

ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΩΝ ΔΟΜΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Κωνσταντίνος Αγοραστός, επίκ. καθηγητής Παν/μίου Μακεδονίας
Τρύφωνας Κωστόπουλος, επίκ. καθηγητής Παν/μίου Μακεδονίας

1. Εισαγωγή

Η εισήγηση επιχειρεί να διερευνήσει τις αναγκαίες εξουσιαστικές διαμεσολαβήσεις που παρατηρούνται μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών της. Οι αντιθέσεις-επιρροές αυτές εδράζονται πάνω στη διαλεκτική σχέση Κοινότητα-Ένωση και κράτη-μέλη τα οποία μπορούν να υποκαθίστανται από τα θεσμικά όργανα της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Για να φωτίσουμε όσο το δυνατόν καλύτερα αυτήν τη νεφελώδη σχέση μεθοδολογικά αναζητούμε το ειδικό, το μερικό στο γενικό, και αντίστροφα αναμένουμε την επιβεβαίωση του γενικού στο ειδικό, στο μερικό, τις γενικές υποθέσεις στα ειδικά συμπεράσματα¹.

Η μετάβαση μέσω του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» από τους 454 δήμους και τις 5.343 κοινότητες στους 900 δήμους και τις 133 κοινότητες δύναται να αξιολογηθεί με βάση τα κάτωθι κριτήρια:

1. Ποιες είναι οι άμεσες-έμμεσες επιρροές της Ε.Ε;
2. Ποια είναι η συνεισφορά των ελληνικών πολιτικών δυνάμεων;
3. Ποια αναμένεται να είναι η οικονομική ωφέλεια από αυτήν τη μεταρρύθμιση;
4. Τέλος, ισχυροποιούνται οι εξουσιαστικές εθνικές δομές μέσω της συγκεντροποίησης του ελληνικού πολιτικού χώρου και μάλιστα σε βάρος της λειτουργίας της δημοκρατίας;

Η απάντηση όλων αυτών των ερωτημάτων γίνεται μέσα από την αναλυτική μελέτη των οικονομικών και ποσοτικών δεικτών της Κοινότητας-Ένωσης, που επηρε-

1. Αντώνης Αντωνικόπουλος, *Εισαγωγή στην ιστορία των πολιτικών ιδεών των νεώτερων χρόνων*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1980, σελ. 16.

άζουν άμεσα την οικονομική και κοινωνική ζωή των κατοίκων των κρατών μελών της. Εν τέλει, η αναδιανεμητική περιφερειακή οικονομική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενισχύει τις συγκεντρωτικές δομές του σκληρού πυρήνα; Ή, αντίθετα, επιφορτίζει τις τοπικές περιφερειακές αρχές της αυτοδιοίκησης με πρόσθετους πόρους και αυξημένες αρμοδιότητες;

2. Δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση

Η δημόσια διοίκηση μπορεί να οργανώνεται στη βάση δύο διαφορετικών συστημάτων και βασικά στο σύστημα της «συγκέντρωσης» υπό την ευρεία έννοια του όρου και του συστήματος της «αποκέντρωσης» των οικονομικών πόρων αλλά και της εξουσίας. Στο συγκεντρωτικό σύστημα η δημόσια διοίκηση διαμεσολαβείται από το κράτος και ασκείται από τα όργανά του. Το σύστημα αυτό, λόγω αντικειμενικών τάσεων, επικουρείται και από περιφερειακά όργανα, τα οποία είναι επιφορτισμένα με δημόσια εξουσία. Στο αποκεντρωτικό σύστημα δημόσιας διοίκησης το κεντρικό κράτος εκχωρεί σε αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυξημένες αρμοδιότητες. Η γνησιότερη και σπουδαιότερη μορφή αποκεντρωμένου κράτους είναι η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Ένα από τα αμφισβητούμενα ζητήματα-ερωτήματα της Γενικής Πολιτειολογίας είναι η διαφοροποίηση-διάκριση μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης. Η διαφοροποίηση αυτή συνίσταται στον εντοπισμό της τόσο αμφιλεγόμενης δημόσιας εξουσίας. Οι εξουσίες και κατά προέκτασιν οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης παραχωρούνται από το κράτος και κατά συνέπεια μπορούν να ονομαστούν παράγωγες ή δοτές, εν αντιθέσει με του κράτους που είναι πρωτογενείς ή πρωτότυπες.

Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ αποτελεί το αποφασιστικό κριτήριο διάκρισης μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης και της διοικητικής αποκέντρωσης. Η αυτοτέλεια περιλαμβάνει το δικαίωμα των αποκεντρωμένων θεσμικών οργάνων να αποφασίζουν κυρίαρχα πώς θα διεκπεραιώσουν μια τοπική υπόθεση και να εκτελούν τις σχετικές αποφάσεις των συλλογικών τους οργάνων. Αναμφισβήτητα, ένα ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο, αλλά και ο ακρογωνιαίος λίθος, της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μια μορφή αποκέντρωσης μόνο της εκτελεστικής λειτουργίας και όχι της νομοθετικής ή της δικαστικής. Το σύγχρονο κράτος την άσκηση αυτών των εξουσιών την επιφυλάσσει για τον εαυτό του.

