

ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

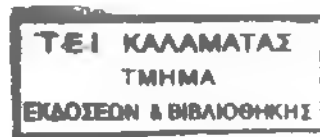
ΘΕΜΑ: ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΣΧΕΣΗ ΠΡΩΤΟΥ
ΒΑΘΜΟΥ ΜΕ ΔΕΥΤΕΡΟΥ, ΣΧΕΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΚΡΑΤΟΥΣ , ΣΧΕΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΠΟΛΙΤΗ.

ΦΟΙΤΗΤΕΣ : ΝΑΚΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ Α.Μ.2002095
ΒΑΣΙΛΑΚΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ Α.Μ. 2002202

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ

ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2007

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ



ΜΕΡΟΣ Ι:

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:

- | | |
|--|---|
| 1.1 Προσέγγιση του αντικειμένου | 1 |
| 1.2 Η σημασία της Αυτοδιοίκησης στη Ελλάδα | 2 |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

- | | |
|--|----|
| 2.1 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν τη σύσταση του Νεοελληνικού κράτους | 5 |
| 2.2 Καποδιστριακή περίοδος | 8 |
| 2.3 Η περίοδος της Αντιβασιλείας και του Όθωνα | 9 |
| 2.4 Από το 1864 έως το 1875 | 13 |
| 2.5 Οι μεταρρυθμίσεις του Χ.Τρικούπη | 14 |
| 2.6 Η Βενιζελική περίοδος | 18 |
| 2.7 Η Β' Ελληνική Δημοκρατία | 23 |
| 2.8 Η περίοδος της κατοχής και του εμφυλίου | 26 |
| 2.9 Τα πρώτα χρόνια μετά τον πόλεμο | 28 |
| 2.10 η δικτατορία του 1967 | 31 |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:

Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

- | | |
|---------------------------|----|
| 3.1 Το Σύνταγμα του 1975 | 32 |
| 3.2 Ο νόμος 1622 του 1986 | 33 |
| 3.3 Ο νόμος 2218 του 1994 | 36 |
| 3.3.1 Βασικές αρχές | 36 |
| 3.3.2 Τα όργανα | 36 |
| 3.3.3 αρμοδιότητες | 38 |
| 3.4 Ο νόμος 2240 του 1994 | 38 |

3.5 Αποτίμηση	39
3.6 Ο νόμος 2672 του 1998	41
3.7 Η Αυτοδιοίκηση σήμερα:	42

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΣΧΕΣΗ ΠΡΩΤΟΥ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

4.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση-Περιφερειακή Ανάπτυξη	43
4.2 Η οργανωτική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης του διοικητικού μας συστήματος	44
4.2.3 Το νέο Συνταγματικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης	44
4.2.4 Οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις	47

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5:

ΣΧΕΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΠΟΛΙΤΗ

5.1 Τα αιτήματα των πολιτών	49
5.2 Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση	49
5.2.1 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	50
5.2.2 Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Ν.Α.	51
5.3 Στόχος	52

ΜΕΡΟΣ II:

ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Εισαγωγικά	53
------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

6.1 Γενικά	57
6.2 Πλεονεκτήματα	57
6.3 Κριτήρια	59
6.4 Φόροι ικανοί για εκχώρηση	63

6.4.1 Φόροι ακίνητης περιουσίας	65
6.4.1.1 Φόροι επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας	71
6.4.1.2 φόροι μεταβίβασης της ακίνητης περιουσίας	74
6.4.4.3 Φόρος αυτόματης υπερτίμησης	76
6.4.2 Φόροι επί των αυτοκινήτων	77
6.4.3 φορολογία Εισοδήματος	80
6.4.4 Φόροι στις δαπάνες για κατανάλωση	81
6.4.4.1 Φόρος προστιθέμενης Αξίας	82
6.4.4.2 Ειδικός φόρος κατανάλωσης στις τηλεοπτικές	82
διαφημίσεις	
6.4.4.3 Τέλη χαρτοσήμου	83

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

7.1 Γενικά	85
7.2 Μειονεκτήματα	86
7.3 Πλεονεκτήματα	87
7.3.1 Εξομάλυνση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων	88
7.3.2 Διάχυση Κόστους ή Οφέλους	89
7.3.3 Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχόμενων Υπηρεσιών	89
7.3.4 Οικονομίες κλίμακας φορολογικού συστήματος	90
7.4 Κριτήρια ταξινόμησης των επιχορηγήσεων	91
7.5 Η βασική κατηγοριοποίηση των επιχορηγήσεων στην Ελλάδα	93
7.6 Κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα	95
7.7 Μέθοδοι κατανομή των επιχορηγήσεων	99

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

8.1 Γενικά	103
8.2 Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Φόρους	105

8.3 Έσοδα μέσω επιχορηγήσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό	111
--	-----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

9.1 Εισαγωγικά	114
9.2 Οι πρώτες εκτιμήσεις και τι Βελτιώνει ο Ν.2672/98	115

ΜΕΡΟΣ IV

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

Εισαγωγή

120

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

122

-Παράρτημα

129

ΜΕΡΟΣ Ι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

1.1. Προσέγγιση του αντικειμένου

Αυτοδιοίκηση σημαίνει το να κυβερνιέται κανείς από τον ίδιο του τον εαυτό. Ως διοικητικό σύστημα, ειδικότερα, είναι ο τρόπος διακυβέρνησης μιας χώρας όπου νομικά πρόσωπα όπως δήμοι, κοινότητες, νομοί ή περιφέρειες αναλαμβάνουν σοβαρές διοικητικές εξουσίες, τις οποίες επίσημα παραχωρεί το κεντρικό κράτος. Η διατήρηση μιας ορισμένης διοικητικής εποπτείας¹ γίνεται μόνο για την επίτευξη ενότητας της Δημόσιας Διοίκησης.

Η διάδοση του αποκεντρωτικού συστήματος που στις ακραίες περιπτώσεις επικράτησης του καταλήγει σε αυτοκυβέρνηση «self-government»², οφείλεται κυρίως στην οικονομική ανάπτυξη και ισχύ που απέκτησαν πληθυσμοί αστικού τύπου. Δεν είναι τυχαίο που ιδέες όπως πολιτική ελευθερία, αυτοδιαχείριση και άλλα ξεκινούν από μεγάλες εμπορικές, ναυτικές και βιομηχανικές παροικίες και συγκεντρώσεις. Μέσα από μια συνεχή αντιπαράθεση με την παλαιού τύπου κοινωνία των φεουδαρχών, των ευγενών και του κλήρου, επικράτησαν οι αρχές της δημοκρατίας, της Τοπικής Αυτοδιαχείρισης και της συμμετοχικότητας.

¹ Η οποία δεν εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, βλ. και παράρτημα άρθρο 102 παρ.5 του Συντάγματος

² βλ. και Ευριδίκης Μπέσιλα-Βήκα & Δονάτου Παπαγιάννη, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ.ΧΙΙΙ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί μια αυτοτελή δημόσια διοίκηση μέσα στα γεωγραφικά και θεσμικά όρια της εθνικής με σκοπό τη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων από εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας.

Η μεγάλη δυναμική της έγκειται στο γεγονός, ότι υπάρχει αμεσότητα στη λήξη μέτρων και στην ανταποδοτικότητα των θυσιών που κάνουν οι κάτοικοι. Επίσης ενθαρρυντικό είναι το γεγονός, ότι οι σχέσεις διοίκησης και διοικούμενων είναι πιο προσωπικές και οι αποφάσεις - έστω και θεωρητικά τις περισσότερες φορές - κοινές.

Ο θεσμός αυτός αποτελεί έναν ευφυή τρόπο εισαγωγής της λαϊκής συμμετοχής μέσα στο σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης και γενικότερα του κρατικομονοπωλιακού καπιταλισμού. Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης είναι τέτοιος που να στοχεύει στην κοινωνική ένταξη μεγαλύτερου ποσοστού πολιτών στο σύστημα και τις δυνάμεις του, αναπαράγοντάς το και προωθώντας την συναίνεση και την άμβλυση των αντιπαραθέσεων των αντιπάλων τάξεων.

Με την αυτοδιοίκηση ο τρόπος λήψης των αποφάσεων δημοκρατικοποιείται και δημιουργούνται οι προδιαγραφές για εδραίωση του κράτους δικαίου.

1.2 Η σημασία της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Η Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι ένας θεσμός πολύ στενά συνυφασμένος με τις δομές της κοινωνίας αλλά συγχρόνως και πολύ ταλαιπωρημένος από τις προσπάθειες της εκάστοτε

μορφής εξουσίας να τον προσαρμόσει στα δικά της μέτρα και σταθμά.

Από την αρχαιότητα οι Έλληνες έδειξαν την κλίση τους για τις μικρές και άμεσες διοικητικές μονάδες. Συγκεκριμένα οι Αθηναίοι, οι Αιγινίτες, οι Μιλήσιοι και οι Καλύμνιοι, για τους οποίους έχουν σωθεί πληροφορίες, ίδρυσαν «Δήμους». Στην εποχή του Κλεισθένη η Αθηναϊκή Πολιτεία χωρίστηκε σε εκατό (!) Δήμους. Για τον κάθε ένα από αυτούς υπήρχε τοπωνύμιο - που δήλωνε κυρίως την καταγωγή του πληθυσμού του - και τοπικά άμεσα εκλεγμένα διοικητικά όργανα³. Η συμμετοχικότητα και η συναίνεση στη λήψη αποφάσεων αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση γι' αυτό αναλώνονταν στην μάχη της ρητορείας και του να συνεπαίρνει κανείς τα πλήθη.

Αργότερα, η Αθηναϊκή Συμμαχία και οι αντίστοιχες Λακεδαιμονίων και άλλων, έχουν σαν βάση το θεσμό της αυτοδιοίκησης και την απόλυτη αυτονομία των πόλεων. Οι συνενώσεις αυτές και οι συμπολιτείες που δημιουργήσαν είναι η πρώτη έκφραση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.⁴

Σε όλη του την πορεία ο ελληνισμός έχει να επιδείξει σημεία που δείχνουν την τάση του να κυβερνιέται από μικρά και τοπικά σχήματα ακόμα και σε στιγμές που αυτά αποτελούν μέρος ενός μεγάλου αυταρχικά οργανωμένου κράτους, όπως για παράδειγμα στα πλαίσια της Ρωμαϊκής και κατόπιν Βυζαντινής Αυτοκρατορίας.

³ βλ. και Τάτσος Νίκος, «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Ε.Ε.Τ.Α. Αθήνα 1988, σελ.15

⁴ βλ. και Ευριδίκης Μπέσιλα-Βήκα & Δονάτου Παπαγιάννη, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σελ. 11

Παρόλη την αυταρχικότητα και το συγκεντρωτισμό των δύο αυτών καθεστώτων αναπτύχθηκε μέσα στα σπλάχνα τους ο θεσμός των *Μικροκομιών*, μια μορφή αυτοδιοίκησης όχι καθ' ολοκληρίαν αναγνωρισμένης που λειτουργούσε όμως και εξέλεγε τους αντιπροσώπους της μεταξύ των «*αρίστων*». Αργότερα την περίοδο της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ο θεσμός εξελίσσεται σε ουσιαστικό φορέα τοπικής εξουσίας με σημαντικές αρμοδιότητες.⁵ Ιδιαίτερα δε εκμεταλλεζόμενοι κατά την παρακμή της Πύλης συμπράττουν συμφωνίες και αποκτούν προνόμια αυτοδιοίκησης που ειδικά σε ορισμένες περιπτώσεις είναι εντυπωσιακά, όπως για παράδειγμα η κοινότητα των Αμπελακίων. Από το τελευταίο αυτό παράδειγμα βλέπουμε και τον συσχετισμό των προνομίων αυτονομίας με την οικονομική ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.

Ένα από τα πρώτα κείμενα όπου συναντώνται οι θεσμοί της Αυτοδιοίκησης είναι η χάρτα του Ρήγα Βελεστινλή⁶, που αποτελεί ένα θεσμικό κείμενο πολύ σημαντικό για την εποχή του.

Περνώντας δια πυρός και σιδήρου και δυστυχώς χωρίς συνέχεια στην άσκηση πολιτικής, το ταξίδι της ελληνικής αυτοδιοίκησης μέχρι την ρητή κατοχύρωση της διοικητική αυτοτέλειας⁷ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τον καταστατικό χάρτη, το Σύνταγμα του 1975/86.

⁵ βλ. και Κατριβάνου Θ., «Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» στο περιοδικό Ελληνική Νομαρχία, Τεύχος 1, Απρίλιος - Μάιος 1999, σελ.26-29

⁶ στο άρθρο 2 περί διαιρέσεως του λαού και στο άρθρο 3, το οποίο αναφέρει ότι: «ο Ελληνικός λαός διαμοιράζεται δια την ευκολίαν της διοικήσεως και δια να γίνεται η δικαιοσύνη ομοιτρόπως, εις επαρχίας, τοπαρχίας και προεσάτων».

⁷ Ένα βήμα ελευθερίας πίσω από το διοικητικό σύστημα της αυτονομίας, όπου αποκλείεται η διοικητική εποπτεία του κεντρικού κράτους

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 :

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.1 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν τη σύσταση του Νεοελληνικού κράτους.

Εξετάζοντας το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νεοελληνικό κράτος, βλέπουμε ότι από τα πρώτα κιόλας χρόνια της επανάστασης γίνονταν προσπάθειες δημιουργίας ενός ενιαίου συστήματος διακυβέρνησης για τον επαναστατημένο Ελλαδικό χώρο. Από τότε όμως χρονολογούνται και τα προβλήματα συναίνεσης. Για παράδειγμα κάποιες περιοχές ήθελαν να κρατήσουν τη δική τους ιδιαίτερη μορφή αυτοδιοίκησης, η οποία είχε διαμορφωθεί μέσα στα χρόνια της Τουρκοκρατίας (ενδεικτικά αναφέρουμε τις μεγάλες ναυτικές δυνάμεις : Ύδρα, Σπέτσες και Ψαρά).

Ενδιαφέρον είναι, ότι εκτός από την πρωτοβάθμια, την περίοδο αυτή είχε οργανωθεί και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Συγκεκριμένα σε ορισμένες περιοχές του Τουρκοκρατούμενου Ελλαδικού χώρου οι κάτοικοι είχαν δημιουργήσει Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είτε κατά επαρχία , είτε με τη μορφή Ομοσπονδίας Κοινοτήτων.

Από πηγές της εποχής έχουμε στοιχεία για συνελεύσεις σε επίπεδο επαρχίας και μεγαλύτερων διοικητικών περιφερειών (βλ. και ΠΙΝΑΚΑ 1), τα μέλη των οποίων αναδεικνύονταν με έμμεση εκλογή και θητεία ενός έτους, με σκοπό την κατανομή των φόρων και τη διατήρηση των υπάρχοντων δομών της κοινωνίας. Τέλος, παρά τον ολιγαρχικό χαρακτήρα τους (εκπροσώπηση μόνο της ηγετικής τάξης της εποχής), θεωρείται ότι διαδραμάτισαν σπουδαίο ρόλο στην αφύπνιση του Ελληνικού λαού και στην προετοιμασία της Επανάστασης².

Αν θέλαμε να παρουσιάσουμε το φορολογικό σύστημα που ίσχυσε την εποχή αυτή, θα 'πρεπε να αναφερθούμε στο σύστημα της δεκάτης, το οποίο όμως είχε μεγάλα προβλήματα αποδοτικότητας μια και σε εμπόλεμες περιόδους η παραγωγή είναι σχεδόν μηδενική. Τα βασικότερα έσοδα της εποχής αυτής προέρχονταν από εράνους και λείες πολέμου.

Το θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελούν οι νόμοι: υπ' αριθμόν 12 της 30ης Απριλίου 1822 «περί οργανισμού των Ελληνικών επαρχιών» και της 29^{ης} Νοεμβρίου 1822 «περί εκλογής παραστατών», που ψηφίστηκαν από την Α' Εθνοσυνέλευση.

² βλ. και Κατσαδώρου Κωνσταντίνου, «Συμβολή εις την Ανωτέραν Βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήναι 1978, σελ.567-569

ΠΙΝΑΞ ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΚΟΣ
 *Εφαρμογής ή προβλεψέως θεσμού άνωτ. βαθμίδος τοπικής αυτοδιοικήσεως
 (αιρετών δευτεροβάθμιον όργανον)

Περίοδος	Κατηγορίες (νόμος κλπ.)	Στοιχεία συντρέχοντα κατά την λειτουργίαν ή πρόβλεψιν τών όργανων					Σύνολο Περιόδων
		Περιφέρεια	Άρμοδιότητες	Ανάδειξις μελών προεόντα θητεία			
		Π/θ/μίου όργάνου	Π/θ/μίου όργάνου	Έκλογή	Πρωτόδικα	Θητεία (περίοδ.)	
Μέχρις άπελευθερ.¹							
1820 (11 π. Ελλάς, Αιγαίου)	Ανοχή κατακτητών, πρινορία.	Έπαρχια, Πασαλίκι	Κατανομή γέφυρων, διατήρ. τάξεως.	Έγγραφοι	Περιουσια, γραμμ. έτησι	γνώσεις, ηλικία	11 11
1863 (Έπτάνησος)	Σύνταγμα (1817)	Έπαρχια	Διαχειρ. Έπιθετ.	"	"	"	18
1877, 1957 (Κύπρ.)	Ανοχή κατακτητών	Έπαρχια, Κατηλίκι	Διοίκ. Διαχ. Έπ.	"	"	"	25 25
1911 (Ιρήνη)	Πολιτ. Έπιθ. (1822) ² Σύντ. (1899, 1907) ³	Έπαρχια Νομός	Διοίκ. Έπιθεσεων	Έγγραφοι ⁴	"	"	21
			"	" ή Άμεισ.	Έρ. γνώσ., ηλικ. 2 3 Έ: 4	"	22 21
Μετά την άπελευθ.							
1821	Όργανισμοί ⁵	Έπαρχια	Διοίκ.-Διαχ. έπ.	Έγγραφοι	Περιουσια, ηλικία	έτησι	26 29
1822-1827	Πολιτεύματα ⁵	Έπαρχια	"	"	"	"	30 33
1828-1831	Έγγραφα-Όδηγ. ⁵	Έπαρχια	"	"	"	"	36 37
1831-1833	" Σύνταγμ. 1832 ⁵	Έπαρχια	"	"	"	"	34 39
1833	Έγγραμ. 1833 ⁵	Έπαρχια, Νομός	"	"	"	"	122 124
1836	Σχέδ. νόμου ⁵	Διοικήσεις	"	Άμεισος	Περιουσια, ηλικία	τριετής	171 173
1836 ⁶	Έγγραμ. (18-30/12)	Έπαρχια	Διαχ.-Διοίκ. έπ.	"	" (βραβύτ. έχι)	έξαετής	135 156
1844	Σχέδιον νόμου ⁵	Νομός	Όμοίως	"	Περιουσια, ηλικία	έννεαετής (άναν)	195 201
1875	Σχέδιον νόμου ⁵	Νομός	Όμοίως	"	Έις και έπί Πρωλεπ. τριετής	"	250 25
1887 ⁶	Νόμος ΑΦΝΣΤ ⁷	Νομός	" και έκδ. έφθσ.	"	"	τετραετής	217 244
1891 ⁶	Νόμος ΑΧΝΣΤ ⁷	Έπαρχια	Διαχ.-Διοίκ. έποθ.	"	"	"	302 314
1899	Νόμος ΒΧΙΣ ⁸	Νομός	Όμοίως	"	"	περιουσια, έτάγγ. "	347 84
1923	Έγγραμ. (9-10/5) ⁹	Νομός (έντός περ.)	Όμοίως (πολλαί)	"	"	Άνάγγ. γραφή τετραετής	421 470
1925-27 ¹⁰	Συντάγματα ⁹	Νομός	Όμοίως προηγ. Δ. Άμ. ή Έμ.	Έις και έπί Πρωλ.	"	"	115 117
1946	Σχέδ. Έπιθερ. Β Έπιθ. ⁹	Νομός	Έις Σύντ/μα 1927	"	"	Δέν υλοθετ.	118 119
1947-50	Σχέδια νόμων ⁹	Νομός	Ένωμοδ.-άποφασ.	Έγγραφοι	"	"	540 55
1955 ⁹	Νόμ. 3200/1955 ⁹	Νομός	Ένωμοδ., αύχαι	Έγγραφοι και ηλικία	"	έπιθετ.	546 561
1968	Σχέδ. Σύνταγμ. ⁹	Νομός	Έις Σύντ. 1927	Έγγραφοι	Έις έπί Πρωλεπ.	Δέν υλοθετ.	120
1971 ¹⁰	Ν.Δ. 959	Νομός (έντός περ.)	Ένωμ.-πρωτάσεις	Έγγραφοι	Έπ. ήλ., "	έπιθετ.	555 568
1975	Σύνταγμα ⁹	Νομός (ή καθορισθ.)	—	—	—	Δέν έξεδ. νόμος	562 66

(1) Προηγούμε. έτος άπελευθερώσεως Έπιθερ. Ελλάδος — νήσων Αιγαίου και λοιπών. Μετά (σχησαν (έκτός Κύπρου) όριστήμ. διατάξεις.
 (2) Δέν έφηρμόθη ή δέν έξεδθη έκτελ. διάταγμα και ίδρυτ. νόμος.
 (3) Έκλεγεόμενα μέλη (φροντιστικά, έπιστάται, έφοροι κλπ.) όργανα κρατικά με μικράς διαφοράς.
 (4) Κατάργησις. (α) τό 1887, (β) τό 1890 (1891), (γ) τό 1900, (δ) τό 1935, (εστ) τό 1973.
 (5) Έοχύν. Δέν πρόκειται περί όργάνου τοπ. αύτου. και δέν έχει σχέσηιν προς τό προβλεπόμε. υπό τό Σύντάγμ. 1975. Έπ.τροπ. έπί ν. 330/76.

[ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1]

2.2 Καποδιστριακή περίοδος

Με τον ερχομό του Καποδίστρια μπήκαν οι βάσεις για ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης. Δημιουργείται:

1^{ον}) Τοπική Αυτοδιοίκηση χρησιμοποιώντας το ήδη υπάρχον σύστημα των κοινοτικών και επαρχιακών Δημογεροντιών και

2^{ον}) Νομαρχιακή Διοίκηση, απλά σαν μια προσπάθεια διευκόλυνσης της λειτουργίας της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης.

Τα προβλήματα όμως της ύπαρξης κέντρων εξουσίας (Κοτσαμπασιδισμός) και της δύσκολης περιόδου στην οποία βρισκόταν η χώρα, οδήγησαν τον κυβερνήτη να εγκαθιδρύσει στην πραγματικότητα ένα απολυταρχικό καθεστώς και έτσι η σοβαρή – για πρώτη φορά – προσπάθεια διοικητικής οργάνωσης του κράτους είχε αποσυγκεντρωτικό και όχι αποκεντρωτικό χαρακτήρα. Χαρακτηριστικό αυτού είναι ότι και τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δημογέροντες) μετατρέπονταν σε όργανα της εκτελεστικής εξουσίας (κυβερνητικοί επίτροποι).

Πάντως όσο αφορά τις προσπάθειες για οργάνωση της διοικητικής μηχανής του κράτους πρέπει να αναφέρουμε το νόμο της 4^{ης} Φεβρουαρίου 1830 «περί επιτοπίων πόρων». Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τους - σύμφωνα με αυτόν πόρους των επαρχιών: ο κεφαλικός φόρος στα βοσκήματα, φόρος 5% στο εισόδημα από οικοδομές και στο τεκμαρτό

εισόδημα από ιδιόκτητα εργαστήρια και αποθήκες, φόρος στα καφενεία, ξενοδοχεία, καμίνια, οινοπωλεία, ρακοπωλεία, ανεμότρατες, τράτες και τέλος στα εμπορεύματα για τα πανηγύρια! ⁴ Στον ίδιο όμως νόμο αναφέρεται, ότι τις εισπράξεις αυτών των φόρων δεν μπορούσε να διαχειριστεί ελεύθερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση οπότε και χαρακτηρίζεται αυτή μόνο ως «διαχειριστικός μηχανισμός».

2.3 Η περίοδος της Αντιβασιλείας και του Όθωνα

Ακολουθεί η περίοδος 1833-1862 που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη του Όθωνα ως μονάρχη. Το σύστημα που ακολουθήθηκε ήταν συγκεντρωτικό και παρ' όλες τις τροποποιήσεις που επήλθαν σ' αυτό από το Σύνταγμα του 1844, συγκεκριμένα παρά το πλήθος των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονταν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ελάχιστες ήταν αποφασιστικού χαρακτήρα.

Σ' αυτό το σημείο χρήσιμο θα ήταν να αναφερθούμε στο ότι το νέο αυτό σύστημα δεν περιλάμβανε μια θέση για την κοινότητα, την οποία θέση σίγουρα θα δικαιούταν λόγω της συνεισφοράς στον Ελληνικό λαό κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας.

⁴ φαίνεται πως από τότε είχαν συλλάβει τους τρόπους της φοροδιαφυγής!

Η επιλογή αυτή έγινε γιατί την εποχή εκείνη είχε συνδεθεί η κοινότητα με την αποκέντρωση, ενώ ο δήμος με τη συγκέντρωση, και το επιθυμητό σύστημα σίγουρα δεν ήταν το αποκεντρωτικό.

Αρχικά (νόμος της 3^{ης}/15^{ης} Απριλίου 1833)⁵ το σύστημα περιφερειακής διοικήσεως που ακολουθήθηκε ήταν το νομαρχιακό, αργότερα όμως (νόμος της 20^{ης} Ιουνίου/ 2^{ης} Ιουλίου 1836) εισήχθη το σύστημα των διοικήσεων, για το οποίο όλοι οι θεωρητικοί συμφωνούν ότι ήταν ακόμα πιο συγκεντρωτικό.

Μόλις δυο χρόνια αργότερα αρχίζει η εξελικτική μείωση του αριθμού των διοικήσεων κι αυτό λόγω οικονομικών δυσχερειών, αλλά οφείλεται και σε μια προσπάθεια της κεντρικής διοίκησης να διευκολύνει την άσκηση εξουσίας της. Είναι ενδιαφέρον ότι μέσα από αυτά το σύστημα έγινε μια προσπάθεια να δημιουργηθεί ένα νέος θεσμός. Πρόκειται για τα επαρχιακά συμβούλια, η σύσταση των οποίων προβλέφθηκε από το νόμο της 18^{ης}/30^{ης} Δεκεμβρίου 1836. Τα μέλη αυτού του συμβουλίου εκλέγονται από τους δημότες της αντίστοιχης επαρχίας και ο αριθμός των επαρχιακών συμβούλων εξαρτάται από τον αριθμό και την τάξη (α', β' και γ' ανάλογη προς το μέγεθος) των δήμων κάθε επαρχίας, πάντως δε μπορούσε να είναι μικρότερος από 12.

Το σημαντικό γύρω από αυτά τα συμβούλια είναι ότι ορίζονταν αρμόδια να ψηφίζουν τον ετήσιο επαρχιακό

⁵ Βλ. και Χρήστου Κλειώση, Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήνα 1977, σελ.316-392

προϋπολογισμό (η τελική έγκριση του οποίου ανήκε βέβαια στην κυβέρνηση), ήταν επίσης αρμόδια για τον έλεγχο των διαχειριστικών αρχών και την αναφορά στην κυβέρνηση τυχόν παρεμβάσεων του επαρχιακού προϋπολογισμού. Επίσης είχαν την ευθύνη της κατανομής των φόρων στους δήμους της επαρχίας (σύμφωνα και με το διανεμητικό σύστημα φορολογίας που τελικά δεν ίσχυσε ποτέ), ενώ τέλος ήταν αρμόδια να αναφέρουν για την κατάσταση και γενικά τη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών της επαρχίας.

Τα επαρχιακά συμβούλια ήταν θεσμός μικτού χαρακτήρα. Με μια πρώτη ματιά φαίνονται ως όργανα της κρατικής περιφερειακής διοίκησης, το γεγονός όμως ότι τα μέλη τους ήταν ειρετά αλλάζει το χαρακτήρα τους, μια και όπως είναι γνωστό, το «αιρετό» είναι βασικό γνώρισμα των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρόλο που τα συμβούλια αυτά δεν είχαν αποφασιστικές αρμοδιότητες και παρόλο που περιήλθαν σε ανυπαρξία από πολύ νωρίς, δεν παύουν να αποτελούν μια προσπάθεια εισαγωγής ανωτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης.

Το πρώτο ολοκληρωμένο φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθιερώθηκε το 1841. Σύμφωνα με αυτό εισάγεται φόρος στα εμπορεύματα που παράγονται στην κάθε χωρική ενότητα, καθώς και στα εισαγόμενα σ' αυτή. Ο φόρος αυτός έπρεπε να είναι μικρότερος από το 2% της τιμής του είδους, αν όμως τα έσοδα του δήμου και μετά απ' αυτές τις

εισπράξεις δεν επαρκούσαν, μπορούσε να επιβληθεί και άμεση φορολογία 2% σε όλα τα εντός του δήμου οικονομικά αγαθά.

Τέλος από τα πρακτικά της βουλής κατά την περίοδο της ψήφισης του Συντάγματος του 1844 , ενδιαφέρουσες είναι οι συζητήσεις και οι διαξιφισμοί πάνω στο θέμα: «Δημοτική εκπαίδευση: χρέος του κράτους ή της Αυτοδιοίκησης ;»

Τα επιχειρήματα που προβάλλονταν υπέρ της πρώτης άποψης ήταν:

- ◆ η οικονομική αδυναμία των περισσότερων δήμων
- ◆ το γεγονός ότι οι δήμοι μετέχουν στα οικονομικά βάρη της χώρας και θα πρέπει να μετέχουν και στα οφέλη
- ◆ και τέλος, ότι για το μεγάλο έργο της Παιδείας είναι υπεύθυνη η πολιτεία στο σύνολο της.

Τα αντεπιχειρήματα ήταν:

- ◆ η ανάγκη διατήρησης της αυτοτέλειας των δήμων,
- ◆ το γεγονός ότι η Παιδεία πρέπει να είναι ελεύθερη
- ◆ και τέλος, ότι είναι περιττό οικονομικό βάρος για το κράτος, απ' τη στιγμή που οι δήμοι μπορούν λίγο ή πολύ να αντεπεξέλθουν της ευθύνης.

Τελικά στο συνταγματικό κείμενο πέρασε μια πιο μετριοπαθής άποψη, ότι η δημοτική εκπαίδευση συντρέχεται από το κράτος κατά το μέτρο της ανάγκης της κάθε αυτοδιοικούμενης μονάδας και με ειδικό νόμο καθοριζόταν η συνεισφορά κατά τα

2/3 στους οικονομικά ασθενέστερους δήμους, ενώ κατά 1/1 στους υπόλοιπους.

Την αξία αυτής της πληροφορίας μπορούμε να την αξιολογήσουμε καλύτερα αν αναλογιστούμε ότι τελικά όλα ανάνονται στο οικονομικό ζήτημα και ότι τελικά δεν απασχόλησε και τόσο το ποιος θα πάρει την ευθύνη της Παιδείας ως μέσο άσκησης πολιτικής και επιρροής, αλλά μόνο το ποιος θα πληρώνει για αυτή.

2.4 Από το 1864 έως το 1875

Με το Σύνταγμα του 1864 και την εγκαθίδρυση της δυναστείας των Γλίξμπουργκ καθιερώνεται η εκλογή των δημοτικών αρχών «δι' αμέσου καθολικής και μυστικής διασφαιριδίων ψηφοφορίας», όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται⁷. Επίσης⁸ καταργείται η άμεση παρέμβαση του βασιλιά ή του -διορισμένου από αυτόν - νομάρχη, στο διορισμό του δημάρχου, αλλά αποφεύγεται έντεχνα η καθολικότητα της εκλογής μέσω ενός νόμου περί Δημαιορειών⁹ και μια σειρά άλλες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες όμως δεν άλλαξαν την κατάσταση γιατί στην πραγματικότητα δεν έθιγαν τις πολιτικές

⁶ βλ. και Νίκης Καλτσόγια-Τουρναβίτη, Ελληνική Συνταγματική Ιστορία, Αθήνα 19..

⁷ βλ. και άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864

⁸ σύμφωνα με το νόμο ηΓ' του 1864 ο οποίος παρερμηνεύει το γράμμα και το πνεύμα του Συνταγματικού Νομοθέτη.

⁹ Νόμος ηΔ' του 1864, σύμφωνα με τον οποίο προκειμένου να ασκήσουν οι δημότες το εκλογικό τους δικαίωμα έπρεπε να έχουν «κινήτην ή ακίνητον περιουσίαν ή να μετέρχωνται

πρακτικές και τις λειτουργίες, τόσο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και του πολιτικού συστήματος στο σύνολό του. Είναι χαρακτηριστικό ότι την περίοδο αυτή οι μεταβολές στο διοικητικό σύστημα είναι πολύ συχνές και θεωρούνται απολύτως φυσιολογικές μετά από μια αλλαγή της κυβέρνησης. Έτσι δεν δίνεται η δυνατότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ούτε καν να οργανωθεί ως φορέας, αφού μεταβάλλεται η μορφή της, τόσο συχνά.

2.5 Οι μεταρρυθμίσεις του Χ. Τρικούπη

Μεγάλη σημασία για την Αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα του για τη δευτεροβάθμια, έχουν δύο νομοσχέδια που κατέθεσε στη βουλή του 1875 ο τότε Πρωθυπουργός Χαρίλαος Τρικούπης.

Το πρώτο «περί Νομαρχιακής Επιτροπής» αποτελεί μια πολύ σημαντική προσπάθεια δημιουργίας πραγματικής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το νομοσχέδιο αυτό ο νομός αποτελεί αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο και τη διοίκηση του την ασκεί ένα αιρετό Νομαρχιακό Συμβούλιο. Σ' αυτό έχουν δοθεί αποφασιστικές αρμοδιότητες και οι αποφάσεις του δεν χρειάζονται ούτε καν την έγκριση του βασιλιά ή του νομάρχη. Μία περίπτωση αποτελεί τη μοναδική

οιονδήποτε επάγγελμα ή επιτήδευμα», με αποτέλεσμα το εκλογικό σώμα να περιορίζεται στο «δημαιρεσιακόν συμβούλιον».

εξαίρεση, πρόκειται για την έγκριση επιβολής πρόσθετων φόρων για δαπάνες λειτουργίας του.

Πολύ σημαντικό για τη μελέτη αυτή είναι ότι ο κάθε νομός είχε το δικό του προϋπολογισμό, τον οποίο ωήφιζε η νομαρχιακή επιτροπή και τα δικά του έσοδα. Προς αντιμετώπιση δε των δαπανών του νομού ήταν δυνατή και η επιβολή ορισμένων επιπλέον τοπικών φόρων.

Το δεύτερο νομοσχέδιο δεν μας ενδιαφέρει άμεσα, διότι πρόκειται για την επαναφορά του θεσμού των κοινοτήτων¹⁰, αλλά θεωρούμε χρήσιμο να αναφερθεί για να γίνει ευκολότερα κατανοητό το πνεύμα του νομοθέτη, όπου προσπαθεί να δώσει ζωή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όλων των βαθμίδων και να δώσει αποφασιστικές αρμοδιότητες ακόμα και σε πολύ τοπικό και άμεσο επίπεδο.

Δυστυχώς κανένα από τα δύο παραπάνω νομοσχέδια τελικά δεν έλαβε τη μορφή νόμου.

Ακολούθησε όμως κατά την δεύτερη περίοδο πρωθυπουργίας του Χαρίλαου Τρικούπη ο νόμος ΑΦΝς' του 1887, με τον οποίο καθιερώθηκε τελικά η αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού.

Το τίμημα αυτής της κατάκτησης ήταν ο συμβιβασμός. Περιορίστηκαν κατά πολύ τα καθήκοντα που αναθέτονταν στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.

