

ΤΕΙ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ: ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΣΕ ΧΩΡΕΣ
ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.
ΣΥΓΚΡΙΣΗ - ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΧΡΗΣΙΜΟΣ ΣΤΑΥΡΟΣ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ: ΣΑΒΒΑ ΑΝΔΡΟΥΛΑ

ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2003

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	3
1. Τα Συστήματα Αυτοδιοίκησης σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	5
2. Το σύστημα χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γενικά	44
2.1 Πηγές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	44
2.1.1 • Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	49
2.1.2 • Τα τέλη	49
2.2 Οι Τοπικοί Φόροι	53
2.2.1 • Χρηματοδότηση των αποκλειστικά τοπικών υπηρεσιών	53
2.2.2 • Ανακατανομή των φόρων – πλεονεκτήματα μειονεκτήματα	59
2.2.3 • Η ελαστικότητα των φόρων	65
2.2.4 • Έγγειοι Τοπικοί Φόροι	66
2.2.5 • Φόρος Εισοδήματος	67
2.2.6 • Η αλληλεπίδραση μεταξύ κεντρικών και τοπικών φορολογικών συστημάτων	69
2.3 Προικοδοτήσεις και Επιχορηγήσεις	70
2.3.1 • Επιχειρήματα υπέρ των επιχορηγήσεων	71
2.3.2 • Προβλήματα συγκρησιμότητας των κρατικών επιχορηγήσεων	71
2.3.3 • Κάθετες φορολογικές ανισορροπίες	75
2.3.4 • Οριζόντιες φορολογικές ανισορροπίες	75
2.3.5 • Οι προικοδοτήσεις στην πράξη	81
2.3.7 • Οι φόροι ακίνητης περιουσίας στις άλλες χώρες	83
2.4 Η δημοσιονομική αυτονομία στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	83
3. Τα οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε επιλεγμένες χώρες	92
3.1 Τα Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	92
3.2 Η οικονομία των δήμων στη Σουηδία	100
3.3 Τα οικονομικά των Δήμων στη Φιλανδία	104
3.4 Ο εκσυγχρονισμός της Τ.Α. σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	107
3.5 Γιατί οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις οδηγούνται στην ιδιωτικοποίηση	112

4. Στατιστική ανάλυση για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α στις χώρες μέλη του συμβουλίου της Ευρώπης	116
4.1 Ποιές είναι οι δαπάνες των Δήμων	116
4.2 Δημοτικές Επενδυτικές Δαπάνες	119
4.3 Οι Πηγές Χρηματοδότησης των Δήμων	121
4.4 Οι κρατικές επιχορηγήσεις ως μέσα ελέγχου των Ο.Τ.Α.	125
5. Σύγκριση – Αξιολόγηση - Συμπεράσματα	129
5.1 Συγκρίνοντας τους τοπικούς φόρους ανάμεσα στις κοινότητες των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης	130
5.2 Συγκρίνοντας τις πηγές χρηματοδότησης των κοινοτήτων, οι χώρες ταξινομούνται σε κατηγορίες	132
5.3 Συμπεράσματα	133
 Ελληνική Βιβλιογραφία	 134
Ξένη Βιβλιογραφία	135

Εισαγωγή

Ο στόχος της εργασίας αυτής είναι η μελέτη των οικονομικών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Γίνεται προσπάθεια για την καταγραφή και σύγκριση των διοικητικών μοντέλων της ΤΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία αφορά τα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης και την κατανομή αρμοδιοτήτων. Η καταγραφή και σύγκριση γίνεται για την διεξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων.

Ακολούθως γίνεται προσπάθεια για την καταγραφή των πηγών εσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διερεύνηση της οικονομικής αυτοδυναμίας των Ο.Τ.Α. ούτως ώστε να διαπιστωθεί εάν οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτουν τους πόρους για την επαρκή χρηματοδότηση των αναπτυξιακών τους έργων που θα τις οδηγήσει στην απρόσκοπτη ανάπτυξη. Στην προσπάθεια αυτή γίνεται ομαδοποίηση των χωρών ανάλογα με τις πηγές των εσόδων των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων.

Η εργασία χωρίζεται σε πέντε κεφάλαια. Το **πρώτο κεφάλαιο** αναφέρεται στα συστήματα αυτοδιοίκησης που επικρατούν σε κάθε χώρα, για την κρατική τους οργάνωση, τα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης και την κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διοικητικά τους επίπεδα. Στο κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνονται πίνακες που αφορούν τα διοικητικά τους επίπεδα και τον τρόπο κατανομής των αρμοδιοτήτων σε κάθε χώρα.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο** γίνεται αναφορά για τα συστήματα χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή για τις πηγές χρηματοδότησης οι οποίες είναι τα ανταποδοτικά τέλη, οι φόροι, οι επιχορηγήσεις και τα δάνεια. Για τις δυσκολίες επιβολής των τελών. Για τους τοπικούς φόρους και την χρηματοδότηση των τοπικών υπηρεσιών.

Στο **τρίτο κεφάλαιο** γίνεται αναφορά στα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, στη Σουηδία και τη Φιλανδία. Καθώς και στον εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο **τέταρτο κεφάλαιο** γίνεται στατιστική ανάλυση για τις δημοτικές δαπάνες στους δήμους των Ευρωπαϊκών χωρών, τις επενδυτικές δαπάνες, για τις πηγές

χρηματοδότησης των δήμων και ακολούθως εξετάζεται κατά πόσο οι κρατικές επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται ως μέσα ελέγχου των Ο.Τ.Α.

Τέλος στο **πέμπτο κεφάλαιο**, γίνεται σύγκριση ανάμεσα στους τοπικούς φόρους των κοινοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις πηγές χρηματοδότησης τους. Οι χώρες κατηγοριοποιούνται ανάλογα με τις πηγές χρηματοδότησης τους και ακολουθούν τα συμπεράσματα.

Κεφάλαιο 1

Τα Συστήματα Αυτοδιοίκησης σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η πιο κάτω ανάλυση είναι θεωρητική, γιατί υπάρχουν χώρες οι οποίες επηρεάζονται από περισσότερα από ένα διοικητικά συστήματα και δεν μπορούν να ενταχθούν στις πιο κάτω κατηγορίες. Για παράδειγμα η Σουηδία αποτελεί το πιο πολύπλοκο σύστημα αυτοδιοίκησης.

Η περιφερειακή και κρατική οργάνωση αυτοδιοίκησης στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εμφανίζεται σε τέσσερις κατηγορίες κρατικής οργάνωσης, που είναι ακόλουθες:

1. Συγκεντρωτικό σύστημα

Συγκεντρωτικό σύστημα έχουμε όταν η κεντρική διοίκηση λαμβάνει αποφάσεις για υποθέσεις που αφορούν το κέντρο και την περιφέρεια. Δηλαδή διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα για όλα τα είδη των διοικητικών υποθέσεων ακόμα και όταν αφορά διοικητικές υποθέσεις καθαρά τοπικής σημασίας. Παραδείγματα τέτοιων χωρών είναι το Λουξεμβούργο, η Ιρλανδία, η Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

2. Αποκεντρωτικό σύστημα

Αποκεντρωτικό σύστημα έχουμε όταν η κεντρική διοίκηση αναθέτει αποφασιστικές αρμοδιότητες σε περιφερειακά όργανα. Το σύστημα αυτό επιβλήθηκε λόγω της αδυναμίας επιλύσεως όλων των διοικητικών υποθέσεων από τα κεντρικά όργανα. Παραδείγματα τέτοιων χωρών είναι η Γαλλία, η Πορτογαλία και η Ολλανδία.

3. Το ομοσπονδιακό σύστημα

Ομοσπονδιακό σύστημα έχουμε όταν ένα κράτος αποτελείται από περισσότερα μικρότερα κρατίδια. Το καθένα ξεχωριστά έχει δικά του κυβερνητικά και νομοθετικά όργανα τα οποία συντονίζουν τα εσωτερικά προβλήματα των κατοίκων τους. Αποφασίζει μέσω κοινών οργάνων των κρατιδίων για ζητήματα

που αφορούν ολόκληρο το κράτος (π.χ. εθνική άμυνα, εξωτερική πολιτική, οικονομία). Παραδείγματα τέτοιων χωρών είναι η Αυστρία και η Γερμανία.

4. Το περιφερειακό σύστημα

Το περιφερειακό σύστημα αποτελεί μια αδύναμη μορφή ομοσπονδιακού συστήματος, αποτελείτε από εδαφικές περιφέρειες οι οποίες απολαμβάνουν κάποιας μορφή αυτοτέλειας. Οι περιφέρειες έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα όπως π.χ. ιστορικά κ.α. Το σύστημα αυτό δημιουργήθηκε προκειμένου να εξυπηρετηθεί η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη των περιφερειών. Παραδείγματα τέτοιων χωρών είναι η Ισπανία, το Βέλγιο και η Ιταλία.

Παρακάτω αναλύονται τα συστήματα αυτοδιοίκησης για όλες τις χώρες μέλη της Ε.Ε. και την Κύπρο.

1.1 Αυστρία

Η Αυστρία είναι μια ομοσπονδιακή πολυκομματική δημοκρατία με ομοσπονδιακή δομή και οργάνωση.

Θεσμικό πλαίσιο

Το ομοσπονδιακό Σύνταγμα αποσαφηνίζει τις εξουσίες των τοπικών αρχών το οποίο περιέχει και θέματα που τους έχουν παραχωρηθεί από την κεντρική και περιφερειακή κυβέρνηση. Οι τοπικές αρχές είναι αυτόνομες εδαφικές ενώσεις, επίσης αποτελούν και διοικητικά διαμερίσματα ανώτατου κυβερνητικού επιπέδου. Το ομοσπονδιακό Σύνταγμα διαιρεί το κάθε Land σε Gemeinden.

Τα Lander το καθένα ξεχωριστά θεσπίζει το δικό του νόμο της τοπικής κυβέρνησης (για το πως θα διοικήσει την τοπική κυβέρνηση). Οι νομοθετικές και εκτελεστικές εξουσίες κατανέμονται μεταξύ ομοσπονδιακής και περιφερειακής διοίκησης σύμφωνα με την ομοσπονδιακή δομή. Τα Lander σύμφωνα με το σύνταγμα εκτελούν ομοσπονδιακούς νόμους.

Κατανουή Αρμοδιότητων

Η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία κατανέμονται μεταξύ ομοσπονδιακής και περιφερειακής διοίκησης. Τα Lander έχουν συνταγματικό δικαίωμα και μπορούν να εκτελούν ομοσπονδιακούς νόμους οι οποίοι καταμετρούνται από τη δική τους περιφερειακή κυβέρνηση.

Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές στερούνται οποιαδήποτε μορφή νομοθετικής εξουσίας γιατί η νομοθετική εξουσία ασκείται από το κράτος και τα Lander. Η νομοθετική εξουσία όσον αφορά την πυροσβεστική προστασία ανήκει στα ομόσπονδα κρατίδια. αντίθετα σε θέματα δικαιοσύνης η νομοθετική εξουσία ασκείται μόνο από το κράτος. Επίσης θέματα ασφάλειας, αστυνομίας, πολιτικής προστασίας και φυσικών καταστροφών, οι νομοθετικές αρμοδιότητες διανέμονται μεταξύ κράτους και ομόσπονδων κρατιδίων.

Οι εξουσίες όσον αφορά την εκπαίδευση π.χ. η συντήρηση κτιρίων και πρόσληψη προσωπικού στην ανώτατη εκπαίδευση ανήκει στο κράτος, αντίθετα στην εκπαίδευση ενηλίκων ανήκει στα ομόσπονδα κρατίδια. Το κράτος μαζί με τα ομόσπονδα κρατίδια αποφασίζει όσον αφορά την πρόσληψη προσωπικού της προσχολικής, σχολικής και μέσης εκπαίδευσης.

Τα θέματα προσωπικού της τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης ασκούνται από το κράτος, τα ομόσπονδα κρατίδια έχουν υπό την ευθύνη τους τη νομοθετική αρμοδιότητα για την συντήρηση κτιρίων. Τα θέματα που αφορούν την ατομική υγεία ασκούνται από το κράτος. Το κράτος μαζί με τα ομόσπονδα κρατίδια ασκούν νομοθετικές αρμοδιότητες στον τομέα της δημόσιας υγείας.

Η κοινωνική πρόνοια π.χ. παιδικοί σταθμοί, τα βρεφοκομεία, οι οίκοι κοινωνικής πρόνοιας, η νομοθετική αρμοδιότητα ασκείται από τα ομόσπονδα κρατίδια. Θέματα που αφορούν την οικογένεια π.χ. η κοινωνική ασφάλιση τη νομοθετική αρμοδιότητα αναλαμβάνει το κράτος. Στα ομόσπονδα κρατίδια ανήκει επίσης και ο τομέας του οικιστικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.

Στο κράτος ανήκει ο τομέας περιβάλλοντος και αποχέτευσης όπως είναι θέματα υγιεινής του ύδατος, περιβαλλοντικής προστασίας και σφαγείων. Θέματα που αφορούν νεκροταφεία, αποτεφρωτήρια, συλλογικά καταφύγια και δημόσιας αποχέτευσης είναι στην αρμοδιότητα των ομόσπονδων κρατιδίων.

Ο τομέας αναψυχής και πολιτισμού, όπως είναι θέματα που αφορούν θέατρα, συναυλίες και θρησκευίες ανήκει στο κράτος. Τα ομόσπονδα κρατίδια έχουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα τους θέματα αθλητισμού και ελεύθερου χρόνου. Στο κράτος ανήκει και ο τομέας συγκοινωνιών και μεταφορών όπως είναι θέματα αστικού, οδικού και σιδηροδρομικού δικτύου, λιμένων και αεροδρομίων.

Τα θέματα που αφορούν το εθνικό οδικό δίκτυο ανήκουν στην αρμοδιότητα του κράτους και των ομόσπονδων κρατιδίων από κοινού. Στο κράτος ανήκει επίσης και ο τομέας οικονομικών αγαθών η περιφερειακή θέρμανση, ο ηλεκτρισμός και το εμπόριο. Στα ομόσπονδα κρατίδια ανήκουν οι αρμοδιότητες για τη γεωργία, την αλιεία, την θήρα, τα δάση και τον τουρισμό.

Εκτελεστικές εξουσίες

Οι εκτελεστικές εξουσίες παρουσιάζουν «τριχοτόμηση» των εξουσιών μεταξύ κράτους, ομόσπονδων κρατιδίων και δήμων οι οποίες μπορεί να ασκούνται από κοινού ή ξεχωριστά στις πιο πάνω βαθμίδες. Το κράτος εκτελεστικές εξουσίες ασκεί αποκλειστικά στον τομέα της δικαιοσύνης ενώ οι δήμοι στον τομέα της πυροπροστασίας. Τα θέματα ασφάλειας και αστυνομίας ασκεί το κράτος μαζί με τους Δήμους. Τα θέματα πολιτικής προστασίας και φυσικών καταστροφών ασκεί από κοινού το κράτος με τα ομόσπονδα κρατίδια.

1.2 Βέλγιο

Το Βέλγιο κυβερνάται από το βασίλειο, δηλαδή τον κληρονομικό Μονάρχη μαζί με τη βουλή που αποτελείται από 150 μέλη και τη Γερουσία που αποτελείται από 71 μέλη, οι οποίοι ασκούν τη νομοθετική εξουσία .

Θεσμικό Πλαίσιο

Σημαντικές τροποποιήσεις που έγιναν στο Βέλγιο, είναι η τροποποίηση του ειδικού νόμου του Αυγούστου του 1998 που αυξάνει τις αρμοδιότητες των κοινοτήτων και των περιφερειών. Σε μια δεύτερη φάση μεταρρυθμίσεων εφαρμόζεται η χρηματοδότηση των κοινοτήτων και των περιφερειών. Η τρίτη φάση στόχο είχε να καθιερωθούν οι διεθνείς αρμοδιότητες των κοινοτήτων και των περιφερειών. Το 1989 γίνεται η καθιέρωση του Ομοσπονδιακού Συστήματος.

Επίπεδα διοικητικής Οργάνωσης

Τα επίπεδα διοίκησης είναι οι περιφέρειες, οι επαρχίες και οι κοινότητες. Το κρατικό διοικητικό σύστημα του Βελγίου είναι αποκεντρωμένο ομοσπονδιακό σύστημα, το οποίο διαιρείται σε τρεις περιοχές, των Βρυξελλών, της Φλάνδρας και της Βαλλονίας και από τρεις κοινότητες οι οποίες είναι η γερμανόφωνη, η φλαμανδική και η γαλλόφωνη. Η περιφερειοποίηση αυτή σκοπό είχε να μειώσει τις γλωσσικές και εθνολογικές αντιθέσεις τη στιγμή που το 58% του πληθυσμού έχει ως επίσημη γλώσσα τη φλαμανδική, το 33% τη γαλλική και το 9% (δηλ. 66.000 άτομα) στην Λιέγη τη γερμανική.

Οι Βρυξέλλες και η Βαλλονία διαθέτουν άμεσα εκλεγμένο συμβούλιο (νομοθετική συνέλευση) και δική τους κοινοβουλευτική εξουσία. Στη Φλάνδρα η περιοχή και η κοινότητα διαθέτει ενιαία νομοθετική συνέλευση και εκτελεστική εξουσία. Οι περιφέρειες μπορούν να ασκούν νομοθετικές και διοικητικές αρμοδιότητες στα οικονομικά θέματα π.χ. στην πολεοδομία και χωροταξία, στο περιβάλλον, τη γεωργία, τα ύδατα, την οικονομική πολιτική, την ενεργειακή πολιτική, στον έλεγχο των δήμων, στον έλεγχο των διαδημοτικών ενώσεων και επαρχιών, στην απασχόληση και στην έρευνα.

Στο Βέλγιο έχουμε την οργάνωση δύο τύπων ομοσπονδιών τις περιφέρειες και τις κοινότητες οι οποίες είναι διοικητικές οντότητες. Οι κοινότητες ασκούν πλήρεις εξουσίες στις περιοχές που ομιλείται η Γαλλική, η Φλαμανδική και η Γερμανική.

Οι επαρχίες αποτελούν διοικητικές οντότητες και ανέρχονται στις εννέα. η διοίκηση ασκείται από το Επαρχιακό Συμβούλιο που αποτελείται από 50 ως 90 εκλεγμένα μέλη, η εκλογή τους γίνεται κάθε 4 (τέσσερα) χρόνια. Μια εξαμελής επιτροπή εκπροσωπεί το Συμβούλιο στην οποία πρόεδρος της είναι ο κυβερνήτης (Gouverneur), ο οποίος εκπροσωπεί το κράτος και η ψήφος του είναι αποφασιστική. Τέλος οι κοινότητες αποτελούνται από ένα Κοινοτικό Συμβούλιο το οποίο εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία για μια εξαετία.

Κατανομή Αρμοδιοτήτων

Οι αποκεντρωμένες κρατικές αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων ασκούνται από τον κυβερνήτη και τον επιλεγμένο αντιπρόσωπο (Burgmeste) στο

επίπεδο των Επαρχιών και των Κοινοτήτων. Τα ληξιαρχικά καθήκοντα και τα καθήκοντα τοπικής αστυνομίας ασκούνται από τις κοινότητες. Το διαιτητικό δικαστήριο επιλύει διαφορές μεταξύ κράτους, κοινοτήτων και περιφερειών για πράξεις νομοθετικού χαρακτήρα, ότι αφορά πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα επιλύονται από το Συμβούλιο Επικρατείας.

Ουσιαστικές αρμοδιότητες ασκούν οι περιφέρειες σε θέματα οικονομικής πολιτικής οι οποίες είναι και ο λόγος που περιορίζονται οι κρατικές αρμοδιότητες στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής, οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής της οργάνωσης της οικονομίας. Στην αρμοδιότητα τους οι κοινότητες έχουν ανατεθεί καθήκοντα παροχής ύδατος, φυσικού αερίου και συντήρησης οδών σε τοπικό επίπεδο, η συντήρηση των αυτοκινητόδρομων ανήκει στις περιφέρειες.

Η εκπαίδευση και ο πολιτισμός είναι αποκλειστική αρμοδιότητα των κοινοτήτων όπως είναι και τα θέματα που αφορούν την υγεία, τον οικογενειακό προγραμματισμό, για τα άτομα με ειδικές ανάγκες, ηλικιωμένων και προστασίας νέων. Τα ζητήματα που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος υπάγονται στις περιφέρειες.

Τέλος οι κοινότητες ασκούν νομοθετικές διοικητικές αρμοδιότητες σε τέσσερις τομείς:

α) σε πολιτιστικά θέματα π.χ. γλωσσική υποστήριξη, καλές τέχνες, επιστημονικά ιδρύματα, μουσεία, βιβλιοθήκες, προγράμματα ραδιοφωνικά και τηλεοπτικά, νεολαίας, αθλητισμού, ελεύθερου χρόνου, τουρισμού και εκπαίδευσης,

β) σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης,

γ) σε θέματα υγείας και

δ) σε θέματα επιστημονικής έρευνας αναφορικά με τα πιο πάνω θέματα.

1.3 Γαλλία

Η Δημοκρατία της Γαλλίας χαρακτηρίζεται ως προεδρευόμενη Δημοκρατία. Αποτελείται από το κοινοβούλιο το οποίο χωρίζεται σε δύο σώματα, την εθνοσυνέλευση με 577 βουλευτές και τη Γερουσία με 317 μέλη.

Θεσμικό πλαίσιο

Οι δήμοι (Communes), οι νομοί (Departements) και τα υπερπόντια διαμερίσματα (Departements d' Outre Mer) αποτελούν τις τοπικές αρχές της Δημοκρατίας της

Γαλλίας. Κάθε αρχή διοικείται από το Συμβούλιο το οποίο εκλέγεται με εκλογές, όπως οι νόμοι ορίζουν. Το κοινοβούλιο έχει δικαίωμα να ψηφίζει τους νόμους που αφορούν το εκλογικό του σύστημα, όπως επίσης και των τοπικών συνελεύσεων και των βασικών αρχών που διευθύνουν την ελεύθερη διοίκηση από τις τοπικές αρχές, τις εξουσίες τους καθώς και τους πόρους τους.

Οργανωτική Διάρθρωση

Η οργανωτική διάρθρωση της Γαλλίας διακρίνεται σε τρία βασικά επίπεδα τις περιφέρειες, τα διαμερίσματα, οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Σύμφωνα με το σύνταγμα της Γαλλίας 4ης Οκτωβρίου 1958, οι δήμοι, τα διαμερίσματα και τα υπερπόντια εδάφη ορίζονται ως περιφερειακοί οργανισμοί. Για τη δημιουργία μιας νέας περιφέρειας στο εσωτερικό της επικρατείας απαιτείται η δημιουργία νόμου.

Η διαδικασία αποκέντρωσης έφερε σημαντικές θεσμικές αλλαγές σύμφωνα με τις οποίες τα αιρετά συμβούλια ασκούν ουσιαστικές αρμοδιότητες π.χ. την δικαιοδοσία ελέγχων η οποία βρισκόταν στην εξουσία του Νομάρχη, σήμερα οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται από τα διοικητικά δικαστήρια και στα λογιστικά θέματα οι έλεγχοι διενεργούνται από τα περιφερειακά ελεγκτικά συμβούλια.

Το περιφερειακό συμβούλιο διοικεί τις περιφέρειες και εκλέγεται ανά εξαετία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Ο πρόεδρος είναι εκτελεστικό όργανο της περιφέρειας με 10 αντιπροέδρους επίκουρους. Το νομό, διοικεί ένα γενικό συμβούλιο το οποίο εκλέγεται κάθε εξαετία και αποτελεί εκτελεστικό όργανο του νομού. Τέλος τα δημοτικά συμβούλια διοικούν τους Δήμους και τις Κοινότητες και ψηφίζουν ανά εξαετία.

Ο Δήμαρχος αποτελεί εκτελεστικό όργανο του κράτους, οι πράξεις των περιφερειακών αρχών ελέγχονται από το Νομάρχη (ασκεί έλεγχο νομιμότητας). Επίσης μπορεί να ασκήσει δημοσιονομικό έλεγχο στα περιφερειακά ελεγκτικά συνέδρια. Τέλος ο θεσμός της Γερουσίας εκπροσωπεί τα συμφέροντα των περιφερειακών αρχών σε εθνικό επίπεδο. Τα μέλη της εκπροσωπούν τους δήμους, τις κοινότητες, τους νομούς και τις περιφέρειες.

Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες σε θέματα πολεοδομίας και τουριστικών λιμένων ασκούνται από το Δήμο. Θέματα πρόνοιας, κοινωνικών υπηρεσιών, υγειονομικής πρόληψης, θαλάσσιων λιμένων, εμπορίου, αλιείας και σχολικών μεταφορών ασκούνται από το νομό. Τέλος οι περιφέρειες είναι υπεύθυνες για θέματα οικονομικού προγραμματισμού, επαγγελματικής εκπαίδευσης και επιμόρφωσης.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν ληξιαρχικές πράξεις. Στους Δήμους, ο Δήμαρχος ασκεί αρμοδιότητες της αστυνομίας. Κρατικοποιημένη αστυνομία εμφανίζεται στις αστικές περιοχές, η οποία ασκείται από κοινού με το Νομάρχη. Θέματα που αφορούν την πολεοδομία, παροχή νερού, ηλεκτρισμού και φωταερίου οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται από τους Δήμους και τις Κοινότητες. Αρμοδιότητες που ασκούνται και στα τρία επίπεδα διοίκησης είναι οικονομικής ανάπτυξης και σύστασης εταιριών μικτής οικονομίας.

Οι δημόσιες συγκοινωνίες, τοπικές και περιφερειακές, κατανέμονται στις περιφέρειες, στους νομούς, στους δήμους και τις κοινότητες. Τα δημόσια έργα αναλαμβάνει το κράτος, οι νομοί, οι δήμοι και οι κοινότητες ανάλογα με το είδος των δικτύων.

Στον τομέα της εκπαίδευσης την συντήρηση και κατασκευή νηπιαγωγείων και κτηρίων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης την έχουν οι δήμοι. Οι νομοί αναλαμβάνουν τα κολέγια, οι περιφέρειες τα λύκεια και τέλος τα πανεπιστήμια αναλαμβάνει το κράτος. Οι περιφέρειες ασκούν αρμοδιότητες που αφορούν την επαγγελματική κατάρτιση. Την κατάρτιση σχολικών προγραμμάτων την αναλαμβάνει το ίδιο το κράτος.

Την διοίκηση του Νοσοκομείου αναλαμβάνει ο Δήμαρχος, ο οποίος προΐσταται του διοικητικού συμβουλίου. Θέματα κοινωνικής πρόνοιας είναι υπό την ευθύνη του νομού. Ενώ θέματα που αφορούν περίθαλψη ηλικιωμένων και κοινωνικής κατοικίας ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων. Θέματα που αφορούν το περιβάλλον τα αναλαμβάνει το κράτος.

Οι περιφέρειες αναλαμβάνουν τους περιφερειακούς εθνικούς δρόμους, ενώ οι νομοί έχουν υπό την ευθύνη τους την προστασία του τοπίου. Επίσης οι δήμοι και οι νομοί

ασχολούνται εκτενέστερα με την διασφάλιση της ποιότητας του νερού και τη διαχείριση αποβλήτων.

1.4 Γερμανία

Η Γερμανία αποτελεί Ομοσπονδιακή Δημοκρατία, η οποία στηρίζεται σε ομοσπονδιακή δομή και σύνταγμα. Η περιφερειακή δομή διοίκησης της Γερμανίας διαιρείται στα Ομοσπονδιακά κράτη (LÄNDER), στις διοικητικές περιφέρειες (KREISE), και στους δήμους και τις κοινότητες (STÄDTE UND GEMEINDEN). Τα Ομόσπονδα κρατίδια απαριθμούνται σε 16.

Αρμοδιότητες

Το ομοσπονδιακό κράτος ασκεί νομοθετικές δικαιοδοσίες σε θέματα εξωτερικών υποθέσεων, άμυνας, νομίσματος, δασμών, εναέριας κυκλοφορίας και ταχυδρομείων. Όταν η ομοσπονδία αθετήσει να ασκήσει τις δικαιοδοσίες της, τότε τα κρατίδια μπορούν να ασκήσουν νομοθετικές αρμοδιότητες σε θέματα αστικού δικαίου, οικονομικού και εργατικού δικαίου, ποινικού δικαίου κ.λ.π.

Τα κρατίδια επίσης ασκούν αποκλειστικές αρμοδιότητες στην σχολική εκπαίδευση, παράλληλα συνεργάζονται στα νομοθετικά και διοικητικά έργα της ομοσπονδίας μέσω του ομοσπονδιακού συμβουλίου. Τα μέλη του συμβουλίου προέρχονται από τις κυβερνήσεις των κρατιδίων.

Τα κρατίδια έχουν το προνόμιο να έχουν δικό τους σύνταγμα εσωτερική κυριαρχία, κοινοβούλιο (το οποίο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία) και δικαιοσύνη. Η τοπική κυβέρνηση και το Σύνταγμα το οποίο βασίζεται στις αρχές του κράτους δικαίου, κοινωνικού και δημοκρατικού, συντονίζει αυτόνομα την εσωτερική εξουσία και κυριαρχία όπως και τα ζητήματα δικαιοσύνης.

Θέματα στα οποία συμπράττουν τα κρατίδια και η Βουλή αφορούν: α) ιδρύματα ανώτερης εκπαίδευσης, β) θέματα οικονομικής και περιφερειακής πολιτικής, γ) προστασία ακτών και ενίσχυση της γεωργικής υποδομής, δ) θέματα προγραμματισμού της εκπαίδευσης και προώθησης προγραμμάτων επιστημονικής έρευνας σε δήμους και κοινότητες.

Τα κρατίδια σύμφωνα με το σύνταγμα έχουν δικαίωμα να νομοθετούν σε θέματα διεθνούς συνεργασίας που αφορούν τοπικές και περιφερειακές αρχές άλλων κρατών αφού πρώτα εγκριθεί από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Σύμφωνα με τον θεμελιώδη νόμο κατοχυρώνεται η αυτονομία και η δημοκρατική λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. τα κρατίδια οι δήμοι και οι κοινότητες διοικούνται από αιρετούς εκπροσώπους οι οποίοι εκλέγονται με άμεσες γενικές ίσες και μυστικές εκλογές.

Το Συμβούλιο διοικητικής περιφέρειας, το οποίο αποτελείται από 20 έως 80 μέλη, έχει στην διοίκηση του τις διοικητικές περιφέρειες (kreise), εκλέγεται κάθε τέσσερα χρόνια με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Ασκήι αρμοδιότητες σε οικονομικά θέματα, νοσοκομεία, δρόμους, μέσης και επαγγελματικής εκπαίδευσης και δημόσιες υπηρεσίες όπως είναι το νερό, αέριο και ηλεκτρικό ρεύμα.

Οι δήμοι έχουν την δικαιοδοσία να αποφασίζουν για θέματα τοπικής εμβέλειας όπως είναι π.χ. οι αστικές και περιστασιακές κρατικές μεταφορές, κατασκευή τοπικών δρόμων, συντήρηση σχολείων μέσης και κατώτερης εκπαίδευσης αθλητικών χώρων, μουσείων, θεάτρων, βιβλιοθηκών, δημόσιων υπηρεσιών νεότητας, πρόληψη πυρκαγιών, θέματα δημόσιας ασφάλειας που παραχωρούνται από την κεντρική κυβέρνηση προς τους δήμους, αστικής προστασίας, μεταφορών και εμπορίου. Επίσης τα κρατίδια έχουν δικαίωμα διαδημοτικής συνεργασίας όπως είναι ο συνεταιρισμός, η ένωση των δήμων και η δημοτική κοινότητα εργασίας.

1.5 Δανία

Το πολίτευμα της Δανίας βασίζεται στην κοινοβουλευτική δημοκρατία και είναι συνταγματική μοναρχία. Τα επίπεδα διοίκησης της Δανίας είναι οι Νομοί, οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Στην Δανία δεν επικρατεί αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης.

Αρμοδιότητες

Συμβούλιο το οποίο εκλέγεται με καθολική και αναλογική ψηφοφορία διοικεί το νομό. Ο Νομός από κοινού με τους Δήμους είναι υπεύθυνος σε θέματα:

α) οικονομικά όπως είναι η χρηματική ενίσχυση, η συμμετοχή στις δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις και η ενίσχυση του τομέα της απασχόλησης.

β) παιδείας (π.χ. προσωπικό και προγράμματα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης), γ) πολιτισμού, υγείας και κοινωνικής ασφάλισης π.χ. ίδρυση και διαχείριση νοσοκομείων, δ) και περιβάλλοντος (προστατευόμενοι χώροι και φυσικών δασών).

Εκλεγμένο συμβούλιο με επικεφαλής τον δήμαρχο διοικεί τον Δήμο, διαθέτει αυτονομία και έχει δικαιοδοσίες σε θέματα όπως είναι: α) οι γάμοι, β) παροχή αγαθών (νερού, ηλεκτρισμού, φωταερίου), γ) πολεοδομία, δ) σε θέματα εκπαίδευσης (π.χ. ευθύνη για το προσωπικό της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης), ε) συντήρηση δρόμων και μέσων μεταφοράς, στ) πολιτιστικά θέματα (θέατρα, βιβλιοθήκες, αθλητικές εγκαταστάσεις, κινηματογράφους), ζ) κοινωνικές υπηρεσίες π.χ. δημόσια υγιεινή, κοινωνικά επιδόματα και κοινωνική πρόνοια και η) θέματα περιβάλλοντος.

Θέματα που αφορούν προστατευόμενους χώρους και φυσικά δάση μοιράζονται μεταξύ δήμων και νομών. Οι Δήμοι ασκούν αρμοδιότητες σε θέματα προστασίας καταναλωτών.

1.6 Ελλάδα

Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι η Προεδρευόμενη Δημοκρατία. Η κυβέρνηση εξαρτάται από το δημοκρατικό εκλεγμένο κοινοβούλιο.

Το σύνταγμα της Ελλάδας που ισχύει σήμερα είναι του 1975/1986, ορίζει τη διοίκηση του κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα αναφέροντας ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, εκ των οποίων η πρώτη βαθμίδα ορίζονται οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι υπόλοιπες βαθμίδες ορίζονται από το νόμο. Επίσης το Σύνταγμα αναφέρει ότι το κράτος φροντίζει για την παροχή των αναγκαίων πόρων που θα δώσει στους Ο.Τ.Α τη δυνατότητα να εκπληρώσουν τους στόχους τους.

Ο νόμος 2218/1994 στόχο έχει την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και την τροποποίηση των διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια. Ο νόμος 2240/1994 έρχεται να συμπληρώσει τις διατάξεις που αφορούν την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και να εδραιώσει ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα για την οργάνωση και τη λειτουργία των τοπικών αρχών. Εδώ βλέπουμε ότι γίνεται προσπάθεια από την αρμόδια πολιτική ηγεσία για νέες μεταρρυθμίσεις όπως είναι η

συρρίκνωση της Κεντρικής Διοικητικής μηχανής με την μεταφορά αρκετών αρμοδιοτήτων προς τις περιφέρειες και τις νομαρχίες, αποβλέποντας σε μια ευέλικτη και αποτελεσματική κεντρική διοίκηση.

Η ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης έχει στόχο την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας. Δεν ισχύει ιεραρχική σχέση μεταξύ πρώτου και δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης ούτε και ασκείται οποιαδήποτε εποπτεία. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ορίζονται ως αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα όρια τους συνταυτίζονται με τα όρια των Νομών. Τα όργανα τους είναι ο Νομάρχης, τα Νομαρχιακά Συμβούλια και οι Νομαρχιακές Επιτροπές.

Με την θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχουν δημιουργηθεί δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης: α) η πρώτη βαθμίδα που είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η δεύτερη βαθμίδα που είναι οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ταυτόχρονα λειτουργεί η διοίκηση σε περιφερειακό επίπεδο η οποία αποτελεί αποκεντρωμένο κρατικό τομέα διοίκησης.

Η εκπόνηση του σχεδίου “Ιωάννης Καποδιστριας” στόχο είχε την εξάλειψη των δημογραφικών, οικονομικών, και αναπτυξιακών προβλημάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι βασικές προτεραιότητες που τέθηκαν στόχευαν στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού, τοπικού και πολιτικού συστήματος, στο να τηρηθεί η νομιμότητα, η διαφάνεια της διαχείρισης των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος σε τοπικό επίπεδο.

Επίσης την ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με αλώτερο σκοπό την ενίσχυση της και τέλος την αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο την ενδυνάμωση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της διοικητικής αυτοτέλειας καθώς και την αναδιάρθρωση της περιφερειακής ανάπτυξης.

Αρμοδιότητες

Οι δήμοι και οι κοινότητες είναι υπεύθυνοι για θέματα που αφορούν φυσικό αέριο και νερό, τη διαχείριση των τοπικών μέσων μεταφοράς και την συντήρηση του οδικού δικτύου. Οι κοινότητες παράλληλα μπορούν να ιδρύσουν και δημόσιες επιχειρήσεις. Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να επεμβαίνουν σε θέματα

δημιουργίας και διατήρησης θέσεων εργασίας. Στον τομέα της εκπαίδευσης οι δήμοι και οι κοινότητες είναι αρμόδιοι για την συντήρηση των λυκείων, γυμνασίων, δημοτικών σχολείων και νηπιαγωγείων. Παράλληλα είναι υπεύθυνοι για θέματα πολιτισμού, ψυχαγωγίας, κοινωνικών υποθέσεων και περιβάλλοντος όπως είναι τα θέατρα, αθλητικός εξοπλισμός κοινωνική στέγαση και προστασία, συντήρηση των πάρκων και των φυσικών δασών, βιότοπων, αποκομιδή απορριμμάτων και για τα γεροκομεία.

Οι προοπτικές βελτίωσης της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Ο καθορισμός της εξουσίας και δικαιοδοσίας όλων των επιπέδων διοίκησης δηλ. Κυβέρνηση, Περιφέρεια και Τοπική Αυτοδιοίκηση θέτει ως στόχο:

- α) να ενδυναμώσει την περιφερειακή οργάνωση του κράτους με τέτοιο τρόπο που να μην λειτουργεί σε βάρος της Τοπικής και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και
- β) να προσδιοριστούν οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες της Τοπικής και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ούτως ώστε οι αποφάσεις να παίρνονται από αιρετούς εκπροσώπους του πολίτη οι οποίοι να έρχονται σε επαφή άμεσα με πολίτες.

1.7 Ηνωμένο Βασίλειο

Το πολίτευμα του Ηνωμένου Βασιλείου είναι η κληρονομική μοναρχία, η οποία βασίζεται σε κοινοβουλευτικά πρότυπα. Την νομοθετική εξουσία ασκούν η Βουλή των κοινοτήτων και η Βουλή των Λόρδων. Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελείται από την Αγγλία, την Ουαλία, τη Σκωτία και τη Βόρεια Ιρλανδία. Χαρακτηρίζεται ως ενιαίο κράτος με ανώτατο όργανο το κοινοβούλιο.

Θεσμικό πλαίσιο

Το διοικητικό σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου δεν είναι αποκεντρωμένο. Δεν υπάρχει το σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης που οργανώνεται στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Η περιφερειακή διοικητή οργάνωση του δεν βασίζεται στο Σύνταγμα, δεν υπάρχουν Συνταγματικές διατάξεις και δεν διαθέτει γραπτό Σύνταγμα.

Η Σκωτία διαφοροποιείται γιατί αποτελεί ξεχωριστό νομικό και εκπαιδευτικό σύστημα, η Ουαλία διαθέτει σημαντική διοικητική αυτονομία. Το Υπουργικό Συμβούλιο στελεχώνεται από δύο επιπλέον υπουργούς, ένας για τα θέματα που αφορούν την Ουαλία και ένας για τα θέματα που αφορούν την Σκωτία.

Διοικητική διάρθρωση

Η διοίκηση της Αγγλίας και της Ουαλίας βασίζεται σε τρία επίπεδα. Στην Αγγλία διαμορφώνεται σε Κομητείες (Counties), Περιφέρειες, και Ενορίες (Parishes). Η περιοχή το Λονδίνου διοικείται από τις 32 περιφέρειες του Λονδίνου (London Boroughs) και από το Σωματείο της πόλης ("corporation of city"). Οι περιφέρειες του Λονδίνου διοικούνται από το συμβούλιο της ευρύτερης περιοχής του Λονδίνου και από το σωματείο της πόλης.

Η πόλη διαθέτει δική της αστυνόμευση. Ο σχεδιασμός ανάπτυξης, η καταστροφή απορριμμάτων και η πρόληψη των πλημμύρων τα έχει αναλάβει η περιφέρεια με τις συμφωνίες "joint arrangement" μεταξύ περιφερειών και πόλης.

Στην Ουαλία τα διοικητικά επίπεδα διαρθρώνονται ως εξής, Κομητείες (Counties), Περιφέρειες (Districts), και Κοινότητες (Communities). Τα όργανα που εκπροσωπούν την τοπική αυτοδιοίκηση είναι α) Για τις μη μητροπολιτικές περιφέρειες, η Ένωση Περιφερειακών Συμβουλίων, β) η Ένωση Μητροπολιτικών Αρχών και γ) η Ένωση Συμβουλίων και Κομητειών. Τα Συμβούλια (County Councils) ασκούν την διοίκηση των Κομητειών.

Οι περιφέρειες στην Αγγλία κατανέμονται σε μη Μητροπολιτικές που είναι 365 και σε Μητροπολιτικές που είναι 36, στους δήμους του Λονδίνου (London Boroughs) οι οποίοι απαριθμούνται σε 32 και η πόλη του Λονδίνου (London City). Ένα συμβούλιο το οποίο εκλέγεται ανά τετραετία διοικεί την περιφέρεια. Οι ενορίες της Αγγλίας και οι Κοινότητες της Ουαλίας βρίσκονται στην κατώτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και διοικούνται από τα συμβούλια. Η Σκοτία και τα νησιά Western Isles, Orkney Islands και Shetland Islands, διοικούνται από τις περιφέρειες (regions) οι οποίες είναι 9 και τις κοινότητες (districts) οι οποίες είναι 53.

Ένα συμβούλιο εκπροσωπεί την περιφέρεια με επικεφαλής τον Governor ή Chairman που εκλέγονται ανά τετραετία με καθολική ψηφοφορία. Οι αρμοδιότητες που ασκούν τα συμβούλια αφορούν όλες τις αρμοδιότητες των κοινοτήτων και περιφερειών εκτός από την υπηρεσία αστυνομίας και πυροσβεστικής.

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Σκοτία εκπροσωπείται από την Συνέλευση των Σκωτικών Τοπικών Αρχών (Convention of Scottish Local Authorities). Η διοικητική διάρθρωση της Βόρειας Ιρλανδίας αποτελείται από μόνο ένα επίπεδο περιφερειακής οργάνωσης τους δήμους ή τις κοινότητες (district) και απαριθμούνται σε 26.