Στην εποχή της τριτογενοποίησης της οικονομίας, η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αναπτυξιακή πολιτική. Και αυτό γιατί στον ώριμο πλέον καπιταλισμό, στην παραγωγική διαδικασία απαιτούνται λιγότερες μονάδες συντελεστών παραγωγής ενισχύοντας το ρόλο του κεφαλαίου, αφού στην οργανική σύνθεση του κεφαλαίου οι μηχανές υπερτερούν των μισθωτών εργα-

τών, αναβαθμίζοντας τον επιτελικό ρόλο του κράτους και αναδεικνύοντας τα κέντρα λήψης αποφάσεων και τις πολιτικές διοικητικές ελίτ, που, τελευταία, με σχετική άνεση εισχωρούν και στο χώρο της αυτοδιοίκησης σε κύριους συστατικούς παράγοντες της σύγχρονης παραγωγικής διαδικασίας.

Σ' αυτό το πλαίσιο τοποθετούμε την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των δομών της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συγκέντρωση και η συγκεντροποίηση των ΟΤΑ, η πρόσφατη εισαγωγή του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης (νομαρχιακή αυτοδιοίκηση) απαιτούν ριζική αναμόρφωση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Η άμεση στελέχωση των νέων οργανισμών με επιστήμονες, εξειδικευμένους σε σύγχρονες επιστημονικές περιοχές, πρέπει να είναι στις άμεσες προτεραιότητες των πολιτικών αποκέντρωσης στην Ελλάδα.

Η Ελλάδα, συμμετέχοντας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, επιδέχεται σημαντικές επιδράσεις-επιρροές, οι οποίες εκπορεύονται από τις ανάγκες αυτής της προοπτικής. Η εμφάνιση και στην Ελλάδα του μοντέλου «δήμαρχος- μάνατζερ», με την παρατηρούμενη ταχύρρυθμη κρίση παραδοσιακών βιομηχανικών κλάδων, σε συνδυασμό με το άμεσο ενδιαφέρον που επιδεικνύει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την προώθηση της περιφερειακής οικονομικής πολιτικής μέσω της φεντεραλιστικής εκδοχής της «Ευρώπης των Περιφερειών», έχουν ως αποτέλεσμα την αναβάθμιση και την διεύρυνση της οικονομικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

3. Αρχή της επικουρικότητας και τοπική αυτοδιοίκηση

Η αρχή της επικουρικότητας εκφράζει ένα βασικό κριτήριο κατανομής των αρμοδιοτήτων δημόσιων ενεργειών-δράσεων ανάμεσα σε τοπικό, περιφερειακό, κρατικό και κοινοτικό επίπεδο. Ως γενικός κανόνας σημαίνει ότι το επίπεδο των αποφάσεων για μια δημόσια ενέργεια πρέπει να βρίσκεται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη, με άλλα λόγια στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο διοικητικής οργάνωσης ενός κράτους (κοινότητα, δήμος, νομός ή περιφέρεια). Μόνο όταν το επίπεδο αυτό αντικειμενικά δεν μπορεί να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή αυτή, η δράση μεταφέρεται στο αμέσως επόμενο επίπεδο (κεντρική κυβέρνηση, Κοινότητα). Η επικουρικότητα εξασφαλίζει τη δυνατότητα των κρατών-μελών ή των περιφερειακών τους οργάνων να παραμένουν αρμόδια για οποιοδήποτε θέμα στο οποίο υπάρχει συντρέχουσα κοινοτική αρμοδιότητα και το οποίο μπορούν να αντιμετωπίσουν μόνα τους αποτελεσματικά.

Η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί δεσμευτικό κριτήριο της εσωτερικής οργάνωσης κάθε ομοσπονδίας και κάθε αποκεντρωτικού κράτους. Ιδιαίτερη σημασία έχει η εφαρμογή της για τη συμμετοχή των πολιτών, τη διαφάνεια των αποφάσεων και την τόνωση της δημοκρατίας. Από την άλλη πλευρά, γίνεται αντιληπτό ότι η

φύση ορισμένων καθηκόντων και δράσεων (εξωτερική πολιτική, άμυνα, περιβάλλον, μεταφορές κ.ά.) επιβάλλουν την ανάληψή τους από ένα υπερκείμενο επίπεδο. Η αρχή της επικουρικότητας συνδυάζει, ή προσπαθεί να συνδυάσει, κατά την εφαρμογή της τα δύο υποκρήρια που περιέχονται σ' αυτήν: τα κρήρια της αποκέντρωσης (εγγύτητας προς τον πολίτη) και της αποτελεσματικότητας.

