



Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό  
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών  
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Δημοσιονομική αποκέντρωση και Δήμοι.  
Κριτική θεώρηση της εφαρμογής του Καλλικράτη**

**Καλμποκίνης Στυλιανός**

**Επιβλέπων: Σκλιάς Παντελής**

Κόρινθος, Μάιος 2018



**Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace**

**Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki**

**Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental  
Master Program in  
«Local and Regional Government and Development»**

**Fiscal decentralization and the Municipalities.  
Evaluation review of the implementation of “Kallikrates”**

**Kalmpokinis Stylianos**

**Supervisor: Sklias Pantelis**

Corinth, May 2018

# **Δημοσιονομική αποκέντρωση και Δήμοι.**

## **Κριτική θεώρηση της εφαρμογής του Καλλικράτη**

**Σημαντικοί όροι:** αποκέντρωση, δημοσιονομική αποκέντρωση, φορολογική αποκέντρωση, πόροι, οικονομικοί πόροι, αποκέντρωση πόρων, τοπική αυτοδιοίκηση, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, Δήμοι, αρμοδιότητες, Καλλικράτης, αυτοτέλεια, οικονομική αυτοτέλεια, χρηματοδότηση

### **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Η παρούσα εργασία περιγράφει τη δημοσιονομική αποκέντρωση στην Ελλάδα και τον τρόπο κατανομής των οικονομικών πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση και τους Δήμους. Παρουσιάζονται οι νομοθετικές ρυθμίσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης του Καλλικράτη στις οποίες αποτυπώνεται το ισχύον σύστημα κατανομής των πόρων. Μετά την ανάλυση των σχετικών διατάξεων του Καλλικράτη και την παρουσίαση θέσεων και απόψεων για το θέμα, η εργασία καταλήγει στην αποτίμηση του υφιστάμενου πλαισίου και σε προτάσεις βελτίωσής του.

Για τη συγγραφή της εργασίας, η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε βασίστηκε σε βιβλιογραφική ανασκόπηση, με μελέτη ελληνικής βιβλιογραφίας, του νομοθετικού πλαισίου και του Συντάγματος, καθώς και κειμένων από διαδικτυακές πηγές.

# **Fiscal decentralization and the Municipalities.**

## **Evaluation review of the implementation of “Kallikrates”**

**Keywords:** decentralization, fiscal decentralization, tax decentralization, resources, financial resources, decentralization of resources, local government, local authorities, Municipalities, competences, Kallikrates, independence, financial independence, financing

### **ABSTRACT**

The present paper describes the fiscal decentralization in Greece and the way of financial resources' allocation to the local government and Municipalities. Legislation of the administrative reform “Kallikrates” is displayed in which the existing system of resources' allocation is imprinted. After the analysis of Kallikrates' relevant legislative provisions and the presentation of positions and perspectives about the issue, the paper ends with a valuation of the existing legal framework and some proposals to improve it.

For the writing of this paper, the methodology that was followed is based on literature review, with study of greek bibliography, the legislative framework and the Constitution, as well as texts from internet sources.

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ABSTRACT

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εισαγωγή</b>	8
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Εννοιολογικοί προσδιορισμοί. Αποκέντρωση και Τοπική αυτοδιοίκηση</b>	10
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Έννοια δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Η συμβολή της στην τοπική ανάπτυξη</b>	14
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο</b>	16
4.1 Συνταγματική πρόβλεψη	
4.2 Κοινοτικό πλαίσιο. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας	17
4.3 Νομοθετικό πλαίσιο. Το πρόγραμμα Καλλικράτης	19
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Δημοσιονομική αποκέντρωση και Δήμοι</b>	22
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Το πλαίσιο χρηματοδότησης των Δήμων</b>	25
6.1 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)	25
6.2 Ίδια έσοδα	27
6.3 Δάνεια	28
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Δημοσιονομική αποκέντρωση σε Ελλάδα και Ευρώπη</b>	29
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Φορολογική αποκέντρωση</b>	35

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: Ο δημόσιος διάλογος σχετικά με το υπάρχον πλαίσιο δημοσιονομικής αποκέντρωσης</b>	38
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10: Πλαίσιο δημοσιονομικής αποκέντρωσης του Καλλικράτη. Κριτική θεώρηση</b>	41
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11: Προτάσεις για ενίσχυση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και της χρηματοδότησης των Δήμων.</b>	45
11.1 Προτάσεις στο δημόσιο διάλογο	45
11.2 Φόρος ακίνητης περιουσίας	49
11.3 Τέλη κυκλοφορίας	52
11.4 Ζητήματα τοπικής φορολογίας	52
11.5 Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων - Τέλος κέντρων διασκέδασης και συναφών καταστημάτων	53
11.6 Φόρος ζύθου – Φόρος επιτηδεύματος	54
11.7 Το Πράσινο Ταμείο	54
11.8 Το πρόγραμμα «Φιλόδημος»	55
11.9 Το πρόγραμμα «Δημόσια Επανάχρηση Δημοτικής Ακίνητης Περιουσίας»	56
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12: Συμπεράσματα</b>	57
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</b>	62
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	66

## **ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ**

7.1 Κατηγορίες εσόδων των Δήμων για το έτος 2016	29
7.2 Κατηγορίες δαπανών των Δήμων για το έτος 2016	30
7.3 Έσοδα, δαπάνες και επενδύσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη (2015)	31
7.4 Φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη (2015)	33

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αποκέντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν δύο σημαντικές μορφές διοίκησης ενός κράτους, με συγκεκριμένες αρμοδιότητες στο πεδίο ευθύνης τους. Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και η εκχώρησή τους στο τοπικό επίπεδο γίνεται με ευθύνη της κεντρικής διοίκησης, με γνώμονα την αποτελεσματικότερη άσκηση της εξουσίας και την αποδοτικότερη προσφορά υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Η κεντρική διοίκηση έχει την ευθύνη για την παραχώρηση των κατάλληλων οικονομικών πόρων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης προς την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και τη χρηματοδοτική κάλυψη των τοπικών αναγκών τους. Ο διαμοιρασμός των πόρων γίνεται βάσει ενός συστήματος κατανομής που περιγράφει το πλαίσιο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η παρουσίαση του ισχύοντος πλαισίου για τη δημοσιονομική αποκέντρωση στην Ελλάδα, όπως αυτό αποτυπώνεται στη διοικητική μεταρρύθμιση του Καλλικράτη. Περιγράφεται η αρχιτεκτονική της υφιστάμενης κατανομής των πόρων προς τους Δήμους, με τελική αποτίμηση της πρόβλεψης του Καλλικράτη για τη δημοσιονομική αποκέντρωση και τη χρηματοδότηση των Δήμων.

Στην αρχή της εργασίας εξετάζονται οι έννοιες της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Καταγράφονται οι διαφορές των δύο συστημάτων διοίκησης και τα πεδία ευθύνης τους. Παράλληλα παρουσιάζεται η έννοια της αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των Δήμων.

Στη συνέχεια αποτυπώνεται η έννοια της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, καθώς και ο ρόλος και η συμβολή της στην τοπική ανάπτυξη η οποία είναι και το ζητούμενο, με την αποκέντρωση πόρων προς το τοπικό επίπεδο.

Στην επόμενη ενότητα περιγράφεται το ισχύον θεσμικό πλαίσιο σε συνταγματικό, ευρωπαϊκό και νομοθετικό επίπεδο. Σε πρώτο στάδιο διατυπώνεται η συνταγματική πρόβλεψη για τη δημοσιονομική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση στην



Ελλάδα, και κατόπιν παρουσιάζεται το κοινοτικό πλαίσιο. Επιπλέον καταγράφονται οι σχετικές διατάξεις του Καλλικράτη για την αποκέντρωση οικονομικών πόρων προς τους Δήμους.

Στο επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα οφέλη της δημοσιονομικής αποκέντρωσης για τους Δήμους. Περιγράφεται η σημασία της δημοσιονομικής αποκέντρωσης για την αποτελεσματική λειτουργία των Δήμων.

Ακολουθεί μία πρόσφατη μελέτη του βαθμού αποκέντρωσης στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. Καταγράφεται η σύγκριση των εσόδων της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των συνολικών δημόσιων εσόδων, σε σχέση με τα τοπικά έσοδα στην Ευρώπη. Αντίστοιχα συγκρίνονται τα τοπικά φορολογικά έσοδα σε σχέση με το σύνολο των φορολογικών εσόδων.

Έπεται μία ανάλυση της φορολογικής αποκέντρωσης. Διατυπώνεται η σημασία της για τη δημοσιονομική αποκέντρωση και τα έσοδα των Δήμων.

Κατόπιν παρουσιάζονται θέσεις και απόψεις διαφόρων φορέων που συμμετέχουν στο δημόσιο διάλογο σχετικά με το υφιστάμενο πλαίσιο δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Αναφέρονται οι αστοχίες και δυσλειτουργίες του συστήματος κατανομής καθώς και τα προβλήματα που επιφέρουν στους Δήμους.

Ακολουθεί η ανάλυση του δημοσιονομικού πλαισίου του Καλλικράτη για τους Δήμους. Καταγράφεται μία συνολική αποτίμηση του υφιστάμενου πλαισίου δημοσιονομικής αποκέντρωσης και η ανάγκη αλλαγής του.

Στην προτελευταία ενότητα διατυπώνονται προτάσεις προς την ενίσχυση της χρηματοδότησης των Δήμων. Συγκεκριμένα κατατίθενται προτάσεις του δημοσίου διαλόγου για τη βελτίωση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, καθώς και συγκεκριμένες προτάσεις για την αποτελεσματικότερη διάρθρωση του χρηματοδοτικού συστήματος των Δήμων, σε συνδυασμό με την ενίσχυση ορισμένων χρηματοδοτικών εργαλείων τους με επιπλέον πόρους.

Τέλος, καταγράφονται τα σχετικά συμπεράσματα που προκύπτουν, σχετικά με την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου και τις αναγκαίες τροποποιήσεις.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΙ. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η αποκέντρωση -με την έννοια του πολιτικοδιοικητικού συστήματος- αφορά μία μορφή οργάνωσης της διοίκησης του κράτους και άσκησης της εξουσίας από το κεντρικό κράτος και από περιφερειακά όργανα διοίκησης, τα οποία λειτουργούν σε συγκεκριμένο τόπο και σε καθορισμένη εδαφική έκταση. Σημαντικό κριτήριο διαχωρισμού του ασκούμενου μοντέλου διοίκησης είναι η εξάρτηση. Βάσει αυτού, η αποκέντρωση είναι εκείνο το διοικητικό μοντέλο όπου σημαντικές αρμοδιότητες αποφασιστικού χαρακτήρα ασκούνται από διάφορα όργανα διοίκησης δίχως ιεραρχική εξάρτηση από το κράτος ή μεταξύ τους<sup>1</sup>. Αντιθέτως, στη συγκέντρωση υπάρχει ιεραρχική σχέση μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων<sup>2</sup>.

Διάφορες θεωρίες διοίκησης συμπεριλαμβάνουν την τοπική αυτοδιοίκηση στην αποκέντρωση<sup>3</sup>. Παρουσιάζεται η αυτοδιοίκηση ως μορφή αποκέντρωσης, δηλαδή ως ένας τρόπος οργάνωσης του αποκεντρωμένου κράτους<sup>4</sup>, καθόσον με την αποκέντρωση «*αρμοδιότητες της Διοίκησης μεταβιβάζονται σε τοπικά όργανα της Διοίκησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης*»<sup>5</sup>.

Άλλες θεωρίες περισσότερο αποδεκτές διακρίνουν την τοπική αυτοδιοίκηση από την αποκέντρωση, χαρακτηρίζοντάς την ως μορφή «*αποσυγκέντρωσης*» (ή «*αποκέντρωσης εν στενή έννοια*»)<sup>6</sup>. Σύμφωνα με αυτές, η δημόσια διοίκηση μπορεί να ασκηθεί μέσω αυτοτελών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) εκτός από την άσκησης της από τα κρατικά όργανα, κεντρικά ή περιφερειακά<sup>7</sup>. Όμως παρά τις εννοιολογικές διαφορές των δύο συστημάτων διοίκησης, η μεταφορά εξουσίας και αρμοδιοτήτων

<sup>1</sup> Βλ. Φλογαίτης Σπ., *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1981, σελ.54

<sup>2</sup> Βλ. Φλογαίτης Σπ., *όπ.π.*, σελ.46, 54

<sup>3</sup> Βλ. Φλογαίτης Σπ., *όπ.π.*, σελ.49, 51

<sup>4</sup> Βλ. Χλέπας – Κομνηνός Ν., *Η τοπική διοίκηση στη Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 30

<sup>5</sup> Βλ. *Τοπική ανάπτυξη: ουτοπία ή πρόκληση. Διεθνές Φόρουμ*, ΕΕΤΑΑ, n.d., σελ.88

<sup>6</sup> Βλ. Δένδιας Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον (τόμος Β', Διοικητική Οργάνωσις)*, Βίκτωρ Παπαζήσης, Αθήνα, 1966, σελ.28

<sup>7</sup> Βλ. Ράικος Αθ., *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*, χ.ε., 6<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, 1978, σελ. 59

αποφασιστικού χαρακτήρα από το κεντρικό κράτος προς την περιφέρεια αποτελεί το κυριότερο στοιχείο σύγκλισής τους<sup>8</sup>.

Η εκχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων σε περιφερειακά κρατικά όργανα αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό του ελληνικού αποκεντρωτικού συστήματος, σύμφωνα με το άρ.101 του Συντάγματος. Εμπεριέχεται όμως σημαντικό κριτήριο διαφοροποίησής του από το αμιγώς διοικητικό σχήμα της αποκέντρωσης. Παράλληλα δηλαδή με την παραχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά κρατικά όργανα (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις), τα κεντρικά όργανα κατέχουν ειδικές αρμοδιότητες, συντονισμό και άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις αποφάσεις των περιφερειακών οργάνων. Συνίσταται έτσι μια σχέση εξάρτησης των περιφερειακών οργάνων από το κεντρικό κράτος<sup>9</sup>.

Η έννοια της αυτοδιοίκησης αφορά τη δικαιοδοσία των αυτοδιοικούμενων φορέων για αυτόνομη δράση, λήψη αποφάσεων και διαχείριση ζητημάτων της αρμοδιότητάς τους. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για το σύνολο των τοπικών υποθέσεων σύμφωνα με το άρ.102 του Συντάγματος. Ως έννοια συνδέεται με την αυτόνομη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων «με δικά τους όργανα εντός του πλαισίου των γενικών κανόνων» που ρυθμίζει τον τρόπο λειτουργίας τους<sup>10</sup>. Αποτελεί ένα δυναμικό σύστημα διοίκησης με αυτοτελή αποφασιστική εξουσία, η οποία της παραχωρείται κατόπιν άμεσης λαϊκής εντολής. Έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστά βασικό θεμέλιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας<sup>11</sup>. Ταυτόχρονα συνιστά και ένα «πολιτικό, διοικητικό και αναπτυξιακό θεσμό»<sup>12</sup>.

Η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει τα εξής βασικά χαρακτηριστικά: ΝΠΔΔ ως φορείς άσκησης διοίκησης σε συγκεκριμένη εδαφική έκταση κατά παραχώρηση του κεντρικού κράτους, δυνατότητα συμμετοχής των κατοίκων στη διοίκηση του τόπου τους από το οικείο ΝΠΔΔ με καθορισμένο τρόπο εκλογής των διοικητικών του οργάνων, αυτόνομη λειτουργία στην άσκηση διοίκησης (διοικητική αυτοτέλεια), απλή εποπτεία του κράτους

---

<sup>8</sup> Βλ. Chevallier J., *Διοικητική Επιστήμη*, επιμ. Σπανού Κ., μτφρ. Ανδρουλάκης Β.-Σουλάνδρου Β., Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993, σελ. 397

<sup>9</sup> Βλ. Χλέπας-Κομνηνός Ν., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1994, σελ.230, 231

<sup>10</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., *Τοπική αυτοδιοίκηση - αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, Αθήνα, 2015, σελ.2

<sup>11</sup> Βλ. Μαΐστρος Π., *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης: Συμβολή στην ιστορική μνήμη*, Νέα σύνορα, Αθήνα, 2000, σελ.164

<sup>12</sup> Βλ. Κατσιμπάρδης Γ., *Η αυτοδιοίκηση και το σύγχρονο κράτος*, Αιχμή, Αθήνα, 1988, σελ.15

και απουσία ιεραρχικής εξάρτησης από τα κεντρικά όργανα διοίκησης, κατά την άσκηση τοπικής δημόσιας εξουσίας<sup>13</sup>.

Οι ΟΤΑ διακρίνονται από τα κρατικά όργανα ως μορφές άσκησης εξουσίας. Διασφαλίζονται στο Σύνταγμα ως ΝΠΔΔ με εδαφικά κριτήρια. Κατέχουν ως αρμοδιότητα την διοίκηση υποθέσεων της εδαφικής τους επικράτειας. Επιπλέον διαχειρίζονται αυτοβούλως ζητήματα σχετικά με τα έσοδα, την περιουσία και το προσωπικό τους, καθώς επίσης συντάσσουν και ελέγχουν δικό τους προϋπολογισμό. Η οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ αποτυπώνει την έννοια της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Ωστόσο, νομοθετική εξουσία δεν παραχωρείται στους ΟΤΑ από το Σύνταγμα καθώς αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής. Εντούτοις σύμφωνα με το άρθρο 43§2 του Συντάγματος, υποτυπώδης κανονιστική εξουσία τους παρέχεται «με ειδική εξουσιοδότηση νόμου» για ορισμένα ζητήματα εντός των διοικητικών τους ορίων<sup>14</sup>.

Η σημασία της αυτοτέλειας συνίσταται στην «υπό ιδίαν ευθύνη άσκηση δημόσιας διοίκησης»<sup>15</sup>. Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν είναι ταυτόσημη με την πλήρη αυτονομία τους καθώς διαθέτουν μεν δικαίωμα αυτοδιοίκησης, δηλαδή αυτόνομη διοικητική λειτουργία, δεν έχουν δε νομοθετική δικαιοδοσία για τοπικές υποθέσεις (παρά μόνο κατόπιν νομοθετικής παραχώρησης)<sup>16</sup>. Εκφράζεται δηλαδή κυρίως η έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας. Η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα. Νομοθετικές παρεμβάσεις του κράτους προς τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και των διαδικασιών των ΟΤΑ είναι αποδεκτές, χωρίς τον περιορισμό της αυτοτέλειάς τους<sup>17</sup>.

Θεωρητικές αναλύσεις διακρίνουν τη διοικητική αυτοτέλεια σε οργανική και δημοσιονομική, ενώ άλλες προσθέτουν και τη μορφή της προσωπικής αυτοτέλειας. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια συνίσταται στην αυτόνομη οικονομική διαχείριση, λειτουργία και δραστηριότητα των ΟΤΑ – έσοδα, έξοδα, προϋπολογισμός, περιουσία. Η οργανική αυτοτέλεια αφορά την αυτόνομη άσκηση εξουσίας στην περιοχή ευθύνης των

---

<sup>13</sup> Βλ. Ράικος Αθ., *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Ι (Εισαγωγή – Οργανωτικό μέρος)*, 2<sup>η</sup> έκδοση, τεύχος Β', Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002, σελ.954, υποσ.8

<sup>14</sup> Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευρ., *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αφοί Σάκκουλα, Αθήνα, 1994, σελ.97

<sup>15</sup> Βλ. Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Ι*, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 321

<sup>16</sup> Βλ. Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *όπ.π.*, σελ.323

<sup>17</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., *όπ.π.*, σελ.2

ΟΤΑ με δικές τους αποφάσεις και δικά τους όργανα για την εφαρμογή τους, ενώ η προσωπική σχετίζεται με την αυτόνομη διαχείριση των ΟΤΑ και τον έλεγχο υπαλληλικών ζητημάτων με δικές τους αποφάσεις<sup>18</sup>.

Η συνταγματική κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, σε συνδυασμό με την απουσία ιεραρχικής εξάρτησής τους από την κεντρική διοίκηση ενισχύουν το μοντέλο αποκέντρωσης. Αποτελεί επομένως η τοπική αυτοδιοίκηση μία μορφή αποκέντρωσης, με την κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας και της ελεύθερης δράσης της, και την έλλειψη ιεραρχικής σχέσης με το κράτος<sup>19</sup>.

Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση εκφράζεται από τους Δήμους, που συνιστούν τους ΟΤΑ Α' βαθμού. Κατοχυρώνεται στο άρ.102 του Συντάγματος και ρυθμίζεται με νομοθετικές διατάξεις. Η έννοια του Δήμου εκφράζεται από «*το σώμα των δρώντων πολιτών*»<sup>20</sup>. Μαζί με τις Περιφέρειες (ΟΤΑ Β' βαθμού), οι Δήμοι συνθέτουν την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Καλλικράτη.

Βασική αρμοδιότητά των Δήμων, ως πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, είναι η διαχείριση των υποθέσεων της επικράτειάς τους, με την κρατική εποπτεία να περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεών τους σύμφωνα με το Σύνταγμα. Επιπλέον η διοικητική αυτοτέλεια που διαθέτουν εξασφαλίζει τη μη ιεραρχική τους εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Βλ. Φλογαίτης Σπ., *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1986, σελ. 460, 461

<sup>19</sup> Βλ. Χλέπας-Κομνηνός Ν., *όπ.π.*, σελ.274

<sup>20</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., *όπ.π.*, σελ.2

<sup>21</sup> Βλ. Καρατζά Λ, *Βασική Νομοθεσία Σωμάτων Ασφαλείας. Δ' έκδοση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σελ. 669, 670

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΕΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η αύξηση των αναγκών των δημοτών, οι απαιτήσεις για βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και για μείωση του κράτους, απαιτούν την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης όχι μόνο με αρμοδιότητες αλλά και με ένα ευρύτερο επίπεδο αναγκαίων εσόδων<sup>22</sup>. Επομένως η κατεύθυνση προς τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και η επιδίωξη της αποτελεσματικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, αντανακλούν την ανάγκη για λειτουργική δημοσιονομική αποκέντρωση.

