εν τέλει τίθεται υπό το έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης και κατά συνέπεια μειώνεται η αυτονομία της και η αυτοτέλειά της.

Οι επιχορηγήσεις, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, μεταπολεμικά άρχισαν να αποτελούν την σημαντικότερη πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, αφού αντικατέστησαν κατά ένα μεγάλο μέρος τα έσοδα από φορολογία, ύστερα από την κατάργηση πολλών τοπικών φόρων. Ωστόσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες οι κρατικές επιχορηγήσεις καταλάμβαναν πολύ υψηλά ποσοστά στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το ερώτημα που δημιουργείται είναι γιατί οι κρατικές επιχορηγήσεις αφού έχουν τόσα μειονεκτήματα αποτελούν σχεδόν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. σε όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου.

5.2. Οι βασικοί στόχοι των επιχορηγήσεων

Οι οικονομικοί λόγοι για τους οποίους δίνονται οι επιχορηγήσεις οφείλονται στα μειονεκτήματα που παρουσιάζει το αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα όπως για παράδειγμα, τα αγαθά και οι υπηρεσίες που παρέχουν κάποιοι Ο.Τ.Α. ωφελούν και κατοίκους άλλων περιοχών χωρίς αυτοί να συμμετέχουν στο κόστος ή οι οικονομικές ανισότητες που παρατηρούνται, τόσο μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης όσο και μέσα στις ίδιες τις βαθμίδες. Ανεξάρτητα πάντως ποιοι είναι οι λόγοι για τους οποίους δίνονται οι επιχορηγήσεις, αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι οι λόγοι αυτοί να είναι γνωστοί και σαφείς, ώστε να επιλεγεί η κατάλληλη μορφή επιχορήγησης ή ο συνδυασμός αυτών που επιτυγχάνει καλύτερα τον επιδιωκόμενο στόχο.

Γενικά οι λόγοι που αναφέρονται στη διεθνή βιβλιογραφία για την παροχή επιχορηγήσεων είναι κυρίως ότι με την παροχή τους μπορούν να διορθωθούν πολλές αδυναμίες που παρουσιάζει το αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης.⁴⁴ Ειδικότερα, οι σημαντικότεροι λόγοι για τους οποίους δίνονται οι επιχορηγήσεις είναι οι εξής:

α) *Εξομάλωση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων:* Υπάρχουν δύο μορφές δημοσιονομικών ανισοτήτων, τις οποίες καλείται να καλύψει η Κεντρική Διοίκηση με τις επιχορηγήσεις: Η πρώτη είναι η κάθετη ανισότητα, η ανισότητα δηλαδή που υπάρχει μεταξύ διαφόρων βαθμίδων διοίκησης στη δυνατότητα άντλησης εσόδων. Η δεύτερη είναι η οριζόντια ανισότητα και είναι αυτή που υπάρχει μέσα στην ίδια βαθμίδα, μεταξύ των διαφόρων Ο.Τ.Α. Στην πρώτη περίπτωση μπορεί να υπάρχουν επιχορηγήσεις από τις ανώτερες προς τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης. Στη δεύτερη, το πρόβλημα της ανισότητας μπορεί να αντιμετωπισθεί ως ένα βαθμό, με επιχορηγήσεις προς τους Ο.Τ.Α. που έχουν μεγαλύτερες ανάγκες.

Οι κάθετες δημοσιονομικές ανισότητες, παρουσιάζονται όταν στις διάφορες βαθμίδες διοίκησης υπάρχουν σημαντικές οικονομικές διαφορές. Συχνά η Κεντρική Διοίκηση έχει πολύ μεγαλύτερες οικονομικές δυνατότητες από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Γίνεται έτσι απαραίτητη η μεταβίβαση πόρων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στους Ο.Τ.Α. με την μορφή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης. Οι κρατικές επιχορηγήσεις μπορούν ακριβώς να ενισχύσουν οικονομικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καλύπτοντας τις ανάγκες που δεν μπορεί να καλύψει με τα

περιορισμένα δικά της έσοδα, έτσι ώστε να μπορεί να παρέχει στους πολίτες της ένα ικανοποιητικό επίπεδο αγαθών και υπηρεσιών.

Ένας άλλος λόγος για την παροχή των επιχορηγήσεων είναι η εξομάλυνση των οριζόντιων δημοσιονομικών ανισοτήτων, ανισότητες που εμφανίζονται στην ίδια βαθμίδα των διαφόρων Ο.Τ.Α. Ειδικότερα οι επιχορηγήσεις σε αυτή την περίπτωση έχουν ως στόχο να βοηθήσουν τους Ο.Τ.Α. που έχουν περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες ή σχετικά υψηλές δημοσιονομικές ανάγκες.

β) Διάχυση Κόστους ή Οφέλους: Διάχυση κόστους ή οφέλους υπάρχει όταν ένα μέρος του κόστους ή του οφέλους που προκύπτει από την παροχή κάποιας δημόσιας υπηρεσίας σε μια περιοχή το φέρουν ή το απολαμβάνουν αντίστοιχα κάτοικοι άλλων περιοχών. Στις περιπτώσεις αυτές οι κάτοικοι μιας περιοχής μπορεί να επιβαρύνονται με το κόστος των υπηρεσιών που προσφέρονται αλλού χωρίς οι ίδιοι να έχουν οποιοδήποτε όφελος. Επίσης μπορεί να ωφελοούνται από τις υπηρεσίες που παρέχει κάποια άλλη περιοχή χωρίς οι ίδιοι να συμβάλλουν στη χρηματοδότησή τους. Για να αντιμετωπισθούν οι καταστάσεις αυτές, η Κεντρική Διοίκηση δίνει επιχορηγήσεις, οι οποίες είναι σχεδιασμένες κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να δίνεται κίνητρο στους Ο.Τ.Α. να λάβουν υπόψη τις εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούν οι υπηρεσίες τους.

γ) Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχομένων Υπηρεσιών: Ένας σημαντικός λόγος για τον οποίο δίνει η Κεντρική Διοίκηση επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι γιατί με τις επιχορηγήσεις επιδιώκεται η εξασφάλιση σε όλη τη χώρα ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών. Η εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων υπηρεσιών είναι απαραίτητη για αγαθά και υπηρεσίες τα οποία θεωρούνται ότι πρέπει να παρέχονται στην κοινωνία σε ικανοποιητικό επίπεδο όπως είναι η παιδεία, η υγεία, η αστυνομική προστασία κλπ. Όλοι οι Ο.Τ.Α. όμως, δεν έχουν την ίδια οικονομική δυνατότητα και κατά συνέπεια είναι αναγκαία η ενίσχυσή τους για την παροχή υπηρεσιών τις οποίες θα επιθυμούσαν να προσφέρουν αλλά δεν το επιτρέπουν τα οικονομικά τους μέσα.

δ) *Άσκηση Μακροοικονομικής Πολιτικής*: Οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επηρεάζουν σημαντικά την οικονομική δραστηριότητα. Η επίδραση αυτή μπορεί να οφείλεται όχι μόνο στο μέγεθος, αλλά κυρίως στη διάρθρωση των δαπανών. Για παράδειγμα, πολλές από τις δραστηριότητες των Ο.Τ.Α. είναι εντάσεως εργασίας. Η Κεντρική Διοίκηση, επομένως, είναι πολύ πιθανό στα πλαίσια ενός προγράμματος καταπολέμησης της ανεργίας να αυξήσει σημαντικά τις επιχορηγήσεις προς τους Ο.Τ.Α.

ε) *Παροχή Δημόσιων Αγαθών*: Οι επιχορηγήσεις δίνονται επίσης για την εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχομένων υπηρεσιών και έχουν ως στόχο να προσαρμόσουν οι Ο.Τ.Α. τις δραστηριότητές τους σύμφωνα με τις επιθυμίες της Κεντρικής Διοίκησης. Για παράδειγμα, επιχορηγήσεις δίνονται όταν κάποιες από τις υπηρεσίες που παρέχουν οι Ο.Τ.Α. θεωρείται από την Κεντρική Διοίκηση ότι είναι επωφελείς και ότι πρέπει να παρέχονται σε καλύτερο επίπεδο απ' ό,τι θα τις παρείχαν οι Ο.Τ.Α., αν δεν τους δινόταν οικονομική ενίσχυση.

5.3. Το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα

Το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα θεσμοθετήθηκε το 1962, και ουσιαστικά μέχρι σήμερα, η διάρθρωσή του έχει παραμείνει σχεδόν η ίδια. Κάποιες μεταβολές έχουν γίνει, ωστόσο δεν φάνηκαν ικανές να αλλάξουν το χαρακτήρα του συστήματος. Σύμφωνα λοιπόν με το εφαρμοζόμενο σύστημα, οι κρατικές επιχορηγήσεις διακρίνονται σε *τακτικές* και σε *έκτακτες*. Αμέσως παρακάτω αναλύονται και οι δύο αυτές κατηγορίες.

5.3.1. Τακτικές Επιχορηγήσεις

Για την κάλυψη των υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α. το 1962 δημιουργήθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα ο θεσμός της τακτικής επιχορήγησης. Οι λόγοι για τους οποίους θεσμοθετήθηκε ήταν: α) Η κάλυψη της απώλειας εσόδων λόγω της κατάργησης ή μεταφοράς πόρων προς την κεντρική διοίκηση, β) η οικονομική βοήθεια προς τις άπορες κοινότητες, γ) η οικονομική βοήθεια σε όλους τους δήμους και τις κοινότητες της χώρας.

Το ύψος της τακτικής επιχορήγησης έφτανε τα 440 εκ. δρχ. και κατανεμήθηκε ως εξής:

Πίνακας 5.1: Κατανομή τακτικής επιχορήγησης 1963

| Κριτήρια κατανομής | Ποσοστό |
|---|---------|
| Κάλυψη εισοδηματικής απώλειας | 35,2% |
| Οικονομική βοήθεια στις άπορες κοινότητες | 10,2% |
| Οικονομική βοήθεια σε όλους τους Ο.Τ.Α. | 54,5% |

Πηγή: Γκέκας Ράλλης «Κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση: κριτήρια κατανομής, εμπειρική διερεύνηση, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1996.

Ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονταν οι τακτικές επιχορηγήσεις αλλά και τα κριτήρια χαρακτηρισμού ως άπορης μιας κοινότητας καθορίζονταν από το Υπουργείο Εσωτερικών, χωρίς καμία συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως προς τα κριτήρια κατανομής, το μόνο διαφανές κριτήριο ήταν ο επίσημος απογραφικός πληθυσμός.

Σε ότι αφορά την οικονομική βοήθεια στους Ο.Τ.Α., περιελάμβανε ουσιαστικά τρία μέρη: α) την οικονομική βοήθεια σε όλους τους δήμους της χώρας και τις κοινότητες της πρώην διοικήσεως της πρωτεύουσας και τους δήμους Θεσσαλονίκης. Το ποσό των 85 εκ δρχ. κατανεμόταν με βάση τον επίσημο πληθυσμό με εξαίρεση τους δήμους με πληθυσμό άνω των 75.000 κατοίκων που η επιχορήγηση δινόταν σε πληθυσμό ανάλογο του δήμου μειωμένο κατά 20%, ενώ για τους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 200.000 κατοίκων η μείωση τους έφτανε στο 30%. β) στην οικονομική βοήθεια σε όλες τις κοινότητες της χώρας που δεν είχαν χαρακτηριστεί άπορες ή δεν συμπεριλαμβάνονταν στην προηγούμενη διάταξη. Το ποσό αυτό, 50 εκ. δραχμές, κατανεμόταν με βάση τον επίσημο πληθυσμό, γ) Την οικονομική βοήθεια των δήμων Πειραιώς και Πατρών με την παροχή 2,5 εκ δραχμών στον καθένα.

Ωστόσο το ποσό των 440 εκ. δρχ. της τακτικής επιχορήγησης δεν κατάφερε να καλύψει την εισοδηματική απώλεια, η οποία προκλήθηκε από την μεταβίβαση ή κατάργηση των ίδιων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις νέες ανάγκες των Ο.Τ.Α. Με διάφορες τροποποιητικές διατάξεις έγινε προσπάθεια να αυξηθούν τα έσοδα και να απλοποιηθεί το σύστημα κατανομής της τακτικής επιχορήγησης- Η

βασικότερη ίσως από αυτές τις προσπάθειες, ήταν το Ν.Δ. 703/70 με βάση το οποίο προβλεπόταν: α) κατώτατο όριο επιχορήγησης 660 εκ δραχμές, β) αναδρομική ισχύ από 1/1/1967 και γ) ο τρόπος κατανομής ανατέθηκε σε μεταγενέστερη έκδοση διαταγμάτων

Την τελική του μορφή το σύστημα των τακτικών επιχορηγήσεων πήρε με το Π.Δ. 304/77. Αναλυτικότερα, οι επιχορηγήσεις που προβλέπονταν από την ισχύουσα νομοθεσία περί Ο.Τ.Α. για την οικονομική τους ενίσχυση ήταν :

- Μέρος της συνολικής, κρατικής, οικονομικής ενίσχυσης χορηγείται στους δήμους Αθήνας, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς προς αναπλήρωση των εσόδων τους από τον καταργηθέντα συμπληρωματικό αναλογικό φόρο επί των εισοδημάτων από τις οικοδομές.
- Ποσό 46 εκατ. δρχ. κατανέμεται στους δήμους και τις κοινότητες προς αναπλήρωση των εσόδων τους από την εκχώρηση στο δημόσιο του ποσοστού 2,8% επί του δημοσίου φόρου επί των φύλλων καπνού.
- Σταθερό ποσό χορηγείται στους δήμους και τις κοινότητες που έχουν α) δήμοι με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους: 300.000 δρχ. β) δήμοι με πληθυσμό από 2001 έως 4.000 κατοίκους: 225.000 δρχ. γ) δήμοι με πληθυσμό από 4.001 έως 10.000 κατοίκους 150.000 δρχ. δ) κοινότητες με πληθυσμό μέχρι 600 κατοίκους: 75.000 δρχ. ε) κοινότητες με πληθυσμό από 601 μέχρι 1.000 κατοίκους: 60.000 δρχ.
- Ποσό 130 εκατ. δρχ. κατανέμεται με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών σε Ο.Τ.Α. για κάλυψη απρόβλεπτων επιτακτικών αναγκών.
- Υπόλοιπα ποσά, μετά την αφαίρεση των επιχορηγήσεων αυτών, κατανέμονται με βάση τον πραγματικό πληθυσμό στους δήμους και τις κοινότητες, ενώ προβλέπεται διπλάσια τακτική οικονομική ενίσχυση σε δήμους και κοινότητες που προκύπτουν από ένωση και έχουν συνολικό πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους.

Στη συνέχεια, από το 1989, έγινε μία προσπάθεια να αλλάξει ο τρόπος με τον οποίο καθοριζόταν το ύψος των τακτικών επιχορηγήσεων και κατανεμόταν στους Ο.Τ.Α., με τον Ν.1828/1989. Με βάση αυτό το νόμο, οι τακτικές επιχορηγήσεις οι οποίες κατανέμονταν με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο, ονομάστηκαν Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.)⁴⁵. Το ύψος τους καθορίζεται πλέον ως ποσοστό των

εισπράξεων της Κεντρικής Διοίκησης από ορισμένους φόρους, έτσι ώστε να μην είναι αποτέλεσμα αυθαίρετων υπουργικών αποφάσεων. Τα έσοδα των Κ.Α.Π., τα οποία προορίζονται για τις λειτουργικές δαπάνες των Ο.Τ.Α., προέρχονται από α) το 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, β) το 20% των εσόδων του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, γ) το 50% των εσόδων των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων και δ) το 3% των εσόδων του φόρου μεταβίβασης ακινήτων. Οι παραπάνω πόροι κατατίθεντο στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε ειδικό λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων και Κοινοτήτων».

Σε ότι αφορά τα κριτήρια κατανομής τους, αυτά γίνονται με βάση κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας Εσωτερικών και Οικονομικών, ύστερα από πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ). Το 1996 η κατανομή τους στους Ο.Τ.Α. έγινε ως εξής:

- μέχρι 250 εκατ. δρχ. για πληρωμή γραμματέων απόρων κοινοτήτων
- 300 εκατ. δρχ. για χρηματοδότηση εξειδικευμένων προγραμμάτων ΚΑΠΗ Αθηνών
- 700 εκατ. δρχ. για χρηματοδότηση λειτουργούντων ΚΑΠΗ σε Ο.Τ.Α. με πληθυσμό μέχρι 5.000 κατοίκους
- 5 δις για την κάλυψη ελλειμμάτων και εκτάκτων αναγκών των Ο.Τ.Α.
- 10 δις για εξισορροπητική επιχορήγηση στους Ο.Τ.Α.
- 5 δις για ειδικές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α.
- 6 δις για χρηματοδότηση των συμβουλίων περιοχής.
- 600 εκατ. για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών των δημοτικών και κοινοτικών εργοστασίων αφαλάτωσης ύδατος.
- 21 δις που αναλογεί στο 12% των 2/3 του 20% του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων και προορίζεται για κάλυψη λειτουργικών δαπανών και μικροεπισκευών των Σχολείων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.
- 1 δις για χρηματοδότηση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για κάλυψη της συμμετοχής της στη Γενική Συνέλευση του Συμβουλίου των Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (CCRE).