Η αρχή της επικουρικότητας εισάγεται για πρώτη φορά μέσα από τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχ για να καλύψει πολλές ανάγκες, αλλά ταυτόχρονα προκαλεί πολλές διαφωνίες και παρερμηνείες. Μια και η αρχή της επικουρικότητας από μόνη της ως έννοια εμπεριέχει διάφορες αξιολογικές κρίσεις και κατά συνέπεια μπορεί να ερμηνευθεί με διάφορους τρόπους ανάλογα με τις περιστάσεις. Η προσεκτική της ερμηνεία αποτελεί παράγοντα θεσμικής ισορροπίας μια και οποιοδήποτε υπερβολή προς τη μια ή την άλλη κατεύθυνση μπορεί να οδηγήσει σε υδροκεφαλισμό των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ή σε πλήρη παράλυση της δυνατότητας των κοινοτικών οργάνων να δράσουν σε ορισμένα πεδία.

Ο όρος επικουρικότητα, αν και νέος στους θεσμούς και στην πολιτική της Ε.Ε., διαθέτει μια μεγάλη ιστορική σταδιοδρομία. Οι ρίζες της επικουρικότητας εντοπίζονται στην αρχαιότητα και πιο συγκεκριμένα στην φιλοσοφία του Αριστοτέλη (*Πολιτικά*) και του Θωμά του Ακινάτη. Στη σύγχρονη ιστορία η αρχή της επικουρικότητας περιέχεται στην κοινωνική πολιτική της Καθολικής Εκκλησίας της περιόδου του μεσοπολέμου, μετά από εισήγηση του πάπα Πίου του ΧΙ σε μια εγκύκλιό του το 1931, καθώς και στη διοικητική πρακτική των ομοσπονδιακών κρατών και των περιφερειακών οντοτήτων, όπως της Ο.Δ. της Γερμανίας.

Η αρχή αυτή που καλλιεργήθηκε από τους πάπες και τη χριστιανοδημοκρατία ήρθε ως απάντηση στον ιταλικό φασισμό, στην ανάγκη για διασφάλιση της αυτονομίας της Καθολικής Εκκλησίας και τελικά ως καθουσαρχισμός προς τα ομοσπονδιακά κράτη και τις περιφέρειες ότι δεν κινδύνευαν από το εθνικό κέντρο (πρωτεύουσα).

Στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η ύπαρξη της αρχής αυτής υπονοείται σε αρκετές διατάξεις των συνθηκών της ΕΚΑΧ και της ΕΟΚ. Με την πάροδο του χρόνου στην οικοδόμηση της Ευρώπης και με τη συνεχή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων που θα έπρεπε να ασκεί η Κοινότητα, γινόταν όλο και εντονότερη η ανάγκη ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμότητας των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και των κοινοτικών αρμοδιοτήτων γενικότερα. Ένα, λοιπόν, από τα πολλά βασικά ερωτήματα που απασχόλησαν την Κοινότητα στη Συνθήκη του Μάαστριχ, που υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου του 1992, ήταν και το πώς θα επιτυγχανόταν η ισορροπημένη κατανομή αυτών των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των εθνικών ή περιφερειακών αρχών.

Έτσι, λοιπόν, η αρχή της επικουρικότητας κατέλαβε ρητή θέση στη Συνθήκη σε τρία σημεία:

Στο προοίμιο της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται ότι «η παρούσα συνθήκη ανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες». Αυτός ακριβώς ο συνδυασμός της πορείας προς την ολοκληρωμένη πολιτική ένωση και της επικουρικότητας ως οργανωτικής αρχής και κριτηρίου διασφάλισης του τρόπου λήψης αποφάσεων εκφράζει την πολιτική δέσμευση ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δε θα είναι υπόθεση μόνο του υποκείμενου υπερεθνικού κοινοτικού συστήματος, αλλά και των υποδεέστερων επιπέδων λήψης αποφάσεων, φτάνοντας όσο γίνεται συχνότερα μέχρι τον πολίτη, φυσικό ή νομικό πρόσωπο.

Στο άρθρο Β, μετά την απαρίθμηση των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταλήγει ότι «οι στόχοι της Ένωσης επιτυγχάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης, υπό τους όρους και με το χρονοδιάγραμμα που προβλέπονται σε αυτήν, ενώ συγχρόνως τηρείται η αρχή της επικουρικότητας όπως καθορίζεται στο άρθρο 3Β της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας». Με άλλα λόγια, το άρθρο Β έρχεται να συνδέσει τον νομικό με τον πολιτικό χαρακτήρα της επικουρικότητας και να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της σε ολόκληρη τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και στη συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων.

Τέλος, το άρθρο 3Β, αποτελούμενο από τρία εδάφια, προβλέπει ότι «η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας μόνο και εάν στον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης».

