



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ-ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ»

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ «ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ»**

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΠΟΥΛΑΚΑ ΑΝΑΣΤΑΣΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ ΗΛΙΑΣ

ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ: ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ ΗΛΙΑΣ, ΓΡΑΒΑΡΗΣ ΔΙΟΝΥΣΙΟΣ, ΠΑΠΑΔΑΚΗΣ ΝΙΚΟΛΑΟΣ

ΡΕΘΥΜΝΟ 2011

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: «ΕΘΝΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ»

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: «ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ»

A1. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΙΤΑΛΙΑΣ

1. Εισαγωγή	Σελίδα 9
2. Η συνταγματική μεταρρύθμιση του 2001	Σελίδα 10
2.1 Ο νέος καταμερισμός των νομοθετικών και των ρυθμιστικών εξουσιών	Σελίδα 11
2.2 Υποκαθιστούσες δυνάμεις κράτους και περιφερειών	Σελίδα 13
3. Τρέχοντες τύποι τοπικής κυβέρνησης	Σελίδα 14
3.1 Μητροπολιτικές πόλεις	Σελίδα 14
3.2 Νομική αυτονομία των δήμων και των επαρχιών	Σελίδα 17
4. Οι αρμοδιότητες του δήμου, των επαρχιών και των περιφερειών	Σελίδα 20
4.1 Η νέα οργάνωση	Σελίδα 21
4.2 Ποιες είναι οι σχέσεις κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής κυβέρνησης;	Σελίδα 22
5. Το νέο πολυκεντρικό σύστημα	Σελίδα 23
5.1 Το συμβούλιο των τοπικών κυβερνήσεων	Σελίδα 25
6. Δυσκολίες στις σχέσεις μεταξύ των περιφερειών και των αυτόνομων τοπικών οργανισμών	Σελίδα 25
7. Χρηματοοικονομικό πλαίσιο των διακυβερνητικών σχέσεων	Σελίδα 26
7.1 Ο ισχύων κανονισμός της τοπικής χρηματοδότησης	Σελίδα 26
7.2 Οι νέες ρυθμίσεις της οικονομικής αυτονομίας	Σελίδα 27

A2. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

1. Εισαγωγή	Σελίδα 37
2. Η διάρθρωση της τοπικής κυβέρνησης	Σελίδα 39
2.1 Αυτόνομες κοινότητες	Σελίδα 41
3. Η τοπική αυτονομία ως συνταγματικό δικαίωμα	Σελίδα 43
4. Αρμοδιότητες του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων	Σελίδα 46
5. Νομοθετική ανάπτυξη	Σελίδα 47
5.1 Βασική κρατική νομοθεσία	Σελίδα 47
5.2 Νόμος περί φορολογίας των τοπικών αρχών	Σελίδα 49
5.3 Δανεισμός	Σελίδα 51
6. Διερεύνηση των τοπικών δυνάμεων μέσω του «Pacta Local» του 1997	Σελίδα 52
6.1 Κρατική επιβολή του Pacta Local	Σελίδα 54
6.2 Επιβολή του Pacta Local από τις αυτόνομες κοινότητες	Σελίδα 56
7. Ο εκσυγχρονισμός της τοπικής κυβέρνησης το 2003	Σελίδα 56
8. Κατανομή των λειτουργιών-αρμοδιοτήτων	Σελίδα 58
8.1 Δήμοι	Σελίδα 58
8.2 Επαρχίες	Σελίδα 62
9. Επίβλεψη της τοπικής κυβέρνησης	Σελίδα 63

9.1 Άλλες μορφές ελέγχου επί των Ο.Τ.Α.	Σελίδα 64
<u>Α3. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ</u>	
1. <u>Εισαγωγή</u>	Σελίδα 73
2. <u>Τα επίπεδα κυβέρνησης</u>	Σελίδα 74
3. <u>Η σχέση της κεντρικής κυβέρνησης με τα υπό-εθνικά επίπεδα</u>	Σελίδα 75
4. <u>Τρέχοντες τύποι της τοπικής αυτοδιοίκησης</u>	Σελίδα 76
4.1 Δήμοι	Σελίδα 78
4.2 Η προετοιμασία και η παρουσίαση στο συμβούλιο των επιλογών του σχεδίου και του προϋπολογισμού, των αναθεωρήσεών του, καθώς επίσης και των ετήσιων εκθέσεων απολογισμών των δραστηριοτήτων	Σελίδα 82
4.3 Οι δημοτικές υπηρεσίες	Σελίδα 83
4.4 Δημιουργία, διάλυση και αναδόμηση	Σελίδα 84
4.5 Οργανισμοί ελέγχου	Σελίδα 85
5. <u>Εξουσίες</u>	Σελίδα 86
5.1 Η φύση των υπό-εθνικών αρχών	Σελίδα 86
5.2 Τύπος και βαθμός αυτονομίας	Σελίδα 87
6. <u>Διοικητικές λειτουργίες</u>	Σελίδα 89
6.1 Χάραξη πολιτικής και συντονισμός	Σελίδα 89
6.2 Επίσημοι και ανεπίσημοι μηχανισμοί	Σελίδα 89
7. <u>Οικονομική διαχείριση</u>	Σελίδα 90
7.1 Πηγές εισοδήματος	Σελίδα 90
7.2 Ισορροπία μεταξύ της διακριτικότητας (ελευθερία βούλησης) και του ελέγχου	Σελίδα 93
8. <u>Σχέσεις μεταξύ κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης</u>	Σελίδα 94

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: «ΣΚΑΝΔΙΝΑΒΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ»

<u>Β1. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ</u>	
1. <u>Ιστορική αναδρομή</u>	Σελίδα 104
1.1 Αναλυτικότερα	Σελίδα 104
1.2 Ο Νόμος περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	Σελίδα 105
1.2.1 Ειδική νομοθεσία	Σελίδα 107
2. <u>Πολιτική οργάνωση</u>	Σελίδα 108
2.1 Συνέλευση	Σελίδα 109
2.2 Συνοικιακό συμβούλιο	Σελίδα 109
2.3 Κομητειακά διοικητικά συμβούλια	Σελίδα 110
2.4 Αιρετά κομητειακά συμβούλια	Σελίδα 111
2.5 Η εκτελεστική επιτροπή και άλλες επιτροπές	Σελίδα 111
3. <u>Επίβλεψη</u>	Σελίδα 113
3.1 Λογιστικός έλεγχος των τοπικών αρχών	Σελίδα 113
3.2 Μηχανισμοί ελέγχου διαθέσιμοι στους πολίτες	Σελίδα 114
4. <u>Αρμοδιότητες, λειτουργίες και ευθύνες της τοπικής αυτοδιοίκησης</u>	Σελίδα 114
4.1 Δήμοι	Σελίδα 115
4.2 Κομητείες	Σελίδα 118
5. <u>Χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης</u>	Σελίδα 119
5.1 Η αρχή της χρηματοδότησης	Σελίδα 119

5.1.1 Το σύστημα ισορρόπησης	Σελίδα 120
5.2 Καλή οικονομική διαχείριση	Σελίδα 120
5.3 Το εισόδημα των τοπικών αρχών	Σελίδα 121
5.3.1 Η μεταρρύθμιση του συστήματος ισορρόπησης και οι κρατικές επιχορηγήσεις	Σελίδα 123
5.4 Δανεισμός	Σελίδα 125
5.5 Οι δαπάνες των τοπικών αρχών	Σελίδα 125

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: «ΤΑ ΝΕΑ ΚΡΑΤΗ-ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ»

<u>Γ1. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΩΝΙΑΣ</u>	Σελίδα 130
<u>1. Εισαγωγή</u>	Σελίδα 130
1.1 Η επισκόπηση της μεταρρύθμισης	Σελίδα 130
<u>2. Νομική και συνταγματική βάση</u>	Σελίδα 133
<u>3. Δήμοι</u>	Σελίδα 134
<u>4. Η κατάσταση της πρωτεύουσας της Βαρσοβίας</u>	Σελίδα 138
<u>5. Η νομική βάση του περιφερειάρχη</u>	Σελίδα 139
<u>6. Εσωτερική δομή της λήψης αποφάσεων</u>	Σελίδα 141
<u>7. Κατανομή εξουσιών ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα κυβέρνησης</u>	Σελίδα 142
<u>8. Τοπική παράδοση της υπηρεσίας</u>	Σελίδα 144
<u>9. Οικονομική διαχείριση</u>	Σελίδα 144
9.1 Δανεισμός	Σελίδα 146
9.2 Κομητείες	Σελίδα 147
9.3 Περιφέρειες	Σελίδα 147
9.4 Δαπάνες	Σελίδα 148

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: «ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ»

<u>1. Ευρωπαϊκή Ένωση</u>	
1.1 Μέγεθος των δήμων στην Ευρώπη	Σελίδα 151
<u>2. Κοινωνική συνοχή, οικονομική ευημερία και βιώσιμη ανάπτυξη</u>	Σελίδα 152
<u>3. Οικονομική και Νομισματική Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση</u>	Σελίδα 154
<u>4. Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων</u>	Σελίδα 156
<u>5. Πολιτικές παρέμβασης της Κεντρικής Διοίκησης στην Τ.Α.</u>	Σελίδα 158
<u>6. Οι νέες τοπικές πολιτικές</u>	Σελίδα 158

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: «Η ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ»

<u>1. Έσοδα που παράγονται από τα αγαθά και την παροχή υπηρεσιών από τους τοπικούς δημόσιους φορείς</u>	Σελίδα 161
1.1 Κοστολόγηση παροχής δημόσιων υπηρεσιών	Σελίδα 161
1.2 Έσοδα από τα περιουσιακά στοιχεία	Σελίδα 164
<u>2. Φορολογικά έσοδα</u>	Σελίδα 164

2.1 Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της E.E.	Σελίδα 164
2.1.1 Η σύνθεση των φορολογικών εσόδων στα 15 αρχικά κράτη-μέλη της E.E.	Σελίδα 165
2.1.2 Οι μεταρρυθμιστικές τάσεις ως προς τη φορολογική αποκέντρωση στα κράτη-μέλη της E.E.	Σελίδα 173
2.1.3 Το μέγεθος των φορολογικών εσόδων, ως ποσοστό του Α.Ε.Π. και των συνολικών εσόδων	Σελίδα 174
2.1.4 Ίδια έσοδα και φορολογικά έσοδα που αναδιανέμονται	Σελίδα 175
2.1.5 Δημοσιονομικά φορολογικά έσοδα ανά βαθμίδα διακυβέρνησης	Σελίδα 176
2.1.6 Η πολυμορφία των τοπικών φόρων	Σελίδα 177
2.1.7 Φορολογικά έσοδα που αναδιανέμονται ανάμεσα στις διαφορετικές βαθμίδες διακυβέρνησης	Σελίδα 184
2.1.8 Μηχανισμοί κατανομής	Σελίδα 185
2.1.9 Μηχανισμοί αναδιανομής	Σελίδα 186
3. Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις	Σελίδα 187
3.1 Εκχωρήσεις από το κεντρικό κράτος	Σελίδα 187
3.2 Μηχανισμός κατανομής επιχορηγήσεων	Σελίδα 190
3.3 Εδαφικές ανισότητες και εξισορρόπηση	Σελίδα 192
3.3.1 Κάθετη και οριζόντια εξισορρόπηση	Σελίδα 193
4. Δανεισμός	Σελίδα 194
4.1 Τάσεις και χαρακτηριστικά του τοπικού δημόσιου χρέους	Σελίδα 195
4.2 Δανεισμός και κανόνες εποπτείας	Σελίδα 196
4.2.1 Εκ των προτέρων έγκριση για δανεισμό	Σελίδα 197
4.2.2 «Ο χρυσός» κανόνας	Σελίδα 197
4.2.3 Η επιλογή του δανειστή	Σελίδα 198
4.3 Η κατηγορία συναλλαγής	Σελίδα 198
	Σελίδα 200

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ:

1. Ο μέσος όρος του φορολογικού ποσοστού την περίοδο 1970-2004 (Σουηδία). Σελίδα 122
2. Οι δαπάνες και τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ποσοστό επί τοις εκατό (Σουηδία). Σελίδα 126

ΠΙΝΑΚΕΣ:

<u>Πίνακας 1:</u> Κύριοι δημοτικοί φόροι ακίνητης περιουσίας στην Ε.Ε. το 2005.	Σελίδα 179
<u>Πίνακας 2:</u> Οι κυριότεροι φόροι επιτηδεύματος.	Σελίδα 181
<u>Πίνακας 3:</u> Οι τοπικοί φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων.	Σελίδα 182
<u>Πίνακας 4:</u> Η αναδιανομή του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων το 2005.	Σελίδα 186
<u>Πίνακας 5:</u> Φορολογικά έσοδα ανά βαθμίδα αυτοδιοίκησης.	Σελίδα 177

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ως έννοια αντικατοπτρίζει ένα σύνολο διοικητικών υπηρεσιών, οι οποίες είναι μικρότερες από ότι ένα κράτος. Αυτός ο όρος, συνήθως χρησιμοποιείται για να τονιστεί η αντίθεση του με τις κρατικές υπηρεσίες, οι οποίες είναι γνωστές ως κεντρική κυβέρνηση, εθνική ή ενδεχομένως και ομοσπονδιακή.

Στα σύγχρονα κράτη, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις κατέχουν σαφώς λιγότερες εξουσίες από εκείνες των κεντρικών κυβερνήσεων. Συχνό είναι το φαινόμενο, της δικαιοδοσίας τους να αυξάνουν τους φόρους, παρόλο που αυτό μπορεί να περιορίζεται από την κεντρική νομοθεσία. Σε ορισμένες χώρες, η τοπική αυτοδιοίκηση χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από την κεντρική κυβέρνηση. Το ζήτημα της αυτονομίας των δήμων, από την οποία πηγάζει και η εξουσία που έχει η τοπική αυτοδιοίκηση ή που θα έπρεπε να έχει και γιατί, αποτελεί ένα θέμα μείζονος σημασίας προς συζήτηση για τη δημόσια διοίκηση και κυβέρνηση. Τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης ποικίλουν σημαντικά από χώρα σε χώρα, αλλά ακόμα και εκεί όπου υπάρχουν ανάλογες ρυθμίσεις, η ορολογία συχνά διαφέρει. Οι κοινές ονομασίες που μπορεί να συναντήσει κανείς για τις οντότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσα στο κράτος είναι πολλές όπως, επαρχία, περιφέρεια, διαμέρισμα, νομός, κομητεία, πόλη, δήμος, ενορία, χωριό, κτλ. Ωστόσο, όλα αυτά τα ονόματα, στις περισσότερες περιπτώσεις, χρησιμοποιούνται ανεπίσημα στις χώρες όπου δεν περιγράφουν μια νομική οντότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η απαρχή του θεσμού της ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης στη Δυτική Ευρώπη εντοπίζεται για κάποιους ερευνητές στο τέλος του Μεσαίωνα που σηματοδότησε την εποχή της ανάδειξης των αστικών κέντρων, και για άλλους στα μέσα του 18^{ου} αιώνα, στο θεσμό των λεγόμενων «τοπικών θεσμών», στο ιδιαίτερο δηλαδή καθεστώς προνομίων που απολάμβαναν οι πόλεις, το οποίο είχε διαμορφωθεί μέσα από μια μακρά ιστορική διαδικασία εκχώρησης εξουσιών αυτοκυβέρνησης σε ορισμένες επαγγελματικές ομάδες. Ένα αποφασιστικό βήμα στην πολιτική κατοχύρωση του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντελέστηκε με τη Γαλλική Επανάσταση, κατά την οποία για πρώτη φορά ένα θεσμικό όργανο, η Γαλλική Εθνοσυνέλευση, αναγνώρισε την ύπαρξη Δημοτικής Εξουσίας.

Οι καινοτομίες που εισήχθησαν στη Γαλλία στα τέλη του 18^{ου} αιώνα διαδόθηκαν είτε λόγω της τεράστιας ακτινοβολίας της Γαλλικής Επανάστασης, είτε

λόγω των κατακτήσεων του Ναπολέοντα τον 19^ο αιώνα και στην υπόλοιπη Ευρώπη. Η άνοδος του φιλελευθερισμού στα μέσα του 19^{ου} αιώνα στην Ευρώπη συνέβαλε στο να σφυρηλατηθεί μια γενικευμένη συλλογική αντίληψη για το δικαίωμα Αυτοδιοίκησης απέναντι στην εξουσία του συγκεντρωτικού, γραφειοκρατικού κράτους. Οι μεγαλύτερες θεσμικές καινοτομίες παρατηρούνται στη Γερμανία και στο Βέλγιο λόγω της εμφάνισης ενός συμπαγούς φιλελεύθερου κινήματος, αλλά και της μακρόχρονης παράδοσης πολιτικού κατακερματισμού που χαρακτηρίζει τα δύο έθνη. Παρά την ίδρυση ενός σχετικά συγκεντρωτικού κρατικού μορφώματος, της Γερμανικής Αυτοκρατορίας το 1871, στη χώρα αυτή εγκαινιάστηκαν κάτω από την επίδραση μεγάλων διανοητών στο χώρο του διοικητικού δικαίου και της πολιτικής θεωρίας, οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις στον τομέα αυτό, που παρακίνησαν τον 20^ο αιώνα όλες τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης να υιοθετήσουν με μικρές ή μεγάλες αποκλίσεις αντίστοιχους θεσμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι αποκλίσεις αυτές είναι απόρροια, τόσο των ιδιαίτερων πολιτικοοικονομικών παραδόσεων κάθε κράτους, αλλά και της ιδιαίτερης υπόστασης κάθε πολιτικού συστήματος. Γενικά, όσο πιο δημοκρατικό είναι ένα πολίτευμα, τόσο πιο ανοιχτό είναι στην κατάτμηση και αποκέντρωση της κεντρικής εξουσίας. Μη δημοκρατικά καθεστάτα υπήρξαν μονίμως αρνητικά ή επιφυλακτικά απέναντι στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μια βασική συνιστώσα διάκρισης των ευρωπαϊκών πολιτικών συστημάτων που επηρεάζει και το χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνίσταται στο αν αυτά είναι ομοσπονδιακά ή όχι. Στην τρέχουσα ορολογία της Πολιτικής Επιστήμης ο ομοσπονδισμός αναφέρεται σε μια πολυεπίπεδη δομή διακυβέρνησης, η οποία βασίζεται σε ένα συνταγματικό σύστημα αρμοδιοτήτων μεταξύ σχετικά αυτόνομων μονάδων με στόχο την έκφραση της κυρίαρχης πολιτικής βούλησης του ομοσπονδιακού δήμου. Η ομοσπονδία, στο πλαίσιο αυτό, είναι μια συνεκτική πολιτεία που αποτελείται από ισχυρά και συνεκτικά πολιτικά υποσυστήματα, τα οποία στηρίζονται στη λαϊκή εντολή, και ισχυρή κεντρική κυβέρνηση που έχει την εξουσία να συνδιαλέγεται απευθείας με το εκλογικό σώμα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Στο θεσμικό πλαίσιο ενός ομοσπονδιακού κράτους παρατηρείται έτσι μια πρώτη, αλλά κεφαλαιώδους σημασίας κατάτμηση και αποκέντρωση εξουσίας σε σχέση με το κέντρο, το οποίο συνιστά και τη λύδια λίθο συγκρότησης οποιουδήποτε συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η περιφερειακή οργάνωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η αντίστοιχη κατανομή των εξουσιών, παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά τη θέση και τον επίσημο βαθμό αυτονομίας των υπό-εθνικών οντοτήτων. Εντούτοις, είναι δυνατόν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις γενικές κατηγορίες, τις χώρες με ομοσπονδιακή δομή (ομοσπονδιακά κράτη), τις χώρες με πολυεπίπεδη δομή, οι οποίες υποδιαιρούνται στα περιφερειοποιημένα και τα αποκεντρωμένα κράτη, και τα κράτη με δομή δύο επιπέδων χωρίς ενδιάμεσο, δηλαδή περιφερειακό επίπεδο¹.

Στα ομοσπονδιακά κράτη-μέλη συναντάμε περιφερειακές αρχές (αιρετές) με πραγματικές νομοθετικές εξουσίες, θεσμοθετημένη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων σε ομοσπονδιακό επίπεδο και σύστημα τριών επιπέδων. Τα κράτη-μέλη με πολυεπίπεδη δομή παρουσιάζουν ουσιαστικές διαφορές, όσον αφορά στη νομική βάση των αρμοδιοτήτων, που έχουν μεταβιβαστεί σε υπό-εθνικές οντότητες, καθώς η εκχώρηση μπορεί, είτε να κατοχυρώνεται συνταγματικά είτε να παραπέμπει στο εθνικό δίκαιο. Ειδικά, στην κατηγορία των περιφερειοποιημένων κρατών, απαντώνται συχνά ασύμμετρες μορφές εκχώρησης αρμοδιοτήτων, υπό την έννοια ότι διαφορετικές περιφέρειες του ίδιου κράτους έχουν διαφορετικό βαθμό αυτονομίας, όπως συμβαίνει στην Ιταλία και την Ισπανία. Εδώ, έχουμε περιφερειακές αρχές (αιρετές) με περιορισμένες νομοθετικές εξουσίες, ουσιαστική αυτονομία, καμία ή ανεπαρκώς θεσμοθετημένη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων, σε ομοσπονδιακό επίπεδο τριών επιπέδων. Στην περίπτωση των αποκεντρωμένων κρατών, βλέπουμε εξαρτημένες ενδιάμεσες αρχές πάνω από το τοπικό επίπεδο και ειδικό καθεστώς αυτονομίας, χωρίς νομοθετικές εξουσίες. Τέλος, στα κράτη με δύο επίπεδα διακυβέρνησης, το εθνικό και το τοπικό επίπεδο, εστιάζουμε στην απουσία του περιφερειακού επιπέδου.

Με βάση αυτές τις αρχές που υφίστανται σήμερα, σχετικά με τις διάφορες ομαδοποιήσεις στην τυπολογία των διαφόρων μορφών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα αναλύσουμε επιλεκτικά πέντε τέτοια συστήματα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανατρέχοντας στο Μεσογειακό μοντέλο θα έχουμε τη δυνατότητα να μελετήσουμε το σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, ενώ από το Σκανδιναβικό μοντέλο το σύστημα που θα τεθεί υπό

¹ Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 12 (Περιφερειακή πολιτική), § 12.1.1 (Κατηγορίες περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), σ.218, Αθήνα.

ανάλυση είναι αυτό της Σουηδίας. Θέλοντας, ωστόσο να κάνουμε την έρευνά μας πιο ενδιαφέρουσα, επιλέξαμε να χρησιμοποιήσουμε και ένα νέο κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτό της Πολωνίας.

Στην εργασία αυτή θα επιχειρήσουμε να αναφερθούμε σε ένα φάσμα τεχνικών, διοικητικών, πολιτικών, πολιτιστικών, οικονομικών και νομικών πτυχών, ενός από τους σημαντικότερους δημοκρατικούς παράγοντες, της αξιοποίησης της δύναμης των τοπικών αρχών όπως τους παραχωρείται συνταγματικά, σε κάθε μία από τις προς μελέτη χώρες. Στόχος είναι να δούμε πως ο ρόλος των συστημάτων αυτών επηρεάζει, κατευθύνει και ανατρέπει το πολιτικό σκηνικό των συγκεκριμένων χωρών, εάν βέβαια συμβαίνει κάτι τέτοιο.

Στη συνέχεια, τα παραδείγματα των προαναφερθέντων χωρών θα μας βοηθήσουν να προσεγγίσουμε, σε συγκριτικό επίπεδο στα πλαίσια της Ε.Ε., θέματα που σχετίζονται με τα οικονομικά της Τ.Α., καθώς το ζήτημα της οικονομικής αυτοτέλειας της είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το βαθμό αυτονομίας που απολαμβάνει το κάθε επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης.

Τα οικονομικά της Τ.Α. βρίσκονται στο προσκήνιο των εξελίξεων, κυρίως τα τελευταία χρόνια. Παράλληλα, έχει ξεκινήσει και η διαδικασία αποκέντρωσης των οικονομικών της Τ.Α., η οποία και αναπτύχθηκε τις περισσότερες φορές σε αρμονία με την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων της. Εδώ και κάποιο διάστημα τα έσοδα των τοπικών αρχών αυξάνονται με σταθερό ρυθμό και προέρχονται από πολλές διαφορετικές πηγές.

Για αυτό το λόγο, στο παρόν εγχειρίδιο, γίνεται μία προσπάθεια αποτύπωσης της κατάστασης που αφορά τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτή διαμορφώνεται σήμερα. Αρχικά, επικεντρωνόμαστε στις κατηγορίες των εσόδων των τοπικών αρχών της Ευρώπης, (έσοδα από υπηρεσίες, φορολογικά έσοδα και κεντρικές επιχορηγήσεις), με ιδιαίτερη μνεία στους χαρακτηριστικότερους τοπικούς φόρους, που αποτελούν άλλωστε μία από τις βασικές πηγές εισοδήματος των τοπικών αρχών.

Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στους βασικούς μηχανισμούς κατανομής των φορολογικών εσόδων, ενώ παράλληλα επιχειρείται να γίνει διάκριση ανάμεσα σε επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις. Επιπλέον, παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά

των εξισορροπητικών μηχανισμών, που έχουν ως στόχο την άμβλυνση των οικονομικών ανισοτήτων, οι οποίες μπορούν να εμφανιστούν ακόμη και μέσα στα όρια μιας χώρας.

Τέλος, θα ολοκληρώσουμε με το προφίλ του τοπικού δημόσιου δανεισμού και το ρόλο που αυτός έχει στις τοπικές επενδύσεις.

Πρώτο Μέρος: «Εθνικά Συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

Πρώτο κεφάλαιο: «Μεσογειακό Μοντέλο»

Για να περιγραφεί η λειτουργία της αστικής διοίκησης μέσα σε μια σύγχρονη κοινωνία, θα προτιμήσουμε τη λέξη «μεταβίβαση», η οποία είναι η βάση των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης που θα ακολουθήσουν. Εννοούμε τη μετάβαση εξουσιών από την κεντρική κυβέρνηση στην τοπική κυβέρνηση. Την πραγματική, ουσιαστική εξουσιοδότηση των τοπικών αρχών (δήμοι, αυτόνομες κοινότητες, μητροπολιτικές πόλεις, ανάλογα με τη χώρα στην οποία αναφερόμαστε) με αρμοδιότητες και αποκλειστικές ικανότητες που νομιμοποιούνται από το Σύνταγμα.

Η τοπική κυβέρνηση είναι ένα θεμελιώδες μέρος του θεσμικού πλαισίου διακυβέρνησης των πόλεων. Είναι και ένας σημαντικός παράγοντας για την παροχή των υπηρεσιών και ένας βασικός πυλώνας της δημοκρατίας που συνδέει τις τοπικές αποφάσεις με τις δημοκρατικά εκφρασμένες προτιμήσεις των τοπικών πληθυσμών. Όπως όλες οι πτυχές των μετα-συγκεντρωτικών καθεστώτων, η τοπική κυβέρνηση έχει δοκιμάσει τις βαθιές αλλαγές από το 1990 (αν και κατά τη μελέτη των συγκεκριμένων χωρών ανακαλύψαμε πως προσπάθειες για ολική αναβάθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση έγιναν και πριν το 1990). Όπως και με την περίπτωση άλλων μετα-συγκεντρωτικών, οι τελικές μορφές της καθιέρωσης των νέων συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης ακόμα δεν εγκαταστάθηκαν πλήρως στις τοπικές κυβερνήσεις των ευρωπαϊκών χωρών που μας αφορούν και είναι πολύ πιθανόν να συνεχιστεί η μεταβίβαση για πολλά χρόνια.

Οι τοπικές κυβερνήσεις είναι στα πρώτα έτη μετάβασής τους παρόλο που έχει σημειωθεί τεράστια πρόοδος σε σύντομο χρονικό διάστημα, αλλά οι ιδιαίτερες προκλήσεις παραμένουν για το μέλλον. Επιπλέον, μια νέα πρόκληση της πολιτικής πίεσης με σκοπό να επιβραδύνει ή να αντιστρέψει μερικές εξελίξεις μπορεί να εμποδίσει τις μελλοντικές αλλαγές. Η ιστορία πολλών χωρών της Νότιας Ευρώπης από το 1975 που βγήκαν από μια περίοδο ολοκληρωτισμού και συγκεντρωμένου ελέγχου, μπορεί να αποτελέσει έναν οδηγό για τις μελλοντικές εξελίξεις.

Αρχικά η διαδικασία αυτή χαρακτηρίστηκε ως τμήμα της διαδικασίας του εκδημοκρατισμού, αλλά στην πράξη οι τοπικοί θεσμοί παραμένουν αδύνατοι. Θα δούμε ότι η αυτονομία στους φόρους, όπως και άλλες πηγές του τοπικού εισοδήματος

είναι δύσκολο να πραγματοποιηθούν σε τοπικό επίπεδο μιας και η κεντρική και περιφερειακή κυβέρνηση τείνει να είναι η κύρια μορφή παροχής και διαχείρισης υπηρεσιών. Η ανάπτυξη μιας μεταρρυθμισμένης ανώτερης μορφής είναι σημαντική για την ενίσχυση της τοπικής εξουσίας (στις υπηρεσίες και στην οικονομική ανάπτυξη) στην Ιταλία, στις περιφέρειες στην Ισπανία και στις διοικητικές περιοχές της κεντρικής κυβέρνησης στην Πορτογαλία. Κάθε μια από αυτές τις εξελίξεις καταδεικνύει την προσπάθεια για την ισορροπία μεταξύ της τοπικής αυτονομίας, των κεντρικών οικονομικών πόρων και της ανάγκης για τις μονάδες μεγάλης κλίμακας που θα έχουν μέγεθος αρκετά ικανοποιητικό και που θα να είναι σε θέση να απασχολήσει προσωπικό τεχνικά ικανό.

Η προσπάθεια για τη μεταρρύθμιση του συγκεντρωτικού συστήματος που προέρχεται από μια Ναπολεόντεια διαταγή, δείχνει ότι μια τόσο σημαντική αλλαγή για να προκαλέσει ουσιαστική ανάπτυξη και να χαρακτηριστεί αποτελεσματική, πρέπει να πραγματοποιείται από πάνω προς τα κάτω, δηλαδή από την κεντρική κυβέρνηση προς την τοπική. Η μεταρρύθμιση και η ανάπτυξη του ανώτερου επιπέδου της τοπικής κυβέρνησης αντιπροσωπεύει την κρισιμότερη αλλαγή που απαιτείται για να ενισχυθεί η εξουσία της τοπικής κυβέρνησης των πόλεων.

Είναι ωφέλιμο να παρατηρήσει κανείς ότι πολλές από τις εξελίξεις της τοπικής αυτοδιοίκησης που ήταν θέμα συζήτησης από την δεκαετία του 1980, ακόμα δεν έχουν εφαρμοστεί μετά από σχεδόν τριάντα χρόνια νέας δημοκρατικής ανάπτυξης. Κατά συνέπεια, το πεδίο για την τοπική συμμετοχή στην οικονομική αλλαγή, την ανάπτυξη των αρχών της επικουρικότητας, της χρήσης των διαρθρωτικών ταμείων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη σειρά των συνεργασιών οικονομικής ανάπτυξης, που έχει αναπτυχθεί, έχει περιοριστεί σχεδόν σε όλες τις μεγάλες πόλεις (οι αξιοσημείωτες εξαιρέσεις είναι η Βαρκελώνη και η Λισσαβόνα).

Για το σκοπό της έρευνάς μας, η τοπική κυβέρνηση ορίζεται ως το χαμηλότερο επίπεδο κυβέρνησης αλλά και ένα από τα βασικότερα μέρη σε αυτήν. Μιλάμε βεβαίως για την κοινότητα ή το δημοτικό επίπεδο και το ανώτερο επίπεδο της επαρχίας, της περιοχής ή της περιφέρειας.

Οι χώρες που ακολουθούν έχουν κοινές ιδιαίτερες ομοιότητες στην ιστορική ανάπτυξή τους. Οι παραδόσεις αυτών των χωρών έχουν επηρεάσει σημαντικά τη μορφή της ευρωπαϊκής τοπικής κυβέρνησης, όπως έχει αναπτυχθεί σήμερα, το

μέγεθος των μονάδων (από την άποψη της περιοχής και του πληθυσμού) και το επίπεδο τοπικής αυτονομίας. Περιγράφονται οι ιστορικοί περιορισμοί και οι όροι που έχουν λειτουργήσει, αξιολογούνται-προβάλλονται οι τρέχουσες εξελίξεις στο τοπικό επίπεδο μέχρι σήμερα και συμπερασματικά παρουσιάζονται οι μελλοντικές προκλήσεις που πρέπει ακόμα να υπερνικηθούν.

Α1. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΙΤΑΛΙΑΣ

1. Εισαγωγή

Η Ιταλία, ως ενιαίο συνταγματικό κράτος, έχει τις ρίζες της στο 1861 και στο 1870. Η οργάνωση, η λειτουργία και οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζονται λεπτομερειακά στο Σύνταγμα της Ιταλίας του 1948, όπου αναγνωρίστηκαν πολιτικές, νομοθετικές και διοικητικές εξουσίες στις περιφέρειες. Το 1977 πραγματοποιήθηκε διοικητική μεταρρύθμιση² που μετέφερε αρμοδιότητες στην Τ.Α., οι οποίες αντιστοιχούσαν στο 40% περίπου του συνολικού διοικητικού κόστους. Παράλληλα, αναδιαρθρώθηκαν τα οικονομικά της Τ.Α., με τον περιορισμό των επιχορηγήσεων, την απόδοση ιδίων πόρων και τη θεσμοθέτηση μιας εξισορροπητικής επιχορήγησης. Ωστόσο, το 1999 και το 2001, δύο σημαντικοί συνταγματικοί νόμοι άλλαξαν ριζικά το Σύνταγμα της Ιταλίας, αυτοί είναι ο συνταγματικός νόμος 1/1999 της 22ας Νοεμβρίου και ο συνταγματικός νόμος 3/2001 της 18ης Οκτωβρίου. Οι συγκεκριμένοι νόμοι αναφέρονται στα επίπεδα διοίκησης που είναι οι περιφέρειες, οι επαρχίες (ΟΤΑ Β' βαθμού) και οι δήμοι (ΟΤΑ Α' βαθμού).

Ο συνταγματικός νόμος 1/1999 εισήγαγε την άμεση εκλογή των προέδρων των περιφερειών και έδωσε στις ιταλικές περιφέρειες την εξουσία να εγκρίνουν αυτόνομα τα καταστατικά τους, στα πλαίσια του ιταλικού Συντάγματος. Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το κράτος, οι περιφέρειες, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές περιοχές και οι δήμοι τέθηκαν στο ίδιο επίπεδο. Μεταφέρθηκαν στην Τ.Α. νέες αρμοδιότητες και της δόθηκε μεγαλύτερη χρηματοδοτική αυτονομία. Ακόμη, βάσει του συνταγματικού νόμου 2/2001 της 31ης Ιανουαρίου του 2001, οι περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να οργανώσουν τις μορφές της κυβέρνησής τους, σχετικά με τις μορφές κυβέρνησης και νομικής αυτονομίας που εισάγονται για τις άλλες περιοχές, βάσει του συνταγματικού νόμου 1/1999. Το 2005 η κυβέρνηση προσπάθησε να περάσει όλη την αρμοδιότητα σχετικά με την υγεία και την εκπαίδευση στις περιφέρειες, αλλά η μεταρρύθμιση αυτή ακυρώθηκε, με δημοψήφισμα. Η συζήτηση για την αποκέντρωση ωστόσο συνεχίζεται. Το 2003 δημιουργήθηκε η ανώτερη επιτροπή για τη δημοσιονομική αποκέντρωση, η οποία όμως καταργήθηκε από τη νέα κυβέρνηση του 2007.

² Vesperini Giulio, (1998), *Regional and local government in Italy: an overview, The first forty years of the Republic*, Unoversita degli studi della Tuscia, Viterbo, Italy.

2. Η συνταγματική μεταρρύθμιση του 2001

Η μεταρρύθμιση του άρθρου 5 του Συντάγματος άλλαξε σημαντικά τη διαμόρφωση της Ιταλικής Δημοκρατίας, που αν και παραμένει ένα και αδιαίρετο κράτος, αποτελείται από τους δήμους, τις επαρχίες, τις μητροπολιτικές πόλεις, τις περιφέρειες και το κράτος. Οι δήμοι, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι περιφέρειες είναι αυτόνομοι οργανισμοί με τα καταστατικά τους, τις εξουσίες-δυνάμεις τους και τις αρμοδιότητες τους, σύμφωνα με τις αρχές που καθιερώνονται από το Σύνταγμα.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι στην Ιταλία υπάρχουν 8.104 δήμοι, 109 επαρχίες και 20 περιφέρειες, αντιλαμβανόμαστε ότι υπήρξε η πρόθεση αναθεώρησης, οδηγώντας σε ένα νέο «τριγωνικό» ομοσπονδιακό σύστημα.

Η πιο πρόσφατη συνταγματική μεταρρύθμιση επομένως έχει καθιερώσει μια νέα συνταγματική οδηγία βασισμένη σε μια τριλογία κράτους-περιφερειών-τοπικής κυβέρνησης, παρά σε ένα δυϊσμό κράτους-περιφερειών. Αυτή η νέα βάση πραγμάτων, δεν είναι ούτε ομοσπονδιακή, ούτε ένα ενωτικό περιφερειακό κράτος, δεδομένου ότι η ενίσχυση των οργανισμών τοπικής κυβέρνησης δημιουργεί μια τρίτη γωνία στο συνταγματικό «καπέλο».

Η έννοια μιας πολυκεντρικής βάσης εισήχθη έτσι στη νομολογία, αν και το κρατικό νομοθετικό σώμα, όπως επίσης και το συνταγματικό δικαστήριο αντιστάθηκαν στην πραγματική εφαρμογή του. Εντούτοις, προσδιορίζονται καινοτομίες³ όπως:

- Η σύνθεση της δημοκρατίας σκιαγραφείται τώρα, από κάτω προς τα επάνω, δεδομένου ότι η νέα ρύθμιση αρχίζει από το μικρότερο σώμα τοπικής κυβέρνησης, (δήμος) που είναι ο κοντινότερος στον πολίτη και κινείται προς τα πάνω προς το μεγαλύτερο σώμα (το κράτος).

- Το κράτος είναι απλά ένα κυβερνητικό σώμα μεταξύ των άλλων, κατά συνέπεια είναι μόνο ένα συστατικό της δημοκρατίας.

³ Άρθρο 114, νέο άρθρο του Συντάγματος.

- Η νέα παροχή συνταγματοποιεί τη νομική δύναμη των δευτερευόντων κυβερνητικών οργανισμών, όπως οι δήμοι και οι επαρχίες (από το 1990 αυτή η δύναμη είχε μόνο την αρχή της στο συνηθισμένο κρατικό νόμο).

Πράγματι, κανένας συνηθισμένος νόμος του κράτους ή της περιφέρειας δεν θα μπορούσε να υπονομεύσει τη νομική αυτονομία των δήμων και των επαρχιών. Οι δήμοι και οι επαρχίες έχουν επίσης την κανονιστική, οργανωτική και διοικητική αυτονομία, καθώς επίσης και τη φορολογική επιβολή και την οικονομική αυτονομία, σχετικά με τα εισοδήματα και τις δαπάνες στα πλαίσια των καταστατικών και των κανονισμών τους. Τέλος, σε αυτούς τους οργανισμούς ορίζονται επίσης οι ιδιότητές τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές, που προβλέπονται από τον κρατικό νόμο.

Προ πάντων, ο νομοθετικός ρόλος των περιφερειών έχει ενισχυθεί από αυτήν την μεταρρύθμιση (και όχι μόνο οι δημοτικές και επαρχιακές ρυθμιστικές δυνάμεις). Πράγματι, οι περιφέρειες έχουν τώρα την άφθονη νομική αυτονομία και κοινή την νομοθετική εξουσία με το κράτος, για έναν κατάλογο σημαντικών θεμάτων: ένας κατάλογος που είναι πολύ ευρύτερος από αυτόν που τους αποδίδεται αρχικά από το Σύνταγμα του 1948. Η σειρά αυτών των θεμάτων κυμαίνονται από την παραδοσιακή τοπική κυβέρνηση στους κανόνες επικοινωνίας και από την υγειονομική περίθαλψη στην προσοχή της πολιτιστικής κληρονομιάς και του περιβάλλοντος.

Οι περιφέρειες έχουν επίσης κάποιο ποσοστό ή τις αποκλειστικές νομοθετικές εξουσίες σε θέματα που δεν καθορίζονται σε έναν συγκεκριμένο κατάλογο, αλλά θα μπορούσαν να προσδιοριστούν εκ των υστέρων, δεδομένου ότι δεν συμπεριλαμβάνονται στον κατάλογο των θεμάτων κάτω από την αποκλειστική ικανότητα της κρατικής νομοθετικής δύναμης, ούτε σε ένα από τα θέματα κάτω από τις κοινές τους νομικές πράξεις. Επιπλέον, το κράτος και τα περιφερειακά νομικά πρόσωπα είναι υποχρεωμένα να σεβαστούν το κοινοτικό δίκαιο, τις διεθνείς υποχρεώσεις και το Σύνταγμα.

2.1 Ο νέος καταμερισμός των νομοθετικών και των ρυθμιστικών εξουσιών

Στην τροποποίηση του κειμένου του άρθρου 117, ο συνταγματικός νόμος 3/2001 έχει εισαγάγει ένα νέο τμήμα νομοθετικών και ρυθμιστικών εξουσιών μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των περιφερειών, και με αυτόν τον τρόπο κατοχυρώνεται συνταγματικά η ρυθμιστική δύναμη των τοπικών αρχών.

Όσον αφορά τους τομείς της νομοθετικής αρμοδιότητας, το αναθεωρημένο κείμενο του άρθρου 117 περιέχει έναν κατάλογο θεμάτων, στον οποίο το κράτος έχει την αποκλειστική νομοθετική δύναμη, σε θέματα τα οποία δεν περιέχονταν στο προηγούμενο κείμενο του άρθρου 117. Περιλαμβάνει επίσης, έναν ευρύτερο κατάλογο θεμάτων που ταυτόχρονα υπόκεινται στο κράτος και τις περιφερειακές νομοθετικές δυνάμεις. Μια τελευταία διάταξη ορίζει στις περιφερειακές νομοθετικές δυνάμεις όλα τα θέματα, που δεν περικλείονται στον αποκλειστικό κρατικό νόμο και στις αρμοδιότητες του κράτους και των περιφερειών.

Η αναφορά των διατάξεων, ότι το κράτος έχει την εγκάρσια νομοθετική ικανότητα, όπως ο προσδιορισμός των ουσιαστικών επιπέδων υπηρεσίας σχετικά με τα αστικά και κοινωνικά δικαιώματα που πρέπει να εγγυηθούν εθνικά, ή η προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και η προστασία του ανταγωνισμού, καταδεικνύουν τη συνεργάσιμη φύση των επιλογών που έγιναν από την ομοσπονδία και που φαίνεται στις συνταγματικές αλλαγές του 2001. Στην άσκηση τέτοιων εξουσιών, το κράτος μπορεί ακόμη και να επέμβει στους τομείς των αποκλειστικών περιφερειακών νομοθετικών εξουσιών. Μια περαιτέρω αλλαγή που εισάγεται από το άρθρο 116, παράγραφος 3 του συνταγματικού νόμου 3/2001, είναι ότι οι περιφέρειες μπορούν να ζητήσουν και να λάβουν επιπλέον όρους αυτονομίας σε θέματα σχετικά με τις από κοινού νομοθετικές εξουσίες, καθώς επίσης και σε μερικά θέματα που είναι στην αποκλειστική αρχή της κεντρικής κυβέρνησης. Αυτοί οι περαιτέρω όροι της αυτονομίας μπορούν να χορηγηθούν σε άλλες περιφέρειες, βάσει του κρατικού νόμου, κατόπιν πρωτοβουλίας της σχετικής περιφέρειας και μετά από διαβουλεύσεις με τις τοπικές υπηρεσίες, σύμφωνα με τις αρχές, που καθορίζονται στο άρθρο 119 του Συντάγματος σε θέματα οικονομικής αυτονομίας.

Αυτός ο κρατικός νόμος απαιτεί την έγκριση του κοινοβουλίου με μια απόλυτη πλειοψηφία, καθώς επίσης και την προγενέστερη συμφωνία μεταξύ του κράτους και της περιφέρειας. Εντούτοις, ανησυχίες προέκυψαν καθότι δόθηκε αρκετή ελευθερία σε θέματα αυτονομίας σε εκείνες τις περιφέρειες που έχουν ένα συνηθισμένο καταστατικό. Κατά συνέπεια, ο συνταγματικός νομοθέτης του 2001 καθιέρωσε την αρχή σύμφωνα με την οποία οι παροχές που δίδονται από το συνταγματικό νόμο 3/2001 ισχύουν στις ειδικές περιφέρειες και επαρχίες. Με άλλα λόγια, αφορά τα μέρη που προβλέπουν τις μεγαλύτερες μορφές αυτονομίας έναντι αυτών που διορίστηκαν ήδη.

Τέλος, όσον αφορά τις ρυθμιστικές δυνάμεις, το νέο άρθρο 117 του συντάγματος δηλώνει, ότι την εξουσία έκδοσης τοπικών νόμων, την έχει το κράτος όπως και με όλα τα σχετικά θέματα όπου έχει την αποκλειστική νομοθετική δύναμη. Οι τοπικές υπηρεσίες έχουν τη ρυθμιστική δύναμη, όσον αφορά την οργάνωση και την εκπλήρωση των λειτουργιών που τους έχουν οριστεί.

2.2 Υποκαθιστούσες δυνάμεις κράτους και περιφερειών

Όπως αναφέρεται ήδη, το άρθρο 120 παράγραφος 2 του συνταγματικού νόμου 3/2001 έχει εισαγάγει τη διάταξη για την αρχή υποκαθιστούσας κυβέρνησης, όσον αφορά τις περιφέρειες και τους τοπικούς κυβερνητικούς οργανισμούς, για να εγγυηθεί αξίες, όπως είναι η νομική και οικονομική ενότητα, η δημόσια ασφάλεια και η προστασία, η προστασία των βασικών προτύπων της ευημερίας και ο σεβασμός του διεθνούς και κοινοτικού δικαίου. Μερικοί εμπειρογνώμονες θεωρούν, ότι η συνταγματική παροχή υποκαθιστούσας κρατικής αρχής αποτελεί το μέσο με το οποίο οι απαιτήσεις του κράτους μπορούν να επικρατήσουν.

Αυτή η υπόθεση καταδεικνύεται από το γεγονός ότι αντίθετα από τις διατάξεις της κρατικής νομοθεσίας, που επιβεβαιώνονται από το συνταγματικό νόμο, η συνταγματική παροχή δεν υπάγει την κρατική επέμβαση στην αδράνεια του περιφερειακού ή του τοπικού σώματος, αλλά συνδέει την πιθανή άσκηση αυτής της υποκαθιστούσας αρχής, με τις πολύ ευρύτερες υποθέσεις. Όσον αφορά την υποκαθιστούσα αρχή, το θέμα της κυβερνητικής παρέμβασης σε νομοθετικό, καθώς επίσης και διοικητικό επίπεδο παραμένει ανοικτό. Πρέπει να σημειωθεί, εντούτοις, ότι από σεβασμό στον παραδοσιακό συνταγματικό νόμο, σχετικά με την υποκαθιστούσα αρχή⁴, ο στόχος των διαδικασιών είναι να εγγυηθούν πως τέτοιες δυνάμεις ασκούνται μέσα σε ένα σύνολο ορίων που έχουν τεθεί από τις αρχές της επικουρικότητας και της δίκαιης συνεργασίας.

Ωστόσο, προβλέπει τις υποκαθιστούσες δυνάμεις όσον αφορά τους περιφερειακούς οργανισμούς για την εκπλήρωση των πράξεων ή των υποχρεωτικών δραστηριοτήτων, στην περίπτωση της αδράνειας ή μη - εκπλήρωσης εκ μέρους αυτών των οργανισμών, προκειμένου να προστατευθούν τα ενωτικά συμφέροντα που

⁴ Άρθρο 120, π.2.

ειδάλλως θα συμβιβάζονταν από εκείνη την ίδια αδράνεια ή μη πραγματοποίηση των καθηκόντων.

Το δικαστήριο προσδιόρισε τους όρους και τα όρια των περιφερειών, για την άσκηση των υποκαθιστόντων δυνάμεων προς τους τοπικούς οργανισμούς κυβέρνησης.

2.3 Η συνταγματική αρχή της επικουρικότητας

Η αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας⁵ είναι ένας άλλος δείκτης της συνεργάσιμης φύσης του ομοσπονδιακού προτύπου που επιλέγεται από το νομοθέτη το 2001. Τέτοια αναφορά γίνεται στην αρχή της επικουρικότητας, υπό μια κάθετη έννοια με την οποία το Σύνταγμα προβλέπει την άσκηση των διοικητικών λειτουργιών υπέρ των τοπικών οργανισμών, αλλά και πάλι στην αρχή της επικουρικότητας, υπό μια οριζόντια έννοια που προβλέπει την άσκηση των δραστηριοτήτων γενικού συμφέροντος από τα άτομα ή τις ενώσεις που εργάζονται σε μια κοινωνία. Οπότε:

1. Οι διοικητικές λειτουργίες ανήκουν στους δήμους, εκτός αν παρέχονται στις επαρχίες, τις μητροπολιτικές πόλεις, τις περιφέρειες ή το κράτος προκειμένου να εγγηθεί η ομοιόμορφη πρακτική. Η ανάθεση είναι βασισμένη στις αρχές της επικουρικότητας, της διαφοροποίησης και της επάρκειας.
2. Το κράτος, οι περιφέρειες, οι μητροπολιτικές πόλεις, οι επαρχίες και οι δήμοι υποστηρίζουν τις αυτόνομες πρωτοβουλίες, που προωθούνται από τους πολίτες, ατομικά ή στις ενώσεις, προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι δραστηριότητες γενικού συμφέροντος, πράγμα που είναι βασισμένο στην αρχή της επικουρικότητας.

Η επικουρικότητα είναι επομένως μια ισχυρή συνταγματική αρχή του διακυβερνητικού «εκφυλισμού» και της αυτονομίας.

3. Τρέχοντες τύποι τοπικής κυβέρνησης

3.1 Μητροπολιτικές πόλεις

Μια αρχική απαίτηση για τις ανάγκες των μεγαλύτερων ιταλικών πόλεων, για την καλύτερη διακυβέρνηση είχε δημιουργηθεί από το 1990. Δέκα έτη αργότερα, ο

⁵ Άρθρο 118, π.1 και 3.

νόμος 267/2000, παγίωσε το νόμο σχετικά με την τοπική κυβέρνηση (Consolidated Law on Local Government, CLLG), και σχεδίασε ένα πιο λεπτομερές σύστημα για τη λειτουργία των μητροπολιτικών πόλεων και των περιφερειών. Οι ειδικές αυτές περιοχές περιβάλλονται με τη νομοθετική δύναμη να εκδίδουν νόμους, έτσι ώστε να δημιουργήσουν μητροπολιτικές πόλεις στις περιφέρειες τους.

Οι περιφέρειες⁶ που συμπεριλαμβάνονται στους δήμους του Τορίνο, του Μιλάνου, της Βενετίας, της Γένοβας, της Μπολόνιας, της Φλωρεντίας, της Ρώμης, του Μπάρι, της Νάπολης και των άλλων δήμων θεωρούνται μητροπολιτικές περιφέρειες. Σε αυτές τις περιφέρειες, ο κύριος δήμος και οι άλλοι δήμοι συνδέονται εδαφικά και μπορούν να γίνουν μητροπολιτικές πόλεις, αποκτώντας έτσι τις λειτουργίες της επαρχίας.

Βάσει του συνταγματικού νόμου 3/2001, οι μητροπολιτικές πόλεις αναγνωρίζονται σύμφωνα με το Σύνταγμα για πρώτη φορά. Το αναθεωρημένο κείμενο⁷ δηλώνει ότι, η δημοκρατία αποτελείται από τους δήμους, τις επαρχίες, τις μητροπολιτικές πόλεις, τις περιφέρειες και το κράτος. Οι δήμοι, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι περιφέρειες είναι αυτόνομες οντότητες με τα καταστατικά, τις δυνάμεις και τις λειτουργίες τους σύμφωνα με τις αρχές που καθορίζονται στο Σύνταγμα. Η Ρώμη είναι η πρωτεύουσα της δημοκρατίας.

Οι μητροπολιτικές πόλεις αναφέρονται επίσης στο άρθρο 118 που εστιάζει στο τμήμα των διοικητικών λειτουργιών μεταξύ του κράτους, των περιφερειών και της τοπικής κυβέρνησης. Αναφέρονται επίσης στο άρθρο 119, το οποίο τους εξισώνει με τις περιφέρειες, τους δήμους και τις επαρχίες, σχετικά με την οικονομική αυτονομία τους.

Σύμφωνα με το νόμο 131/2003, για την εφαρμογή του άρθρου 2 του συνταγματικού νόμου 3/2001, η κυβέρνηση πρέπει να υιοθετήσει, μέσα σε δύο έτη, ένα ή περισσότερα νομοθετικά διατάγματα που στοχεύουν στο να αποφασιστούν και να καθοριστούν οι ουσιαστικές λειτουργίες, έτσι ώστε να επιτρέψει στις μητροπολιτικές πόλεις, καθώς επίσης στους δήμους και στις επαρχίες, να λειτουργήσουν προκειμένου να ικανοποιηθούν οι αρχικές ανάγκες της κοινότητας. Αυτός ο νόμος εξουσιοδοτεί επίσης την κυβέρνηση, μέσω της νομοθετικής του

⁶ Άρθρο 22, π.1 του CLLG (Consolidated Law on Local Government).

⁷ Άρθρο 114.

ικανότητας, να αναθεωρήσει τις αποφάσεις σχετικά με την τοπική κυβέρνηση και να τις προσαρμόσει στο συνταγματικό νόμο 3/2001.

Μια ειδική κυβέρνηση των μητροπολιτικών πόλεων, εντούτοις, άρχισε να γίνεται όλο και περισσότερο απαραίτητη παρά το οικονομικό και δημογραφικό φορτίο των 14 μητροπολιτικών πόλεων στην Ιταλία, όπου σχεδόν το 40% του πληθυσμού της Ιταλίας κατοικούν σε αυτές τις περιοχές, παράγοντας περίπου 42% του εθνικού πλούτου.

Δεδομένου ότι οι μητροπολιτικές πόλεις περιγράφονται ως απαραίτητο σώμα, υπάρχει μια εμφανής ανάγκη να αναθεωρηθούν οι παροχές που τους δίνονται σχετικά με τον παγιωμένο νόμο, και ειδικότερα, εκείνες οι παροχές που αφορούν τη διαδικασία για τη λειτουργία τους. Υπάρχει ανάγκη για μια διαδικασία που θα καθόριζε τη μητροπολιτική πόλη ως συνταγματική απαίτηση. Έτσι το κράτος κλήθηκε να τα προβλέψει.

Προκειμένου να ρυθμιστεί η διαδικασία των καθιερώσεων, η αφετηρία είναι αναμφισβήτητα ορισμένη μέσα από το άρθρο 22 του CLLG. Δύο εναλλακτικές μέθοδοι, εντούτοις, είναι διαθέσιμες. Κατ' αρχάς, η λειτουργία των μητροπολιτικών πόλεων πρέπει απαραίτητα να προηγηθεί από τον καθορισμό του εδάφους, που χαρακτηρίζεται από ένα ικανοποιητικά ενσωματωμένο αστικό, οικονομικό, πολιτιστικό και κοινωνικό δίκτυο που συμπεριλαμβάνει τους δήμους. Δεύτερον, το όριο της περιοχής δεν είναι απαραίτητα ένας όρος για τη διαδικασία της καθιέρωσης μιας μητροπολιτικής πόλης.

Το μητροπολιτικό μοντέλο που θα προέκυπτε, θα ήταν να υπάρχουν πραγματικές πόλεις που είναι πάρα πολύ μεγάλες σε έκταση για να εγγυηθούν αποδοτικές υπηρεσίες για το λαό τους και πάρα πολύ περιορισμένες για να εξασφαλίσουν τη βέλτιστη λειτουργία των υπηρεσιών σε θέματα σχεδιαγράμματος και αξιοποίησης του εδάφους. Εδώ η έννοια της μητροπολιτικής πόλης βρίσκει την αιτιολόγησή της στις ανάγκες της προτεραιότητας του μητροπολιτικού δήμου, ακόμα λαμβάνοντας υπόψη άλλους δήμους στη γύρω περιοχή.

Εξετάζοντας τη δημιουργία μιας μητροπολιτικής πόλης, μπορεί να αποδειχθεί ανεπιθύμητο ή μη πρακτικό να περιληφθεί το έδαφος από τους γειτονικούς δήμους, εκτός από το ίδιο το δημοτικό κεφάλαιο. Σε αυτήν την περίπτωση, η πολιτική ή η

πραγματική ανάγκη θα περιορίσει το έδαφος για την προτεινόμενη πόλη σε αυτό του δημοτικού κεφαλαίου. Η έκταση αυτού του προβλήματος απεικονίζει ποιος είναι αρμόδιος για την καθιέρωση της διαδικασίας μιας μητροπολιτικής πόλης.

Ενώ είναι σαφές ότι το δημοτικό κεφάλαιο έχει έναν ουσιαστικό ρόλο που διαδραματίζει στην εφαρμογή αυτής της διαδικασίας, ο ρόλος που οι επαρχίες πρόκειται να παίξουν δεν είναι τόσο εμφανής. Σύμφωνα με μια αρχική θεωρία, η επαρχία πρέπει εξαρχής να συνεργαστεί με το δημοτικό κεφάλαιο, σύμφωνα με τη σύνθετη λειτουργία της συνάθροισης. Μια εναλλακτική θεωρία είναι ότι το δημοτικό κεφάλαιο θα ήταν ο μόνος φορέας στο στάδιο της συνάθροισης. Η περιοχή θα μπορούσε να διαδραματίσει έναν συμβουλευτικό ρόλο ή ακόμα καλύτερα θα μπορούσε να γίνει ένα ενοποιητικό σημείο της αναφοράς στο στάδιο της συνάθροισης, με στόχο να φέρει τα ενδιαφερόμενα συμβαλλόμενα μέρη σε διάλογο.

3.2 Νομική αυτονομία των δήμων και των επαρχιών

Από το 1990, κάθε δήμος και κάθε επαρχία έχει υιοθετήσει το δικό του καταστατικό. Αυτό το είδος αυτονομίας, σχεδιάστηκε από τον κρατικό νόμο δείχνοντας τη διαδικασία υιοθέτησης, το απαραίτητο και προαιρετικό περιεχόμενο, καθώς επίσης και τον απαραίτητο έλεγχο νομιμότητας που εκτελείται από ένα περιφερειακό σώμα (Περιφερειακή Επιτροπή Ελέγχου). Το καταστατικό ορίζεται ως μια πηγή νόμου με διατηρημένη φύση επειδή ισχύει αποκλειστικά στους δήμους και τις επαρχίες. Δεν είναι κατώτερο από τον κρατικό νόμο, αντιθέτως προσπαθεί να ενσωματώσει τον κρατικό νόμο και τις συνταγματικές αρχές, στις τοπικές πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές. Το συμβούλιο του κράτους, ο υψηλότερος σύμβουλος στον εκτελεστικό κλάδο για τα διοικητικά και νομικά θέματα, και επίσης το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, τονίζουν ότι οι σχέσεις μεταξύ του νόμου και ενός καταστατικού διακατέχονται από το κριτήριο του ανταγωνισμού, καθώς ο κρατικός νόμος καθιερώνει τις αρχές του θέματος.

Πριν από τη συνταγματική μεταρρύθμιση, τα όρια της νομικής δύναμης ήταν οι συνταγματικές αρχές και οι αρχές του κρατικού νόμου (που περιλαμβάνεται επίσης στο unico testo, ο οποίος είναι ένας νόμος σταθεροποίησης, σχετικά με τους οργανισμούς της τοπικής κυβέρνησης). Κάθε καταστατικό είχε μια απαραίτητη σύσταση από τις θεμελιώδεις οργανωτικές ρυθμίσεις για το ίδιο το σώμα και από τις παροχές σχετικά με τις λειτουργίες που ορίστηκαν στους οργανισμούς και τις μορφές

για τη συμμετοχή και την προστασία των πολιτικών μειονοτήτων, καθώς επίσης και τις μορφές για τη νομική αντιπροσώπευση του σώματος της τοπικής κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένης της αντιπροσώπευσης ενώπιον των δικαστηρίων.

Τα γενικά κριτήρια σε θέματα οργάνωσης της τοπικής κυβέρνησης, οι μορφές για τη συνεργασία με τους άλλους οργανισμούς τοπικής κυβέρνησης και η λαϊκή συμμετοχή, το είδος διοικητικής αποκέντρωσης που προτιμάται, και οι μορφές για την πρόσβαση των πολιτών στις πληροφορίες και στις διοικητικές δικονομίες ανήκουν όλα στο απαραίτητο περιεχόμενο του καταστατικού. Επιπλέον, το καταστατικό πρέπει να παρέχει τη θετική δράση προκειμένου να επιτευχθεί η ισότητα μεταξύ των ανδρών και των γυναικών, να προαγάγει την ισότητα γένους μέσα στα συμβούλια, τους δήμους και τις επαρχίες, καθώς επίσης και στις αρχές, τις εταιρίες τους και τα θυγατρικά ιδρύματά τους.

Το κρατικό νομοθετικό σώμα επιβάλλει ότι τα καταστατικά πρέπει να παρέχουν τους θεσμούς για τη δημόσια συμμετοχή στη ζωή και τις δραστηριότητες της τοπικής κυβέρνησης. Κάθε καταστατικό επομένως θέσπισε τους κανόνες του για τέτοιους θεσμούς, με αυτόν τον τρόπο ενθαρρύνοντας τη δημιουργία των συλλογικών συστημάτων συμμετοχής ή ενισχύοντας τους ήδη υπάρχοντες. Επιπλέον, τα καταστατικά ήταν τα μέσα για τη συμμετοχή των προσώπων που συμμετέχουν άμεσα στα διοικητικά πρακτικά, όπως τα πρόσωπα των οποίων τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα επηρεάστηκαν, οι διαφορετικές μορφές διαβουλεύσεων, και η αποδοχή των αιτημάτων και των αιτήσεων που υποβάλλονται στα συλλογικά συμφέροντα προστασίας. Τα καταστατικά εγγυήθηκαν επίσης τη γρήγορη εξέταση των προτάσεων που υποβλήθηκαν από τα άτομα ή τις εταιρίες στις δημόσιες υπηρεσίες.

Τα καταστατικά επιτρέπουν επίσης να εξεταστούν προσεκτικά, να ακυρωθούν, να ανασταλούν και να προσανατολιστούν τα δημοψηφίσματα. Οι μόνοι περιορισμοί που επιβλήθηκαν από τον κρατικό νόμο για τέτοιες δημοφιλείς ψηφοφορίες ήταν, ότι θα μπορούσαν μόνο να εξετάσουν τα θέματα που βρίσκονται αποκλειστικά μέσα στην τοπική αρμοδιότητα και ότι δεν θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν κατά τις ημερομηνίες που συμπίπτουν με άλλες εκλογές.

Υπήρξαν περαιτέρω παροχές που μπορούν να είναι το αντικείμενο ενός καταστατικού, στο μέτρο που κάθε ενιαίο σώμα μπορεί να αποφασίσει εάν θα τις περιλάβει ή όχι παραδείγματος χάριν, καθιερώνοντας έναν διαμεσολαβητή ή τη

δυνατότητα να κρατήσει μια επίσημη θέση σε μια καθορισμένη διάρκειας σύμβαση απασχόλησης. Οι υπό-εθνικοί οργανισμοί μπορούν ελεύθερα να αποφασίσουν αυτά τα θέματα.

Εντούτοις, η συνταγματική μεταρρύθμιση του 2001 άλλαξε τη διαδικασία της υιοθέτησης και της αναθεώρησης του καταστατικού και το πεδίο των ίδιων καταστατικών με σκοπό την ενίσχυση τους. Στην πραγματικότητα, η μεταρρύθμιση ακύρωσε το προηγούμενο σύστημα, το οποίο όριζε στην περιφέρεια μια υψηλότερη ταξινόμηση όσον αφορά τους άλλους οργανισμούς τοπικής κυβέρνησης με τη διαγραφή των μερών του συνταγματικού κειμένου που απαιτούσαν τις (κανονιστικές) πράξεις των επαρχιών και των δήμων που ήταν εγκεκριμένα ήδη από τα συμβούλιά τους, ελέγχοντας τη νομιμότητα ενώπιον μιας συγκεκριμένης περιφερειακής επιτροπής. Επιπλέον, ο νόμος που ρυθμίζει την εφαρμογή της συνταγματικής μεταρρύθμισης καθόρισε άλλα ακριβή όρια που προήλθαν από μια συστηματική ερμηνεία της μεταρρύθμισης. Αυτός ο νόμος όχι μόνο επιβεβαιώνει την αρμονία (δηλ. τη συμμόρφωση) που πρέπει να υπάρξει μεταξύ των καταστατικών και του συντάγματος, αλλά και αναφέρεται στο γεγονός ότι τα καταστατικά πρέπει απαραίτητως να συμμορφωθούν με τις γενικές αρχές σε θέματα δημόσιας οργάνωσης, με τον κρατικό εκλογικό νόμο σχετικά με τους κυβερνητικούς οργανισμούς και με τον κρατικό νόμο, που καθορίζει τις θεμελιώδεις λειτουργίες των δήμων και των επαρχιών.

Οι γενικές αρχές για δημόσια οργάνωση⁸ μπορούν να καθιερωθούν με τη βοήθεια των κρατικών νόμων, αλλά και μέσω της περιφερειακής νομοθεσίας σε περιπτώσεις θεμάτων που αναβάλλονται από τις περιφέρειες στους δήμους ή τις επαρχίες. Ο κρατικός νόμος πρέπει να παρέχει τις αρχές σε τέτοια θέματα, όπως το δικαίωμα της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, η δημόσια πρωτοβουλία, το καθήκον να δικαιολογηθούν οι διοικητικές πράξεις, κανονισμοί για τους υπαλλήλους της τοπικής κυβέρνησης (στο μέτρο που ανήκουν στο θέμα αστικού δικαίου που είναι μέσα στην αποκλειστική νομοθετική ικανότητα του κρατικού νομοθετικού σώματος), και προσδιορίζοντας το ιδανικό πεδίο για την άσκηση των συνδυασμένων λειτουργιών για τις κρατικές δημόσιες υπηρεσίες. Ο περιφερειακός νόμος, εν τω μεταξύ, θα προβλέψει τον προσδιορισμό των βέλτιστων πεδίων για την

⁸ Cappelletti L., (article first published online 3 Apr. 2007), *Local government in Italy*, onlinelibrary.wiley.com.

πραγματοποίηση των συνδυασμένων λειτουργιών των περιφερειακών δημόσιων υπηρεσιών.

Είναι, εντούτοις, αμφισβητήσιμο ότι ο νόμος εφαρμογής για τη συνταγματική μεταρρύθμιση δηλώνει ότι οι θεμελιώδεις λειτουργίες των δήμων και των επαρχιών πρέπει να καθοριστούν όχι στα καταστατικά αλλά στον κρατικό νόμο, επειδή περιορίζει το περιεχόμενο και τις ικανότητες των καταστατικών. Πράγματι, κάποιος εύκολα θα θεωρούσε ότι ο κρατικός νόμος είναι δεσμευτικός για το καταστατικό, ενώ το σύνταγμα λαμβάνει στην πραγματικότητα άμεσα μέτρα για το καταστατικό ως ανεξάρτητη πηγή νόμου, καθώς οι αρχές τοπικής κυβέρνησης έχουν το δικαίωμα για να υιοθετήσουν.

Σύμφωνα με τους σχολιαστές, το καταστατικό πρέπει να βρει και τις νομικές ρίζες του και το μοναδικό όριό του μόνο στο σύνταγμα. Η συμμόρφωση του καταστατικού με τον κρατικό νόμο θα είναι αποδεκτή μόνο, εάν ο κρατικός νόμος επιτρέπει (ως μόνη ανάκληση) το ελάχιστο περιεχόμενο του καταστατικού, ενώ το υπόλοιπο του περιεχομένου δημιουργείται από κάθε σώμα αυτόνομα.

4. Οι αρμοδιότητες του δήμου, των επαρχιών και των περιφερειών

Οι περιφέρειες κατά την άσκηση του κανονιστικού έργου τους περιορίζονται από το εθνικό συμφέρον και το συμφέρον των άλλων περιφερειών. Έχουν την ευθύνη για την πολεοδομία, τα δημόσια έργα, τις μεταφορές, την εφαρμογή πολιτικών απασχόλησης, τη διαχείριση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης μαζί με τους δήμους, την οικονομική και χωρική ανάπτυξη, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την τοπική αστυνομία και αγροφυλακή, την οριοθέτηση των δήμων, τη γεωργία και τη βιοτεχνία⁹.

Ο Β΄ βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι επαρχίες έχουν την ευθύνη για τη χωροταξία, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, την εποπτεία του κυνηγιού και της αλιείας εντός των χωρικών υδάτων της επικράτειας και τη διαφύλαξη ενεργειακών και φυσικών πόρων.

Τέλος, ο Α΄ βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι δήμοι έχουν ως αρμοδιότητες τις κοινωνικές υπηρεσίες, τη συντήρηση οδικών δικτύων, την οργάνωση μέσων

⁹Council of Europe,(1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Italy*, Strasbourg.

μαζικής μεταφοράς, τη διενέργεια εκλογών και στατιστικών ερευνών, τη τήρηση ληξιαρχικών αρχείων, τη δημόσια τάξη, τη διαχείριση/συντήρηση των νηπιαγωγείων και την εποπτεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και την συνδιαχείριση της δευτεροβάθμιας, τον πολιτισμό και τις αθλητικές εγκαταστάσεις καθώς και την αγαθοεργία.

4.1 Η νέα οργάνωση

Στο νέο συνταγματικό κείμενο, το σύστημα της κατανομής των διοικητικών λειτουργιών έχει τροποποιηθεί ριζικά. Υπάρχουν ουσιαστικά τρεις σημαντικές διατάξεις:

- Άρθρο 117 παράγραφος 2: Το κράτος έχει την αποκλειστική νομοθετική ικανότητα σε θέματα του εκλογικού νόμου, της τοπικής κυβέρνησης και θεμελιωδών λειτουργιών των δήμων, των επαρχιών και των μητροπολιτικών πόλεων.
- Άρθρο 118 παράγραφος 1: Οι διοικητικές λειτουργίες ανήκουν στους δήμους εκτός εάν παρέχονται στις επαρχίες, τις μητροπολιτικές πόλεις, τις περιφέρειες ή το κράτος προκειμένου να εγγυηθεί η ομοιόμορφη πρακτική η οποία είναι βασισμένη στις αρχές της επικουρικότητας, της διαφοροποίησης και της επάρκειας.
- Άρθρο 118 παράγραφος 2: Οι δήμοι, οι επαρχίες και οι μητροπολιτικές πόλεις έχουν τις δικές τους διοικητικές λειτουργίες και, επιπλέον, εκείνες που τους απονέμονται από το νόμο του κράτους ή της περιφέρειας, σύμφωνα με τους αντίστοιχους τομείς εξουσίας τους.

Αυτό είναι ένα κανονιστικό πλαίσιο που σπάζει οριστικά με την αρχή του παραλληλισμού, δεδομένου ότι από-συνταγματοποιεί εντελώς θέματα κατά τα οποία οι διαφορετικοί εδαφικοί οργανισμοί θα ασκήσουν τη διοικητική εξουσία τους.

Δύο θεμελιώδη ζητήματα προκύπτουν. Κατ' αρχάς, πώς είναι δυνατόν να υπάρξει μια «συμφιλίωση» μεταξύ των πρώτων και των δεύτερων παραγράφων του άρθρου 118; Αφ' ενός, η πρώτη παράγραφος φαίνεται να ορίζει, με άμεση την επίδραση, όλες τις διοικητικές λειτουργίες στους δήμους, επιτρέποντας τους να «σηκώνουν ανάστημα» έναντι των αρχών. Αφ' ετέρου, η δεύτερη παράγραφος, αναγνωρίζοντας ότι οι επαρχίες και οι μητροπολιτικές πόλεις έχουν τις δικές τους λειτουργίες, περιλαμβάνει εκείνους τους δήμους που έχουν μεταξύ τους πολύ

παρόμοια χαρακτηριστικά μεταξύ των οργανισμών των οποίων θα μπορούσαν ενδεχομένως να παρασχεθούν περαιτέρω(εξουσιοδοτημένες) διοικητικές λειτουργίες. Δεύτερον, υπάρχει μια διαφορά μεταξύ των θεμελιωδών λειτουργιών του άρθρου 117, παράγραφος 2 και των λειτουργιών άρθρου του 118, παράγραφος 2; Σε αυτή την περίπτωση, ποια είναι η διαφορά;

Οι κριτικοί, σχεδόν ομόφωνα, είναι κοντά στην απόδοση μόνο μιας συμβολικής σημασίας για το άρθρο 118, παράγραφος 1. Παρατηρούν ότι δεν μεταφέρει από καμιά άποψη όλες τις διοικητικές λειτουργίες άμεσα στους δήμους δεδομένου ότι αυτό θα είχε έρθει σε αντίθεση με το άρθρο 8 του Συντάγματος, της παροδικής και τελικής διάθεσης, τα οποία θα είχαν καταστήσει παράνομα τα νομοθετικά διατάγματα στην εφαρμογή της μεταρρύθμισης Bassanini και τον κανονισμό της ανάθεσης των λειτουργιών στους οργανισμούς εκτός από τους δήμους. Η λειτουργία αυτής της παροχής είναι μια λειτουργία αρχής και προσανατολισμού, αλλά και ένα κριτήριο οδηγιών, το οποίο δεσμεύει τους νομοθέτες, για να δώσουν μια γενική προτεραιότητα στους δήμους.

Η δεύτερη ερώτηση έχει αποδειχθεί πιο αμφισβητούμενη. Οι εμπειρογνώμονες εμφανίζονται στην πραγματικότητα διχασμένοι κυρίως μεταξύ μιας πλειοψηφίας που εξισώνει τις θεμελιώδεις λειτουργίες με τις δικές τους λειτουργίες και μιας μειονότητας που προσπαθεί να διακρίνουν μεταξύ των δύο. Σε μια επανα-επικοινωνιακή υπόθεση βασισμένη στις ρυθμιστικές παραδόσεις, οι λειτουργίες τους θα ερμηνεύονταν για να εξηγηθούν οι παραδοσιακές τους λειτουργίες ή μάλλον όλες εκείνες οι λειτουργίες που (προς το παρόν ο συνταγματικός νόμος 3/2001 τέθηκε σε ισχύ) άνηκαν στις αντίστοιχες τοπικές αρχές σύμφωνα με τους νόμους που ήταν ήδη σε ισχύ. Οι δήμοι, οι επαρχίες και οι μητροπολιτικές πόλεις θα ήταν υπό το πλαίσιο των διατάξεων του νέου άρθρου 5 και οι λειτουργίες τους θα βασίζονταν στους νόμους με ισχύ όταν το άρθρο 5 θα ίσχυε.

4.2 Ποιες είναι οι σχέσεις κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής κυβέρνησης;

Ο συνταγματικός νόμος 3/2001 έχει αλλάξει ριζικά τη γενική σχέση μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης, της περιφερειακής κυβέρνησης και των τοπικών αρχών. Το Σύνταγμα είναι σήμερα αυτό που εγγυάται τις δυνάμεις της αυτονομίας, αλλά και καθορίζει τις σχέσεις μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των λοιπών οργανισμών.

Σύμφωνα με το άρθρο 114, τα συστατικά της Δημοκρατίας είναι προς το παρόν σε μια κατάσταση της «ίσης αξιοπρέπειας», που χαρακτηρίζεται από τις διαφορετικές λειτουργίες των μελών. Βάσει του συνταγματικού νόμου 3/2001, οι ετερόνυμοι έλεγχοι μιας κυβερνητικής αρχής έναντι μιας άλλης έχουν καταργηθεί. Βασικά, το Σύνταγμα δεν προβλέπει πλέον τον προληπτικό κρατικό έλεγχο των περιφερειακών νόμων, τον κρατικό έλεγχο έναντι των περιφερειακών πράξεων ή του περιφερειακού ελέγχου έναντι των πράξεων των τοπικών αρχών.

Ως αποτέλεσμα του συνταγματικού νόμου 3/2001, ο περιφερειακός επίτροπος της κεντρικής κυβέρνησης δεν υπάρχει πλέον. Ο ρόλος του ήταν να επιτηρεί τις διοικητικές λειτουργίες της κεντρικής κυβέρνησης σε κάθε περιφέρεια και να συντονίζει εκείνες τις λειτουργίες που πραγματοποιούνταν από αυτήν.

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα αναφέρεται στην έννοια της «ενότητας του νόμου» και της «ενότητας της οικονομίας», τα οποία αναφέρονται στο αναθεωρημένο κείμενο ως βάση για τις υποκαθιστούσες αρμοδιότητες του κράτους, πέρα από τις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές και εισήχθησαν εν μέρει για να αντισταθμίσουν την προαναφερθείσα κατάργηση του ελέγχου της κεντρικής κυβέρνησης.

Σε μια πρόσφατη απόφαση του συνταγματικού δικαστηρίου, επισημαίνοντας ότι το εθνικό συμφέρον δεν περιορίζει πλέον την περιφερειακή νομοθετική αρχή, το δικαστήριο διευκρίνισε ότι το ιταλικό συνταγματικό σύστημα είχε την ικανότητα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της ενότητας. Σε αυτήν την απόφαση, το συνταγματικό δικαστήριο βεβαίωσε ότι το ιταλικό συνταγματικό σύστημα περιείχε τις απαραίτητες προδιαγραφές, που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν ως απάντηση στις απαιτήσεις της ενότητας σε ποικίλα θέματα της καθημερινότητας, τα οποία σε επίπεδο νομικών αρχών υποστηρίζονται από την αρχή της ενότητας και της αδιαιρετότητας της Δημοκρατίας, όπως καθορίζεται στο άρθρο 5 του συντάγματος.

5. Το νέο πολυκεντρικό σύστημα

Η νέα μορφή του αποκεντρωμένου ενωτικού κράτους, όπως περιγράφεται από τη συνταγματική μεταρρύθμιση, είναι ακόμα υπό εξέλιξη όσον αφορά την εφαρμογή της. Εν τω μεταξύ, το κοινοβούλιο συζητά ήδη μια νέα μεταρρύθμιση του συντάγματος με ισχυρότερα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Η μεταρρύθμιση παράγει μια σειρά θεμάτων της ερμηνείας, προκαλώντας έναν μεγάλο

αριθμό υποθέσεων, να βρεθούν ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου, όσον αφορά τις νομοθετικές ικανότητες του κράτους και των περιφερειών και ενώπιον του συμβουλίου του κράτους, όσον αφορά τη ρυθμιστική δραστηριότητα.

Μόλις ακυρώθηκε το σύστημα ελέγχων (στη διοικητική και τη ρυθμιστική δραστηριότητα του κράτους όσον αφορά τις περιφέρειες και των περιφερειών όσον αφορά τους οργανισμούς τοπικής κυβέρνησης), δεν υπήρξε πλέον το είδος της ταξινόμησης μεταξύ των οργανισμών που είχαν χαρακτηρίσει τη διοικητική αποκέντρωση στην Ιταλία.

Η μόνη δυνατότητα του κράτους, που παίρνει και πάλι ορισμένες λειτουργίες από άλλους οργανισμούς, προκύπτει από την επιβολή της δύναμης της αντικατάστασης της κυβέρνησης. Αυτή η δύναμη μπορεί να εφαρμοστεί για τους οργανισμούς των περιφερειών, των επαρχιών και των δήμων που δεν σέβονται τις διατάξεις των διεθνών συνθηκών ή του κοινοτικού δικαίου ή ακόμα και στην περίπτωση του αυστηρού κινδύνου για τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια προστασία, ή εάν είναι απαραίτητο για την προστασία της δικαστικής ή οικονομικής ενότητας, και ιδιαίτερα για τα αστικά και κοινωνικά δικαιώματα.

Εάν κάποιος δεν θέλει να εμπλακεί σε μια τέτοια υπόθεση, η γενική εικόνα της μεταρρύθμισης εμφανίζεται προσηλωμένη στη δημιουργία ενός «δικτυωτού συστήματος» των αυτόνομων οργανισμών που συνδέονται από μερικά συνδεδεμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα.

Ένα σύστημα των διακυβερνητικών διασκέψεων που καθιερώθηκε από τον νόμο του 1997, είναι ένα δίκτυο συμβουλίων που μεσολαβούν μεταξύ του κράτους και των οργανισμών τοπικής κυβέρνησης. Γι' αυτό το Σύνταγμα δηλώνει ότι κάθε περιφέρεια πρέπει να δημιουργήσει ένα συμβούλιο που θα λειτουργήσει ως πίνακας διαβουλεύσεων για τα συμφέροντα των οργανισμών της τοπικής κυβέρνησης. Την εκτελεστική του εξουσία την ασκεί ένα αιρετό περιφερειακό συμβούλιο με πενταετή θητεία.

Αυτά είναι τα μέτρα που λαμβάνονται μέσω των όρων, των συμφωνιών και των αιτημάτων των απόψεων, προκειμένου να δοκιμαστεί και να εισαχθεί η δίκαιη αρχή συνεργασίας μεταξύ των διαφορετικών οργανισμών τοπικής κυβέρνησης. Το συνταγματικό δικαστήριο έχει ζητήσει αυτή η αρχή να εφαρμόζεται για πολλά χρόνια

ώστε να ενθαρρυνθεί μια εποικοδομητικότερη ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ των διαφορετικών υπό-εθνικών κυβερνητικών επιπέδων.