- 3 εκατ. που αναλογεί στη διπλάσια οικονομική ενίσχυση των Ο.Τ.Α. που προέκυψαν από συνένωση βάσει των διατάξεων των Νόμων 1416/84 και 1622/86.
- 3 εκατ. που αναλογεί στην τετραπλάσια οικονομική ενίσχυση των Ο.Τ.Α. του άρθρου 3 παρ.4 του Ν.2240/1994.
- 1.5 δις για την κάλυψη αναγκών των ΤΕΔΚ.
- τέλος, 151 δις κατανέμεται μεταξύ όλων των Ο.Τ.Α. της χώρας, με βάση τον πραγματικό πληθυσμό τους.

Με τον νόμο αυτόν άλλαξε σημαντικά ο τρόπος χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. και για πρώτη φορά αντιμετωπίστηκε ριζικά το θέμα της οικονομικής αυτοδυναμίας αφού έδωσε πολλές οικονομικές δυνατότητες, αλλά και δυνατότητες ανάπτυξης πρωτοβουλιών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στην πορεία υλοποίησής του όμως υπήρξαν ορισμένοι ανασταλτικοί παράγοντες, με σκοπό να περιορίσουν τις δυνατότητες ανεξάρτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Εξουσία⁴⁶, όπως για παράδειγμα ο περιορισμός του συνολικού ποσού που θα έπρεπε να αποδοθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Μία χαρακτηριστική περίπτωση της κατάστασης αυτής είναι οι περικοπές που έγιναν στους Κ.Α.Π. το 1992. Πιο συγκεκριμένα, αυτή την χρονιά είχε προϋπολογιστεί να αποδώσουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση 202 δις⁴⁷. Ωστόσο από αυτό το ποσό το 2,7% που προοριζόταν για ειδικές υπηρεσίες, το 4,9% που έπρεπε να δοθεί στους Ο.Τ.Α. ως εξισορροπητική επιχορήγηση και τέλος το 8%, περικόπηκαν χωρίς κάποια σοβαρή αιτία.

Ωστόσο θα πρέπει να τονιστεί ότι η θεσμοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων ήταν και είναι ένα θετικό βήμα για τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και με τα ποσά που αποδίδουν, κυρίως όμως με την δυνατότητα που παρέχουν στους Ο.Τ.Α. να προγραμματίσουν την οικονομική τους πολιτική αφού με τους θεσμοθετημένους πόρους από συγκεκριμένα φορολογικά έσοδα, μπορούν να προβλέψουν το ύψος της επιχορήγησης που λαμβάνουν.

5.3.2. Έκτακτες Επιχορηγήσεις

Η τακτική επιχορήγηση δεν κατόρθωσε να καλύψει τις αυξανόμενες ανάγκες των απογυμνωμένων από φορολογικά έσοδα, Ο.Τ.Α. Σαν λύση για την κάλυψη προσωρινών και έκτακτων προβλημάτων θεσμοθετήθηκαν οι έκτακτες επιχορηγήσεις. Οι έκτακτες επιχορηγήσεις δεν θεωρούνται υποχρεωτική μεταβίβαση οικονομικών πόρων από την Κεντρική Διοίκηση προς τους Ο.Τ.Α. και δεν αποτελούν σταθερή πηγή εσόδων για τους δήμους και τις κοινότητες.

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις διακρίνονται και σε κατηγορίες ανάλογα με το φορέα που τις χορηγεί. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν οι επιχορηγήσεις του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.), των Νομαρχιακών Συμβουλίων, των Κρατικών Λαχείων και κάποιες άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις.

Με τον Ν.1262/82 παρέχεται η ευχέρεια στον Ο.Α.Ε.Δ. να χρηματοδοτεί και Ο.Τ.Α. για την κατασκευή κοινωφελών έργων προς απασχόληση ανέργων, οικοδομών και συναφών ειδικοτήτων⁴⁸. Η δραστηριότητα αυτή του Ο.Α.Ε.Δ. επιδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο.

Οι επιχορηγήσεις που δίνονται από τα Νομαρχιακά Ταμεία προορίζονται επίσης για την κατασκευή δημοσίων έργων (κυρίως έργων υποδομής) με την προϋπόθεση ότι τα έργα αυτά έχουν ενταχθεί στο Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Τα Νομαρχιακά Συμβούλια μπορούν να διαθέτουν μέχρι 3% του συνολικού ορίου πληρωμών για επιχορήγηση των Ο.Τ.Α. του Νομού τους, προκειμένου να καλύψουν την ίδια συμμετοχή τους (οι Ο.Τ.Α.) σε μετοχικά κεφάλαια Δημοτικών Επιχειρήσεων και Εταιρειών Λαϊκής Βάσης, που προβλέπεται από το Ν.1262/1982. Εξάλλου, η διάθεση πιστώσεων σε Ο.Τ.Α. για την εκτέλεση έργων ύδρευσης, αποχέτευσης κ.λ.π. γίνεται μόνο με τη μορφή (δωρεάν) επιχορηγήσεων. Οι επιχορηγήσεις των Νομαρχιακών Ταμείων αποτελούσαν, σύμφωνα με τον πίνακα 5.3, το 1985 το 44,2% του συνόλου, ενώ το 1996 το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 18,9%.

Οι επιχορηγήσεις από τα κρατικά λαχεία ανήκουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομικών. Οι επιχορηγήσεις αυτές είναι αρκετά μικρές αφού αποτελούσαν μόλις το 0,5% του συνόλου το 1985 και το 0,8% το 1996.

Άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις προέρχονται από διάφορους φορείς του Δημοσίου για την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση έργων που εντάσσονται στις αρμοδιότητές τους.

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις στην συντριπτική τους πλειοψηφία προσανατολίζονται στην δημιουργία επενδύσεων. Οι επενδύσεις οι οποίες γίνονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι κύρια υποδομής ή έχουν σχέση με την ποιότητα ζωής. Εκτός ορισμένων, εκφράζουν ουσιαστικά τις ελαστικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. ή καλύτερα την μικρή δυνατότητα που έχουν στην Ελλάδα οι τοπικές αρχές, να παρεμβαίνουν στα τοπικά ζητήματα. Αν το σύνολο του κόστους των επενδύσεων καλύπτεται από τις έκτακτες επιχορηγήσεις, γίνεται φανερό για ακόμη μια φορά η αδυναμία των τοπικών φορέων και να ασκήσουν μία αυτόνομη-ανεξάρτητη, από τη Κεντρική Διοίκηση, τοπική πολιτική.

Πίνακας 5.2: Έκτακτες Επιχορηγήσεις κατά φορέα
(σε εκατομ δρχ)

| Κατηγορία επιχορηγήσεων | 1985 | % | 1996 | % |
|------------------------------|--------|-------|---------|-------|
| Από ΟΑΕΔ | 2.434 | 6,8 | 3.803 | 2,4 |
| Από Νομαρχιακά Ταμεία | 15.820 | 44,2 | 29.543 | 18,9 |
| Από Κρατικά Λαχεία | 179 | 0,5 | 1.206 | 0,8 |
| Άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις | 15.377 | 43,0 | 119.868 | 76,6 |
| Σύνολο | 35.795 | 100,0 | 156.416 | 100,0 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"

5.4. Εξέλιξη των επιχορηγήσεων

Εξετάζοντας την εξέλιξη των επιχορηγήσεων παρατηρείται ότι, τόσο οι τακτικές όσο και οι έκτατες επιχορηγήσεις παρουσίασαν μια διαρκή αυξητική τάση καθ' όλη την διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου η οποία όμως χαρακτηρίστηκε από μία αστάθεια όσον αφορά τις μεταβολές τους από έτος σε έτος.

Πιο συγκεκριμένα, η τακτική επιχορήγηση, με βάση τα στοιχεία του πίνακα 5.3., παρατηρείται ότι για την περίοδο 70-75 αυξήθηκε κατά 64,4% ενώ η συμμετοχή της στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μειώθηκε από 17,1% στο 9,9%. Εντοπωσιακή αύξηση παρουσίασε το 1980, ενώ στη συνέχεια η αυξητική αυτή τάση

πραγματοποιήθηκε με μικρότερους ρυθμούς. Η τακτική επιχορήγηση το 1996 αποτελούσε το 28,3% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις (Πίνακας 5.4.) αυξήθηκαν με μεγαλύτερα ποσοστά που άγγιξαν και το 226% το 1985. Η εντυπωσιακή αυτή αύξηση οφείλεται στο γεγονός ότι εκείνη την εποχή πραγματοποιήθηκε μια μεγάλη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από πλευράς Κεντρικής Διοίκησης. Η αποκέντρωση αυτή βρήκε την Τοπική Αυτοδιοίκηση αδύναμη, από την πλευρά τουλάχιστον των πόρων, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να αντεπεξέλθει στις νέες απαιτήσεις. Για να καλυφθεί το έλλειμμα, μεταξύ κόστους που δημιουργούσαν οι νέες αρμοδιότητες και αδυναμίας των Ο.Τ.Α. να αντλήσουν άμεσα ίδιους πόρους, εφαρμόστηκε σαν προσωρινή λύση η παροχή έκτακτων επιχορηγήσεων. Οι έκτακτες όμως επιχορηγήσεις όχι μόνο διατηρήθηκαν, στις επόμενες χρήσεις, αλλά αυξήθηκαν. Εξαίρεση αποτέλεσε το 1990 όπου μειώθηκαν με ένα πολύ μικρό ποσοστό - σε σύγκριση βέβαια με τους ρυθμούς αύξησής τους - της τάξεως του 12,9%. Η μείωση αυτή οφείλεται στη θεσμοθέτηση των Κ.Α.Π. οι οποίοι περιόρισαν εν μέρη την συνεχή αυξητική πορεία των έκτακτων επιχορηγήσεων.

Πίνακας 5.3: Γενική Τακτική Επιχορήγηση

| Τακτική Επιχορήγηση | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|---|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Τρέχουσες Τιμές | | | | | | |
| Έκατομ.δρχ. | 280 | 823 | 4.898 | 21.386 | 74.301 | 227.460 |
| Μεταβολή (%) | | 193,9 | 495,1 | 336,6 | 247,4 | 206,1 |
| Σε Τιμές 1999 | | | | | | |
| Έκατομ.δρχ. | 10.646 | 17.522 | 49.034 | 83.614 | 130.515 | 193.064 |
| Μεταβολή % | | 64,6 | 179,8 | 70,5 | 56,1 | 47,9 |
| Συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (%) | 17,1 | 9,9 | 16,4 | 16,6 | 26,4 | 28,3 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Εσοδα-Εξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Αποπληθωριστής: Δείκτες Τιμών Καταναλωτή, ΕΣΥΕ

Στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι έκτακτες επιχορηγήσεις συμμετείχαν με ποσοστά που κυμάνθηκαν από 11% έως και 26%. Παρατηρείται δηλαδή ότι το ένα τέταρτο των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαρτιόταν απόλυτα από τις προθέσεις της Κεντρικής Διοίκησης, όχι μόνο ως προς το ύψος της επιχορήγησης αλλά και ως προς τον τρόπο κατανομής.

Πίνακας 5.4: Έκτακτες Επιχορηγήσεις

| Έκτακτες Επιχορηγήσεις | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|---|-------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Γρέχουσες Τιμές | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 191 | 915 | 4.044 | 33.810 | 65.549 | 154.419 |
| Μεταβολή (%) | | 379,1 | 342,0 | 736,1 | 93,9 | 135,6 |
| Σε Τιμές 1999 | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 7.262 | 19.481 | 40.485 | 132.189 | 115.142 | 131.068 |
| Μεταβολή % | | 168,2 | 107,8 | 226,5 | -12,9 | 13,8 |
| Συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (%) | 11,7 | 11,0 | 13,5 | 26,2 | 23,3 | 19,2 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Εξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Αποπληθωριστής: Δείκτες Τιμών Καταναλωτή, ΕΣΥΕ

5.5. Κριτήρια κατανομής των επιχορηγήσεων

Τα κριτήρια με βάση τα οποία κατανέμονται οι κρατικές επιχορηγήσεις παίζουν καθοριστικό ρόλο στην δυνατότητα επίτευξης των στόχων που εξυπηρετούν. Επιχορηγήσεις που τα κριτήρια κατανομής τους είναι εκ των προτέρων γνωστά, διαφανή και συνδεδεμένα με τις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες των Ο.Τ.Α., περιορίζουν κατά πολύ τις δυνατότητες άσκησης αυθαίρετης πολιτικής από την Κεντρική Διοίκηση σε βάρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁴⁹.

Στην Ελλάδα τα κριτήρια κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων, τόσο των τακτικών όσο και των έκτακτων δεν είναι ούτε σαφή ούτε γνωστά στους Ο.Τ.Α. Κατά συνέπεια, ένα μεγάλο μέρος των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως είναι οι επιχορηγήσεις, εξαρτάται από τις προθέσεις της Κεντρικής Διοίκησης. Το γεγονός αυτό προκαλεί από τη μία αβεβαιότητα στους Ο.Τ.Α. οι οποίοι δεν μπορούν να προγραμματίσουν και να ιεραρχήσουν σωστά τις οικονομικές τους ανάγκες, ενώ από την άλλη ενισχύει την οικονομική εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση.

Οι γενικές τακτικές επιχορηγήσεις κατανέμονται με αποκλειστικό σχεδόν κριτήριο το μέγεθος του πληθυσμού του κάθε Ο.Τ.Α., ενώ το ύψος τους καθορίζεται από την Κεντρική Διοίκηση και εγγράφεται και προέρχεται κάθε χρόνο στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Κριτήρια όπως οι ανάγκες των Ο.Τ.Α., οι δημοσιονομικές τους δυνατότητες, η φορολογική τους προσπάθεια, ή έστω η ηλικιακή σύνθεση του

πληθυσμού τους δεν λαμβάνονται καν υπόψη. Ακόμα και στην περίπτωση των Κ.Α.Π. το κυρίαρχο κριτήριο κατανομής τους είναι πάλι ο επίσημος πληθυσμός.

Σύμφωνα με τον Πίνακα 5.4., στον οποίο παρουσιάζονται τα κριτήρια με βάση τα οποία κατανέμονται οι επιχορηγήσεις σε άλλες χώρες, παρατηρεί κανείς ότι η Ελλάδα είναι η μοναδική χώρα, στην οποία ο πληθυσμός αποτελεί το μοναδικό κριτήριο κατανομής των επιχορηγήσεων στους Ο.Τ.Α. Ακόμα και σε χώρες όπως το Πακιστάν ή τις Φιλιππίνες, χρησιμοποιούνται και άλλα κριτήρια εκτός του πληθυσμού, για την κατανομή των επιχορηγήσεων.

Ούτε τα κριτήρια με βάση τα οποία κατανέμονται οι έκτακτες επιχορηγήσεις είναι σαφή και γνωστά. Η έλλειψη αυτή διαφάνειας έχει δημιουργήσει την εντύπωση ότι η κατανομή των εκτάκτων επιχορηγήσεων δεν γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια.

Ο Πίνακας 5.5., ο οποίος παρουσιάζει τις κατά κεφαλήν έκτακτες επιχορηγήσεις σε ορισμένους δήμους του Νομού Αττικής για το έτος 1992 και 1993, επιβεβαιώνει την άνιση κατανομή των εκτάκτων επιχορηγήσεων. Για κάθε κάτοικο Ν. Ψυχικού για παράδειγμα αντιστοιχεί το ποσό των 18.750 δρχ., ενώ για κάθε κάτοικο του Κερατσινίου, περιοχή σαφώς φτωχότερη από το Ν. Ψυχικό και ιδιαίτερα υποβαθμισμένη, αντιστοιχεί μόλις το ποσό των 4.000 δρχ. περίπου. Η κατανομή αυτή δεν φαίνεται να αλλάζει και την επόμενη χρονιά, αντίθετα μάλιστα ορισμένοι πλούσιοι δήμοι ενισχύθηκαν ακόμη περισσότερο όπως ο δήμος της Βουλιαγμένης, της Βούλας, της Φιλοθέης ενώ σε άλλους με μεγαλύτερες οικονομικές ανάγκες όπως αυτός της Αγίας Βαρβάρας και της Νίκαιας μειώθηκαν.