3. Τα οικονομικά της Κοινότητας/Ένωσης-προϋπολογισμός

Στα πλαίσια του νεοφιλελευθερισμού, ενώ διακηρύσσεται και μάλιστα σε υψηλούς τόνους, η σταδιακή αποχώρηση του κράτους από τη σφαίρα της οικονομικής ζωής, η οικονομικοπολιτική πραγματικότητα διαγράφεται τελείως διαφορετική. Το κράτος δεν περιορίζεται, αντίθετα αυξάνεται τόσο ο οικονομικός του ρόλος, όσο και ο επιπλοκός του χαρακτήρα ως συλλογικού καπιταλιστή για τη διαχείριση και την υπέρβαση των οικονομικών κρίσεων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
ΔΙΑΦΘΩΣΗ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΕ
(ως ποσοστό % της συνολικής δαπάνης του προϋπολογισμού)

Τομείς	1980	1983	1985	1988	1990
ΕΓΤΠΕ,					
Τμήμα Εγγυήσεων	71,0	63,1	70,2	62,8	56,3
Τμήμα Προσανατολισμού	2,0	2,6	2,4	2,8	4,4
Αλιεία	0,4	0,3	0,4	0,6	0,8
Περιφερειακή Πολιτική	4,5	9,5	6,0	7,3	11,1
Κοινωνική πολιτική	4,8	6,0	5,7	6,5	7,8
Έρευνα, ενέργεια	2,3	5,5	2,5	2,6	3,7
Ανάπτυξη (τρίτες χώρες)	4,0	4,0	3,7	2,0	3,2
Διοίκηση	5,8	4,6	4,7	4,5	5,1
Διάφορα	5,3	4,4	4,5	10,9	7,6
Σύνολο προϋπολογισμού	100,0	100,0	100,0	100,0	100

ΠΗΓΕΣ: *Commission of the EC, The Community Budget: The Facts in Figures*, διάφορα τεύχη. Για τον προϋπολογισμό του 1990: Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου της ΕΚ, ΟΥΣ 324, 13.12.1991. Αναδημοσίευση στο Λουκάς Τσουκάλης, *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 1993, σελ. 339.

Επίσης τελευταία, ο οικονομικός αλλά και ο επιτελικός ρόλος του κράτους επεκτείνεται και στα όργανα της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο γνωστός νόμος του διάσημου γερμανού οικονομολόγου Adolph Wagner (Wagner law), τον οποίο διατύπωσε στην αρχή του αιώνα², εξακολουθεί να επιβεβαιώνεται και να τυγχάνει γενικής εφαρμογής. Ενώ ο κλασικός νόμος αύξησης των κρατικών δαπανών τελευταία επιβεβαιώνεται και σε περιφερειακό επίπεδο³.

Με αφητηρία τα δημοσιονομικά της Κοινότητας-Ενωσης θα επιχειρηθεί να καταδειχθεί ο αντιφατικός χαρακτήρας των οικονομικών πολιτικών που προωθούνται από τους ισχυρούς ευρωπαϊούς εταίρους.

2. Διονύσιος Καργίωργας, *Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους*, εκδ. Παπαζήσης

3. Πιο αναλυτικά βλ. Κ. Agorastos, T. Kostopoylos and E. Varelas, «Regional differences between North and South Greece the turn of the Century», *38th Congress of the European Regional Science Association*, Vienna, 1998.

Τα στοιχεία του Πίνακα 1 δείχνουν ότι οι δαπάνες της περιφερειακής πολιτικής ακολουθούν σταθερή ανοδική πορεία. Αντίθετα, τα κονδύλια που αφορούν την Κοινή Αγροτική Πολιτική ακολουθούν φθίνουσα πορεία.

Από τα στοιχεία του Πίνακα 2 φαίνεται ότι η Ελλάδα είναι η πλέον ωφελημένη χώρα στην Κοινότητα. Ταυτόχρονα καταγράφεται και η μεγάλη αντίφαση για την ελληνική οικονομία. Από τη μια να εισπράττει σημαντικά ποσά από την Ένωση και από την άλλη να διολιθοαίνει καταλαμβάνοντας την τελευταία θέση της Κοινότητας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Καθαρές μεταβιβάσεις από τον προϋπολογισμό της ευρωπαϊκής ένωσης
(Εισπράξεις μείον εισφορές ως ποσοστό % του εθνικού ΑΕΠ)

Χώρες	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Βέλγιο	-0,32	0,57	-0,41	-0,25	-0,79	-0,54
Δανία	0,70	0,40	0,70	0,50	0,38	0,42
Γερμανία	-0,28	-0,47	-0,39	-0,41	-0,60	-0,49
Ελλάδα	-	1,53	2,34	3,10	3,30	4,90
Ισπανία	-	-	-	0,04	0,46	0,47
Γαλλία	0,08	-0,15	-0,07	-0,07	-0,22	-0,20
Ιρλανδία	5,00	3,50	4,01	4,90	4,30	6,19
Ιταλία	0,21	0,22	0,29	-0,02	0,02	-0,05
Λουξεμβούργο	-0,15	-0,67	-0,93	-1,20	-1,20	-0,97
Ολλανδία	0,32	0,06	0,27	0,10	0,60	0,17
Πορτογαλία	-	-	-	0,73	1,45	1,44
ΗΒ	-0,35	-0,24	-0,24	-0,26	-0,30	-0,4

ΠΗΓΗ: Ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ε.Ε. Αναδημοσίευση στο Λουκάς Τσοούκαλης, *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 1993, σελ. 342.