¹⁰ Θεσμός που παρόλη την ισχύ του είχε παραγκωνιστεί ήδη από τα Επαναστατικά Συντάγματα και για όλη την περίοδο μέχρι 1875. Βλ. και Χρήστου Κλειώση, Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήνα 1977, σελ.415-417

Πολλοί μελετητές θεωρούν πως έγιναν μάλλον ασήμαντα αν σκεφτεί κανείς ότι το δικαίωμα να γνωμοδοτεί και να εκφράζει προτιμήσεις, δεν αρκεί για να είναι ουσιαστική και όχι μόνο κατά τύπον η Αυτό-διοίκηση. Κανείς όμως δεν αμφισβητεί ότι σε πρώιμες εποχές ακόμα και τέτοιες προσπάθειες θεωρούνται σημαντικές.

Οι αρμοδιότητες¹¹ που δίνονταν τελικά στα Νομαρχιακά Συμβούλια από τον νόμο αυτό, εκτός από συμβουλευτικές ήταν:

ελεγκτικές, όπου βλέπουμε το Νομαρχιακό Συμβούλιο να ορίζεται υπεύθυνο να επιτηρεί υπό την εποπτεία του Νομάρχη - τη διοίκηση και οικονομική διαχείριση των δήμων και των αγαθών και υπηρεσιών που αυτοί συντηρούν.

και τέλος αποφασιστικές, αλλά πάντα βάσει των προσδιοριζόμενων από το Υπουργείο των Εσωτερικών. Αυτή η φράση-κλειδί μας δίνει τη διάσταση που περιγράψαμε και παραπάνω.

Το 1891¹² υλοποιείται η ανασύσταση των Επαρχιακών Συμβουλίων που είχαν καταργηθεί το 1887, στα οποία δίνονταν μερικές γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και δύο αποφασιστικές σχετικές με τον αριθμό και τον τόπο των δημοτικών σχολείων.

Το 1892 με το νόμο ΒΚΖ' και την επιστροφή του Χαρίλαου Τρικούπη στην πρωθυπουργία καταργούνται τα

¹¹ βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη

Επαρχεία, τα Επαρχειακά συμβούλια συνεχίζουν υποτυπωδώς να λειτουργούν μέσα στα πλαίσια των περιορισμένων δυνατοτήτων τους.

Ενώ τέλος, το 1899¹³ με το νόμο ΒΧΕ' της 6^{ης} Ιουλίου επιχειρείται άλλη μια προσπάθεια για την εδραίωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία τελικά δεν είχε καλύτερη τύχη από τις υπόλοιπες. «Απλά» ο νόμος δεν τέθηκε ποτέ σε λειτουργία.

Τέλος και την επιστροφή του Χαρίλαου Τρικούπη στην πρωθυπουργία επιχειρείται άλλη μια προσπάθεια για την εδραίωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία τελικά δεν είχε καλύτερη τύχη από τις υπόλοιπες. «Απλά» ο νόμος δεν τέθηκε ποτέ σε λειτουργία¹⁴.

Ενδιαφέρον σ' αυτό το νόμο έχει το ότι υπάρχει ειδική μνεία για τα έσοδα των νομαρχιακή συμβουλίων, τη ρύθμιση των οποίων την ανέθετε σε άλλο νόμο, έχοντας ως προσωρινό μέτρο την καταβολή με βασιλικά διατάγματα ποσοστών των λιμενικών ταμείων κ.α. δημοτικών εσόδων¹⁵.

Κλείνοντας θα πρέπει πάντως να πούμε, ότι ο νόμος αυτός θεωρείται σαν ο λεπτομερέστερος και πληρέστερος για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση απ' όλους όσους εκδόθηκαν κατά τον 19^ο αιώνα στη χώρα μας. Σηματοδοτεί και το

¹² μόλις ανέλαβε δηλαδή την πρωθυπουργία ο Θ. Δηλιγιάννης, η κυβέρνησή του ψήφισε το νόμο ΑΠΝΣΤ', αιτία: η αντιπαλότητα του με τον Χαρ. Τρικούπη στο ερώτημα «Νομός ή Επαρχία;»

¹³ με Τρικούπική κυβέρνηση μετά το θάνατο του Χαρ. Τρικούπη (1896)

¹⁴ με το άρθρο του 128 όριζε ότι η ισχύς του θ' άρχιζε με βασιλικό διάταγμα, το οποίο ποτέ δεν εκδόθηκε.

¹⁵ βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη

κλείσιμο της πρώτης φάσης στην προσπάθεια εδραίωσης της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, μια και χρειάστηκε να περάσουν ενενήνταπέντε χρόνια για να επανέλθει σαν θεσμός στο νεοελληνικό κράτος.

2.6 Η Βενιζελική περίοδος

Με το ξεκίνημα του αιώνα θεσπίστηκε ο δεύτερος σε χρονολογική σειρά από τους θεμελιώσους νόμους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης , πρόκειται για τον Δ.Ν.Ζ. του 1912. Ο νόμος αυτός αποτελεί την βάση της νομοθεσίας που διέπει και σήμερα την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Θεωρούμε τη θεμελίωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης βασική προϋπόθεση για να ωριμάσει το διοικητικό σύστημα και να αποδεχτεί πλήρως τη δευτεροβάθμια, γι' αυτό και μας απασχολεί. Επίσης σημαντικό είναι ότι η ιστορία επαναλαμβάνεται και κατά την εξέλιξη ενός θεσμού είτε αυτός λέγεται πρωτοβάθμια είτε δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση είναι πιθανά τα ίδια ακριβώς λάθη.

Για πρώτη φορά λοιπόν με αυτό το νόμο επιβάλλεται άμεση δημοτική φορολογία (υποχρεωτική και πρόσθετη στους δημόσιους φόρους). Επίσης τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούσαν να προέρχονται από την εκμετάλλευση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας, από

πρόστιμα, τέλη και δικαιώματα, από εράνους και προσωπική εργασία. Βασική επιδίωξη του νόμου ήταν να παίξει η άμεση τοπική φορολογία τον πρωταγωνιστικό ρόλο ανάμεσα στα τοπικά φορολογικά έσοδα. Όμως οι τοπικές αρχές δεν προθυμοποιήθηκαν να το αξιοποιήσουν αυτό, προτίμησαν δε την είσπραξη εσόδων δια μέσου της έμμεσης φορολογίας.

Όσο αφορά τη δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διατηρήθηκαν οι δήμοι και αναθερμάνθηκε ο θεσμός της κοινότητας. Ωστόσο, τόσο ο νόμος αυτός, όσο και οι μετέπειτα τροποποιήσεις και κωδικοποιήσεις της σχετικής νομοθεσίας που επιχειρήθηκαν, δεν κατάφεραν να μεταβάλλουν τον χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία παρέμεινε ουσιαστικά στο περιθώριο της εν γένει κρατικής υπόστασης και λειτουργίας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της παραπάνω θεώρησης είναι το ότι, οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου είναι άκυρες εάν αναφέρονται σε αντικείμενα εκτός αρμοδιότητας του. Και τα όρια αυτών των αρμοδιοτήτων καθορίζονταν από την ίδια την κρατική αρχή, χαρακτηρίζοντας η ίδια το κάθε ζήτημα ως τοπικό ή μη.

Γεγονός για τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, αποτελεί ο νόμος 2125 του 1920. Σύμφωνα με τον οποίο αφαιρέθηκαν από την Αυτοδιοίκηση τα έσοδα του φόρου από ξένα εμπορεύματα που εισέρχονταν στον κάθε δήμο ή κοινότητα. Στο συγκεκριμένο νόμο καθορίζονταν

¹⁶ πρώτος θεωρείται ο «περί συστάσεων δήμων» της 27ης Δεκεμβρίου 1833.

επίσης και οι αποζημιώσεις των Δήμων Αθηναίων και Πειραιώς. Η ληστρική αυτή εκμετάλλευση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση φαίνεται καλύτερα από τον παρακάτω πίνακα (βλ. ΠΙΝΑΚΑ 2), όπου τα ποσά έχουν στρογγυλοποιηθεί και ταχθεί κάτω από μια κοινή βάση που ονομάσαμε x, ενώ τα δεδομένα αφορούν τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς.

[ΠΙΝΑΚΑΣ 2]¹⁷

Έτη	Επιτροπή του κινήματος προς την φόρο της Γαπ Αυτός στα νέα επιχειρήματα	Επιτροπή του κινήματος προς την Γαπ Αυτός στα νέα επιχειρήματα στα νέα επιχειρήματα
1922	15X	X
1923	16X	X
1924	28X	X
1925	36X	2X
1926	32X	5X
1927	9X	5X

Το κίνημα στο Γουδί και ανάληψη της εξουσίας από τους Φιλελεύθερους έφερε σαν αποτέλεσμα ένα νέο Σύνταγμα και γενικότερες προσπάθειες για την εδραίωση ενός κράτους δικαίου. Μέσα σ' αυτό το κλίμα ψηφίστηκε και το 1917 ο νόμος 964 «Περί συστάσεως νομοπαρασκευαστικής επιτροπείας προς σύνταξιν σχεδίων διοικητικών κωδίκων». Η επταμελής επιτροπή που συστάθηκε σύμφωνα με το νόμο αυτό, συνέταξε

¹⁷ Τα στοιχεία του Πίνακα 2 προέρχονται από παραδόσεις του καθηγητή Ν. Τάτσου στο μάθημα Δημοσιονομική αποκέντρωση.

ανάμεσα σε άλλα και μια πρόταση σχεδίου νόμου για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Δυστυχώς όμως οι καιροί ήταν δύσκολοι, η χώρα μας πέρασε δια πυρός και σιδήρου, πόλεμοι, καταστροφές και πολιτικές αναταραχές¹⁸, δεν άφησαν περιθώριο για την ομαλή συνέχιση αυτής της πολιτικής.

Η κυβέρνηση όμως που ορίστηκε από την «Επαναστατική Επιτροπή» που πήρε την εξουσία μετά την ήττα της Ελλάδας στο Μικρασιατικό Πόλεμο, εξέδωσε το νομοθετικό διάταγμα της 9/10 Μαΐου 1923 «Περί διοικήσεως των νομών». Πρόκειται για ένα διάταγμα που συμπλήρωσαν ή μεταρρύθμισαν αρκετοί μεταγενέστεροι νόμοι, το οποίο όμως στην πράξη δεν εφαρμόστηκε ποτέ.

Εξαιρετικά ενδιαφέρον είναι, ότι το διάταγμα αυτό ήταν λεπτομερέστατο στα περισσότερα θέματα, όριζε μάλιστα και τις υποθέσεις που θα αποτελούσαν πεδίο δράσης της δευτεροβάθμιας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης καθώς επίσης τις αρμοδιότητες και τους πόρους της. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε το άρθρο 71¹⁹ που όριζε σαν πεδίο δράσης:

1. Συγκοινωνία
2. Δημόσια υγεία
3. Δημόσια αντίληψη - Κοινωνική πρόνοια
4. Εκπαίδευση
5. Γεωργία και κτηνοτροφία

¹⁸ Από τα πιο σημαντικά: η ήττα των Φιλελευθέρων στις εκλογές του 1920

¹⁹ βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη, σελ. 142-166

6. Διοίκηση της περιουσίας του νομού
7. Δημιουργία πόρων εκπλήρωση σκοπών της αυτοδ.
8. Εποπτεία της λειτουργίας:
 - κρατικών διοικητικών και αστυνομικών υπηρεσιών
 - και δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών

Επίσης οριζόταν ότι η εύρεση πόρων θα μπορούσε να γίνει με τους εξής έξι τρόπους:

1. Επιβολή άμεσων φόρων σ' ολόκληρο το νομό ή σε τμήμα του.
2. Επιβολή δικαιωμάτων για τη χρήση ιδρυμάτων, πορθμείων και διοδίων σε γέφυρες
3. Επιβολή προσωπικής εργασίας για την εκτέλεση έργων οδοποιίας
4. Επιβολή γενικών ή ειδικών εισφορών των λιμενικών ταμείων, των δήμων και των κοινοτήτων του νομού
5. Αποδοχή δωρεών, κληρονομιών και κληροδοτημάτων
6. Συνομολόγηση δανείων

Τέλος όσο αφορά τις αρμοδιότητες από τα τρία γνωστά πια όργανα, τις πιο ουσιαστικές τις είχε το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Οι σημαντικότερες αυτών αφορούσαν τις αποφάσεις για τον προϋπολογισμό του νομού, τις πιστώσεις και τον απολογισμό διαχείρισης, τις επιχορηγήσεις στους δήμους και τις κοινότητες, την επιβολή άμεσων φόρων, κ.α.

Το παραπάνω νομοθετικό βασιλικό διάταγμα δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα της κυβερνήσεως τον Μάη του 1923 και κατοχυρώθηκε από τα Συντάγματα του 1924 και 1927.

2.7 Η Β' Ελληνική Δημοκρατία

Σίγουρα δεν είναι τυχαίο ότι με τα Συντάγματα του 1924 και του 1927 εγκαθιδρύεται στη χώρα μας η αβασίλευτη δημοκρατία, οπότε και ουσιαστικά για πρώτη φορά καθιερώνονται δημοκρατικοί θεσμοί (στην Α' Ελληνική Δημοκρατία 1821-1832, η εφαρμογή του θεμελιώδους νόμου είναι προβληματική λόγω Επανάστασης και λόγω και της μετέπειτα αυταρχικής διακυβέρνησης Καποδίστρια).

Συγκεκριμένα με το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927, κατοχυρώνονται δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η έκταση της συνταγματικής αυτής κατοχύρωσης αρχικά δείχνει εντυπωσιακή και αν συγκριθεί με το κενό των μέχρι τότε ελληνικών Συνταγμάτων, δικαιολογεί πολλούς μελετητές που την θεωρούν ως τη δικαίωση του μέχρι τότε παραγκωνισμένου θεσμού της αυτοδιοίκησης. Κρίνοντας όμως το θεσμό στην πράξη, μέσα από την πολιτική, νομοθετική και νομολογιακή αντιμετώπιση που είχε κατά τη διάρκεια ισχύος του Συντάγματος, διαφαίνεται μια αρκετά διαφορετική εικόνα.²⁰

²⁰ βλ. και Θεόδωρου Χαρ. Τζώνου, «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά Κόμματα - Θεσμικές συναρτήσεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1988 (σελ.15-23)

Παρόλα αυτά το άρθρο 107 θεωρείται πολύ σημαντικό στην ιστορία της κατοχύρωσης του θεσμού. Μεταξύ άλλων αναφέρονται : «...*Η κοινότης αποτελεί απαραίτητως την πρώτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όρον, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων...*».

Δίνεται λοιπόν το θεσμικό περίβλημα μια διεξοδική ρύθμιση στα θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μια προσπάθεια οργάνωσής της σε επίπεδο β' βαθμού και ειδικότερα σε επίπεδο νομών.

Προτείνεται η σύσταση τριών οργάνων: Νομάρχης, Νομαρχιακό Συμβούλιο και Νομαρχιακή Επιτροπή. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε, ότι το Νομαρχιακό Συμβούλιο προβλεπόταν να είναι αιρετό και με θητεία τετραετή. Χριζόταν δε, ανώτατο αποφασιστικό όργανο του νομού, ενώ η Νομαρχιακή Επιτροπή θα ασκούσε την καθημερινή διοίκηση στο πλαίσιο των αποφάσεων του Συμβουλίου. Την Επιτροπή αυτή θα αποτελούσαν κάποια μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, εκλεγμένα για το σκοπό αυτό.

Πολλές οι παραχωρούμενες αρμοδιότητες, ενώ ο έλεγχος θα ασκούσαν επίσης σε νομαρχιακό επίπεδο. Συγκεκριμένα υπήρχε πρόβλεψη σύστασης δικαστηρίου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Μπροστά στις μεγάλες αυτές ελευθερίες που παραχωρούνταν για αδέσμευτη από οποιονδήποτε κρατικό

έλεγχο δράση, δινόταν και στην κυβέρνηση το δικαίωμα να διαλύει το Νομαρχιακό Συμβούλιο, με αιτιολογημένο όμως διάταγμα.

Πρόκειται για μια σοβαρή προσπάθεια σύστασης ουσιαστικής Αυτοδιοίκησης - και μάλιστα - δευτέρου βαθμού - και παρ' όλες τις μεταβολές που υπέστη, τελικά δεν εφαρμόστηκε.

Πολύ σημαντικό είναι ν' αναφερθούμε στην δυσκολία εδραίωσης ενός τόσο προοδευτικού θεσμού και τους φόβους στις τάξεις των πιο συντηρητικών που είχε δημιουργήσει.

Ανατρέχοντας στο 1929, έτος στο οποίο η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν είχε λειτουργήσει ακόμα καλά-καλά, βλέπουμε ότι παρ' όλη την μικρή έως ανύπαρκτη δοκιμασία του νόμου, έγινε τροποποίηση του με σκοπό να υπάμχει απαραίτητα έγκριση του οικείου υπουργού στις αποφάσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου για την επιβολή φόρων.

Στο ίδιο πνεύμα είναι και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας²¹ σύμφωνα με την οποία: *«το άρθρον 107 του Συντάγματος θέτει επιτακτικήν μεν διάταξιν ως προς την ύπαρξιν της τοπικής αυτοδιοικήσεως, κατευθυντήριον δε διάταξιν ως προς το περιεχόμενον αυτής».*

Πιστεύεται από πολλούς θεωρητικούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ότι παρόλη την ύπαρξη συντηρητικών τάσεων, αν εφαρμοζόταν το σύστημα αυτό, η δημόσια διοίκηση και η ανάπτυξη της περιφέρειας θα ήταν σήμερα πολύ διαφορετικές.

²¹ βλ. Στ. Παπαφράγκου, Πορίσματα εκ της νομολογίας του ΣτΕ, 1^η έκδοση 1931, σελίδα 33

Θα πρέπει πάντως να πούμε, ότι οι εξελίξεις - που την περίοδο αυτή - άλλαξαν με πολύ γρήγορο ρυθμό το πολιτικό σκηνικό της χώρας, ανέστειλαν έτσι κι αλλιώς όλες τις δημοκρατικές διαδικασίες και θεσμούς.

Αναφερόμαστε φυσικά στις δικτατορίες του Παγκάλου και του Ι. Μεταξά, αλλά και στα χρόνια του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου με τα επακόλουθά του. Όλα αυτά συντέλεσαν, ώστε να αλλάξει εντελώς η πορεία που χάραξε το παραπάνω ριζοσπαστικό θεσμικό πλαίσιο που παρουσιάσαμε. Τα χρόνια του εμφυλίου συνδέθηκε η αυτοδιοίκηση με την αριστερά και την κυβέρνηση του βουνού, οπότε οι νικητές έπρεπε να αποπέμψουν από το διοικητικό σύστημα κάθε τι που μπορεί να θεωρηθεί κολουμιστικό σαν ιδέα.

2.8 Η περίοδος της κατοχής και του εμφυλίου

Η κατάργηση του Συντάγματος του 1927, η δικτατορία της 4^{ης} Αυγούστου 1936 και ο πόλεμος δεν άφησαν περιθώρια όχι μόνο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και σε κάθε άλλο δημοκρατικό θεσμό.

Μόνη διαφοροποίηση της περιόδου αυτής αποτελούν κάποια «Θεσμικά Κείμενα» που ψηφίστηκαν από την

Κυβέρνηση του βουνού το 1944 και είναι γνωστά ως Κώδικες της Αντίστασης²²

Υπό Γερμανικής κατοχής λοιπόν και με εκφραστή την εθνική αντίσταση αναδείχτηκε μια απ' τις πιο ολοκληρωμένες μορφές Τοπικής Αυτοδιοίκησης που γνώρισε η ελληνική κοινωνία στη νεότερη ιστορία της. Η κίνηση για μια τέτοια οργάνωση των χωρικών ενοτήτων ήδη από το 1941, ενώ το 1942 πραγματοποιείται η πρώτη κωδικοποίηση κοινοτικών διατάξεων (κώδικας Ποσειδώνας). Το 1943 εμφανίζονται πια και επίσημοι κώδικες που διεκδικούν μια καθολική εφαρμογή στις ελεύθερες περιοχές της χώρας.

Σημειώνουμε ότι οι κώδικες αυτοί υπογράφονται και από τους Άγγλους «συμμάχους». Αυτό που κάνει εντύπωση από τις πληροφορίες που έχουμε για την προσπάθεια αυτή διοικητικής οργάνωσης, είναι η τόσο καλή οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ακόμα και με μηδενικά έσοδα και μέσα σε εμπόλεμη κατάσταση.

Όσο αφορά το θεσμικό πλαίσιο, αναφέρουμε το Ψήφισμα των Κορυσμάδων (27 Μάη 1944) του οποίου το Δεύτερο Μέρος αφορά την Αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού. Με αυτό ορίζονται σαν μονάδες της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης οι επαρχίες και σαν όργανα αυτών το Επαρχιακό Συμβούλιο και η Επαρχιακή Επιτροπή. Καθορίζονται με ακρίβεια οι αρμοδιότητες, η λειτουργία και η ανάδειξη των δύο οργάνων, τα εκτελεστικά τους όργανα (που

²² βλ. και Παπαγιάννη Π., Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα: Από τον Νεοελληνικό

είναι ο Πρόεδρος της Επαρχιακής Επιτροπής και οι υπάλληλοι του Επαρχείου) και τέλος οι πόροι της Επαρχίας²³.

2.9 Τα πρώτα χρόνια μετά τον πόλεμο

Οι θεσμοί αυτοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν μια παρουσία ως το τέλος του 1944, οπότε και η νέα κεντρική κυβέρνηση τους κατήργησε.

Το μεταπολεμικό λοιπόν κράτος χαρακτηρίζεται από έναν υπέρμετρο συγκεντρωτισμό προς αντιπαράθεση του αποκεντρωτισμού που κυριαρχούσε στην κατοχική περίοδο. Μια χαρακτηριστική ενέργεια, που δηλώνει τα παραπάνω είναι η ιδιοποίηση από την κεντρική διοίκηση των πιο επικερδών φόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που της είχαν μείνει μετά την πρώτη υφαρπαγή του 1920.

Συγκεκριμένα:

[ΠΙΝΑΚΑΣ 3] ²⁴

Τα έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις ως ποσοστό επί των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δεκ.'30-'50)

Χρονική περίοδος	έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις
1939-40	το 5% των συνολικών εσόδων της Τ.Α.
1949-50	το 49,5% των συνολικών εσόδων της Τ.Α.

Διαφοτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης, Αθήνα 1990, Εκδόσεις Νέα Σκέψη

²³ βλ. και Παπαγιάννη Π., Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα: Από τον Νεοελληνικό Διαφοτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης, Αθήνα 1990, Εκδόσεις Νέα Σκέψη .

[ΠΙΝΑΚΑΣ 4]²⁵

Τα τοπικά έσοδα ως ποσοστό επί των συνολικών εσόδων
της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δεκ. '30-'50)

ΤΟΠΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	'39- '40	'49- '50	ως ποσοστό
Πρόσθετοι φόροι	21,35%	5,53%	των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Αυτοτελείς φόροι	40,56%	4,78%	
Τέλη και δικαιώματα	10,74%	19,55%	
Πρόσοδοι εκ της περιουσίας	22,30%	4,14%	
Άλλα έσοδα	-	3,53%	

Από τους δύο αυτούς πίνακες φαίνεται καθαρά η αύξηση της εξάρτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το κράτος με την αντικατάσταση των ίδιων πόρων από κρατικές επιχορηγήσεις. Εκτός όμως από τη μείωση της αυτοτέλειας της, η Τοπική Αυτοδιοίκηση τέθηκε μπροστά σε άλλο ένα αρνητικό επακόλουθο. Η αύξηση αυτή των επιχορηγήσεων δε στάθηκε αρκετή να καλύψει τη μείωση των εσόδων της που προκλήθηκαν από την αφαίρεση του πιο δυναμικού μέρους της τοπικής φορολογίας. Την κατάσταση αυτή προσπάθησαν να επανορθώσουν κάποιες μεταγενέστερες διατάξεις, χωρίς όμως επιτυχία, κι αυτό γιατί δεν αντιμετώπιζαν το φορολογικό

²⁴ πηγή των στοιχείων για τη διαμόρφωση του ΠΙΝΑΚΑ 2.3, Ν. Τάσος, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988

σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σφαιρικά, αλλά επιχειρούσαν αποσπασματικές βελτιώσεις.

Αποτέλεσμα - όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν σύγχρονοι μελετητές²⁶ - είναι να κληρονομήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση και στα δύο επίπεδα ένα πολύπλοκο, γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό σύστημα, ανίκανο να χρηματοδοτήσει τις αυξημένες ανάγκες που πρόκειται να υπάρξουν στο μέλλον.

Όλο αυτό το διάστημα μέχρι και τη δικτατορία του 1967 δεν λειτούργησαν δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρά μόνο υπό την υποτυπώδη μορφή των νομαρχιακών συμβουλίων. Σύμφωνα με το νόμο 3200/1955 ήταν συμβουλευτικά όργανα της περιφερειακής κρατικής διοίκησης, αποτελούνταν στην πλειοψηφία τους από κρατικούς υπαλλήλους και δεν είχαν καμία ουσιαστική αρμοδιότητα.

Τέλος ενδιαφέρον είναι να αναφέρουμε, ότι από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους μέχρι τα μέσα του εικοστού αιώνα, ο νομάρχης κατά βάση ήταν ο εκλεκτός της κυβέρνησης στο νομό. Επιλεγόταν και ανακαλούταν οποτεδήποτε και πάντα όπως έκρινε το συμφέρον του κυβερνώντος κόμματος.

Τις επικρίσεις που αντιμετώπιζε ο θεσμός ήρθε ο νόμος 893/1949 να αντιμετωπίσει. Στην προσπάθειά του νομοθέτη λοιπόν για εξυγίανση του θεσμού επελέγη η μορφή του «νομάρχη - υπαλλήλου του κράτους». Πρόκειται βέβαια για μια

²⁵ πηγή των στοιχείων του ΠΙΝΑΚΑ παραδόσεις Ν.Τάτσου στο μάθημα «Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

²⁶ Τάτσος Ν., παραδόσεις στο μάθημα «Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

εκ του ασφαλούς κίνηση αντί να δοθεί το δικαίωμα στο λαό να επιλέγει μόνος του τον εκπρόσωπο του νομού του. Γίνεται πάντως στο πνεύμα της προσπάθειας να μην διακόπτεται το έργο του νομάρχη, να υπάρχει συνέχεια στην πολιτική του και να διαμορφωθεί μια σπουδαία θέση καριέρας περιζήτητη για νέα, ικανά και με προσόντα στελέχη.²⁷

2.10 Η δικτατορία του 1967

Την περίοδο αυτή δεν μπορούμε να αναφερόμαστε σε δημοκρατικό πολιτικό σύστημα, πόσο μάλλον σε αυτοδιοίκηση. Η δικτατορία της 21^{ης} Απριλίου 1967 παρατείνει για επτά ολόκληρα χρόνια έναν άκρατο συγκεντρωτισμό που τώρα γίνεται και επικίνδυνα απολυταρχικός.²⁸ Το μόνο που ενδιέφερε τους συνταγματάρχες να λειτουργήσει από τον θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ήταν ο νομάρχης. Δεν κατήργησαν ρητά το νόμο του ημιμόνιμου νομάρχη, φρόντισαν όμως να μην τον αφήσουν πστέ να λειτουργήσει. Ανακλήθηκαν όλοι οι δημοκρατικοί νομάρχες και τοποθετήθηκαν δικοί τους εκπρόσωποι αγνοώντας κριτήρια και κωλύματα επιλογής.

²⁷ βλ. Κώστα Γ.Μπακονιάννη, «Το καθεστώς του Νομάρχη», περιοδικό ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ έτος έκτο - τεύχος 24 (Οκτώβρης - Δεκέμβρης 1985) σελ.10-19

²⁸ βλ. και Τρύφωνα Κωστόπουλου, «Λαϊκή συμμετοχή και νομαρχιακά συμβούλια», περιοδικό ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΣΚΕΨΗ, τεύχος 44 Μάιος 1989 (σελίδες 20-28)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ :

Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 Το Σύνταγμα του 1975

Με την πτώση της δικτατορίας και την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 καθιερώνονται οι δημοκρατικοί θεσμοί και μπαίνουν οι βάσεις για την περαιτέρω εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο ισχύον αυτό Σύνταγμα υπάρχει ειδικό *τμήμα* που ονομάζεται «*Διοίκηση*». Το πρώτο του κεφάλαιο με τίτλο «*Οργάνωση της Διοίκησης*» ξεκινά με το άρθρο 101, όπου ξεκαθαρίζεται πιο είναι το διοικητικό σύστημα της χώρας.

Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, ενώ το άρθρο 102 καθορίζει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι έχουν διοικητική αυτοτέλεια και των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Προβλέπονται δε και άλλες βαθμίδες που μπορούν να οριστούν από τον απλό νομοθέτη¹.

Παρά τη Συνταγματική επιταγή έπρεπε να περάσουν 20 χρόνια για να λειτουργήσει άλλη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Και δεν θα πρέπει να παραλείψουμε ότι σαν αίτημα διατυπωνόταν από πολλούς, μεταξύ των οποίων επιστήμονες, λειτουργοί της Αυτοδιοίκησης και Πολιτικοί. Το πιο αξιοπερίεργο είναι δε, ότι όλα

¹ Άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975/86: « Η διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ανήκει εις τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, των οποίων των πρώτην βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Αι λοιπαί βαθμίδες ορίζονται διά νόμου».

τα Πολιτικά κόμματα το θυμόντουσαν μόνο στις προεκλογικές τους καμπάνιες, ή όντας αντιπολίτευση.

3.2 Ο νόμος 1622 του 1986

Η πρώτη κίνηση έγινε με τον νόμο 1622 του 1986, ο οποίος όμως ποτέ δεν εφαρμόστηκε, όσον αφορά τις διατάξεις του για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Πολλοί μελετητές² πιστεύουν πως η μη εφαρμογή του ήταν ευτύχημα - σε σχέση μάλιστα με τη μεταγενέστερη νομοθεσία του 1994 - αφού οι διατάξεις του οδηγούσαν σε σύστημα παρόμοιο με αυτό του 1923.

Πιο συγκεκριμένα ο νόμος 1622/1986 όριζε ως δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης το νομό, ο οποίος θα ήταν νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Σκοπός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων οριζόταν η οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ανάπτυξη του φυσικού τους χώρου, ενώ - όπως καθορίζονται στο άρθρο 8 - αρμοδιότητες αποκτούν στους εξής τομείς:

1. τον δημοκρατικό προγραμματισμό
2. την κοινωνική πρόνοια
3. την υγεία
4. τις συγκοινωνίες
5. τον πολιτισμό
6. το περιβάλλον και την πολεοδομία
7. τη γεωργία, την κτηνοτροφία, την αλιεία και τα δάση
8. την απασχόληση και τις εργασιακές σχέσεις
9. τη βιομηχανία

² βλ. και Θεόδωρου Θεοδώρου, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Γ' Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη, σελ. 168-175

10. το εμπόριο
11. την παιδεία
12. τον αθλητισμό
13. τον τουρισμό
14. τη λαϊκή επιμόρφωση και
15. τη νέα γενιά

Όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ορίζονταν στο άρθρο 24, το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου³.

Τα μειονεκτήματα του νόμου αυτού πολλά, τα σημαντικότερα των οποίων θεωρούνται τα εξής:

1. Παρόλο που καταγράφονται οι τομείς των αρμοδιοτήτων των Ν.Α. με το άρθρο 38 παρ.1 προβλέπεται η παροχή ευρύτατης εξουσιοδότησης σε Υπουργούς για τη συγκεκριμενοποίηση των αρμοδιοτήτων τους.
2. Αποφεύγεται να συγκεκριμενοποιηθούν οι πόροι χρηματοδότησης και ιδιαίτερα μάλιστα οι «ίδιοι πόροι».
3. Δεν διασαφηνίζεται ο ρόλος του νομάρχη, ο οποίος παραμένει κρατικό όργανο περιφερειακής διοίκησης, ελέγχου και παρέμβασης τις κεντρικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση.
4. Τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου δεν εκλέγονται στο σύνολό τους με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, αλλά μόνο κατά το ένα τρίτο τους. Τα υπόλοιπα δύο τρίτα αφορούν, πρώτον αιρετούς αντιπροσώπους των τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και μορφωτικών

³ Σύμφωνα με τα άρθρα 24 & 37 ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου οριζόταν και πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής

οργανώσεων και δεύτερον μέλη που θα είχαν την ιδιότητα των εκπροσώπων της κρατικής εξουσίας.

5. Στο νομάρχη⁴ δίνεται το δικαίωμα επιβολής στον πρόεδρο και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου & Επιτροπής των εξής διοικητικών ποινών: αργία μέχρι τρεις μήνες και έκπτωση. Τέτοιες διατάξεις απηχούν το δίκαιο του περασμένου αιώνα και αποτελούν τρόπους παρέμβασης της κρατικής εξουσίας στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.
6. Σε αντίθεση με όλους τους προηγούμενους νόμους του 19^{ου} αιώνα, σύμφωνα με τους οποίους τα νομαρχιακά συμβούλια ψήφιζαν τα ίδια τον κανονισμό λειτουργίας τους, ο 1622/86 όριζε τον υπουργό Εσωτερικών ως αυτόν που θα εξέδιδε τον κανονισμό λειτουργίας τους.
7. Για τη ρύθμιση πολλών θεμάτων μεταξύ των οποίων και βασικά για την ύπαρξη και λειτουργία της αυτοδιοίκησης, ο νόμος παρέπεμπε στην έκδοση προεδρικών διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων.
8. Αποκορύφωμα του προηγούμενου οι διατάξεις που όριζαν, ότι όσα αφορούσαν τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση θα έμπαιναν σε ισχύ μετά από προεδρικό διάταγμα⁵ που θα εκδιδόταν μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών.

Εύλογο λοιπόν γιατί πολλοί θεωρητικοί της αυτοδιοίκησης πιστεύουν πως μη εφαρμογή του ήταν ευτύχημα.

⁴ σύμφωνα με τα άρθρα 44 και 45

⁵ το οποίο δεν εκδόθηκε ποτέ

3.3 Ο νόμος 2218 του 1994

3.3.1 Βασικές αρχές

Με τις διατάξεις του νόμου αυτού θέτονται τρεις θεμελιακοί κανόνες:

1. Ως επίπεδο δεύτερου βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις⁶. Ενώ προορισμός⁷ τους ορίζεται να είναι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους.
2. Οι Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις είναι αυτοδιοικούμενα (κατά τόπον) νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.
3. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν θίγουν τις αρμοδιότητες τους και δεν υφίσταται μεταξύ των δύο βαθμών ιεραρχική σχέση.⁸

3.3.2 Τα Όργανα

Τα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ορίζονται να είναι το νομαρχιακό συμβούλιο, οι νομαρχιακές επιτροπές και ο νομάρχης, ο οποίος καθίσταται όργανο της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και μόνο. Πολύ σημαντική καινοτομία

⁶ τα όρια των οποίων συμπίπτουν κατά κανόνα με τα όρια των νομών, προβλέπεται όμως η δυνατότητα σύστασης με προεδρικό διάταγμα μιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που θα αποτελείται από δύο ή περισσότερους νομούς, οι οποίοι κρατούν όλα τα όργανα και δικαιώματα που θα είχαν αν αποτελούσαν ξεχωριστές νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

⁷ εδώ η λέξη «προορισμός» αντικαθιστά την αντίστοιχη «σκοπός» του νόμου 1622/86, γεγονός που σε σχέση και με το υπόλοιπο πνεύμα του νόμου μάλλον να διευρύνει τους ορίζοντες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης επιθυμεί.

που φέρνει ο νόμος 2218/94 σε αντίθεση μάλιστα με τον 1622/86 που θέλει το νομάρχη κρατικό όργανο περιφερειακής διοίκησης, ελέγχου και παρέμβασης τις κεντρικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Όσο αφορά τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου, εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και η θητεία τους είναι τετραετή, ο δε αριθμός τους είναι ανάλογος με τον πληθυσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Θα πρέπει να τονιστεί, ότι το νομαρχιακό συμβούλιο είναι το ανώτατο όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και έχει υπέρ του το τεκμήριο της αρμοδιότητας.

Οι νομαρχιακές επιτροπές είναι όργανα τόσο εκτελεστικά όσο και γνωμοδοτικά όπως ειδικότερα προσδιορίζεται στις επί μέρους διατάξεις. Είναι ενδιαφέρον, ότι ο νόμος 2218/94 προβλέπει τη δυνατότητα συγκρότησης περισσότερων από μια νομαρχιακών επιτροπών. Από 3 έως και 6 ανάλογα με το πόσα είναι τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου και σύμφωνα με το πόσες αποφασίζουν τα ίδια του συμβούλια ότι χρειάζονται⁹.

Ο Νομάρχης ως το εκτελεστικό όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου, ορίζει τους Προέδρους των νομαρχιακών επιτροπών. Το χωρίς περιορισμούς δικαίωμα αυτό του Νομάρχη είναι απόλυτα σύμφωνο με την κοινή αντίληψη και το γενικό πνεύμα του θεσμού, ότι την κύρια ευθύνη για την πορεία των υποθέσεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης την έχει ο ίδιος. Η ανάκληση όμως των Προέδρων των νομαρχιακών επιτροπών

⁸ Βλ., Εφημερίς της Κυβερνήσεως, τεύχος πρώτο, αρ.Φύλλου 90, 13 Ιουνίου 1994, νόμος 2218/94, άρθρο 1 & 2

⁹ μέσα στα όρια πάντα του 3 έως και 6 και με απόφαση της αυξημένης πλειοψηφίας των 3/5 του όλου αριθμού των νομαρχιακών συμβούλων. Άρθρο 4, παρ. 3 του νόμου 2218/94

γίνεται μόνο από το νομαρχιακό συμβούλιο μετά από εισήγηση του Νομάρχη¹⁰.

Τέλος σε κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο και μια οικονομική & κοινωνική επιτροπή που συγκροτείται από εκπροσώπους των τοπικών φορέων, των εργοδοτών & εργαζομένων, των επιμελητηρίων & επιστημονικών οργανώσεων κ.α.

3.3.3 Αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του νόμου, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, στις οποίες και περιέρχονται όλες οι αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών με εξαίρεση κάποιες περιπτώσεις Εθνικής Ασφάλειας, εποπτείας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και ενιαίας κρατικής Πολιτικής.¹¹

Εκτός όμως από τις αρμοδιότητες γενικώς τις νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ο νόμος 2218/94 με το άρθρο 13 ορίζει και τις αρμοδιότητες των Οργάνων ειδικότερα και για το καθένα ξεχωριστά.¹²

3.4 Ο νόμος 2240 του 1994

Ο νόμος 2240/94 που εκδόθηκε τρεις μήνες μετά τον 2218/94 που αναλύσαμε παραπάνω, αποτελεί συμπλήρωμα

¹⁰ Εισηγητική έκθεση Νόμου 2218/94

¹¹ βλ. και άρθρο 3 παρ. 1 του νόμου 2218/94

¹² βλ. και άρθρο 13 παρ. 1 έως 3 του νόμου 2218/94

των διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Σε γενικές γραμμές καθορίζονται :

Πρώτον οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα και τα Επαρχεία. Εδώ ορίζονται οι χωρικές αρμοδιότητες οι οποίες μπορεί να είναι μικρότερες του νομού (βλ. Ν.Α. Αθηνών-Πειραιώς) ή σύνολο νομών (βλ. Ν.Α. Ροδόπης-Έβρου και Ν.Α. Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης). Επίσης ορίζονται και οι έδρες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Δεύτερον εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις για τις Ν.Α. με περιφέρεια δύο ή περισσότερους νομούς ή νομαρχίες, όσο αφορά τα όργανα και τις αρμοδιότητές τους, τη διενέργεια εκλογών κ.α.

Και τρίτον καθορίζονται ειδικά αναπτυξιακά και Οικονομικά κίνητρα για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Ροδόπης-Έβρου και Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης και τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού αυτών περιοχών.

3.5 Αποτίμηση

Ο νόμος 2218/94 μαζί με τον 2240/94 αποτελούν το ξεκίνημα λειτουργίας της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Όσα λάθη και προβλήματα μπορεί να βρει κανείς, θεωρείται ότι με το θεσμικό αυτό πλαίσιο δόθηκε η δυνατότητα στην δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση να υπάρξει και μάλιστα με εκλεγμένους άμεσα από Νομάρχες - Όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μόνο. Την έκανε να πάψει πια να

είναι το φάντασμα που αιωρείται πάνω από το ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Έπρεπε να περάσουν 20 χρόνια για να υλοποιηθεί τελικά η επιταγή του Συνταγματικού Νομοθέτη, γι' αυτό η σημασία του ιδρυτικού αυτού νόμου είναι μεγάλη και δεν την μειώνουν τα όποια λάθη και δυσλειτουργίες μπορεί να έχουν προκληθεί από αυτόν. Αυτά απλά μπορούν και πρέπει να διορθωθούν, συμπληρωματικά ως προς τη βασική νομοθεσία. Γιατί αν δεν διορθωθούν έγκαιρα κάποιες αντιφάσεις και λάθη είναι πιθανό να γίνουν εμπόδια στην ανάπτυξη και την ορθή λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, μεταβάλλοντάς τη πιθανόν σε άλλη μια γραφειοκρατική μηχανή χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο και σύνδεση με το λαό.

Οι νόμοι που ακολουθούν χρονολογικά, αφορούν τα έτη 1994 έως και 1998 και παρατίθενται στο παράρτημα. Αποτελούν αυτές ακριβώς τις προσπάθειες για βελτίωση, συμπλήρωση και επέκταση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου που οι περισσότεροι μελετητές της Αυτοδιοίκησης έχουν διαγνώσει πως υπάρχουν.

Πολλά από αυτά τα θεσμοθετήματα αφορούν εξειδικευμένα θέματα κάποιων νομαρχιών ή κάποιων επιμέρους λειτουργιών γενικά της Ν.Α., όλα όμως προσφέρουν ένα πετραδάκι και αποτελούν τον βασικό τρόπο σκέψης (ένα προηγούμενο) σ' αυτό που καλείται θεσμικό πλαίσιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

3.6 Ο νόμος 2672 του 1998

Ο πρόσφατος νόμος 2672 της 24^{ης} Δεκεμβρίου 1998¹³ έχει τον τίτλο Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις. Αποτελεί το σημαντικότερο θεσμοθέτημα που έχει ψηφισθεί μετά τη δημιουργία του θεσμού μέχρι σήμερα που να αφορά την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα τα Οικονομικά της.

Αναλυτική παρουσίαση του νόμου αυτού, μια και αφορά αποκλειστικά οικονομικά θέματα θα πραγματοποιηθεί στο ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ της εργασίας αυτής το οποίο αποτελεί παρουσίαση των οικονομικών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

¹³ Ο νόμος αυτός αυτός υπάρχει και στο παράρτημα μια και είναι το πιο πρόσφατο και σημαντικό θεσμοθέτημα που ισχύει αυτή τη στιγμή στη χώρα μας και έχει σχέση με αυτή την εργασία.

3.7 Η Αυτοδιοίκηση σήμερα

Μελετώντας τα στοιχεία φαίνεται έντονα ότι στις περιοχές μας στα μέρη μας, σ' ολόκληρη την Ελλάδα συντελούνται τεράστιες αλλαγές, χωριά ερημώνουν, κόσμος μετακινείται, έχουμε μια περαιτέρω ανάπτυξη της αστυφιλίας. Ο κόσμος εγκαταλείπει τα χωριά, εγκαταλείπει τα χωράφια, εγκαταλείπει την παραγωγή και μεταφέρεται διαρκώς στην Θεσσαλονίκη, στην Αθήνα, στην Πάτρα, στο Ηράκλειο, στο Βόλο με αποτέλεσμα αντί να ενισχύουμε την αποκέντρωση στοιβάζεται κόσμος διαρκώς στα πολεοδομικά συγκροτήματα. Έτσι δημιουργείται περισσότερη ανάγκη για δουλειά, η δουλειά δεν βρίσκεται εύκολα στα αστικά κέντρα και αφού δεν βρίσκεται εύκολα στα αστικά κέντρα, είναι προφανές ότι αυτό δημιουργεί άλλες επιπτώσεις και επιπτώσεις ασφάλειας στις τοπικές κοινωνίες. Είναι μεγάλο το πρόβλημα λοιπόν. Και αν αυτό το πρόβλημα της συγκέντρωσης του πληθυσμού στα αστικά κέντρα καλείται απ' την μια μεριά να το απαντήσει το κεντρικό κράτος ένα μεγάλο κομμάτι ευθύνης περνάει και απ' τον ρόλο της Αυτοδιοίκησης. Εάν η Αυτοδιοίκηση, η περιφερειακή Αυτοδιοίκηση παίζει τον ρόλο που πρέπει, μπορεί να συγκρατηθεί ένα πολύ μεγάλο κομμάτι πληθυσμού στις περιοχές μας.

Η εξέλιξη των Νομαρχιών από αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης σε μονάδες Αυτοδιοίκησης δεν απέφερε ουσιαστική αλλαγή στον οικονομικό ρόλο, στη διάρθρωση των εσόδων τους και στη σχέση τους με την κεντρική Διοίκηση. Τα έσοδα των Ν.Α. προέρχονται από επιχορηγήσεις, ενώ τα έξοδα, το μεγαλύτερο μέρος αυτών, αφορά δαπάνες προσωπικού και μεταβιβαστικές πληρωμές, πληρωμές για λογαριασμό τρίτων, οι οποίες είναι υποχρεωτικές για τη Ν.Α.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό μοχλό αποκέντρωσης και δίνει μάχες για μια οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη.

Τέλος, κύριος στόχος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θα μπορούσαμε να πούμε είναι η ανάγκη εξασφάλισης αποτελεσματικότητας, της ασφάλειας του πολίτη, η δημιουργία τοπικής ανάπτυξης, της αλληλεγγύης του συνανθρώπου καθώς και η εξασφάλιση της απασχόλησης ώστε αξιολογώντας το παρελθόν και αξιοποιώντας το παρόν να έχει η Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μέλλον.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4:

ΣΧΕΣΗ ΠΡΩΤΟΥ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

4.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση-Περιφερειακή Ανάπτυξη

1^{ος} βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο πρώτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει λιγότερους και ισχυρούς Δήμους για την υλοποίηση έργων και δημιουργία οικονομιών κλίμακας. Οι νέοι, μεγαλύτεροι Δήμοι πρέπει να οργανωθούν σε νέα βάση προγραμματικής, διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας με την επιβολή όμως υποχρεωτικών οικονομικών και διαχειριστικών ελέγχων.

2^ο βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Ανάπτυξη πρέπει να αφορά αποκλειστικά την Αυτοδιοίκηση. Η υπόθεση της τοπικής Ανάπτυξης θα πρέπει να είναι αποκλειστικά υπόθεση της Αυτοδιοίκησης, αλλά πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη και ο Εθνικός Σχεδιασμός.

Εθνικός Σχεδιασμός-Δυο βαθμοί Αυτοδιοίκησης

Αρχική προϋπόθεση είναι ένας νέος Εθνικός σχεδιασμός που να υπηρετεί την ισόρροπη ανάπτυξη. Σε ότι αφορά την αυτοδιοικητική δομή, αυτή πρέπει να θεμελιώνεται σε δυο βαθμούς Αυτοδιοίκησης, όπως άλλωστε προβλέπεται από το Σύνταγμα.

Αρμοδιότητες-Πόροι Η Αυτοδιοίκηση πρέπει να διαχειρίζεται δικούς της οριοθετημένους πόρους μέσα από τη φορολογική αποκέντρωση. Έτσι θα πρέπει να προκύψει και μια άλλη κατανομή αρμοδιοτήτων. Σε ότι αφορά τους πόρους, θα πρέπει να χρηματοδοτούνται, να περιοριστεί η κακοδιαχείριση όπου αυτή εκδηλώνεται και να διασφαλιστεί μία αποτελεσματική διοίκηση για την εξυπηρέτηση των πολιτών.

Η ανάδειξη των αρχών της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης αποτελεί σημαντικό γεγονός για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

4.2 Η οργανωτική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης του διοικητικού μας συστήματος.

Η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα ώριμο θεσμικό αίτημα, με πολλές παραμέτρους και προεκτάσεις. Η αναδιάρθρωση αυτή αποτελεί προϋπόθεση και ταυτόχρονα αφετηρία για να επιχειρηθούν δραστικές αλλαγές στην δομή και την λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η εν λόγω αναδιάρθρωση βρίσκεται στο επίκεντρο μιας ευρύτερης αναδιάταξης του εθνικού κράτους, το οποίο οφείλει να ανανεώσει ως τάχιστα το θεσμικό του οπλοστάσιο και τη διοικητική του ικανότητα, για να μπορέσει να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις αλλά και τους κινδύνους που προκύπτουν από τα νέα διεθνή δεδομένα. Με άλλα λόγια η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ειδωθεί υπό ένα ευρύτερο πρίσμα και τούτο διότι μια προσεκτική και αποτελεσματική αποκέντρωση πόρων, αρμοδιοτήτων και αναπτυξιακών σχεδιασμών σε αναβαθμισμένους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει τρία σκέλη: την αναβάθμιση του πρώτου βαθμού, με την διαμόρφωση λιγότερων και ισχυρότερων ΟΤΑ, ο σχεδιασμός των οποίων θα στηριχθεί σε συγκεκριμένα και ασφαλή κριτήρια.

Δεύτερον, την αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε επίπεδο περιφέρειας, με ενδεχόμενο επανασχεδιασμό του χάρτη των υφισταμένων περιφερειών.

Τρίτον, την καθιέρωση αυτοδιοικητικών θεσμών μητροπολιτικού χαρακτήρα, για τα δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και αναζήτηση ανάλογων μορφών αυτοδιοικητικής οργάνωσης για την αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων των νησιωτικών περιοχών.

4.3 Το νέο Συνταγματικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης

Δύο είναι, κατά την άποψή μας, τα σημεία του νέου συνταγματικού πλαισίου που έχουν ιδιαίτερη σημασία προς την κατεύθυνση αυτήν. Το πρώτο αφορά τον αυστηρό καθορισμό δύο αυτοδιοικητικών βαθμών, και το δεύτερο τις αρμοδιότητες και την κατανομή τους. Ιδιαίτερη σημασία, πάντως, έχουν και οι ρυθμίσεις που αφορούν τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης.

A. Η περιοριστική καθιέρωση δύο αυτοδιοικητικών βαθμών

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Επέρχονται δύο σημαντικές αλλαγές στην προϊσχύσασα ρύθμιση. Οι αλλαγές αυτές είναι οι ακόλουθες:

- *Πρώτον* κατοχυρώνονται πλέον συνταγματικά δύο βαθμοί αντί του ενός, χωρίς να αναφέρονται ρητά ούτε οι δήμοι και οι κοινότητες, για τους ΟΤΑ του πρώτου βαθμού αλλά ούτε και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση για τους ΟΤΑ του δεύτερου βαθμού.

- *Δεύτερον*, η κατοχύρωση αυτή είναι περιοριστική. Ο κοινός νομοθέτης δεν έχει πλέον την δυνατότητα να προσθέσει επιπλέον βαθμό, με αποτέλεσμα να αποκλείεται πλέον κάθε προοπτική μελλοντικής καθιέρωσης της τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Η λύση αυτή ανταποκρίνεται στην λογική ενός συνταγματικού πλαισίου ανοικτού μεν στις εξελίξεις αλλά και ταυτόχρονα αποτρεπτικού για επικίνδυνα και απρόσφορα μελλοντικά πειράματα.

B. Οι οικονομικές καινοτομίες

Εξαιρετικά σημαντικές, για τον ρόλο και την προοπτική της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, είναι και οι ρυθμίσεις που αφορούν τα οικονομικά της. Πυρήνας των ρυθμίσεων αυτών είναι η ρητή κατοχύρωση της «οικονομικής αυτοτέλειας», που εξειδικεύεται αφενός με την διασφάλιση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου με την καθιέρωση ιδίων πόρων.

α. Πρώτη σημαντική καινοτομία αφορά την σχετική υποχρέωση των αρμόδιων κρατικών οργάνων. Έτσι, η χαλαρά δεσμευτική προϊσχύσασα διάταξη (: «το κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης») αντικαταστάθηκε από μια σαφώς αυστηρότερη αλλά και πληρέστερη, σύμφωνα με την οποία: «Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι

αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών». Αν και αποφεύχθηκε μια εντονότερη διατύπωση για τον υποχρεωτικό χαρακτήρα αυτών των μέτρων, η δέσμευση των αρμόδιων κρατικών οργάνων -τα οποία προσδιορίζονται εμμέσως πλην σαφώς από την διάταξη- είναι εμφανώς επιτακτικότερη.

Β Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Η διάταξη αυτή είναι απολύτως συμπληρωματική προς εκείνη που επιτρέπει, κατά τα ανωτέρω, μια τέτοια μεταφορά αρμοδιοτήτων, αποτελώντας κατά κάποιον τρόπο την αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή της. Πράγματι, μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρίς αντίστοιχη μεταφορά πόρων, όπως έχει συμβεί στο παρελθόν (πρόσφατο παράδειγμα η διαχείριση των βρεφονηπιακών σταθμών) όχι μόνον επιβαρύνει υπέρμετρα τους ΟΤΑ, αυξάνοντας τα –πολλά ούτως ή άλλως- οικονομικά τους προβλήματα αλλά και οδηγεί νομοτελειακά στην χειροτέρευση των παρεχόμενων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η αξιοπιστία και η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

γ. Σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της οικονομικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί και η συνταγματική καθιέρωση, για πρώτη φορά, «τοπικών εσόδων» των ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 5 του άρθρου 102 προβλέπεται ότι : «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Η ρύθμιση αυτή υπερβαίνει κατά πολύ την λογική των ανταποδοτικών τελών, που αποτελούσαν έως τώρα τον κύριο μηχανισμό είσπραξης ιδίως πόρων από τους ΟΤΑ, χωρίς όμως να φθάνει και μέχρι την ρητή καθιέρωση μιας παράλληλης -συμπληρωματικής έστω- αυτοδιοικητικής φορολογίας, όπως έχει προταθεί από τη θεωρία αλλά και από τις αυτοδιοικητικές ενώσεις πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και όπως ψηφίσθηκε, η νέα ρύθμιση περί τοπικών εσόδων οδηγεί σε μια εντελώς διαφορετική θεώρηση και οργάνωση της φορολογικής πολιτικής, που θα συναρτηθεί βέβαια στενά με την αναγκαία αναδιάρθρωση των αυτοδιοικητικών θεσμών, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Ειδικότερα, δε, δημιουργεί νέους όρους για

τους μελλοντικούς ΟΤΑ, προκειμένου να διεκδικήσουν στην πράξη την και κατά το Σύνταγμα πλέον επιβαλλόμενη-οικονομική αυτοτέλειά τους και να ξεφύγουν έτσι οριστικά τόσο από την οικονομική εξάρτηση και τον φτωχοπροδορισμό όσο και από τις υπεκφυγές και τα άλλοθι. Κι αυτό είναι η βασικότερη ίσως προϋπόθεση για την αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία έχει ήδη προ πολλού καταστεί επιτακτική.

δ. Επιπλέον, σημαντική αναμφίβολα είναι και η ρητή κατοχύρωση της αρχής της οικονομικής διαφάνειας, της οποίας δυστυχώς το έλλειμμα είναι σοβαρό σε ό,τι αφορά την διαχείριση αυτών των πόρων. Η αρχή αυτή εμπλουτίζει και επαναπροσδιορίζει το περιεχόμενο της διοικητικής εποπτείας, που περιορίζεται πλέον και ρητά σε έλεγχο νομιμότητας -είτε προληπτικό είτε κατασταλακτικό, αφού το Σύνταγμα δεν διακρίνει σχετικά- και μπορεί να δώσει επιπλέον λύσεις στο ακανθώδες πρόβλημα των οικονομικών παρεκτροπών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

4.4 Οι αναγκαίες μεταρρυθμίσεις

A. Η καθιέρωση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Είναι προφανές, με βάση τα όσα αναπτύχθηκαν προηγουμένως, ότι το νέο συνταγματικό πλαίσιο που προέκυψε μετά την αναθεώρηση αποτελεί, παρά τις επιμέρους υστερήσεις του, μια καλή αφετηρία για να δρομολογηθεί η μεταρρύθμιση του δεύτερου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και μέσω αυτής η μεταρρύθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος- προς την κατεύθυνση της κριτικής και δημιουργικής αντιστοίχησης τους προς τα νέα ευρωπαϊκά και διεθνή δεδομένα. Αυτό βέβαια προϋποθέτει συνολικό και προσεκτικό σχεδιασμό, τόσο ως χωρίς προχειρότητες και αποσπασματικά μέτρα, ώστε να αποφευχθούν τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν στο παρελθόν με την καθιέρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Πράγματι, όσο και αν η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποτέλεσε ένα αναγκαίο ενδιάμεσο βήμα για να φθάσουμε στον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, αποδείχθηκε εν τέλει ανεπαρκής, τόσο για τον προγραμματισμό και την εκτέλεση αναπτυξιακών έργων, που βρίσκονται σε μια συνεχή διελκυστίνδα μεταξύ αυτής και της περιφερειακής διοίκησης όσο, και ιδίως, για την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων, καθώς οι υπηρεσίες τους σε ελάχιστες περιπτώσεις βελτιώθηκαν ενώ στις περισσότερες είτε παρέμειναν στάσιμες είτε παρουσίασαν -σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό- επιδείνωση.

Οι αδυναμίες, πάντως, αποτελούν μόνο την μία πλευρά του νομίσματος. Η άλλη πλευρά, που είναι κατά την άποψή μας η σπουδαιότερη, αφορά είτε τις ίδιες τις βασικές επιλογές αυτών των μεταρρυθμίσεων. Με άλλα λόγια, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να είχε αποδειχθεί προσφορότερη επιλογή, αν είχε καθιερωθεί –όπως είχε επιχειρηθεί– στις αρχές της δεκαετίας του '80, ως θεσμική αποτύπωση μιας νέας πολιτικής για την αυτοδιοίκηση. Αντίθετα, στα μέσα της δεκαετίας του '90 η επιλογή αυτή, πέρα από τις όποιες αδυναμίες της συγκεκριμένης καθιέρωσης, ήταν ήδη ξεπερασμένη στο νέο διεθνές τοπίο, που χαρακτηρίζεται, κατά τα ανωτέρω, από τα νέα δεδομένα που θέτει η προϊούσα έκρηξη της «παγκοσμιοποίησης» αλλά και από την νέα δυναμική που εμφανίζει η προοπτική της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με θεμελιώδες στοιχείο της νέας αρχιτεκτονικής της τον ενισχυμένο ρόλο των αυτοδιοικητικών περιφερειών. Αν σε αυτά προστεθεί η άκριτη συχνά μεταφορά αρμοδιοτήτων, χωρίς την αναγκαία υποδομή και την διασφάλιση των αντίστοιχων πόρων, γίνονται εύκολα κατανοητές οι δυσλειτουργίες και οι εμφανείς αδυναμίες του συστήματος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Με βάση τα όσα λέχθηκαν προηγουμένως, αλλά και όσα είχαν διαφανεί κατά τις συζητήσεις για την αναθεώρηση του άρθρου 102 Σ, η πρώτη και σημαντικότερη επιβαλλόμενη λύση για μια πρόσφορη και ριζική αναδιάρθρωση του διοικητικού μας συστήματος είναι η καθιέρωση αυτοδιοικητικών περιφερειών. Αυτό σημαίνει βεβαίως ότι θα υπάρξει αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού και αναδιοργάνωση των αρμοδιοτήτων του, που θα τελούν βέβαια σε συνάρτηση και με την τελική διαμόρφωση του πρώτου βαθμού. Μια τέτοια μεταρρύθμιση, ωστόσο, απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή στην κατάσχεση και εφαρμογή της, ώστε όχι μόνον να αποφευχθούν τα λάθη και οι προχειρότητες του παρελθόντος αλλά και να αποδειχθεί ότι πρόκειται για λύση πράγματι βιώσιμη και μακροπρόθεσμη. Ως εκ τούτου, η εν λόγω μεταρρύθμιση πρέπει να συνυπολογίσει, σε κάθε περίπτωση, τόσο τα σημερινά δεδομένα της αποκεντρωμένης (περιφερειακής) διοίκησης όσο και το πρόσφατο κεκτημένο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό βέβαια και με την θεσμική παράδοση αφενός μεν της περιφέρειας αφετέρου δε και ιδίως- της νομαρχίας, ως εν γένει διοικητικών μονάδων. Ειδικότερα: Α. Οργανωτικές επιλογές, β. Αναπροσαρμογές της περιφερειακής αποκέντρωσης, γ. Το μέγεθος και το είδος των περιφερειών, δ. Η ριζική επανεξέταση της εποπτείας των ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5:

ΣΧΕΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΠΟΛΙΤΗ

5.1 Τα αιτήματα των πολιτών

Τη σήμερον ημέρα ο πολίτης αντιμετωπίζει διάφορα προβλήματα τα οποία επιζητούν λύση. Ο επιχειρηματίας επιζητά ανταγωνιστικότητα, πως θα γίνει πιο ανταγωνιστικός.

Αυτός που είναι άνεργος πως θα βρει δουλειά. Αυτός ο οποίος θέλει να σπουδάσει, πως θα βρει τις ευκαιρίες για να σπουδάσει με το λιγότερο δυνατό κόστος ή με τον καλύτερο δυνατόν εξοπλισμό, η κοινωνία πως θα νιώσει ασφαλής, ο κόσμος που φτιάχνει το καινούργιο του σπίτι, η νέα οικογένεια λέει πως θα φτιάξω μια καλύτερη ποιότητα ζωής.

Αν αυτά είναι τα ζητήματα που μας απασχολούν, τότε όλα αυτά είναι κομμάτια της ζωής μας πλέον, για τα οποία ο πρώτος βαθμός Αυτοδιοίκησης οφείλει και πρέπει να έχει λόγο. Οφείλει και πρέπει να έχει ρόλο. Οφείλει και πρέπει να έχει δυνατότητες. Για να τα κάνει όμως όλα αυτά, εμείς πρέπει να κατανοήσουμε τι είναι Αυτοδιοίκηση. Ποια Αυτοδιοίκηση θέλουμε. Κεντρικοί αυτοτελείς πόροι είναι κατά κεφαλή επιδότηση που δίνεται σε κάθε δήμο με βάση τα έσοδα του Κράτους απ' την φορολογία. Τα χρήματα είναι πολύ λίγα όμως για να καλύψουν τις ανάγκες των πολιτών. Η Αυτοδιοίκηση στην δεκαετία του '80 και στην δεκαετία του '90 προχώρησε ριζικά σε καινούργιες αλλαγές. Απέκτησε επιπρόσθετους πόρους - αρμοδιότητες, ξέρει ότι έχει περιφερειακά προγράμματα, ξέρει ότι μπορεί να συμμετέχει στα γενικά προγράμματα και την ίδια ώρα όμως αυτά όλα τα δεδομένα πρέπει να τα αξιοποιήσει σε μια άλλη βάση.

5.2 Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κατάφερε να ολοκληρώσει κάποια σημαντικά έργα για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών με:

1. έργα υποδομής
2. Κατασκευή αυτοκινητόδρομων
 - Προώθηση του Εθνικού δικτύου
 - Εκσυγχρονισμό του δικτύου και της υποδομής του Ο.Σ.Ε.
 - Στήριξη του Πανεπιστημίων.

- Ενίσχυση της κατασκευής και ολοκλήρωσης νέων Νοσοκομείων.

3. Στην καθημερινή ουσιαστική συμπαράσταση σε όλες τις κοινωνικές ομάδες και στα προβλήματά τους, κυρίως δε στους οικονομικά ασθενέστερους συμπολίτες μας.

5.2.1 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Θεσμοί

Όργανα

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Φορέας Δημοκρατίας και μοχλός Ανάπτυξης

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ: Παρεμβατική λειτουργία

Το κορυφαίο πολιτικό όργανο του Νομού στο σύνολό του αποτελεί υπόδειγμα:

- αυτοδιοικητικής
- δημοκρατικής και
- παραγωγικής λειτουργίας

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Οργανώνεται :

Βελτιώσαμε τις συνθήκες εργασίας του ανθρώπινου δυναμικού της Ν.Α.

Εκμισθώσαμε νέα κτίρια για τη στέγαση των Υπηρεσιών της Ν.Α.

1. Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
2. Διεύθυνση Χωροταξίας – Περιβάλλοντος
3. Διεύθυνση Ανάπτυξης
4. Διεύθυνση Απασχόλησης – Εργασίας
5. Διεύθυνση Παιδείας-Πολιτισμού
6. Αθλητισμού – Νεότητας
7. Διεύθυνση Πολιτικών Δικαιωμάτων

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην υπηρεσία του πολίτη, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποκεντρώνεται, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση βρίσκεται κοντά στον πολίτη.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έθεσε τη σφραγίδα της στον τομέα του εκσυγχρονισμού της Διοίκησης, της προώθησης και βελτίωσης της σχέσης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης– Πολίτη.

Κέντρο Εξυπηρέτησης του πολίτη (Κ.Ε.Π.)

Κύριος στόχος μας ήταν και είναι η συρρίκνωση των γραφειοκρατικών διαδικασιών με την ταχεία και άμεση

διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων από τις υπηρεσίες του Δημοσίου.

Εξυπηρέτηση του πολίτη.

Η κοινωνία της πληροφορίας στην εξυπηρέτηση του πολίτη.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση υποστηρίζει την ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνίας στη λειτουργία της για την καλύτερη ενημέρωση του πολίτη.

5.2.2 Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Ν.Α.

Στον τομέα της υγείας, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, επιδεικνύοντας μια ιδιαίτερη ευαισθησία σε θέματα υγείας των πολιτών, τα οποία θεωρούνται υψίστης προτεραιότητας, σχεδίασε μια σειρά από στόχους.

Στόχοι Ειδικού Αναπτυξιακού

Προγράμματος:

Το Ειδικό Αναπτυξιακό πρόγραμμα θέτει τους εξής στόχους:

1ος: Η αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

2ος: Η ανάδειξη των φυσικών πόρων

3ος: Η ανάδειξη της πολιτιστικής φυσιογνωμίας.

4ος: Η ανάδειξη – ανάπτυξη των τουριστικών πόρων

5ος: Η περαιτέρω βελτίωση των υποδομών

6ος: Η ενίσχυση των υποδομών του πρωτογενή τομέα

7ος: Η ενίσχυση της συμπληρωματικής απασχόλησης στην ύπαιθρο

Η Κοινωνική πολιτική αποτελεί προτεραιότητα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για την...

Προστασία του Καταναλωτή.

Στον τομέα προστασίας του καταναλωτή η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση πραγματοποίησε πλήθος ελέγχων όπως:

- Κρεοσκοπικός Έλεγχος σφαγείων
- Αστυκτηνιατρικοί έλεγχοι
- Έλεγχοι τυροκομείων-εργαστηρίων γιαουρτιού.
- Έλεγχοι σε εστιατόρια, ταβέρνες, ζαχαροπλαστεία, κρεοπωλεία εργαστήρια παρασκευής τροφίμων, αρτοποιία-πρατήρια άρτου
- Αγορανομικοί έλεγχοι σε καταστήματα Υγειονομικού ενδιαφέροντος
- Έλεγχοι σε πρατήρια υγρών καυσίμων
- Έλεγχοι μέτρων, σταθμών, ζυγιστικών οργάνων
- Ποιοτικός και φυτοϋγειονομικός έλεγχος εισαγόμενων και εξαγόμενων προϊόντων φυτικής προέλευσης

Στο πλαίσιο της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και φροντίδας στις ευπαθείς ιδίως ομάδες, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ανέλαβε σημαντικές πρωτοβουλίες.

5.3 Στόχος

Η στήριξη των προσπάθειών για την ανάπτυξη:

Γεωργία – Κτηνοτροφία – Αλιεία

Α' Έργα υποδομής και Ανάπτυξης

Πρ/σμός (€)

1. Αρδευτικά έργα
2. Στραγγιστικά-Αποστραγγιστικά
3. Παράλληλα έργα αναδασμού
4. Αγροτική οδοποΐα-εξηλεκτρισμός
5. Αλιευτικά καταφύγια
6. Στήριξη αγροτικής οικονομίας
7. Μελέτες

Β' Επενδύσεις

1. Επενδύσεις στη γεωργία
2. Επενδύσεις στην αλιεία
3. Νέοι αγρότες
4. Σχέδια βελτίωσης

Γ' Οικονομικές ενισχύσεις

Οικονομικές ενισχύσεις

2. Οικονομικές ενισχύσεις αλιείας

Δ' Πρόγραμμα δακοκτονίας

Επενδύσεις - Ενισχύσεις στη Γεωργία - Κτηνοτροφία

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μέσα από το Ειδικό

Αναπτυξιακό πρόγραμμα.

προωθεί την ίδρυση και λειτουργία του κέντρου

προώθησης τοπικών

προϊόντων.

Γεωργία - Κτηνοτροφία

Προβολή αγροτικών προϊόντων

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση συνέβαλε στην προβολή και διαφήμιση των αγροτικών προϊόντων με τη συμμετοχή της: σε διεθνείς εκθέσεις, στο

η προστασία και ανάδειξη του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος

Δημιουργία πληροφοριακού και διαφημιστικού υλικού

- Δημιουργία τουριστικού οδηγού
- Δημιουργία τουριστικού χάρτη τσέπης
- Δημιουργία οπτικοακουστικού υλικού
- Συλλογή-ψηφιοποίηση και τεκμηρίωση πολιτιστικού υλικού και τουριστικού προϊόντος του Νομού.

ΜΕΡΟΣ II :

ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- Εισαγωγικά

Τα οικονομικά της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως αντικείμενο μελέτης είναι από τη φύση του αρκετά ευρύ και σύνθετο. Ιδιαίτερα για την Ελλάδα που η λειτουργία του θεσμού της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης είναι μόλις λίγων ετών οι δυσκολίες είναι περισσότερες. Οι πιο σημαντικές είναι, ότι δεν έχει ολοκληρωθεί ο προβληματισμός για τα οικονομικά της, δεν υπάρχει ακόμη μεγάλη εμπειρία και βιβλιογραφική στήριξη και τέλος ότι εκκρεμούν ακόμα εξελίξεις που έχουν να κάνουν με πολιτικές αποφάσεις.

Έτσι μεθοδολογικά επιλέξαμε να αναφερθούμε:

- Πρώτον, σ' ένα θεωρητικό υπόβαθρο των οικονομικών της Αυτοδιοίκησης, όπου θα μπορέσουμε να δούμε τα θετικά και τα αρνητικά που προκύπτουν από το αποκεντρωτικό σύστημα και τους τρόπους με τους οποίους αντιμετωπίζονται τα αρνητικά, από τις επιλογές που μπορούμε να κάνουμε κατά την άσκηση της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και μέσα από τις πηγές εσόδων που μπορεί να έχει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.
- Και δεύτερον, στο επόμενο Μέρος της εργασίας αυτής, θα παρουσιαστούν τα Οικονομικά της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα από την καθιέρωση του θεσμού και

μέχρι σήμερα, όπως αυτά φαίνονται μέσα από τα έσοδα, αλλά και τις δαπάνες που πραγματοποιούνται.

Με αφετηρία λοιπόν την παραδοχή ότι ορισμένες οικονομικές λειτουργίες επιτελούνται πιο αποτελεσματικά από τους Ο.Τ.Α.¹ ξεκινάει ένα ολόκληρο σκεπτικό υπέρ του αποκεντρωτικού διοικητικού συστήματος, το οποίο πλαισιώνεται από τις προσδοκίες για την υπερκέρραση των παθογενών καταστάσεων που επέφερε το συγκεντρωτικό σύστημα και την ελπίδα για νέους ρυθμούς ανάπτυξης. Μιας ανάπτυξης εκ των βάσεων όμως, που να συνεκτιμά τις έννοιες της βιωσιμότητας και των ίσων δικαιωμάτων.

Από τα βασικότερα μειονεκτήματα του συγκεντρωτικού συστήματος στο δημοσιονομικό και ευρύτερα στο διοικητικό πεδίο, είναι η δυσκίνητη και γραφειοκρατικά στημένη κρατική μηχανή, η απόσταση και η έλλειψη ευαισθησίας του κεντρικού κράτους προς τα τοπικά προβλήματα και ιδιαιτερότητες.

Στον αντίποδα αυτού μπορούμε να μιλάμε για μια αποκέντρωση των δημοσιονομικών δραστηριοτήτων, με την οποία προσβλέπουμε σε μια πιο ευέλικτη και πιο κοντά στις ανάγκες του πολίτη διοίκηση, η οποία έχει παράλληλα και την τύχη να μπορεί να αναπτύσσει πρωτοβουλίες και πειραματισμούς με πολύ μικρότερο το κόστος μιας πιθανής αποτυχίας απ' ό,τι η κεντρική κρατική διοίκηση.

Στα πλαίσια αυτά μπορεί η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση να επιτελέσει ρόλο πολύ σημαντικό και επιβάλλεται η γνώση όλων

¹ Βλ. και Γεωργακόπουλος Θ. και Πατσουράτης Β., Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Σμπύλιας «Το Οικονομικό», Αθήνα 1986

των δυνατοτήτων που έχει για να παίξει αυτό το ρόλο όσο καλύτερα γίνεται.

Ξεκινάμε λοιπόν αυτή την ανάλυση από τις πηγές εσόδων που μπορεί να έχει η Αυτοδιοίκηση εστιάζοντας :

⇒ στα έσοδα από φορολογία και

⇒ στα έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις

που είναι και τα σημαντικότερα, και τοποθετώντας μεθοδολογικά ως λιγότερο σημαντικές, άλλες πηγές εσόδων όπως:

⇒ η εκμετάλλευση της ακίνητης και κινητής περιουσίας

⇒ η επιχειρηματική δραστηριότητα και

⇒ ο δανεισμός.

Πρόκειται για πηγές εσόδων που κρίνουμε ότι για ξεχωριστούς λόγους η κάθε μια δεν αποτελούν σ' αυτή τη φάση το κλειδί για να μπουν οι σωστές βάσεις στα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Όσο αφορά την πρώτη περίπτωση, η εκμετάλλευση της περιουσίας των Οργανισμών έχει πολύ μικρά τα περιθώρια ανάπτυξης. Στις περισσότερες περιπτώσεις ή είναι μικρή έως ανύπαρκτη ή χρειάζονται μεγάλα κεφάλαια για να την αξιοποιήσουν και μακρόπνοα επενδυτικά σχέδια ή υπάρχουν διάφοροι νομικοί περιορισμοί στους οποίους υπόκειται η εκμετάλλευσή της.

Το ίδιο σκεπτικό υπάρχει και για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, η οποία μπορεί να έχει πιο ευέλικτο θεσμικό πλαίσιο και περιθώρια δράσης, είναι όμως λιγότερο ασφαλές ως προς τις αποδόσεις και με μικρά αποτελέσματα (σε σχέση με το μέγεθος των αναγκών της Ν.Α.) ακόμα και σε περίπτωση επιτυχούς πορείας. Εξάλλου και από τη διεθνή εμπειρία τα

μηνύματα λένε ότι με την επιχειρηματική δραστηριότητα δεν λύνεται το οικονομικό πρόβλημα της Αυτοδιοίκησης.

Τέλος ο δανεισμός αποτελεί μια ιδιόμορφη πηγή εσόδων, που αποτελεί μας ένα αναγκαίο κακό. Το βασικότερο μειονέκτημά του είναι ότι μεταβιβάζει το βάρος των δαπανών στην επόμενη γενιά. Γι' αυτό συνιστάται να χρησιμοποιείται ως χρηματοδότηση επενδύσεων (και μάλιστα μακρινού ορίζοντα χρήσης), παρά για τρέχουσες δαπάνες από τις οποίες επωφελείται μόνο η παρούσα γενιά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΟΙ ΦΟΡΟΙ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

6.1 Γενικά

Η εκχώρηση φόρων προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι μια πολύ σημαντική πηγή εσόδων για την ίδια. Η επιλογή κάποιων από τους φόρους, πολλών ή λίγων, με σημαντικά ή όχι έσοδα ή και κανενός, αποτελεί μια μορφή άσκησης πολιτικής. Κι όπως όλες οι πολιτικές που έχουμε την δυνατότητα να επιλέξουμε έχει και αυτή τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της. Εμείς καλούμαστε να τα σταθμίσουμε και να επισημάνουμε τα θετικά και τα αρνητικά που επιφέρει η κάθε πολιτική επιλογή.

6.2 Πλεονεκτήματα

Όπως έχει αναφερθεί πολλές φορές μέχρι το σημείο αυτό, θεωρείται πολύ σημαντικό για την Αυτοδιοίκηση να είναι ανεξάρτητη από το κεντρικό κράτος και όχι ο εκπρόσωπος του στην περιφέρεια. Τα ίδια έσοδα προσφέρουν στην αυτοδιοίκηση αυτή την αυτοδυναμία που της χρειάζεται για να δημιουργήσει την τοπική εκ των βάσεων ανάπτυξη. Η διεθνής εμπειρία αποδεικνύει, ότι όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό των κρατικών επιχορηγήσεων σε σχέση με τους ίδιους πόρους, τόσο μεγαλύτερη και η εξάρτηση της αυτοδιοίκησης. Μια εξάρτηση που σε τελική ανάλυση από οικονομική γίνεται πολιτική και αφήνει μόνο στα χαρτιά την ιδέα της αυτοδιοίκησης και της

αποκέντρωσης, αφού στην πράξη βλέπουμε μια περιφερειακή διοίκηση και μια απλή αποσυγκέντρωση.

Ένα από τα πρώτα πλεονεκτήματα λοιπόν, είναι ή ίδια η δημιουργία μιας δυνατής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης που θα έχει τη δυνατότητα, το κέφι και την ευελιξία να παίρνει πρωτοβουλίες και να πειραματίζεται. Και μην ξεχνάμε ότι βρισκόμαστε σε μια εποχή που η ευελιξία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της επιτυχίας. Η εξέλιξη της τεχνολογίας και ότι την συνακολουθεί κάνει τα πράγματα γύρω μας να αλλάζουν από τη μια μέρα στην άλλη και να μας αφήνουν πίσω πριν καλά-καλά το καταλάβουμε. Γι' αυτό ξαναγυρίζουν όλοι στο ότι «*το μικρό είναι και ωραίο*», γιατί αυτό προσαρμόζεται πιο γρήγορα στις νέες ανάγκες.

Επίσης από μικροί όλοι μας μαθαίνουμε πως για να επιτύχουμε τον αυτοσεβασμό μας και το σεβασμό των άλλων, πρέπει να είμαστε υπεύθυνοι των πράξεων μας, να αναλαμβάνουμε τις υποχρεώσεις μας και να επιδεικνύουμε καλή διαχείριση στα οικονομικά μας. Έτσι και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αν δεν τους δοθεί η δυνατότητα να αναλάβουν υπεύθυνα την οικονομική διαχείριση και προγραμματισμό τους, δεν θα ενηλικιωθούν ποτέ. Η αίσθηση της «*υπευθυνότητας*» λοιπόν, που πρέπει να χαρακτηρίζει τους αιρετούς των Ο.Τ.Α. απέναντι στους ψηφοφόρους τους, είναι ένα πολύ σημαντικό πλεονέκτημα, υπέρ της άποψης για εκχώρηση φόρων από το κεντρικό κράτος.

Με το ίδιο σκεπτικό άλλο ένα πλεονέκτημα μπορεί να θεωρηθεί η αμεσότητα στην αντίληψη των πολιτών της προσφοράς που έχει μια τοπική υπηρεσία έναντι του τοπικού

φόρου που τον βαραίνει. Το πόσο άμεσα αντιλαμβάνεται ο πολίτης τη σχέση αυτή μεταξύ τοπικών φόρων και υπηρεσιών, προσφέρει άλλο ένα πλεονέκτημα. Πρόκειται για την κοινωνική συναίνεση που επιτυγχάνεται και το αίσθημα συμμετοχής, ευθύνης για τα κοινά και την επιλογή των αιρετών.

Επιπλέον οι ψηφοφόροι γνωρίζοντας άμεσα το κόστος της κάθε υπηρεσίας είναι πολύ πιο προσεκτικοί στα αιτήματά τους για τοπικά αγαθά.

Τέλος πολλοί μελετητές της αυτοδιοίκησης θεωρούν ότι η διαχείριση ορισμένων φόρων πραγματοποιείται καλύτερα και φθηνότερα αν την αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση αντί του κεντρικού κράτους. Για παράδειγμα οι φόροι ακίνητης περιουσίας, οι οποίοι μπορούν να αποτελέσουν ιδανική περίπτωση εσόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, όπως αποδεικνύει και η διεθνής εμπειρία.

6.3 Κριτήρια επιλογής

Για να μπορέσει να επιτύχει ένα φορολογικό σύστημα πρέπει να οικοδομηθεί με σωστό σχεδιασμό και πάνω σε γερές βάσεις. Από αυτό ασκούνται σημαντικότερες επιδράσεις στη λειτουργία της οικονομίας και οι ευθύνες από μια πιθανή αποτυχία του είναι μεγάλες. Επίσης οι μηχανισμοί που απαιτούν οι φορολογικές δραστηριότητες να στηθούν, πρέπει να είναι σωστά οργανωμένοι και αποτελεσματικοί.

Για όλα αυτά, πρέπει να μελετηθεί με μεγάλη προσοχή και η παραμικρή εκχώρηση φόρου προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Έτσι ώστε μια τέτοια εκχώρηση να αποτελέσει κινητήρια δύναμη

προς τα μπροστά και όχι μπούμερανγκ εναντίων της εδραίωσής της.

Τα κριτήρια που θεωρούμε ότι πρέπει να χρησιμοποιηθούν για το σχεδιασμό ενός αποτελεσματικού φορολογικού συστήματος είναι τα εξής:

- > Το πρώτο και πιθανότατα σημαντικότερο κριτήριο είναι κάτι που πολλοί μπορεί να θεωρήσουν ως αυτονόητο. Οι φόροι που θα επιλεγούν θα πρέπει να αποδίδουν έσοδα και μάλιστα περισσότερα από το κόστος συλλογής και διαχείρισής τους. Η αρχή της επάρκειας των φόρων λοιπόν, είναι αυτή που πρέπει να προσανατολίζει την Αυτοδιοίκηση σε επιλογές όπως ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο φόρος εισοδήματος, οι φόροι στα καύσιμα ή στον καπνό, τα τέλη κυκλοφορίας και άλλοι με παρόμοια χαρακτηριστικά.
- > Σαν συνέχεια του προηγούμενου κριτηρίου έρχεται αυτό που επισημαίνει τη σημασία του μεγέθους του κόστους διαχείρισης. Εκτός λοιπόν από το γεγονός ότι η διαφορά «φορολογικά έσοδα μείον κόστος διαχείρισης» πρέπει να είναι πάντα θετική, πρέπει να επιλέγουμε τους φόρους εκείνους που κάνουν όλο και μεγάλο του μέγεθος αυτό. Δηλαδή φόρους με όσο πιο χαμηλό κόστος διαχείρισης και όσο πιο υψηλά φορολογικά έσοδα.
- > Πάνω στο ίδιο σκεπτικό μεγαλύτερη προσοχή στην επιλογή των φόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και στην απόφαση παραχώρησης κάποιων υπέρ αυτής από την Κεντρική Διοίκηση, χρειάζεται για άλλον έναν λόγο. Στη διαχείριση των

φορολογικών εσόδων αναπτύσσονται οικονομίες κλίμακας¹, γεγονός που εξηγείται απλά αν υπολογίσουμε ότι το κόστος διαχείρισης πέφτει καθώς αυξάνουν τα φορολογικά έσοδα. Επίσης έντονο πρόβλημα διαχείρισης από τοπικά κέντρα θα προκύψει αν οι φόροι που παραχωρηθούν έχουν προοδευτικό συντελεστή ή γενικότερα αν ο φόρος είναι πολύπλοκος.

- > Με το δεδομένο ότι στη διαχείριση των φορολογικών εσόδων παρουσιάζονται οικονομίες κλίμακας, θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν ότι οι φόροι δεν πρέπει να εξετάζονται στατικά αλλά δυναμικά. Για παράδειγμα υπάρχουν περιπτώσεις φόρων με υψηλό κόστος διαχείρισης σε σχέση με τα έσοδα, αλλά με πολύ καλές προοπτικές για το μέλλον λόγω υψηλής εισοδηματικής ελαστικότητας.
- > Και ερχόμαστε στο ίδιο το φαινόμενο της εισοδηματικής ελαστικότητας και τις επιπτώσεις του στην άσκηση φορολογικής πολιτικής. Επειδή το κόστος των υπηρεσιών και άλλων αγαθών δεν είναι σταθερό μέσα στο χρόνο, δεν πρέπει να παραμένουν σταθερά ούτε τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Γι' αυτό αναζητούμε φόρους για αυτήν με υψηλή εισοδηματική ελαστικότητα, όπως ο *φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων*. Το χαρακτηριστικό του αυτό το οφείλει στην μεγάλη προοδευτικότητα των φορολογικών συντελεστών, που έχει σαν αποτέλεσμα, τα φορολογικά έσοδα να αυξάνουν με ταχύτερους ρυθμούς απ' ό,τι τα ίδια τα εισοδήματα. Όσο αφορά την περίπτωση των *φόρων ακίνητης περιουσίας και κληρονομιών*,

¹ Βλ. και Ν.Τάτσου, Φορολογική Αποκέντρωση, σελ.120-122, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1987

θα μπορούσαν τα έσοδα να θεωρηθούν τα ελαστικά, μόνο αν προκαλούνται άμεσα μεταβολές στην αξία των ακινήτων μετά από κάθε μεταβολή στην οικονομική δραστηριότητα της χώρας.

- > Η πλήρης ελευθερία και η αλόγιστη χρήση του δικαιώματος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης να επιβάλλει φόρους μπορεί να δημιουργήσει ανυπέρβλητα οικονομικά προβλήματα αν δεν υπάρχει μια ισορροπία μεταξύ των τοπικών φορολογιών. Για παράδειγμα η τοπική φορολογία επί των κερδών μπορεί να δημιουργήσει επιχειρηματική αποθάρρυνση στην περιοχή. η αποεπένδυση της οποίας μπορεί να έχει πολύ αρνητικές επιπτώσεις και για το κράτος συνολικά. Αντίστροφα λοιπόν, μπορεί να δημιουργηθεί ένας φορολογικός ανταγωνισμός ανάμεσα στις Νομαρχίες με σκοπό να προσελκύσουν επιχειρηματική ή άλλη δραστηριότητα. Γι' αυτό λοιπόν εξετάζοντας το κατά πόσο κάνει ένας φόρος για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση πρέπει να λαμβάνουμε υπ' όψιν μας και την πιθανή εκμετάλλευσή του από αυτή ως μέσω φορολογικού ανταγωνισμού.
- > Άλλο ένα κριτήριο που πρέπει να χαρακτηρίζει φόρους που πρόκειται να εκχωρηθούν στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι της εντοπιότητας. Αυτό σημαίνει πως για να εκχωρηθεί ένας φόρος θα πρέπει να συνδέεται η φορολογική βάση με την περιοχή. Για παράδειγμα φόροι που επιβάλλονται στα ακίνητα, στην τοπική επιχειρηματική δραστηριότητα ή στα αυτοκίνητα, έχουν λόγο και μπορούν να διαχειριστούν σε τοπικό επίπεδο.

Αντίθετα φόροι όπως του καπνού και των καυσίμων μπορεί να ικανοποιούν άλλα κριτήρια² δεν υπάρχει όμως κανένας λόγος ή αφορμή για να αφαιρεθούν από την κεντρική διοίκηση αντί οποιουδήποτε άλλου, αφού βεβαιώνονται και εισπράττονται άμεσα εκεί που παράγονται.

- Επειδή οι φόροι δεν χρησιμοποιούνται μόνο ως πηγή εσόδων αλλά και ως μέσο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, θα πρέπει να κρίνεται η επιβολή τους και από τις επιδράσεις που θα έχουν στην κοινωνική ευημερία γενικότερα. Για παράδειγμα ο φόρος εισοδήματος λόγω του ρόλου που παίζει στη σταθεροποίηση της οικονομικής δραστηριότητας ενός κράτους, είναι δύσκολο να παραχωρηθεί στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

6.4 Φόροι ικανοί για εκχώρηση

Βάσει των πλεονεκτημάτων και των κριτηρίων που παραθέσαμε παραπάνω, διαμορφώνεται μια ομάδα φόρων που ικανοποιεί σε μεγάλο βαθμό τις προϋποθέσεις εκχώρησης προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Μελετώντας κείμενα για την Αυτοδιοίκηση και για τα πλεονεκτήματα της στήριξής της σε μεγάλο βαθμό σε δικά της έσοδα, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η Ελλάδα του σήμερα χρειάζεται αιτιολογημένες προτάσεις για φόρους ικανούς και με προοπτικές να εκχωρηθούν.

² βλ. το πρώτο κριτήριο που θέλει το φόρο να είναι αποδοτικός, δηλαδή τα έσοδά του να είναι μεγαλύτερα από το κόστος διαχείρισής του.

Υπάρχουν μελετητές³ που εστιάζουν σ' αυτό το σημείο και ευχόμεσθε η πολιτεία να μη χάσει άλλη μια ευκαιρία που της δίνεται να χρησιμοποιήσει την *επιστημονική* ανάλυση στην *πολιτική* διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι δυνατότητες που δίνει ο νόμος 2218/94 όσο αφορά τους πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θεωρούνται μεγάλες⁴. Οι προοπτικές που ανοίγονται με τον 2672/98 επίσης σημαντικές. Δεν πρέπει όμως να επαναπαυθούμε εδώ. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση χρειάζεται πόρους. Πολλές αποφασιστικές αρμοδιότητες στο θέμα αυτό, φαίνεται να έχουν τα νομαρχιακά συμβούλια, σίγουρα όμως κάποιοι φορείς πιθανότατα η Ε.Ν.Α.Ε.⁵ και η Κεντρική Διοίκηση θα πρέπει να δώσουν το στίγμα και να μεταφέρουν το νέο πνεύμα και τις δυνατότητες επιλογής μέσα από τα σίγουρα μονοπάτια των μελετών για τα οικονομικά των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Λαμβάνοντας λοιπόν υπ' όψιν τον επιστημονικό λόγο που αρθρώνεται στη χώρα μας και παράλληλα και την διεθνή εμπειρία μπορούμε να οδηγηθούμε σε δρόμους που εξασφαλίζουν αρκετά ποσοστά επιτυχίας στις επιλογές μας και προσφέρουν ένα καλό παράδειγμα προς μίμηση⁶.

³ Σημαντικότερος εκπρόσωπος ο καθηγητής του Παντείου Πανεπιστημίου Ν. Τάτσος

⁴ βλ. και Θεόδωρου Ε. Θεοδώρου, «Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Τρίτος : Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Αδελφοί Τολίδη, Αθήνα 1995, σελ. 236-244 και 249-254

⁵ Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος

⁶ όσες περιπτώσεις στέφθηκαν με επιτυχία και όσα απ' τα στοιχεία μπορούν να μεταφρευθούν σε μια διαφορετική κοινωνία και οικονομία

6.4.1 Φόροι ακίνητης περιουσίας

Την καλύτερη επιλογή φόρου για την Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με τη δημοσιονομική θεωρία, αποτελεί η φορολογία ακίνητης περιουσίας.

Αλλά και πέρα από τις θεωρητικές προσεγγίσεις έρχεται η ίδια η εμπειρία να δώσει τις ίδιες ακριβώς απαντήσεις. Μετά από πολλά χρόνια λειτουργίας του θεσμού διεθνώς, δεν μπορεί κανείς να αμφισβητήσει την επιτυχημένη πορεία του φόρου που τον καθιστούν ως μία από τις σημαντικότερες πηγές φορολογικών εσόδων της Αυτοδιοίκησης.

Σε Έλληνες και ξένους μελετητές μεγάλη εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι η μοναδική ίσως χώρα στην οποία ουσιαστικά φόρος για την κατοχή περιουσίας δεν έχει ακόμα καθιερωθεί. Το 1975 επιχειρήθηκε για πρώτη φορά να επιβληθεί, αλλά έχοντας πολλές κακοτεχνίες δεν απέδωσε τα αναμενόμενα και αντί να γίνουν βελτιώσεις καταργήθηκε⁷. Το 1982 επιχειρήθηκε για άλλη μια φορά η εισαγωγή του και σε αυτή τη μορφή υπολειτούργησε για πολλά χρόνια, μέχρι που τελικά καταργήθηκε. Τέλος το 1993 σε αντικατάστασή του θεσπίστηκε το *τέλος ακίνητης περιουσίας* (ΤΑΠ), το οποίο επιβάλλεται υποχρεωτικά από όλους τους ΟΤΑ και με συντελεστή 0,025%-0,035% επί της αξίας των ακινήτων. Το τέλος αυτό έχει σκοπό να βαρύνει τον ιδιοκτήτη του ακινήτου και εισπράττεται από τη ΔΕΗ μαζί με τους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος. Εκτιμάται ότι τα έσοδα από το τέλος αυτό είναι πολύ

⁷ Σημαντικό είναι να σημειωθεί ότι ο χρόνος κατάργησής του συμπίπτει με το προεκλογικό έτος 1980, γεγονός που δίνει και την πολιτική διάσταση του προβλήματος

λίγα, αφού για παράδειγμα ο ιδιοκτήτης ένας ακινήτου αξίας 20.000.000 επιβαρύνεται με 5.000-7.000 δραχμές το χρόνο.

Σε μια προσπάθεια σύγκρισης με το ισχύον καθεστώς διεθνώς, παρατηρούμε πως υπάρχουν πολλές μορφές και διάφορες διαρθρώσεις φόρων για την ακίνητη περιουσία. Για παράδειγμα στη Δανία, τη Γερμανία και τη Σουηδία, βάση υπολογισμού του φόρου είναι η αξία των ακινήτων, ενώ στη Γαλλία και στην Ισπανία είναι η ετήσια τεκμαρτή απόδοσή τους. Κοινό σημείο φαίνεται να είναι το γεγονός ότι για τις περισσότερες χώρες τα έσοδα αυτά ανήκουν στην Αυτοδιοίκηση. Η κεντρική διοίκηση φαίνεται να συνδράμει ως προς την εκτίμηση της φορολογικής βάσης. Οι συντελεστές των φόρων αποφασίζονται συνήθως από την Αυτοδιοίκηση, αλλά μέσα στα όρια που της έχει θέσει η κεντρική διοίκηση. Σε μερικές χώρες η τελευταία λαμβάνει μέρος και στη βεβαίωση των φόρων. Σε ελάχιστες όμως συντελεί και στην είσπραξη.

Για πιο ευκρινείς πληροφορίες σχετικά τη σύγκριση διαφόρων χωρών, παραθέτουμε τους παρακάτω πίνακες⁸.

⁸ τα στοιχεία των οποίων προέρχονται από τη μελέτη του Ν. Τάτσου «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1997, ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ σελ.21-27

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1

Ποσοστιαία κατανομή στις βαθμίδες διοίκησης των εσόδων από φορολογία επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας

ΧΩΡΑ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ ΚΑΝΤΟΝΙΑ LANDER	ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	Σύνολο
Αυστραλία	1,1	20,7	78,2	100
Αυστρία	9,0	8,5	82,5	100
Βέλγιο	100,0			100
Γαλλία	1,0		99,0	100
Γερμανία			100,0	100
Δανία	2,7		97,3	100
Ελβετία		28,4	71,6	100
Ηνωμένο Βασίλειο	2,1		97,9	100
Η.Π.Α.	4,0	3,8	92,2	100
Ιαπωνία			100,0	100
Ισπανία			100,0	100
Καναδάς		8,1	91,9	100
Λουξεμβούργο			100,0	100
Νέα Ζηλανδία	6,1		93,9	100
Νορβηγία			100,0	100
Ολλανδία			100,0	100
Σουηδία	100,0			100
Τουρκία	94,0	6,0		100
Φιλανδία			100,0	100
Μέσος όρος	16,8	4,0	79,2	100,0

Πηγή: OECD, « Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1986, Paris 1987

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.2

Διάρθρωση των εσόδων από φόρους περιουσίας στις χώρες
του Ο.Ο.Σ.Α.

ΧΩΡΑ	ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	ΦΟΡΟΙ ΚΑΘΑΡΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ	ΦΟΡΟΙ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΩΝ & ΔΩΡΕΩΝ	ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ	ΆΛΛΟΙ ΦΟΡΟΙ	Σύνολο
Αυστραλία	60,5		0,1	39,4		100,0
Αυστρία	29,8	40,6	6,8	22,8		100,0
Βέλγιο	1,2		34,1	64,7		100,0
Γαλλία	47,9	5,7	12,9	25,5	8,0	100,0
Γερμανία	35,1	36,5	7,2	21,1	0,1	100,0
Δανία	43,6	10,6	11,0	34,8		100,0
Ελβετία	5,6	45,9	10,0	38,5		100,0
Ελλάδα	8,3		34,9	55,6	1,2	100,0
Η.Π.Α.	90,9		7,7	1,4		100,0
Ην. Βασίλειο	87,0		5,3	7,2	0,5	100,0
Ιαπωνία	58,7		12,2	29,1		100,0
Ιρλανδία	64,9		7,8	27,3		100,0
Ισπανία	7,3	7,9	9,6	65,7	9,5	100,0
Ιταλία			9,1	90,9		100,0
Καναδάς	85,9	8,9	0,3		4,9	100,0
Λουξεμβούργο	8,7	56,4	4,6	30,3		100,0
Νέα Ζηλανδία	85,5		2,6	11,9		100,0
Νορβηγία	26,5	51,9	5,7	15,9		100,0
Ολλανδία	51,7	14,4	12,6	21,3		100,0
Πορτογαλία			43,6	55,9	0,5	100,0
Σουηδία	38,0	18,4	11,0	32,6		100,0
Τουρκία	13,5		3,4	83,1		100,0
Φιλανδία	7,9	7,5	9,9	74,7		100,0
Μέσος όρος	37,3	13,2	11,4	36,9	1,1	100,0

Πηγή: OECD, « Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1984, Paris 1985

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.3

Συμμετοχή των φόρων περιουσίας στο σύνολο των φορολογικών
εσόδων χωρών του Ο.Ο.Σ.Α.

ΧΩΡΑ	ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	ΦΟΡΟΙ ΚΑΘΑΡΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ	ΣΥΝΟΛΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ
Αυστραλία	4,7	0,0	100
Αυστρία	0,8	1,3	100
Βέλγιο	0,0	0,0	100
Γαλλία	1,8	0,2	100
Γερμανία	1,1	1,4	100
Δανία	2,2	1,5	100
Ελβετία	0,5	4,0	100
<u>Ελλάδα</u>	0,3	0,0	100
Η.Π.Α.	9,6	0,0	100
Ην. Βασιλείο	11,1	0,0	100
Ιαπωνία	5,6	0,0	100
Ιρλανδία	2,4	0,0	100
Ισπανία	0,5	0,2	100
Ιταλία	0,0	0,0	100
Καναδάς	8,5	0,3	100
Λουξεμβούργο	0,4	3,2	100
Νέα Ζηλανδία	6,6	0,0	100
Νορβηγία	0,4	1,0	100
Ολλανδία	1,6	0,5	100
Πορτογαλία	0,0	0,0	100
Σουηδία	0,3	0,7	100
Τουρκία	1,3	0,0	100
Φιλανδία	0,2	0,2	100
Μέσος όρος συνόλου χωρών Ο.Ο.Σ.Α.	2,2	0,4	100

Πηγή: OECD, « Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1984, Paris 1985

Από τον πίνακα 6.1 φαίνεται καθαρά, ότι στις περισσότερες χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. οι φόροι επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας αποτελούν έσοδο της Αυτοδιοίκησης. Ελάχιστες οι εξαιρέσεις, οι οποίες μάλιστα είναι και σε ακραία μορφή (βλ. Βέλγιο, Σουηδία και Τουρκία). Ακόμα όμως και με τις ακραίες αυτές τιμές που αποπροσανατολίζουν το στίγμα του μέσου όρου, φαίνεται ποια πρακτική επικρατεί (με 79,2%). Αν αφαιρούμε δε από το δείγμα τις τρεις αυτές ακραίες τιμές ο μέσος όρος των εσόδων από φορολογία που πάει στην Αυτοδιοίκηση θα ήταν 94,03%.

Στον πίνακα 5.2 παρατηρούμε, μέσα από τη διάρθρωση των εσόδων από φόρους περιουσίας, ότι η Ελλάδα μαζί με λίγες ακόμα χώρες όπως η Ιταλία, το Βέλγιο και η Ισπανία στηρίζουν τα έσοδά τους κατά πολύ μεγαλύτερο ποσοστό στους φόρους μεταβίβασης⁹. Αντίθετα οι Η.Π.Α., ο Καναδάς και το Ηνωμένο Βασίλειο εστιάζουν τα έσοδά τους στους φόρους επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας. Η μεγαλύτερη τιμή σε κάθε μορφή φόρου παρουσιάζεται με πιο έντονα γράμματα για να διακρίνεται πιο εύκολα η χώρα που ξεχωρίζει με το ποσοστιαίο βάρος που ρίχνει σ' αυτό το φόρο. Όμοια και η μικρότερη τιμή παρουσιάζεται με έντονα επίσης γράμματα αλλά λίγο μικρότερα και πλάγια. Κατά μέσο όρο στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. επικρατούν οι φόροι ακίνητης περιουσίας και ακολουθούν με πολύ μικρή διαφορά οι αντίστοιχοι επί των συναλλαγών περιουσιακών στοιχείων. Η χώρα μας υστερεί από το μέσο όρο στην πρώτη και στη δεύτερη περίπτωση φόρων, ενώ υπερτερεί στην τρίτη και τέταρτη, όπου όπως αναφέρθηκε και παραπάνω εστιάζει το φορολογικό της ενδιαφέρον.

⁹ είτε αυτοί αφορούν κληρονομίες και δωρεές, είτε αγοροπωλησίες

Στον πίνακα 6.3 παρουσιάζουμε το ποσοστό των φόρων ακίνητης περιουσίας και το αντίστοιχο των φόρων καθαρού πλούτου ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα. Μεγάλη προσοχή χρειάζεται το γεγονός ότι μέσα στους φόρους καθαρού πλούτου συμπεριλαμβάνονται και οι φόροι ακίνητης περιουσίας. Στην περίπτωση της Ελλάδας βλέπουμε ότι η πρώτη τιμή είναι 0,3%, ενώ η δεύτερη εμφανίζεται ως 0,0%. Αυτό δεν σημαίνει φυσικά ότι δεν υπάρχει και σ' αυτή κάποιο ποσό, αλλά είναι τόσο μικρό σε σχέση με το σύνολο που δεν περιγράφεται με ένα δεκαδικό ψηφίο. Το ίδιο ισχύει και με άλλα 0,0% που υπάρχουν στον πίνακα. Ο περιορισμός αυτός όμως ολοκληρωμένης πληροφόρησης που μας επιβάλλεται από τις πηγές μας, δεν μας δημιουργεί τόσο πρόβλημα γιατί σκοπός αυτού του πίνακα είναι να εντοπίσουμε αξία λόγου νούμερα ικανά να δημιουργήσουν την διαφορά στο ομοιόμορφο τοπίο.

6.4.1.1 Φόροι επί της κατοχής ακίνητης περιουσίας

Μετά από όσα παρατηρήθηκαν με την παραπάνω ανάλυση, συμπεραίνουμε ότι η χρησιμοποίηση του φόρου ακίνητης περιουσίας ως πόρου της Αυτοδιοίκησης είναι διεθνώς δοκιμασμένη και θεωρητικώς αποδεκτή.

Από τη διεθνή εμπειρία αποκομίζουμε τις εγγυήσεις ότι πρόκειται για μια από τις πιο πετυχημένες μορφές φορολογικών εσόδων της Αυτοδιοίκησης, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί σαν έσοδο σε περισσότερες από μία βαθμίδες διοίκησης.

Όσο αφορά δε τη δημοσιονομική θεωρία, αυτή εκτιμά ότι η φορολογία ακίνητης περιουσίας είναι από τις αποδοτικότερες και

καταλληλότερες¹⁰ πηγές εσόδων της Αυτοδιοίκησης και δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να παραγκωνισθεί ο ρόλος της.

Συγκεκριμένα στη χώρα μας υπάρχουν μεγάλα περιθώρια ακόμα ανάπτυξης αυτής της μορφής φορολογίας. Η φορολογία της περιουσίας επικεντρώνεται -σε αντίθεση με τις περισσότερες άλλες χώρες - στην φορολόγηση των διαφόρων μεταβιβάσεων και όχι στην καθεαυτού κατοχή ακίνητης περιουσίας.

Μοναδική εξαίρεση αποτελεί το Τ.Α.Π. (Τέλος Ακίνητης Περιουσίας), του οποίου οι επιβάρυνση ανά δημότη είναι τόσο μικρή που στις μέρες μας κρίνεται απαραίτητο να διπλασιαστεί ο φορολογικός συντελεστής του. Παρατηρούμε λοιπόν ότι υπάρχει έτοιμο πεδίο για να εδραιωθεί ένας φόρος ακίνητης περιουσίας υπέρ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Χρησιμοποιώντας την ίδια φορολογική βάση με τον Τ.Α.Π. και το ίδιο μέσο είσπραξης, τους λογαριασμούς της Δ.Ε.Η. Εμπόδια στην προοπτική αυτή θεωρούνται: Πρώτον ότι η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση μπορεί να δει το όλο θέμα ανταγωνιστικά (ως περιορισμό δηλαδή των δυνατοτήτων της για αύξηση των συντελεστών του δικού της Τέλους), και δεύτερον ότι η Δ.Ε.Η. ζητά να μην εισπράττει έσοδα τρίτων¹¹

Μια εναλλακτική λύση για τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας υπέρ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι να ακολουθήσουμε το παράδειγμα της Γαλλίας και της Ισπανίας¹². Σημαντικά πλεονεκτήματα λοιπόν εμφανίζει ο φόρος ακίνητης περιουσίας όταν υπολογίζεται πάνω στην ετήσια απόδοση. Πρόκειται για μια πρακτική που δεν είναι άγνωστη στη χώρα μας.

¹⁰ κυρίως λόγω του ότι βρίσκεται υπόσταση το κριτήριο της τοπικότητας και υπάρχει μεγαλύτερη αντιληπτικότητα του φορολογούμενου ως προς την χρήση των εσόδων.

¹¹ Εάν και εφόσον δε, ιδιωτικοποιηθεί η Δ.Ε.Η. αυτό θεωρείται τετελεσμένο

¹² Στις χώρες αυτές η φορολογία της ακίνητης περιουσίας δεν επιβάλλεται πάνω στην αξία των ακινήτων, αλλά στην ετήσια τεκμαρτή τους απόδοση.

Έτσι ακριβώς λειτουργεί ως φορολογία εισοδήματος από ακίνητα με συντελεστή 3% ¹³. Θα μπορούσε λοιπόν ο φόρος αυτός που αποτελεί συμπλήρωμα του φόρου εισοδήματος να εκχωρηθεί στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Μια τέτοια κίνηση θα είχε πολλά πλεονεκτήματα όπως :

- Πρώτον ξεπερνιέται το εμπόδιο των αντιδράσεων από την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση που θα είχαμε αν χρησιμοποιούσαμε σαν έσοδο την σχετική με το Τ.Α.Π. περίπτωση.
- Η βεβαίωση και είσπραξη των φόρων γίνεται με τον ίδιο τρόπο που γινόταν πάντα, δηλαδή με την ετήσια δήλωση εισοδήματος, οπότε εξασφαλίζεται η πραγματοποίηση των εσόδων και η αποφυγή της δυσαρέσκειας των πολιτών που θα προέκυπτε με κάτι καινούριο. Συγχρόνως δε, βρίσκεται λύση στο πρόβλημα της άρνησης της Δ.Ε.Η. να εισπράττει έσοδα τρίτων.
- Το πολιτικό κόστος ελαχιστοποιείται επίσης και για τους εξής λόγους, η προσαρμογή της αξίας των ακινήτων βασίζεται στις εκάστοτε τιμές της αγοράς και είναι δυνατό να επιβάλλεται ο φόρος μόνο, στα ακίνητα που αποδίδουν εισόδημα¹⁴. Τέλος οι συντελεστές που θα χρησιμοποιηθούν όντας προοδευτικοί εξασφαλίζουν δικαιότερη κατανομή των βαρών.
- Ο τρόπος αυτός φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας έχει την μεγαλύτερη εισοδηματική ελαστικότητα από κάθε άλλο γιατί

¹³ Το ποσοστό αυτό γίνεται 6% όταν το εισόδημα προέρχεται από κατοικίες με επιφάνεια πάνω από 300 τ.μ.

¹⁴ με τη δυνατότητα να εισπράττεται φόρος και από τεκμαρτό εισόδημα αν το αντίστοιχο ακίνητο που χρησιμοποιείται για πρώτη κατοικία είναι πάνω από ένα όριο τετραγωνικών (π.χ. 150 τ.μ.) που θεωρούνται αρκετά για να ζήσει μια οικογένεια.

αντανακλά ταχύτερα μέσω των ενοικίων τις μεταβολές της εκάστοτε αξίας σε μια οικονομία.

Το μόνο μειονέκτημα που θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς σ' ένα τέτοιο φόρο συγκρινόμενο με έναν εισπραττόμενο από τη Δ.Ε.Η. είναι η αμεσότητα τις εισπραξης. Πιο συγκεκριμένα η Δ.Ε.Η. θα μπορούσε να αποδίδει το έσοδο ανά διμηνία - όπως κάνει και με την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση - ενώ το ΚΕΠΥΟ¹⁵ μόνο μία φορά το χρόνο.

6.4.1.2 Φόροι μεταβίβασης της ακίνητης περιουσίας

Είδη από την θεωρητική ανάλυση και τη διεθνή εμπειρία στην αρχή του έκτου κεφαλαίου αναφερθήκαμε στην ύπαρξη των φόρων ακίνητης περιουσίας που αφορούν όχι την κατοχή αλλά τη μεταβίβαση αυτής. Από τον Πίνακα 6.2 αλλά και καθ' όλη την πορεία της ανάλυσης παρατηρούμε την μεγάλη σημασία που έχουν αυτοί οι φόροι στην Ελληνική οικονομία, ιδιαίτερα όσο αφορά τα ποσά και τα ποσοστά επί του συνόλου των εσόδων που προσφέρουν.

Οι φόροι που δεν αφορούν την κατοχή χωρίζονται σε αυτούς που επιβάλλονται πάνω στις δωρεές και κληρονομίες και σε αυτούς που αφορούν καθαρά τη μεταβίβαση ακινήτων με αντάλλαγμα. Εμάς σ' αυτό το σημείο θα μας απασχολήσει η δεύτερη περίπτωση η οποία κρίνεται κατάλληλη για την Αυτοδιοίκηση. Για την ακρίβεια ήδη το 3% των εσόδων της χώρας μας από αυτό το φόρο πηγαίνει στην Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση.

¹⁵ Το υπεύθυνο όργανο του κράτους και του Υπουργείου Οικονομικών για τη διαχείριση των δηλώσεων του φόρου εισοδήματος

Μια πρώτη ιδέα λοιπόν ήταν, ένα αντίστοιχο με αυτό της Πρωτοβάθμιας ποσοστό επί του συνόλου να δοθεί στην δευτεροβάθμια. Ενώ μια δεύτερη πιο ριζοσπαστική είναι να δοθεί ο φόρος εξ' ολοκλήρου στην Αυτοδιοίκηση και μάλιστα, όπου αυτό είναι εφικτό¹⁶ ακόμα και η διαχείρισή του.

Υπέρ της δεύτερης λύσης συνηγορούν πολλοί λόγοι και παρόλο που ίσως να τρομάζει ως πιο ριζοσπαστική δεν εμφανίζει μειονεκτήματα. Κι αυτό γιατί:

- Το έσοδο είναι σίγουρο και δεν υπάρχει περίπτωση απόκρυψης γιατί η βεβαίωση του φόρου αποτελεί προϋπόθεση για την πράξη μεταβίβαση.
- Το κόστος διαχείρισης του φόρου από την Αυτοδιοίκηση είναι μικρό εξαιτίας του αντικειμενικού τρόπου προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων. Και ταυτόχρονα εξασφαλίζεται η σωστή, γρήγορη και με απλές διαδικασίες είσπραξη του.
- Το κριτήριο της τοπικότητας έρχεται πάλι να συνηγορήσει υπέρ της εκχώρησης, με την επιπλέον επισήμανση ότι η αξία των ακινήτων βρίσκεται σε μεγάλη αλληλεξάρτηση από την ποιότητα ζωής που προσφέρει ο κάθε Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η αγορά ή μη ενός συγκεκριμένου ακινήτου γίνεται με γνώμονα και την περιοχή, οπότε σε αυτήν ανήκει το έσοδο.

Το μόνο που θα πρέπει να παρατηρήσουμε και το οποίο δεν είναι μειονέκτημα, αλλά ένα μικρό εμπόδιο στην περίπτωση εκχώρησης του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στην Αυτοδιοίκηση είναι η

¹⁶ στις περιοχές που ισχύει ο αντικειμενικός προσδιορισμός της αξίας των ακινήτων, το ποσοστό των οποίων επί του συνόλου μέρα με την ημέρα γίνεται όλο και μεγαλύτερο.

πιθανότητα κατάργησης του για τις νέες οικοδομές¹⁷. Με αποτέλεσμα την μεγάλη μείωση των εσόδων της Αυτοδιοίκησης. Αλλά και σ' αυτή ακόμη την περίπτωση θα μπορούσε να εκχωρηθεί προς την Αυτοδιοίκηση κάποιο ποσοστό του φόρου προστιθέμενης αξίας στις οικοδομές που θα τον αντικαταστήσει.

Τελικά με τον νόμο 2672/98, όπως θα δούμε αναλυτικότερα και παρακάτω, πέρασε μέσα στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που αρχίζουν να δίνονται στην Ν.Α. από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, μεταξύ άλλων και το 10% του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων. Το οποίο δημιουργεί ένα καλό προηγούμενο για μελλοντική επέκταση του εσόδου.

6.4.1.3 Φόρος αυτόματης υπερτίμησης

Ξεχωριστή ενότητα θα μπορούσε να υπάρχει για ένα φόρο που υπολογίζεται πάνω στη διαφορά της τιμής κτήσης και της τιμής πώλησης ενός ακινήτου¹⁸. Μια τέτοια διαφορά βελτιώνει τις οικονομικές δυνατότητες των φορολογουμένων και οφείλεται συνήθως και μάλιστα σε μεγάλο βαθμό στην ιδιαίτερη ανάπτυξη μιας περιοχής.

Ο φόρος αυτός, θεωρούμενος ότι συμβάλλει στην φορολογική δικαιοσύνη, χρησιμοποιείται σε όλες τις προηγμένες χώρες. Εξαίρεση στον κανόνα αποτελούσε η Ελλάδα και μετά από επίμονες παρεμβάσεις μεμονωμένων ερευνητών και επίσημων

¹⁷ εδώ και πολλά χρόνια συζητείται στη χώρα μας η αντικατάσταση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων ιδιαίτερα όσο αφορά τις νέες οικοδομές με τον αντίστοιχο φόρο προστιθέμενης αξίας στις νέες κατασκευές.

¹⁸ Η διεθνής εμπειρία μας λέει ότι τέτοιος φόρος υπάρχει και πάνω σε μη ακίνητες αξίες κτήσης

ερευνητικών φορέων¹⁹, εισήχθηκε στο ελληνικό φορολογικό σύστημα το 1991²⁰ και λειτούργησε για τέσσερα περίπου χρόνια.

Πιστεύουμε ότι δικαιολογημένα θεωρείται (βλ. & υποσημείωση Νο 19) πως ο φόρος αυτός πρέπει να επανέλθει. Με το δεδομένο δε, ότι ο φόρος αυτός έτσι όπως γίνεται αντιληπτός στην Ελλάδα, αφορά την υπεραξία μόνο στα ακίνητα, θα πρέπει να εκχωρηθεί στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για τους γνωστούς πια λόγους της τοπικότητας και του σπουδαίου ρόλου που παίζουν οι Τοπικοί Οργανισμοί στην ανάπτυξη ή μη των περιοχών τους.

6.4.2 Φόροι επί των αυτοκινήτων

Το γεγονός ότι η φορολογία των αυτοκινήτων αφορά κατεξοχήν ανταποδοτικούς φόρους, την καθιστά κατάλληλη για εκχώρησή της στην Αυτοδιοίκηση. Αναλυτικότερα οι ανάγκες που δημιουργούν τα αυτοκίνητα όπως κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, έργα οδοποιίας, χώροι στάθμευσης, περιβαλλοντικές επιπτώσεις και άλλα, άπτονται της άμεσης αρμοδιότητας των Τοπικών Αυτοδιοικήσεως, και το κόστος τους είναι της άμεσης αντιληπτικότητας από τον πολίτη. Επίσης πολύ σημαντικό είναι το γεγονός ότι τέτοιου είδους φόροι έχουν μικρό κόστος διαχείρισης και ελάχιστες έως μηδαμινές περιπτώσεις φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής.

¹⁹ Το γεγονός αυτό αναφέρεται και στη μελέτη του Ν. Τάτσου «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1997, ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ σελ.64

²⁰ εισήχθηκε με τον νόμο 1947/91 και καταργήθηκε πριν καλά - καλά αποδώσει με τον νόμο 2362/95.

Τέτοιοι φόροι μπορεί να είναι:

- α) τα τέλη κυκλοφορίας,
- β) ο ειδικός φόρος κατανάλωσης καυσίμων
- γ) Πρόσθετα τέλη νέας κυκλοφορίας
- δ) ειδικά τέλη μεγάλων οχημάτων και μηχανημάτων έργων

α) Ειδικότερα όσο αφορά τα **τέλη κυκλοφορίας**, θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι στη χώρα μας ποσοστό αποδίδεται εδώ και πολλά χρόνια στην Αυτοδιοίκηση. Το 1989 το ποσοστό αυτό μετά από μια γενναία αύξηση έφτασε κατά 50%. Κατανέμεται δε, στους Ο.Τ.Α. κυρίως με βάση τον πληθυσμό. Πρόκειται λοιπόν για έναν ήδη προσανατολισμένο προς την Αυτοδιοίκηση φόρο ο οποίος μπορεί κάλλιστα να δοθεί και εξ' ολοκλήρου σ' αυτή. Οι μηχανισμοί ελέγχου είναι τέτοιοι, ώστε δεν υπάρχουν κίνδυνοι να αναλάβει ακόμα και τη διαχείριση η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Κάτι τέτοιο θα έδινε και τη δυνατότητα της ύπαρξης μικρών διαφοροποιήσεων του ύψους των τελών ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Τελικά με το νόμο 2672/98, όπως θα δούμε αναλυτικότερα και παρακάτω, πέρασε μέσα στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που αρχίζουν να δίνονται στην Ν.Α. από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, μεταξύ άλλων και το 15% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων. Γεγονός που αφήνει ακόμα ένα ποσοστό αυτού του τέλους στην Κεντρική Διοίκηση μαζί με το περιθώριο να δοθεί τελικά και το υπόλοιπο σε νέα πιθανή αναζήτηση αύξησης των εσόδων της Ν.Α.

β) Όσο αφορά τον ειδικό φόρο κατανάλωσης καυσίμων, αξίζει να σημειωθεί ότι και αυτός αποτελεί πολύ καλή περίπτωση φόρου για εκχώρηση προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Πέρα του ότι σχετίζεται άμεσα με τοπικές δραστηριότητες, έχει παίξει σπουδαίο ρόλο και στην προστασία του περιβάλλοντος. Σε πολλές χώρες μάλιστα, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με ιδιαίτερα περιβαλλοντικά προβλήματα (αέριοι ρύποι) ασκούν ενεργή πολιτική σ' αυτόν τον τομέα με την επιβολή μεγαλύτερων ποσοστών. Στην Ελλάδα ο φόρος αυτός εισπράττεται στα διυλιστήρια, οπότε αν εκχωρηθεί στην Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να υπάρξει ειδική μέριμνα για τη δημιουργία μηχανισμού κατανομής των εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

γ) Σχετικά με τα Πρόσθετα τέλη νέας κυκλοφορίας πρόκειται για ένα σημαντικό έσοδο που θα μπορούσε να εκχωρηθεί στην Ν.Α. και η διαχείρισή του μια και έχει έντονο το στοιχείο της εντοπιότητας και πολύ περιορισμένες δυνατότητες φοροδιαφυγής. Σ' αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι ήδη με το νόμο 2672/98 έχουμε κάποια εξέλιξη προς αυτή την κατεύθυνση, όσο αφορά το σκέλος των εσόδων του.²¹ Πρόκειται για το 4,5% του τέλους ταξινόμησης στα επιβατικά, φορτηγά και λεωφορεία δημόσιας και ιδιωτικής χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα, και το οποίο εντάσσεται μεταξύ άλλων στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους της Ν.Α. που υπολογίζονται ως ποσοστό συμμετοχής της στα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού.

²¹ Και όχι και την παράλληλη διαχείρισή του από την Ν.Α.

Αποτελεί δε ένα βήμα μπροστά, που έχει μάλιστα και μεγάλα περιθώρια επέκτασης, σε περίπτωση αναζήτησης περισσότερων πόρων.

δ) Τέλος όσο αφορά τις τελευταίες περιπτώσεις, δηλαδή τα ειδικά **τέλη μεγάλων οχημάτων και μηχανημάτων έργων**, πρόκειται για εξειδικευμένες μορφές φορολογίας που αφορούν ειδικά οχήματα. Παρόλο που δεν έχουν μεγάλη φορολογική βάση και τεράστια έσοδα προσφέρονται με καλές προοπτικές για εκχώρηση στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Μια εκχώρηση όχι μόνο σαν έσοδο αλλά και σαν διαχείριση²².

Γενικά η φορολογία επί των αυτοκινήτων αποτελεί πεδίο ευρύτερης αναζήτησης εσόδων της Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, μια και αποδίδει σίγουρα έσοδα με καλούς όρους και μεγάλη συσχέτιση με το έργο της. Παράδειγμα των ευρύτερων αυτών αναζητήσεων αποτελεί και η πρόσφατη χρησιμοποίηση στη χώρα μας του **τέλους διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων**, τα έσοδα του οποίου στο σύνολό τους αποδίδονται, σύμφωνα με τον νόμο 2672/98, στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μέσω του κρατικού προϋπολογισμού.

6.4.3 Φορολογία Εισοδήματος

Η φορολογία εισοδήματος αποτελεί διεθνώς μια όχι και τόσο δημοφιλή πηγή εσόδων της Αυτοδιοίκησης.

²² και με τον όρο διαχείριση εννοούμε τη βεβαίωση και την είσπραξη του φόρου

Λίγες είναι οι χώρες²³ που δίνουν μεγαλύτερο βάρος σ' αυτόν το φόρο παρά στον αντίστοιχο της Κεντρικής Διοίκησης. Τα πλεονεκτήματά του είναι ότι τα έσοδα του έχουν πολύ μεγάλη εισοδηματική ελαστικότητα, ότι αποτελεί άριστο δείκτη φοροδοτικής ικανότητας και ότι μπορεί να ασκήσει την καλύτερη αναδιανεμητική πολιτική. Όταν πρόκειται όμως για την ανάληψή του από την Αυτοδιοίκηση θα πρέπει οπωσδήποτε να μπαίνουν αυστηροί περιορισμοί για μην ανατρέπονται τα παραπάνω και να μη μετατρέπονται αυτομάτως σε μειονεκτήματα.

Επίσης όσο αφορά την ελληνική πραγματικότητα και το άμεσο μέλλον θεωρούμε ότι είναι αδύνατη μια τέτοια εκχώρηση, λόγω των μεγάλων απαιτήσεων που έχει η διαχείρισή του φόρου αυτού και η εμβρυακή μορφή που έχει ακόμα η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως θεσμός και οικονομικός διαχειριστής. Θα μπορούσε όμως κάλλιστα να δοθεί σ' αυτή ποσοστό των εσόδων του.

6.4.4 Φόροι στις δαπάνες για κατανάλωση

Οι φόροι αυτής της κατηγορίας αποτέλεσαν και αποτελούν πολύ σημαντικό κομμάτι της φορολογίας της χώρας μας. Ιδιαίτερα δε οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης²⁴ έχουν ιστορικά μεγάλη συσχέτιση με τα έσοδα της Αυτοδιοίκησης²⁵ και τους τοπικούς φόρους. Βέβαια όπως οι περισσότεροι έμμεσοι φόροι έτσι και αυτοί σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι άμεσα ορατοί στους πολίτες

²³ Ελβετία, Ιαπωνία, Καναδάς και σκανδιναβικές χώρες

²⁴ σύμφωνα με στοιχεία που παρουσιάζει ο Δ.Π. Καραγιωργας στο βιβλίο του Δημόσια Οικονομική II Οι Οικονομικοί Θεσμοί (Αθήνα 1981), τα έσοδα από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης αποτελούσαν το 40% των συνολικών φορολογικών εσόδων.

²⁵ Βλ. και φόρο ζύθου, το 10% του οποίου κατανέμεται στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.

και δεν ικανοποιούν τα κριτήρια της αντιληπτικότητας και της υπευθυνότητας. Πάραυτα όμως υπάρχουν ειδικές περιπτώσεις τις οποίες αξίζει να παρουσιάσουμε, ως πιθανό έσοδο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

6.4.4.1 Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

Η μεγάλη δυναμική που έχει τα τελευταία χρόνια ο φόρος αυτός φαίνεται να είναι ένας απ' τους σημαντικότερους παράγοντες που οδηγούν στη σκέψη να χρησιμοποιηθεί μέρος των εσόδων του για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Βέβαια, θα πρέπει να παραδεχτούμε, ότι ικανοποιείται το κριτήριο της εντοπιότητας²⁶. Δεν παύει όμως να είναι ένας εθνικά εφαρμόσιμος και διαχειρίσιμος φόρος, οπότε μόνο με την απόδοση κάποιου ποσοστού των εσόδων του θα μπορούσε να επωφεληθεί η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Πράγματι με τον πρόσφατο νόμο 2672/98, το 2% των εσόδων του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας αποδίδεται στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως ποσοστό συμμετοχής της στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού.

6.4.4.2 Ειδικός φόρος κατανάλωσης στις τηλεοπτικές διαφημίσεις

Πρόκειται για έναν ειδικό φόρο κατανάλωσης που εισήχθηκε στο φορολογικό σύστημα της χώρας μας το 1983.

²⁶ εισπράττεται στις κατά τόπους εφορίες

Ο φόρος επιβάλλεται στην τιμή της διαφήμισης, επιβαρύνει τον διαφημιζόμενο και εισπράττεται από το τηλεοπτικό μέσο το οποίο αποδίδει τελικά τις εισπράξεις στο δημόσιο.

Εύκολα γίνεται αντιληπτό ότι η συγκεκριμένη περίπτωση αφορά έναν πόρο με εύκολη διαχείριση και ελάχιστες δυνατότητες φοροδιαφυγής, αφού αν δεν έχει καταβληθεί ο φόρος δεν αναγνωρίζεται φορολογικά η διαφημιστική δαπάνη.

Συστήνεται λοιπόν ανεπιφύλακτα για πόρο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και προτείνεται η επέκτασή του και σε άλλα μέσα διαφημιστικής καμπάνιας, όπως οι εφημερίδες, τα περιοδικά και το ραδιόφωνο²⁷.

6.4.4.3 Τέλη χαρτοσήμου

Πρόκειται για μία αναχρονιστική μορφή φορολογίας. Η χρήση του είναι γνωστή από τους βυζαντινούς χρόνους. Από τα μέσα του 16^{ου} αιώνα καθιερώθηκε σε αρκετές χώρες της Δυτικής Ευρώπης²⁸ ως εύκολος τρόπος είσπραξης φόρου. Στην Ελλάδα καθιερώθηκε από το 1836 και μέχρι και σήμερα επιβάλλεται σε διάφορες κατηγορίες φορολογουμένων, εγγράφων ή συναλλαγών.

Πολλοί μελετητές έλληνες και ξένοι έχουν επισημάνει την ανάγκη απλοποίησης αυτής της μορφής φορολογίας ή ενσωμάτωσής της - όπου αυτό είναι εφικτό - σε άλλους κορμούς φόρων.

²⁷ δεδομένου ότι οι αφίσες που τοποθετούνται στις πόλεις φορολογούνται και αποτελούν έσοδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης

²⁸ το πρώτο τέλος χαρτοσήμου με τη σύγχρονη μορφή του επιβλήθηκε στην Ολλανδία το 1624

Όπως και να γίνει πάντως ο εκσυγχρονισμός του φόρου αυτού αποτελεί άλλη μια καλή αφορμή έτσι ώστε κατά την επανεξέταση και μελέτη του ορισμένες περιπτώσεις του να αποτελέσουν πηγή εσόδου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα το χαρτόσημο επί της μισθοδοσίας ως ιδέα, με μια πιο σύγχρονη και λειτουργική διαχειριστική μορφή²⁹, θα μπορούσε κάλλιστα να εκχωρηθεί μια και πληρεί το κριτήριο της εντοπιότητας, θα μπορούσε να έχει ικανοποιητικά έσοδα και πολύ εύκολη διαχείριση.

Επίσης το χαρτόσημο επί των ενοικίων θα μπορούσε να είναι άλλη μια μορφή αυτού του φόρου που ταιριάζει στα δεδομένα και τις ανάγκες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

²⁹ για παράδειγμα να αποτελέσει μέρος της φορολογίας εισοδήματος, ποσοστό της οποίας θα πήγαινε στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ή καθαρά σαν πρόσθετος φόρος υπέρ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΩΣ ΠΗΓΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

7.1 Γενικά

Οι Κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο βασικός τους αυτός ρόλος στάθηκε αρκετός για να τις καταστήσει στόχο κριτικής και πολλές φορές εξιλαστήριο θύμα για όλα τα δεινά της Αυτοδιοίκησης.

Είναι γεγονός ότι υπάρχουν αρκετά μειονεκτήματα που προκύπτουν από την ευρεία χρήση τους, δεν πρέπει όμως να παραβλέπεται και το γεγονός ότι τελικά προτιμούνται από άλλους πόρους της Αυτοδιοίκησης και μάλιστα με μεγάλες ποσοστιαίες διαφορές από όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου (βλέπε και Πίνακα 7.1).

Οι βασικοί λόγοι που κάνουν κυβερνήσεις να βασίζονται στην πολιτική των επιχορηγήσεων θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως πλεονεκτήματα τους έναντι άλλων πολιτικών και θα αναλυθούν παρακάτω σε μια προσπάθεια να μελετήσουμε όλα τα στοιχεία θετικά και αρνητικά αυτής της μορφής χρηματοδότησης της Αυτοδιοίκησης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.1 ¹Ποσοστό κρατικών επιχορηγήσεων στα έσοδα της
Αυτοδιοίκησης

Ελλάδα	37,0%
Γαλλία	44,1%
Μεγάλη Βρετανία	43,0%
Μεσος όρος	44,1%

τα στοιχεία του πίνακα αφορούν το έτος 1982

7.2 Μειονεκτήματα

Οι επικριτές τους λοιπόν, πολύ σωστά έχουν να καταλογίσουν στο σύστημα των επιχορηγήσεων, ότι το ύψος τους είναι αβέβαιο και ουσιαστικά «απαγορεύει» στην Αυτοδιοίκηση τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό της.

Επίσης το γεγονός ότι δεν υπάρχει η άμεση συσχέτιση προσφερόμενων αγαθών ή υπηρεσιών και κόστους που επιφέρουν, κάνει τις επιχορηγήσεις ακόμη πιο ευάλωτες στην κριτική. Ερευνητές υποστηρίζουν ότι οι πολίτες ζητούν χωρίς πολύ σκέψη όλο και περισσότερα αγαθά και ενδιαφέρονται όλο και λιγότερο για τις τοπικές υποθέσεις, τους εκπροσώπους τους και τη συμμετοχή στα κοινά. Από την άλλη μεριά η μεγάλη οικονομική εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση είναι αδύνατο να μην επιφέρει

¹ Τα ποσοστά που χρησιμοποιήθηκαν για τη δημιουργία του πίνακα προήλθαν από το βιβλίο του Ν.

και πολιτική εξάρτηση, με συνέπεια να μην υπάρχει πια στην ουσία αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση αλλά απλά διοικητική αποσυγκέντρωση.

Δεν ικανοποιούνται λοιπόν τα κριτήρια της «υπευθυνότητας», της «αντιληπτικότητας» και της «ανεξαρτησίας» της Αυτοδιοίκησης. Βασικά συστατικά στοιχεία για την ανάπτυξη και υγιή λειτουργία του θεσμού.

7.3 Πλεονεκτήματα

Οι λόγοι που καθιστούν απαραίτητες τις κρατικές επιχορηγήσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως τα πλεονεκτήματα τους έναντι άλλων πολιτικών. Από οικονομικής απόψεως η ύπαρξη των επιχορηγήσεων οφείλεται στα προβλήματα που γεννά το αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα. Τέτοια είναι μεταξύ άλλων, οι Οριζόντιες και κάθετες Δημοσιονομικές ανισότητες, η Διάχυση του κόστους ή του οφέλους συγκεκριμένων Ο.Τ.Α. σε κατοίκους και τρίτων περιοχών, καθώς και οι δυσκολίες στην άσκηση ενιαίας μακροοικονομικής πολιτικής και στην ύπαρξη κοινών προδιαγραφών σε σημαντικά δημόσια αγαθά.

7.3.1 Εξομάλυνση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων

Η εκχώρηση από την Κεντρική Διοίκηση του δικαιώματος να επιβάλλει η Αυτοδιοίκηση φόρους, δεν σημαίνει και κατ' ανάγκη ότι η τελευταία θα έχει επαρκή έσοδα, ούτε ότι όλοι οι κατά τόπους Οργανισμοί θα καλύπτουν μ' αυτόν τον τρόπο όλες τους τις ανάγκες. Είναι πιθανό άλλοι Ο.Τ.Α. να συγκεντρώνουν περισσότερα έσοδα απ' όσα χρειάζονται, κι άλλοι - ακόμα κι αν εξαντλήσουν όλα τα περιθώρια που τους δίνει η νομοθεσία - δεν μπορούν να ικανοποιήσουν ούτε τις βασικές τους ανάγκες.

Έτσι γεννάται η κοινωνική ανάγκη για εξομάλυνση των δημοσιονομικών ανισοτήτων, οι οποίες μπορεί να παρουσιάζονται μεταξύ διαφόρων βαθμίδων αυτοδιοίκησης - γι' αυτό καλούνται και *κ ά θ ε τ ε ς* - ή μεταξύ διαφόρων Οργανισμών της ίδιας βαθμίδας, γνωστές και ως *ο ρ ι ζ ό ν τ ι ε ς* δημοσιονομικές ανισότητες.

Αναφορικά με την πρώτη περίπτωση, επειδή μια Κεντρική Διοίκηση μπορεί να είναι εύπορη ενώ αρκετές μονάδες Αυτοδιοίκησης μέσα στα όρια της να στερούνται παντελώς εσόδων, καλείται η πρώτη να ενισχύσει τη δεύτερη. Η ενίσχυση αυτή δεν γίνεται για λόγους ανθρωπιστικούς, αλλά γιατί συμφέρει την πρώτη να λειτουργεί το υπάρχον κοινωνικό σύστημα και να επανατροφοδοτείται ο οικονομικό κύκλος όλης της χώρας. Μια μέθοδος με την οποία μπορεί να πραγματοποιηθεί κάτι τέτοιο είναι η κρατική επιχορήγηση.

Αναφορικά με την δεύτερη περίπτωση παρατηρείται το φαινόμενο εύπορες μονάδες αυτοδιοίκησης να προσφέρουν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες και αγαθά με πολύ μικρές φορολογικές επιβαρύνσεις και ασθενείς αντίστοιχες μονάδες να προσφέρουν υπηρεσίες στο ελάχιστο ικανοποιητικό επίπεδο

επιβαρύνοντας τους πολίτες τους με πολύ υψηλούς φόρους. Επειδή όμως δεν είναι δίκαιο ούτε και αυτές οι οριζόντιες δημοσιονομικές ανισότητες να υπάρχουν, χρησιμοποιούνται οι επιχορηγήσεις με στόχο να ενισχύονται πιο πολύ οι Τοπικοί Οργανισμοί με χαμηλή φορολογική δυνατότητα και υψηλή φορολογική προσπάθεια βάσει των υπηρεσιών που πρέπει να προσφέρουν.

7.3.2 Διάχυση Κόστους ή Οφέλους

Το φαινόμενο αυτό παρατηρείται όταν ένα μέρος του Κόστους ή του Οφέλους που δημιουργείται από την παροχή κάποιου δημόσιου αγαθού στην περιοχή Α, το επιβαρύνονται ή το απολαμβάνουν και κάτοικοι των περιοχών Β και Γ.

Κατά συνέπεια υπάρχουν αγαθά που εξαιτίας του στοιχείου της διάχυσης που τα χαρακτηρίζει, επιβάλλουν τη χρήση των επιχορηγήσεων από την Κεντρική Διοίκηση στους Τοπικούς Οργανισμούς ώστε να «αποζημιώνονται» κατά μία έννοια για τις εξωτερικές οικονομίες που δημιουργούνται.

7.3.3 Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχόμενων Υπηρεσιών

Δεν θα έπρεπε να υποτιμηθεί η σημασία που έχει άλλος ένας λόγος ύπαρξης των κρατικών επιχορηγήσεων. Πρόκειται για την εξασφάλιση σε επίπεδο κράτους ενός ελαχίστου επιπέδου παρεχομένων υπηρεσιών.

Για παράδειγμα θα ήταν αδιανόητο για ένα σύγχρονο κράτος να μην παρέχονται σε όλη την επικράτεια του,

προαποφασισμένου επιπέδου υπηρεσίες εκπαίδευσης. Ακόμα λοιπόν και όταν μια ή περισσότερες βαθμίδες εκπαίδευσης αποτελούν αρμοδιότητα της Αυτοδιοίκησης, το επίπεδο των υπηρεσιών που προσφέρουν αφορά το κράτος στο σύνολό του και αυτό προστατεύεται με τη μορφή των επιχορηγήσεων που προσδίδουν την οικονομική ομοιομορφία που απαιτείται.

7.3.4 Οικονομίες κλίμακας φορολογικού συστήματος

Οι σημαντικότερες και αποδοτικότερες πηγές εσόδων κρίνεται προτιμότερο να διαχειρίζονται από την Κεντρική Διοίκηση. Ένας απ' τους σημαντικότερους λόγους είναι ότι ο κόστος διαχείρισης ως ποσοστό των εσόδων, μειώνεται καθώς αυξάνουν τα έσοδα². Αυτές οι οικονομίες κλίμακας λοιπόν, που αναπτύσσονται κατά τη διαχείριση των φόρων³, καθιστούν πολλές φορές πιο συμφέρουσα την συγκέντρωση των φόρων από την Κεντρική Διοίκηση και την κατανομή τους μετά στις τοπικές κοινωνίες με την μορφή επιχορηγήσεων.

Βέβαια αν οι λόγοι της συγκέντρωσης των φορολογικών εσόδων ήταν μόνο οικονομικής αποτελεσματικότητας, τότε θα μπορούσε να γίνεται η είσπραξη συγκεντρωτικά και η απόδοσή τους στους Ο.Τ.Α. να γινόταν βάσει της περιοχής προέλευσης. Κάτι τέτοιο όμως θα αύξανε τις δημοσιονομικές ανισότητες

² Βλ. και μελέτη του Ν. Τάσου «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 1997, ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ σελ. 11

³ Βλέπε επίσης και διαχειριστικές λειτουργίες που δημιουργούν προβλήματα όπως η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή και άλλα

7.4 Κριτήρια ταξινόμησης των επιχορηγήσεων

Μελετώντας τις επιχορηγήσεις ανακαλύπτουμε πως υπάρχει μεγάλη ποικιλία ως προς τις προϋποθέσεις χορήγησής τους, τη μορφή, τις επιπτώσεις που έχουν και άλλα. Σε μια προσπάθεια λοιπόν ταξινόμησης όλων αυτών των διαφορετικών στοιχείων με τον κοινό παρανομαστή λαμβάνονται υπ' όψιν τα εξής κριτήρια:

- 1^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τη βαθμίδα διοίκησης που τις χορηγεί :
 - ⇒ Επιχορηγήσεις από ανώτερο σε κατώτερο βαθμό διοίκησης
 - ⇒ Επιχορηγήσεις από κατώτερο σε ανώτερο βαθμό διοίκησης
 - ⇒ Επιχορηγήσεις μεταξύ ισόβαθμων μονάδων διοίκησης

- 2^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον βαθμό εξειδίκευσής τους:
 - ⇒ Γενικές επιχορηγήσεις
 - ⇒ Συγκεκριμένων σκοπών επιχορηγήσεις

- 3^ο) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον τρόπο που κατανέμονται στην Αυτοδιοίκηση:
 - ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται με μαθηματικό τύπο
 - ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται με κάποιους περιορισμούς
 - ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται με μαθηματικό τύπο και μετά γίνονται από την Κεντρική Διοίκηση και διαχειριστικοί έλεγχοι
 - ⇒ Επιχορηγήσεις που κατανέμονται μετά από αίτηση των Αυτοδιοικήσεων

- 4°) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής της κεντρικής διοίκησης:
- ⇒ Επιχορηγήσεις που καλύπτουν όλο το κόστος παροχής
 - ⇒ Επιχορηγήσεις που καλύπτουν ένα ποσοστό του κόστους παροχής
- 5°) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με το βαθμό παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης:
- ⇒ Επιχορηγήσεις που επιβλέπονται κατά τη διαχείρισή τους
 - ⇒ Επιχορηγήσεις που δεν επιβλέπονται κατά τη διαχείρισή τους
- 6°) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται:
- ⇒ Ποσοστιαίες επιχορηγήσεις (percentage grants)
 - ⇒ Επιχορηγήσεις κατά μονάδα (unit grants):
- 7°) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τον υποχρεωτικό χαρακτήρα τους:
- ⇒ Υποχρεωτικές επιχορηγήσεις (δια νόμου)
 - ⇒ Προαιρετικές επιχορηγήσεις
- 8°) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με τη σχέση τους με τα φορολογικά έσοδα που αντιπροσωπεύουν:
- ⇒ Ανοικτές (αυτές που καθορίζονται ως σταθερό ποσοστό των φορολογικών εσόδων των Αυτοδιοικήσεων, ανεξάρτητα από το ύψος των φορολογικών εσόδων)
 - ⇒ Κλειστές (αυτές που καθορίζονται ως σταθερό ποσοστό των φορολογικών εσόδων των Ο.Α., αλλά με ανώτατο πλαφόν ποσοστού, πέρα απ' το οποίο δεν μπορούν να αυξηθούν)

9°) Διάκριση των επιχορηγήσεων ανάλογα με την κανονικότητα με την οποία χορηγούνται:

- ⇒ Τακτικές (αυτές που χορηγούνται σε ετήσια βάση)
- ⇒ Έκτακτες (αυτές που χορηγούνται αν κριθεί σκόπιμο - όχι σε υποχρεωτική βάση)

7.5 Η βασική κατηγοριοποίηση των επιχορηγήσεων

Η βασική κατηγοριοποίηση των επιχορηγήσεων η οποία κατά βάση χρησιμοποιείται στις προηγμένες χώρες είναι η εξής:

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ:

1) ΓΕΝΙΚΕΣ:

A) ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΑ ΑΠΟ ΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α,

B) ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΜΕ ΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

(ΑΝΟΙΚΤΕΣ – ΚΛΕΙΣΤΕΣ)

2) ΕΙΔΙΚΕΣ:

A) ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΑ ΑΠΟ ΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α,

B) ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΜΕ ΤΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

(ΑΝΟΙΚΤΕΣ – ΚΛΕΙΣΤΕΣ)

Παρατηρούμε στο παραπάνω διάγραμμα⁴, πως η κύρια διάκριση είναι μεταξύ γενικών και ειδικών επιχορηγήσεων, με κριτήριο τη δυνατότητα των Τοπικών Οργανισμών να τις δαπανήσουν με δική τους κρίση. Οπότε οι γενικές επιχορηγήσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν από την Αυτοδιοίκηση το ίδιο ανενόχλητα όπως τα ίδια τους τα έσοδα. Πολύ σημαντικό επιχείρημα ενάντια σ' αυτούς που κατακρίνουν τις κρατικές επιχορηγήσεις ως εμπόδιο στην ανεξαρτησία της Αυτοδιοίκησης. Επίσης με τις γενικές επιχορηγήσεις δίνεται η δυνατότητα στην Αυτοδιοίκηση να αναπτύξει και το στοιχείο της υπευθυνότητας αφού ο χαρακτήρας του εσόδου δεν δεσμεύει ως προς το είδος της χρησιμοποίησής του.

Στο αντίβαρο των γενικών επιχορηγήσεων και όλων των θετικών και αρνητικών συνεπειών τους βρίσκονται οι ειδικές. Αυτές δίνονται με συγκεκριμένο προσανατολισμό και στην ουσία έρχονται να ενθαρρύνουν δαπάνες της Αυτοδιοίκησης σε κάποιες επιλεγμένες δραστηριότητες.

Κάτω από τις δύο αυτές πρωταρχικές μορφές υποδιαίρεσης των επιχορηγήσεων συναντά κανείς τις ίδιες ακριβώς κατηγορίες. Όπως διαγραμματικά φαίνεται και παραπάνω, οι επιχορηγήσεις σε δεύτερο επίπεδο διακρίνονται σε αυτές των οποίων το ύψος δεν εξαρτάται από τη φορολογική προσπάθεια των Τοπικών Οργανισμών και σε εκείνες που εξαρτάται. Στην τελευταία αυτή περίπτωση πιθανή αύξηση της δυνατότητας ενός Τοπικού Οργανισμού να εισπράττει φόρους σημαίνει και ταυτόχρονη αύξηση της κρατικής επιχορήγησης. Συνήθως όμως στην πράξη

⁴ Την βασική ιδέα για την κατάστρωση του οποίου την πήραμε από το βιβλίο του Ν.Τάτσου, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988, σελ.78 και το χρησιμοποιούμε περισσότερο για να το αντιπαραβάλλουμε με το αντίστοιχο που ισχύει ουσιαστικά στη χώρα μας.

δε λαμβάνεται υπ' όψιν μόνο αυτός ο παράγοντας αλλά και άλλοι, αντικειμενικοί κυρίως, όπως ο πληθυσμός.

Τέλος άλλη μια διάκριση των επιχορηγήσεων που κατανέμονται σε σχέση με τη φορολογική προσπάθεια γίνεται ανάλογα με το αν το ποσοστό του εσόδου που θα δοθεί είναι χωρίς περιορισμούς⁵ ή όχι. Πρόκειται για τις «ανοικτές», που καθορίζονται απλά ως ένα ποσοστό των φορολογικών εσόδων⁶ και τις «κλειστές» όπου υπάρχει μεν ένα ποσοστό αλλά συγχρόνως υπάρχει και ανώτατο όριο πέρα απ' το οποίο δεν μπορούν να αυξηθούν⁷.

Όπως παρατηρούμε, τη μεγαλύτερη σημασία της ανάλυσης των επιχορηγήσεων, που επιχειρείται σ' αυτό το κεφάλαιο, την έχουν οι συσχετίσεις που μπορούν να γίνουν μεταξύ είδους επιχορήγησης και της ανταπόκρισής της - θετικής ή αρνητικής - πάνω στην Αυτοδιοίκηση. Μια Αυτοδιοίκηση όπως επιθυμούμε να τη δούμε στο μέλλον - ισχυρή, ανεξάρτητη και αποτελεσματική σε όλους τους βαθμούς της.

7.6 Κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων στην Ελλάδα

Στη χώρα μας μετά το τέλος του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου - όπως αναφέραμε και στο Κεφάλαιο 2 αυτής της εργασίας - ξεκίνησε μια συστηματική προσπάθεια υφαρπαγής των ίδιων πόρων της Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα να μπουκν δυναμικά στη ζωή των Ο.Τ.Α. οι επιχορηγήσεις. Το οικονομικό

⁵ Χωρίς ανώτατους φραγμούς, ανεξάρτητα απ' το μέγεθος των εσόδων

⁶ Βλ. για παράδειγμα τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους της Ν.Α. σύμφωνα με τον νόμο 2672/98

⁷ αν για παράδειγμα επιχορηγούνταν η Ν.Α. με το 5% ενός Φόρου με την δέσμευση όμως σαν ποσό τελικά η επιχορήγηση αυτή να μην ξεπεράσει π.χ. τα 40 εκατ. Δρχ.

αυτό αντάλλαγμα - αν μπορεί να θεωρηθεί ως τέτοιο λόγω της μικρότερης ανταλλακτικής του αξίας - έφερε σαν αποτέλεσμα την οικονομική εξάρτηση της Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση και τον οικονομικό και κοινωνικό μαρασμό της. Ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονταν οι επιχορηγήσεις πολύ συχνά δεν εξέφραζε αναδιανεμητικές προσπάθειες, αλλά κομματικές και προεκλογικές σκοπιμότητες. Με αποτέλεσμα οι κρατικές επιχορηγήσεις στην Ελλάδα να μη μπορούν να ασκήσουν δύο απ' τους βασικότερους λόγους ύπαρξής τους τον εξισορροπητικό και τον αναδιανεμητικό.

Μέσα από την κατηγοριοποίηση των κρατικών επιχορηγήσεων - όπως αυτή διαμορφώθηκε στη χώρα μας από την εποχή που υπήρχε ένας μόνο βαθμός αυτοδιοίκησης- διαφαίνονται οι διαφορετικές προσεγγίσεις και επιλογές που πάρθηκαν στο θέμα του τρόπου κατανομής. Σε μια προσπάθεια μας να δούμε με μια πιο απεικονική μορφή τις κατηγορίες των κρατικών επιχορηγήσεων όπως αυτές θεωρούμε ότι επικράτησαν, στη χώρα μας μέχρι το 1989, δημιουργήσαμε ένα διάγραμμα, το οποίο φαίνεται πως διαφέρει αρκετά από το θεωρητικό μοντέλο που επικρατεί (βλ. Διάγραμμα 7.1)

Όπως βλέπουμε λοιπόν και από το Διάγραμμα 7.2 που παραθέτουμε παρακάτω - με σκοπό να δούμε το κλίμα μέσα στο οποίο δημιουργήθηκαν τα σημερινά δεδομένα - οι επιχορηγήσεις χωρίστηκαν σε δύο μεγάλες κατηγορίες τις τακτικές και τις έκτακτες. Από τις τακτικές τον πιο σημαντικό ρόλο έχει η Γενική Τακτική Επιχορήγηση που έδινε το Υπουργείο Εσωτερικών μία φορά το χρόνο⁸.

⁸ με αποκλειστικό σχεδόν κριτήριο τον πληθυσμό γεγονός που ανατρέπει τους αναδιανεμητικούς στόχους

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.2**ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ ΣΤΗ ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΧΡΙ ΤΟ
1989****ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ****1. ΤΑΚΤΙΚΕΣ**

ΓΕΝΙΚΗ (ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΤΟΥ ΥΠ. ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ)
ΕΙΔΙΚΕΣ ΜΙΚΡΟΤΕΡΗΣ ΣΗΜΑΣΙΑΣ (ΓΙΑ ΔΙΑΦΟΡΕΣ
ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ)

2. ΕΚΤΑΚΤΕΣ

Ο.Α.Ε.Δ. (ΓΙΑ ΣΤΗΡΙΞΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΣ
ΑΝΕΡΓΙΑΣ)
ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ (ΚΥΡΙΩΣ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ
ΕΡΓΑ)
ΑΛΛΕΣ ΕΚΤΑΚΤΕΣ (ΣΤΗΝ ΟΥΣΙΑ ΤΟ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΟ
ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΩΝ ΕΚΤΑΚΤΩΝ

Στην δεύτερη κατηγορία όπου βρίσκονται οι έμμεσες διαμορφώθηκαν τρεις⁹ υποδιαίρέσεις. Οι επιχορηγήσεις για στήριξη προγραμμάτων ανεργίας (Ο.Α.Ε.Δ.), οι επιχορηγήσεις των πρώην Νομαρχιακών Ταμείων που αφορούν κυρίως δημόσια έργα και τέλος οι διάφορες έκτακτες επιχορηγήσεις. Το παράδοξο είναι ότι το σημαντικότερο ποσοστό αυτών των ειδών εκτάκτων επιχορηγήσεων το κατέχουν οι «διάφορες». Παρόλη την «περιφρονητική» θα έλεγε κανείς ονομασία, οι εξειδικευμένες επιχορηγήσεις που τις αποτελούν έχουν το μεγαλύτερο οικονομικό βάρος όλων των εκτάκτων επιχορηγήσεων, ενώ στη δεύτερη θέση βρίσκονται οι επιχορηγήσεις για κατασκευή δημοσίων έργων (κυρίως έργα υποδομής).¹⁰

Τέλος μια γενική διαπίστωση που μπορεί να γίνει ως προς τα είδη των επιχορηγήσεων στη χώρα μας είναι ότι, οι πιο δημοφιλείς ήταν οι ειδικές (συγκεκριμένου έργου) επιχορηγήσεις, ακολουθούσαν οι τομεακές και στο τέλος βρίσκονταν οι γενικές, γεγονός που δείχνει τις τάσεις του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Ελάχιστη έως ανύπαρκτη η ανεξαρτησία της Αυτοδιοίκησης, της υπαρπάζονται πόροι και σε αντάλλαγμα της δύνονται επιχορηγήσεις προκαθορισμένου έργου και προσυμφωνημένες μετά από πολλά «παζάρια» με την κεντρική διοίκηση.

Ένα τέτοιο σύστημα επιχορηγήσεων δεν μπορούσε να δώσει πνοή στους υπάρχοντες τότε οργανισμούς αυτοδιοίκησης. Όταν είναι τόσο ρευστά και εξαρτώμενα απ' τις διαθέσεις τις κυβέρνησης, τα έσοδα των Ο.Τ.Α. οι τελευταίοι δεν μπορούν ούτε

⁹ Υπήρχε και μια τέταρτη που αφορούσε επιχορηγήσεις από τα κρατικά λαχεία και η οποία καταργήθηκε μέσα στη δεκαετία του '80.

¹⁰ Βλ. και Ν.Τάτσου, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1988, σελ. 38-46

να επιτελέσουν προγραμματισμό, ούτε να αναλάβουν πρωτοβουλίες και αναπτυξιακή δράση.

Με τον νόμο 1828/89 άλλαξε σε γενικές γραμμές το μοντέλο αυτό για πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και από τα έσοδα της πλέον, αυτά που είναι σε σχέση με την κεντρική διοίκηση είναι κυρίως οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι και οι Έκτακτες Επιχορηγήσεις.

Έτσι και μετά την ίδρυση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης υπήρχε μια προσέγγιση που πλησιάζει προς αυτή την κατεύθυνση. Το 1998 ψηφίζεται ο νόμος 2672 που έχει τίτλο Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις. Σύμφωνα με αυτόν τα έσοδα της Ν.Α. χωρίζονται σε τακτικά και έκτακτα. Από τα τακτικά αυτά που είναι σε σχέση με την κεντρική διοίκηση είναι:

1. οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
2. η ειδική ετήσια επιχορήγηση από τον Τακτικό Προϋπολογισμό &
3. οι πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων ενώ από τα έκτακτα:
 1. επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα
 2. χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών¹¹

7.7 Μέθοδοι κατανομής των επιχορηγήσεων

Έστω λοιπόν ότι βάσει όσων αναφέραμε παραπάνω κρίνεται σκόπιμο να δοθούν επιχορηγήσεις προς τη Νομαρχιακή

¹¹ σε σχέση όχι με την κρατική κεντρική διοίκηση, αλλά ένα επίπεδο παραπάνω, με την αντίστοιχη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αυτοδιοίκηση. Με ποιο τρόπο όμως θα κατανεμηθούν αυτές; Ο τρόπος αυτός είναι ένα ακόμα κριτήριο του βαθμού ανεξαρτησίας που έχουν οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική και τη δημοσιονομική θεωρία οι επιχορηγήσεις πρέπει να κατανέμονται λαμβάνοντας υπ' όψιν τρεις παράγοντες :

1. τις ανάγκες της Ν.Α.
2. τις δημοσιονομικές δυνατότητες της Ν.Α.
3. την φορολογική προσπάθεια της Ν.Α.

Σε γενικές γραμμές το μέγεθος μιας επιχορήγησης πρέπει να είναι ανάλογο των αναγκών του λήπτη και αντιστρόφως ανάλογο της ικανότητας του να καλύπτει τις ανάγκες του με ίδια έσοδα. Υπάρχει όμως και ένα άλλο στοιχείο που πρέπει να συνυπολογίζεται και αφορά το κατά πόσο εκμεταλλεύεται ο επιχορηγούμενος τις δυνατότητες του για άντληση των ίδιων πόρων.

Το μεγαλύτερο λοιπόν πρόβλημα που έχει να αντιμετωπίσει μια σύγχρονη κοινωνία στην προσπάθειά της να καταλείψει ορθολογικά και σύμφωνα με τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης τις επιχορηγήσεις, είναι η κατασκευή ενός μαθηματικού τύπου βάσει του οποίου θα κατανέμονται. Ένας τέτοιος τύπος διαμορφώνεται ειδικά στα μέτρα και σταθμά κάθε χώρας, γεγονός που εμποδίζει την εύκολη λύση της μεταφύτευσης. Επίσης εκφράζει τις επιλογές και τις πεποιθήσεις αυτών που τον δημιούργησαν¹². Οπότε είναι θέμα καθαρά πολιτικής ευθύνης η επιλογή του, βάσει του ποια εκλαμβάνονται ως πλεονεκτήματα και ποια ως μειονεκτήματα σ' αυτόν.

¹² επίσης του γενικότερου κλίματος της εποχής και κοινωνικοπολιτικού περιβάλλοντος τους

Σύμφωνα με τα παραπάνω λοιπόν, και επισημαίνοντας για άλλη μια φορά τον πολύ εξειδικευμένο χαρακτήρα ενός τέτοιου τύπου, αντιλαμβανόμαστε ότι μας ενδιαφέρει περισσότερο να αναλύσουμε τις τρεις κύριες έννοιες βάσει των οποίων διαμορφώνεται ο μαθηματικός αυτός τύπος και κατανέμονται τελικά οι επιχορηγήσεις.

Η πρώτη αντανakλά την έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης και ρυθμίζει την κατανομή των επιχορηγήσεων εκεί όπου χρειάζονται, έτσι ώστε να μπορούν όλοι με όμοιες φορολογικές επιβαρύνσεις να απολαμβάνουν ίδιου επιπέδου και ποσότητας υπηρεσίες.

Το δύσκολο σ' αυτήν την περίπτωση είναι το να συνυπολογιστούν όλοι εκείνοι οι παράγοντες που μπορούν να εκφράσουν τις πραγματικές ανάγκες μιας τοπικής κοινωνίας.

Η δεύτερη έγκειται στις δυνατότητες που έχει μια περιοχή να αντλεί ίδιους πόρους. Στην πράξη αυτό μεταφράζεται στο μέγεθος των ποσών που μπορούν να εισπραχθούν με την επιβολή φόρων.

Από μαθηματικής απόψεως είναι πολύ δύσκολο να φτιαχθεί ένα μοντέλο που να βρίσκει με ασφάλεια το ζητούμενο. Γίνονται πολλές παραδοχές και τελικά η μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας αγγίζει απλά την προσέγγιση.

Πόσο χρήσιμη θα ήταν όμως μια επιχορήγηση που θα στήριζε πάλι τους οικονομικά ισχυρότερους Οργανισμούς Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης;

Το κυριότερο επιχείρημα - η αναδιανομή του εισοδήματος - όσων υποστηρίζουν την πολιτική των επιχορηγήσεων θα καταρριπτόταν αμέσως. Ποιος ο λόγος λοιπόν της ύπαρξης των επιχορηγήσεων αν δεν έχουν αναδιανεμητικό χαρακτήρα;

Η Τρίτη προχωρεί την προηγούμενη σκέψη λίγο παραπέρα. Σημασία λοιπόν για την κατανομή των επιχορηγήσεων δεν έχει μόνο η μέτρηση των φορολογικών δυνατοτήτων, αλλά και ο βαθμός που εκμεταλλεύονται αυτές τους τις δυνατότητες οι Οργανισμοί Αυτοδιοίκησης. Ερευνάται δηλαδή ακόμα και ανάμεσα σε δύο μονάδες με ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες αν εκμεταλλεύονται και κατά πόσο αυτές τις δυνατότητες που τους δίνει ο νόμος. Η μέθοδος της φορολογικής προσπάθειας εμπεριέχει το κριτήριο της πρωτοβουλίας και της παρακίνησης μιας τοπικής κοινωνίας στο να συνεισφέρει στην συλλογή εσόδων, θα πρέπει όμως να συνεκτιμώνται και άλλα κριτήρια για να μπορεί να αποτελεί θετικό στοιχείο στον υπολογισμό της κατανομής των επιχορηγήσεων.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ :**ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ****ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8:****ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ****8.1 Γενικά**

Όπως γνωρίζουμε για να μπορέσει να λειτουργήσει ένας θεσμός πρέπει να έχει πόρους. Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο¹ τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι :

Πρώτον τα τακτικά που προέρχονται από :

- 1 φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- 2 εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας
- 3 ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του τακτικού προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στην Ν.Α.
- 4 κεντρικούς αυτοτελείς πόρους
- 5 πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων
- 6 τέλη δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα

¹ Ιδρυτικός Ν.2218/94, άρθρο 22 και Ν.2672/98, άρθρο 1

Δεύτερον τα έκτακτα που προέρχονται από:

- 1 έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό
- 2 δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες
- 3 επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα
- 4 εκποίηση περιουσιακών στοιχείων
- 5 χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών
- 6 κάθε άλλη πηγή

Όπως βλέπουμε ο νομοθέτης ήθελε να δώσει μια τεράστια γκάμα από πόρους που μπορεί να έχει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Τελικά όμως, ποια είναι εκείνα που σηματοδοτούν την πορεία της;

Μέχρι σήμερα οι επιχορηγήσεις είναι εκείνες που φέρουν το κύριο βάρος της χρηματοδότησης της Αυτοδιοίκησης στο σύνολό της, και μάλιστα ως επί τω πλείστον, οι επιχορηγήσεις επί συγκεκριμένων και εγκεκριμένων αναγκών και όχι η γενικού χαρακτήρα. Αποτέλεσε όμως πολυετές αίτημα όλων όσων ασχολούνταν με την Αυτοδιοίκηση επιστημόνων και αιρετών, να δοθεί αυτή η πνοή ανεξαρτησίας που της έλλειπε για να αποτελεί κατ' ουσίαν και όχι μόνο στα χαρτιά Αυτοδιοίκηση. Εξάλλου αποτελούσε και πραγματοποίηση της Συνταγματικής επιταγής περί διοικητικής αυτοτέλειάς της.

8.2 Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους

Τα έσοδα αυτά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θεσπίστηκαν σχετικά πρόσφατα με το νόμο 2672 της 24^{ης} Δεκεμβρίου 1998 που έχει τον τίτλο Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις. Ο νόμος αυτός το σημαντικότερο θεσμοθέτημα που έχει ψηφισθεί μετά τη δημιουργία του θεσμού μέχρι σήμερα και αφορά την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα τα Οικονομικά της.

Το πρώτο του άρθρο δεν είναι τίποτα άλλο από μια υπενθύμιση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπως αυτά παρουσιάζονται και στο άρθρο 22 παρ.1 του Νόμου 2218/94³.

Με το δεύτερο άρθρο του, προσδιορίζονται πλέον τα Έσοδα από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (γνωστά και ως Κ.Α.Π). Πρόκειται για ένα άρθρο ιστορικής σημασίας για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Τα μηνύματα είναι κατ' αρχήν θετικά και σαν ξεκίνημα φέρνουν ελπίδες για άνοιγμα νέων οριζώντων. Όμως δεν θα πρέπει κανείς να επαναπαυθεί, χρειάζεται πολύ δουλειά ακόμη για να στηριχθεί γερά στα πόδια της η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - αλλά και η Αυτοδιοίκηση ευρύτερα - και να ευοδώσει καρπούς οικονομικής ανεξαρτησία της.

Όσο αφορά τους νέους και ελπιδοφόρους αυτούς πόρους λοιπόν, υπολογίζονται ως ποσοστό συμμετοχής της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού από κάποιους φόρους και τέλη που παρουσιάζονται παρακάτω και θα

² βλ. και άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος

³ τα οποία και παραθέτουμε στην 7.1.1 παράγραφο

αποδίδονται ετησίως στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Αν κάποιος από αυτούς τους πόρους μειωθούν ή καταργηθούν θα καθορίζεται παράλληλα και ο τρόπος αναπλήρωσής τους (είτε με άλλες πηγές εσόδων, είτε με αύξηση των ποσοστών των υπολοίπων).

Πρόκειται λοιπόν για τους εξής πόρους:

1^ο) Ποσοστό 15% από τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων .

2^ο) Ποσοστό 10% από τον φόρο μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων.

3^ο) Ποσοστό 4,5% από το τέλος ταξινόμησης, φορτηγών και λεωφορείων ιδιωτικής και δημόσιας χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα.

4^ο) Ποσοστό 2% από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) και

5^ο) Το 100% των Τέλους διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων.

Τα σημαντικά αυτά έσοδα θα διατίθενται για την κάλυψη αναγκών με προτεραιότητα:

1^ο) στα υγειονομικά και προνοιακά επιδόματα.

2^ο) στις δαπάνες επενδύσεων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από Εθνικούς Πόρους και

3^ο) ακολουθούν οι πάσης φύσεως λειτουργικές δαπάνες.

Μια εικόνα των Κ.Α.Π. σύμφωνα με τα στοιχεία του 1999 παίρνουμε και από τον πίνακα 8.1 που ακολουθεί.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8.1

Διαμόρφωση των κονδυλίων της Γενικής Γραμματείας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
μετά την είσοδο των Κ.Α.Π. και στο β' βαθμό αυτοδιοίκησης

ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

κωδ.	Ονομασία	προϋπολο- γισμός 1999	1998 διαμόρφωση 30.9.98
	Υπουργείο Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης & Αποκέντρωσης	490.636.000	338.104.171.000
	<i>απόσπασμα</i>		
	120. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	441.426.000	292.801.430
	<i>απόσπασμα</i>		
3200	Αποδόσεις εσόδων που εισπράχθηκαν για τρίτους	419.656.000	271.000.000
3210	Αποδόσεις εσόδων στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού	329.656.000	271.000.000
3220	Αποδόσεις εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	90.000.000	
3221	Απόδοση 15% επί των τελών κυκλοφορίας	14.000.000	
3222	Απόδοση 10% επί του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων & αγροκτημάτων	9.000.000	
3223	Απόδοση 10% πρόσθετου εφάπαξ τέλους στα επιβατικά, φορτηγά και λεωφορεία Ι.Χ. και Δ.Χ. που κυκλοφορούν για πρώτη φορά	6.000.000	
3224	Απόδοση 2% επί του Φόρου Προστιθεμένης Αξίας	50.000.000	
3225	Απόδοση 100% των τελών διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων	11.000.000	

ποσά σε χιλ. δραχ.

πηγή: Κρατικός Προϋπολογισμός 1999

Επίσης είναι πολύ σημαντικό το ότι σύμφωνα με τον 2672/98 αν τα ετήσια έσοδα από τους Κ.Α.Π. υπερβαίνουν τις αντίστοιχες παραπάνω δαπάνες, το υπόλοιπο κατατίθεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε λογαριασμό με όνομα Ειδικό Αποθεματικό Κεφάλαιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Α.Κ.Ν.Α.). Το Α.Κ.Ν.Α. μπορεί να χρησιμοποιείται κατά 50% για την χρηματοδότηση των Ν.Α. σε περιόδους υστέρησης εσόδων είτε αντιμετώπισης εκτάκτων δαπανών, και κατά το υπόλοιπο 50% για ενίσχυση εθνικά χρηματοδοτούμενων επενδύσεων. Ο μηχανισμός αυτός είναι ρυθμιστικός ως προς τη ροή χρηματοδότησης των Νομαρχιακών Προϋπολογισμών, έτσι ώστε να μην εξαρτάται μόνο από την πορεία των εσόδων τους που εξελίσσονται ετησίως με σταθερό ρυθμό⁴.

Ο τρόπος κατανομής του Α.Κ.Ν.Α. ετησίως μεταξύ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων καθορίζεται με απόφαση των Υπουργών ΕΣ.Δ.Δ. & Α.⁵ και Οικονομικών κατόπιν πρότασης της Ε.Ν.Α.Ε.⁶.

Αναφορικά με την κατανομή των ίδιων των Κ.Α.Π., σύμφωνα με το άρθρο 3 του Νόμου, με κοινή απόφαση πάλι των ως άνω υπουργών και τηρώντας την ίδια διαδικασία, καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ως τέτοια πρέπει να λαμβάνονται κυρίως υπόψη:

⁴ βλ. και Αργύρη Παπακωνσταντίνου, Εισηγήσεις στο Ν. 2672/98 για τους οικονομικούς πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, στο Νομικό Βήμα, (ένθετο στο περιοδικό «Ελληνική Νομαρχία» τεύχος 1^ο Απριλίου - Μάιος '99)

⁵ Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

⁶ Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος

- α) τα πληθυσμιακά (μέγεθος, διακυμάνσεις ανά εποχές και δημογραφική τάση)
- β) το οδικό δίκτυο (μήκος και ποιότητα)
- γ) το επίπεδο κοινωνικών εξυπηρετήσεων
- δ) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων
- ε) οι περιβαλλοντικές συνθήκες
- στ) η οικονομική μειονεκτικότητα και δείκτες απασχόλησης

Επειδή ο νόμος ορίζει ότι τα παραπάνω κριτήρια θα ισχύσουν από 1.1.2000, ως μεταβατικό στάδιο λειτούργησε το 1999 ένα μικτό σύστημα υπολογισμού των επί μέρους Νομαρχιακών αναγκών σύμφωνα κυρίως με τα δεδομένα του προηγούμενου έτους.

Με τη διυπουργική απόφαση της 10ης Μαρτίου 1999 - την οποία παραθέτουμε στο παράρτημα - κατανεμήθηκαν τελικά το 1999 οι Κ.Α.Π. Πρόκειται για το ποσό των 90.000.000.000 δραχμών και τον καθορισμό του τρόπου κατανομής του⁷.

Μια πιο εκτενή παρουσίαση των παραπάνω γίνεται με τον πίνακα 7.1 που παραθέσαμε παραπάνω, τα πρωτογενή στοιχεία του οποίου προέρχονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 1999 και συγκεκριμένα, το κομμάτι εκείνο που αφορά το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Πιο λεπτομερειακά από τον πίνακα αυτόν μπορούμε να παρατηρήσουμε, ότι τα 90 αυτά δις δραχ. αποτελούν μέρος των αποδόσεων που εισπράχθηκαν για τρίτους. Η άλλη περίπτωση είναι οι αποδόσεις εσόδων προς τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

Τη μεγαλύτερη δυναμική των ποσών που αποτελούν τα 90 δις, φαίνεται να την έχει ο κωδικός 3224 (απόδοση 2% επί του Φόρου

⁷ βλ. παράρτημα κεφαλαίου 3

Προστιθέμενης Αξίας). Μάλιστα πρόκειται για ποσοστό 55,6% επί του συνολικού ποσού των 90 δις.

Τη μικρότερη συμμετοχή την έχει ο κωδικός 3223 (απόδοση 10% πρόσθετου εφάπαξ τέλους στα επιβατικά, φορτηγά και λεωφορεία Ι.Χ. & Δ.Χ. που κυκλοφορούν για πρώτη φορά), η οποία είναι της τάξεως του 6,7%. Και τέλος τα υπόλοιπα τρία ποσοστά κυμαίνονται από 10-15%.

Οι παραπάνω εκτιμήσεις επιβεβαιώνουν για άλλη μια φορά το πόσο σημαντική είναι η σωστή επιλογή των φόρων εκείνων που ποσοστό τους ή και ολόκληροι προορίζονται για απόδοση στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Σ' αυτά τα σημεία πιστεύουμε πως πρέπει να σταθούν οι άνθρωποι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και όχι απλώς στην αντιπαράθεση του ποσού ως ποσό. Το έναυσμα γι' αυτό το σχόλιο μας το δίνει η αναμασόμενη φράση των εκπροσώπων της Ν.Α.⁸ «γιατί μας δόθηκαν 90 αντί 113,5 δις που είχαν συμφωνηθεί αρχικά μεταξύ Ε.Ν.Α.Ε. και Υπουργείων Οικονομικών και Εσ.Δ.Δ.&Α⁹ ;».

Η απάντηση που νομίζουμε πως πρέπει να δοθεί σ' αυτό το ερώτημα είναι ότι :

Πρώτον, τα 90 αυτά δις αποτελούν ένα ποσό που προβλέπεται από το Υπουργείο Οικονομικών τελικά να ξεπεραστεί με την ολοκλήρωση των εισπράξεων. Αν γίνει κάτι τέτοιο θα δοθεί συμπληρωματικό ποσό¹⁰ προς τις Ν.Α. τέτοιο ώστε να τηρούνται πιστά αποδιδόμενα ποσοστά των Κ.Α.Π.

Και δεύτερον, είναι προτιμότερο να μην εξαντλούν την προβολή των δίκαιων αιτημάτων τους - γιατί πράγματι χρειάζονται και άλλα έσοδα οι Ν.Α. - στα ποσά των αποδόσεων, αλλά στην απόσπαση πιο

⁸ που προκύπτει μέσα από μια ματιά στον τύπο και περιοδικό της Ν.Α. «Ελληνική Νομαρχία»

⁹ Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

μακρόπννων δεσμεύσεων, όπως π.χ. ενίσχυση των ποσοστών ή των φόρων που συμμετέχουν στους Κ.Α.Π.

8.3 Έσοδα μέσω επιχορήγησης από τον κρατικό προϋπολογισμό

Στο άρθρο 4 του νόμου 2672/98, αναφέρεται το σκέλος των εσόδων μέσω επιχορήγησης από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Εκεί υπάρχει ειδική μνεία για τις δαπάνες που θα χρηματοδοτούνται κατ' αυτόν τον τρόπο και είναι κυρίως δαπάνες που αφορούν την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Για την καλύτερη κατανόηση και αυτού του σκέλους των εσόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δημιουργήθηκε ο πίνακας 8.2 που ακολουθεί¹¹ τα πρωτογενή στοιχεία του οποίου προέρχονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 1999 και του 1998 και έφτασαν σε αυτή τη μορφή μετά από επεξεργασία.

Παρατηρούμε πως στις τέσσερις πρώτες στήλες όπου υπάρχουν οι επιχορηγήσεις για δαπάνες κυρίως κρατικών αρμοδιοτήτων, (βλέπε διοίκηση, υγεία-πρόνοια και εκπαίδευση), ότι διατηρούνται τα ποσά και στον προϋπολογισμό του 1999, σύμφωνα άρθρο 4 του νόμου 2672/98. Αντιθέτως στις υπόλοιπες επιχορηγήσεις προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση όλα τα ποσά είναι μηδενικά για το 1999.

¹⁰ σύμφωνα με πληροφορίες μας από το Υπουργείο Εσ.Δ.Δ.& Α.

¹¹ για τεχνικούς λόγους παραθέτουμε σ' αυτό το σημείο τον τίτλο και την πηγή του πίνακα 7.2 :

Τέλος ο Πίνακας 8.3 που παραθέτουμε λίγο παραπάνω αμέσως μετά τον Πίνακα 8.2, δημιουργήθηκε με σκοπό να φαίνονται μόνο τα αθροίσματα των επιχορηγήσεων προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για τις παραπάνω δαπάνες. Έτσι μπορεί να γίνει πιο εύκολη σύγκριση με το 1998 ως προς το σύνολο τους. Παρατηρούμε λοιπόν μια μεγάλη μείωση των συγκεκριμένων επιχορηγήσεων για το 1999, η οποία σίγουρα δεν αντισταθμίζεται με την απόδοση των 90 δις από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

Βέβαια θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι τα 90 δις δεν είναι το τελικό ποσό¹² των ποσοστών που ορίζει ο νόμος 2672/98, και ότι η Ε.Ν.Α.Ε. έχει ήδη ζητήσει από τα υπουργεία Οικονομικών και Εσ.Δ.Δ.& Α. να αποδοθεί το ποσό όπως ο νόμος ορίζει. Όπως και να έχει πάντως νομίζουμε ότι δεν είναι δυνατό να υπερκεράσει τη μεγάλη διαφορά που έχει προκύψει.

Επίσης η Ε.Ν.Α.Ε. επισημαίνει ότι οι συμφωνίες που έγιναν με τα εν λόγω υπουργεία το 1997 δεν τηρήθηκαν και αξιώνει το επιπλέον ποσό των 19,8 δις τα οποία θα διατεθούν αποκλειστικά και μόνο για επενδύσεις.¹³

Και πάλι όμως υπάρχει ένα μεγάλο χάσμα που με δυσκολία μπορεί να εξηγηθεί.

Μια πρώτη εκτίμηση, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η μισθοδοσία των αποσπασμένων υπαλλήλων των υπουργείων και πιθανόν μερικά άλλα λειτουργικά έξοδα¹⁴ που προκύπτουν από τις κατά τόπους υπηρεσίες των υπουργείων, αναφέρονται πια

¹² λίγες ώρες πριν την κατάθεση της εργασίας αυτής πληροφορηθήκαμε από πηγή του Τμήματος Προϋπολογισμού του Υπουργείου Ε.Δ.Δ. & Α. ότι στο εν λόγω ποσό προστέθηκαν άλλα 4,5 δις ως αποτέλεσμα των εισπράξεων των φόρων ποσοστά των οποίων αποτελούν τους Κ.Α.Π.

¹³ σύμφωνα με το επίσημο περιοδικό της Ε.Ν.Α.Ε. και άρθρο της σύμβασης στο πρώτο τεύχος του (Απρίλιος-Μάιος 1999, σελ. 32)

¹⁴ βλ. και παράρτημα κεφαλαίου 3, νόμος 2672/98, άρθρο 4

στους προϋπολογισμούς των αντίστοιχων υπουργείων. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην φαίνονται πουθενά ως κονδύλια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και να μην αναμιγνύεται η τελευταία καθόλου ως διαμεσολαβητής σ' αυτές τις πληρωμές.

Μόνο τα κονδύλια για τη μισθοδοσία των νοσοκομείων για παράδειγμα είναι ικανά να μας επεξηγήσουν τη μεγάλη αυτή ψαλίδα που έχει διαμορφωθεί. Εξάλλου η προτεραιότητα των θεμάτων υγείας και πρόνοιας¹⁵, που πρέπει να δίνεται ανάμεσα σε άλλες δαπάνες των Ν.Α.¹⁶, αφορά συγκεκριμένα τα υγειονομικά και πρόνοιακά επιδόματα, και όχι μισθοδοσία¹⁷.

¹⁵ με αυτόν τον τίτλο χρησιμοποιείται συχνά στον προφορικό λόγο ή στον τύπο

¹⁶ όταν χρησιμοποιούνται χρήματα από τους Κ.Α.Π.

¹⁷ βλ. και παράρτημα κεφαλαίου 3, νόμος 2672/98, άρθρο 2, παράγραφος 2

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

9.1 Εισαγωγικά

Γενικά οι δαπάνες της Αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη αφορά τις γενικές, οι οποίες καλύπτουν έξοδα αιρετών, αμοιβές ειδικών περιπτώσεων προσωπικού, έξοδα πρόνοιας, υγείας, παιδείας και πολλές άλλες δαπάνες γενικής φύσης. Η δεύτερη αφορά τις ειδικές λειτουργικές των επιμέρους υπηρεσιών, οι οποίες όπως αναφέρει και ο τίτλος τους αφορούν επί μέρους υπηρεσίες όπως αυτή των τεχνικών έργων, της απασχόλησης κ.α. Και η τελευταία αφορά τις παντός είδους πληρωμές για: μεταβιβάσεις εισοδήματος σε τρίτους, εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης, εισφορές σε συνδέσμους και ενιαίους φορείς κ.α.¹

Όσο αφορά τις δαπάνες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην πράξη μια εικόνα τους μπορούμε να έχουμε μέσα από τους Προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και από τις επιχειρηγήσεις της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης μέσα στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επίσης μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και κάποια απολογιστικά δεδομένα, από τα οποία μπορούμε να δούμε το τι τελικά πραγματοποιήθηκε.

¹ Βλ. Γεωργακόπουλος Θ. & Πατσουράτης Β., Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Σμπιλιας «Το Οικονομικό», Αθήνα 1991 και Πατσουράτης Βασίλης, Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο συλλογικό τόμο «Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα», επιμέλεια Ν. Τάτσος, εκδόσεις Σμπιλιας «Το Οικονομικό» Αθήνα 1991

9.2 Οι πρώτες εκτιμήσεις

Ένα μεγάλο πρόβλημα που προέκυψε κατά τη μελέτη πολλών Νομαρχιακών Προϋπολογισμών, ήταν η αδυναμία σε πολλές περιπτώσεις της δυνατότητας σύγκρισής τους μια και δεν υπήρχε αυστηρή επιταγή για την ενιαία λογιστική μορφή τους. Αυτό το πρόβλημα πιστεύουμε πως μπορεί να καλυφθεί μετά την πρόσφατη θεσμοθέτηση του *Νόμου 2672/28.12.98*. Το άρθρο 7 του νόμου αυτού με θέμα: *Λογιστικό Σχέδιο Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων*, αναφέρει ότι οι διατάξεις περί Λογιστικού Σχεδίου των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Ο.Τ.Α. (άρθρο 12 του Νόμου 2526/97), θα εφαρμόζονται και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ο δε χρόνος εφαρμογής της διάταξης καθορίζεται με διυπουργική απόφαση των Υπουργών ΕΣ.Δ.Δ.&Α² και Οικονομικών. Κατ' αυτόν τον τρόπο ελπίζουμε ότι ένα σημαντικό βήμα έχει γίνει και πως ο επιστημονικός λόγος έχει αρχίσει να εισακούεται³.

Άλλο ένα σημείο που θα προάγει την χρηστική αξία των Νομαρχιακών Προϋπολογισμών είναι η επιταγή του νόμου 2672/98 (άρθρο 5, παρ.3) για έκδοση της σύνοψης του προϋπολογισμού τους σε ιδιαίτερο τεύχος που συνοδεύει τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Αναφορικά με θέματα ουσίας θα πρέπει να πούμε, πως προβληματίζουν οι μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των δαπανών όπως παρουσιάζονταν στους Νομαρχιακούς Προϋπολογισμούς σε σχέση την τελική τους εικόνα στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Σε

² Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

³ το πρόβλημα αυτό είχε εντοπιστεί και στη μελέτη «Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» Αθήνα 1997, που ανατέθηκε στον καθηγητή του Παντείου Πανεπιστημίου Ν.Τάτσο από την

ορισμένες περιπτώσεις ίσως να μπορούσαν να δικαιολογηθούν οι αποκλίσεις αυτές υπολογίζοντας τα ίδια έσοδα της αντίστοιχης Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στις περισσότερες όμως δυστυχώς περιπτώσεις, οι αποκλίσεις είναι τόσο μεγάλες που δεν θα μπορούσαν να αποδοθούν στα ίδια έσοδα όσο υψηλά και αν ήταν αυτά, ή παρατηρούνταν σε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που τα ίδια έσοδά τους είναι από πολύ χαμηλά έως ανύπαρκτα.

Επίσης ενδιαφέρον κατά τη μελέτη των δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δημιουργούν και οι αποκλίσεις των προϋπολογιστικών ποσών από τις τελικές πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν και αφορούσαν το εξεταζόμενο έτος (1996⁴). Κάτι που όπως παρατηρήσαμε συνέβαινε και στα δορυφορικά με αυτό έτη.

Για λόγους καλύτερης κατανόησης του προβλήματος αυτού παραθέτουμε τον παρακάτω πίνακα 9.1.

Ε.Ε.Τ.Α.Α (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης) μετά από αίτημα του τότε Υπουργείου Εσωτερικών.

⁴ Το έτος αυτό προέκυψε ως εξεταζόμενο γιατί κατά την πορεία της μελέτης ήταν το πιο πρόσφατο για το οποίο είχαμε προϋπολογιστικά (και από τις δύο πηγές: κράτος και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) και απολογιστικά στοιχεία. Εκτός αυτού οι πληροφορίες που θέλουμε να πάρουμε για τις δαπάνες είναι τέτοιες που μικρές διαφοροποιήσεις θα παρουσίαζαν ένα-δύο επόμενα έτη.

Όπως βλέπουμε λοιπόν στον ΠΙΝΑΚΑ 9.1 οι αποκλίσεις είναι πράγματι μεγάλες. Σαν μια γενική εικόνα πρόκειται για πάνω από τέσσερα δισεκατομμύρια ανά Ν.Α. κατά μέσο όρο. Κορυφαία απόκλιση αυτή της Ν.Α. Αθηνών που σαν «ηγετική» μορφή στο χώρο έπρεπε να δώσει και εδώ το προβάδισμα. Ακολουθούν με τη σειρά οι Ν.Α. Θεσσαλονίκης, Πειραιώς και Αχαΐας, γεγονός που κάνει απειροελάχιστες τις πιθανότητες να προκειται για τυχαία σύνοδο των 4 μεγαλύτερων και πολιτικά ισχυρότερων αστικών συγκεντρώσεων. Όπως επισημάνθηκε και παραπάνω θα μπορούσε ίσως γι' αυτές τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μέρος των αποκλίσεων να αφορά ίδια έσοδα. Το μεγάλο όμως αυτό νούμερο μάλλον μας ξενίζει.

Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις Ν.Α. με μικρές αποκλίσεις: Ανατολικής Αττικής, Κεφαλληνίας & Ιθάκης, Καστοριάς και Μαγνησίας. Μοναδική εξαίρεση με μηδενική απόκλιση, επί συνόλου 54, η Ν.Α. Πιερίας. Ενώ τέλος άλλη μια εντυπωσιακή τιμή, αυτή της Ν.Α. Καβάλας όπου η διαφορά είναι αρνητική. Δηλαδή, οι επιχορηγήσεις - όπως αυτές φαίνονται μέσα από τον κρατικό προϋπολογισμό - ήταν μεγαλύτερες απ' ότι ο ίδιος ο προϋπολογισμός της Ν.Α. Καβάλας. (;)⁵

Όσο αφορά το δεύτερο σκέλος του πίνακα, παρουσιάζονται οι αποκλίσεις των τελικών πληρωμών που αφορούσαν το 1996 σε σχέση με όσα είχε προϋπολογίσει το κράτος να δώσει ως επιχορηγήσεις στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Και αυτές οι αποκλίσεις είναι σημαντικές αν και περιορίζονται κατά γενική εικόνα σε επίπεδα γύρω στο 10%. Μέσα από αυτές μπορούμε να συμπεράνουμε ότι υποτιμούντουσαν ίσως οι ανάγκες των

Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας τις τιμές των Νομαρχιακών Προϋπολογισμών η ψαλίδα μεγαλώνει και ακόμα περισσότερο και αν αντί για τους εγκριθέντες από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ληφθούν υπόψη οι ψηφισθέντες από τα κατά τόπους Νομαρχιακά Συμβούλια, τότε θα είχαμε ακόμα μεγαλύτερες διαφορές.

Μέχρι ενός σημείου οι μεγάλες αυτές αποκλίσεις εκφράζουν τις πραγματικές ανάγκες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, και αυτό φαίνεται από τις συμπληρωματικές πιστώσεις⁵ που για τα παρελθόντα έτη δείχνουν να είναι πάγια τακτική.

Το υπόλοιπο της διαφοράς των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν και πληρώθηκαν και αυτών που είχαν σε πρωτογενή μορφή τοπικά προϋπολογιστεί μπορεί και να αποτελεί υπερεκτίμηση αυτών, μια και η μέθοδος αυτή χρηματοδότησης δεν άφηγε και πολλά περιθώρια στους τοπικούς παράγοντες για «υπευθυνότητα, σύνεση και προγραμματισμό» στη διαχείριση των οικονομικών τους.

Με τον νέο νόμο βλέπουμε πως πολλά από τα τρωτά του παρελθόντος αρχίζουν να εξαλείφονται.

Άλλη μία αφορμή που μας κάνει να πιστεύουμε κάτι τέτοιο είναι και η παράγραφος 2 του άρθρου 5 (του Ν.2672/98). Σύμφωνα με αυτή οι εξελίξεις των δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, θα πρέπει να είναι συμβατές με τις γενικότερες δημοσιονομικές εξελίξεις. Τα επιτρεπόμενα όρια θα καθορίζονται από ετήσια απόφαση των υπουργείων Οικονομικών και Ε.Δ.Δ. & Α.

⁵ Μήπως υπάρχει κάποιος δαίμων του τυπογραφείου

⁶ Αυτές κυρίως αφορούσαν δαπάνες για Υγεία και Πρόνοια καθώς και για την Παιδεία

Ενώ από αυτά τα όρια εξαιρούνται οι δαπάνες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ίδιους πόρους που προέρχονται από ανταποδοτικά τέλη⁷.

⁷ βλ. και παράρτημα Κεφαλαίου 3, νόμος 2672/98

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10:

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, και ως δεύτερη βαθμίδα οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να ασκεί εποπτεία στους πρώτους βαθμούς Αυτοδιοίκησης, και έχει ως κύριο στόχο την κοινωνική, οικονομική κι πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς της. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση τη σημερινή περίοδο αντιμετωπίζει πολλά και μείζον προβλήματα για την καλύτερη ενημέρωση και εξυπηρέτηση του πολίτη με αποτέλεσμα να βρίσκεται σε μια περίοδο κρίσης. Καθημερινά ακούμε καταγγελίες από πολίτες για διαφθορά των θεσμών της Αυτοδιοίκησης και ότι η Αυτοδιοίκηση σήμερα δεν απαντάει στα προβλήματα του απλού πολίτη λειτουργώντας χωρίς αποτέλεσμα.

Εκείνο το οποίο πιστεύουμε είναι ότι η Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να αναγεννηθεί και να λειτουργεί σαν λαϊκός θεσμός. Πιστεύουμε ότι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να ασκεί συντονιστικό ρόλο και σε συνεργασία με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τους άλλους φορείς του νομού της να αντιμετωπίζει ποιο αποτελεσματικά τους πολίτες, να οργανώνει συναντήσεις μαζί τους και με τους φορείς ώστε να συμμετέχουν και οι ίδιοι στον εντοπισμό των προβλημάτων και στις προτεινόμενες λύσεις.

Κύριος στόχος είναι η δημιουργία μιας ισχυρής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με περισσότερους πόρους και αρμοδιότητες αλλά και μια Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ανοιχτή από τη κοινωνία. Ο Δεύτερος βαθμός Αυτοδιοίκησης είναι η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία με δυο λόγια αποτελεί τον εκφραστή της Αυτοδιοίκησης του β' βαθμού Αυτοδιοίκησης και οι περιφέρειες εκφραστή των Νομαρχιών και τα Περιφερειακά Συμβούλια έκφραση των Νομαρχιακών Συμβουλίων.

Για το λόγο αυτό κύριος στόχος ήταν η ενίσχυση της Ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τους απαραίτητους πόρους και αρμοδιότητες αλλά και στις υπόλοιπες Νομαρχίες του νομού, ώστε οι λειτουργίες να μην ασκούνται από τη Περιφέρεια και τους άλλους οργανισμούς.

Τέλος σημαντικό είναι να αναφερθούμε και στην οργανωτική διάρθρωση των αντιστοιχών Νομαρχιών. Κάθε Νομαρχία είχε και τα αντίστοιχα αρμόδια όργανά της και υπηρεσίες. Αρμόδια όργανα ήταν ο Νομάρχης,

το Νομαρχιακό Συμβούλιο και οι Νομαρχιακές Επιτροπές με τις αντίστοιχες δραστηριότητες για την εξυπηρέτηση και προστασία του πολίτη αλλά και του περιβάλλοντος.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στην προσπάθειά μας να μελετήσουμε την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, ξεκινήσαμε από την έννοια και την πορεία μέσα στο χρόνο της Αυτοδιοίκησης γενικότερα. Είδαμε πόσο ξεχωριστή θέση έχει ο θεσμός για τον Ελλαδικό χώρο από αρχαιοτάτων χρόνων, μια θέση που κατοχυρώνεται από τη βάση της ελληνικής κοινωνίας και όχι τόσο από κάποιο θεσμικό πλαίσιο. Αυτό το τελευταίο στάθηκε σαν αγκάθι σε όλη την ιστορική εξέλιξη του θεσμού. Διοικητικά συστήματα που εναλλάσσονταν το ένα τ' άλλο και νόμοι που έρχονταν και έφευγαν πριν καλά-καλά δοκιμαστούν. Ίσως τελικά ο λαός αυτός να τα πηγαίνει καλύτερα με τα ήθη, τα έθιμα και τις συνήθειες παρά με τους νόμους.

Είναι βέβαια γεγονός ότι από τη δημιουργία του νεοελληνικού κράτους και έπειτα υπάρχουν τάσεις που επέβαλαν μεταφυτεύσεις συστημάτων και θεσμικών πλαισίων και όχι θεσμοθέτηση υπαρχόντων δομών. Η «ψύχωση» με την Δυτική Ευρώπη και ό,τι αυτή πρεσβεύει καλό ή κακό, αποτελεί μελανό σημείο σε όλη την νεότερη ιστορία της χώρας μας. Και ως γνωστόν οι μεταφυτεύσεις είναι πολύ εύκολο να αποβληθούν σαν ξένο σώμα, γι' αυτό

επιβάλλεται μεγαλύτερη προσοχή στις υπάρχουσες κοινωνικές ιδιαιτερότητες.

Όπως είδαμε λοιπόν προχωρώντας τη μελέτη μας, όσο αφορά το διοικητικό μας σύστημα, υιοθετήσαμε ένα αυστηρά συγκεντρωτικό νομαρχιακού τύπου κατά τα πρότυπα του Γαλλικού. Ένα σύστημα αντίθετο με τις παραδόσεις και τις συνήθειες του τόπου, το οποίο όμως εδραιώθηκε εκ των άνω και βασίλευσε (για να μην πούμε βασιλεύει) σχεδόν μέχρι τις μέρες μας. Πολλοί μελετητές¹ αποδίδουν το φαινόμενο αυτό σε μικροκομματικά οφέλη που προσφέρει ένα τέτοιο σύστημα εδραιώνοντας το κυρίαρχο κόμμα στην περιφέρεια.

Μέσα σ' ένα τέτοιο αρνητικό κλίμα για την ανάπτυξη της Αυτοδιοίκησης ο δεύτερος βαθμός χρειάστηκε έναν ολόκληρο αιώνα για να περάσει από τις σκέψεις και τα νομοσχέδια στην πράξη. Και αναρωτιόμαστε, πως είναι τελικά δυνατό, αφού εννοείται ότι ακολουθούμε τα χνάρια της Δυτικής Ευρώπης πιστά, να μην υιοθετούμε τα περισσότερα από τα καλά της. Γιατί η Δυτική Ευρώπη έχει προ πολλού προχωρήσει σε δεύτερο και σε ορισμένες περιπτώσεις και τρίτο βαθμό αυτοδιοίκησης. Ή μήπως όλες οι θετικές εξελίξεις έπρεπε - σύμφωνα με έναν αόρατο νόμο - να έρχονται στην Ελλάδα λίγο έως πολύ ετεροχρονισμένα.

¹ Βλ. και Τρύφωνα Κωστόπουλου, «Περιφερειακή Ανάπτυξη και λαϊκή συμμετοχή-Η περίπτωση των νομαρχιακών συμβουλίων στην Ελλάδα» Αθήνα 1988 και «Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος 1^{ος} Ο Θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 1996.

Φαίνεται πάντως ότι η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση αποτέλεσε τα τελευταία χρόνια την κινητήρια δύναμη για εκσυγχρονισμό στη χώρα μας.

Έτσι και στον τομέα της Αυτοδιοίκησης η πρόκληση της προσαρμογής σε μια Ευρώπη των περιφερειών και όχι των κρατών, έδωσε νέες διαστάσεις στη λανθάνουσα μορφή δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και τάσεις αναδιάρθρωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Οι πρώτες εκλογές της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που διενεργήθηκαν τον Οκτώβρη του 1994, ανέδειξαν αιρετά Νομαρχιακά Συμβούλια και Νομάρχες, γεγονός που θα μπορούσε να θεωρηθεί πόντος στο παιχνίδι του συγκεντρωτισμού με την αποκέντρωση. Από τότε όμως μέχρι σήμερα λίγα έχουν γίνει, αντάξια των προσδοκιών αυτής της μεταρρύθμισης.

Ευθύνες υπάρχουν και για την κεντρική διοίκηση, αλλά και για την νεαρή Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση γιατί σε τελική ανάλυση μέτρο επιτυχίας του νέου θεσμού θα αποτελέσει το κριτήριο του βαθμού ρήξης με το γραφειοκρατικό πρότυπο των παλαιών Νομαρχιών. Δυστυχώς η μεταβίβαση και η διάχυση εξουσίας σε αποκεντρωμένους νέους θεσμούς δεν αρκούν από μόνες τους για να γίνει αποτελεσματικότερη η λειτουργία τους². Χρειάζεται πρόγραμμα, σκληρή δουλειά και προ πάντων στο πλάι των αιρετών, άνθρωποι με εξειδικευμένες γνώσεις που να μπορούν να προσφέρουν τις υπηρεσίες της επιστήμης τους με σκοπό την αναβάθμιση του ρόλου

² Βλ. και Ψυχοπαίδη Κοσμά και Παναγιώτη Γετίμη, Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989, σελ.98-100

της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της εδραίωσης της οικονομικής και πολιτικής της ανεξαρτησίας.

Και ισχυρή τοπική εξουσία σημαίνει, ισχυρή εναλλακτική οικονομική ανάπτυξη. Ας δούμε για παράδειγμα την λεγόμενη Τρίτη Ιταλία, όπου ο αναπτυξιακός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στάθηκε κατασταλτικός. Δημιούργησε και υποστήριξε σθεναρά έναν πόλο από ευέλικτες μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες δημιούργησαν πρότυπο ανάπτυξης.³ Να λοιπόν που η Τοπική Εξουσία μπορεί διαμορφώνοντας τις κατάλληλες δομές και παίρνοντας πρωτοβουλίες να αποτελέσει κινητήρια δύναμη στην αναπτυξιακή πορεία των σύγχρονων κοινωνιών.

Αυτό που χρειάζεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας πέρα από το εφελτήριο των ειδικευμένων συνεργατών, είναι να κατάλληλα οικονομικά μέσα για να σταθεί γερά στα πόδια της και να ξεφύγει από τον φαύλο κύκλο της μικροπολιτικής.

Ο σιγουρότερος τρόπος για να επιτευχθεί αυτό είναι η συντονισμένη προσπάθεια εκμετάλλευσης όσων περισσότερων πόρων μπορεί. Με άλλα λόγια πιστεύουμε πως θα πρέπει να διατηρηθεί ο θεσμός των επιχορηγήσεων, να εκσυγχρονιστεί όμως και ως προς τον τρόπο κατανομής του, αλλά και ως προς την ίδια του τη φύση. Οι περισσότερες επιχορηγήσεις θα πρέπει να είναι ευρέου φάσματος και ικανές για μεσοπρόθεσμο τουλάχιστον προγραμματισμό.

Όσο για το θέμα της κατανομής τους, για να μπορούμε να βρισκόμαστε κοντά στο επιθυμητό αποτέλεσμα που είναι η δίκαια

³ Λυμπεράκη Αντιγόνη, Η πρόκληση της ανάπτυξης σε μικρή κλίμακα: οικονομική ευελιξία και κοινωνικές δυσκαμψίες, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1992, σελ. 157-187

διανομή τους, θα πρέπει να λαμβάνουμε υπ' όψιν πολλούς παράγοντες. Τέτοιοι κατά τη γνώμη μας θα πρέπει να είναι : δείκτες που αφορούν έκταση, πυκνότητα κατοίκησης, βαθμό αστικότητας, πληθυσμό, ποσοστά ηλικιών αιχμής, ανεργία κ.α. Επίσης οι δείκτες της φορολογικής ικανότητας, της φορολογικής προσπάθειας και φυσικά κάποιος που να σταθμίζει τις ανάγκες της κάθε περιοχής.

Όσο αφορά τη φορολογία πιστεύουμε πως υπάρχουν περιθώρια να βρεθούν πόροι αν αναζητηθούν ακόμα και σε μικρά ποσοστά ανάμεσα στους υγιείς παραγωγικούς τοπικούς συντελεστές. Για παράδειγμα σε επιχειρήσεις που απολαμβάνουν κάποια ειδικά τοπικά πλεονεκτήματα ή υπεδομές, δεν θα θεωρείτο άδικο ένα μικρό τέλος υπέρ της τοπικής εξουσίας που τη συντηρεί στα χωρικά της όρια.

Σε σχέση με την φορολογία δε, της ακίνητης περιουσίας τα περιθώρια είναι μεγάλα γιατί και μικροί είναι ακόμα οι συντελεστές και διαφεύγει μεγάλη φορολογική βάση. Για παράδειγμα στις περισσότερες οικοδομές των τελευταίων 5 ετών, γίνεται χρήση (ή κατάχρηση) ενός ειδικού αρχιτεκτονικού όρου «ημιυπαίθριος χώρος» για να χτίζονται ίσως περισσότερα μέτρα και να γλυτώνονται τα τετραγωνικά αυτών από τη φορολόγηση.

Η νυχτερινή ζωή αποτελεί έναν χώρο, όπου χαρακτηρίζεται από μεγάλη ρευστότητα και ουσιαστικά και μεταφορικά, ένας φόρος υπέρ της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μπορεί να μην ήταν κακή περίπτωση μια που η χώρα μας έχει παράδοση σε τέτοιου ειδικούς φόρους πάνω στην κατανάλωση.

Επίσης ο χώρος της διαφήμισης και γενικότερα των «media», οι οποίοι τα τελευταία χρόνια μονοπωλούν τους υψηλότερους τζίρους επιχειρήσεων, δεν θα' πρέπει να περάσουν απαρατήρητοι. Ο φόρος επί των τηλεοπτικών διαφημίσεων θα πρέπει να είναι η αφορμή και το παράδειγμα για επέκταση της αναζήτησης εσόδων, στα περιοδικά, τον υπόλοιπο τύπο και το ραδιόφωνο.

Καλές προτάσεις αποτελούν οι περιπτώσεις που το έσοδο έρχεται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού ως ποσοστό κάποιου εθνικά επιβαλλόμενου φορου. Διαχειριστικό κόστος μηδέν για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και από την άλλη σίγουροι πόροι, σε γενικές γραμμές προϋπολογίσιμοι κι όλας. Βλέπουμε λοιπόν ως καλή περίπτωση την επέκταση των Κ.Α.Π.

Θα πρέπει όμως να βρεθούν και κάποιοι φόροι που το χαμηλό κόστος διαχείρισής τους θα επιτρέψει την ανάληψή τους εξ' ολοκλήρου από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για να μην υποβαθμίζεται ο ρόλος της φορολογικής της εξουσίας, και να μην απομονώνεται σε μία και μόνο πηγή προέλευσης εσόδων - την κεντρική διοίκηση στην προκειμένη περίπτωση.

Σχετικά με το δανεισμό τέλος, αυτός θα μπορούσε να συνεισφέρει σ' αυτή την προσπάθεια συστηματικής εκμετάλλευσης όλων των οικονομικών δυνατοτήτων, σε περιπτώσεις επενδυτικών δραστηριοτήτων και μακρόπνοων έργων, έτσι ώστε να μην αντίκειται και στην αρχή του «πληρώνει αυτός που απολαμβάνει».

Τέλος ας μην ξεχνάμε και τους κοινοτικούς πόρους, με τους οποίους είναι δυνατό να χρηματοδοτηθούν πολλές αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Και καταλήγουμε στο ότι αν μπορέσει η

Ελληνική Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση να κερδίσει το στοίχημα του εκσυγχρονισμού και να προχωρήσει μαζί με τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χωρικές μονάδες, σίγουρα θα έχει λόγους να βρίσκεται μεταξύ των «προσαρμόσιμων» στην κοινωνία του αύριο.

Οι σχέσεις της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με την τωρινή κυβέρνηση θεωρούνται ότι διέπονται από το γενικότερο κλίμα του εκσυγχρονισμού και αποκέντρωσης στα πλαίσια των προσπαθειών για την Ηνωμένη Ευρώπη. Φαίνεται πως αυτή τη φορά η κεντρική εξουσία είναι θετικά διακείμενη να βοηθήσει την Αυτοδιοίκηση. Και αυτό είναι κάτι που θα πρέπει να εκμεταλλευτεί η Ν.Α. υπέρ της.

Αυτά που θα πρέπει να διεκδικηθούν από την Κεντρική Διοίκηση είναι : οι όποιες βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου κατά την πορεία φαίνεται να χρειάζονται, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων και εξουσιών , η αντιμετώπιση σαν ίσος προς ίσο και τέλος και πιο σημαντικό το κύρος που της αναλογεί.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ:**ΠΙΝΑΚΑΣ 8.2**

Επιχορηγήσεις Ν.Α. από του κρατικούς προϋπολογισμούς του 1998 και 1999

Πηγή: κρατικοί προϋπολογισμοί 1998,1999

ΠΙΝΑΚΑΣ 8.3

Προϋπολογισμοί Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων '98 και '99

Πηγή: κρατικοί προϋπολογισμοί 1998 και 1999

ΠΙΝΑΚΑΣ 9.1

Συγκριτικά στοιχεία για τις δαπάνες από τον προϋπολογισμό τους μέχρι να πραγματοποιηθούν οι αντίστοιχες πληρωμές

(εξεταζόμενο έτος 1996)

**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΥΠΕΡΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ-ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΥ ΗΛΙΑ
7-11-07**

**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ
ΧΟΛΕΒΑΣ ΜΑΡΙΑΣ
8-11-07**

ΠΙΝΑΚΑΣ 8.2

σε χιλ. δρχ.		081	083	084	085	086	087	088	091	092	093	098	σε χιλ. δρχ.
Επιχ. Ν.Α. για Δαπάνες:	Προϋπ.	Διοίκησης γενικά	Υγείας	Πρόνοιας	εκπαιδ.	γεωργίας	Πε.Χω.Δε.	εργασίας	Εμπορίου	Μεταφ & Επικοινων	Βιομηχ Ενέργ & Τεχνολογ	Κεντρ.Υπ Ενιστάων ΝΑ	Σύνολο
1	ΔΡΑΜΑΣ	98 95.000	1.516.000	725.300	240.000	0	0	0	0	0	0		2.576.300
		98 141.000	5.396.200	1.280.210	283.500	8.400	4.050	300	470	1.700	347		7.116.177
2	ΕΒΡΟΥ	96 94.000	1.935.000	400.500	373.700	0	0	0	0	0	0		2.803.200
		98 173.000	9.393.220	1.227.570	485.900	35.000	12.600	2.940	1.770	5.050	400		11.337.450
3	ΚΑΒΑΛΑΣ	98 105.000	1.361.000	416.000	220.600	0	0	0	0	0	0		2.102.600
		98 178.000	7.974.260	1.191.750	341.900	10.400	2.550	320	1.550	2.500	500		9.703.730
4	ΞΑΝΘΗΣ	98 192.000	722	434.500	210.000	0	0	0	0	0	0		837.222
		98 257.000	3.839.140	1.120.130	301.000	19.700	4.150	300	1.000	1.000	300		5.543.720
5	ΡΟΔΟΠΗΣ	98 86.000	966.000	498.500	1.304.988	0	0	0	0	0	0	27.000	2.832.488
		98 183.000	4.634.360	1.083.700	279.000	17.000	3.700	600	2.000	1.700	780		6.185.840
6	ΗΜΑΘΙΑΣ	98 80.000	1.382.000	355.400	120.000	0	0	0	0	0	0		1.937.400
		98 135.000	6.178.920	1.345.330	167.700	25.500	12.400	2.900	2.300	6.000	1.550		7.877.600
7	ΘΕΣΣΑΛΙΚΗΣ	98 420.000	13.605.000	5.878.000	3.177.456	0	0	0	0	0	0		23.080.456
		98 519.000	68.704.000	10.444.200	1.979.700	135.000	55.100	20.000	21.300	15.700	7.800		81.901.800
8	ΚΙΑΚΙΣ	98 50.000	660.000	378.500	200.000	0	0	0	0	0	0		1.288.500
		98 111.000	4.607.250	650.980	251.000	18.000	2.770	2.000	3.200	3.600	1.200		5.651.000
9	ΠΕΛΛΑΣ	98 130.000	1.097.000	594.000	190.000	0	0	0	0	0	0		2.011.000
		98 147.000	6.305.490	1.169.450	250.000	5.000	4.500	1.100	600	3.500	450		7.887.090
10	ΠΙΕΡΙΑΣ	98 78.000	1.070.000	295.500	170.000	0	0	0	0	0	0		1.613.500
		98 118.000	4.181.520	906.880	243.000	18.500	10.000	1.800	2.550	2.600	1.750		5.486.600
11	ΣΕΡΡΩΝ	98 128.000	1.802.000	1.108.000	270.000	0	0	0	0	0	0		3.308.000
		98 163.000	8.708.290	1.719.440	364.800	29.500	8.200	1.450	2.650	2.900	1.330		11.001.560
12	ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	98 85.000	534.000	108.000	260.000	0	0	0	0	0	0		987.000
		98 119.000	3.496.060	403.500	321.500	15.000	7.000	1.220	3.800	3.600	400		4.371.080
13	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	98 40.000	447.000	102.700	95.000	0	0	0	0	0	0		684.700
		98 82.000	1.869.820	326.080	125.000	9.000	2.700	1.000	1.000	2.150	290		2.419.010
14	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	98 218.000	422.000	413.500	130.000	0	0	0	0	0	0		1.183.500
		98 129.000	2.134.370	636.310	172.000	12.440	1.800	820	1.160	1.700	230		3.089.830
15	ΚΟΖΑΝΗΣ	98 70.000	1.154.000	458.000	1.207.420	0	0	0	0	0	0		2.889.420
		98 157.000	5.271.500	947.210	638.700	18.550	3.600	1.190	800	3.850	450		7.042.850
16	ΦΛΩΡΙΝΑΣ	98 52.000	542.000	580.000	140.000	0	0	0	0	0	0		1.314.000
		98 90.000	2.549.680	1.092.810	187.500	14.450	3.200	300	700	1.700	250		3.940.690
17	ΑΡΤΑΣ	98 74.000	2.040.000	253.000	126.000	0	0	0	0	0	0		2.495.000
		98 115.000	4.619.100	608.830	202.000	19.100	10.000	1.770	2.080	3.100	520		5.581.480
18	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	98 195.000	455.000	568.000	80.000	0	0	0	0	0	0		1.298.000
		98 176.000	2.199.930	801.430	128.000	11.200	7.500	1.000	450	4.100	350		3.329.960

ΠΙΝΑΚΑΣ 8.2

σε χιλ. δρχ.		081	083	084	085	086	087	088	091	092	093	098	σε χιλ. δρχ.
Επιχ. Ν.Α. για Δαπάνες:	Προβλπ	Διοίκησης γενικά	Υγείας	Πρόνοιας	εκπαισης	γεωργίας	Πε.Χω.Δε.	εργασίας	Εμπορίου	Μεταφ & επικοινων	Βιομ Ενέργ & Τεχνολ	Κεντρ Υπ Ενισχύων ΝΑ	σύνολο
19	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	99 200.000	3.461.000	671.000	1.296.556	0	0	0	0	0	0		5.628.556
		98 226.000	18.192.470	1.271.310	485.400	2.438	7.030	350	800	4.300	380		20.190.478
20	ΠΡΕΒΕΖΗΣ	99 58.000	777.000	247.000	85.000	0	0	0	0	0	0		1.167.000
		98 107.000	2.729.560	435.150	140.000	16.690	7.200	1.730	1.860	4.400	1.470		3.445.060
21	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	99 140.000	2.088.000	272.500	375.000	0	0	0	0	0	0		2.875.500
		98 162.000	6.442.820	1.562.780	470.000	28.500	7.100	2.400	2.550	4.300	1.100		8.683.330
22	ΛΑΡΙΣΣΑ	99 100.000	4.044.000	861.000	1.612.520	0	0	0	0	0	0		6.617.520
		98 181.000	11.381.180	2.041.800	508.800	56.080	8.600	3.844	1.650	7.500	3.500		14.193.734
23	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	99 133.000	3.068.000	384.000	268.000	0	0	0	0	0	0		3.851.000
		98 192.000	9.174.560	1.457.940	430.000	50.000	7.100	450	3.100	2.000	3.100		11.320.250
24	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	99 227.000	1.998.000	410.000	178.000	0	0	0	0	0	0		2.813.000
		98 191.000	6.160.120	1.128.310	291.500	20.500	4.000	500	650	6.500	1.000		7.804.080
25	ΖΑΚΥΝΘΟΥ	99 48.000	401.000	417.100	160.000	0	0	0	0	0	0		1.026.100
		98 76.000	1.582.160	678.550	194.000	4.250	3.250	400	850	1.500	420		2.541.380
26	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	99 80.000	1.485.000	238.000	1.044.600	0	0	0	0	0	0		2.827.600
		98 100.000	466.470	789.000	584.000	10.000	10.000	240	700	1.500	200		1.942.110
27	ΚΕΦ & ΙΩΑΚ	99 63.000	442.000	128.500	100.000	0	0	0	0	0	0		733.500
		98 93.000	2.249.060	265.820	147.000	9.570	8.000	610	1.600	2.300	104		2.777.064
28	ΛΕΥΚΑΔΑΣ	99 35.000	338.000	82.000	105.000	0	0	0	0	0	0		561.000
		98 72.000	1.682.200	263.300	154.000	8.160	5.500	1.450	1.900	1.000	380		2.189.890
29	ΑΙΤΩΝΙΑΣ	99 110.000	3.110.000	1.120.800	325.000	0	0	0	0	0	0		4.665.800
		98 193.000	8.732.830	2.088.470	602.000	31.500	22.000	3.940	4.120	7.500	1.879		11.687.009
30	ΑΧΑΪΑΣ	99 200.000	5.820.000	1.092.000	1.591.428	0	0	0	0	0	0		8.703.428
		98 274.000	25.478.390	2.633.160	643.300	55.500	28.500	5.700	9.010	15.000	6.900		29.149.460
31	ΗΛΕΙΑΣ	99 120.000	1.570.000	447.000	235.000	0	0	0	0	0	0		2.372.000
		98 172.000	5.100.630	1.341.970	232.000	18.000	8.000	1.500	1.200	1.500	530		6.877.330
32	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	99 105.000	840.000	307.500	190.000	0	0	0	0	0	0		1.442.500
		98 117.000	3.544.100	845.570	285.000	21.600	10.600	3.000	1.530	5.800	700		4.834.900
33	ΕΥΒΟΙΑΣ	99 75.000	1.690.000	734.800	335.000	0	0	0	0	0	0		2.834.600
		98 198.000	6.721.230	1.341.140	554.000	34.500	21.400	3.500	4.670	14.100	3.000		8.895.540
34	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	99 40.000	223.000	322.500	70.000	0	0	0	0	0	0		665.500
		98 80.000	1.069.830	554.300	115.000	7.500	7.600	1.000	2.000	4.400	300		1.841.980
35	ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ	99 130.000	1.991.000	511.000	1.477.252	0	0	0	0	0	0		4.109.252
		98 169.000	6.378.830	1.056.250	453.300	18.500	6.500	3.800	12.300	6.000	1.500		8.106.920
36	ΦΩΚΙΔΟΣ	99 48.000	383.000	146.800	80.000	0	0	0	0	0	0		657.600
		98 80.000	1.777.000	249.960	112.500	4.000	8.250	1.900	2.000	1.500	1.200		2.238.310