Η έλλειψη λοιπόν, των αντικειμενικών κριτηρίων στο σύστημα κατανομής των εκτάκτων επιχορηγήσεων έχει σαν αποτέλεσμα, οι Ο.Τ.Α. στις περισσότερες περιπτώσεις να μην ενισχύονται ανάλογα με τις ανάγκες τους για δαπάνες και τις οικονομικές τους δυνατότητες. Συνεπώς, οι Ο.Τ.Α. με περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες δεν είναι σε θέση να παρέχουν στους πολίτες του ένα ικανοποιητικό επίπεδο αγαθών και υπηρεσιών με αποτέλεσμα οι δημοσιονομικές ανισότητες μεταξύ των Ο.Τ.Α. να παραμένουν.

Πίνακας 5.5: Κριτήρια Κατανομής των Κρατικών Επιχορηγήσεων

| | Δανία | Γερμανία | Ελλάδα | Γαλλία | Ιταλία | Ολλανδία | Νορβηγία | Πορτο-Γαλία | Ισπανία | Μεγάλη Βρετανία | Σουηδία | Μπαγκλαντές | Πακιστάν | Ινδο-νησία | Φιλιππίνες |
|---------------------------------|-------|----------|--------|--------|--------|----------|----------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|----------|------------|------------|
| Πληθυσμός | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Άτομα <7 ετών | X | | | X | | | X | | | X | X | | | | |
| Άτομα 7-16 ετών | X | X | | X | | | X | | | X | X | | | | |
| Άτομα 17-39 ετών | X | | | | | | X | | | X | X | | | | |
| Άτομα 65-74 ετών | X | | | | | | X | | | | X | | | | |
| Άτομα > 75 ετών | X | | | | | | X | | | | X | | | | |
| Km δρόμων | X | X | | X | X | | | | | X | | | | | |
| Παιδιά με έναν γονιό | X | | | | | | | | | X | | | | | |
| Δημοσιονομικές δυνατότητες | | X | | X | X | | X | X | X | X | X | | X | | |
| Φορολογική προσπάθεια | | X | | X | | | X | | | X | X | | X | | |
| Επιφάνεια | X | | | | X | X | X | X | X | X | | X | X | | X |
| Άτομα σε προβληματικές περιοχές | | | | | | X | X | X | | | | | | | |
| Τουρισμός | | | | | | | | | | | | | | | |
| Μετανάστευση | | | | | | | | X | X | | | | | | |
| Ανεργία | | | | X | | | | X | X | X | | | | | |
| Υποδομή | | | | | | | | X | X | | X | | X | X | X |
| Μισθοί | | | | | | | | | | | | X | X | X | X |
| Καλλιεργήσιμη γη | | | | | | | | | | | | | X | | |
| Δημογραφική αύξηση | | | | X | | | | X | | | | | | X | |

Πηγή: Τάσος Νικ. «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Ημερίδα: « Δημοτικές και Νομαρχιακές εκλογές 1998» Πάντειο Πανεπιστήμιο , Δεκέμβριος 1998

Πίνακας 5.6: Κατά κεφαλήν έκτακτες επιχορηγήσεις

| Δήμος | 1992 Δραχμές | 1993 Δραχμές | Μεταβολή % |
|--------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Αθηναίων | 1.923 | 1.617 | -15 |
| Φιλοθέης | 5.431 | 7.076 | 30,3 |
| Ψυχικού | 6.499 | 4.032 | -37,9 |
| Αγ. Βαρβάρας | 4.782 | 2.611 | -45,4 |
| Πετρούπολης | 3.782 | 3.848 | 1,7 |
| Βούλας | 10.111 | 13.340 | 31,9 |
| Χαϊδαρίου | 4.303 | 2.455 | -42,9 |
| Κερατσινίου | 3.944 | 5.439 | 37,9 |
| Νίκαιας | 2.675 | 1.934 | -27,7 |
| Βριλησσιών | 8.867 | 8.448 | -4,7 |
| Ν. Ψυχικού | 18.750 | 10.357 | -44,7 |
| Βουλιαγμένης | 17.466 | 28.138 | 61,1 |
| Κορυδαλλού | 1.383 | 1.685 | 21,8 |

Πηγή: Ε.Σ.Υ.Ε. «Έσοδα και Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων 1992 - 1993», Απογραφή Πληθυσμού 1981

5.6. Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις σε άλλες χώρες

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν σημαντική πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου⁵⁰. Υπάρχουν βέβαια μεγάλες διαφορές από χώρα σε χώρα, όχι μόνο ως προς τις κατηγορίες των επιχορηγήσεων που χρησιμοποιούν και τις ιδιαιτερότητες με τις οποίες τις εφαρμόζουν, αλλά και ως προς τη συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα. Οι διαφορές αυτές οφείλονται ως ένα βαθμό στην διαφορετική έννοια που αποδίδει κάθε χώρα στην κρατική επιχορήγηση. Ωστόσο, παρόλες τις διαφορές ανάμεσα στις χώρες, μπορούν να βγουν σημαντικά συμπεράσματα για την απόδοση που έχουν οι κρατικές επιχορηγήσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε άλλες χώρες καθώς και για τα κριτήρια που χρησιμοποιούν για την κατανομή τους στους Ο.Τ.Α.

Πιο συγκεκριμένα, στον Πίνακα 5.7. παρουσιάζεται η ποσοστιαία συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε

δεκαπέντε ευρωπαϊκές χώρες, για το χρονικό διάστημα 1982-1991. Παρατηρείται ότι σχεδόν σε όλες τις χώρες αυτές, οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτέλεσαν την σημαντικότερη πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφού συμμετείχαν με ποσοστά που κυμάνθηκαν από 35% - 80%. Εξάιρεση αποτέλεσαν η Αυστρία, η Γερμανία και η Σουηδία, στις οποίες τα ποσοστά συμμετοχής των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα της Αυτοδιοίκησης δεν ξεπέρασαν το 24%, παρουσιάζοντας μάλιστα και τάσης μείωσης. Επίσης, σε χώρες όπως Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Ιρλανδία και Πορτογαλία, όπου οι επιχορηγήσεις αποτέλεσαν την κύρια πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ακολουθήθηκε μία πολιτική περιορισμού τους, αφού η ποσοστιαία συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα ακολούθησε πτωτική πορεία. Αντίθετη πολιτική ακολούθησαν η Φιλανδία, η Ισπανία, η Μ. Βρετανία και η Ελλάδα, με τις επιχορηγήσεις να συμμετέχουν στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με αυξητικούς ρυθμούς.

Η συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να αποτελέσει και δείκτη του βαθμού εξάρτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση⁵¹. Με βάση τα στοιχεία του παραπάνω πίνακα, παρατηρείται ότι ο βαθμός εξάρτησης είναι μεγαλύτερος στην Ιρλανδία, στην Ιταλία και στην Ολλανδία και μικρότερος στην Αυστρία, στη Γερμανία και την Σουηδία, ενώ η Ελλάδα βρίσκεται κάπου στο μέσο.

Ωστόσο, για τον βαθμό εξάρτησης δεν παίζει ρόλο μόνο το μέγεθος των επιχορηγήσεων αλλά και η διάρθρωσή τους. Στον πίνακα 5.8. παρουσιάζονται οι επιχορηγήσεις ανά κατηγορίες στις χώρες αυτές. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα, παρατηρείται ότι σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, η Νορβηγία, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Μ. Βρετανία ακολουθήθηκαν πολιτικές ενίσχυσης των γενικών επιχορηγήσεων σε βάρος των ειδικών. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι σε αυτές τις χώρες, ακολουθήθηκε μία ουδέτερη πολιτική σε ότι αφορά τη χρησιμοποίηση των επιχορηγήσεων ως μέσου ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αντίθετα στη Δανία, στην Ολλανδία, στη Σουηδία και στην Ελλάδα ο έλεγχος από την Κεντρική Διοίκηση μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων ήταν αρκετά μεγαλύτερος.

Πίνακας 5.7: Ποσοστιαία συμμετοχή των επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

| Χώρες | 1982 | 1984 | 1986 | 1988 | 1990 | 1991 |
|-------------|-------|------|------|------|-------|-------|
| Αυστρία | 15,0 | 14,6 | 13,9 | 16,8 | 15,7 | 15,84 |
| Βέλγιο | 60,8 | 59,3 | 59,5 | 56,0 | 56,8 | 54,7 |
| Δανία | 51,5 | 48,4 | 44,3 | 41,3 | 42,8 | 43,2 |
| Φιλανδία | 29,4 | 32,3 | 32,8 | 35,5 | 35,0 | |
| Γαλλία | 41,03 | 34,5 | 34,9 | 35,5 | 35,9 | 36,8 |
| Γερμανία | | 27,8 | 28,1 | 27,8 | 27,9 | 27,8 |
| Ιρλανδία | 76,9 | 74,1 | 74,2 | 69,4 | 69,9 | |
| Ιταλία | | 79,9 | 81,3 | 79,5 | | |
| Ολλανδία | | 80,9 | 80,7 | 77,3 | 76,3 | 70,4 |
| Νορβηγία | 38,6 | 40,8 | 38,6 | 37,6 | 40,2 | |
| Πορτογαλία | | | | 45,8 | 44,4 | |
| Ισπανία | 8,35 | 10,7 | 35,7 | 36,4 | 34,9 | |
| Σουηδία | | 24,4 | 22,1 | 20,8 | 20,65 | 18,4 |
| Μ. Βρετανία | 43,37 | 48,8 | 47,0 | | 60,7 | 70,3 |
| Ελλάδα | 33,4 | 36,8 | 35,9 | 37,6 | | |

Πηγή: Ρ. Γκέκας, Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1996.

Ωστόσο, από τις ειδικές επιχορηγήσεις, μπορούν ευκολότερα να χρησιμοποιηθούν ως μέσα ελέγχου αυτές που δίνονται για επενδύσεις, δηλαδή οι επιχορηγήσεις εξοπλισμού. Παρατηρείται λοιπόν ότι στις χώρες όπου η συμμετοχή των ειδικών επιχορηγήσεων είναι μεγάλη τα ποσά που αφορούν επενδύσεις είναι πολύ χαμηλά. Αντίθετα στην Ελλάδα οι επιχορηγήσεις που δίνονται αποκλειστικά για επενδύσεις φτάνουν το 52,5% των ειδικών, γεγονός που υποδηλώνει ότι ο έλεγχος στην Ελλάδα είναι πολύ μεγαλύτερος συγκριτικά με τις άλλες χώρες της Ευρώπης.

Πίνακας 5.8: Γενικές και Ειδικές επιχορηγήσεις

| ΧΩΡΑ | ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ | | ΓΕΝΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ |
|-------------|-----------------------|-------------|--------------------------|
| | Εξοπλισμού | Λειτουργίας | |
| Αυστρία | 30% | 70% | |
| Βέλγιο | 12,4% | 30,8% | 56,8% |
| Γερμανία | 26,8% | 21,6% | 51,6% |
| Δανία | 0,3% | 68,1% | 31,6% |
| Γαλλία | 16,2% | 30,1% | 53,7% |
| Ελλάδα | 52,5% | 11,6% | 35,9% |
| Ιρλανδία | 15,3% | 35,7% | 49% |
| Ιταλία | 26,2% | | 73,8% |
| Ολλανδία | 3,3% | 66,0% | 30,7% |
| Νορβηγία | 3,3% | 38,4% | 58,3% |
| Πορτογαλία | | | 100% |
| Ισπανία | 19,6% | 3,3% | 77,1% |
| Σουηδία | 3,9% | 70,6% | 25,5% |
| Μ. Βρετανία | 3,2% | 28,2% | 68,6% |

Πηγή: Ρ. Γκέκας, Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1996.

Αυτό που επίσης έχει ενδιαφέρον για να γίνει σύγκριση μεταξύ της Ελλάδας και των άλλων χωρών, είναι να παρουσιαστούν οι στόχοι που επιδιώκει η κάθε χώρα με το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων που εφαρμόζει, εάν τελικά τους επιτυγχάνει, καθώς και τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη στις άλλες χώρες για την κατανομή των επιχορηγήσεων.

Έτσι λοιπόν στις περισσότερες χώρες ο σκοπός παροχής των κρατικών επιχορηγήσεων, είτε γενικών είτε ειδικών, είναι ο περιορισμός των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των Ο.Τ.Α., έτσι ώστε να καλυφθούν οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ τους στη δυνατότητα να αντλούν έσοδα και στις ανάγκες που έχουν για πραγματοποίηση δαπανών.

Για την επίτευξη αυτού του σκοπού, οι επιχορηγήσεις κατανέμονται με βάση την φορολογική προσπάθεια και τις ανάγκες των Ο.Τ.Α., οι οποίες προσδιορίζονται σύμφωνα με τη γενικότερη ανάπτυξη και τα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής, και όχι

μόνο με βάση τον πληθυσμό όπως ισχύει στην Ελλάδα. Επίσης, σε πολλές χώρες, έχει συσταθεί και λειτουργεί ειδική επιτροπή, η οποία απαρτίζεται από εκπροσώπους της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία λαμβάνει μέρος σε όλες τις διεργασίες που αφορούν τον καθορισμό του ύψους και του τρόπου κατανομής των επιχορηγήσεων. Δυστυχώς στην Ελλάδα το ισχύον σύστημα κρατικών επιχορηγήσεων, στερείται μιας αντίστοιχης επιτροπής.

Σε χώρες όπου ο έλεγχος της Κεντρικής Διοίκησης προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται σε μεγάλο βαθμό μέσω των επιχορηγήσεων, γίνονται σημαντικές προσπάθειες περιορισμού του με την μεγαλύτερη συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στα ίδια έσοδα, έτσι ώστε να γίνει και το σύστημα πιο αποκεντρωτικό. Επιπλέον οι διάφορες κατηγορίες ειδικών επιχορηγήσεων κατανέμονται ανάλογα με τις τρέχουσες δαπάνες και τις δαπάνες για επενδύσεις των Ο.Τ.Α., και αφού προηγουμένως εγκριθούν τα επενδυτικά προγράμματα και υποβληθούν τα σχετικά συμβόλαια και δικαιολογητικά. Οι επιχορηγήσεις αυτές καλύπτουν δαπάνες για δημόσια έργα, εκπαίδευση, υγεία, τοπική συγκοινωνία, στέγαση, ψυχαγωγία κ.λ.π., ενισχύουν δηλαδή τις βασικές υποδομές των Ο.Τ.Α.

5.7. Κριτική ανάλυση

Από την παραπάνω παρουσίαση του συστήματος των κρατικών επιχορηγήσεων που ισχύει στην Ελλάδα, προκύπτει ότι το σύστημα έχει σοβαρές αδυναμίες⁵².

Σε ότι αφορά τις τακτικές επιχορηγήσεις, παρόλο που έχουν την μορφή γενικών επιχορηγήσεων, οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν δυνατότητα να τις χρησιμοποιήσουν όπου αυτοί κρίνουν καλύτερα χωρίς κανένα περιορισμό, δεδομένου ότι με τα ασφυκτικά οικονομικά προβλήματα και την ανελαστική διάρθρωση των δαπανών τους έχουν πολύ λίγες επιλογές στον τρόπο που χρησιμοποιούν τις τακτικές επιχορηγήσεις.

Ενώ το ύψος της επιχορήγησης είναι νομοθετικά κατοχυρωμένο, το τελικό ποσό το οποίο κατανέμεται αποφασίζεται τελικά από την Κεντρική Διοίκηση και συγκεκριμένα από τον Υπουργό Εσωτερικών. Δεν υπάρχει δηλαδή μία συγκεκριμένη διαδικασία, αλλά ούτε και συγκεκριμένα κριτήρια που να καθορίζουν σε τι ύψος θα κυμανθεί η τακτική επιχορήγηση. Σύμφωνα με τον νόμο, οι Ο.Τ.Α. θα πρέπει να έχουν καταρτίσει τους προϋπολογισμούς τους μέσα στον Οκτώβριο, ενώ το συνολικό ύψος της τακτικής επιχορήγησης γνωστοποιείται με κατάθεση στην

Βουλή του κρατικού προϋπολογισμού στα τέλη Νοεμβρίου. Κατά συνέπεια οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν την δυνατότητα προγραμματισμού των εσόδων τους, ενώ η συμμετοχή τους στον καθορισμό του συνολικού ύψους, τον χρόνο αλλά και τον τρόπο κατανομής έχει αποκλειστεί.

Σαν κριτήριο κατανομής, ακόμη και στους Κ.Α.Π., χρησιμοποιείται σχεδόν αποκλειστικά ο επίσημος απογραφικός πληθυσμός. Δεν λαμβάνονται καθόλου υπόψη οι ανάγκες των Ο.Τ.Α., οι δυνατότητες τους να χρηματοδοτούν τις δαπάνες τους με ίδια έσοδα και η φορολογική τους προσπάθεια, με συνέπεια οι επιχορηγήσεις αυτές να στερούνται τον αναδιανεμητικό τους χαρακτήρα. Συνεπώς, το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα ουσιαστικά ξεφεύγει από τον βασικό του στόχο, να εξασφαλίσει δηλαδή στους Ο.Τ.Α. τη δυνατότητα παροχής ενός πρότυπου επιπέδου υπηρεσιών, αφού η κατανομή των επιχορηγήσεων με μοναδικό κριτήριο τον πληθυσμό δεν εξασφαλίζει αυτή την δυνατότητα μια και όπως έχει αποδειχθεί, ο πληθυσμός ως μοναδικός δείκτης των αναγκών τους είναι ανεπαρκής.