5.1 Το συμβούλιο των τοπικών κυβερνήσεων

Το νέο κείμενο του άρθρου 123 παράγραφος 4, απαίτησε από τα νέα περιφερειακά καταστατικά να επιτρέψουν στο συμβούλιο των τοπικών κυβερνήσεων να λειτουργήσει ως το σώμα για τις διαβουλεύσεις μεταξύ των περιφερειών και των τοπικών αρχών. Πριν από το συνταγματικό νόμο 3/2001, το άρθρο 3 παράγραφος 5 της διοικητικής διαταγής 112/1998, είχε παραχωρήσει στις περιφέρειες τη δύναμη της νομοθετικής αυτονομίας τους, αλλά και τα μέσα και τις διαδικασίες σε μόνιμη βάση, με τα οποία προκαλούν τις μορφές δομικής και λειτουργικής συνεργασίας, που θα επιτρέψουν τη συνεργασία και τις συντονισμένες ενέργειες μεταξύ των περιφερειών και των τοπικών αρχών μέσα στους αντίστοιχους τομείς ικανότητάς τους.

Στην εφαρμογή της παρούσας απόφασης, πολλές περιοχές είχαν καθιερώσει τις διασκέψεις των τοπικών αρχών. Η σύνθεση, η λειτουργική φύση και η αρχή λήψης αποφάσεων του συμβουλίου των τοπικών κυβερνήσεων είναι αυτήν την περίοδο υπό συζήτηση.

6. Δυσκολίες στις σχέσεις μεταξύ των περιφερειών και των αυτόνομων τοπικών οργανισμών

Μια τρέχουσα δυσκολία στην ιταλική κατάσταση είναι η σχέση μεταξύ των περιφερειών και της αυτόνομης τοπικής κυβέρνησης. Είναι μια σχέση με έντονες αντιθέσεις και συχνές συγκρούσεις, με την τοπική κυβέρνηση να ψάχνει συνεχώς για διάλογο και προστασία από το κράτος. Αντίθετα από άλλες χώρες, οι περιφέρειες στην Ιταλία δεν έχουν οργανωτική δύναμη πάνω στους τοπικούς οργανισμούς (με εξαίρεση τις ειδικές περιφέρειες ειδικής θέσης) δεδομένου ότι αυτό ήταν πάντα μέσα στον τομέα της ικανότητας του κράτους. Τα όργανα, όπως το συμβούλιο για τις τοπικές κυβερνήσεις θα επιθυμούσαν να βρουν μια λύση σε αυτήν την κατάσταση δεδομένου ότι, με την παραχώρηση «φωνής» στις τοπικές κυβερνήσεις των περιφερειών τους, θα προσπαθούσαν να ενισχύσουν το διάλογο και τη συμφωνία μεταξύ των περιφερειών και της τοπικής κυβέρνησης.

7.Χρηματοοικονομικό πλαίσιο των διακυβερνητικών σχέσεων

7.1 Ο ισχύων κανονισμός της τοπικής χρηματοδότησης¹⁰

Το 1990, ένα πρώτο βήμα έγινε προς την υπογράμμιση των αυτόνομων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της νομοθεσίας, για τη χρηματοδότηση της τοπικής κυβέρνησης με το νόμο 142/1990. Αυτός ο νόμος καθόρισε τη διχοτομία μεταξύ της κατανομής των κρατικών κεφαλαίων και του εισοδήματος της τοπικής κυβέρνησης. Τα πρώτα επρόκειτο να εγγυηθούν τις ουσιαστικές τοπικές υπηρεσίες και τα τελευταία τις δημόσιες υπηρεσίες που κρίθηκαν απαραίτητες να χρηματοδοτήσουν για την ανάπτυξη της κοινότητας.

Όσον αφορά τα κρατικά κεφάλαια, ο νόμος 142/1990 δήλωσε ότι αυτά τα κεφάλαια πρέπει να διατεθούν βάσει αντικειμενικών κριτηρίων λαμβάνοντας υπόψη τον πληθυσμό, το έδαφος και τους κοινωνικοοικονομικούς όρους, καθώς επίσης και μια εξισωμένη διανομή των πόρων, που λαμβάνει υπόψη τις τοπικές δημοσιονομικές δυσαναλογίες. Σε μία προσπάθεια να συμβάλει στην πολιτική επένδυσης της τοπικής κυβέρνησης, ο νόμος καθιέρωσε ένα συνηθισμένο κεφάλαιο για τα δημόσια έργα του κοινωνικού και οικονομικού συμφέροντος και ένα ειδικό κονδύλι για να χρηματοδοτηθούν, με τα κριτήρια εξίσωσης, τα δημόσια έργα στις περιοχές και οι καταστάσεις που καθορίστηκαν από την κρατική νομοθεσία. Ο νόμος 142/1990 καθόρισε το ποσό χρηματοδότησης, δηλώνοντας ότι πρέπει να καθοριστεί βάσει των παραμέτρων που τίθενται από το νόμο για κάθε ένα από τα έτη που προβλέπονται από το μακροπρόθεσμο κρατικό προϋπολογισμό.

Στην εφαρμογή της αρχής που δόθηκε στην κυβέρνηση από το νόμο 421/1992, εκδόθηκαν τα νομοθετικά διατάγματα 504/1992 και 507/1993. Το νομοθετικό διάταγμα 504/1992 εισήγαγε το φόρο δημοτικής περιουσίας, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι δήμοι είχαν τα αυτόνομα φορολογικά εισοδήματα. Σε αυτό το πλαίσιο, το προαναφερθέν διάταγμα, εκτός από την εισαγωγή αυτού του φόρου, παραχώρησε στους δήμους την ικανότητα να εισάγουν έναν πρόσθετο φόρο ατομικού εισοδήματος και αναγνώρισε υπέρ των επαρχιών έναν ετήσιο φόρο, που συνδέθηκε

¹⁰ Vesperini Giulio, (2009), *Regional and local government in Italy: an overview, The regional and local financing system*, Unoversita degli studi della Tuscia, Viterbo, Italy.

με την οργάνωση της συλλογής των απορριμμάτων, στην προστασία και την «υπεράσπιση» του εδάφους, και ενός φόρου για την εγγραφή οχημάτων.

Για τα κρατικά κεφάλαια, το ίδιο νομοθετικό διάταγμα καθόρισε τις γενικές και ρυθμιστικές διαθέσεις για την κατανομή τους, δηλώνοντας ότι αρχίζοντας από το 1994, το κράτος θα συνέβαλε στη χρηματοδότηση των επαρχιακών και δημοτικών υπηρεσιών με την κατανομή ενός συνηθισμένου κεφαλαίου, ενός παγιωμένου κεφαλαίου και ενός κεφαλαίου εξίσωσης για την επανόρθωση των τοπικών δημοσιονομικών δυσαναλογιών, μαζί με τα συνηθισμένα και ειδικά κρατικά κεφάλαια για την επένδυση.

Το νομοθετικό διάταγμα 507/1993 εισήγαγε το δημοτικό φόρο διαφήμισης και για τα ταχυδρομεία, έναν φόρο για τη χρήση των δημόσιων χώρων και τον εσωτερικό φόρο διάθεσης αποβλήτων.

Από τη δεκαετία του '90 και μετά έχει παρατηρηθεί μια αυξανόμενη τάση των τοπικών αρχών για μεγαλύτερη αυτονομία στην επιβολή των φόρων. Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονται από την εισαγωγή του *Irap* (περιφερειακός φόρος στην παραγωγική δραστηριότητα), η οποία αφορούσε τους δήμους και τις επαρχίες στο μέτρο που προορίζονται, για να λάβουν μια ποσόστωση των περιφερειακών εισοδημάτων, καθώς επίσης και των εισοδημάτων από ένα πρόσθετο *Irap*. Το νομοθετικό διάταγμα 446/1997 χαρακτήρισε ένα σημαντικό στάδιο όσον αφορά τα θέματα τοπικής και περιφερειακής φορολογίας δεδομένου ότι εισήγαγε το *Irap*. Μετά από αυτό, το νομοθετικό διάταγμα 56/2000 κατέργησε τη συμμετοχή των δήμων και των επαρχιών από τη λήψη εισοδήματος από το *Irap*, αλλά βεβαιώθηκαν ότι θα λάμβαναν υποκαθιστόντα εισοδήματα.

7.2 Οι νέες ρυθμίσεις της οικονομικής αυτονομίας

Η μεταρρύθμιση του άρθρου 5 του συντάγματος παρουσίασε τους νέους κανόνες σχετικά με την οικονομική αυτονομία των περιφερειών και της τοπικής κυβέρνησης. Αυτές οι ρυθμίσεις βρίσκονται κυρίως στο αναθεωρημένο άρθρο 119 του συντάγματος.

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 119 δηλώνει ότι, οι δήμοι, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι περιφέρειες έχουν την οικονομική αυτονομία σχετικά με τα εισοδήματα και τις δαπάνες. Αυτό υπονοεί ότι οι περιφέρειες και η τοπική

κυβέρνηση είναι αυτοσυντηρούμενες, σημαίνοντας ότι χρηματοδοτούν τη λειτουργία, τα διοικητικά έξοδά τους και γιατί όχι την ύπαρξή τους με κεφάλαια από τη δική τους συλλογή φόρων.

Έναντι του προηγούμενου κειμένου του άρθρου 119, δεν υπάρχει πλέον οποιαδήποτε αναφορά στη μορφή και τα όρια που καθορίζονται από τους νόμους της Δημοκρατίας της Ιταλίας. Στο αναθεωρημένο κείμενο, η οικονομική αυτονομία διευκρινίζεται ως αυτονομία σχετικά με τα εισοδήματα και τις δαπάνες. Η αναφορά, ειδικότερα στην αυτονομία σχετικά με τα εισοδήματα, θα μπορούσε να δείξει ότι στις περιφέρειες και στην τοπική κυβέρνηση έχει παραχωρηθεί η εξουσία να καθορίσουν τα φορολογικά ποσοστά.

Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 119 του συντάγματος δηλώνει ότι, οι δήμοι, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι περιφέρειες έχουν αυτόνομους πόρους. Καθιερώνουν και εφαρμόζουν τους φόρους και τα εισοδήματά τους σε αρμονία με το σύνταγμα και σύμφωνα με τις αρχές του συντονισμού των δημόσιων οικονομικών και του φορολογικού συστήματος. Λαμβάνουν ένα μερίδιο των εισπράξεων των κρατικών φόρων σχετικό με το έδαφός τους.

Αυτή η παροχή προσδιορίζει το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο η οικονομική αυτονομία ασκείται και αναφέρει επίσης τις αρχές του συντονισμού των δημόσιων οικονομικών και του φορολογικού συστήματος. Η αναφορά γίνεται έπειτα στο αναθεωρημένο κείμενο του άρθρου 119 για το συντονισμό, ειδικότερα οι αρχές του συντονισμού, υπό τον όρο αυτό οι περιφέρειες και η τοπική κυβέρνηση πρέπει να καθιερώσουν και να εφαρμόσουν τους φόρους και τα εισοδήματά τους. Το άρθρο 117, παράγραφος 3, όπως τροποποιούνται από το συνταγματικό νόμο 3/2001, ορίζει στις ταυτόχρονες δυνάμεις των περιφερειών, το συντονισμό των δημόσιων οικονομικών και του φορολογικού συστήματος. Αυτός ο συνδυασμός συνταγματικών κανόνων θα οδηγούσε κάποιον στην άποψη ότι, όσον αφορά τον προαναφερθέντα συντονισμό, από το κράτος θα απαιτηθεί μόνο να καθορίσει τις θεμελιώδεις αρχές, ενώ οι περιφέρειες θα είναι αρμόδιες για τις λεπτομέρειες της ρύθμισης.

Όσον αφορά τους φόρους που αφορούν μόνο τις τοπικές κυβερνήσεις, το προηγούμενο κείμενο του άρθρου 119 τους όρισε στις περιφέρειες. Ο συνταγματικός νόμος 3/2001, εντούτοις, προβλέπει ένα ευρύτερο περιφερειακό φορολογικό σύστημα δεδομένου ότι δεν αναφέρει πλέον μόνο τους αποκλειστικούς τους φόρους, αλλά και

μιλά για τους φόρους των εισοδημάτων τους¹¹. Προστίθεται σε αυτό η διάταξη, ότι οι περιοχές και άλλοι τοπικοί οργανισμοί μπορούν να καθιερώσουν και να εφαρμόσουν αυτούς τους φόρους, το αναθεωρημένο άρθρο 119 φαίνεται να διευρύνει αποτελεσματικά τις υπάρχουσες περιφερειακές εξουσίες σε αυτό το θέμα. Ειδικότερα, η χορήγηση της δύναμης για την καθιέρωση των φόρων τους, θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως πραγματική επέκταση της περιφερειακής εξουσίας.

Όσον αφορά αυτόν τον νόμο, οι περιφέρειες θα μπορούσαν να θεωρήσουν ότι εξουσιοδοτούνται για να καθιερώσουν αυτόνομα τους φόρους τους, ελλείψει ενός κρατικού νόμου που θα προέβλεπε για αυτό, δεδομένου ότι έχουν τη νομοθετική εξουσία. Υπέρ αυτής της ερμηνείας, το αναθεωρημένο κείμενο του άρθρου 117, παράγραφος 2 ορίζει ότι το σύστημα κρατικής φορολογίας και λογιστικής είναι στην αποκλειστική νομοθετική ικανότητα του κράτους. Εντούτοις, η τρίτη παράγραφος, που μιλά για τις ταυτόχρονες νομοθετικές δυνάμεις, αναφέρει μόνο τον συντονισμό των δημόσιων οικονομικών και του φορολογικού συστήματος.

Η τελευταία πρόταση του αναθεωρημένου κειμένου του άρθρου 119, παράγραφος 2 δηλώνει ότι οι περιφέρειες και οι άλλες τοπικές αρχές λαμβάνουν ένα μερίδιο των εισπράξεων των κρατικών φόρων σχετικών με το έδαφός τους. Η σημαντικότερη αλλαγή σε αυτόν τον νόμο εμφανίζεται στη χρήση της φράσης που είναι σχετική με το έδαφός τους. Αυτή η φράση δείχνει, ότι το μερίδιο των περιφερειών και των τοπικών αρχών από τις φορολογικές εισπράξεις είναι τώρα ανάλογο προς τους φόρους που αυξάνονται και είναι σχετική με το έδαφος.

Με άλλα λόγια, αυτός ο νόμος έχει εισαγάγει αυτό που μερικοί εμπειρογνώμονες έχουν ορίσει ως η αρχή της «φορολογικής εδαφικότητας», δηλαδή είναι η αρχή σύμφωνα με την οποία οι εισπράξεις που λαμβάνονται από μια ορισμένη περιφέρεια, ακόμα κι αν συλλέγονται από το σύστημα κρατικής χρηματοδότησης, θα πρέπει να επιστραφούν στο έδαφος-περιοχή από το οποίο προήλθαν αρχικά. Επομένως, μετά από τις τροποποιήσεις στο άρθρο 119, στην παρούσα κατάσταση, οι εισπράξεις των κρατικών φόρων, στις οποίες το μερίδιο αναφέρεται να είναι οι εισπράξεις που παράγονται, πρέπει να γίνεται μέσα στο έδαφος της αρχής στην οποία ανήκει το μερίδιο.

¹¹ Gambino Dario, (2010), *Interoperable municipal cadastral and tax system in Italy*, European information society conference.

Η τρίτη παράγραφος του αναθεωρημένου κειμένου του άρθρου 119 δηλώνει επίσης ότι ο νόμος του κράτους δημιουργεί ένα κεφάλαιο εξίσωσης προς όφελος των περιφερειών όπου η φορολογία μειώνεται ανά κάτοικο. Αυτή η ρύθμιση προσδιορίζει το τρίτο και τελικό συστατικό της χρηματοδότησης των περιφερειών και των τοπικών αρχών, όπως περιγράφεται στο άρθρο 119.

Οι περιφερειακοί και οι τοπικοί πόροι χρηματοδότησης αποτελούνται από τα εισοδήματά τους, ένα μερίδιο των εισπράξεων των κρατικών φόρων και ένα μερίδιο του κεφαλαίου εξίσωσης. Όσον αφορά το κεφάλαιο εξίσωσης (πρόσφατα εισαχθέν, χωρίς περιορισμούς ως προς την κατανομή των εισπράξεών του), η ρύθμιση στην παράγραφο 3, του άρθρου 119 δημιουργεί ένα σημαντικό ερώτημα για την ερμηνεία της: ο καθορισμός της έννοιας, όπου η φορολογική νομική ισχύς ανά κάτοικο μειώνεται.

Στον προσδιορισμό της μειωμένης φορολογικής ευρύτητας, θα έπρεπε η αναφορά να γίνει στην πλουσιότερη περιοχή ή θα έπρεπε μια παράμετρος του μέσου πλούτου να χρησιμοποιηθεί; Μια δεύτερη ερώτηση αφορά το στόχο αυτής της εξίσωσης. Αντίθετα από το προηγούμενο κείμενο του άρθρου 119, ο στόχος είναι τώρα να μειωθούν και να μην εξαλειφτούν οι διαφορές μεταξύ της φορολογικής ικανότητας ανά κάτοικο στις εν λόγω περιφέρειες. Ενώ στο προηγούμενο κείμενο του άρθρου 119 τα κριτήρια αναφοράς ήταν οι ανάγκες δαπανών της περιοχής, στο αναθεωρημένο κείμενο του άρθρου 119 η εξίσωση στοχεύει να μειώσει τις διαφορές μεταξύ της φορολογικής ικανότητας ανά κάτοικο στις περιφέρειες.

Η τέταρτη παράγραφος του άρθρου 119 δηλώνει ότι τα κεφάλαια που προέρχονται από τις πηγές που αναφέρθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους πρέπει να επιτρέπουν στους δήμους, τις επαρχίες, τις μητροπολιτικές πόλεις και τις περιφέρειες να χρηματοδοτούνται πλήρως για να θέτουν σε εφαρμογή τις λειτουργίες που τους αποδόθηκαν. Σύμφωνα με αυτήν την παροχή, τα εισοδήματά τους, το μερίδιο των εισπράξεων των κρατικών φόρων και το μερίδιο του κεφαλαίου εξίσωσης επιτρέπουν στις περιφέρειες την πλήρη χρηματοδότηση των λειτουργιών που τους αποδόθηκαν. Αυτή η ρύθμιση αποτελεί τη γενική παράμετρο από την οποία μπορεί να αξιολογήσει κανείς την επάρκεια των πόρων που διατίθενται στις περιφέρειες, που σημαίνουν ότι το συνολικό ποσό εκείνων των πόρων που

αναφέρονται στις πρώτες τρεις παραγράφους του άρθρου 119 πρέπει να επιτρέψει στις περιφερειακές δημόσιες λειτουργίες να πραγματοποιηθούν επαρκώς.

Η πέμπτη παράγραφος του άρθρου 119 δηλώνει ότι, για να προωθηθεί η οικονομική ανάπτυξη, η κοινωνική συνοχή και η αλληλεγγύη, να αφαιρεθούν οι οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες, για να πραγματοποιηθεί η άσκηση των ανθρώπινων δικαιωμάτων, για να ασκηθούν οι συνηθισμένες λειτουργίες τους, το κράτος μπορεί να διαθέσει κάποιους πρόσθετους πόρους και να λάβει ειδικές ενέργειες προς όφελος ορισμένων δήμων, επαρχιών, μητροπολιτικών πόλεων και περιφερειών.

Η ρύθμιση που αντιστοιχεί στο προηγούμενο άρθρο 119 επισημαίνει ότι το κράτος, μέσω της νομοθεσίας, θα μπορούσε να κάνει ειδικές συνεισφορές στις ενιαίες περιφέρειες για τους ιδιαίτερους και διευκρινισμένους στόχους, για να ωφεληθεί η νότια Ιταλία. Εντούτοις, το αναθεωρημένο κείμενο διευρύνει σημαντικά τις άκρες για τις οποίες το κράτος μπορεί να διαθέσει τους πρόσθετους ειδικούς πόρους. Επομένως, ενώ οι πρώτες τρεις πηγές χρηματοδότησης που αναφέρονται στο άρθρο 119 φαίνεται να αφήνουν διαφορές μεταξύ των κατά κεφαλήν πόρων για κάθε περιφέρεια, η τέταρτη πηγή χρηματοδότησης (που προβλέπεται στην πέμπτη παράγραφο του άρθρου 119) φαίνεται έτοιμη να αφαιρέσει τις οικονομικές ανισότητες μεταξύ των περιφερειών.

Η έκτη παράγραφος του άρθρου 119 δηλώνει ότι οι δήμοι, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι περιφέρειες έχουν τα δικά τους προτερήματα, τα οποία τους παραχωρήθηκαν σύμφωνα με τη γενική αρχή που καθιερώθηκε από το νόμο. Μπορούν μόνο να συνάψουν δάνεια προκειμένου να χρηματοδοτηθούν οι δαπάνες επένδυσης. Οι κρατικές εγγυήσεις σε τέτοια δάνεια αποκλείονται. Όσον αφορά τις περιφέρειες, οι προφανέστερες αλλαγές αφορούν την κατανομή των προτερημάτων τους, η οποία δεν εξαρτάται πλέον από το νόμο του κράτους αλλά από τις γενικές αρχές που καθιερώνονται από τον κρατικό νόμο, και την εξαφάνιση, έναντι του ακυρωμένου κειμένου του άρθρου 119, της περιφερειακής κρατικής ιδιοκτησίας. Οι παροχές σε αυτές τις τελικές δύο προτάσεις της πέμπτης παραγράφου θίγουν τα προβλήματα ως προς το εάν ένας κρατικός νόμος είναι απαραίτητος για να ρυθμίσει την πραγματική εφαρμογή του.

Όπως έχουν σήμερα, τα ίδια φορολογικά έσοδα των ιταλικών Ο.Τ.Α. αποτελούνται: από το φόρο ακίνητης περιουσίας, (ο οποίος σήμερα εκπροσωπεί το 44% των φορολογικών και το 19% των συνολικών εσόδων των δήμων), το φόρο αδειών οικοδομής, (που εκπροσωπεί το 12% των φορολογικών και το 5% των συνολικών τους εσόδων), το τέλος καθαριότητας που αντιστοιχεί στο 9% των φορολογικών και στο 4% των συνολικών εσόδων και στο πρόσθετο ποσοστό στο φόρο εισοδήματος των φυσικών προσώπων που αναλογεί στο 6% των φορολογικών και στο 3% των συνολικών εσόδων των δήμων¹².

Ο φόρος διαφήμισης, ο φόρος στην κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας και ο φόρος κατάληψης κοινόχρηστων χώρων αποτελούν μία άλλη σειρά μικρότερων φόρων.

Ωστόσο, οι κυριότερες επιχορηγήσεις λειτουργίας είναι: α) η τακτική επιχορήγηση, που κατανέμεται με βάση τη διαφορά του κόστους παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών και των εσόδων από το φόρο ακίνητης περιουσίας του δήμου, β) η ανταποδοτική επιχορήγηση, η οποία κατανέμεται, για να καλύψει το κόστος των μεταφερθεισών από άλλες βαθμίδες, αρμοδιοτήτων και γ) η εξισορροπητική επιχορήγηση, η οποία κατανέμεται στους δήμους με φορολογικά έσοδα μικρότερα του μέσου εθνικού όρου.

Ακόμη, δύο είναι οι βασικότερες επιχορηγήσεις επενδύσεων: α) η τακτική επιχορήγηση επενδύσεων, που κατανέμεται με βάση τον κατά κεφαλήν υπολογισμό της χρηματοδότησης έργων κοινωνικών και οικονομικών υποδομών και β) η ειδική επιχορήγηση επενδύσεων, η οποία κατανέμεται κυρίως σε δήμους με χρηματοοικονομικές δυσκολίες.

Τέλος, ο έλεγχος του προϋπολογισμού είναι τόσο εξωτερικός όσο και εσωτερικός. Ο εξωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται από ειδικό, για την Τ.Α., σώμα επιθεωρητών, το οποίο λειτουργεί στο πλαίσιο του ελεγκτικού συνεδρίου, ενώ ο εσωτερικός οικονομικός έλεγχος πραγματοποιείται από ανεξάρτητο σώμα επιθεωρητών, εκ των οποίων το δημοτικό συμβούλιο επιλέγει τρεις για τον έλεγχο των οικονομικών των δήμων τους.

¹² www.oecd.org :Government at a Glance 2009 County Note: Italy.

Μέχρι το 1990, οι Ο.Τ.Α. ήταν υποχρεωμένοι να δανείζονται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Σήμερα ωστόσο, μπορούν να δανειστούν από οποιοδήποτε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα της αρεσκείας τους. Με συνταγματική επιταγή δεν υπάρχει κρατική εγγύηση για τα δάνεια των Ο.Τ.Α., ενώ ο δανεισμός τους μπορεί να χρηματοδοτήσει μόνο επενδύσεις.

Καταληκτικά:

Οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις των διακυβερνητικών σχέσεων του 1999 και του 2001 άλλαξαν σημαντικά την Ιταλία. Οι δήμοι, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι επαρχίες τώρα καθορίζουν τις αυτόνομες δυνάμεις στο Σύνταγμα. Οι περιφέρειες έχουν το μεγαλύτερο έλεγχο των καταστατικών τους από την κεντρική κυβέρνηση. Μια σειρά θεμελιωδών δυνάμεων διατίθεται επίσης στην τοπική κυβέρνηση πρώτα, καθιστώντας κατά συνέπεια πραγματική την υπόσχεση του τοπικού ελέγχου των τοπικών θεμάτων. Οι αλλαγές απεικονίζουν μια μετατόπιση στα ομοσπονδιακά πρότυπα, προς τη διοικητική αποκέντρωση και την ολοκλήρωση των κυβερνητικών δυνάμεων. Αυτό απεικονίζει στη συνέχεια μια διεθνή τάση (τουλάχιστον μέσα στην Ευρώπη) που τοποθετεί περισσότερη δύναμη στα χέρια της τοπικής κυβέρνησης.

Μια γενική άποψη του ιταλικού συνταγματικού πλαισίου αποκαλύπτει ένα ιδιαίτερα σύνθετο, πολυκεντρικό σύστημα που συνδυάζει τις ιεραρχικές δομές (που πράγματι βαθμιαία εξασθενίζουν) με τις συνεταιριστικές (ότι αντίθετα ακμάζει βαθμιαία).

Αυτό το πολλαπλής στάθμης σύστημα, που εξάγει τα διάφορα επίπεδα κυβέρνησης, από τους δήμους στις επαρχίες, από τις περιφέρειες στο κράτος, χρειάζεται νέες και πιο περίπλοκες μεθόδους διακυβέρνησης για να συνδυάσει την ανάγκη των ομοιόμορφων νομοθετικών κανόνων που θεσπίζονται στο εθνικό ή/και περιφερειακό επίπεδο, με την προστασία του βαθμού της αυτονομίας και με το σεβασμό του ποσού νομικής και ρυθμιστικής εξουσίας που τα νέα άρθρα του Συντάγματος (από τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 2001) έχει δώσει στις επαρχίες και στους δήμους.

Επιπλέον, οι δήμοι διαδραματίζουν έναν σημαντικό ρόλο σε αυτό το ανανεωμένο σύστημα, αφού είναι ένα επίπεδο κυβέρνησης αλλά και το πιο κοντινό στις ανάγκες των πολιτών. Από όλες αυτές τις προοπτικές, το περιφερειακό

νομοθετικό σώμα αντιμετωπίζει μια σύνθετη άσκηση των καθηκόντων του στην παροχή της ελάχιστης ομοιόμορφης νομοθεσίας στο περιφερειακό επίπεδο, καθώς και συμμετέχοντας στο συντονισμό και την εναρμόνιση της χάραξης τοπικής πολιτικής επιπέδων. Αφ' ενός, τα περιφερειακά νομοθετικά σώματα δεν μπορούν να νικήσουν ή να ακυρώσουν την αυτονομία των επαρχιών και των δήμων, επειδή εγγυάται άμεσα από το Σύνταγμα. Αφ' ετέρου, εντούτοις, το ίδιο περιφερειακό νομοθετικό σώμα πρέπει να εξασφαλίσει μια κατάλληλη και αποτελεσματική πολιτική απάντηση στις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες και τα αιτήματα που προέρχονται από τις κοινότητες και τους κοινωνικοοικονομικούς δράστες που ιδρύονται στο περιφερειακό έδαφος.

Μια βασική λύση σε αυτό το δίλημμα μπορεί να είναι η δημιουργία και η εφαρμογή ενός περιφερειακού συστήματος των οργανισμών τοπικής κυβέρνησης. Αυτό θα ήταν ένα θεσμικό δίκτυο που αποτελείται από το περιφερειακό επίπεδο κυβέρνησης, στη μια πλευρά, και από κάθε δήμο ή επαρχία, στην άλλη. Όλοι θα συνδέονταν με έναν δυναμικό και εύκαμπτο τρόπο, με σκοπό να εγγυηθεί η αποδοτική διακυβέρνηση ολόκληρου του συστήματος. Συγκεκριμένα, αυτό το σύστημα πρέπει να αρθρωθεί σε δύο διαφορετικά επίπεδα: ένα υπεύθυνο για την πολιτική διαμόρφωσης των δραστηριοτήτων στο περιφερειακό επίπεδο, από το περιφερειακό νομοθετικό σώμα και το άλλο να είναι αρμόδιο για την εφαρμογή των διάφορων πολιτικών από τις επαρχιακές και τις δημοτικές κυβερνήσεις.

Το πρώτο επίπεδο θα πρέπει να σχεδιαστεί ώστε να εγγυηθεί (με τη βοήθεια μερικών θεσμικών συμφωνιών ή όρων) η σχετική και κατάλληλη συμμετοχή μερικών αντιπροσώπων των δήμων και των επαρχιών στη διαδικασία απόφασης, από την οποία οι διάφορες περιφερειακές πολιτικές και τα καταστατικά διαμορφώνονται και συζητούνται. Κατ' αυτό τον τρόπο, θα είναι ευκολότερο για την περιφέρεια να μοιραστεί με τα άλλα επίπεδα κυβέρνησης την ευθύνη των επιλογών που έχουν επίδραση σε ολόκληρο το περιφερειακό έδαφος. Θα είναι επίσης ευκολότερο για τις διάφορες επαρχίες και τους δήμους να εφαρμόσουν τις περιφερειακές πολιτικές που περιβάλλονται μόνο μία φορά στα περιφερειακά καταστατικά, να χρησιμοποιούν τις τοπικές ρυθμιστικές δυνάμεις και τις διοικητικές λειτουργίες τους.

Το δεύτερο επίπεδο πρέπει να σχεδιαστεί άμεσα από τον περιφερειακό νόμο ώστε να εγγυηθεί ένας ελάχιστος πυρήνας των νομικών αρχών και των οργάνων, οι

οποίοι πρέπει να είναι δεσμευτικοί για τους οργανισμούς τοπικής κυβέρνησης στην άσκηση των αυτόνομων δυνάμεών τους μέσα στα θέματα ικανότητάς τους. Αυτό θα εξασφαλίσει, ότι η ελάχιστη ομοιομορφία θα υπάρχει μέσω μιας ολόκληρης περιφέρειας, μη έχοντας καμία σημασία σε ποια περιφέρεια η επαρχία ή ο δήμος μιας συγκεκριμένης περιφέρειας έχει αποφασίσει να κτίσει μια κατοικία ή μια επιχείρηση. Ο ίδιος περιφερειακός νόμος πρέπει να παρέχει ένα άλλο σύνολο ρυθμίσεων, από μια διαφορετική προοπτική, δεν πρέπει να είναι πλήρως δεσμευτικός για τους τοπικούς οργανισμούς αλλά να μπορεί να παρακαμφθεί εύκολα με την άσκηση των τοπικών εξουσιών.

Εάν ο πρώτος τύπος νομοθεσίας της ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης ενός ελάχιστου πυρήνα των ομοιόμορφων ρυθμίσεων και του σεβασμού της αυτονομίας των τοπικών κυβερνητικών οργανισμών και της δύναμης, και ο δεύτερος απλά υποτίθεται, απαντά σε ένα άλλο είδος προβλήματος: Εάν ένας δήμος ή μια επαρχία είναι ανενεργός στην πραγματοποίηση μερικών περιφερειακών πολιτικών ή δεν μπορεί να περάσει μερικές ρυθμίσεις που είναι απολύτως απαραίτητες για να εφαρμοστεί ένα περιφερειακό καταστατικό; Σε αυτήν την περίπτωση, είναι σαφές ότι η περιφέρεια πρέπει να έχει τη δύναμη να επέμβει με έναν κατάλληλο κανονισμό ώστε να αποφευχθούν οι κίνδυνοι κανονιστικού κενού (normative vacuum). Είναι απαραίτητο ότι σε γενικές γραμμές, η αυτονομία και η κανονιστική δύναμη του δήμου ή της επαρχίας είναι πλήρως σεβαστές και εγγυώνται απόλυτα.

Αυτό το δεύτερο είδος νομοθεσίας πρέπει επομένως να ισχύσει σε μια επαρχιακή ή δημοτική περιοχή και πρέπει να είναι δεσμευτικό για το σώμα της τοπικής κυβέρνησης μέχρι η επαρχία ή ο δήμος να εκδώσει τις ρυθμίσεις του. Μετά από εκείνο το σημείο, αυτό το είδος νομοθεσίας πρέπει να παραγάγει τις νέες επαρχιακές ή δημοτικές ρυθμίσεις προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η τοπική ρύθμιση που εκφράζει την επικράτεια της τοπικής αυτονομίας.

Μόνο το μέλλον θα αποκαλύψει πώς αυτό το σύνθετο, πολλών επιπέδων και πολυκεντρικό σύστημα της διακυβέρνησης στην Ιταλία, που είναι συγχρόνως ένα παράδειγμα μιας πολλαπλών επιπέδων συνταγματικής πρακτικής και πλαισίου, θα λειτουργήσει και ποια κατεύθυνση θα πάρει. Είναι τώρα σίγουρο ότι ένα δικτυωμένο θεσμικό σύστημα που συνδυάζει κατάλληλα την αυτονομία της περιφέρειάς του (δηλ. το τοπικό επίπεδο κυβέρνησης) με την ευρωστία του κέντρου του (δηλ. το

περιφερειακό και προ πάντων εθνικό επίπεδο κυβέρνησης) και που εξελίσσεται στα πλαίσια των αρχών της επικουρικότητας και της δίκαιης συνεργασίας (αυτές οι δύο αρχές θεωρούνται τα βασικά όργανα για να εγγυηθεί η ισορροπία των ιεραρχικών και μη-ιεραρχικών συνεταιριστικών τρόπων της διακυβέρνησης), θα είναι σε θέση να εξετάσει και να υπερνικήσει τις προκλήσεις που θα απασχολούν την Ιταλία τις ερχόμενες δεκαετίες.

Α2. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΙΣΠΑΝΙΑΣ

1. Εισαγωγή

Έχοντας ως πολίτευμα τη Βασιλευόμενη Δημοκρατία με βασιλιά τον Χουάν Κάρλος Α΄ και πρωθυπουργό τον Χοσέ Λουίς Ροδρίκεθ Θαπατέρο, είναι ένα από τα πλέον αποκεντρωμένα κράτη στην Ευρώπη μιας και διοικητικά έχει την μορφή του κράτους αυτονομίας(State of Autonomies) λειτουργώντας με αυτόνομες κοινότητες, οι οποίες έχουν δικά τους εκλεγμένα κοινοβούλια, ο προϋπολογισμός, οι πόροι, τα θέματα υγείας και το εκπαιδευτικό σύστημα μεταξύ πολλών άλλων ρυθμίζονται περιφερειακά. Οι θεσμοί της τοπικής κυβέρνησης έχουν υποβληθεί σε χαρακτηριστικούς μετασχηματισμούς από την εποχή του Φράνκο, όταν λειτούργησαν πρώτιστα ως όργανα της κεντρικής κυβέρνησης. Οι πρώτες δημοκρατικές τοπικές εκλογές μετά από την εποχή του Φράνκο πραγματοποιήθηκαν το 1979, και οι περιορισμένες μεταρρυθμίσεις εισήχθησαν στο τοπικό επίπεδο το 1981, αλλά όχι πριν από το 1985, η θεμελιώδης αναδιοργάνωση και ο εκδημοκρατισμός της τοπικής διοίκησης ολοκληρώθηκαν με τη μετάβαση του βασικού νόμου σχετικά με την τοπική κυβέρνηση (Ley Reguladora de las Bases de Regimen Local-LRBRL).

Αυτός ο νόμος περιγράφει τους βασικούς θεσμούς στα δημοτικά και επαρχιακά επίπεδα, καθορίζει τις οδηγίες για τη διανομή των ευθυνών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της διοίκησης, και απαριθμεί τις υπηρεσίες που οι τοπικές αρχές πρόκειται να παράσχουν. Οι ευθύνες των δήμων ποικίλλουν αναλογικά προς το μέγεθος του πληθυσμού τους. Οι δημοτικές κυβερνήσεις μοιράζονται την ευθύνη με την περιφερειακή κυβέρνηση σε θέματα υγείας και εκπαίδευσης. Και οι κεντρικές και περιφερειακές κυβερνήσεις μπορούν να εξουσιοδοτήσουν τους δήμους με πρόσθετες αρμοδιότητες. Λόγω του βαθμού εξουσίας που έχει εκχωρηθεί στις αυτόνομες κοινότητες από την κεντρική κυβέρνηση, οι τοπικοί θεσμοί εξαρτώνται πολιτικά από αυτές τις κοινότητες εντούτοις, παραμένουν σε μεγάλο βαθμό οικονομικά εξαρτώμενοι από τη Μαδρίτη που είναι ο μεγαλύτερος ισπανικός δήμος.

Το ισπανικό σύστημα της διακυβέρνησης είναι αρκετά διαφορετικό από πολλές χώρες. Για να κατανοήσουμε τη σύνθετη κυβέρνηση των πολλών επιπέδων, είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη, ότι το παρόν σύστημα είναι το αποτέλεσμα μιας συνταγματικής διαδικασίας της πολιτικής διοικητικής αποκέντρωσης από ένα

ενωτικό κράτος, που προσπάθησε να μεταβιβάσει τις δυνάμεις στις υπο-εθνικές μονάδες.

Επιπλέον, οι αυτόνομες κοινότητες λειτούργησαν ως δομή της τοπικής κυβέρνησης και αποτελούν μια κληρονομιά του συγκεντρωτικού ισπανικού κράτους που καθιερώθηκε από πριν και που συντηρείται μερικώς κατά τη διάρκεια της δημοκρατικής μετάβασης με το σύνταγμα του 1978. Αυτό απαντά σε πολλά ερωτήματα που αφορούν, τη συνταγματική θέση της τοπικής κυβέρνησης, τη σημασία του κεντρικού κρατικού νομοθέτη στη ρύθμιση της συντήρησης των παλαιών τοπικών δομών που επικαλύπτουν εκείνους των αυτόνομων κοινοτήτων και τη προσπάθεια να διευρυνθούν οι τοπικές δυνάμεις. Δεδομένου, ότι η πολιτική συζήτηση στην Ισπανία έχει στραφεί μέχρι τώρα κυρίως, στη διαδικασία του εκφυλισμού και του νέου εδαφικού συστήματος, δεν έχει πραγματοποιηθεί συζήτηση σχετικά με τη θέση και το ρόλο της τοπικής κυβέρνησης μέσα σε αυτό το σύστημα.

Αυτή τη στιγμή, η δημόσια αρχή στην Ισπανία χωρίζεται σε τέσσερα επίπεδα κυβέρνησης: το κεντρικό κράτος (κρατική διοίκηση), οι αυτόνομες κοινότητες (περιφερειακές αρχές, Γ' βαθμός Τ.Α.), οι επαρχίες (Β' βαθμός Τ.Α.) και οι δήμοι (Α' βαθμός Τ.Α.). Η Ισπανία αποτελείται από 17 αυτόνομες κοινότητες (συν δύο αυτόνομες πόλεις, Θεούτα και Μελίγια) και από δύο τύπους τοπικών οργανισμών, 50 επαρχίες και 8.111 δήμους¹³. Αυτό το βασικό σχέδιο ολοκληρώνεται στο αρχιπέλαγος του Κανάριων και των Βαλεαρίδων Νήσων με τους μοναδικούς τοπικούς οργανισμούς, τα νησιά.

Επιπλέον, το ισπανικό συνταγματικό σύστημα επιτρέπει την ύπαρξη άλλων τοπικών οργανισμών, όπως είναι αυτοί που καθιερώνονται από τις αυτόνομες κοινότητες (όπως συμβαίνει σε νομούς της Καταλονίας και της Αραγονίας) και αυτοί που καθιερώνονται από τους δήμους, για την αποδοτική διαχείριση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών (όπως είναι οι μητροπολιτικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας). Η κυβέρνηση των τεσσάρων επιπέδων στην Ισπανία δεν είναι μια νέα ύπαρξη στο σύνταγμα. Στην περίπτωση της Ισπανίας, οι δομές, που καθιερώνονται με το σύνταγμα του 1978, μπορούν μόνο να γίνουν κατανοητές εντελώς, εάν ληφθεί υπόψη η οργάνωση του δικτατορικού καθεστώτος που υπήρξε από το 1939 μέχρι και το 1975.

¹³ www.dgal.map.es: Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η στρατιωτική δικτατορία του στρατηγού Φράνκο άρχισε μια σαφή προσπάθεια συγκέντρωσης της δημόσιας αρχής. Το αυταρχικό καθεστώς εξάλειψε όλες τις μορφές περιφερειακής αυτονομίας. Μόνο δύο τοπικές οργανώσεις επέζησαν, οι επαρχίες και οι δήμοι. Αυτές οι οντότητες ήταν και στις δύο περιπτώσεις υπό τον αυστηρό και κυρίως ιεραρχικό έλεγχο του κεντρικού κράτους. Η δημοκρατική μετάβαση που ενσωματώθηκε από το σύνταγμα του 1978, δεν άλλαξε ριζικά την εδαφική οργάνωση. Μάλλον, τη συμπλήρωσε και την αναδιαρρύθμισε με τη δημιουργία των αυτόνομων κοινοτήτων και την επαναπροσαρμογή των τοπικών οργανισμών (επαρχίες και δήμοι) προς μια δημοκρατική τοπική κυβέρνηση, μια αυτόνομη δημοκρατική τοπική κυβέρνηση. Το σύνταγμα καθιέρωσε τις βάσεις ενός αποκεντρωμένου κράτους εντούτοις, δεν καθιέρωσε ακριβώς τα λειτουργικά όρια των τεσσάρων επιπέδων κυβέρνησης (κεντρικό κράτος, αυτόνομες κοινότητες, επαρχίες και δήμοι).

Τα καταστατικά της αυτονομίας (κάθε αυτόνομης κοινότητας), των βασικών νόμων του κράτους και προ πάντων των αποφάσεων του συνταγματικού δικαστηρίου, είναι τα στοιχεία που έχουν οριοθετηθεί σταδιακά και έχουν διευκρινίσει τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της πολυστρωματικής δομής της Ισπανίας, που καθιερώνεται και μέσα από το Σύνταγμα.

Όσον αφορά την τοπική διοίκηση, το Σύνταγμα περιλαμβάνει δύο αρχές: το δικαίωμα στην τοπική αυτονομία από όλες τις δημόσιες αρχές (συμπεριλαμβανομένου του κρατικού νομοθετικού σώματος) και ο νομοθετικός έλεγχος της τοπικής κυβέρνησης να ανήκει στο κράτος, όπως επίσης και για τις αυτόνομες κοινότητες.

2. Η διάρθρωση της τοπικής κυβέρνησης

Η κυβέρνηση στο δημοτικό επίπεδο αποτελείται από το δημοτικό συμβούλιο, τα μέλη του οποίου εκλέγονται άμεσα με καθολική ψήφο και σύμφωνα με την ανάλογη αντιπροσώπευση. Ο αριθμός μελών των συμβουλίων καθορίζεται από τον πληθυσμό του δήμου. Το συμβούλιο εκλέγεται κάθε τέσσερα έτη, και δεν μπορεί να διαλυθεί. Ο νόμος απαιτεί να συγκαλείται πλήρης σύνοδος τουλάχιστον κάθε τρεις μήνες, οι έκτακτες σύνοδοι μπορούν να κληθούν είτε από το δήμαρχο είτε από το ένα τέταρτο των μελών του συμβουλίου. Το συμβούλιο δεν διατυπώνει σημαντικούς νόμους, αλλά τα σχέδια κανονισμών που σχετίζονται με τη νομοθεσία από το

περιφερειακό κοινοβούλιο. Επιτηρεί τον προϋπολογισμό, και μπορεί να αυξήσει τους φόρους για να συμπληρώσει τις επιχορηγήσεις από τις κεντρικές και περιφερειακές κυβερνήσεις.

Το κάθε δημοτικό συμβούλιο διευθύνεται από έναν δήμαρχο, ο οποίος εκλέγεται μετά από τις τοπικές εκλογές μεταξύ των μελών των συμβουλίων και που στις περισσότερες περιπτώσεις είναι ο ηγέτης του συμβαλλόμενου μέρους που κατέχει την πλειοψηφία στο συμβούλιο. Εκτός από πρόεδρος του συμβουλίου, που κατευθύνει τη δημοτική διοίκηση, είναι επικεφαλής της δημοτικής αστυνομικής δύναμης και διαδραματίζει έναν σημαντικό ρόλο στις δημόσιες σχέσεις. Οι δήμοι πέραν των 5.000 κατοίκων έχουν δημοτική επιτροπή που οφείλει να βοηθά το δήμαρχο στην άσκηση των καθηκόντων του. Η δημοτική διοίκηση σε τέτοιες πόλεις διαιρείται σε τμήματα και περιοχές, οι ηγέτες των οποίων είναι υπόλογοι στο δήμαρχο.

Η κυβέρνηση στο επαρχιακό επίπεδο έχει διατηρήσει ένα στοιχείο από την εποχή του Φράνκο ως φυλάκιο του κράτους. Το σύνταγμα καθορίζει τις επαρχίες ως εδαφικά τμήματα με σκοπό να πραγματοποιήσουν τις δραστηριότητες της κεντρικής κυβέρνησης. Ο αστικός κυβερνήτης, που είναι ο υψηλότερος ανώτερος υπάλληλος της κρατικής διοίκησης στο επαρχιακό επίπεδο, διορίζεται από τον πρωθυπουργό μετά από σύσταση του Υπουργού Εσωτερικών. Κατά συνέπεια, οι κυβερνήτες είναι συνήθως πολιτικοί δικαιούχοι, όπως συνέβαινε κατά τη διάρκεια του καθεστώτος του Φράνκο, αν και έχουν λιγότερη δύναμη από ότι είχαν στο παρελθόν. Συνεχίζουν να είναι αρμόδιοι για την κρατική αστυνομία και τις δυνάμεις ασφάλειας που λειτουργούν στο επαρχιακό επίπεδο. Εκτός από την εξασφάλιση της εφαρμογής των κρατικών πολιτικών στις επαρχίες, λειτουργούν ως σύνδεσμος μεταξύ των τοπικών αρχών και της κεντρικής κυβέρνησης.

Η επαρχιακή κυβέρνηση διοικείται από το επαρχιακό συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τους αναπληρωτές που εκλέγονται από τους δημοτικούς συμβούλους. Παραμένουν στο επαρχιακό συμβούλιο για τέσσερα έτη και μπορούν να επανεκλεχτούν. Όπως συμβαίνει με τα δημοτικά συμβούλια, το επαρχιακό συμβούλιο δεν έχει τη δύναμη να συντάξει σημαντικά νομοσχέδια, αλλά μπορεί να καθιερώσει τους κανονισμούς βασισμένους στη νομοθεσία από το περιφερειακό κοινοβούλιο.

Το κάθε επαρχιακό συμβούλιο διευθύνεται από έναν πρόεδρο, ο οποίος εκλέγεται από όλα τα μέλη του συμβουλίου. Αν και ο αστικός κυβερνήτης είναι ο υψηλότερος αντιπρόσωπος της κεντρικής κυβέρνησης στην επαρχία, ο πρόεδρος του επαρχιακού συμβουλίου έχει την ευθύνη για την διακυβέρνηση και τη διοίκηση της επαρχίας. Το γραφείο του προέδρου του επαρχιακού συμβουλίου καθιερώθηκε κατά τη διάρκεια των ετών του Φράνκο, αλλά επισκιάστηκε κατά ένα μεγάλο μέρος από αυτό του αστικού κυβερνήτη. Από την εμφάνιση της δημοκρατίας στην Ισπανία, ο πρόεδρος των συμβουλίων έχει αποκτήσει περισσότερο γόητρο και ο ρόλος του κυβερνήτη έχει μειωθεί.

2.1 Αυτόνομες κοινότητες

Οι ισπανικές αυτόνομες κοινότητες είναι, η Ανδαλουσία, η Αραγώνα, το πριγκιπάτο Αστουριών, οι Βαλεαρίδες Νήσοι, η κοινότητα της Βαλέντσια, η Γαλικία, η Εστρεμαδούρα, η Θέουτα, η Θέουτα και Μελίγια, οι Κανάριοι Νήσοι, η Κανταβρία, η Καστίλλη και Λεόν, η Καστίλλη και Μάντσα, η Καταλωνία, η κοινότητα της Μαδρίτης, η Μελίγια, η περιφέρεια της Μούρθια, η Ναβάρρα, η Ριόχα και η Χώρα των Βάσκων.

Οι αυτόνομες κοινότητες αποτελούν ένα σύνολο εδαφών που δεν έχουν όλα τα ίδια χαρακτηριστικά¹⁴. Έχουν παρόμοιο χαρακτήρα με τα ομόσπονδα κράτη και κάποια έχουν ένα αναπτυγμένο υψηλό επίπεδο πολιτικής λήψης αποφάσεων αλλά και μεγάλη αυτονομία σε θέματα που τους αφορούν. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι στις δυνατότητες που τους παρέχονται είναι και οι εκτελεστικές (εκτελεστικό συμβούλιο με επικεφαλιά τον πρόεδρο της περιφέρειας) και νομοθετικές (νομοθετική συνέλευση) τους δυνάμεις. Έτσι μπορούν να θεσπίσουν τους νόμους και τις πολιτικές τους που θεωρούν καταλληλότερες ως προς το όφελος των κατοίκων τους.

Φυσικά, αυτή η δυαδικότητα των δυνάμεων είναι δυνατή επειδή υπάρχει στο σύνταγμα μια συγκεκριμένη διανομή των εξουσιών-λειτουργιών. Οι αυτόνομες κοινότητες μπορούν να περάσουν τους νόμους σε περιοχές που το σύνταγμα αναγνωρίζει αλλά και τους παρέχει τη δυνατότητα. Δεν έχουν καμία αρμοδιότητα πάνω σε άλλα πολιτικά θέματα όπως είναι η εξωτερική πολιτική, η άμυνα, η

¹⁴ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Spain*, Strasbourg.

οικονομική-νομισματική πολιτική και το εξωτερικό εμπόριο, εκτός και αν η κεντρική κυβέρνηση τους παρέχει μια προσωρινή περιορισμένη αρχή-εξουσία. Παρατηρείται, συνεπώς, μία αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων με την περιφέρεια και τους ΟΤΑ να ευθύνονται για ζητήματα, για τα οποία έχει την ευθύνη και η κεντρική διοίκηση, σε τοπικό όμως επίπεδο.

Επιπλέον, όσον αφορά το δικαστικό σύστημα, δεν υπάρχει καμία διοικητική αποκέντρωση, δεδομένου ότι είναι κοινό για ολόκληρη τη χώρα. Η δικαστική συγκέντρωση έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει ότι κάθε Ισπανός είναι ίσος έναντι στο νόμο. Σήμερα οι περισσότερες υποθέσεις ολοκληρώνονται σε ένα ανώτερο δικαστήριο που εγκαθίσταται σε κάθε αυτόνομη κοινότητα, ενώ οι σημαντικότερες υποθέσεις αναθεωρούνται από το εθνικό ανώτατο δικαστήριο.

Σύμφωνα με το σύνταγμά της, η Ισπανία εμμένει σε δύο αρχές, στην ενότητα και στην αυτονομία. Αλλά ένα κράτος που διαμορφώνει αυτόν τον τρόπο διοίκησης δεν μπορεί να λειτουργήσει εκτός αν υπάρχουν ισχυρές συνδέσεις αλληλεγγύης μεταξύ όλων των αυτόνομων κοινοτήτων. Εάν αυτή η αλληλεγγύη στην ισπανική περίπτωση δεν υπήρχε, δεν θα υπήρχε μια χώρα αλλά πολλές. Αυτή η αλληλεγγύη σημαίνει στην πράξη ότι όλες οι δυνάμεις, είτε κεντρικές είτε αυτόνομες, πρέπει να ενεργήσουν ως μέλη ενός συνόλου και επομένως μοιράζονται κοινά συμφέροντα. Εντούτοις, αυτό δεν σημαίνει ότι αρνούνται τις ιδιαίτερες ανάγκες τους, αλλά πρέπει να συνδυάσουν τα γενικά και ιδιαίτερα συμφέροντα της αυτονομίας τους με τον καλύτερο τρόπο που μπορούν. Αυτή η αλληλεγγύη υπονοεί επίσης το καθήκον αμοιβαίας βοήθειας, υποστήριξης και πίστης στο Σύνταγμα.

Οι αυτόνομες κοινότητες δεν έχουν δικά τους συντάγματα. Έχουν όμως έναν βασικό νόμο το λεγόμενο Αυτόνομο Καταστατικό (Estatuto de Autonomia). Αυτός ο νόμος αναφέρει ότι κάθε κοινότητα έχει την υποχρέωση να φυλάσσει την ενότητα και την αυτονομία. Τα αυτόνομα καταστατικά είναι σύμφωνοι κανόνες μεταξύ του εθνικού κοινοβουλίου και των νομοθετικών συνελεύσεων κάθε κοινότητας αλλά, όσο σημαντικοί κι εάν είναι, υπάγονται στο σύνταγμα.

Οι πολιτικοί ηγέτες κάθε αυτόνομης κοινότητας εκλέγονται μέσω της καθολικής ψήφου μεταξύ όλων των κατοίκων κάθε περιοχής, σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα. Αυτό σημαίνει ότι οι ψηφοφόροι επιλέγουν τα κόμματα που θα είναι μέρος των διαφορετικών κοινοβουλευτικών ομάδων κάθε νομοθετικής συνέλευσης, και,

από τη μεριά τους, αυτές οι ομάδες επιλέγουν, σύμφωνα με την πλειοψηφία τους, την αυτόνομη κυβέρνηση. Οι περιοχές με την πιο μακροχρόνια ιστορική παράδοση, τείνουν να κυβερνούνται από τα εθνικιστικά κόμματα, ενώ το υπόλοιπο της Ισπανίας μοιράζεται μεταξύ των δύο μεγαλύτερων εθνικών κομμάτων, το Λαϊκό Κόμμα και το Σοσιαλιστικό Κόμμα.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι μερικές αυτόνομες κοινότητες έχουν μεγαλύτερο ιστορικό βάρος από άλλες, δεδομένου ότι έχουν μια διαφορετική ιδιοσυγκρασία και στην πράξη, μια εθνική ταυτότητα. Παραδείγματος χάριν, αυτό ισχύει για την Καταλονία, τη Γαλικία και τη Βασκική Χώρα. Αυτές οι τρεις περιοχές βασίζονται σε ένα ιδιαίτερο κυβερνητικό σύστημα αλλά και στη γλωσσική και πολιτιστική ταυτότητά τους. Σε ακραίες περιπτώσεις, η άγρια υπεράσπιση του περιφερειακού εθνικισμού έχει οδηγήσει σε απαιτήσεις για την ανεξαρτησία τους και το ακόμη χειρότερο στην τρομοκρατία, όπως στη Βασκική περιοχή. Εντούτοις, αυτό δεν είναι διαδεδομένο δεδομένου ότι οι περισσότεροι πολίτες αισθάνονται ότι μπορούν να ακολουθήσουν τις εθνικές και περιφερειακές τους ταυτότητες χωρίς την πρόκληση έντασης.

3. Η τοπική αυτονομία ως συνταγματικό δικαίωμα

Σύμφωνα με το άρθρο 137 του ισπανικού Συντάγματος, το ισπανικό κράτος πέραν της κεντρικής κυβέρνησης, είναι δομημένο σε δήμους, επαρχίες και αυτόνομες κοινότητες. Αυτό σημαίνει ότι οι δήμοι και οι επαρχίες δεν είναι πλέον μόνο εσωτερικά τμήματα των αυτόνομων κοινοτήτων, αλλά του κράτους συνολικά. Επιπλέον, το ίδιο άρθρο βεβαιώνει πως όλοι αυτοί οι οργανισμοί έχουν την αυτονομία να διαχειριστούν τα αντίστοιχα τους συμφέροντα. Η συνταγματική αναγνώριση της τοπικής αυτονομίας, εντούτοις, δεν υπονοεί άμεσα εξουσία στις τοπικές αρχές.

Η νομική διαμόρφωση της τοπικής αυτονομίας περιορίστηκε από τη συνταγματική αναγνώρισή της. Οι αποφάσεις του συνταγματικού δικαστηρίου είναι καθοριστικές ως προς τον προσδιορισμό αυτών των συνταγματικών ορίων. Σε διάφορες αποφάσεις σχετικά με την επιβολή του τοπικού συστήματος της δικτατορίας (τυπικά έγκυρης έως το 1985) και σχετικά με τους περιφερειακούς νόμους όσον αφορά την τοπική κυβέρνηση, το συνταγματικό δικαστήριο έχει περιγράψει τα

χαρακτηριστικά της τοπικής αυτονομίας που προστατεύονται άμεσα από το σύνταγμα ενάντια στη δράση οποιασδήποτε άλλης δημόσιας αρχής.

Καταρχήν, το συνταγματικό δικαστήριο ξεκαθάρισε ότι υπάρχουν συνταγματικές διαφορές μεταξύ της τοπικής αυτονομίας και της αυτονομίας που αναγνωρίστηκε στις αυτόνομες κοινότητες¹⁵. Το συνταγματικό δικαστήριο διευκρίνισε τη σύγκριση μεταξύ της διοικητικής αυτονομίας των τοπικών οργανισμών και της πολιτικής αυτονομίας των αυτόνομων κοινοτήτων¹⁶ που η αυτονομία των τελευταίων περιλαμβάνει τις νομοθετικές και εκτελεστικές λειτουργίες. Οι τοπικοί οργανισμοί έχουν δικαίωμα επομένως πάντα στις περιορισμένες εξουσίες (αυτονομία), οι οποίες είναι λιγότερες από εκείνες του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων.

Η περιγραφή της τοπικής αυτονομίας ως θεσμική εγγύηση είναι επίσης βασισμένη στη συνταγματική νομολογία. Κατά συνέπεια, το ισπανικό συνταγματικό δικαστήριο υποστηρίζει την κατεξοχήν αρνητική φύση της τοπικής αυτονομίας, που εγγυάται από το σύνταγμα. Ο ουσιαστικός πυρήνας της τοπικής αυτονομίας, ως θεσμική εγγύηση, προστατεύεται από το σύνταγμα από τη νομοθετική αρχή του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων.

Κατά τη διάρκεια των προηγούμενων 20 ετών, η νομική έννοια μιας θεσμικής εγγύησης προϋπέθετε μια αρνητική έννοια της τοπικής αυτονομίας, ένα όριο για τους νομοθέτες της τοπικής κυβέρνησης. Εντούτοις, αυτή η νομική έννοια δεν είναι ικανή να εξηγήσει τη συνταγματική πραγματικότητα της τοπικής αυτονομίας. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η θεσμική εγγύηση, επιδιώκει να εξηγήσει την αντίσταση στην τοπική αυτόνομη κυβέρνηση (και ακόμη και της αρχής της επικουρικότητας) από τα νομοθετικά σώματα των άλλων επιπέδων της κυβέρνησης. Εντούτοις, η παρούσα άποψη του συνταγματικού δικαστηρίου δείχνει ότι η τοπική αυτονομία που εγγυάται από το ισπανικό σύνταγμα όχι μόνο περιορίζει τη νομοθεσία, αλλά είναι επίσης μια θετική εξουσιοδότηση για τα νομοθετικά σώματα των άλλων επιπέδων κυβέρνησης

¹⁵STC 32/1981: Το Σύνταγμα προεικονίζει μια κάθετη διανομή της δημόσιας αρχής μεταξύ των οντοτήτων των διαφορετικών επιπέδων που είναι πρώτιστα το κράτος (ο κάτοχος της κυριαρχίας), οι αυτόνομες κοινότητες που χαρακτηρίζονται από την πολιτική αυτονομία τους, οι επαρχίες και οι δήμοι τους οποίους χορηγήθηκε μια διαφορετική διοικητική αυτονομία.

¹⁶STC 4/1981 και STC 32/1981.

ώστε να χορηγηθούν οι ικανοποιητικές δυνάμεις και η χρηματοδότηση στους τοπικούς οργανισμούς.

Το συνταγματικό δικαστήριο έχει δηλώσει με ιδιαίτερη έμφαση τα τελευταία χρόνια, ότι το άρθρο 140 του συντάγματος εγγυάται το δικαίωμα να συμμετέχει σε θέματα τοπικού συμφέροντος και ότι για τέτοιους λόγους (κράτος ή αυτόνομες κοινότητες) η νομοθεσία πρέπει να παρέχει τις ικανοποιητικές δυνάμεις στους δήμους. Εδώ δεν εξετάζουμε την προστασία των υπάρχοντων δυνάμεων από τη νομοθεσία, αλλά μια εξουσιοδότηση στα νομοθετικά σώματα να εκπληρώσουν μια συνταγματική υποχρέωση. Σύμφωνα με αυτήν την δήλωση, μερικές φορές οι νόμοι παρέχουν τις αποκλειστικές δυνάμεις στους δήμους (παραδείγματος χάριν στους αστικούς κανονισμούς) και μερικές φορές παρέχουν μόνο κάποιο τύπο οργανικής συμμετοχής, όπως στις υδρο-γραφικές συνομοσπονδίες (κρατικοί οργανισμοί υπεύθυνοι της διαχείρισης ύδατος).

Η τοπική αυτονομία, δεδομένου ότι είναι μια προϋπόθεση που εγγυάται από το σύνταγμα, είναι αντίθετη προς οποιαδήποτε ιεραρχική ή ημι-ιεραρχική θέση των τοπικών οργανισμών, όσον αφορά το κεντρικό κράτος ή τις αυτόνομες κοινότητες¹⁷. Οποιαδήποτε σχέση της άνευ διακρίσεως ή γενικής προστασίας των τοπικών εταιριών από τις ανώτερες υπηρεσίες είναι επομένως απαγορευμένη. Αυτό δεν αποτρέπει το κράτος ή τις αυτόνομες κοινότητες από την άσκηση ορισμένων ελέγχων της νομιμότητας, εφ' όσον αυτοί οι έλεγχοι είναι συγκεκριμένοι (όχι γενικοί) και εφ' όσον εμπλέκονται οι αρμοδιότητες ή τα συμφέροντα του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων¹⁸. Το συνταγματικό δικαστήριο έχει εξηγήσει επίσης την έννοια της τοπικής αυτονομίας μέσω των αρνητικών χαρακτηριστικών της, «η αυτονομία δεν είναι κυριαρχία»¹⁹. Η τοπική κυβέρνηση δεν χρίζει μεγαλύτερης αυτονομίας από τις αυτόνομες κοινότητες²⁰. Η οικονομική αυτονομία, ως αναπόσπαστο τμήμα της

¹⁷ STC 4/1981.

¹⁸ STC 213/1988.

¹⁹ STC 4/1981: Η αυτονομία αναφέρεται στην περιορισμένη δύναμη. Στην πραγματικότητα η αυτονομία δεν είναι κυριαρχία, ακόμη και αυτή η δύναμη έχει τα όρια της, και δεδομένου ότι κάθε εδαφική οργάνωση που χορηγείται την αυτονομία είναι μέρος του συνόλου, η αρχή της αυτονομίας δεν μπορεί να αντιταχθεί σε αυτήν της ενότητας. Παρόλα αυτά, μάλλον είναι μέσα από αυτήν την ενότητα που φθάνει στην αληθινή της έννοια, όπως αναφέρεται στο άρθρο 2 του συντάγματος.

²⁰ STC 32/1981: Η αυτονομία που εγγυάται από τη διαχείριση αντίστοιχων συμφερόντων δεν εμφανίζεται να πρέπει να περιλάβει - σύμφωνα με τα FJ 11 της κρίσης 4/1981 - τη δύναμη να υπάρξει μια κυβέρνηση και μια διοίκηση ή ένα οικονομικό σύστημα διαφορετικό από αυτό που παρέχεται γενικά από το νόμο χωρίς τον έλεγχο.

δημοτικής αυτονομίας, εγγυάται μόνο ορισμένο εισόδημα, αλλά όχι τη δημόσια αρχή που θα παρείχε το εισόδημα για την ίδια²¹.

4. Αρμοδιότητες του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων

Το νομικό σύστημα της τοπικής κυβέρνησης είναι ένα ζήτημα που είναι συγχρόνως μια αρμοδιότητα του κράτους αλλά και των αυτόνομων κοινοτήτων. Σύμφωνα με το άρθρο 149.1.18 του συντάγματος, το κράτος έχει τη δύναμη να καθιερώσει (αρχικά από το νόμο) τη βάση του νομικού συστήματος των δημόσιων υπηρεσιών. Επομένως, με τον χαρακτηρισμό των επαρχιών και των δήμων, ως δημόσιες υπηρεσίες, αναγνωρίζονται οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες του κράτους έναντι της τοπικής κυβέρνησης. Αφ' ετέρου, τα καταστατικά της αυτονομίας παρέχουν στις αυτόνομες κοινότητες τις αποκλειστικές δυνάμεις πάνω στην τοπική κυβέρνηση, παρά το θεμελιώδη κανονισμό του κράτους σύμφωνα με το άρθρο 149.1.18 του Συντάγματος²².

Ερμηνεύοντας αυτό το άρθρο μαζί με τα καταστατικά της αυτονομίας, το συνταγματικό δικαστήριο έχει καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το ισπανικό τοπικό σύστημα έχει μια «διπλή φύση»²³. Με άλλα λόγια, καθορίζεται από τους νόμους του κράτους καθώς επίσης και τους νόμους των διαφορετικών αυτόνομων κοινοτήτων. Το κράτος είναι αρμόδιο για τους θεμελιώδεις κανονισμούς και οι αυτόνομες κοινότητες είναι αρμόδιες για τους μη-θεμελιώδεις κανονισμούς (κανονισμοί της αποκαλούμενης ανάπτυξης). Το κράτος έχει επεκτείνει επίσης τις θεμελιώδεις δυνάμεις του ευρέως. Η έκταση των θεμελιωδών κανονισμών του κράτους έχει περιορίσει σοβαρά τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες των αυτόνομων κοινοτήτων.

²¹STC 96/1990: Το Σύνταγμα δεν εγγυάται τις τοπικές εταιρίες σε τέτοιο επίπεδο που να τους παρέχονται οι πόροι(προτερήματα στους φόρους) ώστε να εκπληρώνουν τα καθήκοντα τους. Η κρατική νομοθεσία είναι η αρμόδια για την αποτελεσματικότητα των αρχών της επάρκειας των τοπικών οικονομικών εφοριών (αρθ. 142 του συντάγματος), για την εδαφική ισορροπία και την αλληλεγγύη (αρθ. 138 του συντάγματος). Επομένως, είναι η υπεύθυνη για τη δήλωση των κριτηρίων για τη διανομή του μεριδίου του κρατικού εισοδήματος που χορηγούν.

²²Αρθ. 9,8 του καταστατικού της αυτονομίας της Καταλονίας.

²³STC 214/1989.

5. Νομοθετική ανάπτυξη

5.1 Βασική κρατική νομοθεσία

Αυτή τη στιγμή, οι θεμελιώδεις κανονισμοί του κράτους σχετικά με την τοπική κυβέρνηση αναφέρονται σε δύο νόμους:

- Νόμος 7/1985 της 2ας Απριλίου, κανονισμός της βάσης του τοπικού συστήματος (RBRL) (*Ley reguladora las Bases del Regimen Local*) και
- Βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 2/2004 της 5ης Μαρτίου, το οποίο ενέκρινε το αναδιαρθρωμένο κείμενο του νόμου φορολογίας των τοπικών αρχών (LRHL) (*Ley reguladora de las Haciendas Locales*).

Υπό το RBRL (*Ley reguladora las Bases del Regimen Local*), το κράτος καθιέρωσε ένα θεμελιώδες σύστημα, κοινό για όλες τις τοπικές υπηρεσίες στην Ισπανία. Το κράτος θεώρησε, ότι βασισμένο στη συνταγματική ικανότητα του να ρυθμίζει τη βάση του νομικού συστήματος των δημοσίων υπηρεσιών²⁴, αυτό του έδινε επίσης το δικαίωμα να ρυθμίσει όλες τις πτυχές της τοπικής κυβέρνησης.

Αυτή η εκτενής ερμηνεία της κρατικής δύναμης προκάλεσε και αρκετές αυτόνομες κοινότητες, που αμφισβήτησαν το νόμο ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου. Το δικαστήριο υποστήριξε ότι οι κύριες παροχές του RBRL ήταν συνταγματικές²⁵. Το συνταγματικό δικαστήριο υποστήριξε ότι, για να καταστήσει την τοπική αυτονομία πιο αποτελεσματική, πρέπει να είναι κάτω από την επίβλεψη της κρατικής αρχής. Τελικά, όταν ένας κρατικός κανονισμός είναι πραγματικά χρήσιμος για την τοπική αυτονομία, η αρχή της καλύπτεται από το άρθρο 149.1.18 του συντάγματος.

Το συνταγματικό δικαστήριο επομένως παρείχε τις ευρείες ρυθμιστικές δυνάμεις στο κράτος πέρα από την τοπική κυβέρνηση εις βάρος των αυτόνομων κοινοτήτων, οι οποίες έχουν μετά βίας τη ρυθμιστική σφαίρα τους για να ασκήσουν τις αποκλειστικές τους δυνάμεις σε αυτόν τον τομέα.

²⁴Άρθ. 149.1.18.

²⁵STC 214/1989.

Το RBRL έχει αναθεωρηθεί μετά από αυτήν την σημαντική απόφαση του συνταγματικού δικαστηρίου²⁶, αν και η δομή του ως το πλήρες (και βασικό) νομικό σύστημα της τοπικής κυβέρνησης δεν έχει αλλάξει σημαντικά. Υπάρχουν διάφορες κατευθυντήριες αρχές του RBRL που παραμένουν έγκυρες.

Κατ' αρχάς, το RBRL διακρίνει πρώτιστα μεταξύ των επαρχιών και των δήμων, τους οποίους ρυθμίζει περιεκτικά, και άλλες πιθανές τοπικές αρχές (δηλ. *comarcas*, αρχές κάτω από το δημοτικό επίπεδο, μητροπολιτικές περιοχές, και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας). Για τα τελευταία, το RBRL παρέχει λίγους κανονισμούς και αυτή η ρυθμιστική σφαίρα καλύπτεται από κάθε αυτόνομη κοινότητα και εάν κριθεί απαραίτητο από τους δήμους.

Δεύτερον, όσον αφορά τις επαρχίες και τους δήμους, το RBRL παρέχει τους λεπτομερείς κανονισμούς της οργάνωσής τους, καθώς επίσης και του συστήματος λειτουργίας τους. Σχετικά με την οργάνωση, το RBRL ρυθμίζει ότι αναφέρει ως ουσιαστικούς οργανισμούς των δήμων και των επαρχιών, που αποχωρούν από τις αυτόνομες κοινότητες (και τις τοπικές αρχές) για να ιδρύσει και να ρυθμίσει τη συμπληρωματική οργάνωση των δήμων και των επαρχιών.

Τα εξής είναι ουσιαστικοί οργανισμοί των δήμων: ο δήμαρχος, η ολομέλεια του συμβουλίου της πόλης (συνέλευση των εκλεγμένων μελών των συμβουλίων), η κυβερνητική επιτροπή (προς το παρόν, το συμβούλιο τοπικής κυβέρνησης, το σώμα που υποστηρίζει το δήμαρχο, που διαμορφώνεται από διάφορα μέλη των συμβουλίων που επιλέγονται από το δήμαρχο) και οι αναπληρωτές δήμαρχοι (αντιπρόσωποι του δημάρχου στις συγκεκριμένες περιοχές). Οι ουσιαστικοί οργανισμοί των επαρχιών είναι ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος του επαρχιακού συμβουλίου (*Diputaci3n*), της ολομέλειας του επαρχιακού συμβουλίου (συνέλευση των αντιπροσώπων των διαφορετικών δήμων που βρίσκονται σε κάθε επαρχία) και της κυβερνητικής επιτροπής (σώμα που υποστηρίζει τον πρόεδρο, που διαμορφώνεται από διάφορα μέλη του επαρχιακού συμβουλίου που επιλέγεται από τον πρόεδρο του επαρχιακού συμβουλίου).

Τρίτον, στο αρχικό σχέδιό του το RBRL επιλέχθηκε μια εταιρική μορφή κυβέρνησης για τους δήμους, καθώς επίσης και για τις επαρχίες. Επομένως, πολλές

²⁶STC 214/1989.

τοπικές, ακόμα και καθημερινές, αποφάσεις παρέχονται στις ολομέλειες (δημοτικές ή επαρχιακές) όπου τα διαφορετικά πολιτικά κόμματα αντιπροσωπεύονται.

Εντούτοις, οι διαφορετικές μεταρρυθμίσεις του RBRL έχουν διορθώσει μερικώς το πρότυπο με δύο τρόπους: μεγαλύτερη δύναμη της πολιτικής ηγεσίας του δημάρχου (του δήμου) ή του προέδρου (της επαρχίας) και η προοδευτική κοινοβουλευτική δράση των ολομελειών (δημοτικές και επαρχιακές) που ενδιαφέρονται όλο και λιγότερο για τους διοικητικούς στόχους και στρέφουν την εργασία τους στις στρατηγικές αποφάσεις ή τους κανονισμούς, και στον έλεγχο του δημάρχου ή του προέδρου.

Τέταρτο, το RBRL ρυθμίζει άμεσα τις δημοτικές δυνάμεις. Το 1985 το κράτος εξέτασε (και η απόφασή του δεν ακυρώθηκε από το συνταγματικό δικαστήριο) ότι η κρατική εξουσία για να ρυθμίσει τη βάση του νομικού συστήματος των δημόσιων υπηρεσιών²⁷ θα του επέτρεπε, όχι μόνο να καθιερώσει τη γενική δομή των τοπικών αρχών αλλά και για να παρέχει άμεσα τις δυνάμεις σε αυτές τις δημόσιες υπηρεσίες.

Πέμπτο, η ευρεία ερμηνεία της κρατικής αρχής σύμφωνα με το άρθρο 149.1.18 του συντάγματος, οδήγησε επίσης το RBRL να περιλάβει τους κανονισμούς σχετικά με πολλές διαφορετικές πτυχές της τοπικής κυβέρνησης. Το RBRL επομένως ρυθμίζει (αν και βασικά) να συμβληθεί η ιδιοκτησία, οι υπηρεσίες και η τοπική απασχόληση. Δεν υπάρχει οποιοσδήποτε τομέας της δημοτικής δραστηριότητας που δεν ρυθμίζεται από το RBRL.

5.2 Νόμος περί φορολογίας των τοπικών αρχών

Το 1988 η χρηματοδότηση των τοπικών αρχών καθορίστηκε από το νέο κρατικό νόμο, τον LRHL (*Ley reguladora de las Haciendas Locales*)²⁸. Αυτή η πράξη σύμφωνα ως προς το Σύνταγμα ήταν θεμιτή όταν προκλήθηκε πριν από το συνταγματικό δικαστήριο²⁹. Άλλη μια φορά, η κρατική δύναμη για να ρυθμίσει τη βάση του νομικού συστήματος των δημοσίων υπηρεσιών³⁰, θεωρήθηκε επαρκής για

²⁷ Άρθ. 149.1.18.

²⁸ Νόμος 39/1988 της 28ης Δεκεμβρίου.

²⁹ STC 233/1999.

³⁰ Άρθ. 149.1.18.

να της χορηγηθεί η δύναμη να ρυθμίσει το τοπικό σύστημα με μεγάλη λεπτομέρεια (αυτή τη φορά σχετικά με τους πόρους χρηματοδότησης). Μετά από διάφορες διαφορετικές δευτερεύουσες τροποποιήσεις, ο νόμος φορολογίας των τοπικών αρχών του 1988, αναθεωρήθηκε τελικά το 2004. Επομένως, αυτή τη στιγμή οι βασικές πτυχές των τοπικών οικονομικών ρυθμίζονται τυπικά από το βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 2/2004 της 5ης Μαρτίου, το οποίο εγκρίνει το αναδιαρθρωμένο κείμενο του νόμου φορολογίας των τοπικών αρχών. Εντούτοις, αυτό το νέο νομικό κείμενο είναι αρκετά παρόμοιο με το νόμο του 1988.

Ο νόμος LRHL του 1988, καθώς επίσης και η παρούσα έκδοση του 2004, καθιερώνουν ένα μικτό σύστημα για την τοπική χρηματοδότηση. Μια βασική διάκριση γίνεται μεταξύ των τοπικών εισοδημάτων και των πλεονεκτημάτων που χορηγούνται από το κράτος ή τις αυτόνομες κοινότητες. Τα τοπικά έσοδα περιλαμβάνουν το εισόδημα από την τοπική ιδιοκτησία, τις αποδοχές από τους τοπικούς φόρους, το κέρδος από τις πιστωτικές συναλλαγές και το εισόδημα από τα πρόστιμα. Από όλα αυτά τα τοπικά κέρδη, οι φόροι είναι οι πιο σχετικοί.

Από την άποψη των τοπικών φόρων, μια διάκριση γίνεται μεταξύ των δημόσιων τιμών και των αμοιβών (για την εξατομικευμένη χρήση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών), των ειδικών συνεισφορών (οι οποίες επιβάλλουν τους φόρους σε εκείνους που ωφελούνται ειδικά από τη δημόσια δράση) και των πέντε δημοτικών φόρων.

Αν και αναφερόμαστε σε τοπικούς φόρους, πρέπει να επισημανθεί ότι οι τοπικές αρχές στερούνται την αρχή του να καθιερώνουν τους φόρους, δεδομένου ότι αυτή η λειτουργία αποτελεί προνόμιο του κράτους ή της αυτόνομης κοινότητας. Αλλά το LRHL αναγνωρίζει τη δύναμη των τοπικών υπηρεσιών να διαμορφώσουν τα δευτερεύοντα στοιχεία των τοπικών φόρων που καθιερώνονται από αυτόν τον νόμο, όπως οι φορολογικές επιστροφές ή τα δασμολόγια. Μεταξύ των φορολογικών εσόδων των τοπικών αρχών, οι ακόλουθοι ίδιοι δημοτικοί φόροι της πρωτοβάθμιας Τ.Α. είναι οι σημαντικότεροι: ο φόρος ακίνητης περιουσίας, που καλύπτει το 48% των φορολογικών και το 16% των συνολικών εσόδων των δήμων, ο φόρος στις οικοδομικές εργασίες, που καλύπτει το 15% των φορολογικών και το 5% των συνολικών εσόδων τους, ο φόρος στα οχήματα, που καλύπτει το 14% των

φορολογικών και το 5% των συνολικών εσόδων τους, ο φόρος στις οικονομικές δραστηριότητες, που καλύπτει το 9% των φορολογικών και το 3% των συνολικών εσόδων τους και ο φόρος στην υπεραξία των ακινήτων σε πολεοδομικές ζώνες, που καλύπτει το 9% των φορολογικών και το 3% των συνολικών εσόδων τους.

Οι δήμοι με πληθυσμό μεγαλύτερο των 75.000 κατοίκων, όπως επίσης και οι πρωτεύουσες επαρχιών έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στα φορολογικά έσοδα των φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων, του Φ.Π.Α. και του ειδικού φόρου (βενζίνη, αλκοόλ). Οι φόροι αυτοί αποφέρουν στην ισπανική πρωτοβάθμια Τ.Α., μόλις το 2% των συνολικών της εσόδων.

Μετά το 1989, οι δήμοι δέχονται μία γενική επιχορήγηση από το κράτος με τίτλο «συμμετοχή των δήμων στους φόρους του κράτους». Η επιχορήγηση αυτή κατανέμεται με βάση τον πληθυσμό, τη φορολογική προσπάθεια και τη φορολογική ικανότητα και θεωρείται ο μεγαλύτερος μηχανισμός εξισορρόπησης, καλύπτοντας το 17% των συνολικών εσόδων των δήμων. Οι ισπανικοί δήμοι δέχονται επίσης και ειδικές επιχορηγήσεις, κυρίως για χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων, τα οποία σχετίζονται με υποδομές, όπως οι συγκοινωνιακές.

Το σύστημα των τοπικών κερδών είναι σαφώς ανεπαρκές για τη χρηματοδότηση των τοπικών στόχων. Το LRHL επομένως θεωρεί ως συμπληρωματικό στοιχείο να χρηματοδοτεί τις τοπικές αρχές με τη λήψη ενός μεριδίου του κράτους (από τους φόρους) ή των αυτόνομων κοινοτικών φόρων ή από τις επιχορηγήσεις. Στο παρελθόν μόνο το κράτος, και όχι οι αυτόνομες κοινότητες, μετέφεραν το εισόδημα από τους κρατικούς φόρους στους τοπικούς φόρους. Τώρα και το κράτος και η αυτόνομη κοινότητα συμμετέχουν στη χρηματοδότηση των συγκεκριμένων τομέων και των τοπικών προγραμμάτων, ειδικά για την κατασκευή επιχειρήσεων υποδομής για την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών.

