



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

Σχολή Επιστημών Διοίκησης και Οικονομίας

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών

Π.Μ.Σ. «Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων

Υπηρεσιών, Οργανισμών και Επιχειρήσεων»

Διπλωματική Εργασία

**ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ**

Μεταπτυχιακός Φοιτητής:

Αλεξόπουλος Νικόλαος

ΑΜ 12002

Επιβλέπων Καθηγητής: Φωτόπουλος Γεώργιος

## Πρόλογος

Μέχρι την εφαρμογή των δύο μεταρρυθμίσεων που έγιναν γνωστές με τα ονόματα "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" και «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», αντίστοιχα, είχε γίνει κοινά αποδεκτό από όλους ότι το μικρό μέγεθος των Δήμων και Κοινοτήτων της Χώρας ήταν το βασικό εμπόδιο στην προσπάθεια αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Ήταν δηλαδή αυτό που δεν τους άφηνε να επιτύχουν την πολυπόθητη οικονομική αυτάρκεια, αφού τους στερούσε τη δυνατότητα να αυξήσουν τα έσοδά τους ή και να επιτύχουν οικονομίες κλίμακας.

Σήμερα οι νέοι Δήμοι λειτουργούν και θεωρητικά θα περίμενε κανείς ότι σύντομα θα αποκτούσαν οικονομική αυτάρκεια και ικανότητα να αποφασίζουν μόνοι τους για το μέλλον της περιοχής τους. Τα μηνύματα όμως μετά από ένδεκα χρόνια λειτουργίας των “Καποδιστριακών” Δήμων και σχεδόν τρία χρόνια λειτουργίας των “Καλλικρατικών” Δήμων δεν είναι αισιόδοξα. Η πλειονότητα των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της Χώρας εξαρτάται ακόμη από την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) αλλά και το μερίδιό τους από ειδικές τοπικές πολιτικές.

Τα κριτήρια και ο τρόπος κατανομής των ΚΑΠ που εφαρμόζονται σήμερα, παρά τις όποιες προσπάθειες γίνονται, βασίζονται στον πληθυσμό των δήμων και δε δίνουν τη δυνατότητα ανακατανομής του πλούτου ανάλογα με τις ανάγκες τους, για κάλυψη τουλάχιστον ενός μέσου επιπέδου προσφοράς υπηρεσιών στους πολίτες. Το ποιες υπηρεσίες προσφέρει κάθε ΟΤΑ ή ποιες υπηρεσίες θα έπρεπε να προσφέρει κατ' ελάχιστο επίπεδο καθώς και το κόστος λειτουργίας των υπηρεσιών αυτών απαιτείται να

αποτελέσει επίκεντρο της όποιας συζήτησης για τον ορθολογικό προσδιορισμό κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ .

Η αρχή της αλληλεγγύης για τις αδύναμες οικονομικά τοπικές αυτοδιοικήσεις τείνει να επιβάλλει ένα σύστημα ευνοϊκής αντιμετώπισης για αυτές. Η Κεντρική Διοίκηση συνεχίζει να αντιμετωπίζει το πρόβλημα του πώς η προνομιακή αντιμετώπιση των ασθενέστερων οικονομικά ΟΤΑ δε θα γίνει αντικίνητρο για μια αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Προς την κατεύθυνση , του προσδιορισμού ενός ελαχίστου κόστους λειτουργίας των ΟΤΑ, με τον καθορισμό των ελαχίστων υπηρεσιών που απαιτείται να παρέχουν στους κατοίκους τους και τον υπολογισμό του κόστους τους κινείται και η φιλοσοφία της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), όπως τουλάχιστον συμπεραίνεται από τα ψηφίσματα των Συνεδρίων της για τα Οικονομικά των Δήμων και των εισηγήσεών της για τα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ.

Ένας τέτοιος υπολογισμός του ελαχίστου κόστους παροχής των ελαχίστων υπηρεσιών, υποστηρίζεται από πολλούς, ότι μπορεί να αποτελέσει το βασικό κριτήριο κατανομής των ΚΑΠ.

Το σημείο όμως που θα περίμενε κανείς να αποτελέσει το επίκεντρο μιας ουσιαστικής συζήτησης για τα Οικονομικά των ΟΤΑ, δεν είναι η κατανομή των ΚΑΠ αλλά εκείνο της επίτευξης της πολυπόθητης οικονομικής αυτάρκειας των ΟΤΑ. Γι' αυτό όσο οι ΚΑΠ συνεχίζουν να αποτελούν τη μεγαλύτερη πηγή εσόδων των ΟΤΑ το σημείο αυτό θα φαντάζει απόμακρο.

Από τη μεριά της η πολιτεία, ικανοποιώντας και ένα πάγιο αίτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, προχώρησε στις συνενώσεις, προκειμένου να αντιμετωπίσει το βασικό πρόβλημα του μικρού μεγέθους των ΟΤΑ, που θεωρητικά αποτελούσε και ανασταλτικό παράγοντα για οποιαδήποτε αναπτυξιακή τους πρωτοβουλία, και έτσι να μπορέσουν να επιτύχουν την

οικονομική αυτάρκειά τους. Οι συνενώσεις και τις δύο φορές πραγματοποιήθηκαν με συγκεκριμένο πρόγραμμα μέσω του οποίων έγινε προσπάθεια ώστε οι νέοι δήμοι που προέκυψαν από αυτές να οργανωθούν σύγχρονα αλλά και να εξοπλιστούν με τον απαραίτητο μηχανολογικό εξοπλισμό ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στην αποστολή τους.

Τα προγράμματα αυτά ξεκίνησαν με μεγάλες φιλοδοξίες αλλά γρήγορα συμβιβάστηκαν με την καθημερινότητα αλλά και την παθογένεια της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Όχι μόνο οι μεγάλες φιλοδοξίες, για την εισαγωγή των νέων τεχνολογιών στη λειτουργία των ΟΤΑ, γρήγορα εγκαταλείφθηκαν αλλά και οι μικρές παρεμβάσεις, όπως αυτή της στοιχειώδους στελέχωσης των μικρών νέων δήμων με τους δυο τρεις νέους επιστήμονες, αναθεωρήθηκαν καθώς γρήγορα τους δόθηκε η δυνατότητα να μετακινηθούν στους μεγάλους δήμους των αστικών κέντρων (αξίζει να σημειωθεί ότι η σχετική υποχρέωση παραμονής τους στους δήμους που διορίστηκαν άλλαξε με εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών).

Με την παρούσα εργασία θα επιχειρηθεί διερεύνηση των Οικονομικών των ΟΤΑ στην προοπτική της επίτευξης της οικονομικής αυτάρκειάς τους και τη σχέση τους με την ανάπτυξη των αρμοδιοτήτων τους. Αυτό που φυσικά θα αποτελέσει το επίκεντρο της μελέτης είναι τα έσοδα των ΟΤΑ μιας και αυτά συνδέονται ευθέως με την έννοια της οικονομικής τους αυτάρκειας.

Στο πλαίσιο αυτό θα ερευνηθούν τα έσοδα τριών δήμων (Γαλατσίου, Ρόδου και Τρίπολης).

Το πεδίο έρευνας συγκαταλέγεται στο ευρύτερο πλαίσιο των Οικονομικών Σπουδών, με έμφαση στην ανάλυση των Δημόσιων Οικονομικών. Ειδικότερα θα διερευνηθεί ο χώρος των Οικονομικών της

Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα εστιάζοντας, όπως αναφέρθηκε, στα έσοδα των Δήμων.

Απαιτείται επίσης να εξεταστεί η σχέση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ με την ικανότητα της οργάνωσής τους, να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τις ανάγκες των κατοίκων τους και να προγραμματίζει την αντιμετώπιση των μελλοντικών αναγκών τους με το μικρότερο δυνατό κόστος.

Για παράδειγμα το επίπεδο οργάνωσης των οικονομικών υπηρεσιών ενός δήμου καθορίζει, την ικανότητά τους να εισπράττουν τα έσοδά τους, να προγραμματίζουν τις δαπάνες τους, αλλά και γενικότερα να εφαρμόζουν διαδικασίες μεσοπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού και επιχειρησιακού προγραμματισμού οι οποίες σήμερα αποτελούν τις απαραίτητες συνιστώσες για την επίτευξη της τοπικής ανάπτυξης. Οι προσπάθεια της Κεντρικής Διοίκησης με την καθιέρωση του Διπλογραφικού Λογιστικού Συστήματος στους ΟΤΑ<sup>1</sup> και την υποχρεωτική σύσταση ταμειακής υπηρεσίας και η θεσμοθέτηση των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών είναι προς αυτή την κατεύθυνση . Άλλωστε η ύπαρξη ταμειακής υπηρεσίας για ένα οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός του ότι συνάδει με τον αυτοδιοικητικό του χαρακτήρα, του προσδίδει περισσότερη αυτονομία, αλλά και αυξάνει την υπευθυνότητά του.

Επίσης απαιτείται να ερευνηθεί, πριν από οποιαδήποτε συζήτηση για την παραχώρηση νέων φορολογικών εσόδων στους ΟΤΑ και το ζήτημα που διαφαίνεται ότι θα αποτελέσει το επίκεντρο των συζητήσεων στη εποχή του Μνημονίου, η σχέση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ σε σχέση με την αποτελεσματικότερη και ορθολογικότερη αξιοποίηση των πόρων. Των πόρων που ήδη υπάρχουν ή και αυτών που υπήρχαν στο παρελθόν και για

---

<sup>1</sup> ΥΠΕΣΔΔΑ Λογιστικός Οδηγός για τους Δήμους, 1999 (1-14)

διάφορους λόγους διαπιστώνεται αδυναμία είσπραξής τους ή και των πόρων που σήμερα οι ΟΤΑ μπορούν να δημιουργήσουν, με στόχο τη διαρκή βελτίωση των υπηρεσιών που αυτοί παρέχουν προς τους πολίτες τους.

Συγκεκριμένα η οργάνωση των υπηρεσιών των δήμων της χώρας, η στελέχωσή τους, καθώς και η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους με την εφαρμογή συγχρόνων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης με ποιοτικά χαρακτηριστικά, φαίνεται ότι θα αποτελέσει κεντρικό στοιχείο του πλαισίου της έρευνας για την οικονομική αυτάρκεια των ΟΤΑ.

Σήμερα τη στιγμή που διαπιστώνεται από πολλούς σπατάλη πόρων, είτε οικονομικών, είτε ανθρώπινων, είτε φυσικών αν και όλοι κατανοούν ότι δεν υπάρχει πλέον η πολυτέλεια να συνεχίζεται αυτή η σπατάλη είναι ανάγκη να ερευνηθεί σε βάθος η οικονομική αυτάρκεια των ΟΤΑ σε συνδυασμό με τη λειτουργία τους, εισάγοντας τη διάσταση της ποιότητας και στις δύο παραμέτρους που οριοθετούν την συνολική λειτουργία τους.

Στο πλαίσιο αυτό αποκτά ξεχωριστή σημασία η εξέταση των εσόδων των Δήμων αφού αυτά πλέον συνδέονται απόλυτα με τα έξοδά τους

Για την χώρα μας εξ άλλου είναι επίσης προφανής η σημασία των οικονομικών των ΟΤΑ τόσο γιατί σε αυτά αντανακλώνται όλα τα διαρθρωτικά προβλήματα και παθογένειες της ελληνικής οικονομίας στη προσπάθειά της για σύγκλιση με τις άλλες χώρες της κοινότητας, όσο και διότι οι ΟΤΑ τα τελευταία χρόνια αναλαμβάνουν την άσκηση όλο και περισσότερων αρμοδιοτήτων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται σημαντικές αρμοδιότητες που αναδεικνύουν τον κοινωνικό τους ρόλο και τους καθιστούν υπεύθυνους για την αντιμετώπιση των όλο και πιο σύνθετων κοινωνικών προβλημάτων. Ουσιαστικά οι ΟΤΑ έρχονται να υποκαταστήσουν το Κράτος που σύμφωνα και με το Ελληνικό Σύνταγμα είναι υποχρεωμένο να ασκεί συγκεκριμένες κοινωνικές πολιτικές ώστε να

διασφαλίζονται τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών. Η διαδικασία αυτή, της «υποκατάστασης», που είχε ξεκινήσει πολύ πριν την τελευταία Συνταγματική Αναθεώρηση (2001)<sup>2</sup>, έχει αποκτήσει μεγαλύτερη δυναμική μιας και επίσημα ποια, σύμφωνα με το αναθεωρημένο άρθρο 102 του Συντάγματος, και «...Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.».

Ο ερευνητικός τομέας των Οικονομικών των Δήμων παρουσιάζει κατά την άποψή μας αναμφισβήτητη αξία τόσο σε επιστημονικό επίπεδο όσο και σε πρακτικό. Ειδικά δε όσο διευρύνεται ο ρόλος των ΟΤΑ στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων με την ανάληψη από αυτούς και την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων αλλά και όσο εμπεδώνεται η αντίληψη περί «τοπικών λύσεων σε παγκόσμια προβλήματα». Εν τούτοις ο τομέας αυτός δεν έτυχε ακόμα εκτεταμένης και επισταμένης έρευνας στον Ελληνικό χώρο - πέρα ορισμένων εξαιρέσεων. Εκείνο το οποίο μετά βεβαιότητας μπορούμε να διαπιστώσουμε είναι η "εύκολη" αξιοποίηση ερευνητικών εργασιών που εκπονούνται στο εξωτερικό. Επιπρόσθετα πρέπει να διευκρινισθεί και ένα άλλο σημαντικό στοιχείο που διέπει την Ελληνική Έρευνα / Βιβλιογραφία για θέματα Οικονομικών ΟΤΑ. Πρόκειται για την εμμονή σε θεωρητικής φύσεως ζητήματα περί οικονομικής αυτοτέλειας που στερούνται του "πρακτικού" και πολλές φορές ουσιαστικότερου αντικρίσματος.

Η παρούσα εργασία μπορεί να αποκτήσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο βαθμό που θα καταφέρει να προσδιορίσει τις επιπτώσεις της δανειακής σύμβασης (ΜΝΗΜΟΝΙΟ) στα οικονομικά και ως εκ τούτου στην λειτουργία των Δήμων.

---

<sup>2</sup> Το Σύνταγμα της Ελλάδας, ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ 2004 (122-123)

Με την παρούσα εργασία γίνεται προσπάθεια να συνδεθεί η θεωρητική γνώση με την πρακτική αξιοποίησή της. Γι αυτό το λόγο εκτός της αναφοράς γενικά στα έσοδα των ΟΤΑ θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε τα έσοδα τριών δήμων για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα φιλοδοξώντας να εμπεριέχει όλα εκείνα τα στοιχεία που θα την καθιστούσαν ενδιαφέρουσα για τους εμπλεκόμενους στην τοπική αυτοδιοίκηση φορείς.

Ειδικότερα θα γίνει προσπάθεια συστηματοποίησης και ταξινόμησης όλων των θεμάτων που άπτονται των οικονομικών των ΟΤΑ και ιδιαίτερα των εσόδων. Θα καταγραφούν οι θεσμοί που διέπουν τα οικονομικά των ΟΤΑ εστιάζοντας στα έσοδα των ΟΤΑ συνολικά αλλά και καθενός εκ των τριών δήμων που ήδη αναφέρθηκαν.

Παράλληλα θα παρουσιαστεί, στο μέτρο που αυτό είναι δυνατό, η θέση της χώρας μας όσον αφορά στην πορεία σύγκλισης με το ευρωπαϊκό κεκτημένο αλλά και τις υποχρεώσεις της δανειακής σύμβασης (ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ) στα θέματα του πεδίου της παρούσας εργασίας.

Ο βασικός στόχος όμως είναι η πρακτική χρησιμότητα που μπορεί να έχει η παρούσα εργασία για τους εμπλεκόμενους με την Τοπική Αυτοδιοίκηση φορείς (Υπουργείο Εσωτερικών, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ΚΕΔΕ, ΠΕΔ, Δίκτυα Πόλεων, Δήμους Δημοτικές Επιχειρήσεις και Νομικά Πρόσωπα των ΟΤΑ, ΠΟΕ- ΟΤΑ, κ.λ.π.).



**Στην Αφροδίτη και τη Μαρία,  
στο Μανώλη και τον Κώστα**

## **Περιεχόμενα**

<b>Πρόλογος.....</b>	<b>ii</b>
----------------------	-----------

<b>Περιεχόμενα</b> .....	<b>ix</b>
<b>Περίληψη</b> .....	<b>13</b>
<b>Εισαγωγή</b> .....	<b>15</b>
<b>ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα"</b> .....	<b>19</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οργάνωση και Λειτουργία της Ελληνικής Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b> .....	<b>19</b>
<i>Θεσμικό Πλαίσιο</i> .....	<i>19</i>
<i>Βασικά Νομοθετικά κείμενα</i> .....	<i>21</i>
<i>Διάθρωση</i> .....	<i>22</i>
<i>Όργανα</i> .....	<i>23</i>
1.4.1. Δήμαρχος.....	<i>24</i>
1.4.2. Δημοτικό Συμβούλιο.....	<i>25</i>
1.4.3. Εκτελεστική Επιτροπή.....	<i>25</i>
1.4.4. Οικονομική Επιτροπή.....	<i>26</i>
1.4.5. Επιτροπή Ποιότητας Ζωής.....	<i>26</i>
1.4.6. Άλλα Όργανα Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού.....	<i>27</i>
1.4.7. Συλλογικά Όργανα Εκπροσώπησης.....	<i>28</i>
1.4.8. Τοπικά Δημοψηφίσματα.....	<i>29</i>
<i>Συμμετοχή Πολιτών και Διαφάνεια:</i> .....	<i>29</i>
1.5.1. Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης.....	<i>29</i>
1.5.2. Συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας.....	<i>30</i>
1.5.3. Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών.....	<i>30</i>
1.5.4. Απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής.....	<i>30</i>
1.5.5. Συμμετοχή των Πολιτών στη λήψη των αποφάσεων.....	<i>30</i>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Εκλογή Εκπροσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b> .....	<b>33</b>
2.1. <i>Εκλογιμότητα και Διάρκεια Θητείας</i> .....	<i>34</i>
2.2. <i>Αρμοδιότητες και Υποχρεώσεις Αιρετών Εκπροσώπων</i> .....	<i>35</i>
2.3. <i>Αντιμισθία-Αποζημίωση</i> .....	<i>36</i>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Αρμοδιότητες</b> .....	<b>37</b>
3.1. <i>Εισαγωγή στις αρμοδιότητες</i> .....	<i>37</i>
3.2. <i>Περιοχές με ιδιαιτερότητες</i> .....	<i>40</i>
3.2.1. <i>Νησιωτικοί Δήμοι</i> .....	<i>40</i>
3.2.2. <i>Ορεινοί Δήμοι</i> .....	<i>41</i>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 :Δίκτυα</b> .....	<b>42</b>
4.1. <i>Εθνικά Δίκτυα</i> .....	<i>42</i>
4.2 <i>Διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα</i> .....	<i>42</i>
4.3 <i>Σύνδεσμοι</i> .....	<i>43</i>
4.4 <i>Διεθνείς Συνεργασίες</i> .....	<i>43</i>
4.4.1. Προγράμματα και Πρωτοβουλίες διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών	<i>44</i>
4.4.2. Αδελφοποιήσεις Πόλεων.....	<i>44</i>
4.4.3. Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας.....	<i>44</i>
4.4.4. Ανταλλαγές αποστολών και εκδηλώσεις.....	<i>45</i>
4.5. <i>Συμβάσεις</i> .....	<i>45</i>
4.5.1 <i>Διαδημοτικής Συνεργασίας</i> .....	<i>45</i>
4.5.2 <i>Διαβαθμιδικής Συνεργασίας</i> .....	<i>45</i>
4.5.3. <i>Προγραμματικές Συμβάσεις</i> .....	<i>46</i>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αρμοδιότητες Οργάνων σε Οικονομικά θέματα – Προϋπολογισμός</b> .....	<b>48</b>
5.1. <i>Δημοτικός Προϋπολογισμός – Αρχές Κατάρτισης</i> .....	<i>49</i>
5.2. <i>Έσοδα - έξοδα (δαπάνες)</i> .....	<i>51</i>

5.2.1. Ίδια Έσοδα.....	52
5.2.2. Επιχορηγήσεις.....	53
5.2.3.Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.).....	54
5.3. Ο προϋπολογισμός ως εργαλείο προγραμματισμού.....	55

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: “Τα Οικονομικά των Δήμων” ..... 58**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Τα Έσοδα των Δήμων ..... 58**

6.1. Τακτικά έσοδα.....	58
6.2. Έκτακτα Έσοδα.....	58
6.3. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) Δήμων.....	59
6.4. Περιουσία Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	60
6.4.1. Ακίνητη Περιουσία Δήμων.....	60
6.4.2. Κινητή περιουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	63
6.5. Έσοδα από Φορολογία.....	64
6.5.1. Ανταποδοτικά και Δυνητικά Τοπικά Τέλη και Δικαιώματα.....	64
6.5.2. Φόροι, τέλη, δικαιώματα και εισφορές.....	66
6.6. Μεταβίβαση Αρμοδιοτήτων και Μεταφορά Πόρων.....	67
6.7. Δανεισμός.....	68

Αυτό που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι οι δήμοι στην Ελλάδα είναι οι λιγότερο χρεωμένοι από τους δήμους σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης γεγονός που θα μπορούσε να ερμηνευθεί θετικά αν δεν υπήρχε η οικονομική κρίση. Πιθανότατα όμως είναι οι λιγότερο χρεωμένοι δήμοι γιατί δεν ασκούν ουσιαστικά τις αρμοδιότητές τους..... 68

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Οικονομική Διαχείριση των Δήμων..... 69**

7.1. Επιχειρησιακός Σχεδιασμός.....	69
7.2. Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης.....	70
7.3. Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	72
7.4 Οικονομικός έλεγχος των Δήμων.....	73
7.4.1 Προληπτικός Έλεγχος Είσπραξης Εσόδων.....	73
7.4.2 Κατασταλτικός Έλεγχος.....	73
7.5 Κρατική Εποπτεία.....	74
7.5.1 Όργανα Ελέγχου.....	74
7.6. Έλεγχος Νομιμότητας επί πράξεων και Πειθαρχικός Έλεγχος Αιρετών.....	76
7.6.1 Εποπτεία επί των Πράξεων των ΟΤΑ-Υποχρεωτικός και Αυτεπάγγελτος Έλεγχος.....	76
7.6.2 Έλεγχος Αιρετών.....	76
7.7 Διοικητική Προστασία.....	78
7.7.1 Προσφυγή Ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας.....	78
7.7.2 Καταγγελία στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και στο Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....	79
7.7.3 Αναφορά στο Συνήγορο Του Πολίτη.....	80
7.7.4 Αναφορά στο Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης.....	80
7.8. Δικαστική Προστασία.....	81

## **ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ: “Επιχορηγήσεις – Φόροι Δήμων ” ..... 83**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Έσοδα Δήμων από Επιχορηγήσεις..... 83**

8.1 Κρατικές Επιχορηγήσεις.....	83
8.1.1. Τύποι επιχορηγήσεων.....	85
8.2 Η διεθνής εμπειρία.....	86
8.2.1 Οι επιπτώσεις της κρίσης στις κρατικές επιχορηγήσεις προς τους ευρωπαϊκούς Δήμους.....	88

8.2.2. Διάρθρωση εσόδων των αυτοδιοικητικών προϋπολογισμών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (2011).....	90
8.3 Η Ελληνική Περίπτωση.....	97
8.3.1. Ιστορική διαδρομή .....	97
<i>Προπολεμική περίοδος</i> .....	97
8.3.2. Σημερινά προβλήματα της Κατανομής των ΚΑΠ.....	106
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: Προσέγγιση Ελάχιστου Κόστους Λειτουργίας .....	113
9.1. Το οικονομικό - δημοσιονομικό πλαίσιο.....	113
9.2. Οι Κ.Α.Π. με το Ν. 3852/10.....	115
9.3. Ορισμός – περιεχόμενο.....	117
9.4. Καταγραφή ελάχιστου κόστους λειτουργίας.....	120
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: Κριτήρια Κατανομής.....	122
10.1 Θεσμικό πλαίσιο.....	122
10.2. Βασικά ερωτήματα.....	126
10.3. Μέτρηση των δημοσιονομικών δυνατοτήτων και της φορολογικής προσπάθειας των Δήμων.....	127
10.4. Συνολικά σταθερά έσοδα των Δήμων.....	131
Ως συμπέρασμα θα μπορούσε να διατυπωθεί ότι η εικόνα με τα φορολογικά έσοδα των δήμων δε διαφοροποιείται από την εικόνα άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. «Τυπική» άσκηση πολλών αρμοδιοτήτων, «τυπική» δυνατότητα είσπραξης πολλών φόρων, μας παραπέμπει στην κατάσταση πολυνομίας που χαρακτηρίζει το σύνολο της δημόσιας διοίκησης.....	134
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11: Φορολογική Αποκέντρωση.....	135
11.1. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία.....	135
11.1.1 Τα φορολογικά έσοδα της Ευρωπαϊκής Τ.Α την περίοδο 1998-2003	135
11.1.2 Οι κυριότεροι φόροι των Ευρωπαϊκών ΟΤΑ.....	138
11.1.3 Το τοπικό φορολογικό σύστημα στα κράτη μέλη της ΕΕ.....	140
11.2.2 Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α σήμερα.....	147
11.3. Τέλη- Δικαιώματα.....	148
11.4. Οι φόροι της ΤΑ.....	151
11.5 Συμπεράσματα - Προτάσεις .....	152
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12: Ενδεικτική Ανάλυση της πορείας των Εσόδων των Δήμων Τρίπολης , Γαλασίου και Ρόδου .....	165
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	178
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ .....	186

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να εστιάσει στην έρευνα των εσόδων των δήμων στην Ελλάδα τα τελευταία 18 χρόνια, καθώς αυτή την περίοδο έλαβαν χώρα πολλές μεταρρυθμίσεις στο χώρο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, μεταξύ αυτών αυτές του «Καποδίστρια» και του «Καλλικράτη». Τελικά όμως το μικρό μέγεθος των δήμων και κοινοτήτων το οποίο είχε «δαιμονοποιηθεί» για όλα τα προβλήματα της αυτοδιοίκησης αποδεικνύεται ότι δεν ευθύνεται για όλα. Αντίθετα φαίνεται ότι για τα περισσότερα προβλήματα ευθύνονται κυρίως τα λιγιστά έσοδα των ΟΤΑ, για τα οποία οι μεταρρυθμίσεις δεν αποδεικνύεται ότι έχουν συμβάλει στην επίλυσή τους. Αυτό πιστοποιείται άλλωστε και από την ανάλυση της πορείας των εσόδων των ΟΤΑ αλλά και ενδεικτικά από την ανάλυση των εσόδων των δήμων Τρίπολης, Γαλατσίου και Ρόδου. Αναδεικνύεται επίσης, ότι στο επίκεντρο μιας ουσιαστικής συζήτησης για τα έσοδα των δήμων δεν είναι οι κρατικές επιχορηγήσεις αλλά η επίτευξη της οικονομικής αυτάρκειας των ΟΤΑ που συνδέεται ευθέως με την διοικητική τους αυτοτέλεια. Αυτό που μπορεί να δώσει προοπτική στη λειτουργία των δήμων είναι η πραγματική φορολογική μεταρρύθμιση ώστε να μην συνεχίσει η κατάσταση σύμφωνα με την οποία το 70% των εσόδων τους να προέρχονται από επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις. Ειδικά σήμερα στην βαθιά οικονομική κρίση που περνά η χώρα μας ίσως αυτή η Μεταρρύθμιση αποτελέσει ένα από τα κλειδιά της «εξόδου» και της υπέρβασης, ώστε συνδυάζοντάς την με τη διασφάλιση από το κράτος ενός ελάχιστου επιπέδου παροχής υπηρεσιών, να πραγματοποιηθεί η ευχή «η αυτοδιοίκηση να αναλάβει τις ευθύνες της, αρνούμενη τη «μελλοντολογία της ευημερίας» με την υπεράσπιση του θεσμού και των «συλλογικών συμφερόντων», της «κοινωνίας των πολιτών της» χωρίς να αρκестθεί στη συνέχιση της «ορμής άδειων λόγων» από την κεντρική εξουσία».

## **S U M M A R Y**

The present written work attempts to focus on the survey of the revenues of the municipalities of Greece during the last 18 years, because during this period many reforms have occurred in the field of first degree local administration, two such examples are “Kapodistrias” and “kallicrates” As it appears, the small size of the municipalities and communities which had been “demonized” for all the problems that occurred at local administration level was not responsible for all of them.

On the contrary, the meager income of the municipalities and communities appears to be responsible for the problems and the reforms do not seem to have contributed to a solution. This is certified by the analysis of the course of municipal and community revenues and indicatively by the analysis of revenues of the municipalities of Tripoli ,Galatsi and Rhodes. It is also shown that in the core of essential conversation about the revenues of the municipalities state grants are not the solution but the attainment of financial self-sufficiency which is directly attached to administrative self-sufficiency. That which can give perspective to the function of the municipalities is true fiscal reform, so that the situation where the 70% of their revenue derives from grants and subsidies. Mainly today in the profound economic crisis the country is undergoing, such Reform may become one of the keys to enhance the “exit” and transgression and in combination with the ensurement of a certain level of services by the state thus the wish that “local government will assume its responsibilities, denying the “futurist prosperity” with the advocacy of the institution and the “collective interests “ of the “ civil society ”not remaining content with the continuation of “a flow of empty words” by the central government.”

## Εισαγωγή

Το Σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ. 5 αναφέρει:

«Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Η ανωτέρω συνταγματική διάταξη στην ουσία της ορίζει ότι:

Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος στους Ο.Τ.Α. πρέπει να γίνεται με ταυτόχρονη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων που απαιτούνται για την άσκησή τους .

Το Κράτος οφείλει ταυτόχρονα να λαμβάνει όλα τα μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια ως προς τη διαχείριση των οικονομικών τους.

Με νόμο ρυθμίζονται τα σχετικά θέματα με τη δυνατότητα τους να επιβάλλουν και να εισπράττουν με δικές τους αποφάσεις και με δικούς τους μηχανισμούς τοπικά έσοδα

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας στο άρθρο 9 (Ν. 1850/89) προβλέπει: «Οι Ο.Τ.Α. έχουν δικαίωμα, στο πλαίσιο της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Οι πόροι των Ο.Τ.Α. πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο και τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών τους πόρων πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, το ύψος των οποίων έχουν το δικαίωμα να ορίζουν μέσα στα όρια του νόμου».

Προβλέπεται ακόμα η εναρμόνιση των πόρων με την πραγματική εξέλιξη του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων, καθώς και η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά Ο.Τ.Α. Ακόμη, κατοχυρώνεται το δικαίωμα των Ο.Τ.Α. να εκφράζουν τη γνώμη τους «με κατάλληλο τρόπο, όσον αφορά τους τρόπους παροχής σε αυτούς των κατανεμόμενων πόρων, οι οποίοι, στο μέτρο του δυνατού, δεν πρέπει να προορίζονται για τη χρηματοδότηση ειδικών σχεδίων, αλλά να σέβονται τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των Ο.Τ.Α. στα δικά τους πεδία αρμοδιότητας».

Δεν θα ήταν δόκιμο να ξεκινήσει ακόμη και η εισαγωγή της παρούσας εργασίας χωρίς να γίνει πρώτα αναφορά στις συνταγματικές διατάξεις και τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας οι οποίες θέτουν όπως διαπιστώνουμε ένα πολύ συγκεκριμένο πλαίσιο για τα οικονομικά του Θεσμού.

Η παρούσα εργασία για τα έσοδα των ΟΤΑ διαρθρώνεται σε τρία μέρη.

Στο πρώτο μέρος γίνεται αναφορά στην αρχιτεκτονική – δομή αλλά και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και συγκεκριμένα θεσμικό πλαίσιο, τη διάρθρωση και τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης



γίνεται παρουσίαση των θεσμοθετημένων τρόπων συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων αλλά και την ανάγκη για ενίσχυση της διαφάνειας στη δράση των ΟΤΑ.

Στα επόμενα κεφάλαια του πρώτου μέρους αναλύονται: η διαδικασία εκλογής των εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι αρμοδιότητες των δήμων και οι θεσμοί διαδημοτικής συνεργασίας ώστε να συμπληρωθεί το κάδρο μέσα στο οποίο θα επιχειρηθεί να διερευνηθεί στη συνέχεια η οικονομική λειτουργία των δήμων.

Στο τέλος του πρώτου μέρους γίνεται αναφορά στον προϋπολογισμό, τις αρχές κατάρτισης αυτού, στα έσοδα και τα έξοδα των δήμων, στις διακρίσεις εσόδων και δαπανών, στα ίδια έσοδα, τις επιχορηγήσεις, τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους αλλά και την διαδικασία αποτελεσματικού προγραμματισμού.

Στο δεύτερο μέρος θα εξεταστούν θεωρητικά τα οικονομικά των ΟΤΑ με ειδικότερες αναφορές στα έσοδα και την οικονομική διαχείριση των δήμων.

Στο τρίτο μέρος θα αναλυθούν οι επιχορηγήσεις και οι φόροι των ΟΤΑ. Ειδικότερα, στο ένατο κεφάλαιο αναλύονται οι κρατικές επιχορηγήσεις -η διεθνής εμπειρία αλλά και η ελληνική περίπτωση – και εξάγονται συγκεκριμένα συμπεράσματα. Στο 10<sup>ο</sup> κεφάλαιο αναλύεται η προσέγγιση του ελαχίστου κόστους λειτουργίας και στο 11<sup>ο</sup> τα κριτήρια κατανομής πόρων στους ΟΤΑ.

Στο 12<sup>ο</sup> κεφάλαιο αναλύεται η λεγόμενη φορολογική αποκέντρωση μέσα από την ευρωπαϊκή εμπειρία ενώ στο τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάζεται η πορεία των εσόδων των Δήμων Γαλατσίου Τρίπολης και

Ρόδου από την οποία πιστοποιούνται σχεδόν απόλυτα τα βασικά συμπεράσματα που διατυπώνονται στην παρούσα εργασία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών της τελευταίας εικοσαετίας στο χώρο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας.

## **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: " Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα "**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οργάνωση και Λειτουργία της Ελληνικής Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

#### ***Θεσμικό Πλαίσιο***

##### *Συνταγματικές Διατάξεις*

Το Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας του 1975, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το 2001 και το 2008<sup>1</sup>, κυρίως τα άρθρα 101 και 102, αποτελεί τη θεσμική βάση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

##### *Άρθρο 101 - Διοικητική Αποκέντρωση*

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.
3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.
4. Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρουν κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

## Άρθρο 102 - Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει.

Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας

και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986, δεν επηρέασε την τοπική αυτοδιοίκηση.

### ***Βασικά Νομοθετικά κείμενα***

Ο Ν.1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114) με τις επιφυλάξεις στα άρθρα 5, 7 (§2), 8 (§2) και 10 (§2) που αφορά στην 'Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας' συνιστά ένα από τα βασικότερα σχετικά νομοθετικά κείμενα αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση.

Άλλα σχετικά κείμενα είναι:

- το Π.Δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21) 'Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης', που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους, όπως αυτές συστήθηκαν με το ν. 3852/2010.
- ο Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114 Α') – 'Κύρωση Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα', με τον οποίο κωδικοποιείται σε ενιαίο κείμενο η ισχύουσα νομοθεσία για τη λειτουργία των δήμων και κοινοτήτων

- ο Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α') - 'Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης', με τον οποίο ανασυγκροτείται η διοικητική δομή της χώρας στο επίπεδο της Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού με δήμους και περιφέρειες και συστήνονται οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους, που υπεισέρχονται αυτοδίκαια από την έναρξη λειτουργίας τους και χωρίς άλλη διατύπωση σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργούμενων κρατικών περιφερειών.

Κατάλογος Νόμων και Προεδρικών Διαταγμάτων παρατίθεται στο Παράρτημα 1

### ***Διάθροση***

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα οργανώνεται διαχρονικά σε δύο βαθμούς. Η δομή αυτής της οργάνωσης τα τελευταία χρόνια αναμορφώθηκε, με στόχο η αυτοδιοίκηση να καταστεί πιο αποδοτική, αποτελεσματική, λειτουργική, υπεύθυνη και πλέον διαφανής τόσο ως προς την λειτουργία της όσο και ως προς τις υπηρεσίες της στους πολίτες.

Η τρέχουσα διοικητική διαίρεση της Ελλάδας διαμορφώθηκε από το πρόγραμμα «Καλλικράτης» και ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2011. Σύμφωνα με αυτήν, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού ανασυγκροτήθηκαν χωρικά και πληθυσμιακά σε μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, με τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων και νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, αντίστοιχα, με αποτέλεσμα η χώρα να διαιρείται σε 325 δήμους (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού)

στη θέση των 914 Δήμων και 120 Κοινοτήτων), δεκατρείς (13) περιφέρειες (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού) στη θέση των 50 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και επτά (7) αποκεντρωμένες διοικήσεις στη θέση των 13 κρατικών περιφερειών.

Οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα και αποτελούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Υπέρ των δήμων συντρέχει το τεκμήριο διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

Η εδαφική περιφέρεια κάθε δήμου που συνιστάται με το 'Πρόγραμμα Καλλικράτης' αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των συνενομένων ΟΤΑ. Οι δήμοι και οι κοινότητες, που συνενώθηκαν με το ν.2539/1997, αποτελούν τοπικές κοινότητες του νέου δήμου που δημιουργήθηκε με τις διατάξεις του ν. 3852/ 2010, εφόσον έχουν πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους και δημοτικές κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο από 2.000 κατοίκους.

Μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών και συντονισμού κοινών δράσεων.

#### **Πληθυσμιακά στοιχεία Ο.Τ.Α. α' βαθμού**

<b>Πληθυσμός</b>	<b>Πλήθος Ο.Τ.Α</b>
έως 5.000	45
από 5.001 έως 10.000	26
από 10.001 έως 50.000	192
από 50.001 έως 100.000	49
Από 100.001 και άνω	13
<b>Σύνολο</b>	<b>325</b>

#### **Όργανα**

Το σύστημα διακυβέρνησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης επανασχεδιάστηκε με βάση τις αρχές της συλλογικής λειτουργίας των οργάνων της Αυτοδιοίκησης, της ενίσχυσης της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης και της θεσμοποιημένης συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών στη λήψη των αποφάσεων. Στόχος είναι η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης στη λήψη των αποφάσεων, στο πλαίσιο των διευρυσμένων συνενώσεων και της επιδίωξης διαφανούς και αποτελεσματικής άσκησης των ενισχυμένων αρμοδιοτήτων των Δήμων..

Τα όργανα διοίκησης <sup>3</sup>του Δήμου είναι ο Δήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και η Εκτελεστική Επιτροπή.

Τα όργανα διοίκησης στις Δημοτικές Κοινότητες είναι ο Πρόεδρος της Δημοτικής Κοινότητας και το Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας.

Τα όργανα διοίκησης στις Τοπικές Κοινότητες είναι ο Πρόεδρος της Τοπικής Κοινότητας και το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας, ενώ επισημαίνεται ότι σε Τοπικές Κοινότητες με πληθυσμό έως τριακόσιους (300) κατοίκους είναι ο εκπρόσωπος της Τοπικής Κοινότητας.

Ειδικότερα: Όργανα Διοίκησης Δήμου

#### *1.4.1. Δήμαρχος*

Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας, εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και ορίζει αντιδημάρχους.

Οι αντιδήμαρχοι που διορίζονται από τον δήμαρχο είναι σύμβουλοι της πλειοψηφίας. Επικουρούν τον δήμαρχο στην άσκηση αρμοδιοτήτων καθ' ύλην και κατά τόπο, κατόπιν απόφασής του που προσδιορίζει το είδος

---

<sup>3</sup> *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ,ΕΕΤΑΑ,2011: (103-127)*



των αρμοδιοτήτων που τους αναθέτει. Ο αριθμός τους εξαρτάται από τον πληθυσμό του δήμου και τον αριθμό των δημοτικών ενοτήτων εντός αυτού, ενώ η θητεία τους δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δύομισι ετών.

Επισημαίνεται, δε, ότι οι αρμοδιότητες του αντιδημάρχου στη δημοτική κοινότητα που εκτείνεται στην εδαφική περιφέρεια ενός νησιού είναι εκτεταμένες.

#### *1.4.2. Δημοτικό Συμβούλιο*

Το δημοτικό συμβούλιο έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας για όλα τα θέματα του δήμου, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου.

<b>Πληθυσμός Δήμου σε Κατοίκους</b>	<b>Αριθμός Μελών Δημοτικού Συμβουλίου</b>
έως 2.000	13
από 2.001 έως 5.000	17
από 5.001 έως 10.000	21
από 10.001 έως 30.000	27
από 30.001 έως 60.000	33
από 60.001 έως 100.000	41
από 100.001 έως 150.000	45
από 150.001 και πάνω	49

#### *1.4.3. Εκτελεστική Επιτροπή*

Αποτελεί συλλογικό, εκτελεστικό και συντονιστικό όργανο του δήμου για την κατάρτιση, εισήγηση και υλοποίηση του προγράμματος της δημοτικής αρχής. Ασκεί, μεταξύ άλλων, αρμοδιότητες σχετικές με την παρακολούθηση και εκτέλεση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου. Συγκροτείται σε δήμους με περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο και αποτελείται από το δήμαρχο ως πρόεδρο και τους αντιδημάρχους.

#### 1.4.4. Οικονομική Επιτροπή

Ασκεί αρμοδιότητες οικονομικού ελέγχου και τακτικής παρακολούθησης της υλοποίησης του προϋπολογισμού του δήμου και εισηγείται θέματα σχετικά με την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών προς το δημοτικό συμβούλιο. Συγκροτείται από το δήμαρχο και ορισμένο αριθμό δημοτικών συμβούλων, τους οποίους εκλέγει το δημοτικό συμβούλιο.

#### 1.4.5. Επιτροπή Ποιότητας Ζωής

Συστήνεται σε δήμους άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων και συγκροτείται από το δήμαρχο και ορισμένο αριθμό δημοτικών συμβούλων, τους οποίους εκλέγει το δημοτικό συμβούλιο. Ασκεί αρμοδιότητες σε τομείς πολεοδομίας, χωροταξίας, περιβάλλοντος, αδειοδοτήσεων καταστημάτων και επιχειρήσεων, καθορισμού χώρων λαϊκών αγορών, υπαίθριου εμπορίου κ.ά.. Επίσης, λαμβάνει ειδική μέριμνα και δράσεις που αποβλέπουν στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων του δήμου.

Ο αριθμός των μελών της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής εκτός από τον δήμαρχο ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιδήμαρχο ως πρόεδρο καθορίζεται ως εξής:

<b>Μέλη δημοτικού συμβουλίου</b>	<b>Αριθμός μελών οικονομικής επιτροπής και επιτροπής ποιότητας ζωής</b>
έως 27	6
έως 45	8
από 45 και πάνω	10

Επίσης, όργανα γνωμοδοτικού και διαμεσολαβητικού χαρακτήρα των δήμων είναι:

- Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

- Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών
- Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης

#### *1.4.6. Άλλα Όργανα Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού*

##### Δημοτικές Κοινότητες

Όργανα της δημοτικής κοινότητας είναι το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας και ο πρόεδρος του συμβουλίου. Ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε δημοτικής κοινότητας τα συμβούλια είναι:

- 5μελή, για δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους
- 11μελή, για δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό από 10.001 έως 50.000 κατοίκους
- 15μελή, για δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό από 50.001 κατοίκους και άνω.

Ο πρόεδρος του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας, ο οποίος εκλέγεται μεταξύ των μελών του συμβουλίου της, εκπροσωπεί το συμβούλιο για θέματα που αφορούν τη δημοτική κοινότητα και συνεργάζεται με το δήμαρχο και τα άλλα αρμόδια όργανα του δήμου για την αντιμετώπιση τα προβλημάτων της δημοτικής κοινότητας.

Επισημαίνεται, δε, ότι οι αρμοδιότητες του προέδρου δημοτικής κοινότητας που εκτείνεται στην εδαφική περιφέρεια ενός νησιού είναι εκτεταμένες.

##### Τοπικές Κοινότητες

Όργανα της τοπικής κοινότητας είναι ο εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας σε τοπικές κοινότητες με πληθυσμό έως τριακόσιους (300) κατοίκους.

Σε τοπικές κοινότητες με πληθυσμό από τριακόσιους έναν (301) έως δύο χιλιάδες (2.000) κατοίκους όργανο της τοπικής κοινότητας είναι το 3μελές συμβούλιο τοπικής κοινότητας, στο οποίο περιλαμβάνεται και ο πρόεδρος του.

Γενικά, τα όργανα των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων εκφέρουν γνώμη και διατυπώνουν προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο και τα άλλα όργανα του δήμου για την εξυπηρέτηση των αναγκών της δημοτικής και τοπικής κοινότητας, αντίστοιχα, και συμμετέχουν στο δημοτικό συμβούλιο με δικαίωμα ψήφου, όταν συζητείται θέμα που αφορά τη δημοτική ή τοπική κοινότητα.

#### *1.4.7. Συλλογικά Όργανα Εκπροσώπησης*

Για την οργανωμένη συνεργασία, προαγωγή κοινών σκοπών και εκπροσώπηση των δήμων συνιστώνται:

A) Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (Π.Ε.Δ), στις οποίες συμμετέχουν υποχρεωτικά ως μέλη δια των εκπροσώπων τους όλοι οι δήμοι της αντίστοιχης χωρικής αρμοδιότητας των περιφερειών. Οι ΠΕΔ έχουν την έδρα τους στην έδρα κάθε περιφέρειας.

B) Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας(Κ.Ε.Δ.Ε), στην οποία συμμετέχουν υποχρεωτικά ως μέλη δια των εκπροσώπων τους όλες οι περιφερειακές Ενώσεις Δήμων. Η Κ.Ε.Δ.Ε συνιστά νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με έδρα την Αθήνα που εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών και διατυπώνει τις απόψεις της στα σχέδια νόμων που αφορούν τους δήμους.

#### *1.4.8. Τοπικά Δημοψηφίσματα*

Οι δημοτικές αρχές καλούν σε δημοψήφισμα, προκειμένου για σοβαρά θέματα αρμοδιότητάς τους. Αντικείμενο του δημοψηφίσματος δεν μπορεί να αποτελούν θέματα εθνικής πολιτικής, θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των περιφερειών και των αποκεντρωμένων διοικήσεων καθώς και θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό του δήμου ή την επιβολή τελών. Τα θέματα που αφορούν στη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος ρυθμίζονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, ενώ το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος δεσμεύει τις δημοτικές αρχές στην απόφαση που θα λάβουν για το θέμα που κρίθηκε από το εκλογικό σώμα.

Σημειώνεται ότι δεν προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος σε επίπεδο περιφέρειας.

#### ***Συμμετοχή Πολιτών και Διαφάνεια:***

##### *1.5.1. Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης*

Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης έχει συμβουλευτικές αρμοδιότητες και απαρτίζεται από εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας των πολιτών και από δημότες. Γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο σχετικά με κρίσιμα ζητήματα και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των τοπικών προβλημάτων και την αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων του δήμου ακόμη και με παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες μέσω διαδικτύου.

#### *1.5.2. Συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας*

Στις τοπικές κοινότητες, ο εκπρόσωπος ή ο πρόεδρος του συμβουλίου, καλεί τους κατοίκους και τους φορείς της τοπικής κοινότητας σε συνέλευση τουλάχιστον μία φορά κατ'έτος, προκειμένου να συζητήσουν οποιοδήποτε θέμα αφορά στην τοπική κοινότητα και να προτείνουν ανάλογες δράσεις στα αρμόδια όργανα του δήμου.

#### *1.5.3. Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών*

Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε δήμο με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Στο συμβούλιο ένταξης μεταναστών μετέχουν δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο δήμο καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων.

#### *1.5.4. Απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής*

Το δημοτικό συμβούλιο συνεδριάζει κάθε χρόνο σε ειδική δημόσια συνεδρίαση, στην οποία καλούνται οι κάτοικοι κι οι φορείς της πόλης, όπου γίνεται απολογισμός των πεπραγμένων της δημοτικής αρχής σε ό,τι αφορά την διοίκηση του Δήμου, την εφαρμογή του ετήσιου προγράμματος δράσης και την εν γένει οικονομική κατάσταση του δήμου. Στη συνεδρίαση αυτή, κάθε φορέας, κάτοικος ή φορολογούμενος από το Δήμο έχει δικαίωμα να διατυπώσει παρατηρήσεις σχετικές με τον απολογισμό στη συνεδρίαση αυτή.

#### *1.5.5. Συμμετοχή των Πολιτών στη λήψη των αποφάσεων*

Δημοσιότητα συνεδριάσεων συλλογικών οργάνων: Αναφορές, προτάσεις, πληροφόρηση πολιτών

Οι συνεδριάσεις<sup>4</sup> των συλλογικών οργάνων είναι δημόσιες. Στις συνεδριάσεις τους μπορούν να παρευρίσκονται φορείς και πολίτες της τοπικής κοινωνίας.

Οι δημότες και οι κάτοικοι μπορούν να καταθέτουν ατομικά ή συλλογικά στο δημοτικό συμβούλιο αναφορές και ερωτήσεις επί αποφάσεων που τους ενδιαφέρουν. Το δημοτικό συμβούλιο οφείλει να απαντήσει στις ανωτέρω αναφορές και ερωτήσεις εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την κατάθεσή τους.

Οι δημότες και οι κάτοικοι μπορούν, επίσης, να καταθέτουν προτάσεις για την επίλυση διαφόρων ζητημάτων αρμοδιότητας του δημοτικού συμβουλίου, οι οποίες συζητούνται υποχρεωτικά εφόσον έχουν κατατεθεί από τουλάχιστον είκοσι πέντε άτομα. Ο δήμαρχος ενημερώνει τους ενδιαφερόμενους για τη σχετική απόφαση που ελήφθη.

Το δημοτικό συμβούλιο εξασφαλίζει στους δημότες πλήρη πληροφόρηση για τα, κάθε είδους, προβλήματα της περιφέρειάς τους, καθώς και για τη δραστηριότητά του, αναφορικά με την αντιμετώπιση και λύση των προβλημάτων αυτών.

Η δημοσιότητα και η διαφάνεια διασφαλίζονται βέβαια σε ένα βαθμό μέσω της υποχρεωτικής ανάρτησης όλων των πράξεων και αποφάσεων των δήμων και των περιφερειών στο πρόγραμμα 'ΔΙΑΥΓΕΙΑ' αλλά δεν «εξασφαλίζεται» με ευχές. Είναι θέμα κουλτούρας, εκπαίδευσης αλλά ουσιαστικής εφαρμογή στη λειτουργία των δήμων των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών<sup>5</sup> ώστε να πραγματοποιηθεί και η μετάβασή τους στην Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.

---

<sup>4</sup> Κουτσούρη Δήμητρα 2008 «Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων»(67-73)

<sup>5</sup> Γάκης Κώστας (2012) «Καλλικράτης, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Αυτοδιοίκηση» ΕΕΤΑΑ





## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Εκλογή Εκπροσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Οι αρχές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού εκλέγονται με άμεση καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε πέντε (5) χρόνια. Η εκλογή στα ανωτέρω αξιώματα από την επόμενη εκλογική αναμέτρηση και στο εξής θα γίνεται την ίδια ημέρα διενέργειας της ψηφοφορίας για την εκλογή των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα ίδια εκλογικά τμήματα.

Από το σύνολο των εδρών και του δημοτικού συμβουλίου τα 3/5 ανήκουν στον επιτυχόντα συνδυασμό και τα 2/5 κατανέμονται στους επιλαχόντες, ανάλογα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβε ο καθένας. Σε όλες τις περιφέρειες και όλους τους δήμους, ανεξαρτήτως πληθυσμού, επιτυχών θεωρείται ο συνδυασμός που έλαβε ποσοστό μεγαλύτερο του 50% (50% +1 ψήφο) του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων.

Αυτή η παντοκρατορία των 3/5 του επιτυχόντα συνδυασμού – που στο πρώτο γύρο μπορεί να έλαβε ποσοστό μικρότερο του 25%-, μας κάνει να μιλάμε για Δημαρχοκεντρικό σύστημα και έλλειμμα δημοκρατίας στους Δήμους, όπως και η τελευταία αλλαγή στο εκλογικό σύστημα, που ενίσχυσε τους συνδυασμούς που λαμβάνουν πολύ μικρά ποσοστά (ακόμη και κάτω του εκλογικού μέτρου) σε βάρος όχι του πρώτου συνδυασμού αλλά σε βάρος του δεύτερου συνδυασμού.

Αν το ανωτέρω έλλειμμα δεν αντιμετωπιστεί άμεσα το μέλλον οποιασδήποτε μεταρρύθμισης στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι σε μεγάλο βαθμό προδιαγεγραμμένο, καθώς στα όργανα διοίκησης των δήμων θα κυριαρχούν οι εκπρόσωποι του πρώτου συνδυασμού ενώ η μείζονα αντιπολίτευση θα υποεκπροσωπείται. Αυτή η κατάσταση, όπως εύκολα

μπορεί να γίνει αντιληπτό, έχει άμεση επιρροή και στην οικονομική διαχείριση των δήμων καθώς δημιουργούνται οι κατάλληλες συνθήκες για την εμφάνιση φαινομένων κακοδιαχείρισης ή και διαφθοράς.

### **2.1. Εκλογιμότητα και Διάρκεια Θητείας**

Οι υποψήφιοι για το αξίωμα του δημάρχου πρέπει να είναι Έλληνες πολίτες δημότες του δήμου, να έχουν την ικανότητα του εκλέγειν και να έχουν συμπληρώσει το 21ο έτος της ηλικίας τους κατά την ημέρα διενέργειας των εκλογών. Οι υποψήφιοι για το αξίωμα του δημοτικού συμβούλου πρέπει να είναι Έλληνες πολίτες ή πολίτες των λοιπών 26 κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ομογενείς ή νομίμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών δημότες του δήμου, να έχουν την ικανότητα του εκλέγειν και να έχουν συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας τους κατά την ημέρα διενέργειας των εκλογών.

Υπέρ της προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, δικαστικοί λειτουργοί, αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, θρησκευτικοί λειτουργοί καθώς και όποιοι συνδέονται με το δήμο ή τα νομικά του πρόσωπα και εκείνοι που είναι, από οποιαδήποτε αιτία, οφειλέτες του δήμου δεν μπορούν να εκλεγούν ή να είναι, δήμαρχοι, αντιδήμαρχοι και μέλη δημοτικού συμβουλίου.

Η υποψηφιότητα και στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης απαγορεύεται. Σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο της ιδιότητας αιρετού του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης και του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης αποκλείεται.

## ***2.2. Αρμοδιότητες και Υποχρεώσεις Αιρετών Εκπροσώπων***

Ο δήμαρχος υλοποιεί το πρόγραμμα της δημοτικής αρχής, εκπροσωπεί το δήμο δικαστικώς και εξωδίκως, δίνει κατευθύνσεις για την δράση των δημοτικών υπηρεσιών στις οποίες προΐσταται, συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής δαπανών, εκδίδει άδειες και πιστοποιητικά που ανήκουν στην αρμοδιότητά του και υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος. Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής, ορίζει τους αντιδήμαρχους, προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συστήνει ομάδες εργασίας και ομάδες έργου εντός του δήμου καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Σε περίπτωση που τα ιδιωτικά συμφέροντα του δημάρχων ή συγγενή τους συγκρούονται με τα συμφέροντα του δήμου, υποχρεούνται να απέχουν και τα αντίστοιχα καθήκοντα ασκεί ο αντιδήμαρχος.

Οι δήμαρχοι, οι αντιδήμαρχοι και οι πρόεδροι δημοτικών συμβουλίων, που έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ή υπαλλήλων ΝΠΔΔ ή κρατικών ΝΠΙΔ και επιχειρήσεων λαμβάνουν υποχρεωτικά ειδική άδεια, άνευ αποδοχών, από την υπηρεσία τους καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους.

Οι δήμαρχοι, οι αντιδήμαρχοι, τα μέλη της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής είναι υποχρεωμένοι να υποβάλλουν ετήσια δήλωση για την περιουσιακή τους κατάσταση και να τη δημοσιοποιούν με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του δήμου.

### **2.3. Αντιμισθία-Αποζημίωση**

Οι δήμαρχοι, αντιδήμαρχοι και οι πρόεδροι δημοτικών συμβουλίων λαμβάνουν αντιμισθία, η οποία καταβάλλεται από το δήμο.

Προβλέπεται, επίσης, αποζημίωση για τις συνεδριάσεις των δημοτικών συμβουλίων και των οικονομικών επιτροπών, καθώς και της επιτροπής ποιότητας ζωής των δήμων , με εξαίρεση το δήμαρχο, τους αντιδημάρχους και τους προέδρους δημοτικών συμβουλίων, οι οποίοι λαμβάνουν αντιμισθία.

Η μεγάλη μείωση του ποσού της αντιμισθίας των αιρετών, ειδικά όταν τα στελέχη αυτά προέρχονται από το Δημόσιο Τομέα, λειτουργεί αποτρεπτικά για τη συμμετοχή μιας μεγάλης μερίδας πολιτών στα κοινά, ιδίως όταν αυτοί είναι πρέπει να αποφασίσουν να ασχοληθούν για πρώτη φορά.

Η πολιτική αυτή σε συνδυασμό με την απουσία κουλτούρας συμμετοχής στα κοινά καθώς και της έλλειψης εκπαιδευτικών διαδικασιών που θα προετοίμαζαν – προέτρεπαν τους πολίτες να συμμετέχουν, ίσως τελικά ευθύνεται περισσότερο από ότι η έλλειψη πόρων για την κατάσταση που επικρατεί στην τοπική αυτοδιοίκηση.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Αρμοδιότητες**

### ***3.1. Εισαγωγή στις αρμοδιότητες***

Στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής για τη διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων από τους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι δήμοι ασκούν τις αρμοδιότητές τους λαμβάνοντας υπόψη:

- τις εθνικές, περιφερειακές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους.
- την ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες ομώνυμες αρχές και οργανισμούς.
- τους διαθέσιμους πόρους για την κάλυψη της αρμοδιότητας και την ανάγκη να διασφαλισθεί η επωφελής, η αποτελεσματική χρήση και η ισόρροπη κατανομή τους.
- την ανάγκη να οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες, ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια, η ποιότητα και αποτελεσματικότητά τους, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.
- την ανάγκη αειφόρου ανάπτυξης και προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Οι δημοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Ασκούν τις αρμοδιότητες τους σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των νόμων, των κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης και των κανονιστικών διατάξεων που θεσπίζουν οι ίδιοι (τοπικές κανονιστικές αποφάσεις).

Οι αρμοδιότητες των δήμων συστηματοποιούνται και κατανέμονται σε οκτώ (8) τομείς, στους οποίους μπορούν οι δήμοι να αναπτύξουν τη δράση τους.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων αφορούν, κυρίως, στους τομείς:

- A) Ανάπτυξης,
- B) Περιβάλλοντος,
- Γ) Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών,
- Δ) Απασχόλησης,
- Ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης,
- ΣΤ) Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού,
- Z) Πολιτικής Προστασίας,
- H) Αγροτικής Ανάπτυξης – Κτηνοτροφίας – Αλιείας.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και προκειμένου για την παροχή υπηρεσιών, οι δήμοι δύνανται να συστήνουν νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου.

Κάθε δήμος μπορεί να διαθέτει τα ακόλουθα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ):

- α) δημοτικά ιδρύματα, όπως βρεφοκομεία, ορφανοτροφεία, γηροκομεία, μουσεία ή άλλα επιστημονικά ιδρύματα
- β) έως δύο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος.

γ) έως δύο σχολικές επιτροπές, μία για τις σχολικές μονάδες της πρωτοβάθμιας και μία για τις σχολικές μονάδες της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης

δ) ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου για τη διοίκηση και διαχείριση ζώνης λιμένα

ε) ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου που διατηρείται ως αυτοτελές λόγω της αναγνώρισης της δράσεώς του και της ιδιαίτερης μακρόχρονης προσφοράς του σε συγκεκριμένους τομείς.

στ) έναν ή περισσότερους Συνδέσμους Δήμων με ειδικό σκοπό

Κάθε δήμος μπορεί να διαθέτει τα ακόλουθα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ):

α) μία κοινωφελή επιχείρηση με σκοπό την οργάνωση λειτουργιών ή δραστηριοτήτων και την παροχή υπηρεσιών συναφών ή συνδεδεμένων με αρμοδιότητές στους τομείς κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και του περιβάλλοντος,

β) μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης & αποχέτευσης,

γ) μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού

δ) μία δημοτική ανώνυμη εταιρεία με σκοπό την αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας ή την εκμετάλλευση κοινόχρηστων χώρων

ε) ανώνυμες εταιρείες. Σημειώνεται ότι εάν σε ένα δήμο λειτουργούν περισσότερες από μία ανώνυμες εταιρίες της ίδιας κατηγορίας, αυτές συγχωνεύονται υποχρεωτικά σε μία

ανώνυμη εταιρεία.

στ) υφιστάμενες αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα

η) υφιστάμενες διαδημοτικές επιχειρήσεις

Οι Δήμοι ασκούν, επίσης, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

### **3.2. Περιοχές με ιδιαιτερότητες**

#### *3.2.1. Νησιωτικοί Δήμοι*

(Πρόκειται για τους δήμους των περιφερειών Νοτίου Αιγαίου, Βορείου Αιγαίου και Ιονίου).

Κατ' εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής για ειδική μεταχείριση των νησιωτικών και των ορεινών περιοχών της χώρας, οι νησιωτικοί δήμοι αναλαμβάνουν και επιπλέον αρμοδιότητες που στην υπόλοιπη Ελλάδα ασκούνται από την περιφέρεια, με στόχο ο νησιώτης να εξυπηρετείται πλησιέστερα στον τόπο διαμονής του. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών στους μικρούς νησιωτικούς δήμους, ο νόμος προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για την υποστήριξή τους.

Ειδικότερα:

Οι νησιωτικοί δήμοι ασκούν επιπλέον αρμοδιότητες στους τομείς :

- Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Αλιείας,
- Φυσικών Πόρων, Ενέργειας και Βιομηχανίας
- Απασχόλησης, Εμπορίου και Τουρισμού,
- Μεταφορών και Επικοινωνιών,
- Έργων, Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος.



### 3.2.2.Ορεινοί Δήμοι

Διακριτή μεταχείριση ανάλογη προς εκείνη των νησιωτικών δήμων υπαγορεύεται από το Σύνταγμα και για τους ορεινούς δήμους, λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών και της ύπαρξης κοινών προβλημάτων προσπέλασης και οργάνωσης των υπηρεσιών τους. Για το σκοπό αυτό καθιερώνεται ειδικός μηχανισμός διοικητικής υποστήριξης των ορεινών από τους εγγύτερους μη ορεινούς δήμους, κατά ανάλογη άρθρωση με εκείνη που προβλέπεται και στους νησιωτικούς δήμους.

Ειδικότερα:

Οι ορεινοί δήμοι ασκούν αρμοδιότητες στους τομείς :

- Ενέργειας
- Υδάτων
- Δασοπονίας
- Γεωργίας και Κτηνοτροφίας
- Στήριξης Τοπικής Κοινωνίας και Οικονομίας

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι το θεσμικό πλαίσιο δεν έχει ουσιαστική εφαρμογή στην πράξη καθώς οι περισσότεροι νησιωτικοί δήμοι αντιμετωπίζουν ακόμη προβλήματα ακτοποϊκής σύνδεσης με την ηπειρωτική Ελλάδα, ενώ οι ορεινοί μάλλον δεν υφίστανται αφού έχουν ενσωματωθεί στις πρωτεύουσες των νομών και των τέως επαρχιών. Το συμπέρασμα αυτό αποδεικνύεται και στην παρούσα εργασία από τη διαχρονική εξέλιξη των μεγεθών Δήμων Ρόδου και Τρίπολης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 :Δίκτυα**

### ***4.1. Εθνικά Δίκτυα***

Δήμοι, με κοινούς σκοπούς, μπορούν να συμμετέχουν και να συστήνουν εθνικά δίκτυα δημοτικών αρχών, με στόχο τη συντονισμένη προώθηση και στοχευμένη προβολή των επιδιώξεών τους, τη δυναμική συμμετοχή και εκπροσώπηση σε αντίστοιχα δίκτυα τοπικών αρχών της αλλοδαπής ή προγράμματα και πρωτοβουλίες διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής τους.

Τα δίκτυα συστήνονται με αποφάσεις των οικείων συμβουλίων των συμμετεχόντων δήμων και λειτουργούν βάσει μιας διακήρυξης και ενός καταστατικού. Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των σκοπών του δικτύου δύνανται να συμμετέχουν σε αυτό κοινωνικοί φορείς με σκοπούς αντίστοιχους αυτών του δικτύου, καθώς και πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα.

### ***4.2 Διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα***

Δήμοι και περιφέρειες, με κοινούς σκοπούς, μπορούν να συμμετέχουν και να συστήνουν διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα τοπικών και περιφερειακών αρχών, με στόχο τη συντονισμένη προώθηση και στοχευμένη προβολή των επιδιώξεών τους, τη δυναμική συμμετοχή και εκπροσώπηση σε προγράμματα και πρωτοβουλίες διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής τους. Διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα που έχουν την καταστατική

τους έδρα στην Ελλάδα συστήνονται ως αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

#### **4.3 Σύνδεσμοι**

Ένας ή περισσότεροι δήμοι μπορούν, με απόφαση των οικείων δημοτικών συμβουλίων, να συστήσουν σύνδεσμο με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους. Η συμμετοχή σε σύνδεσμο μπορεί να γίνει υποχρεωτική για ένα δήμο, αν συντρέχουν οι από το νόμο τεθείσες προϋποθέσεις, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της εκάστοτε Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω ειδικών ή αναπτυξιακών σκοπών, σύνδεσμο μπορούν να συστήσουν με απόφαση των δημοτικών τους συμβουλίων και του περιφερειακού συμβουλίου ένας ή περισσότεροι δήμοι και η περιφέρεια στην οποία έχουν την έδρα τους οι δήμοι αυτοί. Ο σύνδεσμος αυτός ονομάζεται διαβαθμιδικός. Διαβαθμιδικού Χαρακτήρα Σύνδεσμοι συστήθηκαν και λειτουργούν στις μητροπολιτικές περιφέρειες με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον διαβαθμιδικό περιφερειακό σύνδεσμο ΦΟΔΣΑ στην Αττική.

#### **4.4 Διεθνείς Συνεργασίες**

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού υλοποιούν διεθνείς και ευρωπαϊκές συνεργασίες με ΟΤΑ της αλλοδαπής σύμφωνα με το διεθνές, το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο, το εύρος των αρμοδιοτήτων

τους και υπό την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας ως ακολούθως.

#### *4.4.1. Προγράμματα και Πρωτοβουλίες διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών*

Οι δήμοι και οι περιφέρειες συνεργάζονται με αντίστοιχες αρχές της αλλοδαπής σε ευρωπαϊκό και σε διεθνές επίπεδο με σκοπό την προαγωγή και διευκόλυνση της διακρατικής, διαπεριφερειακής, διασυνοριακής και εδαφικής συνεργασίας και τη συμμετοχή σε προγράμματα, δράσεις και πρωτοβουλίες ευρωπαϊκών (Ευρωπαϊκή Ένωση, κ.α), διεθνών και περιφερειακών οργανισμών (Συμβούλιο της Ευρώπης, κ.α).

#### *4.4.2. Αδελφοποιήσεις Πόλεων*

Οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν να προβαίνουν σε πράξεις αδελφοποίησης των πόλεών τους, με στόχο τη μεταξύ τους προαγωγή των οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σχέσεων, δημιουργώντας στενότερους και σε φιλικό κλίμα δεσμούς.

#### *4.4.3. Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας*

Δήμοι, περιφέρειες και φορείς του ελληνικού δημοσίου τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, μπορούν να συμμετέχουν σε Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), για τη διευκόλυνση και προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής ή/και διαπεριφερειακής συνεργασίας με αποκλειστικό στόχο την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Ε.Ο.Ε.Σ. που έχει την καταστατική

του έδρα στην Ελλάδα συστήνεται ως αστική εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

#### *4.4.4. Ανταλλαγές αποστολών και εκδηλώσεις*

Οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν να πραγματοποιούν και πολιτιστικές, καλλιτεχνικές και αθλητικές εκδηλώσεις και ανταλλαγές αποστολών για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.

### **4.5. Συμβάσεις**

#### *4.5.1 Διαδημοτικής Συνεργασίας*

Δήμοι της ίδιας περιφέρειας ή όμοροι δήμοι, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών και σύνδεσμοι δήμων μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας με τις οποίες αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησής της.

#### *4.5.2 Διαβαθμιδικής Συνεργασίας*

Δήμοι της ίδιας περιφέρειας και η οικεία περιφέρεια, νομικά πρόσωπα και σύνδεσμοι στους οποίους μετέχει κάποιο από τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις διαβαθμιδικής συνεργασίας, με τις οποίες αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιότητας ή την υποστήριξη της άσκησής της για λογαριασμό ενός ή περισσότερων των συμβαλλομένων μερών.

#### 4.5.3. Προγραμματικές Συμβάσεις

Οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι σύνδεσμοι δήμων, οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, η Ένωση Περιφερειών, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία αυτοί συμμετέχουν μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα.

Αντικείμενο των συμβάσεων μπορεί να αποτελέσουν τα έργα ανάπτυξης, η παροχή υπηρεσιών, η προμήθεια αγαθών, τα έργα και τα προγράμματα πολιτιστικού χαρακτήρα αλλά και εκπαιδευτικών και αθλητικών δημοτικών υποδομών καθώς και η βεβαίωση και είσπραξη τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και προστίμων.

Οι συμβάσεις που αφορούν στη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής καθώς και στην παροχή υπηρεσιών κάθε είδους υπόκεινται σε προσυμβατικό (πριν τη σύναψη) έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Συγκεκριμένα, σε προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας υπόκεινται:

1. προγραμματικές συμβάσεις προϋπολογιζόμενης δαπάνης ποσού άνω του ενός εκατομμυρίου ευρώ(1.000.000,00),
2. συγχρηματοδοτούμενες προγραμματικές συμβάσεις προϋπολογιζόμενης δαπάνης ποσού άνω των πέντε εκατομμυρίων ευρώ(5.000.000,00) και
3. συμβάσεις παροχής υπηρεσιών που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα προϋπολογιζόμενης δαπάνης ποσού άνω των πεντακοσίων χιλιάδων ευρώ (500.000,00).

Επισημαίνεται ότι για τέτοιες συμβάσεις προϋπολογιζόμενης δαπάνης ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων ευρώ 200.000,00) έλεγχο

νομιμότητας διενεργεί ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους που προηγείται της διαδικασίας της σύμβασης.

Συμπερασματικά και μόνο από αυτή τη σύντομη ανάλυση του θεσμικού πλαισίου της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων, εύκολα μπορεί να διαπιστώσει κανείς ότι αυτό είναι πολύ πλούσιο.

Οποιαδήποτε λοιπόν μεταρρύθμιση στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση στο μέλλον για να έχει πιθανότητες επιτυχίας απαιτείται να είναι ουσιαστική και να αναφέρεται σε μεταφορά πραγματικών αρμοδιοτήτων και αντίστοιχων πόρων για την άσκησή τους.

Μια τέτοια μεταρρύθμιση που θα είχε άμεσο αντίκτυπο στα έσοδα των δήμων και θα στόχευε στην ενίσχυση του παρεμβατικού – ρυθμιστικού τους ρόλου είναι αυτή που έχει ανάγκη η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας. Η ανάγκη αυτή σήμερα είναι περισσότερο επιτακτική από ποτέ για να βγει η χώρα από τη βαθιά οικονομική και κοινωνική κρίση που τη μαστίζει.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αρμοδιότητες Οργάνων σε Οικονομικά θέματα – Προϋπολογισμός**

Στο πλαίσιο που αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, οι αρμοδιότητες των οργάνων των δήμων σε ότι αφορά στην οικονομική διαχείριση παρατίθενται στη συνέχεια.

Συγκεκριμένα:

Του Δημοτικού Συμβουλίου , το οποίο είναι το κεντρικό όργανο του Δήμου και αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες του Δήμου, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Δημάρχου ή της Δημορχιακής Επιτροπής.

Σε οικονομικά θέματα αποφασίζει κυρίως για:

- α) Τον ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό του Δήμου, των δημοτικών ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων.
- β) Την επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων.
- γ) Την εκποίηση, εκμίσθωση δημοτικών ακινήτων και την αγορά, μίσθωση ακινήτων.
- δ) Τη σύναψη δανείων.
- ε) Την ίδρυση και λειτουργία δημοτικών επιχειρήσεων και Ν.Π.Δ.Δ.

Της Δημορχιακής Επιτροπής , η οποία είναι το αποφασιστικό όργανο του Δήμου και :



- α) Συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου, προελέγχει τον απολογισμό, τον ισολογισμό και τα αποτελέσματα χρήσεως,
- β) Αποφασίζει για τη διάθεση των πιστώσεων που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό.
- γ) Καταρτίζει τους όρους, συντάσσει τις διακηρύξεις, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες.
- δ) Μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων, καταρτίζει τους όρους και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο.
- ε) Αποφασίζει για την άσκηση όλων των ένδικων μέσων, την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές, την αποδοχή κληρονομιών και δωρεών.

#### Του Δημάρχου

- α) Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της δημορχιακής επιτροπής και υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο Δήμος. Εκπροσωπεί το Δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή.
- β) Ορίζει τους Αντιδημάρχους, τους μεταβιβάζει αρμοδιότητες του και είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του Δήμου.
- γ) Συνυπογράφει τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών, οι οποίες έχουν εκκαθαριστεί από την αρμόδια υπηρεσία του Δήμου.
- δ) Ασκή τις αρμοδιότητες που του αναθέτουν ειδικές διατάξεις του Κώδικα ή άλλοι νόμοι.

#### **5.1. Δημοτικός Προϋπολογισμός – Αρχές Κατάρτισης**

Ο δημοτικός προϋπολογισμός είναι η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου - διοικητική πράξη - με την οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων για κάθε οικονομικό έτος.

Έσοδα του προϋπολογισμού θεωρούνται:

- Τα ποσά που βεβαιώνονται στη διάρκεια του έτους, άσχετα από το έτος στο οποίο ανάγονται.
- Τα εισπραττόμενα ποσά που η βεβαίωση τους είχε ήδη συντελεστεί στα προηγούμενα έτη.

Έξοδα του προϋπολογισμού θεωρούνται οι υποχρεώσεις του Ο.Τ.Α. προς τρίτους, είτε από συμβάσεις είτε από κάθε άλλη οφειλή, οι οποίες καθίστανται απαιτητές κατά τη διάρκεια του έτους.

Στον προϋπολογισμό εγγράφονται μόνο έσοδα και έξοδα που προβλέπονται από διατάξεις νόμων, καθώς και δαπάνες που εξυπηρετούν τις λειτουργικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. ή συντελούν στην εκπλήρωση της αποστολής τους.

Βασικές Αρχές<sup>6</sup> Κατάρτισης Προϋπολογισμού

1. Ο προϋπολογισμός συντάσσεται για ένα οικονομικό - ημερολογιακό έτος.
2. Ο προϋπολογισμός είναι υποχρεωτικά ισοσκελισμένος.
3. Στον προϋπολογισμό εγγράφονται όλα τα έσοδα και έξοδα (ενότητας).
4. Τα ποσά πρέπει να είναι σωστά, να μη δημιουργούν σύγχυση και ασάφειες και να διευκολύνουν τον έλεγχο από το δημοτικό συμβούλιο,

---

<sup>6</sup> Γκόντορας Γ.- Μπέλλος Χ. 2003 «Νομιμότητα Δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων»(28-34)

τους πολίτες και την αποκεντρωμένη διοίκηση (δημοσιότητα).

## 5.2. Έσοδα - έξοδα (δαπάνες)

Τα έσοδα των δήμων διακρίνονται σε:

1) τακτικά, που προέρχονται από:

- θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους,
- εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας,
- ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές

2) έκτακτα, που προέρχονται από:

- δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα,
- διάθεση, εκποίηση και γενικά εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων
- συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα
- πρόστιμα, διοικητικές κυρώσεις και από κάθε άλλη πηγή.

Τα έξοδα ( δαπάνες) διακρίνονται σε:

1. υποχρεωτικά, που εγγράφονται κατά προτεραιότητα στον

προϋπολογισμό και περιλαμβάνουν όλα τα έξοδα διοίκησης, τα τοκοχρεολύσια, τις ετήσιες εισφορές σε Ν.Π.Δ.Δ. και συνδέσμους, τις δαπάνες υλοποίησης συμβάσεων κ.ά. Οι δαπάνες αυτές πληρώνονται κατά προτεραιότητα από τα έσοδα και μόνον εφόσον τα τελευταία επαρκούν, μπορούν να πραγματοποιηθούν άλλες.

2. προαιρετικά, στα οποία εντάσσεται κάθε άλλη δαπάνη που προβλέπεται από διάταξη νόμου ή εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. ή συντελεί στην εκπλήρωση της αποστολής τους.

#### *5.2.1. Ίδια Έσοδα*

Τα ίδια έσοδα είναι αυτά που οδηγούν τους Δήμους στην οικονομική αυτοδυναμία. Το ύψος τους εξαρτάται ιδίως από την ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών να τα βεβαιώσουν και να τα εισπράξουν.

- Δημοτικός Φόρος είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά των φυσικών και νομικών προσώπων προς τους Δήμους, χωρίς άμεση και ειδική ανταποδοτική. Στοιχεία του φόρου είναι η χρηματική καταβολή, ο υποχρεωτικός της χαρακτήρας και η μη παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας από τους Δήμους.
- Τέλος είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά προς τους Δήμους έναντι ειδικού ανταλλάγματος το οποίο αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη παροχή αγαθού ή υπηρεσίας. (ανταποδοτικός χαρακτήρας).
- Δικαίωμα είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά έναντι ειδικού ανταλλάγματος το οποίο αντιστοιχεί σε παροχή αγαθού ή υπηρεσίας, ανεξάρτητα από τη χρήση τους. Διαφοροποιείται από το τέλος επειδή δεν είναι ανταποδοτικό και στη μη απαραίτητη χρήση του αγαθού ή υπηρεσίας.

- Εισφορά είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά έναντι ειδικού ανταλλάγματος μεγαλύτερης αξίας το οποίο αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη παροχή αγαθού ή υπηρεσίας (π.χ. πολεοδομικές εφαρμογές). Διαφοροποιείται από το τέλος στο ύψος της, που είναι μικρότερο του οφέλους που απολαμβάνει ο φορολογούμενος.

### 5.2.2. Επιχορηγήσεις

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται σε:

- τακτικές ή έκτακτες, με βάση την περιοδικότητα και τη θεσμική τους κατοχύρωση,
- γενικές ή ειδικές, ανάλογα με τον προορισμό των σχετικών εσόδων .

Οι τακτικές επιχορηγήσεις διευκολύνουν τον οικονομικό προγραμματισμό των Δήμων και οι γενικές δεν θεωρείται ότι θίγουν την οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια. Αποτελούν το κυριότερο μέσο που έχει στη διάθεση της η κεντρική διοίκηση για να χρηματοδοτεί γενικά τους Ο.Τ.Α., να ενισχύει τους οικονομικά αδύναμους και να προωθεί την οικονομική της πολιτική.

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις καλύπτουν μόνο απρόβλεπτες, επείγουσες και συναφείς ανάγκες. Η χρησιμοποίησή τους σε μόνιμη βάση εντείνει την εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από το κράτος.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται για να προωθηθούν κρατικές πολιτικές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή για να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους Ο.Τ.Α.

### 5.2.3.Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.)

Με το Νόμο 1828/1989 το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση συνδέθηκε άμεσα με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων και τελών. Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός μεν τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια (αποδόσεις φόρων), αφετέρου δε τη σύνδεση της τελευταίας με τις δημοσιονομικές - φορολογικές πολιτικές και μέτρα που προωθούσε η κεντρική διοίκηση, είτε αυτόνομα είτε με βάση τις κατευθύνσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με το σύστημα αυτό οι κρατικοί πόροι που κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. παραμένουν στην ευθύνη της κεντρικής διοίκησης (κεντρικοί), ενώ το ύψος τους δεν εξαρτάται πλέον από συγκυριακές πολιτικές αποφάσεις κυβερνητικών οργάνων (αυτοτελείς) αλλά από τη δυναμικότητα των συγκεκριμένων φόρων και τελών. Αυτό τουλάχιστον συνέβαινε μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης με μόνη εξαίρεση τους παρακρατηθέντες ΚΑΠ που τελικά το κράτος συμφώνησε να αποδώσει στους ΟΤΑ σε δόσεις. Με το ΜΝΗΜΟΝΙΟ όμως τα πράγματα άλλαξαν και η απόδοση των ΚΑΠ στους δήμους γίνεται μετ' εμποδίων. Ήδη στην σχετική έκθεση που συνόδευε τον νόμο του Καλλικράτη γινόταν λόγος για εξοικονόμηση 500 εκατομμυρίων ευρώ κατ' έτος χωρίς να διευκρινίζει περαιτέρω και χωρίς να στηρίζεται σε ανάλογη εμπειρία από τον Καποδίστρια.. Ενώ στη συνέχεια η τακτική επιχορήγηση στους δήμους έχασε τον τακτικό της χαρακτήρα.

Οι Κ.Α.Π προέρχονται από συγκεκριμένες πηγές φορολογικών εσόδων οι οποίες θα αναφερθούν στη συνέχεια της παρούσας εργασίας

### **5.3. Ο προϋπολογισμός ως εργαλείο προγραμματισμού**

Το οικονομικό - διαχειριστικό - λογιστικό σύστημα των Δήμων και των Κοινοτήτων, που ίσχυε τα τελευταία σαράντα χρόνια, μετά τις μεγάλες αλλαγές που μεσολάβησαν στη δομή, τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., μπορούσε να χαρακτηριστεί τουλάχιστον αναχρονιστικό..

Δεν αποτελούσε εργαλείο διοίκησης, προγραμματισμού και παρακολούθησης των δραστηριοτήτων τους και δυσχέραινε σημαντικά τις προγραμματικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης. Δημιουργούσε ακόμη επιπρόσθετες δυσκολίες στην αξιοποίηση των προγραμμάτων και χρηματοδοτήσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού δεν είχε το χαρακτήρα της ανάληψης δεσμευτικών οικονομικών υποχρεώσεων για τις δημοτικές αρχές, που από το βαθμό επίτευξης τους θα κριθεί η αποτελεσματικότητα των αιρετών οργάνων και του υπηρεσιακού μηχανισμού. Η παρακολούθηση του, τις περισσότερες φορές, γινόταν για να διαπιστώνεται η υπέρβαση ή όχι κάποιων κονδυλίων και να δημιουργείται η εντύπωση ότι ασκείται κάποιας μορφής έλεγχος.

Η σύνταξη του δεν προσδιοριζόταν με βάση τις δυνατότητες πραγματοποίησης εσόδων και στη συνέχεια μέσω αυτών, τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων. Πολύ συχνά τα έσοδα και οι δαπάνες υπερεκτιμούνταν, ώστε να αποφεύγονται τυχόν τροποποιήσεις.

Τα τελευταία χρόνια μεσολάβησαν πολλές αλλαγές με στόχο τον εκσυγχρονισμό του, όπως:

1. Η εισαγωγή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος απετέλεσε το δεύτερο βήμα για τον εκσυγχρονισμό της οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης (Π.Δ. 315/1999 - Υ.Α. 4604/2005).
2. Το δεύτερο σημαντικό βήμα αφορά το νέο τύπο προϋπολογισμού που εκκρεμούσε από το 1970 και εγκρίθηκε το 2004 .
3. Οι διαδικασίες κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού/ απολογισμού έγιναν πιο ουσιαστικές και λειτουργικές.

Ο προϋπολογισμός αποτελεί τον κυριότερο τοπικό δημοσιονομικό θεσμό που χρησιμοποιούν οι Ο.Τ.Α. για να υλοποιήσουν τα προγράμματα δράσης και να ασκήσουν τις αρμοδιότητες τους.

Ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει τις δραστηριότητες που προγραμματίζει ένας Ο.Τ.Α. για ορισμένη περίοδο (ετήσια), για τις οποίες σκοπεύει να δαπανήσει έσοδα που υπολογίζει να εισπράξει από διάφορες πηγές. Αποτελεί λοιπόν απαραίτητο εργαλείο για την ορθολογική διαχείριση των οικονομικών των Ο.Τ.Α..

Στον προϋπολογισμό ενσωματώνονται σε ετήσια βάση οι στόχοι των αιρετών οργάνων και εξειδικεύονται ποσοτικά οι τοπικές πολιτικές, τις οποίες θα υλοποιήσουν τα εκτελεστικά όργανα και ο υπηρεσιακός μηχανισμός. Καταγράφονται επίσης οι συγκεκριμένες πηγές εσόδων και χρηματοδότησης των παραπάνω στόχων και πολιτικών. Ο προϋπολογισμός αποτελεί λοιπόν ένα ετήσιο πρόγραμμα εσόδων και δαπανών, ο βαθμός υλοποίησης του οποίου θα έπρεπε να αποτελεί κριτήριο ορθής κατάρτισης και αποτελεσματικότητας των αιρετών οργάνων και των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.

Παρόλα αυτά η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού παραμένει ασύνδετη με την διαδικασία του επιχειρησιακού σχεδιασμού των ΟΤΑ (ετήσια



και πενταετή Επιχειρησιακά Προγράμματα που εκπονούν οι ΟΤΑ) στερώντας από τους δήμους πολύτιμους πόρους που θα μπορούσαν να εξοικονομηθούν αν υπήρχε αυτή η διασύνδεση.

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: “Τα Οικονομικά των Δήμων”**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Τα Έσοδα των Δήμων**

Τα έσοδα των Δήμων, όπως ήδη διατυπώθηκε, χωρίζονται σε τακτικά και έκτακτα.

#### ***6.1. Τακτικά έσοδα***

Τακτικά έσοδα είναι αυτά που προέρχονται από:

- Θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους, ήτοι Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ)
- Τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους,
- Ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές,
- Τοπικά δυννητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

#### ***6.2. Έκτακτα Έσοδα***

Έκτακτα έσοδα είναι αυτά που προέρχονται από:

- Δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες,
- Διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων,
- Συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα
- Τα κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις,
- Κάθε άλλη πηγή.

### **6.3. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) Δήμων**

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) των Δήμων είναι οι πόροι που αποδίδονται κάθε χρόνο από το κράτος στους Δήμους και προέρχονται από τις εξής πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

- α) Το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (σε ποσοστό 20% των συνολικών εισπράξεων του φόρου αυτού),
- β) Το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας -ΦΠΑ (σε ποσοστό 12% των συνολικών εισπράξεων του φόρου αυτού),
- γ) Το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας- ΦΑΠ (σε ποσοστό 50% των συνολικών εισπράξεων του φόρου αυτού).

Από τα παραπάνω ποσά τα 2/3 των εσόδων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων καθώς και το σύνολο των Εσόδων από το ΦΠΑ και το ΦΑΠ αφορούν στην κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων. Το υπόλοιπο 1/3 των εσόδων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων προορίζεται για κάλυψη των επενδυτικών δαπανών των Δήμων.

Η κατανομή των ΚΑΠ στους Δήμους γίνεται κατόπιν πρότασης της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας βάσει των δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών τους. Στα ανωτέρω χαρακτηριστικά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από το Δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών Δήμων.

## **6.4. Περιουσία Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

### **6.4.1. Ακίνητη Περιουσία Δήμων**

Η ακίνητη περιουσία των δήμων είναι το σύνολο των ακινήτων που ανήκουν κατά κυριότητα σε αυτόν.

Η περιουσία αυτή διακρίνεται :

- 1) Στη δημόσια (δημοτική) περιουσία
- 2) Στην ιδιωτική περιουσία
- 3) Στις βοσκές – βοσκότοπους, που διατίθενται για εκμετάλλευση στους Δήμους αποκλειστικά και μόνο για την ικανοποίηση κτηνοτροφικών αναγκών.

#### *Δημόσια (Δημοτική) περιουσία*

Η δημόσια ακίνητη περιουσία των δήμων αποτελείται από τα ακίνητα, τα οποία εξυπηρετούν άμεσα το δημόσιο συμφέρον και διακρίνονται στα κοινόχρηστα και στα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημοτικών σκοπών.

#### *Κοινόχρηστα Πράγματα*

Στα κοινόχρηστα πράγματα περιλαμβάνονται ενδεικτικά οδοί, πλατείες, άλση, πάρκα, κήποι, παιδικές χαρές, χώροι αναψυχής κ.ά, που ανήκουν στους δήμους, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, και διατίθενται από αυτούς για την άμεση εξυπηρέτηση του κοινού.

Πράγματα (κινητά ή ακίνητα) για την εξυπηρέτηση δημοτικών σκοπών.

Στην κατηγορία αυτή, ενδεικτικά περιλαμβάνονται: δημοτικά καταστήματα, δίκτυα ύδρευσης - αποχέτευσης, εγκαταστάσεις διαχείρισης απορριμμάτων και βιολογικών καθαρισμών, κτίρια πολιτιστικών – καλλιτεχνικών χρήσεων, αθλητικές εγκαταστάσεις, σχολεία, νεκροταφεία, κέντρα αποτέφρωσης νεκρών, δημοτικές αγορές, σφαγεία, κτίρια και εγκαταστάσεις παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, αιγιαλός, παραλία, όχθες και παρόχθιες ζώνες μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών (η χρήση τους έχει παραχωρηθεί από το ελληνικό δημόσιο στους δήμους) κ.α.

Πρόκειται για πράγματα-ακίνητα που έχουν στη διάθεση τους οι δημοτικές αρχές, για να διευθύνουν και να ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

#### *Ιδιωτική ακίνητη περιουσία.*

Στην ιδιωτική περιουσία των δήμων ενδεικτικά περιλαμβάνονται οικόπεδα, κτίρια, διαμερίσματα και άλλα αστικά ακίνητα, αγροτεμάχια, αγροτικές κατασκευές και άλλα αγροτικά ακίνητα, μεταλλεία, ορυχεία, λατομεία, ιαματικές πηγές, αλυκές, ιχθυοτροφεία, δάση - δασικές εκτάσεις, βοσκότοποι. Τα ακίνητα αυτά που ανήκουν στους ΟΤΑ δεν εξυπηρετούν άμεσα κανένα δημόσιο συμφέρον.

Η διάκριση μεταξύ δημοτικής (δημόσιας) και ιδιωτικής περιουσίας έγκειται στο ότι στην πρώτη εφαρμόζονται οι διατάξεις του δημόσιου δικαίου, ενώ στη δεύτερη αυτές του ιδιωτικού δικαίου. Οι ιδιώτες μπορούν να διαθέτουν απεριόριστα την περιουσία τους, ενώ οι ΟΤΑ υπόκεινται σε ορισμένες ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που ορίζονται κυρίως στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις

αφορούν στο σκοπό της διάθεσης και στην απαιτούμενη ωφέλεια των ΟΤΑ, ενώ οι διαδικαστικές είτε στη λήψη αποφάσεων συγκεκριμένων αιρετών οργάνων (οικονομική επιτροπή) είτε και στην τήρηση της διαδικασίας της δημοπρασίας.

Η ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ υπόκειται σε χρησικτησία και είναι δυνατό να απαλλοτριωθεί.

*Διαχείριση – εκμετάλλευση ακίνητης περιουσίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*

Οι Δήμοι οφείλουν να διατηρούν, να προστατεύουν και να διαχειρίζονται την κάθε είδους περιουσία τους.

Ειδικές ρυθμίσεις ισχύουν για θέματα διαχείρισης-εκμετάλλευσης της δημοτικής περιουσίας, από την οποία προέρχονται και τα έσοδα, οι κυριότερες των οποίων αφορούν στην:

- Εκποίηση ακινήτων, καθώς επιτρέπεται μόνο εφόσον προκύπτει ωφέλεια του ΟΤΑ.

Τα ακίνητα που μπορούν να εκποιηθούν αφορούν στην ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ, ενώ η εκποίηση γίνεται με δημοπρασία και για την κατάρτιση της σύμβασης μεταβίβασης της κυριότητας ακινήτων ή σύστασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων απαιτείται εκτίμηση της αγοραίας αξίας τους από το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών.

- Εκποίηση ακινήτων με χρηματοδοτική μίσθωση (leasing)

- Εκμίσθωση ακινήτων

- Εκμίσθωση δημοτικών καλλιεργήσιμων εκτάσεων, για γεωργική ή δενδροκομική καλλιέργεια

- Απευθείας εκμίσθωση του δικαιώματος εκμεταλλεύσεως λατομείων αδρανών υλικών και λατομείων μαρμάρων.

- Δωρεάν παραχώρηση κυριότητας δημοτικών ακινήτων σε αθίγγανους και ομογενείς, οι οποίοι έχουν ενταχθεί σε κρατικά προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης.

Οι διατάξεις που ισχύουν στους δήμους για την διαχείριση και εκμετάλλευση της περιουσίας τους εφαρμόζονται αναλογικά και στα νομικά πρόσωπα των δήμων με εξαίρεση τις επιχειρήσεις αυτών, οι οποίες λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας.

#### *6.4.2. Κινητή περιουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*

Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες διαθέτουν εκτός της ακίνητης περιουσίας τους και κινητή (π.χ. χρηματικά διαθέσιμα σε τράπεζες, αξίες, όπως χρεόγραφα, μηχανήματα και εξοπλισμό), η οποία καταγράφεται, επίσης, στα οικεία βιβλία τους και προστατεύεται, διατηρείται και διαχειρίζεται σύμφωνα με τις ισχύουσες προς τούτο διατάξεις.

#### *Καταγραφή περιουσίας Δήμων*

Όλη η κινητή και ακίνητη περιουσία των δήμων καταγράφεται υποχρεωτικά στα βιβλία τους, ενώ οι δήμοι οφείλουν να καταρτίζουν και να τηρούν κτηματολόγιο των ακινήτων τους.

Με τις διατάξεις του προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», όλοι οι δήμοι είναι υποχρεωμένοι να τηρούν μητρώο παγίων στοιχείων, στο οποίο επίσης καταγράφονται και αποτιμώνται τα πάγια περιουσιακά τους στοιχεία.

Η αξιοποίηση της περιουσίας των Δήμων αν γίνει με συστηματικό τρόπο μπορεί να βοηθήσει προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των εσόδων

της και της επίλυσης του οικονομικού της προβλήματος. Για παράδειγμα η πλήρη καταγραφή των δημοτικών βοσκοτόπων και η διασύνδεσή τους με το σύστημα των επιδοτήσεων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, που είναι και υποχρέωση της Χώρας έναντι της Ε.Ε., θα μπορούσε να συμβάλλει σοβαρά στην ορθολογική αξιοποίησή τους και την αύξηση των σχετικών εσόδων τους.

### ***6.5. Έσοδα από Φορολογία***

Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ συνίσταται στο να έχουν ικανούς πόρους, ώστε να είναι οικονομικά αυτόνομοι. Στο πλαίσιο αυτό, το κράτος θεσπίζει νομοθετικά πηγές εσόδων (φόρους) υπέρ των ΟΤΑ και παράλληλα τους δίνει τη δυνατότητα να θέσουν με κανονιστικές τους πράξεις τέλη, εισφορές και δικαιώματα. Τα προερχόμενα εξ αυτών έσοδα ανάλογα της νομικής τους φύσης οι ΟΤΑ δύνανται είτε να τα ισοσκελίσουν με τα έξοδα των παρεχόμενων υπηρεσιών είτε να τα διαχειριστούν ελεύθερα για την εκπλήρωση των σκοπών τους.

Η ενεργοποίηση των πηγών εσόδων από τη φορολογία που έχουν στη διάθεσή τους οι ΟΤΑ είτε γίνεται υποχρεωτικά είτε εναπόκειται στη διακριτική τους ευχέρεια.

#### ***6.5.1. Ανταποδοτικά και Δυνητικά Τοπικά Τέλη και Δικαιώματα***

Τα τέλη, τα οποία επιβάλλουν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ για την πλήρη κάλυψη του κόστους παραγωγής μιας υπηρεσίας π.χ. καθαριότητας, κατανάλωσης νερού, άρδευσης ονομάζονται ανταποδοτικά τέλη και αποτελούν το αντίτιμο των παρεχομένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ στους δημότες τους ενόψει της ωφέλειας που απολαμβάνουν. Τέλη ανταποδοτικού



χαρακτήρα έχουν θεσπιστεί είτε με νόμο είτε με αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων των δήμων. Τα έσοδα από τα τέλη αυτά καλύπτουν υποχρεωτικά δαπάνες αφορούσες τη διεξαγωγή των εν λόγω υπηρεσιών.

Περιπτώσεις ανταποδοτικών τελών, τα οποία ερείδονται σε ειδικές διατάξεις νόμων αποτελούν:

- τα τέλη ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης
- τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού
- το τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων, που επιβάλλεται σε όσους χρησιμοποιούν διαρκώς ή πρόσκαιρα πεζοδρόμια, οδούς, πλατείες και εν γένει κοινόχρηστους χώρους,
- το τέλος στάθμευσης οχημάτων που αφορά στην ελεγχόμενη στάθμευση με καταβολή ανάλογου αντιτίμου σε προκαθορισμένους από το δήμο χώρους
- το δικαίωμα χρήσης δημοτικών ή κοινοτικών σφαγείων
- το δικαίωμα βοσκής
- τα δικαιώματα ή τέλη που επιβάλλονται για τις δαπάνες λειτουργίας των κοιμητηρίων και
- το τέλος επί της αξίας των ακατέργαστων λατομικών βιομηχανικών ορυκτών.

Δυνατότητα παρέχεται στους ΟΤΑ με απόφασή τους να επιβάλλουν και τοπικά δυνητικά ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιοχής τους, που συμβάλλουν στην ποιότητα ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Τέλος η οικονομική κρίση σήμερα τείνει να επιβάλλει μια άτυπη επιβολή ανταποδοτικών τελών για κάθε υπηρεσία που οι δήμοι παρέχουν, καθώς τα έσοδά τους καταβαρθώνονται για παράδειγμα τα τροφεία των παιδικών σταθμών, ή η εισφορά στα κέντρα δημιουργικής απασχόλησης.

### 6.5.2. Φόροι, τέλη, δικαιώματα και εισφορές

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις θεσπισμένων φόρων, τελών και δικαιωμάτων που καταβάλλονται υπέρ των ΟΤΑ υποχρεωτικά αποτελούν

- το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας, το οποίο επιβάλλεται στην εν γένει ακίνητη περιουσία που βρίσκεται στην περιφέρειά των δήμων και το ύψος του λαμβάνεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου στα όρια που τάσσει ο νόμος.
- ο Φόρος Ηλεκτροδοτούμενων Χώρων, του οποίου η επιβολή εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των δήμων και επιβάλλεται σε εν γένει ηλεκτροδοτούμενους χώρους.
- το Τέλος Διαφήμισης για διαφημίσεις που λαμβάνουν χώρα στην περιφέρεια των δήμων, με το ύψος του τέλους να καθορίζεται από αυτούς μέσα στα νόμιμα όρια.

Επιπλέον, επιβάλλονται υποχρεωτικά και σε ορισμένες περιπτώσεις προαιρετικά:

- τα Τέλη Διαμονής Παρεπιδημούντων σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις κάθε λειτουργικής μορφής (ξενοδοχεία, motels, campings, κ.τ.ό.)
- τα Τέλη επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων.
- το Δικαίωμα Εμπορίας Πόσιμων Ιαματικών Ή Μη Ιαματικών Νερών, που αποτελεί φόρο επί των συναλλαγών και,
- το Τέλος Επί Πωλήσεων Των Λατομικών Προϊόντων αδρανών υλικών.

Χάριν δημοσίας ωφέλειας έχει θεσπιστεί η εισφορά σε χρήμα, χρηματικό ποσό που επιβάλλεται στους ιδιοκτήτες των ακινήτων που περιλαμβάνονται σε περιοχές ένταξης ή επέκτασης του σχεδίου πόλης με

δικαιούχο τον οικείο ΟΤΑ. Πρόκειται για εισφορά ειδικού σκοπού, που διατίθεται από τον ΟΤΑ αποκλειστικά για την εκπόνηση πολεοδομικών μελετών και την εκτέλεση βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων.

Στην πλειονότητά τους, φόροι, τέλη, δικαιώματα και εισφορές εισπράττονται από τους ίδιους τους ΟΤΑ είτε από άλλα νομικά πρόσωπα (π.χ. ΔΕΗ) για λογαριασμό των ΟΤΑ.

Ωστόσο, κάποια από αυτά εισπράττονται από το κράτος υπέρ των ΟΤΑ και αποδίδονται εκ των υστέρων με υπουργικές αποφάσεις. Χαρακτηριστικά παραδείγματα των τελευταίων συνιστούν:

- το τέλος διαφήμισης που επιβάλλεται σε συγκεκριμένη κατηγορία διαφημιστικών ενεργειών (διαφήμιση που διενεργείται ημερολόγια, δώρα, έντυπα, προβολή προϊόντων σε χώρους καταστημάτων, Happenings, κλπ),
- το τέλος διενέργειας ψυχαγωγικών παιγνίων,
- ο φόρος ζύθου,
- τα τέλη παροπλιζομένων πλοίων,
- το τέλος ακίνητης περιουσίας (το 15% του τέλους που εισπράττεται μέσω λογαριασμών ρεύματος)
- τα αυτοτελή πρόστιμα για παραβάσεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας και τα πρόστιμα για πολεοδομικές παραβάσεις.

#### **6.6. Μεταβίβαση Αρμοδιοτήτων και Μεταφορά Πόρων**

Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση προϋποθέτει και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Η κοστολόγηση κάθε αρμοδιότητας πριν τη μεταφορά της στην αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει:

- α) προσδιορισμό του κόστους λειτουργίας τους, μαζί με τις υποδομές και κάθε είδους εξοπλισμό που χρησιμοποιείται κατά το χρόνο μεταφοράς,
- β) προσδιορισμό του συνολικού απαιτούμενου κόστους της αρμοδιότητας κατά την άσκησή της από τους δήμους και τις περιφέρειες.

### **6.7. Δανεισμός**

Οι δήμοι και οι περιφέρειες της χώρας δύνανται να συνομολογούν δάνεια με το Κράτος, αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού, καθώς και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Ως βασικές προϋποθέσεις για να μπορέσει ένας ΟΤΑ να καταφύγει σε δανεισμό θεωρούνται:

- α) το προϊόν του δανεισμού να χρηματοδοτεί αποκλειστικά επενδύσεις ή το χρέος του ΟΤΑ
- β) η σχέση τοκοχρεολυσίων / ετήσιων τακτικών εσόδων και
- γ) η σχέση συνολικού χρέους / συνολικών ετησίων εσόδων

Επίσης, θεσμοθετούνται κανόνες διαφάνειας στις προπληρωμές των δήμων από τους Κ.Α.Π.

Αυτό που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι οι δήμοι στην Ελλάδα είναι οι λιγότερο χρεωμένοι από τους δήμους σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>7</sup> γεγονός που θα μπορούσε να ερμηνευθεί θετικά αν δεν υπήρχε η οικονομική κρίση. Πιθανότατα όμως είναι οι λιγότερο χρεωμένοι δήμοι γιατί δεν ασκούν ουσιαστικά τις αρμοδιότητές τους.

---

<sup>7</sup> ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ «Οι Δήμοι σε αριθμούς» Αθήνα 2013(149-150)

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Οικονομική Διαχείριση των Δήμων**

### **7.1. Επιχειρησιακός Σχεδιασμός**

Στο πλαίσιο της διαδικασίας εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ, θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση εκπόνησης Πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος (Ε.Π) από τους δήμους της χώρας, με στόχο την εισαγωγή μόνιμων διαδικασιών προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της δράσης των ΟΤΑ α' βαθμού, την ενίσχυση της διαφάνειας και την καλύτερη διαχείριση του ανθρώπινου και υλικού δυναμικού των δήμων.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα πενταετούς διάρκειας περιγράφει τον στρατηγικό, επιχειρησιακό και οικονομικό προγραμματισμό του δήμου σε βάθος πενταετίας. Ο προγραμματισμός αυτός απαιτεί διαδημοτική και διαβαθμιακή συνεργασία, ενεργοποιεί όλες τις Υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα του δήμου και τίθεται σε διαβούλευση στην τοπική κοινωνία. Εξειδικεύεται, δε, στο Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης (Ε.Π.Δ), το οποίο περιέχει τον ετήσιο προϋπολογισμό, τις δράσεις και τα έργα που θα εκτελεσθούν μέσα στο έτος καθώς, επίσης, και αναλυτική καταγραφή των πόρων χρηματοδότησης.

Ο θεσμός αυτός αν και ήταν από τις μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη, αντιμετώπισε πολλά προβλήματα κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του, όπως:

- Αντιφάσεις του θεσμικού πλαισίου για τα όργανα και τις διαδικασίες σύνταξης των Επιχειρησιακών
- Ασυμβατότητα, όπως ήδη επισημάνθηκε, των ετησίων προγραμμάτων δράσης με τον προϋπολογισμό

- Απουσία ουσιαστικής διαβούλευσης με τις τοπικές κοινωνίες στην όλη διαδικασία προγραμματισμού

Στο πλαίσιο της οικονομικής διαχείρισης των δήμων, ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο.

Η συνοπτική οικονομική κατάσταση του προϋπολογισμού του δήμου, όπως τελικώς έχει ψηφισθεί από το δημοτικό συμβούλιο αναρτάται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του οικείου δήμου και δημοσιεύεται σε μία (1) τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα.

Στην ιστοσελίδα του οικείου δήμου αναρτάται και η τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, που υποβάλλεται από την οικονομική επιτροπή στο δημοτικό συμβούλιο, για το προηγούμενο της έκθεσης τρίμηνο μέσα στις πρώτες 20 ημέρες από τη λήξη του, μετά από εισήγηση του υπευθύνου οικονομικών υπηρεσιών του οικείου δήμου.

Η ταμειακή λειτουργία των δήμων διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα, η οποία αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.)

## ***7.2. Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης***

Το Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης εφαρμόζεται σε δήμους όπου αξιολογείται ότι υπάρχουν ιδιαίτερα οξυμμένα οικονομικά προβλήματα. Σε αυτό εντάσσονται οι δήμοι μετά από σχετικό αίτημά τους και μόνο στην

περίπτωση που συντρέχουν συγκεκριμένοι λόγοι μπορεί κατ' εξαίρεση να ενταχθεί δήμος στο ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης χωρίς προηγούμενη αίτηση.

Για να ενταχθεί δημοτική ενότητα, δήμος στο πρόγραμμα εξυγίανσης θεωρούνται απαραίτητες:

- η απόφαση με αυξημένη πλειοψηφία, του δημοτικού συμβουλίου,
- η εκτίμηση της οικονομικής κατάστασης του δήμου από ορκωτούς ελεγκτές και
- η εκπόνηση από το δήμο συγκεκριμένου προγράμματος εξυγίανσης με μέτρα, δράσεις και χρονοδιάγραμμα.

Με τον τρόπο αυτό οι δήμοι εκφράζουν τη βούλησή τους για εξυγίανση της οικονομικής τους κατάστασης, προγραμματίζουν και εμπλέκονται στη διαδικασία αντιμετώπισής της δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη.

Το πρόγραμμα χρηματοδοτείται από τους ΚΑΠ και το ποσό συγκεντρώνεται σε Λογαριασμό Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Το Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης διαχειρίζεται η Ελεγκτική Επιτροπή.

Επισημαίνεται ότι οι δήμοι που δε μπορούν να ισοσκελίσουν τους προϋπολογισμούς τους έχουν τη δυνατότητα, πριν την προσφυγή στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης, να εγγράψουν το ποσό που αντιστοιχεί αποκλειστικά και μόνο για τα χρέη που έχουν προκύψει μέχρι 31.12.2011, στο σκέλος των εσόδων που αφορά στα δάνεια, προκειμένου να καλυφθεί με συνομολόγηση δανείου με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ή με πιστωτικά ιδρύματα. Το ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα θεσμοθετήθηκε στα χρόνια της βαθιάς οικονομικής κρίσης που περνά η χώρα μας θα το αξιολογήσει ο μελλοντικός ερευνητής που μάλλον θα το συνδέσει με την εξέταση της οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας των Δήμων.

### **7.3. Αναπτυξιακά Προγράμματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Στο πλαίσιο υλοποίησης του Προγράμματος «Καλλικράτης» και για την ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, προβλέπεται το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης -ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» .

Σκοπός του προγράμματος είναι η δημιουργία ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου για την αυτοδιοίκηση που:

- α) ολοκληρώνει βασικές υποδομές αρμοδιότητας της αυτοδιοίκησης,
- β) προστατεύει το περιβάλλον,.
- δ) στηρίζει υψηλού επιπέδου εικαστικές παρεμβάσεις στο χώρο,
- ε) υποστηρίζει ιδιαίτερα τους ορεινούς, δυσπρόσιτους και νησιωτικούς Δήμους,
- στ) επιβραβεύει την καινοτομία και τις νέες ιδέες,
- ζ) προωθεί τον θεσμό των συνεργασιών της αυτοδιοίκησης με τον ιδιωτικό τομέα και ενθαρρύνει την επιχειρηματικότητα.

Επιπλέον, στο πλαίσιο ενίσχυσης των τοπικών κοινωνιών στην τρέχουσα δημοσιονομική συγκυρία, νομοθετήθηκε το πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση- Κοινωνική Συνοχή- Ισόρροπη Ανάπτυξη – Α.Κ.Σ.Ι.Α.».

Το νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα στόχευε στη βελτίωση των όρων της τοπικής οικονομίας, τη βιώσιμη ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και την απασχόληση μέσα κυρίως από την εκτέλεση έργων τοπικής σημασίας με διαδικασίες αυτεπιστασίας με παράλληλη τόνωση της απασχόλησης και βελτίωσης των υποδομών.

Τα προγράμματα αυτά, όπως θα αναλύσουμε στη συνέχεια, όπως και αυτά που «έτρεξαν» παλαιότερα (ΘΗΣΕΑΣ, ΕΠΤΑ, ΑΡΙΑΔΝΗ), μικρή αν όχι καμία ουσιαστική αλλαγή κατάφεραν να επιφέρουν στη λειτουργία



της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πολλές φορές έφταναν να καλύπτουν ακόμη και λειτουργικά έξοδα των ΟΤΑ.

#### **7.4 Οικονομικός έλεγχος των Δήμων**

Οι δαπάνες των δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δ.Ε.Υ.Α. και των δημοτικών ανώνυμων εταιρειών ανεξαρτήτως πληθυσμού υπάγονται σε προληπτικό έλεγχο που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

##### **7.4.1 Προληπτικός Έλεγχος Είσπραξης Εσόδων**

Ο προληπτικός έλεγχος εσόδων των Δήμων και των νομικών τους προσώπων, καθώς και των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων, ασκείται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί αδράνεια είσπραξης των ανωτέρω, οφειλόμενη σε δόλο ή βαριά αμέλεια των αιρετών ή των αρμοδίων υπαλλήλων, ενεργοποιείται η προβλεπόμενη διαδικασία για τον καταλογισμό τούτων με το ποσό της ζημίας που προξένησαν.

##### **7.4.2 Κατασταλτικός Έλεγχος**

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγει υποχρεωτικά κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δήμων και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών. Ο έλεγχος

είναι ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προέκυψαν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο είναι ο ίδιος Επίτροπος που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των υπόχρεων φορέων, ενώ η σχετική έκθεση περί των αποτελεσμάτων του διενεργηθέντος κατασταλτικού ελέγχου, διαβιβάζεται στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών καθώς και στην Επιτροπή Διαφάνειας και Θεσμών της Βουλής.

## **7.5 Κρατική Εποπτεία**

Το Κράτος ασκεί εποπτεία επί των πράξεων των δήμων, των νομικών προσώπων αυτών και των συλλογικών και μονομελών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εποπτεία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας -και σε καμιά περίπτωση έλεγχο σκοπιμότητας- των πράξεων και πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών.

### **7.5.1 Όργανα Ελέγχου**

Αρμόδια όργανα είναι η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των ΟΤΑ, ο Ελεγκτής Νομιμότητας και το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας.

Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α συνιστάται στην έδρα κάθε μίας από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Είναι αρμόδια για τον υποχρεωτικό και αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των

Ο.Τ.Α και των δύο βαθμών, τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων τους και την εξέταση προσφυγών κατά των μονομελών ή συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ όλων των βαθμών και των νομικών προσώπων αυτών .

Αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών, και εκδίδει αυτεπαγγέλτως οδηγίες με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας των πράξεων των δήμων,, των νομικών προσώπων αυτών και των συλλογικών και μονομελών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, μπορεί να προβαίνει και σε επιτόπιους ελέγχους, προκειμένου να διαμορφώνει ίδια αντίληψη.

Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. συνιστάται θέση προϊσταμένου αυτής, που φέρει τον τίτλο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος είναι ανώτατος υπάλληλος με πενταετή θητεία και συντάσσει την ετήσια έκθεση, στην οποία δύναται να προτείνει νομοθετικά και άλλα μέτρα για την αποτελεσματικότερη διενέργεια του ελέγχου νομιμότητας.

Επίσης, συνιστάται Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας με τον Υπουργό Εσωτερικών ως Πρόεδρο και τους Ελεγκτές Νομιμότητας ως μέλη. Σκοπός του συλλογικού οργάνου είναι ο συντονισμός της δράσης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. και η αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που ανακύπτουν τόσο κατά την οργάνωση και λειτουργία τους όσο και κατά τον έλεγχο των ΟΤΑ. Δύναται να απευθύνει ερωτήματα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για ζητήματα μείζονος σημασίας που συνάπτονται με τον ασκούμενο από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας των ΟΤΑ έλεγχο αλλά και να συντάξει πορίσματα για τον έλεγχο νομιμότητας και εν γένει την κρατική εποπτεία στους ΟΤΑ.

## **7.6. Έλεγχος Νομιμότητας επί πράξεων και Πειθαρχικός Έλεγχος Αιρετών**

### **7.6.1 Εποπτεία επί των Πράξεων των ΟΤΑ-Υποχρεωτικός και Αυτεπάγγελτος Έλεγχος**

Στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ, μια σειρά από αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων, και των νομικών προσώπων αυτών, οι οποίες απαριθμούνται περιοριστικά στο νόμο, αποστέλλονται υποχρεωτικά στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας και στον Ελεγκτή Νομιμότητας εντός δεκαπέντε (15) ημερών από την έκδοσή τους. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαινεται για τη νομιμότητά τους εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η πράξη είναι παράνομη, τότε αυτή ακυρώνεται.

Παράλληλα προς τον προαναφερθέντα υποχρεωτικό έλεγχο, έχει θεσπιστεί και ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας. Στο πλαίσιο αυτού, ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώνει οποιαδήποτε απόφαση των προαναφερθέντων οργάνων, για λόγους νομιμότητας, εντός δύο μηνών αφότου αυτή έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.

Όλα τα όργανα των δήμων, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι επιχειρήσεις τους καθώς και οι σύνδεσμοι έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης χωρίς καθυστέρηση προς τις αποφάσεις του Ελεγκτή νομιμότητας.

### **7.6.2 Έλεγχος Αιρετών**

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει την πειθαρχική ποινή της αργίας έως έξι μηνών ή της έκπτωσης από τα καθήκοντά τους στους αιρετούς, αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, ύστερα από

σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου, που συντίθεται κατά πλειοψηφία από δικαστικούς λειτουργούς.

Επίσης, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία στηρίζεται στη σύμφωνη γνώμη του προαναφερθέντος πειθαρχικού συμβουλίου και σε ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας, μπορεί να επιβάλλεται η ποινή της παύσης των αιρετών από τα καθήκοντά τους ή και διάλυση ενός δημοτικού συμβουλίου, αποκλειστικά για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Προβλέπεται, περαιτέρω, η επιβολή των διοικητικών μέτρων της αυτοδίκαιης θέσης σε αργία και της έκπτωσης των αιρετών, όταν συντρέχουν ειδικότερες προϋποθέσεις που σχετίζονται με την τέλεση συγκεκριμένων αδικημάτων, την άσκηση ποινικής δίωξης και την αμετάκλητη καταδίκη για αυτά.

Τέλος, τα αιρετά όργανα των Δήμων οφείλουν να αποζημιώσουν το δήμο, το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή το ίδρυμα για κάθε θετική ζημία που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. Ο καταλογισμός της θετικής ζημίας στο πλαίσιο της αστικής τους ευθύνης γίνεται από Τριμελή Ελεγκτική Επιτροπή στην οποία μετέχει ο Ελεγκτής Νομιμότητας.

Αν και στόχος της παρούσας εργασίας είναι να διερευνήσουμε τα έσοδα των δήμων δε μπορούμε να αποφύγουμε τον πειρασμό να επισημάνουμε το παράδοξο ότι παρά τους τόσους ελέγχους οι δήμοι αναδεικνύονται κάθε χρόνο πρωταθλητές της διαφθοράς σύμφωνα με τις εκθέσεις των ανεξάρτητων αρχών. Προφανώς η άσκηση των ελέγχων όπως και η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους έχουν «τυπικό» χαρακτήρα.

## **7.7 Διοικητική Προστασία**

Κάθε πολίτης, ο οποίος έχει έννομο συμφέρον ή/και θίγεται από πράξεις ή παραλείψεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, δύναται να προστατευθεί είτε διοικητικά είτε δικαστικά με τους ακόλουθους τρόπους:

### *7.7.1 Προσφυγή Ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας*

Πρόκειται για διαδικασία διοικητικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης που λαμβάνει χώρα σε αποκεντρωμένο κρατικό επίπεδο.

Η συγκεκριμένη ειδική διοικητική προσφυγή γίνεται ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας κατά πράξης και / ή απόφασης των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων και των νομικών τους προσώπων, καθώς επίσης και / ή κατά παράλειψης οφειλόμενης από αυτούς νόμιμης ενέργειας εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευσή της ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

Ο ελεγκτής νομιμότητας αποφαινεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της. Σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της ανωτέρω προθεσμίας η προσφυγή θεωρείται ότι απορρίφθηκε σιωπηρώς. Ο ελεγκτής νομιμότητας μπορεί στο πλαίσιο άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής να αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα από τον ενδιαφερόμενο, με την επίκληση της πρόδηλης βασιμότητας της προσφυγής ή ανεπανόρθωτης βλάβης μέχρι την εξέταση της προσφυγής του. Πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση που συνεπάγεται κάμψη του γενικού κανόνα της άμεσης εκτελεστότητας των πράξεων των οργάνων των Δήμων

*7.7.2 Καταγγελία στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και στο  
Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*

Πρόκειται για διαδικασία διοικητικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης που λαμβάνει χώρα σε κεντρικό επίπεδο.

Ο πολίτης δύναται να καταγγείλει φαινόμενα κακοδιοίκησης είτε στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είτε στο Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχοντας ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου του Σώματος και όλων των άλλων Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (πλην της Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ) δύναται να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων, κατόπιν καταγγελίας.

Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ως όργανο εσωτερικού ελέγχου του συνόλου της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και των νομικών τους προσώπων, δέχεται καταγγελίες και διενεργεί επιθεωρήσεις, ελέγχους και έρευνες (επιτόπιες ή μη) εντοπίζοντας φαινόμενα κακοδιοίκησης, αναποτελεσματικότητας και χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και επιμερίζει τις διαπιστωθείσες ευθύνες στους υπαιτίους με άσκηση πειθαρχικού ελέγχου ή και ποινικής δίωξης.

### *7.7.3 Αναφορά στο Συνήγορο Του Πολίτη*

Πρόκειται για διαδικασία διοικητικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης που λαμβάνει χώρα σε κεντρικό επίπεδο και μάλιστα σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή.

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν ελέγχεται από τα κυβερνητικά όργανα και λειτουργεί υπό συνθήκες ουδετερότητας και ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία διαθέτοντας αυξημένο κύρος. Δρα ύστερα από καταγγελίες πολιτών, ως εξωδικαστικός μηχανισμός επίλυσης των διαφορών τους με τους διάφορους φορείς της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο ρόλος του είναι καθαρά διαμεσολαβητικός, καθώς δε διαθέτει κυρωτικές ή κανονιστικές αρμοδιότητες.

### *7.7.4 Αναφορά στο Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης*

Πρόκειται για διαδικασία εσωτερικού διοικητικού ελέγχου που γίνεται σε τοπικό επίπεδο σε μια προσπάθεια επίλυσης τυχόν προβλημάτων με βάση την αρχή της επικουρικότητας.

Ο συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών της αυτοδιοίκησης και διαμεσολαβεί, προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα στο πλαίσιο του ίδιου του Ο.Τ.Α., ώστε να αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες, όπως προσφυγή σε ελεγκτικούς μηχανισμούς ή στη δικαιοσύνη.



### **7.8. Δικαστική Προστασία**

Κάθε πολίτης, ο οποίος έχει έννομο συμφέρον ή/και θίγονται δικαιώματα ή συμφέροντά του από πράξεις ή παραλείψεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, δικαιούται να προσφύγει στα δικαστήρια.

Η προσφυγή γίνεται στα διοικητικά δικαστήρια είτε στα διοικητικά πρωτοδικεία είτε στα διοικητικά εφετεία είτε ακόμη και στο Συμβούλιο της Επικρατείας, που είναι το ανώτερο διοικητικό δικαστήριο.

Σημειώνεται, δε, ότι ο διοικητικός έλεγχος, κυρίως η προσφυγή ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας αλλά και η καταγγελία στον Γενικό Επιθεωρητή ή στο Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να καταλήξει σε δικαστικό έλεγχο, όταν επιβληθεί πειθαρχική ποινή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

Σε κάθε περίπτωση, η διοίκηση υποχρεούται να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις εντός ευλόγου χρόνου.

Υπάρχουν δύο κατηγορίες προσωπικού όσον αφορά στην εργασιακή τους σχέση: το μόνιμο προσωπικό και το προσωπικό που προσλαμβάνεται με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.

Προβλέπεται επίσης η πρόσληψη προσωπικού ορισμένου χρόνου για την κάλυψη αναγκών που είναι απρόβλεπτες, επείγουσες ή εποχικού χαρακτήρα.

Η μισθοδοσία του προσωπικού των Δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, βαρύνει τους οικείους προϋπολογισμούς.

Οι υπάλληλοι των Δήμων προσλαμβάνονται από τα οικεία όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, το μόνιμο προσωπικό προσλαμβάνεται βάσει προκήρυξης και ακολούθως Πίνακα επιτυχόντων που εκδίδεται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ),

το οποίο είναι αρμόδιο για την πλήρωση των οργανικών θέσεων όλων των δημοσίων υπαλλήλων. Το προσωπικό της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να μετακινηθεί από έναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης σε έναν άλλο ή από την τοπική αυτοδιοίκηση στις κρατικές υπηρεσίες υπό ορισμένες προϋποθέσεις και όρους.

Το προσωπικό όλων των κατηγοριών που υπηρετεί σήμερα στους δήμους είναι περίπου 76.638 και στις περιφέρειες 14.943.

Να σημειωθεί ότι περισσότεροι από 5.000 (Δημοτικοί Αστυνόμοι και Σχολικοί Φύλακες ) βρίσκονται σε καθεστώς διαθεσιμότητας.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι πέρα από την θεωρητική συζήτηση για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια<sup>8</sup> των ΟΤΑ που κράτα χρόνια, οι πολλές μορφές ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ σε συνδυασμό με το μέγεθος αυτή της διαχείρισης, που προσδιορίζεται από τα έσοδα αλλά και τη σύνθεση αυτών, θέτουν ουσιαστικά στο επίκεντρο της συζήτησης και πάλι το θέμα της αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Η πρακτική της τελευταίας τριετίας της μεγάλης μείωσης των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, που θα παρουσιαστεί στη συνέχεια, τη στιγμή μάλιστα που οι ΟΤΑ δεν είναι από τους υπερχρεωμένους οργανισμούς, περιορίζει ουσιαστικά την ελεύθερη δράση τους.