Σχετικά με τις έκτακτες επιχορηγήσεις, παρατηρείται ότι η συντριπτική πλειοψηφία τους έχει χαρακτήρα ειδικών επιχορηγήσεων. Χορηγούνται δηλαδή για την πραγματοποίηση ενός ειδικού-συγκεκριμένου στόχου. Τα κριτήρια κατανομής τους είναι στις περισσότερες περιπτώσεις αδιαφανή ενώ, όπως αποδείχθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, καθοριστικό ρόλο παίζει ο πολιτικός-κομματικός παράγοντας.

Το κύριο όμως χαρακτηριστικό των επιχορηγήσεων αυτών είναι ο έκτακτος χαρακτήρας τους. Οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν καμία δυνατότητα οικονομικού προγραμματισμού η προϋπολογισμού, αφού τόσο το ύψος τους όσο και τα κριτήρια με τα οποία κατανέμονται είναι άγνωστα και εξαρτώνται κυρίως από τις προθέσεις και τις επιδιώξεις της εκάστοτε Κυβέρνησης. Ακόμα και στις χώρες του τρίτου κόσμου τα κριτήρια κατανομής των περισσότερων επιχορηγήσεων είναι εκ των προτέρων και σαφώς διατυπωμένα, διαφανή και συνδεδεμένα με τις ανάγκες των Ο.Τ.Α.

Ενώ οι έκτακτες επιχορηγήσεις δημιουργήθηκαν, την δεκαετία του '80, επικουρικά στις τακτικές, σαν μία προσωρινή λύση για την κάλυψη άμεσων και επιτακτικών αναγκών, τελικά μονιμοποιήθηκαν και το ύψος τους ξεπέρασε τις τακτικές επιχορηγήσεις. Παρόλο που οι έκτακτες επιχορηγήσεις είχαν μία συνεχή και

δυναμική παρουσία στα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο χαρακτήρας τους δεν άλλαξε, παρέμειναν δηλαδή ειδικές με αδιαφανή κριτήρια.

Η ύπαρξη αλλά και η δυναμική των έκτακτων επιχορηγήσεων είναι μία παγκόσμια πρωτοτυπία της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης καμία χώρα διεθνώς, όπως διαπιστώθηκε, δεν είχε τόση μεγάλη ανάπτυξη των ειδικών επιχορηγήσεων. Αντίθετα υπήρχε μία τάση, ειδικά την δεκαετία των '80, να αντικατασταθούν οι υπάρχουσες ειδικές επιχορηγήσεις από γενικές.

Επίσης όπως αναλύθηκε στο κεφάλαιο 3, οι κρατικές επιχορηγήσεις συνδέονται άμεσα με το πολιτικό κόστος αφού σε προεκλογικά έτη βουλευτικών εκλογών, οι ρυθμοί αύξησής τους είναι μεγαλύτερη σε σύγκριση με άλλες περιόδους. Επιπλέον το πολιτικό χρώμα επηρεάζει σαφώς την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων, αφού οι δήμοι που ανήκουν στο εκάστοτε κυβερνών κόμμα παρουσιάζουν μεγαλύτερα κατά κεφαλήν έσοδα που προέρχονται από αυτή τη πηγή.

Τέλος, παρατηρήθηκε ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν σαφώς παράγοντα επηρεασμού των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφού μία αύξηση τους κατά μία μονάδα προκαλεί μεγαλύτερη αύξηση των συνολικών δαπανών. Το φαινόμενο αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις προορίζονται στην παραγωγή και παροχή των τοπικών αγαθών και όχι για την μείωση της τοπικής φορολογίας, που αποτελεί και έναν από τους βασικούς σκοπούς θέσπισης των κρατικών επιχορηγήσεων.

Ωστόσο, παρά τις αδυναμίες του ελληνικού συστήματος των κρατικών επιχορηγήσεων, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει την σημασία που έχουν οι κρατικές επιχορηγήσεις για την βιωσιμότητα και την εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό λοιπόν που απαιτείται είναι ο εκσυγχρονισμός του ισχύοντος συστήματος, κυρίως σε θέματα που αφορούν στον καθορισμό του ύψους των επιχορηγήσεων και στα κριτήρια με βάση τα οποία αυτές κατανέμονται στους Ο.Τ.Α.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Δάνεια

6.1. Εισαγωγή

Ο δανεισμός αποτελεί γενικά μετά τη φορολογία, τη δεύτερη από πλευράς μεγέθους, πηγή χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών. Στο επίπεδο όμως της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ιδιαίτερα σημαντική και η σημασία των άλλων πηγών εσόδων, όπως η κρατική επιχορήγηση και τα ανταποδοτικά τέλη⁵³. Ωστόσο, όπως αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, οι πηγές αυτές εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι πάντα αποτελεσματικές. Αυτό συμβαίνει διότι τα φορολογικά έσοδά της είναι ανεπαρκή, ενώ συχνά με τους περιορισμούς που βάζει η Κεντρική Διοίκηση στους Ο.Τ.Α. αυτοί δεν έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν υψηλότερους φόρους για την χρηματοδότηση πρόσθετων δαπανών. Επίσης, συχνά υπάρχουν περιορισμοί όσον αφορά το ύψος και τη διάρθρωση των τελών.

Από την άλλη πλευρά, παρατηρήθηκε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την κρατική επιχορήγηση, η οποία σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να αποτελεί και τη μοναδική σχεδόν πηγή εσόδων της. Επειδή όμως το ύψος της κρατικής επιχορήγησης και ο τρόπος κατανομής της αποφασίζεται από την Κεντρική Διοίκηση χωρίς όμως τα κριτήρια προσδιορισμού και κατανομής να είναι γνωστά και σαφή, τα περιθώρια προγραμματισμού και ανάληψης σοβαρών επενδυτικών σχεδίων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση περιορίζονται σημαντικά. Κατά συνέπεια, ο δανεισμός στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ιδιαίτερη σημασία και οφείλεται αποκλειστικά στην ανάγκη χρηματοδότησης των δαπανών της.

6.2. Σύστημα δανεισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Παρόλη ωστόσο τη σημασία που έχουν τα δάνεια ως πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα έσοδα που προέρχονταν από τον δανεισμό παρουσίασαν μία σημαντική μείωση κατά την περίοδο 1970 – 1996, συμμετέχοντας όλο και με μικρότερα ποσοστά στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στον πίνακα 6.1. παρουσιάζεται η εξέλιξη των δανείων κατά την περίοδο αυτή. Σύμφωνα με τα

στοιχεία αυτά τα δάνεια παρουσίασαν μία μεγάλη αύξηση την πενταετία 80 – 85, από εκεί και μετά όμως οι ρυθμοί αύξησής τους μειώθηκαν κατά πολύ. Η εξέλιξη αυτή γίνεται φανερή αν εξεταστούν τα ποσοστά με τα οποία τα δάνεια συμμετείχαν στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρατηρείται λοιπόν, ότι τα δάνεια ενώ το 1970 αποτελούσαν το 13,2% των συνολικών εσόδων, το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 5,9% το 1996. Η εξέλιξη αυτή απεικονίζεται και στο Διάγραμμα 1.

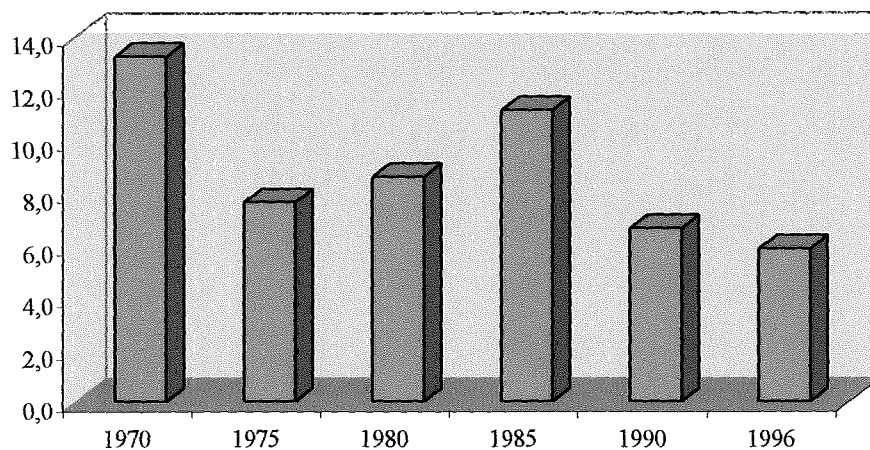
Πίνακας 6.1: Εξέλιξη Δανείων

| Δάνεια | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1996 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Τρέχουσες Τιμές | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 216 | 638 | 2.569 | 14.394 | 18.708 | 47.069 |
| Μεταβολή (%) | | 195,4 | 302,7 | 460,3 | 30,0 | 151,6 |
| Σε Τιμές 1999 | | | | | | |
| Εκατομ.δρχ. | 10.964 | 18.177 | 34.391 | 75.243 | 43.936 | 53.415 |
| Μεταβολή % | | 65,8 | 89,2 | 118,8 | -41,6 | 21,6 |
| Συμμετοχή στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (%) | 13,2 | 7,6 | 8,6 | 11,2 | 6,6 | 5,9 |

Πηγή: ΕΣΥΕ "Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων"
Αποπληθωριστής: Δείκτες Τιμών Καταναλωτή, ΕΣΥΕ

Διάγραμμα 1

Συμμετοχή των δανείων στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (%)



Το γεγονός ότι ο δανεισμός δεν αποφέρει τα αναμενόμενα έσοδα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, οφείλεται στις αδυναμίες που παρουσιάζει το ισχύον σύστημα δανεισμού στην Ελλάδα, κυρίως σε ότι αφορά την διαδικασία που ακολουθείται και τα κριτήρια με βάση τα οποία κατανέμονται τα δάνεια στους Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού, με Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς, για την πραγματοποίηση κάθε σκοπού που ανήκει στην αρμοδιότητα τους⁵⁴.

Ο φορέας με τον οποίο θα συναφθεί το δάνειο μπορεί να επιλεγεί με διαδικασία αξιολόγησης προσφορών. Η διαδικασία επιλογής, ο ελάχιστος αριθμός τραπεζών που είναι απαραίτητος για την υποβολή προσφορών και κάθε άλλη λεπτομέρεια καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.

6.2.1. Δανειοδότηση από πηγές του εσωτερικού

Για τη σύναψη του δανείου και τον καθορισμό των όρων του, απαιτείται απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου του Ο.Τ.Α. με βάση τη πλειοψηφία εκτός εάν το ύψος του δανείου υπερβαίνει το ποσό των 500.000.000 δρχ. όπου η απόφαση λαμβάνεται με την πλειοψηφία των 2/3 των μελών. Το ανωτέρω ποσό μπορεί να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης⁵⁵.

Πριν από την έκδοση της απόφασης του συμβουλίου προηγείται η υποβολή σχετικού αιτήματος στο φορέα που θα χορηγήσει το δάνειο, η έγκριση του αιτήματος από το φορέα και ο προσδιορισμός των όρων σύμφωνα με τους οποίους προτίθεται να χορηγήσει το δάνειο.

Στην απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για τη σύναψη δανείου καθορίζονται ο σκοπός, η τοκοχρεολυτική δόση και οι λοιποί όροι, όπως το επιτόκιο, η διάρκεια, ο τρόπος εκταμίευσης κ.λ.π.

6.2.1.1. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.Δ.).

Το Τ.Π.Δ. ιδρύθηκε με το Νόμο 1608 του 1919⁵⁶. Αποτελεί αυτόνομο χρηματοπιστωτικό διαχειριστικό οργανισμό (νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου) περιφερειακής ανάπτυξης με δική του περιουσία και λειτουργεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών για την εξυπηρέτηση του Δημοσίου και Κοινωνικού συμφέροντος. Σύμφωνα με το Π.Δ.256/984 το Τ.Π.Δ. ρυθμίζει και θέματα που αφορούν στην παροχή δανείων προς τους Ο.Τ.Α. και μέχρι σήμερα αποτελεί την κυριότερη πηγή δανεισμού τους. Το Τ.Π.Δ. χορηγεί δάνεια στους δήμους, στις κοινότητες, στους συνδέσμους Ο.Τ.Α., στις ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, στα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα ή νομικά πρόσωπα και στις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν την πλειοψηφία των μετοχών ή μεριδίων.

Σκοπός των δανείων που χορηγεί το Τ.Π.Δ. μπορεί να είναι: α) Η εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας, η αγορά ακινήτων και η ανέγερση κτιρίων για τη στέγαση των καταστημάτων τους, β) η προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού για την αντιμετώπιση των αναγκών τους ή αναγκών γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, γ) η καταβολή αποζημιώσεων για απαλλοτριώσεις και ρυμοτομήσεις ακινήτων, δ) η εξαγορά ιδιωτικών επιχειρήσεων με σκοπό τη δημιουργία δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης, ε) η αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων αναγκών, στ) η εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών.

Προκειμένου να χορηγήσει το Τ.Π.Δ. ένα δάνειο σ' έναν Ο.Τ.Α. θα πρέπει καταρχήν να υπάρχει μελέτη ή προμελέτη του έργου, που πρόκειται να εκτελεσθεί καθώς και να έχει συνταχθεί και εγκριθεί σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις. Θα πρέπει, επίσης, ο δανειζόμενος Ο.Τ.Α. να έχει την οικονομική δυνατότητα να πληρώσει τις τοκοχρεολυτικές δόσεις του δανείου. Η δυνατότητα αυτή διαπιστώνεται στην πράξη από τα στοιχεία του απολογισμού των Ο.Τ.Α. του τελευταίου χρόνου και ιδιαίτερα από τη σύγκριση τακτικών εσόδων και εξόδων. Η διαφορά μεταξύ τους δείχνει κατά πόσο υπάρχει πλεόνασμα των τακτικών εσόδων τέτοιο που να μπορεί να θεωρηθεί ότι εξασφαλίζεται η εξυπηρέτηση του δανείου.

Το ύψος των δανείων ορίζεται κατά περίπτωση δανειολήπτη και σκοπού του δανείου και μπορεί να καλύψει μέχρι και το 100% του προϋπολογισμού των έργων

για τα οποία χορηγούνται, ενώ το επιτόκιο και η διάρκεια των δανείων εξαρτώνται από τις δραστηριότητες που πρόκειται να χρηματοδοτηθούν. Για την έγκριση ή μη των δανείων πρέπει να αποφασίσει το Διοικητικό Συμβούλιο του Τ.Π.Δ. Η διάρκεια των δανείων για τους Ο.Τ.Α. είναι από 8 έως 20 χρόνια με επιτόκιο 15%.

Το Τ.Π.Δ. χορηγεί δάνεια και στις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. τόσο για την εκτέλεση επενδυτικών προγραμμάτων όσο και για κεφάλαια κίνησης. Πιο συγκεκριμένα, το Τ.Π.Δ. χορηγεί δάνεια στις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. που έχουν σχέση με⁵⁷:

1. την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης,
2. την κατασκευή και συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών οδών, πλατειών και γεφυρών,
3. την καθαριότητα, συλλογή αποκομιδή, διάθεση και επεξεργασία απορριμμάτων,
4. την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών αλσών, κήπων, υπαίθριων χώρων αναψυχής και εξωραϊστικών χώρων,
5. την αστική συγκοινωνία,
6. την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών αθλητικών εγκαταστάσεων, κέντρων νεότητας και παιδικών χαρών,
7. την κατασκευή κάθε δημοτικού ή κοινοτικού κτιριακού έργα που προορίζεται για κοινωφελή σκοπό, καθώς και δημοτικών ή κοινοτικών καταστημάτων,
8. την ίδρυση, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων,
9. την τοποθέτηση και λειτουργία μετρητών ή εγκαταστάσεων αναγκαίων για την στάθμευση σε κοινόχρηστους χώρους,
10. την μέριμνα για την εξασφάλιση και βελτίωση των βοσκοτόπων,
11. την αξιοποίηση για τουριστικούς λόγους, δημοτικών ή κοινοτικών παραθαλάσσιων περιοχών και δασικών εκτάσεων,
12. την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συγκροτήματος λαϊκών κατοικιών και θερέτρων,
13. την ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων (βιβλιοθηκών, μουσείων κ.α.),

14. την ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών και υγειονομικών σταθμών καθώς και νοσοκομείων, ορφανοτροφείων και γηροκομείων,
15. την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων άρδευσης και εγγειοβελτιωτικών έργων,
16. την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών,
17. την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος,
18. την προμήθεια μηχανημάτων και εξοπλισμού.