5.3 Δανεισμός

Οι ισπανικοί δήμοι μπορούν είτε να προστρέχουν σε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα της αρεσκείας τους, είτε να εκδίδουν δημοτικά ομόλογα. Ο βραχυχρόνιος δανεισμός προορίζεται για τη χρηματοδότηση της ρευστότητας, ενώ ο μακροχρόνιος για τη χρηματοδότηση των επενδυτικών σχεδίων. Η έκδοση των δημοτικών ομολόγων ή ο δανεισμός από τράπεζες του εξωτερικού, πρέπει να έχουν την

προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Οικονομικών. Ο δανεισμός των Ο.Τ.Α. υπόκειται σε τρεις βασικούς κανόνες:

- Ο βραχυπρόθεσμος δανεισμός δεν μπορεί να ξεπερνά το 30% των τρεχόντων εσόδων,
- Το σύνολο του χρέους δεν μπορεί να ξεπερνά το 110% των τρεχόντων εσόδων,
- Το τοκοχρεολύσιο δεν μπορεί να ξεπερνά το 10% των τρεχόντων εσόδων.

6. Διεύρυνση των τοπικών δυνάμεων μέσω του «Pacta Local» του 1997

Μια σε βάθος πολιτική συζήτηση άρχισε στην Ισπανία το 1992 για τη θέση και το ρόλο της τοπικής κυβέρνησης. Διάφοροι παράγοντες συνέβαλαν σε αυτήν την αναδυόμενη συζήτηση. Κατ' αρχάς, οι τοπικές υπηρεσίες άρχισαν να διαδραματίζουν έναν σημαντικό ρόλο σε ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο σύμφωνα με τις αρχές της δημοκρατίας και της επικουρικότητας. Αυτό ήταν αναμφισβήτητα μια αντίδραση στη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης. Ο ευρωπαϊκός χάρτης της τοπικής αυτονομίας (1985), που επικυρώνεται από την Ισπανία το 1988, είναι μια έκφραση αυτής της ανανέωσης των τοπικών αρχών.

Δεύτερον, το τοπικό σύστημα που καθιερώθηκε από το RBRL είχε ήδη διάφορες ρωγμές που απαιτήσαν τη διόρθωση. Μερικές από τις αλλαγές ήταν πολιτικού χαρακτήρα, συμπεριλαμβανομένης της τάσης προς την αστάθεια των αντιπροσωπευτικών οργανισμών των δήμων και των επαρχιών. Άλλες ήταν λειτουργικές και οικονομικές. Παραδείγματος χάριν, οι τοπικές υπηρεσίες αύξαναν τον αριθμό και την πολυπλοκότητα των λειτουργιών τους χωρίς νομική κάλυψη και χωρίς την κατάλληλη χρηματοδότηση. Η σημαντική αύξηση των τοπικών στόχων δεν συνοδεύθηκε με τη βελτιωμένη χρηματοδότηση. Το 1979, η διανομή των δημόσιων δαπανών από τις δημόσιες υπηρεσίες ήταν η ακόλουθη: 87,3% για το κράτος, 0,8% για τις αυτόνομες κοινότητες και 11,9% για τις τοπικές αρχές. Μέχρι το 1992 οι αναλογίες είχαν αλλάξει: 62,3% για το κράτος, 24,9% για τις αυτόνομες κοινότητες και 12,8% για τις τοπικές αρχές. Η αύξηση στις τοπικές αρχές ήταν μετά βίας εμφανής. Δώδεκα χρόνια αργότερα, το 2004, το μερίδιο εισοδήματος των τοπικών

αρχών παρέμεινε στάσιμο: 53% για την κρατική διοίκηση, 33,9% για τις αυτόνομες κοινότητες και 13,1% για τις τοπικές αρχές. Έτσι, οι δήμοι επέμεναν συνεχώς στην εφαρμογή της αρχής της οικονομικής αυτάρκειας.

Τέλος, η συγκεντρωτική τάση των εθνικών πολιτικών κομμάτων θεώρησε την ενίσχυση της τοπικής κυβέρνησης ως αποζημίωση για την πολιτική διοικητική αποκέντρωση που επιτεύχθηκε από τις αυτόνομες κοινότητες. Κατ' αυτό τον τρόπο, τα κύρια εθνικά πολιτικά κόμματα το Λαϊκό Κόμμα και το Σοσιαλιστικό Κόμμα ήταν θετικά ως προς τα αιτήματα των τοπικών αρχών σχετικά με τις ικανότητες των αυτόνομων κοινοτήτων.

Τα αιτήματα των ισπανικών δήμων αυξήθηκαν σε αυτό το πλαίσιο, πρώτιστα μέσω της ισπανικής ομοσπονδίας των δήμων και των επαρχιών (Federation of Municipalities and Provinces, FEMP). Αυτές οι αξιώσεις, με το ετερογενές περιεχόμενο, συνοψίστηκαν κάτω από την έκφραση *Pacta Local*. Οι απαιτήσεις θεωρήθηκαν νομοθετικές μεταρρυθμίσεις καθώς επίσης και δευτερεύοντα μέτρα διοικητικών πολιτικών πρωτοβουλιών. Περιελάμβαναν τη βελτίωση της τοπικής κυβέρνησης μέσω των ρυθμιστικών και διοικητικών μέτρων και τις συμφωνίες μεταξύ των πολιτικών κομμάτων.

Μεταξύ του ετερογενούς καταλόγου προτάσεων, το *Pacta Local* είχε δύο αρχικούς στόχους: επαναπροσδιορισμός της σφαίρας της αρχής της τοπικής διοίκησης και να ενισχύσει τη θεσμική θέση του μέσω μιας διαδικασίας της διοικητικής αποκέντρωσης από το κράτος και τις αυτόνομες κοινότητες προς τις τοπικές αρχές με τη μεταφορά ή την εξουσιοδότηση των λειτουργιών.

Το βασικό κείμενο για τη διαπραγμάτευση της 24ης Σεπτεμβρίου 1996 που γίνεται η διάταξη για την ενίσχυση της τοπικής κυβέρνησης σε τρεις σημαντικές περιοχές που συνδέονται με το κράτος ή τις αυτόνομες κοινότητες συνοψίζεται παρακάτω:

- Τομείς της δημόσιας δραστηριότητας που ρυθμίζονται από το κράτος: κυκλοφορία, οδική ασφάλεια, προστασία καταναλωτών, εκπαίδευση, απασχόληση, περιβάλλον, ασφάλεια πολιτών, αστική υπεράσπιση, εφαρμογή της δικαιοσύνης, τουρισμός και κατοικία.

- Οργάνωση των γενικών λειτουργιών του κράτους: αυτό αφορά τη μεταρρύθμιση του οργανικού νόμου του συνταγματικού δικαστηρίου για να περιλάβει τα συγκεκριμένα πρακτικά για την υπεράσπιση της τοπικής αυτονομίας.

- Θέματα υπό από την αρχή των αυτόνομων κοινοτήτων: προστασία καταναλωτών, αθλητισμός, εκπαίδευση, απασχόληση, νεολαία, περιβάλλον, γυναίκες, πόλη και αστικός προγραμματισμός, ιστορική και καλλιτεχνική κληρονομιά, αστική υπεράσπιση, υγεία, κοινωνικές υπηρεσίες, μεταφορές, τουρισμός και στέγαση.

Οι βάσεις για τη διαπραγμάτευση που υποβλήθηκε από το FEMP το 1996 ακολουθήθηκαν από την κυβερνητική πρόταση με το *Pacta Local* της 21ης Ιουλίου 1997 και τα θεμέλια για τη διαπραγμάτευση της συμφωνίας για την ανάπτυξη του τοπικού σύμφωνου της 29ης Ιουλίου 1997.

Με τη διαδικασία διαπραγμάτευσης που ολοκληρώθηκε στις 21 Απριλίου 1999, ενέκρινε η κυβέρνηση τη συμφωνία που έγινε γνωστή ως μέτρα για την ανάπτυξη της τοπικής κυβέρνησης. Δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων συγκλίνουν σε τοπικά θέματα, το *Pacta Local* έπρεπε να επιβληθεί στο κράτος και τις αυτόνομες κοινότητες.

6.1 Κρατική επιβολή του *Pacta Local*

Από την προοπτική του κράτους, η επιβολή του *Pacta Local* έλαβε τη μορφή έξι νομοθετικών προτάσεων. Στις περισσότερες περιπτώσεις, αυτές οι μεταρρυθμίσεις αναφέρονται στα δευτερεύοντα θέματα τοπικής διαχείρισης. Το πιο επείγον πρόβλημα ήταν αυτό της παρούσας τοπικής χρηματοδότησης, των συστημάτων των δήμων και των επαρχιών, δεν εξετάστηκε στις νομοθετικές τροποποιήσεις. Οι νομοθετικές μεταρρυθμίσεις του 1999 περιελάμβαναν:

- Επέτρεψαν στις τοπικές αρχές την άμεση πρόσβαση στο συνταγματικό δικαστήριο προκειμένου να προκληθούν οι νόμοι του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων που υπονόμωσαν την αρχή της τοπικής αυτονομίας (σε σύγκρουση με την υπεράσπιση της τοπικής αυτονομίας)³¹.

³¹ Οργανικός νόμος 7/1999 της 21ης Απριλίου, τροποποιήθηκε ο οργανικός νόμος 2/1979 της 3ης Σεπτεμβρίου του συνταγματικού δικαστηρίου.

- Εισήγαγαν στην τοπική πολιτική σφαίρα την ψηφοφορία της εμπιστοσύνης που συνδέεται με τα συγκεκριμένα προγράμματα (όπως η έγκριση των εταιρικών προϋπολογισμών, των οργανικών κανονισμών, των φορολογικών κανονισμών, του δημοτικού προγραμματισμού), καθώς επίσης και έναν νέο κανονισμό σχετικά με τις ψηφοφορίες της εμπιστοσύνης που επιδίωκε να σταματήσει το αδιέξοδο στις θεσμικές κρίσεις³².

- Επέτρεψαν στα συμβούλια της πόλης να ενημερώνονται και να εκδίδουν την άποψή τους, να ασκούν τα δικαιώματα τους στις συνελεύσεις³³.

- Διευκόλυναν την πιο ενεργή συμμετοχή από τους δήμους στον προγραμματισμό των ακαδημαϊκών προγραμμάτων σπουδών³⁴.

- Αύξησαν τις ποινικές δυνάμεις των δήμων³⁵.

- Μεταρρύθμισαν το σύστημα κυκλοφορίας, της ροής των μηχανοκίνητων οχημάτων, της οδικής ασφάλειας και των λυμάτων. Εισήγαγαν επίσης τις νέες δημοτικές και οργανωτικές πτυχές, όπως είναι η ενίσχυση των καθηκόντων του δημάρχου³⁶.

Μόνο δύο από όλες αυτές τις νομικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να θεωρηθούν αληθινά σημαντικές από μια θεσμική προοπτική. Αφ' ενός, μέσω της νέας διαδικασίας της αποκαλούμενης σύγκρουσης προς την υπεράσπιση της τοπικής αυτονομίας, οι τοπικές αρχές, που ενεργούν από κοινού, μπορούν άμεσα να προκαλέσουν ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου τους νόμους του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων που κατά την κρίση τους υπονομεύουν τη συνταγματική εγγύηση στην τοπική αυτονομία. Αφ' ετέρου, ο νόμος 11/1999 (που τροποποιεί μερικώς το RBRL) καθιέρωσε μια νέα διανομή της δύναμης μεταξύ του δημάρχου και της ολομέλειας του δημοτικού συμβουλίου (συνέλευση όλων των εκλεγμένων

³² Οργανικός νόμος 8/1999 της 21ης Απριλίου, τροποποιήθηκε ο οργανικός νόμος 5/1985 της 19ης Ιουλίου στο Γενικό Εκλογικό Σύστημα.

³³ Οργανικός νόμος 9/1999 της 21ης Απριλίου, τροποποιήθηκε ο οργανικός νόμος 9/1983 της 15ης Ιουλίου που ρυθμίζει το δικαίωμα στη συνέλευση.

³⁴ Οργανικός νόμος 10/1999 της 21ης Απριλίου, τροποποιήθηκε ο οργανικός νόμος 8/1985 της 3^{ης} Ιουλίου που ρυθμίζει το δικαίωμα στην εκπαίδευση.

³⁵ Νόμος 19/1999 της 21ης Απριλίου που τροποποιεί τον οργανικό νόμο 1/1992 της 21ης Φεβρουαρίου για την προστασία της ασφάλειας των πολιτών.

³⁶ Νόμος 11/1999 21^{ης} Απριλίου που τροποποιεί το νόμο 7/1985 2^{ης} Απριλίου που ρυθμίζει τη βάση του τοπικού συστήματος.

συμβούλων) όπου ο δήμαρχος ενισχύει την πολιτική ηγεσία του/της μέσα στο δήμο και, συγχρόνως, οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται από την ολομέλεια για να ελέγξουν τις ενέργειες του δημάρχου αυξάνονται.

6.2 Επιβολή του Pacta Local από τις αυτόνομες κοινότητες

Ο ουσιαστικός πυρήνας του Pacta Local, στο αρχικό σχέδιό του, υπέδειξε την απαραίτητη μεταφορά των λειτουργιών ή των δυνάμεων από τις αυτόνομες κοινότητες στις τοπικές αρχές. Ωστόσο, δεν υπάρχει αυτήν την περίοδο καμία συμφωνία μεταξύ των διαφορετικών αυτόνομων κοινοτήτων ως προς το τι είναι αυτό που πρέπει να αποτελέσει την αποκαλούμενη δεύτερη διοικητική αποκέντρωση υπέρ των τοπικών υπηρεσιών.

Γενικά, η επιβολή του Pacta Local από τις αυτόνομες κοινότητες χαρακτηρίστηκε αποτελεσματική, αλλά έχει δύο σοβαρά προβλήματα να αντιμετωπίσει. Το πρώτο είναι η απροθυμία των αυτόνομων κοινοτήτων να χορηγήσουν τις δυνάμεις-εξουσίες στις τοπικές αρχές. Δεύτερον, οι δήμοι εναντιώνονται στις μεταφορές της δύναμης χωρίς βεβαίωση για την απαραίτητη χρηματοδότηση τους.

7. Ο εκσυγχρονισμός της τοπικής κυβέρνησης το 2003

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 οι επτά μεγαλύτερες πόλεις στην Ισπανία, όλες με πληθυσμό άνω των 500.000, απαίτησαν να τους χορηγήσει το κράτος ένα ειδικό νομικό καθεστώς από την πλευρά της οργάνωσης, καθώς επίσης και τις δυνάμεις-εξουσίες και τη χρηματοδότηση. Αυτές οι απαιτήσεις περιλήφθηκαν σε ένα σχέδιο, που εγκρίθηκε τελικά ως νόμος 57/2003 της 27ης Νοεμβρίου, στα μέτρα του εκσυγχρονισμού του νόμου τοπικής κυβέρνησης (Measures of Modernization of Local Government, LMMGL). Αυτός ο νόμος περιλαμβάνει, εκτός από ένα ειδικό τοπικό σύστημα για τις πόλεις με μεγάλο πληθυσμό, ορισμένες τεχνικές βελτιώσεις στο νομικό σύστημα που είναι κοινό για όλους τους δήμους στην Ισπανία.

Ο νόμος 57/2003 αποτέλεσε το αντικείμενο μιας συμφωνίας μεταξύ των δύο σημαντικών ισπανικών πολιτικών κομμάτων: το Δημοφιλές Κόμμα(Popular Party) και το Σοσιαλιστικό Κόμμα(Socialist Party). Δύο αυτόνομες Κοινότητες –η Αραγονία και η Καταλονία– οδήγησαν στο νόμο 57/2003 ενώπιον του συνταγματικού

δικαστηρίου, υποστηρίζοντας ότι το κράτος είχε ήδη κάνει αρκετά για την τοπική κυβέρνηση ρυθμίζοντας το τοπικό καθεστώς υπερβολικά (με την καθιέρωση ενός ειδικού βασικού συστήματος για ορισμένους δήμους) καταλαμβάνοντας με αυτόν τον τρόπο τη σφαίρα των δυνάμεων-εξουσιών που ανήκει στις αυτόνομες κοινότητες και τους δήμους. Με λίγα λόγια, το κράτος είχε αρχίσει να παίρνει και να χρησιμοποιεί λειτουργίες που θα έπρεπε να ήταν στις αρμοδιότητες των αυτόνομων κοινοτήτων και των δήμων.

Όσον αφορά τις πόλεις με μεγάλο πληθυσμό (αφορά τις πόλεις με πάνω από 250.000 κατοίκους, επαρχιακά κεφάλαια με πάνω από 175.000 κατοίκους και άλλα που καθιερώνονται από τις αυτόνομες κοινότητες), ο νόμος 57/2003 τροποποιεί το RBRL για να καθιερώσει ένα νέο ειδικό οργανωτικό σύστημα που είναι κατάλληλο για αυτές τις μεγάλες πόλεις. Εντούτοις, δεν παρέχει τις νέες δυνάμεις σε αυτές τις πόλεις, ούτε κάνει οποιοσδήποτε αλλαγές στο χρηματοδοτικό σύστημά τους.

Από οργανωτική άποψη, η πιο σχετική πτυχή είναι η προοδευτική συμμετρία μεταξύ της δομής της τοπικής κυβέρνησης και της δομής της κοινοβουλευτικής κυβέρνησης του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων:

- Η πολιτική διάσταση του δημάρχου ενισχύεται³⁷ μιας και σχεδόν οι όλες διοικητικές δυνάμεις του/της μεταφέρονται στο συμβούλιο τοπικής κυβέρνησης (στο παρελθόν ήταν κυβερνητική επιτροπή).

- Η ολομέλεια του δημοτικού συμβουλίου (που περιλαμβάνει όλους τους εκλεγμένους συμβούλους) στερείται επίσης από την αρχή της τις περισσότερες διοικητικές αποφάσεις. Οι λειτουργίες της εστιάζουν στον έλεγχο του δημάρχου και του συμβουλίου της τοπικής κυβέρνησης, αλλά και στις ρυθμιστικές και στρατηγικές αποφάσεις (όπως οι δημοτικές διατάξεις, ο αστικός προγραμματισμός και ο ετήσιος προϋπολογισμός).

- Το συμβούλιο τοπικής κυβέρνησης ασκεί τώρα περισσότερες από τις διοικητικές λειτουργίες-αρμοδιότητες (εργολαβία, δημόσιες υπηρεσίες, τοπική δημόσια απασχόληση, οικονομική διαχείριση, άδειες και εγκρίσεις). Αντίθετα από την προηγούμενη κυβερνητική επιτροπή που ενεργούσε υπό την εποπτεία του δημάρχου ή της ολομέλειας, το παρόν συμβούλιο τοπικής κυβέρνησης κατά την

³⁷ Νόμος 11/1999.

άσκηση των λειτουργιών του έχει πολύ μεγαλύτερη ισχύ (μπορεί επίσης να εξουσιοδοτήσει δυνάμεις στους χαμηλότερους δημοτικούς οργανισμούς). Τα μέλη του συμβουλίου τοπικής κυβέρνησης πλήρως και ελεύθερα επιλέγονται από το δήμαρχο και αντίθετα από αυτό που εμφανιζόταν μέχρι τώρα (και συνεχίζει να εμφανίζεται στο τοπικό σύστημα των συνηθισμένων πόλεων). Τα μέλη δεν περιορίζονται μόνο στους εκλεγμένους συμβούλους, μέχρι το ένα τρίτο των μελών μπορεί να είναι επαγγελματίες που δεν εκλέγονται δημοκρατικά. Αυτό αντιπροσωπεύει μια αλλαγή για πρώτη φορά στην τοπική κυβέρνηση στην Ισπανία δεδομένου ότι παραβαίνει την αρχή της τοπικής κυβέρνησης μέσω των συμβούλων που εκλέγονται άμεσα από τους κατοίκους.

8. Κατανομή των λειτουργιών-αρμοδιοτήτων

Το Σύνταγμα διακρίνει την αυτονομία³⁸ μεταξύ των επαρχιών και αυτής των δήμων. Αυτή η βασική διάκριση οδηγεί επίσης σε μια σαφή διαφοροποίηση στις εξουσίες. Επιπλέον, σύμφωνα με τη συνταγματική νομολογία, τίποτα δεν αποτρέπει το κράτος από την απονομή των διαφορετικών τύπων αρμοδιοτήτων στους ίδιους τύπους τοπικών αρχών (παραδείγματος χάριν στον αριθμό κατοίκων σε κάθε δήμο). Ακόμη και τα ειδικά τοπικά συστήματα ή τα *à la carte* είναι δυνατά. Στην πραγματικότητα, τα άρθρα 25 και 26 του RBRL παρέχουν περισσότερες δυνάμεις στους δήμους με τους μεγαλύτερους πληθυσμούς. Τα ίδια κριτήρια που βασίζονται στον πληθυσμό για να διαφοροποιήσουν τα διαφορετικά δημοτικά συστήματα συμπεριλαμβάνονται στον πρόσφατο κρατικό νόμο 57/2003, στα μέτρα του εκσυγχρονισμού της τοπικής κυβέρνησης. Αφ' ετέρου, κάθε αυτόνομη κοινότητα μπορεί να παρέχει περισσότερες ή λιγότερες λειτουργίες στις διαφορετικές τοπικές αρχές σε θέματα που είναι μέσα στη σφαίρα αρχής της. Οι επαρχίες και οι δήμοι των διαφορετικών αυτόνομων κοινοτήτων μπορούν επομένως να έχουν διαφορετικές δυνάμεις ή λειτουργίες.

8.1 Δήμοι

Το συνταγματικό δικαίωμα στη δημοτική αυτονομία διευκρινίζεται από την κρατική νομοθεσία (RBRL) σε έναν κατάλογο θεμάτων μέσα στον οποίο η απονομή των αρμοδιοτήτων στους δήμους είναι υποχρεωτική. Δεδομένου ότι είναι βασικές

³⁸ Αρθ. 137, 140, 141 & 142.

ρυθμίσεις, οι νόμοι των αυτόνομων κοινοτήτων πρέπει πάντα να τηρούν αυτό το κατώτατο επίπεδο των δυνάμεων-εξουσιών. Αυτό δεν αποτρέπει τις αυτόνομες κοινότητες από τη βελτίωση αυτού του κατώτατου επιπέδου και έτσι την ενίσχυση των δυνάμεων των δήμων, οι οποίοι απαριθμούνται σε 8111. Οι θεμελιώδεις νομικοί κρατικοί κανονισμοί κάνουν διάκριση μεταξύ των διάφορων διαφορετικών τύπων δυνάμεων.

Κατ' αρχάς, το άρθρο 25.2 του RBRL εκθέτει έναν κατάλογο θεμάτων στον οποίο οι νόμοι του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων πρέπει να παρέχουν τις δυνάμεις-εξουσίες στους δήμους. Αυτό το άρθρο απαριθμεί εκείνες τις περιοχές για τις οποίες υπάρχει τοπικό ενδιαφέρον και που έχουν επιπτώσεις άμεσα στους κατοίκους του δήμου, δηλαδή: ασφάλεια-μονιμότητα στις δημόσιες θέσεις, τον προγραμματισμό για την κυκλοφορία οχημάτων και των πεζών στους αστικούς δρόμους, την αστική υπεράσπιση, την πυροπροστασία και την πρόληψη, τους αστικούς κανονισμούς, την ιστορική - πολιτιστική κληρονομιά, την προστασία του περιβάλλοντος, τις προμήθειες, τα σφαγεία, τις αγορές και την προστασία καταναλωτών, τη δημόσια υγεία, τα νεκροταφεία, τις κοινωνικές υπηρεσίες, το νερό και τον δημόσιο φωτισμό, τον καθαρισμό των οδών, την αποκομιδή αποβλήτων, τα λύματα, τις δημόσιες συγκοινωνίες, τις πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες και τα ακαδημαϊκά προγράμματα σπουδών.

Σε αυτά τα θέματα η νομοθεσία του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων πρέπει να παρέχει τις δυνάμεις στους δήμους, αν και όχι απαραίτητα αποκλειστικά. Οι δυνάμεις που αναφέρονται στο άρθρο 25.2 του RBRL μπορούν να αποτελέσουν τη διοικητική δύναμη (όπως στον τομέα της αστικής υπεράσπισης, της προστασίας καταναλωτών) που παρουσιάζονται οι απαραίτητες εκθέσεις (όπως καθιερώνεται από τον κρατικό νόμο σχετικά με τα ύδατα, τις ακτές και τους λιμένες), τη συμμετοχή στη διαχείριση των ανεξάρτητων δημόσιων ιδρυμάτων (όπως τα ταμειυτήρια), την οργάνωση άλλων δημόσιων υπηρεσιών (όπως την εκπαίδευση) ή που εκτελούν τους ελέγχους και τις επιθεωρήσεις (όπως στη δημόσια υγεία).

Γενικά, οι νόμοι τείνουν να παρέχουν λειτουργίες στους δήμους όπως της επιθεώρησης, του ελέγχου ή της έρευνας στα θέματα όπου η δύναμη λήψης αποφάσεων είναι προνόμιο της κρατικής διοίκησης ή των αυτόνομων κοινοτήτων. Υπάρχουν λίγες περιπτώσεις στις οποίες αυτοί οι νόμοι παρέχουν στους δήμους τις

πλήρεις δυνάμεις προγραμματισμού ή την πλήρη διαχείριση ενός συγκεκριμένου θέματος. Οι πολιτικοί που είναι υπεύθυνοι του δημοτικού δημόσιου γραφείου συχνά παραπονιούνται ότι οι πιο σύγχρονοι νόμοι σχετικά με έναν ιδιαίτερο τομέα αποβάλλουν ή μειώνουν τις παραδοσιακές αρμοδιότητες των δήμων, ειδικά στον τομέα του αστικού προγραμματισμού.

Δεύτερον, σύμφωνα με το άρθρο 26.1 του RBRL οι δήμοι είναι αρμόδιοι για ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες. Αυτές οι απαραίτητες υπηρεσίες αυξάνονται σύμφωνα με τον αριθμό των κατοίκων³⁹. Σε συμπληρωματική βάση, το άρθρο 86.3 του RBRL παρέχει ορισμένες ουσιαστικές δραστηριότητες για τις τοπικές αρχές: παροχή νερού και καθαρισμός, αποκομιδή αποβλήτων, ανεφοδιασμός αερίου και θερμότητας, σφαγεία, κεντρικές ανταλλαγές και αγορές, και δημόσιες συγκοινωνίες. Η πρόσφατη και προοδευτική φιλελευθεροποίηση και η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών, που έγινε αποδεκτή από το κράτος το 1996, έχει αποβάλει από τη δημοτική αρχή δύο από τα ζητήματα που συναντούμε στο RBRL, τις υπηρεσίες νεκροταφείων⁴⁰ και τον ανεφοδιασμό αερίου⁴¹.

Το άρθρο 28 του RBRL ολοκληρώνει αυτήν την περίληψη των εξουσιών των δήμων επιτρέποντας στους δήμους να εκτελέσουν συμπληρωματικές δραστηριότητες

³⁹ Αρθ. 26,1 του RBRL:

Οι δήμοι, ο καθένας χωριστά ή στις ενώσεις τους, οφείλουν να παράσχουν, σε όλες τις περιπτώσεις, τις ακόλουθες υπηρεσίες:

α) Σε όλους τους δήμους: δημόσιος φωτισμός, νεκροταφεία, συλλογή απορριμμάτων, καθαρισμός οδών, ανεφοδιασμός κατοικημένων περιοχών με πόσιμο νερό, σύστημα υπονόμων, πρόσβαση στα κέντρα πληθυσμών, επιστρωμένες δημόσιες εθνικές οδούς και έλεγχο των τροφίμων και των ποτών.

β) Στους δήμους με τον πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων, επίσης: δημόσιο πάρκο, δημόσια βιβλιοθήκη, αγορά, και επεξεργασία αποβλήτων.

γ) Στους δήμους με τον πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων, επίσης: αστική υπεράσπιση, παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, πυρόσβεση και αθλητικές εγκαταστάσεις.

δ) Στους δήμους με τον πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων, επίσης: αστικές δημόσιες συγκοινωνίες και πρόνοια για την προστασία του περιβάλλοντος.

⁴⁰ Νόμος 7/1996 της 7ης Ιουνίου στα επείγουσα φορολογικά μέτρα και την προώθηση και τη φιλελευθεροποίηση της οικονομικής δραστηριότητας.

⁴¹ Νόμος 34/1998 της 7ης Οκτωβρίου στον τομέα των υδρογονανθράκων, του τομέα του αερίου ως δημόσιες υπηρεσίες.

όπως είναι: η εκπαίδευση, ο πολιτισμός, η προώθηση-προτροπή των γυναικών για ανέλιξη και άμεση δραστηριοποίηση σε όλους τους δημόσιους τομείς, η κατοικία, η υγεία και προστασία του περιβάλλοντος. Αυτές οι τοπικές δραστηριότητες έχουν ξεπεράσει σαφώς τη συμπληρωματική φύση τους και έχουν γίνει ουσιαστικοί στόχοι των δήμων, οι οποίοι είναι ζητήματα καθημερινότητας και αναβάθμισης του βιοτικού επιπέδου και για αυτόν το λόγο εκτιμούνται από τους κατοίκους των δήμων. Είναι επίσης πολιτικές για την ισότητα, την εκπαίδευση των παιδιών, την πρόληψη για την κατάχρηση ναρκωτικών ουσιών και την υγειονομική περίθαλψη έκτακτης ανάγκης. Εκτός από τις συμπληρωματικές δραστηριότητες που περιλαμβάνονται τυπικά σύμφωνα με το άρθρο 28 του RBRL, οι δήμοι εκτελούν παράλληλα τους νέους στόχους (ειδικά τις κοινωνικές υπηρεσίες) χωρίς ιδιαίτερη και ουσιαστική ενδυνάμωση. Ένα ιδιαίτερα αξιοσημείωτο παράδειγμα είναι η κοινωνική ολοκλήρωση των νόμιμων αλλά και των παράνομων μεταναστών, η οποία είναι βασικά η ευθύνη των δήμων.

Το ισπανικό τοπικό σύστημα στερείται μια καθολική πρόταση. Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία χρόνια μερικοί μελετητές δηλώνουν ότι το άρθρο 137 του Συντάγματος (δικαίωμα στην τοπική αυτονομία) ή το άρθρο 25.1 του RBRL⁴² είναι βασισμένα σε αυτήν την γενική πρόταση. Επιπλέον, υποστηρίζουν ότι τέτοιες καθολικές δυνάμεις μπορούν μόνο να περιοριστούν από το νόμο και κάτω από την αρχή της αναλογικότητας. Αυτές οι απόψεις έχουν επηρεαστεί βέβαια από το γερμανικό δημόσιο νόμο και ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, από την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το άρθρο 4.3 του ευρωπαϊκού χάρτη στην τοπική αυτονομία 1985.

Στο πλαίσιο του παρόντος ισπανικού συνταγματικού συστήματος, αυτές οι απόψεις μπορούν σαφώς να απορριφθούν. Η αρχή της επικουρικότητας υπέρ της τοπικής διοίκησης (στη γερμανική εκδοχή) μπορεί μόνο να γίνει κατανοητή σωστά σε ένα σύστημα διανομής εδαφικών εξουσιών στην οποία η ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κρατίδια κυβερνιούνται επίσης, με μερικές δευτερεύουσες διαφορές, από τη συνταγματική προτίμηση για τα ομόσπονδα κρατίδια, πέρα από την ομοσπονδία. Με άλλα λόγια, η αρχή της επικουρικότητας κυβερνά ολόκληρη την σειρά των

⁴² Άρθ. 25.1 του RBRL: «Ο δήμος, με τη διαχείριση των συμφερόντων του στο πλαίσιο των δυνάμεών του, μπορεί να προωθήσει όλα τα είδη των δραστηριοτήτων και να παρέχει οποιοσδήποτε δημόσιες υπηρεσίες που συμβάλλουν στην ικανοποίηση των αναγκών και των φιλοδοξιών της κοινότητας των κατοίκων».

εδαφικών δυνάμεων, όχι μόνο το τοπικό επίπεδο. Αυτό είναι αρκετά διαφορετικό από ένα σύστημα, όπως το ισπανικό, όπου οι αυτόνομες κοινότητες έχουν περιορίσει τις εξουσίες τους βάσει ενός οργανικού νόμου που εγκρίνεται από το κράτος (καταστατικό της αυτονομίας), το οποίο περιλαμβάνει μια υπόλοιπη πρόταση για τις εξουσίες που χορηγούνται στο κράτος⁴³. Η πιστοποίηση της αρχής της επικουρικότητας υπέρ των τοπικών αρχών επομένως σημαίνει την υπεράσπιση των δημοτικών εξουσιών πάνω στις αρμοδιότητες των διαφορετικών αυτόνομων κοινοτήτων χωρίς, συγχρόνως, να υπερασπίσει την προτεραιότητα των αυτόνομων κοινοτήτων πέρα από τις κρατικές δυνάμεις. Αυτή η επιλογή αλλάζει φανερά τη διανομή των εξουσιών που καθιερώνονται στο σύνταγμα, όπως ερμηνεύεται από το συνταγματικό δικαστήριο.

8.2 Επαρχίες

Οι επαρχίες δοκίμασαν μια σημαντική μείωση των λειτουργιών τους προς όφελος των δημιουργούμενων αυτόνομων κοινοτήτων μετά από τη νέα συνταγματική διαταγή του 1978. Αυτό ερχόταν σε αντίθεση με τους δήμους, που δεν υπέστησαν καμία ουσιαστική αλλαγή στις εξουσίες τους (αν και άλλαξε τον τρόπο που ασκούνται, με την πλήρη αυτονομία και χωρίς κυβερνητικούς ελέγχους).

Το συνταγματικό δικαστήριο δέχτηκε τη μείωση των επαρχιακών δυνάμεων υπέρ των αυτόνομων κοινοτήτων και μόνο επισήμανε ότι δεν πρέπει να υπερβεί τον ουσιαστικό πυρήνα της τοπικής αυτονομίας. Όπως δηλώνεται στο νόμο 32/1981 πιο κάτω:

Η λειτουργική προσαρμογή των επαρχιών στο νέο σχέδιο της λειτουργικής διανομής των εξουσιών δεν θα μπορούσε να οδηγήσει, εκτός από μέσω μιας τροποποίησης του συντάγματος, στην αποβολή της επαρχίας ως οντότητα με την αυτονομία για τη διαχείριση των συμφερόντων της.

Μέχρι τώρα, η συνταγματική νομολογία έχει προσδιορίσει τον ουσιαστικό πυρήνα της επαρχιακής αυτονομίας με την παραδοσιακή λειτουργία της συνεργασίας και της βοήθειας στους δήμους. Συνεπώς, η αφαίρεση ή η ουσιαστική μείωση μιας τέτοιας σημαντικής και κυρίως ουσιαστικής εξουσίας έπρεπε να θεωρηθεί

⁴³Αρθ. 149.3.

καταστρεπτική για την επαρχιακή αυτονομία που εγγυήθηκε από το Σύνταγμα⁴⁴. Αυτή η συνεταιριστική λειτουργία εκφράζεται ως «σπατάλη εξουσιών».

Το συνταγματικό δικαίωμα στην επαρχιακή αυτονομία διευκρινίζεται από το RBRL σε έναν μειωμένο κατάλογο επαρχιακών δυνάμεων-εξουσιών βασισμένο στην ιδέα της συνεργασίας και τη βοήθεια στους δήμους. Αυτό το στενό πλαίσιο των εξουσιών δεν έχει επεκταθεί από τις αυτόνομες κοινότητες. Για τις αυτόνομες κοινότητες, ειδικά στην Καταλονία και στις Κανάριες νήσους, οι επαρχίες ανταγωνίζονται τις αυτόνομες κοινότητες για την εδαφική δημόσια αρχή. Από την προοπτική τους, οι επαρχίες θεωρούνται συχνά ως υπολείμματα της συγκεντρωμένης κατάστασης της δικτατορίας που κράτησε την εδαφική δύναμη.

9. Επίβλεψη της τοπικής κυβέρνησης

Οι ισπανικοί δήμοι υπόκεινται σε a posteriori έλεγχο νομιμότητας, από κρατικούς επιθεωρητές και από το σώμα περιφερειακών επιθεωρητών. Στις αυτόνομες κοινότητες, όπου δεν υπάρχουν σώματα επιθεωρητών, ο έλεγχος γίνεται κατευθείαν από το ελεγκτικό συνέδριο. Οι Ο.Τ.Α. διαβιβάζουν στις διοικήσεις του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων, σε προθεσμία έξι ημερών, αντίγραφο στο οποίο αν συντρέχει περίπτωση ένα απόσπασμα που εξηγεί τις πράξεις και αποφάσεις που έχουν ληφθεί. Όταν η διοίκηση του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων κρίνει, μέσα στα όρια των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους, ότι μια πράξη ή μια απόφαση οποιουδήποτε Ο.Τ.Α. είναι αντίθετη με την έννομη τάξη μπορεί να ζητήσει από αυτόν να ακυρώσει τη συγκεκριμένη πράξη ή απόφαση. Αυτό πρέπει να διατυπώνεται μέσα σε 15 εργάσιμες μέρες από την κοινοποίηση της απόφασης.

Αν ένας Ο.Τ.Α. προβαίνει σε πράξεις ή λαμβάνει αποφάσεις που θίγουν σοβαρά το γενικό συμφέρον της Ισπανίας, ο Εκπρόσωπος της Κυβέρνησης έχει το δικαίωμα να διακόψει την εφαρμογή τους και να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την προστασία του συμφέροντος αυτού. Πρέπει να γίνει προσφυγή μέσα σε έξι ημέρες από τη διακοπή ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης.

Δεν υπάρχει έλεγχος σκοπιμότητας στους ισπανικούς Ο.Τ.Α. ο a priori έλεγχος που ασκείται δεν αφορά παρά μόνο σε ορισμένες πράξεις των Ο.Τ.Α., όπως

⁴⁴ STC 109/1998.

είναι η τιμολόγηση των δημοτικών υπηρεσιών, οι χρήσεις γης και η προσφυγή στο δανεισμό. Ο εσωτερικός οικονομικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. πραγματοποιείται από τον επιθεωρητή του δήμου.

Αντίθετα, το ελεγκτικό συνέδριο, όπως επίσης και το σώμα των περιφερειακών επιθεωρητών ασκούν εξωτερικό έλεγχο στην επαλήθευση των λογαριασμών και στην οικονομική διαχείριση. Οι Ο.Τ.Α. υπόκεινται στο καθεστώς των δημόσιων λογιστικών. Ο εξωτερικός έλεγχος των ισολογισμών και της οικονομικής διαχείρισης των Ο.Τ.Α. εναπόκειται στο ελεγκτικό συνέδριο, στα όρια και με τους όρους που καθορίζει ο οργανικός νόμος και χωρίς να θίγονται οι περιπτώσεις εξουσιοδότησης, που προβλέπονται από αυτόν τον ίδιο νόμο.

Σε ορισμένα καθεστάτα αυτόνομων κοινοτήτων, (για παράδειγμα στην Καταλονία), ο οικονομικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. επιστρέφει στις κοινότητες αυτές. Οι ετήσιοι ισολογισμοί γνωστοποιούνται, (πριν από την 1^η Ιουνίου), στην ειδική επιτροπή ισολογισμών του ενδιαφερόμενου τοπικού οργανισμού, η οποία, δημιουργείται από τα μέλη των διαφόρων πολιτικών ομάδων που αποτελούν τον οργανισμό. Στη συνέχεια, οι ισολογισμοί γνωστοποιούνται πριν να υποβληθούν για έγκριση από την ολομέλεια του οργανισμού, ώστε να μπορούν να διατυπωθούν πιθανές αντιρρήσεις, παρατηρήσεις κτλ. Η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται χωρίς να θίγεται κάποια ενδεχόμενη έφεση ενώπιον του ελεγκτικού συνόδριου για ανωμαλίες στην οικονομική διαχείριση και τον εγκεκριμένο ισολογισμό.

9.1 Άλλες μορφές ελέγχου επί των Ο.Τ.Α.

Όταν η διοίκηση του κράτους ή η διοίκηση των αυτόνομων κοινοτήτων κρίνει, μέσα στα όρια των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων, ότι μια πράξη ή μια απόφαση οποιουδήποτε Ο.Τ.Α. θίγει την έννομη τάξη, μπορεί να προσφύγει κατά της πράξης ή της απόφασης αυτής. Η προσφυγή αυτή δύναται να πραγματοποιηθεί ενώπιον της διοικητικής δικαιοσύνης είτε άμεσα, μετά την κοινοποίηση της πράξης ή της απόφασης, είτε μετά την πάροδο της καθορισμένης προθεσμίας.

Όταν η διοίκηση του κράτους ή η διοίκηση των αυτόνομων κοινοτήτων θεωρούν ότι οι πράξεις και οι αποφάσεις των Ο.Τ.Α. καταπατούν τις αρμοδιότητες, εμποδίζουν την άσκηση τους ή υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. αυτών, μπορεί να προσφύγει άμεσα στη διοικητική δικαιοσύνη. Στην προσφυγή αυτή μπορεί

να ζητά από το δικαστήριο την αναστολή της πράξης. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας η αναστολή μπορεί να αρθεί με αίτηση του Ο.Τ.Α. αν είναι ενάντια στο τοπικό συμφέρον.

Το συμβούλιο των υπουργών με δική του πρωτοβουλία και αφού έχει ενημερώσει το κυβερνητικό συμβούλιο της ενδιαφερόμενης αυτόνομης κοινότητας, ή κατόπιν αιτήματος αυτής και πάντα με τη σύμφωνη γνώμη της Γερουσίας, μπορεί με βασιλικό διάταγμα να προβεί στη διάλυση των οργανισμών των Ο.Τ.Α. αυτό συμβαίνει στην περίπτωση διαχείρισης που θίγει σοβαρά τα γενικά συμφέροντα σαν συνέχεια της μη τήρησης των συνταγματικών υποχρεώσεων. Όταν αποφασιστεί η εν λόγω διάλυση, η νομοθεσία που εφαρμόζεται είναι η γενική εκλογική νομοθεσία για την προκήρυξη τμηματικών εκλογών και την ενδεχόμενη τακτική διοίκηση του Ο.Τ.Α.

Γενικά, το τοπικό σύστημα στην Ισπανία προϋποθέτει πολύ περιορισμένη κυβερνητική επίβλεψη ή έλεγχο των δραστηριοτήτων των δήμων και των επαρχιών από το κράτος ή από τις αυτόνομες κοινότητες. Επιπλέον, το συνταγματικό δικαστήριο θεωρεί ότι η τοπική αυτονομία που εγγυάται από το άρθρο 137 του συντάγματος αποκλείει αυτούς τους κυβερνητικούς ελέγχους σε αρκετά μεγάλο βαθμό. Ελλείψει τέτοιων ελέγχων, η δικαστική εξουσία είναι αρμόδια για τον έλεγχο των διοικητικών δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών.

Οι περιορισμένοι εξωτερικοί κυβερνητικοί έλεγχοι και η συνταγματική απαγόρευσή τους πρέπει να ερμηνευτούν ως αντίδραση στο τοπικό σύστημα κατά τη διάρκεια της εποχής της δικτατορίας, όταν είχε το κράτος τον εκτενή έλεγχο των δήμων και των επαρχιών. Οι δήμαρχοι των δήμων και οι αστικοί κυβερνήτες των επαρχιών μπορούσαν εύκολα να απομακρυνθούν από το γραφείο τους από το κράτος. Επιπλέον, υπήρξαν πολυάριθμες περιπτώσεις, που διευκολύνθηκαν από τον τοπικό νόμο συστημάτων του 1955, όπου οι δημοτικές και επαρχιακές αποφάσεις μπόρεσαν να ξεπεραστούν ή να ακυρωθούν από την κρατική διοίκηση. Όταν ο τοπικός νόμος συστημάτων του 1955 προκλήθηκε ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου λόγω της πιθανής αντίφασης του δικαιώματος στην τοπική αυτονομία, το συνταγματικό δικαστήριο δήλωσε ότι οι περισσότεροι κυβερνητικοί έλεγχοι στις τοπικές αρχές ήταν αντισυνταγματικοί. Με αυτόν τον τρόπο το κράτος μπορούσε να ασκήσει όσους ελέγχους ήθελε μιας και καλυπτόταν από τους νόμους.

Σύμφωνα με αυτήν την περίπτωση, πρέπει να πούμε ότι επαναλήφθηκε σε πολλές επόμενες αποφάσεις, η τοπική αυτονομία εγγυάται από το σύνταγμα να αποκλείει ριζικά όλο το διοικητικό ή πολιτικό έλεγχο των τοπικών δημόσιων γραφείων, τα οποία επομένως δεν μπορούν να αφαιρεθούν από τις υπέρ-τοπικές υπηρεσίες. Σε αντίθεση με τους υποκειμενικούς ελέγχους που καθιερώνονται στο νόμο τοπικών συστημάτων του 1955, το συνταγματικό δικαστήριο θεωρεί ότι η τοπική αυτονομία που πιστοποιείται από το σύνταγμα περιλαμβάνει τις συγκεκριμένες εγγυήσεις της αποζημίωσης των τοπικών οργανισμών και των γραφείων: απαγορεύει οποιαδήποτε μορφή κυβερνητικής αποβολής των δημοτικών γραφείων, απαγορεύει την ποινικοποίηση των προέδρων των τοπικών εταιριών-συνεργασιών για την παράληψη στην υποχρέωση τους να εκπληρωθούν οι λειτουργίες που εξουσιοδοτούνται από το κράτος και εξασφαλίζει ότι οι οργανισμοί τοπικής κυβέρνησης δεν μπορούν να διαλυθούν λόγω των ελαττωμάτων στη διαχείριση.

Η τοπική αυτονομία που εγγυάται από το σύνταγμα αποκλείει επίσης όλη τη γενική δύναμη του κράτους να ελέγξει τις δραστηριότητες των δήμων και των επαρχιών. Επιπλέον, αποκλείει, από αυτή την άποψη, όλους τους γενικούς ελέγχους της νομιμότητας. Μεταξύ των ελέγχων και της επίβλεψης της τοπικής δραστηριότητας που καθιερώνεται στο νόμο τοπικών συστημάτων του 1955, το συνταγματικό δικαστήριο θεωρεί συμβατά με το σύνταγμα μόνο τα εξής:

- Διάλυση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ομάδες δήμων που παρέχουν τις κοινές υπηρεσίες) σε περίπτωση κινδύνου στη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια.
- Τελική έγκριση, από την κεντρική αρχή, του ονόματος των δήμων και του κεφαλαίου της επαρχίας.
- Ακύρωση της δυνατότητας επιβολής των τοπικών νόμων και των κανονισμών που προκαλούνται από την κεντρική διοίκηση.
- Έλεγχος από την κεντρική διοίκηση της δημοτικότητας των υπηρεσιών κάτω από το μονοπώλιο.
- Έλεγχος της εκπλήρωσης, από τις τοπικές αρχές, των δυνάμεων που εξουσιοδοτούνται από την κεντρική διοίκηση.

- Ψήφισμα των συγκρούσεων μεταξύ των διαφορετικών τοπικών αρχών από την κεντρική διοίκηση.
- Έλεγχος από την κεντρική διοίκηση της διάθεσης της κοινοτικής ιδιοκτησίας (δημόσια ιδιοκτησία που δίδεται στη κοινότητα για χρήση από τους κατοίκους).
- Έλεγχος από την κεντρική διοίκηση για να εξασφαλίσει την υπεράσπιση και την ακεραιότητα των δημοτικών προτερημάτων από τους διοικητές τους.
- Έλεγχος της νομιμότητας των προϋπολογισμών.
- Έλεγχος της νομιμότητας των νέων δαπανών και των φορολογικών κανονισμών.

Γενικά, οι έλεγχοι που δεν κηρύσσονται αντισυνταγματικοί είναι εκείνοι πέρα από τη νομιμότητα των δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών.

Το μικρό συνταγματικό περιθώριο για τους κυβερνητικούς ελέγχους των τοπικών αρχών έχει μειωθεί περαιτέρω από το RBRL. Αν και το σύνταγμα δεν αποτρέπει άλλες υπηρεσίες (κρατικές και αυτόνομες) να ελέγξουν τη νομιμότητα της τοπικής δράσης, τα άρθρα 63 και άλλα του RBRL έχουν αποκλείσει αυτήν την δυνατότητα. Δεδομένου ότι είναι ένας θεμελιώδης κρατικός κανονισμός, αποτρέπει τους νόμους των αυτόνομων κοινοτήτων από την προσθήκη των συγκεκριμένων ελέγχων της νομιμότητας. Αυτό ήταν το επιχείρημα του συνταγματικού δικαστηρίου σε μια υπόθεση σχετικά με έναν καταλανικό νόμο, σχετικά με τον αστικό προγραμματισμό όπου το δικαστήριο θεώρησε ότι ορισμένοι συγκεκριμένοι έλεγχοι της νομιμότητας (στη δημοτική αστική δραστηριότητα προγραμματισμού) ξεπέρασαν το ιδιαίτερα περιοριστικό σύστημα κυβερνητικών ελέγχων που ορίστηκαν στο RBRL⁴⁵.

Στο RBRL, ο κυβερνητικός έλεγχος των τοπικών ιδρυμάτων αντικαταστάθηκε από ένα σύνθετο σύστημα των διακυβερνητικών σχέσεων βασισμένων στην ιδέα του πλήρους σεβασμού των αρμοδιοτήτων των τοπικών ιδρυμάτων και της αρχής της συνεργασίας. Πέρα από τη δευτερεύουσα υποχρέωση της παροχής των πληροφοριών στις κεντρικές υπηρεσίες⁴⁶, το RBRL καθιερώνει βασικά τα νομικά όργανα για να αποτρέψει τις συγκρούσεις μεταξύ του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων, από

⁴⁵ STC 159/2001.

⁴⁶ Άρθ. 56 του RBRL.

τη μια πλευρά, και των τοπικών αρχών από την άλλη. Για να αποτρέψουν ή να επιλύσουν τις συγκρούσεις της αρχής, τα άρθρα 57 και 58 του RBRL προωθούν την ελεύθερη συνεργασία των δημόσιων υπηρεσιών⁴⁷, είτε υπό μορφή συμφωνιών είτε από τη συμμετοχή στους οργανισμούς της συνεργασίας, με την εκτέλεση των διαδικασιών για να επιτρέψουν τη συμμετοχή από ένα σώμα δημόσιας διοίκησης (πρώτιστα τοπικό) στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μιας άλλης διοίκησης.

Μόνο όταν η εθελοντική συνεργασία δεν είναι τεχνικά δυνατή, το RBRL παρέχει τη δυνατότητα όπου το κράτος ή οι αυτόνομες κοινότητες καθιερώνουν τις διαδικασίες του συντονισμού μέσω των οποίων η πιθανή αντιμετώπιση ή η σύγκρουση με τις τοπικές δυνάμεις επιλύεται με μια τελική απόφαση του κράτους ή της αυτόνομης διοίκησης⁴⁸.

Εντούτοις, τα άρθρα 10.2 και 59 του RBRL απαιτούν ότι σε εκείνες τις διαδικασίες μία πράξη καθιερώνεται για να διευκολύνει τη σχετική και αποτελεσματική συμμετοχή των τοπικών αρχών. Αυτή η τεχνική συντονισμού συμπεριλαμβάνεται σε διάφορους νόμους του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων σχετικά με τις κύριες υποδομές (λιμένες, αερολιμένες, εγκαταστάσεις παροχής ύδατος) και τον αστικό προγραμματισμό. Μέσω αυτών των νόμων, οι δημοτικές δυνάμεις περιορίζονται στον αστικό προγραμματισμό της δημοτικής περιοχής τους και, επομένως, στην απόφαση σχετικά με τη θέση της υπέρ-τοπικής υποδομής. Αυτός ο περιορισμός των δυνάμεων αντισταθμίζεται με την απαραίτητη ακρόαση για το δήμο που επηρεάζεται από το κράτος ή την αυτόνομη απόφαση σχετικά με τη θέση ενός κράτους ή αυτόνομης δημόσιας εργολαβίας ή μιας υποδομής.

Αυτές οι ρυθμίσεις για το συντονισμό, αναμφισβήτητα περιορίζουν τις δημοτικές δυνάμεις-εξουσίας, έχουν γίνει αποδεκτές επανειλημμένα από τη συνταγματική νομολογία. Ένα σχετικό παράδειγμα είναι μια περίπτωση σχετικά με τον προγραμματισμό για τους λιμένες γενικού συμφέροντος υπό την κρατική αρχή⁴⁹. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να επαναληφθεί ότι αυτό είναι μια τεχνική συντονισμού των εξουσιών, στον τομέα της συμφωνίας ή της σύγκρουσης μεταξύ των υπέρ-τοπικών αρμοδιοτήτων του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων και εκείνων των τοπικών αρχών.

⁴⁷ Άρθ. 57.1 του RBRL.

⁴⁸ Άρθ. 10.2 & 51.9 του RBRL.

⁴⁹ ΣΤC 40/1998.

Η διάταξη του άρθρου 60 του RBRL πρέπει επίσης να θεωρηθεί ως όργανο για την άσκηση των εξουσιών, παρά μια τεχνική υπέρ-τοπικού ελέγχου. Εδώ το RBRL ορίζει ότι σε μερικές περιπτώσεις η υπέρ-τοπική διοίκηση μπορεί να αντικαταστήσει την τοπική αρχή αναλαμβάνοντας την άσκηση των καθηκόντων αλλά και των εξουσιών της. Εντούτοις, αυτό είναι μόνο δυνατό όταν η δράση της τοπικής αρχής παραβιάσει τους νομικούς κανονισμούς και, επιπλέον, αυτή η παραβίαση έχει επηρεάσει τις αρμοδιότητες που ασκούνται από το κράτος ή την αυτόνομη κοινότητα. Δεν είναι δηλαδή πραγματικά ένας έλεγχος της νομιμότητας μιας τοπικής δράσης από μια υπέρ-τοπική διοίκηση, αλλά μάλλον ένα όργανο που επιτρέπει στην τελευταία να υπερασπίσει τις αρμοδιότητες της όταν βρίσκονται αντιμέτωπες με την πιθανή παρέμβαση από μια τοπική αρχή. Εντούτοις, λαμβάνοντας υπόψη τις απαιτήσεις που εκτίθενται στο άρθρο 60 του RBRL για την άσκηση αυτής της δύναμης, καθώς επίσης και τη σχετικότητα της αρχής της τοπικής αυτονομίας, ένας τέτοιος μηχανισμός της καταναγκαστικής άσκησης των τοπικών αρμοδιοτήτων από τους υπέρ-τοπικούς οργανισμούς δεν είναι πλέον χρήσιμος.

Επιπλέον, ο ισχυρότερος μηχανισμός του υπέρ-τοπικού ελέγχου σύμφωνα με το άρθρο 61 του RBRL στερείται την πρακτική σχετικότητα. Για τις αληθινά ακραίες περιπτώσεις (δράση μιας τοπικής διοίκησης που έχει σοβαρές επιπτώσεις στα γενικά συμφέροντα με την παραβίαση των συνταγματικών υποχρεώσεων), το RBRL επιτρέπει τη διάλυση από την κρατική κυβέρνηση των τοπικών αρχών. Τέτοια διάλυση πρέπει να ακολουθηθεί από μια κλήση για τις μερικές εκλογές για να αντικαταστήσει το σώμα της κυβέρνησης που διαλύεται. Σε αυτήν την περίπτωση, είναι ένα όργανο του ελέγχου των τοπικών αρχών. Εντούτοις, λόγω της απολύτως εξαιρετικής φύσης του, επιβεβαιώνει το γενικό συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει κανένας (τουλάχιστον συνηθισμένος) υποκειμενικός έλεγχος των τοπικών αρχών από το κράτος ή τις αυτόνομες κοινότητες.

Η έλλειψη ενός συστήματος της συνηθισμένης κυβερνητικής επίβλεψης των τοπικών υπηρεσιών αντισταθμίζεται από έναν ειδικό κανονισμό για τις νομικές διαδικασίες στις οποίες το κράτος ή οι αυτόνομες κοινότητες μπορούν να πάνε στα δικαστήρια για την παραβίαση των νομικών κανονισμών από μια τοπική αρχή. Σύμφωνα με το RBRL, υπάρχουν τρεις τύποι ειδικών προκλήσεων:

- Σε περίπτωση δευτερεύουσας παραβίασης των νομικών κανονισμών, το άρθρο 65 του RBRL νομιμοποιεί άμεσα το κράτος ή την αυτόνομη κοινότητα να προκαλέσει την τοπική δράση. Παρόλα αυτά, απαιτεί την υποβολή της προγενέστερης ειδοποίησης στην τοπική αρχή η οποία αν δεν απαντήσει θα ανοίξει τις διαδικασίες για την κατάλληλη αξίωση ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου. Όπως το ανώτατο δικαστήριο έχει επισημάνει, μια τέτοια πρόκληση δεν απαιτεί έναν αντίκτυπο ή έναν σφετερισμό των υπέρ-τοπικών δυνάμεων απαιτεί μόνο μια δευτερεύουσα παραβίαση των νομικών κανονισμών.

- Σε περίπτωση σφετερισμού των δυνάμεων, το άρθρο 66 του RBRL προβλέπει την άμεση πρόκληση στην τοπική δραστηριότητα χωρίς την ανάγκη για την προγενέστερη ειδοποίηση και διευκολύνει την προσωρινή διακοπή (από το διοικητικό δικαστήριο) της τοπικής δράσης που παραβιάζει τους νομικούς κανονισμούς.

- Τέλος, σε περίπτωση τοπικών συμφωνιών που υπονομεύουν σοβαρά το γενικό συμφέρον της Ισπανίας, το άρθρο 67 του RBRL επιτρέπει στον εκπρόσωπο του κράτους, η υψηλότερη κυβερνητική αρχή του κράτους στο έδαφος κάθε αυτόνομης κοινότητας, να σταματήσει άμεσα την αποτελεσματικότητα της τοπικής συμφωνίας και να την προκαλέσει, εντός της συνοπτικής περιόδου δέκα ημερών, ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου. Σε αυτήν την περίπτωση, η ακύρωση την επιβολή της τοπικής συμφωνίας είναι μια απόφαση από την υπέρ-τοπική διοίκηση, όχι από ένα δικαστήριο, αν και τέτοια ακύρωση μπορεί να διατηρηθεί ή να αφαιρεθεί με τη δικαστική απόφαση μόλις αρχειοθετηθεί η κατάλληλη αξίωση από την κεντρική διοίκηση.

Καταληκτικά:

Το ισπανικό Σύνταγμα του 1978 καθιέρωσε τα θεμέλια ενός αποκεντρωμένου κράτους. Αλλά δεν καθόρισε τα ενεργά όρια των τεσσάρων αρχικών εδαφικών οργανώσεων: το κράτος, οι αυτόνομες κοινότητες, οι επαρχίες και οι δήμοι. Τα καταστατικά των διαφορετικών αυτόνομων κοινοτήτων, οι βασικοί νόμοι του κράτους και προ πάντων οι αποφάσεις του συνταγματικού δικαστηρίου είναι οι οργανικοί παράγοντες, στον καθορισμό και τη διευκρίνιση του προτύπου της εδαφικής οργάνωσης στην Ισπανία. Επιπλέον, μερικές αυτόνομες κοινότητες έχουν

δημιουργήσει άλλους τοπικούς οργανισμούς (όπως τα comarcas), οι οποίοι δεν εγγυώνται άμεσα από το Σύνταγμα.

Σε αντίθεση με το συνταγματικό κανονισμό του κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων, όπου τα άρθρα 148 και 149 του συντάγματος περιέχουν τους εκτενείς καταλόγους δυνάμεων-εξουσιών, που είναι εφαρμόσιμες σε μια από τις δύο εδαφικές οργανώσεις, οι τοπικές οντότητες είναι μόνο εγγυούνται την τοπική αυτονομία αν και το σύνταγμα δεν περιέχει καμία προδιαγραφή σχετικά με τις ικανότητες-αρμοδιότητες που αυτή η αυτονομία πρέπει να συνεπάγεται. Η προτεραιότητα, από τη συνταγματική προοπτική, ήταν η αναγνώριση των αυτόνομων κοινοτήτων και η εκπλήρωση των αποτελεσματικών δυνάμεων-εξουσιών τους. Η τοπική κυβέρνηση, και επομένως οι τοπικές εξουσίες, παρέμειναν πλήρως καθορισμένες από τον κρατικό νόμο, αλλά και από τους νόμους των αυτόνομων κοινοτήτων. Το κράτος είναι αρμόδιο για το θεμελιώδη κανονισμό και οι αυτόνομες κοινότητες είναι αρμόδιες για τον κανονισμό ανάπτυξης.

Το κράτος έχει ασκήσει πρώτιστα τη θεμελιώδη ικανότητά του πέρα από την τοπική διοίκηση σε δύο νόμους: το RBRL και το LRHL. Και στους δύο νόμους υπάρχει μια εμφανής τάση από το κράτος προς το συνολικό και λεπτομερή κανονισμό του τοπικού συστήματος, πέρα από τους ακριβείς όρους της βασικής εξουσίας του. Το συνταγματικό δικαστήριο δεν εξέτασε αυτήν την τάση ξεπεράσματος των κρατικών ικανοτήτων ως αντισυνταγματική⁵⁰.

Δύο μεταρρυθμίσεις του τοπικού κρατικού συστήματος πραγματοποιήθηκαν στη δεκαετία του '90. Η πρώτη γνωστή ως Pacta Local, έλαβε τη μορφή της με την τροποποίηση έξι γενικών νόμων του κράτους, σε σχέση με τις τοπικές οντότητες. Από μια θεσμική προοπτική, μόνο δύο από αυτές τις νομικές μεταρρυθμίσεις μπορούν να θεωρηθούν αληθινά σημαντικές. Πρώτα μέσω της νέας διαδικασίας αποκαλούμενης ως σύγκρουσης, τα τοπικά ιδρύματα προς υπεράσπιση της τοπικής αυτονομίας που ενεργούν από κοινού, μπορούν άμεσα να προκαλέσουν ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου τους νόμους του κράτους ή των αυτόνομων κοινοτήτων που, στην κρίση τους, υπονομεύουν τη συνταγματική εγγύηση στην τοπική αυτονομία. Δεύτερον, η νέα διανομή της δύναμης μεταξύ του δημάρχου και της ολομέλειας του δημοτικού συμβουλίου έχει καθιερωθεί.

⁵⁰ STC 214/1989 (σχετικά με το RBRL) & STC 233/1999 (σχετικά με το LRHL).

Το συνταγματικό δικαίωμα στη δημοτική αυτονομία καθιερώνεται μέσω του RBRL σε έναν κατάλογο θεμάτων, τα οποία βεβαιώνουν την απόδοση εξουσιών στους δήμους ως υποχρεωτική. Δεδομένου ότι είναι βασικοί κανονισμοί, οι νόμοι των αυτόνομων κοινοτήτων πρέπει πάντα να τηρήσουν αυτά τα κατώτατα επίπεδα των δυνάμεων. Αυτό δεν αποτρέπει τις αυτόνομες κοινότητες από τη βελτίωση αυτού του κατώτατου επιπέδου και έτσι την ενίσχυση των δυνάμεων των δήμων.

Γενικά, το παρόν τοπικό σύστημα στην Ισπανία περιλαμβάνει την πολύ περιορισμένη κυβερνητική επίβλεψη ή τον έλεγχο των δραστηριοτήτων των δήμων και των επαρχιών από το κράτος ή από τις αυτόνομες κοινότητες. Επιπλέον, το συνταγματικό δικαστήριο θεωρεί ότι η τοπική αυτονομία που εγγυάται από το άρθρο 137 του Συντάγματος, αποκλείει αυτούς τους κυβερνητικούς ελέγχους σε ένα μεγάλο βαθμό. Ελλείψει τέτοιων ελέγχων, η δικαστική δύναμη αναλαμβάνει την ευθύνη για τη διοικητική δραστηριότητα των τοπικών αρχών. Επιπλέον, το RBRL καθιερώνει ένα σύνθετο σύστημα των διακυβερνητικών σχέσεων βασισμένων στην ιδέα του πλήρους σεβασμού των αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών και της αρχής της συνεργασίας.

Α3. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ

1.Εισαγωγή

Το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας (Portuguese Republic Constitution, PRC) είναι ο βασικός και υψηλότερος νόμος της χώρας. Από την δεκαετία του '20 μέχρι την αρχή της δεκαετίας του '70 κυβερνήθηκε από μια πολιτικά φασιστική δικτατορική κυβέρνηση, κάτω από ένα καθεστώς που τέθηκε από το Σύνταγμα του 1933, που καθοδήγησε όλη την εθνική πολιτική ζωή έως το 1974. Αυτή η περίοδος χαρακτηρίστηκε από ένα ισχυρό συγκεντρωτικό αυταρχικό πολιτικό καθεστώς, με μεγάλο οικονομικό παρεμβατισμό από την κεντρική κυβέρνηση. Το κράτος ήταν ιδιαίτερα συγκεντρωτικό, πράγμα που μείωνε το ρόλο της τοπικής κυβέρνησης.

Το στρατιωτικό πραξικόπημα του 1974 ήταν η αρχή του εκδημοκρατισμού της χώρας. Το νέο πολιτικό καθεστώς τέθηκε από το νέο Σύνταγμα του 1976, του οποίου θεμελιώδεις αρχές είναι ακόμα σε ισχύ, παρά τις τέσσερις επόμενες αναθεωρήσεις. Συνεπώς, το άρθρο 2 του Συντάγματος του 1997 δηλώνει, ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία είναι ένα κράτος δημοκρατικού νόμου, που εδρεύει στην κυριαρχία των ανθρώπων, στον πλουραλισμό της δημοκρατικής έκφρασης και της πολιτικής οργάνωσης, στο σεβασμό και τη διαβεβαίωση της αποτελεσματικότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των ελευθεριών και στο χωρισμό των δυνάμεων, που στοχεύει στην επίτευξη της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής δημοκρατίας, καθώς επίσης και στην εμπάθυση της συμμετοχικής δημοκρατίας.

Αφ' ετέρου, η Πορτογαλία είναι επίσης ένα ενωτικό κράτος, που σέβεται την οργάνωση και τη λειτουργία της, το νησιωτικό αυτόνομο καθεστώς, καθώς επίσης και τις αρχές των θυγατρικών οντοτήτων, της αυτονομίας της τοπικής κυβέρνησης και της δημοκρατικής διοικητικής αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης (PRC, άρθρο 6, π.1).

Παρά τις ιδιωτικοποιήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί, ο πορτογαλικός δημόσιος τομέας, όπως σε άλλες χώρες, είναι ακόμα μια πολύ μεγάλη και ετερογενή πραγματικότητα, όχι μόνο από την άποψη των αρχών που περιλαμβάνουν (κεντρική κυβέρνηση, τοπική κυβέρνηση, κυβερνητικές επιχειρήσεις, δημόσιες ενώσεις,

δημόσια ιδρύματα, κ.λπ.), αλλά και όσον αφορά τις δραστηριότητες που αναπτύσσει και τις υπηρεσίες που παρέχει (μερικές είναι άμεσα απευθυνόμενες στην αγορά).

Αν και η κυβερνητική μεταρρύθμιση είχε αρχίσει στο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης, έχει επεκταθεί και στην τοπική κυβέρνηση. Αυτό συσχετίζεται με το φαινόμενο της διοικητικής αποκέντρωσης, που είναι ένα κεντρικό ζήτημα στην πολιτική συζήτηση σε πολλές χώρες, υποστηριζόμενη στην αρχή ότι όλες οι πολιτικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται αν είναι δυνατόν από τους πολίτες ή από τον πολιτικό φορέα που είναι κοντύτερα σε αυτούς. Ο ευρωπαϊκός χάρτης για την τοπική αυτονομία, που υιοθετήθηκε από την Πορτογαλία το 1990⁵¹, ενίσχυσε τη σημασία της δύναμης της απόφασης σε διάφορα διοικητικά επίπεδα των κυβερνήσεων μέσα στις χώρες. Σε αυτό το πλαίσιο, οι πορτογαλικές τοπικές κυβερνήσεις έχουν αυξήσει την αυτονομία τους, όχι μόνο μέσω της διεύρυνσης των ικανοτήτων τους (πολιτική και διοικητική αποκέντρωση), αλλά και μέσω της οικονομικής διοικητικής αποκέντρωσης. Δυστυχώς, το τελευταίο ήταν λιγότερο σε αναλογία με τα πρώτα. Κατά συνέπεια, η σαφώς από επάνω προς τα κάτω προσέγγιση είχε επιτρέψει στην κυβερνητική μεταρρύθμιση να ασχοληθεί μόνο με τα δύο επίπεδα της πορτογαλικής κυβέρνησης, την κεντρική και την τοπική.

2. Τα επίπεδα κυβέρνησης

Η Πορτογαλία είναι ένα δημοκρατικό και ενωτικό κράτος που διατηρεί μερικά παραδοσιακά χαρακτηριστικά γνωρίσματα μιας συγκεντρωτικής χώρας. Υπάρχουν προς το παρόν δύο βαθμίδες τοπικής κυβέρνησης, οι δήμοι και οι κοινότητες (*freguesias*). Η νησιωτική Πορτογαλία (η Μαδέρα και το αρχιπέλαγος των Αζόρων), οι οποίες διοικούνται από έναν εκπρόσωπο της δημοκρατίας, αποτελείται από δύο αυτόνομες περιοχές, που έχουν δικά τους πολιτικά και διοικητικά συστήματα και κυβερνητικούς οργανισμούς. Υπάρχουν αυτήν την περίοδο 305 δήμοι στη χώρα, όπως και 4.220 κοινότητες, αλλά ο ρόλος τους στην τοπική κυβέρνηση είναι πολύ μικρός.

Το 1991, μια απόφαση της συνέλευσης της Δημοκρατίας δημιούργησε δύο μητροπολιτικές περιοχές, τη Λισσαβόνα και το Πόρτο. Αυτό απεικονίζει τα ιδιαίτερα προβλήματα της διοίκησης των μεγάλων και επεκτεινόμενων αστικών περιοχών. Η

⁵¹ Amaral D. F., (1993), *Curso de Direito Administrativo*, ψήφισμα n.28/90 της Συνέλευσης της Δημοκρατίας, παράγραφος 427, Livraria Almedina, Coimbra.

μητροπολιτική περιοχή της Λισσαβόνας έχει 2,7 εκατομμύρια κατοίκους περιλαμβάνοντας, 18 δήμους και 203 κοινότητες, ενώ αυτή του Πόρτο έχει συνολικό πληθυσμό περίπου 1,2 εκατομμύριο, με 9 δήμους και 130 κοινότητες.

Το Σύνταγμα προβλέπει στην ηπειρωτική περιοχή, την καθιέρωση των διοικητικών περιφερειών που θα είχαν μια περιφερειακή συνέλευση και μια περιφερειακή επιτροπή. Οι λειτουργίες τους θα αποσκοπούσαν στο να βοηθήσουν να συνταχθούν και να εφαρμοστούν τα περιφερειακά σχέδια παρέχοντας την υποστήριξη για τη διαχείριση των δήμων και των περιφερειακών δημόσιων υπηρεσιών. Ένας νόμος πλαισίου, με αυτή την έννοια, έχει θεσπιστεί αλλά ακόμα να εφαρμοστεί. Αν και κάθε νέα κυβέρνηση επαναφέρει την περιφερειακή αποκέντρωση στην πολιτική ημερήσια διάταξη της.

Το 1998 έγινε προσπάθεια να δοθεί μεγαλύτερη αυτονομία στις διοικητικές περιφέρειες και τις μητροπολιτικές περιοχές, η οποία όμως απορρίφθηκε μέσω τοπικών δημοψηφισμάτων. Ωστόσο, με το νόμο του 2003 η κεντρική κυβέρνηση ενθαρρύνει τους Ο.Τ.Α. που βρίσκονται στις μητροπολιτικές περιοχές και πολεοδομικά συγκροτήματα να δημιουργούν ζώνες ευρύτερης διαχειριστικής συνεργασίας. Η κεντρική κυβέρνηση έχει επίσης εκδηλώσει, την πρόθεση περιορισμού, μέσω συνενώσεων, του αριθμού των κοινοτήτων.

3. Η σχέση της κεντρικής κυβέρνησης με τα υπό- εθνικά επίπεδα

Η ηπειρωτική Πορτογαλία έχει 18 διοικητικές περιφέρειες και κάθε μια διοικείται από έναν εκπρόσωπο της κεντρικής κυβέρνησης, τον αστικό κυβερνήτη. Υπάρχουν επίσης πέντε Περιφερειακές Επιτροπές Συντονισμού (Regional Co-ordination Commissions, CCRs) στο περιφερειακό επίπεδο που είναι υπόλογες στον Υπουργό Υποδομής, Προγραμματισμού και Εδαφικής Διοίκησης. Δημιουργήθηκαν τον Δεκέμβριο του 1979 ως προσωρινή λύση στην έννοια της περιφερειακής κυβέρνησης, όπως προβλέπεται στο Σύνταγμα. Γεωγραφικά αντιστοιχούν σε πέντε περιφέρειες (Βορράς, Κέντρο, Λισσαβόνα, Αλεντίο και Αλγκάρβε). Παρέχουν βοήθεια στις τοπικές αρχές για τις διοικητικές ανάγκες τους (προσωπικό, τεχνολογία και τοπικοί πόροι χρηματοδότησης), ακόμη βοήθεια για να προετοιμαστούν τα προγράμματα τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και διαχειρίζονται τα κεφάλαια που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την περιφερειακή ανάπτυξη (Regional Development Fund, FEDER) για τα δημοτικά προγράμματα. Ελέγχουν

επίσης την εφαρμογή των προγραμμάτων και τις ενέργειες που αφορούν την περιφερειακή ανάπτυξη, στο περιφερειακό επίπεδο, τις δραστηριότητες των υπουργείων σε τομείς όπως ο προγραμματισμός χρήσης εδάφους, η περιφερειακή ανάπτυξη και το περιβάλλον.

Η αποκέντρωση έχει αρχίσει, καθώς μερικά από τα μεγαλύτερα υπουργεία έχουν αρχίσει να δημιουργούν τις περιφερειακές δομές τους. Στην αρχή της δεκαετίας του '80, τα υπουργεία ξεκίνησαν να εγκαθιστούν διοικητικές μονάδες στις περιφέρειες και τις εξουσιοδότησαν με κάποια σχετική αρχή. Μια ευρύτερη αποκέντρωση πραγματοποιήθηκε το 1992 όταν, παραδείγματος χάριν, τα Υπουργεία Υγείας, Κοινωνικής Ασφάλισης, Περιβάλλοντος, Εκπαίδευσης και Βιομηχανίας ίδρυσαν τους περιφερειακούς οργανισμούς τους στις πέντε περιφέρειες. Το 1993, άλλα υπουργεία αναδιοργανώθηκαν σημαντικά και η γενική διεύθυνση για την τοπική διοίκηση εξέτασε τις επιπτώσεις αυτής της αναδόμησης σε μια έκθεση που ονομάστηκε «Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες στο Περιφερειακό Επίπεδο».

4. Τρέχοντες τύποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Θεωρώντας την Πορτογαλία ως χώρα του ρωμαϊκού νόμου, πρέπει να αρχίσουμε με την αναφορά μας στο βασικό νομικό πλαίσιο που κυβερνά αυτήν την περίοδο τις τοπικές κυβερνήσεις, δηλ., πως καθορίζεται το δικαστικό και οικονομικό καθεστώς των τοπικών κυβερνήσεων. Αυτές οι ρυθμίσεις αναφέρονται στο PRC, σε ένα βασικό νόμο που θεσπίζει το πλαίσιο των αποδόσεων και των ικανοτήτων των τοπικών κυβερνήσεων⁵², καθώς επίσης και το δικαστικό καθεστώς της λειτουργίας τους [για τις επιτροπές των δήμων και των κοινοτήτων⁵³] και ιδιαίτερα σχετικά με την οικονομία και τη διαχείριση ιδιοκτησίας, όπως και στον προϋπολογιστικό, λογιστικό τοπικό νόμο⁵⁴ και το CALG⁵⁵.

Σύμφωνα με το PRC⁵⁶, οι τοπικές κυβερνήσεις είναι εδαφικές συλλογικές οντότητες με τις δικές τους αντιπροσωπευτικές επιτροπές, οι οποίες στοχεύουν στην εκπροσώπηση των αντίστοιχων συμφερόντων των πληθυσμών, ως αποτέλεσμα της

⁵² Νόμος 159/99.

⁵³ Νόμος 169/99.

⁵⁴ Νόμος 42/98.

⁵⁵ Lawdecree54A/99.

⁵⁶ Άρθρο 235, π.2.

γεινίασης, μέσω των κατάλληλων επιτροπών, που αντιπροσωπεύουν τους αντίστοιχους κατοίκους.

Ο τοπικός πληθυσμός είναι δημιουργικής σπουδαιότητας, δεδομένου ότι είναι το ανθρώπινο υπόστρωμα για την τοπική κυβέρνηση, που επιτρέπει σε αυτό να καθορίσει τις λειτουργίες του εξετάζοντας τα τοπικά συμφέροντα. Επίσης ο πληθυσμός έχει τα δικαιώματα (συγκεκριμένα το δικαίωμα να ψηφίσει, να εκλέξει τις επιτροπές οδηγίων για τους δήμους και τις κοινότητες) και τις υποχρεώσεις (σχετικά με την πληρωμή των τοπικών φόρων). Σχετικά με το έδαφος, υπάρχουν τρεις κύριες λειτουργίες για τις τοπικές κυβερνήσεις, όπως το να επιτρέπει το διορισμό, τους παρέχει τη δυνατότητα να δώσουν ένα όνομα που προσδιορίζει κάθε οντότητα χωριστά, επιτρέπει στον αντίστοιχο πληθυσμό να ορίσει τα όρια, δίνει αρμοδιότητες στις τοπικές κυβερνήσεις σε εκείνη την οριακή περιοχή και ορίζει τα όρια της επάρκειας. Όλο το πορτογαλικό έδαφος διαιρείται σε οριοθετημένες περιοχές που «αγκαλιάζονται» από τις τοπικές κυβερνήσεις.

Τα κοινά συμφέροντα είναι η αρχή για τις δραστηριότητες των τοπικών κυβερνήσεων, αφού υπάρχουν για να ακολουθούν τα τοπικά συμφέροντα, συγκεκριμένα τους ανθρώπους που ζουν στο έδαφός τους. Οι αντιπροσωπευτικές επιτροπές ρυθμίζουν αυστηρά τις τοπικές κυβερνήσεις, καθώς δεν θα υπήρχαν εάν δεν ρυθμίζονταν από τις αντιπροσωπευτικές επιτροπές δημοκρατικά, άμεσα και ελεύθερα μιας και εκλέγονται από τους πληθυσμούς της.

Οι τοπικές κυβερνήσεις παρέχουν τις υπηρεσίες που τους αντιστοιχούν σύμφωνα με το σύνταγμα στην αντίστοιχη γεωγραφική περιοχή τους. Θεωρούνται οντότητες με την ιδιοκτησία και τις πολιτικές, εκτελεστικές και αντιπροσωπευτικές επιτροπές τους, οι οποίες στοχεύουν να αντιπροσωπεύσουν τα συμφέροντα των πληθυσμών τους. Η Πορτογαλία είναι επίσης ένα εγγενές στοιχείο στην κρατική δημοκρατική οργάνωση, δεδομένου ότι έχει μορφές αυτόνομης διοίκησης, δικαστικά, διοικητικά και πολιτικά ανεξάρτητες από την κρατική διοίκηση. Στην πραγματικότητα, η εξέλιξη της τοπικής κυβέρνησης τις τελευταίες δύο δεκαετίες, που άρχισαν με το PRC του 1976, μας επιτρέπει να πούμε ότι τώρα είναι πιο κοντά σε αυτό που λέμε «αληθινή τοπική δύναμη» μιας και οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν αυξήσει όχι μόνο τις αρμοδιότητες τους, αλλά και τις ικανότητές τους στην παραγωγή των κατάλληλων εισοδημάτων.

Ωστόσο, οι τρέχοντες τύποι της τοπικής κυβέρνησης είναι⁵⁷:

1. οι κοινότητες,
2. οι δήμοι,
3. οι διοικητικές περιφέρειες και,
4. άλλες μορφές εδαφικών οργανώσεων τοπικής κυβέρνησης που είναι θεσμοθετημένες βάσει νόμου, είναι οι μητροπολιτικές περιοχές, οι συνελεύσεις περιφερειών και οι ενώσεις δήμων και κοινοτήτων.

4.1 Οι δήμοι

Παρόλο που οι διοικητικές περιφέρειες είναι συνταγματικά αποδεκτές από το 1976, δεν έχουν εφαρμοστεί ακόμα, ούτε θα πραγματοποιηθούν σύντομα έχοντας υπόψη τα αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων του 1998, όπου το 62% των πορτογαλικών ψηφοφόρων ψήφισαν ενάντια σε αυτές. Η πολιτική επιλογή μετά από αυτήν την εντολή που έδωσαν οι πολίτες είναι να εξουσιοδοτηθούν οι δήμοι.

Οι δήμοι είναι πάντα οι κύριες τοπικές οντότητες από όλες τις διοικητικές και οικονομικές απόψεις. Στην πραγματικότητα, είναι αρμόδιοι για την παροχή μιας μεγάλης ποικιλίας δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες. Συνεπώς, ασκούν περισσότερη οικονομική επίδραση, από άποψη δημόσιων δαπανών, από οποιοδήποτε άλλο τύπο τοπικής κυβέρνησης. Οι κοινότητες είναι μικρές «δικαιοδοσίες» με λίγες ικανότητες, εκτελώντας τους στόχους που τους ανατίθενται από τους αντίστοιχους δήμους.

Εντούτοις, ο νόμος που μεταφέρει τις αρμοδιότητες από την κεντρική κυβέρνηση στην τοπική κυβέρνηση⁵⁸, όχι μόνο διευρύνει τις ικανότητες των δήμων, (όπως η κοινωνική κατοικία, ο πολιτισμός, η κοινωνική δράση, το περιβάλλον, και η δημοτική αστυνομία), αλλά επέτρεψε σε αυτές να εξουσιοδοτήσουν πολύ περισσότερες ευθύνες στις κοινότητες. Κατά συνέπεια, αυξάνεται τώρα η λειτουργική σημασία τους και παρεμβαίνουν σε θέματα όπως, ο αγροτικός και αστικός εξοπλισμός, ο δημόσιος ανεφοδιασμός (π.χ. νερό), η εκπαίδευση και ο πολιτισμός, η ψυχαγωγία και ο αθλητισμός, η υγειονομική περίθαλψη, η κοινωνική δράση, η αστική προστασία του περιβάλλοντος, η αστική ανάπτυξη, η αγροτική ρύθμιση και προστασία της κοινότητας. Αυτή η διεύρυνση λειτουργιών είχε μερικές συνέπειες

⁵⁷ Σύμφωνα με το PRC, Άρθρο 236.

⁵⁸ Νόμος 159/99.

στους πόρους χρηματοδότησης των κοινοτήτων, εφόσον πραγματοποιούνταν οικονομικές μεταφορές από την κεντρική κυβέρνηση και τώρα διανέμονται μεταξύ των δήμων και των κοινοτήτων.

Οι γενικές ικανότητες-αρμοδιότητες των δήμων, που πρόσφατα διευρύνθηκαν σημαντικά, αφορούν διάφορες περιοχές παρέμβασης⁵⁹:

1. Ο αγροτικός και αστικός εξοπλισμός, πράσινες περιοχές, οδοί και πάροδοι, νεκροταφεία και αγορές.
2. Ενεργειακός, δημόσιος φωτισμός (αγροτικός και αστικός), διανομή της ενέργειας της χαμηλής δύναμης, άδειες για να εγκαταστήσει τους σταθμούς βενζίνης, άδειες για να εγκαταστήσει ανελκυστήρες.
3. Δίκτυο μεταφορών, αστικών μεταφορών τηλεπικοινωνιών, δομές για να υποστηρίξει τις οδικές μεταφορές, δημοτικά αεροδρόμια.
4. Κτήρια και εξοπλισμός εκπαίδευσης για τα νηπιαγωγεία, παιδικοί σταθμοί και σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, σχολική μεταφορά, υποστηρίζοντας την ανάπτυξη της διδασκαλίας των συμπληρωματικών δραστηριοτήτων στους παιδικούς σταθμούς και τα σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, κ.λπ.
5. Κέντρα πολιτιστικής κληρονομιάς, πολιτισμού και επιστήμης, βιβλιοθήκες, μουσεία, θέατρα, προτάσεις για την ταξινόμηση της κληρονομιάς του δημοτικού ενδιαφέροντος, κλπ.
6. Πάρκα, κέντρα αναψυχής, γυμναστήρια και έγκριση και επιθεώρηση όλων αυτών.
7. Εξοπλισμός για τα ιατρικά κέντρα, συμμετοχή στις συμβουλευτικές επιτροπές για να ελέγξουν και να αξιολογήσουν την εθνική υγειονομική υπηρεσία, θέτοντας τις πολιτικές και τις ενέργειες για τη δημόσια υγεία μαζί με τα δημοτικά γραφεία υγείας.
8. Κοινωνικά κτήρια και εξοπλισμός διευκόλυνσης για τους ανάπηρους ανθρώπους που υποστηρίζουν τα κέντρα, τα σπίτια για ηλικιωμένους, καθώς επίσης και τη συμμετοχή στα κοινωνικά προγράμματα μαζί με άλλους δήμους, κοινωνικά ιδρύματα αλληλεγγύης και φιλανθρωπίας, ή/και την κεντρική κυβέρνηση.

⁵⁹ Νόμος 159/99, άρθρο 13 που αναλύεται λεπτομερώς στα άρθρα 16-31.

9. Παρέχεται το έδαφος για την κοινωνική κατοικία, προωθώντας τα προγράμματα για να ανανεωθούν και να επισκευαστούν τα χαλασμένα σπίτια, ελέγχοντας δαπάνες για την αστική ανακαίνιση και διαχειρίζεται το δίκτυο των κοινωνικών νοικιασμένων σπιτιών, κ.λπ.
 10. Πυροσβεστικές, κτισίματα και εξοπλισμός για την έδρα πυροσβεστικών σταθμών, υποδομές για την κατάσβεση των πυρκαγιών, ανάπτυξη των προγραμμάτων για τον καθαρισμό δασών και συντήρηση της αστικής προστασίας, κλπ.
 11. Περιβάλλον και βασικά δημοτικά συστήματα υγιεινής παροχής νερού και της επεξεργασίας λυμάτων, της συλλογής απορριμμάτων και ο καθαρισμός των δρόμων, προτάσεις για τη δημιουργία των προστατευόμενων φυσικών ζωνών.
 12. Ενέργειες καταναλωτικής υπεράσπισης, να ενημερωθούν και να προστατευθούν τα καταναλωτικά δικαιώματα που δημιουργούν τα συστήματα (συγκεκριμένα γραφεία) για να μεσολαθήσουν νομικά για τις συγκρούσεις που είναι σχετικές με τα καταναλωτικά δικαιώματα αλλά και υποστηρίζει τις ενώσεις των καταναλωτών.
 13. Δημιουργία και συμμετοχή προαγωγής ανάπτυξης στις δημοτικές επιχειρησιακές επιχειρήσεις, προαγωγή των τοπικών πρωτοβουλιών να αυξηθεί η απασχόληση, προαγωγή του τοπικού τουρισμού, προαγωγή των δραστηριοτήτων σχετικών με την τοπική βιοτεχνία και λαογραφία.
 14. Ρύθμιση και αστικοποίηση εδαφών για να διαμορφώσει και να εγκρίνει το δημοτικό σχέδιο της ρύθμισης εδαφών (π.χ. καθορίζοντας τις περιοχές για τους κήπους, τα κτήρια, τη βιομηχανία, κ.λπ.), προωθώντας την ανακαίνιση των υποβιβασμένων περιοχών και των ιστορικών κέντρων.
 15. Δημοτική αστυνομία που δημιουργεί τα γραφεία της δημοτικής αστυνομίας, της οποίας η επέμβαση πρέπει να είναι μέσα σε ορισμένο σύνολο ορίων από τους συγκεκριμένους νόμους και τις ρυθμίσεις.
 16. Εξωτερική συνεργασία που συμμετέχει στα προγράμματα και τις ενέργειες της αποκεντρωμένης συνεργασίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Η κεντρική κυβέρνηση παρέχει μόνο τη διοικητική/επιθεωρητική κηδεμονία (καθοδήγηση), ελέγχοντας τη νομική ολοκλήρωση. Όσον αφορά την παρούσα

πολιτική δομή της τοπικής κυβέρνησης⁶⁰, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν μια εκτελεστική επιτροπή (*Câmara Municipal* για τους δήμους και *Junta de Freguesia* για τις κοινότητες) και μια επιτροπή μελέτης (το συμβούλιο ή συνέλευση, *Assembleia Municipal* για τους δήμους και *Assembleia de Freguesia* για τις κοινότητες). Αυτή η οργάνωση μοιάζει με την εθνική κυβέρνηση, όπου υπάρχει ο ανώτερος υπάλληλος και το Κοινοβούλιο.

Συνεπώς, και τα συμβούλια των δήμων και των κοινοτήτων είναι πολιτικές επιτροπές μελετητικής φύσης, υπό την έννοια ότι είναι αρμόδιες για τις κύριες αποφάσεις και για τον καθορισμό των κύριων οδηγιών και των πολιτικών, προσανατολίζοντας τις δραστηριότητες των τοπικών κυβερνήσεων. Εάν είναι απαραίτητο να ολοκληρωθούν αποτελεσματικά οι λειτουργίες τους, μπορούν να υποστηριχθούν διοικητικά από ομάδες συμπεριλαμβανόμενες από ανώτερους υπαλλήλους και δημόσιους υπαλλήλους, που υποδεικνύονται από τις εκτελεστικές επιτροπές. Μεταξύ των ικανοτήτων τους⁶¹, πρέπει να δώσουμε έμφαση σε μερικά στοιχεία σχετικά με τους πόρους χρηματοδότησης, που προϋπολογίζουν και λογαριάζουν, όπως:

1. Η έγκριση για τις επιλογές του σχεδίου (στρατηγικό μακροπρόθεσμο σχέδιο δραστηριοτήτων), της πρότασης προϋπολογισμών και των αναθεωρήσεών του.
2. Η έκθεση για τις δραστηριότητες και τους ετήσιους απολογισμούς, αυτοί πρέπει να εγκριθούν στη συνηθισμένη συνεδρίαση⁶².
3. Η έγκριση για την σύναψη δανείων συμβάλλεται, καθώς επίσης και νέες αμοιβές και καθορισμένα ποσοστά αμοιβών.
4. Θέτουν το ετήσιο ποσοστό για μερικούς δημοτικούς φόρους ιδιοκτησίας, καθώς επίσης και συσκέπτονται για όλα τα ζητήματα που αφορούν τις νομικές φορολογικές δυνάμεις τους.
5. Οι εκτελεστικές επιτροπές είναι αρμόδιες για την τρέχουσα διαχείριση όλων των ζητημάτων των τοπικών κυβερνήσεων καθημερινά και εφαρμόζουν τους προσανατολισμούς, που τίθενται από τα αντίστοιχα συμβούλια⁶³. Οι σχετικές

⁶⁰ Σύμφωνα με το PRC, άρθρα 239, 244-246 και 250-252, που συμπληρώνεται από το Νόμο 169/99, άρθρα 2, 3, 23, 41 και 56.

⁶¹ Νόμος 169/99, άρθρα 17 και 53.

⁶² Νόμος τοπικών πόρων χρηματοδότησης 42/98, άρθρο 9, π.1.

⁶³ Νόμος 169/99, άρθρα 33-37 και 64-67.

ικανότητες τους σε σχέση με τους πόρους χρηματοδότησης, που προϋπολογίζουν και που λογαριάζουν είναι κυρίως:

4.2 Η προετοιμασία και η παρουσίαση στο συμβούλιο των επιλογών του σχεδίου και του προϋπολογισμού, των αναθεωρήσεών του, καθώς επίσης και των ετήσιων εκθέσεων απολογισμών των δραστηριοτήτων.

1. Η αποστολή των ετήσιων απολογισμών στο δικαστήριο (οντότητα αρμόδια για τον έλεγχο των απολογισμών των τοπικών κυβερνήσεων), πρέπει να σταλούν μέχρι την 15^η Μαΐου του τρέχοντος έτους, ανεξάρτητα αν έχουν εγκριθεί από το συμβούλιο, με ένα αντίγραφο στο Υπουργείο Οικονομικών καθώς επίσης και στο Υπουργείο Ρύθμισης Εδαφών⁶⁴.
2. Ακολουθεί το σχέδιο με τον προϋπολογισμό που εγκρίνονται από το συμβούλιο, που καθορίζει το σύστημα εσωτερικού ελέγχου, δηλ., το σχέδιο της ρύθμισης, των πολιτικών, των μεθόδων και των διαδικασιών ελέγχου προκειμένου να βεβαιωθεί ότι όλες οι δραστηριότητες μέσα στην οντότητα πραγματοποιούνται με την αποδοτικότητα και την ακεραιότητα.
3. Στους δήμους, για να τεθούν οι αξίες και τα ποσοστά των υπηρεσιών που παρέχονται από τις μονάδες των δημοτικών υπηρεσιών.

Όσον αφορά τις εκτελεστικές επιτροπές των δήμων ειδικότερα⁶⁵, περιλαμβάνουν από 4 έως 16 συμβούλους (ανάλογα με τον αριθμό ψηφοφόρων) που καλούνται vereadores, συν τον Πρόεδρο, ο οποίος διοργανώνει τη διαδικασία της ψηφοφορίας.

Ο Πρόεδρος επιλέγει ένα μέλος για να γίνει αντιπρόεδρος και αποφασίζει σχετικά με την πλήρη ή μερική απασχόληση των μελών. Επιπλέον σε μερικούς δήμους, συνήθως ανάλογα με τη σημασία ορισμένων θεμάτων στο εκλογικό πρόγραμμα, ο Πρόεδρος μπορεί να αποφασίσει για μερικά μέλη να γίνουν αρμόδια για τις ιδιαίτερες πολιτικές περιοχές, τις αποκαλούμενες *pelouros*. Αυτό σημαίνει, ότι οι vereadores είναι αρμόδιες για οποιεσδήποτε αποφάσεις σχετικά με εκείνα τα θέματα (π.χ. πολιτισμός, αθλητισμός, περιβάλλον, κ.λπ.). Πέρα από αυτά, ο Πρόεδρος έχει πολλές άλλες σημαντικές ικανότητες και δυνάμεις⁶⁶, καθώς επίσης και άλλες

⁶⁴ Νόμος 42/98 τοπικών πόρων χρηματοδότησης, άρθρο 9, π.2.

⁶⁵ Νόμος 169/99, άρθρο 57.

⁶⁶ Περίπου 40 στο σύνολο σύμφωνα με το Νόμο 169/99, άρθρο 68.

ευθύνες που του έχουν αναταθεί από το συμβούλιο⁶⁷. Άρα, ο Πρόεδρος της εκτελεστικής Επιτροπής του δήμου πρέπει να είναι από μόνος του μια άλλη εκτελεστική επιτροπή; Ακόμα κι αν ο ίδιος ο Πρόεδρος δεν είναι μια συνταγματική δημοτική επιτροπή, όχι μόνο εκλέγεται άμεσα από τον πληθυσμό, αλλά και διαδραματίζει έναν πολύ σημαντικό ρόλο στα:

- Πολιτική μεσολάβηση μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των περιφερειακών και τοπικών οντοτήτων και των αντιπροσωπειών ανάπτυξης.
- Αρχηγία των λόμπι την ίδια στιγμή που βεβαιώνει την τρέχουσα διαχείριση του δήμου.

Επομένως, η «φυσική δύναμη» αυτού του Προέδρου, που είναι αναγνωρισμένη από τα άλλα μέλη της επιτροπής, γίνεται καθοριστική στη διεύθυνση ολόκληρων των δραστηριοτήτων των δήμων.

4.3 Οι δημοτικές υπηρεσίες

Όσον αφορά την οργανωτική δομή, ένα ζήτημα που είναι αξιοσημείωτο να αναφερθεί για το εσωτερικό των δήμων, είναι οι αποκαλούμενες δημοτικές υπηρεσίες. Είναι διαφορετικές από τις συνηθισμένες μη αυτόνομες υπηρεσίες, που άμεσα κατευθύνονται από τις δημοτικές επιτροπές. Στην πραγματικότητα, μέσα στη διοίκηση του δήμου, οργανώνονται αυτόνομα, με το διοικητικό συμβούλιό τους⁶⁸. Η λειτουργία τους ρυθμίζεται ουσιαστικά από τον πορτογαλικό διοικητικό κώδικα (με μερικές νομικές απαιτήσεις χρονολογημένες από το 1940) και στοχεύουν στην εξερεύνηση, με έναν βιομηχανικό επιχειρησιακό τρόπο που αντέχει όλους τους σχετικούς κινδύνους, σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες τοπικού συμφέροντος (όπως η διανομή του νερού, ο δημόσιος φωτισμός, η συλλογή λυμάτων και απορριμμάτων και η επεξεργασία, οι δημόσιες αστικές συλλογικές μεταφορές). Συνεπώς, μόνο για αυτούς ο νόμος τοπικής χρηματοδότησης ορίζει τα ποσοστά και τις τιμές⁶⁹.

Κάθε μονάδα των δημοτικών υπηρεσιών είναι κανονικά εξειδικευμένη σε έναν τύπο δραστηριότητας, έτσι οι δήμοι μπορούν να έχουν διάφορες αυτόνομες μονάδες δημοτικών υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, κάθε μια από αυτές τις μονάδες μπορεί

⁶⁷ Νόμος 169/99, άρθρο 65.

⁶⁸ Νόμος 169/99, άρθρο 64, π.1i.

⁶⁹ Νόμος 42/98, άρθρο 20.

να θεωρηθεί αληθινή δημοτική επιχειρησιακή επιχείρηση, αν και δεν είναι νομικά ανεξάρτητες. Πράγματι, ακόμα κι αν προετοιμάζουν το σχέδιο και τον προϋπολογισμό των δραστηριοτήτων τους (διοικητική και οικονομική αυτονομία), είναι ενσωματωμένοι μέσα στο δήμο ως η μόνη δικαστική οντότητα. Ακόμα, οι υπηρεσίες αυτές είναι ξεχωριστές οικονομικές οντότητες που διαφέρουν από το υπόλοιπο του δήμου, δεδομένου ότι οι παγιωμένοι απολογισμοί δεν προετοιμάζονται ακόμη στους πορτογαλικούς δήμους.

Επιπλέον, οι δημοτικές υπηρεσίες είναι ένας τρόπος που οι δήμοι έχουν βρει για τη διοικητική αποκέντρωση, κρατώντας τον έλεγχο ορισμένων υπηρεσιών. Έτσι το δημοτικό συμβούλιο εγκρίνει ποιες υπηρεσίες είναι δημοτικές⁷⁰.

4.4 Δημιουργία, διάλυση και αναδόμηση

Το Σύνταγμα ορίζει ότι η δημιουργία, η διάλυση ή η εδαφική τροποποίηση των τοπικών κυβερνήσεων είναι ένα θέμα που αποτελεί αποκλειστικότητα της Συνέλευσης. Καμία αναδιοργάνωση των δημοτικών ορίων δεν κρίθηκε απαραίτητη κατά τη διάρκεια των συνταγματικών μεταρρυθμίσεων του 1976 και διατηρήθηκε η προ 1974 διαίρεση. Τα παρόντα δημοτικά όρια είναι, επομένως, ουσιαστικά το αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων που εισάγονται κατά τη διάρκεια του τελευταίου αιώνα. Οι δύο κύριοι λόγοι που λήφθηκαν υπόψη για τη διατήρησή τους ήταν η διαπιστωμένη ιστορική και παραδοσιακή σύνδεση των πολιτών στις υπάρχουσες μονάδες και το στοιχείο, ότι το μέσο μέγεθός τους ήταν ήδη μεγάλο, κατά μέσον όρο πάνω από 300 τετραγωνικά χλμ, που τα τοποθετούν μεταξύ των μεγαλύτερων στην Ευρώπη. Το μέσο μέγεθος των κοινοτήτων, αφ' ετέρου, είναι λιγότερο από 22 τετραγωνικά χλμ. Περίπου 200 νέοι δημιουργήθηκαν πρόσφατα με την υποδιαίρεση κάποιων άλλων.

Υπάρχει ένα αυξανόμενο ενδιαφέρον για διαδημοτική συνεργασία. Οι δήμοι μπορούν να διαμορφώσουν ενώσεις με άλλους δήμους για την κοινή διαχείριση ορισμένων εγκαταστάσεων και πόρων. Αυτό έχει αποδειχθεί πολύτιμο και αποτελεσματικό μέσο για παροχή χαμηλού κόστους υπηρεσιών, ιδιαίτερα στις μικρές και απομονωμένες κοινότητες.

⁷⁰ Νόμος 58/98: Μετά την πρόσφατη τάση να μεταβιβαστούν οι αρμοδιότητες, πολλοί πορτογαλικοί δήμοι έχουν μετασχηματίσει τις μονάδες δημοτικών υπηρεσιών σε δημοτικές επιχειρήσεις, δηλαδή αφότου πέρασε η τελευταία νομοθεσία το 1998.

4.5 Οργανισμοί ελέγχου

Η διοικητική επίβλεψη των τοπικών κυβερνήσεων από την κεντρική κυβέρνηση λαμβάνει τη μορφή ελέγχου της νομιμότητας όλων των πράξεων της τοπικής κυβέρνησης, σύμφωνα με το σύνταγμα. Αυτό γίνεται από τη γενική επιθεώρηση της εδαφικής διοίκησης⁷¹, που διευθύνεται από έναν δικαστή και έχει κάποια ανεξαρτησία, αλλά είναι άμεσα συνδεδεμένη με τον Υπουργό Υποδομής, Προγραμματισμού και Εδαφικής Ανάπτυξης. Η Γενική Διεύθυνση των τοπικών αρχών στο ίδιο υπουργείο ενδιαφέρεται για τα θέματα αποδοτικότητας, αλλά μπορεί μόνο να προτείνει και να μην επιβάλει τις προτάσεις για τη βελτίωση, συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται για το οικονομικό κεφάλαιο εξίσωσης. Συντονίζει επίσης μερικά από τα προγράμματα συμβάσεων μεταξύ των περιφερειακών υπουργείων και των δήμων. Η Γενική Επιθεώρηση Χρηματοδότησης και το Δικαστήριο Λογιστικού Ελέγχου ελέγχουν τη νομιμότητα της χρήσης των δημοτικών οικονομικών πόρων. Το Δικαστήριο του Λογιστικού Ελέγχου εξετάζει όλα τα αιτήματα για τις συμβάσεις, που υπερβαίνουν ένα συγκεκριμένο ποσό και εκτελεί έναν ετήσιο έλεγχο στους απολογισμούς των τοπικών αρχών.

Τα τελευταία πέντε χρόνια η λογιστική παρακολούθηση των οικονομικών έχει εξελιχθεί με την υιοθέτηση του διπλογραφικού συστήματος. Οι δήμοι επίσης επεξεργάζονται ένα μεσοπρόθεσμο επενδυτικό πρόγραμμα. Ο έλεγχος του ισολογισμού των Ο.Τ.Α. γίνεται με δύο τρόπους: α) μέσα στους Ο.Τ.Α. από αντίστοιχα αποφασιστικά όργανα εξουσιοδοτημένα από το νόμο να εγκρίνουν την έκθεση δραστηριοτήτων, όπως την παρουσιάζουν τα εκτελεστικά όργανα και β) έξω από τους Ο.Τ.Α., από το Ελεγκτικό Συνέδριο αρμόδιο μέσα στις νόμιμες προθεσμίες να κάνει τον έλεγχο ισολογισμού των Ο.Τ.Α., αλλά και να ελέγχει προληπτικά τη νομιμότητα και την κάλυψη των δαπανών από τον προϋπολογισμό.

⁷¹ Inspectorate-General of Territorial Administration, IGAT.

5.Εξουσίες

5.1 Η φύση των υπό-εθνικών αρχών

Το βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην Πορτογαλία είναι ο χωρισμός και η μελέτη των εκτελεστικών λειτουργιών μεταξύ δύο οργανισμών, καθώς και οι δύο έχουν την ίδια πολιτική νομιμότητα.

Οι δήμοι έχουν δύο κυβερνητικούς οργανισμούς:

1. Η συνέλευση, η οποία έχει ένα νομοθετικό σώμα και εγκρίνει όλες τις σημαντικές δημοτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένης της ψηφοφορίας των σχεδίων χρήσης προϋπολογισμών και εδάφους. Αποτελείται από τους προέδρους των εκτελεστικών συμβουλίων όλων των κοινοτήτων και έναν καθορισμένο αριθμό εκλεγμένων αντιπροσώπων.
2. Η δημοτική συνέλευση (Municipal Chamber), η οποία είναι το εκτελεστικό συλλογικό σώμα του δήμου και εκλέγεται άμεσα από αυτό. Έχει από πέντε έως έντεκα μέλη συμπεριλαμβανομένου ενός προέδρου (δήμαρχος) που είναι αυτός που έλαβε τις περισσότερες ψήφους. Η Λισσαβόνα, λόγω του μεγέθους της, έχει 17 μέλη.

Αξιοσημείωτο προς αναφορά είναι το σώμα της κοινότητας, όπου είναι η άμεσα εκλεγμένη συνέλευση κοινοτήτων. Έχει παρόμοιες λειτουργίες όπως η δημοτική συνέλευση αλλά σε επίπεδο «γειτονιάς». Ο κύριος σκοπός της, εντούτοις, είναι να εκλέξει το εκτελεστικό σώμα, την επιτροπή των κοινοτήτων (junta), η οποία περιλαμβάνει από τρία έως επτά μέλη συμπεριλαμβανομένου του προέδρου της. Ο πρόεδρος είναι ο κύριος αντιπρόσωπος της κοινότητας, μια θέση που υποστηρίζεται από τον ηγέτη που λαμβάνει τις περισσότερες ψήφους στην εκλογή των συνελεύσεων. Οι κοινότητες ενεργούν γενικά και ως μονάδες μιας αυτόνομης κυβέρνησης αλλά και ως εξουσιοδοτημένες μονάδες της παροχής υπηρεσιών εξ ονόματος του δήμου.

Η οργανική δομή των μητροπολιτικών περιοχών είναι παρόμοια με αυτήν των δήμων. Περιλαμβάνει τη μητροπολιτική συνέλευση τα μέλη της οποίας εκλέγεται από τις δημοτικές συνελεύσεις και μια μητροπολιτική επιτροπή (junta) που είναι το εκτελεστικό σώμα και αποτελείται από τους δημάρχους όλων των δήμων. Κατά συνέπεια στη Λισσαβόνα, η μητροπολιτική συνέλευση και η junta έχουν 50 και 18

μέλη αντίστοιχα και στο Πόρτο οι αντίστοιχοι αριθμοί είναι 27 και 9 μέλη. Υπάρχει επιπλέον ένα συμβουλευτικό όργανο, το μητροπολιτικό συμβούλιο που πρέπει να διαδραματίσει ένα βασικό ρόλο στο συντονισμό των υπηρεσιών μεταξύ των διαφόρων διοικητικών επιπέδων. Το μητροπολιτικό συμβούλιο αποτελείται από τα μέλη της junta, μαζί με τον πρόεδρο της περιφερειακής επιτροπής συντονισμού και τους προϊσταμένους των άλλων κύριων οργανισμών που παρέχουν τις δημόσιες υπηρεσίες στην περιοχή.

Οι αυτόνομες περιοχές των Αζόρων και της Μαδέρας έχουν την πολιτική και διοικητική τους αυτονομία μαζί με νομοθετικές δυνάμεις και δεν θεωρούνται τοπικές αρχές όπως οι δήμοι, οι κοινότητες και οι διοικητικές περιφέρειες. Οι κυβερνητικοί οργανισμοί των δύο αυτόνομων περιφερειών είναι η περιφερειακή συνέλευση και η περιφερειακή κυβέρνηση. Η περιφερειακή συνέλευση εκλέγεται από την ανάλογη αντιπροσώπευση μέσα από την άμεση καθολική ψήφο. Η περιφερειακή κυβέρνηση είναι πολιτικά υπόλογη στην περιφερειακή συνέλευση. Ο πρόεδρος της διορίζεται από τον αρμόδιο υπουργό της περιφέρειας και τα άλλα μέλη διορίζονται ή απομακρύνονται από τον υπουργό της περιφέρειας μετά από πρόταση του προέδρου της περιφερειακής κυβέρνησης.

5.2 Τύπος και βαθμός αυτονομίας

Η τοπική δημοκρατία προβλέπεται σαφώς στο Σύνταγμα σύμφωνα με τέσσερις σημαντικές αρχές:

1. η αυτονομία των τοπικών μονάδων της διοίκησης,
2. η ύπαρξη της τοπικής κυβέρνησης μέσα στη δημοκρατική οργάνωση του κράτους,
3. η οικονομική και πατρογονική αυτονομία των τοπικών αρχών και
4. η ρυθμιστική ικανότητα της τοπικής κυβέρνησης.

Ένα καταστατικό του 1984 ορίζει ότι οι δήμοι μπορούν να καθορίσουν τις δομές του προσωπικού τους σύμφωνα με τις τοπικές απαιτήσεις.

Οι τοπικές αρχές έχουν πρόσβαση στην κύρια αγορά. Υπάρχουν, εντούτοις, ακριβή όρια στο βαθμό, στον οποίο οι δήμοι μπορούν να δανειστούν τα χρήματα και να υποστούν τα χρέη, αν και διάφοροι δήμοι αντιμετωπίζουν αυτήν την περίοδο τα προβλήματα ελλείμματος.

Παρά τις παροχές του Συντάγματος για την τοπική αυτονομία, υπάρχουν όρια στους οικονομικούς πόρους που διατίθενται άμεσα στις τοπικές κυβερνήσεις. Οι δήμοι εξαρτώνται από τις επιχορηγήσεις που προέρχονται από το κέντρο μέχρι το σημείο, που η εξουσία τους για επιβολή τους τοπικών φόρων περιοριστεί, αλλά και επειδή το κοινοβούλιο είναι αυτό που καθορίζει τα όρια στα φορολογικά ποσοστά. Στην πραγματικότητα, μόνο ένας από τους έξι τοπικούς φόρους (το derrama, ένα συμπλήρωμα στο φόρο των εταιρικών εισοδημάτων) καθορίζεται και συλλέγεται τοπικά. Κάθε δήμος αποφασίζει εάν θα πρέπει να το εφαρμόσει και σε ποιο ποσοστό (μέχρι 10 τοις εκατό). Η Πορτογαλία μπορεί να διαπιστωθεί ότι έχει μια ουδέτερη πολιτική έναντι των οικονομικών μεταφορών, από την κεντρική στην τοπική κυβέρνηση δεδομένου, ότι η τοπική κυβέρνηση μπορεί να ενεργήσει ελεύθερα μέσα σε ένα νόμιμα προκαθορισμένο πλαίσιο που της δίνει έναν βαθμό αυτονομίας.

Μια πιο πρόσφατη αναθεώρηση αναφέρει πως τέσσερα είναι τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα που χαρακτηρίζουν τις οντότητες που ανήκουν στην τοπική (αυτόνομη) διοίκηση:

1) Ακολουθούν τα δημόσια συμφέροντα σύμφωνα με τον πληθυσμό του εδάφους τους (όχι άλλα, όπως είναι τα κρατικά συμφέροντα).

2) Είναι αυτοδιοικούμενες υπό την έννοια, ότι δεν υπακούν σε οποιεσδήποτε προσανατολισμούς ή κατευθύνσεις από την κεντρική κυβέρνηση για να εκτελέσουν τις δραστηριότητές τους.

3) Υπόκεινται μόνο σε μια «διοικητική δύναμη κηδεμονίας» από την κεντρική κυβέρνηση, για τον φορολογικό και νομικό έλεγχο. Είναι επομένως έλεγχος της νομιμότητας (επιθεώρηση και καθιέρωση) και όχι της αξίας ή της λειτουργικότητας τους.

4) Είναι «συλλογικές οντότητες του πληθυσμού και του εδάφους», έχοντας ένα ανθρώπινο υπόστρωμα παράλληλα με τη σχετική γεωγραφική περιοχή.

Ακόμη, οι οντότητες που ανήκουν στην τοπική διοίκηση έχουν τους δικούς του πόρους χρηματοδότησης και την ιδιοκτησία τους. Επομένως, οι υπηρεσίες αυτές έχουν δημοσιονομική ανεξαρτησία⁷².

⁷² Άρθρο 238, π.1 του Συντάγματος.

6. Διοικητικές λειτουργίες

6.1 Χάραξη πολιτικής και συντονισμός

Σε εθνικό επίπεδο, οι εβδομαδιαίες συνεδριάσεις των γραμματειών του κράτους διαδραματίζουν έναν σημαντικό συντονιστικό ρόλο. Διαχωρίζουν και ταξινομούν τις προτάσεις για τους λογαριασμούς ή τα διατάγματα και τα σχέδια αποφάσεων, προτού υποβληθούν στο συμβούλιο των υπουργών. Ταξινομούν τα πιθανά προβλήματα της επικάλυψης, του διπλασιασμού ή της παρανόησης συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων σχετικά με την τοπική κυβέρνηση.

Το Σύνταγμα δίνει υψηλή προτεραιότητα στην έννοια της συμμετοχής των πολιτών⁷³ και η επίπτωση αυτής της πολιτικής επιλογής εμφανίζεται περισσότερο στις τοπικές αρχές απ' ό τι στην κεντρική διοίκηση. Οι τοπικές αρχές μπορούν να συμβουλευθούν τους πολίτες, σχετικά με θέματα που τους εξουσιοδοτούνται, μέσω ενός δημοψηφίσματος.

6.2 Επίσημοι και ανεπίσημοι μηχανισμοί

Στα μέσα της δεκαετίας του '70, οι 275 δήμοι της ηπειρωτικής χώρας ομαδοποιήθηκαν σε περίπου 50 μπλοκ, που το κάθε ένα έχει γραφεία τεχνικής υποστήριξης (γνωστά ως GATs). Τα GATs απασχολούν επαγγελματικό προσωπικό, που θεωρείται ότι έχει θέση δημόσιων υπαλλήλων. Οι δαπάνες τους διαμοιράζονται στις κεντρικές και τοπικές κυβερνήσεις και οι προτεραιότητες καθορίζονται ετησίως από τους δημάρχους των δήμων, που παρακολουθούν παράλληλα και την πρόοδο τους. Ο επικεφαλής κάθε GAT διορίζεται από τον αρμόδιο υπουργό, αφότου οι δήμοι έχουν εισηγηθεί τα ονόματα. Αυτό έχει βοηθήσει να αναπτυχθεί μια αίσθηση της υπέρ-δημοτικής συνείδησης. Ο συντονισμός εξασφαλίζεται από τις πέντε Περιφερειακές Επιτροπές Συντονισμού (Regional Co-ordination Commissions, CCRs). Τα CCRs διεύρυναν τις ευθύνες τους, αλλά κάποια GATs είχαν αργούς ρυθμούς ανταπόκρισης στις τοπικές ανάγκες.

Τα CCRs είναι μια επέκταση της κεντρικής κυβέρνησης με μια ουσιαστική συντονιστική λειτουργία. Εξασφαλίζουν συνοχή στη διοικητική, οικονομική και τεχνική υποστήριξη που παρέχεται στις τοπικές αρχές, ωστόσο τα σημαντικότερα

⁷³ Διευκρινίζει σε πολλά σημεία ότι η λήψη των αποφάσεων πρέπει να γίνεται με όση περισσότερη συμμετοχή πολιτών είναι δυνατόν.

προγράμματά τους είναι αυτά που ενθαρρύνουν τη διαδημοτική συνεργασία. Το πρόγραμμα «PROSIURB», που κατευθύνεται προς την πολυτμηματική ανάπτυξη στις μεσαίου μεγέθους πόλεις, ειδικότερα στους κοινωνικούς και γεωργικούς τομείς, είναι ένα εργαλείο κεντρικής κυβέρνησης για τον οριζόντιο και κάθετο συντονισμό.

Η εθνική ένωση των δήμων είναι ένα ενεργό και καλά οργανωμένο σώμα, αν και δημιουργεί πολλά ερωτήματα σχετικά με τις μεταφορές-ανακατανομή των ευθυνών. Επειδή, οι ηγέτες του είναι δήμαρχοι, ο βαθμός στον οποίο μπορεί να εκπληρώσει το συμβουλευτικό ρόλο του περιορίζεται από τις τεχνικές και επαγγελματικές εξουσίες, που οι δήμαρχοι έχουν στην ευχέρεια τους. Μια εθνική ένωση κοινοτήτων έχει επίσης πρόσφατα δημιουργηθεί.

Η Πορτογαλία, όπως άλλες χώρες, έχει μερικές ανεπάρκειες και στον επίσημο και τον ανεπίσημο συντονισμό σε ολόκληρη τη διοίκησή της. Υπάρχει ιδιαίτερη ανεπιστημότητα στις διοργανικές σχέσεις, ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο μεταξύ των γειτονικών τοπικών αρχών (αλλά λιγότερο μεταξύ των υπηρεσιών σε διαφορετικά επίπεδα και διαφορετικής φύσης).

7. Οικονομική διαχείριση

7.1 Πηγές εισοδήματος

Το μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων των δήμων και των κοινοτήτων προέρχεται από μία γενική επιχορήγηση, η οποία ταξινομείται σε τρεις επιμέρους: α) στους γενικούς πόρους που αντιστοιχούν στο 20% των συνολικών εσόδων των δήμων και κατανέμονται με κριτήρια, όπως ο πληθυσμός, ο αριθμός των κοινοτήτων και η φοροδοτική ικανότητα του δήμου, β) στον πόρο για τη δημοτική συνοχή, που στοχεύει στην άμβλυνση των διαδημοτικών ανισοτήτων. Κριτήρια κατανομής αποτελούν, η απόκλιση από το μέσο εθνικό όρο δημοτικής φορολογίας, αλλά και κοινωνικοί δείκτες, όπως το προσδόκιμο όριο ζωής, η υγεία, οι εκπαιδευτικές και υγειονομικές υποδομές, και γ) στο βασικό δημοτικό πόρο, που ως στόχο έχει να παρέχει σε όλους τους δήμους το ελάχιστο κόστος λειτουργίας τους.

Οι παραπάνω επιχορηγήσεις είναι γενικές, αλλά η μόνη προϋπόθεση που θέτει ο νόμος είναι ότι θα πρέπει κατά 60% να χρηματοδοτούν τρέχουσες δαπάνες και κατά 40% επενδύσεις.

Οι πορτογαλικοί δήμοι λαμβάνουν επίσης τις επιχορηγήσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω των διαρθρωτικών ταμείων και ειδικότερα, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (FEDER), οι οποίες μπορεί να φτάνουν μέχρι και το 10 τοις εκατό των συνολικών δημοτικών εισοδημάτων. Σε μερικές περιπτώσεις οι δήμοι έχουν πρόβλημα απορρόφησης των κεφαλαίων και συμβολής της συμμετοχής τους. Η διαχείριση των κεφαλαίων από την Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προσφέρει επίσης ένα ισχυρό ερέθισμα για το συντονισμό, ειδικά στο περιφερειακό επίπεδο. Στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Υποστήριξης (European Support Framework, CCA), το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Regional Development Fund, FEDER) υπολογίζει, ότι πάνω από 50 τοις εκατό των διαρθρωτικών ταμείων από την Ευρωπαϊκή Ένωση πάνε στην Πορτογαλία και απαιτεί να γίνεται ο έλεγχος και ο συντονισμός στο περιφερειακό επίπεδο μέσω των CCRs.

Η τοπική φορολογία, τα δάνεια και οι αμοιβές χρηστών για ορισμένες τοπικές υπηρεσίες είναι οι άλλες πηγές τοπικής χρηματοδότησης. Τρεις είναι οι βασικοί ίδιοι πόροι της Τ.Α.: ο φόρος ακίνητης περιουσίας, που καλύπτει το 34% των φορολογικών και το 10% των συνολικών εσόδων τους, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων, που καλύπτει το 27% των φορολογικών και το 8% των συνολικών εσόδων τους, γ) ο φόρος στα οχήματα, που καλύπτει το 6% των φορολογικών και το 2% των συνολικών εσόδων τους. Οι πορτογαλικοί δήμοι συμμετέχουν επίσης στα έσοδα από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων, που καλύπτει το 13% των φορολογικών και το 4% των συνολικών τους εσόδων⁷⁴.

Οι πόροι των κοινοτήτων δεν υπερβαίνουν συνήθως το πέντε τοις εκατό του συνολικών εισοδήματος τοπικής κυβέρνησης και των δαπανών. Οι δήμοι πρέπει να διανείμουν το 10 τοις εκατό των τρεχουσών μεταφορών, που λαμβάνουν από την κεντρική κυβέρνηση στις κοινότητες, σύμφωνα με τα κριτήρια του πληθυσμού και της περιοχής.

Η πορτογαλική τοπική κυβέρνηση αντλεί τη δύναμη της από το Σύνταγμα⁷⁵. Εντούτοις, επίσης βεβαιώνεται ότι αυτές οι δυνάμεις είναι μέσα στο σύνολο των

⁷⁴ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Portugal*,, Strasbourg.

⁷⁵ PRC, άρθρο 238, π.4.

ορίων από άλλους πιο συγκεκριμένους νόμους και ρυθμίσεις. Αυτό σημαίνει ότι στην πράξη, αν και οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν μερικές φορολογικές και νομικές δυνάμεις⁷⁶, αυτές είναι πολύ περιορισμένες υπό την έννοια ότι τα περισσότερα ποσοστά είναι γενικά υπόθεση της κεντρικής κυβέρνησης, καθώς επίσης και η δύναμη να παραχωρηθούν μερικά φορολογικά οφέλη, εξαρτάται από την κεντρική παρέμβαση. Οι όροι, τιμή, ποσοστό, αμοιβή, πρόστιμο, φορολογική ικανότητα δεν είναι τόσο σημαντικό συνολικό εισόδημα για την τοπική κυβέρνηση.

Ως εκ τούτου, ο νόμος τοπικών πόρων χρηματοδότησης ρυθμίζει το καθεστώς χρέους για τους δήμους και τις κοινότητες⁷⁷, και επιβάλλει μερικούς σοβαρούς πιστωτικούς περιορισμούς. Τα δάνεια για να χρησιμοποιηθούν για τη κοινωνική κατοικία, πρέπει να εγγυώνται μέσω των υποθηκών των σπιτιών⁷⁸. Ωστόσο, η επιστροφή του χρέους αποτελεί δαπάνες προτεραιότητας για τις τοπικές αρχές. Επομένως, το χρέος της τοπικής κυβέρνησης δεν είναι μια ελεύθερη προεπιλογή, παρόλο που μπορεί να φαίνεται ως χαμηλού κινδύνου.

Αν και οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν κάποια ελευθερία να αποφασίσουν και να εγκρίνουν (μέσω της μελέτης των επιτροπών) τα σύντομα ή/και μακροπρόθεσμα δάνεια, η αλήθεια είναι ότι η κεντρική κυβέρνηση έχει και σε αυτό έναν υψηλό βαθμό παρέμβασης, αφού ασκεί έναν κυβερνητικό έλεγχο οριοθετώντας ανώτατα όρια στις αναλογίες του χρέους, και θέτει και άλλα εμπόδια σχετικά με τους σκοπούς που αποσκοπεί. Παραδείγματος χάριν, τα βραχυπρόθεσμα δάνεια επιτρέπονται μόνο για να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες του Υπουργείου Οικονομικών (μετρητά), ενώ τα μακροπρόθεσμα δάνεια γενικά γίνονται για να χρηματοδοτηθούν οι κύριες επενδύσεις⁷⁹.

Δυστυχώς, η μεγάλη πλειοψηφία των πορτογαλικών τοπικών κυβερνήσεων, δηλαδή οι δήμοι, έχουν σοβαρή έλλειψη οικονομικών πόρων, οι οποίοι έχουν οδηγήσει στα σημερινά σοβαρά οικονομικά τους προβλήματα. Παρά τη δυνατότητα των συμβάσεων χρέους, για πολλούς η αναλογία ικανότητας χρέους ξεπεράστηκε πολύ καιρό πριν και ο μόνος τρόπος είναι, είτε να αναπτυχθούν οι συμβάσεις της τεχνικής και χρηματοδοτικής συνεργασίας με την κεντρική κυβέρνηση για ορισμένα

⁷⁶ Νόμος 42/98, άρθρο 1, π.4.

⁷⁷ Νόμος 42/98, άρθρα 23-28.

⁷⁸ Νόμος 42/98, άρθρο 24, π.8.

⁷⁹ Νόμος 42/98, άρθρο 24, π.12.

προγράμματα που περιλαμβάνουν τα μεγάλα ποσά των κεφαλαίων, είτε να κρατηθεί ένα έλλειμμα που συζητιέται με την κεντρική κυβέρνηση, είτε να απορροφηθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό. Εν πάση περιπτώσει, η εξάρτηση από την κεντρική κυβέρνηση δεν μειώνεται, αντίθετα, τόσο η αυτονομία της τοπικής κυβέρνησης συμβιβάζεται σοβαρά.

7.2 Ισορροπία μεταξύ της διακριτικότητας (ελευθερία βούλησης) και του ελέγχου

Το παρόν σύστημα οικονομικής διαχείρισης δεν παρέχει στους δήμους οποιαδήποτε πραγματική οικονομική εξουσία λήψης αποφάσεων. Η μόνη ευελιξία τους είναι η λίγη διακριτικότητα-ελευθερία βούλησης. Οι συγκεκριμένες επιχορηγήσεις που διατίθενται μέσω του συστήματος συμβάσεων-προγραμμάτων ή από την Ευρωπαϊκή Ένωση υπονοούν επίσης ένα πλαίσιο περιφερειακών ή τομεακών στόχων, σύμφωνα με τα καθορισμένα εθνικά κριτήρια. Η προσφυγή σε αυτές τις συγκεκριμένες επιχορηγήσεις, εντούτοις εξαρτάται από τη συμφωνία μεταξύ των κεντρικών και τοπικών αρχών στους στόχους και στη στρατηγική.

Εντούτοις, όλοι οι περιοριστικοί κανόνες εξηγούνται ρητά στο νόμο χρηματοδότησης τοπικών πόρων του 1987, που καθορίζει την οικονομική αυτονομία της τοπικής κυβέρνησης. Αυτό περιορίζει την παρέμβαση από την τρέχουσα κεντρική κυβέρνηση και μειώνει τα περιθώριά για ελιγμούς. Παρέχει το οικονομικό πλαίσιο για τους δήμους, από άποψη πηγών χρηματοδότησης (εισοδήματα και κεντρικές επιχορηγήσεις), τις δημοσιονομικές αρχές, την τοπική φορολογική πολιτική, το πεδίο για το δημοτικό δανεισμό και την οικονομική σχέση μεταξύ των δήμων και των κοινοτήτων. Πιο συγκεκριμένα θέτει τα όρια μεταξύ των τρεχουσών και κύριων δαπανών, καθορίζει ένα ανώτατο όριο δανεισμού και τις ελάχιστες μεταφορές στις κοινότητες.

Αφ' ετέρου, οι παραλαβές από το Ταμείο Οικονομικής Εξίσωσης μπορούν να ξοδευτούν σύμφωνα με την κρίση των δήμων, έτσι ώστε να μπορούν να καθορίζουν τις προτεραιότητες εξόδων τους μέσα στο επίπεδο που καθορίζεται και κεντρικά, εκτός από το ότι ο νόμος ετήσιων κρατικών προϋπολογισμών διευκρινίζει το ποσοστό που ορίζεται στις τρέχουσες και κύριες δαπάνες.

8. Σχέσεις μεταξύ κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης

Η πορτογαλική οργάνωση και η θεσμική λειτουργία ακολουθεί ένα ιεραρχικό-συγκεντρωτικό πρότυπο. Η άποψη της κυβέρνησης είναι ότι υπάρχουν μόνο δύο ιεραρχικά επίπεδα: το κεντρικό και το τοπικό. Εντούτοις, δεν εξαρτώνται όλοι οι δημόσιοι φορείς από την κεντρική διοίκηση. Αυτό είναι υπόθεση της τοπικής κυβέρνησης. Συνεπώς, η Πορτογαλία είναι κράτος όπου δύο επίπεδα πολιτικής απόφασης συνυπάρχουν. Υπάρχουν δύο σφαίρες της δημόσιας διοίκησης, με ικανότητές να νομοθετήσουν, να συλλέγουν τους φόρους και να τους χρησιμοποιήσουν σύμφωνα με τις προτεραιότητές τους και όλα αυτά αυτόνομα, δηλ. ανεξάρτητα από την απόφαση ή τον έλεγχο της κυβέρνησης.

Επομένως υπάρχει ένα φορολογικό ομοσπονδιακό σύστημα. Αυτό σημαίνει ότι οι διακυβερνητικές λειτουργίες⁸⁰, πρέπει να μοιράζονται στα δύο επίπεδα κυβέρνησης. Αν και τα όρια για τις ικανότητες κάθε επιπέδου κυβέρνησης δεν είναι εύκολο να καθοριστούν, το πρότυπο της κατανομής των φορολογικών αρμοδιοτήτων (μέσα στη θεωρία του φορολογικού ομοσπονδιακού συστήματος) δίνει στην κεντρική κυβέρνηση τις λειτουργίες σταθεροποίησης και διανομής, ενώ η τοπική κυβέρνηση πρέπει να προωθήσει τις δραστηριότητες που παρέχουν τα αγαθά και τις υπηρεσίες του τοπικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι είναι πιο κοντά στους πολίτες και μπορεί έτσι καλύτερα να αξιολογήσει τις ανάγκες και τις προτιμήσεις τους. Στη συνέχεια, ενώ η κεντρική κυβέρνηση παρέχει τις υπηρεσίες για να εκπληρώσει ουσιαστικά τις συλλογικές εθνικές ανάγκες (π.χ. η εθνική υπεράσπιση), η τοπική κυβέρνηση πρέπει να παρέχει τις υπηρεσίες προκειμένου να ικανοποιήσει τις ανάγκες των πολιτών που ζουν σε μια περιοχή (τοπικές υποδομές-ανάγκες).

Κατά συνέπεια, η οικονομική δραστηριότητα της τοπικής κυβέρνησης πρέπει να οριστεί ως αυτή που προωθεί ή βεβαιώνει την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών, μέσω της διαδικασίας των οικονομικών πόρων που αποσύρει από την οικονομία ή

⁸⁰ Οι Musgrave και Musgrave(όπως αναφέρεται στον Carvalho, 1996, p.28)εξηγούν τις λειτουργίες του δημόσιου τομέα που αφορούν τη χρήση της μακροοικονομικής δημοσιονομικής πολιτικής βεβαιώνοντας: την παροχή των δημόσιων συλλογικών αγαθών και υπηρεσιών μέσω της κατανομής των δημόσιων πόρων, τη δίκαιη εισοδηματική διανομή μέσω των ρυθμίσεων και των ανακατανομών και μια μακροπρόθεσμη δημοσιονομική πολιτική για να αυξήσει την απασχόληση, για να ελέγξει τις τιμές και για να καθυστερήσει την οικονομική ανάπτυξη.

που δίνονται από το κράτος, βεβαιώνοντας κατά συνέπεια ένα επαρκές επίπεδο συλλογικών αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονται τοπικά.

Ένα σύστημα φορολογικού ομοσπονδιακού συστήματος απαιτεί την ενίσχυση της διοικητικής αποκέντρωσης και την οικονομική αυτονομία της τοπικής κυβέρνησης, προκειμένου να υπάρξει η τοπική εξουσία. Εντούτοις, αυτό θίγει επίσης μερικά προβλήματα όσον αφορά την προαναφερθείσα διανομή των λειτουργιών (ικανότητες-αρμοδιότητες) και τη διανομή των εισοδημάτων.

Ωστόσο, αυτά τα προβλήματα είναι οι κύριες αιτίες για την πολυπλοκότητα στη σχέση μεταξύ της κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης. Πράγματι, στην Πορτογαλία η διαμάχη της διοικητικής αποκέντρωσης είναι το κεντρικό ζήτημα σε πολλές «καυστικές» πολιτικές συζητήσεις τα τελευταία πέντε χρόνια, όπου οι κύριες ερωτήσεις αφορούν το πώς διαιρούνται οι αρμοδιότητες και οι πόροι μεταξύ των επιπέδων κυβέρνησης, δεδομένου ότι η αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης έχει «τιμωρηθεί» από τον υπερβολικό συγκεντρωτισμό.

Το Σύνταγμα για το πορτογαλικό κράτος ορίζει πως η ύπαρξη μιας αυτόνομης τοπικής κυβέρνησης στην οργάνωσή του είναι η υλοποίηση των εννοιών, της δικαστικής και πολιτικής διοικητικής αποκέντρωσης: η δικαστική υπό την έννοια ότι οι τοπικές κυβερνήσεις είναι οντότητες νομικά διαφορετικές και ανεξάρτητες από το κράτος, η πολιτική υπό την έννοια ότι οι επιτροπές τους εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες⁸¹. Αυτοί οι δύο τύποι της διοικητικής αποκέντρωσης μας επιτρέπουν να μιλήσουμε για την τοπική κυβέρνηση, ως αυτοδιοικούμενη. Ακόμα, απαιτείται και κάτι άλλο για να γίνει η τοπική κυβέρνηση τοπική δύναμη, δηλ., έχοντας κάποια δύναμη πέρα από το κράτος. Ως εκ τούτου, διαπιστώνουμε πως υπάρχει τοπική δύναμη μόνο όταν οι τοπικές κυβερνήσεις είναι αληθινά αυτόνομες και έχουν έναν μεγάλο βαθμό διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας.

Αν και μια αληθινή τοπική δύναμη μέσα στη Πορτογαλία είναι ακόμα ένας στόχος που επιζητεί την υλοποίησή του (δεδομένου ότι η κεντρική κυβέρνηση παρεμβαίνει ακόμα σε πολλές περιοχές, που παρέχουν κεντρικά έναν μεγάλο αριθμό

⁸¹ Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας υπήρξε μόνο δικαστική διοικητική αποκέντρωση. Εντούτοις, όπως ο Amaral(1993, p.423) επισημαίνει, κάτω από την εμφάνιση της διοικητικής αποκέντρωσης υπήρξε έντονα συγκεντρωμένο το καθεστώς, δεδομένου ότι οι τοπικές κυβερνήσεις ακολούθησαν τα συμφέροντα του κράτους, έχοντας τον Πρόεδρο και τις επιτροπές που ορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση.

σημαντικών δημόσιων υπηρεσιών όπως είναι η δικαιοσύνη, η υγεία και η εκπαίδευση), η αλήθεια είναι ότι η πιο πρόσφατη ρύθμιση, έχει μεταφέρει τις ικανότητες-αρμοδιότητες από την κεντρική στην τοπική κυβέρνηση, που αντιπροσωπεύει μια σημαντική διεύρυνση των λειτουργιών μαζί με κάποια αύξηση σε ανθρώπινο, τεχνικό και οικονομικό δυναμικό⁸².

Στην πραγματικότητα, πρόσφατα, αφότου είχε αμφισβητηθεί το πρόγραμμα διοικητικών περιφερειών, μέσω ενός δημοψηφίσματος, που πραγματοποιήθηκε το 1998, οι πορτογαλικοί κυβερνήτες αναγνώρισαν ότι ο μόνος τρόπος να αποτραπεί η χώρα από το να τιμωρείται από τον υπερβολικό συγκεντρωτισμό της δημόσιας διοίκησης, είναι μέσω μιας ανακατανομής των ικανοτήτων-αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής και της τοπικής κυβέρνησης. Για να φτάσει σε τέτοιο επίπεδο η κυβέρνηση πρέπει να καταβάλει μεγάλες προσπάθειες, ανανεώνοντας την τοπική κυβέρνηση με βάση ένα νομικό πλαίσιο, πιο συγκεκριμένα μέσω των νέων νόμων κηδεμονίας, δημιουργώντας δημοτικές και διαδημοτικές επιχειρήσεις, ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, που θα περιλαμβάνουν νέες αρμοδιότητες και λειτουργίες που θα είναι σαφείς, διακριτές και ξεκάθαρες πως θα ανήκουν στην τοπική αυτοδιοίκηση και όχι στην κεντρική κυβέρνηση.

Ο νόμος 159/99⁸³, είναι ένα καλό παράδειγμα, δίνοντας έμφαση στις γενικές αρχές:

1. Η διοικητική αποκέντρωση των δυνάμεων γίνεται μέσω της μεταφοράς των αποδόσεων και των ικανοτήτων στις τοπικές κυβερνήσεις, που στοχεύουν στη ενίσχυση της εθνικής συνοχής και της διαπεριφερειακής αλληλεγγύης, καθώς επίσης και στην προώθηση των δημόσιων διοικητικών αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.
2. Η διοικητική αποκέντρωση βεβαιώνει την υλοποίηση της αρχής των θυγατρικών οντοτήτων, και ότι οι αποδόσεις και οι ικανότητες πρέπει να εκτελεστούν από το επίπεδο διοίκησης, που θεωρείται

⁸² Αυτή η διαδικασία μεταφοράς των αποδόσεων και των ικανοτήτων που αρχίζουν ιδιαίτερα το 1999 είναι βαθμιαία και αναμενόταν να ολοκληρωθεί στο τέλος του 2003.

⁸³ Άρθρο 2.

καλύτερο να τις ακολουθήσει με βάση την ορθολογιστική ικανότητα, την αποτελεσματικότητα πιο κοντά στους πολίτες.

3. Και η κεντρική και η τοπική διοίκηση πρέπει να συντονίσουν την παρέμβασή τους, κατά την εκτέλεση των κατάλληλων αρμοδιοτήτων, προκειμένου να διασφαλιστεί η ενότητα στην επιδίωξη των δημόσιων πολιτικών και να αποφευχθεί η επικάλυψη ενεργειών.
4. Η επιδίωξη των αποδόσεων και των ικανοτήτων γίνεται σύμφωνα με το νόμο και υπονοεί τις παραχωρήσεις δυνάμεων στις επιτροπές τοπικών κυβερνήσεων, που τους επιτρέπουν να αποδώσουν σε διάφορες περιοχές. Η φύση των δυνάμεων μπορεί να είναι: α) συμβουλευτική, β) προγραμματιστική, γ) διαχειριστική, δ) επενδυτική, ε) ελεγκτική (επιθεώρηση), ζ) χορηγική (όσον αφορά τις άδειες).

Η διοικητική και οικονομική αυτονομία της τοπικής κυβέρνησης, καθώς επίσης και η διοικητική αποκέντρωση, βεβαιώνονται από το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας. Στην πιο πρόσφατη αναθεώρησή του, το 1997, οι τροποποιήσεις έγιναν εξετάζοντας την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο επιπέδων κυβέρνησης. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση⁸⁴, αν και η Πορτογαλία είναι ενωτικό κράτος, η αυτονομία της τοπικής κυβέρνησης, καθώς επίσης και η δημοκρατική διοικητική αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης, είναι απολύτως σεβαστές.

Καταληκτικά:

Η περιφερειακή κυβέρνηση αποτελεί θέμα πολιτικής συζήτησης για πολλά χρόνια. Μερικοί το θεωρούν ως συνταγματική υποχρέωση και υποστηρίζουν ότι θα έφερνε την παροχή λήψης αποφάσεων και υπηρεσιών πιο κοντά στους πολίτες. Άλλοι θεωρούν τη δημιουργία ενός μέσου στρώματος της κυβέρνησης, ως παράλογη χρήση των πόρων σε μια χώρα τόσο μικρή όσο η Πορτογαλία.

Η τοπική χρηματοδότηση είναι ένα άλλο ζήτημα που συζητείται μόνιμα, ειδικά από την άποψη της διανομής των γενικών επιχορηγήσεων από το κέντρο στους δήμους και οι σχετικές έννοιες της μεταφοράς νέων ευθυνών στις τοπικές

⁸⁴ Άρθρο 6, π.1.

κυβερνήσεις και τα προβλήματα χρέους τους. Συνάμα, συζητείται έντονα η παροχή άδειας συλλογής των φόρων από όλους τους δήμους, για να αντικατασταθεί το παρόν σύστημα με το οποίο συλλέγονται από την κεντρική κυβέρνηση και κατόπιν να καταβάλλεται πίσω στους δήμους μια αμοιβή συλλογής λιγότερη του 1,5 τοις εκατό. Ακόμη, η δυνατότητα επέκτασης των δυνάμεων και των πόρων των κοινοτήτων για τουλάχιστον μερικές λειτουργίες έτσι ώστε τα δημόσια θέματα να είναι πιο κοντά στους πολίτες, θα ήταν πολύ θετικό.

Μια άποψη είναι ότι βελτιώνοντας τις σχέσεις μεταξύ των επιπέδων κυβέρνησης, με τη διεύρυνση του πεδίου τοπικής δράσης και την τελειοποίηση των νομικών μορφών του ελέγχου και της κηδεμονίας, θα μπορούσε να αποδοθεί η συνοχή και η ενότητα στις τοπικές ενέργειες. Δεδομένου, ότι το μεγαλύτερο μέρος του βασικού δικτύου υποδομής και δρόμων είναι τώρα σε ισχύ, η κύρια ανησυχία στις μέσου μεγέθους πόλεις είναι να παρασχεθούν οι εργασίες και να μειωθεί η μετανάστευση προς τις μεγαλύτερες αστικές περιοχές.

Είναι εμφανής η πρόθεση να εφαρμοστεί η αρχή της επικουρικότητας μέσω της διοικητικής αποκέντρωσης και της άρσης των ελέγχων, στα πλαίσια της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, και να απλοποιηθούν οι κανόνες που κυβερνούν τις διοικητικές δικονομίες. Καθώς, τοποθετείται η μεταφορά των ευθυνών στην τοπική κυβέρνηση στην ημερήσια πολιτική διάταξη σαφώς την ερχόμενη περίοδο θα απαιτηθεί μια νέα νομοθεσία. Οι αρμοδιότητες που εξετάζονται ότι θα μεταφερθούν στην τοπική κυβέρνηση περιλαμβάνουν την προσχολική αγωγή, την κατοικία, τη δημόσια ασφάλεια, την είσπραξη φόρων και τα περιβαλλοντικά θέματα.

Το νέο πρόγραμμα θα θέτει ως κορυφαία προτεραιότητα για την κυβέρνηση, τη νέα νομοθεσία για να δημιουργήσει τις διοικητικές περιφέρειες. Η περιφερειακή αποκέντρωση φαίνεται να είναι τμήμα μιας στρατηγικής για την ισορροπημένη ανάπτυξη με σκοπό να εξαλείψει τη διαφορά, να προωθήσει τις ίσες ευκαιρίες, την οικονομική και κοινωνική συνοχή, την εθνικά αλληλεγγύη και τον υγιή ανταγωνισμό. Η στρατηγική είναι βασισμένη στις αρχές της επικουρικότητας (μέσω της διοικητικής αποκέντρωσης) και της συνεργασίας (μέσω της εργολαβίας). Η περιφερειακή αποκέντρωση δεν αναμένεται να χτίσει επάνω στις υπάρχουσες ευθύνες της τοπικής κυβέρνησης, αλλά μάλλον να καθορίσει τους νέους στόχους που θα αναλαμβάνονται από την κεντρική κυβέρνηση. Η νέα επιτροπή εξετάζει τα προβλήματα και τις

δυνατότητες αυτής της πολιτικά ευαίσθητης περιοχής. Η συζήτηση, ακόμη, περιλαμβάνει ανησυχίες όπως για το πόσες περιφέρειες πρέπει να υπάρξουν και ποια θα είναι τα όριά τους.

Η επιθυμία είναι έντονη, όχι μόνο να παρουσιαστούν, αλλά και να πραγματοποιηθούν όλα αυτά, έτσι ώστε οι δημόσιες υπηρεσίες να έρθουν πιο κοντά στους πολίτες της Πορτογαλίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ

Οι άνθρωποι αξίζουν και σωστά αναμένουν και απαιτούν ένα ευχάριστο και ασφαλές περιβάλλον στο οποίο μπορούν να ζήσουν και να λειτουργήσουν. Όλοι θέλουμε δημόσιες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, αυξανόμενα πρότυπα στα σχολεία μας και υγειονομική περίθαλψη. Θέλουμε τοπικές κοινότητες όπου η καθεμία μπορεί να συμμετέχει ενεργά στην κοινωνία και πρόκειται να δώσει στους ανθρώπους αυτήν την ποιότητα της ζωής που τους αξίζει, χτίζοντας μια δικαιότερη και πιο κόσμια κοινωνία που θα βασίζεται στη σταθερή οικονομική ανάπτυξη, την ικανότητα περιβαλλοντικής υποστήριξης και την κοινωνική δικαιοσύνη για όλους.

Οι άνθρωποι χρειάζονται αυτά τα τοπικά συμβούλια (δήμοι, αυτόνομες κοινότητες, μητροπολιτικές πόλεις, ενώσεις δήμων και κοινοτήτων) που θα τους εξυπηρετούν καλά και ως προς το συμφέρον τους. Τα συμβούλια οφείλουν να ακούσουν, να καθοδηγήσουν και να ενισχύουν τις τοπικές κοινότητές τους. Θέλουμε να δούμε συμβούλια σε συνεργασία με άλλα, των οποίων η συνεργασία θα συμβάλει στο επίτευγμα των στόχων μας για την ποιότητα της καθημερινότητας των ανθρώπων. Όλα αυτά οφείλουν να πραγματοποιηθούν μιας και η τοπική αυτοδιοίκηση είναι το πολιτικά κοντινότερο όργανο κάθε κράτους στους πολίτες του.

Για να πραγματοποιηθούν όλα αυτά, τα συμβούλια και οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να απαλλαγούν από τις παλαιού τύπου διαμορφωμένες πρακτικές και τις πολιτικές που ήθελαν να συσσωρεύονται όλες οι εξουσίες στην υπηρεσία της κεντρικής κυβέρνησης. Υπάρχει μια μακροχρόνια και υπερήφανη παράδοση της τοπικής εξουσίας, αλλά ο κόσμος και το πώς ζούμε σήμερα είναι πολύ διαφορετικά, από όταν καθιερώθηκαν αυτά τα συστήματα τοπικής κυβέρνησης. Δεν υπάρχει κανένα μέλλον στον παλαιό τύπο/μορφή των συμβουλίων, που προσπαθούσαν να προγραμματίσουν και να εφαρμόσουν τις περισσότερες υπηρεσίες, χωρίς να έχουν ουσιαστικές εξουσίες. Δηλαδή, αν θέλουμε να μιλήσουμε για αναβάθμιση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης των χωρών, που θα βοηθούσε πρώτιστα στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, πρέπει να εμβαθύνουμε στην ουσιαστική διοικητική αποκέντρωση ενός κράτους.

Οι μεσογειακές χώρες που μελετήσαμε (Ισπανία, Ιταλία και Πορτογαλία) έχουν μια πολύ καλή συνταγματική βάση για να πραγματοποιηθεί αυτό που περιγράψαμε πιο πάνω. Πολλά συμβούλια έχουν εγκρίνει ήδη τα νέα και ευρηματικά

μέτρα τους. Η εκσυγχρονιστική ημερήσια διάταξη δεν πρέπει να επιδιώκει τίποτα λιγότερο από μια ριζική και εκ νέου λειτουργία των συμβουλίων. Μια θεμελιώδης μετατόπιση του πολιτισμού σε όλη την τοπική κυβέρνηση είναι απαραίτητη, έτσι ώστε τα συμβούλια να γίνουν πιο εξωστρεφή. Κατ' αυτό τον τρόπο η τοπική κυβέρνηση μπορεί να εκπληρώσει τα καθήκοντα που ήδη έχει, αλλά και αυτά που πρέπει να αποκτήσει. Έτσι έχουμε μια ημερήσια διάταξη απαιτητική για την αλλαγή, την οποία η κεντρική κυβέρνηση πρέπει να προωθήσει σε συνεργασία με την τοπική κυβέρνηση.

Η τοπική δημοκρατία μπορεί και πρέπει να βελτιωθεί δίνοντας ευκαιρίες (οι οποίες θα προέλθουν κυρίως από την κεντρική κυβέρνηση) στα συμβούλια να δοκιμάσουν καινοτόμες για τη λειτουργία τους, ρυθμίσεις και να συμβουλευθούν τους πολίτες, για βασικά ζητήματα, μέσω δημοψηφισμάτων. Η ακατέργαστη και καθολική κάλυψη πρόκειται να καταργηθεί και η τοπική οικονομική υπευθυνότητα να ενισχυθεί. Ένα νέο πλαίσιο μπορεί να υποστηρίξει όλα τα πρότυπα συμπεριφοράς - σύμβουλοι και υπάλληλοι - που συμμετέχουν στην τοπική κυβέρνηση. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, τα συμβούλια πρόκειται να έχουν το καθήκον να προωθήσουν την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ευημερία των περιοχών-περιφερειών τους.

Οι νέες ρυθμίσεις ενδεχομένως να ενθαρρύνουν καινούριες επενδύσεις στις περιοχές αυτές. Οι ρυθμίσεις θα ενισχύσουν τη σχέση της τοπικής διοίκησης με την τοπική επιχειρηματική κοινότητά της. Όσο περισσότερο ένα συμβούλιο καταδεικνύει την ικανότητά του για μια αποτελεσματική κοινοτική ηγεσία, τόσο μεγαλύτερη μπορεί να είναι η σειρά των πρόσθετων δυνάμεων-εξουσιών που πρέπει να είναι διαθέσιμες σε αυτό, για να προωθήσει την ευημερία της περιοχής του.

Με την παροχή νέων καθηκόντων-αρμοδιοτήτων στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορεί να δοθεί μεγαλύτερη αξία στις τοπικές υπηρεσίες, που συνδέονται με το αυστηρό καθεστώς των δεικτών και των μέτρων της αποδοτικότητας. Όμως, θα αναμένεται να δεσμευτούν ούτως ώστε να υποστηρίξουν την ευελιξία, με τη δίκαιη μεταχείριση των καλά παρακινημένων ανθρώπων και του καλά εκπαιδευμένου προσωπικού τους, γιατί για να γίνει πραγματικότητα αυτό θα χρειαστούν αρκετό εργατικό δυναμικό. Τα συμβούλια θα πρέπει να αποδείξουν στις

κοινοτήτες τους την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των τοπικών υπηρεσιών, με σκοπό να γίνουν πολύ πιο προσιτές από ότι είναι ήδη.

Βεβαίως, αφού η ανώτερη εξουσία παραμένει πάντα στην κεντρική κυβέρνηση, δεν μπορεί μια τοπική μονάδα να λειτουργεί αυθαίρετα, παρόλη τη σχετική αυτονομία που της παραχωρήθηκε. Εάν ένα συμβούλιο αποτυγχάνει στην παροχή υπηρεσιών και γενικότερα παρατηρηθούν διάφορες παρατυπίες και εσκεμμένα λάθη, τότε η κεντρική κυβέρνηση θα πρέπει να επέμβει για να εξασφαλίσει ότι οι άνθρωποι θα λαμβάνουν την ποιότητα της υπηρεσίας που χρειάζονται και που έχουν κάθε δικαίωμα να απολαμβάνουν.

Αυτά τα συμπεράσματα-προτάσεις είναι μόνο ένα μικρό βήμα κατά μήκος του δρόμου της αλλαγής. Πιο συγκεκριμένα οι τοπικοί φορείς στις, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, αρχίζουν ήδη να διαμορφώνουν την ημερήσια διάταξη τους και να δουλεύουν σε τοπικό επίπεδο. Αυτή η διαδικασία μπορεί να συνεχιστεί και αναβαθμιστεί παραγωγικά. Υπάρχουν πολλά που το κάθε συμβούλιο μπορεί να κάνει τώρα, για να εκσυγχρονιστεί και να εναρμονιστεί με τις απαιτήσεις της σύγχρονης κοινωνίας.

Εάν και εφόσον θεσπιστεί αυτό το νέο πλαίσιο και αυτή η τεράστια προσπάθεια αρχίσει να υλοποιείται πρέπει να νομοθετηθεί. Πρέπει να επιδιωχθεί η απαραίτητη νομοθεσία για να δοθούν και μέσω του νόμου οι ευκαιρίες στα συμβούλια και να αλλάξουν πρόσωπο, όντας όλοι(κυβέρνηση-πολίτες) ουσιαστικά κερδισμένοι.

Μόνο εάν η αλλαγή έρχεται από μέσα προς τα έξω μπορεί η τοπική κυβέρνηση να εκσυγχρονιστεί επιτυχώς και να γίνει ικανή να αντεπεξέλθει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στις προκλήσεις και τις ανάγκες της σύγχρονης κοινωνίας. Αυτό είναι κάτι που από κοινού, κεντρική κυβέρνηση και τοπική κυβέρνηση, πρέπει να αντιμετωπίσουν. Κάθε τοπική μονάδα και κάθε κεντρική κυβέρνηση πρέπει να παίξει το ρόλο της, ένας ρόλος που θα είναι σαφής και δεν θα εμπλέκεται ο ένας στο έργο του άλλου. Εάν αντιμετωπιστεί αυτή η σύγχρονη επιταγή-πρόκληση, οι νικητές θα είναι οι άνθρωποι της κάθε χώρας. Έξαλλου, μέσα από αυτήν τη μελέτη δεν θα μπορούσε να μην μας γίνει ξεκάθαρο ότι το σύστημα λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης κάθε χώρας μπορεί να θεωρηθεί το ακριβώς άλλο μισό της ύπαρξης της.

Δεύτερο κεφάλαιο: «Σκανδιναβικό Μοντέλο»

Εφαρμόζεται στη Νορβηγία, Σουηδία, Δανία, Ισλανδία και Φινλανδία. Το Σοσιαλδημοκρατικό Σκανδιναβικό Μοντέλο⁸⁵, αποτελεί ένα ιδιαίτερα προηγμένο κρατικά χρηματοδοτούμενο Κράτος Πρόνοιας, με γενναιόδωρες παροχές για τους άνεργους και το γενικό πληθυσμό. Η εφαρμογή του Μοντέλου διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα, καθώς σε κάποιες, όπως στη Σουηδία οι εργασιακοί κανονισμοί είναι ιδιαίτερα αυστηροί, ενώ σε άλλες χώρες, όπως η Δανία, εφαρμόζεται μια πιο ευέλικτη εργασιακή νομοθεσία. Η ισότητα επιτυγχάνεται μέσω της υψηλής φορολόγησης των υψηλών εισοδημάτων. Η Σουηδία, η Δανία και η Νορβηγία , έχουν το χαμηλότερο ποσοστό εισοδηματικών διαφορών σε παγκόσμιο επίπεδο, παρ ' όλες τις κριτικές σχετικά με το ότι οι πολιτικές αυτές μπορεί να έχουν μειώσει τη παραγωγικότητα. Το Σκανδιναβικό Μοντέλο είναι γενικά περισσότερο αποκεντρωμένο από το Μοντέλο της Ηπειρωτικής Ευρώπης, εστιάζοντας περισσότερο στην Τοπική Διακυβέρνηση.

⁸⁵Κοντορίνης Γεώργιος, Δημοτικός Σύμβουλος Solna, Σουηδίας, Το πλαίσιο άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής από την Τοπική Αυτοδιοίκηση της Σουηδίας, Συγκριτική παρουσίαση Ευρωπαϊκών μοντέλων Κοινωνικής Πολιτικής, Δίκτυο Ελλήνων αιρετών αυτοδιοίκησης της Ευρώπης.

Β1.Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ

1.Ιστορική αναδρομή

Η μακροχρόνια παράδοση της στο τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί αδιάψευστο γεγονός. Διέρχεται μια περίοδο αποκέντρωσης και περιφερειοποίησης, η οποία διαμορφώνει τα θεμέλιά της και σκιαγραφεί τη μορφή της από το 19^ο αιώνα, καθώς το 1862 τέθηκαν υπό ρύθμιση οι διατάξεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες σε γενικές γραμμές, έκαναν κάθε αγροτική κοινότητα και κάθε πόλη έναν δήμο. Εκείνη τη περίοδο δημιουργήθηκαν 2.498 δήμοι και 25 κομητειακά (νομαρχιακά) συμβούλια. Η αρχή της τοπικής αυτονομίας προβλέπεται από το σουηδικό σύνταγμα στο κεφάλαιο σχετικά με τα διάφορα μέσα διακυβέρνησης: (α) με τα κομητειακά διοικητικά συμβούλια που διαδραματίζουν δυναμικό συντονιστικό και ελεγκτικό ρόλο και χορηγούν στις περιφέρειες μεγάλα κεφάλαια για τη περιφερειακή ανάπτυξη, σύμφωνα με τις αποφάσεις της κυβέρνησης και του κοινοβουλίου και (β) με τα αιρετά κομητειακά συμβούλια που είναι κατά κύριο λόγο αρμόδια για τις υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των μεταφορών καθώς και για ορισμένα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης⁸⁶.

Μέχρι το 1950, η σύγχρονη βιομηχανική κοινωνία είχε δημιουργήσει τους νέους όρους για τα σύνορα των δήμων, αποδίδοντας τους μεγαλύτερη γεωγραφική περιοχή με μεγαλύτερο πληθυσμό, δημιουργώντας την ανάγκη διατύπωσης μιας κοινής πολιτικής που πρέπει να αναφέρει την κοινή ανάγκη που τη καλεί, τους κοινούς στόχους, τους οποίους επιδιώκει και το κοινό συμφέρον το οποίο εξυπηρετεί, τις οποίες τελικά θα υλοποιήσει ο δήμος από μόνος του, κατά τη διάρκεια όπου όλο και περισσότεροι άνθρωποι κατευθύνονται προς τις πόλεις. Εν συνεχεία, το 1952 συναντάμε τη πρώτη μεταρρύθμιση που περιλαμβάνει ρυθμίσεις σχετικά με τα σύνορα και τα όρια των δήμων, συσπειρώνοντας τον αριθμό τους περίπου στο μισό. Ενώ μια δεύτερη πραγματοποιείται την περίοδο 1962-74, μειώνοντας και πάλι τον αριθμό των δήμων από 1037 σε 278. Από τότε ο αριθμός των δήμων έχει αυξηθεί στο ελάχιστο λόγω του χωρίσματος μερικών από αυτούς. Την 1η Ιανουαρίου του 2005 καταγράφηκαν 290 δήμοι και 20 νομαρχιακά συμβούλια στη Σουηδία⁸⁷.

⁸⁶ Επιτροπή των Περιφερειών, (1996), *Περιφερειακές και τοπικές αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 1 (Παρουσίαση των αποκεντρωμένων κρατών μελών της ΕΕ), §1.3.4 (Σουηδία), Βρυξέλλες.

⁸⁷ www.sou.gov.se: Τρέχουσες και ολοκληρωμένες κυβερνητικές έρευνες, σε μορφή επίσημων εκθέσεων, που διαθέτονται στην ιστοσελίδα της Σουηδικής κυβέρνησης,

Με κάθε αναπτυξιακό βήμα το 1974, η φύση και η έκταση της τοπικής αυτοδιοίκησης άρχισε να καθορίζεται από το σύνταγμα (το όργανο της κυβέρνησης). Όπου στο συγκεκριμένο πολιτικό υπέδαφος της εποχής, στο οποίο πήγαιναν να ευδοκιμήσουν αυτές οι αναπτυξιακές προσπάθειες, η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης σήμαινε πως οι τοπικές αρχές έπρεπε να είναι ανεξάρτητοι οργανισμοί, ελεύθεροι να λάβουν τις αποφάσεις τους μέσα σε προκαθορισμένα όρια. Έτσι έκαναν την είσοδό τους στη πολιτική και οικονομική σκηνή κατέχοντας δικούς τους ορισμούς συμφερόντων και αναπτύσσοντας μια διεκδικητική δυναμική, που βαθμιαία θα τις αυτονομούσε από τη κεντρική κυβέρνηση, εφόσον ωφελούνταν και του δικαιώματος επιβολής φόρων για να εκτελέσουν και να πετύχουν τους στόχους τους, όπως ορίζεται από το σύνταγμα. Κάθε δήμος είχε το δικαίωμα να ασκεί τη δική του φορολογική πολιτική.

1.1 Αναλυτικότερα:

Όπως προαναφέραμε, οι πρώτες ενέργειες περί τοπικής αυτοδιοίκησης διαδραματίστηκαν τον Ιανουάριο του 1863. Καταγράφηκαν δυο μεταρρυθμιστικές ενέργειες από τις οποίες η μια απευθυνόταν στις πόλεις και η άλλη για την έκτοτε ανάπτυξη της υπαίθρου. Χαρακτηριστικά αυτή τη περίοδο ο συνολικός αριθμός των δήμων υπολογιζόταν περίπου στους 2500. Κατά τη διάρκεια των ετών οι τότε αγροτικές κοινότητες μετατράπηκαν σε μια μορφή πόλης/κωμόπολης, των οποίων η νομική υπόσταση βρισκόταν κάπου ανάμεσα στους δήμους της υπαίθρου και των πόλεων. Πρόκειται για ένα σύστημα πρακτικών που εφαρμόστηκε, παίζοντας καθοριστικό ρόλο, εφόσον επηρέασε τις αυξομειώσεις στον αριθμό των δήμων. Δεν υπάρχουν κάποιες συγκεκριμένες ημερομηνίες στις οποίες συνέβη αυτός ο μετασχηματισμός. Επρόκειτο για μια διαδικασία, στο τέλος της οποίας ο αριθμός των δήμων έφτασε στο εκάστοτε επιθυμητό αποτέλεσμα. Η αλλαγή αυτή σκιαγράφησε το 1863 μόνο 8 δήμους ενώ το 1959 έχουμε το μέγιστο αριθμό τους, καθώς έφτασαν τους 96. Μέχρι το 1930, όπου ο συνολικός αριθμός των δήμων είχε φτάσει στο ζενίθ (2532), υπήρχαν περισσότερες διαιρεμένες περιοχές από ότι συγχωνευμένες. Το 1943 περισσότεροι από 500 δήμοι της Σουηδίας είχαν λιγότερους από 500 κατοίκους, έτσι από τη επιτροπή που ήταν υπεύθυνη για τη δημοτική υποδιαίρεση του 1943 ("Municipal subdivision commission of 1943"), προτάθηκε ότι ο αριθμός των δήμων της υπαίθρου πρέπει να μειωθεί δραστικά.

Μετά από συναπτά έτη προετοιμασίας της πρώτης από τις δυο δημοτικές μεταρρυθμίσεις του 20ου αιώνα, τελικά τέθηκε σε εφαρμογή το 1952. Ο αριθμός των αγροτικών δήμων σημείωσε σημαντική μείωση, αφού από 2281 έφτασε στους 816. Ενώ οι πόλεις, όπου μέχρι τότε ήταν 133, δεν επηρεάστηκαν. Σύντομα όμως διαπιστώθηκε ότι η μεταρρύθμιση του 1952 δεν ήταν αρκετά ριζοσπαστική, όσο θα έπρεπε να είναι. Μια νέα επιτροπή εμπειρογνομόνων άρχισε να εργάζεται το 1959, οδηγώντας στην επόμενη δημοτική μεταρρύθμιση όπου στόχος της ήταν να δημιουργήσει νέους μεγαλύτερους δήμους.

Αργότερα το Κοινοβούλιο της Σουηδίας (Riksdagen) αποφάσισε το 1962, ότι η νέα μεταρρύθμιση πρέπει να εφαρμοστεί σε εθελοντική βάση. Η διαδικασία λοιπόν ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 1964, όταν όλοι οι δήμοι ήταν οργανωμένοι σε 282 δημοτικά μπλοκ. Όμως η συνεργασία στα πλαίσια τους, έπρεπε να περάσει σε ένα άλλο επίπεδο, εκείνο των συγχωνεύσεων. Τέθηκε λοιπόν το έτος 1971, ως η χρονολογική περίοδος, στα όρια του οποίου όλοι οι δήμοι θα έπρεπε να ενταχθούν σε μια τέτοια συγχώνευση. Η δημιουργία συγχωνεύσεων στο πλαίσιο του "μπλοκ" άρχισε ήδη από το 1965 και ολοκληρώθηκε το 1967 και το 1969, όταν ο αριθμός των δήμων είχε μειωθεί από 1006 σε 848. Ωστόσο το Κοινοβούλιο της Σουηδίας, αναγνώρισε ότι η συγχώνευση αποτελούσε μια αρκετά αργή διαδικασία, και αποφάσισε να επιταχύνει τις ενέργειες, θέτοντας έτσι τέλος στις εθελοντικές συγχωνεύσεις. Έτσι το 1971 οι ενιαίοι δήμοι είναι πλέον γεγονός και ο αριθμός αυτών των ενωμένων «οντοτήτων» ορίζεται σε 464 και τρία χρόνια αργότερα σε 278. Μόνο σε μια περίπτωση αυτή του Δήμου της Svedala, η συγκεκριμένη διαδικασία δεν είχε ολοκληρωθεί μέχρι το 1974⁸⁸.

Οι περισσότεροι από τους δήμους ενοποιήθηκαν σύντομα και χωρίς σοβαρά προβλήματα, σε αντίθεση με ορισμένες περιπτώσεις, όπου οι δυνάμεις του ανταγωνισμού στο πλαίσιο των νέων μονάδων που δημιουργήθηκαν, ήταν τόσο ισχυρός που στένευε τα περιθώρια των συγχωνεύσεων και οδήγησε σε νέο χωρισμό τους. Σήμερα, ο συνολικός αριθμός των δήμων ανέρχεται στους 290. Ωστόσο ορισμένοι από αυτούς εξακολουθούν να χρησιμοποιούν τον όρο "πόλη" όταν γίνεται αναφορά στους εαυτούς τους, μια πρακτική που υιοθετήθηκε από τους μεγαλύτερους και πιο αστικούς δήμους όπως η Στοκχόλμη, το Γκέτεμποργκ και το Μάλμο. Συνάμα

⁸⁸ www.riksdagen.se: Καταστατικό των ενεργειών, συζητήσεων και αποφάσεων του Σουηδικού κοινοβουλίου, σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα του Riksdag,.

δεκατρείς συνολικά δήμοι, κάποιοι από αυτούς συμπεριλαμβανομένων σημαντικών αγροτικών περιοχών, έχουν κάνει αυτή την επιλογή, η οποία βέβαια είναι ανεπίσημη και δεν έχει καμία επίδραση στο διοικητικό υπόβαθρο του εκάστοτε δήμου. Παρόλα αυτά, η συγκεκριμένη τακτική είναι ικανή να δημιουργήσει κάποια σύγχυση, αφού σήμερα ο όρος πόλη (stad στα σουηδικά) συνήθως αναφέρεται σε μια ευρύτερη κατοικημένη περιοχή και όχι σε μια διοικητική οντότητα.

1.2 Ο Νόμος περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου του 1992. Αποτελεί ένα ενιαίο νόμο τοπικής κυβέρνησης για τα δημοτικά, αλλά και τα νομαρχιακά συμβούλια. Αποβλέπει σε οποιαδήποτε ρύθμιση που έχει να κάνει με τα σύνορα και τα όριά τους, στις συνθήκες εργασίας, στις επιτροπές και τις συνελεύσεις. Στα πλαίσια του συγκεκριμένου νόμου, οι δήμοι και τα νομαρχιακά συμβούλια μπορούν να ανταποκριθούν σε θέματα γενικής ανησυχίας. Αυτά πρέπει να είναι θέματα που συσχετίζονται και διαδραματίζονται στην ορισμένη γεωγραφική περιοχή του δήμου ή του νομαρχιακού συμβουλίου ή με τα μέλη του, εφόσον οι τοπικές αρχές δεν μπορούν να αναλάβουν κανονικά τις δραστηριότητες, για τις οποίες είναι αρμόδιο ένα άλλο νομαρχιακό συμβούλιο ή δήμος. Ο βασικός κανονισμός για τους σουηδικούς δήμους βρίσκεται σε αυτό το Νόμο. Καθώς συν τοις άλλοις, διευκρινίζει τις ποικίλες ευθύνες που αποδίδονται στους δήμους, και παρέχει γενικές κατευθυντήριες γραμμές για την τοπική αυτονομία, όπως η διαδικασία εκλογής των δημοτικών συνελεύσεων. Επίσης περιέχει στοιχεία ρύθμισης της διαδικασίας, που είναι ευρέως γνωστή ως "legality trial", μέσω της οποίας κάθε πολίτης μπορεί να ασκήσει έφεση κατά των αποφάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και να τις μεταφέρει σε περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο για την επανεξέτασή τους και γιατί όχι για την τροπολογία τους⁸⁹.

Ακόμη στις συγκεκριμένες διατάξεις του Νόμου καθορίζονται στοιχεία τα οποία περιγράφουν τα πρότυπα των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων, όπως και την ιδιότητα των μελών τους⁹⁰, την άσκηση της εξουσίας, την οργάνωση και τις

⁸⁹ www.lagrummet.se: Επίσημη ιστοσελίδα της Σουηδικής κυβέρνησης, η οποία γνωστοποιεί και δημοσιεύει νομικά στοιχεία, στα οποία υπόκεινται οι τοπικές αρχές και τα μέλη της, σύμφωνα πάντα με το Νόμο περί τοπικής αυτοδιοίκησης της 1^{ης} Ιανουαρίου του 1995.

⁹⁰ Ένα πρόσωπο που εγγράφεται ως κάτοικος του δήμου και είναι κύριος της ιδιοκτησίας του εκεί, είναι μέλος του συγκεκριμένου δήμου.

προετοιμασίες των εργασιών των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων, καθώς και σημαντικά σημεία για την διεξαγωγή εκλογής και τη συμπεριφορά των εκλεγμένων αντιπροσώπων, τις συνελεύσεις και τις επιτροπές, ποικίλες εκδοχές οικονομικής διοίκησης και λογιστικού ελέγχου και τέλος υπόκειται σ' αυτόν και η αξιολόγηση από τα δικαστήρια για τη νομιμότητα των αποφάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

1.2.1 Ειδική νομοθεσία

Πρέπει όμως να προσθέσουμε πως ένα άλλο απλό σύστημα έχει θεσπιστεί που περιλαμβάνει τους περισσότερους στόχους, τις φιλοδοξίες, τους σκοπούς των τοπικών αρχών οι οποίοι υπόκεινται σε αυτό που είναι γνωστό ως ειδική νομοθεσία. Οι στόχοι που καλύπτονται μέσα από αυτήν την νομοθεσία περιλαμβάνουν τις κοινωνικές υπηρεσίες⁹¹, την υγεία και τις ιατρικές υπηρεσίες⁹², την προστασία περιβαλλοντικής⁹³ και δημόσιας υγείας και την προσχολική, υποχρεωτική και ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση⁹⁴. Αυτοί οι διάφοροι ειδικοί νόμοι είναι ιδιαίτερα σημαντικοί, γνωστοί και ως νόμοι πλαισίου, αφού η κυβέρνηση ή οι κυβερνητικές αντιπροσωπείες μπορούν να υλοποιήσουν μέσω κάποιων διατάξεων ή κανονισμών.

Ένα ακόμη σαφές ρυθμιστικό πλαίσιο για τη τοπική αυτοδιοίκηση είναι το δικαίωμα που τους παρέχεται, αυτό της έκδοσης τοπικών κανονισμών. Έτσι λοιπόν ένας δήμος είναι ελεύθερος να πάρει αποφάσεις σχετικά με τοπικούς κανονισμούς κυκλοφορίας, δημόσιας τάξης, συλλογής απορριμμάτων κ.α. Ένα δικαίωμα που συν τοις άλλοις συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης μεταξύ κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης, αλλά συγχρόνως και στην εξασφάλιση ισότιμων συνθηκών διακυβέρνησης.

Είναι εκπληκτικό το γεγονός, πως η τοπική αυτοδιοίκηση δένεται με τη δημοκρατία και τις ευκαιρίες που δίνονται στους ανθρώπους να επηρεάσουν τις αποφάσεις των εκάστοτε τοπικών αρχών ή να ελέγξουν τις ενέργειες των τοπικών πολιτικών. Το δημοκρατικό σύστημα στη Σουηδία περιλαμβάνει μερικά στοιχεία της

⁹¹ Νόμος και σχετικές διατάξεις για τις κοινωνικές υπηρεσίες, 2001:453.

⁹² Νόμος και σχετικές διατάξεις και κανονισμοί για την υγεία και τις ιατρικές υπηρεσίες, 1982:763.

⁹³ Περιβαλλοντικός κώδικας, 1998:808.

⁹⁴ Νόμος και σχετικές διατάξεις που αφορούν τον εκπαιδευτικό τομέα, 1985:1100.

άμεσης δημοκρατίας, όπως τα συμβουλευτικά δημοψηφίσματα, τις προτάσεις των πολιτών στις τοπικές συνελεύσεις και τα διοικητικά συμβούλια.

2. Πολιτική οργάνωση

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθούμε στη συγκριμένη μορφή που παίρνει στη χώρα η πολιτική οργάνωση. Προς το σκοπό τούτο, τη δημοτική κυβέρνηση στη Σουηδία θα μπορούσε να παρομοιαστεί με τη γνωστή σε όλους διακυβέρνηση των σημερινών πόλεων και το στυλ διακυβέρνησης του υπουργικών συμβουλίων. Ενώ χαρακτηριστικό στοιχείο αποτελεί η εκλογή μιας δημοτικής συνέλευσης από το κόμμα με αναλογική εκπροσώπηση στις δημοτικές εκλογές, που διεξάγονται κάθε τέσσερα χρόνια παράλληλα με τις βουλευτικές. Η συνέλευση στη συνέχεια διορίζει μια δημοτική εκτελεστική επιτροπή από τα συγκεκριμένα μέλη της, η οποία έχει ως επικεφαλή το πρόεδρό της.

Οι πολιτικοί ηγέτες των τοπικών αυτοδιοικήσεων, στους οποίους συσπειρώνονται τα συμφέροντα και δια μέσω των οποίων εκφράζονται οι πολίτες, εκλέγονται μέσω της καθολικής ψήφου των κατοίκων της περιοχής, στη βάση ενός κοινοβουλευτικού συστήματος. Στη πυραμίδα της πολιτικής οργάνωσης συναντάμε το δήμαρχο (ο πρόεδρος του συμβουλίου), την ολομέλεια των συμβουλίων (συνελεύσεις των εκλεγμένων μελών), τις εκτελεστικές και άλλες επιτροπές (π.χ. επιτροπή ελεγκτών), τους αντιπροέδρους και τους αναπληρωτές.

2.1 Συνέλευση

Τα βασικά δικαιώματα λήψης αποφάσεων των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων ασκούνται από δημοκρατικά εκλεγμένους οργανισμούς: τη δημοτική συνέλευση και τη συνέλευση των νομαρχιακών συμβουλίων. Αυτοί οι οργανισμοί παίρνουν όλες τις σημαντικές αποφάσεις που αφορούν το δήμο ή το νομαρχιακό συμβούλιο, αφού εγκρίνουν τον προϋπολογισμό και ορίζουν τις φορολογικές τιμές, που πρόκειται να οριστούν στους πολίτες. Η συνέλευση είναι το μόνο σώμα της τοπικής αρχής που εκλέγεται άμεσα από τους πολίτες. Η εκλογή των μελών των συνελεύσεων διεξάγεται στις γενικές εκλογές, παράλληλα με τις εκλογές του κοινοβουλίου, κάθε τέσσερα έτη. Η συνέλευση αποφασίζει από μόνη της πόσα μέλη θα έχει στη βάση των κατευθυντήριων γραμμών που έχει καθορίσει ο νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο αριθμός μελών εξαρτάται από τους κατοίκους του κάθε

δήμου ή του νομαρχιακού συμβουλίου, οι οποίοι έχουν το δικαίωμα να ψηφίσουν. Οι μικροί δήμοι πρέπει να έχουν τουλάχιστον 31 μέλη στις συνελεύσεις τους, ενώ τα μεγάλα νομαρχιακά συμβούλια και η πόλη της Στοκχόλμης πρέπει να έχουν τουλάχιστον 101.

Τα μέλη των συνελεύσεων ονομάζονται εκλεγμένοι αντιπρόσωποι, συνάμα όμως αυτός ο όρος καλύπτει και τους ελεγκτές και τα μέλη των επιτροπών. Οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι συχνά αποκαλούνται και ως πολιτικοί. Οι συνελεύσεις αποτελούν ένα πολλά υποσχόμενο όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης, θέτοντας πληθώρα στόχων στο βωμό του συμφέροντος της περιοχής που εκπροσωπούν. Οι σημαντικότεροι από τους στόχους της και αρμοδιότητες της είναι η εκλογή των μελών της διοικητικής και άλλων επιτροπών, η λήψη σημαντικών αποφάσεων για την οικονομική πολιτική, σχετικά με τον προϋπολογισμό, τις φορολογικές τιμές και τις δαπάνες των υπηρεσιών των τοπικών αρχών, η λήψη αποφάσεων που σχετίζονται με την οργάνωση, τις ρυθμίσεις εργασίας και τις διαδικασίες σχετικά με τη διοίκηση των τοπικών αρχών, η εξέταση των ενεργειών και των επερωτήσεων των μελών των συνελεύσεων, η άσκηση ελέγχου στις δραστηριότητες των τοπικών αρχών και τέλος, η ικανότητά της να εκδίδει τοπικούς κανονισμούς. Θα ήταν παράλειψή μου να μην αναφέρω πως η συνέλευση μπορεί να μεταφέρει ή να αναθέσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων κάποιων ζητημάτων στη διοικητική ή σε άλλες επιτροπές⁹⁵.

2.2 Συνοικιακό συμβούλιο

Σπεύδω όμως να προσθέσω ότι στη Σουηδία έχουν προχωρήσει αρκετά πετυχαίνοντας την αναμενόμενη αποκέντρωση, καθώς έχουν δημιουργήσει τα συνοικιακά συμβούλια- η Στοκχόλμη έχει 18. Τα Συμβούλια αυτά, ασκούν την πολιτική του Δήμου σε όλους τους τομείς, σε επίπεδο διαμερίσματος. Περίπου το 60% του Προϋπολογισμού (δηλαδή το 60% των 3,5 δις ευρώ από τον προϋπολογισμό του 2005) κατανέμεται στα 18 αυτά Συνοικιακά Συμβούλια, που έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες. Έχουν την ευθύνη της λειτουργίας των νηπιαγωγείων, των σχολείων και γενικότερα της λειτουργίας της γειτονιάς, του διαμερίσματος. Έτσι υπάρχει μια άμεση επαφή με τα προβλήματα των δημοτών. Οι δημοτικοί σύμβουλοι προέρχονται από τα διαμερίσματα αυτά και είναι φυσικό να τους ενδιαφέρει τι γίνεται στη γειτονιά

⁹⁵ Άρθρα 3-4 (Οι αρμοδιότητες και τα μέλη των τοπικών αρχών), Νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης 1995, σ. 4.

τους. Αναλυτικά, κάθε Συνοικιακό Συμβούλιο διαθέτει κατά μέσο όρο το 24% των κονδυλίων του στην εκπαίδευση, το 12 % στην προσχολική ηλικία, το 29% στην τρίτη ηλικία, το 7% για την αντιμετώπιση της ανεργίας, το 4% για μισθούς και άλλα διοικητικά έξοδα και τα υπόλοιπα σε άλλες δραστηριότητες⁹⁶.

2.3 Κομητειακά διοικητικά συμβούλια

Υπάρχουν 21 στη Σουηδία, ένα σε κάθε κομητεία και αποτελούν τη κυβερνητική αντιπροσωπεία που αντιπροσωπεύει το Riksdag και την κυβέρνηση στη κομητεία και εξυπηρετεί τα συμφέροντα των κατοίκων. Αρμοδιότητά του είναι να παρατηρεί και να ελέγχει αν οι αποφάσεις που λαμβάνονται από την κυβέρνηση και το Riksdag έχουν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα στα πλαίσια αυτής της κομητείας. Οι επιθεωρήσεις στα κέντρα βοήθειας για τους ηλικιωμένους και τη νεολαία, είναι ένα τέτοιο παράδειγμα. Επίσης, οι πολίτες μπορούν να απευθυνθούν σε αυτά για μια άδεια οδήγησης ή κυνηγιού, αλλά και για μια επιχορήγηση βοήθειας, για τη συντήρηση του περιβάλλοντος ή το πολιτιστικό πεδίο. Και τέλος, απευθύνεται στους τομείς της συντήρησης της φύσης και της προστασίας του περιβάλλοντος, της κοινωνικής προσοχής, στις επικοινωνίες, στον έλεγχο των τροφίμων, της γεωργίας, της αλιείας, της ισότητας, των πολιτιστικών, της περιφερειακής ανάπτυξης, και τις υπηρεσίες διάσωσης⁹⁷.

2.4 Αιρετά κομητειακά συμβούλια

Είναι υπεύθυνα για τη δημόσια υγεία, τις δημόσιες συγκοινωνίες, το περιβάλλον και, σε ολοένα και μεγαλύτερο βαθμό, για την εκτέλεση των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων [ιδιαίτερα όσον αφορά τα κομητειακά συμβούλια εκτός των πειραματικών αφού, λόγω χάρη, πολλά μέλη του κοινοβουλίου είναι ταυτόχρονα (διορισμένοι) δήμαρχοι]⁹⁸.

2.5 Η εκτελεστική επιτροπή και άλλες επιτροπές

⁹⁶ Πηγή: Συνέντευξη του δημάρχου της Στοκχόλμης Barry Anderson στον Μιχάλη Κυριακίδη, που δημοσιεύτηκε στο περιοδικό «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ», τεύχος 8, 09/10/06.

⁹⁷ Επιτροπή των Περιφερειών, (1996), *Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές στην Ευρώπη*, Κεφάλαιο 1 (Οι περιφερειακές διαρθρώσεις των κρατών μελών της ΕΕ), § 1.3.4 (Σουηδία), σ. 57, Βρυξέλλες.

⁹⁸ Επιτροπή των περιφερειών, (1996), *Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές στην Ευρώπη*, Κεφάλαιο 1 (Οι περιφερειακές διαρθρώσεις των κρατών μελών της ΕΕ), § 1.3.4 (Σουηδία), σ.58, Βρυξέλλες.

Εκτός από τη συνέλευση, οι επιτροπές κατέχουν επίσης έναν κεντρικό ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των τοπικών αρχών. Κάθε δήμος και νομαρχιακό συμβούλιο πρέπει να έχουν μια εκτελεστική επιτροπή και μια επιτροπή η οποία θα είναι ικανή να διαχειριστεί αξιοπρεπέστατα κάθε είδους κρίσης στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον έχει δημιουργηθεί η ανάγκη ύπαρξης σε κάθε δήμο μια επιτροπής, η οποία είναι υπεύθυνη για τις εκλογές και την εκλογική διαδικασία.

Η εκτελεστική επιτροπή και στις δύο περιπτώσεις, και στους δήμους και σε αυτή των νομαρχιακών συμβουλίων κατευθύνει και συντονίζει τη διοίκηση των υποθέσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και εποπτεύει τις δραστηριότητες των άλλων επιτροπών. Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη τον διευθυντικό και συντονιστικό της ρόλο, θα της αποδίδαμε το ρόλο του εξουσιαστή στο πεδίο των τοπικών αρχών. Συνάμα η εκτελεστική επιτροπή έχει την ευθύνη για την προετοιμασία των εργασιών της συνέλευσης, πράγμα που της επιτρέπει να αποφασίζει για τη σημαντικότητα των θεμάτων της και αν αυτά πρέπει να εξεταστούν και με ποια προτεραιότητα. Επίσης έχει το δικαίωμα να εκλέξει ποια θέματα πρόκειται να υλοποιηθούν, από αυτά που προγραμματίσε ή αποφάσισε η συνέλευση.

Συν τοις άλλοις, εντεύθεν των γραμμών που μόλις σκιαγραφήσαμε, η συγκεκριμένη επιτροπή είναι αρμόδια και για την οικονομική διοίκηση, όπως και για την πρότασή της ενός σχεδίου προϋπολογισμού. Ενώ πηγή περιορισμού της λειτουργίας της που αξίζει να αναφερθεί εδώ αποτελεί το γεγονός πως δεν μπορεί να επέμβει στους στόχους μιας άλλης επιτροπής, αν και υποχρεώνεται με την εποπτεία των δραστηριοτήτων τους.

Η παρούσα έρευνα μου έδωσε τη ευκαιρία να καταλάβω πως η οργάνωση των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων ποικίλουν σε όλη τη χώρα. Τυπικά συνηθισμένα παραδείγματα επιτροπών αποτελούν η επιτροπή εκπαίδευσης, η επιτροπή πολιτισμού και η επιτροπή κοινωνικής πρόνοιας. Με δεδομένη τη προοπτική και τη λειτουργία των ειδικών επιτροπών, δεν θα μπορούσα να μην αναφερθώ στον καταλυτικό ρόλο που παίζουν στη λήψη αποφάσεων των συνελεύσεων, εφόσον είναι αρμόδιες για την ορθή εφαρμογή των καθημερινών διαδικασιών της συνέλευσης. Στην ουσία όμως, εκείνοι που έχουν το πλεονέκτημα και εξετάζουν τη πραγματική λειτουργία των δημοτικών και νομαρχιακών

συμβουλίων, είναι οι κρατικοί λειτουργοί, ωστόσο την τελευταία λέξη πάντα την έχουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των τοπικών αυτοδιοικήσεων.

Μια ιδιαίτερη και, κρίσιμη διαρθρωτική πτυχή που αντιπροσωπεύει τις επιτροπές, είναι ότι μπορούν να χειριστούν τη προετοιμασία των θεμάτων που πρόκειται να τεθούν υπό συζήτηση και να παρθούν αποφάσεις στα πλαίσια της συνέλευσης και στη συνέχεια, η συνέλευση προετοιμάζεται από τη σχετική επιτροπή της περιοχής, για τη διεξαγωγή λήψης των αποφάσεων. Διαπιστώνουμε λοιπόν, πόσο σημαντική είναι η ευθύνη που αποδίδεται στη εκτελεστική επιτροπή, για την κατάλληλη προετοιμασία της επιχείρησης πριν βρεθεί στη συνέλευση για να παρθούν οι κατάλληλες αποφάσεις⁹⁹.

3. Επίβλεψη

Το κράτος εποπτεύει τις τοπικές αρχές μέσω κάποιων κυβερνητικών αντιπροσωπειών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτών είναι, το εθνικό συμβούλιο υγείας και ευημερίας, τα διοικητικά συμβούλια και η εθνική αντιπροσωπεία για την εκπαίδευση, οι οποίες γνωστοποιούν τα εκάστοτε προβλήματα ή τις παραβάσεις των τοπικών αρχών στη κεντρική κυβέρνηση. Ακόμα το κράτος τους έχει εξουσιοδοτήσει με την ευθύνη για την επίβλεψη των δήμων σε μερικές περιοχές, σε θέματα σχετικά με τη πυρασφάλεια, τη πολιτική τροφίμων και την προστασία των ζώων.

Η επίβλεψη προϋποθέτει διευρυμένες διαδικασίες και αποδεικτικά στοιχεία, πριν την οποιαδήποτε καταγγελία ή παρέμβαση. Οι κυβερνητικές αντιπροσωπείες δεν μπορούν να ακυρώσουν τις αποφάσεις της τοπικής κυβέρνησης, αλλά είναι ικανές, σε ορισμένες περιπτώσεις, να κινήσουν δικαστικές διαδικασίες επανεξέτασης ή επιβολής οικονομικών ρητρών σε έναν δήμο ή ένα νομαρχιακό συμβούλιο.

3.1 Λογιστικός έλεγχος των τοπικών αρχών

Κάθε τοπική αρχή πρέπει να έχει τουλάχιστον τρεις ελεγκτές. Αυτοί εκλέγονται από τους αντιπροσώπους που διορίζονται από τη συνέλευση και αυτό σημαίνει ότι η ύπαρξη ελεγκτή αποσκοπεί και στην ύπαρξη ενός πολιτικού γραφείου. Οι συγκεκριμένοι ελεγκτές υποστηρίζονται και καθοδηγούνται από μια ομάδα εμπειρογνομόνων, οι οποίοι είναι επαγγελματικά καταρτισμένοι ελεγκτές. Πρόκειται

⁹⁹Montin S., (2005), *The local government in Sweden*, σ.9, Σουηδία.

για ένα όργανο της συνέλευσης, που είναι υπεύθυνο για την εξέταση και έλεγχο των οικονομικών δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών. Κάθε έτος διεξάγουν τέτοιες διαδικασίες ελέγχου για τις επιτροπές, τους οργανισμούς και τις υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και για τα μέλη τους ξεχωριστά. Μοναδικός σκοπός τους είναι να εξετάζουν και να καταλήγουν για το αν οι δραστηριότητες και οι λειτουργίες των τοπικών κυβερνήσεων, υλοποιούνται σύμφωνα με τις προκαθορισμένες κατευθυντήριες γραμμές που τους έχουν δοθεί, από τη νομοθεσία και τους κανονισμούς, και οργανώνονται από τη συνέλευση. Όμως η αρμοδιότητά τους δεν σταματάει εδώ, καθώς πρέπει να πειστούν από τα πεπραγμένα των τοπικών αρχών, ότι οι οικονομικοί απολογισμοί είναι αληθινοί και δίκαιοι. Στο τέλος της έρευνάς τους, οι ελεγκτές πρέπει να παρουσιάσουν την έρευνά τους σε μορφή έκθεσης, υποβάλλοντας τα συμπεράσματά τους¹⁰⁰.

3.2 Μηχανισμοί ελέγχου διαθέσιμοι στους πολίτες

Οι κάτοικοι των τοπικών αρχών μπορούν να ασκήσουν έφεση, όπως προείπαμε, ενάντια στις αποφάσεις των τοπικών αρχών, σχετικά με αποφάσεις που λαμβάνονται από τη συνέλευση. Κάθε κάτοικος έχει το δικαίωμα να επηρεάσει μια τέτοια απόφαση, αφού μπορεί να αναθεωρηθεί στο δικαστήριο. Εν ολίγοις, το δικαστήριο μπορεί να ακυρώσει το σύνολο ή μέρος της απόφασης, αλλά δεν μπορεί να την αντικαταστήσει με μια νέα.

Οι αποφάσεις σχετικά με την άσκηση της δημόσιας αρχής, όπως το δικαίωμα στην κοινωνική βοήθεια ή μια εφαρμογή για την άδεια προγραμματισμού, μπορούν να ελεγχθούν από τους ανθρώπους που επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από την απόφαση.

4. Αρμοδιότητες, λειτουργίες και ευθύνες της τοπικής αυτοδιοίκησης

Αναμφίβολα οι ευθύνες μεταξύ κράτους, νομαρχιακών συμβουλίων και δήμων είναι μοιρασμένες, κάνοντας τη διαδικασία διακυβέρνησης της χώρας μια εύκολη πρακτική. Είναι φυσικό να ποικίλουν οι ευθύνες σε συνάρτηση με το πέρασμα του χρόνου και την συνεχή ανάπτυξη της κοινωνίας. Μιλάμε για διοικητικά

¹⁰⁰ Νόμος τοπικής αυτοδιοίκησης 1995, Κεφάλαιο 8 (Η επίβλεψη και ο έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης).

αποκεντρωμένα κράτη, που σημαίνει πως η ευθύνη για τη λειτουργία και την οργάνωση των υπηρεσιών, όπως και η διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει να βρίσκονται και να τοποθετούνται όλο και πιο κοντά στα χέρια του πολίτη που επηρεάζεται από τις συγκεκριμένες αποφάσεις. Επιπλέον, η διοικητική αποκέντρωση που στοχεύουν τα παρόντα κράτη προσαρμόζει τις δραστηριότητες των τοπικών αυτοδιοικήσεων με αυτές των τοπικών συνθηκών και το αντίθετο, χρησιμοποιώντας τους υπάρχοντες πόρους που μπορούν να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικότερα.

Το όργανο της κυβέρνησης δεν προσδιορίζει το μοίρασμα των ευθυνών μεταξύ του κράτους, του δήμου και του νομαρχιακού συμβουλίου. Αλλά το Riksdag (κοινοβούλιο της Σουηδίας) και η κυβέρνηση είναι τα όργανα, τα οποία ορίζουν με νόμους και διατάξεις τους στόχους των αρμοδιοτήτων των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων. Αυτοί καθορίζουν τους όρους για τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και χωρίζουν τις ευθύνες μεταξύ κράτους, νομαρχιακού συμβουλίου και δήμου. Παράλληλα, με την ύπαρξη ειδικής νομοθεσίας αποδίδεται στους δήμους και τα νομαρχιακά συμβούλια λειτουργίες της κοινωνίας, που συχνά είναι υποχρεωτικοί στόχοι γι' αυτούς. Από την άλλη στα πλαίσια της επιλογής των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων συμπεριλαμβάνονται μόνο οι εθελοντικοί στόχοι τους, από τους οποίους μπορούν να διαλέξουν σε τι θα συγκεντρώσουν το ενδιαφέρον τους και ποιούς θα ικανοποιήσουν¹⁰¹.

4.1 Δήμοι

Το βασικότερο στοιχείο στο σουηδικό μοντέλο τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εκείνο που τη καθιστά πλήρως ανεξάρτητη πολιτικά αλλά και οικονομικά. Με λίγα λόγια ο κάθε δήμος έχει την ευθύνη των πάντων στη πόλη του, εκτός της αστυνόμευσης, αν και το θέμα βρίσκεται υπό συζήτηση, αν θα πρέπει δηλαδή να αποκτήσουν και Δημοτική αστυνομία.

Ένα μοναδικό χαρακτηριστικό γνώρισμα του σκανδιναβικού πλαισίου είναι ότι οι σουηδικοί δήμοι είναι αρμόδιοι για την προσχολική, υποχρεωτική και δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Έχουν την ευθύνη λειτουργίας των σχολείων όλων των βαθμίδων, από το στάδιο των παιδικών σταθμών και των νηπιαγωγείων, πλην της

¹⁰¹ Νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης 1995, Κεφάλαιο 1, § 2 (Οι λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης).

Ανώτατης. Φροντίζουν τόσο για τα σχολικά κτίρια και τις απαιτούμενες εγκαταστάσεις, όσο και για το διορισμό των νηπιαγωγών, των δασκάλων και των καθηγητών, αποδεικνύοντας πως είναι ικανοί να προσλάβουν καλό εκπαιδευτικό προσωπικό, άλλα και όλων των δραστηριοτήτων που διεξάγονται μέσα στο σχολείο συμπεριλαμβανομένης και της σίτισης των μαθητών. Στον τομέα της εκπαίδευσης, όπως και σε άλλους τομείς, η τοπική αυτοδιοίκηση μοιράζεται τις περισσότερες δραστηριότητες με τη κεντρική κυβέρνηση, αφού το κράτος έχει τη κύρια ευθύνη του εκπαιδευτικού προγράμματος.

Στη λίστα των βασικότερων καθηκόντων των δήμων πρέπει να συμπεριληφθούν και διάφορες κοινωνικές υπηρεσίες που προσφέρονται. Στη Σουηδία η κεντρική κυβέρνηση θεσπίζει τη νομοθεσία-πλαίσιο και τις στοιχειώδεις προδιαγραφές για τις κοινωνικές υπηρεσίες, με διάφορα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας, με ολοκληρωμένη ενίσχυση των οικογενειών με παιδιά (συστήματα παιδικής μέριμνας υψηλής ποιότητας για όλα τα παιδιά) και γενναιόδωρες ρυθμίσεις για γονικές άδειες, ως κλασσικό κράτος πρόνοιας. Η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών αποτελεί σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, κατά κύριο λόγο, αρμοδιότητα των κομητειακών συμβουλίων και των δήμων. Σε τοπικό επίπεδο οι δήμοι κατανέμουν διάφορες παροχές κοινωνικής μέριμνας για τους πολίτες τους, οι οποίες μπορεί να ποικίλουν από δήμο σε δήμο όπως παράλληλα δημιουργεί κοινωνικές υπηρεσίες με προγράμματα για τους ηλικιωμένους, και διάφορα κοινωνικά προγράμματα για μεμονωμένα άτομα και οικογένειες.

Επίσης, δεν θα μπορούσα να μην αναφέρω την συμμετοχή των δήμων στην προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας, καθώς ορίζονται στις υποχρεωτικές αρμοδιότητες τους. Στο τομέα της δημόσιας υγείας, οι δήμοι μεριμνούν μόνο για υπηρεσίες βοήθειας, οι οποίες παρέχονται κατ' οίκον σε ηλικιωμένους και σε άτομα με ειδικές ανάγκες. Σημαντικό αποτελεί επίσης το γεγονός, ότι μπορούν να δημιουργήσουν νοσηλευτικά ιδρύματα. Από την άλλη για την προστασία του περιβάλλοντος, οι δήμοι καθορίζουν λεπτομερέστερους στόχους και στρατηγικές, σύμφωνα με τον περιβαλλοντικό κώδικα, στους τομείς δραστηριότητάς τους, όπως η συγκομιδή απορριμμάτων, η διαχείριση και επεξεργασία υγρών αποβλήτων και η διαχείριση ύδρευσης της περιοχής και του αποχετευτικού της συστήματος.

Τέλος, μια ενδιαφέρουσα σημείωση που θα ήθελα να ληφθεί υπόψη είναι ότι, όπως στους δανικούς δήμους, αλλά αντίθετα από κάποιους σε άλλες σκανδιναβικές χώρες, οι σουηδικοί δήμοι είναι κυρίως αρμόδιοι για τον περιβαλλοντικό έλεγχο των επιχειρήσεων που λαμβάνουν χώρα μέσα στα πλαίσιά τους.

Οι αρμοδιότητες όμως των δήμων δεν τελειώνουν εδώ. Στα καθήκοντά τους πρέπει να συνυπολογιστεί και η παροχή ποικίλων υπηρεσιών διάσωσης, εξασφαλίζοντας την προστασία των κατοίκων τους, όπως αυτή της πυροσβεστικής υπηρεσίας. Επιπλέον, είναι υπεύθυνοι για ποικίλα θέματα προγραμματισμού οικοδόμησης και στέγασης, που εδρεύουν μέσα στα σύνορά τους. Χαρακτηριστικά, Ο δήμος της Στοκχόλμης, μέσω της δημοτικής επιχείρησης, είναι ιδιοκτήτης περίπου 100.000 διαμερισμάτων. Και πρέπει να σημειώσω ότι είναι διαμερίσματα υψηλών προδιαγραφών, με όλη την απαραίτητη υποδομή, με πράσινο, παιδικές χαρές, πάρκα, τις απαραίτητες θέσεις στάθμευσης αυτοκινήτων, εμπορικά κέντρα, σχολεία, κ.λπ., στα οποία μένουν δημότες όλων των κατηγοριών. Δεν πρόκειται δηλαδή για κατοικίες χαμηλής ποιότητας, όπου μένουν μόνον οι χαμηλόμισθοι. Αυτή είναι η σουηδική παραδοσιακή οικιστική πολιτική από τη δεκαετία του '30, που έχει στόχο να προσφέρει στο λαό κατοικίες υψηλής ποιότητας. Οι νέες οικιστικές περιοχές σχεδιάζονται από το δήμο με απαραίτητη προϋπόθεση να διαθέτουν όλους τους αναγκαίους χώρους και τις υποδομές. υπάρχουν και άλλες δημοτικές επιχειρήσεις, όπως αυτή που διαχειρίζεται το λιμάνι, ή, η επιχείρηση που έχει στην ιδιοκτησία της όλα τα σχολικά κτίρια. Αυτές είναι επικερδείς επιχειρήσεις, διαθέτουν ωστόσο και μη επικερδείς, όπως η Επιχείρηση του Δημοτικού Θεάτρου, αλλά δίνουν βαρύτητα στον πολιτισμό και αυτό το διαπιστώνει κανείς αν εξετάσει τις εθελοντικές δραστηριότητες των δήμων, αυτές που δεν ορίζονται από το νόμο, και βασίζονται σε ενέργειες που σχετίζονται με το πολιτισμό και την αναψυχή.

Η γενικά ενδιαφέρουσα συμβολή των δήμων μπορεί να αναζητηθεί και στις εθελοντικές τους λειτουργίες, σ' αυτές που δεν τις ορίζει κανένας και η πραγματοποίησή τους δεν είναι αναγκαστική. Σε αυτή τη κατηγορία συγκαταλέγονται η οδοποιία και η συντήρηση του τοπικού οδικού δικτύου, όπως και η παροχή ενέργειας, εφόσον στη Σουηδία όπως στη Νορβηγία και τη Φινλανδία, πολλοί αλλά όχι όλοι οι σουηδικοί δήμοι, είναι μόνοι ή κοινοί ιδιοκτήτες των ενεργειακών εγκαταστάσεων, που παρέχουν την ηλεκτρική ενέργεια και τη θερμότητα στη

περιοχή. Όλοι οι σουηδικοί δήμοι έχουν ένα κέντρο καταναλωτικών συμβουλών, που διατίθεται στους πολίτες, σχετικά με την ενεργειακή συντήρηση, την κινητικότητα και τη βιώσιμη κατανάλωση γενικά.

Αξιοσημείωτες είναι επίσης και οι συνεχείς προσπάθειες των δήμων για την ανάδειξη και επέκταση του πολιτισμού, των εθίμων και των ηθών της περιοχής τους, με τη πληθώρα οργανώσεων και εκδηλώσεων που διεξάγουν για τη συνέχιση της κουλτούρας του τόπου¹⁰².

4.2 Κομητείες

Οι νομαρχίες έχουν την ευθύνη κυρίως για δυο τομείς, την Υγεία και το οδικό δίκτυο. Στον τομέα της Υγείας, έχουν ανάλογες αρμοδιότητες, όπως οι δήμοι με τα σχολεία. Δηλαδή, φροντίζουν όλο το σύστημα λειτουργίας της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας περίθαλψης και τη στελέχωση του συστήματος αυτού. Τα κομητειακά συμβούλια είναι υπεύθυνα για τη δημόσια υγεία, δηλαδή την υγεία και την ιατρική φροντίδα των πολιτών τους, παρέχοντας τους υγειονομικές υπηρεσίες (νοσοκομεία, κέντρα υγείας και άλλους θεσμούς που κατέχουν και διαχειρίζονται οι κομητείες). Στον τομέα της υγείας τα νομαρχιακά συμβούλια ακόμη, είναι αρμόδια για τη σωστή διεξαγωγή του οδοντιατρικού ελέγχου που χορηγείται στα παιδιά και τους νέους μέχρι την ηλικία των 20 ετών.

Επίσης, ασχολείται εθελοντικά με τις δημόσιες συγκοινωνίες, το περιβάλλον, τη κουλτούρα του τόπου, την εκπαίδευση και τον τουρισμό, και σε ολόένα και μεγαλύτερο βαθμό, στην εκτέλεση των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων (ιδιαίτερα όσον αφορά τα κομητειακά συμβούλια εκτός των πειραματικών, αφού λόγω χάρη, πολλά μέλη του εθνικού κοινοβουλίου είναι ταυτόχρονα (διορισμένοι) δήμαρχοι.

Υπάρχουν βέβαια και υποχρεωτικές αρμοδιότητες, οι οποίες κάτω από τη συνεργασία των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων, διεξάγονται

¹⁰²Νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης 1995, Κεφάλαιο 1, § 3 (Οι αρμοδιότητες των δήμων).

αποτελεσματικά. Όπως εκείνη των τοπικών και περιφερειακών συγκοινωνιών, κάτι ανάλογο της δικής μας αστικής και υπεραστικής συγκοινωνίας¹⁰³.

5. Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης

Από ότι μπόρεσα να διαπιστώσω, η κεντρική κυβέρνηση έχει τη γενική ευθύνη που οι δημόσιες δραστηριότητες αναπτύσσονται με τέτοιο τρόπο εξασφαλίζοντας μακροοικονομική ισορροπία. Την ίδια στιγμή, οι δήμοι και τα νομαρχιακά συμβούλια συμβάλλουν σημαντικά στο πεδίο των δημόσιων δραστηριοτήτων. Στην εικόνα του οικονομικού εύρους του τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη σπουδαιότητά της, για τη παροχή του κράτους κοινωνικής πρόνοιας, η κεντρική κυβέρνηση νιώθει την ανάγκη να είναι σε θέση να επηρεάσει τις συνθήκες και τους όρους για την ανάπτυξη του τομέα.

Ο κρατικός έλεγχος στο τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης άλλαξε ικανοποιητικά στη δεκαετία του 1990. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις στο σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων υλοποιήθηκαν το 1993 και το 1996. Έτσι ένα νέο σύστημα χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκε υπό εφαρμογή την 1η Ιανουαρίου 2005.

5.1 Η αρχή της χρηματοδότησης

Η αρχή για τη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης ξεκίνησε και εφαρμόστηκε με τις αλλαγές που έγιναν το 1993. Η ρύθμισή της δεν καθορίζεται από κάποιο νόμο του Riksdag, αλλά έχει εγκριθεί από αυτό. Σύμφωνα με αυτήν την αρχή, εάν το κράτος αποφασίζει άμεσα σχετικά με τους στόχους των δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών, τότε οι οικονομικές επιπτώσεις της παρούσας απόφασης πρέπει να εξουδετερωθούν, προσαρμόζοντας κρατικές επιχορηγήσεις. Βέβαια η συγκεκριμένη αρχή δεν ισχύει για τις εθελοντικές αρμοδιότητες των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Ούτε φυσικά καλύπτει ενέργειες που δεν στοχεύουν άμεσα στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ακόμα και αν τα οικονομικά αποτελέσματα έχουν αντίκτυπο σ' αυτόν. Αυτό περιλαμβάνει κρατικές αποφάσεις που επηρεάζουν τη φορολογική βάση των τοπικών αυτοδιοικήσεων και επομένως τοπικά φορολογικά έσοδα.

Κάθε χρόνο, το αργότερο έως το Νοέμβριο κάθε συνέλευση πρέπει να εγκρίνει έναν προϋπολογισμό και να ορίσει ένα φορολογικό ποσοστό για τις τοπικές

¹⁰³ Σύμφωνα με συνέντευξη του δημάρχου της Στοκχόλμης Barry Andersson στο Μιχάλη Κυριακίδη, που δημοσιεύτηκε στο περιοδικό «ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ», τεύχος 8, 09/10/06.

αυτοδιοικήσεις που θα αφορά το έτος που ακολουθεί (το οικονομικό έτος) και μόνο αν υπάρχουν ειδικοί λόγοι, ο προϋπολογισμός μπορεί να εγκριθεί το Δεκέμβριο. Ο προϋπολογισμός πρέπει επίσης να περιέχει ένα οικονομικό σχέδιο για τα επόμενα τρία χρόνια, ενώ το οικονομικό έτος πρέπει πάντα να είναι το πρώτο έτος αυτής της περιόδου.

5.1.1 Το σύστημα ισορρόπησης

Το σύστημα ισορρόπησης, που καθορίζεται από το νόμο περί τοπικής αυτοδιοίκησης, βρίσκεται σε ισχύ από το 2000. Η βασική προσδοκία εδώ είναι ότι ο προϋπολογισμός των τοπικών αρχών πρέπει να καταρτιστεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε τα έσοδα να υπερβαίνουν τις δαπάνες. Το 2005 έγινε γνωστό πως είναι δυνατό να εγκριθεί ένας προϋπολογισμός που δεν πληρεί τα παραπάνω μόνο εάν τον δικαιολογούν εξαιρετικοί λόγοι, όπως για παράδειγμα μια ισχυρή οικονομική μεταβολή που λαμβάνει χώρα, τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο ή σημαντικές αναδιαρθρωτικές ενέργειες, όπως εάν προκύψει ένα έλλειμμα, δηλ. εάν οι δαπάνες υπερβούν τα έσοδα, κατόπιν το έλλειμμα πρέπει να αποκατασταθεί κατά τη διάρκεια των δύο επόμενων ετών. Όμως από το 2005 και μετά, οποιοδήποτε έλλειμμα προκύψει, η περίοδος κάλυψης του αυξάνεται και φτάνει τα τρία έτη.

Ένα παράδειγμα εξαιρετικών λόγων, που θα μπορούσαν να επιβραδύνουν την ολοκλήρωση του προϋπολογισμού, είναι όταν μια τοπική αυτοδιοίκηση έχει φτιάξει ουσιαστικές και σκόπιμες κατανομές, εξοικονομώντας προσωρινά αποθέματα για να ανταπεξέλθει σε διάφορες προσωρινές μειώσεις των εσόδων ή αυξανόμενες δαπάνες στο μέλλον. Επιπροσθέτως, άλλο ένα παράδειγμα θα μπορούσε να αποτελέσει μια απώλεια στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού μια ιδιοκτησία μπορεί να πάψει να χρειάζεται τις υπηρεσίες αυτής της τοπικής αρχής και επομένως να μην εξαρτάται από αυτήν. Στη περίπτωση αυτή η απώλεια μπορεί να καλυφθεί, αν η τοπική αρχή θελήσει να αποφύγει μελλοντικές δαπάνες. Από το 2005 είναι πλέον δυνατό να υπολογιστούν απραγματοποίητες τέτοιες απώλειες σε μακροπρόθεσμες περιόδους και να χρησιμοποιηθούν ως εξαιρετικοί λόγοι¹⁰⁴.

5.2 Καλή οικονομική διαχείριση

Ο νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης δηλώνει ότι οι τοπικές κυβερνήσεις δεσμεύονται να εφαρμόσουν καλή οικονομική διαχείριση για τις δραστηριότητές

¹⁰⁴ www.regeringen.se/finans: Επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου οικονομικών της Σουηδίας.

τους. Είναι δύσκολο να διευκρινίσει κανείς λεπτομερώς τι οικονομική διαχείριση απαιτείται, αλλά το μόνο σίγουρο είναι ότι οι τοπικές αυτοδιοικήσεις δεν πρέπει να χρησιμοποιήσουν το δικό τους πλούτο ή τα δικά τους δάνεια για να καλύψουν τις τρέχουσες ανάγκες τους. Η βασική αρχή είναι ότι το τρέχον εισόδημα πρέπει να καλύπτει τις τρέχουσες δαπάνες. Η έννοια της καλής οικονομικής διαχείρισης περιλαμβάνει επίσης διευθυντικές δραστηριότητες με έναν κατάλληλο και οικονομικά ικανοποιητικό τρόπο. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι τοπικές αρχές λειτουργούν σύμφωνα με τους κανονισμούς που διέπουν μια καλή οικονομική διαχείριση, έτσι ώστε να χρησιμοποιήσουν τα κεφάλαια από τις εκάστοτε πωλήσεις, για να ξεπληρώσει τα δάνεια τους ή για νέες επενδύσεις.

Ο κανονισμός καλής οικονομικής διαχείρισης για τους δήμους και τα νομαρχιακά συμβούλια, πρότεινε πως οι αντικειμενικοί στόχοι και οι οδηγίες για καλή οικονομική διαχείριση έπρεπε να εφαρμοστούν από το οικονομικό έτος του 2005, όπως και έγινε¹⁰⁵.

5.3 Το εισόδημα των τοπικών αρχών

Το 2003 το εισόδημα της τοπικής αυτοδιοίκησης ανήλθε στα 608 δισεκατομμύρια SEK(σουηδική κορώνα). Τα δύο τρίτα των εσόδων συνήθως προέρχεται από τη φορολογική πολιτική που ασκούν οι τοπικές αρχές. Το δικαίωμα που τους ορίζει το σύνταγμα, δηλαδή να επιβάλουν φόρους. Όμως εξαρτάται από το κράτος ποιες τοπικές αρχές θα επωφεληθούν από αυτό το δικαίωμα. Φόροι τους οποίους η κεντρική διοίκηση να μοιράζεται με την Τ.Α. δεν υπάρχουν.

Από την αρχή της δεκαετίας του '90 οι τοπικές αυτοδιοικήσεις ήταν σε θέση να φορολογούν το εργατικό εισόδημα. Αυτό το εισόδημα αποτελείται κυρίως από το εισόδημα των μισθών, αλλά το φορολογήσιμο κερδισμένο εισόδημα περιλαμβάνει επίσης τις συντάξεις και τις πληρωμές από την ασφάλεια υγείας και την ασφάλιση των ανέργων. Αυτός ο φόρος είναι ανεξάρτητος από τον εθνικό φόρο εισοδήματος. Στην πραγματικότητα, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις αποφασίζουν το καθοριστικό φορολογικό ποσοστό, που πρόκειται να επιβληθεί, γεγονός που δικαιολογεί την απόκλιση που εμφανίζεται από δήμο σε δήμο. Καμιά φορά, το φορολογικό ποσοστό δηλώνεται ακόμα ως κρονοr ανά φορολογική κορώνα. Μια φορολογική κορώνα (tax

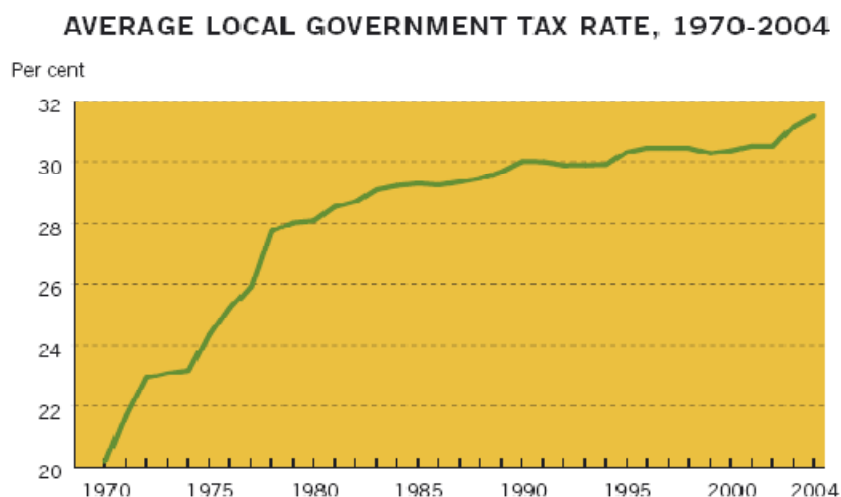
¹⁰⁵ Govt Bill 2003/04:105: Σύμφωνα με το κανονισμό που εξασφαλίζει τη καλή οικονομική διαχείριση των τοπικών αρχών.

krona) ισούται με 100 SEK και ένα φορολογικό ποσοστό, παραδείγματος χάριν, 30 SEK ανά φορολογική κορώνα, ισούται με ένα ποσοστό της τάξεως του 30%.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 εντούτοις, το κράτος αποφάσισε προσωρινά για οικονομικούς λόγους, αυξήσεις στους φόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην περίοδο του 1991 ως το 1993 οι φορολογικές τιμές είχαν μείνει σταθερές χωρίς τη παραμικρή αύξηση, λόγω μιας νομικής απαγόρευσης που είχε επιβληθεί για τις αυξήσεις των φόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ένα στοιχείο που θα ήθελα να σχολιαστεί σε αυτό το σημείο είναι ο τρόπος επιβράβευσης των τοπικών αρχών που συμμορφώθηκαν με την απαγόρευση και το 1994 έλαβαν επιπλέον χρηματοδότηση. Ενώ τη περίοδο 1997-1999 οι κρατικές επιχορηγήσεις μειώθηκαν για εκείνες(τις τοπικές αυτοδιοικήσεις) που αύξησαν το φορολογικό ποσοστό τους, παραπάνω από το κανονικό.

Το 2004 το μέσο δημοτικό φορολογικό ποσοστό υπολογιζόταν στο 20,80% και των νομαρχιακών συμβουλίων στο 10,71%, αποδίδοντας συνολικά ένα μέσο φορολογικό ποσοστό της τάξεως του 31,51%. Το υψηλότερο ποσοστό φόρου που έχει καταγραφεί κατά τη διάρκεια των χρόνων είναι 34,04% (Δήμος Dals-Ed) και ο χαμηλότερος 28,90% (Δήμος Kовlinge).

Γράφημα 1¹⁰⁶:



¹⁰⁶ Montin S.,(2005), *The local government in Sweden, organization, activities and finance*, Σουηδία.

5.3.1 Η μεταρρύθμιση του συστήματος ισορρόπησης και οι κρατικές επιχορηγήσεις

Οι επιχορηγήσεις της κεντρικής κυβέρνησης και το σύστημα ισορρόπησης (equalization system) μεταρρυθμίστηκαν στη δεκαετία του '90. Αρχικά, το 1993 ένας ευρύτερος αριθμός καθορισμένων κρατικών επιχορηγήσεων αντικαταστάθηκε από μια νέα ενιαία κρατική επιχορήγηση (a single state grant), η οποία διανεμήθηκε μεταξύ των τοπικών αρχών αναλογικά με τις διαφορές στη φορολογική ικανότητα της κάθε μιας και τις διαφορές των δομικών δαπανών τους.

Εν συνεχεία, το 1996 έγινε η εισαγωγή μιας νέας γενικής κρατικής επιχορήγησης που διανεμήθηκε στους δήμους και τα νομαρχιακά συμβούλια με ομοιόμορφο ποσό ανά κάτοικο. Όμως το ένα δεν αναιρεί το άλλο, υπάρχουν ακόμα καθορισμένες κρατικές επιχορηγήσεις που δίδονται παράλληλα με την γενική κρατική επιχορήγηση. Δεδομένου λοιπόν ότι οι συνθήκες και οι καταστάσεις μεταξύ των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων διαφέρουν, ένα σύστημα ισορρόπησης, που στόχευε στην εξίσωση εσόδων και δαπανών, εισήχθη στο σύστημα το 1996.

Η μετέπειτα βελτίωση του συστήματος έγινε την 1^η Ιανουαρίου του 2005. Η γενική κρατική επιχορήγηση, και μερικές καθορισμένες κρατικές επιχορηγήσεις καταργήθηκαν το 2005 και ένα αντίστοιχο ποσό χρησιμοποιείται για να καλύψει το κενό τους, έτσι ώστε να εξισώσει τις διαφορές που δημιουργούνται στη φορολογική βάση που αντιστοιχίζεται ανά κάτοικο. Το σύστημα ισορρόπησης (local government financial equalization) αποτελείται, όπως προαναφέραμε από την εξίσωση εσόδων και δαπανών και αποτελείται από τέσσερις πρακτικές:

- ισορρόπηση των δαπανών μεταξύ των δήμων,
- ισορρόπηση της φορολογικής βάσης μεταξύ των δήμων,
- κατάθεση γενικών κρατικών επιχορηγήσεων από τη κεντρική κυβέρνηση,
- όπως δημιουργία ποικίλων ειδικών επιχορηγήσεων και σενάρια εξισορρόπησης από τη κεντρική κυβέρνηση.

Σύμφωνα με τη διαδικασία ισορρόπησης των εσόδων, το κράτος προσπαθώντας να εξισώσει τις διαφορές, που εμφανίζονται στις φορολογικές τιμές μεταξύ των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων, με τη φορολογική τιμή που τίθεται από το κράτος, λαμβάνουν μια επιχορήγηση εξίσωσης από το κράτος. Από το 2005 το σύστημα ισορρόπησης χρηματοδοτείται κυρίως από το κράτος, συγχρόνως

όμως χρηματοδοτείται και από τα πρόστιμα και τις κυρώσεις που δέχονται οι τοπικές αρχές.

Αυτό το σύστημα ισορρόπησης δημιουργεί τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την εξομάλυνση των ποικίλων διαφορών που υπάρχει περίπτωση να εμφανιστούν στις δομικές δαπάνες των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων και που από μόνοι τους δεν μπορούν να καλύψουν. Οι αποκλίσεις δαπανών αυτού του είδους μπορούν να οφείλονται σε διάφορους λόγους. Κάποιοι δήμοι και νομαρχιακά συμβούλια που βρίσκονται σε μη ευνοϊκή θέση και οδηγούνται σε τέτοιες υψηλές δομικές δαπάνες λαμβάνουν μια επιχορήγηση εξίσωσης από το κράτος.

Παράλληλα, υψίστης σημασίας είναι και το σύστημα ισορρόπησης για τις δαπάνες των υπηρεσιών, που παρέχουν οι τοπικές αρχές και η χρονική του ισχύ τοποθετείται στη 1η Μαρτίου του 2004¹⁰⁷. Στο πλαίσιο αυτού του συστήματος κάθε δήμος υπολογίζει ένα τυποποιημένο κόστος ανά κάτοικο. Ανάλογα με την απόκλιση του προϋπολογίσιμου κόστους ενός δήμου και του μέσου γενικού κόστους που έχει οριστεί ανά κάτοικο, ο δήμος λαμβάνει μια επιχορήγηση από το κράτος ή πρέπει να πληρώσει ένα πρόστιμο, αν η απόκλιση που έχει δημιουργηθεί έχει ξεπεράσει τα καθορισμένα.

Σ' αυτό το κομβικό σημείο, δεν θα έπρεπε να μην συνυπολογίσουμε τις περιπτώσιολογικές μελέτες δήμων και νομαρχιακών συμβουλίων, που κατά καιρούς εμφανίζουν πολύ σημαντικά οικονομικά προβλήματα. Παρόλα αυτά το κράτος μεριμνά για αυτές τις εξαιρέσεις, χορηγώντας τους ειδική χρηματική υποστήριξη, ανεξάρτητα από τις κανονικές επιχορηγήσεις της κεντρικής κυβέρνησης.

Σαν συμπληρωματικό έσοδο των τοπικών αρχών θα μπορούσε να συνυπολογιστεί η χρέωση που μπορεί να επιβληθεί, στον εκάστοτε πολίτη που χρησιμοποιεί οποιαδήποτε υπηρεσία, ως ανταμοιβή για τις υπηρεσίες που παρέχουν. Η θεμελιακή και οικονομική επιλογή της τιμής της χρέωσης, δεν μπορεί να επισημανθεί επαρκώς, αφού διαφοροποιείται από περιοχή σε περιοχή, καθώς η αποφασίζεται από την εκάστοτε συνέλευση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέτοιες υπηρεσίες είναι η παιδική μέριμνα, η φροντίδα, η προσοχή και η βοήθεια των ηλικιωμένων, καθώς και η ιατρική φροντίδα. Σύμφωνα με τον κανονισμό, στον οποίο υπόκεινται οι ρυθμίσεις και τα όρια της τιμής των συγκεκριμένων χρεώσεων, αναφέρεται χαρακτηριστικά πως αυτή η τιμή δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να

¹⁰⁷ Act concerning and Service for Persons with Certain Functional Impairments.

υπερβαίνει τη τιμή του κόστους της υπηρεσίας. Αυτός είναι και ο γενικός κανόνας που διέπει όλες τις δραστηριότητες που αναλαμβάνουν οι τοπικές αρχές.

Μια ακόμη παρατήρηση είναι εδώ αναγκαία. Η επιλογή των τοπικών κυβερνήσεων να πωλούν μερικές φορές τις υπηρεσίες τους ή μια στην άλλη, τους επιφέρει ένα επιπλέον εισόδημα, όπως και η πώληση μετοχών τους στον επιχειρησιακό τομέα.

5.3 Δανεισμός

Οι σουηδικοί δήμοι μπορούν να δανειστούν από οποιοδήποτε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα της αρεσκείας τους, χωρίς να απαιτείται καμιά προηγουμένως άδεια. Έχουν επίσης τη δυνατότητα να εκδίδουν δημοτικά ομόλογα. Μέσω δανεισμού, θα πρέπει να χρηματοδοτούνται οι επενδύσεις και η αναχρηματοδότηση του χρέους, ενώ απαγορεύεται από το νόμο η χρήση δανειακών πόρων για χρηματοδότηση τρεχουσών δαπανών. Δεν υπάρχει ανώτερο όριο δανεισμού, παρά μόνο ένας έμμεσος περιορισμός καθώς θα πρέπει να εγγράφεται το κόστος δανεισμού σε έναν ισοσκελισμένο προϋπολογισμό.

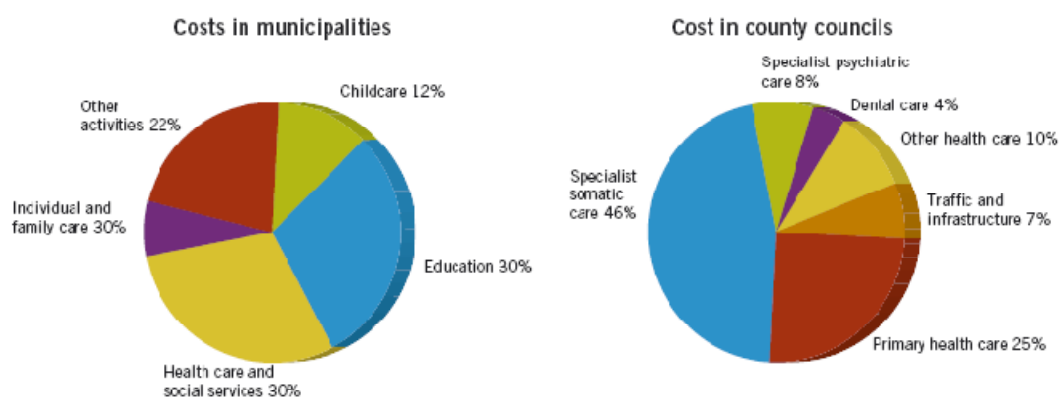
5.4 Οι δαπάνες των τοπικών αρχών

Το 2003 οι δαπάνες των τοπικών αρχών ανήλθαν στα 608 δισεκατομμύρια SEK. Δεδομένου ότι οι δραστηριότητες των τοπικών αρχών απαιτούν ένα μεγάλο αριθμό προσωπικού, για την ικανοποιητική υλοποίησή τους, οι δαπάνες σχηματίζουν ένα ογκώδες ποσό, που πρέπει να καλυφθεί. Τυπικά παραδείγματα εξόδων των τοπικών αυτοδιοικήσεων είναι, οι δαπάνες που δημιουργούνται λόγω του αυξημένου ποσού των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων τους μισθούς, τις συνεισφορές των εργοδοτών κ.α. είναι φανερό και από το παρακάτω γράφημα, πως παραπάνω από τις μισές δαπάνες οφείλονται σ' αυτά. Οι δήμοι κατέχουν το μεγαλύτερο μερίδιο ευθύνης για αυτές τις δαπάνες, καθώς το ποσοστό που τους καταλογίζεται φτάνει περίπου το 70% των δαπανών και για το υπόλοιπο 30% τα νομαρχιακά συμβούλια.

Μέρος των δαπανών των δήμων οφείλονται στη φροντίδα των παιδιών και είναι της τάξεως του 12%, στην εκπαίδευση 30%, στην ιατρική περίθαλψη και στις κοινωνικές υπηρεσίες 30%, στην ειδική και τη φροντίδα των οικογενειών 30% και το υπόλοιπο 22% σε διάφορες άλλες δραστηριότητες.

Από την άλλη, μέρος των δαπανών των νομαρχιακών συμβουλίων οφείλονται στην οδοντιατρική φροντίδα το 4%, στις μεταφορές και στις υποδομές το 7%, στην ειδική ψυχιατρική φροντίδα το 8%, σε άλλες υπηρεσίες για την υγεία το 10%, στην πρωτοβάθμια ιατρική περίθαλψη το 25% και το 46% σε διάφορες σωματικές φροντίδες των πολιτών¹⁰⁸.

Γράφημα 2: Οι δαπάνες και τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ποσοστό επί τοις εκατό.



¹⁰⁸ www.regeringen.se/finans: Υπουργείο οικονομικών της Σουηδίας, στατιστικά στοιχεία (statistics Sweden).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΣΚΑΝΔΙΝΑΒΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ

Μέσω ποικίλων αναθεωρήσεων του Συντάγματος και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, στο τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι σκανδιναβικές χώρες ενθάρρυναν και προώθησαν την αναπτυξιακή τους πορεία, θέτοντας το πήχη πολύ ψηλά στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συχνά, γίνεται επίκληση των οικονομικών υποδειγμάτων τους, που εφαρμόζονται ή που θα ήθελαν να εφαρμόσουν, άλλες χώρες, αντιμετωπίζοντας αποτελεσματικά τις δικές τους διαρθρωτικές αδυναμίες και να μπουν σε τροχιά σταθερής ανάπτυξης και ευημερίας για τους πολίτες τους, ισάξια με αυτή των σκανδιναβικών χωρών. Από πολλές πλευρές προτείνεται η «κατάλληλη» εισαγωγή αυτών των συστημάτων σε πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως και στην Ελλάδα, χωρίς όμως να προσδιορίζονται με σαφήνεια οι αλλαγές που απαιτούνται στο Ελληνικό υπόδειγμα ανάπτυξης για την προσαρμογή του στα χαρακτηριστικά των υποδειγμάτων των χωρών, που σημειώνουν υψηλού επιπέδου αναπτυξιακές επιδόσεις.

Ειδικότερα, ιδιαίτερης προσοχής έχουν τύχει τα αναπτυξιακά υποδείγματα της Σουηδίας και της Δανίας, χωρίς όμως να περιθωριοποιούνται εκείνα της Φινλανδίας και της Νορβηγίας. Το λεγόμενο Σκανδιναβικό Υπόδειγμα δίνει έμφαση, στη διατήρηση ενός σχετικά μεγάλου δημόσιου τομέα, με υψηλή φορολογική επιβάρυνση και ενός υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας και παροχών από το κράτος, με ταυτόχρονη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για τη διατήρηση της μακροοικονομικής ισορροπίας και της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών των χωρών. Το παράδειγμα τους έχει φανεί χρήσιμο, σε πολλές περιπτώσεις, σε χώρες για να διαπιστωθούν, τα μεγάλα συγκριτικά μεγάλα «κενά» ή οι «μη βιώσιμες πρακτικές», που προφανώς υπήρχαν σε αυτές, ενώ σημαντικό είναι το γεγονός πως αντιμετωπίστηκαν και διορθώθηκαν έγκαιρα, αφού ενισχύθηκαν και επιμηκύνθηκαν οι αναπτυξιακές δυναμικές των οικονομιών τους.

Η λειτουργία του κράτους, συμπεριλαμβανομένου και του τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, έχουν οδηγήσει στην αποδοτική προσφορά των υπηρεσιών με ευελιξία στην αγορά εργασίας, τόσο στο κράτος όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Στις Σκανδιναβικές χώρες η παροχή αυξημένων κοινωνικών παροχών και κρατικών υπηρεσιών δεν πραγματοποιείται εις βάρος της μακροοικονομικής

ισορροπίας της χώρας, εφόσον παρουσιάζουν πλεονάσματα στον προϋπολογισμό και στο ισοζύγιο πληρωμών και πολύ χαμηλό χρέος της γενικής κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ. Οι κοινωνικές παροχές και οι υψηλές κρατικές δαπάνες τους δίδονται με υψηλή φορολογική επιβάρυνση, η οποία είναι αποδεκτή από τους πολίτες γιατί η υπηρεσία που προσφέρεται από το κράτος είναι αντίστοιχης αξίας.

Διαπιστώνουμε λοιπόν, πως παρά τις διαφορές που παρατηρούνται, μεταξύ των χωρών υφίστανται αξιοσημείωτες συγκλίσεις όπως μια εξίσου αναμφισβήτητη τάση αποκέντρωσης και περιφερειοποίησης, κυρίως μια αξεδιάλυτη συμπίληση κανόνων, συμβάσεων και πρακτικών, που τείνουν να διορθώνουν ή να εξισορροπούν τις διάφορες υπερβολές, δημιουργώντας ένα πολύπλοκο σύστημα σχέσεων, στο πλαίσιο του οποίου η κεντρική εξουσία διαπλέκεται, μέσω τυπικών και άτυπων μηχανισμών συνεργασίας, αποφάσεων και συμπληρωματικών ή διασταυρούμενων χρηματοδοτήσεων, με τις περιφερειακές εξουσίες και που πολλές φορές καθοδηγεί το γίνεσθαι της τοπικής αυτοδιοίκησης και κινεί τα νήματα, χαράσσοντας τα όρια ανάμεσα στο δημόσιο και το ιδιωτικό, στο κοινοβούλιο και τη κυβέρνηση, στο κέντρο και τη περιφέρεια.

Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης γενικά και των δήμων και των κοινοτήτων οφείλει να υπερκεράσει μια θεμελιακή αντίφαση: η αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης εκφράζεται στο τοπικό επίπεδο με όρους αυτονομίας, ενώ την ίδια στιγμή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς τον έλεγχο και την καθοδήγηση της κεντρικής κυβέρνησης.

Παρόλα αυτά, το ποσοστό της οικονομικής επιτυχίας και ανάπτυξης πηγάζει από το τοπικό επίπεδο και την αρμονική και επιτυχημένη πολιτική του αυτοδιοικούμενου τομέα. Οι τοπικές αρχές και τα νομαρχιακά συμβούλια διαδραματίζουν έναν ρόλο ζωτικής σημασίας, σε αυτό το πλαίσιο των τοπικών και περιφερειακών επιπέδων, καθώς προωθούν τις πολιτικές αυτές σε τοπικό επίπεδο. Βέβαια, δεν αντιπροσωπεύουν τα ειδικά ενδιαφέροντα, αλλά μάλλον παρέχουν μια ισορροπημένη και προσεκτικά εξεταζόμενη γενική άποψη μέσα στους τομείς ευθύνης τους. Και βέβαια η σημασία τους δεν σταματάει εκεί. Η συμβολή τους για την οικονομική ανάπτυξη είναι εμφανώς αξιοσημείωτη, αφού συντελούν στην οικονομική κοινωνική και περιβαλλοντική πρόοδο στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: « ΤΑ ΝΕΑ ΚΡΑΤΗ- ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ»

Από την 1^η Ιανουαρίου 2007 με την είσοδο της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας η Ευρωπαϊκή Ένωση αριθμεί 27 μέλη. Είχε ήδη την 1^η Μαΐου του 2004 μεσολαβήσει η είσοδος της Μάλτας, της Κύπρου, της Ουγγαρίας, της Σλοβενίας, της Σλοβακίας, της Τσεχίας, της Λιθουανίας, της Λετονίας, της Εσθονίας και της Πολωνίας¹⁰⁹.

Η δεκαετία του 1990 υπήρξε περίοδος έντονων ζυμώσεων στα κράτη αυτά αναφορικά με το ζήτημα της αποκέντρωσης της εξουσίας, τόσο λόγω της επίδρασης της προοπτικής εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και λόγω των προσπαθειών εκδημοκρατισμού των περιοχών αυτών κατά τη λεγόμενη φάση αποκομμουνιστικοποίησης τους. Η περιφερειοποίηση και η ενδυνάμωση των θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρήθηκε πρόσφορο μέσο για την απομάκρυνση των χωρών αυτών από το συγκεντρωτικό σύστημα εξουσίας που χαρακτήριζε την περίοδο του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού. Παρόλα αυτά, στα πρώην κομμουνιστικά κράτη η διαδικασία διοικητικής περιφερειοποίησης και διαμόρφωσης υποεθνικών μονάδων διακυβέρνησης υστερεί σημαντικά με εξαίρεση την παρουσία δήμων που όμως δεν έχουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της Δυτικής Ευρώπης. Ένα κοινό χαρακτηριστικό των χωρών αυτών είναι οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που αποσκοπούν στην μείωση της παρουσίας του κράτους στα διάφορα επίπεδα οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας.

Δεν είναι τυχαίο που οι χώρες με τη μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη τα τελευταία χρόνια (Τσεχία, Πολωνία και Ουγγαρία) έχουν δρομολογήσει μια σοβαρή διαδικασία στην κατεύθυνση αυτή.

¹⁰⁹ www.europa.eu: Τα νέα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Γ1. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΩΝΙΑΣ

1.Εισαγωγή

Η Πολωνία λόγω του μεγέθους της έκτασης και του πληθυσμού της, καταλαμβάνει την πρώτη θέση μεταξύ των δέκα νέων κρατών-μελών της Ε.Ε. και την έκτη θέση στο σύνολο των 27 κρατών-μελών. Στην Πολωνία υπάρχουν 16 νομαρχίες, διοικούμενες από νομάρχη, οριζόμενο από τον πρωθυπουργό της χώρας. Παράλληλα υπάρχουν 3 επίπεδα Τ.Α. με 16 περιφέρειες, 314 κομητείες και 2.478 δήμους¹¹⁰.

Η πορεία αποκέντρωσης στην Πολωνία άρχισε το 1990. Από το 1999 έχει ξεκινήσει προσπάθεια διοικητικής αναδιάρθρωσης της χώρας με τη δημιουργία των περιφερειών και των κομητειών ως αυτοδιοικητικών μονάδων. Με το νόμο του 2004 έχει αλλάξει εκ βαθέως και ο τρόπος χρηματοδότησης της Τ.Α. Ο διάλογος που σήμερα διεξάγεται αφορά στην αποτελεσματικότητα και στη σπουδαιότητα των κομητειών, ιδιαίτερα δε αυτών που γειτονεύουν με πόλεις διπλού καθεστώτος (δήμου και κομητείας).

1.1 Η επισκόπηση της μεταρρύθμισης

Η Πολωνία γνώρισε τη δεκαετία του '90 τη μεγαλύτερη αναδόμηση του διοικητικού της συστήματος από όλα τα κράτη του Ανατολικού Μπλοκ. Η έγκριση του νόμου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση σηματοδοτείται το Μάρτιο του 1990, όπου και σήμανε το πρώτο βήμα της μεταρρύθμισης της Τ.Α. στην Πολωνία¹¹¹. Οι εκλογές των τοπικών συμβουλίων πραγματοποιήθηκαν τον Μάιο κιάλας του ίδιου έτους. Μέχρι που τα συμβούλια καταργήθηκαν ταυτόχρονα, ενώ καθιερώθηκε ένα σύστημα όπου η τοπική κυβέρνηση δρούσε αποκλειστικά σε δημοτικό επίπεδο. Ένας υπάλληλος που ορίζεται από τον πρωθυπουργό, ο περιφερειάρχης (voivode), είναι ο προϊστάμενος της κρατικής διοίκησης.

Το γραφείο εδάφους (territorial office) έκανε την εμφάνισή του τον Αύγουστο του 1990, για να κατευθύνει τις κοινωνικές υπηρεσίες, καθώς παρέμενε ευθύνη της κρατικής διοίκησης, όπως τα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η υγειονομική περίθαλψη, η πυροπροστασία, οι αποχετεύσεις κ.α. Τα περισσότερα γραφεία εδάφους, τα οποία έφταναν τον αριθμό των 268, αν και όργανα της κρατικής

¹¹⁰ Clark T.N., (2000), *Old and new paradigms foe urban research*, urban affairs review, vol.36, No.1.

¹¹¹ Kowalczyk. A., (2000), *Local government in Poland, Decentralization: Experiments and reforms*, Open Society Institute, Budapest.

διοίκησης, καθιερώθηκαν στις πόλεις, που πριν από το 1975 ήταν έδρες των νομαρχιακών αρχών. Εντούτοις, ενώ οι πρώην κομητείες (counties) αποτελούσαν σχεδόν-τοπικές κυβερνήσεις,[το νομαρχιακό συμβούλιο (county council) ήταν εκλεγμένο σώμα, αλλά εμφάνιζε κάποια προβλήματα στην ταξινόμηση του συστήματος, που υπήρχε πριν από το 1989 ως αυθεντική τοπική κυβέρνηση], τα γραφεία εδάφους ήταν αποκλειστικοί οργανισμοί της κρατικής διοίκησης.

Τον Απρίλιο του 1992, το Κοινοβούλιο πέρασε το συνταγματικό νόμο [Constitutional Act (το λεγόμενο «μικρό σύνταγμα»)]. Στη νέα βασική νομοθεσία αντικατοπτρίζονταν οι μεταβολές που συντελέστηκαν στην Πολωνία από το 1989. Το κοινοβούλιο τώρα εργάζεται σύμφωνα με το νέο σύνταγμα, ενώ θέματα σχετικά με τον αριθμό των βαθμίδων της τοπικής κυβέρνησης εμφανίζονται συνεχώς στο προσκήνιο.

Από την αρχή του μετασχηματισμού του κυβερνητικού πλαισίου της Πολωνίας, το 1989-90¹¹², σκοπός ήταν να προχωρήσουν οι εργασίες στην πλήρη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Η μεταρρύθμιση είχε ως στόχο να μεταβάλει την εδαφική διαίρεση της χώρας, όπου από το 1975 αποτελούταν από 49 περιφέρειες (voivodships) και περίπου 2.500 δήμους (municipalities). Αρχικά η πρόθεση ήταν η μείωση του αριθμού των περιφερειών, οι οποίες φάνταζαν αρκετά μεγάλες για τα δεδομένα ενός δημοκρατικού και αποκεντρωμένου κράτους, ενώ παράλληλα έπρεπε να αποκατασταθεί η δεύτερη βαθμίδα της τοπικής κυβέρνησης, οι κομητείες. Έτσι, το 1993 ένας χάρτης δόθηκε στην δημοσιότητα σχετικά με την κατανομή της Πολωνίας σε 338 κομητείες (συμπεριλαμβανομένων των 45 αστικών). Ουσιαστικά οι εργασίες ολοκληρώθηκαν με την οριοθέτηση των νέων περιφερειών σε 3 φάσεις: 12, 17 και 25, όπου για πολιτικούς λόγους(το χρονικό διάστημα πριν τις κυβερνητικές εκλογές), οι χάρτες αυτών των αλλαγών δεν δημοσιοποιήθηκαν.

Δεδομένου ότι ορισμένοι δήμοι εναντιώθηκαν στο σχέδιο διαίρεσης της Πολωνίας σε κομητείες, στη δεύτερη έκδοση του χάρτη το 1993, εμφανίστηκαν 368 κομητείες, συμπεριλαμβανομένων των 48 αστικών κέντρων.

Όταν η Συμμαχία της Δημοκρατικής Αριστεράς (Alliance of the Democratic Left) , το Αγροτικό Κόμμα Πολωνίας (Polish Peasant Party) και η Ένωση Εργασίας (Union of Labor) (όλα ήταν αριστερές παρατάξεις), ανέλαβαν την εξουσία το 1993, οι

¹¹² Deron, European Institute for Regional and Local Development, (2001), Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1990-2000, Warsaw University.

εργασίες σχετικά με τη μεταρρύθμιση της τοπικής κυβέρνησης αναβλήθηκαν λόγω της ισχυρής αντιπαράθεσης που δημιούργησε, για την εισαγωγή των κομητειών, το Αγροτικό Κόμμα (Polish Peasant Party). Το κύριο επιχείρημά τους ανέφερε, πως η εισαγωγή αυτού του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης θα στερούσε από τους δήμους αρκετά κυβερνητικά κονδύλια. Όμως, κατά την άποψη ορισμένων ειδικών, πίσω από όλα αυτά κρύβονταν πολιτικές σκοπιμότητες, εφόσον ένα μεγάλο ποσοστό εκλογικού σώματος βρισκόταν σε αγροτικές περιοχές και μικρές πόλεις. Έτσι, το συγκεκριμένο κόμμα φοβόταν πως με την εισαγωγή ενός νέου εκλογικού νόμου, μετά τη δημιουργία των κομητειών και την μείωση των περιφερειών, θα ευνοούνταν περισσότερο τα κόμματα όπου το εκλογικό τους σώμα θα βρισκόταν σε μεγάλες και μεσαίου μεγέθους πόλεις.

Από το 1994 έως το 1996¹¹³, η πολωνική κυβέρνηση και το πολωνικό κοινοβούλιο έλαβε ορισμένα μέτρα για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Σε αυτά περιλαμβάνονται:

1. η εφαρμογή του πιλοτικού προγράμματος (pilot program), για την παράταση της ισχύος των μεγάλων πόλεων, με τη μεταφορά ορισμένων κρατικών διοικητικών καθηκόντων στις τοπικές αρχές και ο Νόμος περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κυβέρνηση της Βαρσοβίας, η οποία δημιούργησε ένα μοναδικό σύστημα διπλής κλίμακας, το 1994, όπου και οι δυο είχαν προετοιμαστεί από την προηγούμενη κυβέρνηση.
2. η εισαγωγή του Δικαστηρίου Δημόσιας Δράσης (Civil Service Act), και
3. η εμφάνιση κάποιων κυβερνητικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες κατάργησαν κάποια υπουργεία.

Η κατάσταση άρχισε να αλλάζει το 1996, όταν το υπουργείο εσωτερικών και δημόσιας διοίκησης διόρισε μια ομάδα εμπειρογνομόνων για να συνεχίσει τις εργασίες σχετικά με τη διαίρεση της χώρας σε κομητείες και περιφέρειες. Τα αποτελέσματα αυτών εμφανίστηκαν σε μια έκθεση σχετικά με τις αρχές της μεταρρύθμισης με τίτλο, «Ένα αποτελεσματικό, φιλικό, ασφαλές κράτος: πρόγραμμα για τη διοικητική αποκέντρωση των κρατικών λειτουργιών και την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης». Ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία που περιλήφθηκαν στο πρόγραμμα του 1997 ήταν μια προκαταρκτική εκτίμηση του κόστους της

¹¹³ Peteri G., (2002), *Methods and Techniques of Managing Decentralisation Reforms in CEE Countries: The Polish Experience, Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Kulesza M., Open Society Institute, Budapest.

μεταρρύθμισης, λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό πλήρους απασχόλησης εργασιών, απαραίτητων για τις νέες μονάδες τοπικής κυβέρνησης της δεύτερης βαθμίδας και τον αριθμό υπαλλήλων δημόσιας διοίκησης στις περιφέρειες που θα έχαναν τις θέσεις τους. Επίσης περιείχε υπολογισμούς των εσόδων και εξόδων των προτεινόμενων κομητειών.

Εν συνεχεία, ένα κόμμα της κεντροδεξιάς ανήλθε στην εξουσία, ως αποτέλεσμα των βουλευτικών εκλογών του φθινοπώρου το 1997. Μία από τις υποσχέσεις κατά την εκστρατεία του ήταν η ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης της τοπικής κυβέρνησης, που είχε ξεκινήσει το 1990. Το νομοσχέδιο που πρότεινε το πολωνικό κοινοβούλιο, σχετικά με τη διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες και κομητείες, αντιμετώπισε σθεναρή αντίσταση από την αντιπολίτευση, καθώς και από βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος. Μετά από συζήτηση μηνών το νομοσχέδιο τροποποιήθηκε και το καλοκαίρι του 1998, το κοινοβούλιο πέρασε ένα νόμο που αφορούσε τη δημιουργία της δεύτερης βαθμίδας της τοπικής διοίκησης, ενώ στη συνέχεια ήρθε και η σειρά της τρίτης βαθμίδας. Η κυβέρνηση πρότεινε δώδεκα περιφέρειες αλλά πολλοί βουλευτές ήταν εναντίον, καθώς στόχευαν σε είκοσι πέντε ή ακόμη και είκοσι επτά.

Πολλοί διαμαρτύρονταν ότι ο στόχος της μεταρρύθμισης ήταν να μεταφερθούν τα οικονομικά προβλήματα της κυβέρνησης στην τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ άλλοι ισχυρίστηκαν ότι η μεταρρύθμιση ήταν ικανή να αυξήσει τις αντιθέσεις μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, μια συμβιβαστική λύση επιτεύχθηκε, και εγκρίθηκαν δεκαέξι περιφέρειες. Έτσι, σύμφωνα με την απόφαση που ελήφθη, από την 1^η Ιανουαρίου του 1999¹¹⁴ η διοικητική διάρθρωση της Πολωνίας περιλαμβάνει 16 περιφέρειες και 373 κομητείες. Την ίδια στιγμή, 268 εδαφικά γραφεία καταργήθηκαν, και τα περισσότερα από τα καθήκοντά τους, μεταφέρθηκαν στις νέες βαθμίδες.

2. Νομική και συνταγματική βάση

Το Σύνταγμα που θεσπίστηκε τον Απρίλιο του 1997, μετά από ένα δημοψήφισμα, δηλώνει ότι η Πολωνία αποτελεί ένα ενιαίο κράτος και ότι η τοπική κυβέρνηση εξασφαλίζει τη διοικητική αποκέντρωση της δημόσιας αρχής. Οι νόμιμοι

¹¹⁴ Regulski J., (1999), *Building Local Democracy in Poland*, LGI Discussion paper No. 9, Open Society Institute, Budapest.

κάτοικοι των μονάδων του βασικού εδαφικού τμήματος περιλαμβάνουν μια κοινότητα τοπικής κυβέρνησης, και η τοπική κυβέρνηση ασκεί τη δημόσια αρχή με την εκτέλεση των στόχων που ορίζονται σε αυτό.

Το Σύνταγμα του 1997 ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ της κρατικής διοίκησης και της τοπικής κυβέρνησης. Ο περιφερειάρχης ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας των δήμων, ο οποίος έχει την ευχέρεια να παραπέμψει στο διοικητικό δικαστήριο οποιαδήποτε πράξη θεωρήσει μη νόμιμη. Τα διοικητικά δικαστήρια είναι πλέον επιφορτισμένα να λύνουν τις διαφορές μεταξύ της Τ.Α. και της κεντρικής διοίκησης. Σύναμα, 16 περιφερειακά «λογιστικά» επιμελητήρια (regional accounting chambers), τα οποία βρίσκονται υπό την κηδεμονία του Υπουργού Εσωτερικών, είναι επιφορτισμένα με τον οικονομικό έλεγχο των δήμων. Τα όργανα της τοπικής κυβέρνησης που παραβιάζουν το σύνταγμα και τις υποδείξεις του Κοινοβουλίου μπορούν να διαλυθούν μετά από πρόταση του πρωθυπουργού. Οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν το δικαίωμα να συγκροτούν ενώσεις και να συμμετέχουν στις διεθνείς ενώσεις των τοπικών και περιφερειακών κοινοτήτων και να συνεργάζονται με τις τοπικές και περιφερειακές κοινότητες άλλων κρατών.

Το Σύνταγμα καθορίζει ότι οι μονάδες της τοπικής κυβέρνησης είναι νομικά πρόσωπα και τους χορηγεί το δικαίωμα να είναι κύριοι της ιδιοκτησίας τους. Οι δημόσιοι στόχοι που καλούνται να πραγματοποιήσουν οι τοπικές αρχές, χρησιμεύουν στην ικανοποίηση των αναγκών της τοπικής κοινότητας και ανατίθενται στις τοπικές κυβερνήσεις. Η κρατική διοίκηση μπορεί επίσης να αναθέσει στις τοπικές κυβερνήσεις να αναλάβουν πρόσθετες ευθύνες.

Οι εξουσίες των ατόμων της τοπικής κυβέρνησης διαμορφώνονται μέσα από ένα νόμο που τροποποίησε την οργανωτική μεταρρύθμιση της κυβέρνησης της 24ης Ιουλίου 1998, που καθορίζει την εξουσία των οργάνων δημόσιας διοίκησης.

Τέλος, τα δημοψηφίσματα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για ζητήματα μιας δεδομένης κοινότητας, συμπεριλαμβανομένης της απόλυσης ενός οργάνου της τοπικής κυβέρνησης που επιλέγεται στις εκλογές.

3.Δήμοι

Σύμφωνα με το Σύνταγμα η πρωτοβάθμια μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Πολωνία είναι ο δήμος. Τα καθήκοντά της περιγράφονται στο Νόμο Περί

Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1990¹¹⁵, με τον οποίο δεν υπάρχει επίσημη αστική και αγροτική διαίρεση των δήμων. Στην πράξη, οι διακρίσεις συνήθως γίνονται σε επίσημες στατιστικές και στους τίτλους των τοπικών κυβερνητικών ιδρυμάτων:

1. αστικός, (δήμος με ένα τοπικό συμβούλιο για μια μεγάλη ή μεσαίου μεγέθους πόλη),
2. των αστικών και αγροτικών περιοχών, (δήμος με ένα τοπικό συμβούλιο για μία πόλη και πολλά κοντινά χωριά) και
3. της υπαίθρου, (δήμος όπου αποτελείται αποκλειστικά από αγροτικούς οικισμούς).

Έτσι το σύστημα των τοπικών κυβερνήσεων δεν είναι πάντα ενσωματωμένο με το δίκτυο επίλυσής τους. Οι δήμοι είναι χωρισμένοι σε 307 αστικούς δήμους, 1.587 αγροτικούς και 584 μεικτούς. 65 αστικοί δήμοι μεταξύ αυτών και η πρωτεύουσα Βαρσοβία, έχουν διπλό καθεστώς δήμου και κομητείας.

Αν και το Σύνταγμα ορίζει ότι η βασική μονάδα της Τ.Α. είναι ο δήμος, ο Νόμος περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1990 επιτρέπει τη δημιουργία «βοηθητικών μονάδων». Λόγω του σχετικά χαμηλού επιπέδου της πολιτικής κουλτούρας στην Πολωνία, οι μονάδες αυτού του τύπου είναι μάλλον ασυνήθιστοι. Τα καθήκοντα του δήμου καθορίζονται από το Νόμο περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της 8ης Μαρτίου 1990, ο οποίος ορίζει ότι η αρμοδιότητα του τοπικού συμβουλίου εκτείνεται σε όλα τα θέματα του δήμου. Οι αρμοδιότητές του διακρίνονται σε δυο βασικούς τύπους, στις υποχρεωτικές λειτουργίες και στις κατ' εξουσιοδότηση από την κρατική διοίκηση. Τα υποχρεωτικά καθήκοντα μπορούν να ανατεθούν μόνο από τους κοινοβουλευτικούς νόμους. Ωστόσο αυτές που εφαρμόζονται σήμερα και υπάγονται στη δικαιοδοσία των δήμων περιλαμβάνουν :

- τη χρήση γης, την τοπική ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος,
- τοπικές οδούς, δρόμους, γέφυρες και έλεγχος της κυκλοφορίας,
- ύδρευση, αποχέτευση, τη διάθεση των αποβλήτων, της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου,
- τοπικά μέσα μαζικής μεταφοράς,
- υγειονομική περίθαλψη,
- κοινωνικές υπηρεσίες,
- στέγαση,

¹¹⁵ Act on local Self-government (1990).

- προσχολική και πρωτοβάθμια εκπαίδευση (δηλαδή η παιδεία μέχρι το κολέγιο, ενώ στις δαπάνες των δήμων εμπεριέχεται και η μισθοδοσία του προσωπικού),
- πολιτισμό και βιβλιοθήκες,
- φυσική αγωγή και αθλητισμό,
- διατήρηση των αγορών,
- συντήρηση των δημόσιων πάρκων,
- συντήρηση νεκροταφείων,
- τοπική δημόσια ασφάλεια και πυροπροστασία,
- συντήρηση των δημόσιων κτιρίων κοινής ωφέλειας.

Στην πολωνική Τ.Α. απασχολούνται περίπου 200.000 εργαζόμενοι¹¹⁶, που αποτελούν το 55% του συνολικού αριθμού των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα. Το κόστος μισθοδοσίας στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, καλύπτει το 47% των τρεχόντων δαπανών της.

Η κρατική διοίκηση μπορεί να μεταβιβάσει μέρος των αρμοδιοτήτων της σε κάποια άλλη αρχή ή δήμο, όπου βάση ειδικής νομοθεσίας ή αμοιβαίας συμφωνίας οι δραστηριότητες πρέπει να χρηματοδοτηθούν στο σύνολό τους¹¹⁷. Οι κατ' εξουσιοδότηση λειτουργίες περιλαμβάνουν :

- την καταχώρηση των γεννήσεων, των γάμων και των θανάτων,
- την παροχή της ταυτότητας, καρτών και αδειών οδηγών,
- πολιτικής άμυνας,
- αποχέτευσης,
- την προστασία του περιβάλλοντος,
- διαχείριση κτιρίων, κ.λ.π.

Ένας δήμος είναι νομικό πρόσωπο και μπορεί να εκδώσει τοπική νομοθεσία.

¹¹⁶ Act on Self-government Employees (1990).

¹¹⁷ Act on Public Procurement (1994).

Την 1^η Ιανουαρίου του 1999, οι κομητείες εισήχθησαν ως η δεύτερη βαθμίδα της Γ.Α.. Σύμφωνα με το Νόμο περί Αυτοδιοίκησης των κομητειών, της 5^{ης} Ιουνίου του 1998¹¹⁸, η κομητεία εκτελεί ορισμένα θεσμοθετημένα καθήκοντα όπως :

- η εκπαίδευση,
- η υγειονομική περίθαλψη,
- η κοινωνική πρόνοια,
- η βοήθεια για άτομα με ειδικές ανάγκες,
- η μεταφορά και οι δημόσιοι δρόμοι,
- ο πολιτισμός και η προστασία των πολιτιστικών μνημείων,
- ο πολιτισμός και ο τουρισμός,
- η διαχείριση ακινήτων,
- η χρήση γης και η εποπτεία οικοδόμησης,
- η διαχείριση του νερού,
- η προστασία του περιβάλλοντος,
- η γεωργία, η δασοκομία και η αλιεία,
- η δημόσια τάξη και η τοπική δημόσια ασφάλεια,
- η προστασία από πλημμύρες και πυρκαγιές, όπως και η πρόληψη άλλων έκτακτων απειλών για τη ζωή και την υγεία των κατοίκων και του περιβάλλοντος,
- η αντιμετώπιση της ανεργίας και η τόνωση της τοπικής αγοράς εργασίας,
- η προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών,
- η διατήρηση των κτιρίων διοίκησης και των εγκαταστάσεων,
- η εθνική άμυνα,
- η πρόωθηση της κομητείας,
- η συνεργασία με κυβερνητικούς οργανισμούς.

Η κρατική διοίκηση μπορεί επίσης να αναθέτει καθήκοντα στην κομητεία σύμφωνα με το νόμο, αλλά η κομητεία δεν μπορεί να παραβιάζει το πεδίο δραστηριότητας των δήμων. Η κομητεία καθώς αποτελεί και αυτή νομικό πρόσωπο, μπορεί να εκδώσει την τοπική νομοθεσία. Και σε αυτή την περίπτωση ο περιφερειάρχης ασκεί την εποπτεία επί των δραστηριοτήτων της, ενώ το περιφερειακό λογιστικό επιμελητήριο εποπτεύει τις χρηματοοικονομικές λειτουργίες. Οι κομητείες είναι διαφοροποιημένες

¹¹⁸ Act on County Self-government (1998).

ως αστικές (επισήμως «πόλεις με τα δικαιώματα των περιοχών»), που θα περιλαμβάνει μόνο την περιοχή μιας πόλης, καθώς και εκείνων που καλύπτουν ένα μεγάλο δήμο της πόλης, η έδρα της κομητείας, και αρκετές αστικές-αγροτικές περιοχές ή αγροτικοί δήμοι.

Σύμφωνα με το νόμο που αναφέρεται στις κομητείες, μία κομητεία μπορεί να είναι μια πόλη με περισσότερους από εκατό χιλιάδες κατοίκους, ή μια πόλη που μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1998 ήταν έδρα περιφέρειας και έχει λιγότερους από εκατό χιλιάδες κατοίκους, με την κατάλληλη υποδομή για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Στην περίπτωση των τελευταίων, η χορήγηση της ιδιότητας της κομητείας εξαρτάται από το Συμβούλιο των Υπουργών. Η απόφαση αυτή απορρέει από το συμφέρον των κοινοτήτων των εκάστοτε περιφερειών και τη διαβεβαίωση, ότι ο διαχωρισμός της πόλης από την προηγούμενη περιφέρεια δεν περιορίζει την πρόσβαση των κατοίκων των γειτονικών δήμων στις δημόσιες υπηρεσίες που βρίσκονται στη συγκεκριμένη πόλη.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, το Συμβούλιο των Υπουργών μπορεί να αφαιρέσει το δικαίωμα σε μία πόλη να καταγραφεί ως κομητεία, εάν υπερβαίνει τους εκατό χιλιάδες κατοίκους και αυτό περιορίζει την πρόσβαση των κατοίκων των γειτονικών δήμων στις δημόσιες υπηρεσίες.

Η κατάσταση της πρωτεύουσας της Βαρσοβίας

Η Βαρσοβία βάση του Νόμου περί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Βαρσοβίας του 1994¹¹⁹, αποτελεί μια ειδική περίπτωση, καθώς κατήργησε την προηγούμενη οργάνωση της πόλης, η οποία αποτελούταν από επτά δήμους και τους αντικατέστησε με έντεκα. Τέτοιες περιπτώσεις υφίστανται και σε άλλες πόλεις της Πολωνίας, αλλά το καθεστώς τους διαφέρει αισθητά από αυτό της Βαρσοβίας.

Η συμφωνία αυτή οδήγησε σε μεγάλη σύγχυση τις αρχές. Πρώτον, όπως και στην υπόλοιπη χώρα τα τοπικά συμβούλια εκλέγονται μέσα από τη διαδικασία των άμεσων εκλογών. Δεύτερον, όλοι οι δήμοι αποτελούν μια κοινόχρηστη ένωση την οποία ηγείται το συμβούλιο της Βαρσοβίας, το οποίο εκλέγεται μέσα από άμεσες εκλογές. Τρίτον, η πρωτεύουσα είναι ένας αστικός δήμος, ενώ μία δεύτερη κομητεία

¹¹⁹ Act on the Local Self-government of Warsaw (1994).

έχει την έδρα της σε αυτήν, όπου περιλαμβάνει τους δήμους που βρίσκονται στα δυτικά της πόλης, το συμβούλιο της οποίας εκλέγεται επίσης με άμεσες εκλογές.

Επιπλέον, σύμφωνα με τους νόμους του 1994 και του 1998, οι κάτοικοι της Βαρσοβίας επιλέγουν τα μέλη του συμβουλίου από κάθε δήμο ξεχωριστά. Δεδομένης της πολυπλοκότητας της πρωτεύουσας, έχει προβλεφθεί ότι στο εγγύς μέλλον το συμβούλιο της Βαρσοβίας θα καταργηθεί και το συμβούλιο της κομητείας είναι αυτό που θα κληρονομήσει τις αρμοδιότητές του. Η μεταρρύθμιση στα πλαίσια της κυβέρνησης, το καλοκαίρι του 1998, προκάλεσε την πλήρη ταύτιση των αρμοδιοτήτων του συμβουλίου της Βαρσοβίας και του συμβουλίου της κομητείας.

5. Η νομική βάση του περιφερειάρχη

Την 1^η Ιανουαρίου οι περιφέρειες έγιναν η τρίτη βαθμίδα του τοπικού συστήματος διακυβέρνησης. Επιπλέον, με τις λειτουργίες που απορρέουν από τους τοπικούς κυβερνητικούς στόχους, οι περιφέρειες λαμβάνουν βασικές διοικητικές ευθύνες. Όσον αφορά το μέγεθος αυτών, αριθμός κατοίκων και περιοχών, είναι υπόλογες στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς η κυβέρνηση και το πολωνικό κοινοβούλιο είχαν ακριβώς αυτό στο μυαλό τους, όταν τις οριοθετούσαν και τους ανέθεταν καθήκοντα.

Σύμφωνα με το Νόμο περί Αυτοδιοίκησης των περιφερειών¹²⁰, της 5^{ης} Ιουνίου του 1998, το πεδίο των δραστηριοτήτων των συγκεκριμένων δεν παραβιάζει την ανεξαρτησία της κομητείας. Τα όργανα διακυβέρνησης των περιφερειών δεν είναι μορφής εποπτικών φορέων της κομητείας και του δήμου, ούτε όργανα ενός υψηλότερου επιπέδου διοικητικών διαδικασιών. Οι διατάξεις σχετικά με τις εκλογές για τη συνέλευση των περιφερειών και τα δημοψηφίσματα είναι παρόμοιες με εκείνες για τους δήμους.

Η διακυβέρνηση των περιφερειών περιλαμβάνει στρατηγικές ανάπτυξης της περιφέρειας σχετικά με :

- την καλλιέργεια και την ανάπτυξη της εθνικής, πολιτικής και πολιτιστικής συνείδησης,
- την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας,

¹²⁰ Act on Voivodship Self-government (1998).

- την ενίσχυση του ανταγωνισμού και της καινοτομίας στην οικονομία της περιφέρειας,
- τη διατήρηση του πολιτιστικού και φυσικού περιβάλλοντος,
- τη δομή και τη διατήρηση της χωρικής τάξης.

Συνάμα, η κυβέρνηση των περιφερειών υλοποιεί την αναπτυξιακή πολιτική της περιφέρειας συμπεριλαμβανομένων, τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για την οικονομική ανάπτυξη, τη διατήρηση και επέκταση της τεχνικής υποδομής, την απόκτηση και τη χρήση των δημόσιων και ιδιωτικών χρηματοδοτικών πόρων, την υποστήριξη των εκπαιδευτικών προσδοκιών των πολιτών, τη ρύθμιση της χρήσης των φυσικών πόρων σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης, την υποστήριξη για την ανάπτυξη της επιστήμης και την προώθηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης της περιφέρειας.

Για την εκτέλεση αυτών των καθηκόντων, η κυβέρνηση των περιφερειών συνεργάζεται με την κρατική διοίκηση, άλλες περιφέρειες, με επιστημονικούς-ερευνητικούς οργανισμούς, με τα ιδρύματα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τους διεθνείς οργανισμούς και τις περιφέρειες άλλων κρατών και κυρίως γειτονικών χωρών.

Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στις περιφέρειες, περιλαμβάνουν θέματα σχετικά με, τη δημόσια εκπαίδευση, ειδικά της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, την υγειονομική περίθαλψη, τον πολιτισμό και την προστασία των πολιτιστικών μνημείων, την κοινωνική πρόνοια, τον εκσυγχρονισμό των αγροτικών περιοχών, τη χωροταξική ανάπτυξη, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διαχείριση του νερού, τους δημόσιους δρόμους και τη μεταφορά, την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών, την εθνική άμυνα, τη δημόσια ασφάλεια, την αντιμετώπιση της ανεργίας και την τόνωση της τοπικής αγοράς εργασίας.

Μια περιφέρεια είναι και αυτή νομικό πρόσωπο και μπορεί να εκδώσει την τοπική νομοθεσία. Ο περιφερειάρχης και εδώ επιβλέπει τις δραστηριότητές τους, όπως και το περιφερειακό λογιστικό επιμελητήριο εποπτεύει τις οικονομικές τους δραστηριότητες. Μια από τις σημαντικότερες λειτουργίες των περιφερειών είναι η διεθνής συνεργασία.

Η συνέλευση της περιφέρειας, είναι το αρμόδιο όργανο το οποίο καθορίζει τους κύριους στόχους της διεθνούς συνεργασίας, τις γεωγραφικές προτεραιότητες της

μελλοντικής συνεργασίας και σε ποιες διεθνείς περιφερειακές ενώσεις προτίθεται να συμμετάσχει.

Δεδομένου ότι οι περιφέρειες έχουν τόσο κρατικούς όσο και τοπικούς ρόλους στο πολωνικό πολιτικό σύστημα, ο Νόμος της 5^{ης} Ιουνίου 1998 προέβλεψε πως η κρατική διοίκηση αντιπροσωπεύεται μέσα στην περιφέρεια από τον περιφερειάρχη (voivode), από τους υπεύθυνους των οργάνων της κρατικής διοίκησης, οι οποίοι εξαρτώνται από τον voivode, από όργανα της κρατικής διοίκησης, που έχουν στη δικαιοδοσία τους επιμέρους τμήματα όπως, η άμυνα, η χρηματοδότηση και οι εσωτερικές υποθέσεις, από όργανα της περιφερειακής κυβέρνησης, βάσει συμφωνιών με την κρατική διοίκηση ή μέσω της νομοθεσίας, από υπεύθυνους κρατικών ιδρυμάτων που είναι τοποθετημένα σε επίπεδο περιφέρειας και από όργανα άλλων τοπικών κυβερνήσεων βάσει συμφωνιών ή νομοθεσίας.

Η πιο σημαντική θέση στην περιφέρεια είναι αυτή που καταλαμβάνει ο voivode, ο οποίος διορίζεται από τον πρωθυπουργό κατόπιν πρότασης του υπουργού εσωτερικών και δημόσιας διοίκησης. Το Δεκέμβριο του 1998 διεξήχθη έντονη συζήτηση κατά πόσο ο voivode πρέπει να επιλέγεται από άτομα που εκπροσωπούν μια συγκεκριμένη περιοχή ή από απλούς πολίτες.

6. Εσωτερική δομή της λήψης αποφάσεων

Η περίοδος απασχόλησης του δημοτικού συμβουλίου είναι τέσσερα έτη από την ημέρα της εκλογής του. Το εκτελεστικό του σώμα αποτελείται από τον δήμαρχο, τους αναπληρωτές του και ένα σύνολο εκλεγμένων ατόμων από το συμβούλιο, οι οποίοι δεν πρέπει να υπερβαίνουν τον αριθμό των πέντε. Οι δήμαρχοι και οι αναπληρωτές τους δεν είναι απαραίτητο να είναι σύμβουλοι (councilors).

Το δημοτικό συμβούλιο αναθέτει μέρος των αρμοδιοτήτων τους στις επιτροπές, τα μέλη της οποίας επιλέγονται μεταξύ των δημοτικών συμβούλων. Το συμβούλιο είναι αυτό που καθορίζει την εσωτερική τους δομή. Κάθε επιτροπή προετοιμάζει τα θέματα προς ψήφιση του συμβουλίου και επιβλέπει την εκτέλεση των αποφάσεων του. Μερικές φορές, οι επιτροπές περιλαμβάνουν ειδικούς σε συγκεκριμένους τομείς, οι οποίοι καλούνται να συμμετάσχουν ως εμπειρογνώμονες.

Το συμβούλιο ύστερα από εισήγηση του δημάρχου διορίζει τον ανώτατο διοικητικό υπάλληλο, όπως και άλλους χρήσιμους υπαλλήλους. Ο δήμαρχος όπως και ο διοικητικός προϊστάμενος διορίζονται για αόριστο χρονικό διάστημα. Ο δήμαρχος

εκτελεί τις πολιτικές και διοικητικές λειτουργίες και αντιπροσωπεύει τους δήμους σε σχέση με άλλες τοπικές κυβερνήσεις και την κρατική διοίκηση. Οι δήμαρχοι, οι αναπληρωτές τους και ο διοικητικός προϊστάμενος είναι υπεύθυνοι για την εκτέλεση των αποφάσεων του συμβουλίου και των επιτροπών. Ο διοικητικός προϊστάμενος είναι κυρίως υπεύθυνος για τα οικονομικά και το προσωπικό, σε τοπικό επίπεδο.

Μια δημοτική υπηρεσία χωρίζεται σε τμήματα. Ο δήμαρχος μαζί με τους αναπληρωτές του και τον διοικητικό προϊστάμενο καθορίζουν την οργάνωσή της. Τα άτομα αυτά εποπτεύουν τα τμήματα της υπηρεσίας.

Οι αποφάσεις που παίρνονται από το δημοτικό συμβούλιο διαβιβάζονται στις επιτροπές και εκείνες σκιαγραφούν το τελικό σχέδιο ψηφίσματος. Στη συνέχεια, το συμβούλιο αφού λάβει την απόφαση, αυτή εκτελείται από το δήμαρχο ή τους λοιπούς υπαλλήλους του δήμου.

Τα όργανα της επαρχίας είναι το συμβούλιο και το διοικητικό συμβούλιο. Η θητεία του είναι τετραετής, αρχίζοντας από τη μέρα της εκλογής του. Ο πρόεδρος ο οποίος μπορεί να ορίζει ένα ή δύο μέλη, ηγείται του συμβουλίου, το οποίο επιλέγει τα μέλη του μέσα από μυστική ψηφοφορία. Το συμβούλιο της επαρχίας, αποτελείται από τέσσερα έως έξι άτομα, συμπεριλαμβανομένων και του αναπληρωτή του προέδρου του συμβουλίου. Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου απαγορεύεται να κατέχουν παράλληλα θέσεις σε κυβερνητικά όργανα των δήμων ή των περιφερειών, ή να εργάζονται στην κρατική διοίκηση.

Τέλος, τα όργανα της περιφέρειας είναι η συνέλευση και το διοικητικό συμβούλιο. Η θητεία του φτάνει τα τέσσερα χρόνια. Ένα άτομο, ο οποίος δεν μπορεί να διορίσει πάνω από τρεις αναπληρωτές, είναι ο επικεφαλής της συνέλευσης, τα μέλη της οποίας εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία.

Το διοικητικό συμβούλιο είναι το εκτελεστικό όργανο της περιφέρειας και αποτελείται από πέντε άτομα. Ένας είναι ο επικεφαλής αυτού, ο οποίος εκλέγεται μέσα από τα μέλη του. Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου δεν μπορούν επίσης να κατέχουν θέσεις στα όργανα της κυβέρνησης των δήμων ή των επαρχιών, ή της δημόσιας διοίκησης.

7.Κατανομή εξουσιών ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα κυβέρνησης

Σε ορισμένους τομείς, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι απολύτως σαφής. Ο δήμος, η κομητεία και η

περιφέρεια μοιράζονται πολλά καθήκοντα¹²¹, αν και στους Νόμους αναφέρονται με διαφορετική σειρά. Αυτό θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια, ότι παρόλο που και στις τρεις βαθμίδες οι δημόσιοι στόχοι είναι κοινοί, οι αρμοδιότητες της κάθε βαθμίδας δεν διαφέρουν μόνο στο πεδίο εφαρμογής της δραστηριότητας, άλλα και σε συγκεκριμένες λειτουργίες. Τα όργανα ενός καθαρού πεδίου εφαρμογής και εποπτείας αυτών παραμένει στις κομητείες και τις περιφέρειες. Αυτό μπορεί να αποδειχθεί με το παράδειγμα των εκπαιδευτικών υπηρεσιών. Σύμφωνα με το Νόμο περί κατανομής των αρμοδιοτήτων των βαθμίδων της 27^{ης} Ιουλίου 1998, τα δημόσια πρωτοβάθμια σχολεία και οι παιδικοί σταθμοί έχουν σαν υφιστάμενό τους τον δήμο. Η κομητεία από την άλλη εποπτεύει τα δημόσια δευτεροβάθμια σχολεία, τις τεχνικές σχολές, τα ειδικά σχολεία, τις παιδαγωγικές βιβλιοθήκες και τα κέντρα παροχής συμβουλών. Τέλος, η περιφέρεια είναι η βαθμίδα η οποία μεριμνά για τις επαγγελματικές σχολές και την κατάρτιση των εκπαιδευτικών.

Αυτό ισχύει επίσης για την κατανομή των ευθυνών μεταξύ της τοπικής κυβέρνησης και του κράτους. Παρά το γεγονός ότι τα θέματα αυτά ρυθμίζονται από τη νομοθεσία, τα τελευταία χρόνια έχει αποδειχτεί ότι δεν έχουν ρυθμιστεί δίκαια κάποια θέματα. Αυτό ειδικά ισχύει στην περίπτωση της συντήρησης του οδικού δικτύου, όπου επίσημα αποτελεί αρμοδιότητα της τοπικής κυβέρνησης και των ποικίλων βαθμίδων της δημόσιας διοίκησης στα περιφερειακά γραφεία. Πολυάριθμες ήταν οι δυσκολίες που εμφανίστηκαν κατά τη διάρκεια των πλημμυρών του 1997 που οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην ασαφή κατανομή των εξουσιών στη δημόσια διοίκηση.

Ειδικά τα όργανα της κρατικής διοίκησης που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο είναι αυτά που εμφανίζουν πολλά προβλήματα στην Πολωνία. Ορισμένα ιδρύματα, ιδιαίτερα του υπουργείου οικονομικών, του υπουργείου δικαιοσύνης, η αστυνομία και το υπουργείο υγείας και κοινωνικής πρόνοιας, έχουν έναν εκτεταμένο δίκτυο περιφερειακών γραφείων, η έκταση των δραστηριοτήτων των οποίων συμπίπτει συχνά με τις αυτοδιοικητικές οντότητες της χώρας. Παρά το γεγονός ότι ορισμένοι κυβερνητικοί οργανισμοί έχουν αρχίσει την οργανωτική μεταρρύθμιση των δομών τους, για να αντισταθμίσουν τις νέες συνθήκες, η διαδικασία αυτή θα είναι μακρόχρονη.

¹²¹ Act on Division of Competence of Powers (1998).

8.Τοπική παράδοση της υπηρεσίας

Οι ευθύνες της τοπικής αυτοδιοίκησης απορρέουν από τους Νόμους που εκδόθηκαν το 1990 για τους δήμους και το 1998 για τις κομητείες και τις περιφέρειες, που προβλέπουν πως μπορούν να κατέχουν ιδιοκτησία και να ασκούν επιχειρηματικές δραστηριότητες. Στη συνέχεια περίπου οκτακόσιες πενήντα τοπικές επιχειρήσεις έγιναν δημοτικής περιουσίας το 1990-91. Οι περισσότερες από αυτές εξυπηρετούν μόνο μία πόλη ή κοινότητα της υπαίθρου και σε μερικές περιπτώσεις αυτές δραστηριοποιούνται και σε γειτονικούς δήμους. Ο δήμαρχος διορίζει τους προέδρους των ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων που ελέγχονται από τις τοπικές αρχές, ενώ οι τοπικές κυβερνήσεις είναι αυτές που χρηματοδοτούν τη λειτουργία και την ανάπτυξη των οργανισμών αυτών.

Μια έρευνα έδειξε πως το 1995 το πιο δημοφιλές είδος ήταν η επιχείρηση δημοσιονομικών θεμάτων. Αυτό το έτος το ποσοστό των επιχειρήσεων αυτών ήταν σαράντα επτά τοις εκατό του δείγματος (το 1993 ήταν σαράντα τρία τοις εκατό).

Ο Νόμος περί Κοινόχρηστης Οικονομίας του 1996¹²², ορίζει ότι οι τοπικές κυβερνήσεις, οι δήμοι, οι κομητείες και οι περιφέρειες, μπορούν να αντιμετωπίσουν τις ευθύνες τους, δημιουργώντας δημοσιονομικά θεσμικά όργανα, ιδρύοντας εταιρείες περιορισμένης ευθύνης και ανώνυμες εταιρείες, αλλά και αναθέτοντας τις αρμοδιότητές τους σε άλλους φορείς με βάση τις συμβάσεις που συνάπτονται βάσει Νόμου.

9.Οικονομική διαχείριση

Το Σύνταγμα αναφέρει πως τα έσοδα των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης απαρτίζονται από δικά τους έσοδα συν τις επιχορηγήσεις και τα ειδικά επιδόματα που τους δίδονται βάσει του κρατικού προϋπολογισμού.¹²³ Οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν επίσης το δικαίωμα να ρυθμίζουν την τοπική φορολογία και άλλες επιβαρύνσεις που δημιουργούνται στα πλαίσια εφαρμογής των αρμοδιοτήτων τους, όπως ορίζεται από τη νομοθεσία. Πρακτικά, η κεντρική κυβέρνηση είναι αυτή που ορίζει το ανώτατο όριο στη τοπική φορολογία και εν συνεχεία καθορίζονται οι συντελεστές από το δημοτικό και νομαρχιακό συμβούλιο.

¹²² Act on the Communal Economy (1996).

¹²³ Jabes J., (1996), *Financial Policies of Polish Local Governments in 1991-1994: Learning while Doing, Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*, proceedings from NISPAcee Annual Conference held in Tirana, March 28-20.

Ο Νόμος Περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1990 προβλέπει πως τα έσοδα του δήμου προέρχονται από φόρους, τέλη και άλλα έσοδα που ορίζονται από τη νομοθεσία, από τα έσοδα της περιουσίας του δήμου και από γενικές επιδοτήσεις του κρατικού προϋπολογισμού. Ο ίδιος νόμος ορίζει ότι τα έσοδα μπορούν επίσης να περιλαμβάνουν, δημοσιονομικά πλεονάσματα από προηγούμενα έτη, ειδικά επιδόματα για την εκτέλεση των λειτουργιών των δήμων, έσοδα από την τοπική φορολογία των κατοίκων, δάνεια και έκδοση ομολόγων και από κληροδοτούμενα και δωρεές.

Ένα πολύ σημαντικό μέρος των δημοτικών εσόδων οφείλεται στα φορολογικά έσοδα¹²⁴. Οι δημοτικές αρχές απολαμβάνουν μεγαλύτερη φορολογική αυτονομία σε σχέση με τις άλλες δύο βαθμίδες. Αυτά τα έσοδα μεταφέρονται σε κάθε τοπικό προϋπολογισμό σύμφωνα με την οικονομική δύναμη του δήμου και όχι μέσω υπολογισμού κατά κεφαλήν.

Οι βασικοί ίδιοι φόροι των πολωνικών δήμων είναι:

- ο φόρος ακίνητης περιουσίας, που αντιπροσωπεύει το 35% των φορολογικών και το 14% των συνολικών τους εσόδων,
- ο αγροτικός φόρος, που αντιπροσωπεύει το 6% των φορολογικών και το 3% των συνολικών εσόδων και
- ο φόρος στα οχήματα, που αντιπροσωπεύει το 2% των φορολογικών εσόδων της πολωνικής πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι συμμετέχουν επίσης σε φορολογικά έσοδα της κεντρικής διοίκησης, όπως αυτά του φόρου εισοδήματος νομικών και φυσικών προσώπων. Τα έσοδα από αυτούς τους φόρους καλύπτουν το 51% των φορολογικών τους εσόδων. Από την άλλη μεριά το ποσοστό που δικαιούνται οι δήμοι από τους φόρους της γεωργίας και της δασοκομίας μειώθηκε από 3,9% το 1991 σε 2% το 1997. Η μείωση αυτή οφείλεται στις δυσκολίες που αντιμετωπίζει η γεωργία.

Ο δημοτικός προϋπολογισμός υποβάλλεται υποχρεωτικά στο περιφερειακό «λογιστικό» επιμελητήριο. Σε περίπτωση αρνητικής γνώμης, ο προϋπολογισμός πρέπει να τροποποιηθεί, ώστε να ενσωματώσει τις παρατηρήσεις του επιμελητηρίου. Ακόμη, τα δημοτικά συμβούλια δημιουργούν επίσης ένα σώμα εσωτερικού ελέγχου

¹²⁴ Act on Local Taxes and Fees (1991).

με μέλη Δ.Σ. Σκοπός του σώματος αυτού, στο οποίο δεν μπορεί να συμμετέχει ο δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι, είναι η παρακολούθηση της εκτέλεσης του δημοτικού προϋπολογισμού και η γνωμοδότηση στο Δ.Σ. σχετικά με τη σωστή ή όχι οικονομική διαχείριση.

Οι επιχορηγήσεις στους πολωνικούς Ο.Τ.Α. ταξινομούνται σε γενικές και ειδικές¹²⁵. Η γενική επιχορήγηση κατανέμεται με κριτήρια όπως, η κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, το περιφερειακό Α.Ε.Π., το ποσοστό ανεργίας, το κατά κεφαλή οδικό δίκτυο, τα έξοδα περιφερειακού σιδηροδρόμου, οι δαπάνες εκπαίδευσης και η εξισορρόπηση, η οποία δίνεται στους δήμους εκείνους που έχουν φορολογικά έσοδα μικρότερα του 90% του μέσου εθνικού όρου.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις χρηματοδοτούν κυρίως τις παραχωρηθείσες από το κράτος αρμοδιότητες, τις αποκλειστικές αρμοδιότητες, την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαχείριση των υδατικών πόρων, καθώς επίσης και τις αρμοδιότητες εκείνες που υλοποιούνται σε συνεργασία με το κεντρικό κράτος.

9.1 Δανεισμός

Οι πολωνικοί δήμοι μπορούν να καταφεύγουν στο δανεισμό, από οποιοδήποτε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα της αρεσκείας τους. Έχουν επίσης τη δυνατότητα έκδοσης δημοτικών ομολόγων¹²⁶. Με το δανεισμό, μπορούν να χρηματοδοτήσουν λειτουργικές και επενδυτικές ανάγκες, όπως επίσης και την αναχρηματοδότηση του χρέους τους. Δύο βασικοί κανόνες ισχύουν για το δημοτικό δανεισμό: α) το δημοτικό χρέος δεν πρέπει να ξεπερνά το 60% των ετήσιων εσόδων του δήμου και β) το κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης (τοκοχρεολύσιο) δεν πρέπει να είναι μεγαλύτερο από το 15% των συνολικών ετήσιων εσόδων του Ο.Τ.Α. που προσφεύγει στο δανεισμό.

Ο Νόμος περί των οικονομικών των δήμων του 1993 ορίζει για το αν οι δήμοι έχουν το δικαίωμα να λειτουργήσουν κάτω από έλλειμμα. Εντούτοις, η συνολική αξία των πληρωμών του κεφαλαίου και των τόκων στις πιστώσεις και τα δάνεια, τις εγγυήσεις που χορηγούνται από το δήμο και τις εισφορές, δεν μπορεί να υπερβαίνει

¹²⁵ Act on Local Government Revenues (1998).

¹²⁶ Act on Bonds (1995).

το 15% των εσόδων που προβλέπονται για ένα δεδομένο έτος. Πριν από το 1993 ο δήμος θα μπορούσε να χρωστάει μέχρι 5% των προγραμματιζόμενων εσόδων. Παρ' όλα αυτά οι δήμοι στην Πολωνία σπανίως κάνουν χρήση της πίστωσης ή της έκδοσης ομολόγων. Εκείνοι που έχουν την τάση να το κάνουν, είναι οι αστικοί δήμοι με περισσότερους από εκατό χιλιάδες κατοίκους.

9.2 Κομητείες

Σύμφωνα με το Νόμο Περί Αυτοδιοίκησης των κομητειών της 5^{ης} Ιουνίου 1998, τα έσοδα της επαρχίας περιλαμβάνουν, κοινούς φόρους που εισπράττονται από το κράτος, ποσό που ορίζεται από τη νομοθεσία (το 1999, το 1% του φόρου εισοδήματος των φυσικών προσώπων), επιδοτήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη στήριξη της τοπικής παροχής υπηρεσιών, ειδικά επιδόματα από τον κρατικό προϋπολογισμό, για τα καθήκοντα που ανατίθενται στα ιδρύματα των κομητειών για λογαριασμό της κρατικής διοίκησης, εφόσον αυτές καλύπτουν κυρίως δημόσιες ανάγκες, τα έσοδα από την περιουσία της περιφέρειας, κ.α.

Συνάμα ο Νόμος επισημαίνει πρόσθετες πηγές εσόδων, όπως είναι οι ειδικές επιδοτήσεις για την εξυπηρέτηση των καθηκόντων που τους αναθέτουν οι περιφέρειες, οι επιχορηγήσεις από το κράτος ειδικών ταμείων για ποικίλους σκοπούς, τόκοι της τράπεζας της επαρχίας, τόκοι επί των κεφαλαίων που συνεισφέρονται, κληροδοτήματα και δωρεές.

9.3 Περιφέρειες

Τώρα σύμφωνα με το Νόμο Περί Αυτοδιοίκησης των περιφερειών της 5^{ης} Ιουνίου 1998, τα έσοδα τους περιλαμβάνουν, μέρος των φόρων που εισπράττονται από το κράτος, με ποσό που ορίστηκε από τη νομοθεσία (το 1999, 1,5% του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων και το 1% του φόρου εισοδήματος), έσοδα από την περιουσία των περιφερειών, κληροδοτήματα και δωρεές, έσοδα από τα δημοσιονομικά θεσμικά όργανα της περιφέρειας και των λοιπών πληρωμών, και κάποια πρόωρα εμβάσματα από την κρατική διοίκηση, σε μορφή επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων.

Σύμφωνα με το Νόμο περί ομολόγων του 1995, οι τοπικές κυβερνήσεις μπορούν να εκδίδουν τα δικά τους ομόλογα. Ωστόσο λίγοι είναι οι δήμοι που έχουν αξιοποιήσει αυτό το δικαίωμα, (από το 1995 έως το φθινόπωρο του 1999, περίπου σαράντα), εκτός από μεγάλες πόλεις που έχουν ανάγκη χρηματοδότησης για την επέκταση των υποδομών τους. Ακόμα και ενώσεις δήμων μπορούν να εκδώσουν

ομόλογα. Ενώ, κανονισμοί που εισήχθησαν το 1998 παρέδωσαν αυτό το δικαίωμα και στις άλλες δύο βαθμίδες της τοπικής κυβέρνησης.

Υπάρχουν δύο τύποι πιστώσεων για τους δήμους, οι εμπορικές πιστώσεις από το τραπεζικό σύστημα (30%) και οι μη εμπορικές πιστώσεις από τα κεφάλαια (70%), ΜΚΟ, κλπ. Μια έρευνα έδειξε πως το 1995, το συνολικό ποσό της εμπορικής πίστωσης έφτασε τις 42.262 (PLN) χιλιάδες, το 1996 243.970 (PLN) χιλιάδες και το 1997 442.678 (PLN) χιλιάδες. Άλλες έρευνες δείχνουν ότι το 27% των εμπορικών πιστώσεων που προέκυψαν χρησιμοποιήθηκαν για τη χρηματοδότηση των μέσων μαζικής μεταφοράς, το 12% για τους δρόμους και το 11% για τα σχολεία.

Δεδομένου ότι το σύστημα των τριών βαθμίδων τέθηκε σε ισχύ από τον Ιανουάριο 1999, οι μόνες πληροφορίες που υπάρχουν για την οικονομική τους κατάσταση αφορούν τους δήμους. Σύμφωνα με τα δεδομένα αυτά, το 1997 τα έσοδα των δήμων αποτελούσαν το 35,3% του προϋπολογισμού (ενώ το 1991 ήταν 45,5%), μερίσματα από τους κρατικούς φόρους 24,2% (ενώ το 1991 ήταν 28,9%), οι επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό 38,3% (ενώ το 1991 ήταν 25,5%) και η πρόσθετη χρηματοδότηση των αρμοδιοτήτων των δήμων από άλλες πηγές, όπως ΜΚΟ και άλλα προγράμματα ήταν 1,5% (το 1991 αυτή η μορφή επιχορήγησης δεν υπήρχε).

9.4 Δαπάνες

Από την πλευρά των δαπανών, το 1997 το 76,5% των πληρωμών αποτελούσαν τρέχουσες δαπάνες, όπου το 23,8% αποτελούσαν τους μισθούς, ενώ οι επενδύσεις αποτελούσαν το 23,5% των συνολικών πληρωμών. Τα μεγαλύτερα ποσοστά δαπανών συγκεντρώνονται στην εκπαίδευση και στις δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση είναι από τις κύριες δημόσιες υπηρεσίες, η οποία μεταφέρθηκε στη δικαιοδοσία της δημοτικής διοίκησης από την 1^η Ιανουαρίου 1996, όπου μέχρι τότε αυτό αποτελούσε κρατική ευθύνη. Μέχρι το τέλος του 1994 μόνο το 24,8% όλων των δήμων στην Πολωνία διαχειρίζονταν τα σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Το γεγονός ότι η μεταφορά τέτοιων διοικητικών ευθυνών δεν εμφανίστηκαν ταυτόχρονα δημιούργησαν σοβαρό μεθοδολογικό πρόβλημα στην ανάλυση των τοπικών προϋπολογισμών πριν από το 1996.

Όλοι οι δήμοι συγκεντρώνουν υψηλές δαπάνες για τη διοίκηση της τοπικής κυβέρνησης, την κοινωνική ευημερία και την υγειονομική περίθαλψη, αλλά το μερίδιο των δαπανών είναι σε γενικές γραμμές πολύ υψηλότερο στους μικρούς αγροτικούς δήμους.

Οι δαπάνες για τη γεωργία είναι υψηλότερες στις αγροτικές κοινότητες, όπου τα συστήματα ύδατος και λυμάτων, η διάθεση αποβλήτων και οι σωλήνες αερίου είναι τοποθετημένες σε εκείνες τις περιοχές. Οι δαπάνες για τις υποδομές είναι ιδιαίτερα υψηλές στις πόλεις με τους ανεπτυγμένους βιομηχανικούς τομείς, όπου μέχρι σήμερα ανήκαν στις μεγάλες κρατικές επιχειρήσεις. Στην αρχή της δεκαετίας του '90 μια αρκετά μεγάλη μερίδα βιομηχανικών επιχειρήσεων μεταφέρθηκαν στους δήμους ως δημοτική ιδιοκτησία. Όμως, πολλά από αυτά τα κτήρια βρίσκονται σε κακή κατάσταση και η επισκευή όπως και η λειτουργία τους οδηγούν σε πολύ υψηλές δαπάνες.

Καταληκτικά:

Το δεύτερο στάδιο της μεταρρύθμισης της τοπικής κυβέρνησης στην Πολωνία δεν προωθήθηκε έως το 1998–99 κατά συνέπεια, μπορεί να αναμένεται ότι οι διατάξεις που εγκρίθηκαν θα απαιτήσουν ποικίλες τροποποιήσεις στο εγγύς μέλλον. Συνάμα, το γεγονός ότι η τοπική κυβέρνηση άργησε να εμφανίσει τις Β' και Γ' βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς αυτές εφαρμόστηκαν την 1η Ιανουαρίου 1999, γίνεται εμφανές πως το κράτος κωλυσιεργεί να πραγματοποιήσει τις διαδικασίες, που θα του ανοίξουν το δρόμο προς την αποκέντρωση. Εντούτοις, βάσει της παρατήρησης των διαδικασιών των πρόσφατων ετών, διάφορα συμπεράσματα μπορούν να συνταχθούν σχετικά με τις μελλοντικές πρωτοβουλίες, που πρέπει να παρθούν, για να αποκεντρωθεί η δημόσια εξουσία στην Πολωνία.

Κατ' αρχάς, η Πολωνία στερείται τους κανονισμούς σχετικά με την περιφερειακή πολιτική και τον προγραμματισμό. Το καλοκαίρι του 1999 η κυβέρνηση προετοίμασε μια σχετική έκθεση, η οποία δεν έχει συζητηθεί ακόμα από το Κοινοβούλιο. Δεύτερον, ο Νόμος για την ειδική περίπτωση της πρωτεύουσας, της Βαρσοβίας πρέπει να τροποποιηθεί στο άμεσο μέλλον, έτσι ώστε να καταργηθούν μερικές από τις υπάρχουσες βαθμίδες της τοπικής κυβέρνησης. Δεδομένου ότι έχουν δημιουργηθεί αρκετές συγκρούσεις σε άλλες μεγάλες αστικές περιοχές, η συζήτηση σχετικά με τις μητροπολιτικές περιοχές ή τα μεγάλα αστικά συγκροτήματα άρχισε το

1992-93. Εκτός βέβαια από τη Βαρσοβία, ο Νόμος πρέπει να καλύψει την περιοχή Katowice, της Κρακοβίας, του Πόζναν κ.α.. Τρίτον, οι κανονισμοί δημόσιων υπηρεσιών οφείλουν να εφαρμοστούν το συντομότερο δυνατόν, καθώς θα συμβάλλουν στην επαγγελματική σταθεροποίηση του προσωπικού της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κρατικής κυβέρνησης.

Επιπλέον, θα βοηθούσε την κατάσταση εάν το κράτος προσπαθούσε να αποπολιτικοποιήσει το προσωπικό που απασχολείται στη δημόσια διοίκηση, ειδικά στο επίπεδο μεσαίων στελεχών. Τέταρτον, εμφανίζονται μερικοί δήμοι, από το καλοκαίρι του 1998, οι οποίοι είναι σημαντικά οικονομικά ασθενείς, έτσι ώστε να μπορέσουν να υλοποιήσουν τους στόχους, με τους οποίους έχουν επιφορτιστεί. Συνεπάγεται λοιπόν, πως το Κοινοβούλιο πρέπει να μεριμνήσει γι' αυτούς, αλλάζοντας κάποιες διαδικασίες παροχών των δημοτικών κυβερνήσεων, όπως την αύξηση του μεριδίου που λαμβάνουν, από τους φόρους που συλλέγει το κράτος. Διαφορετικά, θα μπορούσε να καταργήσει τη λειτουργία αυτών των δήμων, απαλλάσσοντας τους από το βαρύ φορτίο. Ωστόσο, τα τελευταία έτη κανένας δήμος στην Πολωνία δεν έχει καταργηθεί, παρά το γεγονός ότι πολλοί από αυτούς είναι οικονομικά ανεπαρκείς και ικανοποιούν με δυσκολία τις βασικές ανάγκες των δημόσιων υπηρεσιών των κατοίκων. Είναι αμφισβητήσιμο αν θα υπάρξει κάποια αλλαγή στον αριθμό των περιφερειών, αν και μερικές περιφερειακές κοινότητες και πολιτικές ομάδες θα προσπαθήσουν να δημιουργήσουν νέες.

Κατά συνέπεια, είναι πολύ πιθανόν να δημιουργηθούν μικρές ρυθμίσεις στο διοικητικό χάρτη της Πολωνίας, όπως η αλλαγή θέσης ενός δήμου σε μία επαρχία, ή η θέση μιας επαρχίας σε μια περιφέρεια. Τέλος, θα ήταν επιθυμητό εάν η κρατική διοίκηση μεταβίβαζε περισσότερη εξουσία και πόρους στις δομές της τοπικής κυβέρνησης. Εντούτοις, αυτό δεν θα είναι εφικτό μέχρι τα κοινωνικά συστήματα ασφάλειας όπως, η εκπαίδευση και η υγειονομική περίθαλψη στην Πολωνία είναι σταθεροποιημένα και η βαριά βιομηχανία, κυρίως η μεταλλεία άνθρακα, οι χαλυβουργίες, και η γεωργία δεν αναδομούνται.

Δεύτερο Μέρος

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: «ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ»

1. Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση των κύριων δέκα πέντε χωρών περιλαμβάνει περισσότερους από ογδόντα χιλιάδες Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αριθμός που αυξήθηκε κατά πολύ μετά τη διεύρυνση. Πρόκειται για τις βασικές μονάδες διαχειρίσεις της κοινοτικής ζωής, τόσο στις αγροτικές όσο και στις αστικές περιοχές. Το μέγεθος των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και η εγγύτητά της στις ανάγκες των πολιτών, την καθιστούν βασικό εταίρο, ζωτικής σημασίας για την επιτυχία της ευρωπαϊκής στρατηγικής.

1.1 Μέγεθος των δήμων στην Ευρώπη

Μια σύγκριση του πληθυσμού στους δήμους επιλεγμένων ευρωπαϊκών χωρών, δείχνει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές, όπως η Σουηδία, και η Δανία δεν έχουν κανέναν δήμο με λιγότερο από 1.000 κατοίκους. Εντούτοις, οι περισσότεροι από τους μισούς ισπανικούς δήμους και οι περισσότεροι από το 75% των γαλλικών δήμων έχουν λιγότερους από 1.000 κατοίκους. Στην πλειοψηφία των χωρών, υπάρχουν λιγότεροι από 10.000 κάτοικοι σε περισσότερους από το 50% των δήμων. Στη Σουηδία το ποσοστό των δήμων με λιγότερο από 10.000 κατοίκους είναι κάπως χαμηλότερο, περ. 25% και στις Κάτω Χώρες υπάρχουν λιγότεροι από 10.000 κάτοικοι, σε περ. 15% των δήμων. Μετά από το 2007, η Δανία άρχισε να διαφέρει από τις άλλες χώρες, αφού μόνο περ. το 4% των δήμων έχουν λιγότερους από 10.000 κατοίκους.

Στις περισσότερες από τις παραπάνω χώρες, οι πολύ μεγάλοι δήμοι με περισσότερους από 100.000 κατοίκους αποτελούν μόλις το 1-2% των δήμων. Εξαιρέσεις αποτελούν η Σουηδία και οι Κάτω Χώρες, όπου περ. το 4% και το περ. 5% των δήμων, αντίστοιχα, έχουν περισσότερους από 100.000 κατοίκους¹²⁷. Στη Δανία το 2005, περισσότεροι από 100.000 κάτοικοι άνηκαν στο περ. 1,5% των δήμων. Αυτός ο αριθμός αυξήθηκε σε μόλις πάνω από 6% το 2007, ύστερα από τη

¹²⁷ Άρθρο: «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στις χώρες της Ευρώπης», ΒΗΜΑ ΑΛΙΑΡΤΟΥ, Παρασκευή 15 Ιανουαρίου 2010.

μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δανικές τοπικές αρχές γίνονται όλο και περισσότερο ένα χαρακτηριστικό διεθνές παράδειγμα, για την προοπτική τους. Ο λόγος, μεταξύ των άλλων, είναι πολλοί κανόνες που επικυρώθηκαν από την ΕΕ. Επίσης, κατά τη διάρκεια του χρόνου, η Ε.Ε. έχει εξουσιοδοτηθεί με την εξουσία να περνάει τη νομοθεσία στις τοπικές αρχές, σχετικά με τις προσφορές, τις δημόσιες προμήθειες, τη πολιτική για το περιβάλλον¹²⁸, τους βιομηχανικούς κανονισμούς, καθώς για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία. Επιπλέον, υπάρχουν διάφορες περιοχές και δραστηριότητες που επηρεάζονται έμμεσα, όπως η εκπαίδευση και ο πολιτισμός.

2.Κοινωνική συνοχή, οικονομική ευημερία και βιώσιμη ανάπτυξη

Οι τοπικές αρχές έχουν αναλάβει ένα πρωταγωνιστικό ρόλο στον τομέα της κοινωνικής συνοχής, της οικονομικής ευημερίας και της βιώσιμης ανάπτυξης, στο σύνολο των χωρών της Ευρώπης. Όμως, η θέση τους μέσα στα στενά όρια του κάθε κράτους αλλά και μέσα στο πλαίσιο της Ε.Ε., όπως επίσης και ο ρόλος που τους έχει ανατεθεί δεν μπορούν να εξεταστούν ανεξάρτητα από τα οικονομικά μέσα που έχουν στη διάθεσή τους.

Το ζήτημα της οικονομικής αυτοτέλειας¹²⁹ της Τ.Α. είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το βαθμό αυτονομίας που απολαμβάνει το κάθε επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης. Προϋποθέτει την ενίσχυση της Τ.Α., αφενός με πόρους και αφετέρου με φορολογική εξουσία έτσι, ώστε να μπορεί να διαχειρίζεται τους φόρους αυτούς, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες, αναδεικνύοντας με τον τρόπο αυτό τα ανταγωνιστικά της πλεονεκτήματα. Ο σχεδιασμός της δημοσιονομικής αυτονομίας των τοπικών κυβερνήσεων, ο βαθμός δηλαδή της οικονομικής ανεξαρτησίας τους από το κεντρικό κράτος, επηρεάζει τη συμπεριφορά τους και καθορίζει την έκβαση σε ζητήματα, όπως είναι η αποτελεσματικότητα του δημοσίου τομέα, η ισότητα στην πρόσβαση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών ή η μακροπρόθεσμη δημοσιονομική συμπεριφορά.

Ο σκοπός κάθε μοντέλου χρηματοδότησης της Τ.Α. είναι άλλωστε από τη μία να παρέχει στις τοπικές αρχές τα απαραίτητα οικονομικά μέσα για την υλοποίηση

¹²⁸ Ingrid T. Norland, Trygve Bjomaes and FransCoenen, (2003), Report No.1/03, Local agenda 21 in the Nordic countries-National Strategies and local status, Oslo.

¹²⁹ www.ita.org: «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση-Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

όλων των δράσεων που έχουν αναλάβει, ενώ ταυτόχρονα να τους προσφέρει την ελευθερία να διαχειριστούν τα μέσα αυτά προς την κατεύθυνση που οι ίδιες αξιολογούν ως καταλληλότερη.

Μία Τ.Α., με περιορισμένα ίδια έσοδα, είναι αναγκασμένη να επαφίεται στις κρατικές επιχορηγήσεις και τις άλλου είδους επιδοτήσεις, για να καλύψει τις δαπάνες που δημιουργούνται από την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, την παροχή υπηρεσιών, ακόμη και από τα λειτουργικά της έξοδα. Η έλλειψη επαρκών οικονομικών πόρων δημιουργεί συνεπώς μία σχέση εξάρτησης ανάμεσα στην Τ.Α. και στο κεντρικό κράτος, η οποία με τη σειρά της μεταφράζεται σε ελευθερία με όρια στη λήψη αποφάσεων σε πιθανούς περιορισμούς στη διαχείριση των οικονομικών της πόρων και σε συνεχείς ελέγχους σχετικά με το πώς και το που δαπανώνται τα έσοδα κάθε τοπικής αρχής.

Αν και η αρχή της τοπικής αυτονομίας και αυτοδιοίκησης εμφανίζονται στο Σύνταγμα των περισσότερων κρατών-μελών της Ε.Ε. πιο συγκεκριμένη αρχή της δημοσιονομικής ή οικονομικής αυτονομίας, σε τοπικό επίπεδο, δεν παρουσιάζει την ίδια συχνότητα εμφάνισης. Επιπλέον, η απουσία ενός κοινού χρηματοδοτικού μοντέλου για την Τ.Α. που να μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα κράτη της Ευρώπης, καλύπτοντας τις συγκεκριμένες ιδιαιτερότητες και ανάγκες των τοπικών αρχών και προσφέροντας εξειδικευμένες λύσεις στα προβλήματά τους, δυσχεραίνει την κατάσταση. Ωστόσο, το άρθρο 9 της Ευρωπαϊκής Χάρτας της Τ.Α.¹³⁰, προσδιορίζει τις γενικές αρχές που αφορούν τους οικονομικούς πόρους της, όπως φαίνεται και παρακάτω:

- «οι τοπικές αρχές δικαιούνται μέσα στο πλαίσιο της εθνικής οικονομικής πολιτικής να έχουν τους δικούς τους επαρκείς οικονομικούς πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα μέσα στο πλαίσιο των εξουσιών τους...»,
- «οι οικονομικοί πόροι των τοπικών αρχών πρέπει να είναι ανάλογοι με τις ευθύνες που προβλέπει το Σύνταγμα και ο Νόμος...».

Παράλληλα, μία σειρά από Συντάγματα των κρατών της Ευρώπης είτε αναφέρουν, είτε σκιαγραφούν τα βασικά χαρακτηριστικά της χρηματοδότησης των

¹³⁰ 122-N.1850/1989: Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας.

τοπικών αρχών, σε μια προσπάθεια να ξεκαθαρίσουν το τοπίο και να κινηθούν προς την κατεύθυνση μιας πιο ισχυρής Τ.Α. τόσο θεσμικά, όσο και οικονομικά.

Τα οικονομικά της Τ.Α. βρίσκονται στο προσκήνιο των εξελίξεων, τα τελευταία κυρίως χρόνια. Στην Ε.Ε., η είσοδος των νέων-κρατών μελών άλλαξε τα μέχρι σήμερα δεδομένα και διαμόρφωσε ένα διαφορετικό τοπίο, όσο αναφορά τον καταμερισμό των κοινοτικών επιχορηγήσεων που κατευθύνονται πλέον προς τις οικονομικά «ασθενέστερες» χώρες της μεγάλης ευρωπαϊκής οικογένειας. Ταυτόχρονα, τέθηκαν οι βάσεις για ένα διάλογο γύρω από την οικονομική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης (ακόμη και σε κράτη που κάτι αντίστοιχο δεν υπήρχε μέχρι σήμερα), τη δομή και το μηχανισμό κατανομής των εσόδων της και τον τρόπο με τον οποίο θα μπορέσουν να αμβλυνθούν οι οικονομικές ανισότητες, ανάμεσα στα κράτη της Ε.Ε.

Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια, έχει ξεκινήσει η διαδικασία αποκέντρωσης των οικονομικών της Τ.Α., η οποία και αναπτύχθηκε τις περισσότερες φορές σε αρμονία με την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων της. Εδώ και κάποιο διάστημα, τα έσοδα των τοπικών αρχών αυξάνονται με σταθερό ρυθμό και προέρχονται από πολλές διαφορετικές πηγές, όπως είναι για παράδειγμα η δημιουργία νέων τοπικών φόρων, οι εθνικοί μηχανισμοί δημοσιονομικής κατανομής, οι θεσμοθέτηση και η αναμόρφωση των επιχορηγήσεων, η αυξημένη χρήση εναλλακτικών πηγών ιδίων φόρων χρηματοδότησης, η εισαγωγή ή η μεταρρύθμιση των εξισορροπητικών μηχανισμών κ.α.

Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι το 2005 τα έσοδα του τοπικού δημόσιου τομέα, με την εξαίρεση του δανεισμού, άγγιξαν τα 1.690 δις ευρώ, σχεδόν 3.440 ευρώ κατά κεφαλήν και αντιπροσώπευαν το 15,4% του Α.Ε.Π. και το 34,5% των συνολικών δημοσίων εσόδων. Τα έσοδα αυξήθηκαν κατά 2,1% ανά χρόνο κατά μέσο, ανάμεσα στο 2000 και στο 2005 και περίπου κατά 6,8% στα 12 νέα κράτη-μέλη.

3.Οικονομική και Νομισματική Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση

Οι βασικές επιπτώσεις της ΟΝΕ στην Τ.Α. θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε τρεις γενικές κατηγορίες: α) στις επιπτώσεις από την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το εθνικό σε υπερεθνικό επίπεδο, β) στις καθαρά οικονομικές επιπτώσεις της ΟΝΕ και γ) σε εκείνες που οφείλονται στη σύγκλιση των Ευρωπαϊκών Τ.Α.

Όπως είναι γνωστό, με την ONE η νομισματική πολιτική εκχωρήθηκε ουσιαστικά στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ενώ στα πλαίσια του συμφώνου σταθερότητας υπάρχει ένας πολύ αυστηρός δημοσιονομικός έλεγχος, με στόχο τον ισοσκελισμένο προϋπολογισμό¹³¹. Οι περιοριστικές αυτές πολιτικές επηρεάζουν, αφ' ενός μεν την ενεργό ζήτηση, με πιθανά αποτελέσματα στα φορολογικά έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), αφετέρου απαιτούν μία «σφιχτή» πολιτική δημοσίων δαπανών με ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις σε εκείνες της Τ.Α. που τα έσοδα τους, κατά κύριο λόγο, εξαρτώνται από τις κρατικές επιχορηγήσεις.. Η ONE αναμένεται, επίσης, να αυξήσει τον ανταγωνισμό. Η ενίσχυση του ανταγωνισμού αναμένεται να βοηθήσει την Τ.Α., ώστε να μπορεί ευκολότερα και φθηνότερα να πραγματοποιεί τις προμήθειες και τις χρηματοπιστωτικές της λειτουργίες, όπως χαμηλά επιτόκια, περιορισμένος πληθωρισμός, συναλλαγματική σταθερότητα κλπ¹³².

Παράλληλα όμως ο ανταγωνισμός θα «εισβάλλει» και στις οριζόντιες σχέσεις της Τ.Α. Οι Ευρωπαϊκοί ΟΤΑ πρέπει να είναι έτοιμοι να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό¹³³, όχι μόνο των ΟΤΑ της χώρας τους, αλλά όλης της Ευρώπης. Ήδη η συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) αποτελεί βασικό κριτήριο στην κατανομή των Ευρωπαϊκών πόρων. Η πολιτική αυτή αναμένεται να κυριαρχήσει στα επόμενα χρόνια, με στόχο την αποτελεσματικότερη διάθεση και χρήση των κοινοτικών κονδυλίων. Η διαφάνεια και η εύκολη σύγκριση των τιμών, μέσω του ενιαίου νομίσματος, θα επιτρέπει πολύ εύκολα τον εντοπισμό παραγωγικών ή ελκυστικών τοποθετήσεων σε ΟΤΑ, που θα έχουν την δυνατότητα να πείσουν για πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα. Από αυτή την άποψη, οι Ευρωπαϊκοί ΟΤΑ θα πρέπει να ετοιμαστούν να παρουσιάσουν ένα οικονομικό πρόσωπο, αλλά και τέτοια αποτελέσματα, που να μπορούν να διεκδικήσουν ευρωπαϊκούς χρηματοδοτικούς πόρους. Εξ' άλλου και οι ίδιοι οι πολίτες θα γίνουν πιο απαιτητικοί, καθώς η ενημέρωση και οι συγκρίσεις των τιμών και της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών θα είναι ευκολότερες, λόγω του κοινού νομίσματος και της ενιαίας

¹³¹ Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 7, § 7.1 (Οι λόγοι δημιουργίας της ONE, σ.124, Παπαζήσης, Αθήνα.

¹³² Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 7 (οικονομική και νομισματική ένωση), § 7.2.3 (η προετοιμασία της ONE), σ.129, Παπαζήσης, Αθήνα.

¹³³ Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 14 (φορολογική πολιτική), § 14.1.2 (φορολογία και όροι ανταγωνισμού), σ.275, Παπαζήσης, Αθήνα.

αγοράς. Αυτό δημιουργεί την ανάγκη, αν όχι για μια καλύτερη, τουλάχιστον για μια αποτελεσματικότερη διαχείριση και προσαρμογή των ΟΤΑ.

Σύμφωνα με όλους τους δείκτες, η Ελλάδα είναι το πιο συγκεντρωτικό κράτος από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. Η απόσταση μάλιστα που την χωρίζει από ορισμένα κράτη, με προηγμένα συστήματα Τ.Α., είναι πολύ μεγάλη. Θα πρέπει να συνυπολογιστεί, ότι σύμφωνα με τελευταίες επιστημονικές έρευνες ο βαθμός αποκέντρωσης ενός κράτους συνδέεται άμεσα με την ανάπτυξη. Τα αναπτυγμένα κράτη στηρίζονται εμφανώς σε αποκεντρωμένα διοικητικά συστήματα. Από αυτή την άποψη, η επιτάχυνση των αποκεντρωτικών διαδικασιών στην Ελλάδα δεν προβάλλει απλώς ως ένα σύνθημα σύγκλισης με τα Ευρωπαϊκά δεδομένα, αλλά είναι επιτακτική ανάγκη.

4.Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων

Οι νέες κοινωνικές (γήρανση πληθυσμού, μονογονεϊκές οικογένειες, κλπ), περιβαλλοντικές και οικονομικές συνθήκες επιβάλουν έναν νέο τρόπο αντιμετώπισης. Έχει αποδειχθεί, ότι αυτά τα προβλήματα απαιτούν όσο το δυνατόν περισσότερο εξειδικευμένες και κατά περίπτωση λύσεις. Οι προσπάθειες της κεντρικής επίλυσης των προβλημάτων αυτών τις δεκαετίες του '80 και '90 απέβησαν άκαρπες.

Μία αποτελεσματική λύση θεωρείται η αποκεντρωμένη παροχή των υπηρεσιών αυτών. Τα τελευταία χρόνια, παρατηρείται μία πολύ σημαντική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε όλες τις Ευρωπαϊκές Τ.Α.¹³⁴, στους τομείς των υπηρεσιών κοινωνικής αλληλεγγύης και προστασίας του περιβάλλοντος. Είναι φανερό ότι οι τομείς αυτοί είναι πρώτης προτεραιότητας και η Τ.Α. καλείται να απαντήσει στην πρόκληση.

Πολλοί ήταν αυτοί που υποστήριζαν ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην Τ.Α. θα προωθούσε το ζήτημα της διαφάνειας. Δυστυχώς, όμως η διαφάνεια της πολιτικής ζωής δεν είναι μία αυτόματη διαδικασία. Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις, η μεγέθυνση των δυνατοτήτων της Τ.Α., συνοδεύτηκε από όλες τις «αμαρτίες» του κεντρικού μηχανισμού, όπως η αντιπαραγωγικότητα, η αδιαφορία και η διαφθορά. Οι σημερινές τάσεις, που διαφαίνονται στην Ευρωπαϊκή Τ.Α.¹³⁵, εμπεριέχουν μία προσπάθεια να αντιμετωπιστούν αυτά τα φαινόμενα και να προωθήσουν μία άλλη τοπική πολιτική «κουλτούρα».

¹³⁴ www.ita.org.gr/library: «Τα οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

¹³⁵ www.ita.org.gr: «Ο δήμος του 21^{ου} αιώνα».

Η διαδικασία αντιμετώπισης των αρνητικών πτυχών περιλαμβάνει πρώτα και κύρια δημιουργία ελέγχων, εκεί που δεν υπήρχαν και ένταση, εκεί που είναι ήδη θεσμοθετημένοι. Το ερώτημα που προκύπτει είναι ποιος ελέγχει, ποιόν και γιατί. Οι έλεγχοι που επιβάλλονται στην Τ.Α.¹³⁶ είναι διοικητικοί και οικονομικοί. Ο διοικητικός έλεγχος των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφορά την νομιμότητα και όχι την σκοπιμότητα των διοικητικών πράξεων. Σε ορισμένες μάλιστα, ο περιορισμός του διοικητικού ελέγχου, στη νομιμότητα των πράξεων και μόνο, είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένος, όπως στη Πορτογαλία. Υπάρχουν χώρες, όπως η Μ. Βρετανία και η Σουηδία, που δεν προβλέπονται ειδικοί διοικητικοί έλεγχοι, αλλά αυτή την αρμοδιότητα την έχουν κυρίως τα δικαστήρια. Σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων, όπως της διαδημοτικής συνεργασίας στην Δανία, επιβάλλεται έλεγχος σκοπιμότητας. Οι αρχές που ελέγχουν διοικητικά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ είναι η αμέσως ανώτερη διοικητικά βαθμίδα (Δανία, Φιλανδία, Ιταλία) ή το κεντρικό κράτος (Ολλανδία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία).

Ο οικονομικός έλεγχος των Ευρωπαϊκών ΟΤΑ ως στόχο έχει, σε γενικές γραμμές, τον καλύτερο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής τους με αυτή της κεντρικής κυβέρνησης. Σκοπεύει επίσης, στην αποφυγή δημιουργίας αρνητικών οικονομικών φαινομένων, που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ανισορροπίες την εθνική οικονομία, όπως ο φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των ΟΤΑ. Ο οικονομικός έλεγχος που υφίστανται οι Ευρωπαϊκοί ΟΤΑ, από ανώτερες διοικητικές βαθμίδες και κυρίως από το κεντρικό κράτος, είναι ευθέως ανάλογος της δυνατότητας του να στηρίζονται στους ίδιους πόρους. Στην Σουηδία, χώρα με πολύ υψηλό ποσοστό ιδίων εσόδων σε σχέση με τα συνολικά έσοδα, ο έλεγχος στα οικονομικά των ΟΤΑ περιορίζεται σε γενικές διατάξεις και οι οικονομικές παρεμβάσεις της κεντρικής κυβέρνησης, μόνο στη συγκράτηση της αύξησης της τοπικής φορολογίας. Αντίθετα σε χώρες όπως, η Ολλανδία, που η πλειοψηφία των εσόδων των ΟΤΑ προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις, ο θεσμοθετημένος οικονομικός έλεγχος της κεντρικής κυβέρνησης είναι διεξοδικός και αναλυτικός. Σε αυτήν την περίπτωση, θα πρέπει να συνυπολογιστεί και ο έμμεσος έλεγχος των οικονομικών των ΟΤΑ, μέσω των επιχορηγήσεων, αφού μία αύξηση ή μείωση τους επιβάλλει αναδιαρθρώσεις στον οικονομικό προγραμματισμό και διαχείριση των δήμων που στηρίζονται αποκλειστικά στις κρατικές επιχορηγήσεις.

¹³⁶ Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, Άρθρο 1.

5. Πολιτικές παρέμβασης της Κεντρικής Διοίκησης στην Τ.Α.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικά όργανα και η θεσμοθέτηση κανόνων στην δημοσιονομική διαχείριση, περιορίζει τις δυνατότητες πολιτικής παρέμβασης των εθνικών κεντρικών κυβερνήσεων. Στην προσπάθεια επανεκλογής τους οι πολιτικοί, είναι λογικό, να στρέψουν την προσοχή και τις προσπάθειες τους στα εναπομείναντα σε αυτούς πεδία πολιτικών-οικονομικών παρεμβάσεων. Η Τ.Α. είναι ένας από τους χώρους, που αναμένεται να ενταθούν οι κεντρικές πιέσεις, ειδικά σε χώρες, όπως η Ελλάδα με μεγάλη παράδοση κεντρικών παρεμβάσεων.

Αλλά και σε χώρες με μεγάλη «αυτοτέλεια» των ΟΤΑ παρατηρήθηκαν, λόγω των νέων συνθηκών, πιέσεις προς την ΤΑ. Οι πιέσεις αυτές, τις τελευταίες δεκαετίες, πήραν διάφορες μορφές και προκάλεσαν διαφορετικές αντιδράσεις από τη μεριά της ΤΑ. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα σύγκρουσης κεντρικής διοίκησης με ΤΑ σημειώθηκε στην Μ. Βρετανία, την δεκαετία του '80, όταν η κυβέρνηση Θάτσερ προσπάθησε να ποδηγετήσει την Τ.Α. και την βρήκε απέναντι της ανεξάρτητα από πολιτικό «χρώμα» και προέλευση.

Σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, επίσης η κεντρική διοίκηση, στα πλαίσια εφαρμογής σταθεροποιητικών προγραμμάτων, προσπάθησε να περιορίσει το οικονομικό και πολιτικό μέγεθος της ΤΑ. Ένα από τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την εφαρμογή αυτής της πολιτικής ήταν οι περιορισμοί στις κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τ.Α. Η αντίδραση των ΟΤΑ σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν πολύ έντονη. Η απάντησή τους, στον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων ήταν η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων τους. Η αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων όμως επηρέασε θετικά τον πληθωρισμό με αποτέλεσμα αρνητικές επιπτώσεις στην σταθεροποιητική προσπάθεια της κεντρικής διοίκησης. Οι χρηματοδοτικές πηγές της Τ.Α. αναδείχθηκαν σε πεδίο έντονων πολιτικών και οικονομικών συγκρούσεων μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και τοπικής αυτοδιοίκησης.

6. Οι νέες τοπικές πολιτικές

Αν τη χρονική περίοδο, από την δεκαετία του '70 μέχρι τα μισά της δεκαετίας '80 μπορούσαμε να ισχυριστούμε, ότι την χαρακτήριζε ο φορολογικός ανταγωνισμός των ΟΤΑ, από τα τέλη του '80 μέχρι σήμερα αυτό που κυριαρχεί, στην πολιτική πρακτική της Ευρωπαϊκής Τ.Α., είναι οι κάθε λογής και σε διάφορα επίπεδα συνεργασίες. Αυτό είναι σαφώς ένα νέο ποιοτικό χαρακτηριστικό στην λειτουργία

και την πολιτική των ΟΤΑ. Η διαδημοτική συνεργασία στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες γίνεται αποκλειστικά σε εθελοντική βάση (Δανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Σουηδία, Μ. Βρετανία) ή κυρίως σε εθελοντική βάση αφού, σε περιορισμένες περιπτώσεις, επιβάλλονται με Νόμο (Αυστρία, Φιλανδία¹³⁷). Οι συνεργασίες αυτές παρουσιάζουν μία ποικιλία όσον αφορά τη νομική τους υπόσταση (αυτοδιοικούμενα όργανα).

Η ποικιλομορφία των νομικών μορφών που παίρνει η διαδημοτική συνεργασία δεν εμφανίζεται μόνο μεταξύ των Ευρωπαϊκών ΟΤΑ, αλλά και στα πλαίσια μίας χώρας (πχ στην Δανία παρατηρούνται διαφορετικές νομικές μορφές συνεργασίας¹³⁸). Οι διαδημοτικές συνεργασίες λειτουργούν με βάση καταστατικό στο οποίο αναφέρονται οι στόχοι, οι αμοιβαίες υποχρεώσεις, οι όροι συμμετοχής και αποχώρησης κλπ (Ιταλία, Πορτογαλία) ή η λειτουργία τους προβλέπεται σε ρυθμιστικούς νόμους (Αυστρία, Δανία¹³⁹, Λουξεμβούργο, Σουηδία, Ολλανδία, Μ. Βρετανία). Διοικούνται κυρίως από «συνέλευση» (Αυστρία, Ιταλία, Πορτογαλία, Σουηδία, Ολλανδία), στην οποία συμμετέχουν αντιπρόσωποι από όλους τους μετέχοντες ΟΤΑ. Σε ορισμένες περιπτώσεις στις συνελεύσεις και στα διοικητικά-αποφασιστικά όργανα των διαδημοτικών συνεργασιών συμμετέχουν μόνο αιρετοί (Ιταλία, Ολλανδία, Αυστρία).

Οι στόχοι των διαδημοτικών συνεργασιών εντοπίζονται σε υπηρεσίες οι οποίες κατά κανόνα ξεπερνούν τα διοικητικά όρια ενός ΟΤΑ ή η παραγωγή τους, από έναν και μόνο ΟΤΑ, για λόγους οικονομιών μεγέθους, θεωρείται ασύμφορη. Οι συνεργασίες αυτές καλύπτουν μία ευρεία γκάμα υπηρεσιών σε τομείς όπως, η εκπαίδευση, οι μεταφορές, η προστασία του περιβάλλοντος, η δημόσια υγεία, ο αθλητισμός κλπ. Η διαδημοτική συνεργασία δεν έχει περιορισμούς στο πληθυσμιακό ή άλλο μέγεθος του ΟΤΑ. Δύο «μικροί» ΟΤΑ μπορούν να συμφωνήσουν για την αλληλοϋποστήριξη και προμήθεια τεχνικών υπηρεσιών, όπως οι ΟΤΑ στα μεγάλα μητροπολιτικά κέντρα για την διάθεση και διαχείριση των απορριμμάτων. Μία πολιτική διαχείρισης, που το τελευταίο διάστημα έχει γίνει σχεδόν μόδα, είναι η χρήση δεικτών αποδοτικότητας των υπηρεσιών των ΟΤΑ. Σε χώρες όπως η Δανία, η

¹³⁷Siv Sandber, (2000), *Local government in Finland*, σ.4.

¹³⁸ Συγκεντρωτική μελέτη του τμήματος οικονομικών, του υπουργείου Εσωτερικών και Υγείας της Δανία, με τίτλο «Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης», το Δεκέμβριο του 2005, το οποίο διατίθεται την ιστοσελίδα του συγκεκριμένου υπουργείου, www.im.dk.

¹³⁹Rasmussen Lars Lokke, (2005), *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Κοπεγχάγη.

Σουηδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Μ. Βρετανία, από την δεκαετία του '90, έχει μπει σε εφαρμογή ένα σύστημα δεικτών αποδοτικότητας των δημοτικών υπηρεσιών, που κατά καιρούς συνδυάζεται με πολιτικές συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking)¹⁴⁰. Οι νέες διεθνείς οικονομικές και πολιτικές συνθήκες δεν επιβάλλουν μόνο αλλαγή στις οικονομικές επιλογές των ΟΤΑ. Σημαντικές αλλαγές έχουν ήδη δρομολογηθεί από τους Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ και στο επίπεδο το πολιτικό και ιδιαίτερα της δημοκρατίας και της συμμετοχής των πολιτών. Η αλληλοσυσχέτιση πολιτικής και οικονομίας, σε τοπικό επίπεδο, γίνεται όλο και περισσότερο φανερή. Η στήριξη π.χ. στην τοπική φορολογία επιβάλλει στους ΟΤΑ και στους δημότες καλύτερη ενημέρωση, αλλά και μεγαλύτερο έλεγχο της πολιτικής και οικονομικής διαχείρισης.

