

NO: 15533
ΚΩΕ: 15402

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ



ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

« Αξιολόγηση της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και της αποτελεσματικότητας του συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων, μετά τη νέα διοικητική διαίρεση της χώρας »

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΚΩΝ. ΚΟΥΖΗΣ

A. M. 0896M011

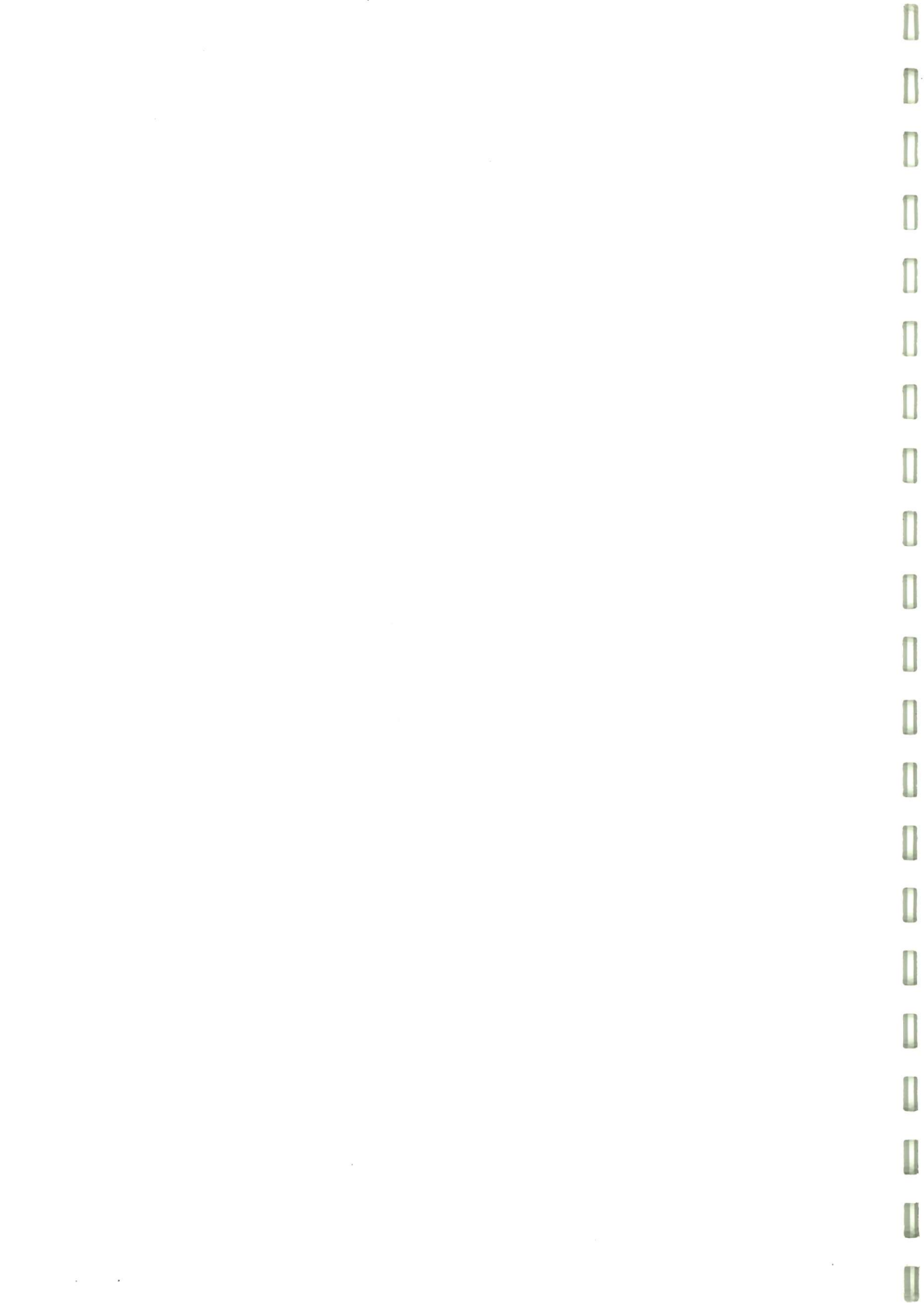
Συμβουλευτική Επιτροπή:

Καθηγητής κ. Νικόλαος Τάσος (*Επιβλέπων Καθηγητής*)

Καθηγητής κ. Παναγιώτης Γετίμης

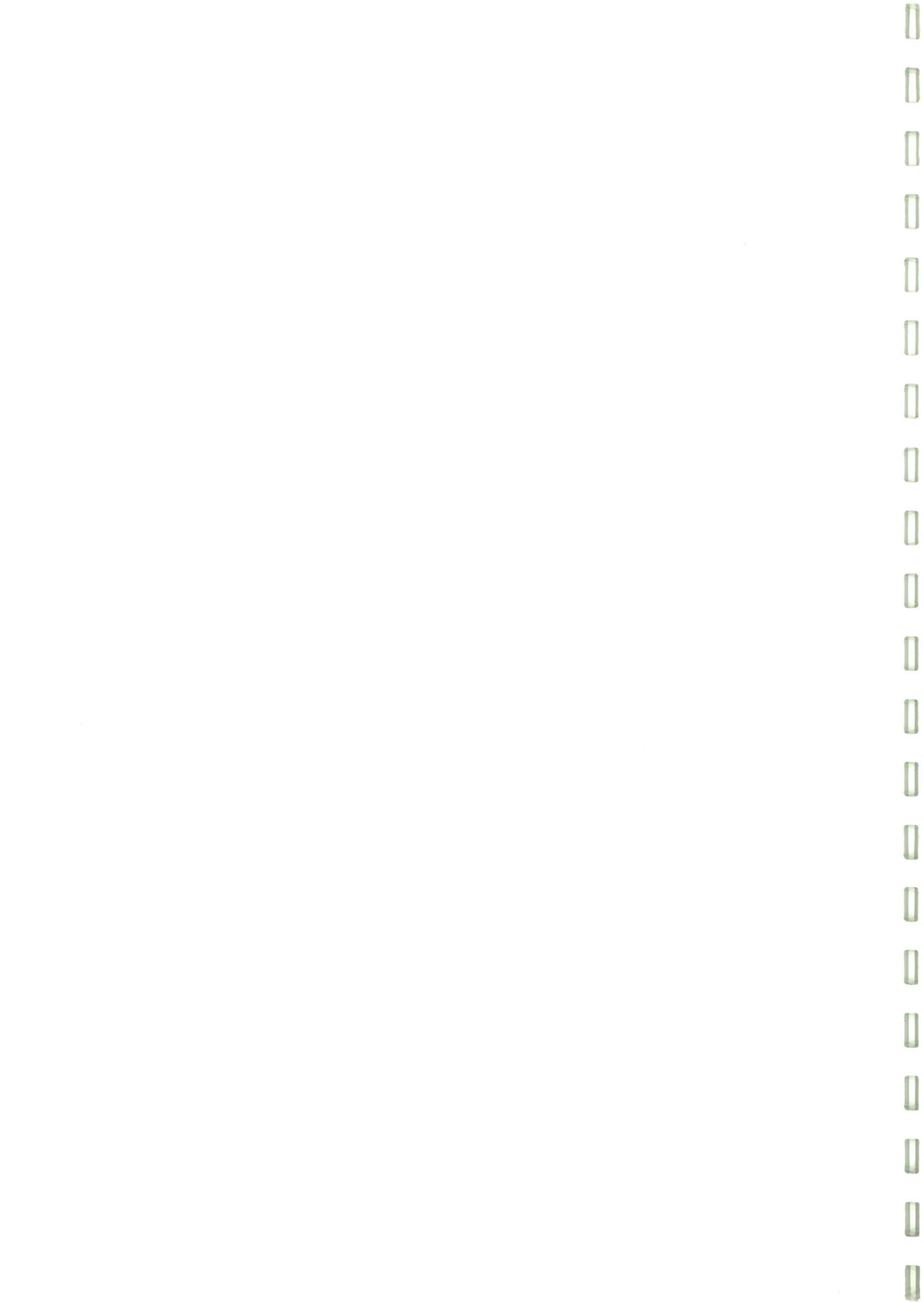
Καθηγητής κ. Κωνσταντίνος Ράνος

Αθήνα, Δεκέμβριος 2004



Η έγκριση διδακτορικής διατριβής από το
Πάντειο Πανεπιστήμιο δεν υποδηλώνει την
αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

(Ν. 5443/32, Άρθρο 202, παρ. 2)



ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η εκπόνηση, τεκμηρίωση και παρουσίαση της παρούσας διδακτορικής διατριβής πραγματοποιήθηκε με τη δύναμη του Θεού, αλλά οφείλεται και στη στήριξη αρκετών ανθρώπων, καθένας από τους οποίους συνέβαλε καθοριστικά στην περάτωσή της.

Πολύ θερμά ευχαριστώ στα μέλη της Τριμελούς Επιτροπής Παρακολούθησης, από τους οποίους είχα την ιδιαίτερη τύχη να «παιδευτώ», όντας σπουδαστής στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης και στους οποίους σε πολύ μεγάλο βαθμό οφείλεται η τωρινή μου επαγγελματική σταδιοδρομία.

Συγκεκριμένα, στον επιβλέποντα καθηγητή μου, **κ. Νικόλαο Τάτσο**, ο οποίος πρωτίστως με εμπιστεύθηκε επιλέγοντάς με να εκπονήσω την διατριβή αυτή και στην πορεία με τις συνεχείς και εύστοχες υποδείξεις, επισημάνσεις και συμβουλές του ανέδειξε σημαντικές πτυχές του θέματος που έθεταν ιδιαίτερης προσοχής, προφυλάσσοντάς με ταυτόχρονα από επικίνδυνα ολισθήματα.

Θερμές ευχαριστίες ομοίως, στους καθηγητές μου **κ. Παναγιώτη Γετίμη** και **κ. Κωνσταντίνο Ράνο**, για την ιδιαίτερα ουσιαστική και αποτελεσματική συμβολή τους, σε όλα τα στάδια της διατριβής μου.

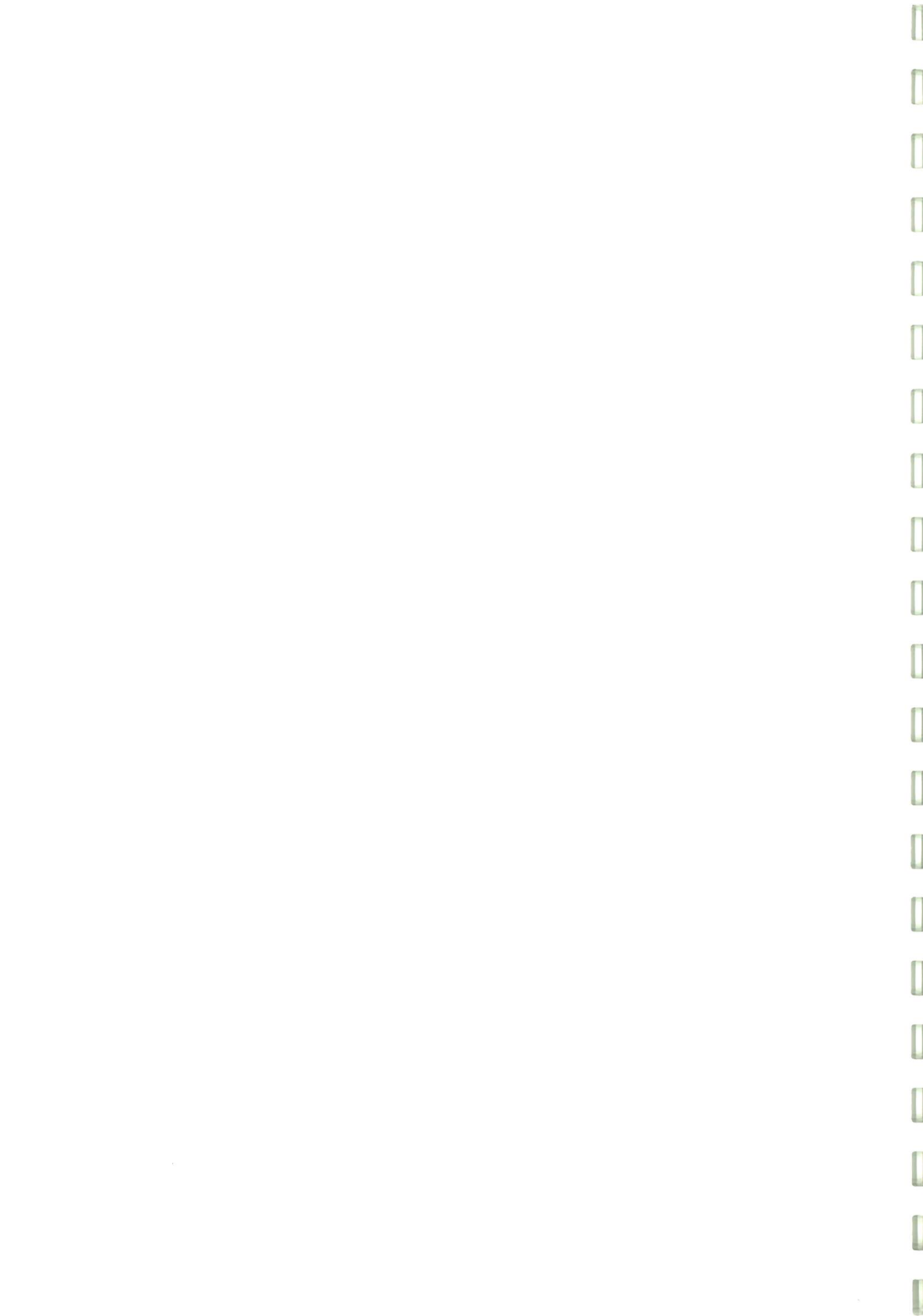
Επίσης, νοιώθω ιδιαίτερη ανάγκη να ευχαριστήσω τον Δρ. Χωροτάκτη, Λέκτορα του Τμήματος Πολιτικών Μηχανικών του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, **κ. Κώστα Ρόκο** για την ανιδιοτελή και καθοριστική συνεισφορά του.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ στη Φανή και το Θόδωρο Βλασσόπουλο που στήριξαν αληθινά την προσπάθεια αυτή.

Τέλος, πολύ - πολύ ιδιαίτερα ευχαριστώ τους γονείς μου για όλα όσα μέσα από στερήσεις απλόχερα μου πρόσφεραν, αλλά και τον αδελφό μου που ήταν πάντα στο πλευρό μου.

Η διατριβή αυτή είναι αφιερωμένη στην κόρη μου, Φρύνη, ως ένδειξη ταπεινής συγγνώμης για τις ώρες που δεν πέρασα μαζί της, αλλά και στη σύζυγό μου, Γιούλα, που με το δικό της ξεχωριστό και όπως πάντα διακριτικό τρόπο με στήριξε σε όλες τις δύσκολες στιγμές, ενώ είμαι σίγουρος ότι αισθάνεται περήφανη και δικαιωμένη για την πίστη της σε μένα.

Δημήτρης Κων. Κουζής



Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Π Ε Ρ Ι Λ Η Ψ Η

Ε Ι Σ Α Γ Ω Γ Η

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Π Ρ Ω Τ Ο

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.1.	Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	1
1.2.	Το Μέγεθος των ΟΤΑ και οι επιδράσεις του στην λειτουργία των τοπικών κοινωνιών	19
1.3.	Η «νέα» Τοπική Αυτοδιοίκηση	25
1.4.	Οι νέες χωρικές σχέσεις που διαμορφώνονται μετά την αναδιάρθρωση του διοικητικού χάρτη της χώρας	20
1.5.	Οι Αρμοδιότητες των «νέων» πρωτοβάθμιων ΟΤΑ	34

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Δ Ε Υ Τ Ε Ρ Ο

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

(περίοδος 1971 – 2000)

2.1.	Γενικά	37
2.2.	Τα Έσοδα των ΟΤΑ	40
2.2.1.	Τακτικά Έσοδα	41
	<u>Α. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι</u>	41
	<u>Β. Έσοδα από κινήτη και ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ</u>	43
	<u>Γ. Φόροι</u>	43
	<u>Δ. Τέλη</u>	44
	<u>Ε. Δικαιώματα</u>	47
	<u>ΣΤ. Εισφορές</u>	47
	<u>Ζ. Τακτικά Έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών</u>	48
2.2.2.	Εκτακτα Έσοδα	49
	<u>Α. Έσοδα από Δανεισμό</u>	49
	<u>Β. Έσοδα από Εκποίηση Περιουσιακών Στοιχείων</u>	50
	<u>Γ. Έσοδα από Έκτακτες Κρατικές Επιχορηγήσεις – Προσωπική Εργασία</u>	50
	<u>Δ. Έσοδα από Δωρεές, Κληροδοτήματα, Κληρονομίες</u>	50
	<u>Ε. Έκτακτα Έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών</u>	50
	<u>ΣΤ. Έκτακτα Έσοδα από άλλες πηγές</u>	51
2.2.3.	Έσοδα της Αυτοδιοίκησης, κατά την περίοδο 1971 – 2000	52
2.3.	Οι Δαπάνες των ΟΤΑ	64
	<u>Α. Γενικά Έξοδα</u>	65
	<u>Β. Ειδικά Έξοδα Λειτουργίας Επιμέρους Υπηρεσιών</u>	65
	<u>Γ. Πληρωμές για Μεταβιβάσεις Εισοδημάτων σε Τρίτους</u>	66
	<u>Δ. Πληρωμές για Εξυπηρέτηση Δημόσιας Πίστης</u>	66
	<u>Ε. Λοιπές Δαπάνες</u>	66
2.3.1.	Εξέλιξη των Δαπανών των ΟΤΑ, κατά την περίοδο 1971 – 2000	67
2.4.	Ο Βαθμός Αποκέντρωσης στην Ελλάδα	73

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Τ Ρ Ι Τ Ο

ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ:

ΘΕΩΡΙΑ - ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ - ΣΚΟΠΟΣ

3.1. Ορισμός των Κρατικών Επιχορηγήσεων	79
3.2. Ταξινόμηση των Κρατικών Επιχορηγήσεων	81
3.2.1. Κατηγορίες των Κρατικών Επιχορηγήσεων	85
3.3. Η Θεωρία των Κρατικών Επιχορηγήσεων	89
3.3.1. Γενικές Επιχορηγήσεις Χωρίς ή Με Φορολογική Προσπάθεια των ΟΤΑ	91
3.3.2. Ειδικές Επιχορηγήσεις Χωρίς ή Με Προϋπόθεση Συμμετοχής των ΟΤΑ	94
3.3.2.i. Ειδικές Επιχορηγήσεις Χωρίς Προϋπόθεση Συμμετοχής των ΟΤΑ	94
3.3.2.ii. Ειδικές Επιχορηγήσεις Με Προϋπόθεση Συμμετοχής των ΟΤΑ	96
3.4. Περιορισμοί κατά την Κατανομή των Επιχορηγήσεων	104
3.4.1. Η έννοια της Δημοσιονομικής Δυνατότητας και η μέτρησή της	106
3.4.2. Η έννοια της Δημοσιονομικής Προσπάθειας και η μέτρησή της	116
3.4.3. Η έννοια των τοπικών αναγκών και οι μέθοδοι μέτρησής τους	125
3.5. Σκοποί Παροχής των Κρατικών Επιχορηγήσεων	136
3.5.1. Εξομάλυνση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων	138
3.5.2. Διάχυση Κόστους ή Οφέλους	140
3.5.3. Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχόμενων Υπηρεσιών	141
3.5.4. Άσκηση Μακρο-οικονομικής Πολιτικής	142
3.5.5. Παροχή Δημόσιων Αγαθών	143

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Τ Ε Τ Α Ρ Τ Ο

ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.1. Ιστορική Εξέλιξη των Κρατικών Επιχορηγήσεων στην Ελλάδα	145
4.2. Κρατικές Επιχορηγήσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση	155
4.3. Διάρθρωση των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση	167
4.4. Η κατανομή των Κρατικών Επιχορηγήσεων στην Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση	172
4.5. Αξιολόγηση Συστημάτων Κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων	185

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Π Ε Μ Π Τ Ο

ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

5.1. Γενικά	191
5.2. Η περίπτωση των Σκανδιναβικών Χωρών	196
5.2.1. Η περίπτωση της Δανίας	202
5.2.2. Η περίπτωση της Νορβηγίας	209
5.2.3. Η περίπτωση της Σουηδίας	215
5.2.4. Η περίπτωση της Φινλανδίας	217
5.2.5. Η περίπτωση της Ισλανδίας	218
5.3. Η περίπτωση των Μεσογειακών Χωρών	222
5.3.1. Η περίπτωση της Ιταλίας	223
5.3.2. Η περίπτωση της Ισπανίας,	227
5.3.3. Η περίπτωση της Πορτογαλίας	234
5.3.4. Η περίπτωση της Γαλλίας	235

5.4.	Η περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας	237
5.5.	Η περίπτωση της Ελβετίας	248
5.6.	Η περίπτωση της Γερμανίας	251
5.6.1.	Η περίπτωση της περιοχής Β. Ρήνου – Βεσφαλίας	256
5.7.	Η περίπτωση των ΗΠΑ	258
5.8.	Η περίπτωση του Καναδά	263
5.9.	Η περίπτωση της Αυστραλίας	267
5.10.	Η περίπτωση της Ιαπωνίας	275
5.11.	Η περίπτωση της Ινδίας	279
5.12.	Η περίπτωση της Ινδονησίας	285
5.13.	Σύνοψη κατανομής Κρατικών Επιχορηγήσεων Διαφόρων Χωρών	288

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Ε Κ Τ Ο

ΜΟΝΤΕΛΟ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

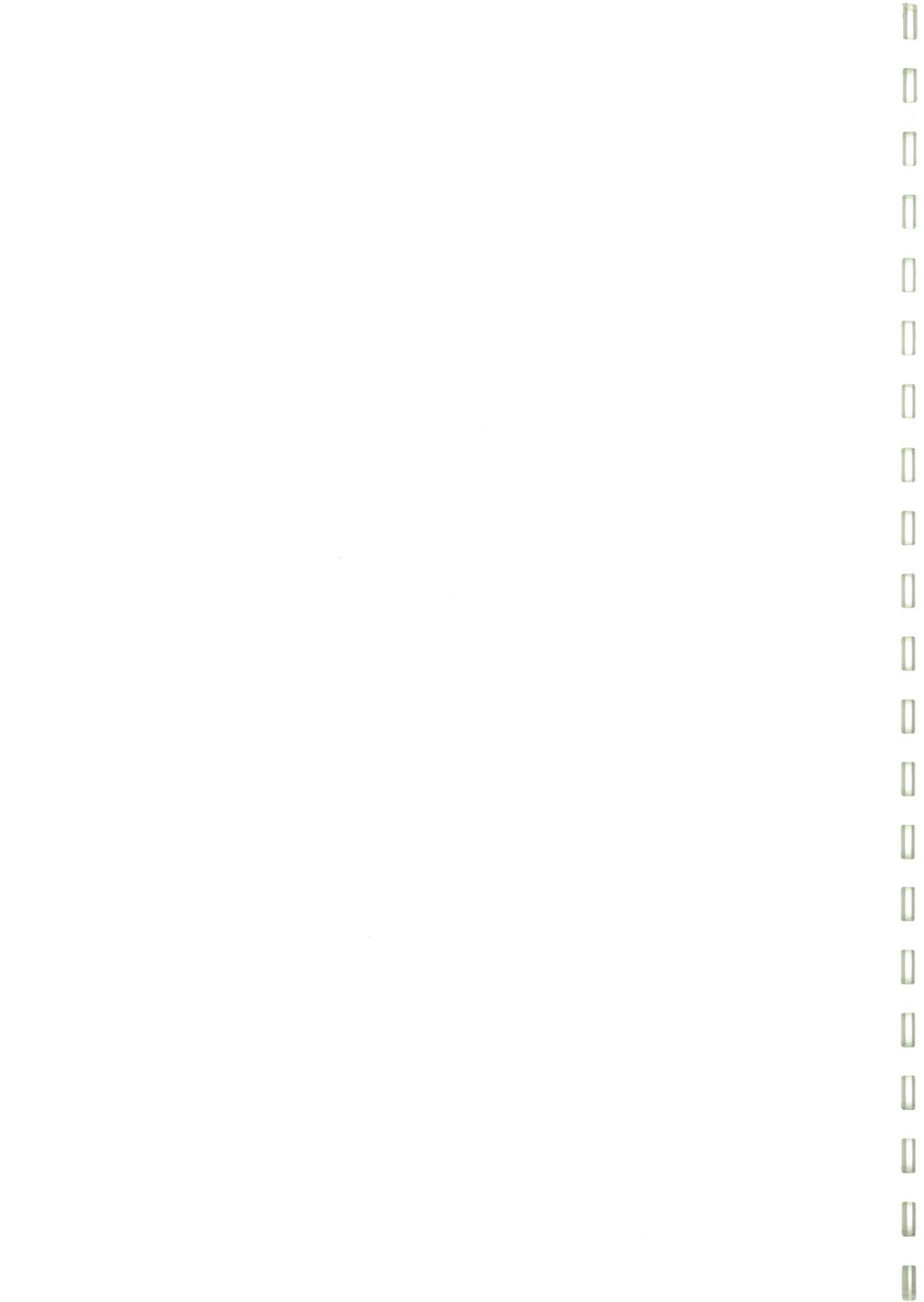
6.1.	Γενικά	293
6.2.	Περιγραφή του Μοντέλου Κατανομής των Κρατικών Επιχορηγήσεων στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ	299
6.3.	Κεντρικοί Άξονες Κατανομής των Κρατικών Επιχορηγήσεων	308
6.4.	Ανάλυση των Κεντρικών Άξόνων του μοντέλου Κατανομής των Κρατικών Επιχορηγήσεων	316
6.4.1	Ανάλυση της Αναγκαιότητας Επιχορήγησης (<i>NECESSITY</i>)	320
6.4.2	Ανάλυση της Δημοσιονομικής / Διαχειριστικής Επάρκειας (<i>EFFICIENCY</i>)	327
6.4.3.	Επιδόσεις των ΟΤΑ, ως προς τους κεντρικούς άξονες του μοντέλου κατανομής	334
6.5.	Σκοπός του μοντέλου απόφασης-κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων	337
6.6.	Συμπεράσματα	343

Σ Υ Ν Τ Ο Μ Ο Γ Ρ Α Φ Ι Ε Σ

Λ Ο Γ Ι Σ Μ Ι Κ Ο (S O F T W A R E)

Β Ι Β Λ Ι Ο Γ Ρ Α Φ Ι Α (Ε Λ Λ Η Ν Ι Κ Η & Δ Ι Ε Θ Ν Η Σ)

Π Α Ρ Α Ρ Τ Η Μ Α Δ Ι Δ Α Κ Τ Ο Ρ Ι Κ Η Σ Δ Ι Α Τ Ρ Ι Β Η Σ



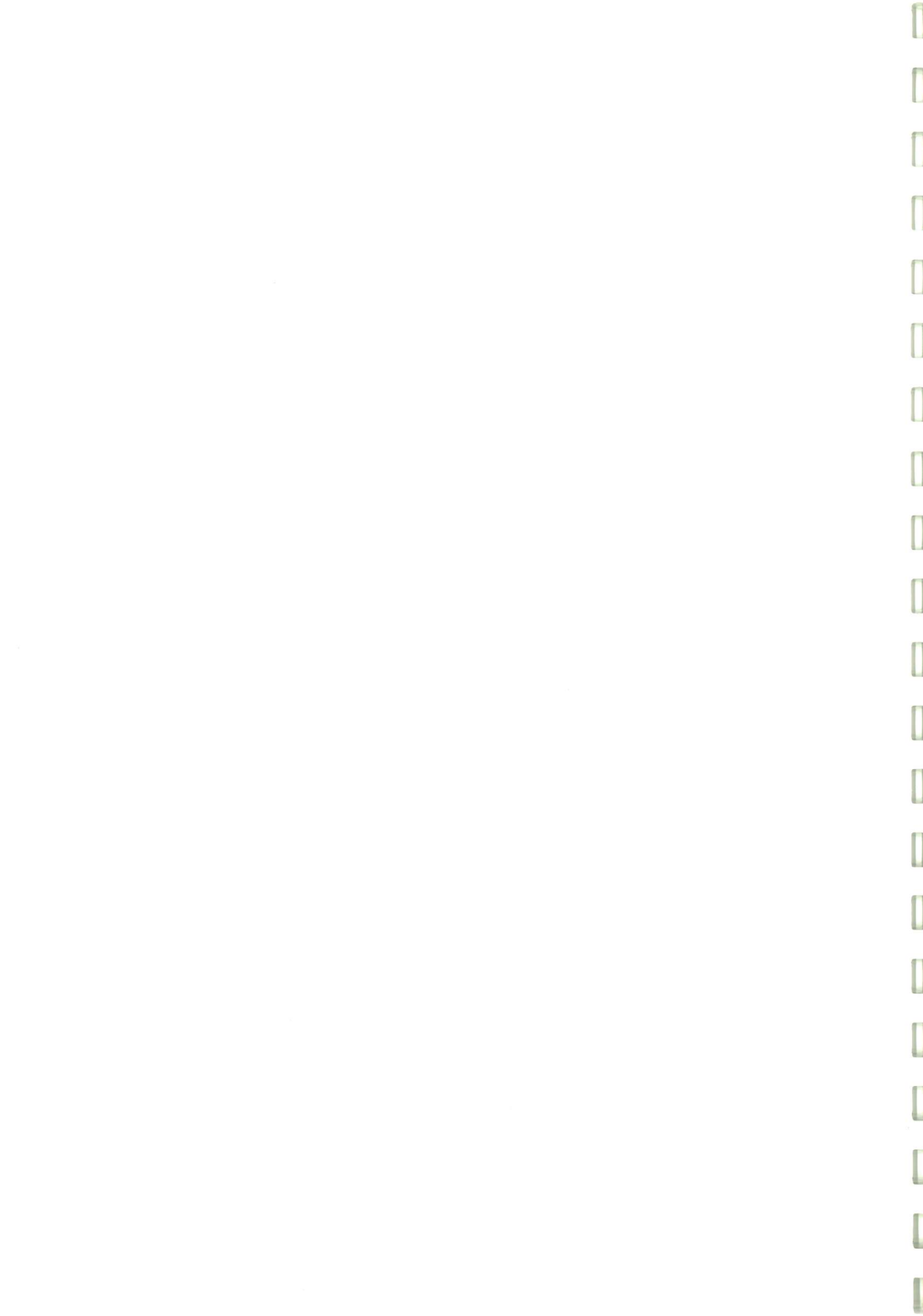
Π Ε Ρ Ι Λ Η Ψ Η

«Η δυσκίνητη και εξαιρετικά συγκεντρωτική διοικητική δομή της χώρας μας, κατά τον προηγούμενο αιώνα, σε συνδυασμό με τη συνεχή συρρίκνωση των ιδίων εσόδων και την εκχώρηση τυπικών - γραφειοκρατικών αρμοδιοτήτων στους 6.000 περίπου δήμους και κοινότητες, υποβάθμισαν το δυναμικό και αναπτυξιακό ρόλο που μπορούσε να διαδραματίσει η τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή η μονοδιάστατη θεώρηση και τελικά απαξίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε όργανο «διαχειριστικής» δημοκρατίας, είχε σαν συνέπεια την ερήμωση της Ελληνικής περιφέρειας, την κοινωνικοοικονομική υποβάθμιση των τοπικών κοινωνιών και κατ' επέκταση την πολιτική απαξίωση του θεσμού της αυτοδιοίκησης. Οι κρατικές επιχορηγήσεις, από μηχανισμός διόρθωσης πιθανών στρεβλώσεων και ανισοτήτων των αποκεντρωμένων συστημάτων διοίκησης, αναδείχθηκαν σε κύριο μέσο οικονομικής ενίσχυσης των τοπικών κοινωνιών, με αντίπμο όμως την αδυναμία προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης των υποθέσεών τους, αλλά κυρίως την εξάρτησή τους από την πολιτική βούληση. Ειδικότερα, η κατανομή της κρατικής οικονομικής αρωγής μέσω τακτικών επιχορηγήσεων, με κύριο κριτήριο τον πραγματικό πληθυσμό, και πολλών εκτάκτων επιχορηγήσεων με «απροσδιόριστο» τρόπο επιδείνωσαν την ήδη άσχημη κατάσταση.

Η νέα διοικητική διαίρεση της χώρας, με κύριο στοιχείο τη δημιουργία 1.033 «νέων» πρωτοβάθμιων αυτοδιοικούμενων οργανισμών απόρροια υποχρεωτικών συνενώσεων, δημιούργησε ένα νέο «πλέγμα» κοινωνικοοικονομικών αλληλεπιδράσεων μεταξύ των ανωτέρω χωρικών μονάδων, το οποίο χρήζει προσεκτικής διερεύνησης. Από την άλλη, οι θεσμικές βελτιώσεις και αλλαγές που έλαβαν χώρα δε φαίνεται να αντιμετωπίζουν το ζήτημα της αντικειμενικής και κυρίως αποτελεσματικής κατανομής των κρατικών πόρων, γεγονός το οποίο έδωσε το έναυσμα για τη διεξαγωγή της παρούσας έρευνας.

Όλη η φιλοσοφία της ανάλυσης στηρίχθηκε στη δόμηση ενός ολοκληρωμένου μοντέλου απόφασης - κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων, με επιστημονικά τεκμηριωμένη μεθοδολογία, το οποίο χωρίς αυθαιρέσεις θα συμβάλλει στον εξορθολογισμό της κατανομής, δηλαδή στη διασφάλιση της αντικειμενικότητας και κυρίως της αποτελεσματικότητάς της, αφού η τελική επιλογή του τρόπου κατανομής αποτελεί κατά κύριο λόγο πολιτική απόφαση. Κρίσιμες παράμετροι ευημερίας, φτώχειας, αποτύπωσης αγροτικού και αστικού χαρακτήρα, προτίμησης εγκατάστασης, διοικητικών αναγκών και υποδομών αφενός, αλλά και οικονομικής εξάρτησης, δημοσιονομικής προσπάθειας, σπατάλης και επαρκούς διαχείρισης των οικονομικών των ΟΤΑ αφετέρου, λαμβάνονται για πρώτη φορά υπόψη, αντανακλώντας τόσο τις τοπικές δυνατότητες και ανάγκες - δηλαδή την υφιστάμενη κοινωνικοοικονομική κατάσταση - όσο και τη δημοσιονομική προσπάθεια και διαχειριστική επάρκεια των τοπικών κοινωνιών.

Η συνεισφορά του ολοκληρωμένου συστήματος κατανομής που υποστηρίζει η διατριβή δεν περιορίζεται μόνο στη διασφάλιση της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και κυρίως της αποτελεσματικότητας της κατανομής, στα πλαίσια του εξορθολογισμού της, αλλά επεκτείνεται και στην διαχρονική αξιολόγηση της διαχείρισης των επιχορηγήσεων, μέσω της συγκρότησης μιας ανεξάρτητης αρχής - «παρατηρητηρίου» - το οποίο θα συλλέγει στοιχεία, θα παρακολουθεί και θα αναλύει τις επιπτώσεις της κατά περίπτωση εφαρμοσθείσας κατανομής και θα τη συγκρίνει με άλλες εναλλακτικές πολιτικές, αφήνοντας στη διακριτική ευχέρεια του πολιτικού την τελική απόφαση και των αιρετών τοπικών «αρχόντων» τη διαχείριση, υπό το βλέμμα όμως του παρατηρητηρίου, της αυτοδιοίκησης και κυρίως των πολιτών».



ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αναμφισβήτητα, οι εξελίξεις στο θεσμικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η αναδιάρθρωση του διοικητικού χάρτη της χώρας, δημιουργούν νέα δεδομένα για το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η Κεντρική Διοίκηση αλλά και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, στα πλαίσια της λειτουργίας ενός σύγχρονου Ευρωπαϊκού Κράτους.

Η ανάγκη διερεύνησης της κατάστασης που δημιουργούν οι «νέοι» πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), διαφορετικών δυνατοτήτων και απαιτήσεων λόγω της ιδιαίτερης κοινωνικο-οικονομικής φυσιογνωμίας τους, αλλά κυρίως του εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού του συστήματος χρηματοδότησης των τοπικών αναγκών τους, μέσα από ένα διαφανές, δίκαιο και κυρίως αποτελεσματικό σύστημα κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, είναι αναγκαία και επιβεβλημένη. Το γεγονός αυτό αποτέλεσε το έναυσμα της παρούσας έρευνας, η οποία υποστηρίζει ένα ολοκληρωμένο μοντέλο απόφασης - κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων.

Η διατριβή αρχικά επιχειρεί μια αναδρομή στα διάφορα στάδια της εξελικτικής πορείας του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, από την αρχαιότητα ως σήμερα. «Κοινότης», «δήμος», «γέννη», «πόλις», «κράτος», «πόλεις-κράτη», «κοινά» προοίωσαν τις σοβαρές ανακατατάξεις που θα επακολουθούσαν μέχρι τα χρόνια του Καποδίστρια, όπου το νεοσύστατο Ελληνικό κράτος δημιουργεί το πρώτο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Μετά από μια μακρά περίοδο πολιτικών ανακατατάξεων και θεσμικών μεταρρυθμίσεων, που ξεκίνησαν το 19^ο και συνεχίστηκαν και κατά τον 20^ο αιώνα, σταθμό αποτέλεσε η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το γεγονός αυτό αποτέλεσε την απαρχή ενός νέου κύκλου Θεσμικών αλλαγών με κατάληξη το νέο διοικητικό χάρτη και το πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας (Ν.2539/1997) που είχαν ως στόχο τη δημιουργία μιας ισχυρής και βιώσιμης αυτοδιοίκησης. Το μέγεθος των «νέων» ΟΤΑ διαμορφώνει νέες χωρικές σχέσεις, μεταξύ των αυτοδιοικούμενων μονάδων, κάνοντας αναγκαία την αναδιάρθρωση των οικονομικών τους.

Η εξέταση των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο δεύτερο κεφάλαιο, για τη χρονική περίοδο 1971-2000, σύμφωνα με τη διαθεσιμότητα των επίσημων στατιστικών δεδομένων, προβάλλει την καθοριστική τους σημασία ως βασικού παράγοντα ανάπτυξης, αυτονομίας, αλλά και αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Επιπλέον, από την επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων, επιβεβαιώνεται η υψηλή σχέση εξάρτησης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση, σε σχέση με τα άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο σε επίπεδο εσόδων, όσο και σε επίπεδο δαπανών.

Το γεγονός αυτό αποδεικνύει ότι δεν έχει αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά το ζήτημα της οικονομικής αυτονομίας για τη χρηματοδότηση των τοπικών αναγκών των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικούμενων οργανισμών, ενώ η προέλευση, ο χαρακτήρας και η επάρκεια των οικονομικών πόρων ανάγονται σε καθοριστικές παραμέτρους οικονομικής ανεξαρτησίας, αλλά και ανάπτυξης τοπικών πρωτοβουλιών και δράσεων από τους ΟΤΑ. Κατά την περίοδο 1971-2000, οι κρατικές επιχορηγήσεις κατά κύριο λόγο, αλλά και τα τέλη-δικαιώματα, διαδραμάτισαν τον κρισιμότερο ρόλο στη χρηματοδότηση των τοπικά αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Αντίστοιχα, τα φορολογικά έσοδα και ο δανεισμός διαδραμάτισαν δευτερεύοντα ρόλο παρουσιάζοντας μια ομαλώς πτωτική πορεία, με ποσοστά συμμετοχής στα συνολικά έσοδα που κυμαίνονταν σε χαμηλά επίπεδα, χωρίς ιδιαίτερες διακυμάνσεις, σε αντίθεση με την Ευρωπαϊκή πρακτική. Η ανάγκη αύξησης της συμμετοχής των ιδίων εσόδων στα συνολικά έσοδα της αυτοδιοίκησης και ο εξορθολογισμός των κρατικών επιχορηγήσεων, σε συνδυασμό με την συνολική εξυγίανση της εσωτερικής διάρθρωσης του δημοσιονομικού της συστήματος, μέσα από την εκχώρηση ουσιαστικών οικονομικών αρμοδιοτήτων, αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις ουσιαστικής λειτουργίας του θεσμού της αυτοδιοίκησης. Την εικόνα της αποκεντρωτικής πολιτικής στη χώρα, τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, συμπληρώνει η έρευνα του βαθμού αποκέντρωσης οικονομικών κυρίως αρμοδιοτήτων από το «κέντρο» προς την «περιφέρεια», όπου και διαπιστώθηκε ότι η Ελλάδα, σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, συγκαταλέγεται μεταξύ των λιγότερο «αποκεντρωμένων» χωρών. Βέβαια, αξίζει να σημειωθεί ότι, για την υφιστάμενη κατάσταση μερίδιο ευθύνης φέρει και η ίδια η αυτοδιοίκηση, η οποία τις περισσότερες φορές δείχνει να αμφιταλαντεύεται μεταξύ ανεξαρτησίας - ευθύνης και εξάρτησης - καχεξίας.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις, παρόλο που έχουν γίνει αντικείμενο έντονης κριτικής, αποτέλεσαν και αποτελούν μια από τις σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης των ΟΤΑ, διεθνώς. Η διατριβή, στο τρίτο κεφάλαιο, αναπτύσσει το θεωρητικό υπόβαθρο των κρατικών επιχορηγήσεων, με ιδιαίτερη αναφορά στις κατηγορίες τους και τον τρόπο λειτουργία τους. Ακολουθεί, η παράθεση των πθέμενων περιορισμών κατά την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων, αναδεικνύοντας τη σημασία των εννοιών της δημοσιονομικής δυνατότητας, του βαθμού αξιοποίησής της, δηλαδή της δημοσιονομικής προσπάθειας και των τοπικών αναγκών. Παρουσιάζονται οι κύριες μέθοδοι εκτίμησης των τριών αυτών παραμέτρων, καθώς η ορθή εκτίμησή τους οδηγεί στο σχεδιασμό ενός σύγχρονου, δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων. Το κεφάλαιο καταλήγοντας, αναδεικνύει ως τους πιο σημαντικούς σκοπούς παροχής των κρατικών επιχορηγήσεων: την εξομάλυνση των οριζόντιων και κάθετων δημοσιονομικών ανισοτήτων, τη διάχυση του κόστους ή του οφέλους, την

εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών, την άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής και την παροχή δημόσιων αγαθών.

Στο τέταρτο κεφάλαιο της έρευνας, παρακολουθώντας την ιστορική διαδρομή του θεσμού των κρατικών επιχορηγήσεων στη χώρα μας, από το 1920 που θεσπίστηκαν για πρώτη φορά ως τις μέρες μας, διαπιστώθηκε για μια ακόμη φορά η μεγάλη εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση, αλλά και ο κρίσιμος ρόλος της «πολιτικής βούλησης», στον καθορισμό του ύψους και του τρόπου κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων. Σταθμό των κρατικών επιχορηγήσεων στη χώρα μας αποτελεί ο Ν. 1828/1989, σύμφωνα με τον οποίο δρομολογήθηκαν σημαντικές αλλαγές όπως η θεσμοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), η συνακόλουθη μείωση της παρουσίας των εκτάκτων επιχορηγήσεων στα έσοδα των ΟΤΑ, ο καθορισμός του ύψους και του τρόπου κατανομής των επιχορηγήσεων με μεγαλύτερη διαφάνεια. Σημαντική δε, ήταν και η συμβολή του Ν. 2539/1997, όπου βασικός στόχος, από την πλευρά της Πολιτείας, τίθεται πλέον η επίτευξη ενός «αξιοπρεπούς» επιπέδου διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, τεχνικών και λοιπών υποδομών σε κάθε ΟΤΑ.

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο, το σύστημα κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση εκσυγχρονίζεται, αφού για πρώτη φορά κατά την κατανομή των κρατικών πόρων λαμβάνονται υπόψη όχι μόνο ποσοτικά, αλλά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των τοπικών κοινωνιών.

Μέσα από τη έρευνα αναδείχθηκε η σημασία της σχέσης ιδίων εσόδων και κρατικών επιχορηγήσεων, επισημαίνοντας την ανάγκη άμεσης ρύθμισής της, μέσω διαλόγου μεταξύ κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης, αφού η σχέση αυτή επηρεάζει το βαθμό οικονομικής αυτονομίας και άσκησης ανεξάρτητης πολιτικής από τις τοπικές κοινωνίες.

Το κεφάλαιο καταλήγει με τη διαπίστωση της αναγκαιότητας αξιολόγησης των συστημάτων κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων, με αντικειμενικά κριτήρια, ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα και κυρίως η αποτελεσματικότητά τους.

Η διερεύνηση της διεθνούς πρακτικής στο πέμπτο κεφάλαιο της διατριβής αναδεικνύει ότι τόσο ο σχεδιασμός, όσο και η υλοποίηση ενός συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων, ποικίλει σημαντικά μεταξύ διαφόρων χωρών αντανακλώντας με αυτόν τον τρόπο όχι μόνο τις διαφορετικές θεσμικές, ιστορικές και πολιτικές θεωρήσεις της κάθε χώρας, αλλά και τις διαφορετικές δυνατότητες, προτεραιότητες και κυρίως ανάγκες των τοπικών κοινωνιών. Συγχρόνως, παρουσιάζεται το τεχνικό μέρος διαφόρων μοντέλων κατανομής τα οποία μπορούν να αποτελέσουν χρήσιμους οδηγούς, κατά το σχεδιασμό μοντέλων κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη ότι σε κάθε χώρα, οι τοπικές κοινωνίες εμφανίζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά, δυνατότητες και ανάγκες.

Τέλος, η διατριβή στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο καταλήγει σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα απόφασης - κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, η οποία στοχεύει στη διασφάλιση της αντικειμενικότητας, της δικαιοσύνης και κυρίως της οικονομικής αποτελεσματικότητας, αφού η ανυπαρξία ενός επιστημονικά τεκμηριωμένου συστήματος αποτύπωσης της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στη χώρα μας περιορίζει σημαντικά την αντικειμενικότητα και κυρίως την αποτελεσματικότητα κατά την κατανομή των κρατικών πόρων.

Έτσι, σε πρωτεύον μέλημα της διατριβής τίθεται ο εξορθολογισμός του συστήματος κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης.

Κεντρικό ρόλο στο μοντέλο κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης διαδραματίζουν δυο άξονες - η αναγκαιότητα επιχορήγησης (NECESSITY) των ΟΤΑ και η δημοσιονομική / διαχειριστική τους επάρκεια (EFFICIENCY), οι οποίοι εμπεριέχουν μεταβλητές που αντανakλούν τις δυνατότητες – αδυναμίες, τάσεις, προοπτικές, ανάγκες, τη δημοσιονομική προσπάθεια, αλλά και τη διαχειριστική επάρκεια των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Οι επιδόσεις των ΟΤΑ ως προς τους ανωτέρω κεντρικούς άξονες παράγουν έναν «χάρτη απόφασης», ο οποίος διασφαλίζει τη διαφάνεια και την κυρίως την αποτελεσματικότητα του συστήματος κατανομής.

Τέλος, από τις καινοτομίες της διατριβής είναι η ολοκλήρωση του συστήματος απόφασης μέσω της διασύνδεσής του με ένα σύστημα υποστήριξης απόφασης (Decision Support System), υπό τη μορφή «παρατηρητηρίου διαχείρισης των κρατικών επιχορηγήσεων», το οποίο παρακολουθεί τις επιπτώσεις της κατανομής, ώστε να εκσυγχρονίζεται στο πλαίσιο των σύγχρονων οργανωτικών σχημάτων της ολοκληρωμένης διαχείρισης.

Η βελτίωση της δημοσιονομικής εικόνας των ΟΤΑ, μέσα από την αξιοποίηση του ενδογενούς τους δημοσιονομικού δυναμικού, αλλά και από τη δικαιότερη και αποτελεσματικότερη κατανομή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, στην ουσία ενδυναμώνει το θεσμό της αυτοδιοίκησης, η οποία καταξιώνεται πλέον στις συνειδήσεις όλων να αναλάβει ουσιαστικό ρόλο, στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας και στη διασφάλιση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2004

Δημήτρης Κ. Κουζής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.1. Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού της Αυτοδιοίκησης

Δίχως αμφιβολία η τοπική αυτοδιοίκηση, αρχέγονο κύτταρο και θεμέλιος λίθος της Δημοκρατίας, δεν είχε την ίδια μορφή σε όλη την ιστορική διαδρομή της. Από πολλούς ιστορικούς ερευνητές υποστηρίζεται ότι στον Ελληνικό χώρο η τοπική αυτοδιοίκηση παρουσιάστηκε μαζί με την πρώτη μορφή κοινωνικής οργάνωσης και αφού πέρασε αρχικά από τα «γέννη» κατέληξε στην «κοινότητα», κατά τον Αριστοτέλη¹.

Αφού μεσολάβησε μια μεγάλη περίοδος σοβαρών πολιτικών και κοινωνικών ανακατατάξεων και ζυμώσεων, κατά τη διάρκεια των οποίων, η αυτοδιοίκηση έλαβε διάφορες μορφές όπως «κοινότης», «δήμος», «πόλις», «κράτος», «πόλεις - κράτη», «κοινά», επιστέγασμα όλων αυτών των μορφών αυτοδιοίκησης είναι η οργάνωση της δομής της Αθηναϊκής Πολιτείας από τον **Κλεισθένη**².

Ο Κλεισθένης αποτέλεσε ορόσημο και μια νέα αφετηρία, αφού από τότε και έπειτα αρχίζει να λαμβάνει και πολιτική σημασία ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξασφαλίζοντας την υποστήριξη του λαού, προέβη σε μεταρρυθμίσεις (508 π.χ.) με τις οποίες επεδίωξε να μπουν οι βάσεις του αληθινού δημοκρατικού πολιτεύματος στην Αθήνα και δίκαια χαρακτηρίστηκε ως θεμελιωτής του Αθηναϊκού Κράτους.

Αν και δεν μας είναι απόλυτα γνωστοί οι πολιτικοί του σχεδιασμοί γνωρίζουμε ότι «δεν έκανε τίποτε άλλο παρά να συλλάβει την κοινωνική – πολιτική εξέλιξη και την ιστορικότητα του ανθρώπου μέσα στο χώρο και στο χρόνο, πράγμα που μαρτυρεί ότι η μεταρρυθμισή του, δηλ. η λήψη συνειδήσεως της ιστορικότητας και της δημοκρατικότητας (αποτέλεσαν) γεννήματα των καιρών, προϊόντα μιας μακράς και γενικής κοινωνικο-πολιτικής και πνευματικής εξέλιξης της τότε γνωστής ανθρωπότητας που πραγματοποιήσε το διαλεκτικό της άλμα στην αρχαία Ελληνική γη»³.

Σύμφωνα με την πολιτική του Κλεισθένη, η υποδιαίρεση του Αττικού γεωγραφικού χώρου, προσδιορίστηκε από 10 τοπογραφικές φυλές, κάθε μια από τις οποίες υποδιαίρεθηκε σε

¹ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης, σελ. 10, Αθήνα 1977.

² Κλεισθένης, γιος του Αλκμεωνίδου Μεγακλέους και της Αγαρίστης, αριστοκρατικής καταγωγής. Έζησε στο τέλος του 6^{ου} αιώνα και υπήρξε από τους πρωτεργάτες της επαναστάσεως εναντίον των Πεισιστραφιδών.

τρεις τοπογραφικές τριπύες (πόλεως, παραλίας, μεσογείων) και σε 10 τοπογραφικούς Δήμους. Η σχηματική παράσταση της Αθηναϊκής Πολιτείας όπως προτάθηκε από τον Κλεισθένη⁴ παρουσιάζεται στο Σχήμα 1.1 του Παραρτήματος Ι.

Σύμφωνα με τη διοικητική διαίρεση του Κλεισθένη, κάθε φυλή υποδιαιρείται σε 10 μικρότερες διοικητικές – πολιτικές κοινότητες, (Δήμους) οι οποίοι διοικούνταν από τους Δημάρχους μέσω των πολιτικών συνελεύσεων που δεν ήταν τίποτε άλλο από πολιτικά σώματα τοπικής αυτοδιοίκησης που ασχολούνταν με τη διαχείριση των κοινοτικών υποθέσεων. Οι Δήμοι αυτοί είχαν εντελώς διαφορετικό χαρακτήρα από τους αγροτικούς Δήμους του Πεισιστράτου και πέτυχαν τη διαίρεση ολόκληρου του τότε αστικού και αγροτικού χώρου του Κράτους των Αθηνών σε 100 ομοιογενείς πολιτικές – δημοτικές διοικήσεις βάσεως. Μέσα από αυτήν την πολιτική μεταρρύθμιση εκείνο που προστάθηκε να πετύχει ο Κλεισθένης ήταν να εξαλείψει τις πολιτικές διακρίσεις που είχε επιβάλλει το παλαιό αριστοκρατικό σύστημα της Αττικής γης και να αναδείξει τους Δήμους σε ικανές αυτοτελείς διοικητικές μονάδες όπου οι Αθηναίοι πολίτες θα προπαιδευόνταν στην τέχνη της πολιτικής. Η πολιτική μεταρρύθμιση του Κλεισθένη τελικά δημιούργησε μια θετική πολιτική σκέψη, εναρμονίζοντας τις απαιτήσεις του κράτους με τις απαιτήσεις της κοινωνικής ζωής σε όλα τα επίπεδα της ανθρώπινης δραστηριότητας⁵.

Παρόλα αυτά κρίνεται σκόπιμο να ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι η Αρχαία Ελλάδα δεν αποτελούσε ενιαίο κράτος αλλά κατάτμηση πολλών πόλεων – κρατών. Στη μελέτη μας δόθηκε έμφαση στο Αθηναϊκό πολίτευμα, όπως αυτό διαμορφώθηκε στην εποχή του Κλεισθένη γιατί αποτέλεσε τον αρτιότερο εκφραστή της δημοκρατικής διακυβέρνησης και συγχρόνως έτυχε της μεγαλύτερης μελέτης από πολλούς ερευνητές.

Βέβαια αξιοσημείωτες προσπάθειες είχαν γίνει και εκ μέρους άλλων Ελληνικών πόλεων της εποχής εκείνης, όπως για παράδειγμα ο **Σπαρτιάτικος Δήμος**, για τον οποίον ο Πλούταρχος χρησιμοποιεί τους όρους «δήμος», «χαμός» και «ώα»⁶.

Η έννοια «δήμος» μετά από μια μακρά εξελικτική πορεία του κράτους και των θεσμών του, αποδόθηκε τελικά στην τοπική αυτοδιοίκηση ως η διοικητική εκείνη μονάδα, η οποία ασχολείται με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Ακολουθεί η Ελληνιστική περίοδος και ειδικότερα η εποχή του Φιλίππου όπου η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά ορισμένη υπόσταση. Οι διαστάσεις της οριοθετούνται από το γνωστό σχήμα, δηλαδή από την μια μεριά ορισμένη εδαφική περιφέρεια και από την άλλη «τοπάρχης» και «τοπικό συμβούλιο». Ο διάδοχος του Φιλίππου - Αλέξανδρος – όσον

³ ΑΝΤ. ΑΝΤΩΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, Η συνεισφορά της πολιτικής μεταρρυθμίσεως του Κλεισθένη του Αθηναίου εις τον σχηματισμόν του Κράτους, Αθήνα 1979, σελ. 153.

⁴ ΑΝΤ. ΑΝΤΩΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, Η συνεισφορά της πολιτικής μεταρρυθμίσεως του Κλεισθένη του Αθηναίου εις τον σχηματισμόν του Κράτους, Αθήνα 1979, σελ. 167.

⁵ ΑΝΤ. ΑΝΤΩΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, Η συνεισφορά της πολιτικής μεταρρυθμίσεως του Κλεισθένη του Αθηναίου εις τον σχηματισμόν του Κράτους, Αθήνα 1979, σελ. 156.

⁶ Πλούταρχου, Βίοι Παράλληλοι, Λυκούργος-Νουμάς.

αφορά τη διοίκηση των Ελληνικών πόλεων δεν έκανε καμιά αλλαγή διατηρώντας το αρχαίο πολιτικό σύστημα, το δήμο, τη βουλή, τους άρχοντες⁷ με μόνη εξαίρεση τις πόλεις οι οποίες είχαν τυραννικά καθεστώτα, όπου αποκατέστησε δημοκρατικές διοικήσεις. Στο Ασιατικό κράτος του Μεγάλου Αλεξάνδρου η διοίκηση βασίστηκε στην ιδιότυπη σύζευξη της «συγκέντρωσης» ως προς τα στρατιωτικά και οικονομικά και της «αποκέντρωσης» και «αυτοδιοίκησης» ως προς την πολιτική διοίκηση⁸. Ο Αλέξανδρος υιοθέτησε τη διοικητική διαίρεση των Αχαιμενιδών⁹, δηλαδή «Σατραπείες», «Υπαρχίες» και «Κοσμητείες-Επιμελητείες».

Οι **Συμπολιτείες** (Αιτωλική, Αχαϊκή, Ολυνθιακή) που ακολούθησαν επεδίωξαν την πολιτική ένωση των Ελληνικών πόλεων όπου κάθε πόλη-μέλος είχε πλήρη αυτονομία υπό την προϋπόθεση ότι το πολίτευμά της θα ήταν δημοκρατικό¹⁰.

Οι πολιτικές αυτές (συν)-ενώσεις αποτέλεσαν μια ιδιότυπη μορφή κράτους, όπου με πολύ ενδιαφέροντα τρόπο προωθήθηκαν και εφαρμόστηκαν οι αρχές της «αποκέντρωσης» και της «αυτοδιοίκησης».

Η τοπική αυτοδιοίκηση διατηρήθηκε ανέπαφη και μετά την άλωση της Κορίνθου από τους Ρωμαίους, που αποτέλεσε και την απαρχή της **Ρωμαϊκής κυριαρχίας** για πέντε περίπου αιώνες στον Ελληνισμό. Η Ρωμαϊκή επαρχιακή διοίκηση δεν ευνοούσε την ανάπτυξη ή έστω και τη στοιχειώδη λειτουργία της Ελληνικής τοπικής Αυτοδιοίκησης, γεγονός το οποίο ήταν και αναμενόμενο, αφού η τελευταία ήταν κάτω από τον ζυγό μιας διοίκησης που άλλαζε διαρκώς μορφή και διοικητές, όπου ο καθένας είχε τους δικούς του κανόνες και τις δικές του αξίες¹¹. Ο Ελληνικός «δήμος» που είχε αρχίσει να κλονίζεται από την εποχή του Φιλίππου ήταν ανίσχυρος να αντισταθεί στις επεκτατικές διαθέσεις του Ρωμαϊκού κράτους. Όμως, ευεργετική προσφορά για την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτέλεσε ο τίτλος του «Ρωμαίου πολίτη»¹² που προσέφερε ο Καρακάλας, γιατί με αυτό τον τρόπο αφυπνίστηκε ένας καταπτοημένος λαός και ασχολήθηκε με τα κοινά σε μια περίοδο «ερήμωσης των αρχών» και το πιο σημαντικό έδωσε τα απαραίτητα μέσα για την ανάπτυξη της «Χριστιανικής κοινότητας» που είχε αρχίσει να γεννιέται. Οι κυριότερες μορφές των δήμων και κοινοτήτων σε αυτή τη μακρά περίοδο ήταν οι «Χριστιανικές κοινότητες», οι «μητροκωμίες», τα «κεφαλοχώρια», οι «κομητείες», και οι «δήμοι» οι οποίοι, μετά τη Ρωμαϊοκρατία, παρέμεναν στη ζωή μόνο από ανάμνηση στους θεσμούς που είχε κληροδοτήσει ο Κλεισθένης και ο Περικλής.

⁷ Κ. ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΥ, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Έκδ. ΣΤ', Τόμος Γ', σελ. 199.

⁸ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης, σελ. 59, Αθήνα 1977.

⁹ ΕΚΔΟΤΙΚΗ ΑΘΗΝΩΝ, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Δ', σελ. 222.

¹⁰ ΕΚΔΟΤΙΚΗ ΑΘΗΝΩΝ, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Δ', σελ. 378.

¹¹ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 78, Αθήνα 1977.

¹² ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 81, Αθήνα 1977.

Ακολουθεί η περίοδος της **Βυζαντινής αυτοκρατορίας** όπου ο Διοκλητιανός και ο Μέγας Κωνσταντίνος έδωσαν τη μορφή της οργάνωσης του νέου κράτους με κύριο χαρακτηριστικό την οριστική εγκαθίδρυση της μοναρχίας ως νέο πολιτικό σύστημα, που διαδέχτηκε το θεωρητικά δημοκρατικό πολίτευμα της Ρώμης.

Είναι αυτονόητο ότι η συγκεντρωτική διοίκηση που καθιέρωσε ο Μέγας Κωνσταντίνος αποτέλεσε σοβαρότατο πλήγμα κατά των κοινοτικών θεσμών οι οποίοι είχαν κατορθώσει να επιζήσουν από την Ρωμαϊκή κυριαρχία.

Ο Μ. Rostovtzeff εξάλλου χαρακτηριστικά παρατηρεί ότι¹³: «ήταν πολύ ευκολότερο και ασφαλέστερο, για την κεντρική εξουσία αντί να αναπλάσει την κοινοτική αυτοδιοίκηση πάνω σε νέες και δημοκρατικότερες βάσεις, να δεχθεί τις υφιστάμενες συνθήκες και να καταστρέψει ολόκληρη την ιδέα της αυτοδιοίκησης, καθιστώντας με αυτόν τον τρόπο όλα τα μέλη της αστικής κοινότητας υπεύθυνα έναντι του κράτους επιβαρύνοντάς τα με υποχρεώσεις και χωρίς αντίστοιχα δικαιώματα».

Ο «**φεουδαλισμός**» δεν αποτέλεσε μόνο ουσιαστικό παράγοντα στη διαμόρφωση της κρατικής διοίκησης αλλά και στη μετέπειτα εξέλιξη της Βυζαντινής αυτοκρατορίας. Άσυλο των *τελευταίων λαϊκών ελευθεριών στη Βυζαντινή αυτοκρατορία υπήρξε ο «ιππόδρομος» και οι «δήμοι» του*¹⁴. Η σημασία των «δήμων» ήταν πολύ μεγάλη μιας και δεν αντιπροσώπευαν μόνο πολιτικές και θρησκευτικές τάσεις, αλλά και ταξικά συμφέροντα¹⁵. Υποδιαιρέσεις των «δήμων» αποτελούσαν οι «δημαρχίες»¹⁶. Την εποχή εκείνη και σε αντιστοιχία προς τις «μητροκωμίες» των Ρωμαϊκών Χρόνων, εμφανίζονται στο Βυζάντιο οι «κοινότητες» οι οποίες παίρνουν διάφορες ονομασίες ανάλογα με το όνομα των αρχόντων τους. Ιδιόμορφη κατάσταση αυτοδιοίκησης της εποχής εκείνης αποτέλεσαν και οι «ακρίτες».

Η άλωση της Κωνσταντινούπολης στα 1453 σήμανε την έναρξη της **Α΄ Τουρκικής κυριαρχίας** που είχε διάρκεια τέσσερις περίπου αιώνες και μέσα στα άλλα δεινά προκάλεσε και την ουσιαστική διάλυση των Ελληνικών κοινοτήτων.

Από εκεί και πέρα η ανασύνταξη του «κοινοτισμού» ήταν πλέον επιβεβλημένη ανάγκη στην προσπάθεια του Ελληνισμού να επαναλάβει το θαύμα της αναγέννησής του.

Ας δούμε τις Ελληνικές κοινότητες κάτω από το νέο κατακτητή για τη χρονική περίοδο γύρω στα μέσα του 15^{ου} αιώνα που διέφεραν τόσο ως προς τη σύστασή τους όσο και ως προς τον τρόπο λειτουργίας τους. Οι κοινότητες της εποχής εκείνης είναι δυνατόν να διακριθούν στις ακόλουθες τρεις βασικές μορφές¹⁷:

α) στις κοινότητες της ηπειρωτικής Ελλάδας οι οποίες αναγνωρίστηκαν βάσει συνθηκών,

¹³ Μ. ROSTOVITZEFF, The Social and Economic History of the Roman Empire, pp. 460-461, 1926.

¹⁴ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 99, Αθήνα 1977.

¹⁵ Α.Α. VASILIEV, Ιστορία της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας, Εκδ. Β΄, σελ. 196.

¹⁶ ΤΙΜ. ΦΙΛΗΜΟΝΟΣ, Ο Δήμαρχος, 1893, σελ. 20-21.

¹⁷ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 124, Αθήνα 1977.

β) στις κοινότητες των νήσων του Αιγαίου που αναγνωρίστηκαν βάσει «αχτναμέδων»¹⁸ γ) στις κοινότητες της Πελοποννήσου.

Τη χρονική περίοδο μεταξύ 1685-1715 το Ελληνικό κράτος διανύει την περίοδο της **Ενετοκρατίας**. Η τοπική αυτοδιοίκηση είχε αποδοθεί εξ ολοκλήρου στους Έλληνες οι οποίοι διέκριναν τις κοινότητες σε «αστικές» που περιελάμβαναν τις πόλεις και σε «αγροτικές» που περιελάμβαναν τις «κώμες» και τα «χωριά». Το μεγαλύτερο σφάλμα των Ενετών ήταν το γεγονός ότι δεν κατάφεραν να καταπνίξουν τους δημιουργηθέντες από τα χρόνια του Βυζαντίου «γαιοκτήτες» οι οποίοι στη συνέχεια μεταλλάχθηκαν στους γνωστούς «κοτσαμπάσηδες»¹⁹ της Α' Τουρκικής κυριαρχίας²⁰, οι οποίοι όπως θα δείξει η ιστορία έγιναν πηγή πολλών δεινών για την Ελλάδα.

Μετά το τέλος της κατοχής των Ελλήνων από τους Ενετούς ξεκινά η περίοδος της **Β' Τουρκικής κυριαρχίας**, με τη μονοπώληση της παρουσίας του Ελληνικού στοιχείου στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εξήγηση ήταν απλή. Η ανικανότητα των Τούρκων δυναστών, οι οποίοι ενδιαφέρονταν μόνο για την άκοπη είσπραξη των «φόρων», έδωσε την δυνατότητα στους Έλληνες να αναδείξουν την Ελληνική «κοινότητα» έτσι ώστε να διαδραματίσει εξέχοντα ρόλο όχι μόνο κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας αλλά και αργότερα κατά την Επανάσταση και την οργάνωση του ελεύθερου Ελληνικού Έθνους.

Κατά τον Κ. Παπαρρηγόπουλο η οργάνωση των Ελληνικών κοινοτήτων είχε ως εξής:

- α) Δημογέροντες, άρχοντες, γέροντες κλπ., που διοικούσαν κάθε «πόλη», «κώμη» ή «χωρίο» και που εκλέγονταν από Χριστιανούς.
- β) Προύχοντες, εκλέγονταν στις επαρχίες όπως αυτές είχαν οριστεί από τον Πασά του κάθε Σαντζακίου.
- γ) Προεστοί ή Πληρεξούσιοι, που πήγαιναν ως πληρεξούσιοι στην Κωνσταντινούπολη.

Τη φυσιγνωμία της Ελληνικής «κοινότητας» στα χρόνια της τουρκοκρατίας διαμόρφωσαν αρκετοί παράγοντες αλλά αυτοί που διαδραμάτισαν τον κυρίαρχο ρόλο ήταν η μακρά πολιτιστική παράδοση, οι τοπικές συνήθειες και κατά κύριο λόγο η ίδια η πραγματικότητα²¹.

Ένα σημαντικότατο στοιχείο της εξελικτικής πορείας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, υπήρξε η συνένωση των κοινοτήτων που πραγματοποιήθηκε σε διάφορες

¹⁸ **ΑΧΤΝΑΜΕΔΕΣ**, ήταν κάτι ανάλογο με τα σημερινά Διατάγματα και θεωρούνταν σαν ένα είδος ξεχωριστής εύνοιας του Σουλτάνου. ΕΚΔΟΤΙΚΗ ΑΘΗΝΩΝ, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Ι, σελ. 154, Αθήνα.

¹⁹ **Κοτσαμπάσης**, είναι λέξη τουρκική και σημαίνει επικεφαλής. Επρόκειτο για Έλληνες γαιοκτήμονες που ασκούσαν δημοσιονομικά καθήκοντα. Συγκεκριμένα αποτελούσαν μια βαθμίδα του φορολογικού συστήματος των Οθωμανών. Σταδιακά απέκτησαν μεγάλη δύναμη και πλούτο και ειδικά στην Πελοπόννησο συμμετείχαν ουσιαστικά στην διοίκηση της περιοχής. Αντίστοιχα οι Κοτσαμπάσηδες των νησιών που τα έσοδά τους προέρχονταν από το εμπόριο και τη ναυτιλία λέγονταν Οικοκυραίοι. Πηγή: ΣΤ. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Το Ελληνικό Κράτος 1821-1909, σελ. 30, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1988

²⁰ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 137, Αθήνα 1977.

περιόδους της ιστορίας από την αρχαιότητα ως σήμερα και για διαφορετικούς λόγους. Κατά την **προεπαναστατική περίοδο** οι κυριότερες από τις ενώσεις αυτές ήταν:

1. Τα Μαδεμοχώρια της Χαλκιδικής, με 12 «κώμες» και 360 «χωριά».
2. Τα Αμπελάκια της Θεσσαλίας, ήταν το κέντρο 22 «χωριών» της παρά τον Πηνειό περιοχής²².
3. Τα χωριά του Πηλίου, αποτελούσαν κοινοτικό οργανισμό 24 χωριών.
4. Τα Ζαγοροχώρια της Ηπείρου, αποτελούσαν ομοσπονδία 40 «χωριών».
5. Τα Βλαχοχώρια της Πίνδου, ήταν διαιρεμένα σε δυο κοινοτικές ομοσπονδίες εκ των οποίων η μια περιλάμβανε 42 «χωριά» ενώ η δεύτερη άγνωστο αριθμό «χωριών».

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις η διοίκηση των τοπικών πραγμάτων ήταν ευθύνη των τοπικών αρχόντων του κάθε χωριού. Κάθε κοινοτική ομοσπονδία είχε και κάποιον από τα «χωριά» ως έδρα οι κοινοτικοί άρχοντες του οποίου ήταν υπεύθυνοι για τη διοίκηση ολόκληρης της ομοσπονδίας²³.

Κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας και ιδιαίτερα κατά την **περίοδο παρακμής της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας**, ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης αναπτύχθηκε σε μεγάλο βαθμό και απέκτησε μάλιστα πολλές αρμοδιότητες. Βέβαια, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο κύριος λόγος που επέτρεπαν οι Τούρκοι στους Έλληνες να έχουν αυτοδιοίκηση ήταν καθαρά φορο-εισπρακτικός. Είχαν διαμορφωθεί δυο βαθμοί Αυτοδιοίκησης²⁴: **Α΄ Βαθμός: το χωριό και Β΄ Βαθμός: η επαρχία ή «καζάς».**

Παρόλα αυτά η διοίκηση στερούταν κάθε οργάνωσης και πηγαίνοντας οι καταπιεσμένοι Έλληνες προς την **Επανάσταση της 25^{ης} Μαρτίου του 1821** ήταν ζωτικής σημασίας η γρήγορη οργάνωση της πολιτικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα έτσι ώστε να είναι σε θέση να στηρίξει σε αυτή την φάση οικονομικά και όχι μόνο τον Αγώνα. Όπως αναφέρθηκε, από την περίοδο της τουρκοκρατίας και παλαιότερα τα διάφορα όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης ονομάζονταν δημογέροντες, γέροντες, πρόκριτοι, προεστοί, προεστώτες κλπ. Η «επαρχία» σε όλη την περίοδο της Ελληνικής Επανάστασης αποτελούσε τη βάση της Ελληνικής διοικητικής διαίρεσης αλλά δεν πρέπει να λησμονούμε και το ότι η «κοινότης» σε όλη την περίοδο της Τουρκοκρατίας εξέφραζε με τον καλύτερο τρόπο την Ελληνική πραγματικότητα²⁵. Προκειμένου να αντιμετωπισθεί το διοικητικό χάος αμέσως μετά την Επανάσταση συντάχθηκαν τρεις «οργανισμοί» που φιλοδοξούσαν να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες της Ελληνικής διοικήσεως. Αλλά δυστυχώς αυτές οι κινήσεις αποτέλεσαν παράλληλα και το «Δούρειο Ίππο» για την εγκαθίδρυση στην εξουσία των διαφόρων πολιτικών δυνάμεων της εποχής εκείνης.

²¹ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 164, Αθήνα 1977.

²² ΜΙΧ. ΔΕΝΔΙΑ, Διοικητικόν Δίκαιον, 1966, Τόμος Β΄, σελ. 156.

²³ Κ. ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΥ, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Έκδ. ΣΤ΄, Τόμος ΣΤ΄, σελ. 123.

²⁴ Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Απρ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29, ΕΝΑΕ.

Κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα των οργανισμών αυτών ήταν η ανάπτυξη ενός επαρχιακού διοικητικού συστήματος, γεγονός που δεν έγινε τυχαία αφού μια τέτοια υπερτροφική επαρχιακή διοίκηση που θα στηριζόταν στον «κοτζαμπασηδισμό», εξυπηρετούσε τα πολιτικά συμφέροντα των ολιγαρχικών δυνάμεων και κατέπνιγε κάθε ανθρωπιστική και κοινωνική δράση της κοινοτικής διοίκησης.

Έτσι και στους τρεις οργανισμούς τον κορμό της οργάνωσης αποτελούσαν η κεντρική διοίκηση από τη μια και οι επαρχίες με τις κοινότητες από την άλλη. Παρατηρήθηκε τόσο ανυπαρξία εκλογής όσο και ανυπαρξία συμμετοχής των κατοίκων στη διαδικασία εκλογής των εκπροσώπων, αφού οι κοτζαμπάσηδες των επαρχιών εκλέγονταν από τους εκπροσώπους των κοινοτήτων που συνήθως οι ίδιοι διορίζαν.

Είναι αντιληπτό ότι, η «κοινότης» δέχτηκε ένα ισχυρότατο πλήγμα από αυτό το οργανωμένο σχέδιο παντοδυναμίας των επαρχιών του «κοτσαμπασηδισμού».

Οι δυο Εθνικές Συνελεύσεις που ακολούθησαν ουσιαστικά δεν πρόσφεραν και πολλά στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Α΄ Εθνική Συνέλευση στην Επίδαυρο ασχολήθηκε κατά κύριο λόγο με θέματα οργάνωσης της εθνικής ενότητας και λιγότερο με θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, αν και τότε έχουμε το πρώτο επίσημο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, τον Απρίλιο και το Νοέμβριο του 1822, με τους νόμους “περί οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών” και “περί εκλογής παραστατών” αντίστοιχα.

Η Β΄ Εθνική Συνέλευση στο Άστρος τον Μάρτιο του 1823 με το νέο οργανισμό των Ελληνικών επαρχιών αποδυνάμωσε το επαρχιακό σύστημα διοίκησης, κατάργησε το θεσμό της «κοινότητας» και εισήγαγε τις «κωμοπόλεις» και τα «χωρία», διοικητικές υποδιαιρέσεις στις οποίες κατέληγαν οι εντολές για τη ρύθμιση των κυριότερων από τα ζητήματα που απασχολούσαν το Έθνος²⁶.

Παρόλα αυτά, οι βάσεις για ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης μπήκαν το 1828, κατά την **περίοδο του Νέου Ελληνικού Κράτους**, όταν ο τότε κυβερνήτης της Ελλάδας, ο Ιωάννης Καποδίστριας, προκειμένου να πατάξει το χάος που επικρατούσε στους περισσότερους τομείς της ζωής, καθιέρωσε το σύστημα των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών τον Οκτώβριο του 1828.

Στο σκληρό πυρήνα των επιλογών του Κυβερνήτη ήταν η μετεξέλιξη του κοινοτικού συστήματος που είχε αναπτυχθεί κάτω από το δυσβάσταχτο ζυγό της τουρκοκρατίας, σαν ένας μηχανισμός περισσότερο φοροδοτικής και λιγότερο διοικητικής οργάνωσης των Ελλήνων, σε θεσμό τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τα Ευρωπαϊκά πρότυπα της εποχής. Το εγχείρημα αυτό, όπως ήταν αναμενόμενο, συνάντησε την εντονότατη

²⁵ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 241, Αθήνα 1977.

²⁶ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 241, Αθήνα 1977.

αντίδραση των «προεστών», που ήταν η κυρίαρχη κοινωνικο-πολιτική τάξη της εποχής. Μάλιστα δεν εκπληρώθηκε ποτέ εξαπίας της δολοφονίας του Καποδίστρια.

Το σύστημα του Καποδίστρια κατήργησε η **Αντιβασιλεία** με το βασιλικό διάταγμα Β.Δ. "περί συστάσεως των Δήμων" της 27¹⁵ Δεκεμβρίου του 1833, δημιουργώντας αρχικά 750 δήμους, διαβαθμίζοντάς τους με κριτήριο τον πληθυσμό σε τρεις τάξεις²⁷, οι οποίοι με μεταγενέστερο νόμο το Σεπτέμβριο του 1840 περιορίσθηκαν σε 250. Αν και το σύστημα αυτό δεν ήταν το τελειότερο και προπάντων δεν ήταν απαλλαγμένο από τις απολυταρχικές συνήθειες της Αντιβασιλείας παρόλα αυτά ίσχυσε με ελάχιστες μεταβολές για περίπου ογδόντα χρόνια²⁸. Εκείνη τη χρονική περίοδο συνέβη κάτι πολύ σημαντικό: ο «δήμος» του 1833 διέκοψε την ιστορική συνέχεια της «κοινότητας» της Βυζαντινής περιόδου.

Παράλληλα, με τον ερχομό του Όθωνα και υπό την πίεση της κοινής γνώμης, δόθηκε μια υπόσχεση η οποία αποτέλεσε έκτοτε τη βάση του αιτήματος για το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξαγγέλθηκε επίσημα ότι: «λίαν συντόμως σιμά των Νομαρχών θέλει έσθαι συμβούλιον εξ εγκρίτων πολιτών εκλεγομένων δια να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων τοπικού περιεχομένου»²⁹.

Η διαίρεση της χώρας σε νομούς πραγματοποιήθηκε με το ΒΔ «περί της διαίρεσεως του Βασιλείου και της Διοικήσεώς του» της 3/15¹⁵ Απριλίου του 1833 σύμφωνα με το οποίο η Ελλάδα διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες. Αυτή η διοικητική διαίρεση της επικράτειας, καταργήθηκε το 1836 με την εισαγωγή του θεσμού των Διοικήσεων και Υποδιοικήσεων, ο οποίος ίσχυσε μέχρι το 1845 οπότε και καταργήθηκε. Και επανήλθε το παλαιό νομαρχιακό και επαρχιακό σύστημα. Σύμφωνα με αυτό το διοικητικό σύστημα η επικράτεια διαιρέθηκε και πάλι σε 10 νομούς και 49 επαρχίες.

Το **Σύνταγμα του 1844** που ακολούθησε, δεν μπόρεσε να δώσει λύση στα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης τα οποία την εποχή εκείνη ήταν κυρίως η υπέρμετρη μείωση (Νόμος του Σεπτεμβρίου του 1840) του αριθμού των δήμων, που τους μετέτρεψε σε φέουδα στα χέρια πανίσχυρων κομματαρχών και ο συγκεντρωτισμός τόσο σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης όσο και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, με την καθιέρωση του Συντάγματος δίνεται η υπόσχεση και σχηματίζεται επιτροπή στη Βουλή να ετοιμάσει το νομοσχέδιο για το β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, τα νομαρχιακά συμβούλια³⁰. Το 1848 ενώ τόσο το νομοσχέδιο όσο και η εισηγητική έκθεσή του ήταν

²⁷ ΣΠ. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, Τα Δημοτικά. 1842, Τόμ. Α', σελ. 194. Το Άρθ. 7 Β.Δ. «περί συστάσεως δήμων» διέκρινε τους δήμους σε 3 κατηγορίες: α) σε δήμους με τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, β) σε δήμους με 2.000 τουλάχιστον κατοίκους και γ) σε δήμους με λιγότερους από 2.000 κατοίκους.

²⁸ Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ, Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου, 1952, Έκδ. Β', σελ. 207.

²⁹ Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Αττ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29.

³⁰ Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Αττ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29, ΕΝΑΕ.

έτοιμα προς ψήφιση στη Βουλή, για άγνωστο λόγο η συζήτηση αναβάλλεται, «πέφτει» η κυβέρνηση και το θέμα ξεχνιέται για μια τριακονταετία περίπου.

Η θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης δε φαίνεται να βελτιώνεται ούτε και με το Σύνταγμα του 1864 όπου η κατοχύρωση της ήταν υποτυπώδης αφού ούτε η βιωσιμότητα των «δήμων» της Αντιβασιλείας εξασφαλιζόταν ούτε άλλα σχήματα τοπικής αυτοδιοίκησης διαφαίνονταν. Επιπλέον, το σημαντικότερο ήταν το ότι η «κοινότητας» δεν είχε βρει ακόμη την ταυτότητά της στο νεώτερο Ελληνικό κράτος.

Ο Χαρίλαος Τρικούπης στα 1875 κατά τη διάρκεια της πρώτης μικρής πρωθυπουργίας του κατέθεσε στη Βουλή 3 σχέδια νόμων³¹: α) «περί της Νομαρχιακής Επιτροπής», β) «περί κοινοτήτων» και γ) «περί τροποποιήσεως του περί δήμων νόμου». Με τον πρώτο νόμο, ο νομός μετατρέπεται σε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο, επαναφέροντας στο προσκήνιο το «δεύτερο βαθμό» αυτοδιοίκησης, ενώ οι δύο άλλοι νόμοι ρύθμιζαν τα θέματα που αφορούσαν τη δημοτική - πρωτοβάθμια σήμερα - αυτοδιοίκηση. Τα ανάκτορα όμως δεν ήθελαν να ψηφίσουν τα σχετικά βασιλικά διατάγματα με τα νομαρχιακά συμβούλια που πρότεινε ο Τρικούπης. Μάλιστα, όταν η κυβέρνηση Τρικούπη έπαψε να είναι στην εξουσία, ο επερχόμενος Δεληγιάννης καταργεί το νόμο του Τρικούπη με αποτέλεσμα για άλλα τριάντα χρόνια να μην υφίσταται ο β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης³². Με το νόμο «περί κοινοτήτων» η κοινότητα δεν αποκτούσε αυτοδιοικούμενη μορφή αλλά μια ιδιόμορφη προσωπικότητα στα πλαίσια του νομικού προσώπου του δήμου. *Παρόλα αυτά δεν πρέπει να παραγνωριστεί ότι η προσπάθεια αυτή αποτελούσε ένα σημαντικότατο βήμα για τη χειραφέτηση των κοινοτήτων.* Τέλος, με το νόμο «περί τροποποιήσεως του περί δήμων νόμου» και κατά την απογραφή του 1890 οι δήμοι του κράτους ήταν 442, διαμορφωμένοι σε τρεις τάξεις μεγέθους.

Η συγκρότηση των δήμων σε ευρεία χωροταξική βάση, η άσκηση σημαντικών αρμοδιοτήτων και η σταδιακή συγκρότηση του πολιτικού συστήματος με άξονες τα τοπικά κέντρα πολιτικής επιρροής, ανέδειξε τους τοπικούς άρχοντες σε σημαντικούς πολιτικούς παράγοντες οι οποίοι επηρέαζαν τη διαμόρφωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος ! Τα πολιτικά κόμματα, κατά τα τέλη του 19^{ου} αιώνα δεν ήταν τίποτε άλλο από πολιτικές, κυρίως, συσσωματώσεις τοπικών παραγόντων έτσι ώστε οι βουλευτές να είναι σε συνεχή συναλλαγή με τους δημάρχους προκειμένου να εξασφαλίζουν την επιρροή τους.

Ορόσημο στην εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί κατά κοινή ομολογία ο **Νόμος ΔΝΖ' του 1912** (Ν. 4057 / 1912). Κεντρικός στόχος της Κυβέρνησης του

³¹ ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗΣ, Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 415, Αθήνα 1977.

Ελευθέριου Βενιζέλου ήταν η ανάγκη απεξάρτησης από την επιρροή των δημάρχων και συγκρότηση σύγχρονου αστικού κράτους μέσα από την ενίσχυση - του κοινοβουλίου - του κεντρικού πολιτικού συστήματος. Η διάσπαση των δήμων ήταν το μέσον για την απεξάρτηση των βουλευτών από τοπικά πολιτικά κέντρα εξουσίας. Έτσι, στα πλαίσια του νόμου του 1912 επανήλθε ο θεσμός της κοινότητας ως νέο αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο παράλληλα προς τους «δήμους» και παράλληλα πραγματοποιήθηκαν σημαντικές καινοτομίες σε οικονομικά ζητήματα. Χαρακτηριστικά, στο άρθρο 35 του νόμου³³ αναφέρεται: «Εις την αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου υπάγεται πάσα υπόθεσις αναφερομένη εις τα τοπικά συμφέροντα της κοινότητος, εφ' όσον ο νόμος δεν ώρισεν άλλως». Αποτέλεσμα του νόμου ήταν η δημιουργία 6000 δήμων και κοινοτήτων, οι οποίοι μάλιστα παρέμεναν μέχρι πρόσφατα, όπου με την ψήφιση του Ν. 2539/1997 μειώθηκαν σε περίπου 1000³⁴, μετά από την υποχρεωτική συνένωσή τους.

Αργότερα, το 1917, επί Αλεξάνδρου Παπαναστασίου ξεκινά πάλι η προετοιμασία για τη ψήφιση σχετικού νόμου περί του δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης³⁵. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3 του προγράμματος του Λαϊκού Κόμματος αναφερόταν στην «*Οργάνωσιν των κοινοτήτων και των νομών εις αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, έχοντα ιδίους πόρους, επέκτασιν της δικαιοδοσίας των δήμων, αύξησιν της ανεξαρτησίας και περιορισμόν του αριθμού αυτών*»³⁶. Μεσολαβεί όμως η Μικρασιατική καταστροφή του 1922 και το θέμα του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης αναβάλλεται και πάλι.

Το Ν.Δ. της 9^{ης} Μαΐου 1923 «περί διοικήσεως των νομών»³⁷ κατέστησε το νομό, νομικό πρόσωπο προς αυτοδιοίκηση των υποθέσεων της περιφέρειάς του και όρισε όργανά του το νομαρχιακό συμβούλιο, τη νομαρχιακή επιτροπή και το νομάρχη. Σύμφωνα με αυτό το ΝΔ αυτό η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση είχε την ευθύνη για τη συγκοινωνία, τη δημόσια υγεία, τη δημόσια αντίληψη, την εκπαίδευση, τη γεωργία και την κτηνοτροφία, την εποπτεία της λειτουργίας των διοικητικών και αστυνομικών υπηρεσιών του νομού, τη δημιουργία πόρων για την εκπλήρωση των σκοπών της αυτοδιοίκησης του νομού και τέλος τη διοίκηση της περιουσίας του. Όμως και αυτό το ΝΔ δεν τέθηκε σε ισχύ.

Ουσιαστικά, η πρώτη προσπάθεια συνταγματικής κατοχύρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έγινε με το άρθρο 107 του **Συντάγματος του 1927**, το οποίο προέβλεπε

³² Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Ατπ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29, ΕΝΑΕ.

³³ ΝΟΜΟΣ ΔΝΖ', 14 Φεβρουαρίου 1912, Άρθ. 35, Αρ. Φύλλου 58, Τεύχος Α'.

³⁴ 1033 για την ακρίβεια (900 δήμους και 133 κοινότητες).

³⁵ Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Ατπ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29, ΕΝΑΕ.

³⁶ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «ΑΛ. ΠΑΠΑΝΑΣΤΑΣΙΟΥ Ένας αληθινός δημοκράτης με πάθος για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση» του Ν. Λαγκαδινού, Φεβρουάριος 2000, σελ. 39-42.

³⁷ Ν. Α. ΛΑΖΑΡΙΔΗΣ, «ΝΕΩΤΕΡΟ ΕΓΚΥΚΛΟΠΑΙΔΙΚΟ ΛΕΞΙΚΟ ΗΛΙΟΥ», ΑΘΗΝΑ, τόμος ΙΔ' (14), σελ. 531.

δύο τουλάχιστον βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, όπου την πρώτη βαθμίδα θα αποτελούσαν οι «κοινότητες»³⁸. Η προσπάθεια όμως αυτή τελικά δεν τελεσφόρησε και μάλιστα τον Οκτώβριο του 1935, με την κατάργηση του πολυτεύματος της αβασίλευτης δημοκρατίας, επανήλθε η διοικητική δομή που προέβλεπε ο νόμος ΔΝΖ' του 1912.

Το θέμα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης επανέρχεται όμως το 1929 με την ψήφιση ενός νόμου, του Ν. 4249/1929 ο οποίος τελικά και αυτός δεν εφαρμόστηκε. Ακολούθησε η δικτατορία, ο πόλεμος του '40, η κατοχή και μετά ο εμφύλιος όπου όπως ήταν φυσικό η αυτοδιοίκηση έπεσε σε «λήθαργο».

Το 1950 μια ακόμη προσπάθεια ψήφισης κάποιου νόμου για τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση απέβη τελικά άκαρπη³⁹.

Με το Σύνταγμα του 1952 η δομή δεν άλλαξε. Το 1953 βρίσκει την Ελλάδα διαιρεμένη σε πέντε γενικές διοικήσεις και 49 νομούς, ενώ στις 8 Ιουνίου 1954 προτάθηκε ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας με σκοπό την εξασφάλιση μεγαλύτερης αυτοτέλειας, τον περιορισμό των κρατικών παρεμβάσεων και τη δημιουργία εύρωστων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ενώ η Ελλάδα προσπαθούσε να επουλώσει τις πληγές της από τον πόλεμο του '40, την κατοχή και τον εμφύλιο, το σοβαρότερο πλήγμα για τη δημοκρατία και κατά συνέπεια για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας αποτέλεσε η επταετής κατάλυση της δημοκρατίας με το στρατιωτικό πραξικόπημα της 21^{ης} Απριλίου του 1967.

Σημαντικές αλλαγές ήρθαν με τη μεταπολίτευση της 23^{ης} Ιουλίου 1974 και την αποκατάσταση της Δημοκρατίας. Το **άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975** προέβλεπε τη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε βαθμίδες.

Την πρώτη βαθμίδα αποτελούσαν οι δήμοι και οι κοινότητες οι οποίοι ήταν υπεύθυνοι για τη διοίκηση των «τοπικών υποθέσεων» και που απολάμβαναν μεγάλης διοικητικής αυτοτέλειας υπό την «διακριτική» εποπτεία του κράτους.

Οι υπόλοιπες βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης αφέθηκαν να οριστούν με νόμους μεταγενέστερα.

Χωρίς καμία αμφιβολία, η τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκει την πληρέστερη μορφή της στο Σύνταγμα του 1975. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 102 του Συντάγματος του '75 αναφέρεται ότι:

³⁸ ΝΙΚ. ΤΑΤΣΟΣ, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1988, σελ. 15-16.

³⁹ Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Ατρ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29, ΕΝΑΕ.

1. «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει εις τους ΟΤΑ των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται δια νόμου.
2. Οι ΟΤΑ απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας. Αι αρχαί αυτών εκλέγονται δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας.
3. Δια νόμου δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ προς εκτέλεσιν έργων ή παροχής υπηρεσιών, διοικούμενοι υπό συμβουλίου εξ αιρετών αντιπροσώπων εκάστου δήμου ή κοινότητας, λαμβανομένων κατά αναλογία του πληθυσμού τούτων.
4. Δια νόμου δύναται να προβλεφθεί η εις την διοίκησιν των ΟΤΑ δευτέρας βαθμίδας συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοικήσεως μέχρι του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών.
5. Τα κράτος ασκεί εποπτείαν επί των ΟΤΑ, μη εμποδίζουσα την πρωτοβουλία και την ελευθέρα δράσιν αυτών. Αι πειθαρχικά ποιναί αργίας και απολύσεως εκ του αξιώματος των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοικήσεως, εξαιρέσει των περιπτώσεων των συνεπαγομένων αυτοδικαία έκπτωσιν, απαγγέλλονται μόνον μετά την σύμφωνον γνώμη συμβουλίου αποτελουμένου κατά πλειοψηφία εκ τακτικών δικαστών.
6. Το κράτος μεριμνά για την εξασφάλισιν των αναγκαίων πόρων, προς εκπλήρωσιν της αποστολής των ΟΤΑ. Νόμος ορίζει τα της αποδόσεως και κατανομής μεταξύ των ως άνω οργανισμών των υπέρ αυτών καθοριζομένων και υπό του κράτους εισπραττομένων φόρων ή τελών».

Η αντιμετώπιση του μεγάλου προβλήματος της πολυδιάσπασης της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοικήσεως άρχισε από το 1980 με την σημαντική αύξησιν του πληθυσμιακού ορίου για την αναγνώρισιν ενός αυτοτελούς συνοικισμού σε κοινότητα. Η αφετηρία αυτή της πολιτικής είχε καθαρά αμυντικό χαρακτήρα. Επιχειρούσε να σταματήσει την περαιτέρω διάσπαση, η οποία άλλωστε δεν ήταν ποτέ θεαματική σε σχέση με το συνολικό αριθμό των ΟΤΑ. Αξιοσημείωτο μάλιστα είναι το ότι από το 1912 έως το 1980 δεν υπήρξε ουσιαστική αύξησιν του αριθμού των κοινοτήτων.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, η τοπική αυτοδιοίκηση διέγραψε μια νέα δυναμική πορεία μέσα από το πρίσμα δυο κυρίαρχων ροπών:

- Η πρώτη είχε χαρακτήρα εθνικό και ανταποκρινόταν στην μεγαλύτερη και πλέον φιλόδοξη μεταρρυθμιστική προσπάθεια από καταβολής του Ελληνικού Κράτους, αυτή της ίδρυσης και υλοποίησης της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, της υποχρεωτικής συνένωσης των Δήμων και Κοινοτήτων και της μεταρρύθμισης της περιφερειακής διοικήσεως.



- Η δεύτερη είχε σχέση με τον ευρωπαϊκό χαρακτήρα και προσανατολισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που εκφράστηκε κατά κύριο λόγο μέσα από την ανάδειξη της αρχής της εταιρικότητας και της επικουρικότητας. Η αναβάθμιση αυτή του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Ευρωπαϊκό επίπεδο προκύπτει από τη βασική διαπίστωση ότι η Ευρώπη δεν είναι δυνατόν να πετύχει την ολοκλήρωσή της χωρίς τη «συμμετοχή των πολιτών της».

Έτσι, το 1984 σχηματίστηκε η μεγάλη επιτροπή για τη συγκρότηση του καταστατικού χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης, στην οποία μετείχαν όλα τα κόμματα⁴⁰. Ετοιμάστηκε σχεδόν ομόφωνα το μεγαλύτερο μέρος του νομοσχεδίου για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και σύμφωνα με αυτό ψηφίστηκε δυο χρόνια αργότερα ο Ν. 1622/1986 περί: «Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Περιφερειακής Ανάπτυξης και Δημοκρατικού Προγραμματισμού».

Εν τω μεταξύ, στα πλαίσια της προσπάθειας αναβάθμισης του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, προωθήθηκαν, με το **Ν. 1416/1984, οι εθελοντικές συνενώσεις των ΟΤΑ**, οι οποίες προέρχονταν διαζευκτικά είτε από τους αιρετούς είτε από τους ίδιους τους εκλογείς κατοίκους, δηλαδή από τα πραγματικά μέλη των τοπικών κοινωνιών. Με το νόμο αυτό θεσμοθετήθηκαν οι **αναπτυξιακοί σύνδεσμοι**, ως οργανισμοί σχεδιασμένης διακοινοτικής συνεργασίας.

Το πρωτοποριακό στοιχείο της πολιτικής που εισήγαγε ο νόμος 1416/1984 ήταν η παροχή οικονομικών κινήτρων, τα οποία κυρίως ήταν:

1. Αν ο νέος Ο. Τ. Α. είχε έως 1000 κατοίκους η επιχορήγηση πολλαπλασιάζεται επί του αριθμού των Ο. Τ. Α. που συνενώνονται.
2. Αν ο νέος Ο. Τ. Α. είχε έως 10.000 κατοίκους τότε η επιχορήγηση διπλασιάζεται.
3. Αν ο νέος Ο. Τ. Α. είχε περισσότερους από 10.000 κατοίκους λαμβάνει επιπλέον επιχορήγηση μόνο για το ποσοστό πληθυσμού που υπερβαίνει τους 10.000 κατοίκους.
4. Στους νέους Ο. Τ. Α. παρέχονται με ευνοϊκές ρυθμίσεις άτοκα δάνεια ενώ οι οφειλές από δάνεια των Ο. Τ. Α. που συνενώνονται διαγράφονται υπό την προϋπόθεση να έχει ο καθένας πληθυσμός έως 10.000 κατοίκους.
5. Στην έννοια του έμμεσου οικονομικού κινήτρου εμπίπτει και η ρύθμιση σύμφωνα με την οποία οι νέοι Ο. Τ. Α. υποχρεούνται να διαθέσουν το μισό της ετήσιας τακτικής επιχορήγησης για την εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων στους χώρους των πρώην Ο. Τ. Α. ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Έτσι διασφαλίζεται καταρχήν, η ορθολογική και ισομερής κατανομή των πιστώσεων αλλά δεν αμβλύνονται ικανοποιητικά οι υφιστάμενες αναπτυξιακές ανισότητες.

Ο νόμος όμως, με τις ασχεδίαστες αλλά εθελοντικές συνενώσεις, προσέκρουσε στην ελαστικότητα του εθελοντισμού και σε γενικές γραμμές και οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι δεν

λειτούργησαν αποτελεσματικά. Έτσι, οι δήμοι και οι κοινότητες παρότι αρχικά επέδειξαν ενδιαφέρον τελικά το σχέδιο έμεινε στα χαρτιά.

Το επόμενο βήμα, που αποτέλεσε σταθμό για την τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας αποτέλεσε ο **νόμος 1622/86**, ο οποίος προέβλεπε δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης και μια βαθμίδα περιφερειακής διοίκησης, με 13 περιφέρειες.

Συγκεκριμένα, τον πρώτο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτέλεσαν οι Δήμοι ενώ τη δεύτερη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτέλεσαν οι νομοί, με φανερή την παρουσία της Κεντρικής Διοίκησης και σαφείς αρμοδιότητες. Η τρίτη βαθμίδα που προαναφέρθηκε - οι 13 περιφέρειες - δεν αποτελούσε βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά περιφερειακή αποκέντρωση του κρατικού δημόσιου τομέα. Όμως, η ουσιαστική συγκρότηση της Περιφέρειας ως βασικού επιπέδου της πραγματικά αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης πραγματοποιήθηκε μεταγενέστερα με την ψήφιση του **Ν. 2503/1997**. Ο νομοθέτης, με το άρθρο 1 του νόμου, επιχειρώντας μια δυναμικότερη παρέμβαση για την επίλυση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, εισήγαγε τη διαδικασία της εθελοντικής αλλά ταυτόχρονα *σ χ ε δ ι α σ μ έ ν η ς* συνένωσής τους. Οι νομοί διαιρούνται σε γεωγραφικές ενότητες εντός των οποίων οι ΟΤΑ κλήθηκαν να συνενωθούν. Αποτέλεσμα ήταν ο σχηματισμός 1116 γεωγραφικών ενοτήτων, ενώ ο νέος ΟΤΑ θα ήταν απαραίτητα δήμος. Η διαδικασία της συνένωσης εξελίχθηκε όπως όριζε ο προηγούμενος νόμος (Ν. 1416/1984) με τη διαφορά ότι εισήχθη και το **στοιχείο της αναγκαστικότητας**⁴¹. Ο νομοθέτης ενίσχυσε το πλαίσιο των οικονομικών κινήτρων ορίζοντας ως χρονική διάρκεια παροχής την τριετία. Επιπλέον, προέβλεψε και την παροχή ειδικών επιχορηγήσεων από το τότε Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων καθώς επίσης και την κατανομή έως και το 1/2 των συνολικών εσόδων από τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ). Το ποσό από τον ΦΑΠ καθώς επίσης και ίσο ποσόν από το πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, σύμφωνα με το νόμο έπρεπε να δοθεί αποκλειστικά για:

την κάλυψη των αναγκών οργάνωσης και μηχανοργάνωσης,

την προμήθεια τεχνικού εξοπλισμού,

την κάλυψη της ίδιας συμμετοχής των ΟΤΑ σε επιχειρήσεις που συνιστούν ή συμμετέχουν,

την κάλυψη των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν από προγραμματικές συμβάσεις,

την εκπόνηση μελετών και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης,

την κάλυψη δαπανών για πρόσληψη επιστημονικού και τεχνικού προσωπικού,

την κάλυψη δαπανών για τη συμμετοχή σε στεγαστικά προγράμματα.

⁴⁰ Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Απρ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29, ΕΝΑΕ.

⁴¹ Ο Ν. 1416/84 εισήγαγε το στοιχείο της *α ν α γ κ α σ τ ι κ ό τ η τ α ς*, αφού αν τα 3/5 των της γεωγραφικής ενότητας αποφάσιζαν να συνενωθούν και ταυτόχρονα αποτελούσαν πάνω από το 50% του πληθυσμού η συνένωση ήταν υποχρεωτική και για τα υπόλοιπα 2/5 των ΟΤΑ. Με την ευκαιρία μάλιστα αυτής ακριβώς της αναγκαστικότητας το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) έκρινε ότι η αναγκαστική συνένωση είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα (Απόφ. Ολομ. 3194/1990).

Ως προς τα αποκαλούμενα διοικητικά κίνητρα προβλέφθηκε στη θέση κάθε καταργούμενου Ο.Τ.Α. με περισσότερους από 200 κατοίκους η *ίδρυση τοπικού συμβουλίου*. Το τοπικό συμβούλιο είναι δημοτικό νομικό πρόσωπο. Αρμοδιότητές του είναι σχεδόν εκείνες που ασκεί ένα κοινοτικό συμβούλιο. Παράλληλα, με το Ν. 1416/1984, οργανώθηκε συστηματικά η συνεργασία μεταξύ δήμων και κοινοτήτων, με τη θεσμοθέτηση των *α ν α π τ υ ξ ι α κ ώ ν σ υ ν δ έ σ μ ω ν*, ώστε να αντιμετωπίσουν άμεσα τα κοινά προβλήματα και να δρομολογήσουν από κοινού πρωτοβουλίες για την τοπική ανάπτυξη, αλλά ταυτόχρονα να προετοιμάσουν το έδαφος για τη διοικητική συνένωσή τους.

Το 1989 σχηματίστηκε η *οικουμενική κυβέρνηση Ζολώτα*. Ένας από τους βασικούς στόχους της κυβέρνησης Ζολώτα ήταν και η θεσμοθέτηση του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, τις 30 Μαρτίου του 1990 ψηφίστηκε με 299 ψήφους επί 300 βουλευτών το σχετικό νομοσχέδιο και γίνεται νόμος του κράτους (Ν. 1879/1990)⁴².

Τη χρονιά εκείνη ψηφίστηκε ο νόμος 1828/89, με τον οποίο θεσπίστηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, (ΚΑΠ), της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο οποίος αποτέλεσε ορόσημο για την οικονομική ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, με το νόμο 1828/89 άλλαξε ριζικά ο τρόπος χρηματοδότησης των ΟΤΑ, αφού για πρώτη φορά αντιμετωπίστηκε ουσιαστικά το θέμα της οικονομικής τους αυτοδυναμίας. Έτσι, με τις ρυθμίσεις του παραπάνω νόμου μεταφέρθηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση αυτοτελείς πόροι από δυναμικούς φόρους του κρατικού προϋπολογισμού, το ύψος των οποίων θα οριζόταν αυστηρά από τον νόμο και δεν θα επηρεαζόταν κάθε φορά από τη βούληση της κεντρικής διοίκησης, αλλά μόνο από τη δυναμικότητα των φόρων αυτών.

Μεταγενέστερα το θεσμικό πλαίσιο της διοικητικής αποκέντρωσης διαφοροποιείται και μπαίνουν σε εφαρμογή οι **Ν. 2218/94**⁴³ & **2240/94**⁴⁴, οι οποίοι προέβλεπαν τη *λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ΝΑ, σε αντικατάσταση των Νομαρχιών* δημιουργώντας μια αποφασιστική τομή στο σύστημα διοίκησης της χώρας.

Οι νόμοι αυτοί, ουσιαστικά, καθιέρωσαν ως δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, πολιτικό αίτημα ετών αλλά και βασική αναγκαιότητα ουσιαστικής αποκέντρωσης και εκσυγχρονισμού των κρατικών λειτουργιών. Αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία 54 ΝΑ, οι οποίες συνεχίζουν να υφίστανται ως τις μέρες μας. Το γεγονός ότι στα γεωγραφικά όρια του νομού συναντώνται και συντίθενται βασικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές διεργασίες, αποτέλεσε το αποφασιστικό κριτήριο για να προκριθεί ο νομός ως το δεύτερο επίπεδο οργάνωσης της αυτοδιοίκησης.

⁴² Θ. ΚΑΤΡΙΒΑΝΟΣ, ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ, «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τεύχος 1, Ατπ. 1999, Αθήνα, σελ. 26-29, ΕΝΑΕ.

⁴³ ΝΟΜΟΣ 2218, 13 Ιουνίου 1994, «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 90, Τεύχος Πρώτο.

⁴⁴ ΝΟΜΟΣ 2218, 16 Σεπτεμβρίου 1994, «Συμπλήρωση Διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 153, Τεύχος Πρώτο.

Ο δημοκρατικός αναπτυξιακός προγραμματισμός σε συνδυασμό με τη δημιουργία της νέας διοικητικής διαίρεσης της χώρας - της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - (Ν. 2218/94), φέρνει τις αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης πιο κοντά στον πολίτη. Μέσα από την αυτοτελή διαχείριση και διευθέτηση των τοπικών-νομαρχιακών υποθέσεων από αιρετά όργανα, ανοίγεται μια ουσιαστική προοπτική για αναβάθμιση και πληρέστερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της τοπικής κοινωνίας για ενδογενή ανάπτυξη. Και τούτο γιατί οι προκρινόμενες πολιτικές σε επίπεδο νομού, θα προέρχονται πλέον μέσα από διεργασίες και συνθέσεις του ίδιου του τοπικού κοινωνικού σώματος, το οποίο γνωρίζει όσο κανείς άλλος τόσο τις ανάγκες, δυνατότητες όσο και τις προοπτικές του. Στο του νέο θεσμικό πλαίσιο προβλεπτόταν:

- η δημιουργία ενιαίων ή διευρυμένων **Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων**, όπως αναφέρθηκε, αλλά κυρίως,
- η δημιουργία και ενεργοποίηση των **Συμβουλίων Περιχής**, 492 τον αριθμό (Ν. 2218/1994), που σε πρώτη φάση αποτελούσαν συγκροτήσεις ομάδων κοινοτήτων με συγκεκριμένες αρμοδιότητες⁴⁵ σε κοινά θέματα και με επιδίωξη στο μέλλον να αποτελέσουν τις μήτρες των νέων αυτοδιοικούμενων οργανισμών, με αισθητή μείωση του αριθμού των έως τότε 6.000 περίπου ΟΤΑ και
- η αναδιάρθρωση του ρόλου των 13 Περιφερειών της χώρας.

Όπως έχει υποστηρίξει και ο S. HATSCHEK⁴⁶ «την αυτοδιοίκηση και τη δημοκρατία θα πρέπει κανείς να τις βλέπει ως κάτι αναπόσπαστο και αυτό γιατί με την ανάθεση πολλών υποθέσεων στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς επιτυγχάνεται ο ιδανικός τύπος της δημοκρατίας, στον οποίο παραγκωνίζεται η επαγγελματική υπαλληλία από το σύστημα της εκλογής των αρχών της από το λαό». Έτσι λοιπόν, οι ΟΤΑ, μέσα σ' ένα τέτοιο περιβάλλον δημοκρατικής θεώρησης είχαν όλες τις προϋποθέσεις για να εξελιχθούν σε υπολογίσιμους κοινωνικούς παράγοντες με ουσιαστικές δραστηριότητες. Το έμφυχο τους δυναμικό δε θα περιοριζόταν μόνο στο δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης γνώμης και συμμετοχής στα κοινά, αλλά θα μπορούσε και να δημιουργεί.

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αν και θα 'πρεπε να είναι ευρύτερος από αυτόν του «τοπικού παραρτήματος» της κεντρικής διοικητικής μηχανής⁴⁷, σε αρκετές περιπτώσεις η παραδοσιακή συγκεντρωτική διοικητική πρακτική αντιμετώπιζε με καχυποψία την σκοπιμότητα της ανάθεσης ουσιαστικών λειτουργιών στην τοπική αυτοδιοίκηση περιορίζοντάς την σε ένα στενό πλαίσιο διοικητικών αρμοδιοτήτων με

⁴⁵ Στα πλαίσια του Ν. 2218/1994 στα Συμβούλια Περιχής ανατέθηκε ο σχεδιασμός και η υποστήριξη διακοινοτικών πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και η εκτέλεση διακοινοτικών έργων.

⁴⁶ S. HATSCHEK, Γενικό Δημόσιο Δίκαιο της νεωτέρας δημοκρατίας, μεταφρ. ΗΛ. Κυριακόπουλου, σελ. 315, Αθήνα 1931.

⁴⁷ Ν. Κ. ΧΛΕΠΑΣ, «Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς», σελ. 308, Εκδόσεις Σάκουλα, 1998.

ελάχιστους και ελεγχόμενους οικονομικούς πόρους, αφού θεωρούσε το θεσμό ανεπαρκή, συμπληρωματικό και περισσότερο ευάλωτο σε πελατειακού τύπου σκοπιμότητες.

Η ανάγκη δημιουργίας μιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης η οποία θα ξέφευγε από την πεπατημένη της απλής διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων αλλά που θα διαδραμάτιζε ενεργό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας ήταν επιτακτική. Το γεγονός αυτό ώθησε το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) της χώρας στην κατάρτιση του Ν. 2539/97⁴⁸ και του Επιχειρησιακού Προγράμματος (Ε.Π.) "Ιωάννης Καποδίστριας".

Ο διοικητικός χάρτης της χώρας άλλαξε ριζικά αφού οι 5.751 δήμοι και κοινότητες που υπήρχαν έως τότε περιορίστηκαν στις μέρες μας σε 1033⁴⁹ (900 δήμους και 133 κοινότητες).

Η επίσημη εκδοχή της πολιτείας για την αναγκαιότητα του ως άνω επιχειρησιακού προγράμματος, συνίστατο σε δυο σημεία:

- στο γεγονός ότι η υλοποίηση της μεταρρύθμισης είχε ανατεθεί στους ίδιους τους ΟΤΑ ενώ στην πραγματικότητα ήταν ευθύνη της Πολιτείας
- και στο ότι οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από κάποιο μεσοχρόνιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών⁵⁰.

Αναμφισβήτητα, αυτή η μεταρρυθμιστική κίνηση, αποτέλεσε και αποτελεί την πλέον σοβαρή προσπάθεια για τη δημιουργία ισχυρών, βιώσιμων και ανταγωνιστικών ΟΤΑ, οι οποίοι θα έχουν τη δυνατότητα να αξιοποιούν από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους έως τα ανταποδοτικά τέλη, από τις δημοτικές επιχειρήσεις και τις τοπικές αναπτυξιακές εταιρείες έως τις προγραμματικές συμβάσεις και τη συμμετοχή σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντιπαραβάλλοντας τη μεταρρύθμιση αυτή με την πρωτοποριακή για την εποχή της, **Χάρτα του Ρήγα**, είναι δυνατόν να βρεθούν κοινά χαρακτηριστικά.

ΠΕΡΙ ΔΙΑΙΡΕΣΕΩΣ ΤΟΥ ΛΑΟΥ⁵¹

Άρθρο 2: *Ο ελληνικός λαός, τουτέστιν ο εις τούτο το βασίλειον κατοικών, χωρίς εξαιρέσιν θρησκείας και γλώσσης, διαμοιράζεται εις πρώτας συναθροίσεις εις τας τοπαρχίας, δια να βάλη εις πράξιν την αυτοκρατορικήν εξουσίαν⁵² του' ήγουν συναθροίζεται εις κάθε επαρχίαν δια να δώση την γνώμην του επάνω εις κανένα πρόβλημα.*

⁴⁸ ΝΟΜΟΣ 2539, 4 Δεκεμβρίου 1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 244, Τεύχ Α.

⁴⁹ Σημειώνεται ότι στους ανωτέρω 1.033 Ο.Τ.Α. δεν συμπεριλαμβάνεται το Άγιο Όρος.

⁵⁰ ΕΘΝΟΣ ΤΗΣ ΚΥΡΙΑΚΗΣ, Άρθρο κ. Πέτρου Παπαβασιλείου, «Η ιστορία των μεταρρυθμίσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», 18 Νοεμβρίου 2001, σελ. 14-15.

⁵¹ Δηλαδή περί Αποκεντρώσεως.

Άρθρο 3: Διαμοιράζεται δια την ευκολίαν της διοικήσεως και δια να γίνεται η δικαιοσύνη ομοιοτρόπως, εις επαρχίας, τοπαρχίας και προεστάτα⁵³. Ηγουν επαρχία λέγεται Θεσσαλία, τοπαρχία η Μαγνησία (ήγουν του Βόλου τα χωρία) και προεστάτον η πολιταρχία της Μακρυνίτζας επάνω εις δώδεκα χωρία.⁵⁴

⁵² Δηλαδή την Λαϊκή Κυριαρχία.

⁵³ Παρατηρούμε δηλαδή και εδώ την ύπαρξη τριών βαθμών αυτοδιοίκησης της περιφερειακής, της νομαρχιακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

⁵⁴ Συγχώνευση κοινοτήτων θα μπορούσε να υποστηριχθεί σήμερα!

1.2. Το Μέγεθος των ΟΤΑ και οι επιδράσεις του στην λειτουργία των τοπικών κοινωνιών

Το μεταπολεμικό μοντέλο ανάπτυξης, που υιοθετήθηκε από πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, ουσιαστικά εστίασε την δυναμική του στην διοικητική ανασυγκρότηση των κρατών και στην ενδυνάμωση των εθνικών οικονομιών, βασισμένο αποκλειστικά, σ' ένα «από τα πάνω» διοικητικό σύστημα.

Οι πολιτικές δράσεις σχεδιάζονταν κεντρικά, διαμορφώνοντας διοικητικές δομές συγκεντρωτικού χαρακτήρα, αποδυναμώνοντας τις όποιες αποκεντρωτικές διαδικασίες. Αν και αυτό το μοντέλο ανάπτυξης, αρχικά επηρέασε θετικά τις καταπονημένες μεταπολεμικά οικονομίες σε ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, από την άλλη αποτέλεσε το γενεσιουργό αίτιο αρνητικών φαινομένων. Η υποβάθμιση της περιφέρειας και ο υπερτροφισμός των αστικών κέντρων αποτέλεσαν τις βασικότερες συνέπειες αυτού του συγκεντρωτικού αναπτυξιακού μοντέλου, με αποτέλεσμα την εμφάνιση και παγίωση έντονων περιφερειακών ανισοτήτων και άνισων ευκαιριών ανάπτυξης. Το γραφειοκρατικό κράτος γιγαντώθηκε τόσο, που από κάποιο σημείο και έπειτα άρχισε να μην λειτουργεί αποτελεσματικά, αφού αδυνατούσε να αντιληφθεί και στη συνέχεια να δώσει λύσεις στα καθημερινά προβλήματα των πολιτών των τοπικών κοινωνιών.

Η ανάγκη υιοθέτησης ενός «από τα κάτω» δημοκρατικού προγραμματισμού άρχισε να γίνεται επιτακτική. Η διοικητική αναδιάρθρωση με ταυτόχρονη εκχώρηση οικονομικών αρμοδιοτήτων σε κατώτερες βαθμίδες διοίκησης, η αύξηση των συμμετοχικών διαδικασιών και του κοινωνικού ελέγχου, αποτέλεσαν τους βασικούς άξονες της νέας πολιτικής των περισσότερων Ευρωπαϊκών κρατών. Η αποκέντρωση, η περιφερειακή ανάπτυξη και ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης άρχισαν να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη στην αναπτυξιακή πολιτική τους. Το κοινό σημείο των Ευρωπαϊκών αναπτυξιακών πολιτικών τις τελευταίες δεκαετίες ήταν η στροφή στους μεγάλους και ισχυρούς αυτοδιοικούμενους οργανισμούς (βλ. Πίνακα 1.1 του Παραρτήματος Ι).

Κεντρικό ερώτημα αποτέλεσε και αποτελεί το μέγεθος⁵⁵ εκείνο που θα πρέπει να έχουν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, ώστε να είναι ικανοί να αναλάβουν ουσιαστικές διοικητικές αρμοδιότητες και οικονομικές εξουσίες, με σκοπό να ικανοποιούνται οι ανάγκες των πολιτών με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Το μέγεθος των ΟΤΑ είναι δυνατόν να αναφέρεται είτε στην έκταση είτε στον πληθυσμό τους⁵⁶.

Ο πληθυσμός θεωρείται ως ο αντιπροσωπευτικότερος δείκτης του μεγέθους των ΟΤΑ, αφού συσχετίζεται θετικά με την ικανοποίηση των κατά περίπτωση τοπικών αναγκών.

⁵⁵ D. KING, "Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government", G. Allen, 1984.

⁵⁶ G. TULLOCK, "Federalism: Problems of Scale", Public Choice, 1969, p.p. 19-29.

Κάποιοι αντιμετωπίζουν θετικά τους μικρούς ΟΤΑ, με συνέπεια να υποστηρίζουν τη διατήρησή τους και να αντιτίθενται στην οποιαδήποτε κίνηση εθελοντικής ή υποχρεωτικής συνένωσής τους.

Η επιχειρηματολογία που έχει αναπτυχθεί εστιάζει κυρίως στα ακόλουθα σημεία:

- Οι μικροί ΟΤΑ εμφανίζουν μεγαλύτερη πιθανότητα συμφωνίας με την κοινή γνώμη ως προς την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών.
- Το μικρό μέγεθος, όπως είναι φυσικό συνεπάγεται μεγάλο πλήθος αυτοδιοικούμενων μονάδων, γεγονός το οποίο αυξάνει από την μια τον ανταγωνισμό μεταξύ των ΟΤΑ για καλύτερες υπηρεσίες και από την άλλη δίνει μεγαλύτερη δυνατότητα επιλογής στους πολίτες.
- Τα αιτήματα των κατοίκων ικανοποιούνται καλύτερα και αποτελεσματικότερα στους μικρούς ΟΤΑ.
- Υπάρχει έντονος φόβος για παραγκωνισμό των μικρών ΟΤΑ όταν συνενωθούν με άλλους μεγαλύτερους, αφού θα έχουν μικρότερη επιρροή στις αποφάσεις των εκάστοτε Δημοτικών Συμβουλίων.
- Η ιδιαίτερη πολιτιστική φυσιογνωμία κάποιων μικρών ΟΤΑ διασφαλίζεται και προβάλλεται αποτελεσματικότερα, όταν δεν έχουν συνενωθεί με άλλους σε μεγαλύτερα αυτοδιοικητικά σχήματα.
- Ικανοποιείται καλύτερα το κριτήριο της «αντιληπτικότητας», αφού υπάρχει μεγαλύτερη εποπτεία της σχέσης εσόδων – δαπανών.
- Δίνεται δυνατότητα σε περισσότερους πολίτες να ασχοληθούν με τα κοινά και τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, προβάλλοντας τις συμμετοχικές διαδικασίες και το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης στο βαθμό που τους αξίζει.

Από την άλλη, οι θιασώτες της άποψης ότι οι ΟΤΑ λειτουργούν αποτελεσματικότερα όταν είναι μεγάλου μεγέθους, στηριζόμενοι κυρίως στην διεθνή εμπειρία, επικεντρώνουν την επιχειρηματολογία τους στα ακόλουθα σημεία:

- Το μεγάλο μέγεθος, όπως είναι γνωστό, δημιουργεί οικονομίες κλίμακας, με συνέπεια την μακροπρόθεσμη μείωση του μέσου (ή ανά μονάδα) κόστους των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών. Επιπλέον, στους μεγάλους ΟΤΑ, επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερη παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών, λόγω της μεγαλύτερης δυνατότητας ταυτόχρονης ανάληψης δράσεων.
- Το κόστος διαχείρισης των μεγάλου μεγέθους ΟΤΑ θα είναι μικρότερο (μέχρι ενός ορισμένου ορίου) συγκριτικά με άλλους ΟΤΑ μικρότερου μεγέθους.
- Το μεγάλο μέγεθος των ΟΤΑ, μειώνει το πλήθος τους με αποτέλεσμα οι όποιες διαφωνίες να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα από την κεντρική διοίκηση, αφού εποπτεύονται και συντονίζονται σαφώς ευκολότερα και οικονομικότερα οι λιγότεροι σε σχέση με τους περισσότερους ΟΤΑ.

- Οι μεγάλοι ΟΤΑ δικαιολογούν την οργάνωση ειδικών υπηρεσιών π.χ. ελέγχου, βεβαίωσης, είσπραξης ιδίων εσόδων με οφέλη τόσο σε επίπεδο αποκτούμενης τεχνογνωσίας, όσο και εσόδων.
- Από μεγάλους ΟΤΑ είναι δυνατή η συγκέντρωση πολύτιμων κοινωνικο-οικονομικών στοιχείων σε τοπικό επίπεδο, σε αντίθεση με ΟΤΑ μικρού μεγέθους οι οποίοι αδυνατούν να συγκεντρώσουν τα ως άνω στατιστικά, αφού παρουσιάζουν ανεπάρκεια τόσο σε στελεχιακό δυναμικό, όσο και σε υποδομές. Η συμβολή των ανωτέρω δεδομένων είναι καθοριστική στη χάραξη και την αποτελεσματικότητα των κεντρικών πολιτικών.
- Στους μεγαλύτερους ΟΤΑ υπάρχει μεγαλύτερη πιθανότητα προσέλκυσης ανθρώπινου δυναμικού υψηλού επιπέδου, ικανού να στελεχώσει αποτελεσματικά τις υπηρεσίες των τοπικών κοινωνιών, αλλά και αιρετών με αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα.
- Περιορίζονται σημαντικότερα τα ανεπιθύμητα φαινόμενα μετεγκατάστασης ανθρώπινου δυναμικού και δραστηριοτήτων, λόγω της βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- ΟΤΑ χαμηλής δημοσιονομικής δυναμικής (συνήθως μικροί ΟΤΑ) βελτιώνουν τη θέση τους εντασσόμενοι σε μεγαλύτερα σχήματα, αφού οι αναδιανεμητικές δυνατότητες των νέων μεγαλύτερων ΟΤΑ αναμένονται να είναι μεγαλύτερες.
- Η αύξηση του μεγέθους των ΟΤΑ επηρεάζει και θετικά την πιστοληπτική ικανότητα των ΟΤΑ συμβάλλοντας με αυτό τον τρόπο στην οικονομική τους χειραφέτηση, αφού οι μικροί ΟΤΑ στερούνται δημοσιονομικής δυνατότητας ικανής να υποστηρίξει την αποπληρωμή δανειακών υποχρεώσεων.
- ΟΤΑ μεγάλου μεγέθους εμφανίζουν μεγαλύτερη δυνατότητα ανάληψης αναπτυξιακών δράσεων και προγραμμάτων.
- Τελικά, με την αύξηση του μεγέθους, φαίνεται ότι ενισχύεται ο βαθμός ανεξαρτησίας των τοπικών κοινωνιών και ο θεσμός της αυτοδιοίκησης γενικότερα.

Είναι φανερό ότι οι παραπάνω απόψεις επικεντρώνουν το ενδιαφέρον τους, κατά κύριο λόγο, στις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις του μεγέθους των ΟΤΑ στην λειτουργία των τοπικών κοινωνιών. Ουσιαστικά, στοχεύουν στο ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει το μέγεθος των αυτοδιοικούμενων οργανισμών όχι μόνο στην ανάληψη ουσιαστικών διοικητικών αρμοδιοτήτων, αλλά και στην εκχώρηση οικονομικών εξουσιών για την επαρκή χρηματοδότηση των δαπανών τους.

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται λοιπόν ότι, ο προσδιορισμός κάποιου κοινά αποδεκτού, αποτελεσματικού και επιστημονικά τεκμηριωμένου μεγέθους ενός αυτοδιοικούμενου οργανισμού που θα ικανοποιεί αποτελεσματικά τις τοπικές ανάγκες των δημοτών και θα μεγιστοποιεί το απορρέων κοινωνικό όφελος, δεν αποτελεί εύκολη υπόθεση.

Ως κοινωνικά επιθυμητό και συγχρόνως οικονομικά αποτελεσματικό μέγεθος των ΟΤΑ, στο οποίο ελαχιστοποιείται η κατά κεφαλήν (κ.κ.) δαπάνη παροχής των υπηρεσιών, θα αποκαλείται στο εξής *άριστο μέγεθος των ΟΤΑ*.

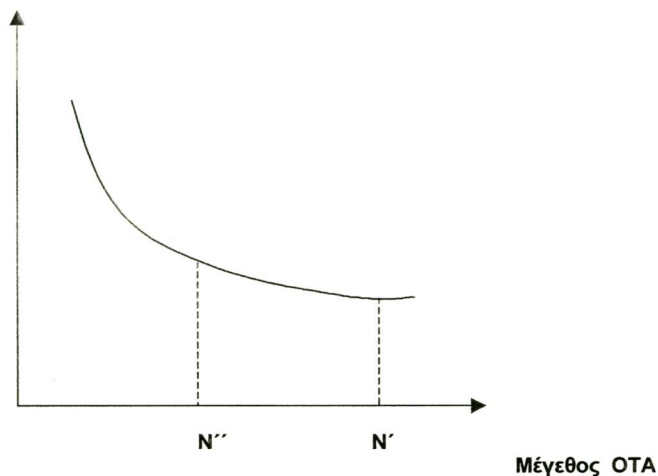
Πρωταρχικής σημασίας παράμετρος, για τον προσδιορισμό του άριστου μεγέθους ενός ΟΤΑ, αποτελεί η μορφή του αποκεντρωτικού μοντέλου που υιοθετείται από την κεντρική διοίκηση. Δηλαδή, αν η κεντρική διοίκηση επιθυμεί μια αυτοδιοίκηση δυναμική, με ενεργό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία και συγχρόνως αυτόνομη με ουσιαστικές διοικητικές και οικονομικές αρμοδιότητες ή αν προτιμά μια αυτοδιοίκηση που θα περιορίζεται απλά στην καθαριότητα και στο φωτισμό των κοινόχρηστων χώρων, ή στην έκδοση πιστοποιητικών κ.ά. Το εάν και κατά πόσο κάποιες αρμοδιότητες θα πρέπει να εκχωρηθούν από την κεντρική στις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης, θα εξαρτηθεί κυρίως από την αποτελεσματικότητα της συλλογικής παροχής αγαθών και υπηρεσιών και από την δυνατότητα επαρκούς χρηματοδότησής τους.

Με την αύξηση του μεγέθους των αυτοδιοικουμένων οργανισμών οι πολίτες γίνονται αποδέκτες των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από τις οικονομίες κλίμακας, όπως για παράδειγμα η αισθητή μείωση του κόστους παραγωγής τοπικών αγαθών και υπηρεσιών. Από την άλλη όμως, η ομοιομορφία των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών, τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά, ενδέχεται να συγκρούεται με την ετερογένεια των προτιμήσεων των καταναλωτών, όσο το μέγεθος των ΟΤΑ αυξάνει. Δηλαδή, τα ενιαία καταναλωτικά πρότυπα της συλλογικής παροχής είναι δυνατόν να μειώσουν την ευημερία των «καταναλωτών», καθώς το μέγεθος (πληθυσμός) των ΟΤΑ αυξάνεται. Έτσι λοιπόν, ένα σημαντικό πρόβλημα που μπορεί να παρουσιαστεί από την συλλογική παροχή τοπικών υπηρεσιών είναι η δημιουργία αντιδράσεων εξαιτίας της διαφοροποίησης των δημοτών, ως προς την σύνθεση του καταναλωτικού προτύπου και το επιθυμητό επίπεδο κατανάλωσης.

Με άλλα λόγια, είναι δυνατόν αν και μειώνεται το κόστος ανά μονάδα προϊόντος, όσο αυξάνει το μέγεθος του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, να αυξάνεται το κοινωνικό κόστος από τη συλλογική παροχή. Εξάλλου, το κόστος του παραγόμενου προϊόντος ή υπηρεσίας δεν μειώνεται επ' αόριστον, αλλά μέχρι ενός ορισμένου μεγέθους ΟΤΑ (άριστο μέγεθος). Μετά το σημείο αυτό, το κόστος αυξάνεται, γιατί πλέον μικρές αυξήσεις του πληθυσμιακού μεγέθους επιδρούν περισσότερο αυξητικά στο κόστος, αφού είναι δυνατόν να δημιουργήσουν άλλα προβλήματα π.χ. κορεσμού ή συμφόρησης, που τελικά αυξάνουν το κόστος. Όσο μεγαλύτερη ετερογένεια παρουσιάζεται, ως προς τις προτιμήσεις των καταναλωτών, τόσο το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ ελαττώνεται και αντίστροφα (βλ. *Γραφική Παράσταση 1.1 που ακολουθεί, όπου Ν' το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ με μικρή ετερογένεια ως προς τις καταναλωτικές προτιμήσεις των δημοτών και Ν'' το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ με μεγαλύτερη ετερογένεια*).

ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 1.1

κ. κ. Δαπάνη



Σύμφωνα με τα παραπάνω, γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι κατά την συνένωση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών θα πρέπει να συνεκτιμηθούν, εκτός άλλων, το κοινωνικό κόστος σε σχέση με τα απορρέοντα οφέλη από τη συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Μεγάλες διαφορές ως προς την κοινωνικοοικονομική σύνθεση των τοπικών κοινωνιών είναι φανερό ότι δυσχεραίνουν τη διαδικασία της συνένωσής τους, με απρόβλεπτες συνέπειες σε επίπεδο κοινωνικής αλλά και οικονομικής συνοχής.

Το μέγεθος των ΟΤΑ, εκτός από τις εκχωρούμενες στις τοπικές κοινωνίες αρμοδιότητες, έχει άμεση σχέση με τον τρόπο χρηματοδότησης των δαπανών τους. Η υψηλή συμμετοχή των ιδίων εσόδων στα συνολικά έσοδα αποτελεί ένα από τα κεντρικά αιτήματα των τοπικών κοινωνιών, αφού μ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η οικονομική τους αυτοτέλεια, ο ορθολογικότερος προγραμματισμός των δράσεων τους και η αύξηση των συμμετοχικών διαδικασιών των πολιτών κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Τα μικρά αυτοδιοικητικά σχήματα συνήθως έχουν πενιχρά ίδια έσοδα, ουσιαστικά μικρές δημοσιονομικές δυνατότητες, με συνέπεια να επιζητούν εντονότερα την κρατική οικονομική ενίσχυση, για να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες τους, σε αντίθεση με τους μεγαλύτερους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς (βλ. Πίνακες 1.3 & 1.4). Από την άλλη πάλι, η μεγάλη συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά τοπικά έσοδα, ως γνωστό, ενδυναμώνει την παρουσία της κεντρικής διοίκησης και μεγεθύνει την εξάρτηση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών από την κρατική πολιτική βούληση.

Ένα ακόμη σημαντικό πλεονέκτημα που απορρέει από την αύξηση του μεγέθους των ΟΤΑ, τόσο για την κεντρική διοίκηση όσο και για την αυτοδιοίκηση, είναι επίσης ο αντικειμενικότερος σχεδιασμός και η ευκολότερη διαχείριση του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων, όσο ο αριθμός των ΟΤΑ μικραίνει. Επιπλέον, οι σημαντικές οικονομίες κλίμακας που αναμένονται κατά την βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων, όσο το μέγεθος των ΟΤΑ αυξάνεται, συνηγορούν υπέρ των μεγαλύτερων και ισχυρότερων αυτοδιοικητικών μονάδων, αφού το κόστος βεβαίωσης και είσπραξης θα συρρικνώνεται.

Στην περίπτωση όπου η βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων αποτελεί ευθύνη της κεντρικής διοίκησης όπως είναι φυσικό η οποιαδήποτε μεταβολή του μεγέθους δεν επηρεάζει το κόστος διαχείρισης των ιδίων εσόδων. Όταν όμως η βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων αποτελεί ευθύνη των ΟΤΑ, τότε το κόστος διαχείρισης των ιδίων εσόδων, κατά τη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης, ελαττώνεται καθώς το μέγεθος των ΟΤΑ αυξάνει.

Το μεγάλο μέγεθος αφήνει υψηλότερα περιθώρια βελτίωσης των τοπικών φορολογικών συντελεστών, σε αντίθεση με το μικρό, εμποδίζοντας με αυτό τον τρόπο την μετακύληση φορολογικών βαρών, την μετακίνηση ανθρώπινου δυναμικού, και την μετεγκατάσταση παραγωγικών οικονομικών μονάδων, σε άλλους ΟΤΑ.

Μ' αυτόν τον τρόπο δημιουργούνται οι κατάλληλες προϋποθέσεις για την ανάπτυξη ενός υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, σε επίπεδο φορολογικών συντελεστών, συγκρατώντας τη φορολογική επιβάρυνση σε λογικά επίπεδα και ωθώντας τις τοπικές κοινωνίες προς μια ορθολογικότερη διαχείριση των δαπανών τους⁵⁷.

Συμπεραίνεται λοιπόν ότι, το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από τη βαθμίδα διοίκησης που φέρει την ευθύνη βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων.

1.3. Η «νέα» Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η ανάγκη δημιουργίας ενός νέου και δυναμικού τύπου αυτοδιοικούμενων οργανισμών στη χώρα μας, ικανού να διαδραματίσει αναπτυξιακό ρόλο ήταν επιτακτική, αφού η μέχρι πρόσφατα εικόνα της αυτοδιοίκησης παρουσίαζε,

από την μια μεριά, τους μεγάλους δήμους και τις πρωτεύουσες των Νομών, όπου παρά τις υπαρκτές αδυναμίες τους, βρισκονταν σε πολύ καλύτερη κατάσταση από τις εκατοντάδες κοινότητες της Ελληνικής υπαίθρου οι οποίες το μόνο που συνήθως διαχειρίζονταν ήταν η εγκατάλειψη και η φτώχεια,

ενώ από την άλλη, ήταν φανερό η έλλειψη εκείνων των ουσιαστικών βημάτων της αποκέντρωσης που θα επέτρεπαν την ουσιαστική ανάπτυξη της Ελληνικής περιφέρειας.

Η Πολιτεία, όπως αναφέρθηκε, προσπάθησε να αντιμετωπίσει την κατάσταση αυτή θεσμοθετώντας πρώτα τις ασχεδίαστες και στη συνέχεια τις σχεδιασμένες εθελοντικές συνενώσεις. Η προσπάθεια όμως αυτή δεν έφερε κανένα αποτέλεσμα, με συνέπεια η εικόνα μιας Αυτοδιοίκησης «δύο ταχυτήτων» να εξακολουθεί να υφίσταται.

Ο μεγάλος αριθμός των ΟΤΑ στην Ελλάδα, συγκριτικά με τον πληθυσμό και την έκταση της χώρας, είχε σαν αποτέλεσμα να μην παρέχονται οι απαραίτητες υπηρεσίες προς τους πολίτες, να επηρεάζεται δυσμενώς το ύψος και η σύνθεση των εσόδων των ΟΤΑ, η ποιότητα του απασχολούμενου προσωπικού και μια σειρά άλλων προβλημάτων που καταδείκνυε ότι το μικρό μέγεθος και ο μεγάλος αριθμός ΟΤΑ ήταν η πιο σοβαρή αδυναμία του έως τότε ισχύοντος συστήματος. Εξάλλου ένας πολύ σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει αποφασιστικά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς είναι το πληθυσμιακό μέγεθος, αφού πολλοί μικροί ΟΤΑ δεν μπορούν να αξιοποιήσουν τα οφέλη που παρουσιάζονται από τις οικονομίες κλίμακας κατά την παραγωγή των τοπικά παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών. Βέβαια, το πολύ μεγάλο πληθυσμιακό μέγεθος είναι δυνατόν να λειτουργήσει και ανασταλτικά όσον αφορά την αποτελεσματική και εύρυθμη λειτουργία των ΟΤΑ. Οι πολύ μεγάλες πληθυσμιακές συγκεντρώσεις έχει παρατηρηθεί ότι από ένα σημείο και έπειτα αυξάνουν τις οικονομικές επιβαρύνσεις παρά τις οικονομίες κλίμακας, ενώ παρατηρούνται και φαινόμενα κορεσμού. Τελικά, έγινε φανερό και στους πιο δύσπιστους πως μόνο ο μηχανισμός των αναγκαστικών συνενώσεων αποτελούσε διέξοδο, από το αδιέξοδο στο οποίο είχε περιέλθει η αυτοδιοίκηση.

Στόχος του νόμου 2539/97 και του Ε.Π. "Ιωάννης Καποδίστριας" ήταν η νέα Διοικητική Διάρθρωση της Χώρας μέσα από την δημιουργία δήμων Νέου Τύπου αισθητά μικρότερου αριθμού και μεγαλύτερου μεγέθους, ώστε αυτοί οι νέοι δήμοι:

⁵⁷ Ν. ΤΑΤΣΟΣ, «Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», ΕΕΤΑΑ, 1987.

- να είναι ικανοί να αναλάβουν σύγχρονο και αναπτυξιακό ρόλο και να απεγκλωβίσουν τα “ρημαγμένα” χωριά της Ελληνικής υπαίθρου από την εικόνα της ερήμωσης και εγκατάλειψης που παρουσίαζαν,
- να προσφέρουν ισότιμη παροχή υπηρεσιών, τόσο κοινωνικών όσο και διοικητικών, και στους πολίτες της υπαίθρου όπως ακριβώς συμβαίνει με τους πολίτες των μεγάλων αστικών ΟΤΑ,
- να διαθέτουν μεγαλύτερη ικανότητα παρέμβασης απέναντι στα προβλήματα των νέων, των ηλικιωμένων, των ανέργων, των ατόμων με ειδικές ανάγκες και γενικότερα όλων όσων έχουν ανάγκη αρωγής και βοήθειας,
- να ευαισθητοποιήσουν και να ενεργοποιήσουν πολιτικά τους πολίτες δίνοντας τους τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στα κοινά μέσα από σύγχρονους και ευέλικτους μηχανισμούς.

Η Ευρωπαϊκή εμπειρία, εξάλλου, είχε δείξει ότι οι μεγάλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, που έλαβαν χώρα μεταξύ 1950 και 1975, κατέληξαν σε ευρύτατες συνενώσεις και των δυο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έτσι, κράτη με αποκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, όπως η Μ. Βρετανία που το 1950 είχε πάνω από 2.000 δήμους, η Δανία, η Σουηδία, η Νορβηγία και η Γερμανία, μείωσαν δραστικά τον αριθμό των ΟΤΑ. Αξίζει δε να επισημανθεί ο πολύ περιορισμένος αριθμός δήμων στις λεγόμενες «μικρές χώρες» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το Βέλγιο, η Δανία, η Ολλανδία, η Ιρλανδία. Αντίθετα, σε κράτη με συγκεντρωτικές δομές διοίκησης όπως η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία μπορεί η μείωση του αριθμού των ΟΤΑ να μην ήταν σημαντική αλλά και σ' αυτές τις περιπτώσεις η επιζητούμενη αναδόμηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προήλθε και μέσα από την εφαρμογή πολιτικών συνέργιας μεταξύ των Δήμων⁵⁸. Ειδικά για την περίπτωση της Γαλλίας, με νόμο του 1998 ξεκίνησε και εκεί μια διαδικασία συγχωνεύσεων των 37.000 περίπου δήμων της! (βλ. Πίνακα 1.1 του Παραρτήματος I)

Η εφαρμογή του Επιχειρησιακού Προγράμματος “Ιωάννης Καποδίστριας” στην χώρα μας, σαφέστατα προσιδιάζει με τις πολιτικές της πρώτης ομάδας Ευρωπαϊκών κρατών, παρότι η μεταρρύθμιση αυτή επιχειρήθηκε σε μια φάση που οι οικονομικές και πολιτικές συνθήκες⁵⁹ διέφεραν ριζικά σε σχέση με τις μεταπολεμικές συνθήκες ανάπτυξης, ενώ από την άλλη η κοινωνικοοικονομική φυσιογνωμία της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης και κυρίως η νοοτροπία κατοίκων-δημοτών και τοπικών αρχόντων έθεταν αρκετούς περιορισμούς για ριζικές αλλαγές.

⁵⁸ Μηνιαίο Πολιτικό Περιοδικό ΕΚΦΡΑΣΗ Σεπτέμβριος 1998, σελ. 23.

Παρόλα αυτά, η χώρας μας συγκέντρωνε όλες εκείνες τις προϋποθέσεις οι οποίες κατέστησαν όχι απλά σκόπιμη, αλλά και αναγκαία τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα του πρώτου βαθμού της. Αυτό, γιατί η χώρα εκείνη την περίοδο βρισκόταν σε φάση οικονομικής ανάκαμψης και ανάπτυξης αφενός και αφετέρου γιατί έπρεπε να αυξηθεί τόσο η απορροφητικότητα και η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των εθνικών, αλλά κυρίως των κοινοτικών πόρων που εισέρεαν μέσω του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ).

Η φιλοσοφία της μεταρρύθμισης επικεντρώθηκε σε τέσσερις κεντρικούς άξονες:

1. Συγκρότηση δήμων «νέου τύπου» στο πρότυπο των ανοικτών πόλεων.
2. Αναγνώριση και αναβάθμιση της πολιτικής, διοικητικής, ιστορικής, και πολιτιστικής ταυτότητας των χωριών που συναποτελούν το δήμο – ανοικτή πόλη.
3. Δημοτική διοίκηση ενιαία και συμμετοχική αλλά ταυτόχρονα αποτελεσματική και διαφανής.
4. Εκκίνηση των νέων δήμων από ισότιμη αφετηρία, με μέριμνα της Πολιτείας.

Όμως, ένα τόσο μεγαλεπήβολο πρόγραμμα απαιτεί την ύπαρξη μιας πηγής χρηματοδότησης που θα εγγυάται τουλάχιστον την βιωσιμότητα και κατ' επέκταση την επιτυχία του. Έτσι, βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την υποστήριξη του προγράμματος αποτέλεσε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.), διάρκειας πέντε (5) ετών, με δυνατότητα επέκτασης έως και τα επτά (7) έτη⁶⁰.

Σύμφωνα με επίσημα δημοσιευμένα στοιχεία του ΥΠΕΣΔΔΑ, η αυτοδιοίκηση μετά την εφαρμογή της νέας διοικητική διαίρεσης της χώρας εμφανίζει την ακόλουθη εικόνα⁶¹:

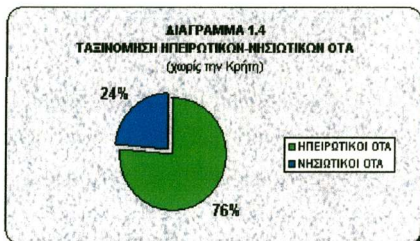
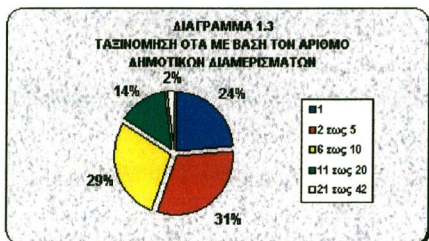
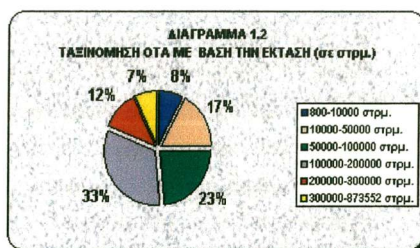
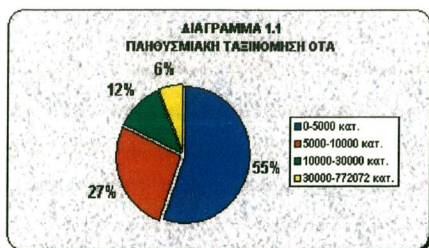
- Το 55% των ΟΤΑ έχει πληθυσμό 0-5000 κατοίκους ενώ μόλις το 6% έχει περισσότερους από 30.000 κατοίκους (βλ. *Διάγραμμα 1.1*).
- Το 8% των ΟΤΑ έχει έκταση 800-10.000 στρμ., το 17% 10.000-50.000 στρμ., το 23% 50.000-100.000 στρμ., το 33% 100.000-200.000 στρμ., το 12% 200.000-300.000 στρμ. και μόλις το 7% 300.000-873.552 στρμ. (βλ. *Διάγραμμα 1.2*).
- Το 24% των ΟΤΑ έχει 1 δημοτικό διαμέρισμα⁶², το 31% 2-5, το 29% 5-10, το 14% 10-20 και το 2% 20-42 δημοτικά διαμερίσματα (βλ. *Διάγραμμα 1.3*).
- Το 24% των Ελληνικών ΟΤΑ είναι νησιωτικού χαρακτήρα (χωρίς την Κρήτη) και το 76% ηπειρωτικού (βλ. *Διάγραμμα 1.4*).

⁵⁹ Πορεία της χώρας προς την ΟΝΕ, παγκοσμιοποιημένη οικονομία, κ.ά.

⁶⁰ Περισσότερες λεπτομέρειες για το Πρόγραμμα ΕΠΤΑ βλ. σχετικό κείμενο στο Παράρτημα Ι.

⁶¹ ΥΠΕΣΔΔΑ, «Οι ΟΤΑ σε αριθμούς 1998-2000», ΤΕΥΧΟΣ 2, Οκτώβριος 2001.

⁶² Δημοτικά Διαμερίσματα καλούνται οι «προ Καποδίστρια» Δήμοι / Κοινότητες, οι οποίοι κατά περίπτωση συνενώθηκαν, ώστε να δημιουργηθεί ο «νέος» Καποδιστριακός ΟΤΑ



Πηγή: Έκδοση ΥΠΕΣΔΔΑ, « Οι ΟΤΑ σε αριθμούς 1998-2000», ΤΕΥΧΟΣ 2, Οκτώβριος 2001.

Αναμφισβήτητα, υπό το βάρος των εξελίξεων του νέου θεσμικού πλαισίου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και της νέας διοικητικής διάρθρωσης της χώρας προκύπτουν νέα δεδομένα για τον ρόλο του Κράτους, της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ η ανάγκη μελέτης της νέας κατάστασης έγινε άμεσα ορατή από τη διατριβή. Ειδικότερα, ερωτήματα όπως:

- ποια η κοινωνικο-οικονομική ταυτότητα αυτών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που δημιουργούνται μετά τη νέα διοικητική διάρθρωση της χώρας ;
- ποιές οι νέες κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις που δημιουργούνται μέσα αλλά και μεταξύ των νέων διευρυμένων κυττάρων Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Δήμων και Κοινοτήτων – λαμβάνοντας υπόψη την παρουσία οικονομικών κλίμακας, την εμφάνιση φαινομένων κορεσμού, τις μεταβολές της έκτασης, των διοικητικών χαρακτηριστικών, των δημογραφικών και κυρίως των οικονομικών δεδομένων, τόσο σε επίπεδο κόστους όσο και σε επίπεδο οφέλους ;
- ποιές οι νέες οικονομικές δυνατότητες και προοπτικές αφενός, αλλά και οι ανάγκες και απαιτήσεις των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε βασικές τεχνικές, κοινωνικές και οικονομικές υποδομές αφετέρου, που πρέπει να καλυφθούν έτσι ώστε η αναπτυξιακή τους πορεία να είναι βιώσιμη, εξασφαλίζοντας το επιθυμητό επίπεδο ποιότητας ζωής στους πολίτες τους ;
- ποια η θέση της Πολιτείας στα ζητήματα διαφάνειας, αντικειμενικότητας, κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά και οικονομικής αποτελεσματικότητας κατά την κατανομή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης στους νέους ΟΤΑ ;

αποτέλεσαν το έναυσμα για την εκπόνηση της παρούσας διατριβής, η οποία με επιστημονικά τεκμηριωμένη μεθοδολογία ευελπιστεί όχι μόνο να αποτυπώσει την κοινωνικοοικονομική κατάσταση των καποδιστριακών ΟΤΑ, αλλά και να προωθήσει τον εξορθολογισμό του συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων.

Κεντρικό ρόλο στη διατριβή, όπως θα φανεί και στην πορεία διαδραματίζει ένα μοντέλο απόφασης – κατανομής, το οποίο θα διασφαλίζει τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και κυρίως την αποτελεσματικότητα της κατανομής, από τη μια, ενώ από την άλλη η πρόταση δημιουργίας και λειτουργίας ενός παρατηρητηρίου παρακολούθησης των επιπτώσεων των κρατικών επιχορηγήσεων στις τοπικές κοινωνίες – οικονομίες, αναμένεται ότι θα συμβάλει στην ολοκλήρωση του μοντέλου κατανομής και στην παρακολούθηση της αποτελεσματικής διαχείρισης των κρατικών επιχορηγήσεων από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς πρώτου βαθμού.

1.4. Οι νέες χωρικές σχέσεις μετά την αναδιάρθρωση του διοικητικού χάρτη της χώρας

Για ένα περίπου αιώνα στη χώρα μας, διατηρήθηκε μια δυσκίνητη διοικητική δομή, που απαρτιζόταν από 6.000 περίπου δήμους και κοινότητες, συντηρώντας όλα τα αρνητικά στοιχεία του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης. Η αποδοχή αυτής της εξαιρετικά συγκεντρωτικής διοικητικής δομής του Ελληνικού κράτους, σε συνδυασμό με τη συστηματική συρρίκνωση των οικονομικών κατά κύριο λόγο αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, δεν ήταν καθόλου τυχαία γεγονότα. Εξέφραζαν την πολιτική βούληση της κεντρικής διοίκησης, η οποία διατηρούσε αυτή την μορφή διοικητικής δομής, αποδυναμώνοντας αισθητά το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εξάρτηση των τοπικών κοινωνιών από την κρατική οικονομική ενίσχυση λόγω της συνεχούς συρρίκνωσης των ιδίων εσόδων και η εκχώρηση τυπικών γραφειοκρατικών αρμοδιοτήτων με περιορισμένη συμβολή στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας, ήταν τα κύρια αποτελέσματα της παραπάνω πολιτικής. Έτσι, ενώ σε άλλες χώρες τα κύρια έσοδα της αυτοδιοίκησης προέρχονταν από δυναμικούς φόρους, όπως ο φόρος εισοδήματος και ο φόρος περιουσίας, στη χώρα μας οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί στερήθηκαν αυτού του δικαιώματος και σε αντάλλαγμα τους δόθηκαν κρατικές επιχορηγήσεις, τακτικού και κυρίως έκτακτου χαρακτήρα. Επιπλέον, οι επιχορηγήσεις αυτές, εκτός του ότι δεν μπόρεσαν να αντισταθμίσουν τη δυναμική των απολεσθέντων ιδίων (κυρίως φορολογικών) εσόδων, από την άλλη κατανέμονταν συνήθως με αδιαφανή κριτήρια, χωρίς να πετυχαίνουν το στόχο τους που θα έπρεπε να είναι η διόρθωση των αδυναμιών και στρεβλώσεων των αποκεντρωμένων συστημάτων διοίκησης.

Στην Ελλάδα, το ζήτημα της αναδιάρθρωσης του διοικητικού της χάρτη, υλοποιήθηκε σχετικά πρόσφατα (Ν. 2539/1997). Η βασική καινοτομία που εισήγαγε σε θεσμικό επίπεδο ο Ν. 2539/1997 και το πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας στη χώρα μας ήταν η σημαντική συρρίκνωση του αριθμού των ΟΤΑ, μέσα από μια διαδικασία αρχικά εθελοντικών και στην συνέχεια υποχρεωτικών συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων, ακολουθώντας την τάση που επικρατούσε και επικρατεί στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες.

Άμεση συνέπεια ήταν η δραστική μείωση του πλήθους των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και η δημιουργία μεγαλύτερων και ισχυρότερων τοπικά αυτοδιοικούμενων μονάδων, στα Ευρωπαϊκά πρότυπα. Όπως ήταν φυσικό, η μεταρρύθμιση αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει την αρνητική κριτική πολλών τοπικών κοινωνιών - τοπικών αρχόντων, είτε για συναισθηματικούς λόγους, είτε για λόγους πολιτικής εμπάθειας σ' οποιαδήποτε ανανεωτική προσπάθεια, παραβλέποντας τα απορρέοντα οφέλη από την διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας, σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία και πρακτική.

Για παράδειγμα, οι ΟΤΑ στη χώρα μας, μετά τη Γαλλία, εμφάνιζαν πριν συνενωθούν το μικρότερο μέσο πληθυσμό και έκταση, 1.766 κατοίκους και 23 τ. χλμ. ανά ΟΤΑ αντίστοιχα. Επιπλέον, ως προς το πλήθος των ΟΤΑ με πληθυσμό μέχρι 1.000 κατοίκους, η χώρα μας κατείχε την πρώτη θέση μεταξύ άλλων Ευρωπαϊκών χωρών με ποσοστό περίπου 80%⁶³. Με την θεσμοθέτηση όμως των υποχρεωτικών συνενώσεων και την εφαρμογή του προγράμματος Ιωάννης Καποδίστριας, η χώρα μας παύει πλέον να έχει το μικρότερο μέσο πληθυσμιακό μέγεθος αυτοδιοικούμενων οργανισμών, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο (βλ. Πίνακα 1.1 του Παραρτήματος Ι).

Ο διοικητικός χάρτης της χώρας αλλάζει πλέον μορφή, διαμορφώνοντας αντίστοιχα νέες σχέσεις μεταξύ των χωρικών μονάδων. Σύμφωνα με την Απογραφή του 1991, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ με πληθυσμό μέχρι 500 κατοίκους αποτελούσαν το 59% ενώ οι ΟΤΑ με πληθυσμό μέχρι 1.000 κατοίκους το 84,37% του συνολικού αριθμού ΟΤΑ⁶⁴ (βλ. Πίνακα 1.3 του Παραρτήματος Ι). Μετά την εφαρμογή του προγράμματος Ι. Καποδίστριας, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., οι «νέοι» πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ με πληθυσμό μέχρι 500 κατοίκους αποτελούν το 2,98%, ενώ οι ΟΤΑ με πληθυσμό μέχρι 1.000 κατοίκους το 5,25 % του συνολικού αριθμού ΟΤΑ, αντίστοιχα (βλ. Πίνακα 1.4 του Παραρτήματος Ι). Ο νέος διοικητικός χάρτης της χώρας εμφανίζει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που αξίζει τον κόπο να επισημανθούν ώστε να αξιοποιηθούν στην συνέχεια.

Οι νέες χωρικές σχέσεις τόσο μέσα στις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες, που προήλθαν από την συνένωση μικρότερων αυτοδιοικούμενων οργανισμών, όσο και μεταξύ των τοπικών κοινωνιών χρίζουν προσεκτικής μεταχείρισης:

1. Στην νέα διοικητική δομή, οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης περιορίστηκαν σε 1.033 (900 δήμοι και 133 κοινότητες), με αποτέλεσμα την μεταβολή των γεωγραφικών, δημογραφικών, κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και άλλων δεδομένων, που ίσχυαν πριν την συνένωσή τους. Αν και το μέσο ποσοστό συνένωσης είναι 18% (βλ. Πίνακα 1.5 του Παραρτήματος Ι), το ποσοστό συνένωσης των «παλιών» ΟΤΑ δεν είναι ομοιογενές σε όλους τους νομούς της χώρας, κυρίως λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των νομών⁶⁵, αντανακλώντας μ' αυτόν τον τρόπο όχι μόνο τα ιδιαίτερα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά τους, αλλά και τις κεντρικά καθοριζόμενες πολιτικές επιλογές.

⁶³ ΝΙΚ. ΤΑΤΣΟΥ, ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, «Το μέγεθος των ΟΤΑ: Μερικές οικονομικές διαστάσεις», ΚΕΔΚΕ, Δεύτερη Έκδοση, Αθήνα 1/1998, σελ. 115-126.

⁶⁴ ΝΙΚ. ΤΑΤΣΟΥ, ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, «Το μέγεθος των ΟΤΑ: Μερικές οικονομικές διαστάσεις», ΚΕΔΚΕ, Δεύτερη Έκδοση, Αθήνα 1/1998, σελ. 119.

⁶⁵ ΥΠΕΣΔΔΑ, «Οι ΟΤΑ σε αριθμούς 1998-2000», Πίνακας 01, Τεύχος 2, Οκτώβριος 2001, Αθήνα, σελ. 14.

2. Οι «νέοι» αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί αποκτούν άλλη δυναμική λόγω του μεγέθους τους, με συνέπεια να αλλάζουν οι στόχοι, οι προτεραιότητες και οι προοπτικές τους. Οι τοπικές ανάγκες των «νέων» αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημιουργούν αντίστοιχα νέες διευρυμένες απαιτήσεις για παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών, τόσο σε ποσοτικό, όσο και σε ποιοτικό επίπεδο.
3. Παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν από το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», το 82% του συνόλου των «νέων» ΟΤΑ εξακολουθεί να έχει πληθυσμό μικρότερο από 10.000 κατοίκους⁶⁶.
4. Μεγάλο ποσοστό των ΟΤΑ της χώρας είναι νησιωτικοί ή / και ορεινοί. Ο νησιωτικός και ορεινός χαρακτήρας πολλών ΟΤΑ, σε συνδυασμό με το σχετικά μικρό μέγεθός τους και τα προβλήματα προσιτότητας λόγω της γεωγραφικής απομόνωσης που αντιμετωπίζουν, χρίζει ιδιαίτερης μεταχείρισης από την Πολιτεία.
5. Ως προς την έκταση παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των συνενωμένων ΟΤΑ. Για παράδειγμα, ο μεγαλύτερος σε έκταση ΟΤΑ πρώτου βαθμού έχει περίπου 1.000 φορές μεγαλύτερη έκταση από τον μικρότερο !
6. Σημαντικές διαφορές όμως παρατηρούνται και στον αριθμό των δημοτικών διαμερισμάτων που εντάχθηκαν στους νέους ΟΤΑ. Το 24% των νέων ΟΤΑ εξακολουθούν να αποτελούνται από ένα μόνο δημοτικό διαμέρισμα και κυρίως είναι οι μικρές κοινότητες ή οι ΟΤΑ της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης οι οποίοι ουσιαστικά δεν εντάχθηκαν στο Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας. Ενώ μόλις το 16% των ΟΤΑ έχουν πάνω από δέκα (10) δημοτικά διαμερίσματα.

Τα οφέλη που απορρέουν από τη συρρίκνωση του πλήθους των ΟΤΑ είναι σημαντικά, με άμεσο αντίκτυπο στην ουσιαστική ανάδειξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην ενίσχυση της Ελληνικής περιφέρειας, που πλέον καθίσταται ικανότερη να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία. Στους νέους ΟΤΑ που έχουν διαμορφωθεί παρέχεται η δυνατότητα ταυτόχρονης ανάληψης σημαντικών δραστηριοτήτων, ενώ αντίστοιχα οι δημότες διαμορφώνουν συνείδηση υπέρ της διάχυσης του κόστους και κυρίως του οφέλους των τοπικών υπηρεσιών, στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, αλλά και υπέρ της ορθολογικής ιεράρχησης των δαπανών.

Έτσι για παράδειγμα, το κόστος παροχής μιας υπηρεσίας κάποιου μικρού ΟΤΑ που δεν θα το αναλάμβαναν οι κάτοικοι κάποιου γειτονικού ΟΤΑ, αν οι δυο ΟΤΑ συνενωθούν πλέον θα συμμετάσχουν από κοινού στην κάλυψή του.

⁶⁶ ΥΠΕΣΔΔΑ, «Οι ΟΤΑ σε αριθμούς 1998-2000», Πίνακες 02, Τεύχος 2, Οκτώβριος 2001, Αθήνα, σελ. 15.

Από την άλλη είναι δυνατόν να αξιοποιηθούν υπηρεσίες που ήδη παρέχονταν από κάποιον ΟΤΑ και από άλλους, με συνέπεια την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους.

Οι πολίτες έχουν πιο ενεργό ρόλο στα κοινά μέσω των αυξημένων συμμετοχικών διαδικασιών που προωθούνται, διαμορφώνοντας έτσι και εντονότερη πολιτική συνείδηση. Η παρέμβαση της πολιτείας είναι πιο αποτελεσματική, αφού ο σχεδιασμός, ο συντονισμός και η εποπτεία των όποιων πολιτικών της γίνεται ευκολότερα, λόγω του μικρότερου πλήθους αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Τέλος, οι όποιες αντίθετες απόψεις, διαφωνίες και αντιδράσεις είναι λιγότερες με αποτέλεσμα την αποτελεσματικότερη και δικαιότερη αντιμετώπισή τους.

1.5. Οι Αρμοδιότητες των «νέων» πρωτοβάθμιων ΟΤΑ

Οι «νέοι» ΟΤΑ, σύμφωνα με το Άρθρο 24 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα⁶⁷, επωμίστηκαν τη διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει πλέον στην αρμοδιότητά τους. Κύρια μέριμνα των τοπικών κοινωνιών αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους.

Ειδικότερα, στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων ανήκουν:

α) η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία:

i) συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων,

ii) χώρων πρασίνου, βοσκοτόπων, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμηθρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής και

iii) δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών,

β) η λειτουργία των εμποροπανηγύρεων,

γ) η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων, η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων,

δ) η ίδρυση και η λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η, και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες και η μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων,

ε) η ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, σχολών διδασκαλίας μουσικής, χορού, ζωγραφικής και κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων,

στ) η εξασφάλιση στέγης και η δημιουργία θέρετρων,

ζ) η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης,

η) η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος, η προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας,

θ) η ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα, η επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, η συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής.

ι) η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων,

ια) η κατασκευή, επισκευή, συντήρηση και διαχείριση των δημοτικών και κοινοτικών σταδίων, των γυμναστηρίων και των αθλητικών κέντρων,

ιβ) η προστασία, η αξιοποίηση και εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων μορφών ενέργειας,

ιγ) η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), καθώς και κάθε άλλο σχέδιο χωροταξικού επιπέδου και η τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου,

ιδ) η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, ο προσδιορισμός και η λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, η ονομασία των οδών και των πλατειών και η τοποθέτηση πινακίδων, η αρίθμηση των κτισμάτων καθώς και η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας,

ιε) ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση την ηχορύπανση, τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος,

ιστ) ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την λειτουργία των πάσης φύσεως επιτηδευμάτων και επαγγελματιών,

ιη) η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας,

ιθ) η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας των οποίων καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις,

κ) η χορήγηση αδειών μικροπωλητών και λειτουργίας κυλικείων σε κοινόχρηστους χώρους (άλση, κήπους κ.λπ.),

κα) η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, που προβλέπονται από τους Α.Ν.445/1937 και 446/1937,

κβ) η χορήγηση των αδειών λειτουργίας μουσικής σε δημόσια κέντρα, που προβλέπονται από αστυνομικές διατάξεις και χορηγούνται σύμφωνα με την Α5/3010/85 υγειονομική διάταξη (Β' - 593),

κγ) η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ψυχαγωγικών παιδιών, που προβλέπονται από αστυνομικές διατάξεις και δεν υπάγονται στις διατάξεις του Ν.2000/1991,

⁶⁷ (Άρθρο 41 Ν. 2218/1994-Άρθρο 6 παρ. 9 και 31 Ν. 2240/1994, Άρθρο 1 παρ. 7 και Άρθρο 12 παρ. 12 και Άρθρο 13 παρ.35 Ν.2307/1995)

κδ) η διαχείριση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών καταστημάτων,

κε) η μελέτη, εκτέλεση και εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορίζονται στα πλαίσια του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού,

κστ) η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους,

κζ) η αποθήκευση και η εμπορία υγρών και αερίων καυσίμων,

κθ) η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων,

λ) η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων σύμφωνα με το άρθρο 37.

Από τα παραπάνω φαίνεται ότι, στη χώρα μας δεν έχουν εκχωρηθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση ιδιαίτερα σημαντικές διοικητικές - οικονομικές αρμοδιότητες. Επιπλέον, οι όποιες αρμοδιότητες έχουν εκχωρηθεί στην Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, περιορίζονται στα στενά διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, χωρίς την ιδιαίτερη συμμετοχή και των λοιπών βαθμίδων διοίκησης, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η συνέργια και η αποτελεσματικότητα κατά τη διαδικασία παροχής των τοπικών υπηρεσιών. Άμεσες συνέπειες είναι οι παρεχόμενες υπηρεσίες να μην αξιοποιούνται στο βαθμό που θα ήταν δυνατό και το απορρέον όφελος να μην διαχέεται με αποτελεσματικό τρόπο στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.

Σε αντίθεση με τη χώρα μας, στην Ευρώπη έχουν εκχωρηθεί ουσιαστικές διοικητικές και οικονομικές αρμοδιότητες στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, γεγονός που αποδεικνύει την αποδοχή του σύγχρονου αναπτυξιακού ρόλου που καλούνται να διαδραματίσουν οι τοπικές κοινωνίες (βλ. Πίνακα 1.2 του Παραρτήματος Ι).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

(περίοδος 1971 – 2000)

2.1. Γενικά

Απαραίτητο στοιχείο ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να επιτελέσει τις λειτουργίες της και να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας, είναι η ύπαρξη οικονομικών πόρων, οι οποίοι θα την καταστήσουν ικανή να χρηματοδοτεί αποτελεσματικά τις ανάγκες της. Είναι γεγονός αδιαμφισβήτητο ότι, η τοπική αυτοδιοίκηση δρα αποτελεσματικότερα, όταν τα έσοδά της προέρχονται από δικές της, ανεξάρτητες πηγές εσόδων. Όταν οι ΟΤΑ στηρίζονται, κυρίως, σε ίδια έσοδα εξασφαλίζουν την πολυπόθητη οικονομική ανεξαρτησία από την κεντρική διοίκηση, προγραμματίζουν καλύτερα, ικανοποιούν αποτελεσματικότερα τις ανάγκες τους και τελικά λειτουργούν οι θεσμοί της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης.

Η έλλειψη ιδίων πόρων και οικονομικών αρμοδιοτήτων από τη μια και η υψηλή εξάρτηση των ΟΤΑ από την κρατική οικονομική ενίσχυση από την άλλη, αποτέλεσαν, αποτελούν και θα εξακολουθήσουν να αποτελούν τροχοπέδη στην οικονομική ανεξαρτησία και στην αναπτυξιακή πορεία των ΟΤΑ, αν δεν ληφθούν άμεσα μέτρα. Έτσι, κυρίαρχο αίτημα των τοπικών αρχών ήταν, είναι και απ' όσον φαίνεται θα εξακολουθήσει να είναι η τόνωση της οικονομικής ανεξαρτησίας τους, μέσω της εκχώρησης κυρίως οικονομικών (*φορολογικών εξουσιών*) αλλά και διοικητικών αρμοδιοτήτων, ώστε να αναβαθμιστεί ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης από αυτόν του «μεσάζοντα» της κεντρικής διοίκησης σε εκείνον του «πρωταγωνιστή» στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, σύμφωνα με τις αρχές του «από τα κάτω» δημοκρατικού προγραμματισμού.

Η πολιτεία από την άλλη πλευρά, μέσα από τη δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου πολλαπλών δυνατοτήτων οργάνωσης και ενεργοποίησης των οικονομικών των ΟΤΑ, προσπάθησε να τονώσει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να την κάνει

ικανή να χειρίζεται τις υποθέσεις της και ταυτόχρονα ανεξάρτητη από τη βούληση της εκάστοτε κεντρικής διοίκησης. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν:

ο νόμος 2249/1982, που προέβλεπε το φόρο ακίνητης περιουσίας ως έσοδο των ΟΤΑ, ο νόμος 1622/1982 που παρείχε κίνητρα στις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, ο νόμος 1416/1984 που προέβλεπε ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ θα συνοδευόταν από αντίστοιχη μεταβίβαση των αναγκαίων πόρων, ο νόμος σταθμός στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης 1828/1989 με τον οποίο θεσπίστηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, (ΚΑΠ), της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο νόμος 2130/1993 με τον οποίο θεσμοθετήθηκε το τέλος ακίνητης περιουσίας υπέρ των ΟΤΑ, κ.ά.

Όπως έχει αναφερθεί, αλλά και σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία, για να λειτουργήσει η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεσματικότερα και στα πλαίσια των δημοκρατικών διαδικασιών, ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της θα πρέπει να προέρχεται από ίδιες πηγές, ενώ ένα άλλο κομμάτι να παρέχεται από το κράτος, κυρίως υπό την μορφή των κρατικών επιχορηγήσεων.

Κατά συνέπεια, ένας πρώτος τρόπος διάκρισης των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να είναι: σε έσοδα που προέρχονται από την εκμετάλλευση των ιδίων πόρων των ΟΤΑ, δηλαδή σε *ίδια έσοδα* και σε *έσοδα που προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις*.

Η εκχώρηση στην τοπική αυτοδιοίκηση ιδίων - ανεξάρτητων πηγών εσόδων είναι δυνατόν να επιφέρει πολύ σημαντικά πλεονεκτήματα, όπως⁶⁸:

- Μακροπρόθεσμος και ορθολογικότερος προγραμματισμός, έτσι ώστε οι ΟΤΑ να είναι σε θέση να αντεπεξέρχονται αποτελεσματικά στις τοπικές υποθέσεις.
- Ικανοποίηση του κριτηρίου της «υπευθυνότητας», από πλευράς τοπικών αρχών, όσον αφορά τον καθορισμό του ύψους, της ιεράρχησης, αλλά και της διάρθρωσης των δαπανών των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.
- Ικανοποίηση του κριτηρίου της «αντιληπτικότητας», από πλευράς δημοτών, αφού πλέον θα μπορούν να αντιλαμβάνονται άμεσα τη σχέση τοπικής φορολογικής επιβάρυνσης – επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα τη δημιουργία αισθήματος τοπικής συνειδησης, συμμετοχής και ευθύνης, αφού το κόστος θα καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από τους ίδιους.
- Η διαχείριση ορισμένων φόρων γίνεται αποτελεσματικότερα αν την αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση αντί της κεντρικής διοίκησης⁶⁹, με αποτέλεσμα την καλύτερη λειτουργία του φορολογικού συστήματος, σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία.
- Τέλος, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι απαραίτητο να έχει τις δικές της σταθερές πηγές εσόδων, γιατί οι δαπάνες της είναι σε μεγάλο βαθμό ανελαστικές, δηλαδή δεν έχουν τη δυνατότητα να αυξομειώνονται ανάλογα με τις επικρατούσες κάθε φορά

⁶⁸ ΝΙΚ. ΤΑΤΣΟΣ, «ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη», Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 30.

οικονομικές συνθήκες. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα, τη δημιουργία ελλειμμάτων στους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ, που σε συνδυασμό με τη χαμηλή δανειοληπτική δυνατότητά τους είναι δυνατόν πολλές φορές, να δημιουργήσουν σοβαρά προβλήματα όχι μόνο στην αναπτυξιακή πορεία της αυτοδιοίκησης αλλά και στην ίδια τη βιωσιμότητά της.

Από την άλλη μεριά, αν τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στηρίζονται κυρίως στην κρατική οικονομική ενίσχυση – επιχορηγήσεις, το αντίτιμο θα είναι η εξάρτηση των ΟΤΑ από τη βούληση της κεντρικής διοίκησης με όλες τις αρνητικές συνέπειες που μια τέτοια ενέργεια προκαλεί⁶⁹.

Όμως, το κράτος που χαράσσει την εθνική πολιτική αφού γνωρίζει σε βάθος τη συνολική εικόνα της οικονομίας, τις δυνατότητες, τις τάσεις και τις προοπτικές της χώρας, είναι υπεύθυνο τόσο για την απόδοση κοινωνικής δικαιοσύνης και ισότιμης πρόσβασης των πολιτών σ' ένα αξιοπρεπές επίπεδο ποιότητας ζωής, όσο και για την διόρθωση πιθανών ανισοτήτων και στρεβλώσεων. Ένα από τα βασικά του εργαλεία για την επίτευξη του σκοπού του είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις.

Είναι αντιληπτό λοιπόν ότι, η σχέση των ιδίων εσόδων προς τις κρατικές επιχορηγήσεις, θα πρέπει να αποτελεί το κύριο σημείο διαλόγου μεταξύ αυτοδιοίκησης και κεντρικής διοίκησης, αφού το μέγεθος της καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τη δυνατότητα πραγματικής αυτοδιοίκησης των τοπικών κοινωνιών, αλλά και την εύρυθμη λειτουργία των αποκεντρωμένων συστημάτων διοίκησης.

⁶⁹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο φόρος ακίνητης περιουσίας.

2.2. Τα Έσοδα των ΟΤΑ

Τα έσοδα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στη χώρα μας, όπως αυτά φαίνονται στα απολογιστικά δελτία εσόδων – εξόδων των δήμων και κοινοτήτων της ΕΣΥΕ, καθώς επίσης και σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 28 του Ν. 1828/89 και 217 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα Π.Δ. 410/1995 (ΦΕΚ Α' 231), είναι δυνατόν να διακριθούν σε δυο κύριες κατηγορίες, σε *τακτικά* και *έκτακτα έσοδα*.

Ειδικότερα:

I. **ΤΑΚΤΙΚΑ**, που προέρχονται:

- α) από θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους,
- β) από εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας,
- γ) από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- δ) από φόρους, τέλη δικαιώματα και εισφορές,
- ε) από τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές.

II. **ΕΚΤΑΚΤΑ**, που προέρχονται:

- α) από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες,
- β) από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων,
- γ) από κάθε άλλη πηγή.

Οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν. 1828/1989 αντλούν τα τακτικά τους έσοδα:

1. Από θεσμοθετημένους, υπέρ αυτών, πόρους που ονομάζονται Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ).
2. Από την εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους.
3. Από τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα.
4. Από τους φόρους (αυτοτελείς και πρόσθετους) και τις εισφορές.
5. Από τα έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών.

Για την εκτέλεση των έργων και για την παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών οι δήμοι και οι κοινότητες επιβάλλουν σε βάρος των δημοτών φόρους, τέλη, δικαιώματα, και εισφορές, όπως προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις, οι οποίες προσδιορίζουν τους υπόχρεους, το αντικείμενο της φορολογίας, τους φορολογικούς συντελεστές και τις απαλλαγές. Στην περίπτωση αυτή η βεβαίωση και η είσπραξη των εσόδων γίνεται από τους ίδιους τους δήμους και κοινότητες, σε αντίθεση με τους ΚΑΠ που εισπράττονται από το Δημόσιο και αποδίδονται στους ΟΤΑ.

⁷⁰ UNITED NATIONS, Programme in Public Administration, N.Y. 1973.

2.2.1. Τακτικά Έσοδα

Σύμφωνα με τα παραπάνω και όπως προκύπτει από στοιχεία της Διεύθυνσης Οικονομικών των ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), για τα τακτικά έσοδα των ΟΤΑ ισχύουν τα ακόλουθα:

Α. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

Όπως αναφέρθηκε, με το άρθρο 25 του Ν. 1828/89 καθορίστηκαν για πρώτη φορά οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ). Με τους ΚΑΠ, παρέχεται η δυνατότητα χρηματοδότησης των ΟΤΑ από αυτοτελείς πόρους, που προέρχονται από δυναμικούς πόρους του κρατικού προϋπολογισμού.

Το ύψος της οικονομικής ενίσχυσης αυτής ορίζεται από τον παραπάνω νόμο και είναι ανεξάρτητο από τις διαθέσεις της κεντρικής διοίκησης, σε αντίθεση με ότι συνηθιζόταν στο παρελθόν. Δηλαδή, μέσω του νόμου αυτού επιχειρείται από την Πολιτεία, μια ουσιαστική προσπάθεια εξασφάλισης της οικονομική χειραφέτησης και αυτονομίας των ΟΤΑ. Το έσοδο αυτό δίδεται από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. στους ΟΤΑ κάθε μήνα.

Οι ΚΑΠ προέρχονται από τις ακόλουθες πηγές:

- Το **20%** από το **φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων**. Το ποσό αυτό εισπράττεται κεντρικά από τις εφορίες του κράτους, και αποδίδεται στην τοπική αυτοδιοίκηση μέσω του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.
- Τα 2/3 του ανωτέρω ποσού διατίθενται για γενικές δαπάνες των ΟΤΑ και το υπόλοιπο 1/3 για τη χρηματοδότηση των επενδυτικών τους δραστηριοτήτων.
- Το **50%** από τα **τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων**, το οποίο εισπράττεται και αυτό κεντρικά και αποδίδεται με την ίδια διαδικασία στους ΟΤΑ μέσω του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.
- Ο **Φόρος Ακίνητης Περιουσίας** που προβλέπεται από τα άρθρα 19-35 του Ν.1249/82 κατά ποσοστό **100%**, Από τα εισπραττόμενα έσοδα 20% αποτελεί κεντρικό πόρο των ΟΤΑ και κατατίθεται σε ειδικό λογαριασμό του ΤΠΔ. Το υπόλοιπο 80% αποδίδεται στους ΟΤΑ ανάλογα με την αντικειμενική αξία των ακινήτων της περιφέρειας τους που υπόκεινται στον ανωτέρω φόρο. Η βεβαίωση, είσπραξη και γενικά η διαχείριση του φόρου συνιστάται στην ΚΕΔΚΕ από Ειδική Υπηρεσία. Στην πορεία, όμως ο φόρος αυτός καταργήθηκε με το άρθρο 37 του Ν. 2065/92.
- Ο **Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτων** κατά ποσοστό **3%**.

Τα έσοδα που απορρέουν από τις παραπάνω πηγές κατατίθενται ακολούθως στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.Δ.), σε ειδικό λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί αυτοτελείς πόροι των δήμων και κοινοτήτων». Ο δε τρόπος κατανομής των ΚΑΠ προς τους ΟΤΑ, καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.).

B. Έσοδα από κινητή και ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ

Τα έσοδα από κινητή περιουσία είναι σχεδόν χωρίς σημασία από άποψης μεγέθους για το σύνολο των ΟΤΑ της χώρας.

Η ακίνητη περιουσία των δήμων και κοινοτήτων είναι αρκετά σημαντική, αλλά δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα εκτίμηση της αξίας της. Τα έσοδα από ακίνητη περιουσία προέρχονται κατά κύριο λόγο είτε από μισθώματα, είτε από δικαιώματα από την παραχώρηση της χρήσης σε τρίτους, είτε από ιδιόχρηση. Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα έχουμε:

- Μισθώματα Αστικών αγροτικών ακινήτων
- Μισθώματα Βοσκοτόπων
- Μισθώματα Δημοτικής και κοινοτικής αγοράς
- Έσοδα Νεκροταφείων
- Έσοδα Σφαγείων
- Έσοδα Λουτρών και αφοδευτηρίων
- Έσοδα από Εκμετάλλευση εδάφους, υπεδάφους και θάλασσας
- Έσοδα από εκμίσθωση Ιχθυοτροφείων
- Έσοδα από εκμετάλλευση Λατομείων
- Έσοδα από εκμετάλλευση δικαιώματος αμμοληψίας και κοινόχρηστων χώρων.

B.1. Έσοδα Κινητής Περιουσίας ΟΤΑ

B.1.1. Έσοδα από τους τόκους καταθέσεων χρημάτων.

Οι δήμοι και οι κοινότητες, των οποίων η διαχείριση των εσόδων τους έχει ανατεθεί στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ), το χρηματικό τους υπόλοιπο στο τέλος κάθε έτους κατατίθεται εντόκως στο Ταμείο αυτό, με επιτόκιο το οποίο μπορεί να είναι κατώτερο κατά μια το πολύ ποσοστιαία μονάδα από το αντίστοιχο επιτόκιο δανεισμού. Τα έσοδα συγκεντρώνονται σε ειδικό λογαριασμό του ΤΠΔ και στη συνέχεια κατανέμονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών σε ΟΤΑ, ΤΕΔΚ, στην ΕΕΤΑΑ και στις επιτροπές εγχώριας περιουσίας για την εκτέλεση έργων και κάλυψη αναγκών τους, καθώς και για εθνικούς ή κοινωνικούς σκοπούς.

Επίσης, ο δημοτικός ταμίας καταθέτει εντόκως και σε λογαριασμό όψεως σε Πιστωτικό Ίδρυμα ή Τράπεζα μετά από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου το επιπλέον ποσό του δωδεκατημορίου των εξόδων του προϋπολογισμού του δήμου.

Ύστερα από απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, οι ΟΤΑ μπορούν να καταθέτουν εντόκως σε Πιστωτικό Ίδρυμα ή Τράπεζα, τα έσοδα που προέρχονται από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων ή από δωρεές και κληροδοτήματα που προορίζονται αποκλειστικά για την εκτέλεση κοινωφελών έργων, για το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί ως την έναρξη των έργων αυτών. (Ειδικά τα έσοδα αυτά, είναι φανερό ότι έχουν έκτακτο χαρακτήρα). (Άρθρο 232 του Π.Δ. 410/1995, ΦΕΚ Α' 231)

B.2. Έσοδα από ακίνητη περιουσία των ΟΤΑ

B.2.1. Έσοδα από αστικά και αγροτικά ακίνητα.

Σε αυτή την ομάδα τακτικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται τα μισθώματα από αστικά ακίνητα, τα μισθώματα από βοσκότοπους, το δικαίωμα βοσκής και τα λοιπά έσοδα από αστικά και αγροτικά ακίνητα.

Γ. Φόροι

Φόρος, γενικά, ονομάζεται η αναγκαστική χρηματική παροχή που καταβάλλουν οι ιδιώτες στο κράτος, χωρίς ειδική αντιπαροχή, με σκοπό να καλυφθούν τα δημόσια βάρη⁷¹. Τα έσοδα από φόρους είναι οι εισφορές που επιβάλλονται στα άτομα ή στα αγαθά ή στις υπηρεσίες, χωρίς ταυτόχρονη αντιπαροχή από αυτόν που εισπράττει τους φόρους. Οι φόροι, ως μέσα χρηματοδότησης των ΟΤΑ, διακρίνονται όπως είδαμε σε δύο κύριες κατηγορίες, στους αυτοτελείς και στους πρόσθετους φόρους.

Γ.1. Αυτοτελείς Φόροι

Πρόκειται για φόρους που επιβάλλονται αποκλειστικά υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν έχουν σχέση με τους υπόλοιπους φόρους που επιβάλλει η κεντρική διοίκηση για λογαριασμό της.

Γ.1.1. Φόρος Ηλεκτροδοτούμενων Χώρων

Ο φόρος αυτός επιβάλλεται με απόφαση των τοπικών αρχών, δηλαδή είναι δυναμικός φόρος, για κάθε στεγασμένο ή μη στεγασμένο χώρο, ανά μετρητή παροχής ηλεκτρικού ρεύματος της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) και εισπράττεται μαζί με τους λογαριασμούς της. Ο συντελεστής του φόρου αυτού καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού/κοινοτικού Συμβουλίου σε ακέραιο ποσό από 0,02€ (6 δρχ.) έως 0,07€ (25 δρχ.) ετησίως, κατά τετραγωνικό μέτρο φωτιζόμενης επιφάνειας στεγασμένου χώρου. Εφόσον ο συντελεστής έχει καθορισθεί στο ανώτατο όριο του μπορεί να αυξάνεται κάθε οικονομικό έτος σε ποσοστό μέχρι 20% με απόφαση του τοπικού συμβουλίου.

(Άρθρο 10 του Ν. 1080/1980, άρθρο 54 του Ν. 1416/1984, άρθρο 25 του Ν. 1828/1989 και άρθρο 27 παρ. 3 του Ν. 2130/1993).

Γ.1.2. Φόρος Ζύθου

Επιβάλλεται υπέρ των Δήμων και των Κοινοτήτων σε ποσοστό 3% επί της εργασιακής αξίας του ζύθου που πωλείται στην Επικράτεια της χώρας. Κατανέμεται στους ΟΤΑ όλης της χώρας ύστερα από απόφαση του ΥΠΕΣΔΔΑ.

(Άρθρο 12 του Ν. 1080/1980).

Γ.1.3. Φόρος Ταγαρελαίων

Δεν καταβάλλεται σε χρήμα, αλλά αφορά τα ταγαρέλαια που απομένουν από την συλλογή λαδιού, και δεν παραλαμβάνονται από τον παραγωγό.

⁷¹ Α. ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, «Φορολογικών Δίκαιον», Αθήνα, 1981, σελ. 12

Γ.2. Πρόσθετοι Φόροι

Σ' αυτή την κατηγορία φόρων υπάγονται οι φόροι οι οποίοι επιβάλλονται ως πρόσθετη φορολογία επί ενός φόρου της κεντρικής διοίκησης και εισπράττονται:

είτε από την κεντρική διοίκηση και στη συνέχεια αποδίδονται στην τοπική αυτοδιοίκηση είτε απευθείας από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Γ.2.1. Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτων

Όπως ορίστηκε ανωτέρω, ανήκει στους Κ.Α.Π. και αφορά ποσοστό 3% επί του φόρου μεταβίβασης ακινήτων από επαχθή αίτια.

Δ. Τέλη

Τέλος είναι η χρηματική παροχή που καταβάλλεται από τους υπόχρεους έναντι ειδικού ανταλλάγματος (αντιπαροχής), το οποίο συνίσταται στην χρησιμοποίηση ορισμένου δημοτικού ή κοινοτικού έργου ή υπηρεσίας⁷². Η ειδική αντιπαροχή είναι το ειδοποιός διαφορά μεταξύ φόρου και τέλους. Εκτός της άμεσης ανταποδοτικότητας και η ύπαρξη του αντίτιμου διαφοροποιεί τα τέλη από τους φόρους, το ύψος του οποίου πρέπει να είναι κατά βάση ανάλογο του οφέλους που απολαμβάνει ο υπόχρεος.

Τα τέλη είναι μια μορφή τιμολόγησης των υπηρεσιών που παρέχουν δήμοι και κοινότητες προς τους κατοίκους τους. Δηλαδή, τα τέλη και τα δικαιώματα ακολούθως είναι «το αντίτιμο της σε χρήμα ωφέλειας που έχει ένα άτομο από την άμεση παροχή προς αυτό διαφόρων υπηρεσιών ή την άμεση χρήση δημοτικών και κοινοτικών πραγμάτων»⁷³.

Δ.1. Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π)

Επιβάλλεται σε όλα τα ακίνητα της χώρας ηλεκτροδοτούμενα και μη. Ο συντελεστής του καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου από 0,025% έως 0,035%. Το ανώτατο και κατώτατο όριο καθορίζονται με νόμο⁷⁴. Επιβάλλεται επί της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου, σε σχέση και με την παλαιότητά του.

(Άρθρο 24, παρ. 2, του Ν. 2130/1993).

Δ.2. Τέλος καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού

Είναι από τα σημαντικότερα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων. Είναι ανταποδοτικό τέλος και επιβάλλεται με βάση ένα συντελεστή ο οποίος είναι ανάλογος με την χρήση του ακινήτου (οικιακή, εμπορική, βιομηχανική κ.λ.π) και τα τετραγωνικά μέτρα της επιφάνειας αυτού. Εισπράττεται αυτό όπως το ΤΑΠ, και ο Δημοτικός Φόρος Ηλεκτροδοτούμενων Χώρων με τους λογαριασμούς του ηλεκτρικού ρεύματος από την ΔΕΗ και στην συνέχεια αποδίδεται στους ΟΤΑ, αφού πρώτα παρακρατηθεί το 2% για τις υπηρεσίες που παρέχονται από την ΔΕΗ.

(Άρθρο 21 Β.Δ. 24-9/20.10.1958, Ν. 25/1975, Ν. 429/1976, άρθρα 4, 5 του Ν. 1080/1980, άρθρο 25 του Ν. 1828/1989).

⁷² Λ. ΓΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, «Φορολογικόν Δίκαιον», Αθήνα, 1981, σελ. 15.

⁷³ Υπ. Εσωτερικών και ΕΕΤΑΑ: «Τα Οικονομικά των ΟΤΑ», Αθήνα, Ιούνιος 1987, σελ. 17.

Δ.3. Ειδικό τέλος ύδρευσης

Εγγράφεται στον Προϋπολογισμό του κράτους κάθε χρόνο ποσό για τους Οργανισμούς Ύδρευσης Αποχέτευσης και τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης. Είναι ανταποδοτικό τέλος. (Άρθρο 19 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958)

Δ.4. Τέλος χρήσης κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών

Ορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου σε βάρος αυτών που κάνουν χρήση δημοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών.

(Άρθρο 19 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958)

Δ.5. Τέλος διαμονής Παρεπιδηρούντων

Επιβάλλεται επί της τιμής της κλίνης που μισθώνει ο επισκέπτης ενός ΟΤΑ και είναι το 2% επί της συνολικής τιμής. Το τέλος αυτό αποτελεί πολύ σημαντικό έσοδο για τουριστικούς κυρίως ΟΤΑ. (Ν. 339/1976, Ν. 658/1977, άρθρο 6 του Ν. 1080/1980, άρθρο 53 του Ν. 1416/1984, άρθρο 27 παρ. 10 του Ν. 2130/1993).

Δ.6. Τέλος χρήσης πεζοδρομίων, πλατειών και λοιπών κοινοχρήστων χώρων

Επιβάλλεται για τη χρήση πεζοδρομίων, οδών, πλατειών κλπ. και το ύψος καθορίζεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο.

(Άρθρο 3 του Ν. 1080/1980, άρθρο 54 του Ν. 1416/1984, άρθρο 26 του Ν. 1828/1989, άρθρο 6 του Ν. 1900/1990).

Δ.7. Τέλος διαφήμισεων

Επιβάλλεται υπέρ των ΟΤΑ για κάθε είδους διαφήμιση που γίνεται στα όριά τους. Ο συντελεστής του τέλους ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο. Η σχετική νομοθεσία όμως είναι αρκετά προβληματική λόγω της αοριστίας της.

(Άρθρο 8 του Ν. 1144/1981, Ν. 1491/1984, Ν. 1900/1990, άρθρο 18 του Ν. 2130/1993).

Δ.8. Τέλος στάθμευσης οχημάτων

Επιβάλλεται για τη χρήση των χώρων στάθμευσης που υπάρχουν σε έναν ΟΤΑ και το δε ύψος τους καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. (Άρθρο 4 του Ν. 1900/1990)

Δ.9. Τέλος έκδοσης οικοδομικών αδειών

Είναι το 0,5% της προϋπολογισμένης δαπάνης που αναφέρεται στην άδεια για εργασία σε οικοδομή.

(Άρθρο 23 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958 και άρθρο 2 του Ν. 226/1975)

Δ.10. Τέλος χρήσης φυσικών ιαματικών πηγών

Ο συντελεστής ορίζεται από το νόμο (10-15% επί του τιμολογίου κάθε λούσεως).

(Άρθρο 7 παρ. 7 και 8 του Ν. 1080/1980).

Δ.11. Ειδικό τέλος εκμετάλλευσης λατομείων αδρανών υλικών

Ορίζεται σε 5% επί της αξίας των ακατέργαστων προϊόντων του λατομείου

(Άρθρο 19 του Ν. 1428/1984 και άρθρο 15 του Ν. 2155/1993).

⁷⁴ Ν. 2130/1993, με τον οποίο καθιερώθηκε το τέλος ακίνητης περιουσίας υπέρ των ΟΤΑ.

Δ.12. Τέλος στα παροπλισμένα πλοία

(Άρθρο 3 του Ν. 995/1979).

Δ.13. Τέλος Καθαριότητας Λαϊκών Αγορών

(Άρθρο 27 παρ. 12 του Ν. 2130/1993)

Δ.14. Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων εσπιατορίων κ.λ.π.

Είναι σημαντικό έσοδο κυρίως όμως για τους τουριστικούς ΟΤΑ, στην περιφέρεια των οποίων ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων. Αποτελεί το 2% των ακαθαρίστων εσόδων των εσπιατορίων, ζυθοπωλείων, καντινών, μπαρ κ.ά. Ειδικά για τα νυχτερινά κέντρα το ανωτέρω τέλος επιβάλλεται σε ποσοστό 5%. Όμως σε εκείνους τους δήμους και κοινότητες όπου ΔΕΝ ισχύει το σύστημα του αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, το τέλος αυτό μπορεί να επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, αντίστοιχα.

(Ν. 339/1976, Ν. 658/1977, άρθρο 7 του Ν. 1080/1980, άρθρο 54 του Ν. 1416/1984, άρθρο 26 παρ. 6 του Ν. 1828/1989, άρθρο 72 παρ. 3, 4 και 5 του Ν. 2065/1992, άρθρο 27 παρ. 10 του Ν. 2130/1993 και άρθρο 20 του Ν. 2539/1997).

Δ.15. Δυνητικά τέλη

Επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για υπηρεσίες που συνεισφέρουν στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής ενός ΟΤΑ. Αυτά υπόκεινται σε έγκριση από το Υπουργείο Εσωτερικών. Αν και τα τέλη αυτά είναι πολλά υποσχόμενα δεν έχουν τύχει της ανάλογης προβολής και αξιοποίησης από τους ΟΤΑ. (Άρθρο 25 παρ. 14 του Ν. 1828/1989).

Δ.16. Τέλη που επιβάλλονται από Συνδέσμους

Επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για υπηρεσίες που προσφέρονται από συνδέσμους ΟΤΑ για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών.

(Άρθρο 16 παρ. 1 και 2 του Ν. 2130/1993).

Δ.17. Τέλη επιβίβασης οχημάτων για λιμάνια εξωτερικού

Επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και είναι ανάλογα με το είδος του οχήματος με ετήσια αύξηση μέχρι 10%.

(Άρθρο 26 παρ. 13 του Ν. 1828/1989).

Δ.18. Τέλη χρήσεως αποβάθρων επιβατών και εμπορευμάτων

Δ.19. Τέλος λουτρών και αφοδευτηρίων

Δ.20. Τέλη εκμετάλλευσης εδάφους, υπεδάφους και θαλάσσης

Ε. Δικαιώματα

Ανάλογη προς την έννοια του τέλους είναι και η έννοια του Δικαιώματος με τη διαφορά ότι το τελευταίο μπορεί να εισπράττεται ανεξάρτητα της προηγούμενης χρήσης του κτήματος, του έργου ή της υπηρεσίας. Σ' αυτήν την κατηγορία τακτικών εσόδων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ανήκουν:

Ε.1. Σταθμικά και μετρικά δικαιώματα

(Άρθρο 14 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958)

Ε.2. Δικαιώματα που προκύπτουν από ειδ. διατάξεις εκμίσθωσης ακινήτων ΟΤΑ

Ε.3. Δικαιώματα από τη διάθεση δασικών προϊόντων

Ε.4. Δικαίωμα χρήσης δημοτικών κοινοτικών αγορών και σφαγείων

Επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

(Άρθρο 3 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958)

Ε.5. Δικαιώματα χρήσης νεκροταφείων

Επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

(Άρθρο 4 του Α.Ν. 582/1968)

Ε.6. Δικαιώματα βοσκής

(Άρθρο 5 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958, Ν. Γ. 4260/1962, Α. Ν. 344/1968, Ν. Δ. 86/1969, Ν. Δ. 703/1970, άρθρο 1 του Ν. 1080/1980, άρθρο 16 παρ. 5 του Ν. 2130/1993)

5.7. Δικαίωμα εμπορίας ποσίμων ιαματικών ή μη νερών

Ο συντελεστής ορίζεται από το νόμο (1 δρχ. ανά λίτρο πόσιμου ύδατος και 0,80 όταν γίνεται πρόσμιξη του νερού με χυμούς). Επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

(Άρθρο 2 του Ν. 1080/1980 και άρθρο 25 του Ν. 1828/1989).

5.8. Δικαίωμα εκμετάλλευσης αστικών και αγροτικών ακινήτων ΟΤΑ

ΣΤ. Εισφορές

Οι εισφορές αποτελούν μορφή φορολογίας που βαρύνει αυτούς που ωφελούνται άμεσα από την εκτέλεση ενός έργου ή τη διενέργεια μιας πράξης από τον δήμο ή την κοινότητα. Κατά μια άλλη προσέγγιση, η Εισφορά αποτελεί χρηματική παροχή που καταβάλλεται στο Δήμο ή στην Κοινότητα εν όψει συγκεκριμένης αντιπαροχής μεγαλύτερης αξίας⁷⁵.

Οι εισφορές είναι δυνατόν να διακριθούν ως εξής:

ΣΤ.1. Εκούσια εισφορά για την εκτέλεση δημοτικών ή κοινοτικών έργων

(Άρθρο 51 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958)

ΣΤ.2. Εισφορά ακινήτων σε χρήση σε περιοχές ένταξης στο σχέδιο πόλης ή επέκτασης του (Άρθρο 9 του Ν. 1337/1983)

ΣΤ.3. Εισφορά ιδιοκτησιών σε πυκνοδομημένες περιοχές κυρίας κατοικίας

(Άρθρο 10 του Ν. 1221/1981)

⁷⁵ ΕΕΤΑΑ, Εκσυγχρονισμός του συστήματος ιδίων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1993, σελ. 30.

Ζ. Τακτικά Έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών

Σ' αυτή την περίπτωση αναφερόμαστε σε τακτικά έσοδα των ΟΤΑ που έχουν βεβαιωθεί σε παρελθόντα οικονομικά έτη ή που έχουν βεβαιωθεί και εισπραχθεί για πρώτη φορά όσον αφορά τα τέλη καθαριότητας, ύδρευσης, άρδευσης, φωτισμού, στάθμευσης αυτοκινήτων, τα δικαιώματα από μισθώματα βοσκοτόπων και τις λοιπές περιπτώσεις.

Τέλος, στα ΤΑΚΤΙΚΑ έσοδα των ΟΤΑ περιλαμβάνονται επίσης και τα:

Πάγια και αναλογικά μισθώματα των δημοσίων λατομείων μαρμάρου και βιομηχ. ορυκτών

(Άρθρο 21 παρ. 10 του Ν. 2115/1993).

Μισθώματα από ιχθυοτροφεία του δημοσίου

(Άρθρο 15 παρ. 3 του Ν. 2130/1993).

Έσοδα από επιχειρήσεις

Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνιστούν δικές τους επιχειρήσεις ή να μετέχουν σε επιχειρήσεις που συνιστούν με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα ή επιχειρήσεις που ήδη υπάρχουν για την εκτέλεση κοινωφελών έργων, για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών με στόχο την εξυπηρέτηση του κοινού και για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων.

(Άρθρο 277 του ΔΚΚ, Π.Δ. 410/1995).

2.2.2. Έκτακτα Έσοδα

Αντίστοιχα, τα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ είναι δυνατόν να διακριθούν σε:

1. Έσοδα από δάνεια.
2. Έσοδα λόγω εκποίησης περιουσιακών στοιχείων των ΟΤΑ.
3. Έκτακτες επιχορηγήσεις – Προσωπική Εργασία.
4. Δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες.
5. Έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών.
6. Έσοδα άλλων εκτάκτων πηγών.

Αναλυτικότερα για τα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ έχουμε:

A. Έσοδα από Δανεισμό

Αυτή η κατηγορία εσόδων, όσον αφορά τη σύνθεσή της, περιλαμβάνει τα έσοδα που προέρχονται από δάνεια του εσωτερικού και εκείνα που προέρχονται από δάνεια του εξωτερικού. Η προσφυγή στο δανεισμό από τους ΟΤΑ έχει καταστεί απαραίτητη, αφού τα τακτικά έσοδα των ΟΤΑ δεν είναι επαρκή για να καλύψουν τις υψηλές δαπάνες που απαιτούνται για την εκτέλεση βασικών έργων, όπως για παράδειγμα ύδρευση, αποχέτευση κ.ά. Από τα δάνεια εσωτερικού, τα πιο πολλά προέρχονται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.Δ.), ενώ τα δάνεια από το εξωτερικό θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι είναι ουσιαστικά ανύπαρκτα. Με το Ν. 2322/1995 εφεξής ο δανεισμός από το εξωτερικό των ΟΤΑ με ή χωρίς εγγύηση του δημοσίου εγκρίνεται από τριμελή διυπουργική επιτροπή.

Τα έσοδα από δανεισμό καταλαμβάνουν μικρό ποσοστό ως προς αυτό των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, γεγονός το οποίο αποδίδεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη των οικονομικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, οι οποίες θα εξασφάλιζαν τα εχέγγυα προκειμένου κάποιος ΟΤΑ να αποκτήσει φερεγγυότητα ως προς τη σύναψη και την αποπληρωμή κάποιου δανείου και δευτερευόντως στην ανυπαρξία κάποιου ειδικού πιστωτικού οργανισμού υπό τη μορφή δημοτικής τράπεζας. Απαραίτητο στοιχείο για την υπογραφή δανειακής σύμβασης, με εξαίρεση τα δάνεια που συνομολογούνται από το Τ.Π.Δ., αποτελεί η πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας από την οποία προκύπτει η νομιμότητα της απόφασης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Εγγυήσεις του Ελληνικού δημοσίου παρέχονται μόνο για δάνεια των ΟΤΑ, που συνομολογούνται με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της αλλοδαπής και σύμφωνα με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του Ν. 2232/1995 (ΦΕΚ 143 Α'). Επιπλέον το άρθρο 238 του Δ.Κ.Κ. Π.Δ. 410/1995 απαλλάσσει τους ΟΤΑ από ορισμένες επιβαρύνσεις που επιβάλλονται κατά τη σύναψη δανείων και περιορίζει το ύψος των αμοιβών του συμβολαιογράφου και των υποθηκοφυλάκων.

Β. Έσοδα από Εκποίηση Περιουσιακών Στοιχείων

Β.1. Έσοδα από ακίνητη περιουσία.

Στην κατηγορία αυτή των εκτάκτων εσόδων περιλαμβάνονται τα προϊόντα από την εκποίηση οικοδομών, τα προϊόντα από την υποχρεωτική προσκύρωση λόγω ρυμοτομίας οικοπέδων και λοιπών ακινήτων και τέλος τα προϊόντα από την εκποίηση της λοιπής ακίνητης περιουσίας.

Β.2. Έσοδα από κινητή περιουσία.

Οι δήμοι και οι κοινότητες ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, (Ν.Π.Δ.Δ.), όπως έχει ήδη αναφερθεί, μπορούν να καταθέτουν το χρηματικό τους υπόλοιπο είτε στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.Δ.) για όσους από τους ΟΤΑ διαθέτουν Ταμιακή Υπηρεσία, είτε σε τράπεζες που ορίζει ο νόμος για όσους ΟΤΑ δε διαθέτουν. Στην πρώτη περίπτωση το έσοδο συγκεντρώνεται σε ειδικό λογαριασμό του Τ.Π.Δ. και στη συνέχεια κατανέμεται στους ΟΤΑ με απόφαση και κριτήρια του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, δηλαδή αποτελεί έκτακτη πηγή εσόδων.

Β.3. Έσοδα από λοιπή κινητή περιουσία.

Τα έσοδα αυτά είναι δυνατόν να προέρχονται από την εκποίηση κινητής περιουσίας των δήμων, όπως οχήματα, εργαλεία κ.ά.

Γ. Έσοδα από Έκτακτες Κρατικές Επιχορηγήσεις – Προσωπική Εργασία

Οι έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις περιλαμβάνουν τις επιχορηγήσεις που δίνονται από τον Ο.Α.Ε.Δ. για την εκτέλεση δημοτικών έργων και προκειμένου να επιδοτηθούν με αυτό τον τρόπο άνεργοι της περιοχής, την επιχορήγηση του Νομαρχιακού Ταμείου, την κρατική επιχορήγηση από τα κρατικά λαχεία, τις λοιπές έκτακτες επιχορηγήσεις και την Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ).

Τα έσοδα από προσωπική εργασία ισχύουν μέχρι σήμερα αλλά με πολύ μικρή συμμετοχή στα έσοδα των ΟΤΑ.

Δ. Έσοδα από Δωρεές, Κληροδοτήματα, Κληρονομίες

Ε. Έκτακτα Έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών

ΣΤ. Έκτακτα Έσοδα από άλλες πηγές

Ειδικότερα,

ΣΤ.1. Πρόστιμα από παραβάσεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (Κ.Ο.Κ).

(Άρθρο 31 του Ν. 2130/1993 και άρθρο 45 του Ν. 2218/1994)

ΣΤ.2. Πρόστιμα παραβάσεων διατάξεων ελεγχόμενης στάθμευσης.

ΣΤ.3. Πρόστιμα για την καθαριότητα και την κοινή ησυχία.

(Άρθρο 16 παρ. 4 του Ν. 2130/1993).

ΣΤ.4. Προσαυξήσεις λόγω εκπρόθεσμης καταβολής οφειλών στους ΟΤΑ.

(Άρθρο 16 παρ. 4 του Ν. 2130/1993).

ΣΤ.5. Έσοδα από παράβολα.

ΣΤ.6. Λοιπά έκτακτα έσοδα.

Βασικό χαρακτηριστικό των εκτάκτων εσόδων των ΟΤΑ είναι προφανώς ο ασταθής χαρακτήρας τους. Έτσι λοιπόν, ενώ υπήρχαν περιπτώσεις που τα έκτακτα έσοδα, κυρίως υπό τη μορφή έκτακτων επιχορηγήσεων, κάλυπταν πραγματικά έκτακτες ανάγκες των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, έχει παρατηρηθεί ότι η διαδικασία απόδοσης τους δε γινόταν με τον πλέον διαφανή τρόπο.

Επιπλέον, η σχέση τους με τα τακτικά έσοδα είναι δυνατόν να φανερώσει, υπό προϋποθέσεις, το βαθμό εξάρτησης της αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση, αφού όταν υπερτερούν, χωρίς ουσιαστικό λόγο, υποβιβάζουν την οποιαδήποτε ικανότητα μακροπρόθεσμου οικονομικού προγραμματισμού των τοπικών κοινωνιών αποτελώντας μέσο χειραγώγησης της αυτοδιοίκησης.

2.2.3. Έσοδα των ΟΤΑ, κατά την περίοδο 1971 - 2000

Από την μελέτη των Πινάκων 2.1 και 2.2 του Παραρτήματος ΙΙ, όπου παρουσιάζονται οι ρυθμοί μεταβολής των τακτικών και εκτάκτων εσόδων των ΟΤΑ, για τη χρονική περίοδο 1971 έως 2000 (σε τρέχουσες και σε σταθερές τιμές⁷⁶ με έτος βάσης το οικονομικό έτος 1999), καθώς επίσης των Πινάκων 2.3 και 2.4, όπου παρτίθεται αντίστοιχα ο βαθμός συμμετοχής των τακτικών και εκτάκτων εσόδων των ΟΤΑ ως προς τα συνολικά τους έσοδα σε επίπεδο χώρας και η ποσοστιαία (%) διάρθρωση των τακτικών και εκτάκτων εσόδων των ΟΤΑ, για την ίδια περίοδο⁷⁷, εξήχθησαν ορισμένα συμπεράσματα, όσον αφορά την εικόνα και τις τάσεις των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας.

Ειδικότερα, όσον αφορά την ποσοτική εξέλιξη των τακτικών και εκτάκτων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε τρέχουσες τιμές, προκύπτουν τα ακόλουθα:

Για όλη την εξεταζόμενη περίοδο (1971-2000) φαίνεται ότι τα τακτικά έσοδα, σε σχέση με τα έκτακτα έσοδα, συνιστούν το μεγαλύτερο ποσοστό των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, γεγονός το οποίο αποτελεί αναγκαία συνθήκη ώστε οι ΟΤΑ να προγραμματίζουν και να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις αποτελεσματικότερα.

Η μεγαλύτερη διαφορά τακτικών – εκτάκτων εσόδων σημειώθηκε το 1974 όπου τα τακτικά συμμετείχαν κατά 49 ποσοστιαίες μονάδες περισσότερο από τα έκτακτα στη διαμόρφωση των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ (βλ. Διαγράμματα 2.1 & 2.2).

⁷⁶ Οι σταθερές τιμές προκύπτουν από το λόγο των αντίστοιχων τρεχουσών προς το Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (Δ.Τ.Κ.) χρησιμοποιώντας κάποιο έτος ως έτος βάσης (η μελέτη χρησιμοποίησε ως έτος βάσης το 1999), όπου ο ΔΤΚ παίρνει την τιμή 100.

Ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή, στην Ελλάδα, καταρτίζεται, από το 1959 και εξής, από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ), και αναφέρεται στις αστικές περιοχές της Χώρας. Σκοπός του δείκτη αυτού είναι η μέτρηση του γενικού επιπέδου των τιμών, των αγαθών και των υπηρεσιών που προμηθεύεται το μέσο αστικό νοικοκυριό.

Η υιοθέτηση της ταξινόμησης COICOP/HICP (Classification of Individual Consumption by Purpose / Harmonized Indices of Consumer Prices), από το νέο δείκτη, έχει ως αποτέλεσμα τη διάκριση στο δείκτη αυτό 12 βασικών ομάδων αγαθών και υπηρεσιών, σε αντίθεση με τις μέχρι τώρα 9 αντίστοιχες ομάδες των προηγούμενων σειρών του δείκτη.

Οι συντελεστές στάθμισης των ειδών, που χρησιμοποιούνται για την κατάρτιση του αναθεωρημένου ΔΤΚ, υπολογίστηκαν με βάση τα αποτελέσματα της ΕΟΠ (Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών) 1993-1994.

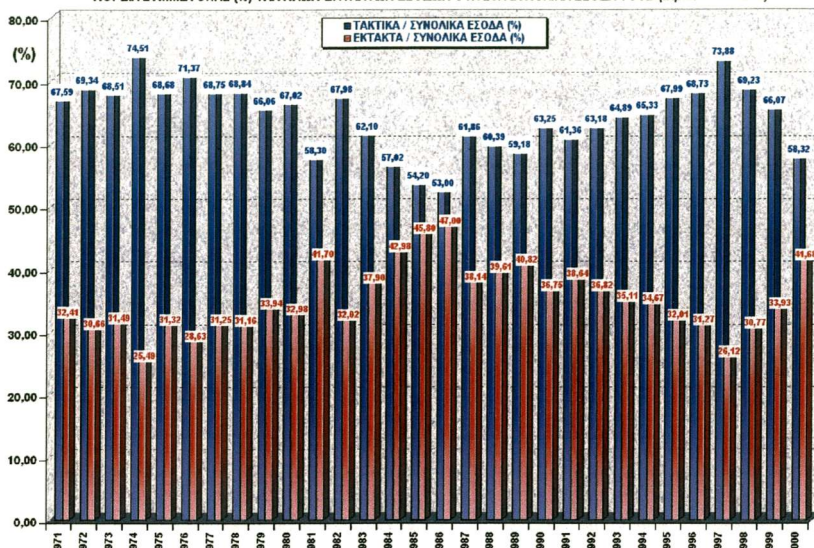
Οι νέοι συντελεστές στάθμισης, κατά τις αναφερόμενες 12 ομάδες αγαθών και υπηρεσιών, εμφανίζονται στον πίνακα που ακολουθεί:

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΣΤΑΘΜΙΣΗΣ (ΔΤΚ)

Ομάδες αγαθών και υπηρεσιών	Συντελεστές στάθμισης (%)
Διατροφή και μη αλκοολούχα ποτά	205,67
Αλκοολούχα ποτά και καπνός	34,98
Ένδυση και υπόδηση	111,13
Στέγαση	135,85
Διαρκή αγαθά είδη νοικοκυριού και υπηρεσίες	83,90
Υγεία	57,40
Μεταφορές	135,87
Επικοινωνίες	18,10
Αναψυχή, πολιτιστικές δραστηριότητες	50,41
Εκπαίδευση	27,28
Ξενοδοχεία, καφέ, εστιατόρια	82,88
Άλλα αγαθά και υπηρεσίες	56,53
Γενικός Δείκτης Τιμών Καταναλωτή	1.000,00

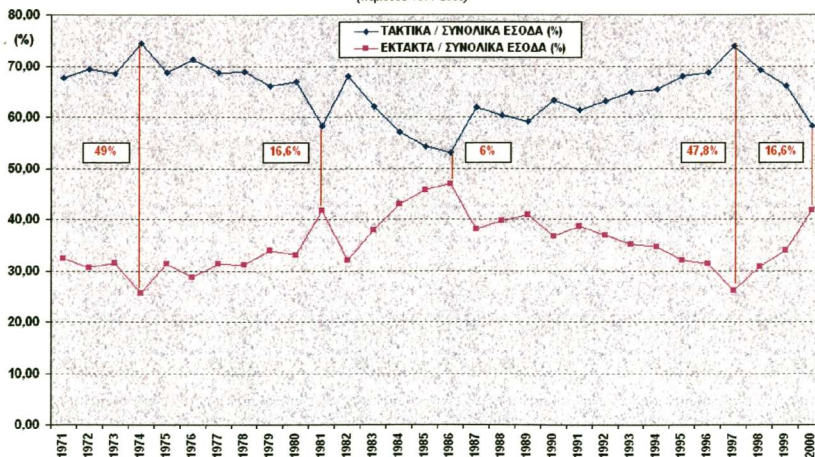
⁷⁷ Η χρονική περίοδος μελέτης των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, 1971-2000, διαμορφώθηκε από τη τρέχουσα διαθεσιμότητα των επίσημων στατιστικών στοιχείων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.1
ΠΟΡΕΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ (%) ΤΑΚΤΙΚΩΝ-ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΤΟΥΣ (περίοδο 1971-2000)



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδο 1971 - 2000

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.2
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ (%) ΤΑΚΤΙΚΩΝ-ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΤΟΥΣ ΕΣΟΔΑ (περίοδο 1971-2000)



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδο 1971 - 2000

Αίσθηση προκαλεί το γεγονός ότι κατά την περίοδο 1984 ως 1986, αυξήθηκαν υπερβολικά τα έκτακτα έσοδα σε βάρος των τακτικών, με αποκορύφωμα το 1986 όπου η διαφορά τακτικών-εκτάκτων μειώθηκε στις έξι ποσοστιαίες μονάδες, ενώ από το 1997 ως και τα τέλη της δεκαετίας του '90 παρατηρείται πάλι αισθητή μείωση της διαφοράς τακτικών -εκτάκτων εσόδων, εις βάρος των τακτικών εσόδων των ΟΤΑ.

Οι μεταβολές στους ετήσιους ρυθμούς μεταβολής τακτικών - εκτάκτων εσόδων συνδέονται άμεσα με σημαντικά πολιτικά γεγονότα και αλλαγές. Την πρώτη πενταετία της μεταπολίτευσης παρατηρείται σωρευτικά μεγάλη αύξηση του ετήσιου ρυθμού μεταβολής τόσο στα τακτικά όσο και στα έκτακτα έσοδα (βλ. Πίνακα που ακολουθεί, Πίνακας 2.1 του Παραρτήματος II).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1

ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%) ΤΑΚΤΙΚΩΝ & ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ

(περιόδου 1971-2000, σε τρέχουσες τιμές)

ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Τακτικών Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	-	21,85	5,47	12,94	16,55	46,24
Εκτάκτων Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	-	12,34	9,64	-15,92	55,36	28,64
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Τακτικών Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	23,56	19,05	31,81	17,62	34,04	56,30
Εκτάκτων Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	40,00	18,56	49,57	12,69	94,82	2,91
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Τακτικών Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	21,97	27,22	16,34	12,88	16,23	28,85
Εκτάκτων Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	58,07	57,11	30,42	18,48	-19,19	37,06
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Τακτικών Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	33,66	12,56	23,53	25,18	23,84	7,05
Εκτάκτων Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	40,55	-5,19	33,86	15,89	14,95	4,99
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Τακτικών Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	20,43	25,03	13,86	1,78	6,03	9,47
Εκτάκτων Εσόδων (σε τρέχουσες τιμές)	6,84	20,83	-11,49	27,94	22,47	52,39

Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΣΥΕ, "Έσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων", περιόδου 1971 - 2000

Ειδικότερα, το 1974-1975 παρατηρήθηκε αύξηση των εκτάκτων εσόδων ύψους 55,36% και αμέσως μετά το 1975-1976 ακολούθησε σημαντικότερη αύξηση των τακτικών εσόδων κατά 46,24%. Αντίστοιχα, στις αρχές της δεκαετίας του '80 επαναλήφθηκε το ίδιο φαινόμενο, το 1980-1981 η αυξητική μεταβολή των εκτάκτων εσόδων άγγιξε το 95% και το 1981-1982 ακολούθησε σημαντική αύξηση των τακτικών εσόδων κατά 56,30%. Ακολούθως, τα επόμενα χρόνια σημειώθηκαν μεγάλες αυξητικές μεταβολές στα έκτακτα έσοδα π.χ. το 1982-1983 (58,07%), το 1983-1984 (57,11%), το 1988-1989 (40,55%), και το 1999-2000 (52,39%).

Συγκρίνοντας τα τακτικά έσοδα του έτους 1971 με αυτά του 2000, σε τρέχουσες τιμές, παρατηρείται ότι παρουσίασαν αύξηση κατά 224 περίπου φορές, ενώ αντίστοιχα τα έκτακτα αυξήθηκαν αντίστοιχα 335 φορές !

Αντίστοιχα, από την μελέτη της πορείας των τακτικών και εκτάκτων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σταθερές τιμές του 1999, παρατηρήθηκε ότι :

Τα τακτικά έσοδα σε σταθερές τιμές 1999 δε φαίνεται να παρουσιάζουν θετικούς ρυθμούς μεταβολής καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου (βλ. Πίνακα που ακολουθεί, Πίνακας 2.2 του Παραρτήματος II).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2

ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%) ΤΑΚΤΙΚΩΝ & ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ

(περιόδου 1971-2000, σε σταθερές τιμές 1999)

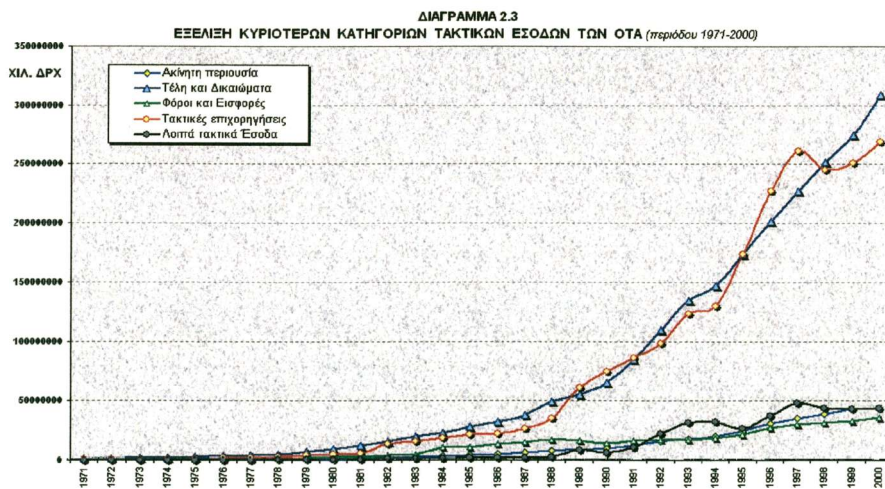
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Τακτικών Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	-	16,82	-8,69	-10,99	2,81	29,04
Εκτάκτων Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	-	7,71	-5,07	-33,74	37,05	13,51
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Τακτικών Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	10,16	5,77	10,74	-5,82	7,71	29,04
Εκτάκτων Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	24,82	5,34	25,66	-9,77	56,55	-15,04
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Τακτικών Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	1,49	7,39	-2,49	-8,23	-0,15	13,50
Εκτάκτων Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	31,52	32,63	9,30	-3,68	-30,58	20,73
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Τακτικών Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	17,55	-6,54	3,41	8,03	8,24	-3,45
Εκτάκτων Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	23,62	-21,28	12,06	0,01	0,47	-5,31
ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Τακτικών Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	10,55	15,56	7,89	-2,85	3,04	6,40
Εκτάκτων Εσόδων (σε σταθερές τιμές 1999)	-1,92	11,68	-16,13	22,12	19,02	48,12

Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ, "Εσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων", περιόδου 1971 – 2000.

Έτσι, αρνητικοί ρυθμοί μεταβολής παρουσιάστηκαν κατά τα έτη 1972-1973, 1973-1974, 1979-1980, 1984-1985, 1985-1986, 1986-1987, 1989-1990 και 1993-1994. Αντίστοιχα, τα έκτακτα έσοδα τα οποία κυμάνθησαν σε κατώτερα επίπεδα παρουσίασαν επίσης μικτή εικόνα με αρνητικούς ρυθμούς μεταβολής, με πιο υψηλούς τα έτη 1974, 1987, 1990 και δευτερευόντως κατά τα έτη 1973, 1980, 1985, 1986, 1987, 1990 και 1994. Αξιοσημείωτη είναι η αυξητική μεταβολή των εκτάκτων εσόδων κατά το οικονομικό έτος 1981 η οποία ήταν της τάξεως του 56,5% περίπου. Τα τακτικά έσοδα, για την εξεταζόμενη περίοδο 1971-1998 σε σταθερές τιμές 1999, αυξήθηκαν από έτος έναρξης της περιόδου ως το έτος περάτωσης, κατά 4,4 φορές, ενώ τα έκτακτα έσοδα αυξήθηκαν αντίστοιχα 6,6 φορές.

Με άλλα λόγια, παρατηρείται ότι για την εξεταζόμενη περίοδο 1971-2000, τόσο σε τρέχουσες όσο και σε σταθερές τιμές 1999, τα τακτικά, αλλά κυρίως τα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ παρουσίασαν σημαντική αύξηση, η οποία αν συνδυαστεί με την υψηλή συμμετοχή των εκτάκτων εσόδων στα συνολικά έσοδα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, οδηγεί στη διαπίστωση ότι οι έκτακτες πηγές εσόδων διαδραμάτισαν πολύ σημαντικό ρόλο στα οικονομικά των Ελληνικών ΟΤΑ, επηρεάζοντας κατά συνέπεια την δυνατότητα προγραμματισμού και ανεξαρτησίας της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας.

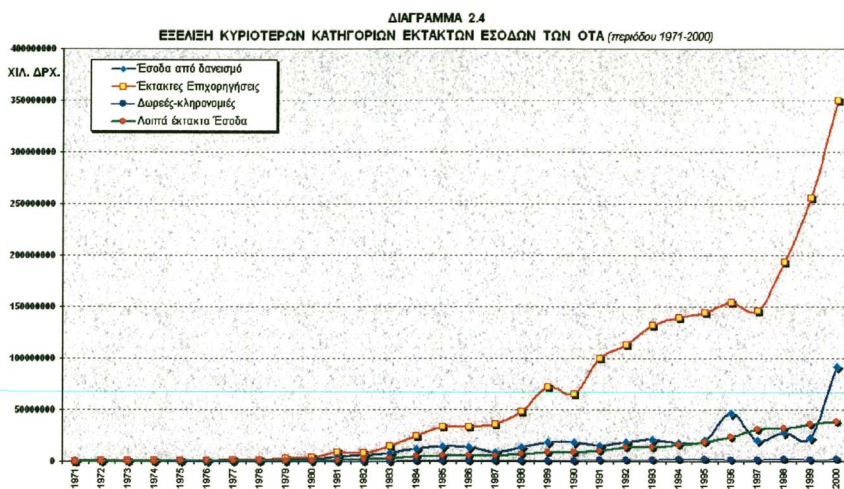
Όσον αφορά την ποσοτική διάρθρωση των τακτικών εσόδων (βλ. Πίνακα 2.3 του Παραρτήματος ΙΙ), προκύπτει ότι την σημαντικότερη θέση κατέχουν, κατά σειρά προτεραιότητας, τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, ακολουθούν οι τακτικές επιχορηγήσεις, ενώ την τελευταία θέση καταλαμβάνουν τα έσοδα από φόρους - εισφορές (βλ. Διάγραμμα 2.3). Τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, με εξαίρεση τις περιόδους από το 1989 έως το 1991 και το 1995 ως το 1997, συμμετείχαν εντονότερα στην διαμόρφωση των τακτικών εσόδων της αυτοδιοίκησης, από τις τακτικές κρατικές επιχορηγήσεις. Η μικρή συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα τακτικά έσοδα των ΟΤΑ φανερώνει την τελικά χαμηλή εκχωρούμενη φορολογική εξουσία στην τοπική αυτοδιοίκηση, αν και για να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα ως προς τη διάρθρωση των οικονομικών των ΟΤΑ, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στην χώρα μας ορισμένοι τοπικοί φόροι έχουν μετονομαστεί σε τέλη, καθώς επίσης και ότι ορισμένα φορολογικά έσοδα αποτελούν στην ουσία κρατικές οικονομικές ενισχύσεις⁷⁸.



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Έσοδα-Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδος 1971 – 2000.

⁷⁸ ΝΙΚ. ΤΑΤΣΟΣ, «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση», Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1998, σελ. 26.

Από την άλλη, μεγάλη ευθύνη για την παρατηρούμενη αύξηση της συμμετοχής των εκτάκτων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ειδικά την περίοδο 1984 - 1986 (βλ. Πίνακα 2.3 του Παραρτήματος II και Διάγραμμα 2.1 & 2.2), φέρουν οι πολιτικές της κεντρικής διοίκησης, οι οποίες προκειμένου να ενισχύσουν το θεσμό της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, παρείχαν κατά κύριο λόγο έκτακτες επιχορηγήσεις και δευτερευόντως δάνεια, αντί να ενδυναμώνουν ουσιαστικά την αυτοδιοίκηση αποδίδοντας της οικονομικές κυρίως εξουσίες, ώστε να αξιοποιήσει το ενδογενές δημοσιονομικό δυναμικό της. Ιδιαίτερα, από το 1981 και έπειτα βλέπουμε τη συμμετοχή των εκτάκτων επιχορηγήσεων να αυξάνει με γοργούς ρυθμούς, ενώ οι λοιπές πηγές εκτάκτων εσόδων παρουσιάζουν μια πορεία χωρίς έντονες μεταβολές (βλ. Διάγραμμα 2.4).



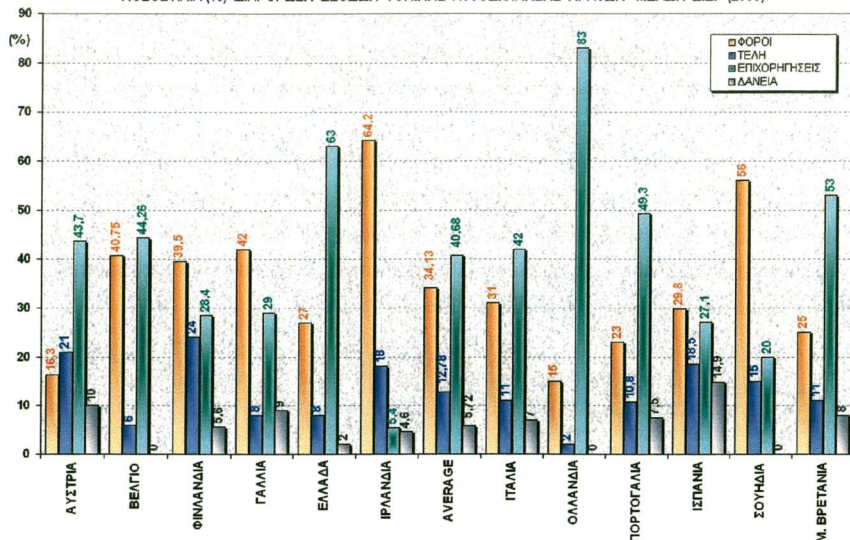
Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περιόδου 1971 – 2000.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης διαφόρων κρατών – μελών της Ε.Ε.⁷⁹

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 2.4 του Παραρτήματος II, φαίνεται ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ στη χώρα μας, υπερισχύουν έναντι των άλλων κατηγοριών εσόδων (φορολογίας, τελών, δανεισμού), γεγονός που έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την τακτική των περισσότερων από τα κράτη μέλη της Ε.Ε, πλην της Ολλανδίας (βλ. παρακάτω Διάγραμμα 2.5).

⁷⁹ Πηγή: The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities: a test for subsidiarity. COUNCIL OF EUROPE. 2000.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.5
ΠΟΣΟΣΤΙΑ (%) ΔΙΑΦΡΩΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΡΑΤΩΝ - ΜΕΛΩΝ Ε.Ε. (2000)



Πηγή: ΥΠΕΣΔΔΑ, «Οι ΟΤΑ σε αριθμούς 1998-2000», Τεύχος 2, Οκτώβριος 2001, Αθήνα. / The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities: a test for subsidiarity. Council of Europe. 2000.

Συνδυάζοντας το γεγονός αυτό, με το ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις στη χώρα μας ήταν σε μεγάλο βαθμό έκτακτες, για ένα σημαντικό χρονικό διάστημα του πρόσφατου παρελθόντος, ενισχύονται ακόμη περισσότερο οι απόψεις, τόσο περί εξάρτησης των οικονομικών των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση, όσο και περί χαμηλής αυτονομίας της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σχέση με την κατάσταση που επικρατεί σε άλλα κράτη- μέλη της Ε.Ε. Στη διαπίστωση αυτή συνάδει επίσης η εμφανής ποσοτική υστέρηση των ιδίων εσόδων των Ελληνικών ΟΤΑ, σε σχέση με αντίστοιχους Ευρωπαϊκούς αυτοδιοικούμενους οργανισμούς. Συγκεκριμένα, αν θεωρηθούν ως σημαντικότερες πηγές ιδίων εσόδων τα έσοδα από φόρους και τέλη, το ποσοστό των εσόδων από φόρους και τέλη της χώρας μας υστερεί περίπου κατά 7% και 5% αντίστοιχα, από τον αντίστοιχο Ευρωπαϊκό μέσο όρο (average).

Από την άλλη, το ποσοστό των εσόδων από κρατικές επιχορηγήσεις φαίνεται ότι υπερτερεί κατά 22% περίπου, από τον αντίστοιχο Ευρωπαϊκό μέσο όρο (βλ. Πίνακα 2.4 του Παραρτήματος II). Προφανώς η υστέρηση σε ίδια έσοδα της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης «καλύπτεται» κατά κύριο λόγο από κρατικές επιχορηγήσεις, με τις αναμενόμενες επιπτώσεις σε επίπεδο οικονομικής αυτονομίας, δυνατότητας προγραμματισμού, ανεξάρτητης τοπικής δράσης, αλλά και γενικότερης συμμετοχής και συμβολής στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας. Επιπρόσθετα, αίσθηση προκαλεί εκτός από την υψηλή συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης αρκετών Ευρωπαϊκών κρατών (π.χ. Ιρλανδία, Σουηδία, Βέλγιο και

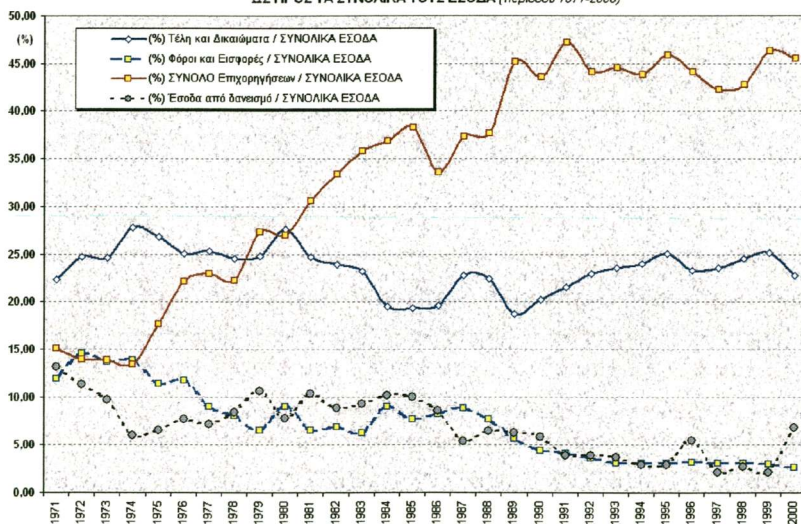
Φινλανδία), η ποιοτική διάρθρωση και κυρίως η δυναμική των εκχωρούμενων φορολογικών εξουσιών (βλ. Πίνακες 2.4 & 2.5 του Παραρτήματος II).

Σ υ ν ο ψ ί ζ ο ν τ α ς, κατά την εξεταζόμενη περίοδο 1971-2000, οι κρατικές επιχορηγήσεις (τακτικές και έκτακτες), αλλά και τα τέλη - δικαιώματα, διαδραμάτισαν τον πρωταγωνιστικό ρόλο στη χρηματοδότηση των ΟΤΑ.

Οι φόροι - εισφορές και ο δανεισμός έπαιξαν δευτερεύοντα ρόλο, παρουσιάζοντας μάλιστα μια ομαλής πτωτική πορεία με χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, χωρίς ιδιαίτερα έντονες διακυμάνσεις (βλ. Διαγράμματα 2.6 και 2.6Α).

Ειδικότερα, οι κρατικές επιχορηγήσεις φαίνεται να διαγράφουν αύξουσα πορεία, με ποσοστά συμμετοχής από 15% στις αρχές της δεκαετίας του '70 να ξεπερνούν το 45% στις αρχές της δεκαετίας του '90 και στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου να σταθεροποιούνται γύρω στο 45% (βλ. Διάγραμμα 2.6).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.6
ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑΣ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΚΥΡΙΟΤΕΡΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ
ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΤΟΥΣ ΕΣΟΔΑ (περίοδος 1971-2000)

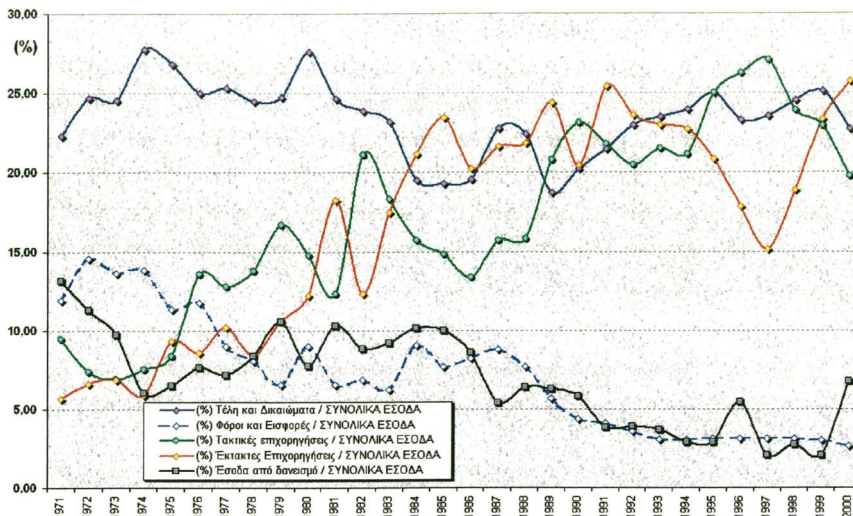


Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Έσοδα-Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδος 1971 – 2000.

Οι τακτικές επιχορηγήσεις υπερτερούσαν των εκτάκτων, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, ενώ το κλίμα αντιστράφηκε για ολόκληρη σχεδόν τη δεκαετία του '80. Εξάιρεση αποτέλεσε το έτος 1981, για να επανέλθει η αρχική κατάσταση στα μέσα της δεκαετίας του '90, όπου και άρχισε να παρατηρείται αισθητή πτώση της συμμετοχής των εκτάκτων επιχορηγήσεων ως προς τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, γεγονός που αποτέλεσε θετικό βήμα για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά, από

το 1999 η κατάσταση φαίνεται ότι αλλάζει, αφού πλέον παρατηρείται αισθητή αύξηση της συμμετοχής των εκτάκτων επιχορηγήσεων σε βάρος των τακτικών (βλ. Διάγραμμα 2.6Α).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.6Α
ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑΣ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΚΥΡΙΟΤΕΡΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ
ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΤΟΥΣ ΕΣΟΔΑ (περίοδος 1971-2000)



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Έσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδος 1971 – 2000

Από την άλλη, τα τέλη-δικαιώματα παρουσίασαν μια υψηλή και σχετικά σταθερή συμμετοχή ως προς τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, που κυμάνθηκε μεταξύ 20 και 25% για το μεγαλύτερο μέρος της εξεταζόμενης περιόδου, με μικρές εξάρσεις κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70. Ενώ οι φόροι - εισφορές εμφανίζουν μια συνεχή φθίνουσα πορεία από 15% στις αρχές της δεκαετίας του '70 που σταθεροποιείται κοντά στο 3% στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου (βλ. Διαγράμματα 2.6 & 2.6Α).

Η παρατηρούμενη διαχρονική μείωση των φορολογικών εσόδων των ΟΤΑ, θα μπορούσε να αποδοθεί βέβαια στο ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας έχει μειωμένη φορολογική εξουσία και το φορολογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι ανεπαρκές τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά (βλ. Πίνακες 2.3 και 2.5 του Παραρτήματος II), αφού όλοι σχεδόν οι φόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν μικρή απόδοση και είναι περιορισμένης δυναμικής. Η κατάσταση επιδεινώνεται, αφού πολλοί φόροι έχουν «μετονομαστεί» σε τέλη.

Η «μετονομασία» αυτή οφείλεται, κατά κύριο λόγο, σε μια νοοτροπία που είχε επικρατήσει τις δεκαετίες του '80 και '90, η οποία υποστήριζε ότι το τέλος προκαλεί

μικρότερο πολιτικό κόστος από τον φόρο και αμβλύνει τις αντιδράσεις των πολιτών⁸⁰. Επίσης, δεν πρέπει να παραβλέπεται και το ότι οι υπηρεσίες βεβαίωσης και είσπραξης των ΟΤΑ δεν είναι επαρκώς στελεχωμένες και παρουσιάζουν ελλείψεις, τόσο σε εξειδικευμένο προσωπικό, όσο και σε υλικοτεχνικές υποδομές.

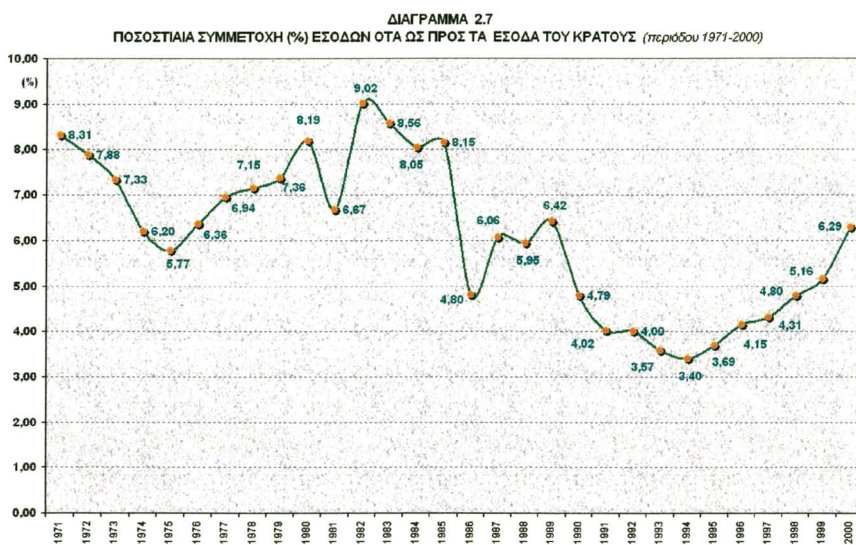
Σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία, η εκχώρηση περισσότερων και ουσιαστικότερων φορολογικών εξουσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση, ώστε να αυξηθεί η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, ενισχύοντας έτσι τα ίδια έσοδά τους, αποτελεί αναγκαία ενέργεια της κεντρικής διοίκησης, στα πλαίσια μιας πραγματικής αποκέντρωσης, μιας και τα αναμενόμενα οφέλη είναι σημαντικά τόσο για την κεντρική διοίκηση όσο και για την αυτοδιοίκηση. Με την αύξηση των ιδίων εσόδων των ΟΤΑ, μέσα από την εκχώρηση πραγματικών φορολογικών εξουσιών και όχι την μεταβίβαση απλών φορο-είσπρακτικών αρμοδιοτήτων, ενισχύεται έντονα το αίσθημα της «υπευθυνότητας» και αυξάνεται η «αποτελεσματικότητα» κατά τον προγραμματισμό, την ιεράρχηση των δαπανών και τη διαχείριση των οικονομικών πόρων από τους τοπικούς αρμοδίους που αναμφισβήτητα γνωρίζουν τις τοπικές ανάγκες καλύτερα από οποιονδήποτε.

Επιπλέον, οι πολίτες αντιλαμβάνονται - ελέγχουν άμεσα το που και πως δαπανώνται οι πόροι που προήλθαν από την τοπική φορολογία, γίνονται πιο «ενεργοί», αυξάνοντας τη συμμετοχή τους στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και διαμορφώνοντας τοπική συνείδηση, πέρα από παράλογες απαιτήσεις για παροχές από την κεντρική διοίκηση. Αλλά και τα διαχειριστικά οφέλη αναμένεται να είναι σημαντικά από την εκχώρηση φορολογικών εξουσιών στους ΟΤΑ. Έχει διαπιστωθεί ότι η διαχείριση κάποιων φόρων είναι αποτελεσματικότερη και φθηνότερη όταν πραγματοποιείται από την τοπική αυτοδιοίκηση παρά από τις κεντρικές υπηρεσίες. Γνωστό παράδειγμα αποτελεί ο φόρος ακίνητης περιουσίας που ως γνωστό παρουσιάζει προβλήματα όταν τον διαχειρίζεται η κεντρική διοίκηση.

Τέλος, ο δανεισμός, αν και αποτελεί μια πολύ ενδιαφέρουσα χρηματοδοτική πηγή για την αυτοδιοίκηση διεθνώς, στη χώρα μας φαίνεται ότι δεν του έχει δοθεί η δέουσα σημασία. Αποτέλεσμα ο δανεισμός να παρουσιάζει μια φθίνουσα πορεία στα πρώτα χρόνια της εξεταζόμενης περιόδου, για να σταθεροποιηθεί τελικά σε παραπλήσια επίπεδα με τα φορολογικά έσοδα, δηλ. από 2 έως 4% (βλ. *Διάγραμμα 2.6 & 2.6A*) τη δεκαετία του '90. Με εξαίρεση το 1996 και το 2000 όπου η ποσοστιαία συμμετοχή του δανεισμού στη διαμόρφωση των συνολικών εσόδων ανήλθε σε 5,43% και 6,75% αντίστοιχα. Είναι εμφανές ότι και η δανειακή πολιτική των ΟΤΑ χρειάζεται άμεση επαναδιατύπωση των αρχών της, με στόχο τον ριζικό εκσυγχρονισμό της και την ανάληψη νέων δυναμικών και καινοτόμων πρωτοβουλιών.

⁸⁰ Χαρακτηριστικά παραδείγματα μετονομασίας γνωστών φόρων σε τέλη είναι το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ) και το Τέλος Παρεπιδημούντων.

Αυτό μέχρι ενός σημείου θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με τη στροφή των ΟΤΑ και προς ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τόσο του εσωτερικού όσο και του εξωτερικού, καθώς επίσης και μέσα από τη δημιουργία ενός σύγχρονου ειδικού χρηματοπιστωτικού ιδρύματος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης (βλ. Πίνακα 2.6 του Παραρτήματος ΙΙ) φαίνεται ότι καταλαμβάνουν πολύ μικρό μερίδιο των εσόδων του κράτους. Αποτέλεσμα, το ποσοστό των εσόδων των ΟΤΑ ως προς τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης διαχρονικά φθίνει εμφανίζοντας τις χαμηλότερες τιμές στις αρχές της δεκαετίας του '90 (βλ. Διάγραμμα 2.7), γεγονός που όπως θα δούμε και παρακάτω επηρεάζει αρνητικά το βαθμό αποκέντρωσης της χώρας.



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Δημόσια Οικονομικά» και «Έσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», (1971-2000).

Η ερμηνεία του φαινομένου αυτού θέτει έντονους προβληματισμούς όσον αφορά την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και της αποκεντρωτικής διαδικασίας στη χώρα μας. Έτσι, ενώ από τη μια μεριά οι ιθύνοντες διατείνονται την ενίσχυση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και τον πρωταγωνιστικό ρόλο που διαδραματίζουν οι αποκεντρωτικές ροπές στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας, από την άλλη, καθ' όσον φαίνεται, η κεντρική διοίκηση μεγεθύνεται χωρίς αντίστοιχη μεγέθυνση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, ενώ το 1971 τα έσοδα των ΟΤΑ αποτελούσαν το 8,31% των εσόδων του κράτους, το 1994 το ποσοστό αυτό έπεσε στο 3,40%, για να σταθεροποιηθεί τα τελευταία χρόνια της εξεταζόμενης περιόδου κοντά στο 5%, με μέγιστη τιμή το 2000 6,29% (βλ. Πίνακα 2.7 του Παραρτήματος ΙΙ).

Μέσα σε μια περίοδο διακυμάνσεων, αίσθηση προκαλούν η αυξητική μεταβολή της ποσοστιαίας συμμετοχής των εσόδων των ΟΤΑ ως προς τα έσοδα του κράτους για την περίοδο 1981(6,67%) – 1982 (9,02%) που ήταν της τάξεως του 2,35% και η μετέπειτα πτώση κατά 3,35 ποσοστιαίες μονάδες την περίοδο 1985 (8,15%) - 1986 (4,80%) (βλ. Διάγραμμα 2.7). Αυτή ακριβώς η σχέση εξάρτησης, που όπως φαίνεται με μια πρώτη ματιά αναπτύχθηκε ανάμεσα στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην κεντρική διοίκηση, είναι βέβαιο ότι είχε αντίκτυπο στην ανεξάρτητη δράση και στην αποτελεσματικότητά της, κατά την αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών. Παρόλα αυτά, ενθαρρυντικά σημάδια αλλαγής της κατάστασης αυτής, παρουσιάζονται από τις αρχές της δεκαετίας του '90. Ειδικότερα, κατά την περίοδο 1990-2000, οπότε και παρατηρείται μια «στροφή» της κεντρικής διοίκησης προς τις τακτικές επιχορηγήσεις, με την καθιέρωση του θεσμού των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.). Αυτό αποτυπώνεται και στο Διάγραμμα 2.7 όπου είναι εμφανής η αυξητική τάση του ποσοστού των εσόδων των ΟΤΑ σε σχέση με τα έσοδα του κράτους.

Η καθιέρωση των ΚΑΠ, όπως θα αναλυθεί διεξοδικότερα παρακάτω, αποτελεί αναμφισβήτητα ένα θετικό βήμα στη διαδικασία οικονομικής ενίσχυσης των ΟΤΑ, αρκεί να φανταστεί κανείς ότι παλαιότερα το Ελληνικό Σύστημα των Κρατικών Επιχορηγήσεων προς την αυτοδιοίκηση προωθούσε τις έκτακτες επιχορηγήσεις. Από την άλλη όμως, αυτή η κατά 180 μοίρες αλλαγή της πολιτικής της κεντρικής διοίκησης, δηλαδή από τις έκτακτες στις τακτικές επιχορηγήσεις, χωρίς να γίνεται ιδιαίτερη διάκριση των τακτικών επιχορηγήσεων σε γενικού και ειδικού χαρακτήρα, δεν είναι απόλυτα βέβαιο ότι αντιμετωπίζει με αποτελεσματικότητα το πρόβλημα της ορθολογικής κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης στις τοπικές κοινωνίες. Εξάλλου, πολύς δρόμος χρειάζεται να γίνει ακόμη, αφού η τοπική αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να έχει περιορισμένα ίδια έσοδα, γεγονός που οφείλεται κατά κύριο λόγο στη χαμηλή φορολογική εξουσία της και δευτερευόντως στην αδυναμία αξιόλογου δανεισμού. Το βέβαιο είναι ότι μέσα από τη συρρίκνωση των ιδίων εσόδων, σε συνδυασμό με την έλλειψη μεταβίβασης ουσιαστικών, οικονομικών κυρίως, αρμοδιοτήτων έχει υποστεί σοβαρό πλήγμα η αυτονομία των τοπικών κοινωνιών, αλλά και ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης γενικότερα.

Κλείνοντας, στο άρθρο 3⁸¹ του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Χ.Τ.Α.) σχετικά με την έννοια της τοπικής αυτονομίας αναφέρεται:

« ... η έκφραση - πραγματική ικανότητα - εμπεριέχει την ιδέα ότι το τοπικό - νομικό δικαίωμα ρύθμισης και διαχείρισης ορισμένων από τις δημόσιες υποθέσεις, πρέπει να συνοδεύεται από τα μέσα για την πραγματική άσκησή τους. Η εξουσία άσκησης ορισμένων λειτουργιών στερείται ουσίας, είναι κενή περιεχομένου, εάν οι ΟΤΑ δεν έχουν τα αναγκαία οικονομικά μέσα για την άσκηση αυτών των λειτουργιών».

⁸¹ Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ – Δ. ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ, «Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης», σελ. 68, Εκδόσεις Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., Αθήνα, 1995.

2.3. Οι Δαπάνες των ΟΤΑ

Μια σύγχρονη, δυναμική και ανεξάρτητη αυτοδιοίκηση θα πρέπει να προσδιορίζεται από τις αρχές της συντονισμένης δράσης, της κοινωνικής συναίνεσης, της αποτελεσματικής διοίκησης, της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, της διαφάνειας και της ισόρροπης και αειφόρου ανάπτυξης, ώστε να αξιώνει:

την ουσιαστική διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των αυτοδιοικούμενων οργανισμών,

την κατ' ελάχιστο διασφάλιση, αυτοδιοικούμενων οργανισμών βιώσιμων, λειτουργικών και ικανών να παράσχουν σύγχρονες υπηρεσίες στους κατοίκους τους εξασφαλίζοντάς τους ένα αξιοπρεπές επίπεδο ποιότητας ζωής,

και τέλος, τον ευρύτερο εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος μέσα από την αναβάθμιση της ίδιας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να είναι συμμετοχική και αποτελεσματική από τη μια, αλλά και διαφανής από την άλλη.

Είναι αυτονόητο ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός οικονομικής ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο αποτελεσματικότερα θα χρηματοδοτούνται οι ανάγκες της, μέσω των δαπανών της. Οι ίδιες πηγές εσόδων των ΟΤΑ, για τις οποίες έγινε λόγος πρωτίτερα, πρέπει να αποτελούν τον κύριο τρόπο χρηματοδότησης των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να ικανοποιούνται οι κατά περίπτωση ανάγκες των τοπικών κοινωνιών.

Μελετώντας τις δαπάνες των ΟΤΑ, εξάγονται πολύτιμα συμπεράσματα σχετικά με το ποιες είναι οι ουσιαστικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και ποιος ο πραγματικός βαθμός συμμετοχής των ΟΤΑ στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Με άλλα λόγια, ποιος είναι ο βαθμός αποκέντρωσης του κράτους και ποια η ταυτότητα, η θέση και η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο πολιτικό και κοινωνικο-οικονομικό γίγνεσθαι.

Ειδικότερα, στο άρθρο 218 του Π.Δ. 410/95 (ΦΕΚ Α' 231) οι δαπάνες των ΟΤΑ διακρίνονται σε *υποχρεωτικές* και *προαιρετικές*, ενώ σύμφωνα με την καταγραφή των εξόδων των ΟΤΑ, όπως αυτή φαίνεται μέσα από τα επίσημα απολογιστικά δελτία εσόδων – εξόδων των δήμων και κοινοτήτων της ΕΣΥΕ, οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης αναλύονται στις ακόλουθες πέντε κατηγορίες:

1. Γενικά έξοδα
2. Ειδικά έξοδα λειτουργίας επιμέρους υπηρεσιών
3. Πληρωμές για μεταβιβάσεις εισοδημάτων σε τρίτους
4. Πληρωμές για εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης
5. Λοιπές δαπάνες

Οι κύριες κατηγορίες εξόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε:

A. Γενικά Έξοδα

A.1. Δαπάνες αιρετών αρχόντων και αμοιβές ειδικών κατηγοριών προσωπικού.

A.2. Αμοιβές εκτελούντων ειδικές υπηρεσίες.

A.2.1. Με την ιδιότητα των ελεύθερων επαγγελματιών.

A.2.2. Με την ιδιότητα νομικού προσώπου.

A.3. Δαπάνες λόγω συμμετοχής των δήμων και κοινοτήτων στην κοινωνική πρόνοια, ασφάλιση, εκπαίδευση και υγεία των δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων, των συνταξιούχων και των οικογενειών τους.

A.4. Δαπάνες για συντάξεις και αποζημιώσεις.

A.5. Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης.

A.5.1. Εισφορά προς το Δημόσιο για τη διεξαγωγή της ταμιακής υπηρεσίας του δήμου ή της κοινότητας.

A.5.2. Δικαιώματα ΔΕΗ από την είσπραξη τελών καθαριότητας και φωτισμού.

A.5.3. Λοιπές, δαπάνες βεβαίωσης και είσπραξης.

A.6. Επικοινωνίες και δημόσιες σχέσεις.

A.7. Λοιπές δαπάνες γενικής φύσεως.

A.7.1. Συμβολαιογραφικά και δικαστικά έξοδα.

A.7.2. Από λοιπές περιπτώσεις.

B. Ειδικά Έξοδα Λειτουργίας Επιμέρους Υπηρεσιών

B.1. Αποδοχές δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων, υπηρετών και εργατών.

B.1.1. Αποδοχές τακτικών (μονίμων και μετακλητών) υπαλλήλων.

B.1.2. Αποδοχές εκτάκτων υπαλλήλων.

B.1.3. Πρόσθετες παροχές τακτικού και εκτάκτου προσωπικού.

B.2. Μισθώματα, ύδρευση, άρδευση, φωτισμός, καθαριότητα, μεταφορές.

B.3. Συντήρηση και επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης.

B.3.1. Συντήρηση και επισκευή μονίμων εγκαταστάσεων.

B.3.2. Συντήρηση και επισκευή μηχανικού και λοιπού εξοπλισμού (μεταφορικών μέσων, μηχανημάτων, επίπλων και λοιπών).

B.4. Δαπάνες προμήθειας καταναλωτικών αγαθών.

B.4.1. Εξοπλισμός γραφείων.

B.4.2. Κλινοστρωμένες και είδη κατασκήνωσης.

B.4.3. Είδη υγιεινής και καθαριότητας.

B.4.4. Προμήθειες ειδών διατροφής.

B.4.5. Καύσιμα και λιπαντικά.

B.4.6. Υλικό εκτυπωτικών και λοιπών εργασιών.

B.4.7. Λοιπές προμήθειες.

B.5. Επενδύσεις.

B.5.1. Κατασκευής έργων.

B.5.2. Μηχανικού και λοιπού κεφαλαιακού εξοπλισμού.

B.5.3. Μελετών και ερευνών.

B.6. Λοιπές δαπάνες επιμέρους υπηρεσιών.

B.6.1. Απαλλοτρίωση ακινήτων.

B.6.2. Αγορά ακινήτων.

B.6.3. Λοιπές δαπάνες που δεν μπορούν να ενταχθούν ανωτέρω.

Γ. Πληρωμές για Μεταβιβάσεις Εισοδημάτων σε Τρίτους

Γ.1. Υποχρεωτικές.

Γ.2. Προαιρετικές.

Γ.2.1. Προαιρετικές εισφορές σε σχολικά ταμεία.

Γ.2.2. Προαιρετικές εισφορές σε εκκλησιαστικούς οργανισμούς.

Γ.2.3. Προαιρετικές επιχορηγήσεις σε βιβλιοθήκες και μουσεία.

Γ.2.4. Προαιρετικές επιχορηγήσεις σε οργανισμούς κοινωνικής πρόνοιας.

Γ.2.5. Προαιρετικές επιχορηγήσεις σε αθλητικούς οργανισμούς και σωματεία.

Γ.2.6. Δαπάνες για την περιθαλψη πτωχών.

Γ.2.7. Λοιπές προαιρετικές δαπάνες.

Δ. Πληρωμές για Εξυπηρέτηση Δημόσιας Πίστης

Δ.1. Τόκοι χρεών

Δ.2. Χρεολυσία

Ε. Λοιπές Δαπάνες

E.1. Αποδόσεις εσόδων εισπραχθέντων υπέρ τρίτων (σε υπηρεσίες, ταμεία, λογαριασμούς, φυσικά πρόσωπα κλπ.).

5.2. Επιστροφές χρημάτων.

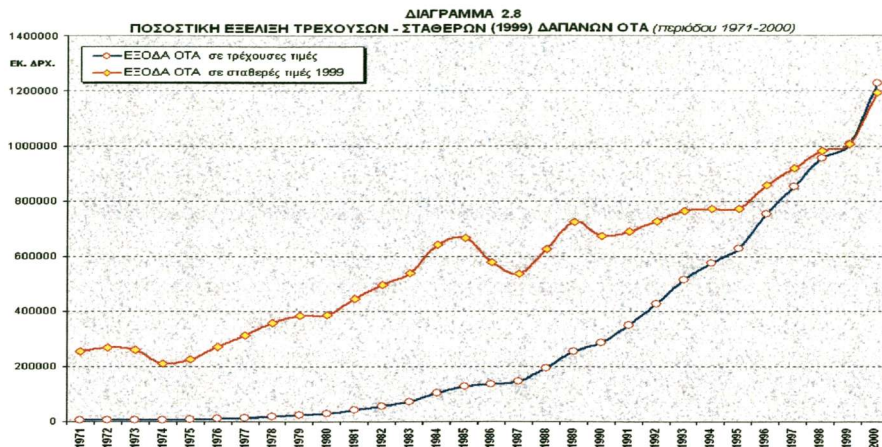
5.3. Πληρωμές που αφορούν υποχρεώσεις παρελθόντων οικονομικών ετών.

5.4. Πάγια προκαταβολή.

Η εξέλιξη των δαπανών των ΟΤΑ τις τρεις τελευταίες δεκαετίες περιγράφεται ακολούθως.

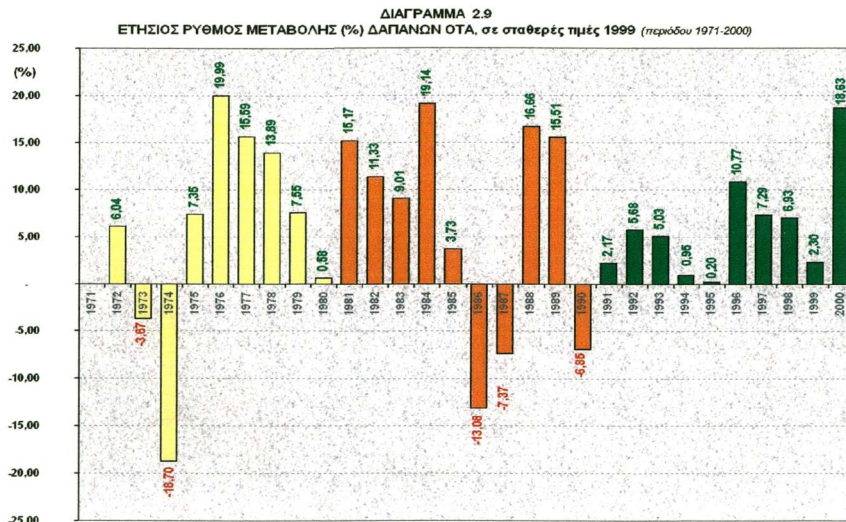
2.3.1. Εξέλιξη των Δαπανών των ΟΤΑ κατά την περίοδο 1971 - 2000

Παρατηρώντας την ποσοτική εξέλιξη των δαπανών των ΟΤΑ, τόσο σε τρέχουσες όσο και σε σταθερές τιμές (1999), διαπιστώνει κανείς ότι κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου 1971-2000 εμφανίζει ανοδική τάση (βλ. Διάγραμμα 2.8).



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Έσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδοι 1971 - 2000

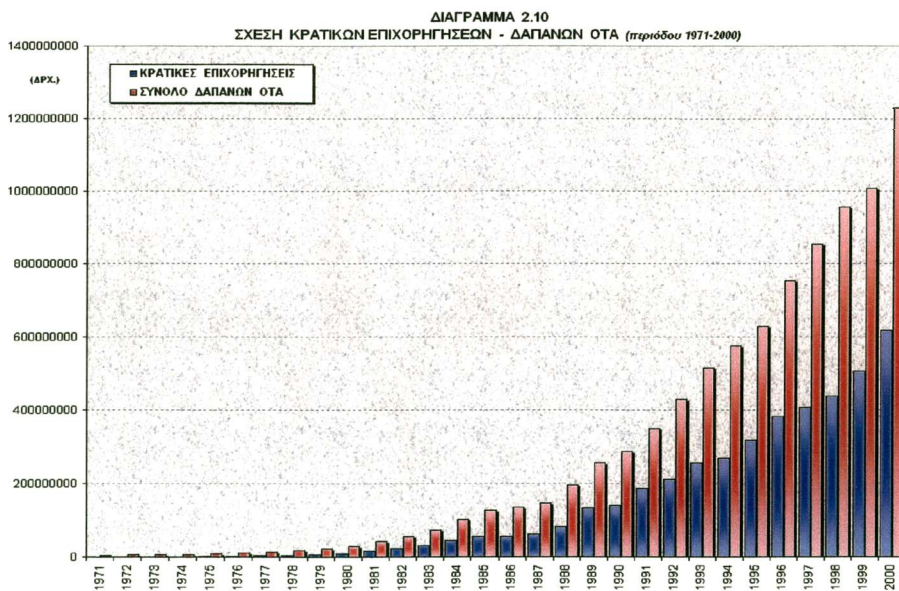
Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των δαπανών, σε σταθερές τιμές του 1999, ο οποίος ενώ κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70 ήταν 5,4% και τη



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Έσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδοι 1971 - 2000

δεκαετία του '80 αυξήθηκε σε 6,3%, τη δεκαετία του '90, μειώθηκε σε 4,8% (βλ. Διάγραμμα 2.9). Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των τοπικών δαπανών για την εξεταζόμενη περίοδο ήταν 5,7%, ενώ μειώσεις παρατηρήθηκαν το 1973 (-3,69%), το 1974 (-18,68%), το 1986 (-13,08%), το 1987 (-7,37%), και το 1990 (-6,85%).

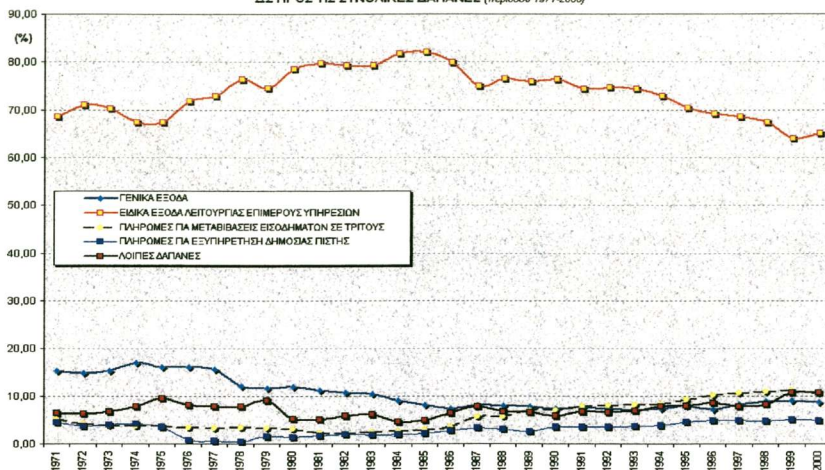
Όπως έχει ήδη επισημανθεί, η πενιχρή οικονομική κατάσταση των ΟΤΑ στη χώρα μας αντανακλάται κατά κύριο λόγο στα λιγοστά έσοδα των ΟΤΑ σε σχέση με τα έσοδα του κράτους. Αποτέλεσμα, η χρηματοδότηση των δαπανών τους, που πολλές φορές μάλιστα κατευθύνεται από την πολιτική βούληση των εκάστοτε κεντρικών διοικήσεων, να γίνεται κυρίως μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων. Η τοπική αυτοδιοίκηση όμως αν δεν στηρίζεται σε ίδιους πόρους, δεν είναι δυνατόν ούτε να προγραμματίσει αποτελεσματικά, σε κάποιο μεσο-μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, ούτε να ιεραρχήσει με ορθολογικά τις δαπάνες της. Απαραίτητη λοιπόν προϋπόθεση, για να προγραμματίζουν με αποτελεσματικό τρόπο οι ΟΤΑ είναι η ύπαρξη οικονομικής επάρκειας και αυτονομίας, που θα πρέπει να βασίζεται κυρίως σε ίδιους πόρους. Εξάλλου, έχει αποδειχθεί και στην πράξη, ότι όσο αυξάνονται οι τοπικές δαπάνες που χρηματοδοτούνται μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων, τόσο αυξάνεται και η εξάρτηση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών από την κεντρική διοίκηση. Στην χώρα μας, από τη διερεύνηση της πορείας των κρατικών επιχορηγήσεων και των τοπικών δαπανών, φαίνεται ότι υπάρχει εμφανής σχέση αλλά και μάλιστα ανοδική (βλ. Διάγραμμα 2.10).



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Έσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περιόδου 1971 – 2000

Κατά μέσο όρο για τη τριακονταετία 1971-2000, το μεγαλύτερο βάρος των δαπανών των ΟΤΑ, περίπου τα ¾ αυτών, επικεντρώθηκε στα ειδικά έξοδα λειτουργίας των επιμέρους υπηρεσιών (βλ. Πίνακα 2.8 του Παραρτήματος II και Διαγράμματα 2.11 & 2.12).

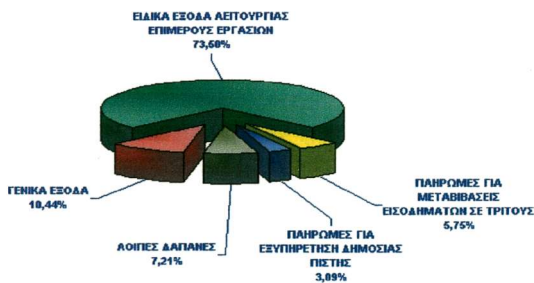
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.11
ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΚΥΡΙΟΤΕΡΩΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΟΤΑ
ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ (περίοδοι 1971-2000)



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδοι 1971 – 2000.

Δεδομένου ότι, την περίοδο 1971-2000 κατά μέσο όρο το 40,33% των ειδικών εξόδων λειτουργίας και επιμέρους εργασιών αποτελούσαν οι δαπάνες μισθοδοσίας Δημοτικών /

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.12
ΜΕΣΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ (%) ΔΙΑΦΟΡΩΣΗ ΔΑΠΑΝΩΝ ΟΤΑ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ (περίοδοι 1971-2000)



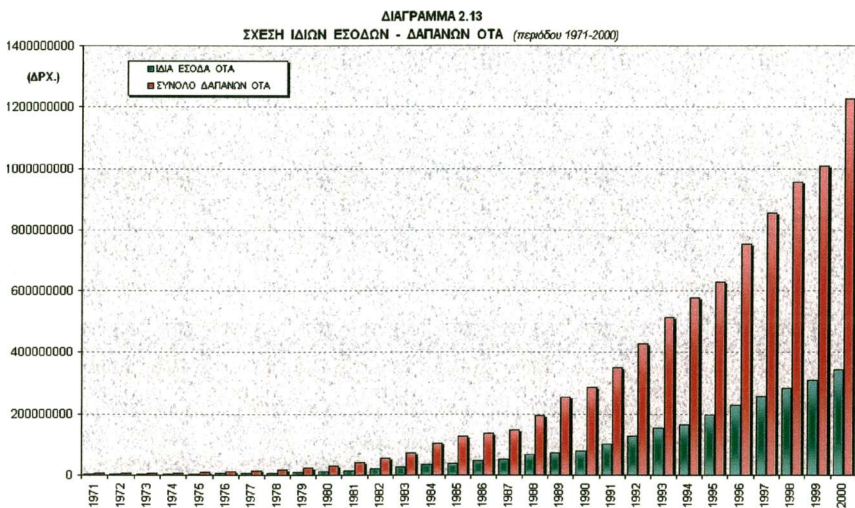
Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδοι 1971 – 2000

Κοινοτικών Υπαλλήλων, πρέπει να υπάρχει ισχυρή σχέση μεταξύ δαπανών μισθοδοσίας και κρατικής οικονομικής ενίσχυσης. Αυτό επιβεβαιώνεται αρκεί να δει κανείς τις γραμμικές συσχετίσεις μεταξύ των τιμών των τακτικών (0,9877), των εκτάκτων (0,9752)

και των συνολικών κρατικών επιχορηγήσεων (0,9971) προς τους ΟΤΑ και των αντίστοιχων δαπανών μισθοδοσίας τους, για την ως άνω περίοδο.

Επιπλέον, λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη ότι το βασικό χαρακτηριστικό των δαπανών των ΟΤΑ είναι η ανελαστικότητά τους, γεγονός που σημαίνει ότι οι δαπάνες των τοπικών κοινωνιών, δεν έχουν τη δυνατότητα να αυξομειώνονται ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες που επικρατούν κάθε φορά. Οι δαπάνες λοιπόν δεν φαίνεται να προσαρμόζονται στην συρρίκνωση του τοπικού εισοδήματος, ιδίως των ιδίων εσόδων των τοπικών κοινωνιών (βλ. Διάγραμμα 2.13).

Επομένως, λόγω του γεγονότος ότι δεν υπάρχει μεγάλη ευχέρεια χρηματοδότησης των τοπικών δαπανών από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, η χρηματοδότησή τους τελικά καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την κρατική οικονομική ενίσχυση.

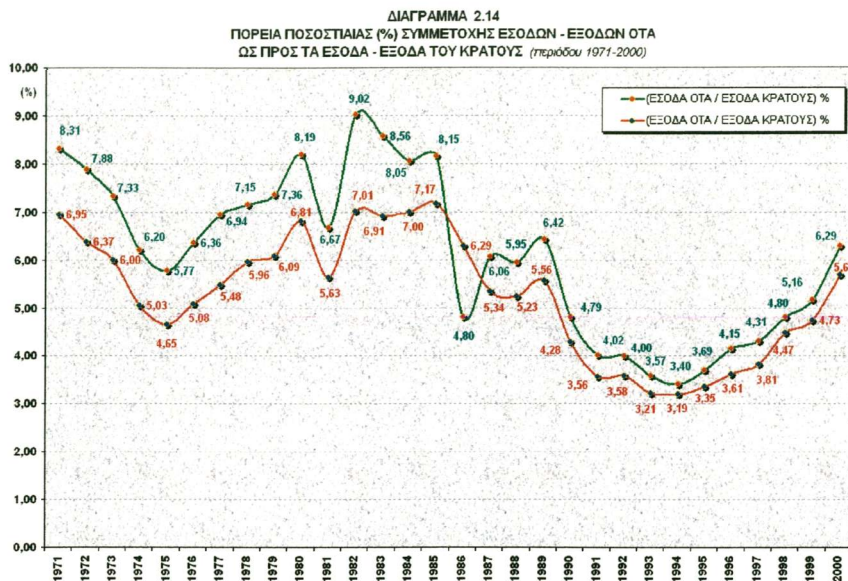


Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περίοδοι 1971 – 2000

Στους Πίνακες 2.6 & 2.7 του Παραρτήματος II, φαίνεται η έντονη ανισότητα μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, όσον αφορά τις δαπάνες τους. Η εξέλιξη της ποσοστιαίας συμμετοχής των δαπανών των ΟΤΑ ως προς τις δαπάνες του κράτους εμφανίζει μικτή εικόνα με εναλλαγή ανοδικών και καθοδικών τάσεων. Αν εξεταστούν, οι μέσοι όροι των δεκαετιών '70, '80 και '90, συμπεραίνεται ότι η ανωτέρω σχέση διαμορφώνεται στο 5,7%, στο 6,3% και στο 3,7%, αντίστοιχα, σημειώνοντας τη μέγιστη τιμή της το 1985 με 7,17% και την ελάχιστη το 1994 με 3,19%.

Βέβαια από το 1994 και εφ' εξής παρατηρείται αντιστροφή της τάσης, με αποτέλεσμα ως και το 2000 η σχέση να κινείται αυξητικά. Την πτωτική πορεία των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με τις δαπάνες του κράτους, κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, ακολουθεί αντίστοιχα και η πτωτική πορεία των εσόδων, γεγονός το οποίο

ήταν αναμενόμενο αφού μέσω των εσόδων των ΟΤΑ χρηματοδοτούνται οι δαπάνες τους (βλ. Διάγραμμα 2.14).

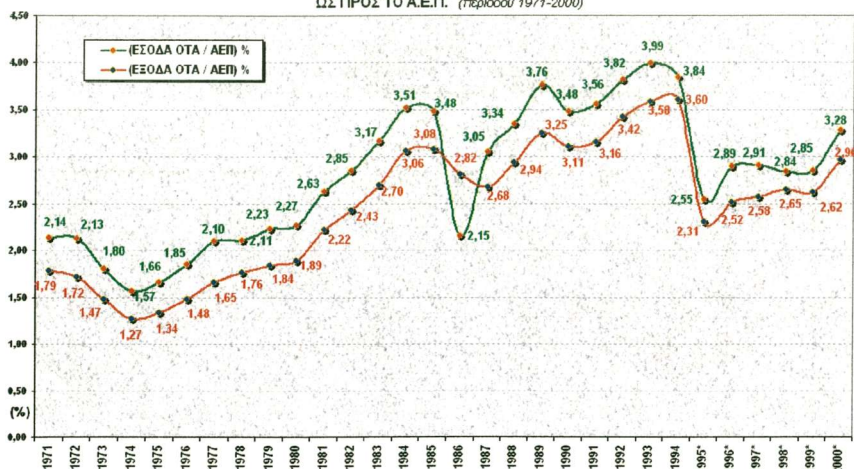


Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Δημόσια Οικονομικά» και «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», (1971-2000).

Πάντως, η ποσοστιαία (%) αναλογία των εσόδων των ΟΤΑ ως προς τα αντίστοιχα έσοδα της κεντρικής διοίκησης ήταν μεγαλύτερη από την ποσοστιαία (%) αναλογία των δαπανών των ΟΤΑ ως προς τις δαπάνες της κεντρικής διοίκησης, κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Μοναδική εξαίρεση αποτέλεσε το έτος 1986 όπου η ποσοστιαία (%) αναλογία των δαπανών των ΟΤΑ προς τις αντίστοιχες δαπάνες της κεντρικής διοίκησης (6,29%) ήταν μεγαλύτερη από την ποσοστιαία (%) αναλογία των εσόδων των ΟΤΑ προς τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης (4,80%) (βλ. Διάγραμμα 2.14).

Το μέγεθος των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης και η σχέση ως προς τις δαπάνες της κεντρικής διοίκησης ή προς άλλα θεμελιώδη μεγέθη της οικονομίας, όπως για παράδειγμα το Α.Ε.Π. (βλ. Διάγραμμα 2.15 και Πίνακες 2.6 & 2.7 του Παραρτήματος ΙΙ), είναι αδιαφιλονίκητα στοιχεία τα οποία δείχνουν τις τάσεις που επικρατούν σε ένα σύστημα διοίκησης και μάλιστα είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντιπροσωπευτικούς δείκτες οικονομικής αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, από την κεντρική διοίκηση προς την αυτοδιοίκηση.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.15
ΠΟΡΕΙΑ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑΣ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΣΟΔΩΝ - ΕΞΟΔΩΝ ΟΤΑ
ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ Α.Ε.Π. (περίοδος 1971-2000)



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Δημόσια Οικονομικά» και «Εσοδα-Εξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», (1971-2000).

Τελικά, αυτή η πολιτική χρηματοδότησης των τοπικών δαπανών που έχει υιοθετηθεί από την κεντρική διοίκηση, ώθησε τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς στο να υπερεκτιμούν τις δαπάνες τους, εμφανίζοντας συχνά πλασματικές ανάγκες, με σκοπό να εξασφαλίσουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερη κρατική οικονομική ενίσχυση, αφού οι δυνατότητες αξιοποίησης των ιδίων εσόδων τους είναι πενιχρές. Βέβαια, η κατάσταση αυτή εξυπηρετεί κάποιους από τους τοπικούς άρχοντες, αφού μπορούν να διαμορφώνουν τις δαπάνες τους (π.χ. για προσλήψεις προσωπικού, μισθοδοσία, προμήθειες υλικών κ.ά.), χωρίς κόστος (ιδιαίτερα πολιτικό) μεν, εις βάρος όμως των αρχών της οικονομικότητας και της αποτελεσματικότητας. Εξάλλου, γι' αυτό το λόγο δεν έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα έντονης αντιπαράθεσης με την κεντρική διοίκηση, όπως συνηθίζεται από διάφορες κοινωνικές ομάδες όταν θίγονται τα συμφέροντά τους.

Μέσα από τέτοιες πρακτικές δεν πλήττεται μόνο ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά υποβαθμίζεται και ο ρόλος του κράτους.

Η μεν αυτοδιοίκηση γιατί προσδένεται στο άρμα της εκάστοτε κεντρικής διοίκησης με το κόστος της διοικητικής και κυρίως οικονομικής εξάρτησης, η δε κεντρική διοίκηση γιατί γίνεται λιγότερο αποτελεσματική αφού δεν είναι δυνατόν να είναι «πανταχού παρούσα», εμφανίζοντας με αυτό τον τρόπο μια δημόσια διοίκηση ανεπαρκή να αντιμετωπίσει τα προβλήματα των πολιτών των τοπικών κοινωνιών.

Μια κοινά αποδεκτή λύση, με μεταβίβαση ουσιαστικών διοικητικών αρμοδιοτήτων και οικονομικών εξουσιών στις τοπικές κοινωνίες, θα επιφέρει οφέλη όχι μόνο σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης, αλλά και σε τοπικό επίπεδο.

2.4. Ο Βαθμός Αποκέντρωσης στην Ελλάδα

Στις τοπικές κοινωνίες είναι δυνατόν να έχουν εκχωρηθεί διοικητικές αρμοδιότητες, να διαθέτουν επανδρωμένες στελεχιακά υπηρεσίες, να έχουν κατάλληλο πληθυσμιακό μέγεθος και έκταση και παρόλα αυτά να καταφεύγουν στην κρατική οικονομική ενίσχυση, γιατί τελικά δεν έχουν την οικονομική ισχύ ώστε να αντεπεξέλθουν στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Όμως, αποκέντρωση μόνο με την εκχώρηση κάποιων διοικητικών αρμοδιοτήτων, χωρίς αντίστοιχη απόδοση οικονομικών αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, δεν νοείται. Ο βαθμός εκχώρησης διοικητικών και οικονομικών εξουσιών από την κεντρική διοίκηση σε κατώτερες βαθμίδες διοίκησης είναι δυνατόν να εκτιμηθεί μέσω του βαθμού αποκέντρωσης. Όπως είναι φυσικό, ο βαθμός αποκέντρωσης αποτελεί ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο των κεντρικών διοικήσεων, στα πλαίσια της αξιολόγησης των διοικητικών συστημάτων διεθνώς.

Ο βαθμός αποκέντρωσης πρακτικά αντιπροσωπεύεται από το σχετικό μέγεθος της οικονομικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς τη συνολική οικονομική δραστηριότητα του δημόσιου τομέα⁸². Όσο πιο μικρό είναι το μέγεθος αυτό τόσο πιο συγκεντρωτικό χαρακτηρίζεται κάποιο διοικητικό σύστημα και αντίστροφα.

Κατάλληλα μεγέθη για τη μέτρηση του βαθμού αποκέντρωσης μπορεί να αποτελέσουν οι συνολικές δαπάνες ή τα συνολικά έσοδα της αυτοδιοίκησης, ως ποσοστά επί των συνολικών δαπανών ή των εσόδων της κεντρικής διοίκησης, μεγέθη τα οποία ήδη παρουσιάστηκαν στις ενότητες που περιγράφηκαν τα έσοδα και οι δαπάνες (έξοδα) των ΟΤΑ.

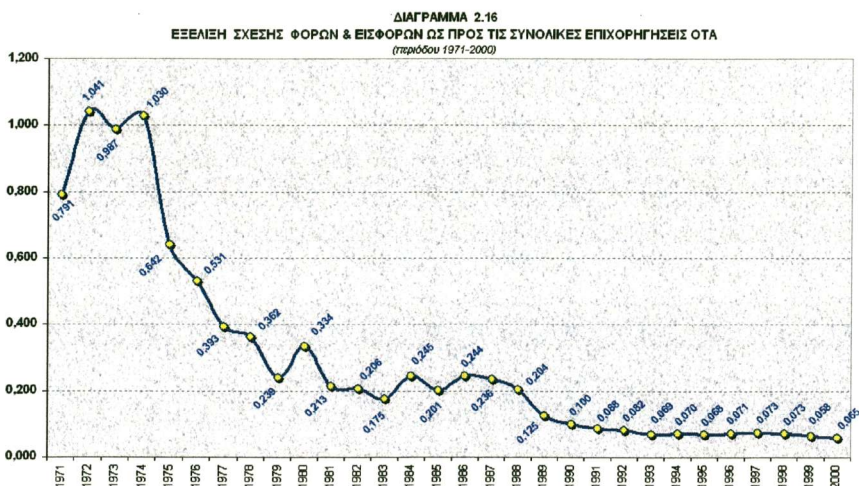
Όπως έχει επισημανθεί, τα ποσοστά τόσο των εσόδων όσο και των εξόδων των ΟΤΑ ως προς τα έσοδα και έξοδα αντίστοιχα της κεντρικής διοίκησης διαχρονικά φαίνεται ότι φθίνουν. Το γεγονός αυτό, όπως είναι αναμενόμενο, δημιουργεί έντονους προβληματισμούς όσον αφορά την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, αφού κλονίζεται άμεσα η οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ και κατ' ουσία ο θεσμός της αυτοδιοίκησης. Βέβαια ενθαρρυντικό είναι το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια της εξεταζόμενης περιόδου, από το 1994 και έπειτα, παρατηρήθηκε αντιστροφή της φθίνουσας τάσης που επικρατούσε (βλ. *Διάγραμμα 2.14*).

Αξιοσημείωτο είναι ότι κατά τη διάρκεια της Μεταπολεμικής Περιόδου μέχρι και τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '80, ο βαθμός αποκέντρωσης στη χώρα μας παρουσίασε φθίνουσα πορεία. Συγκεκριμένα⁸³, ενώ πριν τον πόλεμο η αναλογία αυτή ήταν 1/7, το 1960 διαμορφώθηκε σε 1/16, το 1975 μειώθηκε ακόμη σε 1/24, ενώ το 1980 η πτώση ξεπέρασε το 1/28. Όσον αφορά τα ίδια έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το 1948

⁸² ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ. «Ο ρόλος και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης», σελ. 38, υπό έκδοση.

⁸³ ΝΙΚ. ΤΑΤΣΟΣ, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1988, σελ. 37.

αποτελούσαν το 6,16 % των εσόδων του δημόσιου τομέα, το 1980 το ποσοστό αυτό υποχώρησε στο 3,17 %⁸⁴. Η διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης και ειδικότερα η σχέση φορολογικών εσόδων (και ειδικότερα φόρων-εισφορών) και κρατικής οικονομικής ενίσχυσης στη χώρα μας, κατά την τελευταία τριακονταετία, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο βαθμός άσκησης αυτόνομης και ανεξάρτητης πολιτικής από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς είναι πολύ χαμηλός (βλ. Διάγραμμα 2.16).



Πηγή: Επεξεργασμένα Στοιχεία ΕΣΥΕ «Έσοδα-Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», περιόδου 1971 – 2000

Πράγματι, ο λόγος των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης προς τα έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις, που μπορεί να αποτελέσει και δείκτη αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, μειώνεται διαρκώς καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, γεγονός το οποίο θέτει έντονους προβληματισμούς, όσον αφορά την άσκηση ανεξάρτητης δράσης από τις τοπικές κοινωνίες.

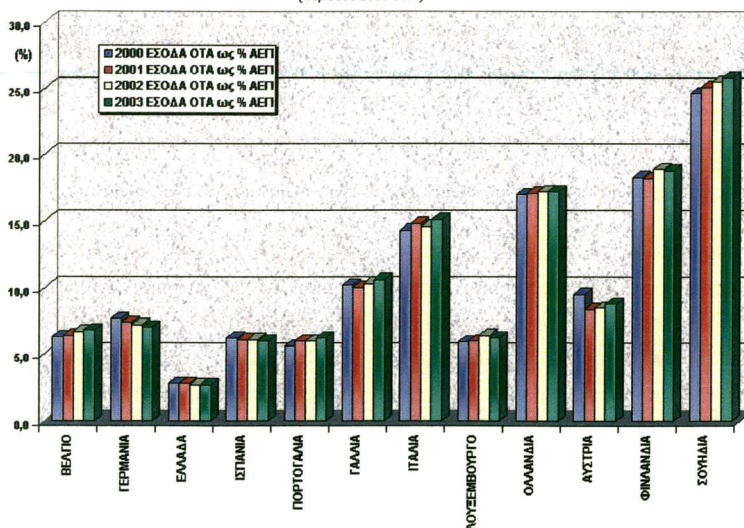
Στις μέρες μας, σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα επίσημα δημοσιευμένα στοιχεία, το 2000, η σχέση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς τα έσοδα του Δημοσίου Τομέα διαμορφώθηκε σε 1/16, ενώ η σχέση των δαπανών ως προς τις δαπάνες του Δημοσίου διαμορφώθηκε αντίστοιχα σε 1/18 περίπου.

Επίσης, ο βαθμός αποκέντρωσης είναι δυνατό να εκτιμηθεί από τη σχέση της οικονομικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς τη συνολική οικονομική δραστηριότητα της χώρας. Υπολογίζοντας, όπως έχει ήδη αναφερθεί, την ποσοστιαία συμμετοχή (%) των εσόδων - δαπανών των ΟΤΑ στο συνολικό Α.Ε.Π. της χώρας, αντίστοιχα (βλ. Διάγραμμα 2.15).

⁸⁴ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ. «Το μέγεθος των ΟΤΑ: Μερικές Οικονομικές Διαστάσεις», 1997, σελ. 16.

Το 2000 η σχέση των εσόδων της αυτοδιοίκησης ως προς το ΑΕΠ της χώρας είχε διαμορφωθεί σε 1/30 και η αντίστοιχη σχέση των δαπανών σε 1/34 περίπου. Προκειμένου να σχηματισθεί η εικόνα του βαθμού συγκέντρωσης του κράτους, στο Παράρτημα ΙΙ παρατίθενται ο συγκεντρωτικός Πίνακας 2.6 και ο Πίνακας 2.7, στους οποίους παρουσιάζεται το μέγεθος της οικονομικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με αυτό της κεντρικής διοίκησης. Αυτό που γίνεται άμεσα αντιληπτό από την εξέταση των δεδομένων των ως άνω Πινάκων, είναι ότι η οικονομική δραστηριότητα, τόσο σε επίπεδο δαπανών, όσο και σε επίπεδο εσόδων, είναι σε μεγάλο βαθμό «συγκεντρωμένη» στην κεντρική διοίκηση. Αν μάλιστα επιχειρηθεί σύγκριση του βαθμού αποκέντρωσης οικονομικών αρμοδιοτήτων από το «κέντρο» προς την «περιφέρεια» στη χώρα μας, διαπιστώνεται ότι η Ελλάδα, σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, συγκαταλέγεται μεταξύ των πιο «συγκεντρωτικών» χωρών της Ευρώπης⁸⁵. Σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της EUROSTAT, η αναλογία των εσόδων της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης, για την περίοδο 2000-2003, ήταν στο χαμηλότερο επίπεδο μεταξύ άλλων κρατών – μελών της Ε.Ε. (βλ. Πίνακα 2.9 του Παραρτήματος ΙΙ και Διάγραμμα 2.17 που ακολουθεί).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.17
ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ ΣΤΟ ΑΕΠ ΔΙΑΦΕΡΩΝ ΚΡΑΤΩΝ - ΜΕΛΩΝ Ε.Ε.
(περιόδου 2000-2003)



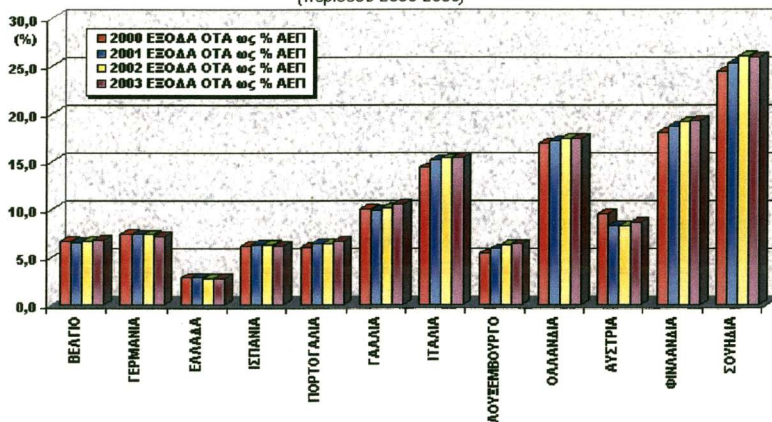
Πηγή: EUROSTAT DATABASE, στην διαδικτυακή ηλεκτρονική διεύθυνση www.eurostat.com

⁸⁵ Πηγή: Government Finance Statistics Yearbook, IMF, ΕΣΥΕ, 1997.

Αλλά και σε επίπεδο των δαπανών της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, συγκρινόμενη με αυτή που παρουσιάζουν τα υπόλοιπα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάθε άλλο παρά ενθαρρυντική είναι.

Όπως παρουσιάζεται στον Πίνακα 2.9 του Παραρτήματος ΙΙ, μετά από έρευνα που πραγματοποιήθηκε, η Ελλάδα κατέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα αρνητικά ρεκόρ του μικρότερου ποσοστού τοπικών δαπανών ως προς το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (ΑΕΠ) (βλ. Διάγραμμα 2.18) και της μικρότερης κατά κεφαλήν τοπικής δαπάνης⁸⁶. Επίσης, όσον αφορά τις συνολικές τοπικές δαπάνες, αυτές βρίσκονται στα χαμηλότερα επίπεδα της γενικής κατάταξης, αφού η χώρα μας κατέχει την προτελευταία θέση μεταξύ των άλλων κρατών – μελών της Ε.Ε.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.18
ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ (%) ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ ΣΤΟ ΑΕΠ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ Ε.Ε.
(περιόδου 2000-2003)



Πηγή: EUROSTAT DATABASE, στην διαδικτυακή ηλεκτρονική διεύθυνση www.eurostat.com

Λαμβάνοντας υπόψη, από τη μια το γεγονός ότι το επίπεδο των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να αντανακλά τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, ενώ από την άλλη ότι τα έσοδά τους αποτελούν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των δαπανών αυτών, η προέλευση, το είδος, το μέγεθος και ο τρόπος κατανομής των εσόδων καταδεικνύουν συνεπώς το βαθμό είτε της αποκέντρωσης της κεντρικής διοίκησης μιας χώρας είτε της εξάρτησης των αυτοδιοικούμενων μονάδων της.

Το συγκεντρωτικό κράτος, τόσο στις αυταρχικές όσο και στις φιλελεύθερες εκφάνσεις του, υπήρξε ανασταλτικός παράγοντας για τις δημιουργικές δυνάμεις της κοινωνίας και μέσο της χειραγώγησής τους. Συνδυάστηκε μάλιστα με την επιβολή μιας δυσκίνητης, αδιαφανούς και τελικά αναποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης.

⁸⁶ DEXIA, "Local Finance in Fifteen Countries of the European Union", 1997, p. 40.

Στις μέρες μας, γίνεται ολοένα και περισσότερο αντιληπτό ότι αυτό το μοντέλο κρατικής οργάνωσης έχει ολοκληρώσει τον ιστορικό του κύκλο.

Το Ελληνικό Κράτος του 21^{ου} αιώνα πρέπει να είναι ευέλικτο, να οργανώνει, να υποστηρίζει και να κατευθύνει χωρίς να υποκαθιστά την κοινωνία και τη βούλησή της.

Η ενδυνάμωση και η ενίσχυση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως μέσω της οικονομικής αυτοδυναμίας της αναμένεται ότι θα συμβάλλει ουσιαστικά στην αυτονομία της και στην ουσιαστική απεξάρτησή της από τους κεντρικά κατευθυνόμενους πόρους. Αν και ο κίνδυνος να μετατραπούν οι ΟΤΑ σε απλούς φορο-εισπρακτικούς μηχανισμούς θα εξακολουθεί να είναι υπαρκτός, στο βαθμό που η ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας τους δε συνδυαστεί με την παράλληλη εξυγίανση της εσωτερικής διάρθρωσης του δημοσιονομικού συστήματος των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Μη λησμονώντας επίσης ότι, σε διεθνές επίπεδο παρουσιάζεται μια διεύρυνση του ρόλου που καλείται να διαδραματίσει η αυτοδιοίκηση, γίνεται αντιληπτό ότι η ουσιαστική προώθηση ενός «από τα κάτω» δημοκρατικού προγραμματισμού στη χώρα μας ήταν και είναι επιτακτική ανάγκη, ενώ είναι βέβαιο ότι ο σύγχρονος ρόλος της Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, θα πρέπει να αναζητηθεί στους άξονες της ανάπτυξης, της απασχόλησης, της ποιότητας ζωής, της προστασίας του περιβάλλοντος, της κοινωνικής συνοχής, της παιδείας και του πολιτισμού.

Με άλλα λόγια, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την ανάγκη ενός δημοσιονομικού συστήματος το οποίο αφενός θα στηρίζεται κυρίως σε ίδια έσοδα, και αφετέρου:

- θα αξιοποιεί ορθολογικά τις κρατικές επιχορηγήσεις, που θα στοχεύουν στη διόρθωση πιθανών στρεβλώσεων και στην εξομάλυνση των όποιων ανισοτήτων,
- θα αξιοποιεί αποτελεσματικά την ακίνητη (και την κινητή) περιουσία των ΟΤΑ,
- θα επεκτείνει το πρόγραμμα επενδύσεων των ΟΤΑ (π.χ. σε χρεόγραφα και άλλες δυναμικές μορφές επενδυτικών δραστηριοτήτων),
- θα σταθεροποιεί το ύψος των δημοτικών φόρων και τελών,
- θα συνάπτει δάνεια και θα συνεργάζεται και με άλλα αξιόπιστα πιστωτικά ιδρύματα πλην των δημοσίων,
- θα αναδιρθώνει τις δαπάνες στοχεύοντας με αυτό τον τρόπο στην αποτελεσματικότερη κατανομή τους και θα περιορίζει τις προσλήψεις προσωπικού στα αναγκαία επίπεδα.

Τελικά, θα πρέπει να γίνει αντιληπτό από όλους ότι η θέσπιση δημοσιονομικής ευθύνης όχι μόνο στα έσοδα αλλά και στις δαπάνες της Αυτοδιοίκησης θα βοηθήσει στην αύξηση της αξιοπιστίας της και θα οδηγήσει στον προσεκτικότερο καθορισμό δαπανών και στην ορθολογικότερη κατανομή των πόρων, αφού θα υπόκεινται στον άμεσο έλεγχο των πολιτών.

Αποτέλεσμα, εκτός από την αύξηση των πόρων, αναμένεται να είναι και η βελτίωση της αποδοτικότητας των εσόδων και κυρίως των δαπανών. Μέσα από τέτοιες διαδικασίες, η τοπική αυτοδιοίκηση θέτει σοβαρές βάσεις, ώστε να επιτελέσει το σύγχρονο κοινωνικο-οικονομικό και αναπτυξιακό ρόλο που καλείται να διαδραματίσει.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ:

ΘΕΩΡΙΑ - ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ - ΣΚΟΠΟΣ

3.1. Ορισμός των Κρατικών Επιχορηγήσεων

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτέλεσαν και αποτελούν μια από τις πιο σημαντικές πηγές χρηματοδότησης των τοπικά αυτοδιοικούμενων οργανισμών σε διεθνές επίπεδο. Όπως ήταν φυσικό, άλλοι είδαν το θεσμό των επιχορηγήσεων θετικά, θεωρώντας ότι διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στη διόρθωση ανισοτήτων και στρεβλώσεων των αποκεντρωμένων συστημάτων διοίκησης, ενώ για άλλους οι επιχορηγήσεις αποτέλεσαν και αποτελούν αντικείμενο οξύτατης κριτικής, αφού τις θεώρησαν υπεύθυνες για την εξάρτηση της αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση.

Η αβεβαιότητα τόσο ως προς το ύψος όσο και ως προς τη συχνότητα που αποδίδονται στους ΟΤΑ, αποτελεί ένα σημαντικότατο μειονέκτημα των επιχορηγήσεων. Συνέπεια της αβεβαιότητας αυτής, οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί να μην μπορούν να προγραμματίσουν με αποτελεσματικό τρόπο τις δραστηριότητές τους. Από την άλλη, οι πολίτες αναπτύσσουν λανθασμένη νοοτροπία ως προς την ιεράρχηση των δαπανών, αφού γνωρίζουν ότι τελικά το κόστος θα μεταφερθεί, σε μεγάλο βαθμό, αλλού. Ζητούν πολύ περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες από όσα πραγματικά χρειάζονται, διογκώνοντας έτσι τις ανάγκες τους σε πλασματικά επίπεδα. Ο μεγαλύτερος όμως κίνδυνος είναι η δημιουργία ισχυρής εξάρτησης των αυτοδιοικούμενων οργανισμών από την κεντρική διοίκηση και η συρρίκνωση της αυτονομίας τους, με αποτέλεσμα να κινδυνεύει η εύρυθμη λειτουργία του θεσμού της αυτοδιοίκησης.

Παρόλα αυτά, όταν οι επιχορηγήσεις αποδίδονται με φειδώ, με διαφάνεια και με σκοπό τη διόρθωση κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων αποτελούν απαραίτητα διορθωτικά εργαλεία της δημοσιονομικής πολιτικής των παρεμβατικών κρατών.

Είναι αντιληπτό ότι υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις του ορισμού των κρατικών επιχορηγήσεων, τις οποίες είναι δυνατόν να συναντήσει κανείς στην υπάρχουσα βιβλιογραφία.

Για παράδειγμα, με τον όρο κρατικές επιχορηγήσεις, στα παραδοσιακά δημόσια οικονομικά, νοείται η παροχή επιδοτήσεων από την κεντρική διοίκηση προς τις τοπικές κυβερνήσεις. Μάλιστα, ο κυριότερος λόγος που πραγματοποιούνται είναι για να βελτιώσουν τη δημοσιονομική συμπεριφορά των τοπικών κυβερνήσεων⁸⁷.

Κατά τον MAGNET⁸⁸: “Οι επιχορηγήσεις είναι δωρεάν μεταβιβάσεις από ένα δημόσιο οργανισμό σε έναν άλλον με την υποχρέωση του αποδέκτη, τους μεταβιβαζόμενους οικονομικούς πόρους να τους χρησιμοποιήσει για να υλοποιήσει ένα έργο, αρμοδιότητας του ΟΤΑ, που άλλες φορές είναι περισσότερο και άλλες φορές λιγότερο επακριβώς καθορισμένο”.

Κατά CAPITANT-CORNU⁸⁹: “Οι επιχορηγήσεις είναι χρηματοδοτική βοήθεια χωρίς αντάλλαγμα, που παραχωρείται από ένα δημόσιο οργανισμό και υποδηλώνει το ενδιαφέρον και την ενθάρρυνση για την εκπλήρωση των στόχων του.”

Κατά τους BERNARD, J.C. COLLI⁹⁰: “Η επιχορήγηση είναι δαπάνη προς όφελος ενός δημόσιου ή ιδιωτικού νομικού προσώπου, για να συνδράμει ή να καλύψει το κόστος από την παροχή μίας συγκεκριμένης υπηρεσίας.”

Κατά τον OECD, (ΟΟΣΑ)⁹¹: “Οι επιχορηγήσεις είναι προαιρετικοί πόροι χωρίς αντάλλαγμα και αντικαταβολή, που χορηγούνται στους ΟΤΑ από μια άλλη διοικητική βαθμίδα ή έναν διεθνή οργανισμό.”

Κατά τους ΧΡΥΣΟΒΙΤΣΙΩΤΗ και ΣΤΑΥΡΑΚΟΠΟΥΛΟ⁹²: “Επιχορήγηση, επιδότηση, ενίσχυση. Δωρεάν ενίσχυση από το κράτος για την ανάπτυξη της παραγωγής και την αύξηση των επενδύσεων.”

Τελικά, θα μπορούσε να καταλήξει κανείς ότι, με τον όρο κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση ουσιαστικά εννοείται η «δωρεάν» παροχή οικονομικής βοήθειας της κεντρικής διοίκησης προς τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού.

⁸⁷ ΠΑΝΟΣ ΚΩΝ., Διακυβερνητικές Επιχορηγήσεις: Τρέχουσα θεωρία και Προβλήματα, σελ. 239

⁸⁸ J. MAGNET, Lexique, Droit budgetaire et comptabilite publique, Paris 1980, p. 114.

⁸⁹ CAPITANT-CORNU, Le Dictionnaire. Vocabulaire juridique, Paris 1987, p. 832.

⁹⁰ Y. BERNARD, J.C. COLLI, Vocabulario economico e financiero, Lisboa 1987, p. 169.

⁹¹ OECD, Statistiques des recettes fiscales des pays membres de l'OECD, Paris 1984.

⁹² Ι. ΧΡΥΣΟΒΙΤΣΙΩΤΗ-Ι. ΣΤΑΥΡΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, ΛΕΞΙΚΟΝ Αγγλοελληνικό & Ελληνοαγγλικόν εμπορικών, τραπεζικών

3.2. Ταξινόμηση των Κρατικών Επιχορηγήσεων

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αναμφισβήτητα αποτέλεσαν και αποτελούν τη σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης για τους ΟΤΑ, γεγονός το οποίο, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είχε σαν αποτέλεσμα να γίνουν αντικείμενο έντονης και πολλές φορές μάλιστα αρνητικής κριτικής. Αναπόφευκτα και στη χώρα μας, οι κρατικές επιχορηγήσεις συνδυάστηκαν με τα οικονομικά των ΟΤΑ, και κατά κύριο λόγο με τα έσοδά τους.

Η φιλοσοφία του συστήματος των κρατικών επιχορηγήσεων, όπως θα φανεί στην πορεία της διατριβής, δεν έχει μεταβληθεί αισθητά εκτός των αναγκαίων ετήσιων προσαρμογών των τιμών τους. Μάλιστα μέχρι πρότινος, ένα σημαντικό μέρος των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαρτιόταν απόλυτα από τις προθέσεις της κεντρικής διοίκησης, όχι μόνο ως προς το ύψος της επιχορήγησης, αλλά κυρίως ως προς τον τρόπο κατανομής της, αφού επί σειρά ετών το πληθυσμιακό κυρίως, αλλά και το πολιτικό, αποτέλεσαν τα κρισιμότερα κριτήρια κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης. Εξάλλου, μόλις το 1989 θεσμοθετήθηκαν επίσημα οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, οι οποίοι αποτελούν ουσιαστικά την τακτική μορφή κρατικής οικονομικής ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης.

Σταθμό στο θεσμικό πλαίσιο της κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ αποτέλεσε ο Ν. 2539/1997 όπου μέσω του προγράμματος Ε.Π.Τ.Α., όπως αναφέρθηκε, ως βασικός στόχος της κατανομής των οικονομικών πόρων, στην τοπική αυτοδιοίκηση, τίθεται πλέον η επίτευξη ενός τουλάχιστον "αξιοπρεπούς" επιπέδου διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, τεχνικών και λοιπών υποδομών ανά πρωτοβάθμιο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Λόγω της σημαντικότητας των επιχορηγήσεων, ως κύρια χρηματοδοτικά εργαλεία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, πολύ γρήγορα έγινε αντιληπτό ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις θα έπρεπε να ταξινομηθούν σε κατηγορίες ώστε να γίνει πιο εύκολος ο προϋπολογισμός, η κατανομή, ο έλεγχος και γενικότερα η διαχείρισή τους. Έτσι, στη χώρα μας, οι κρατικές επιχορηγήσεις διακρίνονται σε δυο κύριες κατηγορίες, τις *τακτικές* και τις *έκτακτες επιχορηγήσεις*. Είναι αυτονόητο ότι η βασική διαφορά μεταξύ των δυο κατηγοριών είναι ότι οι τακτικές επιχορηγήσεις αποτελούν σταθερή πηγή χρηματοδότησης των αναγκών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ οι έκτακτες όχι.

Στη διεθνή βιβλιογραφία έχουν αναφερθεί και άλλοι *τρόποι ταξινόμησης των κρατικών επιχορηγήσεων*.

Έτσι, σε πρώτη φάση, οι επιχορηγήσεις είναι δυνατό να διακριθούν **ανάλογα με τη βαθμίδα διοίκησης** που τις χορηγεί.

Συνήθως η πορεία που ακολουθείται είναι από μια ανώτερη βαθμίδα διοίκησης (κεντρική διοίκηση) προς μια κατώτερη (ΟΤΑ) χωρίς να αποκλείεται βέβαια και η αντίστροφη διαδικασία. Οι επιχορηγήσεις είναι δυνατόν να διανέμονται ακόμη και μεταξύ ΟΤΑ της ίδιας βαθμίδας για λόγους δημοσιονομικής εξίσωσης.

Ένα άλλο κριτήριο διάκρισης των κρατικών επιχορηγήσεων είναι **ο βαθμός εξειδίκευσής τους και οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες αποδίδονται στους ΟΤΑ**.

Διακρίνονται λοιπόν σε γενικές, όταν τα ποσά των επιχορηγήσεων είναι δυνατόν να διατεθούν σ' ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων και σε ειδικές, όταν τα διατιθέμενα ποσά της επιχορήγησης δίνονται με την προϋπόθεση ότι θα κατευθυνθούν σε συγκεκριμένες δραστηριότητες των ΟΤΑ, που συνήθως υποδεικνύονται από τον χορηγό. Οι επιχορηγήσεις αυτές μπορεί είτε να προάγουν, είτε να περιορίζουν αντίστοιχα την άσκηση ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ. Είναι φυσικό, οι ΟΤΑ να δείχνουν μια έντονη προτίμηση στην κατηγορία των γενικών επιχορηγήσεων, οι οποίες διατίθενται χωρίς περιορισμούς, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την ελεύθερη τοπική δράση. Από την άλλη πάλι όπως είναι αναμενόμενο, η κεντρική διοίκηση δείχνει μια εντονότερη προτίμηση στις ειδικές επιχορηγήσεις, για να εξασφαλισθεί ως προς τον τρόπο αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων.

Επιπλέον, οι επιχορηγήσεις μπορούν να διακριθούν και **ανάλογα με τον τρόπο κατανομής τους στους δικαιούχους**.

Σύμφωνα με αυτόν τον τρόπο διάκρισης των επιχορηγήσεων, μπορεί αυτές να κατανεμηθούν σύμφωνα με κάποιον μαθηματικό τύπο είτε με είτε χωρίς περιορισμούς (π.χ. πληθυσμιακά κριτήρια), ή μετά από την υποβολή σχετικής αίτησης των ΟΤΑ. Ειδικά για την περίπτωση υποβολής αίτησης, η διαδικασία αυτή πολλές φορές μπορεί από τη μια να αποθαρρύνει πολλούς ΟΤΑ, είτε για λόγους κόστους, είτε για λόγους έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού να συντάξει αυτές τις αιτήσεις, ενώ από την άλλη να διευκολύνει την κεντρική διοίκηση ώστε να σχεδιάσει ένα σύστημα κατανομής της οικονομικής ενίσχυσης, όπου υπάρχουν πραγματικές ανάγκες και μεγιστοποιείται το κοινωνικό όφελος.

Οι επιχορηγήσεις μπορούν να διακριθούν και **ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής και παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης**.

Εδώ είναι δυνατόν η κεντρική διοίκηση να αναλάβει να καλύψει όλο το κόστος για την παροχή μιας υπηρεσίας ή μέρος αυτού και να χρειαστεί να συμμετάσχουν και οι ΟΤΑ σε κάποιο βαθμό.

Στην πρώτη περίπτωση, η κεντρική διοίκηση χρηματοδοτεί εξ ολοκλήρου κάποιες δραστηριότητες-υπηρεσίες που έχει αποφασίσει αφήνοντας τους ΟΤΑ είτε να ασκήσουν μόνοι τους τη διαχείριση είτε να βοηθήσει το έργο τους αυτό στις περιπτώσεις όπου δεν μπορούν να αντεπεξέλθουν λόγω έλλειψης βασικών υποδομών.

Η δεύτερη περίπτωση, εκείνη δηλαδή της συμμετοχής των ΟΤΑ στο κόστος παροχής μιας υπηρεσίας, ακολουθείται σε πολλές περιπτώσεις ώστε να εξασφαλιστεί η ορθολογικότερη αξιοποίηση της επιχορήγησης από τους ΟΤΑ.

Οι επιχορηγήσεις μπορούν επίσης να διακριθούν σε ποσοστιαίες και σε κατά μονάδα επιχορηγήσεις ανάλογα με τον τρόπο υπολογισμού τους.

Οι ποσοστιαίες επιχορηγήσεις καλύπτουν κατά ένα προκαθορισμένο ποσοστό το κόστος της δαπάνης κάποιων υπηρεσιών των ΟΤΑ. Το ποσοστό αυτό μπορεί να ποικίλλει από πολύ χαμηλά επίπεδα ως και 100% και εξαρτάται από τις υπηρεσίες. Οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής παρουσιάζουν τόσο θετικά όσο και αρνητικά χαρακτηριστικά⁹³. Από τη μια είναι εύκολες στη διαχείριση και ενθαρρύνουν νέες υπηρεσίες αλλά από την άλλη δεν είναι πάντοτε δίκαιες αφού δε λαμβάνουν υπόψη με επάρκεια τις εκάστοτε ανάγκες των ΟΤΑ και επίσης λόγω των λεπτομερών ελέγχων των δαπανών έχουν ως συνέπεια τον περιορισμό της ανεξαρτησίας των ΟΤΑ.

Όσον αφορά τις επιχορηγήσεις κατά μονάδα που αναφέρθηκαν, αποτελούν κίνητρο ορθολογικής διαχείρισης, αφού κάθε επιπλέον μονάδα αποτελεί επιπλέον όφελος για τους ΟΤΑ. Βασικό πρόβλημα που αντιμετωπίζεται στην πράξη είναι ο δύσκολος υπολογισμός τους.

Μια άλλη μορφή διάκρισης των επιχορηγήσεων είναι σε ανοικτές και κλειστές.

Έτσι, λέγοντας ανοικτές δεν εννοούμε τίποτε άλλο από τις επιχορηγήσεις στις οποίες δεν προβλέπεται η ύπαρξη κάποιου ανωτάτου ορίου παροχής τους και αντίστοιχα κλειστές τις επιχορηγήσεις στις οποίες προβλέπεται η ύπαρξη κάποιου ανωτάτου ορίου παροχής τους. Αυτό το ανώτατο όριο μπορεί κατά περίπτωση να είναι ή χρηματικό ή ποσοστιαίο.

Τέλος, οι επιχορηγήσεις μπορούν να διακριθούν και σε υποχρεωτικές ή σε προαιρετικές.

Υποχρεωτικές είναι οι επιχορηγήσεις αυτές που τόσο η χορήγησή τους όσο και η κατανομή τους καθορίζονται αυστηρά από το νόμο.

Αντίστοιχα, προαιρετικές είναι οι επιχορηγήσεις των οποίων τόσο η χορήγηση όσο και ο τρόπος κατανομής βρίσκονται στη διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε κεντρικής διοίκησης και υποτίθεται ότι θα πρέπει να κατανέμονται ανά περιοχή σύμφωνα με τις ανάγκες της.

⁹³ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ. «Δημοσιονομική Αποκέντρωση-Θεωρία & Πράξη», Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 159.

Παρόλα αυτά, οι επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση δεν έχουν την ίδια έννοια σ' όλες τις χώρες και μάλιστα είναι δυνατόν να ερμηνεύονται με διαφορετικό τρόπο. Αξιοσημείωτη είναι η διαφορά που παρατηρείται στην ερμηνεία μεταξύ των φόρων, που εισπράττονται από την κεντρική διοίκηση και στη συνέχεια αποδίδονται στην αυτοδιοίκηση και των επιχορηγήσεων.

Για παράδειγμα, κατά τον OECD και το IMF βασικό κριτήριο έτσι ώστε να χαρακτηριστεί κάποιο έσοδο ως έσοδο από επιχορήγηση ή ως φορολογικό έσοδο είναι το ποια βαθμίδα διοίκησης αποφασίζει όσον αφορά το φορολογικό συντελεστή, τη φορολογική βάση και το ύψος του εσόδου. Έτσι, όταν εκείνος που αποφασίζει είναι η ανώτερη βαθμίδα διοίκησης, τα ποσά που λαμβάνει ως έσοδα η κατώτερη θεωρούνται επιχορηγήσεις. Ενώ όταν η απόφαση λαμβάνεται από κοινού ή από την κατώτερη βαθμίδα διοίκησης ή κατόπιν εξουσιοδότησης, τότε τα έσοδα αυτά θεωρούνται ίδια έσοδα από φορολογία της κατώτερης βαθμίδας διοίκησης.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι η Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση όταν λαμβάνει μέρος σε διεθνείς συγκρίσεις, σύμφωνα με τις προδιαγραφές των ανωτέρω διεθνών οργανισμών, ΔΕΝ παρουσιάζει την πραγματική της εικόνα, αφού πολλά από τα φορολογικά έσοδα των ελληνικών ΟΤΑ θα πρέπει να ενταχθούν στις επιχορηγήσεις (π.χ. ο φόρος ζύθου, ο φόρος επί των εισαγομένων εμπορευμάτων, το ειδικό τέλος στο εισόδημα από οικοδομές).

3.2.1. Κατηγορίες των Κρατικών Επιχορηγήσεων

Αφού έγινε μια αναφορά σε διάφορους τρόπους κατάταξης των κρατικών επιχορηγήσεων, σύμφωνα με την διεθνή πρακτική, οι κρατικές επιχορηγήσεις είναι δυνατόν να διακριθούν σε κατηγορίες, όπως παρουσιάζεται στο Σχήμα 3.1 που ακολουθεί⁹⁴:

ΣΧΗΜΑ 3.1



Πηγή: ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., «Δημοσιονομική Αποκέντρωση-Θεωρία & Πράξη», Τυπωθήτω, Αθήνα 1999.

Στο ανωτέρω σχήμα, οι κρατικές επιχορηγήσεις διακρίνονται κατά κύριο λόγο σε **γενικές επιχορηγήσεις**, όταν τα ποσά των επιχορηγήσεων είναι δυνατόν να διατεθούν ελεύθερα σ' ένα ευρύ φάσμα τοπικών δραστηριοτήτων και σε **ειδικές επιχορηγήσεις**, όταν τα διαθέσιμα ποσά της κρατικής επιχορήγησης δίνονται με την προϋπόθεση να κατευθυνθούν σε συγκεκριμένες – ειδικές τοπικές δράσεις, αντίστοιχα.

Όπως αναφέρθηκε, οι ΟΤΑ προτιμούν τις γενικές αντί των ειδικών επιχορηγήσεων και αυτό γιατί με τις πρώτες είναι οι ίδιοι υπεύθυνοι για την κατανομή των διαθέσιμων από την πολιτεία πόρων ανάλογα με τις εκάστοτε τοπικές ανάγκες. Δεν λείπουν μάλιστα τα παραδείγματα όπου οι ΟΤΑ επιδιώκουν με κάθε δυνατό τρόπο την

⁹⁴ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ. «Δημοσιονομική Αποκέντρωση-Θεωρία & Πράξη», Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 161.

εξασφάλιση γενικών επιχορηγήσεων από την κεντρική διοίκηση. Οι επιχορηγήσεις αυτές είναι δυνατόν να συναντηθούν στη βιβλιογραφία και ως επιχορηγήσεις χωρίς όρους, αν και στην περίπτωση που κατευθύνονται για επενδύσεις ίσως υπάρχει ένας έμμεσος περιορισμός, αλλά και σε αυτές τις περιπτώσεις τελικά η χρήση τους είναι γενική.

Όπως αναφέρθηκε, η βασική θετική συνέπεια των γενικών επιχορηγήσεων είναι η αναβάθμιση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών σε ανεξάρτητες και υπεύθυνες μονάδες διοίκησης, οι οποίες είναι ικανές να διαχειριστούν αποτελεσματικά την κρατική οικονομική ενίσχυση, ώστε να μεγιστοποιείται το κοινωνικό όφελος. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ελαχιστοποίηση της κρατικής παρέμβασης και την περαιτέρω ενίσχυση της ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σ' αυτό ακριβώς το σημείο όμως, μπορεί να δημιουργηθεί παρανόηση σχετικά με την ορθολογική αξιοποίηση της επιχορήγησης, αφού είναι δυνατόν οι ΟΤΑ να την κατευθύνουν σε δραστηριότητες που δεν προωθούν το γενικότερο κοινωνικό όφελος, αλλά το τοπικό όφελος των κατοίκων (ψηφοφόρων) τους. Για παράδειγμα, μπορεί μια γενική επιχορήγηση να κατευθυνθεί από κάποιον ΟΤΑ για την κατασκευή ενός αθλητικού κέντρου, όταν την ίδια στιγμή θα μπορούσε να κατευθυνθεί για την κατασκευή μιας μονάδας βιολογικού καθαρισμού, η οποία θα εξασφάλιζε την προστασία του περιβάλλοντος και την αναβάθμιση της ευρύτερης περιοχής με πολύ περισσότερα οφέλη για το κοινωνικό σύνολο.

Επίσης, οι γενικές επιχορηγήσεις είναι δυνατόν να επιδράσουν με αρνητικό τρόπο στην αναδιανομή του εισοδήματος τόσο μεταξύ των ατόμων όσων και μεταξύ των διαφόρων περιοχών.

Τέλος, είναι δυνατό να διαμορφώσουν την εσφαλμένη εντύπωση στους ΟΤΑ ότι μπορούν να επαναπαυτούν στην κρατική οικονομική βοήθεια, αφήνοντας την άντληση των ιδίων εσόδων τους σε λανθάνουσα κατάσταση, υπονομεύοντας μ' αυτόν τον τρόπο οι ίδιοι την οικονομική ανεξαρτησία τους.

Αυτά τα «αρνητικά» στοιχεία των γενικών επιχορηγήσεων υπάρχει τρόπος να αμβλυθούν, με την επιβολή των κατάλληλων προϋποθέσεων – περιορισμών προκειμένου να αποδοθούν στους δικαιούχους τους. Βέβαια, το αντίτιμο μιας τέτοιας ενέργειας θα είναι βαρύ για την ανεξαρτησία των ΟΤΑ, αφού με αυτό τον τρόπο μειώνεται και η σημασία του πλεονεκτήματος της ελεύθερης διαχείρισης των γενικών επιχορηγήσεων και μπορεί να μετατραπούν σε ειδικές.

Στο Σχήμα 3.1, οι γενικές επιχορηγήσεις διακρίνονται σε αυτές των οποίων το ύψος δεν εξαρτάται από την φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ και στις επιχορηγήσεις το ύψος των οποίων εξαρτάται από αυτήν.

Όσον αφορά την πρώτη υποκατηγορία γενικών επιχορηγήσεων, η κατανομή τους γίνεται με κριτήρια τις ανάγκες των ΟΤΑ ή / και τη δυνατότητά τους να αντλούν φορολογικά έσοδα (φορολογική δυνατότητα).

Αντίστοιχα η δεύτερη υποκατηγορία γενικών επιχορηγήσεων αναφέρεται σε αυτές το ύψος των οποίων εξαρτάται και από τη φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ.

Είναι προφανές ότι τα διαθέσιμα ποσά από αυτή τη μορφή κρατικής οικονομικής ενίσχυσης δαπανώνται με πιο υπεύθυνο και αποτελεσματικό τρόπο από τους δικαιούχους, ενώ παράλληλα δίνεται μεγάλη έμφαση στην εξασφάλιση ιδίων εσόδων από τους ίδιους τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς π.χ. έσοδα από τοπική φορολογία. Αυτή η τελευταία υποκατηγορία γενικών επιχορηγήσεων μπορεί στη συνέχεια, όπως παρουσιάστηκε στο Σχήμα 2.1, να διακριθεί σε ανοικτές και σε κλειστές επιχορηγήσεις. Οι ανοικτές επιχορηγήσεις καθορίζονται ως σταθερό ποσοστό επί των φορολογικών εσόδων των ΟΤΑ (π.χ. 40%) ανεξάρτητα από το ύψος των εσόδων αυτών και πρακτικά το ύψος των επιχορηγήσεων αυτών είναι "απεριόριστο". Αντίθετα, στις κλειστές επιχορηγήσεις υπάρχει ένα ανώτατο όριο πέρα του οποίου δεν μπορούν να αυξηθούν (π.χ. 40% με ανώτατο όριο €500.000,00).

Στη συνέχεια σύμφωνα με το Σχήμα 3.1 ακολουθεί η διάκριση των κρατικών επιχορηγήσεων σε ειδικές. Αυτή η κατηγορία κρατικών επιχορηγήσεων εκφράζει την επιθυμία της Κεντρικής Διοίκησης να διαθέσει κάποια χρηματικά ποσά σε συγκεκριμένες δραστηριότητες που έχει η ίδια προ-επιλέξει. Γ' αυτό το λόγο οι επιχορηγήσεις αυτές απαντώνται στη βιβλιογραφία και ως «επιλεκτικές» ή «με όρους επιχορηγήσεις».

Η κρίσιμότερη διαφορά μεταξύ γενικών – ειδικών επιχορηγήσεων είναι ότι οι γενικές επιχορηγήσεις ουσιαστικά έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση των εσόδων των ΟΤΑ, ενώ οι ειδικές επιχορηγήσεις έχουν την ικανότητα να μεταβάλλουν - ελαττώνουν τις τιμές συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που «υπαγορεύονται» από την κεντρική διοίκηση.

Είναι αντιληπτό ότι οι ειδικές επιχορηγήσεις, ενώ από τη μια είναι κατάλληλες για την αντιμετώπιση πιθανών στρεβλώσεων όσον αφορά την κατανομή των δαπανών στους ΟΤΑ, από την άλλη είναι δυνατόν να συμβάλλουν στο συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων και εξουσιών στην κεντρική διοίκηση και στη μείωση της ανεξαρτησίας των τοπικών κοινωνιών.

Η διάκριση των ειδικών επιχορηγήσεων σε αυτές όπου δεν απαιτείται συμμετοχή των ΟΤΑ και σε αυτές όπου απαιτείται γίνεται με την βοήθεια κάποιων κριτηρίων αξιολόγησης των αναγκών ή με βάση την αξιολόγηση διαφόρων εισροών όπως το μέγεθος του πληθυσμού, το ποσοστό ανεργίας, το εισόδημα κτλ.

Εναλλακτικός τρόπος κατανομής αυτής της μορφής επιχορηγήσεων μπορεί να είναι είτε σύμφωνα με κριτήρια επίδοσης των ΟΤΑ ή με βάση τις εκροές τους, όπως είναι το μέγεθος των παρεχόμενων υπηρεσιών, το επίπεδο δαπάνης κτλ. Τα κριτήρια αυτά,

παρουσιάζουν το πλεονέκτημα ότι αυξάνουν την αποτελεσματικότητα και την διακριτική ευχέρεια με την οποία τις χρησιμοποιούν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί.

Ειδικότερα, για τις ειδικές επιχορηγήσεις με συμμετοχή των ΟΤΑ, το ποσό της επιχορήγησης εξαρτάται από το ποσό των ιδίων εσόδων που έχει ο ΟΤΑ να διαθέσει στην κατά περίπτωση δραστηριότητα.

Αντίστοιχα, οι επιχορηγήσεις που δίνονται στους ΟΤΑ χωρίς προϋπόθεση συμμετοχής είναι καταλληλότερες ως μέσα δημοσιονομικής εξίσωσης, σε σχέση με τις ειδικές όπου απαιτείται συμμετοχή των ΟΤΑ, γιατί οι πλουσιότεροι ΟΤΑ μπορούν ευκολότερα να προσαρμόσουν τις δαπάνες τους και τελικά να απορροφήσουν περισσότερες επιχορηγήσεις.

Τέλος, οι ειδικές επιχορηγήσεις, σε αντιστοιχία προς τις γενικές, διακρίνονται σε ανοικτές και σε κλειστές, αν στις προϋποθέσεις με τις οποίες δίνεται η επιχορήγηση δεν υπάρχει ή υπάρχει ανώτατο όριο αντίστοιχα. Για παράδειγμα, μέσω μιας ειδικής κλειστής επιχορήγησης μπορεί να επιχορηγείται το 40% της δαπάνης της επιδοτούμενης υπηρεσίας, με ανώτατο όριο τα €500.000.

3.3. Η Θεωρία των Κρατικών Επιχορηγήσεων

Κεντρικής σημασίας για την κατανόηση της λειτουργίας των κρατικών επιχορηγήσεων, στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής μιας χώρας, είναι η παρουσίαση του θεωρητικού τους υπόβαθρου.

Η θεωρία του καταναλωτή και ένα πλήθος εμπειρικών μελετών αποτέλεσαν το υπόβαθρο που στηρίχθηκε στα πρώτα βήματά της η θεωρία των κρατικών επιχορηγήσεων⁹⁵. Οι συνιστώσες που καθόριζαν τη συμπεριφορά των τοπικών αυτοδιοικήσεων αποτέλεσαν από την αρχή αντικείμενο μελέτης πολλών επιστημόνων, χωρίς όμως να πετύχουν να στοιχειοθετήσουν, με τεκμηριωμένο επιστημονικά τρόπο, μια αποδεκτή θεωρητική δομή. Στη δεκαετία του '80 έγιναν πολλά θετικά βήματα προς την κατεύθυνση της αναζήτησης μιας πλήρους θεωρητικής δομής των κρατικών επιχορηγήσεων και των επιδράσεων τους στις οικονομίες των τοπικών κοινωνιών. Αρχικά ο E.M. Gramlich⁹⁶ και μεταγενέστερα οι J. Cullis και P. Jones⁹⁷ παρουσίασαν ένα υπόδειγμα, η τελική μορφή του οποίου θα παρουσιαστεί ακολούθως.

Οι βασικές υποθέσεις του παραδοσιακού υποδείγματος είναι οι ακόλουθες:

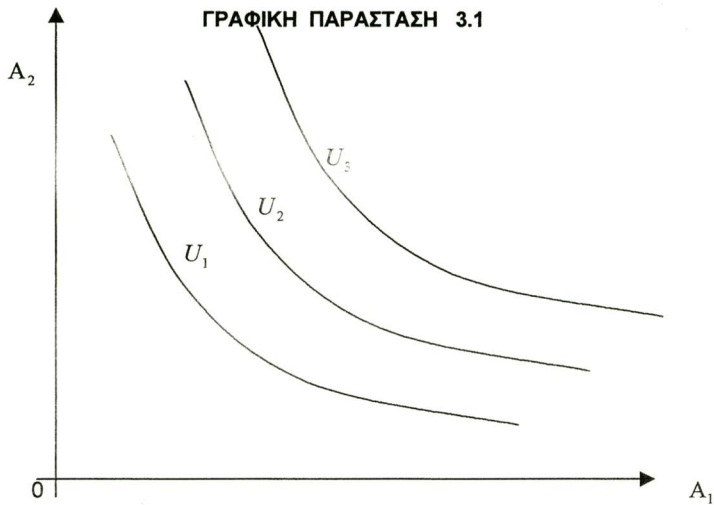
- Κύρια μονάδα ανάλυσης είναι μια κοινότητα (ΟΤΑ), η οποία ούτε δανείζεται ούτε αποταμιεύει.
- Κύριος εκφραστής της κοινότητας είναι η εκλεγμένη από τα μέλη της ηγεσία, η οποία αποτελεί και ένα μηχανισμό λήψης αποφάσεων.
- Υπάρχει κάποιος μηχανισμός επιλογής από τον οποίο απορρέουν οι ατομικές προτιμήσεις των μελών της κοινότητας.
- Υπάρχουν δυο αγαθά, ένα δημόσια παρεχόμενο αγαθό A_1 και ένα αγαθό A_2 που περιλαμβάνει το σύνολο των ιδιωτικών αγαθών της κοινότητας.
- Υπάρχει μια συνάρτηση προτιμήσεων, η οποία περιγράφει τις προτιμήσεις των μελών της κοινότητας και έχει την μορφή $U = U(A_1, A_2)$ και ο χάρτης αδιαφορίας (βλ. Γραφική Παράσταση 3.1) που προκύπτει, περιλαμβάνει κυρτές, ως προς την αρχή των αξόνων, καμπύλες που δεν τέμνονται μεταξύ τους⁹⁸. Όσο για τους άξονες του χάρτη, περιγράφουν αντίστοιχα τις ποσότητες του σύνθετου ιδιωτικού A_2 και του δημόσια παρεχόμενου αγαθού A_1 .

⁹⁵ Μια βασική επισήμανση, που κρίνεται σκόπιμο να γίνει εκ των προτέρων, είναι ότι οι θεωρητικές μας αναζητήσεις θα ακολουθήσουν πιστά την κατηγοριοποίηση των κρατικών επιχορηγήσεων όπως αυτή έχει ήδη παρουσιαστεί.

⁹⁶ E.M. GRAMLICH, "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", 1977, W.E. Oates, The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington Books, Lexington, p. 219-239.

⁹⁷ J. CULLIS, P. JONES, "Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives", 1992, Mc Graw-Hill Book Company, London, p. 307-323.

⁹⁸ Όσο δεξιότερα και προς τα πάνω κινούμαστε στο χάρτη αδιαφορίας τόσο μεγαλύτερη είναι η «χρησιμότητα» (Utility) που αποδίδεται στα μέλη της υποθέμενης κοινότητας.



- Ο εισοδηματικός περιορισμός ή το σύνολο των καταναλωτικών δυνατοτήτων της κοινότητας, ισούται με το άθροισμα των εισοδημάτων των μελών της κοινότητας και των επιχορηγήσεων της κεντρικής διοίκησης. Περιλαμβάνει όλους τους δυνατούς συνδυασμούς των αγαθών A_1 και A_2 αντίστοιχα για το εκάστοτε εισόδημα.
- Οι επιχορηγήσεις της κεντρικής διοίκησης είναι δυο ειδών, οι μη συμμετοχικές, α , (δεν λαμβάνεται υπόψη η τοπική φορολογική προσπάθεια) και οι συμμετοχικές, β , (λαμβάνεται υπόψη η τοπική φορολογική προσπάθεια).

Σύμφωνα με τις παραπάνω υποθέσεις, ο εισοδηματικός περιορισμός της κοινότητας περιγράφεται από την ακόλουθη σχέση:

$$P_1 A_1 + P_2 A_2 = g_1 A_1 + G + Y$$

όπου: P_1, P_2 οι μοναδιαίες τιμές των αγαθών A_1, A_2 αντίστοιχα,

g_1 ένας θετικός αριθμός $0 < g_1 < 1$,

$g_1 A_1$ το ποσό που αντιστοιχεί στη συμμετοχική επιχορήγηση β ,

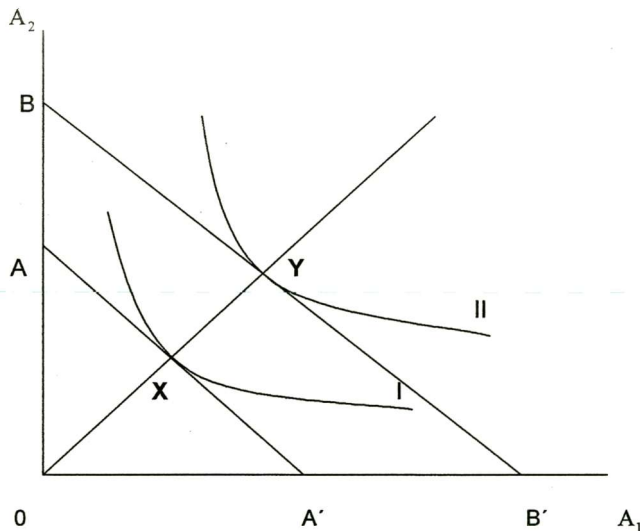
G το ποσό της μη συμμετοχικής επιχορήγησης α , και Y το τοπικό εισόδημα της κοινότητας.

Διατηρώντας την κατηγοριοποίηση των επιχορηγήσεων όπως ακριβώς παρουσιάστηκε στο Σχήμα 3.1, είναι δυνατόν να διακριθούν οι ακόλουθες περιπτώσεις:

3.3.1. Γενικές Επιχορηγήσεις Χωρίς ή Με Φορολογική Προσπάθεια των ΟΤΑ

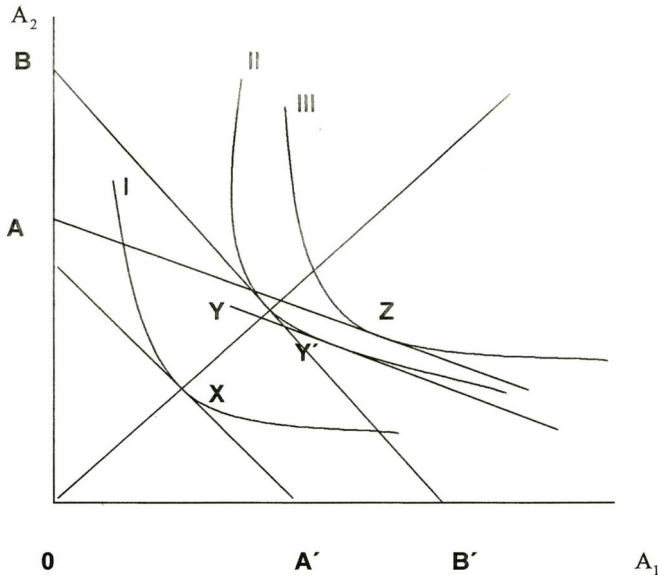
Αν εξετασθεί η περίπτωση κατά τη οποία η υποτιθέμενη κοινότητα δρα χωρίς κρατικές επιχορηγήσεις, τότε υπάρχει κάποιος εισοδηματικός περιορισμός ο οποίος θα περιγράφεται με την ευθεία AA' (βλ. Γραφική Παράσταση 3.2) και αντιστοιχεί κάποιο σημείο X όπου η κοινότητα βρίσκεται σε κατάσταση ισορροπίας. Αν υποθεθεί ότι έχουμε μια αύξηση του τοπικού εισοδήματος κατά AB , τότε θα παρατηρηθεί ότι ο εισοδηματικός περιορισμός AA' θα μετακινηθεί παράλληλα και δεξιότερα. Από τη μετακίνηση αυτή προκύπτει μια νέα ευθεία εισοδηματικού περιορισμού BB' που μεταθέτει το σημείο ισορροπίας της κοινότητας σε μια νέα θέση, την Y .

ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 3.2



Η μετακίνηση της γραμμής του εισοδηματικού περιορισμού και του σημείου ισορροπίας παράλληλα και προς τα δεξιά με την αύξηση του κοινοτικού εισοδήματος έχει τα ίδια ακριβώς αποτελέσματα με μια ισόποση μη συμμετοχική γενική επιχορήγηση, α, προς την κοινότητα. Αντίθετα, μια συμμετοχική επιχορήγηση, β, αναμένεται να μειώσει την τιμή P_1 του δημόσια παρεχόμενου αγαθού κατά το ποσό g_1 της επιχορήγησης. Ακολούθως, η μείωση της τιμής του δημόσια παρεχόμενου αγαθού A_1 θα έχει ως αποτέλεσμα να αυξηθεί η ποσότητα του αγαθού αυτού προς την κοινότητα και μάλιστα η αύξηση θα είναι μεγαλύτερη από αυτή που αναμένεται ότι μπορεί να επιφέρει μια ισόποση μη συμμετοχική επιχορήγηση, α.

ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 3.3

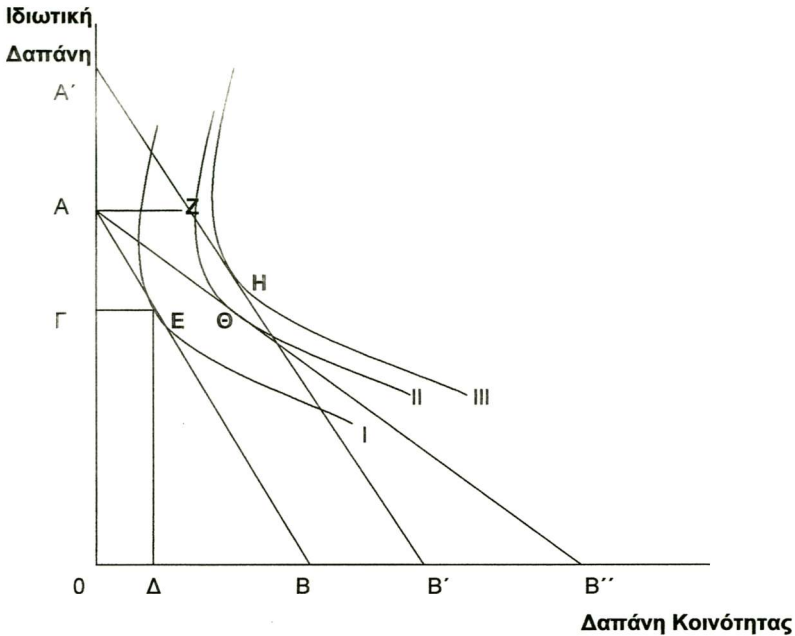


Σύμφωνα με τη Γραφική Παράσταση 3.3, μια συμμετοχική επιχορήγηση, β , η οποία θα έχει την δυνατότητα να παράγει στο διάνυσμα OX ένα ποσό ίσο με AB θα μεταφέρει το σημείο ισορροπίας της κοινότητας από το X που ισορροπούσε αρχικά η κοινότητα στο Z ή από το Y στο Z αν εν τω μεταξύ είχε παρεμβληθεί μια μη συμμετοχική επιχορήγηση, α , προς την κοινότητα. Αν θεωρηθούν μάλιστα κινήσεις πάνω στην ίδια καμπύλη αδιαφορίας που περνά από το σημείο Y (καμπύλη αδιαφορίας II) τότε το νέο σημείο ισορροπίας θα είναι το σημείο Y' .

Επιπλέον, είναι σκόπιμο να εξετασθεί ποια αναμένεται να είναι η συμπεριφορά της υποτιθέμενης κοινότητας, από πλευράς δαπανών, μετά την παροχή «συμμετοχικών» ή «μη συμμετοχικών» γενικών επιχορηγήσεων.

Στη Γραφική Παράσταση 3.4 που ακολουθεί, με τον οριζόντιο άξονα μετριέται η δαπάνη της κοινότητας για τοπικά δημόσια παρεχόμενα αγαθά ή υπηρεσίες, ενώ με τον κατακόρυφο άξονα η δαπάνη των μελών της κοινότητας για ιδιωτικά αγαθά ή υπηρεσίες.

ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 3.4



Η γραμμή AB παριστάνει τη γραμμή του εισοδηματικού περιορισμού της κοινότητας και οι I, II, και III τις καμπύλες αδιαφορίας που κάθε μια ξεχωριστά αποδίδει στα μέλη της κοινότητας το ίδιο επίπεδο «χρησιμότητας».

Αρχικά η κοινότητα «ισορροπεί» στο σημείο E, όπου καταναλώνει ΟΓ ιδιωτικά αγαθά ή υπηρεσίες και ΟΔ τοπικά δημόσια αγαθά ή υπηρεσίες αντίστοιχα. Ακολούθως θα μελετηθούν τα αποτελέσματα δυο διαφορετικών υποθέσεων:

- Πρώτον, αν υποθεθεί ότι αποφασίζεται από την κεντρική διοίκηση να δοθεί στην κοινότητα μια γενική μη συμμετοχική επιχορήγηση, δηλ. ανεξάρτητη από τη φορολογική προσπάθειά της, ίση με AA'. Αποτέλεσμα θα είναι η μετατόπιση του σημείου ισορροπίας σε μια νέα θέση, στο σημείο H, και η δημιουργία μιας νέας γραμμής εισοδηματικού περιορισμού – καταναλωτικών δυνατοτήτων, της AZB'. Στο νέο σημείο ισορροπίας έχει αυξηθεί το επίπεδο της ευημερίας που απολαμβάνουν τα μέλη της κοινότητας, αφού καμπύλη αδιαφορίας είναι πλέον η καμπύλη III.
- Και δεύτερον, αν υποθεθεί ότι αποφασίζεται από την κεντρική διοίκηση να αποδοθεί στην κοινότητα μια γενική συμμετοχική επιχορήγηση, δηλ. επιχορήγηση η οποία θα εξαρτάται από τη φορολογική προσπάθειά της κοινότητας, ισόποση με την

προηγούμενη. Αν η νέα επιχορήγηση καλύπτει το ποσοστό BB''/OB'' των δαπανών της κοινότητας για δημόσια αγαθά ή υπηρεσίες, τότε η κοινότητα θα «ισορροπεί» σε άλλο σημείο και συγκεκριμένα στο σημείο Θ, αποδίδοντας στα μέλη της κοινότητας χαμηλότερο επίπεδο ευημερίας – «χρησιμότητας». Αυτό συμβαίνει γιατί η νέα γραμμή εισοδηματικού περιορισμού-καταναλωτικών δυνατοτήτων της κοινότητας, AB'' , εφάπτεται στην καμπύλη αδιαφορίας ΟΙΗ.

Συμπεραίνεται λοιπόν ότι, όσον αφορά αυτές τις δυο κατηγορίες επιχορηγήσεων, η κεντρική διοίκηση προτιμά να παρέχει γενικές «συμμετοχικές» επιχορηγήσεις, το ύψος των οποίων θα εξαρτάται από την φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ, αφού αναμένεται να προκαλούν αύξηση της δαπάνης για τοπικά δημόσια παρεχόμενα αγαθά. Αντιθέτως, οι ΟΤΑ, από την δική τους πλευρά, προτιμούν τις γενικές «μη συμμετοχικές επιχορηγήσεις» αφού όπως είδαμε και στη Γραφική Παράσταση 3.4 μετακινούνται σε ανώτερη καμπύλη αδιαφορίας και απολαμβάνουν μεγαλύτερα επίπεδα ευημερίας-«χρησιμότητας» και μάλιστα χωρίς φορολογική προσπάθεια.

3.3.2. Ειδικές Επιχορηγήσεις Χωρίς ή Με Προϋπόθεση Συμμετοχής των ΟΤΑ

Οι ειδικές επιχορηγήσεις, ως γνωστό, αποτελούν ένα από τα μέσα παροχής οικονομικής ενίσχυσης της κεντρικής διοίκησης προς την τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου τα ποσά της «βοήθειας» αυτής να κατευθυνθούν σε συγκεκριμένες δραστηριότητες.

Στόχος της κεντρικής διοίκησης με την παροχή ειδικών επιχορηγήσεων είναι η μείωση του κόστους κάποιων συγκεκριμένων δημόσιων αγαθών ή υπηρεσιών, ώστε να είναι πιο προσιτή η «κατανάλωσή» τους από τους πολίτες. Με άλλα λόγια, η παροχή ειδικών επιχορηγήσεων είναι δυνατόν να επηρεάσει θετικά τα εισοδήματα των πολιτών, ακριβώς λόγω της μείωσης του κόστους των τοπικά παρεχόμενων δημόσιων αγαθών - υπηρεσιών.

Οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας είναι δυνατόν να αποδίδονται στους ΟΤΑ με ή χωρίς προϋπόθεση συμμετοχής.

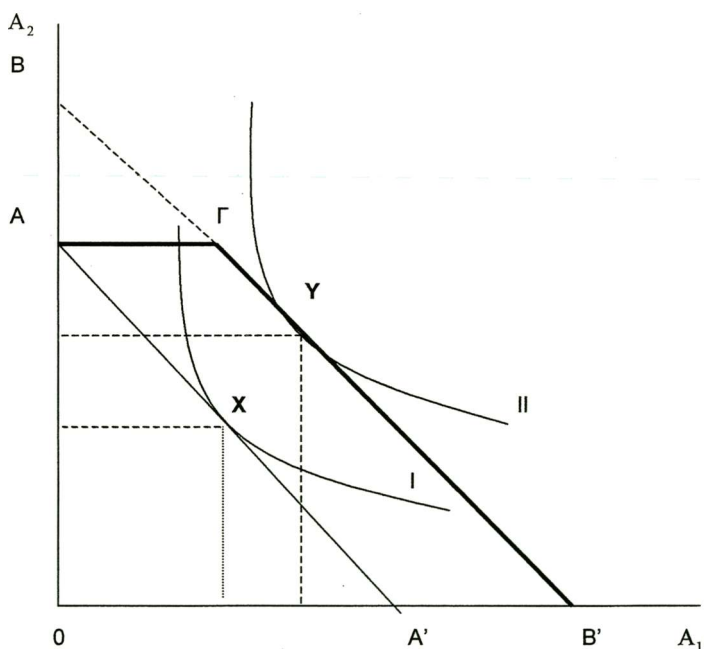
3.3.2.i. Ειδικές Επιχορηγήσεις Χωρίς Προϋπόθεση Συμμετοχής των ΟΤΑ

Ακολουθώντας την ανάλυση που προηγήθηκε στις γενικές επιχορηγήσεις, θα μελετηθεί η περίπτωση των ειδικών επιχορηγήσεων και μάλιστα αυτών που δεν απαιτείται καμιά προϋπόθεση συμμετοχής εκ μέρους των ΟΤΑ.

Έτσι, στην κοινότητα των δυο αγαθών, A_1 και A_2 , που θεωρήσαμε και προηγούμενα, η οποία αρχικά ισορροπεί σε ένα σημείο X , γίνεται η υπόθεση ότι παρέχεται μια επιχορήγηση χωρίς καμιά απολύτως προϋπόθεση συμμετοχής από την πλευρά της κοινότητας. Τα αποτελέσματα αυτής της υποθετικής παρέμβασης, όπως παρουσιάζονται από τη Γραφική Παράσταση 3.5 που ακολουθεί, θα είναι:

- η παράλληλη μετατόπιση της αρχικής γραμμής του εισοδηματικού περιορισμού δεξιότερα και μάλιστα τόσο όσο χρειάζεται ώστε να παραχθεί ποσότητα $A\Gamma$ ή $A'B'$ του δημόσια παρεχόμενου αγαθού A_1 ,
- η αλλαγή του σχήματος της γραμμής εισοδηματικού περιορισμού της κοινότητας από την AA' στην $A\Gamma B'$,
- και τέλος, η μετατόπιση του σημείου ισορροπίας σε νέα καμπύλη αδιαφορίας υψηλότερης ευημερίας (καμπύλη II) στο σημείο Y .

ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 3.5



Αντιπαραβάλλοντας τις Γραφικές Παραστάσεις 3.2 και 3.5 παρατηρούμε ότι μια ειδική επιχορήγηση χωρίς προϋποθέσεις συμμετοχής παρουσιάζει τα ίδια σχεδόν⁹⁹ αποτελέσματα, με μια ισόποση γενική επιχορήγηση χωρίς φορολογική προσπάθεια. Οι διαφορές ανάμεσα στους δυο τύπους επιχορηγήσεων επικεντρώνονται κυρίως στο ότι οι γραμμές εισοδηματικού περιορισμού είναι διαφορετικές και ότι με την ειδική επιχορήγηση εξασφαλίζεται η δαπάνη της επιχορήγησης στην παροχή του επιχορηγούμενου αγαθού A_1 τουλάχιστον σε ποσότητα ΑΓ. Οι ομοιότητες αντίστοιχα, όσον αφορά τις επιδράσεις τους στην υποτιθέμενη κοινότητα, είναι ότι και οι δυο τύποι επιχορηγήσεων εισοδηματικό αποτέλεσμα.

Καταλήγοντας, για την κεντρική διοίκηση η παροχή ειδικών επιχορηγήσεων έχει καλύτερα αποτελέσματα από την παροχή αντίστοιχων γενικών του ίδιου ποσού, αφού με το ποσό αυτό μπορεί να καλύπτεται μερικά ή και πλήρως το κόστος παροχής του δημόσιου αγαθού, προκαλώντας έτσι μεγαλύτερη δαπάνη για το επιδοτούμενο δημόσιο αγαθό, από μια ισόποση γενική επιχορήγηση που είναι στην ευχέρεια του ΟΤΑ να την κατευθύνει οπουδήποτε.

3.3.2.ii. Ειδικές Επιχορηγήσεις Με Προϋπόθεση Συμμετοχής των ΟΤΑ

Σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση των κρατικών επιχορηγήσεων που έχει προηγηθεί (βλ. Σχήμα 3.1), οι ειδικές επιχορηγήσεις με προϋπόθεση συμμετοχής των ΟΤΑ είναι δυνατόν να διακριθούν σε ανοικτές και κλειστές¹⁰⁰.

Ειδικότερα, για αυτές τις δυο κατηγορίες επιχορηγήσεων ισχύουν τα ακόλουθα:

(α.) Ειδικές Ανοικτές Επιχορηγήσεις Με Συμμετοχή των ΟΤΑ

Αν υποθεθεί ότι στην κοινότητα των δυο αγαθών, A_1 και A_2 , που θεωρήσαμε και προηγούμενα και η οποία αρχικά ισορροπεί σε ένα σημείο Χ μιας δεδομένης κατάστασης καταναλωτικών δυνατοτήτων, παρέχεται μια ειδική ανοικτή επιχορήγηση.

Το επίπεδο ευημερίας που απολάμβαναν τα μέλη της κοινότητας πριν την παροχή της ειδικής αυτής επιχορήγησης, περιγράφεται από την καμπύλη αδιαφορίας Ι (βλ. Γραφική Παράσταση 3.6), στην οποία βρίσκεται και το προαναφερόμενο σημείο ισορροπίας Χ.

Η ειδική ανοικτή επιχορήγηση, που δόθηκε στην κοινότητα προκειμένου να επιδοτηθεί από την κεντρική διοίκηση η παροχή του αγαθού A_1 έχει ως άμεση συνέπεια τη μείωση της τιμής του αγαθού.

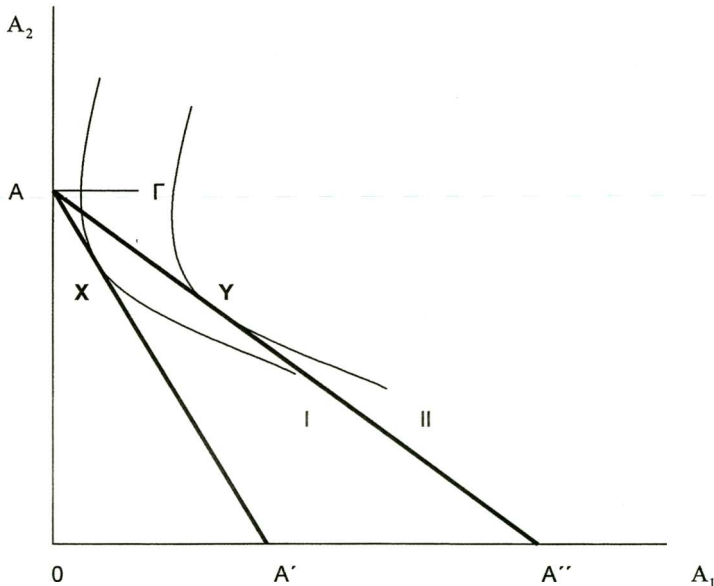
⁹⁹ Π.χ. όταν οι ΟΤΑ πριν την χορήγηση της κρατικής οικονομικής βοήθειας δεν παρείχαν ποτέ το δημόσιο αγαθό ή το παρείχαν σε ποσότητα μικρότερη από αυτή την οποία επιθυμούσε η κεντρική διοίκηση. Σ' αυτήν την περίπτωση οι ειδικές χωρίς προϋπόθεση συμμετοχής επιχορηγήσεις υπερτερούν έναντι των γενικών.

¹⁰⁰ Λέγοντας ανοικτές εννοούμε τις επιχορηγήσεις στις οποίες δεν προβλέπεται η ύπαρξη κάποιου ανωτάτου ορίου προκειμένου να αποδοθούν στους ΟΤΑ και κατ' αντιστοιχία κλειστές τις επιχορηγήσεις στις οποίες προβλέπεται η ύπαρξη κάποιου ανωτάτου ορίου παροχής τους, που μπορεί κατά περίπτωση να είναι ή χρηματικό ή και ποσοστιαίο.

Πιο συγκεκριμένα, με την παροχή επιχορήγησης αυτού του τύπου συμβαίνουν τα ακόλουθα (βλ. Γραφική Παράσταση 3.6):

- Αλλαγή της κλίσης της γραμμής του εισοδηματικού περιορισμού (από AA' σε AA'') και αύξηση των εσόδων της κοινότητας ελαττώνοντας με αυτόν τον τρόπο και την τιμή του δημόσια επιχορηγούμενου αγαθού A_1 .
- Μετακίνηση του σημείου ισορροπίας της κοινότητας σε ανώτερη καμπύλη αδιαφορίας (καμπύλη αδιαφορίας II) με αποτέλεσμα μεγαλύτερη ευημερία για τα μέλη της κοινότητας στο νέο σημείο ισορροπίας, Υ .
- Αύξηση της ποσότητας του δημόσια παρεχόμενου αγαθού (κατά $A'A''$) αφού έγινε φθηνότερο μέσω της παροχής της κρατικής επιχορήγησης και πιθανή αλλαγή των προτιμήσεων της κοινότητας για κατανάλωση του ελκυστικότερου πλέον αγαθού A_1 .

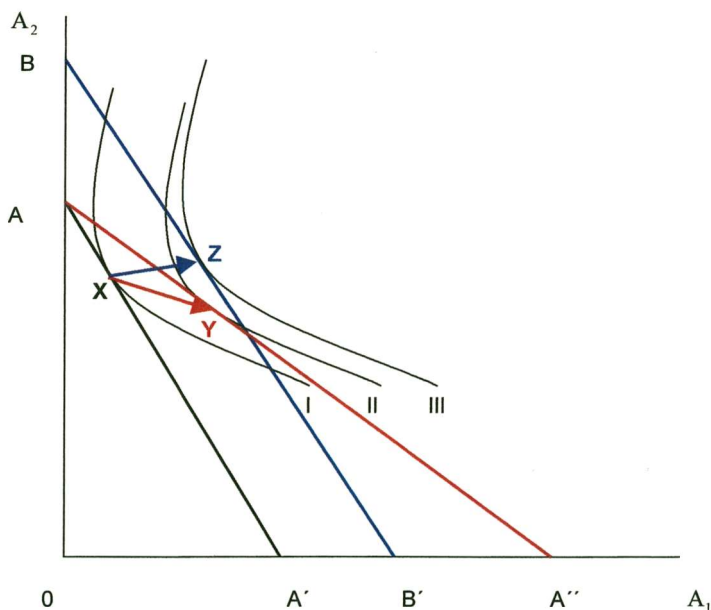
ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 3.6



Πιθανές μεταγενέστερες αυξήσεις της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, υπό τη μορφή ειδικής ανοικτής επιχορήγησης, θα μετακινήσουν αντίστοιχα σε νέα θέση την γραμμή εισοδηματικού περιορισμού της κοινότητας και συγκεκριμένα από την AA' στην AA'' κ.ο.κ. Από όλα αυτά τα «νέα» σημεία ισορροπίας, που αναμένεται να προκύψουν από τις πιθανές αυξήσεις της ειδικής ανοικτής επιχορήγησης, δημιουργείται η καμπύλη τιμής – κατανάλωσης $A\Gamma$ (βλ. Γραφική Παράσταση 3.6).

Αν επιχειρηθεί να συγκριθούν οι επιδράσεις που είναι δυνατόν να επιφέρει στην οικονομική συμπεριφορά της κοινότητας, μια ειδική ανοικτή και μια ισόποση γενική χωρίς προϋποθέσεις συμμετοχής επιχορήγηση θα παρατηρηθούν τα εξής (βλ. Γραφική Παράσταση 3.7): Το σύστημα αρχικά ισορροπεί στο σημείο X το οποίο αποδίδει στα μέλη της κοινότητας ευημερία – «χρησιμότητα» που αντιστοιχεί στην καμπύλη αδιαφορίας I. Αν υποθεθεί ότι δίνεται στην υπό μελέτη κοινότητα μια ειδική ανοικτή επιχορήγηση AA'', δηλαδή αν επιδοτηθεί το κόστος του δημόσια παρεχόμενου αγαθού A_1 κατά AA''/OA'', τότε η νέα γραμμή εισοδηματικού περιορισμού θα είναι η AA'' με νέο σημείο ισορροπίας του συστήματος το Y στην καμπύλη αδιαφορίας II. Δηλαδή με την παροχή της ειδικής ανοικτής επιχορήγησης παρατηρείται μια μετακίνηση του σημείου ισορροπίας από το X στο Y, όπως αυτή συμβολίζεται με το κόκκινο βέλος (βλ. Γραφική Παράσταση 3.7).

ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 3.7



Αν εξεταστεί το εναλλακτικό σενάριο της παροχής στην κοινότητα μιας ισόποσης γενικής ανοικτής επιχορήγησης χωρίς καμία προϋπόθεση συμμετοχής, τότε θα παρατηρηθεί μια παράλληλη μετατόπιση της γραμμής του εισοδηματικού περιορισμού AA' και αντικατάσταση της από την BB'. Επίσης, και μια μετακίνηση του σημείου ισορροπίας από το X στο Z που βρίσκεται πάνω στην καμπύλη αδιαφορίας III, με το μπλε βέλος (βλ. Γραφική Παράσταση 3.7).

Είναι φανερό ότι το δεύτερο σενάριο (της γενικής ανοιχτής επιχορήγησης χωρίς καμία προϋπόθεση συμμετοχής) είναι πιο ελκυστικό για τα μέλη της κοινότητας, αφού αναμένεται να τους αποδώσει μεγαλύτερη ευημερία – «χρησιμότητα», καθώς επίσης και τη δυνατότητα να βάλουν στο καλάθι τους σαν καταναλωτές και πιο πολλά από τα ιδιωτικά αγαθά A_2 . Από την πλευρά όμως της κεντρικής διοίκησης, πιο ελκυστικό τύπο χρηματοδότησης της κοινότητας αναμένεται να αποτελεί η ειδική ανοικτή επιχορήγηση με προϋπόθεση συμμετοχής, αφού το σημείο στο οποίο ισορροπεί το σύστημα παρέχεται μεγαλύτερη ποσότητα του δημόσιου αγαθού A_1 .

(β.) Ειδικές Κλειστές Επιχορηγήσεις Με Συμμετοχή των ΟΤΑ

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ως προς τη μελέτη της επίδρασής τους στην οικονομική συμπεριφορά των μελών της εξεταζόμενης κοινότητας, δείχνουν να παρουσιάζουν οι ειδικές κλειστές επιχορηγήσεις. Ως ειδικές κλειστές ορίζονται οι επιχορηγήσεις οι οποίες αφενός δίνονται από την κεντρική διοίκηση προκειμένου να ενισχυθεί η παροχή κάποιων συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών και αφετέρου έχουν κάποιο ανώτατο όριο όσον αφορά το μέγεθός τους. Η οικονομική ενίσχυση που δίνεται από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ διακόπτεται από κάποιο σημείο και έπειτα, οπότε παύει και η ενίσχυση της τιμής του δημόσια παρεχόμενου αγαθού που για το λόγο αυτό είναι και ελκυστικότερο έναντι των άλλων ιδιωτικών αγαθών.

Αυτή είναι και η ειδοποιός διαφορά ανοικτών – κλειστών επιχορηγήσεων και ο λόγος που πολλές φορές οι ΟΤΑ προτιμούν τις πρώτες, αφού με τις ειδικές ανοικτές επιχορηγήσεις βελτιώνεται η θέση τους από άποψης ευημερίας που απολαμβάνουν μέσω της κατανάλωσης δημόσια παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών.

Έστω ότι στην κοινότητα των δυο αγαθών, A_1 και A_2 , που θεωρήθηκε και στις προηγούμενες αναλύσεις μας και η οποία αρχικά ισορροπεί σε μια δεδομένη κατάσταση καταναλωτικών δυνατοτήτων, χορηγείται μια ειδική κλειστή επιχορήγηση.

Το επίπεδο ευημερίας – «χρησιμότητας», που απολάμβαναν τα μέλη της κοινότητας πριν την παροχή της ειδικής αυτής επιχορήγησης, περιγράφεται με τη βοήθεια της καμπύλης αδιαφορίας I (βλ. Γραφική Παράσταση 2.8), όπου βρίσκεται και το αρχικό σημείο ισορροπίας, X. Μετά την παροχή της ειδικής κλειστής επιχορήγησης η γραμμή εισοδηματικού περιορισμού της κοινότητας παύει να είναι η AA' και αντικαθίσταται:

ή από τη γραμμή AKB' στην περίπτωση που το ανώτατο όριο της επιχορήγησης είναι ικανό να επιδοτήσει την παροχή A'B' μονάδων του δημόσιου αγαθού A_1 ,

ή από τη γραμμή ADB'' στην περίπτωση που το όριο παύσης της ειδικής κλειστής επιχορήγησης είναι η παροχή A'B'' μονάδων του A_1 .

Αν η κοινότητα που εξετάζεται είχε επιχορηγηθεί με μια ειδική ανοικτή επιχορήγηση, τότε η ποσότητα του αγαθού A_1 που θα απολάμβαναν τα μέλη της θα ήταν OA'', ενώ με η

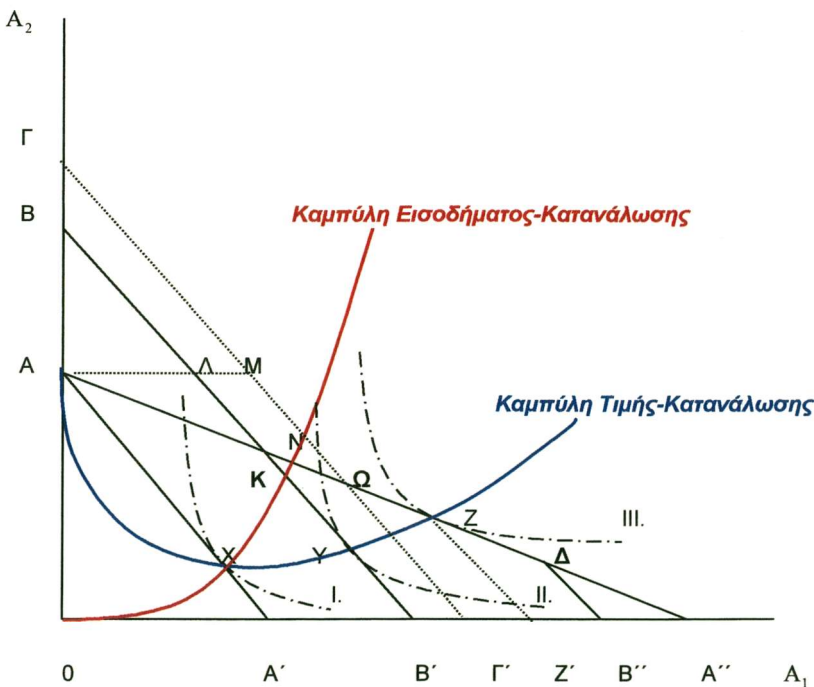
παροχή μιας ειδικής κλειστής αποδίδει αντίστοιχα OB'' μονάδες του αγαθού A_1 (βλ. Γραφική Παράσταση 3.8).

Με άλλα λόγια, μια ειδική κλειστή επιχορήγηση, ακόμη και αν διατεθεί εξ' ολοκλήρου στην παροχή του αγαθού A_1 , θα αποδώσει στα μέλη της κοινότητας λιγότερες μονάδες του αγαθού A_1 από αυτές που θα απέδιδε μια ισόποση ειδική ανοικτή επιχορήγηση.

Σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν καταλήγουμε στο ότι:

- όσο μεγαλύτερο είναι το όριο που τίθεται σε μια ειδική κλειστή επιχορήγηση από την κεντρική διοίκηση τόσο μεγαλύτερο ποσό του αγαθού A_1 θα απολαμβάνουν οι ΟΤΑ και αντίστροφα,
- το σημείο καμπής της γραμμής εισοδηματικού περιορισμού των ΟΤΑ θα μετακινείται είτε προς τα αριστερά όσο το όριο θα μικραίνει, είτε προς τα δεξιά όσο το όριο θα μεγαλώνει.

ΓΡΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΣΤΑΣΗ 3.8



Τελικά, η επίδραση μιας ειδικής κλειστής επιχορήγησης, με προϋπόθεση συμμετοχής των ΟΤΑ, θα εξαρτάται από το που βρίσκεται το σημείο καμπής της γραμμής του εισοδηματικού περιορισμού σε σχέση με την καμπύλη εισοδήματος-κατανάλωσης και την καμπύλη τιμής-κατανάλωσης¹⁰¹.

Ακολούθως, θα εξετασθούν οι περιπτώσεις όπου το σημείο καμπής της γραμμής εισοδηματικού περιορισμού βρίσκεται πάνω, κάτω, ή ανάμεσα στις καμπύλες εισοδήματος - κατανάλωσης και τιμής - κατανάλωσης.

Αν υποθεθεί ότι το σημείο καμπής της γραμμής εισοδηματικού περιορισμού, μετά την παροχή μιας ειδικής κλειστής επιχορήγησης, βρίσκεται πάνω από τις καμπύλες εισοδήματος-κατανάλωσης και τιμής-κατανάλωσης (σημείο Κ), τότε η γραμμή εισοδηματικού περιορισμού ΑΚΒ' θα τέμνει την καμπύλη εισοδήματος-κατανάλωσης στο σημείο Υ και μάλιστα στο σημείο αυτό η κοινότητα θα έχει το μέγιστο δυνατό ποσό επιχορήγησης που θα της επιτρέψει να προσφέρει ποσό Α'Β' του αγαθού Α₁. Επίσης, το σημείο Υ θα είναι το σημείο ισορροπίας της κοινότητας (καμπύλη αδιαφορίας II.) είτε της δινόταν μια ισόποση γενική επιχορήγηση χωρίς φορολογική προσπάθεια με νέα γραμμή εισοδηματικού περιορισμού την ΒΒ' είτε μια ισόποση ειδική επιχορήγηση χωρίς προϋπόθεση συμμετοχής με γραμμή εισοδηματικού περιορισμού, την ΑΛΚΒ' (βλ. Γραφική Παράσταση 3.8).

Άρα, όταν το σημείο καμπής της γραμμής εισοδηματικού περιορισμού μετά την παροχή μιας ειδικής κλειστής επιχορήγησης βρίσκεται πάνω από τις καμπύλες εισοδήματος-κατανάλωσης και τιμής-κατανάλωσης, τόσο η κεντρική διοίκηση όσο και η κοινότητα μένουν αδιάφορες ως προς τον τύπο επιχορήγησης θα δοθεί τελικά.

Από την άλλη, όταν το σημείο καμπής της γραμμής εισοδηματικού περιορισμού, μετά την παροχή μιας ειδικής κλειστής επιχορήγησης, βρίσκεται κάτω από τις καμπύλες εισοδήματος-κατανάλωσης και τιμής-κατανάλωσης (σημείο Δ), τότε το σημείο ισορροπίας του συστήματος σε αυτήν την περίπτωση θα είναι το σημείο Ζ (βλ. Γραφική Παράσταση 3.8). Η κοινότητα θα απολαμβάνει το μέγιστο ποσό επιχορήγησης αφού βρίσκεται πάνω από το σημείο καμπής του εισοδηματικού περιορισμού Δ. Στο ίδιο αποτέλεσμα θα καταλήξουμε αν αντί της ειδικής κλειστής δινόταν μια ισόποση ειδική ανοικτή επιχορήγηση, αφού ο νέος εισοδηματικός περιορισμός θα περιγραφόταν επίσης από την γραμμή ΑΑ'' και το σημείο ισορροπίας θα ήταν και πάλι το Ζ (καμπύλη αδιαφορίας III.). Παρατηρείται λοιπόν ότι και σε αυτή την περίπτωση τόσο η κεντρική διοίκηση όσο και η κοινότητα – ΟΤΑ θα είναι αδιάφορες ως προς την επιλογή του τύπου της επιχορήγησης.

¹⁰¹ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., «ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη», Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 186.

Τέλος, στην περίπτωση εκείνη, όπου το σημείο καμπής της γραμμής εισοδηματικού περιορισμού, μετά την παροχή μιας ειδικής κλειστής επιχορήγησης, βρίσκεται ανάμεσα στις καμπύλες εισοδήματος-κατανάλωσης και τιμής-κατανάλωσης (σημείο Ω), το σύστημα θα ισορροπεί στο ίδιο σημείο (βλ. Γραφική Παράσταση 3.8).

Αυτό συμβαίνει γιατί η καμπύλη τιμής-κατανάλωσης (που περιέχει όλα τα σημεία επαφής των καμπυλών αδιαφορίας με τις γραμμές εισοδηματικού περιορισμού που δεν παρουσιάζουν καμπή) δεν τέμνει την γραμμή $A\Omega$ και αντίστοιχα η καμπύλη εισοδήματος-κατανάλωσης (που περιέχει όλα τα σημεία επαφής των καμπυλών αδιαφορίας με τις γραμμές εισοδηματικού περιορισμού που είναι παράλληλες με την AA') δεν τέμνει τη γραμμή $\Omega\Gamma'$.

Άρα, το σημείο ισορροπίας δεν μπορεί να είναι άλλο από το Ω .

Η επιχορήγηση που θα λάβει η κοινότητα θα επιδοτεί την εξ' ολοκλήρου παροχή $A'\Gamma'$ μονάδων του αγαθού A_1 . Παρόλα αυτά, η κοινότητα θα προτιμά αντί της ειδικής κλειστής επιχορήγησης μια ισόποση γενική χωρίς φορολογική προσπάθεια ή μια ειδική επιχορήγηση χωρίς προϋποθέσεις συμμετοχής.

Οι νέες γραμμές εισοδηματικού περιορισμού θα είναι αντίστοιχα η $\Gamma\Gamma'$ και η $AM\Gamma'$, οι οποίες θα ανυψώσουν μεν το επίπεδο ευημερίας, αφού έχουμε μετακίνηση σε ανώτερη καμπύλη αδιαφορίας (νέο σημείο ισορροπίας N – Γραφική Παράσταση 3.8), όμως το ποσό του δημόσια παρεχόμενου αγαθού A_1 θα είναι αισθητά μικρότερο, γεγονός το οποίο δεν επιθυμεί από την άλλη μεριά η κεντρική διοίκηση.

Για το λόγο αυτό, η κεντρική διοίκηση προτιμά την παροχή μιας ισόποσης ειδικής ανοικτής ή κλειστής επιχορήγησης με αντίστοιχη συμμετοχή της κοινότητας με γραμμές εισοδηματικού περιορισμού την AA'' και την AZZ' αντίστοιχα, που θα αποδίδουν μεγαλύτερες ποσότητες του δημόσια παρεχόμενου αγαθού A_1 .

Συμπερασματικά λοιπόν, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν η παροχή των διαφόρων τύπων επιχορηγήσεων είναι δυνατόν να είναι κατά περίπτωση περισσότερο ή λιγότερο ελκυστική, ή και αδιάφορη για την κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι λοιπόν:

1. Η κεντρική διοίκηση προτιμά να παρέχει γενικές «συμμετοχικές» επιχορηγήσεις, το ύψος των οποίων θα εξαρτάται από την φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ, αφού αναμένεται να προκαλέσουν αύξηση της δαπάνης για τοπικά δημόσια παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες. Αντιθέτως οι ΟΤΑ από τη πλευρά τους, προτιμούν τις γενικές «μη συμμετοχικές επιχορηγήσεις» αφού απολαμβάνουν μεγαλύτερα επίπεδα ευημερίας, χωρίς να καταβάλλουν καμία φορολογική προσπάθεια.

2. Για την κεντρική διοίκηση η παροχή ειδικών επιχορηγήσεων έχει καλύτερα αποτελέσματα από την παροχή αντίστοιχων γενικών του ίδιου ποσού, αφού με το ποσό αυτό είναι δυνατόν να καλύπτεται μερικώς ή και πλήρως το κόστος παροχής του δημόσιου αγαθού, προκαλώντας έτσι μεγαλύτερη δαπάνη για το επιδοτούμενο δημόσιο αγαθό, από ισόποσες γενικές επιχορηγήσεις, οι οποίες αφήνονται στην διακριτική ευχέρεια των ΟΤΑ να τις κατευθύνουν οπουδήποτε επιθυμούν. Με άλλα λόγια, οι ειδικές επιχορηγήσεις προτιμούνται από την κεντρική διοίκηση περισσότερο από ισόποσες γενικές, αφού με το ποσό αυτό καλύπτεται πλήρως το κόστος παροχής του δημόσιου αγαθού, με αποτέλεσμα να προκαλείται μεγαλύτερη δαπάνη για το επιδοτούμενο δημόσιο αγαθό και ακολούθως εξασφαλίζεται η παροχή του στο κοινωνικό σύνολο.
3. Η κεντρική διοίκηση θεωρεί πιο ελκυστικό τύπο χρηματοδότησης ενός ΟΤΑ την ειδική ανοικτή επιχορήγηση με προϋπόθεση συμμετοχής, αφού το σημείο ισορροπίας του συστήματος παρέχει μεγαλύτερη ποσότητα από το δημόσιο αγαθό. Αντίθετα, πιο ελκυστική για τα μέλη της κοινότητας είναι η γενική ανοικτή επιχορήγηση χωρίς καμία προϋπόθεση συμμετοχής, αφού αναμένεται να τους αποδώσει μεγαλύτερη ευημερία (*utility*), καθώς επίσης και τη δυνατότητα να βάλουν στο «καλάθι» τους σαν καταναλωτές περισσότερα ιδιωτικά αγαθά.
4. Μια ειδική κλειστή επιχορήγηση, ακόμη και αν διατεθεί εξ' ολοκλήρου στην παροχή κάποιου δημόσιου αγαθού, τελικά θα αποδώσει στα μέλη της κοινότητας λιγότερες μονάδες του αγαθού από αυτές που θα απέδιδε μια ισόποση ειδική ανοικτή επιχορήγηση. Αυτή είναι και η ειδοποιός διαφορά μεταξύ ανοικτών - κλειστών επιχορηγήσεων και ο λόγος που πολλές φορές οι ΟΤΑ προτιμούν τις πρώτες, αφού με τις ειδικές ανοικτές επιχορηγήσεις βελτιώνεται η θέση ευημερίας τους (*utility*), από την κατανάλωση των δημόσια παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών.
5. Όταν το σημείο ισορροπίας είναι πάνω από την καμπύλη εισοδήματος-κατανάλωσης ή κάτω από την καμπύλη τιμής-κατανάλωσης, το αποτέλεσμα της παροχής οποιουδήποτε τύπου επιχορηγήσεων θα είναι το ίδιο. Στην περίπτωση εκείνη όμως, που το σημείο ισορροπίας τυγχάνει να βρίσκεται μεταξύ των ανωτέρω καμπυλών, τότε διαφορετικοί τύποι επιχορηγήσεων δίνουν διαφορετικά αποτελέσματα άλλοτε ελκυστικά για τους ΟΤΑ και άλλοτε για την κεντρική διοίκηση.

3.4. Περιορισμοί κατά την Κατανομή των Επιχορηγήσεων

Η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων στους τοπικά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς θα πρέπει να είναι κατά τέτοιο τρόπο σχεδιασμένη ώστε από τη μια να τους αποδίδει ποσό ανάλογο των αναγκών τους και αντιστρόφως ανάλογο της ικανότητάς τους να καλύπτουν τις ανάγκες τους με ίδια έσοδα, έτσι ώστε να ενισχύονται με αυτό τον τρόπο οι πιο «αδύνατοι» ΟΤΑ.

Από την άλλη, θα πρέπει να λαμβάνεται πολύ σοβαρά υπόψη και το γεγονός ότι κάποιοι ΟΤΑ αντιμετωπίζουν υψηλότερες ανάγκες σε σχέση με κάποιους άλλους. Οι ΟΤΑ αυτοί μπορεί να είναι «φτωχοί» ή και πιο «πλούσιοι» οι οποίοι για διάφορους λόγους μπορεί να μην μπορούν να αντεπεξέλθουν αποτελεσματικά στην ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Κατά συνέπεια οι ΟΤΑ αυτοί θα έπρεπε να λαμβάνουν μεγαλύτερη επιχορήγηση από την Κεντρική Διοίκηση¹⁰².

Δηλαδή, θα πρέπει να επιχορηγούνται εντονότερα οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί που έχουν αφενός μεγαλύτερες οικονομικές ανάγκες και αφετέρου λιγότερα ίδια έσοδα προκειμένου να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους.

Η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων είναι μια πολύπλοκη υπόθεση, αφού από τα πρώτα βήματα της διαδικασίας προκύπτουν τρία βασικά ερωτήματα:

- *Πρώτον*, τι είναι οι τοπικές ανάγκες (local needs) των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και πως είναι δυνατόν αυτές να εκτιμηθούν, ώστε να συνυπολογισθούν κατά την διαδικασία κατανομής?
- *Δεύτερον*, τι δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων έχουν οι ΟΤΑ, προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες τους, ή αλλιώς ποια είναι η δημοσιονομική δυνατότητα τους (fiscal capacity)?
- *Και τρίτον*, εφόσον υπάρχουν τα ίδια έσοδα για την κάλυψη των τοπικών αναγκών, σε ποιο βαθμό αυτά αξιοποιούνται από τις τοπικές κοινωνίες, ή αλλιώς πόση δημοσιονομική προσπάθεια (fiscal effort) καταβάλλουν οι ΟΤΑ προκειμένου να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους?

Οι τρεις αυτές έννοιες - η δημοσιονομική δυνατότητα, η δημοσιονομική προσπάθεια και οι τοπικές ανάγκες - αναμένεται να αποτελέσουν πολύτιμο οδηγό στην διαδικασία κατανομής των επιχορηγήσεων. Οι παράμετροι αυτές δίνουν μια άλλη διάσταση στο πρόβλημα της αντιμετώπισης των ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων αυτοδιοικούμενων οργανισμών, που έχει εφαρμοστεί στη χώρα μας, αποτελώντας

¹⁰² R. JACKMAN, "Estimating Expenditure Need: The use of regression analysis in England and Wales", OECD, Urban Management Studies, 1981, p.p. 21.

ουσιαστικά τους βασικούς περιορισμούς κατά το σχεδιασμό του συστήματος κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης.

Για παράδειγμα, μπορεί κάποιοι ΟΤΑ, ενώ θέλουν, να μη δύνανται να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους λόγω έλλειψης των αναγκαίων κατά περίπτωση πόρων ή μέσων.

Ή είναι δυνατόν κάποιοι ΟΤΑ να εμφανίζουν πλασματικά υψηλά επίπεδα αναγκών για να εξασφαλίσουν υψηλότερη κρατική οικονομική ενίσχυση.

Επίσης, για λόγους κυρίως μικροπολιτικής σκοπιμότητας, μπορεί οι τοπικοί άρχοντες να μην επιδιώκουν την οργάνωση ενός φορο-εισπρακτικού μηχανισμού και την ανάληψη της τοπικής φορολογικής πολιτικής. Ο λόγος είναι γιατί ενώ από τη μια μπορεί να ενισχύσουν τα ίδια έσοδά τους, από την άλλη όμως θα έχουν να αντιμετωπίσουν το πολιτικό κόστος που θα προέλθει από τη δυσαρέσκεια των δημοτών λόγω της φορολογικής πολιτικής τους.

Αναμφισβήτητα, στην πρώτη περίπτωση όπου αντικειμενικά οι ΟΤΑ δεν είναι υπεύθυνοι για την οικονομική – υλικοτεχνική τους κατάσταση, η παροχή ενίσχυσης από την Κεντρική Διοίκηση κρίνεται αναγκαία. Αντίθετα, στις άλλες δυο περιπτώσεις, όπου η δημοσιονομική ανισότητα πηγάζει από δικές τους ενέργειες δεν δικαιολογείται η κρατική οικονομική ενίσχυση.

Είναι φανερό ότι αν οι ως άνω παράμετροι ορισθούν με σαφήνεια, εκτιμηθούν ποσοτικά, αξιολογηθούν και ιεραρχηθούν μπορούν να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στο σχεδιασμό ενός αντικειμενικού και δίκαιου συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ.

Εξάλλου πάνω σ' αυτή τη λογική ευελπιστεί η παρούσα διατριβή να δομήσει το προτεινόμενο μοντέλο κατανομής της κρατικής οικονομικής βοήθειας στις τοπικές κοινωνίες.

3.4.1. Η έννοια της Δημοσιονομικής Δυνατότητας και η μέτρησής της

Όπως έχει ήδη επτωθεί, για την επίτευξη οριζόντιας δημοσιονομικής εξίσωσης μεταξύ των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, θα πρέπει η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές τους ως προς τη δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων.

Ως δημοσιονομική δυνατότητα μιας περιοχής, (fiscal capacity), μπορεί να ορισθεί η δυνατότητα που έχει η συγκεκριμένη περιοχή, όχι απλώς να αντλεί ίδια έσοδα για να ικανοποιήσει τις ανάγκες των κατοίκων της, αλλά το μέγιστο δυνατό ποσό εσόδων.

Με άλλα λόγια, **η δημοσιονομική δυνατότητα μιας περιοχής εκφράζει τη δυνητική δημοσιονομική απόδοσή της**¹⁰³.

Αντίστοιχα, οι B. Dahlby and L. S. Wilson¹⁰⁴ υποστηρίζουν ότι, «η δημοσιονομική δυνατότητα ορίζεται ως το μέγεθος της φορολογικής βάσης προσαρμοσμένο στην ικανότητα ανταπόκρισης της φορολογικής βάσης στις αλλαγές των φορολογικών συντελεστών».

Λαμβάνοντας υπόψη ότι δεν έχουν όλοι οι ΟΤΑ τις ίδιες δυνατότητες άντλησης εσόδων, θα πρέπει οι διαφορές αυτές αρχικά να ποσοτικοποιηθούν, έτσι ώστε να είναι συγκρίσιμοι κατά την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων. Πρακτικά αυτό επιτυγχάνεται με την κατασκευή κάποιου δείκτη δημοσιονομικής δυνατότητας για κάθε περιοχή, ο οποίος θα αποτελεί ένα κοινό μέτρο σύγκρισης των δημοσιονομικών δυνατοτήτων των διαφόρων τοπικών κοινωνιών. Ο δείκτης αυτός, όπως αναφέρθηκε, αναμένεται να εκφράζει τη δυνητική δημοσιονομική απόδοση της περιοχής.

Σ' αυτό το σημείο είναι αναγκαίο να διευκρινισθεί ότι στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η δημοσιονομική δυνατότητα είναι στην ουσία φορολογική δυνατότητα, αφού στη συντριπτική πλειοψηφία των ΟΤΑ, τα έσοδα τους προέρχονται στην πλειοψηφία τους από την επιβολή φόρων, καθώς επίσης και πολλά από τα τέλη είναι κατ' ουσία φόροι οι οποίοι όπως έχει αναφερθεί για «ψυχολογικούς» λόγους μετονομάστηκαν σε τέλη.

Η χρησιμότητα των δεικτών εκτίμησης της δημοσιονομικής δυνατότητας, όπως γίνεται αντιληπτό, είναι πολύ μεγάλη αφού με τη βοήθειά τους δίνεται η δυνατότητα διενέργειας συγκρίσεων τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο¹⁰⁵, αν και σ' αυτό το σημείο έχουν διατυπωθεί πολλές ενστάσεις σχετικά δηλαδή με τις διακρατικές συγκρίσεις, αφού δεν ακολουθείται η ίδια κωδικοποίηση εσόδων από όλες τις χώρες.

Παρόλα αυτά, οι δείκτες δημοσιονομικής δυνατότητας είναι δυνατόν να αποτελέσουν χρήσιμα εργαλεία στα χέρια της Κεντρικής Διοίκησης, αφού με τη βοήθειά τους το κράτος

¹⁰³ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 194.

¹⁰⁴ B. DAHLBY and L. S. WILSON, "Fiscal Capacity, tax effort, and optimal equalization grants", Canadian Journal of Economics, XXVII, No 3, August 1994, Canada, p.p. 656-672.

¹⁰⁵ R. W. BAHLL, "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis", IMF, Staff Papers, 18 (3), Nov. 1971, p. 573.

μπορεί να ελέγχει την ύπαρξη ή όχι ανισοτήτων σε τοπικό επίπεδο, ώστε να παρεμβαίνει λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα, όπου και όποτε αυτό κριθεί αναγκαίο.

Από την άλλη, οι δείκτες αυτοί μπορεί να αποτελέσουν πολύτιμα μέσα αξιολόγησης των διαφόρων πολιτικών στα χέρια των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, ώστε τελικά να επιλέξουν την καταλληλότερη πολιτική από άποψης απόδοσης εσόδων. Έχει υποστηριχθεί μάλιστα ότι¹⁰⁶, για να επιτευχθεί ο επιθυμητός βαθμός δημοσιονομικής εξίσωσης, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η σωστή εκτίμηση της δημοσιονομικής δυνατότητας.

Τα αποτελέσματα μιας πολύ πρόσφατης έρευνας, που πραγματοποιήθηκε από τον ερευνητή του World Bank Institute, Serdar Yilmaz¹⁰⁷ στην ανάλυση υπόθεσης της Τασμανίας, έδειξαν ότι μετά τη σύγκριση των Συντελεστών Μεταβλητότητας (CV) μεταξύ διαφόρων διανεμητικών παραγόντων, η μικρότερη διασπορά των κ.κ. επιχορηγήσεων εμφανίστηκε στη Δημοσιονομική Δυνατότητα (Fiscal Capacity)¹⁰⁸. Δηλαδή, με την παροχή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης τα διαθέσιμα ποσά για την κάλυψη των κατά περίπτωση άμεσων γενικών δαπανών των αυτοδιοικούμενων μονάδων, εμφάνισαν τη μικρότερη σχετική διασπορά όταν ως διανεμητικός παράγοντας επιλέγηκε η Δημοσιονομική Δυνατότητα, επιτυγχάνοντας έτσι μεγαλύτερη εξίσωση (equalization), μεταξύ των μονάδων με τη μικρότερη εκχώρηση πόρων !

Είναι αντιληπτό λοιπόν ότι, η εκτίμηση δεικτών δημοσιονομικής δυνατότητας είναι επιβεβλημένη, γιατί με τη βοήθειά τους δίνεται η δυνατότητα αξιολόγησης και αναθεώρησης, όπου κριθεί αναγκαίο του συστήματος δημοσιονομικής αποκέντρωσης μιας χώρας. Αλλά όπως εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς, η διαδικασία μέτρησης των δεικτών αυτών δεν είναι εύκολο να υλοποιηθεί στην πράξη αφενός λόγω της έλλειψης στατιστικών στοιχείων στους πρωτοβάθμιους κυρίως αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, και αφετέρου οι υποθέσεις και παραδοχές που αναπόφευκτα σε πολλές περιπτώσεις γίνονται δεν είναι πάντοτε συμβατές με την πραγματικότητα, μειώνοντας την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων.

Η σημαντική θέση που δύνανται να καταλάβουν οι δείκτες δημοσιονομικής δυνατότητας, σε ένα σύστημα κατανομής επιχορηγήσεων, προκάλεσε το ενδιαφέρον πολλών ερευνητών. Αποτέλεσμα, η ανάδειξη δυο κύριων μεθόδων εκτίμησης τη δημοσιονομικής δυνατότητας, της έμμεσης και της άμεσης μεθόδου.

¹⁰⁶ B. F. DAVIE, J. T. WHITE, "Equalisation Alternatives in Grant-in-Aid Programs: Allotment Formulas and Measures of Fiscal Capacity", *National Tax Journal*, 1967, p.p. 193-203.

¹⁰⁷ S. YILMAZ, "Equalization across subnational governments: Fiscal Capacity", World Bank Institute, 2003. www.worldbank.org

¹⁰⁸ Οι Διανεμητικοί παράγοντες που εξετάστηκαν από τον S. YILMAZ, στην ανάλυση υπόθεσης της Τασμανίας ήταν: ο πληθυσμός, το κ.κ. περιφερειακό εισόδημα, οι κ.κ. αντιπροσωπευτικές δαπάνες, ο δείκτης φορολογικής προσπάθειας και η Δημοσιονομική δυνατότητα.

Η έμμεση μέθοδος μέτρησης της δημοσιονομικής δυνατότητας, όπως είναι αντιληπτό, υπολογίζει τη δημοσιονομική δυνατότητα μιας περιοχής με έμμεσο τρόπο, μέσω κάποιων μετρήσιμων οικονομικών ή και άλλων μεγεθών, τα οποία προσεγγίζουν τη δυνατότητα άντλησης εσόδων της.

Σύμφωνα με τη Δημόσια Οικονομική, το **ε ι σ ό δ η μ α** θεωρείται η καλύτερη ένδειξη φοροδοτικής ικανότητας και έχει σχεδόν επικρατήσει στην πράξη ως το πιο δίκαιο κριτήριο κατανομής των φορολογικών βαρών των διαφόρων χωρών¹⁰⁹.

Το ύψος του εισοδήματος των ιδιωτών αποτελεί κατ' αυτήν την άποψη το κατ' εξοχήν μέτρο της ικανότητάς τους να φέρουν φορολογικό βάρος. Επίσης, το εισόδημα έχει καθιερωθεί ως κύριος δείκτης της φορολογικής δυνατότητας μιας περιοχής, κατά την διαδικασία κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων¹¹⁰.

Όμως, από την αξιοποίηση του εισοδήματος ως δείκτη δημοσιονομικής (φορολογικής) δυνατότητας έχουν προκύψει διάφορα προβλήματα, όπως:

- Πως θα ορισθεί το εισόδημα που πρόκειται να φορολογηθεί ?
- Σε ποιο βαθμό θα πρέπει να φορολογείται το εισόδημα, δεδομένου ότι πρέπει να υπάρχει ένα ελάχιστο όριο εισοδήματος, για να μπορούν να καλυφθούν οι βασικές ανάγκες των φορολογουμένων ?
- Πως θα ληφθούν υπόψη οι διαφορές, τόσο στις διαφορετικές όσο και στις όμοιες προσωπικές συνθήκες, που δημιουργούν οι απαιτήσεις των φορολογουμένων ?
- Δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη και η προέλευση του εισοδήματος, δηλ. αν π.χ. προέρχεται από εργασία ή από περιουσία ?
- Μόνο το εισόδημα μπορεί να αποδώσει τις διαφορές φορολογικής δυνατότητας με αξιοπιστία ή πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλες παράμετροι οικονομικά μεγέθη ? Αν ναι, ποιος θα πρέπει να είναι ο βαθμός συμμετοχής της κάθε παραμέτρου ?

Πραγματικά, αν δεν υπάρχει συστηματική σχέση εισοδήματος – φορολογικής βάσης, οι εκτιμήσεις της φορολογικής δυνατότητας δε θα ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και μάλιστα μπορεί να οδηγήσουν σε εσφαλμένες επιλογές, με επιδείνωση των ανισοτήτων μεταξύ των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Η χρήση του **κ. κ. ε ι σ ο δ ή μ α τ ο ς**, ως ερμηνευτικής μεταβλητής των δημοσίων εσόδων, εμφανίζει μικτή εικόνα ως προς την επιτυχία της, όπως σημειώνεται από τον P. C. Afxentiou¹¹¹.

¹⁰⁹ ΚΑΡΑΠΩΡΓΑΣ Δ., "ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΙΙ, Δημοσιονομικοί Θεσμοί", Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1981, σελ. 261.

¹¹⁰ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 197.

¹¹¹ P. C. AFXENTIOU, "Fiscal Structure, Tax Effort, and Economic Development", *Economia –Internazionale*, 38 (3/4), Aug./Nov. 1985, p.p. 296-297.

Ο συγκεκριμένος ερευνητής, μετά από έρευνα του κατέληξε στο ότι, στις πολύ φτωχές χώρες το κ.κ. εισόδημα είναι περισσότερο δείκτης επιβίωσης παρά δείκτης φοροδοτικής ικανότητας. Από την άλλη, στις πλουσιότερες χώρες, με ελευθερία επιλογής μέσα από έναν μεγάλο αριθμό φορολογικών βάσεων, το κ.κ. εισόδημα είναι πολύ πιθανό να χάνει μέρος της ερμηνευτικής του δύναμης.

Συγκεκριμένα, η στατιστική σημαντικότητα του κ.κ. εισοδήματος επιβεβαιώθηκε από τους J. R. Lotz and E. R. Morris (1967), J. G. Williamson (1961), Cyril Enweze (1973), A. J. Mann (1980), και S. Abizadeh (1979), οι οποίοι κατέληξαν ότι το κ.κ. εισόδημα ήταν στατιστικά σημαντικό, μόνο όταν εξετάστηκαν ως ομάδα χώρες υψηλού και χαμηλού εισοδήματος και όχι όταν εξετάστηκαν χωριστά.

Κάποιοι άλλοι ερευνητές όμως, όπως οι J. R. Chelliah (1971), H. J. Bass and M. R. Kelly (1975) και A. A. Tait, W. L. M. Gratz, and B. J. Eichengreen (1979), έδειξαν μέσα από την έρευνά τους, ότι το κ.κ. εισόδημα δεν είναι στατιστικώς σημαντικό όσον αφορά την ερμηνεία των δημοσίων εσόδων.

Με άλλα λόγια, μπορεί να υπάρχει στατιστική σημαντικότητα μεταξύ κ.κ. εισοδήματος και δημοσίων εσόδων, αλλά η σχέση μεταξύ των δυο αυτών παραμέτρων θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως εύθραυστη. Επιπλέον, και από τους J. R. Aronson and J. L. Hillely¹¹², υποστηρίζεται ότι, το κατά κεφαλήν εισόδημα μπορεί μεν να είναι εύκολο στον υπολογισμό του, αλλά δεν είναι απαραίτητα και το καλύτερο μέτρο εκτίμησης της δημοσιονομικής δυνατότητας μιας περιοχής.

Ωστόσο, υποστηρίζεται από πολλούς και η άποψη ότι πρέπει οπωσδήποτε να λαμβάνεται υπόψη η **ακίνητη περιουσία**, ακόμη και αν το εισόδημα θεωρηθεί ως το καλύτερο μέτρο δημοσιονομικής (φορολογικής) δυνατότητας.

Αυτό, γιατί δεν μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός ότι, σε πολλές χώρες τα φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται κυρίως από φόρους επί της ακίνητης περιουσίας. Ωστόσο δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις, όπου ως δείκτες φορολογικής δυνατότητας χρησιμοποιούνται ταυτόχρονα το εισόδημα και η ακίνητη περιουσία.

Διακεκριμένοι οικονομολόγοι όπως οι J. Stuart Mill, I. Fisher, N. Kaldor, έχουν υποστηρίξει ότι τον καλύτερο δείκτη δημοσιονομικής (φορολογικής) δυνατότητας αποτελεί η **καταναλωτική δαπάνη** των φορολογουμένων¹¹³.

Άλλες παράμετροι που είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν είναι:

τα **κέρδη των επιχειρήσεων**, το **οικογενειακό εισόδημα**,
τα **ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητα** κ.ά.

¹¹² J. R. ARONSON and J. L. HILLEY, "Financing State and Local Governments", 4th Edition, The Brookings Institution, 1986, Washington, p.p. 38.

¹¹³ J. STUART MILL, "Principles of Political Economy", W. J. ASHLEY, Longmans Green, 1929, p.p. 814
IRVING FISHER, "Income in Theory and Income Taxation in Practice", Econometrica, 1937, p.p. 1-56
N. KALDOR, "An Expenditure Tax", Allen and Unwin, 1955.

Από την άλλη, η άμεση μέθοδος μέτρησης της δημοσιονομικής (φορολογικής) δυνατότητας, έρχεται για να αντιμετωπίσει το γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στην πραγματικότητα επιβάλλει συνήθως έναν μεγάλο αριθμό φόρων, για να αντλήσει τα έσοδά της. Όμως, καθέννας από τους φόρους αυτούς δεν έχει την ίδια βαρύτητα συμμετοχής στη διαμόρφωση των συνολικών φορολογικών εσόδων. Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις οι φόροι που μπορεί να απαντώνται σε κάποιους ΟΤΑ ενδέχεται να εκλείπουν σε κάποιους άλλους.

Είναι αντιληπτό ότι, αν θέλει κάποιος να εκτιμήσει τη δημοσιονομική (φορολογική) δυνατότητα μιας περιοχής, θα πρέπει για κάθε φορολογική πηγή να υπολογίσει την φορολογική της δυνατότητα και στη συνέχεια να λάβει υπόψη του τη σχετική σημασία της κάθε πηγής ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα.

Ένας απλός τρόπος για να επιτευχθεί αυτό είναι να γίνει η υπόθεση ότι στους ΟΤΑ εφαρμόζεται ένα ομοιόμορφο φορολογικό σύστημα και να συγκρίνουμε τα έσοδα που θα προκύψουν.

Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή ακολουθούνται τα εξής βήματα:

1. Εκτίμηση των Φορολογικών Βάσεων¹¹⁴ για κάθε ΟΤΑ.
2. Εκτίμηση των Εσόδων για κάθε ΟΤΑ, με την προϋπόθεση ότι στις ανωτέρω φορολογικές βάσεις θα εφαρμοσθούν οι Πρότυποι Φορολογικοί Συντελεστές¹¹⁵.
3. Σύγκριση των εσόδων που προέκυψαν από την παραπάνω διαδικασία για κάθε ΟΤΑ.

Έτσι, αν υποθεθεί ότι σ' έναν ΟΤΑ, Χ, εφαρμόζεται μόνο ένας φόρος, η φορολογική δυνατότητα του ΟΤΑ μπορεί να υπολογισθεί αν εφαρμοσθεί ο Πρότυπος Φορολογικός Συντελεστής στη Φορολογική Βάση. Ο Πρότυπος αυτός Φορολογικός Συντελεστής μπορεί να προέλθει από σχετική αναφορά όλων (Εθνικός Μέσος Φορολογικός Συντελεστής) ή μερικών από τους υπόλοιπους ΟΤΑ (συνήθως αυτών των ΟΤΑ που έχουν την μεγαλύτερη Φορολογική Βάση).

Τότε, η Φορολογική Δυνατότητα του Χ ΟΤΑ αναμένεται να είναι:

$$\Phi\Delta_X = \frac{\sum E_i}{\sum B_i} * \Phi B_X \Rightarrow \Phi\Delta_X = t * \Phi B_X \quad (3.1.)$$

όπου, $\Phi\Delta_X$ η φορολογική δυνατότητα του Χ ΟΤΑ, $\sum E_i$ τα συνολικά φορολογικά έσοδα όλων ή μερικών ΟΤΑ, $\sum B_i$ η αντίστοιχη συνολική φορολογική βάση των ΟΤΑ, t ο πρότυπος φορολογικός συντελεστής και ΦB_X η φορολογική βάση του Χ ΟΤΑ.

¹¹⁴ **Φορολογική Βάση** εννοούμε το μέγεθος σύμφωνα με το οποίο υπολογίζεται ο φόρος. Ως Φορολογική Βάση μπορεί να επιλεγεί οποιοδήποτε οικονομικό γνώρισμα των ιδιωτών (εισόδημα, ακίνητη περιουσία, καταναλωτική δαπάνη, αυτοκίνητο κ.ά.). Ο δε ιδιώτης που διαθέτει τη φορολογική βάση είναι υποχρεωμένος να καταβάλλει φόρο στην Πολιτεία και αποστέλλει έτσι τη **Φορολογική Μονάδα**.

¹¹⁵ **Φορολογικός Συντελεστής** είναι ένας λόγος και συγκεκριμένα του φόρου με τον οποίο επιβαρύνεται ο φορολογούμενος προς την φορολογική βάση του. Ο φορολογικός συντελεστής μπορεί να είναι αναλογικός, προοδευτικός ή αντίστροφα προοδευτικός ανάλογα με το αν το ποσοστό του φόρου είναι αντίστοιχα σταθερό

Αντίστοιχα αν αντί ενός επιβάλλονται περισσότεροι (i) τοπικοί φόροι στους ΟΤΑ τότε η φορολογική τους δυνατότητα θα είναι:

$$\Phi\Delta_x = \sum (t_i * \Phi B_{xi}) \quad (3.2.)$$

όπου, $\Phi\Delta_x$ η φορολογική δυνατότητα του Χ ΟΤΑ, t_i ο φορολογικός συντελεστής του i φόρου και ΦB_{xi} η i φορολογική βάση του Χ ΟΤΑ.

Για να μπορούν όμως να γίνουν πραγματικές συγκρίσεις μεταξύ των ΟΤΑ θα πρέπει κατά τον υπολογισμό της φορολογικής δυνατότητας να ληφθεί σοβαρά υπόψη και ο **πληθυσμός**. Μετά και από αυτήν την επισήμανση η φορολογική δυνατότητα του Χ ΟΤΑ θα διαμορφωθεί ως εξής:

$$\Phi\Delta_x = \frac{\sum E_i}{\sum \Phi B_i} * \frac{\Phi B_x}{\Pi_x} \quad (3.3.)$$

όπου, Π_x είναι ο πληθυσμός του Χ ΟΤΑ.

Η παραπάνω μέθοδος, γνωστή διεθνώς ως "Average Financing or Representative Tax System (RTS) Approach" ή "απόδοση του αντιπροσωπευτικού φορολογικού συστήματος - (yield of the representative tax system)", παρουσιάστηκε για πρώτη φορά το 1962 στις ΗΠΑ, από την αρμόδια Συμβουλευτική Επιτροπή πάνω στις Διακυβερνητικές Σχέσεις (Advisory Commission on Intergovernmental Relations - ACIR).

Η μέθοδος ουσιαστικά ευελπιστούσε να υπολογίσει πόσα δημόσια έσοδα μπορεί να κερδίσει μια βαθμίδα διοίκησης εάν εφαρμόσει τους μέσους φορολογικούς συντελεστές (average tax rates) στις φορολογικές βάσεις που βρίσκονται κάτω από τη δικαιοδοσία της¹¹⁶. Η μέθοδος ACIR αν και μεγαλεπήβολη παρουσιάζει κάποια μεθοδολογικά προβλήματα όπως:

- η μη αναγνώριση της ύπαρξης αλληλεξάρτησης μεταξύ των φορολογικών βάσεων,
- οι μεγάλες απαιτήσεις σε αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία,
- η αυθαίρετη επιλογή των βάσεων αυτών,
- η μοναδιαία ελαστικότητα
- και η πολυπλοκότητα – κόστος της μεθόδου¹¹⁷.

Στη διεθνή βιβλιογραφία, εκτός των παραπάνω μεθοδολογικών προσεγγίσεων υπολογισμού της δημοσιονομικής δυνατότητας των ΟΤΑ, αναφέρονται και άλλες μέθοδοι.

ανεξάρτητα από τη φορολογική βάση (αναλογικός), αυξάνει (προοδευτικός) ή ελαττώνεται (αντίστροφα προοδευτικός) όταν αυξάνει η φορολογική βάση.

¹¹⁶ J. R. ARONSON and J. L. HILLEY, "Financing State and Local Governments", 4th Edition, The Brookings Institution, 1986, Washington, p.p. 37.

¹¹⁷ J. AKIN, "Fiscal Capacity and the estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations", National Tax Journal, 1973, pp. 275-292.

Οι Β. F. Davie και J. T. White, οι οποίοι προτείνουν ως καταλληλότερη μέθοδο εκτίμησης της δημοσιονομικής δυνατότητας, την αναλογία του κ.κ. προσωπικού εισοδήματος μιας περιοχής προς το κατά κεφαλήν προσωπικό εισόδημα της χώρας. Μάλιστα τα αποτελέσματα της μελέτης των παραπάνω ερευνητών έχουν δημοσιευτεί στο National Tax Journal και υποδεικνύουν ως καλύτερο μέτρο της δημοσιονομικής δυνατότητας μιας περιοχής το στατιστικό μέσο του εισοδήματος και όχι το αριθμητικό μέσο¹¹⁸. Ο ερευνητής J. Akin¹¹⁹ πρότεινε μια διαδικασία όπου η δημοσιονομική (φορολογική) δυνατότητα υπολογίζεται με τη βοήθεια μιας **εξίσωσης πολλαπλής παλινδρόμησης**. Συγκεκριμένα, η εξαρτημένη μεταβλητή της μεθόδου είναι τα φορολογικά έσοδα του ΟΤΑ και ως ανεξάρτητες μεταβλητές χρησιμοποιήθηκαν οι 26 φορολογικές βάσεις που λάμβανε υπόψη της η μέθοδος της ACIR. Οι μεταβλητές αυτές είχαν σχέση με τη δυνατότητα φορολόγησης του τοπικού και μη τοπικού εισοδήματος και πλούτου. Η φορολογική δυνατότητα που εκτιμάται σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, όπως είναι αναμενόμενο δεν αντιπροσωπεύει το δυνητικό μέγιστο ποσό των εσόδων του υπό μελέτη ΟΤΑ, αλλά το ποσό των εσόδων σύμφωνα με τη “μέση αντίδραση” των άλλων ΟΤΑ στις εξαρτημένες μεταβλητές που έχουν τεθεί στο μοντέλο πολλαπλής παλινδρόμησης. Δηλαδή, η μέθοδος αυτή προσπαθεί να σκιαγραφήσει τη φορολογική πολιτική των ΟΤΑ και όχι να εκτιμήσει επακριβώς τη φορολογική τους δυνατότητα.

Παρόλα αυτά, η εφαρμογή της μεθόδου, από τον J. Akin στις ΗΠΑ, έδωσε παρόμοια αποτελέσματα με την άμεση μέθοδο μέτρησης της φορολογικής δυνατότητας της επιτροπής ACIR στις ΗΠΑ. Συγκεκριμένα, η μέθοδος της ACIR κατέταξε τις 32 από τις 51 πολιτείες των ΗΠΑ, που έλαβαν μέρος στη διαδικασία, ως χαμηλής δημοσιονομικής δυνατότητας – προσπάθειας, ενώ με τη μέθοδο της πολλαπλής παλινδρόμησης στην ίδια κατηγορία κατετάγησαν 25 πολιτείες. Αυτή η απόκλιση οφείλεται, κατά τον Akin, στη χρησιμοποίηση εθνικού φορολογικού συντελεστή για τις φορολογικές βάσεις, γεγονός που οδήγησε σε υπερεκτίμηση της δημοσιονομικής δυνατότητας.

Έναν εναλλακτικό τρόπο μέτρησης της δημοσιονομικής δυνατότητας πρότεινε ο ερευνητής W. D. Morgan¹²⁰.

Σύμφωνα με τη μέθοδο του Morgan και προκειμένου να ξεπεραστούν τα προβλήματα της μεθόδου ACIR (αλληλεξάρτηση των φορολογικών βάσεων, μοναδιαία ελαστικότητα και πολυπλοκότητα), προτάθηκε η ακόλουθη διαδικασία υπολογισμού της δημοσιονομικής δυνατότητας:

$$R_i^* = \sum_j B_j^{a_j} \cdot r_j^{\beta_j} \quad (3.4.)$$

¹¹⁸ B. F. DAVIE, J. T. WHITE, "Equalisation Alternatives in Grant-in-Aid Programs: Allotment Formulas and Measures of Fiscal Capacity", National Tax Journal, 1967, p.p. 193-203.

¹¹⁹ J. AKIN, "Fiscal Capacity and the estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations", National Tax Journal, 1973, pp. 275-292.

¹²⁰ W. D. Morgan "An Alternative Measure of Fiscal Capacity", National Tax Journal, 1974, p.p. 361-362.

όπου, R_i^* η δημοσιονομική δυνατότητα μιας (i) περιοχής, a_j, β_j οι εισοδηματικές ελαστικότητες της φορολογικής βάσης B_j και του φορολογικού συντελεστή r_j αντίστοιχα.

Τα μέτρα δημοσιονομικής δυνατότητας που αναφέρθηκαν ως τώρα υπέθεταν ότι a_j, β_j είναι σταθερές μεταξύ των διαφόρων περιοχών και ίσες είτε με 0 είτε με 1 (π.χ. για τη μέθοδο ACIR $a_j = \beta_j = 1$).

Κάνοντας τώρα την απλή υπόθεση ότι οι κύριες βάσεις είναι το εισόδημα και οι καταναλωτικές δαπάνες, τα γενικά έσοδα μιας περιοχής, R, θα είναι:

$$R = r_1 \cdot Y + r_2 \cdot C \quad (3.5.)$$

όπου, r_1, r_2 οι φορολογικοί συντελεστές εισοδήματος και καταναλωτικών δαπανών αντίστοιχα, Y το εισόδημα και C οι καταναλωτικές προ φόρου δαπάνες της περιοχής. Σύμφωνα με τη θεωρία του καταναλωτή, η δαπάνη για φορολογήσιμα αγαθά υποθέτουμε ότι εξαρτάται από το συνολικό εισόδημα Y, από το κ.κ. εισόδημα y, από τον πληθυσμό N, από το φορολογικό δείκτη των δαπανών r_2 και από το δείκτη τιμών P, δηλ.:

$$C = f(y, Y, N, P, r_2) \quad (3.6.)$$

Με αντικατάσταση της (3.6.) στην (3.5.) προκύπτει η σχέση:

$$R = (y, N, P, r_1, r_2) \quad (3.7.)$$

Υποθέτοντας ακολούθως ότι η βάση και οι δείκτες ελαστικότητας του εισοδήματος είναι σταθερές, η συνάρτηση εσόδων λογαριθμίζεται και γράφεται:

$$R = Ay^{\alpha_1} \cdot N^{\alpha_2} \cdot r_1^{\beta_1} \cdot r_2^{\beta_2} \cdot P^{\beta_3} \quad (3.8.)$$

η οποία είναι ισοδύναμη, όπως είναι αντιληπτό, με τη σχέση (3.4.) και όπου α, β είναι οι κατά περίπτωση ελαστικότητες των εσόδων.

Ακολούθως, η προσθήκη ενός όρου με σκοπό να συμπεριληφθούν και τα τυχαία σφάλματα και αφού λογαριθμιστεί επιτρέπει την παλινδρόμηση της παραπάνω συνάρτησης (3.8.). Οι ανεξάρτητες μεταβλητές που χρησιμοποιήθηκαν σε δείγμα 31 πολιτειών των ΗΠΑ ήταν ο πληθυσμός, η περιουσία, το κατά κεφαλήν εισόδημα, οι γενικές πωλήσεις, τα αυτοκίνητα, το αλκοόλ, ο καπνός, το συνολικό εισόδημα, οι γενικές πωλήσεις και οι τρέχουσες πληρωμές. Τα αποτελέσματα της μεθόδου συγκρίθηκαν με τα αντίστοιχα των μεθόδων της ACIR και του J. Akin. Συγκεκριμένα, οι κατατάξεις ως προς τη δημοσιονομική δυνατότητα, των 31 πολιτειών του δείγματος, που έδωσαν οι τρεις μέθοδοι, εμφάνισαν τους ακόλουθους συντελεστές συσχέτισης:

Συντελεστής Συσχέτισης ACIR method – Akin method 0,79.

Συντελεστής Συσχέτισης ACIR method – Morgan method 0,75.

Οι B. Dahlby and L. S. Wilson¹²¹ υποστηρίζουν, ότι η δημοσιονομική δυνατότητα έχει επικρατήσει παραδοσιακά να εκτιμάται από το μέγεθος της φορολογικής βάσης, λόγω του ότι οι περιοχές με τις μεγαλύτερες φορολογικές βάσεις μπορούν να χρηματοδοτήσουν ένα ορισμένο επίπεδο δαπανών με μικρότερους αντίστοιχα φορολογικούς συντελεστές.

Πάντως γύρω από το θέμα εκτίμησης της δημοσιονομικής δυνατότητας έχει αναπτυχθεί μεγάλη συζήτηση¹²². Σε κάποιες χώρες, όπως για παράδειγμα στον Καναδά, η μεθοδολογία εκτίμησης επικεντρώνεται μόνο στην πλευρά των εσόδων. Εν τούτοις η αρμόδια Επιτροπή Δημοσιονομικών Σχέσεων των Η.Π.Α. έχει αναπτύξει μια νέα προσέγγιση εκτίμησης της δημοσιονομικής δυνατότητας, σύμφωνα με την οποία, δεν λαμβάνονται υπόψη μόνο τα έσοδα, αλλά ενσωματώνονται και οι δαπάνες. Η προσέγγιση αυτή μπορεί να αποδοθεί σύμφωνα με τον ακόλουθο τύπο:

$$FC_i = \left[\sum_{j=1}^R (t_j^s \cdot B_j^i) \right] - \left[\sum_{k=1}^Z (c_k^s \cdot E_k^i) \right] \quad (3.9.)$$

όπου, FC_i η δημοσιονομική δυνατότητα της περιοχής i , t_j^s ο πρότυπος φορολογικός συντελεστής του αντικειμένου j , B_j^i η φορολογική βάση του αντικειμένου j , c_k^s το πρότυπο κόστος του αντικειμένου k , E_k^i η δαπάνη του αντικειμένου k στην περιοχή i .

Ουσιαστικά, ο τύπος (3.9.) αποδίδει τη Δημοσιονομική Δυνατότητα μιας περιοχής σαν τη διαφορά του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών από την ικανότητα δημιουργίας εσόδων.

Παρόλα αυτά, η *έμμεση μέθοδος* έχει επικρατήσει ως η πιο “φιλική” μέθοδος υπολογισμού της δημοσιονομικής δυνατότητας μιας περιοχής, ώστε να ξεπεραστούν τα προβλήματα ανεπάρκειας στατιστικών δεδομένων που συναντώνται σε πολλές περιπτώσεις. *Το κ.κ. προσωπικό εισόδημα αποτελεί το συχνότερα χρησιμοποιούμενο κριτήριο, προκειμένου να κατανεμηθούν οι κρατικές επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ.*

Συγκεκριμένα, η διαδικασία που ακολουθείται είναι η εξής:

1. υπολογίζεται η σχετική φορολογική δυνατότητα των ΟΤΑ από το λόγο του κ.κ. προσωπικού εισοδήματος κάθε ΟΤΑ προς τον εθνικό μέσο όρο,
2. δημιουργούνται οι αντίστοιχοι δείκτες φορολογικής δυνατότητας για κάθε ΟΤΑ,
3. ιεραρχούνται – κατατάσσονται οι δείκτες που υπολογίσθηκαν και
4. συγκρίνονται οι φορολογικές δυνατότητες των ΟΤΑ με βάση τον εθνικό μέσο όρο.

Όμως, το προσωπικό εισόδημα ΔΕΝ αποτελεί, όπως αναφέρθηκε, το μοναδικό δείκτη δημοσιονομικής (φορολογικής) δυνατότητας. Η έρευνα έχει επεκταθεί και σε άλλα

¹²¹ B. DAHLBY and L. S. WILSON, “Fiscal Capacity, tax effort, and optimal equalization grants”, Canadian Journal of Economics, XXVII, No 3, August 1994, Canada, p.p. 656-672.

¹²² S. YILMAZ, “Equalization across subnational governments: Fiscal Capacity”, World Bank Institute, 2003, p. 3. www.worldbank.org

οικονομικά μεγέθη όπως το μέσο οικογενειακό εισόδημα, το κατά κεφαλήν οικογενειακό εισόδημα ή το κατά κεφαλήν οικογενειακό εισόδημα πάνω από κάποιο όριο¹²³.

Τα κ.κ. φορολογικά έσοδα έχουν προταθεί επίσης ως δείκτες φορολογικής δυνατότητας που όμως είναι ιδιαίτερα προβληματικοί σε περιοχές με μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγή¹²⁴.

Άλλες προτάσεις δεικτών αποτελούν επίσης η κ.κ. ατομική κατανάλωση, ο αριθμός των Ι.Χ. αυτοκινήτων ανά κάτοικο, η κ.κ. κατανάλωση ορισμένων προϊόντων (π.χ. καπνός, οινόπνευματώδη), η ακίνητη περιουσία, ή κάποιος δείκτης ευημερίας των περιοχών που μπορεί να αποτελέσει σύνθεση άλλων δεικτών κ.ά.¹²⁵.

Τελικά, η επιλογή της μεθόδου εκτίμησης της δημοσιονομικής (φορολογικής) δυνατότητας μιας περιοχής και η ακρίβεια των αποτελεσμάτων της εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό, από την επάρκεια σε αξιόπιστα στατιστικά δεδομένα, τις υποθέσεις – παραδοχές που θα γίνουν, το κόστος και κυρίως την πολιτική βούληση, μιας και η τελική απόφαση της κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς είναι κατ' ουσία πολιτική απόφαση. Όλες οι μέθοδοι ή τα υποδείγματα που χρησιμοποιούνται δεν κάνουν τίποτε περισσότερο από το να υποδεικνύουν κάποιες κατευθύνσεις και να δείχνουν κάποιες τάσεις χωρίς να αποτελούν πανάκεια. Εξάλλου, η ικανότητα των κατοίκων να πληρώνουν φόρους και η ικανότητα των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης να συλλέγει έσοδα δεν είναι το ίδιο πράγμα, αφού στην πράξη είναι συνήθη τα φαινόμενα της φοροδιαφυγής και της «εξαγωγής» φόρων από κάποιους ΟΤΑ σε κάποιους άλλους.

¹²³ B. F. DAVIE, J. T. WHITE, "Equalisation Alternatives in Grant-in-Aid Programs: Allotment Formulas and Measures of Fiscal Capacity", *National Tax Journal*, 1967, p.p. 199.

¹²⁴ The Staff of ACIR, *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*, 1960

¹²⁵ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 202.

3.4.2. Η έννοια της Δημοσιονομικής Προσπάθειας και η μέτρησής της

Εξίσου σημαντική παράμετρο κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ, εκτός της δυναμικής τους δημοσιονομικής απόδοσης, είναι και ο βαθμός στον οποίο οι τοπικά αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί αξιοποιούν το δημοσιονομικό δυναμικό τους. Με άλλα λόγια, ο βαθμός στον οποίο μια συγκεκριμένη βαθμίδα αξιοποιεί τη δημοσιονομική της δυνατότητα καλείται δημοσιονομική προσπάθεια (*fiscal effort*). Έχει αποδειχθεί ότι υπάρχει άμεση σχέση της φορολογικής προσπάθειας μιας περιοχής με τις φορολογικές της δυνατότητες. Ειδικότερα, τόσο σε ερευνητικό όσο και σε εμπειρικό επίπεδο οι πιο φτωχές χώρες τείνουν να επιδίδονται σε υψηλότερα επίπεδα φορολογικής προσπάθειας, σε αντίθεση με τις πλούσιες στις οποίες η φορολογική προσπάθεια χάνει σε μεγάλο βαθμό τη σημασία της, αφού η μεγιστοποίηση των φορολογικών εσόδων δεν είναι αντικειμενικός στόχος της δημοσιονομικής τους πολιτικής¹²⁶.

Η δημοσιονομική, ουσιαστικά φορολογική προσπάθεια όταν αναφερόμαστε σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, θα πρέπει να αποτελεί καθοριστική παράμετρο κατά τον σχεδιασμό συστημάτων κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων προς την αυτοδιοίκηση. Αυτό γιατί η Πολιτεία έχει ανάγκη από ένα μέτρο, με τη βοήθεια του οποίου να είναι σε θέση να προστατεύσει τους κατοίκους των περιοχών που θα επιβαρυνθούν από την “φοροαποφυγή” κάποιων ΟΤΑ που επιβάλλουν, για τις ίδιες υπηρεσίες, χαμηλότερη τοπική φορολογία. Επιπλέον, το Κράτος θα πρέπει να είναι σε θέση να αντιλαμβάνεται και τελικά να επιβραβεύει μέσα από την παροχή κρατικής οικονομικής ενίσχυσης την επιπλέον προσπάθεια που καταβάλλουν κάποιοι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, έναντι κάποιων άλλων που ηθελημένα δεν προσπαθούν όσο θα έπρεπε. Στην πράξη, δεν είναι και λίγοι εκείνοι οι τοπικοί «άρχοντες», οι οποίοι για αποφυγή του πολιτικού κόστους διατηρούν την τοπική φορολογία σε χαμηλά επίπεδα. Όμως, τοπική φορολογία σε χαμηλά επίπεδα σημαίνει και λιγότερα έσοδα για τους συγκεκριμένους ΟΤΑ, γεγονός το οποίο συνεπάγεται δημιουργία ανάγκης για μεγαλύτερη κρατική οικονομική ενίσχυση, το βάρος της οποίας επωμίζονται κάποιοι άλλοι ΟΤΑ.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι της Πολιτείας γεννιέται η ανάγκη δημιουργίας κάποιου δείκτη δημοσιονομικής-φορολογικής προσπάθειας, όπως στην περίπτωση της δημοσιονομικής δυνατότητας, με τη βοήθεια του οποίου θα είναι δυνατόν να πραγματοποιούνται μετρήσεις και κατ' επέκταση συγκρίσεις των ΟΤΑ. Αν μάλιστα γίνει η παραδοχή ότι τα έσοδα των ΟΤΑ είναι κατά κύριο λόγο φορολογικά, τότε ο δείκτης ο οποίος θα κατασκευασθεί θα είναι αντίστοιχα ο δείκτης φορολογικής προσπάθειας.

¹²⁶ P. C. AFXENTIOU, “Fiscal Structure, Tax Effort, and Economic Development”, *Economia –Internazionale*, 38 (3/4), Aug./Nov. 1985, p.p. 300-301.

Ο βαθμός στον οποίο κάποιος ΟΤΑ αξιοποιεί τη φορολογική του δυνατότητα εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, όπως¹²⁷:

- Οι προτιμήσεις των δημοτών ανάμεσα σε δημόσια ή ιδιωτικά αγαθά.
- Η ποσότητα και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Ο βαθμός εκμετάλλευσης της Φορολογικής Βάσης από άλλες βαθμίδες διοίκησης.
- Ο βαθμός ετοιμότητας και ικανότητας απορρόφησης της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης.
- Η κοινωνική συναίνεση του ΟΤΑ.
- Η οργάνωση των αρμόδιων υπηρεσιών του ΟΤΑ.
- Ο επείγων χαρακτήρας ενός προγράμματος π.χ. λόγω φυσικών καταστροφών.

Η φορολογική προσπάθεια από τον τρόπο που ορίζεται εμφανίζει διάφορα προβλήματα τα οποία έχουν άμεσο αντίκτυπο στην αξιοπιστία των αποτελεσμάτων της. Για παράδειγμα, είναι δυνατό δυο ΟΤΑ να καταβάλλουν την ίδια φορολογική προσπάθεια αλλά όμως να έχουν διαφορετικό επίπεδο κατά κεφαλήν εισοδήματος. Αποτέλεσμα, οι κάτοικοι των ΟΤΑ με μικρά κατά κεφαλήν εισοδήματα να δυσανασχετούν εντονότερα από τους κατοίκους των ΟΤΑ με μεγαλύτερα, κατά την απόδοση των φόρων. Επίσης, είναι δυνατόν δυο ΟΤΑ της ίδιας φορολογικής προσπάθειας να αφήνουν διαφορετικό αίσθημα φορολογικής επιβάρυνσης στους κατοίκους τους.

Στη διεθνή βιβλιογραφία, συναντώνται συγγενείς έννοιες της φορολογικής προσπάθειας, όπως για παράδειγμα η φορολογική επάχθεια (tax severity) και η φορολογική πίεση (tax pressure). Οι έννοιες αυτές επινοήθηκαν με σκοπό να ξεπεραστούν τα παραπάνω προβλήματα.

Ειδικότερα, η έννοια της **φορολογικής επάχθειας** δημιουργήθηκε από την ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι διαφορές που υπάρχουν στο εισόδημα μεταξύ των διαφόρων ΟΤΑ, κάτι που δεν έκαναν οι δείκτες της φορολογικής προσπάθειας. Αντίστοιχα, η **φορολογική πίεση** θέτει σε δεύτερη μοίρα τη φορολογική προσπάθεια αφού οι υποστηρικτές της θεωρούν, ότι ο ρυθμός μεταβολής της φορολογικής προσπάθειας παίζει σημαντικότερο ρόλο από το απόλυτο μέγεθος αυτής.

Ο δείκτης που υπολογίζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση προκύπτει αν διαιρεθεί η φορολογική προσπάθεια της περιοχής με την αντίστοιχη μεταβολή που έχει παρατηρηθεί σε αυτή για ορισμένη χρονική περίοδο, θεωρώντας κάποιο από τα προηγούμενα για έτος βάσης. Ο παραπάνω δείκτης παρουσιάστηκε και εφαρμόστηκε στις ΗΠΑ από την Συμβουλευτική Επιτροπή επί Θεμάτων Διακυβερνητικών Σχέσεων, την ACIR¹²⁸.

¹²⁷ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 204.

¹²⁸ ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR), "Measuring the Fiscal "Blood Pressure" of the States", 1964 – 1975, Washington D. C., 1977.

Επιπλέον, όπως έχει υποστηριχθεί από τους E. D. Benson, B. R. Marks and K. K. Raman¹²⁹, η φορολογική προσπάθεια μπορεί να αξιοποιηθεί ως δείκτης της δημοσιονομικής πίεσης (fiscal stress) που αντιμετωπίζει μια περιοχή. Μια εκτίμηση της δημοσιονομικής πίεσης μπορεί βοηθά κατά το σχεδιασμό της κατανομής των επιχορηγήσεων να παρέχεται συγκριτικά μεγαλύτερη οικονομική ενίσχυση σε εκείνες τις περιοχές που προσπαθούν εντονότερα να αντλήσουν έσοδα διαθέτοντας μικρή εισοδηματική βάση. Μάλιστα, σε έρευνα του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου¹³⁰ υποστηρίχθηκε, ότι χώρες με χαμηλούς δείκτες φορολογικής προσπάθειας θα πρέπει να δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην αύξηση των εσόδων τους παρά στην μείωση των δαπανών τους, μιμούμενες χώρες που εμφανίζουν υψηλότερους δείκτες φορολογικής προσπάθειας.

Σύμφωνα με όσα έχουν ως τώρα αναφερθεί, έχει γίνει σαφές ότι η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ¹³¹ είναι δυνατόν να εκτιμηθεί συσχετίζοντας τα πραγματικά φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ με τη φορολογική δυνατότητα τους.

Με άλλα λόγια, αν βρεθεί η σχέση που συνδέει τα δυο αυτά μεγέθη, αντιπαραβάλλοντας την φορολογική προσπάθεια του κάθε ΟΤΑ με την προσπάθεια που καταβάλλεται σε εθνικό επίπεδο, στη συνέχεια υπολογίζεται η σχετική φορολογική προσπάθεια. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας αναμένεται να είναι η δυνατότητα κατάταξης των υπό μελέτη ΟΤΑ σύμφωνα με τη φορολογική τους προσπάθεια. Το γεγονός αυτό, μπορεί να φανεί ιδιαίτερα χρήσιμο στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση ενός δίκαιου και αντικειμενικού συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ.

Ουσιαστικά, για τη μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας των ΟΤΑ, από την μελέτη της βιβλιογραφίας είναι δυνατόν να διακρίνει κανείς δυο βασικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις: είτε διαιρώντας τα φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ με τη φορολογική τους βάση, είτε διαιρώντας τα φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ με το εισοδήμα τους.

Η μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας των ΟΤΑ λοιπόν όταν τα φορολογικά τους έσοδα εξετάζονται **ως προς τη φορολογική τους βάση** έχει άμεση σχέση με το ύψος του φορολογικού συντελεστή. Κατά συνέπεια, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι ο φορολογικός συντελεστής¹³², αποτελεί μια ικανοποιητική προσέγγιση της φορολογικής προσπάθειας του ΟΤΑ.

¹²⁹ E. D. BENSON, B. R. MARKS, K. K. RAMAN, "Tax effort as an indicator of Fiscal Stress", Public Finance Quarterly, 16 (2), Apr. 1988, p.p. 204-205.

¹³⁰ J. G. STOTSKY and A. WOLDEMARIAM, "Tax Effort in Sub-Saharan Africa", WP/97/107, IMF Working Paper, Sept. 1997, p.p. 43.

¹³¹ Στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως έχει ήδη γίνει κατανοητό, η δημοσιονομική προσπάθεια έχει να κάνει κατά κύριο λόγο με τη φορολογική προσπάθεια. Αυτό συμβαίνει γιατί ως γνωστό, στη συντριπτική πλειοψηφία των ΟΤΑ, τα έσοδα τους προέρχονται κατά κύριο λόγο από την επιβολή φόρων (δηλ. πρόκειται για φορολογικά έσοδα) και τελών τα οποία είναι κατ' ουσία τις πιο πολλές φορές φόροι.

¹³² **Φορολογικός Συντελεστής:** ο λόγος του φόρου με τον οποίο επιβαρύνεται ο φορολογούμενος προς την φορολογική βάση του.

Σύμφωνα λοιπόν μ' αυτήν την παραδοχή, το μέγεθος της φορολογικής προσπάθειας κάποιου Χ ΟΤΑ, ΦΠΧ, όπου επιβάλλεται ένας φόρος (i) θα είναι:

$$\Phi\Pi_X = t_X = \frac{E_{Xi}}{\Phi B_{Xi}} \quad (3.10.)$$

όπου, t_X ο φορολογικός συντελεστής, E_{Xi} τα φορολογικά έσοδα του Χ ΟΤΑ μέσω του i φόρου και ΦB_{Xi} η φορολογική βάση του Χ ΟΤΑ.

Η μέθοδος όμως εμφανίζει αδυναμίες που προκύπτουν μέσα από τα ακόλουθα ερωτήματα:

- Τι γίνεται στην περίπτωση κατά την οποία ο ΟΤΑ επιβάλλει περισσότερους από έναν φόρους ?
- Πως υπολογίζεται στην περίπτωση αυτή η φορολογική προσπάθεια ?
- Θα είναι η συνολική φορολογική προσπάθεια που καταβάλλει ο ΟΤΑ ίση με το άθροισμα των επιμέρους φορολογικών συντελεστών ?
- Αν όχι, με ποια βαρύτητα θα συμμετέχουν οι αντίστοιχοι φορολογικοί συντελεστές στη διαμόρφωση της φορολογικής προσπάθειας κάθε ΟΤΑ ?
- Θα έχουν όλοι οι ΟΤΑ κοινούς φορολογικούς συντελεστές σε εθνικό επίπεδο ?

Από τη διατύπωση των παραπάνω ερωτημάτων προκύπτουν δυο σοβαρά προβλήματα. Το πρόβλημα της «συμβατότητας» των μονάδων μέτρησης των φορολογικών συντελεστών των επιμέρους φόρων και ο βαθμός συμμετοχής των φορολογικών συντελεστών των επιμέρους φόρων κατά τη διαμόρφωση της φορολογικής προσπάθειας του ΟΤΑ.

Ο J. LE GRAND¹³³, προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα αυτό, προσπάθησε να εκφράσει τη φορολογική προσπάθεια ως ποσοστό της συνολικής φορολογικής βάσης, ως εξής:

$$\Phi\Pi_X = \frac{(t_A * \Phi B_A) + (t_B * \Phi B_B)}{\Phi B_A + \Phi B_B} \quad (3.11.)$$

όπου $\Phi\Pi_X$ η φορολογική προσπάθεια του Χ ΟΤΑ, t_i ο φορολογικός συντελεστής του φόρου i, ΦB_i οι αντίστοιχες κατά κεφαλήν φορολογικές βάσεις.

(Ο παραπάνω τύπος 3.2.12 ισχύει για δυο φόρους Α και Β, με φορολογικούς συντελεστές t_A και t_B και φορολογικές βάσεις ΦB_A και ΦB_B αντίστοιχα).

Παρόλα αυτά όμως και αυτή η λύση δεν ξεπερνά το πρόβλημα των διαφορετικών μονάδων μέτρησης (βλ. τον παρανομαστή της σχέσης 3.11.). Τη λύση έδωσε ο

πολλαπλασιασμός των επιμέρους φορολογικών βάσεων του παρανομαστή με πρότυπους φορολογικούς συντελεστές που έχει θεσπίσει το Κράτος για τους αντίστοιχους φόρους. Σ' αυτή την περίπτωση η φορολογική προσπάθεια υπολογίζεται σύμφωνα με τον τύπο που ακολουθεί:

$$\Phi\Pi_X = \frac{(t_A * \Phi B_A) + (t_B * \Phi B_B)}{(t'_A * \Phi B_A) + (t'_B * \Phi B_B)} \quad (3.12.)$$

όπου, t'_i οι πρότυποι φορολογικοί συντελεστές που έχει θέσει το Κράτος για τους αντίστοιχους φόρους.

(Και σε αυτή την περίπτωση ο παραπάνω τύπος (3.12.) ισχύει για δυο φόρους Α και Β, με φορολογικούς συντελεστές t_A και t_B , με πρότυπους φορολογικούς συντελεστές t'_A και t'_B , και φορολογικές βάσεις ΦB_A και ΦB_B αντίστοιχα).

Όσον αφορά το άλλο πρόβλημα, δηλαδή εκείνο της επιβολής των ίδιων φόρων από τους ΟΤΑ αλλά με διαφορετικούς φορολογικούς συντελεστές. Στην περίπτωση αυτή μπορεί να συμβεί το εξής παράδοξο:

Αν υποθεθεί ότι μελετώνται δυο ΟΤΑ Χ, Υ και ο Χ ΟΤΑ επιβάλλει υψηλό φορολογικό συντελεστή στο φόρο στον οποίο έχει χαμηλή φορολογική δυνατότητα και χαμηλό συντελεστή στο φόρο στον οποίο έχει υψηλή φορολογική δυνατότητα, ενώ ο Υ ΟΤΑ κάνει ακριβώς το αντίθετο. Τότε, ο ΟΤΑ ο οποίος επιβάλλει τους υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές φαίνεται ότι καταβάλλει τελικά μικρότερη φορολογική προσπάθεια.

Για να αποφευχθούν τέτοια φαινόμενα, η φορολογική προσπάθεια κάποιου ΟΤΑ είναι δυνατόν να υπολογισθεί με το λόγο των συνολικών φορολογικών εσόδων προς τα έσοδα που θα εισέπραττε ο ΟΤΑ μετά την εφαρμογή *πρότυπων φορολογικών συντελεστών*.

Ακολουθώντας, η φορολογική προσπάθεια του ΟΤΑ θα δίνεται από τον τύπο:

$$\Phi\Pi_X = \frac{\sum_i E_i}{\sum_i E'_i} \quad (3.13.)$$

όπου, $\Phi\Pi_X$ η φορολογική προσπάθεια που καταβάλλεται από κάποιον Χ ΟΤΑ προκειμένου να αντλήσει μέσω της επιβολής i φόρων συνολικά φορολογικά έσοδα ύψους $\sum_i E_i$ και $\sum_i E'_i$ τα έσοδα που αναμένεται να εισπράξει ο ΟΤΑ μετά την εφαρμογή των πρότυπων φορολογικών συντελεστών του Κράτους επί των τοπικών φόρων.

Η μέθοδος αυτή, προτάθηκε από την συμβουλευτική επιτροπή επί θεμάτων διακυβερνητικών σχέσεων (ACIR) στις ΗΠΑ, αλλά εμφανίζει και αυτή κάποιες αδυναμίες, οι οποίες εντοπίστηκαν από διάφορους ερευνητές όπως ο J. Akin, ο W. D. Morgan, ο P.

¹³³ J. LE GRAND, "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities", The Economic Journal, 1975, p. 531-547.

Shapiro κ.ά. Οι αδυναμίες της μεθόδου ACIR κατά την εκτίμηση της δημοσιονομικής (φορολογικής) προσπάθειας εσιτάστηκαν στα ακόλουθα¹³⁴:

- Πρώτον, δεν υπάρχει καμιά αναγνώριση της ανεξαρτησίας της μιας πηγής εισοδήματος από την άλλη.
- Δεύτερον, η προέλευση της δημοσιονομικής δυνατότητας (ο παρανομαστής του μαθηματικού τύπου 3.13.) υποθέτει την ελαστικότητα του εισοδήματος σε σχέση με τη φορολογική βάση ή / και φορολογικό συντελεστή ίσο με ΜΗΔΕΝ ή ΜΟΝΑΔΑ.
- Τρίτον, η πολυπλοκότητα της μεθόδου που απαιτεί χρόνο και υψηλό κόστος.

Κατά την άλλη μεθοδολογική προσέγγιση η **μέτρησης της φορολογικής προσπάθειας των ΟΤΑ**, υπολογίζεται **σε σχέση με το εισόδημα** της περιοχής.

Ο λόγος των πραγματικών φορολογικών εσόδων μιας περιοχής ως προς το εισόδημα, μπορεί άνετα να αποτελέσει μια αξιόπιστη μέτρηση της φορολογικής της προσπάθειας. Ειδικότερα, αν εφαρμοσθεί ο πρότυπος συντελεστής φορολογικής επιβάρυνσης στο εισόδημα μιας περιοχής, θα προκύψει η πρότυπη φορολογική επιβάρυνσή της.

Αν στη συνέχεια, τα πραγματικά φορολογικά έσοδα της περιοχής διαιρεθούν με την πρότυπη φορολογική επιβάρυνση, τότε θα έχουμε μια εκτίμηση της φορολογικής της προσπάθειας. Σύμφωνα με τα παραπάνω, η φορολογική προσπάθεια ενός ΟΤΑ, δίνεται από τον τύπο που ακολουθεί:

$$\Phi\Pi_x = \frac{T}{\lambda * Y} \quad (3.14.)$$

όπου, $\Phi\Pi_x$ η φορολογική προσπάθεια που καταβάλλεται από κάποιον X ΟΤΑ, T η κατά κεφαλήν φορολογική επιβάρυνση, λ ο πρότυπος φορολογικός συντελεστής επί του εισοδήματος, Y το κατά κεφαλήν εισόδημα, και $\lambda * Y$ η πρότυπη φορολογική επιβάρυνση.

Ανάλογα τώρα με το αν ο λόγος $T / \lambda * Y$ (φορολογική προσπάθεια) είναι μεγαλύτερος, ίσος ή μικρότερος από τη μονάδα εξάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα:

$$T / \lambda * Y \begin{cases} > 1 \Rightarrow \text{Οι ΟΤΑ επιβάλλουν φορολογική επιβάρυνση } \mathbf{\textit{μεγαλύτερη}} \text{ από την πρότυπη} \\ = 1 \Rightarrow \text{Οι ΟΤΑ επιβάλλουν φορολογική επιβάρυνση } \mathbf{\textit{ίση}} \text{ με την πρότυπη} \\ < 1 \Rightarrow \text{Οι ΟΤΑ επιβάλλουν φορολογική επιβάρυνση } \mathbf{\textit{χαμηλότερη}} \text{ από την πρότυπη} \end{cases}$$

Το **πλεονέκτημα** της διαδικασίας αυτής είναι ότι και στην περίπτωση που έχουμε πολλούς φόρους δεν αντιμετωπίζουμε το πρόβλημα των μονάδων μέτρησης και της ιδιαίτερης σημασίας – βαρύτητας που μπορεί να έχει ο κάθε φόρος.

¹³⁴ W. D. MORGAN "An Alternative Measure of Fiscal Capacity", National Tax Journal, 1974, p.p. 361.

Από την άλλη μεριά, **βασικές αδυναμίες** της μεθόδου είναι συνήθως η έλλειψη στατιστικών στοιχείων σε τοπικό κυρίως επίπεδο και η μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγή σε πολλές περιπτώσεις, γεγονός που επηρεάζει αρνητικά την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων δίνοντας πλαστή εικόνα της πραγματικότητας.

Επιπλέον ιδιαίτερης σημασίας παράμετρος, που πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη, είναι και το είδος των φόρων που έχουν εκχωρηθεί στους τοπικά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς.

Αυτό συμβαίνει, γιατί κάποιοι φόροι έχουν μεγαλύτερη και κάποιοι άλλοι μικρότερη συσχέτιση με το εισόδημα επηρεάζοντας έτσι την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων. Για παράδειγμα, αν κάποιος ΟΤΑ έχει δικαίωμα επιβολής φόρου στον καπνό - τσιγάρα ή στα οιοπνευματώδη ποτά δεν έχει άμεση σχέση με το εισόδημα, κάτι το οποίο δεν ισχύει σαφώς στα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων, αφού μεγάλης ιπποδύναμης και ακριβά αυτοκίνητα έχουν λίγοι και συνήθως οικονομικά εύρωστοι, ενώ οιοπνευματώδη ποτά και καπνό χρησιμοποιούν πολλοί και ανεξαρτήτου εισοδηματικής τάξης.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, αν κατά τη διαδικασία κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, εξεταζόταν μόνο η φορολογική προσπάθεια μιας περιοχής, είναι πολύ πιθανό η τελική απόφαση που επρόκειτο να ληφθεί να είναι σε μεγάλο βαθμό επισφαλής!

Αυτό γιατί έχει αποδειχθεί σε ερευνητικό επίπεδο ότι υπάρχει αντίστροφη σχέση μεταξύ φορολογικής δυνατότητας και φορολογικής προσπάθειας μιας περιοχής¹³⁵, αν και υπάρχουν μελέτες που δεν καταλήγουν σε αντίστοιχο συμπέρασμα¹³⁶.

Εκτός των ανωτέρω δυο μεθοδολογικών προσεγγίσεων, που δίνουν περίπου ίδια αποτελέσματα χωρίς σημαντικές αποκλίσεις, στη διεθνή βιβλιογραφία, σημαντική θέση κατά την εκτίμηση της φορολογικής προσπάθειας κατέχει η μέθοδος της **ανάλυσης παλινδρόμησης** (regression analysis), με ευρύτατη μάλιστα αποδοχή.

Ειδικότερα, κατά τον R. W. Bahl¹³⁷, η φορολογική δυνατότητα των 50 αναπτυσσομένων χωρών που εξέτασε ήταν συνάρτηση τριών κυρίως παραγόντων:

1. του επιπέδου ανάπτυξης (μέσω του αγροτικού εισοδήματος),
2. της τομεακής σύνθεσης του παραγόμενου εισοδήματος (μέσω του εισοδήματος από εξορυκτική δραστηριότητα),
3. του μεγέθους του ξένου εμπορικού τομέα (μέσω του εισοδήματος από εξαγωγές).

Από την εξίσωση παλινδρόμησης των παραπάνω τριών ανεξάρτητων μεταβλητών προέκυψε μια κλίμακα κατάταξης των υπό εξέταση αναπτυσσομένων χωρών, αρχικά ως

¹³⁵ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, "Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort", (Washington ACIR 1962). ACIR, "Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas", (Washington ACIR 1971). ACIR, 1981 Tax Capacity of the fifty States (U.S. Government Printing Office, 1983), and 1982 Tax Capacity.

¹³⁶ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 209.

¹³⁷ R. W. BAHL, "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis", IMF, Staff Papers, 18 (3), Nov. 1971, p.p. 584-604.

προς τη φορολογική τους δυνατότητα και ακολούθως ως προς τη φορολογική τους προσπάθεια.

Έχοντας ορίσει τη φορολογική προσπάθεια ως τον βαθμό αξιοποίησης της φορολογικής δυνατότητας μιας περιοχής, η φορολογική προσπάθεια αντιστοιχεί στην παρούσα φορολογική αναλογία που εκφράζεται ως κλάσμα της αναμενόμενης φορολογικής αναλογίας (δηλ. της φορολογικής δυνατότητας που εκμηθθηκε από την προηγούμενη εξίσωση παλινδρόμησης).

Η κατάταξη των παραπάνω χωρών έγινε σύμφωνα με ένα δείκτη, ο οποίος όταν ήταν πάνω (κάτω) από 1,00 προσδιόριζε φορολογική προσπάθεια πάνω (κάτω) από τη μέση φορολογική προσπάθεια.

Σύμφωνα με την κατάταξη αυτή, οι χώρες ομαδοποιήθηκαν ως προς τα χαρακτηριστικά της φορολογικής δυνατότητας – προσπάθειάς τους στις ακόλουθες τέσσερις κατηγορίες:

- σε χώρες με υψηλή φορολογική δυνατότητα και υψηλή φορολογική προσπάθεια,
- σε χώρες με υψηλή φορολογική δυνατότητα και χαμηλή φορολογική προσπάθεια,
- σε χώρες με χαμηλή φορολογική δυνατότητα και υψηλή φορολογική προσπάθεια,
- και τέλος, σε χώρες με χαμηλή φορολογική δυνατότητα και χαμηλή φορολογική προσπάθεια.

Είναι αντιληπτό ότι η παραπάνω μεθοδολογία είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί και στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με εξίσου καλά αποτελέσματα.

Στην πραγματικότητα όμως, η πρώτη προσπάθεια χρησιμοποίησης στοχαστικού (μαθηματικού) μοντέλου με σκοπό την εκτίμηση της φορολογικής προσπάθειας έγινε από τους J. R. Lotz και E. R. Morss¹³⁸ σε δείγμα 52 αναπτυσσόμενων χωρών.

Η μελέτη αυτή παρουσίασε μεγάλο ενδιαφέρον αφού από τη σύγκριση που έγινε στα δυο στοχαστικά μοντέλα, διαπιστώθηκε ότι καθένα από αυτά κατέτασσε τις υπό εξέταση χώρες σε υψηλής, μέσης και χαμηλής φορολογικής προσπάθειας, κατά τρόπο που δεν ήταν διαφορετικός από άποψη στατιστικής σημαντικότητας.

Βέβαια, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η προσέγγιση μέσω της ανάλυσης παλινδρόμησης δεν ξεπερνά τη δυσκολία ότι η προτίμηση μιας χώρας να φορολογήσει ή όχι μια φορολογική βάση μπορεί να περιλαμβάνει τόσο φαινόμενα πολιτικών επιδράσεων όσο και καθαρά παράγοντες φορολογικών δυνατοτήτων.

Ο ερευνητής Ruperto Majuca, στο άρθρο του "Measuring Tax Effort over time: The Philippine Case"¹³⁹, χρησιμοποίησε επίσης ένα μοντέλο παλινδρόμησης, προκειμένου να εκτιμήσει το δείκτη φορολογικής προσπάθειας στις Φιλιππίνες κατά τη χρονική περίοδο

¹³⁸ J. R. LOTZ, E. R. MORRS, "Measuring Tax Effort in Developing Countries", Staff Papers, Vol. XIV, 1967, p.p. 478-499.

¹³⁹ **Table 2: Predicted Tax Share, Actual Tax Share, and Tax Effort Index;** Measuring Tax Effort Over Time: The Philippine Case. Ruperto Majuca II. 1. Introduction. Tax effort indices are sometimes used for evaluating the... URL: www.students.uiuc.edu/~majuca/TaxEffortIndex.html

1972 – 1996, από το λόγο των πραγματικών φορολογικών εσόδων ως μερίδιο του ΑΕΠ, (actual tax shares) προς τις προβλεπόμενες τιμές φορολογικών εσόδων ως προς το ΑΕΠ (predicted tax shares), αντίστοιχα. Δηλαδή υπολόγισε ένα δείκτη φορολογικής προσπάθειας ως εξής:

$$\text{ΔΕΙΚΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑΣ} = \frac{\text{Actual}}{\text{Pr edicted}} \quad (3.16.)$$

Στο μοντέλο του ο Majuca υπέθεσε ότι, τα φορολογικά έσοδα συσχετίζονται με το εισόδημα, την “ανοιχτοσύνη” του εμπορίου (trade openness), δηλ. $[(X+M) / \text{GDP}]$ και το μερίδιο της γεωργίας στην παραγωγή, δηλαδή:

$$T / \text{GDP} = b_0 + b_1 \ln(Y_p) + b_2 \ln[(X + M) / \text{GDP}] + b_3 \ln(AG) + e \quad (3.17.)$$

όπου, T/GDP τα φορολογικά έσοδα, Y_p το κατά κεφαλήν εθνικό προϊόν (σε US \$), X οι εξαγωγές, M οι εισαγωγές, AG ο γεωργικός δείκτης παραγωγής, e ο στοχαστικός όρος. Αντίστοιχη έρευνα υπολογισμού της φορολογικής προσπάθειας, μέσω της ανάλυσης παλινδρόμησης, διεξήγαγε και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (I.M.F.) με μεγάλη επιτυχία, σε 43 χώρες της Αφρικανικής Ηπείρου, για τη χρονική περίοδο 1990-1995¹⁴⁰.

Η μεγάλη σημασία της εκτίμησης του μεγέθους, τόσο της φορολογικής προσπάθειας αλλά και της δημοσιονομικής δυνατότητας των διαφόρων περιοχών, προκειμένου να ενισχυθούν δίκαια και αντικειμενικά μέσω του συστήματος των κρατικών επιχορηγήσεων προβλήθηκε και από τους B. Dahlby and L. S. Wilson¹⁴¹ (1994). Απέδειξαν ότι ο τύπος (φόρμουλα) εξίσωσης (equalization formula) έχει δυο συνιστώσες: η πρώτη μετρά τις ανάγκες για δαπάνες της περιοχής και η δεύτερη μετρά τη μείωση των εξισωτικών επιχορηγήσεων όσο η δημοσιονομική δυνατότητα της περιοχής αυξάνει. Ουσιαστικά, σκοπός της μελέτης των B. Dahlby and L. S. Wilson ήταν η κατανομή του φορολογικού βάρους μεταξύ των διαφόρων περιοχών, ώστε το κοινωνικό κόστος παροχής των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών να ελαχιστοποιείται.

Η μελέτη τελικά απάντησε στο ερώτημα με την κατασκευή του τύπου (φόρμουλας) που δείχνει με ποιον ακριβώς τρόπο οι εξισωτικές επιχορηγήσεις συνδέονται, τόσο με το μέτρο της φορολογικής προσπάθειας (tax effort), όσο και με το μέτρο της δημοσιονομικής δυνατότητας μιας περιοχής (fiscal capacity), η οποία λαμβάνει υπόψη της την ελαστικότητα της φορολογικής βάσης (tax base) και την υποκαταστασιμότητά της από άλλες φορολογικές βάσεις. Το συμπέρασμα των B. Dahlby and L.S. Wilson (1994) ήταν ότι: **η κατανομή των εξισωτικών επιχορηγήσεων, σύμφωνα με τη δημοσιονομική δυνατότητα, πραγματοποιείται κατά εκείνο το μέγεθος που η φορολογική προσπάθεια εξισώνεται σε όλες τις περιοχές!**

¹⁴⁰ J. G. STOTSKY and A. WOLDEMARIAM, “Tax Effort in Sub-Saharan Africa”, WP/97/107, IMF Working Paper, Sept. 1997.

¹⁴¹ B. DAHLBY and L. S. WILSON, “Fiscal Capacity, tax effort, and optimal equalization grants”, Canadian Journal of Economics, XXVII, No 3, August 1994, Canada, p.p. 660.

3.4.3. Η έννοια των Τοπικών Αναγκών και οι μέθοδοι μέτρησης τους

Η έννοια της ανάγκης είναι πολύ παλιά και συνυφασμένη με την εμφάνιση του ανθρώπου πάνω στη γη. Αποτελέσει ουσιαστικό παράγοντα στην εξελικτική πορεία του ανθρώπινου είδους, αφού στην ικανοποίηση των αναγκών οφείλεται η οργάνωση των ανθρώπων αρχικά σε ομάδες και σε πιο σύνθετες κοινωνικές δομές αργότερα.

Ο άνθρωπος σε όλη τη διάρκεια της ζωής του αισθάνεται διάφορες ανάγκες, οι οποίες με την εξάπλωση του πολιτισμού και την επέκταση της ευημερίας του αυξάνονται ολοένα και περισσότερο. Έτσι, από τις ανάγκες του πρωτοεμφανιζόμενου ανθρώπου για τροφή, στέγη, ένδυση μέχρι της σημερινές ανάγκες για υγεία, εκπαίδευση, αναψυχή, επικοινωνία κ.ά., παρατηρείται όχι μόνο ποσοτική μεγέθυνση αλλά κυρίως ποιοτική εξέλιξη των ανθρώπινων αναγκών. Αυτό είχε σαν συνέπεια, ολόκληρη η ζωή του ανθρώπου να κυριαρχείται από μια συνεχή προσπάθεια για πληρέστερη ικανοποίηση των αναγκών του. Μάλιστα, στην προσπάθεια να ικανοποιήσει τις ανάγκες του, συνδυάζει με διάφορους τρόπους τη φύση, την εργασία και το κεφάλαιο, δηλαδή τους συντελεστές της παραγωγής. Αποτέλεσμα, η ικανοποίηση των ανθρώπινων αναγκών να έχει αναχθεί σε κεντρικό ζήτημα (και) για την οικονομική επιστήμη. Τι σημαίνει όμως α ν ά γ κ η ?

Ανάγκη είναι το αναπόφευκτον, το αναπόδραστον, και κατά τον Αριστοτέλη "το μη ενδέχασθαι άλλον"¹⁴². Με άλλα λόγια, η ανάγκη¹⁴³ αντιπροσωπεύει το δυσάρεστο συναίσθημα μιας έλλειψης, που ταυτόχρονα συνοδεύεται από μια επιθυμία να απομακρυνθεί.

Όπως αναφέρθηκε, ένας απ' τους βασικούς λόγους που οι άνθρωποι οργανώθηκαν σε κοινωνικές δομές ήταν η αποτελεσματικότερη ικανοποίηση των αναγκών τους.

Στις μέρες μας, οι τοπικά αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί είναι υπεύθυνοι για την παροχή πολλών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών με σκοπό να καλύψουν τις ανάγκες των κατοίκων τους, δηλαδή τις τοπικές τους ανάγκες (local needs). Στην πραγματικότητα ως τοπικές ανάγκες, εννοούνται οι ανάγκες για πραγματοποίηση δαπανών, ή καλύτερα οι ανάγκες των διαφόρων αυτοδιοικούμενων οργανισμών για έσοδα, ώστε να χρηματοδοτήσουν στη συνέχεια τις δαπάνες τους. Θα ήταν βασική παράλειψη, αν στην παραπάνω θεώρηση περί τοπικών αναγκών δε συμπεριλαμβάνονταν και οι προτιμήσεις των κατοίκων των διαφόρων περιοχών.

¹⁴² ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΣ Δ., "ΜΕΓΑ ΛΕΞΙΚΟ ΟΛΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΓΛΩΣΣΗΣ", Εκδόσεις ΔΟΜΗ, Αθήνα 1953, Τόμος 1, σελ. 373.

¹⁴³ ΚΑΡΔΑΚΑΡΗΣ Κ., "ΓΕΝΙΚΗ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ Ι & ΙΙ", Εκδόσεις ΕΛΛΗΝ, Αθήνα 1997, σελ. 13.

Οι προτιμήσεις των καταναλωτών - κατοίκων για τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες εμφανίζουν μια ιδιομορφία, την οποία επισήμανε, στις αρχές της δεκαετίας του '50, ο C. Tiebout¹⁴⁴ σε σχετική θεωρία του. Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι οι προτιμήσεις για τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, δεν εκφράζονται μόνο με το *μηχανισμό της ψηφοφορίας*, όπως γίνεται στα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που παρέχονται από την Κεντρική Διοίκηση. Σε τοπικό επίπεδο, οι κάτοικοι «ψηφίζουν με τα πόδια», δηλαδή με την μετεγκατάστασή τους σε μια άλλη περιοχή. Με αυτόν τον τρόπο, οι δημότες, ουσιαστικά εκφράζουν την προτιμήσή τους στην περιοχή εκείνη, η οποία τους παρέχει την επιθυμητή (άριστη) σχέση τοπικών δημόσιων αγαθών-υπηρεσιών και τοπικής φορολογίας. Ο μηχανισμός αυτός είναι σαφώς αποτελεσματικότερος από τον πολιτικό μηχανισμό της ψηφοφορίας, γιατί τείνει να ταυτιστεί με τον μηχανισμό της αγοράς. Σύμφωνα με τη θεωρία του Tiebout, οι κάτοικοι των ΟΤΑ είναι δυνατόν να παρομοιαστούν με τους καταναλωτές, οι οποίοι περπατούν σε μια αγορά, προκειμένου να αγοράσουν κάποιο προϊόν που να ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις τους. Έτσι, οι κάτοικοι των ΟΤΑ μετακινούνται και τελικά μετεγκαθίστανται σε εκείνους τους ΟΤΑ, που ανταποκρίνονται καλύτερα στις προτιμήσεις τους ως προς την παροχή κάποιων αγαθών και υπηρεσιών. Προφανώς, στη συγκεκριμένη περίπτωση τα κύρια κριτήρια μετεγκατάστασης των κατοίκων είναι το μέγεθος της φορολογικής επιβάρυνσης, το ποσοτικό, αλλά και το ποιοτικό επίπεδο παροχής αγαθών και υπηρεσιών.

Για λόγους δημοσιονομικής εξίσωσης αλλά και κοινωνικής δικαιοσύνης η σχέση τοπικών φόρων και επιπέδου παροχής υπηρεσιών θα πρέπει να είναι ίδια μεταξύ των διαφόρων περιοχών στο βαθμό εκείνο όπου δεν παρατηρούνται ούτε ποσοτικές ούτε και ποιοτικές αποκλίσεις παροχής υπηρεσιών. Μάλιστα, ο J. Buchanan, έχει υποστηρίξει ότι οι φορολογικοί συντελεστές μεταξύ των διαφόρων περιοχών πρέπει να είναι ίδιοι, όταν οι παρεχόμενες υπηρεσίες είναι του αυτού ποσοτικού και ποιοτικού επιπέδου¹⁴⁵.

Με άλλα λόγια, σε ένα σύγχρονο αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, οι διαφορές στη φορολογική επιβάρυνση μεταξύ των διαφόρων περιοχών θα πρέπει να αντανακλούν ακριβώς τις διαφορές μεταξύ των παρεχόμενων υπηρεσιών !

Η διάσταση αυτή, θα πρέπει να λαμβάνεται πολύ σοβαρά υπόψη κατά την κατασκευή των συστημάτων κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων. Η επιβολή παρόμοιων φορολογικών συντελεστών μεταξύ των ΟΤΑ είναι απαραίτητη για να αντληθούν έσοδα, τα οποία με τη σειρά τους θα δαπανηθούν για την παροχή των τοπικών αγαθών – υπηρεσιών, έτσι ώστε τελικά να καλύψουν σε ένα κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο τις ανάγκες των κατοίκων των τοπικών κοινωνιών. Είναι προφανές ότι, πλήρης οριζόντια δημοσιονομική εξίσωση επιτυγχάνεται όταν όλοι οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί

¹⁴⁴ C. TIEBOUT, "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 1956, p.p. 416-24.

παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο ίδιο προκαθορισμένο επίπεδο και με την ίδια φορολογική επιβάρυνση.

Στην πράξη όμως τα πράγματα διαφοροποιούνται και δεν έχουν τόσο ομοιόμορφη θεώρηση, αφού οι ΟΤΑ δεν εμφανίζουν τις ίδιες ανάγκες από τη μια, ενώ από την άλλη όλες οι ανάγκες δεν είναι της ίδιας βαρύτητας και σημασίας. Δηλαδή, υπάρχει διαφοροποίηση των τοπικών αναγκών, τόσο σε ποσοτικό, όσο και σε ποιοτικό επίπεδο. Αυτό είναι αναμενόμενο γιατί, πολλές φορές, οι ανάγκες των ΟΤΑ υπαγορεύονται από το υφιστάμενο φυσικό, κοινωνικό και οικονομικό τους περιβάλλον, αλλά και τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των παραγόντων αυτών.

Γι' αυτό το λόγο, το σύστημα κατανομής της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης θα πρέπει εκτός των ποσοτικών, να λαμβάνει υπόψη του και τις ποιοτικές διαφορές στις ανάγκες των ΟΤΑ, ώστε να διασφαλίζεται τελικά κοινωνική δικαιοσύνη και δημοσιονομική ισότητα για όλους.

Για παράδειγμα, οι ανάγκες για βασικές τοπικές δαπάνες μπορεί να μην ποικίλουν έντονα μεταξύ των ΟΤΑ, αλλά αισθητές διαφορές μπορεί να δημιουργηθούν για πιο «κρίσιμες» υπηρεσίες, όπως η εκπαίδευση, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια¹⁴⁶.

Οι διαφορές στις τοπικές ανάγκες μπορεί να αποδοθούν σε διάφορους λόγους. Οι πιο σημαντικοί από αυτούς είναι:

♦ **Γεωγραφικοί – Περιβαλλοντικοί λόγοι,**

είναι δυνατόν να κάνουν πιο ακριβή την παροχή της ίδιας υπηρεσίας μεταξύ διαφορετικών ΟΤΑ. Έτσι, τα νησιά, οι πεδινές και οι ορεινές περιοχές εμφανίζουν διαφορές κοστολόγησης στις υπηρεσίες τους. Για παράδειγμα, οι ορεινές περιοχές είναι δυνατόν να αντιμετωπίζουν σημαντικότερα έξοδα εκβραχισμών κατά την κατασκευή ενός τεχνικού έργου ή προβλήματα βατότητας του οδικού δικτύου κατά τους χειμερινούς μήνες, ενώ οι ίδιες υπηρεσίες μπορεί να μην έχουν το ίδιο κόστος σε κάποιες άλλες πεδινές περιοχές. Τα νησιά, π.χ. αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα ύδρευσης λόγω λειψυδρίας και προσεγγισιμότητας λόγω των δυσμενών καιρικών συνθηκών κ.ά.

♦ **Δημογραφικοί λόγοι,**

επηρεάζουν σημαντικά τη διαμόρφωση της τιμής των υπηρεσιών ανά ΟΤΑ, αφού για παράδειγμα οι πυκνοκατοικημένες περιοχές, όπως είναι λογικό, εμφανίζουν μικρότερο κόστος ανά κάτοικο έναντι των αραιοκατοικημένων. Επιπλέον η ηλικιακή διάρθρωση των περιοχών δηλ. το ποσοστό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού και ο

¹⁴⁵ J. BUCHANAN, "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, 1950, p.p. 583-99.

¹⁴⁶ J. R. LOTZ "Social Needs Equalization: The Distribution of general grants to local governments in Denmark", OECD, Urban Management Studies, 1981, p.p. 40.

συντηρούμενος πληθυσμός μπορεί να δυσχεράνει την κατάσταση στις απομακρυσμένες και γηρασμένες περιοχές, αφού τους πόρους προκειμένου να συντηρηθούν οι γέροντες και παιδιά, πρέπει να τους παράσχουν λιγότεροι (οι οικονομικά ενεργοί) συγκριτικά με άλλες περιοχές, συν το γεγονός ότι οι ανάγκες για παροχές υπηρεσιών αυτών των ομάδων πληθυσμού είναι αυξημένες (παιδικόι σταθμοί, νηπιαγωγεία, γηροκομεία κτλ.).

♦ **Κοινωνικο - Οικονομικοί Λόγοι,**

όπως για παράδειγμα, ο αριθμός των κατοίκων με ειδικές ανάγκες, ο αριθμός των οικογενειών με έναν γονέα, οι διαφορές στο εργατικό κόστος, ο αριθμός των Ι.Χ. αυτοκινήτων, η εισοδηματική κατάσταση των κατοίκων της περιοχής, το ποσοστό ανεργίας, η εγκληματικότητα κ.ά., ενδέχεται να δημιουργούν ανάγκες που δεν αντιμετωπίζουν άλλοι ΟΤΑ ή και αν τις αντιμετωπίζουν, αυτό δεν συμβαίνει στον ίδιο βαθμό.

♦ **Λόγοι ελλιπούς στελέχωσης και υποδομών της τοπικής αυτοδιοίκησης,**

πολλές φορές κάνουν αδύναμους τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς να συντάξουν πλήρεις προτάσεις – μελέτες, μέσω των οποίων θα μπορούσαν σε διαφορετική κατάσταση να διεκδικήσουν κρατικές επιχορηγήσεις που θα χρηματοδοτούσαν τις ανάγκες τους.

♦ **Λόγοι χαμηλού ή υψηλού ποιοτικού επιπέδου των υπηρεσιών,**

όπως είναι φυσιολογικό θα επηρεάζουν ανάλογα και το κόστος τους. Με άλλα λόγια δεν αρκεί απλώς η παροχή μιας υπηρεσίας, αφού εξαιρετικής σημασίας είναι και η ποιότητά της και το κατά πόσο ανταποκρίνεται στο σκοπό της (αποτελεσματικότητα) ή σε αυτό που έχουμε ήδη αναφέρει κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας.

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται ότι, οι λόγοι για τους οποίους οι ΟΤΑ δεν έχουν μεταξύ τους τις «ίδιες» ανάγκες, μπορούν να ομαδοποιηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

1. Διαφορές ως προς τη φύση των ίδιων των αναγκών.
2. Διαφορές ως προς το κόστος παροχής των υπηρεσιών που δεν οφείλονται στους ίδιους τους ΟΤΑ.
3. Διαφορές ως προς το κόστος παροχής των υπηρεσιών που οφείλονται στους ΟΤΑ.
4. Διαφορές που οφείλονται στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ.

Αν και όλα όσα έχουν αναφερθεί έως τώρα περί αναγκών δείχνουν να είναι κατανοητά, στην πραγματικότητα όμως μια σειρά ερωτημάτων, προβλημάτων και δυσκολιών δημιουργούν εμπόδια στην μελέτη τους. Μάλιστα, η ολοκληρωμένη εικόνα των δυσκολιών παρουσιάζεται αν προσπαθήσει κανείς να μετρήσει τις ανάγκες. Ορισμένα από τα κεντρικά ερωτήματα που ανακύπτουν είναι τα ακόλουθα:

- “ Από ποιους παράγοντες επηρεάζονται οι τοπικές ανάγκες και ποια η στάθμισή τους κατά τον υπολογισμό των δαπανών ? ”
- “ Ποιο είναι το πρότυπο επίπεδο παροχής υπηρεσιών και ποια η σχέση του με το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο παροχής υπηρεσιών ? ”
- “ Θα πρέπει οι τοπικές ανάγκες να προέρχονται από τις στατιστικές εξηγήσεις των παλαιότερων δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης ? Αν ναι, πως θα καταφέρουμε να συμπεριλάβουμε και τις τυχόν αναδυόμενες ανάγκες του μέλλοντος ? ”
- “ Τι γίνεται όταν δεν υπάρχουν καθόλου στατιστικά στοιχεία ? Μπορούμε ή όχι να μετρήσουμε τις ανάγκες σ’ αυτή την περίπτωση ? ”

Είναι εμφανές ότι τόσο η επιλογή των προσδιοριστικών παραγόντων των αναγκών των αυτοδιοικούμενων οργανισμών όσο και οι σταθμίσεις τους, αποτελούν το πιο κρίσιμο ίσως σημείο κατά την εκτίμηση των τοπικών αναγκών.

Οι σταθμίσεις αυτές μπορεί να είναι αποτέλεσμα διαφορετικών προσεγγίσεων. Πολλές φορές μπορεί να είναι αποτέλεσμα πολιτικής βούλησης. Άλλες πάλι, είναι δυνατόν να υπολογίζονται με τη βοήθεια διαφόρων μοντέλων υπό τον περιορισμό κάποιων υποθέσεων και παραδοχών.

Τέλος, μπορεί να είναι αποτέλεσμα εμπειρικής έρευνας, υπό τους περιορισμούς που θέτουν οι διαφορές στις ανάγκες των ΟΤΑ.

Πριν περιγραφούν κάποιες μέθοδοι μέτρησης των τοπικών αναγκών και λαμβάνοντας υπόψη τα όσα έχουν επιρωθεί, κρίνεται σκόπιμο να γίνουν εκ των προτέρων κάποιες βασικές παραδοχές. Έτσι λοιπόν υποτίθεται ότι:

- υπάρχει ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο είναι ικανό να **θέτει προτεραιότητες δαπανών** σύμφωνα με τις τοπικές ανάγκες,
- **οι τοπικά αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί διαφέρουν τόσο στην πραγματοποίηση δαπανών** για τοπικά παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες, όσο και στη **δυνατότητα άντλησης τοπικών εσόδων**, προκειμένου να καλύψουν τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες για αυτές τις υπηρεσίες,
- **η Κεντρική Διοίκηση ενισχύει**, μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων, εκείνους τους **ΟΤΑ οι οποίοι εμφανίζουν υψηλές τοπικές ανάγκες για δαπάνες ή / και**

ασθενείς τοπικούς πόρους για λόγους δημοσιονομικής ισότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης

- **και οι υψηλές ανάγκες για δαπάνες που εμφανίζουν κάποιοι ΟΤΑ είναι αποτέλεσμα του ευρύτερου φυσικού και κοινωνικο-οικονομικού περιβάλλοντος ή / και του υψηλού κόστους των τοπικά παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών.**

Σύμφωνα με την τελευταία παραδοχή, διαπιστώνει κανείς ότι ένα κατά κεφαλήν μέτρο εκτίμησης των δαπανών αντιμετωπίζει περιορισμούς τους οποίους θέτει από τη φύση της η έννοια του **πληθυσμού**.

Ο πληθυσμός όμως δεν είναι δυνατόν να είναι ομοιογενής σ' όλη του την έκταση. Αποτέλεσμα, οι επιμέρους πληθυσμιακές μονάδες να αντιλαμβάνονται με διαφορετικό τρόπο τις ανάγκες, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά. Για παράδειγμα, τα παιδιά, οι γέροντες, τα άτομα με ειδικές ανάγκες κ.ά., αποτελούν ευαίσθητες πληθυσμιακές ομάδες και απαιτούν επιπλέον δημόσια δαπάνη και αρωγή, για την ικανοποίηση των αναγκών τους.

Οι κ.κ. πραγματοποιηθείσες δαπάνες δεν απεικονίζουν πλήρως τις τοπικές ανάγκες, αλλά κατά τρόπο ατελή, αφού με έναν «άκομψο» τρόπο ισοπεδώνουν τις διαφοροποιήσεις των αναγκών !

Οι μέθοδοι εκτίμησης των τοπικών αναγκών είναι δυνατόν να διακριθούν στη¹⁴⁷:

1. **Μέθοδο των ατομικών δεικτών προσδιορισμού των αναγκών**
2. **Μέθοδο των σύνθετων δεικτών προσδιορισμού των αναγκών**
3. **Μέθοδο των δεικτών εισροών πρότυπων υπηρεσιών**
4. **Μέθοδο των δεικτών των αντιπροσωπευτικών αναγκών**

Η μέθοδος των ατομικών δεικτών, βασίζεται στην κατασκευή μιας απλής αναλογίας, η οποία εκφράζει τις ανάγκες των κατοίκων μιας περιοχής, είτε σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό, είτε σε σχέση με τον πληθυσμό που ωφελείται από την παροχή κάποιας συγκεκριμένης υπηρεσίας.

Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, επιλέγεται κάποιο χαρακτηριστικό των ΟΤΑ το οποίο θεωρείται ότι έχει άμεση σχέση με την παροχή κάποιας υπηρεσίας. Για παράδειγμα, ο αριθμός των παιδιών βρεφικής και προσχολικής ηλικίας μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δείκτης των αναγκών που υπάρχουν για την κατασκευή βρεφονηπιακών σταθμών στους ΟΤΑ. Με βάση το χαρακτηριστικό αυτό, είναι δυνατόν να καταταγούν οι ΟΤΑ με βάση τις ανάγκες τους ως προς την παραπάνω υπηρεσία.

Η μέθοδος των ατομικών δεικτών μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για την εκτίμηση του κόστους, της ποιότητας και του βαθμού διάθεσης των διαφόρων υπηρεσιών. Με την

¹⁴⁷ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 216-221.

επιλογή μάλιστα των κατάλληλων δεικτών μπορούν να εκτιμηθούν όχι μόνο μια αλλά και περισσότερες υπηρεσίες των ΟΤΑ.

Με άλλα λόγια, η φιλοσοφία των ατομικών δεικτών επικεντρώνεται σε κάποιες υπηρεσίες, από την παροχή των οποίων άμεσα οφέλη αποκομίζουν ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες. Δηλαδή, το όφελος από την παροχή της ή των υπηρεσιών δε διαχέεται στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο αλλά σε μέρος αυτού.

Είναι φανερό ότι η μέθοδος αυτή βρίσκει εφαρμογή, κυρίως, στην κατανομή των ειδικού σκοπού κρατικών επιχορηγήσεων προς την αυτοδιοίκηση.

Στη διεθνή βιβλιογραφία απαντώνται αρκετές έρευνες, που αναδεικνύουν τη σχέση κάποιων μεταβλητών με τις τοπικές ανάγκες. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο πιο πολυχρησιμοποιημένος προσδιοριστικός παράγοντας των αναγκών των ΟΤΑ είναι ο **πληθυσμός** λόγω της επάρκειας των στατιστικών στοιχείων. Ταυτόχρονα ο πληθυσμός είναι και ο πιο πολυσυζητημένος, αφού μόνος του είναι ανεπαρκής να αποδώσει πλήρως και με αξιοπιστία τις τοπικές ανάγκες των ΟΤΑ. Ο **βαθμός αστικοποίησης** και ο **βαθμός πυκνοκατοίκησης** αποτελούν επίσης δυο μεταβλητές που σχετίζονται τόσο μεταξύ τους όσο και με τις ανάγκες για δαπάνες των ΟΤΑ.

Μάλιστα, έχει αποδειχθεί και εμπειρικά¹⁴⁸, ότι οι δαπάνες που πραγματοποιούνται με σκοπό την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών εμφανίζουν θετική συσχέτιση με το βαθμό αστικοποίησης και αρνητική συσχέτιση με το βαθμό πυκνοκατοίκησης.

Για το λόγο αυτό, οι προσδιοριστικοί παράγοντες που θα επιλεγούν σε κάθε χώρα, το πρόσημο και η στάθμισή τους πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο λεπτομερέστατης εμπειρικής έρευνας.

Η μέθοδος των σύνθετων δεικτών στηρίζεται σε μια από τις συχνότερα χρησιμοποιούμενες μεθοδολογικές προσεγγίσεις εκτίμησης των τοπικών αναγκών, στην **ανάλυση παλινδρόμησης** (regression analysis). Εφαρμόστηκε με μεγάλη επιτυχία στη Μ. Βρετανία και στην Ουαλία από τον Richard Jackman¹⁴⁹ και θεωρήθηκε ως μια από τις καλύτερες μεθόδους εκτίμησης των τοπικών αναγκών, αν και αντιμετώπισε έντονη κριτική.

Με την ανάλυση παλινδρόμησης αναγνωρίζεται ένας αριθμός χαρακτηριστικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, και τα βάρη – σταθμίσεις (weights) καθενός από αυτά. Τα χαρακτηριστικά αυτά αποτελούν τους προσδιοριστικούς παράγοντες των αναγκών (need factors), βάσει των οποίων αποδίδονται οι επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ.

Οι σταθμίσεις καθορίζουν το ποσό που θα αποδοθεί (spending need), σε σχέση με κάθε παράγοντα.

¹⁴⁸ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 221.

¹⁴⁹ R. JACKMAN, "Estimating Expenditure Need: The use of regression analysis in England and Wales", OECD, Urban Management Studies, 1981, p.p. 21-34.

Η ανάλυση παλινδρόμησης δέχθηκε, όπως επώθηκε, έντονη κριτική κυρίως για τους ακόλουθους κυρίως λόγους:

- ✓ *Πρώτον, γιατί δίνει μεγαλύτερη βαρύτητα σε ορισμένες ανάγκες εις βάρος κάποιων άλλων. Αποτέλεσμα, η μέθοδος να μην αναγνωρίζει τους πραγματικούς παράγοντες αναγκών αλλά μια "ομπρέλα" παραγόντων, καλύπτοντας έτσι ένα μεγάλο πλήθος παραγόντων, οι οποίοι επομένως σταθμίζονται εντονότερα από ότι αν σταθμίζονταν σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες.*
- ✓ *Δεύτερον, γιατί λόγω της πολυπλοκότητας και της δυσκολίας κατανόησης της μεθόδου, συχνά γίνεται δύσκολος ο δημόσιος διάλογος και επιπλέον οι πολιτικές επιλογές λαμβάνονται με αυθαίρετο τρόπο από την Κεντρική Διοίκηση.*
- ✓ *Τρίτον, γιατί παράγει κατανομές κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ οι οποίες ποικίλουν από χρόνο σε χρόνο.*
- ✓ *Και Τέταρτον, οι εκτιμήσεις βασίζονται σε στοιχεία παρελθόντων ετών, με τον κίνδυνο να μην αντανakλώνται οι μελλοντικές απαιτήσεις των τοπικών κοινωνιών.*

Παρόλα αυτά, όπως υποστηρίχθηκε και από τον J. R. Lotz, φαίνεται ότι η ανάλυση παλινδρόμησης είναι η πιο ικανοποιητική εναλλακτική μέθοδος μέτρησης των αναγκών¹⁵⁰. Οι προσδιοριστικοί παράγοντες των αναγκών μπορεί να είναι οικονομικοί, κοινωνικοί, δημογραφικοί, τεχνικοί, περιβαλλοντικοί κ.ά.

Η παραπάνω διαδικασία είναι καταλληλότερη για τον υπολογισμό των τοπικών αναγκών που είναι γενικού ενδιαφέροντος.

Με άλλα λόγια, η μέθοδος των σύνθετων δεικτών στοχεύει στη διάχυση του οφέλους στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο και κατά συνέπεια είναι καταλληλότερη για την κατανομή των γενικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ.

Η μέθοδος των εισροών προτύπων υπηρεσιών έχει ως κεντρικό στοιχείο τις δαπάνες που πραγματοποιούνται για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, οι οποίες ακολούθως θα χρησιμοποιηθούν υπό τη μορφή εισροών στις παρεχόμενες υπηρεσίες. Βασική παραδοχή της μεθόδου είναι ότι *κάποιες υπηρεσίες θα πρέπει να παρέχονται σε ένα προκαθορισμένο πρότυπο επίπεδο.*

Για παράδειγμα, η σχέση που υπάρχει μεταξύ του αριθμού των παιδιών βρεφικής και προσχολικής ηλικίας - βρεφονηπιακών σταθμών μπορεί να προσδιορίζει και τις ανάγκες που έχουν οι ΟΤΑ σε βρεφονηπιακούς σταθμούς. Οπότε, αν έχει εκτιμηθεί εκ των προτέρων μια αναλογία, δηλαδή ότι για κάθε 100 παιδιά βρεφικής και προσχολικής ηλικίας απαιτείται και ένας βρεφονηπιακός σταθμός, σε έναν ΟΤΑ όπου υπάρχουν 300 παιδιά τότε, *ceteris paribus*, απαιτούνται τρεις βρεφονηπιακοί σταθμοί για να παρασχεθεί η συγκεκριμένη υπηρεσία σε ένα πρότυπο επίπεδο.

¹⁵⁰ J. R. LOTZ "Social Needs Equalization: The Distribution of general grants to local governments in Denmark", OECD, Urban Management Studies, 1981, p.p. 56.

Βασικό εργαλείο αυτής της μεθοδολογικής προσέγγισης εκτίμησης των τοπικών αναγκών είναι η *ανάλυση παλινδρόμησης*.

Μια άλλη βασική υπόθεση της μεθόδου είναι ότι σε όλες τις υπό εξέταση περιοχές (ΟΤΑ) παρέχεται το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών.

Στόχος της μεθόδου είναι ουσιαστικά η εκτίμηση του βαθμού συσχέτισης των δαπανών που πραγματοποιούν οι ΟΤΑ για να παράσχουν κάποιες συγκεκριμένες υπηρεσίες με τις "εισροές" που απαιτούνται για την παροχή των υπηρεσιών αυτών. Ουσιαστικά, με την παραπάνω διαδικασία, είναι δυνατόν να εκτιμηθεί σε ποια έκταση οι ΟΤΑ που έχουν διαφορετικές "εισροές" έχουν και διαφορετικές οικονομικές ανάγκες. Για παράδειγμα, οι δαπάνες για την κατασκευή ενός βρεφονηπιακού σταθμού μπορεί να εξαρτώνται από τις ακόλουθες "εισροές": τον αριθμό των παιδιών βρεφικής και προσχολικής ηλικίας, την οικονομική κατάσταση των οικογενειών των παιδιών, τον αριθμό των βρεφονηπιακών σταθμών γειτονικών περιοχών, την απόσταση από βρεφονηπιακούς σταθμούς γειτονικών περιοχών, τη διαθεσιμότητα νηπιαγωγών και βρεφονηπιοκόμων κ.ά. Έτσι, με τη βοήθεια της ανάλυσης παλινδρόμησης, μπορεί να εκτιμηθεί η συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ των δαπανών κατασκευής βρεφονηπιακού σταθμού και των προαναφερομένων παραμέτρων - "εισροών" !

Η μέθοδος των εισροών προτύπων υπηρεσιών, αν και είναι εύκολη στην εφαρμογή της, έρχεται αντιμέτωπη με την έλλειψη αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων, σε τοπικό κυρίως επίπεδο και την κριτική για κάποιες μεθοδολογικές αδυναμίες της.

Η θεώρηση κάποιου πρότυπου επιπέδου για τις υπηρεσίες, (ο εθνικός μέσος ή ο μέσος των υπό εξέταση ΟΤΑ) εμπεριέχει κάποιο βαθμό αυθαιρεσίας.

Επιπρόσθετα, οι ΟΤΑ με το ίδιο επίπεδο δαπανών, δε σημαίνει ότι παρέχουν και την ίδια ποσότητα και ποιότητα παρεχομένων υπηρεσιών.

Τέλος, η υπόθεση ότι, όλοι οι ΟΤΑ παρέχουν το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών, φαίνεται να απέχει αρκετά από την πραγματικότητα, αφού όπως ήδη έχει αναφερθεί ένα πλήθος παραγόντων (κοινωνικών, οικονομικών, γεωγραφικών, περιβαλλοντικών, τεχνικών, δημογραφικών, κ.ά.) επηρεάζουν κατά διαφορετικό τρόπο το παρεχόμενο επίπεδο υπηρεσιών.

Η μέθοδος των δεικτών αντιπροσωπευτικών αναγκών ή μέθοδος των προτύπων δαπανών, έρχεται να διορθώσει την τελευταία αδυναμία της μεθόδου εισροών προτύπων υπηρεσιών, αφού *στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι ΟΤΑ με το ίδιο επίπεδο δαπάνης ΔΕΝ παρέχουν απαραίτητα την ίδια ποσότητα και ποιότητα υπηρεσιών και μάλιστα στο προκαθορισμένο πρότυπο επίπεδο.*

Η μέθοδος αναγνωρίζει ότι *οι δαπάνες που διενεργούν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, είναι δυνατόν να διακριθούν σε υποχρεωτικές και σε προαιρετικές.*

Οι μεν υποχρεωτικές αντανακλούν τον αναπόφευκτο χαρακτήρα τους, για λόγους κυρίως εθνικής πολιτικής, οι δε προαιρετικές το χαρακτήρα των τοπικών επιλογών. Βέβαια, ο σκοπός τους είναι κοινός, αφού καλούνται να ικανοποιήσουν τις κατά περίπτωση τοπικές ανάγκες.

Με άλλα λόγια, κατά τη μέθοδο αυτή, οι ανάγκες ορίζονται ως το επιπλέον κόστος που θα έπρεπε να καλύψουν οι ΟΤΑ, αν σκόπευαν να παράσχουν υπηρεσίες στο αντιπροσωπευτικό ή μέσο επίπεδο¹⁵¹.

Η μέθοδος καλείται να απαντήσει στα ακόλουθα ερωτήματα:

1. Ποιο είναι το αντιπροσωπευτικό κόστος ανά μονάδα παρεχόμενου αγαθού ή υπηρεσίας?
Ως αντιπροσωπευτικό κόστος για κάποιο παρεχόμενο από τον ΟΤΑ αγαθό ή υπηρεσία θα μπορούσε να θεωρηθεί ο εθνικός μέσος ή ο μέσος των υπό εξέταση ΟΤΑ της κατά κεφαλήν δαπάνης για την παροχή του αγαθού ή της υπηρεσίας. Με άλλα λόγια, ως αντιπροσωπευτικό κόστος θα μπορούσε να θεωρηθεί εναλλακτικά, η υψηλότερη κατά κεφαλήν δαπάνη για την παροχή του αγαθού ή της υπηρεσίας μεταξύ των υπό μελέτη ΟΤΑ ή οποιοδήποτε άλλο μέγεθος. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην επιλογή του μεγέθους, αφού θα διαδραματίσει κυρίαρχο ρόλο στη διαδικασία κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ.
2. Πόσοι κάτοικοι ωφελούνται από την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας και τι ποσοστό του συνολικού πληθυσμού του ΟΤΑ αποτελούν ?
3. Πως υπολογίζονται οι αντιπροσωπευτικές ανάγκες των υπό μελέτη ΟΤΑ ?

Οι αντιπροσωπευτικές ανάγκες των ΟΤΑ υπολογίζονται με τη βοήθεια του γινομένου του αντιπροσωπευτικού κόστους ανά μονάδα παρεχόμενου αγαθού ή υπηρεσίας επί του ποσοστού συμμετοχής των κατοίκων που ωφελούνται από την παροχή του συγκεκριμένου αγαθού ή υπηρεσίας στο συνολικό πληθυσμό του ΟΤΑ. Προσθέτοντας τις αντιπροσωπευτικές ανάγκες για όλες τις παρεχόμενες υπηρεσίες καταλήγουμε στην εκτίμηση των συνολικών αναγκών των ΟΤΑ.

Δηλαδή, οι αντιπροσωπευτικές ανάγκες των ΟΤΑ εκτιμώνται με τον ακόλουθο μαθηματικό τύπο:

$$N = \sum_i (c_i \cdot a_i) \quad (3.18.)$$

όπου, N οι συνολικές τοπικές ανάγκες του ΟΤΑ, c_i το αντιπροσωπευτικό κόστος ανά μονάδα παρεχόμενου αγαθού ή υπηρεσίας και a_i το ποσοστό συμμετοχής των

¹⁵¹ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ., "ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ Θεωρία & Πράξη", Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 219.

κατοίκων που ωφελούνται από την παροχή του συγκεκριμένου αγαθού ή υπηρεσίας (i) στο συνολικό πληθυσμό του ΟΤΑ. Στη μέθοδο των αντιπροσωπευτικών αναγκών, το αντιπροσωπευτικό κόστος θα είναι το ΙΔΙΟ για όλους τους ΟΤΑ. Επιπλέον, αν σε κάποιους από τους ΟΤΑ ΔΕΝ παρέχεται η συγκεκριμένη υπηρεσία, τότε οι ανάγκες του ως προς την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας θα είναι ΜΗΔΕΝ !

Από την παρουσίαση των παραπάνω μεθοδολογικών προσεγγίσεων προσδιορισμού των αναγκών των ΟΤΑ, συμπεραίνεται ότι η εκτίμηση των τοπικών αναγκών πραγματοποιείται έμμεσα: είτε μέσω δεικτών, είτε με τη βοήθεια «ερμηνευτικών» μεταβλητών των αναγκών των ΟΤΑ. Η όλη διαδικασία εκτίμησης των τοπικών αναγκών δεν είναι καθόλου εύκολη υπόθεση, αφού είναι ιδιαίτερα πολύπλοκο να εκτιμηθούν οι διαφορές στις τοπικές ανάγκες που οφείλονται σε διαφορές κόστους ανά μονάδα παρεχόμενων υπηρεσιών και επίσης οι παραδοχές που γίνονται ενδέχεται να μειώσουν τη φερεγγυότητα των μετρήσεων, γεγονός που εντείνεται και από την έλλειψη αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων, σε τοπικό κυρίως επίπεδο.

3.5. Σκοποί Παροχής των Κρατικών Επιχορηγήσεων

Οι σημαντικότεροι λόγοι που φανερώνουν την αναγκαιότητα των κρατικών επιχορηγήσεων στα πλαίσια του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης απορρέουν κυρίως μέσα από τις βασικές οικονομικές λειτουργίες¹⁵² που καλείται να επιτελέσει το σύγχρονο παρεμβατικό κράτος. Οι λειτουργίες αυτές είναι:

- η εξασφάλιση οικονομικής σταθερότητας,
- η επίτευξη πλήρους απασχόλησης και οικονομικής ανάπτυξης
- και τέλος η δίκαιη διανομή του εισοδήματος και κατανομή των μέσων παραγωγής.

Η εξασφάλιση σταθερών τιμών και απασχόλησης αποτελεί βασική αρμοδιότητα του κράτους, τόσο γιατί ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μιας σταθεροποιητικής πολιτικής, σε νομισματικό, πιστωτικό και δημοσιονομικό επίπεδο, ασκείται αποτελεσματικότερα από την κεντρική διοίκηση, όσο και γιατί οι ΟΤΑ ως μέσα άσκησης μακροοικονομικής πολιτικής μπορεί να φέρουν αντίθετα από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Είναι κατανοητό σε όλους μας ότι θα ήταν εξωπραγματική η κοινωνία όπου κάθε ΟΤΑ θα είχε τη δυνατότητα να τυπώνει το δικό του χρήμα και να «αγοράζει» αγαθά και υπηρεσίες από άλλους ΟΤΑ χωρίς να επιβαρύνει τους κατοίκους του με φόρους-τέλη ή θα διαμόρφωνε τις δικές του, κατά περίπτωση, τιμές στα επιτόκια ώστε να «πουλά» και να «αγοράζει» σε ελκυστικότερες τιμές το χρήμα. Προφανώς στις περιπτώσεις αυτές θα αναπτύσσονταν καταστροφικές για την εθνική οικονομία πληθωριστικές πιέσεις.

Αντίστοιχα η άσκηση δίκαιης αναδιανομής του εισοδήματος και των μέσων παραγωγής έχει μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας, όταν αυτή διενεργείται από την κεντρική διοίκηση¹⁵³ σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας, της δικαιοσύνης και των ίσων ευκαιριών για όλους τους πολίτες στα πλαίσια μιας αναδιανεμητικής πολιτικής με κοινωνικό χαρακτήρα.

Προφανής είναι και η ανάγκη επίτευξης πλήρους απασχόλησης, στα πλαίσια της λειτουργίας ενός κράτους, αφού έτσι διασφαλίζεται περισσότερο εύρυθμη λειτουργία του, η επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης, αλλά και ανάπτυξης γενικότερα.

¹⁵² Δ. Π. ΚΑΡΑΠΩΡΓΑ, «ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ Ι, Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1979, σελ. 27.

¹⁵³ Παρόλο που ως προς αυτή την άποψη δεν υπάρχει ομοφωνία αφού κάποιοι δεν θεωρούν την αναδιανομή δημόσιο αγαθό αλλά τοπικό δημόσιο αγαθό (W. PAULY "Income Redistribution as a Local Public Good", 1973), ενώ κάποιιοι άλλοι υποστηρίζουν ότι για να προκληθούν μετακινήσεις των πολιτών από τον ένα ΟΤΑ σε κάποιον άλλο θα πρέπει οι διαφορές να είναι μεγάλες και να διαρκέσουν μεγάλο χρονικό διάστημα (R. & P. MUSGRAVE Public Finance in Practice, 1976).

Οι επιχορηγήσεις στα χέρια της κεντρικής διοίκησης αποτελούν πολύτιμα ρυθμιστικά μέσα για την αντιμετώπιση και διόρθωση πιθανών οικονομικών στρεβλώσεων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης.

Από την άλλη όμως, πολύ εύκολα μπορούν να μετατραπούν και σε μέσα ελέγχου και χειραγώγησης των επιδοτούμενων φορέων.

Οι σημαντικότεροι λόγοι για τους οποίους κρίνεται αναγκαία η παροχή των κρατικών επιχορηγήσεων επιγραμματικά είναι οι εξής:

- *η εξομάλυνση των οριζόντιων και κάθετων δημοσιονομικών ανισοτήτων,*
- *η διάχυση του κόστους ή του οφέλους,*
- *η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών,*
- *η άσκηση μακρο-οικονομικής πολιτικής*
- *και η παροχή δημόσιων αγαθών.*

3.5.1. Εξομάλυνση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων

Είναι κοινά αποδεκτό ότι για να μπορέσει η τοπική αυτοδιοίκηση να ικανοποιήσει αποτελεσματικά τις ανάγκες της, θα πρέπει να στηρίζεται κυρίως σε ίδια έσοδα παρά στην κρατική επιχορήγηση.

Για να επιτευχθεί όμως αυτό, θα πρέπει να εκχωρηθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση ουσιαστικές οικονομικές αρμοδιότητες όπως το δικαίωμα επιβολής τοπικής φορολογίας, τελών και ανάληψης κερδοφόρων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Τότε αναμένεται να προκύψουν τα δυο ερωτήματα που ακολουθούν και που εκφράζουν αντίστοιχα τη δημιουργία οριζόντιων δημοσιονομικών ανισοτήτων μεταξύ των ΟΤΑ καθώς επίσης και κάθετων δημοσιονομικών ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης:

- Θα έχουν όλοι οι ΟΤΑ τη δυνατότητα να χρηματοδοτήσουν επαρκώς τις ανάγκες τους χωρίς να υπάρχουν διαφορές μεταξύ τους ?
- Θα έχουν όλες οι βαθμίδες διοίκησης την ίδια δυνατότητα άντλησης εσόδων ?

Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα για τη δημιουργία *οριζόντιων δημοσιονομικών ανισοτήτων* είναι προφανές ότι οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί διαφοροποιούνται αισθητά μεταξύ τους, όχι μόνο ως προς το μέγεθος των ιδίων εσόδων τους, αλλά επίσης και ως προς την ικανότητά τους να αντλούν ίδια έσοδα. Μάλιστα, δεν είναι σπάνια τα φαινόμενα όπου δυο πολίτες του ίδιου εισοδήματος, με τις ίδιες ανάγκες και που επιβαρύνονται με τους ίδιους φόρους αλλά κατοικούν σε διαφορετικούς ΟΤΑ να απολαμβάνουν διαφορετικής ποσότητας και ποιότητας τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Αυτό είναι αναμενόμενο όταν οι υποτιθέμενοι ΟΤΑ έχουν διαφορετικές δημοσιονομικές δυνατότητες και δεν μπορούν να αποδώσουν στον ίδιο βαθμό ως προς την παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών. Έτσι, οι πλούσιοι (με υψηλές δημοσιονομικές δυνατότητες) ΟΤΑ θα έχουν την ευχέρεια να παρέχουν στους κατοίκους τους και περισσότερα αλλά και καλύτερης ποιότητας τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Είναι όμως άδικο οι φτωχοί ΟΤΑ να μην μπορούν να παρέχουν ένα αξιοπρεπές επίπεδο υπηρεσιών ενώ από την άλλη οι πλούσιοι ΟΤΑ με μικρότερη ουσιαστικά φορολογική προσπάθεια να παρέχουν περισσότερες και καλύτερες υπηρεσίες. Με άλλα λόγια, στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχει οριζόντια δημοσιονομική ισότητα αφού δεν υπάρχει ίση αντιμετώπιση των ίσων σε σχέση με την τοπική φορολογία και τις δαπάνες. Η άμβλυνση των αδικιών αυτής της μορφής και η επίτευξη τελικά δημοσιονομικής εξίσωσης μεταξύ των ΟΤΑ είναι δυνατή μέσα από ένα αντικειμενικό σύστημα κατανομής κρατικών επιχορηγήσεων, στα πλαίσια μιας πολιτικής αναδιανομής του εισοδήματος μεταξύ πλούσιων και φτωχών περιοχών, έτσι ώστε να δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις που θα ενισχύσουν αποτελεσματικά εκείνους τους ΟΤΑ που έχουν χαμηλές δημοσιονομικές δυνατότητες ή / και υψηλές δημοσιονομικές ανάγκες. Ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των επιχορηγήσεων μπορεί εκτός των προηγούμενων παραμέτρων να λάβει υπόψη του και άλλους

παράγοντες όπως είναι οι άποροι, οι άστεγοι, οι ανάπηροι, ο αριθμός των οικογενειών με έναν γονέα κ.ά.

Βασικός στόχος λοιπόν των επιχορηγήσεων είναι η ενίσχυση των ΟΤΑ με χαμηλή φορολογική δυνατότητα και υψηλή φορολογική προσπάθεια, ώστε τελικά να επιτευχθεί οριζόντια δημοσιονομική ισότητα. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με δυο τρόπους¹⁵⁴, είτε ενισχύοντας τους ΟΤΑ με χαμηλή φορολογική δυνατότητα και υψηλή φορολογική προσπάθεια που είναι συνήθως οι «φτωχοί» ΟΤΑ είτε περιορίζοντας την ισχύ των «πλουσιότερων» ΟΤΑ ώστε να τους πλησιάσουν οι «φτωχοί» ΟΤΑ και να ικανοποιείται η συνθήκη της οριζόντιας δημοσιονομικής ισότητας. Οι επιχορηγήσεις, που είναι πιο κατάλληλες για την επίτευξη οριζόντιας δημοσιονομικής εξίσωσης μπορεί να είναι γενικές, αλλά με κατάλληλο σχεδιασμό είναι δυνατόν και οι ειδικές επιχορηγήσεις να αμβλύνουν τις ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ.

Αναφορικά με το δεύτερο ερώτημα και τις *κάθετες δημοσιονομικές ανισότητες* είναι σαφές ότι στην πράξη υπάρχουν βαθμίδες διοίκησης που δεν είναι της ίδιας οικονομικής κατάστασης και ισχύος. Αυτό που συμβαίνει τις περισσότερες φορές είναι ότι επειδή η κεντρική διοίκηση είναι η οικονομικά εύρωστη βαθμίδα διοίκησης ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση η βαθμίδα με τις μικρότερες οικονομικές δυνατότητες, κρίνεται απαραίτητη η μεταβίβαση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό προς τους ΟΤΑ, μέσα από προγράμματα κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, δηλ. επιχορηγήσεων. Εξάλλου το άριστο επίπεδο αποκέντρωσης στην πλευρά των εσόδων είναι πολύ κατώτερο από το άριστο επίπεδο αποκέντρωσης από πλευράς δαπανών. Επίσης, έχει υποστηριχθεί ότι πολλά δημόσια αγαθά είναι αποτελεσματικότερο να παράγονται τοπικά ενώ οι πηγές εσόδων είναι αποδοτικότερο να διαχειρίζονται κεντρικά¹⁵⁵. Δηλαδή, θα πρέπει να αναπτυχθεί ένας μηχανισμός αναδιανομής των εσόδων μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης, ώστε να υπάρξει δημοσιονομική εξίσωση και οικονομική αποτελεσματικότητα στην παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Οι κρατικές επιχορηγήσεις έρχονται να καλύψουν τη διαφορά μεταξύ των αναγκών για δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αδυναμίας άντλησης ιδίων εσόδων. Για την εκπλήρωση αυτού του σκοπού ως οι πλέον κατάλληλες θεωρούνται οι γενικές επιχορηγήσεις. Επιπλέον, αν ληφθεί υπόψη ότι η κύρια πηγή ιδίων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η τοπική φορολογία και ότι οι πιο πολλοί τοπικοί φόροι είναι αναλογικοί ή αντίστροφα προοδευτικοί, για μια ακόμη φορά η παροχή επιχορηγήσεων, που κατά κύριο λόγο προέρχονται από προοδευτικούς φόρους της κεντρικής διοίκησης, διασφαλίζει από τη μια μεριά τη μεγαλύτερη συμμετοχή των πλουσίων κατοίκων στο κόστος παροχής των αγαθών και υπηρεσιών των ΟΤΑ και από

¹⁵⁴ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ. «Δημοσιονομική Αποκέντρωση-Θεωρία & Πράξη», Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 168.

¹⁵⁵ W. THOMPSON, A Preface to Urban Economics, Baltimore 1965.

την άλλη ένα δικαιότερο και πιο αντικειμενικό τοπικό φορολογικό σύστημα με τη χαμηλότερη δυνατή συμμετοχή αναλογικών ή αντίστροφα προοδευτικών φόρων.

3.5.2. Διάχυση Κόστους ή Οφέλους

Επιδίωξη της Κεντρικής Διοίκησης είναι να επιχορηγεί τις υπηρεσίες εκείνες, η εμβέλεια των οποίων δεν περιορίζεται στα στενά τοπικά γεωγραφικά όρια του επιδοτούμενου ΟΤΑ, αλλά επεκτείνεται και στους κατοίκους άλλων περιοχών.

Από την άλλη όμως, οι κάτοικοι των ΟΤΑ που φέρουν κατά κύριο λόγο το βάρος του κόστους παροχής των υπηρεσιών δυσανασχετούν μιας και επιβαρύνονται για υπηρεσίες που απολαμβάνουν και κάποιοι άλλοι χωρίς κανένα κόστος. Έτσι, οι τοπικοί αρμόδιοι επιδιώκουν να παράγουν τις τοπικές υπηρεσίες σύμφωνα με τη συνθήκη εκείνη κατά την οποία το οριακό όφελός τους να είναι ίσο με το οριακό κόστος που δημιουργεί η τοπική φορολογία, έτσι ώστε να μην αντιδρούν οι κάτοικοι που αποτελούν το εκλογικό σώμα της περιοχής τους.

Σε αυτό ακριβώς το σημείο, έρχεται η κεντρική διοίκηση, που όπως επιώθησε επιδίωκει διάχυση των ωφελειών από την παροχή των υπηρεσιών, η οποία δρώντας ρυθμιστικά μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων, δίνει κίνητρο στους ΟΤΑ έτσι ώστε να αναλάβουν το επιπλέον κόστος για να επιτευχθεί το κοινωνικά άριστο σημείο παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών.

Στο κοινωνικά άριστο σημείο παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών εξισώνονται το κοινωνικά οριακό κόστος με το κοινωνικά οριακό όφελος και κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται οικονομική αποτελεσματικότητα.

Η σημασία της διάχυσης του οφέλους κάποιου δημόσιου αγαθού ή υπηρεσίας, σε μεγαλύτερη εμβέλεια από την στενή χωρική διάσταση του ΟΤΑ, είναι εξαιρετικής σημασίας, γιατί όλοι οι ΟΤΑ δεν μπορούν να αποδώσουν στους κατοίκους τους τις ίδιες ποιοτικά και ποσοτικά υπηρεσίες.

Για παράδειγμα, η κατασκευή ενός νοσοκομείου μέσα στα όρια κάποιου ΟΤΑ, δίνει τη δυνατότητα και σε άλλους ΟΤΑ που δεν θα μπορούσαν να αντέξουν το κόστος μιας τέτοιας κλίμακας έργου να έχουν και αυτοί πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας.

Ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης όπως αντιλαμβάνεται ο καθένας είναι καταλυτικός αφού έχει χρέος να δώσει κίνητρα στους ΟΤΑ να αναλαμβάνουν την παροχή υπηρεσιών το όφελος των οποίων διαχέεται ευρύτατα στο κοινωνικό σύνολο.

Σε αντίθετη περίπτωση, οι ΟΤΑ θα παράγουν αγαθά και υπηρεσίες σύμφωνα μόνο με την τοπική τους χρησιμότητα, αδιαφορώντας για την παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών μεγαλύτερης σημαντικότητας και εμβέλειας.

Αντίστοιχα προς το όφελος, έτσι και το κόστος των υπηρεσιών που παράγονται σε μια περιοχή μπορεί να διαχυθεί και σε κατοίκους άλλων περιοχών.

Σε αυτή την περίπτωση, η Κεντρική Διοίκηση έρχεται να παίξει το ρόλο του ρυθμιστή και επιδοτεί μέρος του κόστους από την παροχή των υπηρεσιών των ΟΤΑ, για να τους δείξει με αυτόν τον τρόπο ότι πρέπει να προσφέρουν τις υπηρεσίες στο κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο, έτσι ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα τόσο υπο-προσφοράς όσο και υπερ-προσφοράς των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Είναι προφανές ότι οι πλέον κατάλληλες επιχορηγήσεις γι' αυτόν το σκοπό είναι οι ειδικές ανοικτές επιχορηγήσεις με συμμετοχή των ΟΤΑ. Η συμμετοχή της κεντρικής διοίκησης θα πρέπει να είναι ίση με το κόστος που απολαμβάνουν οι κάτοικοι των άλλων περιοχών. Με άλλα λόγια, οι επιχορηγήσεις αυτές θα μειώνουν την τιμή του παρεχόμενου αγαθού ή υπηρεσίας για τους κατοίκους του ΟΤΑ που παρέχουν το αγαθό ή την υπηρεσία, τόσο ακριβώς όσο οι δημοσιονομικές τους δυνατότητες το επιτρέπουν. Βέβαια, ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι να προσδιορισθεί με ακρίβεια η πραγματική τιμή του αγαθού ή της υπηρεσίας. Παρόλα αυτά όμως, είναι αντιληπτό ότι η διάχυση του κόστους ή του οφέλους είναι δίκαιο να ληφθεί υπόψη κατά τη σχεδίαση ενός συστήματος κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων.

3.5.3. Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχόμενων Υπηρεσιών

Μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων, η κεντρική διοίκηση επιδιώκει να εξασφαλίσει σε όλη τη χώρα ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών.

Η εξασφάλιση ενός στοιχειώδους επιπέδου παροχής υπηρεσιών είναι απαραίτητη ειδικά όταν τοπική αυτοδιοίκηση και κεντρική διοίκηση παρέχουν υπηρεσίες που μπορεί να έχουν σχέση είτε υποκατάστασης είτε συμπληρωματικότητας.

Για παράδειγμα, όταν έχει εκχωρηθεί η αρμοδιότητα στην τοπική αυτοδιοίκηση να αναλάβει την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, ή την κατασκευή και συντήρηση του επαρχιακού οδικού δικτύου, ή το τοπικό σύστημα υγείας, είναι προφανές ότι οι υπηρεσίες που θα πρέπει να παρέχει δεν μπορεί να υπολείπονται από αυτές της κεντρικής διοίκησης. Επιπλέον, ένα στοιχειώδες επίπεδο απαιτείται για υπηρεσίες που μπορεί να είναι στην αρμοδιότητα της αυτοδιοίκησης και έχουν άμεση σχέση με το κοινωνικό σύνολο όπως είναι η υγεία, η παιδεία, οι αστυνομικές υπηρεσίες, η πυρόσβεση, η αποκομιδή των απορριμμάτων, η επεξεργασία λυμάτων κ.ά.

Η παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων θεωρείται απαραίτητη για την τήρηση των ελαχίστων επιπέδων παρεχόμενων υπηρεσιών, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται αναδιανομή του εισοδήματος και να διατηρείται οριζόντια, κυρίως, δημοσιονομική ισότητα μεταξύ των ΟΤΑ.

Τέλος, η κεντρική διοίκηση επιδιώκει μέσω των επιχορηγήσεων ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών για να εμποδιστεί η υπο-προσφορά υπηρεσιών ώστε τα οφέλη να διαχέονται στο κοινωνικό σύνολο και εκτός των ορίων του ή των ΟΤΑ. Οι καταλληλότερες επιχορηγήσεις γι' αυτόν το σκοπό είναι οι ειδικές ανοικτές επιχορηγήσεις χωρίς τη συμμετοχή των ΟΤΑ στο κόστος των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών.

3.5.4. Άσκηση Μακρο-οικονομικής Πολιτικής

Ένας άλλος σκοπός που εξυπηρετείται από την παροχή κρατικών επιχορηγήσεων προς την αυτοδιοίκηση είναι η ενδυνάμωση των προτιμήσεων του χορηγού σχετικά με την άσκηση μακρο-οικονομικής πολιτικής.

Σ' αυτό το σημείο κρίνεται απαραίτητο να γίνουν δυο παρατηρήσεις¹⁵⁶.

Πρώτον, αν ο χορηγός είναι η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να υπάρχει ενδιαφέρον όσον αφορά το επίπεδο και τη σύνθεση των τοπικών δαπανών.

Αν μάλιστα η συνολική τοπική δαπάνη προέρχεται από επιχορηγήσεις, τότε η καταλληλότερη μορφή επιχορηγήσεων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν είναι οι γενικές επιχορηγήσεις που εξαρτώνται από την φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ, γιατί με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται μεγαλύτερη αλλαγή στα έξοδα των ΟΤΑ που επιχορηγούνται για κάθε νομισματική μονάδα επιχορηγήσεων που αποδίδεται. Αναμφισβήτητα, όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των προαναφερόμενων επιχορηγήσεων συγκριτικά με τα έσοδα του ή των ΟΤΑ που ενισχύονται, τόσο μεγαλύτερη θα είναι από τη μια η εξασφάλιση του στόχου που θέλει να πετύχει η κεντρική διοίκηση και από την άλλη η εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρικά προερχόμενη βούληση.

Δεύτερον, οι τοπικές αρχές θα μπορούσαν να διαδραματίσουν κρίσιμ��τατο ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

Ο ρόλος αυτός θα μπορούσε να αναβαθμισθεί από αυτόν του μεσάζοντα σε αυτόν του πρωταγωνιστή, αναλαμβάνοντας την ευθύνη για τη διατύπωση, τη χρηματοδότηση και την υλοποίηση των αναπτυξιακών πολιτικών της κεντρικής διοίκησης.

Αν τώρα οι τοπικές αρχές δρούσαν ως μεσάζοντες, τότε οι αναπτυξιακές δραστηριότητές τους ενδεχομένως να μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν από ειδικές επιχορηγήσεις, οι οποίες όμως θα ήταν κάτω από συνεχή έλεγχο.

Αν από την άλλη δρούσαν ως αυτόνομες δομές, τότε σίγουρα δε θα επιθυμούσαν να χρηματοδοτούνται μέσω ενός συστήματος ειδικών επιχορηγήσεων.

¹⁵⁶ DAVID KING, "FISCAL TIERS, The economics of Multi-level Government", 1984, London, p.p. 133.

Είναι γεγονός ότι οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούν σημαντική επίδραση στην οικονομική δραστηριότητά τους. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη και η διάρθρωση των δαπανών των ΟΤΑ που τις περισσότερες φορές αναφέρονται σε δραστηριότητες εντάσεως εργασίας, τότε η κεντρική διοίκηση θα μπορούσε να τους ενισχύσει μέσα από προγράμματα τόνωσης, για παράδειγμα, της ανεργίας. Επιπλέον, λόγω του ότι πολλά από τα έργα των ΟΤΑ παρουσιάζουν μικρό χρόνο υλοποίησης, η ενίσχυσή τους με τη βοήθεια κρατικών επιχορηγήσεων μπορεί να αντιμετωπίσει φαινόμενα βραχυχρόνιων διακυμάνσεων της οικονομικής δραστηριότητας. Με άλλα λόγια, σε αυτή την περίπτωση είναι φανερό ότι η συμβολή των κρατικών επιχορηγήσεων, τόσο στη βιωσιμότητα των ΟΤΑ, όσο και στην τόνωση της οικονομικής δραστηριότητάς τους, είναι καθοριστικής σημασίας.

3.5.5. Παροχή Δημόσιων Αγαθών

Δημόσια αγαθά,¹⁵⁷ καλούνται εκείνα, τα οποία όταν παρέχονται σε μια κοινωνία, όλα τα μέλη της έχουν τη δυνατότητα να τα χρησιμοποιούν χωρίς η κατανάλωση του ενός να μειώνει την κατανάλωση του άλλου.

Διακρίνονται σε δημόσια αγαθά που το όφελός τους διαχέεται σ' ολόκληρη τη χώρα και σε τοπικού χαρακτήρα. Τα κύρια χαρακτηριστικά των δημοσίων αγαθών ως γνωστό είναι η αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και η αδιαιρετότητα στην κατανάλωση.

Σύμφωνα με αυτά τα δυο χαρακτηριστικά δε μπορούν να αποκλειστούν από την κατανάλωση των δημοσίων αγαθών όσοι δεν είναι πρόθυμοι να πληρώσουν και επιπλέον η ίδια φυσική μονάδα των αγαθών αυτών μπορεί να καταναλώνεται συγχρόνως από πολλά άτομα. Είναι κατανοητό, ότι τα δημόσια αγαθά δεν είναι δυνατό να παραχθούν με αποτελεσματικό τρόπο από τον ιδιωτικό τομέα, ή δεν παρέχονται από τον ιδιωτικό τομέα, ακόμη και αν είναι δυνατή η αποτελεσματική παραγωγή τους, αφού βασική επιδίωξή του είναι η κατά το δυνατόν υψηλότερη επίτευξη κέρδους και όχι η παροχή αγαθών στο κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο κατανάλωσης.

Ανεξαρτήτου του βαθμού αποκέντρωσης, το κράτος έχει την ευθύνη έναντι των πολιτών να παρέχει τα δημόσια αγαθά στο κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο παραγωγής τους και επίσης να βρίσκει και τους πόρους χρηματοδότησής τους.

Οι προτιμήσεις των πολιτών για δημόσια αγαθά δε μπορούν να αποκαλυφθούν μέσω του μηχανισμού της αγοράς, γιατί ή θα παραχθούν μικρότερες ποσότητες από το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο παραγωγής ή θα έχουν υψηλότερη τιμή του οριακού κόστους

¹⁵⁷ ΤΑΤΣΟΣ ΝΙΚ. «Δημοσιονομική Αποκέντρωση-Θεωρία & Πράξη», Τυπωθήτω, Αθήνα 1999, σελ. 22.

παραγωγής τους. Τη λύση έρχεται να δώσει ο πολιτικός μηχανισμός της ψηφοφορίας. Η χρηματοδότηση όμως της παραγωγής των δημόσιων αγαθών δε θα πρέπει να αποφασίζεται μόνο μέσω του πολιτικού μηχανισμού της ψηφοφορίας από τους κατοίκους της περιοχής, στην οποία έχουμε διάχυση των οφελών, αλλά θα πρέπει οι ίδιοι οι κάτοικοι να φέρουν και το κόστος της¹⁵⁸.

Η επιβολή φορολογίας από το κράτος, από τα έσοδα της οποίας θα χρηματοδοτείται η παραγωγή των δημόσιων αγαθών, είναι αναγκαία, έτσι ώστε ο πολιτικός μηχανισμός της ψηφοφορίας να είναι ικανός να παρέχει στο κοινωνικό σύνολο δημόσια αγαθά.

Οι επιχορηγήσεις που στοχεύουν στην παροχή δημοσίων αγαθών, δίνονται από την κεντρική διοίκηση με σκοπό να προσαρμοστούν οι δραστηριότητες των ΟΤΑ στις επιθυμίες της προς όφελος ολόκληρου του κοινωνικού συνόλου. Ο ρόλος του κράτους και σε αυτήν την περίπτωση κρίνεται αναγκαίος, γιατί ελέγχει αν τηρούνται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να δίνονται ή όχι οι επιχορηγήσεις. Με άλλα λόγια, οι ΟΤΑ μπορεί να παρέχουν υπηρεσίες είτε σε επίπεδο υψηλότερο από το επιδιωκόμενο, που σύμφωνα με το κράτος οδηγεί σε άσκοπη σπατάλη πόρων, οπότε δε χρίζουν κρατικής οικονομικής ενίσχυσης ή χαμηλότερο οπότε κρίνεται αναγκαία η κρατική ενίσχυση.

Συνοψίζοντας, είναι αντιληπτός σε όλους ο ρόλος που καλείται να διαδραματίσει τόσο η κεντρική διοίκηση με το ρυθμιστικό της χαρακτήρα όσον αφορά την πάταξη των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των ΟΤΑ, όσο και η ύπαρξη ενός δίκαιου συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων, προκειμένου να εξασφαλισθεί το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου μέσα από την παροχή ενός ισότιμου ποσοτικά και ποιοτικά επιπέδου ποιότητας ζωής, διορθώνοντας τις όποιες αδυναμίες είναι δυνατόν να εμφανισθούν στα πλαίσια της λειτουργίας ενός αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης.

¹⁵⁸ P. and R. MUSGRAVE, "Public Finance in Theory and Practice", Mc Graw-Hill, 1976.