Το ύψος των δανείων στην περίπτωση των επιχειρήσεων μπορεί να καλύψει έως και το 80% του προϋπολογισμού των επενδυτικών προγραμμάτων, ενώ για τα κεφάλαια κίνησης το ύψος καθορίζεται με χρηματοοικονομικά κίνητρα σύμφωνα με τις αποφάσεις του Δ.Σ του Τ.Π.Δ. Η διάρκεια των δανείων είναι από 8 έως 15 χρόνια με επιτόκιο 18% ή 19% ανάλογα με τη δραστηριότητα της επιχείρησης. Για τη χορήγηση των δανείων απαιτείται έγγραφη υποθήκη για το ποσό των δανείων προσαυξημένο κατά 10% σε ακίνητα αξίας τουλάχιστο 150% σε σχέση με το δάνειο. Επίσης, απαιτείται και εγγύηση από τον Ο.Τ.Α. στον οποίο ανήκει η επιχείρηση.

Η συνομολόγηση του δανείου γίνεται υποχρεωτικά μέσα σ' ένα χρόνο από την έγκρισή του, διαφορετικά το δάνειο ανακαλείται χωρίς ειδοποίηση του ενδιαφερομένου. Το ποσό του δανείου αποδίδεται ύστερα από αίτηση του οφειλέτη. Στην αρχή συνήθως προκαταβάλλεται το 20% του ποσού του δανείου για τους Ο.Τ.Α. και το 25% για τις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις. Το υπόλοιπο ποσοστό του δανείου καταβάλλεται τμηματικά ανάλογα με την πρόοδο των εργασιών του έργου ή της επένδυσης και μετά από πιστοποίηση που θα είναι θεωρημένη από τα αρμόδια κατά νόμο όργανα.

Παρόλο που οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να δανείζονται από διάφορες πηγές για την πραγματοποίηση κάθε σκοπού που ανήκει στην αρμοδιότητά τους, αυτοί δανείζονται σχεδόν αποκλειστικά από το Τ.Π.Δ. με αποτέλεσμα το Τ.Π.Δ. να θεωρείται πλέον ως η Τράπεζα των Ο.Τ.Α.. Η εξάρτηση αυτή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Τ.Π.Δ. εξηγείται τόσο λόγω των σχετικά ευνοϊκών όρων με τους οποίους δίνουν τα δάνεια, όσο και λόγω της μακροχρόνιας σχέσης που υπάρχουν μεταξύ τους.

6.2.1.2. Το Υπουργείο Εσωτερικών.

Με βάση τις διατάξεις του Β.Δ. της 24.9.1958, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το Ν.Δ.1098/1972 και τα άρθρα 1,2 και 3 του Ν.677/1977 το Υπουργείο Εσωτερικών έχει την ευχέρεια να χορηγεί άτοκα δάνεια σε δήμους με πληθυσμό μέχρι 20.000 κατοίκους και όλες τις κοινότητες, ανεξάρτητα από τον αριθμό των κατοίκων τους⁵⁸. Οι πόροι εξυπηρέτησης αυτής της ευχέρειας του Υπουργείου προέρχονται από τα κεφάλαια που έχουν συσσωρευτεί από κρατήσεις της τάξεως του 3% επί των εσόδων από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές των δήμων και κοινότητες. Η κράτηση αυτή αποτελεί υποχρεωτική δαπάνη για όλους τους δήμους και κοινότητες, δεν αναγράφεται όμως στον ετήσιο προϋπολογισμό τους, διότι ενεργείται κατά τη διανομή των εσόδων χωρίς να χρειάζεται λογιστική τακτοποίηση. Μέχρι πρόσφατα το ποσό αυτό κατατείθετο σε κοινό λογαριασμό στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για να διανεμηθεί στους Ο.Τ.Α. Από την 1/1/98 βάσει του Ν 2539/97, το ποσό αυτό αποτελεί πόρο του Ειδικού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν 677/77 (άρθρο 3), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν2130/93 (άρθρο 19), τα κεφάλαια του λογαριασμού διατίθενται υπό τη μορφή άτοκων δανείων στους Ο.Τ.Α. με πληθυσμό μέχρι 20.000 κατοίκους για α) την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας (ύδρευση, άρδευση, οδοποιία), β)τη διενέργεια προμηθειών (οχημάτων, μηχανημάτων και λοιπού εξοπλισμού) και γ) την αγορά ή απαλλοτρίωση ακινήτων.

Το ύψος του δανείου δεν μπορεί να ξεπερνά το ποσό των 10.000.000 δρχ. Σε περίπτωση που η δαπάνη του έργου για την οποία προορίζεται το δάνεια υπερβαίνει το ποσό αυτό, το δάνειο χορηγείται μόνο με την προϋπόθεση ότι ο Ο.Τ.Α. θα καλύψει το επιπλέον ποσό με δικούς του πόρους. Η διάρκεια του δανείου κυμαίνεται μεταξύ 3 και 10 χρόνων και προσδιορίζεται κάθε φορά με υπουργική απόφαση, ενώ το ποσό του δανείου εκταμιεύεται τμηματικά ανάλογα με την πρόοδο του έργου.

Για την χορήγηση του δανείου αυτού απαιτείται έγγραφη απόφαση του Δ.Σ. του Ο.Τ.Α., στην οποία αναγράφονται ο συγκεκριμένος σκοπός του δανείου, η εγκεκριμένη μελέτη ή προμελέτη του έργου, το αιτούμενο ποσό καθώς και τους τοκοχρεολυτικούς όρους. Η απόφαση αυτή μαζί με τη μελέτη υποβάλλονται μέσω Περιφέρειας στο Υπουργείο ΕΣ.ΔΔ.Α. Το Υπουργείο, αφού εξετάσει τη σκοπιμότητα

της δανειοδότησης και την οικονομική κατάσταση του δανειζόμενου σχετικά με τη δυνατότητά του να επιστρέψει το δάνειο, προβαίνει στη χορήγηση του συνόλου ή μέρους του αιτούμενου δανείου, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Τα σχετικά συμβόλαια υπογράφονται από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο της κοινότητας και τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

6.2.1.3. Άλλοι Φορείς

Άλλος φορέας στον οποίο μπορούν να καταφύγουν οι Ο.Τ.Α. για δανειοδότηση είναι η Αγροτική Τράπεζα (ΑΤΕ). Ωστόσο, επειδή, οι Ο.Τ.Α. σε πολύ λίγες περιπτώσεις εξοφλούσαν (και εξοφλούν) τις υποχρεώσεις τους σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι όροι διασφάλισης της τράπεζας ήταν ελάχιστοι έως ανύπαρκτη, η ΑΤΕ τα τελευταία χρόνια κρατά μια επιφυλακτική στάση απέναντί τους, αφού χορηγεί δάνεια στους Ο.Τ.Α., αφού πρώτα ελέγξει ότι έχουν εξαντληθεί όλα τα περιθώρια δανειοδότησής τους από άλλους φορείς και στην περίπτωση που της δίδεται η δυνατότητα διασφάλισης. Η διασφάλιση της τράπεζας όταν πρόκειται να χορηγήσει δάνειο σε έναν Ο.Τ.Α. γίνεται με δύο τρόπους: α) με την εκχώρηση εισπραξής των παγίων εσόδων του Ο.Τ.Α. ή β) με την εκχώρηση εισπραξής χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή το Ελληνικό Δημόσιο. Στις περισσότερες περιπτώσεις ωστόσο, τα δάνεια έχουν την μορφή συνχρηματοδότησης έργων το μεγαλύτερο ποσοστό του προϋπολογισμού των οποίων καλύπτεται από την Ε.Ε. γι' αυτό και σπάνια το δάνειο της Α.Τ.Ε. καλύπτει μέχρι και το 100% του προϋπολογισμού του έργου. Το επιτόκιο χορήγησης των δανείων είναι 10% και η διάρκειά τους περιορίζεται στα 2 με 3 χρόνια.

6.2.2. Δανειοδότηση από πηγές του εξωτερικού.

Οι Ο.Τ.Α., όπως αναφέρθηκε παραπάνω, δεν έχουν την ευχέρεια προσφυγής σε πιστωτικούς οργανισμούς του εξωτερικού για τη λήψη δανείων. Στις περιπτώσεις εκτέλεσης μεγάλων έργων όμως μπορούν να δανειοδοτηθούν από διεθνείς πιστωτικούς οργανισμούς με τη μεσολάβηση του Υπουργείου Εσωτερικών, ύστερα από σχετική έγκριση της Τράπεζας της Ελλάδας⁵⁹. Η Ε.Ε. ως πηγή χρηματοδότησης

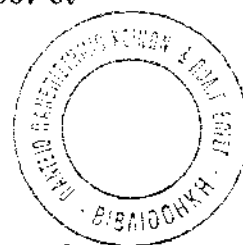
είναι συμφέρουσα για τους Ο.Τ.Α. επειδή χορηγεί χαμηλότοκα δάνεια και πολλές φορές προσφέρει δωρεάν βοήθεια προκειμένου να ενισχύσει την περιφερειακή ανάπτυξη και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές αδυναμίες και τις χρηματοδοτικές τους ανεπάρκειες, οι Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα οφείλουν να διεκδικήσουν κατά το μέγιστο δυνατό την αξιοποίηση των κοινοτικών δράσεων, προγραμμάτων και πρωτοβουλιών με στόχο όχι μόνο την εκμετάλλευση της κοινοτικής τεχνογνωσίας αλλά και τη μεγιστοποίηση των κοινοτικών πόρων.

Πιο αναλυτικά, οι οργανισμοί από τους οποίους μπορούν να δανειοδοτηθούν οι Ο.Τ.Α. είναι:

6.2.2.1. Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων⁶⁰

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων είναι ένα κοινοτικό όργανο για την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής που ιδρύθηκε το 1958, βάσει του άρθρου 129 της Συνθήκης Περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας της Ρώμης και είναι το τραπεζικό Ίδρυμα της Κοινότητας για τη χρηματοδότηση επενδύσεων οι οποίες συνέβαλλαν στην ισόρροπη ανάπτυξη της Κοινότητας των 15 χωρών - μελών. Σύμφωνα, με το άρθρο 130 σκοπός της Ε.Τ.Ε. είναι η ισόρροπη και απρόσκοπτη ανάπτυξη της Κοινότητας με την παροχή μακροπρόθεσμων δανείων και εγγυήσεων για τη χρηματοδότηση δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας με προϋποθέσεις : α) να συμβάλλουν στην περιφερειακή ανάπτυξη, β) να συντελούν στον εκσυγχρονισμό και τη μετατροπή κλάδων που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές αλλαγές και γ) να εξυπηρετούν το κοινοτικό συμφέρον. Έτσι, η Ε.Τ.Ε. είναι ταυτόχρονα κοινοτικό όργανο και πιστωτικό ίδρυμα. Ως κοινοτικό όργανο έχει ως αποστολή να προάγει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και για να επιτύχει αυτόν τον στόχο χρησιμοποιεί τα μέσα και τα μέτρα ενός πιστωτικού ιδρύματος. Το μεγαλύτερο μέρος των πόρων της το δανείζεται στην κεφαλαιαγορά, τους οποίους διαθέτει για τη χρηματοδότηση επενδύσεων, χωρίς να επιδιώκει κέρδος. Παρεμβαίνει χρηματοδοτικά κατά 90% στις χώρες - μέλη της Ε.Ε. και 10% σε χώρες που έχουν υπογράψει χρηματοδοτικά πρωτόκολλα και συμφωνίες με την Κοινότητα.

Η Ε.Τ.Ε. έχει νομική προσωπικότητα και διοικητική διάρθρωση διαφορετικές από εκείνες της Ε.Ε., διαθέτει ίδια αυτόνομα όργανα για τη λειτουργία της, δεσμεύεται μόνο από τις αποφάσεις αυτών των οργάνων (Συμβούλιο των Διοικητών, Διοικητικό



Συμβούλιο, Διευθύνουσα Επιτροπή, Ελεγκτική επιτροπή, 7 Διευθύνσεις: Γενικής Διοίκησης, Χορηγήσεων στο Εσωτερικό της Κοινότητας (2), Χορηγήσεων εκτός Κοινότητας, Οικονομικών Υπηρεσιών, Μελετών, Νομικών Υποθέσεων και τέλος Σώμα Τεχνικών Συμβούλων). Απασχολεί 700 άτομα, έχει την έδρα της στο Λουξεμβούργο και διαθέτει γραφεία στην Ιταλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Αθήνα και στις Βρυξέλλες.

Στη Ελλάδα η δανειοδότηση των Ο.Τ.Α. από την Ε.Τ.Ε. γίνεται με εγγυητή το ΥΠ.ΕΘ.Ο. Μια επένδυση μπορεί να χρηματοδοτηθεί από την Ε.Τ.Ε. όταν συμβάλλει στην περιφερειακή ανάπτυξη με δύο τρόπους: α) με δάνεια που χορηγούνται απ' ευθείας από την Ε.Τ.Ε. στους ενδιαφερόμενους και συνήθως είναι μεγαλύτερα των 350 εκατ. δρχ. και β) μέσω των συνολικών δανείων (global loans) για έργα μικρότερα των 350 εκατ. δρχ.

Σε ότι αφορά τα συνολικά δάνεια, η Ε.Τ.Ε. έχει ανοίξει ένα όριο πιστώσεων στο Τ.Π.Δ. για περαιτέρω χρηματοδότηση, προκειμένου να συμβάλλει στη χρηματοδότηση επενδύσεων σε έργα υποδομής μικρότερα των 350 εκατ. δρχ. τα οποία εκτελούν οι Ο.Τ.Α. ή άλλοι δημόσιοι φορείς. Δανειολήπτες είναι οι Ο.Τ.Α. και φύση των επενδύσεων είναι η κατασκευή και βελτίωση οδικών δικτύων, έργα ύδρευσης και αποχέτευσης, κατεργασίες λυμάτων. Μπορεί να καλυφθεί μέχρι το 50% του κόστους των παγίων επενδύσεων. Χρηματοδοτούνται έργα των οποίων το κόστος παγίων επενδύσεων δεν υπερβαίνει τα 20 εκατ. ECU. Δάνεια μικρότερα των 20.000 ECU δεν χορηγούνται. Η διάρκεια και το επιτόκιο του δανείου καθώς και η εξόφληση και η ασφάλεια που ζητά η Ε.Τ.Ε. καθορίζονται σύμφωνα με την ισχύουσα κάθε φορά νομοθεσία. Στην περίπτωση των συνολικών δανείων απαιτούνται δύο συμβάσεις: α) μεταξύ της Ε.Τ.Ε. και του Τ.Π.Δ. και β) μεταξύ του Τ.Π.Δ. και του Ο.Τ.Α. και του φορέα που πραγματοποιεί το έργο.

Το Τ.Π.Δ. πρέπει να υποβάλλει στην Ε.Τ.Ε. αίτηση για κατανομή του δανείου μαζί με λεπτομέρειες για το συγκεκριμένο έργο. Η Ε.Τ.Ε. αφού μελετήσει τα δικαιολογητικά σύναψης του δανείου, εγκρίνει το δάνειο και απορροφώνται τα ζητούμενα ποσά. Το Τ.Π.Δ. είναι έπειτα σε θέση να χρηματοδοτήσει τα έργα που περιλαμβάνονται στο συγκεκριμένο πρόγραμμα θέτοντας, υψηλότερο επιτόκιο απ' αυτό της αγοράς για την αποφυγή τυχόν συναλλαγματικού κινδύνου.

Εκτός των έργων που αναφέρθηκαν παραπάνω η Ε.Τ.Ε μπορεί να χρηματοδοτήσει προγράμματα για την ενέργεια και ανάπτυξη, προγράμματα εκσυγχρονισμού και δημιουργίας νέων δραστηριοτήτων απαραίτητων για την τεχνολογική ανάπτυξη ή την εξέλιξη της αγοράς, έργα που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος κ.α.

Στον πίνακα 6.2. παρουσιάζονται τα ποσά που δόθηκαν με τη μορφή δανείων στους Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα. Όπως παρατηρείται, το μεγαλύτερο ποσοστό δόθηκε σε έργα υποδομής τα οποία εντάσσονταν στο περιφερειακό σκέλος του Κ.Π.Σ.

Πίνακας 6.2: Δάνεια από την ΕΤΕ (σε εκατ. Δρχ.)

| ΕΙΔΟΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ | ΠΟΣΟ |
|---|-------------|
| Μικρά έργα υποδομής που εντάσσονται στο Περιφερειακό σκέλος του ΚΠΣ | 30,0 |
| Μικρά έργα του ενεργειακού τομέα στο πλαίσιο των Μ.Ο.Π. (ΔΕΗ) | 9,4 |
| Επενδύσεις μικρού και μεσαίου μεγέθους | 17,1 |
| Σύνολο δανείων | 56,5 |

Πηγή: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, Ετήσια Έκθεση 1994

6.2.2.2. Ταμείο Αποκατάστασης του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΤΑΣΕ)⁶¹

Το ΤΑΣΕ ιδρύθηκε το 1956 από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης και πρόκειται για έναν διακυβερνητικό οργανισμό που χρηματοδοτεί κυρίως προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα.