ΠΙΝΑΚΑΣ 8.2

σε χιλ. δρχ.		081	083	084	085	086	087	088	091	092	093	098	σε χιλ. δρχ.	
Επιχ. Ν.Α. για Δαπάνες:	Προϋπ	Διοίκησης γενικά	Υγείας	Πρόνοιας	επιστης	γεωργίας	Πε.Χω.Δε.	εργασίας	Εμπορίου	Μεταφ & επικοινων	Βιομ Ενέργ & Τεχνολ	Κεντρικ Ενισίων ΝΑ	σύνολο	
7	ΑΘΗΝΩΝ	99	610.000	45.558.000	10.447.000	2.747.004	0	0	0	0	0	0	59.362.004	37
		98	897.000	208.563.300	22.946.750	4.607.500	15.200	114.000	26.000	22800	100.000	43.500	237.336.050	
8	ΠΕΙΡΑΙΩΣ	99	300.000	5.140.000	967.000	271.000	0	0	0	0	0	0	6.678.000	38
		98	398.000	30.126.300	4.699.100	1.028.100	35.500	95.600	29.000	14.260	37.000	13.000	36.475.860	
9	ΑΝΑΤΤΙΚΗΣ	99	220.000	2.075.000	1.085.000	540.000	0	0	0	0	0	0	3.920.000	39
		98	386.000	12.833.460	2.699.930	886.000	43.000	50.150	17.100	9.240	27.000	2.300	16.954.180	
10	Δ.ΑΤΤΙΚΗΣ	99	385.000	434.000	279.000	150.000	0	0	0	0	0	0	1.248.000	40
		98	394.000	4.875.750	1.391.900	346.000	18.000	35.800	15.900	11.350	35.200	8.000	7.131.900	
11	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	99	78.000	985.000	172.800	185.000	0	0	0	0	0	0	1.400.800	41
		98	87.000	4.057.130	578.240	226.000	12.500	7.000	2.080	2.070	2.900	380	4.975.300	
12	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	99	60.000	1.350.000	284.000	1.795.096	0	0	0	0	0	0	3.489.096	42
		98	113.000	6.228.550	870.230	333.500	13.000	6.000	1.570	2.100	3.100	1.600	7.572.650	
13	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	99	85.000	1.403.000	264.000	270.000	0	0	0	0	0	0	2.022.000	43
		98	117.000	4.474.950	887.180	435.500	24.000	10.000	1.319	2.650	2.600	1.900	6.937.099	
14	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	99	57.000	817.000	202.000	175.000	0	0	0	0	0	0	1.251.000	44
		98	102.000	3.715.130	833.880	263.800	12.800	9.000	1.200	2.000	5.000	3.365	4.748.175	
15	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	99	78.000	2.580.000	540.800	285.000	0	0	0	0	0	0	3.463.800	45
		98	150.000	7.966.620	1.579.270	392.100	14.250	10.000	1.200	2.100	8.600	400	10.124.540	
16	ΛΕΣΒΟΥ	99	95.000	1.132.000	733.000	664.420	0	0	0	0	0	0	2.624.420	46
		98	160.000	5.587.200	1.267.780	309.500	11.000	20.000	2.000	3.230	3.600	1.600	7.365.910	
17	ΣΑΜΟΥ	99	102.000	351.000	183.000	135.000	0	0	0	0	0	0	751.000	47
		98	118.000	2.454.280	414.380	185.000	10.000	9.000	1.000	2.200	3.200	1.000	3.198.060	
18	ΧΙΟΥ	99	70.000	485.000	134.000	168.000	0	0	0	0	0	0	837.000	48
		98	91.000	2.080.430	580.230	227.000	4.000	9.000	1.500	2.100	3.300	2.100	3.000.660	
19	ΔΩΔΕΚΗΣΩΝ	99	93.000	1.610.000	873.000	290.000	0	0	0	0	0	0	2.866.000	49
		98	173.000	12.400.800	1.532.310	409.000	8.500	4.000	400	1.220	1.300	600	14.531.130	
20	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	99	90.000	582.000	143.500	577.932	0	0	0	0	0	0	1.393.432	50
		98	170.000	3.031.700	683.320	267.000	0	3.200	1.867	2.860	4.200	1.100	4.165.267	
21	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	99	155.000	3.975.000	803.000	1.556.028	0	0	0	0	0	0	6.489.028	51
		98	219.000	21.764.350	2.178.880	778.500	58.000	21.200	3.800	4.200	13.000	3.900	25.044.830	
22	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	99	75.000	980.000	532.000	110.000	0	0	0	0	0	0	1.697.000	52
		98	111.000	5.674.770	772.040	166.000	8.200	5.000	300	750	2.400	270	6.740.730	
23	ΡΕΘΥΜΝΟΥ	99	47.000	1.850.000	322.000	225.000	0	0	0	0	0	0	2.444.000	53
		98	86.000	3.802.280	770.830	316.500	8.480	17.000	2.330	2.550	3.900	200	5.100.070	
24	ΧΑΝΙΩΝ	99	112.000	2.558.000	1.095.000	332.000	0	0	0	0	0	0	4.097.000	54
		98	152.000	8.865.960	1.793.380	451.000	32.600	6.600	1.980	3.900	5.000	2.000	11.314.440	

ΠΙΝΑΚΣ 8 3

Προϋπολογισμοί Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων '98 και '99

Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	Προϋπολογισμός '98	Προϋπολογισμός '99	Μεταβολή	% Μεταβ.
ΑΘΗΝΩΝ	237.336.050.000	59.362.004.000	-177.974.046.000	-74,99
ΑΙΤ/ΝΙΑΣ	11.687.009.000	4.665.800.000	-7.021.209.000	-60,08
ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	16.954.190.000	3.920.000.000	-13.034.190.000	-76,88
ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	4.975.300.000	1.400.800.000	-3.574.500.000	-71,84
ΑΡΚΑΔΙΑΣ	7.572.650.000	3.489.096.000	-4.083.554.000	-53,93
ΑΡΤΑΣ	5.581.480.000	2.495.000.000	-3.086.480.000	-55,30
ΑΧΑΪΑΣ	29.149.400.000	8.703.428.000	-20.446.032.000	-70,14
ΒΟΙΩΤΙΑΣ	4.834.900.000	1.442.500.000	-3.392.400.000	-70,16
ΓΡΕΒΕΝΩΝ	2.419.010.000	684.700.000	-1.734.310.000	-71,70
ΔΡΑΜΑΣ	7.116.177.000	2.576.300.000	-4.539.877.000	-63,80
ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	7.131.900.000	1.248.000.000	-5.883.900.000	-82,50
ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΑ	14.531.130.000	2.866.000.000	-11.665.130.000	-80,28
ΕΒΡΟΥ	11.337.450.000	2.803.200.000	-8.534.250.000	-75,27
ΕΥΒΟΙΑΣ	8.895.540.000	2.834.600.000	-6.060.940.000	-68,13
ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	1.841.980.000	655.500.000	-1.186.480.000	-64,41
ΖΑΚΥΝΘΟΥ	2.541.380.000	1.026.100.000	-1.515.280.000	-59,62
ΗΛΕΙΑΣ	6.877.330.000	2.372.000.000	-4.505.330.000	-65,51
ΗΜΑΘΙΑΣ	7.877.600.000	1.937.400.000	-5.940.200.000	-75,41
ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	25.044.830.000	6.489.028.000	-18.555.802.000	-74,09
ΘΕΣ/ΝΙΚΗΣ	81.901.800.000	23.080.456.000	-58.821.344.000	-71,82
ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ	3.329.960.000	1.298.000.000	-2.031.960.000	-61,02
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	20.190.478.000	5.628.556.000	-14.561.922.000	-72,12
ΚΑΒΑΛΑΣ	9.703.730.000	2.102.600.000	-7.601.130.000	-78,33
ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	8.683.330.000	2.875.500.000	-5.807.830.000	-66,88
ΚΑΣΤΟΡΙΑ	3.089.830.000	1.183.500.000	-1.906.330.000	-61,70
ΚΕΡΚΥΡΑΣ	1.942.110.000	2.827.600.000	885.490.000	45,59
ΚΕΦΑΛ & ΙΘΑΚΗΣ	2.777.064.000	733.500.000	-2.043.564.000	-73,59
ΚΙΛΚΙΣ	5.651.000.000	1.288.500.000	-4.362.500.000	-77,20
ΚΟΖΑΝΗΣ	7.042.850.000	2.889.420.000	-4.153.430.000	-58,97
ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	5.937.099.000	2.022.000.000	-3.915.099.000	-65,94
ΚΥΚΛΑΔΕΣ	4.165.267.000	1.393.432.000	-2.771.835.000	-66,55
ΛΑΚΩΝΙΑΣ	4.748.175.000	1.251.000.000	-3.497.175.000	-73,65
ΛΑΡΙΣΑ	14.193.734.000	6.617.520.000	-7.576.214.000	-53,38
ΛΑΣΙΘΙΟΥ	6.740.730.000	1.697.000.000	-5.043.730.000	-74,82
ΛΕΣΒΟΥ	7.365.910.000	2.624.420.000	-4.741.490.000	-64,37
ΛΕΥΚΑΔΑΣ	2.189.890.000	561.000.000	-1.628.890.000	-74,38
ΜΑΓΝΗΣΙΑ	11.320.250.000	3.851.000.000	-7.469.250.000	-65,98
ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	10.124.540.000	3.463.800.000	-6.660.740.000	-65,79
ΞΑΝΘΗΣ	5.543.720.000	837.222.000	-4.706.498.000	-84,90
ΠΕΙΡΑΙΩΣ	36.475.860.000	6.678.000.000	-29.797.860.000	-81,69
ΠΕΛΛΑΣ	7.887.090.000	2.011.000.000	-5.876.090.000	-74,50
ΠΙΕΡΙΑΣ	5.486.600.000	1.613.500.000	-3.873.100.000	-70,59
ΠΡΕΒΕΖΗΣ	3.445.060.000	1.167.000.000	-2.278.060.000	-66,13
ΡΕΘΥΜΝΟΥ	5.100.070.000	2.444.000.000	-2.656.070.000	-52,08
ΡΟΔΟΠΗΣ	6.185.840.000	2.882.488.000	-3.303.352.000	-53,40
ΣΑΜΟΣ	3.198.060.000	751.000.000	-2.447.060.000	-76,52
ΣΕΡΡΩΝ	11.001.560.000	3.308.000.000	-7.693.560.000	-69,93
ΤΡΙΚΑΛΩΝ	7.804.080.000	2.813.000.000	-4.991.080.000	-63,95
ΦΘΙΩΤΙΔΟΣ	8.106.920.000	4.109.252.000	-3.997.668.000	-49,31
ΦΛΩΡΙΝΑ	3.940.590.000	1.314.000.000	-2.626.590.000	-66,65
ΦΩΚΙΔΟΣ	2.238.310.000	657.600.000	-1.580.710.000	-70,62
ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	4.371.080.000	987.000.000	-3.384.080.000	-77,42
ΧΑΝΙΩΝ	11.314.440.000	4.097.000.000	-7.217.440.000	-63,79
ΧΙΟΣ	3.000.660.000	837.000.000	-2.163.660.000	-72,11
σύνολα	749.903.043.000	214.867.322.000	-535.035.721.000	-71,35

πηγή : Κρατικοί προϋπολογισμοί 1998 και 1999 με προσωπική επεξεργασία

ΠΙΝΑΚΑΣ 9.1

Συγκριτικά στοιχεία για τις δαπάνες
από τον προϋπολογισμό τους μέχρι να πραγματοποιηθούν οι αντίστοιχες πληρωμές
(εξεταζόμενο έτος 1996)

		(ποσά σε χιλ.δρχ.)						
1996		1	2	3	4	5	6	7
	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	Προϋπολογισμός Ν.Α.	Επιχορηγήσεις από κρατικό προϋπολογισμό	Απόκλιση από προϋπ. Ν.Α.	%	Πληρωμές 1996 (όπως εμφανίζ. στον προυπ 98)	Απόκλιση από κρατ. προϋπ.	%
1	ΑΘΗΝΩΝ	191.960.724	150.408.631	-41.552.093	-21,65	161.503.492	11.094.861	7,38
2	ΑΙΤΩΛΩΝΑΣ	15.381.896	10.152.333	-5.229.563	-34,00	10.941.837	789.504	7,78
3	ΑΝ. ΑΤΤΙΚΗΣ	12.634.063	12.564.068	-69.995	-0,55	13.692.082	1.128.014	8,98
4	ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ	6.838.900	3.886.248	-2.952.652	-43,17	4.582.736	696.488	17,92
5	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	5.596.233	5.296.256	-299.977	-5,36	5.819.829	523.573	9,89
6	ΑΡΤΑΣ	7.627.903	4.251.816	-3.376.087	-44,26	4.731.627	479.811	11,28
7	ΑΧΑΪΑΣ	34.266.947	21.736.467	-12.530.480	-36,57	23.290.708	1.554.241	7,15
8	ΒΙΟΛΙΩΤΙΑΣ	6.029.232	4.501.926	-1.527.306	-25,33	4.740.430	238.504	5,30
9	ΒΕΒΕΝΩΝ	8.079.176	1.977.298	-6.101.878	-75,53	2.182.475	205.177	10,38
10	ΒΕΡΡΑΣ	14.493.373	5.649.668	-8.843.705	-61,02	6.092.506	442.838	7,84
11	ΒΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ	6.030.892	5.487.829	-543.063	-9,00	4.233.404	-1.254.425	-22,86
12	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΩΝ	9.315.952	9.037.465	-278.487	-2,99	10.153.552	1.116.087	12,35
13	ΕΒΡΟΥ	15.812.551	8.360.455	-7.452.096	-47,13	9.485.937	1.125.482	13,46
14	ΕΥΒΟΙΑΣ	7.800.498	7.652.603	-147.895	-1,90	8.434.739	782.136	10,22
15	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	4.263.506	1.371.945	-2.691.561	-63,13	1.715.671	143.726	9,14
16	ΖΑΚΥΝΘΟΥ	5.896.135	2.000.986	-3.895.149	-66,06	2.273.646	272.660	13,63
17	ΗΛΕΙΑΣ	6.507.214	5.778.137	-729.077	-11,20	6.787.912	1.009.775	17,48
18	ΗΜΑΘΙΑΣ	6.830.380	6.446.758	-383.622	-5,62	6.645.906	199.148	3,09
19	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	19.106.241	17.818.497	-1.287.744	-6,74	20.995.758	3.177.261	17,83
20	ΙΟΝΗΣ/ΝΙΚΗΣ	94.849.664	60.194.899	-34.654.765	-36,54	64.046.120	3.851.221	6,40
21	ΙΟΝ. ΠΡΩΤΙΑΣ	7.839.306	2.632.316	-5.206.990	-66,42	2.816.678	184.362	7,00
22	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	21.660.536	15.191.609	-6.468.927	-29,87	16.278.901	1.087.242	7,16
23	ΚΑΒΑΛΑΣ	7.176.962	7.534.187	357.225	4,98	8.194.761	660.574	8,77
24	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	11.278.558	6.995.139	-4.283.420	-37,98	7.727.860	732.722	10,47
25	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	2.749.974	2.646.084	-103.910	-3,78	2.787.982	141.918	5,36
26	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	9.198.942	5.282.569	-3.916.373	-42,57	5.983.526	700.957	13,27

ΠΙΝΑΚΑΣ 9.1

27	ΚΕΦΑΛ & ΙΟΥΑΚΗΣ	2.294.551	2.203.104	-91.447	-3,99	2.538.197	335.093	15,21
28	ΚΙΑΚΙΣ	10.369.752	4.288.201	-6.081.551	-58,65	4.563.950	275.749	6,43
29	ΚΟΖΑΝΗΣ	11.056.581	6.219.274	-4.837.307	-43,75	7.179.834	960.560	15,44
30	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	6.814.104	5.372.474	-1.441.630	-21,16	5.993.276	620.802	11,56
31	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	9.637.533	3.556.154	-6.081.379	-63,10	3.895.369	339.215	9,54
32	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	4.736.554	3.926.136	-810.418	-17,11	4.040.517	114.381	2,91
33	ΛΑΡΙΣΗΣ	18.877.722	12.138.462	-6.739.260	-35,70	12.840.581	702.119	5,78
34	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9.226.568	5.096.345	-4.130.223	-44,76	5.613.912	517.567	10,16
35	ΛΕΣΒΟΥ	9.706.436	5.000.148	-4.706.288	-48,49	5.769.274	769.126	15,38
36	ΛΕΥΚΑΔΑΣ	4.523.301	1.679.273	-2.844.028	-62,88	1.794.805	115.532	6,88
37	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	9.181.027	9.075.050	-105.977	-1,15	10.224.157	1.149.107	12,66
38	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	10.214.682	7.880.962	-2.333.720	-22,85	9.373.732	1.492.770	18,94
39	ΞΑΝΘΗΣ	4.461.014	4.237.547	-223.467	-5,01	4.950.160	712.613	16,82
40	ΠΕΙΡΑΙΩΣ	41.211.934	28.439.489	-12.772.445	-30,99	30.612.048	2.172.559	7,64
41	ΠΕΛΛΑΣ	6.769.654	6.260.257	-509.397	-7,52	6.905.765	645.508	10,31
42	ΠΙΕΡΙΑΣ	4.479.424	4.479.424	0	0,00	5.027.819	548.395	12,24
43	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	5.018.417	2.880.495	-2.137.922	-42,60	3.352.812	472.317	16,40
44	ΡΕΘΥΜΝΟΥ	9.336.531	4.478.921	-4.857.610	-52,03	4.834.532	355.611	7,94
45	ΡΟΔΟΠΗΣ	4.684.473	4.409.702	-274.771	-5,87	5.090.842	681.140	15,45
46	ΣΑΜΟΥ	4.278.244	2.189.232	-2.089.012	-48,83	2.596.079	406.847	18,58
47	ΣΕΡΡΩΝ	8.427.716	8.264.312	-163.404	-1,94	8.900.531	636.219	7,70
48	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	7.591.769	6.741.685	-850.084	-11,20	7.113.453	371.768	5,51
49	ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ	7.098.610	6.585.589	-513.021	-7,23	7.911.187	1.325.598	20,13
50	ΦΛΩΡΙΝΑΣ	3.243.205	3.075.338	-167.867	-5,18	3.441.817	366.479	11,92
51	ΦΩΚΙΔΑΣ	6.552.698	1.880.881	-4.671.817	-71,30	2.099.416	218.535	11,62
52	ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	3.852.643	3.573.850	-278.793	-7,24	4.083.103	509.253	14,25
53	ΧΑΝΙΩΝ	11.679.408	8.197.840	-3.481.568	-29,81	9.540.321	1.342.481	16,38
54	ΧΙΟΥ	5.325.513	2.429.687	-2.895.826	-54,38	2.720.841	291.154	11,98
	ΣΥΝΟΛΟ	779.875.822	549.616.000	-230.259.822		599.148.405	49.532.405	
	Μέσος όρος	14.442.145	10.178.074	-4.264.071	-29,53	11.095.341	917.267	9,01

πηγή:

Τα στοιχεία του Πίνακα αυτού αποτελούν συλλογή από επιμέρους βιβλιογραφικές πηγές.

Η στήλη (1) προέρχεται από τους εγκριθέντες προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που επεξεργάστηκαν στην παραπάνω μελέτη,

η στήλη (2) από τον κρατικό προϋπολογισμό του 1996 και

η στήλη (5) αφορά τις πληρωμές του 1996 όπως αυτές εμφανίζονται στον τόμο του κρατικού προϋπολογισμού του 1998.

**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΥΠΕΡΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ-ΠΕΙΡΑΙΩΣ**

**ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΥ ΗΛΙΑ
7-11-07**

Κύριε Νικολόπουλε με ποιο τρόπο πιστεύετε ότι μπορούμε να επιτύχουμε μια αποκεντρωμένη αυτοδιοίκηση;

Μόνο με την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης με νέες αρμοδιότητες που θα συνοδεύονται και από τους ανάλογους πόρους, μπορούμε να ξαναβρούμε το δρόμο προς την αποκέντρωση.

Η κυβέρνηση υποστηρίζει στα λόγια την αυτοδιοίκηση αλλά οι πράξεις της απέχουν πολύ από τις όποιες εξαγγελίες της. Καθυστέρηση, ατολμία, πολιτικό κόστος, συνεχίζουν να βάζουν την αυτοδιοίκηση στο περιθώριο.

Πιστεύετε ότι απαιτούνται διοικητικές μεταρρυθμίσεις;

Έχουμε ανάγκη από μια διοικητική μεταρρύθμιση. Μια διοικητική μεταρρύθμιση που δεν θα οδηγεί στην κατάργηση των περισσότερων νομαρχιών, ενός θεσμού που είναι βαθιά ριζωμένος στη συνείδηση του πολίτη, αλλά θα βάζει τέλος στην πολυνομία, στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων, στη διάχυση ευθυνών και θα μεταφέρει ουσιαστικές αρμοδιότητες στους αιρετούς.

Έχουμε ανάγκη από μία διοικητική μεταρρύθμιση που θα δώσει ένα τέλος στο «νέο συγκεντρωτισμό» και τον πολλαπλό «κατακερματισμό» που εντοπίζεται στις κρατικές και αυτοδιοικητικές υπηρεσίες.

Τι γνώμη έχετε για τη νέα διοικητική δομή που επαγγέλλεται η κυβέρνηση;

Ακούμε πολλά, έχουμε δει λίγα. Περιμένουμε συγκεκριμένες προτάσεις. Μέχρι τώρα οι νομαρχίες έχουν ανταποκριθεί στον ρόλο τους θετικά. Τα προβλήματα και οι νέες προκλήσεις εξελίσσονται σύμφωνα με την εποχή τους. Αναζητούμε πάντα τις καλύτερες λύσεις.

Θα βάζατε υποψηφιότητα για βουλευτής;

Για μένα η αυτοδιοίκηση είναι η επιλογή.

Ποιο είναι το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Υπερνομαρχία;

Νομίζω ότι προσδιορίζοντάς την χωροταξικά, μπορούμε να πούμε ότι όπως και για τους κατοίκους της το μεγαλύτερό της πρόβλημα είναι το περιβάλλον.

Πως κρίνετε το έργο Γεννηματά; Πως θα συνεχίσετε εσείς σαν υπερνομαρχία;

Η κα Γεννηματά αφήνει πίσω της ένα σημαντικό έργο. Η Υπερνομαρχία ως θεσμός βγήκε αυτή την πενταετία από την αφάνεια και μπήκε στη ζωή κάθε πολίτη. Έχουμε πολύ δουλειά μπροστά μας.

Μπορούμε να προσφέρουμε ακόμη καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Έχουμε πολλά να κάνουμε στην κοινωνική πολιτική, στην ανάπτυξη με έργα υποδομής παντού, στον πολιτισμό, στην πολιτική προστασία στην ποιότητα ζωής.

**ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ
ΧΟΛΕΒΑΣ ΜΑΡΙΑΣ
8-11-07**

ΚΥΡΙΑ ΧΟΛΕΒΑ ΣΕ ΤΙ ΔΙΑΦΕΡΕΙ Η ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΑΘΗΝΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΥΠΕΡΝΟΜΑΡΧΙΑΣ;

Η Υπερνομαρχία μαζί με τις δύο Νομαρχίες, της Αθήνας και του Πειραιά, αποτελούν ένα ενιαίο και αδιαίρετο σύνολο. Ο ρόλος της Υπερνομαρχίας πέρα από τα άλση και τα ΚΕΠ που ελέγχει απευθείας, είναι πολιτικός και συντονιστικός.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών- Πειραιώς, είναι ενιαία και δεν τεμαχίζεται.

Κατά πόσον πήρατε την απόφαση να εμπλακείτε με την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση;

Ασχολούμαι με την αυτοδιοίκηση από πολύ νέα.

Κυρία Χολέβα, μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές, που σάρωσαν το πανελλήνιο αυτό το καλοκαίρι, έρχεται η σειρά των βροχών και των πλημμυρών. Η νομαρχία είναι έτοιμη να αντιμετωπίσει αυτές τις έκτακτες ανάγκες;

Είναι ένας τομέας, όπου η νομαρχία έχει ξεπεράσει τα όρια των αρμοδιοτήτων της. Αντιπλημμυρικά έργα στους δήμους έχουν γίνει από τη

Νομαρχία. Έργα σημαντικά που όμως δεν αρκούν. Θα πρέπει το ΥΠΕΧΩΔΕ να σκύψει στο πρόβλημα και να διαθέσει άμεσα τα αναγκαία κονδύλια.

Ποιες είναι οι προτεραιότητες σας για το επόμενο διάστημα;

Κυρίαρχος στόχος μας είναι η συνέχιση της προσπάθειας για την προστασία και την ανάδειξη των τελευταίων ελεύθερων χώρων, όπου έχουμε αναλάβει πρωτοβουλία για τη δημιουργία Μητροπολιτικού Φορέα Πρασίνου, με τη συμμετοχή όλων των δήμων. Το περιβάλλον είναι κάτι που σήμερα μας αφορά όλους, δεν αφορά δηλαδή μόνο τις νομαρχίες, την αυτοδιοίκηση, την κεντρική πολιτική σκηνή, αφορά τον κόσμο όλο και ο καθένας πια το συνειδητοποιεί. Σκοπεύουμε να έχουμε μια πάρα πολύ ενεργή και διεκδικητική παρουσία στα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος στην Αττική. Οποιοσδήποτε επιχειρεί να περασει δια της πλαγίας οδού πράγματα που βλάπτουν περιβαλλοντικά το λεκανοπέδιο θα μας βρίσκει μπροστά του.

Γίνεται πολύς λόγος για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Ποια είναι η πρόταση της νομαρχίας;

Έχουμε ανάγκη από μια διοικητική μεταρρύθμιση που δεν θα οδηγήσει στην κατάργηση των περισσότερων νομαρχιών, αλλά θα βάζει τέλος στην πολυνομία, στην επικάλυψη αρμοδιοτήτων, στη διάχυση ευθυνών και θα μεταφέρει ουσιαστικές αρμοδιότητες στους αιρετούς. Πιστεύουμε στην αιρετή Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση με αιρετό Πρόεδρο, με ισχυρό Περιφερειακό Συμβούλιο, με υποχρεωτική συμμετοχή των αιρετών Νομαρχών των νομών που συγκροτούν την Περιφέρεια.

Έχουμε ολοκληρώσει και καταθέτουμε σήμερα στον Υπουργό Εσωτερικών τις προτάσεις μας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η μητροπολιτική λειτουργία αφορά όλο το λεκανοπέδιο, την Αθήνα, τον Πειραιά, τους δήμους. Πιστεύουμε ότι η Υπερνομαρχία της Αθήνας, μπορεί να στηρίξει το Μητροπολιτικό Μοντέλο που χρειάζεται η Αττική. Ενισχυμένη με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, η νομαρχία με τη βοήθεια της Υπερνομαρχίας μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών που ζουν στο μεγάλο αυτό μητροπολιτικό χώρο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ανδρονόπουλου Βασ./ Μαθιουδάκι Μίνωα, **Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση ΤΜΗΜΑ Α': Ιστορική Εξέλιξη**, περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ.35-61

Αϋφαντή Σ. Δημήτρη, **Τοπική Αυτοδιοίκηση Ευρωπαϊκά Συστήματα/ Συγκριτική Τυπολογική προσέγγιση**, περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ.20-28

Αθανασόπουλος Κων/νος, **Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση**, Β' Έκδοση Αθήνα 1992

Βελώνια Εμμ. Ευθυμίου, **Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση ΤΜΗΜΑ Β': Περιγραφή υφιστάμενης κατάστασης**, ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α': Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιοδικό *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, τεύχη 31-32 Ιούλιος-Δεκέμβριος 1987, σελ.62-89

Γεωργακόπουλος Σ. & Πατσουράτης Β., **Δημόσια Οικονομική**, Εκδόσεις Σμπήλιας «Το Οικονομικό», Αθήνα 1991

Θεοδώρου Θεόδωρου, **Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση**, τόμος Γ' **Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση**, Αθήνα 1995, Εκδόσεις Τολίδη

Ε.Ε.Π.Ε. (Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης), Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Προσδοκίες και Προοπτικές, επιμέλεια: Κ. Σπανού, Α.Ρήγος, Μ.Σπουρδαλάκης,
 εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1997

Καλιτσόγια-Τουρναβίτη Νίκης, **Προβληματική της σύγχρονης Ελληνικής
 Συνταγματικής Ιστορίας 1935-1975: προσπάθεια οριοθέτησής**, Αθήνα 1981

Κατσαδώρου Κωνσταντίνου, **Συμβολή εις την Ανωτέραν Βαθμίδα Τοπικής
 Αυτοδιοικήσεως**, Αθήναι 1978

Κ.Ε.Π.Ε.(Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών).
 «**Διαπεριφερειακή ανάλυση και πολιτική - Βασικά στοιχεία κατά περιφέρεια
 και νομό**», Εκθέσεις 19, Αθήνα 1995

Κλειώση Χρήστου, **Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως**, Αθήνα 1977

Κλειώση Χρήστου, **Η Συνταγματική κατοχύρωσις της Τοπικής
 Αυτοδιοικήσεως**, Αθήνα 1981

Κωστόπουλου Τρύφωνα, **Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση,
 τόμος 1^{ος}: Ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα**, Εκδόσεις Παπαζήση,
 Αθήνα 1996

Κωστόπουλου Τρύφωνα, «**Λαϊκή συμμετοχή και νομαρχιακά συμβούλια**»,
 περιοδικό ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΣΚΕΨΗ, τεύχος 44 Μάιος 1989

Κωστόπουλου Τρύφωνα, «**Περιφερειακή Ανάπτυξη και Λαϊκή Συμμετοχή - Η
 περίπτωση των Νομαρχιακών Συμβουλίων στην Ελλάδα**», διδακτορική
 διατριβή Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 1988

Λένιν Β.Ι., Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις «Σύγχρονη εποχή», Αθήνα 1986

Λυμπεράκη Αντιγόνη, Η πρόκληση της ανάπτυξης σε μικρή κλίμακα: οικονομική ευελιξία και κοινωνικές δυσκαμψίες, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1992

Μπακογιάννη Γ. Κώστα, «Το καθεστώς του Νομάρχη», περιοδικό ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ έτος έκτο - τεύχος 24 (Οκτώβρης - Δεκέμβρης 1985)

Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκης & Παπαγιάννη Δονάτου, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ένοποίηση» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1997

Παπαγιάννη Π., Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα: Από τον Νεοελληνικό Διαφωτισμό στους «Κώδικες» της Αντίστασης, Αθήνα 1990, Εκδόσεις Νέα Σκέψη

Παπαδημητρίου Γιώργου, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993

Παπακωνσταντίνου Αργύρη, Επιστημάνσεις στο Ν. 2672/98 για τους οικονομικούς πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, στο Νομικό Βήμα, (ένθετο στο περιοδικό «Ελληνική Νομαρχία») τεύχος 1^ο Απρίλιος - Μάιος '99.

Παπαφράγκου Στ., Πορίσματα εκ της νομολογίας του ΣτΕ, 1^η έκδοση 1931

Πατσουράτης Βασίλης, Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο συλλογικό τόμο Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, επιμέλεια Ν. Τάτσος, εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό» Αθήνα 1991

Page E.- Goldsmith M.(επιμ.) **Central and Local Government Relations**, Sage, Λονδίνο 1987

Σολδάτου Δημήτρη, **Δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κωδικοποιημένη Νομοθεσία**, Έκδοση Μ. Δημόπουλου, Θεσσαλονίκη 1995

Sharpe L.J., **The Rise of Meso Government in Europe**, SAGE Modern Politics Series Volume 32 sponsored by the European Consortium for Political Research/ECPR, published 1993 LONDON, SAGE

Τάτσου Νίκου, **Δημοσιονομική Αποκέντρωση- Θεωρία και Πράξη**, εκδόσεις Τυπωθήτω Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 1999

Τάτσου Ν., μελέτη με θέμα «**Τα Οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης**», Αθήνα 1997, Η μελέτη ανατέθηκε από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης μετά από αίτημα του Υπουργείου Εσωτερικών στον καθηγητή του Παντείου Πανεπιστημίου Ν.Τάτσο, την ερευνητική ομάδα του οποίου συμπλήρωσαν οι οικονομολόγοι Ρ. Γκέκας, Β. Δεσκούλιδου, Α. Ευαγγέλου, Ε. Κουμπαρούλη, Α. Μαντζάκου και Α. Χατζής

Τάτσου Νίκου, **Η Φορολογία των ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, Επιστημονικές Μελέτες 3, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 1989

Τάτσου Νίκου (επιμέλεια), **Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης**, Ε.Ε.Τ.Α (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης), Ειδικά Θέματα 1, Αθήνα 1988

Τάτσου Νίκου, **Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση**, Ε.Ε.Τ.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης) Αθήνα 1988

Τάτσου Νίκου, **Φορολογική Αποκέντρωση - Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα**, Ε.Ε.Τ.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης), Επιστημονικές Μελέτες 1, Αθήνα 1987

Τζώνου Χαρ. Θεόδωρου, **Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά Κόμματα - Θεσμικές συναρτήσεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις**, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1988

Χαραλάμπους Σταύρου, «**Το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας**», περιοδικό Διοικητική Μεταρρύθμιση, τεύχος 38 Απρίλιος-Ιούνιος '89

Χλέπας Νικόλαος-Κομνηνός, **Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις**, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1994

Χριστοφιλοπούλου Παρασκευής, «**Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα**», περιοδικό Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχος 7^ο Μάρτιος 1996

Ψυχοπαίδη Κ. -Γετίμη Π., **Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων**, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989

Συνομογραφίες

Α.Κ.Ν.Α= Αποθεματικό Κεφάλαιο Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Ε.Ε.Τ.Α.Α= Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Ε.Ν.Α.Ε.= Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας

Κ.Α.Π.= Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

Ν.Α.= Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Ο.Τ.Α.= Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο.Α.Ε.Δ.= Οργανισμός Απασχόληση Εργατικού Δυναμικού

Τ.Α.Π.= Τέλος Ακίνητης Περιουσίας

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α.= Υπουργείο Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης