



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ**  
**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ – ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΕΝΑ**  
**ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ:**  
**ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΟΜΕΝΗ ΜΕΡΑ**

**Ζιώγα Μαλίτσα Α.Μ. 074**

**Επιβλέπουσα: Γαλανού Αικατερίνη**  
**Επίκουρη Καθηγήτρια**

Πρέβεζα, Νοέβριος, 2018



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ**  
**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ – ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕ ΕΝΑ**  
**ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ:**  
**ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΟΜΕΝΗ ΜΕΡΑ**

**Ζιώγα Μαλίτσα Α.Μ. 074**

**Επιβλέπουσα: Γαλανού Αικατερίνη**  
**Επίκουρη Καθηγήτρια**

Πρέβεζα, Νοέβριος, 2018

**THE ROLE OF LOCAL AUTHORITY IN A GLOBALIZED  
ENVIRONMENT:  
THE CHALLENGES FOR THE NEXT DAY**

**Εγκρίθηκε από τριμελή εξεταστική επιτροπή**

Πρέβεζα, Νοέμβριος, 2018

**ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ**

1. Επιβλέπουσα Καθηγήτρια

Γαλανού Αικατερίνη

Επίκουρη Καθηγήτρια

2. Μέλος επιτροπής

Ναξάκης, Χαρίλαος

Καθηγητής

3. Μέλος επιτροπής

Καραμάνης Κωνσταντίνος

Αναπληρωτής καθηγητής

© Μαλίτσα, Ζιώγα, 2018

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

## Δήλωση μη λογοκλοπής

Δηλώνω υπεύθυνα και γνωρίζοντας τις κυρώσεις του Ν. 2121/1993 περί Πνευματικής Ιδιοκτησίας, ότι η παρούσα μεταπτυχιακή εργασία είναι εξ ολοκλήρου αποτέλεσμα δικής μου ερευνητικής εργασίας, δεν αποτελεί προϊόν αντιγραφής ούτε προέρχεται από ανάθεση σε τρίτους. Όλες οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν (κάθε είδους, μορφής και προέλευσης) για τη συγγραφή της περιλαμβάνονται στη βιβλιογραφία.

Ζιώγα, Μαλίτσα

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Ολοκληρώνοντας της μεταπτυχιακές μου σπουδές στο ΤΕΙ Ηπείρου, στη Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας του Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής, θα ήθελα από καρδιάς να ευχαριστήσω όλους όσους με βοήθησαν στην ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής μου εργασίας και ιδιαίτερα:

Την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου, κα Γαλανού Αικατερίνη ως δείγμα αναγνώρισης της προσφοράς της και της πολύτιμης βοήθειάς της για την ολοκλήρωση της πτυχιακής μου εργασίας. Οι πολύτιμες γνώσεις της και η συνεχής αλλά και σωστή κριτική της συνέβαλαν τα μέγιστα για την παρουσίαση αυτού του αποτελέσματος.

Ζιώγα Μαλίτσα

Νοέμβριος 2018

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία εστιάζει στις επιπτώσεις της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα και πιο συγκεκριμένα στην οικονομική και κοινωνική διάσταση καθώς και στο ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η τοπική αυτοδιοίκηση με δράσεις και ενέργειες μέσα σε αυτές τις συνθήκες. Στόχος της εργασίας είναι να αναλυθούν οι συνθήκες κάτω από τις οποίες διαμορφώθηκαν οι υφιστάμενες οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές της τοπικής αυτοδιοίκησης όσον αφορά την κοινωνική διάσταση, αλλά και την οικονομική κατάσταση, τις πηγές χρηματοδότησης και τους κοινοτικούς πόρους αυτής.

Η έρευνα είναι βιβλιογραφική, με έμφαση σε εκθέσεις της ευρωπαϊκής ένωσης και των θεσμικών οργάνων της καθώς και σε πηγές της ελληνικής και ευρωπαϊκής στατιστικής υπηρεσίας.

Σκοπός είναι να καταγραφούν αναλυτικά οι επιπτώσεις της κρίσης στις ευρωπαϊκές περιφέρειες συμπεριλαμβανομένων και των ελληνικών περιφερειών καθώς και τα προβλήματα, οι ανισότητες, οι δράσεις και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση, απέναντι στην κρίση (Γάκη, 2016), έτσι ώστε οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ α βαθμού), ως αυτοδύναμες διοικητικές δομές, να ενισχύσουν ακόμα περισσότερο το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν όσον αφορά τη στήριξη της τοπικής, οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες και δράσεις, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη για την αναδιάρθρωση των στρατηγικών επιλογών και κατευθύνσεων προκειμένου η τοπική αυτοδιοίκηση να συνεχίζει να είναι σημαντικός παράγοντας για την επίτευξη της τοπικής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής ευημερίας και της κοινωνικής συνοχής.

**Λέξεις – κλειδιά :** Δημόσια Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, δημοσιονομική κρίση, θεσμικά όργανα



## **ABSTRACT**

This paper focuses on the impact of the European fiscal crisis on Greece and more specifically on the economic and social dimension as well as the role that local government has to play with actions and actions in these circumstances. The aim of the thesis is to analyze the conditions under which the existing economic and social policies of the local government have been shaped in terms of the social dimension, but also the economic situation, the sources of funding and its Community resources.

The research is bibliographic, focusing on reports of the European Union and its institutions as well as sources of the Greek and European Statistical Service.

The aim is to analyze the impact of the crisis on European regions, including the Greek regions, as well as on the problems, inequalities, actions and challenges facing the local government against the crisis (Gaki, 2016) local authorities as autonomous administrative structures, further strengthen their important role in supporting local, economic and social development, by taking initiatives and actions, making it imperative to restructure strategic choices and guidelines so that local government continues to be an important factor in achieving local and sustainable economic growth, social prosperity and social cohesion.

**Key-words:** Public Administration, Local Government, Financial Crisis, Institutions

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Ευρετήριο Πινάκων .....	3
Ευρετήριο Διαγραμμάτων .....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 <sup>ο</sup> : Εισαγωγή.....	5
1.1 Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η σημασία της.....	5
1.1.1 Η αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	10
1.1.2 Η οικονομική αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	13
1.2 Ιστορική αναδρομή-Εξέλιξη της Τοπικής αυτοδιοίκησης.....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 <sup>ο</sup> : .....	33
Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ .....	33
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 <sup>ο</sup> : .....	39
Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ (ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ) ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ .....	39
3.1 Αρμοδιότητες ΟΤΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....	41
3.2 Έσοδα και Δαπάνες των ΟΤΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	44
3.3 Έσοδα τοπικής αυτοδιοίκησης .....	52
3.4 Φορολογικά έσοδα τοπικής αυτοδιοίκησης.....	56
3.5 Ανταποδοτικά τέλη τοπικής αυτοδιοίκησης .....	59
3.6 Δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	62
3.7 Χρέος της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 <sup>ο</sup> : Τοπική Αυτοδιοίκηση σε συνθήκες Ευρωπαϊκής κρίσης .....	68
4.1 Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε κρίση.....	68
4.2 Οι διαστάσεις της Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής κρίσης.....	73
4.3 Οι επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής κρίσης στην Ελλάδα.....	75
4.4 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συνθήκες κρίσης .....	77
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 <sup>ο</sup> : Τοπική Αυτοδιοίκηση: Σχέδιο Δράσης.....	79
5.1 Προγράμματα Δράσης των ΟΤΑ .....	79
5.2 Χρηματοδότηση και οικονομικοί πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	85
5.3 Οι προκλήσεις για την επόμενη μέρα .....	91
5.3.1 Η εφαρμογή συστημάτων διαχείρισης ποιότητας (ΔΑΠ) και συστημάτων, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μέσο πρόσβασης σε ευρωπαϊκά κονδύλια.....	91
5.3.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση φορέας δράσης και μοχλός ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας .....	92
5.3.3 Οι μεταβολές και οι προκλήσεις στην οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	93
5.3.4 Οι στρατηγικές επιλογές-κατευθύνσεις για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	94

A. Θεσμική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ).....	95
B. Στρατηγική μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	96
ΣΥΝΟΨΗ .....	99
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	102

## Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1: Έσοδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	43
Πίνακας 2: Φορολογικά Έσοδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	56
Πίνακας 3: Δαπάνες Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	62
Πίνακας 4: Δαπάνες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανά οικονομική λειτουργία.....	63
Πίνακας 5: Ισοζύγιο και Χρέος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ, 2017) .....	66
Πίνακας 6: Δημοσιονομικό ισοζύγιο και χρέος γενικής κυβέρνησης, 2013-2016.....	69
Πίνακας 7: Στόχοι της Ελλάδας σε σχέση με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020.....	83
Πίνακας 8: Κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα. ....	87

## Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Φόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (% ΑΕΠ).....	44
Διάγραμμα 2: Φορολογικά έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό των συνολικών εσόδων από φόρους .....	46
Διάγραμμα 3: Η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις δημόσιες δαπάνες και φορολογικά έσοδα .....	47
Διάγραμμα 4: Η διάρθρωση των εσόδων της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	49
Διάγραμμα 5: Κατανομή εσόδων σε επιλεγμένες κατηγορίες (2012-2016) .....	50
Διάγραμμα 6: Εξέλιξη εσόδων των Δήμων 2010-2016.....	53
Διάγραμμα 7: Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των Δήμων 2009-2016 .....	53
Διάγραμμα 8: Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των Περιφερειών 2009-2016.....	54
Διάγραμμα 9: Ανάλυση των λοιπών επιχορηγήσεων (από ΚΑΠ) των Περιφερειών 2011-2016 .....	54
Διάγραμμα 10: Εξέλιξη εσόδων των Περιφερειών 2011-2016.....	55
Διάγραμμα 11: Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ κατά το έτος 2015 (%ΑΕΠ).....	57
Διάγραμμα 12: Εξέλιξη δαπανών των Δήμων 2010-2016 .....	64
Διάγραμμα 13: Εξέλιξη λειτουργικών δαπανών των Δήμων 2010-2016.....	64
Διάγραμμα 14: Εξέλιξη δαπανών των Περιφερειών 2011-2016.....	65
Διάγραμμα 15: Εξέλιξη υποχρεώσεων των Περιφερειών 2011-2016.....	65
Διάγραμμα 16: Δημοσιονομικό ισοζύγιο, 2015 και 2016 .....	69
Διάγραμμα 17: Χρέος γενικής κυβέρνησης, 2015 και 2016 .....	71
Διάγραμμα 18: Εξέλιξη των συνολικών δαπανών και των συνολικών εσόδων.....	72

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup> : Εισαγωγή

## 1.1 Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η σημασία της

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αυτόνομη διοίκηση, ανεξάρτητη από το κράτος με κύριο σκοπό τη διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας, στην καθιέρωση και εξασφάλιση της οποίας αποβλέπει η κρατική εποπτεία. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν αποτελούν πολιτειακά όργανα, αλλά το Σύνταγμα τους καθιστά ΝΠΔΔ, τους αναγνωρίζει δηλαδή ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και προσδίδει σε αυτούς τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Αυτό σημαίνει πως ενεργούν στο πλαίσιο νόμων ελεύθερα χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας και οι δραστηριότητές τους προκύπτουν από τους ίδιους τους οργανισμούς και όχι από τα κεντρικά όργανα (*Μπεσίλα -Βήκα, 2004*). Η αυτοτέλεια μπορεί να διακριθεί στην οργανική - διοικητική δηλαδή το δικαίωμα να λαμβάνουν και να εκτελούν αποφάσεις με δικά τους όργανα, την προσωπική που περιλαμβάνει το δικαίωμα εκλογής των διοικούντων αρχών και διορισμού, προαγωγής και παύσης των κυρίως υπαλλήλων και τη δημοσιονομική που είναι η οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού (περιουσία, έσοδα, δαπάνες).. Επιπλέον, η ανάθεση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων στους ΟΤΑ, δεν σημαίνει αυτόματα και την ανάθεση εξουσιών έκδοσης των σχετικών κανονιστικών διατάξεων ή επιβολής και είσπραξης φόρων και τελών (*Χλέπας 2001*). Οι παραπάνω πράξεις προϋποθέτουν την έκδοση ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, σύμφωνα με το άρθρο 43, παρ.1 του Συντάγματος. Επομένως το Σύνταγμα κατοχυρώνει την αυτοδιοίκηση των ΟΤΑ, αλλά όχι και την αυτονομία τους (*Δαγτόγλου, 2004*).

Η πολιτεία ασκεί διοικητική εποπτεία στους Ο.Τ.Α. με τρόπο, όμως, που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, δηλαδή ασκεί έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τοπικής αρμοδιότητάς τους και όχι έλεγχο σκοπιμότητας.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102), το οποίο θεμελιώνει τον Α' και Β' βαθμό Αυτοδιοίκησης (*Τάχος 1985, Φλογαίτης 1987, Παπαδημητρίου Γ. 1993, Μπέσιλα Βήκα 1995*). Στο άρθρο 102 περιλαμβάνονται

λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ως εξής (Δεληθέου, Β., 2008) :

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού. Υπέρ των Οργανισμών συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Ο.Τ.Α. η άσκηση αρμοδιοτήτων, που συνιστούν αποστολή του κράτους.
2. Οι Ο.Τ.Α. έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως ο νόμος ορίζει.
3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι, που διοικούνται από αιρετά όργανα.
4. Το Κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. εποπτεία, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως ο νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της Τ.Α., εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνον ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς Δικαστές, όπως ο νόμος ορίζει.
5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων, που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των Ο.Τ.Α., των φόρων ή τελών, που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Ο.Τ.Α.

Ακολουθώντας τις διατάξεις του Συντάγματος προκύπτει η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης ως εξής: «Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση

της τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του(λαού) και υπό την εποπτεία του κράτους» (*Μπέσιλα - Βήκα Ευ., 2004*).

Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως: η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, η άμεση εκλογή των οργάνων τους, η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., η κρατική εποπτεία και η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων που αποτελεί και την ουσία της.

Οι αρχές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια, ώστε να εκφράζεται η λαϊκή κυριαρχία. Επίσης με νόμο μπορεί να προβλέπονται για εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που διοικούνται από συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας, οι οποίοι λαμβάνονται κατ' αναλογία του πληθυσμού τους. Με Νόμο μπορεί να προβλεφθεί η συμμετοχή στη διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης έως το ένα τρίτο του όλου αριθμού των μελών (*Δεληθέου, Β., 2008*). Σήμερα υπάρχουν 914 Δήμοι και 120 Κοινότητες. Επικεφαλής των Δήμων είναι οι Δήμαρχοι, οι Κοινοτάρχες και τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια αντίστοιχα. Ο Δήμος μαζί με την κοινότητα αποτελεί τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αποτελείται από μία σαφώς καθορισμένη περιοχή και τον πληθυσμό της και συνήθως αναφέρεται σε μία πόλη, σε κωμόπολη, σε χωριό ή σε μία μικρή ομαδοποίησή τους.

Η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστά μορφή της περιφερειακής αποκέντρωσης, κατά την οποία η κεντρική διοίκηση μεταβιβάζει περιορισμένη πολιτική και διοικητική εξουσία σε κάποιο περιφερειακό ή τοπικό όργανο. Σκοπό έχει να δημιουργήσει ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής του πολίτη στα κοινά και να ενδυναμώσει το αίσθημα της ευθύνης και του καθήκοντος του πολίτη ως προς την κοινωνία. Στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. ανήκουν οι τοπικές υποθέσεις. Τοπική υπόθεση είναι εκείνη που αναφέρεται στην προαγωγή των συμφερόντων των κατοίκων της περιφέρειας των Ο. Τ.Α. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας απαριθμεί, ενδεικτικά, ορισμένες αρμοδιότητες που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. πρώτης βαθμίδας (*Μπέσιλα-Βήκα, 2004*), όπως η



κατασκευή, συντήρηση και βελτίωση των κοινοχρήστων δημοτικών χώρων (δρόμοι, πάρκα, πλατείες, κ.λπ.), η καθαριότητα και η περισυλλογή των απορριμμάτων, η συντήρηση των σχολικών κτηρίων, η διαχείριση των δημοτικών επιχειρήσεων, η κατασκευή και συντήρηση βρεφονηπιακών σταθμών και νοσηλευτικών ιδρυμάτων, κ.λπ.

Τα όργανα τα αρμόδια για να παίρνουν αποφάσεις για τις λειτουργίες του Δήμου και των υπηρεσιών του είναι:

1. ο Δήμαρχος, σε συνεννόηση με το Δημοτικό Συμβούλιο, του οποίου τη γνωμοδότηση μπορεί ωστόσο να παρακάμψει.
2. το Δημοτικό Συμβούλιο, που αποτελείται συνήθως από 15-30 έδρες (ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου). Σε αυτό μετέχουν εκλεγμένοι Δημοτικοί Σύμβουλοι και Πάρεδροι. Η κατανομή των εδρών γίνεται ανάλογα με το ποσοστό που συγκεντρώνει κάθε παράταξη στις εκλογές. Για τις περισσότερες αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου απαιτείται απλή πλειοψηφία, εκτός από εκείνες που έχουν να κάνουν με σημαντικά θέματα, οικονομικής συνήθως φύσης, οπότε και απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία.
3. Η Δημαρχιακή Επιτροπή, πενταμελές αποφασιστικό όργανο διοίκησης, στο οποίο μετέχουν και δημοτικοί σύμβουλοι της αντιπολίτευσης.
4. Τα Διαμερισματικά Συμβούλια, που έχουν θεσπιστεί σε δήμους με περισσότερους από εκατό χιλιάδες κατοίκους.
5. το Τοπικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από λιγότερες έδρες (συνήθως 5-10) και έχει σαν χώρο ευθύνης του το Τοπικό Διαμέρισμα, πρώην Δημοτικό Διαμέρισμα (ένα ή δυο χωριά του Δήμου ή ένα συγκεκριμένο κομμάτι μιας πόλης). Ουσιαστικός ρόλος του είναι η επισήμανση των προβλημάτων του Διαμερίσματος στο Δημοτικό Συμβούλιο και η συμβουλευτική δράση για την επίλυσή τους.
6. Η διαχείριση των εταιριών του Δήμου γίνεται σε πρώτο επίπεδο από Διευθυντή και Διοικητικό Συμβούλιο, διορισμένους από το Δημοτικό Συμβούλιο.
7. Τέλος ρόλο στις αποφάσεις που θα πάρει ο Δήμος για κάποιο θέμα μπορούν να παίξουν και διάφορες επιτροπές, κατοίκων, πολιτιστικές κλπ.

Μέχρι και την αναθεώρηση του 2001, οι συνταγματικές εγγυήσεις κάλυπταν ρητά μόνο τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (Δήμους και Κοινότητες), αφήνοντας τη θέσπιση δευτέρου (ή και τρίτου ίσως) βαθμού αυτοδιοικητικών οντοτήτων στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη. Αντίθετα, με την αναθεώρηση του 2001, προβλέπονται πλέον συνταγματικές

εγγυήσεις και για τον δεύτερο βαθμό ΤΑ (Μπέσιλα Βήκα 2001, Χλέπας 2001, Σωτηρέλης 2002, Τζέμος 2013). Η παρ.1 του αρ.102 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 αναφέρει ότι «*Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού*». Πιο συγκεκριμένα, το Σύνταγμα:

1. Αναθέτει στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (Αρ.102, παρ.1, Συντ.).
2. Λόγω της ρητής, πλέον, αναφοράς σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού, τεκμαίρεται ότι δεν επιτρέπει την ίδρυση άλλων βαθμών ΤΑ.
3. Παρόλο που θεσπίζει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ όσον αφορά τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, εντούτοις εναποθέτει στον νομοθέτη τον καθορισμό του εύρους και των κατηγοριών των τοπικών αυτών υποθέσεων, όπως επίσης και την κατανομή τους μεταξύ των δύο βαθμών ΤΑ (Αρ.102, παρ.1, Συντ.).
4. Προβλέπει τη δυνατότητα, με νόμο, μεταφοράς αρμοδιοτήτων του κράτους στους ΟΤΑ.
5. Παρέχει εγγυήσεις όσον αφορά την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.
6. Καθιερώνει την εκλογή των αρχών των ΟΤΑ με καθολική και μυστική ψηφοφορία.
7. Περιορίζει την έκταση της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, με σκοπό τη διαφύλαξη της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ.
8. Εγγυάται την προστασία, άλλα και τον έλεγχο των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ, θέτοντας την επιβολή ποινών σε αυτά υπό ουσιαστικές και τυπικές εγγυήσεις.
9. Προβλέπει τη λήψη όλων των αναγκαίων εκείνων μέτρων που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων των ΟΤΑ και επιβάλλει τη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.
10. Απαιτεί κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση να συνοδεύεται από την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.
11. Προβλέπει την απόδοση και κατανομή με νόμο μεταξύ των ΟΤΑ, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος.

12. Δίνει το δικαίωμα στους ΟΤΑ, με νόμο, να εισπράττουν τοπικά έσοδα (Αρ.102, παρ.1, Συντ., Δαγτόγλου 2004).

Επίσης, σε πολλά σημεία του Συντάγματος, υπάρχουν διάσπαρτες ρυθμίσεις που αναφέρονται ευθέως στους ΟΤΑ, και πιο συγκεκριμένα στους υπαλλήλους αυτών, αλλά και στους αιρετούς. Πρόκειται κυρίως για διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα όπως το (υπό προϋποθέσεις) δικαίωμα των υπαλλήλων των ΟΤΑ στην απεργία (αρ.23), τους περιορισμούς στην ενεργό κομματική τους δράση (αρ.29), το ασυμβίβαστο των καθηκόντων τους και των αιρετών των ΟΤΑ προς εκείνο του βουλευτή (αρ.56) και την απαγόρευση της πολυθεσίας των υπαλλήλων τους (αρ.104) (Χλέπας 1999).

Ένα από τα δυσκολότερα ερμηνευτικά προβλήματα σχετικά με τη συνταγματική κατοχύρωση των ΟΤΑ, είναι αυτό της ερμηνείας των «τοπικών υποθέσεων». Στο Σύνταγμα δεν ορίζονται με ακρίβεια οι «τοπικές υποθέσεις», τη διοίκηση των οποίων οφείλουν να ασκούν οι ΟΤΑ. Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, στις 30/7/1958, είχε αποφανθεί επί του ζητήματος ότι «οι τοπικές υποθέσεις διακρίνονται από τις υπερτοπικές και κρατικές κατά το ότι είναι ριζωμένες σε ένα συγκεκριμένο τόπο, αναφέρονται ειδικά σε αυτόν και για αυτό μπορούν και πρέπει να ρυθμίζονται αυτοτελώς και με ίδια ευθύνη από την τοπική κοινότητα» (Δαγτόγλου 2004). Από την άλλη, το ΣτΕ, με βάση τη νομολογία του, τείνει να εκφράζει κριτήρια πρακτικής σκοπιμότητας όσον αφορά το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως τοπικής. Θεωρεί ως τοπική εκείνη την υπόθεση, η διοίκηση της οποίας γίνεται ορθολογικότερα στο πλαίσιο ενός ΟΤΑ. Αντίθετα, υποθέσεις που δύνανται να ρυθμίζονται καλύτερα σε υπερτοπικό επίπεδο, δεν θεωρούνται, κατά τη νομολογία του ΣτΕ, τοπικές. Εξάλλου οι τοπικές και εθνικές υποθέσεις σήμερα μπορούν να αλληλοεξαρτώνται και η βιωσιμότητα του κράτους μπορεί να κριθεί από το πόσο βιώσιμος είναι ένας τόπος. Απόρροια όσων προαναφέρθηκαν είναι ότι οι τοπικοί οργανισμοί μπορούν να αναπτύξουν οποιαδήποτε δραστηριότητα που προάγει τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά και πνευματικά συμφέροντα των κατοίκων τους.

### **1.1.1 Η αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Οι κυριότεροι λόγοι που θεμελιώνουν την αναγκαιότητα ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης στη μορφή οργάνωσης του δημόσιου είναι οι παρακάτω:

Α. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μια αποτελεσματική μέθοδος παροχής ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών. Η αποτελεσματικότητά της οφείλεται στους εξής κυρίως λόγους (Τσενές, Η., 1986).

1. Τα μέλη που διοικούν τις μονάδες που συγκροτούν την τοπική αυτοδιοίκηση προέρχονται από τον τοπικό πληθυσμό και έχουν πλήρη γνώση των τοπικών προβλημάτων.
2. Η διοίκηση των μονάδων αυτών ασκεί μια πολύπλευρη δραστηριότητα και έχει τη δυνατότητα, θεωρητικά τουλάχιστον, να εξασφαλίσει μεγαλύτερο βαθμό συντονισμού.
3. Ο δημόσιος τομέας γενικά ωφελείται από την ύπαρξη της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία επιφορτίζεται με ευθύνες από τις επιμέρους υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης.

Β. Με την ανεξαρτησία που απολαμβάνει η τοπική αυτοδιοίκηση, έχει τη δυνατότητα να παίρνει πρωτοβουλία και να αποκτά εμπειρίες με αποτέλεσμα να είναι πρωτοπόρος στην προσφορά νέων υπηρεσιών ή μεθόδων διοίκησης και πετυχημένων ιδεών που μεταδίδονται και σε άλλους φορείς.

Γ. Η τοπική αυτοδιοίκηση ενθαρρύνει τα πολιτικά δικαιώματα ή τη δημοκρατία και προωθεί την «πολιτική εκπαίδευση» με την ευρεία έννοια του όρου. Αυτό πραγματοποιείται με τη συμμετοχή ενός μεγάλου αριθμού πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αν ληφθεί δε υπόψη ότι στις διοικήσεις των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης συμμετέχουν αρκετές χιλιάδες πολιτών που εκλέγονται με ψηφοφορία, γίνεται εύκολα αντιληπτό πόσο σημαντικός είναι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο στην καλλιέργεια του δικαιώματος του «εκλέγειν» και «εκλέγεσθαι», όσο και στη διατήρηση και προαγωγή των δημοκρατικών θεσμών. Πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δίνει τη δυνατότητα σε πολλά άτομα να αποκτήσουν, σε πρώτο στάδιο, μια πολιτική εμπειρία που τα διευκολύνει στη συνέχεια να προωθηθούν στην πολιτική, σε εθνικό επίπεδο.

Δ. Η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται από μερικούς ως φραγμός ή ως άμυνα απέναντι στην ισχυρή κεντρική διοίκηση και την κατάχρηση εξουσίας. Βέβαια, κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα επικρατούσε η άποψη ότι η ύπαρξη ενός ισχυρού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης βοηθούσε στην αποδυνάμωση της πολιτικής ισχύος και στη μείωση

του κινδύνου για υπερσυγκεντρωτισμό. Σήμερα, η τάση που επικρατεί είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα «μέσο» επηρεασμού της κεντρικής διοίκησης.

Ε. Η αναγκαιότητα του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι ακόμη και αποτέλεσμα παραδοσιακών ή ιστορικών λόγων (<http://www.primeminister.gr>).

Το άρθρο 101 του Συντάγματος αναφέρει ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα». Σύμφωνα μ' αυτό, αποκέντρωση ονομάζεται η παροχή τοπικών δημοσίων αγαθών, όπως η παροχή νερού, φωτισμού, καθαριότητας, από την τοπική αυτοδιοίκηση στους πολίτες. Το ποια και πόσα δημόσια αγαθά θα παράσχουν οι ΟΤΑ, εξαρτάται από τον βαθμό της αποκέντρωσης σε κάθε χώρα. Οι λόγοι για τους οποίους κρίνεται απαραίτητη η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος στους ΟΤΑ, είναι α) η μείωση της γραφειοκρατίας και της σπατάλης του δημοσίου χρήματος, διότι η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικότερα διάφορες τοπικές ανάγκες, λόγω της εγγύτητας της σχέσης της με τους πολίτες, β) αποσυμφορίζεται το έργο της κεντρικής διοίκησης, διότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ταυτίζεται με την ενίσχυση του επιτελικού της ρόλου. Προϋπόθεση για να ασκήσει αποτελεσματικά η τοπική αυτοδιοίκηση τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες, είναι να διαθέτει τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους, δηλαδή να διαθέτει οικονομική αυτοτέλεια (Τάσος Ν., 2004). Στο πλαίσιο αυτό οι τοπικές αρχές έχουν το δικαίωμα να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν ελεύθερα εκείνα τα μέτρα πολιτικής που κρίνουν πρόσφορα για την εξυπηρέτηση του τοπικού δημόσιου συμφέροντος, υπό την προϋπόθεση ότι οι πολιτικές αυτές αναφέρονται σε τοπικές και όχι σε γενικές κρατικές υποθέσεις (Χλέπας Ν., 1998).

Ως «αρμοδιότητα» ορίζεται η ικανότητα «που απονέμει το δίκαιο στο όργανο για την επιτέλεση ορισμένου έργου» δηλαδή «είτε να θεσπίζει με πράξεις του κανόνες δικαίου (ατομικούς ή απρόσωπους) μονομερώς ή με συμβάσεις, είτε να συμβάλλει στη θέσπιση τέτοιων κανόνων είτε να προβαίνει σε υλικές ενέργειες». Η αρμοδιότητα είναι η «υποκειμενική όψη της λειτουργίας και η εξειδίκευση της» (Χλέπας Ν., 1998).

Το περιεχόμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων με τρόπο που να οδηγεί στην βιώσιμη τοπική ανάπτυξη δηλαδή την προώθηση και εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων, σύμφωνα με το Σύνταγμα και το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα. Βασικό στοιχείο των τοπικών υποθέσεων είναι η προαγωγή των κοινωνικών, οικονομικών και οικολογικών αναγκών της περιφέρειας του Ο.Τ.Α. και η

ικανοποίηση βασικών αναγκών των κατοίκων του. Συνεπώς όλες οι τοπικές υποθέσεις υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το Προεδρικό Διάταγμα 410/95 στο άρθρο 24 αναφέρει ότι η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της.

Στο άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 (Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε., 2006), πραγματοποιήθηκε για πρώτη φορά θεματική συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α.: « Οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας». Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως τους τομείς: α) Ανάπτυξης β) Περιβάλλοντος γ) Ποιότητα ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών δ) Απασχόλησης ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης στ) Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού ζ) Πολιτικής προστασίας.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν επίσης, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία. Βασικές αρχές που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και να τηρούνται κατά την κατανομή και την άσκηση αρμοδιοτήτων είναι η αρχή της επικουρικότητας και η αρχή της εγγύτητας (*Δεληθέου Β., 2008*).

### **1.1.2 Η οικονομική αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ κατοχυρώνεται από το άρθρο 102 του Συντάγματος αλλά και από το άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ) που κυρώθηκε στη χώρα μας. Η ενίσχυση της οικονομικής ανεξαρτησίας των ΟΤΑ , αποτελεί χρόνια απαίτηση του συνόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και τελευταία παρουσιάζεται ως αναγκαιότητα. Ο κυριότερος λόγος είναι, ότι σε μια δύσκολη οικονομική συγκυρία, όπως αυτή που διανύει σήμερα η Ελλάδα, τα πλεονεκτήματα που μπορεί να προκύψουν από την φορολογική αποκέντρωση είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρονται παρακάτω τα κυριότερα (*Τάτσος Ν., 2004*):

1. Η δημιουργία αποτελεσματικών και ισχυρών θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ικανών να αντιμετωπίσουν τις τοπικές ανάγκες μιας κοινωνίας, προϋποθέτει οι ΟΤΑ να μπορούν να ελέγχουν και να προγραμματίζουν τα έσοδα τους, σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Η έντονη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις και η αβεβαιότητα για την εξέλιξη των εσόδων τους επιφέρει ακριβώς το αντίθετο αποτέλεσμα.
2. Η χαμηλή συμμετοχή των τοπικών φόρων και τελών στα συνολικά έσοδα σημαίνει ότι οι δαπάνες που πραγματοποιούνται για μια περιοχή, υλοποιούνται με έσοδα που προέρχονται από το κράτος. Συνεπώς, μια ενδεχόμενη αύξηση των δαπανών, δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση των φορολογικών βαρών των κατοίκων της περιοχής, ώστε να επωμίζονται οι αιρετοί το ανάλογο πολιτικό κόστος. Ως αποτέλεσμα, εκλείπει το στοιχείο της υπευθυνότητας και του απολογισμού προς τους πολίτες.
3. Η διαχείριση ορισμένων φόρων με τοπικά χαρακτηριστικά είναι ευκολότερη και οικονομικότερη για τους ΟΤΑ, σε σχέση με την κεντρική διοίκηση. Κατά συνέπεια, η μη εκχώρηση της διαχείρισης τους, σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, συνεπάγεται αυτόματα αύξηση του κόστους λειτουργίας του κράτους.
4. Μία ενδεχόμενη μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων, συνεπάγεται μείωση των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ. Όμως για την αποφυγή δημιουργίας ελλειμμάτων θα έπρεπε οι ΟΤΑ να μειώσουν παράλληλα και τις δαπάνες τους, κάτι που συνήθως είναι ανέφικτο, γιατί η πλειοψηφία των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζονται ως ανελαστικές δαπάνες. Δηλαδή, αν οι κρατικές επιχορηγήσεις μειωθούν, λόγω πχ της μείωσης των εσόδων του ΦΕΦΝΠ, οι ΟΤΑ δεν θα είναι σε θέση να μειώσουν τα έξοδα τους, κλείνοντας για παράδειγμα ένα βρεφονηπιακό σταθμό.
5. Τέλος ένα από τα κυριότερα πλεονεκτήματα είναι ότι μέσω της φορολογικής αποκέντρωσης, αυξάνεται η κοινωνική συναίνεση, διότι οι πολίτες συνειδητοποιούν για ποιες υπηρεσίες φορολογούνται ή τον τρόπο με τον οποίο αξιοποιούνται τα χρήματα τους. Αυτό επιφέρει μικρότερη φοροδιαφυγή, σε περίπτωση αποτελεσματικής διαχείρισης των φορολογικών εσόδων ή λειτουργεί ως μέσο πίεσης των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε περίπτωση αναποτελεσματικής διαχείρισης των ιδίων πόρων

Συνήθως τα δημόσια αγαθά που αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ να προσφέρουν στους πολίτες, κατόπιν εξουσιοδότησης του κράτους, είναι εκείνα που η διαχείρισή τους

είναι αποτελεσματικότερη σε τοπικό επίπεδο και τα οφέλη τους δε διαχέονται σε ολόκληρη τη χώρα, αλλά σε συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα (καθαριότητα και φωτισμός των δρόμων σε ένα δήμο, από το οποίο ωφελούνται κυρίως οι δημότες μιας περιοχής και για αυτό το λόγο επιβάλλονται τέλη καθαριότητας και φωτισμού για τη συγκεκριμένη υπηρεσία και όχι κάποιος κεντρικά επιβαλλόμενος φόρος σύμφωνα με το νόμο 1850/1989, ΦΕΚ 144 Α΄).

Η στρατηγική της ανάπτυξης αυτή επιτρέπει στις τοπικές κοινωνίες να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους πόρους τους. Οι τοπικές επιχειρήσεις, οι τοπικοί συνεταιρισμοί, οι τοπικοί σύνδεσμοι αποτελούν αυθεντική αξία στην διαδικασία της τοπικής ενδογενούς ανάπτυξης προετοιμάζουν το έδαφος για μια μακροχρόνια βιώσιμη ανάπτυξη, η οποία στηρίζεται στη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος, στην ενεργοποίηση του ανθρώπινου και κοινωνικού δυναμικού και στην ανάδειξη των ιδιαίτερων κοινωνικών, πολιτισμικών και οικονομικών χαρακτηριστικών που διαθέτει ένας τόπος. Μεγάλη αξία έχει να μην μεταβληθεί η ταυτότητα της περιοχής, να μην υπάρχει αλλαγή νοοτροπίας του ντόπιου πληθυσμού, να ενισχυθεί η δημιουργικότητα και να υπάρχει γνώση των ικανοτήτων και δυνατοτήτων της περιοχής και όλα αυτά κάτω από την πρίσμα της βιωσιμότητας της περιοχής (Παπακωνσταντίνου, 2002).

