



**ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΜΕΛΕΤΗ
ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΤΟΥ ΣΟΥΗΔΙΚΟΥ
ΜΟΝΤΕΛΟΥ**

ΒΑΡΔΑΛΑΧΑΚΗ ΚΥΡΙΑΚΗ

A.M.: 322

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαυρομούστακου Ήβη

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης

Πανεπιστήμιο Κρήτης

Ρέθυμνο

Ιούλιος 2016

Copyright © Βαρδαλαχάκη Κυριακή, 2016

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της πτυχιακής εργασίας από το Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Τμήματος.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Έχουν ήδη περάσει 5 και πλέον χρόνια από τη μετάβαση από το πρόγραμμα «Καποδίστριας» στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» στα πλαίσια της διοικητικής διαίρεσης της Ελλάδας. Αυτή δε πραγματοποιήθηκε υπό τις καλύτερες συνθήκες, τόσο στην οργάνωσή της, όσο και στις οικονομικές συνθήκες υπό τις οποίες έλαβε χώρα και ξεκίνησε να εφαρμόζεται το νέο πρόγραμμα.

Η έλλειψη πόρων αποτελεί μείζον πρόβλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαχρονικά, πόσο δε μάλλον τα τελευταία χρόνια, στη διάρκεια των οποίων η χώρα ταλαιπωρείται από τη μεγαλύτερη και πιο παρατεταμένη ίσως οικονομική κρίση που έχει ποτέ βιώσει. Το θέμα της παρούσης εργασίας λοιπόν είναι το καθεστώς χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτό είναι διαμορφωμένο σήμερα κατά τη διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης».

Αρχικά, θεωρήθηκε σκόπιμη μια σύντομη αναφορά στη νομική βάση, δηλαδή τις συνταγματικές διατάξεις και τα βασικά νομοθετικά κείμενα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στη συνέχεια ακολουθεί περιγραφή της δομής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπως είναι σήμερα, αλλά και μια περιληπτική ανάλυση των οργάνων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης με ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της οικονομικής επιτροπής σε δήμους και περιφέρειες, εξαιτίας και του θέματος της εργασίας. Ακολούθως αναλύονται εκτενώς οι πηγές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι κατηγορίες στις οποίες αυτές χωρίζονται. Εν συνεχεία αναφέρονται τα προβλήματα και οι αδυναμίες της εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης», και ιδιαίτερα αυτά που έχουν να κάνουν με τα οικονομικά, ενώ παρουσιάζονται και πρόσφατες προτάσεις και διεκδικήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναφορικά με την επίλυση αυτών. Τέλος, παρουσιάζεται περιληπτικά η Τοπική Αυτοδιοίκηση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης των τελευταίων χρόνων σε αυτή. Σκοπίμως επιλέγεται η μελέτη περίπτωσης της Σουηδικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως ένα μοντέλο-πρότυπο όσον αφορά τη λειτουργία του για όλα τα υπόλοιπα. Ακολουθεί μια σύγκριση του μοντέλου αυτού με το Ελληνικό, με σκοπό την εξαγωγή συμπερασμάτων και τη λήψη ιδεών για βελτίωση του Ελληνικού μοντέλου στα πρότυπα ενός αντίστοιχου βέλτιστου.

Για τη συγγραφή της εργασίας μελετήθηκαν βιβλία, εκθέσεις, μελέτες, ομιλίες στατιστικά στοιχεία κ.ά.. Έγινε προσπάθεια οι πηγές να είναι όσο το δυνατόν πιο πρόσφατες, διότι το καθεστώς χρηματοδότησης αποτελεί προϊόν συχνών αλλαγών. Ωστόσο, αντλήθηκαν στοιχεία και από παλαιότερες πηγές με σκοπό κάποιες σύντομες ιστορικές αναδρομές.

ABSTRACT

There have already been passed more than 5 years since the transition from the program “Kapodistrias” to the program “Kallikratis” within the administrative division of Greece. Both the organizing and the economic conditions were not the most optimal at the time that the program started to be applied.

The lack of financial resources is a major problem of Local Government over time, especially throughout the last years that Greece suffers from the strongest economic crisis that has ever experienced. The subject of this research is the financial sources’ system of the Local Government, as it is currently configured with the program “Kallikratis”.

Initially, there exists a brief reference to the legal basis of the Local Government, the constitutional provisions and the basic legislation. After this exists a description of the current structure of the Local Government and also a brief analysis of the local and regional authorities with particular emphasis on the role of the economic committee in municipalities and regions, due to the topic of the research. Subsequently, there is an extensive analysis of the sources of financing of the Local Government and the categories in which they are divided. Then, we pinpoint the problems and the weaknesses of the implementation of program “Kallikratis”, particularly the economic ones, while at the same time we present recent proposals and demands of the Local Government regarding the solution of the problems above. Finally, there is a brief presentation of the Local Government of the European Union’s countries, and especially the impact that the current economic crisis had on them. We have knowingly selected the case study of the Swedish Local Government, as an ideal model for all the others. Below this, there exists a comparison of this model with the Greek one, in order to draw conclusions and take some ideas to help the improvement of the Greek model.

To write this research, I have examined plenty of books, reports, studies, speeches, statistical data etc. I tried these sources to be as recent as possible, because the financial system has been changing frequently. However, I obtained information by some older sources in order to redact some brief historical flashbacks.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1 ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ.....	10-12
1.1 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ.....	10
1.2 ΒΑΣΙΚΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ.....	12
2 Η ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».....	13-18
2.1 ΓΕΝΙΚΑ.....	13
2.2 ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	14
2.3 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	15
3 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.....	19-57
3.1 ΓΕΝΙΚΑ.....	19
3.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	20
3.3 ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ.....	22
3.3.1 ΓΕΝΙΚΑ.....	22
3.3.2 ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ ΔΗΜΩΝ.....	22
3.3.3 ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ.....	23
3.3.4 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΠΟΡΩΝ.....	24
3.4 ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	25
3.4.1 ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ.....	25
3.4.2 ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ.....	28
3.5 ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ.....	28
3.6 ΦΟΡΟΙ, ΤΕΛΗ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ.....	29

3.6.1 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ.....	29
3.6.2 ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ.....	32
3.6.3 ΕΙΣΦΟΡΕΣ.....	33
3.7 ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ.....	34
3.8 ΕΙΔΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ.....	36
3.9 ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ.....	37
3.10 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	39
3.10.1 ΓΕΝΙΚΑ.....	39
3.10.2 ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ.....	39
3.10.3 ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ.....	40
3.10.4 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ.....	41
3.11 ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ.....	42
3.11.1 ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	42
3.11.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΣΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	45
3.11.2.1 ΓΕΝΙΚΑ.....	45
3.11.2.2 ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ ΔΑΝΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ.....	45
3.11.2.3 ΤΟΜΕΙΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΚΑΙ ΛΕΠΤΟΜΕΡΕΙΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.....	45
3.11.2.4 ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	46
3.11.2.5 ΕΠΙΛΕΞΙΜΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΛΕΠΤΟΜΕΡΕΙΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ.....	46
3.11.2.6 ΕΠΙΛΕΞΙΜΑ/ΜΗ ΕΠΙΛΕΞΙΜΑ ΕΡΓΑ.....	48
3.11.2.7 ΕΡΓΑ ΣΥΜΠΡΑΞΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ.....	48
3.11.2.8 ESCROW ACCOUNT.....	49
3.12 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ, ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».....	49
3.12.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	49

3.12.2 ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΙ ΛΟΓΟΙ ΤΗΣ ΑΣΤΟΧΙΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	50
3.12.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	51
3.13 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΕΚΔΙΚΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	52
3.13.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	52
3.13.2 ΤΡΙΕΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	52
3.13.3 ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΜΑΛΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	53
3.13.4 ΤΟ ΝΕΟ Ε.Σ.Π.Α. ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	55
3.13.5 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ-ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ.....	56

4 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΥΤΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ.....58-78

4.1 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΥΤΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	58
4.1.1 ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ.....	58
4.1.2 ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	60
4.2 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ.....	61
4.2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	61
4.2.2 ΓΙΑΤΙ ΕΠΙΛΕΧΘΗΚΕ ΤΟ ΣΟΥΗΔΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	62
4.2.3 ΠΩΣ ΔΙΟΙΚΕΙΤΑΙ Η ΣΟΥΗΔΙΑ ΣΗΜΕΡΑ.....	64
4.2.4 ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	67

4.2.5 ΤΙ ΛΕΝΕ ΟΙ ΚΑΘ' ΥΛΗΝ ΑΡΜΟΔΙΟΙ.....	71
4.2.6 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΣΟΥΗΔΙΑΣ.....	73
4.2.6.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	73
4.2.6.2 ΜΕΡΙΚΑ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	73
4.2.6.3 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	74
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....	79-84

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

1.1 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Πριν περάσουμε στο κύριο θέμα της εργασίας, το καθεστώς χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι σημαντικό να εξεταστεί, έστω και περιληπτικά, η νομική βάση που διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τις λειτουργίες αυτής.

Το Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας του 1975, όπως αυτό αναθεωρήθηκε τα έτη 2001 και 2008, και πιο συγκεκριμένα τα άρθρα 101 και 102, αποτελεί σήμερα τη θεσμική βάση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αξίζει να σημειωθεί, ότι το 1986 πραγματοποιήθηκε επίσης αναθεώρηση του Συντάγματος, χωρίς ωστόσο αυτή να επηρεάσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση. (*Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 6*)

Πιο συγκεκριμένα, το Άρθρο 101 για τη Διοικητική Αποκέντρωση ορίζει ότι: 1) Η διοίκηση του κράτους ορίζεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2) Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3) Τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως ορίζει ο νόμος. (*Σπηλιωτόπουλος Επ. Π. & Μακρυδημήτρης Αντ., 2001, σ. 49 κεφ. 2 Γλυκερία Π. Σιούτη*) 4) Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρουν κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

Το Άρθρο 102 για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζει ότι: 1) Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Υπάρχει νόμος που καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους. 2) Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική

και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως ορίζει ο νόμος. 3) Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα. 4) Το κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως ορίζει ο νόμος. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως ορίζει ο νόμος. 5) Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (*Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 6*) Ως «αντάλλαγμα» γι' αυτό, το κράτος επιβάλλει με ρητό ορισμό στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης την υποχρέωση να παρουσιάζουν διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών τους. (*Σωτηρέλης Γιώργος Χ. & Ξηρός Θανάσης Γ., 2010, σ. 54*) Υπάρχει νόμος που ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος.¹ Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.² Υπάρχει ακόμη νόμος που ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό

¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι η διαδικασία αυτή παρουσιάζει διαχρονικά κάποια συγκεκριμένα προβλήματα. Αυτά πρωταρχικά εντοπίζονται στη μεγάλη χρονική καθυστέρηση με την οποία αποδίδονται αυτοί οι φόροι και τα τέλη στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το χρονικό αυτό διάστημα σε μερικές περιπτώσεις έφτανε μέχρι και το ένα έτος ή και περισσότερο και είχε ως συνέπεια η Τοπική Αυτοδιοίκηση να στερείται πολύτιμους πόρους, αδυνατώντας έτσι να πραγματοποιήσει έναν αξιόπιστο και ασφαλή προγραμματισμό δράσης με προοπτική. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, η οικονομική στενότητα που προέκυπτε επέφερε την αδυναμία εκτέλεσης ακόμη και των πιο βασικών λειτουργιών στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (*Σωτηρέλης Γιώργος Χ. & Ξηρός Θανάσης Γ., 2010, σ. 57*)

² Αυτό έρχεται να αντιμετωπίσει ένα επίσης διαχρονικό πρόβλημα στις σχέσεις κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όταν παραλειπόταν η μεταφορά των απαραίτητων πόρων παράλληλα με τις αρμοδιότητες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα οικονομικά αυτής επιβαρύνονταν περαιτέρω. Τα εμπόδια στην άσκηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων γινόντουσαν πρακτικά ανυπέρβλητα και αυτό είχε

και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.³

1.2 ΒΑΣΙΚΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

Ένα από τα Βασικότερα Νομοθετικά Κείμενα αναφορικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο Ν.1850/1989 (ΦΕΚ Α' 114) με τις επιφυλάξεις τα άρθρα 5, 7 (§2), 8 (§2) και 10 (§2), ο οποίος αφορά την «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας». Άλλα σχετικά κείμενα αποτελούν:

- Το Π.Δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21) «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», το οποίος ισχύει επίσης και για τις νέες Περιφέρειες του κράτους, όπως αυτές έχουν συσταθεί με το Ν. 3852/2010.
- Ο Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114 Α') «Κύρωση Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα», ο οποίος κωδικοποιεί σε ένα ενιαίο κείμενο τη νομοθεσία που ισχύει σχετικά με τη λειτουργία των δήμων και των κοινοτήτων.
- Ο Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α') «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», μέσω του οποίου πραγματοποιείται ανασυγκρότηση της διοικητικής δομής της χώρας σε επίπεδα Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού με δήμους και περιφέρειες, ενώ επίσης συστήνονται 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους, οι οποίες και υπεισέρχονται αυτοδίκαια από την πρώτη στιγμή λειτουργίας τους, καθώς και χωρίς άλλη διατύπωση, σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργούμενων κρατικών περιφερειών.

(Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 6,7, Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 1,2)

αρνητικές συνέπειες στις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες, αλλά και στις σχέσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την κρατική εξουσία. (Σωτηρέλης Γιώργος Χ. & Ξηρός Θανάσης Γ., 2010, σ. 57)

³ Αυτό αποτέλεσε ασφαλώς μια καινοτόμα κίνηση, ωστόσο προκάλεσε έναν αρχικό προβληματισμό εξαιτίας της πρόσκρουσής της σε κάποια συνταγματικά εμπόδια (Σωτηρέλης Γιώργος Χ. & Ξηρός Θανάσης Γ., 2010, σ. 56)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

2.1 ΓΕΝΙΚΑ

Αποτελεί διαχρονικό φαινόμενο, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα να οργανώνεται σε δύο βαθμούς. Τα τελευταία χρόνια επιδιώχθηκε η αναμόρφωση της δομής της συγκεκριμένης οργάνωσης, με σκοπό να μπορέσει να καταστεί η αυτοδιοίκηση άμεσα αποδοτικότερη, αποτελεσματικότερη, πιο λειτουργική, πιο υπεύθυνη, καθώς και πλέον διαφανής ως προς τη λειτουργία και τις υπηρεσίες που παρέχει στους πολίτες.

Κατευθυντήρια γραμμή για την τρέχουσα διοικητική διαίρεση της Ελλάδας αποτελεί το πρόγραμμα «Καλλικράτης», ένα πρόγραμμα που βρίσκεται σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2011. Σύμφωνα με τα παραπάνω, πραγματοποιήθηκε ανασυγκρότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού χωρικά και πληθυσμιακά σε μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, μέσω της συνένωσης δήμων και κοινοτήτων και νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Έτσι, η χώρα σήμερα έχει διαιρεθεί σε 325 δήμους (ΟΤΑ α' βαθμού), 13 περιφέρειες (ΟΤΑ β' βαθμού) και 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. (*Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 8-10*)

Σύμφωνα με το 2ο άρθρο του Καλλικράτη, οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενοι κατά τόπο και, συστημένοι ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, αποτελούν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού. Την εδαφική περιφέρεια του κάθε δήμου αποτελούν οι εδαφικές περιφέρειες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που συνενώθηκαν. Αυτές οι εδαφικές περιφέρειες αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου, υπό το όνομα του πρώην δήμου/κοινότητας. Ανάλογα με το μέγεθος του πληθυσμού της, η κάθε κοινότητα λαμβάνει τον τίτλο δημοτική ή τοπική.

Οι περιφέρειες, δηλαδή οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού, είναι αυτοδιοικούμενες κατά τόπο και αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Ο ρόλος τους περιλαμβάνει το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την υλοποίηση

πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής. Καθ' όλη τη διάρκεια τέλεσης της λειτουργίας τους δε πρέπει να παραβλέπονται οι εθνικές και οι ευρωπαϊκές πολιτικές.

Τους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δε πλαισιώνουν σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασία και συναλληλία, πάντα υπό το νόμο, τις κοινές συμφωνίες, καθώς και το συντονισμό διαφόρων κοινών δράσεων. (*«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, 2010, , άρθρα 1-4)

2.2 ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το σύστημα διακυβέρνησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι επανασχεδιασμένο βάσει των αρχών της συλλογικής λειτουργίας των οργάνων της αυτοδιοίκησης, της ενίσχυσης της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης και της θεσμοποιημένης συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών στη λήψη των αποφάσεων. Κύριος σκοπός αυτού αποτελεί η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης στη λήψη των αποφάσεων, μέσα στο πλαίσιο διευρυσμένων συνενώσεων, και η διαφανής και αποτελεσματική άσκηση των ενισχυμένων αρμοδιοτήτων δήμων και περιφερειών. (*Ξυλά – Παττακού και συν.*, 2012, σ. 12)

Τα τρέχοντα όργανα διοίκησης των δήμων είναι το δημοτικό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής, η εκτελεστική επιτροπή και ο δήμαρχος. Ο αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου καθορίζεται σύμφωνα με τον πληθυσμό του κάθε δήμου.

Επίσης, τα όργανα των δημοτικών κοινοτήτων είναι το συμβούλιο δημοτικής κοινότητας και ο πρόεδρος του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας, ενώ στις τοπικές κοινότητες είναι το συμβούλιο της τοπικής κοινότητας, ο πρόεδρος του συμβουλίου της τοπικής κοινότητας και ο εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας για όσες τοπικές κοινότητες έχουν μέχρι 300 κατοίκους. Ο αριθμός των μελών του συμβουλίου της κάθε δημοτικής ενότητας εξαρτάται από τον πληθυσμό αυτής. (*«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, 2010, άρθρα 7,8)

2.3 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Στα πλαίσια των οργάνων των Δήμων, στην παρούσα εργασία κρίνεται ωφέλιμο να αναλυθεί η λειτουργία της Οικονομικής Επιτροπής. Όπως εύκολα διαφαίνεται και από το όνομα αυτής, από την επιτροπή αυτή ασκούνται αρμοδιότητες οικονομικού ελέγχου και τακτικής παρακολούθησης της υλοποίησης του προϋπολογισμού του δήμου στον οποίο υπάγεται. Ακόμη, αναλαμβάνει την εισήγηση θεμάτων αναφορικά με την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών προς το δημοτικό συμβούλιο. Την Οικονομική Επιτροπή συγκροτούν ο δήμαρχος και ένας ορισμένος αριθμός δημοτικών συμβούλων, εκλεγμένων από το δημοτικό συμβούλιο. *(Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 13)*

Αναλυτικότερα, η Οικονομική Επιτροπή των δήμων: 1) Αναλαμβάνει τη σύσταση του προϋπολογισμού του δήμου. 2) Αναλαμβάνει τον έλεγχο και την υλοποίηση του παραπάνω προϋπολογισμού. Ακόμη, κάθε 3 μήνες υποβάλλει προς το δημοτικό συμβούλιο έκθεση με την κατάσταση των εσόδων και των εξόδων του δήμου. Η εν λόγω έκθεση περιλαμβάνει επίσης τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, ενώ είναι υποχρεωτικό να δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου. 3) Αναλαμβάνει τον προέλεγχο του απολογισμού. 4) Αναλαμβάνει τις όποιες αποφάσεις για έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, εκτός από αυτές που υπάγονται στις αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου. Ακόμη, λαμβάνει αιτιολογημένες αποφάσεις για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις. 5) Αναλαμβάνει την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη της διακήρυξης, τη διεξαγωγή και την κατακύρωση όλων των δημοπρασιών, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Έχει τη δυνατότητα για τη συγκρότηση επιτροπών, αποτελούμενων από μέλη της, από δημοτικούς ή δημοσίους υπαλλήλους ή ειδικούς επιστήμονες, για τη διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών. 6) Αναλαμβάνει να μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων, τον καταρτισμό των όρων αυτών και τη σχετική εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο. 7) Αναλαμβάνει τις αποφάσεις που απαιτούνται για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών. 8) Αναλαμβάνει την εισήγηση ετησίου σχεδίου διαχείρισης και αξιοποίησης της

περιουσίας του δήμου στο δημοτικό συμβούλιο. Στις αρμοδιότητές της είναι ακόμη η παρακολούθηση του εν λόγω σχεδίου και η ενημέρωση του δημοτικού συμβουλίου σχετικά με την πορεία εκτέλεσης αυτού. 9) Λαμβάνει αποφάσεις σχετικές με ζητήματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. 10) Αναλαμβάνει την εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο και την παρακολούθηση της υλοποίησης των σχεδίων κανονιστικών αποφάσεων του δήμου, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 73 παρ. 1B ν). 11) Λαμβάνει αποφάσεις σχετικές με την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές. 12) Λαμβάνει αποφάσεις σχετικές με την άσκηση όλων των ενδίκων βοηθημάτων και των ενδίκων μέσων. 13) Αναλαμβάνει τη λήψη αποφάσεων για το δικαστικό συμβιβασμό και την εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο για τον εξώδικο συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχουν αντικείμενο μέχρι ποσού 30.000€. 14) Λαμβάνει αποφάσεις σχετικές με την πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου, καθώς και για την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, σε όσους δήμους είτε δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία, είτε αυτοί που έχουν προσληφθεί δεν έχουν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια. Έχει επίσης τη δυνατότητα για ανάθεση της παροχής γνωμοδοτήσεων, μόνο εφόσον δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία. Ακόμη, με απόφασή της καθίσταται δυνατή, κατ' εξαίρεση, η ανάθεση σε δικηγόρο, εξώδικου ή δικαστικού χειρισμού, ανά υπόθεση, ζητημάτων ιδιαίτερης σημασίας για τα συμφέροντα του δήμου, ζητήματα δηλαδή που απαιτούν εξειδικευμένη γνώση ή εμπειρία.

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι παρέχεται η δυνατότητα στο δημοτικό συμβούλιο, μέσω ειδικής τροπολογίας και με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του να αποφασίζει ότι θα αναλάβει το ίδιο την άσκηση κάποιων εκ των προαναφερθέντων αρμοδιοτήτων, εφόσον κάποιο θέμα είναι ιδιαίτερα σοβαρό. Επίσης, εφόσον η απόλυτη πλειοψηφία των μελών της οικονομικής επιτροπής λάβει σχετική ειδική απόφαση, έχει τη δυνατότητα να παραπέμψει συγκεκριμένο θέμα της αρμοδιότητάς της στο δημοτικό συμβούλιο για τη λήψη απόφασης. Αυτό συμβαίνει αν κριθεί ότι πρόκειται για θέμα ιδιαίτερης σοβαρότητας. (*«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, 2010, άρθρο 72)

Τα τρέχοντα όργανα διοίκησης των περιφερειών είναι ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η

εκτελεστική επιτροπή. Ο αριθμός των μελών του περιφερειακού συμβουλίου μιας περιφέρειας εξαρτάται από τον πληθυσμό της. (*«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, 2010, άρθρο 113)

Όπως και στους δήμους, έτσι και στα πλαίσια των οργάνων των Περιφερειών επισημαίνεται η ύπαρξη της Οικονομικής Επιτροπής. Η επιτροπή αυτή, παρομοίως με αυτή των δήμων, ασκεί τον οικονομικό έλεγχο και την παρακολούθηση της υλοποίησης του προϋπολογισμού της περιφέρειας στην οποία υπάγεται. Την Οικονομική Επιτροπή κάθε περιφέρειας συγκροτούν ο περιφερειάρχης ή ο οριζόμενος από αυτόν αντιπεριφερειάρχης, ως πρόεδρος, ενώ συμμετέχουν και ορισμένοι περιφερειακοί σύμβουλοι ο οποίοι εκλέγονται για το σκοπό αυτό από το περιφερειακό συμβούλιο. (*Ξυλά – Παττακού και συν.*, 2012, σ. 15)

Αναλυτικότερα, η Οικονομική Επιτροπή των περιφερειών: 1) Αναλαμβάνει να καταρτίσει σχέδιο του προϋπολογισμού της περιφέρειας, καθώς και τη σχετική εισήγησή του στο περιφερειακό συμβούλιο προς ψήφιση. 2) Αναλαμβάνει να καταρτίσει, να επεξεργαστεί και να προελέγξει τον απολογισμό, καθώς και την υποβολή της σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο. 3) Αναλαμβάνει να καταρτίσει τους όρους, να συντάξει τις διακηρύξεις, να διεξάγει και να κατακυρώσει κάθε μορφής δημοπρασίες και διαγωνισμούς, καθώς και να συγκροτήσει τις ειδικές επιτροπές διεξαγωγής και αξιολόγησης, αποτελούμενες από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, υπαλλήλους της περιφέρειας ή δημοσίους υπαλλήλους. 4) Αναλαμβάνει να μελετήσει τις ανάγκες σύναψης δανείων, να καθορίσει τους όρους τους και τέλος να υποβάλει σχετική εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο. 5) Αναλαμβάνει την άσκηση όλων των ένδικων βοηθημάτων και των ένδικων μέσων, καθώς και την παραίτηση από αυτά. 6) Αναλαμβάνει να υποβάλει προσφυγές στις διοικητικές αρχές. 7) Αναλαμβάνει το συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης με αντικείμενο μέχρι ποσού 15.000€. Δεν επιτρέπεται συμβιβασμός ή κατάργηση δίκης για απαιτήσεις μισθών, επιδομάτων, αποζημιώσεων, εξόδων παράστασης, εξόδων κίνησης και γενικά μισθολογικών παροχών οποιασδήποτε μορφής, με εξαίρεση εκείνες για τις οποίες το νομικό ζήτημα έχει επιλυθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου. 8) Αναλαμβάνει να προσλάβει δικηγόρο και να ανακαλέσει την πληρεξουσιότητά του όταν δεν έχει προσληφθεί δικηγόρος με πάγια αντιμισθία ή ο προσληφθείς δεν έχει δικαίωμα παράστασης στο δικαστήριο που είναι διάδικος η περιφέρεια.

