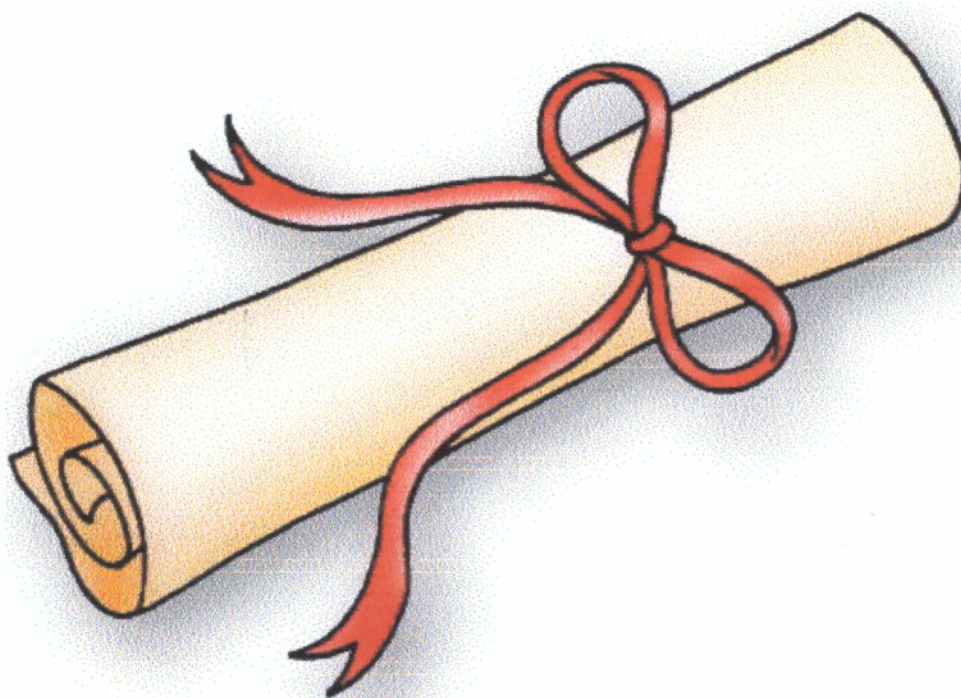


ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ Η
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α

ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ:

ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ
ΑΘΑΝΑΣΙΑ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ:

ΜΠΟΥΡΛΑΚΗ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΑ

ΚΑΛΑΜΑΤΑ, 2002

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Πρόλογος	
Ευχαριστίες	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
1. Η περίοδος της Βαυαρικής αντιβασιλείας	
2. Η αναδιοργάνωση της ΤΑ Ν. ΔΝΖ´	
3. Το Σύνταγμα του 1927	
4. Το Σύνταγμα του 1952	
5. Η έννοια της αυτοτέλειας	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
ΤΟ ΙΣΧΥΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ:	
1.1 Το Σύνταγμα του 1975	5
1.2 Η Αναθεώρηση του Συντάγματος	
Α. Η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μετά την αναθεώρηση	
Β. Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μετά την αναθεώρηση	
Γ. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μετά την αναθεώρηση	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ	
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ: ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	14
2.1 Αρμοδιότητες των ΟΤΑ: Τοπικές υποθέσεις – Κρατικές υποθέσεις	
2.2 Αρμοδιότητες Α´ βάθμιων και Β´ βάθμιων ΟΤΑ	
Α. Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων	
Β. Αρμοδιότητες Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	18
2.3 Εποπτεία επί των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ	19
2.3.1 Η επιτροπή του άρθρου 18 Ν. 2218/94	
2.3.2 Οι πράξεις των ΟΤΑ	
2.3.3 Εκτελεστικότητα πράξεων	
2.3.4 Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ	
2.3.5 Άσκηση και Εκδίκαση προσφυγών	
2.3.6 Αποφάσεις της Επιτροπής του άρθρου 177 παρ. 2	
2.3.7 Εποπτεία των πράξεων της δημορχιακής επιτροπής	
2.3.8 Προσφυγή κατά των αποφάσεων του Γ.Γ. Περιφέρειας	
2.3.9 Προθεσμία για την έγκριση κλπ. Από άλλες αρχές των πράξεων των ΟΤΑ	
2.3.10 Έλεγχος των πράξεων των ΝΑ	
2.3.11 Επιτροπή ελέγχου των πράξεων των ΝΑ	
2.3.12 Προσφυγή κατά των Αποφάσεων του Νομάρχη και των άλλων μονομελών οργάνων των ΝΑ	
2.3.13 Προσφυγή κατά αποφάσεων της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα	

2.3.14 Η μη παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ	30
---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	31
--	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ

4.1 Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας	33
4.2 Τα οικονομικά των ΟΤΑ μπροστά στις νέες προκλήσεις	41

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

5.1 Εσοδα και δαπάνες των ΟΤΑ	42
5.2 Πόροι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης	
5.3 Τα πρώτα ανταποδοτικά εσοδα	
5.3.1 Τα ισχύοντα ανταποδοτικά έσοδα	
5.4 Εσοδα από επιχειρηματική δραστηριότητα	52
5.4.1 Θεσμική θεμελίωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας	
5.4.2 Οι τοπικές υποθέσεις ως αντικείμενο της επιχειρηματικής δραστηριότητας	
5.4.3 Η κερδοσκοπική δραστηριότητα των τοπικών οργανισμών	
5.4.4 Οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ ως υποκείμενα της δημόσιας οικονομικής πρωτοβουλίας	
5.4.5 Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ με βάση το άρθρο 106 παρ. 3 – 5 του Συντάγματος	
5.4.6 Η ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας από ΟΤΑ για λόγους δημοσίου συμφέροντος	
5.4.7 Παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας	
5.4.8 Προγραμματικές συμβάσεις	
5.4.9 Οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις ως φορείς της εμπορικής ιδιότητας	
5.4.10 Η κατάργηση των φορολογικών απαλλαγών των δημοτικών επιχειρήσεων	
5.4.11 Οι δημοτικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	
5.4.12 Ταξινόμηση των επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης	69

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΔΙΠΛΟΓΡΑΦΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ	70
--	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΔΗΜΩΝ Ν. ΛΑΣΙΘΙΟΥ

7.1 Οικονομικός έλεγχος των ΟΤΑ	71
7.2 Δήμος Ιεράπετρας	
7.3 Δήμος Αγ. Νικολάου	
7.4 Δήμος Μακρύ Γιαλού	83

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ

8.1 Οικονομικός έλεγχος των ΝΑ	84
8.2 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ν. Λασιθίου	
8.3 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ν. Ηρακλείου	95

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	96
---------------------	-----------

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	98
---------------------	-----------

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η προσπάθεια μιας συστηματικής και σφαιρικής εξέτασης του σύγχρονου θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως διαμορφώθηκε μετά την Ζ΄ Αναθεώρηση του Συντάγματος που περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα αναθεωρημένων διατάξεων, αποτέλεσε την αφορμή αυτής της μελέτης. Για να ασχοληθούμε στο σημείο εκείνο που αφορά το συνταγματικό καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την επιχειρούμενη αναβάθμιση της, από πλευράς διοικητικής αυτοτέλειας, αρμοδιότητες, έλεγχος, από πλευρά οικονομικής αυτοτέλειας για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της και από πλευράς οργανωτικής συγκρότησης των ΟΤΑ που κατοχυρώνει των δεύτερο βαθμό ΤΑ.

Η παρούσα εργασία εξετάζει την ιστορική εξέλιξη του θεσμού της ΤΑ, την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ πριν και μετά την αναθεώρηση του συντάγματος και της μεταβολές που επέφερε αυτή.

Καταβλήθηκε προσπάθεια σύγκρισης τριών Δήμων και δύο Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, παρουσιάζοντας μια γενική εικόνα των οικονομικών τους μεγεθών, με σκοπό την δι εξαγωγή κάποιων συμπερασμάτων.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Κατά την διάρκεια της προετοιμασίας της πτυχιακής μου εργασίας με βοήθησε το ενδιαφέρον των συναδέλφων και φίλων μου που υπήρξαν κάποτε και αυτή στην ίδια θέση.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα την Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) Νομού Λασιθίου, το μέρος το οποίο άσκησα την πρακτική μου εργασία και ιδιαίτερα των κ. Πανακομιχελάκη Γιώργο, οικονομικό σύμβουλο της ΤΕΔΚ τόσο για την άντληση των στοιχείων που αφορούν τους Δήμους όσο και για την βοήθεια της ανάλυσης αυτών των στοιχείων. Την κ. Μαλιωτάκη Στέλλα γραμματέα της ΤΕΔΚ για της πολύτιμες συμβουλές καθώς και για την καθοδήγηση της πάνω σε θέματα που αφορούσαν την εργασία μας.

Ευχαριστούμε την Περιφερειακή Διοίκηση Λασιθίου για την άντληση των στοιχείων των Δήμων, χωρίς χρονοτριβές. Την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Λασιθίου και Ηρακλείου και συγκεκριμένα τους Διευθυντές των τμημάτων των Οικονομικών Υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση τους.

Επίσης, ευχαριστήσω την κ. Τριανταφυλλοπούλου Αθανασία επιβλέπων καθηγήτρια της πτυχιακής μου εργασίας για την τιμή που μας έκανε να ασχοληθούμε με το θέμα αυτό και σε κάθε άλλον που προσέφερε συμβουλές ή επισήμανε παραλήψεις ή λάθη, με ευγνωμοσύνη τους ευχαριστώ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

1. Η περίοδος της Βαυαρικής αντιβασιλείας

Η συγκρότηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της νεοελληνικής Πολιτείας συντελέστηκε με το Β.Δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833. Είχε προηγηθεί η ανεκπλήρωτη προσπάθεια του Ιωάννη Καποδίστρια ενώ η πολύχρονη ιστορική εμπειρία της κοινοτικής αυτοδιοίκησης την περίοδο της τουρκοκρατίας είχε καταγραφεί ως φιλελεύθερη κληρονομιά του ελληνικού θεσμικού πολιτισμού την οποία μάλιστα δεν αξιοποίησε η βαυαρική αντιβασιλείας. Ο Γεώργιος Λουδοβίκος φον Μάουρερ μέλος της Βαυαρικής αντιβασιλείας που ήρθε στην Ελλάδα <<έφερε μαζί του>> το νόμο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Οι βασικές αρχές που εισήγαγε η νομοθεσία του Μάουρερ ήταν ότι η διοίκηση του δήμου είχε το σύμπλεγμα ενός οργάνου, το οποίο ήταν πολυμελές και του δημάρχου, ενός μονομελούς εκτελεστικού οργάνου, του οποίου η εκλογή γινόταν από ένα ειδικό εκλεκτορικό σώμα, ο δε διορισμός του γινόταν από το βασιλεία. Η χώρα μας διαιρέθηκε σε 470 δήμους, οι οποίοι ήταν συγχρόνως επίπεδο άσκησης της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αντιβασιλεία εισήγαγε ένα δημοκρατικό σύστημα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ανάδειξη των τοπικών αρχόντων γινόταν από ενεργούς πολίτες που είχαν κάποια περιουσία ή να γίνουν οι ίδιοι μέσω εκλογών τοπική άρχοντες. Οι δημοτικές αρχές ήταν ο δήμαρχος, οι δημαρχιακοί πάρεδροι και το δημοτικό συμβούλιο. Η άσκηση της κρατικής εποπτείας στις πράξεις των δημοτικών συμβουλίων είχε ανατεθεί στους νομάρχες. Ο νομάρχης ασκούσε όχι μόνο έλεγχο νομιμότητας αλλά και ουσιαστικό έλεγχο.

Η κεντρική διοίκηση ήθελε τους δήμους κατόχους σημαντικών εξουσιών, ιδιαίτερα στους τομείς της αστυνομίας, της υγείας, της πρόνοιας, της διαχείρισης των πηγών ενέργειας κ.α. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούσαν από την αστική τάξη, που είχαν πλέον τη δυνατότητα να αναδείξουν τους τοπικούς άρχοντες με τον όρο ότι δε θα διεκδικούσαν την κεντρική εξουσία. Ο συμβιβασμός αυτός κράτησε περίπου ένα αιώνα και κατέληξε στο σύνταγμα της Βαϊμάρης (1919), όταν πια η αστική κοινωνία κατέκτησε τη διαχείριση τόσο των τοπικών όσο και των κρατικών υποθέσεων.

2. Η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης Ν. ΔΝΖ´

Η νέα νομοθετική ρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με το νόμο ΔΝΖ´ του 1912 <<περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων>> που άρχισε να ισχύει από το 1914. Η σπουδαιότερη μεταβολή που επέφερε ο νόμος υπήρξε η διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών, από άποψη οργάνωσης και λειτουργίας, σε αστικούς και αγροτικούς, από τους οποίους οι πρώτοι αποτελούσαν τους δήμους και οι δεύτερη της κοινότητες. Η διάκριση αυτή ήταν

αναγκαία λόγω του διαφορετικού πληθυσμού (αστικού-αγροτικού), της οικονομικής δυνατότητας και της διαφορετικής ανάπτυξης των οργάνων της αυτοδιοίκησης, που ήταν μεγαλύτεροι στους δήμους και μικρότερη στις κοινότητες.

Ένα από τα μεγαλύτερα πλεονεκτήματα του νόμου ΔΝΖ΄ ήταν η ύπαρξη μικρότερων οργανισμών, όπου διατίθεντο όλοι οι πόροι της αυτοδιοίκησης για την κάλυψη των τοπικών αναγκών, αλλά ταυτόχρονα προέκυπτε και ένα μειονέκτημα, ότι οι πόροι δεν ήταν επαρκείς για την κάλυψη τοπικών έργων. Δημιουργήθηκαν 6000 περίπου οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που είχε ως αποτέλεσμα την εξασθένηση των οικονομικά μικρότερων κοινοτήτων.

Μια άλλη καινοτομία που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ΄ ήταν ο θεσμός των συνδέσμων κοινοτήτων. Δύο ή περισσότερες κοινότητες είχαν την δυνατότητα να ιδρύσουν ένα νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή για εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ήταν ανατεθειμένη σε διάφορα όργανα, στις κοινότητες και στις δημοτικές αρχές. Οι αρχές αυτές ήταν για τις κοινότητες, ήταν το κοινοτικό συμβούλιο και στους δήμους, ο δήμαρχος, οι πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή. Ο δήμαρχος, οι πάρεδροι και οι δημοτική ή κοινοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια άμεσα από το λαό.

Ενώ μέχρι τώρα ίσχυε ο προληπτικός έλεγχος με το νόμο ΔΝΖ΄ καταργείται. Έτσι οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου καθίστατο εκτελεστές, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις που όριζε ο νόμος, ευθύς μόλις περνούσαν 30 ημέρες από την αποστολή τους στο νομάρχη. Όπου οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου ήταν άκυρες αν αναφέρονταν σε αντικείμενα εκτός της αρμοδιότητας τους ή είχαν ληφθεί κατά παράβαση νόμου.

3. Το Σύνταγμα του 1927

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά από τις διατάξεις του άρθρου 104 του Συντάγματος της Τριακονταμελούς το 1925, που περιλήφθηκαν με ορισμένες τροποποιήσεις στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1927, το κράτος θα έπρεπε να διαιρεθεί σε περιφέρειες μέσα στις οποίες οι πολίτες θα διαχειρίζονταν απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με το νόμο (αρθρ. 107)

Την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης θ' αποτελούσε ο δήμος και η κοινότητα. Το Σύνταγμα προέβλεπε τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών, ανεξάρτητα από τους δήμους και τις κοινότητες.

Οι αποφάσεις για θέματα που αφορούσαν τον κύκλο αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης λαμβάνονταν έμμεσα από όργανα, τα οποία εκλέγονταν με καθολική ψηφοφορία, ή άμεσα από ενεργούς πολίτες κάθε αυτοδιοικούμενης περιφέρειας. Επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητα βαθμίδας, η κεντρική διοίκηση θ' ασκούσε ανωτάτη εποπτεία. Η εποπτεία αυτή περιλάμβανε έλεγχο νομιμότητας, χωρίς να εμποδίζει την ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών. Προκειμένου οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, να ασκήσουν τα καθήκοντα τους, το κράτος μπορούσε να συντρέχει αυτούς οικονομικά παρέχοντας τους οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό, σε περίπτωση που οι πόροι

δεν επαρκούσαν. Με το ν.δ. της 31/7/1936 καταργήθηκε κάθε δαπάνη των δήμων και κοινοτήτων για την εκπαίδευση και ο μισθός των οπλιτών της Χωροφυλακής. Τούτο σημαίνει, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν υπεύθυνη για την οργάνωση της τοπικής αστυνομίας και την κατασκευή σχολείων καθώς και τη συντήρηση και λειτουργία αυτών.

Το Σύνταγμα του 1927 καταργήθηκε με το Θ΄ Ψήφισμα της 16 Οκτωβρίου 1935 της Ε΄ Εθνικής Συνέλευσης η οποία επανέφερε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1911.

4. Το Σύνταγμα του 1952

Στο Σύνταγμα του 1952 εισάγεται για πρώτη και, υπό αυτή τη διατύπωση μοναδική φορά, η ισότιμη και ισοσθενής ανάδειξη της αυτοδιοίκησης ως οργανωτικού συστήματος της Διοίκησης μαζί με την διοικητική αποκέντρωση. Συμφώνα με το άρθρο 99, η διοικητική οργάνωση του κράτους βασιζόταν στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Από το 1954 ο δήμαρχος εκλέγεται πλέον άμεσα και με καθολική ψηφοφορία. Η μεταρρύθμιση αυτή συνδυάστηκε με τη μεταρρύθμιση του εκλογικού συστήματος, όπου τότε καταργήθηκε το εκλογικό σύστημα μαζί με το δήμαρχο, που εκλεγόταν μια συγκεκριμένη ομάδα ως πλειοψηφία δεδομένη από το νόμο.

Κατοχυρώθηκε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως βασικός οργανωτικός θεσμός του κράτους. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκε στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθορίζονται οι αρμοδιότητες της τ.α. που διακρίνονται σε αυτές που αναφέρονται στο περιβάλλον (υπόνομοι, αποχέτευση, δρόμοι, πλατείες, γέφυρες, ύδρευση, καθαριότητα), στην αναψυχή (άλση, παιδική κήποι, χώροι αναψυχής, θαλάσσια λουτρά), στις εμπορικές υπηρεσίες (αγορές, επιχειρήσεις), στις παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες (άρδευση, εγχειοβελτικά έργα, βοσκότοποι) και στις προσωπικές υπηρεσίες (παροχή ηλεκτρικού ρεύματος). Στο επίπεδο άσκησης ελέγχου σκοπιμότητας του νομάρχη αφαιρέθηκε η δυνατότητα μεταρρύθμισης της πράξης. Ο νομάρχης είχε εξουσία εγκρίσεως ή της πράξης, όχι όμως μεταρρυθμίσεως.

Επίσης, κατά τη χρονική διάρκεια αυτής της περιόδου κατοχυρώθηκε και το δικαίωμα ψήφου των γυναικών. Η σύζυγος μπορούσε πλέον να είναι δημότης και να ψηφίζει σε άλλον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης από εκείνον που ψηφίζει ο άνδρας της, διότι η γυναίκα μετείχε πλέον στην πολιτική ζωή με τη δική της φωνή.

Αυτά ήταν τα σημαντικότερα γεγονότα που σημάδεψαν την εποχή εκείνη το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από το 1968 έως το 1973 η Ελλάδα βρισκόταν υπό το καθεστώς της δικτατορίας, όπου της αναιρούσε κάθε δικαίωμα για ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλ. το αιρετό των αρχών της.

5. Η έννοια της Αυτοτέλειας των ΟΤΑ

Η νομική προσωπικότητα των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλεια τους έναντι της κρατικής διοίκησης. Η αυτοτέλεια έχει τη σημασία της άσκησης δημόσιας διοίκησης, από όργανα του τοπικού οργανισμού που ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων ελεύθερα χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Ο τοπικός

οργανισμός αποφασίζει αν και πως θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση, την οποία εκτελεί με δικά του όργανα.

Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών είναι μια σύνθετη έννοια, που περιλαμβάνει πολλές εξουσίες ή δικαιώματα αυτών. Αυτή διακρίνεται στην οργανική αυτοτέλεια και τη δημοσιονομική αυτοτέλεια. Και οι δύο είναι απαραίτητες για την ύπαρξη κάθε νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και αποτελούν την τυπική ή οργάνωση της αυτοτέλειας.

Η οργανική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το δικαίωμα να έχουν και να εκτελούν τις αποφάσεις τους με δικά τους όργανα. Αυτά διακρίνονται σε διοικούντα αιρετά όργανα και σε απλά κυρίως υπαλλήλους.

Η έννοιες που αναφέραμε περιλαμβάνουν των ίδιο κύκλο εργασιών όχι και το δοτό. Η οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ενεργούν στο δοτό κύκλο εργασιών σαν όργανα της διοικητικής αποκέντρωσης, που περιλαμβάνει τη διοικητική αυτοτέλεια. Αυτή συνίσταται αφενός στον τυπικό χωρισμό του διοικητικού προσωπικού των τοπικών οργανισμών από αυτό των άμεσων κρατικών υπηρεσιών και αφετέρου στην ανεξαρτησία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τον ορισμό του προσωπικού τους και κατά τη διεξαγωγή του διοικητικού έργου τους έναντι του κράτους. Η διοικητική αυτοτέλεια περιλαμβάνει μόνο την εξουσία να αποφασίζουν για τις τοπικές υποθέσεις με δικά τους όργανα και φυσικά με ευθύνη τους, στα πλαίσια των νόμων, όπου σαφώς δεν αποκλείει το έλεγχο νομιμότητας.

Η δημοσιονομική αυτοτέλεια είναι οι οικονομική ανεξαρτησία του αυτοδιοικούμενου οργανισμού, με την έννοια ότι μπορεί να έχει δική του περιουσία και δικά του έσοδα, να διαχειρίζεται αυτά κατά βούληση, να καθορίζει τα έξοδα του, να επιβάλλει δημόσια βάρη, ιδιαίτερα φόρους, για τη κάλυψη των εξόδων του, να συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό και να ασκεί το δικό του δημοσιονομικό αυτοέλεγχο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΤΟ ΙΣΧΥΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1.1 Το Σύνταγμα του 1975

Το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε στο άρθρ.102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να αποσαφηνίζεται πλήρως η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αναβαθμίζεται ο θεσμός της και εξασφαλίζεται η νομική της θέση μέσα στο Σύνταγμα, ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου όπου της δίνει κίνητρα οικονομικής ανεξαρτησίας.

Έτσι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ, όπου αναδιοργανώνεται σε βαθμίδες, την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες καθορίζονται από το κοινό νομοθέτη. Τα αιρετά όργανα εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Δια νόμου δύνανται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι τοπικής αυτοδιοίκησης, για την εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών. Το κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως να εμποδίζει την ελεύθερη δράση αυτών. Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ. Το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Ορίζει πώς θα κατανεμηθούν μεταξύ των οργανισμών και καθορίζει και υπό το Κράτος τους εισπραττόμενους φόρους ή τέλη.

Το άρθρ. 102 του Συντάγματος είναι ποιο σαφής ως αναφορά την συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με εκείνη του άρθρ. 107. Σε θέματα που αφορούν την οικονομική ενίσχυση, την ύπαρξή ΟΤΑ ως εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, την άμεση εκλογή, τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, τη Κρατική εποπτεία, καθώς και τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το Σύνταγμα του 1975 κράτησε σχεδόν είκοσι πέντε χρόνια όπου σημάδεψε της ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, διαγράφοντας ένα λαμπρή μέλλων (έργων και υπηρεσιών), για την αποτελεσματική πορεία του θεσμού.

1.2 Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Γενικά. Η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων με το από 6-4-2001 Ψήφισμα της (ΦΕΚ Α'84-85/2001) προχώρησε στην αναθεώρηση ενός μεγάλου αριθμού συνταγματικών διατάξεων. Η ανάγκη αναθεώρησης του διαπιστώθηκε, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 110 του Συντάγματος του 1975 - όπως αναθεωρήθηκε ήδη μια πρώτη φορά το 1986 -, από την προηγούμενη Βουλή με την αναγκαία πλειοψηφία. Η πρόσφατη αναθεώρηση, λόγω του εύρους της και των θεσμικών τόμων που επιφέρει, αποτελεί κορυφαίο θεσμικό γεγονός στο πλαίσιο της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, δεδομένου ότι η προηγούμενη αναθεώρηση εστιάστηκε αποκλειστικά στον περιορισμό των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αντίθετα, η πρόσφατη αναθεώρηση αναφέρεται σε όλα σχεδόν τα μεγάλα θέματα που αφορούν την πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, όπως τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η σχέση του ελληνικού Συντάγματος με τη διεθνή και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, το εκλογικό σώμα και το καθεστώς των Βουλευτών, η οργάνωση και λειτουργία της Βουλής και της Δικαιοσύνης, η Δημόσια Διοίκηση, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

Η αναθεώρηση του Καταστατικού Χάρτη της χώρας μπορεί κυρίως να λειτουργήσει είτε επιβεβαιωτικά, επιστεγάζοντας και οριστικοποιώντας θεσμικές μεταβολές που έχουν ήδη επέλθει στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας και της νομολογίας, όπως π.χ. ζητήματα της Δημόσιας Διοίκησης, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Ανεξάρτητων Αρχών, είτε παρεμβατικά, θεσπίζοντας τομείς που μόνο σε συνταγματικό επίπεδο μπορούν να επιτελεστούν, όπως π.χ. ζητήματα οργάνωσης, λειτουργίας και σχέσεων ανάμεσα στις συντεταγμένες εξουσίες του Κράτους, δηλαδή τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική, είτε τέλος, προγνωστικά, διαβλέποντας ζητήματα που θα απασχολήσουν κυρίως την οικονομική και κοινωνική ζωή, όπως π.χ. η κοινωνία της πληροφορίας, οι νέες τεχνολογίες η περαιτέρω θωράκιση των υφιστάμενων και κατοχυρωμένων νέων ατομικών δικαιωμάτων κλπ. Άκρως διαφωτιστική για της πραγματικές προθέσεις και τους στόχους της πρόσφατης αναθεώρησης είναι η μελέτη των πρακτικών των συζητήσεων της αρμόδιας επιτροπής και της ολομελείας της Βουλής, καθώς και της έκθεσης της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος.

Στην εργασία μας θα ασχοληθούμε με το σημείο εκείνο της αναθεώρησης που αφορά το συνταγματικό καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρ.102 Συντ.) και την επιχειρούμενη αναβάθμισή της:

α) από πλευρά διοικητικής αυτοτέλειας αρμοδιότητες, έλεγχος

β) από πλευρά οικονομικής αυτοτέλειας για τη εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, δυνατότητα επιβολής και είσπραξης τοπικών εσόδων για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της και

γ) από πλευρά οργανωτικής συγκρότησης των ΟΤΑ μετά την πρόσφατη αναθεώρηση της, όπου κατοχυρώνεται ρητά ο πρώτος και ο δεύτερος βαθμός

Τοπικής Αυτοδιοίκησης και συγκεκριμένα η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 102 Συντ. έχει ως εξής: <<Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού>>.

A. Η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μετά την αναθεώρηση

Με την αναθεώρησή τους, οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 102 Συντ. διαμορφώνονται ως εξής: <<Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων καθώς και την κατάταξη τους στους επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους>> (παρ. 1εδ. β,γ,δ). Η διάταξη της παραγράφου 2 κατά το μέρος που αναφέρεται στην διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ παραμένει ως έχει. Ενώ η διάταξη της παραγράφου 5, που αναριθμείται σε παράγραφο 4 και αφορά την άσκηση της κρατικής εποπτείας διαφοροποιείται από την προϊσχύουσα σε δύο σημεία, δεδομένου ότι προβλέπει πως η ασκούμενη εποπτεία <<συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας>> και πως <<ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως ο νόμος ορίζει>>. Όσον αφορά τη διάταξη της ίδιας παραγράφου που αναφέρεται στις πειθαρχικές ποινές των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, απλώς αναδιατυπώνονται χωρίς να μεταβάλλεται ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο της ρύθμισης, η εξειδίκευση του οποίου παραπέμπεται στο νομοθέτη.

Συνάγεται λοιπόν ότι για πρώτη φορά κατοχυρώνεται συνταγματικά τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, το οποίο, όπως προεκτάθηκε, αν και γινόταν δεκτό από τη θεωρία, δεν έχει παγιωθεί νομολογικά. Το τεκμήριο αυτό πραγματικά θεμελιώνει θεσμική (υπό τη μορφή της λειτουργίας) εγγύηση για των χαρακτήρα μιας δημόσιας υπόθεσης ως τοπικής, υπό την έννοια ότι, μόλις ενεργοποιηθεί δια του νόμου ο χαρακτηρισμός της ως τοπικής και μεταβιβαστεί στα αρμόδια όργανα της συγκεκριμένης βαθμίδας ΤΑ, τίθεται συνταγματικός φραγμός και δεν είναι πλέον δυνατόν ο αποχαρακτηρισμός της και η επιστροφή της στον κύκλο των γενικών - κρατικών υποθέσεων ούτε σε κεντρικό ούτε σε περιφερειακό επίπεδο, ούτε ενδεχομένως ακόμη και για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορεί εξάλλου και το <<αποκεντρωτικό κεκτημένο>> που θεσπίζει το άρθρο 118 παρ. 3 Συντ. και επιβεβαιώθηκε με την πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Παρόλα αυτά όμως η ενεργοποίηση του τεκμηρίου αυτού ανήκει στην ευχέρεια του νομοθέτη, ο οποίος έχει την πρωτοβουλία <<να καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων καθώς και την κατάταξη τους στους επιμέρους βαθμούς (σημ. ΤΑ)>>. Επιπλέον η θέσπιση του συνταγματικού αυτού τεκμηρίου λειτουργεί και ως ερμηνευτικός οδηγός και μάλιστα δεσμευτικός για τη στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το χαρακτήρα μιας δημόσιας υπόθεσης ως τοπικής, γεγονός που επίσης αποτέλεσε μέλημα του αναθεωρητικού νομοθέτη. Άλλωστε,

όπως προαναφέραμε, το ίδιο το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι πρόκειται για <<οριακό έλεγχο>>.

Συμφωνά με τον εισηγητή της πλειοψηφίας <<από την άλλη πλευρά το μέγα πρακτικό πρόβλημα που έχουμε να αντιμετωπίσουμε είναι η δυνατότητα του νομοθέτη να αναθέτει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης την άσκηση κρατικών ως προς τη φύση τους αρμοδιοτήτων που δεν συνιστούν κατά νομική ακριβολογία τοπική υπόθεση, άλλα που πρέπει να ασκούνται σε τοπικό επίπεδο. Πρόκειται κυρίως για αρμοδιότητες που το Σύνταγμα συνδέει με κρατικές αποστολές, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, η προστασία της υγείας, η οργάνωση της παιδείας κ.κ. Με την αναδιατύπωση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 102 διασφαλίζεται η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αναθέτει τέτοιες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Είναι προφανές ότι και οι αρμοδιότητες αυτές μπορούν να μετουσιώνονται είτε στην έκδοση ατομικών, είτε στην έκδοση γενικών, είτε στην έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Άρα, λοιπόν, είναι δυνατή η ανάθεση αρμοδιοτήτων κάθε μορφής. Διευκρινίζεται βέβαια ότι δεν μεταβάλλεται το καθεστώς της μη αναγνώρισης αυτοτελούς κανονιστικής αρμοδιότητας στους ΟΤΑ, παρά μόνο στην περίπτωση της έκδοσης από αυτούς κανονιστικών πράξεων για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης (άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.). Καθιστάτε όμως προφανές ότι, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, η νομοθετική εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικής πράξης από τους ΟΤΑ για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος θα αφορά μόνο γενικές υποθέσεις και θα πρέπει να αναδεικνύει κυρίως το στοιχείο του τοπικού ενδιαφέροντος για την ανάθεση μιας γενικής υπόθεσης στους ΟΤΑ και όχι την ειδικότητα της ρύθμισης σε σχέση με την έννοια τοπικής υπόθεσης. Συμπερασματικά, με την νέα συνταγματική διάταξη γίνεται για πρώτη φορά ρητή συνταγματική αναφορά στην ανάθεση άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ, θέμα για το οποίο η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι αντιφατική, γεγονός που λήφθηκε υπόψη από τον αναθεωρητικό νομοθέτη, όπως επισήμανε και ο ίδιος εισηγητής της πλειοψηφίας.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονίσουμε ότι κατά το στάδιο που προηγήθηκε της πρότασης αναθεώρησης του άρθρου 102 Συντ. η ΚΕΔΚΕ και η ΕΝΑΕ πρότειναν την ενσωμάτωση της αρχής της επικουρικότητας στη διάταξη που αναφέρεται στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ, κατά το πρότυπο του ΕΧΤΑ και της Συνθήκης της Ε.Ε. Σχεδόν όμως ομόφωνα η διακομματική επιτροπή αναθεώρησης του Συντάγματος απέρριψε τη πρόταση συντασσόμενη με την εισήγηση του εισηγητή της πλειοψηφίας, ο οποίος υποστήριξε ότι <<έτσι εισάγεται μια αόριστη έννοια που δεν ξέρουμε πως θα την ερμηνεύσει ο δικαστής, ενώ γνωρίζουμε πως έχει ερμηνεύσει την έννοια της τοπικής υπόθεσης και τις κρατικές αρμοδιότητες.

Με το Σύνταγμα δίνουμε μια απάντηση στα όσα έχουν ειπωθεί γύρω από αυτά τα θέματα, ενώ δεν μπορούσαμε στη συνέχεια να απαντήσουμε στη κακή χρήση της έννοιας της επικουρικότητας>>. Και ο εισηγητής αφού έκανε μια σύντομη αναφορά στην καταγωγή της αρχής της επικουρικότητας κατέληξε στο συμπέρασμα της μη ρητής αναφοράς της στο άρθρο 102 Συντ. με το πρόσθετο επιχείρημα ότι <<στην Ευρωπαϊκή Ένωση από το 1992 και μετά, από τη Συνθήκη του Μάαστριχ, μέχρι και σήμερα η αρχή της επικουρικότητας χρησιμοποιείται για να ανακόπτει κοινοτικές

πρωτοβουλίες και για να εμποδίζει τη χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της Ένωσης κοινών πολιτικών και μάλιστα σε τομείς όπως πολιτισμός που έχουν πολύ μικρό κόστος αλλά πολύ μεγάλη πολιτική και ιδεολογική σημασία>>. Ωστόσο όμως πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η κατοχύρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καθώς η ρητή αναφορά στη δυνατότητα άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων από αυτούς εμπεριέχουν την έννοια της αρχής της επικουρικότητας, δηλαδή την άσκηση αρμοδιοτήτων από το πλησιέστερο προς το πολίτη επίπεδο, αρχές με σκοπό την αποτελεσματικότερη για εκείνον άσκηση τους.

Όσον αφορά τέλος την περαιτέρω ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας, αυτή κατοχυρώνεται και από το γεγονός ότι ο ασκούμενος έλεγχος περιορίζεται και σε συνταγματικό επίπεδο σε έλεγχο νομιμότητας που διενεργείται όπως ορίζει ο νόμος. Παραμένουν δε σε ισχύ οι διατάξεις που ορίζουν ότι ο έλεγχος αυτός <<δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση>> των ΟΤΑ, καθώς και εκείνες που στοχεύουν στην προστασία των αιρετών στο πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου, για το οποίο εξακολουθούν να παρέχονται οι πρόσθετες εγγυήσεις μέσω συμβουλίων που αποτελούνται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές. Θα μπορούσε ωστόσο να τεθεί ζήτημα κατά πόσο ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας στον έλεγχο νομιμότητας αφορά μόνο τις πράξεις των τοπικών αρχών που διενεργούνται στο πλαίσιο της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ή επεκτείνεται και στις πράξεις που διενεργούνται στο πλαίσιο της κατ' ανάθεση άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων. Εύλογη φαίνεται η εκδοχή ότι ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας στον έλεγχο νομιμότητας αφορά μόνο τις τοπικές υποθέσεις. Κατά την άποψη μας δύο επιχειρήματα συνηγορούν υπέρ αυτής της εκδοχής. Πρώτον, η νέα διάταξη που θα θεσπίζει τον έλεγχο νομιμότητα κάνει λόγο μόνο για κρατική εποπτεία, που συναρτάται με <<την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση>> των ΟΤΑ. Είναι γνωστό η διοικητική εποπτεία αποτελεί ιδιαίτερο είδος κρατικού ελέγχου σε ξεχωριστά ΝΠΔΔ και αυτοδιοικούμενους οργανισμούς που διαθέτουν διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια και συνεπώς συνάδει μόνο με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τις τοπικές αρχές ως όργανα του Κράτους. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, κατά δεύτερο, τα όργανα των ΟΤΑ υπάγονται σ' ένα άλλο είδος εσωτερικού κρατικού ελέγχου, που είναι ιεραρχικός έλεγχος σκοπιμότητας. Ας σημειωθεί πάντως ότι στην εν λόγω περίπτωση τα όρια ανάμεσα στ δύο είδη ελέγχου είναι πολλές φορές ασαφή. Υπήρξαν ωστόσο κάποιες προτάσεις τόσο εκ μέρους της ΚΕΔΚΕ όσο και εκ μέρους των κομμάτων της αριστεράς για κατάργηση και του ελέγχου νομιμότητας έτσι ώστε οι πράξεις των τοπικών αρχών να ελέγχονται μόνο από τα αρμόδια δικαστήρια. Μια τέτοια πρόταση δεν θα μπορούσε, κατά την άποψη μας, να γίνει δεκτή υπό το πρίσμα των αρχών του κράτους δικαίου και της ενότητας της Δημόσιας Διοίκησης και με δεδομένα τα συχνά δείγματα τοπικής αυθαιρεσίας. Άλλωστε ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ όπως και κάθε οργάνου της Διοίκησης συνιστά σε κάθε περίπτωση περιεχόμενο του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα (άρθρο 20 παρ. 1). Ας σημειωθεί τέλος ότι είχε προταθεί η διενέργεια κατασταλτικού μόνον ελέγχου νομιμότητας, πρόταση που δεν έγινε τελικά αποδεκτή από την ολομέλεια της Βουλής.

Εν κατακλείδι, διαπιστώνουμε και πάλι ότι η συνταγματική αναθεώρηση, καθόσον αφορά τις διοικητικές λειτουργίες (αρμοδιότητες) των ΟΤΑ, την άσκηση κρατικής εποπτείας επ' αυτών και την εν γενεή διοικητική αυτοτέλεια τους, έχει επιβεβαιωτικό χαρακτήρα σε σχέση με τις έως σήμερα νομοθετικές επιλογές και με μέρος της νομολογίας για τα εν λόγω ζητήματα. Δεν θα πρέπει ωστόσο να παραγνωρισθεί η σημαντική τομή της θέσπισης τεκμηρίου υπέρ της αρμοδιότητας των ΟΤΑ για Διοίκηση των τοπικών υποθέσεων τους και κατά το μέρος αυτό η αναθεώρηση δρα παρεμβατικά.

B . Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ μετά την αναθεώρηση

Με την αναθεώρηση τους οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 102 Συντάγματος διαμορφώνονται ως εξής. Κατοχυρώνεται για πρώτη φορά ρητά η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ: <<Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια>> (παρ.2 εδ. α). Στη συνέχεια αναθεωρήθηκε η παράγραφος β, που αναριθμείται σε παράγραφο 5, και εξειδικεύεται το περιεχόμενο της οικονομικής αυτοτέλειας, για την επίτευξη της οποίας << το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών>>. Στη συνέχεια επαναλαμβάνεται η προϋφιστάμενη διάταξη του Συντάγματος σχετικά με την είσπραξη, απόδοση και κατανομή των φόρων και τελών που ορίζονται με νόμο υπέρ των ΟΤΑ. Τέλος, προστέθηκαν δύο εδάφια ως εξής: <<Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά και περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης>>.

Σύμφωνα δε με την εισήγηση του εισηγητή της πλειοψηφίας <<αλλάζει η νομική φύση της διάταξης αυτής γιατί καθορίζεται με πολύ πιο επιτακτικό τρόπο η υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει όλα τα αναγκαία κανονιστικά, νομοθετικά, διοικητικά και δημοσιονομικά μέτρα προκειμένου να διασφαλίζεται η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και γιατί διατηρείται σε ισχύ η ευχέρεια του νομοθέτη να επιβάλλει και να εισπράττει φόρους και τέλη, που αποδίδονται στη συνέχεια στην τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού. Κυρίως όμως γιατί εισάγεται μια τρίτη ρύθμιση στην παράγραφο αυτή, που είναι και η κυρίως ρύθμιση, η καινοτομική ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία παρέχεται εκ του Συντάγματος στους ΟΤΑ μια δημοσιονομικού χαρακτήρα εξουσία να επιβάλουν οι ίδιοι με πράξη τους και να εισπράττουν τοπικά έσοδα. Τα τοπικά αυτά έσοδα χαρακτηρίζονται έτσι, πρώτον, γιατί δεν είναι φόροι κατά την έννοια του άρθρου 78 του Συντάγματος και δεύτερον, γιατί δεν είναι απλά, κλασσικά ανταποδοτικά τέλη, όπως ακριβώς λείπει και το όνομα του, επιβάλλεται και εισπράττεται ενόψει μιας πολύ συγκεκριμένης αντιπαροχής,

μιας πολύ συγκεκριμένης υπηρεσίας δηλαδή, που παρέχεται από τον ΟΤΑ προς τους χρήστες της υπηρεσίας αυτής. Το τοπικό έσοδο είναι τοπικό, επιβάλλεται με κανονιστική πράξη του οικείου ΟΤΑ, εισπράττεται με τους μηχανισμούς του δημοσιονομικούς του ΟΤΑ και δεν έχει άμεσα ανταποδοτικό χαρακτήρα, αλλά έχει έμμεσα, διότι προφανώς χρηματοδοτείται ο ΟΤΑ, για να παρέχει καλύτερης και αποτελεσματικότερης ποιότητας υπηρεσίες στους δημότες ή στους παρεπιδημούντες. ... Άρα, ναι μεν η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά αυτήν τη δημοσιονομική δυνατότητα εκ του Συντάγματος, την ασκεί όμως μέσα σε ένα νομοθετικό πλαίσιο, η αρμοδιότητα θέσπισης του οποίου ανήκει πάντα στη Βουλή των Ελλήνων, διότι αλλιώς θα μπορούσαμε να οδηγηθούμε σε ακραία και ασυμβίβαστα με την ίδια την ενιαία μορφή του κράτους φαινόμενα. Πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό βήμα, το οποίο όμως πρέπει να ερμηνευθεί σε αρμονία με το χαρακτήρα του κράτους και με το χαρακτήρα του πολιτεύματος μας>>>.

Από όσα προηγούνται συνάγονται τα εξής συμπεράσματα: Πρώτον, αποτελεί σημαντική τομή για τη μελλοντική οικονομική ευρωστία και ανεξαρτησία, αλλά και για την ουσιαστικότερη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ η συνταγματική κατοχύρωση της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Η κατοχύρωση αυτή δημιουργεί εκ του Συντάγματος σχετικό δικαίωμα υπέρ των ΟΤΑ, το οποίο πρέπει να διασφαλίζεται με όλα τα απαραίτητα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα, προκειμένου οι ΟΤΑ να μπορούν να εκπληρώνουν την αποστολή τους και να ασκούν τις αρμοδιότητες τους. Επίσης κατοχυρώνεται συνταγματικά η αυτονόητη ρύθμιση ότι κάθε μεταβίβαση κρατικής αρμοδιότητας προς τους ΟΤΑ πρέπει να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Από τη διάταξη αυτή συνάγεται ότι σε αντίθετη περίπτωση οι ΟΤΑ έχουν δικαίωμα να αρνηθούν την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων. Θα μπορούσε λοιπόν να ισχυριστεί κανείς ότι οι εν λόγω συνταγματικές διατάξεις περικλείουν τις αρχές της αναλογικότητας ανάμεσα στις αρμοδιότητες και τους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ, αφενός και της αποτελεσματικότητας της δράσης τους, αφετέρου. Δεύτερον, εξακολουθεί η απαγόρευση της φορολογικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, προφανώς με σκοπό την προστασία της συνταγματικά κατοχυρωμένης ισότητας των πολιτών και την εξασφάλιση ενιαίας οικονομικής πολιτικής, στο πλαίσιο της ενιαίας μορφής του Κράτους, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα για τη φορολογική και δημοσιονομική διαχείριση ανήκει εκ του Συντάγματος στη Βουλή, ως το κατ' εξοχή όργανο του Κράτους που εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία, η οποία αποτελεί θεμέλιο του πολιτεύματός μας (άρθρο 1 παρ. 2 Συντ.). Τρίτον, κατοχυρώνεται συνταγματικά η δυνατότητα καθορισμού και είσπραξης τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ, σύμφωνα με τους ορισμούς του νομοθέτη. Η ρύθμιση αυτή αν και παρουσιάζεται ως καινοτομική δεν είναι εντούτοις άγνωστη από τη μέχρι σήμερα ισχύουσα νομοθεσία για τους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ. Πράγματι, με την παράγραφο 14 του άρθρου 25 του Ν. 1828/89 παρέχεται η δυνατότητα στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ να επιβάλλουν τα λεγόμενα δυνητικά τέλη, δηλαδή τέλη ή εισφορές για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιφέρειας τους που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Κατά συνέπεια τα δυνητικά αυτά τέλη δεν έχουν κατά κυριολεξία ανταποδοτικό χαρακτήρα και θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως τοπικά έσοδα. Όμως η εμπειρία έχει δείξει ότι οι τοπικές αρχές είναι πολύ επιφυλακτικές στην επιβολή

τέτοιων τελών, φοβούμενες προφανώς το πολιτικό κόστος που θα συνεπαγόταν μια επιπλέον οικονομική επιβάρυνση των δημοτών. Εξάλλου προκειμένου να αποφύγουν την επιβολή του, οι τοπικές αρχές επικαλούνται τη μη επαρκή εξειδίκευση από το νομοθέτη των περιπτώσεων επιβολής καθορισμό από αυτόν του ύψους τους. Φοβούμεθα λοιπόν ότι και αν ακόμη ο νομοθέτης οργανώσει πληρέστερα το σύστημα των τοπικών εσόδων, δύσκολα θα παρακάμψει τους όποιους δισταγμούς των αιρετών απέναντι στους εκλογείς τους. Η επιτυχία συνεπώς των τοπικών εσόδων συναρτάται άμεσα συνολική ανόρθωση και αποκέντρωση του δημοσιονομικού και φορολογικού συστήματος, γεγονός που αποτελεί άλλωστε διεκδίκηση και των τοπικών αρχών, όπως προκύπτει από τα συνέδρια των συλλογικών φορέων τους. Τέταρτον, παράλληλα με την υποχρέωση του Κράτους για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, θεσπίζεται αντίστοιχη υποχρέωση των ΟΤΑ για τη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων τους. Με άλλα λόγια, ορίζεται ρητά η συνταγματική κατοχύρωση του δημοσιονομικού ελέγχου των ΟΤΑ, ο οποίος ασκείται και σήμερα από το Ελεγκτικό Συνέδριο, επίσης κατά συνταγματική επιταγή (άρθρο 98 παρ. 1 περίπτ. α και δ Συντ.).

Εν κατακλείδι, η αναθεώρηση των διατάξεων του άρθρου 102 Συντ. που αφορούν την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ λειτουργεί παρεμβατικά κατά το μέρος που την κατοχυρώνει συνταγματικά και θεσπίζει διατάξεις άμεσης εφαρμογής για την εξασφάλιση της και επιβεβαιωτικά κατά το μέρος που αφορά στην απαγόρευση φορολογικής αυτοτέλειας, στην δυνατότητα επιβολής τοπικών εσόδων και στο δημοσιονομικό έλεγχο των ΟΤΑ.

Γ. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μετά την αναθεώρηση

Όσον αφορά τις λοιπές βαθμίδες ΤΑ, το Σύνταγμα του 1975 περιορίζεται να αναφέρει ότι <<ορίζονται με νόμο>>, χωρίς να προσδιορίζει την οργανωτική μορφή, το επίπεδο διοικητικής διαίρεσης και την ονομασία τους. Η επιφυλακτικότητα του συνταγματικού νομοθέτη έδωσε αφορμή σε ερμηνείες για το κατά πόσον υπήρχε ευχέρεια ή υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να δημιουργεί ΟΤΑ ανώτερης βαθμίδας από εκείνη των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι οποίοι καθορίζονταν σαφώς ως οι δήμοι και οι Κοινότητες. Πέρα όμως από το θεωρητικό ενδιαφέρον του ζητήματος το ίδιο το Σύνταγμα ορίζει στο άρθρο 101 παρ. 3 ότι <<τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για της υποθέσεις της περιφέρειάς τους>>, ενώ στο άρθρο 102 παρ. 1 ότι <<η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης>>. Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει η διάκριση των διοικητικών αρμοδιοτήτων σε εθνικές-γενικές και περιφερειακές-τοπικές, εκ των οποίων οι πρώτες ανήκουν στα κεντρικά όργανα του Κράτους (άρθρο 82 παρ. 1 του Συντ.), ενώ οι δεύτερες ανήκουν στα περιφερειακά, μεταξύ των οποίων και οι πολυβάθμιοι ΟΤΑ. Έτσι λοιπόν οι διατοπικού χαρακτήρα υποθέσεις ασκούνται από τα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους, δηλαδή τις Νομαρχίες, μέχρι την ίδρυση των ΟΤΑ ανώτερης βαθμίδας σε επίπεδο νομού, δηλαδή τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Μέχρι ενεργοποίηση της σχετικής συνταγματικής διάταξης και την εξειδίκευση από τον κοινό νομοθέτη των ρυθμίσεων της, ο τελευταίος ήταν ελεύθερος να επιλέξει τη θεσμοθέτηση μόνο δευτεροβάθμιας

ή και τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης ή ακόμη και να διαφοροποιήσει την οργάνωση κάθε ανώτερης βαθμίδας ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των επιμέρους περιοχών της χώρας (μητροπολιτικές, νησιωτικές ή ορεινές περιοχές κλπ.). Μετά πάντως τη δραστηριοποίηση του νομοθέτη με τους εκτελεστικούς του Συντάγματος νόμους 1622/1986 και 1878/1990 έπαψε να υπάρχει αοριστία για το περιεχόμενο της συνταγματικής διάταξης περί λοιπών βαθμίδων ΤΑ. Με τους νόμους αυτούς μορφοποιήθηκε πλέον η ανώτερη βαθμίδα ΤΑ με τη δημιουργία δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο νομού και ενεργοποιήθηκε η προαναφερθείσα θεσμική εγγύηση υπέρ των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ως υποκειμένων δικαίου, των οποίων η λειτουργική υπόσταση συνίσταται στη διοίκηση των διατοπικών υποθέσεων νομαρχιακής κλίμακας. Παρά την ανεπίτρεπτη συνταγματικά προσβολή της θεσμικής αυτής εγγύησης με το Ν. 1900/1990, με τον οποίον ουσιαστικά ανεστάλη η εφαρμογή του θεσμού της ΝΑ, η επανίδρυση των ΝΑ με τους νόμους 2218 και 2240 του 1994 εδραίωσε πλέον το θεσμό. Αξίζει να επισημανθεί ότι το ελληνικό Σύνταγμα δεν διαφοροποιεί το καθεστώς των ΟΤΑ ανάλογα με τη βαθμίδα του και συνεπώς οι ΝΑ πρέπει επίσης να διαθέτουν τα βασικά τυπολογικά χαρακτηριστικά που αναφέρει το Σύνταγμα γενικά για τους ΟΤΑ (νομική προσωπικότητα, αρμοδιότητα για τη διοίκηση διατοπικών υποθέσεων σε νομαρχιακό επίπεδο, εκλογή των οργάνων της κλπ.). Ακόμη μπορούν να υπόκεινται σε καθεστώς συνεργασίας μεταξύ τους και με άλλους ΟΤΑ, όπως επίσης υπόκειται στην κρατική εποπτεία και πρέπει να έχουν οικονομική αυτοδυναμία.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι δεν είναι πλέον δυνατή η κατάργηση της δεύτερης βαθμίδας ΤΑ. Ωστόσο ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να επιλέξει την οργανωτική μορφή τη δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, μετατοπίζοντας π.χ. το χώρο μορφοποίησης της από το επίπεδο της επαρχίας ή της περιφέρειας ή ακόμη διατηρώντας την σε επίπεδο νομού να μειώσει ή να αυξήσει τον αριθμό τους, δεδομένου ότι ο συνταγματικός νομοθέτης δεν κατονομάζει ρητά τους ΟΤΑ που συγκροτούν τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Στην περίπτωση όμως αυτή ο κοινός νομοθέτης πρέπει να λάβει υπόψη του τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 101 παρ. 2 του Συντ. για τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Επίσης ο νομοθέτης έχει ευχέρεια επιλογής της διοικητικής οργάνωσης των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ. Έτσι συνέστησε π.χ. τις <<απλές>> και τις <<ενιαίες>> ή <<διευρυμένες>> ΝΑ εντός των οποίων λειτουργούν τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα και τα Επαρχεία (Ν. 2240/1994). Δεν θίγεται επίσης η θεσμική εγγύηση υπέρ της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε περίπτωση μελλοντικής εναλλακτικής (π.χ. αυτοτελούς) οργάνωσης περιοχών με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, όπως οι μητροπολιτικές, οι νησιωτικές και ορεινές περιοχές, με σκοπό την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των τοπικών τους υποθέσεων, εντός των συνταγματικών ορίων διοικητικής διαίρεσης της χώρας. Δεν αποκλείεται τέλος και η σύσταση τριτοβάθμιας ΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ : ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ - ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Όπως αναφέραμε και παραπάνω <<διοικητική αυτοτέλεια >> κατά το (άρθρο 102 παρ. 2 του Συν.), ο συνταγματικός νομοθέτης προφανώς εννοεί <<την ικανότητα των ΟΤΑ να παίρνουν μέσω των οργάνων τους και με δική τους ευθύνη πολιτικές αποφάσεις για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων τις οποίες εφαρμόζουν με δικά τους μέσα και με δικό τους προσωπικό.>> Τα δύο βασικά στοιχεία που αποτελούν την έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ είναι οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν και ο έλεγχος της κρατικής εποπτείας σε αυτούς.

2.1 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ : ΤΟΠΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ - ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

Τον βασικό πυρήνα ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί το άρθρο 102 παρ. 1 Συντ. <<Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης>> που καθορίζει τελικά της αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Η έννοια της τοπικής υπόθεσης θεωρείται αόριστη έννοια και δε μπορεί να δοθεί γενική απάντηση προσδιοριζόμενη βάση αντικειμενικών κριτηρίων. Για το καθορισμό της έννοιας της τοπικής υπόθεσης προσδιορίστηκαν κάποιοι παράμετροι όπως α) η τοπικότητα, δηλαδή η εδαφική έκταση των ΟΤΑ, β) η σύνθεση των υποθέσεων αυτών με κάποια χωρικά προσδιοριζόμενη ομάδα πολιτών δηλ. τους δημότες ή τους πολίτες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, και γ) η ύπαρξη τοπικού συμφέροντος για την διενέργεια των υποθέσεων αυτών σε τοπικό επίπεδο και με ιδιαίτερη έκφραση του δημοσίου συμφέροντος.

Με τους νόμους 2218 και 2240 του 1994 που αφορούν την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, νέα ερμηνευτικά ζητήματα ήρθαν στο φως για το προσδιορισμό της έννοιας της τοπικής υποθέσεις τα οποία αφορούν αρμοδιότητες της Ν.Α, σε συνάρτηση με τη διοικητική αποκέντρωση του κράτους. Βασικός στόχος Ν. 2218 ήταν η μεταφορά του διοικητικού μηχανισμού της Νομαρχίας, μαζί με το προσωπικό και σχεδόν το σύνολο των αρμοδιοτήτων της στις νεοϊδρυθείσες τότε Ν.Α, χωρίς να εξασφαλίζονται οι οικονομικοί πόροι. Η παρουσία του Κράτους σε τοπικό επίπεδο περιορίστηκε στις περιφερειακές υπηρεσίες ορισμένων Υπουργείων, δεδομένου ότι ο κρατικός Νομάρχης είχε καταργηθεί. Καταργήθηκε επίσης η

Κρατική εποπτεία στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Ο νόμος 2218 αντικαταστάθηκε από το Ν. 2240, σύμφωνα με τον οποίο η κρατική εκπροσώπηση σε επίπεδο νομού και νομαρχίας αποκαταστήθηκε με ένα νέο Κρατικό όργανο των Περιφερειακό Διευθυντή, ο οποίος προϊστάται των Πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού και της νομαρχίας ως επικεφαλής των υπηρεσιών Περιφερειακής Διοίκησης της οικείας Περιφέρειας. Στην αρμοδιότητα του ήταν η άσκηση εποπτείας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Στη συνέχεια ο Περιφερειακός Διευθυντής καταργήθηκε και τις αρμοδιότητες του ανέλαβαν οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών (αρθρ. 14 Ν. 2399/1996). Παρόλα αυτά το πρόβλημα προσδιορισμού των τοπικών υποθέσεων παρέμεινε σε σχέση με τις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αλλά και των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Το 1997 ο νομοθέτης διάκρινε τις τοπικές υποθέσεις σε γενικές - κρατικές και σε τοπικές δημόσιες υποθέσεις. Η γενικές υποθέσεις αφορούν τη διαχείριση γενικής Κρατικής Πολιτικής και ισχύουν για όλοι την επικράτεια, τα αντικείμενα αυτών των παρεμβάσεων ασκούνται από τη Περιφέρεια όπου καθοδηγούνται ανάλογα με τις αρμοδιότητες τους. Οι τοπικές υποθέσεις αφορούν την τοπική διοίκηση, συνδεδεμένη με τη φύση και το αντικείμενο αποκλειστικά ενδιαφερόντων ζητημάτων της περιφέρειας του έκαστου ΟΤΑ. Οι γενικές υποθέσεις χαρακτηρίζονται ως << επιτελικές >> και ασκούνται από τα κεντρικά όργανα του κράτους και ως << εκτελεστικές >> που ασκούνται από τα περιφερειακά όργανα του κράτους, ενώ οι τοπικές υποθέσεις αναγνωρίζονται ως εξαίρεση και ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ορισμένες Κρατικές υποθέσεις μπορούν να μεταβιβαστούν από τη περιφέρεια στους ΟΤΑ για άσκηση τους απλώς, όπου τους εξασφαλίζεται η μεταφορά των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους αλλά με πλήρη έλεγχο του Κράτους.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι τοπικές υποθέσεις δεν αποτελούν τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, αφού χαρακτηρίζονται ως εξαίρεση.

Οι τοπικές υποθέσεις των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων χαρακτηρίζονται βάση αντικειμενικών κριτηρίων και αναφέρονται ενδεικτικά : α) η διατοπικότητα, το γεγονός ότι ορισμένες δημόσιες υποθέσεις αναφέρονται σε περισσότερους Α' βαθμίου ΟΤΑ, οι οποίοι βρίσκονται εντός του ίδιου διοικητικού διαμερίσματος του νομού, β) την τεχνική και οικονομική αδυναμία των Α' βαθμίων ΟΤΑ να αντεπεξέλθουν στην διεκπεραίωση ορισμένων δημοσίων υποθέσεων, γ) το γεγονός ότι στις αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δεν μπορούν να περιέλθουν εκείνες που θεωρούνται κρατικές επί των Α' βαθμίου ΟΤΑ και των κρατικών ΝΠΔΔ, δ) επίσης στις Ν.Α δεν μπορούν να περιέλθουν αρμοδιότητες που από τη φύση τους είναι κρατικές.

Το 1997 οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ΣΤ' 888/1997, τόνισαν ότι το Σύνταγμα παρέχει στους ΟΤΑ μόνο αυτοδιοίκηση δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα, εντός των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία αυτών, υπό τη προϋπόθεση ότι ο οικείος ΟΤΑ διαθέτει την ανάλογη τεχνική και οικονομική ανεξαρτησία για την αποτελεσματική άσκηση αυτών. Οι αποφάσεις των τμημάτων ΣΤ' και Ε' διενέργησαν συγκεκριμένο έλεγχο για την συνταγματικότητα των νόμων της Ν.Α προκειμένου να προσδιοριστή αν η επίδικη αρμοδιότητα εμπίπτει στο κύκλο των τοπικών υποθέσεων Νομαρχιακού επιπέδου. Και στις δύο όμως αποφάσεις δεν αναγνωρίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας

υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αφήνοντας των κοινό νομοθέτη να τις κατανέμει στα διάφορα επίπεδα οργάνωσης του Κράτους, με την επιφύλαξη της τήρησης του οργανωτικού σχήματος κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και ΟΤΑ.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με τις αποφάσεις 3440-4/1998, τέθηκε υπέρ της συνταγματικότητας των νόμων 2218 και 2240 του 1994 και πρόκρινε των έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων για να αποφανθεί κατά πόσο μια συγκεκριμένη αρμοδιότητα εντάσσεται, σύμφωνα με το Σύνταγμα στο κύκλο των τοπικών υποθέσεων Νομαρχιακού επιπέδου. Επίπλων αναγνωρίζεται ότι ο συγκεκριμένος έλεγχος, ως προς το χαρακτηρισμό των δημοσίων υποθέσεων σε Κεντρικές, Περιφερειακές ή Τοπικές είναι έλεγχος οριακός και δε σημαίνει ότι έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα. Επιβεβαιώνοντας την έλλειψη κανονιστικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Στις Ν.Α είχαν παραχωρηθεί αρκετές αρμοδιότητες που αφορούσαν θέματα παιδείας, χωροταξίας, αθλητισμού κλπ. απορρίφθηκαν όμως κρίνοντας ότι αποτελούν γενικές κρατικές υποθέσεις.

2.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ Α΄ ΒΑΘΜΙΩΝ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΙΩΝ ΟΤΑ

A. Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων

Σύμφωνα με το ΔΚΚ << Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της.

Στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκουν οι εξής λειτουργίες:

1. Περιβαλλοντικές λειτουργίες.

Η περιβαλλοντική υγεία αποτελεί μία από της σημαντικότερες λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν την ευθύνη για των καθαρισμό των δρόμων, για την περισυλλογή των απορριμμάτων, για την κατασκευή δημοσίων αποχωρητηρίων.

Ειδικότερα στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η κατασκευή, η συντήρηση και η λειτουργία : συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, χώρων πρασίνου, βοσκότοπων, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής, δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών, η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων, η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων.

Στην αρμοδιότητα των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. ανήκει η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε), καθώς και κάθε άλλο σχέδιο χωροταξικού επιπέδου και η τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως

αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου.

Επίσης οι πρωτοβάθμιοι ο.τ.α. έχουν ευθύνη για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, ο προσδιορισμός και η λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, η ονομασία των οδών και των πλατειών και η τοποθέτηση πινακίδων, η αρίθμηση των κτισμάτων καθώς και η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας.

2. Προσωπικές υπηρεσίες

Στις προσωπικές υπηρεσίες ανήκει ο τομέας της εκπαίδευσης και της κοινωνικής μέριμνας. Ο τομέας της εκπαίδευσης περιλαμβάνει τη κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων, η κατασκευή, επισκευή, συντήρηση και διαχείριση των δημοτικών και κοινοτικών σταδίων, των γυμναστηρίων και των αθλητικών κέντρων. Ο τομέας της κοινωνική μέριμνας περιλαμβάνει την ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η, και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες καθώς και η μελέτη και η εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων, η εξασφάλιση στέγης και η δημιουργία θέρετρων.

3. Υπηρεσίες αναψυχής

Οι πρωτοβάθμιοι ο.τ.α. είναι αρμόδιοι για την ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα, ή την επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς η συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής.

4. Υπηρεσίες προστασίας

Στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, η προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας. Επίσης είναι αρμόδιοι για τον έλεγχο των διατάξεων που αφορούν τη καθαριότητα, τη κυκλοφορία και τη στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση, την ηχορύπανση, τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, τη προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και στην προστασία του περιβάλλοντος.

Στο τομέα αυτό εντάσσονται και η ίδρυση και η λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας καθώς και η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και ήπιων μορφών ενέργειας.

5. Παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες.

Στον τομέα αυτό εντάσσονται η μελέτη, η εκτέλεση και η εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες, που καθορίζονται στο πλαίσιο του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού, η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής και πολεοδομικής ανάπτυξης.

6. Εμπορικές υπηρεσίες.

Στις αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων εντάσσονται : η λειτουργία των εμποροπανηγύρεων, ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν στη λειτουργία κάθε φύσης επιτηδευμάτων και επαγγελματών, η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας που καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις, η χορήγηση αδειών μικροπωλητών και λειτουργίας κυλικείων σε κοινόχρηστους χώρους (άλση, κήπους κλπ.), η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, η χορήγηση των αδειών λειτουργίας μουσικής σε δημόσια κέντρα, η χορήγηση των αδειών εγκαταστάσεις και λειτουργίας ψυχαγωγικών παιδιών, που προβλέπονται από της αστυνομικές διατάξεις και η αποθήκευση και η εμπορία υγρών και αέριων καυσίμων. Όπως και οι άδειες για την άσκηση των υπαίθριων ή πλανόδιων εμπορικών δραστηριοτήτων χορηγούνται από τους ο.τ.α., μετά από γνώμη του αρμόδιου κατά τόπου εμπορικού συλλόγου.

Β. Αρμοδιότητες Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Στις αρμοδιότητες των Ν.Α. όπως αναφέρονται στο αρθρ. 8 παρ. 1 Π.Δ. 30/1996, οι Ν.Α. ασκούν τις αρμοδιότητες που ασκούσαν έως το 1994 οι μετακλητοί νομάρχες και οι νομαρχιακές υπηρεσίες με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, την εποπτεία των πρωτοβάθμιων ο.τ.α. του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας και των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.).

Με προεδρικά διατάγματα μπορούν να ανατίθενται στις Ν.Α. και άλλες αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης (εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας) των Ν.Π.Δ.Δ., των δημοσίων επιχειρήσεων και των οργανισμών κοινής ωφέλειας.

Επίσης, με απόφαση του ΝΑ μπορεί να ανατίθενται η άσκηση αρμοδιοτήτων της Ν.Α. σε πρωτοβάθμιους ο.τ.α. ή σε συμβούλια περιοχής ύστερα από αίτησης τους. Μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με δήμους ή κοινότητες, με άλλες Ν.Α και Ν.Π.Δ.Δ. με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων η στον έναν φορέα η στον άλλον.

2.3 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ιστορική αναδρομή

Το άρθρο 118 του "Περί συστάσεως των Δήμων" νόμου 1833, καθιέρωνε τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του δημοτικού συμβουλίου.

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου είχαν κύρος και ενεργούνταν μετά την άπρακτη πάροδο δεκαπενθήμερης προθεσμίας.

Το άρθρο 43 του νόμου ΔΝΖ' του 1912 κατήργησε το προληπτικό αυτό έλεγχο και προέβλεπε ότι οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. κηρύσσονταν "αφ' εαυτών εκτελεστές" μετά την πάροδο νόμιμης προθεσμίας τριάντα ημερών. Η απαγγελία της ακυρότητας γινόταν από το νομάρχη μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την παραλαβή της απόφασης.

Η ακυρότητα μπορούσε να προκληθεί από κάθε εκλογέα ή έχοντα έννομο συμφέρον με προσφυγή στο νομάρχη μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την τοιχοκόλληση της απόφασης.

Το 1954 η προθεσμία αυτή μειώθηκε, ενώ καθιερώθηκε ο κατασταλτικός έλεγχος των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., των οποίων οι πράξεις ήταν πλέον άκυρες εφόσον αντέκειντο στο νόμο.

Έως το 1984, οι πράξεις των Ο.Τ.Α. δεν ήταν άμεσα εκτελεστές. Ο νομάρχης έλεγχε τις πράξεις των Ο.Τ.Α. και αν διαπίστωνε παρανομία, κήρυσσε την πράξη αυτεπάγγελτα άκυρη. Με το νόμο 1416/1984, καταργήθηκε το σύστημα της αναστολής της εκτελεστότητας και προβλέφθηκε ότι οι πράξεις των Ο.Τ.Α. είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν.

Ο νομάρχης ακύρωνε αυτεπάγγελτα τις πράξεις των Ο.Τ.Α., μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών αφότου λάμβανε τις πράξεις αυτές μαζί με τα έγγραφα στοιχεία που ήταν αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους. Μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής, ο νομάρχης δεν μπορούσε να ελέγξει την πράξη.

- Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

Το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντ. αναφέρει ότι το «Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους >>, με σκοπό τη διασφάλιση της κρατικής ενότητας και συνέχειας.

Η Κρατική αυτή εποπτεία, με την ευρεία έννοια περιλαμβάνει τη νομοθετική, τη διοικητική και τη δικαστική εποπτεία. Με τον όρο κρατική εποπτεία νοείται με τη στενή έννοια της διοικητικής εποπτείας.

Νομοθετική, δικαστική και διοικητική εποπτεία.

Με τον όρο «νομοθετική εποπτεία» νοείται το δικαίωμα του Κράτους να ρυθμίζει, μέσω της νομοθετικής λειτουργίας, την οργάνωση και την εν γένει λειτουργία των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου. Η νομοθετική εποπτεία διακρίνεται και από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται στο πλαίσιο της

νομοθετικής λειτουργίας. Ο κοινοβουλευτικός ή πολιτικός έλεγχος αποτελεί εξωτερική μορφή έλεγχου της δημόσιας διοίκησης, όπου η Βουλή ελέγχει έμμεσα τους ο.τ.α. Το νομοθετικό όργανο του κράτους δεν έχει δυνατότητα επίβλεψης του τρόπου διοίκησης των τοπικών οργανισμών, μέσα στα όρια του νόμου, και δεν έχει επίσης τη δυνατότητα να εξακριβώσει και να τιμωρήσει τις διάφορες παράνομες ενέργειες.

Με τον όρο <<δικαστική εποπτεία>> νοείται το δικαίωμα του Κράτους να ελέγχει μέσω των δικαστικών άρχων του, την από μέρους των ο.τ.α. τήρηση των νόμων.

Η <<διοικητική εποπτεία>> ασκείται από τα άμεσα ή από τα έμμεσα κρατικά όργανα και συνιστά διαρκή έλεγχο των οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή άλλου αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Έχει σκοπό να εξασφάλιση τη κανονική και αποδοτική λειτουργία των τοπικών οργανισμών αφενός και τη διατήρηση τη κρατικής ενότητας και συνέχειας του Κράτους αφετέρου. Η εποπτεία συνιστά άσκηση διοικητικής αρμοδιότητας, αποτελεί καθήκον της εποπτεύουσας αρχής και παρανομεί εφόσον δεν την ασκεί. Μεταξύ διαφορετικών βαθμίδων αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται διοικητική εποπτεία.

2.3.1 Η Επιτροπή του άρθρου 18 Ν.2218/1994 (Άρθρα 18 και 47 παρ. Ν. 2218/1994)

Ο ιδρυτικός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης νόμος (2218/94) κατήργησε τον έλεγχο σκοπιμότητας και των αυτεπάγγελτο έλεγχο του Νομάρχη, αναθέτοντας την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., σε ανεξάρτητη τριμελή επιτροπή.

Η σύνθεση της επιτροπής ήταν:

- α) Δύο Δημόσιοι Υπάλληλοι και
- β) Ένας Νομικό Σύμβουλος του Κράτους

Η Τριμελής Επιτροπές συνιστώνται στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στην επιτροπή αυτή μπορεί να προσφύγει, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον και κάθε δημότης για τις πράξεις των Ο.Τ.Α. Επίσης, επιλαμβάνεται επί προσφυγών τόσο κατά των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των νομικών της προσώπων, όσο και προσφυγών κατά των οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων.

Κατά των αποφάσεων (πράξεων) της Επιτροπής, επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού, σύμφωνα με τα οριζόμενα από τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955. Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

2.3.2 ΟΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Η εποπτεία που ασκείται επί των πράξεων των ΟΤΑ έχει δυο μορφές : Κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας, η οποία ασκείται εκ των υστέρων, δηλαδή επί ήδη εκτελεστών πράξεων των ο.τ.α και αναφέρεται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητάς τους.

Προληπτική εποπτεία σκοπιμότητας, εφόσον οι πράξεις των ο.τ.α., πριν την εκτέλεση τους τίθενται υπόψη των οργάνων εποπτείας και αναφέρεται τόσο στον έλεγχο της νομιμότητας όσο και στον έλεγχο της σκοπιμότητάς τους.

2.3.3 Εκτελεστότητα πράξεων (Άρθρο 176 Π.Δ. 410/1995)

Οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων είναι εκτελεστές αφότου πρώτα εκδοθούν.

Οι πράξεις αυτές είναι διοικητικές πράξεις των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να είναι έγγραφες, να φέρουν τις υπογραφές των μελών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, την ημερομηνία εκδόσεως, καθώς και την υπογραφή τους.

Οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων αποτελούνται από τέσσερα μέρη : α) Το τυπικό μέρος, είναι η αρχή της πράξης στην οποία αναφέρεται ο τόπος συνεδρίασης του συμβουλίου, η ημέρα και η ώρα πρόσκλησης της συνεδρίασης, τα παρόντα και τα απόντα μέλη του συμβουλίου, αν υπάρχει απαρτία κ.λπ. β) Το ιστορικό μέρος, στο οποίο περιγράφεται λεπτομερώς πως προήλθε το ζητούμενο θέμα, ποιες ενέργειες έγιναν γι' αυτό από το δήμαρχο, τη δημοτική επιτροπή ή τον πρόεδρο της κοινότητας κατά περίπτωση, για προετοιμασία του θέματος, τα έγγραφα και οι τυχόν αναφορές είτε των υπηρεσιών τους, είτε των ιδιωτών κ.λπ. για το ζητούμενο θέμα, γ) Το αιτιολογικό μέρος, αναφέρεται στις πράξεις της διοίκησης και των συλλογικών οργάνων που θεωρούνται εκτελεστές και δημιουργούνται ή πλήττονται δικαιώματα τρίτων, πρέπει πάντοτε, κατά κανόνα να αιτιολογούνται, έτσι ώστε να διαπιστώνεται αν η διοίκηση ενέργησε για το συμφέρον της υπηρεσίας, αλλά και για την εξασφάλιση της νομιμότητας και της δυνατότητας έλεγχου της κρίσης της διοίκησης, δ) Το διατακτικό ή ουσιαστικό μέρος της πράξης, στο οποίο διατυπώνεται η βούληση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, δηλαδή η γνώμη της πλειοψηφίας των παρόντων μελών του συμβουλίου υπέρ μίας λύσης και στην οποία καταχωρίζεται και η γνώμη της μειοψηφίας των μελών, εφόσον διατυπώθηκε τέτοια γνώμη υποχρεωτικά, με ποινή ακυρότητας της σχετικής πράξης.

Οι πράξεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και της δημοτικής επιτροπής είναι Εκτελεστές, με τις οποίες εκδηλώνεται η βούληση των οργάνων αυτών της τ.α. και αποσκοπούν στη παραγωγή έννομου αποτελέσματος έναντι των διοικούμενων και συνεπάγεται την άμεση εκτέλεση τους μέσω της διοικήσεως, δηλαδή αυτές οι πράξεις δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις. Εκτελεστές δεν είναι μόνο οι ατομικές διοικητικές πράξεις, αλλά και οι γενικές που θέτουν κανόνες

για τους διοικούμενους, όπως οι κανονισμοί επιβολής φόρων, τελών και δικαιωμάτων υπέρ του δήμου ή της κοινότητας κ.λπ. Επίσης μπορεί να είναι, είτε κανονιστικές, είτε ατομικές πράξεις.

Κανονιστικές, είναι αυτές που θέτουν κανόνες που απευθύνονται προς όλους ή ορισμένες κατηγορίες ατόμων και μπορούν να εφαρμοσθούν σε πληθώρα σχέσεων και θεμάτων.

Ατομικές, είναι οι πράξεις που ορίζουν τι πρέπει να ισχύει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και εξαντλούνται με μια μόνο ενέργεια, π.χ. ο διορισμός κοινοτικού γραμματέα, η ψήφιση πιστώσεως για την εκτέλεση έργου κ.λπ.

2.3.4 Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. (Άρθρο 177/Π.Δ. 410/1995-Άρθρο 19 παρ. 6. δ' Ν. 2344/1995-Άρθρο 14 Ν. 2399/1996- Ν. 2503/1997-Π.Δ. 48/1998 παρ. 1 Άρθρο 7 Ν. 2839/2000)

1. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ασκεί εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

<< 1. Όλες οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου αποστέλλονται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μαζί με το αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία νόμιμη έκδοση τους, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας παραπέμπει, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήψη τους στην επιτροπή της επομένης παραγράφου, τις πράξεις που θεωρεί αιτιολογημένα ότι δεν είναι νόμιμες. Το παραπεμπτικό έγγραφο κοινοποιείται στον Ο.Τ.Α. ή στο νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την πράξη.

<< Στην ίδια επιτροπή προσβάλλονται και οι πράξεις των Δημάρχων, Προέδρων κοινοτήτων και των μονομελών οργάνων των Ν.Π.Δ.Δ. (10) ημέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν ή εάν δεν δημοσιεύονται, από την κοινοποίησή τους ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση ο δημότης ή οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον>>.

2. << Σε κάθε Περιφέρεια συνιστάται τουλάχιστον μία τριμελής επιτροπή που αποτελείται από:

α. Ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως Πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του, από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

β. Δύο μόνιμους υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας Περιφέρειας, κατηγορίας ΠΕ, με βαθμό τουλάχιστον α' που ορίζεται με τους αναπληρωτές τους από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.

5. Οι επιτροπές συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Καθήκοντα γραμματέα της επιτροπής ασκεί υπάλληλος της Περιφέρειας, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής. Με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής ορίζεται και η έδρα της. Σε περίπτωση που στην ίδια Περιφέρεια συνιστώνται περισσότερες από μια (1)

τριμελείς επιτροπές η τοπική αρμοδιότητα καθεμίας καθορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας.

6. Η επιτροπή συνέρχεται τακτικά τουλάχιστον δύο (2) φορές το μήνα και σε έκτακτες συνεδριάσεις όταν το κρίνει ο Πρόεδρος. Στον Πρόεδρο, τα μέλη και το γραμματέα της επιτροπής καταβάλλεται ειδική αποζημίωση, η οποία καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών, κατά παρέκκλιση του άρθρου 19 του Ν. 2470/1997

7. Στις αρχές κάθε έτους, ο Πρόεδρος κάθε επιτροπής συντάσσει ετήσια αναλυτική έκθεση για τη δράση της επιτροπής κατά το προηγούμενο έτος και τις διαπιστώσεις του από την εκδίκαση των προσφυγών και παραπομπών, την οποία υποβάλλει στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης καθορίζονται τα θέματα που αφορούν τον κανονισμό λειτουργίας της επιτροπής>>.

Έργο της επιτροπής είναι, η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις των οργάνων των ΟΤΑ πρώτου βαθμού που παραπέμπονται σ' αυτήν από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και η εκδίκαση προσφυγών κατά των πράξεων αυτών.

3. Η Επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου, μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοση της, ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εξεδόθη.

Αν η επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην προθεσμία, θεωρείται ότι η πράξη είναι νόμιμη.

4. <<Κατά των, κατά τα ανωτέρω, αποφάσεων της επιτροπής που προβλέπονται στην παράγραφο 4 και των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που αναφέρονται στην παράγραφο 12, δεν χωρεί προσφυγή για παράβαση νόμου ενωπιον του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού>>.

Η Επιτροπή του άρθρου 7 του Ν. 2839/2000 έχει την αρμοδιότητα εποπτείας και έλεγχου της νομιμότητας των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

Ο έλεγχος της νομιμότητας είναι κατασταλτικός, αποτελεί τον κανόνα και περιλαμβάνει:

- ευθεία παράβαση νόμου
- έλλειψη αιτιολογίας
- παράβαση δεδικασμένου που απορρέει από δικαστική απόφαση
- ανάκληση πράξεων κατά παράβαση των κανόνων περί ανακλήσεων
- πλάγη περί τα πράγματα που οδηγεί σε εσφαλμένη εφαρμογή του νόμου
- κακή χρήσης της διακρατικής εξουσίας (υπάρχει όταν η πράξη έχει τα χαρακτηριστικά της νομιμότητας, αλλά είναι αντίθετη προς την αγαθή διοίκηση και το συμφέρον του δήμου ή της κοινότητας)
- κατάχρηση εξουσίας (υπάρχει όταν η πράξη φέρει τα χαρακτηριστικά της νομιμότητας αλλά με αυτήν επιδιώκεται σκοπός άλλος από εκείνον που επιδιώκεται με το νόμο)
- αρμοδιότητα καθ' ύλην της αρχής είναι ανύπαρκτη.(υπάρχει δηλαδή νόσφηση εξουσίας οπότε η πράξη αυτή είναι ανύπαρκτη)

Η επιτροπή οφείλει να ερευνά αν οι πράξεις των συμβουλίων είναι άσφογες νομικά από κάθε άποψη, δηλαδή τήρηση της αρμοδιότητας των ουσιαστών

τύπων και του περιεχομένου, αν το θέμα της πράξης του συμβουλίου περιλαμβάνεται στις τοπικές υποθέσεις των οποίων η διοίκηση ανατέθηκε στους δήμους και τις κοινότητες και ειδικότερα στο συμβούλιο και όχι σε άλλο όργανο του δήμου ή της κοινότητας.

Κατά των έλεγχου του περιεχομένου της πράξης η επιτροπή οφείλει να έχει κατά νουν, ότι: α) οι πράξεις των δημοτικών και των κοινοτικών συμβουλίων δεν πρέπει να θίγουν κεκτημένα δικαιώματα του δημόσιου ή του δήμου ή της κοινότητας ή των διοικούμενων, χωρίς ειδικό στήριγμα στο νόμο, β) οι πράξεις αυτές δεν μπορούν να έχουν αναδρομική ισχύ παρά μόνο όταν αυτό ορίζεται ρητά από το νόμο, γ) δεν επιτρέπεται η ανάκληση νόμιμων πράξεων των συμβουλίων από νέες, από τις οποίες αποκτήθηκαν, κεκτημένα δικαιώματα ιδιωτών, ή αν οι πράξεις αυτές είναι αμετάκλητες εκ του νόμου, δ) οι παράνομες πράξεις, ανακαλούνται υποχρεωτικά μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα αν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης ή συμφέροντος ή απατηλή ενέργεια υπέρ αυτού που εκδόθηκε η πράξη, οπότε η ανάκληση ενεργείται οποτεδήποτε και ε) οι πράξεις καταργούνται ή τροποποιούνται κατά των ίδιο τρόπο που εκδόθηκαν, πλην της περίπτωσης ανάκλησης παράνομης πράξης για την οποία δεν απαιτείται να τηρηθεί η ίδια διαδικασία.

Για την γρήγορη αντιμετώπιση του έλεγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. η προθεσμία των (20) ημερών είναι αποκλειστική, έτσι ώστε να εκτελούνται άμεσα οι αποφάσεις του συμβουλίου για την επίλυση των τοπικών προβλημάτων. Το ίδιο ισχύει και για της ατομικές πράξεις δημάρχων και των κοινοταρχών.

Οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών είναι άκυρες ή αντίθετες με το νόμο στις έξης περιπτώσεις: α) ευθεία παράβαση του νόμου, κανονιστικού διατάγματος ή γενικά κανονιστικής πράξης της διοίκησης, β) παράβαση δεδικασμένου που απορρέει από αμετάκλητη απόφαση του δικαστηρίου, γ) για έλλειψη αιτιολογίας όταν αυτή επιβάλλεται από το νόμο ή η έλλειψη της συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου, δ) ανάκληση πράξεις κατά παράβαση των κανόνων ανάκλησης διοικητικών πράξεων, ε) πλάνη γύρω από την εκτίμηση πραγματικών περιστατικών, που οδηγεί σε λανθασμένη εφαρμογή του νόμου και στ) κακή χρήση διακριτικής εξουσίας. Για την ακυρότητα των πράξεων του δημοτικού και κοινοτικού συμβουλίου η Τριμελής Επιτροπή οφείλει την πλήρη αιτιολόγησή τους.

2.3.5 Άσκηση και Εκδίκαση Προσφυγών

(Άρθρο 178 Π.Δ. 410/1955 - Άρθρο 19 παρ. 6 περίπτ. Γ' Ν. 2344/1955 - Π.Δ. 48/1988 - παρ. 1 άρθρου 7 Ν. 2839/2000)

- 1) Ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. καταργείται.
- 2) Κάθε δημότης και ο οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στην επιτροπή του άρθρου 177 παρ. 2 και να προσβάλει τις πράξεις των δημοτικών και των κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων

δημοσίου δικαίου, για παράβαση νόμου, μέσα σε δέκα (10) ημέρες, αφότου οι πράξεις δημοσιεύθηκαν.

- 3) Στην ίδια επιτροπή και με τις ίδιες προϋποθέσεις προσβάλλονται και οι πράξεις των Δήμαρχων, Προέδρων κοινοτήτων και μονομελών οργάνων των Ν.Π.Δ.Δ. των Ο.Τ.Α. για παράβαση νόμου μέσα σε δέκα (10) ημέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν ή εάν δεν δημοσιεύθηκαν από την κοινοποίηση τους ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση ο δημότης ή οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον.
- 4) Η επιτροπή με αιτιολογημένη απόφαση της ακυρώνει για παράβαση νόμου πράξη του πρώτου εδαφίου της παρ. 2 μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη της πράξης μαζί με τα έγγραφα που προβλέπει η νομοθεσία για την έκδοσή της. Αν περάσει η προθεσμία, χωρίς να εκδοθεί ακυρωτική απόφαση, θεωρείται ότι η σχετική πράξη έχει νόμιμα εκδοθεί.
- 5) Μέσα στην ίδια προθεσμία η επιτροπή αποφασίζει για τις προσφυγές του δεύτερου εδαφίου της παρ. 2, ακυρώνοντας τη σχετική πράξη ή αποφαινόμενη ότι νόμιμα εκδόθηκε.

Κάθε δημότης λόγω της αυτοτελούς ιδιότητας του έχει το δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη έννομου συμφέροντος. Έννομο συμφέρον στην προκειμένη περίπτωση, είναι το συμφέρον αυτού που ζητάει την ακύρωση της διοικητικής πράξης κάθε φορά που αυτό απορρέει από ειδικά καθορισμένη νομική κατάσταση αυτού έναντι της διοίκησης που υπάρχει κατά το χρόνο που εκδίδεται η προσβαλλόμενη πράξη. Πρέπει επίσης <<το συμφέρον>> να είναι προσωπικό, δηλαδή να έχει σχέση προσωπική με τον αιτούντα, να είναι Άμεσο, δηλαδή να συνδέεται άμεσα με το πρόσωπο αυτού, να είναι Ενεστώς, δηλαδή προς την πράξη σχέση του αιτούντος από την οποία πηγάζει το έννομο συμφέρον του, πρέπει να υπάρχει ήδη κατά τον χρόνο της προσβολής της η δε βλάβη αυτού, πρέπει να έχει ήδη επέλθει ή να εμφανίζεται λογικά ως αναπόφευκτη.

Όπως προκύπτει από της διατάξεις των άρθρων 177 και 178 του Δ.Κ.Κ. καθιερώνεται έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., τόσο σε επίπεδο αυτεπάγγελτης έρευνας εκ μέρους του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ως ασκούντος την εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, όσο και σε επίπεδο παροχής δικαιώματος προσβολής τους από τους δημότες ή τους έχοντες έννομο συμφέρον πολίτες.

**2.3.6 Αποφάσεις της Επιτροπής άρθρου 177 παρ. 2
(Άρθρο 179 Π.Δ. 410/1995 - Άρθρο 14 Ν. 2399/1996 - Ν. 2503/1997)**

- 1) Οι αποφάσεις της επιτροπής του άρθρου 177 παρ. 2 οι οποίες εκδίδονται: α) σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 177 και β) σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 178 παρ. 2 και 3, κοινοποιούνται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, και στο δήμο ή στην κοινότητα ή στο νομικό πρόσωπο αυτών, καθώς και σ' αυτών που έχει ασκήσει την προσφυγή.
- 2) Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με φροντίδα του δήμου ή της κοινότητας με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων.
- 3) Οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου, που εκδίδονται στις περιπτώσεις ιστ' και ιζ' της παραγράφου 1 του άρθρου 93 δεν ελέγχονται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

**2.3.7 Εποπτεία των πράξεων της δημορχιακής επιτροπής
(Άρθρο 180 Π.Δ. 410/1995 - Άρθρο 14 Ν. 2399/1996 - Άρθρο 11 παρ. 20 Ν. 2503/1997)**

- 1) Οι πράξεις της δημορχιακής επιτροπής αποστέλλονται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση.
- 2) Οι αποφάσεις της δημορχιακής επιτροπής, που εκδίδονται σύμφωνα με τις περιπτώσεις στ' και ζ' της παραγράφου 2 του άρθρου 111 δεν ελέγχονται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.
- 3) << Για τις πράξεις της δημορχιακής επιτροπής εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 176 >>.

Εκτελεστές, είναι οι αποφάσεις της δημορχιακής επιτροπής που αναφέρονται :
α) στη διάθεση των εξειδικευμένων πιστώσεων που είναι γραμμένες στον προϋπολογισμό του Δήμου, β) στην κατάρτιση των όρων, σύνταξη διακηρύξεων, διεξαγωγή και κατακύρωση όλων των δημοπρασιών και γ) στην πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου, αποστέλλονται στο Γ.Γ. της Περιφέρειας για έλεγχο.

**2.3.7 Προσφυγή κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας
(Άρθρο 181 Π.Δ. 410/1995, Π.Δ. 373/1995 - Άρθρο 14 Ν. 2399/1996 - Ν. 2503/1997)**

(Καταργήθηκε δυνάμει της παραγρ. 13 άρθρου 7 Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α'196)

2.3.8 Προθεσμία για την έγκριση κ.λπ. από άλλες αρχές των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως (Άρθρο 182 Π.Δ. 410/1995, Άρθρο 14 Ν. 2399/1996 ΚΑΙ Ν. 2503/1997)

1. Όπου, σύμφωνα με το νόμο, απαιτείται έγκριση, απόφαση ή γνώμη οποιασδήποτε αρχής ή οργάνου, ή οργανισμού για θέματα που αφορούν υπηρεσίες ή έργα οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, η σχετική πράξη εκδίδεται μέσα σ' ένα δίμηνο το αργότερο αφότου η αρχή, το όργανο ή ο οργανισμός που έχει αρμοδιότητα να εκδώσει την πράξη παρέλαβε τα στοιχεία που προβλέπει ο νόμος. Αν αυτή η προθεσμία περάσει χωρίς να έχει εκδοθεί η πράξη, ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως παίρνει την απόφαση ή η απόφαση του έχει ληφθεί γίνεται εκτελεστή και χωρίς την προαναφερόμενη πράξη.
2. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται, όταν πρόκειται να εγκριθούν οργανισμοί εσωτερικής υπηρεσίας δήμων και δημοτικών ιδρυμάτων.
3. Οι πράξεις που αναφέρονται στις προηγούμενες παραγράφους κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως και στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Με τις διατάξεις του άρθρου αυτού επιδιώκεται η ταχύτερη επίλυση ζωτικών προβλημάτων των δήμων και κοινοτήτων στις περιπτώσεις εκείνες για τις οποίες χρειάζεται έγκριση, απόφαση, ή γνώμη οποιασδήποτε αρχής ή οργάνου ή οργανισμού για θέματα που αφορούν υπηρεσίες και περιλαμβάνουν όλες τις τοπικές υποθέσεις των Ο.Τ.Α. ή τα έργα αυτών.

2.3.9 Έλεγχος των πράξεων των ΝΑ

Άρθρο 67

(Άρθρο 18 παρ. 2 και 3 Ν. 2218/94, 19 παρ. 6 Ν. 2344/1995)

1. Όλες οι πράξεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου, του συμβουλίου της ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, των νομαρχιακών επιτροπών, των επαρχιακών συμβουλίων και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των Ν.Π.Δ.Δ. και ιδρυμάτων της Ν.Α. αποστέλλονται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με το αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους.
2. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας παραπέμπει αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην επιτροπή του άρθρου 68 τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη Ν.Α. ή στο Νομαρχιακό Διαμέρισμα ή στο νομικό τους πρόσωπο που την έχει έκδοση.

2.3.10 Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων των ΝΑ

Άρθρο 68

(Άρθρο 18 παρ. 4,5,6,7,8,9,10,11 και 14 Ν. 2218/94, 13 παρ. 15 Ν. 2307/95)

1. Στην έδρα κάθε Ν.Α. συνιστάται τριμελής επιτροπή που αποτελείται από :

Α. Έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών.

Β. Έναν δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών του κλάδου ΠΕ Διοικητικού βαθμού Α΄ και εφόσον δεν υπάρχει με βαθμό Β΄ ή Γ΄ του ίδιου κλάδου και όταν λείπουν αυτοί άλλου Υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Γ. Έναν μέλος του Ν.Σ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το Ν.Σ. Δεν μπορεί να οριστεί μέλος της επιτροπής ο πρόεδρος του Ν.Σ. και ο πρόεδρος της Ν.Ε.

2. Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας για όλη τη διάρκεια της Νομαρχιακής Περιόδου.

Η θητεία των μελών της επιτροπής λήγει πάντοτε με την ανάληψη καθηκόντων από τα νέα μέλη της επιτροπής.

Καθήκοντα γραμματέα της επιτροπής, ασκεί υπάλληλος του υπουργείου Εσωτερικών ή αν δεν υπάρχει υπάλληλος άλλου υπουργείου ή υπάλληλος Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του με την απόφαση συγκρότησης της επιτροπής. Ο υπάλληλος και οι αναπληρωτές του λογίζονται για όσο χρόνο έχουν την ιδιότητα αυτήν αποσπασμένοι στην επιτροπή, κατά παρέκκλιση των διατάξεων για τις αποσπάσεις.

Οι αναπληρωτές κατά το χρόνο που δεν ασκούν καθήκοντα αναπληρωτή επικουρούν τους αναπληρούμενους στην άσκηση των καθηκόντων τους.

3. Η επιτροπή αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια αρχή, με τη δική της σφραγίδα και γραμματειακή υποστήριξη που συγκροτείται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η Επιτροπή υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

4. Η επιτροπή συνέρχεται με πρόσκληση του προέδρου της, συνεδριάζει παρόντων όλων των μελών της και αποφασίζει κατά πλειοψηφία. Για τη συνεδρίαση τηρούνται πρακτικά από το γραμματέα της επιτροπής. Τα πρακτικά υπογράφονται από τον πρόεδρο και το γραμματέα της επιτροπής. Στον πρόεδρο, τα μέλη και το γραμματέα της επιτροπής παρέχονται κάθε μήνα καταποκοπής έξοδα κινήσεως που ορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης.

5. Έργο της επιτροπής είναι :

Α) η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου, των Νομαρχιακών Επιτροπών και των Διοικητικών Συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται στην επιτροπή από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 67 και

Β) η εκδίκαση των προσφυγών της παραγράφου 6 του άρθρου αυτού.

6. Προσφυγή κατά των πράξεων των ανωτέρων οργάνων της Ν.Α. για παράβαση νόμου μπορεί να ασκήσει οποιοδήποτε έχει έννομο συμφέρον,

μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν. Η προσφυγή κατατίθεται στο γραμματέα της επιτροπής της παραγράφου 2 και κοινοποιείται στην Ν.Α. ή το Ν.Π. που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη με φροντίδα του γραμματέα της επιτροπής.

7. Η επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοσή της, ακυρώνοντας τη πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εξεδόθη. Αν η επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην προθεσμία, θεωρείται ότι η πράξη είναι νόμιμη.
Η επιτροπή αποφασίζει επί των προσφυγών της παραγράφου 6 μέσα σε είκοσι (20) ημέρες αφότου έλαβε την προσβαλλόμενη πράξη μαζί με τα προβλεπόμενα για την έκδοσή της δικαιολογητικά. Αν δεν αποφανθεί μέσα στην εικοσαήμερη προθεσμία, θεωρείται ότι απέρριψε την προσφυγή.
8. Οι αποφάσεις της επιτροπής κοινοποιούνται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και στη Ν.Α. ή τα Ν.Π. αυτής.
Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συνάσσεται αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων.
9. Οι Ν.Α. όταν ασκούν αρμοδιότητες για την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπόκεινται και στους ελέγχους που προβλέπονται από τη νομοθεσία αυτή.

2.3.11 Προσφυγή κατά Αποφάσεων του Νομάρχη και των άλλων μονομελών οργάνων των Ν.Α.

Άρθρο 69

(Άρθρα 18 παρ. 12 Ν. 2218/94, 13 παρ. 15β Ν. 2307/95)

1. Κατά των αποφάσεων του Νομάρχη επιτρέπεται, σε οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, προσφυγή για παράβαση νόμου στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η προσφυγή ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση ή αν απόφαση δεν δημοσιεύεται από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση. Η προσφυγή κατατίθεται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ή στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας με απόδειξη. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 περί Διοικητική Αποκέντρωσης, όπως ισχύει κάθε φορά.
2. Όμοια προσφυγή και με της ίδιες προϋποθέσεις επιτρέπεται κατά των αποφάσεων των προέδρων των Νομαρχιακών Επιτροπών και των Έπαρχων, καθώς και των προέδρων των διοικητικών συμβουλίων των ιδρυμάτων και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Οι διατάξεις για την προσφυγή κατά των αποφάσεων του Νομάρχη ισχύουν αναλόγως και για την προσφυγή κατά των αποφάσεων των ως άνω μονομελών οργάνων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Νομικών τους Προσώπων.

2.3.12 Προσφυγή κατά αποφάσεων της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα Άρθρο 70

Κατά των, κατά τα ανωτέρω, αποφάσεων της επιτροπής του άρθρου 68 και των κατά της παράγραφο 1 του άρθρου 69 αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών.

Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3200/1995 περί διοικητική αποκεντρώσεις, όπως ισχύει κάθε φορά

2.3.13 Η μη παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ.

Η μη παρεμπόδιση της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ αποτελεί το κοινό κριτήριο άσκησης όλων των τρόπων εποπτείας επί των ΟΤΑ. Η πρωτοβουλία των ΟΤΑ παρουσιάζει δύο χαρακτηριστικά:

- ✓ Δεν είναι πρωτογενής. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, η αυτοδιοίκηση υπάρχει με τη βούληση του Κράτους και κατά συνέπεια η πρωτοβουλία των ΟΤΑ γεννάται με το νόμο. Η πρωτοβουλία αυτή μπορεί να αμφισβητηθεί εφόσον ο νομοθέτης θελήσει είτε να δώσει καταστατικό χαρακτήρα στις τοπικές πρωτοβουλίες είτε, ριζικότερα ακόμη, να μεταβιβάσει ορισμένες αρμοδιότητες στην κεντρική εξουσία.
- ✓ Δεν είναι απόλυτη. Η άσκηση από το νόμο αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ δροσκρούει σε δύο εμπόδια. Αφ' ενός στις συνακόλουθες αρμοδιότητες που ασκούνται από το κράτος και αφ' ετέρου στα προνόμια της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Οι αναλύσεις όμως αυτές δεν είναι επαρκείς. Η πρωτοβουλία των ΟΤΑ συνίσταται στην έκδοση της πράξης, που αποτελεί το μέσο άσκησης των αρμοδιοτήτων που το Κράτος τους έχει παραχωρήσει. Η πρωτοβουλία κατά συνέπεια αναλύεται ως πρωτοβουλία λήψης της απόφασης. Αντίθετα, η ελεύθερη δράση άπτεται της εκτελεστότητας της πράξης του ΟΤΑ και των έννομων συνεπειών της. Στο πλαίσιο αυτό, η άσκηση προληπτικής εποπτείας σκοπιμότητας είτε με τη μορφή άδειας (παρεμποδίζεται η λήψη της απόφασης) είτε με τη μορφή έγκρισης (παρεμποδίζεται η εκτέλεση της απόφασης) και είναι σαφώς αντισυνταγματική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας)

Ο κατακερματισμός και η πολυδιάσπαση των ΟΤΑ σε πολλές μικρές κοινότητες αναιρούσε ουσιαστικά τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το πρόβλημα εντοπίστηκε από τη δεκαετία του 80' και επέφερε την αναζήτηση μιας νέας οργανωτικής δομής προσαρμοσμένη στα νέα δεδομένα. Οι νόμοι 1416/1984, 1622/1986 και 2218/1994, 2240/1994 αποτελούν σταθμούς για την αναδιάρθρωση του Κράτους.

Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προετοίμασε, μια ολοκληρωμένη και πλήρη πρόταση για το πρόγραμμα συνενώσεις των ΟΤΑ της χώρας μας, το οποίο εκφράζει το γενικό πολιτικό πλαίσιο ανακαταρτίσεων του Α' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το πρόγραμμα αυτό ονομάστηκε "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" και εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο την Τετάρτη 26 Φεβρουαρίου 1997. Βασική επιδίωξη αυτής της μεταρρύθμισης είναι να έχει την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Οι βασικές αρχές του προγράμματος ήταν ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση), συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων για την εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ έγινε στη βάση χωροταξικών ενοτήτων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού. Το πρόγραμμα ήταν πενταετές για την χρονική διάρκεια 1997 - 2001 και περιλάμβανε 7 υποπρογράμματα:

1. Επεξεργασία Νομικού Πλαισίου,
2. Χωροταξικός Σχεδιασμός των Νέων ΟΤΑ,
3. Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις,
4. Στελέχωση των Νέων ΟΤΑ,
5. Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός Υπηρεσιών - Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού,
6. Κάλυψη λειτουργικών δαπανών,
7. Ενημέρωση - Δημοσιότητα και το κάθε υποπρόγραμμα περιλάμβανε μέτρα.

Η χρηματοδότηση έγινε από τους Κεντρικούς Αυτοτελής Πόρους(ΚΑΠ) από την Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης(ΣΑΤΑ) και από την παροχή άτοκων δανείων στους ΟΤΑ.

Στόχος του προγράμματος ήταν η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωρίων και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος, η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του

τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας ΤΑ, η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού, η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικώς έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών κλπ.

Η χώρα μας χρειαζόταν μια κεντρική διοίκηση ευέλικτη και αποτελεσματική, με ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού και αναμόρφωση της κεντρικής διοίκησης που προϋποθέτει την ενίσχυση της περιφέρειας και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το πρόγραμμα της ανασυγκροτήσεως της Τ.Α, κομίζει μια νέα αντίληψη για το Κράτος, την κοινωνία και το πολίτη, μια άλλου τύπου πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ικανή να ανταποκριθεί στις σημερινές συνθήκες, με την ενίσχυση και προσαρμογή της χώρας μας στη πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνιστικότητας στην αναπτυξιακή μας προσπάθεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ

4.1 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ

Ο Ε.Χ.Τ.Α. είναι το πρώτο πολυμελές νομικό εργαλείο που προσδιορίζει και προστατεύει τις αρχές της τοπικής αυτονομίας, είναι ένα από τα βήματα της δημοκρατίας, που το Συμβούλιο της Ευρώπης, έχει αποστολή να υπερασπίσει και να προωθήσει. Κείμενο που κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος έχει υπέρτερη ισχύ από τους νόμους μετά τη κύρωση του από το οποίο το Ελληνικό Κοινοβούλιο με το νόμο 1850/89.

Σκοπός του Ευρωπαϊκού Χάρτη της τοπικής αυτονομίας είναι να αντισταθμίσει να καλύψει, τα ελλείμματα κοινών θεσμικών διατάξεων για την έκταση και την προστασία των δικαιωμάτων των ΟΤΑ (των τοπικών κοινοτήτων), που είναι οι πιο κοντινοί στον πολίτη και του δίνουν τη δυνατότητα να μετέχει ενεργά στη λήψη των αποφάσεων, που αφορούν την καθημερινή του ζωή και τον τόπο που ζει.

Οι βασικές αρχές στις οποίες στηρίζεται ο Χάρτης είναι:

- Η δυναμική συμβολή της τοπικής αυτονομίας της αυτοδιοίκησης στη δημοκρατία, σε μια αποτελεσματική διοίκηση και στην αποκέντρωση της εξουσίας.
- Ο σημαντικός ρόλος των τοπικών κοινοτήτων των ΟΤΑ στην οικοδόμηση της Ενωμένης Ευρώπης.
- Η ανάγκη, οι τοπικές κοινότητες, οι ΟΤΑ να έχουν ένα δημοκρατικό καθεστώς καταστατικά και να απολαμβάνουν την πιο πλατεία αυτονομία.

Ο Ε.Χ.Τ.Α. αποτελείται από 18 άρθρα.

Η έννοια της τοπικής αυτονομίας.

Τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά της αυτοδιοίκησης, όπως επιτάσσονται από το Χάρτη και πρέπει να κατανοούνται και να ερμηνεύονται.

Η έκφραση <<πραγματική ικανότητα>> εμπεριέχει την ιδέα ότι, το τυπικό – νομικό δικαίωμα ρύθμισης και διαχείρισης ορισμένων από τις δημόσιες υποθέσεις, πρέπει να συνοδεύεται από τα μέσα για την πραγματική άσκησή τους. Και το μέρος της φράσης <<μέσα στα πλαίσια του νόμου>> αναγνωρίζει το γεγονός ότι αυτή η ικανότητα, μπορεί να προσδιορίζεται πιο αναλυτικά από τον νομοθέτη αλλά χωρίς να αναιρείται.

Εύρος – αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης

Δεν είναι εύκολη ούτε πρόσφορη η εξαντλητική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων που πρέπει να ανήκουν στην αυτοδιοίκηση και για όλη την Ευρώπη. Έτσι αυτό το

άρθρο περιγράφει τις γενικές αρχές, πάνω στις οποίες πρέπει να στηριχθούν οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και η φύση – ο χαρακτήρας των εξουσιών τους.

Με δεδομένο ότι ο χαρακτήρας – η φύση των αρμοδιοτήτων, είναι θεμελιώδεις στοιχείο, για την ύπαρξη – πραγματικότητας της τοπικής αυτονομίας, είναι ενδιαφέρον, για την καθαρότητα και τη νομική διασφάλιση του δικαιώματος της αυτοδιοίκησης, οι βασικές αρμοδιότητες, χωρίς βέβαια να αναφέρονται μία προς μία *ad hoc*, να θεμελιώνονται και να στηρίζονται ικανοποιητικά στη νομοθεσία. Οι αρμοδιότητες πρέπει κανονικά να παραχωρούνται από το Σύνταγμα κι ένα νόμο. Παρά τη χρησιμοποίηση του όρου <<ο Νόμος>> σ' αυτή την παράγραφο έχει αναγνωρισθεί σε μερικές χώρες ένα κάποιο δικαίωμα εξουσιοδότησης – ανάθεσης στην εξουσία του κοινοβουλίου να αναθέτει ειδικές αρμοδιότητες, ιδιαίτερα για λεπτομέρειες σε ζητήματα που η ενεργοποίησή τους πηγάζει από ντιρεκτίβες τις Ε. Κοινότητας, κάτι που μπορεί να υποστηριχθεί για λόγους αποτελεσματικότητας. Υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι το κοινοβούλιο θα κρατεί εξουσίες επαρκούς ελέγχου στον τρόπο άσκησης των κατά ανάθεση εξουσιών. Ακόμη μια εξαίρεση εφαρμόζεται, στην περίπτωση των κρατών – μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στο μέτρο που οι κοινοτικοί κανονισμοί (οι οποίοι κατά το άρθρο 189 της συνθήκης της Ρώμης είναι ευθέως εφαρμόσιμοι) μπορούν να περιλάβουν ρήτρα κατά την οποία η εφαρμογή ενός ειδικού μέτρου ανατίθεται σε ένα επίπεδο διοίκησης.

Εκτός από τις αρμοδιότητες που αποδίδονται δια νόμου στα επί μέρους επίπεδα των τοπικών αρχών, και άλλες ανάγκες ή δυνατότητες δράσης των ΟΤΑ είναι δυνατό να εμφανισθούν. Όταν τέτοια ζητήματα, έχουν επιπτώσεις στο τοπικό επίπεδο και δεν έχουν ρητά αποκλεισθεί από τη γενική αρμοδιότητα τους, όπως συμβαίνει στο πλαίσιο των χωρών – μελών, είναι σημαντικό (για τις τοπικές αρχές, οι οποίες πρέπει να ευνοούνται ως πολιτικοί οργανισμοί – οντότητες, που δρουν-ενεργούν κατά πλήρες δικαίωμα για την προώθηση γενικά μιας καλύτερης ζωής για το πληθυσμό) να έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες σ' αυτά τα ζητήματα. Όμως, οι γενικοί κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους μπορούν να δρουν, σε παρόμοιες περιπτώσεις, είναι δυνατό να ρυθμίζονται με νόμο. Και σε μερικά κράτη-μέλη, οι τοπικές αρχές πρέπει, για τέτοιες παρεμβάσεις, να καλύπτονται από τη νομοθεσία.

Μια μεγάλη ελευθερία, πέραν των ειδικών υπευθυνοτήτων, κρίνεται ότι πρέπει να δοθεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά το σύστημα και το μέτρο, που διαγράφεται στην παρ. 2 του άρθρου 4.

Αυτή η παράγραφος εκφράζει τη γενική αρχή, ότι η άσκηση των δημοσίων υπευθυνοτήτων πρέπει να είναι αποκεντρωμένη. Αυτή η αρχή έχει κατ' επανάληψη επιβεβαιωθεί, στα πλαίσια των εργασιών του Συμβουλίου της Ευρώπης και κυρίως στα συμπεράσματα της διάσκεψης των Ευρωπαϊκών Υπουργών (αρμοδίων για θέματα αυτοδιοίκησης) στη Λισσαβόνα το 1977.

Αυτή η αρχή επιβάλλει, εάν, η ευρύτητα και η φύση του καθήκοντος, δεν είναι τέτοια που να επιβάλλει στην εκπλήρωσή του, από ένα ευρύτερο χωρικά οργανισμό και δεν υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι μεγεθών οικονομίας και αποτελεσματικότητας, τότε:

Οι υποθέσεις αυτές οφείλουν κανονικά να ανατίθενται στο κοντινό τοπικό επίπεδο των οργανισμών αυτοδιοίκησης.

Αυτή η ρήτρα, από την άλλη, δεν σημαίνει βέβαια ότι επιβάλλεται να αποκεντρώνεται συστηματικά οι λειτουργίες σε ΟΤΑ τοπικής κλίμακας οι οποίοι από τη φύση τους και το μέγεθος τους δεν μπορούν να χρεωθούν με αποστολές που ξεπερνούν την εμβέλεια τους.

Η αντιμετώπιζει τις αλληλοεπικαλύψεις των αρμοδιοτήτων για λόγους καθαρότητας και για να αποφευχθεί η βαθμιαία απώλεια-απορρόφηση των αρμοδιοτήτων, οι σχετικές εξουσίες πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Επειδή όμως μια συμπληρωματική δράση διάφορων επιπέδων είναι αναγκαία σε μερικούς τομείς, εκείνο που επιβάλλεται είναι το είδος και οι παρεμβάσεις αυτές της κεντρικής εξουσίας και των περιφερειακών επιπέδων να καθορίζονται νομοθετικά με απόλυτη νομική καθαρότητα.

Η διοικητική δομή των τοπικών οργανισμών αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και η γνώση τους των τοπικών συνθηκών, μπορεί να τους κάνει πιο κατάλληλους για την εκτέλεση μερικών λειτουργιών, των οποίων η ευθύνη, σε τελευταία ανάλυση, βαρύνει τα υποτροπικά επίπεδα λειτουργίας. Όμως ενδιαφέρει να σημειώσουμε, ότι η προσφυγή σ' αυτό το τύπο ανάθεσης, δεν επιτρέπεται να περιορίζει ιδιαίτερα την έκταση της τοπικής αυτονομίας στο τοπικό επίπεδο. Και πρέπει να επιτρέπεται, ο τοπικός οργανισμός να λαμβάνει υπόψη, όσο αυτό είναι δυνατό, τις τοπικές συνθήκες κατά την άσκηση των κατά ανάθεση εξουσιών. Αναγνωρίζεται πάντως ότι για κάποιες λειτουργίες, όπως π.χ. ο εφοδιασμός με πιστοποιητικά ταυτότητας, η ανάγκη ενιαίου κανονισμού ρύθμισης, μπορεί να μην αφήνεται καμία διακριτική ευχέρεια στην τοπική αρχή.

Οι τρόποι και το χρονοδιάγραμμα διαβούλευσης-συμβουλευτικής γνώμης (κατά τη διαδικασία προγραμματισμού και αποφάσεων που αφορούν άμεσα την αυτοδιοίκηση) πρέπει να είναι τέτοιοι που να επιτρέπουν στους ΟΤΑ να έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν αποτελεσματική και ενεργό επίδραση σε όλη τη σχετική διαδικασία. Αυτή η διαβούλευση πρέπει να γίνεται άμεσα με τον ή τους σχετικούς ΟΤΑ ή και όπου είναι πολλοί οι ενδιαφερόμενοι, εμμέσως με τις ενώσεις τους.

Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ

Αφορά μόνο των έλεγχου των δραστηριοτήτων των ΟΤΑ από τις αρχές άλλων επιπέδων και δεν έχει σχέση με τις προσφυγές ιδιωτών κατά των ΟΤΑ ή με το διορισμό και τις δραστηριότητες του ή με άλλο επίσημο όργανο σε ρόλο ανακριτικό και έρευνας.

Οι διατάξεις που πηγάζουν από τη φιλοσοφία της άσκησης εποπτείας ή της επίβλεψης, συνδεδεμένης με τους <<ελέγχους κηδεμονίας>>. Παράδοση που έρχεται από παλιά, σε ένα κάποιο αριθμό χωρών. Αυτοί οι έλεγχοι στην πρακτική τους, περιλάμβαναν προληπτικούς ελέγχους και άδειες για όποια ενέργεια ή πράξη, επικύρωση για ισχύ και εφαρμογή τους, το δικαίωμα ακύρωσης αποφάσεων, έλεγχο λογαριασμών κλπ.

Κάθε έλεγχος πρέπει να στηρίζεται σε βάση νομοθετική (στο νόμο και το σύνταγμα) και αποκλείει τις διαδικασίες ad hoc (περιστασιακού) ελέγχου.

Ο έλεγχος πρέπει κανονικά να περιορίζεται μόνο στη νομιμότητα των πράξεων χωρίς να επεκτείνεται και στη σκοπιμότητα τους.

Μια εξαίρεση, αλλά όχι η μόνη, προβλέπεται στις περιπτώσεις ανάθεσης λειτουργιών, όποτε η αναθέτουσα αρχή μπορεί να διεκδικήσει την άσκηση ενός κάποιου ελέγχου στον τρόπο άσκησης του ανατεθέντος καθήκοντος.

Αυτό βέβαια δεν πρέπει να έχει σαν αποτέλεσμα να εμποδίζει την τακτική αρχή να ασκεί μια εξουσία προσαρμογής σύμφωνα με το άρθρο 4 & 5.

Το κείμενο της βασίζεται στην αρχή της <<αναλογικότητας>>, σύμφωνα με την οποία η εποπτεύουσα αρχή στην άσκηση των προνομίων της πρέπει να σέβεται την τοπική αυτονομία και να φτάνει στο επιθυμητό αποτέλεσμα με τη μικρότερη δυνατή πίεση.

Με δεδομένο ότι το άρθρο 11 καλύπτει το δικαίωμα προσφυγής εναντίον των καταχρηστικών ελέγχων και εποπτείας δεν κρίθηκαν αναγκαίες λεπτομερείς διατάξεις για τις συνθήκες και τους τρόπους της εποπτείας και των ελέγχων σε ειδικές καταστάσεις.

Οι οικονομική πόροι της Αυτοδιοίκησης

Η νομική (δια του νόμου) εξουσία άσκησης ορισμένων λειτουργιών (αρμοδιοτήτων), στερείται ουσίας, είναι κενή περιεχομένου, εάν οι ΟΤΑ δεν έχουν τα αναγκαία οικονομικά μέσα για την άσκηση αυτών των λειτουργιών.

Αυτή η παράγραφος, αντιμετωπίζει την <<εξουσία δαπανών>> των ΟΤΑ. Την ελευθερία τους να καθορίζουν τις προτεραιότητες προγραμματισμού και δαπανών.

Αφορά την αρχή της συσχέτισης-αντιστοίχισης των οικονομικών πόρων που έχει στη διάθεση της μια τοπική αρχή, με την αποστολή (τις αρμοδιότητες) που έχει να εκπληρώσει. Αυτή η σχέση είναι ιδιαίτερα αυστηρή στην ειδική περίπτωση λειτουργίας κατά ανάθεση.

Η δυνατότητα πολιτικής επιλογής και εκτίμησης της χρησιμότητας προσφοράς ορισμένων υπηρεσιών ανταποδοτικά, με κάλυψη των δαπανών από τον <<τοπικό φορολογούμενο>> ή το χρήστη, είναι θεμελιώδεις δικαίωμα των εκλεγμένων αρχών. Έχει αναγνωρισθεί ακόμη ότι η κεντρική-εθνική ή η περιφερειακή νομοθεσία μπορούν να καθορίσουν τα συνολικά χρηματοοικονομικά πλαίσια-όρια της εξουσίας των ΟΤΑ. Όμως αυτό δεν πρέπει να εμποδίζει την ενεργό άσκηση της πολιτικής τους υπευθυνότητας στο τοπικό επίπεδο.

Μερικοί φόροι ή άλλες πηγές χρηματοδότησης των ΟΤΑ είναι, από τη φύση τους ή για πρακτικούς λόγους, με σχετική μικρή ευαισθησία στις πληθωριστικές πιέσεις, και άλλους οικονομικούς παράγοντες. Μια υπερβολική εξάρτηση από αυτούς τους φόρους και πηγές χρηματοδότησης, μπορεί να φέρει τους ΟΤΑ σε δύσκολη κατάσταση, δεδομένου ότι, το κόστος παροχής των υπηρεσιών επηρεάζεται άμεσα από την εξέλιξη των οικονομικών συντελεστών. Είναι παραδεχτό, όμως, ότι ακόμη και σε περιπτώσεις πηγών εσόδων, σχετικά δυναμικών, δεν μπορεί να υπάρξει αυτόματη σύνδεση μεταξύ της εξέλιξης του κόστους και της εξέλιξης των πηγών χρηματοδότησης.

Όταν οι ανακατανεμόμενοι πόροι, παραχωρούνται με ειδικά κριτήρια, που καθορίζονται από το νόμο, οι διατάξεις αυτής της παραγράφου θα είναι σεβαστές, εάν έχει προηγηθεί διαβούλευση με τους ΟΤΑ, κατά την επεξεργασία της σχετικής νομοθετικής ρύθμισης.

Σε ότι αφορά την ελευθερία των ΟΤΑ, οι συνολικά γενικές επιχορηγήσεις ή ακόμη αυτές κατά τομέα, είναι προτιμότερες από τις επιχορηγήσεις τις προορισμένες για ειδικούς σκοπούς. Δεν θα είναι όμως ρεαλιστικό να περιμένουμε ότι όλες οι επιχορηγήσεις ειδικών σκοπών θα αντικατασταθούν από γενικές, ειδικά όταν θα πρόκειται για σημαντικές επενδύσεις. Όμως, μια υπερβολική προσφυγή σε επιχορηγήσεις-χρηματοδοτήσεις ειδικών σκοπών, περιορίζει πολύ την εξουσία δαπάνης των ΟΤΑ και το δικαίωμα τους επιλογής των προτεραιοτήτων στις δαπάνες τους. Πάντως, το μέρος των συνολικών πόρων που αντιπροσωπεύουν οι επιχορηγήσεις, ποικίλλει από χώρα σε χώρα, και μια σχέση πιο υψηλή μεταξύ των επιχορηγήσεων ειδικού σκοπού και εκείνων για γενικούς σκοπούς, μπορεί να θεωρηθεί ως αποδεκτή, όταν το σύνολο των επιχορηγήσεων αντιπροσωπεύει ένα σχετικά μικρό ποσοστό στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ.

Η δεύτερη φράση της παραγράφου, θέλει να διασφαλίσει ότι μια επιχορήγηση ειδικού σκοπού, δεν θα οδηγήσει σε προσβολή της ελευθερίας επιλογής των ΟΤΑ σε ζητήματα της δικής τους αρμοδιότητας.

Είναι σημαντικό για τους ΟΤΑ να έχουν δυνατότητα πιστώσεων και πρόσβασης σε πιστωτικούς οργανισμούς για την χρηματοδότηση των επενδύσεων τους. Οι δυνατές πηγές αυτής της χρηματοδότησης θα εξαρτηθούν, σε κάθε περίπτωση, αναπόφευκτα από τις δομές της αγοράς κεφαλαίων στις διάφορες χώρες και οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις προσφυγής σ' αυτές τις πηγές πρέπει να ορίζονται από τη νομοθεσία.

4.2 ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΟΤΑ ΜΠΡΟΣΤΑ ΣΤΗΣ ΝΕΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται μπροστά σε νέες προκλήσεις. Οι προκλήσεις αυτές έχουν να κάνουν με φαινόμενα όπως η παγκοσμιοποίηση, της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, των νέων οικονομικών πολιτικών. Το διεθνές πλαίσιο είναι δεδομένο και επηρεάζει άμεσα την ΤΑ. Η ένταση και κυρίως η θετική ή αρνητική κατεύθυνση της επιρροής αυτής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ετοιμότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) να ανταποκριθούν και κυρίως να προσαρμοστούν στις νέες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες.

Στόχος του άρθρου αυτού δεν είναι να περιγράψει απλώς τις αναμενόμενες επιπτώσεις στα οικονομικά των ΟΤΑ αλλά κυρίως να επισημάνει αντιδράσεις Ευρωπαϊκών ΟΤΑ που μπορούν να αποτελέσουν πολύτιμη εμπειρία για την ΤΑ στην Ελλάδα εν όψει των επερχόμενων αλλαγών.

Το άρθρο είναι διαρθρωμένο σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος παρουσιάζονται συνοπτικά οι επιπτώσεις στα οικονομικά των ΟΤΑ από: α) την παγκοσμιοποίηση, β) την Ευρωπαϊκή Ένωση, γ) τις νέες πολιτικές περιορισμού των <<εθνικών>> παρεμβάσεων. Το δεύτερο μέρος ασχολείται με την αντιμετώπιση των ευρωπαϊκών ΟΤΑ τόσο σε <<καθαρά>> οικονομικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο νέων τοπικών πολιτικών και πολιτικών της ΕΕ για την ΤΑ.

A) Παγκοσμιοποίηση και Τοπική Ανάπτυξη

Η παγκοσμιοποίηση εκφράζει ουσιαστικά μια μεταστροφή κοινωνικών, πολιτισμικών, οικονομικών και χρηματοπιστωτικών διαδικασιών από εθνικό σε παγκόσμιο επίπεδο.

Αποτέλεσμα των διεθνών οικονομικών και γεωγραφικών ανακατατάξεων των τελευταίων δεκαετιών είναι η αναδιάρθρωση του ρόλου, της φύσης, της δυναμικής και των σχέσεων που διέπουν τις διάφορες βαθμίδες του σύγχρονου κράτους. Οι εθνικές κυβερνήσεις βλέπουν να περιορίζεται ο ρόλος τους στα νέα κοινωνικοοικονομικά πλαίσια και κρίνονται στο κατά πόσο βρέθηκαν έτοιμες να ανταποκριθούν ή ανταποκρίνονται στα νέα δεδομένα. Το τοπικό αποκτάει μία άλλη δυναμική και η ΤΑ καλείται να αντιμετωπίσει αλλαγές που έχουν να κάνουν όχι μόνο με την σχέση της αναφορικά με το κεντρικό κράτος, αλλά με τις οριζόντιες σχέσεις με άλλες πόλεις και περιοχές. Η παγκοσμιοποίηση δημιουργεί ένα κλίμα ανταγωνισμού, το οποίο δεν περιορίζεται μεταξύ των περιοχών και των πόλεων του ίδιου κράτους αλλά επιδρά και στην αύξηση του διεθνούς ανταγωνισμού.

B) Η Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ενιαία Αγορά και η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) είναι μία Ευρωπαϊκή απάντηση στις νέες συνθήκες. Οι βασικές επιπτώσεις της ΟΝΕ στην ΤΑ θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε δύο γενικές κατηγορίες: α) στις επιπτώσεις από την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το εθνικό σε υπερεθνικό επίπεδο και β) από τις καθαρά οικονομικές επιπτώσεις της ΟΝΕ.

Όπως είναι γνωστό, με την ΟΝΕ η νομισματική πολιτική εκχωρήθηκε ουσιαστικά στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ενώ στα πλαίσια του συμφώνου σταθερότητας θα υπάρξει ένας πολύ αυστηρός δημοσιονομικός έλεγχος με στόχο τον ισοσκελισμένο προϋπολογισμό. Όπως επίσης προκύπτει από το πρόγραμμα πραγματικής σύγκλισης, που μόλις εγκρίθηκε, θα πρέπει να αναμένεται η συνέχιση της εφαρμογής περιοριστικών πολιτικών. Οι περιοριστικές αυτές πολιτικές επηρεάζουν αφ' ενός μεν την ενεργό ζήτηση, με πιθανά αποτελέσματα στα φορολογικά έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφετέρου απαιτούν μία <<σφιχτή>> πολιτική δημοσίων δαπανών. Η διεθνής αλλά και η Ελληνική εμπειρία συνηγορούν υπέρ του γεγονότος ότι ένα από τα πιο συχνά <<θύματα>> των περιοριστικών πολιτικών στις δημόσιες δαπάνες είναι η ΤΑ και ιδιαίτερα οι κρατικές επιχορηγήσεις προς στους ΟΤΑ.

Η ΟΝΕ αναμένεται επίσης να αυξήσει των ανταγωνισμό. Η ενίσχυση του ανταγωνισμού θα βοηθήσει την ΤΑ ώστε να μπορεί ευκολότερα και φθηνότερα να πραγματοποιεί τις προμήθειες και τις χρηματοπιστωτικές της λειτουργίες (χαμηλά επιτόκια, περιορισμένος πληθωρισμός, συναλλαγματική σταθερότητα κλπ.). Παράλληλα όμως ο ανταγωνισμός θα <<εισβάλλει>> και στις οριζόντιες σχέσεις της ΤΑ. Οι Ευρωπαϊκή ΟΤΑ πρέπει να είναι έτοιμοι να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό όχι μόνο των ΟΤΑ της χώρας τους αλλά όλης της Ευρώπης. Ήδη η συγκριτική αξιολόγηση αποτελεί βασικό κριτήριο στην κατανομή των Ευρωπαϊκών πόρων. Η πολιτική αυτή αναμένεται να κυριαρχήσει στα επόμενα χρόνια με στόχο την αποτελεσματική διάθεση και χρήση των οικονομικών κονδυλίων. Η διαφάνεια

και η εύκολη σύγκριση τιμών, μέσω του ενιαίου νομίσματος, θα επιτρέψει πολύ εύκολα τον εντοπισμό παραγωγικών ή ελκυστικών τοποθετήσεων σε ΟΤΑ που θα έχουν την δυνατότητα να πείσουν για πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα. Από αυτήν την άποψη οι Ευρωπαϊκή ΟΤΑ θα πρέπει να ετοιμαστούν να παρουσιάσουν ένα οικονομικά πρόσωπο, αλλά και τέτοια αποτελέσματα, που να μπορούν να διεκδικήσουν ευρωπαϊκούς χρηματοδοτικούς πόρους. Εξ άλλου και οι ίδιοι οι πολίτες θα γίνουν πιο απαιτητικοί, καθώς η ενημέρωση και οι συγκρίσεις των τιμών και της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών θα είναι ευκολότερες λόγω του κοινού νομίσματος και της ενιαίας αγοράς. Αυτό δημιουργεί την ανάγκη, αν όχι για μια καλύτερη, τουλάχιστον για μια αποτελεσματική διαχείριση και προσαρμογή των ΟΤΑ.

Συμπερασματικά, οι Ευρωπαϊκή ΟΤΑ αναμένεται, τα αμέσως επόμενα χρόνια, να υποστούν πιέσεις τόσο από τη κεντρική διοίκηση, λόγω των περιοριστικών πολιτικών, όσο και από την αύξηση του, μεταξύ τους, ανταγωνισμού ο οποίος τώρα κινείται σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Η προσαρμογή και στήριξη των οικονομικών τους στους ίδιους πόρους και η προσήλωση στην αύξηση της παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας τους αποτελούν βασικές στρατηγικές επιλογής.

Γ) Πολιτικές περιορισμού των <<εθνικών>> παρεμβάσεων

Ο περιορισμός των πολιτικών παρεμβάσεων του κεντρικού κράτους στην οικονομία δεν εξαντλείται στην μεταφορά αρμοδιοτήτων σε όργανα της ΕΕ. Στην προσπάθεια να μετριαστούν οι πολιτικές παρεμβάσεις στην οικονομία, λόγω του εκλογικού κύκλου, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα επεξεργάστηκαν <<Κώδικα Καλής Πρακτικής>> με στόχο τη διαφάνεια στην φορολογική και νομισματική πολιτική. Στα πλαίσια αυτά πολλές Ευρωπαϊκές χώρες έχουν πάρει μία σειρά από μέτρα. Στη Μ. Βρετανία π.χ. με νομοθετική ρύθμιση ο δημόσιος δανεισμός χρηματοδοτεί μόνο επενδύσεις και η δημόσια κατανάλωση χρηματοδοτείται αποκλειστικά από την φορολογία. Το δημόσιο χρέος επίσης καθορίστηκε ότι δεν θα ξεπερνά ένα ποσοστό του ΑΕΠ και η Τράπεζα της Αγγλίας αποκτά τη σχετική αυτονομία σε σχέση με τη πολιτική επιτοκίων και την πληθωριστική πολιτική. Εκτός δηλαδή από την νομισματική πολιτική, παρατηρείται θεσμοθέτηση κανόνων που περιορίζουν τις πολιτικές παρεμβάσεις των εθνικών κυβερνήσεων τόσο στο επίπεδο της φορολογικής πολιτικής όσο και στο επίπεδο της πολιτικής των δαπανών.

1) Οι νέες τοπικές πολιτικές

Οι διεθνείς οικονομικές και πολιτικές συνθήκες δεν επιβάλλουν μόνο αλλαγή στις οικονομικές επιλογές των ΟΤΑ. Σημαντικές αλλαγές έχουν ήδη δρομολογηθεί από τους Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ και στο επίπεδο το πολιτικό και ιδιαίτερα της δημοκρατίας και της συμμετοχής των πολιτών. Η αλληλοσυσχέτιση πολιτικής και οικονομίας, σε τοπικό επίπεδο, γίνεται όλο και περισσότερο φανερό. Η στήριξη π.χ. στην τοπική φορολογία επιβάλλεται στους ΟΤΑ και στους δημότες καλύτερη ενημέρωση, αλλά και μεγαλύτερο έλεγχο της πολιτικής και οικονομικής διαχείρισης.

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

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

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η αναβάθμιση των σχέσεων της Ελληνικής ΤΑ με τους πολίτες θα πρέπει να απασχολήσει άμεσα τους ΟΤΑ. Σύμφωνα με έρευνα του <<Ευρωβαρόμετρου>> το 57% των Ευρωπαίων πολιτών δήλωσε ικανοποιημένο από τις τοπικές αρχές. Το ποσοστό αυτό ήταν 82% για τη Δανία, Ιρλανδία και Αυστρία ενώ η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση μαζί με την Ιταλία και Ισπανία.

2) Οι ευρωπαϊκές πολιτικές για την ΤΑ

Στα πλαίσια των νέων διεθνών οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, η ΤΑ θα πρέπει να εκμεταλλευτεί το σύνολο των δυνατοτήτων που τις παρέχονται. Τα προγράμματα της ΕΕ παρέχουν ορισμένες λύσεις, κυρίως στις περιπτώσεις που είναι σχεδιασμένα με βάση τα νέα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα και έχουν σαν στόχο την καλύτερη προσαρμογή των ΟΤΑ.

Διανύουμε μία περίοδο που χαρακτηρίζεται από έλλειψη προγραμμάτων. Βρισκόμαστε στο μεταίχμιο της ολοκληρώσεως προγραμμάτων με χρηματοδότηση από το Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την τοπική αυτοδιοίκηση έχουν τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) και ουσιαστικά στον προγραμματισμό της κατανομής των κονδυλίων του Γ΄ ΚΠΣ. Οι βασικοί άξονες του Γ΄ ΚΠΣ έχουν αποφασιστεί και αναμένεται ότι προγράμματα που παρουσίασαν επιτυχία θα επαναληφθούν.

Οι νέες όμως κοινωνικοοικονομικές συνθήκες επέβαλαν και τον εμπλουτισμό και το άνοιγμα των δυνατοτήτων σε μία σειρά από <<παραδοσιακές>> κοινοτικές πολιτικές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι νέες δυνατότητες που προσφέρονται στους Ευρωπαϊκούς ΟΤΑ μέσω των αδελφοποιήσεων. Το νέο περιεχόμενο που τους δίνεται στρέφεται προς την κατεύθυνση της τεχνολογίας στους κοινωνικοοικονομικούς τομείς. Οι νέες δράσεις στα πλαίσια των αδελφοποιήσεων έχουν να κάνουν με τα αντικείμενα όπως: πολεοδομία και χωροταξία, προστασία

του περιβάλλοντος, επαγγελματική κατάρτιση, κοινωνική ένταξη, πρόληψη εγκληματικότητας, καταπολέμηση της χρήσης των ναρκωτικών, καταπολέμηση της ανεργίας, χρήση νέων τεχνολογιών, αποτελεσματική διαχείριση ΟΤΑ, τοπικά φορολογικά συστήματα κ.α.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Το άρθρο 102 παρ. 6 του Σύντ., αναφέρει << το Κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπική αυτοδιοίκησης>>. Η παράγραφος αυτή δεν κατοχυρώνει την οικονομική ανεξαρτησία των ο.τ.α., αφού δεν ερμηνευτικέ ως διάταξη άμεσης εφαρμογής αλλά ως κατευθυντήρια διάταξη.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν φορολογική αυτοτέλεια, δηλαδή δεν μπορούν να επιβάλλουν με δική τους πρωτοβουλία τοπικούς φόρους για την χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων τους, όπου με νόμο οριζόταν τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών αυτών, φόρων ή τελών που καθοριζόταν υπέρ αυτών και εισπράττονταν από το Κράτος. Το γεγονός αυτό σήμαινε το περιορισμό της οικονομική ανεξαρτησίας των ο.τ.α., που αντανακλούσε και στο περιορισμό της άσκησης των τοπικών υποθέσεων, άρα και στην αποδυνάμωση της διοικητικής αυτοτέλειας.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία επί τέσσερα χρόνια μετά την ίδρυση της στηριζόταν στις επιχορηγήσεις από το κρατικό προϋπολογισμό. Αλλά και όταν θεσμοθετήθηκαν οι οικονομική πόροι της Ν.Α.(Ν.2672/1998), ρυθμίστηκαν κατά το μη πετυχημένο πρότυπο των πρωτοβάθμιων ο.τ.α.

5.1 Έσοδων και Δαπάνες των Ο.Τ.Α

Έσοδο είναι η χρηματική έκφραση της αγοραστικής δύναμης που αποκτάται από την κύρια δραστηριότητα της οικονομικής μονάδας. Βέβαια μέσα στα έσοδα περιλαμβάνονται και οι επιχορηγήσεις και άλλα κονδύλια που καταβάλλονται στις οικονομικές μονάδες για να βοηθηθούν οι σκοποί τους. Τα έσοδα πρώτα βεβαιώνονται και μετά εισπράττονται. Η βεβαίωση: δηλαδή η δημιουργία απαίτησης, εκ μέρους του Δήμου, για είσπραξη συγκεκριμένου ποσού. Η βεβαίωση προκύπτει, δικαιολογείται και έχει έννομο αποτέλεσμα, από συγκεκριμένη απόφαση του Δημ. Συμβουλίου. Η είσπραξη: είναι το στάδιο της εξόφλησης της απαίτησης από το χρεώστη προς το Δήμο.

Ι. Τα Έσοδα των Α' ΟΤΑ διακρίνονται σε δυο κατηγορίες

1.τα τακτικά που προέρχονται :

- α) από θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους,
- β) από τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας,

- γ) από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- δ) από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές και
- ε) από τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές, και

2.τα έκτακτα που προέρχονται :

- α) από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες,
- β) από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων
- γ) από το αντίτιμο της προσωπικής εργασίας και
- δ) από κάθε άλλη πηγή

II. Η δαπάνες των Α' ΟΤΑ

Δαπάνες ή Έξοδα για τους στα ονομάζουμε την ανάληψη χρηματικού ποσού που είναι απαραίτητη για την πραγματοποίηση εσόδου, κοινωνικού έργου ή ωφέλειας. Νοείται ως έξοδο εκείνο που πραγματοποιείται με στόχο την παραγωγή εσόδου ή κοινωνικού έργου, για παράδειγμα η μισθοδοσία του προσωπικού της καθαριότητας του Δήμου γίνεται για την πραγματοποίηση κοινωνικού έργου στο τομέα της καθαριότητας. Για να πληρωθούν τα έξοδα του Δήμου πρέπει πρώτα να γίνει η ανάληψη της υποχρέωσης της δαπάνης, να γίνει εκκαθάριση της δαπάνης και μετά να πληρωθεί η δαπάνη.

Η Δαπάνες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

A) στις υποχρεωτικές, που προέρχονται από:

- 1) από τα γενικά έξοδα (π.χ. δαπάνες εκλεγμένων αρχόντων, επικοινωνίες, δημόσιες σχέσεις κλπ)
- 2) τα ειδικά έξοδα λειτουργίας των υπηρεσιών (π.χ. αποδοχές τακτικών υπαλλήλων, δαπάνες για προμήθεια καταναλωτικών αγαθών, συντήρηση και επισκευή αγαθών διαρκούς φύσεως, υπηρεσία καθαριότητας κλπ)
- 3) πληρωμές για μεταβίβαση εισοδημάτων σε τρίτους (π.χ. εισφορές συνδέσμων, εισφορά υπέρ ΤΕΔΚ και ΚΕΔΚΕ κλπ)
- 4) πληρωμές για εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης (π.χ. τόκοι δανείων, χρεολύσια)
- 5) λοιπές δαπάνες (π.χ. επιστροφές χρημάτων, πάγια προκαταβολή)

B) στις προαιρετικές που προέρχονται από:

- 1) επιχορηγήσεις αθλητικών σωματείων
- 2) δαπάνες για περίθαλψη πτωχών
- 3) επιχορηγήσεις σε οργανισμούς κοινωνικής πρόνοιας
- 4) εισφορές σε εκκλησιαστικούς οργανισμούς

III. Τα Έσοδα της Ν.Α είναι:

Τακτικά, που προέρχονται από:

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

6) τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα

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 και
- 5) χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών, καθώς και
- 6) από κάθε άλλη πηγή

Με απόφαση του ΝΣ μπορεί να επιβάλλονται τέλη, δικαιώματα ή εισφορές για υπηρεσίες ή για έργα που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής, στη καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και στην ανάπτυξη της περιφέρειας της Ν.Α. Τα τέλη, τα δικαιώματα και οι εισφορές έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα (άρθρο 22 παρ. 2 ν. 2218/94).

Επισημάνσεις πάνω σε ορισμένες έννοιες:

Φόρο: είναι η αναγκαστική χρηματική παροχή που καταβάλλουν οι πολίτες στο κράτος με σκοπό να καλυφθούν τα δημόσια βάρη, χωρίς αυτή η χρηματική παροχή να αντισταθμίζεται από ειδική αντιπαροχή κράτους προς τους πολίτες. Κατ' επέκταση δημοτικός φόρος είναι η αναγκαστική χρηματική παροχή των δημοτών ή των κατοίκων ενός Δήμου προς το Δήμο, χωρίς αυτή η καταβολή να έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα.

Τέλος: είναι η χρηματική παροχή που καταβάλλεται από τους υπόχρεους έναντι κάποιου ανταλλάγματος, κάποιας αντιπαροχής. Αυτή η αντιπαροχή μπορεί να είναι η χρησιμοποίηση κάποιας δημοτικής υπηρεσίας ή κάποιου έργου. Πιο συγκεκριμένα **Ανταποδοτικό τέλος:** ονομάζουμε εκείνο το τέλος που καταβάλλουμε για την προσφορά εκ μέρους του Δήμου συγκεκριμένων υπηρεσιών (όπως τα τέλη καθαριότητας)

Το τέλος διαφέρει από τον φόρο κατά το ότι ο φόρος επιβάλλεται ανεξάρτητα από την άμεση ανταπόδοση για την οποία επιβάλλεται το τέλος, ο φόρος πρέπει να επιβληθεί με βάση την φορολογική ικανότητα των φορολογουμένων, ενώ το τέλος προσδιορίζεται ανεξάρτητα από αυτή και με βάση την αντιπαροχή που προσφέρεται στον πολίτη.

Δικαίωμα: είναι η χρηματική παροχή που καταβάλλεται στον Δήμο για την χρησιμοποίηση δημοτικών έργων ή υπηρεσιών.

Εισφορά: είναι η χρηματική καταβολή στον Δήμο εν όψει συγκεκριμένης εισφοράς μεγαλύτερης αξίας.

5.2 Πόροι των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

A. Πόροι των Α΄βαθμιων ΟΤΑ

Κεντρική Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)

Ο νόμος 1828/89 και 2503/97 με τους οποίους παρέχεται η δυνατότητα χρηματοδότησης των ΟΤΑ από τους ΚΠΑ, το ύψος των οποίων ορίζεται ρητά και δεν επηρεάζεται κάθε φορά από τη βούληση της κεντρικής διοίκησης, προέρχονται τα παρακάτω έσοδα :

- 3% των φόρων μεταβίβασης ακινήτων,
- 50% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων,
- 20% των καθαρών εσόδων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (τα 2/3 εγγράφονται στο τακτικό προϋπολογισμό και το 1/3 στο ΠΔΕ),
- 15% από 1/1/99 και 20% από 1/1/2000 του φόρου που εισπράττεται από τους τόκους καταθέσεων.

Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κατανέμει τους ΚΑΠ με διάφορα κριτήρια που καθορίζονται με κοινή απόφαση, με τα από πρόταση της ΚΕΔΚΕ. Το κυριότερο κριτήριο που ισχύει μέχρι και σήμερα για την κατανομή ΚΑΠ είναι το πληθυσμιακό. Στη πορεία καθιερώθηκαν επιπλέον κριτήρια, όπως το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου, το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, ο ορεινός, πεδινός ή νησιώτικος χαρακτήρας των ΟΤΑ, όπως και οι κλιματολογικές συνθήκες.

Με αυτά τα κριτήρια, γίνεται προσπάθεια κατανομής των πόρων υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο την οικονομική ενίσχυση των οικονομικά αδύνατων ΟΤΑ.

Ενισχύσεις - Επιχορηγήσεις ΟΤΑ

Οι ΟΤΑ α΄ βαθμού ενισχύονται με κονδύλια που εγγράφονται κατ' έτος στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, τα οποία προορίζονται, κυρίως, για τους δήμους που δημιουργήθηκαν από συνένωση, για την αναπλήρωση των καταργηθέντων τελών των Οργανισμών Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και για τους ΟΤΑ που εκτελούν αναπτυξιακά προγράμματα.

Ίδια Έσοδα ΟΤΑ

Οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν διάφορα τέλη και φόρους, σε τοπικό επίπεδο, τα οποία βεβαιώνονται και εισπράττονται με δική τους πρωτοβουλία και ευθύνη και προορίζονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών, τα οποία βελτιώνουν την ποιότητα της ζωής των κατοίκων της περιοχής τους. Οι φόροι

επιβάλλονται σε κάθε φορολογούμενο έτσι ώστε να συμβάλλουν στο κόστος των αγαθών και των υπηρεσιών που τους παρέχει η ΤΑ, συμφωνά με τις δυνατότητες τους, ανεξάρτητα από το μέγεθος που καταναλώνουν. Στα τέλη, η κάλυψη του κόστους εξαρτάται άμεσα από τις υπηρεσίες που παρέχονται και από το όφελος που αποκτούν όσοι την χρησιμοποιούν.

Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)

Το πρόγραμμα ανασυγκροτήσεως της τοπικής αυτοδιοίκησης (ν.2539/97) για την ολοκλήρωση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων ΟΤΑ, καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκών δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης προβλεπόταν η κατάρτιση αναπτυξιακού προγράμματος του ΕΠΤΑ. Το ΕΠΤΑ έχει πενταετή χρονική διάρκεια που μπορεί να παραταθεί σε επτά χρόνια με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.

Οι πόροι του προγράμματος είναι τα έσοδα από τους ΚΑΠ σε ποσοστό 8,5% από το αναλογούν ποσό του φόρου εισοδήματος και σε ποσοστό 80% από το αναλογούν ποσό του φόρου των τόκων καταθέσεων, τα έσοδα των ειδικών λογαριασμών που τηρούν τα διάφορα Υπουργεία, οι πόροι εθνικών και περιφερειακών κοινοτικών προγραμμάτων και πρωτοβουλιών που διαχειρίζονται τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες και αφορούν έργα δήμων και κοινοτήτων και τέλος οι πόροι του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων με τους οποίους χρηματοδοτούνται έργα δήμων και κοινοτήτων.

Το συνολικό ύψος των πόρων του προγράμματος αυτού αναμένεται να φθάσει τα 1,3 τρις. Δρχ και θα κατανεμηθεί σε όλους τους δήμους της χώρας με διαφανεί και πλήρως αδιάβλητα και ελέγξιμα κριτήρια.

Έσοδα από ακίνητη περιουσία

Τα έσοδα από την εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας, προέρχονται είτε από μισθώματα είτε από δικαιώματα από την παραχώρηση της χρήσης σε τρίτους είτε από ιδιόχρηση. Πρόκειται για μισθώσεις διαφόρων χώρων, κατάλληλων για ποικίλες χρήσεις, όπως π.χ. αστικά ή αγροτικά ακίνητα, βοσκήσιμες εκτάσεις, εκμεταλλεύσεις του εδάφους, του υπεδάφους, του αιγιαλού κλπ.

Δάνεια

Σύμφωνα με το άρθρο 237 ΔΚΚ, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2503/97, οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνάπτουν δάνεια με το κράτος, με νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του Εξωτερικού, για την χρηματοδότηση και την πραγματοποίηση σκοπών που ανήκουν στην αρμοδιότητα τους.

Εγγυήσεις του κράτους παρέχονται μόνο για δάνεια που συνομολογούνται με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της αλλοδαπής κατά όρους του Ν. 2322/95 (έκδοση κοινής Αποφάσεως των Υπουργών

Οικονομικών και του Εσωτερικού Δημ. Διοίκησης και Αποκέντρωσης κλπ). Πολλοί ΟΤΑ έχουν συνάψει και συνεχίζουν να συνάπτουν τέτοια δάνεια με τέτοιους οργανισμούς, όπως η Private bank Limited, η European Investment Bank κλπ.

B. ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΤΩΝ Β' ΒΑΘΜΙΔΩΝ ΟΤΑ

Κρατική Επιχορήγηση (Κεντρική Αυτοτελείς Πόροι)

Οι πόροι που αποδίδονται κάθε χρόνο από το Κράτος στις ΝΑ είναι θεσμοθετημένοι (άρθρο 2 ν. 2672/98), προσδιορισμένοι με σαφήνεια (15% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων, 10% του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων, 4,5% του φόρου ταξινόμησης των επιβατικών αυτοκινήτων, φορητών και λεωφορείων ιδιωτικής χρήσεως που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στη χώρα, 2% του φόρου προστιθέμενης αξίας και το 100% των τελών διενέργειας τεχνικών ελέγχων οχημάτων) και ονομάζονται Κεντρική Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ).

Τα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ στις ΝΑ, καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών Δημ. Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Τέτοια κριτήρια μπορούν να είναι (άρθρο 3 ν. 2672/98) το πληθυσμό, το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου, το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων, η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων κλπ.

Επιχορήγηση Κρατικού Προϋπολογισμού

Ανεξάρτητα από τους ΚΑΠ το Κράτος επιχορηγεί τις ΝΑ, για να διεκπεραιώνουν ορισμένες κρατικές αρμοδιότητες οι οποίες έχουν ανατεθεί σε αυτές (άρθρο 4 ν. 2672/98).

Έσοδα από ακίνητη περιουσία

Τα έσοδα από την εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας, προέρχονται είτε από μισθώματα είτε δικαιώματα από την παραχώρηση της χρήσης σε τρίτους είτε από ιδιόχρηση. Πρόκειται για μισθώσεις διαφόρων χώρων με πιο συνηθισμένες αυτές των εκμεταλλεύσεων του εδάφους ή του υπεδάφους (π.χ. λατομεία κατά ν. 2115/93).

Δάνεια

Σύμφωνα με το άρθρο 25 ν. 2218/94, οι ΝΑ μπορούν να συνάπτουν δάνεια με το Κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα και τράπεζες του εσωτερικού, με νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς για την πραγματοποίηση του σκοπού τους. Μπορούν επίσης να εκδίδουν ομολογιακά δάνεια ύστερα από την έγκριση της επιτροπής κεφαλαιαγοράς.

Εγγυήσεις του Κράτους για σύναψη δανείων παρέχονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών Δημ. Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

5.3 ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

Ιστορική αναδρομή

Το πρώτο φορολογικό σύστημα της ΤΑ καθιερώθηκε με το διάταγμα <<περί δημοτικών φόρων>> στις 24/Δεκεμβρίου το 1841, όπου τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου μπορούν μετά από έγκριση του διοικητή να επιβάλουν έμμεση φορολογία στα είδη που παράγονται στην περιφέρεια του δήμου, όσο και στα εισαγόμενα. Το ποσοστό του φόρου όσο και τα είδη που επιβαρύνονταν με έμμεση φορολογία, τα προσδιόριζε το δημοτικό συμβούλιο που δεν μπορούσε να είναι ανώτερο από το 2% της τιμής των φορολογούμενων εσόδων. Σταθμός στη δημοτική φορολογική νομοθεσία αποτελεί η εγκύκλιος του διατάγματος που εκδόθηκε την 3 Ιανουαρίου 1842 στην οποία αναφέρεται η βεβαίωση και η είσπραξη των εσόδων.

Με το νόμο ΔΝΖ' επιβάλλεται για πρώτη φορά άμεση δημοτική φορολογία. Η είσπραξη των εσόδων των φόρων γινόταν ταυτόχρονα με την είσπραξη των φόρων του δημοσίου. Με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και μετά την έγκριση του Υπουργού Εσωτερικών επιβάλλεται: α) άμεση δημοτική ή κοινοτική φορολογία στα αντικείμενα στα οποία δεν επιβαλλόταν άμεση δημόσια φορολογία, β) φόρος στα μεταλλεία, ορυχεία ή λατομεία με ποσοστό μέχρι 10% του δημοσίου φόρου καθαρής προσόδου και γ) σε όσους εκμεταλλεύονται τα εθνικά, μοναστηριακά ή ιδιωτικά δάση της περιφέρειας του δήμου ή της κοινότητας. Επίσης, έσοδα της ΤΑ μπορούσαν να προέρχονται από την εκμετάλλευση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας, από πρόστιμα, από τέλη και δικαιώματα, από εράνους και από προσωπική εργασία. Για την είσπραξη των φόρων, στα εισαγόμενα για τοπική κατανάλωση τρόφιμα και εμπορεύματα, με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο στις περιφέρειες που υπήρχαν κοινότητες και δήμοι με αριθμό μικρότερο από 10000 κατοίκους, οι φόροι διαθέτονταν εκμίσθωση σε πλειοδοτική δημοπρασία. Στις περιφέρειες με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10000 κατοίκους, η είσπραξη των εσόδων γινόταν με εκμίσθωση ή από την ταμειακή υπηρεσία. Βασική επιδίωξη του νόμου ΔΝΖ' ήταν να γίνει η άμεση τοπική φορολογία η κύρια πηγή εσόδων για την ΤΑ.

Μεταπολεμική Περίοδος: Μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο η συνθήκες που επικρατούσαν στην χώρα μας επιρέσαν αρνητικά τα οικονομικά της ΤΑ, από τις 5534 κοινότητες οι 1285 δεν είχαν καθόλου έσοδα (ποσοστό 23,3%). Η άσκημη αυτή κατάσταση φαίνεται και από τη σχέση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπου το 1940 η συμμετοχή των εσόδων της ΤΑ ήταν 11%, και το 1950 μειώθηκε στο 8%. Με αυτή την κατάσταση όχι μόνο δεν ενθαρρύνθηκε η φορολογική εξουσία της ΤΑ αλλά αντίθετα καταργήθηκαν ή μεταβιβάστηκαν στο δημόσιο. Καταργήθηκε ο φόρος ζύθου, ζωοκομίας, χειροτεχνίας, μεταλλείων, κλπ. Η κατάργηση αυτών των φόρων είχε ως συνέπεια να μειωθούν τα έσοδα της ΤΑ από πρόσθετους άμεσους φόρους στα συνολικά τακτικά έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από 21,3% το

1940 σε 5,5% το 1950. Επίσης, μειώθηκε η συμμετοχή των αυτοτελών φόρων και αυξήθηκε η συμμετοχή των επιχορηγήσεων που είχε σαν αποτέλεσμα την οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από την Κεντρική Διοίκηση. Συνέπεια των ρυθμίσεων αυτών είναι να έχει η ΤΑ σήμερα ένα πολύπλοκο, γραφειοκρατικό και αναποτελεσματικό σύστημα, ανίκανο να χρηματοδοτήσει τις αυξανόμενες ανάγκες που θα υπάρξουν στο μέλλον.

5.3.1 ΤΑ ΙΣΧΥΟΝΤΑ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

1. Φόρος ακάλυπτων χώρων: Επιβλήθηκε για πρώτη φορά το 1954, με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο για τους Δήμους που είχαν πληθυσμό πάνω από 20000 κατοίκους με σκοπό την εκτέλεση έργων και την πραγματοποίηση απαλλοτριώσεων για την εφαρμογή σχεδίων πόλεων. Τα έσοδα από αυτό το φόρο το 1984 ήταν 185 εκατ. Δραχμές.
2. Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων: Επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων, σε στεγασμένους και σε αστέγαστους χώρους, που χρησιμοποιούνται για κατοικία ή άσκηση επαγγέλματος. Ο φόρος αυτός εισπράττεται από τη ΔΕΗ και τα έσοδα αποδίδονται στην ΤΑ, με παρακράτηση 2% από τη ΔΕΗ για δαπάνες. Το 1984 δόθηκε η δυνατότητα στους ΟΤΑ να καθορίζουν το συντελεστή φόρου κατά περιοχές, με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου μέχρι την 3 Νοεμβρίου στη ΔΕΗ, αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να αυξηθούν τα έσοδα της ΤΑ, αλλά ταυτόχρονα αν κατά τη διάρκεια του έτους το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο χρειαζόταν περισσότερα έσοδα δεν έχει τη δυνατότητα να αυξήσει το συντελεστή. Τα έσοδα από το φόρο των ηλεκτροδοτούμενων χώρων το 1983 ήταν 744,4 εκατ. Δρχ.
3. Φόρος ακίνητης περιουσίας: επιβλήθηκε το 1982 στην συνολική καθαρή αξία της περιουσίας που απομένει μετά από έκπτωση αφορολόγητου ποσού 25 εκατ. Δραχμές για τα φυσικά πρόσωπα και 30 εκατ. Δραχμές για τα νομικά πρόσωπα. Ο φόρος αυτός καταβάλλεται στην Οικονομική Εφορία και αποδίδεται στους ΟΤΑ, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Οικονομικών και μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ. Τα έσοδα του φόρου ακίνητης περιουσίας το 1983 ήταν 2.512,2 εκατ. Δρχ.
4. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων: Ποσοστό 3% του φόρου που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση αποδίδεται στους ΟΤΑ. Η κατανομή των εσόδων γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Τα έσοδα το 1983 ήταν 350,8 εκατ. Δρχ.
5. Φόρος κληρονομιών - δωρεών και κερδών από λαχεία: Ποσοστό 3% των εσόδων της Κεντρική Διοίκησης από φόρους κληρονομιών - δωρεών και κερδών από λαχεία αποδίδεται στους ΟΤΑ. Τα έσοδα από το φόρο αυτό για την ΤΑ το 1985 ήταν 90 εκατ. Δρχ.
6. Τέλος διαφήμισεων: Επιβάλλουν οι δήμοι και οι κοινότητες σε κάθε διαφήμιση που γίνεται με οποιοδήποτε τρόπο και μορφή σε χώρους που βρίσκονται μέσα στα διοικητικά τους όρια. Με απόφαση του δημοτικού ή του

- κοινοτικού συμβουλίου καθορίζεται το ύψος του συντελεστή που εγκρίνεται από το νομάρχη. Το 1983 τα έσοδα από το φόρο αυτό ήταν 98,9 εκατ. Δρχ.
7. Τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων: Ποσοστό 20% από τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων που εισπράττει το Δημόσιο κατατίθεται σε λογαριασμό στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και αποδίδεται στους ΟΤΑ με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Οικονομικών. Τα έσοδα από τέλη κυκλοφορίας το 1983 για την ΤΑ ήταν 2.512,2 εκατ. Δρχ.
 8. Ειδικό τέλος εκμετάλλευσης ιδιωτικών λατομείων αδρανών υλικών: Επιβλήθηκε το 1984 από στους δήμους και στις κοινότητες στην περιοχή που λειτουργεί ιδιωτικό λατομείο ανδρανών υλικών. Το τέλος υπολογίζεται με ποσοστό 4% στην τιμή πώλησης των λατομικών προϊόντων.
 9. Τέλος στις άδειες οικοδομών: Επιβάλλεται με συντελεστή 0.5% στην αξία εργασιών που αναφέρονται στην άδεια ανέγερσης, συμπλήρωσης, προσθήκης, επέκτασης ή διαρρύθμισης οικοδομών. Το τέλος βαρύνει αυτόν υπέρ του οποίου εκδίδεται η άδεια οικοδομής, και πληρωμή του αποτελεί προϋπόθεση για την παροχή της άδειας. Τα έσοδα που εισπράττονται διατίθενται αποκλειστικά για έργα και απαλλοτριώσεις για την εφαρμογή εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων. Τα από το τέλος αυτό ήταν το 1983 176,1 εκατ. δρχ.
 10. Τέλος κέντρων διασκέδασης: Ποσοστό 5% στα ακαθάριστα έσοδα των εστιατορίων, κυλικείων, οικονομαιρειών πολυτελείας και κέντρων διασκέδασης κατηγορίας Α' ή ανώτερης. Το τέλος αυτό επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Το τέλος αυτό βαρύνει το πελάτη και εισπράττεται από την επιχείρηση που εκδίδει το λογαριασμό.
 11. Φόρος ταγαρελαίων: Η βεβαίωση του φόρου γίνεται στα ελαιοτριβεία για την παραγωγή του λαδιού και ο τρόπος συλλογής των ταγαρελαίων και της εκποίησης τους ρυθμίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Τα έσοδα από τη πηγή αυτού του φόρου το 1983 ήταν 36,3 εκατ. Δρχ.
 12. Φόρος στα εισαγόμενα προϊόντα: Ποσοστό 2% των δασμών που επιβάλλει το δημόσιο στα εισαγόμενα προϊόντα, αποδίδεται στην ΤΑ. Τα έσοδα το 1983 ήταν 293 εκατ. Δρχ , αλλά έχουν καταργηθεί από την ΕΟΚ.
 13. Φόρος εισοδήματος Δωδεκανήσου: Ποσοστό 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων που εισπράττει το Δημόσιο στα Δωδεκάνησα αποδίδεται στους ΟΤΑ της περιοχής. Το 1983 αποδόθηκαν στη Δωδεκάνησο 207,5 εκατ. Δρχ.
 14. Ειδική φόροι Δωδεκανήσου: Ισχύει ο φόρος στον καπνό και ο δημοτικός φόρος κατανάλωσης στα εισαγόμενα και εξαγόμενα προϊόντα, η κατανομή των εσόδων γίνεται με απόφαση του Νομάρχη με βάση τον πληθυσμό των ΟΤΑ.
 15. Εισφορά στα αγροτικά προϊόντα: Επιβλήθηκε με νόμο 4169/61 στην αξία των γεωργικών, κτηνοτροφικών προϊόντων κλπ που πωλούνται χονδρικώς από τους παραγωγούς. Τα έσοδα διανέμονται κατά 80% στον ΟΓΑ και κατά 20% στους δήμους και στις κοινότητες. Το 1983 τα έσοδα από την εισφορά αυτή ήταν 204,3%

16. Τέλος διανομής παραπιδημούντων: Επιβάλλουν οι δήμοι και οι κοινότητες που έχουν χαρακτηρισθεί λουτροπόλεις ή οργανωμένοι αρχαιολογικοί τόποι, καθώς και οι ΟΤΑ μέσα στα όρια των οποίων υπάρχουν αυτοτελείς συνοικισμοί για την εξυπηρέτηση της εκμετάλλευσης και λειτουργίας ιαματικών πηγών τουριστικού ή τοπικού ενδιαφέροντος. Ο συντελεστής του τέλους είναι 5% και επιβάλλεται στο μίσθωμα ενοικιαζόμενου , διαμερίσματος ή camping. Τα έσοδα από τέλος παραπιδημούντων το 1983 ήταν 1.454 εκατ. Δρχ.
17. Ειδικό τέλος στο εισόδημα από οικοδομές: Το 1954 το Δημόσιο επιβάλλει ειδικό τέλος 3% στο εισόδημα από οικοδομές που βρίσκονται στην περιφέρεια των δήμων και κοινοτήτων και στους δήμους Ελευσίνας, Μάνδρας, Ασπροπύργου κλπ. Η ισχύς του τέλους αυτού ήταν μέχρι το 1990

5.4. ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ

Γενικά. Στη κατηγορία των εσόδων ανήκει και η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ, που αρχίζει να ανθίζει στο τέλος του 19ου αιώνα με την ανάπτυξη της παροχής υπηρεσιών για την ικανοποίηση βασικών αναγκών του ατόμου και του κοινωνικού συνόλου, ιδιαίτερα, στους τομείς της ύδρευσης, ηλεκτρισμού και μεταφορών. Μια από της σημαντικότερες αλλαγές ήταν η αναγνώριση του καθήκοντος του κράτους για την ικανοποίηση συλλογικών αναγκών μέσω της παροχής δημοσίων υπηρεσιών.

Από της αρχές του αιώνα μέχρι και σήμερα παρατηρείται άμεση συμμετοχή των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και του δημόσιου τομέα στη παραγωγή οικονομικών αγαθών και υπηρεσιών, για την αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων που προήλθαν από τους δύο παγκόσμιους πολέμους και την αναγκαιότητα της οικονομικής επέμβασης του κράτους και των ν.π.δ.δ. για τη γενικότερη ευθύνη τους να παρέχουν προστασία στους ιδιώτες.

Έως το 1960 η ανάπτυξη των δημοτικών και των δημόσιων επιχειρήσεων αναγνωρίζονταν ως βασικό στοιχείο του οικονομικού ρόλου του κράτους. Από το 1970 άρχισε να μεταβάλλεται η κρατούσα άποψη σχετικά με το ρόλο του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, όπου εντοπίζεται πως ο δημόσιος τομέας παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε ιδιωτικοποιήσεις, στην ανάγκη εισαγωγής νέων μορφών μάντζμεντ και γενικότερα στη στροφή του μηχανισμού αγοράς ιδιαίτερα κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990.

Οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανέλαβαν την ευθύνη για δημιουργία κατάλληλων υποδομών για την ικανοποίηση βασικών τοπικών αναγκών τους. Τα έργα και οι υπηρεσίες που προσέφεραν ποίκιλλαν, ανάλογα με τις δυνατότητες τους, μεταξύ καθαριότητας, φωτισμού, κατασκευής οδών, βιβλιοθηκών, θεάτρων, νεκροταφείων ή παραθεριστικής υποδομής. Η παραγωγή και η παροχή των κοινωνικών αυτών αγαθών αναλάμβαναν είτε συγκεκριμένοι τοπικοί οργανισμοί, είτε ιδιώτες. Ο αναπτυξιακός ρόλος των τοπικών οργανισμών συνάντησε πολλές δυσκολίες ιδιαίτερα κατά την μεταπολεμική περίοδο που παρουσιαζόταν ένας έντονος ανταγωνισμός ανάμεσα στο κράτος και τους ΟΤΑ. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός πως το 1980, η αναγκαστική εξαγορά των ιδιωτικών παραχωρησιούχων και των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης - αποχέτευσης της περιοχής Αθηνών - Πειραιώς δεν οδήγησε στη δημιουργία δημοτικής ή διαδημοτικής επιχείρησης, αλλά στην ίδρυση της κρατικής εταιρείας ΕΥΔΑΠ, όπου οι ΟΤΑ της περιοχής μετείχαν στη διοίκηση κατά μειοψηφία Επίσης και στις αστικές μεταφορές της πρωτεύουσας, η εξαγορά των ιδιωτικών εταιρειών παραχωρήθηκε στο κράτος και όχι στη δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων.

5.4.1 Θεσμική θεμελίωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ

Η πρώτη θεσμική θεμελίωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ ξεκίνησε με το νόμος 1190/51, όπου αναγνώριζε ρητά την δυνατότητα δημιουργίας επιχειρήσεων από τους ΟΤΑ ή την συμμετοχή τους σε μικτές επιχειρήσεις για την εκτέλεση τοπικών έργων και την παροχή κοινωφελών υπηρεσιών. Η μεταρρύθμιση που έγινε το 1984, δημιουργήθηκε ένα αρκετά ευρύ πλαίσιο για την ανάπτυξη της οικονομικής πρωτοβουλίας των ΟΤΑ, που συνδέεται με τις τοπικές ανάγκες και τη δυνατότητα της τοπικής ανάπτυξης. Ιδιαίτερα, παρέχεται η ευχέρεια ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας για την ικανοποίηση σκοπών που ανάγονται στην προαγωγή του τοπικού συμφέροντος επιδιώκοντας την πραγματοποίηση εσόδων από τις σχετικές επιχειρήσεις και οικονομικές εκμεταλλεύσεις.

5.4.2 Οι τοπικές υποθέσεις ως αντικείμενο της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ

Το άρθρο 102 παρ, 1 του Συντάγματος προβλέπει πως η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τοπική υπόθεση, ως κριτήριο αρμοδιότητας των τοπικών οργανισμών, αποτελεί έννοια που χρήζει εξειδίκευσης και συγκεκριμενοποίησης, εφόσον ο καθορισμός της δεν είναι ευχερής. Αυτή δεν προσδιορίζεται στο Σύνταγμα, αλλά ο καθορισμός της αφήνεται στην επιστήμη, στο νόμο και τα δικαστήρια. Στο ΔΚΚ γίνεται προσπάθεια συγκεκριμενοποίησης. Ο νόμος 2218/94 προβλέπει πως οι τοπικοί οργανισμοί μπορούν ν' αναπτύξουν οποιαδήποτε δραστηριότητα που προάγει τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά και πνευματικά συμφέροντα των κατοίκων τους. Ο αόριστος και πολύ γενικός αυτός όρος κατανοείται και ερμηνεύεται σωστότερα με την ενδεικτική από το νόμο απαρίθμηση ορισμένων αρμοδιοτήτων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται και πολλές αρμοδιότητες, οι οποίες αναφέρονται μεταξύ των συντρεχουσών με το Κράτος αρμοδιοτήτων του άρθρ. 25 του Π.Δ. 323/89 (ΔΚΚ), τις οποίες οι δήμοι και οι κοινότητες δεν ήταν υποχρεωμένοι αλλά είχαν δικαίωμα ν' ασκήσουν, καθώς και όλες οι αρμοδιότητες, οι οποίες χαρακτηρίζονταν ως αποκλειστικές από το άρθρ. 24 του Π.Δ. 323/89. Εξάλλου, το Π.Δ. 30/96 επαναεπιβεβαιώνει ρητά, τη συνταγματική επιταγή για την ανάληψη όλων των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου από τις νέες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, προβλέποντας στο άρθρ. 8 παρ. 1 εδ. α, πως η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η τοπική υπόθεση είναι η εξυπηρέτηση του τοπικού συμφέροντος, δηλαδή η ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών μιας περιοχής.

Στο μέτρο που η αρμοδιότητα των ΟΤΑ εκτείνεται επί των τοπικών υποθέσεων θα πρέπει να υποτεθεί ότι και οι δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις πρέπει να συνδέονται με την εξυπηρέτηση των τοπικών υποθέσεων. Επομένως, η τυχόν δημιουργία από τοπικούς οργανισμούς επιχειρήσεων εθνικής εμβέλειας, θα πρέπει

να θεωρηθεί πως υπερβαίνει την κατά το Σύνταγμα αρμοδιότητα τους, ενώ επιχειρηματικές δραστηριότητες των ΟΤΑ που συνδέονται με την παροχή τοπικής δημόσιας υπηρεσίας έχουν την απαιτούμενη συνταγματική κάλυψη. Ιδιαίτερα, εκεί όπου το αντικείμενο των δημοτικών - κοινοτικών επιχειρήσεων είναι η άσκηση παραγωγικών - παροχικών δραστηριοτήτων (κατασκευή - συντήρηση δικτύων παροχών, οδών, πλατειών, γεφυρών, αθλητικών εγκαταστάσεων, η εξασφάλιση της καθαριότητας, η τοποθέτηση ωρομετρητών στάθμευσης, αστικές συγκοινωνίες κ.ά., που αποτελούν και το ουσιαστικότερο τμήμα των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, η σύμπτωση του σκοπού της επιχειρηματικής δραστηριότητας και της άσκησης των τοπικών υποθέσεων είναι προφανής.

Την επιχειρηματική δραστηριότητα των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ά βαθμού προβλέπει το άρθρ. 277 παρ. 1 Π.Δ. 410/95 (άρθρ. 260 Π.Δ. 323/49). Σύμφωνα με αυτό οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνιστούν δικές τους επιχειρήσεις ή να μετέχουν σε επιχειρήσεις που συνιστούν μαζί με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα, ή σε επιχειρήσεις που ήδη υπάρχουν : Για την εκτέλεση έργων που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού καθώς και για την οικονομική εκμετάλλευση των έργων αυτών, β) για την παραγωγή αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού, γ) για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων.

Απ' όσα προαναφέρθηκαν συνεπάγεται πως το μέτρο που οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ ταυτίζονται με τη διεξαγωγή των τοπικών υποθέσεων οικονομικού και παροχικού χαρακτήρα, η δημιουργία τους σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει ο ΔΚΚ βρίσκει επαρκή συνταγματική κάλυψη και εναρμονίζεται με τη συνταγματική απαίτηση της εξασφάλισης του γενικού οικονομικού συμφέροντος σε τοπικό επίπεδο. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα αισθητό στις οικονομικές δραστηριότητες που παρέχουν υπηρεσίες στο κοινωνικό σύνολο και ασκούν επόμενος εξ αντικειμένου δημόσια υπηρεσία.

Έτσι, νομιμοποιείται και η τυχόν πρόβλεψη προνομίων και εξαιρέσεων υπέρ των επιχειρήσεων αυτών, εφόσον πρόκειται για προνόμια και εξαιρέσεις, τα οποία θα απήλαιναν βάσει των νόμων οι υπηρεσίες των ν.π.δ.δ., που είναι και οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου δεν υπάγονται κατ' αρχήν σε φορολογία για λόγους αποφυγής μιας άσκοπης αυτοφορολόγησης του δημοσίου τομέα. Στην περίπτωση όμως των δημοσίων ή δημοτικών επιχειρήσεων, που λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, η απαλλαγή από τη φορολογική υποχρέωση, αποτελεί ουσιαστικά κρατική επιχορήγηση προς την επιχείρηση, πρέπει να εφαρμόζεται κατά τρόπο που να μην οδηγεί στην νόθευση του ανταγωνισμού και στην αδυναμία εκτίμησης της οικονομικής πορείας της επιχείρησης. Στο πλαίσιο μάλιστα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας απαγορεύονται, κατ' αρχήν, τέτοιες απαλλαγές, αν νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό με την ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων ή κλάδων παραγωγής.

5.4.3 Η κερδοσκοπική δραστηριότητα των τοπικών οργανισμών

Το πρόβλημα που γεννάται είναι κατά ποσό θεωρείται συνταγματικά ανεκτή η δημιουργία κερδοσκοπικών επιχειρήσεων των ΟΤΑ, ανταγωνιστικών των ιδιωτών, με αποκλειστικό σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων υπέρ των τοπικών οργανισμών. Οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι, κατ' αρχήν, φορείς της οικονομικής ελευθερίας και της ελευθερίας του ανταγωνισμού, όπως και το κράτος και οι φορείς δημόσιας εξουσίας. Υποκείμενο της οικονομικής ελευθερίας, ως ατομικού δικαιώματος, πέραν των φυσικών προσώπων, είναι και τα συνιστώμενα από αυτά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όχι όμως και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου ή οι στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου κινούμενοι δημόσιοι οργανισμοί. Αυτό ισχύει, κατ' αρχήν, για τους δημόσιους οργανισμούς που ασκούν οικονομική δραστηριότητα με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, κατά κανόνα ανώνυμης εταιρείας, που κατέχει δεσπόζουσα θέση στην παροχή ζωτικών αγαθών ή υπηρεσιών (ύδρευση, αποχέτευση, ηλεκτρισμός, τηλεπικοινωνίες, συγκοινωνίες κ.ά.). Οι επιχειρήσεις αυτές δεν είναι φορείς της συνταγματικής κατοχυρωμένης οικονομικής ελευθερίας και δεν μπορούν να την αντιτάξουν στο κράτος.

Το κράτος και τα συνεστημένα από αυτό νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δεν μπορούν, κατ' αρχήν, να είναι υποκείμενα ατομικών ελευθεριών γενικώς και συνεπώς ούτε και της οικονομικής ελευθερίας. Έτσι, οι τοπικοί οργανισμοί δεν μπορούν να επικαλούνται την οικονομική και επαγγελματική ελευθερία για την ανάπτυξη οποιασδήποτε οικονομικής δραστηριότητας, ήδη για το λόγο, ότι τι συγκεκριμένο ατομικό δικαίωμα δεν μπορεί από τη φύση του να εφαρμοστεί στους φορείς δημόσιας εξουσίας. Η οικονομική δραστηριότητα όλων των φορέων δημόσιας εξουσίας περιορίζει σοβαρά τον ελεύθερο ανταγωνισμό και των αποκλείει στην περίπτωση ασκήσεως της υπό τη μορφή μονοπωλίου. Έτσι, η άσκηση κάθε οικονομικής δραστηριότητας των τοπικών οργανισμών πρέπει να στηρίζεται πάντοτε στις διατάξεις του Συντάγματος για την οικονομική ελευθερία (άρθρ. 5 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρ. 106 Συντ.) ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση (άρθρ. 102 Συντ.)

Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος, που κατοχυρώνουν την αυτοδιοίκηση των τοπικών οργανισμών, κατοχυρώνουν το δικαίωμα των οργανισμών αυτών για την ανάπτυξη οποιασδήποτε επιχειρηματικής δραστηριότητας που αποβλέπει στην πραγματοποίηση του σκοπού τους και όχι στην παραγωγή κέρδους.

Αυτό προκύπτει τόσο από τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρ. 102 το Συντάγματος, που αναθέτει στους τοπικούς οργανισμούς τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, μεταξύ των οποίων δεν περιλαμβάνεται και κάποια κερδοσκοπική δραστηριότητα, όσο και από τη διάταξη της παρ. 6 του ίδιου άρθρου, που προβλέπει την υποχρέωση του Κράτους για τη μέριμνα εξασφάλισης των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής των τοπικών οργανισμών. Αυτοί πρέπει να καλύπτουν τις δαπάνες τους με την επιβολή δημόσιων βαρών και ιδιαίτερα, φόρων όπως το επιβάλλει το Σύνταγμα μας, που κατοχυρώνει, κατ' αρχήν, το σύστημα της ελεύθερης οικονομίας, και όχι την άσκηση κερδοσκοπικής δραστηριότητας. Η

υποκατάσταση των τοπικών οργανισμών στην ιδιωτική κερδοσκοπική οικονομική πρωτοβουλία είναι συνταγματικά επιτρεπτή μόνο κατ' εξαίρεση, όταν το επιβάλλει το γενικότερο συμφέρον των πολιτών τους (άρθρ. 5 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρ. 106 Συντ.).

Αυτό όμως δικαιολογεί την οικονομική κερδοσκοπική δραστηριότητα των τοπικών οργανισμών μόνο, όταν η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν μπορεί απόλυτα ή δεν μπορεί να εκπληρώσει εξίσου καλά και ορθολογικά ορισμένες δραστηριότητες. Το επιτρεπτό και η έκταση της κερδοσκοπικής οικονομικής δραστηριότητας των τοπικών οργανισμών κρίνονται, δηλαδή, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας αυτών, η οποία περιλαμβάνει το γενικό συμφέρον.

Η αρχή της επικουρικότητας δε φαίνεται σύμφωνη με τις διατάξεις του Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, γιατί περιορίζει σοβαρά τον κύκλο ενέργειας των τοπικών οργανισμών. Νομοθετικοί περιορισμοί της επιχειρηματικής δράσης των τοπικών οργανισμών είναι βέβαια συνταγματικά επιτρεπτοί για την προστασία της οικονομική και επαγγελματικής ελευθερίας των πολιτών, η γενική όμως καθιέρωση και η αυστηρή εφαρμογή της αρχής προσβάλλουν την ουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, ο νόμος δεν μπορεί να περιορίζει τη μη κερδοσκοπική δράση των τοπικών οργανισμών καθιστώντας αυτήν επικουρική έναντι της οικονομικής δράσης άλλων φορέων δημόσιας διοίκησης και των ιδιωτών.

Για τους λόγους που ήδη εκτέθηκαν, η διάταξη του άρθρ. 260 παρ. εδ. γ του ΔΚΚ (Π.Δ. 363/89) για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων καθώς και η ταυτόσημη διάταξη του άρθρ. 75 παρ. 1 εδ. γ του Π.Δ. 30/96, δεν καλύπτονται, κατ' αρχήν, από τις διατάξεις του άρθρ. 102 του Συντάγματος και, συνεπώς, παραβιάζουν τις διατάξεις του για την οικονομική ελευθερία (άρθρ. 5 παρ. 1 και 106 Συντ.).

5.4.4 Οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ ως υποκείμενα της δημόσιας οικονομικής πρωτοβουλίας.

Γενικά. Αναφέρθηκε πιο πάνω πως το κράτος και οι φορείς δημόσιας εξουσίας δεν είναι υποκείμενα οικονομικής ελευθερίας. Αυτό όμως δε σημαίνει πως τα νομικά αυτά πρόσωπα δεν μπορούν ν' ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα. Κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις είναι συνταγματική η ανάληψη από το κράτος και τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μιας τέτοιας δραστηριότητας.

Το Σύνταγμα του 1975 καθιερώνει τόσο την οικονομική ελευθερία των ιδιωτών όσο και τη δυνατότητα του κράτους να επεμβαίνει στη διαμόρφωση των οικονομικών σχέσεων για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Στο συνταγματικό πλαίσιο (άρθρ. 5 παρ. 1 και 3 και άρθρ. 106 παρ. 1,2 και 3 - 5 Συντ.) συνυπάρχουν η ιδιωτική και η δημόσια πρωτοβουλία. Καθιερώνεται ένα σύστημα ανοικτής οικονομίας της αγοράς, όπου το κράτος και οι φορείς δημόσιας εξουσίας μπορούν να αναπτύσσουν, για την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος της εθνικής οικονομίας, οικονομικές δραστηριότητες ακόμη και ανταγωνιστικές των ιδιωτών. Οι σκοποί γενικότερου

συμφέροντος μπορεί να συνδέονται με την παροχή υπηρεσιών στο κοινό, με την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και γενικά την οικονομική ανάπτυξη. Το Συμβούλιο της Επικρατείας για παράδειγμα δεν αρνήθηκε στο κράτος και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου τη δυνατότητα ίδρυσης βιομηχανιών χάρη του δημοσίου σκοπού της προωθήσεως της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας. Το ίδιο δικαστήριο δε θεώρησε την ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ως συνταγματικά ακάλυπτη από το γεγονός της ύπαρξης ομοειδών ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Πρέπει να παρατηρηθεί επίσης πως το επιτρεπτό της άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας από ν.π.δ.δ. εξυπακούουν και οι διατάξεις του άρθρ. 106 παρ. 3 - 5, που αναφέρονται στη δυνατότητα εξαγοράς επιχειρήσεων ή αναγκαστικής συμμετοχής σ' αυτές του Κράτους ή άλλων δημοσίων φορέων.

5.4.5 Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ με βάση το άρθρ. 106 παρ. 3 - 5 του Συντάγματος.

Η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 3 του Συντάγματος επιτρέπει δύο σοβαρές παρεμβάσεις του κράτους και των ν.π.δ.δ. στην οικονομική ζωή, την εξαγορά επιχειρήσεων αφενός και την αναγκαστική συμμετοχή του κράτους ή των άλλων φορέων δημόσιας εξουσίας σ' αυτήν αφετέρου. Με την αναγκαστική συμμετοχή των δημοσίων φορέων σε επιχειρήσεις περιορίζεται σοβαρά η οικονομική ελευθερία των ιδιοκτητών τους και με την εξαγορά τους καταργείται αυτή πλήρως.

Ειδικότερα, με το άρθρο 106 του Συντ. ο συνταγματικός νομοθέτης προσπαθεί να επιτύχει δύο στόχους.

Α) Να επιτρέψει την εθνικοποίηση (δημοτικοποίηση) ιδιωτικών επιχειρήσεων με νόμο.

Β) Να περιορίσει τη δυνατότητα αυτή του κοινού νομοθέτη τόσο κατά αντικείμενο όσο και δικαστικά, παρέχοντας εγγυήσεις στους ιδιοκτήτες των επιχειρήσεων περί του ότι θ' αποζημιωθούν πλήρως για την ολική ή μερική αναγκαστική απαλλοτρίωση της ιδιοκτησίας τους, ανάλογα με τα όσα ισχύουν για την απαλλοτρίωση του άρθρου 17 του Συντάγματος.

Οι εξαγοραζόμενες επιχειρήσεις μπορούν να περιέρχονται είτε απευθείας στο κράτος είτε σε άλλους δημόσιους φορείς. Υπό τον τελευταίο αυτό όρο νοούνται όχι μόνο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και δημοτικές επιχειρήσεις με οργανωτική μορφή ιδιωτικού δικαίου.

Κατά το άρθρο 257 παρ. 2 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα αναγνωρίζεται δικαίωμα προτιμήσεως υπέρ δήμων και κοινοτήτων απέναντι σ' άλλους δημόσιους φορείς, σε περίπτωση εξαγοράς επιχειρήσεων ή αναγκαστική συμμετοχή σ' αυτούς, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 106 παρ. 3 -5 του Συντάγματος.

Οι περιπτώσεις εξαγοράς επιχειρήσεων ή της αναγκαστικής συμμετοχής σ' αυτές προβλέπονται περιοριστικά από το Σύνταγμα. Αυτές επιτρέπονται στις ακόλουθες τρεις περιπτώσεις : α) Όταν οι επιχειρήσεις έχουν μονοπωλιακό χαρακτήρα, β) όταν έχουν ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου και γ)

όταν έχουν σαν κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο. Συνεπώς, είναι ανεπίτρεπτη η εξαγορά ή η αναγκαστική συμμετοχή για οποιοδήποτε άλλο λόγο γενικού συμφέροντος εφόσον η ρήτρα του γενικού συμφέροντος, την οποία περιλαμβάνει η διάταξη της παρ. 1 εδ. α του άρθρου, καλύπτει ρητά μόνο τον οικονομικό προγραμματισμό και συντονισμό και όχι και τέτοιες κρατικές παρεμβάσεις στην οικονομική ζωή. Η κρατική παρέμβαση διέπεται πάντοτε από την αρχή της αναλογίας, σύμφωνα με την οποία εφόσον ο δημόσιος σκοπός πραγματοποιείται πλήρως με την αναγκαστική συμμετοχή σε μια επιχείρηση, είναι ανεπίτρεπτη η εξαγορά αυτής.

Το άρθρο 106 μεριμνά για την αντιμετώπιση των σύγχρονων κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων, αποβλέποντας τόσο στην προστασία της οικονομίας της αγοράς όσο και της ιδιωτικής περιουσίας και συμπληρώνοντας την προστασία της ιδιοκτησίας, που διασφαλίζεται κατ' αρχήν στο άρθρ. 17 του Συντάγματος.

Αντικείμενο της εξαγοράς ή της συμμετοχής είναι μια επιχείρηση, το σύνολο δηλαδή των περιουσιακών σχέσεων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που την αποτελούν. Τα δικαιώματα δεν είναι μόνο εμπράγματα, αλλά και ενοχικά, καθώς και δικαιώματα επί αυτών αγαθών (πνευματική, εμπορική και βιομηχανική ιδιοκτησία). Το άρθρο 106 παρ. 3 - 5 προστατεύει την επιχείρηση ως οικονομική μονάδα παραγωγής αγαθών ή παροχή υπηρεσιών. Παράλληλα όμως με αυτή την εκσυγχρονισμένη μορφή συνταγματικής προστασίας της περιουσίας, στο πλαίσιο της βιομηχανικής κοινωνίας της εποχής μας, το Σύνταγμα του 1975 τονίζει αφενός πως η ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα δεν πρέπει να ασκείται σε βάρος του γενικού συμφέροντος διευρύνει αφετέρου σημαντικά τις περιπτώσεις απαλλοτριώσεως.

Το Σύνταγμα εξαρτά τη νομιμότητα της αναγκαστικής εξαγοράς ή συμμετοχής από ορισμένες προϋποθέσεις, ελεγκτές από το Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως τη νομοθετική ρύθμιση, ορισμένο χαρακτήρα της επιχείρησης και τη καταβολή δικαστικά προσδιοριζόμενης αποζημίωσης. Η με νόμο ρύθμιση της εξαγοράς επιχειρήσεων ή της αναγκαστικής σε αυτές συμμετοχής του κράτους ή άλλων δημοσίων φορέων πρέπει να συνεπάγεται στέρηση ή αφαίρεση περιουσίας. Χαρακτηριστικό άλλωστε κάθε μέτρου εθνικοποίησης ή δημοτικοποίησης είναι η αφαίρεση κυριότητας πραγμάτων από ιδιώτες και η μεταβίβαση της στο κράτος, δήμο κλπ., οι οποίοι αναλαμβάνουν, συνήθως μέσω ενός ειδικά δημιουργούμενου φορέα ή οργανισμού, τη διαχείριση και εκμετάλλευση των πραγμάτων αυτών.

Το άρθρο 296 παρ. 2 του ΔΚΚ περιλαμβάνει διατάξεις για τη δημοτικοποίηση ιδιωτικών επιχειρήσεων και μάλιστα εκείνων που αποσκοπούν αστική συγκοινωνία. Ο νομοθέτης έχει εκδώσει νόμου που αφορούν τη δημοτικοποίηση, όπως π.χ. ο ιδρυτικός νόμος της Ε.Υ.Δ.Α.Π. (Ν. 1068/1986).

Η διάταξη του άρθρ. 106 παρ. 4 του Συντάγματος ρυθμίζει το θέμα του τιμήματος της εξαγοράς ή του ανταλλάγματος της αναγκαστικής συμμετοχής κατά τρόπο ανάλογο με τον καθορισμό της αποζημίωσης στην περίπτωση της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως του άρθρ 17 του Συντάγματος. Το τίμημα ή ανταλλάγμα πρέπει να είναι πλήρες και να ανταποκρίνεται στην αξία της εξαγοραζόμενης επιχείρησης. Σημασία έχει η αξία της επιχείρησης και όχι η αξία των μεμονωμένων αντικειμένων που είναι συνήθως χαμηλότερη. Η ερμηνευτική δήλωση της διατάξεως

αποσαφηνίζεται πως στην αξία της επιχείρησης δεν περιλαμβάνεται η οφειλόμενη στον τυχόν μονοπωλιακό της χαρακτήρα. Επίσης, η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 106 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα του μετόχου, εταίρου ή κύριος της επιχείρησης, ο έλεγχος της οποίας περιέρχεται στο κράτος ή σ' ελεγχόμενο απ' αυτό φορέα, να ζητήσει την εξαγορά της συμμετοχή του σ' αυτή.

Οποιαδήποτε παρέμβαση του κράτους ή των ν.π.δ.δ. στην οικονομική ζωή πρέπει να στηρίζεται σε σχετικό νόμο. Έτσι, η διάταξη του άρθρ. 106 παρ. 3 προβλέπει την έκδοση νόμου για τη ρύθμιση της εξαγοράς επιχειρήσεων ή της αναγκαστικής συμμετοχή δημόσιων φορέων σ' αυτές.

5.4.6 Η ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας από ΟΤΑ για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Έχει ήδη αναφερθεί πως η επιχειρηματική δραστηριότητα των τοπικών οργανισμών βρίσκει την απαιτούμενη συνταγματική κάλυψη στο μέτρο που αυτή συμπίπτει με την άσκηση των τοπικών υποθέσεων. Η οριοθέτηση τη έννοιας της τοπικής υπόθεσης μπορεί να γίνει μόνο με βάση την αναφορά στην έννοια του τοπικού συμφέροντος που μια τοπική κοινότητα εκπροσωπεί. Τα τοπικά συμφέροντα δεν αποτελούν ιδιωτικά συμφέροντα που θα μπορούσαν σε περίπτωση σύγκρουσης με το δημόσιο συμφέρον να υποχωρήσουν, αλλά αποτελούν και αυτά έκφραση του δημόσιου συμφέροντος. Συγκεκριμένα, αποτελούν μια ειδικότερη μορφή της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος, που διέπει ολόκληρη την κρατική δραστηριότητα, και τα οποία είναι δυνατό, στο πλαίσιο μιας μακροπρόθεσμης κρατικής πολιτικής, να συγκρουσθούν μ' αυτό. Ο κίνδυνος αυτός δεν είναι τακτικός, όμως υπάρχει πάντα και οδηγεί στη συχνή οριοθέτηση των δύο αυτών συμφερόντων, που γίνεται συνήθως από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Ένας επιπλέον παράγοντας που δυσκολεύει τον όλο προβληματισμό είναι το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο καθιερώνει σαν στόχους κρατικής δραστηριότητας διαφορές δραστηριότητες, όπως για παράδειγμα τον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας (άρθρ. 106 παρ. 1), τη χωροταξική αναδιάρθρωση αυτής (άρθρ. 24 παρ. 2), που πολλές φορές αντίκεινται στα τοπικά συμφέροντα ενός οργανισμού.

Κατά συνέπεια, αν κάθε τοπική υπόθεση, που αποτελεί το σκοπό της επιχειρηματικής δραστηριότητας ενός ΟΤΑ, προϋποθέτει την ύπαρξη μιας τέτοιας μορφής τοπικού συμφέροντος, η έρευνα του ορισμού μιας τέτοιας τοπικής υπόθεσης πρέπει να ξεκινήσει από την αναζήτηση του τοπικού συμφέροντος. Επομένως, ως κριτήριο του σκοπού της επιχειρηματικής δραστηριότητας ενός ΟΤΑ μπορεί να υιοθετηθεί η σύνδεσή του με ένα τοπικό συμφέρον, δηλ. μια μορφή δημόσιου συμφέροντος που η ειδικότητα του σε σχέση με το εθνικό δημόσιο συμφέρον καθορίζεται ιδιαίτερα με βάση την ένταξη του σε μια ορισμένη τοπική κοινότητα ατόμων.

Σύμφωνα με τη συλλογιστική αυτή το τοπικό συμφέρον εξυπηρετείται αναμφισβήτητα, όταν η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ αναφέρεται στην εκτέλεση έργων που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού ή στην παραγωγή

αγαθών ή παροχή υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση του. Η πραγματοποίηση εσόδων, δηλαδή κερδών, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι συμβάλλει στην ενδυνάμωση της δυνατότητας των ΟΤΑ να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις και επομένως, δημιουργείται επαρκής σύνδεσμος με την έννοια της εξυπηρέτησης του τοπικού συμφέροντος, περιλαμβάνεται μέσα στα ακραία λογικά όρια της αόριστης συνταγματικής έννοιας <<τοπική υπόθεση>> και συνεπώς η επιχειρηματική δραστηριότητα των τοπικών οργανισμών που αποβλέπει στα κέρδη δε φαίνεται να έχει επαρκή συνταγματική κάλυψη.

Θα πρέπει να σημειωθεί πως για την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών και, ιδιαίτερα, για την ικανοποίηση τοπικών συλλογικών ή κοινωνικών αναγκών, οι ΟΤΑ δεν καταφεύγουν μόνο στην ίδρυση και λειτουργία αμιγών ή μικτών επιχειρήσεων αλλά συχνά χρησιμοποιούν και τους παρακάτω μηχανισμούς.

5.4.7 Παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας

Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, αποτελεί ένα συνταγματικά αναγνωρισμένο θεσμό που χρησιμοποιείται για την καλλίτερη διεκπεραίωση έργων του δημοσίου τομέα, όταν λόγοι σκοπιμότητας ή οικονομικής ή οργανωτικής ανάγκης υπαγορεύουν την αποχή δράσεως του ίδιου του κράτους ή των δημόσιων οργανισμών γενικότερα.

Η παραχώρηση γίνεται, για ορισμένη χρονική περίοδο, με σύμβαση που συνεπάγεται μεταξύ του δημοσίου ή του ΟΤΑ, που κάνει την παραχώρηση, και του ιδιώτη. Αυτή πραγματοποιείται με μόνη τη σύναψη της χωρίς να χρειάζεται κύρωση και δημοσιεύεται μόνο στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τη σύμβαση τίθεται κανόνας δικαίου. Κύρια μορφή σύμβασης παραχώρησης είναι η σύμβαση παραχώρησης της εκτέλεσης και εκμετάλλευσης τεχνικών έργων. Ο ιδιώτης στον οποίο γίνεται ή παραχώρηση ονομάζεται ανάδοχος δημόσιας υπηρεσίας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας αποτελούν η κατασκευή του αεροδρομίου των Σπάτων και η γέφυρα Ρίο-Αντιρρίου, των οποίων η συντήρηση και εκμετάλλευση, για ορισμένο χρονικό διάστημα, βαρύνει τον ανάδοχο. Το δημόσιο επιδιώκει, με τις προαναφερόμενες συμβάσεις, βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο και ελπίζει πως η αποδέσμευση μιας δημόσιας υπηρεσίας από το αυστηρό νομικό καθεστώς και τον προστατευτισμό του Διοικητικού Δικαίου θα επιτρέπει σ' αυτήν ν' αναπτύξει πρωτοβουλία.

Συναφείς με τη σύμβαση παραχώρησης είναι και οι συμβάσεις μίσθωσης λατομείων αδρανών υλικών του Ν. 669/77 καθώς και οι συμβάσεις έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων σύμφωνα με το Ν. 468/76.

Τέλος, η πράξη παραχώρησης πρέπει να προσδιορίζει με λεπτομέρειας τους όρους, σύμφωνα με τους οποίους ο ανάδοχος υποχρεούται να παράγει και να προσφέρει στο κοινωνικό σύνολο τα αγαθά και τις υπηρεσίες.

5.4.8 Προγραμματικές συμβάσεις.

Το θεσμό αυτό εισήγαγε ο Ν. 1416/84 (άρθρ.11). Σύμφωνα μ' αυτόν δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να συνάπτουν συμβάσεις με άλλους φορείς του δημόσιου τομέα, με σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης περιοχών και την παροχή υπηρεσιών. Στις προγραμματικές συμβάσεις είναι δυνατό να μετέχουν επιχειρήσεις των ΟΤΑ, σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, συνεταιρισμοί, επιμελητήρια καθώς και επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου.

Η ανάγκη ανάπτυξης του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων γεννήθηκε από την έλλειψη συντονισμού μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Σ' αυτές ορίζεται απαραίτητα το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, οι πόροι που θα διατεθούν, το ποσό χρηματοδότησης, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης έργων ή των προγραμμάτων ή της παροχής των υπηρεσιών, ο συμβαλλόμενος φορέας καθώς και ο τρίτος, στον οποίο μπορεί ν' ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση του έργου του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του.

Οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν. Επίσης, είναι δυνατή η απασχόληση προσωπικού του ενός φορέα σε άλλον. (άρθρ. 11 παρ. 4 Ν. 1416/84).

Μέσα στα πλαίσια της δυνατότητας που παρέχει το άρθρ. 11 του Ν. 1416/84, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρ. 1 του Ν. 1832/84, μπορούν να αρθούν συγκρούσεις αρμοδιοτήτων ή να επιλυθούν ζητήματα με συμβατικό τρόπο, ενώ διαφορετικά θα ήταν επιβεβλημένη η νομοθετική ή άλλη ρύθμιση της κεντρικής εξουσίας. Εξάλλου, η προγραμματική σύμβαση μπορεί να λυθεί είτε από ειδική ρήτρα της σύμβασης είτε από διάταξη νόμου ή αντισυμβατική συμπεριφορά των αντισυμβαλλομένων. Στην τελευταία αυτή περίπτωση η διοίκηση μπορεί, εφόσον ο αντισυμβαλλομένος ιδιώτης ή νομικό πρόσωπο ή ο οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν εκτελεί εμπρόθεσμα ή δεν εκτελεί σωστά τις υποχρεώσεις του, να ζητήσει τη λύση της προγραμματικής σύμβασης ή να κηρύξει τον ιδιώτη έκπτωτο αυτής.

Οι προγραμματικές συμβάσεις περιλαμβάνουν ρυθμίσεις σχετικές με όλους τους τομείς της κυβερνητικής πολιτικής, ιδίως με επενδύσεις, κρατικές προμήθειες, τιμές προϊόντα και υπηρεσίες, απασχόληση και εργασιακές σχέσεις. Το υπουργείο Υ.Π.Χ.Ω.Δ.Ε. ασκεί εποπτεία στις προγραμματικές συμβάσεις, όμως ο έλεγχος του περιορίζεται μόνο στην εφαρμογή ή όχι των διατάξεων που προβλέπει ο Ν. 1418/84 και τα Πρ. Διατάγματα που εκδόθηκαν σε εκτέλεση του, και δεν επεκτείνεται σε θέματα ουσίας.

Ο νόμος 2738/1999 ψηφίστηκε για να αναθεωρήσει το περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων, αφού είχαν επέλθει πολλές αλλαγές μέσα στην δεκαπενταετία εφαρμογής τους. Με τη νέα ρύθμιση η προγραμματικές συμβάσεις μπορούν να γίνονται μόνο με φορείς της ΤΑ δηλαδή ΟΤΑ, ΤΕΔΚ, ΝΑ, ΚΕΔΚΕ κτλ. Χωρίς να απαιτείται η συμμετοχή του δημοσίου τομέα, Η χρηματοδότηση μπορεί να προέρχεται όχι μόνο από τα συμβαλλόμενα μέρη αλλά και από προγράμματα και πρωτοβουλίες της ΕΕ ή αλλά περιφερειακά ή εθνικά προγράμματα.

5.4.9 Οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις ως φορείς της εμπορικής ιδιότητας.

Οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις είναι επιχειρήσεις, το υποκείμενο των οποίων είναι οι αποτελούντες νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που κατέχουν πλήρως ή κατά πλειοψηφία το μετοχικό κεφάλαιο. Η δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση είναι <<επιχείρηση>>, αφού για τη σύσταση της εισφέρονται και οργανώνονται παραγωγικά μέσα, όπως η εργασία, το κεφάλαιο, τα δικαιώματα ή άλλα αγαθά, από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που φέρουν τον κίνδυνο της επιχειρηματικής δράσης. Σκοπός των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων αυτών είναι η επίτευξη του μεγαλύτερου θεμιτού κέρδους, το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για την οικονομική αυτάρκεια και συνέχιση της ίδιας της επιχείρησης. Επομένως, η δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση είναι έννοια οικονομική, συνδεδεμένη με την ικανοποίηση ανθρωπίνων αναγκών και επιδιώκει οικονομικό αποτέλεσμα, το οποίο συνίσταται στην παραγωγή και διάθεση αγαθών ή υπηρεσιών. Τα αναγκαία περιουσιακά στοιχεία για την ίδρυση και λειτουργία της εισφέρονται από οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλ. από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία της προσδίδουν ένα δημόσιο χαρακτήρα.

Παρά ταύτα, μετά τον επαναπροσδιορισμό του δημοσίου τομέα, όπως έγινε με το νόμο 1892/1990, που αποσκοπούσε στον περιορισμό του, οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις εξαιρέθηκαν ρητά από τον τομέα αυτόν. Βέβαια, και ο αρχικός νόμος 1232/82, που καθιέρωσε νομοθετικά τον όρο δημόσιο τομέα, όπως ερμηνεύτηκε αυθεντικά από το νόμο 1256/82, κατατάσσει μεν τις επιχειρήσεις σε επτά περιπτώσεις, παραλείπει όμως από την κατάταξη αυτή τις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις. Είναι άλλο ένα δείγμα νομοτεχνικής αδυναμίας και προχειρότητας της ελληνικής νομοθεσίας.

Προϋπόθεση σύστασης μιας δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης αποτελούν από κοινού οι αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου αφενός και η σχετική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών αφετέρου. Πρόκειται, δηλαδή, για μια σύνθετη διοικητική ενέργεια. Επομένως, για τη ρύθμιση ή τροποποίηση θεμάτων, που αναφέρονται στις οικείες διατάξεις, δεν αρκεί μόνο η υπουργική απόφαση ή μόνο η απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

Οι αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις, ακόμη και οι διαδημοτικού ή διακοινοτικού χαρακτήρα, συνιστώνται με κεφάλαιο που εισφέρει ο οικείος δήμος ή κοινότητα ή συμμετέχοντες δήμοι ή κοινότητες. Από αυτήν την άποψη οικείος τοπικός οργανισμός ή οι οικείοι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν τον επιχειρηματικό φορέα.

Οι δημοτικές επιχειρήσεις έχουν διφυή νομικό χαρακτήρα. Κατά κανόνα ενεργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, κατ' εξαίρεση όμως, και μάλιστα στις ρητά προβλεπόμενες από το νόμο περιπτώσεις, ως δημόσιες αρχές. Γεννάτε κατά συνέπεια, το ερώτημα, αν οι δημοτικές επιχειρήσεις, συντρέχουν και των λοιπών προϋποθέσεων, αποκτούν την εμπορική ιδιότητα.

Η επιστήμη φαίνεται να μην αντιμετωπίζει το σχετικό θέμα. Η νομολογία όμως έχει δεχθεί τόσο τη θετική όσο και την αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό. Το Συμβούλιο Επικρατείας έχει υποστηρίξει πως οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις δεν αποκτούν ποτέ την εμπορική ιδιότητα, διότι από αυτή την άποψη εξομοιώνονται με το δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου και, επομένως, δεν συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις του άρθρου 1 του Εμπορικού Κώδικα. Ο Άρειος Πάγος έχει υιοθετήσει την αντίθετη άποψη, θεωρώντας πως οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις ασκούν εμπορικές πράξεις, κατά σύνηθες επάγγελμα, και επομένως, είναι έμποροι με όλες τις εντεύθεν συνέπειες. Έτσι, αν παύσουν τις πληρωμές τους κηρύσσονται σε κατάσταση πτωχεύσεως είτε με αίτηση πιστωτή, είτε αυτεπάγγελτα σύμφωνα με το άρθρ. 525 επ. του Εμπορικού Κώδικα (πτωχευτική ικανότητα).

Η νομολογία εξαντλείται κυρίως στο ποια πλευρά του διφυούς χαρακτήρα της δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης επικρατεί κατά περίπτωση. Το Συμβούλιο Επικρατείας θεωρεί ότι υπερισχύει ο χαρακτήρας της ως δημόσιας αρχής, ενώ ο Άρειος Πάγος, αντίθετα, ότι επικρατεί ο κανόνας της ενέργειας της, συνήθως, ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου. Υπέρ της δεύτερης εκδοχής συνηγορούν οι διατάξεις των άρθρων 278 - 287 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (άρθρ. 261 - 270 Π.Δ. 323/89), κατά τις οποίες η οργάνωση και η λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων ρυθμίζεται με απόφαση του υπουργού Εσωτερικών, κατά δε τα λοιπά εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις της αστικής και εμπορικής νομοθεσίας. Ιδιαίτερα, όπως προκύπτει από το άρθρο 278 του ίδιου Κώδικα (άρθρ. 270 Π.Δ. 323/89), που προβλέπει την εφαρμογή της εμπορικής νομοθεσίας στις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, και με δεδομένο πως οι υπόλοιπες διατάξεις του εν λόγω κώδικα δεν καθιερώνουν κάποια εξαίρεση από τον κανόνα αυτό, θα μπορούσαμε να δεχτούμε πως οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, κατά το ουσιαστικό κριτήριο, δηλ. εφόσον ασκούν κατά σύνηθες επάγγελμα εμπορικές πράξεις, είναι έμποροι κατά την έννοια του άρθρ. 1 του Εμπορικού Κώδικα. Η διάταξη του άρθρου 304 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (άρθρ. 278 Π.Δ. 323/89), σύμφωνα με την οποία οι επιχειρήσεις της μορφής αυτής έχουν όλα τα δικαστικά, διοικητικά και δικονομικά προνόμια του δημοσίου δε φαίνεται να αναιρεί αυτή τη θεώρηση. Εξάλλου, η αδυναμία του δημοσίου ν' αποκτήσει την εμπορική ιδιότητα δεν αποτελεί προνόμιο, αλλά δικαιολογείται από το χαρακτήρα του δημοσίου ως φορέας της κυριαρχίας και την αποστολή του, που δε συνίσταται στην άσκηση εμπορίας.

Συνέπεια του διφυούς χαρακτήρα των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων είναι να θεωρούνται οι πράξεις αυτών, με τις οποίες για παράδειγμα επιβάλλονται αναγκαστική απαλλοτρίωση, επιτρεπτή στην προκείμενη περίπτωση κατά την έννοια του άρθρου 17 του Συντάγματος, ως διοικητικές πράξεις, εφόσον έχουν όλα τα ουσιαστικά γνωρίσματα πράξεως με την οποία εκδηλώνεται δημόσια εξουσία. Οι διοικητικές αυτές πράξεις είναι μάλιστα πράξεις εκτελεστές, αφού περικλείουν άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας, και επομένως, προσβάλλονται παραδεκτά με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας.

Αντίθετα, οι συμβάσεις που συνάπτουν οι ίδιες οι επιχειρήσεις με ιδιώτες, στο πλαίσιο των σκοπών της επιχειρηματικής τους δραστηριότητας, όπως π.χ. οι συμβάσεις με τους πελάτες τους, αποτελούν συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Η

επίλυση των διαφορών που αναφύονται από την καταγγελία των συμβάσεων αυτών ανήκει στα πολιτικά δικαστήρια, που διαθέτουν δικαιοδοσία και αρμοδιότητα για διαφορές από σύμβαση ιδιωτικού δικαίου.

5.4.10 Η κατάργηση των φορολογικών απαλλαγών των δημοτικών επιχειρήσεων.

Ο πρόσφατος νόμος 2459/1997 κατήργησε μια σειρά φορολογικών απαλλαγών από τις δημοτικές επιχειρήσεις. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του προαναφερόμενου νόμου η κατάργηση των φορολογικών απαλλαγών κρίθηκε αναγκαία, γιατί δεν μπορούν να θεωρηθούν δικαιολογημένες με βάση τις σημερινές συνθήκες, εφόσον οι απαλλαγές αυτές αποτελούν στην ουσία προνομιακή μεταχείριση υπέρ αυτών και έχουν χορηγηθεί κατ' απόκλιση της αρχής της φορολόγησης με βάση τη φοροδοτική ικανότητα του καθενός, η οποία εκτός από τις δημοσιονομικές συνέπειες υπονομεύει και τη φορολογική ηθική και συνείδηση των πολιτών οι απαλλαγές αυτές προκαλούν διάβρωση της φορολογικής βάσης και τα οφέλη που προκύπτουν από τη παροχή τους κατανέμονται άνισα, συμβάλλοντας στην άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών, και κάνουν το φορολογικό σύστημα πολύπλοκο, αυξάνοντας το κόστος διαχείρισης και ελέγχου.

Η αξιολόγηση των φοροαπαλλαγών καθώς και η απόφαση για κατάργηση ή διατήρηση τους έγινε στη βάση ενός πλαισίου οικονομικών και κοινωνικών κριτηρίων και αρχών. Τα κριτήρια αυτά είναι η οικονομική αποτελεσματικότητα, η φορολογική δικαιοσύνη, η απλότητα και το χαμηλό κόστος διαχείρισης και ελέγχου καθώς και η συμβατικότητα των φοροαπαλλαγών με το διεθνές περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, για την κατάργηση των φορολογικών ελαφρύνσεων ελήφθησαν υπόψη τα εξής :

A) Οι φορολογικές δαπάνες δεν πρέπει να επηρεάζουν από άποψη οικονομικής αποτελεσματικότητας την αρχή της φορολογικής ουδετερότητας για να μη δημιουργούνται στρεβλώσεις στην κατανομή πόρων της οικονομίας και να βελτιώνουν την κατανομητική λειτουργία των αγορών.

B) Η πολυπλοκότητα ορισμένων φοροαπαλλαγών στη διαχείριση και στον έλεγχο τους δημιουργούν στο φορολογικό σύστημα αρνητικές συνέπειες.

Γ) Τα προβλήματα της ελληνικής δημοσιονομικής πραγματικότητας, όπου η διεύρυνση της φορολογικής βάσης κρίνεται αναγκαία. Με τη διεύρυνση αυτή ενισχύεται η δημοσιονομική απόδοση του φορολογικού συστήματος, με συνέπεια τη μείωση του δημοσίου ελλείμματος. Επιπλέον, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για μελλοντική μείωση των φορολογικών συντελεστών και φορολογική ελάφρυνση όλων των φορολογουμένων, γιατί η διεύρυνση της φορολογικής βάσης αποτελεί βασική προϋπόθεση για την προώθηση της αναδιανεμητικής ικανότητας του φόρου.

Με βάση τα προαναφερόμενα κριτήρια καταργούνται ειδικότερα τα εξής :

A) Οι διατάξεις του άρθρ. 43 παρ. 2, 44 παρ. 2 και 3, 45 παρ. 3, 46 παρ. 6 του Ν. 1416/1984 για τις απαλλαγές από τη φορολογία εισοδήματος των αμιγών δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων συνεταιριστικού χαρακτήρα των ανωνύμων εταιρειών που συνιστούν οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι τοπικές

ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, των εταιρειών λαϊκής βάσης και ανωνύμων εταιρειών που συστήνονται από φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις οποίες μπορούν να συμμετάσχουν και φορείς του δημοσίου τομέα με κοινές μετοχές, οι οποίες αντιπροσωπεύουν αθροιστικά μέχρι το 20% του κεφαλαίου. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν. 2459 η κατάργηση των προαναφερόμενων απαλλαγών κρίθηκε αναγκαία αφενός γιατί δεν υφίσταται ουσιαστικός λόγος που να δικαιολογεί τη διατήρησή τους και αφετέρου γιατί η διατήρησή τους θα δημιουργήσει στρεβλώσεις στον υγιή ανταγωνισμό που πρέπει να υφίσταται μεταξύ των παραπάνω επιχειρήσεων και εκείνων που ασκούν το ίδιο αντικείμενο εργασιών αλλά δεν απολαμβάνουν των εν λόγω απαλλαγών.

Β) Από 1-4-97 οι απαλλαγές από τέλη χαρτοσήμου στις συναλλαγές των αποκλειστικά αμιγών επιχειρήσεων με εξαίρεση τις απαλλαγές από τέλη χαρτοσήμου των επιχορηγήσεων, δωρεών και εισφορών των αποκλειστικά αμιγών δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων.

Γ) Από 1-1-98 οι απαλλαγές από τέλη κυκλοφορίας των οχημάτων κυριότητας των αποκλειστικά αμιγών δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων, των ανωνύμων εταιρειών με συνεταρισμούς, των επιχειρήσεων λαϊκής βάσης και των ανωνύμων εταιρειών που συστήνονται από φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις οποίες συμμετέχουν φορείς του δημοσίου τομέα με ποσοστό τουλάχιστον 20%.

Δ) Από 1-1-97 οι απαλλαγές των αμιγών δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και τις άλλες κατηγορίες φόρων και τελών για συναλλαγές που αφορούν τους δασμούς, φόρους, τέλη και λοιπές εισφορές που εισπράττονται στα τελωνεία.

Ο νόμος διατηρεί όμως από τις φοροαπαλλαγές εκείνες που συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας ή εξυπηρετούν κοινωνικούς σκοπούς. Έτσι, διατηρούνται σε ισχύ οι απαλλαγές των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων που με την ύδρευση και αποχέτευση καθώς και με τη διαχείριση απορριμμάτων.

5.4.11 Οι δημοτικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Αν και η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν παρεμβαίνει στην ύπαρξη και τη δημιουργία δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων, κανόνες του πρωτογενούς και παράγωγου κοινοτικού δικαίου ρυθμίζουν τη λειτουργία των επιχειρήσεων αυτών. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 90 της Συνθήκης (άρθρ. 86 Συνθ. του Άμστερνταμ) οι κανόνες σχετικά με τον ανταγωνισμό εφαρμόζονται και στις επιχειρήσεις που ελέγχονται από το δημόσιο. Το προαναφερόμενο άρθρο ανήκει, όσον αφορά τη συστηματική του κατάταξη μέσα στη Συνθήκη, στο κεφάλαιο του ανταγωνισμού και ειδικότερα στο τμήμα 1 που έχει τίτλο <<Κανόνες ανταγωνισμού εφαρμοστέοι επί των επιχειρήσεων>>.

Πρόκειται συγκεκριμένα για δημόσιες επιχειρήσεις, στις οποίες το κράτος και οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν τη δυνατότητα ν' ασκούν καθοριστική επιρροή. Σημασία δεν έχει η νομική μορφή, που μπορεί να είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, αλλά η ύπαρξη πραγματικής δυνατότητας ελέγχου και όχι απλής επιρροής της επιχειρήσεως από το κράτος ή τον

οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην οδηγία της Επιτροπής 80/723 τη διαφάνεια των χρηματοπιστωτικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων, ως δημόσια - δημοτική επιχείρηση ορίζεται κάθε επιχείρηση στην οποία το δημόσιο μπορεί να ασκήσει άμεσα ή έμμεσα, λόγω κυριότητας, οικονομικής συμμετοχής ή δυνάμει διατάξεων που τη διέπουν, αποφασιστική επιρροή. Ως αποφασιστική επιρροή θεωρείται, κατά την προαναφερόμενη οδηγία :

α) Κάθε άμεση ή έμμεση διάθεση από το δημόσιο - ΟΤΑ της πλειοψηφίας του καλυφθέντος κεφαλαίου της επιχείρησης, β) κάθε άμεση ή έμμεση διάθεση της πλειοψηφίας των δικαιωμάτων ψήφου που συνδέονται με τα μερίδια της επιχείρησης και γ) κάθε άμεσος ή έμμεσος ορισμός άνω του μισού αριθμού των μελών των οργάνων διοίκησης, διεύθυνσης ή εποπτείας της επιχείρησης.

Οι λόγοι μιας τέτοιας ρύθμισης οφείλονται στη προσπάθεια αποφυγής ενός κράτους μέλους μέσω των δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων του μια πολιτική αντίθετη με τις διατάξεις περί ανταγωνισμού της Ε.Κ. και, επεκτείνοντας τον έλεγχο του και σε άλλες επιχειρήσεις, να εξαιρέσει από τις διατάξεις την Συνθήκης ολόκληρους τομείς της οικονομίας του.

Η ύπαρξη του άρθρου 90 της Συνθήκης εξασφαλίζει δυνατότητα κοινοτικής παρέμβασης και ελέγχου στη δραστηριότητα των δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων, καθώς επίσης και την ένταξη τους στο σύστημα του ελεύθερου ανταγωνισμού που αποτελεί μια από τις βασικές αρχές της Συνθήκης Ε.Κ. Το άρθρο αυτό προβλέπει μόνο το γενικό νομικό πλαίσιο του καθεστώτος λειτουργίας των δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων, εναποθέτοντας την παραπέρα ρύθμιση στο παράγωγο δίκαιο (άρθρ. 90 παρ. 3). Οι ιδιώτες δεν έχουν αξίωση έναντι της Επιτροπής να κάνει χρήση των εξουσιών της αυτών, γιατί αυτή έχει σχετικά διακριτική ευχέρεια και αποδέκτες των πράξεων της είναι κατά το άρθρ. 90 παρ. 3 τα κράτη μέλη, ιδιαίτερα, στην περίπτωση που η Επιτροπή επιλέγει την έκδοση οδηγίας.

Τον τελευταίο καιρό παρατηρείται μια ιδιαίτερη κινητικότητα τόσο της Επιτροπής όσο και του Δ.Ε.Κ. σχετικά με το άρθρο 90 Συνθ. Ε.Κ. Το περιεργό είναι ότι η κινητικότητα αυτή παρατηρείται σε μια εποχή έντονης αμφισβήτησης της αποτελεσματικότητας και της συμβολής των δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων στην οικονομική ανάπτυξη, αμφισβήτηση που συχνά οδηγεί στην διενέργεια εκτεταμένων ιδιωτικοποιήσεων στα πλαίσια των οικονομικών ενός όλο αυξανόμενου αριθμού κρατών μελών με στόχο την ανάκτηση ανταγωνιστικότητας τους.

Το άρθρο 222 Συνθ. Ε.Κ. (άρθρ. 295 Συνθ. Άμστ.) αναγνωρίζει στα κράτη μέλη μια διακριτική ευχέρεια μεταβολής του καθεστώτος ιδιοκτησίας στο παρόν αλλά και στο μέλλον. Παρόλα αυτά υπάρχει μια γενική τάση μείωσης του δημοσίου τομέα της οικονομίας σε πολλά κράτη μέλη λόγω της κακής οικονομικής κατάστασης πολλών δημοσίων επιχειρήσεων αλλά και της αντίδρασης της Επιτροπής στη χορήγηση κάθε μορφής κρατικών ενισχύσεων στις επιχειρήσεις αυτές. Έτσι, η οικονομική και πολιτική ουδετερότητα της συνθήκης δεν επαληθεύεται στην πράξη.

Η δυνατότητα αυτόματης ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων με μόνη τη μεταβολή του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος αμφισβητείται έντονα. Είναι χαρακτηριστική η άποψη της Επιτροπής πως ιδιωτικοποίηση ενός κρατικού μονοπωλίου μπορεί, από απόψεως ανταγωνισμού, να αποτελέσει ουδέτερο εγχείρημα και να μην αυξήσει από μόνο του τον ανταγωνισμό. Οι υποστηρικτές της

άποψης αυτής αποδέχονται ότι προέχει η έκθεση των δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων στον ανταγωνισμό, με την κατάργηση προστατευτικών για τις επιχειρήσεις αυτές μέτρων, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά τους και να πάψει η στήριξη για την επιβίωσή τους στον κρατικό προϋπολογισμό, και στη συνέχεια η απόφαση σχετικά με τη μεταβολή του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος.

Στο πλαίσιο της άποψης αυτής, το άρθρο 90 είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τον έλεγχο από την Επιτροπή εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού τόσο από της δημόσιες - δημοτικές επιχειρήσεις όσο και τις επιχειρήσεις των οποίων ενώ μεταβλήθηκε το ιδιοκτησιακό καθεστώς διατηρήθηκαν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, που είχαν χορηγηθεί από το κράτος στους ΟΤΑ όπως συμβαίνει στους τομείς της ενέργειας, των συγκοινωνιών και των τηλεπικοινωνιών.

Γενικά παρατηρείται πως στο πλαίσιο της Συνθήκης Ε.Κ. αναζητείται μια ισορροπία, ως προς τους κανόνες του ανταγωνισμού μεταξύ των ιδιωτικών και των δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων και η διάταξη του άρθρου 90 είναι ένα δείγμα μιας τέτοιας προσπάθειας. Εξάλλου, παρ' όλο ότι η γενική οικονομική φιλοσοφία της Συνθήκης της Ε.Κ. υπήρξε φιλελεύθερη, δεν ήταν δυνατό να αγνοηθεί η ύπαρξη αναπτυσσόμενων δημοσίων τομέων σε ορισμένα κράτη μέλη.

Το άρθρο 90 πάντως δεν επιδιώκει ταυτόσημο καθεστώς των ιδιωτικών και δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων. Βέβαια, ορισμένα άρθρα της Συνθήκης Ε.Κ. που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο του ανταγωνισμού και, συγκεκριμένα, το άρθρο 85 (άρθρ. 81 Συνθ. Άμστ.) σχετικά με τις συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων γενικά, και το άρθρο 86 (άρθρ. 82 Συνθ. Άμστ.) αναφερόμενο στη κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης από μέρους τους, εφαρμόζονται αδιάκριτα τόσο σε δημόσιες - δημοτικές όσο και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Το γεγονός δεν αρκεί για να εξασφαλισθεί αυτόματα η ισότητα στον ανταγωνισμό ανάμεσα στις ιδιωτικές και τις δημόσιες - δημοτικές επιχειρήσεις. Αυτό συμβαίνει γιατί το κράτος - ΟΤΑ μπορεί, λόγω της σχέσης του με την επιχείρηση, την οποία άμεσα ή έμμεσα ελέγχει, να διαστρεβλώσει την ανταγωνιστική θέση τελευταίας, χωρίς ωστόσο να υπάρχει παράβαση των κανόνων του ανταγωνισμού της Συνθήκης. Η Κοινότητα με το άρθρ. 90 θέλει ακριβώς να παρέμβει στις εσωτερικές σχέσεις κράτους και οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δημόσιας - δημοτικής επιχειρήσεις, σχέσεις που δεν μπορούν να ελεγχθούν πάντοτε με βάση τα άρθρα 85 - 86.

Το άρθρο 90 αναφέρεται στις δημόσιες - δημοτικές επιχειρήσεις υπό ευρεία έννοια, στις επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, και στις επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου.

Η ρητή υπαγωγή των δημοσίων - δημοτικών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα στους κανόνες του ανταγωνισμού δεν έχει καθ' αυτήν άμεση ενέργεια. Όταν όμως πρόκειται για μέτρα των κρατών μελών σχετικά με τις δημόσιες - δημοτικές επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, που αντίκεινται στις διατάξεις της Συνθήκης, που έχουν άμεση ενέργεια, τότε αποκτά και το άρθρο 90 παρ. 1, σε συνδυασμό με τις διατάξεις αυτές, άμεση ενέργεια, θεμελιώνει δηλαδή δικαιώματα ιδιωτών, που τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν (Βλ. Δαγτόγλου, Η ελευθερία ανταγωνισμού στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκαιο, σ. 75).

Από την υπαγωγή των δημόσιων - δημοτικών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων με ειδικά αποκλειστικά δικαιώματα στους κανόνες του ανταγωνισμού εξαιρούνται, σύμφωνα με το άρθρ. 90 παρ. 2 της Συνθήκης (άρθρ. 86 παρ.2 Συνθ. Άμστ.) δύο ιδιαίτερες κατηγορίες :

- Πρώτον, οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση δημόσιων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Πρόκειται συνήθως για επιχειρήσεις, στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά αποκλειστικά δικαιώματα, κυρίως η διαχείριση ουσιαστικών υπηρεσιών, όπως η ύδρευση, αποχέτευση, ηλεκτροδότηση, ταχυδρομείο, τηλεπικοινωνίες κ.λ.π. Η διασφάλιση της παροχής των υπηρεσιών αυτών έχει προτεραιότητα έναντι της εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού. Ο αποκλεισμός του ανταγωνισμού, όμως, δε δικαιολογείται στις περιπτώσεις ειδικών υπηρεσιών που μπορούν να διακριθούν από την υπηρεσία γενικού συμφέροντος, αυτών που ανταποκρίνονται σε ειδικές ανάγκες των καταναλωτών και αυτών που επιβάλλουν ορισμένες πρόσθετες παροχές, τις οποίες δεν προσφέρει η παραδοσιακή ταχυδρομική υπηρεσία (συλλογή κατ' οίκον, ταχύτερη διανομή).

- Δεύτερον, εξαιρούνται από τους κανόνες του ανταγωνισμού της Συνθήκης οι επιχειρήσεις με χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου. Πρόκειται για τα μονοπώλια καπνού, οινοπνεύματος, σπύρτων κ.λ.π.), δηλαδή, με αποστολή την είσπραξη και μεταβίβαση στο κράτος ενός φόρου, ώστε να εξασφαλίζει σ' αυτό μια ιδιαίτερη πηγή εσόδων.

5.4.12 Ταξινόμηση των επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης

Το 1996 η ΠΕΤΑ υλοποίησε μια στατιστική έρευνα για τις επιχειρήσεις, με την οποία καθορίζουν τις λειτουργίες τους όρους ένταξης στους μηχανισμούς της αγοράς. Με τη μεθοδολογία αυτή, ανάλογα με τη νομική μορφή, το θεσμικό πλαίσιο, τις δραστηριότητες και το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης κατανέμονται σε τέσσερις κατηγορίες:

1. Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες: αποτελούν μια ιδιαίτερη κατηγορία επιχειρήσεων, γιατί οι δραστηριότητες τους καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα ενεργειών και δράσεων που έχουν σκοπό την υποστήριξη της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και την προώθηση της απασχόλησης. Όλες, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, έχουν συσταθεί με την μορφή της ανώνυμης εταιρείας του ΔΚΚ ή του ΚΝΑ και στο μετοχικό τους κεφάλαιο, εκτός από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, συμμετέχουν και άλλοι τοπικοί οικονομικοί και κοινωνικοί φορείς. Σε αρκετές συμμετέχουν τόσο η πρωτοβάθμια όσο και η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, αποτελούν, δηλαδή, κοινές επιχειρήσεις των ΟΤΑ.
2. Τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης: συνιστούν ιδιαίτερη κατηγορία, γιατί οι δραστηριότητες τους καθορίζονται από το θεσμικό πλαίσιο για την επαγγελματική κατάρτιση που ρυθμίζει επίσης τους όρους λειτουργίας της αντίστοιχης αγοράς (υλοποιούν μόνο προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και στηρίζουν τοπικές πρωτοβουλίες απασχόλησης και άλλες συναφείς ενέργειες). Έχουν υιοθετήσει ποικίλες νομικές μορφές με βάση τον

ΔΚΚ ή τον ΚΝΑ. Στο βαθμό βέβαια, που αποτελούν κοινές επιχειρήσεις της πρωτοβάθμιας, της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και άλλων τοπικών φορέων, λειτουργούν ως ανώνυμες εταιρείες.

3. Οι Δημοτικές - Κοινοτικές Επιχειρήσεις: αποτελούν τις κλασσικές επιχειρήσεις του ΔΚΚ, με διάφορες δραστηριότητες και ποικίλες νομικές μορφές, αλλά στη μεγάλη τους πλειοψηφία λειτουργούν ως αμιγείς ή διαδημοτικές ή διακοινοτικές επιχειρήσεις και ανήκουν, φυσικά, μόνο σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.
4. Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και σε ελάχιστες περιπτώσεις κοινοτικές, αποτελούν ιδιαίτερο νομικό πλαίσιο επιχειρήσεων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, με ειδικές δραστηριότητες, που έχουν αναλάβει την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων και αποτελούν τη μόνη κατηγορία με θεσμικά κατοχυρωμένο τον κοινωφελή της χαρακτήρα.

Ο συνολικός αριθμός των επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης φθάνει τις 844, με τα στοιχεία του 1996 από τις οποίες το μεγαλύτερο ποσοστό καταλαμβάνουν οι δημοτικές/κοινοτικές επιχειρήσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΔΙΠΛΟΓΡΑΦΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ

Με το προεδρικό διάταγμα 315/3112-2000 καθιερώθηκε το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο Δήμων και Κοινοτήτων που έχει υποχρεωτική εφαρμογή από 1-1-2000 και η προετοιμασία για την πλήρη εφαρμογή 1-1-01 σε Δήμους με πληθυσμό άνω των 5000 κατοίκους είτε σύνολο εσόδων άνω των 500 εκ. δρχ. Η ανάγκη παροχής έγκαιρης και αποτελεσματικής οικονομικής πληροφόρησης, προς την Διοίκηση ενός ΟΤΑ μπορεί να ικανοποιηθεί με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος γενικής και αναλυτικής λογιστικής. Είναι μια σημαντική καινοτομία σε ευρωπαϊκό επίπεδο και δίνει τη δυνατότητα μιας ολοκληρωμένης παρακολούθησης των οικονομικών των ΟΤΑ.

Η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος έχει ως στόχο να εξασφαλίσει:

- ✓ την παροχή ορθών οικονομικών στοιχείων και πληροφοριών προς τα Πολιτικά και Διοικητικά όργανα των ΟΤΑ για την αποτελεσματική άσκηση Διοίκησης και ορθής οικονομικής πολιτικής,
- ✓ την δυνατότητα κατάρτισης Οικονομικών καταστάσεων (Προϋπολογισμός-Απολογισμός, Ισολογισμός, Ταμειακός Προγραμματισμός,
- ✓ απλούστευση και αποτελεσματική άσκηση κάθε είδους ελέγχων όπως διαχειριστικών, φορολογικών κλπ.
- ✓ σύγχρονες μεθόδους διεξαγωγής της λογιστικής και οικονομικής δραστηριότητας μέσω πληροφοριακών συστημάτων, καλύτερη και ορθολογικότερη λογιστική και διαχειριστική οργάνωση και μείωση του σχετικού κόστους,
- ✓ ευχερή συγκέντρωση πληροφοριών, δυνατότητα συγκρίσεων και σχηματισμού δεικτών λειτουργικής και αναπτυξιακής σημασίας, πλήρη και ορθή κοστολόγηση των έργων και υπηρεσιών των ΟΤΑ και
- ✓ την ανάλυση δαπανών κατ' είδος και κατά προορισμό, για το προσδιορισμό του κόστους των λειτουργιών, και στην αποτίμηση και διαχείριση των παγίων περιουσιακών στοιχείων των ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΔΗΜΩΝ Ν. ΛΑΣΙΘΙΟΥ

Ο Νομός Λασιθίου αποτελείται από 8 δήμους μετά τη συνένωση. (Ν. 2539/1997 <<Συγκρότηση της Τοπική Αυτοδιοίκησης>>)

Με την τελευταία απογραφή του 2001 ο νομός Λασιθίου έχει πληθυσμό 75.894 κατοίκους και έκταση 8387,1 τ.χ. Οι δήμοι του Νομού είναι:

- Δ. ΑΓ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ
- Δ. ΝΕΑΠΟΛΗΣ
- Δ. ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ
- Δ. ΣΗΤΕΙΑΣ
- Δ. ΛΕΥΚΗΣ
- Δ. ΙΤΑΝΟΥ
- Δ. ΟΡΟΠΕΔΙΟΥ ΛΑΣΙΘΙΟΥ
- Δ. ΜΑΚΡΥ ΓΙΑΛΟΥ

Για την εργασία μας επιλέξαμε τον δήμο Ιεράπετρας, το δήμο Αγ. Νικολάου και τον δήμο Μακρύ Γιαλού. Ο δήμος Ιεράπετρας αποτελείται από το δήμο Νέων Μαλών, και 13 δημοτικά διαμερίσματα: Αγ. Ιωάννου, Ανατολής, Γδοχίων, Καβουσίου, Καλαμαύκας, Κάτω Χωρίου, Μακρυλιάς, Μεσελέρων, Μουρνίων, Μύθων, Μύρτου, Παχείας Άμμου, Ρίζης. Έχει πληθυσμό 22.000 κατοίκους και έκταση 400,58 τ.χ.

Ο δήμος Αγ. Νικολάου αποτελείται από 13 δημοτικά διαμερίσματα: Βρουχά, Ελούντας, Έξω Λακκωνίων, Έξω Ποτάμων, Ζενίων, Καλού Χωρίου, Κριτσάς, Κρούστα, Λιμνών, Λούμα, Μέσα Λακκωνίων, Πρίνας, Σκινιά. Έχει πληθυσμό 19.677 κατοίκους και έκταση 317,16 τ.χ.

Ο δήμος Μακρύ Γιαλού αποτελείται από 8 δημοτικά διαμερίσματα: Αγ. Στεφάνου, Λιθινών, Ορεινού, Περιβολακίων, Πεύκων, Σταυροχωρίου, Σχινικαφάλων, Χρυσοπηγής. Έχει πληθυσμό 4.346 κατοίκους και έκταση 158,08 τ.χ.

Από τους οποίους πήραμε τον προϋπολογισμό 3^ο ετών, 1999,2000 και 2001 για να κάνουμε μια γενική σύγκριση των εσόδων και των εξόδων των Δήμων.

7.1 Ο οικονομικός έλεγχος των ΟΤΑ

Οι δήμοι και οι κοινότητες συντάσσουν κάθε χρόνο προϋπολογισμό, στον οποίο καταγράφονται τόσο τα (προβλεπόμενα) έσοδα όσο και τα (προϋπολογιζόμενα) έξοδα τους. Ο προϋπολογισμός συντάσσεται από την Δημαρχιακή Επιτροπή, ψηφίζεται από το Δημαρχιακό Συμβούλιο και εγκρίνεται από την Περιφερειακή Διοίκηση. Το οικονομικό έτος αρχίζει 1/1 και λήγει 31/12, παρατείνεται έως 31/1 για έσοδα που βεβαιώθηκαν ως 31/12 και έως 28/2 για τα έξοδα που βεβαιώθηκαν έως 31/12. Με βάση αυτών πραγματοποιείται όλη τους η οικονομική διαχείριση και ο έλεγχος τους (κατασταλτικά κυρίως από το ΕΣ).

Η ταμιακή διαχείριση τους γίνεται ή από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (κρατικές εφορίες) και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ή από τη δική τους ταμιακή υπηρεσία, όταν διαθέτουν τέτοια. Σύμφωνα με τον πρόσφατο νόμο 2503/97 όλοι οι δήμοι που έχουν πάνω από 1000 κατοίκους υποχρεούνται να έχουν και δικιά τους ταμιακή υπηρεσία, ενώ προαιρετικά μπορούν να συγκροτήσουν και οι υπόλοιποι.

Ο έλεγχος των προϋπολογισμών, γίνεται καταρχήν με την τακτική διαδικασία με την οποία εξετάζονται όλες οι πράξεις των ΟΤΑ (άρθρα 117 και 178 Δημοτικού Κώδικα). Επιπλέον, ελέγχονται κατασταλτικά, οι απολογισμοί τους, από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

7.2 ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ

Στον πίνακα 1.Α περιγράφονται τα έσοδα του δήμου Ιεράπετρας για τα έτη 1999,2000,2001. Αναλύονται σε τρεις κατηγορίες τα τακτικά τα έκτακτα και το χρηματικό υπόλοιπο. Όπως παρουσιάζονται τα τακτικά έσοδα του δήμου αυξάνονται για το έτος 2000 στα 200.000.000 δρχ. και το 2001 περίπου στο 100.000.000 δρχ. Αυτό οφείλεται στα τέλη και δικαιώματα για άρδευση και αποχέτευση στους φόρους ηλεκτρ. Χώρων στις εισφορές ζήθου και στην τακτική οικονομική ενίσχυση που παίρνει ο δήμος. Υπάρχει για το έτος 2000 μια μεγάλη αύξηση στα τακτικά έσοδα των περασμένων ετών καθώς και στις λειτουργικές δαπάνες των σχολείων.

Τα έκτακτα έσοδα του δήμου αυξάνονται με μικρότερο ρυθμό σε σχέση με τα τακτικά. Την μεγαλύτερη αύξηση παρουσιάζουν οι επιχορηγήσεις που το 2001 αυξάνονται κατά 300.000.000 δρχ. οι δωρεές τα πρόστιμα και τα παράβολα, η κατηγορία των λοιπών εκτάκτων εσόδων και τα έκτακτα των περασμένων ετών.

Το χρηματικό υπόλοιπο αυξάνεται για το έτος 2000 ενώ το 2001 μειώνεται πάλι.

Στον πίνακα 1.Β παρουσιάζονται τα έξοδα του δήμου σε δύο κατηγορίες τις υποχρεωτικές δαπάνες και την κατηγορία για έργα και επενδύσεις. Οι υποχρεωτικές δαπάνες για το έτος 2000 αυξάνονται ενώ το 2001 μειώνονται. Η αύξηση αυτή εμφανίζεται στην κάλυψη των λειτουργικών δαπανών για προμήθειες και συντηρήσεις στις επιχορηγήσεις των Ν.Π.Δ.Δ. καθώς και στις αποδοχές προσωπικού. Ενώ η μείωση του 2001 εμφανίζεται στα λειτουργικά έξοδα, καθώς οι αποδοχές προσωπικού συνεχίζουν να αυξάνονται με πολύ γρήγορο ρυθμό. Στην δεύτερη κατηγορία οι δαπάνες για έργα – επενδύσεις αυξάνονται πολύ περισσότερο σε σχέση με τις υποχρεωτικές. Η διαφορά τους ανέρχεται περίπου στα 400.000.000 δρχ. Τα μεγαλύτερα ποσά δίνονται για έργα, προμήθειες, μελέτες και απαλλοτριώσεις ακινήτων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.Α

ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ

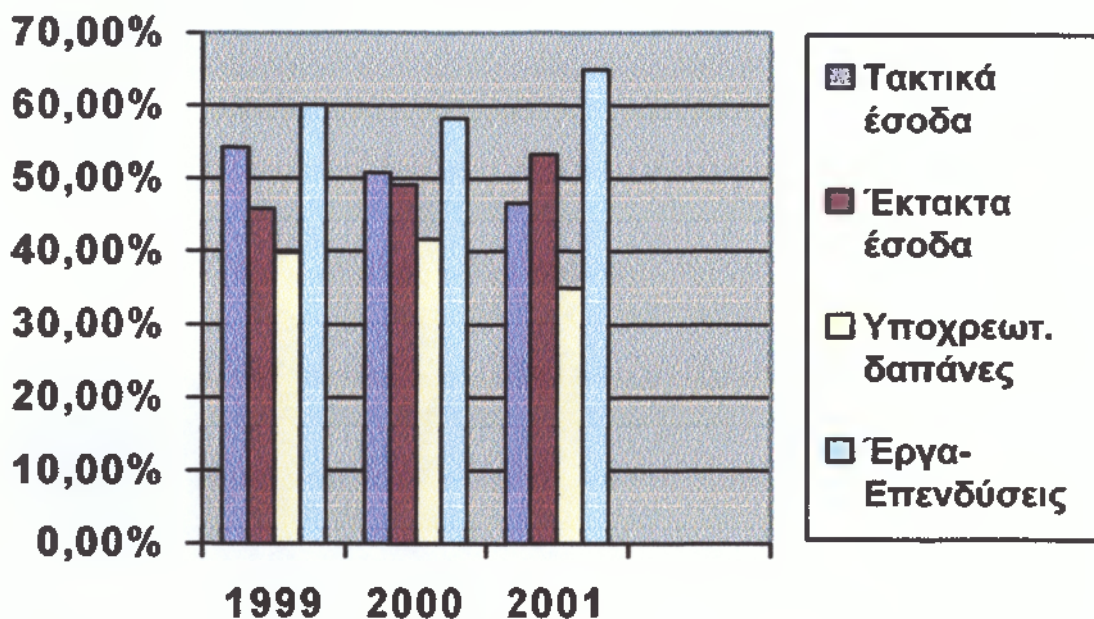
ΕΤΟΣ	1999	2000	2001
A. ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ			
1. ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ (αστικά ακίνητα, Δημοτική Αγορά, Νεκροταφεία, Σφαγεία, Λατομεία)	41.350.000	39.400.000	54.400.000
2. ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ (τόκοι – μετοχές)	10.600.000	25.300.000	12.500.000
3. ΤΕΛΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ (καθαριότητας, άρδευσης κ.λ.π)	581.712.500	597.500.000	679.000.000
4. ΦΟΡΟΙ – ΕΙΣΦΟΡΕΣ (ζύθου, ηλεκτρ. Χώρων , Σχεδίου πόλεως)	151.929.064	71.916.313	261.696.915
5. ΤΑΚΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΝΙΣΧΥΣΗ	448.615.573	492.625.585	552.027.706
6. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΧΟΛΕΙΩΝ	59.819.983	57.614.449	66.745.731
7. ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΕΤΩΝ	365.660.024	562.151.405	299.255.137
ΣΥΝΟΛΟ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	1.659.687.144	1.846.507.752	1.925.625.489
B. ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ			
1. ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΑΚΙΝΗΤΩΝ	16.400.000	16.000.000	16.000.000
2. ΑΤΟΚΑ ΔΑΝΕΙΑ	32.700.000	10.000.000	10.000.000
3. ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ	519.110.013	637.081.000	924.215.027
4. ΣΑΤΑ	279.344.000	294.045.000	307.156.707
5. ΔΩΡΕΕΣ -ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ- ΠΡΟΣΤΙΜΑ	46.500.000	68.800.000	126.500.000
6. ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	2.200.000	3.900.000	152.850.000
7. ΕΚΤΑΚΤΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΕΤΩΝ	9.672.363	8.804.095	58.215.000
ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΑ ΕΤΗ	905.926.376	1.038.630.095	1.594.936.734
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ 98'99' 00'	496.378.730	743.977.595	603.412.964
ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	1.402.305.106	1.782.607.690	2.198.349.698
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	3.061.992.250	3.629.115.442	4.123.975.187

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.Β

ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΞΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ

ΕΤΟΣ	1999	2000	2001
Α. ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ			
1. Αποδοχές προσωπικού	399.200.000	432.300.000	695.178.000
2. Κοινωνική ασφάλιση	88.430.214	95.690.587	102.663.000
3. Επιχορηγήσεις Ν.Π.Δ.Δ – Σχολείων – Αθλητικών σωματείων – Πολιτιστικών Συλλόγων κ.λ.π.	161.379.000	185.330.278	192.000.000
4. Δάνεια	4.361.014	3.892.497	9.406.000
5. ΔΕΗ – ΤΟΕΒ και καύσιμα	90.000.000	76.900.000	72.180.000
6. Λειτουργικά έξοδα, προμήθειες, συντηρήσεις	470.359.644	715.363.490	372.774.618
7. Αποθεματικό	6.471.038	2.627.705	1.260.927
ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	1.220.200.910	1.512.104.557	1.445.462.545
Β. ΕΡΓΑ – ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ			
1. Έργα	1.585.524.329	1.703.192.991	2.117.286.381
2. Προμήθειες	35.440.000	160.290.000	195.354.000
3. Μελέτες	69.527.011	63.227.894	150.228.936
4. Απαλλοτριώσεις- αγορές ακινήτων	151.300.000	190.300.000	215.652.325
ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	1.841.719.340	2.117.010.885	2.678.521.642
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ	3.061.992.250	3.629.115.442	4.123.975.187

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.Γ
ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ**



ΕΤΟΣ	ΕΣΟΔΑ		ΕΞΟΔΑ	
	Τακτικά	Έκτακτα	Υποχρεωτικές δαπάνες	Έργα-Επενδύσεις
1999	54,2%	45,8%	39,85%	60,15%
2000	50,8%	49,2%	41,7%	58,3%
2001	46,7%	53,3%	35,05%	64,95%

Στο διάγραμμα 1.Γ παρουσιάζονται με ποσοστό τα έσοδα και τα έξοδα του δήμου για τα τρία έτη. Τα έσοδα διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα και τα έξοδα σε υποχρεωτικές δαπάνες και έργα – επενδύσεις. Όπως παρατηρούμε από το διάγραμμα τα τακτικά έσοδα του δήμου μειώνονται κάθε χρόνο με ένα ποσοστό 4% ενώ τα έκτακτα έσοδα κάθε χρόνο αυξάνονται με ένα ποσοστό περίπου 3,5%. Στην κατηγορία των εξόδων οι υποχρεωτικές δαπάνες για το έτος 2000 αυξάνονται περίπου 2% ενώ το 2001 μειώνονται κατά 6%. Το μεγαλύτερο ποσοστό δίνεται σε έργα και επενδύσεις που ξεπερνάει το 60% των συνολικών εξόδων, μόνο για το έτος 2000 μειώνεται στο 58,3%.

7.3 ΔΗΜΟΣ ΑΓ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ

Στον πίνακα 2.Α παρουσιάζονται τα έσοδα του δήμου Αγ. Νικολάου για τα έτη 1999,2000,2001. Διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες, τακτικά, έκτακτα και το χρηματικό υπόλοιπο. Τα τακτικά έσοδα του δήμου αυξάνονται και συγκεκριμένα για το έτος 2000 περίπου στα 600.000.000 ενώ το 2002 στα 100.000.000. Το γεγονός αυτό οφείλεται στα έσοδα που έχει ο δήμος από τα τέλη και δικαιώματα στους φόρους και στις εισφορές καθώς και στην τακτική οικονομική ενίσχυση από το προϋπολογισμό του κράτους, οι πρόσοδοι από κινητή και ακίνητη περιουσία αυξομειώνονται.

Τα έκτακτα έσοδα του δήμου αυξάνονται σχετικά πολύ γρήγορα σε σχέση με τα τακτικά έσοδα του δήμου, όπου το 2000 ανέρχονται 1.528.400.000 και το 2001 σε 2.957.317.994. Αυτό οφείλεται στις αυξημένες επιχορηγήσεις που παίρνει ο δήμος στις προσαυξήσεις στα πρόστιμα καθώς και για το 2001 στο δάνειο των 500.000.000. Οι υπόλοιπες κατηγορίες αυξομειώνονται.

Το χρηματικό υπόλοιπο για το έτος 2000 αυξάνεται ενώ το 2001 πάλι μειώνεται.

Στον πίνακα 2.Β παρουσιάζονται τα έξοδα του δήμου σε δύο κατηγορίες τις υποχρεωτικές δαπάνες και τις δαπάνες για έργα και για επενδύσεις. Το σύνολο των υποχρεωτικών δαπανών αυξάνεται και για τα τρία χρόνια, το έτος 2000 ανέρχεται στα 550.000.000 δρχ και το 2001 στα 350.000.000 δρχ περίπου. Αυτό οφείλεται στις αυξημένες δαπάνες που έχει ο δήμος για τις αποδοχές προσωπικού στα δάνεια και στα λειτουργικά έξοδα. Οι υπόλοιπες κατηγορίες αυξομειώνονται.

Στην δεύτερη κατηγορία τα μεγαλύτερα έξοδα του δήμου δίνονται για έργα και για επενδύσεις όπου αυτό εξισορροπεί την αύξηση των εκτάκτων εσόδων που έχει ο δήμος. Ένα μεγάλο ποσό καταναλώνεται για προμήθειες απαλλοτριώσεις και αγορές ακινήτων.

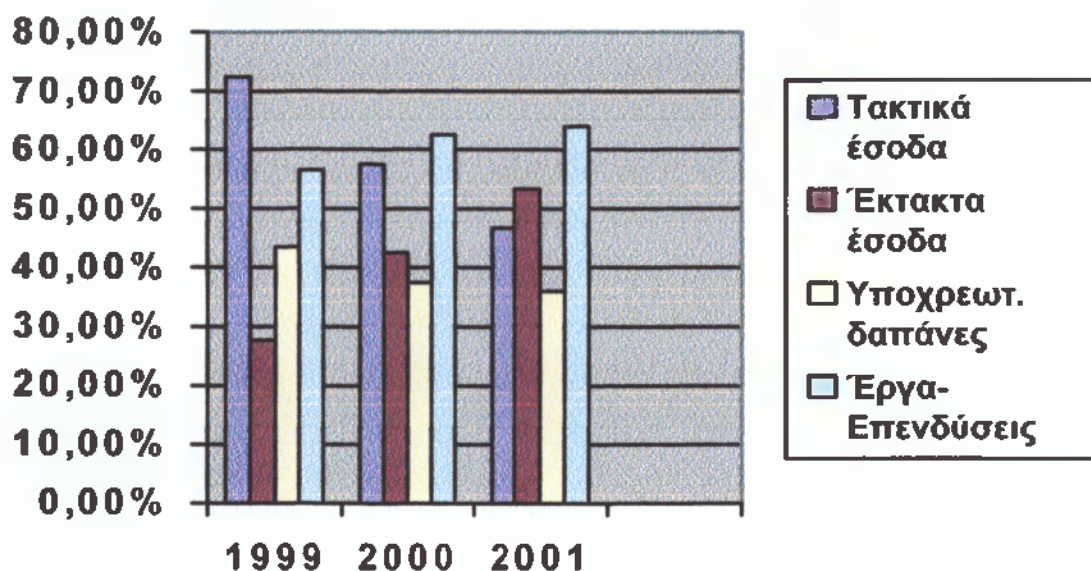
ΠΙΝΑΚΑΣ 2.Α
ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΓ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ

ΕΤΟΣ	1999	2000	2001
A. ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ			
1. Ακίνητη περιουσία (αστικά ακίνητα, Δημοτική Αγορά, Νεκροταφεία, Σφαγεία, Λατομεία)	92.000.000	94.000.000	100.000.000
2. Κινητή περιουσία (τόκοι – μετοχές)	22.000.000	47.000.000	32.000.000
3. Τέλη – Δικαιώματα (καθαριότητας, άρδευσης κ.λ.π.)	1.007.000.000	1.539.000.000	1.689.500.000
4. Φόροι – Εισφορές (ζύθου, ηλεκτρ. Χώρων, Σχεδίου πόλεως)	174.000.000	175.000.000	214.000.000
5. Τακτική οικονομική ενίσχυση	340.000.000	358.000.000	382.500.000
6. Λειτουργικές δαπάνες Σχολείων	42.000.000	42.000.000	46.000.000
7. Τακτικά έσοδα παρελθόντων ετών	414.000.000	498.500.000	334.000.000
ΣΥΝΟΛΟ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	2.091.000.000	2.744.500.000	2.808.000.000
B. ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ			
1. Εκποίηση ακινήτων		165.000.000	166.300.000
2. Άτοκα δάνεια	17.500.000		500.000.000
3. Επιχορηγήσεις	117.000.000	1.047.200.000	1.787.016.994
4. ΣΑΤΑ 1999	192.000.000	232.000.000	241.000.000
5. Δωρεές – προσαυξήσεις – πρόστιμα	58.000.000	123.000.000	118.000.000
6. Λοιπά έκτακτα έσοδα	14.475.661	34.200.000	45.001.000
7. Έκτακτα παρελθόντων ετών	50.000.000	50.000.000	100.000.000
ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	448.975.661	1.528.400.000	2.957.317.994
Γ. ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	350.000.000	380.000.000	255.000.000
ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	798.975.661	2.031.400.000	3.212.317.994
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ	2.889.975.661	4.775.900.000	6.020.317.994

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.Β
ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΞΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΓ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ

ΕΤΟΣ	1999	2000	2001
A. ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ			
1. Αποδοχές προσωπικού	487.130.000	595.100.000	648.800.000
2. Κοινωνική Ασφάλιση	130.136.975	193.662.825	198.583.508
3. Επιχορηγήσεις Ν.Π.Δ.Δ. – Σχολεία – Αθλητικών Σωματείων – Δημοτικών Επιχειρήσεων κλπ	254.600.000	368.800.000	343.300.000
4. Δάνεια	70.227.986	117.000.000	150.000.000
5. ΔΕΗ και καύσιμα	59.950.000	72.700.000	69.500.000
6. Λειτουργικά έξοδα, προμήθειες, συντηρήσεις	253.144.558	450.949.523	598.187.820
7. Αποδόσεις Εισφορών σε τρίτους			145.038.767
ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	1.255.189.519	1.798.212.348	2.153.410.095
B. ΕΡΓΑ – ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ – ΚΛΠ			
1. Έργα (πάσης φύσεως)	1.106.781.615	2.327.079.891	3.014.761.010
2. Προμήθειες – επενδύσεις	132.720.000	312.651.200	209.126.463
3. Μελέτες	114.516.000	168.360.000	106.320.426
4. Απαλλοτριώσεις – αγορές ακινήτων	275.376.232	187.294.195	537.000.000
ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	1.629.393.847	2.995.385.286	3.867.207.899
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	2.889.975.661	4.793.597.634	6.020.317.994

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.Γ
ΔΗΜΟΣ ΑΓ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ**



ΕΤΟΣ	ΕΣΟΔΑ		ΕΞΟΔΑ	
	Τακτικά	Έκτακτα	Υποχρεωτικές δαπάνες	Έργα-Επενδύσεις
1999	72,4%	27,6%	43,5%	56,5%
2000	57,5%	42,5%	37,5%	62,5%
2001	46,7%	53,3%	36,0%	64,0%

Στο διάγραμμα 2.Γ περιγράφονται τα έσοδα και τα έξοδα του δήμου Αγ. Νικολάου, τα μὲν έσοδα αναλύονται σε τακτικά και έκτακτα τα δε έξοδα σε υποχρεωτικές δαπάνες και έργα – επενδύσεις με ποσοστό και για τα τρία χρόνια. Όπως παρατηρούμε στο διάγραμμα στην ανάλυση των εσόδων τα τακτικά έσοδα μειώνονται χρόνο με το χρόνο, για το έτος 1999 ανέρχονται στο 72,4%, το 2000 στο 57,5% και το 2001 στο 46,7%. Τα έκτακτα έσοδα αυξάνονται ιδιαίτερα κατά το έτος 2000 στο 42,5% και το 2001 ξεπερνούν το 50%. Στην κατηγορία των εξόδων οι υποχρεωτικές δαπάνες μειώνονται για το έτος 2000 στο 6% και το 2001 στο 1,5%. Το μεγαλύτερο ποσοστό καταλαμβάνουν τα έργα και οι επενδύσεις που αυξάνονται ιδιαίτερα το 2000 στο 62,5% και το 2001 στο 64%.

7.4 ΔΗΜΟΣ ΜΑΚΡΥ ΓΙΑΛΟΥ

Στον πίνακα 3.Α παρουσιάζονται τα έσοδα του δήμου Μακρύ Γιαλού για τα έτη 1999,2000,2001. Αναλύονται σε τρεις κατηγορίες, τα τακτικά τα έκτακτα και το χρηματικό υπόλοιπο. Όπως παρατηρούμε τα τακτικά έσοδα του Δήμου αυξάνονται με ένα αργό ρυθμό θα μπορούσαμε να πούμε. Αυτή η αύξηση των εσόδων οφείλεται στα έσοδα από τέλη και δικαιώματα στους φόρους και στις εισφορές, ενώ λιγότερη αύξηση παρουσιάζουν οι πρόσοδοι από κινητή και ακίνητη περιουσία καθώς και τα λοιπά τακτικά έσοδα και τα έσοδα των περασμένων ετών.

Στην δεύτερη κατηγορία αναλύονται τα έκτακτα έσοδα του δήμου όπου παρατηρείται ότι αυξάνονται περισσότερο σε σχέση με τα τακτικά έσοδα του δήμου. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην αύξηση των επιχορηγήσεων για τα έτη 2000, 2001 στις προσαυξήσεις – πρόστιμα – παράβολα, ενώ και για τα τρία χρόνια δεν υπάρχει καθόλου έσοδα από κληρονομίες – κληροδοσίες και δωρεές.

Το χρηματικό υπόλοιπο μειώνεται για το έτος 2000, και αυξάνεται το 2001

Στον πίνακα 3.Β παρουσιάζονται τα έξοδα του δήμου που δύστυχος δεν αναλύονται όπως στους άλλους δήμους. Αλλά διακρίνονται σε γενικά έξοδα και σε ειδικά έξοδα επί μέρους υπηρεσιών. Τα γενικά έξοδα του δήμου για το έτος 2000 αυξάνονται περίπου 2.000.000 και το 2001 περίπου στα 6.000.000. Αυτή η αύξηση οφείλεται στις αμοιβές προσωπικού, στην συμμετοχή του δήμου στην Κοινωνική Πρόνοια και στις επικοινωνίες – δημόσιες σχέσεις.

Τα ειδικά έξοδα επί μέρους υπηρεσιών αυξάνονται περισσότερο σε σχέση με τα γενικά έξοδα ανά χρόνο περίπου στα 300.000.000. Τα περισσότερες δαπάνες καταναλώνονται από τις υπηρεσίες καθαριότητας, οδοποιίας, άρδευσης – αποχέτευσης και τις διοικητικές – οικονομικές – τεχνικές υπηρεσίες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.Α

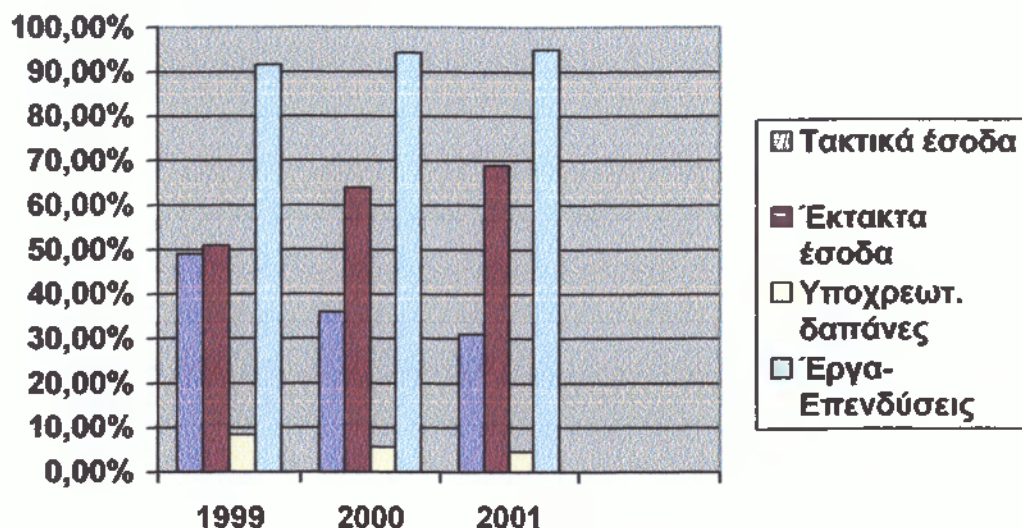
ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΑΚΡΥ ΓΙΑΛΟΥ

ΕΤΟΣ	1999	2000	2001
Α. ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ			
1. Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία	8.225.000	8.440.000	11.765.000
2. Πρόσοδοι από κινητή περιουσία	100.000	4.129.342	5.836.000
3. Έσοδα από τέλη και δικαιώματα	194.172.278	235.907.516	227.553.000
4. Φόροι – Εισφορές	1.073.336	1.032.771	1.277.000
5. Λοιπά τακτικά έσοδα	80.403.211	94.575.241	123.951.000
6. Τακτικά έσοδα περασμένων ετών	46.291.495	21.017.884	65.107.710
ΣΥΝΟΛΟ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	330.265.320	365.102.754	435.489.710
Β. ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ			
1. Έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας	2.610.429		
2. Έσοδα από δάνεια	5.200.000		
3. Επιχορηγήσεις – Προσωπική εργασία	186.317.560	519.261.016	792.005.453
4. Δωρεές – κληρονομίες – κληροδοσίες			
5. Προσαυξήσεις – πρόστιμα - παράβολα	3.559.000	4.200.000	4.660.891
6. Λοιπά έκτακτα έσοδα	13.000.000	5.500.000	
ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	210.686.989	528.961.016	796.666.344
Γ. ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	133.282.482	121.938.189	178.512.610
ΣΥΝΟΛΟ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	343.969.471	650.899.205	975.178.954
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	674.234.791	1.016.001.959	1.410.668.664

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.Β
ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΞΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΑΚΡΥ ΓΙΑΛΟΥ

ΕΤΟΣ	1999	2000	2001
A. ΓΕΝΙΚΑ ΕΞΟΔΑ			
1. Δαπάνες εκλεγμένων αρχόντων – Αμοιβές ειδικών κατηγοριών προσωπικού	36.000.000	39.200.000	42.300.000
2. Αμοιβές εκτελούντων ειδικές υπηρεσίες	500.000	2.000.000	2.600.000
3. Συμμετοχή Δήμου στη Κοινωνική πρόνοια. Ασφάλιση, εκπαίδευση και υγεία των δημοτικών υπαλλήλων και των οικογενειών τους	9.258.796	6.844.755	8.208.796
4. Συντάξεις			
5. Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης	720.000	200.000	250.000
6. Επικοινωνίες – δημόσιες σχέσεις	7.500.000	9.000.000	9.350.000
7. Λοιπές δαπάνες γενικής φύσης	2.500.000	1.000.000	1.300.000
ΣΥΝΟΛΟ ΓΕΝΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ	56.478.796	58.244.755	64.008.796
B. ΕΙΔΙΚΑ ΕΞΟΔΑ ΕΠΙ ΜΕΡΟΥΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ			
1. Υπηρεσίες διοικητικές- οικονομικές και τεχνικές	77.335.000	88.310.000	242.110.000
2. Υπηρεσία καθαριότητας	47.950.000	68.590.000	78.560.000
3. Υπηρεσία ύδρευσης	123.249.200	394.414.380	246.782.343
4. Υπηρεσία άρδευσης	142.981.308	127.972.000	389.636.850
5. Υπηρεσία λουτρών και αφοδευτηρίων	4.000.000		2.000.000
6. Υπηρεσία αποχέτευσης	469.000	1.129.000	1.529.000
7. Υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού	19.439.580	29.181.600	62.693.000
8. Υπηρεσία κήπων και δενδροστοιχιών	504.000	504.000	700.000
9. Υπηρεσία νεκροταφείων	2.104.000	6.164.000	5.660.000
10. Υπηρεσία οδοποιίας	65.442.790	84.809.270	159.506.350
11. Λοιπές υπηρεσίες	76.262.627	103.460.997	89.070.798
Γ. ΜΕΡΟΣ			
1. Πληρωμές για μεταβιβάσεις εισοδημάτων σε τρίτους	13.086.635	13.986.970	48.050.000
2. Πληρωμές για εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης	12.000.000	7.000.000	4.227.142
3. Λοιπές δαπάνες	19.931.855	18.416.987	3.034.385
4. Αποθεματικό	13.000.000	13.800.000	13.100.000
ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	617.755.995	957.739.204	1.346.659.868
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	674.234.791	1.015.983.959	1.410.668.664

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.Γ
ΔΗΜΟΣ ΜΑΚΡΥ ΓΙΑΛΟΥ**



ΕΤΟΣ	ΕΣΟΔΑ		ΕΞΟΔΑ	
	Τακτικά	Έκτακτα	Υποχρεωτικές δαπάνες	Έργα-Επενδύσεις
1999	49%	51%	8,4%	91,6%
2000	36%	64%	5,7%	94,3%
2001	31%	69%	4,5%	95,5%

Στο διάγραμμα 3.Γ περιγράφονται τα έσοδα του δήμου Μακρύ Γιαλού τακτικά και έκτακτα, καθώς και τα έξοδα σε υποχρεωτικές δαπάνες και σε έργα – επενδύσεις με ποσοστά και για τα τρία χρόνια.

Όπως παρατηρούμε στο διάγραμμα τα τακτικά έσοδα του δήμου μειώνονται χρόνο με το χρόνο με ένα ποσοστό περίπου 4% των συνολικών εσόδων. Τα έκτακτα έσοδα του δήμου αντιθέτως αυξάνονται για το έτος 2000 με ένα ποσοστό 13% και το 2001 με ποσοστό 5%.

Όσον αφορά τα έξοδα του δήμου οι υποχρεωτικές δαπάνες μειώνονται για το έτος 2000 περίπου 3% και για το 2001 1,2%. Αντιθέτως μεγάλη αύξηση απολαμβάνουν τα έργα και οι επενδύσεις που για το έτος 2000 αυξάνονται περίπου 3% και το 2001 στο 1,2%.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ

Με το νόμο 2218/94, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους.

Η εργασία μας περιλαμβάνει την σύγκριση δύο Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ηρακλείου και Λασιθίου.

Η Ν.Α. Λασιθίου έχει πληθυσμό 75.894 κατοίκους και συνολική έκταση 8387,1 τ.χ. Η Ν.Α. Ηρακλείου έχει πληθυσμό 250.639 κατοίκους και συνολική έκταση 2.635,996 στρέμματα.

Λόγω έλλειψης στοιχείων για την Ν.Α. Λασιθίου πήραμε τους προϋπολογισμούς των ετών 1997-2002, καθώς τα προηγούμενα οικονομικά έτη 1995-1996 είχαν σταλθεί στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου και τα στοιχεία δεν υπήρχαν συγκεντρωτικά ανά έτος, ούτε και στους απολογισμούς.

Για την Ν.Α. Ηρακλείου πήραμε των απολογισμό όλων των ετών από την σύσταση τους μέχρι το 2001, που παρουσιάζονται όλα τα στοιχεία αναλυτικά.

Για τους λόγους που αναφέραμε παραπάνω θα είναι δύσκολη η σύγκριση των εσόδων και των εξόδων των δύο Ν.Α. Θα προσπαθήσουμε όμως να παρουσιάσουμε τα στοιχεία όσο γίνεται πιο αξιόπιστα για να βγάλουμε κάποια συμπεράσματα.

8.1 Ο οικονομικός έλεγχος των ΝΑ.

Οι ΝΑ συντάσσουν κάθε χρόνο προϋπολογισμό, στον οποίο καταγράφονται τόσο τα (προβλεπόμενα) έσοδα όσο και τα (προϋπολογιζόμενα) έξοδα τους. Με βάση αυτόν πραγματοποιείται όλη τους η οικονομική διαχείριση καθώς και ο έλεγχος τους (άρθρο 5 ν. 2672/98)

Η ταμιακή τους διαχείριση γίνεται από τις ταμιακές τους υπηρεσίες αποκλειστικά (άρθρο 89 Κώδικα ΝΑ).

Ο έλεγχος των προϋπολογισμών, γίνεται καταρχήν με την τακτική διαδικασία με την οποία κρίνονται όλες οι πράξεις των ΝΑ (άρθρο 18 ν. 2218/94).

Επιπλέον, οι δαπάνες της ΝΑ που αφορούν τις κρατικές αρμοδιότητες που διεκπεραιώνουν υπόκεινται και στον προληπτικό έλεγχο των αρμόδιων υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομικών (Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου).

Οι απολογισμοί ελέγχονται κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Εκτάκτως, μπορούν να ελεγχθούν από το Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημ. Διοίκησης (ν. 2477/97) και από το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος.

8.2 ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Ν. ΛΑΣΙΘΙΟΥ

Στον πίνακα 4.Α αναλύονται τα έσοδα και τα έξοδα από τον προϋπολογισμό της Ν.Α. Λασιθίου για τα έτη 1997, 1998, 2000. Στην κατηγορία των εσόδων περιλαμβάνονται: οι επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό που παρουσιάζουν μεγάλη αύξηση το έτος 1998 σε σχέση με τα άλλα έτη, οι επιχορηγήσεις από το πρώην Νομαρχιακό Ταμείο που το έτος 1997 ανέρχονται στα 791.100.000 δρχ και για τα άλλα δύο έτη μειώνονται περίπου στα 600.000.000 δρχ, οι πιστώσεις από το Κεντρικό Ταμείο Γεωργίας Κτηνοτροφίας & Δασών για το έτος 1997 είναι πολύ αυξημένες ενώ τα υπόλοιπα έτη μειώνονται περίπου στα 140.000.000 δρχ, οι πιστώσεις από το πρώην Ταμείο Προστασία Ελαιοπαραγωγών αυξάνονται περίπου στα 30.000.000 δρχ ανά έτος.

Όπως παρατηρούμε από τον πίνακα τα αντίστοιχα ποσά των εσόδων του προϋπολογισμού κατανέμονται κατά κωδικό αριθμό και στον προϋπολογισμό των εξόδων

Στον πίνακα 4.Β αναλύονται τα έσοδα και τα έξοδα των ετών 2000, 2001, 2002. Τα έσοδα περιλαμβάνουν: επιχορηγήσεις από τον τακτικό προϋπολογισμό του Κράτους που σε σχέση με τα προηγούμενα έτη είναι κατά πολύ μειωμένα και ιδιαίτερα σε σύγκριση με το 1998, οι επιχορηγήσεις από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους αυξάνονται κάθε χρόνο στα 30.000.000 δρχ, τα έσοδα από τα Ανταποδοτικά Τέλη και ΤΕΟ για τα έτη 2000, 2001 κυμαίνονται στα ίδια επίπεδα και το 2002 αρχίζουν να μειώνονται. Η κατηγορία των εξόδων αναλύεται κατά υπηρεσία και περιλαμβάνει δαπάνες για μισθοδοσία, υγεία, πρόνοια, διοίκηση, μεταφορά μαθητών και δαπάνες για την υπηρεσία οικονομικών. Παρατηρούμε ότι όλες οι δαπάνες αυξάνονται και ιδιαίτερα το έτος 2001, μεγάλο ποσοστό καταλαμβάνουν οι δαπάνες για την υγεία καθώς και η διοίκηση και η υπηρεσία οικονομικών. Αντίθετα οι δαπάνες για πρόνοια μειώνονται τα δύο τελευταία χρόνια σε σχέση με το έτος 2000.

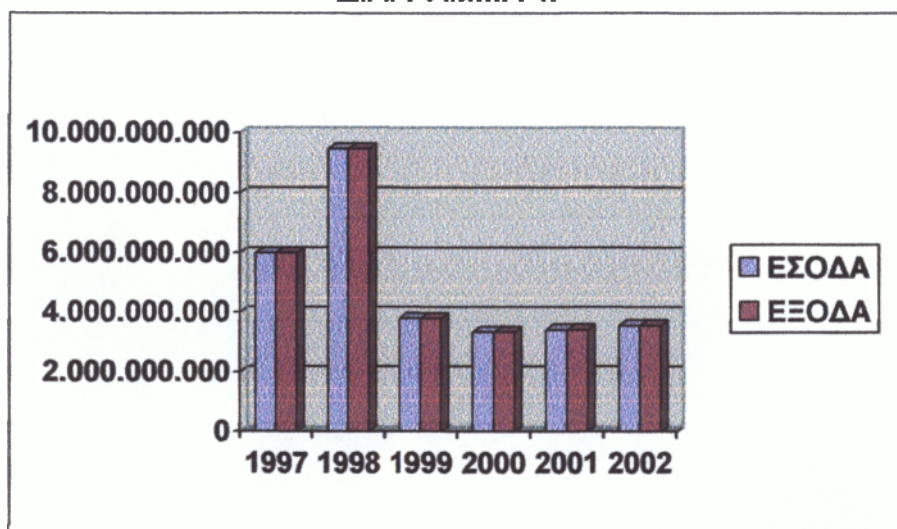
**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.Α.
ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΣΟΔΩΝ – ΕΞΟΔΩΝ ΤΗΣ Ν.Α. ΛΑΣΙΘΙΟΥ**

Α. ΕΣΟΔΑ	Έτος 1997	ΕΤΟΣ 1998	1999
1. Επιχορηγήσεις από το Κρατικό Προϋπολογισμό	4.907.936.000	9.056.930.000	3.336.041.000
2. Επιχορηγήσεις από Πρώην Νομαρχιακό Ταμείο	791.100.000	123.570.000	155.970.000
3. Πιστώσεις από Κεντρικό Ταμείο Γεωργίας Κτηνοτροφίας & Δασών	173.601.000	35.500.000	24.768.500
4. Πιστώσεις από πρώην Ταμείο Προστασίας Ελαιοπαραγωγής	127.485.000	256.580.000	289.370.000
Χρηματικό Υπόλοιπο που θα προκύψει από τα πρώην ταμεία:			
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ	6.000.122.000	9.472.480.000	3.806.149.500
Β. ΕΞΟΔΑ			
1. Κατανεμημένα Ποσά σε Ειδικούς Φορείς & Κ.Α.Ε. Προϋπολογισμούς Ν.Α.	4.907.936.000	9.056.930.000	3.336.041.000
2. Κατανεμηθέντα σε Κ.Α.Ε. Πρώην Κ.Τ.Γ.Κ. & Δ.	173.601.000	35.500.000	24.768.500
3. Κατανεμηθέντα σε Ταμείο ΠΡ. ΕΛΓΗΣ	127.485.000	256.580.000	289.370.000
4. Κατανεμηθέντα σε Πρώην Νομαρχιακό Ταμείο	791.100.000	123.570.000	155.970.000
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ	6.000.122.000	9.472.480.000	3.806.149.500

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.Β
ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΣΟΔΩΝ – ΕΞΟΔΩΝ ΤΗΣ Ν.Α. ΛΑΣΙΘΙΟΥ

Α. ΕΣΟΔΑ	Έτος 2000	Έτος 2001	Έτος 2002
1. Επιχορηγήσεις Τακτικού Προϋπολογισμού	2.096.949.943	2.159.000.000	2.226.140.195
2. Επιχορηγήσεις ΚΑΠ	943.000.000	960.000.0000	1.044.058.000
3. Έσοδα Ανταποδοτικών Τελών	179.916.000	180.000.000	187.412.500
4. Έσοδα προερχόμενα από ΤΕΟ	120.200.000	120.200.000	98.115.555
ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	3.340.065.943	3.419.200.000	3.555.753.250
Β. ΕΞΟΔΑ			
1. Δαπάνες Διοίκησης	202.912.001	235.619.555	253.518.000
2. Δαπάνες Μισθοδοσίας	218.878.714	385.000.000	399.038.695
3. Δαπάνες Υγείας	1.400.100.726	1.153.288.502	1.303.368.750
4. Δαπάνες Πρόνοιας	826.554.109	799.341.493	741.812.750
5. Δαπάνες Μεταφοράς Μαθητών	160.077.821	205.000.000	207.857.500
6. Επενδύσεις	502.015.000	554.000.000	552.015.000
7. Δαπάνες Δ/σης Οικονομικών Υπηρεσιών	29.537.573	86.950.450	98.115.555
ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ ΑΝΑ ΕΤΗ	3.340.065.943	3.419.200.000	3.555.753.250

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΛΑΣΙΘΙΟΥ
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.



ΕΤΟΣ	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ΕΣΟΔΑ	6.000.122.000	9.472.480.000	3.806.149.500	3.340.056.943	3.419.200.000	3.555.753.250
ΕΞΟΔΑ	6.000.122.000	9.472.480.000	3.806.149.500	3.340.056.943	3.419.200.000	3.555.753.250

Στο διάγραμμα 4. έχουμε μια συνολική εικόνα των εσόδων και των εξόδων της Ν.Α. Λασιθίου από το έτος 1997 έως 2002. Παρατηρούμε όπως αναλύσαμε και παραπάνω ότι το 1997 αυξάνεται ο προϋπολογισμός μέχρι την κορύφωση του για το 1998. Από το 1999 επέρχεται μια μεγάλη μείωση που βρίσκεται σχεδόν στα ίδια επίπεδα για τα υπόλοιπα έτη.

8.3 ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Ν. ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ

Στον πίνακα 5.1 και 5.2 παρουσιάζονται τα έσοδα της ΝΑ Ηρακλείου (σε χιλιάδες δρχ) από τα απολογιστικά στοιχεία που υπάρχουν από την ίδρυση της μέχρι το 2001 ανά πηγή χρηματοδότησης και αναλύονται τα έσοδα που πηγάζουν από τον προϋπολογισμό των δημοσίων επενδύσεων. Οι πηγές χρηματοδότησης των εσόδων είναι: από τον Κρατικό Προϋπολογισμό που όπως παρατηρούμε από την ίδρυση της αυξάνονται μέχρι το 1998 και από το 1999 μειώνονται συνεχώς για τα υπόλοιπα έτη, από υπουργεία και οργανισμούς που αναλύονται σε έσοδα που πηγάζουν: α) από το Κ.Τ.Γ.Κ.&Δ. αυξομειώνονται σε όλα τα έτη, β) από το πρώην Νομαρχιακό Ταμείο συνεχώς αυξάνονται τα ποσά μέχρι το 1999 όπου από κει και έπειτα μειώνονται άλλα όχι με γρήγορο ρυθμό και γ) από το Ταμείο Ελαιοπαραγωγής αυξάνονται συνεχώς τα ποσά μόνο το 2000 επέρχεται μια μείωση, στην κατηγορία των ΚΑΠ όπου λαμβάνουν χρήματα μόνο τα δύο τελευταία χρόνια παρατηρείται μια αύξηση σε σχέση με το 2000.

Στον πίνακα 5.2 τα έσοδα που προκύπτουν από το προϋπολογισμό των δημοσίων επενδύσεων παρουσιάζονται ανά πηγή χρηματοδότησης που αντλούνται από: ΟΣΚ όπου δίδονται τα περισσότερα ποσά από τον προϋπολογισμό για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων, παρατηρούμε ότι για τα έτη 1997 και 1999 τα ποσά είναι πολύ αυξημένα, από την Συλλογική Απόφαση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης 1&2 τα ποσά είναι μεγαλύτερα της 2 όπου η 1 τελειώνει το 1999 και η 2 το 2000, από τη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την ίδρυση της δόθηκαν αρκετά χρήματα μετά αρχίζουν να μειώνονται και από το 2000 και μετά δεν παίρνουν καθόλου χρήματα, από το ΥΠΕΧΩΔΕ τα μεγαλύτερα ποσά δόθηκαν το έτος 1998 και για τα υπόλοιπα έτη τα ποσά αυξομειώνονται, από τόκου και Γ.Γ.Α. για τα δύο πρώτα χρόνια δίδονται αρκετά χρήματα και στην πορεία μειώνονται, από ΣΑΕΠ, ΥΠΕΣ, ΚΑΠ, ΤΕΟ, Υπ. Οικονομικών, Υπ Υγείας και Λατομικά έσοδα δίδονται κάποια χρήματα όχι για όλα τα έτη όπου αυξομειώνονται.

Οι πίνακες 6.1 και 6.2 αναλύουν τα έξοδα (σε χιλιάδες δρχ) ανά κατηγορία δαπάνης και τα έξοδα που δόθηκαν για επενδύσεις. Τα γενικά έξοδα αναλύονται: σε μισθούς όπου αυξάνονται συνεχώς και ιδιαίτερα από το 2000 παρατηρείται μεγάλη άνοδος, οι δαπάνες για Πρόνοια που περιλαμβάνουν: επιδόματα, επιχορηγήσεις σε ιδρύματα για μισθοδοσία και έξοδα λειτουργία καταλαμβάνουν ένα μεγάλο ποσοστό στο σύνολο των εξόδων που αυξάνονται σε όλα τα έτη λειτουργίας, στις δαπάνες για Υγεία δίνονται τα περισσότερα ποσά, τα έξοδα λειτουργίας προμήθειας κεφαλαιουχικού εξοπλισμού αυξομειώνονται η μεγαλύτερη άνοδος παρατηρείται 1996 και 1999, επίσης, οι δαπάνες για προστασία ελαιοπαραγωγής τα έξοδα διαφόρων αρμοδιοτήτων από το Υπ. Γεωργίας αυξομειώνονται σε όλα τα έτη και τέλος τα έξοδα για την

αποζημίωση εκπαιδευτικών αυξήθηκαν μέχρι το 1996 και τα επόμενα χρόνια μειώνονται συνεχώς.

Στον πίνακα 5.4 παρουσιάζονται τα έξοδα των Δημοσίων Επενδύσεων (σε χιλιάδες δρχ) κατά κατηγορία δαπάνης: α) από Β΄ ΚΠΣ δαπανούνται χρήματα στους παρακάτω τομείς (Γεωργία, Συγκοινωνία, Εκπαίδευση, Υγεία-Πρόνοια, Ύδρευση-Αποχέτευση, Διαφορά, Δάση-Αλιεία), οι μεγαλύτερες δαπάνες καλύπτονται από την Συγκοινωνία και την Γεωργία οι υπόλοιπη τομείς καταλαμβάνουν μικρότερο ποσοστό. β) από την ΣΑΝΑ καλύπτονται τα έξοδα που αφορούν (Γεωργία, Εγγειοβελτιωτικά, Συγκοινωνιακά, Τουρισμός-Μουσείων-Μνημείων, Οικισμός-Υγεία-Πρόνοια, Ύδρευση-Αποχέτευση, Δημ. Διοίκηση, Τόκοι Δ.Ε. και Διάφορα) αυτά τα έξοδα δεν καλύπτουν μεγάλο ποσοστό των επενδύσεων. γ) από την ΣΑΤΑ καλύπτονται επενδύσεις που αφορούν (Γ.Γ.Α., ΥΠΕΧΩΔΕ (ΣΑΕΠ), Σχολική Στέγη, Κτίρια ΤΕΟ κλπ) τα Κτίρια και οι Γ.Γ.Α. καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο ποσοστό της ΣΑΤΑ οι υπόλοιπη τομείς μικρότερο και δ) οι ΚΑΠ για τα δύο έτη που δίνονται χρήματα διατίθενται για Συγκοινωνία, Τουρισμός-Μουσεία και Γεωργία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.
5.1 ΕΣΟΔΩΝ Ν.Α ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ (ΣΕ ΧΙΛΙΑΔΕΣ ΔΡΧ)

Οικονομικό Έτος	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Πηγή Χρηματοδότησης							
Από Κρατικό Προϋπολογισμό	10.600.000	20.813.692	26.064.687	27.860.340	11.500.394	7.504.687	7.244.785
ΑΠΟ Υπουργεία & Οργαν.							
Α) Κ.Τ.Γ.Κ.	471.000	167.737	214.879	290.823	179.890	202.381	143.827
Β) Πρώην Ν.Τ.	264.472	305.272	501.580	468.421	628.179	527.700	476.311
Γ) Ταμείο Ελαιοπαραγωγής	831.000	1.189.541	1.156.818	1.017.817	1.216.617	929.650	1.814.352
Διάφορα			8.213	998	542	993	
Κεντρική Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)						2.124.352	3.527.220'
ΣΥΝΟΛΑ ΑΝΑ ΕΤΟΣ	12.166.472	22.476.242	27.946.177	29.692.399	13.525.622	11.289.763	13.206.495

ΠΙΝΑΚΑΣ 5. 2 ΕΣΟΔΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ Ν.Α. ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ
(ΣΕ ΧΙΛΙΑΔΕΣ ΔΡΧ)

ΕΤΟΣ ΠΗΓΗ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ΟΣΚ	2.331.066	2.387.211	3.079.078	1.532.238	3.361.772	2.460.272	1.700.000
ΣΑΝΑ/1	780.000	652.000	763.734	440.000	802.000		
ΣΑΝΑ/2	2.790.000	1.320.000	2.100.000	1.500.000	800.000	1.400.000	
ΣΑΤΑ	1.575.692	98.250	111.750	104.450	116.600		
ΥΠΕΧΩΔΕ	60.976	104.136	78.036	144.884	36.813	48.248	31.268
Γ.Γ.Α	386.291	771.971		105.298	25.805	360.959	207.288
ΤΟΚΟΙ	150.000	306.151	186.955	312.560	209.493	151.613	118.388
ΣΑΕΠ				75.000	15.000	18.000	62.000
ΥΠΕΣ					110.000		100.000
ΚΑΠ						754.000	665.000
ΤΕΟ		25.000				299.620	604.000
Υπ. Οικονομικών			50.000				
Υπ. Υγείας Προν						14.000	22.286
Λατομικά Έσοδα						133.000	17.000
ΣΥΝΟΛΑ	8.074.025	5.664.719	6.369.553	4.214.430	5.477.429	5.639.709	3.527.230

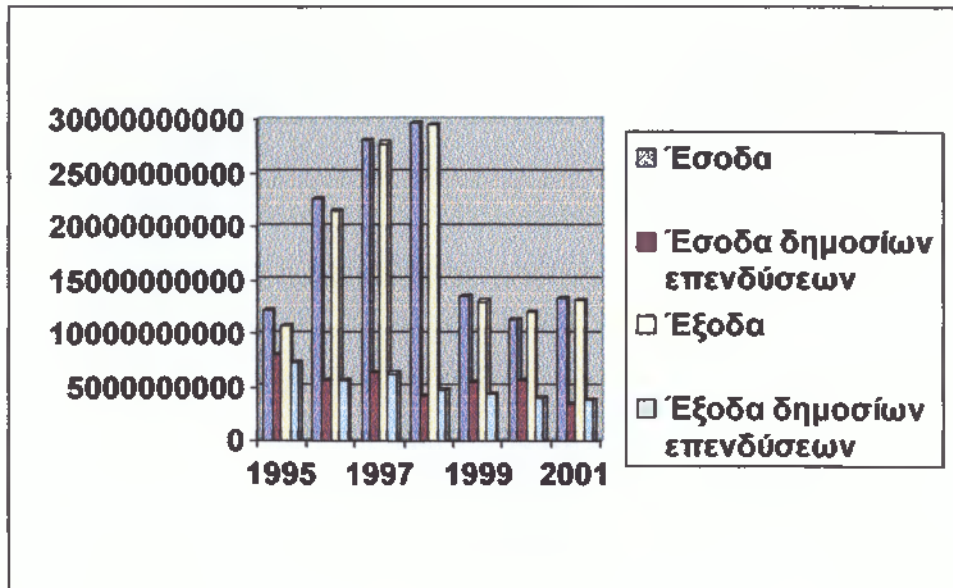
ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1
ΕΞΟΔΩΝ Ν.Α. ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ (ΣΕ ΧΙΛΙΑΔΕΣ ΔΡΧ)

Οικονομικό Έτος	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Κατηγορία δαπάνης							
Μισθοδοσία		37.225	138.694	146.934	197.999	333.619	522.738
Παροχές έξοδα νοσηλείας & λοιπές παροχές	2.347.250	4.743.270	4.808.596	4.438.317	6.363.834	6.020.995	6.304.050
Έξοδα λειτουργίας και προμήθειες κεφαλαίου εκσκαμμού	1.151.631	1.945.863	1.505.128	1.640.926	1.915.106	1.511.536	1.671.084
Επιδόματα Κοινωνικής Πρόνοιας	658.376	1.089.145	1.271.037	1.320.205	1.683.629	1.882.496	2.276.666
Επιχορηγήσεις σε ιδρύματα κοινωνικής πρόνοιας για δαπάνες μισθοδοσίας	119.280	299.357	337.720	313.300	331.275	370.650	41.796
Επιχορηγήσεις σε ιδρύματα κοινωνικής πρόνοιας για έξοδα λειτουργίας	146.555	291.030	370.350	334.603	393.906	408.600	133.300
Έξοδα διαφόρων προγραμμάτων αρμοδιότητας Υπ. Γεωργίας	9.379	167.725	214.878	281.996	161.468	185.590	134.142
Δαπάνες για προστασία ελαιοπαραγωγής		84.467	1.156.818	1.071.269	1.216.617	929.650	1.814.354
Αποζημιώσεις εκπαιδευτικών	1.268.350	2.193.627	706.608	341.567	483.421	171.878	2.600
Π.Ε.Κ.	92.933	228.732	71.323	22.661	17.612	23.514	817
Επιχορηγήσεις για μισθοδοσία νοσηλευτικών ιδρυμάτων	4.745.810	10.200.000	16.905.848	19.397.094			
Επιχορηγήσεις για δαπάνες λειτουργίας νοσηλευτικών ιδρυμάτων	130.059	194.625	231.122	214.200	225.000	175.500	238.250
ΣΥΝΟΛΑ	10.669.614	21.475.066	27.718.122	29.523.072	12.989.867	12.014.028	13.139.770

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6.2 ΕΞΟΔΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ Ν.Α. ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ
(ΣΕ ΧΙΛΙΑΔΕΣ ΔΡΧ)**

Οικονομικό Έτος	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Κατηγορία Δαπάνης							
Εργία	644.871	309.322	405.056	119.267	78.339	573.436	315.747
κοινωνικά	1.159.498	411.112	753.993	542.355	415.259	149.860	32.026
Γαίωση	48.699	614.582	375.744	340.992	99.171	255.264	119.230
Πρόνοια			49.955	137.402	50.799		
Αποχέτευση - Αποχέτευση	141.914	76.589	136.090	149.980	45.348		
Φορά	69.994	33.586	19.766	48.278	47.883	16.979	29.658
Αλιεία					75.000	159.460	42.919
Α							
Εργία		13.511				100.000	
εισβεβηλωτικά				2.890			
κοινωνικά	416.054	365.146	490.989	587.001	523.259		
Μουσείων-Μουσείων			3.825	21.173	1.000		
Υγεία-Πρόνοια	3.319						
Αποχέτευση - Αποχέτευση			113.634	30.324	44.628		
Διοίκηση	28.331	63.875	6.719	16.286	8.252		
Θεματικό	50.400	2.892		30.643	62.966		
Φορά	56.491	48.504	50.633	109.556	112.641	51.052	1.178
Φορά		1.681	1.325	15.024	12.262		31.511
Δ.Ε.		142.197	151.417	295.560	137.267	116.250	155.705
Α	1.575.629	98.250	77.000	134.550	105.950	6000	
Α	311.883	839.707	8.100	9.440	51.450	222.899	329.379
ΕΧΩΔΕ (ΣΑΕΠ)	28.686	51.164	96.882	232.685	65.970	98.181	87.917
Αγική Στέγη-Οικόπεδα	308.210	373.144	375.997	19.848	325.545		122.064
Α	1.898.848	2.187.412	3.142.920	1.906.210	2.022.435	1.468.491	1.689.641
Συγκοινωνιακά	60.204	12.175	15.222	23.609	116.061	311.841	180.819
Συγκοινωνιακά						77.840	39.886
Υγείας-Πρόνοιας						14.000	22.866
Διευθύνσεις							
ΕΣ.Δ.Δ.Α						89.054	9.921
κοινωνικά							
1							
Εργία							130.330
κοινωνικά						154.121	379.325
Μουσεία						14.924	12.617
Διοίκηση							
Θεματικό							
Φορά						179.435	85.425
ΣΥΛΛΑ	7.236.094	5.644.849	6.275.267	4.773.073	4.401.485	4.059.087	3.818.164

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.



ΕΤΟΣ	1995	1996	1997	1998
Έσοδα	12.166.472.000	22.476.242.000	27.946.177.000	29.692.399.000
Έσοδα Δημοσίων Επενδύσεων	8.074.025.000	5.664.000	6.369.553.000	4.214.430.000
Έξοδα	10.669.614.000	21.475.066.000	27.718.122.000	29.523.072.000
Έξοδα Δημοσίων Επενδύσεων	7.236.094.000	5.644.849.000	6.275.276.000	4.773.073.000

ΕΤΟΣ	1999	2000	2001
Έσοδα	13.525.622.000	11.289.763.000	13.206.495.000
Έσοδα Δημοσίων Επενδύσεων	5.477.429.000	5.639.709.000	3.527.230.000
Έξοδα	12.989.867.000	12.014.028.000	13.139.770.000
Έξοδα Δημοσίων Επενδύσεων	44.014.850.000	4.059.087.000	3.818.164.000

Στο διάγραμμα 5. παρουσιάζεται μια γενική εικόνα των εσόδων και των εξόδων της Ν.Α. Ηρακλείου για τα έτη 1995 – 2001. Όπως παρατηρούμε από το διάγραμμα τα έσοδα και κατά επέκταση και έξοδα της, από την αρχή της ίδρυσης της μέχρι το 1998 αυξήθηκαν πάρα πολύ όπως έχουμε ανάλυση και από του πίνακες και ανερχόταν στα 29.692.399.000 δρχ, από το 1999 και μετά επέρχεται μια μεγάλη μείωση με αποκορύφωση το 2000. Τα έσοδα των δημοσίων επενδύσεων και κατά επέκταση τα έξοδα των δημοσίων επενδύσεων παρουσιάζουν κατά το έτος ίδρυσης μια άνοδο που ανέρχεται περίπου στα 8.000.000.000 δρχ και στην πορεία μία κάθοδο που το 2001 φτάνει περίπου στα 3.000.000.000.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Αναθεώρηση του Συντάγματος επιφέρει πολλές και σημαντικές αλλαγές που μεταβάλλουν το χάρτη της ΤΑ στη χώρα μας. Όσον αφορά τα δύο βασικά στοιχεία που συνθέτουν την διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, κατοχυρώνεται για πρώτη φορά τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων το εύρος, οι κατηγορίες και η κατανομή των οποίων ρυθμίζεται με νόμο και προβλέπεται ρητά η δυνατότητα ανάθεσης των κρατικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ. Παράλληλα περιορίζεται η άσκηση της Κρατικής εποπτείας μόνο στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων. Ο έλεγχος όμως της νομιμότητας των τοπικών υποθέσεων, δημιουργεί προβλήματα λόγω καθυστερήσεων επειδή απαιτείται αρκετός χρόνος για να γίνει αυτή η διαδικασία ώστε οι ΟΤΑ να μην μπορούν να επιλύσουν και να αντιμετωπίσουν άμεσα τα προβλήματα τους.

Κατοχυρώνεται επίσης, για πρώτη φορά στην ιστορία του Ελληνικού Κράτους ρητά και η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση που αλλάζει την οργάνωση και την λειτουργία του θεσμού της ΤΑ.

Για πρώτη φορά κατοχυρώνεται η οικονομική αυτοτέλεια και η διαφάνεια των ΟΤΑ και υποχρεώνεται το κεντρικό Κράτος να λαμβάνει όλα τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα για την εξασφάλιση της. Επίσης, συνδέεται η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ με τους αντίστοιχους πόρους προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της δράσης τους. Παρά ταύτα στην πράξη οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν οικονομική ανεξαρτησία να επιβάλλουν δημόσια βάρη απλώς τους παρέχεται εκ του Συντάγματος κάποια δημοσιονομικού χαρακτήρα δυνατότητα με την οποία μπορούν να εισπράττουν τοπικά έσοδα μέσα στα νομοθετικά πλαίσια, που η αρμοδιότητα τους καθορίζεται πάντα από τη Βουλή. Για την ασφάλεια της οικονομικής διαχείρισης των πόρων, επιβάλλεται και η δυνατότητα του δημοσιονομικού ελέγχου από την κεντρική Διοίκηση.

Παρατηρήσαμε ωστόσο στην σύγκριση των δήμων, Ιεράπετρας, Αγ. Νικολάου και Μακρύ Γιαλού μια αύξηση τα τελευταία χρόνια στα έσοδα γεγονός το οποίο οφείλεται στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) που έχει ως στόχο την υποστήριξη των υποδομών στην οργάνωση και στην λειτουργία των νέων ΟΤΑ που δημιουργήθηκαν με την συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 2539/97). Καθώς και στην θέσπιση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) το 1997 με τους οποίους παρέχεται η δυνατότητα χρηματοδότησης των ΟΤΑ. Αντίστοιχη αύξηση παρουσιάζεται και στην κατηγορία των δαπανών και ιδιαίτερα των δημοσίων επενδύσεων για έργα που αφορούν, ύδρευση-άρδευση, αποχέτευση, οδοποιία, αθλητικές εγκατάστασης και για προμήθεια λογισμικού για την εισαγωγή του Διπλογραφικού Συστήματος. Να επισημάνουμε ότι για του Δήμου του Ν. Λασιθίου η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος εμφανίζεται επιτυχής, ιδιαίτερα στους

μεγάλους δήμους, σε σχέση με τους μικρότερους που παρουσιάζουν προβλήματα και καθυστέρησης από την έλλειψη προσωπικού.

Όσον αφορά τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Ηρακλείου, Λασιθίου συμπεραίνουμε μια πτώση της πορείας των οργανισμών από το 1999 και μετά, γεγονός το οποίο οφείλεται στην αποκέντρωση της διοίκησης με την ίδρυση Περιφερειών σε κάθε νομό. Πολλές από τις αρμοδιότητες που τους είχαν παραχωρηθεί στις νεοϊδρυθείσες ΝΑ που αφορούσαν θέματα παιδείας, χωροταξίας, αθλητισμού κλπ. αποσύρθηκαν από την κυριότητα τους μετά της αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας.

Εκτιμάται βέβαια, ότι με την Αναθεώρηση του Συντάγματος δεν αντιμετωπίστηκε το θέμα της ενίσχυσης της ΤΑ, ώστε να ανταποκριθεί στο ρόλο της μέσα στο νέο ευρωπαϊκό περιβάλλον που αναμένεται να είναι δύσκολο λόγω των πιέσεων που θα δεκτή από τη Κεντρική Διοίκηση μέσω των περιοριστικών πολιτικών αλλά και από την αύξηση του ανταγωνισμού τόσο σε εγχώριο επίπεδο όσο και σε πανευρωπαϊκό.

Για να μπορέσει η ΤΑ να ανταπεξέλθει στο δύσκολο ρόλο της μέσα στις όλο και μεταβαλλόμενες συνθήκες, θα πρέπει να έχει γερά θεμέλια. Τα θεμέλια αυτά θα επιτευχθούν με την αύξηση της παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας που αποτελούν βασικές στρατηγικές για την επίλυση των προβλημάτων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΑΓΓΕΛΙΔΗΣ. Ι., Λογιστική Των ΟΤΑ, <<Διδακτέα Ύλη ΣΤ΄ Εξαμήνου ΔΜΤΑ >>, ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ, σσ 82-86.
- ΓΚΕΚΑ. Ρ., <<Τα Οικονομικά Των ΟΤΑ Μπροστά Σε Νέες Προκλήσεις>>, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, ΚΕΔΚΕ, Τεύχος 1/2000, σσ 67-79.
- ΓΑΛΑΝΗΣ. Κ., Δομή και Οργάνωση ΟΤΑ, <<Βασικές Σημειώσεις Ε΄ Εξαμήνου ΔΜΤΑ>>, ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ, 1999-2000.
- ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΥΤΟΝΟΜΙΩΝ, <<Το άρθρο 9 και η Εισηγητική Έκθεση>>, ΚΕΔΚΕ, Τεύχος 1/2000, σσ 42-52.
- ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, <<Θέματα Διπλογραφικού Συστήματος στους Δήμους Πορεία Υλοποίησης και Εφαρμογής>>, ΚΕΔΚΕ, Τεύχος 1/2000, σσ 118-124.
- ΚΑΡΑΓΗΛΑΝΗΣ. Σ., Σημειώσεις στο Μάθημα Λογιστική Των ΟΤΑ, <<Για το Τμήμα ΔΜΤΑ>>, ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ, 2001.
- ΚΑΡΑΝΑΣΤΑΣΗ. Δ. Γ., Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, <<Σχέδιο Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ>>, Β΄ Έκδοση, ΑΘΗΝΑ, 2000.
- ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ. Ε., Τοπική Αυτοδιοίκηση, <<Ένας Σύγχρονος Διοικητικός Θεσμός>>, ΔΙΚΑΙΟ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ, Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, ΑΘΗΝΑ, 2001.
- ΜΑΤΘΑΙΟΥ. Π., Το Συνταγματικό Καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Μετά την Αναθεώρηση του Συντάγματος, Περιοδικό Δήμος, Τεύχος 9, ΑΘΗΝΑ, 2/2000, σσ 3-33.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ. Π., Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 2/1998, ΚΕΔΚΕ.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ. Π., & ΚΑΤΣΟΥΛΗ. Δ., Η Μελέτη Πρόταση της ΚΕΔΚΕ για την Συνταγματική Κατοχύρωση της Αυτοδιοίκησης, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1/1998, ΚΕΔΚΕ.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ. Κ., Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1/2000, ΚΕΔΚΕ.
- ΡΑΪΚΟΥ. Α., Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τόμ, Α΄, τεύχ. Γ΄, 1991.
- ΤΑΤΣΟΥ. Ν., Φορολογική Αποκέντρωση: Τάσεις, Προβλήματα, Πολιτικές, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1/2000, ΚΕΔΚΕ.
- ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Το Μεγεθός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1/1998, ΚΕΔΚΕ.
- ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ., Δημοσιονομική Αποκέντρωση Θεωρία και Πράξη, Τυπωθήτω-Γεώργιος Δαρδάνος, 1999, ΑΘΗΝΑ
- ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ., Φορολογική Αποκέντρωση, <<Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα>>, 1987, ΕΕΤΑ.
- ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΟΠΟΥΛΟΥ. Α., Οι Νέοι Θεσμοί της Αυτοδιοίκησης, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 2/1998, ΚΕΔΚΕ.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ., Πρόγραμμα Ι.
Καποδίστριας, <<Πρόταση για την Ανασυγκρότηση της Α΄ Βάθμιας
Αυτοδιοίκησης>>, Εθνικό Τυπογραφείο, 1997, ΑΘΗΝΑ.
ΦΛΟΓΑΪΤΗ. Σ., Νέοι Θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, <<Ιστορική Αναφορά στη
Νομοθεσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης>>, ΕΕΤΑ, 1998, ΑΘΗΝΑ.