Σύμφωνα και με θεωρίες αποκέντρωσης, η ενίσχυση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης εκτός από τη μεταφορά αρμοδιοτήτων συνδέεται και με την προσπάθεια κατανομής δημόσιων πόρων σε τοπικό επίπεδο, η οποία θεωρείται πιο λειτουργική εφόσον διενεργείται με το μικρότερο δυνατό κόστος. Μεγιστοποιείται έτσι η αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών προς τους δημότες. Απαραίτητες όμως προϋποθέσεις για τη βέλτιστη κατανομή τους αποτελούν η διασφάλιση των κατάλληλων οικονομικών πόρων για τη χρηματοδότησή τους, καθώς και η αυτόνομη διαχείριση των οικονομικών πόρων και άσκηση των αρμοδιοτήτων από τα τοπικά διοικητικά όργανα, με τον απαραίτητο συντονισμό μεταξύ τους στην άσκηση τοπικών πολιτικών υπό τη διακριτική επίβλεψη της κεντρικής διοίκησης<sup>23</sup>. Η κατανομή δηλαδή τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών στις τοπικές κοινωνίες είναι αποτελεσματικότερη μέσω της εκχώρησης εξουσίας, αλλά και της διάθεσης των κατάλληλων πόρων από την κεντρική διοίκηση στα τοπικά όργανα διοίκησης.

Η παραχώρηση των αναγκαίων οικονομικών πόρων στην τοπική αυτοδιοίκηση και τα αποκεντρωμένα όργανα, και η κατάλληλη κατανομή τους προς την κατεύθυνση της τοπικής ανάπτυξης περιγράφει την έννοια της δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Ο

---

<sup>22</sup> Βλ. *Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση: διαπιστώσεις, προτάσεις*, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2000, σελ.28, 38, 39

<sup>23</sup> Βλ. *όπ.π.*, σελ.50, 51

συνδυασμός της με τη βέλτιστη εφαρμογή των τοπικών πολιτικών μπορεί να οδηγήσει στην επίτευξη της πραγματικής αποκέντρωσης<sup>24</sup>.

Η αποτελεσματική δημοσιονομική αποκέντρωση έγκειται στην εξασφάλιση των κατάλληλων πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και την ορθή κατανομή τους στους ΟΤΑ. Στο πρωτοβάθμιο επίπεδο, η τροφοδότηση των Δήμων με επαρκείς οικονομικούς πόρους επηρεάζει άμεσα τη λειτουργία και αποτελεσματικότητά τους. Προσεγγίζεται έτσι η οικονομική αυτοδυναμία τους, η οποία διασφαλίζει την αυτόνομη λειτουργία τους και τον ουσιαστικό τους ρόλο στην άσκηση των τοπικών αρμοδιοτήτων<sup>25</sup>.

Η δημοσιονομική αποκέντρωση, με την αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων στο τοπικό επίπεδο, «αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη τοπικών παραγωγικών πρωτοβουλιών»<sup>26</sup>. Οι δημόσιες επενδύσεις είναι πολύ σημαντικές για τη μόχλευση κεφαλαίων και την κινητοποίηση επενδύσεων προς όφελος της μακρόπνοης ανάπτυξης ιδίως των υποβαθμισμένων περιφερειών. Γι' αυτό και για την τοπική αυτοδιοίκηση έχουν ιδιαίτερη σημασία. Οι δημόσιες επενδύσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση διακρίνονται από ευελιξία και μεγάλη αποτελεσματικότητα. Συνεισφέρουν στη μείωση της ανεργίας και των αποκλίσεων μεταξύ των περιοχών. Η αποστροφή προς τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις οδηγεί σε μείωση των ιδιωτικών αλλά και δημόσιων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, με αρνητικές επιπτώσεις στην τοπική ανάπτυξη<sup>27</sup>.

Η τοπική ανάπτυξη είναι το ζητούμενο, με την προώθηση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Επομένως σχετίζεται άμεσα με το επίπεδο αποκέντρωσης σε μία χώρα. Η αποκέντρωση οικονομικών πόρων ενισχύει τον οικονομικό και αναπτυξιακό προγραμματισμό των Δήμων οδηγώντας ταυτόχρονα σε μόχλευση των πόρων τους προς τοπικές αναπτυξιακές δράσεις, με αποτέλεσμα την αύξηση των τοπικών δημόσιων επενδύσεων προς την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, και επομένως την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

---

<sup>24</sup> Βλ. όπ.π., σελ.55, 56

<sup>25</sup> Βλ. Σωτηρέλης Γ., *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και προοπτικές*, Παπαζήση, Αθήνα, 2006, σελ.43,44

<sup>26</sup> Βλ. Μαϊστρος Π., όπ.π., σελ.163, 164

<sup>27</sup> Βλ. ΙΤΑ, *Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα*, Multi Marketing Group A.E., Αθήνα, 2017, σελ.78

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

#### 4.1 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΒΛΕΨΗ

Η ισχύουσα αποτύπωση της θεσμικής κατοχύρωσης της αποκέντρωσης, της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και της αποκέντρωσης πόρων προς την αυτοδιοίκηση διαμορφώνεται εν πρώτοις στο ισχύον Σύνταγμα, και ειδικότερα στις διατάξεις των άρθρων 101 και 102<sup>28</sup>.

Στο άρ.101 αναφέρεται ότι η οργάνωση της κρατικής διοίκησης γίνεται *«σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα»*. Τα περιφερειακά όργανα αποκέντρωσης *«έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα»* για ζητήματα της επικράτειάς τους, με την κεντρική διοίκηση να είναι υπεύθυνη για *«τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας»* των αποφάσεών τους<sup>29</sup>. Αποτυπώνονται δηλαδή στο Σύνταγμα οι αποκεντρωτικές τάσεις του συστήματος διοίκησης, με ιεραρχική εξάρτηση όμως των περιφερειακών οργάνων από την κεντρική διοίκηση.

Στο άρ.102 κατοχυρώνεται ο κυρίαρχος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη *«διοίκηση των τοπικών υποθέσεων»*, η οποία καθίσταται βασική αρμοδιότητα των ΟΤΑ και αναφαίρετο δικαίωμά τους για την άσκηση των διοικητικών τους καθηκόντων. Αποτελεί έτσι ουσιαστική δικαιοδοσία των ΟΤΑ για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Οι τοπικές υποθέσεις που ρυθμίζουν οι ΟΤΑ (Δήμοι, Περιφέρειες) συνδέονται με αρμοδιότητες οι οποίες *«συνιστούν αποστολή του κράτους»* και η άσκησή τους *«με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ»*. Επίσης διασφαλίζεται ο τρόπος εκλογής τους *«με καθολική και μυστική ψηφοφορία»*, καθώς και η *«διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά»* τους, για την αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών ζητημάτων. Η εποπτεία της κεντρικής διοίκησης στους ΟΤΑ είναι διακριτική και συνίσταται μόνο στον *«έλεγχο νομιμότητας»* των ενεργειών τους, χωρίς να παρεμποδίζει την αυτόνομη δράση τους<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Βλ. Φλογαΐτης Σπ., όπ.π., σελ.459, 460

<sup>29</sup> Βλ. Καρατζά Λ., όπ.π., σελ.668, 669

<sup>30</sup> Βλ. Καρατζά Λ., όπ.π., σελ.669, 670



Περιορίζεται δηλαδή μόνο σε μεταγενέστερο έλεγχο νομιμότητας των τοπικών αποφάσεων και όχι σε έλεγχο σκοπιμότητας.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρ.102 το κράτος υποχρεούται να μεριμνά για την κατανομή των απαραίτητων πόρων στους ΟΤΑ *«για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων»* τους, καθώς και να μεριμνά για τη λήψη κατάλληλων μέτρων *«για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειάς»* τους. Κάθε εκχώρηση αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ *«συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων»*<sup>31</sup>. Οι τρόποι κατανομής των πόρων τους, είτε με απόδοσή τους από το κράτος είτε με απευθείας εισπραξή τους ως τοπικά έσοδα, καθορίζονται με νόμο. Έτσι, κατόπιν σχετικής νομοθετικής διάταξης είναι δυνατή η εκχώρηση στους ΟΤΑ φόρων και τελών, με απευθείας πλέον εισπραξή τους από τους ΟΤΑ. Συμπληρωματικά άλλωστε, η υποχρέωση έκδοσης τυπικού νόμου για την επιβολή ενός φόρου προβλέπεται στο άρ.78<sup>32</sup>. Έτσι η κατοχύρωση οικονομικής αυτοτέλειας για τους ΟΤΑ δεν συνεπάγεται και κατοχύρωση φορολογικής αυτοτέλειας βάσει του άρ.78 (*«κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο»*)<sup>33</sup>.

Η κεντρική διοίκηση δεσμεύεται λοιπόν συνταγματικά να προσφέρει στους ΟΤΑ τους κατάλληλους δημοσιονομικούς πόρους για την επίτευξη των στόχων τους<sup>34</sup>. Κατοχυρώνεται συνταγματικά επομένως η κατεύθυνση για δημοσιονομική αποκέντρωση, με τη μεταφορά των κατάλληλων πόρων στους ΟΤΑ και τον καθορισμό πηγών εσόδων για τη δημιουργία ιδίων πόρων, προς την επιδίωξη της οικονομικής αυτοτέλειας<sup>35</sup>.

## **4.2 ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ. Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ**

Το τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, η διοικητική τους αυτονομία, καθώς και η οικονομική τους αυτοτέλεια για τη βιώσιμη

---

<sup>31</sup> Βλ. Καρατζά Λ., ό.π., σελ.669, 670

<sup>32</sup> Βλ. ΙΤΑ, ό.π., σελ.25

<sup>33</sup> Βλ. Καρατζά Λ., ό.π., σελ.653

<sup>34</sup> Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευρ, *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, σελ.171

<sup>35</sup> Βλ. Σωτηρέλης Γ., ό.π., σελ.43

λειτουργία τους προβλέπονται και σε κοινοτικό επίπεδο, με τη συνθήκη του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (EXTA).

Σύμφωνα με τον EXTA, θεμελιώνεται η επάρκεια των πόρων των ΟΤΑ, καθώς και η αυτόνομη διαχείρισή τους<sup>36</sup>. Στο άρ.9 ειδικότερα, εκτός του δικαιώματος της επάρκειας των πόρων (παρ.1) ορίζεται ότι οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ πρέπει να συνοδεύονται κατ' αναλογία με κατάλληλους πόρους (παρ.2). Η διασφάλιση των πόρων είναι αναγκαία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους<sup>37</sup>. Μάλιστα στο άρ.3 προβλέπεται ότι τοπικοί φόροι και τέλη πρέπει να αποτελούν ένα τμήμα των πόρων τους, με δικαιοδοσία των ΟΤΑ στον καθορισμό του ύψους τους στα πλαίσια του νόμου<sup>38</sup>. Ο καθορισμός λοιπόν τοπικών φόρων και τελών από τους ΟΤΑ προβλέπεται μόνο εφόσον εμπίπτει σε σχετικό νομοθέτημα.

Επιπλέον, στο άρ.9 ορίζεται ότι δεν είναι αρκετή μόνο η μεταβίβαση πόρων στους ΟΤΑ κατά τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων αλλά και η διασφάλιση των ανάλογων πόρων για τη χρηματοδότηση της άσκησής τους (παρ.4), για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και στο μέλλον. Η κατάλληλη απόδοση των πόρων, με έμφαση στους οικονομικά αδύναμους ΟΤΑ ώστε να περιορίζονται οι ανισότητες, προβλέπεται στον EXTA (παρ.5). Οι ΟΤΑ τοποθετούνται για τις επιχορηγήσεις που θα κατανεμηθούν, τη μέθοδο δηλαδή απόδοσης των πόρων τους (παρ.6) χωρίς να περιορίζεται η αυτονομία τους κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (παρ.7)<sup>39</sup>. Προβλέπεται λοιπόν στον EXTA η κατανομή κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ, χωρίς όμως να περιορίζεται η αυτόνομη δράση τους από το κράτος, κατά την άσκηση τοπικής εξουσίας.

Στην Ελλάδα η κύρωση του EXTA έχει πεδίο εφαρμογής την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση<sup>40</sup>. Βάσει των διατάξεων οι Δήμοι πρέπει να μπορούν αυτόνομα να ασκούν το δικαίωμά τους στη διοίκηση υποθέσεων εντός της σφαίρας αρμοδιοτήτων τους, με

---

<sup>36</sup> Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευρ., όπ.π., σελ.173

<sup>37</sup> Βλ. Τάχος Αν., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. Έκδοση 9<sup>η</sup>*, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 273

<sup>38</sup> Βλ. Παπαγιάννης Π. - Κατσούλης Δ., *Οι χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*, Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., Αθήνα, 1995, σελ.81

<sup>39</sup> Βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ευρ., όπ.π., σελ.173, 174

<sup>40</sup> Βλ. Ν.1850/1989

απαραίτητη την προϋπόθεση κατοχής ανάλογων και επαρκών οικονομικών πόρων για την αποτελεσματική άσκηση τοπικής δημόσιας εξουσίας<sup>41</sup>.

Στον ΕΧΤΑ αποτυπώνεται η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε κοινοτικό επίπεδο και η κατοχύρωση της αυτονομίας της στην άσκηση της τοπικής δημόσιας εξουσίας<sup>42</sup>. Παράλληλα η κατοχύρωση της ύπαρξης αναγκαίων πόρων στους ΟΤΑ, σε αναλογία με τις αρμοδιότητές τους, και ενός πλαισίου κατανομής επιχορηγήσεων καθιερώνει την κατεύθυνση για δημοσιονομική αποκέντρωση προς την τοπική αυτοδιοίκηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>43</sup>.

### **4.3 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ**

Με το πρόγραμμα Καποδίστριας<sup>44</sup> προωθήθηκε αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ και δημοσιονομική αποκέντρωση με την θέσπιση νέου πλαισίου κεντρικών αυτοτελών πόρων (ΚΑΠ)<sup>45</sup>. Με την ψήφιση του νέου Κώδικα Δήμων και κοινοτήτων<sup>46</sup> προστέθηκαν αρμοδιότητες στους Δήμους. Η ανάγκη για εκσυγχρονισμό της διοικητικής οργάνωσης του κράτους και ισχυροποίηση του ρόλου της αυτοδιοίκησης, λόγω της μικρής αποτελεσματικότητας των μικρών Δήμων και του χαμηλού αναπτυξιακού τους ρόλου, οδήγησαν στη διοικητική μεταρρύθμιση του Καλλικράτη. Η περαιτέρω αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς τους Δήμους που συντελέστηκε στόχευε σε μία αποτελεσματικότερη πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση<sup>47</sup>.

Με την εφαρμογή του Καλλικράτη<sup>48</sup> μειώθηκε ο αριθμός των Δήμων και διευρύνθηκε η διοικητική τους έκταση με ταυτόχρονη ενίσχυσή τους με αρμοδιότητες και ανάλογους

---

<sup>41</sup> Βλ. Τσουντας Κ.-Τριανταφυλλόπουλου Αθ., *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της κεντρικής Διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα, 2009, σελ.462, 463

<sup>42</sup> Βλ. Μπέσιλα-Βήκα Ευρ. – Παπαγιάννης Δ., *Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση*, Π.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, 1996, σελ.93

<sup>43</sup> Βλ. Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Ι*, σελ.334, 335

<sup>44</sup> Βλ. Ν.2539/1997

<sup>45</sup> αρχικά οι ΚΑΠ θεσμοθετήθηκαν με το άρθρο 25 του Ν.1828/1989

<sup>46</sup> Βλ. Ν.3463/2006

<sup>47</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., *Καλλικράτης: ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010, σελ.15

<sup>48</sup> Βλ. Ν.3852/2010

πόρους. Δημιουργήθηκαν έτσι νέοι Δήμοι (325) με αυξημένες αρμοδιότητες και ισχυρότερο αναπτυξιακό ρόλο<sup>49</sup>.

Η χωροταξική αναδιάρθρωση των Δήμων, με τα νέα διοικητικά τους όρια, και η περαιτέρω αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων προϋπέθεταν την αναγκαία αναμόρφωση του δημοσιονομικού πλαισίου, με στόχο την λειτουργική κατανομή οικονομικών πόρων σε αυτούς για την αποτελεσματικότερη άσκηση των αυξημένων αρμοδιοτήτων τους και την καλύτερη διαχείριση των υποθέσεων της επικράτειάς τους.

Στον Καλλικράτη αποτυπώνεται ένα πλαίσιο δημοσιονομικής κατανομής στους Δήμους κυρίως με την απόδοση ΚΑΠ μέσω κρατικών επιχορηγήσεων (άρ.259). Βάσει κριτηρίων κατανομής που αναφέρονται στον Καλλικράτη, ο τρόπος κατανομής των ΚΑΠ καθορίζεται ανά έτος από τα υπουργεία Οικονομικών και Εσωτερικών. Αποτυπώνεται έτσι η εξάρτηση των Δήμων από την κεντρική διοίκηση για τη συγκέντρωση των εσόδων τους<sup>50</sup>. Οι ΚΑΠ των Δήμων και ο τρόπος κατανομής τους αναλύονται ενδελεχώς στο επόμενο κεφάλαιο.

Παράλληλα περιγράφεται πλαίσιο φορολογικής αποκέντρωσης (άρ.261), με πρόβλεψη για απόδοση πόρων στους Δήμους ως τοπικά έσοδα από μέρος του ΕΝΦΙΑ και από την ετήσια αύξηση του ΦΠΑ έπειτα από σχετική απόφαση των αρμόδιων υπουργείων<sup>51</sup>. Πιο συγκεκριμένα, με απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών έπειτα από γνωμοδότηση της ΚΕΔΕ, από την ετήσια αύξηση του πόρου από τον ΦΠΑ που αντιστοιχεί στους ΚΑΠ και κατευθύνεται προς τους Δήμους μπορεί να καθοριστεί συγκεκριμένο ποσοστό ως τοπικό έσοδο των Δήμων προς τη χρηματοδοτική ενίσχυση κοινωνικών υπηρεσιών τους. Το ύψος του ποσοστού θα διαμορφώνεται αναλογικά με τα έσοδα από το ΦΠΑ που προκύπτουν σε κάθε Δήμο (άρ.261§1). Επίσης μπορεί να καθοριστεί ποσοστό 20% από τον πόρο του ΦΑΠ (πλέον του ΕΝΦΙΑ) που αντιστοιχεί στους ΚΑΠ, ως τοπικό έσοδο των Δήμων προς τη χρηματοδοτική κάλυψη χωροταξικών δαπανών τους (άρ.261§2). Προς τη βεβαίωση και είσπραξη των ανωτέρω τοπικών εσόδων οι Δήμοι μπορούν να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με το εισόδημα και τα ακίνητα δημοτών τους, κατόπιν αιτήματός τους στις αρμόδιες υπηρεσίες (άρ.261§3). Το

---

<sup>49</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., όπ.π., σελ.25, 26

<sup>50</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., όπ.π., σελ.47

<sup>51</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., όπ.π., σελ.421, 422

πλαίσιο αυτό ουσιαστικά δεν εφαρμόστηκε και έτσι δεν απέδωσε το αναμενόμενα οφέλη για τους Δήμους.

Το αναπτυξιακό σχέδιο της τοπικής αυτοδιοίκησης για την ενίσχυση των Δήμων και των Περιφερειών στο πλαίσιο της εφαρμογής του Καλλικράτη στηρίχθηκε κυρίως στο πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» (ΕΛΛ.Α.Δ.Α.) (άρ.281). Η χρηματοδότηση του προγράμματος καθορίστηκε να γίνει με πόρους των ΚΑΠ σε συνέργεια με εθνικούς πόρους (άρ.281§3). Επιπλέον, συστάθηκε το πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη» (Α.Κ.Σ.Ι.Α.) για την ενίσχυση των Δήμων, της τοπικής ανάπτυξης, των διαδημοτικών συνεργασιών, καθώς και για την εξισορρόπηση των αποκλίσεων (άρ.281Α)<sup>52</sup>. Το πρόγραμμα στόχευε κυρίως στη χρηματοδότηση τοπικών αναπτυξιακών έργων και στην κάλυψη οικονομικών υποχρεώσεων των Δήμων, με πόρους των ΚΑΠ και εθνικούς πόρους (άρ.281Α§3). Παρακρατηθέντα ποσά, από προηγούμενες αποδόσεις κρατικών πόρων στους Δήμους προς την εξόφληση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεών τους, κατευθύνθηκαν επίσης για τη χρηματοδότηση του προγράμματος. (άρ.281Α§7) Επίσης, για τα έσοδα από το φόρο ζύθου, το τέλος διαφήμισης κατηγορίας Δ' και το 15% του ΤΑΠ που αποδίδονται στο κράτος από τους Δήμους, ένα κομμάτι τους προβλέφθηκε να επιστραφεί στους Δήμους, ώστε να αποτελέσουν επιπλέον αναπτυξιακοί πόροι των Δήμων. (άρ.281Α§5) Οι χρηματοδοτικές ανεπάρκειες των προγραμμάτων λόγω της στέρησης ικανοποιητικών πόρων από το κράτος τα κατέστησαν ουσιαστικά ανενεργά για τους Δήμους, χωρίς να προσφέρουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Βλ. Ν.4071/2012, άρθρ.1

<sup>53</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.87

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΙ

Η αποτελεσματική προσφορά υπηρεσιών από τους Δήμους προϋποθέτει τη μεταβίβαση αναγκαίων πόρων. Η πραγματική αποκέντρωση επομένως εκτός από την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων απαιτεί και κατάλληλη αποκέντρωση δημοσιονομικών πόρων. Η κεντρική διοίκηση οφείλει να μεριμνά για τη μεταβίβαση πόρων στους Δήμους, με στόχο την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους παραχωρεί και την επίδωξη της οικονομικής αυτοδυναμίας τους. Προς την εξασφάλιση της αυτοδυναμίας τους όμως, η κεντρική διοίκηση οφείλει επίσης να διασφαλίσει ότι οι πόροι που μεταβιβάζονται θα εξακολουθούν να υφίστανται και μελλοντικά, αναπληρώνοντας ισοδύναμα τα έσοδα που χάνονται για παράδειγμα με την αποστέρηση ενός φόρου από την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι ίδιοι οι ΟΤΑ μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά προς την επίτευξη της αυτοδυναμίας, με την αύξηση των ιδίων εσόδων τους και τη μείωση της εξάρτησής τους από το κράτος<sup>54</sup>.

Η πραγματική οικονομική αυτοδυναμία των Δήμων μπορεί να προσεγγιστεί με την ουσιαστική δημοσιονομική αποκέντρωση, με ένα λειτουργικό σύστημα κατανομής πόρων προς τους Δήμους και με εκχώρηση σημαντικών πηγών εσόδων για απευθείας είσπραξη των εσόδων από τους Δήμους. Η ενίσχυση των ιδίων εσόδων τους μέσω της αύξησης των τοπικών φόρων και τελών πρέπει να είναι κύριο μέλημα του κράτους, σε συνδυασμό με την απεξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Η επάρκεια των πόρων των Δήμων πρέπει να εξασφαλίζεται από τα ίδια έσοδά τους, για τη μικρότερη δυνατή εξάρτηση από το κράτος και τη μεγαλύτερη αυτονομία τους<sup>55</sup>. Σήμερα οι επιχορηγήσεις ισοσκελίζουν τις οικονομικές ανισότητες λόγω της ανεπάρκειας πόρων πολλών Δήμων, καθώς και της διαφορετικής δημοσιονομικής τους δυνατότητας.

Η δημοσιονομική δυνατότητα των Δήμων έγκειται στην ικανότητα είσπραξης ιδίων εσόδων τους. Εκφράζει συνήθως τη φορολογική τους δυνατότητα, καθώς η ικανότητα είσπραξης ιδίων εσόδων προς τη χρηματοδότηση των δαπανών τους θα αφορά την

<sup>54</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., *Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των ΟΤΑ: οικονομική αυτοτέλεια, προϋπολογισμός, φορολογική αποκέντρωση, έσοδα – δαπάνες, δημοσιονομικός έλεγχος*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2009, σελ. 1

<sup>55</sup> Βλ. *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μια σύγχρονη ευρωπαϊκή έκφραση*, ΤΑΜΑΣΟΣ, 1983, σελ. 47, 48

ικανότητα είσπραξης φορολογικών εσόδων, αφού σε μεγάλο βαθμό τα έσοδά τους θα αντληθούν από φόρους<sup>56</sup>. Ο βαθμός εκμετάλλευσης της φορολογικής δυνατότητας για την άντληση φορολογικών εσόδων συνιστά την έννοια της φορολογικής προσπάθειας<sup>57</sup>. Ο τρόπος απόδοσης των επιχορηγήσεων στους Δήμους χρειάζεται να λογαριάζει τη φορολογική δυνατότητα και τη φορολογική προσπάθεια των Δήμων, εκτός από την κοστολόγηση των αναγκών τους<sup>58</sup>.

Η εξισορρόπηση των οικονομικών ανισοτήτων, ταυτόχρονα με τη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παροχής βασικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος, αποτελεί τη βασική χρησιμότητα των επιχορηγήσεων<sup>59</sup>. Έτσι, η απόδοση πόρων με επιχορηγήσεις θα μπορούσε συμπληρωματικά να ισοσκελίζει δημοσιονομικές ανισότητες υπέρ των οικονομικά ασθενέστερων Δήμων έπειτα από την άσκηση της οικονομικής και φορολογικής τους δυνατότητας, και όχι να αποτελεί την αποκλειστική διαδικασία οικονομικής στήριξής τους. Ο αναδιανεμητικός ρόλος των επιχορηγήσεων είναι καθοριστικός για την αύξηση των εσόδων των οικονομικά ασθενέστερων Δήμων. Παρόλα αυτά οι επιχορηγήσεις κρίνονται σημαντικές για την ενίσχυση των εσόδων των Δήμων<sup>60</sup>.

Οι οικονομικοί πόροι που κατανέμονται στην αυτοδιοίκηση συγκεντρώνονται κυρίως μέσω της φορολογίας. Ο τρόπος κατανομής των πόρων με τη μορφή επιχορηγήσεων, καθώς και η περιορισμένη φορολογική εξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενισχύουν την εξάρτησή της από την κεντρική διοίκηση και τον κρατικό έλεγχο στη διαχείριση των πόρων, δημιουργώντας αρνητικές επιπτώσεις στην προσέγγιση της οικονομικής ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της<sup>61</sup>. Το κράτος βεβαιώνει και εισπράττει φόρους και έπειτα προωθεί την κατανομή των κατάλληλων πόρων στους Δήμους μέσω ενός θεσμοθετημένου πλαισίου δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Η επάρκεια των πόρων τους δηλαδή συνδέεται άμεσα με το ποσοστό των φορολογικών εσόδων που αποδίδονται στους Δήμους. Εξίσου όμως σημαντικά είναι και τα τοπικά φορολογικά έσοδα των Δήμων, τα

---

<sup>56</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1988, σελ.101, 102

<sup>57</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *όπ.π.*, σελ.119

<sup>58</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, Τυπωθήτω, Αθήνα, 1999, σελ.194

<sup>59</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση*, σελ.61

<sup>60</sup> Βλ. Κλειώσης Χρ., *Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Επτάλοφος ΑΒΕΕ, Αθήνα, 1981, σελ.58

<sup>61</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, σελ.30

οποία εισπράττονται απευθείας από τους Δήμους συνδράμοντας στην ενίσχυση της οικονομικής τους ανεξαρτησίας<sup>62</sup>.

Η εκχώρηση ανεξάρτητων πηγών εσόδων στους Δήμους, με την ενίσχυση συνήθως της τοπικής φορολογίας, συντελεί στη μείωση της εξάρτησής τους από το κράτος. Έτσι ένα μεγάλο μέρος των εσόδων τους κρίνεται σκόπιμο να αποτελείται από ίδιες πηγές εσόδων, για την έγκαιρη συγκέντρωση και διασφάλιση των τοπικών εσόδων. Η μείωση των επιχορηγήσεων και η ισοδύναμη εκχώρηση πηγών εσόδων διευκολύνουν την έγκαιρη χρηματοδότηση ανελαστικών και έκτακτων δαπανών ή την εξόφληση δανειακών υποχρεώσεων. Ωφελούν επίσης τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό των δημοτικών δράσεων, την ευθύνη της τοπικής διοίκησης στη χρηματοδότησή τους και στη διαχείριση των δημοτικών πόρων, τη συμμετοχική ευθύνη των δημοτών στις τοπικές υποθέσεις<sup>63</sup>.

Επιπλέον η εκχώρηση πηγών εσόδων, εκτός από την ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας των τοπικών διοικητικών οργάνων με τη μείωση της εξάρτησής τους από το κράτος, αυξάνει και την ευθύνη για τον τρόπο διαχείρισής των εσόδων. Η ευθύνη αυτή διαχέεται και στο κοινωνικό σύνολο, στους δημότες δηλαδή οι οποίοι θα επιφορτιστούν με μία ενδεχόμενη φορολογική επιβάρυνση, πιέζοντας έτσι προς την ορθή αξιοποίηση των εσόδων από την τοπική διοίκηση και την αποτελεσματική διαχείρισή τους<sup>64</sup>. Παρά τις αντιδράσεις όμως που μπορεί να προκαλεί, η κατεύθυνση της βελτίωσης της φορολογικής εξουσίας των Δήμων προς την είσπραξη τοπικών εσόδων είναι πολύ σημαντική για την αύξηση των πόρων τους<sup>65</sup>. Η δημοσιονομική αποκέντρωση επομένως εκτός από αποκέντρωση πόρων πρέπει να συνδυαστεί και με αποκέντρωση φορολογικής εξουσίας. Η ενίσχυση της φορολογικής εξουσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης οδηγεί σε ένα δικαιότερο φορολογικό πλαίσιο<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *όπ.π.*, σελ.57

<sup>63</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *όπ.π.*, σελ.30, 31

<sup>64</sup> Βλ. Κλειώσης Χρ., *όπ.π.*, σελ.56

<sup>65</sup> Βλ. Κατσιμπάρδης Γ., *όπ.π.*, σελ.65

<sup>66</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση*, σελ.117, 118



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Η κυριότερη πηγή χρηματοδότησης των Δήμων σήμερα είναι οι ΚΑΠ που αποδίδονται μέσω επιχορηγήσεων και αφορούν ένα μεγάλο μέρος των εσόδων τους. Οι υπόλοιπες πηγές χρηματοδότησης των Δήμων συνιστούν ίδια έσοδα (τοπικοί φόροι, τέλη, εισφορές και δικαιώματα, έσοδα από την εκμετάλλευση κινητής και ακίνητης δημοτικής περιουσίας)<sup>67</sup>. Οι ανωτέρω κατηγορίες εσόδων καθορίζονται με νομοθετικές πράξεις και συνθέτουν τα τακτικά έσοδα των Δήμων.

Άλλες σημαντικές πηγές εσόδων αποτελούν τα έκτακτα έσοδά τους. Τα κυριότερα είναι τα έσοδα από εκποίηση δημοτικής περιουσίας, δάνεια, πρόστιμα, προσαυξήσεις, παράβολα, δωρεές ή κληρονομίες, έκτακτες επιχορηγήσεις για έκτακτες λειτουργικές δαπάνες αλλά και επενδυτικές δραστηριότητες (πόροι από ΣΑΤΑ), αναπτυξιακοί πόροι (από ΕΣΠΑ και άλλα αναπτυξιακά προγράμματα) και έσοδα από παρακρατήσεις πόρων παρελθόντων οικονομικών ετών<sup>68</sup>.

Παρακάτω παρουσιάζονται συνοπτικά οι σημαντικότερες κατηγορίες πηγών χρηματοδότησης για τους Δήμους.

#### 6.1 ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ (ΚΑΠ)

Η ανάγκη για επάρκεια πόρων στους Δήμους οδήγησε στη θεσμοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ)<sup>69</sup>. Οι ΚΑΠ αφορούν έσοδα που συγκεντρώνει το κράτος μέσω της φορολογίας και τα αποδίδει στους ΟΤΑ, μέσω κρατικών επιχορηγήσεων. Η

---

<sup>67</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.57

<sup>68</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.19, 20, 21

<sup>69</sup> Βλ. Ν.1828/1989, αρ.25

θέσπιση των ΚΑΠ στόχευε στην τακτική τροφοδότησή των Δήμων με τους αναγκαίους πόρους για την αποτελεσματική λειτουργία τους<sup>70</sup>.

Με την εφαρμογή του Καλλικράτη, οι ΚΑΠ αποτέλεσαν την κύρια πηγή εσόδων των Δήμων. Τους ΚΑΠ συνθέτουν<sup>71</sup>: (α) το 19,5% των ετήσιων εισπράξεων από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (ΦΕΦΝΠ)<sup>72</sup> (β) το 12% των εσόδων από το ΦΠΑ και (γ) 11,3% των ετήσιων εισπράξεων του ΕΝΦΙΑ<sup>73</sup>. Οι αλλαγές των ΚΑΠ αποστέρησαν σημαντικά έσοδα των Δήμων, χωρίς να υπάρξει μέριμνα για την αναπλήρωσή τους με έσοδα από άλλο πόρο.

Η ΣΑΤΑ (Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης) αποτελεί ποσό έως το 1/3 του αντίστοιχου πόρου των ΚΑΠ που προκύπτει από το ΦΕΦΝΠ, και χρηματοδοτεί επενδυτικές δαπάνες των Δήμων. Το υπόλοιπο ποσό του πόρου χρηματοδοτεί λειτουργικές και άλλες δαπάνες των Δήμων μαζί με τα άλλα μέρη των ΚΑΠ και καταχωρούνται στον τακτικό προϋπολογισμό. (άρ.259§3) Οι πόροι της ΣΑΤΑ καταχωρούνται στον προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. (άρ.259§4) Η απόδοση της ΣΑΤΑ και των ΚΑΠ στους Δήμους πραγματοποιείται μηνιαίως σε ισόποσες προκαταβολές (άρ.259§5) μέσω του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ). (άρ.259§3).

Η κατανομή των ΚΑΠ και της ΣΑΤΑ σε κάθε Δήμο καθορίζεται ανά έτος, με σχετική απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών σύμφωνα και με τη γνώμη της ΚΕΔΕ. Ο καταμερισμός των πόρων εξαρτάται από τα κριτήρια κατανομής που συναποφασίζονται από τους εν λόγω φορείς. Στα δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά κριτήρια που προβλέπονταν αρχικά στον Καλλικράτη, εντάχθηκαν και τα κριτήρια της διοικητικής υποστήριξης ορισμένων Δήμων προς άλλους και των αναγκών ορεινών και νησιωτικών Δήμων<sup>74</sup>. Με αντίστοιχο τρόπο κατανέμονται και οι έκτακτες επιχορηγήσεις στους Δήμους για τη χρηματοδότηση έκτακτων δαπανών τους (άρ.259§6).

---

<sup>70</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.126

<sup>71</sup> Βλ. Ν.3852/2010, άρ.259

<sup>72</sup> Βλ. ΠΔ.170/2014, άρ.1α. [αρχικά το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 20% και μετέπειτα αυξήθηκε σε 21,3% (Ν.3870/2010, άρ.18§1β και Ν.3943/2011, άρ.49§11β)].

<sup>73</sup> Βλ. Ν.4223/2013, άρ.13§6. [αρχικά το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 50% του ΦΑΠ, στο άρ.259 του Ν.3852/2010].

<sup>74</sup> άρ.259§3 και 4 του Ν.3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν με άρ.9§12 του Ν.4071/2012

## 6.2 ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ

Οι δημοτικοί φόροι, τα τέλη και οι εισφορές συνθέτουν κυρίως τα ίδια έσοδα των Δήμων. Οι τοπικοί φόροι επιβάλλονται με νόμο από το κράτος βάσει του άρ.78Σ. Οι φόροι συνιστούν «αναγκαστικές χρηματικές παροχές των πολιτών, δίχως ειδική αντιπαροχή», σε αντίθεση με τα τέλη που συνδέονται με ειδική αντιπαροχή, έχοντας ως «σκοπό να καλύψουν το κόστος της»<sup>75</sup>. Η καταβολή των φόρων είναι υποχρεωτική για τους πολίτες χωρίς να είναι αποδέκτες άμεσης αντιπαροχής. Ουσιαστικά υφίστανται οι πολίτες μέσω της καταβολής των φόρων τους μία αντιπαροχή από το κράτος, χωρίς να ωφελούνται ατομικά αλλά προσδίδοντάς τους γενικότερα κοινωνικά οφέλη<sup>76</sup>.

Τα τέλη εστιάζουν στη χρηματοδότηση υπηρεσιών του Δήμου που προσφέρονται στους δημότες για την κάλυψη ορισμένων αναγκών τους, οι οποίοι ως ωφελούμενοι καλούνται να πληρώσουν το κόστος της χρήσης των υπηρεσιών αυτών με την πληρωμή ανάλογου τέλους. Περιέχουν δηλαδή το στοιχείο της ανταποδοτικότητας<sup>77</sup>. Προσφέρεται λοιπόν ειδική αντιπαροχή έναντι αντιτίμου από τους ωφελούμενους. Τα οφέλη είναι ατομικά για τον κάθε καταναλωτή και σαφώς μικρότερα από τα γενικότερα οφέλη που απορρέουν από τους φόρους, τα οποία διαχέονται προς το κοινωνικό σύνολο. Εντούτοις, η χρήση των παρεχόμενων υπηρεσιών στην περίπτωση των τελών δεν είναι αναγκαστική για τους πολίτες, επομένως ούτε και η πληρωμή των αντίστοιχων τελών<sup>78</sup>.

Τα ίδια έσοδα των Δήμων (φόροι, τέλη, εισφορές, δικαιώματα, έσοδα από κινητή και ακίνητη περιουσία) καθώς και νομοθετικές διατάξεις με τις οποίες έχουν θεσμοθετηθεί παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα.

---

<sup>75</sup> Βλ. Κυπραίος Μ., *Στοιχεία φορολογικού δικαίου*, Αθήνα, 1980, σελ.1

<sup>76</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, σελ.68

<sup>77</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *όπ.π.*, σελ.77

<sup>78</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *όπ.π.*, σελ.69

### 6.3 ΔΑΝΕΙΑ

Τα δάνεια αποτελούσαν διαχρονικά σημαντικές πηγές οικονομικών πόρων για τους ελληνικούς Δήμους και τη χρηματοδότηση επενδυτικών και αναπτυξιακών τους δράσεων<sup>79</sup>.

Το πλαίσιο δανειοδότησης των Δήμων αλλάζει δραστικά με τη θέσπιση του Καλλικράτη. Στα άρθρα 264 και 265 ειδικά ρυθμίζονται οι κατευθύνσεις για τον περιορισμό της άνευ ορίων δανειοδότησης των Δήμων. Η προσφυγή σε δανειακά κεφάλαια προωθείται σε ειδικές περιπτώσεις, για χρηματοδότηση επενδυτικών δράσεων ή παλιών χρεών των Δήμων. Οι όροι για τη σύναψη δανείου είναι αφενός η ετήσια απόσβεση του δανείου προς αποπληρωμή να μην ξεπερνά το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων και αφετέρου το σύνολο των χρεών του Δήμου που επιθυμεί δάνειο να μην ξεπερνά το 60% του συνόλου των εσόδων του<sup>80</sup>. (άρ.264§1)

Στον Καλλικράτη επίσης προβλέπεται η χορήγηση προπληρωμών των ΚΑΠ σε Δήμους με ελάχιστη δημοσιονομική ικανότητα που παρουσιάζουν ανεπάρκεια ίδιων πόρων ή όταν απαιτείται άμεση κάλυψη μιας αναγκαίας δαπάνης τους. Στην περίπτωση αυτή το ποσό που χορηγείται δεν ξεπερνά το 150% της μηνιαίας απόδοσης των ΚΑΠ, με την προϋπόθεση της επιστροφής του προκαταβληθέντος ποσού εντός του έτους. (αρθρ.264§3) Η καταβολή προπληρωμών από τους ΚΑΠ για έκτακτη οικονομική ενίσχυση των Δήμων, όπως και η χορήγηση δανείου, ρυθμίζεται στον Καλλικράτη με αυστηρά κριτήρια.

---

<sup>79</sup> Βλ. Τάτσος Ν., ό.π., σελ.243

<sup>80</sup> Βλ. ΥΑ 43093/30-7-2010 του ΥΠ.ΕΣ. (ΦΕΚ Β' 1153/30-7-2010)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

### ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΗ

Στην Ελλάδα τα ίδια έσοδα αποτελούν ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Δήμων. Το μεγαλύτερο μέρος όμως των συνολικών πόρων τους προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις, όπως φαίνεται ακολούθως στον πίνακα 7.1.

**Πίνακας 7.1**

**Κατηγορίες εσόδων των Δήμων για το έτος 2016**

<b>Κατηγορίες εσόδων Δήμων για το 2016</b>	<b>Ποσοστό επί των συνολικών εσόδων</b>
Επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες και επιδόματα	45,7%
Επιχορηγήσεις για επενδύσεις	8,5%
Επιχορηγήσεις για παρακρατήσεις παρελθόντων ετών(Π.Ο.Ε.)	9%
Τέλη, δικαιώματα, παροχή υπηρεσιών, φόροι και εισφορές	29%
Κινητή και ακίνητη δημοτική περιουσία	1,6%
Λοιπά έσοδα	6,1%

(πηγή: ΕΕΤΑΑ)<sup>81</sup>

Η μεγάλη εξάρτηση των ελληνικών Δήμων από τις κρατικές επιχορηγήσεις είναι εμφανής. Παρά την τεράστια μείωση των επιχορηγήσεων, με συρρίκνωση των ΚΑΠ κατά 60% από το 2009 και τη ραγδαία μείωση της ΣΑΤΑ<sup>82</sup>, τα ίδια έσοδα των Δήμων δεν αποτυπώνουν ακόμη μία δυναμική που θα τους διασφαλίσει την οικονομική τους αυτοδυναμία, εξισορροπώντας τη σημαντική μείωση των πόρων τους.

Οι δημοτικές δαπάνες σήμερα παρουσιάζονται παρακάτω.

<sup>81</sup> Βλ. *Οι ΟΤΑ σε αριθμούς*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 2017, σελ.30

<sup>82</sup> Γκέκας Ρ., *Τα Οικονομικά της Τ.Α. Πανεπιστημιακές Σημειώσεις*, Αθήνα, 2017 – 2018, σελ.377

## Πίνακας 7.2

### Κατηγορίες δαπανών των Δήμων για το έτος 2016

Κατηγορίες δαπανών Δήμων για το 2016	Ποσοστό επί των συνολικών δαπανών
Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	31,1%
Προνοιακά επιδόματα	14,1%
Υποχρεωτικές μεταβιβάσεις σε νομικά πρόσωπα	12,5%
Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης	4,2%
Πληρωμές Π.Ο.Ε.	6,5%
Επενδύσεις	10,7%
Λοιπά έξοδα	20,9%

(πηγή: EETAA)<sup>83</sup>

Οι δαπάνες των Δήμων συνδέονται άμεσα με τα έσοδά τους καθώς οι πόροι που εισρέουν χρηματοδοτούν κατά βάση τις δαπάνες τους. Οι μειωμένοι πόροι που διατίθενται από τους Δήμους για επενδύσεις (10,7%) δείχνουν τον υποβαθμισμένο αναπτυξιακό τους ρόλο, λόγω της εξάρτησής τους από τους μειωμένους πόρους που λαμβάνουν από την κεντρική διοίκηση. Η πλειονότητα των πόρων τους κατευθύνεται στη χρηματοδοτική κάλυψη βασικών και ανελαστικών υποχρεώσεών τους, όπως φαίνεται στον πίνακα 7.2.

Οι χρηματοδοτικές ανάγκες επομένως των Δήμων, με το μεγάλο μέγεθος των ανελαστικών δαπανών τους, σε συνδυασμό με τη μικρή δυναμικότητα των ιδίων εσόδων τους, οδηγούν αναπόφευκτα στην τροφοδότηση των Δήμων με κρατικές επιχορηγήσεις, για την επαρκή χρηματοδοτική κάλυψη των υποχρεώσεών τους. Η μεγάλη εξάρτηση των Δήμων από τις επιχορηγήσεις σε συνάρτηση με τη ραγδαία μείωση των ΚΑΠ τα τελευταία χρόνια αναδεικνύουν το χαμηλό επίπεδο δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα.

Στην Ευρώπη οι κρατικές επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ είναι αρκετά περιορισμένες, καθώς η χρηματοδοτική τους λειτουργία στις περισσότερες χώρες εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την είσπραξη τοπικών εσόδων. Η πληθώρα τοπικών εσόδων ενισχύει την οικονομική αυτάρκεια των ΟΤΑ και την ανεξαρτησία τους από την κεντρική διοίκηση, ενώ σχετίζεται άμεσα με το μέγεθος των δαπανών και επενδύσεών τους.

Η εκτίμηση του βαθμού αποκέντρωσης προκύπτει από τα έσοδα ή δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σχέση με τα συνολικά δημόσια έσοδα ή δαπάνες αντίστοιχα<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Βλ. *Οι ΟΤΑ σε αριθμούς*, σελ.31

Στον πίνακα 7.3 αναλύεται ειδικότερα το επίπεδο δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ευρώπη (βαθμός αποκέντρωσης), με σύγκριση των τοπικών εσόδων ως ποσοστού επί των συνολικών εσόδων (1<sup>η</sup> στήλη) και με τις τοπικές δαπάνες και επενδύσεις ως ποσοστά των συνολικών δημόσιων δαπανών και επενδύσεων αντίστοιχα (2<sup>η</sup> και 3<sup>η</sup> στήλη), για το έτος 2015.

Πίνακας 7.3

Έσοδα, δαπάνες και επενδύσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη (2015)

Χώρες	Έσοδα ΤΑ ως προς τα συνολικά δημόσια έσοδα	Δαπάνες ΤΑ ως προς τις συνολικές δημόσιες δαπάνες	Επενδύσεις ΤΑ ως προς τις συνολικές δημόσιες επενδύσεις
Αυστρία	17,1%	16,8%	29,5%
Βέλγιο	14,1%	13,3%	31,8%
Γερμανία	17,7%	17,7%	34%
Ελβετία	20,2%	21%	30,4%
Ισπανία	16,9%	13,7%	25,5%
Γαλλία	21,4%	20,1%	56,4%
Δανία	65,7%	63,2%	41%
<b>Ελλάδα</b>	<b>7,7%</b>	<b>6,2%</b>	<b>16,9%</b>
Εσθονία	24,1%	23,5%	24,3%
Ηνωμένο Βασίλειο	27,7%	25,4%	34,9%
Ιρλανδία	9%	7,5%	16,1%
Ισλανδία	29,4%	30,3%	35,1%
Ιταλία	31%	28,8%	59,1%
Λετονία	23,9%	25,1%	27,4%
Λουξεμβούργο	11,5%	11%	28,7%
Νορβηγία	28,4%	33%	41%
Ολλανδία	32,7%	32,1%	50,5%
Ουγγαρία	16,7%	15,8%	35,6%
Πολωνία	32,8%	30,8%	46,5%
Πορτογαλία	14,5%	12,3%	41,9%
Σλοβακία	17,8%	16,4%	23,3%
Σλοβενία	20,6%	18,8%	42,2%
Σουηδία	49,2%	49,8%	50,6%
Τσεχία	28,9%	27,1%	49,2%
Φινλανδία	41,8%	39,3%	55,4%
<b>Ε.Ε – 28</b>	<b>24,9%</b>	<b>23,5%</b>	<b>42,8%</b>
<b>Ο.Ο.Σ.Α -35</b>	<b>42,2%</b>	<b>40,3%</b>	<b>59,3%</b>

(πηγή: ΟΟΣΑ)<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Βλ. Τάτσος Ν., όπ.π., σελ.37

<sup>85</sup> Βλ. Οι ΟΤΑ σε αριθμούς, σελ.71, 73, 74

Στον ανωτέρω πίνακα βλέπουμε ότι η Ελλάδα εμφανώς περιγράφεται με το χαμηλότερο βαθμό αποκέντρωσης στην Ευρώπη. Συγκεκριμένα, τα έσοδα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν μόλις το 7,7% των συνολικών δημόσιων εσόδων. Αντίθετα, σε όλες τις χώρες το αντίστοιχο ποσοστό ξεπερνά το 10% (με εξαίρεση την Ιρλανδία), ενώ στις περισσότερες κυμαίνεται πάνω και από το 20%. Συγκριτικά δε με το δείκτη των 28 χωρών της Ε.Ε., το ελληνικό ποσοστό είναι περίπου υποτριπλάσιο, και 6 φορές μικρότερο σε σχέση με το αντίστοιχο ποσοστό των χωρών του ΟΟΣΑ. Ακόμη και σε χώρες εκτός Ε.Ε., όπως η Νορβηγία και η Ισλανδία, συναντούμε μεγάλες διαφορές στο επίπεδο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης.

Αντίστοιχα με τα έσοδα, παρόμοια κατάσταση επικρατεί και στο πεδίο των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με το σύνολο των δημόσιων δαπανών στην Ευρώπη. Παρατηρείται ότι το μέγεθος των τοπικών δαπανών είναι ανάλογο με το μέγεθος των τοπικών εσόδων, καθώς το ποσοστό των τοπικών δαπανών σε σχέση με τις συνολικές δημόσιες δαπάνες προσεγγίζει το ποσοστό των τοπικών εσόδων σε σχέση με τα συνολικά δημόσια έσοδα, για τις διάφορες χώρες. Έτσι η κατάταξη των χωρών είναι περίπου ίδια, είτε λαμβάνοντας ως μέτρο σύγκρισης τα τοπικά τους έσοδα σε σχέση με τα συνολικά δημόσια έσοδα είτε τις τοπικές δαπάνες σε σχέση με τις συνολικές δημόσιες δαπάνες, καθώς τα αντίστοιχα ποσοστά σε κάθε χώρα συγκλίνουν μεταξύ τους.

Για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, παρατηρούμε ότι το ποσοστό των δαπανών της σε σχέση με τις συνολικές δημόσιες δαπάνες συνιστά το μικρότερο στην Ευρώπη. Επομένως σχετικά με το βαθμό αποκέντρωσης, εξάγεται ανάλογο συμπέρασμα και από το πεδίο των τοπικών δαπανών. Αποδεικνύεται έτσι στην πράξη ότι το μέγεθος των τοπικών δαπανών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα τοπικά έσοδα.

Παράλληλα, οι τοπικές επενδύσεις στην Ελλάδα ως ποσοστό των συνολικών δημόσιων επενδύσεων κινούνται σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σχέση με εκείνες των άλλων χωρών (εκτός της Ιρλανδίας), με τα αντίστοιχα ποσοστά τους να είναι πολύ μεγαλύτερα όπως φαίνονται στον πίνακα 7.3. Η Ελλάδα έχει το μικρότερο βαθμό αποκέντρωσης στην Ευρώπη. Επηρεάζονται επομένως και οι τοπικές επενδύσεις από το βαθμό αποκέντρωσης. Έτσι συνάγεται εμπράκτως ότι η τοπική ανάπτυξη, που προωθείται με τις τοπικές επενδύσεις σε μία χώρα, σχετίζεται άμεσα με τη δημοσιονομική αποκέντρωση.



Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν στην Ευρώπη μία πολύ σημαντική πηγή εσόδων σε τοπικό επίπεδο. Τα αυξημένα τοπικά φορολογικά έσοδα ενισχύουν την επάρκεια των τοπικών πόρων για τους ΟΤΑ. Το μέγεθος των τοπικών φορολογικών εσόδων εκφράζει εν πολλοίς το επίπεδο φορολογικής αποκέντρωσης, η οποία σχετίζεται άμεσα με τη δημοσιονομική αποκέντρωση σε μία χώρα.

Ο βαθμός φορολογικής αποκέντρωσης προκύπτει από τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σχέση με το σύνολο των δημόσιων φορολογικών εσόδων<sup>86</sup>.

Στον πίνακα 7.4 αποφαίνεται ο βαθμός φορολογικής αποκέντρωσης στην Ευρώπη, συγκρίνοντας τα τοπικά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων σε ευρωπαϊκές χώρες για το έτος 2015 (1<sup>η</sup> στήλη). Συγκρίνονται επίσης τα τοπικά φορολογικά έσοδα ως προς το σύνολο των τοπικών εσόδων (2<sup>η</sup> στήλη).

**Πίνακας 7.4**

**Φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη (2015)**

Χώρες	Φορολογικά έσοδα ΤΑ ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα	Φορολογικά έσοδα ΤΑ ως προς τα συνολικά έσοδα της ΤΑ
Αυστρία	4,3%	14,3%
Βέλγιο	7,3%	30,5%
Γερμανία	13,2%	38,7%
Ελβετία	19,5%	59,1%
Ισπανία	14,9%	51,8%
Γαλλία	19,7%	50%
Δανία	26,2%	34,9%
<b>Ελλάδα</b>	<b>3,4%</b>	<b>23,9%</b>
Εσθονία	1,5%	3,5%
Ηνωμένο Βασίλειο	5,9%	14,9%
Ιρλανδία	2,6%	20,8%
Ισλανδία	28,4%	76%
Ιταλία	21,2%	43%
Λετονία	27,3%	58,6%
Λουξεμβούργο	4,9%	26%
Νορβηγία	20,7%	37,4%
Ολλανδία	6,1%	10%
Ουγγαρία	8,8%	28,1%
Πολωνία	21,1%	32,7%
Πορτογαλία	9,8%	39%

<sup>86</sup> Βλ. Τάτσος Ν., όπ.π., σελ.153

Σλοβακία	2,9%	7%
Σλοβενία	15,8%	37,7%
Σουηδία	32,9%	53,5%
Τσεχία	25,2%	41,4%
Φινλανδία	33,5%	45,5%
<b>Ε.Ε – 28</b>	14,8%	35,4%
<b>Ο.Ο.Σ.Α – 35</b>	31,2%	43,9%

(πηγή: ΟΟΣΑ)<sup>87</sup>

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα δεν είναι ουραγός όσον αφορά το βαθμό φορολογικής αποκέντρωσης (1<sup>η</sup> στήλη), εντούτοις υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Επιπλέον, ο ελληνικός δείκτης (3,4%) είναι σχεδόν υποπενταπλάσιος συγκριτικά με τον αντίστοιχο δείκτη των χωρών της Ε.Ε. (14,8%) και περίπου 9 φορές μικρότερος από το δείκτη των χωρών του ΟΟΣΑ (31,2%). Αποδεικνύεται έτσι ότι στην Ελλάδα οι τοπικοί φόροι αποτελούν ένα μικρό κομμάτι του φορολογικού συστήματος, με ελάχιστα φορολογικά έσοδα να οφείλονται σε τοπικούς φόρους.

Τα έσοδα από τοπικούς φόρους συνιστούν ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις περισσότερες χώρες (2<sup>η</sup> στήλη), αλλά όχι τη σημαντικότερη πηγή εσόδων της ειδικά στην Ελλάδα. Συγκρίνοντας με τους δείκτες της 2<sup>ης</sup> στήλης, αποφαίνεται η μικρή εξάρτηση των εσόδων των ελληνικών ΟΤΑ από τοπικά φορολογικά έσοδα σε σχέση με τους ΟΤΑ άλλων χωρών, όπου για αυτούς οι τοπικοί φόροι αποτελούν εξαιρετικά σημαντική πηγή εσόδων. Αυτό προκύπτει και από τον πίνακα 7.1, όπου οι επιχορηγήσεις αποτελούν την κυριότερη πηγή εσόδων των ελληνικών Δήμων και όχι η τοπική φορολογία.

Συμπεραίνεται λοιπόν ότι η Ελλάδα σήμερα είναι ίσως το πιο συγκεντρωτικό δημοσιονομικά κράτος της Ευρώπης, με χαμηλό βαθμό δημοσιονομικής και φορολογικής αποκέντρωσης και ελάχιστη φορολογική εξουσία για τους ΟΤΑ. Αποφαίνεται γενικότερα η ανεπάρκεια του υφιστάμενου πλαισίου δημοσιονομικής αποκέντρωσης, καθώς προσδίδει μικρή δυναμική στα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

<sup>87</sup> Βλ. Οι ΟΤΑ σε αριθμούς, σελ.75

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

### ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Η φορολογική αποκέντρωση αποτελεί έναν κρίσιμο παράγοντα που σχετίζεται σημαντικά με το επίπεδο δημοσιονομικής αποκέντρωσης σε μία χώρα. Εναλλακτικά χαρακτηρίζεται και ως «φορολογική αυτονομία» και συνιστά τη φορολογική εξουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα σε ένα εθνικό φορολογικό πλαίσιο, στο σχηματισμό του οποίου συμμετέχει και αυτή εκτός από την κεντρική διοίκηση. Και αυτό γιατί σημαντικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται από την είσπραξη φόρων, αποτελούν δηλαδή τοπικά φορολογικά έσοδα<sup>88</sup>. Για το λόγο αυτό είθισται αρκετές φορές η δημοσιονομική αποκέντρωση να εκφράζεται από την έννοια της φορολογικής αποκέντρωσης.

Η σύγχρονη κατεύθυνση για φορολογική αποκέντρωση συναντάται ευρέως στις χώρες της Ευρώπης. Συνδυάζεται με τη συνεισφορά της τοπικής αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα και την απόκτηση φορολογικής εξουσίας, η οποία συνδέεται άρρηκτα με την ενίσχυση των οικονομικών της και την επίτευξη της οικονομικής της αυτοτέλειας. Έτσι η οικονομική της αυτοτέλεια σχετίζεται άμεσα με τη φορολογική αποκέντρωση. Η φορολογική εξουσία των ΟΤΑ στην Ελλάδα κινείται σε χαμηλά επίπεδα, με αρνητικά αποτελέσματα για την οικονομική τους αυτοδυναμία. Αυτό τους οδηγεί στο να στηρίζονται κατά κύριο λόγο στις κρατικές επιχορηγήσεις για την κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών τους<sup>89</sup>.

Το επίπεδο φορολογικής αποκέντρωσης εξαρτάται από το βαθμό ελευθερίας στην άσκηση φορολογικών αρμοδιοτήτων σύμφωνα με το ισχύον φορολογικό πλαίσιο. Η φορολογική ελευθερία είναι πολύ χαμηλή για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, καθόσον η κεντρική διοίκηση κατέχει αποκλειστικό δικαίωμα διαμόρφωσης της φορολογικής βάσης αλλά και επιλογής του ύψους των περισσότερων φορολογικών συντελεστών. Σε αρκετές χώρες της Ευρώπης, για την επιλογή του φορολογικού συντελεστή καθορίζεται από το κράτος ένα «πλαφόν» ή ένα «διάστημα εμπιστοσύνης».

---

<sup>88</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.17

<sup>89</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.26

Μέσα στο καθορισμένο αυτό πλαίσιο, ο φορολογικός συντελεστής επιλέγεται από την τοπική αυτοδιοίκηση<sup>90</sup>.

Για την ενίσχυση της φορολογικής αποκέντρωσης με εκχώρηση φόρων προς τους ΟΤΑ απαιτείται η τήρηση ορισμένων φορολογικών αρχών, όπως η αρχή της νομιμότητας του φόρου, της φορολογικής ισότητας (ή δικαιοσύνης), της μη αναδρομικότητας των φορολογικών νόμων, οι οποίες απορρέουν από το Σύνταγμα. Ειδικότερα, με την αρχή νομιμότητας του φόρου καθορίζεται η αποκλειστική αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας προς την επιβολή ενός τοπικού φόρου κατόπιν ψήφισης σχετικού νόμου, σύμφωνα με το άρ.78§1Σ, αντίθετα από την τοπική αυτοδιοίκηση και τους Δήμους που δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα<sup>91</sup>.

Έτσι η φορολογική βάση διαμορφώνεται από το κράτος, κυρίως για τον περιορισμό κινδύνων φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των Δήμων αλλά και λόγω προβλημάτων στην υφιστάμενη τεχνική υποδομή ορισμένων Δήμων<sup>92</sup>. Η διαμόρφωση όμως της φορολογικής βάσης διαφέρει από τους φορολογικούς συντελεστές, οι οποίοι δύνανται να επιλεγούν σε ένα Δήμο εντός ενός προκαθορισμένου διαστήματος διακυμάνσεως τιμών, εφόσον αυτό θα διαμορφώνεται με σχετικό νόμο βάσει του άρ.78Σ<sup>93</sup>.

Η αποθάρρυνση προσπαθειών εξαγωγής φόρων, η εξάλειψη της πιθανότητας εμφάνισης φορολογικού ανταγωνισμού, η εισοδηματική ελαστικότητα των εσόδων, η διασφάλιση της επάρκειας των εσόδων, η τοπικότητα, το μικρό κόστος διαχείρισης ώστε να μην προσθέτει επιπλέον βάρη στους πολίτες, είναι ορισμένες επιπλέον αρχές φορολογίας που πρέπει να ικανοποιούνται σε ένα αποτελεσματικό τοπικό φορολογικό σύστημα,<sup>94</sup> όπως και ο αριθμός των φόρων που εκχωρούνται στους Δήμους ανάλογα με τις ανάγκες τους, και η φορολογική εναρμόνιση μεταξύ των Δήμων<sup>95</sup>.

Η φορολογική αποκέντρωση και η φορολογική εξουσία των Δήμων πρέπει να ενισχυθούν. Ταυτόχρονα με την παραχώρηση φορολογικής εξουσίας στους Δήμους,

---

<sup>90</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.32

<sup>91</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.90

<sup>92</sup> Βλ. ΙΤΑ, *Φορολογική αποκέντρωση. Ταμείο συνοχής χωρίς επιβάρυνση για τον πολίτη*, Αθήνα, 2005, σελ.120

<sup>93</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.91, υποσ.332

<sup>94</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.113

<sup>95</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Φορολογική αποκέντρωση. Το φορολογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1987, σελ.137

είναι απαραίτητο ένα λειτουργικό σύστημα εξισορρόπησης με κρατικές επιχορηγήσεις για την αποφυγή δημοσιονομικών ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, σελ.122

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

### Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΔΙΑΛΟΓΟΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΥΠΑΡΧΟΝ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ

Η αρχιτεκτονική του Καλλικράτη για τη δημοσιονομική αποκέντρωση στόχευε κατά κύριο λόγο στην επαρκή χρηματοδότηση της αυτοδιοίκησης. Με την εφαρμογή του όμως τα οικονομικά προβλήματα σε πολλούς Δήμους αυξήθηκαν σημαντικά. Απόρροια αυτών, οι διατάξεις του Καλλικράτη τέθηκαν ως αντικείμενο συζήτησης στο δημόσιο διάλογο, σχετικά με την ανάγκη τροποποίησής τους. Διάφορες θέσεις και απόψεις φορέων διατυπώθηκαν για το ισχύον σύστημα δημοσιονομικής αποκέντρωσης και χρηματοδότησης των Δήμων. Βασικός εκφραστής των θέσεων αυτών ήταν η ΚΕΔΕ.

Η ΚΕΔΕ (Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος) ως γνήσιος εκπρόσωπος της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα συνδιαλέγεται με την κεντρική διοίκηση και άλλους φορείς προς όφελος των Δήμων. Ιδρύθηκε με την έλευση του Καλλικράτη<sup>97</sup> και κατέχει ουσιώδη ρόλο στον καθορισμό της συνολικής και πραγματικής αποτύπωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην κοινωνία. Προάγγελος της ΚΕΔΕ ήταν η ΚΕΔΚΕ (Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων),<sup>98</sup> με μέλη της τοπικές ενώσεις που συνιστούσαν οι Δήμοι και Κοινότητες των τότε νομών (ΤΕΔΚ).

Πάγιο αίτημα της τότε ΚΕΔΚΕ ήταν η διεκδίκηση οικονομικών πόρων για τους Δήμους. Η θέση της βασίστηκε στη συνταγματική υποχρέωση της κεντρικής διοίκησης να εξασφαλίζει τους απαραίτητους πόρους των ΟΤΑ<sup>99</sup>. Ο ρόλος της ήταν καταλυτικός και στις ζυμώσεις προς τη θέσπιση κεντρικών αυτοτελών πόρων για τους Δήμους, στην κατεύθυνση της επιδίωξης της οικονομικής τους αυτοτέλειας και της ενίσχυσης του οικονομικού και αναπτυξιακού τους προγραμματισμού<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Βλ. ΠΔ 75/2011

<sup>98</sup> Βλ. ΠΔ 197/1978

<sup>99</sup> Βλ. Σωτηρέλης Γ., όπ.π., σελ.44, υποσ.28

<sup>100</sup> Βλ. Κατσιμπάρδης Γ., όπ.π., σελ.42

Από τη θέσπιση του Καλλικράτη και έπειτα η ΚΕΔΕ ανέπτυξε συνεχώς την προβληματική της για τις στρεβλώσεις που διαπιστώθηκαν στην αρχιτεκτονική του, σχετικά με την αφαίρεση πόρων από τους ΚΑΠ και γενικότερα με την κατανομή τακτικών πόρων προς την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Ενδεικτικά, από την εφαρμογή του Καλλικράτη και έπειτα συντελέστηκε συρρίκνωση των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους Δήμους (μείωση πάνω από 60% από το 2009 έως σήμερα), όπως και της ΣΑΤΑ (180 εκ. € το 2015, σε σχέση με 1,1 δις € το 2009). Η μείωση των πόρων είχε σοβαρό αντίκτυπο στην κάλυψη των λειτουργικών και επενδυτικών αναγκών των Δήμων<sup>101</sup>.

Σε συνέδριο της ΚΕΔΕ (2013) εκφράστηκε η ανάγκη αλλαγής του πλαισίου κατανομής των ΚΑΠ. Για την απόδοσή τους στους Δήμους μέσω επιχορηγήσεων, έχει συμφωνηθεί να γνωμοδοτεί και η ΚΕΔΕ για τον τρόπο κατανομής τους, στον οποίο έχουν προταθεί αντικειμενικά και αναλογικά κριτήρια και όχι αποκλειστικά πληθυσμιακά<sup>102</sup>. Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων συνδεόταν άμεσα με τις αναγκαστικές δαπάνες τους και την άσκηση των αυξημένων αρμοδιοτήτων τους. Διατυπώθηκε λοιπόν η άποψη πως το πληθυσμιακό κριτήριο δεν μπορούσε να αποτελεί το σημαντικότερο κριτήριο κατανομής τους, ιδιαίτερα καθόσον οι ΚΑΠ κάλυπταν μόνο κατά το ήμισυ το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων, συνυπολογίζοντας και το τεράστιο κενό χρηματοδότησης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης από τη μειωμένη απόδοση πόρων στην αυτοδιοίκηση. Σχετική πρόβλεψη έπρεπε να υφίσταται και για τους ασθενέστερους οικονομικά Δήμους, καθώς και για εκείνους με ιδιαίτερη μορφολογία όπως οι νησιωτικοί και οι ορεινοί Δήμοι με σαφώς μεγαλύτερες ανάγκες για την ενίσχυσή τους, προς τον περιορισμό των ανισοτήτων<sup>103</sup>.