Αξίζει κι εδώ να σημειωθεί ότι το περιφερειακό συμβούλιο έχει τη δυνατότητα μέσω ειδικής αιτιολογίας και με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, να αποφασίζει την άσκηση από το ίδιο κάποιων εκ των προαναφερθέντων αρμοδιοτήτων. Αυτό συμβαίνει σε περιπτώσεις ιδιαίτερα σοβαρών θεμάτων. Ακόμη, παρέχεται η δυνατότητα στην οικονομική επιτροπή, μέσα από ειδική απόφαση που θα έχει ληφθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών της, να παραπέμπει στο περιφερειακό συμβούλιο για τη λήψη απόφασης συγκεκριμένο θέμα της αρμοδιότητάς της, με πρόσχημα την ιδιαίτερη σοβαρότητα αυτού. (*«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, 2010, άρθρο 176)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

3.1 ΓΕΝΙΚΑ

Έχοντας εξετάσει όσο κρίθηκε απαραίτητο τη νομική βάση και τη δομή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορούμε να περάσουμε στο κύριο θέμα της παρούσας εργασίας, εμβαθύνοντας πλέον στα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πιο συγκεκριμένα στα έσοδα αυτής.

Το μείζον οικονομικό πρόβλημα που η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει διαχρονικά, αλλά και περισσότερο σήμερα στην εποχή της μεγάλης και παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, είναι η έλλειψη πόρων ώστε να χρηματοδοτεί τις δαπάνες της. Μάλιστα, ενώ οι δαπάνες παρουσιάζουν διαρκή αύξηση, τα έσοδα δε δείχνουν ανάλογη μεταβλητότητα, σημειώνοντας αντιθέτως στις περισσότερες περιπτώσεις σημαντική μείωση. (Σωτηρέλης Γιώργος Χ. & Ξηρός Θανάσης Γ., 2010, σ. 58) Μέσα σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον όπως το σημερινό, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσπαθούν και οφείλουν να επιβιώσουν, να γίνουν ανταγωνιστικοί και να αποτελέσουν τα όργανα εκείνα που θα συνεισφέρουν ενεργά στην οικονομική ανάπτυξη.

Η πολυσυνθετικότητα του ρόλου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα, καθώς και η πληθώρα άμεσων ή έμμεσων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν αυτοί, εν μέσω τεράστιων κρατικών δημοσιονομικών προβλημάτων, κάνουν περισσότερο επιτακτική από ποτέ την ανάγκη εξεύρεσης πόρων. Οι πόροι αυτοί επιβάλλεται να είναι επαρκείς έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν όλα τα προαναφερθέντα προβλήματα, αλλά και να δοθεί η απαραίτητη ώθηση για την οικονομική ανάπτυξη, με την Τοπική Αυτοδιοίκηση να διαδραματίζει τον καθοριστικό ρόλο που της αναλογεί σε αυτή. («ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 3)

Ένας από τους βασικούς στόχους του προγράμματος «Καλλικράτης» είναι ο όσο το δυνατόν μεγαλύτερος περιορισμός της ανάμειξης του κράτους στη διαδικασία της είσπραξης φόρων και τελών υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μία από τις

επιδιώξεις του συνεπώς ήταν η φορολογική αποκέντρωση, η οποία δε μεταφράζεται σε καμία περίπτωση σαν νέοι φόροι και επιπλέον υποχρεώσεις των φορολογουμένων πέραν των ήδη υφισταμένων. Αντιθέτως, αντικατοπτρίζει τη διαδικασία της μεταφοράς προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση των φορολογικών πόρων που πριν εισέπραττε το κράτος. Ουσιαστικά δηλαδή αποτελεί ένα νέο φορολογικό σύστημα, το οποίο είναι προσαρμοσμένο ανάλογα με τα ειδικά χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής. Προκειμένου να είναι στην πράξη αξιόπιστο, αποτελεσματικό και πειστικό, το σύστημα αυτό επιβάλλεται να χαρακτηρίζεται συνεχώς από απλότητα, διαφάνεια, αλλά και να είναι εύκολα κατανοητό. (Σωτηρέλης Γιώργος Χ. & Ξηρός Θανάσης Γ., 2010, σ. 60,61)

Πιο συγκεκριμένα, η εισηγητική έκθεση του νόμου για το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναφέρει ότι προτεραιότητες αυτού είναι:

- Να στηριχθούν ουσιαστικά οικονομικά οι δύο βαθμίδες Αυτοδιοίκησης, συνδέοντας τους πόρους αυτών με το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και το Φόρο Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας.
- Να αποδοθούν πλήρως οι αναγκαίοι πόροι για να υπάρξει η δυνατότητα άσκησης των απονεμόμενων πρόσθετων αρμοδιοτήτων.
- Να ελέγχεται και να περιορίζεται ο δανεισμός μέσα από τη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων.
- Να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα των υπερχρεωμένων δήμων.
- Να υπάρχει διαφάνεια και προγραμματισμός στα οικονομικά των δήμων και των περιφερειών, καθώς και ειδική μέριμνα για τη δίκαιη κατανομή των πόρων μέσα σε αυτούς.
- Να υπάρξει καθολική υπαγωγή ελέγχου στη διαχείριση των δήμων, των νομικών τους προσώπων και των περιφερειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

(«ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 3)

3.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε δύο κύριες κατηγορίες, στα τακτικά και στα έκτακτα.

Τακτικά έσοδα είναι εκείνα που προέρχονται από:

- θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι - Κ.Α.Π.)
- έσοδα της κινητής και προσόδους της ακίνητης περιουσίας
- ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- φόρους, τέλη, δικαιώματα, εισφορές και
- τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές.

Έκτακτα έσοδα είναι εκείνα που προέρχονται από:

- δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες
- διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων
- συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε επιχειρηματική δραστηριότητα
- κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις
- έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών
- επιχορηγήσεις για επενδύσεις και
- κάθε άλλη πηγή

(Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 4, Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 33, Σαββαΐδου Κ., 2009, σ. 19-21)

Οι βασικότερες πηγές από τις οποίες χρηματοδοτείται η Τοπική Αυτοδιοίκηση φαίνεται να είναι οι τακτικές και έκτακτες επιχορηγήσεις που προέρχονται από το κράτος, και ιδιαίτερα οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) που αποδίδονται κάθε χρόνο από τον κρατικό προϋπολογισμό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. (Rosen Harvey S. και συν., 2009, σ. 728)

Αξίζει να αναφερθεί, σαν ένα αξιοσημείωτο ιστορικό στοιχείο, η σημασία των τακτικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα οποία κατά την περίοδο 1974 - 1980 αποτελούσαν το 70% περίπου από τα συνολικά της έσοδα. Από το 1981 και μετά ωστόσο, αυτό αλλάζει. Συνεπώς, το 1984 το αντίστοιχο ποσοστό φτάνει το 58%, σαφώς μειωμένο σημαντικά.

Η όλο και μεγαλύτερη αύξηση του ποσοστού των εκτάκτων εσόδων μπορεί να δικαιολογηθεί από τις έντονες αυξήσεις που χαρακτήριζαν τις έκτακτες επιχορηγήσεις και τα δάνεια εκείνα τα χρόνια, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συνεχής αυτή αύξηση όμως της σημασίας των εκτάκτων εσόδων, που ήταν προϊόν της παραπάνω προσπάθειας, επέφερε σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις μέσα από την παράλληλη αύξηση του βαθμού εξάρτησης των Οργανισμών Τοπικής

Αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση. Αυτό απέτρεπε την ασφαλή δημιουργία συνθηκών προγραμματισμού και ορθολογικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. (Τάσος Νίκος, 1988, σ. 25)

3.3 ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ (Κ.Α.Π.)

3.3.1 ΓΕΝΙΚΑ

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι είναι θεσμοθετημένοι πόροι, τους οποίους αποδίδει το κράτος από τον κρατικό προϋπολογισμό κάθε χρόνο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Είναι μία από τις σημαντικότερες μορφές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ουσιαστικά αποτελούν μια μορφή τακτικών επιχορηγήσεων⁴.

3.3.2 ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ ΔΗΜΩΝ

Πιο συγκεκριμένα, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) των Δήμων αποτελούν τους πόρους που αποδίδει το κράτος κάθε χρόνο στους δήμους. Οι πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού που τροφοδοτούν αυτούς τους πόρους είναι: 1) Ο Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.), σε ποσοστό 20% των ετήσιων συνολικών εισπράξεων αυτού. 2) Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), σε ποσοστό 12% των ετήσιων συνολικών εισπράξεων αυτού. 3) Ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ), σε ποσοστό 50% των ετήσιων συνολικών εισπράξεων αυτού.

Από αυτά τα ποσά, στην κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων συντελούν τα 2/3 των εσόδων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, καθώς και όλα τα έσοδα από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας. Το υπολειπόμενο 1/3 των εσόδων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων καλύπτει διάφορες επενδυτικές δαπάνες των δήμων.

Τα χαρακτηριστικά που καθορίζουν την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στους δήμους είναι δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά. Η κατανομή αυτή γίνεται έπειτα από πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, έχοντας λάβει υπόψη αυτά τα

⁴ Οι επιχορηγήσεις και οι επιμέρους κατηγορίες στις οποίες χωρίζονται θα αναλυθούν παρακάτω.

χαρακτηριστικά. Ένα στοιχείο που συνεκτιμάται επιπλέον των ανωτέρω χαρακτηριστικών είναι η διοικητική υποστήριξη που παρέχει ο δήμος για να εξυπηρετήσει τις λειτουργικές ανάγκες άλλων δήμων, ενώ ιδιαίτερη στάθμιση λαμβάνουν και οι πάγιες ανάγκες για εξυπηρέτηση των ορεινών και νησιωτικών δήμων. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 33)

Η επιλογή των φόρων που αναφέρονται παραπάνω έγινε εξαιτίας της δυναμικότητας αυτών, η οποία είναι η εντονότερη σε σχέση με τους υπόλοιπους φόρους του φορολογικού μας συστήματος. Εξαιτίας αυτού, διασφαλίζεται ότι οι πόροι της αυτοδιοίκησης θα είναι επαρκείς αρχικά στο παρόν και εν συνεχεία και στο μέλλον. Επιπλέον, ο συνδυασμός των φόρων αυτών παρέχει σταθερότητα στις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου. («ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 3)

3.3.3 ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) των Περιφερειών, όπως στους δήμους, είναι με τη σειρά τους οι πόροι με τους οποίους τροφοδοτεί το κράτος οικονομικά τις περιφέρειες. Οι πηγές εσόδων που χρησιμοποιεί ο κρατικός προϋπολογισμός για να εξυπηρετήσει αυτούς τους πόρους είναι: 1) Ο Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, σε ποσοστό 2,40% των ετήσιων συνολικών εισπράξεων αυτού. 2) Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας, σε ποσοστό 4% των ετήσιων συνολικών εισπράξεων αυτού.

Ο καθορισμός των ποσοστών που προορίζονται για να καλυφθούν οι λειτουργικές και επενδυτικές δαπάνες των περιφερειών, πραγματοποιείται μέσα από κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, αφότου ληφθεί η γνώμη της Ένωσης Περιφερειών. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι κατανέμονται στις περιφέρειες έπειτα από πρόταση της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας με βάση τα δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά τους, αλλά και το κριτήριο της άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 33,34)

3.3.4 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ ΠΟΡΩΝ

Από τη 01/01/1999 τα κριτήρια κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων είναι συγκεκριμένα και αντικειμενικά. Αυτά είναι: 1) το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης. 2) το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου. 3) ο ορεινός, πεδινός ή νησιωτικός χαρακτήρας του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. 4) το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων. 5) το μέγεθος του πληθυσμού. 6) οι διακυμάνσεις του πληθυσμού και η δημογραφική τάση. 7) οι κλιματολογικές συνθήκες. 8) ο αριθμός των σχολικών αιθουσών. 9) οι περιβαλλοντικές συνθήκες. (Καλλιαντάσης Γ., 2009, σ. 52,53)

Ωστόσο, ο Πρόεδρος Επιτροπής Οικονομικών – μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΕ, κύριος Δημήτρης Τσιαντής, παρουσίασε μετά από μελέτη της ΕΕΤΑ⁵ και συνεχείς συνεδριάσεις της οικονομικής επιτροπής της ΚΕΔΕ τις βασικές αρχές για το νέο τρόπο κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, όπως αυτός συζητιέται. Αρχικά όμως ετέθησαν κάποιες παραδοχές όπως: 1) Τα κριτήρια κατανομής που προτείνονται να σχετίζονται με το άρθρο 259 του Ν.3852/2010, δηλαδή του προγράμματος «Καλλικράτης». 2) Οι επιπλέον χρηματοδοτήσεις που σχετίζονται με μεταβιβασμένες στους δήμους αρμοδιότητες την περίοδο 2001-2012, οι οποίες έχουν ενσωματωθεί στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, να αποτελούν ξεχωριστή χρηματοδότηση. 3) Ο πληθυσμός που θα χρησιμοποιηθεί να είναι ο πραγματικός, προσαρμόζοντας όπου χρειάζεται τις ακραίες περιπτώσεις. 4) Να τεθεί ανώτατο όριο στις μειώσεις που επιδέχονται οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι σε σχέση με το αντίστοιχο ποσό του 2013, με τη μείωση να πραγματοποιείται αναλογικά με τις αναμενόμενες αυξήσεις που παρατηρούνται σε δήμους.

Τα προτεινόμενα κριτήρια κατανομής είναι: 1) Ελάχιστο κόστος λειτουργίας – Πληθυσμός. Το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των δήμων εμπεριέχει όλες εκείνες τις δαπάνες που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους. Για να προσδιορίζεται ευκολότερα η χρηματοδότηση του ελάχιστου κόστους λειτουργίας, οι δήμοι κατηγοριοποιήθηκαν σε τρεις κατηγορίες (Α. Μητροπολιτικές περιοχές – Περιφέρεια Αττικής πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης, Β. Ηπειρωτικοί δήμοι, Γ. Νησιωτικοί δήμοι). Κάθε μία από τις κατηγορίες αυτές χωρίζεται σε επιμέρους υποκατηγορίες με βάση τον πληθυσμό

⁵ ΕΕΤΑ: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

και η χρηματοδότηση πραγματοποιείται αντιστοιχίζοντας συγκεκριμένο ποσό ανά κάτοικο. 2) Έκταση 3) Διοικητικά – Δημοτική αποκέντρωση. Περιλαμβάνει δημοτικές ενότητες (αριθμός ανά δήμο), δημοτικές/τοπικές κοινότητες (αριθμός ανά δήμο) και οικισμούς (αριθμός ανά δήμο). 4) Διοικητική υποστήριξη. Οι πρωτεύουσες και οι έδρες νομών παρουσιάζουν αυξημένο κόστος λειτουργίας εξαιτίας της διοικητικής υποστήριξης που παρέχουν σε άλλους δήμους, αλλά και των εξωτερικών επιβαρύνσεων που προέρχονται από τη διοικητική τους θέση. Οι δήμοι αυτοί που παρέχουν διοικητική εξυπηρέτηση ταξινομούνται σε πέντε κατηγορίες με βάση το επίπεδο αυτής. 5) Προσδιορισμός ορεινότητας. Αποτελεί πολύ δύσκολο εγχείρημα και προτείνεται η κατανομή να είναι παρόμοια με αυτή της διοικητικής υποστήριξης, αντιστοιχώντας συγκεκριμένο ποσό ανά κάτοικο του ορεινού διαμερίσματος και πάντα σε συνάρτηση με το συνολικό πληθυσμό του δήμου. 6) Νησιωτικότητα. Αυτή συμπεριλαμβάνεται στο ελάχιστο κόστος με ποσό αυξημένο ανά κάτοικο. Επιπλέον προτείνεται περαιτέρω χρηματοδότηση για νησιωτικούς δήμους με πληθυσμό κάτω από 6.000 κατοίκους. («ΚΕΔΕ: Η πρόταση για το νέο τρόπο κατανομής των ΚΑΠ», 30/5/2013, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kedei-protasi-gia-ton-neo-tropo-katanomis-ton-kap/>) Πρόσφατα, σε ομιλία του στην ΠΕΔ⁶ Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης, ο Υπουργός Εσωτερικών κύριος Παναγιώτης Κουρουμπλής έθεσε στο τραπέζι την πρόταση να συμπεριληφθούν στα υπόλοιπα κριτήρια κατανομής και αυτά της έκτασης, της μορφολογίας αλλά και της ιστορικότητας του κάθε δήμου, εκτός από το πληθυσμιακό. («Αλλαγή στα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ προανήγγειλε ο Κουρουμπλής», 27/5/2016, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/allagi-sta-kritiria-katanomis-ton-kap-proaningeile-o-kouroumplis/>)

3.4 ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3.4.1 ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

Όσον αφορά την Περιουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Ακίνητη Περιουσία Δήμων αποτελεί το σύνολο των ακινήτων που ανήκουν σε αυτούς. Πιο συγκεκριμένα, η περιουσία αυτή μπορεί να διακριθεί σε: 1) Δημόσια (Δημοτική) περιουσία, την οποία

⁶ ΠΕΔ: Περιφερειακή Ένωση Δήμων

αποτελούν ακίνητα που εξυπηρετούν άμεσα το δημόσιο συμφέρον και μπορούν να διακριθούν σε αυτά που είναι κοινόχρηστα και σε αυτά που είναι προορισμένα για να εξυπηρετήσουν δημοτικούς σκοπούς. Ενδεικτικά, τα κοινόχρηστα περιλαμβάνουν οδούς, πλατείες, άλση, πάρκα, κήπους, παιδικές χαρές, χώρους αναψυχής κ.ά. που ανήκουν στους δήμους, εφόσον δεν ορίζεται κάτι διαφορετικό από το νόμο, και διατίθενται από αυτούς για άμεση εξυπηρέτηση των πολιτών. Στα κινητά ή ακίνητα που προορίζονται για εξυπηρέτηση δημοτικών σκοπών περιλαμβάνονται δημοτικά καταστήματα, δίκτυα ύδρευσης-αποχέτευσης, εγκαταστάσεις διαχείρισης απορριμμάτων και βιολογικών καθαρισμών, κτήρια πολιτιστικών-καλλιτεχνικών χρήσεων, αθλητικές εγκαταστάσεις, σχολεία, νεκροταφεία, κέντρα αποτέφρωσης νεκρών, δημοτικές αγορές, σφαγεία, κτήρια και εγκαταστάσεις παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, αιγιαλός, παραλία, όχθες και παρόχθιες ζώνες μεγάλων λιμνών και πλεύσιμων ποταμών κ.ά. Βρίσκονται στη διάθεση των δημοτικών αρχών για τη διεύθυνση και ρύθμιση όλων των τοπικών υποθέσεων, έχοντας ως στόχο να προστατεύουν, να αναπτύσσουν και να βελτιώνουν συνεχώς τα συμφέροντα και την ποιότητα ζωής των τοπικών κοινωνιών. 2) Ιδιωτική περιουσία, η οποία ενδεικτικά περιλαμβάνει οικοπέδα, κτήρια, διαμερίσματα και άλλα αστικά ακίνητα, αγροτεμάχια, αγροτικές κατασκευές και άλλα αγροτικά ακίνητα, μεταλλεία, ορυχεία, λατομεία, ιαματικές πηγές, αλυκές, ιχθυοτροφεία, δάση-δασικές εκτάσεις, βοσκότοποι. Ακίνητα σαν αυτά που βρίσκονται υπό την κυριότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν εξυπηρετούν άμεσα κανένα δημόσιο συμφέρον. Η διαφορά της ιδιωτικής περιουσίας από τη δημόσια, είναι ότι στην πρώτη εφαρμόζονται οι διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου, ενώ στη δεύτερη του δημόσιου δικαίου. Οι ιδιώτες έχουν τη δυνατότητα να διαθέτουν την περιουσία τους χωρίς περιορισμούς, την ώρα που οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζονται από ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις, ορισμένες στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Οι ουσιαστικές αφορούν το σκοπό της διάθεσης και την απαιτούμενη ωφέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ οι διαδικαστικές τη λήψη αποφάσεων συγκεκριμένων αιρετών οργάνων, όπως η οικονομική επιτροπή, είτε ακόμη στην τήρηση της διαδικασίας της δημοπρασίας. Ένα ακόμη αξιοσημείωτο χαρακτηριστικό είναι ότι η ιδιωτική περιουσία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπόκειται σε χρησικτησία και παρέχεται η δυνατότητα απαλλοτρίωσης. 3) Βοσκές – Βοσκότοπους,

οι οποίοι διατίθενται προς εκμετάλλευση στους δήμους με αποκλειστικό σκοπό την ικανοποίηση κτηνοτροφικών αναγκών.

Όσον αφορά τη διαχείριση και την εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας που έχει στη διάθεσή της η Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι υποχρέωση των δήμων να διατηρούν, να εξασφαλίζουν την προστασία και να διαχειρίζονται την περιουσία που βρίσκεται υπό την κυριότητά τους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι υπάρχει ένα σύνολο ειδικών ρυθμίσεων που ισχύουν σχετικά με τη διαχείριση και εκμετάλλευση της δημοτικής περιουσίας η οποία μπορεί να επιφέρει έσοδα. Οι κυριότερες εξ αυτών αφορούν την:

- Εκποίηση ακινήτων, υπό την προϋπόθεση όμως να προκύπτει ωφέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τέτοια ακίνητα συναντώνται στην ιδιωτική περιουσία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ η εκποίηση αυτών πραγματοποιείται μέσω δημοπρασίας. Τέλος, το Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών αναλαμβάνει τη διαδικασία της εκτίμησης της αγοραίας αξίας των ακινήτων αυτών, έτσι ώστε να καταρτιστεί η σύμβαση μεταβίβασης της κυριότητας ακινήτων ή σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων.
- Εκποίηση ακινήτων με χρηματοδοτική μίσθωση, το λεγόμενο leasing.
- Εκμίσθωση ακινήτων.
- Εκμίσθωση δημοτικών καλλιεργήσιμων εκτάσεων, με σκοπό τη γεωργική ή δενδροκομική καλλιέργειά τους.
- Απευθείας εκμίσθωση του δικαιώματος εκμεταλλεύσεως λατομείων αδρανών υλικών και λατομείων μαρμάρων.
- Δωρεάν παραχώρηση κυριότητας δημοτικών ακινήτων σε αθίγγανους και ομογενείς, οι οποίοι είναι ενταγμένοι σε κρατικά προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης.

Οι διατάξεις που βρίσκονται σε ισχύ στους δήμους και αφορούν τη διαχείριση και εκμετάλλευση της περιουσίας τους εφαρμόζονται αναλογικά και στα νομικά πρόσωπα αυτών. Εξαιρέση αποτελούν επιχειρήσεις μέσα σε αυτούς που λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας.