Μ' αυτήν τη δομική αντίφαση της ελληνικής οικονομίας πρέπει να αναζητήσουμε άλλες αιτίες υποβάθμισης της θέσης της Ελλάδας στην Ε.Ε. Όπως, για παράδειγμα, το αυτοδιοικητικό έλλειμμα που χαρακτηρίζει το σύστημα των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3
Σύνολον κυβερνητικών δαπανών, 1960-1994
(% του ΑΕΠ)

Χώρες	1960	1974	1980	1985	1990	1992	1994
Βέλγιο	30,3	39,4	58,6	62,2	54,8	56,2	56,4
Γαλλία	34,6	39,3	46,1	52,2	49,8	52,2	54,9
Γερμανία	32,4	44,6	47,9	47,0	45,1	48,6	49,0
Ιταλία	30,1	37,9	41,9	50,9	53,2	53,6	53,9
Λουξεμβούργο	30,5	35,6	54,8	51,7	51,3	53,0	52,7
Ολλανδία	33,7	47,9	55,5	56,5	54,0	55,3	54,4
Δανία	24,8	45,9	56,2	59,3	58,6	61,3	63,9
Ιρλανδία	28,0	43,0	48,9	52,4	41,2	42,6	43,8
ΗΒ	32,2	44,8	43,0	44,0	39,9	43,1	42,9
Ελλάδα	17,4	25,0	29,7	43,3	46,1	44,8	47,9
Πορτογαλία	17,0	24,7	25,5	43,1	43,1	49,9	51,5
Ισπανία	-	23,1	32,2	41,1	42,0	44,4	45,6
ΕΕ-12	31,8	40,7	45,9	49,7	47,7	50,0	51,0
Αυστρία	35,7	41,9	48,1	50,9	48,6	50,5	51,5
Φιλανδία	26,6	32,0	38,1	43,8	45,4	59,1	58,7
Σουηδία	31,0	48,1	60,1	63,3	59,1	67,3	68,8
ΟΟΣΑ-Ευρώπη	31,3	40,4	45,9	49,5	48,6	50,2	51,0
Ιαπωνία	17,5	24,5	32,0	31,6	31,7	32,3	35,8
ΗΠΑ	27,0	32,2	31,8	33,2	33,3	35,0	33,5
Σύνολο ΟΟΣΑ	28,0	34,8	39,4	40,7	40,7	40,8	40,8

ΠΗΓΕΣ: ΟΟΣΑ. Αναδημοσίευση στο Λουκάς Τσούκαλης, *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 1998, σελ. 52.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Διάρθρωση φορολογικών εσόδων τοπικής αυτοδιοίκησης

Χώρες	Φόρος Εισοδήματος	Φόρος Περιουσίας	Γενικοί Φόροι Κατανάλωσης	Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης	Τέλη	Άλλοι Φόροι
Δανία	92,1	7,8	—	0,1	—	—
Σουηδία	99,6	—	—	0,4	—	—
Ιταλία	30,1	23,0	—	8,8	19,7	18,5
Πορτογαλία	23,2	38,0	18,6	16,5	3,6	0,2
Βέλγιο	72,6	—	—	—	21,8	5,6
Βρετανία	—	76,7	—	—	—	23,3
Γαλλία	13,2	34,0	—	5	7,2	40,6
Φιλανδία	95,2	4,7	—	—	0,1	—
Ολλανδία	—	67,1	—	1,4	31,4	—
Νορβηγία	87,9	8,8	—	—	0,6	2,6
Ελλάδα	—	—	4,3	20,4	27,6	47,7
Ιρλανδία	—	100	—	—	—	—
Ισπανία	17,1	36,4	12,2	13,2	17,4	3,8
Λουξεμβούργο	94	5,5	—	0,4	—	—
Τουρκία	46,6	3,1	35,2	10,4	0,8	3,8
Ισλανδία	76,8	17,3	—	5,9	—	—
Ιαπωνία	57,8	28,3	—	8,4	4,7	1,1
Νέα Ζηλανδία	—	92,9	—	1,2	5,9	—
Μέσος Όρος	44,8	30,2	3,9	5,1	7,8	8,2

ΠΗΓΗ: *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l' OECD 1965-1994*, OECD, Paris 1995.

Παρατηρώντας τα στοιχεία του Πίνακα 3 επιβεβαιώνεται πλήρως η παραπάνω θέση που αναπτύξαμε. Ο οικονομικός ρόλος του κράτους μέσω της αύξησης των κρατικών δαπανών αποτελεί πλέον ένα αντικειμενικό γεγονός τόσο στο κέντρο όσο και στην περιφέρεια του «τοπικού κράτους».