Η τοπική ανάπτυξη εξαρτάται και από το πώς οι τοπικές διοικήσεις ή οργανισμό ενεργοποιούν και διατηρούν την επιχειρηματική δραστηριότητα και απασχόληση. Ο βασικός στόχος της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης είναι να δημιουργήσει τοπικές ευκαιρίες απασχόλησης σε τομείς που συντελούν στη βελτίωση της τοπικής κοινότητας χρησιμοποιώντας το υπάρχον ανθρώπινο, φυσικό και θεσμικό κεφάλαιο. Αυτό σημαίνει ότι οι τοπικοί παράγοντες, όπως οργανισμοί, φορείς, τοπικές επιχειρήσεις, τοπική πρωτοβουλία και επιχειρηματικότητα, συνιστούν τους βασικούς μοχλούς της αναπτυξιακής διαδικασίας. Έτσι, αξιοποιούνται τοπικά η παραγωγική δομή, οι παραδόσεις και η πολιτιστική κληρονομιά, πάνω στα οποία μπορεί να στηριχτεί η οικονομική μεγέθυνση και η βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Την επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. προωθούν κατά καιρούς οι νομοθέτες και ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, οι οποίοι προβλέπουν πως «οι τοπικοί οργανισμοί μπορούν να αναπτύξουν οποιαδήποτε δραστηριότητα που προάγει τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά και πνευματικά συμφέροντα των κατοίκων τους(άρθρο 41 Ν. 2218/1994)». Η διάταξη αυτή συμβαδίζει με το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης



στην τοπική ανάπτυξη. Οι σκοποί γενικότερου συμφέροντος της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. μπορούν να συνδέονται με την παροχή υπηρεσιών στο κοινό, με την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων και γενικά την οικονομική ανάπτυξη. Η επιχειρηματική δραστηριότητα των τοπικών οργανισμών βρίσκει την απαιτούμενη νομοθετική κάλυψη στο μέτρο που αυτή συμπίπτει με την άσκηση των τοπικών υποθέσεων και συμφερόντων. Επομένως ως κριτήριο του σκοπού της επιχειρηματικής δραστηριότητας ενός Ο.Τ.Α. μπορεί να υιοθετηθεί η σύνδεση του με ένα τοπικό συμφέρον, δηλαδή το τοπικό συμφέρον εξυπηρετείται με την εκτέλεση έργων και υπηρεσιών ή την παραγωγή αγαθών που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του δημότη και πολίτη. Το αποτέλεσμα της επιχειρηματικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. κάτω από αυτές τις συνθήκες είναι η προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας προς την βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση της ανεργίας μέσω της ειδικής σχέσης που τη χαρακτηρίζει αναφορικά με τις τοπικές κοινωνίες στοιχείο που συντελεί στην εκ του σύνεγγυς παρακολούθησης των εξελίξεων στον τομέα της τοπικής της Τ.Α. με τα αποκεντρωμένα όργανα του Ο.Α.Ε.Δ., η αναγκαία συμβολή της σε περιοχές θύλακες ανεργίας, η δημιουργία όρων για την ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής εργασίας σε τοπικό επίπεδο, η ανάπτυξη δραστηριοτήτων που θα προστατεύουν και θα αναδεικνύουν την πολιτική κληρονομιά, αποτελούν ιδιαίτερους τομείς εμπλοκής της. Ο θεσμός των δημοτικών επιχειρήσεων θα πρέπει να αντιμετωπιστεί, όχι μέσω ρυθμίσεων που αναιρούν την ανταγωνιστικότητα αλλά οπωσδήποτε μέσω της στήριξής τους σε επίπεδο παροχής συμβουλών από ειδικούς φορείς (π.χ. ΕΟΜΜΕΧ, ΕΛΚΕΠΑ).

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει ως σκοπό τη διοίκηση και διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων. Η παραγωγή και προσφορά στους κατοίκους αγαθών και υπηρεσιών από τις μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί σήμερα μια από τις πιο βασικές τους δραστηριότητες και είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη της κεντρικής διοίκησης αφού, η τοπική εξουσία είναι περισσότερο γνώστης των τοπικών κοινών υποθέσεων. Οι λόγοι για τους οποίους οδηγείται η αγορά σε αποτυχία με αποτέλεσμα να μην παράγονται αγαθά και υπηρεσίες, είναι: α) Η παραγωγή από το δημόσιο αγαθών και υπηρεσιών, ανεξάρτητα από την αποτυχία ή όχι της αγοράς, β) Η εμφάνιση εξωτερικών παραγόντων, γ) Η παρουσία φθίνοντας κόστους και αυξανόμενων

αποδόσεων κλίμακας, όπως στην περίπτωση του μονοπωλίου και άλλες μορφές του ατελή ανταγωνισμού, δ) Η ατελής πληροφόρηση και ε) Η αβεβαιότητα. Σ' αυτή την περίπτωση, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τη δυνατότητα να παρέμβει στην παραγωγική διαδικασία και να υποκαταστήσει την ιδιωτική πρωτοβουλία.

Ένας άλλος λόγος που δικαιολογεί την παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών είναι ότι μερικά αγαθά και υπηρεσίες από τη φύση τους θεωρούνται ως δημόσια. Είναι δε ένα αγαθό (ή υπηρεσία) δημόσιο αν η κατανάλωση κάθε ατόμου από το αγαθό αυτό δεν οδηγεί σε μείωση της κατανάλωσης του αγαθού αυτού από άλλα άτομα.

Ένας τρίτος παράγοντας που δικαιολογεί την παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παραγωγική διαδικασία αγαθών και υπηρεσιών είναι η ανακατανομή των πόρων και των εισοδημάτων. Η κεντρική διοίκηση εμπλέκεται στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών των οποίων τα οφέλη επεκτείνονται κυρίως στο σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας (άμυνα, δικαιοσύνη). Αντίθετα, η τοπική αυτοδιοίκηση εμπλέκεται στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών αποκλειστικά τοπικού ενδιαφέροντος, δηλαδή αγαθών των οποίων οι ωφέλειες δεν είναι ανάγκη να επεκτείνονται πέρα από τα τοπικά σύνορα μιας μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης (τοπική οδοποιία, πάρκα, βιβλιοθήκες). Ο ανακατανομητικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και η παρέμβασή της στην παραγωγική διαδικασία εμφανίζεται όταν υπάρχει τοπικό ενδιαφέρον για μια δίκαιη ή κοινωνικά δίκαιη κατανομή του εισοδήματος (ή του πλούτου) και των πόρων και το σύστημα της αγοράς δεν την επιτυγχάνει. Η εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο μηχανισμό ανακατανομής μπορεί να είναι είτε υποκινούμενη από την κεντρική διοίκηση, οπότε η τοπική αυτοδιοίκηση παίζει το ρόλο του ενδιάμεσου, είτε με δική της πρωτοβουλία. Στη δεύτερη περίπτωση, πέρα από άλλα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπίσει, η αποτελεσματική λειτουργία του μηχανισμού ανακατανομής θα είναι συνάρτηση του βαθμού ελευθερίας που έχει η τοπική αυτοδιοίκηση για την επιβολή φορολογίας ή των επιχορηγήσεών της από την κεντρική διοίκηση. Αν το αγαθό είναι τέτοιο που για τη μεγιστοποίηση του συμφέροντος των μελών μιας μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να προσφέρεται σε χαμηλότερη τιμή και μεγαλύτερες ποσότητες, τότε η τοπική αυτοδιοίκηση παρεμβαίνει και αναλαμβάνει η ίδια την παραγωγή, καλύπτοντας τη διαφορά μεταξύ τιμής και μέσου κόστους από τα φορολογικά έσοδα ή άλλες πηγές. Υπάρχουν σήμερα πολλά αγαθά και υπηρεσίες που η παραγωγή τους έχει

«περάσει» στην τοπική αυτοδιοίκηση για τον παραπάνω λόγο. Συνηθισμένες περιπτώσεις είναι η παραγωγή γκαζιού, η ύδρευση, η αποχέτευση. Η οικονομική δικαιολόγηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στηρίζεται στην περιορισμένη γεωγραφική έκταση των ωφελειών ορισμένων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και στο υψηλό κόστος που συνεπάγεται ο συγκεντρωτισμός για τη λήψη αποφάσεων.

Η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης από οικονομική άποψη συμβάλλει, κατά την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών τοπικού ενδιαφέροντος, σε μεγαλύτερο βαθμό στην κατανομή των πόρων και των εισοδημάτων, από όσο θα συνέβαλε η κεντρική διοίκηση αν παρήγαγε τα αγαθά και τις υπηρεσίες αυτές. Τούτο συμβαίνει γιατί, εκτός από τους άλλους παράγοντες που ήδη έχουν αναφερθεί, η παραγωγή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι περισσότερο προσαρμοσμένη στις διάφορες προτιμήσεις των καταναλωτικών ομάδων από όσο είναι η παραγωγή της κεντρικής διοίκησης. Αξίζει ακόμη να σημειωθεί ότι η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης συμβάλλει στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου του κοινού; Κατά γενική παραδοχή, υπάρχει μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και βιοτικού επιπέδου μια σχέση που αναφέρεται στην οικονομική υπευθυνότητα των πολιτών, που είναι αποτέλεσμα της σχέσης μεταξύ καταβολής φόρων και απόλαυσης τοπικών υπηρεσιών.

Η σχέση αυτή είναι άμεση και προφανής και τόσο πειστική του υποκειμένου σε φορολογία πολίτη, που του υποκινεί πολύ περισσότερο το ενδιαφέρον από όσο θα του το υποκινούσε αν η σχέση αυτή προέκυπτε μέσα από τον κρατικό προϋπολογισμό. Υπάρχει περαιτέρω μια ισχυρή σχέση μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και οικονομικής ανάπτυξης. Όπως έχει αναφερθεί και σε άλλο σημείο, η τοπική αυτοδιοίκηση προμηθεύει το κοινό με κοινωνικές και οικονομικές υπηρεσίες (δρόμους, πάρκα, λιμάνια, εκπαίδευση, δημόσια υγεία και άλλα). Η εκτέλεση των απαραίτητων έργων, για την προμήθεια των υπηρεσιών αυτών, αποτελεί μέρος του συνολικού εθνικού προγράμματος και όταν (τα έργα) εκτελούνται σε τοπικό επίπεδο εμφανίζουν πλεονεκτήματα. Σ' αυτό το σημείο όμως είναι απαραίτητο να κάνουμε μια ουσιαστική διάκριση, δηλαδή θα πρέπει να διακρίνουμε μεταξύ συμβολής της τοπικής αυτοδιοίκησης στην οικονομική ανάπτυξη σαν «εργαλείο» της κεντρικής διοίκησης αφ' ενός και συμβολής της τοπικής αυτοδιοίκησης που πηγάει από τον ίδιο το λαό, χωρίς να στηρίζεται στην κεντρική διοίκηση, αφ' ετέρου. Στη δεύτερη περίπτωση, πιστεύεται ότι η οικονομική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης

αποτελεί ίσως τον καλύτερο τρόπο που το κοινό μπορεί να παίξει κάποιο ρόλο στην οργάνωση της δικής του ανάπτυξης.

Δεν πρέπει όμως να παραβλέπεται το γεγονός ότι μια τέτοια συμμετοχή έχει και αντίστοιχους κινδύνους. Η τυχόν αποτυχία μιας αντίστοιχης προσπάθειας, όχι μόνο δε συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη αλλά δημιουργεί εντελώς αντίθετες επιδράσεις. Από τη στιγμή όμως που θα θεωρηθεί επιτυχής, τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει η τοπική αυτοδιοίκηση στη συμβολή της στην οικονομική ανάπτυξη είναι σπουδαία. Ως τέτοια πλεονεκτήματα μπορούν να αναφερθούν: Πρώτο, η εκτέλεση μικρών έργων ή η κατάτμηση μεγάλων σχεδίων και η εκτέλεσή τους από την τοπική αυτοδιοίκηση, έχει το πλεονέκτημα της σύντομης αποπεράτωσης, πολλές φορές μέσα στον ίδιο χρόνο που αρχίζει η κατασκευή του έργου. Αυτό έχει σαν παραπέρα συνέπεια ότι ένα μέρος των δημιουργούμενων τοπικών εισοδημάτων, από την εργασία κυρίως, ξοδεύεται σε νέα αγαθά και υπηρεσίες, πράγμα που υποκινεί μια παραπέρα παραγωγή νέων αγαθών και υπηρεσιών. Δεύτερο με την παραδοχή ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την αρμοδιότητα να επιβάλει τοπικούς φόρους, υπάρχουν δύο λόγοι για τους οποίους η φορολογική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να επηρεάσει την περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη. Ο πρώτος λόγος αναφέρεται στο βαθμό προοδευτικότητας της φορολογικής κλίμακας. Καθώς η προοδευτικότητα των φόρων είναι η μεγαλύτερη από την προοδευτικότητα των ωφελειών, σε μια περιοχή σε σχέση με μια άλλη, υπάρχουν κίνητρα για μεν τα άτομα με χαμηλά ή μηδενικά εισοδήματα να παραμείνουν ή να μεταναστεύσουν στην περιοχή αυτή, για δε τα άτομα με υψηλά εισοδήματα να μεταναστεύσουν σε άλλη περιοχή. Τα ίδια κίνητρα ισχύουν και για τις επιχειρήσεις οι οποίες τείνουν να εγκατασταθούν σε περιοχές που ο βαθμός προοδευτικότητας των φόρων είναι χαμηλός. Αν πραγματικά ισχύουν τα κίνητρα αυτά η διαφοροποιημένη φορολογική πολιτική δια μέσου της τοπικής αυτοδιοίκησης πιστεύουμε ότι θα είναι πιο αποτελεσματική για μια ισόρροπη περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη, έναντι του συγκεντρωτικού φορολογικού συστήματος που εφαρμόζεται σε πολλές χώρες και ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες.

Τρίτο, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, από την κεντρική διοίκηση, έχει σαν άμεση συνέπεια την απαλλαγή από γραφειοκρατικές διαδικασίες, που πολλές φορές και σε αρκετά μεγάλο βαθμό αποτελούν ουσιαστικό εμπόδιο για την πλήρη εφαρμογή και υλοποίηση των εθνικών ή περιφερειακών προγραμμάτων για την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας.

Τέταρτο, η διενέργεια επενδύσεων από την τοπική αυτοδιοίκηση στον επιχειρηματικό κλάδο, με τη συμμετοχή μάλιστα των κατοίκων, αποτελεί μια σχετικά νέα δραστηριότητα, που πιστεύεται ότι δίνει ιδιαίτερη ώθηση στην ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας που βασίζεται σε τοπικές παραγωγικές πρωτοβουλίες. Τέλος, η παραγωγή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών δια μέσου της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει σαν αποτέλεσμα μεγαλύτερη εξειδίκευση και καινοτομία. Η ανταγωνιστικότητα που αναπτύσσεται μεταξύ των παραγωγών μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης οδηγεί στην υιοθέτηση των πιο αποτελεσματικών τεχνικών παραγωγής.

## **1.2 Ιστορική αναδρομή-Εξέλιξη της Τοπικής αυτοδιοίκησης**

### Μέχρι το 1950

Το πρώτο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, μετά την επανάσταση του 1821, αποτελούν οι Νόμοι 12/30 Απριλίου 1822, της Α' Εθνικής Συνέλευσης της Επιδαύρου «Περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» και της 29ης Νοεμβρίου 1822 «Περί εκλογής των Παραστατών». Οι βάσεις όμως για ένα αποκεντρωμένο σύστημα Διοίκησης μπήκαν το 1828 από τον Ι. Καποδίστρια, με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Το σύστημα όμως αυτό, που δημιούργησε 13 τμήματα και 62 επαρχίες ήταν ένα σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που ταυτιζόταν με την Κεντρική Διοίκηση, παρά ένα σύστημα Αυτοδιοίκησης και τελικά δυσκόλεψε την εδραίωση ενός ενιαίου εθνικού κράτους. Με τις ρυθμίσεις δηλαδή που εισήγαγε ο Καποδίστριας, μετέτρεψε τις Αυτοδιοικούμενες Κοινότητες σε παραρτήματα του Διοικητικού μηχανισμού, αφού διόρισε Κυβερνητικούς Επιτρόπους, οι οποίοι ασκούσαν την Τοπική Διοίκηση στο όνομά του. Κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας, το Βασίλειο διαιρέθηκε σε 10 νομούς και 47 επαρχίες (με αντίστοιχα νομαρχιακά και επαρχιακά συμβούλια). Ο νομάρχης ορίστηκε ως περιφερειακό κρατικό όργανο που διοριζόταν από το Υπουργείο των Εσωτερικών. Επίσης προβλέφθηκε η συγκρότηση δήμων. Οι δήμοι αντικατέστησαν τις παραδοσιακές κοινότητες και αποτελούσαν την πρώτη διοικητική βαθμίδα. Σημειώνεται πως βρίσκονταν υπό την πλήρη εποπτεία του Κράτους. Παρόλο που οι δήμοι δεν κατόρθωσαν ποτέ να αποκτήσουν ένα σημαντικό μέρος της διοικητικής εξουσίας, η πολιτική τους δύναμη αυξανόταν συνεχώς.

Έως το 1864, δεν πραγματοποιήθηκαν ουσιαστικές αλλαγές, οπότε και ξεκίνησε η προσπάθεια να αντιμετωπιστεί η διαφθορά στη διοίκηση και η επέμβαση του κράτους στην επιλογή των δημοτικών αρχόντων (Μακρυδημήτρης, 2008). Το Σύνταγμα του 1864 προέβλεπε την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση. Συγκεκριμένα, όριζε ότι «η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' άμεσου, καθολικής και μυστικής διά σφαιριδίων ψηφοφορίας» (άρθρο 105). Η κυβέρνηση του Δηλιγιάννη επανάφερε το σύστημα των κατηργημένων επαρχιακών διοικήσεων, ενώ ο βασικός του αντίπαλος, ο Τρικούπης, χωρίς να καταργεί τις κοινότητες, επεδίωξε τη συγκρότηση ισομεγεθών δήμων και αιρετών σωμάτων σε επίπεδο νομαρχίας, που, δήμων και αιρετών σωμάτων σε επίπεδο νομαρχίας, που, ωστόσο, δεν ευοδώθηκε.

Διαφορετική διάρθρωση της Τ.Α. καθιερώθηκε στην εποχή της αντιβασιλείας. Με το Νόμο της 27ης Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων», καταργήθηκαν οι κοινοτικές και Επαρχιακές Δημογεροντίες και καθιερώθηκε ο θεσμός του Δήμου. Για να συσταθούν Δήμοι έπρεπε να υπάρχουν τουλάχιστον 300 κάτοικοι, ενώ τα χωριά που είχαν λιγότερους κατοίκους, έπρεπε να συγχωνευθούν. Αρχικά, δημιουργήθηκαν 750 Δήμοι, οι οποίοι αργότερα, με το Νόμο 16/22 Σεπτεμβρίου 1840, περιορίστηκαν σε 250, ώστε να διευκολυνθεί η άσκηση εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση μέσω των Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σταθμό στην εξέλιξη της Τ.Α. στην Ελλάδα αποτελεί ο Νόμος ΔΝΖ' του 1912. Η πρώτη κυβέρνηση του Βενιζέλου, με νόμο του 1912, αναγνώρισε τις κοινότητες ως μονάδα ΤΑ, παράλληλα με τους δήμους, με αποτέλεσμα τον κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Δημιουργήθηκε έτσι μια πληθώρα κοινοτήτων η οποία συνέβαλλε στην γιγάντωση της γραφειοκρατίας. Με το Νόμο αυτό καταργήθηκαν οι Βαυαρικοί Δήμοι και επανήλθε ο θεσμός της κοινότητας. Πιο συγκεκριμένα, με το Νόμο ΔΝΖ', Δήμους αποτελούσαν οι Πρωτεύουσες των Νομών και οι πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους, ενώ για τις Κοινότητες το ελάχιστο όριο ήταν οι 300 κάτοικοι. Κατά την εφαρμογή του Νόμου δημιουργήθηκαν περίπου 6.000 Δήμοι & Κοινότητες. Στο χώρο της Περιφερειακής Διοίκησης, ξεκίνησε μια περίοδος μεγάλης αστάθειας και συνεχών αλλαγών. Οι Βαλκανικοί Πόλεμοι οδήγησαν στην απελευθέρωση και ενσωμάτωση στην ελληνική επικράτεια, νέων εδαφών, όπου το ελληνικό εθνικό στοιχείο υπερερούσε, αλλά όχι απόλυτα. Μεγάλες ομάδες Μουσουλμάνων, Εβραίων και Σλαβόφωνων υπήρχαν εγκατεστημένες σε αυτά, η διοίκηση των οποίων και η επιχειρούμενη ένταξή τους στο

ελληνικό κράτος απαιτούσε ιδιαίτερους χειρισμούς. Αυτός ήταν και ο κυριότερος λόγος της εγκατάστασης στις «Νέες Χώρες» Γενικών Διοικητών, με ευρείες αρμοδιότητες, μακράν ανώτερες από τις αντίστοιχες των Νομαρχών που υπήρχαν στην «Παλαιά Ελλάδα» (Ακαδημία Αθηνών 2000). Το 1917 η κυβέρνηση Βενιζέλου προχώρησε στη σύσταση νομοπαρασκευαστικής επιτροπής με στόχο την περαιτέρω μεταρρύθμιση στο χώρο της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Οι προτάσεις που διατύπωσε η παραπάνω επιτροπή αποτέλεσαν τη βάση για το ΒΔ της 9ης Μαΐου 1923 περί «διοικήσεως των νομών», με το οποίο ο Νομός αναγορευόταν ρητά σε «νομικό πρόσωπον προς αυτοδιοίκηση» με όργανα τον Νομάρχη, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και την Νομαρχιακή Επιτροπή. Το παραπάνω ΒΔ ήταν ιδιαίτερα τολμηρό και προοδευτικό, ακόμη και για την εποχή μας και η εφαρμογή του στην πράξη θα αναβάθμιζε σημαντικά το ρόλο της ΤΑ στην Ελλάδα (Παπαδημητρίου Κ. 2014). Αυτή την εποχή, διακρίνονται από τη μία η «μεταρρυθμιστική τάση», που επεδίωκε την μετατροπή των Νομαρχιών σε ΟΤΑ και από την άλλη η «συντηρητική – κρατικοκεντρική» τάση, που επεδίωκε τον μέγιστο δυνατό βαθμό συγκέντρωσης στην διάρθρωση της κρατικής εξουσίας (Ακαδημία Αθηνών 2000).

Με τον νόμο 3154/1924, που ψηφίστηκε από την Κυβέρνηση Παπαναστασίου, έγιναν μεγάλα βήματα προόδου στον τομέα του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των ΝΑ, κυρίως με τη σύσταση Δικαστηρίων Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην έδρα κάθε Εφετείου.

Το πρώτο Σύνταγμα, που αναφέρεται ουσιαστικά σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι αυτό του 1927. Σύμφωνα με το άρθρο 107 το κράτος διαιρείτο σε Περιφέρειες, μέσα στις οποίες οι πολίτες θα μπορούσαν να διαχειρίζονται απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις που θα προσδιόριζε ο Νόμος. Οι Ο.Τ.Α. θα έπρεπε να είναι τουλάχιστον δύο βαθμών, όπου την πρώτη βαθμίδα θα αποτελούσαν οι Κοινότητες. Ωστόσο η προσπάθεια ματαιώθηκε λόγω της πολιτικής αστάθειας του μεσοπολέμου. Το 1935 επανήλθε η δομή που ίσχυε με τον Νόμο ΔΝΖ' του 1912.

Στη δεκαετία του 1950 η νομαρχία συγκροτείται ως αποκεντρωμένη περιφερειακή διοικητική μονάδα, με σημαντική αρμοδιότητα την κατανομή κονδυλίων για έργα από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων. Ωστόσο, δεν κατάφερε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο εξαιτίας του οργανωτικού και λειτουργικού κατακερματισμού. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης υποβαθμίζεται ακόμα περισσότερο κατά τη διάρκεια της δικτατορίας.

### Από το 1950 έως το 1993

Ο ν.3200/1955, αποτέλεσε ορόσημο στην ελληνική διοικητική ιστορία, καθώς αποκατέστησε την ομοιομορφία στην οργάνωση της Περιφερειακής Διοίκησης, με την οριστική κατάργηση των Γενικών Διοικήσεων και τη γενική καθιέρωση του νομαρχιακού αποκεντρωτικού συστήματος. Ο νόμος όριζε ότι ο Νομάρχης ασκεί αποκλειστικά τις αρμοδιότητες που, σύμφωνα με τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις, έχουν οι Υπουργοί Εσωτερικών, Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων, Οικονομικών, Εμπορίου, Βιομηχανίας, Συγκοινωνιών & Δημοσίων Έργων, Γεωργίας, Εργασίας & Κοινωνικής Πρόνοιας, εκτός από εκείνες που εξαιρούσε ο ίδιος ο νόμος. Οι εξαιρούμενες αρμοδιότητες είχαν να κάνουν με «θέματα γενικότερης εθνικής σημασίας» και με αρμοδιότητες που καθορίστηκαν με διατάγματα ανά υπουργείο (Παπαδημητρίου Κ. 1998). Δεδομένου δε, ότι οι παραχωρούμενες στο Νομάρχη αρμοδιότητες ήταν αποκλειστικές, αυτό σήμαινε ότι από τη στιγμή της μεταβίβασής τους σε αυτόν, μόνον ο ίδιος είχε δικαίωμα να τις ασκεί και όχι ο οικείος Υπουργός. Σύμφωνα με το νόμο, ο Νομάρχης ήταν πλέον αρμόδιος να ασκεί κρατική εποπτεία στους Δήμους και στις Κοινότητες, οι οποίοι τότε αποτελούσαν ακόμη τον μοναδικό βαθμό της ΤΑ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο θεσμός του Νομάρχη άρχισε να καθίσταται σημαντικός φορέας εξουσίας σε εθνικό επίπεδο και ο ισχυρότερος σε τοπικό. Παράλληλα, όμως, είχε αρχίσει να γίνεται επιτακτικότερη και η ανάγκη ελέγχου του ίδιου του Νομάρχη, από κάποιο ανώτερο ιεραρχικά όργανο. Με το άρθρο 8 του ν.3200/1955, θεσπίστηκε το μέσον και η διαδικασία ελέγχου των πράξεων του Νομάρχη. Το μέσον αυτό ήταν η ειδική προσφυγή στον Υπουργό (Λαζαράτος 1992). Τέλος, ο νόμος έδινε στον Υπουργό το δικαίωμα να ακυρώνει αυτεπάγγελτα παράνομες πράξεις του Νομάρχη. Αξίζει επίσης να σημειωθεί, ότι το άρθρο 8 του ν.3200/1955, υπήρξε ένα από τα μακροβιότερα στην ελληνική νομοθετική ιστορία. Ο ίδιος ο νόμος τροποποιήθηκε αρκετές φορές, το παραπάνω άρθρο όμως, έμεινε ίδιο μέχρι το 1994, οπότε και μετατράπηκε ο Νομάρχης σε αιρετό όργανο της δευτεροβάθμιας ΤΑ (Παπαδημητρίου Κ. 1998). Πάντως, παρόλες τις ριζικές μεταβολές που επέφερε ο παραπάνω νόμος, οι Νομαρχίες, ως διοικητικές μονάδες, παρέμεναν σχετικά «καχεκτικές», αφού ουσιαστικά περιορίζονταν στις τοπικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, ενώ οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπολοίπων Υπουργείων παρέμεναν οργανωτικά διάσπαρτες. Το βασικότερο πρόβλημα ήταν ότι «δεν εντάσσονταν σε μία οριζόντια, διακλαδική και ενιαία διοικητική μονάδα σε επίπεδο νομού, αλλά αντιθέτως συνδέονταν άμεσα με τις κεντρικές υπηρεσίες του δικού τους κάθε φορά υπουργείου, μαζί με τις οποίες συγκροτούσαν ένα κάθετο, μονοκλαδικό διοικητικό



υποσύστημα» (Χλέπας 1999: 129). Ωστόσο, με τον ν.3200/1955, έγινε μια απόπειρα να καταστούν οι Νομαρχίες οικονομικά βιώσιμες, μέσω της πρόβλεψης για την κατάρτιση νομαρχιακού προϋπολογισμού και τη συγκρότηση των απαιτούμενων για την εκτέλεσή του οικονομικών υπηρεσιών. Αλλά και αυτό το εγχείρημα γνώρισε μέτρια επιτυχία (Χλέπας 1999).

Την περίοδο 1956-67, οι αρμοδιότητες των Νομαρχών περιορίστηκαν ελαφρώς, μέσω της χρήσης του νομικού «παράθυρου» που άφηνε ο ν.3200/1955 περί θεμάτων «γενικότερης εθνικής σημασίας». Με το Σύνταγμα του 1952 παρέμεινε η δομή αμετάβλητη, ενώ με το Σύνταγμα του 1975 επανήλθαν ορισμένες σημαντικές διατάξεις. Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και Κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες αφήνεται να ορισθούν με νόμο. Το Σύνταγμα ορίζει, επίσης, ότι η Διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Ο.Τ.Α. και ότι οι Ο.Τ.Α. αναλαμβάνουν Διοικητική Αυτοτέλεια. Το κράτος ασκεί εποπτεία στους Ο.Τ.Α., χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Κατά την πρώτη περίοδο της Μεταπολίτευσης (1974-81), η σημαντικότερη μεταρρύθμιση των κυβερνήσεων της Νέας Δημοκρατίας, υπήρξε η δημιουργία του νέου ΔΚΚ το 1980 (ν.1065/1980). Βάσει του άρθρου 22 του παραπάνω, καθιερώθηκε τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για όλες πλέον τις τοπικές υποθέσεις. Παράλληλα, προστέθηκαν νέες αποκλειστικές αρμοδιότητες (αστικές συγκοινωνίες, στάθμευση), ενώ στο άρθρο 24 υπήρξε ενδεικτική απαρίθμηση πολλών συντρεχουσών αρμοδιοτήτων. Τέλος, ιδιαίτερης μνείας χρήζουν και οι διατάξεις του νέου ΔΚΚ περί δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, οι οποίες προλείαναν το έδαφος για τον μετέπειτα αναπτυξιακό ρόλο των ΟΤΑ (Ακαδημία Αθηνών 2000). Την περίοδο εκείνη, με τον ν.1235/1982, θεσμοθετήθηκε η αναβάθμιση των νομαρχιακών συμβουλίων και η «λαϊκή συμμετοχή» σε αυτά. Παράλληλα, δόθηκε μεγάλο βάρος στην ανάπτυξη των δημοτικών και κοινοτικών αναπτυξιακών εταιρειών και στην οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ, κυρίως μέσω της μεταφοράς κονδυλίων από τα ΜΟΠ, αλλά και μέσω των 30 ΚΑΠ. Σημαντική ήταν, τέλος, και η ίδρυση των 13 Περιφερειών, με τον ν.1622/1986, ως ιδιόμορφης περίπτωσης «δευτεροβάθμιας» Περιφερειακής Διοίκησης με αρμοδιότητες που είχαν να κάνουν σχεδόν αποκλειστικά με τη διαχείριση των αναπτυξιακών κονδυλίων της ΕΟΚ. Επίσης, η πολιτεία με το Νόμο 1416/84, δημιούργησε 572 Αναπτυξιακούς Συνδέσμους και με το Ν. 2218/94, δημιουργήθηκαν τα Συμβούλια Περιοχής (492 Σ/λια Περιοχής) φιλοδοξώντας όπως αυτά

θα γίνουν πόλοι έλξης και συνένωσης όλων των δραστηριοτήτων των κατοίκων της περιοχής, ώστε να συμβάλουν στη δημιουργία νέων ισχυρών Δήμων με την εθελοντική συνένωση. Με τους Νόμους 1416/84 και 1622/86, θεσπίστηκαν ικανά κίνητρα για εθελοντική συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων σε νέους Δήμους, αλλά οι προσπάθειες αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Λιγότεροι από 400 Ο.Τ.Α. (από τους 5.775 συνολικά) αξιοποίησαν τα κίνητρα. Συνοπτικά στη δεκαετία του 1980, η αδυναμία αξιοποίησης των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (Μ.Ο.Π.) αποκάλυψε τις ελλείψεις του μηχανισμού της αυτοδιοίκησης. Επίσης, τη δεκαετία του 1980, μέσω τη νομοθεσίας δόθηκαν κίνητρα για εθελοντική συνένωση δήμων και κοινοτήτων, χωρίς σημαντικά αποτελέσματα. Το 1986, επιχειρείται η αντιμετώπιση του προβλήματος με τη δημιουργία ενός ακόμα διοικητικού επιπέδου, της περιφέρειας,. (Χλέπας, 1999). Ο ν.1622/1986 έκανε λόγο για «Περιφέρειες», στις οποίες «διαίρεται η χώρα για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης», ενώ με τον ν.2218/1994 οι περιφέρειες αναβαθμίζονται σε «διοικητικές» και «αποτελούν μονάδες διοίκησης του Κράτους». Μετά την ανάδειξη των ΝΑ ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ το 1994, υπήρχε έντονη η ανάγκη για αναδιάρθρωση του διάσπαρτου, πλέον, κρατικού αποκεντρωτικού συστήματος. Κατόπιν κάποιων αποτυχημένων προσπαθειών, όπως η θεσμοθέτηση του «Περιφερειακού Διευθυντή» με τον ν.2240/1994, ο εθνικός νομοθέτης κατέληξε στους νόμους 2503/1997 και 2647/1998, βάσει των οποίων οι 13 διοικητικές περιφέρειες έλαβαν εν πολλοίς τη μορφή που είχαν μέχρι και το 2010 και την ολική μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης». Το σημαντικότερο όμως χαρακτηριστικό τους γνώρισμα, το οποίο οδήγησε και στην αναβάθμισή τους με τον ν.3852/2010, ήταν η ευθύνη διαχείρισης των ενωσιακών αναπτυξιακών κονδυλίων. Η δεδομένη εμπειρία και τεχνογνωσία τους στο συγκεκριμένο τομέα κρίθηκε ως βαρύνουσας σημασίας κατά τη φάση σχεδιασμού του Προγράμματος «Καλλικράτης» (ΙΣΤΑΜΕ, 2001). Επίσης, λόγω της μακράς πορείας τους με τη μία ή την άλλη μορφή, οι 13 περιφέρειες αποτελούσαν φορείς διαμόρφωσης πολιτικής σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Τέλος, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι περιφέρειες είχαν διαμορφώσει μια «περιφερειακή ταυτότητα», ενώ αρκετές από αυτές ταυτίζονταν με τα γεωγραφικά διαμερίσματα (Εισηγητική Έκθεση ν.3852/2010). Το 1989, η Βουλή κυρώνει τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.), μια διεθνής σύμβαση που καταρτίστηκε από την Επιτροπή Υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο, με την οποία ενθαρρύνεται η αυτονόμηση των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## Από το 1994 έως το 2009

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η Ελλάδα αντιμετώπιζε μια σειρά σοβαρών και δυσεπίλυτων προβλημάτων, τα οποία δεν άρμοζαν σε μία χώρα η οποία ήταν για παραπάνω από μία δεκαετία μέλος της ΕΕ και είχε εισπράξει, υπό τη μορφή αναπτυξιακής βοήθειας, περισσότερα χρήματα από οποιαδήποτε άλλη μέχρι εκείνη τη στιγμή. Ένα εκ των σημαντικότερων, ήταν και το μεγάλο περιφερειακό πρόβλημα που αντιμετώπιζε. Σύμφωνα με τη Eurostat, το μέσο ελληνικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 1991 ήταν περίπου το μισό του αντίστοιχου μέσου όρου της ΕΕ. Ταυτόχρονα, οι κατά τόπους αποκλίσεις εντός της χώρας ήταν ιδιαίτερα μεγάλες, με την Ήπειρο και το Βόρειο Αιγαίο, για παράδειγμα, μόλις και μετά βίας να αγγίζουν τα 2/3 του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Στερεάς Ελλάδας (ΔΕΕ 2010).

Οι νέες μεταρρυθμίσεις εισήχθησαν το 1994, με τον νόμο 2218, ενώ συμπληρώθηκαν και τροποποιήθηκαν λίγο αργότερα με τον νόμο 2240. Βάσει των συνδυασμένων διατάξεων των δύο αυτών νόμων, οι Νομαρχίες μετατρέπονται σε ΝΑ, με αιρετά όργανα και πλέον αποτελούν τον Β΄ Βαθμό της ΤΑ. Οι ΝΑ θεωρούνται αυτοδιοικούμενα κατά τόπο ΝΠΔΔ και δεν έχουν ιεραρχική σχέση με τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, των οποίων άλλωστε τις αρμοδιότητες δεν θίγουν. Σύμφωνα με το άρθρο 3, δική τους αρμοδιότητα είναι *«η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου»*. Οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες των παλαιών Νομαρχιών, αναλαμβάνονται πλέον από τις ΝΑ, εξαιρουμένων εκείνων που έχουν να κάνουν με θέματα δημόσιας περιουσίας. Εξαιρέθηκαν επίσης και οι κάτωθι αρμοδιότητες:

1. Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
2. Της εποπτείας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.
3. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας.
4. Των ΣΣΥΚΕ.

Τα διοικητικά όργανα της ΝΑ αποτελούνται από τον Νομάρχη, το νομαρχιακό συμβούλιο και τις νομαρχιακές επιτροπές. Όλες οι πράξεις των παραπάνω οργάνων είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, υπόκεινται όμως σε έλεγχο νομιμότητας, τον οποίο ασκεί, βάσει του αρ.18 του ν.2218/1994, Τριμελής Ανεξάρτητη Διοικητική Επιτροπή (εφεξής «Επιτροπή»). Η Επιτροπή συγκροτείται από:

1. Έναν πρωτοδίκη ως πρόεδρο, που ορίζεται από τον πρόεδρο πρωτοδικών.

2. Έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, που ορίζεται από τον ΓΓ της Περιφέρειας.

3. Ένα μέλος του ΝΣΚ.

Οι Επιτροπές συγκροτούνται με απόφαση του ΓΓ της Περιφέρειας, μία σε κάθε ΝΑ αυτής. Ο νόμος ορίζει ότι η Επιτροπή «αποτελεί ανεξάρτητη δημόσια αρχή, με δική της σφραγίδα και γραμματειακή υποστήριξη που συγκροτείται από τον ΓΓ της Περιφέρειας». Παρόλα αυτά, και εδώ είναι το παράδοξο, ο ίδιος νόμος ορίζει ότι «υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών» (ν.2218/1994, αρ.18, παρ.6). Έργο της Επιτροπής είναι:

1. Η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται σε αυτή από τον ΓΓ της Περιφέρειας.
2. Η εκδίκαση των προσφυγών κατά των πράξεων των ίδιων οργάνων, που υποβάλλονται από όσους έχουν έννομο συμφέρον (ν.2218/1994, αρ.18, παρ.9).

Το καλοκαίρι του 1995, ξεκίνησε τελικά η λειτουργία των ΝΑ. Προκειμένου, όμως, να αντιμετωπισθούν μερικά νέα προβλήματα που άρχισαν να ανακύπτουν μετά τη λειτουργία τους, ψηφίστηκαν κάποιοι νόμοι που τροποποιούσαν διατάξεις των 2218 και 2240. Με τον ν.2307/1995, προσδιορίστηκαν επακριβώς ο βαθμός, η κατηγορία και ο κλάδος του υπαλλήλου του Υπουργείου Εσωτερικών που συμμετέχει στην Τριμελή Επιτροπή, ενώ παράλληλα αναγνωρίστηκε δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων των μονομελών οργάνων της ΝΑ. Με τον ν.2344/1995, αντικαταστάθηκαν οι παρ.2 και 3 του αρ.18 του ν.2218/1994, από το αρ.19, παρ.6α και 6β. Κάποιες τροποποιήσεις επέφερε και ο 2273/1994, ενώ την ίδια περίοδο, πληθώρα ΠΔ ρύθμιζαν λεπτομερειακά πολλά θέματα λειτουργίας των νέων θεσμών (217 και 428/1994, 60, 61 και 62/1995). Τέλος, με το ΠΔ 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης), κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο όλες οι διάσπαρτες ρυθμίσεις σχετικά με τις ΝΑ (Παπαδημητρίου Κ. 1998).

Το 1997, οι μεταρρυθμίσεις συνεχίστηκαν με την αναδιοργάνωση, τόσο του συστήματος περιφερειακής (αποκεντρωτικής) διοίκησης του κράτους, όσο και της πρωτοβάθμιας ΤΑ. Με τον ν.2503/1997, οι 13 Περιφέρειες που είχαν συγκροτηθεί το 1986, ως όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της ανάπτυξης, μετατρέπονται πλέον σε αυτοτελείς και ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες της κρατικής Διοίκησης. Των νέων,

αναβαθμισμένων, Περιφερειών προΐσταται ο ΓΓ (Περιφερειάρχης), ο οποίος είναι μετακλητός υπάλληλος, διοριζόμενος, μετακινούμενος και παύομενος από την Κυβέρνηση. Η σημαντικότερη αρμοδιότητα των νέων Περιφερειών, πέραν των «αναπτυξιακών» αρμοδιοτήτων, είναι η άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ (Νταής 2003).

Με τον ν.2539/1997 (Νόμος Καποδίστρια), αναδιρθρώνονται οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Πριν τον «Καποδίστρια», υπήρχαν 454 Δήμοι στη χώρα και 5343 Κοινότητες, οι 3183 εκ των οποίων είχαν πληθυσμό έως 500 κατοίκους. Η εν λόγω αναδιάρθρωση εντάσσεται στους σχεδιασμούς που εκπονούνται στο πλαίσιο της ΕΕ. Οι λόγοι που, κατά το κράτος, επέτασσαν την εκ βάθρων αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν πρωτίστως οικονομικοί. Καταρχήν ο μεγάλος αριθμός κοινοτήτων καθιστούσε δύσκολη την κατανομή των πόρων. Επιπλέον η αδυναμία απορρόφησης των κονδυλίων της ΕΕ από τις κοινότητες και τους δήμους -ελλείπει επαρκούς υποδομής- δυσχέραινε την εκτέλεση έργων ανάπτυξης. Σημειώνεται δε πως το κράτος κατέβαλλε υπερβολικό τίμημα για τη συντήρηση των κοινοτήτων. Γι' αυτούς τους λόγους, οι κοινότητες έπρεπε να συγχωνευτούν σε ευρύτερους και οικονομικά ισχυρότερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» με το Ν. 2539/1997 με τις αναγκαστικές συνενώσεις των δήμων οδήγησε σε δραστική μείωση των κοινοτήτων (από 5.388 σε 119) και σε μερική αύξηση των δήμων (από 437 σε 914), σαν προσπάθεια δημιουργίας ισχυρών, αποτελεσματικότερων δομών και οργανισμών. Παράλληλα, οι παλιοί αγροτικοί δήμοι συνέχισαν την εκπροσώπηση τους μέσω των τοπικών, άμεσα εκλεγμένων κοινοτικών συμβουλίων.

Ο νόμος 2539/1997 εισήγαγε τον όρο τα δημοτικά διαμερίσματα. Πρόκειται για τις παλιές κοινότητες που συνενώθηκαν σε δήμους, αποτελώντας έτσι όχι αυτόνομους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά τα δημοτικά διαμερίσματα των αντίστοιχων νέων δήμων (Σπηλιωτόπουλος, 2010). Η υποχρεωτική ενοποίηση των δήμων το 1998 αποτελεί παράδειγμα ριζικής μεταρρύθμισης μέσω συγχωνεύσεων. Βασική επιδίωξη ήταν η δημιουργία μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία θα λειτουργούσε ως όργανο ανάπτυξης για την περιοχή τους. Επισημαίνεται πως η επιτέλεση του αναπτυξιακού ρόλου των νέων τοπικών αρχών, προϋποθέτει την απόκτηση των απαραίτητων οικονομικών πόρων και την εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού που εργάζεται σε αυτές.

Η τελευταία, προ-Καλλικράτη, σημαντική μεταρρύθμιση στο χώρο της ΤΑ υπήρξε με τον ν.3463/2006, που τροποποίησε και εκσυγχρόνισε τον ΔΚΚ. Ο νέος ΚΔΚ, συμπεριέλαβε για πρώτη φορά, συγκεντρωτικά και κωδικοποιημένα, όλες τις νέες μεταρρυθμίσεις που είχαν λάβει χώρα από το 1994 και αφορούσαν την πρωτοβάθμια ΤΑ. Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά την κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, το Κεφ.Θ΄ του 4ου Μέρους του νέου ΚΔΚ (αρ.148-54) ορίζει ότι η κρατική εποπτεία οφείλει να περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των Δήμων και των Κοινοτήτων και να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (αρ.148). Το αρ.149 ορίζει ότι υπεύθυνος για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των παραπάνω είναι ο ΓΓ της Περιφέρειας και εν συνεχεία καθορίζει όλες τις λεπτομέρειες της εν λόγω ελεγκτικής διαδικασίας.

Στον νέο ΚΔΚ, ορίζονται επίσης και τα σχετικά με την εκπόνηση και εκτέλεση ΕΠ από τους Δήμους και τις Κοινότητες. Σύμφωνα με το αρ.203, το ΕΠ αποτελεί ένα συνεκτικό σύνολο αξόνων προτεραιότητας για δράσεις τοπικής ανάπτυξης και αποσκοπεί στην υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού των ΟΤΑ. Υποχρέωση εκπόνησης ΕΠ έχουν οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, όσοι αποτελούν πρωτεύουσα Νομού και όσοι προέρχονται από εθελούσια συνένωση. Το ΕΠ καταρτίζεται από το δημοτικό συμβούλιο και οφείλει να καλύπτει το σύνολο των δράσεων τοπικής ανάπτυξης. Η εκπόνηση του ΕΠ πραγματοποιείται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου και μπορεί να αναθεωρείται κάθε διετία. Σε αυτό καθορίζονται οι στρατηγικοί στόχοι, οι προτεραιότητες της τοπικής ανάπτυξης, καθώς και η οργάνωση των υπηρεσιών των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους. Το ΕΠ, μετά τον έλεγχο νομιμότητας από την Περιφέρεια για την τήρηση της διαδικασίας κατάρτισής του, εξειδικεύεται σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης των ΟΤΑ και σε συγκεκριμένα Ετήσια Προγράμματα Δράσης των δημοτικών ή κοινοτικών κοινωφελών επιχειρήσεων, δημοτικών ή κοινοτικών ΑΕ, των ΝΠΔΔ και των δημοτικών ή κοινοτικών ιδρυμάτων τους.

Για την κατάρτιση των ΕΠ, συγκροτείται με απόφαση του Δημάρχου, διεπιστημονική ομάδα έργου, η οποία σε συνεργασία με τα όργανα διοίκησης και τις υπηρεσίες του Δήμου, συντάσσει ένα σχέδιο αυτού. Πριν την ψήφιση του τελικού σχεδίου από το δημοτικό συμβούλιο, προηγείται μία φάση διαβούλευσης, κατά την οποία το προτεινόμενο σχέδιο ΕΠ, αναρτάται για δύο εβδομάδες στο διαδίκτυο, προκειμένου να γίνει η διαβούλευση με τους κατοίκους και τους τοπικούς παράγοντες. Μετά την ψήφιση του ΕΠ, αρμόδιος για την

παρακολούθηση και την αξιολόγησή του είναι ο Δήμαρχος, με την υποστήριξη της υπηρεσίας προγραμματισμού. Η παραπάνω ρύθμιση, εισήγαγε επιτέλους στην ελληνική ΓΑ, το μοντέλο λειτουργίας των σύγχρονων διοικήσεων (Μαΐστρος 2009). Οι διαρκείς αναβολές που δόθηκαν για την εφαρμογή του ωστόσο, μείωσαν κατά πολύ τις ελπίδες εξορθολογισμού της δράσης τους που είχαν αναπτυχθεί (Παπαδημητρίου Κ. 2014).

Πρόγραμμα Καλλικράτης, ακριβέστερα Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης, ονομάζεται ο νόμος 3852/2010, με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 2011 και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους. Ο «Καλλικράτης» θεωρείται συνέχεια του «Καποδίστρια» (Ν.2539/97), και διέπεται από παρόμοια φιλοσοφία αναγκαστικής συνένωσης των υπαρχόντων μικρών δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους. Στόχος του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 περιφέρειες, η σύσταση των αποκεντρωμένων διοικήσεων, οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού (Ντάνος, 2014).

Σύμφωνα με την εισήγηση του προγράμματος, κριτήριο ήταν να μην υπάρχει δήμος με πληθυσμό κάτω των 25.000 κατοίκων στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης ή 10.000 για την υπόλοιπη χώρα. Εξαιρέση αποτέλεσε η περίπτωση ορεινών περιοχών, όπου το πληθυσμιακό κατώτατο όριο τέθηκε στις 2.000. Όσον αφορά τα νησιά, προκρίθηκε η λογική «ένας δήμος ανά νησί» (πλην των δύο μεγάλων, Κρήτης και Εύβοιας) (Ντάνος, 2014). Παρόλες τις ανυπέβλητες δυσκολίες, κατά ένα μεγάλο μέρος του, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» εφαρμόστηκε τελικά στην πράξη. Αυτά που δεν εφαρμόστηκαν τελικά (τουλάχιστον όχι σε απόλυτο βαθμό) ήταν, κατά πρώτον η ενίσχυση των νέων ΟΤΑ με τους ΚΑΠ και κατά δεύτερον, το νέο σύστημα εποπτείας που εγκαινίασε ο Καλλικράτης.

Όσον αφορά τους ΚΑΠ, λόγω της τεράστιας ύφεσης και της δημοσιονομικής στενότητας που υπάρχει στη χώρα από το 2010 και μετά, τα ποσά που τελικά λαμβάνουν οι νέοι Δήμοι και Περιφέρειες είναι αρκετές φορές χαμηλότερα από αυτά που προβλέπονται στον ν.3852/2010. Αυτό έχει να κάνει κυρίως με τον ΦΠΑ, μέρος του οποίου αποδίδεται στους ΟΤΑ, και ο οποίος τα τελευταία 5 χρόνια, λόγω της ραγδαίας μείωσης των

εισοδημάτων, ακολουθεί πτωτική πορεία. Το δεύτερο έχει να κάνει με τις αλλαγές που προέβλεπε ο Καλλικράτης αναφορικά με την κρατική εποπτεία στους ΟΤΑ. Καταρχάς, με το ΠΔ 134/2010, καθορίστηκε η οργάνωση των ΑΥΕ ΟΤΑ και στις αρχές του 2011 αναμενόταν να ολοκληρωθεί η διαδικασία στελέχωσής τους. Με τις εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών 60/30-12-2010 και 15/2-2-2011, διευκρινίστηκαν τα περί άσκησης εποπτείας στους ΟΤΑ μέχρι την έναρξη λειτουργίας των ΑΥΕ, σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρ.238 του ν.3852/2010.

Με την εγκύκλιο 15/2-2-2011, η οποία εκδόθηκε ως συνέχεια της 60/30-12-2010, διευκρινιζόταν κάποια ζητήματα σχετικά με πράξεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των (πρώην) Δήμων και των ΝΑ, οι οποίες είχαν ληφθεί μέχρι τις 31.12.2010, όπως επίσης και ζητήματα που είχαν να κάνουν με τυχόν προσφυγές κατά των πράξεων αυτών.

Η τελευταία νομοθετική παρέμβαση επί του θέματος, πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2014, και πήρε τη μορφή τροποποιητικού νόμου. Ο ν.4257/2014 τροποποιεί ή καταργεί διατάξεις κάποιων παλαιότερων νόμων, μεταξύ αυτών και του ν.3852/2010. Σε γενικές γραμμές, γίνονται κάποιες διορθωτικές παρεμβάσεις σε θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών. Αντιμετωπίζονται προβλήματα όπως η αδυναμία εκλογής του Συμπαραστάτη από το Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο, ενώ ρυθμίζονται τα περί του ορισμού του Προέδρου Συμβουλίου Δημοτικής Κοινότητας. Παράλληλα, ενισχύεται η διαφάνεια μέσω της υποχρέωσης και για τους αιρετούς των ΟΤΑ να υποβάλλουν ετήσια δήλωση περιουσιακής κατάστασης. Επίσης ρυθμίζονται θέματα προσωπικού των ΟΤΑ για την αντιμετώπιση έκτακτων και εποχικών αναγκών.

Αξίζει να αναφερθεί ότι σύμφωνα με τις τροποποιήσεις που εισάγει ο ν.4257/2014, πλέον, υποχρέωση αποστολής των αποφάσεων τους για έλεγχο προς τις ΑΥΕ έχουν και οι κοινωφελείς επιχειρήσεις, οι ΔΕΥΑ και οι μονομετοχικές ΑΕ των ΟΤΑ, όταν οι αποφάσεις τους αφορούν αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων και λήψη δανείων. Επίσης, προβλέπεται πλέον ότι οι ΑΥΕ δεν θα αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό, αλλά θα εντάσσονται στην οργανωτική δομή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και θα υπάγονται απευθείας στους ΓΓ αυτών. Κλείνοντας, θα πρέπει να αναφερθεί ότι ακόμα και μετά την ψήφιση του παραπάνω τροποποιητικού νόμου, δεν έχει υπάρξει, μέχρι στιγμής τουλάχιστον, απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών με την οποία να συγκροτούνται, οι



εδώ και 4 χρόνια προβλεπόμενες ΑΥΕ ΟΤΑ. Πράγμα που σημαίνει ότι η εποπτεία επί των ΟΤΑ θα συνεχίσει να γίνεται σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του αρ.238 του ν.3852/2010 και τις εγκυκλίους που προαναφέρθηκαν.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup> :

### Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Σε μεγάλο βαθμό, οι μεγάλες προσδοκίες που ακολούθησαν τις μεταρρυθμίσεις των τελευταίων δεκαετιών, δεν επαληθεύτηκαν τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, παρά σε πολύ μικρό βαθμό (*Μαΐστρος 2009*). Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν κατάφεραν να αποτελέσουν ισχυρές αποκεντρωμένες μονάδες στην περιφέρεια με έντονο αναπτυξιακό χαρακτήρα. Κοινός παρονομαστής σε όλη τη χώρα ήταν η απουσία δημόσιων επενδύσεων που να καλύπτονται από ίδιους πόρους. Όπως υπογραμμίστηκε και σε έκθεση του ΟΟΣΑ, (2011), η συμμετοχή των εθνικών πόρων στις δημόσιες επενδύσεις βρισκόταν σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Η χώρα ήταν υπερχρεωμένη, ενώ οι δαπάνες και οι δημόσιες επενδύσεις αντλούσαν κεφάλαια, είτε μέσω του δανεισμού, είτε μέσω των κονδυλίων της ΕΕ. Η έκθεση ανέφερε μάλιστα χαρακτηριστικά ότι από το 1996 και μετά, ο δανεισμός είχε αρχίσει να λαμβάνει επικίνδυνες διαστάσεις, μεταφερόμενος απευθείας στις ΔΕΚΟ (ΟΟΣΑ 2011).

Ταυτόχρονα, η όποια ανάπτυξη καταγράφονταν, τόσο στην περιφέρεια, όσο και στα αστικά κέντρα, ήταν στρεβλή, υπονομεύοντας τις μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές προοπτικές, την ανταγωνιστικότητα και την αναπτυξιακή ισορροπία μεταξύ των διαφόρων περιοχών της Ελλάδας. Δύο ακόμη αρνητικά χαρακτηριστικά, τα οποία οι μεταρρυθμίσεις των δύο προηγούμενων δεκαετιών δεν είχαν κατορθώσει να εξαλείψουν, ήταν η συχνή αλληλεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων των διαφόρων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης αλλά και της ΤΑ, όπως επίσης και η συνακόλουθη έλλειψη συντονισμού μεταξύ των παραπάνω φορέων διακυβέρνησης (Παπαδημητρίου Κ. 2014). Παράλληλα, παρέμεινε, η ανορθολογική χρήση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, η οποία συνδέεται άμεσα με την έλλειψη διαφάνειας και τη διαφθορά, κυρίως σε επίπεδο ΤΑ (ΟΟΣΑ 2011).

Ο ΟΟΣΑ παρατηρούσε στην έκθεσή του, ότι παρόλες τις ευρείες μεταρρυθμίσεις που είχαν λάβει χώρα τις δεκαετίες του 1990 και του 2000, η Ελλάδα παρέμενε η πλέον συγκεντρωτική χώρα-μέλος του Οργανισμού, στην οποία κυριαρχεί η γραφειοκρατία και η διαφθορά. Ωστόσο, στην Ελλάδα, ναι μεν υπάρχει τεράστια γραφειοκρατία, όμως αυτή δεν είναι ορθολογικά δομημένη όπως άλλες ευρωπαϊκές και αυθεντικά βεμπεριανές γραφειοκρατίες, όπως η γερμανική ή η γαλλική με αποτέλεσμα να απουσιάζουν οι τυπικές,

προβλέψιμες και διαφανείς διαδικασίες, και να εμποδίζεται η εύρυθμη και ομαλή λειτουργία της αγοράς (ΚΘΜ 2005).

Η συγκεντρωτική δομή του κράτους, αποτελούσε διαχρονικά τροχοπέδη στην ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη όλων των περιφερειών. Την τελευταία εικοσαετία, Αττική και Θεσσαλονίκη είχαν γίνει αποδέκτες, με διαφορά, του μεγαλύτερου μέρους των εθνικών και ενωσιακών κονδυλίων. Επίσης, το γεγονός ότι τα 2/5 του ελληνικού πληθυσμού κατοικούν στην Αττική, αποτελεί ανισορροπία πρώτου μεγέθους και προκαλούσε ανυπέβλητα προβλήματα στη διοίκηση της περιοχής και κυρίως στον συντονισμό των 150 Δήμων και των 4 Νομαρχιών της Περιφέρειας Αττικής (ΟΟΣΑ 2009).

Όσον αφορά την ΤΑ, ήταν ιδιαίτερος ανησυχητική η πολύ χαμηλή της συμμετοχή στις δημόσιες επενδύσεις, μία από τις χαμηλότερες στον ΟΟΣΑ. Η παραπάνω παρατήρηση δείχνει να συνδέεται και με το γεγονός ότι η ΤΑ στην Ελλάδα παρουσίαζε σημαντική υστέρηση όσον αφορά την οικονομική της αυτοτέλεια, καταλαμβάνοντας την προτελευταία θέση στην ΕΕ στην απόκτηση ιδίων πόρων (Μαΐστρος 2009). Τρεις ακόμη παράγοντες που σχετίζονταν άμεσα με την ανεπάρκεια, τόσο της Κεντρικής Διοίκησης, όσο και των ΟΤΑ να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους αποτελεσματικά και αποδοτικά ήταν α) η γήρανση των δημοσίων υπαλλήλων, β) η έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών και γ) οι ρουσφετολογικές διαδικασίες στις μετακινήσεις των δημοσίων υπαλλήλων που οδηγούν συχνά σε ελλείψεις προσωπικού στην περιφέρεια και σε πλεονάζον προσωπικό στις κεντρικές υπηρεσίες.

Τέλος, η έλλειψη διαφάνειας στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, συνεχίζει να συνιστά πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης, προκαλώντας την έλλειψη εμπιστοσύνης των διοικούμενων-φορολογούμενων έναντι του κράτους και τη συνακόλουθη αύξηση της διαφθοράς, η οποία όπως αναφέραμε και πιο πάνω, σε καταστάσεις μειωμένης εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολιτών, βρίσκει γόνιμο έδαφος για να ριζώσει και να αναπτυχθεί (ΚΘΜ 2005, Λαμπροπούλου 2009).

Επομένως, οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Εν συντομία οι παθογένειες αυτές εντοπίζονται στους εξής παράγοντες: Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης και η συσσώρευση τεράστιου όγκου εκτελεστικής φύσης λειτουργιών στα υπουργεία οδηγεί σε

αναποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και αποσπών σημαντική ενέργεια και πόρους από τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής στον τομέα ευθύνης τους. Η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών δημιουργούν τεράστιο διοικητικό κόστος, σύγχυση και δυσφορία στον πολίτη και διάχυση της διοικητικής ευθύνης. Οι περιορισμένες οργανωτικές δυνατότητες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού που λόγω του μικρού πληθυσμιακού και χωρικού τους μεγέθους αδυνατούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στον στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών, αλλά και στην επίτευξη των απαραίτητων οικονομικών κλίμακας στην παροχή βασικών υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Η οικονομική κρίση και το περιοριστικό πλαίσιο δημόσιων δαπανών, οι διαρκώς διευρυνόμενες απαιτήσεις αντιμετώπισης νέων κοινωνικών προκλήσεων όπως η φτώχεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η μακροχρόνια ανεργία, η ανάγκη παροχής ποιοτικών υπηρεσιών σε τομείς όπως ο τουρισμός, οι μεταφορές, το περιβάλλον, η ποιότητα ζωής, η υγεία, η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια, διαμόρφωσαν ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τ.Α.

Παρά τις έντονες διαφοροποιήσεις των Ο.Τ.Α. ως προς τη νομικοπολιτική τους θέση και τις λειτουργίες που επιτελούν, οι μεταρρυθμιστικές τάσεις διεθνώς κινήθηκαν σε τρεις βασικές κατευθύνσεις.

#### A. Η εδαφική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης προχώρησαν στην αντιμετώπιση προβλημάτων που οφείλονταν στον κατακερματισμό της Τ.Α. σε πολλές μικρές μονάδες, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δομών, των διαδικασιών και των πολιτικών χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού. Χώρες όπως η Ελλάδα, η Δανία, η Σουηδία, η Ολλανδία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία και η Ισπανία προχώρησαν σε αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις όμορων δήμων και κοινοτήτων, καθώς και (ή εναλλακτικά) στην εμβάθυνση των θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας μέσω της σύστασης συνδέσμων και της σύναψης διαδημοτικών συμβάσεων με στόχο την παροχή υπηρεσιών και την κατασκευή έργων. Οι μορφές διαδημοτικής συνεργασίας διαφέρουν μεταξύ χωρών και αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. Εκτός από τις αναγκαστικές η εθελούσιες συνενώσεις, στα μεγάλα αστικά κέντρα οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αφορούν στην θεσμοθέτηση νέων μορφών Μητροπολιτικής Διοίκησης ή Αυτοδιοίκησης, μέσω της δημιουργίας μικτών

σχημάτων μητροπολιτικής διακυβέρνησης με τη συμμετοχή των Ο.Τ.Α., κοινωνικών και οικονομικών φορέων.

## B. Η λειτουργική αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το νέο Δημόσιο μάνατζμεντ.

Χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Η.Π.Α. υιοθέτησαν ριζικές τομές στην κατεύθυνση της μείωσης των δαπανών, μέσω της εισαγωγής μεθόδων και πρακτικών διοίκησης του ιδιωτικού τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές συνοψίζονται με τον όρο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (Ν.Δ.Μ.). Κοινό στοιχείο των μεταβολών είναι η εισαγωγή μιας επιχειρηματικής κουλτούρας στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών προς τους δημότες και τις επιχειρήσεις και η ριζική μεταβολή παραδοσιακών αξιών και αντιλήψεων ως προς το ρόλο των Ο.Τ.Α. στην τοπική κοινωνία και οικονομία. Άλλες χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία και Γερμανία, για διαφορετικούς λόγους, εμφανίστηκαν πιο επιφυλακτικές και ακολούθησαν μια επιλεκτική προσαρμογή των αρχών του Ν.Δ.Μ. στις εθνικές και τοπικές τους ιδιαιτερότητες. Οι βασικότερες θεσμικές καινοτομίες που σχετίζονται με την εισαγωγή του Ν.Δ.Μ. στην τοπική αυτοδιοίκηση εντοπίζονται στους εξής τομείς:

α. Ο διαχωρισμός των δομών και λειτουργιών της Τ.Α. σε δύο βασικές ενότητες. Ο κεντρικός πυρήνας των Δημοτικών δομών που επιφορτίζονται με τη διαμόρφωση των τοπικών πολιτικών παραμένουν υπό τον έλεγχο των εκλεγμένων οργάνων, όπως το Δημοτικό Συμβούλιο και ο Δήμαρχος. Παράλληλα, υπηρεσίες που έχουν σχέση με την παροχή υπηρεσιών αυτονομούνται από τον άμεσο πολιτικό έλεγχο μέσω ιδιωτικοποιήσεων ή μετοχοποιήσεων και της υπαγωγής τους σε ειδικό καθεστώς λειτουργίας βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Βασική επιδίωξη του διαχωρισμού αυτού είναι η ισχυροποίηση των επιτελικών λειτουργιών των Ο.Τ.Α., δηλαδή της δυνατότητας στρατηγικού σχεδιασμού και εξειδίκευσης των όρων και των προϋποθέσεων είτε της άμεσης παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες είτε της ανάληψης δραστηριοτήτων από επιχειρήσεις και ιδιώτες.

β. Η έμφαση στη μείωση των δαπανών παροχής υπηρεσιών μέσω της εισαγωγής συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών με άλλους εναλλακτικούς παρόχους σε τομείς, όπως συλλογή και διαχείριση απορριμμάτων, συγκοινωνίες, εκπαίδευση, υγεία, κοινωνική πρόνοια. Η παροχή των δημόσιων αυτών υπηρεσιών γίνεται συνήθως μέσω διαγωνισμών στους οποίους ανταγωνίζονται με τους ίδιους όρους ιδιωτικές επιχειρήσεις με

τις δημοτικές υπηρεσίες. Βασική επιδίωξη είναι η μείωση του κόστους, η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και η παροχή περισσότερων επιλογών στους πολίτες. Στις περισσότερες περιπτώσεις τελικά, οι προσδοκίες για φτηνότερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες μέσω των μηχανισμών της αγοράς και του ανταγωνισμού ιδιωτών δεν επιβεβαιώθηκαν, ιδίως σε τομείς που προϋπέθεταν σημαντικές μακροχρόνιες επενδύσεις σε υποδομές, πάγια κλπ. Έτσι, παρατηρείται πλέον μια εμφανής τάση «επιστροφής» ορισμένων υπηρεσιών στους δήμους, μετά την αποτυχία των μηχανισμών της αγοράς (υπηρεσίες ύδρευσης, συγκοινωνίες).

γ. Η αναβάθμιση των μέσων συντονισμού, παρακολούθησης και ελέγχου των τοπικών υπηρεσιών. Έμφαση δίνεται σε συγκεκριμένους ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους και προτεραιότητες και όχι μόνο στην τυπική νομιμότητα της δράσης.

Στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης και της Σκανδιναβίας οι τοπικές αρχές επιχείρησαν, με ιδιαίτερη επιτυχία, την εκτεταμένη χρήση του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων με άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς με σκοπό την παροχή υπηρεσιών. Οι συγκεκριμένες συμβάσεις δεν συνδέονται άμεσα με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, άλλωστε εμφανίστηκαν στη Γαλλία την δεκαετία του 1960 και στην Ελλάδα το 1984, αλλά αποτελούν θεσμικό εργαλείο πολυεπίπεδης και πολύμορφης συνεργασίας. Γενικά, ως προς την εισαγωγή πρακτικών του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν η πρώτη χώρα όπου εφαρμόστηκαν ευρύτατα, ενώ ακολούθησαν οι βορειοευρωπαϊκές και οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Η επιρροή αυτής της «μεταρρυθμιστικής σχολής» είναι αισθητά μικρότερη στη Νότια Ευρώπη και εξαιρετικά αδύναμη στη χώρα μας, όπου οι Δήμοι εμφανίζουν πολύ μικρά ποσοστά δαπανών επί του Α.Ε.Π. και περιορισμένο ρόλο στις υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα.

#### Γ. Η δημοκρατική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μια τρίτη κατηγορία μεταρρυθμίσεων σχετίζεται με την αναβάθμιση των δημοκρατικών λειτουργιών και του πολιτικού ρόλου της Τ.Α. μέσω της ενδυνάμωσης των δομών, διαδικασιών και πρακτικών συμμετοχής των πολιτικών με στόχο την ενίσχυση της ανταπόκρισης του θεσμού στις δημοκρατικές προτιμήσεις των πολιτών. Οι συμμετοχικές μεταρρυθμίσεις αποτυπώνονται στην εισαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων για τη λήψη

αποφάσεων μέσω λαϊκών πρωτοβουλιών, την άμεση συμμετοχή των χρηστών μιας υπηρεσίας στα αντίστοιχα δημοτικά όργανα και τη λειτουργία συμμετοχικών θεσμών σε τοπικό επίπεδο, όπως τα συμβούλια νέων, μεταναστών, οι επιτροπές γειτονιάς κ.ά. Με τον τρόπο αυτόν οι πολίτες προσεγγίζονται ως συμμετέχοι στη διαμόρφωση νέων, δικαιότερων και αρτιότερων πολιτικών.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup> :**

### **Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ (ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ) ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ**

Μεταπολεμικά, σε πολλές χώρες της Ευρώπης ο αριθμός των μονάδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μειώθηκε σημαντικά, πιστεύοντας ότι οι ευρύτερες διοικητικές ενότητες είναι περισσότερο ικανές να διαχειριστούν και να βοηθήσουν στη μείωση της χωρικής ανισότητας, που εκφράζεται στην ποιότητα και ποικιλία της παραγωγής και διανομής δημόσιων υπηρεσιών. Η Δανία για παράδειγμα, το 1970 προχώρησε στην ενοποίηση των 1.384 Τοπικών Αυτοδιοικητικών Αρχών σε 277 και σήμερα προχωρά σε ευρύτερες συνενώσεις. Οι Ο.Τ.Α. στη Σουηδία το 1974 έγιναν 278 από 2.500 που ήταν το 1951. Το Βέλγιο από 2.675 σε 589, στην Ολλανδία από 1.012 σε 841, στην Αγγλία από 1.200 σε 400.

Τα τελευταία χρόνια στην Ευρώπη υλοποιήθηκαν πολλές μεταρρυθμίσεις στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι περισσότερες αφορούσαν την συγχώνευση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και τη δημιουργία-ενίσχυση των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων. Ενώ οι διαδικασίες αποκέντρωσης ήταν πολύ ενεργές τις δεκαετίες του '80 και του '90, μετά ατόνησαν και με την έναρξη της οικονομικής κρίσης επανεμφανίστηκαν, αλλά με διαφορετικό περιεχόμενο. Οι στόχοι των νεότερων αυτών μεταρρυθμίσεων και αλλαγών δεν αφορούν μόνο την προώθηση της αποκέντρωσης, αλλά και την προσαρμογή της λειτουργίας των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων στους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς και δεσμεύσεις που επέβαλαν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Σε όλες σχεδόν τις χώρες ψηφίστηκαν Νόμοι που επηρέαζαν δυσμενώς όλους τους βαθμούς αυτοδιοίκησης.

Σε ορισμένες χώρες προωθήθηκε η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της συμμόρφωσής τους με το ευρωπαϊκό «κεκτημένο» π.χ. στην Αλβανία η διανομή του νερού μεταφέρθηκε στους Δήμους, στο Μαυροβούνιο και στην Π.Γ.Δ.Μ. μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες χωρικού σχεδιασμού. Σε άλλες χώρες η προώθηση της αποκέντρωσης έγινε με πολιτικά κριτήρια π.χ. στην Ισλανδία ήρθε ως απάντηση στην κρίση που τάραξε συθέμελα την χώρα, ενώ στο Βέλγιο απετέλεσε την έκτη κατά σειρά μεταρρύθμιση που ενίσχυσε την ομοσπονδοποίηση του.



Η εδαφική αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε, μετά από αρκετά χρόνια, σε δύο χώρες, Δανία (2008) και Ελλάδα (2010) στις οποίες υιοθετήθηκαν μαζικές συγχωνεύσεις των Δήμων, αναβάθμιση του δεύτερου βαθμού και μεταφορές αρμοδιοτήτων. Κύριοι στόχοι τους ήταν η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. και ο λειτουργικός τους εκσυγχρονισμός.

Σε άλλες χώρες η εξοικονόμηση πόρων ήταν εμφανής π.χ. στην Πορτογαλία πολλές ενορίες (δημοτικές κοινότητες) συγχωνεύτηκαν. Ειδικά στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ολλανδία, η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων σε θέματα κοινωνικής πολιτικής και υγείας είχε αντιφατικά αποτελέσματα. Ενώ οι Δήμοι έχουν πλέον περισσότερες αρμοδιότητες στους τομείς αυτούς, οι αντίστοιχοι πόροι που μεταβιβάστηκαν ήταν μειωμένοι κατά 30%. Σε αυτές τις δύο χώρες το κράτος ουσιαστικά αποσύρθηκε από τις παραπάνω αρμοδιότητες και μεταβίβασε τμήμα του κόστους άσκησης τους στους Δήμους.

Η επανασυγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο κεντρικό κράτος έχει στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και τον περιορισμό των δημόσιων δαπανών μέσα σε ένα κλίμα γενικευμένης λιτότητας, ενώ αποτέλεσε το μέσο για να επαναποκτήσει το κράτος πολιτικό έλεγχο στους Ο.Τ.Α. Στην Ιρλανδία και Ουγγαρία η διανομή του νερού έχει αναληφθεί πλέον από Δημόσιους φορείς, στη Μολδαβία επανήλθαν στην κεντρική διοίκηση οι αρμοδιότητες εκπαίδευσης, που είχαν μεταβιβαστεί στους Ο.Τ.Α.. Η επανασυγκέντρωση σε άλλες περιπτώσεις πήρε τη μορφή της ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των Ο.Τ.Α. Στην Ισπανία στους Δήμους με πληθυσμό κάτω των 20.000 κατοίκων, που δεν τηρούν το όριο του δημοτικού χρέους, μεταβιβάζονται ορισμένες από τις αρμοδιότητες τους στις επαρχιακές αυτοδιοικήσεις (δεύτερος βαθμός). Το πληθυσμιακό όριο εφαρμόστηκε επίσης στην Φιλανδία, όπου η διαδημοτική συνεργασία έγινε υποχρεωτική για ορισμένες τοπικές δημοτικές υπηρεσίες. Στην Τσεχία επίσης, πολλές τοπικές αρμοδιότητες ασκούνται πλέον μόνο από τους μεγάλους Ο.Τ.Α. και στην Ουγγαρία επιβλήθηκαν στους Δήμους οι κοινές υπηρεσίες. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι μικροί Δήμοι να απογυμνωθούν από τις αρμοδιότητες τους. Ο αυστηρός έλεγχος του κόστους λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απετέλεσε το κίνητρο για την αφαίρεση αρμοδιοτήτων και ουσιαστικά αποδυνάμωσε πολιτικά και διοικητικά τους αντίστοιχους Ο.Τ.Α. (*Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014*).

Σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες οι Δήμοι αποτελούν τον κύριο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε πολλές περιπτώσεις η εδαφική τους αναδιάρθρωση είχε ως στόχους την

καλύτερη διαχείριση των τοπικών δημοτικών υπηρεσιών και τη μείωση των αντίστοιχων δαπανών τους. Για να ενθαρρυνθούν οι συνενώσεις σε πολλές χώρες δόθηκαν οικονομικά κίνητρα π.χ. στην Ελβετία και στα Lander (κρατίδια) της τέως Ανατολικής Γερμανίας. Στην Ελλάδα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εφαρμόστηκε ένα νέο σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (με δύο βαθμούς) και αποκεντρωμένης διοίκησης. Στην Ιρλανδία από το 2014 καταργούνται οι δήμοι και μετασχηματίζονται σε κομητείες (δεύτερος βαθμός) και οι 31 νέοι Ο.Τ.Α. ασκούν πλέον τις αρμοδιότητες και των δύο βαθμών, ενώ προηγούμενα υπήρχαν 80 πρωτοβάθμιοι και 34 δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. Τέλος στην Τουρκία πολλά χωριά με πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους, από πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. μετατράπηκαν σε δομές δημοτικής αποκέντρωσης στο πλαίσιο άλλων δήμων. Ως αποτέλεσμα των συνενώσεων προκύπτει η μείωση του αριθμού των αιρετών και αλλαγές στις εκλογικές περιφέρειες των Δήμων (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Τουρκία). Σε άλλες χώρες προωθήθηκε η διαδημοτική συνεργασία, εθελοντική ή υποχρεωτική, μέσω συνδέσμων Ο.Τ.Α. για να επιτευχθούν οι ίδιοι στόχοι π.χ. Κύπρος, Αυστρία, Ιταλία, Ολλανδία. Ειδικά στην Γαλλία με τον τεράστιο αριθμό πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ψηφίστηκε νόμος που επιβάλλει από 01/01/2014 σε όμορους Δήμους τη συμμετοχή τους σε δημόσιους οργανισμούς διαδημοτικής συνεργασίας, με αρμοδιότητες επιβολής δημοτικής φορολογίας.

Συνεπώς η οικονομική κρίση αποτέλεσε κίνητρο για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των Ο.Τ.Α. μέσω οικονομικών κλίμακας, να συγχωνευτούν δημοτικές υπηρεσίες και να μειωθεί το κόστος λειτουργίας. Δεν είναι βέβαιο όμως ότι οι συγχωνεύσεις και οι αναδιοργανώσεις έχουν ληφθεί σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας που κατοχυρώνονται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ν. 1850/1989, Κ.Δ.Κ. -Ν. 3463/06).

### **3.1 Αρμοδιότητες ΟΤΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Σύμφωνα με το άρθρο 102, παράγρ. 1 του Συντάγματος «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού» και «Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών και των Δήμων έχουν στόχο την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό και περιλαμβάνουν τις εξής λειτουργίες:

1. Ο σχεδιασμός της δημόσιας πολιτικής
2. Η εκπόνηση του αντίστοιχου κανονιστικού πλαισίου και του προγράμματος υποστήριξης της εφαρμογής του
3. Η εξειδίκευση της δημόσιας πολιτικής
4. Η διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων
5. Η εφαρμογή ή η διοίκηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής
6. Η διασφάλιση των συνεργειών και η επικοινωνία της δημόσιας πολιτικής
7. Η παρακολούθηση ή/και η εποπτεία της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής
8. Ο έλεγχος της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου (έλεγχος νομιμότητας)
9. Η αξιολόγηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής
10. Η ανατροφοδότηση (feed back) της δημόσιας πολιτικής

Με σκοπό την περιφερειακή ανάπτυξη, σχεδιάζεται και εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο σε κεντρικό επίπεδο, αλλά εξειδικεύεται και εφαρμόζεται από τις Περιφέρειες. Επίσης, οι Περιφέρειες ασκούν τις αρμοδιότητες που συνδέονται με τις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης (π.χ. χωροθέτηση δραστηριοτήτων περιφερειακής σημασίας, αδειοδότηση κατασκευής έργων περιφερειακής κλίμακας). Η δημόσια πολιτική που στοχεύει στην τοπική ανάπτυξη, σχεδιάζεται σε κεντρικό επίπεδο και εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο, αλλά εξειδικεύεται και εφαρμόζεται από τους Δήμους. Επίσης, οι Δήμοι ασκούν τις αρμοδιότητες που συνδέονται με τις πολιτικές τοπικής ανάπτυξης (π.χ. αδειοδότηση δραστηριοτήτων και έργων τοπικής σημασίας).

Παράλληλα, οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν το κύριο βάρος παροχής των υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις και οι Δήμοι το κύριο βάρος παροχής των υπηρεσιών προς τους πολίτες, κυρίως μέσω των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ).

Υπάρχουν δημόσιες πολιτικές που εμπεριέχουν και τις τρεις διαστάσεις (εθνική, περιφερειακή και τοπική), οπότε κατανέμονται αντίστοιχα οι σχετικές λειτουργίες τους. Για την κατανομή αυτή λαμβάνονται υπόψη οι παρακάτω στόχοι:

- Η διαλειτουργικότητα και οι ισχυρές διαδραστικές σχέσεις των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης
- Η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Η διασφάλιση των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας
- Η προώθηση της αποκέντρωσης, ώστε να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή εγγύτητα παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες
- Η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας στην παροχή των υπηρεσιών και της αποδοτικότητας στη χρήση των πόρων.

Επίσης, λαμβάνονται υπόψη το συνταγματικό πλαίσιο, η υπάρχουσα νομολογία και η σχετική εμπειρία από προηγούμενες Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις. Όπου είναι εφικτό, διασφαλίζεται η καθετοποιημένη παραγωγή μιας διοικητικής υπηρεσίας προς τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες σε περιφερειακό ή σε δημοτικό επίπεδο και επομένως ασκούνται από την Περιφέρεια ή τον Δήμο, αντίστοιχα, οι σχετικές αρμοδιότητες, είτε αφορούν σε «τοπική υπόθεση» είτε αφορούν σε «αποστολή του κράτους» (οπότε ασκούνται κατ' εκχώρηση από την Κεντρική Διοίκηση). Με την έννοια αυτή, οι αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της Κεντρικής Διοίκησης που είναι χωροθετημένες σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο μπορούν ευκολότερα να ασκηθούν από τις Περιφέρειες ή τους Δήμους, αντίστοιχα, είτε αφορούν σε τοπικές υποθέσεις είτε είναι εκχωρούμενες κρατικές αρμοδιότητες, με τη συνολική υπαγωγή των υπηρεσιών αυτών στη δευτεροβάθμια ή την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση (με το σύνολο των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων και της υλικοτεχνικής υποδομής τους).

Όταν οι υπηρεσίες αυτές συνδέονται με την περιφερειακή ανάπτυξη ή την τοπική ανάπτυξη, αλλά οργανώνονται σε διαπεριφερειακό ή διαδημοτικό επίπεδο και δεν είναι εφικτή κατάταμήσή τους, μπορεί να υπαχθούν στις Περιφέρειες ή τους Δήμους όπου εδρεύουν, αντίστοιχα, και να διασφαλιστεί νομοθετικά, διοικητικά και επιχειρησιακά η αναγκαία διαπεριφερειακή ή διαδημοτική συνεργασία (ΙΤΑ, 2016).

### 3.2 Έσοδα και Δαπάνες των ΟΤΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση

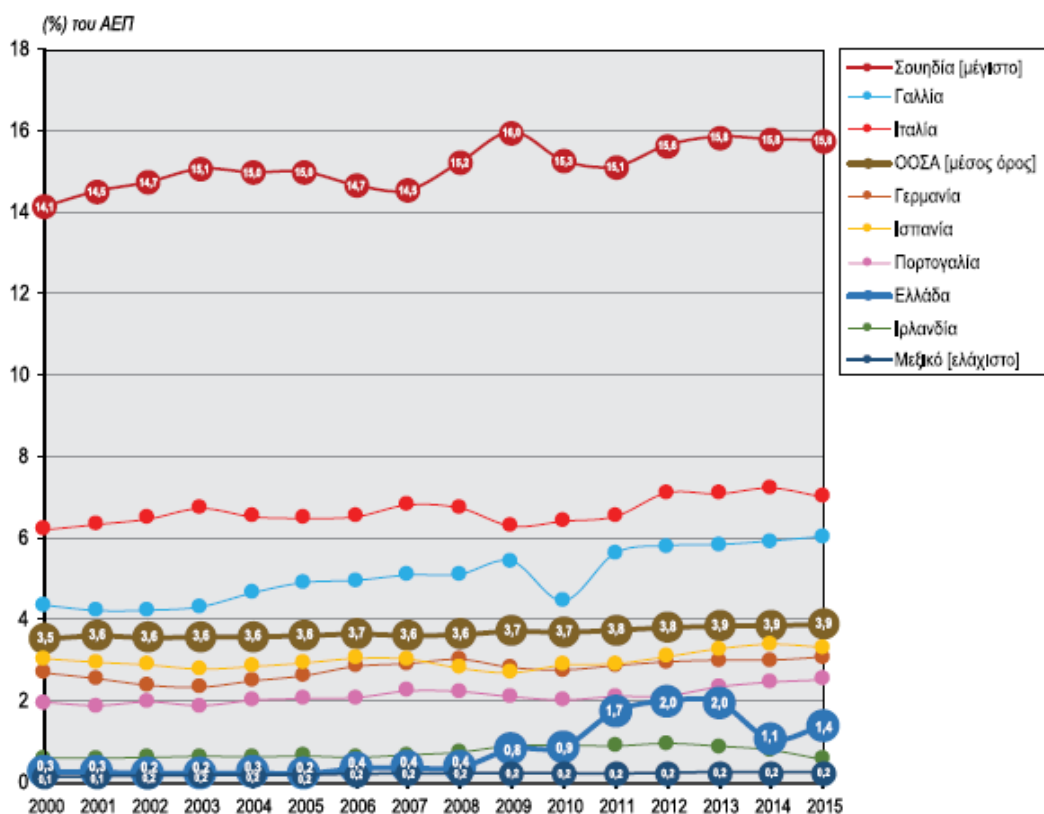
Η οικονομική διαχείριση των Δήμων διέπεται κυρίως από τις διατάξεις του Ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», του Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», του Ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» και του Β.Δ.17-5/15-6- 1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων». Για τη διαχείριση των εσόδων το βασικό νομικό πλαίσιο είναι το Β.Δ.24-9/20-10-1958 και ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ).

Πίνακας 1: Έσοδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2015 (έτος αναφοράς)	δισ \$	κατά κεφαλήν \$	% ΑΕΠ	% δημοσίων εσόδων
<b>Ομόσπονδες &amp; ημί-ομόσπονδες χώρες</b>				
Αυστραλία	28,3	1.196	2,5%	7,4%
Αυστρία	36,9	4.277	8,6%	17,1%
Βέλγιο	37,3	3.326	7,2%	14,1%
Γερμανία	310,2	3.798	7,9%	17,7%
Ελβετία	36,5	4.411	7,1%	20,2%
Η.Π.Α.	-	-	-	-
Ισπανία	104,7	2.254	6,5%	16,9%
Καναδάς	132,5	3.696	8,4%	21,0%
Μεξικό	46,5	384	2,2%	9,1%
<b>Ενιαίες χώρες</b>				
Γαλλία	312,7	4.702	11,5%	21,4%
Δανία	98,0	17.241	35,2%	65,7%
Ελλάδα	10,5	965	3,7%	7,7%
Εσθονία	3,7	2.828	9,7%	24,1%
Ηνωμ. Βασίλειο	289,9	4.452	10,6%	27,7%
Ιαπωνία	787,1	6.192	16,6%	46,2%
Ιρλανδία	7,9	1.707	2,5%	9,0%
Ισλανδία	2,0	5.898	12,4%	29,4%
Ισραήλ	17,3	2.060	5,6%	15,0%
Ιταλία	334,6	5.510	14,8%	31,0%
Κορέα	249,3	4.925	14,2%	42,1%
Λετονία	4,7	2.391	9,6%	23,9%
Λουξεμβούργο	2,9	5.148	5,0%	11,5%
Νέα Ζηλανδία	6,7	1.457	3,9%	10,1%
Νορβηγία	50,5	9.737	15,7%	28,4%
Ολλανδία	118,7	7.010	14,1%	32,7%
Ουγγαρία	21,0	2.136	8,1%	16,7%
Πολωνία	130,3	3.389	12,8%	32,8%
Πορτογαλία	19,7	1.901	6,4%	14,5%
Σλοβακία	12,4	2.282	7,6%	17,8%
Σλοβενία	6,1	2.978	9,3%	20,6%
Σουηδία	116,3	11.872	24,8%	49,2%
Τουρκία	69,9	912	3,7%	10,8%
Τσεχία	42,6	4.039	12,0%	28,9%
Φινλανδία	53,1	9.695	23,0%	41,8%
Χιλή	15,1	845	3,6%	15,5%
<b>Ο.Ο.Σ.Α.-35</b>	<b>8.303,2</b>	<b>6.503</b>	<b>15,0%</b>	<b>42,2%</b>
<b>Ε.Ε.-28</b>	<b>2.199,6</b>	<b>4.316</b>	<b>11,2%</b>	<b>24,9%</b>

Τα δεδομένα του Πίνακα 1 φαίνονται καλύτερα και στο Διάγραμμα 1 που παρουσιάζει και τη διαχρονική εξέλιξη των φόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά το χρονικό διάστημα 2000 - 2015 σε ένα επιλεγμένο αριθμό χωρών-μελών, του μέσου όρου του ΟΟΣΑ και της Ελλάδας. Προκύπτει, ότι πέρα από την έντονη ανομοιομορφία μεταξύ των χωρών ως προς τη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα της κάθε χώρας, παρατηρείται και μια διαχρονική σταθερότητα ως προς τη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα, τόσο στο σύνολο του ΟΟΣΑ όσο και στις επιμέρους χώρες. Ο μέσος όρος του ΟΟΣΑ το 2000 ανήλθε στο 3,5% του ΑΕΠ και το 2015 στο 3,9%. Στην Ελλάδα, υπάρχει μια τάση αύξησης της συμμετοχής της Αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα του κράτους μετά το 2010.

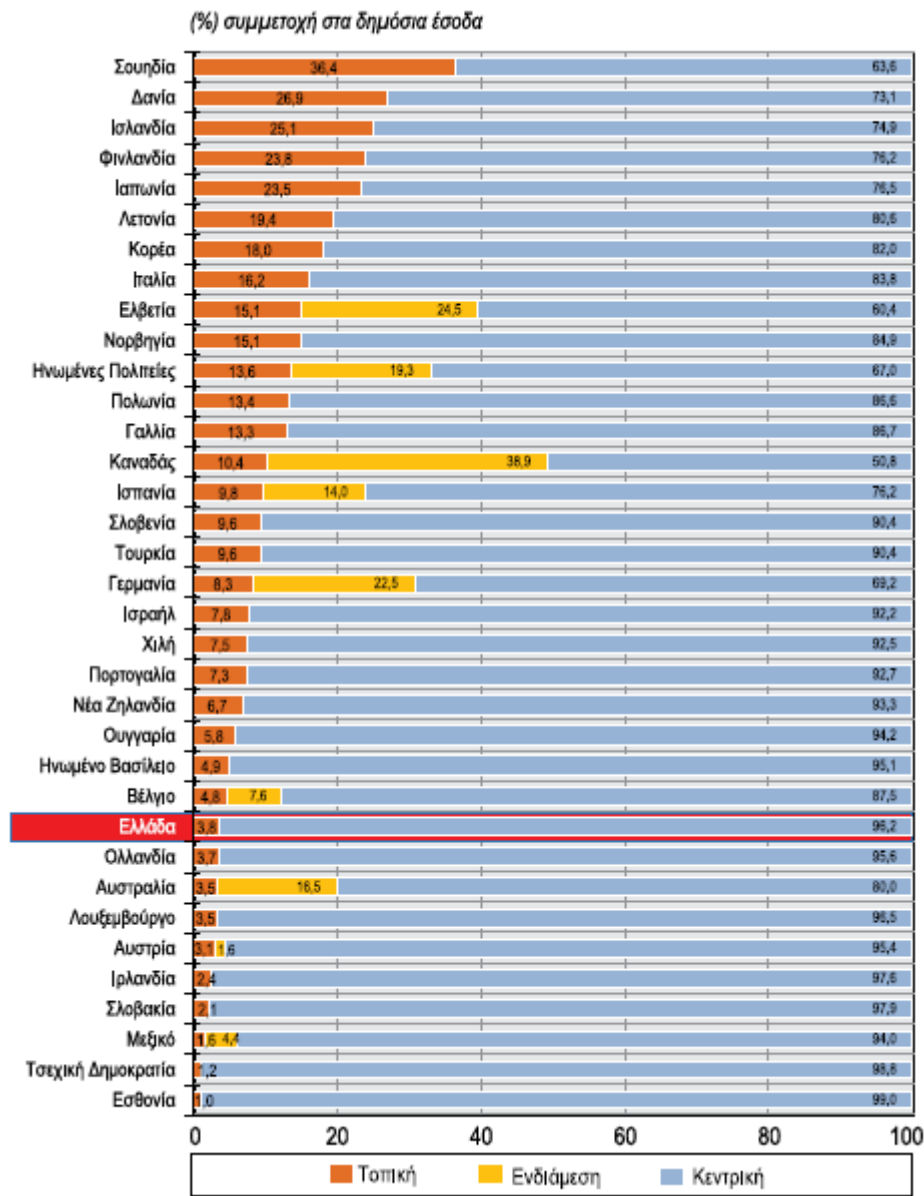
**Διάγραμμα 1.** Φόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (% ΑΕΠ), (ΟΟΣΑ, βάση δεδομένων, θεματική ενότητα: Φορολογία (Taxation), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017).



Επίσης, προκύπτει ότι η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα του κράτους στην Ελλάδα είναι μικρότερη από αυτή στις χώρες του ΟΟΣΑ. Το μερίδιο των φόρων που αναλογεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι πολύ μικρό σε σύγκριση με τη φορολογική επιβάρυνση στη χώρα.

Σύμφωνα με το Διάγραμμα 2 το 96,2% των φόρων στην Ελλάδα αφορούν στην Κεντρική Διοίκηση και μόλις το 3,8% των φορολογικών εσόδων αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, πέραν του τρόπου υπολογισμού των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπάρχει και ένα ποιοτικό στοιχείο που αφορά στη φορολογική εξουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί των φορολογικών εσόδων, η οποία είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη. Με αυτά τα δεδομένα, τεκμηριώνεται ότι τόσο η συμμετοχή όσο και η φορολογική εξουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα του κράτους είναι περιορισμένη.

**Διάγραμμα 2** Φορολογικά έσοδα ανά επίπεδο διοίκησης ως ποσοστό των συνολικών εσόδων από φόρους (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2015), (ΟΟΣΑ, βάση δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (OECD Fiscal Decentralisation Database table 9-tax\_rev\_rs-tot\_tax\_rev), [http://www.oecd.org/ctp/federalism/table9\\_tax\\_rev\\_rs-tot\\_tax\\_rev.xls](http://www.oecd.org/ctp/federalism/table9_tax_rev_rs-tot_tax_rev.xls), 2017).

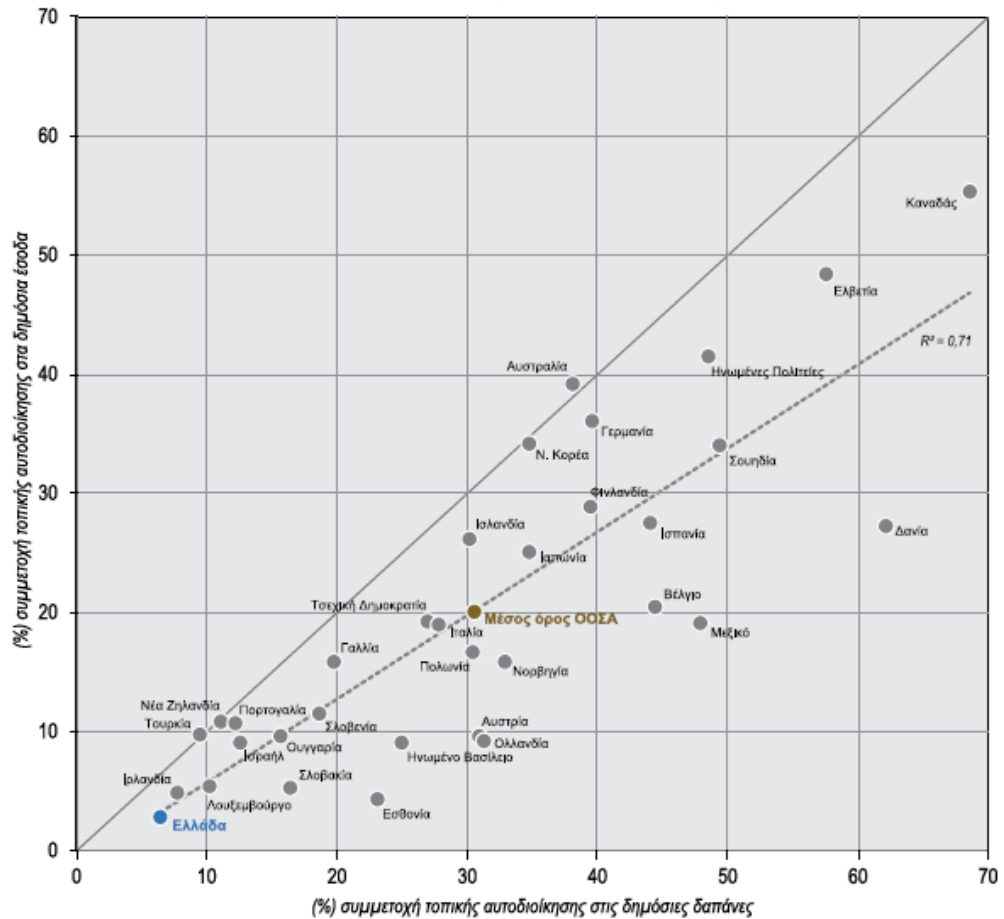


Σημείωση: Τα στοιχεία για τις χώρες Αυστραλία, Ιαπωνία, Μεξικό, και Πολωνία αφορούν στο έτος 2014.

Συγκεντρωτική εικόνα για τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα δημόσια έσοδα και τις δαπάνες παρέχεται από το Διάγραμμα 3 όπου φαίνεται η πολύ μικρή συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο στα φορολογικά έσοδα όσο και στις δημόσιες δαπάνες (ITA-ΚΕΔΕ, 2017).



**Διάγραμμα 3** Η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις δημόσιες δαπάνες και φορολογικά έσοδα (Χώρες-Μέλη ΟΟΣΑ, 2015), (ΟΟΣΑ, βάση δεδομένων, θεματική ενότητα: Δημόσια πολιτική με μια ματιά - έκδοση 2017 (Government at a Glance - 2017 edition), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017).

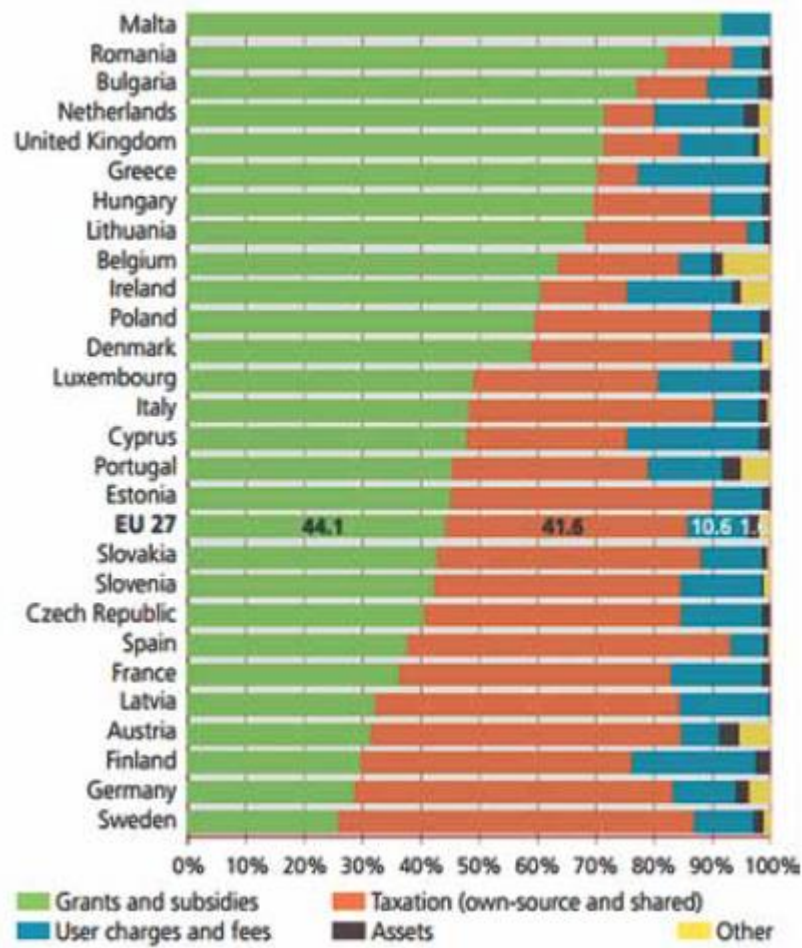


Τα δεδομένα αυτά τεκμηριώνουν τη μεγάλη απόσταση που έχει η Ελλάδα ως προς τη φορολογική αποκέντρωση.

Από το Διάγραμμα 4 διαπιστώνεται ότι η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ένα από τα μεγαλύτερα ποσοστά επιχορηγήσεων στα συνολικά της έσοδα, στην Ευρώπη. Η απόκλιση αυτή δε δημιουργεί προβλήματα μόνο στο ύψος και τη διάρθρωση των τοπικών δημοσίων εσόδων αλλά και στην οικονομική και πολιτική «αυτονομία» και ιδιαίτερα στην αποτελεσματική εφαρμογή της πολιτικής τους αφού, όπως είναι γνωστό, τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζουν τα ίδια έσοδα έναντι των επιχορηγήσεων είναι:

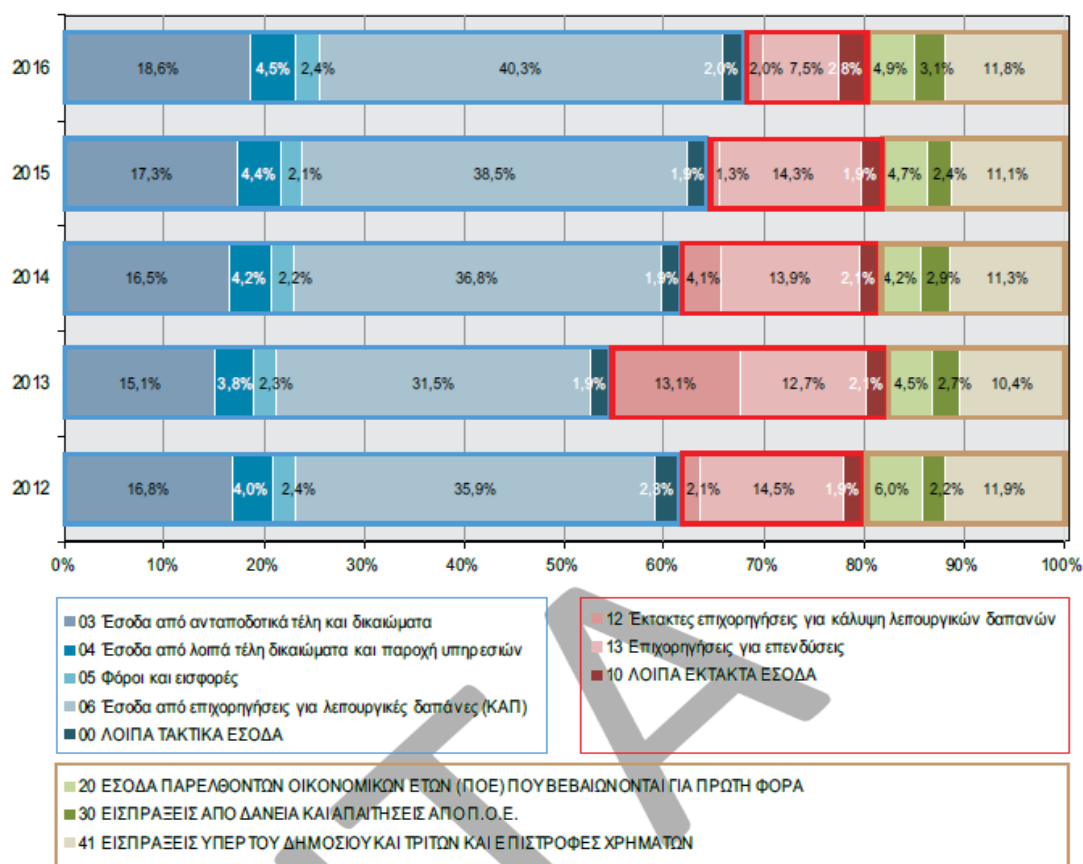
- i. Το πολύ μεγάλο ποσοστό των επιχορηγήσεων, στα έσοδα των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων, δημιουργεί ουσιαστικά δεσμούς εξάρτησης από την κεντρική εξουσία και παράλληλα ακυρώνει, σε μεγάλο βαθμό, τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης.
- ii. Η δημιουργία και η διαχείριση ιδίων εσόδων έχει κοινωνικό, οικονομικό αλλά και πολιτικό κόστος. Για το λόγο αυτό κάνει πολύ πιο προσεκτικές στην επιβολή, εφαρμογή, διαχείριση και χρήση, τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Παράλληλα, οι πολίτες της περιοχής, όταν γνωρίζουν ότι κάθε αίτημά τους θα χρηματοδοτηθεί, τουλάχιστον, κατά ένα ποσοστό από την ίδια την «τσέπη» τους, είναι πολύ προσεκτικοί στις διεκδικήσεις και τα αιτήματά τους.
- iii. Η χρηματοδότηση, από ίδια έσοδα, προκαλεί τον καλύτερο και ουσιαστικό έλεγχο, όπως επίσης παρέχει τη δυνατότητα συγκριτικών αξιολογήσεων εκ μέρους τόσο της πολιτείας, όσο κυρίως των πολιτών.
- iv. Το ύψος των επιχορηγήσεων, που λαμβάνει κάθε περιφέρεια αλλά και το συνολικό ετήσιο ύψος τους, καθορίζεται από παράγοντες, οι οποίοι δεν έχουν άμεση σχέση με τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε Δήμου ή Κοινότητας, ξεχωριστά. Ο δραστικός περιορισμός των κρατικών επιχορηγήσεων, λόγω οικονομικής ύφεσης, δημοσιονομικών προβλημάτων.

**Διάγραμμα 4** Η διάρθρωση των εσόδων της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, CEMR).



Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5, οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν τη σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης του προϋπολογισμού των Δήμων.

Διάγραμμα 5 Κατανομή εσόδων σε επιλεγμένες κατηγορίες (2012-2016)



Είναι προφανής η ανάγκη ενίσχυσης των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ενίσχυση αυτή, όμως, δεν μπορεί να γίνει με αύξηση του φορολογικού βάρους, γιατί όπως γνωρίζουμε, η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών έχει αγγίξει τα όριά της και η αύξηση των φορολογικών συντελεστών δεν προκαλεί τα επιθυμητά αποτελέσματα. Άρα, οι φορολογικοί πόροι που θα διεκδικηθούν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει:

1. Να καλύπτουν τις βασικές αρχές της φορολογικής δικαιοσύνης και ιδιαίτερα της γεωγραφικής διάστασής της. Να προσφέρουν επάρκεια εσόδων. Να έχουν τοπικά χαρακτηριστικά.
2. Να προωθούν τις οικονομικές δυνατότητες και να αμβλύνουν τις δημοσιονομικές ανισότητες.

3. Ο σχεδιασμός του φορολογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να έχει ιδιαίτερη φροντίδα, ώστε να μην επιβαρύνει το κόστος διαχείρισης και κυρίως συμμόρφωσης του πολίτη.
4. Το φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να σχεδιαστεί με στόχο να είναι όσο το δυνατόν πιο απλό και αποτελεσματικό.
5. Οι τοπικοί φόροι θα πρέπει να παρέχουν επέκταση της φορολογικής ελευθερίας των ΟΤΑ.
6. Το τοπικό φορολογικό σύστημα να συμβάλλει στη «δημοκρατικοποίηση» του φορολογικού συστήματος της χώρας.
7. Η μεταφορά φορολογικών πόρων προς τους Δήμους να μη σημαίνει αύξηση του φορολογικού βάρους των πολιτών αλλά αντίθετα, όπου είναι δυνατόν, γενναίες μειώσεις, που θα προκύψουν από την αποτελεσματικότερη διαχείριση.
8. Το τοπικό φορολογικό σύστημα θα υποστηρίζει έναν ισχυρό αναδιανεμητικό μηχανισμό, που θα αμβλύνει τις δημοσιονομικές ανισότητες μεταξύ των Δήμων.

### **3.3 Έσοδα τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η οικονομική διαχείριση των Δήμων διέπεται κυρίως από τις διατάξεις του Ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας-Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», του Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», του Ν.3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» και του Β.Δ. 17-5/15-6-1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων». Για τη διαχείριση των εσόδων το βασικό νομικό πλαίσιο είναι το Β.Δ. 24-9/20-10-1958 και ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ).

Τα έσοδα των δήμων προέρχονται:

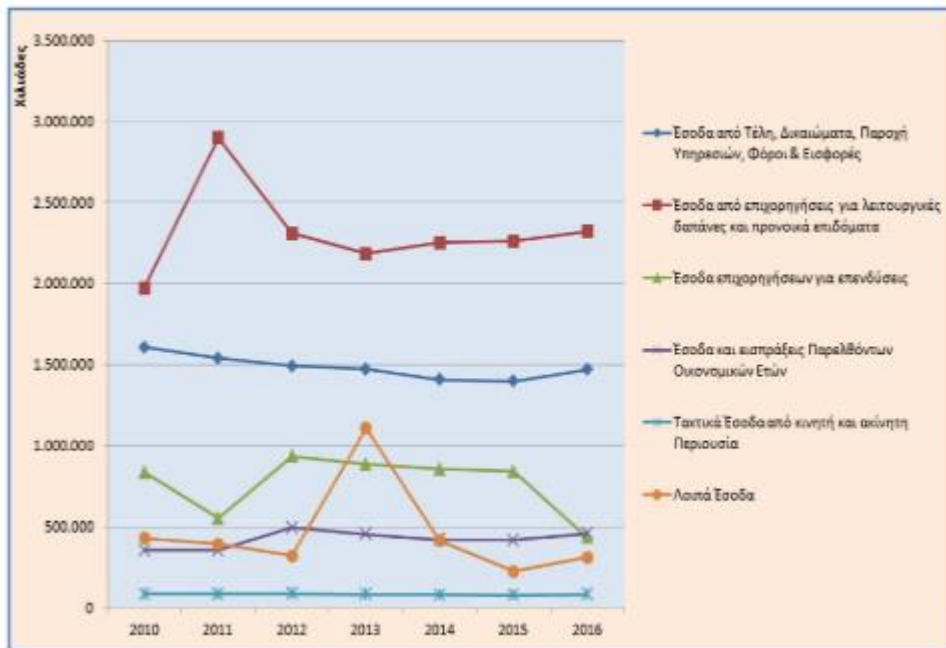
1. Επιχορήγηση από το κεντρικό κράτος όπου το ποσό καθορίζεται από τον κρατικό προϋπολογισμό και επιμερίζεται στους Δήμους ανάλογα με τον πληθυσμό με τη μορφή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (που διατίθενται για πάγιες και λειτουργικές δαπάνες), του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (που διατίθενται για έργα υποδομών) και της Συλλογικής Απόφασης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (που διατίθενται για δαπάνες έργων και επενδύσεων) (Νικολόπουλος, Κ. 2004, Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των ΟΤΑ, Εκδόσεις Κ.Ν. Νικολόπουλος, σελ. 127).

2. Από τα έσοδα των Δημοτικών Φόρων, όπου το ύψος τους καθορίζεται από το Δήμο ανάλογα με το εμβαδό του ακινήτου και τη χρήση τους.
3. Από τα έσοδα των Δημοτικών Τελών, όπου το ύψος τους καθορίζεται από το Δήμο όπως και παραπάνω.
4. Από τα έσοδα από το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας, όπου το ποσοστό τους καθορίζεται ενιαία για όλη τη χώρα μέσω νομοθετικού πλαισίου.
5. Από τα τέλη κατάληψης δημοσίων χώρων.
6. Έσοδα από δημοτικές επιχειρήσεις (νεκροταφεία, κυλικεία).
7. Τυχόν άλλα έσοδα από δωρεές ή από τυχόν ενοίκια από δημοτική περιουσία.