Κάτι αντίστοιχο ισχύει επίσης και για τη διατήρηση και προστασία της περιουσίας των περιφερειών. Στην ακίνητη περιουσία των περιφερειών περιλαμβάνονται ακίνητα

που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία, τα οποία είναι συνήθως κτήρια που στεγάζουν διάφορες υπηρεσίες των περιφερειών. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 34,35)

Διαχρονικό πρόβλημα για τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την ακίνητη περιουσία της αποτελούσε μια συνήθης πρακτική ορισμένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εκμισθώνουν τα ακίνητά τους σε τιμές πολύ χαμηλότερες των πραγματικών αξιών τους. Αυτό γινόταν με σκοπό το πολιτικό όφελος που θα απολάμβαναν και το οποίο εκτιμούσαν ότι θα είναι μεγαλύτερο από το οικονομικό κόστος που συνόδευε την τακτική αυτή. (Τάσος Νίκος, 1988, σ. 36)

3.4.2 ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

Εκτός της ακίνητης περιουσίας τους όμως, οι δήμοι και οι περιφέρειες διαθέτουν και κινητή περιουσία. Σε αυτή μπορούν να περιλαμβάνονται χρηματικά διαθέσιμα τραπεζών, αξίες, όπως χρεόγραφα, μηχανήματα και εξοπλισμός. Η κινητή περιουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καταγράφεται στα οικεία βιβλία δήμων και περιφερειών. Την προστασία, διατήρηση και διαχείριση αυτής διέπουν οι ισχύουσες προς τούτο διατάξεις. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 35)

Οι πρόσοδοι από την κινητή περιουσία δεν αποτελούν ιδιαίτερα αξιόλογη πηγή εσόδων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Κάτι που θα μπορούσε να αλλάξει αυτό το γεγονός είναι η πρόταση να δοθούν μεγαλύτερες ελευθερίες στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναφορικά με τις κινήσεις τοποθέτησης των χρηματικών τους υπολοίπων, έτσι ώστε να αποκομίζουν το μέγιστο δυνατό όφελος από τους τόκους. (Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, 1993, σ. 38)

3.5 ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ

Ιδανικά, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να είναι οικονομικά αυτοτελείς. Αυτό συνίσταται στο να διαθέτουν πόρους ικανούς, έτσι ώστε να τους καθιστούν οικονομικά αυτόνομους. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 36) Σημαντική συμβολή σε αυτό έχουν τα ίδια έσοδα, εξαιτίας της εξάρτησης του ύψους τους από την αποφασιστικότητα των αιρετών οργάνων να τα επιβάλουν και από την ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών να τα βεβαιώσουν και να τα εισπράξουν. Μάλιστα, σε όσους δήμους το ύψος των εσόδων αυτών υπερβαίνει το 50% των συνολικών τους εσόδων,

παρατηρείται υψηλό ποσοστό αυτοχρηματοδότησης των λειτουργικών δαπανών κυρίως, αλλά και ενός σημαντικού τμήματος των επενδύσεών τους. (Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 5) Ένας σύντομος ορισμός που θα μπορούσε να αποδοθεί στα έσοδα αυτά είναι ο ακόλουθος: «Ίδιοι πόροι είναι τα τακτικά έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των οποίων η επιβολή, βεβαίωση και είσπραξη εξαρτώνται από τη βούληση του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και για τα οποία καταβάλει φορολογική προσπάθεια ο ίδιος ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης επηρεάζοντας άμεσα την απόδοσή τους.» (Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, 1993, σ. 27)

Οι ίδιοι πόροι, παρόλο που αποτελούν το ισχυρότερο μέσο για την επίτευξη διοικητικής αυτοτέλειας και οικονομικής αυτονομίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνήθως δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα εξαιτίας κάποιων προβλημάτων. Μερικά από αυτά είναι: 1) Η συνήθης αδυναμία αποτύπωσης του χώρου και της δραστηριότητας των πολιτών, η οποία στερεί τη δυνατότητα σωστών και στοχευμένων παρεμβάσεων. 2) Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής. Πολλές φορές οι αποδόσεις των θεσπιζόμενων τελών εξαρτώνται από την φορολογική απόδοση των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών, οι οποίες παρουσιάζουν εμφανείς αδυναμίες διαχρονικά. 3) Η απουσία ισχυρών και καλά οργανωμένων Οργανισμών και Φοροτεχνικών Υπηρεσιών που θα ασχολούνται με τη βεβαίωση του ελέγχου και της είσπραξης των ιδίων πόρων. 4) Το διαχρονικό φαινόμενο του προστατευτισμού της κεντρικής διοίκησης, το οποίο εξασθενεί τη διάθεση από πλευράς των αιρετών να επιβάλουν και να εισπράξουν αντικειμενικά και ανταποδοτικά τα ίδια έσοδα. 5) Όσο παρατείνεται η είσπραξη των εσόδων από δημόσια ταμεία ή υπηρεσίες (πχ ΔΕΗ), μειώνεται η αίσθηση ευθύνης των στελεχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αυτό έχει αρνητικά αποτελέσματα στην είσπραξη των ιδίων πόρων. (Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, 1993, σ. 19,20)

3.6 ΦΟΡΟΙ, ΤΕΛΗ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ

3.6.1 ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ

Στην παραπάνω προσπάθεια, το κράτος αναλαμβάνει τη θέσπιση νομοθετικών πηγών εσόδων, δηλαδή φόρων υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ ταυτόχρονα δίνει σε αυτούς τη δυνατότητα να θέτουν, μέσω κανονιστικών τους

πράξεων, τέλη, εισφορές και δικαιώματα. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 36) Είναι σύνηθες γεγονός διαχρονικά στην Ελλάδα κάποιοι τοπικοί φόροι να αποκαλούνται τέλη. Αυτό λιγοστή σημασία έχει στη λειτουργία αυτών, ωστόσο επηρεάζει τα μεγέθη στις διάφορες στατιστικές μετρήσεις κατά καιρούς. (Τάσος Νίκος, 1988, σ. 26) Ως δημοτικός φόρος ορίζεται η υποχρεωτική εισφορά των φυσικών και νομικών προσώπων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς άμεση και ειδική αντιπαροχή της τελευταίας προς αυτά. Στοιχεία αυτού αποτελούν η χρηματική καταβολή, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας και η μη παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. (Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 5)

Τα έσοδα που προέρχονται από τα παραπάνω, ανάλογα με τη νομική τους φύση (φόροι, τέλη, δικαιώματα ή εισφορές), είναι δυνατό να τα ισοσκελίσουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τα έξοδα των υπηρεσιών που παρέχουν, είτε ακόμη να πραγματοποιήσουν άλλους στόχους τους διαχειριζόμενοι αυτά πιο ελεύθερα. Οι πηγές εσόδων από τη φορολογία που βρίσκονται στη διάθεση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορούν να ενεργοποιηθούν είτε υπό τη διακριτική ευχέρεια αυτών είτε υποχρεωτικά. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 36)

Βέβαια, για να κατανεμηθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι φορολογικές πηγές στα διάφορα επίπεδα διοίκησης, συνεπώς και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, κρίνεται απαραίτητο να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη τέσσερα κριτήρια. 1) Το μέγεθος του οφέλους των δαπανών εκείνων που επίκειται να χρηματοδοτηθούν. Οι φόροι οι οποίοι επιβάλλονται με σκοπό να χρηματοδοτήσουν δημόσιες δαπάνες που θα ωφελήσουν το σύνολο της κοινωνίας μιας χώρας κρίνεται σκόπιμο να επιβάλλονται από την κεντρική διοίκηση σε όλη την επικράτεια. Αντιθέτως, φόροι των οποίων η επιβολή επίκειται να χρηματοδοτήσει δαπάνες αποκλειστικά προς όφελος ορισμένων τοπικών κοινωνικών συνόλων, κρίνεται προτιμότερο να επιβάλλονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σαφέστατα, ο συνυπολογισμός του κριτηρίου αυτού στην κατανομή των φορολογικών πηγών καθιστά αποτελεσματικότερη την κατανομή των πόρων, καταφέροντας να συνδέσει το κόστος της φορολογίας με το όφελος των δαπανών. Ταυτόχρονα τηρούνται οι αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης, θεωρώντας φυσικά ότι μέσω του κριτηρίου του ανταλλάγματος εξασφαλίζεται η δικαιοσύνη στην κατανομή του φορολογικού βάρους. 2) Ο βαθμός κινητικότητας της βάσης επί της οποίας γίνεται η επιβολή των φόρων. Οι φόροι των οποίων η βάση περιέχει αντικείμενα μεγάλου

βαθμού κινητικότητας κρίνεται προτιμότερο να επιβάλλονται από την κεντρική διοίκηση. Αντιθέτως, φόροι των οποίων η βάση περιέχει αντικείμενα μικρού βαθμού κινητικότητας ενδείκνυνται για επιβολή από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Θα πρέπει να τονιστεί ότι όσο μεγαλώνει ο βαθμός κινητικότητας της βάσης ενός φόρου τόσο δυσκολότερη αποδεικνύεται η χρησιμοποίηση αυτού ως τοπικού, εξαιτίας της όλο και πιο έντονης τάσης της βάσης του φόρου αυτού να εγκαταλείψει την περιφέρεια όπου επιβάλλεται αυτός. 3) Ο βαθμός προοδευτικότητας του φόρου. Οι προοδευτικοί φόροι⁷ συνεισφέρουν κατά κύριο λόγο στην υλοποίηση των στόχων της αναδιανομής του εισοδήματος και της σταθεροποίησης της οικονομίας. Η προώθηση των φόρων αυτών είναι καλύτερο να πραγματοποιείται από την κεντρική διοίκηση. Αντιθέτως, είναι προτιμότερο στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να επιλέγεται η κατανομή αναλογικών φόρων⁸, όντας καταλληλότεροι ως μέσο προώθησης της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων, χαρακτηριστικό το οποίο προωθείται κυρίως στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. 4) Το μέγεθος των οικονομιών κλίμακας⁹ στη διαδικασία επιβολής και διαχείρισης του φόρου. Σαφέστατα, φόροι με μεγάλες οικονομίες κλίμακας στην επιβολή και διαχείρισή τους προτιμάται να επιβάλλονται από την κεντρική διοίκηση με σκοπό να καταστεί εφικτή η όσο το δυνατό καλύτερη εκμετάλλευση των οικονομιών αυτών. Αντιθέτως, στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι προτιμότερο να επιβάλλονται φόροι που δε τους χαρακτηρίζουν αναλόγως διαχειριστικές οικονομίες κλίμακας. (Γεωργακόπουλος Θεόδωρος Α., 2012, σ. 736,737)

Πριν αναφερθούμε σε διάφορα παραδείγματα θεσπισμένων φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, είναι χρήσιμη μια σύντομη αναφορά στους ορισμούς των εννοιών αυτών, έτσι ώστε να είναι πιο εύκολα κατανοητά τα εν λόγω παραδείγματα.

⁷ Προοδευτικός φόρος είναι εκείνος του οποίου ο φορολογικός συντελεστής αυξάνεται, καθώς αυξάνεται η φορολογική βάση.

⁸ Αναλογικός φόρος είναι εκείνος του οποίου ο φορολογικός συντελεστής είναι ο ίδιος, ανεξάρτητα από το μέγεθος της φορολογικής βάσης.

⁹ Οικονομίες κλίμακας είναι η τάση του μακροχρόνιου μέσου συνολικού κόστους να μειώνεται όταν αυξάνεται η ποσότητα της παραγωγής.

3.6.2 ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Ως τέλος ορίζεται η υποχρεωτική χρηματική εισφορά που επιβάλλεται από τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους δημότες, έναντι ειδικού ανταλλάγματος το οποίο είναι κάποια συγκεκριμένη παροχή αγαθού ή υπηρεσίας (πχ καθαριότητας, κατανάλωσης νερού, άρδευσης κ.ά.). Η θέσπιση των τελών πραγματοποιείται είτε με νόμο είτε μέσω αποφάσεων των αρμοδίων οργάνων των δήμων και τα έσοδα που εισπράττονται από αυτά καλύπτουν υποχρεωτικά δαπάνες που αφορούν τη διεξαγωγή των προαναφερθέντων υπηρεσιών. Η διαφορά του τέλους με το φόρο είναι η σχέση ανταλλάγματος-εισφοράς, που πρέπει να είναι ανάλογη του οφέλους που απολαμβάνει ο φορολογούμενος, δηλαδή ο ανταποδοτικός χαρακτήρας.

Ως δικαίωμα ορίζεται η υποχρεωτική χρηματική εισφορά έναντι ειδικού ανταλλάγματος, το οποίο είναι η παροχή αγαθού ή υπηρεσίας, ανεξάρτητα από τη χρήση τους. Η διαφορά δικαιώματος και τέλους, έγκειται στη μη ανταποδοτικότητα του δικαιώματος και στη μη απαραίτητη χρήση του αγαθού ή της υπηρεσίας. *(Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 5, Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 36)*

Συμπερασματικά, τέλη και δικαιώματα συνιστούν μια μορφή τιμολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τους κατοίκους τους. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω ωστόσο, υπάρχουν τέλη τα οποία ουσιαστικά είναι φόροι και αυτό έχει άμεσο αντίκτυπο στην εικόνα των δημοσιευμένων στατιστικών στοιχείων γύρω από αυτά.

Πριν περάσουμε στην περιγραφή ορισμένων παραδειγμάτων, αξίζει για ιστορικούς λόγους να αναφερθεί σε αυτό το σημείο ότι, μέχρι περίπου το 1980, τέλη και δικαιώματα αποτελούσαν τη σημαντικότερη πηγή εσόδων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, η ραγδαία αύξηση στις κρατικές επιχορηγήσεις από εκείνο το σημείο και μετά επέφεραν μια κάμψη καθόλου αμελητέα για τα τέλη και δικαιώματα. *(Τάτσος Νίκος, 1988, σ. 32)*

Μερικά παραδείγματα ανταποδοτικών τελών τα οποία στηρίζονται σε ειδικές διατάξεις νόμων αποτελούν:

- Το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας. Επιβάλλεται στην εν γένει ακίνητη περιουσία που βρίσκεται εντός της περιφέρειας των δήμων. Το ύψος του υπολογίζεται μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, εντός των ορίων που τάσσει ο νόμος.

- Ο Φόρος Ηλεκτροδοτούμενων Χώρων. Εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των δήμων εάν θα τον επιβάλλουν. Σε περίπτωση που επιβληθεί, αυτό γίνεται σε εν γένει ηλεκτροδοτούμενους χώρους.
- Το Τέλος Διαφήμισης για όσες διαφημίσεις λαμβάνουν χώρα εντός της περιφέρειας των δήμων. Το ύψος αυτού καθορίζεται από τους δήμους, εντός των ορίων που ορίζει ο νόμος.

Παραδείγματα υποχρεωτικών και σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις προαιρετικών τελών αποτελούν):

- Τα Τέλη Διαμονής Παρεπιδημούντων σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις που έχουν οποιαδήποτε λειτουργική μορφή (πχ ξενοδοχεία, μοτέλ, κάμπινγκ κλπ)
- Τα Τέλη Επί Των Ακαθαρίστων Εσόδων Των Κέντρων Διασκέδασης, των εστιατορίων και λοιπών συναφών καταστημάτων.
- Το Δικαίωμα Εμπορίας Πόσιμων Ιαματικών Ή Μη Ιαματικών Νερών, που αποτελεί παράδειγμα φόρου επί των συναλλαγών.
- Το Τέλος Επί Πωλήσεων Των Λατομικών Προϊόντων αδρανών υλικών.

(*Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 36,37*)

3.6.3 ΕΙΣΦΟΡΕΣ

Ως εισφορά ορίζεται η υποχρεωτική χρηματική εισφορά έναντι ειδικού ανταλλάγματος μεγαλύτερης αξίας, το οποίο και σε αυτή την περίπτωση είναι η παροχή κάποιου αγαθού ή υπηρεσίας, όπως για παράδειγμα οι πολεοδομικές εφαρμογές. Αυτή επιβάλλεται σε ιδιοκτήτες ακινήτων που βρίσκονται εντός των περιοχών ένταξης ή επέκτασης του σχεδίου πόλης με δικαιούχο τον οικείο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποτελεί εισφορά ειδικού σκοπού, διατιθέμενη από τον Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποκλειστικά και μόνο για την εκπόνηση πολεοδομικών μελετών και την εκτέλεση βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων. Η διαφορά της εισφοράς από το τέλος έγκειται το ύψος της πρώτης, το οποίο είναι μικρότερο του οφέλους που απολαμβάνει ο φορολογούμενος. (*Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 5, Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 37*)

Η είσπραξη της πλειονότητας των φόρων, των τελών, των δικαιωμάτων και των εισφορών πραγματοποιείται από τους ίδιους τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή ακόμη και από άλλα νομικά πρόσωπα, όπως είναι για παράδειγμα η

ΔΕΗ, για λογαριασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συναντάται ωστόσο και η περίπτωση είσπραξης τους από το κράτος υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, περίπτωση στην οποία αποδίδονται εκ των υστέρων με υπουργικές αποφάσεις. Τέτοια παραδείγματα είναι:

- Το Τέλος Διαφήμισης συγκεκριμένων κατηγοριών διαφημιστικών ενεργειών, όπως για παράδειγμα η διαφήμιση σε ημερολόγια, δώρα, έντυπα, προβολή προϊόντων σε χώρους καταστημάτων, διάφορα happenings κ.ά.
- Το Τέλος Διενέργειας Ψυχαγωγικών Παιγνίων.
- Ο Φόρος Ζύθου.
- Τα Τέλη Παροπλιζομένων Πλοίων.
- Το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (το 15% του τέλους που εισπράττεται από τους λογαριασμούς ρεύματος)
- Τα Αυτοτελή Πρόστιμα Για Παραβάσεις Του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, καθώς και τα Πρόστιμα Για Πολεοδομικές Παραβάσεις.

(Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 37)

3.7 ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ

Ένας άλλος πιο προφανής τρόπος χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο δανεισμός. Οι δήμοι και οι περιφέρειες της χώρας έχουν τη δυνατότητα να συνομολογούν δάνεια με το κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας και του εξωτερικού, καθώς και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ακόμη, εξασφαλίζεται η θεσμοθέτηση κανόνων διαφάνειας στις προπληρωμές των δήμων από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 38)

Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθούμε ιστορικά στην περίοδο των ετών περί το 1980 όπου το ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που προερχόταν από δανεισμό σημειώνεται περίπου στο 10%. Το ποσοστό αυτό θεωρείται ιδιαίτερα χαμηλό σε σχέση με τις χώρες του εξωτερικού. Σημαντικές αιτίες για το γεγονός αυτό αποτελούσαν κυρίως η έλλειψη ενός σοβαρού και ειδικού πιστωτικού οργανισμού για την ικανοποίηση των αναγκών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και

σε δευτερεύοντα ρόλο οι γενικότεροι περιορισμοί που υπήρχαν και εμπόδιζαν την οικονομική ανεξαρτησία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά το τελευταίο, ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να λάβει πρωτοβουλίες για την αύξηση των φορολογικών συντελεστών με σκοπό την εξυπηρέτηση των δανείων της. Αξιοπρόσεκτη είναι επίσης και η σύνθεση των τότε δανείων, τα μισά των οποίων προέρχονται από δημόσιες επενδύσεις και από τα υπόλοιπα η πλειονότητα αντλείται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Σχεδόν ανύπαρκτα είναι εκείνη την εποχή τα δάνεια από το εξωτερικό. (Τάτσος Νίκος, 1988, σ. 35)

Σήμερα, ένας Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει τη δυνατότητα να δανειστεί από τους φορείς που προαναφέρθηκαν υπό τις εξής βασικές προϋποθέσεις: 1) Το προϊόν του δανεισμού να αποτελεί χρηματοδότηση αποκλειστικά επενδύσεων ή χρέους του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. 2) Η σχέση των τοκοχρεολυσίων με τα ετήσια τακτικά έσοδα. 3) Η σχέση του συνολικού χρέους με τα συνολικά ετήσια έσοδα. (Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 38)

Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 264 του Καλλικράτη, σχετικά με την πιστοληπτική πολιτική και τη διαδικασία συνομολόγησης δανείου από δήμους και περιφέρειες, αναφέρει για τις παραπάνω προϋποθέσεις ότι πρέπει:

- Το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε δήμου ή περιφέρειας να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών εσόδων του. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι παρέχεται η δυνατότητα αυτό το ποσοστό να αναπροσαρμοστεί με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού αφότου λάβει τη γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, αλλά και της Ένωσης Περιφερειών.
- Το συνολικό χρέος, δηλαδή οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις, του δήμου και της περιφέρειας που δανείζεται να μην υπερβαίνει ποσοστό των συνολικών εσόδων του. Αυτό καθορίζεται από τον αρμόδιο Υπουργό, αφότου λάβει τη γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, αλλά και της Ένωσης Περιφερειών.

Επιπλέον, αναφέρεται η ύπαρξη μερικών ακόμη κριτηρίων, τα οποία πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, έτσι ώστε οι δήμοι και οι περιφέρειες να έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν προπληρωμές από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους προκειμένου να εξυπηρετήσουν τις δανειακές τους ανάγκες. Τα κριτήρια αυτά είναι:

- Να έχει επέλθει από το δήμο ή την περιφέρεια εξάντληση του συνόλου των δημοσιονομικών του δυνατοτήτων, με ιδιαίτερη έμφαση σε αυτά που σχετίζονται με την είσπραξη ιδίων εσόδων.
- Το αντικείμενο της προπληρωμής να έχει να κάνει με κάλυψη ανελαστικής δαπάνης.
- Να υπάρχει δυνατότητα οικονομικής αναπλήρωσης εντός ενός ημερολογιακού έτους.
- Η προκαταβολή να μην υπερβαίνει το 150% του ύψους της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους στους δήμους ή τις περιφέρειες.

(«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010, άρθρο 264)

3.8 ΕΙΔΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ

Σε καταστάσεις ανάγκης, όταν οι συνθήκες το απαιτούν, υπάρχει η δυνατότητα εφαρμογής ενός Ειδικού Προγράμματος Εξυγίανσης. Το πρόγραμμα αυτό βρίσκεται εφαρμογή σε δήμους και περιφέρειες με ιδιαίτερα οξυμμένα οικονομικά προβλήματα. Για την ένταξη των δήμων και περιφερειών στο πρόγραμμα απαιτείται σχετικό αίτημά τους. Ωστόσο, υπάρχουν περιπτώσεις όπου συντρέχουν συγκεκριμένοι λόγοι και υπάρχει η δυνατότητα ένταξης ενός δήμου ή περιφέρειας στο εν λόγω πρόγραμμα χωρίς να έχει προηγηθεί αίτηση.

Απαραίτητα για την ένταξη μιας δημοτικής ενότητας, δήμου ή περιφέρειας στο πρόγραμμα εξυγίανσης θεωρούνται:

- Η απόφαση με αυξημένη πλειοψηφία του δημοτικού/περιφερειακού συμβουλίου.
- Η ακριβής εκτίμηση της οικονομικής κατάστασης του εκάστοτε δήμου/περιφέρειας από ορκωτούς ελεγκτές.
- Η εκπόνηση από το δήμο/περιφέρεια ενός συγκεκριμένου προγράμματος εξυγίανσης, το οποίο θα εμπλουτίζεται με συγκεκριμένα μέτρα, δράσεις και χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

Οι παραπάνω διαδικασίες αποτελούν έναν τρόπο με τον οποίο ο κάθε δήμος και περιφέρεια έχει τη δυνατότητα να εκφράσει τη βούληση για εξυγίανση των οικονομικών του. Ακόμη, μέσα από τους διάφορους προγραμματισμούς και την άμεση εμπλοκή του στη διαδικασία εξυγίανσης, ο δήμος ή η περιφέρεια δημιουργούν τις προϋποθέσεις για τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη.

Η χρηματοδότηση του προγράμματος γίνεται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, ενώ το ποσό συγκεντρώνεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε Λογαριασμό Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης. Τη διαχείριση του Ειδικού Προγράμματος Εξυγίανσης αναλαμβάνει η Ελεγκτική Επιτροπή.

Αξίζει να σημειωθεί ότι παρέχεται η δυνατότητα σε όποιους δήμους και περιφέρειες αδυνατούν να ισοσκελίσουν τους προϋπολογισμούς τους, πριν προσφύγουν στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης να εγγράψουν το ποσό που αντιστοιχεί αποκλειστικά και μόνο για τα χρέη που προέκυψαν μέχρι τις 31/12/2011 στο σκέλος των εσόδων που αφορά στα δάνεια, με σκοπό αυτό να καλυφθεί μέσα από συνομολόγηση δανείου με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ή με πιστωτικά ιδρύματα. (*Ξυλά – Παττακού και συν., 2012, σ. 37-39*)

3.9 ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ

Μια άλλη μορφή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν οι επιχορηγήσεις. Είναι το κυριότερο μέσο που διαθέτει η κεντρική διοίκηση για τη χρηματοδότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ενίσχυση των οικονομικά αδύναμων και την προώθηση της οικονομικής της πολιτικής. (*Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 6*) Παρ' όλη τη δυνατότητά τους να καλύπτουν ένα σημαντικό ποσοστό των δαπανών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι κριτικές αναφορικά με τις επιχορηγήσεις εστιάζονται στο γεγονός της δημιουργίας σχέσεων εξάρτησης μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της κεντρικής εξουσίας και τον έλεγχο που θα επέλθει ως συνέπεια αυτού αργά ή γρήγορα για την πρώτη από τη δεύτερη, λαμβάνοντας φυσικά υπόψη και όλα τα αρνητικά επακόλουθα ενός τέτοιου ελέγχου. (*Τάτσος Νίκος, 1988, σ. 60*)

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται σε:

- 1) Τακτικές ή έκτακτες, βάσει της περιοδικότητας και της θεσμικής τους κατοχύρωσης

2) Γενικές ή ειδικές, ανάλογα με τον προορισμό των σχετικών εσόδων, δηλαδή τις δαπάνες κάθε είδους ή τις συγκεκριμένες δαπάνες.

Οι τακτικές επιχορηγήσεις αποτελούν διευκόλυνση του οικονομικού προγραμματισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι γενικές δε θίγουν την οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια. *(Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 6)* Αυτό συμβαίνει διότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να χρησιμοποιούν το παρεχόμενο ποσό για οποιοδήποτε σκοπό αυτοί επιθυμούν. *(Τάτσος Νίκος, 1988, σ. 40)*

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις θα έπρεπε να αποτελούν κάλυψη μόνο απρόβλεπτων, επειγουσών και συναφών αναγκών. Η χρησιμοποίησή τους σε μόνιμη βάση μεγαλώνει την εξάρτηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το κράτος, ενώ τις περισσότερες φορές δεν επιτυγχάνουν τους στόχους για τους οποίους εγκρίθηκαν ή επιφέρουν περιορισμένη αποτελεσματικότητα. *(Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 6)* Το γεγονός ότι δεν αποτελούν υποχρεωτική πράξη της κεντρικής διοίκησης τις καθιστά μη σταθερή πηγή εσόδων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους οποίους κυριαρχεί η αβεβαιότητα ακόμη και για το ύψος των επιχορηγήσεων αυτών, και κατά συνέπεια δεν ενδείκνυται να βασίζονται τη χρηματοδότησή τους σε αυτές. Είναι ακόμη σημαντικό το ότι διαχρονικά δεν υπάρχει ιδιαίτερη σαφήνεια και διαφάνεια στα κριτήρια τα οποία καθορίζουν την κατανομή αυτού του είδους των επιχορηγήσεων, με αποτέλεσμα να δημιουργείται η εντύπωση ότι δεν είναι και τόσο αντικειμενικά. *(Τάτσος Νίκος, 1988, σ. 42,50)*

Οι ειδικές επιχορηγήσεις, δηλαδή οι επιχορηγήσεις που στοχεύουν στη χρηματοδότηση συγκεκριμένων τομέων και δραστηριοτήτων, χρησιμοποιούνται για την προώθηση κρατικών πολιτικών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή για την ενίσχυση της παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η τάση ευρείας χρησιμοποίησης εκτάκτων και ειδικών επιχορηγήσεων είναι κλασικό δείγμα συγκεντρωτικής δημοσιονομικής διαχείρισης. *(Γαβρίλης Κουγιανός, σ. 6, Τάτσος Νίκος, 1988, σ. 40)*

Στο παρελθόν, πολλά από τα έσοδα που θεωρούνταν φορολογικά, αποτελούσαν στην πραγματικότητα επιχορηγήσεις. Όπως είναι φυσιολογικό, κατά τα περισσότερα χρόνια οι γενικές τακτικές επιχορηγήσεις κατείχαν πολύ μεγαλύτερα ποσοστά στη χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από ότι οι έκτακτες. Σημαντικότερη εξαίρεση είναι το 1981, όταν οι έκτακτες επιχορηγήσεις ξεπέρασαν τις γενικές τακτικές

κατά 48,4%, ποσοστό διόλου ευκαταφρόνητο. Ο βασικός λόγος για το πρωτοφανές αυτό γεγονός ήταν οι δοθείσες επιχορηγήσεις μετά τις βουλευτικές εκλογές του 1981, κάτι που αποδεικνύει το ότι οι πολιτικές εξελίξεις άλλαζαν τη συνήθη ροή των πραγμάτων σχετικά με τις επιχορηγήσεις, με αυτές που δινόντουσαν με σαφή και προκαθορισμένα κριτήρια να αντικαθίστανται προσωρινά από αυτές των οποίων τα κριτήρια δε παρουσίαζαν ανάλογη διαφάνεια. (Τάσος Νίκος, 1988, σ. 42,43)

3.10 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

3.10.1 ΓΕΝΙΚΑ

Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης έχει συσταθεί στην έδρα της κάθε κρατικής περιφέρειας, σύμφωνα με το άρθρο 53 του ν. 2218/1994 (ΦΕΚ 90 Α') και η υπαγωγή του στην περιφέρεια γίνεται με την επωνυμία «Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης», φέροντας το όνομα αυτής. Την εποπτεία του Ταμείου σύμφωνα με το άρθρο 190 του Καλλικράτη είχε αναλάβει ο Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ενός Υπουργείου που σήμερα ονομάζεται Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Η διοίκηση του Ταμείου αποτελείται από τον πρόεδρο και το διοικητικό συμβούλιο. Το διοικητικό συμβούλιο αποτελούν ως πρόεδρος ο περιφερειάρχης, ένα μέλος από την εκτελεστική επιτροπή της περιφέρειας, ένα μέλος από την οικονομική επιτροπή της περιφέρειας, ένας εκπρόσωπος από τον πρώτο επιλαχόντα συνδυασμό που υποδεικνύεται από αυτόν, δύο εκπρόσωποι που προέρχονται από τις εργοδοτικές οργανώσεις και τα οικεία επιμελητήρια, ένας εκπρόσωπος που προέρχεται από τις εργατικές ενώσεις και δύο προϊστάμενοι υπηρεσιών της περιφέρειας οι οποίοι ορίζονται από τον περιφερειάρχη και κατά προτίμηση από την οικεία Διεύθυνση. Όλα τα παραπάνω μέλη, καθώς και οι αναπληρωτές τους, ορίζονται από τον περιφερειάρχη.

3.10.2 ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ

Ο σκοπός και οι αρμοδιότητες του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης περιλαμβάνουν: 1) Τη διαχείριση, σύμφωνα πάντα με τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου, πιστώσεων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, της χρηματοδότησης φορέων του δημοσίου τομέα και άλλων νομικών προσώπων, των χρηματοδοτήσεων που προέρχονται από προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και

άλλων διεθνών οργανισμών και λοιπών φορέων του εξωτερικού, οι οποίες αφορούν τα περιφερειακά και τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα εντός της περιοχής της περιφέρειας. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι κατ' εξαίρεση των διατάξεων που ισχύουν περί δημοσίων επενδύσεων, το Ταμείο ορίζεται υπόλογος διαχειριστής για την πληρωμή έργων σε βάρος του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων. 2) Την υποστήριξη του έργου που έχει αναλάβει η Εκτελεστική Επιτροπή και η οικεία Διεύθυνση. 3) Την υποστήριξη του αναπτυξιακού σχεδιασμού χωρικών αναπτυξιακών ενοτήτων ευρύτερων της περιφέρειας, καθώς και την παροχή των αναγκαίων στοιχείων στις οικείες υπηρεσίες. Επίσης, αρμοδιότητα του ταμείου είναι να υποστηρίζει τους δικαιούχους κατά τη διαδικασία της ιεράρχησης των έργων προς υλοποίηση, προετοιμασία και ένταξή τους στα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα, καθώς και να τα υποστηρίζει κατά την εκτέλεση και μέχρι την ολοκλήρωσή τους. 4) Την τεχνική υποστήριξη της περιφέρειας και κυρίως κατά την εκπόνηση μελετών και ερευνών και εφαρμογής προγραμμάτων που αναθέτει αυτή στο Ταμείο με σκοπό την αποδοτικότερη αξιοποίηση των πόρων. 5) Την άσκηση της ταμειακής του διαχείρισης. 6) Την επιβολή, τη βεβαίωση και την είσπραξη τελών, δικαιωμάτων και εισφορών υπέρ του Ταμείου, μετά από τη λήψη σχετικών αποφάσεων από το περιφερειακό συμβούλιο και την έγκριση του αρμόδιου Υπουργού. 7) Τη συμμετοχή σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 8) Τη σύναψη δανείων με χρηματοδοτικούς φορείς του εσωτερικού και τους εξωτερικού με σκοπό την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών και την εφαρμογή διαφόρων προγραμμάτων. 9) Την παροχή υπηρεσιών, τη διεξαγωγή ερευνών και την εκπόνηση αναπτυξιακών, τεχνικοοικονομικών και οργανωτικών μελετών. Επίσης αναλαμβάνει την επίβλεψη αλλά και την υλοποίηση προγραμμάτων, των οποίων η διενέργεια έχει ανατεθεί σε αυτό από τα Υπουργεία, την Περιφέρεια, την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Δήμους και από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Οι όροι σύμφωνα με τους οποίους διενεργούνται τα παραπάνω, καθώς και η αμοιβή του Ταμείου, προβλέπονται εντός της πράξης ανάθεσης.

3.10.3 ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ

Στους πόρους του Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης περιλαμβάνονται:

- Ποσοστό των χρηματοδοτήσεων που διαχειρίζεται, ο προσδιορισμός του οποίου γίνεται με απόφαση των αρμοδίων υπουργών¹⁰.
- Έσοδα από την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών.
- Έσοδα από τη συμμετοχή σε διάφορα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Έσοδα από τη σύναψη δανείων.
- Έσοδα από την παροχή υπηρεσιών, την εκτέλεση εργασιών και τη διεξαγωγή ερευνών και την εκπόνηση μελετών και προγραμμάτων.
- Έσοδα από κάθε είδους επιχορηγήσεις.
- Έσοδα από δωρεές, από κληροδοτήματα, από κληρονομίες.
- Έσοδα της περιουσίας του Ταμείου.
- Έσοδα από κάθε άλλη πηγή.

3.10.4 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ

Η οικονομική διαχείριση του Ταμείου λαμβάνει χώρα υπό το δικό του προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων. Οικονομικό και ημερολογιακό έτος συμπίπτουν. Επίσης, αξίζει να τονιστεί η ύπαρξη της αποκλειστικής ταμειακής υπηρεσίας του Ταμείου. Διατάκτης των δαπανών αυτού έχει οριστεί να είναι ο πρόεδρος, ο οποίος αν χρειαστεί αναπληρώνεται από το νόμιμο αναπληρωτή του.

Ακόμη, είναι στη δικαιοδοσία του Ταμείου η επιβολή τελών ή δικαιωμάτων, ορισμένων με απόφαση του διοικητικού του συμβουλίου, σε όσους κάνουν χρήση σημαντικών έργων πραγματοποιούμενων με δαπάνες του Ταμείου ή υπηρεσιών που παρέχονται μετά από μέριμνα και δαπάνες αυτού.

Αξίζει να σημειωθεί ότι πραγματοποιείται έντοκη κατάθεση σε λογαριασμούς, ορισμένους από το διοικητικό συμβούλιο, στην Τράπεζα της Ελλάδος ή στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ή σε άλλη τράπεζα, των διάφορων πόρων του Ταμείου, από οποιαδήποτε πηγή, αλλά και των μεταβιβαζόμενων πιστώσεων προς διαχείριση στο πλαίσιο υλοποίησης των ορισμένων σκοπών και αρμοδιοτήτων του Ταμείου. Επίσης, η χρήση των εσόδων από τους τόκους αυτούς καθορίζεται από κοινή απόφαση των αρμόδιων Υπουργών.

¹⁰ Το άρθρο 192 του Καλλικράτη ορίζει ως αρμόδιους Υπουργούς τους Υπουργούς Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, υπουργεία τα οποία όμως σήμερα έχουν αλλάξει ονομασία.

Τέλος, στα πλαίσια διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων έργων, είναι απαραίτητο να λαμβάνεται υπόψη και το πλαίσιο διαχείρισης των αντίστοιχων έργων που διαχειρίζονται. (*«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, 2010, άρθρο 190-192)

3.11 ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ

3.11.1 ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Στις 29 Ιουλίου 1839 πραγματοποιήθηκε με νόμο η σύσταση του λεγόμενου τότε Καταθετικού Ταμείου Παρακαταθηκών. Εν συνεχεία, με το νόμο 1608/1919, πραγματοποιήθηκε η ίδρυση του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, το οποίο από εκείνη τη στιγμή και μετά εξελίχθηκε σε ένα αυτόνομο χρηματοπιστωτικό, διαχειριστικό οργανισμό περιφερειακής ανάπτυξης. Το Ταμείο αυτό είχε και έχει τη δική του περιουσία, κίνδυνο και πίστη. Η λειτουργία του πραγματοποιείται κάτω από την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών. Παράλληλα, όσες δραστηριότητες εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της εποπτεύει η Τράπεζα της Ελλάδος. Η νομική μορφή του είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου και, εξαιτίας αυτού του χαρακτηριστικού, δε συμμετέχει στη διατραπεζική αγορά. Τα διαθέσιμά του είναι υποχρεωτικά κατατεθειμένα στην Κεντρική Τράπεζα, ενώ είναι και μέτοχος της ΔΙΑΣ Α.Ε.¹¹ Ο σκοπός υπό τον οποίο πραγματοποιήθηκε η ίδρυση αυτού ήταν η αποκλειστική φύλαξη, καθώς και διαχείριση κάθε είδους παρακαταθήκης.

Διαχρονικά, και όσο εξελισσόταν η λειτουργία κράτους και εθνικής οικονομίας, το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ανέπτυξε τις αρμοδιότητές του και σε άλλες δραστηριότητες πέρα από τη διαφύλαξη της δημόσιας παρακατάθεσης. Αυτές ήταν κυρίως γύρω από τον τομέα διαχείρισης κεφαλαίων διαφόρων φορέων του Δημοσίου. Μέσα από το σύνολο των δραστηριοτήτων του, το Ταμείο κατάφερε να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για διάθεση κεφαλαίων υπό τη μορφή δανείων και έτσι

¹¹ ΔΙΑΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ (ΔΙΑΣ) Α.Ε. : Ιδρύθηκε στις 28 Ιουνίου 1989. Μέτοχοί της είναι πιστωτικά ιδρύματα και η Τράπεζα της Ελλάδος. Ανέπτυξε και λειτουργεί το σύστημα πληρωμών ΔΙΑΣ, με σκοπό τη διακίνηση και εκκαθάριση ηλεκτρονικών διατραπεζικών πληρωμών στην Ελλάδα ή και διασυννοριακά. Αναπτύσσει υπηρεσίες πληρωμών, μέσα από συνεργασία με τις τράπεζες, απευθυνόμενες στο Δημόσιο, δημόσιους οργανισμούς αλλά και ιδιωτικές επιχειρήσεις, με στόχο τον εκσυγχρονισμό των πληρωμών προς όφελος της εθνικής οικονομίας. (ΔΙΑΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ Α.Ε. – Η εταιρεία, Ανάκτηση 24/4/2016 από <http://www.dias.com.gr/default.aspx?pid=3&mid=19>)

θεσμοθετήθηκαν οι κατηγορίες δανειζομένων για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών.

Η δράση του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και η συμβολή του στην οικονομική ανάπτυξη του τόπου μπορεί να διαχωριστεί σε τρεις φάσεις:

- Α' φάση: Από τη στιγμή που ιδρύθηκε (και ειδικότερα από το 1925) έως και το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, το χαρακτηρίζει ένας πρωτοφανής δυναμισμός στη χορήγηση δανείων με σκοπό την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας. Τέτοια έργα τη συγκεκριμένη περίοδο ήταν διάφορα έργα ύδρευσης, αποξήρανσης ελών, ηλεκτροφωτισμού, κατασκευής λιμένων, οδοποιίας, ανέγερσης δικαστικών μεγάρων, διδακτηρίων, στρατώνων κλπ. Αξιοσημείωτη είναι και η διάθεση σημαντικών χρηματικών ποσών πριν τον πόλεμο για την ασφάλεια της χώρας και πιο συγκεκριμένα την αγορά όπλων και την κατασκευή οχυρωματικών έργων.
- Β' φάση: Από τη λήξη του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου έως τις αρχές της δεκαετίας '80. Ο πόλεμος συνέβαλλε στην απώλεια του μεγαλύτερου μέρους των αποθεματικών του Ταμείου σε κεφάλαιο. Ωστόσο, πραγματοποιείται μια νέα προσπάθεια να ανασχηματιστούν διαθέσιμα κεφάλαια και να επεκταθούν οι αρμοδιότητές του σε νέους τομείς δράσης. Αυτή είναι και η περίοδος που αρχίζει και ασκεί την ταμειακή υπηρεσία σε δήμους, κοινότητες και άλλα νομικά πρόσωπα, καθώς και τη διαχείριση των νομαρχιακών και άλλων ταμείων. Το Ταμείο καταφέρνει και συγκεντρώνει πλέον σημαντικά κεφαλαιακά διαθέσιμα και έτσι έχει τη δυνατότητα για χορήγηση σημαντικών δανείων, τόσο σε δημοσίους υπαλλήλους για την εξυπηρέτηση των στεγαστικών τους αναγκών, όσο και στην τοπική αυτοδιοίκηση και διάφορα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου για την εξυπηρέτηση πάσης φύσεως έργων κοινής ωφέλειας. Μέσα απ' όλα αυτά, το Ταμείο εξελίσσεται και πάλι σε ένα ισχυρό ειδικό πιστωτικό οργανισμό εξυπηρέτησης του δημοσίου και κοινωνικού συμφέροντος.
- Γ' φάση: Από τη δεκαετία του '80 έως και σήμερα. Την περίοδο αυτή χαρακτηρίζει η ανάπτυξη νέων θεσμών στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης και το ταμείο διαδραματίζει πρωτεύοντα ρόλο σε αυτό το πλαίσιο. Χρηματοδοτεί μέσω δανείων δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις και

αναπτυξιακές εταιρίες παντός σκοπού και με τον τρόπο αυτό συμβάλλει στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και των τοπικών παραγωγικών πρωτοβουλιών. Παράλληλα, συμμετέχει το ίδιο σε αναπτυξιακές εταιρείες (ΕΕΤΑΑ¹², ΕΤΑΝΑΜ¹³), ενώ υποστηρίζει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης καλύπτοντάς τους την ίδια συμμετοχή για προγράμματα και επενδύσεις που συγχρηματοδοτούνται από τα ευρωπαϊκά ταμεία (ΕΑΠΤΑ I & II, δίκτυα και βιολογικοί καθαρισμοί των ΔΕΥΑ, Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, Ταμείο Συνοχής κλπ). Ταυτόχρονα, αναλαμβάνει δράσεις ενίσχυσης του ευρωπαϊκού του προσανατολισμού, όπως: 1) Η σύναψη δανείων πολλών δισεκατομμυρίων, σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα, με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, τα οποία εν συνεχεία μεταβιβάζονται σε δήμους, κοινότητες και ΔΕΥΑ, καθώς και σε φορείς που συμμετείχαν στην ανασυγκρότηση της Καλαμάτας μετά τους σεισμούς του 1986 (ΟΕΚ, ΔΕΑΚ, ΑΔΕΚ). 2) Η οικονομική διαχείριση του 1ου και 2ου Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ I & II). 3) Η ανάπτυξη σχέσεων με την Credit Local de France (Αυτοδιοικητική Πίστη Γαλλίας) με σκοπό την ανταλλαγή εμπειριών. 4) Η ενίσχυση του χαρτοφυλακίου του μέσω της απόκτησης μετοχών των τραπεζών Ελλάδος, Ιονικής, Εθνικής, Εμπορικής, Αττικής, καθώς και άλλων οικονομικών μονάδων που έχουν εισηγμένες μετοχές στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών. Στην πιο πρόσφατη φάση του, το Ταμείο έχει αναλάβει τη στήριξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την εκτέλεση αναπτυξιακών έργων, ενώ προβαίνει και σε αναδιάρθρωση των δανείων τους για ενίσχυση της ρευστότητάς τους. (Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων - Ιστορικά – Πληροφοριακά στοιχεία για το ΤΠ&Δ, Ανάκτηση 24/4/2016 από http://www.tpd.gr/?page_id=2)

¹² ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Ιδρύθηκε το 1985 και σκοπός της είναι η παροχή επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης σε φορείς της αυτοδιοίκησης, καθώς και σε φορείς του δημοσίου και κοινωνικού τομέα. (ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α.Ε. – Η Εταιρία, Ανάκτηση 24/4/2016 από http://web3.eetaa.gr/eetaa_gr/eetaa_gr.html)

¹³ ΕΤΑΙΡΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΝΟΤΙΟΥ ΗΠΕΙΡΟΥ – ΑΜΒΡΑΚΙΚΟΥ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ Ο.Τ.Α.: Ιδρύθηκε το 1988, έχοντας ως κύριο στόχο την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων της περιοχής του Αμβρακικού, καθώς και την ορθολογική διαχείριση και προστασία του κόλπου. (Αναπτυξιακή Νοτίου Ηπείρου - Αμβρακικού - Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρία Ο.Τ.Α. (ΕΤΑΝΑΜ Α.Ε. Ο.Τ.Α.), Ανάκτηση 24/4/2016 από <http://www.etanam.gr/NEWSITE/INDEX.HTML>)

3.11.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΣΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3.11.2.1 ΓΕΝΙΚΑ

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε συνεργασία με έναν από τους ισχυρότερους θεσμικούς οικονομικούς φορείς, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), χρηματοδοτεί διάφορα έργα βελτίωσης του οδικού δικτύου, των μεταφορών, την αναβάθμιση δημοσίων κτηρίων και εγκαταστάσεων, την πολιτιστική, ιστορική και αρχιτεκτονική κληρονομιά, τους χώρους πρασίνου, την αποκατάσταση ανοιχτών δημοσίων χώρων, την υγεία/κοινωνική υποδομή, τις εκπαιδευτικές/αθλητικές εγκαταστάσεις και τη βελτίωση του περιβάλλοντος. Στηρίζει την αναπτυξιακή προσπάθεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, όντας αρωγός και χρηματοδότης των παραπάνω έργων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Αναλυτικότερα, την 11 Νοεμβρίου 2013 και την 29 Ιανουαρίου 2014, το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων υπέγραψε με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σύμβαση πίστωσης 100.000.000€ με σκοπό τη χρηματοδότηση της εκτέλεσης έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα συνολικού ύψους 200.000.000€. Τα 100.000.000€ από αυτά είναι πόροι της ΕΤΕπ και τα υπόλοιπα 100.000.000€ πόροι του Τ.Π. & Δανείων.

3.11.2.2 ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ ΔΑΝΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ

Δικαιούχοι δανειοδότησης είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι Σύνδεσμοι και Ενώσεις Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

3.11.2.3 ΤΟΜΕΙΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΚΑΙ ΛΕΠΤΟΜΕΡΕΙΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

Η χρηματοδότηση περιλαμβάνει επενδύσεις στους τομείς των μεταφορών, της αποκατάστασης δρόμων/οδών, της βελτίωσης της ασφάλειας της κυκλοφορίας, της βελτίωσης του περιβάλλοντος, της ενεργειακής απόδοσης και των τουριστικών υποδομών. Χρηματοδοτείται μέχρι και το 50% του συνολικού κόστους του έργου μέσω των πόρων της ΕΤΕπ. Το υπόλοιπο 50% χρηματοδοτείται από ίδιους πόρους ή μέσω δανείου από το Τ.Π. & Δανείων. Το συνολικό κόστος περιλαμβάνει επιλέξιμες, αλλά

και μη επιλέξιμες δαπάνες (τα κριτήρια επιλεξιμότητας θα αναλυθούν παρακάτω). Σε κάθε περίπτωση, το συνολικό κόστος των κοινοτικών κονδυλίων και του τραπεζικού δανεισμού από την ΕΤΕπ δε πρέπει να υπερβαίνει το 90% του συνολικού κόστους του έργου. (Πώς μπορούν οι ΟΤΑ & τα Νομικά τους Πρόσωπα να χρηματοδοτηθούν για μια σειρά έργων (λίστα), 9/4/2016, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/pos-boroun-oi-ota-ta-nomika-tous-prosopa-na-xrimatodotithoun-gia-mia-seira-ergon-lista/>)

(Κουλτούκης Γεώργιος και συν., σ. 2-7)

3.11.2.4 ΚΑΝΟΝΕΣ ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΑΣ

Οι κανόνες επιλεξιμότητας αναφέρουν:

- Αποκατάσταση υφιστάμενων υποδομών, όχι συντήρηση υποδομών.
- Φόροι, μη-ανακτήσιμος ΦΠΑ, δασμοί εισαγωγής υπολογίζονται στο συνολικό κόστος, αλλά δεν είναι επιλέξιμες δαπάνες.
- Ο ανακτήσιμος ΦΠΑ δε συμπεριλαμβάνεται στο συνολικό κόστος του έργου.

(Κουλτούκης Γεώργιος και συν., σ. 14)

3.11.2.5 ΕΠΙΛΕΞΙΜΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΛΕΠΤΟΜΕΡΕΙΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

Οι επιλέξιμες δαπάνες περιλαμβάνουν:

- Οδικό δίκτυο, μεταφορές: Νέες πλακοστρώσεις, ενίσχυση δρόμου, βελτιώσεις ασφάλειας, ποδηλατόδρομοι και πεζόδρομοι, χώροι στάθμευσης για την ενθάρρυνση διασύνδεσης με/από τα μέσα μαζικής μεταφοράς, λεωφορειολωρίδες, κυκλικοί κόμβοι, άλλες παρεμβάσεις που στοχεύουν στη βιώσιμη κινητικότητα.
- Αναβάθμιση δημοσίων κτηρίων και εγκαταστάσεων και εκσυγχρονισμός κτηρίων δημόσιας διοίκησης: Αναβάθμιση/αποκατάσταση δημοσίων κτηρίων με βελτίωση της ασφάλειας και εξοπλισμό αυτών. Εκσυγχρονισμό και αποδοτικότητα κτηρίων δημόσιας διοίκησης, όπως υποστηρίζεται από ένα σχέδιο πολιτικής.

- Πολιτιστική, ιστορική και αρχιτεκτονική κληρονομιά: Αποκατάσταση κτηρίων αρχιτεκτονικής αξίας, επισκευή και αναβάθμιση μνημείων, μουσείων, ιστορικών ανακτόρων, δημοσίων κέντρων τέχνης κλπ.
- Χώροι πρασίνου και αποκατάσταση ανοιχτών δημοσίων χώρων: Αποκατάσταση και επέκταση δημοσίων χώρων πρασίνου, πάρκων και χώρων πρασίνου στις πλατείες, κατασκευή/αποκατάσταση δημοσίων χώρων πρασίνου για τα παιδιά και ειδικών χώρων πρασίνου. Αποκατάσταση και αναβάθμιση τοπικών δημοσίων υπαίθριων αγορών.
- Υγεία/κοινωνική υποδομή: Δευτερεύοντα έργα που αποσκοπούν στη βελτίωση της παροχής υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής υποστήριξης (κατοικίες για τις ευάλωτες ομάδες, όπως ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρία κλπ).
- Στέγαση: Αποκατάσταση των υφιστάμενων κατοικιών για να υποστηριχθεί η αύξηση της ενεργειακής απόδοσης και η ενσωμάτωση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο δομημένο περιβάλλον, κατασκευή κοινωνικών κατοικιών μηδενικής ενέργειας, αποκατάσταση και ανακαίνιση των κοινωνικών κατοικιών προς ενοικίαση, κατασκευή, κατεδάφιση και ανοικοδόμηση νέων κοινωνικών κατοικιών προς ενοικίαση.
- Εκπαιδευτικές/αθλητικές εγκαταστάσεις: Δευτερεύοντα έργα που αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας και της λειτουργικότητας των σχολικών κτηρίων και άλλων ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και έρευνας (εργαστήρια κλπ) και των συναφών πρόσθετων υποδομών, όπως οι δημόσιες αθλητικές εγκαταστάσεις (γυμναστήρια, ανοιχτά γήπεδα κλπ).
- Βελτίωση του περιβάλλοντος: Απορρύπανση του εδάφους, εξορθολογισμός της χρήσης των υδάτινων πόρων, προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και της αύξησης της ενεργειακής απόδοσης και άλλες επενδύσεις που αφορούν τη βελτίωση του περιβάλλοντος κλπ.

Η δανειοδότηση καλύπτει έως και το 100% του προϋπολογισμού του προς εκτέλεση έργου, αναλόγως την πιστοληπτική ικανότητα του δανειολήπτη. Το 50% του συνολικού προϋπολογισμού του έργου χρηματοδοτείται από πόρους της ΕΤΕπ και το υπόλοιπο 50% από πόρους του Τ.Π. & Δανείων. Το κόστος κάθε επιλέξιμου έργου δε πρέπει να υπερβαίνει τα 50.000.000€. Τα έργα αναμένεται να υλοποιηθούν έως το 2017 και τα δάνεια έχουν διάρκεια εξόφλησης μέχρι 25 έτη, με δυνατότητα χορήγησης

περιόδου χάριτος. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν μεταξύ σταθερού ή κυμαινόμενου επιτοκίου ή ακόμη και ενός συνδυασμού αυτών, περίπτωση στην οποία διαμορφώνεται τελικώς ένα ενδεικτικό μεσοσταθμικό επιτόκιο από 3,30% έως 4,30%, αναλόγως το συνδυασμό που έχει επιλέξει ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο καθορισμός των επιτοκίων της ΕΤΕπ γίνεται την ημερομηνία υπογραφής του δανειστικού συμβολαίου. *(Πώς μπορούν οι ΟΤΑ & τα Νομικά τους Πρόσωπα να χρηματοδοτηθούν για μια σειρά έργων (λίστα), 9/4/2016, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/posboroun-oi-ota-ta-nomika-tous-prosopa-na-xrimatodotithoun-gia-mia-seira-ergon-lista/>)*

(Κουλτούκης Γεώργιος και συν., σ. 8-13)

3.11.2.6 ΕΠΙΛΕΞΙΜΑ/ΜΗ ΕΠΙΛΕΞΙΜΑ ΕΡΓΑ

Ενδεικτικά, κάποια από τα επιλέξιμα έργα περιλαμβάνουν την τοποθέτηση, αντικατάσταση, ρύθμιση των συνθηκών λειτουργίας ενεργειακού εξοπλισμού, την εγκατάσταση ενεργειακά αποδοτικών συστημάτων παραγωγής ενέργειας και συστημάτων ΑΠΕ¹⁴, την ενεργειακή αναβάθμιση, μερική ή ολική, κτηριακού κελύφους, την εγκατάσταση ενεργειακά αποδοτικών συστημάτων φωτισμού κ.ά. Ακόμη, δύο παραδείγματα χρηματοδότησης έργων σε τομείς με μεγάλη κατανάλωση ενέργειας είναι η αντικατάσταση λαμπτήρων οδικού φωτισμού, καθώς και οι παρεμβάσεις εξοικονόμησης – παραγωγής ενέργειας σε κολυμβητήριο.

Αντιθέτως, παραδείγματα δραστηριοτήτων μη επιλέξιμων για χρηματοδότηση αποτελούν τα πυρομαχικά, ο στρατιωτικός/αστυνομικός εξοπλισμός και οι υποδομές τους, έργα που επιφέρουν τον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων ή την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, έργα ηθικά αμφιλεγόμενα, καθώς και δραστηριότητες απαγορευμένες από το νόμο.

3.11.2.7 ΕΡΓΑ ΣΥΜΠΡΑΞΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Με βάση το ΠΔ169/2013 και το Ν.3389/2005 έχει καθοριστεί η χρηματοδότηση δημοσίων φορέων για έργα σύμπραξης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Τέτοιοι φορείς

¹⁴ ΑΠΕ: Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Το ύψος του δανείου μπορεί να φτάνει μέχρι και το 30% του προϋπολογισμού του προς εκτέλεση έργου, ενώ σε περίπτωση συγχρηματοδότησης το ύψος αυτό δε θα πρέπει να είναι μεγαλύτερο από το 90% του προϋπολογισμού.

3.11.2.8 ESCROW ACCOUNT

Επιπροσθέτως, μέσω της Υπουργικής Απόφασης 2/35349/8-5-2012 του Υπουργείου Οικονομικών, ορίζεται το ESCROW ACCOUNT, ένας δεσμευμένος λογαριασμός. Αποτελεί ειδική συμφωνία ανάμεσα στα μέρη, ενώ ορίζεται ως μεσεγγυούχος το Τ.Π. & Δανείων. Ο λογαριασμός αυτός περιλαμβάνει χρήματα, παντός είδους κινητά και αξίες δεκτικά δημόσιας παρακαταθήκης. Το αντικείμενο, ο σκοπός του λογαριασμού, οι προϋποθέσεις αποδόσεως, η διάρκεια και τυχόν ανανέωσή του ορίζονται με ειδικούς όρους που έχουν συμφωνηθεί ανάμεσα στα μέρη. Η ολοκλήρωση της σύστασης πραγματοποιείται με την υπογραφή ειδικής συμφωνίας των μερών με το Τ.Π. & Δανείων. *(Κουλτούκης Γεώργιος και συν., σ. 15-20)*

3.12 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ, ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

3.12.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχοντας αναλύσει θεωρητικά το καθεστώς χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταγράφοντας αναλυτικά τις πηγές εσόδων αυτής, κρίνεται χρήσιμο να αναφερθούν διάφορα προβλήματα που προέκυψαν κατά την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» στην πράξη. Άμεσα αντιμέτωποι με αυτά τα προβλήματα ήρθαν πρώτοι από όλους όσοι εμπλέκονται άμεσα με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δηλαδή όσοι τη συγκροτούν. Φυσικά τα προβλήματα αυτά δεν άργησαν να επηρεάσουν και τους πολίτες, επιδίωξη των οποίων είναι πάντα η μέγιστη δυνατή απόλαυση των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην καθημερινότητά τους.

3.12.2 ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΙ ΛΟΓΟΙ ΤΗΣ ΑΣΤΟΧΙΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Παρ' όλη τη μεγάλη υποστήριξη που συγκέντρωσε η μετάβαση στο πρόγραμμα «Καλλικράτης», η εμπειρία από το εν λόγω εγχείρημα μέχρι στιγμής δε δείχνει να δικαιώνει τις όποιες προσδοκίες. Μοναδικός ίσως στόχος που έχει επιτευχθεί είναι αυτός του περιορισμού των δαπανών, ένας στόχος ωστόσο που καθίσταται αναπόφευκτο να αποτύχει, εξαιτίας της εφαρμογής των μνημονιακών δεσμεύσεων της Ελλάδας.

Οι βασικοί λόγοι της μη δικαίωσης των προσδοκιών από τη μέχρι τώρα εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» είναι δύο. Ο πρώτος εξ αυτών είναι η αναμφισβήτητη πρωτοφανής, σε μέγεθος αλλά και διάρκεια, οικονομική κρίση που έπληξε τη Δύση και ιδιαίτερα τη χώρα μας τα 6 τελευταία χρόνια, αλλά και οι πολιτικές αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου που επιβλήθηκαν για να κατευνάσουν την κρίση αυτή, πολιτικές που έπληξαν κατά προτεραιότητα τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο δεύτερος λόγος είναι τα ομολογουμένως καταφανή δομικά προβλήματα του προγράμματος «Καλλικράτης», η βασική πηγή των οποίων εντοπίζεται στην ταχύτητα με την οποία σχεδιάστηκε και επιβλήθηκε αυτό.

Πιο αναλυτικά, στα χρόνια της οικονομικής κρίσης, όταν και εφαρμόζεται το πρόγραμμα, η αυτοδιοίκηση έχει απωλέσει το 60% των τακτικών εσόδων της. Τα δημοτικά τέλη στην πλειονότητα των Δήμων έχουν παραμείνει στάσιμα λόγω της κρίσης ή σε ακόμη χειρότερες περιπτώσεις έχουν υποχωρήσει. Ακόμη, το μέτρο της κατάργησης της δημοτικής αστυνομίας, πέραν των καθημερινών προβλημάτων που επέφερε (παράνομη στάθμευση, καταλήψεις, βανδαλισμοί κλπ), έχει επιδράσει αρνητικά και στα οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λόγω απώλειας των εσόδων από πρόστιμα. Ένα άλλο επίσης μέτρο που επέφερε αντίθετα οικονομικά αποτελέσματα από αυτά για τα οποία επιβλήθηκε ήταν η κατάργηση των σχολικών φυλάκων, μιας και είχε ως συνέπεια μεγαλύτερες δαπάνες για συντηρήσεις στα σχολικά κτήρια. Επίσης, η κινητικότητα που είχε εξαγγελθεί για το προσωπικό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκάλεσε συνεχείς και διαρκείς κινητοποιήσεις και μεγάλη αβεβαιότητα. Τέλος, η κοινωνική εξαθλίωση που επήλθε από τη βίαιη δημοσιονομική προσαρμογή αποτελεί και αυτή πηγή οικονομικών προβλημάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκεκριμένα, λόγω της αδυναμίας των πιο ευάλωτων τμημάτων των δημοτών να πληρώσουν τις υποχρεώσεις τους, οι δήμοι αναγκάστηκαν

να θεσπίσουν κοινωνικά τιμολόγια ύδρευσης-αποχέτευσης, δημοτικών τελών κλπ, με αποτέλεσμα περαιτέρω μείωση των εσόδων τους. Σε αυτό ήρθε να συντελέσει και η αύξηση των δαπανών για σίτιση και κοινωνική προστασία.

Δεν είναι λίγα όμως και τα προβλήματα που προέκυψαν από το σχεδιασμό ακόμη του προγράμματος. Η βιαστική δημιουργία του νέου χάρτη, στου οποίου τη σύσταση δε λήφθηκαν σοβαρά υπόψιν οι τοπικές κοινωνίες, διατήρησε τα διοικητικά όρια των νέων δήμων εκεί που ήταν τοποθετημένα τα αντίστοιχα των παλαιών νομών, χωρίς να δώσει λύσεις σε προβλήματα ανάπτυξης ή λειτουργικότητας των συνενωμένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά τη δημιουργία, στους νέους δήμους περιλαμβάνονταν δημοτικά διαμερίσματα των οποίων η λειτουργία ήταν απίθανη, καθώς πέραν των αιρετών τοπικών συμβουλίων δεν είχε προβλεφθεί κάποια υποστήριξη. Αξιοσημείωτο είναι και το γεγονός ότι παρά την ύπαρξη του θεσμού της πάγιας προκαταβολής, η πλειονότητα των προέδρων των δημοτικών διαμερισμάτων προτιμούσε να βάζει κάποια έσοδα από προσωπικά της χρήματα, εξαιτίας της ισχυρής γραφειοκρατίας. Ακόμη, στις νέες αρμοδιότητες των δήμων που δημιουργήθηκαν με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» υπήρχε επικάλυψη αρμοδιοτήτων (πχ ανάμεσα σε θεματικούς και τοπικούς αντιδημάρχους). Για τη μεταφορά των νέων αυτών αρμοδιοτήτων στους νέους δήμους δεν είχε καν διενεργηθεί η σωστή κοστολόγηση, ενώ φανερή ήταν επίσης και η έλλειψη πόρων και υλικοτεχνικών υποδομών. Ο διαχωρισμός ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης ήταν ομολογουμένως ασαφής ή σε κάποιες περιπτώσεις λάθος. Όλες οι παραπάνω αδυναμίες συντέλεσαν στη δημιουργία ενός διαρκώς μεταβαλλόμενου τοπίου επί του οποίου πραγματοποιούνταν συνεχείς τροποποιήσεις. (Νίκος Παπαγγελής, 2014, διαφ. 15-20)

3.12.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συνοψίζοντας την παραπάνω ανάλυση, κύριο συμπέρασμα είναι ότι ο σχεδιασμός του προγράμματος «Καλλικράτης» έγινε πολύ βιαστικά, χωρίς να έχει το χρόνο που απαιτείται και χωρίς να έρθει αρχικά σε μια απαραίτητη διαβούλευση με τις τοπικές κοινωνίες και τους κοινωνικούς εταίρους. Τα προβλήματα που προέκυψαν μαρτυρούν και την ανυπαρξία επαρκούς αποτίμησης και αξιολόγησης του προηγούμενου εν ισχύ προγράμματος, του προγράμματος «Καποδίστριας». Παρ' όλο που δεν αντιμετωπίστηκαν ιδιαίτερα προβλήματα στη συνένωση των ΟΤΑ, οι νέοι

δήμοι απέτυχαν από το να κριθούν λειτουργικοί. Ακόμη, έντονη ήταν η απουσία σαφή διαχωρισμού ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, ενώ η μεταφορά αρμοδιοτήτων έγινε δίχως την ταυτόχρονη μεταφορά των αναγκαίων οικονομικών πόρων, του ανθρώπινου δυναμικού και της υλικοτεχνικής υποδομής. Είναι επίσης σημαντικό να αναφερθεί ότι δεν έχουν ακόμη εκλείψει τα χρόνια φαινόμενα πελατειακών σχέσεων με τους δημότες. Επιπροσθέτως, η οικονομική κρίση που πλήττει τη χώρα μας τα τελευταία χρόνια και τα μνημόνια που επιβλήθηκαν εξαιτίας αυτής έχουν ανατρέψει τις παραδοχές του προγράμματος «Καλλικράτης», ενώ είναι αξιοσημείωτο και το γεγονός της απουσίας επαρκών στοιχείων μελέτης του οικονομικού οφέλους που υποτίθεται ότι θα προέκυπτε μετά τις συνενώσεις λόγω των οικονομικών κλίμακας. (Νίκος Παπαγγελής, 2014, διαφ. 21)

3.13 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΕΚΔΙΚΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3.13.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι συνθήκες τις οποίες βιώνει η χώρα μας υπό την υπάρχουσα οικονομική κρίση είναι πρωτόγνωρες. Σε αυτά τα πλαίσια κρίνεται ως επιτακτική ανάγκη η άμεση αναδιοργάνωση του κράτους και των θεσμών εντός αυτού. Σκοπός μιας τέτοιας κίνησης πρέπει να είναι η ανάδειξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κύριο εκφραστή της κοινωνικής αλληλεγγύης και της συνοχής του κράτους, ενώ ο ρόλος της σε μια νέα παραγωγική και αναπτυξιακή πορεία της χώρας πρέπει να είναι πρωταγωνιστικός. Όσον αφορά τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την επίτευξη των προαναφερθέντων στόχων, είναι απαραίτητη η ενίσχυσή τους, αλλά και η αυξημένη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε εθνικά και ευρωπαϊκά αναπτυξιακά προγράμματα.

3.13.2 ΤΡΙΕΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 3, της παραγράφου Γ.5.1. του Ν. 4336/2015 «Δημόσια Διοίκηση», προβλεπόταν «διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις της

ελληνικής διοίκησης» καθορισμένη από τις ελληνικές αρχές σε συμφωνία με τις ευρωπαϊκές.

Στα πλαίσια της παραπάνω στρατηγικής, είναι σημαντικό να ληφθούν σοβαρά υπόψη πέντε βασικοί άξονες σημαντικότητας μεταρρυθμίσεων. Αυτοί αφορούν: 1) Την περαιτέρω βελτίωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των δήμων. 2) Την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων παράλληλα με τη μετάβαση των αντίστοιχων οικονομικών πόρων, του ανθρώπινου δυναμικού, της τεχνικής υποδομής και του εξοπλισμού. 3) Την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό τους. 4) Τη διευρυμένη συμμετοχή τους στους τομείς της τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής. 5) Την υλοποίηση και εκμετάλλευση των μεταρρυθμιστικών μέτρων που χρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ και το «πακέτο Γιούνκερ» μέσα από την εκπόνηση και εφαρμογή επιχειρησιακού σχεδίου.

3.13.3 ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΜΑΛΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι είναι απαραίτητη η λήψη μέτρων που θα έχουν σκοπό να εξασφαλίσουν τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους που απαιτούνται για την ομαλή λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπό τις υπάρχουσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες. Πριν όμως αναφερθούν ορισμένα από τα μέτρα αυτά, κρίνεται σκόπιμο να εξεταστούν σύντομα κάποια οικονομικά στοιχεία που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση στα χρόνια της οικονομικής κρίσης.

Πιο συγκεκριμένα, τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, την πιο σημαντική πηγή χρηματοδότησής της, κατά το χρονικό διάστημα 2009-2013 έχουν μειωθεί κατά περίπου 52%, ποσοστό αν μη τι άλλο εντυπωσιακό. Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία του 2009, το ποσό των εσόδων αυτών ανερχόταν σε 2.649.000.000€, ενώ το ίδιο ποσό το 2015 ήταν κοντά στα 1.255.000.000€. Σαν να μην έφτανε αυτό, τα έσοδα από την επιχορήγηση Σ.Α.Τ.Α.¹⁵ μειώθηκαν στο χρονικό διάστημα 2009-2013 κατά 83,75%. Σε πραγματικά ποσά, το 2009 τα έσοδα από την επιχορήγηση αυτή για την Τοπική Αυτοδιοίκηση ήταν

¹⁵ Σ.Α.Τ.Α.: Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.107.500.000€, ενώ το 2015 μετά βίας κινούνταν γύρω από τα 180.000.000€. Παρατηρώντας τα παραπάνω ποσά γίνεται εύκολα αντιληπτό το πόσο δύσκολο είναι για την Τοπική Αυτοδιοίκηση να εξασφαλίσει την ομαλή λειτουργία της και παράλληλα να αναζητήσει λύσεις στην πληθώρα νέων προβλημάτων που έχει δημιουργηθεί τα τελευταία χρόνια για τους πολίτες.

Οι ανελαστικές δαπάνες των δήμων έχουν πληγεί ιδιαίτερα από τις παραπάνω μειώσεις. Το πρόβλημα είναι ακόμη εντονότερο στους πιο μικρούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι επιχορηγήσεις πλέον αδυνατούν να καλύψουν ακόμη και το μισθολογικό κόστος. Οι συνθήκες που επικρατούν δεν έχουν επιτρέψει τα τελευταία χρόνια την απόδοση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ούτε καν των πόρων που προβλέπονται μέσω της νομοθεσίας. Ιδιαίτερα αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι στην Ελλάδα το ποσοστό των εσόδων της Αυτοδιοίκησης στο ΑΕΠ της χώρας ανέρχεται μόλις στο 3,5%, την ώρα που για τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο μέσος όρος αυτού φτάνει το 11,8%. Θεωρείται απαραίτητο το εν λόγω ποσοστό να φτάσει τα επόμενα χρόνια τουλάχιστον το 8%, εάν επιθυμεί η χώρα μας να συμβαδίζει με τις υπόλοιπες χώρες της Ένωσης και να επανέλθει σε βιώσιμη αναπτυξιακή τροχιά.

Ορισμένα από τα πιο σημαντικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εξασφάλιση των αναγκαίων χρηματοδοτικών πόρων για την ομαλή λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι:

- Η απόδοση του συνόλου των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων που προβλέπονται από το πρόγραμμα «Καλλικράτης», μετά την αύξηση των εσόδων από τους φόρους που αποτελούν το χρηματοδοτικό καλάθι αυτών.
- Η δημιουργία ενός «Προγράμματος Απόδοσης των Παρακρατηθέντων», το οποίο θα αποδώσει τους εν λόγω πόρους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όταν ανακάμψει η οικονομία και κατά συνέπεια αυξηθούν τα δημόσια έσοδα.
- Να επανέλθει στο 10%, από 2,5% που είναι σήμερα, το ποσοστό κατανομής από τα έσοδα του Πράσινου Ταμείου, που αφορά κατά κύριο λόγο έργα περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής.
- Να δοθεί η δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να δανείζονται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων με επιτόκιο στο ύψος

αυτού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και όχι ψηλότερα όπως είναι σήμερα.

- Να προωθηθούν μέτρα για την ενίσχυση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης χωρίς ωστόσο να επιβαρυνθούν περαιτέρω οι πολίτες.

Πέραν των παραπάνω μέτρων, συζητείται μια ακόμη ενδιαφέρουσα πρόταση. Αυτή αφορά τη μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στους δήμους, και την ανάληψη του εξορθολογισμού και της βελτίωσής του από την Τοπική Αυτοδιοίκηση με σκοπό αυτός να γίνει κοινωνικά δικαιότερος. Η σύστασή του σαν τοπικό φόρο θα κάνει την είσπραξή του αποτελεσματικότερη και θα ενισχύσει τον ανταποδοτικό του χαρακτήρα, αφού θα μπορούν να βελτιώνονται οι τοπικές υποδομές και θα αυξηθεί η υπεραξία των ακινήτων. Είναι ωστόσο βασικό να πραγματοποιηθεί η ανακατανομή του με τον κατάλληλο μηχανισμό, βάσει των αρχών αλληλεγγύης.

3.13.4 ΤΟ ΝΕΟ Ε.Σ.Π.Α. ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Υπό τις υπάρχουσες συνθήκες, οι οποίες αναφέρθηκαν σε αρκετά από τα κομμάτια της παρούσας εργασίας παραπάνω, το νέο Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020¹⁶ δείχνει να αποτελεί τη βασικότερη, αν όχι τη μόνη, χρηματοδοτική πηγή των επενδύσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι ελληνικές αρχές, σε συνεννόηση με τις ευρωπαϊκές, θα πρέπει να εξετάσουν τη δυνατότητα να διαμορφώσουν ένα Ειδικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020. Παράλληλα προτείνεται:

- Η εκπόνηση ενός Προγράμματος Ενδυνάμωσης και Υποστήριξης των Δήμων ως δικαιούχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020. Αυτό θα χρηματοδοτείται από τα Προγράμματα Τεχνικής Βοήθειας σύμφωνα με Προγραμματική Σύμβαση με τα Υπουργεία Ανάπτυξης και Εσωτερικών για την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των Περιφερειακών Αναπτυξιακών Επιτροπών και θα ενισχύει την ενδυνάμωση των μικρών ορεινών και

¹⁶ Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης. Είναι το βασικό στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης της χώρας, στο οποίο συνδράμουν σημαντικά με πόρους τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (ΕΣΠΑ 2014-2020 ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη, Ανάκτηση 27/5/2016 από <https://www.espa.gr/el/Pages/staticESPA2014-2020.aspx>)

νησιωτικών δήμων. Επίσης θα βοηθά στην οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό των δήμων και τη συμβουλευτική υποστήριξη τους γύρω από τη διασφάλιση της διαχειριστικής τους επάρκειας, της ωρίμανσης των έργων τους και της υλοποίησης αυτών.

- Η αξιοποίηση των υποδομών των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων και των πολυμετοχικών Αναπτυξιακών Εταιρειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να εφαρμοστεί το πρόγραμμα.
- Η εκπόνηση ενός, ξεχωριστού από το Ε.Σ.Π.Α., Εθνικού Προγράμματος Τοπικής Ανάπτυξης, για να το συμπληρώνει και να καλύπτει τις δαπάνες που δε θα επιλέγει να καλύπτει αυτό.

Παράλληλα, όσον αφορά την κοινωνική πολιτική και την απασχόληση, προτείνεται η ενίσχυση της χρηματοδότησης από το Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 για:

- Την κατασκευή κοινωνικών υποδομών, κατά βάση παιδικών σταθμών.
- Τη λειτουργία των κοινωνικών υποδομών.
- Τη λειτουργία των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών των δήμων, αλλά και των ΚΔΑΠ¹⁷ – ΚΔΑΠ Μεα

3.13.5 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ-ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ

Το προσφυγικό - μεταναστευτικό πρόβλημα με το οποίο βρίσκεται αντιμέτωπη η Ελλάδα και η Ευρωπαϊκή Ένωση δε θα μπορούσε να μην επηρεάσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Γι' αυτό προτείνεται:

- Η παροχή βοήθειας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα όμως από ένα ολοκληρωμένο Εθνικό Σχέδιο Δράσης που θα περιέχει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής για τους προσωρινούς χώρους φιλοξενίας, αλλά και χρηματοδότηση για τη λειτουργία του και τη διασφάλιση του αναγκαίου προσωπικού.
- Η αναζήτηση από την κρατική διοίκηση χρηματοδοτικών πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τη Μετανάστευση, την Ενσωμάτωση και το Άσυλο, καθώς και από το Ταμείο για την Ασφάλεια και την Αποδοτική Φρούρηση των

¹⁷ ΚΔΑΠ: Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών

Συνόρων. Ειδικά θεωρείται αδύνατο η Τοπική Αυτοδιοίκηση να συμβάλει στην αντιμετώπιση του προβλήματος χρησιμοποιώντας πόρους που έχουν εξασφαλιστεί με σκοπό την κοινωνική δράση της Αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα για τους βρεφονηπιακούς σταθμούς, τα ΚΑΠΗ, τα κοινωνικά παντοπωλεία κλπ.

- Η απευθείας διεκδίκηση από την Κ.Ε.Δ.Ε.¹⁸ για λογαριασμό των δήμων μέρους των ευρωπαϊκών πόρων που αναμένεται να λάβει η χώρα, με σκοπό την αντιμετώπιση του προβλήματος.
- Ο διάλογος και οι απαραίτητες διευκρινήσεις πριν τη λήψη αποφάσεων γύρω από το πρόβλημα και ιδιαίτερα όσον αφορά τη χωροθέτηση των προσωρινών χώρων φιλοξενίας.

(ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ, 2015, σ. 2-9)

¹⁸ ΚΕΔΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΥΤΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ

4.1 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΥΤΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

4.1.1 ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως βασικό γράναζι στην προσπάθεια για την εύρυθμη λειτουργία οποιουδήποτε κράτους, δεν ήταν δυνατό να μην απασχολήσει από νωρίς τους ιδύνοντες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ήταν Ιανουάριος του 1951 όταν και έλαβε χώρα στην πόλη της Γενεύης το καταστατικό συνέδριο του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Δήμων, ένα συμβούλιο στο οποίο πήραν μέρος πενήντα αντιπρόσωποι, δήμαρχοι και αιρετοί εκπρόσωποι εθνικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων από αρκετές ευρωπαϊκές χώρες. Δύο και πλέον χρόνια αργότερα, το Σεπτέμβρη του 1953, πραγματοποιήθηκε στις Βερσαλίες η πρώτη γενική συνέλευση ευρωπαϊκών δήμων, στα πλαίσια της οποίας υιοθετήθηκε ο Ευρωπαϊκός Χάρτης των Δημοτικών Ελευθεριών από χίλιους δημάρχους. Κατευθυντήρια γραμμή του χάρτη αυτού είναι η ανάγκη οικοδόμησης μιας Ευρώπης η οποία θα έχει ως βάση της την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την ανανέωση αυτής. Εν συνεχεία πραγματοποιήθηκαν διαδοχικά μεγάλα ευρωπαϊκά συνέδρια σε πόλεις όπως η Βενετία, η Φρανκφούρτη, η Βιέννη, η Ρώμη, το Βερολίνο, το Λονδίνο, η Μαδρίτη κ.ά., τα οποία είχαν τη δυνατότητα να παρακολουθήσουν πενήντα δύο και πλέον χιλιάδες εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων πορεύτηκε με στόχο: 1) Την υπεράσπιση και ανάπτυξη της δημοτικής αυτονομίας. 2) Τη διευκόλυνση της διαχείρισης των δήμων και των επαρχιών, καθώς και τη διασφάλιση των ελευθεριών αλλά και τη συμβολή στην ευημερία τους. 3) Την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού πνεύματος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση για την προώθηση μιας ομοσπονδίας των ευρωπαϊκών κρατών

που θα έχει ως βάση μια αυτόνομη Τοπική Αυτοδιοίκηση. 4) Την εξασφαλισμένη συμμετοχή και αντιπροσώπευση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους ευρωπαϊκούς αλλά και τους παγκόσμιους οργανισμούς. 5) Την ένταξη της αντιπροσωπευτικής συνέλευσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα μελλοντικά θεσμικά ευρωπαϊκά όργανα.

Το παραπάνω Συμβούλιο αποτελεί βασικό παρακινήτη της Διάσκεψης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ευρώπης, όπου οι αιρετοί εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να γνωστοποιούν τις θέσεις τους γύρω από την ευρωπαϊκή ενοποίηση και της πλευρές αυτής που αφορούν άμεσα την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ανάμεσα στις τέσσερις εξειδικευμένες επιτροπές της προαναφερθείσας Διάσκεψης είναι και η Επιτροπή για τη Διάρθρωση και τη Χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η επιτροπή αυτή, μαζί με τις υπόλοιπες τρεις, είναι επιφορτισμένη με το έργο της μελέτης και εκπόνησης εκθέσεων οι οποίες παρουσιάζονται και κατόπιν συζητιούνται στη γενική συνέλευση. Το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων διαθέτει εθνικά τμήματα και εθνικές επιτροπές σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις. (*Δουατζής Γιώργος, 1986, σ. 231-234*)

Σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση αριθμεί 28 κράτη-μέλη, τα συστήματα διακυβέρνησης των οποίων παρουσιάζουν μια ποικιλομορφία. Στην Ένωση υπάρχουν ομοσπονδιακά κράτη, όπως είναι η Αυστρία και η Γερμανία, αποκεντρωμένα κράτη, όπως είναι χώρες της Σκανδιναβίας σαν τη Δανία και τη Σουηδία, καθώς και «σπονδυλωτά» κράτη, δηλαδή μια ενδιάμεση κατάσταση όπως της Ισπανίας. Η Ελλάδα, μετά τη μετάβαση στο πρόγραμμα «Καλλικράτης», ανήκει στα αποκεντρωμένα κράτη. (*ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 47*) Πιο συγκεκριμένα, τα τελευταία χρόνια επιχειρείται η γεωγραφική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης. Χώρες όπως η Ελλάδα, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία, η Ισπανία κ.ά. προχώρησαν σε αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις όμορων δήμων και κοινοτήτων. Παρατηρείται δηλαδή μια προσπάθεια αποκέντρωσης ακόμη και σε χώρες της Ένωσης που δε διέθεταν αυτό το μοντέλο διοίκησης.

Από το 2008 και μετά έλαβαν χώρα πολλές μεταρρυθμίσεις στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πλειονότητα αυτών κινούνταν προς την κατεύθυνση που αναφέρθηκε παραπάνω, μέσω της συγχώνευσης των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τη

δημιουργία ή την ενίσχυση των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων. Τέτοιες τάσεις αποκέντρωσης είχαν αρχικά διαφανεί κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90, ωστόσο μετά εξασθένησαν και έκαναν ξανά την εμφάνισή τους με λίγο διαφορετική μορφή τα τελευταία χρόνια με την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Ήταν αναμενόμενο άλλωστε να επιβληθούν μεταρρυθμίσεις που θα έχουν ως στόχο την προσαρμογή της λειτουργίας των Τοπικών και Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων στις οικονομικές και οργανωτικές δεσμεύσεις στις οποίες προέβησαν οι κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών-μελών. Αξίζει να αναφερθεί ωστόσο το γεγονός ότι οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες που επικρατούν οδήγησαν σε αρκετές αλλοιώσεις των στόχων που είχαν τεθεί ή και αλλαγή του περιεχομένου ορισμένων μεταρρυθμίσεων, με κλασσικό παράδειγμα αυτό του προγράμματος «Καλλικράτης» στην Ελλάδα, το οποίο είχε σχεδιαστεί πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης. (ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΟΛΥΚΕΝΤΡΟ - ΑΔΕΔΥ, 2014, σ. 8,13)

4.1.2 ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Η προσπάθεια για αποκέντρωση στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνέπεσε χρονικά με τις δυσμενέστερες οικονομικές συνθήκες παγκοσμίως εδώ και πολλά χρόνια. Η διεθνής οικονομική συγκυρία, σε συνδυασμό με τη δημοσιονομική κατάσταση των περισσότερων κρατών-μελών της Ένωσης αλλά και στα πλαίσια του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης, οδήγησαν τις κεντρικές διοικήσεις σε επιβολή περιοριστικών πολιτικών. Οι πολιτικές αυτές έχουν ως πρωταρχικό στόχο τη μείωση του δημοσίου χρέους και των δημοσιονομικών ελλειμάτων. Για την επίτευξη της δημοσιονομικής αυτής εξυγίανσης απαιτείται άμεση μείωση των δαπανών και αύξηση των δημοσίων εσόδων. Μέσα από αυτές τις περιοριστικές πολιτικές, η Τοπική Αυτοδιοίκηση των περισσότερων κρατών-μελών μετατράπηκε σε βασικό «θύμα». (ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, σ. 92)

Η λιτότητα που εφαρμόστηκε στα ευρωπαϊκά κράτη για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης έπληξε τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κυρίως στο κομμάτι των εσόδων και του προσωπικού τους. Στην Ελλάδα, οι κρατικές επιχορηγήσεις μειώθηκαν κατά 60% περίπου από το 2009, ενώ στη Βουλγαρία έμειναν στάσιμες σε σχέση με τα επίπεδα του ίδιου έτους. Στη Γαλλία το 2014 οι εν λόγω επιχορηγήσεις σημείωσαν πτώση κατά 1.500.000.000€. Άλλα περιοριστικά μέτρα στη

γειτονική Βουλγαρία ήταν ο περιορισμός του δημοτικού δανεισμού που πλέον δε μπορεί να υπερβαίνει το 15% των εσόδων, η μείωση του προσωπικού κατά 15% μέσω απολύσεων και η μείωση των μισθών των αιρετών κατά το ήμισυ. Η επιβολή παρόμοιων μέτρων στη χώρα μας έγινε εν μέσω της διαδικασίας μεταρρύθμισης με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», με αποτέλεσμα να αλλοιωθούν οι στόχοι και το περιεχόμενο αυτού. Στη Γερμανία και την Κροατία επιβλήθηκε μείωση στο μερίδιο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τους φόρους εισοδήματος σε φυσικά και νομικά πρόσωπα. Τέλος, σε χώρες όπως η Ιρλανδία, η Ιταλία και η Λετονία εφαρμόστηκαν δημοσιονομικοί περιορισμοί στους προϋπολογισμούς των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχοντας ως άμεσο επακόλουθο να μειωθούν τα έσοδά τους.

Την παραπάνω δύσκολη οικονομική κατάσταση δυσχεραίνει περαιτέρω η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που υλοποιείται στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης χωρίς να συνοδεύεται από μεταβίβαση των αναγκαίων για αυτές πόρων. Οι δήμοι προσπαθούν να ανταποκριθούν επαρκώς στις αυξημένες υπηρεσίες που τους αναλογούν με μειωμένους πλέον πόρους. Έντονα αντιμέτωπες με το πρόβλημα αυτό είναι χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ελλάδα, η Λιθουανία και η Ολλανδία. Στο πλαίσιο αυτό επιδιώκεται μια αύξηση των ιδίων εσόδων σε σχέση με τις κρατικές επιχορηγήσεις, έτσι ώστε οι δήμοι να απαγκιστρωθούν από τα κεντρικά κράτη όσο αυτό είναι δυνατό.

Πέραν όμως της σημαντικότητας μείωσης των εσόδων, οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόζονται στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνουν όπως προαναφέραμε και περικοπές δαπανών. Όλα τα παραπάνω συντέλεσαν σε ριζικές αναδιοργανώσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης των ευρωπαϊκών χωρών και ιδιαίτερα σε Ισπανία, Τσεχία, Ηνωμένο Βασίλειο και Πορτογαλία. *(ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΟΛΥΚΕΝΤΡΟ - ΑΔΕΔΥ, 2014, σ. 17,18)*

4.2 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ

4.2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Όπως εύκολα μπορεί να παρατηρήσει κανείς διαβάζοντας την παρούσα εργασία μέχρι στιγμής, και κυρίως το τελευταίο κομμάτι αυτής, υπάρχουν ορισμένες χώρες, λίγες στον αριθμό, των οποίων τα ονόματα δεν αναφέρθηκαν ανάμεσα στα υπόλοιπα αυτών που αντιμετωπίζουν έντονα οικονομικά προβλήματα στα πλαίσια των Τοπικών

τους Αυτοδιοικήσεων τα τελευταία χρόνια με την οικονομική κρίση. Σε αυτές τις χώρες συγκαταλέγονται κυρίως οι Σκανδιναβικές. Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας επιλέχθηκε η μελέτη της περίπτωσης της Σουηδίας, ως χώρας βέλτιστων πρακτικών αυτοδιοίκησης κατά τη γνώμη μας.

Μπορεί μια σύγκριση του Σουηδικού με το Ελληνικό μοντέλο αυτοδιοίκησης να θεωρείται εκ των προτέρων άνιση. Ωστόσο, θα γίνει μια προσπάθεια να παρουσιαστεί όσο το δυνατό πιο κατανοητά το Σουηδικό μοντέλο αυτοδιοίκησης, με ιδιαίτερη έμφαση στο αντικείμενο μελέτης της εργασίας, δηλαδή το καθεστώς χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εν συνεχεία θα ακολουθήσει μια συγκριτική προσέγγιση του Σουηδικού μοντέλου με το αντίστοιχο της χώρας μας, όχι με σκοπό να τονιστούν οι μεγάλες αδυναμίες του δεύτερου, αλλά με σκοπό να προβληματίσει θετικά κάθε ενδιαφερόμενο στη χώρα μας αποτελώντας ένα αντικείμενο σκέψης και μελέτης που μπορεί να προσφέρει νέες καινοτόμες ιδέες που ίσως μετέπειτα εξελιχθούν σε λύσεις στα τοπικά προβλήματα.

4.2.2 ΓΙΑΤΙ ΕΠΙΛΕΧΘΗΚΕ ΤΟ ΣΟΥΗΔΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Λίγο παραπάνω αναφέρθηκε ότι επιλέχθηκε προς μελέτη το Σουηδικό μοντέλο αυτοδιοίκησης, ως μοντέλο βέλτιστων πρακτικών κατά τη γνώμη μας. Στο τρέχον υποκεφάλαιο εξηγούνται εκτενέστερα οι λόγοι επιλογής του συγκεκριμένου μοντέλου.

Αρχικά, υπάρχουν τέσσερα βασικά επιτεύγματα της Σουηδίας, τα οποία είναι θεωρούνται αξιοζήλευτα από την πλειονότητα των υπολοίπων χωρών. Αυτά είναι τα παρακάτω:

- Η Σουηδία αποτελεί μια χώρα με αξιοσημείωτο οικονομικό αλλά και κοινωνικό πλούτο. Ιδιαίτερο επίτευγμά της αποτελεί η εξίσωση οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, ένας στόχος πολύ δύσκολος για κάθε χώρα. Το γεγονός αυτό έχει ως θετικό επακόλουθο η ανακατανομή του κεφαλαίου να δημιουργεί τις λιγότερες δυνατές τριβές ανάμεσα στους κοινωνικούς της εταίρους.
- Στη Σουηδία έχει επιτευχθεί συνδυασμός ισχυρού κεφαλαίου και ισχυρού εργατικού κινήματος, άλλος ένας πολυπόθητος στόχος για πολλές ακόμη χώρες.
- Στη Σουηδία η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ρόλο πρωταγωνιστικό στις προσπάθειες αύξησης της παραγωγικότητας και δημιουργίας κράτους ευημερίας.

- Κάθε αύξηση δαπανών στη Σουηδία συνοδεύεται από αύξηση φορολογίας πάντα με τη συναίνεση και τη βοήθεια της κοινωνίας πολιτών.

Μερικά ακόμη χαρακτηριστικά του Σουηδικού κράτους με άμεσες συνέπειες στην εύρυθμη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας είναι: 1) Καθολικό σύστημα πρόνοιας. Με την εφαρμογή του καθολικού τύπου συστήματος πρόνοιας, ακόμη και πιο οικονομικά ευκατάστατοι πολίτες εξυπηρετούνται από το κρατικό σύστημα και έτσι δε χρειάζεται να αναζητήσουν καλύτερες παροχές εκτός αυτού. 2) Ισχυρά εργατικά σωματεία. Τα διαχρονικά μεγάλα σε αριθμό εργατικά σωματεία της χώρας διατηρούν ανέκαθεν σχέσεις συνεργασίας με το κράτος. Πιο συγκεκριμένα, υποβάλλουν σε αυτό προτάσεις οι οποίες υπόκεινται σε νομοτεχνική επεξεργασία και ακολούθως γίνονται νόμοι. 3) Ενιαία πολιτική μισθών. Συνοπτικά αυτό σημαίνει στόχευση σε ίση αμοιβή, ίση εργασία και μικρές μισθολογικές διαφορές ανά τις ομάδες εργαζομένων, έτσι ώστε να μην υπάρχουν τριβές μεταξύ τους. Οι μισθοί εξαρτώνται από το αντικείμενο εργασίας και όχι από την κερδοφορία της εκάστοτε επιχείρησης, ενώ η συνεχής παρουσία του κράτους μέσω της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης ως εργοδότη σχεδόν εξισορροπεί τις ανισότητες ιδιωτικών και δημοσίων υπαλλήλων. 4) Ανεξαρτησία εν καιρώ ειρήνης. Η Σουηδία προσπαθεί να είναι αυτόνομη σε όσους περισσότερους τομείς μπορεί, έτσι ώστε σε πιθανές συγκρούσεις να μπορεί να παραμένει ουδέτερη, δίχως να είναι υποχρεωμένη να ταχθεί με το μέρος κάποιας μεγάλης δύναμης της οποίας πιθανώς να ήταν εξαρτώμενη. Αυτό δεν αναιρεί ωστόσο την προσπάθειά της να διατηρεί στενές σχέσεις με τα παραδοσιακά οικονομικά και τεχνολογικά κέντρα. 5) Συναίνεση πολιτών. Είναι πολύ σημαντικό το γεγονός ότι οι διοικούντες στη χώρα έχουν ως σύμμαχο τους πολίτες. Οι Σουηδοί γνωρίζουν ότι οποιαδήποτε επιβολή φόρων θα επιφέρει ποιοτικότερη παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, γεγονός που έχει καλλιεργήσει σχέσεις εμπιστοσύνης ανάμεσα σε διοικούντες και πολίτες. 6) Ιστορικό υπόβαθρο πλήρους διαφάνειας. Από το 1766 ακόμη, ισχύει η διάταξη περί ελευθερίας του τύπου, με τα δημοτικά πρωτόκολλα και τα διοικητικά έγγραφα να είναι δημόσια και ελεύθερα προς ανάγνωση για τον κάθε πολίτη, γεγονός που ενισχύει τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων. 7) Ισχυρή συμμετοχή. Οι κοινωνικές τάξεις δεν έχουν τεράστιες διαφορές μεταξύ τους, υπάρχει συλλογική αντιμετώπιση των αντιξοοτήτων και το σύστημα αναδεικνύει την πλήρη κοινωνική διάσταση του κράτους. Ακόμη, σε αντίθεση με πολλές άλλες χώρες,

περίθαλψη και κοινωνική πρόνοια είναι έργο των δήμων και όχι της εκκλησίας. (Αντώνης Μουτσέλος, 2008, σ. 9-12)

4.2.3 ΠΩΣ ΔΙΟΙΚΕΙΤΑΙ Η ΣΟΥΗΔΙΑ ΣΗΜΕΡΑ

Η πολιτεύμα της Σουηδίας είναι η βασιλευόμενη δημοκρατία. Σε εθνικό επίπεδο τους πολίτες εκπροσωπεί το Σουηδικό κοινοβούλιο, το οποίο ονομάζεται Riksdag και έχει τη νομοθετική εξουσία. Σε περιφερειακό επίπεδο, η Σουηδία χωρίζεται σε 21 περιφέρειες. Τα όργανα που λαμβάνουν τις αποφάσεις στο επίπεδο αυτό είναι αρχικά το περιφερειακό συμβούλιο το οποίο εκλέγεται απευθείας από τους κατοίκους της κάθε περιφέρειας, αλλά και ένα άλλο συμβούλιο στα πλαίσια της αυτής το οποίο αποτελείται από κρατικούς φορείς και συμμετέχει και αυτό στη λήψη αποφάσεων εντός της κάθε περιφέρειας. Σε τοπικό επίπεδο, η Σουηδία αποτελείται από 290 δήμους. Τις αποφάσεις για τις δημοτικές υποθέσεις λαμβάνει μέσω συνέλευσης το εκλεγμένο δημοτικό συμβούλιο. Αυτό με τη σειρά του εκλέγει το δημοτικό εκτελεστικό συμβούλιο το οποίο κατευθύνει και συντονίζει τις εργασίες γύρω από τα δημοτικά θέματα. («*The Swedish model of government administration*», Ανάκτηση 2/6/2016 από <http://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/>)

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση της Σουηδίας είναι άμεσα συνδεδεμένη με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Διάφορα έργα σε ολόκληρη τη χώρα λαμβάνουν χρηματοδοτήσεις από ευρωπαϊκά ταμεία. Αυτό είναι κάτι που αποδεικνύει την άριστη συνεργασία της Ένωσης με την Τοπική Αυτοδιοίκηση της χώρας προς όφελος της Σουηδικής κοινωνίας. Λειτουργώντας ως εποπτικά όργανα, οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εφαρμόζουν το Σουηδικό δίκαιο σε συνδυασμό με τους ευρωπαϊκούς κανόνες. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης λειτουργούν ακόμη ως εργοδότες, δεσμευόμενοι φυσικά από τους κοινούς κανόνες που διέπουν το εργασιακό ωράριο και το εργασιακό περιβάλλον. Επίσης, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση προκηρύσσονται συχνά διαγωνισμοί, με την ευρωπαϊκή νομοθεσία να διέπει τους κανόνες της υποβολής προσφορών. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι, σύμφωνα με εκτιμήσεις, περίπου 60% των θεμάτων που συζητιούνται και απασχολούν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις τοπικές συνελεύσεις, επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις ή αποφάσεις της Ένωσης. Τέλος, η αλληλεπίδραση της

Σουηδικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μόνο προς τη μία κατεύθυνση. Αυτό επεξηγείται από το γεγονός ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο σε διάφορες ευρωπαϊκές οργανώσεις, επηρεάζοντας έτσι άμεσα την έκβαση πολλών σημαντικών αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πολλοί από αυτούς μάλιστα εκπροσωπούνται και από ένα γραφείο στις Βρυξέλλες. (*«Local government and the EU», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016* στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/localgovernmentandtheeu.1279.html>)

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σουηδία είναι επιπλέον υπεύθυνοι για την παροχή ενός μεγάλου ποσοστού από το σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών. Χαρακτηρίζονται από σημαντικό βαθμό αυτονομίας, ενώ διαθέτουν και ανεξάρτητες εξουσίες ως προς τη φορολογία. Μεταξύ τους δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση, μιας και όλοι διαθέτουν τις δικές τους αυτοδιοικούμενες αρχές που είναι υπεύθυνες για ποικιλία υπηρεσιών. Το Σουηδικό σύνταγμα δίνει τη δυνατότητα στους εκλεγμένους αντιπροσώπους των πολιτών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να λαμβάνουν αποφάσεις που αφορούν τις υπηρεσίες που έχουν να κάνουν με τους πολίτες. Η χρηματοδότηση αυτών γίνεται με τη θέσπιση των απαραίτητων φόρων, τη διαχείριση των οποίων επαναλαμβάνεται πως έχει η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα άμεσης επαφής με τους τοπικούς αντιπροσώπους τους, όπου μπορούν να σχολιάσουν και να επηρεάσουν τις αποφάσεις σχετικά με την εκάστοτε τοπική κοινωνία, ακόμη και αυτές που αφορούν την εκμετάλλευση των τοπικών φόρων. Επίσης δίνεται η δυνατότητα παροχής υπηρεσιών και από ιδιωτικές εταιρίες, οι οποίες χρηματοδοτούνται από την τοπική φορολογία για να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στους πολίτες με τον ίδιο ακριβώς τρόπο που θα λειτουργούσε και μια υπηρεσία υπό τον έλεγχο του δημοσίου.

Συγκριτικά με ό,τι ισχύει σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη Σουηδία οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν ευρείες αρμοδιότητες. Ένα από τα μεγάλα προσόντα τους είναι το ότι είναι κατά ένα μεγάλο ποσοστό αυτοχρηματοδοτούμενοι, μέσω των τοπικών φόρων και τελών που καταβάλουν οι πολίτες ως αντάλλαγμα για τις υπηρεσίες που τους παρέχονται. Οι φόροι αυτοί επιβάλλονται ως ποσοστό επί του εισοδήματος των κατοίκων. Τους φορολογικούς

συντελεστές τους αποφασίζει ο κάθε Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ τη χρηματοδότηση ενισχύουν και κάποιες κρατικές επιχορηγήσεις. Ο μέσος τοπικός φορολογικός συντελεστής κυμαίνεται περίπου στο 30%, από το οποίο το 20% πηγαίνει στους δήμους και το υπόλοιπο 10% στις νομαρχίες.

Στη Σουηδία επιδιώκεται όλοι οι πολίτες να απολαμβάνουν το ίδιο επίπεδο ευημερίας ανεξαρτήτως του τόπου κατοικίας τους. Οι συνθήκες ωστόσο ποικίλουν ανάλογα με τον κάθε τόπο, όπως και η οικονομική δυνατότητα για παροχή του ίδιου επιπέδου υπηρεσιών. Για την επίλυση αυτών των θεμάτων, στη Σουηδία έχει αναπτυχθεί ένα από τα πιο επιτυχημένα συστήματα ανακατανομής των πόρων. («*Local self-government*», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/localselfgovernment.1305.html>)

Όσον αφορά τώρα την περιφερειακή ανάπτυξη, αυτή είναι ένας τομέας στον οποίο δίνει μεγάλη βαρύτητα η Ευρωπαϊκή Ένωση. Συνεπώς, τα περιφερειακά θέματα έχουν αποκτήσει ακόμη μεγαλύτερη σημασία στη Σουηδία από τη στιγμή της ένταξής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και μετά, το 1995. Στα πλαίσια αυτού έχουν αναπτυχθεί διάφορες μορφές περιφερειακής συνεργασίας, ενώ βρίσκονται συνεχώς σε εξέλιξη μελέτες που έχουν ως στόχο να καταστήσουν την περιφερειακή ανάπτυξη όλο και πιο αποτελεσματική και δημοκρατική. Μάλιστα, έχουν δημιουργηθεί τέσσερις μεγάλες περιφέρειες/ομοσπονδίες, η Västra Götaland, η Skåne,, η Halland και η Gotland, την ευθύνη για την ανάπτυξη των οποίων έχουν αναλάβει ειδικά εκλεγμένα συμβούλια. Επίσης, στα πλαίσια συνεργασίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανά περιοχή, είναι δυνατό να σχηματίζονται κάποια ειδικά περιφερειακά συμβούλια συνεργασίας, τα οποία μεταξύ άλλων αποφασίζουν για τη διάθεση ενός μέρους των τοπικών εσόδων σε επενδύσεις για υποδομές. Τα συμβούλια αυτά δε διαθέτουν πληθώρα κρατικών πόρων και οι εκπρόσωποί τους δεν εκλέγονται απευθείας από τους πολίτες, αλλά μέσα από συνελεύσεις στα πλαίσια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. («*Regional development*», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/regionaldevelopment.1304.html>)

Όπως προαναφέρθηκε, οι Σουηδικοί δήμοι έχουν την ευθύνη για ένα αρκετά μεγαλύτερο φάσμα από ότι οι όμοιοί τους σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη και για τη

χρηματοδότησή τους έχει παραχωρηθεί σε αυτούς η φορολογική εξουσία. Ορισμένες από τις κύριες αρμοδιότητές τους είναι η φροντίδα για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση των παιδιών. Σημειώνεται ότι όλη η υποχρεωτική εκπαίδευση παρέχεται δωρεάν. Ιδιαίτερη έμφαση επίσης δίνεται στη φροντίδα των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία, ενώ άλλες βασικές αρμοδιότητες είναι η παροχή νερού, η διαχείριση των αποβλήτων, ο χωροταξικός σχεδιασμός και οι υπηρεσίες διάσωσης. Παρατηρείται δηλαδή ότι οι δήμοι έχουν ποικίλους ρόλους στην καθημερινότητα των κοινωνιών. Παρέχουν υπηρεσίες στους τομείς της περίθαλψης, των κοινωνικών υπηρεσιών, της εκπαίδευσης και των υποδομών. Άλλοτε λειτουργώντας οι ίδιοι ως πάροχοι και άλλοτε εποπτεύοντας ιδιωτικές εταιρίες που έχουν αναλάβει την παροχή των προαναφερθέντων υπηρεσιών για λογαριασμό αυτών. (*«The role of municipalities», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/theroleofthemunicipalities.1302.html>)*

4.2.4 ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΟΥΗΔΙΚΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Όπως προαναφέρθηκε, με συνταγματική κατοχύρωση παρέχεται η δυνατότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση της Σουηδίας και τους Οργανισμούς αυτής να συγκεντρώνουν χρηματοδοτικούς πόρους μέσω του συστήματος της επιβολής φόρων. Το ύψος των φόρων αυτών εξαρτάται και αυτό από αυτούς, μιας και τους δίνεται η δυνατότητα ρύθμισής του ανάλογα με τις ανάγκες τους. Δε συμβαίνει το ίδιο όμως και με τη φορολογική βάση (εισόδημα, συντάξεις, λοιπές αμοιβές κλπ.), μιας και δε μπορούν να ελέγξουν τι θα φορολογηθεί και με ποιο τύπο φόρου. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι όλο το φορολογικό σύστημα της χώρας είναι έτσι δομημένο ώστε η Τοπική Αυτοδιοίκηση να κατέχει σημαντικότατο ρόλο εντός του. Αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι η κυριότερη μορφή άμεσης φορολογίας με την οποία επιβαρύνονται οι περισσότεροι Σουηδοί είναι ο τοπικός φόρος εισοδήματος. Ένα 85% περίπου των Σουηδών πληρώνει μόνο αυτό τον φόρο ως προς το εισόδημα, ενώ οι υπόλοιποι πληρώνουν ένα φόρο εισοδήματος και στο κράτος.

Στο πλαίσιο των περιφερειών συγκεκριμένα, το μεγαλύτερο ποσοστό εσόδων είναι από φόρους, ενώ ακολούθως αντλούνται πόροι και από επιχορηγήσεις για

φαρμακευτικά δικαιώματα, γενικές επιχορηγήσεις και χρεώσεις από την παροχή διαφόρων υπηρεσιών. Οι τελευταίες, εξαιτίας της γενικής αρχής μη κερδοσκοπίας που αφορά τις παρεχόμενες από δημόσιους οργανισμούς υπηρεσίες, δεν επιτρέπεται να είναι μεγαλύτερες από το κόστος των υπηρεσιών για την παροχή των οποίων επιβλήθηκαν.

Γενικότερα, όπως διαφαίνεται και από τα είδη προαναφερθέντα, το μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων για τους δήμους και τις περιφέρειες αποκομίζεται από την είσπραξη των τοπικών φόρων. Το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε περίπου 70%¹⁹ των συνολικών τους εσόδων. Πολλούς από αυτούς τους εισπράττει αρχικά το κράτος και έπειτα μεταβιβάζει τα έσοδα αυτά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το φορολογικό σύστημα της χώρας ορίζει ότι ένα ποσοστό της φορολογίας που επιβάλλεται στους πολίτες αποδίδεται στους δήμους και ένα ποσοστό στα συμβούλια των περιφερειών. Σύμφωνα με τα στοιχεία των τελευταίων χρόνων, ο μέσος συντελεστής του φόρου εισοδήματος που πληρώνουν οι πολίτες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση κυμαίνεται μεταξύ 29% και 34%. Υπάρχουν επίσης ειδικές ρυθμίσεις για τους φορολογικούς συντελεστές ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος. Πιο συγκεκριμένα, το υπόλοιπο του εισοδήματος εάν αυτό ξεπερνάει τις 30.000€ φορολογείται με 20%, ενώ το υπόλοιπο του εισοδήματος εάν αυτό ξεπερνάει τις 45.000€ φορολογείται με συντελεστή 25%. Η αύξηση της φορολογικής βάσης τα τελευταία χρόνια υπολογίζεται στο 2%, ποσοστό που ενδεχομένως να μη κριθεί εφικτό να διατηρηθεί ανέπαφο εξαιτίας της οικονομικής κρίσης.

Από το υπόλοιπο 30% των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το μεγαλύτερο ποσοστό -περίπου 20%- αποτελούν οι επιχορηγήσεις. Ο γενικός κανόνας που επικρατεί, θέτει στην ευχέρεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να διαθέσουν τα έσοδα όπως αυτοί το επιθυμούν. Τα υπόλοιπα έσοδα εισπράττονται από χρεώσεις υπηρεσιών, πωλήσεις μετοχών δημοτικών επιχειρήσεων και άλλης περιουσίας, επιτόκια καταθέσεων, καθώς και από μισθώσεις δημοτικών ακινήτων. Από αυτά που μόλις αναφέρθηκαν, οι υπηρεσίες από τις οποίες προέρχονται έσοδα είναι αυτές για τη φροντίδα των παιδιών, για τη φροντίδα των ηλικιωμένων, αλλά και αυτές για την

¹⁹ Το 2013 καταγράφηκε επακριβώς σε ποσοστό 66,9% σε μελέτη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), ποσοστό που ήταν το μεγαλύτερο από όλα τα κράτη που συμπεριλήφθησαν στη μελέτη. Ο μέσος όρος ανερχόταν σε 40,5%, δηλαδή 26,4% χαμηλότερα από αυτό της Σουηδίας. (OECD, 2013, σ. 32)

ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Όπως έχει ήδη αναφερθεί παραπάνω, οι χρεώσεις για τις υπηρεσίες αυτές δεν επιτρέπεται να είναι μεγαλύτερες του κόστους τους.

Όσον αφορά το δανεισμό, όπως είναι προφανές διατίθεται και αυτός ως μία από τις επιλογές χρηματοδότησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Σουηδίας. Ωστόσο, ενώ εσωτερικός και εξωτερικός δανεισμός είναι επιτρεπτοί, απαγορεύεται ο δανειστής να είναι το κράτος. Πρόσφατα στοιχεία έχουν δείξει ότι ο εξωτερικός δανεισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σουηδία ανέρχεται σε περίπου 14% του ΑΕΠ της χώρας, με τις δημόσιες επιχειρήσεις να συμπεριλαμβάνονται στις μετρήσεις αυτές. Το μεγαλύτερο ποσοστό του δανεισμού αυτού -περίπου τα 2/3- προέρχεται από κύριες εμπορικές τράπεζες, αλλά και από μερικές τράπεζες που βρίσκονται υπό την ιδιοκτησία δήμων και περιφερειών.

Αξίζει να αναφερθεί η ύπαρξη της Αρχής της Χρηματοδότησης. Η αρχή αυτή είναι όμοια του άρθρου 102 του Ελληνικού Συντάγματος το οποίο ορίζει ότι οποιαδήποτε ανάθεση νέων αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση επιβάλλεται να συνοδεύεται και από την παροχή των αντίστοιχων πόρων. Πιο αναλυτικά, το 1993 η Σουηδική βουλή όρισε ότι η κυβέρνηση υποχρεούται να παρέχει επεξηγήσεις αναφορικά με τη χρηματοδότηση οποιασδήποτε μεταρρύθμισης η οποία θα περιλαμβάνει νέες αρμοδιότητες. Εάν η Τοπική Αυτοδιοίκηση κρίνει ότι μοναδικός τρόπος χρηματοδότησης της μεταρρύθμισης αυτής είναι η επιβολή νέων φόρων, εναπόκειται η ευχέρεια στο κράτος να χρηματοδοτήσει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για το έργο, προκειμένου να αποσοβήσει την επιβολή επιπλέον φόρων.

Όσον αφορά τα έσοδα, αξιοσημείωτη είναι και η ύπαρξη του συστήματος εξισορρόπησης εσόδων. Αυτό ορίζει ότι όσοι δήμοι έχουν κατά κεφαλή φορολογική βάση εισοδήματος κατώτερη από το 115% του εθνικού μέσου όρου μπορούν να εισπράξουν μια εξισορροπητική επιχορήγηση εσόδων. Οι δήμοι των οποίων το αντίστοιχο μέγεθος ξεπερνά το 115% του εθνικού μέσου όρου, είναι υποχρεωμένοι να αποδίδουν ένα εξισορροπητικό τέλος στο κράτος. (Αντώνης Μουτσέλος, 2008, σ. 24,27-30)

Αξίζει σε αυτό το σημείο να αναφερθούν κάποια αριθμητικά δεδομένα όσον αφορά τη χρηματοδότηση της Σουηδικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα,

οι δήμοι παρουσιάζουν πλεόνασμα ύψους 14.627.755.000 SEK²⁰, δηλαδή 1.573.259.256€²¹ για το έτος 2015, γεγονός που τους επιτρέπει περαιτέρω δαπάνες προς όφελος των πολιτών χωρίς επιπλέον επιβάρυνση αυτών. Τα έσοδά τους ανέρχονται σε 15.221.038.617€ από λειτουργίες των δήμων, 43.976.003.976€ από φόρους, 8.611.082.991€ από κρατικές επιχορηγήσεις, 1.083.630.508€ από χρηματοοικονομικές δραστηριότητες και 2.087.054€ από έκτακτα έσοδα.

Αντίστοιχα, οι τα περιφερειακά συμβούλια παρουσίασαν για το 2015 πλεόνασμα ύψους 70.669.332€. Πιο συγκεκριμένα, τα έσοδα που εισέπραξαν ήταν 5.843.994.084€ από λειτουργίες των περιφερειών, 24.221.803.435€ από φόρους, 2.685.782.786€ από εισφορές, 2.472.463.268€ από άλλες γενικές επιχορηγήσεις και 327.285.904€ από χρηματοοικονομικές δραστηριότητες.

Οι φορολογικοί συντελεστές για το 2016 ήταν κατά μέσο όρο 20,75% στους δήμους και 11,35% στις περιφέρειες. Δηλαδή ο συνολικός φορολογικός συντελεστής ήταν κατά μέσο όρο 32,1%. (*Statistics Sweden, Ανάκτηση 16/6/2016 από http://www.scb.se/en_/*)

Σε ποσοστά, το 2006 κυρίαρχο έσοδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Σουηδίας ήταν οι φόροι με 68% επί των συνολικών εσόδων στους δήμους και 74% στις περιφέρειες. Ακολούθως ήταν οι γενικές κρατικές επιχορηγήσεις με 11% και 6% αντίστοιχα, τα διάφορα πρόστιμα με 7% και 3% αντίστοιχα, οι ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις με 5% και 3% αντίστοιχα, οι πρόσδοδοι από μισθώσεις με 3% για τους δήμους και τέλος οι επιχορηγήσεις για φαρμακευτικά δικαιώματα με ποσοστό 10% επί των συνολικών εσόδων για τις περιφέρειες. (*Olga Miroshnyk (2009), σ. 38*)

Αυτό που πρέπει να σημειωθεί όσον αφορά τα πλεονάσματα, είναι ότι η νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση απαιτεί ισορροπημένους προϋπολογισμούς από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, μέχρι το Νοέμβριο κάθε έτους πρέπει να κατατίθεται ο προϋπολογισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος θα περιλαμβάνει και τους φορολογικούς συντελεστές και θα αφορά το ακόλουθο οικονομικό έτος. Ο προϋπολογισμός θα πρέπει να συνοδεύεται και από ένα χρηματοοικονομικό πλάνο ζετίας με αφετηρία το ακόλουθο οικονομικό έτος. Από το

²⁰ SEK: Κορώνες Σουηδίας

²¹ Η μετατροπή του ποσού από SEK σε € έγινε μέσω του <http://www.xe.com/currencyconverter/#> σύμφωνα με την ισοτιμία στις 21/6/2016

2000 και έπειτα, ο νόμος ορίζει ότι στον προϋπολογισμό αυτό θα πρέπει να παρουσιάζεται πλεόνασμα, δηλαδή τα έσοδα να είναι περισσότερα από τα έξοδα. Από το 2005 και μετά ωστόσο, ορίστηκε ότι υπό συγκεκριμένες συνθήκες μπορεί να παρουσιάζεται και ελλειμματικός προϋπολογισμός. Οι συνθήκες αυτές είναι όταν: 1) ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ήδη ισχυρός οικονομικά 2) διενεργούνται σημαντικές αναδιαρθρωτικές ενέργειες στον Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Θα πρέπει ωστόσο να προγραμματίζεται αποκατάσταση του ελλείμματος σε βάθος τριετίας. Το τελευταίο δεν είναι αναγκαίο μόνο σε κάποιες εξαιρέσεις, όπως για παράδειγμα όταν ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει προγραμματίσει τη διακράτηση κάποιων αποθεμάτων ώστε να αντιμετωπίσει προσωρινές μειώσεις εσόδων ή αυξήσεις δαπανών. Ένα άλλο παράδειγμα είναι όταν έχουν πωληθεί κάποια περιουσιακά στοιχεία με απώλειες, αλλά οι απώλειες αυτές δεν είναι αναγκαίο να καλυφτούν άμεσα διότι ούτως ή άλλως θα αποφευχθούν από αυτή την πώληση κάποια κόστη στο άμεσο μέλλον. (*Swedish Ministry of Finance, 2005, σ. 14*)

4.2.5 ΤΙ ΛΕΝΕ ΟΙ ΚΑΘ' ΎΛΗΝ ΑΡΜΟΔΙΟΙ

Προφανώς, για την άντληση στοιχείων και την εξαγωγή συμπερασμάτων, δεν υπάρχει ιδανικότερη μέθοδος από την απευθείας συνομιλία ή την αναζήτηση άρθρων, συνεντεύξεων ή διαλέξεων των καθ' ύλην αρμοδίων, οι οποίοι στη συγκεκριμένη εργασία έχουν σαφώς να κάνουν με την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στις 12 Απριλίου του 1980 βρισκόταν στη χώρα μας, και συγκεκριμένα στην Αθήνα, ο Ρ.Πάλμε, τότε δήμαρχος Στοκχόλμης. Σε μια συνέντευξη του που είχε δημοσιευτεί τότε, ο Ρ.Πάλμε τόνιζε μεταξύ άλλων την αυτοδυναμία και την ανεξαρτησία ως κύρια χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σουηδία. Αναφορικά με την οικονομική αυτοτέλεια του δήμου του οποίου ηγούταν ως επικεφαλής, ανέφερε ότι δεν υπήρχε καμία απολύτως παρέμβαση του κράτους στις αρμοδιότητές του, ενώ παρείχε ως στοιχείο την επιβολή φόρου 13,5% επί του εισοδήματος των δημοτών του προς αντιμετώπιση των οικονομικών θεμάτων του δήμου. Με τα έσοδα από την επιβολή της συγκεκριμένης φορολογίας, ο δήμος της Στοκχόλμης τότε είχε επιλέξει να χρηματοδοτεί την κατασκευή δρόμων, υπόγειου σιδηρόδρομου, σχολείων, παιδικών σταθμών, γηροκομείων, νοσοκομείων και ποικίλες άλλες δραστηριότητες που προωθούσαν την κοινωνική πρόνοια. Ακόμη, είχε

επισημάνει ότι με τις εισπράξεις του δήμου είχαν επιτύχει την κατασκευή 18.000 παιδότοπων, καθώς και επιπλέον 3.000 για κάθε χρόνο, ενώ για την αντιμετώπιση της στέγασης είχαν ξεκινήσει τις κατασκευές 20 νέων ξενοδοχείων που θα παρείχαν τροφή, στέγη και περίθαλψη σε ηλικιωμένους. Οι περίπου 45.000 εργαζόμενοι στο δήμο της Στοκχόλμης φρόντιζαν επί της θητείας του για την παροχή ενός γεύματος τη μέρα στους μαθητές των σχολείων και των παιδικών σταθμών. Στο τελευταίο γεγονός συνέβαλαν τότε και κάποιες εισπράξεις μικρών ποσών από τους γονείς των παιδιών, ποσά τα οποία προσαρμόζονταν ωστόσο στις οικονομικές τους δυνατότητες. Για τους μισθούς δασκάλων και καθηγητών υπήρχε βοηθητική χρηματοδοτική μέριμνα από το κράτος. Σχετικά με τη χρηματοδότηση του δήμου Στοκχόλμης επί της θητείας του, ο Ρ. Πάλμε ανέφερε ότι τα ετήσια έσοδα ανέρχονταν σε 140.000.000.000 δραχμές, από τα οποία τα 35.000.000.000 (δηλαδή το 25%) ήταν εισπράξεις από το δημοτικό φόρο, ενώ τα υπόλοιπα αποτελούσαν έσοδα από τη λειτουργία των δημοτικών επιχειρήσεων. Επιπροσθέτως, προκειμένου να φέρουν εις πέρας κατασκευές έργων οδοποιίας, μετρό, γεφυρών κλπ., το κράτος απέδιδε στο δήμο το φόρο που εισέπραττε αυτό από τους οδηγούς αυτοκινήτων. Ακόμη, ο δήμος είχε τη δυνατότητα σύναψης δανείων με τράπεζες του εξωτερικού, όντας ιδιαίτερα αξιόπιστος. (Γιώργος Δουατζής, 1986, σ. 258,259)

Πιο πρόσφατα, σε προσωπική του εισήγηση ο πρώην αντιδήμαρχος του δήμου Μάλμοε, Εμμανουήλ Μορφιαδάκης, παρείχε ορισμένα στοιχεία αναφορικά με τους οικονομικούς πόρους του συγκεκριμένου δήμου επί της θητείας του. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον οικονομικό προϋπολογισμό του 2004, τα έσοδα του δήμου ανέρχονταν σε 13.000.000.000 σουηδικές κορώνες. Το 57% αυτών, δηλαδή περισσότερα από τα μισά, αντλήθηκαν από την εισπράξη του δημοτικού φόρου. Από τα υπόλοιπα, ένα 24% προήλθε από τέλη και το υπόλοιπο 19% από κρατικές επιχορηγήσεις. Αναφορικά με το πώς χρησιμοποιήθηκαν οι συγκεκριμένοι πόροι, ο κύριος Μορφιαδάκης επεσήμανε ότι το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών (40%) δαπανήθηκε προς όφελος των παιδιών και γενικότερα της νεολαίας, ενώ ένα σημαντικό επίσης μέρος αυτών (31%) πήγε στους τομείς της φροντίδας και περίθαλψης. Από το υπόλοιπο 29%, το 13% επενδύθηκε στις κοινωνικές υπηρεσίες και την αγορά εργασίας, το 6% σε δραστηριότητες πολιτισμού και ελεύθερου χρόνου, το 4% για έργα οδικού δικτύου, περιβάλλοντος και πρώτες

βοήθειες, το 3% σε διάφορες εργασιακές δραστηριότητες και το υπόλοιπο 3% σε λοιπές δαπάνες διαφόρων ειδών. (Εμμανουήλ Μορφιαδάκης, σ. 3)

4.2.6 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΣΟΥΗΔΙΑΣ

4.2.6.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Έχοντας προβεί σε μια αρκετά επαρκή παρουσίαση των μοντέλων Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας και της Σουηδίας, και έχοντας δώσει ιδιαίτερη έμφαση στο καθεστώς χρηματοδότησης αυτών, κρίνεται φρόνιμο να παρουσιαστεί μια τελική σύγκριση αυτών. Η σύγκριση προκύπτει κυρίως από τα στοιχεία που έχουν αναφερθεί παραπάνω. Συνεπώς τεκμήρια για αυτή αποτελούν όλα αυτά που συλλέχθηκαν από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε για τη συγγραφή της εργασίας.

4.2.6.2 ΜΕΡΙΚΑ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Λίγο πριν παρουσιαστεί το κομμάτι της προαναφερθείσας σύγκρισης, κρίνεται απαραίτητο να παρουσιαστούν συνοπτικά κάποια στατιστικά στοιχεία των δύο χωρών. Αρχικά, ο πληθυσμός των δύο χωρών είναι παρόμοιος σε μέγεθος. Η Σουηδία κατοικείται από περίπου 9.000.000 πολίτες, ενώ η Ελλάδα από 11.000.000 πολίτες περίπου. Σε επίπεδο αυτοδιοίκησης η Σουηδία περιέχει 21 περιφέρειες και 4 μεγάλες περιφέρειες/ομοσπονδίες, ενώ η Ελλάδα μετά το πέρασμα στον «Καλλικράτη» περιέχει 13 περιφέρειες και 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. Η Σουηδία χωρίζεται σε 290 δήμους, ενώ η Ελλάδα σε 325. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 2015, σύμφωνα με επίσημα στοιχεία της Eurostat, κυμαίνεται γύρω στις 17.000€ στην Ελλάδα, ενώ στη Σουηδία είναι 41.600€. (Eurostat, *Ανάκτηση 16/6/2016 από <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdec100&language=en>*) Η ανεργία το 2015 ανέρχεται σε 24,9% στην Ελλάδα, ενώ στη Σουηδία 7,4%. (Eurostat, *Ανάκτηση 21/6/2016 από <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1>*)

4.2.6.3 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ξεκινώντας από το τέλος, βλέπουμε ότι οι δύο χώρες είναι σχεδόν όμοιες ως προς το μέγεθος του πληθυσμού. Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια με τη μετάβαση στο πρόγραμμα «Καλλικράτης», η Τοπική Αυτοδιοίκηση της Ελλάδας προσεγγίζει θεωρητικά το Σουηδικό μοντέλο. Ανάμεσα στις δύο χώρες ωστόσο υπάρχει τεράστια διαφορά ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, με το μέσο Σουηδό πολίτη σήμερα να απολαμβάνει την είσπραξη ενός αρκετά μεγαλύτερου εισοδήματος από το μέσο Έλληνα²². Επίσης, η ανεργία στην Ελλάδα είναι σε πολύ υψηλά επίπεδα, ενώ στη Σουηδία παραμένει σε αρκετά χαμηλότερα επίπεδα.

Όσον αφορά τη βασικότερη πηγή εσόδων για τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις των δύο χωρών, βλέπουμε ότι στην Ελλάδα αυτή είναι οι τακτικές επιχορηγήσεις και συγκεκριμένα οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι που αποδίδει το κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ενώ στη Σουηδία είναι ο τοπικός φόρος που αναλύθηκε προηγουμένως και επιβάλλεται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στους πολίτες. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι μπορεί και αυτοί με τη σειρά τους να αντλούν τη χρηματική τους αξία από φόρους (Φ.Ε.Φ.Ν.Π., ΦΠΑ, Φ.Α.Π.), ωστόσο η αξία αυτή προκύπτει από ένα μέρος μόνο των φόρων αυτών και συνεπώς δε φτάνει για να καλύψει όλα τα χρηματοδοτικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με λίγα λόγια, δε φαίνεται οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι να είναι ρυθμισμένοι έτσι ώστε να λύσουν το χρηματοδοτικό πρόβλημα πολλών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ αντιθέτως στη Σουηδία οι φόροι που επιβάλλονται από κάθε Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ρυθμισμένοι ανάλογα με τις ανάγκες αυτού. Κάτι άλλο σημαντικό είναι το ότι η απόδοση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων από το κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μεγαλώνει την εξάρτηση της δεύτερης από το πρώτο, παρεμποδίζοντας έτσι το σταδιακό πέρασμα στην όσο το δυνατό μεγαλύτερη αυτονομία αυτής. Αντιθέτως, η φορολογική εξουσία που έχει δοθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση της Σουηδίας έχει αυξήσει σημαντικά την αυτονομία της και συνεπώς τον καλύτερο δυνατό έλεγχο των θεμάτων που υπόκεινται στις αρμοδιότητές της.

Με αφορμή την αναφορά στη λέξη αρμοδιότητες, παρατηρείται ότι στη Σουηδία υπάρχει ένας σαφέστατος καταμερισμός των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα

²² Το συγκεκριμένο στοιχείο δεν είναι ικανό να εξάγει συμπεράσματα αναφορικά με το αν οι Σουηδοί είναι πιο πλούσιοι γενικότερα, διότι πρέπει να εξεταστούν και τα επίπεδα τιμών των δύο χωρών.

στρώματα αυτοδιοίκησης. Αυτό έχει συντελέσει ώστε το κάθε τμήμα να έχει σαφώς ορισμένες αρμοδιότητες, να ασχολείται μόνο με αυτές και συνεπώς να είναι ευκολότερο να επιλύσει τα προβλήματά που προκύπτουν. Στην Ελλάδα η μεγάλη γραφειοκρατία και ο μη διαχωρισμός ευθυνών και αρμοδιοτήτων καθιστά χρονοβόρα όχι μόνο τη λύση, αλλά και πρωτίστως την αναγνώριση ενός προβλήματος.

Καθοριστική διαφορά ανάμεσα στις δύο χώρες αποτελεί και η γενικότερη οικονομική τους κατάσταση. Η παραμονή επί 6 συναπτά έτη της Ελλάδας υπό καθεστώς εποπτείας, η εφαρμογή των μνημονίων και η επιβολή συνεχόμενων μέτρων λιτότητας έχει περιορίσει σε τεράστιο βαθμό της δυνατότητες ευελιξίας στην αντιμετώπιση των οικονομικών προβλημάτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία δε θα μπορούσε να μην επηρεάζεται άμεσα από τα προβλήματα της κεντρικής διοίκησης. Τα περιθώρια είναι πλέον πολύ στενά και η Τοπική Αυτοδιοίκηση της Ελλάδας περιορίζεται σήμερα σε μια προσπάθεια εξασφάλισης μόνο των βασικών της λειτουργιών, και αυτή μέσα από τεράστια προβλήματα. Περιθώρια για επίλυση περαιτέρω προβλημάτων ή βελτίωσης της κατάστασης δεν υπάρχουν τη δεδομένη χρονική στιγμή. Η Σουηδία αντιθέτως, βρίσκεται υπό πολύ καλύτερες οικονομικές συνθήκες, με άμεσο επακόλουθο την εξ ίσου εύρυθμη λειτουργία της Τοπικής της Αυτοδιοίκησης.

Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα που υπάρχει στην Ελλάδα γενικότερα, αλλά και πιο συγκεκριμένα στα πλαίσια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η διαφάνεια. Η Ελλάδα μαστίζεται επί πολλά χρόνια από υψηλά επίπεδα διαφθοράς, η διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων πολλές φορές απουσιάζει, οι σχέσεις εξάρτησης που δεν έχουν εξαλειφτεί ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης ενισχύουν τα παραπάνω φαινόμενα και συνεπώς δεν υπάρχει εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στα όργανα διοίκησης. Τα φαινόμενα αυτά έχουν επίσης ενισχύσει τη φοροδιαφυγή και μαζί με την απουσία ικανών μηχανισμών φοροεισπρακτικότητας κάνουν ακόμη δυσχερέστερη τη χρηματοδότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από φορολογικές πηγές. Αντιθέτως, στη Σουηδία έχει επιτευχθεί ένα ισχυρό επίπεδο διαφάνειας στη λήψη των αποφάσεων και εν καιρώ καλλιεργήθηκαν ισχυρές σχέσεις εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και τους διοικούντες. Αυτό συντέλεσε στην ευκολότερη επιβολή φόρων και τη μεγαλύτερη δυνατή ικανοποίηση των πολιτών από τις παρεχόμενες σε αυτούς υπηρεσίες για τις οποίες επιβαρύνονται κάθε φορά φορολογικά.

Μερικά από τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την εξέταση των δύο μοντέλων είναι:

- Ο βαθμός των επιπέδων διοίκησης δεν εξασφαλίζει την αποτελεσματική λειτουργία τους. Η Σουηδία με την ύπαρξη ενός ισχυρού πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης και ενός μεσαίου επιπέδου έχει καταφέρει να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά αυτών έχοντας εξασφαλίσει για το καθένα πολύ συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Συνεπώς, σημασία δεν έχει ο αριθμός των επιπέδων, αλλά να είναι πλήρης και ξεκάθαρη η λειτουργία τους. Η Σουηδία πέτυχε την αποκέντρωση της εκτελεστικής εξουσίας.
- Είναι σημαντικό να μην υπάρχουν ιεραρχικές σχέσεις ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η αυτονομία και η μέγιστη δυνατή παραγωγικότητα αυτών. Η Σουηδία, με το οριζόντιο μοντέλο που εφαρμόζει, έχει επιτύχει την ομαλή συνύπαρξη και την αποτελεσματικότερη λειτουργία των επιπέδων διοίκησης. Κάτι αντίστοιχο πρέπει να προωθηθεί και στην Ελλάδα, όπου η κεντρική εξουσία θα πρέπει να σκέφτεται την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και της αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όχι την εξουσία που θα απωλέσει για να επιτευχθεί αυτό.
- Τομείς όπως αυτός της εκπαίδευσης και της κοινωνικής πρόνοιας θα πρέπει να εναπόκεινται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και όχι στην κεντρική διοίκηση όπου επηρεάζονται από διάφορα συμφέροντα ή αλλαγές πολιτικών. Μια ισχυρή και κατάλληλα εφοδιασμένη Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ικανή να παρέχει τις υπηρεσίες εκείνες που θα διαμορφώσουν αρμονικά την κοινωνία και τον πολιτισμό των περιοχών μιας χώρας και συνεπώς και της ίδιας της χώρας.
- Όσο κι αν φαίνεται περίεργο, η Σουηδία έχει καταφέρει την πετυχημένη συνύπαρξη δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Αυτό αποδεικνύει ότι υπάρχει η δυνατότητα να συνυπάρξουν αρμονικά ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας, μέσα σε πλαίσια υγιούς ανταγωνισμού, με παρεχόμενες υπηρεσίες υψηλού επιπέδου προς όφελος του πολίτη.
- Δεν αρκεί μόνο η αυτονομία για να επέλθει η αποτελεσματικότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Όπως προαναφέρθηκε, στη Σουηδία έχουν καλλιεργηθεί σχέσεις απόλυτης εμπιστοσύνης των πολιτών προς τα όργανα άσκησης της εξουσίας. Εκεί άλλωστε βασίζεται και η συναίνεση των Σουηδών στην επιβολή υψηλής

φορολογίας. Η πεποίθησή τους για ορθή διαχείριση των χρημάτων τους μειώνει τις ανασφάλειες και τις αντιδράσεις τους και έτσι διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων. Συνεπώς, αν κάτι τέτοιο πρόκειται να επιτευχθεί ποτέ στην Ελλάδα, απαιτείται προηγουμένως η δημιουργία σχέσεων εμπιστοσύνης ανάμεσα στους πολίτες και τα όργανα που ασκούν την εξουσία, έτσι ώστε να υπάρχει η απαραίτητη συνεργασία και το έδαφος να είναι πρόσφορο όσον αφορά κάποιες απαραίτητες μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού μοντέλου Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- Κάτι που δεν έχει αναφερθεί μέχρι στιγμής, αλλά αξίζει να επισημανθεί, είναι η δυνατότητα όσων ασχολούνται με την πολιτική στη Σουηδία να ασκούν παράλληλα και το φυσικό τους επάγγελμα. Αυτό ενθαρρύνει την παραγωγή ώριμης πολιτικής εθελούσια και όχι με σκοπό την εξυπηρέτηση προσωπικών οικονομικών συμφερόντων.
- Η πλήρης διαφάνεια στη δημόσια ζωή δεν είναι ανέφικτη. Αυτό αποδεικνύεται περίτρανα από το θεσμοθετημένο δικαίωμα πρόσβασης των Σουηδών σε όλα τα δημόσια έγγραφα, καθώς και η δυνατότητα αυτών να συμμετέχουν στις συνεδριάσεις των δημοτικών συμβουλίων ενεργά μέσα από την άσκηση ερωτημάτων και όχι την απλή παρακολούθησή τους.

Κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό, είναι αναγκαίο να τονιστεί ένα από τα μυστικά της επιτυχίας του Σουηδικού μοντέλου, η ισορροπία μεταξύ της αυτονομίας και της συναπόφασης. Αυτό είναι ένα συστατικό το οποίο ενισχύει τη θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινωνία, αλλά και στο κρατικό σύστημα διοίκησης.

Στην Ελλάδα τα διαχρονικά προβλήματα είναι λίγο έως πολύ γνωστά. Η ύπαρξη χωρών που λανσάρουν επιτυχημένα μοντέλα διοίκησης παύει τη δυνατότητα τα πάντα να καλύπτονται από φτηνές δικαιολογίες. Τα μοντέλα και τα εργαλεία υπάρχουν, όπως και η δυνατότητα συνεργασιών με αυτές τις χώρες εν καιρώ ειρήνης. Συνεπώς αυτό που λείπει είναι η θέληση για τολμηρές μεταρρυθμίσεις και καταπολέμησης των διαχρονικών προβλημάτων που εμποδίζουν τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού μοντέλου ώστε να συμβαδίζει με τις νέες αυξημένες απαιτήσεις στην κοινωνία και την οικονομία.

Από την ελληνική δημόσια διοίκηση δεν είναι η ικανότητα των δημοσίων υπαλλήλων που λείπει, ειδικά σήμερα σε μια εποχή που οι άνθρωποι στη χώρα είναι

όλο και περισσότερο εξειδικευμένοι επαγγελματικά. Το πρόβλημα εντοπίζεται στη μόνιμη εξάρτηση της διοίκησης από την πολιτική. Για την καταπολέμηση αυτού είναι άμεσα αναγκαία η οριζοντιοποίηση των σχέσεων της κεντρικής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, καθώς και των αντίστοιχων των πολιτικών και διοικητικών στελεχών. Από τη στιγμή που αυτό έχει επιτευχθεί σε χώρες όπως η Σουηδία, υπάρχει η δυνατότητα, με τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών και λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές ιδιομορφίες του συστήματος, να επιτευχθεί και στην Ελλάδα. (Αντώνης Μουτσέλος, 2008, σ.63-70)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

ΒΙΒΛΙΑ

- 1) Σπηλιωτόπουλος Επ. Π. και Μακρυδημήτρης, Αντ. (2001), «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», ΑΘΗΝΑ - ΚΟΜΟΤΗΝΗ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ

- 2) Σωτηρέλης Γιώργος Χ. και Ξηρός Θανάσης Γ. (2010), «ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ», ΑΘΗΝΑ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ

- 3) Σαββαΐδου Κ. (2009), «Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη

- 4) Rosen, Harvey S. και Gayer Ted και Ράπανος Βασίλης Θ. και Καπλάνογλου, Γεωργία (2009), «Δημόσια Οικονομική: Σύγχρονη θεωρία και ελληνική πραγματικότητα», Αθήνα, Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ

- 5) Τάτσος Νίκος (1988), «Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση», ΑΘΗΝΑ, Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

- 6) Καλλιαντάσης Γ. (2009), «Συστήματα Κατανομής Κρατικών Χρηματοδοτήσεων-Ίδιοι Πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα, ΕΣΤΑ

- 7) Γεωργακόπουλος Θεόδωρος Α. (2012), «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», ΑΘΗΝΑ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ Ε. ΜΠΕΝΟΥ

- 8) Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (1993), Μελέτη με τίτλο «Εκσυγχρονισμός του συστήματος ιδίων πόρων της Τ.Α.», Αθήνα, ΕΕΤΑΑ

- 9) Δουατζής Γιώργος (1986), «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Εξάντας

ΑΡΧΕΙΑ ΑΠΟ ΙΝΤΕΡΝΕΤ

1) Τριανταφυλλιά Ξυλά – Παττακού και Ελευθερία Καμπόλη και Μαρία Χατζάτογλου και Παρασκευή Γεωργακοπούλου και Γεωργία Λατσούδη και Μαρία Σαπέλα και Αναστασία Καλογήρου και Δήμητρα Ζωγοπούλου και Ιωάννα Τζήμα και Αγγελική Αραβαντινού και Ζαφειρία Γκίκα και Αικατερίνη Μπίλλια και Αικατερίνη Ντονά και Άννα Φαρούπου και Ελένη Καλλίνικου και Αντώνιος Καρβούνης (2012), Έκθεση υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο: «ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ – ΕΛΛΑΔΑ 2012», Ανάκτηση στις 10/02/2016 από Council of Europe <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2039877&Site=COE&direct=true>

2) Γαβρίλης Κουγιανός, Εισήγηση με τίτλο: «ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.», Ανάκτηση στις 08/12/2015 από ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ www.ita.org.gr/library/Downloads/docs/EisigisiKugianos.doc

3) ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ (2010), ΝΟΜΟΣ ΥΠ'ΑΡΙΘΜ. 3852 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», Ανάκτηση στις 27/04/2016 από Υπουργείο Εσωτερικών http://www.ypes.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf

4) Υπουργείο Εσωτερικών, Εισήγηση με τίτλο: «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Ανάκτηση στις 20/05/2016 από Υπουργείο Εσωτερικών www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/oikonomika.doc

5) Κουλτούκης Γεώργιος και Κοντορήγα Ιωάννα και Τσάλας Ανδρέας και Αναγνωστόπουλος Κ., Ηλεκτρονική παρουσίαση του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και των λειτουργιών του, με τίτλο: «ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΕΡΓΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ

ΔΑΝΕΙΩΝ ΑΠΟ ΠΟΡΟΥΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ Τ.Π. & ΔΑΝΕΙΩΝ», Ανάκτηση στις 04/04/2016 από http://www.buy-smart.info/media/file/2888.Parousiasi_%CE%A4%CE%A0%CE%94.pdf

6) Νίκος Παπαγγελής (2014), Εισήγηση του Προέδρου Επιτροπής Θεσμών και Ισότητας ΚΕΔΕ και Δημάρχου Λεβαδέων κ. Νίκου Παπαγγελή στην Ημερίδα με θέμα: «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Από την κρίση στην πρόκληση» - Λάρνακα 15 Μαρτίου 2014, με τίτλο: «Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών», Ανάκτηση στις 30/04/2016 από www.amphictyony.gr/uplds/file/66.ppt

7) ΚΕΔΕ - ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ (2015), Ενημερωτικό σημείωμα προς τους πολιτικούς αρχηγούς, με τίτλο: «Οι θέσεις & διεκδικήσεις της Α' Βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ανάκτηση στις 04/04/2016 από www.kedke.gr/wp-content/.../2015/09/ΥΠΟΜΝΗΜΑ-ΘΕΣΕΙΣ-ΚΕΔΕ-ΣΕΠ-2015.doc

8) ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, «ΜΕΛΕΤΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ», Ανάκτηση στις 19/12/2015 από www.ucm.org.cy/DocumentStream.aspx?ObjectID=726

9) ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΟΛΥΚΕΝΤΡΟ – ΑΔΕΔΥ (2014), Μελέτη με τίτλο: «Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.», Αθήνα, Ανάκτηση στις 01/06/2016 από www.poeota.gr/anakoinoseis/KP-MA-16-9-2014.pdf

10) Αντώνης Μουτσέλος (2008), «ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΥΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΟΥΗΔΙΑΣ – ΕΛΛΑΔΑΣ», Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ανάκτηση στις 22/05/2016 από www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T2/027/10111.pdf

11) Εμμανουήλ Μορφιαδάκης, Εισήγηση με τίτλο: «Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΣΟΥΗΔΙΑ – ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ», Ανάκτηση στις 22/05/2016 από <http://docplayer.gr/4668607-I-topiki-aytodioikisi-stin-soyidia-eklogiko-systima.html>

12) Swedish Ministry of Finance (2005), «Local Government in Sweden - organisation, activities and finance», Ανάκτηση στις 01/06/2016 από <https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056>

13) Olga Miroshnyk (2009), Άρθρο με τίτλο: «INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SWEDEN», RAZUMKOV CENTRE - NATIONAL SECURITY & DEFENCE, Ανάκτηση στις 01/06/2016 από http://www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD105_eng_8.pdf

14) OECD (2013), «Value for Money in Government - SWEDEN 2013», Ανάκτηση στις 01/06/2016 από https://books.google.gr/books?id=p1UiQzmG6SQC&pg=PA32&lpg=PA32&dq=local+government+sweden&source=bl&ots=prsmVgWF4S&sig=ARiRYG4M_NG3zRKisZc4DivB2CE&hl=el&sa=X&ved=0ahUKEwj2zrXW-PPNAhWCuhQKHUm5AjM4FBD0AQg2MAM#v=onepage&q=local%20government%20sweden&f=false

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

1) «ΚΕΔΕ: Η πρόταση για το νέο τρόπο κατανομής των ΚΑΠ» (30/05/2013), Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kedei-protasi-gia-ton-neo-tropo-katanomis-ton-kap/>

2) «Αλλαγή στα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ προανήγγειλε ο Κουρουμπλής» (27/05/2016), Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/allagi-sta-kritiria-katanomis-ton-kap-proaningeile-o-kouroumplis/>

- 3) ΔΙΑΤΡΑΠΕΖΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ Α.Ε. – Η εταιρεία, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.dias.com.gr/default.aspx?pid=3&mid=19>
- 4) ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α.Ε.
– Η Εταιρία, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο http://web3.eetaa.gr/eetaa_gr/eetaa_gr.html
- 5) Αναπτυξιακή Νοτίου Ηπείρου - Αμβρακικού - Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρία Ο.Τ.Α. (ETANAM Α.Ε. Ο.Τ.Α.), Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.etanam.gr/NEWSITE/INDEX.HTML>
- 6) Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων - Ιστορικά – Πληροφοριακά στοιχεία για το ΤΠ&Δ, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο http://www.tpd.gr/?page_id=2
- 7) «Πώς μπορούν οι ΟΤΑ & τα Νομικά τους Πρόσωπα να χρηματοδοτηθούν για μια σειρά έργων (λίστα)» (09/04/2016), Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/pos-boroun-oi-ota-ta-nomika-tous-prosopa-na-xrimatodotithoun-gia-mia-seira-ergon-lista/>
- 8) ΕΣΠΑ 2014-2020 ανάπτυξη - εργασία – αλληλεγγύη, Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <https://www.espa.gr/el/Pages/staticESPA2014-2020.aspx>
- 9) «The Swedish model of government administration», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/>
- 10) «Local government and the EU», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/localgovernmentandtheeu.1279.html>

11) «Local self-government», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/localselfgovernment.1305.html>

12) «Regional development», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/regionaldevelopment.1304.html>

13) «The role of municipalities», Τελευταία επίσκεψη στις 02/07/2016 στο <http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions/theroleofthemunicipalities.1302.html>

14) «Statistics Sweden», Ανάκτηση στις 16/6/2016 από <http://www.scb.se/en/>

15) Μετατροπή ποσών από SEK σε € με την ισοτιμία στις 21/06/2016 στο <http://www.xe.com/currencyconverter/#>

16) «Eurostat», Ανάκτηση στις 16/6/2016 από <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&rcode=tsdec100&language=en>

17) «Eurostat», Ανάκτηση στις 21/6/2016 από <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&rcode=tsdec450&plugin=1>