Από τα στοιχεία του Πίνακα 4 παρουσιάζεται η φορολογική διάρθρωση των εσόδων των Οργανισμών της Τοπικής αυτοδιοίκησης στις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ. Όπως προκύπτει από την εξέταση των στοιχείων τα οποία παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, οι πλούσιες χώρες Δανία, Σουηδία, Φιλανδία, Νορβηγία, Λουξεμβούργο αντλούν οικονομικούς πόρους σε μεγάλο βαθμό από το φόρο εισοδήματος. Ενώ

στην Ελλάδα το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, έχοντας πρόσθετα διαρθρωτικά προβλήματα, είναι υποχρεωμένο να αντλεί οικονομικούς πόρους από τέλη και δικαιώματα, καθιστώντας ανίσχυρη και προβληματική την πολιτική αποκέντρωσης. Η συγκεκριμένη πολιτική αν συνδυαστεί με το γεγονός ότι:

1. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν μειωμένη φορολογική εξουσία με συνέπεια το κράτος να βάζει μεγάλους περιορισμούς όσον αφορά τη δυνατότητα ασκήσεως ανεξάρτητης, από μέρους τους, οικονομικής πολιτικής.
2. Υπάρχουν σήμερα πολλά τέλη και φόροι αρκετά μικρής αποδόσεως. Μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις τα έξοδα βεβαίωσης και εισπράξεως είναι τόσο υψηλά ώστε να προσεγγίζουν ή ακόμα και να υπολείπονται των εισπράξεων. Επίσης, οι μέθοδοι βελτίωσης είναι πολύπλοκες, ανεπαρκείς και συχνά λανθασμένες.
3. Οι πρόσθετοι φόροι βασιζονται κυρίως σε ειδικότερους παρά σε γενικούς φόρους του Δημοσίου. Δεδομένου ότι οι φόροι αυτοί έχουν μικρή και συχνά μικρής εισοδηματικής ελαστικότητας βάση, τα έσοδά τους δεν μπορούν να λύσουν το οικονομικό πρόβλημα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
4. Πολλοί φόροι είναι αντίστροφα προοδευτικοί ή στην καλύτερη περίπτωση ευθέως αναλογικοί όσον αφορά την επίπτωσή τους.
5. Οι συντελεστές πολλών φόρων και τελών όχι μόνο είναι αναλογικοί, αλλά επιβάλλονται και επί βάσεως που δεν εμφανίζει καθόλου ή μικρή μόνο εισοδηματική ελαστικότητα. Συνέπεια αυτών είναι τα έσοδα να μην ακολουθούν την εξέλιξη της οικονομικής δραστηριότητας.
6. Η απόδοση των εσόδων από τους φόρους που εισπράττονται από το κράτος γίνεται με μεγάλη καθυστέρηση. Η σημασία του μειονεκτηματος αυτού υπήρξε περισσότερο εμφανής σε περιόδους έντονου πληθωρισμού.
7. Τα περισσότερα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα είναι πολύπλοκα στην επιβολή και διαχείριση, με συνέπεια να υπάρχουν προβλήματα στη βεβαίωση και συχνές διενέξεις με τους πολίτες.
8. Τα περιουσιακά στοιχεία των δήμων και κοινοτήτων δεν αξιοποιούνται πλήρως, διότι, μεταξύ άλλων, ένα μεγάλο μέρος τους τελεί υπό νομικούς περιορισμούς και, επί πλέον, δεν υπάρχουν επαρκή κεφάλαια για την καλύτερη αξιοποίησή τους.
9. Η τακτική οικονομική ενίσχυση καθορίζεται σε ένα σταθερό ποσό που δεν αναπροσαρμόζεται συχνά.
10. Το ποσό αυτό της τακτικής επιχορήγησης δεν αυξάνεται κάθε χρόνο, αλλά σε απροσδιόριστα χρονικά διαστήματα, γεγονός που επιτείνει την αβεβαιότητα και δημιουργεί προσδοκίες και επικίνδυνες συνθήκες προγραμματισμού.

11. Η κατανομή των ενισχύσεων γίνεται με κυρίαρχο κριτήριο τον πληθυσμό, χωρίς να λαμβάνονται πραγματικά υπόψη ούτε οι ανάγκες, ούτε οι διαθέσιμοι πόροι.
12. Δεν υπάρχουν κατάλληλοι εισπρακτικοί μηχανισμοί για τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων.

Όλα τα παραπάνω, πέραν των άλλων μη ικανοποιητικών αποτελεσμάτων, έχουν ως παρενέργεια πολλές φορές και τη δημιουργία αισθήματος άδικης, υπερβάλλουσας φορολόγησης για ορισμένους κατοίκους ή επαγγελματίες.

Ακόμη, θα θέλαμε να επισημάνουμε ορισμένα σημεία στα οποία είναι επείγουσα η διορθωτική θεσμική ρύθμιση προκειμένου να αμβλυθούν και εξομαλυνθούν οι δυσλειτουργίες και στρεβλώσεις που έχει αποδειχθεί έμπρακτα ότι χαρακτηρίζουν το ισχύον σύστημα των οικονομικών της αυτοδιοίκησης.

Επειδή η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.) με επανειλημμένα διαβήματα προς τις κυβερνήσεις δεν κατόρθωσε να επιβάλει τη σωστή εφαρμογή του νομικού πλαισίου, προτείνεται να επαναπροσδιοριστεί το πλαίσιο δράσης των ΟΤΑ διευκρινίζοντας εκείνα τα σημεία και τις διατάξεις του νομικού status που επιδέχονται παρερμηνείες συμβάλλοντας στην αυτοδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για την εξασφάλιση της σχετικής οικονομικής αυτοδυναμίας, τα ποσά που θα προβλέπονται από το καινούργιο καθεστώς στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους δεν μπορεί να κυμαίνονται παρά στο 6% περίπου του εθνικού εισοδήματος. Είναι απαράδεκτο η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας να διαχειρίζεται το μικρότερο ποσοστό που διαχειρίζεται η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Σήμερα διατίθενται από όλα τα υπουργεία διάφορα ποσά για την τοπική αυτοδιοίκηση και για διάφορα έργα και μικροεπεμβάσεις. Η πολιτική αυτή μεταβάλλει του δημάρχους και κοινοτάρχες σε διαδρομιστές των υπουργείων και εντέλει σε εξαρτώμενους διαφόρων παραγόντων των υπουργείων, προκειμένου να εξασφαλίσουν κάποια ποσά για το δήμο τους. Η κατάσταση αυτή πρέπει να τερματιστεί και τα σχετικά κονδύλια να συγκεντρωθούν σε ενιαίο λογαριασμό υπό τον έλεγχο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση με την ομοφωνία που τη διακρίνει να τα διανέμει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τις κατηγορίες έργων που διατίθενται (περιβάλλον-ποιότητα ζωής, αθλητισμός, πολιτισμός κ.λπ.).

Να κατοχυρωθεί θεσμικά η συμμετοχή της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. στη διαδικασία κατανομής και παρακολούθησης του οικονομικού μέρους του Β' (και όποιου επόμενου) Κ.Π.Σ.

Ακόμη, πρέπει άμεσα να μειωθούν τα επιτόκια των δανείων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.Κ.) και να αναπροσαρμοστούν σε ύψος που θα είναι το πολύ 3 μονάδες υψηλότερο από τον πληθωρισμό, γιατί δεν επιτρέπεται το Τ.Π.Κ. να πραγματοποιεί κέρδη μεγαλύτερα από τα κέρδη των ιδιωτικών τραπεζών,

και να γίνει επαναδιαπραγμάτευση της διάρκειας όλων των δανείων από το Τ.Π.Κ.

Και, τέλος, να προχωρήσουν οι διαδικασίες για θεσμοθέτηση μιας Αναπτυξιακής Διαδημοτικής Τράπεζας.

Όλα τα παραπάνω αποτελούν αναγκαίες μεν, πλην όμως απλά διορθωτικές κινήσεις εξομάλυνσης και εξορθολογισμού του τοπίου των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Θεωρούμε, ωστόσο, και καταθέτουμε ως έναυσμα διαλόγου το καίριο ζήτημα που οφείλει να απασχολήσει όλους από κοινού τους σημερινούς πόλους διοίκησης (πολιτεία, α' β' βαθμια αυτοδιοίκηση) και που πρέπει, μετά τον απαραίτητο διάλογο, να αρθρώσει το μελλοντικό δίκαιο, ισορροπημένο, δυναμικό και λειτουργικό σύστημα των οικονομικών των πόλων διοίκησης στη χώρα μας.

Οι κανόνες του συστήματος αυτού θα πρέπει να περιλαμβάνουν:

1. Αναδιανομή των φορολογικών εσόδων μεταξύ των πόλων διοίκησης.
2. Αποφυγή επικαλύψεων φορολογίας.
3. Διαρκή τιμαριθμική ενημερότητα εσόδων.
4. Προοδευτικότητα χρεώσεων.

5. Λογική ανταποδοτικότητα σε όσες δαπάνες μπορούν να επιμεριστούν σε υπόχρεους, οι οποίοι απολαμβάνουν πραγματικά οικονομική ωφέλεια, αντίστοιχα από τις ενέργειες της κεντρικής ή της τοπικής εξουσίας.

Η προσφυγή στην κρατική κεντρική παρέμβαση και την κρατική αρωγή είναι χαρακτηριστικό μιας άλλης εποχής. Η εξέλιξη μας οδηγεί στη δημιουργία μιας τοπικής αυτοδιοίκησης ικανής να αναλάβει όχι μόνο κοινωνικούς και αναπτυξιακούς, αλλά και ελεγκτικούς και διαχειριστικούς ρόλους.

Ορίμασαν οι συνθήκες να αντιπαρατεθεί η τοπική αυτοδιοίκηση στη συγκέντρωση της εξουσίας, ενισχύοντας τους θεσμούς αυτοδιαχείρισης και ελέγχου, περιορίζοντας την πατεernalιστική παρουσία της πολιτείας, μεταφέροντας θεσμικές εξουσίες και προπαντός τη δυνατότητα πρωτοβουλιών σε βαθμίδες μη συνεπίπεδες της κυβερνητικής δράσης.