Επιπλέον, μορφή εσόδων συγκεκριμένου σκοπού αποτελούν τα έσοδα έκτακτων χορηγήσεων που καταβάλλονται είτε μέσω της κυβέρνησης, είτε μέσω κονδυλίων της Ευρωπαϊκής ένωσης για την εκτέλεση και την εφαρμογή συγκεκριμένων έργων και προγραμμάτων καθώς και τα δάνεια από τράπεζες και χρηματοπιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού ή και της ελληνικής επικράτειας τα οποία και χορηγούνται πλέον με συγκεκριμένους όρους.

Στα Διαγράμματα 6-10 που ακολουθούν είναι φανερή η μείωση που έχουν δεχτεί τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης τα χρόνια της οικονομικής ύφεσης, με εξαίρεση να αποτελούν οι επιχορηγήσεις ΚΑΠ που αυξάνονται.

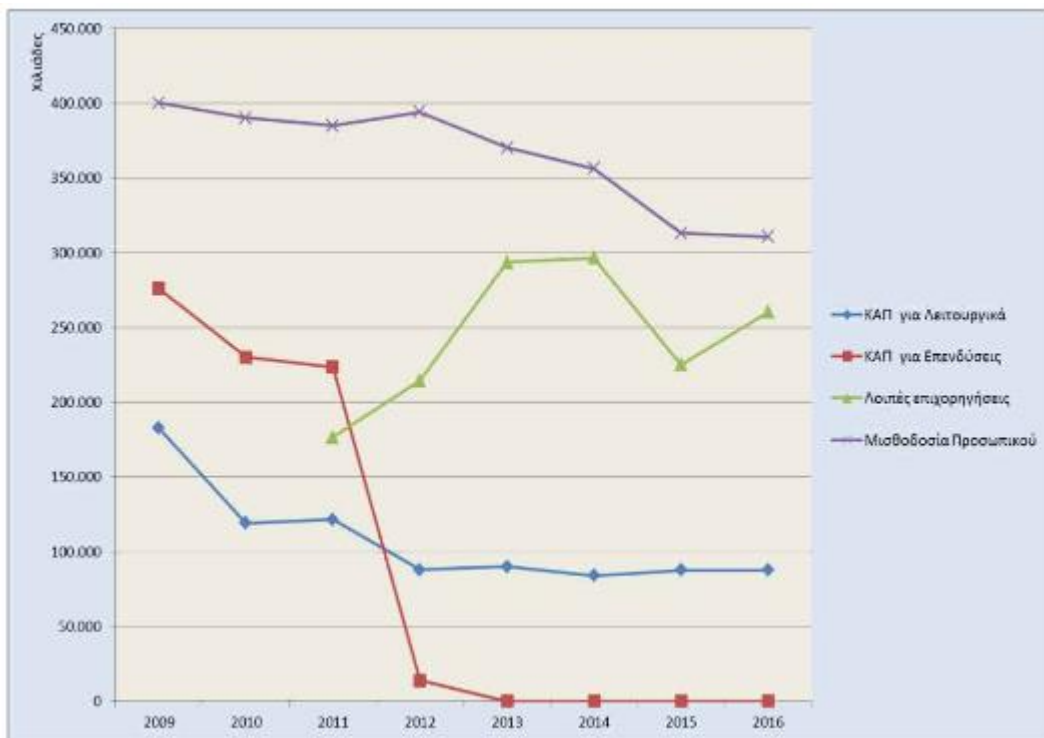
**Διάγραμμα 6:** Εξέλιξη εσόδων των Δήμων 2010-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)



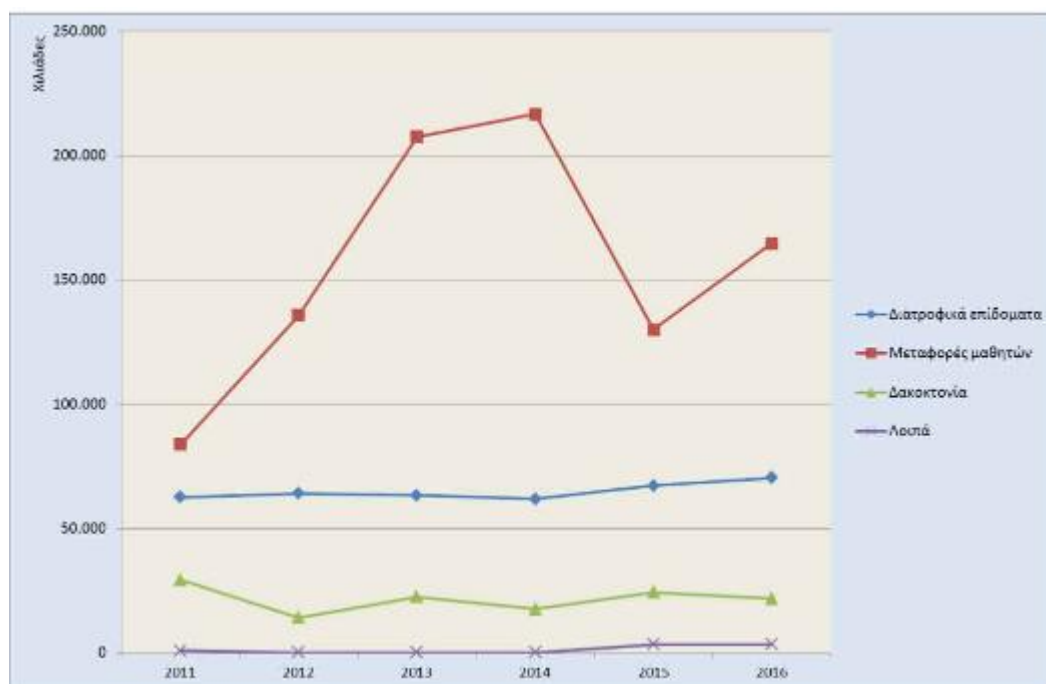
**Διάγραμμα 7:** Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των Δήμων 2009-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)



**Διάγραμμα 8:** Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των Περιφερειών 2009-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)

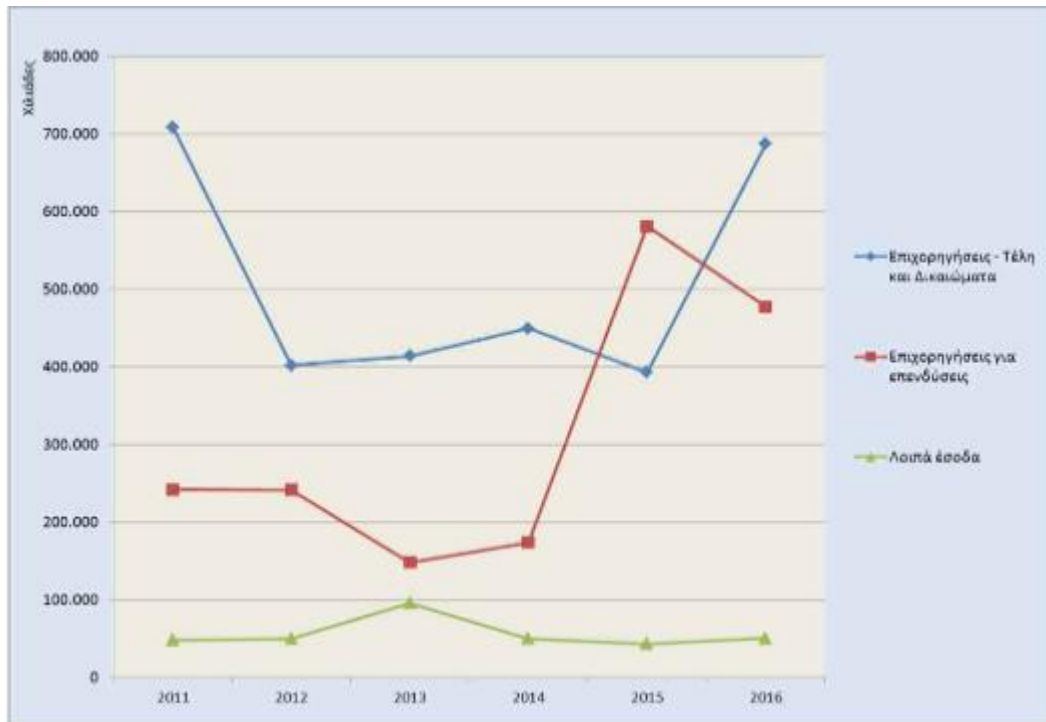


**Διάγραμμα 9:** Ανάλυση των λοιπών επιχορηγήσεων (από ΚΑΠ) των Περιφερειών 2011-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)





**Διάγραμμα 10:** Εξέλιξη εσόδων των Περιφερειών 2011-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)



### 3.4 Φορολογικά έσοδα τοπικής αυτοδιοίκησης

Σύμφωνα με τη μελέτη του ΙΤΑ, μέρος ή το σύνολο των εσόδων των φόρων που θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην Τ.Α., είναι:

- i. Φόρος Εισοδήματος από οικοδομές, μαζί με το χαρτόσημο στα μισθώματα των ακινήτων
- ii. ΦΠΑ στις νεόδμητες κατοικίες
- iii. Ενιαίο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας
- iv. ΦΠΑ
- v. Το ΕΤΕΡΠΣ

Στον Πίνακα 2 καταγράφονται τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης των χωρών ΟΟΣΑ αλλά και της Ευρώπης, όπου είναι φανερό το πολύ χαμηλό ποσοστό της Ελλάδας.

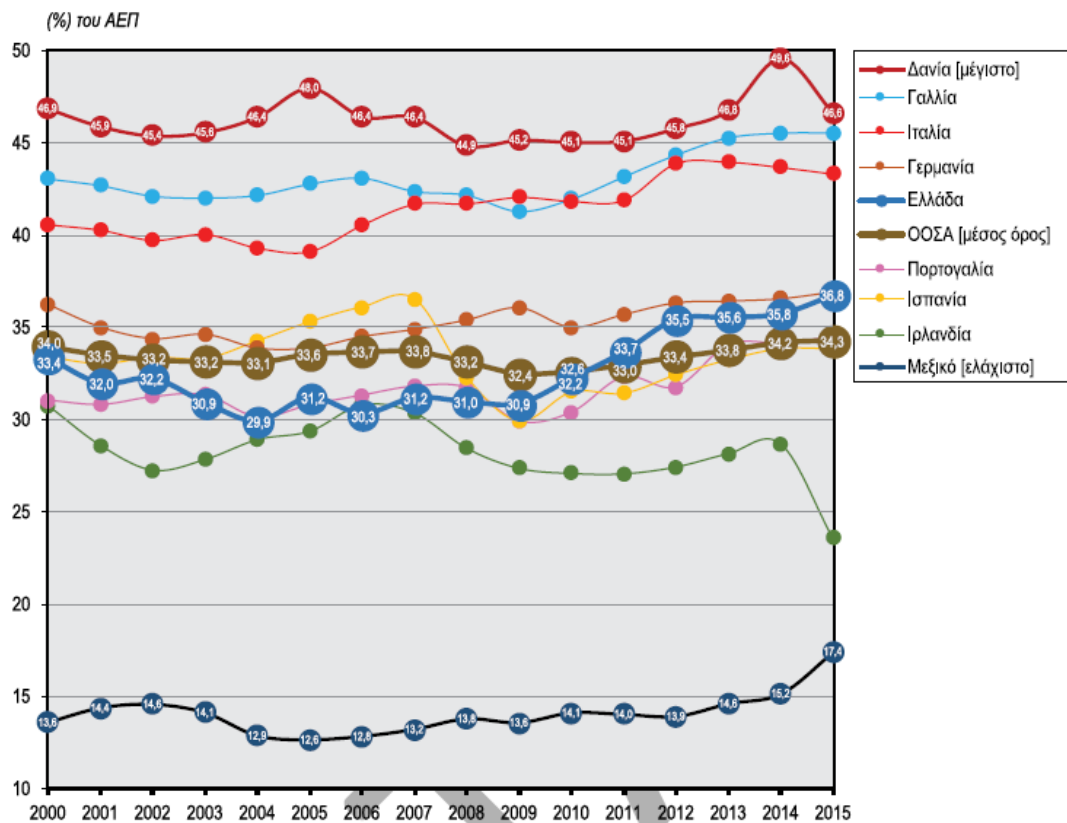
Πίνακας 2: Φορολογικά Έσοδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

2015 (έτος αναφοράς)	δισ \$	κατά κεφαλήν \$	% ΑΕΠ	% τοπικών εσόδων	% δημοσίων φορολ.εσόδων
<b>Ομόσπονδες &amp; ημί-ομόσπονδες χώρες</b>					
Αυστραλία	10,8	448	1,0%	38,1%	3,5%
Αυστρία	5,3	613	1,2%	14,3%	4,3%
Βέλγιο	11,4	1014	2,2%	30,5%	7,3%
Γερμανία	120,2	1471	3,1%	38,7%	13,2%
Ελβετία	21,6	2605	4,2%	59,1%	19,5%
Η.Π.Α.	-	-	-	-	-
Ισπανία	54,2	1167	3,4%	51,8%	14,9%
Καναδάς	53,9	1503	3,4%	40,7%	12,3%
Μεξικό	5,5	46	0,3%	11,9%	1,8%
<b>Ενιαίες χώρες</b>					
Γαλλία	156,2	2.349	5,7%	50,0%	19,7%
Δανία	34,2	6.022	12,3%	34,9%	26,2%
Ελλάδα	2,5	231	0,9%	23,9%	3,4%
Εσθονία	0,1	99	0,3%	3,5%	1,5%
Ηνωμ. Βασίλειο	43,2	664	1,6%	14,9%	5,9%
Ιαπωνία	361,8	2.846	7,6%	46,0%	40,3%
Ιρλανδία	1,6	355	0,5%	20,8%	2,6%
Ισλανδία	1,5	4483	9,4%	76,0%	28,4%
Ισραήλ	7,8	932	2,5%	45,3%	9,7%
Ιταλία	143,8	2.368	6,4%	43,0%	21,2%
Κορέα	82,5	1.630	4,7%	33,1%	25,0%
Λετονία	2,8	1.400	5,6%	58,6%	27,3%
Λουξεμβούργο	0,8	1.339	1,3%	26,0%	4,9%
Νέα Ζηλανδία	3,7	808	2,2%	55,5%	7,2%
Νορβηγία	18,9	3.644	5,9%	37,4%	20,7%
Ολλανδία	11,9	703	1,4%	10,0%	6,1%
Ουγγαρία	5,9	600	2,3%	28,1%	8,8%
Πολωνία	42,6	1.108	4,2%	32,7%	21,1%
Πορτογαλία	7,7	741	2,5%	39,0%	9,8%
Σλοβακία	0,9	159	0,5%	7,0%	2,9%
Σλοβενία	2,3	1.123	3,5%	37,7%	15,8%
Σουηδία	62,3	6.356	13,3%	53,5%	32,9%
Τουρκία	9,0	116	0,5%	12,9%	2,6%
Τσεχία	17,6	1.674	5,0%	41,4%	25,2%
Φινλανδία	24,2	4.411	10,4%	45,5%	33,5%
Χιλή	6,4	357	1,5%	42,8%	8,0%
<b>Ο.Ο.Σ.Α.-35</b>	<b>3.641,9</b>	<b>2.852</b>	<b>7,0%</b>	<b>43,9%</b>	<b>31,2%</b>
<b>Ε.Ε.-28</b>	<b>778,6</b>	<b>1.528</b>	<b>4,0%</b>	<b>35,4%</b>	<b>14,8%</b>

Στο Διάγραμμα 11 προκύπτει ότι κατά το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα 2000 - 2015, η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα ακολούθησε δύο φάσεις. Κατά το χρονικό διάστημα 2000 - 2009, κινήθηκε σε επίπεδο κατώτερο αυτής του μέσου όρου του ΟΟΣΑ αλλά συγκρίσιμο με αυτό των χωρών συνοχής και κυρίως της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Ωστόσο, μετά την οικονομική κρίση και ειδικότερα κατά το χρονικό διάστημα 2009 -2015, η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα αυξήθηκε σημαντικά, με αποτέλεσμα από το έτος 2010 η φορολογική επιβάρυνση ως ποσοστό του ΑΕΠ ξεπέρασε τον μέσο όρο των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ. Η φορολογική επιβάρυνση στην Ελλάδα είναι πλέον μεγαλύτερη από την φορολογική επιβάρυνση των χωρών συνοχής δηλαδή της

Ιρλανδίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι ορισμένες αναπτυγμένες -κυρίως- χώρες όπως Γαλλία, Ιταλία και Δανία έχουν αρκετά μεγαλύτερη φορολογική επιβάρυνση ως προς τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, η Γερμανία έχει φορολογική επιβάρυνση στα επίπεδα των χωρών του ευρωπαϊκού Νότου.

Διάγραμμα 11: Φορολογικά Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ κατά το έτος 2015 (%ΑΕΠ) (Πηγή: ΟΟΣΑ, βάση δεδομένων, θεματική ενότητα: Φορολογία (Taxation), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 2017).



Με βάση αυτά τα στοιχεία, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 16η θέση από τις 22 χώρες, ως προς τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα φορολογικά έσοδα του κράτους, όσον αφορά στις χώρες με συγκεντρωτικά συστήματα διοικητικής οργάνωσης, χωρίς, δηλαδή, να περιλαμβάνονται σε αυτές οι χώρες με ομοσπονδιακά συστήματα.

### 3.5 Ανταποδοτικά τέλη τοπικής αυτοδιοίκησης

1. Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού αποτελούν ενιαίο ανταποδοτικό τέλος που επιβάλλεται με απόφαση δημοτικού συμβουλίου για τον ηλεκτροφωτισμό, την καθαριότητα, περισυλλογή και αποκομιδή απορριμμάτων των κοινόχρηστων χώρων. Με τα συγκεκριμένα τέλη βαρύνεται κάθε στεγασμένος ή μη ηλεκτροδοτούμενος χώρος και υπόχρεος είναι ο οφειλέτης του λογαριασμού ηλεκτρικού ρεύματος. Η ΔΕΗ λειτουργεί ως απλό εισπρακτικό όργανο και αποδίδει τα τέλη στον δικαιούχο δήμο, εντός διμήνου. Το ύψος των συγκεκριμένων τελών προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό των τ.μ. της επιφάνειας του ακινήτου επί τον αντίστοιχο συντελεστή ( Νικολόπουλος Κ., 2006).
2. Το τέλος ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ), όπως έχει κριθεί από τη νομολογία δεν αποτελεί τέλος αλλά φόρο. Αφορά πάσης φύσεως ακίνητα που βρίσκονται εντός της διοικητικής περιφέρειας ενός δήμου, επιβάλλεται υποχρεωτικά, εισπράττεται από τη ΔΕΗ, αλλά βαρύνει τον ιδιοκτήτη του ακινήτου και όχι τον ενοικιαστή. Όσον αφορά τα μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα μπορεί να εισπράττεται απευθείας από το δήμο. Το ύψος του ΤΑΠ καθορίζεται με απόφαση δημοτικού συμβουλίου και κυμαίνεται μεταξύ 0,025% και 0,035% της αξίας του ακινήτου. Ποσοστό 15% των εισπράξεων του ΤΑΠ κατατίθεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.&Δ.) και κατανέμεται στους ΟΤΑ μέσω των ΚΑΠ (Θεοδώρου Ι, 2007).
3. Τέλος χρήσης Κοινόχρηστων Χώρων. Το συγκεκριμένο τέλος επιβάλλεται σε όσους κάνουν μόνιμη ή προσωρινή χρήση, της επιφάνειας και του υπεδάφους κοινόχρηστων χώρων. Ως κοινόχρηστος χώρος νοούνται, τα πεζοδρόμια, οι οδοί, οι πλατείες καθώς το υπέδαφος αυτών. Στην πρώτη περίπτωση η τιμή του τέλους υπολογίζεται ανά τ.μ., ενώ στη δεύτερη το ύψος του ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο. Επιπλέον το δημοτικό συμβούλιο καθορίζει το χρονικό διάστημα επιβολής του τέλους, την περιοχή, το ύψος του τέλους ανά τ.μ. καθώς και το είδος χρήσης του κοινόχρηστου χώρου. (Νικολόπουλος Κ., 2006).
4. Τα τέλη ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης επιβάλλονται υποχρεωτικά από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ σε όσους αποκλειστικά κάνουν χρήση των υπηρεσιών ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης. Το ύψος των εν λόγω τελών καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και είναι ανάλογο των δαπανών που πραγματοποιούνται για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες. ( Σαββαΐδου Κ., 2009).
5. Το τέλος διαφήμισης επιβάλλεται υπέρ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για κάθε είδους διαφήμιση που διενεργείται εντός της διοικητικής τους περιφέρειας. Το ύψος του τέλους

καθορίζεται ανά περιοχή και ανά κατηγορία με απόφαση δημοτικού συμβουλίου μεταξύ των ορίων που καθορίζονται με νόμο. Οι κατηγορίες διαφήμισης είναι τέσσερις και το δημοτικό συμβούλιο δύναται να αναπροσαρμόσει τα τέλη διαφήμισης έως 15%. Επιπλέον η έκπτωση των διαφημιστικών δαπανών από τα ακαθάριστα έσοδα της διαφημιζόμενης επιχείρησης, προϋποθέτει την καταβολή του συγκεκριμένου τέλους. ( Νικολόπουλος Κ., 2006).

6. Το τέλος οικοδομικών αδειών έχει καθαρά ανταποδοτικό χαρακτήρα, καθώς οι εισπράξεις από το εν λόγω τέλος, προορίζονται αποκλειστικά για τεχνικά έργα που ωφελούν τους πολίτες. Επιβάλλεται για κάθε οικοδομική άδεια ανέγερσης, συμπλήρωσης, προσθήκης, επέκτασης ή διαρρύθμισης οικοδομών σε ΟΤΑ με εγκεκριμένο σχέδιο πόλης. Καταβάλλεται από τον υπόχρεο στην αρμόδια ΔΟΥ, η οποία υποχρεούται να αποδώσει το τέλος, μέσα σε ένα μήνα, στον δικαιούχο δήμο. Επιπλέον δίχως το διπλότυπο εισπραξής από τη ΔΟΥ του τέλους οικοδομικών αδειών, δεν χορηγείται οικοδομική άδεια. ( Νικολόπουλος Κ., 2006).
7. Τα έσοδα από το Ειδικό Τέλος Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας προορίζονται αποκλειστικά για την υλοποίηση έργων τοπικής σημασίας, αλλά όπως έχει κριθεί από τη νομολογία, δε συνιστά τέλος αλλά φόρο καθώς δεν υφίσταται ανταποδοτικότητα, αφού δεν επωφελούνται οι υπόχρεοι από την πληρωμή του αλλά αόριστος κύκλος προσώπων. Υπόχρεος του ειδικού τέλους ανανεώσιμων πηγών ενέργειας είναι κάθε παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Το τέλος αποδίδονταν από τη ΔΕΗ, πλέον αποδίδεται από το δικαιούχο διαχειριστή του συστήματος, στον δικαιούχο δήμο. Το ύψος του τέλους υπολογίζεται βάσει της αγοραζόμενης ηλεκτρικής ενέργειας από το διαχειριστή του συστήματος. ( Σαββαΐδου Κ., 2009).
8. Το ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων επιβάλλεται σε λατομεία που ανήκουν στο δημόσιο, σε ΝΠΔΔ ή και ιδιώτες λόγω εκμετάλλευσης βιομηχανικών ορυκτών και αδρανών υλικών. Το ύψος του ανέρχεται σε 2% της τιμής πώλησης ακατέργαστων λατομικών προϊόντων και σε 5% της τιμής πώλησης κατεργασμένων λατομικών προϊόντων Εισπράττεται απευθείας από την ταμειακή υπηρεσία του δικαιούχου δήμου ή από την αντίστοιχη ΔΟΥ και τα συνολικά έσοδα από το συγκεκριμένο τέλος προορίζονται για την υλοποίηση έργων που αφορούν περιβαλλοντικούς ή κοινωφελείς σκοπούς. ( Σαββαΐδου Κ., 2009).
9. Το τέλος ελεγχόμενης στάθμευσης καθορίζεται με απόφαση δημοτικού συμβουλίου σε περιπτώσεις εφαρμογής του συστήματος ελεγχόμενης στάθμευσης, δηλαδή σε πολυσύχναστους δρόμους που επιδιώκεται η ολιγόωρη στάθμευση, ώστε να

εξυπηρετείται μεγαλύτερος αριθμός οχημάτων. Ο χαρακτήρας του είναι απόλυτα ανταποδοτικός, καθώς τα έσοδα από το συγκεκριμένο τέλος προορίζονται για την υλοποίηση έργων σχετικά με τις κυκλοφοριακές συνθήκες του εκάστοτε δήμου και η είσπραξη του πραγματοποιείται με την τοποθέτηση παρκόμετρων ή με τη φυσική παρουσία δημοτικού υπαλλήλου. ( Καλλιαντάσης Γ., 2009).

10. Το τέλος επί των ακαθάριστων εσόδων κέντρων διασκέδασης και συναφών καταστημάτων επιβάλλεται υποχρεωτικά από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ στα διαφόρων ειδών καταστήματα και κέντρα που υπάγονται στη διοικητική τους περιφέρεια σε περίπτωση που ισχύει το σύστημα αντικειμενικών αξιών. Σε αντίθετη περίπτωση, (ΣτΕ 3046/2003 ΔΦΝ 2004,140, ΣτΕ 611/2004, Δήμος 2005,61, ΣτΕ 612/2004) επιβάλλεται προαιρετικά με απόφαση δημοτικού συμβουλίου. Έχει κριθεί από τη νομολογία ότι, στην πραγματικότητα δε συνιστά τέλος αλλά φόρο, καθώς τα έσοδα από τις συνολικές εισπράξεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των δήμων ή των κοινοτήτων αντίστοιχα. Το συγκεκριμένο τέλος βαρύνει τον πελάτη, εισπράττεται από τα κέντρα διασκέδασης ή τα καταστήματα και αποδίδεται στο δήμο. Ανάλογα με τον επιτηδευματία το ύψος του διαφοροποιείται. Επί παραδείγματι, ανέρχεται σε 0,5% 9για καφετέριες, εστιατόρια, ζαχαροπλαστεία, ενώ σε 5% για νυχτερινά κέντρα, αίθουσες χορού κλπ. Υπολογίζεται επί των ακαθάριστων εσόδων των προαναφερθέντων επιχειρήσεων, δηλαδή επί του συνόλου των πωλήσεων ή παρεχόμενων υπηρεσιών, εξαιρουμένης της επιβάρυνσης του ΦΠΑ. ( Σαββαΐδου Κ., 2009).
11. Με απόφαση δημοτικού συμβουλίου προβλέπεται η προαιρετική επιβολή τελών ή δικαιωμάτων σε όσους χρησιμοποιούν κτήματα, έργα ή υπηρεσίες που ανήκουν στην κυριότητα του δήμου. Με απόφαση δημοτικού συμβουλίου επιπλέον καθορίζεται το ύψος στο οποίο θα ανέρχονται τα παραπάνω, σε περίπτωση επιβολής τους. Ακόμα, προβλέπεται η επιβολή τέλους σε όσους καταλαμβάνουν αυθαίρετα κτήμα ή έργο ενός ΟΤΑ και σε όσους κάνουν παράνομη χρήση δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων, έργων και υπηρεσιών. Στην τελευταία περίπτωση το επιβαλλόμενο τέλος είναι διπλάσιο σε σχέση με το προβλεπόμενο. ( Σαββαΐδου Κ., 2009).
12. Το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων επιβάλλεται προαιρετικά από δήμους ή κοινότητες που α) εντός των διοικητικών τους ορίων υπάρχουν αυτοτελείς οικισμοί λουτροπόλεων διαρκούς ή αυτοτελούς λειτουργίας καθώς και λειτουργίας ιαματικών πηγών τουριστικού ή τοπικού ενδιαφέροντος, β) αναφέρονται ρητά στην διάταξη του αρθ. 2 του Ν.339/1976, γ) είναι νόμιμα χαρακτηρισμένοι ως λουτροπόλεις, οργανωμένοι

αρχαιολογικοί χώροι ή τουριστικοί τόποι ή τόποι θερινής διαμονής. Το ύψος του τέλους ορίζεται στο 0,5% του επιβαλλόμενου μισθώματος, βαρύνει τον πελάτη και προορίζεται αποκλειστικά για δαπάνες που προσκλήθηκαν στο δήμο λόγω αυξημένης τουριστικής κίνησης. Εισπράττεται από κάθε τύπου ξενοδοχεία, ενοικιαζόμενα διαμερίσματα ή δωμάτια, ξενώνες και κατασκηνώσεις και αποδίδεται στους ΟΤΑ την περίοδο απόδοσης του ΦΠΑ. ( Σαββαΐδου Κ., 2009). Το νομοθετικό πλαίσιο για το ποιοι δήμοι ή κοινότητες υπάγονται στο τέλος διαμονής παρεπιδημούντων είναι :αρθ. 2 Ν 339/76, αρθ. 2 ΠΔ 896/76, ΠΔ 664/1977.

13. Το τέλος αναπαραγωγής εγγράφων και το τέλος χορήγησης τευχών δημοπρασιών επιβάλλονται προαιρετικά με απόφαση δημοτικού συμβουλίου και το ύψος τους καθορίζεται από την οικεία απόφαση. Υπόχρεοι των παραπάνω τελών, σε περίπτωση που επιβληθούν, είναι όσοι αιτηθούν αναπαραγωγή διοικητικού εγγράφου ή χορήγηση τεύχους δημοπρασιών έργων και προμηθειών ( Σαββαΐδου Κ., 2009).
14. Τοπικά Δυνητικά Τέλη: Με απόφαση δημοτικού συμβουλίου προβλέπεται ότι μπορούν να επιβληθούν ανταποδοτικά τέλη ή εισφορές, προκειμένου να υλοποιηθούν έργα τοπικής σημασίας, έργα δηλαδή που συμβάλουν στην τοπική ανάπτυξη, στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών ή στην καλύτερη εξυπηρέτηση τους. ( Νικολόπουλος Κ., 2006).

### **3.6 Δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Τα έξοδα των Δήμων είναι τα συνήθη και αφορούν κυρίως: Τις δαπάνες κατασκευής έργων, τις δαπάνες συντήρησης, τα λειτουργικά έξοδα υπηρεσιών και τους μισθούς των εργαζομένων. Οι δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων είναι υποχρεωτικές, τις οποίες ορίζει ο Νόμος ρητά και προαιρετικές, δηλαδή η διενέργεια τους επαφίεται στην κρίση των δημοτικών και κοινοτικών οργάνων. Επίσης μπορεί να γίνεται μεταβίβαση κρατικών υποθέσεων στους τοπικούς οργανισμούς με τη ταυτόχρονη κάλυψη των δαπανών που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση τους. Όλα τα έσοδα και οι δαπάνες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εγγράφονται στον προϋπολογισμό (Μπέσιλα - Βήκα, 2004).

Στους Πίνακες 3, 4 φαίνονται οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ανά οικονομική λειτουργία της Ελλάδας σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης και του ΟΟΣΑ. Σε % ποσοστό του ΑΕΠ η Ελλάδα έχει το χαμηλότερο ποσοστό από τις υπόλοιπες

χώρες, ενώ δεν έχει δαπάνες που να αφορούν την υγεία και το μικρότερο ποσοστό αφορά την εκπαίδευση.

**Πίνακας 3: Δαπάνες Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

2015 (έτος αναφοράς)	δισ \$	κατά κεφαλήν \$	% ΑΕΠ	% δημοσίων δαπανών
<b>Ομόσπονδες &amp; ημί-ομόσπονδες χώρες</b>				
Αυστραλία	26,4	1.097	2,3%	6,4%
Αυστρία	36,9	4.290	8,6%	16,8%
Βέλγιο	32,0	3.313	7,2%	13,3%
Γερμανία	304,8	3.731	7,8%	17,7%
Ελβετία	36,9	4.455	7,1%	21,0%
Η.Π.Α.	-	-	-	-
Ισπανία	97,0	2.90	6,0%	13,7%
Καναδάς	132,6	3.839	8,7%	21,1%
Μεξικό	45,4	376	2,1%	8,6%
<b>Ενιαίες χώρες</b>				
Γαλλία	311,8	4.689	11,4%	20,1%
Δανία	88,5	16.069	37,5%	63,2%
Ελλάδα	9,7	897	3,4%	6,2%
Εσθονία	3,6	2.748	9,5%	23,5%
Ηνωμ. Βασίλειο	296,5	4.554	10,9%	25,4%
Ιαπωνία	799,6	6.290	16,8%	40,0%
Ιρλανδία	7,1	1.520	2,2%	7,5%
Ισλανδία	2,0	6.193	13,0%	30,3%
Ισραήλ	16,7	1.999	5,5%	13,8%
Ιταλία	327,5	5.393	14,5%	28,8%
Κορέα	244,2	4.825	13,9%	43,0%
Λετονία	4,6	2.309	9,3%	25,1%
Λουξεμβούργο	2,7	4.719	4,6%	11,0%
Νέα Ζηλανδία	7,3	1.572	4,2%	10,9%
Νορβηγία	51,9	10.001	16,1%	33,0%
Ολλανδία	121,6	7.180	14,5%	32,1%
Ουγγαρία	20,6	2.091	7,9%	15,8%
Πολωνία	130,3	3.388	12,8%	30,8%
Πορτογαλία	18,3	1.765	5,9%	12,3%
Σλοβακία	12,1	2.236	7,5%	16,4%
Σλοβενία	5,9	2.878	9,0%	18,8%
Σουηδία	117,4	11.978	25,0%	49,8%
Τουρκία	64,5	833	3,4%	10,3%
Τσεχία	40,5	3.844	11,4%	27,1%
Φινλανδία	53,2	9.712	23,0%	39,9%
Χιλή	14,8	820	3,5%	14,0%
<b>Ο.Ο.Σ.Α.-35</b>	<b>8.536,9</b>	<b>6.686</b>	<b>16,4%</b>	<b>40,3%</b>
<b>Ε.Ε.-28</b>	<b>2.186,6</b>	<b>4.290</b>	<b>11,1%</b>	<b>23,5%</b>

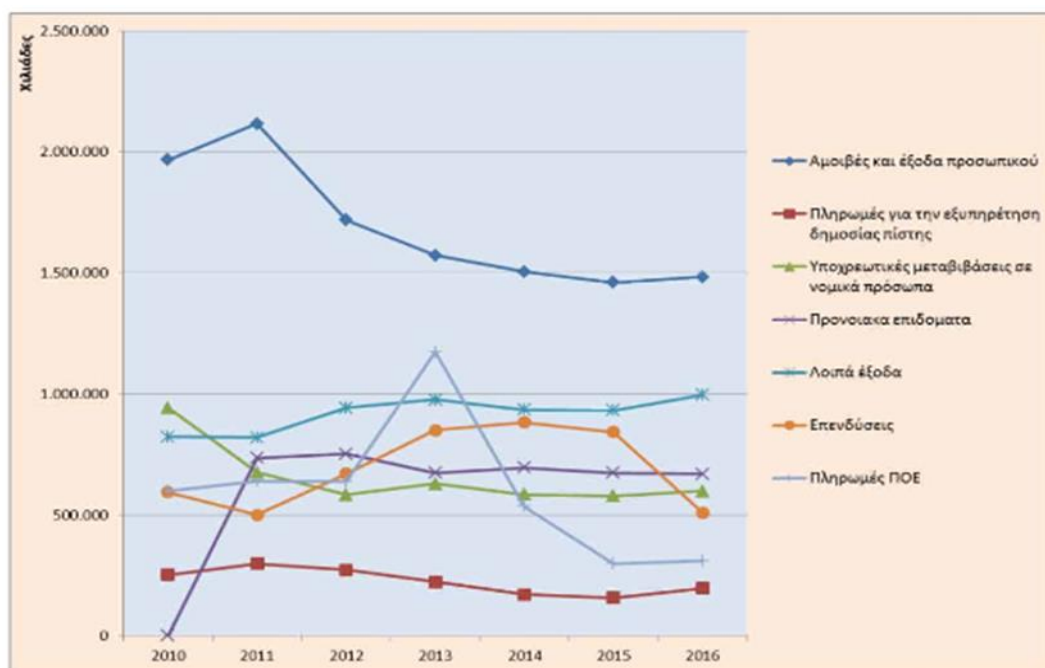


Πίνακας 4: Δαπάνες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανά οικονομική λειτουργία

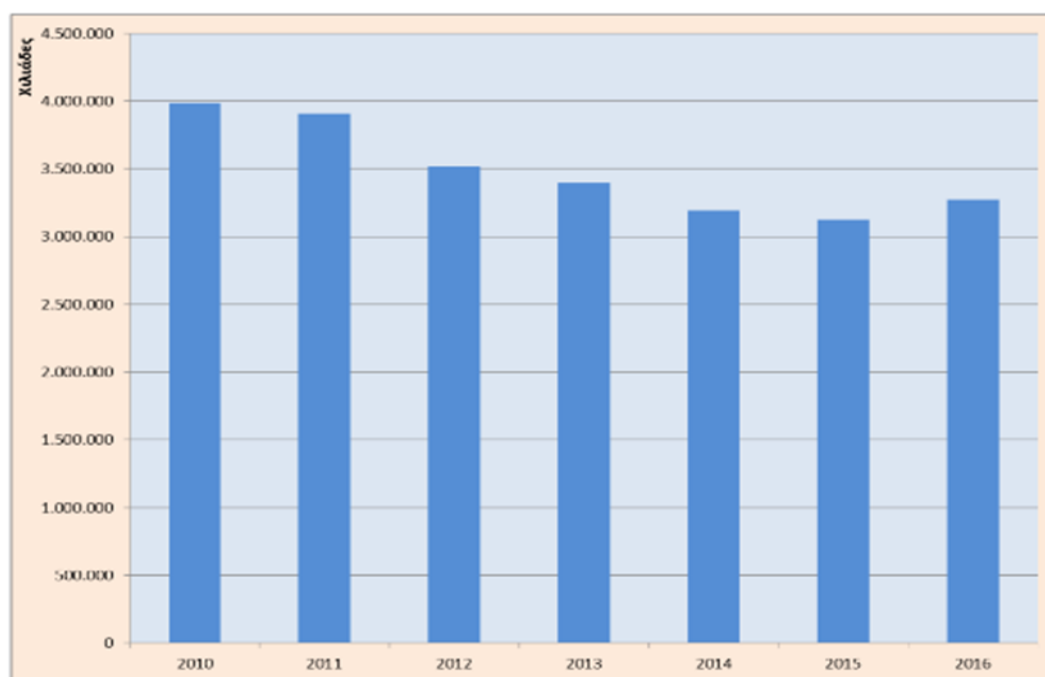
2015 (έτος αναφοράς)	Εκπαίδευση	Κοινωνική Προστασία	Γενικές Υπηρεσίες	Υγεία	Οικονομικές Υποθέσεις	Άλλο
<b>Ομόσπονδες &amp; ημι-ομόσπονδες χώρες</b>						
Αυστραλία	0,5%	4,7%	23,9%	1,0%	28,6%	41,3%
Αυστρία	16,3%	21,6%	15,8%	22,7%	11,8%	11,8%
Βέλγιο	20,4%	21,6%	17,9%	0,7%	8,5%	30,9%
Γερμανία	15,4%	34,2%	17,4%	2,3%	13,7%	17,0%
Ελβετία	26,5%	18,7%	14,9%	4,0%	13,3%	22,6%
Η.Π.Α.	-	-	-	-	-	-
Ισπανία	3,5%	8,8%	36,0%	1,3%	16,7%	33,7%
Καναδάς	-	-	-	-	-	-
Μεξικό	-	-	-	-	-	-
<b>Ενιαίες χώρες</b>						
Γαλλία	14,7%	19,0%	18,9%	0,7%	19,4%	27,3%
Δανία	8,9%	56,3%	3,3%	24,2%	3,8%	3,5%
Ελλάδα	8,7%	13,1%	28,2%	0,0%	19,4%	30,6%
Εσθονία	39,3%	7,5%	6,4%	15,8%	15,5%	15,4%
Ηνωμ. Βασίλειο	27,3%	35,6%	7,5%	1,8%	9,1%	18,9%
Ιαπωνία	18,1%	29,2%	11,0%	7,9%	14,1%	19,7%
Ιρλανδία	9,7%	30,2%	5,2%	0,0%	21,1%	33,8%
Ισλανδία	34,4%	24,0%	11,9%	0,5%	7,1%	22,2%
Ισραήλ	37,0%	16,6%	12,3%	0,3%	8,5%	25,2%
Ιταλία	6,3%	4,8%	14,1%	48,0%	13,1%	13,6%
Κορέα	28,4%	14,8%	17,6%	4,0%	18,5%	16,7%
Λετονία	40,7%	12,2%	8,6%	9,4%	6,7%	22,3%
Λουξεμβούργο	15,1%	12,3%	21,0%	0,6%	15,1%	35,9%
Νέα Ζηλανδία	0,0%	0,0%	28,4%	0,0%	26,6%	45,0%
Νορβηγία	24,0%	28,5%	8,4%	13,7%	10,0%	15,3%
Ολλανδία	30,2%	23,9%	6,9%	3,4%	14,1%	21,5%
Ουγγαρία	14,7%	10,1%	23,2%	3,4%	17,4%	31,4%
Πολωνία	28,2%	12,5%	10,7%	16,0%	15,7%	16,9%
Πορτογαλία	14,0%	7,3%	28,6%	6,6%	18,1%	25,5%
Σλοβακία	36,0%	7,2%	12,7%	2,9%	19,9%	21,2%
Σλοβενία	35,3%	11,2%	8,0%	11,2%	10,0%	24,3%
Σουηδία	20,5%	28,2%	10,6%	26,9%	6,1%	7,7%
Τουρκία	5,9%	1,5%	30,6%	1,6%	14,0%	46,5%
Τσεχία	27,7%	7,4%	11,1%	13,3%	18,8%	21,6%
Φινλανδία	17,9%	26,2%	17,4%	25,4%	7,1%	6,1%
Χιλή	-	-	-	-	-	-
<b>Ο.Ο.Σ.Α.-32</b>	<b>26,5%</b>	<b>15,2%</b>	<b>15,0%</b>	<b>18,9%</b>	<b>14,7%</b>	<b>16,4%</b>
<b>Ε.Ε.-28</b>	<b>17,0%</b>	<b>24,3%</b>	<b>13,9%</b>	<b>13,5%</b>	<b>12,7%</b>	<b>18,2%</b>

Οι δαπάνες που αφορούν τους Δήμους έχουν πτωτική τάση (Διάγραμμα 12), ενώ οι λειτουργικές δαπάνες μειώνονται μέχρι το 2015, αλλά αρχίζουν να αυξάνονται το 2016 (Διάγραμμα 13).

**Διάγραμμα 12:** Εξέλιξη δαπανών των Δήμων 2010-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)

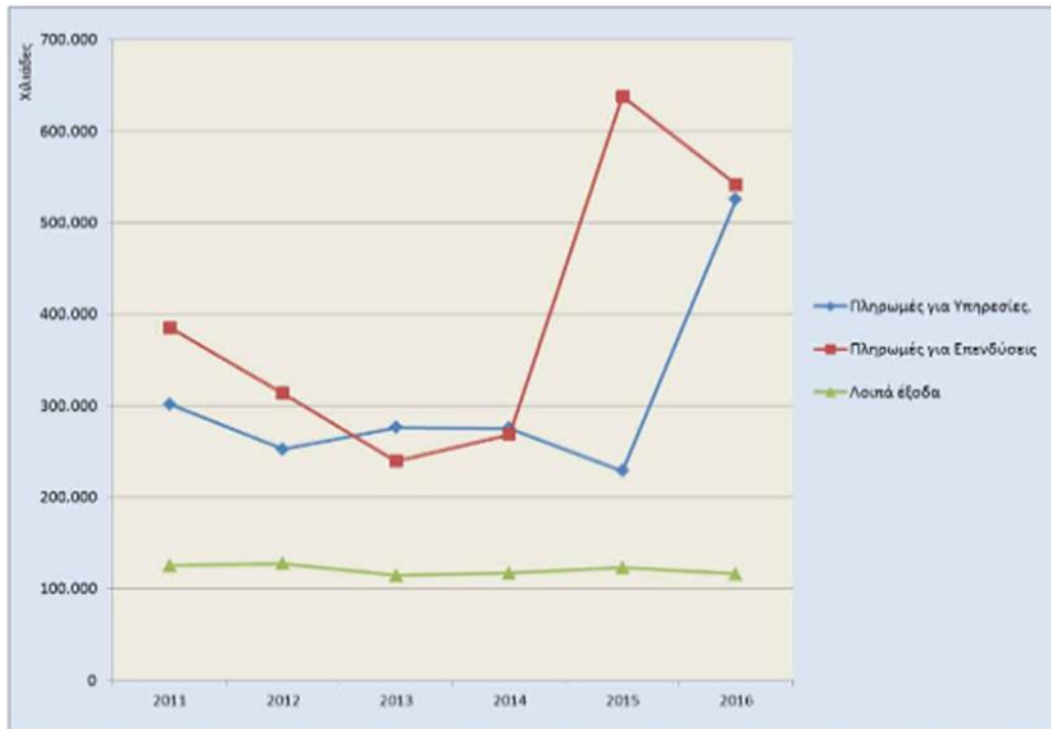


**Διάγραμμα 13:** Εξέλιξη λειτουργικών δαπανών των Δήμων 2010-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)

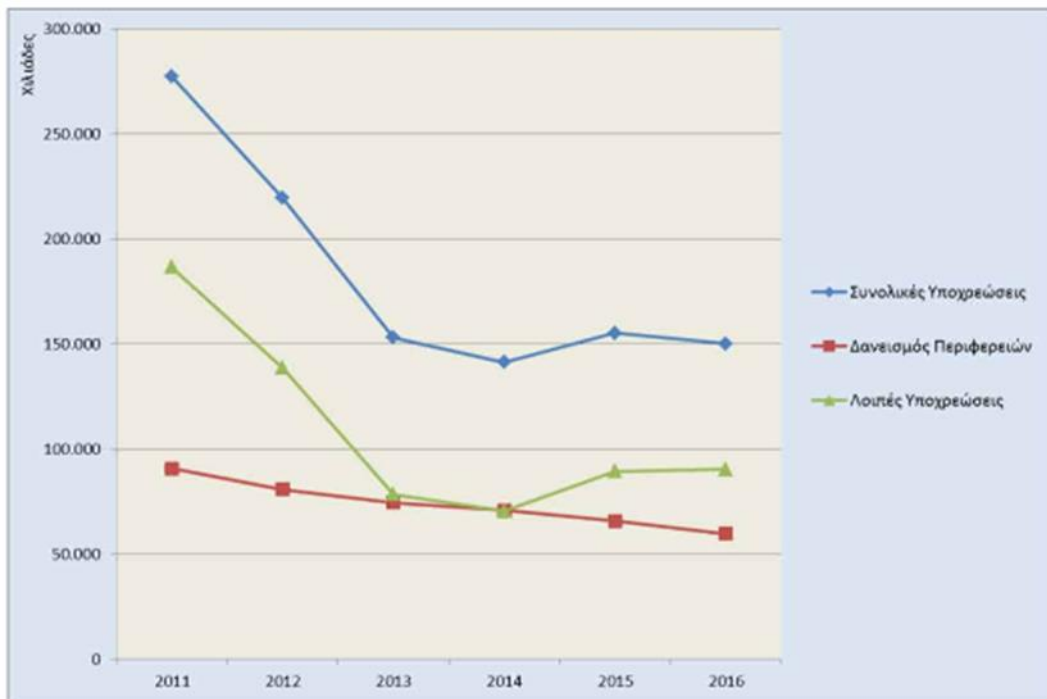


Σχετικά με τις περιφέρειες, οι δαπάνες μετά την πτωτική τάση που χαρακτήριζε τα χρόνια 2011-2014, παρουσίασαν μια σημαντική αύξηση το 2015 και ακολούθησε μικρή μείωση το 2016 (Διάγραμμα 14). Παράλληλα οι υποχρεώσεις τους παρουσιάζουν μια σταδιακή μείωση της οποίας ο ρυθμός μειώνεται από το 2015 και μετά (Διάγραμμα 15).

Διάγραμμα 14: Εξέλιξη δαπανών των Περιφερειών 2011-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)



Διάγραμμα 15: Εξέλιξη υποχρεώσεων των Περιφερειών 2011-2016 (ΕΕΤΑΑ, 2017)



### 3.7 Χρέος της τοπικής αυτοδιοίκησης

Στον Πίνακα 5 φαίνεται το χρέος της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως διαμορφώνεται για την Ελλάδα και τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ και της Ευρώπης. Είναι φανερό πως ανήκει στα χαμηλότερα των αντίστοιχων κρατών αν και το ισοζύγιο είναι από τα μεγαλύτερα και πολύ πάνω του μέσου όρου.

Πίνακας 5: Ισοζύγιο και Χρέος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ, 2017)

2015 (έτος αναφοράς)	Ισοζύγιο		Χρέος		
	δισ \$	% ΑΕΠ	δισ \$	% ΑΕΠ	%δημ. χρέους
<b>Ομόσπονδες &amp; ημί-ομόσπονδες χώρες</b>					
Αυστραλία	1,9	0,2%	-	-	-
Αυστρία	0,0	-0,0%	21,0	3,9%	4,9%
Βέλγιο	0,3	0,1%	30,4	4,7%	4,7%
Γερμανία	5,5	0,1%	200,2	3,9%	6,6%
Ελβετία	-0,4	-0,1%	50,3	10,0%	22,0%
Η.Π.Α.	-	-	-	-	-
Ισπανία	7,6	0,5%	79,0	4,9%	4,2%
Καναδάς	-5,1	-0,3%	159,3	12,6%	8,7%
Μεξικό	1,0	0,0%	-	-	-
<b>Ενιαίες χώρες</b>					
Γαλλία	0,9	0,0%	304,1	11,1%	9,2%
Δανία	0,6	0,2%	30,9	11,1%	20,9%
Ελλάδα	0,7	0,3%	3,3	1,2%	0,6%
Εσθονία	0,1	0,3%	1,7	4,4%	33,8%
Ηνωμ. Βασίλειο	-6,6	-0,2%	280,5	10,3%	8,8%
Ιαπωνία	-12,5	-0,3%	1761,2	37,0%	15,0%
Ιρλανδία	0,9	0,3%	6,5	2,1%	2,2%
Ισλανδία	-0,1	-0,6%	2,1	13,2%	23,0%
Ισραήλ	0,5	0,2%	6,7	2,2%	10,6%
Ιταλία	7,1	0,3%	256,8	11,4%	7,2%
Κορέα	5,1	0,3%	70,4	4,1%	9,4%
Λετονία	0,2	0,3%	3,7	7,6%	18,7%
Λουξεμβούργο	0,2	0,4%	1,5	2,6%	8,2%
Νέα Ζηλανδία	-0,5	-0,3%	10,8	6,3%	-
Νορβηγία	-1,4	-0,4%	55,2	17,1%	44,1%
Ολλανδία	-2,9	-0,3%	96,4	11,5%	14,7%
Ουγγαρία	0,4	0,2%	1,6	0,6%	0,6%
Πολωνία	0,0	0,0%	56,5	5,5%	8,4%
Πορτογαλία	1,4	0,5%	24,0	7,8%	5,2%
Σλοβακία	0,3	0,2%	4,9	3,0%	5,1%
Σλοβενία	0,2	0,3%	2,1	3,2%	2,9%
Σουηδία	-1,0	-0,2%	75,6	16,1%	26,0%
Τουρκία	5,4	0,3%	51,4	2,7%	8,7%
Τσεχία	2,1	0,6%	14,6	4,1%	7,6%
Φινλανδία	-0,1	-0,0%	29,4	12,7%	16,9%
Χιλή	-	-	-	-	-
<b>Ο.Ο.Σ.Α.-35</b>	<b>-233,8</b>	<b>-0,4%</b>	<b>12.066,2</b>	<b>24,4%</b>	<b>20,1%</b>
<b>Ε.Ε.-28</b>	<b>13,1</b>	<b>0,1%</b>	<b>1.615,2</b>	<b>8,2%</b>	<b>7,9%</b>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup> : Τοπική Αυτοδιοίκηση σε συνθήκες Ευρωπαϊκής κρίσης

### 4.1 Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε κρίση

Στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, κατά τη διάρκεια της κρίσης, παρουσιάστηκε μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση στην ΤΑ. Πρακτικά αυτό σημαίνει αύξηση των τοπικών δαπανών λόγω της απόδοσης περισσότερων αντικειμένων ενασχόλησης και εξουσιών στους ευρωπαϊκούς ΟΤΑ, τη στιγμή που τα φορολογικά τους έσοδα παραμένουν σχεδόν σταθερά (ΙΤΑ, 2005). Η μεταφορά αυτή όμως, σε πολλές περιπτώσεις είχε τα παρακάτω χαρακτηριστικά:

1. Οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες δε συνοδεύτηκαν από τους ανάλογους πόρους,
2. Σε πολλές περιπτώσεις η κεντρική κυβέρνηση προσπάθησε να «ξεσκαρτάρει» από πάνω της και να μεταφέρει στην ΤΑ, ότι πιο «τοξική» αρμοδιότητα είχε (Ράλλης, Γ., Μήτσου Κ., 2015).

Για τους λόγους αυτούς, η πολιτική της Ευρωπαϊκής ΤΑ φαίνεται να έχει μετατοπιστεί λίγο. Ενώ δηλαδή μέχρι τώρα διεκδικούσε αποκέντρωση, τώρα και λόγω της στενότητας των χρηματοδοτικών πόρων, απαιτεί αποκέντρωση, αλλά με ιεράρχηση των δαπανών και των αρμοδιοτήτων που θα της μεταφερθούν, διατηρώντας πάντα το ουσιαστικό στοιχείο, που στην Ελλάδα είναι και Συνταγματικά κατοχυρωμένο, αυτό της συνοδείας των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται με τους κατάλληλους χρηματοδοτικούς πόρους. Η νέα αυτή πολιτική εκφράστηκε με τον καλύτερο τρόπο στη τελευταία μελέτη του CEMR, για τα οικονομικά των Ευρωπαϊκών δήμων (CEMR, 2014). Η τελευταία κατέδειξε: α) ότι η στρατηγική κατανομής αρμοδιοτήτων, ανάλογα με το μέγεθος του δήμου, που παλαιότερα εντοπιζόταν κυρίως στη Ισπανία, τώρα έχει γίνει αποδεκτή από μία σειρά Ευρωπαϊκές ΤΑ, β) ότι σε πάρα πολλές Ευρωπαϊκές ΤΑ, ανεξάρτητα από το αν ακολουθούν το παράδειγμα της Ισπανίας, οι μητροπολιτικές τους περιοχές έχουν διαφορετικές αρμοδιότητες από τους υπόλοιπους δήμους της χώρας. Επίσης στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες τρεις (3) βασικές αρμοδιότητες, που δεν ανήκουν στην Ελληνική ΤΑ, ανήκουν σε αυτούς. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι:

- Εκπαίδευση, κυρίως η πρωτοβάθμια
- Υγεία, προληπτική και πρωτοβάθμια

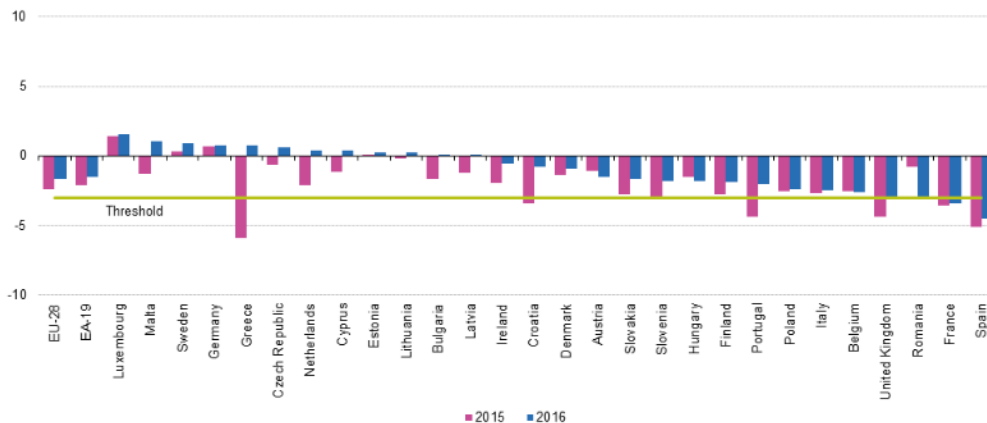
- Πυροσβεστική

Ποιοτικά χαρακτηριστικά παρουσιάζει η Φιλανδία που θεωρείται ότι έχει το καλύτερο εκπαιδευτικό σύστημα στο κόσμο και το έχει πλήρως αποκεντρώσει, η Δανία όσον αφορά την καταπολέμηση της ανεργίας, μέσω της αποκέντρωσης των υπηρεσιών υποστήριξης της απασχόλησης.

Πιο συγκεκριμένα, το 2016 το δημόσιο έλλειμμα (καθαρή λήψη δανείων του ενοποιημένου τομέα της γενικής κυβέρνησης, ως μερίδιο του ΑΕΠ) τόσο της ΕΕ-28 όσο και της ευρωζώνης (ΕΖ-19) μειώθηκε σε σύγκριση με το 2015, ενώ σημειώθηκε μείωση και στον λόγο χρέους της γενικής κυβέρνησης προς ΑΕΠ ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics/el](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/el)).

Στην ΕΕ-28, ο λόγος δημόσιου ελλείμματος προς ΑΕΠ μειώθηκε από -2,4 % το 2015 σε -1,7 % το 2016, ενώ στην ΕΖ-19 ο ίδιος λόγος μειώθηκε από -2,1 % σε -1,5 %. Σε δέκα κράτη μέλη της ΕΕ —Λουξεμβούργο (+ 1,6 %), Μάλτα (+ 1,0 %), Σουηδία (+ 0,9 %), Γερμανία (+ 0,8 %), Ελλάδα (+ 0,7 %), Τσεχική Δημοκρατία (+ 0,6 %), Κύπρος και Κάτω Χώρες (αμφότερες, + 0,4 %), Εσθονία και Λιθουανία (αμφότερες + 0,3 %)— καταγράφηκαν πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης το 2016. Η Βουλγαρία και η Λετονία σημείωσαν πολύ μικρό πλεόνασμα της τάξης του 0,0 % του ΑΕΠ. Σε 14 κράτη μέλη της ΕΕ, συγκεκριμένα Ιρλανδία, Κροατία, Δανία, Αυστρία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ουγγαρία, Φινλανδία, Πορτογαλία, Πολωνία, Ιταλία, Βέλγιο, Ηνωμένο Βασίλειο και Ρουμανία, το 2016 καταγράφηκαν ελλείμματα μικρότερα ή ίσα με -3,0 % του ΑΕΠ. (Διάγραμμα 16).

**Διάγραμμα 16:** Δημοσιονομικό ισοζύγιο, 2015 και 2016 (καθαρή χορήγηση ή λήψη δανείων του ενοποιημένου τομέα της γενικής κυβέρνησης, ως % του ΑΕΠ) Πηγή: Eurostat (tec00127)



(\*) Data extracted on 24.04.2017.  
Source: Eurostat (online data code: tec00127)

Η Γαλλία και η Ισπανία κατέγραψαν ελλείμματα της τάξης του -3,4 % του ΑΕΠ και -4,5 % του ΑΕΠ, αντίστοιχα. Τα δύο αυτά κράτη μέλη ανέφεραν επίσης ότι το έλλειμμα τους (σε σχέση με το ΑΕΠ) είχε υπερβεί το -3,0 % για καθένα από τα τρία προηγούμενα έτη και, ως εκ τούτου, για το σύνολο της περιόδου που παρουσιάζεται στον Πίνακα 6.

**Πίνακας 6:** Δημοσιονομικό ισοζύγιο και χρέος γενικής κυβέρνησης, 2013-2016 (% του ΑΕΠ) Πηγή: Eurostat (tec00127)

	Public balance (net lending / net borrowing of general government sector)				General government debt (general government consolidated gross debt)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
EU-28	-3.3	-3.0	-2.4	-1.7	85.7	86.7	84.9	83.5
Euro area (EA-19)	-3.0	-2.6	-2.1	-1.5	91.4	92.0	90.3	89.2
Belgium	-3.1	-3.1	-2.5	-2.6	105.6	106.7	106.0	105.9
Bulgaria	-0.4	-5.5	-1.6	0.0	17.0	27.0	26.0	29.5
Czech Republic	-1.2	-1.9	-0.6	0.6	44.9	42.2	40.3	37.2
Denmark	-1.0	1.4	-1.3	-0.9	44.0	44.0	39.6	37.8
Germany	-0.2	0.3	0.7	0.8	77.5	74.9	71.2	68.3
Estonia	-0.2	0.7	0.1	0.3	10.2	10.7	10.1	9.5
Ireland	-5.7	-3.7	-2.0	-0.6	119.5	105.3	78.7	75.4
Greece	-13.1	-3.7	-5.9	0.7	177.4	179.7	177.4	179.0
Spain	-7.0	-6.0	-5.1	-4.5	95.5	100.4	99.8	99.4
France	-4.0	-3.9	-3.6	-3.4	92.3	94.9	95.6	96.0
Croatia	-5.3	-5.4	-3.4	-0.8	82.2	86.6	86.7	84.2
Italy	-2.9	-3.0	-2.7	-2.4	129.0	131.8	132.1	132.6
Cyprus	-5.1	-8.8	-1.2	0.4	102.2	107.1	107.5	107.8
Latvia	-1.0	-1.6	-1.3	0.0	39.0	40.9	36.5	40.1
Lithuania	-2.6	-0.7	-0.2	0.3	38.7	40.5	42.7	40.2
Luxembourg	1.0	1.4	1.4	1.6	23.4	22.4	21.6	20.0
Hungary	-2.6	-2.1	-1.6	-1.8	76.6	75.7	74.7	74.1
Malta	-2.6	-2.0	-1.3	1.0	68.7	64.3	60.6	58.3
Netherlands	-2.4	-2.3	-2.1	0.4	67.7	67.9	65.2	62.3
Austria	-1.4	-2.7	-1.1	-1.6	81.3	84.4	85.5	84.6
Poland	-4.1	-3.5	-2.6	-2.4	55.7	50.2	51.1	54.4
Portugal	-4.8	-7.2	-4.4	-2.0	129.0	130.6	129.0	130.4
Romania	-2.1	-1.4	-0.8	-3.0	37.8	38.4	38.0	37.6
Slovenia	-15.1	-5.4	-2.9	-1.8	71.0	80.9	83.1	79.7
Slovakia	-2.7	-2.7	-2.7	-1.7	54.7	53.6	52.5	51.9
Finland	-2.6	-3.2	-2.7	-1.9	56.5	60.2	63.7	63.6
Sweden	-1.4	-1.5	0.3	0.9	40.4	45.2	43.9	41.6
United Kingdom	-5.6	-5.7	-4.3	-3.0	86.2	88.1	89.0	89.3

(\*) Data extracted on 24.04.2017.  
Source: Eurostat (online data codes: tec00127 and tsdde410)

Το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης (σε σχέση με το ΑΕΠ) βελτιώθηκε το 2016 σε σύγκριση με το 2015 σε 24 κράτη μέλη της ΕΕ, με τις μεγαλύτερες βελτιώσεις στο ισοζύγιο (πάνω από 2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ) στην Ελλάδα (+ 6,7 ποσοστιαίες

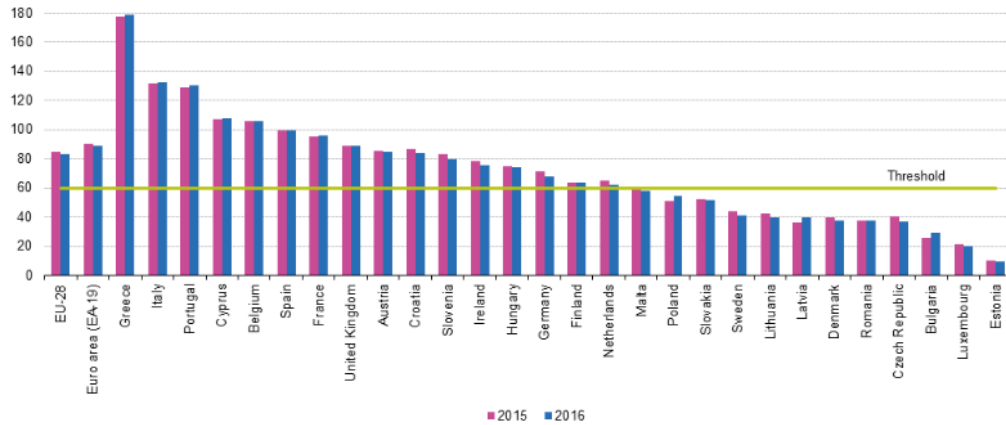
μονάδες του ΑΕΠ), στην Κροατία (+ 2,6 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ), στις Κάτω Χώρες (+ 2,5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ), στη Μάλτα και στην Πορτογαλία (σε αμφότερες, + 2,3 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ). Η Τσεχική Δημοκρατία, η Ελλάδα, η Κύπρος, η Λιθουανία, η Μάλτα και οι Κάτω Χώρες πέρασαν από έλλειμμα το 2015 σε πλεόνασμα το 2016. Η Γερμανία, η Εσθονία, το Λουξεμβούργο και η Σουηδία σημείωσαν υψηλότερο πλεόνασμα το 2016 απ' ό,τι το 2015. Η Βουλγαρία και η Λετονία παρουσίασαν έλλειμμα το 2015 και ισοσκελισμένο προϋπολογισμό το 2016. Το Βέλγιο, η Ουγγαρία, η Αυστρία και η Ρουμανία κατέγραψαν μεγαλύτερο έλλειμμα το 2016 απ' ό,τι το 2015.

Στην ΕΕ-28 ο λόγος δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ μειώθηκε από 84,9 % στο τέλος του 2015 σε 83,5 % στο τέλος του 2016, ενώ στην ΕΖ-19 μειώθηκε από 90,3 % σε 89,2 % (Διάγραμμα 17). Συνολικά 16 κράτη μέλη της ΕΕ ανέφεραν λόγο χρέους υψηλότερο από το 60 % του ΑΕΠ στο τέλος του 2016: οι υψηλότεροι λόγοι χρέους προς ΑΕΠ σημειώθηκαν στην Ελλάδα (179,0 %), στην Ιταλία (132,6 %), στην Πορτογαλία (130,4 %), στην Κύπρο (107,8 %) και στο Βέλγιο (105,8 %). Οι χαμηλότεροι λόγοι δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ σημειώθηκαν στην Εσθονία (9,5 %), στο Λουξεμβούργο (20,0 %) και στη Βουλγαρία (29,5 %).

Στο τέλος του 2016 οι λόγοι δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ αυξήθηκαν για εννέα κράτη μέλη της ΕΕ σε σύγκριση με το τέλος του 2015, ενώ ο λόγος αυτός μειώθηκε για 19 κράτη μέλη, ιδίως για τη Σλοβενία (-3,5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ), την Ιρλανδία (-3,3 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ) και την Τσεχική Δημοκρατία (-3,1 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ). Οι υψηλότερες αυξήσεις των λόγων χρέους προς ΑΕΠ από το τέλος του 2015 έως το τέλος του 2016 παρατηρήθηκαν στη Λετονία (3,6 ποσοστιαίες μονάδες), στη Βουλγαρία (3,5 ποσοστιαίες μονάδες) και στην Πολωνία (3,3 ποσοστιαίες μονάδες) (Διάγραμμα 17).



**Διάγραμμα 17:** Χρέος γενικής κυβέρνησης, 2015 και 2016 (ενοποιημένο ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης, % του ΑΕΠ) Πηγή: Eurostat ([tsdde410](#))

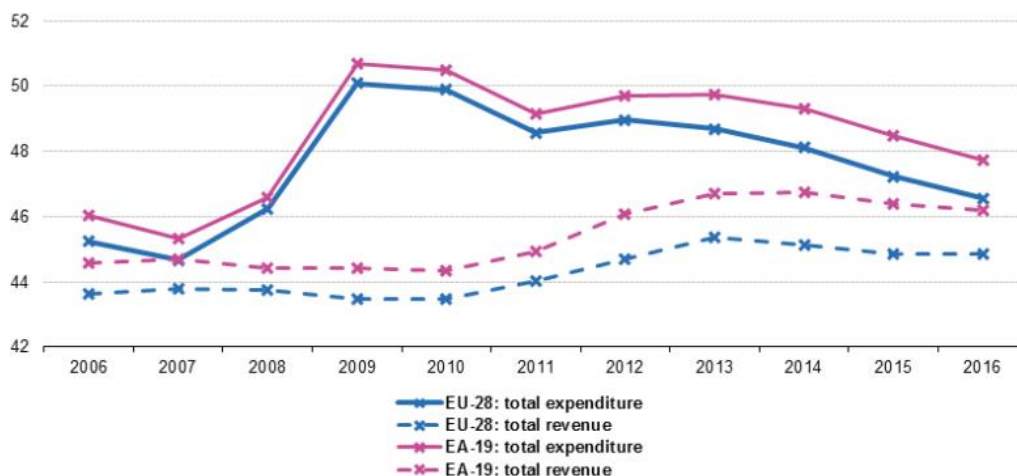


(\*) Data extracted on 24.04.2017.  
Source: Eurostat (online data code: tsdde410)

Η σημασία του τομέα της γενικής κυβέρνησης στην οικονομία μπορεί να μετρηθεί βάσει των συνολικών εσόδων και δαπανών της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστού του ΑΕΠ. Στην ΕΕ-28 τα συνολικά έσοδα της γενικής κυβέρνησης το 2016 ανήλθαν στο 44,9 % του ΑΕΠ (αμετάβλητα σε σχέση με το 44,9 % του 2015), ενώ οι δαπάνες ανήλθαν σε 46,6 % του ΑΕΠ (μείωση από 47,2 % το 2015). Στην ΕΖ-19 οι συνολικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης το 2016 ανήλθαν στο 47,7 % του ΑΕΠ (μείωση από 48,5 % το 2015) και τα συνολικά έσοδα στο 46,2 % του ΑΕΠ (μείωση από 46,4 % το 2015) (Διάγραμμα 18).

**Διάγραμμα 18:** Εξέλιξη των συνολικών δαπανών και των συνολικών εσόδων, 2006-2016 (% του ΑΕΠ)

Πηγή: Eurostat (gov\_10a\_main)



(\*) Data extracted on 24.04.2017. Note that the y-axis is cut.  
Source: Eurostat (online data code: gov\_10a\_main)

Οι συνολικές δαπάνες της ΕΕ-28 και της ΕΖ-19 ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκαν μεταξύ του 2006 και του 2007 και στη συνέχεια αυξήθηκαν ραγδαία μεταξύ του 2007 και του 2009, φθάνοντας το 50,1 % του ΑΕΠ στην ΕΕ-28 το 2009 και το 50,7 % του ΑΕΠ στην ΕΖ-19. Οι συνολικές δαπάνες στην ΕΕ-28 και στην ΕΖ-19 στη συνέχεια μειώθηκαν μεταξύ του 2009 και του 2011, αυξήθηκαν το 2012 και ακολούθως μειώθηκαν το 2016.

## 4.2 Οι διαστάσεις της Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής κρίσης

Στη διάρκεια της ευρωπαϊκής κρίσης, οι δημοσιονομικές αλλαγές στοχεύουν στην προσαρμογή της λειτουργίας των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων στους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς και δεσμεύσεις που επέβαλαν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Σε όλες σχεδόν τις χώρες ψηφίστηκαν νόμοι που επηρέαζαν δυσμενώς όλους τους βαθμούς αυτοδιοίκησης, με διαφορετικές αντιδράσεις από χώρα σε χώρα. Οι λόγοι που οδήγησαν σ' αυτές τις αντιδράσεις οφείλονται σε πολιτικούς παράγοντες αλλά και στην θέση (πολιτική, διοικητική, θεσμική) που καταλαμβάνουν οι ΟΤΑ στα εθνικά διοικητικά συστήματα. Ενώ προωθήθηκαν σχεδόν παντού διαδικασίες οικονομικής σταθεροποίησης και περιορισμού των δημοσίων δαπανών, τα αποτελέσματα στην τοπική αυτοδιοίκηση διέφεραν σημαντικά. Ειδικότερα:

1. Τα τελευταία χρόνια σε πολλά κράτη δημιουργήθηκαν περιφερειακές αυτοδιοικήσεις ή ενισχύθηκαν οι υπάρχουσες, μεταβιβάστηκαν αρκετές κρατικές αρμοδιότητες και επιβεβαιώθηκε ο ρόλος τους ως προνομιακών εταίρων στις πολιτικές συνοχής της Ε.Ε. π.χ. Γαλλία, Γερμανία, Πολωνία και Ελλάδα.
2. Η δημιουργία μητροπολιτικών δήμων / συνδέσμων συνεχίστηκε σε όλη την Ευρώπη, καθώς επιλύει προβλήματα διοίκησης των ευρύτερων αστικών περιοχών που έχουν δημιουργηθεί γύρω από τις μεγάλες πόλεις και συμβάλει στη διαμόρφωση ανταγωνιστικών αστικών συγκροτημάτων σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Στην Ιταλία δημιουργήθηκαν «10 μητροπολιτικές πόλεις» στα μεγαλύτερα αστικά κέντρα, όπως και στη Γαλλία στις αστικές περιοχές με πληθυσμό πάνω από 400.000 κατοίκους, οι οποίες ανέλαβαν αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, Στην Ελλάδα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιλέχθηκε η λύση δύο μητροπολιτικών σχημάτων (Αττική και Θεσσαλονίκη), στις αντίστοιχες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, που ανέλαβαν τη διαχείριση υπερδημοτικών αρμοδιοτήτων, τα οποία όμως θεωρείται ότι δεν απέδωσαν.
3. Οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν για να αντιμετωπιστεί η οικονομική κρίση, δημιούργησαν πολλά προβλήματα στους ΟΤΑ, κυρίως στα έσοδα και στο προσωπικό τους (αριθμός, αμοιβές, εργασιακό καθεστώς). Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που υλοποιείται σε αρκετές χώρες. Οι δήμοι βρέθηκαν στην δυσάρεστη θέση να προσπαθούν να εξασφαλίσουν ένα αποδεκτό επίπεδο υπηρεσιών με μειωμένους πόρους π.χ. Βουλγαρία, Ελλάδα, Γερμανία, Γαλλία, Κροατία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία.
4. Η επανασυγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο κεντρικό κράτος έχει ως επιχειρήματα την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και τον περιορισμό των δημόσιων δαπανών μέσα σε ένα κλίμα γενικευμένης λιτότητας. Απετέλεσε το μέσο για να επαναποκτήσει το κράτος πολιτικό έλεγχο στους ΟΤΑ π.χ. Ιρλανδία, Ουγγαρία, Ελλάδα με πρόσχημα την ανάγκη ελέγχου της δημοσιονομικής τους διαχείρισης. Σε άλλες περιπτώσεις πήρε τη μορφή της ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των ΟΤΑ, κυρίως σε βάρος των μικρών δήμων π.χ. Ισπανία, Φιλανδία, Τσεχία.

Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης απετέλεσαν κίνητρο για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ και να συγχωνευτούν δημοτικές υπηρεσίες ώστε να μειωθεί το κόστος λειτουργίας. Σε όλες σχεδόν τις χώρες εφαρμόστηκαν προγράμματα αναδιοργάνωσης, μειώθηκε το τακτικό προσωπικό και επιστρατεύτηκαν υποβαθμισμένες

σχέσεις εργασίας, ενώ σε ορισμένες χώρες προωθήθηκε η διαδημοτική συνεργασία. Οι πολιτικές αυτές αλλού μεν αποτέλεσαν απάντηση των ΟΤΑ στις επιπτώσεις της κρίσης, αλλά σε αρκετές περιπτώσεις επιβλήθηκαν από το κεντρικό κράτος. Σε δύο μόνο ευρωπαϊκές χώρες, την Ελλάδα και τη Βουλγαρία, καταγράφηκε συνολική υποβάθμιση - διοικητική, λειτουργική και οικονομική - των Δήμων και μάλιστα με μέτρα και πολιτικές που παρουσιάζουν μεγάλες ομοιότητες.

Στη Βουλγαρία εφαρμόζονται αυστηροί έλεγχοι στους προϋπολογισμούς, οι κρατικές επιχορηγήσεις επανήλθαν στα επίπεδα του 2009, ο δημοτικός δανεισμός δεν μπορεί να υπερβεί το 15% των εσόδων, επιβλήθηκε μείωση του προσωπικού κατά 15% (απολύσεις) και μειώθηκαν κατά 50% οι αμοιβές των αιρετών.

Στην Ελλάδα αντίστοιχα λήφθηκαν παρόμοια μέτρα και μάλιστα όταν ήδη είχε ξεκινήσει η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», με συνέπεια να αλλοιωθούν οι στόχοι και το περιεχόμενο της. Αξίζει δε, να σημειώσουμε πως μόνο στους Δήμους της Ελλάδας και της Βουλγαρίας επιβλήθηκαν απολύσεις προσωπικού και μειώθηκαν οι κρατικές επιχορηγήσεις πάνω από 50% (<https://www.localit.gr/wp-content/.../05/Κοινωνικού-Πολύκεντρου-της-ΑΔΕΔΥ.doc>).

### **4.3 Οι επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής κρίσης στην Ελλάδα**

Η περίοδος αυτή, που σημαδεύεται από την μετάβαση σε μια μακρά περίοδο οικονομικής συρρίκνωσης, ξεκινά με μια μεταρρύθμιση που επιχειρεί την συνολική αναμόρφωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, δηλαδή τόσο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης όσο και της Τ.Α., σε συνδυασμό με την ανακατανομή αρμοδιοτήτων και ανθρώπινων πόρων, καθώς και με την καθιέρωση μιας σειράς νέων θεσμών διαφάνειας, λογοδοσίας και συμμετοχής. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτέλεσε ένα εξαιρετικά φιλόδοξο εγχείρημα αφού, πραγματοποιούνταν η αναδιάρθρωση όλων των επιπέδων της μη κεντρικής (τοπικής) διοίκησης της χώρας.

Παράλληλα, οι συλλογικοί και επιστημονικοί φορείς της αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ε.Ν.Α.Ε., Ε.Ε.Τ.Α.Α., Ι.Τ.Α.) είχαν προετοιμάσει σειρά μελετών, οι οποίες προδιάγραφαν τις βασικές κατευθύνσεις μιας πολυδιάστατης μεταρρύθμισης.

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη επιχείρησε να συνδυάσει τη συνολική αναδιάρθρωση όλων των επιπέδων της Τοπικής Διοίκησης, δηλαδή της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και της πολυβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με μια εκτεταμένη αναδιανομή αρμοδιοτήτων. Βασικός στόχος ήταν η ανάδειξη των 325 νέων μεγαλύτερων Δήμων σε βασικά «διοικητήρια», όπου θα διεκπεραιώνονταν οι περισσότερες διοικητικές διαδικασίες και κυρίες εκείνες «εντάσεως κοινού» πολύ εγγύτερα προς τον πολίτη. Έτσι προβλέπονταν η μεταβίβαση του μεγαλύτερου μέρους των παλαιών νομαρχιακών αρμοδιοτήτων στους νέους Δήμους. Ωστόσο, ο Καλλικράτης δεν άλλαξε ουσιαστικά το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων, αφού δεν δημιούργησε θεσμικά αντίβαρα που θα αντιστάθμιζαν τον κυρίαρχο ρόλο του Δημάρχου και αντίστοιχα του Περιφερειάρχη.

Επομένως, στη διάρκεια της ευρωπαϊκής κρίσης, οι νέοι Ο.Τ.Α. κληρονομούσαν, ένα προβληματικό μοντέλο διοίκησης ενώ έπρεπε να αναλάβουν πολλές και σημαντικές νέες αρμοδιότητες για τις οποίες χρειαζόνταν ειδικευμένο και καλά εκπαιδευμένο προσωπικό που θα εφάρμοζε σύγχρονες μεθόδους διοίκησης. Ο «Καλλικράτης» ακολούθησε σε σημαντικό βαθμό την αρχή ότι «το προσωπικό ακολουθεί τις αρμοδιότητες» κι έτσι επέβαλε σημαντικές ανακατανομές και μετακινήσεις προσωπικού, συχνά παρά την βούληση των θιγομένων υπαλλήλων. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση επιχείρησε και έναν εξορθολογισμό των εσωτερικών καθώς και των θυγατρικών δομών (Επιχειρήσεις, Νομικά Πρόσωπα) των Δήμων και των τέως Νομαρχιών με την κατάργηση μεγάλου αριθμού εσωτερικών μονάδων (που σε μεγάλο βαθμό προέκυπταν αυτόματα λόγω της κατάργησης εκατοντάδων Δήμων και της υποκατάστασης των 76 Νομαρχιών και Επαρχιών από τις 13 Περιφέρειες) και την αναγκαστική κατάργηση ή συγχώνευση θυγατρικών φορέων. Παράλληλα, σταδιακά διευκολύνθηκε όλο και περισσότερο η κινητικότητα του προσωπικού με στόχο να καλυφθούν τα πολλαπλά κενά που προέκυπταν από τις ανακατανομές αρμοδιοτήτων. Ως προς την διοίκηση προσωπικού και την υπηρεσιακή του κατάσταση ακολούθησαν οι θεμελιώδεις εκείνες αλλαγές που έθιξαν το προσωπικό του δημοσίου τομέα και οδήγησαν ακόμη και σε απώλεια θέσεων εργασίες στις υπηρεσιακές δομές των δήμων, για πρώτη φορά μετά από πολλές δεκαετίες.

Επομένως, η είσοδος της χώρας στην περίοδο των περιορισμών που επέβαλαν τα προγράμματα προσαρμογής της Ελληνικής οικονομίας («μνημόνια») ουσιαστικά ματαίωνε οποιαδήποτε προοπτική για στελέχωση των νέων Δήμων με νέο εξειδικευμένο προσωπικό που ήταν απαραίτητο για την άσκηση πολλών από τις νέες αρμοδιότητες, αλλά και την

ενεργοποίηση των νέων ρόλων που θα έπρεπε να αναλάβουν οι νέοι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί. Οι νέοι Ο.Τ.Α. έπρεπε να διαχειρίζονται μια πρωτοφανή κρίση υπό συνθήκες αλληπάλληλων χρηματοδοτικών περικοπών και συνεχώς διευρυσμένων ελέγχων και περιορισμών ως προς την δική τους δημοσιονομική διαχείριση. Ο Καλλικράτης παρέλειψε να προβεί σε μια ριζική αναμόρφωση του δημοσιονομικού καθεστώτος των Ο.Τ.Α., που θα προσέφερε και το απαιτούμενο έρεισμα για την αποκατάσταση μιας τοπικής δημοσιονομικής λογοδοσίας. Αντιθέτως, ο Ν.3852/2010 περιορίστηκε στην κατάστρωση ενός καθεστώτος δημοσιονομικής επιτήρησης για υπερχρεωμένους δήμους που τελικά δεν εφαρμόστηκε στην πράξη και αργότερα αντικαταστάθηκε από το λεγόμενο «Παρατηρητήριο».

Συνοψίζοντας, οι επιπτώσεις της κρίσης, ως αποτέλεσμα των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τα «Μνημόνια» αλλά και συγκεκριμένων κυβερνητικών επιλογών και πολιτικών, αφορούν στην χρηματοδότηση των δήμων, στην οικονομική τους αυτοτέλεια και στους συνεχείς δημοσιονομικούς ελέγχους σε όλα τα θέματα που αφορούν το προσωπικό τους. Άρα και στην παροχή υπηρεσιών - κατασκευή υποδομών (τοπικά δημόσια αγαθά), με αποτέλεσμα την διοικητική και λειτουργική τους υποβάθμιση, παρά τις επιταγές του άρθρου 102 του Συντάγματος και τις κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ν. 1850/89).

#### **4.4 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συνθήκες κρίσης**

Δύο τάσεις παρατηρούνται στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον: αφ' ενός η θεώρηση των περιφερειών ως γεωπολιτικών μονάδων, γεγονός που αντικατοπτρίζει την αμφισβήτηση του «κράτους - έθνους» και τη μείωση της δύναμης της κεντρικής διοίκησης και αφετέρου η ενίσχυση της αποκέντρωσης και των θεμάτων που αποτελούν τοπική υπόθεση. Σε αυτό το περιβάλλον η Τοπική Αυτοδιοίκηση καλείται να διαδραματίσει το ρόλο της ως μοχλός ανάπτυξης. Έτσι επιδιώκεται η ισόρροπη ανάπτυξη όλων των χωρικών μονάδων της ευρύτερης περιφέρειας με τη διατήρηση του υπάρχοντος οικιστικού δικτύου χωρίς τη συγκέντρωση του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων σε ένα ορισμένο αστικό κέντρο. Η διαδικασία της ανάπτυξης αυτής ονομάζεται ολοκληρωμένη και οι σκοποί της είναι:

- η προώθηση των στόχων της περιφερειακής πολιτικής που δεν προωθούνται επαρκώς από τον κεντρικό προγραμματισμό
- η εξάλειψη των δυαδικών φαινομένων και των επιπτώσεων των περιόδων κρίσης,
- η ενεργοποίηση του πληθυσμού στην αναπτυξιακή προσπάθεια και
- η ενδογενής ανάπτυξη.

Το σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε συνδυασμό με τις αρχές της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας και την ανάπτυξη κοινωνικών και οικονομικών πολιτικών σε οριζόντια και κάθετα δίκτυα, θα βοηθήσει τους ΟΤΑ να λάβουν κοινά μέτρα και πολιτικές, απαραίτητα για την ενίσχυση των κοινωνικών και οικονομικών δράσεων για όλους τους πολίτες των ευρωπαϊκών περιφερειών (CEMR, 2014). Επιπρόσθετα, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» θέτοντας τους στόχους προόδου για κάθε περιφέρεια, προσφέρει ουσιαστική βοήθεια στους ΟΤΑ, οι οποίοι μέσα από ακριβή στατιστικά στοιχεία και εκθέσεις που προωθούν στην ΕΕ, ενθαρρύνονται να υιοθετήσουν τα κατάλληλα μέτρα και να παράσχουν στους πολίτες τα αναγκαία μέσα για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Έτσι, ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) διαμορφώνεται στη σημερινή συγκυρία, με βάση τα νέα δεδομένα και τις εξελίξεις σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα:

1. Το εθνικό κράτος αναπροσανατολίζεται προωθώντας ρόλο «κράτους - στρατηγείου» και επομένως προγραμματίζει την ανάπτυξη των επιτελικών λειτουργιών του και την αποκέντρωση της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, με βάση και την αρχή της επικουρικότητας.
2. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, διευρύνεται γενικότερα ο ρόλος των περιφερειών και ειδικότερα ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και στην παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.
3. Σε διεθνές επίπεδο, οι πολίτες απέναντι στα προβλήματα της παγκοσμιοποίησης αναζητούν απαντήσεις σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, για τα ζητήματα της απασχόλησης, της κοινωνικής φροντίδας και της πολιτιστικής ταυτότητας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup> : Τοπική Αυτοδιοίκηση: Σχέδιο Δράσης

### 5.1 Προγράμματα Δράσης των ΟΤΑ

Οι τομείς δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται στον τομέα οικονομικής ανάπτυξης, τον τομέα κοινωνικής ανάπτυξης και στο τομέα προστασίας του περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής των κατοίκων. Οι τρεις πυλώνες της βιωσιμότητας Οικονομία - Κοινωνία - Περιβάλλον ταυτίζονται με τους τομείς δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βιώσιμη ανάπτυξη ονομάζεται αυτή η ανάπτυξη η οποία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των σημερινών γενεών, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο της απαιτήσεις των γενεών που θα ακολουθήσουν.

Τα προγράμματα δράσης που καταρτίζει η ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης απαιτούν κυρίως την προσαρμοστικότητα και τη συνεργασία των τοπικών αρχών καθώς επίσης και την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι τοπικές και περιφερειακές οικονομίες προσπαθούν να συμβάλλουν στην ενθάρρυνση έργων, επενδύσεων, προγραμμάτων απασχόλησης και ανθρωπιστικής βοήθειας μέσα από τη μέγιστη δυνατή χρήση των ευρωπαϊκών εθνικών και χρηματοδοτικών μέσων που προσφέρει η Ένωση για την αντιμετώπιση της κρίσης. Επίσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να λάβει υπόψη κατά την εφαρμογή των πολιτικών τοπικής ανάπτυξης, ότι το αποτέλεσμα των πολιτικών αυτών καθορίζεται από το σύνολο των μακροοικονομικών και τομεακών πολιτικών της Κεντρικής Διοίκησης. Οι συνολικές πολιτικές σε σημαντικούς τομείς, όπως είναι η βιομηχανία, η εκπαίδευση, η τεχνολογία, η απασχόληση, τα δημόσια έργα, παρότι έχουν σχεδιαστεί για το σύνολο της εθνικής οικονομίας ή για μια περιφέρεια, επηρεάζουν τις τοπικές οικονομίες και κατά συνέπεια τη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης.

Πιο συγκεκριμένα, σχεδιάζονται οι δράσεις:

1. Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού 2010-2020.

Ο στόχος της ΕΕ για «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» σε όλα τα κράτη μέλη της απαιτεί συντονισμένες προσπάθειες από τα κράτη-μέλη για τη μείωση της



ανεργίας, τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των κατοίκων και τη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Πλατφόρμας θα πραγματοποιηθούν μέσα από πέντε τομείς δράσης (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catid=961&langId=el>):

- i. Ανάλυση δράσεων σε όλους τους τομείς πολιτικής, όπως στην αγορά εργασίας, στην ελάχιστη στήριξη εισοδήματος, στην υγειονομική περίθαλψη, στην εκπαίδευση, στη στέγαση και στην πρόσβαση σε βασικούς τραπεζικούς λογαριασμούς.
- ii. Περισσότερο αποδοτική χρήση των Ευρωπαϊκών κονδυλίων για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, με βασικό στόχο τη διάθεση του 20% του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, ύστερα από πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- iii. Παρουσίαση στοιχείων, τα οποία έχουν ήδη τεκμηριωθεί, ώστε να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητα καινοτόμων κοινωνικών πολιτικών.
- iv. Συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών για μια περισσότερη αποτελεσματική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που αφορούν την κοινωνική πολιτική.
- v. Περισσότερο αποδοτικός συντονισμός των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών, ο οποίος πραγματοποιείται μέσω της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας με τη χρήση ανοιχτής μεθόδου συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη.

## 2. Πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα 2014-2019

Τα πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα συνιστούν ολοκληρωμένα προγράμματα τοπικής και οργανωτικής ανάπτυξης των ΟΤΑ α' βαθμού. Αφορούν στις υποδομές και στις τοπικές επενδύσεις, καθώς και στη βελτίωση της υφιστάμενης οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ μεριμνώντας για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Δήμου και την παροχή περισσότερο ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Καλύπτουν όλο το φάσμα των αρμοδιοτήτων του Δήμου και εν δυνάμει το σύνολο των τοπικών υποθέσεων. Για την κατάρτισή τους λαμβάνονται απαραίτητα υπόψη οι κατευθύνσεις του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, ο υφιστάμενος χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός καθώς και οι προτεραιότητες που απορρέουν από θεσμοθετημένα, χρηματοδοτικά μέσα αναδεικνύοντας την τοπική τους διάσταση (ΦΕΚ 2970/2014. Απόφαση Αρ.41179, Περιεχόμενο, δομή και τρόπος υποβολής των Πενταετών

Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α΄ βαθμού για τη δημοτική περίοδο 2014-2019).

Οι στρατηγικοί στόχοι περιφερειακής ανάπτυξης, αναφέρονται στα κρίσιμα ζητήματα ανάπτυξης και υποβάθμισης της ποιότητας ζωής και εστιάζουν σε ζητήματα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης και σε ζητήματα χωρικής οργάνωσης και προστασίας των φυσικών πόρων της Περιφέρειας, ενώ επιδιώκεται η βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της (Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, Εγκεκριμένο Στρατηγικό Σχέδιο Επιχειρησιακού Προγράμματος ΠΚΜ 2015-2019, <http://www.pkm.gov.gr/default.aspx lang=el-gr&page=506>).

### 3. Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης-ΕΣΠΑ 2014-2020

Στην προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων που επέφερε η δημοσιονομική κρίση, δύο από τις κύριες αναπτυξιακές ανάγκες που καλείται να καλύψει η Ελλάδα κατά την περίοδο 2014-2020, σύμφωνα με το «Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης» (ΕΣΠΑ), είναι η «Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων καθώς και η «Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας και κάθε διάκρισης» (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ, Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020, Αθήνα Μάιος 2014, σελ. 26-29, [http://www.espa.gr/elibrary/PA\\_ESPA\\_2014\\_2020](http://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020)).

### 4. Το Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης 2019-2023 των μεταρρυθμίσεων και τοπικής ανάπτυξης

Στόχος του Πενταετούς Προγράμματος είναι η υποστήριξη των Δήμων για την ομαλότερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που προτείνει η ΚΕΔΕ, η ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης, η άμβλυνση των τοπικών-χωρικών ανισοτήτων, η περαιτέρω προώθηση της διαφανούς και αποτελεσματικής λειτουργίας των Δήμων, καθώς και της διαδημοτικής συνεργασίας και διαρθρώνεται στα εξής υποπρογράμματα:

- i. Λειτουργική αυτοτέλεια,
- ii. Διαφάνειας και αποτελεσματικός Έλεγχος,
- iii. Κοινωνικές παρεμβάσεις,
- iv. Περιβαλλοντικές παρεμβάσεις,
- v. Πολιτιστικές και Αθλητικές δραστηριότητες

- vi. Συμβολή στην τοπική οικονομική μεγέθυνση,
- vii. Συμβολή στη τοπική απασχόληση και
- viii. Υποστήριξη μικρών ορεινών & νησιωτικών ΟΤΑ.

Τα αναμενόμενα αποτελέσματα είναι:

- i. Αποτελεσματική εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων
- ii. Διέξοδος στην επενδυτική απραξία των ΟΤΑ
- iii. Δημιουργία προϋποθέσεων αξιοποίησης της πλήρους δυναμικότητας των τοπικών δημόσιων υποδομών
- iv. Αποτελεσματική αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ύφεσης και τόνωση των τοπικών αγορών
- ii. Διαφανείς διαδικασίες και αποτελεσματικός έλεγχος
- iii. Ευελιξία και αποτελεσματικότητα
- iv. Αναδιανομή. Αναβάπτιση της αλληλεγγύης μεταξύ των ΟΤΑ.

Επίσης, το Πενταετές Πρόγραμμα Υποστήριξης θα χρηματοδοτηθεί από:

- i. Το ΕΣΠΑ
- ii. Το πρόγραμμα Φιλόδημος I και Φιλόδημος II
- iii. Το Πράσινο Ταμείο
- iv. Τη νέα γενιά Παρακρατηθέντων
- ii. Την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού της Τ.Α.

Άλλες δράσεις 2017-2019 που ρυθμίστηκαν στο πλαίσιο του άξονα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι, η κατάθεση Σχεδίου Νόμου με τίτλο: «Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ)-Ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση, τη λειτουργία, τα οικονομικά και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. – Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του υπουργείου Εσωτερικών». Αφορά ρυθμίσεις για την εύρυθμη λειτουργία των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων αυτών και του προσωπικού τους και επιδιώκουν την επίλυση δυσλειτουργιών που έχουν εντοπιστεί στο χώρο της Αυτοδιοίκησης, κατά την εφαρμογή αφενός του ν. 1069/1980 (ιδρυτικός νόμος των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης-αποχέτευσης), αφετέρου του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), του ν. 3584/2007 (Κώδικας Δημοτικών Υπαλλήλων) και του εν γένει θεσμικού πλαισίου που τη διέπει. Προβλέπει δε, τα εξής:

- 1) επικαιροποίηση των διατάξεων που καθορίζουν την οργάνωση και λειτουργία των ΔΕΥΑ κατά τρόπο ενιαίο, σεβόμενο όμως παράλληλα τις ιδιαιτερότητες των ΔΕΥΑ που ενδεχομένως προκύπτουν λόγω χωρικών, πληθυσμιακών κ.λπ. ιδιαιτεροτήτων.
- 2) Θεραπεία προβλημάτων που έχουν προκύψει κατά την εφαρμογή του «Καλλικράτη» σε μία ιδιαίτερα δύσκολη οικονομική συγκυρία, γεγονός που έχει επηρεάσει τόσο τη δομή των ίδιων των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και τις σχέσεις των Ο.Τ.Α. με τους δημότες και τις λοιπές ομάδες κοινού τους, αλλά και το ανθρώπινο δυναμικό που υποστηρίζει λειτουργικά την αυτοδιοίκηση.
- 3) Αντιμετώπιση του ζητήματος της ανυπαρξίας σαφούς θεσμικού πλαισίου συνεργασίας και της εναρμόνισης με το κοινοτικό δίκαιο, δηλαδή τον Κανονισμό (Ε.Ε.) αριθμ. 1302/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για την τροποποίηση του Κανονισμού (Ε.Κ.) αριθμ. 1082/2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας.
- 4) Θεραπεία νομοθετικών κενών που έχουν προκύψει σε τομείς αρμοδιότητας του υπουργείου Εσωτερικών. Συναρμοδιότητα με υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Οικονομικών.

Αξίζει να σημειώσουμε πως οι ποσοτικοί στόχοι που έθεσε η ΕΕ με την πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, με την επιδείνωση της οικονομικής κρίσης δεν επιτεύχθηκαν. Οι παραπάνω στρατηγικές δεν προσφέρουν καμιά δέσμευση από πλευράς της Ένωσης για εμβάθυνση της κοινωνικής διάστασης της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Η έλλειψη συντονισμού των διεθνών, εθνικών και τοπικών πολιτικών λόγω της δημοσιονομικής και κοινωνικής κρίσης δεν επιτρέπει στην ΕΕ να προχωρήσει προς την επίτευξη των στόχων της ενώ η έλλειψη θεσμικών και πολιτικών επιλογών δεν οδηγεί στην χωρίς περιορισμούς ανάπτυξη για όλα τα κράτη-μέλη της Ευρώπης.

Ο πίνακας 7 παρουσιάζει την εικόνα της Ελλάδας ως προς την επίτευξη των εθνικών στόχων σε σχέση με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα δημοσιονομικά της χώρας και στο δημόσιο χρέος της, την έχουν οδηγήσει σε περικοπές των κοινωνικών δαπανών συμβάλλοντας στην επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής και κοινωνικής αστάθειας στη χώρα. Οι ποσοτικοί στόχοι του πίνακα είναι

δύσκολο να επιτευχθούν χωρίς μακροπρόθεσμο όραμα για την οικονομική και χωρίς αποκλεισμού ανάπτυξη της χώρας.

**Πίνακας 7:** Στόχοι της Ελλάδας σε σχέση με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» (ΕΣΠΑ

<https://www.espa.gr/el/pages/staticEurope2020.aspx>)

Στρατηγική «Ευρώπη 2020»	Στόχοι «Ευρώπη 2020»	Στόχοι της Ελλάδας για το 2020
Ποσοστό απασχόλησης (ηλικίες 20-64)	75%	70%
Επενδύσεις σε E&A (% του ΑΕΠ)	3%	1,2%
Μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, ποσοστιαία ως προς το 1990	-20% (ή -30% εάν οι συνθήκες το επιτρέψουν)	Εκπομπές για τομείς εκτός ΣΕΔΕ-4% (σε σχέση με τις τιμές του 2005, απόφαση 406/2009/ΕΚ)
Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ως % επί της μικτής τελικής κατανάλωσης ενέργειας)	20%	20% με βάση το Ν.851/2010
Ενεργειακή απόδοση-μείωση κατανάλωσης ενέργειας σε Mtoe	Αύξηση ενεργειακής απόδοσης κατά 20%, που αντιστοιχεί στη μείωση της πρωτογενούς ενεργειακής κατανάλωσης κατά 368 Mtoe	Μείωση της κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας κατά 2,85 Mtoe το 2020
Πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου (%)	Κάτω από 10%	9,7%
Ολοκλήρωση τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (%)	Τουλάχιστον 40% των νέων ηλικίας 30-34 ετών	32%
Μείωση αριθμού ατόμων σε κατάσταση ή σε κίνδυνο φτώχειας ή αποκλεισμού	20 εκατομμύρια	Μείωση κατά 450000

## 5.2 Χρηματοδότηση και οικονομικοί πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης

Οι οικονομικοί πόροι των ΟΤΑ προέρχονται κυρίως από τις επιχορηγήσεις του κράτους και λαμβάνουν τη μορφή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), τη μορφή προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων και τη μορφή της Συλλογικής Απόφασης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ). Επιπλέον οι ΟΤΑ λαμβάνουν επιχορηγήσεις με τη μορφή συγχρηματοδότησης από την ΕΕΑ και τα διαρθρωτικά ταμεία για την εκτέλεση των επιλέξιμων έργων και προγραμμάτων.

Σήμερα, οι αναπτυξιακές δραστηριότητες των Ο.Τ.Α. αντλούν τους πόρους τους από τρεις κυρίως πηγές:

1. Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και τους θεσμοθετημένους υπέρ αυτών Πόρους
2. Τους πόρους της Ε.Ε.
3. Το δανεισμό από πηγές του εσωτερικού και εξωτερικού.

Τα δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ελλάδα, έχει σαν αποτέλεσμα τις καθυστερήσεις στις αποδόσεις των πόρων που προορίζονται για την Τοπική Αυτοδιοίκηση με αποτέλεσμα να μην μπορεί η τελευταία να επιτελέσει απρόσκοπτα το αναπτυξιακό της έργο. Η αναζήτηση και χρήση νέων χρηματοδοτικών εργαλείων όπως τα Jessica και Jeremie, οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και η άντληση κεφαλαίων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, δίνει μια νέα δυναμική στους Ο.Τ.Α.. Επίσης ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας στο άρθρο 9 (Ν. 1850/89) προβλέπει: «Οι Ο.Τ.Α. έχουν δικαίωμα, στο πλαίσιο της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Οι πόροι των Ο.Τ.Α. πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο και τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών τους πόρων πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, το ύψος των οποίων έχουν το δικαίωμα να ορίζουν μέσα στα όρια του νόμου». Προβλέπεται ακόμα η εναρμόνιση των πόρων με την πραγματική εξέλιξη του κόστους άσκησης των αρμοδιοτήτων, καθώς και η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά Ο.Τ.Α.».

Οι πόροι (έσοδα) καθορίστηκαν με το κεφάλαιο τέταρτο του Ν. 1828/1989 «Οικονομικοί πόροι της Αυτοδιοίκησης» και διακρίνονται σε:

1. Τακτικά, τα οποία προέρχονται από α) θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους, β) τα εισοδήματα κινητής και ακίνητης περιουσίας, γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, ε) τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές.
2. Έκτακτα, τα οποία προέρχονται από: α) δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες, β) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, γ) έκτακτες επιχορηγήσεις - προσωπική εργασία, δ) προσυζητήσεις - πρόστιμα- παράβολα.
3. Κάθε άλλη πηγή.

Τα έσοδα αυτά συμβάλλουν σημαντικά στην οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α., επειδή το ύψος τους εξαρτάται από την αποφασιστικότητα των αιρετών οργάνων να τα επιβάλουν και από την ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών να τα βεβαιώσουν και να τα εισπράξουν. Σε όσους Δήμους τα έσοδα αυτά υπερβαίνουν το 50% των συνολικών τους εσόδων, παρατηρείται υψηλό ποσοστό αυτοχρηματοδότησης κυρίως των λειτουργικών δαπανών, αλλά και υπολογίσιμου τμήματος των επενδύσεων τους.

Οι ΚΑΠ θεσμοθετήθηκαν με το άρθρο 25 του Ν. 1828/ 1989 και αποτελούνται από:

- Το 19,5% του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων(ΦΕΦΝΠ)
- Το 50% των τελών κυκλοφορίας των αυτοκινήτων
- Το 3% του φόρου μεταβίβασης ακινήτων και πλοίων
- το 20% των συνολικών ετησίων καθαρών εισπράξεων από το φόρο στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων
- ειδικές επιχορηγήσεις του Υπουργείου Υγείας για κάλυψη δαπανών των ΚΑΠΗ
- ειδικές επιχορηγήσεις του ΥΠΕΘΟ για κάλυψη λειτουργικών αναγκών των σχολείων.

Το ποσό που προκύπτει δεν αποδίδεται ολόκληρο στους Ο.Τ.Α., αλλά γίνονται ορισμένες παρακρατήσεις από το Υπουργείο Οικονομικών και επιπλέον ένα ποσοστό της τάξης του 80% του φόρου στους τόκους των καταθέσεων διατίθεται για χρηματοδότηση του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ». Από το καθαρό ποσό που απομένει, τμήμα του ίσο με 1/3 του 19,5% του ΦΕΦΝΠ, το 50% των τελών κυκλοφορίας και το 3% του φόρου μεταβίβασης ακινήτων προορίζεται για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών και γενικών δαπανών. Ένα άλλο μέρος των ΚΑΠ, ήτοι το 1/3 του ΦΕΦΝΠ, διατίθεται για επενδυτικές

δαπάνες. Πρόκειται για τη λεγόμενη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ). Από το 2005 το 25% αυτής χρηματοδοτεί το «ΘΗΣΕΑΣ» (Καλλιαντάσης, 2008).

Εναλλακτικοί τρόποι χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης είναι οι Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Δικαίου (ΣΔΙΤ). Οι τελευταίοι είναι «μορφές συνεργασίας των Δημοσίων Φορέων μέσα στους οποίους περιλαμβάνεται και η Τοπική Αυτοδιοίκηση με επιχειρήσεις του Ιδιωτικού Τομέα, που αποσκοπούν στο σχεδιασμό, στην κατασκευή, στη χρηματοδότηση και διαχείριση δημόσιων έργων υποδομής και στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών, αλλά και στην αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας» (Ν. 3389/2005). Τα κονδύλια της ΕΕ για τη συγχρηματοδότηση των ΣΔΙΤ που παρέχονται στους εθνικούς φορείς δημοσίου και ιδιωτικού τομέα προέρχονται κυρίως από τα διαρθρωτικά ταμεία, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (EUR-Lex Access to European Union Law, Ανάπτυξη συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/LSU/?uri=CELEX:52013DC0494>).

Στον πίνακα που ακολουθεί βλέπουμε την κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα στις περιφέρειες της Ελλάδας. Παρατηρούμε πως τα μεγαλύτερα ποσά δαπανών προσανατολίζονται προς τις περιφέρειες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας. Η αναλογία των δημοσίων δαπανών της συμμετοχής των ΕΔΕΤ και της εθνικής συμμετοχής είναι επίσης μεγαλύτερη για τις συγκεκριμένες περιφέρειες. Η περιφέρεια της Κεντρικής Μακεδονίας ανήκει στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και θα λάβει μεγαλύτερη χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ, σε σύγκριση με τις υπόλοιπες ελληνικές περιφέρειες. Οι διαπεριφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα έντονες εξαιτίας της δημοσιονομικής κρίσης σε σχέση με το παρελθόν, ενώ η μεγέθυνση της κρίσης έχει πλήξει τις μεγαλύτερες αστικές περιφέρειες της χώρας. Για το λόγο αυτό είναι μεγαλύτερες οι δαπάνες που προσανατολίζονται στις συγκεκριμένες περιφέρειες. Οι προτεραιότητες των προγραμμάτων, αφορούν την πρόσβαση στην απασχόληση για οικονομικά μη ενεργά άτομα, τη βιώσιμη ένταξη στην αγορά εργασίας των νέων, την προσαρμογή των επιχειρήσεων στην αλλαγή, τη δημιουργία επιχειρήσεων και την αυτοαπασχόληση. Επιπλέον, αφορούν τις ενεργές πολιτικές ένταξης με στόχο τη βελτίωση των ευκαιριών απασχόλησης, την ενσωμάτωση περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, την καταπολέμηση διακρίσεων, τη βελτίωση της πρόσβασης σε οικονομικά προσιτές και βιώσιμες υπηρεσίες υγείας και κοινής ωφέλειας, την προώθηση της



κοινωνικής οικονομίας και τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα. Τα τελευταία αφορούν Στρατηγικές Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων –ΤΑΠΤΟΚ. Το τελευταίο, αποτελεί ένα χρηματοδοτικό εργαλείο προς χρήση σε υποπεριφερειακό επίπεδο που λειτουργεί συμπληρωματικά προς την υπόλοιπη αναπτυξιακή υποστήριξη σε τοπικό επίπεδο. Τα ΕΔΕΤ προωθώντας το ΤΑΠΤΟΚ ως αναπτυξιακό εργαλείο στοχεύουν στην ενθάρρυνση των τοπικών κοινοτήτων για την ανάπτυξη ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, στην ενίσχυση της συλλογικότητας των τοπικών κοινοτήτων, στην προώθηση της κοινωνικής ιδιοκτησίας και στην υποβοήθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

**Πίνακας 8:** Κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα.

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	Δημόσια Δαπάνη* [€]	Συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης [€]	Εθνική Συμμετοχή [€]
<b>ΤΟΜΕΑΚΑ</b>			
1 Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία	4.665.144.590,00	3.646.378.272,00	1.018.766.318,00
2 Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη	5.186.665.146,00	4.333.917.411,00	852.747.735,00
3 Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση	2.667.494.916,00	2.104.926.538,00	562.568.378,00
4 Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα	486.913.888,00	377.228.416,00	109.685.472,00
5 Τεχνική Βοήθεια	401.870.438,00	317.612.097,00	84.258.341,00
6 Αγροτική Ανάπτυξη	5.880.192.246,00	4.718.291.793,00	1.161.900.453,00
7 Αλιεία & Θάλασσα	523.406.309,00	388.777.914,00	134.628.395,00
<b>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ</b>			
8 Ανατολική Μακεδονία & Θράκη	507.739.340,00	406.191.468,00	101.547.872,00
9 Κεντρική Μακεδονία	964.864.185,00	771.891.345,00	192.972.840,00
10 Θεσσαλία	401.130.674,00	320.904.539,00	80.226.135,00
11 Ήπειρος	325.846.893,00	260.677.513,00	65.169.380,00
12 Δυτική Ελλάδα	490.985.732,00	392.788.583,00	98.197.149,00
13 Δυτική Μακεδονία	330.737.741,00	264.590.187,00	66.147.554,00
14 Στερεά Ελλάδα	190.052.422,00	95.026.211,00	95.026.211,00
15 Πελοπόννησος	270.342.339,00	216.273.871,00	54.068.468,00
16 Ιόνια Νησιά	226.924.700,00	181.539.758,00	45.384.942,00
17 Βόρειο Αιγαίο	301.669.500,00	241.335.599,00	60.333.901,00
18 Κρήτη	434.883.125,00	347.906.498,00	86.976.627,00
19 Αττική	1.139.966.974,00	911.973.576,00	227.993.398,00
20 Νότιο Αιγαίο	168.170.562,00	84.085.281,00	84.085.281,00
<b>ΣΥΝΟΛΟ (Τομεακά και Περιφερειακά)</b>	<b>25.565.001.720,00</b>	<b>20.382.316.870,00</b>	<b>5.182.684.850,00</b>

Δημόσια δαπάνη: Η δαπάνη που πραγματοποιείται για την κάλυψη μέρους (όταν υπάρχει και ιδιωτική συμμετοχή) ή όλου (όταν υπάρχει μόνο δημόσια συμμετοχή) του προϋπολογισμού ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή/και έργου, και προέρχεται εξ ολοκλήρου από Δημόσιους (Εθνικούς και Κοινοτικούς) πόρους, δηλαδή είναι το άθροισμα της Εθνικής Δημόσιας δαπάνης (Εθνική Συμμετοχή) και της συνδρομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρηματοδοτεί σχέδια για την απασχόληση, την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη μέσω των εξής προγραμμάτων:

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ): Το ΕΚΤ χρηματοδοτεί σχέδια που σκοπό έχουν να βοηθήσουν τα άτομα να βελτιώσουν τις επαγγελματικές τους δεξιότητες και προοπτικές. Οι ενδιαφερόμενοι δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς θα πρέπει να επικοινωνήσουν με τις αρχές διαχείρισης του ΕΚΤ στη χώρα τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθορίζει τις προτεραιότητες χρηματοδότησης, αλλά δεν συμμετέχει άμεσα στην επιλογή των σχεδίων.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ): Το ΕΤΠ βοηθά τους εργαζομένους που έχασαν τη δουλειά τους λόγω των εξελίξεων στο παγκόσμιο εμπόριο να βρουν νέα θέση απασχόλησης το συντομότερο δυνατό. Τα άτομα ή οι επιχειρήσεις που ανήκουν στην κατηγορία αυτή και επιθυμούν να ζητήσουν χρηματοδότηση θα πρέπει να επικοινωνήσουν με την αρμόδια εθνική υπηρεσία. Το ταμείο αυτό δημιουργήθηκε για να βοηθήσει το πλεονάζον εργατικό δυναμικό να επιστρέψει στην ενεργό υπηρεσία, ενώ παρέχει εξειδικευμένη βοήθεια σε εργαζομένους που απολύθηκαν εξαιτίας μαζικών απολύσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Από το 2014 το ΕΤΠ διεύρυνε τις αρμοδιότητές του κυρίως στις περιφέρειες που εμφανίζουν υψηλά ποσοστά ανεργίας των νέων, χρηματοδοτώντας δράσεις απευθυνόμενες σε νέους που στερούνται απασχόληση, κατάρτιση και εκπαίδευση. Ο διαθέσιμος ετήσιος προϋπολογισμός του ΕΤΠ ανέρχεται σε 500 εκατ. ευρώ. Το ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους απόρους (TEBA), στηρίζει τις δράσεις των χωρών της ΕΕ για παροχή υλικής βοήθειας στους απόρους (<http://europa.eu/pol/pdg/flipbook/el/employment.el.pdf>).

Στον τομέα των επενδύσεων και της στήριξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) οι περιφερειακές οικονομίες και κοινότητες ωφελούνται σε σημαντικό βαθμό από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) και τις πρώτες επενδυτικές πλατφόρμες με συμμετοχή των τοπικών φορέων (<https://www.consilium.europa.eu/el/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>). Αξίζει να σημειώσουμε πως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) αποτελεί τον πυρήνα του **επενδυτικού σχεδίου για την Ευρώπη**, το οποίο επιδιώκει την τόνωση της μακροπρόθεσμης οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, χρησιμοποιώντας κεφάλαια από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Τα έργα αυτά καλύπτουν τομείς όπως οι υποδομές, η έρευνα και η καινοτομία, η εκπαίδευση, η υγεία, η τεχνολογία των πληροφοριών και των επικοινωνιών και με πρόταση του Συμβουλίου το **40% τουλάχιστον της χρηματοδότησης του ΕΤΣΕ για τους συνδυασμένους στόχους** στον τομέα των υποδομών και της καινοτομίας να κατευθύνεται σε δράσεις για το κλίμα. Το Συμβούλιο, επίσης, προτείνει να μην συμπεριλαμβάνεται στον υπολογισμό αυτό το τμήμα του Ταμείου που έχει προβλεφθεί ειδικά για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης.

Η Επιτροπή στο πλαίσιο των προτάσεών της για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027 (ΠΔΠ), που εγκρίθηκε στις 2 Μαΐου 2018, προτείνει:

## 1. Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Καινοτομία (EaSI)

Το πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Καινοτομία (EaSI) είναι ένα ευρωπαϊκό μέσο χρηματοδότησης το οποίο διαχειρίζεται απευθείας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να στηρίξει την απασχόληση, την κοινωνική πολιτική και την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού σε όλη την ΕΕ. Η ΕΕ συντονίζει τρεις άξονες του EaSI και στηρίζουν:

- i. Τον εκσυγχρονισμό της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής για την απασχόληση-άξονας PROGRESS (61% του συνολικού προϋπολογισμού).
- ii. Την επαγγελματική κινητικότητα-άξονας EURES (18% του συνολικού προϋπολογισμού)
- iii. Την πρόσβαση στις μικροχρηματοδοτήσεις και την κοινωνική επιχειρηματικότητα – άξονας Μικροχρηματοδοτήσεις και Κοινωνική επιχειρηματικότητα (21% του συνολικού προϋπολογισμού).

Ο συνολικός προϋπολογισμός για το διάστημα 2014-2020 ανέρχεται σε 919.469.000 ευρώ σε τιμές του 2013

## 2. Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD)

Το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους στηρίζει τη δράση των κρατών μελών της ΕΕ για παροχή υλικής βοήθειας στους απόρους. Οι εθνικές αρχές επιλέγουν τους φορείς-εταίρους που παρέχουν τη βοήθεια, σύμφωνα με τα εθνικά προγράμματα για την περίοδο 2014-2020 που έχουν εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=el&catId=86>). Οι σχετικές χρηματοδοτήσεις αφορούν:

- i. Διεύρυνση: Προενταξιακή βοήθεια (IPA)
- ii. Εκπαίδευση και κατάρτιση: χρηματοδότηση και στήριξη
- iii. Επιχειρήσεις και βιομηχανία: συμβάσεις και επιχορηγήσεις

Το ΕΚΤ το διάστημα 2014-2020 διαθέτει περισσότερα από 80 εκατ. ευρώ ποσό που θα συμπληρωθεί με εθνική χρηματοδότηση, για τη βελτίωση των δεξιοτήτων του πληθυσμού της Ευρώπης και την αύξηση της απασχόλησης. Επίσης συγχρηματοδοτεί την Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων, ένα ειδικό χρηματοπιστωτικό μέσο της ΕΕ

για την υποστήριξη των νέων κάτω των 25 ετών που ζουν σε περιφέρειες όπου η ανεργία είναι μεγαλύτερη του 25% και δεν έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση και κατάρτιση.

### **5.3 Οι προκλήσεις για την επόμενη μέρα**

#### **5.3.1 Η εφαρμογή συστημάτων διαχείρισης ποιότητας (ΔΑΠ) και συστημάτων, Διοίκηση Ολικής Ποιότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ως μέσο πρόσβασης σε ευρωπαϊκά κονδύλια.**

Η τοπική αυτοδιοίκηση, στην προσπάθεια της να ανιχνεύσει τις ανάγκες και τις προσδοκίες των πολιτών, έχει θεσπίσει ένα σύστημα συλλογής και επεξεργασίας καταγγελιών και προτάσεων. Επίσης χρησιμοποιεί τη διενέργεια τοπικών δημοσκοπήσεων με στόχο τη μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών σε συγκεκριμένα ζητήματα. Σε αυτό το πλαίσιο, η εφαρμογή της ΔΟΠ στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση της ποιότητας με όσο το δυνατόν χαμηλότερο κόστος. Άλλωστε θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η στενότητα πόρων που χαρακτηρίζει τη λειτουργία του δημόσιου τομέα και ειδικά την τοπική αυτοδιοίκηση. Τα οφέλη της εφαρμογής της ΔΟΠ στην ΤΑ μπορούν να συνοψιστούν στα εξής (Κέφης, 2014) :

- 1.Μείωση του κόστους λειτουργίας των ΟΤΑ.
- 2.Βελτίωση εσωτερικής οργάνωσης των ΟΤΑ.
- 3.Μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης των διαδικασιών.
- 4.Επίτευξη ικανοποίησης των απαιτήσεων των πολιτών.
- 5.Αύξηση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών της ΤΑ
- 6.Αύξηση παραγωγικότητας
- 7.Βελτίωση των συνθηκών εργασίας.
- 8.Βελτίωση στη διαχείριση κοινοτικών κεφαλαίων.
- 9.Συνεχή συμμόρφωση με τη νομοθεσία.
10. Βελτίωση της εικόνας του οργανισμού.

Στο πλαίσιο της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας τίθεται αναπόφευκτα το ζήτημα της εξειδίκευσης των εργαζομένων, της εκπαίδευσής τους και των παραγόντων κινητοποίησης τους, ώστε η συνολική αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους να βελτιώσει την απόδοση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σε έναν Δήμο ή σε έναν δημόσιο οργανισμό, γενικά ένα σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας δεν είναι πολυτέλεια αλλά αναγκαιότητα. Η εφαρμογή ενός προτύπου ποιότητας όπως το ISO, μαζί με όλα τα ήδη υπάρχοντα συστήματα μηχανογράφησης και λειτουργίας/ελέγχου, μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της γραφειοκρατίας, σε αύξηση του επιπέδου των εσωτερικών ελέγχων, σε μείωση του χρόνου απόκρισης αιτημάτων και γενικά στην ταχύτερη εξυπηρέτηση των «πελατών» και στην πιο αποτελεσματική χρήση των πόρων του οργανισμού. Το πιο βασικό κοινωνικό όφελος πάντως είναι ότι τα πρότυπα ISO έχουν θεσπίσει κοινούς κανόνες σε όλον τον κόσμο, σε κάθε πρότυπο αντίστοιχα, έτσι ώστε να υπάρχει κοινό έδαφος συνεργασίας παγκοσμίως σε εμπόριο, παραγωγή κλπ. Επομένως, με αυτόν τον τρόπο αναβαθμίζεται ουσιαστικά η συνεργασία μεταξύ των λαών και η αύξηση του εμπορίου και των διεθνών συναλλαγών. Επίσης επειδή οι Δήμοι διαχειρίζονται Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα, οφείλουν να αποδεικνύουν συνεχώς ότι ασκούν απόλυτο έλεγχο σε αυτά. Τούτο μπορεί να γίνει μόνο με την εφαρμογή και πιστοποίηση ενός προτύπου διαχείρισης όπως το ISO.

### **5.3.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση φορέας δράσης και μοχλός ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας**

Η ένωση της κεφαλαιαγοράς αναμένεται να ενισχύσει τον τρίτο πυλώνα του Επενδυτικού Σχεδίου για την Ευρώπη. Θα προσφέρει οφέλη για όλα τα κράτη-μέλη, ενώ επίσης, θα θωρακίσει την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, με την υποστήριξη της οικονομικής σύγκλισης και θα συμβάλει στην απορρόφηση των οικονομικών κλυδωνισμών στη ζώνη του ευρώ. Είναι προφανές ότι οι πολιτικές αυτές ενδιαφέρουν άμεσα την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και ότι θα βρουν, στον τομέα των τοπικών δημοσίων επενδύσεων, την πλήρη εφαρμογή τους.

Εν συντομία, οι πολιτικές αυτές και η σχέση τους με την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι (ΙΤΑ, 2017):

1. Προώθηση περισσότερων Εναλλακτικών Χρηματοδοτικών Λύσεων για τις Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις, για την ανάπτυξη αξιόλογων τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

2. Εξασφάλιση ενός κατάλληλου κανονιστικού περιβάλλοντος για τις μακροπρόθεσμες και βιώσιμες επενδύσεις, όπως επίσης και τη χρηματοδότηση των υποδομών της Ευρώπης.
3. Αύξηση των Επενδύσεων και των Επιλογών, για ιδιώτες και θεσμικούς επενδυτές.
4. Ενίσχυση της ικανότητας των τραπεζών να δανείσουν.
5. Άρση των εμποδίων στις διασυνοριακές συναλλαγές, με την ευκαιρία πρόσβασης των ελληνικών Δήμων σε ευρωπαϊκά χρηματοπιστωτικά προϊόντα. Η ανθρωπιστική κρίση, που προκλήθηκε από την εισροή εκατοντάδων χιλιάδων προσφύγων στην Ευρώπη, αποτελεί μια πρόκληση, που αφορά άμεσα στις τοπικές Αρχές. Τα μέτρα έκτακτης ανάγκης -σε τοπικό επίπεδο- όπως η στέγαση, η υγειονομική περίθαλψη, η υγιεινή καθώς επίσης και τα μακροπρόθεσμα μέτρα για τη διασφάλιση της ένταξης των μεταναστών, απαιτούν τεράστιους οικονομικούς πόρους. Οι αναγκαίες επενδύσεις που πρέπει να πραγματοποιηθούν, θα πρέπει να εξαιρούνται από τους περιορισμούς των κανόνων του ΣΣΑ. Και μόνο αυτό το στοιχείο καταδεικνύει την αναγκαιότητα της τροποποίησης και της προσαρμογής στην πραγματικότητα, των ευρωπαϊκών κανόνων.

### **5.3.3 Οι μεταβολές και οι προκλήσεις στην οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Με βάση τις επισημάνσεις που παρουσιάζονται στην έκθεση του ΙΤΑ, (2016) και οι οποίες αφορούν το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχουν Τομείς Αιχμής που αποτελούν Πρόκληση, αλλά και μονόδρομο πλέον για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι οποίοι είναι οι εξής:

1. Προώθηση οικονομικής μεγέθυνσης
2. Δημιουργία θέσεων εργασίας
3. Υποστήριξη επιχειρήσεων (θερμοκοιτίδες, στήριξη επενδύσεων)
4. Ενίσχυση επιχειρήσεων και φορέων του Πολιτιστικού –Δημιουργικού Τομέα
5. Δικτύωση Επιχειρήσεων –ΑΕΙ και Έρευνας –Δημοτικής Διακυβέρνησης
6. Ανάπτυξη Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (e-Government)
7. Πολιτική Προστασία –Διαχείριση Κινδύνων
8. Βιώσιμη Ενέργεια (“Σύμφωνο των Δημάρχων”)
9. Διαχείριση Απορριμμάτων και Ύδατος
10. Προώθηση e-learning
11. Αντιμετώπιση της Σχολικής Διαρροής
12. Παροχή συστημάτων Κοινωνικής Προστασίας

13. Κοινωνική Στέγαση
14. Αντιμετώπιση Ανεργίας

Αυτά που θα πρέπει να μεταβληθούν είναι τα εξής (ΙΤΑ, 2016):

1. Κυβερνητικό σχήμα
2. Ο ρόλος και οι σχέσεις των Δήμων και των Περιφερειών στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα
3. Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση
4. Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός
5. Η αποκομματικοποίηση/ 'αποπολιτικοποίηση' της ελληνικής διοίκησης
6. Η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου της Δημόσιας Διοίκησης
7. Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δόμων
8. Ο Εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών
9. Η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού
  - ✓ Συγκρότηση «Σώματος ανωτάτων διευθυντικών στελεχών»
  - ✓ Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων και εξορθολογισμός των προσλήψεων
  - ✓ Κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού
  - ✓ Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων
  - ✓ Βελτίωση της κινητικότητας στο Δημόσιο Τομέα
  - ✓ Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου
10. Η ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της διαβούλευσης
11. Η Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση
12. Πρόσφατες Νομοθετικές Ρυθμίσεις

#### **5.3.4 Οι στρατηγικές επιλογές-κατευθύνσεις για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Σύμφωνα με το νόμο 4336/2015 τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής που θα ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις των ΟΤΑ είναι:

1. η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών
2. ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών
3. η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων
4. η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας

5. η ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση (e-government)
6. μια επικοινωνιακή στρατηγική

Τα βασικά παραδοτέα θα είναι:

1. ο ενισχυμένος συντονισμός των πολιτικών
2. καλύτερες διαδικασίες προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη
3. προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη αξιολόγηση και κάλυψη των αναγκών σε προσλήψεις
4. μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου
5. ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων
6. η ενίσχυση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε βασικούς τομείς
7. μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών
8. ο εξορθολογισμός των κρατικών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων τοπικής ιδιοκτησίας
9. ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών προσλήψεων
10. η βελτίωση της κινητικότητας στο δημόσιο τομέα με σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων (ΙΤΑ, 2016).

#### **A. Θεσμική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)**

Οι ΟΤΑ, πλέον, καλούνται να παρέχουν περισσότερες υπηρεσίες και αγαθά, με λιγότερους πόρους. Παράλληλα, η κρίση απέδειξε ότι η στήριξη της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ σε κρατικές επιχορηγήσεις είναι πολύ επιρρεπής σε πολιτικές και δημοσιοοικονομικές ασυμμετρίες, με άμεσο αντίκτυπο στην ομαλή οικονομική λειτουργία τους. Η απαραίτητη θεσμική αναβάθμιση, περιλαμβάνει:

##### **1. Οικονομική αυτοτέλεια και δημοσιονομική αποκέντρωση**

Η πρόσβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα στην περίοδο της κρίσης κατέστη προβληματική. Οι ΟΤΑ πρέπει να αναπτύξουν εναλλακτικές δυνατότητες χρηματοδότησης κυρίως των επενδυτικών τους αναγκών, που θα τους επιτρέψουν να προσελκύσουν κεφάλαια, ανθρώπους και τεχνογνωσία στο χώρο τους.

##### **2. Εναλλακτικούς τρόπους χρηματοδότησης**



Οι σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ σε συνδυασμό με πολιτικές συνεργασιών όπως αυτές των διαδημοτικών ή των διαβαθμιδικών συνεργασιών, μπορεί να αποδώσουν σημαντικές εξοικονομήσεις, χωρίς περιορισμό της ποσότητας ή ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών.

3. Εξορθολογισμό των δαπανών, με

- Την προσέλκυση επενδύσεων και τη δημιουργία νέων εισοδημάτων.
- Την αύξηση της απασχόλησης. Με σημαντικό ρόλο της κοινωνικής οικονομίας.
- Την ανάπτυξη και την παραγωγή και εφαρμογή καινοτομίας (ΙΤΑ, 2016).

**Β. Στρατηγική μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Το Στρατηγικό Όραμα αποτελεί μια ολοκληρωμένη ορθολογική, διαισθητική και προοπτική αναπαράσταση του επιθυμητού μέλλοντος της χώρας, της περιφέρειας, ή της πόλης. Τα βασικά βήματα και τα εργαλεία του –δράσεις για την διαμόρφωση του Στρατηγικού Οράματος είναι τα εξής:

1. Ανάλυση της Παρούσας Κατάστασης

- Ανάλυση δημογραφικών, κοινωνικών, οικονομικών, γεωμορφολογικών δεδομένων
- Ημερίδες, στρογγυλά τραπέζια, θεματικά ατελιέ, συνεντεύξεις, ερωτηματολόγια
- Ειδικές μελέτες, εκθέσεις, αναλύσεις

2. Ανάλυση των Τάσεων

- Σενάρια απεικόνισης του μέλλοντος βάσει της παρούσας κατάστασης και των τάσεων που επικρατούν στην χώρα, στην περιφέρεια, στην πόλη.
- Προσδιορισμός των αναγκών στροφής –αλλαγής της αναπτυξιακής πορείας

3. Το Όραμα

- Έκδοση Οδηγού Διαβούλευσης
- Ενεργοποίηση –Συμμετοχή Φορέων και Πολιτών
- Ειδικές εκδηλώσεις –συναντήσεις
- Αποτύπωση του Οράματος

4. Διαμόρφωση Κατευθύνσεων και Δράσεων

- Διαμόρφωση Κατευθύνσεων, Δράσεων Υλοποίησης του Οράματος
  - Διαδικασίες, Χρονικός Προγραμματισμός, Μέσα Υλοποίησης
  - Κλαδική Εξειδίκευση Δράσεων
  - Ορισμός Υπευθύνων Υλοποίησης των παραδοτέων
  - Τι, πως, πότε, ποιος, με τι;
  - Διασφάλιση της ενσωμάτωσης του Οράματος στο σύνολο των μέτρων του Προγράμματος και στον Χρονικό Προγραμματισμό του
5. Διαμόρφωση Μηχανισμού Παρακολούθησης και Αξιολόγησης
- Διαμόρφωση Διαδικασιών και Δεικτών Αξιολόγησης
  - Συγκρότηση Επιτροπής Παρακολούθησης της υλοποίησης του Οράματος
  - Τακτική Ενημέρωση Διοίκησης, Φορέων και Κατοίκων
  - για την υλοποίηση του Οράματος
  - για την ενσωμάτωσή του στον Προγραμματισμό
  - Προτάσεις Παρεμβάσεων και Βελτιώσεων (ΙΤΑ, 2016).

Η στρατηγική της τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να κωδικοποιηθεί σε δέκα προτάσεις που έχουν ως εξής:

1. Η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο νέο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και εγκαθίδρυση μιας νέας σχέσης κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του ενιαίου σκοπού των δημόσιων πολιτικών,
2. Φορολογική αποκέντρωση με ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτονομίας, αύξηση της αντιληπτότητας του φόρου και με ενίσχυση της τοπικής λογοδοσίας και ελέγχου,
3. Εγκαθίδρυση ενός νέου μηχανισμού είσπραξης τοπικών εσόδων, που θα είναι διακριτό από το φορολογικό μηχανισμό του κράτους, για την άμεση είσπραξη των εσόδων που αναλογούν στην τοπική αυτοδιοίκηση και με ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας,
4. Ενίσχυση των δομών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με χρήση της τεχνολογίας επικοινωνίας που να ευνοεί τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών, ενημέρωση, διαφάνεια και έλεγχο στις αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης,
5. Εγκαθίδρυση συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης στις μεγάλες πόλεις και εξειδίκευση ειδικών μορφών διοίκησης μικρών Δήμων στα νησιά και στις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές,

6. Κατοχύρωση της καταστατικής θέσης των αιρετών και του καθεστώτος απασχόλησης των εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση,
7. Ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης με την εκπόνηση ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης,
8. Ενίσχυση των δομών της κοινωνικής οικονομίας με μεγαλύτερη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης και ενίσχυση του ρόλου της στο συντονισμό των πολιτικών όλων των φορέων που δραστηριοποιούνται τοπικά,
9. Θεσμοθέτηση μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση,
10. Διαμόρφωση πλαισίου και παροχή κινήτρων διαβαθμικής και διαδημοτικής συνεργασίας και συνεργασίας πόλεων στο πλαίσιο της ανάπτυξης μιας πολυχωρικής συνεργασίας (ΙΤΑ, 2016).

## ΣΥΝΟΨΗ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα τελευταία χρόνια αντιμετωπίζει:

- 1) Περικοπή των κρατικών επιχορηγήσεων, που φθάνει το 60%.
- 2) Τη μείωση, πολλών ιδίων εσόδων της (δημοτικοί φόροι, τέλη, δικαιώματα, εισφορές) λόγω της οικονομικής κρίσης, αλλά και της κοινωνικής πολιτικής που ασκεί προς τους οικονομικά αδύναμους δημότες και τις τοπικές επιχειρήσεις.
- 3) Τις περιορισμένες δυνατότητες του Ε.Σ.Π.Α., να συμβάλει στην προώθηση των τοπικών επενδύσεων και στην αναβάθμιση των υποδομών και την κατακόρυφη πτώση της δυνατότητας δανεισμού.
- 4) Τις αυξημένες ανάγκες σε πόρους, προσωπικό και υποστήριξη που προϋποθέτει η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη».
- 5) Τη μείωση του προσωπικού λόγω συνταξιοδοτήσεων και των συμβάσεων έργου/Ι.Δ.Ο.Χ..
- 6) Το αυξημένο διαχειριστικό κόστος που επιβάλλουν οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες και διαδικασίες και οι νέες δομές οικονομικού ελέγχου που έχουν θεσπιστεί (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.).
- 7) Τις αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης και στελέχωσης των κοινωνικών δομών (παιδικοί σταθμοί, Κ.Δ.Α.Π., βοήθεια στο σπίτι, κ.α.) και των κοινωνικών πρωτοβουλιών (συσσίτια, κοινωνικά παντοπωλεία, ιατρεία, φαρμακεία) μπροστά στην ζήτηση υπηρεσιών που προκαλεί η κοινωνικο-οικονομική κρίση (ΙΤΑ, 2017).

Τα οικονομικά της Τ.Α. αποτελούν την κρίσιμη παράμετρο της διοικητικής μεταρρύθμισης, ώστε να αποφευχθεί η μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρίς αντίστοιχη μεταφορά πόρων. Οι κρατικές επιχορηγήσεις δημιουργούν επίσης παθογένειες με την πολυπλοκότητα του τοπικού φορολογικού συστήματος, καθώς το ήμισυ περίπου των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ προέρχεται από τις επιχορηγήσεις για λειτουργικές και επενδυτικές δαπάνες. Τα παραπάνω αποδεικνύουν την υψηλή εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κράτος. Ωστόσο, οι οικονομικές σχέσεις κεντρικού κράτους και Τ.Α. θα πρέπει να τεθούν σε μία βάση ώστε να εξασφαλίζονται οι επαρκείς, σταθεροί και σαφώς προσδιορισμένοι πόροι της αυτοδιοίκησης που θα επιτρέψουν να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στο νέο ρόλο που θα κληθεί να διαδραματίσει στο πλαίσιο της μεγαλύτερης αποκέντρωσης της διοίκησης και του κράτους. Η φορολογική αποκέντρωση θωρακίζει την οικονομική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διευκολύνει τον

προγραμματισμό της δράσης της, συμβάλλει στη συνετή δημοσιονομική διαχείριση, αυξάνει την αντιληπτότητα του φόρου και τη λογοδοσία και καθιστά την Τοπική Αυτοδιοίκηση πιο υπεύθυνη και αποτελεσματική στην εκπλήρωση του ρόλου της. Όμως, η Ελλάδα παραμένει μια από τις χώρες με τον μικρότερο βαθμό δημοσιονομικής και φορολογικής αποκέντρωσης ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ. Η χαμηλή αυτονομία που δυσχεραίνει τη φορολογική αποκέντρωση, οφείλεται και στην πολυπλοκότητα του τοπικού φορολογικού συστήματος, καθώς οι πόροι των ελληνικών ΟΤΑ προέρχονται από ένα σύνολο φόρων, εισφορών, τελών και δικαιωμάτων που στηρίζονται σε διάσπαρτα και μη επικαιροποιημένα νομοθετήματα. Ειδικότερα, όσον αφορά τα φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ, χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερα χαμηλή δυναμικότητα και διαρθρώνονται από πολλούς μικρούς φόρους και εισφορές που το διαχειριστικό κόστος τους, είναι μεγαλύτερο από την καθαρή συμμετοχή τους στα συνολικά τοπικά έσοδα. Τα τέλη και τα δικαιώματα αντιθέτως, αποτελούν σημαντικότερη πηγή εσόδων σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα αλλά και πάλι υπάρχουν τέλη που ενώ νομοθετικά δεν έχουν καταργηθεί, η απόδοσή τους είναι ελάχιστη. Σχετικά με το δανεισμό, η πλειοψηφία των συναπτόμενων δανείων, προέρχονται από το Τ.Π.&Δ., αποδεικνύοντας την ενδεχόμενη αδυναμία των ελληνικών ΟΤΑ, να χρηματοδοτήσουν έργα και επενδύσεις, με όρους, όπως αυτούς που επικρατούν στην ελεύθερη αγορά.

Κατά συνέπεια, το φορολογικό σύστημα της χώρας χρειάζεται να αναμορφωθεί και να συμπεριλάβει ως ουσιαστικά, συστατικά στοιχεία τη δημοσιονομική αποκέντρωση και την ενίσχυση της φορολογικής εξουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το επόμενο βήμα για να καταστεί λειτουργική και αποτελεσματική η ελληνική Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει να είναι η (συνταγματικά κατοχυρωμένη) κατανομή των νέων και ξεκαθαρισμένων αρμοδιοτήτων. Είναι σημαντικό να ορίσουμε ποιες αρμοδιότητες οφείλουν να παραμείνουν στην Κεντρική Διοίκηση, ποιες μπορούν να ασκούνται αποκεντρωμένα και ποιες θα ασκούνταν αποτελεσματικότερα από την ΤΑ (ΟΟΣΑ, 2012; Παπαδημητρίου Κ. 2014).

Στη συνέχεια θα πρέπει να μειωθούν τα επίπεδα διοικητικών δομών, η γραφειοκρατία και το κόστος διοίκησης που έχουν σαν αποτέλεσμα την κακοδιοίκηση, τη διαφθορά και την αναποτελεσματική διοικητική δράση (Ακαδημία Αθηνών 2000, Παπαδημητρίου Κ. 2008).

Τέλος, η φορολογική αποκέντρωση θα πρέπει να συνοδεύεται από επιστημονική τεκμηρίωση, ούτως ώστε να μπορούν να εκτιμώνται οι επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων παρεμβάσεων και τα αποτελέσματα από την εφαρμογή τους. Σε αυτό το πλαίσιο μπορούν να συνεργάζονται οι θεσμοθετημένες ερευνητικές δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τα Πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα της Ελλάδας καθώς και με διεθνείς οργανισμούς.

Η αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των κρατικών πολιτικών επιβάλει την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Κατά συνέπεια η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να οδηγήσει σε ένα σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να έχει ένα ριζικά νέο και ουσιαστικά αναβαθμισμένο ρόλο.

Συνοψίζοντας, φαίνεται ότι σήμερα έχουν δημιουργηθεί οι προϋποθέσεις για ανασχεδιασμό του φορολογικού συστήματος της χώρας που θα συνοδεύεται από μεγαλύτερη δημοσιονομική και φορολογική αποκέντρωση, με βάση τις ασκούμενες αρμοδιότητες και με γνώμονα την καλύτερη παροχή αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες και στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας και της χώρας. Η διαδικασία αυτή μπορεί να υλοποιηθεί σταδιακά και να αποτελέσει αντικείμενο συμφωνίας όλων των μερών που σχετίζονται με την αποτελεσματικότερη οργάνωση του κράτους και της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα (ΙΤΑ, 2017).

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **Ελληνική**

Αθανασόπουλος, Δ. (1983). Ελληνική Διοίκηση, Αθήνα: Παπαζήσης.

Ακαδημία Αθηνών (2000). Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση διαπιστώσεις-προτάσεις, (υπό την εποπτεία του Αρ. Μάνεση) Αθήνα.

Δαγτόγλου, Π. (2004). Γενικό Διοικητικό δίκαιο, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας (α 1977).

ΔΕΕ (2010), «Διοικητική Μεταρρύθμιση, δυνατότητες και προοπτικές», Αθήνα.

Δεληθέου Δ. Β., (2008) «Τοπική Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση - Θεσμικό Πλαίσιο - Αναπτυξιακά Προγράμματα και Παγκοσμιοποίηση», Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, Αθήνα

Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε. (2017), Οι ΟΤΑ σε αριθμούς, Αθήνα.

Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε. (2006), Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, Ν.3463/2006, Αθήνα.

Θεοδώρου Ι. Δ. (2007). Τα έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων, Θεσσαλονίκη, Γ΄ Έκδοση.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΚΕΔΕ, (2017). Φορολογική Αποκέντρωση & Ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' Βαθμού στην Ελλάδα.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2016). Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2016-18.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2005). Φορολογική Αποκέντρωση –Ταμείο Συνοχής.

Καλλιαντάσης Γ., (2009), Συστήματα Κατανομής Κρατικών Χρηματοδοτήσεων-Ίδιοι Πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 104-109, Αθήνα: ΕΣΤΑ.

Καλλιαντάσης Γ.(2008). Σύστημα κατανομής Κρατικών Χρηματοδοτήσεων- Ίδιοι πόροι των ΟΤΑ, ΕΣΤΑ, Αθήνα.

Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (2005). Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, Αθήνα: Παπαζήσης.

Κέφης Ν.Β., (2014). Διοίκηση Ολικής Ποιότητας, Θεωρία και Πρότυπα, Αθήνα, Κριτική.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΟΛΥΚΕΝΤΡΟ – Α.Δ.Ε.Δ.Υ. ΜΕΛΕΤΗ – ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΗΜΕΡΙΔΑΣ, (2014). Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά.

Λαζαράτος Π. (1992). Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Αθήνα: Σάκκουλας.

Λαμπροπούλου Μ. (2007). Η οικονομική ανάλυση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, Διοικητική Ενημέρωση 40, Ειδική Εκδοτική Α.Ε.Ε.Β.Ε.

Μαίστρος Π. (2009). Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μακρυδημήτρης, Α. (2008). Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα.

Μπέσιλα - Βήκα Ευ. (2004). Τοπική Αυτοδιοίκηση (Θεσμικό Πλαίσιο - Ευρωπαϊκή Διάσταση)», τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Μπέσιλα-Βήκα Ευ. (2001). Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, Αθήνα.

Μπέσιλα - Βήκα Ευ. (1995). Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης”, Σάκκουλα, Αθήνα.

Νικολόπουλος Κ. (2006). Περί των Εσόδων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ 107-111, Χαλκίδα.

Νικολόπουλος, Κ. (2004). Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των ΟΤΑ, Εκδόσεις Κ.Ν. Νικολόπουλος, σελ. 127.

Νταής, (2003). Η μεταρρύθμιση του συστήματος περιφερειακής διοίκησης. Η ώρα της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, Διοικητική Ενημέρωση 27, Ειδική Εκδοτική.



- ΟΟΣΑ (2011). Καλύτερες Επιδόσεις και Επιτυχείς Μεταρρυθμίσεις στην Εκπαίδευση, Συστάσεις για την Εκπαιδευτική Πολιτική στην Ελλάδα.
- Παπαδημητρίου, Γ. (1993). Η Τ.Α. στη σύγχρονη Δημοκρατία, Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου, Σάκκουλας Αθήνα.
- Παπαδημητρίου Θ. Κ. (1998). Ο έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ β' βαθμού, αδημοσίευτη μελέτη σε ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου, Θ.Κ. (2004). Καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, ΕΔΕ 10, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου, Θ.Κ. (2008). Στην περιφέρεια ο β' βαθμός Αυτοδιοίκησης, ΕΔΕ 14, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου, Θ.Κ. (2014). Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από οργανωτικής, διοικητικής και πολιτικής σκοπιάς, αδημοσίευτη μελέτη σε βιβλιοθήκη ΕΚΔΔΑ, Αθήνα.
- Ράλλης, Γ., Μήτσου Κ. (2015). Οι αρμοδιότητες των Ευρωπαϊκών ΟΤΑ, [https://www.localit.gr/site/archives/91844#\\_ftnref1](https://www.localit.gr/site/archives/91844#_ftnref1).
- Σαββαΐδου, Κ. (2009). Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σωτηρέλης, Γ. (2002). Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σιδεράτος, Αθήνα.
- Τάτσος, Ν. (2004). ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΘΗΝΑ 1983.
- Τάχος, Α. (1985). Διοικητική επιστήμη, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη.
- Τζέμος, Β. (2013). Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο», Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Τσενές, Γ.Η. (1986). «ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ» (ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ), ΕΚΔΟΣΕΙΣ «ΦΟΙΒΟΣ», ΑΘΗΝΑ 1986. σελ. 13-14
- Φλογαίτης Σ. (1987). Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, Α. Ν. Σάκκουλας Αθήνα.
- Χλέπας Ν.Κ. (1999). Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.

Χλέπας Ν.Κ. (2001). Το νέο Σύνταγμα, πρακτικά συνεδρίου, Σάκκουλα.

### **Ξένη**

CEMR, Europe (2020) Strategy, Local and regional governments are essential for its shaping and implementation, Consultation of the European Commission, October 2014, p. 10;

[http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR\\_response\\_consultation\\_Europe\\_2020\\_Strategy\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_response_consultation_Europe_2020_Strategy_EN.pdf).

CEMR (2014). Resolutions Europe: Local innovations to finance cities and regions, Ιούλιος, 2014.