Το ενδιαφέρον για τα κοινά και για την πολιτική έχει μειωθεί αισθητά τα τελευταία χρόνια ιδιαίτερα στην νεολαία. Η Ευρωπαϊκή Γ.Α. αναζητά τρόπους να αναβαθμίσει τις σχέσεις της με τον πολίτη, κυρίως για τρεις λόγους: α) για την αναζωογόνηση της τοπικής δημοκρατίας και των συμμετοχικών θεσμών, β) για την καλύτερη ενημέρωση των πολιτών και την συμπαράταξή τους στις επικείμενες «μάχες» ή τουλάχιστον στον περιορισμό του πολιτικού κόστους και γ) για την αποτελεσματικότερη εισροή πληροφοριών και την καλύτερη παροχή Τοπικών Δημόσιων Αγαθών και Υπηρεσιών.

Στα πλαίσια αυτά, μία σειρά πολιτικών πρωτοβουλιών έχουν λάβει οι Ευρωπαϊκοί ΟΤΑ, ανάλογα πάντα με τις τοπικές τους ιδιαιτερότητες. Ορισμένες από αυτές τις πολιτικές πρωτοβουλίες είναι: η χρήση της ηλεκτρονικής οδού¹⁴¹ για την καλύτερη αμφίδρομη ενημέρωση (Ην. Βασίλειο), η διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων (Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία), τα πειραματικά προγράμματα των ελεύθερων δήμων στην Σουηδία και την Δανία, οι πυρήνες συμμετοχικής παρέμβασης και τα συμμετοχικά φόρουμ για αλλοδαπούς στην Ισπανία, οι συμβουλευτικές επιτροπές σε δήμους του Λουξεμβούργου με αλλοδαπούς σε ποσοστό πάνω από 20% του συνολικού πληθυσμού, οι ειδικές ομάδες πολιτών-χρηστών στην Αγγλία κ.α.

¹⁴⁰ Caroline de la Porte, (2001), *Social benchmarking, policy-making and the instruments of new governance in the EU*.

¹⁴¹ Fleurke Frederic, (2006), *The European Union and the autonomy of sub-national authorities*, Routledge, London.

**ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: «Η ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ»**

Μολονότι η δομή των εσόδων των τοπικών αρχών¹⁴² ποικίλει ανάμεσα στα διάφορα κράτη της Ευρώπης, διέπεται ωστόσο από βασικά κοινά χαρακτηριστικά. Οι πόροι των τοπικών αρχών υπάγονται σε μία από τις ακόλουθες μεγάλες κατηγορίες:

- Πρόσοδοι από την παροχή αγαθών και υπηρεσιών,
- Φορολογικά έσοδα από επιχειρήσεις και νοικοκυριά,
- Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις από το κεντρικό κράτος, την Ε.Ε. και άλλα επίπεδα τοπικών αρχών.

Ο δανεισμός αποτελεί μια χωριστή μορφή εσόδων, η οποία χρησιμοποιείται κατά κύριο λόγο για τη χρηματοδότηση κεφαλαιουχικών δαπανών.

Κατά μέσο όρο, αναφερόμενοι πάντα στην Ε.Ε., τα έσοδα που προέρχονται από την παροχή αγαθών και υπηρεσιών αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 16% των συνολικών εσόδων. Τα φορολογικά έσοδα, με τη σειρά τους, αντιστοιχούν στο 47%, εκ των οποίων το 27% είναι έσοδα ιδίων πόρων και το 20% φορολογικά έσοδα που αναδιανέμονται. Τέλος, το υπόλοιπο κομμάτι προέρχεται κυρίως από επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις¹⁴³.

**1.ΕΣΟΔΑ ΠΟΥ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΑ ΑΓΑΘΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ
ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΤΟΠΙΚΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ**

Η συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων, που αντιστοιχούσε σε περίπου 245 δις ευρώ το 2005 και το 16% των συνολικών τοπικών εσόδων προέρχεται κατά κύριο λόγο από την κοστολόγηση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών και από τα τέλη διαχείρισης των τοπικών περιουσιακών στοιχείων.

1.1 Κοστολόγηση παροχής δημόσιων υπηρεσιών

Μιας και το κόστος μιας δημόσιας υπηρεσίας μεταφέρεται στο χρήστη αντί του φορολογουμένου, η κοστολόγηση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί μια συνηθισμένη τακτική στην Ευρώπη. Η κοστολόγηση αυτή βοηθά τη χρηματοδότηση ενός σημαντικού αριθμού τοπικών δημόσιων υπηρεσιών και

¹⁴² Epp.eurostat.ec.europa.eu/government_finances_statistics.

¹⁴³ www.scotland.gov.uk/localgovernment-financestatistics.

εγκαταστάσεων, κυρίως στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων, της διάθεσης των απορριμμάτων, του αθλητισμού (αθλητικές εγκαταστάσεις), του πολιτισμού (δημόσιες βιβλιοθήκες), των δημόσιων μεταφορών, της ενέργειας, των νοσηλευτικών κέντρων κ.α. Οι πρόσοδοι από τα τέλη είναι πιο ουσιαστικοί για τους Ο.Τ.Α. από ότι για τα υπόλοιπα επίπεδα τοπικών αρχών, αφού αποτελούν τους φορείς που είναι σε μεγάλο βαθμό αρμόδιοι για τις κοινωνικές υπηρεσίες.

Η συμμετοχή των εσόδων από την κοστολόγηση και τα τέλη στα συνολικά τοπικά έσοδα ποικίλει στην Ευρώπη και κυμαίνεται ανάμεσα στο 6% και στο 41%. Η μεγάλη αυτή διακύμανση έχει ως αιτία μια σειρά από παράγοντες, όπως είναι:

- Η περισσότερο ή λιγότερο διαλλακτική στάση της κάθε χώρας, απέναντι στον φιλελευθερισμό και τις οικονομίες της αγοράς.
- Η δέσμευση της κάθε χώρας να μειώσει τα φορολογικά βάρη και κατ' επέκταση τις ανάγκες εξεύρεσης εναλλακτικών χρηματοδοτικών λύσεων για την Τ.Α.
- Η αυτονομία, ιδιαίτερα με την έννοια της δημοσιονομικής ευελιξίας των τοπικών αρχών. Όσο πιο στενά είναι τα περιθώρια εμπλοκής της Τ.Α., τόσο περισσότερο οφείλει η ίδια, αν έχει και τη νομική δυνατότητα, να στραφεί προς την κοστολόγηση υπηρεσιών και προς τα τέλη, ώστε να ενισχύσει τη ροή εσόδων και να ασκήσει τη δέουσα εξουσία στη λήψη αποφάσεων.
- Η ανάπτυξη κοινωνικών και περιβαλλοντικών τελών και φόρων που μετακυλύουν το κόστος των επιβαρύνσεων στους χρήστες.
- Το περιθώριο δυνατότητας κάθε τοπικής αρχής να επιβάλλει τέλη.
- Ο τύπος των αρμοδιοτήτων που ασκεί κάθε τοπική αρχή, καθώς κάποιες υπηρεσίες δε μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κοστολόγησης.

Οι προαναφερθείσες κατηγορίες εσόδων κατέχουν έναν πρωταγωνιστικό ρόλο στους τοπικούς προϋπολογισμούς. Τέτοια είναι και η περίπτωση των χωρών που κινούνται προς την κατεύθυνση της φιλελευθεροποίησης ή της ιδιωτικοποίησης, όπως και εκείνων που έχουν περιορισμένα ίδια φορολογικά έσοδα. Για παράδειγμα, στην

Ιρλανδία¹⁴⁴ η κοστολόγηση αγαθών και υπηρεσιών αντιστοιχεί στο 26% των εσόδων των Ο.Τ.Α., τη στιγμή που τα φορολογικά έσοδα, τα οποία προέρχονται αποκλειστικά από ένα τοπικό φόρο, αντιστοιχούν μόνο στο 9% της τοπικής προσόδου. Στη Βουλγαρία¹⁴⁵, η συμμετοχή των συγκεκριμένων κατηγοριών εσόδων στα τοπικά έσοδα έχει αυξηθεί σημαντικά, φτάνοντας στο 26% των συνολικών εσόδων, ύστερα από τη μεταρρύθμιση που προηγήθηκε και μέσω της οποίας δόθηκε στις τοπικές αρχές το δικαίωμα της πλήρους αυτονομίας, σχετικά με την επιβολή τελών και την είσπραξη των ιδίων φορολογικών εσόδων.

Η αυτονομία που αφορά τον καθορισμό των τελών και των τοπικών φόρων, παρουσιάζει σημαντικές διαφορές από χώρα σε χώρα¹⁴⁶. Γενικά, οι τοπικές αρχές εμφανίζουν σημαντική ευελιξία στο συγκεκριμένο ζήτημα. Οι ευρωπαϊκές τοπικές αρχές είναι ελεύθερες να καθορίσουν το μέγεθος των τελών είτε οι ίδιες (για το νερό και το αποχετευτικό σύστημα, τις εγκαταστάσεις αναψυχής και τις δημόσιες μεταφορές), είτε σε συνεργασία με τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές, με τη διαμόρφωση ανώτερων ορίων (πλαφόν) στις τιμές.

Σε ορισμένους τομείς στρατηγικής σημασίας, όπως είναι η ασφάλεια ή η κοινωνική συνοχή (ιδιαίτερα η υγεία, η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια), οι τοπικές αρχές δε μπορούν να ρυθμίσουν την κοστολόγηση είτε γιατί οι συγκεκριμένες υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται δωρεάν, είτε γιατί έχουν τεθεί ανώτατα όρια από τις ρυθμιστικές αρχές. Η αυτονομία των τοπικών αρχών μπορεί επίσης να περιοριστεί από την ανάγκη να προσαρμοστούν τα τέλη στα οικονομικά μέσα των χρηστών των δημόσιων υπηρεσιών. Στην πραγματικότητα, πολλές φορές οι αιρετοί προσπαθούν να βρουν την ισορροπία ανάμεσα στους περιορισμένους ή μη, οικονομικούς πόρους των χρηστών και στο επίπεδο της υπηρεσίας που χρησιμοποιούν. Άλλωστε, υπερβολική χρέωση μιας υπηρεσίας μπορεί να αποθαρρύνει τη χρήση της.

¹⁴⁴ Economic & Environment Science and Parliamentary Affairs teams, (2010), *Financing local government, Revenue of Irish local government*.

¹⁴⁵ Taxation trends in the European Union, Part III –Developments in the Member States, Bulgaria, *Taxation and Customs Union*, EUROSTAT, 2009.

¹⁴⁶ Taxation trends in the European Union, Part III –Developments in the Member States, Overall trends in taxation, Structure and development of tax revenues, EUROSTAT, 2009.

1.2 Έσοδα από τα περιουσιακά στοιχεία

Οι τοπικές αρχές αντιλαμβάνονται σταδιακά τη μεγάλη αξία των φυσικών και οικονομικών τους περιουσιακών στοιχείων και για το λόγο αυτό προσπαθούν να το αξιοποιήσουν με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποτελέσουν μία σημαντική πηγή εσόδων για αυτές.

Σε πολλά από τα νέα κράτη-μέλη, η διαδικασία της αποκέντρωσης ανάγκασε τις τοπικές αρχές να αναζητήσουν νέους οικονομικούς πόρους. Στην Τσεχία, στην Εσθονία, στην Ουγγαρία και στη Λετονία, για παράδειγμα, οι τοπικές αρχές εκποίησαν μεγάλο μέρος της ακίνητης περιουσίας τους, ενώ μία επιπλέον πηγή εσόδων αποτέλεσε και η ιδιωτικοποίηση των δημοτικών τους επιχειρήσεων.

Πέρα από τις πάγιες αυτές οικονομικές προσόδους, τα έσοδα από την ακίνητη περιουσία προέρχονται κυρίως από τη διαχείριση των νοικιασμένων ακινήτων και τα μερίσματα. Στην Ιρλανδία¹⁴⁷, όπου οι τοπικές αρχές παίζουν σημαντικό ρόλο στη στέγαση, 7% των εσόδων τους έρχονται απευθείας από την ακίνητη περιουσία (σε σύγκριση με το μέσο όρο του 2% στην Ε.Ε.). Σε αντίστοιχα υψηλά επίπεδα, βρίσκονται και τα ποσοστά σε χώρες, όπου η Τ.Α. είναι αρμόδια για την κοινωνική στέγαση.

2. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

2.1 Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της Ε.Ε.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), αποτελούν ταυτόχρονα πολιτικές, διοικητικές και οικονομικές μονάδες, οι οποίες προκειμένου να παίξουν ενεργό ρόλο στην ανάπτυξη, απαιτούν και τους αναγκαίους πόρους. Είναι προφανές, ότι με ανεπαρκείς πόρους οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να επιτελέσουν αποτελεσματικά τις λειτουργίες τους και τον αναπτυξιακό τους ρόλο. Τα φορολογικά έσοδα αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα των ως άνω πόρων. Η φορολογική αποκέντρωση συνδέεται άμεσα με τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού συστήματος σε κάθε κράτος-μέλος. Τα τελευταία χρόνια, όπως αναπτύσσεται πιο πάνω, θεσμοθετήθηκαν

¹⁴⁷ Economic & Environment Science and Parliamentary Affairs teams, (2010), *Financing local government*, Revenue of Irish local government.

σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε., φορολογικές μεταρρυθμίσεις που είχαν άμεση σχέση με τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και επηρέασαν το εύρος της φορολογικής αποκέντρωσης, ενώ η παρουσίαση της διάρθρωσης των φορολογικών συστημάτων των Ο.Τ.Α., στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θα βοηθήσει στην κατανόηση της σύνθεσης αυτών, ως προς το επίπεδο της φορολογικής αποκέντρωσης.

2.1.1 Η σύνθεση των φορολογικών εσόδων στα 15 αρχικά κράτη- μέλη της Ε.Ε.

Η σύνθεση των φορολογικών εσόδων ανά κράτος έχει ως εξής¹⁴⁸:

Ελλάδα:

Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούνται από τις ακόλουθες κατηγορίες εσόδων:

• Τέλη και δικαιώματα

Τα τελευταία σαράντα χρόνια αυξήθηκε η συμμετοχή των «δικαιωμάτων-τελών» στα συνολικά τρέχοντα έσοδα των Ο.Τ.Α., κατά 30 ποσοστιαίες μονάδες. Η τάση συμμετοχής τους στα φορολογικά έσοδα είναι αύξουσα. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται και τα τέλη καθαριότητας, ηλεκτροφωτισμού, ύδρευσης, αποχέτευσης και ακίνητης περιουσίας. Τα έσοδα αυτά ονομάζονται «ανταποδοτικά», λόγω των αντίστοιχων δαπανών για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που προσφέρουν οι Ο.Τ.Α. στους δημότες. Εισπράττονται από το κράτος, μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ και αντιπροσωπεύουν περίπου το 83% των εσόδων της γενικότερης κατηγορίας των φορολογικών εσόδων. Στην κατηγορία αυτή των εσόδων, τα έσοδα από την καθαριότητα αποτελούν το 58% του συνόλου¹⁴⁹.

• Φόροι

Η κατηγορία των φόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης διαρθρώνεται ως εξής: Η συνολική συμμετοχή των φόρων στα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. ανέρχεται στο 17%¹⁵⁰. Στην κατηγορία των αυτοτελών φόρων περιέχονται ο φόρος του ζύθου, ο φόρος των ηλεκτροδοτούμενων χώρων και οι λοιποί αυτοτελείς φόροι. Η τάση συμμετοχής των φόρων στα συνολικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

¹⁴⁸ www.zanteman.gr.

¹⁴⁹ Επίσημα στοιχεία του Ε.Σ.Υ.Ε., 2001.

¹⁵⁰ Επίσημα στοιχεία του Ε.Σ.Υ.Ε., 2002.

είναι πτωτική, από 11,8% που αντιπροσώπευαν το 1976, το ποσοστό τους μειώθηκε στο 2,2% το 2002¹⁵¹.

Γερμανία¹⁵²:

Οι φόροι ποικίλουν πάρα πολύ μεταξύ των ομόσπονδων κρατών. Σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 106 του θεμελιώδους νόμου (σύνταγμα), οι δήμοι έχουν το δικαίωμα να επιβάλουν:

- φόρους ιδιοκτησίας,
- τοπικούς φόρους επί καταναλωτικών αγαθών και δαπανών.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω οι δήμοι επιβάλλουν τους ακόλουθους φόρους:

- Εμπορικός φόρος (Gewerbesteuer)
- Φόρος εδάφους Α (γεωργία και δασονομία) (Grundsteuer A & B)
- Φόρος εδάφους Β (ακίνητη περιουσία)

Ο εμπορικός φόρος επιβάλλεται στις εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις. Οι βάσεις υπολογισμού του είναι τα λειτουργικά κέρδη και τα πάγια των εταιρειών (η φορολόγηση επί των παγίων καταργήθηκε το 1998). Ο ανωτέρω φόρος δεν έχει σχέση με την κρατική (ομοσπονδιακή) φορολόγηση των εταιρειών. Οι φόροι που επιβάλλονται από τους δήμους, επιβάλλονται βάσει μιας αξιολόγησης που γίνεται από τις φορολογικές αρχές. Ενώ, η απόφαση σχετικά με το ποσοστό των φόρων καθορίζεται σε συνεργασία με την τοπική κυβέρνηση. Ως παραδείγματα **τοπικών φόρων** μπορούν να αναφερθούν:

- Φόρος ψυχαγωγίας
- Φόρος ποτών (με εξαίρεση την μύρα)
- Φόρος αδειών
- Φόρος δεύτερης κατοικίας.

Στα περισσότερα κράτη, ο νόμος εξουσιοδοτεί τις τοπικές αρχές να εισάγουν και να επιβάλουν τοπικούς φόρους καταναλωτών και δαπανών, εφ' όσον οι ως άνω δεν είναι όμοιοι, ιδίου τύπου, με τους φόρους που προβλέπονται από τον ομοσπονδιακό νόμο. Σύμφωνα με το άρθρο 106 του Θεμελιώδους Νόμου, οι δήμοι εκτός από την Ομοσπονδία και τα ομοσπονδιακά κράτη, έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν ένα μερίδιο από τον φόρο εισοδήματος.

¹⁵¹ Επίσημα στοιχεία του Ε.Σ.Υ.Ε., 2002.

¹⁵² Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Germany*, Strasbourg.

Γαλλία¹⁵³:

Τα έσοδα από φόρους διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

I. Από την άμεση¹⁵⁴ φορολογία:

- Φόροι ιδιοκτησίας
- Φόροι κατοικιών
- Φόρος συλλογής απορριμμάτων
- Φόρος πεζοδρομίων
- Φόρος οδικής επίστρωσης

II. Από την έμμεση φορολογία:

- Αστικοί φόροι ανάπτυξης
- Φόρος τοπικός δημοσίων εγκαταστάσεων
- Φόροι οικοδομήσεως

III. Λοιποί φόροι

- Φόροι στην κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας
- Φόροι ψυχαγωγίας
- Φόροι διαφήμισης (αφισών και οχημάτων)
- Φόρος επί οινοπνευματωδών ποτών.
- Φόρος για χρήση σφαγείων
- Φόρος για άδειες κυνηγίου
- Φόρος στα έσοδα χαρτοπαικτικών λεσχών.

Ιταλία¹⁵⁵:

Η διάρθρωση των τοπικών εσόδων είναι η ακόλουθη:

- Έσοδα από φόρους ιδιοκτησίας
- Έσοδα από τους φόρους της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας
- Έσοδα από τους φόρους της επεξεργασίας αποβλήτων
- Έσοδα από τους φόρους της κατανάλωσης ύδατος
- Μέρος από τα έσοδα που προκύπτουν από την φορολόγηση των φυσικών προσώπων

¹⁵³ Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of France*, Strasbourg.

¹⁵⁴ Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 14: Φορολογική πολιτική, §14.1.1, σ.274, Παπαζήσης, Αθήνα.

¹⁵⁵ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Italy*, Strasbourg.

- Μέρος από τα έσοδα που προκύπτουν από την φορολόγηση των νομικών προσώπων.

Πορτογαλία¹⁵⁶:

Οι φόροι επιβάλλονται από τις κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες και είναι υποχρεωτικοί.

Οι φόροι που εισπράττονται εξ ολοκλήρου από τους δήμους είναι:

- Οι δημοτικοί φόροι αφορούν στο μεγαλύτερο μέρος τους τον φόρο ιδιοκτησίας
- Ο δημοτικός φόρος αυτοκινήτων επιβάλλεται στα αυτοκίνητα των μονίμων κατοίκων του δήμου
- Ο φόρος επί των μεταφορών

Οι δήμοι δεν έχουν καμία αρμοδιότητα, ως προς τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης ή την δημιουργία συγκεκριμένων φορολογικών απαλλαγών. Αρμόδιο για τον προσδιορισμό και τον καθορισμό του ύψους των τοπικών φόρων είναι το τοπικό κοινοβούλιο. Οι δήμοι εισπράττουν μόνο φόρους που έχουν καθοριστεί και αφορούν το τοπικό επίπεδο. Ο μόνος πρόσθετος φόρος που επιβάλλεται, εκτός των κρατικών φόρων είναι ο φόρος που ισχύει για τα εταιρικά εισοδήματα (IRC) και είναι προαιρετικός, δηλαδή η επιβολή του έγκειται στην διακριτική ευχέρεια των τοπικών αρχών.

Επίσης, οι δήμοι λαμβάνουν ως έσοδο το 37,5%, από τα έσοδα που προκύπτουν από τον ΦΠΑ, που σχετίζεται με την τουριστική δραστηριότητα και τις υποδομές μέσα στο έδαφος τους.

Λουξεμβούργο¹⁵⁷:

Στους δημοτικούς φόρους υπάρχουν δύο κατηγορίες:

- Ο εμπορικός φόρος, ο οποίος συλλέγεται από το κράτος και για να αποδοθεί στους δήμους
- Ο φόρος εδάφους, ο οποίος αφορά την φορολόγηση της ιδιοκτησίας. Αυτός ο φόρος επιβάλλεται άμεσα από τους δήμους.

Οι ως άνω φόροι αποτελούν τα 2/3 (δύο τρίτα) των συνολικών φορολογικών εσόδων.

¹⁵⁶ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Portugal*, Strasbourg.

¹⁵⁷ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Luxembourg*, Strasbourg.

Στο Λουξεμβούργο δεν υπάρχει κανένας πρόσθετος– τοπικός φόρος εντός από τους φόρους που προσδιορίζονται από το κράτος, χωρίς να απαγορεύεται η επιβολή τέτοιου είδους φόρων με την προϋπόθεση να μην βρίσκονται σε αντίθεση με το γενικό συμφέρον.

Ισπανία¹⁵⁸:

Έσοδα από φόρους με την ακόλουθη διάκριση:

Στις αυτόνομες περιοχές:

- Έσοδα από φόρους κληρονομιάς
- Έσοδα από φόρους προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ)
- Έσοδα από τη φορολογία τυχερών παιχνιδιών

Στους δήμους:

A) Υποχρεωτικοί φόροι

- Φόροι στην ιδιοκτησία
- Φόροι από κέρδη στις οικονομικές δραστηριότητες (φόρος εταιρειών)
- Φόροι αυτοκινήτων

B) Προαιρετικοί φόροι

- Φορολογία υπεραξίας ακινήτων
- Φορολογία στα τεχνικά έργα

Σε μερικές αυτόνομες περιοχές, π.χ. Navarra, η τοπική κοινότητα διαχειρίζεται και συλλέγει όλους του κρατικούς φόρους, όπως το φόρο εισοδήματος, των φυσικών και νομικών προσώπων και του ΦΠΑ, αποδίδει ένα ποσό στο κράτος και παρακρατά το υπόλοιπο.

Ηνωμένο Βασίλειο:

Ο κυριότερος φόρος είναι ο φόρος των συμβουλίων, ο οποίος χρησιμοποιείται για την κάλυψη των απαιτήσεων και δαπανών που αναφέρονται στον προϋπολογισμό. Ο φόρος των συμβουλίων, πρέπει να καλύψει την διαφορά μεταξύ των απαιτήσεων που αναφέρονται στον Προϋπολογισμό και χρηματοδοτήσεων που θα λάβει από την κεντρική κυβέρνηση, ενώ υπόχρεα για τη καταβολή του είναι τα φυσικά πρόσωπα.

¹⁵⁸ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Spain*, Strasbourg.

Βέλγιο¹⁵⁹:

Οι δήμοι έχουν εκτενή φορολογική αυτονομία. Κανένας δασμός ή φόρος δεν είναι δυνατόν να τεθεί για ένα δήμο ή ομοσπονδία δήμων ή αστικό συγκρότημα, εάν δεν αποφασισθεί από τα αντίστοιχα όργανα τους, π.χ. δημοτικά συμβούλια.

Οι φόροι συλλέγονται σε τοπικό (δημοτικό) επίπεδο και τα είδη των φόρων, που αποτελούν τα φορολογικά έσοδα των δήμων είναι:

- Φόρος επί των μισθωμάτων (στους ιδιοκτήτες ακινήτων που τα εκμισθώνουν)
- Φόρος επί του ατομικού εισοδήματος*
- Φόρος επί των αυτοκινήτων*
- Φόροι (δασμοί) για την έκδοση διοικητικών εγγράφων, για άδειες οικοδομήσεως, για την παροχή ύδρευσης.

*Επιβάλλονται από το κράτος.

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, οι τοπικές αρχές έχουν σε γενικές γραμμές την ευρεία διακριτικότητα καθορισμού των ποσοστών των τοπικών φόρων.

Η νομοθεσία όμως μπορεί να προσδιορίσει τα μέγιστα όρια (την φορολογική οροφή) που μπορούν να επιβληθούν. Ειδικότερα, οι δήμοι δεν έχουν την εξουσία να αυξήσουν ένα φόρο, ο οποίος έχει επιβληθεί και προσδιορισθεί από το κράτος.

Τέλος, το άρθρο 464 του κώδικα φορολογίας του εισοδήματος, απαγορεύει στους δήμους την επιβολή πρόσθετων φόρων, στις επιχειρήσεις και τους εταιρικούς οργανισμούς.

Το κράτος έχει αποκλειστικά την εξουσία επιβολής «γενικών φόρων», όπως π.χ. φόροι στα αυτοκίνητα, φόροι εισοδήματος, ΦΠΑ κλπ. Οι παραπάνω φόροι συλλέγονται κατ' αρχάς από το κράτος και αποδίδονται κατ' αναλογία στους δήμους.

Φινλανδία¹⁶⁰:

Στους φόρους περιλαμβάνονται τα έσοδα από:

- Φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων
- Φόρους εισοδήματος εταιρειών
- Φόρους ιδιοκτησίας
- Λοιποί φόροι.

¹⁵⁹ Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Belgium*, Strasbourg.

¹⁶⁰ Νόμος τοπικής αυτοδιοίκησης No. 365, 17/03/95, Κεφάλαιο 1, § 1 (Σχετικά με την αυτονομία των δήμων), σ.4.

Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει σχετικά με το ύψος του ποσοστού των τοπικών δημοτικών φορολογικών εσόδων και της ακίνητης περιουσίας.

Το ποσοστό φόρου εισοδήματος των εταιρειών αποφασίζεται από το Κοινοβούλιο. Σημαντικό αποτελεί το γεγονός πως οι τοπικές αρχές δεν έχουν το δικαίωμα να εισάγουν νέους φόρους, δεδομένου ότι αυτό είναι αρμοδιότητα αποκλειστικά του Κοινοβουλίου.

Σουηδία¹⁶¹:

Ο κύριος φόρος των τοπικών και περιφερειακών αρχών είναι ο φόρος εισοδήματος, ο οποίος αποτελεί το 62% περίπου των φορολογικών εσόδων των δήμων και αντίστοιχα το 77% περίπου των νομαρχιακών συμβουλίων. Ο φόρος αυτός εισπράττεται από τις κρατικές αρμόδιες αρχές και εν συνεχεία μεταφέρεται στις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές δεν έχουν το δικαίωμα να εισαγάγουν νέους τοπικούς φόρους, χωρίς προηγούμενη νομοθετική έγκριση.

Ιρλανδία:

Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται κυρίως από την φορολόγηση των εμπορικών δραστηριοτήτων των διαφόρων επιχειρήσεων. Η φορολογική βάση προσδιορίζεται ποσοστιαία και οι φόροι συλλέγονται από τις ίδιες τις τοπικές αρχές. Τέλος, στα άλλα αντικείμενα φορολόγησης περιλαμβάνεται και η φορολόγηση των επιβατηγών αυτοκινήτων.

Δανία¹⁶²:

Στην κατηγορία των φόρων περιλαμβάνονται κυρίως, ο φόρος εισοδήματος και ο φόρος ιδιοκτησίας (εδάφους). Ο μεν φόρος εισοδήματος συλλέγεται από το κράτος και ο δε φόρος του εδάφους συλλέγεται από τους δήμους, ενώ η φορολογική βάση υπολογισμού του φόρου εδάφους προσδιορίζεται από τις δημοτικές και νομαρχιακές αρχές. Επίσης, στην κατηγορία της φορολογίας της ιδιοκτησίας, περιλαμβάνεται και η φορολόγηση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

¹⁶¹ Montin S.,(2005), *The local government in Sweden*, Σουηδία.

¹⁶² Υπουργείο οικονομικών:

•Νόμος 527 της 24^{ης} Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση διάφορων διατάξεων μέσα στον τομέα των οικονομικών.

Αυστρία¹⁶³:

Οι φόροι ανάλογα με την νομική βάση ορισμού τους, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

A. Ομοσπονδιακοί φόροι (Federal law)

B. Φόροι κρατικοί (Land law).

Οι ομοσπονδιακοί φόροι ορίζονται από την Ομοσπονδιακή νομοθεσία και στην κατηγορία των φόρων αυτών ανήκουν:

- Ο φόρος επί των αποδοχών μισθοδοσίας, ο οποίος προσδιορίζεται με ένα σταθερό ποσοστό επί των αμοιβών που αναγράφονται στις μισθοδοτικές καταστάσεις.
- Ο τοπικός φόρος διοίκησης, ο οποίος ορίζεται ως ένα σταθερό ποσοστό.

Στην κατηγορία των κρατικών φόρων, περιλαμβάνονται:

- Ο φόρος ακίνητης περιουσίας (ποσοστιαία φορολόγηση ακινήτων μεγάλης αξίας)
- Ο φόρος τουρισμού (ανάλογα τον αριθμό των τουριστών)
- Ο φόρος στάθμευσης (ανάλογα την ώρα παραμονής)
- Ο φόρος επί των αμοιβών για χρήση τοπικών (δημοτικών εγκαταστάσεων)
- Ο φόρος επί των ποτών (αλκοόλ)
- Ο φόρος δωρεών.

Οι ανωτέρω φόροι ονομάζονται «φόροι εδαφικοί κρατικοί», γιατί ως κριτήριο επιβολής λαμβάνεται η χωροταξική θέση (το κρατίδιο) που ευρίσκονται οι ανωτέρω δραστηριότητες.

Κάτω Χώρες¹⁶⁴:

Οι δήμοι έχουν το δικαίωμα επιβολής όλων των δημοτικών φόρων. Στην κατηγορία των δημοτικών φόρων ανήκουν:

- Ο φόρος ιδιοκτησίας (ακίνητης περιουσίας)
- Ο φόρος διαφήμισης
- Ο φόρος μηχανοκινήτων οχημάτων
- Ο φόρος επί των Μ.Μ.Ε. (τηλεόραση και ραδιόφωνο)
- Ο φόρος τουρισμού
- Ο φόρος κατοχής σκύλων
- Η φορολόγηση εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων.

¹⁶³ Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Austria*, Strasbourg.

¹⁶⁴ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Netherlands*, Strasbourg.

Η τοπική φορολογία γενικά διαφέρει από δήμο σε δήμο, λόγω του βαθμού αυτονομίας που υπάρχει μεταξύ τους.

2.1.2 Οι μεταρρυθμιστικές τάσεις ως προς την φορολογική αποκέντρωση στα κράτη- μέλη της Ε.Ε.

Τα τελευταία χρόνια και ειδικότερα μετά το 2003 έχουν προωθηθεί αρκετές φορολογικές μεταρρυθμίσεις στις χώρες της Ε.Ε., με άμεσο επηρεασμό του επιπέδου της φορολογικής αποκέντρωσης τους. Ταξινομώντας αυτές τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις, ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά τους προκύπτουν τα εξής:

- Μεταρρυθμίσεις στον φόρο της τοπικής αυτοδιοίκησης επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εμφανίστηκαν στην Ιταλία, τη Γαλλία και τη Γερμανία.
- Δημιουργία νέων φόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης είχαμε στην Ιταλία, την Ουγγαρία και την Εσθονία.
- Μείωση των κατανεμόμενων φορολογικών εσόδων στους Ο.Τ.Α. στη Φινλανδία.
- Αύξηση των κατανεμόμενων φορολογικών εσόδων στους Ο.Τ.Α. στη Γαλλία, την Ιταλία, την Πολωνία, τη Σλοβενία και την Ισπανία.
- Περιορισμός της φορολογικής ελευθερίας των Ο.Τ.Α. στη Δανία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Από την παρουσίαση των συστημάτων της φορολογικής αποκέντρωσης της Τ.Α. στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα διαπιστώνουμε, ότι η δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να ασκήσουν ανεξάρτητη, αυτόνομη, τοπική πολιτική, εξαρτάται από την ελευθερία κινήσεων που τους παρέχει το φορολογικό σύστημά τους¹⁶⁵. Στις περιπτώσεις που το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. είναι εξαρτημένο από την κεντρική κυβέρνηση, είναι αυτονόητο ότι οι δυνατότητες ανάπτυξης αυτόνομης περιφερειακής φορολογικής πολιτικής είναι μηδαμινές. Τα βασικά σημεία άσκησης της φορολογικής ελευθερίας είναι ο προσδιορισμός της φορολογικής βάσης και η επιλογή του φορολογικού συντελεστή. Ο προσδιορισμός της φορολογικής βάσης, συνήθως εμπίπτει στην αρμοδιότητα του κράτους, για τεχνικούς λόγους (απαιτεί γνώση, πληροφορίες, επιστημονική και τεχνική υποδομή που λίγοι Ο.Τ.Α. θα μπορούσαν να έχουν.). Αντίθετα η ελευθερία επιλογής φορολογικού συντελεστή ποικίλει μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών.

¹⁶⁵ Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 14, Φορολογική Πολιτική, Παπαζήση, Αθήνα.

2.1.3 Το μέγεθος των φορολογικών εσόδων, ως ποσοστό του ΑΕΠ και των συνολικών εσόδων

Η ποσοστιαία συμμετοχή των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α., στο σύνολο των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης στα κράτη μέλη της Ε.Ε.¹⁶⁶ ποικίλει και παρουσιάζει αποκλίσεις από 4,4% (Ιρλανδία) έως 73% (Σουηδία), με μέσο όρο περίπου 38%. Καθώς, ο υψηλότερος ευρωπαϊκός μέσος όρος εμφανίζεται με ποσοστό, σε επτά κράτη-μέλη: Σουηδία (73%), Φιλανδία (54,7%), Αυστρία (56,1%), Δανία (53,6%), Ιταλία (43%), Γαλλία (41,7%) και Ισπανία (41,2%). Κοντά σ' αυτά τα ποσοστά κυμαίνονται και άλλα τέσσερα κράτη-μέλη: η Γερμανία (37,7%), η Πορτογαλία (37,4%), το Λουξεμβούργο (37,7%) και το Βέλγιο (32,4%). Στα υπόλοιπα τέσσερα κράτη-μέλη, τα φορολογικά έσοδα αντιπροσωπεύουν ένα μέτριο μερίδιο φορολογικού εισοδήματος, από τις τοπικές αρχές. Ειδικότερα, αυτό ανέρχεται: στο Ηνωμένο Βασίλειο (16,3%), στην Ελλάδα (11,8%), στις Κάτω Χώρες (8,4%) και στην Ιρλανδία (4,4%). Η μεγάλη διαφορά που παρατηρείται στις Σκανδιναβικές χώρες οφείλεται στο ότι οι τοπικές αρχές (Ο.Τ.Α.), στις χώρες αυτές, εισπράττουν τους φόρους, το ποσοστό των οποίων καθορίζεται από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α.¹⁶⁷

Τα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. έχουν καταγράψει αυξητική τάση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μεταξύ του 1996 (έτος βάσης) και του 2001, η οποία ανέρχεται σε ποσοστό +4,8%, έναντι +3,7% των κρατικών φορολογικών εσόδων και +2,6% του Α.Ε.Π. Η αυξητική αυτή τάση οφείλεται κυρίως στις φορολογικές μεταρρυθμίσεις στην Ιταλία και την Ισπανία, οι οποίες οδήγησαν σε μία μέση ετήσια αύξηση του όγκου των τοπικών εσόδων +9,7% και +15%, αντίστοιχα. Συνάμα, υψηλά ποσοστά ετήσιας αύξησης του όγκου των τοπικών εσόδων παρουσίασαν επίσης, το Ηνωμένο Βασίλειο (+5,8%) και η Πορτογαλία (+7,2%). Στατιστικά στοιχεία για την συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. δεν υπάρχουν, παρ' όλα αυτά με τα ήδη υπάρχοντα στοιχεία, ο μέσος όρος στην Ευρώπη των 25, για το έτος 2004, ανερχόταν στο 2% του ΑΕΠ.

Στο σύνολο του τοπικού δημόσιου τομέα, τα φορολογικά έσοδα αντιπροσωπεύουν, κατά μέσο όρο, το 6,6% του ΑΕΠ (4,5% με την εξαίρεση των

¹⁶⁶ Στατιστικά στοιχεία EUROSTAT, 2010.

¹⁶⁷ Τρέχουσες και ολοκληρωμένες κυβερνητικές έρευνες, σε μορφή επίσημων εκθέσεων, που διαθέτονται στην ιστοσελίδα της Σουηδικής κυβέρνησης, www.sou.gov.se.

ομόσπονδων κρατών) και περίπου το ¼ των συνολικών φορολογικών εσόδων. Το ποσό διαφοροποιείται σε μεγάλο βαθμό από χώρα σε χώρα. Έτσι είναι ιδιαίτερα ψηλό σε Δανία και Σουηδία (μεγαλύτερο του 16% του ΑΕΠ)¹⁶⁸ αλλά μικρότερο του 1% του ΑΕΠ σε χώρες, όπως είναι η Βουλγαρία, η Ιρλανδία, η Κύπρος¹⁶⁹, η Ελλάδα και η Μάλτα. Ένας Ο.Τ.Α. στη Βουλγαρία λαμβάνει από φόρους 26 ευρώ ανά κάτοικο, ενώ ένας Ο.Τ.Α. στη Δανία λαμβάνει 6.700 ευρώ ανά κάτοικο. Στη Γερμανία και στην Ισπανία ο μεγάλος δείκτης (11% του ΑΕΠ) οφείλεται κυρίως στα Lander (κρατίδια) και στις αυτόνομες κοινότητες. Σύμφωνα με τα στοιχεία της κάθε χώρας, η φορολογία που ανέρχεται στα 750 δις ευρώ, αντιπροσωπεύει το 47% των τοπικών εσόδων, αν και παρουσιάζει διαφορές ανάλογα με τη χώρα. Υπερβαίνει το 60% σε ορισμένα κράτη (Σουηδία, Βέλγιο, Ρουμανία) και αντίστοιχα είναι λιγότερο από 30% σε άλλα (Ιρλανδία, Ολλανδία, Πορτογαλία και Ουγγαρία). Ωστόσο επειδή τα συνολικά αυτά ποσά περιλαμβάνουν τόσο τα ίδια φορολογικά έσοδα, όσο και τα έσοδα που προέρχονται από φορολογικά έσοδα που αναδιανέμονται, δεν διευκολύνουν την αποτύπωση της πραγματικής κατάστασης, σχετικά με τη δυνατότητα των τοπικών αρχών να εισπράττουν ίδια έσοδα.

2.1.4 Ίδια έσοδα και φορολογικά έσοδα που αναδιανέμονται

Όταν γίνεται αναφορά στα τοπικά φορολογικά έσοδα, είναι αναγκαίο να διαφοροποιούνται τα ίδια φορολογικά έσοδα από τα φορολογικά έσοδα που αναδιανέμονται. Στην περίπτωση των ίδιων φορολογικών εσόδων, η Τ.Α. χαρακτηρίζεται από μία σχετική ελευθερία, όσον αφορά τον καθορισμό του φορολογικού δείκτη και της φορολογικής κλίμακας, ακόμα και αν η ελευθερία αυτή υπόκειται σε περιορισμούς¹⁷⁰.

Όταν οι τοπικές αρχές λαμβάνουν ένα μερίδιο από κάποιο εθνικό φόρο, η κατάσταση διαμορφώνεται διαφορετικά:

- Έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόσουν ένα πρόσθετο τοπικό συντελεστή σε ένα φόρο του κεντρικού κράτους (τοπικός πρόσθετος

¹⁶⁸ Επίσημη ιστοσελίδα της Σουηδικής κυβέρνησης, η οποία γνωστοποιεί και δημοσιεύει νομικά στοιχεία, στα οποία υπόκεινται οι τοπικές αρχές και τα μέλη της, σύμφωνα πάντα με το Νόμο περί τοπικής αυτοδιοίκησης της 1^{ης} Ιανουαρίου του 1995, www.lagrummet.se.

¹⁶⁹ Μελέτη αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

¹⁷⁰ Ec.europa.eu/youreurope/taxes.

φόρος). Υπάρχουν διάφορες παραλλαγές: από την περίπτωση κατά την οποία οι τοπικές αρχές έχουν απόλυτη ελευθερία να διαμορφώσουν τους φορολογικούς συντελεστές, μέχρι την περίπτωση την οποία οι τοπικές αρχές δεν έχουν καμία δυνατότητα ευελιξίας, όταν ο πρόσθετος φόρος αποφασίζεται από την κεντρική κυβέρνηση. Ανάλογα με τις παραμέτρους αυτές, οι τοπικές αρχές μπορεί επομένως να απολαμβάνουν κάποια φορολογική αυτονομία.

- Μπορούν να εισπράξουν ένα μέρος του κρατικού φόρου μέσω ενός συγκεκριμένου μηχανισμού αναδιανομής που μπορεί, αλλά δεν πρέπει, να βασιστεί στον τοπικό χαρακτήρα του προϊόντος του φόρου (αρχή της «δίκαιης επιστροφής»). Με τον τρόπο αυτό, οι τοπικές αρχές έχουν περιορισμένα περιθώρια ανάμειξης στην κατανομή ενός εθνικού φόρου.

Στην Ε.Ε., τα ίδια φορολογικά έσοδα έφτασαν το 2005, στα 425 δις ευρώ αντιπροσωπεύοντας κατά μέσο όρο το 57% των φορολογικών εσόδων και το 27% των συνολικών εσόδων των τοπικών αρχών. Τα έσοδα από κοινούς φόρους (περίπου 325 δις ευρώ) αντιπροσωπεύουν το 20% των συνολικών εσόδων και το 43% των φορολογικών εσόδων¹⁷¹.

Τα ίδια φορολογικά έσοδα εισπράττονται σε κάθε χώρα της Ε.Ε. αλλά το ποσοστό τους, τα συνολικά φορολογικά έσοδα, ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό. Μπορεί επομένως να αγγίζει το 100%, όπως άλλωστε συμβαίνει στις έξι ευρωπαϊκές χώρες, όπου το σύστημα της ανακατανομής των φορολογικών εσόδων δεν εφαρμόζεται (Σουηδία¹⁷², Ολλανδία, Λουξεμβούργο, Ιρλανδία, Ελλάδα, Κύπρος) και να είναι μικρότερο από το 15% όπως συμβαίνει στην Τσεχία¹⁷³, την Εσθονία, τη Λιθουανία και τη Ρουμανία.

2.1.5 Δημοσιονομικά φορολογικά έσοδα ανά βαθμίδα διακυβέρνησης.

Στα μη ομόσπονδα κράτη, τα φορολογικά έσοδα αντιπροσωπεύουν το 43% των τοπικών εσόδων, πάντα κατά μέσο όρο. Τα ίδια φορολογικά έσοδα αντιστοιχούν

¹⁷¹ Στατιστικά στοιχεία EUROSTAT, 2010.

¹⁷² www.regeringen.se/finans :Επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου οικονομικών της Σουηδίας.

¹⁷³ Karel Lacina and Zdena Vajdova, *Local government in Czech Republic*, <http://lgi.osi.hu/publications/books>.

σε μεγαλύτερα ποσοστά των φορολογικών εσόδων (32%) από ότι στα υπόλοιπα κράτη, όταν συμπεριληφθούν και τα τρία ομόσπονδα κράτη (πίνακας 5).

Οι Ο.Τ.Α. είναι αυτοί που ωφελούνται σε μεγαλύτερο βαθμό από τα ίδια φορολογικά έσοδα. Σε ορισμένες χώρες, άλλες βαθμίδες διακυβέρνησης, όπως είναι οι πολωνικές περιφέρειες και κομητείες¹⁷⁴, οι περιφέρειες της Τσεχίας¹⁷⁵ και οι κομητείες της Ουγγαρίας, έχουν περιορισμένη ή και καθόλου ελευθερία στην επιβολή φόρων. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι δεν έχουν καμιά πρόσβαση σε δημοσιονομικά έσοδα, πέρα από το μερίδιο που τους αναλογεί από τους εθνικούς φόρους.

Η κατάσταση είναι πολύ διαφορετική στα ομόσπονδα κράτη. Στο Βέλγιο και στη Γερμανία, τα φορολογικά έσοδα είναι μεγαλύτερα σε ποσοστό για τα ομόσπονδα κρατίδια παρά για την Τ.Α., αντιπροσωπεύοντας το 90% των εσόδων για τις περιφέρειες και τις κοινότητες του Βελγίου (45% για τους Ο.Τ.Α.) και το 70% για τα γερμανικά Lander (κρατίδια). Για τις ομόσπονδες οντότητες, ως σύνολο τα φορολογικά έσοδα προέρχονται σε μεγάλο βαθμό από τους εθνικούς φόρους (70% στο Βέλγιο και στη Γερμανία και 94% στην Αυστρία)¹⁷⁶.

2.1.6 Η ΠΟΛΥΜΟΡΦΙΑ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΦΟΡΩΝ

Ως άμεσα φορολογικά έσοδα ορίζονται τα έσοδα που εισπράττονται από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Η ποσοστιαία συμμετοχή των άμεσων φορολογικών εσόδων¹⁷⁷ των Ο.Τ.Α., στην Ε.Ε. στο σύνολο των κρατικών φορολογικών εσόδων ποικίλει από κράτος σε κράτος και παρουσιάζει τις ακραίες τιμές μεταξύ της Ελλάδος 1,3 (χαμηλότερη τιμή)¹⁷⁸ και της Δανία με 32% (υψηλότερη τιμή). Πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι ο μέσος όρος μεταξύ όλων των κρατών μελών της Ε.Ε. ανέρχεται στο 16% περίπου, ενώ ο μέσος όρος των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ε.Ε. των 15 και των 25, ανέρχεται σε ποσοστό 11,3% επί του ΑΕΠ.

Υπάρχουν διάφορες κατηγορίες τοπικών φόρων, οι οποίοι είναι είτε άμεσοι, είτε έμμεσοι. Ο αριθμός είναι ακόμη μεγαλύτερος σε χώρες όπως είναι το Βέλγιο, η

¹⁷⁴ Andrzej Kowalczyk, (1999), *Local government in Poland, legal and Constitutional Basis*.

¹⁷⁵ Karel Lacina and Zdena Vajdova, (1997), *Local government in Czech Republic*, the introduction of regions.

¹⁷⁶ Luigi Bernardi, Paola Profeta, (2003), *Tax systems and Tax reforms in Europe*, Routledge, UK.

¹⁷⁷ Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Κεφάλαιο 14: Φορολογική πολιτική, §14.1.1, σ.274, Παπαζήσης, Αθήνα.

¹⁷⁸ www.inews.gr/kato-tou-mesou-orou-ta-forologika-esoda-se-ellada.htm.

Γερμανία και η Ισπανία, στις οποίες η Τ.Α. έχει το δικαίωμα να επιβάλλει η ίδια νέους τοπικούς φόρους.

Οι τρεις κύριες κατηγορίες τοπικών φόρων είναι ο φόρος περιουσίας (ο πιο διαδεδομένος τοπικός φόρος στην Ευρώπη), ο φόρος επιτηδεύματος και ο τοπικός φόρος εισοδήματος.

a) Ο φόρος περιουσίας

Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν ανάμεσα στο φορολογικό τους σύστημα, το φόρο ακίνητης περιουσίας. Ο φόρος ακίνητης περιουσίας ταιριάζει ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο, αφού η ακίνητη περιουσία είναι εξορισμού σταθερή χωρικά και εύκολα διακριτή. Επομένως, η γεωγραφική κατανομή των φόρων μπορεί να γίνει με δίκαια κριτήρια ανάμεσα στις τοπικές αρχές, οι οποίες από τη μεριά τους μπορούν να βασίζονται σε μια σταθερή πηγή εισοδήματος.

Μεγάλη πλειοψηφία των κρατών-μελών της Ε.Ε., ο φόρος ακίνητης περιουσίας είναι αποκλειστικά δημοτικός φόρος¹⁷⁹. Η αντίθετη περίπτωση εντοπίζεται σε έναν περιορισμένο αριθμό χωρών που περιλαμβάνει το Βέλγιο, τη Δανία και τη Γαλλία, κράτη στα οποία ο φόρος επιβάλλεται από άλλες βαθμίδες διακυβέρνησης. Συγκεκριμένα, στο Βέλγιο ο φόρος επιβάλλεται από τις ομόσπονδες οντότητες και τις επαρχίες, στη Δανία από τις πρώην κομητείες¹⁸⁰ και στη Γαλλία από τις περιφέρειες και τις νομαρχίες¹⁸¹.

Τα έσοδα του φόρου ακίνητης περιουσίας¹⁸² υπολογίζεται ότι ανέρχονται στα 90 δις ευρώ για ολόκληρη την Ε.Ε. Η συγκεκριμένη πηγή προσόδων αποτελεί το 12% περίπου των συνολικών οικονομικών πόρων για τις τοπικές αρχές και το 21% των ιδίων φορολογικών τους εσόδων. Σε περίπου έξι χώρες, στο Βέλγιο¹⁸³, στην Ιρλανδία, στην Ιταλία, στην Ολλανδία, στην Ισπανία και στο Ην. Βασίλειο, ο φόρος ακίνητης περιουσίας αποφέρει πάνω από το 40% των δημοσιονομικών εσόδων των Ο.Τ.Α. πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση της Ολλανδίας και της Ισπανίας αντιστοιχεί σχεδόν

¹⁷⁹ www.acci.gr: Η φορολογία στην Ευρώπη.pdf.

¹⁸⁰ Υπουργείο Εσωτερικών και Υγείας, (2002), Δήμοι και κομητείες στη Δανία-αρμοδιότητες και χρηματοδότηση, σ.5, Κοπεγχάγη.

¹⁸¹ Jean Claude Lugan, (2001), *The New face of local government in France*.

¹⁸² Richard Almy, (2001), *A survey of property tax systems in Europe*.

¹⁸³ OECD, (2009), *Government at a Glance 2009 County Note: BELGIUM*.

στα μισά έσοδα των Ο.Τ.Α. Όταν δε, ο φόρος ακίνητης περιουσίας είναι ο μόνος τοπικός φόρος, τότε μπορεί και να αντιστοιχεί στο 100% των ιδίων φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α., όπως συμβαίνει στην Ιρλανδία και στο Ην. Βασίλειο. Σε μια σειρά από άλλες χώρες όπως είναι η Εσθονία, η Λιθουανία, η Πολωνία, η Σλοβενία και η Σλοβακία, ο φόρος ακίνητης περιουσίας αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη πηγή εσόδων για τις τοπικές αρχές.

Στη Λετονία¹⁸⁴ ο φόρος ακίνητης περιουσίας έχει την ιδιαιτερότητα να είναι και κρατικός φόρος, τα έσοδα του οποίου αναδιανέμονται ολοκληρωτικά στην Τ.Α. Ωστόσο, η ίδια η Τ.Α. δεν έχει κανένα περιθώριο ανάμειξης στη διαμόρφωση των φορολογικών συντελεστών και των φορολογικών κλιμάκων. Θα πρέπει να τονιστεί, στο σημείο αυτό, η ιδιαίτερη περίπτωση της Σουηδίας, η οποία και δεν διαθέτει το φόρο της ακίνητης περιουσίας από το 2005. Αντίθετα, έχει εισαχθεί ένα νέο σύστημα, αφού από το 2008 ο φόρος ακίνητης περιουσίας της κεντρικής κυβέρνησης στις ιδιωτικές κατοικίες και στα κτήρια καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από το τέλος της Τ.Α.

Ο φόρος ακίνητης περιουσίας αποδίδεται γενικά από ιδιώτες (ιδιοκτήτες και κάποιες φορές ενοικιαστές) και από επιχειρήσεις. Υπολογίζεται με βάση τη γη και/ή τα κτίσματα. Στη Δανία, για παράδειγμα, ο δημοτικός φόρος ακίνητης περιουσίας αφορά και υλικά περιουσιακά στοιχεία, όπως είναι ο εξοπλισμός.

Υπάρχουν δύο βασικές μέθοδοι υπολογισμού της φορολογικής κλίμακας(Πίνακας 1):

Η πρώτη βασίζεται στη χρησιμοποιούμενη έκταση του περιουσιακού στοιχείου. Αυτό είναι το ισχύον καθεστώς στην Τσεχία, στην Ουγγαρία, στην Πολωνία και στη Σλοβακία. Στην Ελλάδα, η τοποθεσία και η φυσική κατάσταση του περιουσιακού στοιχείου λαμβάνονται επίσης υπόψη.

Η δεύτερη μέθοδος υπολογίζει την αξία της περιουσίας. Αυτή μπορεί να είναι η αξία της αγοράς (ή η κεφαλαιουχική αξία) ή, πιο σπάνια, η καταγεγραμμένη αξία της γης. Η τελευταία περίπτωση ισχύει στη Γαλλία¹⁸⁵, όπου γίνεται κατά προσέγγιση εκτίμηση του ποσού του ενοικίου που θα μπορούσε να αποφέρει η ενοικίαση του

¹⁸⁴ Edvins Vanags and Inga Vilka, (1994), *Local government in Latvia, Law on Taxes and Fees.*

¹⁸⁵ www.properties-in-europe.com/info_france_tax.htm.

ακινήτου και στην Ιρλανδία, όπου η αξία ενοικίασης της περιουσίας υπολογίζεται σε ετήσια βάση, ανάλογα με τις τιμές της αγοράς.

Για να υπολογιστούν σωστά οι φορολογικοί συντελεστές και οι φορολογικές κλίμακες του φόρου ακίνητης περιουσίας, η Τ.Α. χρειάζεται να έχει αξιόπιστα και επικαιροποιημένα στοιχεία, αναφορικά με τις εκτάσεις γης και τα κτίσματα. Βέβαια, αυτό δεν συμβαίνει πολύ συχνά, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, όπου το σύστημα καταγραφής (κτηματολόγιο) παρουσιάζει ακόμη αρκετές αδυναμίες. Επιπλέον, πολλές τοπικές αρχές αντιμετωπίζουν αδυναμίες, όσον αφορά τον ακριβή υπολογισμό είτε τις κινήσεις αγοράς (λόγω της έλλειψης υπολογιστικών εργαλείων), είτε της καταγεγραμμένης αξίας της γης (λόγω της δυσκολίας υπολογισμού της πιθανής ροής εσόδων από τα περιουσιακά στοιχεία). Η επιλογή μεθόδου και η συχνότητα με την οποία επικαιροποιούνται τα στοιχεία μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους της Τ.Α. για παράδειγμα, μια νέα φορολογική κλίμακα εισήχθη στη Βουλγαρία το 2005¹⁸⁶, η οποία και αναμένεται να αυξήσει τα έσοδα από το φόρο ακίνητης περιουσίας, κατά 30%.

Οι συντελεστές του φόρου ακίνητης περιουσίας εξαρτώνται όχι μόνο από την κατηγορία και τη χρήση της περιουσίας (κύριες ή δευτερεύουσες κατοικίες, εμπορικά καταστήματα κ.α.) αλλά και από τη γεωγραφική ζώνη την οποία βρίσκονται, μέσα στα όρια κάθε τοπικής αρχής. Στην Ιταλία για παράδειγμα, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να εγκρίνουν διαφορετικούς συντελεστές, ανάλογα με τη γεωγραφική ζώνη. Η Τ.Α. συχνά έχει σημαντικά περιθώρια εμπλοκής στη διαμόρφωση των συντελεστών. Συνήθως όμως τα περιθώρια αυτά κινούνται μέσα στο πλαίσιο που έχει προκαθορίσει η κεντρική κυβέρνηση, όπως αυτό διαμορφώνεται με βάση το ανώτατο ύψος των φορολογικών συντελεστών, την αντιστοιχία των συντελεστών αυτών με άλλους τοπικούς φόρους (Γαλλία), τις ρυθμίσεις για την αξιολόγηση των συντελεστών κ.α.

Τέλος η Τ.Α. διαθέτει και κάποια περιθώρια ανάμειξης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, σχετικά με τις φορολογικές ελαφρύνσεις, είτε μόνιμες, είτε προσωρινές. Σε μερικές δε περιπτώσεις είναι και αρμόδια για τη συλλογή των φόρων.

¹⁸⁶ Emilia Drumeva, *Local government in Bulgaria*, local finance, economic development.

β. Ο φόρος επιτηδεύματος (Πίνακας 2)

Ο τοπικός φόρος πάνω στις οικονομικές δραστηριότητες και τις επιχειρήσεις είναι ένας ακόμη ιδιαίτερα «δημοφιλής» φόρος ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Η συμμετοχή του στα συνολικά έσοδα διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα¹⁸⁷. Είναι ιδιαίτερα σημαντική στην Γαλλία, στη Γερμανία και στο Λουξεμβούργο, όπου κυμαίνεται από το 15% - 30% των συνολικών εσόδων, ενώ αποτελεί την κύρια πηγή ιδίων τοπικών φορολογικών εσόδων στη Γερμανία, στην Ουγγαρία, στην Ιταλία (για τις περιφέρειες) και στο Λουξεμβούργο.

Στην πλειοψηφία των χωρών ο φόρος αυτός είναι αποκλειστικά φόρος των Ο.Τ.Α. Στη Γαλλία¹⁸⁸, ο φόρος επιχειρηματικότητας επιβάλλεται επίσης και από άλλα επίπεδα διακυβέρνησης. Αποτελεί το 11% των ιδίων φορολογικών εσόδων για τους Ο.Τ.Α., το 30% για τις νομαρχίες και το 41% για τις περιφέρειες. Στην Ισπανία, ο φόρος οικονομικής δραστηριότητας επιβάλλεται από τους Ο.Τ.Α. και τις περιφέρειες, οι οποίες και μπορούν να επιβάλλουν έναν πρόσθετο φόρο στη δημοτική φορολογία.

Ο φόρος επιτηδεύματος μπορεί να υπολογιστεί με διαφορετικούς τρόπους, ανάλογα με τη χώρα, όπως είναι για παράδειγμα η μισθοδοσία, ο αριθμός εργαζομένων, η αξία ενοικίασης των κεφαλαιουχικών περιουσιακών στοιχείων, ο τομέας δραστηριότητας, κ.α. Η χρήση αποθέματος για τον καθορισμό της φορολογικής κλίμακας επιτρέπει στην Τ.Α. να έχει σχετικά σταθερά φορολογικά έσοδα, από χρόνο σε χρόνο. Αυτό δεν συμβαίνει όταν η αξιολόγηση της φορολογικής κλίμακας βασίζεται στη ροή εσόδων (κέρδη, προστιθέμενη αξία που παράγεται κ.α.), δείκτες που είναι πολύ πιο ευαίσθητοι στις αλλαγές του συνολικού οικονομικού περιβάλλοντος¹⁸⁹.

Μολονότι η φορολογική κλίμακα για το φόρο της επιχειρηματικότητας καθορίζεται κυρίως από την κεντρική κυβέρνηση, η Τ.Α. έχει κάποια περιθώρια ανάμειξης στον καθορισμό των φορολογικών συντελεστών, με εξαίρεση την Αυστρία και την Κύπρο. Σε όλες, ωστόσο, τις χώρες, υπάρχουν μόνιμοι ή προσωρινοί περιορισμοί, όπως περιορισμοί στις αυξήσεις, πάγωμα των φορολογικών συντελεστών, ανώτερα όρια στις τιμές των φορολογικών συντελεστών κ.α.

¹⁸⁷ Dexia editions, (2004), *Local finance in the 25 countries of the European Union*, Paris.

¹⁸⁸ Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of France*, Strasbourg.

¹⁸⁹ Dexia editions, (2004), *Local finance in the 10 countries joining the European Union in 2004*, Paris.

Οι επιχειρήσεις πολύ συχνά αντιτίθενται στο φόρο επιτηδεύματος, κυρίως σε περιόδους οικονομικής ύφεσης ή στο πλαίσιο του διαλόγου σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η Τ.Α. μπορεί να μειώσει τις δαπάνες που επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις. Ο φόρος δέχεται επίσης αυστηρή κριτική για την πιθανή αρνητική επίπτωση που μπορεί να έχει σε εργαζομένους και επενδύσεις τοπικού χαρακτήρα, αλλά και γιατί μπορεί να δημιουργήσει σημαντικές ανισότητες, τόσο ανάμεσα στις διάφορες τοπικές αρχές, όσο και στις χρεώσεις των επιχειρήσεων.

Μία σειρά από μεταρρυθμίσεις έχει πραγματοποιηθεί, τα τελευταία χρόνια, με στόχο τη μείωση ή ακόμη και την κατάργηση της τοπικής φορολογικής επιβάρυνσης στις επιχειρήσεις ή επιπλέον με σκοπό ο φόρος επιτηδεύματος να γίνει πιο «ουδέτερος», μέσα από την εναρμόνιση των νομικών ρυθμίσεων. Σε πολλές χώρες, αυτό συνεπάγεται τη μείωση των φορολογικών συντελεστών και την εισαγωγή φοροαπαλλαγών. Στη Γαλλία¹⁹⁰, για παράδειγμα, ο φόρος επιχειρηματικότητας έχει υποστεί πληθώρα μεταρρυθμίσεων έτσι, από το 2003, η μισθοδοσία δεν χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της φορολογικής κλίμακας.

γ) Ο τοπικός φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων (Πίνακας 3)

Κάποιες χώρες εντάξει στο φορολογικό τους σύστημα και τον τοπικό φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Στις τρεις Σκανδιναβικές χώρες (Δανία, Φιλανδία και Σουηδία), ο τοπικός αυτός φόρος συνυπάρχει με τον εθνικό. Σε άλλες περιπτώσεις, πρόκειται για πρόσθετο (στον εθνικό φόρο εισοδήματος) φόρο και τότε η Τ.Α. έχει το περιθώριο να διαμορφώσει η ίδια τους φορολογικούς συντελεστές της (Βέλγιο και Ιταλία).

Στις τρεις Σκανδιναβικές χώρες¹⁹¹, ο τοπικός φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων αποτελεί τον κύριο φόρο δημοσιονομικών εσόδων (85% στη Φιλανδία και στη Δανία και σχεδόν 100% στη Σουηδία), μερικές φορές δε ακόμη και το κύριο φόρο των εσόδων της Τ.Α. (70% στη Σουηδία). Ο φόρος υπολογίζεται χρησιμοποιώντας την ίδια φορολογική βάση με τον εθνικό φόρο εισοδήματος και οι δύο παρακρατούνται στην πηγή και συλλέγονται από την κεντρική κυβέρνηση, την

¹⁹⁰ Sylvie Charlot and Sonia Paty, (2005), *The French local tax setting*, Centre d' Economie et Sociologie.

¹⁹¹ Bundgaard, U. and Vrangbaek, K., (2007), *Reform by coincidence? explaining the policy process of structural reform in Denmark*, Scandinavian political studies.

ίδια χρονική περίοδο, ενώ οι τοπικές αρχές είναι ελεύθερες να καθορίσουν τους συντελεστές τους.

Ωστόσο, στη Δανία, η κεντρική κυβέρνηση έχει «παγώσει» τους συντελεστές από το 2002. Ενώ επομένως ένας Ο.Τ.Α. μπορεί να αποφασίσει υπέρ της αύξησης των συντελεστών του, η αύξηση αυτή θα λειτουργήσει αντισταθμιστικά στη μείωση των συντελεστών ενός άλλου Ο.Τ.Α., προκειμένου ο συνολικός δείκτης να παραμείνει σταθερός. Μετά τη διοικητική μεταρρύθμιση που έλαβε χώρα στη Δανία το 2007¹⁹², τα έσοδα από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, τα οποία εισέπρατταν οι κομητείες, μοιράζονται πλέον ανάμεσα στην κεντρική κυβέρνηση και στους Ο.Τ.Α. Η μεταφορά αυτή προσόδου στους Ο.Τ.Α. αύξησε τους φορολογικούς συντελεστές (15,5%-23,2%, το 2007 σε 22,32%-26,71% σήμερα).

Στο Βέλγιο και την Ιταλία το ποσοστό του πρόσθετου φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων στα συνολικά έσοδα είναι μικρότερο από ότι στις Σκανδιναβικές χώρες, (16% στο Βέλγιο και μόλις 3% με 4% στην Ιταλία). Αν και οι φορολογικοί συντελεστές που ψηφίστηκαν από τους Ο.Τ.Α. κυμαίνονται περίπου στο 7,3% του μέσου όρου του εθνικού επιπέδου, παρατηρούνται ωστόσο μεγάλες διακυμάνσεις ανάμεσα στους διάφορους Ο.Τ.Α. Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να επανακαθορίσουν τους συντελεστές τους κατά 0,2% κάθε χρόνο, με την προϋπόθεση όμως ότι δεν θα ξεπεράσουν το 0,5% μέσα στο χρονικό διάστημα των επόμενων τριών ετών. Οι φορολογικοί συντελεστές «είχαν παγώσει» πολλές φορές, όμως η κατάσταση είναι πιο ευέλικτη από το 2007 και μετά¹⁹³.

δ. Άλλοι τοπικοί φόροι

Υπάρχουν και άλλες κατηγορίες τοπικών φόρων, τόσο άμεσοι όσο και έμμεσοι. Οι φόροι αυτοί μπορούν να επιβληθούν στα οικιακά απορρίμματα, στα μηχανοκίνητα οχήματα, στις αγοραπωλησίες ακίνητης περιουσίας, στις δωρεές και στις κληρονομίες, στις τουριστικές δραστηριότητες, στους ιδιοκτήτες σκυλιών, στη διαφήμιση, στις πωλήσεις αλκοόλ και τσιγάρων, στα τυχερά παιχνίδια κ.α.

¹⁹² Etherington David, (1997), *Local government and labour market policies in Denmark: is there an alternative to free market policies?*, Κοπεγχάγη.

¹⁹³ www.oecdobserver.org:The income taxes people really pay-OECD observer.

Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι φόροι αυτοί είναι θεσμοθετημένοι από τη νομοθεσία κάθε χώρας. Κάποιες χώρες, όπως είναι η Γερμανία, το Βέλγιο¹⁹⁴ και η Ισπανία (στην περίπτωση των αυτόνομων περιφερειών), οι τοπικές αρχές έχουν το δικαίωμα να δημιουργήσουν τοπικούς φόρους. Αρκετά συχνά, η Τ.Α. έχει την ελευθερία να καθορίσει τους φορολογικούς συντελεστές, πάντα μέσα στο θεσμοθετημένο πλαίσιο.

Το ποσοστό συμμετοχής των φόρων αυτών στα τοπικά ίδια έσοδα ποικίλλει αλλά σε γενικές γραμμές παραμένει αρκετά χαμηλό, σε σύγκριση με τα αντίστοιχα ποσοστά των προαναφερθέντων τοπικών φόρων. Παρόλα αυτά, φόροι, όπως αυτοί που επιβάλλονται στα οικιακά απορρίμματα, στα μηχανοκίνητα οχήματα, στις αγοραπωλησίες ακίνητης περιουσίας μπορούν τις περισσότερες φορές να αποφέρουν σημαντικά έσοδα στην Τ.Α. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα η διαχείριση των απορριμμάτων και η καθαριότητα αντιπροσωπεύουν το 40% των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. και το 13% των συνολικών τους εσόδων. Στην Ολλανδία, οι δύο βασικοί φόροι, για τα απορρίμματα και για το αποχετευτικό σύστημα αντιστοιχούν στο 6% των εσόδων των Ο.Τ.Α. Στην Ιταλία, ο δημοτικός φόρος για τις άδειες κτίσης φτάνει στο 12% των δημοτικών φορολογικών εσόδων, ενώ ένα επιπλέον 9% προέρχεται από τη φορολογία των οικιακών απορριμμάτων¹⁹⁵.

2.1.7 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΠΟΥ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΟΝΤΑΙ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΙΣ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΕΣ ΒΑΘΜΙΔΕΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Τα συστήματα των φορολογικών εσόδων που αναδιανέμονται ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης είναι ευρέως διαδεδομένα στην Ευρώπη. Αποτελεί ιδιαίτερα συχνό φαινόμενο στις ομόσπονδες χώρες αλλά και στα νέα κράτη-μέλη, τα οποία αντικαθιστώντας με τον τρόπο αυτό τις επιχορηγήσεις επιδιώκουν να επιταχύνουν τις διαδικασίες αποκέντρωσης και αυτονομίας της Τ.Α. Στη Σλοβακία¹⁹⁶, για παράδειγμα, η χρηματοδότηση της Τ.Α. αναμορφώθηκε το 2005 έχοντας, ως αποτέλεσμα, την κατάργηση κάποιων επιχορηγήσεων και την αντικατάστασή τους με

¹⁹⁴ Committee of the Regions, (2001), *Regional government in the European Union- Responsibilities and resources*, European communities.

¹⁹⁵ Dexia editions, (2008), *Sub-national governments in the European Union- Organisation, responsibilities and finance*, Paris.

¹⁹⁶ Dexia editions, (2004), *Local public companies in the 25 countries of the European Union*, Paris.

ίδια έσοδα αλλά και φορολογικά έσοδα που αναδιανέμονται. Οι Ο.Τ.Α. της Σλοβακίας¹⁹⁷ λαμβάνουν σήμερα μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων από τον εθνικό φόρο εισοδήματος, ενώ οι περιφέρειες, που πρότερα δεν είχαν δημοσιονομικά έσοδα, τώρα εισπράττουν σχεδόν το ¼ του συγκεκριμένου φόρου.

Σε τέτοιου είδους σχήματα φορολογίας, όπου τα έσοδα αναδιανέμονται, οι τοπικές αρχές λαμβάνουν ένα ποσοστό των εθνικών φορολογικών εσόδων, το οποίο και κατανέμεται σε αυτές, μέσω συγκεκριμένων καναλιών και αναδιανεμητικών μηχανισμών.

Οι φόροι, που συνήθως μετέχουν σε τέτοιου είδους φορολογικά σχήματα, είναι συνήθως φόροι υψηλής απόδοσης, όπως ο φόρος εισοδήματος φυσικών πόρων (σε 15 χώρες), ο φόρος επιτηδεύματος (σε 9 χώρες) και ο Φ.Π.Α. (σε 6 χώρες). Είκοσι κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν υιοθετήσει παρόμοια φορολογικά σχήματα, τα οποία και απέδωσαν 324 δις ευρώ στις τοπικές αρχές, 20% δηλαδή των συνολικών τους εσόδων και 43% των φορολογικών τους εσόδων.

Γενικά, είναι πολύ δύσκολο να γίνει ένας ξεκάθαρος διαχωρισμός μεταξύ των επιχορηγήσεων και των φορολογικών εσόδων που ανακατανέμονται. Στην Ελλάδα, στο Λουξεμβούργο, στην Πορτογαλία, στην Ισπανία και στην Ιρλανδία, για παράδειγμα, η ανακατανομή των φορολογικών εσόδων θεωρείται επιχορήγηση. Για παράδειγμα, στην Πορτογαλία, η κύρια επιχορήγηση ονομάζεται «συμμετοχή στους κρατικούς φόρους» και αποτελείται από ένα ποσοστό του φόρου εισοδήματος, του Φ.Π.Α. και του φόρου επιτηδεύματος.

2.1.8 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ

Οι μηχανισμοί κατανομής καθορίζονται από το Σύνταγμα. Τα φορολογικά έσοδα που προκύπτουν μπορούν να πάρουν τη μορφή ποσοστού φορολογικών εσόδων ή ποσού καθορισμένου μέσω πιο πολύπλοκων υπολογισμών, ανάλογα με την κατηγορία του φόρου που αναφέρονται. Τρεις κατηγορίες χωρών μπορούν να διακριθούν εδώ:

1. Ομόσπονδες ή ημι-ομόσπονδες χώρες, στις οποίες φορολογικά σχήματα με έσοδα που αναδιανέμονται είναι ιδιαίτερος διαδεδομένα.

¹⁹⁷ The Law on local self-government, Republic of Slovenia.

2. Νέα κράτη-μέλη, όπου αντίστοιχα φορολογικά σχήματα είναι πολύ συνηθισμένα.
3. Χώρες στις οποίες, αν και αντίστοιχα φορολογικά σχήματα υπάρχουν, δεν είναι ωστόσο τόσο διαδεδομένα ή αφορούν συγκεκριμένους φόρους.

2.1.9 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗΣ (Πίνακας 4)

Τα εθνικά φορολογικά έσοδα μπορούν να κατανεμηθούν με τρεις διαφορετικούς τρόπους:

- Εντοπιότητα ή η αρχή της «δίκαιης επιστροφής».

Στην περίπτωση αυτή, οι τοπικές αρχές λαμβάνουν ένα πάγιο ποσοστό των φορολογικών εσόδων, που εισπράττονται μέσα στα όριά τους. Αυτή είναι και η αρχή της «δίκαιης επιστροφής». Οι τοπικές αρχές επομένως λαμβάνουν ένα μερίδιο του πλούτου και είναι ελεύθερες να προσαρμόσουν το επίπεδο αυτών των φορολογικών τους εσόδων εφαρμόζοντας οικονομικές πολιτικές και κίνητρα. Οι τοπικές αρχές με μεγάλες δημοσιονομικές δυνατότητες έχουν το πλεονέκτημα σε αυτό το μοντέλο αναδιανομής. Για παράδειγμα, στο Βέλγιο¹⁹⁸, το συνολικό φορολογικό ποσό που αποδίδεται στις περιφέρειες καθορίζεται βάσει του δείκτη τιμών κατανάλωσης και της πραγματικής οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Κάθε περιφέρεια, στη συνέχεια, λαμβάνει ένα μερίδιο που εξαρτάται από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, που παρήχθη μέσα στα όριά της.

- Αναδιανομή μέσω των επιχορηγήσεων.

Μετά την είσπραξη των φορολογικών εσόδων το συνολικό ποσό ανακατανέμεται στην Τ.Α., με βάση ορισμένα κριτήρια όπως είναι ο πληθυσμός, η έκταση, η χρήση φυσικών δεικτών που αντιπροσωπεύουν την άσκηση αρμοδιοτήτων (αριθμός σχολείων, δρόμων κ.α.), κ.α. Η φόρμουλα αυτή έχει πολλές ομοιότητες με τις επιχορηγήσεις. Πρώτα από όλα, η Τ.Α. δεν μπορεί να διαπραγματευτεί το επίπεδο των φορολογικών μεταβιβάσεων και επιπλέον η ανακατανομή δεν λαμβάνει υπόψη της τη «γεωγραφία» των πόρων.

¹⁹⁸ Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Belgium*, Strasbourg.

- Μεικτή προσέγγιση.

Τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των δύο προηγούμενων μεθόδων εξηγούν την ανάπτυξη μιας συνδυαστικής προσέγγισης που στόχο έχει να συμβιβάσει την επιστροφή των φορολογικών εσόδων, ανάλογα με τα γεωγραφικά κριτήρια και με τους μηχανισμούς εξισορρόπησης. Η συνδυαστικές αυτές μέθοδοι (συχνά πολύ περίπλοκες) έχουν, ως βασικό τους σκοπό, την ανακατανομή των φορολογικών εσόδων βάσει του ποσού που συλλέγεται μέσα στα όρια κάθε τοπικής αρχής, αλλά και βάσει μιας σειράς εξισορροπητικών κριτηρίων, τα οποία επιδιώκουν να περιορίσουν τις ανισότητες μεταξύ των τοπικών αρχών.

3.ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΤΗΣΕΙΣ

Οι επιχορηγήσεις είναι οικονομικές παροχές που κατανέμονται στις τοπικές κυβερνήσεις, κυρίως από την κεντρική κυβέρνηση. Κάποιες φορές, προέρχονται από τα ομόσπονδα κράτη σε ομοσπονδιακά δομημένα κράτη, από άλλες τοπικές κυβερνήσεις ή από την ΕΕ.

Το 2005, το ποσό των επιχορηγήσεων στην Ευρώπη ανήλθε στα 585 δις ευρώ και αντιστοιχούσε στο 37% των συνολικών πόρων των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Οι επιχορηγήσεις αντιπροσωπεύουν πάνω από το 40% των προσόδων σε 11 χώρες, κυρίως στη Μάλτα, στην Ιρλανδία, στις Κάτω Χώρες, στη Λιθουανία και στο Ην. Βασίλειο.

Η χρηματοδότηση μέσω των επιχορηγήσεων θεωρείται ότι δεν προασπίζει την τοπική αυτονομία, αφού με τον τρόπο αυτό οι τοπικές αυτοδιοικήσεις παραμένουν εξαρτημένες από την αρχή που είναι υπεύθυνη για την κατανομή των επιχορηγήσεων (κεντρικό κράτος). Η Ευρωπαϊκή Χάρτα της Τ.Α. ορίζει ότι «η παροχή των επιχορηγήσεων δεν θα επηρεάσει τη βασική ελευθερία των τοπικών αρχών να ασκούν αβίαστα την πολιτική τους, μέσα στα όρια της δικαιοδοσίας τους». Ωστόσο, υπάρχουν αρκετά είδη επιχορηγήσεων που θέτουν μικρούς ή μεγάλους περιορισμούς στην τοπική αυτονομία.

3.1 Εκχωρήσεις από το κεντρικό κράτος

Οι εκχωρήσεις από το κεντρικό κράτος αποτελούν το μεγαλύτερο μερίδιο των επιχορηγήσεων που λαμβάνουν οι τοπικές κυβερνήσεις.

Το σύστημα κατανομής ποικίλει από χώρα σε χώρα, αντικατοπτρίζοντας διαφορετικές κάθε φορά προσεγγίσεις. Προτεραιότητα μπορεί να δοθεί είτε στην τελική χρήση (χρηματοδότηση κεφαλαίου ή λειτουργικών δαπανών), είτε στον τρόπο με τον οποίο στον οποίο χρησιμοποιούνται οι επιχορηγήσεις (ειδικές ή γενικές επιχορηγήσεις). Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις κατά τις οποίες οι δύο περιπτώσεις επικαλύπτονται (λειτουργικές γενικές επιχορηγήσεις ή ειδικές επενδυτικές επιχορηγήσεις).

α. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ Ή ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ

Οι λειτουργικές επιχορηγήσεις αποτελούν τη μερίδα του λέοντος των επιχορηγήσεων για τις υπό-εθνικές κυβερνήσεις, στις περισσότερες χώρες. Οι επενδυτικές επιχορηγήσεις δεν είναι το ίδιο συχνές. Αυτή είναι άλλωστε η περίπτωση στην Ιρλανδία¹⁹⁹, για παράδειγμα, όπου οι επιχορηγήσεις για τις κεφαλαιουχικές δαπάνες φτάνουν στο 43% του συνόλου των επιχορηγήσεων και στο 28% των συνολικών προσόδων των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Στην Ιταλία²⁰⁰ επίσης, οι περισσότερες επιχορηγήσεις προς τους Ο.Τ.Α. είναι ειδικές επιχορηγήσεις και αφορούν κεφαλαιουχικές δαπάνες.

β. ΓΕΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι επιχορηγήσεις μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ανάλογα με το αν είναι γενικής ή ειδικής μορφής.

Οι γενικές μπορούν να χρησιμοποιηθούν ελεύθερα από τις τοπικές κυβερνήσεις, οι οποίες και επωφελούνται από αυτές.

Αντίθετα, οι ειδικές χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων μόνο δαπανών, όπως είναι οι παρακάτω:

- *Χρηματοδότηση μιας συγκεκριμένης αρμοδιότητας, η οποία έχει μεταφερθεί στις τοπικές αρχές.* Παραδείγματα για την περίπτωση αυτή αποτελούν οι ειδικές επιχορηγήσεις για την κάλυψη της μισθοδοσίας των καθηγητών, επιχορηγήσεις ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης (Ισπανία, Ιταλία, Σουηδία κ.α.), επιχορηγήσεις για κοινωνικές δαπάνες

¹⁹⁹ *Local government in Ireland, Financial Provisions, Irish statute book.*

²⁰⁰ Council of Europe, (1993), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Italy*, Strasbourg.

(Πολωνία), επιχορηγήσεις για υποδομές, (συχνά αποτελούνται από πόρους για την κατασκευή και συντήρηση του οδικού δικτύου, ή την παροχή ύδατος), όπως επίσης και οι επιχορηγήσεις για περιβαλλοντικά ζητήματα (Πολωνία)²⁰¹ και κοινωνικής στέγασης (Ιρλανδία).

- *Χρηματοδότηση μιας συγκεκριμένης λειτουργίας που εκτελεί η αρχή η οποία και παρέχει την επιχορήγηση, για παράδειγμα, μιας συγκεκριμένη επένδυση.*

Ένα σεβαστό ποσοστό των κεφαλαιουχικών δαπανών χρηματοδοτείται μέσω τέτοιων ειδικών επιχορηγήσεων. Το δικαίωμα των τοπικών αυτοδιοικήσεων, στη λήψη αποφάσεων, είναι πιο περιορισμένο στην περίπτωση των ειδικών επιχορηγήσεων από ότι στην αντίστοιχη περίπτωση των γενικών επιχορηγήσεων. Αυτό συμβαίνει γιατί οι ειδικές επιχορηγήσεις συνήθως συνοδεύονται από σαφείς συγκεκριμένες διαδικασίες εφαρμογής και εκ των υστέρων από έλεγχο για τη σωστή διαχείρισή τους.