Παράλληλα εκφράστηκε η άποψη ότι η φορολογική αποκέντρωση όπως αποτυπώθηκε στον Καλλικράτη δεν προσέφερε σημαντικά οφέλη στους Δήμους<sup>104</sup>. Η απαίτηση των Δήμων για φορολογική αποκέντρωση διατυπώθηκε και αργότερα (συνέδριο ΚΕΔΕ, 2015). Τονίστηκε επίσης η ανάγκη αντιστροφής της τάσης μείωσης των θεσμοθετημένων πόρων προς τους Δήμους και επιστροφής των παρακρατηθέντων

<sup>101</sup> Βλ. Γκέκας Ρ., όπ.π., σελ.377

<sup>102</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.126

<sup>103</sup> <https://www.kedke.gr/el/%CE%B4%CF%81%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B9%CE%BF%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%CF%84%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%B4%CF%81%CE%B9%CE%B1>

<sup>104</sup> <http://www.peddm.gov.gr/index.php/simperasmata/>

ποσών από τους ΚΑΠ και τη ΣΑΤΑ<sup>105</sup>. Η ραγδαία μείωση των ΚΑΠ και της ΣΑΤΑ επισημάνθηκε και αργότερα (συνέδριο ΚΕΔΕ, 2016) καθώς επίσης και ο αρνητικός της αντίκτυπος στην άσκηση των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν στους Δήμους και στην αποτελεσματική λειτουργία πολλών υπηρεσιών τους. Ταυτόχρονα, επαναδιατυπώθηκε η ανάγκη διόρθωσης του πλαισίου των ΚΑΠ και σταδιακής επιστροφής των παρακρατηθέντων, για την εξασφάλιση επαρκών πόρων για τους Δήμους,<sup>106</sup> θέση η οποία εκφράστηκε και μετέπειτα (συνέδριο ΚΕΔΕ, 2017)<sup>107</sup>

Το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) παράλληλα εξουσιοδότησε ειδική επιτροπή για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>108</sup>, για την παροχή σχετικής γνωμοδότησής της στο αρμόδιο υπουργείο. Σχετικά με τα οικονομικά των Δήμων, στο πόρισμα της Επιτροπής τονίστηκε η ανάγκη τροποποίησης του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου για τους ΚΑΠ, τα ανταποδοτικά τέλη, τα ίδια έσοδα και το δανεισμό. Η ανάγκη ουσιαστικής προώθησης της φορολογικής αποκέντρωσης και αλλαγή του αυστηρού πλαισίου δανεισμού των Δήμων επισημάνθηκαν από την εν λόγω Επιτροπή<sup>109</sup>.

Προσφάτως από το ΥΠΕΣ διατυπώθηκε η ανάγκη προώθησης αλλαγών στην τοπική αυτοδιοίκηση με επερχόμενη αναθεώρηση του Καλλικράτη. Μάλιστα σχετικά με την κατανομή πόρων στους Δήμους, ο αρμόδιος υπουργός ανακοίνωσε ότι ο νέος Καλλικράτης (πρόγραμμα Κλεισθένης) θα περιλαμβάνει αρχικά διαχωρισμό των Δήμων σε κατηγορίες ανάλογα με τις ιδιαιτερότητές τους (π.χ. ανάγκες ορεινών, νησιωτικών Δήμων). Παράλληλα θα συσταθεί επιτροπή για τον επανακαθορισμό των κριτηρίων κατανομής προς τη δικαιότερη διάθεση των πόρων στους Δήμους<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> <http://www.localit.gr/archives/84871>

<sup>106</sup> <http://www.kedke.gr/wp-content/uploads/2016/11/protaseis.pdf>

<sup>107</sup> <https://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/politikes-eidhseis/184887/yperpsifistikan-oi-theseis-tis-kede-sto-etisio-taktiko-tis-synedrio-sta-ioannina>

<sup>108</sup> Βλ. Ν.4368/2016, άρ.5

<sup>109</sup> <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEpirAnatheorisis-030317.pdf>

<sup>110</sup> <http://www.news247.gr/politiki/proanaggelia-skoyrleti-erchetai-o-kleisthenis-sti-thesi-toy-kallikrati.6601738.html>



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

### ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ. ΚΡΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ

Σύμφωνα με τη συνταγματική κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, η κεντρική διοίκηση υποχρεούται μαζί με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων προς τους Δήμους να αποδίδει και τους κατάλληλους πόρους. Προκύπτει έτσι η ευθύνη της κεντρικής διοίκησης για την επάρκεια των πόρων που μεταφέρονται προς τους Δήμους. Η επάρκειά τους πρέπει να κατοχυρώνεται σε ένα πλαίσιο με σχετική νομοθετική ρύθμιση και να είναι δεσμευτική η απρόσκοπτη εφαρμογή του. Αυτή θα πρέπει να εξασφαλίζεται με την αποφυγή νομοθετικών τροποποιήσεων για ένα εύλογο χρονικό διάστημα που μπορεί να οδηγήσουν στην αποστέρηση σημαντικών πόρων<sup>111</sup>.

Στον Καλλικράτη διασφαλίζεται η χρηματοδότηση του κόστους των αρμοδιοτήτων κατά τη μεταφορά τους στους Δήμους, με σχετική πρόβλεψη για δυνητική αύξηση των ποσοστών που συνθέτουν τους ΚΑΠ (Ν.3852/2010, άρ.259§2). Δεν υφίσταται όμως νομοθετική διάταξη που να διασφαλίζει την επάρκεια των πόρων για τη διαχείριση και χρηματοδότηση των αυξημένων αρμοδιοτήτων και μελλοντικά για τους Δήμους. Δεν υπάρχει λοιπόν συγκεκριμένη δέσμευση του κράτους για τη συνεχή απόδοση των ΚΑΠ, χωρίς παρακρατήσεις ή μείωσή των πόρων τους για ένα εύλογο χρονικό διάστημα. Αντίστοιχα δεν αποτυπώνεται νομοθετικά η υποχρέωση του κράτους για αντικατάσταση των εσόδων που στερούνται οι Δήμοι σε περίπτωση μείωσης των θεσμοθετημένων πόρων τους ή κατάργησης μιας πηγής χρηματοδότησής τους.

Στα χρόνια της κρίσης σημειώθηκε συρρίκνωση των ΚΑΠ των Δήμων, με συνέπεια την ανεπάρκεια των πόρων τους, αντίθετα από την αρχική πρόβλεψη του νομοθέτη. Συνέπειες της συρρίκνωσής τους ήταν η προβληματική διαχείριση των αυξημένων αρμοδιοτήτων και η αδυναμία κάλυψης βασικών αναγκών των δημοτών<sup>112</sup>. Πιο συγκεκριμένα, οι συνεχείς θεσμικές αλλαγές στο πλαίσιο διαμόρφωσης των ΚΑΠ

<sup>111</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.443

<sup>112</sup> Βλ. Κοινωνικό Πολύκεντρο, *Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα, 2013, σελ.84, 85

συνετέλεσαν στην ελάττωση των οικονομικών πόρων για τους Δήμους. Μάλιστα, στο πλαίσιο της εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος θεσπίστηκε οριζόντιος περιορισμός της απόδοσης των ΚΑΠ προς τους Δήμους και τις Περιφέρειες, η οποία δεν μπορούσε να ξεπερνά ετησίως το ποσό των 5.200.000.000 €. <sup>113</sup>

Επιπλέον, η πτώση της οικονομικής δραστηριότητας, η μείωση των εισοδημάτων και οι αδυναμίες στην καταβολή φόρων είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην είσπραξη φορολογικών εσόδων, γεγονός που οδήγησε στη μείωση της φορολογικής βάσης και σε συνεχή ελάττωση των ΚΑΠ προς τους Δήμους. Η ραγδαία μείωση της ΣΑΤΑ ακολούθησε την μειωμένη απόδοση των ΚΑΠ. Η αποστέρηση πληθώρας τακτικών εσόδων από τους Δήμους οδήγησε στην εξάρτησή τους από το κράτος και τις έκτακτες επιχορηγήσεις για τη χρηματοδότηση ανελαστικών δαπανών τους. Οι αδυναμίες του υφιστάμενου πλαισίου των ΚΑΠ, σε συνδυασμό με τη μικρή δυναμική των ιδίων εσόδων τους και την ανεπάρκεια της φορολογικής τους εξουσίας, εκτός από την έλλειψη σημαντικών δημοτικών πόρων προκάλεσαν και όξυνση των ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων.

Το θεσμοθετημένο πλαίσιο των ΚΑΠ δεν οδήγησε στην έγκαιρη και αδιάλειπτη απόδοση των πόρων προς τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Συνέπεια αυτού ήταν οι συνεχείς παρακρατήσεις σημαντικών πόρων τους το επόμενο χρονικό διάστημα, με μεγάλες καθυστερήσεις στην απόδοσή τους. Η μη έγκαιρη επιστροφή των παρακρατηθέντων στους Δήμους και τα οφειλόμενα ποσά του κράτους που συσσωρεύονταν δημιούργησαν επιπρόσθετα προβλήματα στην οικονομική κατάσταση των Δήμων, με αρνητικό αντίκτυπο στον οικονομικό προγραμματισμό τους, στην ταμειακή ρευστότητά τους και στην οικονομική τους αυτάρκεια, και κατ' επέκταση στη χρηματοδοτική κάλυψη των τοπικών αναγκών. Η περιστολή σημαντικών πόρων επίσης οδήγησε στην αναποτελεσματική λειτουργία αρκετών δομών και υπηρεσιών των Δήμων, καθώς και σε προβλήματα χρηματοδότησης δημοτικών δράσεων και τοπικών επενδύσεων.

Παράλληλα με τη μείωση των ΚΑΠ, ο μεγάλος βαθμός εξάρτησης των Δήμων από τους ΚΑΠ και τις κρατικές επιχορηγήσεις αποτελεί εμπόδιο στην επιδίωξη της οικονομικής αυτοδυναμίας τους. Παρά την ύπαρξη θεσμοθετημένου πλαισίου τοπικών εσόδων για την απεξάρτηση των Δήμων από το κράτος, η πληθώρα των εσόδων τους είναι κατά κύριο λόγο συνυφασμένη με τις κρατικές επιχορηγήσεις. Η αδυναμία εκχώρησης

---

<sup>113</sup> Βλ. Ν.3986/2011, άρ.38§4.

σημαντικών πηγών εσόδων στους Δήμους και η εξάρτησή τους από τον κρατικό προϋπολογισμό συνθέτουν ένα προβληματικό δημοσιονομικό πλαίσιο για την αποτελεσματική λειτουργία τους. Η εξάρτηση αυτή των Δήμων από τους κρατικούς πόρους χρειάζεται να ελαττωθεί.

Έτσι το πλαίσιο κατανομής των ΚΑΠ στον Καλλικράτη καθίσταται ανεπαρκές. Η απόδοση του μεγαλύτερου μέρους των τακτικών εσόδων των Δήμων αποκλειστικά με τη μορφή επιχορήγησης, τους καθιστά δέσμιους του κράτους στην κατανομή των πόρων. Επιπλέον, τα θεσπισμένα κριτήρια κατανομής των πόρων (άρ.259§4) δεν έχουν επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα για την εξομάλυνση των αποκλίσεων μεταξύ των Δήμων. Λαμβάνοντας υπόψη τις αντιδράσεις της ΚΕΔΕ και των τοπικών φορέων για το υφιστάμενο πλαίσιο κατανομής των θεσμοθετημένων πόρων στους Δήμους, η αναθεώρησή του με επανακαθορισμό των κριτηρίων κατανομής αποτελεί αδήριτη ανάγκη.

Η πρόβλεψη του άρ.261 του Καλλικράτη, περί φορολογικής αποκέντρωσης, δεν παραχωρεί φορολογική εξουσία παρά μόνο ορισμένα φορολογικά έσοδα στους Δήμους καθώς συνδέεται με πόρους των ΚΑΠ, με μόνη διαφορά σε σχέση με τους ΚΑΠ τη δυνατότητα απευθείας εισπραξής ενός μέρους των πόρων τους από τους Δήμους κατόπιν σχετικής απόφασης των αρμόδιων υπουργείων. Οι περιπλοκότητες της υλοποίησης και το μικρό μέγεθος των τοπικών εσόδων που συγκεντρώθηκαν κατέστησαν αναποτελεσματική την εφαρμογή του άρ.261 για τους Δήμους<sup>114</sup>. Και αυτό γιατί οι πόροι που αντιστοιχούν στους ΚΑΠ από τη θεσμοθέτησή τους και έπειτα συνεχώς μειώνονται. Έτσι, οι εισπράξεις από το ΦΠΑ μειώνονται αντί να αυξάνονται, εξαιτίας του διαρκώς μειούμενου εισοδήματος των πολιτών που οδηγεί στη μειωμένη κατανάλωση. Η συγκέντρωση επομένως τοπικών εσόδων από την ετήσια αύξηση του ΦΠΑ (άρ.261§1) καθίσταται πρακτικά ανεδαφική. Αντίστοιχα, η αντικατάσταση του ΦΑΠ από τον ΕΝΦΙΑ αργότερα αποτέλεσε αρνητικός παράγοντας στην εφαρμογή της πρόβλεψης του άρ.261§2. Οι αδυναμίες των ταμειακών υπηρεσιών πολλών Δήμων στην απευθείας εισπραξη τοπικών εσόδων και η έλλειψη διαλειτουργικότητας με πληροφοριακά συστήματα άλλων δημόσιων υπηρεσιών για την παροχή στοιχείων αποτέλεσαν επιπλέον εμπόδια στην ορθή εφαρμογή του εν λόγω άρθρου.

---

<sup>114</sup> Βλ. ΙΓΑ, *Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα*, σελ.25

Το αυστηρό πλαίσιο δανειοδότησης του Καλλικράτη (άρ.264) αποτρέπει τους προβληματικούς οικονομικά Δήμους με μεγάλα χρέη και ελλείμματα από τη λήψη δανείων. Οι αυστηρές προϋποθέσεις δανεισμού των Δήμων δημιουργούν επιπλέον δυσκολίες στην πρόσβαση σε έκτακτους οικονομικούς πόρους για τη χρηματοδότηση ειδικών σκοπών, έκτακτων αναγκών και επιτακτικών ανελαστικών δαπανών, ειδικά για Δήμους με μειωμένη δημοσιονομική ικανότητα που αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας. Επιπλέον τίθενται για τους Δήμους αυστηρά κριτήρια και στη λήψη προπληρωμών από τους ΚΑΠ.

Με τον Καλλικράτη προβλέφθηκε ο διαμοιρασμός πόρων στους Δήμους με τα προγράμματα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. και Α.Κ.Σ.Ι.Α. για την αναπτυξιακή τους ανασυγκρότηση και την οικονομική τους ενίσχυση. Τα προγράμματα αυτά μπορούσαν να συνδράμουν αποτελεσματικά στη χρηματοδότηση τοπικών επενδύσεων, έργων και υποδομών. Ελάχιστοι πόροι όμως κατευθύνθηκαν προς τα δύο προγράμματα. Η ουσιαστική «απενεργοποίησή» τους αύξησαν περαιτέρω τις χρηματοδοτικές ανάγκες των Δήμων.

Η ανάλυση των συστήματος κατανομής πόρων του Καλλικράτη αποδεικνύει ότι η υφιστάμενη αρχιτεκτονική δημοσιονομικής αποκέντρωσης δεν προωθεί ουσιαστικά την συνταγματικώς κατοχυρωμένη οικονομική αυτοτέλεια των Δήμων. Ο Καλλικράτης δεν κατόρθωσε να αποτυπώσει εντέλει ένα λειτουργικό πλαίσιο για την αποτελεσματική χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Μία θεσμική αλλαγή με επανακαθορισμό των πηγών χρηματοδότησης των Δήμων, με αναθεώρηση δηλαδή της κατανομής θεσμοθετημένων πόρων τους και του τοπικού φορολογικού συστήματος καθώς και με την ενίσχυση της φορολογικής αποκέντρωσης και της φορολογικής εξουσίας των Δήμων, καθίσταται αναγκαία για την αποτελεσματική χρηματοδότηση των Δήμων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11

### ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Η αποτύπωση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης στον Καλλικράτη δεν άγγιξε ικανοποιητικά το δημοσιονομικό πρόβλημα των Δήμων. Η αναθεώρηση του Καλλικράτη, με ένα νέο νόμο - πλαίσιο που θα ρυθμίζει αποτελεσματικά την αποκέντρωση των πόρων προς τους Δήμους, είναι απαραίτητη για την ενίσχυση της χρηματοδότησής τους. Παράλληλα, η ενίσχυση υφιστάμενων χρηματοδοτικών εργαλείων των Δήμων θα αυξήσει τους επενδυτικούς πόρους τους.

Σημαντικές προτάσεις που θα πρέπει να περιλαμβάνονται στο νέο νόμο - πλαίσιο για τη βελτίωση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης καθώς και ορισμένα χρηματοδοτικά εργαλεία για τους Δήμους αναφέρονται παρακάτω.

#### 11.1 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΑΛΟΓΟ

Για το ζήτημα της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και της απόδοσης κατάλληλων πόρων στους Δήμους έχουν κατατεθεί στο δημόσιο διάλογο σημαντικές προτάσεις.

Τα προηγούμενα χρόνια μελέτες έδειχναν πως τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης (έσοδα από τοπικούς φόρους και τέλη) δεν αφορούν ένα μεγάλο μέρος των συνολικών εσόδων της<sup>115</sup>. Έτσι οι φόροι που πλαισίωναν εν πολλοίς το τοπικό φορολογικό σύστημα κρίθηκαν μη λειτουργικοί καθώς δεν απέδιδαν στους ΟΤΑ σημαντικούς πόρους συγκριτικά με τα συνολικά τους έσοδα. Προς την ενίσχυση του φορολογικού συστήματος των Δήμων η τότε ΚΕΔΚΕ τάχθηκε υπέρ της απλούστευσής του, με την κατάργηση συγκεκριμένων μη αποδοτικών τοπικών φόρων και την

---

<sup>115</sup> Βλ. ΙΤΑ, *Φορολογική Αποκέντρωση. Ταμείο Συνοχής χωρίς επιβάρυνση για τον πολίτη*, σελ.85, 86

εισαγωγή νέων<sup>116</sup>. Ωστόσο, ανάλογη κατάσταση παρατηρείται στους Δήμους και σήμερα, σχετικά με το βαθμό συμμετοχής των ίδιων φορολογικών εσόδων τους στα συνολικά έσοδά τους<sup>117</sup>.

Σε συνέδριο της ΚΕΔΕ (2013) αναδείχθηκε η ανάγκη συνταγματικής αναθεώρησης του άρ.78Σ, στην κατεύθυνση της ενίσχυσης της φορολογικής εξουσίας των Δήμων. Η προώθηση φορολογικής αποκέντρωσης, με την ενίσχυση του τοπικού φορολογικού συστήματος και τη δυνατότητα επιβολής φόρων και τελών από τους Δήμους (εκτός των ανταποδοτικών τελών), θα βοηθήσει σημαντικά στην ενίσχυση των ιδίων εσόδων τους. Βέβαια, αυτό προϋποθέτει κατάλληλη θεσμική πρόβλεψη ώστε να μην δημιουργείται επιπλέον επιβάρυνση στους δημότες και να εξασφαλίζονται οι αρχές τοπικής φορολογίας<sup>118</sup>. Επιπλέον προτάθηκε η εφαρμογή ενός λειτουργικού πλαισίου κατανομής των ΚΑΠ στους Δήμους.

Για τον περιορισμό των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων η ΚΕΔΕ πρότεινε τη ριζική αλλαγή της μεθόδου κατανομής και την απλούστευσή της με παράλληλη επανεξέταση των κριτηρίων κατανομής. Ο πληθυσμός δεν μπορεί να αποτελεί πλέον το σημαντικότερο κριτήριο κατανομής. Σε ένα πιο απλουστευμένο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ με νέα κριτήρια, θα δίνεται βαρύτητα κυρίως στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων και στις ανάγκες των ορεινών και νησιωτικών Δήμων. Ακολούθως θα δίνεται έμφαση στην έκταση, στη διοικητική υποστήριξη, και στις ανάγκες των οικισμών<sup>119</sup>.

Η ανάπτυξη των δυνατοτήτων των Δήμων απαιτείται για την απευθείας εισπραξη τοπικών εσόδων, ενισχύοντας με κατάλληλα στελέχη και προσωπικό τις ταμειακές υπηρεσίες τους, καθώς και με επαρκή ηλεκτρονικά μέσα τους εισπρακτικούς μηχανισμούς τους. Η τροποποίηση του άρ.261§3 του Καλλικράτη και ο καθορισμός ενός σύντομου χρονικού διαστήματος για την παροχή στοιχείων από αρμόδιες

---

<sup>116</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.111, υποσ.400

<sup>117</sup> Βλ. Πίνακα 7.1 στη σελ.29 του παρόντος (κατηγορίες εσόδων των Δήμων για το έτος 2016)

<sup>118</sup> <http://www.pedd.gov.gr/index.php/simperasmata>

<sup>119</sup> Βλ. ΙΓΑ, *Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα*, σελ.130, 131

υπηρεσίες προς τους Δήμους προτάθηκε, προς την αμεσότερη είσπραξη ιδίων εσόδων τους<sup>120</sup>.

Σε επόμενα συνέδρια της ΚΕΔΕ εκτός της αλλαγής του πλαισίου των ΚΑΠ και της ενίσχυσής τους προτάθηκε ο σχηματισμός ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος καθώς και ενός επιχειρησιακού προγράμματος με δέσμευση πόρων ύψους 2 δις € από το ΕΣΠΑ για τους Δήμους, προς τη μεγαλύτερη απορρόφηση κονδυλίων του ΕΣΠΑ. Επιπλέον προτάθηκε η δημιουργία Δημοτικής Τράπεζας για τη διευκόλυνση του δανεισμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με ευνοϊκούς όρους, ρόλος ο οποίος μπορεί να αποδοθεί και στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ)<sup>121</sup>. Προτάθηκε επίσης η θέσπιση της δυνατότητας προώθησης ομολογιακών τίτλων από τους Δήμους<sup>122</sup>.

Ένα πενταετές επενδυτικό πρόγραμμα προτάθηκε από την ΚΕΔΕ για την υποστήριξη των ΟΤΑ, ανάλογο με το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», με πόρους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Σκοπός του προγράμματος θα είναι η εξασφάλιση οικονομικών πόρων για αναπτυξιακά προγράμματα των ΟΤΑ, παρέχοντας στήριξη και σε Δήμους που αντιμετωπίζουν προβλήματα με την απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων<sup>123</sup>. Αντίστοιχα, ένα προτεινόμενο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης τριετούς διάρκειας θα ενισχύει ιδιαίτερα τους Δήμους που αντιμετωπίζουν δυσκολίες με το ΕΣΠΑ εξαιτίας γραφειοκρατικών διαδικασιών. Το πρόγραμμα θα δρα συνεργατικά με το ΕΣΠΑ, στηρίζοντας με πόρους μη επιλέξιμες επενδύσεις. Πόροι από παρακρατηθέντα ποσά και δανειακοί πόροι από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ) θα κατευθυνθούν για τη χρηματοδότηση του προγράμματος<sup>124</sup>.

Μετάπειτα κατατέθηκε πρόταση της ΚΕΔΕ για εκχώρηση φόρου ακίνητης περιουσίας στους Δήμους και η στήριξή τους με πόρους από το Πράσινο Ταμείο, επαναλαμβάνοντας τις θέσεις της για μετατροπή του ΤΠΔ σε Δημοτική Τράπεζα και για σύσταση ενός αναπτυξιακού προγράμματος για Δήμους<sup>125</sup>. Εξετάστηκε επίσης, κατόπιν

---

<sup>120</sup> <https://www.kedke.gr/el/%CE%B4%CF%81%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B9%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82/%CF%84%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%B4%CF%81%CE%B9%CE%B1>

<sup>121</sup> <http://www.localit.gr/archives/84871>

<sup>122</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.105

<sup>123</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.88, 89

<sup>124</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.90

<sup>125</sup> <http://www.localit.gr/archives/148614>

θεσμικής αλλαγής και συνταγματικής πρόβλεψης, η δυνατότητα διάθεσης ανταποδοτικών εσόδων και σε δαπάνες για την κάλυψη και άλλων αναγκών, εκτός από τις ανταποδοτικές δαπάνες<sup>126</sup>.

Η εξουσιοδοτημένη από το ΥΠΕΣ ειδική επιτροπή για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>127</sup> πρότεινε το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων ως το βασικότερο κριτήριο κατανομής των ΚΑΠ, προς την εξισορρόπηση των ανισοτήτων. Επιπλέον, σε περιπτώσεις Δήμων με μειωμένα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και αυξημένες ανταποδοτικές δαπάνες, προτάθηκε η θεσμική αλλαγή ώστε να προβλέπεται η χρηματοδοτική κάλυψη της διαφοράς με ίδια έσοδα που μπορούν να διατεθούν από τους Δήμους. Και αυτό γιατί η εμφάνιση έκτακτων δαπανών δεν θα πρέπει να συνδέεται με υποχρεωτικές επιβαρύνσεις των δημοτών προς την κάλυψη των αυξημένων δαπανών ορισμένων ανταποδοτικών υπηρεσιών. Παράλληλα, προτείνεται η καταγραφή και αξιοποίησή της δημοτικής ακίνητης περιουσίας για κοινωνικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς, καθώς και η οικονομική της εκμετάλλευση. Προς διευκόλυνσή τους οι Δήμοι μπορούν να χρησιμοποιήσουν ως εργαλείο το πληροφοριακό σύστημα του ΥΠΕΣ για την καταγραφή των ακινήτων τους<sup>128</sup>.

Το πεπαλαιωμένο και διάσπαρτο θεσμικό πλαίσιο που αφορά τα ίδια έσοδα των Δήμων από φόρους, τέλη και εισφορές πρέπει απαραίτητα να απλοποιηθεί και κωδικοποιηθεί σε ένα νέο και σύγχρονο πλαίσιο, όπου θα αποτυπώνονται οι φόροι και τα τέλη των Δήμων. Στο πλαίσιο αυτό θα αποτυπώνεται η προώθηση φορολογικής αποκέντρωσης, με ενίσχυση των μηχανισμών βεβαίωσης και είσπραξης φόρων για την αποτελεσματική είσπραξή τους από τους Δήμους. Στην κατεύθυνση αυτή προτάθηκε η αντικατάσταση των παρ.1, 2 του άρ.261 και η τροποποίηση του άρ.261§3 του Καλλικράτη, με διασαφήνιση του χρονικού διαστήματος εντός του οποίου υποχρεούνται οι αρμόδιες υπηρεσίες να απαντούν σε αιτήματα των ταμειακών υπηρεσιών των Δήμων για την παροχή στοιχείων<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> <https://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/politikes-eidhseis/184887/yperpsifistikan-oi-theseis-tis-kedo-sto-etisio-taktiko-tis-synedrio-sta-ioannina>

<sup>127</sup> Βλ. Ν.4368/2016, άρ.5

<sup>128</sup> <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEpirAnatheorisis-030317.pdf>

<sup>129</sup> Βλ. όπ.π.



Με το δανεισμό οι Δήμοι κατευθύνουν πόρους για τοπικές επενδύσεις, σε συνέργεια και με άλλες χρηματοδοτικές πηγές. Η παροχή μειωμένων επιτοκίων σε Δήμους από το ΤΠΔ και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μπορεί να ενισχύσει τη μόχλευση πόρων για τοπικά έργα και υποδομές. Στην κατεύθυνση αυτή προτάθηκε η τροποποίηση του άρ.264§1 του Καλλικράτη και η αλλαγή του αυστηρού πλαισίου δανεισμού των Δήμων<sup>130</sup>.

Ο υπουργός Εσωτερικών τοποθετήθηκε σχετικά με την επικείμενη αναθεώρηση του Καλλικράτη. Προς την εξοικονόμηση δημοτικών εσόδων ανήγγειλε την επέκταση των ανταποδοτικών υπηρεσιών (π.χ. υπηρεσίες πρασίνου), την απλοποίηση του τρόπου υπολογισμού των δημοτικών τελών, καθώς και την ενίσχυση των προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας που θα βοηθήσει την επάνδρωση των Δήμων με αναγκαίο προσωπικό και με ελάχιστο κόστος. Αναφέρθηκε επιπλέον στη σύσταση του προγράμματος «Φιλόδημος» για τη στήριξη των Δήμων με επενδυτικούς πόρους, εκτός από τους διαθέσιμους πόρους του ΕΣΠΑ, και τη χρηματοδότηση δημοτικών έργων<sup>131</sup>.

## 11.2 ΦΟΡΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

Ο φόρος ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ) μπορεί να χαρακτηριστεί ως τοπικός φόρος, καθώς ικανοποιεί την αρχή της τοπικότητας<sup>132</sup>. Η αξία των ακινήτων προσδιορίζεται από την αντικειμενική τους αξία βάσει σχετικής νομοθετικής ρύθμισης. Ο υπολογισμός της λοιπόν είναι απλός για τη βεβαίωση του φόρου από τους Δήμους. Το μείζον πρόβλημα συναντάται στην απόφαση του Δήμου που θα διενεργήσει τη βεβαίωση και κατόπιν την είσπραξη του φόρου<sup>133</sup>. Η οικονομική αυτοδυναμία των Δήμων μπορεί να ενισχυθεί σημαντικά με την εκχώρηση του φόρου ακίνητης περιουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση<sup>134</sup>.

Στην περίπτωση ένταξης του φόρου σε σύστημα τοπικής φορολόγησης τα δυνητικά προβλήματα περιορίζονται, καθώς η ακίνητη περιουσία εντός των διοικητικών ορίων

<sup>130</sup> Βλ. όπ.π.

<sup>131</sup> <http://www.news247.gr/politiki/proanaggelia-skoyrleti-erchetai-o-kleisthenis-sti-thesi-toy-kallikrati.6601738.html>

<sup>132</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.114, υποσ.404

<sup>133</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Η φορολογία των ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1987, σελ.83, 84

<sup>134</sup> Βλ. Τάτσος Ν., όπ.π., σελ.99

ενός Δήμου δεν μετακινείται εκτός της επικράτειάς του, οπότε υπάρχει σταθερή φορολογική βάση για την άσκηση της φορολογικής του εξουσίας. Έτσι ο φόρος ακίνητης περιουσίας είναι «*ίσως ο πλέον κατάλληλος για την τοπική αυτοδιοίκηση*»<sup>135</sup>. Παράλληλα, η διαχείριση του φόρου από την αυτοδιοίκηση είναι ορθότερη, συνθήκες φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ Δήμων περιορίζονται, τα δυνητικά του έσοδα προϋπολογίζονται με σχετική ακρίβεια. Το γεγονός ότι δεν συνιστά ένα δυναμικό φόρο αποτελεί ίσως το μοναδικό πρόβλημα<sup>136</sup>.

Σήμερα σε πολλές χώρες του εξωτερικού ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας αποτελεί έναν τοπικό φόρο. Στην Ευρωζώνη τα έσοδα από το ΦΑΠ αντιστοιχούν περίπου στο 1,2% του μέσου ΑΕΠ, με το 1,1% να αποτελεί τοπικό έσοδο της αυτοδιοίκησης. Στην Ελλάδα όμως παρά την πληθώρα εσόδων που εισρέουν ετησίως στα κρατικά ταμεία από την εισπραξη του ΕΝΦΙΑ, ελάχιστα ποσά κατευθύνονται προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Συγκεκριμένα, εκ του 1,7% του ΑΕΠ στο οποίο αντιστοιχούν τα έσοδα από τον ΕΝΦΙΑ, μόνο το 0,3% αποδίδεται στους ΟΤΑ. Συνεπώς στην Ελλάδα ο ΕΝΦΙΑ συνιστά ένα καθαρά εισπρακτικό μέτρο για το κράτος και δεν διαθέτει κανένα αναπτυξιακό προσανατολισμό<sup>137</sup>.

Οι εισπράξεις από τον ΕΝΦΙΑ κατά το 2016 κυμάνθηκαν περίπου στα 2,9 δις €. Το ποσό των ΚΑΠ που διαμοιράστηκαν στους ΟΤΑ για το 2016 ήταν λίγο μικρότερο από το αντίστοιχο ποσό για το 2015, το οποίο κυμάνθηκε στα 3,2 δις € περίπου. Επομένως, βάσει της κοστολόγησης των εισπράξεων από τον ΕΝΦΙΑ και της απόδοσης των ΚΑΠ, συνάγεται ότι σε ενδεχόμενη αλλαγή των ΚΑΠ και της αναζήτησης μίας νέας πηγής χρηματοδότησης, ο ΕΝΦΙΑ εφόσον παραχωρηθεί εξ ολοκλήρου στην τοπική αυτοδιοίκηση δύναται να κατασταθεί ένα εναλλακτικό χρηματοδοτικό ισοδύναμο των ΚΑΠ. Στη βάση της προώθησης της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, η εναλλακτική μορφή απόδοσης του ΕΝΦΙΑ αποτελεί μία αξιόπιστη λύση, καθώς συνιστά μία αποκεντρωμένη, σταθερή και λειτουργική πηγή εσόδων για τους Δήμους, που μπορεί εύκολα να προβλεφθεί ώστε να υποστηρίξει τον αναπτυξιακό προγραμματισμό τους και να ενισχύσει σημαντικά την οικονομική τους αυτοδυναμία<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Βλ. Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, σελ.125

<sup>136</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., *όπ.π.*, σελ.117

<sup>137</sup> Βλ. ΙΤΑ, *όπ.π.*, σελ.52

<sup>138</sup> Βλ. ΙΤΑ, *όπ.π.*, σελ.57

Ο ΕΝΦΙΑ, ως ο υφιστάμενος φόρος ακίνητης περιουσίας, έχει χαρακτηριστικά τοπικού φόρου και είναι σημαντική η εκχώρησή του εξ ολοκλήρου στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, ελαχιστοποιώντας έτσι την εξάρτηση των Δήμων από την κεντρική διοίκηση. Σήμερα μόνο το 11,3% του ΕΝΦΙΑ εντάσσεται στους ΚΑΠ και αποδίδεται στους Δήμους μέσω κρατικών επιχορηγήσεων, στο πλαίσιο της πρόβλεψης του Καλλικράτη. Παράλληλα με την εκχώρηση του ΕΝΦΙΑ στους Δήμους απαιτείται η κατάργηση των επιμέρους τοπικών φόρων ακινήτων (π.χ. Τέλος Ακίνητης Περιουσίας, φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων) και η συγχώνευσή τους στον ΕΝΦΙΑ, ώστε να υφίσταται μόνο ένας τοπικός φόρος ακινήτων.

Ταυτόχρονα, η εκχώρηση του ΕΝΦΙΑ στην αυτοδιοίκηση πρέπει να συνδυαστεί με ενδεδειγμένη φορολογική ελευθερία, είτε στον καθορισμό της φορολογικής βάσης είτε στην επιλογή του φορολογικού συντελεστή<sup>139</sup>. Η φορολογική ελευθερία στην επιβολή του ΕΝΦΙΑ θα ενισχύσει σημαντικά τη φορολογική εξουσία των Δήμων, οδηγώντας τους στη χάραξη αυτόνομων δημοσιονομικών και αναπτυξιακών πολιτικών<sup>140</sup>. Είναι απαραίτητη όμως η πρόβλεψη ενός συστήματος αναδιανομής για τη στήριξη των μικρών και αδύναμων Δήμων και την άμβλυνση των ανισοτήτων<sup>141</sup>.

Για την αποφυγή αρνητικών επιπτώσεων μεταξύ των Δήμων, στο πλαίσιο της άσκησης της φορολογικής τους ελευθερίας, δεδομένου και του περιορισμού του άρ.78Σ για την επιβολή φόρου, προτείνεται η καθιέρωση ενός συγκεκριμένου διαστήματος τιμών του φορολογικού συντελεστή (διάστημα εμπιστοσύνης), με ανώτατο και κατώτατο όριο για όλους τους Δήμους της χώρας. Στην κατεύθυνση αυτή το κράτος οφείλει πρώτα να μεριμνήσει με τη θέσπιση ενιαίων κανόνων για τον περιορισμό φαινομένων φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των Δήμων και την εξασφάλιση της φορολογικής τους εναρμόνισης. Η επιλογή του κατάλληλου συντελεστή θα επαφίεται με νομοθετική εξουσιοδότηση στους Δήμους ανάλογα με τις υπάρχουσες ανάγκες τους.

Η εκχώρηση λοιπόν του ΕΝΦΙΑ στους Δήμους θα ενισχύσει σε μεγάλο βαθμό τα ίδια έσοδά τους και την οικονομική τους αυτοδυναμία, μεγιστοποιώντας επίσης και την ευθύνη τους για το καλύτερο δυνατό επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

---

<sup>139</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.57

<sup>140</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.70

<sup>141</sup> Βλ. ΙΤΑ, όπ.π., σελ.133

### 11.3 ΤΕΛΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ

Αναφορικά με τη φορολόγηση των ιδιοκτητών οχημάτων, επιβάλλονται στην Ελλάδα ο ειδικός φόρος καυσίμων που είναι κεντρικός φόρος και τα τέλη κυκλοφορίας που εισπράττονται από το κράτος. Επίσης τα διόδια επιβαρύνουν μόνο τους χρήστες των εθνικών αυτοκινητοδρόμων. Ορισμένα έσοδα εξ αυτών χρειάζεται να κατευθύνονται προς τη συντήρηση και αποκατάσταση βλαβών του δημοτικού οδικού δικτύου, την ενίσχυση της τοπικής οδοποιίας, ιδιαίτερα σε Δήμους με ελάχιστους πόρους.

Τα τέλη κυκλοφορίας έχουν ως ένα βαθμό τοπικό χαρακτήρα<sup>142</sup>. Στην περίπτωση ένταξης των τελών κυκλοφορίας στο τοπικό φορολογικό σύστημα γίνεται εύκολα αντιληπτή από τους δημότες η ευθύνη η δική τους για την πληρωμή των τελών, αλλά και του Δήμου τους για την ορθή διάθεση των εσόδων που συγκεντρώνονται<sup>143</sup>.

Τα τέλη κυκλοφορίας παλιότερα αποτελούσαν σημαντικό πόρο των Δήμων καθόσον συνέθεταν ένα κομμάτι των ΚΑΠ. Σήμερα όμως στην τοπική αυτοδιοίκηση δεν αποδίδεται ούτε ένα μέρος τους ως τοπικό έσοδο. Προτείνεται η εξ ολοκλήρου ένταξη των τελών κυκλοφορίας στο σύστημα χρηματοδότησης των Δήμων<sup>144</sup>, προς την οικονομική στήριξη του τοπικού οδικού δικτύου και της αποκατάστασης βλαβών

### 11.4 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ

Στο νέο πλαίσιο θα πρέπει να παραχωρείται στους Δήμους φορολογική εξουσία προς την χρηματοδοτική κάλυψη ενός ποσοστού των συνολικών εσόδων από ίδια φορολογικά έσοδα. Η τοπική φορολογική εξουσία θα εμπίπτει σε ένα ενιαίο φορολογικό πλαίσιο το οποίο θα τίθεται από την κεντρική διοίκηση. Ως γενικές αρχές, θα πρέπει να αποτυπώνονται η δυνατότητα επιβολής ορισμένων τοπικών φόρων από τους Δήμους και το δικαίωμα καθορισμού του φορολογικού συντελεστή<sup>145</sup>. Προς τούτο χρειάζεται με νομοθετική ρύθμιση να προσδιορίζεται το διάστημα διακύμανσης των τιμών του

<sup>142</sup> Βλ. Σαββαΐδου Κ., όπ.π., σελ.114, υποσ.404

<sup>143</sup> Βλ. Τάτσος Ν., όπ.π., σελ.146

<sup>144</sup> Βλ. ΙΓΑ, *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, 2008, σελ.108

<sup>145</sup> Βλ. Σωτηρέλης Γ., όπ.π., σελ.46, 47, υποσ.32

φορολογικού συντελεστή για συγκεκριμένους φόρους, καθώς και ειδική εξουσιοδότηση των Δήμων για την επιλογή της τιμής του συντελεστή. Μία συνταγματική αναθεώρηση είναι απαραίτητη για τη διεύρυνση της φορολογικής εξουσίας των Δήμων.

Για την απεξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις, μία θέση που προκρίνεται είναι να δύνανται οι Δήμοι εντός των διοικητικών τους ορίων να επιβάλλουν ένα τουλάχιστον τοπικό φόρο. Για την αποτελεσματική είσπραξη του φόρου είναι σημαντική η προσφορά κινήτρων για την είσπραξη των φορολογικών εσόδων, καθώς και η βελτίωση των ίδιων μηχανισμών είσπραξης<sup>146</sup>. Ένα σύστημα εξισορρόπησης με κρατικές επιχορηγήσεις θα είχε πλέον αποκλειστικό στόχο την άμβλυνση των ανισοτήτων και την επίτευξη δημοσιονομικής σύγκλισης, ιδιαίτερα προς την κάλυψη έκτακτων χρηματοδοτικών δαπανών μικρών, ορεινών και νησιωτικών Δήμων.

Το απαρχαιωμένο και περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο όπου εμπίπτει η τοπική φορολογία δεν καθίσταται λειτουργικό για την αποτελεσματική είσπραξη τοπικών εσόδων. Χρειάζεται εκσυγχρονισμός και κωδικοποίηση του υφιστάμενου πλαισίου, με μία τάση απλοποίησής του στην κατεύθυνση της προώθησης της φορολογικής αποκέντρωσης<sup>147</sup>.

Παράλληλα, η ανταποδοτικότητα πρέπει να επανεξεταστεί, κυρίως για τους ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, προς την αποτελεσματικότερη διαχείριση των εσόδων από ανταποδοτικά τέλη<sup>148</sup>.

## **11.5 ΤΕΛΟΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΠΑΡΕΠΙΔΗΜΟΥΝΤΩΝ – ΤΕΛΟΣ ΚΕΝΤΡΩΝ ΔΙΑΣΚΕΛΑΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΩΝ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ**

Το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων που αποδίδουν απευθείας στους Δήμους τα ξενοδοχεία και οι διάφορες επιχειρήσεις μίσθωσης καταλυμάτων αποτελούσε σημαντικό δημοτικό πόρο, ειδικά για τους τουριστικούς νησιωτικούς Δήμους. Αφορούσε το 2% του μισθώματος που καταβάλλονταν από τους τουρίστες κατά τη διαμονή τους και αποτελούσε ένα έξτρα έξοδο για αυτούς<sup>149</sup>. Το ποσοστό έχει μειωθεί

---

<sup>146</sup> Βλ. ΙΓΑ, όπ.π., σελ.26

<sup>147</sup> Βλ. ΙΓΑ, όπ.π., σελ.26

<sup>148</sup> Βλ. ΙΓΑ, όπ.π., σελ.105

<sup>149</sup> Βλ. ΙΓΑ, *Νησιωτική πολιτική. Τοπική αυτοδιοίκηση και νησιωτικότητα*, Multi Marketing Group A.E., Αθήνα, 2016, σελ. 130

πλέον στο 0,5% του μισθώματος<sup>150</sup> Προτείνεται η αύξηση του ποσοστού του συντελεστή για την ενίσχυση των δημοτικών εσόδων.

Αντίστοιχα τροποποιήθηκε και ο συντελεστής του τέλους για τα κέντρα διασκέδασης και συναφών καταστημάτων, από 2% σε 0,5% επί των ακαθάριστων εσόδων<sup>151</sup>. Η ρύθμιση αυτή αποστέρησε σημαντικά τοπικά έσοδα από τους Δήμους. Προτείνεται η αύξηση του ποσοστού του συντελεστή και για το συγκεκριμένο τέλος.

## 11.6 ΦΟΡΟΣ ΖΥΘΟΥ – ΦΟΡΟΣ ΕΠΙΤΗΔΕΥΜΑΤΟΣ

Ο φόρος ζύθου παλιότερα αποτελούσε δημοτικό φόρο και εισπράττονταν απευθείας από τους Δήμους (3% επί της αξίας του πωλούμενου ζύθου). Αργότερα, τα έσοδα από τις εισπράξεις του φόρου αποδίδονταν στο Δημόσιο<sup>152</sup> χωρίς σημαντικό όφελος για τους Δήμους, και πρόσφατα ο φόρος καταργήθηκε<sup>153</sup>. Προτείνεται η επαναφορά του φόρου ζύθου, με απόδοσή του εξ ολοκλήρου στους Δήμους ώστε να αποτελεί ξανά έναν αποκλειστικά δημοτικό φόρο για την ενίσχυση των τοπικών εσόδων τους.

Ο φόρος επιτηδεύματος στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης είναι γνωστός ως ένας φόρος της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>154</sup>. Προτείνεται η παραχώρηση ενός σημαντικού ποσοστού του φόρου στην τοπική αυτοδιοίκηση, ως τοπικό έσοδο των Δήμων.

## 11.7 ΤΟ ΠΡΑΣΙΝΟ ΤΑΜΕΙΟ

Το Πράσινο Ταμείο συνιστά μία σημαντική πηγή χρηματοδότησης των δημόσιων φορέων για την υλοποίηση χωροταξικών και περιβαλλοντικών έργων. Συστάθηκε το 2010 αντικαθιστώντας το «Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων» (ΕΤΕΡΠΣ). Βασική αποστολή του είναι η χρηματοδότηση προγραμμάτων του Υπουργείου Περιβάλλοντος κυρίως για την ένταξη δημόσιων επενδύσεων, με άωτερο σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, με ταυτόχρονη προστασία και

<sup>150</sup> Βλ. Ν.3756/2009, άρ.23

<sup>151</sup> Βλ. Ν.3756/2009, άρ.23

<sup>152</sup> Βλ. Ν.4336/2015, άρ.2, υποπαρ.Δ12, περ.13, 14

<sup>153</sup> Βλ. Ν.4389/2016, άρ.57

<sup>154</sup> Βλ. ΙΤΑ, *Φορολογική Αποκέντρωση. Ταμείο Συνοχής χωρίς επιβάρυνση για τον πολίτη*, σελ.148

αναβάθμιση του περιβάλλοντος. Για την υλοποίηση των επιλέξιμων έργων το Πράσινο Ταμείο επιδοτεί τους φορείς με πράσινους πόρους<sup>155</sup>. Τα προγράμματα του Ταμείου δύνανται να χρηματοδοτήσουν περιβαλλοντικές δράσεις των Δήμων και χωροταξικές παρεμβάσεις στον αστικό ιστό τους<sup>156</sup>.

Η τροφοδότηση του Πράσινου Ταμείου με επιπλέον πόρους θα ενισχύσει σημαντικά τους Δήμους με επενδυτικούς πόρους για την υλοποίηση περιβαλλοντικών έργων και υποδομών στην εδαφική τους περιφέρεια.

## **11.8 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ»**

Το πρόγραμμα «Φιλόδημος» είναι ένα νεοσύστατο επενδυτικό πρόγραμμα. Σκοπός του προγράμματος είναι η χρηματοδότηση δημόσιων επενδύσεων και η κατασκευή αναπτυξιακών έργων και υποδομών από την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιπλέον, η χρηματοδότηση περιβαλλοντικών έργων και μελετών, οι προμήθειες μηχανημάτων και η αντιμετώπιση ζημιών εντάσσονται στους στόχους του προγράμματος. Η διάρκειά του είναι πενταετής, με χορήγηση πόρων ύψους 2 δις € στους ΟΤΑ. Βασική καινοτομία του νέου προγράμματος είναι η διευκόλυνση των Δήμων στην απορρόφηση επενδυτικών πόρων<sup>157</sup>.

Το πρόγραμμα Φιλόδημος μπορεί να αποτελέσει ένα βασικό χρηματοδοτικό και αναπτυξιακό εργαλείο για τους Δήμους. Η ενίσχυση του προϋπολογισμού του προγράμματος με επιπλέον πόρους θα βελτιώσει τον αναπτυξιακό προγραμματισμό των Δήμων και τη χρηματοδοτική τους επάρκεια.

## **11.9. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΑΝΑΧΡΗΣΗ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ»**

Το πρόγραμμα «Δημόσια Επανάχρηση Δημοτικής Ακίνητης Περιουσίας» αποτελεί ένα χρηματοδοτικό εργαλείο του ΕΣΠΑ που ενισχύει τους Δήμους με ορισμένους πόρους για την καλύτερη αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους. Το πρόγραμμα

---

<sup>155</sup> Βλ. Ν.3889/2010

<sup>156</sup> <http://www.prasinotameio.gr/index.php/el/to-prasino-tameio/armodiotites>

<sup>157</sup> <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/ota-idiko-ependytiko-programma-filodimos-ypsous-2-dis/>

χρηματοδοτείται με πόρους του ΠΔΕ, του ΕΣΠΑ και της ΕΤΕπ. Οι διατιθέμενοι πόροι του προγράμματος αφορούν ποσά συνολικού ύψους περίπου 50 εκ. € <sup>158</sup>.

Η ενίσχυση του προγράμματος με επιπλέον πόρους καθίσταται σημαντική για τους Δήμους. Η γενναία αύξηση των διατιθέμενων πόρων με παράλληλη αύξηση των επιλέξιμων Δήμων θα βοηθούσε σημαντικά την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους, προς την ενίσχυση των ίδιων εσόδων τους.

---

<sup>158</sup> [https://www.huffingtonpost.gr/2017/11/12/eidiseis-koinwnia-arxizei-h-askiopoihsh-ksexasmenwn-dimotikon-akinton-\\_n\\_18536310.html](https://www.huffingtonpost.gr/2017/11/12/eidiseis-koinwnia-arxizei-h-askiopoihsh-ksexasmenwn-dimotikon-akinton-_n_18536310.html)



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αποκέντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση ως έννοιες συνιστούν δύο διαφορετικές μορφές διοίκησης. Η βασική ομοιότητά τους είναι η έλλειψη εξάρτησης από την κεντρική διοίκηση. Στην Ελλάδα οι ΟΤΑ διαθέτουν αυτονομία στην άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης, με διασφαλισμένη διοικητική αυτοτέλεια.

Η αποκέντρωση σχετίζεται με την παραχώρηση αρμοδιοτήτων από το κράτος σε περιφερειακά και τοπικά όργανα διοίκησης. Η άσκηση αρμοδιοτήτων στο τοπικό επίπεδο συνδέεται με την αποτελεσματικότερη προσφορά δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες, σύμφωνα με θεωρίες αποκέντρωσης. Η αποκέντρωση οικονομικών πόρων καθίσταται απαραίτητη για τη χρηματοδότηση των τοπικών αρμοδιοτήτων. Επομένως η δημοσιονομική αποκέντρωση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ορθή διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και την αποτελεσματική προσφορά υπηρεσιών, με σημαντική συμβολή στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Η οργάνωση του ελληνικού κράτους βασίζεται στο αποκεντρωτικό σύστημα και στην τοπική αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με το Σύνταγμα. Οι ΟΤΑ διαθέτουν διοικητική αυτοτέλεια επί των τοπικών υποθέσεων της περιοχής αρμοδιότητάς τους. Η κρατική εποπτεία στις αποφάσεις τους περιορίζεται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας. Επιπλέον κατέχουν οικονομική αυτοτέλεια, με υποχρέωση του κράτους για τη διασφάλιση των αναγκαίων πόρων τους, με πρόβλεψη δηλαδή για επαρκή δημοσιονομική αποκέντρωση.

Με τον ΕΧΤΑ κατοχυρώνεται η διοικητική αυτονομία των Δήμων σε κοινοτικό επίπεδο. Παράλληλα προβλέπεται η ευθύνη του κράτους για τη διασφάλιση των κατάλληλων πόρων των Δήμων προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με κατανομή επιχορηγήσεων και είσπραξη ιδίων εσόδων τους.

Ο Καλλικράτης οδήγησε σε περαιτέρω αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς τους Δήμους. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων συνδυάστηκε με την πρόβλεψη για χρηματοδότηση των Δήμων με τους ΚΑΠ, προς την αποτελεσματική άσκησή τους. Ταυτόχρονα αποτυπώθηκε ένα πλαίσιο φορολογικής αποκέντρωσης καθώς και τα αναπτυξιακά

προγράμματα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. και Α.Κ.Σ.Ι.Α. για τη στήριξη των Δήμων με επιπλέον πόρους, χωρίς όμως να προσδώσουν ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Η δημοσιονομική αποκέντρωση παίζει σημαντικό ρόλο στην αποτελεσματική λειτουργία των Δήμων και στην επιδίωξη της οικονομικής τους αυτοδυναμίας. Η κατανομή των πόρων με κρατικές επιχορηγήσεις οδηγούν στην εξάρτησή τους από το κράτος. Η εξάρτηση αυτή οδηγεί σε αναποτελεσματική διάθεση των πόρων και άσκηση των αρμοδιοτήτων των Δήμων, περιορίζοντας την οικονομική τους αυτοδυναμία. Ένα αποτελεσματικό πλαίσιο δημοσιονομικής αποκέντρωσης πρέπει να συνδυάζεται με ενίσχυση της φορολογικής εξουσίας των Δήμων προς την αύξηση των ιδίων εσόδων τους και τη μείωση της εξάρτησης από τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες πρέπει να στοχεύουν στην εξάλειψη των ανισοτήτων.

Τις σημαντικότερες πηγές εσόδων για τους Δήμους συνθέτουν οι ΚΑΠ, τα ίδια έσοδά τους και τα δάνεια. Συγκεκριμένοι πόροι των ΚΑΠ αποτελούν τη ΣΑΤΑ, για την απόδοση επενδυτικών πόρων προς τους Δήμους. Τα ίδια έσοδα αποτελούνται κυρίως από τοπικούς φόρους, τέλη και εισφορές, καθώς και έσοδα από την κινητή και ακίνητη δημοτική περιουσία. Οι φόροι συνιστούν αναγκαστική χρηματική παροχή των δημοτών, ενώ τα τέλη περιέχουν το στοιχείο της ανταποδοτικότητας για τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες και δεν καταβάλλονται υποχρεωτικά. Οι τοπικοί φόροι και τα τέλη θεσπίζονται με σχετικές νομοθετικές διατάξεις. Το πλαίσιο δανεισμού των Δήμων καθορίζεται στα άρ.264, 265 του Καλλικράτη.

Σήμερα, ο βαθμός δημοσιονομικής και φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά χαμηλός σε σύγκριση με χώρες της Ευρώπης, με περιορισμένη φορολογική εξουσία των ελληνικών ΟΤΑ. Η μικρή δυναμικότητα των τοπικών φόρων καθιστά επιτακτική την προώθηση της φορολογικής αποκέντρωσης. Η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στους Δήμους θα ενισχύσει τα ίδια έσοδά τους. Ταυτόχρονα, η απόδοση επιχορηγήσεων θα βοηθήσει στην άμβλυνση των ανισοτήτων μεταξύ των Δήμων.

Διάφορες θέσεις και απόψεις κυρίως της ΚΕΔΕ κατατέθηκαν στο δημόσιο διάλογο, σχετικά με το ισχύον σύστημα αποκέντρωσης πόρων του Καλλικράτη. Η μείωση των ΚΑΠ και της ΣΑΤΑ, η αναποτελεσματική κατανομή τους στους Δήμους, η αύξηση των παρακρατηθέντων και οι καθυστερήσεις στην επιστροφή τους, το ανεπαρκές πλαίσιο φορολογικής αποκέντρωσης, το αυστηρό πλαίσιο δανεισμού και η έλλειψη σημαντικών

αναπτυξιακών πόρων παρουσιάστηκαν στο δημόσιο διάλογο εκφράζοντας την ανάγκη αλλαγής του υφιστάμενου πλαισίου, όπως αποτυπώνεται στον Καλλικράτη.

Ο Καλλικράτης δεν κατόρθωσε να διασφαλίσει τη χρηματοδοτική επάρκεια των Δήμων. Η έλλειψη σημαντικών πόρων τους οδήγησε στη διεύρυνση των ανισοτήτων και στην αναποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η αναθεώρηση του Καλλικράτη με αλλαγή του συστήματος κατανομής πόρων συνιστά μονόδρομο για τη βελτίωση της χρηματοδότησης των Δήμων και την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους.

Προς την αντικατάσταση του ισχύοντος συστήματος κατανομής κατατέθηκαν ορισμένες προτάσεις που μπορούν να αποτυπωθούν σε ένα νέο νόμο – πλαίσιο για την χρηματοδοτική στήριξη των Δήμων. Γενικές αρχές του πλαισίου θα αποτελούν η προώθηση της φορολογικής αποκέντρωσης με την ενίσχυση της φορολογικής εξουσίας τους και ο εκσυγχρονισμός του υφιστάμενου πλαισίου τοπικής φορολογίας προς την απλούστευσή του.

Η δυνατότητα επιβολής και είσπραξης τοπικών φόρων και η δυνατότητα επιλογής της τιμής του φορολογικού συντελεστή, εντός ενός διαστήματος διακύμανσης τιμών με προκαθορισμένα όρια, θα καθορίζονται στο νέο πλαίσιο με τη θέσπιση ενιαίων κανόνων για τη φορολογική εναρμόνιση των Δήμων. Επιπλέον το τοπικό φορολογικό πλαίσιο θα κωδικοποιηθεί, με αντικατάσταση απαρχαιωμένων και μη αποδοτικών πηγών εσόδων με νέους και αποτελεσματικούς τοπικούς φόρους. Προς την αποτελεσματική είσπραξή τους απαιτείται η παροχή κινήτρων στους Δήμους, η βελτίωση των φοροεισπρακτικών μηχανισμών τους και η επάνδρωσή τους με εξειδικευμένο προσωπικό, παράλληλα με τη θεσμοθέτηση ενός μικρού χρονικού διαστήματος για τη συντομότερη παροχή στοιχείων από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες.

Η ενίσχυση της τοπικής φορολογικής εξουσίας, με δυνατότητα των Δήμων για επιβολή τοπικών φόρων, προϋποθέτει τη συνταγματική αναθεώρηση. Μέχρι τότε είναι σημαντική η θέσπιση από την κεντρική διοίκηση ενός νέου και αποδοτικού φόρου για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Η ένταξη του ΕΝΦΙΑ στο φορολογικό σύστημα των Δήμων, με ταυτόχρονη κατάργηση των υπόλοιπων τοπικών φόρων ακίνητης περιουσίας (π.χ. ΤΑΠ, φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων), προτείνεται για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής τους αυτάρκειας. Η φορολογική ελευθερία των Δήμων θα εκφράζεται

από τη δυνατότητα επιλογής του φορολογικού συντελεστή του νέου ΕΝΦΙΑ μέσα από ένα θεσπισμένο πλαφόν δυνητικών τιμών, ανάλογα με τις ανάγκες των Δήμων.

Η παραχώρηση του ΕΝΦΙΑ στους Δήμους είναι αναγκαία, καθώς οι ετήσιες εισπράξεις του προσεγγίζουν σε μεγάλο βαθμό την ετήσια απόδοση των ΚΑΠ των Δήμων. Η εκχώρησή του στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση θα οδηγήσει σε μείωση της εξάρτησης των Δήμων από τις κρατικές επιχορηγήσεις, ο ρόλος των οποίων πλέον θα συνίσταται στην άμβλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων μέσα από ένα σύστημα αναδιανομής για τη στήριξη των οικονομικά ασθενέστερων Δήμων.

Ο επανακαθορισμός του συστήματος κατανομής των ΚΑΠ κρίνεται απαραίτητος για τους Δήμους. Η ενίσχυση των θεσμοθετημένων πόρων τους και η διασφάλιση της επάρκειάς τους με την έγκαιρη απόδοσή τους στους Δήμους θα πρέπει να περιγράφεται στο νέο πλαίσιο δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Για τη δικαιότερη απόδοσή τους στους Δήμους είναι καθοριστική η επανεξέταση των κριτηρίων κατανομής τους, με έμφαση στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας και στις ανάγκες των ορεινών και νησιωτικών Δήμων. Ταυτόχρονα θα ορίζεται η σταδιακή επιστροφή των παρακρατηθέντων ποσών στους Δήμους και η ενίσχυση των πόρων της ΣΑΤΑ, με κατάλληλη ρύθμιση.

Η δυνατότητα χρηματοδότησης έκτακτων δημοτικών δαπανών από ανταποδοτικά έσοδα είναι καθοριστικής σημασίας, καθώς και η δυνατότητα χρηματοδότησης αυξημένων ανταποδοτικών δαπανών από ίδια έσοδα για Δήμους με μειωμένα ανταποδοτικά έσοδα, καθώς και ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους, ώστε να μην μετακυλιέται πρόσθετο βάρος στους δημότες. Παράλληλα, απαραίτητη καθίσταται η επέκταση ορισμένων ανταποδοτικών υπηρεσιών προς την εξοικονόμηση δημοτικών πόρων. Προς την κατεύθυνση αυτή, η μερική τροποποίηση των όρων ανταποδοτικότητας θα εντάσσεται σε επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση.

Στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής ενίσχυσης των Δήμων, η επαναφορά της απόδοσης του φόρου ζύθου στους Δήμους και η απόδοση ενός ποσοστού του φόρου επιτηδεύματος ως τοπικό έσοδο θα αυξήσουν σημαντικά τα φορολογικά τους έσοδα. Παράλληλα, η ένταξη των τελών κυκλοφορίας στο τοπικό φορολογικό σύστημα και η αύξηση των ποσοστών συμμετοχής των Δήμων στα έσοδα από τα τέλη διαμονής παρεπιδημούντων και κέντρων διασκέδασης και συναφών καταστημάτων θα ενισχύσουν τα ίδια έσοδά τους.

Για την αλλαγή του αυστηρού πλαισίου δανειοδότησης των Δήμων, κρίνεται απαραίτητη η μετατροπή του ΤΠΔ σε Δημοτική Τράπεζα με μειωμένα επιτόκια και ευνοϊκούς όρους δανεισμού για τους Δήμους. Θα πρέπει να θεσπίζεται και η δυνατότητα των δήμων για έκδοση ομολόγων προς τη χρηματοδοτική ενίσχυσή τους.

Στο νέο θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να αποτυπώνεται και ένα πενταετές αναπτυξιακό πρόγραμμα, αντίστοιχο με το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», για την τροφοδότηση των Δήμων με επαρκείς επενδυτικούς πόρους. Ένα τριετές επιχειρησιακό πρόγραμμα με δέσμευση πόρων από το ΕΣΠΑ για την αποκλειστική υποστήριξη των Δήμων που αντιμετωπίζουν προβλήματα στην απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων, παράλληλα με την αύξηση των δημοτικών πόρων από το ΠΔΕ, θα ενισχύσουν τους Δήμους με συμπληρωματικούς πόρους για τη χρηματοδότηση τοπικών επενδύσεων και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Η αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας είναι αρκετά σημαντική για την αύξηση των ίδιων εσόδων των Δήμων. Με την επέκταση της χρονικής διάρκειας του χρηματοδοτικού εργαλείου «Δημόσια Επανάχρηση Δημοτικής Ακίνητης Περιουσίας» και την ενίσχυση του προγράμματος με επιπλέον πόρους θα αυξηθούν οι επιλέξιμοι Δήμοι για την αξιοποίηση των ακινήτων τους.

Το Πράσινο Ταμείο και το νεοσύστατο Πρόγραμμα «Φιλόδημος» αποτελούν δύο επιπλέον χρηματοδοτικά εργαλεία για τους Δήμους. Η ενίσχυσή τους με επιπρόσθετους πόρους θα βελτιώσει τον αναπτυξιακό προγραμματισμό των Δήμων και την επάρκεια των επενδυτικών τους πόρων για τη χρηματοδότηση τοπικών έργων και υποδομών.

# ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

## ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ ΔΗΜΩΝ<sup>159</sup>

### ΤΑΚΤΙΚΑ ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ

#### ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

- Μισθώματα από αστικά ακίνητα (άρθρο 192 ΚΔΚ)
- Μισθώματα βοσκησίμων εκτάσεων (άρθρο 5 ΒΔ 24/9-20/1958, άρθρο 31 ΝΔ 4260/62)
- Μισθώματα καλλιεργήσιμης γης (άρθρο 195 ΚΔΚ)
- Μισθώματα δημοτικής αγοράς (άρθρο 2 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Μισθώματα από την παραχώρηση κοινόχρηστων χώρων για την τοποθέτηση διαφημιστικών μέσων (άρθρο 3 Ν 2946/2001)
- Μισθώματα δημοτικών και κοινοτικών λατομείων (άρθρο 20 Ν 669/77, άρθρο 7 Ν 1428/84)
- Μισθώματα δασών και δασικών εκτάσεων (άρθρο 197 ΚΔΚ, άρθρο 39 Ν 998/79)
- Μισθώματα ιχθυοτροφείων (άρθρο 14 Ν 127/75, άρθρο 75 Ν 2065/92, ΚΥΑ 32489/82)
  
- Έσοδα από την εκμετάλλευση διαφημιστικών χώρων σε αθλητικές εγκαταστάσεις (άρθρο 56 Ν 2725/99) και στέγαστρα αστικών και υπεραστικών συγκοινωνιών (άρθρο 21 Ν 2963/2001)
- Τέλη και δικαιώματα από εμποροπανηγύρεις, παζάρια και λαϊκές αγορές (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Δικαίωμα αμμοληψίας (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Έσοδα από την εκμετάλλευση αναδασομένων εκτάσεων (άρθρο 40 Ν 998/79)
- Δικαίωμα βοσκής (άρθρο 5 ΒΔ 24/9-20/10/1958, άρθρο 16 Ν 2130/93)
- Ειδικό δικαίωμα χρήσεως βελτιωμένων βοσκοτόπων (άρθρο 8 Ν 994/79)
- Δικαίωμα χρήσης αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων (άρθρο 189 ΚΔΚ)
- Δικαίωμα χρήσης δημοτικών και κοινοτικών κατοικιών (άρθρο 188 ΚΔΚ)

#### ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

- Τόκοι καταθέσεων
- Μισθώματα κινητών πραγμάτων

#### ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

##### ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΥ

- Τέλος καθαριότητας και φωτισμού (άρθρο 25 Ν 1828/89)
- Επιδότησεις από Οργανισμούς Λιμένων και Λιμενικά Ταμεία (άρθρο 6 ΚΥΑ 69728/824/1996)

##### ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΥΔΡΕΥΣΕΩΣ (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)

- Δικαιώματα σύνδεσης και επανασύνδεσης με το δίκτυο
- Τέλος ύδρευσης
- Έσοδα από γενόμενες δαπάνες για λογαριασμό των υδροληπτών
- 

##### ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΑΡΔΕΥΣΕΩΣ (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)

- Δικαιώματα χρήσεως αρδευτικού δικτύου
- 

##### ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958)

- Δικαιώματα σύνδεσης με το αποχετευτικό δίκτυο
- Τέλη χρήσεως υπονόμων

<sup>159</sup> σύμφωνα με το Παράρτημα 1 της ΚΥΑ 25595/26-07-2017

## ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

### ΕΣΟΔΑ ΝΕΚΡΟΤΑΦΕΙΩΝ (άρθρο 4 ΑΝ 582/1968, άρθρο 3 Ν 547/1977)

- Δικαιώματα σύστασης οικογενειακού τάφου
- Δικαίωμα ενταφιασμού
- Δικαίωμα ανανέωσης (παράτασης χρόνου ταφής)
- Τέλος ανακομιδής
- Δικαιώματα από τη χρήση οστεοφυλακίων
- Δικαιώματα ιεροπραξιών

### ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΣΦΑΓΕΙΑ

- Δικαιώματα χρήσης σφαγείων (άρθρο 3 ΒΔ 24/9-20/10/1958)

### ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

- Έσοδα από ειδικούς χώρους στάθμευσης
- Εισιτήρια θεάτρων, μουσείων κλπ
- Σταθμικά και μετρικά δικαιώματα (άρθρο 14 ΒΔ 24/9-20/10/1958)

### ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΤΕΛΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

- Τέλος ακίνητης περιουσίας (άρθρο 24 Ν 2130/93)

### ΤΕΛΟΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΕΠΙΤΗΔΕΥΜΑΤΙΩΝ

- Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων (άρθρο 6 Ν 1080/80, άρθρο 27 παρ. 10 Ν 2130/93)
- Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων (άρθρο 20 Ν 2539/97)

### ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

- Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 3 Ν 1080/80)
- Τέλος διαφήμισης (άρθρο 5 Ν 1900/90)
- Δικαίωμα εμπορίας ποσίων υδάτων (άρθρο 2 Ν 1080/80, άρθρο 26 Ν 1828/89, άρθρο 57 Ν 2218/94)
- Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους (άρθρο 4 Ν 1900/90)
- Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων (άρθρο 15 Ν 2115/93, άρθρο 27 Ν 2130/90)
- Τέλος παροπλιζόμενων πλοίων (άρθρο 3 Ν 995/79)
- Τέλος οχημάτων επιβιβαζομένων σε οχηματαγωγά πλοία (άρθρο 26 Ν 1828/89)
- Τέλος αδειών οικοδομών (άρθρο 23 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
- Τέλος ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (άρθρο 38 Ν 2773/99, άρθρο 25 Ν.3468/06)

### ΦΟΡΟΙ

- Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθρο 10 Ν 1080/80)
- Φόρος ζύθου (άρθρο 9 ΝΔ 703/70, άρθρο 12 Ν 1080/80)
- Δημοτικός φόρος Δωδεκανήσου (άρθρο 60 Ν 2214/94)

### ΕΙΣΦΟΡΕΣ

- Εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων (άρθρο 24 Συντ. 1975/2001, άρθρο 9 Ν 1337/83, άρθρο 21 Ν 2508/97)
- Μετατροπή σε χρήμα της εισφοράς σε γή (άρθρο 8 Ν 1337/83)
- Εισφορά 40% ή 75% του ΚΗ/1947 Ψηφίσματος (άρθρο 34 Ν 1337/83)
- Ειδική εισφορά εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων (άρθρο 34 του ν.4067/2012)
- Ειδική εισφορά διυλιστηρίων πετρελαίου (άρθρου 19 του ν.3054/2002)
- Έσοδα για δαπάνες μεταφοράς παιδιών δημοτικών παιδικών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497/Β'))
- Τροφεία δημοτικών παιδικών-βρεφονηπιακών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497/Β'))

### ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

- Έσοδα από μισθώματα δημόσιων λατομείων (άρθρο 21 Ν 2115/93)
- Μισθώματα θαλασσίων εκτάσεων (άρθρο 15 Ν 2130/93)

- Παράβολα για την έκδοση των αδειών ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 80 ΚΔΚ)
- Έσοδα από τη διάθεση δασικών προϊόντων του δημοσίου (άρθρο 37 ΝΔ 4260/62)
- Τέλος διαφήμισης της κατηγορίας Δ' του άρθρου 15 του ΒΔ 24/9-20/10/1958 (άρθρο 9 Ν 2880/2001)
- Έσοδα από παράβολα αδειών παραμονής αλλοδαπών (άρθρο 16 Ν 2946/2001)
- Έσοδα από τουριστικούς λιμένες και ζώνες αγκυροβολίου (άρθρο 36 Ν 2160/93, άρθρο 27 Ν 2636/98)

## **ΕΚΤΑΚΤΑ ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ**

### **ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΑΚΙΝΗΤΩΝ**

- Εκποίηση οικοπέδων σε άστεγους δημότες (άρθρο 187 ΚΔΚ)
- Εκποίηση οικοπέδων στον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (άρθρο 2 Ν 2336/95)
- Εκποίηση δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων για την ίδρυση ή επέκταση βιομηχανικών ή βιοτεχνικών επιχειρήσεων και κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων (άρθρα 4 και 6 ΝΔ 221/1974)
- Εκποίηση ακινήτων σε Ζώνες Κοινωνικού Συντελεστή (άρθρα 215-220 ΚΒΔΝ)
- Προσκύρωση δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων (άρθρα 300-309 ΚΒΠΝ, άρθρο 56 Ν 1416/84)
- Λοιπά έσοδα από εκποίηση ακίνητης περιουσίας (άρθρο 248 ΔΚΚ)
- Έσοδα από εκποίηση ακινήτων (παρ. 1 και 2 άρ. 28 ν. 1080/1980, άρ. 33 του ν. 3202/2003)

### **ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΩΝ**

- Εκποίηση οχημάτων (άρθρο 10 Ν 2880/2001)
- Εκποίηση άλλων κινητών πραγμάτων (άρθρο 199 ΚΔΚ)

### **ΔΩΡΕΕΣ-ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ-ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ**

- Προϊόν δωρεών
- Έσοδα από κληρονομίες, κληροδοσίες

### **ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΙΜΑ**

- Προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής χρεών (άρθρο 6 ΝΔ 356/74, άρθρο 16 Ν 2130/93)
- Πρόστιμα του ΚΟΚ, του ΝΔ 805/71 και του ΑΝ 170/67 (άρθρο 31 Ν 2130/93)
- Πρόστιμα για παραβάσεις φορολογικών διατάξεων (άρθρο 19 Ν 1080/80)
- Πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων κατασκευών (άρθρο 12 Ν 1647/86)
- Πειθαρχικά πρόστιμα σε βάρος των υπαλλήλων (άρθρο 284 Ν 1188/81)
- Έσοδα από διάφορες καταλογιστικές αποφάσεις
- Πρόστιμα και ποινικές ρήτρες που επιβάλλονται σε βάρος προμηθευτών και εργολάβων
- Καταπτώσεις εγγυήσεων
- Λοιπά πρόστιμα και χρηματικές ποινές επιβαλλόμενες βάσει ειδικών διατάξεων

### **ΠΑΡΑΒΟΛΑ**

- Παράβολα πλειστηριασμών (άρθρα 932 και 959 ΚΠολΔ)
- Παράβολα υποβαλλόμενα για τη χορήγηση διευκολύνσεων τμηματικής καταβολής χρεών (άρθρο 18 Ν 2648/98)

### **ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ**

- Έσοδα από δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις
- Έσοδα από αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές /διαδημοτικές ή διακοινοτικές επιχειρήσεις
- Έσοδα από λοιπές δημοτικές επιχειρήσεις
- Έσοδα από συμμετοχή σε λοιπές επιχειρήσεις

### **ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΔΑΠΑΝΕΣ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΕΣ ΓΙΑ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟ ΤΡΙΤΩΝ**

- Δαπάνες αφαίρεσης παράνομων διαφημιστικών μέσων (άρθρο 9 ν. 2946/2001, άρθρο 11 ν. 2696/1999)
- Έξοδα ακινητοποίησης και μεταφοράς παρανόμως σταθμευμένων οχημάτων (άρθρο 45 ν. 2218/1994)



- Δαπάνες απομάκρυνσης και φύλαξης εγκαταλελειμμένων οχημάτων (ΚΥΑ 1002901/67/2002)
- Έσοδα από την κατασκευή, επισκευή και συντήρηση οδών και πεζοδρομίων (άρθρο 47 ν. 2696/1999, άρθρο 367 ΚΒΠΝ)
- Αποζημίωση καταβληθείσα για λογαριασμό των υπόχρεων, λόγω προσκύρωσης ή ρυμοτόμησης ακινήτων (άρθρο 26 ν. 1828/1989)
- Έσοδα από συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας (άρθρο 23 ν. 2539/1997)
- Εισφορές άλλων ΟΤΑ για την καταβολή αποζημίωσης στα μέλη του υπηρεσιακού συμβουλίου (άρθρο 12 ν. 2130/1993)
- Εισφορές άλλων ΟΤΑ για τη μισθοδοσία ελεγκτών εσόδων - εξόδων και εισπρακτόρων (άρθρα 227 και 229 ν 1188/1981 )

#### ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ

- Τέλη επιβαλλόμενα σε βάρος επιχειρήσεων για την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος(άρθρο 6 ν. 1650/1986)
- Εφάπαξ ειδική εισφορά για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 16 ν 2508/97)
- Έσοδα από την πώληση αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών
- Έσοδα των δήμων από την παραχώρηση της απλής χρήσης αιγιαλού-παραλίας σε τρίτους

#### ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ

- Επιστροφή χρημάτων από υπολόγους χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής
- Επιστροφή πάγιας προκαταβολής
- Επιστροφή αχρεωστήτων καταβληθέντων χρηματικών ποσών (άρθρο 26 Ν 318/69, Απόφ. Υπ. Οικν. 2081241/11652/1997)
- Επιστροφή χρημάτων από δημοτικές επιχειρήσεις έπειτα από κατάπτωση των υπέρ αυτών εγγυήσεων
- Επιστροφή εν γένει χρημάτων

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## Βιβλία

- Φλογαΐτης Σπ. (1981), *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργανώσεως*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Χλέπας – Κομνηνός Ν. (1999), *Η τοπική διοίκηση στη Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Δένδιας Μ. (1966), *Διοικητικόν Δίκαιον (τόμος Β', Διοικητική Οργάνωσις)*, Β. Παπαζήση, Αθήνα
- Ράικος Αθ. (1978), *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας. 6<sup>η</sup> έκδοση, χ.ε.*, Αθήνα
- Chevallier J., επιμ. Σπανού Κ., μτφρ. Ανδρουλάκης Β. και Σουλάνδρου Β. (1993), *Διοικητική Επιστήμη*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Χλέπας - Κομνηνός Ν. (1994), *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1994
- Χρυσανθάκης Χ. (2015), *Τοπική αυτοδιοίκηση - αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, Αθήνα
- Μαΐστρος Π. (2000), *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης: Συμβολή στην ιστορική μνήμη*, Νέα σύνορα, Αθήνα
- Κατσιμπάρδης Γ (1988)., *Η αυτοδιοίκηση και το σύγχρονο κράτος*, Αιχμή, Αθήνα
- Ράικος Αθ. (2002), *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Ι (Εισαγωγή – Οργανωτικό μέρος). 2<sup>η</sup> έκδοση. τεύχος Β'*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Τοπική ανάπτυξη: ουτοπία ή πρόκληση. Διεθνές Φόρουμ*, ΕΕΤΑΑ, n.d.
- Μπέσιλα – Βήκα Ευρ. (1994), *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αφοί Σάκκουλα, Αθήνα
- Μπέσιλα-Βήκα Ευρ. (2004), *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Ι*, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Φλογαΐτης Σπ. (1986), *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
- Καρατζά Λ. (2010), *Βασική Νομοθεσία Σωμάτων Ασφαλείας. Δ' έκδοση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Τάχος Αν. (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. Έκδοση 9<sup>η</sup>*, Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

- Σωτηρέλης Γ. (2006), *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και προοπτικές*, Παπαζήση, Αθήνα
- Παπαγιάννης Π. και Κατσούλης Δ. (1995), *Οι χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*, Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α., Αθήνα
- Τσουντας Κ. και Τριανταφυλλόπουλου Αθ. (2009), *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της κεντρικής Διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα
- Μπέσιλα-Βήκα Ευρ. και Παπαγιάννης Δ. (1996), *Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση*, Π.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα
- Χρυσανθάκης Χ. (2010), *Καλλικράτης: ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση: διαπιστώσεις, προτάσεις*, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2000
- Σαββαΐδου Κ. (2009), *Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των ΟΤΑ: οικονομική αυτοτέλεια, προϋπολογισμός, φορολογική αποκέντρωση, έσοδα – δαπάνες, δημοσιονομικός έλεγχος*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μια σύγχρονη ευρωπαϊκή έκφραση*, ΤΑΜΑΣΟΣ, 1983
- Τάτσος Ν. (1988), *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα
- Τάτσος Ν. (1999), *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, Τυπωθήτω, Αθήνα
- Κλειώσης Χρ. (1981), *Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Επτάλοφος ΑΒΕΕ, Αθήνα
- Κυπραίος Μ. (1980), *Στοιχεία φορολογικού δικαίου, χ.ε.*, Αθήνα
- Οι ΟΤΑ σε αριθμούς*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 2017
- Γκέκας Ρ. (2017), *Τα Οικονομικά της ΤΑ. Πανεπιστημιακές Σημειώσεις*, Αθήνα
- Τάτσος Ν. (1987), *Φορολογική αποκέντρωση. Το φορολογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα
- Κοινωνικό Πολύκεντρο (2013), *Επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια αγαθά και ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα
- Τάτσος Ν. (1987), *Η φορολογία των ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα

## Νομοθετικές διατάξεις

Νόμος 3852/2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*. Διαθέσιμος από: [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos\\_kallikrati\\_9\\_6\\_2010.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf) [Πρόσβαση 26 Ιανουαρίου 2018]

Νόμος 1850/1989, *Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας*. Διαθέσιμος από: [http://www.eetaa.gr/apps/kodikas/nm\\_ptext.jsp?nkey=1&akey=1](http://www.eetaa.gr/apps/kodikas/nm_ptext.jsp?nkey=1&akey=1) [Πρόσβαση 30 Ιανουαρίου 2018]

Νόμος 2539/1997, *Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demosi/n-2539-1997.html> [Πρόσβαση 27 Ιανουαρίου 2018]

Νόμος 1828/1989 *Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-1828-1989.html> [Πρόσβαση 2 Μαρτίου 2018]

Νόμος 3463/2006 *Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-forologia.gr/lawbank/document.aspx?digest=75BC9116F0C7C69C.1D031AEA53&version=2006/06/08> [Πρόσβαση 28 Ιανουαρίου 2018]

Νόμος 4071/2012, *Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση. Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ*. Διαθέσιμος από: <https://www.fle.gr/index.php/nomoi-p-d/190-nomoi-p-d-2012/15061--40712012-200950> [Πρόσβαση 20 Φεβρουαρίου 2018]

Προεδρικό Διάταγμα 170/2014, *Μεταφορά πιστώσεων από τους Δήμους στις Περιφέρειες, συνεπεία της αντίστοιχης μεταβίβασης της αρμοδιότητας για τη μεταφορά μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης*. Διαθέσιμο από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ekpaideuse/deuterothmia-ekpaideuse/pd-170-2014.html> [Πρόσβαση 16 Φεβρουαρίου 2018]

Νόμος 3870/2010, *Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-bouli-bouleutes/ekloges/n-3870-2010.html> [Πρόσβαση 12 Φεβρουαρίου 2018]

Νόμος 3943/2011, *Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/phorodiaphuge/n-3943-2011.html> [Πρόσβαση 15 Φεβρουαρίου 2018]

Νόμος 4223/2013, *Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-4223-2013.html> [Πρόσβαση 27 Φεβρουαρίου 2018]

Προεδρικό Διάταγμα 75/2011, *Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας*. Διαθέσιμο από: <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demosi/pd-75-2011.html> [Πρόσβαση 12 Μαρτίου 2018]

Προεδρικό Διάταγμα 197/1978, *Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί τοπικών ενώσεων και κεντρικής ενώσεως των δήμων και κοινοτήτων της Ελλάδος*. Διαθέσιμο από: <http://www.peddm.gov.gr/wp-content/uploads/2013/04/PD1971978.pdf> [Πρόσβαση 12 Μαρτίου 2018]

Νόμος 4368/2016, *Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-ygeia/nomos-4368-2016.html> [Πρόσβαση 14 Μαρτίου 2018]

Νόμος 3986/2011, *Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-forologia.gr/lawbank/document.aspx?digest=D72B10BEE855DDB0.1D031AEA53&version=2018/01/17> [Πρόσβαση 4 Μαρτίου 2018]

Νόμος 3756/2009, *Σύστημα Αυλών Τίτλων, διατάξεις για την Κεφαλαιαγορά, φορολογικά θέματα και λοιπές διατάξεις*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-oikonomia/n-3756-2009.html> [Πρόσβαση 10 Μαρτίου 2018]

Νόμος 4336/2015, *Συνταξιοδοτικές διατάξεις Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/suntaksiodotika/n-4336-2015.html> [Πρόσβαση 12 Μαρτίου 2018]

Νόμος 4389/2016, *Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις*. Διαθέσιμος από: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/104600/127666/F-1131361300/GRC104600%20Grk.pdf> [Πρόσβαση 13 Μαρτίου 2018]

Νόμος 3889/2010, *Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις*. Διαθέσιμος από: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-dasos-thera/n-3889-2010.html> [Πρόσβαση 14 Μαρτίου 2018]

Υπουργική Απόφαση 43093/30-07-2010, *Καθορισμός του ανώτατου ορίου του συνολικού χρέους δήμου που προβαίνει σε δανεισμό, ως ποσοστού των συνολικών εσόδων του*. Διαθέσιμη από: [http://www.et.gr/idos-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wGYK2xFpSwMnXdtvSoClrL88VQbDIJsbqtq4ndCieBbLVuJInJ48\\_97uHrMts-zFzeyCiBSQOpYnTy36MacmUFCx2ppFvBej56Mmc8Qdb8ZfRJqZnsIAdk8Lv\\_e6czmhEembNmZCMxLMtcLscEWRtpg9w9kZm7qqVuEq8fk4LBKdf-p1PNi8-0DI](http://www.et.gr/idos-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wGYK2xFpSwMnXdtvSoClrL88VQbDIJsbqtq4ndCieBbLVuJInJ48_97uHrMts-zFzeyCiBSQOpYnTy36MacmUFCx2ppFvBej56Mmc8Qdb8ZfRJqZnsIAdk8Lv_e6czmhEembNmZCMxLMtcLscEWRtpg9w9kZm7qqVuEq8fk4LBKdf-p1PNi8-0DI) [Πρόσβαση 3 Μαρτίου 2018]

Κοινή Υπουργική Απόφαση 25595/26-07-2017, *Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2018*. Διαθέσιμη από: <https://www.e-nomothesia.gr/autodioikese-demoi/koine-upourgike-apophase-arithm-oik-25595-2017.html> [Πρόσβαση 8 Μαρτίου 2018]

## Διαδικτυακοί Τόποι

ΙΤΑ (2017), *Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα*, Multi Marketing Group A.E., Αθήνα. Διαθέσιμο από: [http://www.ita.org.gr/el/images/meletes\\_ita/ITA\\_FOROLOGHKH.pdf](http://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_FOROLOGHKH.pdf) [Πρόσβαση 26 Μαρτίου 2018]

ΙΤΑ (2005), *Φορολογική αποκέντρωση. Ταμείο συνοχής χωρίς επιβάρυνση για τον πολίτη*, Αθήνα Διαθέσιμο από: <http://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita> [Πρόσβαση 19 Μαρτίου 2018]

ΙΤΑ (2008), *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης* Διαθέσιμο από: <http://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita> [Πρόσβαση 7 Απριλίου 2018]

ΙΤΑ (2016), *Νησιωτική πολιτική. Τοπική αυτοδιοίκηση και νησιωτικότητα*, Multi Marketing Group A.E., Αθήνα. Διαθέσιμο από: [https://www.kedke.gr/el/images/files/ITA\\_NHSIOTIKH.pdf](https://www.kedke.gr/el/images/files/ITA_NHSIOTIKH.pdf) [Πρόσβαση 21 Μαρτίου 2018]

Υπουργείο Εσωτερικών – Επιτροπή άρθρου 5 του Ν.4368/2016 (2017), *Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα. Διαθέσιμο από: <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEptrAnatheorisis-030317.pdf> [Πρόσβαση 18 Μαρτίου 2018]

ΚΕΔΕ (n.d.), *Προτάσεις της Κ.Ε.Δ.Ε. για τη Μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Διαθέσιμο από: <http://www.kedke.gr/wp-content/uploads/2016/11/protaseis.pdf> [Πρόσβαση 16 Μαρτίου 2018]

*Συμπεράσματα συνεδρίου Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος Ιωάννινα, 30-31 Μαΐου 2013.* Από: <https://www.kedke.gr/el/%CE%B4%CF%81%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B9%CE%BF%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82/%CF%84%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%B4%CF%81%CE%B9%CE%B1> [Πρόσβαση 17 Μαρτίου 2018]

*Μεταφορά του ΦΑΠ στους δήμους και μετεξέλιξη του ΤΠκΔ σε Δημοτική Τράπεζα, οι προτάσεις της ΚΕΔΕ για οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.* Διαθέσιμο από: <http://www.localit.gr/archives/148614> [Πρόσβαση 27 Φεβρουαρίου 2018]

*Εληξε το συνέδριο της ΚΕΔΕ – Βασικά σημεία της απόφασης.* Διαθέσιμο από: <http://www.localit.gr/archives/84871> [Πρόσβαση 17 Μαρτίου 2018]

*Υπερψηφίστηκαν οι θέσεις της ΚΕΔΕ στο Ετήσιο Τακτικό της Συνέδριο στα Ιωάννινα.* Διαθέσιμο από: <https://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/politikes-eidhseis/184887/yperpsifistikan-oi-theseis-tis-kede-sto-etisio-taktiko-tis-synedrio-sta-ioannina> [Πρόσβαση 17 Μαρτίου 2018]

*Συμπεράσματα συνεδρίου ΚΕΔΕ.* Διαθέσιμο από: <http://www.peddm.gov.gr/index.php/simperasmata/> [Πρόσβαση 17 Μαρτίου 2018]

*Προαναγγελία Σκουρλέτη: Έρχεται ο "Κλεισθένης" στη θέση του "Καλλικράτη".* Διαθέσιμο από: <http://www.news247.gr/politiki/proanaggelia-skoyrleti-erchetai-o-kleisthenis-sti-thesi-toy-kallikrati.6601738.html> [Πρόσβαση 18 Απριλίου 2018]

*Αρμοδιότητες Πράσινου Ταμείου.* Διαθέσιμο από: <http://www.prasinotameio.gr/index.php/el/to-prasino-tameio/armodiotites> [Πρόσβαση 9 Απριλίου 2018]

*ΟΤΑ: Ειδικό επενδυτικό πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» ύψους 2 δις.* Διαθέσιμο από: <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/ota-idiko-ependytiko-programma-filodimos-ypsous-2-dis/> [Πρόσβαση 11 Απριλίου 2018]

*Αρχίζει η αξιοποίηση ξεχασμένων δημοτικών ακινήτων.* Διαθέσιμο από: [https://www.huffingtonpost.gr/2017/11/12/eidiseis-koinwnia-arxizei-h-askiopoihsh-ksexasmenwn-dimotikon-akiniton- n\\_18536310.html](https://www.huffingtonpost.gr/2017/11/12/eidiseis-koinwnia-arxizei-h-askiopoihsh-ksexasmenwn-dimotikon-akiniton- n_18536310.html) [Πρόσβαση 16 Φεβρουαρίου 2018]