Το ΤΑΣΕ χρηματοδοτεί το 40% το συνολικού κόστους των προγραμμάτων. Η διάρκεια των δανείων είναι από 5 έως 20 χρόνια. Το 1970 δημιούργησε τον Κοινωνικό Λογαριασμό. Τα κεφάλαια αυτού του Λογ/μου προέρχονται από πόρους του ίδιου του ταμείου. Τα δάνεια που χορηγούνται από αυτό το Λογ/μο δίνονται με επιτόκιο 11%. Το κοινωνικό δάνειο μπορεί να καλύψει μόνο το 20% του κανονικού δανείου.

Στη Ελλάδα δάνειο από το ΤΑΣΕ χορηγήθηκε στο δήμο Καλαμάτας μετά τους σεισμούς, ο οποίος έλαβε το δάνειο αφού κατέδειξε τον τρόπο χρησιμοποίησής του και την πρόοδο των έργων.

6.3. Δανειοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε άλλες χώρες⁶²

Η σημασία του δανεισμού ως πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Υπάρχουν βέβαια μεγάλες διαφορές μεταξύ χωρών και ως προς τις δυνατότητες που έχουν οι Ο.Τ.Α. να συνάπτουν δάνεια, τους όρους των δανείων και τους φορείς που δανείζουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι διαφορές αυτές οφείλονται κυρίως στο ρόλο που αποδίδει κάθε χώρα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο βαθμό της οικονομικής της ανεξαρτησίας και στη γενικότερη σχέση της με την Κεντρική Διοίκηση.

Σε ότι αφορά τους φορείς που παρέχουν τα δάνεια, στις περισσότερες χώρες η Τοπική Αυτοδιοίκηση δανείζεται κυρίως από ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς, οι οποίοι παρέχουν πολλά πλεονεκτήματα. Καταρχήν, μπορούν να εξασφαλίσουν περισσότερα κεφάλαια και με καλύτερους όρους, ιδιαίτερα για τους μικρούς Ο.Τ.Α. Επίσης, συχνά παρέχουν εγγυήσεις για τα δάνεια που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. από άλλους πιστωτικούς φορείς με αποτέλεσμα οι όροι των δανείων να είναι καλύτεροι. Τέλος, οι ειδικοί πιστωτικοί οργανισμοί σε πολλές περιπτώσεις δεν λειτουργούν μόνο ως φορείς παροχής πιστώσεων αλλά και ως φορείς τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ διευκολύνοντάς τους με τον τρόπο αυτό στην ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών, στην επιμόρφωση των στελεχών τους και γενικότερα στην ορθολογικότερη διοίκηση και λειτουργία τους.

Κάνοντας μια ιστορική ανασκόπηση γύρω από το ρόλο και τη σημασία των ειδικών πιστωτικών οργανισμών παρατηρεί κανείς ότι στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες (π.χ. Ισπανία) οι οργανισμοί αυτοί δημιουργήθηκαν κυρίως με πρωτοβουλία της Κεντρικής Διοίκησης, ενώ στις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες (Αυστρία, Βέλγιο) η δημιουργία τους οφείλεται κυρίως σε συντονισμένες ενέργειες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι στόχοι δημιουργίας αυτών των οργανισμών είναι διάφοροι. Η ίδρυσή τους έγινε προκειμένου να μπορέσουν οι Ο.Τ.Α. να αξιοποιήσουν τα ταμειακά τους υπόλοιπα ενώ παράλληλα τους δίνεται η δυνατότητα να αντλήσουν πόρους και από άλλους φορείς, όπως είναι η Κεντρική Διοίκηση και τα ασφαλιστικά ταμεία.

Αλλού πάλι στόχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την ίδρυση των ειδικών πιστωτικών οργανισμών ήταν η άντληση αποταμιεύσεων με τις οποίες θα μπορούσαν οι Ο.Τ.Α. να αναλάβουν επενδυτικά έργα και να προσφέρουν περισσότερες και καλύτερες υπηρεσίες. Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ίδρυσή τους την

επεδίωξαν τράπεζες γιατί με την ίδρυση των ειδικών πιστωτικών οργανισμών οι τράπεζες θα αποκτούσαν ένα μεγάλο πελάτη, ο οποίος θα απορροφούσε σημαντικό μέρος από τα πλεονάζοντα κεφάλαιά τους.

Τα περισσότερα από αυτά τα ιδρύματα δεν έχουν status τράπεζας, δηλαδή δεν δέχονται καταθέσεις, αλλά έχουν απλούστερες μορφές⁶³. Οι συνήθεις υπηρεσίες και τα προϊόντα που παρέχουν είναι χρηματοοικονομικές συμβουλές και αναλύσεις, χρηματοδότηση διάφορων έργων και έκδοση ομολογιακών δανείων. Οι Ο.Τ.Α. συμμετέχουν άλλοτε υποχρεωτικά και άλλοτε σε προαιρετική βάση. Αυτά τα πιστωτικά ιδρύματα της Αυτοδιοίκησης έχουν ευέλικτη και αποτελεσματική οργάνωση και γενικά μικρό μέγεθος και λίγα γενικά έξοδα, ενώ χαρακτηριστικό είναι πως τον τελευταίο καιρό παρατηρείται δραστηριοποίηση τους και σε άλλες χώρες και αύξηση των διεθνών δραστηριοτήτων τους.

Στην πλειοψηφία τους αυτά τα ιδρύματα ασχολούνται κυρίως με τη χρηματοδότηση έργων (Project Finance). Η τεχνική αυτή αποτελεί μια σύγχρονη και καινοτόμο μορφή χρηματοδότησης, η οποία έχει διάφορα σχήματα, αλλά και της οποίας η βασική φιλοσοφία είναι ότι χρηματοδοτείται ένα συγκεκριμένο έργο (το οποίο και αποπληρώνει το δάνειο) και όχι ο Ο.Τ.Α. στο σύνολό του.

Υπάρχουν χρηματοπιστωτικά ιδρύματα τα οποία εξυπηρετούν αποκλειστικά την Αυτοδιοίκηση και τις επιχειρήσεις της αλλά και ιδρύματα που έχουν και πελάτες έξω από το χώρο της Αυτοδιοίκησης και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία για τη λειτουργία των πιστωτικών αυτών ιδρυμάτων είναι ο τρόπος και ο μηχανισμός των δανείων που εκδίδουν τα ιδρύματα προκειμένου να δανειοδοτήσουν τους Ο.Τ.Α.. Σε όλες τις χώρες της Ευρώπης οι Ο.Τ.Α. θεωρούνται αξιόπιστες μονάδες και η χρηματοοικονομική τους κατάσταση αποτελεί το μοναδικό κριτήριο προκειμένου να πάρουν ή όχι κάποιο δάνειο.

Για να δώσουν ένα δάνειο τα πιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού πρέπει να αντλήσουν τους αντίστοιχους πόρους από τρίτους, δηλαδή να προσφύγουν στην εγχώρια αλλά και στις διεθνείς χρηματαγορές, ενώ τα κεφάλαιά τους συγκεντρώνονται με όλους τους σύγχρονους τρόπους που επιβάλλει η τραπεζική πρακτική (π.χ. έκδοση ομολογιακών δανείων, έντοκα γραμμάτια, κ.λ.π.).

Τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού που ειδικεύονται στην παροχή σχετικών υπηρεσιών και προϊόντων στην Αυτοδιοίκηση αναφορικά είναι τα εξής :

1. Crediop (Ιταλία)
2. Credit Local de France (Γαλλία)
3. Credit Communal (Βέλγιο)
4. Bank Nederlandse Gemeenien (Ολλανδία)
5. Kommuninvest (Σουηδία)
6. Municipal'ρή Fnance Ltd (Φιλανδία)
7. Norges Kommunalbank (Νορβηγία)
8. Banco de Credito Local de Espana (Ισπανία)
9. Caixa Geial de Depositos (Πορτογαλία)
10. Deutsche Girozentrale (Γερμανία)

Τα περισσότερα από τα παραπάνω πιστωτικά ιδρύματα συμμετέχουν στην Ένωση Τραπεζών της Αυτοδιοίκησης Credit Local d' Europe που έχει ως έδρα τις Βρυξέλλες.

Η Credit Local d' Europe ιδρύθηκε το 1990 και αποτελεί έναν οργανισμό επτά τραπεζών ειδικευμένων στη χρηματοδότηση / δανειοδότηση των Ο.Τ.Α. Χρηματοδοτεί έργα υποδομής και δραστηριότητες των Ο.Τ.Α. σ' όλη την Ευρώπη. Οι υπηρεσίες που προσφέρει είναι ποικίλες: παροχή συμβουλών για χρηματοοικονομικά θέματα και το στρατηγικό σχεδιασμό των οικονομικών των Ο.Τ.Α., χρηματοδότηση συγκεκριμένων έργων, οικονομικοτεχνικές μελέτες για την πραγματοποίηση αυτών των έργων, παροχή δανείων κ.α.

Η Credit Local d' Europe, λόγω της φύσης της και των αρμοδιοτήτων της φαίνεται πως μπορεί να βοηθήσει στην οικονομική ανάπτυξη των Ο.Τ.Α. της Ευρώπης. Εφόσον οι Ο.Τ.Α. αναλαμβάνουν έργα υποδομής που είναι απαραίτητα στα πλαίσια της ενωμένης Ευρώπης και τα περιορισμένα οικονομικά τους, τους ωθούν στην αναζήτηση οικονομικής βοήθειας στο εξωτερικό συνήθως, είναι η Credit Local d' Europe εκείνη που μπορεί να τους βοηθήσει να πραγματοποιήσουν συμφέρουσες επενδύσεις. Εξάλλου, ένας άλλος σημαντικός ρόλος της Credit Local d' Europe είναι πως διαπραγματεύεται με τα ευρωπαϊκά κέντρα απόφασης τα έργα υποδομής που θα πραγματοποιηθούν στις διάφορες περιφέρειες της Ευρώπης, αφού συμμετέχει στην πραγματοποίηση των έργων αυτών μέσω της χρηματοδότησής τους.

Οι Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα μπορούν να απευθυνθούν σε αυτά τα πιστωτικά ιδρύματα, κυρίως στην Credit Local d' Europe, για την πραγματοποίηση μεγάλων έργων

υποδομής που ξεπερνούν τα στενά τοπικά όρια και επηρεάζουν την ανάπτυξη ολόκληρης της Ελλάδας και εν γένει της Ευρωπαϊκή Ένωσης.

6.4. Κριτική ανάλυση

Σύμφωνα με τα παραπάνω, διαπιστώνει κανείς ότι η δυνατότητες δανεισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι πολύ περιορισμένες σε σύγκριση με άλλες χώρες⁶⁴. Οι λόγοι για τους οποίους συμβαίνει αυτό είναι οι εξής:

Πρώτον, σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν την ευχέρεια να προσφύγουν για την εξεύρεση κεφαλαίων στην ελεύθερη χρηματαγορά, εντός και εκτός της χώρας. Αντιθέτως, οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις χρηματοδοτούνται και δανειοδοτούνται από τις εμπορικές τράπεζες και τους ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς για την κάλυψη δαπανών σε πάγιες εγκαταστάσεις και κεφάλαια κίνησης (Απόφαση της Τράπεζας της Ελλάδας 25/4/1988). Αν λείπει όμως η ανωτέρω ευχέρεια, αυτό δεν σημαίνει ότι οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν πηγές χρηματοδότησης εκτός Ελλάδας μέσω άλλων διαδικασιών. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία για να δανειστεί ένας δήμος ή μια κοινότητα, δεν χρειάζεται έγκριση της Κεντρικής Διοίκησης. Όμως, έμμεσα, η Κεντρική Διοίκηση, είτε με την έγκριση του προϋπολογισμού εσόδων -εξόδων, είτε με την έγκριση των μελετών των έργων ή προμηθειών παρέχει τη συγκατάθεσή της στο σχεδιαζόμενο δανεισμό, όταν αυτός βέβαια πρόκειται να γίνει από πιστωτικούς φορείς και όχι από το κράτος.

Δεύτερον, η έλλειψη εξειδικευμένου πιστωτικού φορέα που να αποτελεί τράπεζα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, περιορίζει τις δυνατότητες σύναψης δανείων των Ο.Τ.Α. Όπως προαναφέρθηκε στο παρόν κεφάλαιο, τον ρόλο αυτόν τον εκτελεί σχεδόν αποκλειστικά το Τ.Π.Δ. δεδομένου ότι έχει μια μακρόχρονη ιστορία στη δανειοδότηση των Ο.Τ.Α. και ότι διαχειρίζεται τα κεφάλαιά τους. Ωστόσο, το Τ.Π.Δ. παρουσιάζει ορισμένες ιδιομορφίες στην οργάνωση και στη λειτουργία του σε σχέση με τα υπόλοιπα πιστωτικά ιδρύματα που επηρεάζουν την αυτοτέλεια και την αποτελεσματικότητά του ως φορέα δανειοδότησης των Ο.Τ.Α.

Πιο συγκεκριμένα, το Τ.Π.Δ. είναι Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) το οποίο όμως ελέγχεται από το Υπουργείο Οικονομικών και όπως κάθε

δημόσια υπηρεσία και οργανισμός υπάγεται στο Δημόσιο Λογιστήριο. Κατά συνέπεια απαιτείται για τη λειτουργία του η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Η εξάρτησή του αυτή και μόνο, είναι προφανές ότι περιορίζει σημαντικά την ευελιξία του Ταμείου, τον τρόπο λειτουργίας του και τελικά την αποτελεσματικότητά του. Αντίθετα οι τράπεζες ακόμα και αν ελέγχονται πλήρως από το Δημόσιο λειτουργούν ως ανώνυμες τραπεζικές εταιρείες με όλη την αυτονομία που τους προσδίδει αυτό το νομικό καθεστώς.

Σε ότι αφορά την διαδικασία που ακολουθείται και τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για την κατανομή των δανείων, είναι τέτοια που ευνοούν περισσότερο τους μεγαλύτερους και σχετικά πλουσιότερους Ο.Τ.Α. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται και από τα στοιχεία του πίνακα 6.3. όπου απεικονίζεται το κατά κεφαλήν ποσό δανείου σε 8 δήμους του Νομού Αττικής για το 1993. Παρατηρείται λοιπόν ότι σε μεγαλύτερους δήμους, όπως ο Δήμος της Αθήνας και στους πλουσιότερους, όπως Ψυχικού και Βούλας αντιστοιχεί μεγαλύτερο ποσό δανείου, ενώ οι μικρότεροι και ορισμένοι φτωχότεροι είναι αρκετά αδικημένοι.

Πίνακας 6.3: Κατά κεφαλήν Δάνεια στους δήμους 1993

| Δήμος | Ποσό (δρχ.) |
|-------------|-------------|
| Αθηναίων | 3.074 |
| Βρύλησσιων | 480 |
| Φιλοθέης | 1.210 |
| Ψυχικού | 2.560 |
| Αιγάλεω | 627 |
| Βούλας | 2.560 |
| Δραπετσώνας | 1.424 |
| Νίκαιας | 1.200 |

Πηγή: : ΕΣΥΕ "Εσοδα-Εξοδα δήμων και κοινοτήτων"

Στην Ελλάδα δεν έχουν εξασφαλισθεί ορισμένες άλλες προϋποθέσεις που να επιτρέπουν την απρόσκοπτη δανειοδότηση των Ο.Τ.Α. Ο δανεισμός δεν αποτελεί οριστική λύση στο οικονομικό πρόβλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφού η παροχή των δανείων γίνεται με τον όρο της επιστροφής. Για να εξοφληθούν όμως τα δάνεια

θα πρέπει οι Ο.Τ.Α. να έχουν τη δυνατότητα αύξησης των φορολογικών τους εσόδων, κάτι που μέχρι σήμερα δεν έχει εξασφαλισθεί στην Ελλάδα.

Επομένως, φαίνεται ότι είναι αναγκαία η αναδιάρθρωση του συστήματος χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω δανεισμού, λόγω πολλών αδυναμιών που παρουσιάζει. Είναι απαραίτητο να γίνουν αλλαγές τόσο στην διαδικασία που ακολουθείται όσο και στα κριτήρια με βάση τα οποία γίνεται η κατανομή των δανείων στους Ο.Τ.Α.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Συμπεράσματα και προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση του οικονομικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τον πιο σημαντικό θεσμό για την ύπαρξη και τη λειτουργία του αποκεντρωμένου δημοσιονομικού συστήματος. Από την άλλη πλευρά, με βάση τις σύγχρονες τάσεις που επικρατούν στον ευρωπαϊκό και στον ευρύτερα διεθνή χώρο, η αναπτυξιακή διαδικασία στηρίζεται πλέον στην τοπική ανάπτυξη της οποίας ο βασικός πυρήνας είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ωστόσο τόσο η αποτελεσματική λειτουργία του αποκεντρωτικού συστήματος όσο και η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, απαιτούν την ύπαρξη μιας δυναμικής αυτοδύναμης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα είναι σε θέση να αναλαμβάνει ένα μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων σε τοπικά ζητήματα, θα αποτελείται από ικανούς και υπεύθυνους φορείς που θα μπορούν να παίρνουν καθοριστικές αποφάσεις και πρωτοβουλίες, ενώ παράλληλα θα διαθέτει τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους, τους οποίους θα διαχειρίζεται προκειμένου να προγραμματίζει της δραστηριότητές της.

Στην Ευρώπη γενικά παρουσιάζεται μια διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής και Αυτοδιοίκησης και του ειδικού της βάρους τόσο στις λειτουργίες της Ευρώπης όσο και στα κράτη - μέλη που εκφράζεται θεσμικά, οικονομικά και πολιτικά και λειτουργεί πλέον ως «σώμα» και βασικός «εταίρος» των πολιτικών, πολιτειακών, κοινωνικών και οικονομικών δομών του υπό συγκρότηση ομοσπονδιακού κράτους της «Ευρωπαϊκής Ένωσης» και των κρατών μελών⁶⁵.

Ένα μέτρο αυτής της διάστασης οικονομικά είναι από τη μια ότι αποτελεί το βασικό αποδέκτη και διαχειριστή των πολιτικών προγραμμάτων και κεφαλαίων περιφερειακής ανάπτυξης και κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής σε κοινοτικό επίπεδο και εθνικά ότι διαχειρίζεται το 5 - 25% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος και το 10-40% των εθνικών προϋπολογισμών με εξουσία εσόδων (φορολογική και ρυθμιστική - τιμολόγια, τιμές κ.λ.π.) δαπάνης και προγραμματισμού.

Στην Ελλάδα, όπως αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 1, οι αρμοδιότητες που ασκεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση περιορίζονται από τις ατέλειες του θεσμικού πλαισίου ενώ εξαρτάται κατά κύριο λόγο από τον ρόλο που αποδίδει η εκάστοτε κυβέρνηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι θα πρέπει να αντιμετωπισθεί το ζήτημα του εύρους των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των προβλημάτων που προκύπτουν από τον περιορισμό τους. Γι' αυτό θα πρέπει να γίνει μία αναδιάρθρωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου ώστε⁶⁶:

α) Η άσκηση των τοπικών αρμοδιοτήτων να ανήκει στις αρχές που είναι πλησιέστερες προς τους πολίτες και αυτές δεν είναι άλλες από τους Ο.Τ.Α.

β) Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Δεν μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά μόνο στα πλαίσια του νόμου.

γ) Οι Ο.Τ.Α. να έχουν στα πλαίσια του νόμου κάθε δυνατότητα δράσης για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους σε κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από τις αρμοδιότητες τους ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη αρχή.

δ) Σε περίπτωση ανάθεσης εξουσιών από μια κεντρική ή περιφερειακή αρχή, οι Ο.Τ.Α. να απολαμβάνουν κατά το δυνατόν της ελευθερίας προσαρμογής της άσκησης των εξουσιών αυτών στις τοπικές συνθήκες.

ε) Οι Ο.Τ.Α. να διατυπώνουν τη γνώμη τους κατά το δυνατό εγκαίρως και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψης αποφάσεων για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα.

Η ανάγκη για αναδιάρθρωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου που διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται ακόμη πιο επιτακτική δεδομένου ότι στην Ελλάδα με τον Νόμο 1850/1989 κυρώθηκε ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) ως διεθνή σύμβαση. Ο χάρτης αυτός έχει αυξημένο νομοθετικό κύρος και ως εσωτερικό πλέον δίκαιο, υπερισχύει των εσωτερικών κανόνων δικαίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ορίζει τα εξής⁶⁷:

α) Η άσκηση δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει κατά προτίμηση, να ανήκει στις πλησιέστερες προς τους πολίτες αρχές. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου καθώς και οι απαιτήσεις της αποτελεσματικότητας και οικονομίας.

β) Οι Ο.Τ.Α. πρέπει να έχουν δικαίωμα δικαστικής προσφυγής για να διασφαλίζουν την ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων και την τήρηση των αρχών της τοπικής αυτονομίας που καθιερώνεται από το Σύνταγμα ή την εσωτερική νομοθεσία.

Πρόκειται για σύνθεση της επικουρικότητας και του τεκμηρίου αρμοδιότητας στα επίπεδα αυτοδιοίκησης με θεσμοθέτηση και της νομικής προστασίας της τοπικής αυτονομίας. Με τα άρθρα 2 και 3 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας προσδιορίζεται η έννοια «τοπική αυτονομία» ως η πραγματική δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να ασκούν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, όχι μόνο το νομικό δικαίωμα άσκησης και διαχείρισης των αρμοδιοτήτων τους κατά το τεκμήριο αλλά και η εξασφάλιση των μέσων για να τις ασκήσουν αποτελεσματικά. Έτσι κατοχυρώνεται «νομικά» η τοπική αυτονομία, η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας ως μέτρο διανομής – κατανομής αρμοδιοτήτων και πόρων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και των τοπικών αυτονομιών.

Με τον τρόπο αυτό, μπορεί να εξασφαλισθεί και η ευρύτητα στις αρμοδιότητες ως μέσου για την κατοχύρωση της τοπικής αυτονομίας. Η εκάστοτε κυβέρνηση πρέπει να προσανατολισθεί προς αυτήν την κατεύθυνση κάνοντας ορισμένες διορθωτικές παρεμβάσεις στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. έτσι ώστε να ενισχύσει το εύρος τους και να το καταστήσει νομικά κατοχυρωμένο. Από την άλλη, πρέπει να εξασφαλίσει τα αναγκαία μέσα ώστε ο νόμος να είναι εφαρμόσιμος και έτσι να πραγματοποιηθεί ουσιαστικά η τοπική αυτονομία.

Η άσκηση αρμοδιοτήτων ωστόσο απαιτεί και προϋποθέτει την ύπαρξη υπευθύνων, ικανών και καταρτισμένων φορέων, οι οποίοι θα έχουν την ικανότητα να αναλαμβάνουν ευθύνες και λαμβάνουν αποφάσεις και σημαντικές πρωτοβουλίες για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σημασία έχει επίσης να υπάρχουν τα κατάλληλα άτομα στις κατάλληλες θέσεις.

Δυστυχώς η Ελληνική εμπειρία έχει αποδείξει ότι σημαντικές θέσεις σε πολλές υπηρεσίες και τμήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν καταληφθεί από άτομα, τα οποία είτε από έλλειψη γνώσεων, είτε από έλλειψη εμπειρίας, δεν μπορούν να αντεπεξέλθουν στις απαιτήσεις και τις ευθύνες των θέσεων αυτών.

Συνεπώς προκειμένου να διερευνηθεί ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην Ελλάδα και να μπορεί να διεκδικήσει από την Κεντρική Διοίκηση και να αναλάβει επιτυχώς ένα μεγαλύτερο φάσμα αρμοδιοτήτων απαιτείται η αναδιάρθρωση του ανθρώπινου δυναμικού που την απαρτίζει. Πιο συγκεκριμένα, οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από υπευθυνότητα, εμπειρία και φυσικά να έχουν νέες ιδέες και να διαθέτουν την όρεξη να τις υλοποιήσουν. Ειδικότερα, όσοι κατέχουν ηγετικές θέσεις, θα πρέπει να πληρούν ορισμένες βασικές προϋποθέσεις για αποτελεσματική ηγεσία. Κάθε στέλεχος λοιπόν θα πρέπει να ενεργεί με δικαιοσύνη και αμεροληψία, να παίρνει εγκαίρως τις αποφάσεις του, να δίνει σημασία στις ανθρώπινες σχέσεις, να έχει συχνή επαφή με τους συνεργάτες του, να αναπτύσσει πρωτοβουλία αλλά να δίνει την δυνατότητα πρωτοβουλιών και στους υφισταμένους του προσδιορίζοντας και κατανέμοντας τις ευθύνες σε αυτούς, να λαμβάνει σοβαρά υπόψη και να πραγματοποιεί πρωτότυπες ιδέες⁶⁸, που θα συμβάλλουν στον εκσυγχρονισμό του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η επιτυχής ανάληψη των αρμοδιοτήτων όμως και η επιτυχής άσκηση αυτών εκτός από ικανά άτομα απαιτούν και επαρκείς οικονομικούς πόρους με την ταυτόχρονη δυνατότητα διαχείρισης τους από την Τοπική Αυτοδιοίκηση που θα τους εξασφαλίσει με την σειρά της τον καλύτερο προγραμματισμό.

Το οικονομικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα όπως αποδείχθηκε στην παρουσίαση του στην παρούσα εργασία, αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα και αδυναμίες, οι οποίες περιορίζουν την αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την αποτελεσματική λειτουργία της.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά του σημερινού συστήματος χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. είναι:

1. *Περιορισμένη δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων μέσω τοπικών φόρων – τελών.* Σήμερα μόνο το 25% της συνολικής χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προέρχεται από τέλη και φόρους που συλλέγονται τοπικά.
2. *Μονοδιάστατα κριτήρια κατανομής της κρατικής επιχορήγησης.* Η τακτική επιχορήγηση του Υπουργείου Εσωτερικών, κατανέμεται με μοναδικό κριτήριο τον επίσημο πληθυσμό, που εμφανίζει ο κάθε Ο.Τ.Α. σύμφωνα με την τελευταία απογραφή, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται η αναδιανομή του εισοδήματος με βάση τις πραγματικές ανάγκες κάθε Ο.Τ.Α.

3. *Κατακερματισμός της χρηματοδότησης, που προέρχεται από πολλές πηγές:*
Σήμερα υπάρχουν περίπου εβδομήντα (70) πηγές, και αρκετές από αυτές με μικρή απόδοση και υψηλό κόστος διαχείρισης.
4. *Αναχρονιστικές και αναποτελεσματικές διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης των Ο.Τ.Α.*
5. *Περιορισμένη επιχειρηματική δραστηριότητα μέσω συστήματος δανεισμού.*

Η αναμόρφωση και ο εκσυγχρονισμός του συστήματος χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πλέον επιταγή που δεν προέρχεται μόνο από ανάγκη βελτίωσης του ίδιου του συστήματος, αλλά επιβάλλεται από τις βασικές αρχές του Ε.Χ.Τ.Α.

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 9 ορίζεται ότι⁶⁹:

- i. Οι Ο.Τ.Α. έχουν «δικαίωμα» σε «επαρκείς» δικούς τους πόρους, δηλ. τόσους ώστε να μπορούν να ασκούν πραγματικά τις αρμοδιότητές τους.
- ii. Οι Ο.Τ.Α. «μπορούν», δηλ. δικαιούνται να «διαθέτουν ελεύθερα» τους εν λόγω πόρους.
- iii. Το «δικαίωμα» για «επαρκείς» πόρους ασκείται στα «πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής», διότι οι Ο.Τ.Α. αποτελούν σύστημα διοικητικής οργάνωσης του Κράτους.

Στην παρ. 2 ορίζεται ότι οι «οικονομικοί πόροι» των Ο.Τ.Α. «πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες» που προβλέπονται γι' αυτούς από το Σύνταγμα ή το νόμο. Έτσι, καθίσταται δυνατή, πρακτικά, η άσκηση των αρμοδιοτήτων για τη θεραπεία των τοπικών αναγκών. Διότι, ο ΕΧΤΑ επιβάλλει την αναλογία μεταξύ των πόρων των Ο.Τ.Α. και των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί. Κατ' αυτό το τρόπο είναι δυνατό να ελεγχθεί κατά πόσο οι πόροι είναι «επαρκείς» όπως προβλέπει η παρ.1

Στην παρ.3 προβλέπεται ότι ένα ποσοστό των πόρων των Ο.Τ.Α. «πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη.» Το ύψος τούτων «έχουν το δικαίωμα να ορίζουν» οι Ο.Τ.Α. Έτσι, επαληθεύεται η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αναδιάρθρωση του οικονομικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα θα πρέπει να επιδιώκει τα εξής:

- την ενοποίηση στο μικρότερο δυνατό αριθμό των πηγών εσόδων των Ο.Τ.Α, ο οποίος θα εξασφαλίσει μεγαλύτερη απόδοση και χαμηλότερο κόστος διαχείρισης.
- Τη θέσπιση δυνητικής φορολογικής αρμοδιότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με διακριτική ευχέρεια του κάθε Ο.Τ.Α. στην επιβολή της, στον καθορισμό της έκτασης και του ύψους, μέσα στα πλαίσια που θα καθορίζει ο φορολογικός νόμος.
- Η καθιέρωση αναδιανεμητικών – εξισορροπητικών κριτηρίων, για την κατανομή της κρατικής επιχορήγησης. Με τα κριτήρια αυτά οι επιχορηγήσεις θα κατανέμονται όχι μόνο με βάση τον πληθυσμό, αλλά και με άλλες παραμέτρους, που εκφράζουν ποσοτικά:
 - Τις πραγματικές λειτουργικές ανάγκες,
 - Την αντικειμενική έλλειψη τοπικών πόρων,
 - Τις τυχόν επιπρόσθετες εκχωρημένες αρμοδιότητες.

Σε καμιά περίπτωση δεν προτείνεται άμεση δραστηκή μείωση επιχορήγησης κανενός Ο.Τ.Α

- Την ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. με την βελτίωση του συστήματος δανεισμού.

Όπως αναλύθηκε στην παρούσα εργασία, το φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα με τις αδυναμίες που παρουσιάζει έχει πολύ περιορισμένη απόδοση στα έσοδα των Ο.Τ.Α. Η βελτίωση του θα μπορούσε να επιτευχθεί με πολλούς τρόπους. Όπως για παράδειγμα, να δοθεί η δυνατότητα ειδικής φορολογίας στους Ο.Τ.Α. (με την οποία οι Ο.Τ.Α. θα ασκούν την φορολογική τους αρμοδιότητα), με συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση. Η φορολογία θα αφορά εκτέλεση έργων, παροχή βελτιωμένων ή εκτάκτων υπηρεσιών και θα επιβάλλεται κατά την κρίση των Δημοτικών Κοινοτικών Συμβουλίων.

Επίσης θα μπορούσε να γίνει ενοποίηση φόρων και τελών που σχετίζονται με περιουσία και κατοικία σε ένα νέο Τοπικό Φόρο Ακίνητης Περιουσίας με απόδοση διακριτικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α. για τον καθορισμό του ύψους του φόρου αυτού μέσα σε προκαθορισμένα όρια. Ο φόρος αυτός δίνει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση φορολογική αρμοδιότητα.

Η μείωση ορισμένων μικρών ορίων έμμεσων φόρων χαμηλής απόδοσης με την παράλληλη εκχώρηση σημαντικότερων φόρων από την Κεντρική Διοίκηση προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση όπως εισοδήματος, θα ενίσχυαν τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ η αποκλειστική διαχείρισή τους, θα ενίσχυε με την σειρά της την οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α.

Σε ότι αφορά το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, που ισχύει σήμερα στην Ελλάδα, ενώ επιφέρει σημαντικά έσοδα στους Ο.Τ.Α., τελικά δεν καταφέρνει να εξασφαλίσει την αναδιανομή των εσόδων με βάση τις πραγματικές τους ανάγκες, ενώ από την άλλη αυτό που εξασφαλίζει είναι μεγαλύτερο έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το εν λόγω σύστημα χρειάζεται ουσιαστικές μεταβολές. Για παράδειγμα, το ποσό των κρατικών επιχορηγήσεων θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα συζητήσεων και διαπραγματεύσεων της Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έτσι ώστε να δίνεται η δυνατότητα στην τελευταία να προγραμματίζει τις δραστηριότητές της, αφού θα γνωρίζει κάθε φορά το ύψος του ποσού που πρόκειται να τις χορηγηθεί. Επιπλέον, ο τρόπος κατανομής των επιχορηγήσεων, θα πρέπει να γίνεται με σαφή και επαρκή κριτήρια. Εκτός του μεγέθους του πληθυσμού, η φορολογική προσπάθεια, οι πραγματικές ανάγκες καθώς και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε Ο.Τ.Α., αποτελούν παράγοντες, που θα πρέπει να αναλαμβάνονται υπόψη για την κατανομή των επιχορηγήσεων. Με τον τρόπο αυτό θα αποφεύγονται οι συχνές άνισες κατανομές σε βάρος των πιο αδύναμων Ο.Τ.Α. και θα ενισχυθεί ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των κρατικών επιχορηγήσεων.

Σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να γίνονται αποκοπές στους Κ.Α.Π., δεδομένου ότι αποτελούν τη μοναδική πηγή χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. της οποίας το ποσό είναι γνωστό δίνοντάς τους έτσι την δυνατότητα να προγραμματίσουν τις δραστηριότητές τους, ενώ για την κατανομή τους θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικές ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε Ο.Τ.Α.

Η μετάβαση από το σημερινό σύστημα σε ένα σύστημα σαν αυτό που περιγράφηκε παραπάνω απαιτεί χρόνο⁷⁰. Η εφαρμογή του νέου εκσυγχρονισμένου συστήματος πρέπει να γίνει σταδιακά έτσι ώστε να δοθεί χρόνος στους Ο.Τ.Α. να προσαρμόσουν τη λειτουργία τους στα νέα δεδομένα. Στο διάστημα αυτό θα πρέπει να συγκεντρωθούν στοιχεία εσόδων και κόστους κάθε Ο.Τ.Α για κάθε σημαντική

υπηρεσία και να σχεδιαστεί μηχανισμός συνεχούς παρακολούθησης και επεξεργασίας αυτών των στοιχείων και υποβολής κάθε χρόνο τεκμηριωμένων προτάσεων για τον τρόπο κατανομής των επιχορηγήσεων. Για το σκοπό αυτό, θα μπορούσαν επίσης να ιδρυθούν ειδικοί ανεξάρτητοι φορείς, όπως σε άλλες χώρες, οι οποίοι εκτός από την επεξεργασία των στοιχείων και την πρόταση κατανομής των επιχορηγήσεων θα εκπονούν συγκριτικές μελέτες κόστους – οφέλους και θα εκτιμούν δείκτες αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. Οι υπηρεσίες αυτές θα αποτελούν ιδιαίτερο βοήθημα στους Ο.Τ.Α. διότι θα τους βοηθούν να εντοπίσουν τα λάθη τους και να διαχειρισθούν τους πόρους τους περισσότερο αποτελεσματικά. Με τον τρόπο αυτό, το ελληνικό σύστημα των επιχορηγήσεων θα μπορέσει να εκσυγχρονιστεί και να συγκλίνει με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά.

Σχετικά με την βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος δανεισμού αναφέρεται ότι η ίδρυση ειδικευμένου πιστωτικού φορέα υπό τον έλεγχο των Ο.Τ.Α., μιας Δημοτικής Τράπεζας, θα συνέβαλλε σημαντικά:

α) Στην ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών σε μια σειρά από κλάδους παραγωγής που έχουν έντονο κοινωνικό χαρακτήρα, ή που από τη φύση τους προσφέρονται για εκμετάλλευση από δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις, ή που η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κρίνεται χρήσιμη από αναπτυξιακή άποψη.

β) Στην αποδέσμευση των Ο.Τ.Α. και των εξαρτημένων από αυτούς φορέων από τον ασφυκτικό διοικητικό έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης με τρόπο που να εξασφαλιστεί τελικά η διοικητική αυτοτέλεια και η οικονομική αυτοδυναμία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο φορέας αυτός θα μπορούσε να προκύψει είτε με την μετατροπή του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων σε Τράπεζα Αυτοδιοίκησης, είτε με την θέσπιση λογαριασμών σε συγγενή πιστωτικά ιδρύματα με προοπτική ίδρυσης νέας Τράπεζας⁷¹.

Στην πρώτη περίπτωση, θα πρέπει να αλλάξει το νομικό καθεστώς που διέπει το Τ.Π.Δ., το οποίο ως νέος φορέας θα μετατραπεί σε Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου. Ως σκοπός της τράπεζας θα μπορούσε να προσδιοριστεί η ανάληψη όλων των μορφών τραπεζικών υπηρεσιών που αφορούν μόνο τους Δήμους και τους εξαρτώμενους από αυτούς φορείς. (Ιδρύματα, Σύνδεσμοι, Επιχειρήσεις)

Με την μετατροπή αυτή η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα αποκτήσει ένα δικό της πιστωτικό φορέα, ο οποίος θα της δώσει περισσότερες δυνατότητες επιδότησης των αναπτυξιακών της προγραμμάτων, χάρη στις χρηματοδοτικές πηγές του Τ.Π.Δ., ενώ θα βοηθήσει άμεσα στη διαχειριστική εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α., χάρη στο μηχανισμό και την σχετική εμπειρία του Τ.Π.Δ.

Η δεύτερη περίπτωση, η ίδρυση δηλαδή νέας τράπεζας σταδιακά, αποβλέπει στην οργάνωση μιας διαδικασίας που θα ελαχιστοποιεί κατά το δυνατόν τα προβλήματα προσαρμογής και μεταβατικότητας που ενδέχεται να προκύψουν για άλλους πιστωτικούς φορείς από την ίδρυση της Δημοτικής Τράπεζας, ενώ παράλληλα θα δίνει και την δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να δημιουργήσουν την εμπειρία από την διαχείριση τραπεζικών θεμάτων και εκπαιδεύουν τον πυρήνα των στελεχών τους, που θα στελεχώσουν στη συνέχεια τη Δημοτική Τράπεζα όταν θα έλθει η στιγμή της ίδρυσής της. Από την άλλη πλευρά, θα αξιοποιηθεί καλύτερα η υπάρχουσα τραπεζική υποδομή και θα έχει μεγαλύτερο εύρος δραστηριοτήτων.

Όποια και από τις δυο αυτές λύσεις εφαρμοστεί θα ενισχύσει την περιορισμένη επιχειρηματικότητα των Ο.Τ.Α. ενώ θα συμβάλλει σημαντικά στην ενδυνάμωση της οικονομικής αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την παράλληλη επέκταση των αρμοδιοτήτων και των δραστηριοτήτων των Ο.Τ.Α σε όλο το εύρος της παραγωγής και διαχείρισης δημοσίων αγαθών τοπικής και εν γένει περιφερειακής σημασίας, όπως έργα υποδομής, κοινωνικού εξοπλισμού κ.λ.π.

Σημαντικό πλεονέκτημα και στις δυο περιπτώσεις αποτελεί το γεγονός ότι η εφαρμογή τους μπορεί να γίνει εύκολα, γρήγορα και με σχετικά χαμηλό κόστος.

Όλες οι παραπάνω προτάσεις, που αφορούν στην ενίσχυση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της, την ανανέωση των φορέων της και τον εκσυγχρονισμό του οικονομικού της συστήματος, μπορούν να επιτευχθούν με μια επιστημονικά τεκμηριωμένη συνεχή και μακροπρόθεσμη από πλευράς των φορέων των Ο.Τ.Α. στρατηγικής διεκδικήσεων. Οι εκπρόσωποι του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να πάψουν να διεκδικούν συνεχώς από την Κεντρική Διοίκηση αλλά και να αποδεικνύουν την σημασία του ρόλου του θεσμού για την τοπική και εν γένει περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

¹ Βλ. Παπαγεωργίου Κ.: Περιφερειακή Ανάπτυξη και αδυναμίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις Αφών Τολίδη, σελ. 133.

² Βλ. Παπαγεωργίου Κ. όπ. παρ. σελ. 134-136.

³ Βλ. Τουρτούνη Γ.: Οι ειδικότερες ρυθμίσεις για την αποκέντρωση των δομών του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος και η συμβολή της στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1999, σελ. 131.

⁴ Βλ. Κόνσολα Νικ: Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1997, κεφ. 2, σελ 44.

⁵ Βλ. Παπανικόλας Φωτ. – Χριστοφιλάκης Μαν: Τοπική Ανάπτυξη, εξελίξεις και προοπτικές. Διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1996, σελ.27.

⁶ Βλ. Κόνσολα Νικ. όπ. παρ. σελ. 45.

⁷ Βλ. Κόνσολα Νικ., όπ παρ. σελ. 229-230.

⁸ Βλ. Τάτσου Νικ. Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 1988, σελ. 15-17.

⁹ Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευρ. – Παπαγιάννης Δ.: Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κι Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ.13.

¹⁰ Βλ. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Ν. 2539/97: Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τεύχος Πρώτο, Αρ. φύλλου 244, 4-12-1997.

¹¹ Βλ. Χρυσανθάκη Χαρ.: Η Θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1998, σελ. 277.

¹² Βλ. Αθανασόπουλου Κων.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Β', Δ' Έκδοση, Αθήνα 1998, σελ. 56-58.

¹³ Βλ. Αθανασόπουλου Κων., όπ. παρ. σελ. 32-34.

¹⁴ Βλ. Αθανασόπουλου Κων., όπ. παρ. σελ. 62-63.

¹⁵ Βλ. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Ν.2218/94: Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις. Τεύχος Πρώτο, Αρ. φύλλου 90, 13-6-1994.

¹⁶ βλ. Κ.Ε.Π.Ε.: Εκθέσεις 18 για το Πρόγραμμα 1988-1992. Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα, 1990, σελ.52.

¹⁷ βλ. Καραϊσκού Περ.: Το Νομικό Καθεστώς που διέπει τις αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Διπλωματική Εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998, σελ.28.

¹⁸ Βλ. Αλεξοπούλου Ελ.: Το νομικό καθεστώς δανειοδότησης των Ελληνικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1997, σελ. 7.

¹⁹ Βλ. Τάτσου Νικ.: Το μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Μερικές οικονομικές διαστάσεις. Πανεπιστημιακές σημειώσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 1994 σελ. 4-5.

²⁰ Βλ. Τάτσου Νικ. όπ παρ. σελ 5 και Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τόμος Α, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1998.

²¹ Βλ. Τάτσου Νικ. όπ παρ. σελ. 8-10.

²² Βλ. Ισχύον Ελληνικό Σύνταγμα: άρθρα 101, 102 & Αθανασόπουλου Κων.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Β', Δ' έκδοση, Αθήνα, 1999.

²³ Βλ. Τάτσου Νικ.: Δημοσιονομική Αποκέντρωση, θεωρία και Πράξη. Εκδόσεις τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδάνος, Αθήνα, 1999. σελ.37.

²⁴ Βλ. Τάτσου Νικ., .όπ. παρ. σελ.38.

²⁵ Βλ. Παπαγιάννη Π.: Μερικές σκέψεις για τα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης. *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Δίμηνη Επιθεώρηση, τεύχος 3, 1980.

²⁶ Δίπλας Π. (Εκπρόσωπος Δήμου Αθηναίων, Εμπειρογνώμων σε θέματα Real Estate): Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και ο ρόλος της στην οργανωμένη ανάπτυξη ακινήτων. 1η Έκθεση «Real Estate», Ξενοδοχείο Intercontinental, Αθήνα 22 - 23/10/2000.

²⁷ Βλ. Τάτσου Νικ.: Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988, σελ. 37

²⁸ Βλ. Παρούσα εργασία, Κεφάλαιο 6

- ²⁹ Βλ. Γκέκα Ρ.: Κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση: κριτήρια κατανομής, εμπειρική διερεύνηση. Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1996, σελ. 168.
- ³⁰ Βλ. Γκέκα Ρ., όπου παρ. σελ. 179.
- ³¹ Βλ. Γκέκα Ρ. όπου παρ. σελ. 180.
- ³² Βλ. Γκέκα Ρ. όπου παρ. σελ. 189.
- ³³ Βλ. Εισήγηση Νομάρχου Ανατολικής Αττικής Νικ. Κωβαίου στο Συνέδριο Νομαρχών 1978 με θέμα «Οικονομικά των Ο.Τ.Α.». *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δίμηνη Επιθεώρηση*, τεύχος 2, 1979, σελ.13.
- ³⁴ Βλ. Τάτσου Νίκ.: Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη. Εκδόσεις τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 65.
- ³⁵ Βλ. Τάτσου Νικ.: Φορολογική Αποκέντρωση, Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1987. σελ.32.
- ³⁶ Βλ. Εισήγηση Νομάρχου Ανατολικής Αττικής Νικ. Κωβαίου, όπ. π. σελ. 16.
- ³⁷ Βλ. Τάτσου Νικ. όπ. π. σελ 90.
- ³⁸ Βλ. Συμβούλιο της Ευρώπης: Έκθεση Διευθύνουσας Επιτροπής για τα Περιφερειακά και Δημοτικά θέματα. *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δίμηνη Επιθεώρηση*, τεύχος 1, 1991, σελ.27
- ³⁹ Βλ. Τάτσου Νικ., όπ. π. σελ 93.
- ⁴⁰ Βλ. Τάτσου Νικ.: Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ε.Ε.Τ.Α.Α. , Αθήνα 1988. σελ. 35.
- ⁴¹ Βλ. Τάτσου Νικ.: Φορολογική Αποκέντρωση, Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1987, σελ.45
- ⁴² Βλ. Νεφελούδης Αν.: (Δημοτικός Σύμβουλος Ν. Σμύρνης): Μια συμβολή στον προβληματισμό για την αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δίμηνη Επιθεώρηση*, τεύχος 5, 1987, σελ.68.
- ⁴³ Βλ. Τάτσου Νικ.: Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ε.Ε.Τ.Α.Α, Αθήνα 1988, σελ.60.
- ⁴⁴ Βλ. Τάτσου Νίκ.: Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη. Εκδόσεις τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 165.
- ⁴⁵ Βλ. Καραναστάση Μ.: Η φορολογική νομοθεσία των δήμων και Κοινοτήτων», Αθήνα, 1993, σελ. 345.

- ⁴⁶ Βλ. Γκέκα Ρ.: Κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση: κριτήρια κατανομής, εμπειρική διερεύνηση. Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1996, σελ. 168.
- ⁴⁷ Βλ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δίμηνη Επιθεώρηση*: Περικοπές από τους Κ.Α.Π. το 1992, τεύχος 2, 1992, σελ. 52.
- ⁴⁸ Βλ. Καραναστάση Μ.όπ. π. σελ. 454.
- ⁴⁹ Βλ. Γκέκα Ρ. όπ. π. σελ. 86.
- ⁵⁰ Βλ. Τάτσου Νίκ. όπ. π. σελ.83.
- ⁵¹ Βλ. Τάτσου Νίκ. όπ. π. σελ.89.
- ⁵² Βλ. Τάτσου Νίκ. όπ. π. σελ. 53.
- ⁵³ Βλ. Ε.Σ.Υ.Ε.: Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Ενημερωτικό δελτίο, Αθήνα 1999, σελ.44
- ⁵⁴ Βλ. άρθρα 167 Ν.1065/1980, 18 παρ.7 του Ν.1270/1982, 207 του Π.Δ.76/1985, 220.Π.Δ.323/1989, 237 Π.Δ.410/1995
- ⁵⁵ Βλ. Θεοδώρου Ιωάν.: Τα έσοδα των Δήμων και Κοινοτήτων. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1999, σελ.265.
- ⁵⁶ Βλ. Θεοδώρου Ιωάν όπ. π., σελ. 270.
- ⁵⁷ Βλ. Αλεξοπούλου Ελ.: Το Νομικό Καθεστώς Δανειοδότησης των Ο.Τ.Α. Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1997, σελ. 68.
- ⁵⁸ Βλ. Αθανασόπουλου Κων.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Γ' έκδοση, Αθήνα, 1995, σελ. 52.
- ⁵⁹ Βλ. Αθανασόπουλου Κων. όπ. π. σελ. 60.
- ⁶⁰ Βλ. *Επιθεώρηση Αποκέντρωσης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τριμηνιαία Επιστημονική Επιθεώρηση*, τεύχος 5, σελ. 74-79.
- ⁶¹ Βλ. Αλεξοπούλου Ελ.. όπ. π. σελ.81.
- ⁶² Βλ. Τάτσου Νικ.: Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988, σελ. 137.
- ⁶³ Βλ. Αλεξοπούλου Ελ. όπ. π. σελ 81.
- ⁶⁴ Βλ. Τάτσου Νικ. όπ. π. σελ. 141.
- ⁶⁵ Βλ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δίμηνη Επιθεώρηση*: Τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. και οι σύγχρονες τάσεις σε διάφορες χώρες της Ευρώπης και του κόσμου», τεύχος 2, 1992.

⁶⁶ Βλ. Αθανασόπουλου Κων.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Β', Δ' έκδοση, Αθήνα 1998, σελ. 60.

⁶⁷ Βλ. Αθανασόπουλου Κων.: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση Τόμος Β', Γ' έκδοση, Αθήνα 1995, σελ. 67.

⁶⁸ Βλ. Πετρίδου Ευγ.: Διοίκηση – Μάνατζμεντ, Μια εισαγωγική προσέγγιση», Εκδόσεις Ζυγός, Θεσσαλονίκη 1998, σελ. 300 και Ζαβλανού Μ.: Μάνατζμεντ. Εκδόσεις Έλλην, Αθήνα, 1998, σελ. 25.

⁶⁹ Βλ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δίμηνη Επιθεώρηση: Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτοδιοίκησης και τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. (άρθρο 9). Τεύχος 2, 1992.*

⁷⁰ Βλ. Τάτσου Νικ.: Φόροι, τέλη, οικονομική εξουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Άξονες Πολιτικής. Πανεπιστημιακές σημειώσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1994, σελ 10.

⁷¹ Βλ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δίμηνη Επιθεώρηση: Τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. – Η Τράπεζα της Αυτοδιοίκησης. Τεύχος 2, 1996, σελ. 22.*