6. Συμπέρασμα

Το ερώτημα που πρόβαλε εν προκειμένω ήταν κατά πόσο οι επιρροές που δέχεται το ελληνικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση ενισχύουν και τις εξουσιαστικές δομές του ελληνικού περιφερειακού κράτους.

Αυτό ήταν η πρώτη εκδοχή μας. Εξετάστηκε επίσης και το ενδεχόμενο αν οι μεταρρυθμίσεις που διαπερνούν το σύστημα της Τ. Α. λειτουργούν σε συγκεκριμένο εκουγχρονιστικό πλαίσιο, κύριο χαρακτηριστικό του οποίου είναι η βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της υπαίθρου.

Οι παραπάνω υποθέσεις αναλύθηκαν με βάση την πρακτική εφαρμογή του

προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Η αξιολόγηση αυτή βασίστηκε σε πολιτικά κριτήρια· αλλά και μέσα από την ανάλυση κόστους-οφέλους προσπαθήσαμε να αποτιμήσουμε τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση του ελληνικού «τοπικού κράτους».

Το τοπικό κράτος μεθοδολογικά προσεγγίζεται ως τμήμα ενός συνόλου (κράτους) λαμβάνοντας υπόψη το διττό χαρακτήρα του. Είναι ή δεν είναι κράτος; Το γνωστό από τη μαρξιστική προσέγγιση μισοκράτος το οποίο νομοτελειακά οδεύει να αποσυρθεί από το προσκήνιο της ιστορίας. Ειδικότερα η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ουσιαστικά ενισχύει τις εξουσιαστικές δομές του ελληνικού περιφερειακού κράτους, και σε καμιά περίπτωση δε λειτουργεί ευεργετικά προς την κατεύθυνση ενίσχυσης των αντιεξουσιαστικών δομών της ελληνικής περιφέρειας.

Αυτό πραγματικά αποτέλεσε ένα ενδιαφέρον ερώτημα. Από την έκβαση αυτής της επιρροής της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσδιορίζεται και ο ιδιαίτερος εξουσιαστικός της ρόλος ως υπερεθνικού καταναγκαστικού κρατικού μορφώματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Abromeit Heidrun, «Föderalismus: Modelle für Europa», *ÖZP*, 22, 1993.
- Αντωνάκοπουλος, Αντώνης, *Η συνεισφορά της πολιτικής μεταρρύθμισης του Κλεισθένη του Αθηναίου εις τον σχηματισμό του κράτους*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1979.
- Bauer, Joachim, *Europa der regionen*, Duncker & Humboldt, Berlin, 1992.
- Γκορζ Αντρέ, *Μεταρρύθμιση και επανάσταση*, εκδ. Γράμματα, Αθήνα, 1979.
- Cockburn, Cynthia, *The local state: management of cities and people*, London, 1980.
- Δουατζής, Γιώργος, *Τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα*.
- Markis, Dimitrios, «Sprache und Politik in der Rhetorik des Aristoteles», *Aristotle on logic, language and science*, an international symposium, Thessaloniki, 1997.
- Ράικος, Αθανάσιος, *Γενική θεωρία τοπικής αυτοδιοίκησης*.
- Syrett, Stephen, *Local Development*, Ashgate Publishing Company, USA, 1995.
- Σπηλιωτόπουλος, Επ., *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1990.
- Τάσος, Νίκος, *Ειδικά θέματα δημόσιας διοίκησης*.
- Τσεκούρας, Γιάννης, *Ο δημοσιονομικός εξισωπισμός στο αποκεντρωμένο κράτος και η αποκέντρωση της Ελλάδας*, εκδ. Σταμούλης, Πειραιάς, 1991.
- Τσενές, Ηλίας, *Τοπική αυτοδιοίκηση θεωρία και πράξη*.
- Topitch, Ernst, *Sozialphilosophie zwischen leologie und Wissenschaft*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1961.
- Tomuschat, Christian, *Mitsprache der dritten Ebene in europaischen Integration: Der Ausschuss der Region*, Europa Union Verlag, 1995.
- Heimut, Karl und Wilhelm Henrichsmeyer, *Regionalentwicklung im Prozess der Euro-paischen Integration* Europa, Union Verlag.
- Hilf, Rudolf, «Regionalismus als Gegengift Nationalitätenkonflikte und Staatenzerfall».
- Hrbek, Rudolf-Weyand Sabine, *betrifft: Das Europa der Regionen*, Beck, München, 1994.
- Hummer, Waldemarr-Bohr, Sebastian (Universität Innsbruck), «Die Rolle der Regionen im Europa der

Zukunft: Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus in vergleichender betrachtung» in: Fischer, Frey, Paziorek (Hrsg.), *Vom Lokalen zum Globalen. Die Kommunen und ihre übenbeziehungen innerhalb der EG*, Beiträge aus Politik und wissenschaft Landeszentrale für politische Bildung NRW, Beckumer Hochschultage 1989.