Η διοίκηση των δήμων και κοινοτήτων ασκείται από τα συμβούλια. Οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους ασκούν τις περισσότερες εξουσίες με επικεφαλής τον Secretary of State. Η Βόρεια Ιρλανδία εκπροσωπείται από την Ένωση Τοπικών Αρχών (Association of Local Authorities in Northern Ireland).

Αρμοδιότητες

Στη Αγγλία και την Ουαλία ουσιαστικές αρμοδιότητες έχουν οι Κομητείες, όπως είναι η αστυνόμευση, ο προγραμματισμός, η συντήρηση κτηρίων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και τις κοινωνικές υπηρεσίες. Οι Δήμοι και οι Μητροπολιτικές περιφέρειες στην Αγγλία ασκούν εκπαιδευτικές και κοινωνικές υπηρεσίες.

Στην Αγγλία και Ουαλία οι περιφέρειες έχουν αρμοδιότητες σε θέματα πολεοδομίας, αθλητικών εγκαταστάσεων και στεγαστική υποστήριξη, στη Σκοτία είναι υπεύθυνοι για την παροχή και τον καθαρισμό των υδάτων. Τα καθήκοντα που αναλογούν στις ενορίες και τις κοινότητες αφορούν αρχές τοπικού χαρακτήρα π.χ. επίβλεψη χώρων στάθμευσης, συντήρηση οδικού δικτύου και πάρκων.

1.8 Ιρλανδία

Η Ιρλανδία αποτελεί ενιαίο κράτος και το πολίτευμα της είναι η κοινοβουλευτική δημοκρατία. Το κοινοβούλιο ασκεί τη νομοθετική εξουσία και χωρίζεται σε δύο σώματα, τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία.

Διοικητική Διάθρωση

Τα επίπεδα διοίκησης της Ιρλανδίας είναι δύο: οι Κομητείες (Counties), οι Δήμοι και οι Κοινότητες (Boroughs, Urban Districts & Towns). Από τις 32 κομητείες της Ιρλανδίας οι 5 είναι αυτοδιοικούμενοι δήμοι (county boroughs). Τις υποθέσεις των κομητειών διοικεί το συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται κάθε πέντε χρόνια με άμεση και καθολική ψηφοφορία.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες απαριθμούνται σε 85 και είναι οργανωμένοι σε ιεραρχικά πρότυπα τα οποία είναι: α) οι πόλεις που απαριθμούνται σε 30, β) τις αστικές περιφέρειες που απαριθμούνται σε 49 και γ) οι δήμοι που είναι 6 μαζί με 5 αυτοδιοικούμενους δήμους και είναι οι μεγαλύτερες πόλεις της Ιρλανδίας.

Αρμοδιότητες

Οι περιφερειακές αρχές είναι αρμόδιες για τον καθαρισμό και παροχή των υδάτων, λυμάτων, για την προστασία του περιβάλλοντος, για παροχή αρωγής, τη συντήρηση του οδικού δικτύου, τη υγειονομική ταφή των απορριμμάτων, την πυροσβεστική υπηρεσία, τις πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες. Σε συνεργασία με τις κρατικές υπηρεσίες αναλαμβάνουν την διαχείριση των κοινωνικών υποθέσεων από οργανισμούς.

1.9 Ισπανία

Η Ισπανία αποτελεί ενιαίο αποκεντρωμένο κράτος, με Συνταγματική Βασιλευόμενη Δημοκρατία. Το Κοινοβούλιο χωρίζεται σε δύο σώματα, τη Βουλή και τη Γερουσία.

Θεσμικό Πλαίσιο

Το Σύνταγμα του 1978 παρέχει το δικαίωμα αυτονομίας στις περιφέρειες και εθνικότητες της Ισπανίας, επίσης παρέχει τη δυνατότητα σύστασης αυτόνομων περιφερειακών οργανισμών (*comunidades autonomas*). Τη δυνατότητα να αποκτήσουν αυτοδιοίκηση και να συστήσουν αυτόνομες κοινότητες έχουν οι παραμεθόριες επαρχίες με κοινά οικονομικά, ιστορικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά (οι ιστορικές επαρχίες και οι νησιωτικές περιοχές).

Οργανωτική Διάρθρωση

Η περιφερειακή διοίκηση της Ισπανίας διέπεται από τα εξής επίπεδα διοίκησης:

- α) οι περιφερειακές αρχές (*Comunidades autonomas*),
- β) οι επαρχίες (*provincias*) και οι νήσοι (*Islas*) και
- γ) οι Δήμοι και οι Κοινότητες (*Municipalities*).

Οι περιφέρειες διοικούνται από καθεστώς αυτονομίας και ο νόμος τους ψηφίζεται από το κοινοβούλιο, ο οποίος ορίζει την ονομασία, τα όρια, την οργάνωση, την έδρα και τις αρμοδιότητες της.

Το άρθρο 148 του Συντάγματος ορίζει τις αρμοδιότητες που δεν ανήκουν αποκλειστικά στο κράτος στις οποίες οι περιφέρειες διαθέτουν νομοθετική εξουσία. Επίσης οι περιφέρειες έχουν δικά τους κυβερνητικά όργανα και διαθέτουν εξουσία.

Οι κοινότητες έχουν τα εξής όργανα: α) τη νομοθετική συνέλευση (*asamblea*), που εκλέγεται ανά τετραετία με καθολική ψηφοφορία και στελεχώνεται από περιφερειακούς συμβούλους (*diputados regionales*). β) το εκτελεστικό συμβούλιο (*consejo de gobierno*) είναι συλλογικό εκτελεστικό όργανο και ελέγχεται από την συνέλευση. Οι αρμοδιότητες που ασκεί είναι να διευθύνει, να συντονίζει και να εκπροσωπεί την περιφέρεια στις κρατικές αρχές.

Οι Επαρχίες της Ισπανίας διαθέτουν νομική οντότητα και έχουν τη δυνατότητα εκτέλεσης αρκετών κρατικών δραστηριοτήτων. Οι Επαρχίες απαριθμούνται σε 56 και διοικούνται από επαρχιακά συμβούλια. Οι σύμβουλοι εκλέγονται από τους δημοτικούς συμβούλους των δήμων οι οποίοι εντάσσονται στα όρια της Επαρχίας.

Ο Δήμος αποτελεί ουσιαστικό τοπικό οργανισμό περιφερειακής οργάνωσης του κράτους με νομική οντότητα και την ικανότητα να υλοποιεί τους στόχους του. Οι δήμοι στην Ισπανία απαριθμούνται σε 8.068 και μόλις οι 55 υπερβαίνουν τους 100.000 κατοίκους.

Αρμοδιότητες

Το κράτος ασκεί αρμοδιότητες στις υποθέσεις που αφορούν το ληξιαρχείο. Η υπηρεσία της αστυνομίας υπάγεται στην αρμοδιότητα των Δήμων και Περιφερειών. Ειδικό καθεστώς αστυνόμευσης εμφανίζεται σε δύο περιοχές.

Θέματα που αφορούν την οικονομία οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ των τριών επιπέδων περιφερειακής διοίκησης. Οι Δήμοι έχουν τα καθήκοντα παροχής νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρικής ενέργειας και τον έλεγχο της αστικής συγκοινωνίας. Την συντήρηση του οδικού δικτύου ασκούν όλα τα επίπεδα διοίκησης ανάλογα με το είδος του δικτύου.

Την οργάνωση των περιφερειακών συγκοινωνιών και σιδηροδρόμων ασκούν οι περιφέρειες. Επίσης οι περιφέρειες συμμετέχουν στην εκπόνηση των εθνικών σχεδίων καθώς και στην εκπόνηση ειδικών σχεδίων που τους αφορούν. Η αρμοδιότητα της εκπαίδευσης ασκείται από τρεις περιφέρειες σε τοπικό επίπεδο, στις υπόλοιπες περιφέρειες η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από το κράτος.

Οι Περιφέρειες και οι Δήμοι έχουν στην αρμοδιότητα τους θέματα πολιτισμού και αθλητισμού όπως είναι η διαχείριση των κινηματογράφων, θεάτρων και αθλητικών εγκαταστάσεων. Μεταξύ όλων των επιπέδων διοίκησης κατανέμεται η κοινωνική περίθαλψη και υγεία π.χ. η διοίκηση νοσοκομείων. Η διαχείριση των γηροκομείων ανήκει στους Δήμους. Στην αρμοδιότητα τους οι περιφέρειες έχουν θέματα που αφορούν την κοινωνική προστασία.

Το κράτος επεμβαίνει σε θέματα χάραξης πολιτικής για την απασχόληση και την μείωση της ανεργίας.

1.10 Ιταλία

Η Ιταλία αποτελεί ενιαίο αποκεντρωμένο κράτος, με πολίτευμα την κοινοβουλευτική δημοκρατία που αποτελείται από δύο νομοθετικά σώματα τη Βουλή και τη Γερουσία.

Οργανωτική Διάθρωση

Η Ιταλία διαιρείται στις περιφέρειες (regions), επαρχίες (province), και δήμους (comuni). Το καθεστώς των περιφερειών διακρίνεται σε κοινό και ειδικό, το κοινό καθεστώς αφορά 15 περιφέρειες και το ειδικό καθεστώς αφορά τρεις περιφέρειες, οι οποίες απολαμβάνουν ευρύτερων περιφερειακών, νομοθετικών και διοικητικών εξουσιών. Τα Περιφερειακά Συμβούλια (consiglio regionale) ασκούν νομοθετική εξουσία.

Η εκτελεστική εξουσία εφαρμόζεται από την επαρχιακή εκτελεστική εξουσία (giunta) μαζί με τον πρόεδρο της (presidente della giunta). Το συμβούλιο των περιφερειών έχει κοινό καθεστώς και εκλέγεται κάθε πέντε χρόνια.

Οι Επαρχίες διοικούνται από το επαρχιακό συμβούλιο (consiglio provinciale) το οποίο εκλέγεται κάθε πέντε έτη. Στη συνέχεια εκλέγει το επαρχιακό εκτελεστικό όργανο (giunta comunale) και τον πρόεδρό του.

Οι Δήμοι διοικούνται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο το οποίο εκτελεί συμβουλευτικά καθήκοντα, το δημοτικό ή κοινοτικό όργανο με εκτελεστικά και διαβουλευτήκα καθήκοντα και τον δήμαρχο. Η ιεραρχική άσκηση ελέγχου σε επίπεδο αυτοδιοίκησης ασκείται από τα κρατικά όργανα στις περιφέρειες και οι περιφέρειες ασκούν έλεγχο στους Δήμους.

Αρμοδιότητες

Οι Δήμοι είναι υπεύθυνοι για τα ληξιαρχικά ζητήματα και για τα θέματα δημόσιας τάξεως σε δημοτικό επίπεδο, όταν σε αυτούς υπάγεται η δημοτική αστυνομία. Καθώς και για τη διανομή του νερού, φωταερίου και ηλεκτρισμού, για τη διαχείριση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και των νηπιαγωγείων, των αθλητικών εγκαταστάσεων των θεάτρων και των κοινωνικών υποθέσεων της περιφέρειας.

Οι περιφέρειες έχουν στην δικαιοδοσία τους θέματα που αφορούν την απασχόληση, συμμετέχουν στον σχεδιασμό του εθνικού προγραμματισμού, καθώς και στη σύσταση και διαχείριση των κοινωνικών υπηρεσιών.

Οι δήμοι και οι περιφέρειες αποφασίζουν για τη διαχείριση των μέσων μεταφοράς, τη συντήρηση του οδικού δικτύου και της πολεοδομίας. Οι επαρχίες και οι περιφέρειες αποφασίζουν σε θέματα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Όσον αφορά τα περιβαλλοντικά θέματα οι αρμοδιότητες διανέμονται και στα τρία επίπεδα αυτοδιοίκησης. Αποκλειστικές αρμοδιότητες ασκούν οι επαρχίες σε θέματα οικονομικού και χωροταξικού σχεδιασμού.

1.11 Λουξεμβούργο

Το πολίτευμα του Λουξεμβούργου είναι η συνταγματική μοναρχία, τη νομοθετική εξουσία ασκεί ο Μεγάλος Δούκας και η Βουλή.

Θεσμικό Πλαίσιο

Η μικρή συνολικά έκταση οδήγησε στην ανάπτυξη ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης με βάση τις περιφέρειες ή τις επαρχίες γι' αυτό το λόγο η οργάνωση του περιφερειακού επιπέδου στηρίζεται αποκλειστικά στους Δήμους οι οποίοι απαριθμούνται σε 118. Οι Δήμοι είναι αυτόνομοι οργανισμοί σε περιφερειακή βάση με νομική οντότητα, ούτως ώστε να διαχειρίζονται τα περιουσιακά τους στοιχεία και τα συμφέροντα τους, πάντοτε υπό τον έλεγχο της κεντρικής εξουσίας.

Οργανωτική Δομή

Η οργανωτική διάρθρωση του Λουξεμβούργου αποτελείται από τις επαρχίες (districts) και τους Δήμους (communes). Οι επαρχίες είναι αποκεντρωμένες κρατικές οντότητες που λειτουργούν ως εκλογικές περιφέρειες και διοικούνται από κυβερνητικό επίτροπο (commissaire de district). Ο επίτροπος είναι διορισμένος και αποτελεί το σύνδεσμο μεταξύ της κυβέρνησης και των δήμων, παράλληλα ασκεί έλεγχο στους Δήμους. Εκτός από το Λουξεμβούργο το οποίο βρίσκεται υπό τον έλεγχο του Υπουργού Εσωτερικών.

Οι Δήμοι διοικούνται από αιρετά όργανα που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία, με επικεφαλής τον Δήμαρχο ο οποίος ασκεί την εκτελεστική εξουσία και διορίζεται από το Μεγάλο Δούκα. Στη διοίκηση συμμετέχει ένα συμβούλιο, τα μέλη του διορίζονται από το Μεγάλο Δούκα στις πόλεις και από τον Υπουργό Εσωτερικών στις Κοινότητες.

Οι πράξεις των δήμων ελέγχονται από την Κυβέρνηση και εγκρίνονται με οριστική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών π.χ. ο προϋπολογισμός των δήμων. Επίσης για την ανέγερση κτηρίων και για την πρόσληψη προσωπικού απαιτείται κυβερνητική έγκριση. Οι πράξεις των Δήμων που είναι αντίθετες με το δημόσιο συμφέρον μπορούν να ανασταλούν από τον Υπουργό Εσωτερικών ή να καταργηθούν από το Μεγάλο Δούκα.

Αρμοδιότητες

Οι Δήμοι έχουν στην αρμοδιότητα τους θέματα που αφορούν το ληξιαρχείο. Ο Δήμαρχος εκτελεί καθήκοντα επίβλεψης για την ορθή εφαρμογή των νόμων. Οι δήμοι έχουν στην αρμοδιότητα τους την παροχή ύδατος, την επιχορήγηση των επιχειρήσεων

για δημιουργία θέσεων εργασίας, και την έμμεση υποστήριξη επιχειρήσεων με την παραχώρηση γαιών. Η συντήρηση του τοπικού οδικού δικτύου υπόκειται στους Δήμους.

Ο Δήμαρχος χορηγεί άδειες οικοδομής και είναι επικεφαλής της υπηρεσίας πολεοδομίας. Θέματα που αφορούν την πολεοδομία ανήκουν στην αρμοδιότητα του Δημοτικού Συμβουλίου. Οι Δήμοι είναι υπεύθυνοι για τα νηπιαγωγεία, την πρωτοβάθμια εκπαίδευση και τη συντήρηση σχολικών κτηρίων, καθώς και για θέματα που αφορούν θέατρα αθλητικές εγκαταστάσεις, αρμοδιότητες που αφορούν κοινωνική πρόνοια σε πολλαπλούς τομείς καθώς και για την εφαρμογή των κανονισμών διαχείρισης των απορριμμάτων.

1.12 Ολλανδία

Το πολίτευμα της Ολλανδίας είναι η Βασιλευόμενη Δημοκρατία, η οποία στηρίζεται στο κοινοβουλευτικό σύστημα των δύο νομοθετικών σωμάτων.

Οργανωτική Διάθρωση

Η Ολλανδία είναι ένα ενιαίο αποκεντρωμένο κράτος με δύο επίπεδα περιφερειακής οργάνωσης: τις Επαρχίες (provinces), τους Δήμους και τις Κοινότητες (gemeenten). Το επαρχιακό συμβούλιο (provinciale staten) διοικεί την Επαρχία με επικεφαλής τον επίτροπο της Βασίλισσας (Commissaris der Koningin), ο οποίος διαθέτει μόνο συμβουλευτική ψήφο και διορίζεται από το υπουργικό συμβούλιο. Τα μέλη του συμβουλίου εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια με ψηφοφορία.

Επιπλέον μια μόνιμη αντιπροσωπεία (deputeerde staten) εκλέγεται σε κάθε Επαρχιακό συμβούλιο η οποία προετοιμάζει τις αποφάσεις που θα ληφθούν από το συμβούλιο και διαχειρίζεται τις καθημερινές υποθέσεις καθώς και την κατάρτιση ad hoc επιτροπών.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ακολουθούν την ίδια διοικητική οργάνωση, διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο (gemeenteraad), το οποίο εκλέγεται ανά τετραετία με άμεση και καθολική ψηφοφορία με επικεφαλής τον δήμαρχο/πρόεδρο της κοινότητας, ο οποίος διορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο.

Τις τρέχουσες υποθέσεις διαχειρίζεται το εκτελεστικό γραφείο (college van burgemeester en wethouders), το οποίο εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο και αποτελείται από τους δημοτικούς συμβούλους. Επικεφαλής είναι ο δήμαρχος ή πρόεδρος της κοινότητας (burgemeester) με συμβουλευτική ψήφο, σε περίπτωση ισοψηφίας υπερσχύει η ψήφος του Δημάρχου. Ο δήμαρχος/πρόεδρος της κοινότητας ασχολείται με τη διαχείριση των τρεχουσών τοπικών υποθέσεων και διορίζεται από τον Κυβερνήτη.

Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες κατανέμονται ως εξής: στην κεντρική διοίκηση ανήκει αποκλειστικά η άμυνα και η δικαιοσύνη. Το κράτος είναι υπεύθυνο για το νομοθετικό έργο και τη χρηματοδότηση των περιφερειών, καθώς και για τα κριτήρια ποιότητας. Οι Επαρχίες είναι υπεύθυνες για τον συντονισμό των δραστηριοτήτων των δήμων και για το σχεδιασμό των δραστηριοτήτων τους.

Το κράτος ελέγχει τις επαρχιακές αρχές διαμέσου της κυβέρνησης και τις δημοτικές αρχές διαμέσου του βασιλικού επιτρόπου. Οι επαρχίες ασκούν εποπτεία στους δήμους και τις κοινότητες. Το εκτελεστικό γραφείο ελέγχει την εφαρμογή της νομοθεσίας και τέλος ο βασιλικός επίτροπος μαζί με τον πρόεδρο της κοινότητας ασκούν τις αποκεντρωμένες δραστηριότητες του κράτους.

Οι αρμοδιότητες που ασκούν οι δήμοι είναι τα ληξιαρχικά καθήκοντα, συμμετέχουν στην ανεύρεση απασχόλησης, την πολεοδομία και τη διαχείριση της ιδιοκτησίας της γης, τη διαχείριση των νηπιαγωγείων, την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, την ευθύνη αθλητικών εγκαταστάσεων, την κοινωνική πρόνοια, την στέγαση καθώς και στον καθαρισμό λυμάτων.

Οι επαρχίες έχουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα τους την συντήρηση οδικού δικτύου, τα θέατρα και την προστασία του περιβάλλοντος. Μια σειρά αρμοδιοτήτων όπως είναι η παροχή νερού, φωταερίου, ηλεκτρισμού, η συμμετοχή στο κεφάλαιο δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων και οι μεταφορές. Ο προγραμματισμός και η ευθύνη ανέγερσης και διαχείρισης των δημόσιων γηροκομείων και νοσοκομείων κατανέμονται μεταξύ των δήμων και επαρχιών.

1.13 Πορτογαλία

Η Πορτογαλία είναι ένα ενιαίο κράτος με αποκεντρωμένη διοίκηση. Το πολίτευμα της είναι η Κοινοβουλευτική Δημοκρατία, το κοινοβούλιο είναι υπεύθυνο για την νομοθετική εξουσία.

Διοικητική Διάρθρωση

Με βάση το Σύνταγμα, η Διοικητική διαίρεση σε τοπικό επίπεδο της Πορτογαλίας είναι: οι ενορίες (*freguesias*), οι δήμοι (*municípios*) και οι διοικητικές περιφέρειες (*regions*). Οι ενορίες είναι κατώτερες από τους δήμους και αποτελούν διοικητικές μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα όργανα τους είναι η συνέλευση (*assembleia de freguesia*) η οποία εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και το εκτελεστικό όργανο (*junta de freguessias*) το οποίο εκλέγεται με μυστική ψηφοφορία ανάμεσα στα μέλη της συνέλευσης.

Η επόμενη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης είναι οι δήμοι, τα όργανα τους είναι η δημοτική συνέλευση (*assembleia municipal*), το εκτελεστικό όργανο συλλογικού χαρακτήρα (*camara municipal*) στο οποίο μέλη του είναι οι πρόεδροι των επιτροπών των ενοριών και από τα εκλεγμένα μέλη των δήμων. Στο δημοτικό συμβούλιο ανήκουν οι εκτελεστικές αρμοδιότητες.

Η περιφερειακή συνέλευση (*assembleia regional*) υπάρχει σε κάθε περιφέρεια, καθώς και ένα περιφερειακό εκτελεστικό όργανο (*junta regional*). Ένας πολιτικός κυβερνήτης εκπροσωπεί την κυβέρνηση σε κάθε περιφέρεια, ο οποίος έχει εκτελεστικά καθήκοντα. Καθεστώς πολιτικής και διοικητικής αυτονομίας απολαμβάνουν οι περιφέρειες των Αζόρων και της Μαδέρας, επιπλέον διαθέτουν δικά τους κυβερνητικά όργανα που είναι η περιφερειακή νομοθετική συνέλευση και η περιφερειακή κυβέρνηση η οποία είναι υπεύθυνη στη νομοθετική συνέλευση.

Αρμοδιότητες

Οι ενορίες έχουν στην αρμοδιότητα τους θέματα που αφορούν ληξιαρχικές υποθέσεις. Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για θέματα όπως την αστυνόμευση, την παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού, την στήριξη οικονομικών δραστηριοτήτων συμμετέχοντας στα κεφάλαια επιχειρήσεων, ενισχύουν τον τομέα της απασχόλησης, συμμετέχουν στην κατάρτιση του προγράμματος της εθνικής επιτροπής

προγραμματισμού, στη διαχείριση του κτηματολογίου, στη συντήρηση των κτιρίων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και των νηπιαγωγείων. Τα θέατρα, ο κινηματογράφος, οι αθλητικές εγκαταστάσεις, τα νοσοκομεία, τα γηροκομεία, η κοινωνική πρόνοια και τέλος η διαφύλαξη του περιβαλλοντικού τοπίου είναι θέματα που τους αφορούν.

Στις περιφέρειες υπόκεινται θέματα διοίκησης δημόσιων υπηρεσιών για την υποστήριξη της δράσης και του συντονισμού των δήμων, την επεξεργασία περιφερειακών σχεδίων, τη συμμετοχή στον εθνικό προγραμματισμό και τέλος την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

1.14 Σουηδία

Το πολίτευμα της Σουηδίας είναι η Συνταγματική Μοναρχία με εκλεγμένο κοινοβούλιο.

Θεσμικό Πλαίσιο

Το Σύνταγμα του 1974, παραχωρεί προστασία στις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Το Σύνταγμα ορίζει ότι στη Σουηδία η δημόσια εξουσία πηγάζει από το λαό. Η λαϊκή κυβέρνηση στηρίζεται στον ελεύθερο σχηματισμό γνώμης σύμφωνα με την καθολική ψηφοφορία. Ασκείται από ένα αντιπροσωπευτικό και κοινοβουλευτικό σύστημα κυβέρνησης και από την τοπική κυβέρνηση.

Διοικητική Διάρθρωση

Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές στη Σουηδία διαρθρώνονται ως εξής: οι νομοί (κομητείες) που απαριθμούνται σε 24, τα συμβούλια νομών (κομητειών) που απαριθμούνται σε 23, οι δήμοι που απαριθμούνται σε 286 και τέλος οι ενορίες που αποτελούν τοπικές ενότητες εκκλησιαστικής διοίκησης.

Τα όργανα των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Σουηδία είναι τα εξής:

- α) συμβουλευτικά συλλογικά όργανα που είναι το δημοτικό συμβούλιο (municipal council) και η Συνέλευση της Κομητείας (County council assembly) και
- β) τα εκτελεστικά όργανα για τους δήμους και τις κομητείες.

Για τους δήμους είναι τα δημοτικά εκτελεστικά όργανα (municipal executive board) και για τις κομητείες είναι τα συμβούλια εκτελεστικού οργάνου των κομητειών (County council executive board). Τα συμβούλια ορίζουν τα εκτελεστικά όργανα.

Ο πρόεδρος του δημοτικού εκτελεστικού οργάνου είναι επικεφαλής του δήμου. Στα συμβούλια των κομητειών επικεφαλής είναι ο πρόεδρος του συμβουλίου των εκτελεστικού οργάνου των κομητειών. Οι πρόεδροι των οργάνων αυτών δεν μπορούν να ασκήσουν κεντρικές κυβερνητικές λειτουργίες και οι αποφασιστικές αρμοδιότητες που διαθέτουν είναι περιορισμένες.

Οι περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονται από τους δήμους και τις κομητείες συλλογικά. Αποφασιστικό όργανο αποτελεί η συνέλευση του συμβουλίου των κομητειών και το εκτελεστικό όργανο αποτελεί το εκτελεστικό σώμα. Η συνέλευση αποφασίζει για θέματα μεγάλης σημασίας σε επίπεδο δήμων ή κομητειών όπως είναι: α) ο προϋπολογισμός, η φορολογία, β) η οργάνωση και διαδικασίες στις επιτροπές, γ) στόχοι και οδηγίες για ενέργεια, δ) ετήσια έκθεση και απαλλαγή ευθυνών κτλ.

Αρμοδιότητες

Το κράτος ασκεί αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα ασφάλειας, αστυνομίας και δικαιοσύνης, οι τοπικές αρχές ασκούν αποκλειστική αρμοδιότητα σε θέματα πυροπροστασίας. Θέματα που αφορούν πολιτική προστασία, πρόληψη και αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών, υπάρχει κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κυβέρνησης, περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Στον τομέα εκπαίδευσης ασκούν αρμοδιότητες στη συντήρηση κτηρίων και την πρόσληψη προσωπικού, στην προσχολική, σχολική και γυμνασιακή εκπαίδευση, στην τεχνική και επαγγελματική επιμόρφωση και την εκπαίδευση των ενηλίκων. Το κράτος έχει υπό την αρμοδιότητα του την συντήρηση κτηρίων και την πρόσληψη προσωπικού ανώτατης εκπαίδευσης.

Στον τομέα της υγείας οι τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι αρμόδιες για τα νοσοκομεία και τους οίκους ανάρρωσης. Οι περιφερειακές αρχές είναι αρμόδιες στον τομέα της προσωπικής υγείας.

Στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας η κυβέρνηση είναι αρμόδια για την κοινωνική ασφάλεια, ενώ οι τοπικές αρχές ασκούν αποκλειστικές αρμοδιότητες σε θέματα παιδικών σταθμών, βρεφονηποκομείων και της κοινωνικής πρόνοιας των οικογενειών και των οίκων.

Στον τομέα του πολεοδομικού και οικιστικού σχεδιασμού οι τοπικές αρχές ασκούν αποκλειστικές αρμοδιότητες σε θέματα οικιστικού σχεδιασμού, πολεοδομίας, περιφερειακού και διαστημικού σχεδιασμού. Οι τοπικές αρχές ασκούν αρμοδιότητες σε θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής και δημόσιας υγείας, εκτός από τον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας όπου η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από την κυβέρνηση.

Στον τομέα του πολιτισμού, αναψυχής και αθλητισμού, ότι αφορά πάρκα, ανοικτούς χώρους, αθλητισμού, ασχολιών αναψυχής, θρησκείας και άλλων πολιτιστικών δραστηριοτήτων οι αρμοδιότητες ασκούνται από τις τοπικές υπηρεσίες. Ότι αφορά τα μουσεία, βιβλιοθήκες και αίθουσες τέχνης οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ κυβέρνησης, περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Στα θέματα συγκοινωνιών και μεταφορών η κυβέρνηση ασκεί αρμοδιότητες σε θέματα που αφορούν το οδικό δίκτυο, αστικών σιδηροδρομικών μεταφορών και αεροδρομίων, αντίθετα στις τοπικές αρχές στις αρμοδιότητες τους εναπόκειται και ο τομέας των αστικών οδικών συγκοινωνιών και λιμένων.

Τέλος στα οικονομικά θέματα, η κυβέρνηση ασκεί αρμοδιότητες στο εμπόριο, οι περιφερειακές αρχές στην γεωργία, δάση, αλιεία, θήρα και τουρισμού, οι τοπικές αρχές σε θέματα που αφορούν υγραέριο, περιφερειακή θέρμανση, παροχή νερού και ηλεκτρισμού.

1.15 Φινλανδία

Το πολίτευμα της Φινλανδίας είναι η ισχυρή προεδρία με κοινοβουλευτικό σύστημα 200 μελών. Στα νησιά Άαλαντ η κυβέρνηση τους είναι αυτόνομη.

Θεσμικό Πλαίσιο

Το Φινλανδικό Σύνταγμα ορίζει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων βασίζεται στην αυτοδιαχείριση των πολιτών. Η χώρα διαιρείται σε διοικητικές

ενότητες που αποτελούνται από Δήμους, οι οποίοι διαθέτουν συνταγματική ισχύ στην τοπική αυτοδιαχείριση.

Διοικητή Διάρθρωση

Στην Φινλανδία οι δήμοι σε τοπικό επίπεδο αποτελούν τις βασικές ενότητες. Τα νησιά Άαλαντ διέπονται από ειδικό καθεστώς αυτονομίας το οποίο βασίζεται στο Φινλανδικό Σύνταγμα και στο Διεθνές Σύμφωνο.

Όσον αφορά το Ελσίνκι, το Συμβούλιο της Μητροπολιτικής Περιοχής, είναι υπεύθυνο για κοινή έρευνα και προπαρασκευαστική εργασία, για τις τέσσερις πόλεις που αποτελούν την μητροπολιτική του περιοχή, για την διαχείριση των απορριμμάτων, την προστασία αέρος και για την δημόσια συγκοινωνία σε περιφερειακό επίπεδο. Επίσης υπάρχουν στην Φινλανδία 12 περιφερειακές κυβερνήσεις που αποτελούν γενικές ενότητες κρατικής διοίκησης και είναι υπεύθυνες για τον έλεγχο των δήμων στην περιφέρειά τους.

Αρμοδιότητες

Σε περιφερειακό επίπεδο οι κρατικές αρχές έχουν στην αρμοδιότητα τους την ασφάλεια, την αστυνομία, και τη δικαιοσύνη. Για τη δικαιοσύνη υπεύθυνες είναι οι κρατικές αρχές. Οι δημοτικές αρχές ελέγχουν την πυρασφάλεια, την πολιτική προστασία και βοηθούν στις καταστροφές. Σε περιφερειακό επίπεδο, οι δημοτικές κρατικές αρχές είναι υπεύθυνες για τα κτήρια, το προσωπικό και την επαγγελματική τεχνική εκπαίδευση.

Οι δημοτικές αρχές είναι υπεύθυνες για την προσχολική, πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, για την εκπαίδευση ενηλίκων και για οποιοδήποτε άλλη εκπαίδευση. Τέλος οι κρατικές αρχές είναι υπεύθυνες για την ανώτατη εκπαίδευση. Σε τοπικό επίπεδο οι δημοτικές και κρατικές αρχές ευθύνονται για τα κτήρια, το προσωπικό και την επαγγελματική τεχνική εκπαίδευση.

Στον τομέα της δημόσιας υγείας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο οι δημοτικές αρχές είναι υπεύθυνες για τα νοσοκομεία, τα αναρρωτήρια και την προσωπική υγεία. Στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας σε περιφερειακό επίπεδο, οι δημοτικές αρχές έχουν υπό την ευθύνη τους παιδικούς σταθμούς και βρεφοκομεία, τις Οικογενειακές

Υπηρεσίες, την πρόνοια οικιών, την κοινωνική ασφάλιση και ότι αφορά γενικά την κοινωνική πρόνοια.

Σε τοπικό επίπεδο οι δημοτικές αρχές ευθύνονται για την κοινωνική ασφάλιση και οι κρατικές αρχές για τα υπόλοιπα θέματα κοινωνικής πρόνοιας. Στον τομέα της στέγασης και του πολεοδομικού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο, οι δημοτικές αρχές είναι υπεύθυνες κατά αποκλειστικότητα για την στέγαση και τον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας και δημόσιας αποχέτευσης σε περιφερειακό επίπεδο, οι δημοτικές αρχές έχουν στην αρμοδιότητα τους τον καθαρισμό υδάτων, την αποχέτευση και τη διαχείριση απορριμμάτων, τα σφαγεία, την περιβαλλοντική προστασία καθώς και άλλα θέματα Δημόσιας Αποχέτευσης. Σε τοπικό επίπεδο η περιβαλλοντική προστασία ανήκει στις κρατικές αρχές.

Στον τομέα του πολιτισμού, αναψυχής και αθλητισμού σε περιφερειακό επίπεδο θέματα που αφορούν Θέατρα, Συναυλίες, Μουσεία, αίθουσες τέχνης, βιβλιοθήκες, αθλητισμός, διακοπές, θρησκεία και άλλα πολιτιστικά θέματα ασκούνται από τις δημοτικές αρχές, ενώ σε τοπικό επίπεδο όλες οι παραπάνω αρμοδιότητες ασκούνται από τις κρατικές αρχές.

Στις μεταφορές και συγκοινωνίες σε περιφερειακό επίπεδο, οι δημοτικές αρχές έχουν στην αρμοδιότητα τους το οδικό δίκτυο, τις Αστικές Οδικές Συγκοινωνίες, τις Αστικές Σιδηροδρομικές Συγκοινωνίες και τα Λιμάνια. Οι κρατικές αρχές έχουν στην αρμοδιότητα τους θέματα μεταφορών και συγκοινωνιών. Σε τοπικό επίπεδο οι κρατικές αρχές έχουν υπό τη αρμοδιότητα τους το οδικό δίκτυο.

Τέλος στον τομέα των οικονομικών παροχών το φυσικό αέριο, η κεντρική θέρμανση, η παροχή ύδατος και ο ηλεκτρισμός ασκείται από τις δημοτικές αρχές. Οι δημοτικές και κρατικές αρχές είναι συναρμόδιες στην εκτέλεση αρμοδιοτήτων όπως είναι η γεωργία, τα δάση, η αλιεία και το κυνήγι. Το εμπόριο ασκείται από τις κρατικές αρχές σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Σε τοπικό επίπεδο οι κρατικές αρχές ασχολούνται με θέματα που αφορούν τη γεωργία, τα δάση, την αλιεία, το κυνήγι και τον τουρισμό.

1.16 Κύπρος

Το πολίτευμα της Κύπρου αποτελεί η προεδρική δημοκρατία. Το Σύνταγμα της δόθηκε στο λαό το 1960 μετά την ανεξαρτησία της Κύπρου.

Θεσμικό πλαίσιο

Η κυπριακή βουλή αποτελεί κυρίως νομοθετικό σώμα και ασκεί τη νομοθετική εξουσία. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον πρόεδρο, τους υπουργούς και το υπουργικό συμβούλιο, σύμφωνα πάντοτε με τους νόμους του κράτους. Είναι υπεύθυνοι να φροντίζουν για την ασφάλεια και να λειτουργούν για την πρόοδο και την ευημερία του λαού. Η δικαστική εξουσία έχει υπό τον έλεγχο της τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, ώστε να εργάζονται πάντοτε σύμφωνα με το σύνταγμα και τους νόμους.

Διοικητική διάρθρωση

Η Κύπρος υποδιαιρείται σε έξι επαρχίες: Λευκωσία, Αμμόχωστος, Λεμεσός, Λάρνακα, Πάφου και Κερύνειας. Οι πόλεις Κερύνειας και Αμμοχώστου από τον Ιούλιο του 1974 που έγινε η τουρκική εισβολή βρίσκονται στο τουρκοκρατούμενο μέρος της Κύπρου.

Ο Έπαρχος διορίζεται σε κάθε επαρχία από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας και ασκεί εποπτεία στις τοπικές αρχές. Καθήκον του είναι να φροντίζει να εφαρμόζεται η κυβερνητική πολιτική και να εξασφαλίζεται η ευημερία και η ανάπτυξη της επαρχίας ως σύνδεσμος μεταξύ κυβέρνησης και πολιτών.

Οι μορφές τοπικής αυτοδιοίκησης που διαρθρώνονται είναι οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι Κοινότητες διοικούνται από το Κοινοτάρχη και τους κοινοτικούς συμβούλους.

Αρμοδιότητες

Οι κοινότητες είναι υπεύθυνες για την έκδοση πιστοποιητικών, την πιστοποίηση φωτογραφιών την καταγραφή γεννήσεων και θανάτων. Είναι υπεύθυνες για την κατασκευή συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης. Για την ίδρυση και λειτουργία σφαγείων για την καθαριότητα και υγιεινή κατάσταση της κοινότητας, για την τροχαία, την προστασία του φυσικού

περιβάλλοντος, για την ίδρυση και λειτουργία θεάτρων, μουσείων, βιβλιοθηκών, ορχήστρας, χορωδίας, αθλητικών εγκαταστάσεων, πινακοθηκών, μουσείων αιθουσών κτλ.

Οι Δήμοι λειτουργούν σε περιοχές με περισσότερους από 5.000 κατοίκους, διοικούνται από το Δήμαρχο και τους δημοτικούς συμβούλους που εκλέγονται κάθε πέντε χρόνια. Ο Δήμαρχος εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία.

Στην αρμοδιότητα των Δήμων υπάγονται οι διοικήσεις όλων των τοπικών υποθέσεων της περιοχής τους. Είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη της περιοχής εντός των δημοτικών ορίων. Εκδίδουν άδειες οικοδομών και διαχωρισμού οικοπέδων. Λειτουργούν ως πολεοδομική αρχή και φροντίζουν για την εφαρμογή του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας νόμου. Είναι υπεύθυνοι για την κατασκευή συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης.

Για την ίδρυση και λειτουργία σφαγείων για την καθαριότητα και υγιεινή κατάσταση του Δήμου, για την τροχαία, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, για την ίδρυση και λειτουργία θεάτρων, μουσείων, βιβλιοθηκών, ορχήστρας, χορωδίας, αθλητικών εγκαταστάσεων, πινακοθηκών, μουσείων αιθουσών κτλ.

Βλέπουμε από τα παραπάνω ότι οι χώρες μέλη της Ε.Ε. διαφέρουν σημαντικά τόσο στη διοικητική οργάνωση της Τ.Α όσο και στις αρμοδιότητες τους. Οι αρμοδιότητες αυτές εντάσσονται στις εξής κατηγορίες: οικονομία, περιβάλλον, πολιτισμός, υγεία και κοινωνική πρόνοια.

Στην συνέχεια απεικονίζονται σε πίνακες οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. Ο πίνακας 1.1 που ακολουθεί παρουσιάζει τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο πίνακας 1.2 παρουσιάζει τα διοικητικά επίπεδα στις Ευρωπαϊκές χώρες. Οι πίνακες 1.2-1.6 προκύπτουν από τον πίνακα 1.1 και από τις παραπάνω αναφορές και απεικονίζουν τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α ανά τομέα (οικονομία, πολιτισμός, υγεία και κοινωνική πρόνοια, περιβάλλον).

Πίνακας 1.1: Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΧΩΡΑ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ	ΥΓΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑ	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ
ΒΕΛΓΙΟ	Οι περιφέρειες έχουν σημαντικές οικονομικές αρμοδιότητες, εκτός της νομισματικής, οικονομικής πολιτικής και της οργάνωσης της οικονομίας. Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού και με την συντήρηση του τοπικού οδικού δικτύου.	Αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων.	Αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων.	Τα ζητήματα υγείας, οικογενειακού προγραμματισμού, μειοεκτινόντων ατόμων, τρίτης ηλικίας, προστασίας των νέων και τα κέντρα κοινωνικής αρωγής είναι υπό την εποπτεία των δημοτικών αρχών.	Η προστασία του περιβάλλοντος είναι αρμοδιότητα των περιφερειών.
ΔΑΝΙΑ	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή του νερού, φωταερίου, ηλεκτρισμού, την συντήρηση των δρόμων, την οργάνωση των τοπικών μέσων μεταφοράς και της πολεοδομίας. Έχουν επίσης υποστηρικτικό ρόλο στην απασχόληση και στην χρηματοδοτική ενίσχυση δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων.	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για το προσωπικό και τα κτίρια των νηπιαγωγείων και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης ενώ οι περιφέρειες παρέχουν ανάλογες υπηρεσίες στην δευτεροβάθμια εκπαίδευση.	Οι κινηματογράφοι, τα θέατρα, οι βιβλιοθήκες, και οι αθλητικές εγκαταστάσεις ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων.	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την κοινωνική πρόνοια, τα κοινωνικά επιδόματα και την δημόσια υγιεινή. Οι περιφέρειες είναι επιφορτισμένες με την ίδρυση και διαχείριση νοσοκομείων καθώς και με την παροχή δωρεάν υγειονομικής περίθαλψης.	Συνήθως το περιβάλλον ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων, ενώ οι περιφέρειες φέρουν την ευθύνη στον τομέα αυτό σε ειδικές περιπτώσεις.
ΕΛΛΑΔΑ	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή του φυσικού αερίου και του νερού καθώς επίσης με την διαχείριση των μέσων μεταφοράς και την συντήρηση του οδικού δικτύου. Δύνανται επίσης να παρέμβουν στην απασχόληση.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την συντήρηση των κτιρίων των νηπιαγωγείων και των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καθώς επίσης των μουσικών ακαδημιών και των επαγγελματικών σχολών.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για τα θέατρα, τον αθλητικό εξοπλισμό, τις βιβλιοθήκες, τα μουσεία και τις καλλιτεχνικές αίθουσες.	Η κοινωνική αρωγή, η κοινωνική στέγαση, τα γηροκομεία, τα κέντρα αποτοξίνωσης τοξικομανών, τα κέντρα για άτομα με ειδικές ανάγκες ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την συντήρηση των πάρκων και των φυσικών δρυμων καθώς και για την αποκομιδή των απορριμμάτων.
ΙΣΠΑΝΙΑ	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρισμού και την οργάνωση των αστικών κέντρων επικοινωνίας. Οι αυτόνομες περιφέρειες εκφέρουν άποψη για τον εθνικό προϋπολογισμό και έχουν την ευθύνη των περιφερειακών μέσων συγκοινωνίας.	Οι δήμοι έχουν πλήρη αρμοδιότητα για θέματα εκπαίδευσης.	Οι δήμοι διαχειρίζονται τους κινηματογράφους, θέατρα, αθλητικές εγκαταστάσεις ενώ οι αυτόνομες περιφέρειες τα μουσεία.	Τα γηροκομεία ανήκουν στους δήμους. Οι υπηρεσίες υγείας στις αυτόνομες περιφέρειες ενώ τα νοσοκομεία διοικούνται και από τις τρεις βαθμίδες αυτοδιοίκησης (δήμοι, επαρχίες, περιφέρειες).	Οι ευθύνες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος κατανέμονται μεταξύ των τριών βαθμών αυτοδιοίκησης.

ΧΩΡΑ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ	ΥΓΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑ	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ
Ι ΑΛΛΙΑ	Οι περιφέρειες, οι νομοί και οι δήμοι μπορούν να πάρουν μέτρα οικονομικής ανάπτυξης. Οι περιφέρειες εγκρίνουν τα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης. Οι δήμοι έχουν την αρμοδιότητα παροχής νερού, ηλεκτρισμού, φωταερίου και την πολεοδομία.	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την οικοδόμηση και την συντήρηση των κτιρίων των νηπιαγωγείων και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Οι νομοί είναι αρμόδιοι για τα ιδιωτικά σχολεία δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και οι περιφέρειες για την δημόσια δευτεροβάθμια εκπαίδευση.		Η κοινωνική πρόνοια ανήκει κυρίως στους νομούς.	Οι περιφέρειες διαχειρίζονται τους περιφερειακούς εθνικούς δρόμους, οι νομοί την προστασία του τοπίου και οι δήμοι με τους νομούς εμπλέκονται όλο και περισσότερο στην επεξεργασία των αποβλήτων και την ποιότητα του νερού.
ΙΡΑΛΑΝΔΙΑ	Οι ιρλανδικές τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για τις σημαντικότερες υπηρεσίες υποδομής, παρέχουν αστυνομική επιτήρηση και έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες στην γεωργία.	Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει περιορισμένες αρμοδιότητες στην εκπαίδευση.	Οι τοπικές αρχές παρέχουν υπηρεσίες πολιτιστικής και ψυχαγωγικής φύσεως.	Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει περιορισμένες αρμοδιότητες στην υγεία και την κοινωνική πρόνοια.	Οι τοπικές αρχές έχουν ορισμένες ρυθμιστικές αρμοδιότητες σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και την χωροταξία.
ΙΤΑΛΙΑ	Η διανομή του νερού, του φωταερίου, του ηλεκτρισμού είναι αρμοδιότητες που ανήκουν στους δήμους. Οι περιφέρειες συμμετέχουν στον σχεδιασμό του εθνικού προγραμματισμού και εφαρμόζουν προγράμματα απασχόλησης. Οι τρεις βαθμίδες έχουν την αρμοδιότητα της συντήρησης του οδικού δικτύου, της οργάνωσης των μέσων μεταφοράς, της πολεοδομίας και του κτηματολογίου. Ο οικονομικός και χωροταξικός προγραμματισμός ανήκει στις επαρχίες.	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την διαχείριση των νηπιαγωγείων, της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και της υποχρεωτικής δευτεροβάθμιας ενώ οι επαρχίες για την μη υποχρεωτική δευτεροβάθμια εκπαίδευση.	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για τα θέατρα και τις αθλητικές εγκαταστάσεις.	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για τις κοινωνικές υποθέσεις στην περιοχή τους ενώ οι περιφέρειες παρεμβαίνουν στην σύσταση και διαχείριση των κοινωνικών προνοιών.	Οι ευθύνες στον τομέα του περιβάλλοντος κατανέμονται μεταξύ των τριών βαθμίδων Αυτοδιοίκησης.
ΛΟΥΞΕΜ-ΒΟΥΡΓΟ	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την παροχή νερού, την συντήρηση του οδικού δικτύου, την πολεοδομία και την υποστήριξη της απασχόλησης.	Τα νηπιαγωγεία και η πρωτοβάθμια εκπαίδευση καθώς και η συντήρηση των σχετικών κτιρίων υπάγονται στην αρμοδιότητα των δήμων.	Τα θέατρα και οι αθλητικές εγκαταστάσεις είναι αρμοδιότητα των δήμων.	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με πολλούς τομείς της κοινωνικής πρόνοιας.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των κανονισμών που αφορούν την διάθεση των απορριμμάτων.

ΧΩΡΑ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ	ΥΓΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑ	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	Οι αρμοδιότητες της παροχής νερού, φωταερίου, ηλεκτρισμού, συντήρησης οδικού δικτύου κατανέμονται μεταξύ δήμων και επαρχιών. Οι δήμοι έχουν την αρμοδιότητα του γραφείου πολεοδομίας ενώ συμμετέχουν και σε δραστηριότητες ενίσχυσης της απασχόλησης.	Οι δήμοι έχουν την ευθύνη της διαχείρισης των ακινήτων των δημοσίων σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.	Τα θέατρα υπάγονται στην αρμοδιότητα των δήμων και των περιφερειών. Οι δήμοι έχουν την ευθύνη των αθλητικών εγκαταστάσεων.	Η κοινωνική πρόνοια και η κοινωνική στέγαση υπάγονται στην αρμοδιότητα των δήμων. Η ευθύνη ανέγερσης και διαχείρισης των δημοσίων νοσοκομείων και γηροκομείων κατανέμεται μεταξύ δήμων και επαρχιών.	Η προστασία του περιβάλλοντος υπάγεται στις επαρχίες ενώ οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με τον καθαρισμό των λυμάτων.
ΑΥΣΤΡΙΑ	Οι δήμοι είναι αυτόνομες οικονομικές οντότητες στις οποίες επιτρέπεται κάθε είδους ιδιοκτησία και οικονομική δραστηριότητα καθώς επίσης και η επιβολή φορολογίας. Είναι αρμόδιοι για την έκδοση εμπορικών αδειών, μπορούν να συστήσουν σώμα αγορανομίας και έχουν ειδικό σώμα επιθεωρητών που εξασφαλίζουν την τήρηση του οικοδομικού κώδικα.	Θέματα σχολικού ωραρίου, ιδιοκτησίας και συντήρησης των σχολικών κτηρίων είναι στις αρμοδιότητες των δήμων και πολιτειών(Lander).	Οι δήμοι και οι πολίτες είναι υπεύθυνοι για την διαχείριση των θεάτρων, των βιβλιοθηκών, των ψυχαγωγικών και αθλητικών κέντρων.	Οι πολίτες έχουν κατά κανόνα την διαχείριση των σοβαρότερων κοινωνικών υπηρεσιών. Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για τις υπηρεσίες παροχής πρώτων βοηθειών. Μετά από εκχώρηση της αρμοδιότητας από τις πολιτείες οι δήμοι αναλαμβάνουν την διαχείριση ορισμένων ειδικών υπηρεσιών όπως κέντρα τοξικομανών, κέντρα μητρότητας, κοινωνική πρόνοια.	Οι πολίτες είναι κυρίως αρμόδιες για την προστασία της φύσης και την φιλόξενη πολιτική. Οι δήμοι από κοινού με τις πολιτείες διαχειρίζονται τους εθνικούς δρόμους.
ΠΟΡΤΟΓΑΛΛΙΑ	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την διανομή του νερού και του ηλεκτρισμού. Έχουν επίσης αρμοδιότητα ως προς την χωροταξία και την ανάπτυξη της πόλης.	Οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων των νηπιαγωγείων και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης.	Οι βιβλιοθήκες, τα κοινωνικά μουσεία και οι τοπικές αθλητικές εγκαταστάσεις ανήκουν στην αρμοδιότητα των δήμων.		Οι δήμοι είναι αρμόδιοι στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των πολιτών.
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	Οι δήμοι παρέχουν ύδρευση, αποχέτευση, ενέργεια, θέρμανση, διαχείριση απορριμμάτων, κατασκευή, συντήρηση δρόμων, τροχαία κυκλοφορία καθώς και χωροταξία σε τοπικό επίπεδο.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την γενική εκπαίδευση. Επιβαρύνονται με τις αμοιβές του διδακτικού προσωπικού, το υλικό για τη σίτιση των παιδιών καθώς και της μεταφοράς τους.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για τα θέατρα της πόλης, τις βιβλιοθήκες, τα μουσεία και τις πινακοθήκες.	Η γενική και ειδική περίθαλψη αποτελεί παροχή του δήμου. Οι τοπικές αρχές είναι επίσης υπεύθυνες για την παιδική μέριμνα, την φροντίδα των ηλικιωμένων και των αναπήρων, την κοινωνική στέγαση και την στήριξη του εισοδήματος των αδύρων.	Σε περιβαλλοντολογικά θέματα ανωτάτη αρχή είναι ο δήμος.
ΣΟΥΗΔΙΑ	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την χωροταξία και ειδικότερα για την οικοδόμηση αστικών και βιομηχανικών συνόλων. Είναι υπεύθυνοι επίσης για την παροχή νερού, θέρμανσης και άλλων πηγών ενέργειας.	Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την λειτουργία των σχολείων υποχρεωτικής εκπαίδευσης, εκπαίδευσης ενηλίκων, των περισσότερων σχολείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, και του εκτεταμένου δικτύου μέριμνας παιδιών προσχολικής ηλικίας.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την κατασκευή και την λειτουργία αθλητικών εγκαταστάσεων, κέντρων ψυχαγωγίας για νέους και βιβλιοθηκών.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την μέριμνα παιδιών, ηλικιωμένων και αναπήρων, την παροχή στέγασης την κοινωνική πρόνοια και βοήθεια σε όσους δεν μπορούν να αυτοσυντηρηθούν.	Οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την προστασία του περιβάλλοντος σε τοπικό επίπεδο.

Πίνακας 1.3: ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

ΧΩΡΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	ΒΕΛΓΙΟ	ΔΑΝΙΑ	ΕΛΛΑΔΑ	ΙΣΠΑΝΙΑ	ΓΑΛΛΙΑ	ΙΡΛΑΝΔΙΑ	ΙΤΑΛΙΑ	ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	ΟΛΛΑΝΔΙΑ	ΑΥΣΤΡΙΑ	ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	ΦΙΛΑΝΔΙΑ	ΣΟΥΗΔΙΑ
Παροχή νερού	X		X	X	X		X	X	X		X	X	X
Παροχή φυσικού αερίου	X		X	X	X								
Παροχή ηλεκτρισμού	X			X			X		X		X		X
Παροχή φωταερίου					X		X		X				
Συντήρηση οδικού δικτύου	X						X	X	X				
Οργάνωση μέσων μεταφοράς		X	X				X						
Πολιτοδομία		X			X		X	X	X	X			
Ενίσχυση απασχόλησης		X	X					X	X				
Ενίσχυση δημόσιων/ ιδιωτικών επιχειρήσεων		X											
Οργάνωση αστικών κέντρων επικοινωνίας				X									
Αστυνομική επιτήρηση							X						
Εσωγικές αρμοδιότητες							X						
Εκδούση εμπορικών αδειών													
Χαρτοταξία											X	X	
Οργάνωση σώμα αγορανομίας										X			
Ενέργεια												X	X
Απασχόληση												X	
Θέρμανση												X	X
Διαχείριση απορριμμάτων												X	
Κατασκευή δρόμων												X	
Συντήρηση οδικού δικτύου			X									X	
Τροχήλα – Κυκλοφορία												X	
Οικοδόμηση αστικών/βιομηχανικών συνόλων													X
Κτηματολόγιο							X						
Επιβολή φορογίας													
	ΒΕΛΓΙΟ	ΔΑΝΙΑ	ΕΛΛΑΔΑ	ΙΣΠΑΝΙΑ	ΓΑΛΛΙΑ	ΙΡΛΑΝΔΙΑ	ΙΤΑΛΙΑ	ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	ΟΛΛΑΝΔΙΑ	ΑΥΣΤΡΙΑ	ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	ΦΙΛΑΝΔΙΑ	ΣΟΥΗΔΙΑ

Πίνακας 1.6: ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑ

ΥΓΕΙΑ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ	ΒΕΛΓΙΟ	ΔΑΝΙΑ	ΕΛΛΑΔΑ	ΙΣΠΑΝΙΑ	ΓΑΛΛΙΑ	ΙΡΛΑΝΔΙΑ	ΙΤΑΛΙΑ	ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	ΟΛΛΑΝΔΙΑ	ΑΥΣΤΡΙΑ	ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	ΦΙΛΑΝΔΙΑ	ΣΟΥΗΔΙΑ
Οικογενειακός προγραμματισμός	X												
Μειονεκτούντα άτομα τρίτης ηλικίας	X												
Πρωστασία των νέων	X												
Κέντρα κοινωνικής αρωγής	X												
Κοινωνική πρόνοια		X	X			X	X	X	X	X			
Κοινωνικά επιδόματα		X											
Δημόσια υγιεινή		X											
Κοινωνική στέγαση									X				X
Γεροκομεία			X	X					X				
Κέντρα αποτοξίνωσης			X							X			
Κέντρα ατόμων με ειδικές ανάγκες			X										
Πρώτες βοήθειες										X			
Κοινωνικές υποθέσεις													
Κοινωνική στέγαση			X						X				X
Ανέγερση και διαχείριση νοσοκομείων									X				
Παροχή πρώτων βοηθειών													
Κέντρα μητρότητας										X			
Γενική και ειδική περίθαλψη												X	
Παιδική μέριμνα												X	X
Φροντίδα ηλικιωμένων												X	X
Φροντίδα στήριξη ανάπηρων												X	X
Υπηρεσίες υγείας	X			X		X							

Στο κεφάλαιο αυτό παρακολουθήσαμε τη διοικητική διάρθρωση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι χώρες αυτές διαφέρουν τόσο στο μέγεθος τους, την γεωγραφική τους έκταση, τον πολιτισμό τους και το πολίτευμα τους, όσο και στη διαμόρφωση των κανόνων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Επηρεασμένες από όλα αυτά η κάθε χώρα ξεχωριστά δημιούργησε ένα δικό της μοντέλο.

Τα μοντέλα αυτά παρουσιάζουν αρκετές ομοιότητες όπως και διαφορές. Σε όλες σχεδόν τις χώρες υπάρχουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Άλλες ομοιότητες βλέπουμε στην οικονομία όπου ο περισσότεροι δήμοι είναι υπεύθυνοι για τη παροχή νερού, ηλεκτρισμού, φυσικού αερίου και φωταερίου καθώς και τη συντήρηση του οδικού δικτύου. Στον τομέα του περιβάλλοντος η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί αρμοδιότητα των περισσότερων δήμων.

Όσον αφορά τον πολιτισμό στην αρμοδιότητα τους εμπίπτει το θέατρο και ο κινηματογράφος. Τέλος στον τομέα της υγείας, η κοινωνική πρόνοια αποτελεί αρμοδιότητα των δήμων στις περισσότερες χώρες.

Η βιβλιογραφία η οποία χρησιμοποιήθηκε για το πρώτο κεφάλαιο είναι :

1. Ν. Τάτσος, «Δημοσιονομική Αποκέντρωση-Θεωρία και Πράξη», Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα, 1999
2. Σημειώσεις « Συγκριτική Αυτοδιοίκηση». Δημήτρης Σταματόπουλος, Καλαμάτα, 2002

Κεφάλαιο 2

Το σύστημα χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γενικά

Σε αυτό το κεφάλαιο εξετάζονται οι πηγές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

2.1 Πηγές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σε αρκετές χώρες η αποκλειστική πηγή εσόδων της κεντρικής διοίκησης είναι η φορολογία. Ο δανεισμός που θεωρείται ως δεύτερη πηγή δεν αποτελεί ουσιαστικά τίποτε άλλο από την αναβολή της φορολογίας, ενώ οι υπόλοιπες πηγές συνήθως δεν αποδίδουν παρά ελάχιστο ποσοστό από τα συνολικά έσοδα¹. Σε αυτό το κανόνα υπόκειται και η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Είναι προφανές ότι η εκχώρηση μέρους ή του συνόλου των εσόδων από φόρους που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί μία απλή εκχώρηση φορολογικής εξουσίας² όπου οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα έχουν τη δυνατότητα να επεμβαίνουν στην αυξομείωση των φορολογικών συντελεστών και κατ' επέκταση στα φορολογικά τους έσοδα.

Τα φορολογικά έσοδα της Αυτοδιοίκησης τα οποία προκύπτουν από φόρους στους οποίους η ίδια δεν επεμβαίνει και δεν επηρεάζει είναι μια συγκαλυμμένη μορφή κρατικής επιχορήγησης³. Το ίδιο συμβαίνει και στους φόρους τους οποίους η Κεντρική Διοίκηση καθορίζει και παραχωρεί την διαχείριση τους (βεβαίωση, είσπραξη) στην Τοπική Αυτοδιοίκηση χωρίς να δίνεται η δυνατότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να προσδιορίσει το μέγεθος του φορολογικού συντελεστή. Γι' αυτό το λόγο οι διεθνείς οργανισμοί (Διεθνείς Νομισματικό Ταμείο κ.λ.π.) κατατάσσουν τα έσοδα αυτά ως επιχορηγήσεις και όχι ως φόρους.

¹ Ν. Τάτσου, « Φορολογική Αποκέντρωση: ΤΑΣΕΙΣ, ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Έκδοση ΚΕΔΚΕ, 2000, σελ. 63

² Ν. Τάτσου, ο.π. σελ 63

³ Ν. Τάτσου, ο.π. σελ 63

Αυτό που χαρακτηρίζει τους φόρους και τους διαφοροποιεί από τις επιχορηγήσεις είναι η ύπαρξη φορολογικής εξουσίας, η οποία στις περιπτώσεις που προαναφέρθηκαν δεν υπάρχει⁴.

Τα φορολογικά έσοδα της Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να περιορίζονται μόνο στους φόρους που θεσπίζει και εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση και στους φόρους στους οποίους η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει δικαιοδοσίες. Η Αυτοδιοίκηση πρέπει να έχει φορολογική εξουσία σε αρκετούς φόρους, ώστε να μπορεί να επιβάλει δικούς της φόρους και να μπορεί να επιλέγει το ύψος του φορολογικού συντελεστή. Έτσι ώστε να μπορεί να προσαρμόσει τα έσοδα της με τις ανάγκες της για να έχει και τη δυνατότητα να προγραμματίζει.

Επίσης πέραν της ικανότητας προγραμματισμού θα έχει οικονομική ανεξαρτησία και αυξημένη υπευθυνότητα απέναντι στους δημότες, οι δημότες θα έχουν αντίληψη όσον αφορά το κόστος οφέλους των παρεχόμενων υπηρεσιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στερείται τη δυνατότητα εκμετάλλευσης σημαντικής πηγής εσόδων όπως είναι ο δανεισμός που χρησιμοποιείτε για έργα υποδομής συνήθως. Η πιστοληπτική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζεται σημαντικά όταν στερούνται τη δυνατότητα να αυξήσουν τα φορολογικά τους έσοδα με την οποία θα μπορούσαν να πληρώσουν τα δάνεια.

Όλες οι περιοχές δεν έχουν την ίδια δυνατότητα αντίληψης φορολογικών εσόδων, ούτε τις ίδιες ανάγκες και με την εκχώρηση φορολογικής εξουσίας ορισμένοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να βρεθούν με περισσότερα έσοδα από όσα αντικειμενικά χρειάζονται και άλλοι με πολύ λιγότερα⁵.

Η επιλογή των φόρων που θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι πολλοί και εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες.

⁴ Ν. Τάτσου, « Φορολογική Αποκέντρωση: ΤΑΣΕΙΣ, ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Έκδοση ΚΕΔΚΕ, 2000, σελ. 64

⁵ Ν. Τάτσου, *οπ. παρ.* σελ.64

Οι κυριότερες πηγές χρηματοδότησης των τοπικών αυτοδιοικήσεων είναι τα ανταποδοτικά τέλη, οι φόροι, οι προικοδοτήσεις *(δωρεές), επιχορηγήσεις και τα δάνεια.

Σύμφωνα με τη χρήση αυτών των πηγών θα πρέπει να αναφερθούν τα ακόλουθα.

- Ότι τα ανταποδοτικά τέλη θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση των λειτουργικών δαπανών. επιτρέπεται η χρησιμοποίησή τους για τη χρηματοδότηση των επενδυτικών δαπανών αλλά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.
- Ότι τα ανταποδοτικά τέλη θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για χρηματοδότηση επενδυτικών δαπανών αλλά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.
- Όταν τα ανταποδοτικά τέλη δεν αρκούν για να χρηματοδοτήσουν τις λειτουργικές δαπάνες, τότε μόνο από τους φόρους θα μπορούσαν να συμπληρωθούν όταν αφορά τοπικές υπηρεσίες. Επίσης οι φόροι πρέπει να αποφεύγεται να διατίθενται για επενδυτικές δαπάνες.
- Ότι τα ανταποδοτικά τέλη δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο να χρηματοδοτήσουν τις λειτουργικές δαπάνες για τις υπηρεσίες οι οποίες αφορούν «αναθέσεις» από το κράτος^ο. Αυτές οι δαπάνες μπορούν να καλυφθούν από προικοδοτήσεις και επιχορηγήσεις και μπορούν να διατεθούν και για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών.
- Τέλος τα δάνεια που προορίζονται για επενδυτικές δαπάνες δεν θα καλύπτουν λειτουργικές δαπάνες εκτός και αν το απαιτούν οι συνθήκες.

2.1.1 Ο δανεισμός ως μέσω χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι πολίτες μιας περιφέρειας οι οποίοι διοικούνται από μια Τ.Α. πρέπει να χρηματοδοτούν τις δαπάνες από τις οποίες επωφελούνται είτε άμεσα ή έμμεσα και όχι αυτές από τις οποίες δεν επωφελούνται. Γι' αυτό το λόγο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η διάρκεια ζωής των εξοπλισμών όταν πρόκειται για τη χρηματοδότηση τους. Η εκτίμηση και η αξιολόγηση του εξοπλισμού της δαπάνης περιέχει τα εξής:

^ο Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Έκδοση ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 65

• Στάθη Δημοπούλου, «Λεξικό της Δημοτικής Γλώσσας », (προικοδότηση= εισόδημα το οποίο δίνεται επιπρόσθετα σε κάποιο οργανισμό, δωρεά)

- Το άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων ορίζει ότι οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις θα μπορούν να δανειζονται για την κάλυψη των επενδυτικών δαπανών. Τα δάνεια που χρησιμοποιούνται για λειτουργικές δαπάνες θα ωφελήσουν τους πολίτες στο άμεσο μέλλον γι' αυτό το λόγο η εξόφληση του δανείου και των τόκων θα επιβαρύνουν τους πολίτες με τη μορφή των φόρων.
- Όταν τα δάνεια δεν αφορούν τις σύγχρονες λειτουργικές δαπάνες, αλλά μπορεί να μεταφερθούν αυτές οι δαπάνες στις επόμενες γενεές, οι οποίες μπορούν να μην επωφεληθούν από αυτές τις επενδύσεις τότε υπάρχει κίνδυνος να γίνεται αλόγιστη χρησιμοποίηση τους στο παρόν στάδιο αφού δεν θα τις επιβαρυνθούν οι ίδιοι.
- Οι επενδυτικές δαπάνες δεν μπορούν να χρηματοδοτούνται από τους φόρους και τα ανταποδοτικά τέλη. Γιατί επιβαρύνονται οι πολίτες του σήμερα για κάποιες επενδύσεις οι οποίες θα ωφελήσουν τις επόμενες γενιές. Αυτό θα απέτρεπε τους πολίτες να ψηφίζουν αυτές τις δαπάνες από τις οποίες ελάχιστα θα επωφελούνταν.
- Οι λειτουργικές δαπάνες μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τους φόρους, τα δημοτικά ανταποδοτικά τέλη και τα τιμολόγια χρήσεως γιατί αυτές οι δαπάνες ωφελούν τους πολίτες του σήμερα οι οποίοι και τις έχουν πληρώσει. Πρέπει να αναφερθεί ότι υπάρχουν δύο λόγοι οι οποίοι υποστηρίζουν ότι οι επενδυτικές δαπάνες πρέπει να χρηματοδοτούν ένα μέρος τους από τους φόρους και τα ανταποδοτικά τέλη ή από τον προϋπολογισμό των λειτουργιών.
 - Οι γενιές του μέλλοντος δεν μπορούν να συμμετάσχουν στην ψηφοφορία του μεγέθους των επενδυτικών δαπανών που αποφασίζεται από την σύγχρονη γενιά, δεν έχουν έτσι δικαίωμα λόγου στα ποσά που θα κληθούν να συνεισφέρουν ή να επιστρέψουν για να εξυπηρετηθούν τα δάνεια που έχουν συναφθεί από την σύγχρονη γενιά⁷. Γι' αυτό το λόγο η χρηματοδότηση των αγαθών του εξοπλισμού από τις σύγχρονες γενιές πρέπει να είναι μεγαλύτερη από τα οφέλη που θα έχει η σύγχρονη γενιά.
 - Οι τράπεζες και οι άλλοι πιστωτές μπορούν να διστάζουν να χρηματοδοτήσουν το συνολικό κόστος των σχεδίων του εξοπλισμού με πιστώσεις⁸. Συνήθως οι τράπεζες απαιτούν από τους δανειζόμενους να χρηματοδοτούν οι ίδιοι ένα μέρος από τις δαπάνες τους για να μειώνεται ο

⁷ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Έκδοση ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 66

⁸ Π. Παπαγιάννης, ο.π. σελ. 67

κίνδυνος μη αποπεράτωσης του έργου έτσι οι Τ.Α. υποχρεώνονται να χρησιμοποιούν για την χρηματοδότηση των δαπανών και ένα μέρος από τα ανταποδοτικά τέλη και τους φόρους. Η δανειοδότηση δεν είναι πάντοτε η λύση για τη χρηματοδότηση των τρεχουσών δαπανών.

Υπάρχουν τρεις λόγοι για τους οποίους η δανειοδότηση είναι μία λύση αποδεκτή:

- Τα έσοδα των Ο.Τ.Α. δεν συμπίπτουν πάντοτε με τα έξοδα και κατά ανάγκη χρειάζονται ρευστά διαθέσιμα για να λειτουργήσουν, έτσι οι Ο.Τ.Α. οδηγούνται στο δανεισμό. Κατόπιν αυτά οι Ο.Τ.Α. εξισορροπούν τον προϋπολογισμό, το λειτουργικό για κάθε χρόνο ή δημιουργούν αποθεματικό για να είναι σε θέση να καλύπτουν το κόστος των επενδυτικών τους δαπανών.
- Οι Ο.Τ.Α. έρχονται πολλές φορές αντιμέτωποι με απρόβλεπτες δαπάνες που πρέπει να καλύψουν όπως είναι οι φυσικές καταστροφές (σεισμός, χαλάζι). Όταν δεν μπορούν να αυξήσουν την φορολογία τότε καταφεύγουν στον δανεισμό.
- Όταν η οικονομία περνάει κρίση και ο Ο.Τ.Α. εξαρτάται από ένα τοπικό φόρο που αφορά το εισόδημα των κατοίκων, τότε τα έσοδα μπορεί να μην αρκούν για τη χρηματοδότηση και έτσι προσφεύγουν στο δανεισμό για να καλύψουν τις υποχρεώσεις της περιόδου που διανύουν.

Από τους πιο πάνω λόγους καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ο δανεισμός αποτελεί το σημαντικότερο ίσως τρόπο για χρηματοδότηση των επενδυτικών δαπανών. Η χρηματοδότηση του δανεισμού πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε η ζωή του εξοπλισμού που αγοράστηκε και η προβλεπόμενη απόσβεση του να γίνει μέσα στην περίοδο που θα επωφεληθούν οι πολίτες που θα καλύψουν το δάνειο αυτό.

Το μέρος των τόκων που αποδίδεται και του κεφαλαίου που επιστρέφεται κάθε χρόνο για να εξυπηρετήσει αυτό το δάνειο θα πρέπει ιδεατά να είναι ίσο με το μέρος των πλεονεκτημάτων που οι πολίτες έχουν από τον ίδιο χρόνο από τα αγαθά του εξοπλισμού⁹.

Οι σύγχρονες γενιές οι οποίες έχουν ψηφίσει γι' αυτές τις επενδύσεις θα πρέπει να αποδώσουν τους φόρους ή με την χρησιμοποίηση των τελών να αποδώσουν το

⁹ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Έκδοση ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 68

ποσοστό των δαπανών που τους αναλογεί. Με αυτό τον τρόπο οι μελλοντικές γενιές θα επιβαρυνθούν λιγότερο μιας και δεν είναι αυτές που τα έχουν ψηφίσει.

Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις θα πρέπει να δανείζονται μέχρι εκεί που μπορούν να πληρώσουν.

2.1.2 Τα τέλη

Τα τέλη αποτελούν πληρωμή από τους πολίτες για ειδική κρατική αντιπαροχή ισόποσης αξίας που έχει σκοπό να καλύψει το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Μερικά είδη τελών είναι τα τέλη ύδρευσης, το τέλος αποκομιδής απορριμμάτων κ.λ.π.

Υπάρχει αληθινή τιμολόγηση ¹⁰ όταν το άθροισμα των χρημάτων που πληρώνει ένα άτομο συνδέεται με την χρήση των υπηρεσιών που απολαμβάνει όπως συμβαίνει με τις ακόλουθες υπηρεσίες.

- τιμολόγηση της κατανάλωσης του νερού σύμφωνα με τις ενδείξεις ενός μετρητή.
- τιμολόγηση της αποκομιδής των απορριμμάτων σύμφωνα με το βάρος ή τον όγκο αυτών.
- τιμολόγηση της επίσκεψης ενός μουσείου (ιδιαίτερα όταν αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με το χρόνο που δαπανήθηκε μέσα στο μουσείο) ¹¹.

Τα πλεονεκτήματα της χρηματοδότησης των υπηρεσιών της Τ.Α. με τέλη

1. Το επιχείρημα της αποτελεσματικότητας

Όταν μια υπηρεσία δεν θεωρείται δωρεάν, γιατί είναι τιμολογημένη τότε οι δημότες δεν καταναλώνουν περισσότερο από αυτό που τους χρειάζεται (εκτός και αν το συμφέρον από την χρήση της υπηρεσίας θα είναι μεγαλύτερο ή ίσο με το κόστος). Αυτό το φαινόμενο εμφανίζεται στην κατανάλωση του νερού όπου το κόστος αποτρέπει την αλόγιστη κατανάλωση. Το ίδιο συμβαίνει στα μουσεία και τα πάρκα, όταν αυτά λειτουργούν περισσότερο από το φυσιολογικό.

2. Το επιχείρημα της δικαιοσύνης.

¹⁰ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΓΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 70

¹¹ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ. σελ. 70

Τα νοικοκυριά τα οποία κάνουν αλόγιστη κατανάλωση θα πληρώσουν περισσότερα από αυτά που κάνουν λιγότερη κατανάλωση. Ένα παράδειγμα σ' αυτή την περίπτωση είναι η σύγκριση δύο νοικοκυριών όπου το ένα διαθέτει σύστημα ποτίσματος και πισίνα, ενώ το άλλο όχι. Όταν τα δύο αυτά νοικοκυριά πλήρωναν με τοπικούς φόρους τότε το δεύτερο θα πλήρωνε περισσότερα από αυτά που κατανάλωσε και το πρώτο πολύ λιγότερα. Όταν τα μουσεία και τα πάρκα χρηματοδοτούνταν από τοπικούς φόρους τότε θα επιβαρύνουν δημότες οι οποίοι δεν τα έχουν επισκεφθεί.

Το σύστημα της «αληθινής τιμολόγησης»¹² παραβλέπει τα φτωχά νοικοκυριά που είναι οι σημαντικότεροι ίσως καταναλωτές των τιμολογημένων υπηρεσιών. Γι' αυτό συνηθίζεται να χρησιμοποιείται μια μορφή διαφοροποίησης τιμών όπου μερικές κοινωνικές ομάδες πληρώνουν μειωμένους φόρους όπως είναι οι φοιτητές, οι άνεργοι και οι ηλικιωμένοι. Μια άλλη πολιτική σ' αυτές τις περιπτώσεις είναι η αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών σ' αυτές τις κοινωνικές ομάδες έτσι ώστε να πληρώσουν ολόκληρη την αξία της υπηρεσίας που καταναλώνουν.

Καταχρηστική τιμολόγηση

Υπάρχει «καταχρηστική τιμολόγηση»¹³ όταν το άθροισμα των χρημάτων καταβάλλονται με τη χρήση κάποιας εξίσωσης και όχι με τη χρήση της υπηρεσίας. Αυτό συμβαίνει στις ακόλουθες υπηρεσίες.

- τιμολόγηση της κατανάλωσης του νερού σύμφωνα με την έκταση της γης
- τιμολόγηση της αποκομιδής των απορριμμάτων σύμφωνα με το εμβαδόν της κατοικίας ή τον αριθμό των κατοίκων
- τιμολόγηση θέρμανσης σύμφωνα με το εμβαδόν της κατοικούμενης επιφάνειας¹⁴.

Η «καταχρηστική τιμολόγηση» είναι ένα μη ικανοποιητικό σύστημα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και την δικαιοσύνη στην τιμολόγηση. Για παράδειγμα παίρνουμε την τιμολόγηση του νερού βάσει της έκτασης και της αξίας της γης. Όπου η επιπλέον κατανάλωση που γίνεται στο νερό βάσει της αποτελεσματικότητας είναι

¹² Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 72

¹³ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ. σελ. 70

¹⁴ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ. σελ. 72

δωρεάν. Αυτό οδηγεί τους καταναλωτές στην σπατάλη του νερού, αυξάνοντας έτσι την κατανάλωση χωρίς να πληρώνουν το επιπλέον κόστος που δημιουργούν.

Όσον αφορά το πρόβλημα της δικαιοσύνης στην τιμολόγηση οφείλεται στο ότι οι μεγάλοι καταναλωτές θα πληρώνουν ότι και οι μικροί καταναλωτές.

Δυσκολίες επιβολής των τελών

Η τιμολόγηση είναι δύσκολο να εφαρμοστεί σε ένα μεγάλο αριθμό δημόσιων υπηρεσιών όπως:

- Υπηρεσίες που μπορούν να τιμολογηθούν είναι αυτές που γίνονται αντικείμενα μονοπωλίου όπως είναι το γκάζι, ο ηλεκτρισμός και το νερό. Το κόστος των υπηρεσιών αυτών συνήθως είναι μειωμένο.
- Οι υπηρεσίες που είναι αδύνατο να τιμολογηθούν είναι η άμυνα και η αστυνομία.
- Μερικές υπηρεσίες προσφέρονται για να λύσουν προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα νοικοκυριά όπως είναι η αποκομιδή απορριμμάτων, έτσι ώστε να αποτρέψουν τους ανθρώπους από το να πετάνε τα σκουπίδια τους στους δρόμους. Οι Ελβετοί τιμολόγησαν αυτή την υπηρεσία και υποχρέωσαν τους δημότες να βάζουν τα σκουπίδια τους σε σακούλες τις οποίες πουλούσε η κοινότητα με τιμή που να καλύπτει το κόστος της παρεχόμενης υπηρεσίας. Αυτό όμως μπορεί να οδηγήσει του δημότες να πετάνε τα σκουπίδια για να αποφεύγουν το κόστος.
- Τα πάρκα, οι πισίνες, τα μουσεία, διάφορα σπορ, οι οίκοι ηλικιωμένων είναι αγαθά δημοσίου συμφέροντος στα οποία η προσφερόμενη κατανάλωση τους οφείλεται στις επιχορηγήσεις. Γιατί η τιμολόγηση τους καλύπτει ελάχιστα το κόστος τους αφού η αύξηση των καταναλωτών που τα χρησιμοποιούν δεν αυξάνει το κόστος τους.

Η τιμολόγηση θα πρέπει να εφαρμόζεται τουλάχιστον όταν μπορούμε λογικά να εκτιμήσουμε ότι είναι εφαρμόσιμη. Αλλιώς είναι πιθανό ότι δεν συνιστά την καλύτερη μέθοδο χρηματοδότησης¹⁵. Αυτό δικαιολογείται απ' το γεγονός ότι μερικές φορές η εφαρμογή της κοστίζει ακριβά.

¹⁵ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998,σελ. 74

Η χρησιμοποίηση μετρητή για την τιμολόγηση του νερού δεν χρησιμοποιείται σε όλες τις χώρες. σε αρκετές χώρες χρησιμοποιούν φορολογική χρηματοδότηση. Η εγκατάσταση μετρητή και ο τακτικός έλεγχος του για την καταγραφή του νερού στοιχίζει ακριβά με αυτού του είδους την τιμολόγηση.

Η τιμολόγηση επιδρά αρνητικά σε ορισμένους τομείς όπως συμβαίνει στην τιμολόγηση της εισόδου σε ένα πάρκο. Όπου όταν κάποιος θεωρεί σύμφωνα με το εισόδημα του τα δικαιώματα εισόδου ακριβά πχ. 15 ευρώ τότε δεν θα το επισκεφθεί. Αντίθετα αν η είσοδος στοιχίζει 7 ευρώ τότε θα το επισκεπτόταν.

Οι ψηλές τιμές λειτουργούν αρνητικά γιατί έτσι αποτρέπουν τους ανθρώπους να τα επισκέπτονται τη στιγμή που μια επιπλέον επίσκεψη δεν αυξάνει το κόστος. Έστω και αν η τιμολόγηση φέρνει θετικά αποτελέσματα και πάλι θα ήταν άδικο για τα άτομα που επισκέπτονται συχνά τα πάρκα γιατί αυτά θα πλήρωναν περισσότερα.

Πρέπει λοιπόν, πριν παρθεί κάποια απόφαση να ζυγιστούν τα πλεονεκτήματα σε όρους δικαιοσύνης και οι ασυμβατότητες σε όρους αναποτελεσματικότητας.

Μερικές πιθανές χρήσεις της τιμολόγησης.

Η τιμολόγηση θα μπορούσε να εφαρμόζεται σε αρκετές περιπτώσεις, πολλές χώρες δεν την χρησιμοποιούν. Η τιμολόγηση δεν χρησιμοποιείται στις πιο κάτω περιπτώσεις:

- η παρουσία της αστυνομίας στους αγώνες ποδοσφαίρου
- η συμβουλευση στα θέματα της πρόληψης των πυρκαγιών
- το γεύμα στα νοικοκυριά
- η μόρφωση των ενηλίκων
- η εξωσχολική μόρφωση των παιδιών
- μερικές υπηρεσίες των βιβλιοθηκών
- μερικές υπηρεσίες βεβαιώσεων / πιστοποιητικών όπως οι πράξεις γεννήσεων
- η τιμολόγηση της χρήσης των δρόμων των πιο πολυσύχναστων¹⁶.

¹⁶ σελ. 75 Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 74

Τα τέλη ρυθμιστικών σχεδίων

Οι τοπικές αυτοδιοικήσεις στην προσπάθεια τους να βελτιώσουν τις υποδομές, συνηθίζεται να κατασκευάζουν δρόμους στις καινούργιες βιομηχανικές ζώνες. Από αυτές τους τις δραστηριότητες επωφελούνται οι βιομηχανίες που δραστηριοποιούνται στις εν λόγω ζώνες και γι' αυτό το λόγο τους επιβάλλονται τέλη, συμβάλλοντας έτσι στη χρηματοδότηση.

Τα έσοδα που θα αποκομίσουν από τα τέλη θα χρηματοδοτήσουν στην συνέχεια επενδυτικές δαπάνες. Αυτό το τέλος είναι αρνητικό όσον αφορά τις επιχειρήσεις οι οποίες πρώτες θα εγκατασταθούν στην περιοχή και θα επιβαρυνθούν με το μεγαλύτερο κόστος. Θετικό γι' αυτές τις επιχειρήσεις είναι ότι με τις βελτιώσεις αυτές θα αυξηθεί η αξία της επιχείρησης. Αυτά τα τέλη αρκετές φορές γίνονται εμπόδιο για την εγκατάσταση νέων επιχειρήσεων στην περιοχή λόγω υψηλών τελών.

2.2 Οι τοπικοί φόροι

Οι λειτουργικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. πρέπει να χρηματοδοτούνται από την τιμολόγηση των υπηρεσιών, επιχορηγήσεις και τη φορολογία. Το μεγαλύτερο ποσοστό των λειτουργικών δαπανών οι Ο.Τ.Α. το καλύπτουν με φορολογία και τις επιχορηγήσεις που παίρνουν από το κράτος. Παρόλα αυτά μέσα από αυτές τις χρηματοδοτήσεις θα πρέπει να υπάρχει μια ισορροπία. Επίσης υπάρχουν διαφορές στην ισορροπία μεταξύ των φόρων και των επιχορηγήσεων, όταν αναφερόμαστε σε λειτουργίες αποκλειστικά τοπικές ή για λειτουργίες «κατά ανάθεση» εξουσιοδοτημένες από το κράτος.

2.2.1 Χρηματοδότηση των αποκλειστικά τοπικών υπηρεσιών

Υπάρχουν υπηρεσίες για τις οποίες οι Ο.Τ.Α. μπορούν να ορίσουν ελεύθερα την πολιτική τους όπως είναι τα έξοδα λειτουργίας. Σ' αυτό το στάδιο οι Ο.Τ.Α. στηρίζονται περισσότερο στους τοπικούς φόρους και λιγότερο στις προικοδοτήσεις και τις επιχορηγήσεις.

Οι λόγοι για τους οποίους το συνηθίζουν αυτό είναι οι ακόλουθοι:

- Στους Ο.Τ.Α. δίνεται η δυνατότητα με τη χρήση των τοπικών φόρων να καθορίσουν την ποιότητα και την ποσότητα των υπηρεσιών τους ανάλογα με τις επιθυμίες του τοπικού πληθυσμού.

- Η χρησιμοποίηση των προικοδοτήσεων και των χρηματοδοτήσεων μπορεί να ωθήσει τους πολιτικούς των τοπικών κοινοτήτων να ξοδέψουν χρήματα με αναποτελεσματικό τρόπο και να κριτικάρουν τις άσχημες υπηρεσίες που προκύπτουν επικαλούμενοι την ανεπάρκεια των μέσων¹⁷.
- Οι τοπικοί ψηφοφόροι, οι γραφειοκράτες και οι πολιτικοί τα χρήματα που μαζεύουν από τοπικούς φόρους τα αξιολογούν καλύτερα από αυτά που παίρνουν από τις προικοδοτήσεις και τις επιχορηγήσεις.
- Με τις προικοδοτήσεις και τις επιχορηγήσεις η Κεντρική διοίκηση έχει τη δυνατότητα να ελέγχει την Τ.Α. δηλ. τον σκοπό για τον οποίο τα χρησιμοποιεί. Άρα μέσα από την χρηματοδότηση μιας τοπικής υπηρεσίας συνεπάγεται και ο αυξανόμενος έλεγχος από την κεντρική διοίκηση.

Εξουσία εσόδων

Σύμφωνα με το άρθρο 9 του ΕΧΤΑ(Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικών Αυτονομιών), οι Ο.Τ.Α. πρέπει να έχουν την δυνατότητα να καθορίζουν τους συντελεστές των τοπικών φόρων που επιβάλλουν.

- Για να μπορούν να καθορίζουν την ποιότητα και την ποσότητα των υπηρεσιών που παρέχουν ανάλογα με τις επιθυμίες του τοπικού πληθυσμού θα πρέπει να έχουν την δυνατότητα αλλαγής των συντελεστών φόρων.
- Λόγω του ότι οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να αυξάνουν το ύψος των εσόδων τους, θα επενδύουν τα έσοδα που έχουν στην διάθεση τους, κατά τρόπο αναποτελεσματικό και θα δικαιολογούν την κακή ποιότητα των υπηρεσιών στην έλλειψη εσόδων.
- Όταν οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν εξουσία στον συντελεστή των φόρων τους, θα πιστεύουν ότι τα φορολογικά τους έσοδα προέρχονται από το κράτος, αυτό έχει ως αποτέλεσμα να είναι λιγότερο προσεκτικοί στην χρήση αυτών των χρημάτων.
- Όταν το κράτος αποφασίζει τους συντελεστές των τοπικών φόρων για τους Ο.Τ.Α. τότε αυτό θεωρείται εξουσιοδοτημένο για τον έλεγχο των δαπανών της Τ.Α. Γι' αυτό το λόγο αρκετές χώρες δίνουν το δικαίωμα στις Τ.Α. να μεταβάλουν το συντελεστή ενός τοπικού φόρου, ο οποίος μπορεί να αντιπροσωπεύει μέχρι και 15% των εσόδων από τους φόρους. Επιπρόσθετα τους παρέχουν επιχορηγήσεις και προικοδοτήσεις.

¹⁷ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 74

Το να παραχωρείται όμως αυτή η αδύναμη εξουσία στους Ο.Τ.Α. δεν λύνει ικανοποιητικά τα προβλήματα πόρων που έχουν. Για παράδειγμα αν μια κοινότητα έχει δικαιώματα φόρων 6% και η κεντρική διοίκηση της παρέχει το δικαίωμα να διπλασιάσει τα έσοδα της δηλ. στο 12% του συντελεστή φόρου τότε αυτό θα φέρει τα ακόλουθα προβλήματα:

- Θα φέρει παραπλανητικές ενδείξεις στους ψηφοφόρους γιατί τώρα θα είναι υποχρεωμένοι να πληρώνουν τα διπλάσια για να αποκτήσουν την ίδια ποσότητα με προηγουμένως.
- Οι ψηφοφόροι συγκρίνοντας τους φορολογικούς συντελεστές κάθε περιοχής βλέπουν ότι διαφέρουν αρκετά μεταξύ τους ενώ αντίθετα το επίπεδο υπηρεσιών είναι περίπου το ίδιο.
- Η αύξηση των φόρων θα προκαλέσει αρνητικές αντιδράσεις για το λόγο ότι ο φορολογικός συντελεστής δεν θα θεωρείται «λογικός».

Υποστηρίζει κανείς μερικές φορές, ότι η ελευθερία των Ο.Τ.Α. όσον αφορά το φορολογικό συντελεστή κινδυνεύει να οδηγήσει σ' ένα φορολογικό ανταγωνισμό μεταξύ των διαφόρων περιοχών¹⁸. Για παράδειγμα στην Σουηδία ο κεντρικός δήμος της Στοκχόλμης ο οποίος φορολογείται με κλίμακα τοπικού φόρου 15 - 30%, αποτέλεσμα είχε 500.000 κάτοικοι να μεταφερθούν στις περιφέρειες στις οποίες ο συντελεστής κυμαινόταν στο 15%.

Για την περίπτωση αυτή υπάρχουν δύο τρόποι προσέγγισης τους. Όταν ο συντελεστής είναι χαμηλός γύρω στο 15% τότε το επίπεδο των υπηρεσιών που θα προκύψει θα είναι κατώτερο από αυτό που επιθυμούν οι ψηφοφόροι και θα προκαλέσει μια αρνητική διάθεση προσφοράς εσόδων. Οι ψηφοφόροι όμως μπορούν να αρκεστούν και σε αυτό το επίπεδο υπηρεσιών έστω και αν είναι κατώτερο.

Η χαμηλή φορολογία θα ωθήσει τις επιχειρήσεις να επεκταθούν και θα αυξήσουν την ζήτηση εργασίας, αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των μισθών και της απασχόλησης μακροπρόθεσμα. Εδώ ο «καθαρός ανταγωνισμός» θα αντικατοπτρίζεται τι ζητούν πραγματικά οι ψηφοφόροι. Οι ψηφοφόροι όμως δεν μπορούν να δουν τόσο

¹⁸ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 79

μακριά παρά μόνο τα αποτελέσματα των φορολογικών συντελεστών που είναι σε κατώτερο επίπεδο.

Αυτή την κατάσταση η οποία προσφέρει κατώτερο επίπεδο υπηρεσιών μπορούν να την ανεχθούν για μικρό χρονικό διάστημα. Επίσης μπορεί να προκαλέσει προβλήματα σε άλλες περιοχές γιατί οι επιχειρήσεις θα προσελκύονται και θα αναπτύσσονται στην συγκεκριμένη περιοχή λόγω της χαμηλής φορολογίας.

Αυτή η κατάσταση θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί βάζοντας ένα μικρό συντελεστή για τους φόρους στις επιχειρήσεις και έτσι θα αναπτύσσονται και σε άλλες περιοχές εξίσου. Οι επιχειρήσεις όμως υπάρχει το ενδεχόμενο να εκμεταλλευτούν αυτή την ευκαιρία και να προσφέρουν πιο χαμηλούς μισθούς. Παράλληλα όμως οι Ο.Τ.Α. πρέπει να φορολογούν τις επιχειρήσεις ανάλογα με τα οφέλη που αποκομίζουν από τις τοπικές υπηρεσίες, τις υποδομές κτλ.

Σε κάθε χώρα πρέπει να εξετάζεται αν υπάρχει φορολογικός ανταγωνισμός σε κάθε περιοχή. Μια έρευνα θα βοηθούσε να εξετασθεί αν υπάρχει σημαντική σχέση μεταξύ του επιπέδου των τοπικών φόρων και των ωφελειών που αποκομίζουν οι επιχειρήσεις από τις τοπικές υπηρεσίες. Σε αυτή την περίπτωση ο ανταγωνισμός είναι πιθανός.

Χρηματοδότηση ανατεθειμένων – εξουσιοδοτημένων υπηρεσιών από το κράτος¹⁹

Το κράτος σ' αυτή την περίπτωση παρέχει ένα μεγάλο μέρος χρηματοδότησης στις Τ.Α. οι οποίες αποτελούνται από επιχορηγήσεις για τους εξής λόγους.

- Το κράτος αναλαμβάνει μεγαλύτερη ευθύνη ως προς το ύψος των τοπικών δαπανών γιατί το ίδιο δαπανά τα χρήματα.
- Οι ψηφοφόροι θα νιώσουν μια κάποια σύγχυση εάν θα πρέπει να πληρώσουν τοπικούς φόρους ενώ οι «τοπικοί άρχοντες» (πολιτικοί της τοπικής αυτοδιοίκησης) έχουν αμελητέα εξουσία επιλογής του τρόπου που θα ξοδευτούν τα χρήματα²⁰.

Χρηματοδότηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση

¹⁹ Π. Παπαγιάννης, «Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 81

²⁰ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ. σελ. 81

Η φορολογία υπολογίζεται γύρω στο 40% για δέκα χώρες της Ε.Ε. και στις περισσότερες χώρες το ποσοστό να αυξάνετε. Η αύξηση αυτή οφείλεται στην ανάγκη για χρηματοδότηση της ανάπτυξης της ευημερίας της πολιτείας. Κατά τη διάρκεια του 1960 και για περισσότερο από το 1970 οι κυβερνήσεις μεγέθυναν τον σκοπό και τη γενναιοδωρία των κοινωνικών ωφελημάτων. Η επικρατούσα στάση ήταν ουσιαστική στην επίλυση οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων από την κυβέρνηση.

Μερικές κυβερνήσεις εξετάζουν τρόπους να μειώσουν το επίπεδο φορολογίας ή τουλάχιστον να αλλάξουν την ισορροπία μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων προβάλλοντας έτσι κοινωνικούς και οικονομικούς στόχους.

Στις χώρες του Ειρηνικού Ωκεανού, όπως είναι η Αυστραλία, Νέα Ιρλανδία, Ιαπωνία και Καναδάς η συζήτηση έχει επικεντρωθεί στην εισαγωγή σε μια βάση καταναλωτικών φόρων (π.χ. ο Φ.Π.Α.). Στον Καναδά και Ιαπωνία χρησιμοποιείτε νέος φόρος στην κατανάλωση για να μειώσει το έλλειμμα του προϋπολογισμού. Επίσης στη Αυστραλία και Νέα Ιρλανδία αυτοί οι φόροι χρησιμοποιούνται για τη μείωση του φόρου εισοδήματος.

Στις Μεσογειακές χώρες (π.χ. Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία) εισήγαγαν το Φ.Π.Α. ο οποίος αποτελεί τεράστια πηγή φορολογικών εσόδων και ταυτόχρονα επιτυγχάνει ισορροπία στη δομή των φόρων και συγκεκριμένα μειώνετε η εξάρτηση στα έσοδα από προσωπικούς φόρους. Στις Σκανδιναβικές χώρες (π.χ. Δανία, Σουηδία και Νορβηγία) έχει γίνει λόγος για μείωση της αναλογίας των φορολογικών εσόδων.

Φορολογικές μεταρρυθμίσεις έχουν συζητηθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία και τους έχουν απασχολήσει δύο ζητήματα: πως θα βελτιωθεί η ουδετερότητα των προσωπικών και εταιρικών φόρων εισοδήματος και πως θα επέλθει αλλαγή στους άμεσους φόρους.

Στην Ιρλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο, οι επιτροπές μεταρρυθμίσεων είναι υπέρ των φορολογικών δαπανών και δεν υπάρχουν συγκρούσεις στην εφαρμογή πραγματικών αλλαγών. Στο Ηνωμένο Βασίλειο το 1984 ανακοινώθηκε από τον πρόεδρο ότι πολλά κίνητρα που παρέχονταν στις εταιρείες εξαφανίζονταν μέχρι το 1987, και ότι η

αναλογία των εταιρικών φόρων θα μειωνόταν από 52% σε 35%. Το 1988 και οι δύο χώρες μείωσαν σημαντικά την αναλογία των προσωπικών φορολογικών εσόδων και στο Ηνωμένο Βασίλειο επικράτησαν τα ποσοστά 25% και 40%. Το 1970 στο Βέλγιο, την Δανία, και την Ολλανδία και αργότερα στην Ισπανία, την Γαλλία και την Πορτογαλία είχαν εισάγει μεγάλα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα αποκέντρωσης τα οποία τείνουν στην διεύρυνση της οικονομικής και κοινωνικής λειτουργίας της Τ.Α. Πολύ λίγες χώρες ξέφυγαν από αυτή την τάση (π.χ. το Ηνωμένο Βασίλειο).

Η σημαντική προσέγγιση στα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της αποκέντρωσης μπορεί να ποικίλουν ανάλογα με το είδος των υπηρεσιών που λαμβάνονται υπόψη. Η αποκέντρωση έχει βοηθήσει να γίνουν αντιληπτές οι δημιουργικές ενέργειες της Τ.Α. και είναι αξιοσημείωτο ότι οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες έχουν την τάση να εκτελούν καλύτερα τις παρεχόμενες υπηρεσίες από ότι οι κεντρικές οικονομίες.

- *Χώρες με υψηλή φορολογία (Βέλγιο, Δανία, Ολλανδία, Σουηδία)*
- *Χώρες με μέτρια φορολογία (Καναδάς, Νέα Ιρλανδία)*
- *Χώρες με χαμηλή φορολογία, Νότια Ευρώπη (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία)²¹.*

Οι περισσότερες Τ.Α. βασίζονται στην κυρίαρχη φορολογική πηγή στο φόρο εισοδήματος (6 χώρες) ή φόρο περιουσίας (4 χώρες). Τα τελευταία χρόνια τα ομόσπονδα κράτη εμπιστεύονται λιγότερο τους περιουσιακούς και επιχειρησιακούς φόρους, υπάρχει μια αδιάλλακτη στάση όσον αφορά τους φόρους εταιρειών και πωλήσεων και μια αυξημένη εμπιστοσύνη στις πηγές φόρων εισοδήματος.

Στις Ευρωπαϊκές χώρες η πιο αξιοσημείωτη τάση ήταν η μείωση της επιβάρυνσης του φόρου εισοδήματος και η αύξηση των άλλων τοπικών φόρων. Καθώς οι φόροι περιουσίας παρέμειναν σταθεροί. Στους φόρους περιουσίας παρατηρείται σπάνια επανεκτίμηση της φορολογικής βάσης.

²¹ David King, "Local government economics in theory and practice": *Financing local government – An international perspective with particular reference to local taxation*, Routledge, London and New York, 1988, page 65

Φορολογική Χρηματοδότηση και μακροοικονομία

Σε πολλές χώρες, οι Ο.Τ.Α. έχουν μικρή επιρροή στους φορολογικούς συντελεστές. Για παράδειγμα, η Πορτογαλία δεν έχει καμιά ελευθερία σ' αυτόν τον τομέα, ενώ η Νορβηγία ορίζει τα ανώτατα όρια που αποτελούν το πλαφόν της κλίμακας²².

Η συνολική ζήτηση επηρεάζεται από το επίπεδο των τοπικών φόρων και από τα τοπικά δάνεια σε μικρότερο βαθμό. Όταν αυξάνονται τα έξοδα των Ο.Τ.Α. που χρηματοδοτούνται από τους φόρους ή τα δάνεια τότε θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της συνολικής ζήτησης.

Όταν όμως οι Ο.Τ.Α. χρησιμοποιούν τα δάνεια και τους τοπικούς φόρους τότε επέρχεται πτώση της συνολικής ζήτησης, η οποία παράλληλα επηρεάζεται και από τις αλληλεπιδράσεις στην οικονομία όπως είναι τα ποσά που δαπανώνται για την κοινωνική ασφάλεια ή οι καταθέσεις χρημάτων που γίνονται για τις εξομαλύνσεις του πληθωρισμού.

Η αύξηση της φορολογικής βάσης οδηγεί στην μείωση των καταναλωτικών δαπανών. Αυτό μπορεί να αντιμετωπιστεί με μια αύξηση στο σύνολο των κρατικών δαπανών, την οποία το κράτος την αντλεί μέσα από τα δάνεια. Ο έλεγχος των τοπικών φόρων επιβάλλεται και από άλλους μακροοικονομικούς παράγοντες όπως είναι (π.χ. η έκταση του δημόσιου τομέα στην οικονομία και οι επιδράσεις του στην ανάπτυξη ή στην απασχόληση)²³.

2.2.2. Ανακατανομή των φόρων – πλεονεκτήματα μειονεκτήματα

Η αναδιανομή ενός φόρου αποτελεί ένα ασφαλές μέσο για τη διασφάλιση των φορολογικών εσόδων στα κατώτερα τοπικά επίπεδα. Το κόστος για την είσπραξη του κεντρικού φόρου αντιστοιχεί στο κόστος είσπραξης του ανακατανεμόμενου φόρου.

²² Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ. σελ. 82

²³ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ. σελ. 82

Αυτό το σύστημα παρουσιάζει τα εξής μειονεκτήματα.

- Η απόφαση για το συντελεστή των φόρων των Ο.Τ.Α. γίνεται πολύπλοκη.
- Το κράτος παραχωρώντας στις Τ.Α. φόρους ανακατανομής προσπαθεί να ασκήσει τον ίδιο έλεγχο που ασκεί στην χρησιμοποίηση των επιχορηγήσεων και προικοδοτήσεων.

Αυτά τα πλεονεκτήματα επηρεάζουν ελάχιστα την Αυστρία και την Γερμανία σε σύγκριση με άλλες χώρες. Αναφορικά με το πρώτο μειονέκτημα τα κράτη πιστεύουν ότι τα ομόσπονδα κρατίδια (Lander) και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υπάρχουν για να παρέχουν υπηρεσίες που διαφέρουν ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες. Αλλά αντίθετα για να παρέχουν υπηρεσίες και να διοικούν ταυτόσημα σε όλες τις περιοχές. Έτσι ο ρόλος του κράτους μεταφέρεται στα Lander και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αναφερόμενοι στο δεύτερο μειονέκτημα, το μέρος των φόρων που αναδιανέμει το κεντρικό κράτος στην Γερμανία και στην Αυστρία δεν ελέγχεται ο τρόπος με τον οποίο επενδύονται τα χρήματα αλλά μια εγγύηση το κατοχυρώνει μέσα από το σύνταγμα ότι τα έσοδα δεν παρέχονται από το κράτος γιατί δεν είναι δικά του.

Συγκρίνοντας τους φόρους στην πράξη βλέπουμε ότι δεν υπάρχει τέλειος τοπικός φόρος αλλά ούτε και τέλειος κεντρικός φόρος. Κατά συνέπεια το κράτος προσπαθεί να χρησιμοποιεί τους «λιγότερο κακούς» φόρους, το ίδιο πρέπει να γίνεται και με την Αυτοδιοίκηση και τα επίπεδα της²⁴.

Οι Βασικοί τύποι τοπικών φόρων

Παρόλο ότι δεν υπάρχουν τέλειοι φόροι, οι πιο ικανοποιητικοί τύποι τοπικών φόρων είναι οι τρεις (3) φόροι, οι οποίοι χρησιμοποιούνται περισσότερο στα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι:

- Οι Έγγειοι φόροι (ακίνητης περιουσίας στις ιδιωτικές και εμπορικές ιδιοκτησίες)
- Ο φόρος εισοδήματος (φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων)

²⁴ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 84

- Φόρος στις εμπορικές συναλλαγές ανταλλαγές (φόροι κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων)

Ακολουθούν μερικά παραδείγματα σε διάφορες χώρες της Ευρώπης που δεν είχαν ικανοποιητικά αποτελέσματα όταν προσπάθησαν να αποκομίσουν σημαντικά έσοδα μέσω άλλων τοπικών φόρων. Αυτό συνέβη και στους εξής φόρους:

- Ο φόρος επί των μισθών που εφαρμόζεται στα αυστραλιανά κρατίδια. Αυτός ο φόρος πρέπει να πληρώνεται από τους εργοδότες, αλλά στην πράξη οι εργοδότες αποκόπτουν ένα μεγάλο ποσοστό από το μισθό των εργαζομένων με αποτέλεσμα οι απολαβές τους να μειώνονται σημαντικά. Αυτό θα ενθάρρυνε τους μισθωτούς να ζητήσουν σε κάποια κοντινή τους κοινότητα εργασία, όπου οι φορολογικοί συντελεστές τους θα είναι πιο χαμηλοί.
- Στις επαρχίες του Καναδά εφαρμόζεται φόρος στα έσοδα πάνω στους φυσικούς πόρους. Το μειονέκτημα αυτού του συστήματος είναι ότι ευνοούνται οι περιοχές που δεν εφαρμόζεται σε αυτές ο φόρος σε βάρος αυτών που καταβάλουν τον φόρο. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε σημαντικές διαφορές στα επίπεδα υπηρεσιών των περιοχών εκτός και αν εισαχθεί πολιτική εξισορρόπησης.

Η χρησιμοποίηση των βασικών τοπικών φόρων θέλουν τις εξής διευκρινήσεις:

- Στις σκανδιναβικές χώρες οι τοπικοί φόροι εισοδήματος έχουν ουσιαστική σημασία.
- Στις αγγλο-σαξονικές χώρες οι έγγειοι τοπικοί φόροι είναι αρκετά σημαντικοί.
- Οι φόροι όσον αφορά τον κύκλο εργασιών των εμπορικών συναλλαγών γίνονται ελάχιστα σημαντικοί. Στη Βόρεια Αμερική υπάρχουν φόροι στις εμπορικές συναλλαγές όπου διαφέρουν ανάλογα με τις περιοχές.

Τα ομόσπονδα κρατίδια της Αυστραλίας εισπράττουν μερικά τέλη κύκλου εργασιών επί των εμπορικών συναλλαγών με τη μορφή τελών παραχώρησης άδειας. Κάποιες κατηγορίες καταστημάτων (σταθμοί, σέρβις ή μαγαζιά που πωλούν αλκοολούχα) πληρώνουν φόρους σύμφωνα με το κύκλο συναλλαγών τους²⁵.

Καλή απόδοση των φόρων

²⁵ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 86

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ξοδεύουν αρκετά σημαντικά ποσά γι' αυτό προσπαθούν να αποκτήσουν ένα σημαντικό μέρος των εσόδων τους υπό μορφή φόρων.

Οι φόροι προσωπικής ακίνητης περιουσίας έχουν προφανώς άσχημη σχέση με την ικανότητα πληρωμής και όταν αυτοί οι φόροι είναι σημαντικοί, είναι σκόνη να συναινέσουμε σε εξαιρέσεις ή μειώσεις για να καταφέρουν να αντεπεξέλθουν οι φτωχοί²⁶. Οι φόροι που αφορούν εταιρείες και εμπορικές ιδιοκτησίες δύσκολα συλλέγονται. Καμιά ευρωπαϊκή χώρα δεν κατάφερε να διαφυλάξει ένα τοπικό φορολογικό σύστημα με ισχυρή απόδοση χωρίς να έχει ένα τοπικό φόρο πάνω στο εισόδημα²⁷.

Τα έσοδα που προέρχονται από προικοδοτήσεις ή επιχορηγήσεις και φόρους κυμαίνονται από 10% έως 15% του καθαρού εγχώριου προϊόντος. Οι έγγειοι φόροι φτάνουν μέχρι το 4% του καθαρού εγχώριου προϊόντος. Συνήθως ο φόρος εισοδήματος καλύπτει τα μισά από τα τοπικά έξοδα μιας χώρας.

Χαμηλά έξοδα διαχείρισης και ελέγχου του φόρου

Τα έξοδα διαχείρισης και ελέγχου των τοπικών φόρων πρέπει να είναι ελάχιστα. Ακολουθούν τέσσερις παρατηρήσεις που αφορούν τους πιο διαδεδομένους φόρους

- Αν και ο Φ.Π.Α. δημιουργεί υψηλά κόστη ελέγχου, οι φόροι επί των πωλήσεων είναι οι καλύτεροι φόροι.
- Οι έγγειοι φόροι οδηγούν σε αυξημένα κόστη γιατί το πραγματικό κόστος των αγαθών δεν λαμβάνεται υπόψη από την επανεκτίμηση .
- Οι φόροι εισοδήματος σε σύγκριση με τους έγγειους φόρους έχουν μεγαλύτερα κόστη αλλά και περισσότερα έσοδα, έτσι το κόστος συλλογής τους είναι ελάχιστο σε σύγκριση με τα έσοδα που παρέχουν.
- Οι φόροι των εταιρειών έχουν υψηλά κόστη όταν οι επιχειρήσεις διατυπώνονται σε πολλές περιοχές και η διαδικασία καταβολής του φόρου που ακολουθείται είναι πολύπλοκη.

Υπάρχουν αρκετοί τρόποι που μπορούν να μειώσουν τα έξοδα διαχείρισης

²⁶ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 88

²⁷ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ., σελ. 88

Πολλοί φόροι μπορούν να χρησιμοποιηθούν από πολλά επίπεδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κάθε επίπεδο ορίζει διαφορετικό συντελεστή. Το πλεονέκτημα είναι ότι ο φορολογούμενος εκτιμάται από διάφορα επίπεδα διοίκησης και λαμβάνει περισσότερα από ένα ειδοποιητήριο πληρωμής.

- Ένα φόρο μπορεί να τον χρησιμοποιήσει το κράτος και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Και πάλι ο φορολογούμενος δεν κρίνεται μόνο μια φορά και λαμβάνει περισσότερα από ένα ειδοποιητήρια πληρωμής.
- Η είσπραξη του φόρου μπορεί να διαχειριστεί από ομάδες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή από το κράτος και έτσι μπορεί να δημιουργηθούν οικονομικές κλίμακες.
- Πολλοί φόροι μπορούν να βασιστούν στην ίδια βάση π.χ. η βάση που μπορεί να εφαρμοσθεί σε έναν έγγειο τοπικό φόρο μπορεί να εφαρμοστεί και σε ένα κεντρικό φόρο για τις έγγειες συναλλαγές.

Τοπικοί φόροι λόγος για μετανάστευση

Οι τοπικοί φόροι μερικές φορές οδηγούν στη μετακίνηση του πληθυσμού απ' την μια περιοχή στην άλλη, όταν οι φορολογικοί συντελεστές διαφέρουν. Κάτω από αυτή την άποψη οι επιχειρήσεις ίσως μετακινηθούν σε άλλες περιοχές στις οποίες ο φορολογικός συντελεστής θα είναι χαμηλότερος.

Παρόλα αυτά οι επιχειρήσεις απολαμβάνουν τις τοπικές υπηρεσίες (π.χ. οδοποιία, αστυνομία, πυροσβεστική), οι οποίες είναι καλύτερες στις περιοχές με υψηλό φορολογικό συντελεστή. Συμπερασματικά δεν είναι συνετό να επιβαρύνονται περισσότερο οι επιχειρήσεις από τα οφέλη που απολαμβάνουν από τις τοπικές υπηρεσίες.

Η μετανάστευση είναι ιδιαίτερα σοβαρή όσον αφορά τον κύκλο εργασιών. Όπου πολίτες οι οποίοι ζουν σε περιοχές με υψηλό φορολογικό συντελεστή συνηθίζουν να ψωνίζουν σε περιοχές με χαμηλό φορολογικό συντελεστή. Γι' αυτό το λόγο η μεταβλητότητα των φορολογικών συντελεστών θα πρέπει να περιοριστεί στις αυτοδιοικήσεις μεγάλου μεγέθους.

Όσον αφορά τα νοικοκυριά η μετανάστευση γίνεται λιγότερο σοβαρή. Οι φόροι ιδιοκτησίας ή οι τοπικοί φόροι εισοδήματος επηρεάζουν ελάχιστα στην

μετανάστευση. Αντίθετα οι κάτοικοι είναι πρόθυμοι να πληρώσουν περισσότερα για να έχουν καλύτερες τοπικές υπηρεσίες.

Ενθάρρυνση της αποτελεσματικότητας των δαπανών

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ξοδεύουν τα έσοδα από τους τοπικούς φόρους μέχρι εκεί που είναι αναγκαίο. Υπάρχουν δύο περιπτώσεις φόρων όπου αυτό το κριτήριο δεν ισχύει αναγκαστικά. Οι «αόρατοι» κρυφοί φόροι και οι «εξαγωγές φόρων». Στην πρώτη περίπτωση κρυφοί φόροι υπάρχουν όταν οι ψηφοφόροι δεν γνωρίζουν πόσα πληρώνουν. Επομένως δεν θα ψηφίσουν το αναμενόμενο ύψος των τοπικών δαπανών.

Π.χ. αόρατοι φόροι είναι:

- οι φόροι ιδιοκτησίας ιδιωτών που είναι πολύ αόρατοι.
- οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων είναι αρκετά αόρατοι.
- οι φόροι κύκλου εργασιών είναι τυπικά αόρατοι γιατί οι φορολογούμενοι δεν συνειδητοποιούν το ποσό που πληρώνουν.
- Αν και δεν είναι εύκολο να δούμε που βρίσκεται η επίπτωση της φορολογικής βάσης των φόρων εμπορικών ιδιοκτησιών ή εμπορικών κερδών γιατί πρέπει να διαχωριστεί η φορολογική βάση μεταξύ των ιδιοκτητών, των υπαλλήλων τους, των προμηθευτών τους και των πελατών τους αφού όλοι επωφελούνται από την ύπαρξη της επιχείρησης και από τις υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι «εξαγωγές φόρων» εμφανίζονται όταν η χρέωση ενός φόρου επιβαρύνει μη κατοίκους. Οι υπηρεσίες χρηματοδοτούνται και από μη κατοίκους και αυτό μπορεί να οδηγήσει σε υπερβολικές δαπάνες.

Όσον αφορά τους τρεις βασικούς φόρους βλέπουμε ότι:

- Η φορολογική εξαγωγή δημιουργεί μικρό πρόβλημα στην περίπτωση των φόρων εισοδήματος.
- Μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα στους φόρους του «κύκλου εργασιών», των φόρων στα εμπορικά είδη και υπηρεσίες στους φόρους των εταιρειών.

Ένα μέρος των «εξαγωγών» των τοπικών φόρων σε μη κατοίκους είναι αποδεκτή λόγω του ότι τα πλεονεκτήματα των τοπικών υπηρεσιών τα αποκομίζουν και οι ίδιοι.

Παρόλα αυτά δεν πρέπει να βασίζονται σ' αυτούς τους φόρους. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι επιχειρήσεις παρέχουν αρκετά πλεονεκτήματα γι' αυτό και οι τοπικοί φόροι γίνονται αποδεκτοί.

2.2.3 Η Ελαστικότητα των φόρων

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αρνητικοί στους έγγειους φόρους (Φ.Α.Π.) λόγω του ότι ο καθορισμός του φόρου παραμένει στατικός (εκτός από το φόρο για τις νέες κατασκευές) και ο φορολογικός συντελεστής αυξάνεται συνεχώς λόγω των πληθωριστικών πιέσεων. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πιστεύουν ότι οι ψηφοφόροι θεωρούν πραγματικές αυξήσεις τις αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών. Το ίδιο συμβαίνει και στους φόρους επί των πωλήσεων.

Η κάλυψη του πληθωρισμού σε ετήσια βάση, θα μπορούσε να καλυφθεί με ένα φόρο εισοδήματος ή με μια επανεκτίμηση του Φ.Π.Α. Σε περιόδους ανάπτυξης η πραγματική απόδοση, θα αυξάνει χωρίς αντίστοιχα να υπάρχει αύξηση των φορολογικών συντελεστών και αυτό θα ήταν εις βάρος των φορολογούμενων. Με αυτό τον τρόπο οι φορολογούμενοι δεν συνειδητοποιούν ότι οι φορολογικές τους καταβολές κάθε χρόνο αυξάνουν. Στις χώρες όπου υπάρχουν πιο ελαστικοί τοπικοί φόροι η αύξηση επέρχεται πιο γρήγορα.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες, οι δαπάνες των Πολιτειών αυξάνονται πιο γρήγορα στις πολιτείες όπου βρίσκουμε φόρους σε πιο προσαρμόσιμα οικονομικά εισοδήματα³⁸. Αντίθετα στην Ευρώπη στη δεκαετία του 80' και συγκεκριμένα στη Δανία και στη Σουηδία οι τοπικές δαπάνες δεν αυξήθηκαν γρήγορα αν και έχουν τοπικούς φόρους σε ευμετάβλητα εισοδήματα, όπως συμβαίνει και με το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου ο έγγειος φόρος Φ.Α..Π δεν είναι αρκετά ελαστικός φόρος.

Συμπερασματικά δεν είμαστε σε θέση να προσδιορίσουμε κατά πόσο η ευλυγισία ενός φόρου είναι θετική η αρνητική. Μετά από αυτή την ανάλυση βλέπουμε ότι οι φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων και οι φόροι ιδιοκτησίας ιδιωτών είναι από τους καλύτερους τοπικούς φόρους.

³⁸ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ., σελ. 92

Οι φόροι που αφορούν τα εισοδήματα των εμπορικών ιδιοκτησιών ή των εισοδημάτων των εταιρειών καλύπτουν το μερίδιο των τοπικών υπηρεσιών από τις οποίες επωφελούνται οι επιχειρηματίες. Ο έγγειος φόρος Φ.Α.Π. διευκολύνει την είσπραξη του φόρου, στη περίπτωση όπου μια επιχείρηση έχει εγκαταστάσεις σε πολλές περιοχές.

Συνοψίζοντας, υπάρχουν λόγοι στο να μην περιοριστούμε σε έναν μόνο από τους φόρους.

- Όταν ο φόρος ιδιοκτησίας ιδιωτών είναι ο μόνος φόρος για τα νοικοκυριά και η κλίμακα παραμένει σε κανονικά μεγέθη, η απόδοση μπορεί να είναι χαμηλή σε σύγκριση με τις τοπικές δαπάνες.
- Όταν ο μόνος τοπικός φόρος είναι ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, τότε εξαιρώντας τους χαμηλόμισθους, πολλά νοικοκυριά θα απαλλάσσονταν, τότε αυτά τα νοικοκυριά θα ψήφιζαν υπέρ κάθε τοπικής υπηρεσίας αφού δεν θα συμβάλουν στην αποπληρωμή του κόστους.

2.2.4 Έγγειοι Τοπικοί Φόροι

Όσον αφορά τους τοπικούς έγγειους φόρους υπάρχουν μερικές βασικές παρατηρήσεις.

- Ποια θα είναι ακριβώς η βάση του φόρου, ποιος θα μεθοδεύσει την εκτίμηση του φόρου και τέλος ποιος θα αναλάβει την είσπραξη του φόρου. Επίσης η είσπραξη του φόρου καλό θα ήταν να εμπιστευόταν στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης έτσι ώστε να αποκομίζεται το μέγιστο όφελος.
- *Η φορολογική βάση του φόρου μπορεί να βασίζεται είτε στην ετήσια απόδοση είτε στην αξία του κεφαλαίου⁹⁹.* Σε αυτή την περίπτωση είναι καλό να προτείνεται η λύση για την οποία έχουμε τα περισσότερα δεδομένα. Π.χ. είναι καλύτερο ως βάση για το φόρο να χρησιμοποιηθούν τα ετήσια εισοδήματα, όταν οι περισσότερες κατοικίες είναι ενοικιασμένες. Στην περίπτωση που οι περισσότερες κατοικίες είναι ιδιοκατοίκηση, τότε ως βάση του φόρου χρησιμοποιείται η αξία του ακινήτου. Όπως και συνηθίζεται σε αρκετές χώρες.
- Ο καθορισμός του φόρου βασίζεται στην αξία του οικοπέδου και των κτιρίων.

⁹⁹ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 93

- Οι εκτιμήσεις πρέπει να γίνονται πιο συχνά, για να μειώνονται οι επιπτώσεις στις εκτιμήσεις των ιδιοκτησιών. Η πληροφορική διευκολύνει την πραγμάτωση αυτού του έργου.
- Υπάρχουν αρκετές κατηγορίες απαλλαγών. Μερικές από αυτές είναι περιπτώσεις που αφορούν τις πρεσβείες, τα νεκροταφεία, τα θρησκευτικά μνημεία και τους δημόσιους χώρους. Επίσης απαλλάσσονται αγροτικές εκτάσεις όταν χρησιμοποιούνται για φιλανθρωπικές οργανώσεις, νοσοκομεία, εκπαιδευτικούς οργανισμούς και διοικητικές υπηρεσίες.
- Ένα άλλο ερώτημα που τίθεται είναι ποιος θα επιβαρυνθεί το φόρο που αφορά τις ενοικιασμένες κατοικίες, ο ενοικιαστής ή ο ιδιοκτήτης. Όταν ο φόρος επιβαρύνει τον ιδιοκτήτη, τότε οι ιδιοκτήτες αυξάνουν τα ενοίκια και μεταφέρουν τους φόρους στους ενοικιαστές με αύξηση των ενοικίων. Το μεγαλύτερο μέρος των χωρών φορολογούν τον ιδιοκτήτη για να κάνουν «αόρατο», μη αντιληπτό το φόρο στον ενοικιαστή. Φυσικά υπάρχει και η άποψη ότι θα ήταν εξαρχής προτιμότερο ένα τέλος στον ενοικιαστή.
- Είναι δυνατό να υπάρχει ένα σύστημα μείωσης για τα οικονομικά ασθενέστερα άτομα. Π.χ. ο φόρος που θα επιβληθεί στο ιδιοκτήτη θα μεταφερθεί στον ενοικιαστή. Αντίθετα θα ήταν προτιμότερο ο φόρος να επιβάρυνε τον ενοικιαστή απευθείας.
- Ο αριθμός των δόσεων για την εξόφληση του φόρου είναι καλύτερα να γίνεται με μικρές και συχνές δόσεις παρά σε μεγάλες δόσεις.

2.2.4 Φόρος Εισοδήματος

Αρκετά ουσιαστικά ερωτήματα δημιουργούνται από την ύπαρξη των τοπικών φόρων.

- Ο φόρος θα εισπράττεται στην περιοχή που ζουν φορολογούμενοι ή θα πηγαίνει σ' αυτήν που εργάζονται. Μια εναλλακτική λύση είναι να μετατρέπουν το φόρο εισοδήματος σε τέλος πάνω στους μισθούς. Αυτό μπορεί να οδηγήσει τους φορολογούμενους να εργάζονται σε περιοχές με χαμηλό φορολογικό συντελεστή και να ζουν σε περιοχές με ισχυρό φορολογικό συντελεστή.

Αντίθετα δεν συμβαίνουν πάντοτε αυτές οι δύο περιπτώσεις. Στην Ελβετία, ορισμένα καντόνια δίνουν την δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής

Αυτοδιοίκησης να φορολογούν και τους ανθρώπους που ζουν στην περιοχή τους αλλά και αυτούς που δουλεύουν εκεί.

- Ένα άλλο σημαντικό ερώτημα που τίθεται είναι ποιος θα ορίζει το ύψος του φόρου και ποιος θα το συλλέγει. Λόγω του ότι το κράτος είναι αυτό που ορίζει το φόρο εισοδήματος, καλύτερα θα ήταν αν το κράτος εισέπραττε το ίδιο τους φόρους για λογαριασμό του. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης επωφελούνται από τη δουλειά που κάνει το κράτος.
- Ένα άλλο ερώτημα που προκύπτει είναι αν τα εισοδήματα των κεφαλαίων και οι αμοιβές, πρέπει να φορολογούνται το ίδιο.

Τα εισοδήματα των κεφαλαίων, διοικητικά είναι δύσκολο να συμπεριληφθούν. Τα εισοδήματα μπορούν να φορολογηθούν με φορολογικό συντελεστή που να ισούται με τη μέση κλίμακα των τοπικών εσόδων. Ακολούθως μπορούν να μοιραστούν μεταξύ των τοπικών αρχών σύμφωνα με τον αριθμό των κατοίκων (κατά αναλογία).

- Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να ορίσει ένα φορολογικό συντελεστή ή μια κλίμακα η οποία αυξάνεται με την αύξηση του εισοδήματος π.χ. $X\%$ του φορολογητέου εισοδήματος. Σε αυτή την περίπτωση ο τοπικός συντελεστής του φόρου εισοδήματος δεν θα είναι αρκετά προοδευτικός, εκτός από την περίπτωση όπου οι άνθρωποι με χαμηλό εισόδημα μπορούν να απαλλάσσονται.

Αντίθετα, εάν στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις επιτρέπεται να ορίσουν διαφορετικούς φόρους, μπορούν να παίζουν σημαντικό ρόλο στην «αναδιανομή του εισοδήματος», αλλά για λόγους που είπαμε πιο πάνω, αυτός ο ρόλος θα πρέπει αρχικά να αναληφθεί απ' το κράτος³⁰. Ένας συμψηφισμός των τοπικών φορολογικών συντελεστών και των κεντρικών μπορεί να οδηγήσει ανθρώπους με υψηλά εισοδήματα σε ακραίους φορολογικούς συντελεστές. Μπορεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να ορίσει ένα συντελεστή π.χ. $10\% X$ ο οποίος θα αποδίδεται στο κράτος με τη μορφή φόρου εισοδήματος.

- Η Τοπική Αυτοδιοίκηση από την έναρξη της χρονιάς ορίζει το φορολογικό συντελεστή της και προβλέπει τα έσοδα που θα προκύψουν. Συνήθως το τελικό ποσό που εισπράττεται είναι διαφορετικό από αυτό που προβλέφθηκε. Όταν τα έσοδα που

³⁰ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 95

εισπράττουν είναι κατώτερα από αυτά που υπολογίστηκαν τότε οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιμετωπίζουν δυσκολίες.

Η Νορβηγία για παράδειγμα, όταν ένας Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης βρίσκεται σε αυτή τη μειονεκτική θέση, του δίνει τη δυνατότητα να δανείζεται περιστασιακά για να καλύψει το έλλειμμα. Το μειονέκτημα αυτής της πολιτικής είναι ότι την άλλη χρονιά ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης για να καλύψει το δάνειο θα πρέπει να ορίσει πιο ψηλούς φορολογικούς συντελεστές.

Στη Δανία και στη Σουηδία, το κράτος αναλαμβάνει την είσπραξη των φόρων και μεταφέρει στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις το ποσό που ευελπιστούσαν να λάβουν και όχι αυτό που εισπράχθηκε. Στη Δανία, η διαφορά μεταξύ του ποσού που καταβλήθηκε από το κράτος και αυτού που το κράτος έλαβε θεωρείται ως δάνειο μεταξύ του κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή αμοιβαία. Αυτό το δάνειο θα ξεπληρωθεί μετά από δύο χρόνια με τόκους. Αντίθετα στη Σουηδία η διαφορά αυτή προστίθεται ή αφαιρείται από τις επιχορηγήσεις που καταβάλλονται στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις, δύο χρόνια αργότερα. Οι επιχορηγήσεις είναι εναρμονισμένες (95%) και προσαρμοσμένες, σύμφωνα με τον πληθυσμό κάθε περιοχής.

2.2.6 Η αλληλεπίδραση μεταξύ κεντρικών και τοπικών φορολογικών συστημάτων

Ένας κύριος λόγος που παρέχεται στην Τ.Α. βαθμός δημοσιονομικής διάκρισης είναι για την ενθάρρυνση της τοπικής υπευθυνότητας. Αυτό σε αντίθεση καθιστά τους τοπικούς εκλογείς ικανούς να επηρεάζουν την ανάμειξη των τοπικών φόρων και υπηρεσιών, γι' αυτό η παροχή μιας πιο ικανοποιητικής διανομής των πόρων, ενθαρρύνει τον περιορισμό κόστους σε τοπικό επίπεδο.

Επίσης οι συνέπειες για την απόφαση αύξησης των εξόδων θα πρέπει να περαστεί στους τοπικούς εκλογείς είτε διαμέσου της φορολογίας ή με τη χρησιμοποίηση επιβαρύνσεων. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί εάν οι Ο.Τ.Α. έχουν τους δικούς τους φορολογικούς πόρους και είναι ικανές να φτιάχνουν τα δικά τους φορολογικά ποσοστά όσον αφορά το επίπεδο των δημόσιων υπηρεσιών.

Με αυτό σαν βάση έχει συζητηθεί ότι υπάρχει μια περίπτωση για αρκετά ψιλές φορολογίες για τη χρηματοδότηση της Τ.Α. σε σχέση με άλλες πηγές χρηματοδότησης, όπως συμβαίνει με τις δωρεές πάνω στις οποίες οι Ο.Τ.Α. έχουν λίγο ή καθόλου έλεγχο. Στην Δανία για παράδειγμα η κεντρική διοίκηση επιμένει ότι η Τ.Α. με την είσπραξη ενός τοπικού φόρου σε μερικές περιπτώσεις καθορίζει ένα ελάχιστο το ίδιο καλά όσο και ένα μέγιστο ποσοστό φόρου³¹.

Το γεγονός ότι τα δικαιώματα τοπικών δασμών και επιβαρύνσεων είναι ορατή πηγή εσόδων, η χρήση τους ενδέχεται να βελτιώσει την τοπική αυτονομία και υπευθυνότητα.

2.3 Προικοδοτήσεις και επιχορηγήσεις

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν κύρια πηγή χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. Η κύρια διάκριση των επιχορηγήσεων είναι μεταξύ γενικών και ειδικών. Οι γενικές επιχορηγήσεις είναι αυτές τις οποίες οι Ο.Τ.Α. έχουν τη δυνατότητα να αποφασίσουν πως θα τις δαπανήσουν.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις δίνονται αφού η κεντρική διοίκηση αποφασίσει που θα διατεθούν ή βάζει όρους για το πώς θα αξιοποιηθούν. Οι κρατικές επιχορηγήσεις παρέχονται για να διορθώσουν πολλές από τις αδυναμίες που παρουσιάζει η διοίκηση.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση επωφελείται από τις προικοδοτήσεις γιατί έχει τη δυνατότητα να αποφασίζει η ίδια για τον προορισμό τους. Αντίθετα οι επιχορηγήσεις μπορούν να είναι «ανοιχτές» ή «περιορισμένες». Παρόλα αυτά στις επιχορηγήσεις πολλές φορές δεν έχουν ελεύθερα το «δικαίωμα πρωτοβουλίας»³² αλλά είναι περιορισμένες από προδιαγραφές κλειστού τύπου «ultra vires», οι οποίες περιορίζουν τις δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

³¹ David King, "Local government economics in theory and practice": *Financing local government – An international perspective with particular reference to local taxation*, Routledge, London and New York, 1988, page 65

³² Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 97

Αναφερόμενοι στο Άρθρο 9 της Ευρωπαϊκής Χάρτας προτείνει τη χρησιμοποίηση των προικοδοτήσεων όπου είναι δυνατό. Παρόλα αυτά βλέπει και τη χρησιμοποίηση των επιχορηγήσεων αναγκαία σε μερικές περιπτώσεις.

2.3.1 Επιχειρήματα υπέρ των επιχορηγήσεων

Η επιχορηγήσεις μειώνουν περισσότερο την ελευθερία πρωτοβουλίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απ' ότι οι προικοδοτήσεις. Γι' αυτό ίσως θα πρέπει να χρησιμοποιούνται περισσότερο έναντι των προικοδοτήσεων όταν υπάρχουν επαρκείς λόγοι, όπως π.χ.

- Για να χρηματοδοτήσουν υπηρεσίες τις οποίες οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν κατά «ανάθεση» από το κράτος³³.
- Με τις επιχορηγήσεις ορισμένοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα παρέχουν υπηρεσίες και στους «παρεπιδημούντες».
- Για να προσφέρουν βοήθεια όταν οι υπηρεσίες είναι προσαρμοσμένες σε κανόνες – standards οι οποίοι καθορίζονται από το κράτος.

2.3.2 Προβλήματα συγκρισιμότητας των κρατικών επιχορηγήσεων

Οι κρατικές επιχορηγήσεις είναι μια από τις σημαντικότερες πηγές εσόδων της Τ.Α. στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εφαρμογή τους διαφέρει από χώρα σε χώρα, ανομοιότητες υπάρχουν όσον αφορά τη συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα. Για αρκετές χώρες κρατική επιχορήγηση αποτελούν τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει η κεντρική διοίκηση και τα αποδίδει στην Τ.Α. ως επιχορήγηση. Σ' αυτή την περίπτωση η απευθείας επιχορήγηση εσόδων στην Τ.Α. αντιστοιχεί με την απόδοση ποσοστού φορολογικών εσόδων της κεντρικής διοίκησης προς την Τ.Α.

Η Τ.Α. δεν έχει δικαιώματα στη διαμόρφωση της φορολογικής βάσης, των φορολογικών συντελεστών ή στη συμμετοχή βεβαίωσης και είσπραξης των φορολογικών εσόδων.

³³ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ., σελ. 97

Το ποσό που αποδίδεται στους Ο.Τ.Α. εκφράζεται ως απόλυτο μέγεθος ή ως ποσοστό των εσόδων από ορισμένους φόρους. Επίσης τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει μια βαθμίδα διοίκησης για να τα χρησιμοποιήσει κάποια άλλη βαθμίδα θεωρούνται φορολογικά έσοδα της βαθμίδας για την οποία έγινε η εισπραξη.

- Όταν μια βαθμίδα διοίκησης αποφασίζει μονομερώς να εισπράξει κάποια φορολογικά έσοδα και τα παραχωρεί σε κάποια άλλη βαθμίδα τότε τα έσοδα αυτά θεωρούνται φορολογικά έσοδα για την βαθμίδα που έκανε την εισπραξη, και επιχορήγηση για την βαθμίδα που γίνεται η εισπραξη.
- Όταν η βαθμίδα διοίκησης εισπράττει τα έσοδα για άλλη βαθμίδα διοίκησης και η βαθμίδα για την οποία γίνεται η εισπραξη αποφασίζει μονομερώς για το ποσό της εισπραξης και τον τρόπο που θα κατανεμηθούν τα χρήματα, τότε θεωρούνται έσοδα της βαθμίδας διοίκησης για την οποία γίνεται η εισπραξη.
- Τα φορολογικά έσοδα τα οποία αποφασίζονται από κοινού για το ύψος τους και για τον τρόπο κατανομής τους, τότε θεωρούνται έσοδα της βαθμίδας διοίκησης για την οποία γίνεται η εισπραξη.
- Όταν μια ανώτερη βαθμίδα απαιτεί από μια κατώτερη βαθμίδα διοίκησης να εισπράξει κάποια φορολογικά έσοδα και της παραχωρεί κάποιο μέρος των εσόδων ή ολόκληρο το ποσό, το ποσό αυτό θεωρείται φορολογικά έσοδα της βαθμίδας που το παρακρατεί και όχι επιχορήγηση.

Ο διαχωρισμός των εσόδων και η κατάταξη τους στα φορολογικά έσοδα ή στις επιχορηγήσεις δεν είναι απλός, στην πράξη εμφανίζονται προβλήματα συγκρισιμότητας και αξιοπιστίας των στατιστικών στοιχείων. Για παράδειγμα δεν μπορούν να συγκριθούν δύο χώρες οι οποίες δίνουν στην Τ.Α. οικονομική ενίσχυση, όταν στην μία χώρα οι Ο.Τ.Α. δανείζονται με επιδοτούμενο επιτόκιο και στην άλλη χώρα το επιδοτούμενο επιτόκιο δεν ισχύει.

Το ίδιο συμβαίνει στην περίπτωση όπου δίνεται έμμεση οικονομική ενίσχυση στην Τ.Α. με απαλλαγή της από τους φόρους που η Κ.Δ. επιβάλλει, όπως είναι η ανάληψη δαπανών που αφορούν την Τ.Α. από την κεντρική διοίκηση, όπως είναι και η παροχή σε είδος οικονομικής ενίσχυσης. Για παράδειγμα σε μια χώρα η κεντρική διοίκηση επιχορηγεί την Τ.Α. για την κατασκευή νοσοκομείων, ενώ σε κάποια άλλη χώρα η

κεντρική διοίκηση κατασκευάζει τα κτίρια για την χρησιμοποίηση του από την Τ.Α. Οι δύο χώρες αν και είχαν τα ίδια ωφελήματα θα παρουσιάσουν διαφορετικά ποσοστά κρατικής επιχορήγησης.

Προβλήματα εισαγόμενα εκτός διοικητικών ορίων

Η εκπαίδευση ενδιαφέρει τα παιδιά των οικογενειών οι οποίοι διαμένουν στη χρηματοδοτούμενη περιοχή. Ορισμένες όμως υπηρεσίες των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων ωφελούν και τους μη κατοίκους. Όταν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εντάξουν ένα δρόμο ταχείας κυκλοφορίας στην περιοχή τους, τότε από αυτή την ενέργεια τους ωφελούνται και πολίτες άλλων περιοχών. Οι ψηφοφόροι θα δεχθούν το κόστος που αντιστοιχεί στα πλεονεκτήματα που αποκομίζουν, αγνοώντας το όφελος που έχουν οι κάτοικοι άλλων περιοχών.

Η κεντρική κυβέρνηση μπορεί να αντιδράσει συνεισφέροντας επιχορηγήσεις για να καλυφθούν οι ανάγκες του οδικού δικτύου. *Οι επιχορηγήσεις μειώνουν πραγματικά τα έξοδα βελτιώσεως για τους δικαιούχους μιας περιοχής και ενθαρρύνουν τις συμπληρωματικές επενδύσεις στον προαναφερόμενο δρόμο³⁴.*

Το κράτος με τη σειρά του πρέπει να αξιολογήσει τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν οι δρόμοι σε κάθε περιοχή για τους μη κατοίκους για να κρίνει αν είναι κατάλληλο να δοθούν επιχορηγήσεις. Φυσικά σε κάθε περιοχή πρέπει να ακολουθηθεί διαφορετική λύση ανάλογη ως προς τα κριτήρια. Γι' αυτούς τους λόγους η αρμοδιότητα αυτής της υπηρεσίας θα ήταν πρακτικότερη και αποδοτικότερη αν την αναλαμβάνει το κράτος.

Επιχορηγήσεις και μίνιμουμ κανόνες

Η κεντρική κυβέρνηση επιβάλλει συχνά κατώτατα όρια (minimum standards) στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις³⁵. Σε αυτές τις περιπτώσεις η Τοπική Αυτοδιοίκηση εξασφαλίζει υπηρεσίες προσαρμοσμένες σε αυτούς τους κανόνες, αλλά ενεργούν πάντοτε σύμφωνα με τους κανόνες της κεντρικής κυβέρνησης.

³⁴ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 98

³⁵ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ., σελ. 99

Εντούτοις οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν την ευχέρεια να επιλέξουν ένα ανώτερο επίπεδο «*minimum standards*»³⁶, από αυτά τα οποία επιβάλλονται.

Κριτική των κατώτατων ορίων (*normes minima*)

Η παραχώρηση επιχορηγήσεων στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις με τα επιβαλλόμενα κατώτερα όρια δείχνει να είναι αβλαβής. Εντούτοις οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έρχονται να πληρώσουν αυτές τις επιχορηγήσεις με επιπρόσθετους φόρους. Τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης μειώνονται και επιπλέον θα υποστούν περιορισμούς όσον αφορά το χειρισμό των εσόδων και την επιλογή των επενδύσεων.

Υπάρχουν τρία (3) επιχειρήματα που ευνοούν την ύπαρξη των κατώτερων ορίων *normes minima*.

- Οι υπηρεσίες που παρέχονται δεν γίνεται να είναι κατώτερες από τα κατώτερα όρια των *normes minima*. Τα οικονομικά ασθενέστερα άτομα θα δυσκολευτούν να προσαρμοστούν σ' αυτές τις υπηρεσίες και επιπλέον οι κάτοικοι της ευρύτερης περιοχής δεν θα είναι σε θέση να επιλέξουν αν θα πρέπει να χρηματοδοτούν αυτές τις ζώνες.
- Τα άτομα που υποχρεούνται να μετακομίζουν περιοδικά, βρίσκουν παντού τις ελάχιστες τοπικές υπηρεσίες. Και πάλι οι κάτοικοι υποχρεώνονται να πληρώνουν υπηρεσίες ανώτερου επιπέδου από αυτές που επιθυμούν.
- Οι «μειονεκτούσες ομάδες» π.χ. οι χρήσεις βιβλιοθηκών να εξασφαλιστεί ότι δεν θα παραγκωνηθούν από τις αρχές.

Ντιρεκτίβες (οδηγίες) ως τρόπος / μέσο αντικατάστασης των «*normes minima*»

Μερικές φορές οι συγκυρίες δεν ευνοούν την ύπαρξη των *Norma minima* γι' αυτό κρίνεται αναγκαίο να αντικατασταθούν από ντιρεκτίβες (οδηγίες). Αυτό το φαινόμενο εμφανίζεται π.χ. στις υπηρεσίες ύδρευσης και πυροσβεστικής οι οποίες εξασφαλίζονται από τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έρχονται να καθορίσουν το επίπεδο καθαρότητας του νερού και τις αντλίες πυρόσβεσης του νερού.

³⁶ Π. Παπαγιάννης, οπ. παρ., σελ. 99

Χρειάζεται να ελέγχουν τακτικά το επίπεδο καθαρότητας του νερού, έτσι ώστε να μην κινδυνεύει η υγεία των πολιτών, παράλληλα πρέπει να υπάρχει επαρκής αριθμός αντλιών πυρόσβεσης για την αντιμετώπιση των πυρκαγιών. Αυτά τα θέματα χρειάζονται ειδικούς τεχνικούς. Πολλοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την οικονομική ευχέρεια για να αντεπεξέλθουν.

Γι' αυτό θα πρέπει να ορίζονται από τις ανώτερες βαθμίδες ειδικοί. Ακολούθως οι κατώτερες βαθμίδες θα πρέπει να εκτιμήσουν σε ποιο μέτρο να ακολουθήσουν τις οδηγίες.

2.3.3 Κάθετες φορολογικές ανισορροπίες

Οι κάθετες φορολογικές ανισορροπίες εμφανίζονται όταν οι βαθμίδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν αρκετά έσοδα από τους φόρους τους για να παρέχουν υπηρεσίες σε ικανοποιητικά επίπεδα.

Υπάρχουν τέσσερις (4) μέθοδοι για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης:

- *Με την εισαγωγή νέων τοπικών φόρων, όπως και συμβαίνει στις περισσότερες περιπτώσεις. Την απόσυρση ορισμένων υπηρεσιών από την συγκεκριμένη βαθμίδα*³⁷. Αυτό το μέτρο μειώνει τη διαφορετικότητα των υπηρεσιών μεταξύ των περιοχών και ανταποκρίνεται λιγότερο στις τοπικές προτιμήσεις. Οι υπηρεσίες οδηγούνται στη συγκεντροποίηση ή την περιφερειοποίηση.
- Αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων μέσω της εφαρμογής ενός συστήματος καταμερισμού των φόρων. Εντούτοις ο καταμερισμός των φόρων μπορεί να οδηγήσει στην ενίσχυση του κεντρικού ελέγχου. Αυτό δεν συμβαίνει στην περίπτωση όπου η αναλογία των φόρων στις κατώτερες βαθμίδες είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη.
- Με την χορηγία γενικών προικοδοτήσεων οι οποίες θα αυξήσουν τα γενικά έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον κεντρικό έλεγχο.

³⁷ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 101

Οι περισσότερες κυβερνήσεις εφαρμόζουν την τελευταία μέθοδο. Επίσης οι προικοδοτήσεις μπορούν να πληρωθούν με τέτοιο τρόπο ώστε να βοηθήσουν στην διόρθωση των οριζόντιων ανισορροπιών.

2.3.4 Οριζόντιες φορολογικές ανισορροπίες

Οι οριζόντιες φορολογικές ανισορροπίες εμφανίζονται όταν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσπαθούν να παρέχουν υπηρεσίες σε ισοδύναμα επίπεδα, αλλά διαπιστώνουν ότι ο ίδιος φορολογικός συντελεστής δεν επαρκεί σε όλους τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αυτές οι ανισορροπίες εμφανίζονται σε περιοχές που:

- Οι ανάγκες τους είναι περισσότερες σε σύγκριση με άλλες περιοχές. Έχουν ανάγκη από αύξηση των παραγωγικών μονάδων ανά κάτοικο, για παράδειγμα η αύξηση των μαθητών οδηγεί στη δημιουργία περισσότερων θέσεων στα σχολικά ιδρύματα.
- Αυξανόμενο κόστος: Το κλίμα είναι ψυχρό, υπάρχει ανάγκη για θέρμανση στα σχολεία. Μια επιπλέον θέση καθηγητή σε σχολικό ίδρυμα οδηγεί στην αύξηση του κόστους για την κάλυψη του επιπλέον μισθού.
- *Μικρότερη φορολογική βάση ανά κάτοικο, όταν ίσοι φορολογικοί συντελεστές αποφέρουν έτσι μερικά σχετικά ποσά ανά κάτοικο*³⁸.

Η μείωση ή η εξάλειψη των οριζόντιων ανισορροπιών γίνεται μέσω του συστήματος κατανομής των προικοδοτήσεων ή των επιχορηγήσεων. Υπάρχουν δύο κατηγορίες συστημάτων ομοιόμορφης κατανομής.

- Με τη δημιουργία «κεφαλαίου εξισορρόπησης» όπου όταν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν υψηλά κόστη και ανάγκες ή χαμηλά κόστη και ανάγκες, θα συντρέχουν σ' αυτό. Το κεφάλαιο εξισορρόπησης λειτουργεί υπέρ των περιοχών που έχουν υψηλά κόστη και ανάγκες με λίγους πόρους, όπου τις χρηματοδοτεί με προικοδοτήσεις ή με επιχορηγήσεις. Αυτό το σύστημα απορρίπτεται από πολλές Τοπικές Αυτοδιοικήσεις λόγω του ότι αρκετές θα ζημιωθούν. Η ύπαρξη του προϋποθέτει την επιβολή του από την κεντρική εξουσία.

³⁸ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 102

- Όταν το κράτος παρέχει τις ίδιες προικοδοτήσεις και επιχορηγήσεις σε όλες τις περιοχές. Τότε αυτές πιθανόν να είναι ελάχιστα σημαντικές σε ζώνες με υψηλούς πόρους όταν το κόστος και οι ανάγκες είναι μικρές. Όταν οι πόροι είναι ελάχιστοι και οι ανάγκες και τα κόστη υψηλά τότε σ' αυτές τις περιοχές κάθε παροχή είναι σημαντική.

Η πρώτη μέθοδος χρησιμοποιείται σε χώρες όπως η Δανία και η Σουηδία που έχουν ελάχιστες κάθετες φορολογικές ανισορροπίες. Όσον αφορά το δεύτερο σύστημα δεν χρειάζονται όλες οι περιοχές προικοδοτήσεις, αλλά αντίθετα ορισμένες περιφέρειες θα πρέπει τις καταβάλουν στο κράτος. Υπάρχει και το ενδεχόμενο περιοχές με υψηλά έσοδα να χρηματοδοτήσουν άλλες περιφέρειες στα πλαίσια του «κεφαλαίου εξισορρόπησης», αποφεύγοντας έτσι το κράτος να καταβάλει αυτά τα ποσά.

Οι λόγοι που ωθούν στην μείωση των οριζόντιων ανισορροπιών

Όσον αφορά την αρχή της ισότητας είναι άδικο οι κάτοικοι ορισμένων περιοχών να φορολογούνται με μεγαλύτερους φορολογικούς συντελεστές απ' ότι σε άλλες περιοχές ενώ στη πραγματικότητα να απολαμβάνουν τοπικές υπηρεσίες σε παρόμοια επίπεδα.

Αναφερόμενοι στην αποτελεσματικότητα, οι ψιλοί φορολογικοί συντελεστές μπορούν να οδηγήσουν σε μεταναστεύσεις σε άλλες ζώνες με χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές με αποτέλεσμα την εξάντληση των πόρων. Το άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη για την τοπική αυτονομία προτρέπει στις προικοδοτήσεις εξισορρόπησης των αδύναμων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Προβλήματα που τίθενται από τις προικοδοτήσεις εξισορρόπησης

Οι οριζόντιες και κάθετες ανισορροπίες μπορούν να εξαλειφθούν με τις κατάλληλες προικοδοτήσεις. Αυτό δεν είναι τόσο εύκολο στην πράξη. Η εφαρμογή αυτού του συστήματος πρέπει να περιλαμβάνει «λογικούς φορολογικούς συντελεστές» για τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις, τον υπολογισμό των εσόδων για κάθε ζώνη βάση των συγκεκριμένων φορολογικών συντελεστών.

Ακολουθώντας πρέπει να υπολογιστούν οι δαπάνες που θα ήταν αναγκαίες για την εξισορρόπηση των υπηρεσιών στα ίδια επίπεδα. Δυσκολίες αντιμετωπίζονται στις

περιοχές με ελάχιστους πόρους. Στη συνέχεια θα πρέπει να τεθούν φορολογικοί συντελεστές και ανάλογες προικοδοτήσεις για τη συμπλήρωση των φορολογικών εσόδων, ώστε να παρέχουν και τις ανάλογες επιθυμητές υπηρεσίες.

Οι προικοδοτήσεις επιτρέπουν στις διάφορες περιοχές να αποφασίσουν αν θα παρέχουν υπηρεσίες σε λογικά επίπεδα. Μπορούν επίσης να χρησιμοποιήσουν διαφορετικά τιμολόγια (χαμηλά ή αυξημένα) για κάθε υπηρεσία.

Πράγματι οι προικοδοτήσεις εξισώνουν τους απαραίτητους φορολογικούς συντελεστές για να μπορούν να προσφερθούν υπηρεσίες σε λογικά επίπεδα όπου με οικονομικούς όρους, εξισώνουν το φορολογικό κόστος αυτών των υπηρεσιών αλλά δεν υποχρεώνουν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εξασφαλίσουν συγκρίσιμες υπηρεσίες³⁹.

Με την εφαρμογή των προικοδοτήσεων οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι υποχρεωμένοι να καθορίσουν έναν ή περισσότερους λογικούς φορολογικούς συντελεστές. Άρα η θέσπιση ενιαίων φορολογικών συντελεστών δεν είναι αναμενόμενη.

Τέλος καταλήγουμε στο ερώτημα αν οι προικοδοτήσεις πρέπει να μην εξαρτώνται από τους φορολογικούς συντελεστές της κάθε περιοχής ή πρέπει να αυξάνονται ή να μειώνονται όταν οι φορολογικοί συντελεστές δεν είναι λογικοί.

Ένα βασικό επιχείρημα κατά των κατ' αποκοπή προικοδοτήσεων είναι το εξής: Δύο περιοχές που καθορίζουν όμοιους φορολογικούς συντελεστές, οι οποίοι διαφέρουν από τους λογικούς συντελεστές, δεν μπορούν να έχουν κοινά επίπεδα υπηρεσιών. Εδώ υπάρχει κίνδυνος να εμφανιστούν προβλήματα ισότητας και αποτελεσματικότητας.

Για παράδειγμα παίρνουμε δύο περιοχές όπου έχουν ένα φορολογικό συντελεστή στο εισόδημα ανά κάτοικο και είναι 1000 euro στην πρώτη περιοχή και 500 euro στη δεύτερη. Το κόστος των υπηρεσιών ανέρχεται σε 1200 euro ανά κάτοικο και στις δύο περιοχές. Η πρώτη περιοχή θα είχε μια κατ' αποκοπή προικοδότηση των 200 euro ανά κάτοικο και η δεύτερη θα λάμβανε 700 euro ανά κάτοικο. Έτσι και οι δύο

³⁹ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 104

περιοχές θα έχουν έσοδα 1200 ευρο ανά κάτοικο και θα παρέχουν συγκρίσιμες υπηρεσίες.

Αν όμως κάθε περιοχή ορίζει συντελεστή διπλάσιο από το φορολογικό συντελεστή, τότε τα έσοδα της πρώτης θα ανέρχονται μαζί με τις προικοδοτήσεις σε 2200 ευρο ανά κάτοικο και της δεύτερης σε 1700 ευρο ανά κάτοικο. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα την ανισότητα των υπηρεσιών στις δύο περιοχές.

Αυτό το φαινόμενο μπορεί να ξεπεραστεί με τη παροχή προικοδοτήσεων που να εξαρτώνται από τους φορολογικούς συντελεστές. Για παράδειγμα αν αυτές οι δύο περιοχές διαθέτουν τα ίδια έσοδα (από φόρους και προικοδοτήσεις) που ανέρχονται σε 1200 ευρο ανά κάτοικο (με λογικό φορολογικό συντελεστή) και σε 2000 ευρο ανά κάτοικο (όταν ο φορολογικός συντελεστής είναι διπλάσιος). Τότε όταν μια περιοχή υιοθετήσει ένα συντελεστή διπλάσιο από τον κανονικό η πρώτη περιοχή δεν θα έχει καθόλου προικοδοτήσεις, αντίθετα η δεύτερη θα λάβει 1000 ευρο.

Οι προικοδοτήσεις που εξαρτώνται από τους φορολογικούς συντελεστές θέτουν τα ακόλουθα ερωτήματα. Προκαλούν διοικητικές δυσκολίες με αποτέλεσμα η κεντρική διοίκηση να μην γνωρίζει ποια είναι η συμβολή των κεφαλαίων, λόγω του ότι οι περιοχές δεν έχουν καθορίσει τους φορολογικούς συντελεστές τους.

Επίσης οι περιοχές που έχουν λίγους πόρους θα μπορούσαν να διαπιστώσουν ότι οι προικοδοτήσεις τους αυξάνονται με την αύξηση των δαπανών τους και έτσι θα κατάληγαν οι αυξήσεις του επιπέδου των υπηρεσιών να προέρχονται μόνο από τις επιδοτήσεις. Με αποτέλεσμα να αυξάνουν υπερβολικά τα έξοδα τους για να έχουν ανάλογη αύξηση των επιδοτήσεων.

Οι προικοδοτήσεις κατ' αποκοπή προϋποθέτουν ότι το κόστος των επιπλέον δαπανών επιβαρύνει τους διαμένοντες κατοίκους. Αυτές οι προικοδοτήσεις εξασφαλίζουν ότι οι δαπάνες θα αυξηθούν μόνο στην περίπτωση που οι ψηφοφόροι θεωρήσουν ότι τα επιπλέον οφέλη που θα προκύψουν θα είναι ανάλογα με τους συμπληρωματικούς φόρους που θα καταβάλουν.

Αναδιανομή μεταξύ περιοχών μέσω των προικοδοτήσεων εξισορρόπησης

Οι προικοδοτήσεις «εξισορρόπησης» πρέπει να χρηματοδοτούνται από τους εθνικούς φόρους⁴⁰. Οι προικοδοτήσεις δημιουργούν μεταφορές κεφαλαίων μεταξύ των διαφόρων περιοχών, γιατί μερικές περιοχές πληρώνουν λιγότερους φόρους από τις προικοδοτήσεις που λαμβάνουν.

Υπάρχουν δύο παρατηρήσεις που αφορούν αυτές τις μεταφορές:

- Το ύψος των κερδών ή ζημιών θα είναι μικρότερο όταν η τοπική φορολογική βάση είναι σωστά κατανεμημένη μεταξύ των περιοχών.
- Οι μεταφορές κεφαλαίων δεν είναι πιο επώδυνες από αυτές που συμβαίνουν εμμέσως γιατί το κράτος εξασφαλίζει ορισμένες υπηρεσίες.

Προσπαθεί να παίρνει φόρους με ομοίους συντελεστές φορολογίας σε κάθε περιοχή και να παρέχει εξίσου τις υπηρεσίες. Γι' αυτό όταν παρέχει τις δικές του υπηρεσίες, επιδοτεί τις περιοχές που έχουν ψηλά κόστη και μικρές φορολογικές βάσεις. Η εξισορρόπηση επιτρέπει στους κατοίκους διαφόρων περιοχών να λαμβάνουν παρόμοια επίπεδα υπηρεσιών με συγκρίσιμους φορολογικούς συντελεστές.

Η κεφαλαιοποίηση των τιμών, λύση για την αντικατάσταση της εξισορρόπησης

Μια επιπρόσθετη λύση στη διαφύλαξη της δικαιοσύνης μεταξύ των περιοχών και στη αποτροπή τους να μεταναστεύουν θεωρείται και η κεφαλαιοποίηση των τιμών. Όταν μια περιοχή ζημιωθεί φορολογικά, τότε οι κάτοικοι της θα θελήσουν να την εγκαταλείψουν. Οι τιμές των κατοικιών τους θα πέσουν και θα ανεβούν αντίστοιχα στις περιοχές που θα έχουν ανάλογη ζήτηση.

Οι διακυμάνσεις των τιμών θα προκαλούσαν την εξισορρόπηση στο συνολικό κόστος ζωής στις περιοχές συμπεριλαμβανομένου τις τιμές των κατοικιών και το κόστος των υπηρεσιών, όπου σε τελική ανάλυση θα αποθάρρυνε τις μεταναστεύσεις άρα θα επικρατούσε δικαιοσύνη.

Υπάρχουν δύο επιχειρήματα κατά της κεφαλαιοποίησης:

⁴⁰ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 106

- Στην πραγματικότητα είναι οι τιμές της γης που μεταβάλλονται⁴¹. Η παροχή οικοδομήσιμων οικοπέδων μπορεί να είναι τελείως ελαστική όσον αφορά τις τιμές των αγροτικών γαιών. Έτσι οι φορολογικές διαφορές θα αποτρέπουν τους κατοίκους από το να μεταναστεύουν.
- Έστω και αν υπάρχει πλήρη έλλειψη ελαστικότητας στην παροχή οικοδομήσιμων οικοπέδων, τα επιχειρήματα υπέρ των προικοδοτήσεων είναι πιο έντονα γιατί με τις προικοδοτήσεις τα κέρδη και οι ζημιές στα ακίνητα τους θα εκδηλώνονται κανονικά.

2.3.5 Οι προικοδοτήσεις στην πράξη

Η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο είναι δύο χώρες οι οποίες πέρασαν από τις προσαρμοσμένες προικοδοτήσεις στα επίπεδα της Τοπικής Φορολογίας και τέλος στις κατ' αποκοπή προικοδοτήσεις.

Οι κατ' αποκοπή προικοδοτήσεις εμφανίζουν δύο διοικητικά - διαχειριστικά πλεονεκτήματα.

Η προικοδότηση που παρέχεται σε κάθε περιοχή να γίνει γνωστή από πριν και το συνολικό ποσό που θα δοθεί μπορεί να υπολογιστεί εξαρχής. Όσον αφορά τις προικοδοτήσεις οι οποίες έχουν άμεση σχέση με τη «φορολογική προσπάθεια», τα πόσα που θα δοθούν έχουν άμεση εξάρτηση από τους φορολογικούς συντελεστές της κάθε περιοχής.

Έχει τεθεί το ερώτημα αν η κυβέρνηση πρέπει να ορίζει το είδος των προικοδοτήσεων πριν ή μετά που ορίζουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης τους φορολογικούς συντελεστές τους. Όταν ενεργεί πρώτα η κυβέρνηση, δεν γνωρίζουμε πιο είναι το συνολικό ύψος των προικοδοτήσεων γιατί δεν έχουν καθοριστεί οι φορολογικοί συντελεστές. Αντίθετα όταν ορίζονται πρώτα οι φορολογικοί συντελεστές και μετά η κυβέρνηση αποφασίζει, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν θα γνωρίσουν πιο ύψος προικοδοτήσεων θα τους δοθεί στο μέλλον.

⁴¹ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, σελ. 107

Όταν οι διάφορες χώρες αποφασίζουν να εφαρμόσουν καθεστώς προικοδοτήσεων κατ' αποκοπή, βλέπουμε ότι σπάνια έχουν πλήρη εξισορρόπηση των πόρων της, έστω και αν εφαρμόζεται ενιαίος φορολογικός συντελεστής. Αυτό το φαινόμενο βλέπουμε να εμφανίζεται σε τρεις από τις τέσσερις εθνότητες που σχηματίζουν το Ηνωμένο Βασίλειο: Την Αγγλία, τη Σκοτία και την Ουαλία. Λόγω της ύπαρξης ξεχωριστών καθεστώτων γι' αυτές τις τρεις εθνότητες δεν υπάρχει «εξισορρόπηση πόρων»⁴² στην έκταση του Ηνωμένου Βασιλείου.

Η Αυστραλία στην προσπάθεια της για την εφαρμογή «εξισορρόπησης πόρων» εφαρμόζει μια ενιαία σειρά φορολογικών συντελεστών, αν και είναι δύσκολο να υπολογιστούν, λόγω των επιπτώσεων που έχουν τα διαφορετικά φορολογικά συστήματα στα διάφορα κρατίδια της. Ομόσπονδα κρατίδια στα οποία η εξισορρόπηση είναι λιγότερο ολοκληρωμένη είναι η Αυστρία, Καναδάς, Γερμανία και η Ελβετία, επίσης εμφανίζεται και σε μη ομοσπονδιακές χώρες όπως είναι η Δανία και η Σουηδία. Στις Ηνωμένες Πολιτείες δεν επικρατεί σύστημα γενικών προικοδοτήσεων με στόχο την εξισορρόπηση.

Πολλές χώρες χρησιμοποιούν την μέτρια εξισορροπητική διαδικασία όπως συμβαίνει στην Πορτογαλία και την Ισπανία. Στην Πορτογαλία, η κεντρική κυβέρνηση καθορίζει ένα χρηματικό ποσό κάθε χρόνο το οποίο ως κεφάλαιο θα χρησιμοποιηθεί για ενίσχυση των δήμων και το οποίο δεν έχει σχέση με την εξισορροποιητική διαδικασία.

Το 40% αυτού του κεφαλαίου διανέμεται ανάλογα με τον πληθυσμό. Το 15% διανέμεται εξίσου σε όλους τους δήμους και αυτό λειτουργεί υπέρ των μικρών στα λειτουργικά έξοδα σταθερού κόστους. Το 10% διανέμεται ανάλογα με το μήκος του οδικού δικτύου, ένα 15% ανάλογα με την επιφάνεια και έκταση, αυτό βοηθάει ιδιαίτερα τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που έχουν μικρό αριθμό κατοίκων και μεγάλα οδικά δίκτυα. Το υπόλοιπο 5% διανέμεται ανάλογα με τον αριθμό των δημοτικών κοινοτήτων και ένα 5% μοιράζεται ανάλογα με τις δαπάνες προσπέλασης (π.χ. ορεινές και νησιωτικές περιοχές). Τέλος ένα 5% μοιράζεται

⁴² Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 111

σύμφωνα με τον αριθμό των παιδιών. Επίσης αυτή η κατανομή εξυπηρετεί ιδιαίτερα τις περιοχές που έχουν μικρές φορολογικές βάσεις.

Η Ισπανία επίσης καθορίζει ένα ποσό ετησίως το οποίο και αυτό χορηγείται σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια. Το οποίο επιφέρει λιγότερη ομοιόμορφη κατανομή. Ένα ποσοστό 70% μοιράζεται ανάλογα με τον πληθυσμό, με κάποια καλύτερη μεταχείριση στους πιο μικρούς δήμους. Το 5% χορηγείται στα σχολικά ιδρύματα που λειτουργούν και το υπόλοιπο 25% μοιράζεται σύμφωνα με τις φορολογικές αποδόσεις (φορολογική προσπάθεια).

Σε τελική ανάλυση το μεγαλύτερο ποσοστό δίνεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης με υψηλούς φορολογικούς συντελεστές τοπικών φόρων και με τις πιο υψηλές φορολογικές βάσεις.

Το γεγονός ότι οι περιοχές που έχουν υψηλές φορολογικές βάσεις είναι επικρατέστερες δείχνει ότι αυτή η πρακτική έρχεται σε αντίθεση με τις αρχές της ομοιόμορφης κατανομής εξισορρόπησης των πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των σκοπών σύστασης «κεφαλαίων αλληλεγγύης».

2.4 Η δημοσιονομική αυτονομία στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η δημοσιονομική αυτονομία στις Ευρωπαϊκές χώρες τείνει να γίνει από εξαναγκασμό στο Βέλγιο, Ελλάδα, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία και σε μικρότερη έκταση στην Γερμανία. Αντίθετα στην Δανία, Γαλλία, Ισπανία και στην Μ. Βρετανία υπάρχει μεγαλύτερος βαθμός δημοσιονομικής διάκρισης⁴³. Εντούτοις όταν οι Ο.Τ.Α. είναι υπεύθυνοι για μια πλατιά ακτίνα δημόσιων υπηρεσιών και οι παροχές που παρέχονται στις Τ.Α. παίρνουν τη μορφή των γενικών επιχορηγήσεων οι οποίες αφήνουν στις Τ.Α. κάποια ελευθερία πάνω στην κατανομή κάποιων λεφτών, η τοπική αυτονομία μπορεί να μην οδηγείται από εξαναγκασμό⁴⁴.

⁴³ David King, "Local government economics in theory and practice": Financing local government – An international perspective with particular reference to local taxation, Routledge, London and New York, 1988, page 62

⁴⁴ David King, "Local government economics in theory and practice": Financing local government – An international perspective with particular reference to local taxation, Routledge, London and New York, 1988, page 63

Βεβαίωση και είσπραξη του φόρου εισοδήματος και φόρου ακίνητης περιουσίας

Στην Ιαπωνία, Ηνωμένες Πολιτείες, και Ελβετία, κατώτερα επίπεδα διοίκησης είναι υπεύθυνα για την εκτίμηση και συλλογή του φόρου εισοδήματος. Αντίθετα στο Βέλγιο, Καναδάς, Φινλανδία, Νορβηγία και τη Σουηδία η εκτίμηση και η συλλογή των φόρων γίνεται από την κεντρική διοίκηση. Τέλος στην Δανία προσδιορίζονται από την Τ.Α. αλλά συλλέγονται από την κεντρική διοίκηση.

Οι φόροι ακίνητης περιουσίας αποτελούν την δεύτερη πιο σημαντική πηγή φορολογικών εσόδων της Τ.Α. Στην οποία βάση του φόρου αποτελεί μόνο η ακίνητη περιουσία και είναι πάντοτε αμετάβλητη. Η κεντρική διοίκηση μπορεί να εξειδικεύεται στην αξιολόγηση της διαδικασίας που χρησιμοποιείται διαμέσου της χώρας, μπορούν να ιδρύσουν συχνότητα αξιολόγησης, να θέσουν τα όρια στην αναλογία των φόρων που μπορούν να εισπράξουν, και γενικά εξειδικεύονται σε ένα αριθμό παραχωρήσεων ή ανακουφίσεων που πρέπει να παρέχουν.

Σχεδόν όλοι οι Ο.Τ.Α. υπόκεινται σε περιορισμούς στην επιλογή της φορολογικής βάσης για το φόρο εισοδήματος ή το φόρο περιουσίας, όπως και πολλοί επίσης υπόκεινται σε περιορισμούς στην απόφαση για την αναλογία αυτού του φόρου. Για παράδειγμα στην Γερμανία οι Ο.Τ.Α. είναι ελεύθεροι να αποφασίσουν την αναλογία του τοπικού φόρου εισοδήματος. Αλλά συγκρατούνται από το φόβο μιας μεγάλης φορολογικής αναλογίας.

Μερικές επαρχίες στη Σουηδία το 1980 αποφασίσανε να καταργηθεί ο φόρος περιουσίας. Ο κύριος λόγος που δόθηκε ήταν ότι αυτοί οι φόροι ήταν πολύ δαπανηροί στην διαχείριση τους σε σχέση με την απόδοση, η οποία ήταν πολύ μικρή σε σχέση με άλλες επαρχίες. Στις χώρες στις οποίες οι φόροι περιουσίας εγκαταλείφθηκαν είναι συνήθως χώρες οι οποίες δεν έχουν κατορθώσει συχνές επανεκτιμήσεις στην αξία των περιουσιών.

Η Πορτογαλία είχε επίσης αναθεωρήσει το σύστημα τοπικής χρηματοδότησης και εμφανίστηκε ένα μοντέρνο σύστημα φόρου περιουσίας που θα γινόταν η κύρια πηγή

χρηματοδότησης της Τ.Α., η νέα αυτή φορολογία βασιζόταν πάνω στην αξία του κεφαλαίου της περιουσίας που προσδιορίζεται στη βάση εκσυγχρονισμού της αξίας του. Η Ελλάδα είναι επίσης στη διαδικασία αποκέντρωσης και αυξάνει την υπάρχουσα φορολογία στην περιουσία.

Η αξιολόγηση της βάσης του φόρου περιουσίας είναι συνήθως ευθύνη της κεντρικής διοίκησης, λόγω του ότι η βάση του φόρου περιουσίας είναι σχετική και με τη βάση άλλων φόρων. Για παράδειγμα στην Γερμανία οι τελευταίες εκτιμήσεις χρησιμοποιήθηκαν για να εκτιμήσουν τη φορολογική βάση του καθαρού φόρου πλούτου, ο φόρος κληρονομιάς ο φόρος εμπορίου, και η φορολογία στα έσοδα ενοικιάσεως, στην περίπτωση των ιδιοκατοίκιων σπιτιών.

Οι φόροι ακίνητης περιουσίας στις άλλες χώρες

Σε αρκετές χώρες εκτός από τα ακίνητα φορολογούνται και τα κινητά περιουσιακά στοιχεία, οι φόροι αυτοί ονομάζονται φόροι καθαρού πλούτου. Επίσης για διαχειριστικούς λόγους, φορολογείται η ακίνητη περιουσία συχνά με μη περιοδικούς φόρους εκτός από τον ετήσιο φόρο. Στον πίνακα 3 φαίνεται ότι τα έσοδα από φόρους αποτελούν μια σημαντική πηγή εσόδων της Τ.Α. Η μορφή και η διάρθρωση των φόρων ποικίλει από χώρα σε χώρα. Στην Δανία, Γερμανία και Σουηδία ως βάση υπολογισμού του φόρου χρησιμοποιείται η αξία των ακινήτων.

Η αξία αυτή εκτιμάται με βάση τις τιμές που επικρατούν στην αγορά. Η φορολογητέα αξία της ακίνητης περιουσίας εμφανίζεται να είναι κατώτερη της αγοραίας. Στην Γαλλία και Ισπανία οι φόροι δεν επιβάλλονται στην αξία των ακινήτων αλλά στην ετήσια τους απόδοση. Αρμόδια για την εκτίμηση της απολογιστικής βάσης είναι κατά κανόνα η κεντρική διοίκηση.

Στην Ισπανία και Ολλανδία η εκτίμηση της φορολογικής βάσης γίνεται σε συνεργασία της κεντρικής διοίκησης με την Τ.Α. Στην Γαλλία και Σουηδία η βεβαίωση των φόρων γίνεται από την κεντρική διοίκηση. Στην Δανία, Γερμανία και Ισπανία η βεβαίωση των φόρων γίνεται από την Τ.Α. Η είσπραξη του φόρου στις περισσότερες περιπτώσεις γίνεται από την Τ.Α. όπως συμβαίνει στην Γαλλία, Σουηδία και Ολλανδία.

Οι Ο.Τ.Α. είναι τις περισσότερες φορές υπεύθυνοι για τον προσδιορισμό συντελεστών των φόρων πάντοτε μέσα στα όρια που θέτει η κεντρική διοίκηση.

Το αντίθετο συμβαίνει στην Ιαπωνία όπου οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να μεταβάλουν τους συντελεστές φορολογίας.

Στην Δανία και τη Σουηδία οι Ο.Τ.Α. έχουν απεριόριστη ευχέρεια στην μεταβολή των φόρων. Επίσης για οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους, ορισμένοι φορολογούμενοι και κατηγορίες ακινήτων απαλλάσσονται από το φόρο. Υπεύθυνοι για την απαλλαγή αυτών των κατηγοριών είναι η κεντρική διοίκηση η οποία στη συνέχεια αποζημιώνει τους Ο.Τ.Α. για τη μείωση των εσόδων τους.

Σε ορισμένες χώρες το ποσό του φόρου εκπίπτει από το εισόδημα που υποβάλλεται σε φορολογία (π.χ. Δανία, Ολλανδία και Ισπανία) και σε άλλες χώρες όχι.⁴⁵ Η επανεκτίμηση της αξίας των ακινήτων γίνεται κάθε 2 έως 6 χρόνια. Στην Ολλανδία η κεντρική διοίκηση χρεώνει την Τ.Α. για τη συμμετοχή της στη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων.

Στην Σουηδία η κεντρική διοίκηση αποζημιώνει τους Ο.Τ.Α. όταν οι φορολογούμενοι δεν καταβάλουν τους φόρους τους. Στις περισσότερες χώρες υπόχρεοι για την πληρωμή των φόρων είναι οι ιδιοκτήτες και οι φόροι ακολουθούν αναλογικούς ή προοδευτικούς συντελεστές.

Για παράδειγμα στη Γαλλία πολλοί φόροι επιβάλλονται για κατοχή ή για μίσθωση ακινήτων, όπως είναι ο φόρος στη γη, ο φόρος στα κτήρια, ο φόρος διαμονής, ο τοπικός φόρος υποδομής και ο φόρος επιτηδεύματος. Η μισθωτική αξία των ακινήτων (γη και κτίρια) φορολογείται μειωμένη κατά 50%. Η κεντρική διοίκηση προσδιορίζει την αξία των ακινήτων βάση διαφόρων κριτηρίων όπως είναι η χρήση των ακινήτων.

Οι Ο.Τ.Α. αποφασίζουν για το ύψος του φορολογικού συντελεστή για κάθε έτος και η κεντρική διοίκηση αποζημιώνει την Τ.Α. για την απώλεια εσόδων, για την απαλλαγή

⁴⁵ Ν. Τάτσου, «Η Φορολογία ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Έκδοση ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989

του φόρου δημόσιας περιουσίας, στρατιωτικών εγκαταστάσεων, όπως και από την απώλεια που προκαλούν οι προσωρινές αλλαγές.

Ο δείκτης προσδιορισμού της αξίας της γης και των κτιρίων είναι διαφορετικός. Η επανεκτίμηση γίνεται κάθε τρία χρόνια. Η κεντρική διοίκηση είναι υπεύθυνη για τον καθορισμό της μισθωτικής αξίας της γης όπως και για τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων που παραχωρεί στην Τ.Α. Επίσης η κεντρική διοίκηση προσδιορίζει την μισθωτική αξία των ακινήτων.

Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να μεταβάλουν τη φορολογική βάση παραχωρώντας εκπτώσεις και απαλλαγές.

Στην Γερμανία τα έσοδα του φόρου ακίνητης περιουσίας αποτελούν έσοδα της Τ.Α. Η Ομοσπονδιακή κυβέρνηση θεσπίζει τη νομοθεσία και τα Lander διαχειρίζονται τους φόρους.

Οι κοινότητες είναι υπεύθυνες για τη βεβαίωση και είσπραξη των φόρων. Στις αγροτικές κατοικίες γίνεται πλήρης ή μερική απαλλαγή τους από το φόρο αν μειωθεί η παραγωγή τους λόγω απρόβλεπτων γεγονότων στο 20% και άνω. Τα δημόσια κτίρια και οι πρεσβείες απαλλάσσονται από το φόρο.

Η Ομοσπονδιακή κυβέρνηση κάθε έξι χρόνια κάνει την επανεκτίμηση των ακινήτων. η φορολογική βάση δεν μπορεί να επηρεαστεί από τις κοινότητες. Την πληρωμή του φόρου την καταβάλλουν οι ιδιοκτήτες και όχι οι ενοικιαστές.

Στην Δανία οι κυριότεροι φόροι που επιβάλλονται είναι ο φόρος υπηρεσιών και ο φόρος στη γη. Ο φόρος εκτιμάται στην αγοραία αξία του ακινήτου και αποδίδεται στην Τ.Α. ο φόρος υπηρεσιών προσδιορίζεται από την δημόσια περιουσία και στα κτήρια των επιχειρήσεων ενώ ο φόρος στη γη επιβάλλεται στην ιδιωτική ακίνητη περιουσία.

Δικαιώματα επιβολής φόρων έχουν οι κοινότητες και οι κομητείες με την προϋπόθεση ότι οι κομητείες δεν έχουν δικαίωμα επιβολής φόρου υπηρεσιών στα κτίρια επιχειρήσεων. Η βεβαίωση του φόρου για την περιουσία των επιχειρήσεων γίνεται από τις κοινότητες και τις κομητείες ενώ η είσπραξη μόνο από τις κοινότητες.

Η κεντρική διοίκηση κάνει επανεκτίμηση της αξίας των ακινήτων κάθε τέσσερα χρόνια. Στους φόρος των ακινήτων δεν γίνεται απαλλαγή ή έκπτωση και τους καταβάλλουν οι ιδιοκτήτες.

Στην Ισπανία οι δύο κυριότεροι φόροι είναι ο φόρος στην αγροτική γη και ο φόρος στην αστική γη, οι οποίοι επιβάλλονται από την Τ.Α. Όσον αφορά την αγροτική γη, ο φόρος επιβάλλεται στο τεκμαρτό καθαρό εισόδημα που αποδίδει, ενώ στην αγροτική γη φορολογείται το πραγματικό ή δυνητικό εισόδημα της αστικής γης και των κτιρίων.

Η βεβαίωση του φόρου γίνεται σε συνεργασία της κεντρικής διοίκησης και Τ.Α., η είσπραξη γίνεται από την κεντρική διοίκηση. Η επανεκτίμηση της αστικής περιουσίας γίνεται κάθε τρία χρόνια και της αγροτικής κάθε πέντε. Ο φόρο επιβάλλεται στους ιδιοκτήτες των ακινήτων.

Μοίρασμα φόρων διαχωρισμός

Οι τοπικές αρχές πρέπει να είναι σε θέση να χρηματοδοτούν τις τοπικές υπηρεσίες με δικά τους φορολογικά έσοδα και επίσης να ασκούν έλεγχο στους φορολογικούς συντελεστές.

Μερικές χώρες δίνουν τη δυνατότητα στις τοπικές αρχές να συλλέγουν φορολογικά έσοδα αλλά δεν τους παρέχουν εξουσία στο σχηματισμό των φορολογικών συντελεστών, αντίθετα μπορούν να χρησιμοποιούν το σύστημα ανακατανομής των φόρων. Αυτό μπορούμε να το δούμε να εφαρμόζεται στην Αυστρία και Γερμανία οι οποίες το εφαρμόζουν σε επίπεδο κεντρικού κράτους (Etat), σε επίπεδο περιφερειών (Lander) και σε επίπεδο δημοτικών αρχών (collectives locales).

Όταν γίνεται αναδιανομή των φόρων τότε οι τοπικές αρχές έχουν μέρος στα έσοδα τα οποία αντανakλούν ένα μέρος των εθνικών φόρων.

Στη Γερμανία ο φόρος εισοδήματος, των εταιρειών και προστιθέμενης αξίας μοιράζεται ως εξής:

Πίνακας 2.1

Οι βασικοί φόροι και η κατανομή τους στη Γερμανία

	Κεντρικό κράτος Etat	Περιφέρειες Lander	Δημοτικές αρχές Collectives locales
Φόρος εισοδήματος	42,5%	42,5%	15%
Φόρος στις εταιρείες	50%	50%	0%
Φ.Π.Α	50,5%	49,5%	0%

Πρέπει να σημειωθεί ότι αυτοί οι τρεις (3) φόροι αντιπροσωπεύουν περίπου το 75% των συνολικών φορολογικών εσόδων της Γερμανίας⁴⁶. Όσον αφορά τους φόρους εισοδήματος και εταιρειών το ποσοστό που αφορά τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις μοιράζεται και πάλι με βάση τη φοροδοτική ικανότητα τους. Αλλά το μερίδιο του Φ.Π.Α. (Φόρος Προστιθέμενης Αξίας) μοιράζεται στις περιφέρειες (Lander) με βάση τον πληθυσμό τους.

Ακολουθώντας στην Αυστρία αναδιανέμονται περισσότεροι φόροι αλλά με περισσότερους όρους και κριτήρια στα μερίδια των Lander και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό εμφανίζεται και στον πιο κάτω πίνακα όπου η αναδιανομή των εσόδων δεν είναι αρκετά σαφής. Οι κυριότεροι φόροι είναι ο φόρος εισοδήματος, ο φόρος στα καύσιμα και ο φόρος προστιθέμενης αξίας.

Πίνακας 2.2

Οι βασικοί φόροι και η κατανομή τους στην Αυστρία

	Κεντρικό κράτος Etat	Περιφέρειες Lander	Δημοτικές αρχές Collectives locales
Φόρος εισοδήματος	60%	22%	18%
Φόρος στα καύσιμα	88,54	8,5%, 3%	
Φ.Π.Α	69%	19%	12%

Ο φόρος εισοδήματος σε τοπικό επίπεδο μοιράζεται με βάση τον πληθυσμό και το ύψος των βεβαιωθέντων φόρων, αντίθετα ο Φ.Π.Α. αφορά μόνο τη πληθυσμιακή

⁴⁶ Π. Παταγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 84

βάση. Οι φόροι στα καύσιμα αφορούν την χυλιομέτρηση των δρόμων, την επιφάνεια και τα έσοδα από τους φόρους για καύσιμα.

Αν ένα συγκεκριμένο διοικητικό επίπεδο είναι ελεύθερο οικονομικά, ή απλώς χρησιμοποιεί τα κρατικά κεφάλαια για λογαριασμό του κράτους ή για σκοπούς που καθορίζονται από το κράτος, εξαρτάται από το ποιος επιβάλει τους φόρους, ποιος τους κατανέμει και σύμφωνα με ποία κριτήρια⁴⁷, οι φόροι που καθορίζονται στα διάφορα επίπεδα διοίκησης διαφέρουν από χώρα σε χώρα.

Οι κυριότεροι τύποι φόρων είναι: ο φόρος εισοδήματος, ο φόρος στην ακίνητη περιουσία και ο φόρος στη κατανάλωση. Στη Δανία, Νορβηγία και Σουηδία το μεγαλύτερο έσοδο των τοπικών αρχών προέρχονται από φόρους που επιβάλλονται στα προσωπικά εισοδήματα και τα εισοδήματα των νομικών προσώπων. Στην Αυστρία και το Λουξεμβούργο υπερισχύει ο φόρος μισθωτών υπηρεσιών σε μικρότερη κλίμακα γιατί συνεισφέρει λιγότερο στους Ο.Τ.Α. Στη Γερμανία το 1980 η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία κατήργησε το φόρο μισθωτών υπηρεσιών.

Το κυριότερο μέρος των ανεξάρτητων εσόδων των τοπικών αρχών προέρχεται από το φόρο επί της γης και της ακίνητης περιουσίας. Οι φόροι επί της καταναλώσεως π.χ. στην Αυστρία ο φόρος στα αλκοολούχα ποτά και στη Γαλλία ο φόρος φωτισμού, είναι η αιτία για τα διαφορετικά ποσά στα συνολικά έσοδα των τοπικών αρχών. Τέλος οι τυπικές πηγές φορολογικών εσόδων όπως είναι ο φόρος οι άδειες κατοχής σκύλων, και ο φόρος διασκέδασης είναι μικρής σημασίας.

Ένα ποσοστό των οικονομικών των τοπικών και περιφερειακών αρχών, (το ποσοστό αυτό φυσικά διαφέρει από χώρα σε χώρα), προέρχεται από το μερίδιο τους από τις φορολογικές προσόδους της κεντρικής κυβερνήσεως της οποίας οι κυριότεροι φόροι είναι ο φόρος εισοδήματος και ο φόρος του κύκλου εργασιών⁴⁸. Αντίθετα σε άλλες

⁴⁷ «Η οικονομική – δημοσιονομική μεταρρύθμιση - Ανακατανομή των λειτουργιών και των οικονομικών μεταξύ του κράτους, των τοπικών αρχών και περιφερειών», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, τεύχος πρώτο, 2000, σελ.140

⁴⁸ «Η οικονομική – δημοσιονομική μεταρρύθμιση - Ανακατανομή των λειτουργιών και των οικονομικών μεταξύ του κράτους, των τοπικών αρχών και περιφερειών», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, τεύχος πρώτο, 2000, σελ 141

περιπτώσεις η κεντρική και περιφερειακή κυβέρνηση παίρνουν ένα ποσοστό, πέρα των ορισμένων φορολογικών προσόδων της τοπικής αρχής.

Η τάση που επικρατούσε στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες ήταν μια συνεχής αύξησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών με πιο γρήγορο ρυθμό απ' ότι οι άλλες δαπάνες του δημόσιου τομέα.

Στα επί μέρους κράτη βρίσκουμε διάφορους τύπους ειδικευμένων επιχορηγήσεων οι οποίες κατατείνουν στο να δώσουν στο κράτος αυξημένη επιρροή πάνω στην τοπική αρχή⁴⁹. Γίνεται σαφές ότι η ανεξάρτητη τοπική αυτονομία απειλείται άμεσα από τους μηχανισμούς βοήθειας των επιχορηγήσεων.

Βασιζόμενοι στην αποκέντρωση και τοπική αυτονομία οι τοπικές αρχές ζητούν να έχουν τον ανώτερο έλεγχο πάνω στους προϋπολογισμούς τους, έτσι ώστε να αποφασίζουν το είδος του φόρου και τους συντελεστές που θα επιβάλλουν. Οι οικονομικοί πόροι των τοπικών αρχών να μην υφίστανται σε περιορισμούς και εποπτεία από την ανώτερη διοίκηση.

Στην πραγματικότητα όμως οι τοπικές αρχές έχουν όλο και πιο λίγα έσοδα δικά τους και δεν έχουν τη νομική εξουσία να εισάγουν νέους φόρους ή να αυξάνουν την υπάρχουσα φορολογία τους. Τέλος η χρήση των οικονομικών τους πόρων δυσχεραίνεται από πολυάριθμους περιορισμούς, δεσμεύσεις, οδηγίες και ελέγχους. Σε ένα βαθμό οι όροι και εξαρτήσεις συμβάλουν σε ένα χρήσιμο σκοπό (ο βαθμός βέβαια δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί).

Το τοπικό επίπεδο είναι ένα αναπόσπαστο περιεχόμενο των κρατικών σχεδίων. Όλη σχεδόν η δράση σε τοπικό επίπεδο έχει υπερτοπικές επιπτώσεις και αντίστροφα βέβαια.

⁴⁹ «Η οικονομική - δημοσιονομική μεταρρύθμιση - Ανακατανομή των λειτουργιών και των οικονομικών μεταξύ του κράτους, των τοπικών αρχών και περιφερειών», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, τεύχος πρώτο, 2000, σελ 142

Στο κεφάλαιο αυτό είδαμε τις πηγές χρηματοδότησης που απολαμβάνει η Τοπική Αυτοδιοίκηση γενικά. Κάθε χώρα διαμορφώνει τους δικούς της φόρους και επιτρέπει στους Ο.Τ.Α. να χρησιμοποιούν μερικούς από τους τοπικούς φόρους και τους φόρους που παραχωρεί η κεντρική διοίκηση με σκοπό τόσο την καλύτερη λειτουργία τους όσο και την ανάπτυξη τους στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα.

Κεφάλαιο 3

Τα οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε επιλεγμένες χώρες

Σ' αυτό το κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια για την εξέταση των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης σε τρεις χώρες, την Ελλάδα, τη Σουηδία και την Φινλανδία. Οι υπόλοιπες χώρες δεν αναφέρονται λόγω έλλειψης υπάρχουσας βιβλιογραφίας.

3.1 Τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Παρακάτω εξετάζονται οι πόροι των Ο.Τ.Α α' βαθμού.

1. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

Οι πιο σημαντικοί νόμοι που εκδόθηκαν όσον αφορά την Τοπικής Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι ο ν.1828/89 και 2503/97 με τους οποίους δίνεται η δυνατότητα χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α από τους Κ.Α.Π. Το ποσοστό των οποίων καθορίζεται ρητά και δεν μεταβάλλεται κάθε φορά από τη βούληση της κεντρικής διοίκησης.

Οι Κ.Α.Π των Ο.Τ.Α προέρχονται από 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 στον τακτικό προϋπολογισμό και το 1/3 στο ΠΔΕ)
- 20% του φόρου που εισπράττεται από τους τόκους καταθέσεων⁹⁰.

Η κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων γίνονται με κριτήρια που καθορίζονται με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομικών, μετά από πρόταση της ΚΕΔΚΕ. Το σημαντικότερο κριτήριο για την κατανομή των Κ.Α.Π είναι ο πληθυσμός.

Αλλά σημαντικά κριτήρια τα οποία έχουν καθιερωθεί με νόμο είναι το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου, το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, ο

⁹⁰ Π. Παπαγιάννη "2000-Προϋπολογισμός & Αυτοδιοίκηση" Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 2000, σελ. 31

πεδινός, νησιώτικος ή ορεινός χαρακτήρας των Ο.Τ.Α καθώς και οι κλιματολογικές συνθήκες.

Τα κριτήρια αυτά δημιουργήθηκαν με σκοπό την οικονομική ενίσχυση των οικονομικά αδύνατων Ο.Τ.Α

2. Ενισχύσεις – Επιχορηγήσεις Ο.Τ.Α

Οι Ο.Τ.Α α' βαθμού επιχορηγούνται με κονδύλια που εγγράφονται ετησίως στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, τα οποία δίνονται κυρίως στους Δήμους που δημιουργήθηκαν από συνένωση με σκοπό την αναπλήρωση τελών των Οργανισμών Ύδρευσης και αποχέτευσης και για τους Ο.Τ.Α που υιοθετούν αναπτυξιακά προγράμματα.

3. Ίδια Έσοδα Ο.Τ.Α

Οι Ο.Τ.Α 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 τους⁵¹.

Τα έσοδα τα οποία προέρχονται από την τοπική φορολογία είναι σε μεγάλα ποσοστά και οι Ο.Τ.Α πλέον δεν βασίζονται εξ' ολοκλήρου στα έσοδα του Κρατικού προϋπολογισμού αλλά και στην τοπική κοινωνία, όπου σ' αυτήν θα καταλήξει η ωφελιμότητα των έργων και οι παρεχόμενες υπηρεσίες.

Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)

Το πρόγραμμα ΕΠΤΑ είναι αναπτυξιακού χαρακτήρα με πενταετή χρονική διάρκεια που μπορεί να παραταθεί για επτά χρόνια μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Χρησιμοποιείται για την ολοκλήρωση των υποδομών και την στήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων Ο.Τ.Α.

Οι πόροι του προγράμματος από τους ΚΑΠ σε ποσοστό 8.5% από το ποσό που αναλογεί στο φόρο εισοδήματος και 80% ποσοστό που αναλογεί από το ποσό του φόρου των καταθέσεων, τα έσοδα των ειδικών λογαριασμών των Υπουργείων, οι

⁵¹ Π. Παπαγιάννης "2000-Προϋπολογισμός & Αυτοδιοίκηση" Γεωγραφία Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 2000, σελ. 33

πόροι των εθνικών και περιφερειακών κοινοτήτων προγραμμάτων και πρωτοβουλιών που διεξάγουν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες και αφορούν έργα δήμων και κοινοτήτων και οι πόροι του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων με τους οποίους επιχορηγούνται τα έργα δήμων και κοινοτήτων.

Οι φόροι που συγκεντρώνουν τα περισσότερα πλεονεκτήματα στην Ελλάδα αποτελούνται από τις πιο κάτω κατηγορίες. Επιβάλλονται από την Κεντρική Διοίκηση αλλά θα μπορούσαν να εκχωρηθούν μερικώς ή ολικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Φόροι οι οποίοι δεν χρησιμοποιούνται σήμερα στην Ελλάδα αλλά θα μπορούσαν να επιβληθούν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Είναι ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας, φόροι ακινήτων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, φόροι εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων.

Οι φόροι που δεν επιβάλλονται σήμερα στην Ελλάδα αλλά θα μπορούσαν να υιοθετηθούν είναι:

1. Φόρος οικονομικής δραστηριότητας των επιχειρήσεων (επιτηδεύματος)
2. Φόρος υπεραξίας ακινήτων
3. Φόρος θεαμάτων
4. Φόρος παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος
5. Φόρος ηλεκτρικών πλύνων⁵².

Από τα πιο πάνω πιστοποιούμε ότι υπάρχουν αρκετοί φόροι που μπορούν να εκχωρηθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν θα πρέπει να αντισταθμιστούν από τα ίδια έσοδα και τις επιχορηγήσεις που το κράτος παραχωρεί.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται η ποσοστιαία διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα την περίοδο 1974-1994

⁵² Ν. Γάτσου, «Φορολογική Αποκέντρωση: ΤΑΣΕΙΣ, ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΗ ΚΕΔΚΕ, 2000 σελ. 66

**Πίνακας 3.1: Ποσοστιαία διάρθρωση των εσόδων
της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα(1974-1994)**

ΕΣΟΔΑ	1974	1978	1982	1986	1990	1992	1994
1. ΤΑΚΤΙΚΑ	76.2	70.2	69.6	58.7	64.2	63.73	66.30
1.1 ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	8.4	5.9	3.7	3.7	3.6	3.29	3.61
1.2 ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.32	0.35
1.3 ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	33.9	29.6	27.2	23.5	23	22.96	26.16
1.4 ΦΟΡΟΙ – ΕΙΣΦΟΡΕΣ	16.8	9.7	7.82	9.8	4.9	3.61	3.63
1.5 ΤΑΚΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ	9.2	16.7	23.9	16	26.3	20.49	23.09
1.6 ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	1.0	5.7	1.9	1.5	2.3	4.62	5.75
1.7 ΤΑΚΤ. ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΕΤΩΝ	6.8	2.4	4.9	3.9	3.8	8.45	3.96
2. ΕΚΤΑΚΤΑ	23.8	29.8	30.4	41.3	35.8	36.27	33.70
2.1 ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	3.3	2.1	1	0.9	0.7	0.51	0.59
2.2 ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ	7.4	10.1	10	10.2	6.6	3.89	3.17
2.3 ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ - ΠΡΟΣ. ΕΡΓΑΣΙΑ	7.2	10.3	13.9	24.5	23.4	23.62	24.83
2.4 ΔΩΡΕΕΣ - ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.37	0.37
2.5 ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣΤΙΜΑ ΠΑΡΑΒΟΛΑ	0.6	0.4		0.8	0.9	0.96	1.16
2.6 ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	4.7	5.7	4.5	4	3.3	2.86	2.96
2.7 ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΕΤΩΝ	1.1	0.6	0.4	0.4	0.5	4.05	0.63
ΣΥΝΟΛΟ	100	100	100	100	100	100	100

ΠΗΓΗ «ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ: ΤΑΣΕΙΣ, ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ», Ν. ΤΑΤΣΟΥ, ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΗ ΚΕΔΚΕ σελ.54

Τα στοιχεία του πίνακα δείχνουν τα φορολογικά έσοδα που προέρχονται από τους κρατικούς φόρους τους οποίους το κράτος παραχωρεί ένα μέρος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το μέρος των τακτικών εσόδων στα συνολικά έσοδα παρουσιάζει τη συνεχή μείωση των τακτικών εσόδων με αποτέλεσμα ο οικονομικός προγραμματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εξαρτάται περισσότερο από τα έκτακτα έσοδα τα οποία συνεπάγονται την εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την κεντρική κυβέρνηση. Η αύξηση του ποσοστού των έκτακτων εσόδων οφείλεται στην αύξηση των έκτακτων επιχορηγήσεων.

Τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα, φόρους και εισφορές μειώνονται σημαντικά στο σύνολο των συνολικών εσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μελετώντας τον πίνακα βλέπουμε ότι τα έσοδα του 1974 από τέλη και φόρους αθροιστικά βρίσκονται πάνω από το 50% των συνολικών εσόδων, ενώ το 1994 το

ποσοστό συμμετοχής τους μειώνονται στο 29,5%. Επίσης πολλά από τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν προέρχονται από αυτεπείλεις τοπικούς φόρους, αλλά προέρχονται από τα φορολογικά έσοδα της κρατικής διοίκησης που τα παραχωρεί ως ποσοστό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως κρατική οικονομική ενίσχυση. Οι φόροι ως ποσοστό στα συνολικά έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ακόμα πιο λίγοι.

Χρηματοδότηση Ο.Τ.Α. α' βαθμού από την κεντρική διοίκηση

Πίνακας 3.2
Αποδόσεις εσόδων προς τρίτους (σε εκατ. ευρώ)

Φορείς	2000	2001	2002	Μεταβολή %	
	Πληρωμές	Εκτιμήσεις πραγμάτων	Προυπολογισμός	2001/00	2002/01
Σύνολο Ασφαλιστικών Ταμείων	952,45	982,84	1.054,24	3,2	7,3
ΟΓΑ	845,37	849,89	923,44	0,5	8,6
ΤΕΒΕ	56,68	66,32	63,13	17,0	-4,8
ΓΑΕ	9,57	12,03	13,00	23,4	8,0
ΓΣΑ	39,37	52,82	53,00	34,2	0,3
Λοιπά Ασφαλιστικά Ταμεία	1,27	1,77	1,78	39,0	0,6
Σύνολο ΟΤΑ α' βαθμού	1.1514,64	1.261,48	1.291,64	9,5	2,4
ΟΤΑ α' βαθμού (φόρος εισοδήματος)	803,45	895,33	917,56	11,4	2,5
ΟΤΑ α' βαθμού (τέλη κυκλοφορίας)	127,22	152,60	152,60	20,0	0,0
ΟΤΑ (μεταβίβαση ακινήτων ν.δ. 317/69)	15,30	20,72	22,58	35,5	9,0
ΟΤΑ α' βαθμού Δωδεκανησου	12,37	13,32	14,00	7,7	5,1
ΟΤΑ α' βαθμού (λοιπά)	193,31	179,50	184,89	-7,1	3,0
Σύνολο ΟΤΑ β' βαθμού	412,10	385,68	396,48	-6,4	2,8
ΟΤΑ β' βαθμού (ΦΠΑ)	199,03	205,43	198,03	3,2	-3,6
ΟΤΑ β' βαθμού (τέλη κυκλοφορίας)	50,08	63,98	63,98	27,7	0,0
ΟΤΑ β' βαθμού (λοιπά έσοδα)	162,98	116,27	134,47	-28,6	15,65
Σύνολο λοιπών αποδόσεων	238,51	266,04	268,28	11,5	0,8

Πηγή: «Προϋπολογισμός και Αυτοδιοίκηση», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 2002, σελ. 21

**Πίνακας 3.3 : Πόροι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού
από τον τακτικό προϋπολογισμό (σε εκατ. Δρχ.)**

	1998	1999	2000	Μεταβολή	
Κατηγορία	Πραγματ.	Εκτιμ. Πραγματ.	Προϋπ. σμός	1999 98	2000 98
Ενισχύσεις Ελιχορηνήσεις					
Κίνητρα για οικονομική ενίσχυση των Δήμων που δημιουργήθηκαν από την συνέχιση των ΟΤΑ.	1.900,0	2.300,0	2.430,0	21,1	5,7
Επιχορήγηση ΟΤΑ για αναπτυξιακούς σκοπούς	5.200,0	5.300,0	5.430,0	1,9	2,5
Λοιπές επιχορηγήσεις σε ΟΤΑ.	6.625,4	2.926,0		-55,8	
Επιχορήγηση για την αναπλήρωση των εσόδων που απώλεσθηκαν λόγω κατάργησης των τελών ύφρευσης.	10.700,0	11.770,0	11.770,0	10,0	0,0
Οικονομική ενίσχυση άορκων κοινοτήτων για μισθοδοσία των γραμματέων τους.	2.185,0	2.400,0	300,0	9,8	-87,5
Σύνολο (I)	26.610,4	24.696,0	19.930,0	-7,2	-19,3
Κεντρικοί αυτοτελείς πόροι					
Απόδοση στους ΟΤΑ α' βαθμού του ποσοστού που τους αναλογεί από τους εισπραττόμενους φόρους κατά τη μεταβίβαση ακινήτων ή πλοίων κλπ.	3.558,2	4.850,0	3.700,0	36,3	-23,7
Απόδοση στους ΟΤΑ α' βαθμού του ειδικού εσόδου επί των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων.	39.300,0	41.250,0	42.000,0	5,0	1,8
Απόδοση στους ΟΤΑ α' βαθμού ποσοστού 91,5% επί των 2/3 του 20% από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων για δαπάνες πέραν του ΕΠΤΑ.	244.492,0	241.016,0	243.275,0	-1,4	0,9
Απόδοση στους ΟΤΑ α' βαθμού ποσοστού 8,5% επί των 2/3 του 20% από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, για δαπάνες που είναι ενταγμένες στο ΕΠΤΑ.	22.712,0	22.390,0	22.599,0	-1,4	0,9
Απόδοση στους ΟΤΑ α' βαθμού ποσοστού 20% επί του 20% του εσόδου που προέρχεται από τις καθαρές ετήσιες εισπράξεις του φόρου των τόκων καταθέσεων, για δαπάνες πέραν του ΕΠΤΑ.		5.000,0	5.800,0		16,0
Απόδοση στους ΟΤΑ α' βαθμού ποσοστού 80% επί του 20% του εσόδου που προέρχεται από τις καθαρές ετήσιες εισπράξεις του φόρου των τόκων καταθέσεων, για δαπάνες που είναι ενταγμένες στο ΕΠΤΑ.		20.000,0	23.200,0		16,0
Σύνολο (II)	310.062,0	334.506,0	340.574,0	7,8	1,8
Αποδόσεις τοπικού χαρακτήρα					
Απόδοση του 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων σε ΟΤΑ α' βαθμού Δωδεκανήσου.	3.333,5	3.500,0	3.700,0	5,0	5,7
Απόδοση στους Δήμους Μεσολογγίου, Αιτωλικού κλπ. των ποσοστών επί των εσόδων που προβλέπονται από τις διατάξεις των νδ. 420/70, ν. 1080/80, ν. 1144/70 και της παρ. 7 του άρθρου 3 του ν. 1740/87.		60,0	60,0		
Σύνολο (III)	3.333,5	3.560,0	3.760,0	6,8	5,6
Σύνολο (I+II+III)	340.006,1	362.762,0	364.264,0	6,6	0,4
Χορηγίες - Συντάξεις					
Χορηγίες σε δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων.	6.809,3	6.850,0	7.180,0	0,6	4,8
Συντάξεις δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων.	37.304,3	38.100,0	40.050,0	2,1	5,1
Σύνολο	44.113,6	44.950,0	47.230,0	1,9	5,1
Γενικό Σύνολο	384.119,0	407.712,0	411.494,0	6,1	1,0
Πηγή: -2000- Προϋπολογισμός και Αυτοδιοίκηση, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 2002 σελ. 32					

Οικονομικά Στοιχεία

Οι πιστώσεις οι οποίες διατέθηκαν το 2000 στους Ο.Τ.Α. παρουσίασαν αύξηση σε σύγκριση με το 1999 κατά 1,0%. Οι επιχορηγήσεις στο 2000 μειώθηκαν κατά 19,3%. Η μείωση αυτή είναι εικονική και οφείλεται στην έκτακτη επιχορήγηση που δόθηκε το 1999 στους Δήμους Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης για την αντιμετώπιση των δαπανών από τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στο τμήμα των ληξιαρχείων στην δική τους εποπτεία.

Το ποσό των 1,4 δισ. χρησιμοποιήθηκε από το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας για την ενίσχυση ορισμένων δήμων προκειμένου να υλοποιήσουν το πρόγραμμα "Βοήθεια στο σπίτι", και επιπρόσθετα στη μείωση της επιχορήγησης για την οικονομική ενίσχυση των άπορων κοινοτήτων.

Στον πίνακα εμφανίζονται και οι πιστώσεις που αποδίδονται στους Ο.Τ.Α ως Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι. Το 2002 εμφανίζεται αύξηση σε σύγκριση με το 1999 κατά 1,8% η οποία αποδίδεται στην αύξηση των αποδιδόμενων πόρων.

Οι αποδόσεις τοπικού χαρακτήρα για το έτος 2000 είναι αυξημένες κατά 5,1%. Οι Ο.Τ.Α α' βαθμού ενισχύονται για την διεξαγωγή έργων τοπικής σημασίας από το ΠΔΕ, με πιστώσεις οι οποίες αποτελούν το 1/3 του 20% από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (πίνακας: 3.3).

Πίνακας 3.4:

Χρηματοδοτήσεις έργων περιφέρειας από το ΠΔΕ (σε εκατ. Ευρώ)

	1998	1999	2000	Μεταβολές	
	Πληρωμές	Εκτιμήσεις	Προϋπολογισμός	99/98	2000/99
Χρηματοδοτήσεις έργων ΟΤΑ από εθνικούς πόρους (ΣΑΓΑ)	114.275,8	130.000,0	133.000,0	13,8	2,3
Χρηματοδοτήσεις έργων ΝΑ από εθνικούς πόρους (ΣΑΝΑ)	25.120,3	14.000,0		-44,3	
Χρηματοδοτήσεις έργων ΝΑ με κοινοτική συμμετοχή	73.056,0	108.000,0	102.205,0	47,8	45,4
Χρηματοδοτήσεις έργων περιφερειών με κοινοτική συμμετοχή	8.861,7	42.872,0	79.343,0	383,...	85,1
Σύνολο	221.313,8	294.872,0	314.548,0	33,2	7,0

Πηγή: Π.Π. "2000-Προϋπολογισμός & Αυτοδιοίκηση" Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 2000, σελ 40

3.2 Η οικονομία των δήμων στη Σουηδία

Η βελτίωση στην οικονομία των δήμων άρχισε το 1996 και κατέρρευσε το 2001. Η ανάπτυξη στο 2001 έδωσε το λόγο για ανησυχία. Από τότε που το κόστος αυξάνετε, πάρα πολλοί δήμοι βρίσκονται πολύ ψηλά σε αναλογία στο τι μπορούν να χρηματοδοτήσουν, παρόλο ότι τα τελευταία χρόνια είχαν αρκετά καλά έσοδα.

Τα καθαρά έσοδα των δήμων, εκτός από τις μη επαναλαμβανόμενες περιόδους, δείχνουν πλεόνασμα 3,8 δισεκατομμυρίων SEK το 2001. Αυτό είναι χαμηλότερο σε σύγκριση με το 2000. Η βελτίωση στα οικονομικά των δήμων η οποία εμφανίστηκε το 1996 κατέρρευσε το 2001. Έστω και αν οι δήμοι έχουν πλεόνασμα, περίπου το ένα τρίτο ανυφέρετε ως έλλειμμα.

Το καθαρό κόστος των δημοτικών δραστηριοτήτων αυξήθηκε περίπου σε 18 δισεκατομμύρια SEK, καθώς τα φορολογικά έσοδα και οι κυβερνητικές παροχές αυξήθηκαν σε 16 δισεκατομμύρια SEK. Με άλλα λόγια το καθαρό κόστος των εργασιών αυξήθηκε περισσότερο από τα φορολογικά έσοδα και τις κυβερνητικές επιχορηγήσεις. Μεταξύ του 1999 και 2000 η κατάσταση ήταν αντίθετη.

Το 2001, τα πραγματικά καθαρά έσοδα των δήμων ήταν περίπου 11,5 δισεκατομμύρια SEK. Αυτό είναι κατά 2,8 δισεκατομμύρια SEK περισσότερα από το 2000. Ο κυριότερος λόγος για την βελτίωση είναι ότι οι επιχορηγήσεις ήταν αυξημένες από ότι στα προηγούμενα χρόνια.

Πίνακας 2: Καθαρά έσοδα 2001 (για το χρόνο 2000)

Ποσοστό των συνολικών αριθμών των δήμων

Έσοδα για κάθε κάτοικο ΣΕΚ	Έσοδα για το χρόνο %	
	2001	2000
Περισσότεροι από 1000	21	20
500 – 1000	19	17
0 – 499	29	24
Δήμοι με πλεόνασμα	69	61
1 – 499	15	16
500 – 999	6	9
Περισσότεροι από 1000	10	14
Δήμοι με έλλειμμα	31	39

Πηγή: STATISTICS SWEDEN

Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα, το ποσοστό των δήμων με πλεόνασμα αυξήθηκε από 61% το 2000 σε 69% το 2001. Το ποσοστό των δήμων με έλλειμμα από 39% το 2000 μειώθηκε σε 31% το 2001.

Τα καθαρά έσοδα θα χειροτερεύσουν βαθμιαία κατά την διάρκεια των επόμενων μερικών χρόνων

Μεταξύ του 2000 – 2005, αναμένετε ότι τα καθαρά έσοδα δεν θα είναι επαρκή για τους δήμους οι οποίοι θα έχουν αύξηση στα κόστη σε ένα αριθμό δραστηριοτήτων. Τα καθαρά έσοδα είναι θετικά για το 2002 αλλά μετά ταύτα θα υπάρξει ένα έλλειμμα.

Εάν υποθέσουμε ότι μία αύξηση στα καθαρά έσοδα 2% από τις γενικές κυβερνητικές παροχές και τα φορολογικά έσοδα, συνιστούν ένα λογικό στόχο, ότι θα υπάρξει έλλειμμα πόρων το 2003 υπολογιζόμενο στα 8 δισεκατομμύρια ΣΕΚ και θα αυξηθεί σε 9 δισεκατομμύρια το 2005. Το 2005 είναι ανησυχητικό γιατί τα κόστη χρειάζονται να μειωθούν ή τα έσοδα να αυξηθούν σε 9 δισεκατομμύρια ΣΕΚ έτσι ώστε να επιτευχθεί ο στόχος.

Οι υπολογισμοί δείχνουν ότι οι λόγοι που η οικονομία χειροτερεύει είναι:

- Μικρές αυξήσεις στα φορολογικά έσοδα.
- Η μεγάλη επέκταση των δραστηριοτήτων είναι συνέπεια των δημογραφικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων.
- Τα περισσότερα κόστη αυξάνονται και οφείλεται σε πρωτοβουλίες στόχων.
- Η δευτεροβάθμια εκπαίδευση και φροντίδα δεν είναι ικανά να μετρούν τη μεγάλη αύξηση στα έξοδα.
- Μείωση στην πραγματική αξία των κυβερνητικών παροχών.
- Η αύξηση στα ψηλά κόστη οφείλετε στην αύξηση των τιμών και των μισθών (μια αύξηση στα κόστη οι δήμοι θα έχουν δυσκολίες στην χρηματοδότηση).
- Το ανώτατο όριο στην δασμολόγηση περιορίζει το περιθώριο για διευθύνων και οικονομικές δραστηριότητες.

Αιτίες αλλαγών στις δραστηριότητες μεταξύ 2002 και 2005

	<u>Ποσοστιαίες αλλαγές</u>				<u>Αλλαγές</u>
	<u>Πρόβλεψη</u>				
	2002	2003	2004	2005	02 – 05
Δημογραφικές ανάγκες	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2
Προγράμματα στόχων	0,9	0,4	0,3	0,2	0,4
Άλλες αλλαγές	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
Συνολικές αλλαγές σε ποσοστά	1,3	0,9	0,7	0,8	0,9

Πηγή: Swedish Association of Local Authorities

Οι μισθοί υπαλλήλων, η μεγαλύτερη δαπάνη στις δημοτικές χρηματοδοτήσεις, είναι επίσης μια στρατηγική σημασίας όπου οι προσλήψεις και η διατήρηση του ποιοτικού και εμπειρικού προσωπικού αυξάνουν τα κόστη. Το πρόβλημα είναι ότι ψηλοί μισθοί συνεπάγονται ψηλά κόστη. Εάν επικρόσθετες πηγές δεν είναι διαθέσιμες τότε διάμεσου της φορολογικής βάσης ή διαμέσου των κυβερνητικών παροχών, οι δραστηριότητες θα πρέπει να περιορισθούν και ποσοτικά και ποιοτικά.

Η οικονομική ύφεση θα οδηγήσει τελικά σε χαμηλότερα φορολογικά έσοδα

Μετά από αρκετά χρόνια ικανοποιητικής ανάπτυξης η Σουηδική οικονομία έχει μειωθεί και τώρα αυξάνεται με αργό ρυθμό. Η διεθνής οικονομική ύφεση έχει διαδοθεί στην εξωγωγικά ανεξάρτητη Σουηδία. Οι εξαγωγές έχουν αδυνατίσει σημαντικά και έπεσαν τα τελευταία χρόνια. Τα νοικοκυριά έχουν δείξει περιορισμό στα καταναλωτικά πρότυπα, παρόλη την σχετική καλή αύξηση στα έσοδα. Εντούτοις κατά την κρίση μας ο πυθμένας του οικονομικού κύκλου έχει προσεγγιστεί και η ανάπτυξη του θα είναι ποίο δυνατή το 2003 και 2004.

Ένας παράγοντας μεγάλης σημασίας για τα οικονομικά των δήμων είναι το επίπεδο της εργοδότησης και άρα το ποσό από τα φορολογικά έσοδα. Ανεξάρτητα από την ύφεση, τα δυο επίπεδα, η εργοδότηση και τα φορολογικά έσοδα έχουν αναπτυχθεί σταθερά. Εντούτοις μία αδυναμία στην τάση εργοδότησης έχει επιδράσεις στα έσοδα τα οποία αναπτύχθηκαν πιο αργά το 2002.

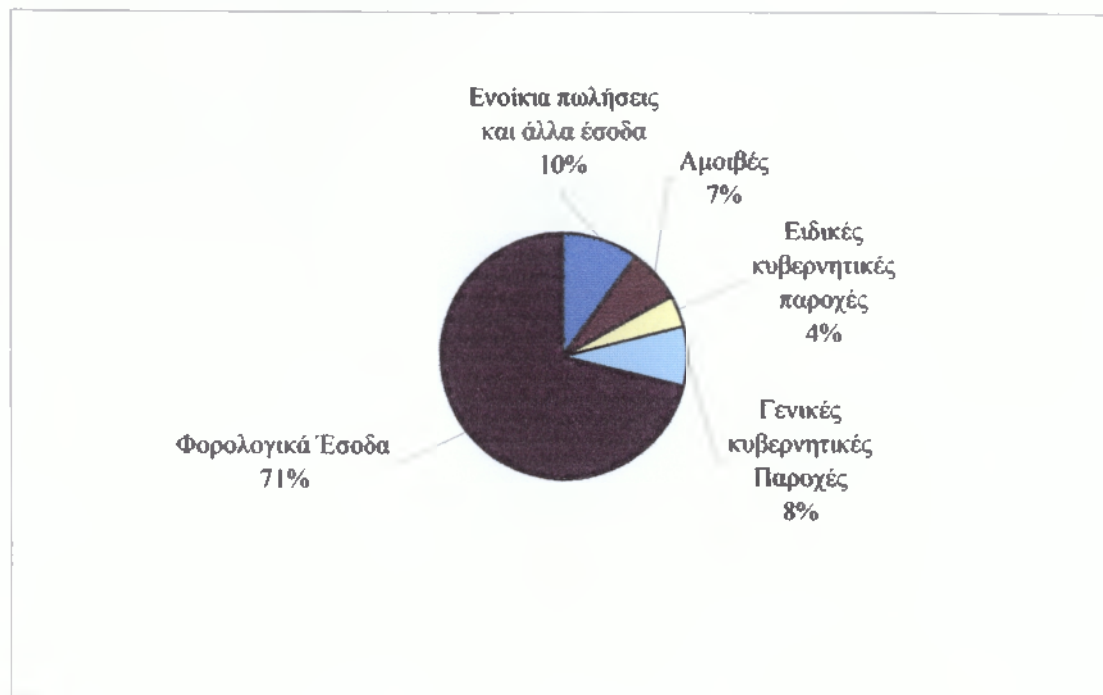
Προχωρούμε σε ένα σύστημα που στόχο έχει τις παροχές

Οι τιμές και μισθοί αυξάνονται και το Φ.Π.Α. έχει καταναλώσει το πλεόνασμα από τα κεφάλαια της κυβέρνησης.

Εάν οι γενικές κυβερνητικές παροχές παραμένουν χωρίς να αλλάζουν, η πραγματική τους αξία θα μειωθεί. Έστω και αν θεωρήσουμε ότι θα δοθεί αύξηση στα κεφάλαια που η κυβέρνηση δίνει στους Δήμους, το αποτέλεσμα θα είναι μια μείωση στην αξία υπολογιζόμενη στο 3,7 δισεκατομμύρια ΣΕΚ κατά τη διάρκεια 1996 – 2005.

Το 2001, οι επιχορηγήσεις αποτελούν το ένα πέμπτο από όλες τις κυβερνητικές παροχές στους Δήμους (εκτός της αποζημίωσης του Φ.Π.Α.). Στα χρόνια που θα ακολουθήσουν, οι κυβερνητικές παροχές θα αυξηθούν αναλογικά σε ένα ποσοστό γύρω στο ένα τρίτο των κυβερνητικών παροχών που θα δοθεί στους Δήμους το 2005. Προχωρούμε σε ένα σύστημα παροχών στο οποίο μια αυξανόμενη αναλογία των παροχών θα τεθεί ως στόχος.

Διάγραμμα Δημοτικά Έσοδα 2001



Πηγή: The Economic Stand of Swedish Municipalities – March 2002

Οι πολιτικοί σε διεθνές επίπεδο δεν αποστέλλουν τη ευθύνη για διανομή των πόρων σε τοπικό επίπεδο

Τα επιπρόσθετα ποσά έχουν στόχο κύριες δραστηριότητες διαμέσου ποικίλων πρωτοβουλιών, παρά το γεγονός ότι είναι συνήθως γενικές παροχές.

Η συζήτηση για τις δραστηριότητες περιστρέφεται στις ειδικές παροχές κεφαλαίων που συνήθως είναι μικρές. Αυτό έχει ως συνέπεια η ολική εικόνα των αποτελεσμάτων από τις δραστηριότητες να είναι ελλιπείς /χαμένη.

3.3 Τα οικονομικά των Δήμων στη Φινλανδία

Η δημοτική χρηματοδότηση στη Φινλανδία αποτελεί μια μεγάλη συνεισφορά στη δημόσια οικονομία

Οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκεντρώνουν περίπου τα δύο τρίτα όλων των δημόσιων εξόδων στην κατανάλωση και στις επενδύσεις στην Φινλανδία.

Οι περισσότερες δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται από τον εφοδιασμό των βασικών υπηρεσιών της κοινότητας, όπως είναι οι κοινωνικές υπηρεσίες, η υγεία, η εκπαίδευση, οι πολιτιστικές υπηρεσίες, η συντήρηση υποδομών και η προστασία του περιβάλλοντος.

Φόροι, Κυβερνητικές παροχές και τέλη ως πηγή χρηματοδότησης

Η δυνατή Τοπική Αυτοδιοίκηση της Φιλανδίας, προέρχεται από ανεξάρτητα φορολογικά δικαιώματα. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση χρηματοδοτεί σχεδόν τα μισά από τις εργασίες τους, εκτός από τα δικά τους φορολογικά έσοδα.

Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις επιβάλλουν ένα τοπικό φόρο και ένα κτηματικό φόρο, επιπρόσθετα απολαμβάνουν ένα ετήσιο ποσοστό των εσόδων τους από τον εταιρικό φόρο. Κάθε Τοπική Αυτοδιοίκηση αποφασίζει ανεξάρτητα για την αναλογία στο φόρο εισοδήματος. Κανένα ανώτατο όριο δεν τίθεται.

Το 2000 ο μέσος όρος στον τοπικό φόρο εισοδήματος ήταν 17,67% στα φορολογούμενα εισοδήματα. Η χαμηλότερη φορολογική αναλογία είναι 15,50% και η ψηλότερη 19,75%.

Οι κυβερνητικές παροχές είναι ακόμα μια μεγάλη πηγή εσόδων για τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις υπολογιζόμενη στο 14% στα έσοδα τους. Τα έσοδα εργασιών συγκεντρώνονται γύρω στο 26% των δημοτικών εσόδων. Τα δάνεια κυμαίνονται από 2%-4%. Τα δύο τρίτα των δημοτικών εσόδων από πληρωμές και επιβαρύνσεις προέρχονται από δημόσιες επιχειρήσεις, κυρίως ενέργεια, νερό, αποχετευτικές εργασίες και λιμάνια.

Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις μπορούν επίσης να κάνουν δάνεια για κοινωνικές υπηρεσίες, πρόνοια, εκπαίδευση και πολιτιστικές υπηρεσίες.

Αυτά τα δάνεια, όπως και να έχει είναι ελάχιστα σημαντικά στη χρηματοδότηση αυτών υπηρεσιών. Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις κανονικά χρησιμοποιούν δάνεια μόνο για να χρηματοδοτήσουν επενδύσεις. Δεν παίρνουν δάνεια για να χρηματοδοτήσουν τα τρέχοντα τους κόστη.

Σύστημα κυβερνητικών παροχών

Οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις απολαμβάνουν κυβερνητικές παροχές ως βοήθεια για να καλύψουν τα κόστη των λειτουργιών τους που απαιτούνται από το νόμο. Η κυβέρνηση πληρώνει μια συνεισφορά για τα λειτουργικά κόστη και τα κόστη ιδρύσεως.

Οι κυβερνητικές παροχές εισπράττονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και εξαρτώνται σε παράγοντες όπως είναι το μέγεθος του πληθυσμού, η δημογραφική δομή και ο αριθμός των πολιτών που χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες. Ειδικές περιπτώσεις όπως είναι ο μικρός και διασκορπισμένος πληθυσμός, άνεργοι, δίγλωσσοι ή μεγάλος αριθμός από νησιά, περιλαμβάνονται.

Οι οικονομικές διαφορές μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης ισοζυγίζονται διαμέσου της εξίσωσης των φορολογικών εσόδων που συμπεριλαμβάνονται στο σύστημα κυβερνητικών παροχών.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν επίσης να χρηματοδοτούνται με διακριτική βοήθεια από τα κεφάλαια της πολιτείας σε διάφορες περιστάσεις, κυρίως σε εξαιρετικές αλλά προσωρινές οικονομικές δυσκολίες.

Οικονομικά Σχέδια

Ο προϋπολογισμός αποδείχθηκε ετήσια από το συμβούλιο ότι σχηματίζει τα θεμέλια για τη χρηματοδότηση των Δήμων. Την ίδια στιγμή το συμβούλιο εγκρίνει ένα χρηματοδοτικό σχέδιο για τα επόμενα τρία χρόνια τουλάχιστον.

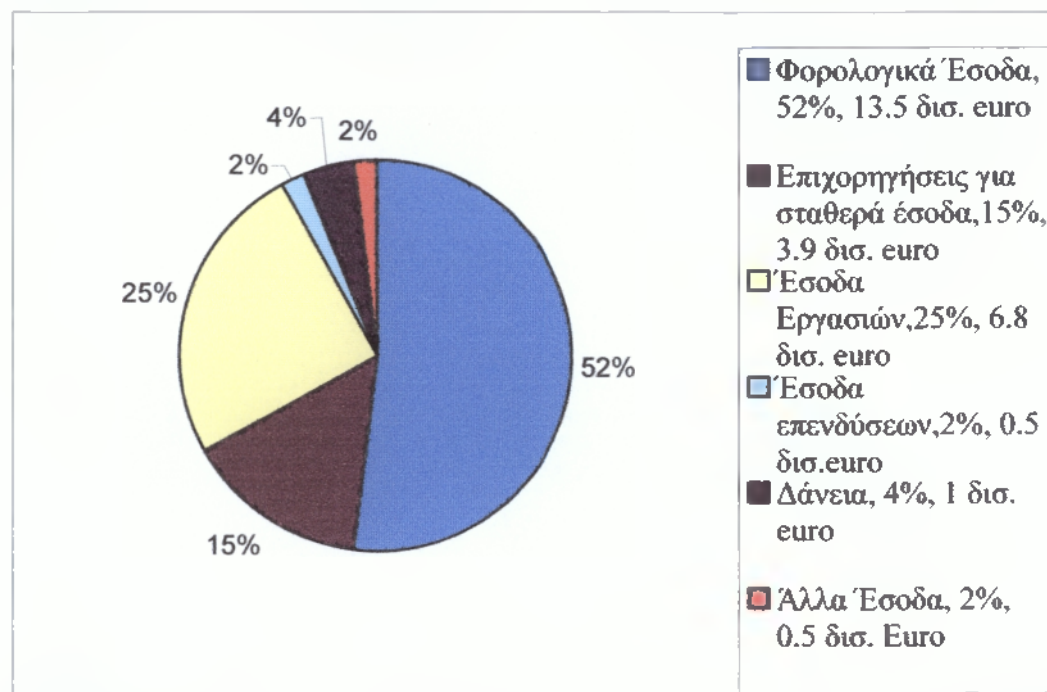
Ο προϋπολογισμός και τα χρηματοδοτικά σχέδια περιλαμβάνουν τις εργασίες και τους χρηματοδοτικούς σκοπούς των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το συμβούλιο αποφασίζει για οποιαδήποτε αλλαγή στον προϋπολογισμό όταν ο προϋπολογισμός εγκρίνεται, το συμβούλιο επίσης αποφασίζει για την αναλογία στον τοπικό φόρο εισοδήματος και για την αναλογία στον κτηματομεσιτικό φόρο.

Οι Δημοτικοί λογαριασμοί κρατούνται σύμφωνα με το νόμο σε λογιστικά βιβλία, όπως εφαρμόζεται. Το οικονομικό έτος είναι το ημερολογιακό έτος και οι δημοτικοί λογαριασμοί πρέπει να περιλαμβάνουν οικονομικές καταστάσεις συμπεριλαμβανομένου των λογαριασμών εσόδων, ισοζύγιο και σημειώσεις για τους λογαριασμούς, μια κριτική για τον προϋπολογισμό και μια αναφορά για τις εργασίες.

Επιπλέον ένα σταθεροποιημένο ισοζύγιο και τις επιπλέον σημειώσεις όταν είναι αναγκαίο. Ο έλεγχος της επιτροπής ορίζεται από το συμβούλιο κατά τη διάρκεια της χρονικής περιόδου.

Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει τα έσοδα των δήμων στη Φιλανδία.



3.4 Ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σε αυτή την ενότητα επισημάνονται γεγονότα τα οποία εμφανίστηκαν κατά την προσπάθεια των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων να γίνουν πιο σύγχρονες.

Μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες υπηρεσίες

Οι μεταρρυθμίσεις των δημόσιων υπηρεσιών σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, αρχίζουν πάντοτε με την μείωση των δημόσιων υπαλλήλων. Η μείωση των υπαλλήλων έχει αποτύχει παταγωδώς σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο. Αντίθετα υπάρχει αύξηση των υπαλλήλων στην Ιρλανδία, Ολλανδία, Δανία, Σουηδία, Φιλανδία, Γερμανία και Αυστρία. Στην Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία η αύξηση των υπαλλήλων οφείλεται στις πελατειακές σχέσεις.

Επίσης έχει γίνει μια προσπάθεια για μείωση του ορίου συνταξιοδότησης των ενεργών υπαλλήλων.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις κάτω χώρες εφαρμόζονται οι πρώτες καινοτομίες

Το 1979 θεσπίστηκαν σειρά μέτρων σχετικά με την Τ.Α. (λόγο του αυστηρού ιεραρχικού συστήματος) που στη συνέχεια επηρέασαν την Ιρλανδία, την Ολλανδία, τη Δανία, τη Σουηδία και τη Φιλανδία. Στόχος των μέτρων αυτών ήταν να δημιουργήσουν ανεξάρτητους φορείς Τ.Α. που είναι αρκετά αυτόνομοι. Αυτή η αλλαγή βρήκε πρόσφορο έδαφος λόγω εμπειρικής αδυναμίας και της εξάρτησης της διοίκησης από τους πολιτικούς, τέλος τα συνδικάτα δεν μπορούν να παρέμβουν στη δημόσια λειτουργία.

Ο τελικός στόχος της αναδιάρθρωσης ήταν η οικονομία, η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια. Επίσης θα σταματήσει η παρέμβαση της δημόσιας εξουσίας στη νοσοκομειακή διαχείριση, στην οργάνωση των αστικών μεταφορών, στην πολιτική ζωή και τις εκδηλώσεις. Τα σχέδια της δημόσιας δράσης τέθηκαν σε λειτουργία από ιδιωτικές εταιρείες. Από τότε ο ρόλος των τοπικών συλλογικών οργάνων και η συμμετοχή τους στην εκτέλεση των δημόσιων υπηρεσιών αναπτύσσεται σημαντικά.

Όλη η συζήτηση περί εκσυγχρονισμού των τοπικών συλλογικών οργάνων, σχετίζεται σήμερα με την τοπική δημοκρατία. Ο δημόσιος υπάλληλος σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο γίνεται πριν απ' όλα διαχειριστής αξιοποιώντας τις προτάσεις των ιδιωτικών φορέων⁵³. Το 1990 υπήρξε καμπάνια για την αποτελεσματικότητα της διοίκησης όπου εδώ τονίζεται η απομάκρυνση της δραστηριότητας του δημόσιου τομέα από την κρατική παρέμβαση.

Ο δημόσιος τομέας των 12 περιφερειών της Ολλανδίας, αναλαμβάνει να οργανώσει τη διαδικασία συνεργασίας της αγοράς και του δημόσιου τομέα, με την υποχρέωση να φέρει αποτελέσματα σε κάθε περίπτωση. Οι συνεταιρισμοί είναι υπεύθυνοι για τους

⁵³ Πάτρικ Μπρένερ, «Ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη σήμερα – συγκριτική προσέγγιση μεταξύ των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Έκδοση ΚΕΔΚΕ, τεύχος δεύτερο, 2002, σελ 97

προϋπολογισμούς τους και για τις απρόβλεπτες δαπάνες που θα προκύψουν από τη συνεργασία με ιδιωτικούς φόρους⁵⁴.

Η εμπειρία των Σκανδιναβικών χωρών και το κόστος από την εφαρμογή των οικονομικών πολιτικών

Στις Σκανδιναβικές χώρες έχει δημιουργηθεί οικονομική – ταμειακή πίεση αρκετά έντονη στις βιομηχανίες και τους ιδιώτες και οφείλεται στους αυτόνομους θεσμούς του δημόσιου τομέα της Σουηδίας, στις διεκδικήσεις των ομάδων συλλογικού ενδιαφέροντος της Δανίας και στις πολιτικές οικονομικής παρέμβασης της Φιλανδίας οι οποίες αύξησαν το οικονομικό έλλειμμα των Σκανδιναβικών κρατών.

Η διοίκηση όσον αφορά την αντίληψη «πιο κοντά στους πολίτες» στοιχίζει περισσότερο στο κράτος απ' ότι οι συλλογικοί οργανισμοί. Μεγάλες δημόσιες δαπάνες προξένησε η Δανία με τους αυτόνομους φορείς του δημόσιου τομέα όπως και η Σουηδία με την εμπειρία των ελεύθερων συνεταιρισμών.

Οι μεταρρυθμίσεις στη Ελλάδα και την Ιταλία

Στην Ελλάδα ο νόμος του 1992 (Νο 2026), αναφορικά με την γραφειοκρατία, ενθαρρύνει σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο την αδράνεια των δημόσιων υπαλλήλων και δυσχεραίνει τη λήψη πολιτικών ή διοικητικών αποφάσεων, έτσι περιορίζεται η εποπτεία της δημόσιας αρχής, η οποία παραμένει ανεκπλήρωτη και ανεφάρμοστη.

Η Ελλάδα, πρώτη χώρα ευνοούμενη της ευρωπαϊκής βοήθειας, οφείλει να ξεπεράσει το στάδιο καλών προθέσεων, να εκσυγχρονίσει τη δημόσια διοίκηση της παραχωρώντας ευθύνες πολιτικές και νομικές. Η ανταλλαγή εμπειριών με άλλα ευρωπαϊκά κράτη είναι λοιπόν σημαντική για την Ελλάδα⁵⁵. Στην Ιταλία η κυβέρνηση Ciampi εφάρμοσε διοικητικές μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν την αποτελεσματικότερη κατανόηση του

⁵⁴ Πάτρικ Μπρένερ, «Ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη σήμερα – συγκριτική προσέγγιση μεταξύ των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Έκδοση ΚΕΔΚΕ, τεύχος δεύτερο, 2002, σελ 97

⁵⁵ Πάτρικ Μπρένερ, οπ. παρ. σελ 99

τοπικού συστήματος διακυβέρνησης όπως είναι η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης ώστε να ανταποκρίνεται σε διαφθορές προσώπων όπως είναι η φθορά διοικητικών εγγράφων.

Ο νόμος του 1993 (Νο 23) επιτρέπει την υποστήριξη ιδιωτικών φορέων στην ανάληψη έργων της δημόσιας διαχείρισης σε περίπτωση ανεπάρκειας διαχείρισης τους από το δημόσιο. Ο νόμος παρέχει την εξουσία για να γίνονται έλεγχοι απόδοσης βάση της συγκριτικής μεθόδου ώστε να περιορίζονται οι δημόσιες δαπάνες. Διαφανής πρέπει να γίνονται πάντοτε τα δημοψηφίσματα.

Αν και η Ιταλία δείχνει να είναι πάντοτε πρώτη ανάμεσα στις Ευρωπαϊκές χώρες με την ποίο δυσκίνητη διοικητική γραφειοκρατία η Ελλάδα και η Ιταλία έχουν καταφέρει να ανεξαρτητοποιήσουν τη δημόσια διοίκηση από το πελατειακό σύστημα.

Στην Ισπανία η Τ.Α. μετατρέπεται σε ένα μικρό διαχειριστή

Η δημοκρατική κοινωνία στην Ισπανία εμφανίστηκε το 1976, ποιο πριν επικρατούσε γραφειοκρατία, ισχυρή τεχνική υποδομή στο δημόσιο τομέα και οργάνωση στη διοίκηση. Έντονες ήταν επίσης και οι πελατειακές σχέσεις οι οποίες αρχίζουν να καταργούνται το 1982 και δίνουν προτεραιότητα στη δημόσια λειτουργία.

Αυτή η αλλαγή στη δημόσια διοίκηση έφερε αύξηση στον ανταγωνισμό των αυτόνομων κοινοτήτων και αφορούσε θέματα εκχώρησης αρμοδιοτήτων και οργάνωσης υπηρεσιών καταναλωτικού ενδιαφέροντος. Στη συνέχεια την εμφάνιση του κάνει το γαλλικό μοντέλο μεικτής οικονομίας “sem”, όπου η Ισπανία επηρεασμένη το υιοθετεί για τους συλλογικούς οργανισμούς, έτσι ώστε αυτοί οι θεσμοί να ευνοήσουν τη δημιουργία ενός μεικτού δημόσιο – ιδιωτικού φορέα. Η αγορά των δημόσιων υπηρεσιών οργανώνετε με τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτονται ανάγκες δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Επίσης οργανώνεται μέσα στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου και εκλέγεται από τη δημόσια διοίκηση. Τείνει να κυριαρχεί στους συλλογικούς οργανισμούς (φορείς που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος, της υγείας, των μέσων μεταφοράς, κλπ.). Τέλος η διοίκηση υιοθετεί τους φορείς τοπικής ανάπτυξης αλλά δεν έχει ακόμα γίνει κατορθωτή η ιδιωτικοποίηση της Τ.Α.

Ο εκσυγχρονισμός των Lander στη Γερμανία

Τα Γερμανικά Lander αποτελούνται από 6 εκατομμύρια δημόσιους υπαλλήλους και είναι ένα από τα μεγαλύτερα διοικητικά κράτη της Ευρώπης. Μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου αναπτύχθηκε το κράτος πρόνοιας, έγινε η ιδιωτικοποίηση των ταχυδρομείων, των σιδηροδρομικών σταθμών και της νοσοκομειακής κάλυψης. Οι κοινωνικές χορηγήσεις αύξησαν το έλλειμμα του κράτους.

Το κράτος στη Γερμανία αντιμετωπίζεται ως όργανο αλλαγής της κοινωνίας. Η νέα προσέγγιση του δημόσιου τομέα γίνεται διαμέσου της διοίκησης των περιφερειών, βάση τις αρχές του ιδιωτικού δικαίου, με τη βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών και τέλος με την κωδικοποίηση των δικαιωμάτων των πολιτών που χρησιμοποιούν τη δημόσια διοίκηση.

Τον Ιούνιο του 1995 συστήνεται επιτροπή "Elat Svelte", με αρμοδιότητα να εφαρμόσει το κυβερνητικό πρόγραμμα, δίνοντας ιδιαίτερη σημασία σε νέες προτεραιότητες μείωσης του δημόσιου τομέα και την εφαρμογή ιδιωτικοποιήσεων (π.χ. η Γερμανική τράπεζα, τα Ταχυδρομεία κ.λ.), με αναπτυξιακά προγράμματα σε αγροτικές ζώνες, με την ανακύκλωση των υδάτων και τέλος την οργάνωση ανάμεσα στα Lander.

Η ωφέλεια της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με τη λειτουργία του Ομοσπονδιακού συστήματος στα Lander. Επίσης έχει υιοθετηθεί πρόγραμμα εκσυγχρονισμού για τις νέες διοικητικές αρχές, όπως είναι η χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών, εντατική εκπαίδευση και διαχείριση της πληροφόρησης, ανάπτυξη μιας διοίκησης πιο κοντά στον πολίτη και δημιουργία θέσεων εργασίας με χαμηλούς μισθούς.

Εργαστήριο εμπειριών η Γαλλία

Η Γαλλική διοίκηση είναι επηρεασμένη από το γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα και από τον αγγλοσαξονικό φιλελευθερισμό.

Το 1982 θέτει τα θεμέλια για την αποκέντρωση, με απώτερο στόχο την εξειδίκευση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών και μιας διοίκησης πιο κοντά στο πολίτη. Έχει καταφέρει να ανεξαρτητοποιηθεί από τους δημόσιους φορείς όπως είναι οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές.

Ο γαλλικός εκσυγχρονισμός στις τηλεπικοινωνίες τον Ιούνιο του 1996 εισχωρεί στον ελεύθερο ανταγωνισμό των ευρωπαϊκών υπηρεσιών τηλεπικοινωνίας.

Οι κανόνες της αποκέντρωσης της Τ.Α τίθενται σε ισχύ το 1982 και εφαρμόζεται ένα αυστηρό πρόγραμμα ώστε η διοίκηση να έρθει πιο κοντά στους πολίτες. Η Γαλλία με 36000 κοινότητες προσπαθεί να εκσυγχρονίσει τις δομές συνεργασίας μεταξύ των κοινοτήτων.

Στη Γαλλία υπάρχουν αντιθέσεις του εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα π.χ. η συνύπαρξη του κράτους αστυνόμευσης και του κράτους πρόνοιας, στις λύσεις των προβλημάτων ανεργίας και στη συγκέντρωση των εξουσιών αποκέντρωσης.

Γιατί οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις οδηγούνται στην ιδιωτικοποίηση

Πολλές μελέτες έχουν δείξει ότι το κόστος μπορεί να μειωθεί σημαντικά εάν οι υπηρεσίες που παρέχουν οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις αποδεσμευτεί στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι περισσότερες δημοτικές υπηρεσίες στη Σουηδία παράγονται σε τοπικό επίπεδο (96% το 1997).

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες η ιδιωτικοποίηση και η αποδέσμευση της δημόσιας παραγωγής, ιδιωτικών αγαθών και υπηρεσιών όπως είναι οι δημόσιες μεταφορές, αποκομιδή απορριμμάτων, παιδική φροντίδα και εκπαίδευση είναι τα πιο ευρεία διαδεδομένα και τα οποία χρησιμοποιούνται στους περισσότερους δήμους.

Η δημόσια παροχή ιδιωτικών αγαθών και υπηρεσιών είναι πολύ σημαντική στις περισσότερο βιομηχανικές χώρες. Εμπειρικά και θεωρητικά έχει αποδειχθεί ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις παρέχουν αγαθά σε πιο ικανοποιητικό επίπεδο από ότι οι δημόσιοι παραγωγοί.

Ένα ερώτημα που τίθεται είναι τι προσδιορίζει τις πολιτικές αποφάσεις να αποδεσμεύουν τις δημόσιες υπηρεσίες ή η παραγωγή να γίνεται σε τοπικό επίπεδο.

Θεωρητικά ζητήματα

Η αποδέσμευση της δημόσιας παραγωγής παρέχει ιδιωτικά αγαθά σύμφωνα με το δημοτικό νόμο της Σουηδίας. Οι δήμοι απαιτείται να παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες όπως είναι η φροντίδα παιδιών, η εκπαίδευση, η φροντίδα των ηλικιωμένων, η περισυλλογή σκυβάλων και οι δημόσιες μεταφορές. Οι περισσότεροι δήμοι παρέχουν στέγαση, δραστηριότητες πολιτισμού και ελεύθερου χρόνου εθελοντικά.

Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορούν κατ' αρχή να παράγουν αυτά τα αγαθά και τις υπηρεσίες. Αυτό θα έχει ως επακόλουθο την μη αναγκαιότητα παραγωγής αυτών των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο.

Πολλές μελέτες έχουν δείξει ότι η αποδέσμευση της δημόσιας παραγωγής αγαθών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις οδηγούν στη βελτίωση της ποιότητας και μειώνει το συνολικό κόστος. Αν το κόστος μειωθεί τότε και οι φόροι θα μειωθούν. Οι χαμηλότεροι φόροι θα μειώσουν τις απώλειες, θα κεντρίσει το επιχειρηματικό πνεύμα και θα οδηγήσει σε αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και επένδυσης.

Ο μακροπρόθεσμα αυξανόμενος ανταγωνισμός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να δώσει κίνητρο να βελτιωθεί η ποιότητα υπηρεσιών και να παρέχονται οι υπηρεσίες ακόμα πιο ικανοποιητικά.

Η πολιτική αποδέσμευσης της δημόσιας παραγωγής παρέχει ιδιωτικά αγαθά.

Η απόφαση της αποδέσμευσης κυβερνητικών υπηρεσιών είναι αποτέλεσμα τριών σταδίων, διαδικασιών απόφασης. *Πρώτα η κεντρική διοίκηση πρέπει να παραχωρήσει την αποδέσμευση των τοπικών αγαθών. Δεύτερο, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις πρέπει να δείξουν ενδιαφέρον στην παραγωγή κυβερνητικών υπηρεσιών. Και τέλος η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί για διάφορους λόγους να παρακινεί ή να παρεμποδίζει την ιδιωτική παραγωγή των υπηρεσιών⁵⁶.*

Στην Σουηδία οι δήμοι απαιτείται να παρέχουν αρκετές υπηρεσίες. Εντούτοις είναι σε μεγάλο βαθμό ελεύθεροι να αποφασίσουν εάν θα παρέχουν την υπηρεσία σε τοπικό επίπεδο ή θα αφήσουν τους ιδιωτικούς φορείς να παρέχουν την υπηρεσία αυτή.

Το γεγονός ότι αποδεσμεύοντας τις δημόσιες υπηρεσίες οδηγεί σε μία καλύτερη χρήση των πόρων είναι κερδοφόρο για τους φορολογούμενους καθώς και για την κοινωνία. Εάν η οικονομική αποδοτικότητα παρακινούσε τους τοπικούς πολιτικούς, τότε ένα πολύ μεγάλο μερίδιο όλων των κυβερνητικών δραστηριοτήτων θα αποδεσμευόταν.

⁵⁶ Fredric Bergström, "Why Do Local Governments Private?", August, 1999

Η πολιτική που ακολουθείται όσον αφορά τα οικονομικά στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις

Οι υπηρεσίες παραγωγής της Τοπικής Αυτοδιοικήσεις είναι μια άμεση περιοχή έρευνας. Η Τ.Α. στις πρωτεύουσες έχει προϋπολογισμούς και ακίνητα που συγκρίνονται με πολυεθνικές εταιρείες. Ένα κύριο ερώτημα που τίθεται είναι πώς οι υπηρεσίες μπορούν να παράγονται ώστε να επιτυγχάνεται το ικανοποιητικό κόστος παραγωγής³⁷.

Στις μικρές ευρωπαϊκές δημοκρατίες τα έξοδα των μητροπολιτικών πόλεων μπορούν να υπολογιστούν μέχρι και 10% στο Α.Ε.Π. της χώρας. Τα οικονομικά της Τ.Α. έχουν θεωρηθεί σαν μια τεράστια πρόκληση για οικονομική έρευνα καθώς οι περισσότερες Τ.Α. είναι μικρές πολιτικές μονάδες με μέτριο προϋπολογισμό. Οι Τ.Α., επικεντρώνονται πάνω σε έξοδα όπως είναι για παράδειγμα η βασική υποδομή και η εκπαίδευση. Όταν τα έξοδα των Τ.Α. ληφθούν υπόψη τότε τα προβλήματα εμφανίζονται πολύ διαφορετικά.

Στις μικρές ευρωπαϊκές δημοκρατίες τα έξοδα των μητροπολιτικών κυβερνήσεων όπως είναι η πόλη της Κοπεγχάγης ή η Στοκχόλμη συστήνουν μια ενδιαφέρουσα περιοχή έρευνας καθώς αυτές οι μεγάλες Τ.Α. έχουν μια μεγάλη ζυγαριά προσφοράς δημόσιων υπηρεσιών.

Η διαδικασία χάραξης πολιτικής είναι μια συνεχώς μεταβαλλόμενη κατάσταση, καθώς υπάρχει συνεχώς πίεση για νέες λύσεις. Αυτές οι μητροπολιτικές μονάδες έχουν περισσότερα λεφτά να διανέμουν από ότι οποιαδήποτε ατομική εταιρεία σε αυτή την περιοχή. Σε αυτές τις μητροπολιτικές περιοχές δεν υπάρχουν εταιρείες οι οποίες να έχουν τον ίδιο αριθμό εργαζομένων με την Τ.Α.

Το πρόβλημα που τίθεται εδώ είναι με ποιο τρόπο πρέπει να γίνεται η παραγωγή τοπικών αγαθών. Με εσωτερική παραγωγή ή εξωτερική έρευνα. Γραφειοκρατία ή ανώνυμη εταιρεία, χρηματοδότηση πόρων ή χρησιμοποίηση δωρεών.

³⁷ Jan-Erik, "The economics of metropolitan policy-making: Policy convergence but overall cost efficiency differences exist, December 2002

Οι υπηρεσίες στην πολιτεία ή σε εθνικό επίπεδο γίνεται πιο δύσκολο να μετρηθούν γιατί είναι πιθανό να συμπεριλαμβάνουν ένα απροσδιόριστο καλάθι δημόσιων αγαθών όπως είναι η εθνική ασφάλεια⁵⁸. Η μέτρηση αποτελεσμάτων, τα έξοδα ή τα οφέλη τέτοιων υπηρεσιών γίνονται ακόμα πιο δύσκολο να κατανοηθούν όταν τα σχέδια για την εκτέλεση τους γίνονται σε θεωρητικό επίπεδο. Η μέτρηση της παραγωγικότητας σε σύγκριση με οποιαδήποτε άλλη υπηρεσία δεν είναι επαρκές για να αποδώσει την σχετική αξία των αγαθών της Τ.Α.

Η Τ.Α. παρέχει ένα καλάθι υπηρεσιών, κάθε υπηρεσία είναι μέρος αυτού του καλαθιού έστω και αν στην ανοικτή αγορά το επίπεδο της παρεχόμενης υπηρεσίας μπορεί να δείχνει ανεξάρτητη των άλλων υπηρεσιών. Η εκτίμηση της παραγωγικότητας μιας υπηρεσίας επηρεάζεται και από τις άλλες υπηρεσίες οι οποίες συνθέτουν το καλάθι των υπηρεσιών που προσφέρεται από την Τ.Α.

Τα θεμέλια της Τ.Α. μπορεί να είναι κατάλληλα για διοικητική εξουσία ή για μια συγκεκριμένη υπηρεσία αλλά όχι αναγκαία για την άριστη διανομή όσον αφορά το καλάθι υπηρεσιών. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την άριστη διανομή υπηρεσιών είναι το γεωγραφικό μήκος, το μέγεθος του πληθυσμού και οι διαφορές ανάμεσα στις περιοχές.

⁵⁸ Jan-Erik, "The economics of metropolitan policy-making: Policy convergence but overall cost efficiency differences exist, December 2002

Κεφάλαιο 4

Στατιστική ανάλυση για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. στις χώρες μέλη του συμβουλίου της Ευρώπης

Σ' αυτό το κεφάλαιο εξετάζονται οι δημοτικές δαπάνες ως δείκτης της οικονομικής παρέμβασης των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων.

Ουσιαστικό ρόλο έχει το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) και το Σύνολο των Δαπανών του Κράτους (ΣΚΔ). Παράλληλα αξιολογούνται οι επενδυτικές δημοτικές δαπάνες των οποίων η διάταξη τους σχετίζεται με το σύνολο των δημοτικών δαπανών, με το σύνολο των επενδυτικών δαπανών του κράτους και τέλος συγκρίνονται με το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν.

Ακολούθως εξετάζονται οι διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης των Δήμων οι οποίες είναι: οι αποκλειστικοί τοπικοί φόροι, οι τιμές χρήσης των υπηρεσιών, τα ανταποδοτικά τέλη, οι μεταβιβάσεις και ο δανεισμός⁵⁹. Οι μεταβιβάσεις χωρίζονται στις αποδόσεις φόρων, στις προικοδοτήσεις και τις επιχορηγήσεις.

4.1 Ποιες είναι οι δαπάνες των Δήμων

Οι δαπάνες των Δήμων στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν αρκετές διαφορές. Στον πίνακα που ακολουθεί έχουν χρησιμοποιηθεί δύο δείκτες. *Οι δημοτικές δαπάνες (Μ) * είναι εκφρασμένες σε ποσοστά του ΑΕΠ (Μ/ΑΕΠ) και επί του συνόλου των κρατικών δαπανών⁶⁰.*

Οι δείκτες εκφράζονται σε ποσοστά για κάθε κράτος μέλος. Από τα ποσοστά που εμφανίζονται στον πίνακα βλέπουμε ότι οι τιμές Μ/(ΑΕΠ) βρίσκονται ανάμεσα στο 1,4% και στο 27,5%. Οι χώρες που βρίσκονται κάτω του 1% δηλώνουν ιδιαίτερα αδυναμία σε σύγκριση με τις άλλες χώρες. Τα ποσοστά του λόγου Μ/ΣΚΔ (δημοτικές δαπάνες προς το σύνολο των κρατικών δαπανών) κυμαίνονται μεταξύ στο 4,1% και στο 60% (δημιουργείται τεράστια απόκλιση).

⁵⁹ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 55

⁶⁰ Π. Παπαγιάννης, οπ παρ., σελ. 56

*Municipalities (δημοτικές δαπάνες)

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1:

Οικονομικά του Α' βαθμού στις χώρες του Συμβουλίου της Ευρώπης

Οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ποσοστό επί του ακαθάριστου εισοδήματος και σε σχέση με τις δαπάνες του Κράτους

ΧΩΡΑ/COUNTRY		% Επί ακαθ. Εισοδήματος	% Επί κρατικών δαπανών	Έτος βάσεως
ΑΛΒΑΝΙΑ/ ALBANIA	AL	7.7	24.5	1995
ΑΥΣΤΡΙΑ/ AUSTRIA	A	12.71	20.18	1993
ΒΕΛΓΙΟ/ BELGIUM	B	4.9	10.9	1993
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ/ BULGARIA	BG	9	20	1994
ΚΥΠΡΟΣ/ CYPRUS	CY	1.4	4.1	1993
ΤΣΕΧΙΑ/ CZECH REPUBLIC	CS	9.3	20.9	1994
ΔΑΝΙΑ/ DENMARK	DK	19.9	31.28	1994
ΕΣΘΟΝΙΑ/ ESTONIA	EE	7.1	17.6	1994
ΦΙΛΑΝΔΙΑ/ FINLAND	SF	18	29.5	1993
ΓΑΛΛΙΑ/ France	F	5.54	27.22	1992
ΓΕΡΜΑΝΙΑ/ GERMANY	D	8.12	28.69	1993
ΕΛΛΑΔΑ/ GREECE	GR	3.33	5.6	1989
ΟΥΓΓΑΡΙΑ/ HUNGARY	H	17	53	1994
ΙΣΛΑΝΔΙΑ/ ICELAND	IS	9.1	22.3	1994
ΙΡΛΑΝΔΙΑ/ IRELAND	IRL	4.9	13.8	1994
ΙΤΑΛΙΑ/ ITALY	I	7	13	1993
ΛΕΤΟΝΙΑ/ LATVIA	LV	12.45	24	1994
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ/		13.1	58.8	1993
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ/ LUXEMBOURG	L	9.92	32.3	1993
ΜΑΛΤΑ/ MALTA	M	0.337	0.629	1995
ΟΛΛΑΝΔΙΑ/ NETHERLANDS	LN	13.3	23.1	1994
ΝΟΡΒΗΓΙΑ/ NORWAY	N	18.91	60	1994
ΠΟΛΩΝΙΑ/ POLAND	PL	7	21.6	1994
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ/ PORTUGAL	P	4.6	9.7	1993
ΡΟΥΜΑΝΙΑ/ ROMANIA	RO	3.5	16.9	1993
ΑΓ. ΜΑΡΙΝΟΣ/ SAN MARINO	SM	0.11	0.19	1993
ΣΛΟΒΑΚΙΑ/ SLOVAKIA	SK	4.79	11.78	1994
ΣΛΟΒΕΝΙΑ/ SLOVENIA	SL	4.4	10.1	1995
ΙΣΠΑΝΙΑ/ SPAIN	E	4.87	12.17	1994
ΣΟΥΗΔΙΑ/ SWEDEN	S	27.5	38	1994
ΕΛΒΕΤΙΑ/ SWITZERLAND	CH	10.8	27.9	1993
ΤΟΥΡΚΙΑ/ TURKEY	TR	2.41	12.3	1992
ΑΓΓΛΙΑ/ UNITED KINGDOM	UK	11	27	1994

Πηγή: Συμβούλιο της Ευρώπης. Στη διάσκεψη για την οικονομία της Αυτοδιοίκησης.

Σημ. του περιοδικού: Τα στοιχεία δεν φαίνονται ενημερωμένα. π.χ. η Δανία έχει πράγματι αντίστοιχα ποσοστό 26.9% και 42.35 αντί των αναγραφόμενων 19% και 31.28% - Ιταλία - Γαλλία κλπ. Και μπλέκονται τα επίπεδα διοίκησης.

ΠΗΓΗ: Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, «ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ 56

Στο γράφημα 1 εμφανίζεται ο δείκτης Μ/ΑΕΠ (δημοτικές δαπάνες προς Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν). Εδώ βλέπουμε συγκριτικά ότι δέκα κράτη κυμαίνονται μεταξύ του 1-5% μεταξύ αυτών η Ελλάδα, το Βέλγιο και η Κύπρος, δεκαοχτώ κράτη βρίσκονται μεταξύ του 5-15%, σε αυτά ανήκουν η Γαλλία, η Γερμανία και η Αγγλία.

Τα υπόλοιπα πέντε κράτη κυμαίνονται από 15% και άνω, σ' αυτά τα κράτη είναι η Νορβηγία και η Σουηδία. Ο δείκτης Μ/ΣΚΔ (δημοτικές δαπάνες προς σύνολο των δαπανών του κράτους) εμφανίζεται στο γράφημα 2, όπου εδώ το μεγαλύτερο ποσοστό κρατών (22 κράτη) κυμαίνεται μεταξύ του 10% και 30%, μερικά από αυτά τα κράτη είναι η Ελλάδα, η Γαλλία και η Γερμανία, πέντε (5) κράτη κυμαίνονται από το 1% έως το 10%, όπως είναι η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Κύπρος.

Τα υπόλοιπα πέντε (5) κράτη βρίσκονται στην περιοχή του 30% και άνω δηλ. η Λιθουανία, η Σουηδία και η Ουγγαρία.

Γράφημα 1: Οι Δημοτικές δαπάνες σε σχέση με το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν



Γράφημα 2: Οι Δημοτικές δαπάνες σε ποσοστό επί του συνόλου των δαπανών του κράτους



Οι Δημοτικές δαπάνες σε ποσοστό επί του συνόλου των δαπανών του Κράτους

Συγκρίνοντας τα δύο γραφήματα βλέπουμε ότι δεν έχουν ομοιότητες, για να τις δημιουργήσουμε θα έπρεπε να προσθέσουμε μεταβλητές όπως είναι η ύπαρξη του δημόσιου τοπικού τομέα και τα επίπεδα διοίκησης.

Επίσης συγκρίνοντας τα δύο γραφήματα βλέπουμε ότι τα περισσότερα κράτη στο δείκτη Μ/ΣΚΔ κυμαίνονται από 0 - 30% και στο δείκτη Μ/ΑΕΠ βρίσκονται στην περιοχή του 0 - 15%. Άρα τελικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι στα περισσότερα κράτη του συμβουλίου της Ευρώπης, οι δαπάνες βρίσκονται στο 0 - 15% του ΑΕΠ και από 0 - 30% των ΣΚΔ.

4.2 Δημοτικές Επενδυτικές Δαπάνες

Στον πίνακα που ακολουθεί (πίνακας 2) κυρίαρχο ρόλο έχουν οι επενδύσεις των διάφορων κρατών.

Ο πίνακας 2 μας δείχνει τις τιμές που αντιστοιχούν στις δημοτικές δαπάνες επένδυσης προς το σύνολο των δημοτικών δαπανών. Των δημοτικών δαπανών για επένδυση προς το σύνολο των επενδυτικών δαπανών του κράτους και τις δημοτικές δαπάνες για επένδυση προς το ΑΕΠ⁶¹. Όσον αφορά τις δημοτικές δαπάνες για επένδυση προς το σύνολο των επενδυτικών δαπανών οι τιμές βρίσκονται μεταξύ του 0% και 80%.

⁶¹ Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 58

Για 13 χώρες οι τιμές βρίσκονται στην περιοχή από 40% και άνω. Σύμφωνα με το δείκτη των δημοτικών δαπανών για επένδυση προς το ΑΕΠ όλες οι τιμές βρίσκονται κάτω από το 4%. Μόνο δύο χώρες βρίσκονται πάνω από το 3% και οχτώ χώρες βρίσκονται κάτω από το 1%.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2:

Επενδυτικές δαπάνες των Δήμων σε σχέση με το σύνολο των δημοτικών δαπανών, με το σύνολο των επενδυτικών δαπανών του κράτους και με το ακαθάριστο εθνικό προϊόν.

ΧΩΡΑ /COUNTRY		Δημοτικές Δαπάνες	Επενδυτικές Δαπάνες	ΑΕΠ
ΑΛΒΑΝΙΑ/ ALBANIA	AL	14,44	3,05	1,11
ΑΥΣΤΡΙΑ/ AUSTRIA	A	16,77	70,30	2,13
ΒΕΛΓΙΟ/ BELGIUM	B	17,80	27,97	0,87
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ/ BULGARIA	BG	8,90	54,20	0,80
ΚΥΠΡΟΣ/ CYPRUS	CY	17,10	6,70	0,24
ΤΣΕΧΙΑ/ CZECH REPUBLIC	CS	40	55,90	3,72
ΔΑΝΙΑ/ DENMARK	DK	5,70	51,40	1,13
ΦΙΛΑΝΔΙΑ/ FINLAND	SF	6,99	47,70	1,26
ΓΕΡΜΑΝΙΑ/ GERMANY	D	19,40	64,30	1,58
ΕΛΛΑΔΑ/ GRECE	GR	27,92	3,88	0,93
ΟΥΓΓΑΡΙΑ/ HUNGARY	H	13,80	42,20	2,35
ΙΣΛΑΝΔΙΑ/ ICELAND	IS	25,27	25,11	2,30
ΙΡΛΑΝΔΙΑ/ IRELAND	IRL	32	25	1,57
ΙΤΑΛΙΑ/ ITALY	I	3,31	26,18	0,23
ΛΕΤΟΝΙΑ/ LATVIA	LV	0,64	7,76	0,08
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ/ LUXEMBOURG	L	28,05	75,22	2,78
ΜΑΛΤΑ/ MALTA	M	6,79	0,22	0,02
ΟΛΛΑΝΔΙΑ/ NETHERLANDS	LN	17,50	80,10	2,33
ΝΟΡΒΗΓΙΑ/ NORWAY	N	9,40	60	1,78
ΠΟΛΩΝΙΑ/ POLAND	PL	22,50	52	1,58
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ/ PORTUGAL	P	41,40	41,50	1,90
ΣΛΟΒΑΚΙΑ/ SLOVAKIA	SK	31,20	38,80	
ΣΛΟΒΕΝΙΑ/ SLOVENIA	SV	43	11,20	1,89
ΙΣΠΑΝΙΑ/ SPAIN	E	24,43	29,41	1,19
ΣΟΥΗΔΙΑ/ SWEDEN	S	5,60	49,80	1,54
ΕΛΒΕΤΙΑ/ SWITZERLAND	CH	31,70	15,83	3,42
ΤΟΥΡΚΙΑ/ TURKEY	TR	22	16	0,53
ΑΓΓΛΙΑ/ UNITED KINGDOM	UK	10	38	1,10

ΠΗΓΗ: Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, «ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ 59

4.3 Οι Πηγές Χρηματοδότησης των Δήμων

Οι Πηγές χρηματοδότησης των Δήμων χωρίζονται σε τέσσερις κατηγορίες, στους τοπικούς δημοτικούς φόρους, στις αποδόσεις από φόρους δημοτικά ανταποδοτικά τέλη, στις χρηματοδοτικές μεταβιβάσεις και στα δάνεια.

Επίσης εμφανίζεται ακόμα μια κατηγορία η οποία ονομάζεται «Άλλες Πηγές» και αποτελείται από εισοδήματα που προέρχονται από πρόστιμα και παραβάσεις, εισοδήματα από δημοτικούς οργανισμούς και τέλος από εισοδήματα που προέρχονται από την χρήση των δημοτικών αγαθών και από την πώληση της δημοτικής ιδιοκτησίας. Ο πίνακας που ακολουθεί μας δείχνει τα ποσοστά που αναλογούν σε κάθε κράτος μέλος για τις πηγές χρηματοδοτήσεων των Δήμων οι οποίες ποικίλουν ανάλογα σε κάθε κράτος.

*Οι αποκλειστικά τοπικοί φόροι*⁶² το ποσοστό τους στην χρηματοδότηση κυμαίνεται μεταξύ του 0%-60% και άνω. Οι τοπικοί φόροι σε 9 (εννέα) κράτη μέλη ξεπερνούν το 30% των δημοτικών πηγών.

Όσον αφορά τις αποδόσεις από φόρους και τα ανταποδοτικά τέλη βρίσκονται στο 33% των δημοτικών πηγών.

Σε πέντε χώρες οι τιμές κυμαίνονται από 22% - 33% μεταξύ αυτών η Ελλάδα, η Σουηδία και η Κύπρος. Αντίθετα επτά (7) χώρες βρίσκονται κάτω του 3%, εκ των οποίων η Γαλλία, η Αλβανία και η Εσθονία.

Οι χρηματοδοτικές μεταβιβάσεις εμφανίζονται με διάφορες μορφές όπως είναι οι επιχορηγήσεις, οι προικοδοτήσεις, οι μοιρασμένοι φόροι και άλλες πηγές οι οποίες αφορούν μια πολύ σημαντική πηγή εσόδων των δήμων.

Η πλειοψηφία των κρατών βρίσκεται μεταξύ του 30% και 60%. Κάτω από το ποσοστό του 60% βρίσκονται εννέα (9) κράτη και κάτω από το 30% βρίσκονται τέσσερα (4) κράτη.

Τέλος τα τοπικά δάνεια των χωρών που αντιπροσωπεύουν τις δημοτικές πηγές βρίσκονται κάτω από το 10%. Δύο χώρες προσεγγίζουν το 10% η Ισπανία και η

⁶² Π. Παπαγιάννης, « Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη », ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 61

Γαλλία και πέντε (5) άλλες το ξεπερνούν η Κύπρος, το Βέλγιο, η Τσεχία, η Ολλανδία, και ο Άγιος Μαρίνος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.3:
Οι πηγές χρηματοδότησης των κοινοτήτων

ΧΩΡΑ / COUNTRY		Τοπικοί Φόροι	Ανταποδο- τικά	Μεταβι- βάσεις	Δάνεια	Άλλες Πηγές
ΑΛΒΑΝΙΑ/ ALBANIA	AL	2,50%	3%	94%	0%	0.50%
ΑΥΣΤΡΙΑ/ AUSTRIA	A	15%	19%	35%	8%	23%
ΒΕΛΓΙΟ/ BELGIUM	B	32%	5%	40%	13%	10%
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ/ BULGARIA	BG	1%	10%	78%	2%	9%
ΚΥΠΡΟΣ/ CYPRUS	CY	25%	33%	30%	12%	0%
ΤΣΕΧΙΑ/ CZECH REPUBLIC	CS	16%	12%	45%	11%	16%
ΔΑΝΙΑ/ DENMARK	DK	51%	22%	24%	2%	1%
ΕΣΘΟΝΙΑ/ ESTONIA	EE	0,10%	0,90%	91%	2%	8%
ΦΙΛΑΝΔΙΑ/ FINLAND	SF	34%	11%	31%	3%	21%
ΓΑΛΛΙΑ/ FRANCE	F	38%	2%	26%	10%	26%
ΓΕΡΜΑΝΙΑ/ GERMANY	D	19%	16%	45%	9%	11%
ΕΛΛΑΔΑ/ GRECE	GR	2%	22%	58%	6%	12%
ΟΥΓΓΑΡΙΑ/ HUNGARY	H	4%	8%	66%	4%	18%
ΙΣΛΑΝΔΙΑ/ ICELAND	IS	12%	16%	53%	5%	14%
ΙΡΛΑΝΔΙΑ/ IRELAND	IRL	18%	10%	57%	2%	13%
ΙΤΑΛΙΑ/ ITALY	I	18%	11%	38%	9%	24%
ΛΕΤΟΝΙΑ/ LATVIA	LV	6%	1%	68%	0%	25%
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ/ LUXEMBOURG	L	31%	29%	37%	3%	0%
ΜΑΛΤΑ/ MALTA	M	0%	0%	98%	0%	2%
ΟΛΛΑΝΔΙΑ/ NETHERLANDS	LN	5%	13%	60%	19%	3%
ΝΟΡΒΗΓΙΑ/ NORWAY	N	43%	16%	34%	5%	2%
ΠΟΛΩΝΙΑ/ POLAND	PL	21%	7%	60%	0%	12%
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ/ PORTUGAL	P	20%	19%	38%	6%	17%
ΡΟΥΜΑΝΙΑ/ ROMANIA	RO	5%	16%	79%	0%	0%
ΑΓ. ΜΑΡΙΝΟΣ/ SAN MARINO	SM	0%	0%	31%	69%	0%
ΣΛΟΒΑΚΙΑ/ SLOVAKIA	SK	10%	9%	39%	5%	37%
ΣΛΟΒΕΝΙΑ/ SLOVENIA	SV	5%	9%	67%	1%	18%
ΙΣΠΑΝΙΑ/ SPAIN	E	31%	16%	37%	10%	6%
ΣΟΥΗΔΙΑ/ SWEDEN	S	61%	8%	19%	1%	11%
ΕΛΒΕΤΙΑ/ SWITZERLAND	CH	48%	24%	18%	3%	9%
ΤΟΥΡΚΙΑ/ TURKEY	TR	7%	1%	56%	0%	36%
ΑΓΓΛΙΑ/ UNITED KINGDOM	UK	11%	6%	77%	0%	6%

ΠΗΓΗ: Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, «ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ 61

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.4:
Η σύνθεση των μεταβιβάσεων

Αριθμοί σε ποσοστά του συνόλου των δημοτικών δαπανών					
ΧΩΡΑ COUNTRY		ΜΟΙΡΑΣΜΕ ΝΟΙ ΦΟΡΟΙ	ΠΡΟΙΚΟΔΟΤΗ ΣΕΙΣ	ΕΠΙΧΟΡΗ ΓΗΣΕΙΣ	ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ
ΑΛΒΑΝΙΑ/ ALBANIA	AL	1%	59%	28%	9%
ΑΥΣΤΡΙΑ/ AUSTRIA	A	26%	1%	0%	8%
ΒΕΛΓΙΟ/ BELGIUM	B	0%	25%	5%	10%
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ/ BULGARIA	BG	34%	37%	7%	0%
ΚΥΠΡΟΣ/ CYPRUS	CY	0%	7%	22%	1%
ΤΣΕΧΙΑ/ CZECH REPUBLIC	CS	23%	8%	10%	4%
ΔΑΝΙΑ/ DENMARK	DK	2%	12%	0%	11%
ΕΣΘΟΝΙΑ/ ESTONIA	EE	60%	27%	4%	0%
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ/ FINLAND	SF	1%	29%	1%	0%
ΓΑΛΛΙΑ/ FRANCE	F	0%	24%	0%	2%
ΓΕΡΜΑΝΙΑ/ GERMANY	D	17%	15%	13%	0%
ΕΛΛΑΔΑ/ GREECE	GR	20%	25%	0%	8%
ΟΥΓΓΑΡΙΑ/ HUNGARY	H	7%	52%	5%	2%
ΙΣΛΑΝΔΙΑ/ ICELAND	IS	43%	7%	1%	2%
ΙΡΛΑΝΔΙΑ/ IRELAND	IRL	0%	11%	46%	0%
ΙΤΑΛΙΑ/ ITALY	I	2%	8%	24%	5%
ΛΕΤΟΝΙΑ/ LATVIA	LV	23%	35%	6%	3%
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ/ LUXEMBOURG	L	24%	2%	0%	11%
ΜΑΛΤΑ/ MALTA	M	0%	91%	0%	7%
ΟΛΛΑΝΔΙΑ/ NETHERLANDS	LN	0%	54%	4%	3%
ΝΟΡΒΗΓΙΑ/ NORWAY	N	0%	18%	14%	2%
ΠΟΛΩΝΙΑ/ POLAND	PL	23%	22%	15%	0%
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ/ PORTUGAL	P	1%	31%	4%	2%
ΡΟΥΜΑΝΙΑ/ ROMANIA	RO	33%	29%	21%	0%
ΑΓ. ΜΑΡΙΝΟΣ/ SAN MARINO	SM	0%	31%	0%	0%
ΣΛΟΒΕΝΙΑ/ SLOVENIA	SL	30%	1%	8%	0%
ΙΣΠΑΝΙΑ/ SPAIN	E	0%	8%	29%	0%
ΣΟΥΗΔΙΑ/ SWEDEN	S	0%	11%	8%	0%
ΕΛΒΕΤΙΑ/ SWITZERLAND	CH	1%	3%	14%	0%
ΤΟΥΡΚΙΑ/ TURKEY	TR	3%	0%	3%	51%
ΑΓΓΛΙΑ/ UNITED KINGDOM	UK	17%	32%	27%	0%

ΠΗΓΗ: Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, «ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ 63

Πίνακας 4.5:
Οι αποκλειστικοί Τοπικοί Φόροι στα Κράτη Μέλη

ΧΩΡΕΣ/ COUNTRY	ΦΠΑ	ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔ.	Φ. ΚΥΚΛ. ΕΡΓΑΣΙΩΝ	Φ. ΚΑΤΟΙΚ.	ΕΠΑΓΓ. ΦΟΡΟΣ
ΑΛΒΑΝΙΑ/ ALBANIA	●■		●■		
ΑΥΣΤΡΙΑ/ AUSTRIA	●□		●□		●□
ΒΕΛΓΙΟ/ BELGIUM	○▲	○▲	○▲	○▲	
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ/ BULGARIA	●■	●■			
ΚΥΠΡΟΣ/ CYPRUS	▲	○	▲		●▲
ΤΣΕΧΙΑ/ CZECH REPUBLIC	●				●
ΔΑΝΙΑ/ DENMARK	●□	●▲			
ΕΣΘΟΝΙΑ/ ESTONIA		○□	○□		
ΦΙΛΑΝΔΙΑ/ FINLAND	●□	●▲			●■
ΓΑΛΛΙΑ/ FRANCE	●□			●□	●□
ΓΕΡΜΑΝΙΑ/ GERMANY	▲		▲		▲
ΕΛΛΑΔΑ/ GREECE		■			
ΟΥΓΓΑΡΙΑ/ HUNGARY	○□		○□	○□	○
ΙΣΛΑΝΔΙΑ/ ICELAND	●□				
ΙΡΛΑΝΔΙΑ/ IRELAND	●▲				
ΙΤΑΛΙΑ/ ITALY	●▲		●▲		
ΛΕΤΟΝΙΑ/ LATVIA	●□	●■			
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ/ LUXEMBOURG			●▲		
ΟΛΛΑΝΔΙΑ/ NETHERLANDS	○▲				
ΝΟΡΒΗΓΙΑ/ NORWAY	○□(1)●□(2)	●□			
ΠΟΛΩΝΙΑ/ POLAND	●□				
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ/ PORTUGAL				●□	
ΡΟΥΜΑΝΙΑ/ ROMANIA		●□			
ΣΛΟΒΕΝΙΑ/ SLOVENIA	●■				
ΙΣΠΑΝΙΑ/ SPAIN		●□		●□	●□
ΣΟΥΗΔΙΑ/ SWEDEN	●□				
ΕΛΒΕΤΙΑ/ SWITZERLAND	●□▲				
ΤΟΥΡΚΙΑ/ TURKEY	●■				
ΑΓΓΛΙΑ/ UNITED KINGDOM	○▲				

● Υποχρεωτικό τέλος ○ Μη – υποχρεωτικό τέλος
 ▲ Η κοινότητα είναι ελεύθερη να ορίσει την κλίμακα
 ■ Η κοινότητα μπορεί να ορίσει την κλίμακα μόνο στο εσωτερικό μιας περιοχής ορισμένης από το κράτος
 □ Η κλίμακα είναι καθορισμένη από το κράτος
 (1) Ο φόρος ιδιοκτησίας (2) Ο φόρος πλούτου

ΠΗΓΗ: Π. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ, «ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ», ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΕΔΚΕ, 1998, σελ. 87

Επιχειρήματα υπέρ των προικοδοτήσεων

Ο πίνακας 4.3 δείχνει ότι οι περισσότερες χώρες – μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, χρηματοδοτούνται περισσότερο με προικοδοτήσεις παρά με επιχορηγήσεις και ειδικές χρήσεις. Επιπρόσθετα οι προικοδοτήσεις επιτρέπουν την εξομάλυνση των οριζόντιων και κάθετων ανισορροπιών.

Τα ποσοστά που αντιπροσωπεύουν της χρηματοδοτικές μεταβιβάσεις (επιχορηγήσεις, προικοδοτήσεις, μοιρασμένοι φόροι και άλλες πηγές) κυμαίνονται από 18% έως 98%. Τα περισσότερα κράτη τοποθετούνται μεταξύ του 30% και 60%. 9 κράτη βρίσκονται μεταξύ του 30% και 60%.

4.9 Οι κρατικές επιχορηγήσεις ως μέσα ελέγχου των Ο.Τ.Α.

Στον πίνακα 4,8 συγκρίνοντας τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης με τις κρατικές επιχορηγήσεις βλέπουμε ότι είναι πολύ ψιλές στις Σκανδιναβικές χώρες (Δανία, Σουηδία, Νορβηγία) και στην Ιρλανδία. Η κεντρική διοίκηση της Δανίας εμφανίζεται να αποδίδει το 48% στην Τ.Α.

Στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό βρίσκεται αρκετά χαμηλά γύρω στο 2,5 %. Χαμηλό είναι επίσης και σε άλλες χώρες. Τα ίδια έσοδα της Τ.Α. ως ποσοστό των εσόδων της κεντρικής διοίκησης είναι πολύ ψηλά σε αρκετές χώρες. Στην Ιρλανδία το μεγάλο ποσοστό κρατικής επιχορήγησης λειτουργεί σε βάρος της οικονομικής ανεξαρτησίας των Ο.Τ.Α. αφού τα έσοδα της Τ.Α. είναι μόλις 9% στα έσοδα της κεντρικής διοίκησης.

Στις Ομοσπονδιακές χώρες (Αυστρία και Γερμανία) το ποσοστό των ιδίων εσόδων της Τ.Α. στα συνολικά έσοδα της κεντρικής διοίκησης είναι πιο σημαντικά από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Η Ελλάδα βρίσκεται τελευταία όσον αφορά και το ποσοστό των ιδίων εσόδων στις κρατικές επιχορηγήσεις.

Επίσης στον πίνακα εμφανίζεται ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τ.Α. στα συνολικά έσοδα της κεντρικής διοίκησης. Αν τα χρησιμοποιήσουμε σε δείκτες δημοσιονομικής αποκέντρωσης δείχνουν ότι οι χώρες με μεγάλη αποκέντρωση είναι

η Δανία, Σουηδία και η Φιλανδία. Λιγότερη αποκέντρωση εμφανίζει η Ελλάδα και η Ισπανία.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις συγκρινόμενες με το βαθμό συμμετοχής τους στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. παρουσιάζουν το βαθμό εξάρτησης των Τ.Α. από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Σύμφωνα με τον πίνακα ο βαθμός εξάρτησης είναι μεγαλύτερος στο Βέλγιο και στην Ιρλανδία, ενώ αντίθετα στην Αυστρία και στην Σουηδία είναι αρκετά μικρός. Η Ελλάδα σ' αυτή την περίπτωση βρίσκεται κάπου στο μέσο.

Ο πίνακας 4.5 μας δείχνει το βαθμό στον οποίο οι χώρες χρησιμοποιούν τις επιχορηγήσεις ως μέσο ελέγχου. Από τη συμμετοχή των γενικών επιχορηγήσεων στο σύνολο φαίνεται ότι ουδέτερη πολιτική όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των επιχορηγήσεων ως μέσο επηρεασμού έχει η Πορτογαλία, η Ισπανία, η Ιταλία και η Αγγλία. Στην Δανία, Σουηδία και Ολλανδία η κεντρική διοίκηση ασκεί μεγάλο έλεγχο μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων. Σ' αυτήν την περίπτωση η Ελλάδα εμφανίζεται με υψηλό έλεγχο από τις κρατικές επιχορηγήσεις αφού οι γενικές επιχορηγήσεις αποτελούν το 35,9%.

Παρατηρείται ότι η συμμετοχή των ειδικών επιχορηγήσεων είναι μεγάλη. Στην Δανία, Σουηδία και Ολλανδία τα ποσά που δίνονται για επενδύσεις είναι αρκετά χαμηλά. Στην Ελλάδα ισχύει το αντίθετο γιατί οι επιχορηγήσεις που δίνονται για επενδύσεις αποτελούν το 52,5% των συνολικών επιχορηγήσεων και το 81,9% των ειδικών επιχορηγήσεων.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.5: Διάρθρωση εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης:
Διεθνείς συγκρίσεις (έτος 1982)**

% στα συνολικά έσοδα της κεντρικής διοίκησης				% στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης					
	Κρατικές Επιχορ/σεις	Ίδια έσοδα ΟΤΑ	Συνολικά έσοδα ΟΤΑ	Συνολικά ίδια έσοδα	Έσοδα από φόρους	Έσοδα από περιουσία και επιχορ/σεις	Έσοδα από τέλη και πωλήσεις	Άλλα ίδια έσοδα	Κρατικές επιχορ/σεις
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Αυστρία	3,9	22,2	26,1	84,9	55,1	2,5	25,6	1,7	15,1
Βέλγιο	9,6	6,0	15,6	38,2	31,8	-	-	6,4	61,8
Γαλλία	7,8	9,8	17,6	55,9	41,3	-	-	14,6	44,1
Γερμανία	8,8	21,0	29,8	70,5	32,7	4,1	21,6	12,1	29,5
Δανία	48,1	44,0	92,1	47,8	39,4	2,2	4,3	1,9	52,2
Ελλάδα	2,5	3,8	6,3	60,5	11,6	8,0	33,0	7,9	39,5
Ιρλανδία	27,5	9,0	36,5	54,5	5,0	7,2	8,7	3,6	75,5
Ισπανία	3,0	6,9	9,9	69,3	42,7	3,1	23,5	---	30,7
Μ. Βρετανία	15,3	20,2	35,5	57,0	32,0	11,1	5,9	8,0	43,0
Νορβηγία	15,6	24,8	10,4	61,3	52,2	-	6,7	2,4	38,7
Σουηδία	17,9	56,5	74,4	75,9	55,8	6,4	1,7	9,6	26,5
Φιλανδία	21,0	44,6	65,6	67,9	46,3	-	-	21,7	32,0

ΠΗΓΗ: Ν. Τάσση «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, 1988

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.6: Διάρθρωση των Κρατικών Επιχορηγήσεων
Σε χώρες της Ευρώπης (έτος 1981)
Επιχορηγήσεις**

Ειδικές Για τρέχουσες δαπάνες ή για τρέχουσες δαπάνες και επενδύσεις Με προϋπόθεση συμμετοχής των ΟΤΑ					Γενικές Κατανομή με αντικειμενικά κριτήρια			
Για επενδύσεις	Με το πρότυπο κόστος	Με βάση το πραγματικό κόστος	Με βάση το πραγματικό κόστος	Χωρίς προϋπόθεση συμμετοχής των ΟΤΑ	Χωρίς φορολογική προσπάθεια	Με φορολογική προσπάθεια	Προαιρετικές επιχορηγήσεις	Σύνολο
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Αγγλία	1,1	4,0	16,4	6,6	70,2	1,7	---	100
Γαλλία	16,2	1,8	23,9	4,4	36,0	17,7	---	100
Γερμανία	26,8	21,6	---	---	50,8	---	0,8	100
Δανία	0,3	5,5	62,5	0,1	31,5	---	0,1	100
Ελλάδα	52,5	---	---	11,6	35,9	---	---	100
Ιρλανδία	15,3	---	35,5	0,3	---	49,0	---	100
Ισπανία	19,6	---	3,3	---	77,1	---	---	100
Ιταλία	26,2	---	---	---	5,4	68,4	---	100
Νορβηγία	3,3	26,8	11,6	---	42,6	---	15,7	100
Ολλανδία	3,3	16,9	48,4	0,7	30,7	---	---	100
Πορτογαλία	---	---	---	---	100,0	---	---	100
Σουηδία	3,9	51,2	19,2	0,2	---	25,1	0,4	100

ΠΗΓΗ: Ν. Τάτσου «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, 1988

Κεφάλαιο 5

Σύγκριση - Αξιολόγηση – Συμπεράσματα

Τα πιο κάτω συμπεράσματα προκύπτουν από την αξιολόγηση στους πίνακες του τέταρτου κεφαλαίου (4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5).

Οι χώρες οι οποίες απολαμβάνουν υψηλά ποσοστά τοπικών φόρων είναι αυτές οι οποίες έχουν δημοσιονομική αυτονομία σε ικανοποιητικά πλαίσια, όπως είναι η Σουηδία 61%, η Ελβετία 48%, η Νορβηγία 43%, το Λουξεμβούργο 31%, η Γαλλία 38%, η Φινλανδία 34%, η Δανία 51%, το Βέλγιο 32%, και η Ισπανία 31%.

Αντίθετα οι χώρες με μικρά ποσοστά όπως η Αλβανία 2,5%, η Βουλγαρία 1%, η Ελλάδα 2% και η Ουγγαρία 4%, έχουν περιορισμένη δημοσιονομική αυτονομία. Ελάχιστο ποσοστό έχει η Εσθονία 0,10%, η Μάλτα 0% και το Σαν Μαρίνο με 0%. Κοινότητες με υψηλό ποσοστό ανταποδοτικών τελών υπάρχουν στην Ελβετία 24%, το Λουξεμβούργο 29%, την Ελλάδα 22%, την Δανία 22%, και τη Κύπρο 33%.

Χώρες με αδύνατα ποσοστά τοπικών και ανταποδοτικών φόρων είναι συνήθως χώρες οι οποίες έχουν ιδιαίτερα αυξημένα ποσοστά μεταβιβάσεων, όπως είναι η Βουλγαρία με 94%, η Εσθονία με 91%, η Ουγγαρία, με 66%, η Λετονία με 68%, η Μάλτα με 98%, η Ολλανδία με 60% η Πολωνία με 60%, η Ρουμανία με 79%, η Σλοβενία με 67% και η Αγγλία με 77%. Αυτές τις χώρες μπορούμε να τις κατατάξουμε στις χώρες με μικρό βαθμό αποκέντρωσης, γιατί βασίζονται ιδιαίτερα στις επιχορηγήσεις και εξαρτώνται άμεσα οι κοινότητες από την κεντρική διοίκηση.

Τα ποσοστά των επιχορηγήσεων δεν μπορούμε να πούμε ότι είναι αντιπροσωπευτικά γιατί παραμένουν δύο ακόμα πηγές που δεν αναφέρθηκαν, τα δάνεια και οι άλλες πηγές που αποτελούν τα πρόστιμα και παραβάσεις, εισοδήματα από δημοτικούς οργανισμούς, εισοδήματα που προέρχονται από την πώληση δημοτικής ιδιοκτησίας και από την πώληση δημοτικών αγαθών. Αυτές οι πηγές σε μερικές χώρες αλλοιώνουν την οικονομική κατάσταση των χωρών όταν τα ποσοστά που αφορούν τις εξής πηγές είναι αυξημένα.

Αν προσθέσουμε στους τοπικούς φόρους τα ανταποδοτικά τέλη και τις άλλες πηγές οι χώρες που παραμένουν αμετάβλητες είναι η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Ρουμανία και το Σαν Μαρίνο. Ελάχιστα μεταβάλλονται η Αλβανία, η Δανία, η Μάλτα, η Ολλανδία, η Νορβηγία και η Αγγλία. Μεγάλη αύξηση έχουν η Αυστρία 76%, η Φιλανδία 86%, η Γαλλία 66%, η Γερμανία 81%, η Ελλάδα 36%, η Ισλανδία 41%, η Ιταλία 94%, η Λετονία 53%, η Πορτογαλία 56%, η Σλοβακία 56%, η Σλοβενία 32%, η Σουηδία 80%, η Ελβετία 81%. Οι χώρες αυτές έχουν το πλεονέκτημα να μην εξαρτώνται άμεσα από την κεντρική διοίκηση.

Οι χώρες οι οποίες βασίζονται ιδιαίτερα στα δάνεια είναι το Σαν Μαρίνο με 69%, ακολουθούν το Βέλγιο με 13%, η Τσεχία με 11%, η Γαλλία με 10%, η Γαλλία με 10%, η Ισπανία με 10%, η Αυστρία με 8%, η Γερμανία 9%, η Ελλάδα 6%, η Ιταλία 9%, η Σλοβενία 5%, η Πορτογαλία 6%, η Νορβηγία 5%.

Στα δάνεια βασίζεται σε μεγάλο βαθμό το Σαν Μαρίνο τα οποία αποτελούν το 69% των εσόδων του και στο 31% οι μεταβιβάσεις. Δηλαδή εξαρτώνται εξολοκλήρου από την βοήθεια της κεντρική διοίκησης. Τα μεγάλα ποσά δανείων μπορεί να οδηγήσουν τις κοινότητες σε τεράστια χρέη τα οποία θα μεταβιβάζονται στις επόμενες γενεές.

Συγκρίνοντας τους τοπικούς φόρους ανάμεσα στα κράτη μέλη των χωρών μελών της Ευρώπης.

Οι περισσότερες χώρες μέλη της Ε.Ε. βασίζονται περισσότερο στο Φ.Π.Α. το οποίο στις πλείστες χώρες είναι υποχρεωτικό τέλος. Όπως συμβαίνει στην Αλβανία, στην Αυστρία, στην Βουλγαρία, στη Τσεχία, στη Δανία, στη Φιλανδία, στη Γαλλία, στην Ισλανδία, στην Ιταλία, στη Λετονία, στη Νορβηγία, στην Πολωνία, στην Σλοβενία, στη Σουηδία, στην Ελβετία, στη Τουρκία, στο Βέλγιο, στην Ουγγαρία, στην Ολλανδία και στην Αγγλία και τέλος το Φ.Π.Α. δεν είναι υποχρεωτικό στη Γερμανία αλλά και εδώ ισχύει και η κοινότητα παράλληλα είναι ελεύθερη να ορίσει τη κλίμακα.

Ο φόρος εισοδήματος είναι μη υποχρεωτικό τέλος στο Βέλγιο και την Κύπρο. Υποχρεωτικό είναι στη Βουλγαρία, τη Δανία τη Φιλανδία, τη Λετονία, τη Νορβηγία, τη Ρουμανία και την Ισπανία.

Ο φόρος κύκλου εργασιών ισχύει υποχρεωτικά στην Αλβανία, την Αυστρία, την Ιταλία και το Λουξεμβούργο. Μη υποχρεωτικό τέλος γίνεται στο Βέλγιο, την Εσθονία και την Ουγγαρία.

Ο φόρος κατοικιών ισχύει στο Βέλγιο και την Ουγγαρία ως μη υποχρεωτικό τέλος και ως υποχρεωτικό τέλος στη Γαλλία, την Πορτογαλία και την Ισπανία. Στην πλειοψηφία των χωρών η κοινότητα μπορεί να ορίσει την κλίμακα μόνο στο εσωτερικό μιας περιοχής ορισμένης από το κράτος, εκτός από το Βέλγιο όπου η κοινότητα είναι ελεύθερη να ορίσει την κλίμακα.

Εάν αναλύσουμε κάθε χώρα ξεχωριστά βλέπουμε ότι τα κριτήρια που ισχύουν στις περισσότερες χώρες είναι τα ίδια για όλους τους φόρους. Π.χ. στην Αυστρία ισχύει ο Φ.Π.Α., ο φόρος κύκλου εργασιών και ο επαγγελματικός φόρος, τα τέλη σ' αυτές τις περιπτώσεις είναι υποχρεωτικά αλλά η κοινότητα μπορεί να ορίσει την κλίμακα μόνο στο εσωτερικό μιας περιοχής ορισμένης από το κράτος.

Στο Βέλγιο ισχύουν ο Φ.Π.Α. ο φόρος κύκλου εργασιών, ο φόρος εισοδήματος και ο φόρος κατοικιών. Το τέλος είναι υποχρεωτικό και η κοινότητα είναι ελεύθερη να ορίσει την κλίμακα. Ίδια κριτήρια για όλους τους φόρους χρησιμοποιεί η Γερμανία, η Βουλγαρία, η Ιταλία και η Ισπανία.

Σε δώδεκα χώρες ο φόρος που επιβάλλεται στις κοινότητες είναι ο Φ.Π.Α. Όλες οι χώρες κάνουν συνδυασμό των φόρων δηλαδή του Φ.Π.Α., του φόρου κύκλου εργασιών, του φόρου εισοδήματος, του φόρου κατοικιών και του επαγγελματικού φόρου. Καμία όμως χώρα δεν επιβάλλει και τους πέντε φόρους.

23 χώρες βασίζονται στο Φ.Π.Α., 11 χώρες χρησιμοποιούν το φόρο εισοδήματος, 9 χώρες το φόρο κύκλου εργασιών, 5 χώρες το φόρο κατοικιών και 8 χώρες τον επαγγελματικό φόρο. Οι χώρες που συνδυάζουν το Φ.Π.Α. και το φόρο κύκλου εργασιών είναι η Αλβανία και η Ιταλία.

Δύο χώρες χρησιμοποιούν το Φ.Π.Α., το φόρο κύκλου εργασιών και τον επαγγελματικό φόρο. Οι χώρες αυτές είναι η Γερμανία και η Αυστρία. Εδώ βλέπουμε ότι και τα δύο ομόσπονδα κράτη κάνουν χρήση του ίδιου συνδυασμού.

Συνδυασμός του Φ.Π.Α. και του φόρου εισοδήματος γίνεται στη Βουλγαρία, τη Δανία, τη Λετονία και τη Νορβηγία.

Ένας επιπλέον συνδυασμός είναι ο Φ.Π.Α., ο φόρος εισοδήματος, ο φόρος κύκλου εργασιών και ο επαγγελματικός φόρος που ισχύει στη Κύπρο και την Ουγγαρία.

Συγκρίνοντας τι πηγές χρηματοδότησης τους οι χώρες ταξινομούνται στις εξής κατηγορίες.

- Στις χώρες οι οποίες χρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό από φόρους, όπως είναι η Ελβετία 81%, η Σουηδία 80%, η Δανία 74%, η Φιλανδία 66%, η Γαλλία 66%, το Λουξεμβούργο 60%, η Νορβηγία 61%, η Αυστρία 57%, η Κύπρος 58%, η Ιταλία 53%, η Πορτογαλία 56%, είναι οι χώρες στις οποίες οι κοινότητες τους είναι περισσότερο αυτόνομες ως προς την κεντρική διοίκηση.
- Χώρες οι οποίες χρηματοδοτούνται κυρίως από μεταβιβάσεις είναι η Βουλγαρία με 78%, η Εσθονία με 91%, η Ουγγαρία 66%, η Λετονία με 68%, η Μάλτα με 98%, η Ολλανδία με 60%, η Πολωνία με 60%, η Ρουμανία με 79%, η Σλοβενία 67%, η Αγγλία με 77%, η Ελλάδα 58%, η Ισλανδία 53% η Ιρλανδία 57%, η Τουρκία 56% η Σλοβενία 67% και η Αλβανία με 94%. Οι χώρες οι οποίες απολαμβάνουν σε μεγάλο ποσοστό επιχορηγήσεις εξαρτώνται άμεσα από την κεντρική διοίκηση.
- Χώρες οι οποίες διατηρούν στα ίδια περίπου ποσοστά έσοδα από τοπικούς φόρους και επιχορηγήσεις είναι το Βέλγιο με 47% και 40%, η Τσεχία με 44% και 45%, η Γερμανία με 46% και 45% αντίστοιχα. Οι οποίες και πάλι εξαρτώνται άμεσα από την κεντρική διοίκηση αλλά διατηρούν και υψηλά ποσοστά τοπικών φόρων.
- Χώρες οι οποίες χρηματοδοτούνται με δάνεια είναι το Σαν Μαρίνο με 69% των εσόδων του, το οποίο δεν έχει έσοδα από τοπικούς φόρους, ακολουθεί η Ολλανδία με 19%, το Βέλγιο με 13%, η Τσεχία με 11%, η Γαλλία με 10%, η Γαλλία με 10% και η Ισπανία με 10%.

Συμπεράσματα

- Η Τ.Α. πρέπει να έχει φορολογική εξουσία στους τοπικούς φόρους για να μπορεί να αποφασίζει ποίοι φόροι θα επιβληθούν και με πιο φορολογικό συντελεστή. Αυτό θα της δώσει τη δυνατότητα προγραμματισμού και παράλληλα θα αποκτήσει οικονομική ανεξαρτησία.. Επίσης οι δημότες θα έχουν αντίληψη όσον αφορά τις υπηρεσίες που απολαμβάνουν και θα αποδέχονται το κόστος των υπηρεσιών που τους παρέχονται.
- Η οικονομική βοήθεια που δίνεται στους δήμους πρέπει να είναι όσο το δυνατό χωρίς όρους γιατί έτσι η Τ.Α. θα αποφασίζει η ίδια για τον προσδιορισμό της και θα αυξάνεται η υπευθυνότητα της απέναντι στους δημότες.
- Το κράτος με την ανακατανομή φόρου ασκεί τον ίδιο έλεγχο που ασκεί με την παροχή επιχορηγήσεων.
- Τα έργα που γίνονται σε ένα δήμο πρέπει να εξυπηρετούν όσο το δυνατό περισσότερους δημότες ή πολίτες άλλων περιοχών.
- Η επιβολή φόρων από την Τ.Α. προς τους δημότες πρέπει να λαμβάνει υπόψη όλες τις πτυχές του πληθυσμού.
- Η τιμολόγηση των υπηρεσιών πρέπει να βασίζεται στην χρήση της υπηρεσίας που κάνει ο δημότης.
- Όταν ένας φόρος επιβάλλεται σε μία κοινότητα και στην άλλη όχι, τότε ευνοείται η κοινότητα στην οποία δεν επιβλήθηκε ο φόρος. Η επιβολή φόρων στους δήμους δεν πρέπει να έχουν τεραστία διαφορά για να μην ενθαρρύνονται έτσι οι μετακινήσεις πληθυσμού από τη μία περιοχή στην άλλη. Γι' αυτό θα πρέπει να χρησιμοποιείται πολιτική εξισορρόπησης.
- Όταν η Τοπική Αυτοδιοίκηση προσπαθεί να φορολογήσει τον εργοδότη, τότε ο εργοδότης μεταφέρει τον φόρο στον εργαζόμενο, αφαιρώντας τον από τον μισθό του. Γι' αυτό ο φόρος θα ήταν καλύτερα να μεταφέρεται άμεσα στον εργαζόμενο. Το ίδιο συμβαίνει και στην περίπτωση του ενοικιαστή.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ν. Τάτσου «Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, 1988
2. Ν. Τάτσου, «Η Φορολογία ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Έκδοση ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989
3. Π. Παπαγιάννης, «Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 1998
4. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη", Ευρωπαϊκές Κοινότητες 1998, Λουξεμβούργο. Τετράδια Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, 1998, σελ. 88-90
5. Ν. Τάτσος, «Δημοσιονομική Αποκέντρωση - Θεωρία και Πράξη», εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα ,1999
6. «Η οικονομική – δημοσιονομική μεταρρύθμιση - Ανακατανομή των λειτουργιών και των οικονομικών μεταξύ του κράτους, των τοπικών αρχών και περιφερειών», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, τεύχος πρώτο, 2000
7. Ν. Τάτσου, « Φορολογική Αποκέντρωση: ΤΑΣΕΙΣ, ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 2000
8. Π. Παπαγιάννη "-2000-Προϋπολογισμός & Αυτοδιοίκηση" Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 2000
9. Τετράδια Αυτοδιοίκησης, « Ανακατανομή των λειτουργιών και των οικονομικών μεταξύ του κράτους, των τοπικών αρχών και των περιφερειών, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, τεύχος πρώτο, 2000
10. Τετράδια Αυτοδιοίκησης, «Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, τεύχος πρώτο, 2000
11. Υπουργείο Παιδείας και Πολιτισμού Κύπρου, «Πολική αγωγή», εκδόσεις ΥΠΠΚΠ, Λευκωσία, 2001
12. Π.Παπαγιάννης, «Προϋπολογισμός και Αυτοδιοίκηση», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, 2002

13. Πάτρικ Μπρένερ, «Ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη σήμερα – συγκριτική προσέγγιση μεταξύ των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις ΚΕΔΚΕ, τεύχος δεύτερο, 2002
14. Σημειώσεις « Συγκριτική Αυτοδιοίκηση». Δημήτρης Σταματόπουλος, Καλαμάτα, 2002

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. David King, “Local government economics in theory and practice”: *Financing local government – An international perspective with particular reference to local taxation*, Routledge, London and New York, 1988
2. Fredric Bergström, “Why Do Local Governments Private?”, August, 1999
3. Jan-Erik, “The economics of metropolitan policy-making: Policy convergence but overall cost efficiency differences exist, December 2002
4. Maj – Lis Akerlund «*THE ECONOMIC STAND OF SWEDISH*, March 2002»
5. [http://www. Svekom.se/ekonomi](http://www.Svekom.se/ekonomi)
6. <http://www. Kuntaliito.fi/English/labour.html>