---

<sup>8</sup> Μπέσιλα- Βήκα, 1995:(137-178)

## ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ: “Επιχορηγήσεις – Φόροι Δήμων ”

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Έσοδα Δήμων από Επιχορηγήσεις

#### 8.1 Κρατικές Επιχορηγήσεις

Οι κρατικές επιχορηγήσεις στους Δήμους είναι τριών κατηγοριών :

- α) Επιχορηγήσεις με στόχο τον περιορισμός των εισοδηματικών διαφορών μεταξύ των ΟΤΑ,
- β) Επιχορηγήσεις που στοχεύουν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν κατά την παραγωγή και παροχή των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών (Τ.Δ.Α) από εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις και
- γ) Επιχορηγήσεις ενθάρρυνσης της παραγωγή / παροχής ορισμένων Τοπικών Δημοσίων αγαθών

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η τρίτη κατηγορία, όπου στόχος των κρατικών επιχορηγήσεων είναι η ενθάρρυνση στην παραγωγή και παροχή ορισμένων Τ.Δ.Α., αλλά και ο καθορισμός ιεράρχησης και προτεραιοτήτων στην προσφορά τους όπου διαπιστώνουμε ότι, οι βασικοί λόγοι που μπορούν να οδηγήσουν την κεντρική διοίκηση να ενθαρρύνει τους ΟΤΑ στην παραγωγή ενός τοπικού δημόσιου αγαθού, σε ορισμένη ποσότητα και ποιότητα, είναι δύο:

- α) Λόγοι που έχουν να κάνουν με τη σχέση συμπληρωματικότητας ή υποκατάστασης που πολλές φορές έχουν τα αγαθά και οι υπηρεσίες που προσφέρονται από τους Δήμους με αντίστοιχα αγαθά και υπηρεσίες ανώτερων διοικητικών βαθμίδων ή της κεντρικής διοίκησης. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι τα διάφορα προνοιακά / κοινωνικά / πολιτιστικά κα

προγράμματα των Δήμων, τα οποία επιχορηγούνται από την κεντρική διοίκηση, γιατί συμπληρώνουν ή επεκτείνουν ανάλογα κεντρικά προγράμματα σε ευρύτερους πληθυσμούς - στόχους Με την παραγωγή / παροχή των συγκεκριμένων τοπικών δημόσιων αγαθών αφενός μεν αυξάνεται η προστιθέμενη αξία των ανάλογων κεντρικών δημόσιων αγαθών αφετέρου δε επιτυγχάνονται πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα, λόγω των σχετικών συνεργιών.

β) Ο δεύτερος λόγος, για τον οποίο επιδιώκεται ο καθορισμός ενός ελάχιστου επίπεδου προσφερομένων υπηρεσιών από μία ανώτερη βαθμίδα, είναι ότι οι πολίτες για λόγους ηθικούς, κοινωνικούς, πολιτισμικούς δεν δέχονται ορισμένες από τις υπηρεσίες που προσφέρονται από την Τ.Α., όπως υγεία, πρόνοια, παιδεία, κ.α., να παρέχονται κάτω από ένα επίπεδο. Εξάλλου, ανεξάρτητα από τις κρατούσες αντιλήψεις, ένα χαμηλό επίπεδο αυτών των υπηρεσιών δημιουργεί προβλήματα μετακίνησης πληθυσμών, οικονομικών ανισορροπιών, μείωσης της παραγωγικότητας κ.λ.π.

Υπάρχει περίπτωση ένας Δήμος να μη μπορεί να προσφέρει το ελάχιστο επίπεδο των υπηρεσιών αυτών, γιατί δεν έχει τις οικονομικές δυνατότητες. Στην περίπτωση αυτή διορθωτική παρέμβαση των επιχορηγήσεων είναι επιβεβλημένη. Το πρόβλημα που προκύπτει είναι εάν η οικονομική του δυσπραγία είναι γενική, δεν μπορεί δηλαδή να προσφέρει ούτε τις από το νόμο «συμβατικές» υποχρεώσεις του (να ασκήσει δηλαδή τις αρμοδιότητές του) ή περιορίζεται στην παροχή ορισμένων Τ.Δ.Α.

Στην πρώτη περίπτωση ως καλύτερη λύση θεωρείται η παροχή γενικών επιχορηγήσεων. Αντίθετα στη δεύτερη περίπτωση, η χορήγηση ειδικών επιχορηγήσεων θεωρείται πολύ περισσότερο αποτελεσματική. Αν χορηγηθούν γενικές επιχορηγήσεις δεν είναι καθόλου σίγουρο ότι τα ποσά που εκταμιεύθηκαν, χρηματοδότησαν την παραγωγή της επιχορηγούμενης υπηρεσίας μέχρι το επιθυμητό επίπεδο. Για τον λόγο αυτό

χρησιμοποιούνται οι ειδικές επιχορηγήσεις. Εάν όμως δίνεται μία ειδική επιχορήγηση για να καλύψει την διαφορά μεταξύ του παρεχομένου και του επιθυμητού επίπεδου υπηρεσιών, απαιτείται να δίνεται με τρόπο ώστε να μην ως αντικίνητρο για την φορολογική προσπάθεια των Δήμων.

#### *8.1.1. Τύποι επιχορηγήσεων*

Η θεωρία προσφέρει πολλές κατηγορίες και είδη επιχορηγήσεων με διαφορετικά, κάθε φορά και για κάθε στόχο, αποτελέσματα.

Επιχορηγήσεις γενικές ή ειδικές, που συνδέονται ή όχι με ανάγκες, με συμμετοχή ή όχι των ΟΤΑ .

Όταν οι επιχορηγήσεις δεν συνδέονται με συγκεκριμένες ανάγκες, τότε επιδιώκουν να ενισχύσουν τη συνολική λειτουργία ενός ΟΤΑ, να αναβαθμίσουν δηλαδή τη δυνατότητά του να ασκεί τις αρμοδιότητες του, με βάση τη νομοθεσία και να παρέχει υπηρεσίες στην τοπική κοινωνία.

Όταν συνδέονται με συγκεκριμένες ανάγκες, έχουν ως στόχο να επιλύσουν συγκεκριμένα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Δήμοι ή να καλύψουν ανάγκες που συνδέονται με συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες.

Η έννοια της συμμετοχής έχει ως στόχο την οικονομική εμπλοκή του Δήμου.

Η φορολογική προσπάθεια έχει ως στόχο την ενεργοποίηση του Δήμου στην κατεύθυνση της αξιοποίησης των τοπικών φόρων και τελών για να καταβληθεί η επιχορήγηση.

**Παρατηρείται ότι στην προσπάθεια υλοποίησης των στόχων των επιχορηγήσεων οι γενικές επιχορηγήσεις προσφέρουν περισσότερες λύσεις από ότι οι ειδικές, οι οποίες όμως μπορούν σχεδόν αποκλειστικά να υλοποιήσουν τον στόχο της προσφοράς, από όλους τους ΟΤΑ, ενός ελαχίστου επιπέδου προσφερομένων αγαθών και υπηρεσιών.**

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται επίσης σε:

- τακτικές ή έκτακτες, με βάση την περιοδικότητα και το πώς θεσμικά είναι κατοχυρωμένες.
- γενικές ή ειδικές, ανάλογα με τον προορισμό των σχετικών εσόδων
- ανοικτές ή κλειστές, με βάση κυρίως τον αριθμό των ΟΤΑ που μπορούν να επιχορηγηθούν, αλλά και την χρονική περίοδο κατά την οποία είναι διαθέσιμη η επιχορήγηση.

Οι τακτικές επιχορηγήσεις διευκολύνουν τον οικονομικό προγραμματισμό των Δήμων. Αποτελούν το κυριότερο μέσο που έχει στην διάθεση της η κεντρική διοίκηση για να χρηματοδοτεί γενικά τους Δήμους, να ενισχύει τους οικονομικά αδύναμους και να προωθεί την πολιτική της.

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις στοχεύουν κύρια στην κάλυψη απρόβλεπτων, επειγουσών κ.λπ. αναγκών. Η χρησιμοποίησή τους σε μόνιμη βάση εκτός του ότι εντείνει την εξάρτηση των ΟΤΑ από το κράτος, γεννά υπόνοιες για τη διαφάνεια της σχετικής διαδικασίας ενώ η αποτελεσματικότητά τους ελέγχεται.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται για να προωθηθούν κρατικές πολιτικές στην τοπική αυτοδιοίκηση ή για να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ.

## **8.2 Η διεθνής εμπειρία**

Στις μέρες μας η αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης με τη μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων αποτελεί την εύκολη λύση μεταφοράς ελλειμμάτων από το κεντρικό κράτος στους Δήμους. Διατυπώνονται συχνά, όπως διατύπωσε πρόσφατα και ο Έλληνας Πρωθυπουργός, προτάσεις όπως

το να εφοδιαστεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση με φόρους ώστε να αναλάβει και το σχετικό κόστος και να σταματήσει να ζητά επιχορηγήσεις.

Η φορολογική αποκέντρωση ήταν και είναι πάγιος στόχος της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όμως όπως διατυπώθηκε ρητά στο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Ρόδο το 2005, η πρόταση για φορολογική αποκέντρωση προϋπέθετε ότι δε θα επιβαρυνθούν οι πολίτες (μεταφορά φόρων όχι πρόσθετοι φόροι).

Αναλύοντας τη διεθνή εμπειρία :

- α) στην ύπαρξη κρατικών επιχορηγήσεων σε όλα τα τοπικά δημοσιονομικά συστήματα,
- β) στις επιπτώσεις της κρίσης στις κρατικές επιχορηγήσεις προς την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και
- γ) στα συστήματα κατανομής των επιχορηγήσεων, όσον αφορά στο είδος, στους στόχους και στα κριτήρια κατανομής.

Οι επιχορηγήσεις, είναι μορφή χρηματοδότησης σε όλα τα τοπικά δημοσιονομικά συστήματα

Δεν υπάρχει χώρα του ΟΟΣΑ που στο τοπικό δημοσιονομικό της σύστημα να μην έχει ενταγμένες τις κρατικές επιχορηγήσεις. Αυτό συμβαίνει γιατί οι κρατικές επιχορηγήσεις συμβάλουν στην αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού και αμβλύνουν ενδοπεριφερειακές και διαπεριφερειακές ανισότητες που σε αντίθετη περίπτωση η αντιμετώπιση τους θα προκαλούσε πολλαπλάσιο κόστος.

Παρατηρείται επίσης ότι το ποσοστό των επιχορηγήσεων επί των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφέρει. Αυτό έχει να κάνει με το βαθμό αποκέντρωσης (αρμοδιότητες και πολιτικές) ενός κράτους, όπως επίσης και με τη φορολογική του αποκέντρωση.

### *8.2.1 Οι επιπτώσεις της κρίσης στις κρατικές επιχορηγήσεις προς τους ευρωπαϊκούς Δήμους*

Η πτωτική πορεία των επιχορηγήσεων ξεκίνησε το 2010 με την εφαρμογή των μέτρων λιτότητας και επιταχύνθηκε το 2011. Οι μεταβιβάσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση μειώθηκαν κατά μέσο όρο 4,9% στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ενώ τα τελευταία δύο χρόνια οι επιχορηγήσεις μειώθηκαν, το 2009 ήταν μία χρονιά κατά την οποία τα έσοδα εκτοξεύθηκαν κατά +6,7%, στο πλαίσιο του σχεδίου τόνωσης και οικονομικής υποστήριξης προς τις τοπικές αρχές, με την αύξηση των επιχορηγήσεων για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών και των επενδύσεων, την ενεργοποίηση επιχορηγήσεων έκτακτης ανάγκης, των μηχανισμών εξισορρόπησης και τη δημιουργία νέων κεφαλαίων στοχευμένων στην αγορά εξοπλισμού κ.α.

Το 2010 και ιδιαίτερα το 2011, οι περικοπές των προϋπολογισμών των κεντρικών κυβερνήσεων, ως αποτέλεσμα των πολιτικών λιτότητας και της σοβαρής κρίσης δημοσιονομικού χρέους, συντέλεσαν στη μείωση ή το «πάγωμα» των μεταβιβάσεων για επενδύσεις (-9%) και των αντίστοιχων για λειτουργικές δαπάνες (-4,3%), από την πλευρά του κεντρικού Κράτους προς τις τοπικές αρχές. Το 2010, οι επιχορηγήσεις για επενδύσεις μειώθηκαν (-6,5%), ενώ οι τρέχουσες επιχορηγήσεις εμφανίστηκαν σχετικά σταθερές (μέσος όρος +0,2%).

Το 2011 οι επιχορηγήσεις μειώθηκαν στις μισές ευρωπαϊκές χώρες (τρέχουσες επιχορηγήσεις σε 17 χώρες και επιχορηγήσεις για επενδύσεις σε 15 χώρες). Στην Ισπανία οι μεταβιβάσεις προς τις υπό-εθνικές αρχές παρουσίασαν τη μεγαλύτερη μείωση στην Ευρώπη (συνολικά -30,3%), λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών και την οικονομική μεταρρύθμιση



των Αυτόνομων Κοινοτήτων (Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση), η οποία τέθηκε σε πλήρη ισχύ το 2011. Η μείωση κυμάνθηκε σε σημαντικά επίσης επίπεδα (από -5% έως -12%) στην Λετονία, στην Ιρλανδία, στην Λιθουανία, στην Δημοκρατία της Τσεχίας, στην Σλοβενία, και τέλος στο Ηνωμένο Βασίλειο, ως αποτέλεσμα της δρακόντειας δημοσιονομικής εξυγίανσης. Στην Ιταλία για παράδειγμα, όπου το 2011, τρία σχέδια εξυγίανσης διαδέχτηκαν το ένα το άλλο, καταλήγοντας στο σχέδιο «Salva Italia», οι μεταβιβάσεις προς τον περιφερειακό και τοπικό δημόσιο τομέα μειώθηκαν κατά περίπου 8 δις € σε σύγκριση με το 2010. Στο Ηνωμένο Βασίλειο αποφασίστηκε η μείωση της κύριας λειτουργικής επιχορήγησης σχεδόν κατά 26% κατά την περίοδο 2011 - 2014. Τέλος η πτώση κυμάνθηκε από -2% έως -5% σε 4 μόλις χώρες, την Ρουμανία, την Βουλγαρία, την Ολλανδία (χαμηλότερη χρηματοδότηση για τους δήμους και τις επαρχίες) και την Γαλλία (πάγωμα του ύψους της οικονομικής υποστήριξης του Κράτους προς τις τοπικές αρχές).

Όλες οι χώρες δεν είχαν ωστόσο τις ίδιες εμπειρίες. Σε 13 χώρες οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις προς τον υπό-εθνικό τομέα αυξήθηκαν κατά το 2011. Αυτό οφείλεται κυρίως στους παρακάτω λόγους (βλέπε επόμενο σχεδιάγραμμα)<sup>9</sup>:

- Σε ορισμένες χώρες οι κεντρικές κυβερνήσεις δεν θέλησαν να περιορίσουν την υποστήριξή τους προς τις τοπικές αρχές, καθώς ο προϋπολογισμός τους ήταν σε καλύτερη κατάσταση. Επιπλέον κάποιες επιχορηγήσεις αποτελούνταν από διαφορετικούς φόρους ή υπολογίζονταν με βάση δείκτες που βελτιώθηκαν μέσω των μηχανισμών στήριξης, γεγονός που αυτομάτως αύξησε την απόδοσή τους.

---

<sup>9</sup> ΚΕΔΕ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ Ελάχιστο κόστος λειτουργίας δήμων και νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, ΕΕΤΑΑ Αθήνα Ιούνιος 2013 (14-50)

- Το 2011 συνεχίστηκε η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων (στην Ρουμανία στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, στην Ολλανδία σε θέματα κοινωνικής αλληλεγγύης), μολονότι η αρχή της πλήρους οικονομικής αντιστάθμισης των μεταβιβάσεων αυτών συνεχίζει να είναι αντικείμενο συζήτησης.
- Η εφαρμογή μηχανισμών εξισορρόπησης μπόρεσε επίσης να βοηθήσει στην άμβλυνση των συνεπειών της κρίσης που αντιμετώπιζαν πολλοί δήμοι στις Σκανδιναβικές χώρες, στην Αυστρία και την Γερμανία.
- Τέλος, πολλές κυβερνήσεις επέλεξαν να διατηρήσουν ή προσωρινά να αυξήσουν τις επιχορηγήσεις τους, για να αντισταθμίσουν τις απώλειες των τοπικών φορολογικών εσόδων. Στην Σουηδία για παράδειγμα, το 2011 οι επιχορηγήσεις αυξήθηκαν κατά 6%, όταν η κυβέρνηση αποφάσισε να κατανείμει επιπλέον πόρους (αυξάνοντας προσωρινά τις επιχορηγήσεις για το 2010 και το 2011) στις τοπικές αρχές, ώστε να τις βοηθήσει να αντιμετωπίσουν την οικονομική κρίση. Στην Γερμανία, οι τοπικές αρχές ωφελήθηκαν σε περισσότερες από μία περιπτώσεις, λαμβάνοντας με νόμο επιπλέον επιχορηγήσεις για επενδύσεις, μέχρι το 2012.

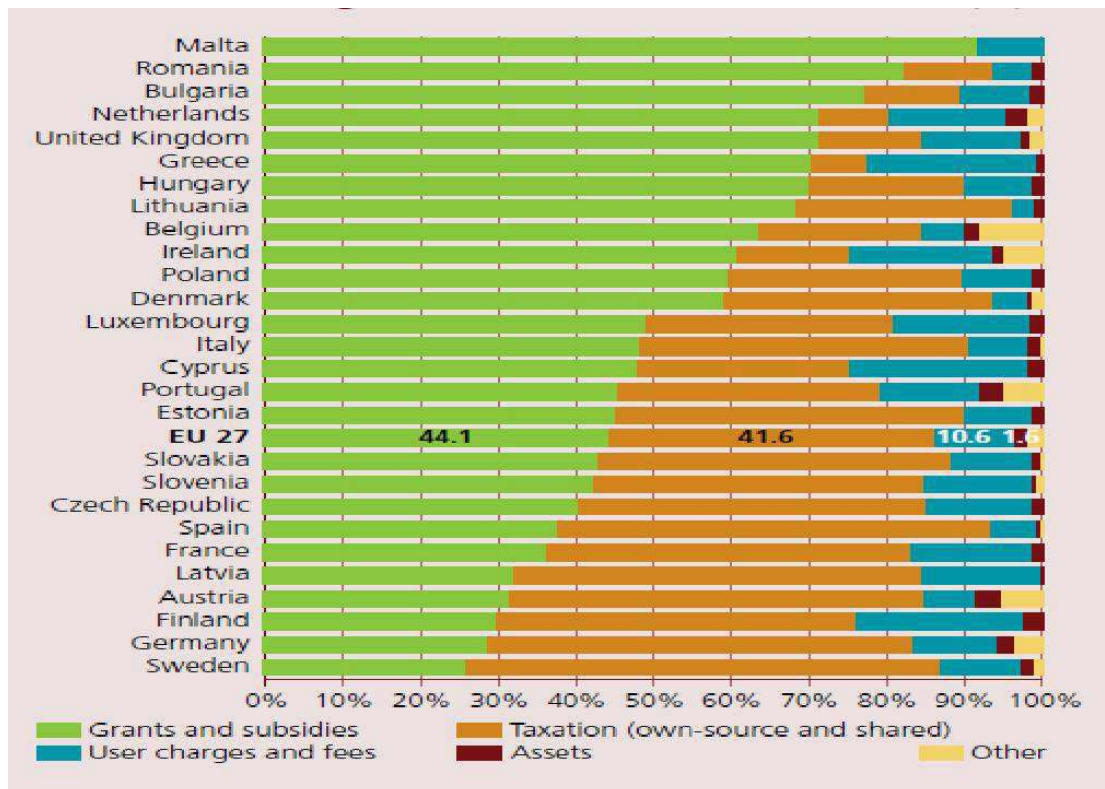
#### *8.2.2. Διάρθρωση εσόδων των αυτοδιοικητικών προϋπολογισμών στην*

##### *Ευρωπαϊκή Ένωση (2011)*

Αν και τα συνολικά έσοδα παρουσίασαν μία πτώση το 2011 (από 46,4% σε 44,1%), οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις παρέμειναν οι κύριες πηγές εσόδων του ευρωπαϊκού υπό-εθνικού δημοσίου τομέα, με το ποσοστό των λειτουργικών επιχορηγήσεων να φτάνει το 39% και το αντίστοιχο των

επιχορηγήσεων για επενδύσεις το 5%. Σε 7<sup>10</sup> χώρες οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις αντιπροσωπεύουν πάνω από το 70% των εσόδων (Ουγγαρία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Βουλγαρία, Ρουμανία, Μάλτα).

**Διάγραμμα 8.1**



### 8.2.3. Τοπικές ανισότητες και οικονομική εξισορρόπηση

Η υποπαράγραφος 5 του άρθρου 9 της Ευρωπαϊκής Χάρτας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση ενθαρρύνει τις χώρες να δημιουργήσουν μηχανισμούς αλληλεγγύης και / ή ανακατανομής, προκειμένου να διορθώσουν τυχόν ανισορροπίες μεταξύ των τοπικών αρχών. Μολονότι η εξισορρόπηση αναγνωρίζεται πλέον ως αναγκαιότητα σε μεγάλο αριθμό

<sup>10</sup> ΚΕΔΕ- ΕΕΤΑΑ 2013 «Οι Δήμοι σε αριθμούς» (116)

χωρών (σε ορισμένες μάλιστα όπως η Γερμανία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Γαλλία έχει και θεσμική ισχύ), ο όγκος των πόρων που παρέχονται για την άμβλυνση των ανισοτήτων ποικίλλει από χώρα σε χώρα.

Οι πρακτικές μέθοδοι για την εφαρμογή της εξισορρόπησης επίσης ποικίλλουν και ανάμεσα σε άλλα περιλαμβάνουν:

- Κάθετη εξισορρόπηση (ανακατανομή) από το Κράτος για λογαριασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ή οριζόντια εξισορρόπηση (ανακατανομή) ανάμεσα σε τοπικές αρχές της ίδιας βαθμίδας διακυβέρνησης.
- Ανοδική εξισορρόπηση (έσοδα) ή καθοδική εξισορρόπηση (δαπάνες).
- Φορολογική εξισορρόπηση έναντι εξισορρόπησης από γενικές επιχορηγήσεις.

Τα συστήματα που συνδυάζουν διάφορες μορφές εξισορρόπησης μεταβάλλονται με μεγάλη ταχύτητα και αποτελούν αντικείμενο τεχνικών ή πολιτικών συζητήσεων. Στη συνέχεια παρουσιάζονται συνοπτικά τρία παραδείγματα των μηχανισμών αυτών:

- Στην Ιταλία εφαρμόζεται από το 2001 ένας προοδευτικός οριζόντιος μηχανισμός εξισορρόπησης μεταξύ των περιφερειών, που βασίζεται στην ισοσκελίση εσόδων και δαπανών. Η αντίθεση ανάμεσα στον Βορά και τον Νότο ήρθε γρήγορα στην επιφάνεια, οδηγώντας στη θέσπιση του νόμου 42/2009, με τον οποίον ενισχύονταν ο μηχανισμός με τη δημιουργία ενός κρατικού ταμείου. Το ταμείο εξασφαλίζει την κάλυψη βασικών δημόσιων υπηρεσιών (εκπαίδευση, υγειονομική περίθαλψη, κοινωνική πρόνοια) στις περιφέρειες με χαμηλά φορολογικά έσοδα. Τα κεφάλαια που ανακατανέμονται από το κράτος υπολογίζονται με βάση το σταθερό κόστος που είναι απαραίτητο

για τη λειτουργία κάθε υπηρεσίας, με κριτήριο το μικρότερο ποσό που έχει καταβάλει μια περιφέρεια για κάθε υπηρεσία.

- Στην Ισπανία, το υπάρχον σύστημα αναθεωρήθηκε το 2009 με στόχο την εγγύηση ενός ελάχιστου επιπέδου δημοσιών υπηρεσιών και την εξισορρόπηση των εσόδων των περιφερειών, ώστε να μην δημιουργούνται έντονες αντιθέσεις. Για το πρώτο σκέλος του στόχου δημιουργήθηκε ένα ταμείο χρηματοδοτούμενο κατά τα  $\frac{3}{4}$  από περιφερειακά φορολογικά έσοδα και κατά το  $\frac{1}{4}$  από το κράτος, το οποίο εξασφαλίζει τη λειτουργία των βασικών δημόσιων υπηρεσιών. Όσον αφορά τη σύγκλιση των περιφερειών δημιουργήθηκαν δύο ταμεία που λαμβάνουν επιπλέον χρηματοδότηση από το κράτος. Το πρώτο (ταμείο Ανταγωνιστικότητας) ανακατανέμει σε ετήσια βάση πόρους στις περιφέρειες με χαμηλά φορολογικά έσοδα και το δεύτερο (ταμείο Συνεργασίας) ενισχύει τις «φτωχές» περιφέρειες με χαμηλό δημογραφικό δυναμικό.
- Στην Γαλλία συνυπάρχουν δύο μορφές εξισορρόπησης, η κάθετη και η οριζόντια. Η οριζόντια είναι λιγότερο αναπτυγμένη αλλά κερδίζει συνεχώς έδαφος, ύστερα από την αναθεώρηση του φόρου επιτηδεύματος και τη γενικότερη συζήτηση γύρω από το δημόσιο έλλειμμα, που οδήγησε στο πάγωμα των επιχορηγήσεων από το κράτος στις τοπικές αρχές, κάνοντας με τον τρόπο αυτό πιο δύσκολη τη χρήση της κάθετης εξισορρόπησης από ότι παλιότερα. Η φορολογική μεταρρύθμιση αποτέλεσε την ιδανική ευκαιρία για την κυβέρνηση ώστε να προχωρήσει στη διαμόρφωση νέων οριζόντιων μηχανισμών. Η εφαρμογή τους στο σύνολο του τοπικού δημόσιου τομέα θα πραγματοποιηθεί την περίοδο 2011 - 2016. Το 2012

δημιουργήθηκε ένα κεφάλαιο εξισορρόπησης με στόχο την ανακατανομή του 2% των φορολογικών εσόδων μέχρι το 2016, που αποτελεί ένα πολύ σημαντικό βήμα στη διαδικασία άμβλυνσης των ανισοτήτων, σε σύγκριση μάλιστα και με τους υπόλοιπους μηχανισμούς, όπως το νομαρχιακό ταμείο εξισορρόπησης εσόδων με τη μεταφορά του φόρου στις συναλλαγές ακινήτων. Οι μηχανισμοί αυτοί βασίζονται κυρίως σε φόρους δήμων καλύτερης οικονομικής κατάστασης και τα έσοδα ανακατανέμονται σε δήμους με περιορισμένα έσοδα.

#### *8.2.4. Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση τοπικών αρχών*

- Στην Ισπανία η μεταρρύθμιση για τη χρηματοδότηση των Αυτόνομων Κοινοτήτων ξεκίνησε πριν από την εμφάνιση της κρίσης και βρίσκεται σε πλήρη εφαρμογή από το 2011. Παρουσιάζει πολλές διαστάσεις. Περιλαμβάνει την αύξηση της οικονομικής αυτονομίας των περιοχών αυτών αυξάνοντας τα φορολογικά τους έσοδα, ώστε να αντισταθμιστούν οι περικοπές των επιχορηγήσεων. Η ανακατανομή των εθνικών φόρων ανήλθε στο 50% (από 33%) για το φόρο εισοδήματος και για το ΦΠΑ στο 58% (από 40%). Οι περιφέρειες έχουν πλέον μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεων με τους φόρους αυτούς (απαλλαγές, ελάχιστο φορολογητέο). Επιπλέον, η μεταρρύθμιση εγγυάται τις βασικές δημόσιες υπηρεσίες και βελτιώνει τους μηχανισμούς άμβλυνσης ανισοτήτων. Τέλος η αναθεώρηση του νόμου για τη χρηματοδότηση των δήμων και των επαρχιών διασφαλίζει τη βελτίωση της χρηματοδότησης των αρμοδιοτήτων τους.

- Στην Ιταλία, με νόμο που ψηφίστηκε το 2009 και αναμένεται να εφαρμοστεί μέχρι το 2016, προτείνεται η αντικατάσταση μέρους των κρατικών επιχορηγήσεων με μερίδιο των εθνικών φόρων. Τρία προεδρικά διατάγματα εκδόθηκαν το 2010 για την απόδοση στους δήμους μέρους της κρατικής περιουσίας και τη διερεύνηση του ελάχιστου κόστους, ενώ το 2011 εκδόθηκαν άλλα τέσσερα προεδρικά διατάγματα για τη φορολογική αυτονομία και την άμβλυση των οικονομικών ανισοτήτων. Η διαδικασία επιβραδύνθηκε λόγω της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, με αποτέλεσμα μία σειρά από μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή, να μην έχουν ακόμη ληφθεί.
- Στο Βέλγιο, η 6η μεταρρύθμιση του κράτους (Οκτώβριος 2011) περιλαμβάνει την αναθεώρηση του ειδικού νόμου για τη χρηματοδότηση των ομόσπονδων κρατιδίων. Στόχος είναι η μεταβίβαση επιπλέον αρμοδιοτήτων στα κρατίδια, καθώς και η φορολογική τους αυτονομία, μέσω της ενίσχυσης των ιδίων εσόδων τους ως αντιστάθμισμα των περικοπών των επιχορηγήσεων από την ομόσπονδη κυβέρνηση. Τα κρατίδια έχουν τη δυνατότητα να αντλήσουν πρόσθετα ποσοστά του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, που θα αποτελέσει μελλοντικά την κύρια πηγή εσόδων τους. Η φορολογική τους αυτονομία θα ενισχυθεί επίσης, με τη δυνατότητα διαμόρφωσης φορολογικών βάσεων και απαλλαγών.
- Στη Γερμανία, το 2010, διαμορφώθηκε μία σειρά από προτάσεις για την αναδιάρθρωση της χρηματοδότησης των τοπικών αρχών, που εστίαζε στον εξορθολογισμό των τελών που επιβαρύνουν την τοπική αυτοδιοίκηση με στόχο να περιοριστεί το χάσμα ανάμεσα στις υπηρεσίες που παρέχονται και τους διαθέσιμους πόρους και στην κατάργηση του φόρου επιχειρήσεων, χωρίς όμως να έχει βρεθεί ο

αντικαταστάτης του. Η ομόσπονδη κυβέρνηση δέχτηκε να διευκολύνει το αυξανόμενο κόστος των κοινωνικών δαπανών, αναλαμβάνοντας σταδιακά βασικές υπηρεσίες που συνδέονται με την τρίτη ηλικία και την ανεργία.

- Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η βρετανική κυβέρνηση εξέδωσε μία μελέτη για τον τρόπο χρηματοδότησης της Τ.Α. Το νομοσχέδιο για τη χρηματοδότηση της Τ.Α. θα τεθεί σε ψηφοφορία το 2013, με κύριο στόχο να περιορίσει τις κρατικές επιχορηγήσεις και να τις αντικαταστήσει με ίδια έσοδα που θα στηρίζονται στα δημοτικά τέλη, στα οποία μέχρι σήμερα οι δήμοι δεν είχαν καμία ελευθερία κινήσεων. Οι τοπικές αρχές θα έχουν επιπλέον τη δυνατότητα να κρατούν μέρος των δύο αυτών φόρων, σύμφωνα με την αρχή της «δίκαιης επιστροφής», μέσω ενός μηχανισμού εξισορρόπησης. Παράλληλα, πραγματοποιείται μεταρρύθμιση στον τομέα της κοινωνικής στέγασης, που θα δώσει στις τοπικές αρχές τον έλεγχο αλλά και τα έσοδα από τα ενοίκια.
- Στη Δημοκρατία της Τσεχίας είναι υπό συζήτηση μία μεταρρύθμιση που θα αναμορφώσει το σύστημα ανακατανομής των τριών φόρων που μοιράζονται από κοινού το κράτος και οι τοπικές αρχές (φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και ΦΠΑ), ώστε να αυξήσει τους φόρους αυτούς ως ποσοστό των συνολικών τοπικών εσόδων (περιορίζοντας τις κρατικές επιχορηγήσεις) και αμβλύνοντας παράλληλα τις οικονομικές ανισότητες μεταξύ των τοπικών αρχών.



### **8.3 Η Ελληνική Περίπτωση**

#### *8.3.1. Ιστορική διαδρομή*

##### *Προπολεμική περίοδος*

Ο συγκεντρωτισμός<sup>11</sup> υπήρξε η κυρίαρχη επιλογή για την οργάνωση του Ελληνικού κράτους, την εποχή του Καποδίστρια. Μία επιλογή που την οριστική της επικράτηση τη βρήκε στα χρόνια της Βαυαρικής δυναστείας. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση εκλήθη να παίζει ρόλο διοικητικού οργάνου της Κεντρικής Διοίκησης, παρά μιας αυτοδιοικούμενης πολιτικής οντότητας. Οι αρμοδιότητες που της είχαν παραχωρηθεί ήταν σημαντικές, στα πλαίσια όμως της πολιτικής "να καταστεί απλουστέρα και ευκολότερα η διοίκηση του κράτους ώστε η κεντρική διοίκηση να μένει αναπαυμένη..."

Βασικός νόμος, που ακόμα επηρεάζει την νομοθεσία για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α., είναι ο νόμος ΔΝΖ του 1912. Με το νόμο αυτό θεσπίστηκε για πρώτη φορά η άμεση δημοτική φορολογία, καθώς και οι άλλες χρηματοδοτικές πηγές της Τ.Α., όπως η εκμετάλλευση της ίδιας περιουσίας των Ο.Τ.Α., τα τέλη και δικαιώματα, τα πρόστιμα, οι έρανοι και η προσωπική εργασία.

Η ανελαστική σύνθεση των δαπανών, αλλά και η αύξηση της ζήτησης των τοπικών υπηρεσιών έφερε σύντομα τους Ο.Τ.Α. σε οικονομικά αδιέξοδα και σε αδυναμία υλοποίησης των αρμοδιοτήτων τους. Για να μπορέσει το κεντρικό κράτος να αντιμετωπίσει τις αυξημένες ανάγκες των Ο.Τ.Α., έθεσε σε εφαρμογή πολιτική η οποία καταργούσε από τη μία αρμοδιότητες, αλλά ταυτόχρονα αφαιρούσε και δυναμικούς πόρους από την

---

<sup>11</sup> Νικόλαος Κομνηνός Χλέπας «Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση» Σάκκουλα Αθήνα –Κομοτηνή 1994 (39-55)

Τ.Α. Σταθμός σε αυτή τη διαδικασία είναι ο Νόμος 2125/20 "περί καταργήσεως των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνας της στοιχειώδους εκπαίδευσεως και της αστυνομίας και μεταρρυθμίσεως των νόμων περί δημοτικών δασμών". Με το νόμο αυτό οι αρμοδιότητες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας μεταβιβάστηκαν στην Κεντρική Διοίκηση με παράλληλη μεταβίβαση του δυναμικού τοπικού φόρου που επιβάλλετο "επί της εκ αλλοδαπής εισαγομένων εις το κράτος εμπορευμάτων". Σαν αντάλλαγμα για τα έσοδα που έχασαν οι Ο.Τ.Α., από τον φόρο αυτό, θεσπίστηκε για πρώτη φορά η επιχορήγηση του κεντρικού κράτους προς τους δήμους και τις κοινότητες.

Με το τέλος του δεύτερου παγκόσμιου και του εμφύλιου πόλεμου, η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετώπιστηκε ανάλογα με τις τότε κυρίαρχες πολιτικές-ιδεολογικές πρακτικές και αντιλήψεις. Στα τέλη της δεκαετίας του '40 και στις αρχές της δεκαετίας του '50 το πολιτικό αλλά και το οικονομικό «κλίμα» για την Τ.Α. ήταν δυσχερέστατο. Η «φιλοσοφία» της οικονομικής πολιτικής της Κεντρικής διοίκησης, σε σχέση με την οικονομική «ανεξαρτησία» και τη στήριξη στους ίδιους οικονομικούς πόρους των Ο.Τ.Α., παρέμεινε αναλλοίωτη. Συνεχίστηκε δηλαδή, η προπολεμική τακτική της κεντρικής κυβέρνησης να απορροφά από την Τ.Α. δυναμικούς φόρους και να παραχωρεί κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες μάλιστα δεν αναπροσαρμόζοντο. Το 1948 π.χ. καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με επιχορήγηση ο φόρος «διαπυλίων», που το προηγούμενο έτος αντιπροσώπευε το 80% των τακτικών εσόδων της Τ.Α. Την ίδια εποχή καταργήθηκαν τοπικοί φόροι όπως: ο φόρος επί του ζύθου, το δικαίωμα σφαγείων και ζωαγοράς, ο πρόσθετος επί του δημοσίου φόρος, ο επιβαλλόμενος και εισπραττόμενος επί των δασικών προϊόντων, ο φόρος επί των προϊόντων βιομηχανίας, χειροτεχνίας, ζωοκομίας, μεταλλείων,

λατομείων και επί των υδάτων ιαματικών ή μη, ο στρεμματικός φόρος, ο φόρος επί των σφαζόμενων ζώων, ο πρόσθετος φόρος 10% επί του κύκλου των εργασιών υπέρ του κοινού κεφαλαίου ενίσχυσης των Ο.Τ.Α., ο πρόσθετος φόρος 10% επί των κινητών αξιών, υπέρ του κινητού κεφαλαίου ενίσχυσης των Ο.Τ.Α., ο πρόσθετος φόρος ελαίου και ελαίων αλλά και το τέλος των εισιτηρίων επί των επιβατικών πλοίων.

Η πολιτική όμως αφαίρεσης ιδίων πόρων από τους Ο.Τ.Α., με παράλληλη παραχώρηση επιχορηγήσεων δε σταμάτησε. Λίγα χρόνια μετά, με τον Α.Ν. 1910/51, καταργήθηκαν το πρόσθετο ποσοστό 20% επί του δημοσίου φόρου «επί των κληρονομιών, κληροδοσιών και αιτία θανάτου δωρεών», το πρόσθετο ποσοστό 7,5% επί του φόρου μεταβίβασης ακινήτων, καθώς και το πρόσθετο ποσοστό 2,8% επί του φόρου καπνού σε φύλλα. Σαν αντάλλαγμα, για την απώλεια αυτή των τοπικών εσόδων, παρεχωρήθη επιχορήγηση.

Με την επιβολή της δικτατορίας η κηδεμονία της κεντρικής διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται ακόμα πιο έντονη.

Το Σύνταγμα του 1975 έδωσε ιδιαίτερες δυνατότητες ανάπτυξης στην Τ.Α. Την δεκαετία του '80 πραγματοποιήθηκε μία σημαντική προσπάθεια αποκέντρωσης. Η προσπάθεια αυτή είχε ως στόχο την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς την Τ.Α. Για τη χρηματοδότηση των νέων αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ χρησιμοποιήθηκαν οι έκτακτες επιχορηγήσεις. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν ότι στα τέλη της δεκαετίας του '80 οι έκτακτες επιχορηγήσεις ξεπερνούσαν σε μέγεθος τις τακτικές.

Ιδιαίτερα σημαντική, για την ΤΑ, όπως ήδη αναφέρθηκε ήταν η τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και κυρίως η τροποποίηση του Άρθρου 102, παρ. 5.

#### Άρθρο 102

«§5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Η σύνδεση μεταφερομένων αρμοδιοτήτων με παράλληλη μεταφορά πόρων από το κεντρικό κράτος για πρώτη φορά κατοχυρώνεται Συνταγματικά. Ανεξάρτητα από τις καταστρατηγήσεις που έχουν παρατηρηθεί, η Συνταγματική αυτή επιταγή παραμένει πολύ σημαντική για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και τη διατήρηση της παροχής των μεταφερομένων αρμοδιοτήτων σε υψηλό επίπεδο.

### *Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.)*

Με το Νόμο 1828/89 το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συνδέθηκε άμεσα για πρώτη φορά με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων και τελών: φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος επί των τόκων των τραπεζικών καταθέσεων (μεταγενέστερα). Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός μεν τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια (αποδόσεις φόρων), αφετέρου δε τη σύνδεση της τελευταίας με τις δημοσιονομικές - φορολογικές πολιτικές και μέτρα που προωθούσε η κεντρική διοίκηση είτε αυτόνομα στο πλαίσιο των αναπτυξιακών της επιλογών είτε με βάση τις προτεραιότητες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (φορολογική εναρμόνιση).

Με το σύστημα αυτό οι κρατικοί πόροι που κατανέμονται στους ΟΤΑ παραμένουν στην ευθύνη της κεντρικής διοίκησης (κεντρικοί), ενώ το ύψος τους δεν εξαρτάται πλέον από συγκυριακές πολιτικές αποφάσεις κυβερνητικών οργάνων, αλλά από τη δυναμικότητα των συγκεκριμένων φόρων και τελών (αυτοτελείς).

Οι Κ.Α.Π. προέρχονταν από τις παρακάτω πηγές φορολογικών εσόδων :

- 1) Ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)
- 2) Ποσοστό 50% από τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων που εισπράττονται κάθε χρόνο. Το 2009 αυξήθηκε σε 90%
- 3) Ποσοστό 3% από τις συνολικές εισπράξεις του φόρου μεταβίβασης ακινήτων και πλοίων.

4) Ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το φόρο στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων.

*Οι Κ.Α.Π. μέχρι το 2010*

Το προϊόν των Κ.Α.Π. κατανέμονταν κάθε χρόνο σε δύο κατηγορίες, με βάση τις σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις :

1. Το ένα τρίτο (1/3) των εσόδων που προέρχονται από το 20% του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγραφότανε στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) και διατίθετο για την χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των ΟΤΑ. Το ποσό αυτό, με βάση την κωδικοποίηση του Π.Δ.Ε., είχε πάρει την ονομασία Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.).

2. Το υπόλοιπο ποσό των Κ.Α.Π. (2/3 του Φ.Ε.Φ.Ν.Π., το 50% των τελών κυκλοφορίας, το 3% του φόρου μεταβίβασης ακινήτων) εγγραφότανε στον τακτικό προϋπολογισμό και αποτελούσε γενικό έσοδο των ΟΤΑ, το οποίο μπορούσε να διατεθεί για την κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης.

Από το 2005, με βάση τα ποσά των δύο προηγούμενων περιπτώσεων, παρακρατείτο ένα μέρος τους για την χρηματοδότηση του νέου αναπτυξιακού προγράμματος της Τ.Α. «ΘΗΣΕΑΣ», που διαδέχθηκε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1998 - 2004). Συγκεκριμένα αποδίδονταν στο πρόγραμμα αυτό το 25% της Σ.Α.Τ.Α., το 10% των Κ.Α.Π., το 80% επί του 20% του φόρου στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων (το υπόλοιπο εντασσότανε στους Κ.Α.Π.). Το υπόλοιπο 75% της Σ.Α.Τ.Α. και το υπόλοιπο των Κ.Α.Π., όπως διαμορφώνονταν τελικά, κατανέμονταν στους ΟΤΑ με δύο ξεχωριστές κοινές υπουργικές αποφάσεις των ΥΠ.ΕΣ. και ΥΠ.ΟΙΚ., που εκδίδονταν ύστερα από πρόταση της

ΚΕΔΚΕ. Στη συνέχεια οι Κ.Α.Π. κατανέμονταν στους ΟΤΑ κάθε μήνα (τακτική επιχορήγηση), ενώ η Σ.Α.Τ.Α. κάθε τετράμηνο, μέσω του Τ.Π.Δ.

Οι δύο αποφάσεις κατανομής περιλάμβαναν γενικές και ειδικές επιχορηγήσεις που κατανέμονταν με ξεχωριστές διαδικασίες και κριτήρια κατανομής στους ΟΤΑ. Ορισμένες ειδικές είχαν θεσμοθετηθεί μέσω διαφόρων νόμων, ενώ αρκετές αποτελούσαν προϊόν κάλυψης αναγκών και προβλημάτων ΟΤΑ, χωρίς επαρκή αξιολόγηση. Επίσης κάποιες θεσμοθετημένες ειδικές επιχορηγήσεις αφορούσαν αρμοδιότητες που είχαν μεταβιβαστεί στους ΟΤΑ και το κόστος άσκησης τους έπρεπε, με βάση την επιταγή του Συντάγματος, να καλύπτεται από το κράτος.

Το 2000 εκπονήθηκε με πρωτοβουλία της ΚΕΔΚΕ, το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. με τέσσερα βασικά κριτήρια: ελάχιστο κόστος λειτουργίας, αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων, έκταση και πληθυσμός.

Το 2004 εκπονήθηκε με πρωτοβουλία του ΥΠ.ΕΣ. και της ΚΕΔΚΕ, το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ με τα ακόλουθα κριτήρια: κατανομή ανά περιφέρεια (πληθυσμός, ΑΕΠ, ανεργία, έκταση) και στη συνέχεια κατανομή ανά ΟΤΑ (πληθυσμός, έκταση, νομαρχιακό ΑΕΠ, ειδικά κριτήρια για Αττική και Θεσσαλονίκη). Ο αριθμός των δημοτικών διαμερισμάτων ανά ΟΤΑ και ο νησιωτικός και ορεινός χαρακτήρας αποτελούσαν συμπληρωματικά κριτήρια.

Οι δύο βασικές κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τ.Α. κατανέμονται πλέον με συγκεκριμένα κριτήρια κατανομής, επιστημονικά τεκμηριωμένα, δρομολογώντας ουσιαστικά και το τέλος του απόλυτα αδιαφανή θεσμού των εκτάκτων επιχορηγήσεων «για πάσα νόσο».

### *Η σημασία και τα προβλήματα των Κ.Α.Π.*

Ο Ν. 1828/89 απετέλεσε σταθμό για τα οικονομικά της Τ.Α., τα οποία μπήκαν σε νέα βάση και έγινε μία σημαντική προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού τους.

Η ουσιαστική συμβολή του Ν. 1828/89 αφορούσε τη δημιουργία των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και κυρίως τη χρηματοδότηση τους μέσα από, συγκεκριμένα και από το νόμο καθορισμένα, φορολογικά έσοδα του κεντρικού κράτους. Αν και ο νόμος είχε γενική αποδοχή, από την πρώτη στιγμή, όπως ήδη επισημάνθηκε, παρουσιάστηκαν τριβές και προβλήματα, μεταξύ της ΚΕΔΚΕ και του Υπουργείου Οικονομικών. Από το 1989 που θεσπίστηκε ο νόμος μέχρι το 2004, η απόκλιση μεταξύ των πόρων που ο νόμος απέδιδε στην Τ.Α. και των εσόδων που κατένειμε το Υπουργείο Οικονομικών μέσω των Κ.Α.Π., ήταν κατά την ΚΕΔΚΕ 2,2 δισ €, ενώ κατά το Γ.Λ.Κ. 1,4 δισ €.

Επίσης παρατηρήθηκε καταστρατήγηση του νόμου, μετά το 2000, εκ μέρους του κεντρικού κράτους που αφορούσε την κάλυψη του κόστους των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα με διάφορους νόμους και κανονιστικές πράξεις μεταφέρθηκαν στους ΟΤΑ οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί (κρατικοί και ΝΠΔΔ), τα εθνικά αθλητικά κέντρα, η συντήρηση των σχολικών μονάδων και η πολιτική προστασία σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα δημιουργήθηκαν υπηρεσίες όπως η δημοτική αστυνομία, τα Κ.Ε.Π., η φύλαξη των σχολείων και πολλές δομές κοινωνικού χαρακτήρα μέσω των Β' και Γ' Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Ενώ το άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος είναι ρητό και κατηγορηματικό, παρατηρήθηκε μεγάλη απόκλιση στη χρηματοδότηση αυτών των μεταφερομένων δραστηριοτήτων. Οι πόροι δηλαδή που μεταφέρονταν στην Τ.Α. δεν αντιπροσώπευαν το πραγματικό κόστος άσκησης τους και



δημιουργήθηκαν ελλείμματα που χρόνο με το χρόνο αυξάνονταν. Στην ουσία το κράτος δεν κοστολογούσε την άσκηση των αρμοδιοτήτων αλλά λιγότερα και από αυτά που το ίδιο έδινε για την πλημμελή, τις περισσότερες φορές, άσκησή τους. Ο λόγος αυτό άλλωστε –η προβληματική άσκησή τους από το κράτος, ήταν και ο βασικότερος για την απόφαση της μεταφοράς τους.

Ένας άλλος τρόπος για να μην κατανέμει το κεντρικό κράτος, τα θεσμοθετημένα κονδύλια, ήταν η συμμετοχή των Κ.Α.Π. σε επενδυτικά προγράμματα. Το 2004 θεσμοθετήθηκε το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», το οποίο είχε ως στόχο τη χρηματοδότηση επενδύσεων της Τ.Α. Το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτήθηκε κατά 65% από πόρους των Κ.Α.Π. και κατά 35% από πόρους άλλων Υπουργείων, τα οποία όμως τους κατέβαλαν με σημαντική καθυστέρηση ή και καθόλου.

Παρά τις αντιρρήσεις, ενστάσεις και διαφωνίες είναι κοινά αποδεκτό ότι οι Κ.Α.Π. και ο Ν. 1828/89 έδωσαν ώθηση στην Τ.Α. Η σημαντικότερη ίσως συμβολή τους ήταν ότι, δίνοντας μία διέξοδο στα οικονομικά προβλήματα της Τ.Α. της δεκαετίας του '90, ουσιαστικά άνοιξαν το δρόμο και προετοίμασαν μεταρρυθμίσεις, όπως αυτή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και του Ν. 2539/97.

Ο Ν. 1828/89 έχει συμπληρώσει μία εικοσιπενταετία σχεδόν (1989 – 2013). Από το 2005 ήταν σαφές ότι παρουσίαζε σημεία «κόπωσης». Τα προβλήματα που εντοπίζονταν τότε αλλά και σήμερα πολύ πιο έντονα αφορούν :

- α) στην αδυναμία του να παρακολουθήσει σήμερα τις δαπάνες, ιδιαίτερα τις λειτουργικές, της Τ.Α.
- β) στη διάρθρωση και κατανομή των ειδικών επιχορηγήσεων.

Στη συνέχεια παραθέτουμε την εξέλιξη των βασικών κρατικών επιχορηγήσεων μέσα σε δέκα τρία (13) έτη, από το 2000 έως το 2012.

Η πορεία <sup>12</sup>των επιχορηγήσεων των ΟΤΑ α' βαθμού ΚΑΠ 2009-2012:

- Οι Κ.Α.Π. εμφανίζουν συστηματική αύξηση από το 2000 έως το 2009
- Την περίοδο 2009 - 2012 υπάρχει σημαντικότερη μείωση που προσεγγίζει το 55%
- Οι Κ.Α.Π. του 2013 έχουν περιοριστεί στα επίπεδα του 2003
- Η ΣΑΤΑ έχει περιοριστεί σε επίπεδα κάτω του 2000

### 8.3.2. Σημερινά προβλήματα της Κατανομής των ΚΑΠ

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) ταξινομούνται σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

α) την «τακτική» επιχορήγηση, η οποία έχει τα χαρακτηριστικά γενικής επιχορήγησης και β) τις «οριζόντιες δράσεις», οι οποίες στην πλειονότητα τους αποτελούν ειδικές επιχορηγήσεις.

#### *Το σύστημα κατανομής (2001 - 2010)*

Διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα προβλήματα κατά την κατανομή της τακτικής επιχορήγησης:

1) Παρά το ότι οι γενικές επιχορηγήσεις, από άποψη πλεονεκτημάτων για την Τ.Α., υπερτερούσαν από τις ειδικές και παρουσιάζονταν μία τάση

---

<sup>12</sup> ΚΕΔΕ- ΕΕΤΑΑ 2013 «Οι Δήμοι σε αριθμούς» (45)

επικράτησής τους στα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ε.Ε., η τακτική επιχορήγηση καταλάμβανε μόνο το 58% των Κ.Α.Π. (2001).

2) Το 2002 η τακτική επιχορήγηση για πρώτη φορά δεν χρησιμοποίησε ως αποκλειστικό κριτήριο κατανομής τον πραγματικό πληθυσμό των ΟΤΑ. Χρησιμοποίησε ένα πολυπαραγοντικό σύστημα που περιελάμβανε το ελάχιστο κόστος λειτουργίας, την έκταση και τα δημοτικά διαμερίσματα των ΟΤΑ. Ο τρόπος αυτός κατανομής απετέλεσε τομή στην ιστορία των Ελληνικών κρατικών επιχορηγήσεων. Απετέλεσε ουσιαστικά το πρώτο βήμα μίας πορείας που θα είχε ως στόχο η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των ΟΤΑ.

3) Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ σήμερα με τις νέες ανάγκες που καλούνται οι ΟΤΑ να αντιμετωπίσουν απαιτείται να επαναπροσδιοριστεί. Άλλωστε το ελάχιστο κόστος λειτουργίας όπως είχε προσδιοριστεί στην ουσία καθοριζόταν από τον πληθυσμό.

4) Ο απογραφικός πληθυσμός του 1991, με τον οποίο έγινε ο προσδιορισμός του ελάχιστου κόστους και του 2001 παρουσίαζε αποκλίσεις καθώς οι ΟΤΑ το 2001 (σε σχέση με το 1991) είχαν άλλο πληθυσμό (654 μεγαλύτερο και 379 μικρότερο).

5) Ο νέος τρόπος κατανομής βοήθησε ιδιαίτερα τους μικρούς πληθυσμιακά ΟΤΑ καθώς ένας δήμος 10.000 κατοίκων θα έπαιρνε πολύ μεγαλύτερη τακτική επιχορήγηση, εάν έσπαγε σε τέσσερις ή πέντε μικρότερους ΟΤΑ.

Η διερεύνηση του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των ΟΤΑ ανέδειξε το γεγονός ότι οι δήμοι με πληθυσμό από 10.000 έως 30.000 κατοίκους εμφάνιζαν το μικρότερο κόστος. Με το συγκεκριμένο τρόπο κατανομής ήταν οι λιγότερο «ευνοημένοι» ΟΤΑ.

Η τακτική επιχορήγηση, που πήγε στους ΟΤΑ το 2001 ήταν περίπου 280 δις δρχ., όταν οι συνολικές κρατικές επιχορηγήσεις ήταν 485 δις. Οι υπόλοιπες επιχορηγήσεις κατανεμήθηκαν, με διαφορετικά κριτήρια.

6) Έρευνα που διεξήχθη το 2002 από το ΥΠ.ΕΣ. και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης μαζί με την βάση δεδομένων που τηρείτο στο Υπουργείο Εσωτερικών, έδειξαν ότι ένας μεγάλος αριθμός ΟΤΑ δεν επέβαλε διάφορα τέλη και δικαιώματα ενώ οι σχέσεις βεβαιωθέντων προς εισπραχθέντα σε πολλούς δήμους δεν μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως αποδεκτές. Ο τρόπος κατανομής της τακτικής επιχορήγησης θα πρέπει να συνδέεται με τη φορολογική προσπάθεια.

7) Ακόμη, ο τρόπος υπολογισμού και κατανομής των κριτηρίων της έκτασης και του αριθμού των δημοτικών διαμερισμάτων δεν αντιπροσώπευε πλήρως το πραγματικό κόστος που προκαλούσαν οι δύο αυτοί παράγοντες στις συνολικές δαπάνες των ΟΤΑ.

8) Τέλος ο τρόπος αυτός κατανομής δεν λάμβανε υπόψη του μία σειρά παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν το κόστος παροχής των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, όπως η μορφολογία του εδάφους), ο νησιώτικος ή μη χαρακτήρας, η διοικητική θέση, η πληθυσμιακή πυκνότητα κλπ.

Ως κριτήρια του ανωτέρω πολυπαραγοντικού συστήματος κατανομής προτάθηκαν από την ΚΕΔΚΕ τα εξής και εφαρμόστηκαν ορισμένα από αυτά :

- Ελάχιστο κόστος λειτουργίας (όπως ήδη αναφέρθηκε)
- Πληθυσμός (απογραφή 1991 και μετά 2001 μέχρι σήμερα)
- Αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων (ο αριθμός τους αποτελούσε στοιχείο που αύξανε το λειτουργικό κόστος των ΟΤΑ).

- Έκταση (αφού ολοκληρώθηκαν το 2003 οι νέες μετρήσεις που συνόδευαν την απογραφή του 2001, αποτελούσε ένα αξιόπιστο και ακριβές κριτήριο)
- Δείκτης προβληματικότητας (εφαρμόστηκε μόνο με πληθυσμιακό κριτήριο)

Η κατανομή του 2002 στηρίχθηκε ουσιαστικά στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας και στο πληθυσμιακό κριτήριο. Τα δημοτικά διαμερίσματα έπαιξαν ελάχιστο ρόλο και προέκυψε συμπληρωματική ενίσχυση από τη δέσμευση ότι κανένας ΟΤΑ δεν θα έπαιρνε μικρότερο ποσό επιχορήγησης από αυτό του 2001.

#### *Οι μεταβολές στο σύστημα κατανομής (2001 - 2012)*

Με βάση τις αποφάσεις κατανομής των Κ.Α.Π. την περίοδο 2001 - 2010 μεσολάβησαν οι εξής ουσιαστικές αλλαγές στο αρχικό σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π.

Από το 2003 ενσωματώθηκαν στους Κ.Α.Π. οι ειδικές επιχορηγήσεις κινήτρων και προβληματικότητας:

- Πρόσθετη χρηματοδότηση ορισμένων ΟΤΑ νησιών και των ΟΤΑ της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Ν. 2240/94 και Π.Δ. 161/96).
- Πρόσθετη χρηματοδότηση ΟΤΑ που είχαν συνενωθεί, σύμφωνα με το Ν. 1416/84 και Ν.1622/86 (με τα αντίστοιχα ποσά που έλαβαν το 2002)

Από το 2010 ενσωματώθηκαν στους Κ.Α.Π. οι ειδικές επιχορηγήσεις που αφορούσαν μεταφερόμενες αρμοδιότητες:

Στις κατανομές των Κ.Α.Π. που καταβάλλονται σήμερα στους Δήμους, έχουν ενσωματωθεί και αποτελούν μέρος του δωδεκατημορίου, οι παρακάτω χρηματοδοτήσεις από μεταφερόμενες αρμοδιότητες:

- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού, των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και των χώρων άθλησης (Ν. 2880/01 και Ν. 3106/03),
- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που κατατάχθηκε σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου: σχολικοί φύλακες, εργαζόμενοι σε προγράμματα Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα, καθώς και προσωπικό ΑμεΑ με βάση το Π.Δ. 164/04, το Ν. 3491/06 και το Ν. 3613/07.

Από το 2011 ενσωματώθηκε στους Κ.Α.Π. το κόστος του μεταταχθέντος προσωπικού στους Δήμους

- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού των ΤΥΔΚ (Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων) των κρατικών Περιφερειών, (άρθρο 258, Ν. 3852/10)
- οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού καθαρισμού των σχολείων με σχέση εργασίας Ι.Δ.Α.Χ. (αρ.1α του άρθρου 18 του 3870/10)

Οι δύο παραπάνω περιπτώσεις αφορούν μεταφορές αρμοδιοτήτων

- οι δαπάνες μισθοδοσίας των μεταταχθέντων υπαλλήλων σε Δήμους από ΟΣΕ - ΤΡΑΙΝΟΣΕ και ΟΑΣΑ

Από το 2013 ενσωματώνονται στους Κ.Α.Π. οι δαπάνες μισθοδοσίας του μόνιμου προσωπικού που διορίστηκε με βάση τις προκηρύξεις 7Κ/06 (ΦΕΚ 475 ΑΣΕΠ) και 4Κ/07 (ΦΕΚ 218 ΑΣΕΠ) και απασχολείται στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών.

#### 8.4. Συμπεράσματα

1) Το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. με βάση το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ, όπως εκπονήθηκε το 2000, εφαρμόστηκε ουσιαστικά μόνο τα δύο πρώτα χρόνια.

2) Στη συνέχεια ενσωματώθηκαν αθροιστικά οι επιπλέον επιχορηγήσεις (διπλάσιοι Κ.Α.Π.) που αφορούσαν τους μοναδικούς ΟΤΑ νησιών και τους ΟΤΑ από συνένωση (Ν. 1416/84 και Ν. 1622/86).

3) Το 2010 ενσωματώθηκαν στην κατανομή των Κ.Α.Π. οι ειδικές επιχορηγήσεις των βρεφονηπιακών - παιδικών σταθμών, των αθλητικών κέντρων (μεταφορές αρμοδιοτήτων) και οι ειδικές επιχορηγήσεις που αφορούσαν μετατροπές εργασιακών σχέσεων με βάση το Π.Δ. 164/04 και άλλους νόμους (βλέπε πίνακα).

4) Το 2011 και 2012 ενσωματώθηκαν οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που μετατάχθηκε στους Δήμους με βάση το ν.3852/10.

Κάθε ενσωμάτωση ειδικής επιχορήγησης στους Κ.Α.Π., αφορούσε συγκεκριμένους Δήμους που εντάσσονταν, με βάση τη νομοθεσία.

Οι ποσοστιαίες αυξήσεις των Κ.Α.Π. από το 2003 έως το 2009 υπολογιζόντουσαν όχι μόνο στην αρχική επιχορήγηση αλλά και στις ενσωματωμένες ειδικές επιχορηγήσεις. Με αυτόν τον τρόπο τα τελικά ποσά για κάθε Δήμο, διέφεραν σημαντικά από το ποσά που τους αναλογούσαν με βάση το αρχικό σύστημα κατανομής.

Το σύστημα κατανομής, έτσι όπως σχεδιάστηκε και εγκρίθηκε από το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Χαλκιδική το 2000, με τις διαδοχικές αυξομειώσεις των Κ.Α.Π. και την ενσωμάτωση των πρόσθετων χρηματοδοτήσεων, ουσιαστικά έχει υποστεί σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι ότι υπάρχει μια δυσκολία στη σύγκριση των στοιχείων με τα νέα δεδομένα, λαμβανομένων υπόψη και των μεταβολών του πληθυσμού.



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: Προσέγγιση Ελάχιστου Κόστους Λειτουργίας**

### **9.1. Το οικονομικό - δημοσιονομικό πλαίσιο**

Η τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία τρία χρόνια αντιμετωπίζει:

- 1) Μία πρωτοφανή περικοπή των κρατικών επιχορηγήσεων, κυρίως των Κ.Α.Π., πάνω από 50%, που συνοδεύεται συχνά από καθυστερημένη απόδοσή τους.
- 2) Τον περιορισμό και τη στασιμότητα αρχικά, αλλά τώρα πια την πτώση, πολλών ιδίων εσόδων της (δημοτικοί φόροι, τέλη, δικαιώματα, εισφορές) λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και της κοινωνικής πολιτικής που ασκεί προς τους οικονομικά αδύναμους δημότες και τις τοπικές επιχειρήσεις.
- 3) Τις περιορισμένες δυνατότητες του ΕΣΠΑ, να συμβάλει στην προώθηση των τοπικών επενδύσεων και στην αναβάθμιση των υποδομών. Επιπλέον ο δανεισμός για χρηματοδότηση των τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και υποδομών έχει ουσιαστικά εκμηδενιστεί και έχει περιοριστεί στην χρηματοδότηση - αναδιάρθρωση των οικονομικών της οφειλών.
- 4) Τις αυξημένες ανάγκες σε πόρους, προσωπικό και υποστήριξη που συνεπάγεται η υλοποίηση της Μεταρρύθμισης του «Καλλικράτη».
- 5) Την συνεχή αποψίλωση του προσωπικού λόγω συνταξιοδοτήσεων και εφεδρείας /διαθεσιμότητας, ενώ οι συμβάσεις έργου / Ι.Δ.Ο.Χ. έχουν μειωθεί δραστικά.
- 6) Το αυξημένο διαχειριστικό κόστος που επιβάλουν οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες και διαδικασίες και οι νέες δομές οικονομικού ελέγχου που έχουν θεσπιστεί (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ).

7) Τις αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης και στελέχωσης των κοινωνικών δομών (Παιδικοί σταθμοί, Κ.Δ.Α.Π., Βοήθεια στο σπίτι, κ.α.) και των κοινωνικών πρωτοβουλιών (συσσίτια, κοινωνικά παντοπωλεία, ιατρεία, φαρμακεία, διακοπές ηλεκτροδότησης σε ευάλωτα νοικοκυριά κ.α.) μπροστά στην ζήτηση υπηρεσιών που προκαλεί η κοινωνικο-οικονομική κρίση.

Στο πλαίσιο αυτό, οι Δήμοι έχουν να επιλύσουν δύο σημαντικά προβλήματα:

- Πως θα εξασφαλίσουν τη συνεχή παροχή υπηρεσιών που συνδέεται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, τόσο των παλιών όσο και των νέων, κάτω από τις πιεστικές ανάγκες και την αυξημένη ζήτηση που προκαλεί η κοινωνικο - οικονομική κρίση κα μάλιστα σε ορίζοντα τουλάχιστον πενταετίας;
- Πως θα αξιοποιήσουν όλες τις δυνατές πηγές χρηματοδότησης με στόχο την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους;

Η συνεχής παροχή υπηρεσιών, δηλαδή ουσιαστικά η συνέχιση της λειτουργίας τους, εξαρτάται από τρεις παράγοντες κυρίως:

- Τις δαπάνες που συνεπάγεται η παροχή υπηρεσιών
- Την κατανομή και τα κριτήρια των κρατικών επιχορηγήσεων, που καλύπτουν ένα σημαντικό τμήμα των παραπάνω δαπανών.
- Την αξιοποίηση των ιδίων εσόδων, που επίσης καλύπτουν τμήμα των δαπανών.

Οι παράγοντες αυτοί έχουν άμεση σχέση με την άσκηση των αρμοδιοτήτων και το λειτουργικό κόστος των Δήμων που αυτή συνεπάγεται, με βάση τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και το Ν. 3852/10 «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Ο προσδιορισμός του ελάχιστου κόστους παραμένει ο ίδιος από το 2001. Η ανάγκη ουσιαστικού επαναπροσδιορισμού του, σύμφωνα με τα νέα δεδομένα της Τ.Α. είναι πλέον φανερή. Με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», συστάθηκαν 325 νέοι Δήμοι, των οποίων τα πληθυσμιακά, οικιστικά, διοικητικά, οικονομικά κ.λπ. μεγέθη είναι πλέον πολύ μεγαλύτερα από αυτά των 1.034 ΟΤΑ που προέκυψαν από το πρόγραμμα «Καποδίστριας».

Η εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος και η λειτουργία ταμειακών υπηρεσιών είναι πλέον υποχρεωτικά σε όλους τους δήμους, ενώ παράλληλα λειτουργεί η βάση δεδομένων «Οικονομικά στοιχεία δήμων»<sup>13</sup>. Επιπλέον μέσω αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν το 2011, των συγχωνεύσεων των θυγατρικών τους νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, των νέων Ο.Ε.Υ. και των επιχειρησιακών προγραμμάτων που εκπονούνται, οι νέοι Δήμοι μετατρέπονται πλέον σε πολιτικούς, διοικητικούς και αναπτυξιακούς τοπικούς θεσμούς με διευρυμένες λειτουργίες, μεγάλες υπηρεσίες και πολλές νέες δραστηριότητες.

Είναι σαφές ότι τα νέα αυτά δεδομένα επηρεάζουν σημαντικά το ελάχιστο κόστος λειτουργίας, συνεπώς τόσο το περιεχόμενο όσο και η μεθοδολογία υπολογισμού του πρέπει να επαναξιολογηθούν.

## **9.2. Οι Κ.Α.Π. με το Ν. 3852/10**

Με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 259 του Ν. 3852/10, τρεις πλέον είναι οι πηγές χρηματοδότησης των Κ.Α.Π.:

1) Το 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.).

<sup>13</sup> ΥΑ 74712, ΦΕΚ 2043 β΄

- 2) Το 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Π.Α.
- 3) Το 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου ακίνητης περιουσίας.

Τα 2/3 των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. μαζί με τα έσοδα από τις άλλες δύο φορολογίες, εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και αποτελούν τακτική επιχορήγηση για την κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών. Το υπόλοιπο 1/3 των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και αποτελεί επιχορήγηση για κάλυψη επενδυτικών δαπανών (Σ.Α.Τ.Α.).

Οι κατανομές της τακτικής επιχορήγησης και της επιχορήγησης για επενδύσεις στους Δήμους διενεργούνται με βάση τα εξής χαρακτηριστικά τους (κριτήρια):

- 1) Δημογραφικά,
- 2) Γεωμορφολογικά,
- 3) Διοικητικά,
- 4) Οικονομικά,
- 5) Κοινωνικά,
- 6) Περιβαλλοντικά και
- 7) Πολιτιστικά

Τα έσοδα<sup>14</sup> της παραγράφου 1 του άρθρου 259 του Ν. 3852/10 εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και κατατίθενται στο Τ.Π.Δ., σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων». Ποσοστό μέχρι ένα τρίτο (1/3) των εσόδων της περίπτωσης α' της ανωτέρω παραγράφου, διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών των Δήμων. Με Κ.Υ.Α. των ΥΠ.ΕΣ. και ΥΠ.ΟΙΚ., η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Κ.Ε.Δ.Ε., καθορίζονται τα κριτήρια και η

<sup>14</sup> ΦΕΚ 14 α', 02/02/12, άρθρο 2, παρ. 7: (Ν.4038 για

διαδικασία κατανομής των εσόδων αυτών, επί τη βάσει ιδίως των δημογραφικών γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών κάθε Δήμου».

Με τη διάταξη αυτή βελτιώθηκε το σύστημα απόδοσης της Σ.Α.Τ.Α. στους Δήμους και πλέον καταβάλλεται σε μηνιαία βάση παράλληλα με τους Κ.Α.Π.

Ειδικά στην τακτική επιχορήγηση, συνοπολογίζεται η διοικητική υποστήριξη που παρέχουν ορισμένοι δήμοι σε άλλους και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων.

Σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, προστέθηκαν δύο ουσιαστικές πηγές χρηματοδότησης, ο Φ.Π.Α. και ο Φ.Α.Π. και αφαιρέθηκαν τρεις (τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τόκοι στις τραπεζικές καταθέσεις). Είναι σαφές ότι κυρίως ο Φ.Π.Α., αλλά και ο Φ.Α.Π. στο πλαίσιο του νέου φορολογικού συστήματος της ακίνητης περιουσίας που έχει εξαγγελθεί, όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια, αποτελούν δυναμικές και αξιόπιστες πηγές εσόδων με την επιφύλαξη του ύψους τους.

### **9.3. Ορισμός – περιεχόμενο**

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας<sup>15</sup> των δήμων περιλαμβάνει τις δαπάνες που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με βάση τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και το Ν. 3852/10 «Πρόγραμμα

---

<sup>15</sup> ΚΕΔΕ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ *Ελάχιστο κόστος λειτουργίας δήμων και νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων*, ΕΕΤΑΑ Αθήνα Ιούνιος 2013 (55-63)

Καλλικράτης», με τις οποίες παρέχεται στον τοπικό πληθυσμό ένα βασικό - ενιαίο επίπεδο υπηρεσιών. Με αυτό τον τρόπο οι κάτοικοι σε όλη την χώρα, ανεξάρτητα από τον δήμο στον οποίο κατοικούν, απολαμβάνουν ένα κοινό επίπεδο υπηρεσιών, με βάση τη νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται υποχρεωτικά ή εκ των πραγμάτων από όλους τους Δήμους, δεν είναι ανταποδοτικές και η άσκησή τους δεν εξαρτάται αποκλειστικά από ευρωπαϊκές ή εθνικές επιχορηγήσεις.

Με την ένταξη του ελαχίστου κόστους στο σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π., ένα μεγάλο τμήμα της τακτικής επιχορήγησης κατευθύνεται σε αυτές ακριβώς τις υπηρεσίες που εξασφαλίζουν την άσκηση αρμοδιοτήτων, απαραίτητων για τη συγκρότηση και λειτουργία των δήμων ως τοπικών διοικητικών θεσμών. Άλλοι παράγοντες όπως π.χ. πληθυσμός, δημοτική αποκέντρωση, έκταση, γεωμορφολογία (ορεινοί – νησιωτικοί δήμοι) κ.α. ανταποκρίνονται στις διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στα μεγέθη και τα χαρακτηριστικά τους.

Το ελάχιστο κόστος δηλαδή εφαρμόζεται με ομοιόμορφη και ενιαία μεθοδολογία, ενώ οι άλλοι παράγοντες καταγράφουν τις διαφορές ανισότητες μεταξύ των δήμων.

Στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες που συνδέονται με επενδύσεις και έργα, καθώς και οι δαπάνες που αφορούν την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων και καλύπτονται μέσω μεταβιβαστικών πληρωμών.

Οι δαπάνες ταξινομούνται σε τέσσερις κύριες ομάδες (κεφάλαια) και υποδιαιρούνται σε κατηγορίες, υποκατηγορίες και είδος εξόδου (οριζόντια ταξινόμηση ή παρακολούθηση κατά είδος δαπάνης): Λειτουργικές δαπάνες χρήσης, Επενδύσεις, Πληρωμές από υποχρεώσεις Π.Ο.Ε. - λοιπές αποδόσεις - προβλέψεις, Αποθεματικό. Οι δαπάνες πρώτα καταγράφονται

ανά υπηρεσία (κάθετη ταξινόμηση ή παρακολούθηση κατά προορισμό δαπάνης) και στη συνέχεια ανάγονται σε κατηγορίες και υποκατηγορίες.

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας περιλαμβάνει δαπάνες μόνο από την πρώτη ομάδα (λειτουργικές δαπάνες χρήσης).

Οι επενδύσεις αφορούν απαλλοτριώσεις - αγορές ακινήτων, προμήθειες παγίων, έργα δημοτικά και κοινόχρηστα, μελέτες και εφαρμογές πολεοδομικών σχεδίων. Οι σχετικές δαπάνες καλύπτονται από τη ΣΑΤΑ, εθνικές επιχορηγήσεις, τα Ε.Π. του ΕΣΠΑ και από ένα τμήμα των ανταποδοτικών τελών.

Οι πληρωμές υποχρεώσεων Π.Ο.Ε. περιλαμβάνουν τόσο λειτουργικές όσο και επενδυτικές δαπάνες, τείνουν με βάση τους ισχύοντες δημοσιονομικούς κανόνες να μειωθούν σημαντικά και υπόκεινται σε ειδικές ρυθμίσεις (έκτακτες επιχορηγήσεις για την πληρωμή τους ή λήψη ειδικών δανείων, οπότε μετατρέπονται σε τοκοχρεολύσια).

Οι λοιπές αποδόσεις, προβλέψεις και αποθεματικό αποτελούν λογιστικά μεγέθη. Ουσιαστικά, οι υποκατηγορίες εξόδων ταξινομούνται σε δύο μεγάλες ομάδες: αμοιβές προσωπικού και γενικά λειτουργικά έξοδα.

Οι υπηρεσίες στις οποίες καταγράφονται οι λειτουργικές δαπάνες χρήσης ανά κατηγορία, υποκατηγορία και είδος εξόδου, ταξινομούνται σε δύο βασικές ομάδες τις ανταποδοτικές και τις μη ανταποδοτικές υπηρεσίες:

---

<b>Μη ανταποδοτικές υπηρεσίες</b>	<b>Ανταποδοτικές υπηρεσίες</b>
0 Γενικές υπηρεσίες	20 Υπηρεσίες καθαριότητας

---

10 Οικονομικές, διοικητικές υπηρεσίες	και ηλεκτροφωτισμού
15 Υπηρεσίες πολιτισμού, αθλητισμού, κοινωνικής πολιτικής	25 Υπηρεσίες ύδρευσης, άρδευσης, Αποχέτευσης
30 Υπηρεσία τεχνικών έργων	45 Υπηρεσίες νεκροταφείων
35 Υπηρεσίες πράσινου	
40 Υπηρεσία πολεοδομίας	
50 Δημοτική αστυνομία	
70 Λοιπές υπηρεσίες	

---

Προσθέτοντας στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας τις πληρωμές για την εξυπηρέτηση της δημόσιας πίστης (τοκοχρεολύσια), διαμορφώνεται το ανελαστικό κόστος λειτουργίας των Δήμων, δηλαδή όλα τα έξοδα που πρέπει να πληρωθούν σε ετήσια βάση για να ασκήσουν τις αρμοδιότητες τους και να εκπληρώσουν τις οικονομικές τους υποχρεώσεις. Συνεπώς έχουμε:

$$\begin{aligned} & \text{Αμοιβές προσωπικού} + \text{γενικά λειτουργικά έξοδα} \\ & = \text{Ελάχιστο κόστος λειτουργίας} \\ & + \text{Πληρωμές τοκοχρεολυσίων} = \text{Ανελαστικό κόστος λειτουργίας} \end{aligned}$$

#### **9.4. Καταγραφή ελάχιστου κόστους λειτουργίας**

Για να υπολογιστεί το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων, οργανώθηκε η σχετική έρευνα, με την υποστήριξη της Κ.Ε.Δ.Ε.,



1) Για να υπολογιστεί το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων επιλέχθηκαν συγκεκριμένοι κωδικοί αριθμοί εξόδων, οι οποίοι καταγράφηκαν ανά υπηρεσία και στη συνέχεια αθροίστηκαν, με βάση την διάκριση σε μη ανταποδοτικές και ανταποδοτικές υπηρεσίες.

Η καταγραφή των εξόδων αφορούσε τελικά δεδομένα του 2012 και βασίστηκε σε πραγματικά οικονομικά στοιχεία που εξήχθησαν από τους λογαριασμούς του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος ή από τα μηνιαία απογραφικά δελτία των Δήμων

2) Παράλληλα καταγράφηκαν τα σταθερά έσοδα των Δήμων, βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα, με συγκεκριμένους κωδικούς αριθμούς εσόδων. Η καταγραφή τους αφορούσε τελικά δεδομένα του 2012 και βασίστηκε σε απολογιστικά / ταμειακά στοιχεία.

3) Στοιχεία για το προσωπικό ανά υπηρεσία, σχέση εργασίας και ανά κατηγορίες νομικών προσώπων. Το προσωπικό ομαδοποιήθηκε σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

α) δημοσίου δικαίου και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και

β) ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και συμβάσεις έργου.

Η καταγραφή του αφορούσε δεδομένα της 31/12/2012. Το προσωπικό των νομικών προσώπων αναφέρεται α) στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, β) στις κοινωφελείς επιχειρήσεις (συγκεντρωτικά στοιχεία) και γ) στις Δ.Ε.Υ.Α.

4) Πληροφοριακά στοιχεία για την τήρηση του διπλογραφικού συστήματος, την ύπαρξη διαχειριστικής επάρκειας, την κατάρτιση του επιχειρησιακού προγράμματος και την δημοσίευση του νέου Ο.Ε.Υ.

Τα στοιχεία στις δύο πρώτες ενότητες αναλυτικά έχουν ως εξής:

Ακόμη καταγράφηκαν τα σταθερά έσοδα των Δήμων για να διερευνηθεί η χρηματοδότηση του ελάχιστου κόστους λειτουργίας τόσο από τα ίδια έσοδα τους όσο και από τις επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες και να εντοπιστούν διαφορές ανά κατηγορίες Δήμων.

Τα συμπεράσματα της έρευνας καταγραφής ελάχιστου κόστους:

Το συνολικό ανελαστικό κόστος λειτουργίας των Δήμων ανέρχεται σε 3,522 εκατ. €, από τα οποία 1,027 εκατ. € αφορά ανταποδοτικές υπηρεσίες, οι οποίες καλύπτονται από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα (όχι πλήρως στην περίπτωση των νεκροταφείων) και τα υπόλοιπα <sup>16</sup>2,495 εκατ. € καλύπτουν το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των υπηρεσιών.

Η χρηματοδότηση των ΚΑΠ καλύπτει μόνο το 52,8% μέρος του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών .

- Με την μείωση των Κ.Α.Π., σε πολλές περιπτώσεις, οι δήμοι αδυνατούν να καλύψουν τις βασικές λειτουργικές τους δαπάνες.
- Η μείωση της ΣΑΤΑ στα επίπεδα προ του 2000 δεν μπορεί να καλύψει ούτε τις αναγκαίες συντηρήσεις των ήδη υπαρχόντων υποδομών των δήμων.
- Η μεγάλη μείωση των Κ.Α.Π. από το 2009 έχει εκμηδενίσει τα λοιπά κριτήρια κατανομής και ουσιαστικά καλύπτει πλέον μόνο το κριτήριο του ελαχίστου κόστους.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: Κριτήρια Κατανομής**

### ***10.1 Θεσμικό πλαίσιο***

Σύμφωνα με το άρθρο 259 του ν. 3852/10 ορίζεται ότι "με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών., η οποία εκδίδεται

<sup>16</sup> ΚΕΔΕ- ΕΕΤΑΑ 2013 «Οι Δήμοι σε αριθμούς» (45-46

κατ' έτος ύστερα από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Ε., καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστου. Στα χαρακτηριστικά αυτά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων".

Συνεπώς, τα προτεινόμενα κριτήρια κατανομής των Κ.Α.Π. έχουν ως εξής:

- 1) Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
- 2) Πληθυσμός

Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. (πρώην ΕΣΥΕ) από το 1951 δημοσιεύει στοιχεία για τον πραγματικό και τον νόμιμο πληθυσμό. Από το 1991 άρχισε να δημοσιεύει στοιχεία για τον μόνιμο πληθυσμό, το 2001 δημοσίευσε περισσότερα και το 2011 δημοσίευσε πρώτα τα στοιχεία για τον μόνιμο πληθυσμό ανά δήμο. Ουσιαστικά ο μόνιμος πληθυσμός αποτελεί πλέον το κύριο πληθυσμιακό μέγεθος που καταγράφεται.

Σύμφωνα με το άρθρο 283 παρ 12 ν. 3852/10 "για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος όπου γίνεται αναφορά στον πληθυσμό, περιλαμβανομένης και της έκδοσης σχετικών κανονιστικών πράξεων, νοείται ο πραγματικός πληθυσμός, όπως εμφανίζεται στους επίσημους πίνακες αποτελεσμάτων της τελευταίας απογραφή πληθυσμού, που έχουν κυρωθεί και δημοσιευθεί στην Ε.τ.Κ."

Σημειώνεται όμως, ότι σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ "η απογραφή πληθυσμού κατοικιών 2011 εστίασε στην καταγραφή του μόνιμου

πληθυσμού της χώρας σε αντίθεση με τις προηγούμενες απογραφές οι οποίες κατέγραψαν τον de facto πληθυσμό..... Συνεπώς τα αποτελέσματα της απογραφής του 2011 και αυτά των προηγούμενων απογραφών δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα"

Για το λόγο αυτό παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ μόνιμου και de facto πληθυσμού (πραγματικού) ιδιαίτερα στις τουριστικές περιοχές. Άρα είναι ιδιαίτερα κρίσιμο ποιο πληθυσμιακό μέγεθος θα χρησιμοποιηθεί στην κατανομή των Κ.Α.Π.

### 3) Έκταση

Η έκταση κάθε Δήμου όπως προκύπτει αθροιστικά από τα οριστικά αποτελέσματα της κατανομής της έκτασης της χώρας. Η Κατανομή στους Δήμους γίνεται ανάλογα με τη έκτασή του κάθε Δήμου, την καλλιεργήσιμη έκταση, την δασική έκταση και τους δημοτικούς βοσκότοπους του κάθε Δήμου

### 4) Δημοτική αποκέντρωση

- Δημοτικές ενότητες (αριθμός ανά Δήμο)
- Δημοτικές / τοπικές κοινότητες (αριθμός ανά Δήμο)
- Οικισμοί (αριθμός ανά Δήμο)

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας επηρεάζεται αυξητικά από τα τρία αυτά μεγέθη: στις δημοτικές ενότητες (πρώην δήμοι που συνενώθηκαν) λειτουργούν υπηρεσίες των νέων Δήμων, στις δημοτικές / τοπικές κοινότητες είτε λειτουργούν είτε παρέχονται σε μόνιμη βάση υπηρεσίες, ενώ οι οικισμοί αντιπροσωπεύουν το κατώτερο επίπεδο συγκέντρωσης πληθυσμού στο οποίο παρέχονται, σε μόνιμη ή εποχιακή βάση, ορισμένες δημοτικές υπηρεσίες, αλλά δεν θεωρούνται σταθερό μέγεθος σε μεσοπρόθεσμη βάση (πάνω από πενταετία).

Οι δημοτικές/τοπικές κοινότητες αποτελούν το πλέον αντιπροσωπευτικό μέγεθος, στο οποίο άλλωστε ενσωματώνονται οι

δημοτικές ενότητες. Εναλλακτικά θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ο συνδυασμός των δημοτικών ενοτήτων - οικισμών.

5) Διοικητική υποστήριξη: Πρωτεύουσες νομών - επαρχιών - έδρες Ν.Δ.

Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας τους είναι αυξημένο λόγω της διοικητικής υποστήριξης που παρέχουν στους άλλους Δήμους και των εξωτερικών επιβαρύνσεων που συνεπάγεται η διοικητική τους θέση.

#### 6) Προβληματικότητα

Στο Ν. 3852/10 ορίζονται οι νησιωτικοί και ορεινοί Δήμοι με κριτήριο την άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους μεταβιβάζονται (διοικητική προσέγγιση).

Όσον αφορά στους νησιωτικούς<sup>17</sup>, στο άρθρο 204 του νόμου αναφέρονται οι Δήμοι των Περιφερειών Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Ιονίων Νήσων στους οποίους μεταφέρονται οι επιπλέον αρμοδιότητες του άρθρου 206 του νόμου, προβλέπεται η απόδοση των ανάλογων οικονομικών πόρων για την άσκηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων και ρυθμίζονται τα θέματα διοικητικής υποστήριξης των μικρών πληθυσμιακά Δήμων από τους μεγαλύτερους σε πληθυσμό (ουσιαστικά από τους νησιωτικούς Δήμους έδρες νομών και πρώην επαρχιών). Ειδική αναφορά γίνεται στους υπόλοιπους νησιωτικούς δήμους άλλων Περιφερειών π.χ. Θεσσαλίας, Αττικής, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, οι οποίοι με προεδρικά διατάγματα μπορούν να ασκήσουν τις επιπλέον αρμοδιότητες (όλες ή μερικές). Συνεπώς ορίζεται ένας διευρυμένος πυρήνας δήμων - νησιών στους οποίους μεταφέρονται πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες, με οικονομικές και διοικητικές προϋποθέσεις και ένας ευρύτερος κύκλος που περιλαμβάνει τους υπόλοιπους νησιωτικούς

---

<sup>17</sup> *Ι.Σπιλάνης, Ι. Ακριβοπουλου, Κ.Γάκης, Γ.Μιχαηλίδης, Α.Νιάρχος «Ο Καλλικράτης στα Νησιά» Ε.Ε.Τ.Α.Α (28-35)*

δήμους. Αυτή η διοικητική προσέγγιση δε λαμβάνει υπόψη την νησιωτικότητα ως παράγοντα προβληματικότητας και αυξημένου κόστους λειτουργίας των αντίστοιχων δήμων (απομόνωση, υψηλό κόστος μετακίνησης, ατελής πρόσβαση στις αγορές, περιορισμένη διαθεσιμότητα παραγωγικών πόρων, μεγάλες εποχικές πληθυσμιακές και οικονομικές διακυμάνσεις, δημογραφικά προβλήματα, αρνητικές εξωτερικές οικονομίες κ.α.).

Όσον αφορά στους ορεινούς Δήμους στο άρθρο 1 του Ν. 3852/10 «Σύσταση Δήμων» ορίζονται περιοριστικά οι εξής Δήμοι, για το σύνολο της εδαφικής τους περιφέρειας, αν και σε αρκετούς ένα τμήμα τους περιλαμβάνει συγκεκριμένες δημοτικές ή τοπικές κοινότητες και βρίσκεται σε πεδινές, ημιορεινές ή παραθαλάσσιες περιοχές. Συνεπώς η ορεινότητα ως παράγων αυξημένου λειτουργικού κόστους, ανάλογου της νησιωτικότητας, δεν καταγράφεται με επιστημονικά κριτήρια.

7) Δημοσιονομική δυνατότητα / φορολογική προσπάθεια

Προτείνεται η επιλογή ενός δείκτη κοινού για όλους τους Δήμους.

## **10.2. Βασικά ερωτήματα**

1) Η κατανομή θα γίνει σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση των Δήμων σε τρεις ομάδες και 10 υποομάδες;

Με βάση τη συγκεκριμένη ταξινόμηση εκπονήθηκαν αντίστοιχοι Ο.Ε.Υ. (ιεραρχική δομή υπηρεσιών, αρμοδιότητες, θέσεις προσωπικού).

Ακολούθησε η κατάργηση / διατήρηση των κενών οργανικών θέσεων του μόνιμου προσωπικού, σύμφωνα με την παρ. 1α του άρθρου 33 του ν. 4024/11. Η καταγραφή του ελάχιστου κόστους λειτουργίας επηρεάζεται από την ταξινόμηση και από την ανάπτυξη του Ο.Ε.Υ.

2) Κατανομή από μηδενική βάση

3) Περίοδος προσαρμογής

Το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα συνδέονται άμεσα. Κατανομή από μηδενική βάση συνεπάγεται μεγάλες αυξομειώσεις στα ποσά που αναλογούν σε κάθε Δήμο. Η περίοδος προσαρμογής αφενός μεν συνδέεται με τις αβεβαιότητες που προκαλεί το δυσμενές δημοσιονομικό πλαίσιο σε μεσοπρόθεσμη βάση, αφετέρου δε με τις οικονομικές δυνατότητες των Δήμων που θα τους μειωθεί η τακτική επιχορήγηση.

4) Επιλογή Πληθυσμού

- Θα επιλεγεί ο μόνιμος ή ο πραγματικός πληθυσμός;
- Να επιλεγεί για κάθε Δήμο ο μέσος όρος του μόνιμου - πραγματικού - νόμιμου πληθυσμού, οπότε εξομαλύνονται οι μεγάλες διαφορές.

5) Επιλογή κριτηρίων προβληματικότητας

6) Επιλογή δείκτη δημοσιονομικής δυνατότητας ή φορολογικής προσπάθειας

### ***10.3. Μέτρηση των δημοσιονομικών δυνατοτήτων και της φορολογικής προσπάθειας των Δήμων***

Η μέτρηση της δημοσιονομικής δυνατότητας των Δήμων είναι δύσκολο να πραγματοποιηθεί. Για το λόγο αυτό στις περισσότερες περιπτώσεις ο εντοπισμός της δεν είναι ακριβής, αλλά προσδιορίζεται με έμμεσο τρόπο.

Ακόμη και στα κράτη με προηγμένα στατιστικά συστήματα και ιδιαίτερα αναπτυγμένη αυτοδιοικητική εμπειρία, ο προσδιορισμός της δημοσιονομικής δυνατότητας των ΟΤΑ δεν είναι ακριβής.

Στην Ελλάδα η προσπάθεια εντοπισμού της δημοσιονομικής δυνατότητας των δήμων σκοντάφτει στην ανεπάρκεια στατιστικών στοιχείων σε τοπικό επίπεδο και κυρίως στο υψηλό ποσοστό παραοικονομίας.

Ένας τρόπος που θα μπορούσε να προσεγγιστεί η δημοσιονομική δυνατότητα των Δήμων είναι η μέτρηση της σχέσης ιδίων εσόδων/τακτικών εσόδων. Συγκεκριμένα είναι δυνατό να υπολογιστεί με ακρίβεια η αναλογία των ιδίων εσόδων (έσοδα τα οποία με βάση τη νομοθεσία βεβαιώνονται και εισπράττονται από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ) προς το σύνολο των τακτικών εσόδων. Ο δείκτης αυτός καταρτίζεται εύκολα, είναι απλός και ουσιαστικά περιγράφει σε μία συγκεκριμένη χρονική στιγμή, τη στατική σχέση των φορολογικών και περιουσιακών εσόδων με την τακτική επιχορήγηση των Κ.Α.Π., αφού το στοιχείο που διαφοροποιεί τον αριθμητή από τον παρανομαστή είναι τα τακτικά έσοδα από επιχορηγήσεις. Είναι δυνατό βέβαια η σχέση αυτή να υπολογιστεί για μια χρονική περίοδο (τετραετία και άνω) και να αξιολογηθεί η μεταβολή της π.χ. αύξηση ή μείωση της ποσοστιαίας αναλογίας ιδίων προς σύνολο τακτικών εσόδων. Η χρήση της όμως ως δείκτη δημοσιονομικής δυνατότητας παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα, για τους εξής λόγους. Για παράδειγμα είναι δυνατόν Δήμοι με μεγάλες δημοσιονομικές δυνατότητες να μην βεβαιώνουν ή και να μην εισπράττουν ίδια έσοδα, κυρίως τέλη, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται



ως προβληματικοί ή τα έσοδα από δημοτικές επιχειρήσεις να μην εμφανίζονται στα ίδια έσοδα των δήμων, οπότε στην περίπτωση των Δήμων με ΔΕΥΑ τα τέλη ύδρευσης και αποχέτευσης είναι ανύπαρκτα. Ίδιο πρόβλημα παρουσιάζεται στους Δήμους του νομού Δωδεκανήσου, λόγω του ιδιαίτερου δημοτικού φόρου (ΔΗ.ΦΟ.ΔΩ.), όπως θα αναλυθεί και στη περίπτωση του Δήμου Ρόδου στη συνέχεια.

Στο μέτρο που τα σημαντικότερα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. έχουν ως βάση την ακίνητη περιουσία (Τέλος ακίνητης περιουσίας, Τέλος καθαριότητας και φωτισμού, Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων) ως κριτήριο δημοσιονομικής δυνατότητας θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί η αντικειμενική αξία των ακινήτων.

Με τον όρο φορολογική προσπάθεια των Δήμων ορίζεται ο βαθμός αξιοποίησης των δυνατοτήτων που παρέχει η φορολογική νομοθεσία για την άντληση εσόδων. Η σχέση μεταξύ των πραγματικών εσόδων που εισπράττει ένας Δήμος από την επιβολή συγκεκριμένου τοπικού φόρου ή τέλους και των δυνητικών εσόδων που θα μπορούσε να αποφέρει η εφαρμογή της αντίστοιχης φορολογικής νομοθεσίας, αποτελεί μέτρο της φορολογικής προσπάθειας που καταβάλει.

Άρα λοιπόν η φορολογική προσπάθεια σε τοπικό επίπεδο έχει άμεση σχέση με την αντίστοιχη τοπική φορολογική δυνατότητα. Αν τα δυνητικά έσοδα από ένα τοπικό φόρο είναι ίσα με τα πραγματικά έσοδα που εισπράττει ένας Δήμος, τότε η φορολογική του προσπάθεια θεωρείται υψηλή και στο πλαίσιο ενός συστήματος κατανομής κρατικών επιχορηγήσεων με ενσωματωμένο το κριτήριο αυτό θα υπάρχει κάποιου είδους οικονομική επιβράβευση. Το αντίθετο θα ισχύει βέβαια στις περιπτώσεις που η σχέση πραγματικών τοπικών φορολογικών εσόδων προς τα αντίστοιχα τοπικά δυνητικά έσοδα είναι αρνητική, οπότε οι Δήμοι αυτής της κατηγορίας θα ενισχύονται λιγότερο. Κατά συνέπεια το κριτήριο της

φορολογικής προσπάθειας λειτουργεί υπέρ των ΟΤΑ με θετική συσχέτιση των πραγματικών φορολογικών τους εισπράξεων με τα δυνητικά φορολογικά τους έσοδα.

Επειδή η τοπική φορολογία στην Ελλάδα αποτελείται από ένα υπερβολικά μεγάλο αριθμό τοπικών φόρων, ανταποδοτικών τελών, λοιπών τελών, δικαιωμάτων και εισφορών είναι πολύ δύσκολο έως αδύνατο να υπολογιστεί ένας σύνθετος δείκτης φορολογικής προσπάθειας ως μέσος όρος των μεμονωμένων δεικτών όλων των κατηγοριών.

Παραδείγματα τοπικών φόρων και τελών που επιβάλλονται από τους Δήμους είναι:

- Το τέλος ακίνητης περιουσίας: επειδή η επιβολή του είναι υποχρεωτική και εισπράττεται μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ, ως δείκτης φορολογικής προσπάθειας είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν οι διαφοροποιημένοι φορολογικοί συντελεστές ανά ΟΤΑ (από 0,25% έως 0,35%).
- Το τέλος καθαριότητας και φωτισμού: δεδομένου ότι επιβάλλεται και εισπράττεται με ενιαίο τρόπο και διαδικασίες, ως δείκτης φορολογικής προσπάθειας είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν οι διαφοροποιημένοι φορολογικοί συντελεστές ανά κατηγορία ακινήτων που έχουν καθορίσει οι ΟΤΑ και να συγκριθούν αυτοί που αφορούν ομοειδείς κατηγορίες.
- Το τέλος επί των εκδιδόμενων λογαριασμών – τέλος παρεπιδημούντων : Στις περιπτώσεις αυτές το κύριο πρόβλημα αφορά τον υπολογισμό της φορολογικής βάσης (κύκλος εργασιών των υπόχρεων επιχειρήσεων), που είναι δυνατός μόνο μέσω των στοιχείων που τηρεί το Υπουργείο Οικονομικών (εκκαθαριστικές δηλώσεις φόρου προστιθέμενης αξίας και ταξινόμηση επιχειρήσεων ανά επαγγελματική κατηγορία). Στα τέλη αυτά επίσης ο δείκτης της

φορολογικής προσπάθειας αφορά και τη σχέση βεβαιωθέντων προς εισπραχθέντα έσοδα, που είναι πιο εύκολο να υπολογιστεί από τους απολογισμούς που καταρτίζουν οι ΟΤΑ. Επειδή η επιβολή των ανωτέρω τελών αφορά μόνο συγκεκριμένες κατηγορίες ΟΤΑ (το πρώτο επιβάλλεται υποχρεωτικά εφόσον ο ΟΤΑ έχει υπαχθεί στο σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων και το δεύτερο επιβάλλεται επίσης υποχρεωτικά από τους ΟΤΑ που έχουν χαρακτηριστεί ως τουριστικές περιοχές με βάση την νομοθεσία), ο δείκτης της φορολογικής προσπάθειας είναι δυνατό να καλύψει και τους ΟΤΑ που τα επιβάλλουν, ενώ δεν υποχρεούνται από τη νομοθεσία.

- Τα έσοδα εκμετάλλευσης εδάφους, υπεδάφους και θάλασσας - εμπορίας ποσίων υδάτων (μισθώματα ορυχείων, λατομείων, μεταλλείων, δικαιώματα αμμοληψίας, ιχθυοτροφείων, αλυκών, εμπορίας ποσίων υδάτων κ.α.). Ισχύουν οι παρατηρήσεις της προηγούμενης παραγράφου, αλλά το μειονέκτημα της συγκεκριμένης κατηγορίας αφορά τον περιορισμένο αριθμό ΟΤΑ που επιβάλλουν αυτές τις φορολογικές επιβαρύνσεις.

Όσον αφορά άλλους τοπικούς φόρους και τέλη είτε έχουν τελείως εξειδικευμένα χαρακτηριστικά είτε παρουσιάζουν σημαντικές δυσκολίες στην εξεύρεση και υπολογισμό των σχετικών στατιστικών στοιχείων.

#### **10.4. Συνολικά σταθερά έσοδα των Δήμων**

Από τη μελέτη<sup>18</sup> της ΚΕΔΕ παρατηρούμε για το 2001 πως διαμορφώνονται τα συνολικά σταθερά έσοδα των δήμων.

Κ.Α.Ε.	ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ - ΒΕΒΑΙΩΣΕΙΣ	Ποσά	%
01	Έσοδα από ακίνητη περιουσία	94.729.566	1,6%
02	Έσοδα από κινητή περιουσία	27.236.449	0,5%
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα	1.109.776.16 8	19,2%
04	Έσοδα από λοιπά τέλη - δικαιώματα & παροχή υπηρεσιών	270.167.560	4,7%
05	Φόροι - εισφορές	169.362.270	2,9%
061	Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	1.591.248.59 7	27,5%
07	Λοιπά τακτικά έσοδα	53.369.701	0,9%
12	Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	131.633.915	2,3%
14	Δωρεές, κληρονομίες, Κληροδοσίες	4.097.117	0,1%
15	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, παράβολα	114.450.056	2,0%
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα	28.708.881	0,5%
2	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά	584.239.260	10,1%
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα Π.Ο.Ε	1.604.666.76 0	27,7%

<sup>18</sup> ΚΕΔΕ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ Ελάχιστο κόστος λειτουργίας δήμων και νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, ΕΕΤΑΑ Αθήνα Ιούνιος 2013 (86-87)

<b>Σύνολο Βεβαιωθέντα Έσοδα</b>	<b>5.783.686.30</b>	<b>100%</b>
	<b>0</b>	

<b>Κ.Α.Ε.</b>	<b>ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ -</b>	<b>Ποσά</b>	<b>%</b>
<b>ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ</b>			
01	Έσοδα από ακίνητη περιουσία	54.925.910	1,4%
02	Έσοδα από κινητή περιουσία	27.255.902	0,7%
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη	1.052.272.44	27,1%
	και δικαιώματα	6	
04	Έσοδα από λοιπά τέλη - δικαιώματα & παροχή υπηρεσιών	255.478.271	6,6%
05	Φόροι - εισφορές	150.583.875	3,9%
061	Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	1.590.921.83	41,0%
		4	
07	Λοιπά τακτικά έσοδα	52.882.213	1,4%
12	Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών		3,4%
14	Δωρεές, κληρονομίες, Κληροδοσίες	131.663.803	0,1%
15	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, παράβολα	65.946.842	1,7%
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα	19.118.848	0,5%
2	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά	374.355.508	9,6%
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα Π.Ο.Ε	105.039.671	2,7%
	<b>Σύνολο Εισπραχθέντα Έσοδα</b>	<b>3.884.401.99</b>	<b>100%</b>
		<b>9</b>	

Ως συμπέρασμα θα μπορούσε να διατυπωθεί ότι η εικόνα με τα φορολογικά έσοδα των δήμων δε διαφοροποιείται από την εικόνα άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. «Τυπική» άσκηση πολλών αρμοδιοτήτων, «τυπική» δυνατότητα είσπραξης πολλών φόρων, μας παραπέμπει στην κατάσταση πολυνομίας που χαρακτηρίζει το σύνολο της δημόσιας διοίκησης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11:. Φορολογική Αποκέντρωση**

Από το κεφάλαιο των επιχορηγήσεων αλλά και από την ανάλυση των συνολικών εσόδων καθώς και των εσόδων των Δήμων Γαλατσίου, Ρόδου και Τρίπολης για σχεδόν δύο δεκαετίες ως συμπέρασμα μπορεί να διατυπωθεί ότι τα έσοδα των Δήμων στην Ελλάδα βασίζονται στις Επιχορηγήσεις και τις Επιδοτήσεις

Όπως ρητά αναφέρθηκε η Ελλάδα το 2011 ήταν μία από τις 8 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 27 όπου οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση αντιπροσώπευαν πάνω από το 70% των εσόδων της τελευταίας.

Είναι απαραίτητο στο σημείο αυτό να παρατεθεί η αντίστοιχη ευρωπαϊκή εμπειρία.

### ***11.1. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία.<sup>19</sup>***

#### *11.1.1 Τα φορολογικά έσοδα της Ευρωπαϊκής Τ.Α την περίοδο 1998-2003*

Τα έσοδα της Ευρωπαϊκής ΤΑ αυξήθηκαν κατά μέσο όρο σε ποσοστό 3,9%. Το ποσοστό αυτό είναι πολύ μικρότερο από την αύξηση των τοπικών δημοσίων δαπανών που είχαν μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης 5,9%.

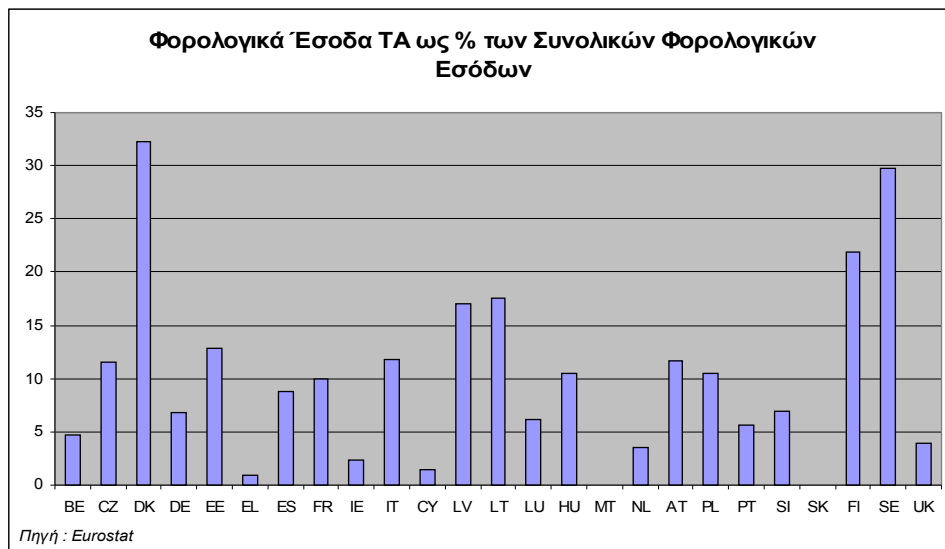
---

<sup>19</sup> *ΙΤΑ, Φορολογική Αποκέντρωση-Ταμείο Συνοχής/ Χωρίς επιβάρυνση του πολίτη, Αθήνα Οκτώβρης 2005 (15- 53)*

Η διαφορετική δυναμικότητα των τοπικών δημοσίων δαπανών σε σχέση με τα αντίστοιχα έσοδα έχει φέρει σε δύσκολη θέση τα τελευταία χρόνια τους Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ.

Η σχέση των συνολικών εσόδων της Τ.Α με το ΑΕΠ είναι δείκτης οικονομικής ευρωστίας των ΟΤΑ. Περιγράφει δηλαδή τη χρηματοδοτική ικανότητα της Αυτοδιοίκησης και την παρουσία της στην οικονομία κάθε χώρας ξεχωριστά. Η Ελληνική Τ.Α έχει τα μικρότερα συνολικά έσοδα στην ΕΕ-27 (πίνακας 11.1). Ο δρόμος που θα πρέπει να διανύσει η Ελληνική Τ.Α για να συγκλίνουν τα έσοδα της με τα Ευρωπαϊκά δεδομένα είναι μακρύς, όπως χαρακτηριστικά φαίνεται και από το παραπάνω γράφημα για το 2003 αλλά η κατάσταση είναι ίδια<sup>20</sup> για πάνω από δέκα χρόνια.

Την εξαετία 1998-2003 τα τοπικά φορολογικά έσοδα στα κράτη



μέλη της ΕΕ, παρουσίασαν μία αξιόλογη αύξηση. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης ήταν 4,2%, ποσοστό μεγαλύτερο από τη συνολική αύξηση του

<sup>20</sup> ΚΕΔΕ- ΕΕΤΑΑ 2013 «Οι Δήμοι σε αριθμούς» (118)



εισοδήματος της Ευρωπαϊκής Τ.Α (3,9%) και ακόμη μεγαλύτερο από την ετήσια αύξηση του φορολογικού εισοδήματος του συνολικού δημόσιου τομέα (1,6%).

Την περίοδο αυτή η μέση ετήσια αύξηση των φορολογικών εσόδων της Τ.Α είχε πολλές διακυμάνσεις, τόσο μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ όσο και κατά τις διαφορετικές χρονικές περιόδους.

Η Ελλάδα έχει το μικρότερο ποσοστό τοπικών φορολογικών εσόδων ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα, ακόμα και από τις νέες χώρες που εντάχθηκαν στην ΕΕ. Το παραπάνω γράφημα δείχνει ότι η ανάγκη για άμεση φορολογική αποκέντρωση στην χώρα μας ζητά άμεση ικανοποίηση. Η πολύ μικρή αναλογία των συνολικών εσόδων της ελληνικής Τ.Α. προς το ΑΕΠ καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το πολύ μικρό ποσοστό των τοπικών φορολογικών εσόδων προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα

Πίνακας 11.1												
Συνολικά έσοδα ΤΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ												
Χώρες	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Βέλγιο	6.6	6.8	6.9	6.8	6.6	6.4	6.5	6.3	6.3	6.6	6.9	:
Τσεχία	9.1	10.9	11.5	14.7	9.3	10.4	9.4	9.3	9.8	10.6	12.7	12.3
Δανία	32.7	33.2	32.9	32.0	31.4	31.8	31.9	31.3	32.1	32.6	32.9	33.3
Γερμανία	8.4	8.1	7.9	8.0	7.6	7.6	7.6	7.6	7.2	7.1	6.9	7.0
Εσθονία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	8.5	:
<b>Ελλάδα</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>2.3</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	<b>2.8</b>	<b>3.0</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>3.0</b>
Ισπανία	:	:	5.8	5.8	6.0	6.2	6.3	:	:	:	:	:
Γαλλία	:	:	9.7	10.0	10.0	9.9	10.1	10.0	9.9	10.2	11.1	10.7
Ιρλανδία	13.6	14.0	13.1	12.7	12.6	11.8	12.2	12.4	13.5	14.1	14.8	14.7
Ιταλία	:	:	:	:	:	:	:	14.3	14.8	14.6	15.1	14.9
Κύπρος	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1.6	1.6
Λετονία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	8.8	9.3	:
Λιθουανία	:	:	:	:	:	:	:	0.0	0.0	7.7	7.3	7.1
Λουξεμβούργο	7.0	6.8	7.2	7.3	6.7	6.3	6.1	5.9	6.0	6.3	6.2	5.9
Ουγγαρία	:	:	:	:	:	:	12.4	11.6	12.2	12.2	13.3	:
Μάλτα	:	:	:	:	:	:	:	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
Ολλανδία	18.5	18.2	22.8	16.7	16.5	15.7	16.0	16.0	16.0	16.1	16.9	:
Αυστρία	10.6	10.2	10.1	10.3	9.7	9.7	9.8	9.3	8.3	8.3	8.1	7.9
Πολωνία	:	:	9.8	11.8	10.0	10.0	17.4	16.9	19.0	16.4	15.6	:
Πορτογαλία	4.9	4.6	4.7	5.0	5.2	5.9	6.1	5.6	6.0	6.0	6.0	6.3
Σλοβενία	:	:	:	:	:	:	0.0	9.4	9.4	9.3	9.5	-
Σλαβακία	:	:	:	:	:	:	2.9	2.9	3.0	4.0	7.4	8.1
Φιλανδία	22.9	22.6	21.8	21.2	19.1	18.2	18.2	18.2	18.1	18.8	19.0	19.0
Σουηδία	27.1	26.0	24.9	24.9	24.6	25.8	25.3	24.6	25.1	25.4	25.7	25.5
Μ. Βρετανία	12.7	12.3	12.0	11.8	11.1	10.9	11.1	11.1	11.6	12.0	12.5	12.5
Βουλγαρία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ρουμανία	:	:	:	:	:	:	:	:	6.5	6.6	:	:
Ισλανδία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Νορβηγία	19.6	19.3	18.6	17.6	17.4	17.2	17.5	15.7	16.5	14.9	14.4	13.8

Πηγή: Eurostat

### 11.1.2 Οι κυριότεροι φόροι των Ευρωπαϊκών ΟΤΑ

Είναι πολύ σημαντικό στην πορεία για την φορολογική αποκέντρωση στη χώρα μας να εστιάσουμε στη διάρθρωση των φορολογικών συστημάτων που συνθέτουν τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά συστήματα φορολογικής αποκέντρωσης μιας και δεν υπάρχουν πια τα περιθώρια «να ξαναανακαλυφθεί ο τροχός».

Στο πλαίσιο αυτό θα αναφερθούμε :

- στο ποιοι είναι οι βασικοί τοπικοί φόροι στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ,
- στη φορολογική ελευθερία που διαθέτουν οι ΟΤΑ,
- στη σύνθεση του φορολογικού συστήματος της ΤΑ και
- στη δυναμικότητα τους.

Ένας γενικός διαχωρισμός, που συναντάται ευρέως, είναι η ταξινόμηση των φόρων σε άμεσους και έμμεσους. Μία προσαρμοσμένη στη σύγχρονη πραγματικότητα της ΤΑ κατάταξη είναι ο διαχωρισμός των φόρων:

- στους φόρους εισοδήματος και περιουσίας και
- στους φόρους στην παραγωγή και τις εισαγωγές.

Το σημαντικότερο συμπέρασμα που προκύπτει από τη σχετική ανάλυση, δεν είναι η μηδαμινή συμμετοχή των φόρων εισοδήματος και περιουσίας στα έσοδα της Ελληνικής Τ.Α, αλλά η πολύ μεγάλη συμμετοχή των φόρων αυτών στα έσοδα της Τ.Α κρατών με αναπτυγμένα αυτοδιοικητικά συστήματα όπως είναι τα σκανδιναβικά κράτη.

Επίσης διαπιστώνουμε ότι οι χώρες με υψηλά έσοδα από φόρους εισοδήματος και περιουσίας δεν έχουν ιδιαίτερα έσοδα από φόρους στην παραγωγή και τις εισαγωγές. Μεγάλο ποσοστό των φορολογικών τους εσόδων από αυτές τις χρηματοδοτικές πηγές καλύπτουν οι Ιταλικοί και οι Γαλλικοί ΟΤΑ, που τα έσοδα από την πρώτη κατηγορία φόρων είναι αρκετά περιορισμένα.

Οι φόροι εισοδήματος και περιουσίας παρουσιάζουν επιπλέον και μεγαλύτερη δυναμικότητα σε σχέση με τους φόρους στην παραγωγή και την κατανάλωση. Την τελευταία δεκαετία τα φορολογικά έσοδα της ΤΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ από τους φόρους εισοδήματος και περιουσίας, αυξήθηκαν κατά μέσο όρο 4,4%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό αύξησης για τους φόρους στη παραγωγή και τις εισαγωγές ήταν 1,2%.

### *11.1.3 Το τοπικό φορολογικό σύστημα στα κράτη μέλη της ΕΕ*

Τρεις είναι οι βασικοί φόροι της ΤΑ στην ΕΕ:

- ο ΦΑΠ,
- ο φόρος Εισοδήματος και
- ο φόρος επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ή φόρος επιτηδεύματος σύμφωνα με την παλαιότερη Ελληνική εκδοχή.

Οι φόροι αυτοί δεν έχουν την ίδια δυναμική. Ο φόρος εισοδήματος είναι ο πιο δυναμικός, επηρεάζεται όμως άμεσα από τις οικονομικές διακυμάνσεις.

Ο φόρος στην Ακίνητη Περιουσία είναι ο πιο διαδεδομένος. Έχει όμως περιορισμένη δυναμικότητα.

Η φορολογική βάση του φόρου επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (πίνακας 11.2) θα μπορούσε να διχοτομηθεί σε ένα μέρος που αποτελεί το φόρο ακίνητης περιουσίας και ένα δεύτερο μέρος που έχει τα χαρακτηριστικά φόρου στην παραγωγή ή για την ακρίβεια Φόρου Κύκλου Εργασιών (ΦΚΕ).

Τα σημαντικά προβλήματα που έχει δημιουργήσει:

- στην παραγωγή,
- στο επίπεδο του φορολογικού ανταγωνισμού των ΟΤΑ,
- στην ελαστικότητα και δυναμικότητα των εσόδων και
- στην κατανομή του φορολογικού εισοδήματος

έχουν οδηγήσει πολλές χώρες στον επανακαθορισμό τόσο της φορολογικής βάσης όσο και της φορολογικής ελευθερίας των ΟΤΑ αναφορικά με το συγκεκριμένο φόρο.

Ενδιαφέρον έχουν και οι πρόσθετοι φόροι. Οι φόροι αυτοί παρουσιάζουν μικρό κόστος διαχείρισης ενώ δεν είναι απαραίτητο να έχουν περιορισμένη φορολογική ελευθερία.

Ο φόρος δεύτερης κατοικίας που εφαρμόζουν πολλές Τοπικές Αυτοδιοικήσεις (Λουξεμβούργο, Αυστρία) θα έδινε λύσεις στις τουριστικές περιοχές και θα μπορούσε να συνδυαστεί με τον ΦΑΠ όπως στην περίπτωση της Πορτογαλίας.

Η ιδέα επίσης για φόρο στην κινητή τηλεφωνία είναι αρκετά ενδιαφέρουσα. Η αγορά της κινητής τηλεφωνίας είναι αρκετά δυναμική ώστε να προεξοφλεί και δυναμικότητα φορολογικών εσόδων. Οι κεραίες της κινητής τηλεφωνίας δημιουργούν περιβαλλοντικά προβλήματα τοπικού χαρακτήρα και στο πλαίσιο αντιμετώπισής τους μπορεί να εξεταστεί και η επιβολή ενός τέτοιου φόρου.

Οι περισσότερες Τ.Α έχουν φορολογική ελευθερία στον καθορισμό των φορολογικών συντελεστών. Συνήθως όμως τίθενται όρια από το

κεντρικό κράτος ή διαστήματα εμπιστοσύνης για να αποφευχθούν ακραίες τιμές και να μη θέσουν σε κίνδυνο την γενική μακροοικονομική ισορροπία.

Η διάρθρωση των φορολογικών συστημάτων και ιδιαίτερα η φορολογική αποκέντρωση βρίσκεται στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων στα περισσότερα από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Τα τελευταία τρία χρόνια η φορολογική αποκέντρωση είναι μέρος της Ευρωπαϊκής επικαιρότητας. Ακόμα και σε χώρες, όπως η Ιταλία, όπου λόγω του εκλογικού κύκλου δεν μπορούν να ληφθούν σχετικές πρωτοβουλίες, η συζήτηση έχει ανοίξει .

Η Ευρωπαϊκή εμπειρία σχετικά με τη φορολογική αποκέντρωση είναι πολύ πλούσια. Σε μερικά κράτη βλέπουμε αντικατάσταση φορολογικών εσόδων με επιχορηγήσεις (Φιλανδία), ενώ σε άλλα επιχορηγήσεων με φόρους της Τ.Α (Ισπανία). Σε αρκετές περιπτώσεις οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις σκοπεύουν στον περιορισμό της φορολογικής ελευθερίας των ΟΤΑ είτε μέσω του παγώματος των αυξήσεων (Δανία, Ιταλία), είτε μέσω του περιορισμού της φορολογικής βάσης (Γαλλία, Γερμανία). Τέλος, η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος αντιμετωπίζεται τις περισσότερες φορές με παράλληλη μεταφορά φορολογικών πόρων από το κεντρικό κράτος προς την Τ.Α.

Οι περισσότερες Ευρωπαϊκές Τ.Α ισχυρίζονται ότι το κόστος από την μεταφορά των αρμοδιοτήτων είναι μεγαλύτερο από τους αντίστοιχους, μεταφερόμενους από την κεντρική διοίκηση, πόρους. Η γενική εικόνα από τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις των τριών τελευταίων ετών στην ΕΕ δεν είναι ιδιαίτερα θετική για την Τ.Α. Στα πάγια αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τ.Α, για οικονομική «αυτοδυναμία», φορολογική εξουσία και επάρκεια πόρων και μέσων, έχουν προστεθεί σύγχρονα αιτήματα όπως η απλοποίηση του

φορολογικού συστήματος και η προώθηση της ποιότητας, όχι μόνο στις προσφερόμενες υπηρεσίες αλλά και στο συνολικό κύκλο βεβαίωσης και είσπραξης των φορολογικών εσόδων.

Η συζήτηση αυτή όπως είναι φυσικό ξεφεύγει από τα στενά οικονομικά πλαίσια. Η φορολογική αποκέντρωση συνδέεται άμεσα με τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού συστήματος των κρατών μελών της Ε.Ε. Έτσι κάτω από την πίεση της οικονομικής συγκυρίας τα τελευταία τρία χρόνια θεσμοθετήθηκαν σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε φορολογικές μεταρρυθμίσεις που είχαν άμεση σχέση και επηρέαζαν τη φορολογική αποκέντρωση.

Η Ελλάδα όπως θα διερευνήσουμε στη συνέχεια παραμένει το πιο συγκεντρωτικό κράτος της Ε.Ε τόσο από την άποψη των εσόδων, όσο και από την άσκηση «πραγματικών» αρμοδιοτήτων.

Οι βασικοί φόροι της Ευρωπαϊκής Τ.Α είναι: α) Ο Φόρος εισοδήματος, ο πλέον δυναμικός φόρος, β) ο Φ.Α.Π (Φόρος Ακίνητης Περιουσίας), ο πλέον διαδεδομένος φόρος στην Ευρωπαϊκή Τ.Α αλλά με περιορισμένη δυναμικότητα και γ) ο φόρος στις επιχειρηματικές δραστηριότητες, ο οποίος τα τελευταία χρόνια είναι αντικείμενο κριτικής και μεταρρυθμίσεων. Ο φόρος αυτός πολύ εύκολα θα μπορούσε να αντικατασταθεί από ένα ποσοστό στον Φ.Α.Π ή στον Φ.Π.Α. Οι φόροι αυτοί συνδυάζονται με τη φορολογική ελευθερία των Ο.Τ.Α να καθορίζουν, σε συγκεκριμένο πλαίσιο, τους φορολογικούς συντελεστές.

Διαπιστώθηκε επίσης ότι, όλες οι Ευρωπαϊκές Τ.Α προσπαθούν να απλοποιήσουν το φορολογικό τους σύστημα. Αυτό γίνεται για να προσδώσουν ελαστικότητα στο φορολογικό τους σύστημα σε σχέση με τη μεταβαλλόμενη οικονομική συγκυρία.

Ακόμη, σχετικά με τις αρμοδιότητες, σε αρκετές χώρες (Ισπανία), παρατηρείται μεγάλη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην Τ.Α. Αρμοδιότητες που υπάρχουν στις περισσότερες Ευρωπαϊκές Τ.Α και έχουν ενδιαφέρον είναι αυτές της κοινωνικής αλληλεγγύης, της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και υγείας και της πυροσβεστικής.

Τέτοιο έδαφος φαίνεται ότι καλλιεργούν οι Μνημονιακές Πολιτικές και στη Ελλάδα τελευταία ειδικά στα θέματα κοινωνικής αλληλεγγύης (Λογαριασμοί της ΔΕΗ, σίτιση αστέγων και αδυνάτων κ) ώστε να αναμένεται ότι άμεσα θα ανοίξει και ο σχετικός διάλογος για την μεταφορά των σχετικών αρμοδιοτήτων και πόρων.



Πίνακας 11.2

Έσοδα της ΤΑ ως % του ΑΕΠ από Φόρους στην Παραγωγή και τις Εισαγωγές

Χώρες	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Βέλγιο	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.4	1.5	:
Τσεχία	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	1.6	1.8	1.8	2.0
Δανία	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2
Γερμανία	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.5	1.4	1.3	1.6
Εσθονία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0.4	:
<b>Ελλάδα</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>
Ισπανία	:	:	2.0	1.9	2.1	2.2	2.2	:	:	:	:	:
Γαλλία	:	:	3.6	3.7	3.7	3.7	3.7	3.6	3.5	3.4	4.0	3.9
Ιρλανδία	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Ιταλία	:	:	:	:	:	:	:	4.6	4.6	4.6	4.7	4.6
Κύπρος	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0.3	0.3
Λετονία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0.1	0.9	:
Λιθουανία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	0.5	0.5	0.5
Λουξεμβούργο	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ουγγαρία	:	:	:	:	:	:	1.8	1.7	1.9	1.8	1.9	:
Μάλτα	:	:	:	:	:	:	:	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ολλανδία	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	:
Αυστρία	2.8	3.2	3.0	3.1	3.0	3.0	3.0	2.9	2.8	2.8	2.7	2.7
Πολωνία	:	:	2.0	1.9	1.9	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.1	:
Πορτογαλία	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Σλοβενία	:	:	:	:	:	:	:	0.7	0.7	0.8	0.9	-
Σλαβακία	:	:	:	:	:	:	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
Φιλανδία	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Σουηδία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Μ. Βρετανία	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Βουλγαρία	:	:	:	:	:	0.0	0.0	0.0	0.0	:	:	:
Ρουμανία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	2.5	:	:
Ισλανδία	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Νορβηγία	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

Πηγή: Eurostat

### 11.2. Η Φορολογική Αποκέντρωση στην Ελλάδα.

Η ιστορική διαδρομή της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα είναι πολύ ενδιαφέρουσα. Αν και η επιλογή από την ίδρυση του νέου Ελληνικού κράτους, ήταν συγκεντρωτική, παρατηρείται μία τάση μείωσης των φορολογικών εσόδων της Τ.Α. Τις περισσότερες φορές η απώλεια των εσόδων αντικαταστάθηκε με κρατικές επιχορηγήσεις που δημιούργησαν προβλήματα στη λειτουργία των ΟΤΑ τόσο γιατί σύντομα απαξιώθηκαν,

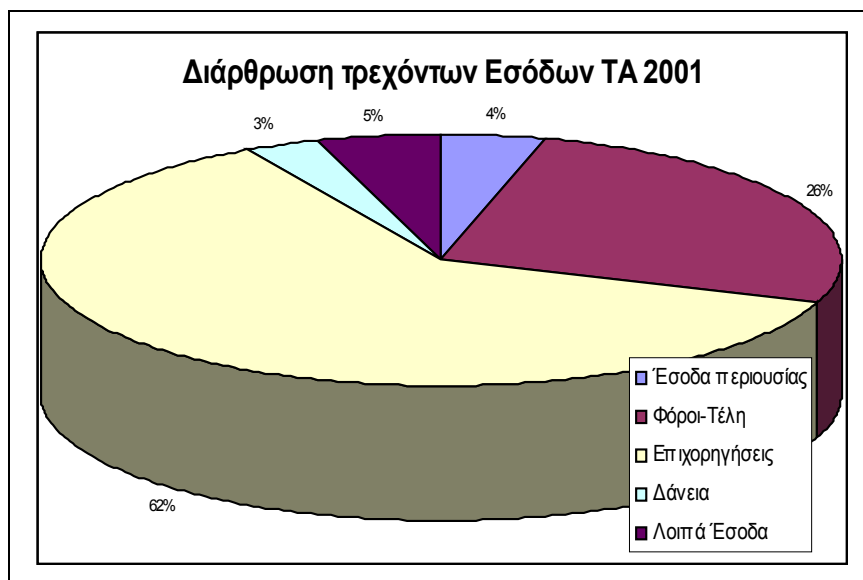
όσο και γιατί επηρέασαν την «αυτοδύναμη» οικονομική και πολιτική τους τοπική παρέμβαση.

### 11.2.1 Το φορολογικό σύστημα της Ελληνικής Τ.Α

Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α, όπως ήδη συμπεραίνουμε και από την σχετική αναφορά στην παρούσα μελέτη, χαρακτηρίζεται από πολυπλοκότητα και την αναποτελεσματικότητα του. Πολλοί μικροί και με μεγάλο κόστος διαχείρισης φόροι και τέλη συγκροτούν ένα σύστημα πολύ δύσκολο να διαχειριστεί.

Ειδικότερα:

Το 2001 τα φορολογικά έσοδα με την ευρεία έννοια (Φόροι και Τέλη) καλύπτουν το 26% των συνολικών εσόδων.



Παρατηρείται δηλαδή πτωτική πορεία των φορολογικών εσόδων που οφείλεται στην πολιτική που ακολουθήθηκε από την κεντρική εξουσία αλλά και στην αδυναμία των ίδιων των ΟΤΑ. Η πολιτική αυτή, όπως ήδη

αναφέρθηκε, συνίστατο στην αφαίρεση από την ΤΑ δυναμικών πόρων και την αντικατάστασή τους με ανελαστικές επιχορηγήσεις καθώς και με την αδυναμία των μηχανισμών είσπραξης των νέων τότε Καποδιστριακών Δήμων και Κοινοτήτων που διένυαν την πρώτη Δημοτική και Κοινοτική Περίοδο Λειτουργίας τους .

Οι φόροι δε μειώθηκαν μόνο σε σχέση με τα συνολικά έσοδα της ΤΑ, αλλά και σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα του Κρατικού προϋπολογισμού.

Σήμερα διαπιστώνουμε ότι η «πίτα» έχει αλλάξει οι επιχορηγήσεις έχουν φθάσει στο 50% από 62% το 2001 λόγω μνημονίου, με αποτέλεσμα να αυξάνονται αναγκαστικά τα κομμάτια της «πίτας» που προέρχονται από τα φορολογικά έσοδα<sup>21</sup>.

### *11.2.2 Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α σήμερα*

Ένα βασικό πρόβλημα που προκύπτει κατά την ανάλυση του σημερινού φορολογικού συστήματος της Τ.Α είναι ότι δεν υπάρχει εννοιολογικός διαχωρισμός των τελών από τους φόρους. Φόροι χαρακτηρίζονται ως τέλη (Τέλος Ακίνητης Περιουσίας, Τέλος Παρεπιδημούντων, Τέλος Εκδιδομένων Λογαριασμών) ή ακόμα και κρατικές επιχορηγήσεις (Φόρος Ζύθου) ονομάζονται και καταχωρούνται ως φόροι. Η δυσδιάκριτη αυτή σχέση μεταξύ φόρων και τελών δημιουργεί μόνο προβλήματα και κατά την άσκηση των τοπικών πολιτικών, αλλά και κατά τη διάρκεια συγκριτικών αξιολογήσεων με τις άλλες χώρες της Ε.Ε.

Τα τέλη, αποτελούν βασικά τιμολογιακή πολιτική σε παροχή υπηρεσιών και επιβαρύνουν εξ ολοκλήρου το χρήστη. Η κατανομή των

<sup>21</sup> ΚΕΔΕ ΕΕΤΑΑ «Οι Δήμοι σε αριθμούς», Αθήνα 2013(46)

παρεχομένων υπηρεσιών γίνεται με κριτήριο την αγοραστική δύναμη των πολιτών και όχι τις ανάγκες τους.

Αντίθετα, η χρηματοδότηση των Τοπικών Δημοσίων Υπηρεσιών μέσω του φορολογικού συστήματος γίνεται με κριτήριο τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών, ενώ παράλληλα κατά τη διάρκεια παροχής των υπηρεσιών δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ εφαρμογής αναδιανεμητικής πολιτικής.

Τέλος, ένα κυρίαρχο ζήτημα για τη σημερινή οικονομική διαχείριση των τοπικών φόρων είναι η απόκλιση βεβαιωθέντων-εισπραχθέντων, αλλά κυρίως, η απόκλιση μεταξύ δημοσιονομικών δυνατοτήτων και βεβαιωθέντων εσόδων. Το πρόβλημα αυτό δεν αφορά μόνο στη φορολογική προσπάθεια του κάθε ΟΤΑ ξεχωριστά. Έχει σχέση και με τις περιορισμένες ελεγκτικές αλλά και εισπρακτικές δυνατότητες πολλών δήμων, ιδιαίτερα των μικρών παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Καποδίστρια και του Καλλικράτη ή την απροθυμία τους., η οποία μετά την προηγούμενη διαπίστωση ότι μετά τη σοβαρή μείωση των ΚΑΠ αυξήθηκαν σοβαρά τα φορολογικά έσοδα θεωρείται δεδομένη.

### ***11.3. Τέλη- Δικαιώματα***

Τα Τέλη και Δικαιώματα ελιχαν έτσι και αλλιώς μία συνεχή ανοδική πορεία. Η ανοδική τους αυτή πορεία οφείλεται στη θεσμοθέτηση νέων και “ανταποδοτικών” Τοπικών Δημοσίων Υπηρεσιών, καθώς επίσης και στην αύξηση του μεγέθους των υπηρεσιών και την τεχνική και ουσιαστική δυνατότητα, από την πλευρά των ΟΤΑ, εφαρμογής τιμολογιακής πολιτικής.

Τα έσοδα από Τέλη-Δικαιώματα περιλαμβάνουν τους εξής λογαριασμούς:

- Υπηρεσία καθαριότητας.
- Υπηρεσία Ύδρευσης.
- Υπηρεσία Άρδευσης.
- Υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού.
- Υπηρεσία Αποχέτευσης.
- Λοιπά Τέλη και Δικαιώματα.
- Έσοδα από Παρκόμετρα.

<b>Έσοδα από Τέλη και Δικαιώματα</b>				
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
1. Υπηρεσία καθαριότητας	57%	57%	58%	58%
2. Υπηρεσία υδρεύσεως	9%	9%	9%	9%
3. Υπηρεσία αρδεύσεως	4%	4%	1%	1%
4. Υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού	9%	8%	8%	8%
5. Υπηρεσία αποχετεύσεως	2%	2%	1%	1%
6. Λοιπά τέλη και δικαιώματα	19%	21%	23%	23%
α. Τέλη χρήσεως πεζοδρομίου	3%	3%	3%	3%
β. Τέλη αδειών οικοδομών	1%	1%	1%	1%
γ. Τέλη διαφημίσεων	2%	2%	3%	2%
δ. Τέλη εισιτηρίων λεωφορείων αυτοκινήτων	0%	0%	0%	0%
ε. Τέλη σταθμεύσεως αυτοκινήτων	0%	0%	0%	0%
στ. Τέλη διαμονής παρεπιδημούντων	7%	7%	8%	9%
ζ. Τέλη χρήσεως αποβάθρων επιβατών	0%	0%	0%	0%
η. Τέλη χρήσεως αποβάθρων εμπορευμάτων	0%	1%	0%	0%
θ. Λοιπά τέλη και δικαιώματα-ΤΑΠ	7%	6%	7%	7%
7. Έσοδα παρκόμετρων	1%	0%	1%	1%
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Πηγή: ΕΣΥΕ

Η συμμετοχή όλων αυτών των τελών στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ δεν είναι ομοιόμορφη. Η διάρθρωση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα παρουσιάζεται παρακάτω

Βλέπουμε ότι το τέλος με τη μεγαλύτερη συμμετοχή είναι το τέλος καθαριότητας. Αντίθετα υπάρχουν μία σειρά από τέλη που η οικονομική τους αποτελεσματικότητα δε δικαιολογεί την ύπαρξή τους. Μερικά τέλη στην πράξη έχουν καταργηθεί. Επίσης, το ύψος των τελών ύδρευσης και αποχέτευσης αφορά ουσιαστικά στους μικρούς Δήμους, με πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων. Οι υπόλοιποι έχουν συστήσει ΔΕΥΑ και στην Αθήνα Θεσσαλονίκη λειτουργούν η ΕΥΔΑΠ και η ΕΥΔΑΘ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε όλους τους δήμους τα έσοδα από τα νεκροταφεία (που από το δημόσιο λογιστικό δε θεωρούνται τέλη αλλά έσοδα ακίνητης περιουσίας) και τα τέλη καθαριότητας καλύπτουν τις δαπάνες των αντίστοιχων υπηρεσιών. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις η λειτουργία των υπηρεσιών είναι ελλειμματική και χρηματοδοτείται από άλλους οικονομικούς πόρους του Δήμου.

Εδώ τίθεται το κύριο πρόβλημα σχετικά με τα τέλη. Όταν τέλη αφήνουν κέρδη ή ζημιές αμφισβητείται η ανταποδοτικότητά τους. Μπορεί και στην διεθνή εμπειρία να εντοπίζονται ελλειμματική ή πλεονασματική διαχείριση τοπικών υπηρεσιών μέσω τελών, όμως είναι αφορούν συγκεκριμένες κοινωνικές υπηρεσίες στην περίπτωση των ελλειμματικών, ή πολιτικές αναδιανομής σε περίπτωση πλεονασματικών. Στην Ελλάδα όλα τα τέλη αποκλίνουν από το σχετικό κόστος τους, γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει πολιτική κοστολόγησης των σχετικών υπηρεσιών.

Αν εξετάσουμε ανά πληθυσμιακή ομάδα δήμων τα ανταποδοτικά τέλη θα επιβεβαιώσουμε τα συμπεράσματα για την ανακολουθία εσόδων και κόστους, αλλά παράλληλα βλέπουμε πχ στην υπηρεσία καθαριότητας

μεγαλύτερα έσοδα από τα τις δαπάνες για δήμους άνω των 30.000 κατοίκων.

#### **11.4. Οι φόροι της ΤΑ**

Όπως εντοπίστηκε προηγουμένα, οι φόροι έχουν μία φθίνουσα πορεία που το 2001 φτάνουν οι φόροι-εισφορές να αντιπροσωπεύουν το 2,49% των εσόδων της ΤΑ. Υπάρχουν βέβαια επιφυλάξεις για τα οικονομικά στοιχεία που έχουν να κάνουν με το χαρακτηρισμό πολλών φόρων ως τελών, σύμφωνα με την πολιτική που αναφέρθηκε παραπάνω, όπως επίσης και με την ύπαρξη πολλών “φόρων” (φόρος ζύθου) που στην ουσία είναι επιχορήγηση.

**Πίνακας 11.4 Διάρθρωση των Φόρων**

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
1. Φόροι αυτοτελείς	54%	53%	55%	54%
α. Φόρος επί της αξίας αγροτικών προϊόντων που πωλούνται χονδρικώς	0%	0%	0%	0%
β. Φόρος επί του παραγόμενου ελαιολάδου	1%	1%	1%	1%
γ. Φόρος ακάλυπτων χώρων	0%	0%	0%	0%
δ. Φόρος ζύθου	8%	8%	8%	8%
ε. Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων	15%	16%	16%	16%
στ. Λοιποί αυτοτελείς φόροι	29%	28%	30%	29%
2. Φόροι πρόσθετοι	16%	18%	17%	18%
α. Φόρος επί των εισαγόμενων εμπορευμάτων από την αλλοδαπή	2%	2%	2%	2%
β. Φόρος επί των εξαγόμενων εμπορευμάτων Ν Δωδεκανήσου	4%	4%	3%	3%
γ. Ποσοστό επί του ειδικού τέλους ύδρευσης	0%	0%	0%	0%
δ. Συμπληρωματικός αναλογικός φόρος επί των εισοδημάτων από οικοδομές	0%	0%	0%	0%
ε. Πρόσθετο ποσοστό 3%	0%	0%	0%	0%
στ. Φόρος επί των εξαγόμενων εμπορευμάτων από την αλλοδαπή στα Δωδεκάνησα	0%	0%	0%	0%
ζ. Φόρος επί των εξαγόμενων εμπορευμάτων στην ημεδαπή	0%	0%	0%	0%

η. Φόρος από την προβολή κινηματογραφικών ταινιών	0%	0%	0%	0%
θ. Λοιποί πρόσθετοι φόροι (ΔΗ.ΦΟ.ΔΩ)	10%	12%	12%	12%
3. Εισφορές	30%	29%	27%	28%
α. Εισφορά επί των ωφελουμένων από εκτέλεση δημοτικών ή κοινοτικών έργων	1%	1%	1%	0%
β. Εισφορά λόγω επέκτασης του σχεδίου πόλεως	3%	3%	3%	2%
γ. Εισφορά επί της υπεραξίας ακινήτων, οικοδομημένων ή μη, λόγω τροποποίησης σχεδίου πόλεως ή κανόνων δόμησης	1%	2%	1%	1%
δ. Εκούσια εισφορά	1%	1%	1%	1%
ε. Λοιπές εισφορές	25%	22%	23%	24%
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Πηγή: ΕΣΥΕ				

Στα χρόνια του μνημονίου διαπιστώνουμε ότι η μείωση των επιχορηγήσεων οδηγεί στη βίαιη αντιστροφή της πορείας αυτής

Παρατηρείται ότι οι λοιποί αυτοτελείς φόροι και ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων αποτελούν τις δύο κύριες φορολογικές πηγές της Τ.Α. Επίσης, και στη περίπτωση των φόρων, παρατηρείται το φαινόμενο της ύπαρξης λογαριασμών που έχουν καταργηθεί ή φόρων που έχουν ελάχιστη αποδοτικότητα.

Η διαπίστωση όλων είναι ότι οι τοπικοί φόροι δεν έχουν καμία ιδιαίτερη δυναμικότητα και έτσι παραμένει ζητούμενο να προσδιοριστούν και να θεσμοθετηθούν φόροι της Τ.Α. που να δίνουν επάρκεια εσόδων και να έχουν χαμηλό κόστος διαχείρισης.

### **11.5 Συμπεράσματα - Προτάσεις**



Με βάση την Ευρωπαϊκή εμπειρία, αλλά και την Ελληνική πραγματικότητα μπορεί να προσδιοριστούν φόροι που θα μπορούσαν εξ ολοκλήρου ή ποσοστό τους να μεταφερθούν στην Τ.Α. Τέτοιοι φόροι είναι: ο ΦΑΠ, ο ΦΠΑ, ο ΦΠΑ στις νεόδμητες οικοδομές, ο Φόρος Αυτομάτου Υπερτιμήματος, ο Φόρος εισοδήματος και ιδιαίτερα ο φόρος εισοδήματος από οικοδομές και το σχετικό χαρτόσημο και η μεταφορά του ΕΤΕΡΠΣ στην Τ.Α.

Ως ο πλέον δυναμικός φόρος εντοπίζεται ο φόρος εισοδήματος,

Σημαντικό στοιχείο για την αποτελεσματική διαχείριση των φόρων είναι να υπάρξουν μηχανισμοί βεβαίωσης, είσπραξης και φορολογικού ελέγχου της Τ.Α. Οι μηχανισμοί αυτοί θα πρέπει να είναι αποτελεσματικοί και να μην δημιουργούν επιπλέον κόστη και επιπλέον σπατάλη χρόνου στους πολίτες. Άμεσα βέβαια θα μπορούσε η βεβαίωση να γίνεται από τους κεντρικούς μηχανισμούς, η είσπραξη από το τραπεζικό σύστημα και ο έλεγχος από δομές τη Τ.Α.

Θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην αποτελεσματικότητα του σημερινού φορολογικού συστήματος της Τ.Α με την κατάργηση αναποτελεσματικών φόρων και με συγχώνευση άλλων.

Όλοι γνωρίζουν ότι όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν τις ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες. Με την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) θα πρέπει να αλλάξουν αποστολή. Θα στοχεύουν και στην αναδιανομή στο πρότυπο της φορολογικής μεταρρύθμισης που πραγματοποιείται σε Ιταλία και Ισπανία.

Ένα ζήτημα που πρέπει να τεθεί στο επίκεντρο είναι η παροχή ενός ελαχίστου επιπέδου υπηρεσιών για τις οποίες μπορεί να προταθεί το

Ολλανδικό Μοντέλο των Ειδικών Επιχορηγήσεων οι οποίες μετά την κάλυψη του ελαχίστου επιπέδου μπορεί να εξεταστεί η δυνατότητα να επιστρέφουν σε Ταμείο Σύγκλισης της ΤΑ.

3) Οι νέοι πόροι της ΤΑ προτείνεται να συνοδευτούν με συγκεκριμένο επίπεδο παροχής υπηρεσιών σύμφωνα με συγκεκριμένα θεσμοθετημένα πρότυπα όπως:

- Ελάχιστες Προτυποποιημένες Υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης,
- Ελάχιστες Προτυποποιημένες Υπηρεσίες Κοινωνικής Πρόνοιας,
- Ελάχιστες Προτυποποιημένες παρεμβάσεις στο δομημένο και φυσικό Περιβάλλον,
- Ελάχιστες Προτυποποιημένες Υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας Υγείας και Προληπτικής Ιατρικής.

Οι αρμοδιότητες αυτές αποτελούν αρμοδιότητες της Τ.Α στα περισσότερα Ευρωπαϊκά κράτη.

Όμως στο πλαίσιο αυτό απαιτείται να γίνει πράξη η Συνταγματική επιταγή και να χρηματοδοτούνται οι μεταφερθείσες αρμοδιότητες από το κεντρικό κράτος στην Τ.Α. καθώς και αυτές που ένα ελάχιστο επίπεδο παροχής τους εγγυάται το κράτος. Αυτό όπως διατυπώθηκε μπορεί να γίνει με ειδικές επιχορηγήσεις οι οποίες μετά την κάλυψη του ελαχίστου επιπέδου παροχής θα επιστρέφει στο Ταμείο Σύγκλισης της ΤΑ που προτείνεται να συσταθεί.

Την ώρα όμως που στις χώρες της Ε.Ε. παρατηρούνται μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην Τ.Α. όπως η υγεία, η κοινωνική αλληλεγγύη και το περιβάλλον στην Ελλάδα με την περικοπή των πόρων της ΤΑ αρχίζει στην ουσία μια αντίστροφη μεταβίβαση ή καλύτερα κατάργηση αρμοδιοτήτων. Την ώρα που οι περισσότερες πλέον Ευρωπαϊκές Τ.Α. διαχειρίζονται την πρωτοβάθμια υγειονομική περίθαλψη όπως επίσης και τα ζητήματα προληπτικής ιατρικής, την παιδική μέριμνα, τη φροντίδα των ηλικιωμένων και τη στήριξη των κοινωνικά ευαίσθητων ομάδων οι Δήμοι στην Ελλάδα οδηγούνται στο «λουκέτο». Ούτε λόγος βέβαια για το περιβάλλον (δομημένο ή φυσικό) και ιδιαίτερα η προστασία του που κατά ένα μεγάλο μέρος της ανήκει στην αρμοδιότητα των Ευρωπαϊκών δήμων.

Τέλος, χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι ενώ τα τελευταία χρόνια παρατηρούνται μεταβιβάσεις και νέων αρμοδιοτήτων προς την Τ.Α. όπως στην Γαλλία η πλήρης σχεδόν ευθύνη για την τήρηση της δημόσιας τάξης στις πόλεις ανήκει στην Τ.Α. στην Ελλάδα η πορεία είναι αντίστροφη όπως φαίνεται και από τον αιφνίδιο θάνατο της Δημοτικής Αστυνομίας και το πέρασμα των αρμοδιοτήτων της στην Ελληνική Αστυνομία. Επισημαίνουμε και πάλι ότι σε κάθε περίπτωση μιλάμε για πραγματική και όχι τυπική άσκηση αρμοδιοτήτων αλλά και για ουσιαστική φορολογική μεταρρύθμιση.

#### *11.5.1 Συμπεράσματα*

Οι πόροι των ΟΤΑ, με βάση την προέλευσή τους, ταξινομούνται σε τέσσερις κατηγορίες :

- Ίδια έσοδα από φόρους, τέλη, δικαιώματα, εισφορές (τοπικό φορολογικό σύστημα)
- Ίδια έσοδα από αξιοποίηση τοπικών πόρων (δημοτική περιουσία)

- Επιχορηγήσεις, γενικές και ειδικές, από την κεντρική, την περιφερειακή διοίκηση και από την Ευρωπαϊκή Ένωση
- Δάνεια από πιστωτικά ιδρύματα, αξιοποίηση χρηματοοικονομικών εργαλείων

Όμως στην Ελλάδα η ΤΑ σε ποσοστό άνω του 70% των εσόδων της προέρχεται από επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις.

Το Ελληνικό κράτος παράλληλα είναι πρωταθλητής στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως το πιο συγκεντρωτικό κράτος, ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α) υστερεί τόσο σε πόρους και ως εκ τούτου σε ασκούμενες αρμοδιότητες.

Η σχέση των εσόδων της Τ.Α προς το ΑΕΠ στην Ελλάδα είναι 3% όταν ο αντίστοιχος Ευρωπαϊκός μέσος όρος ανέρχεται στο 11%, καθώς, οι Ευρωπαϊκές Τ.Α είναι εξοπλισμένες με αρμοδιότητες που επιβεβαιώνουν τον κυρίαρχο ρόλο της αποκέντρωσης και της Τ.Α στις τοπικές υποθέσεις.

Η σύγκλιση με τα Ευρωπαϊκά δεδομένα έχει άμεση συνάφεια με την ανάπτυξη, τη μείωση του φορολογικού βάρους και τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής των πολιτών

Εξ άλλου σύμφωνα με το Σύνταγμα, άρθρο 102 παρ. 1., «Υπέρ των ΟΤΑ συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων». Αυτή η Συνταγματική επιταγή θα πρέπει κάποτε να γίνει πράξη.

Ειδικά σήμερα στην βαθιά οικονομική κρίση που περνά η χώρα μας ίσως αυτή η Μεταρρύθμιση αποτελέσει ένα από τα κλειδιά της «εξόδου» και της υπέρβασης.

Άλλωστε η ρήση «τοπικές λύσεις σε παγκόσμια προβλήματα» έχει υποστηριχθεί από πολλούς τις τελευταίες δεκαετίες.

Η Μεταρρύθμιση αυτή απαιτείται όμως να είναι ριζική και προγραμματισμένη.

Δεν πρόκειται να «ξαναανακαλυφθεί» ο τροχός όπως αναφέρθηκε στη παρούσα μελέτη, απλά πρέπει να δρομολογηθεί η ουσιαστική σύγκλιση με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε όλα τα βασικά θέματα.

Δηλαδή στους πόρους γιατί χωρίς αυτούς οι αρμοδιότητες είναι, όπως διατυπώθηκε, μόνο στα χαρτιά καθώς δε δύναται να ασκηθούν.

Δεν υπάρχει κανένας λόγος οι Δήμοι στην Ελλάδα να μην έχουν όλα εκείνα τα έσοδα που έχουν και οι Δήμοι στα άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η τοπική υπόθεση είναι τοπική σε όποια χώρα και να δημιουργείται και απαιτεί την καλύτερη ρύθμιση που δεν είναι άλλη από την Τοπική. Η αυτοδιοίκηση πρέπει<sup>22</sup> επιτέλους, να χειραφετηθεί και να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες που της προσφέρει η ολοένα και πυκνότερη όσμωσή της με την ευρωπαϊκή αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και, ιδίως, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εφόσον, προσδιοριστούν και δοθούν και οι ανάλογοι πόροι το δεύτερο βήμα είναι η «ελάχιστη» προτυποποιημένη άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων .

Όλοι οι δήμοι πρέπει να παρέχουν ένα ελάχιστο επίπεδο υπηρεσιών στους δημότες- κατοίκους τους (καθαριότητα, παιδικό και βρεφονηπιακό σταθμό, πρόνοιας και ότι άλλο αποφασιστεί ).

---

<sup>22</sup> Γιώργος Παπαδημητρίου «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία» Σάκκουλα 1993(38)

Στα πρώτα στάδια της Μεταρρύθμισης προτείνεται το Ολλανδικό Μοντέλο των ειδικών επιχορηγήσεων για κάθε αρμοδιότητα ώστε να είναι εύκολος και ο κοινωνικός έλεγχος του τρόπου άσκησης της.

Στο επίπεδο της αποκέντρωσης φορολογικών εσόδων που όπως διατυπώθηκε στην παρούσα εργασία έχουν «τοπικά» χαρακτηριστικά, όπως οι φόροι στην ακίνητη περιουσία, καθιστά τη βεβαίωση, είσπραξη και κυρίως τον έλεγχο τους περισσότερο αποτελεσματικό. Η αύξηση αυτή της αποτελεσματικότητας προέρχεται τόσο από την εγγύτητα με τη φορολογητέα ύλη, όσο και από την άμεση και οικονομικότερη διαχείριση του φόρου.

Η Τ.Α είναι η πλησιέστερη στον πολίτη εξουσία. Από αυτή την άποψη γνωρίζει τα τοπικά προβλήματα και τις υποθέσεις καλύτερα από κάθε άλλον. Οι διαφορετικές προτιμήσεις και η τοπική τους ιεράρχηση είναι καθημερινή ενασχόληση των ΟΤΑ. Η γνώση και η εμπειρία που έχουν αποκτήσει, τα τελευταία χρόνια κυρίως, τους δίνουν τη δυνατότητα να αποφεύγουν αστοχίες που συνδέονται με την από το κέντρο αντιμετώπιση και να καλύψουν περισσότερο αποτελεσματικά τις τοπικές προτιμήσεις. Κυρίως όμως παρέχει στον πολίτη τη δυνατότητα ελέγχου και συμμετοχής. Η μέχρι τώρα μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Τ.Α πιστοποίησε το πόσο σπάταλο και αναποτελεσματικό είναι το κεντρικό κράτος.

Παρόλα αυτά η διαπίστωση μελέτης<sup>23</sup> του 1989 ότι το ευρύ θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων- που όπως διατυπώθηκε και στην παρούσα εργασία συνεχίζει να υφίσταται- λειτουργεί περισσότερο ως «τυπικό» πλαίσιο και όχι ως ουσιαστικό παρεμβατικό πλέγμα πολιτικών στην τοπική κοινωνία .Η διερεύνηση των εσόδων για δυο σχεδόν δεκαετίες μετά δείχνει εύγλωττα

<sup>23</sup>Ψυχοπαίδης- Γετίμης «Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων» 1989 ΙΔΡΥΜΑ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ (168)

ότι αυτή η «τυπική» εφαρμογή αρμοδιοτήτων συμβαδίζει και σήμερα με τη μη εφαρμογή, κυρίως δε αυτών που σχετίζονται με σημαντικές ελεγκτικές δραστηριότητες του τοπικού κράτους . Έτσι σημαντικά πεδία αγοράς παραμένουν «αρρύθμιστα» και εκτός του οποιαδήποτε πλαισίου δημοσίου ελέγχου με ότι αυτό σημαίνει για την άντληση τοπικών πόρων και την ορθολογική τοπική ανάπτυξη.

Η σύγκλιση με την Ευρωπαϊκή πραγματικότητα στο επίπεδο αυτό δεν θα πραγματοποιηθεί με τη θεσμοθέτηση νέων φόρων αλλά με τη μεταφορά φορολογικών πόρων από την κεντρική διοίκηση στην Τ.Α.

Για παράδειγμα η δημιουργία Φόρου Ακίνητης Περιουσίας που είναι και επίκαιρος και που θα ενσωματώσει όλους τους σημερινούς φόρους που βαρύνουν την ακίνητη περιουσία.

Όλες σχεδόν οι Ευρωπαϊκές Τ.Α επιβάλλουν Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ). Ο ΦΑΠ ιστορικά είναι ο πρώτος φόρος της Ευρωπαϊκής Τ.Α.

Η δημιουργία ενός ΦΑΠ που θα ανήκει στην Τ.Α θα πρέπει να συνοδευτεί εκτός από τη συγχώνευση όλων των υπάρχοντων φόρων ακίνητης περιουσίας που ανήκουν είτε στην κεντρική διοίκηση είτε στην Τ.Α και με τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης λόγω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μηχανισμών της Τ.Α.

#### *Φόρος Μεταβίβασης Ακινήτων*

Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων επιβάλλεται στην αξία των ακινήτων που μεταβιβάζονται με αντάλλαγμα Ο φόρος αυτός έχει όλα τα

πλεονεκτήματα του ΦΑΠ από την άποψη της «τοπικότητας» και αναμένεται να παρουσιάσει ιδιαίτερη δυναμική.

#### *Φόρος Αυτομάτου Υπερτιμήματος*

Ένας άλλος νέος φόρος που σχεδιάζεται και έχει άμεση σχέση με την Τ.Α. Η υπεραξία των ακινήτων προκαλείται κυρίως από τις παρεμβάσεις (πολεοδομικές, περιβαλλοντικές και στη ποιότητα ζωής) της Τ.Α. Από αυτή την άποψη η Τ.Α μπορεί να συμμετέχει στα έσοδα αυτού του φόρου.

#### *Φόρος εισοδήματος*

Για να μπορέσουν οι Ευρωπαϊκοί ΟΤΑ να ξεπεράσουν τα μειονεκτήματα του ΦΑΠ και κυρίως την έλλειψη δυναμικότητας και ελαστικότητας του, οδηγούνται πολύ συχνά στη θέσπιση φόρων εισοδήματος.

Το πρόβλημα με το ΦΕΦ&ΝΠ είναι το γνωστό πρόβλημα της Ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας γενικότερα. Οι Βεβαιώσεις και Εισπράξεις του φόρου έχουν πολύ μεγάλη χωρική συγκέντρωση. Επικεντρώνονται κυρίως στα δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα.

#### *ΕΤΕΡΠΙΣ*

Ένα άλλο έσοδο που θα μπορούσε να μεταφερθεί στην Τ.Α και να συνδυαστεί μάλιστα με συγκεκριμένες δαπάνες είναι το Ειδικό Ταμείο Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων.



### *Τροποποίηση των ΚΑΠ*

Όπως διατυπώθηκε ήδη υπάρχει ανάγκη, με την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης οι ΚΑΠ να αλλάξουν χαρακτήρα. Από επιχορηγήσεις λειτουργίας θα πρέπει να γίνει εξισορροπητική επιχορήγηση σε άμεση σύνδεση με τις ειδικές επιχορηγήσεις και το προτεινόμενο Ταμείο Σύγκλισης .

Μόνο έτσι μπορούν να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που εντοπίζονται στο Ν. 1828/89 δηλαδή:

- στην αδυναμία του να παρακολουθήσει σήμερα τις δαπάνες, ιδιαίτερα τις λειτουργικές, της Τ.Α.
- στη διάρθρωση και κατανομή των επιχορηγήσεων. Για παράδειγμα το 2005 παρατηρήθηκε ότι ενώ οι ΚΑΠ συνολικά είχαν μία γενναία αύξηση σε σχέση με το 2004, οι πόροι που έλαβαν οι ΟΤΑ από την ΣΑΤΑ ήταν περίπου οι ίδιοι με το προηγούμενο έτος. Αυτό οφείλεται κυρίως στους πόρους του ΘΗΣΕΑ, στις μεταφερόμενες αρμοδιότητες και στις οριζόντιες δράσεις- ειδικές επιχορηγήσεις.

Τέλος, μετά την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης, στα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ να προστεθούν οι δημοσιονομικές δυνατότητες και η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ.

## **Επέκταση της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας στη λειτουργία και την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ**

Για να μπορέσει η φορολογική αποκέντρωση να είναι αποτελεσματική θα πρέπει να στηριχθεί σε μηχανισμούς που δεν επιβαρύνουν τον πολίτη και είναι ταχείς με χαμηλό κόστος διαχείρισης. Για το λόγο αυτό προτείνεται οι βεβαιώσεις των φόρων να γίνονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων και όπου δεν είναι δυνατό να δημιουργηθούν διαδημοτικές υπηρεσίες που θα στελεχωθούν από στελέχη των ταμειακών υπηρεσιών των ΟΤΑ.

Όλες οι παραπάνω προτάσεις θα πρέπει να συνδυαστούν με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών της Τ.Α.

Τέλος, προτείνεται να δημιουργηθεί στο πλαίσιο του ελεγκτικού συνεδρίου ειδικό τμήμα ελέγχων ΟΤΑ.

Η φορολογική αποκέντρωση σήμερα είναι περισσότερο από ποτέ μονόδρομος παρόλο που είναι γνωστά τα προβλήματα στην αποτελεσματική οργάνωση και διαχείριση των ΟΤΑ. Με τη φορολογική αποκέντρωση δεν γίνεται προσπάθεια συγκάλυψης του προβλήματος αλλά η οικονομική κρίση που περνά η χώρα μας δεν επιτρέπει άλλες αναβολές αλλά αντίθετα η ανάγκη για αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ τίθεται τώρα με τον πιο επιτακτικό τρόπο.

Η συγκρατημένη αισιοδοξία του Νίκου Κόνσολα<sup>24</sup> στα 1985 για την περιφερειακή ανάπτυξη στη χώρα μας μάλλον τελικά ήταν υπέρμετρη καθώς την βάσιζε, μεταξύ άλλων, στην όπως έγραφε «...συνεχώς

---

<sup>24</sup> Νικ.Ι.Κόνσολας «Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική» Παπαζήσης 1985(423-424)

ισχυροποιούμενη και ενισχυόμενη τάση επέκτασης και ενδυνάμωσης των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για μεγάλη σειρά προβλημάτων, που συνδέονται άμεσα με την ποιότητα της ζωής των πολιτών» στην δυνατότητα διόρθωσης των περιφερειακών ανισοτήτων μέσα από την ένταξη στην ΕΟΚ και τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης.

Ήδη σαν να διατυπώνεται σήμερα είναι το συμπέρασμα του Π. Παπαγιάννη<sup>25</sup> στα 1990, ότι η κρίση λιτότητας τότε, όπως την αντιλαμβάνονταν οι περισσότερες ευρωπαϊκές κυβερνήσεις και ιδιαίτερα εκείνων των χωρών που πλήττονταν περισσότερο όπως η ελληνική, δεν πλήττει μόνο τα εισοδήματα των αδύνατων κοινωνικών στρωμάτων αλλά και τον ίδιο το θεσμό της Αυτοδιοίκησης και τον εκδημοκρατισμό του κράτους στην πολιτική, θεσμική και κοινωνική του διάσταση, στην προσπάθεια των κυβερνήσεων να ελέγξουν συγκεντρωτικά και αυταρχικά την πορεία της οικονομίας, ανεξάρτητα από τις κοινωνικές επιπτώσεις τους.

Όμως η «σταθεροποίηση» δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται μόνο «οικονομικά» σε επίπεδο «ευημερίας των αριθμών», γιατί «χρημάτων πάντων μέτρον άνθρωπος» και αυτό ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητα (αμφισβητούμενη) της επιλεγθείσας πολιτικής ακόμη και στο «οικονομικό» επίπεδο .

Και ολοκληρώνει το συμπέρασμά του με την πιο επίκαιρη ευχή, η αυτοδιοίκηση να αναλάβει τις ευθύνες της αρνούμενη τη «μελλοντολογία της ευημερίας» με την υπεράσπιση του θεσμού και των «συλλογικών συμφερόντων», της «κοινωνίας των πολιτών της» χωρίς να αρκεσθεί στη συνέχιση της «ορμής άδειων λόγων» από την κεντρική εξουσία.

<sup>25</sup> Π.Παπαγιάννη «Πολυσυλλεκτικά της Αυτοδιοίκησης της Πολιτικής και άλλα» 1990, Νέα Σκέψη (164)

Το ίδιο συμπέρασμα με άλλα λόγια διατυπώνει στην ομιλία του στο συμπόσιο «Τοπική Αυτοδιοίκηση μια σύγχρονη Ευρωπαϊκή έκφραση» που οργάνωσε το ίδρυμα Friedrich Nauman, στις 21-23.5.1982 στην Ορθόδοξη Ακαδημία Κρήτης στο Κολυμπάρι ο Πρόεδρος της Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Κρήτης και Δήμαρχος Ανωγείων Γ. Κλάδος λέγοντας «...Το πρόβλημα είναι σύνθετο, απαιτεί αποφασιστικές ενέργειες, απαιτεί και σωστό τρόπο λειτουργίας, απαιτεί τη μεγαλύτερη λαϊκή συμμετοχή και κινητοποίηση και την πιστότερη έκφραση για τη λύση σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες των κατοίκων κάθε οικισμού, της κάθε γειτονιάς της κάθε πόλης. Στην Ελλάδα η αυτοδιοίκηση, μη έχοντας πόρους έχει γίνει σε ένα βαθμό εξάρτημα της πολιτικής εξουσίας. Εξαρτιώταν π.χ. το κατά πόσο ήθελε να της δώσει αρμοδιότητες και σε ποιο βαθμό, από το βαθμό που βρισκόταν προσκείμενος ο ΟΤΑ στην πολιτική κατάσταση που ασκούσε την κεντρική εξουσία ».

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12: Ενδεικτική Ανάλυση της πορείας των Εσόδων των Δήμων Τρίπολης , Γαλασίου και Ρόδου**

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας επιλέξαμε να αναλύσουμε τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού τα τελευταία 18 χρόνια – αν και δεν υπήρξαν για όλα τα έτη πλήρη στοιχεία-, καθώς και τριών συγκεκριμένων δήμων, των δήμων Τρίπολης, Γαλασίου και Ρόδου.

Επιλέξαμε και οι τρεις δήμοι να είναι διαφορετικοί, ένας τουριστικός δήμος, ένας δήμος του πολεοδομικού συγκροτήματος της Αθήνας και ένας δήμος πρωτεύουσα ορεινού νομού. Η επιλογή μας βασίστηκε όχι τόσο στην αντιπροσωπευτικότητα της κατηγορίας του δήμου αλλά και στις τρεις περιπτώσεις να είναι δήμοι με μεγάλες πληθυσμιακές συγκεντρώσεις.

Στο Δήμο Τρίπολης<sup>26</sup> με τον Καποδίστρια συνενώθηκαν 10 κοινότητες με αποτέλεσμα ο πληθυσμός του ανέλθει από 22.463 σε 26432 κατοίκους ενώ με τον Καλλικράτη συνενώθηκαν άλλοι 7 δήμοι με αποτέλεσμα ο πληθυσμός του σχεδόν να διπλασιαστεί, φτάνοντας περίπου τους 50.000 κατοίκους, δηλαδή το 50% του νομού Αρκαδίας.

Ο Δήμος Γαλασίου δεν είχε καμία μεταβολή ούτε με τον Καποδίστρια ούτε με τον Καλλικράτη και ο πληθυσμός του είναι γύρω στους 60.000 κατοίκους.

Στο Δήμο Ρόδου με τον Καποδίστρια δεν επήλθε μεταβολή και ο πληθυσμός του ανήλθε σε 43.558 κατοίκους ενώ με τον Καλλικράτη συνενώθηκαν και οι άλλοι 9 δήμοι του νησιού με αποτέλεσμα ο πληθυσμός

---

<sup>26</sup> ΥΠΕΣΔΔΑ «Διοικητική Διάρθρωση της Χώρας» 2006 Εθνικό Τυπογραφείο (69-71),(37-46) και (17)

του να υπερδιπλασιαστεί φτάνοντας σχεδόν τους 117.000 κατοίκους, δηλαδή πάνω από το 60% του νομού Δωδεκανήσου.

Από τα διαθέσιμα στοιχεία<sup>27</sup> της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (διαθέσιμα από το 1995 που επιλέξαμε να ξεκινήσουμε την έρευνά μας μέχρι και το 2005) καθώς και στοιχείων από τη βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών (για τα έτη 2011, 2012 και 2013) κατασκευάσαμε τέσσερις δείκτες:

Το Δείκτη Αυτονομίας των Δήμων, που είναι ο λόγος των τακτικών εσόδων (εισπραχθέντων) προς τα συνολικά τακτικά έσοδα. Όσο μεγαλύτερη είναι η τιμή του δείκτη, τόσο μεγαλύτερη αυτονομία σε θέματα προϋπολογισμού και οικονομικής διαχείρισης έχει ένας πρωτοβάθμιος ΟΤΑ

Το Δείκτη Λειτουργικής Αυτονομίας των Δήμων, που είναι ο λόγος των ιδίων τακτικών εσόδων (εισπραχθέντων) προς τα συνολικά τακτικά έσοδα. Όσο μεγαλύτερη είναι η τιμή του δείκτη, τόσο μεγαλύτερη είναι η λειτουργική αυτονομία ενός ΟΤΑ και τόσο μικρότερη εξάρτηση έχει από τις τακτικές επιχορηγήσεις του Κράτους.

---

<sup>27</sup> Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (1999) Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων Οικονομικού έτους 1995, Αθήνα

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Της Ελλάδος (2000) Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων Οικονομικού έτους 1996, Αθήνα

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Της Ελλάδος (2000) Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων Οικονομικού έτους 1997, Αθήνα

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Της Ελλάδος (2001) Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων Οικονομικού έτους 1999, Αθήνα

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Της Ελλάδος (2006) Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων Οικονομικών Ετών (1999-2001), Πειραιάς

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Της Ελλάδος (2008) Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων Οικονομικά Έτη (2002-2004), Πειραιάς

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Της Ελλάδος (2009) Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων Οικονομικό Έτος 2005, Πειραιάς

Το Δείκτη που δείχνει τα συνολικά έσοδα ανά κάτοικο καθώς και αυτόν που δείχνει τα ίδια τακτικά έσοδα ανά κάτοικο. Ο πρώτος δείχνει το μέσο κατά κεφαλή έσοδο που αντιστοιχεί σε κάθε κάτοικο του Δήμου και ο δεύτερος είναι μια πρώτη προσέγγιση των πόρων που αντλούνται και αξιοποιούνται τοπικά.

Η πορεία των δεικτών αυτών για κάθε ένα από τους δήμους που αναφέρθηκαν παρουσιάζονται στους πίνακες και τα διαγράμματα που ακολουθούν και αντιπαραβάλλονται με τους γενικούς δείκτες για το σύνολο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

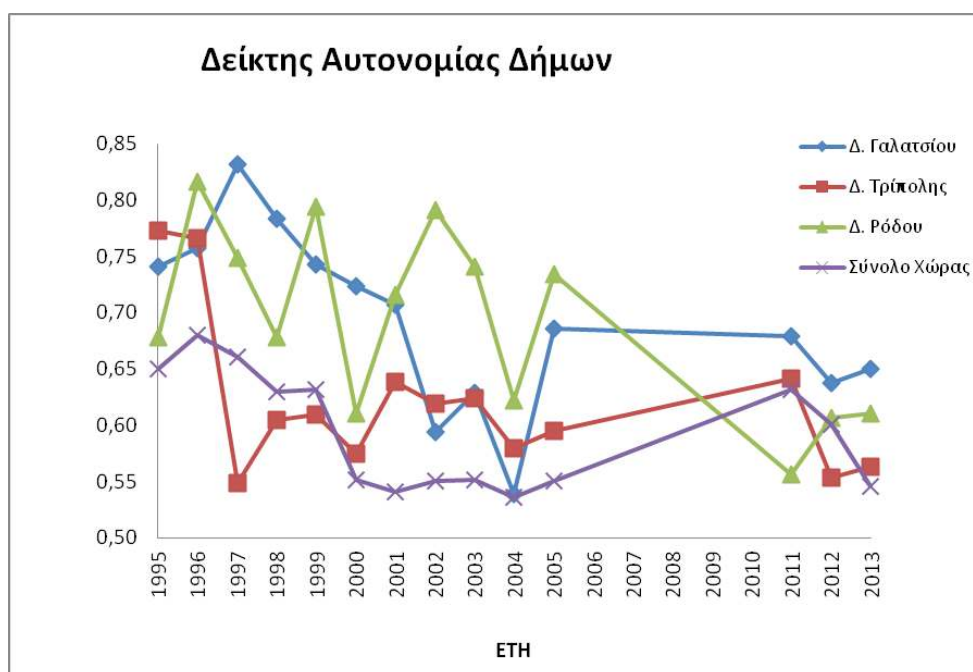
**Πίνακας 12. 1: Δείκτης Αυτονομίας Δήμων**

ΕΤΗ	Δ. Γαλατσίου	Δ. Τρίπολης	Δ. Ρόδου	Σύνολο Χώρας
<b>1995</b>	0,74	0,77	0,68	<b>0,65</b>
<b>1996</b>	0,76	0,77	0,82	<b>0,68</b>
<b>1997</b>	0,83	0,55	0,75	<b>0,66</b>
<b>1998</b>	0,78	0,60	0,68	<b>0,63</b>
<b>1999</b>	0,74	0,61	0,79	<b>0,63</b>
<b>2000</b>	0,72	0,57	0,61	<b>0,55</b>
<b>2001</b>	0,71	0,64	0,72	<b>0,54</b>
<b>2002</b>	0,59	0,62	0,79	<b>0,55</b>
<b>2003</b>	0,63	0,62	0,74	<b>0,55</b>
<b>2004</b>	0,54	0,58	0,62	<b>0,54</b>
<b>2005</b>	0,69	0,59	0,73	<b>0,55</b>
<b>2011</b>	0,68	0,64	0,56	<b>0,63</b>
<b>2012</b>	0,64	0,55	0,61	<b>0,60</b>
<b>2013</b>	0,65	0,56	0,61	<b>0,55</b>

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ΥΠ.ΕΣ., δική μας επεξεργασία

\* για τα έτη 2006-2010 δεν είναι διαθέσιμο το σύνολο των δεδομένων

Οι δείκτες αυτονομίας και των τριών δήμων αλλά και του συνόλου των δήμων ακολουθούν μια σαφή πτωτική πορεία που μας δείχνει ότι ουσιαστικά τις τελευταίες δύο δεκαετίες η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, παρά τις μεταρρυθμίσεις, έχασε μεγάλο τμήμα της αυτοτέλειάς της.



Αυτό επιβεβαιώνεται και από τους δείκτες λειτουργικής αυτονομίας και για τους τρεις δήμους αλλά και για το σύνολο. Ειδικά στο Δήμο Τρίπολης, που όπως αναφέρθηκε συμμετείχε και στις δύο μεταρρυθμίσεις υπερδιπλασιάζοντας τον πληθυσμό του, η λειτουργική του αυτονομία καταβαραθρώθηκε σχεδόν στο μισό του μέσου όρου της λειτουργικής αυτονομίας που ισχύει για το σύνολο της χώρας. Στο Δήμο Γαλατσίου



παρατηρούμε ότι αν και ο δείκτης της αυτονομίας του μειώνεται ο δείκτης λειτουργικής του αυτονομίας παρουσιάζει σαφή βελτίωση, αν και σχεδόν όλες οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο χώρο της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης εξαιρούσαν τους δήμους, όπως το Γαλάτσι, των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθήνας και Θεσσαλονίκης.

*Πίνακας 12.2 : Δείκτης Λειτουργικής Αυτονομίας Δήμων*

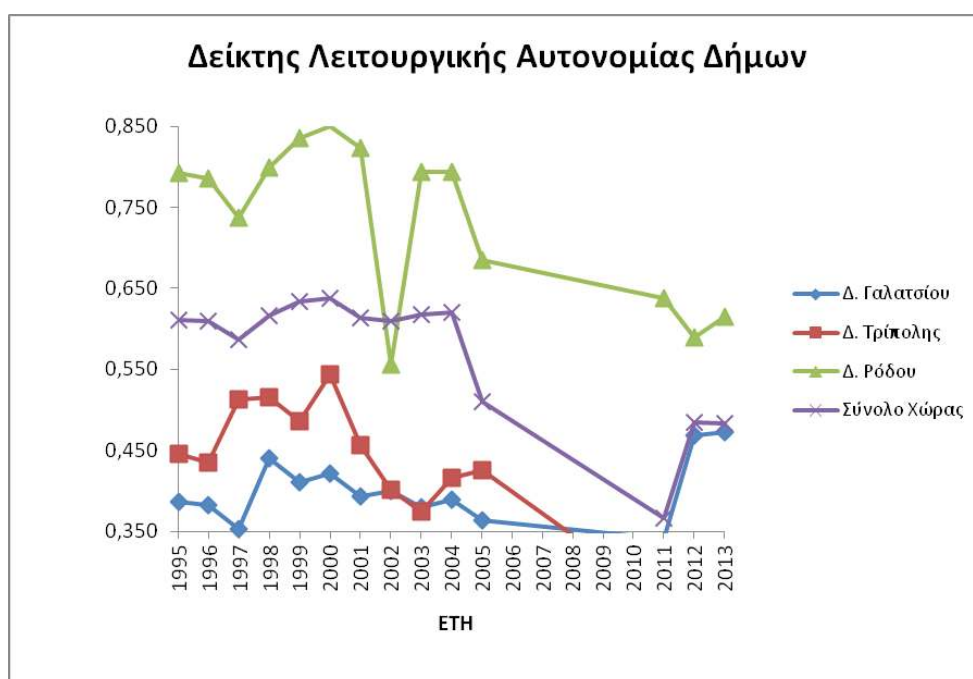
ΕΤΗ	Δ. Γαλατσίου	Δ. Τρίπολης	Δ. Ρόδου	Σύνολο Χώρας
1995	0,39	0,44	0,79	<b>0,61</b>
1996	0,38	0,43	0,79	<b>0,61</b>
1997	0,35	0,51	0,74	<b>0,59</b>
1998	0,44	0,52	0,80	<b>0,62</b>
1999	0,41	0,49	0,84	<b>0,63</b>
2000	0,42	0,54	0,85	<b>0,64</b>
2001	0,39	0,46	0,82	<b>0,61</b>
2002	0,40	0,40	0,56	<b>0,61</b>
2003	0,38	0,37	0,79	<b>0,62</b>
2004	0,39	0,42	0,79	<b>0,62</b>
2005	0,36	0,43	0,69	<b>0,51</b>
2011	0,34	0,26	0,64	<b>0,37</b>
2012	0,47	0,34	0,59	<b>0,48</b>
2013	0,47	0,28	0,61	<b>0,48</b>

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ΥΠ.ΕΣ., δική μας επεξεργασία

\* για τα έτη 2006-2010 δεν είναι διαθέσιμο το σύνολο των δεδομένων

Στο Δήμο Ρόδου πάλι, που δεν είχε μεταβολή με τον Καποδίστρια, διαπιστώνουμε σαφή επιδείνωση των δεικτών αυτονομίας αλλά και λειτουργικής αυτονομίας μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη,

Αξίζει να επισημανθεί ότι η μικρή βελτίωση των δεικτών αυτονομίας αλλά και λειτουργικής αυτονομίας και των τριών δήμων αλλά και του συνόλου, που παρατηρείται για 2-3 χρονιές μετά την εφαρμογή του Καποδίστρια δεν μπορεί να αποδοθεί ευθέως στην μεταρρύθμιση καθώς στους δήμους Γαλασίου και Ρόδου, όπως προαναφέρθηκε, δεν είχαμε<sup>28</sup> τότε συνενώσεις.



<sup>28</sup> ΥΠΕΣΔΔΑ «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ΤΟΜΟΣ Β' 1998 Εθνικό Τυπογραφείο (154-156)

**Πίνακας 12.3: Δείκτης Αυτονομίας και Λειτουργικής Αυτονομίας Δήμων στο σύνολο της χώρας**

<b>ΕΤΗ</b>	<i>Δείκτης Αυτονομίας</i>	<i>Δείκτης Λειτουργικής Αυτονομίας</i>
<b>1995</b>	0,65	0,61
<b>1996</b>	0,68	0,61
<b>1997</b>	0,66	0,59
<b>1998</b>	0,63	0,62
<b>1999</b>	0,63	0,63
<b>2000</b>	0,55	0,64
<b>2001</b>	0,54	0,61
<b>2002</b>	0,55	0,61
<b>2003</b>	0,55	0,62
<b>2004</b>	0,54	0,62
<b>2005</b>	0,55	0,51
<b>2011</b>	0,63	0,37
<b>2012</b>	0,60	0,48
<b>2013</b>	0,55	0,48

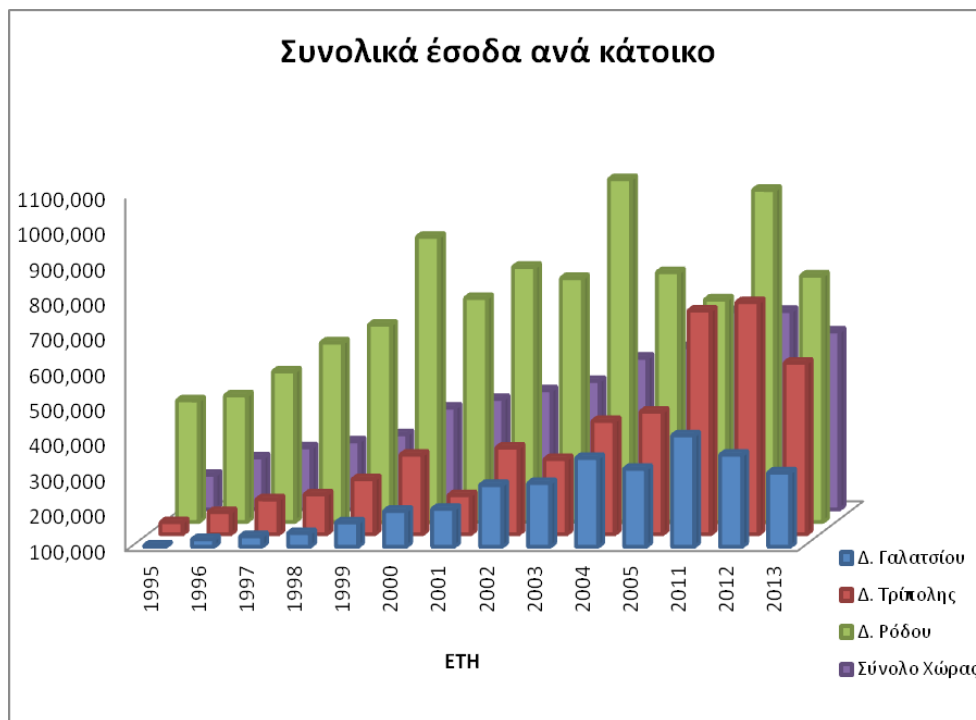
*Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ΥΠ.ΕΣ., δική μας επεξεργασία*

*\* για τα έτη 2006-2010 δεν είναι διαθέσιμο το σύνολο των δεδομένων*

Η πορεία των δεικτών των συνολικών εσόδων ανά κάτοικο αλλά και των ιδίων τακτικών εσόδων ανά κάτοικο αν και στο μεγαλύτερο διάστημα των 18 ετών παρουσιάζεται σαφώς ανοδική με διπλασιασμό ή σε κάποιες φορές τριπλασιασμό των σχετικών ποσών δε μπορεί να μας οδηγήσει σε διαφορετικά συμπεράσματα από αυτά που διατυπώθηκαν μέχρι τώρα αν αντιπαραβάλλουμε ανά έτος τα έσοδα των ΟΤΑ με τα αντίστοιχα εισπραχθέντα έσοδα του Γενικού Προϋπολογισμού<sup>29</sup> του τελευταίου πίνακα που ακολουθεί. Ο πίνακας δείχνει τα έσοδα των ΟΤΑ «καρφωμένα» γύρω στο 2,5% του Γενικού Προϋπολογισμού με σαφή τάση χειροτέρευσης τα χρόνια του Μνημονίου, ένα ποσοστό που όπως φαίνεται και από τους πίνακες του κεφαλαίου για την φορολογική μεταρρύθμιση είναι το χειρότερο με διαφορά στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>29</sup><http://www.minfin.gr/portal/el/resource/contentObject/contentTypes/genericContentResourceObject,fileResourceObject,arrayOfFileResourceTypeObject/topicNames/budget/resourceRepresentationTemplate/contentObjectListAlternativeTemplate>



*Πίνακας 12.4: Συνολικά έσοδα ανά κάτοικο*

ΕΤΗ	Δ. Γαλατσίου	Δ. Τρίπολης	Δ. Ρόδου	Σύνολο Χώρας
1995	103,166	133,933	444,782	198,314
1996	121,122	162,951	458,704	247,774
1997	129,610	198,747	527,238	275,867
1998	138,711	213,113	609,222	293,214
1999	168,951	256,197	660,063	313,464
2000	201,451	325,959	909,638	388,880
2001	207,048	210,811	735,680	413,689
2002	274,859	346,069	824,075	438,129
2003	280,535	313,240	792,415	464,882
2004	352,092	421,581	1073,521	530,759
2005	321,155	448,192	809,135	560,349
2011	416,144	735,340	731,452	663,251
2012	360,892	759,397	1042,923	663,603
2013	310,486	587,173	799,453	605,407

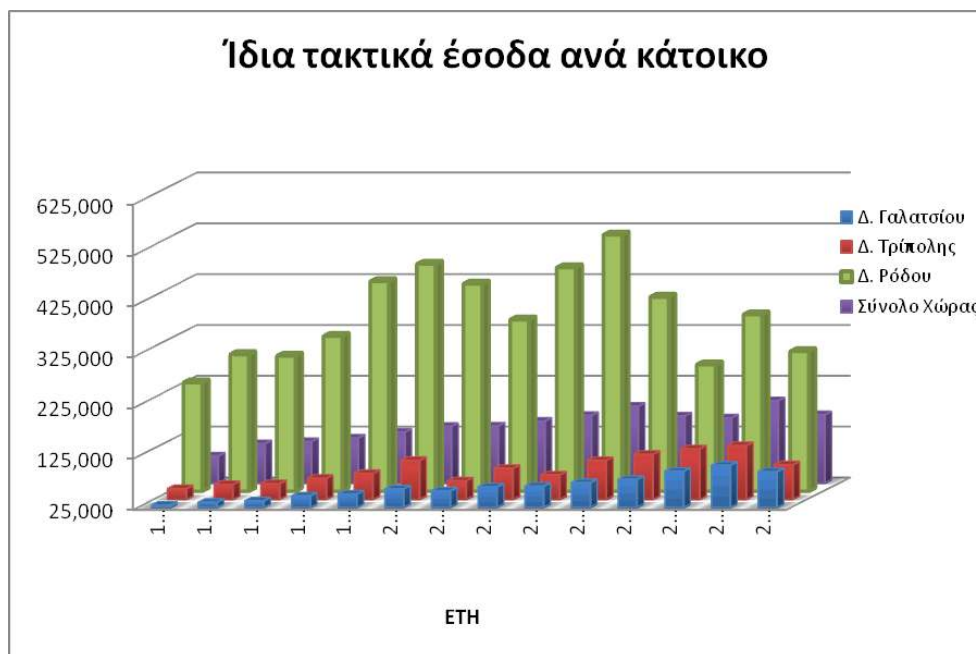
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ΥΠ.ΕΣ., δική μας επεξεργασία

\* για τα έτη 2006-2010 δεν είναι διαθέσιμο το σύνολο των δεδομένων

**Πίνακας 12.5: Ίδια Τακτικά έσοδα ανά κάτοικο**

ΕΤΗ	Δ. Γαλατσίου	Δ. Τρίπολης	Δ. Ρόδου	Σύνολο Χώρας
1995	29,575	46,060	238,975	78,744
1996	35,140	54,224	294,218	102,645
1997	37,991	55,857	291,169	106,934
1998	47,897	66,361	330,163	113,934
1999	51,484	75,934	437,910	125,383
2000	61,320	101,675	472,045	136,875
2001	57,637	61,364	433,216	137,476
2002	65,328	86,020	362,651	147,042
2003	66,858	73,150	465,490	158,318
2004	73,717	101,533	529,681	176,345
2005	80,072	113,501	407,200	157,278
2011	96,060	124,435	274,115	153,543 <sup>174</sup>
2012	107,934	130,688	372,488	187,061
2013	95,442	93,028	300,237	159,631

\* για τα έτη 2006-2010 δεν είναι διαθέσιμο το σύνολο των δεδομένων

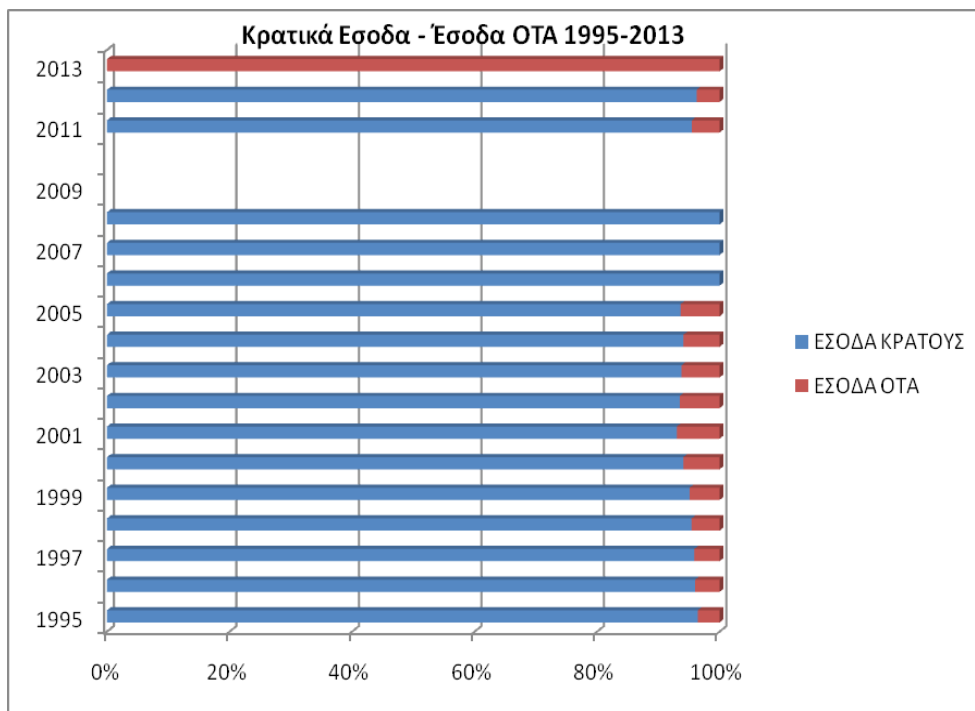


**Πίνακας 12.6: Συνολικά και ίδια τακτικά έσοδα ανά κάτοικο στο σύνολο της χώρας**

<b>ΕΤΗ</b>	<b>Συνολικά έσοδα ανά κάτοικο</b>	<b>Ίδια τακτικά έσοδα ανά κάτοικο</b>
1995	198,314	78,744
1996	247,774	102,645
1997	275,867	106,934
1998	293,214	113,934
1999	313,464	125,383
2000	388,88	136,875
2001	413,689	137,476
2002	438,129	147,042
2003	464,882	158,318
2004	530,759	176,345
2005	560,349	157,278
2011	663,251	153,543
2012	663,603	187,061
2013	605,407	159,631

*Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ΥΠ.ΕΣ., δική μας επεξεργασία  
για τα έτη 2006-2010 δεν είναι διαθέσιμο το σύνολο των δεδομένων*





Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ<sup>30</sup>, ΥΠΟΙΟ-ΓΛΚ, δική μας επεξεργασία

<sup>30</sup>Ελληνική Στατιστική Αρχή (2008) Δημόσια Οικονομικά (στοιχεία 1999- 2005), Πειραιάς  
 Ελληνική Στατιστική Αρχή (2011) Δημόσια Οικονομικά (στοιχεία 2002- 2008), Πειραιάς

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αθανασόπουλος Κ. ΓΕ, « Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση» Τόμοι Α' και Β', Έκδοση, Αθήνα 2002.
2. Γετίμης Π. «Κοινωνικές πολιτικές και τοπικό κράτος» στο Π. Γετίμης – Δ. Γράβαρης (επιμ.) Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική, Η σύγχρονη προβληματική, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1993.
3. Γεωργακόπουλος – Πατσουράτης, «Δημόσια Οικονομική» εκδ. Σμπίλιας, 1995.
4. Γεωργαντάς Ηλ. «Κοινωνικές πολιτικές σε κρίση και ο ρόλος των τοπικών θεσμών: η περίπτωση της Μ. Βρετανίας» στο « Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα» εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1993.
4. Γράβαρης Δ. « Κρίση του κοινωνικού κράτους και νεωτερικότητα» εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1997
5. Γκέκας Ρ. (2001), «Τα τοπικά φορολογικά έσοδα», ΥΠΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
6. Γκοντόρας Γ. –Μπέλλος Χρ. (2000), «Εκτέλεση προμηθειών των ΟΤΑ», Έκδ. των ιδίων, Αθήνα.
7. Γκοντόρας Γ.– Μπέλλος Χρ. (2002), «Η εφαρμογή της χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing) στον δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση», Έκδ. των ιδίων, Αθήνα.

8. Γούπιος Γ.- Τάκης Ι. (2000), “Οδηγός σύστασης, οργάνωσης και λειτουργίας ταμιακής υπηρεσίας των δήμων”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
9. Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Μελέτη ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ «Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Παρούσα κατάσταση και προοπτικές», Αθήνα 1995.
10. ΕΕΤΑΑ (1993) “Εκσυγχρονισμός του συστήματος των ιδίων πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
11. ΕΣΥΕ, “Εσοδα - έξοδα δήμων και κοινοτήτων”, ετήσια έκδοση με στατιστικά απολογιστικά στοιχεία εσόδων και εξόδων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ
12. Εταιρεία Πολιτικού Προβληματισμού «Νίκος Πουλατζάς», «Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη, επιμ. Ματσαγγάνης Μ., εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1999.
13. Θεοδώρου Ι. (1999), “Οι δαπάνες των ΟΤΑ”, Έκδ. του ιδίου, Θεσσαλονίκη.
14. Θεοδώρου Ι. (2000), “Οι προμήθειες των ΟΤΑ”, Έκδ. του ιδίου, Θεσσαλονίκη.
15. Θεοδώρου Ι. (2002), “Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων”, Έκδ. του ιδίου, Θεσσαλονίκη.
16. Θεοδώρου Ι., «Τα έσοδα των δήμων και Κοινοτήτων», Θεσσαλονίκη, 2002.
17. Θωμόπουλος Θ. (1981), “Τα οικονομικά των ΟΤΑ - ο νέος ΔΚΚ”, Έκδ. Αφοι Π. Σάκκουλα, Αθήνα

18. Καράγιωργας Δ, «Δημόσια Οικονομική Ι, Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1998.
19. Καραναστάσης Μ. (1993), “Η φορολογική νομοθεσία των δήμων και των κοινοτήτων”, Έκδ. του ιδίου, Αθήνα.
20. Καυκαλάς Γ. – Κομνηνός Ν. « Στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης και ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών» στο «Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα» εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1993.
21. ΚΕΔΚΕ (1998) “Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη”, “Τετράδια Αυτοδιοίκησης” Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1 & 2/1998.
22. ΚΕΠΕ (1990), “Τοπική αυτοδιοίκηση : εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988 - 1992”, Έκδ. ΚΕΠΕ, Αθήνα.
23. .Κόνσολας Ι Νικ. «Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική» Παπαζήσης 1985(423-424)
24. Λιάκος Α. « Η ανεπιθύμητη κύηση, Η κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα, ιστορικά και θεωρητικά προβλήματα» στο «Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα» εκδ. Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1993.
25. Μπεσίλα – Βήκα Ε., Παπαγιάννης Δ., «Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση», εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1997.
26. Πανάς Ε. (1990), “Η τοπική αυτοδιοίκηση : σκέψεις και προβληματισμοί”, Έκδ. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα, Αθήνα..

27. Παπαδημητρίου Γιώργος «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία» Σάκκουλα 1993(38)
28. Παπαδόπουλος Π. (1999), “Οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι νέες θεσμικές ρυθμίσεις”, Έκδ. του ιδίου, Μύτικας.
29. Παπαγιάννης Π., Κατσούλης Δ. « Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης», εκδ. ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα, 1995.
30. Π.Παπαγιάννη «Πολυσυλλεκτικά της Αυτοδιοίκησης της Πολιτικής και άλλα» 1990, Νέα Σκέψη (164)
31. Παπαϊωάννου Α., Άσκηση για υγεία στην παιδική- εφηβική ηλικία: ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη νέα εποχή, 1<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο για τον Αθλητισμό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 12-14 Απριλίου 2002, εκδ. Δήμου Αμαρουσίου & Αθλητικού Κέντρου, Αθήνα 2002.
32. Σαπουνάκης Α., « Βιβλιογραφία για τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» περ. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, τευχ. 1/2000.
33. Σαπουνάκης Τ. (2000), «Το οικονομικό υπόβαθρο των συνενώσεων : ανάλυση εσόδων νέων δήμων και κοινοτήτων 1992 – 1996», “Τετράδια Αυτοδιοίκησης” Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1
34. Στασινοπούλου Ο., «Κράτος Πρόνοιας, Ιστορική Εξέλιξη – Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις» Κοινωνική και Ανθρωπολογική Βιβλιοθήκη, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 2003.

35. Τάκης Γ. (1998), “Υπαίθρια διαφήμιση : η διοίκηση και η διαχείρισή της από τους ΟΤΑ”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
36. Τάτσος Ν. (1987), “Φορολογική αποκέντρωση”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
37. Τάτσος Ν. (1988), “Θέματα δημοσιονομικής αποκέντρωσης”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
38. Τάτσος Ν. (1988), “Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
39. Τάτσος Ν. (1989), “Η φορολογία ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
40. Τάτσος Ν. (1997), “Δημοσιονομικό σύστημα και φορολογική αποκέντρωση”, Περιοδικό “Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση”, τεύχος 1 (108).
41. Τάτσος Ν. (1999), “ Δημοσιονομική Αποκέντρωση”, Έκδ. ΤΥΠΟΘΗΤΩ, Αθήνα.
42. Τάτσος Ν. (2000), «Φορολογική αποκέντρωση : τάσεις, προβλήματα, πολιτικές», “Τετράδια Αυτοδιοίκησης” Επιστημονική Επιθεώρηση ΚΕΔΚΕ, τ. 1.
43. Τάτσος Ν. « Η χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους» στο Π. Γετίμης – Δ. Γράβαρης (επιμ.) Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική, Η σύγχρονη προβληματική, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1993.
44. Τάτσος Ν, «Δημοσιονομική αποκέντρωση» εκδ. Τυποθήτω, Αθήνα 2003.

45. Τάτσος Ν., «Φορολογική Αποκέντρωση: Τάσεις, Προβλήματα, Πολιτικές», περ. ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, τευχ. 1/2000.
46. Τριανταφυλλοπούλου Α.- Γούπιος Γ. (1997), “Μεταβολές των διατάξεων για τη φορολογία Δήμων, Κοινοτήτων, Ν.Α., Ν.Π.Δ.Δ. της Τ.Α. και επιχειρήσεων ΟΤΑ”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
47. Τσενές Η. (1986), “Τοπική αυτοδιοίκηση : θεωρία και πράξη”, Έκδ. Φοίβος, Αθήνα.
48. Τσενές Η. (1994), “Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων, τεύχος Α΄: τακτικά έσοδα”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα.
49. Τσενέ Η., « Τοπική Αυτοδιοίκηση – Θεωρία και Πράξη» Αθήνα 1986.
50. ΥΠ.ΕΣ. (1987), “Τα οικονομικά των ΟΤΑ”, Έκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα
51. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, « Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση», Αθήνα 2001
52. Χλέπας Ν., «Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση- θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις» εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1994.
53. Χλέπας Ν., «Προοπτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση» εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1998.
54. Χλέπας Ν., «Διοίκηση και Πολιτεία – Μελέτες 23 Η Τοπική διοίκηση στη Ελλάδα- Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση» εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1999.

55. Ψυχοπαίδης Κ., Γετίμης Π., «Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων» εκδ. Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα, 1989
56. Ewald Fr., « Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας» εκδ.Gutenberg, Αθήνα 2000.
57. Council of Europe, The role of local authorities in the field of local social services, Local and regional authorities, No 73, Strasbourg 2000.
58. Corry Dan (2004), “Taxing times – The politics, philosophy and economics of local taxation”, New Economy
59. Brooks Richard (2004), “All politics is local”, New economy
60. Council of Europe (2002), Budgetary procedures and budget management at local authority level, (Local and Regional democracy)
61. Council of Europe (2002), Recovery of Local and Regional Authorities in financial difficulties (Local and Regional Authorities in Europe No. 77)
62. Council of Europe (2002), The risks arising from Local Authorities' financial obligations (Local and Regional Authorities in Europe No. 76)
63. Dexia, (2004), Local Finances in the 25 countries of the E.U. Dexia, Paris.
64. Council of Europe (1996), “Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness”



65. Council of Europe (2002), “Budgetary procedures and budget management at local authority level, (Local and Regional democracy
65. Heiser Mike (2004), “Power with responsibility Rebalancing local government finance”
66. Jan – Erik (2002), “The economics of metropolitan policy – making: policy convergence but overall cost efficiency differences exist”.
67. Leach S. (1993), “The Strange Case of the Local Government Review”

*Ηλεκτρονικές σελίδες*

- <http://www.eetaa.gr>
- <http://www.infosoc.gr>
- <http://www.taxheaven.gr>
- <http://www.docman.gr>
- <http://www.ypes.gr>
- <http://www.observatory.gr>
- <http://www.ita.gr>
- <http://www.kedke.gr>
- <http://www.poeota.gr>
- <http://www.nspa.gr>
- <http://www.synigoros.gr>
- <http://www.dexia.com>
- <http://www.eurostat.eu>

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Τα βασικά νομοθετικά κείμενα είναι τα ακόλουθα:

### A. ΓΕΝΙΚΑ

1. Ο Ν. 1416/1984 (ΦΕΚ 18/Α/21.02.84) ‘Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης’, με τον οποίον ενισχύεται η Α' βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση
2. Ο Ν.1622/1986 (ΦΕΚ 92 Α') ‘ Τοπική Αυτοδιοίκηση, Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός’
3. Το Π.Δ. 51/1987 (ΦΕΚ 26 Α) ‘Καθορισμός των Περιφερειών της Χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και Συντονισμό της Περιφερειακής Ανάπτυξης’, με το οποίο διαιρείται η Χώρα σε 13 Περιφέρειες.
4. Ο Ν.1850/1989 (ΦΕΚ 114 Α) ‘Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας’ (δεν έχει αναληφθεί η υποχρέωση δέσμευσης με τις διατάξεις των άρθρων 5,7 παρ.2, 8 παρ. 2 και 10 του Χάρτη).
5. Ο Ν.2218/1994 (ΦΕΚ 90/Α/13.06.94), ‘Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Τροποποίηση Διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και Άλλες Διατάξεις’, με τον οποίον ιδρύονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
6. Ο Ν.2240/1994(ΦΕΚ 153/Α/16.09.94), ‘Συμπλήρωση Διατάξεων Για Τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση’
7. Ο Ν. 2307/1995 (ΦΕΚ 113/Α/15-06-1995)‘Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις’
8. Το Π.Δ 410/95 (ΦΕΚ 231/Α/14.11.95) ‘Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας’.

9. Το Π.Δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21) 'Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης', που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους, όπως αυτές συστήθηκαν με το ν. 3852/2010.
10. Ο Ν.2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α) 'Διοίκηση, Οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις' με τον οποίο η Περιφέρεια συγκροτείται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους.
11. Ο Ν. 2539/1997(ΦΕΚ Α 244)' Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)'
12. Ο Ν.2647/1998(ΦΕΚ 237 Α') 'Μεταβίβαση Αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις', με τον οποίο μεταβιβάζονται αρμοδιότητες στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση.
13. Ο Ν. 2738/99 (ΦΕΚ 180/Α/09.09.99) 'Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις', ρυθμίζονται θέματα προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης
14. Με το Ν. 3274/2004 (ΦΕΚ 195/Α/19.10.04) περί οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού κυρώθηκε το νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»
15. Ο Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114 Α') – 'Κύρωση Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα'
16. Το Π.Δ. 185/2007 (ΦΕΚ 221/Α/19.10.07), 'Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού'
17. Ο Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α') - 'Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης'.

18. Το Π.Δ. 134/2010 (ΦΕΚ Α' 227) 'Οργάνωση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ', που ρυθμίζει θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, καθορίζει τις οργανικές τους μονάδες και τις αρμοδιότητες αυτών και τη σύσταση και κατανομή των οργανικών θέσεων της υπηρεσίας.

19. Το Π.Δ. 74/2011 (ΦΕΚ Α' 181) 'Ένωση Περιφερειών Ελλάδας'

20. Το Π.Δ.75/2011 (ΦΕΚ Α' 182) 'Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας'

21. Ο Ν.4071/2012 (ΦΕΚ Α'85) 'Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ.'

#### Β. Για την Περιουσία των Δήμων

1. Το Π.Δ. 270/1981 (ΦΕΚ Α' 77) 'Περί καθορισμού των οργάνων, της διαδικασίας και των όρων διενέργειας δημοπρασιών για την εκποίηση ή εκμίσθωση πραγμάτων των δήμων και των κοινοτήτων'

2. Το Π.Δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21) 'Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης', που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους.

3. Το Π.Δ. 242/1996 (ΦΕΚ Α' 179) 'Περί καθορισμού των οργάνων, της διαδικασίας και των όρων διενέργειας δημοπρασιών για την εκποίηση ή εκμίσθωση πραγμάτων των

Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων', που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους όπως αυτές συστήθηκαν με το ν. 3852/2010 (άρθρο 273 παρ. 1).

4. Το Π.Δ. 315/1999 (ΦΕΚ Α' 302) 'Περί εφαρμογής του κλαδικού λογιστικού σχεδίου'

5. Ο Ν.3448 /2006 ((ΦΕΚ Α' 57), 'Για την Περαιτέρω Χρήση Πληροφοριών του Δημόσιου Τομέα και τη Ρύθμιση Θεμάτων

Αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης’

6. Το Π.Δ. 31/2009 (ΦΕΚ Α’ 49), ‘Προϋποθέσεις Καθορισμού των Χώρων Δημιουργίας Κέντρων Αποτέφρωσης Νεκρών, Όροι και Έλεγχος της Λειτουργίας τους και Ειδικότερες Προϋποθέσεις για την Αποτέφρωση Νεκρών.’

Γ. Για Θέματα Φορολογίας

1. Διάταγμα της Αντιβασιλείας της 28-3/5-5-1834 και εντεύθεν με διατάγματα και νόμους περί ‘Ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών και κοινοτικών νεκροταφείων’ εκ συστάσεως ελληνικού κράτους

2. Βασιλικό Διάταγμα 24-9/20-10-1958 ‘Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυούσων διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων.’

I. Τέλη καθαριότητας και φωτισμού

II. Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων

III. Τέλος διαφήμισης

IV. Τέλη και δικαιώματα χρήσεως κτημάτων, έργων και υπηρεσιών

V. Δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων

VI. Δικαίωμα χρήσης σφαγείων

VII. Δικαίωμα βοσκής

VIII. Δικαίωμα για τη στάθμιση ή μέτρηση σε κοινόχρηστους χώρους (εμπορευμάτων κλπ)

IX. Τέλος οικοδομικών αδειών

X. -Υπηρεσίες καθαριότητας των κοινόχρηστων χώρων, περισυλλογής και αποκομιδής των απορριμμάτων

XI. Δαπάνες ηλεκτροφωτισμού

3. Βασιλικό Διάταγμα 17-5/15-6-1959 ‘Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων’
4. Α.Ν. 170/1967 (ΦΕΚ Α 189) ‘Περί Τρόπου Βεβαιώσεως Παραβάσεων και Επιβολής Ποινών σχετικώς με την Στάθμευσιν Οχημάτων Κυκλοφορίαν Πεζών και Οχημάτων, ως και Άλλων Τινών Συναφών Διατάξεων’ όπου γίνεται αναφορά στα ‘Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης’
5. Ν. 339/1976 (ΦΕΚ Α 136) ‘Περί Επιβολής Υπέρ Δήμων και Κοινοτήτων Τέλους Διαμονής Παρεπιδημούντων, επί των Εκδιδόμενων Λογαριασμών και επί των Λουόμενων εις Φυσικάς Ιαματικάς Πηγάς’ όπου γίνεται αναφορά στα ‘Τέλη διαμονής παρεπιδημούντων’
6. Ν. 995/1979 (ΦΕΚ Α 279) ‘Περί Επιβολής Τέλους Εις Τα Παροπλιζόμενα Πλοία εντός των Ελληνικών Χωρικών Υδάτων ‘
7. Ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α 246) ‘Περί Τροποποιήσεως και Συμπληρώσεως Διατάξεων Τινών της Περί των Προσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως Νομοθεσίας και Άλλων Τινών Συναφών Διατάξεων’ όπου προσδιορίζονται ως πρόσσοδα των ΟΤΑ τα εξής:
  - I. Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων
  - II. Πρόστιμα του κώδικα οδικής κυκλοφορίας
  - III. Πρόστιμα του ν.δ.805/1971 (κοινή ησυχία κλπ)
  - IV. Πρόστιμα ελεγχόμενης στάθμευσης
  - V. Φόρος ζύθου
- Ν. 1337/1983 (ΦΕΚ Α 33), ‘Επέκταση των Πολεοδομικών Σχεδίων, Οικιστική Ανάπτυξη και Σχετικές Ρυθμίσεις’ όπου γίνεται αναφορά σε ‘Εισφορά σε χρήμα’ και ‘Έσοδα από πρόστιμα για πολεοδομικές παραβάσεις’

- Ν.1828/1989, (ΦΕΚ Α 2), 'Αναμόρφωση της Φορολογίας Εισοδήματος και Άλλες Διατάξεις' (άρθρο 25), που αναφέρει ότι τα τακτικά έσοδα των δήμων και κοινοτήτων είναι αυτά που προέρχονται από:

- I. θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους,
- II. τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους,
- III. ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- IV. φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- V. τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές.

«Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου μπορεί να επιβάλλονται τέλη ή εισφορές για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιοχής τους, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Τα τέλη αυτά ή οι εισφορές αυτές έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Το ύψος των τελών ή εισφορών, οι υπόχρεοι στην καταβολή τους και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια ορίζονται με την ίδια απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.»

- Ν. 2115/1993 (ΦΕΚ Α 15) 'Τροποποίηση, Αντικατάσταση και Συμπλήρωση Διατάξεων του Ν.1428/1984 "Εκμετάλλευση Λατομείων, Αδρανών Υλικών και Άλλες Διατάξεις", όπου γίνεται λόγος για το 'Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων'

- Ν.2130/1993(ΦΕΚ Α 62) 'Τροποποίηση και Συμπλήρωση Διατάξεων της Περιφερειακής Διοίκησης, του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας, του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, των Διατάξεων για τις Προσόδους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Άλλες Διατάξεις', που αναφέρεται στο 'Τέλος ακίνητης περιουσίας'

- Ν. 2214/1994 (ΦΕΚ Α 75) 'Αντικειμενικό Σύστημα Φορολογίας Εισοδήματος και Άλλες Διατάξεις' που αναφέρεται στον 'Δημοτικό φόρο Δωδεκανήσου'

- Ν. 2508/1997 (ΦΕΚ Α 124) ‘Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων & Οικισμών της Χώρας & Άλλες Διατάξεις’ για την ‘Εισφορά σε χρήμα’
- Ν. 2539/1997(ΦΕΚ Α 244) ‘Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)’ που κάνει αναφορά στο ‘Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων (καταστημάτων αγορανομικού ενδιαφέροντος)’
- Ν. 3463/2006, (ΦΕΚ 114 Α’) ‘Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων’, άρθρο 225 που αναφέρεται στις ‘Προγραμματικές Συμβάσεις’ - Ν. 3468/2006 (ΦΕΚ Α 129) ‘Παράγωγη Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Συμπαράγωγη Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης και Λοιπές Διατάξεις’ για το ‘Ειδικό τέλος ανανεώσιμων πηγών ενέργειας’

#### Δ. Για Ειδικά Θέματα

1. Ο Ν. 3074/2002 (ΦΕΚ 296 Α’) ‘Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και Άλλες Διατάξεις’, με τον οποίο εκσυγχρονίζεται ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητού Δημόσιας Διοίκησης και αναβαθμίζεται το Σώμα Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.
2. Ο Ν. 3094/2003 (ΦΕΚ 10 Α’) ‘Συνήγορος του Πολίτη και Άλλες Διατάξεις’ , με τον οποίο ρυθμίζονται τα θέματα του Συνηγούρου του Πολίτη.
3. Ο Ν. 3838/2010 (ΦΕΚ 49 Α’) ‘Σύγχρονες Διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την Πολιτική Συμμετοχή Ομογενών και Νομίμως Διαμενόντων Μεταναστών και Άλλες Ρυθμίσεις’ , με τον οποίο ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων, η πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών.



4. Ο Ν.3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112), 'Ενίσχυση της Διαφάνειας με την Υποχρεωτική Ανάρτηση Νόμων και Πράξεων των Κυβερνητικών, Διοικητικών και Αυτοδιοικητικών Οργάνων στο Διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και Άλλες Διατάξεις.' \_\_