Οι γενικές και οι ειδικές επιχορηγήσεις συνυπάρχουν συνήθως σε διάφορες αναλογίες, ανάλογα με τη χώρα και το επίπεδο αυτοδιοίκησης στο οποίο αναφέρονται. Πολύ συχνά, οι πλειοψηφία των επιχορηγήσεων αποτελείται από γενικές επιχορηγήσεις, αν και αυτό δεν αποτελεί πάντα τον κανόνα. Στο Βέλγιο, για παράδειγμα, σχεδόν οι μισές από τις επιχορηγήσεις που φτάνουν στους Ο.Τ.Α. είναι ειδικές επιχορηγήσεις, ενώ στη Βουλγαρία το αντίστοιχο ποσοστό αγγίζει το 90%. Στις Κάτω Χώρες, όπου οι επιχορηγήσεις είναι η προτιμότερη μέθοδος χρηματοδότησης της Τ.Α., (56% των συνολικών της προσόδων), σχεδόν οι μισές από αυτές είναι ειδικές επιχορηγήσεις και η εποπτεία τους είναι ιδιαίτερος αυστηρή²⁰².

γ. ΑΛΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

Οι υπόλοιπες κατηγορίες επιχορηγήσεων περιλαμβάνουν εκτός των άλλων:

- Επιχορηγήσεις κινήτρων: στόχος αυτών των επιχορηγήσεων είναι να προσδιορίσει τις πρωτοβουλίες των τοπικών αυτοδιοικήσεων.
- Επιχορηγήσεις υπό προϋποθέσεις.

²⁰¹ Piotr Bury, (1999), *Grant transfers in financing local governments in Poland*.

²⁰² Council of Europe, (1993), *Supervision and auditing of local authorities- action, local and regional authorities in Europe*, 66, Strasbourg.

- Επιχορηγήσεις για τοπικές αυτοδιοικήσεις που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες.

Οι έκτακτες αυτές επιχορηγήσεις υπάρχουν σε ένα μεγάλο αριθμό χωρών (Ουγγαρία, Αυστρία, Φιλανδία, Εσθονία, Γερμανία, κ.α.) και στοχεύουν σε τοπικές αρχές που αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα οικονομικής φύσεως, όπως είναι για παράδειγμα τα ελλείμματα, ο υπερδανεισμός κ.α.

Επιχορηγήσεις ειδικού τύπου (πρόσθετες επιχορηγήσεις): οι επιχορηγήσεις αυτές που αποδίδονται είτε παροδικά, είτε σε μόνιμη βάση, μπορούν να δοθούν και σε τοπικές κυβερνήσεις, οι οποίες αντιμετωπίζουν οικονομικής ή γεωγραφικής φύσης δυσκολίες, όπως είναι ο μεγάλος δείκτης ανεργίας λόγω των γεωμορφολογικών παραγόντων (απομακρυσμένοι ή αραιοκατοικημένοι Ο.Τ.Α.). τέτοιου είδους επιχορηγήσεις υπάρχουν στη Φιλανδία, στη Σλοβενία, στην Εσθονία και στη Δανία.

Έκτακτες επιχορηγήσεις: η κατηγορία αυτή δίνεται κυρίως για την αντιμετώπιση ακραίων φαινομένων (φυσικές καταστροφές) σε χώρες όπως η Πορτογαλία και η Αυστρία.

Επιχορηγήσεις ειδικού τύπου για την ανταπόδοση του Φ.Π.Α.: η περίπτωση αυτή είναι σύνηθες φαινόμενο στη Δανία, στην Κύπρο και στη Γαλλία.

Εξισορροπητικές επιχορηγήσεις.

3.2 Μηχανισμός κατανομής επιχορηγήσεων

Τα ποσά των γενικών επιχορηγήσεων κατανέμονται στην Τ.Α. βάσει μιας σειράς κριτηρίων²⁰³, σχεδιασμένων να δώσουν σε κάθε τοπική αρχή τα οικονομικά μέτρα που είναι απαραίτητα για να ανταπεξέλθει στις υποχρεωτικές της δαπάνες και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, ενώ παράλληλα λειτουργούν και εξισορροπητικά σε τυχόν «αδικίες» που μπορεί να προκαλούνται από τον κεντρικό μηχανισμό. Τα κριτήρια κατανομής λαμβάνουν υπόψη τους τις υποχρεώσεις κάθε Ο.Τ.Α., την ικανότητά τους να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις αυτές σε σχέση με τους πόρους τους, ιδίως και όσους καθορίζονται συνταγματικά αλλά και το

²⁰³ G. Hollis, H. Davies, K. Plokker, M. Sutherland, (1994), *Local Government Finance: An International Comparative Study*, Joseph Rowntree Foundation.

συνδυασμό αυτών των δύο²⁰⁴. Συνήθως τα κριτήρια διαμορφώνονται σε εθνικό επίπεδο, με εξαίρεση τα ομόσπονδα κράτη, όπου οι ομοσπονδιακές αρχές διαμορφώνουν κριτήρια κατανομής τα οποία και προσαρμόζονται στο ειδικό καθεστώς κάθε ομόσπονδης περιοχής. Οι κατηγορίες των κριτηρίων κατανομής περιλαμβάνουν:

- Δημογραφικά κριτήρια: αριθμός κατοίκων, ηλικιακή δομή, πληθυσμιακή πυκνότητα, ποσοστό ηλικιωμένων, ανέργων, μεταναστών, μειονοτήτων κ.α.
- Γεωμορφολογικά κριτήρια: συνολική έκταση Ο.Τ.Α., τοπογραφία, ορεινούς ή απομακρυσμένους, κλιματικές ιδιαιτερότητες κ.α.
- Οικονομικά κριτήρια: διαφορές στο δημοσιονομικό πλούτο, οικονομικές ανάγκες Ο.Τ.Α. κ.α.
- Κοινωνικοοικονομικά κριτήρια: Α.Ε.Π. (συνήθως για τις περιφέρειες και τους νομούς), ποιότητα υποδομών, το εύρος των δικτύων (είτε οδικού, είτε ύδρευσης και άρδευσης), το επίπεδο των κοινωνικών υπηρεσιών, τον αριθμό των επιχειρήσεων που βρίσκονται στα όρια του οικείου Ο.Τ.Α. κ.α.

Στην τελευταία κατηγορία μπορεί κανείς να εντοπίσει κριτήρια που σχετίζονται περισσότερο με τους αστικούς Ο.Τ.Α. και στοχεύουν στο να αντισταθμίσουν τις πιο κοστοφόρες αρμοδιότητές τους. Στη Δανία, για παράδειγμα, ο χαρακτηρισμός ενός Ο.Τ.Α. ως αστικού ή μη, αποτελεί κριτήριο κατανομής. Στην Αυστρία, υπάρχει συγκεκριμένο δημογραφικό κριτήριο που δίνει προτεραιότητα σε μεγάλους Ο.Τ.Α., οι ανάγκες των οποίων θεωρούνται σε μεγαλύτερες από άλλους (μικρούς) Ο.Τ.Α.

Η κατανομή των επιχορηγήσεων συνδυάζει τα περισσότερα από τα προαναφερθέντα κριτήρια, ενώ ο συνδυασμός αυτός μπορεί να είναι ιδιαίτερα ευέλικτος²⁰⁵. Επιπλέον, η κατανομή των επιχορηγήσεων μπορεί να βασίζεται και στην αξιολόγηση της κυβερνητικής επίδοσης²⁰⁶. Η πρακτική αυτή έχει γίνει σταθερή τακτική σε χώρες όπως είναι το Ην. Βασίλειο, οι Κάτω Χώρες και η Ιρλανδία. Στο Ην. Βασίλειο, για παράδειγμα, το σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών, που έχει διαμορφωθεί από το κεντρικό κράτος και την

²⁰⁴ Dexia, (1997), *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*.

²⁰⁵ J. Ma, (1997), *Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries*, Policy Research Working Paper 1822, The World Bank Economic Development Institute.

²⁰⁶ Ahmad E., (1997), *Financing Decentralised Expenditures: An International Comparison of Grants*, IMF.

επιτροπή ελέγχου, μπορεί να επηρεάσει τον τρόπο με τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι επιχορηγήσεις. Αν η αξιολόγηση είναι θετική, τότε οι τοπικές αρχές μπορούν να μετατρέψουν τις επιχορηγήσεις τους σε ανταποδοσίμες και επομένως οι όροι που αφορούν τη χρήση τους να γίνουν πολύ πιο ευέλικτοι.

3.3 Εδαφικές ανισότητες και εξισορρόπηση

Λόγω των δημογραφικών, γεωγραφικών και οικονομικών χαρακτηριστικών τους, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις δεν μπορούν να παρέχουν το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών. Η κατάσταση αυτή έχει σαν αποτέλεσμα τρεις βασικές μορφές ανισοτήτων:

1. Μεγαλύτερες ανάγκες ορισμένων τοπικών αρχών.
2. Υψηλότερο κόστος για κάποιες παρεχόμενες υπηρεσίες.
3. Περιορισμένοι οικονομικοί πόροι, λόγω της δυσκολίας επιβολής υψηλών φόρων.

Ο περιορισμός των ανισοτήτων και η αποφυγή άκαρπου ανταγωνισμού, μεταξύ των Ο.Τ.Α., επιτάσσουν την ανάγκη για τη δημιουργία ενός εξισορροπητικού συστήματος, ενός μηχανισμού ανακατανομής που θα εγγυάται ένα επίπεδο ισότητας.

Το επίπεδο των πόρων που χρησιμοποιείται για το σύστημα εξισορρόπησης διαφέρει από χώρα σε χώρα²⁰⁷. Οι πρακτικές ρυθμίσεις χαρακτηρίζονται επίσης από μεγάλη ποικιλία και συνεχώς αλλάζουν, προκειμένου να προσαρμοστούν στις συνεχείς μετατροπές. Μολονότι ο μηχανισμός εξισορρόπησης είναι μία διεθνώς αναγνωρισμένη ανάγκη, αποτελεί ταυτόχρονα ένα σημαντικό αντικείμενο διαμάχης ή αντιπαράθεσης που εστιάζει κυρίως στο ζήτημα της επικουρικότητας, σε αντιδιαστολή με το ζήτημα της πολιτικής φθοράς των αρμοδιοτήτων και της αμφιλεγόμενης αποτελεσματικότητας του εξισορροπητικού μηχανισμού. Επειδή η εξισορρόπηση δεν έχει πάντα τα αναμενόμενα αποτελέσματα, οι πολιτικές εξισορρόπησης υπόκεινται συχνά σε μεταρρυθμίσεις, όπως έχει ήδη γίνει στη Βουλγαρία και στην Εσθονία το 2003, στη Γαλλία και στην Πολωνία το 2004, καθώς και στη Σλοβενία το 2007.

²⁰⁷ Council of Europe, (1998), *Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants*, Local and Regional Authorities in Europe, No. 65.

Αν και, όπως προαναφέρθηκε, ο μηχανισμός αυτός ποικίλει σημαντικά στην Ευρώπη²⁰⁸ και επομένως οι διάφορες μορφές του δεν μπορούν να κατηγοριοποιηθούν, μοιράζονται όμως κάποια βασικά χαρακτηριστικά. Το ζήτημα της εξισορρόπησης μπορεί, κατά συνέπεια, να εξεταστεί από τρεις διαφορετικές πλευρές: Ποιος χρηματοδοτεί; Η ερώτηση αυτή διευκολύνει το διαχωρισμό της κάθετης από την οριζόντια εξισορρόπηση. Τι; Το ενδιαφέρον εδώ εστιάζεται στο αντικείμενο της εξισορρόπησης, διαχωρίζοντας τις εισροές (έσοδα) από τις εκροές (δαπάνες). Με ποιον τρόπο; Δίνεται έμφαση στα μέσα εξισορρόπησης.

3.3.1 ΚΑΘΕΤΗ ΚΑΙ ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΕΞΙΣΟΡΡΟΠΗΣΗ

Η κάθετη εξισορρόπηση πρόκειται για τη διαδικασία ανακατανομής από την κεντρική κυβέρνηση στις τοπικές αρχές. Η διαδικασία αυτή εμπλέκει επιλεκτικά κατανεμημένους πόρους, μέσω επιχορηγήσεων ή φορολογικών μεταβολών, σε Ο.Τ.Α. που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση, όπως αποδεικνύεται από το επίπεδο συνεισφοράς τους, το οποίο βρίσκεται χαμηλότερα του εθνικού μέσου όρου ή έχουν μεγαλύτερες ανάγκες ή πιο αυστηρές οικονομικές υποχρεώσεις.

Η κάθετη εξισορρόπηση είναι η πιο συνηθισμένη ως ένα βαθμό, επειδή η εφαρμογή της είναι ευκολότερη. Συνεπάγεται την ανακατανομή των επιχορηγήσεων στις τοπικές αυτοδιοικήσεις ή των εσόδων που προέρχονται από κοινούς φόρους, βάσει κριτηρίων που προωθούν την ισότητα και στοχεύουν στο να εξαλείψουν τις εδαφικές ανισότητες. Τα κριτήρια αυτά λαμβάνουν υπόψη τους τις ανάγκες (δημογραφικές, κοινωνικές κ.α.), τις οικονομικές ανισότητες και το κόστος παροχής υπηρεσιών.

Αντίθετα, η οριζόντια εξισορρόπηση είναι η διαδικασία ανακατανομής ανάμεσα στο ίδιο επίπεδο διακυβέρνησης, για παράδειγμα, ανάμεσα σε Ο.Τ.Α. η διαδικασία δεσμεύει πόρους από αυτούς που θεωρούνται οικονομικά πιο «ισχυροί» και τους ανακατανέμει στους οικονομικά «ασθενέστερους».

Αυτός ο μηχανισμός υπάρχει στη Γερμανία²⁰⁹, στη Δανία²¹⁰ και στην Αυστρία²¹¹, αλλά και σε κάποια από τα νέα κράτη-μέλη. Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις,

²⁰⁸Shah A., (1998), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series No. 23, The World Bank.

²⁰⁹Dr. Reneer, (1999), *Kurzdarstellung des Verteilungssystems*, Federal Ministry of Finance.

των οποίων τα φορολογικά έσοδα ξεπερνούν ένα συγκεκριμένο ποσοστό, συνεισφέρουν με μια εξισορροπητική επιχορήγηση, η οποία θα χρησιμοποιηθεί από τοπικές αυτοδιοικήσεις με πολύ χαμηλότερα φορολογικά έσοδα.

Και οι δύο αυτοί εξισορροπητικοί μηχανισμοί μπορούν να χρησιμοποιηθούν όχι μόνο μεμονωμένα, αλλά και σε συνδυασμό.

Συνεπώς, κάνοντας μια μικρή επισκόπηση στους εξισορροπητικούς μηχανισμούς των χωρών παρατηρούμε πως στο Βέλγιο, η κάθετη εξισορρόπηση μεταξύ κεντρικού κράτους, περιφερειών και Ο.Τ.Α. γίνεται μέσω ενός μηχανισμού αναδιανομής του Φ.Π.Α., ενώ η οριζόντια εξισορρόπηση μεταξύ των τοπικών αρχών είναι περιορισμένη. Από την άλλη στη Δανία, η πλήρης εδαφική αναδιοργάνωση που πραγματοποιήθηκε το 2007, συνδυάστηκε με τη μεταρρύθμιση του εξισορροπητικού μηχανισμού. Η διαδικασία αυτή είχε ως στόχο να ενισχύσει τους μηχανισμούς επικουρικότητας και εξισορρόπησης των Ο.Τ.Α. Ο οριζόντιος μηχανισμός εξισορρόπησης χρησιμοποιεί το κενό ανάμεσα στην ανάγκη για δαπάνες και τα εκτιμώμενα δημοσιονομικά έσοδα. Παρουσιάζει ένα συμπληρωματικό μηχανισμό για τη μητροπολιτική ζώνη της Κοπεγχάγης και μια συγκεκριμένη επιχορήγηση για τους λιγότερο ευνοούμενους Ο.Τ.Α. Τέλος, στην Ισπανία, ο νέος εξισορροπητικός μηχανισμός για τις αυτόνομες κοινότητες (2002) είχε σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία μίας γενικής επιχορήγησης που είχε σαν στόχο να περιορίσει το κενό ανάμεσα στους δημοσιονομικούς πόρους και την κάλυψη των αναγκών. Όσον αφορά τους Ο.Τ.Α., επωφελήθηκαν από τη «συμμετοχή σε κρατική φορολογία», η οποία αποτελεί και τον πρωταρχικό εξισορροπητικό μηχανισμό σε επίπεδο Ο.Τ.Α. Η συμμετοχή αυτή, που οφείλεται σε δημογραφικά κριτήρια, αποτελεί το 17% των εσόδων τους.

4. ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ

Ο τοπικός δημόσιος τομέας είναι ο πρωταγωνιστικός δημόσιος επενδυτής στην Ευρώπη. Το 2005, ήταν υπεύθυνος για τα 2/3 όλων των δημόσιων επενδύσεων. Εκτός από την αυτοχρηματοδότηση και τις επιδοτήσεις, ο δανεισμός συνεισφέρει και αυτός με τη σειρά του τις επενδυτικές προσπάθειες.

²¹⁰ Municipalities and Countries in Denmark – *Tasks and Finance*, Danish Ministry of the Interior, 1999.

²¹¹ www.staedte.at (The Austrian Association of Cities).

4.1 ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΤΟΠΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ²¹²

Το 2005, το χρέος του τοπικού δημόσιου τομέα στην Ευρώπη έφτασε περίπου στα 1.140 δις ευρώ ή 2.300 ευρώ κατά κεφαλήν. Ανάμεσα στο 2000 και στο 2005, το τοπικό δημόσιο χρέος παρουσίασε μία μέτρια αύξηση, τόσο ως προς το ποσοστό του στο Α.Ε.Π. (από 9,6% σε 10,4%), όσο και ως μέρος του τοπικού δημόσιου χρέους (από 15,6% σε 16,5%). Σε μεγάλο βαθμό, το χρέος αυτό βαρύνει τα ομόσπονδα κράτη έτσι, για παράδειγμα, τα γερμανικά κρατίδια αντιπροσωπεύουν το 42% του δημόσιου χρέους των τοπικών αρχών στην Ευρώπη. Αν το χρέος των ομόσπονδων κρατών (Γερμανία, Αυστρία και Βέλγιο) δεν υπολογιστεί, τότε το χρέος του τοπικού δημόσιου τομέα φτάνει στα 640 δις ευρώ ή 1.300 ευρώ κατά κεφαλήν, 5,8% του Α.Ε.Π. και 9,2% του συνολικού δημόσιου χρέους. Το ποσοστό του, ως ποσοστό του Α.Ε.Π., έχει μεγάλες αποκλίσεις από χώρα σε χώρα, από ένα σχεδόν μηδενικό χρέος στη Μάλτα στο 9,1% της Ισπανίας.

Το χρέος των τοπικών αρχών είναι γενικά μικρότερο στα νέα κράτη-μέλη, από ότι στην Ευρώπη των 15 (1,9% έναντι στο μέσο όρο του 6,1%). Ωστόσο, τείνει να αυξηθεί με ταχείς ρυθμούς κυρίως λόγω της φιλελευθεροποίησης των αγορών, της ανάπτυξης των τραπεζικών προϊόντων, της αυξημένης αποκέντρωσης και της σπουδαιότητας των τοπικών επενδυτικών αναγκών.

Στην ΕΕ-15 η τοπική δανειοληπτική ικανότητα βρίσκεται σε υψηλότερα επίπεδα γιατί η αγορά είναι πιο ώριμη²¹³. Η Τ.Α. συνήθως εμφανίζει μεγαλύτερο χρέος σε χώρες όπου έχει περισσότερες δυνατότητες σε επενδυτικά ζητήματα ή σε χώρες όπου η πρόσβαση στην πίστωση είναι πιο εύκολη (Ισπανία, Ολλανδία, Ιταλία, Γαλλία, Σουηδία). Αντίθετα, στην περίπτωση της Ελλάδας ο δανεισμός είναι σχεδόν μηδενικός. Ο δανεισμός κυμαίνεται επίσης σε μικρότερα επίπεδα σε χώρες στις οποίες οι τοπικές αρχές έχουν επαρκή αυτοχρηματοδότηση (Λουξεμβούργο) ή σε χώρες με μεγαλύτερη εποπτεία σε θέματα δανεισμού, κυρίως σε πιο συγκεντρωτικές χώρες (Ιρλανδία), ή τέλος σε χώρες στις οποίες οι τοπικές αρχές είναι υποχρεωμένες να μειώσουν το χρέος τους, ως αποτέλεσμα της συνθήκης του Μάαστριχ και των διεθνών συμφωνιών για τη δημοσιονομική πειθαρχία (Πορτογαλία, Αυστρία).

²¹²Bernard Dafflon, (2002), *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling dept, local public expenditures*, Edward Elgar Publishing Limited.

²¹³ Local and Regional authorities in Europe, (2000), *Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national public debt*, No.71, Strasbourg.

4.2 ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

Μολονότι ο δανεισμός είναι συχνό φαινόμενο στην Ευρώπη²¹⁴, εποπτεύεται από αυστηρούς κανόνες, οι οποίοι επιδιώκουν να ελέγξουν τη χρήση των δανείων και να αποτρέψουν την Τ.Α. από το να «βυθιστεί» στα δάνεια.

Πέρα από την ύπαρξη της εποπτείας που μπορεί να είναι περιοριστική ή όχι, το χρέος των τοπικών αρχών μπορεί να προκύψει με δύο μορφές:

- Ποιοτικά, σύμφωνα με το είδος της δαπάνης (λειτουργική ή επενδυτική) και τον τύπο της οικονομικής συναλλαγής, μακροπρόθεσμα ή βραχυπρόθεσμα δάνεια, έκδοση ομολόγων, δανεισμός έξω από την εγχώρια αγορά κ.α. το νομικό πλαίσιο μπορεί επίσης να απαγορεύσει συγκεκριμένες λειτουργίες και να ζητήσει τη λήψη προληπτικών μέτρων για την κάλυψη πιθανών ρίσκων.
- Ποσοτικά σύμφωνα με το μέγεθος του δανείου. Αυτό επιτυγχάνεται με τον καθορισμό ανώτερων τιμών σε έναν ή περισσότερους από τους ακόλουθους τομείς: εύρος του ανεξόφλητου χρέους, δόση δανείου και σύνολο του ετησίου δανεισμού.

Σε χώρες με περισσότερες από μία βαθμίδες διακυβέρνησης οι κανόνες που διέπουν τη διαδικασία του δανεισμού είναι συνήθως παρόμοιοι. Ωστόσο, υπάρχουν και κάποιες περιπτώσεις στις οποίες παρατηρούνται διαφορές όπως είναι η Δανία, όπου οι νέες περιφέρειες που δημιουργήθηκαν μετά το 2007 δεν έχουν τη δυνατότητα πίστωσης. Αντίστοιχα, στην Ιταλία και στην Ισπανία²¹⁵, οι κανόνες ποικίλουν μεταξύ των περιφερειών και των υπόλοιπων τοπικών αρχών, ενώ το ίδιο συμβαίνει και ανάμεσα στους Ο.Τ.Α. με διαφορετικά πληθυσμιακά μεγέθη.

Αν και οι κανόνες που αφορούν το δανεισμό ήταν εξ αρχής αυστηροί, εντάθηκαν ακόμη πιο πολλοί ύστερα από τους περιορισμούς που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

²¹⁴ Bernard Dafflon, (2002), *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling dept, fiscal control in Europe*, Edward Elgar Publishing Limited.

²¹⁵ Bernard Dafflon, (2002), *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling dept, local government financing and borrowing in Spain*, Edward Elgar Publishing Limited.

4.2.1 ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΕΓΚΡΙΣΗ ΓΙΑ ΔΑΝΕΙΣΜΟ

Σε πολλές χώρες, ο δανεισμός χρειάζεται την εκ των προτέρων έγκριση της κεντρικής διοίκησης ή της εποπτεύουσας αρχής. Οι τοπικές αρχές πρέπει να έχουν την έγκριση μιας ρυθμιστικής αρχής που επαληθεύει αν ο δανεισμός είναι η κατάλληλη ενέργεια για να καλυφθεί μια δαπάνη και αν ο εκάστοτε Ο.Τ.Α. έχει τη δυνατότητα να το αποπληρώσει, χωρίς να επιβαρυνθεί οικονομικά. Τέτοιου είδους διαδικασία ακολουθείται από την Τ.Α. στη Γερμανία, στην Αυστρία, στη Ρουμανία, στη Λετονία, στη Λιθουανία, στη Σλοβενία, στην Ιρλανδία, στη Μάλτα και στην Κύπρο²¹⁶. Συνήθως, η έγκριση για να προχωρήσει ένας Ο.Τ.Α. σε δανεισμό δίνεται από το αρμόδιο για θέματα Τ.Α. Υπουργείο, ή από το Υπουργείο Οικονομικών και σε ορισμένες περιπτώσεις από ειδική επιτροπή, η οποία ωστόσο λειτουργεί στο πλαίσιο του Υπουργείου Οικονομικών. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις, όπου η έγκριση είναι απαραίτητη μόνο όταν το συνολικό ποσό του ετήσιου δανεισμού υπερβεί ένα προκαθορισμένο όριο (Λουξεμβούργο, στην περίπτωση που το δάνειο είναι σε συνάλλαγμα (H.B.) ή σε ξένη αγορά, ή όταν το δάνειο θα χρησιμοποιηθεί για να χρηματοδοτήσει ένα μη τεχνικά επιλέξιμο πρόγραμμα (για μη επιλέξιμα επενδυτικά προγράμματα, Ισπανία: όταν ο Ο.Τ.Α. χρειάζεται ποσό μεγαλύτερο από αυτό που του επιτρέπουν οι κανόνες εποπτείας).

4.2.2 Ο «ΧΡΥΣΟΣ» ΚΑΝΟΝΑΣ²¹⁷

Οι πιο συχνοί κανόνες αφορούν την τελική χρήση του δανείου. Οι περισσότερες χώρες επιτρέπουν τον μακροπρόθεσμο δανεισμό για τη χρηματοδότηση επενδύσεων, όχι όμως για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών. Στη Δανία ο δανεισμός χρησιμοποιείται αποκλειστικά για επενδύσεις σε συγκεκριμένους τομείς όπως, στη διαχείριση υδάτων και απορριμμάτων και στην κοινωνική στέγαση. Σε ορισμένες χώρες, ο δανεισμός μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για την αναχρηματοδότηση του δανείου. Μόνο σε ορισμένες χώρες, συμπεριλαμβανομένων της Φιλανδίας, Ιρλανδίας, Πολωνίας και της Ουγγαρίας, η Τ.Α. είναι η μόνη αρμόδια για να αποφασίσει πως και που θα κατανεμηθεί το ποσό του δανεισμού.

4.2.3 Η ΕΠΙΛΟΓΗ ΤΟΥ ΔΑΝΕΙΣΤΗ

²¹⁶ Local finance in the 25 countries of the European Union, Dexia editions, 2004.

²¹⁷ Bernard Dafflon, (2002), *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling dept, the golden rule division*, Edward Elgar Publishing Limited.

Οι ευρωπαϊκές τοπικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να δανείζονται από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της επιλογής τους. Αν και οι ευρωπαϊκές αγορές χαρακτηρίζονται σε μεγάλο βαθμό ως φιλελεύθερες, ιδιαιτερότητες υπάρχουν σε κάθε χώρα. Στις Σκανδιναβικές χώρες, για παράδειγμα, δημιουργήθηκαν από τους Ο.Τ.Α. και για χρήση των ιδίων υπηρεσίες για τη χρηματοδότηση. Στο Ην. Βασίλειο, η αγορά είναι ανοιχτή για τις τοπικές αρχές, οι οποίες συνήθως δανείζονται από το Συμβούλιο Δημόσιων Έργων και Δανεισμού, ένα σώμα που λειτουργεί στο πλαίσιο του δημοσίου, ενώ στην Ιρλανδία όπως και στην Ελλάδα, το κεντρικό κράτος κατέχει τον πρωταγωνιστικό ρόλο στην παροχή δανείων.

4.3 Η ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ

Η πιο συχνή μορφή δανεισμού είναι αυτή του μακροπρόθεσμου δανείου και πιο σπάνια αυτή της έκδοσης ομολόγων. Ο τελευταίος αυτός μηχανισμός χρηματοδότησης είναι ιδιαίτερα διαδεδομένος στην Ισπανία, στην Ιταλία και στη Γερμανία. Συγκεκριμένες εποπτικές ρυθμίσεις εφαρμόζονται στην περίπτωση αυτή. Γενικά, δάνεια μπορούν να συναφθούν σε εγχώριες αλλά και διεθνείς αγορές ή από διεθνή όργανα. Στις περισσότερες περιπτώσεις το κεντρικό κράτος δεν λειτουργεί ως εγγυητής για τα τοπικά δημόσια δάνεια, παρά μόνο σε περιπτώσεις δανείων, με διεθνής χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς.

Οι κανόνες που στοχεύουν στον περιορισμό του ποσού των δανείων αποτελούνται από:

Ανώτατο όριο για το υπόλοιπο του χρέους:

Το ανεξόφλητο χρέος κάθε τοπικής αρχής έχει ανώτατο όριο σε επτά χώρες, που καθορίζεται σε συγκεκριμένο ποσοστό των εσόδων της προηγούμενης χρονιάς ή σε πρόβλεψη των εσόδων της τρέχουσας χρονιάς. Τα ανώτατα όρια διαφοροποιούνται από Ο.Τ.Α. σε Ο.Τ.Α., ακόμη και μέσα στην ίδια χώρα.

Ανώτατο όριο για την εξυπηρέτηση του χρέους

Ανώτατο όριο, το οποίο αντιστοιχεί σε συγκεκριμένο ποσοστό των προσόδων της προηγούμενης χρονιάς ή σε πρόβλεψη των εσόδων της τρέχουσας χρονιάς, εφαρμόζεται για τον τόκο και την επιστροφή κεφαλαίου. Αυτή η περίπτωση εμφανίζεται σε δέκα χώρες, κυρίως νέα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Οι περιορισμοί αυτοί μπορεί να μην ισχύουν σε συγκεκριμένες κατηγορίες δανείων (δάνεια για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων προγραμμάτων στη Σλοβενία, ή δάνεια για τη συγχρηματοδότηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων στην Πολωνία²¹⁸).

Ανώτατο όριο για το νέο ετήσιο δάνειο.

Η ρύθμιση αυτή είναι λιγότερο συχνή και συνίσταται στον περιορισμό των νέων δανείων. Τέσσερις χώρες εφαρμόζουν τους περιορισμούς αυτούς, η Ισπανία, η Λιθουανία, η Ιρλανδία και η Λετονία.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η υπέρβαση της δημοσιονομικής και δημογραφικής κρίσης του κοινωνικού κράτους είναι το μεγαλύτερο πρόβλημα των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Στην Ελλάδα το πρόβλημα είναι οξύτερο γιατί παράλληλα υπάρχουν σοβαρά κενά στη συγκρότηση

²¹⁸ Agnieszka Kopanska, (2009), Factor influencing local government debt policy in Poland in 1999-2009.

και λειτουργία του κοινωνικού κράτους. Το κοινωνικό κράτος δεν πρέπει όμως να αντιμετωπίζεται ως μία «χοάνη» που απορροφά πόρους, μειώνει την ανταγωνιστικότητα, ανακόπτει τους ρυθμούς ανάπτυξης και επιδεινώνει τα δημοσιονομικά μεγέθη, αλλά ως θεμελιώδης εγγύηση κοινωνικής δικαιοσύνης και συνοχής, ως πυρήνας ενός μεταβιομηχανικού μοντέλου ανάπτυξης, ως πεδίο ενός ολόκληρου νέου οικονομικού τομέα, της κοινωνικής οικονομίας και ως ένα τεράστιο κοίτασμα νέων ευκαιριών απασχόλησης. Η σύνθετη και σύγχρονη αυτή λειτουργία των θεσμών του κοινωνικού κράτους φαίνεται πολύ πιο καθαρά στο επίπεδο κάθε τοπικής κοινωνίας. Ένα αποκεντρωμένο και συμμετοχικό κράτος μπορεί να είναι από κάθε άποψη πολύ πιο παραγωγικό και αποτελεσματικό υπέρ των πολιτών και της κοινωνικής συνοχής.

Για την Ελλάδα, όπως και όλες τις χώρες- μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το μεγάλο στοίχημα είναι η διατήρηση των συγκριτικών τους πλεονεκτημάτων, που βασίζονται στην ποιότητα, την τεχνολογία και την καινοτομία και όχι στο μειωμένο κόστος εργασίας, η διατήρηση ή η διαμόρφωση θεσμικών προϋποθέσεων πολιτικής, νομικής και οικονομικής σταθερότητας που λειτουργεί ως δέλεαρ για επενδύσεις, η όσο γίνεται καλύτερη τοποθέτηση μέσα στο νέο πλαίσιο της διεθνούς οικονομίας και του παγκόσμιου καταμερισμού, και όλα αυτά σε συνδυασμό με την διατήρηση των κεκτημένων και των εγγυήσεων του κοινωνικού κράτους και ό,τι αυτό συνεπάγεται ως προς το ύψος των δημόσιων δαπανών και τα χαρακτηριστικά του φορολογικού συστήματος. Το κοινωνικό κράτος πρέπει συνεπώς να τοποθετείται από τον αντίποδα της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας στο επίκεντρο ενός νέου μοντέλου ανάπτυξης που επιδιώκει ταυτόχρονα την ανταγωνιστικότητα, την ποιότητα αλλά και την κοινωνική συνοχή και δικαιοσύνη. Από αυτήν την οπτική γωνία, όλες οι θεσμικές, πολιτικές, κοινωνικές, γνωσιολογικές, ιδεολογικές και βέβαια οικονομικές παράμετροι της αναπτυξιακής πολιτικής πρέπει να συγκλίνουν στον ίδιο στόχο. Πρακτικά βεβαίως αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τους τομείς εκείνους που απορροφούν μεγάλο ποσοστό των κοινωνικών δαπανών ή προβλέπεται ή πρέπει να απορροφήσουν ακόμη μεγαλύτερο: υγεία, παιδεία, ασφάλιση, ανεργία, αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης και ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, αξιώνουν περισσότερες δημόσιες δαπάνες, ενώ το στοίχημα του συνταξιοδοτικού συστήματος είναι να διασφαλιστεί μακροπρόθεσμα η αυτοχρηματοδότησή του συμπεριλαμβανομένης και της νομοθετημένης κρατικής συμμετοχής, χωρίς ανεξέλεγκτη αύξηση της σχετικής

δαπάνης του προϋπολογισμού. Όλοι αυτοί οι τομείς αν αντιμετωπιστούν με μία κλασική «ιδρυματική αντίληψη», εγγράφονται απλώς στο σκέλος των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού.

Το μοντέλο φορολόγησης των πολιτών από το Κράτος και το ύψος των φόρων είναι ιδιαίτερα σημαντικά για την άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής, καθώς οι χαμηλοί φόροι μπορεί να είναι περισσότερο ευνοϊκοί για την επιχειρηματική ανάπτυξη, δημιουργώντας έτσι θέσεις εργασίας και μειώνοντας την ανεργία, ενώ υψηλότεροι φόροι μπορούν να χρηματοδοτούν δημόσιες υπηρεσίες, κρατικές συντάξεις και παροχές για τους άνεργους

Μετά την οικονομική ύφεση που έπληξε την ευρωπαϊκή οικονομία την περίοδο που ακολούθησε την 11η Σεπτεμβρίου 2001, οι υπουργοί οικονομικών των κρατών-μελών της Ε.Ε. συγκατάνευσαν σε μία σειρά από περιοριστικά μέτρα όσον αφορά στις δημόσιες δαπάνες. Από τις αποφάσεις αυτές επλήγησαν ιδιαίτερα οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ένωσης. Είναι αποδεδειγμένο τόσο επιστημονικά, όσο και εμπειρικά ότι σε περιόδους ύφεσης οι Ο.Τ.Α. δοκιμάζονται περισσότερο.

Ανατρέχοντας στα οικονομικά των και τους πόρους της Αυτοδιοίκησης στην ΕΕ-15 διακρίνουμε ότι τα τελευταία δέκα χρόνια οι πόροι της αυξήθηκαν ελάχιστα τόσο σε σχέση με τον πληθωρισμό, όσο και με τις λειτουργίες που επιτελούν: Η τοπική δημόσια δαπάνη στην Ε.Ε. αυξήθηκε από 11,2% του ΑΕΠ το 1998, σε 12,3% του ΑΕΠ το 2002. Η δαπάνη του δημοσίου τομέα από 23,3% του ΑΕΠ το 1998, σε 25,8%. Στις δημόσιες επενδύσεις το μερίδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από 1,4% του ΑΕΠ αυξήθηκε σε 1,5%. Οι συνολικές δημόσιες επενδύσεις μειώθηκαν 12,5% του ΑΕΠ σε 12,3%. Το χρέος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μειώθηκε από 6% σε 5,5% του ΑΕΠ. Τα φορολογικά έσοδα της ΤΑ αυξήθηκαν από 4,2% σε 4,7% του ΑΕΠ και στο σύνολο του κράτους από 15,2% σε 17,2%. Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, έχει τα μικρότερα φορολογικά έσοδα.

Από τα διάφορα συστήματα οικονομικής στήριξης της Αυτοδιοίκησης, της Δανίας χαρακτηρίζεται από απλότητα και δυναμικότητα (τα έσοδα προέρχονται κυρίως από τοπικούς φόρους εισοδήματος νομικών και φυσικών προσώπων, και ένα

μικρό % ΦΠΑ). Υφίσταται σαφής διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ Α΄ και Β΄ βαθμού και μεγαλύτερη ευχέρεια επιβολής φόρων και αύξησης εσόδων.

Αναφέραμε πως η ΟΝΕ επηρέασε σημαντικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση όχι μόνο στον οικονομικό τομέα αλλά και στη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων και στα πλαίσια της διαφάνειας και της δημιουργίας ελέγχων, στο νέο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο. Ωστόσο, κάποιιοι αναλυτές κατακρίνουν τον τρόπο διάθεσης κονδυλίων από μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης όχι μόνο σε σχέση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και γενικότερα. Η εμμονή για παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για απορρόφηση των κονδυλίων σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και με μόνιμο κριτήριο τη διαφάνεια υπονομεύει εκ των πραγμάτων πολλές οικονομικές επιλογές που μπορούν να πραγματοποιηθούν με τα συγκεκριμένα κεφάλαια.

Τα παραπάνω συνδέονται ευθέως με το λεγόμενο ζήτημα της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, το οποίο συμπυκνώνεται κυρίως στη φορολογική αυτονομία. Η φορολογική αυτονομία μπορεί να επιφέρει πολλά θετικά, όπως αύξηση των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μεγαλύτερη συμμετοχή στην τοπική πολιτική ζωή, απειλεί όμως να ενισχύσει τις ανισότητες μεταξύ των περιφερειών που δημιουργούν ήδη σημαντικά προβλήματα σε διάφορες χώρες (Ιταλία, Γερμανία). Η ισορροπία τοπικής-κεντρικής φορολογίας καθορίζει σε μεγάλο βαθμό και την ισορροπία αποκέντρωσης-συγκέντρωσης.

Αναπόφευκτα, έτσι σε αρκετές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυναμώνουν οι τάσεις για ενίσχυση των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας, ενώ ορισμένα Ευρωπαϊκά Συντάγματα κατοχυρώνουν ρητά το θεσμό του τοπικού δημοψηφίσματος (Πορτογαλία, Σλοβενία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Πολωνία). Στην Ελλάδα, εφαρμόζεται εδώ και χρόνια ο θεσμός της λογοδοσίας δημάρχου, ενώ παλιό θεσμό αποτελεί και το λαϊκό αίτημα για την αναγνώριση (στο παρελθόν) αυτοτελούς συνοικισμού ως Κοινότητας (αίτημα των $\frac{3}{4}$ των εκλογέων κατοίκων του συνοικισμού), την ένωση δήμων και κοινοτήτων που συνορεύουν (αίτημα των μισών τουλάχιστον εκλογέων κατοίκων του καθενός από τους υπό συνένωση ΟΤΑ), ή την προσάρτηση συνοικισμού σε άλλο δήμο ή κοινότητα (αίτημα των μισών τουλάχιστον εκλογέων κατοίκων του συνοικισμού).

Η υποβολή λαϊκού αιτήματος για την αναγνώριση κοινότητας προβλέπεται και σε άλλες χώρες, όπως στην Τσεχία, καθώς και για διάφορα άλλα θέματα σε

περισσότερες χώρες. Γενικά, τα περισσότερα από τα λεγόμενα «τοπικά δημοψηφίσματα» έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα και χαρακτηρίζονται ως «λαϊκά αιτήματα» ή «λαϊκή συμβουλευτική διαδικασία» (popular consultation). Ωστόσο, ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, η πρακτική των δημοτικών αρχών είναι αρκετά περιοριστική: Στη Σουηδία, μόνο δύο από τα εβδομήντα περίπου «λαϊκά αιτήματα» έγιναν τελικά δεκτά από τα δημοτικά συμβούλια. Στο επίπεδο της νομοθεσίας, βέβαια, οι διαγραφόμενες τάσεις είναι σαφώς υπέρ της εισαγωγής στοιχείων άμεσης δημοκρατίας στο πολίτευμα, μέσω των δήμων. Έτσι, καθιερώθηκαν νέοι θεσμοί στην Αυστρία (1984), τη Γαλλία (1992), το Βέλγιο (1995), την Ολλανδία (2001) και αλλού. Παρατηρείται έτσι μία προσπάθεια θεσμικής ενδυνάμωσης μορφών αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στην Ευρώπη μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με αναβάθμιση του δημοτικού δικαίου. Η εφαρμογή της άμεσης δημοκρατίας είναι βέβαια ευκολότερη στους πολύ μικρούς ΟΤΑ (σε πολύ μικρές κοινότητες της Ισπανίας ή τις ενοριακές κοινότητες της Πορτογαλίας), ενώ μια αισθητή αύξηση των λαϊκών αιτημάτων και των τοπικών δημοψηφισμάτων έχει καταγραφεί, από το Συμβούλιο της Ευρώπης, μόνο ως προς την Αυστρία και την Ιταλία. Σε γενικές γραμμές, η εμπειρία με τους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας στην Ευρώπη έχει δείξει ότι η επιτυχία τους εξαρτάται περισσότερο από τις ιστορικές παραδόσεις και τον πολιτικό πολιτισμό της κάθε χώρας και σαφώς λιγότερο από τις επιλογές του νομοθέτη.

Σε παγκόσμιο επίπεδο το πιο πρόσφατο ίσως διεθνές κείμενο που περιγράφει τους στόχους του παγκόσμιου προοδευτικού αυτοδιοικητικού κινήματος συνιστά «Ο Παγκόσμιος Καταστατικός Χάρτης για το δικαίωμα στην πόλη», που συντάχθηκε κατά τη διάρκεια των εργασιών του «Κοινωνικού Φόρουμ της Αμερικανικής Ηπείρου στο Κίτο τον Ιούλιο του 2004» και στο «Παγκόσμιο Αστικό Φόρουμ στη Βαρκελώνη το Σεπτέμβριο του 2004». Ο Χάρτης περιλαμβάνει 23 άρθρα μεταξύ αυτών «Το δικαίωμα στην πόλη», «Βιώσιμη και ισόρροπη αστική ανάπτυξη», «Συμμετοχή στο σχεδιασμό του προϋπολογισμού της πόλης», «Διαφάνεια στη διαχείριση της πόλης», «Δικαιώματα στη δημόσια ενημέρωση-πληροφόρηση» κ.α. Κάποια από τα σήματα που εκπέμπουν οι εξελίξεις αυτές φαίνεται ότι έχουν καταγραφεί και στην Ελλάδα, αν και το θεσμικό υπάρχων πλαίσιο θα μπορούσε να επιτρέψει και στην Ελλάδα από χρόνια την ανάπτυξη αυτοδύναμων συστημάτων πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

Είναι αλήθεια πως η αυτονομία των δήμων προκύπτει από πολλούς παράγοντες, και κατ' αρχήν ιστορικούς, διότι αυτός ο θεσμός αποτελεί μια από τις παλιότερες και σταθερότερες δομές των ευρωπαϊκών κρατών. Επίσης, οι δήμοι αντλούν μέρος της δύναμης και της συνοχής τους ως ανθρώπινη κοινότητα, το κοινοτικό αίσθημα της οποίας εξηγεί σε μεγάλο βαθμό τις αντιστάσεις που συνάντησαν οι προσπάθειες για περιφερειακές μεταρρυθμίσεις. Παρά την μερική αντίσταση, που έχει παρατηρηθεί, στις προσπάθειες των πολιτειών να μεταρρυθμίσουν τη τοπική διακυβέρνηση, το γεγονός ότι οι τοπικές κυβερνήσεις αποτελούν δημιούργημα των πολιτειών, ξεκαθαρίζει το τοπίο.

Σύμφωνα με τη κυρίαρχη αντίληψη σχετικά με το ρόλο των τοπικών συλλογικοτήτων, η αυτονομία τους θεωρείται λίγο πολύ εξασφαλισμένη. Αυτές οι συλλογικότητες θεωρούνται ή ορίζονται ως όργανα παροχής υπηρεσιών και υλοποίησης της κρατικής πολιτικής, αλλά η οργάνωσή τους εξαρτάται από κριτήρια όπως η αποτελεσματικότητα, η ικανότητα δράσης και το μέγεθος. Αντίθετα, παρόλο που οι δήμοι θεωρούνται θεμελιακά και αναγκαία στοιχεία του δημοκρατικού συστήματος, είναι εξαιρετικά δύσκολο να αλλάξουν το καθεστώς τους. Συνάμα, η αυτονομία είναι αποτέλεσμα πολιτικών παραγόντων, που καθορίζουν το βαθμό και το είδος της αυτονομίας, όπως η άρθρωση του τοπικού συστήματος με την κεντρική εξουσία, η οργάνωση της διοίκησης και η αλληλοδιείσδυση των τοπικών και των κεντρικών ιεραρχιών. Η αυτονομία λοιπόν, είναι αποτέλεσμα ενός μεταβαλλόμενου χρονικά και χωρικά συνδυασμού των δομών, των σχέσεων των αντιλήψεων και των δημοκρατικών και διοικητικών λειτουργιών των τοπικών αρχών, χωρίς να αποτελεί μια σταθερή και διαρκή κατάσταση, αλλά το αβέβαιο αποτέλεσμα των εντάσεων μεταξύ της κεντρικής και της τοπικής εξουσίας και συγχρόνως της βούλησης της τελευταίας να χρησιμοποιεί τα πεδία της εξουσίας προς όφελός της.

Η οικονομική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μία ιδιαίτερα περίπλοκη έννοια. Η έλλειψη ενός κοινά αποδεκτού μοντέλου που να περιγράφει και να προσδιορίζει την έννοιά της, επιτρέπει της διαφορετικές προσεγγίσεις σε κάθε χώρα και τη, με όρους διαμόρφωση της κάθε φορά. Είναι ωστόσο γενικά αποδεκτό ότι η οικονομική αυτοτέλεια των οικονομικών αρχών εμφανίζεται ως αποτέλεσμα πολλών διαφορετικών παραγόντων που δεν έχουν την ίδια βαρύτητα ανάλογα με τη χώρα ή το επίπεδο διακυβέρνησης, επηρεάζουν όμως σε σημαντικό σημείο το επίπεδο

και το βαθμό της οικονομικής αυτονομίας. Η σημαντικότερη ανάμεσα σε αυτούς όπως έγινε φανερό και στα παραπάνω είναι:

- Η φορολογία: η ικανότητα δημιουργίας ιδίων φορολογικών πόρων, η πιθανότητα υιοθέτησης φορολογικών βάσεων μέσω μειώσεων ή φοροαπαλλαγών, για συγκεκριμένες κατηγορίες φορολογουμένων, η πιθανότητα καθορισμού φορολογικών συντελεστών.
- Οι επιχορηγήσεις: η δυνατότητα διαπραγμάτευσης των επιχορηγήσεων και επιρροής των μηχανισμών και η ελεύθερη διαχείρισή τους.
- Τα έσοδα που προέρχονται από αγαθά και υπηρεσίες: η δυνατότητα χρησιμοποίησης τελών και καθορισμού των επιπέδων τους και
- Η οικονομική διαχείριση: ο στόχος και η φύση του διοικητικού και οικονομικού ελέγχου, η ελευθερία στον δανεισμό, η ρυθμιστικοί κανόνες κ.α.

Οι συνεχείς προσπάθειες και μεταρρυθμίσεις, με στόχο τη δημιουργία μιας ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία θα μπορεί να απολαμβάνει την οικονομική της αυτονομία και παράλληλα θα μπορεί να λειτουργεί αποδοτικότερα, απαλλαγμένη από τη σχέση «αγάπης και μίσους» που αναπτύσσεται μεταξύ της ίδιας και του κεντρικού κράτους, έχουν γίνει φανερές, ιδίως μέσα στο χώρο της ΕΕ, κατά τα τελευταία χρόνια. Η μέχρι τώρα διαδικασία της αποκέντρωσης, έτσι όπως αυτή έχει εφαρμοστεί στον τομέα των υποχρεώσεων και των αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών, έχει συμπαρασύρει σε μεγάλο βαθμό και την αντίστοιχη διαδικασία, γύρω από τα οικονομικά τους ζητήματα. Ωστόσο ο δρόμος που έχει να διανύσει η Τ.Α. προς την κατεύθυνση αυτή παραμένει μεγάλος. Υπάρχουν, όπως είναι φανερό ακόμη εκκρεμότητες που πρέπει να διευθετηθούν και να οριστικοποιηθούν προκειμένου να μην έχουμε τοπικές αρχές δύο ταχυτήτων ακόμη και μέσα στα όρια της ΕΕ.

Συμπερασματικά μπορεί κανείς σήμερα να κάνει τη διαπίστωση ότι η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται σε ένα μεταβατικό στάδιο. Από «φτωχός συγγενής» της κεντρικής διοίκησης αναδεικνύεται σε πραγματικό πρωταγωνιστή που μπορεί να προσφέρει λύσεις σε πολλά σύγχρονα και κρίσιμα κοινωνικά και οικονομικά θέματα. Πρόκειται για μία δύσβατη πορεία, καθώς ο δρόμος της δεν είναι στρωμένος με τριαντάφυλλα, ή μάλλον έχει περισσότερα αγκάθια παρά

τριαντάφυλλα. Η τοπική αυτοδιοίκηση αυτήν την εποχή δεν έχει να παλέψει μόνο τις σκουριασμένες, συγκεντρωτικές αντιλήψεις, αλλά αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, στο πλαίσιο ενός βεβαρημένου πολιτικού και κυρίως οικονομικού κλίματος. Θα το χάσει το στοίχημα; Αυτό εξαρτάται από την ίδια. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι άλλοι ΟΤΑ πέτυχαν την εδραίωση τους, ως σημαντικού κοινωνικού και οικονομικού συντελεστή (social actor) και άλλοι όχι. Και η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι υποταγμένη στο κριτήριο αποτελεσματικότητας, το οποίο άπτεται ενός άλλου μεγάλου ζητήματος που θα απασχολήσει το λεγόμενο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στον 21^ο αιώνα, της μεγιστοποίησης της δημόσιας κοινωνικής αξίας, με το τελικό κοινωνικό αποτέλεσμα σε ποσότητα και ποιότητα υπηρεσιών για τον πολίτη σε σχέση με το καταβαλλόμενο κόστος.

Το ερώτημα που τίθεται είναι πόσο γρήγορα οι ΟΤΑ μπορούν να προσδιορίσουν έναν τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας ιεραρχώντας τις ανάγκες της και τις ανάγκες των πολιτών της ως ένας ευέλικτος θεσμός συνδυάζοντας τις απαιτήσεις της ελεύθερης αγοράς, την οποία δεν μπορεί πλέον να αγνοεί, και την κοινωνική και πολιτιστική της αποστολή που αναδεικνύεται σήμερα ολοένα και περισσότερο μέσα από τις ανισότητες του σύγχρονου κόσμου.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΚΥΡΙΟΙ ΔΗΜΟΤΙΚΟΙ ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.
ΤΟ 2005**

ΧΩΡΑ	ΟΝΟΜΑΣΙΑ ΦΟΡΟΥ	ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΚΛΙΜΑΚΑ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ	% ΣΤΑ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	% ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ
<u>ΑΥΣΤΡΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	α)ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΑΣ ΤΗΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΤΗΡΙΩΝ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ γ)ΣΥΝΔΥΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ (0,2%) ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΟΛΛΑΠΛΑΣΙΑΣΤΩΝ ΠΟΥ ΔΙΑΦΕΡΟΥΝ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α.	5%	2%
<u>ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	α)ΝΕΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΚΛΙΜΑΚΑ ΑΠΟ ΤΟ 2006: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΑΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ Ή ΤΟΥΣ ΧΡΗΣΤΕΣ ΤΗΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΚΑΘΟΡΙΖΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ: 0,15% ΤΗΣ ΑΞΙΑΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	6%	2%
<u>ΓΑΛΛΙΑ</u>	Α)ΦΟΡΟΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΣΤΑ ΚΤΗΡΙΑ	α)ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΑΞΙΑ ΕΝΟΙΚΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ Ο.Τ.Α., ΑΛΛΑ ΥΠΟΚΕΙΝΤΑΙ ΣΕ ΟΡΙΑ ΑΝΩΤΕΡΩΝ ΤΙΜΩΝ	27%	14%
	Β)ΦΟΡΟΣ ΓΗΣ	α)ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΓΗΣ, ΟΠΩΣ ΑΥΤΗ ΕΧΕΙ ΚΑΤΑΓΡΑΦΕΙ ΣΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ, ΧΩΡΙΣ ΚΤΗΣΜΑΤΑ, ΑΠΟ ΤΗΝ 1η ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ 1980 β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ Ο.Τ.Α., ΑΛΛΑ ΥΠΟΚΕΙΝΤΑΙ ΣΕ ΟΡΙΑ ΑΝΩΤΕΡΩΝ ΤΙΜΩΝ. ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΚΛΙΜΑΚΑΣ	2%	1%
<u>ΔΑΝΙΑ</u>	ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ ΓΗΣ	α)ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΚΑΤΑΓΕΓΡΑΜΜΕΝΗ	7%	3%

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΚΥΡΙΟΙ ΔΗΜΟΤΙΚΟΙ ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.
ΤΟ 2005**

		ΑΞΙΑ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΚΑΘΟΡΙΖΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. ΜΕΣΑ ΣΤΑ ΟΡΙΑ ΠΟΥ ΕΧΕΙ ΘΕΣΕΙ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΠΟΥ ΚΥΜΑΙΝΟΝΤΑΙ ΑΠΟ 1,6%-2,4%		
<u>ΕΣΘΟΝΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΓΗΣ	α)ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΓΗΣ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΚΑΘΟΡΙΖΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. – ΑΠΟ 0,1%-2,5%	7%	3%
<u>ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ</u>	ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ	α)ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΕΝΟΙΚΙΑΣΗΣ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΕΝΟΙΚΟΥΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΚΑΘΕ Ο.Τ.Α., ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΙΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΙΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	54%	15%
<u>ΙΣΠΑΝΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	α)ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΑΞΙΑ ΓΗΣ ΚΑΙ ΚΤΙΡΙΩΝ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΥΣ ΕΚΧΩΡΗΣΗΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. ΜΕΣΑ ΣΤΑ ΟΡΙΑ ΠΟΥ ΚΑΘΟΡΙΖΕΙ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ	48%	16%
<u>ΙΤΑΛΙΑ</u>	ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	α)ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΓΗΣ, ΤΩΝ ΚΤΙΡΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΓΡΟΤΙΚΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ, ΟΠΩΣ ΑΥΤΗ ΕΧΕΙ ΚΑΤΑΓΡΑΦΕΙ ΣΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΔΙΑΜΟΡΦΩΝΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. ΜΕΣΑ ΣΤΑ ΟΡΙΑ ΠΟΥ ΕΧΕΙ ΚΑΘΟΡΙΣΕΙ ΤΟ	44%	19%

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΚΥΡΙΟΙ ΔΗΜΟΤΙΚΟΙ ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.
ΤΟ 2005**

		ΚΕΝΤΡΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ. ΑΔΑΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ, ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ		
<u>ΚΥΠΡΟΣ</u>	ΦΟΡΟΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	α)ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ β)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ γ)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΕΠΑΝΑΞΙΟΛΟΓΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΟ 0,08% ΣΤΟ 0,15%, ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗ, ΚΑΤΑ ΤΟ 1980, ΑΞΙΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	10%	6%
<u>ΤΣΕΧΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ ΠΟΥ ΣΥΝΔΥΑΖΕΙ 2 ΦΟΡΟΥΣ:	α)ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ β)ΣΥΝΔΥΑΣΜΟΣ ΒΑΣΙΚΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΛΑΠΛΑΣΙΑΣΤΩΝ ΠΟΥ ΠΟΙΚΙΛΛΟΥΝ ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.	4%	2%
	ΤΟ ΦΟΡΟ ΣΤΗ ΓΗ	α)Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΚΛΙΜΑΚΑ ΔΙΑΦΕΡΕΙ β)ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΚΑΘΟΡΙΖΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΤΗΣ ΓΗΣ: % ΤΗΣ ΑΞΙΑΣ ΤΗΣ ΓΗΣ Ή ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΚΤΑΣΗΣ		
	ΤΟ ΦΟΡΟ ΣΤΑ ΚΤΙΣΜΑΤΑ	α)ΑΦΟΡΑ ΚΤΙΣΜΑΤΑ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ ΣΕ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΕΙΣ, ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΗ ΟΙΚΙΣΤΙΚΟΥΣ ΧΩΡΟΥΣ, ΟΙ ΟΠΟΙΟΙ ΕΙΝΑΙ ΚΑΤΑΓΕΓΡΑΜΜΕΝΟΙ ΣΤΟ ΚΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ β)ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΟΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ , ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΗΝ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΤΟΥ ΑΚΙΝΗΤΟΥ		

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΟΙ ΚΥΡΙΟΤΕΡΟΙ ΦΟΡΟΙ ΕΠΙΤΗΔΕΥΜΑΤΟΣ

ΧΩΡΑ	ΟΝΟΜΑΣΙΑ ΦΟΡΟΥ	ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΚΛΙΜΑΚΑ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ	% ΣΤΑ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	% ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ
<u>ΑΥΣΤΡΙΑ</u>	ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ ΣΤΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	ΑΞΙΑ ΤΩΝ ΜΙΣΘΩΝ	20	10
<u>ΓΑΛΛΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΕΠΙΤΗΔΕΥΜΑΤΟΣ	ΑΞΙΑ ΕΝΟΙΚΙΑΣΗΣ ΤΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥΧΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΚΑΙ ΜΙΣΘΟΔΟΣΙΑ (ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2002)	29	16
<u>ΓΕΡΜΑΝΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	ΚΕΡΔΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ	43	19
<u>ΙΣΠΑΝΙΑ</u>	ΦΟΡΟΙ ΕΠΙ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ	ΚΕΡΔΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ, ΕΙΤΕ ΠΡΟΚΕΙΤΑΙ ΓΙΑ ΕΜΠΟΡΙΚΗ, ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ Ή ΚΑΛΛΙΤΕΧΝΙΚΗ	9	3
<u>ΙΤΑΛΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΣ ΦΟΡΟΣ ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ	ΚΑΘΑΡΗ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ	54	24
<u>ΚΥΠΡΟΣ</u>	ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ	ΚΕΦΑΛΑΙΟΥΧΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ	18	11
<u>ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ</u>	ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ ΣΤΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΚΕΡΔΗ	91	31
<u>ΟΥΓΓΑΡΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΕ: ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΩΛΗΣΗ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ/Η ΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΚΑΙ ΣΕ ΤΙΜΗ ΚΟΣΤΟΥΣ ΤΩΝ ΑΓΟΡΑΣΜΕΝΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΤΩΝ ΥΛΙΚΩΝ	38	12

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΟΙ ΤΟΠΙΚΟΙ ΦΟΡΟΙ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

ΧΩΡΑ	ΟΝΟΜΑΣΙΑ ΦΟΡΟΥ	ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ	% ΣΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	% ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ
<u>ΒΕΛΓΙΟ</u>	ΠΡΟΣΘΕΤΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΤΟ ΦΟΡΟ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	Ο.Τ.Α.	ΑΠΟΛΥΤΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ. ΤΟ 2006 Ο ΜΕΣΟΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ ΗΤΑΝ ΣΤΟ 7,6%	36	16
<u>ΔΑΝΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	Ο.Τ.Α. ΚΑΙ ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ (ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2006 ΓΙΑ ΤΙΣ ΤΕΛΕΥΤΑΙΕΣ)	ΑΠΟΛΥΤΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ. ΩΣΤΟΣΟ, ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΕΧΟΥΝ «ΠΑΓΩΣΕΙ» ΑΠΟ ΤΟ 2002. ΤΟ 2005 20,8% ΓΙΑ ΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. 11,9% ΓΙΑ ΤΙΣ ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ	86	45
<u>ΙΤΑΛΙΑ</u>	ΠΡΟΣΘΕΤΟΣ ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	Ο.Τ.Α. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	Ο.Τ.Α.: ΡΥΘΜΙΖΟΜΕΝΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: ΠΡΟΣΘΕΤΟΣ ΦΟΡΟΣ 1,4%. ΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ «ΠΑΓΩΣΑΝ» ΑΠΟ ΤΟ 2002-2006	6 Ο.Τ.Α. 10 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	3 Ο.Τ.Α. 4 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ
<u>ΣΟΥΗΔΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	Ο.Τ.Α. ΚΑΙ ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ	ΑΠΟΛΥΤΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ: ΤΟ 2005, Ο ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α. ΗΤΑΝ ΣΤΑ 20,8%, ΕΝΩ ΓΙΑ ΤΙΣ ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ 10,8%	ΠΕΡΙΠΟΥ 100	69
<u>ΦΙΛΑΝΔΙΑ</u>	ΔΗΜΟΤΙΚΟΣ ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ	Ο.Τ.Α.	ΑΠΟΛΥΤΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ: ΤΟ 2005 ΜΕΣΟΣ	87	41

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΟΙ ΤΟΠΙΚΟΙ ΦΟΡΟΙ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

			ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ 18,29%, ΚΥΜΑΙΝΕΤΑΙ ΑΠΟ 16-21%		
--	--	--	--	--	--

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΤΟ 2005

ΧΩΡΑ	ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ	% ΣΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	% ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ
<u>ΑΥΣΤΡΙΑ</u>	ΦΟΡΟΣ ΜΙΣΘΟΥ ΚΑΙ Φ.Ε.Φ.Π.: ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ: 15,2% ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΥΟ ΦΟΡΩΝ Ο.Τ.Α.: 11,6% ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΔΥΟ ΦΟΡΩΝ	26 (ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ) 33 (Ο.Τ.Α.)	10 (ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ) 17 (Ο.Τ.Α.)
<u>ΒΕΛΓΙΟ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: ΜΕΡΟΣ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ +ΠΡΟΣΘΕΤΟΣ ΦΟΡΟΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ: ΜΕΡΟΣ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. ΒΑΣΕΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ	43	39
<u>ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.: 100% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	76	30
<u>ΓΕΡΜΑΝΙΑ</u>	ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ: 42,5% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α.: 15% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	33 (ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ) 33 (Ο.Τ.Α.)	23 (ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ) 14 (Ο.Τ.Α.)
<u>ΕΣΘΟΝΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.: 11,9% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	89	43
<u>ΙΣΠΑΝΙΑ</u>	ΑΥΤΟΝΟΜΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ: 33% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.+ ΠΡΟΣΑΡΜΟΣΜΕΝΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΒΑΣΗ ΕΠΑΡΧΙΕΣ: 1% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΕΣ ΕΠΑΡΧΙΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΕΙΣ ΑΝΩ ΤΩΝ 75.000 ΚΑΤΟΙΚΩΝ: 1,7% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	27 (ΑΥΤΟΝΟΜΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ)	15 (ΑΥΤΟΝΟΜΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ)
<u>ΙΤΑΛΙΑ</u>	ΓΙΑ ΤΙΣ 5 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΜΕ ΕΙΔΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ: ΜΕΤΑΒΛΗΤΟ ΜΕΡΙΔΙΟ ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. ΕΠΑΡΧΙΕΣ: 1% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α.: 6,5% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	9 (ΕΠΑΡΧΙΕΣ) 23 (Ο.Τ.Α.)	4 (ΕΠΑΡΧΙΕΣ) 10 (Ο.Τ.Α.)
<u>ΛΕΤΟΝΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.: 79% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	85	39
<u>ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.: 57,45% ΤΟΥ ΚΑΤΑ ΑΠΟΚΟΠΗ ΠΟΣΟΥ ΠΟΥ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΕΙ ΤΟ 70% ΤΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	84	29
<u>ΟΥΓΓΑΡΙΑ</u>	ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ: <1% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α.: 39% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	50	15

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΤΟ 2005

<u>ΠΟΛΩΝΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: 1,6% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ: 10,3% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α.: 39,3% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	15 (ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ) 90 (ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ) 45 (Ο.Τ.Α.)	8 (ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ) 12 (ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ) 18 (Ο.Τ.Α.)
<u>ΡΟΥΜΑΝΙΑ</u>	ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ: 13% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α.: 47% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. ΕΞΙΣΟΡΡΟΠΗΤΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: 22% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	30	26
<u>ΣΛΟΒΑΚΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: 23,5% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α.: 70,3% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	74	32
<u>ΣΛΟΒΕΝΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.: 35% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π.	70	40
<u>ΤΣΕΧΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: 9% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α.: 21% ΤΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ Φ.Ε.Φ.Π. Ο.Τ.Α. ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ: ΜΕΡΙΔΙΟ ΑΠΟ ΤΟ ΦΟΡΟ ΣΤΑ ΚΕΡΔΗ ΤΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΩΝ, ΟΠΩΣ ΚΑΘΟΡΙΖΕΤΑΙ ΑΠΟ ΦΟΡΜΟΥΛΑ	30 (ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ) 35 (Ο.Τ.Α.)	10 (ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ) 20 (Ο.Τ.Α.)

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΑΝΑ ΒΑΘΜΙΔΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΧΩΡΑ	ΒΑΘΜΙΔΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΦΟΡΟΙ ΩΣ % ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	ΙΔΙΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΩΣ % ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	ΙΔΙΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΩΣ % ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ
<i>ΚΡΑΤΗ ΜΕ ΜΙΑ ΒΑΘΜΙΔΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</i>				
<u>ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.	40	24	10
<u>ΦΙΛΑΝΔΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.	47	92	43
<u>ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ</u>	Ο.Τ.Α.	34	100	34
<u>ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.	35	14	5
<u>ΕΣΘΟΝΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.	49	9	4
<u>ΣΛΟΒΕΝΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.	57	30	17

<i>ΚΡΑΤΗ ΜΕ ΔΥΟ ΒΑΘΜΙΔΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</i>				
<u>ΔΑΝΙΑ</u>	ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ	57	96	55
	Ο.Τ.Α.	50	92	46
<u>ΛΕΤΟΝΙΑ</u>	ΕΠΑΡΧΙΕΣ	-	-	-
	Ο.Τ.Α.	47	-	-
<u>ΟΥΓΓΑΡΙΑ</u>	ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ	20	(50)	(10)
	Ο.Τ.Α.	32	44	14
<u>ΣΛΟΒΑΚΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	48	24	12
	Ο.Τ.Α.	43	27	12
<u>ΣΟΥΗΔΙΑ</u>	ΚΟΜΗΤΕΙΑΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ	70	100	70
	Ο.Τ.Α.	69	100	(69)
<u>ΤΣΕΧΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	35	Αμελητέο	Αμελητέο
	Ο.Τ.Α.	56	17	10
<u>ΙΡΛΑΝΔΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	-	-	-
	Ο.Τ.Α.	9	100	9
<u>ΟΛΛΑΝΔΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	24	100	24
	Ο.Τ.Α.	17	100	17
<u>ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ</u>	Ο.Τ.Α.	29	87	25
<u>ΡΟΥΜΑΝΙΑ</u>	Τ.Α.	88	14	12

<i>ΚΡΑΤΗ ΜΕ ΤΡΕΙΣ ΒΑΘΜΙΔΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</i>				
<u>ΓΑΛΛΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	38	90	35
	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	63	82	52
	Ο.Τ.Α.	52	100	15
<u>ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ</u>	ΤΟΠΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ	27	54	15
<u>ΙΣΠΑΝΙΑ</u>	ΑΥΤΟΝΟΜΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	52	35	18
	ΕΠΑΡΧΙΕΣ	(67)	(95)	(64)
	Ο.Τ.Α.	33	95	31
<u>ΙΤΑΛΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	45	77	34
	ΕΠΑΡΧΙΕΣ	40	91	37
	Ο.Τ.Α.	44	77	34
<u>ΠΟΛΩΝΙΑ</u>	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	56	-	-
	ΚΟΜΗΤΕΙΕΣ	14	-	-
	Ο.Τ.Α.	40	48	19

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΑΝΑ ΒΑΘΜΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

<i>ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ</i>				
<u>ΑΥΣΤΡΙΑ</u>	ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ	35	6	2
	ΒΙΕΝΝΗ	45	2	10
	Ο.Τ.Α.	52	37	19
<u>ΒΕΛΓΙΟ</u>	ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ	90	20	18
	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	50	100	50
	Ο.Τ.Α.	46	100	46
<u>ΓΕΡΜΑΝΙΑ</u>	ΟΜΟΣΠΟΝΔΑ ΚΡΑΤΗ	70	16	11
	ΕΠΑΡΧΙΕΣ	Αμελητέο	100	Αμελητέο
	Ο.Τ.Α.	44	61	27

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση:

1. ACIR, (1993), *State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, M-186.
2. Amaral D. F. (1993), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I: 2^a Edição, Livraria Almedina, Coimbra.
3. Anderson J., Wilson M., (2003), *New borders for a changing Europe: Cross-border cooperation and governance*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
4. A21L, (2006), *Indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale in Italia*, Segreteria Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, Modena.
5. Baldersheim H., (2002), *Democracy to multi-level governance: Trends in central-local relations in the Nordic counties*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
6. Batley R., Campell A., (1992), *The political executive: Politicians and management in European local government*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
7. Carvalho J. S., (1996), *Processo Orçamental das Autarquias Locais*, Livraria Almedina, Coimbra.
8. Cederschiold Carl, (2002), *New governance in the European Union*, published by the European commission, Stockholm.
9. Chandler J. A. (2002), *Local Government Today: Third Edition*, Manchester University Press, Manchester.
10. Clark T.N., *Old and new paradigms for urban research*, urban affairs review, vol.36, No.12000.
11. Committee of the regions, (2001), *Regional and local government in the European Union-Responsibilities and Resources*, European Communities, Belgium.
12. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Denmark*, Council of Europe, Strasbourg.

13. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Belgium*, Council of Europe, Strasbourg.
14. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Austria*, Council of Europe, Strasbourg.
15. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Finland*, Council of Europe, Strasbourg.
16. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of France*, Council of Europe, Strasbourg.
17. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Germany*, Council of Europe, Strasbourg.
18. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Italy*, Council of Europe, Strasbourg.
19. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Luxembourg*, Council of Europe, Strasbourg.
20. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Netherlands*, Council of Europe, Strasbourg.
21. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Portugal*, Council of Europe, Strasbourg.
22. Council of Europe, (1992), *Structure and operation of local and regional democracy, the case of Spain*, Council of Europe, Strasbourg.
23. Council of Europe, (1993), *Supervision and Auditing of Local Authorities action, Local and Regional Authorities in Europe*, Council of Europe, Strasbourg.

24. Council of Europe, (1998), *Management of Municipal Real Estate Property, Local and Regional Authorities in Europe*, Council of Europe, Strasbourg.
25. Dexia, (2002), *Local Finance in the 15 countries of the European Union 2nd Edition*, Dexia editions, Paris.
26. Dexia, (2004), *Local Finance in the 25 countries of the European Union*, Dexia editions, Paris.
27. Dexia, (2008), *Sub-National Governments in the European Union- Organisation, Responsibilities and finance*, Dexia editions, Paris.
28. Etherington David, (1997), *Local government and labour market policies in Denmark: is there an alternative to free market policies?* Routledge (Taylor and Francis Group), London.
29. Fender J., (2005), *The reform of local taxation in the light of the balance of funding review report*, mimeo, University of Birmingham.
30. Fleurke Frederik, (2006), *The European Union and the autonomy of sub-national authorities: Towards an analysis of constraints and opportunities in sub-national decision making*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
31. Garcia Rf. (2003), *La segunda descentralización. Bases para pactos locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid: CEPC.
32. Goldsmith Mike, (1992), *Local government*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
33. Goldsmith Mike, (1993), *The Europeanisation of local government*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
34. Gualini E. (2004), *Multi-level governance and Institutional Change. The Europeization of Regional Policy in Italy*, Italy.
35. Jabes J. (ed.), (March 28-20, 1996), *Financial Policies of Polish Local Governments in 1991-1994: Learning while Doing, Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*, proceedings from NISPAcee Annual Conference held in Tirana.

36. Jansson A., (1999), *Strategic environmental assessment for transport in four Nordic countries*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
37. Jeffery Charlie, (1997), *The regional dimension of the European Union: Towards a third level in Europe?* Frank Cass Publishers, London.
38. Jordahl H. (1999), *Merge municipalities, Higher debt on free-riding and the common pool problem in politics*, Routledge(Taylor and Francis Group), London.
39. Kautto M., (1999), *Nordic social policy: Changing welfare states*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
40. Kowalczyk, A., (2000), *Local government in Poland, Decentralization: Experiments and reforms*, Open Society Institute, Budapest.
41. Kersting, (2003), *Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency*, VS Verlag.
42. Local government in Sweden-organization, (2005), *Activities and finance*, Regeringskansliet, Sweden.
43. Loughlin John, (1996), *Europe of the regions and the Federalization of Europe*, Oxford Journals, Oxford.
44. Loughlin John, (2001), *Sub-national democracy in the European Union: Challenges and opportunities*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
45. Montin S., (1990), *Decentralisation and control: Central-local government relations in Sweden*, Policy Press, London.
46. Montin S., (2000), *Between fragmentation and co-ordination: The changing role of local government in Sweden*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
47. Musgrave R. A., Musgrave, P. B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice, 5th Edition*, McGraw-Hill, in Carvalho (1996).
48. Norland Ingrid T., Trygve Bjomees and Frans Coenen, (2003), Report no.1/03, Local agenda 21 in the Nordic strategies and local status, Prosus, Oslo.

49. Ortega L. (2004), *Comunidades Autónomas y Entes Locales*, in *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
50. Parlegio S. (1999): Guida europea all'Agenda 21 Locale. *La sostenibilità ambientale: line guida per l'azione locale*. Edizione italiana, Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Milano (versione originale: Hewitt Nicola, (1995), *European Local Agenda 21 Planning Guide. How to engage in longterm environmental action planning towards sustainability?* The International Council for Local Environmental Initiatives, Friburgo, Germania).
51. Patrick Le Gales, Christian Lequesne, (2000), *Regions in Europe*, Routledge, London.
52. Peteri G. (ed.), (2002), *Methods and Techniques of Managing Decentralisation Reforms in CEE Countries: The Polish Experience, Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Kulesza M., Open Society Institute, Budapest.
53. Peterson Olof, (1994), *The government and politics of the Nordic countries*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
54. Sandberg Siv, (2002), *Local government in Finland*, Abo Akademi University, Finland.
55. Stene Oyvind, (2000), *Land registration in Norway*, The world Bank, Oslo.
56. Steytler N. (2003), *District municipalities: Giving effect to shared authority in local government*, 7(2) *Law, Democracy and Development* p.227.
57. The association of Finish local and regional authorities, (2007), *The Finnish local government Act*, Helsinki.
58. The Ministry of the Interior and Health, (2002), *Municipalities and counties in Denmark*, published by the Ministry of the Interior and Health, Department of Economics, Denmark. Lars Lokke Rasmussen, (2005), *The local government reform – in brief*, published by the Ministry, Indenrigs-og,Sundhedsministeriet, Denmark.

59. UCLG (United Cities and Local Governments), (2008), *Decentralization and local democracy in the world*, Barcelona.
60. University of Cambridge, (2005), *Democracy in Europe: The impact of European integration*, published online by Cambridge University Press, Cambridge.
61. Vaxjo University, (2007), *Entrepreneurship and regional development*, Routledge (Taylor and Francis Group), London.
62. Vesperini Giulio, *Regional and local government in Italy: an overview, The first forty years of the Republic*, Unoversita degli studi della Tuscia, Viterbo, Italy.
63. Vetter A., Kersting N. (2003), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske & Burolich, Germany.
64. Watts R. (2002), *The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations*, in *Handbook of Federal Countries*, Forum of Federations 448, University press, chapter 7.
65. Werner Jan and Anwar Shah, *Equalization and local taxation in Denmark, Norway and Sweden*, Institute of local public finance working paper 02-2005 September, Sweden.

Ελληνόγλωσση:

66. Γεωργούλης Σ., (1997), *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
67. Δήμος Αθηναίων, (2004), *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδότης Δήμος Αθηναίων, Αθήνα.
68. Ελληνική εταιρεία τοπικής ανάπτυξης και αυτοδιοίκησης, (1999), *Οι δομές για την ισότητα και στην τοπική αυτοδιοίκηση*, Εκδότης ΕΕΤΑ, Αθήνα.
69. Επιτροπή των περιφερειών, (1996), *Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές στην Ευρώπη*, Ευρωπαϊκή Ένωση, Λουξεμβούργο.
70. Μαριάς Νότης, (2004), *Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των πολιτών και της αλληλεγγύης*, Παπαζήσης, Αθήνα.

71. Μούσης Νίκος, (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Παπαζήσης, Αθήνα.
72. Χρυσόχου Ν. Δημήτρης, (2003), *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Παπαζήσης, Αθήνα.
73. Quermonne Jean-Louis, (2005), *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Παπαζήσης, Αθήνα.
74. Yves Meny, (1996), *Συγκριτική πολιτική, Τόμος Α' και Β'*, Παπαζήσης, Αθήνα.
75. Χλέπας Νικόλαος Κομνηνός, (1994), *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Σάκκουλας, Αθήνα.
76. Χλέπας Νικόλαος Κομνηνός, (1998), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας: Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα.
77. Χλέπας Νικόλαος Κομνηνός, (2000), *Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης: Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*, Σάκκουλας, Αθήνα.

ΠΗΓΕΣ:

- Νόμοι:
1. Νόμος τοπικής αυτοδιοίκησης Νο.365, 17 Μαρτίου 1995, Φινλανδία.
 2. Νόμος τοπικής αυτοδιοίκησης Νο.107, Νορβηγία.
 3. Νόμος τοπικής αυτοδιοίκησης, Σουηδία.
 4. Νόμος τοπικής αυτοδιοίκησης, Δανία.
 5. Νόμος 565 της 24^{ης} Ιουνίου 2005.
 6. Νόμος 568 της 24^{ης} Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση της ρύπανσης του εδάφους.
 7. Νόμος 566 της 24^{ης} Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση του νόμου σχετικά με τις πρώτες ύλες.
 8. Νόμος 567 της 24^{ης} Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση του νόμου για τη προστασία της φύσης.

9. Νόμος 570 της 24^{ης} Ιουνίου 2005 για την επίτευξη διάφορων περιβαλλοντικών στόχων.

10. Νόμος 563 της 24^{ης} Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση του πολιτιστικού τομέα.

11. Νόμος 562 της 24^{ης} Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση των κανονισμών για τα μουσεία, της συντήρησης και οικοδόμησης των εκκλησιών και των νεκροταφείων.

12. LRHL (Ley reguladora de las Haciendas Locales).

13. RBRL, (Ley reguladora de las Bases del Regimen Local).

14. Act on local Self-government (1990), Poland.

15. Act on Self-government Employees (1990), Poland.

16. Act on Public Procurement (1994), Poland.

17. Act on County Self-government (1998), Poland.

18. Act on the Local Self-government of Warsaw (1994).

19. Act on Voivodship Self-government (1998), Poland.

20. Act on Division of Competence of Powers (1998).

21. Act on Local Taxes and Fees (1991), Poland.

22. Act on Local Government Revenues (1998), Poland.

23. Act on Bonds (1995), Poland.

Ηλεκτρονικές:

12. www.im.dk (Υπουργείο Εσωτερικών και Υγείας Δανίας).

13. www.kuntalitto.fi (Ένωση φινλανδικών και περιφερειακών αρχών).

14. siv.sandberg@abo.fi (Ινστιτούτο συγκριτικής σκανδιναβικής πολιτικής και διοίκησης).

15. www.scb.se (Στατιστική υπηρεσία Σουηδίας).

16. www.regeringen.se/finans (Υπουργείο Οικονομικών Σουηδίας).

17. www.ist.se (Ένωση των τοπικών αρχών και της ομοσπονδίας των νομαρχιακών συμβουλίων).

18. www.sou.gov (Σουηδική κυβέρνηση).

19. www.europa.com (Η δικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

20. <http://el.wikipedia.org> (Βικιπαίδεια, Η ελεύθερη εγκυκλοπαίδεια).

21. <http://www.infoplease.com/> (Δικτυακή εγκυκλοπαίδεια).

22. <http://www.citymayors.com>(Δικτυακή εφημερίδα).
23. www.eurostat.com (European statistics)
24. www.dexia.com
25. www.oecd.org
26. www.ifa.org : «Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση-Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης».