

ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΗΣ Τ.Α.

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕ 13 ΜΕΛΕΤΕΣ ΓΙΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

ΟΥ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΝ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ.

ΟΙ ΜΕΛΕΤΕΣ ΕΚΠΟΝΗΘΗΚΑΝ

ΓΙΑ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟ ΤΗΣ ΚΕΔΚΕ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΘΗΚΑΝ

ΟΜΟΦΩΝΑ ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΚΕΔΚΕ

ΤΗ ΧΑΛΚΙΔΙΚΗ ΤΟ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 1992.

ΜΕΛΕΤΑ

ΜΕΛΕΤΗ

1

Ε.Ε.Τ.Α.Α.

**ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ
ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ
ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Α.Ε.
ΑΘΗΝΑ 1993**

© ΕΕΤΑΑ ΑΕ, Ομήρου 19, Τηλ: 3608.889, 3604.461
Αθήνα 1993

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελίδα
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
ΚΕΦ. 1. : Το σύστημα των οικονομικών πόρων της Τ.Α.....	14
1.1. Εισαγωγικές θεωρητικές παραδοχές.....	15
1.2. Διαπιστώσεις προβλήματα του συστήματος των οικονομικών πόρων της Τ.Α.....	17
1.3. Σκέψεις για μια νέα στρατηγική.....	21
ΚΕΦ. 2. : Προσδιορισμός του όρου "Ίδιοι Πόροι".....	24
2.1. Τυπική προσέγγιση.....	25
2.2. Ουσιαστική προσέγγιση.....	27
ΚΕΦ. 3.: Οι έννοιες : Φόρος - Τέλος - Δικαίωμα - Εισφορά.....	29
ΚΕΦ. 4.: Περιγραφή της νομοθεσίας περί εσόδων Ο.Τ.Α.....	32
4.1.: Γενικά.....	33
4.2.: Πρόσοδοι ακίνητης περιουσίας.....	34
4.3.: Πρόσοδοι κινητής περιουσίας.....	37
4.4.: Εσοδα από τέλη και δικαιώματα.....	39
α) Τέλος καθ/τας και φωτισμού (Ε.Α.Τ.).....	41
β) Τέλη ύδρευσης - άρδευσης - αποχέτευσης.....	44
γ) Λοιπά τέλη και δικαιώματα.....	45
4.5. : Εσοδα από φόρους και εισφορές.....	47
ΚΕΦ.5.: Το σύστημα βεβαίωσης είσπραξης και διάθεσης των ιδίων πόρων.....	50
ΚΕΦ. 6.: Προτάσεις βελτίωσης του συστήματος των ιδίων πόρων.....	54

6.1.: Προτάσεις βελτίωσης	56
6.2.: Προτάσεις νέων ρυθμίσεων.....	60
6.3.: Προτάσεις για την αλλαγή του συστήματος των οικονομικών πόρων.....	62
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ: Α: ΠΙΝΑΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ.....	67
Β: ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ.....	80

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Richard Musgrave, Peggy : Δημόσια Οικονομική στη θεωρία και
Musgrave (1983) : πράξη έκδοση Παπαζήση.
2. Θ. Λιανός :
Θ. Μπένος (1990) : Μακροοικονομική ανάγκη και
Δημοσιονομική πολιτική, Οδυσσέας.
3. Σ.Π. Θεοφανίδης (1973) : "Προγραμματισμός Γενικής Ανάπτυξης
και Προγραμματισμός έργων", Αθήνα.
4. ΕΕΤΑΑ : "Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης
(1988), έκδοση ΕΕΤΑΑ.
5. Β. Δαλαμάγκας (1981) : "Δημοσιονομική Θεωρία - θεωρία των
φόρων", έκδοση Δ. Σάκκουλα. Αθήνα.
6. Η. Τσενές (1986) : "Τοπική Αυτοδιοίκηση" θεωρία και
πράξη, έκδοση Φοίβος.
7. ΕΕΤΑΑ : "Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα
Δημοσίων Επενδύσεων" (1989),
έκδοση ΕΕΤΑΑ.
8. Π. Παπαγαρυφάλλου : "Η διάρθρωση των οικονομικών της
Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα".
9. Ν. Τάτσος (1987) : "Φορολογική αποκέντρωση" ΕΕΤΑΑ.
10. ΕΕΤΑΑ : "Τα οικονομικά των Ο.Τ.Α." (1987)
ΕΕΤΑΑ (σειρά Α 20).
11. Μ. Καραναστάση : "Η φορολογική νομοθεσία των Δήμων
και Κοινοτήτων" (1976).
12. Θ. Θωμόπουλου (1981) : "Τα οικονομικά των Ο.Τ.Α.", έκδοση Δ.
Σάκκουλα.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) ανέλαβε, εκ μέρους της ΚΕΔΚΕ, το Μαΐο του 1992 να μελετήσει τη λειτουργία του συστήματος των ιδίων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (Τα πορίσματα αυτής της μελέτης έπρεπε να παραδοθούν στην κορυφαία οργάνωση της Ελληνικής Αυτοδιοίκησης τον Οκτώβριο του 1992, ώστε να αποτελέσουν το υλικό για το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, που έγινε στη Χαλκιδική το Νοέμβριο του ίδιου έτους).

Ήταν μια από τις δεκατρείς (13) μελέτες που ανέλαβε το ίδιο χρονικό διάστημα να εκπονήσει η ΕΕΤΑΑ για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ.

Είμαι σήμερα στην ευχάριστη θέση να παραδώσω στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και σε όσους ασχολούνται με τα ζητήματα της Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης την πλήρη επεξεργασία της ΕΕΤΑΑ για τον **“εκουγχρονισμό του συστήματος των ιδίων πόρων”**.

Η έκδοση αυτή επιλέχθηκε να γίνει για δυο λόγους:

1. Γιατί στις σελίδες της συγκεντρώνεται και αξιολογείται ολόκληρη, η μέχρι σήμερα εμπειρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για το αντικείμενο αυτό και

2. Γιατί οι προτάσεις που περιλαμβάνονται σε ειδικά κεφάλαια της μελέτης αυτής μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την επίτευξη της οικονομικής αυτοδυναμίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο βαθμό που αυτά εφαρμοστούν.

Είναι λοιπόν μια κατάθεση της ΕΕΤΑΑ στο ευρύ πεδίο των προβληματισμών που αναπτύσσονται για τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία ελπίζω να βοηθήσει στη λύση των προβλημάτων και αδυναμιών της.

Κλείνοντας αυτόν το σύντομο πρόλογο θα ήθελα να τονίσω πως νοιώθω ιδιαίτερη τιμή γιατί αυτή η μελέτη (όπως και οι υπόλοιπες που μας ανατέθηκαν από την ΚΕΔΚΕ) εκπονήθηκε με αποκλειστική ευθύνη των στελεχών και των συνεργατών της ΕΕΤΑΑ.

Η επίβλεψη και επιστημονική ευθύνη της μελέτης ήταν του κ.Ανδρέα Νεφελούδη, οικονομολόγου, δ/ντή προγραμματισμού της ΕΕΤΑΑ, ενώ ιδιαίτερα θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συνεργάτες της ΕΕΤΑΑ κ.κ. Βέλκο Ιωάννη, Τάκη Ιωάννη, Ρώσση Ιωάννα και Τσαπικούνη Θεοφάνη για την πολύτιμη συμβολή τους στην εκπόνηση της μελέτης αυτής. Υπεύθυνος για την επιμέλεια της έκδοσης ήταν ο κος Αλκης Χρυσοστομίδης στέλεχος του Γραφείου Τύπου και Δημοσίων Σχέσεων της ΕΕΤΑΑ.

Δημήτρης Καλλίρης

Πρόεδρος της ΕΕΤΑΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο εκσυγχρονισμός του συστήματος των ιδίων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.), αποτελεί ένα από τα κορυφαία θέματα, που από τη διευθέτησή τους εξαρτάται η ανανέωση των δομών, της λειτουργίας και της προβληματικής με την οποία αναπτύσσουν τις δραστηριότητές τους οι Ο.Τ.Α. (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) της χώρας.

Η σωστή αξιολόγηση των ποιοτικών και ποσοτικών παραμέτρων, που συνθέτουν την εικόνα της άσκησης οικονομικής πολιτικής από τους Δήμους και τις Κοινότητες, είναι ένα από τα σημαντικά κριτήρια που η βελτίωσή τους θα καταστήσει τους Ο.Τ.Α. βιώσιμους, φερέγγυους και ανταγωνιστικούς στην παρέμβασή τους στο τοπικό γίγνεσθαι (κοινωνικό, οικονομικό, πολιτιστικό κλπ).

Η μελέτη για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος των ιδίων πόρων της Τ.Α., που ανατέθηκε από την ΚΕΔΚΕ (Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας) στην ΕΕΤΑΑ (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης) τον Απρίλιο του 1992, φιλοδοξεί να αποτελέσει το εργαλείο, που θα δίνει πρακτική αξία στα πορίσματα του ειρσιου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ (Ιωάννινα '91), να εφοδιάσει με συγκεκριμένες προτάσεις το νέο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (Ξάνθη '92) και να παρουσιάσει, με αντικειμενικότητα, σκέψεις και ιδέες που μπορούν να αποτελέσουν το βασικό πλαίσιο μιας νέας στρατηγικής, για την οικονομική αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μεθοδολογικά, η μελέτη πήρε υπόψη της την εφαρμοσμένη πολιτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναλύοντας στοιχεία από ένα αξιόπιστο δείγμα της τάξης του 50% των Δήμων της χώρας, οι οποίοι απάντησαν σε σχετικό ερωτηματολόγιο που συνέταξε και απέστειλε η ομάδα μελέτης της ΕΕΤΑΑ.

Από τη μηχανογραφική επεξεργασία και ανάλυση των παραπάνω στοιχείων, για την κίνηση των ιδίων εσόδων των Δήμων, για τα έτη 1985-1991, προέκυψε μια πειστική εικόνα με συγκεκριμένα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά, που βοήθησε στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων.

Πίνακες από την παραπάνω επεξεργασία παρουσιάζονται στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β' της παρούσης, ενώ τα βασικά συμπεράσματα εμφανίζονται στην ποιοτική αξιολόγηση κάθε μορφής ιδίου εσόδου στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.

Ακόμη, η ομάδα μελέτης επέλεξε την μέθοδο της πλήρους καταγραφής της υφιστάμενης νομοθεσίας για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α.. Σε αναλυτικούς πίνακες, που παρουσιάζονται στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α, μπορεί ο αναγνώστης να διαπιστώσει ένα από τα βασικά αίτια της δυσλειτουργίας του συστήματος των οικονομικών πόρων της Τ.Α.: το πολυδαίδαλο του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου.

Στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 της μελέτης, αφού αναλύονται μερικά κρίσιμα θεωρητικά ζητήματα για τις δυνατότητες και τα επίπεδα εμπλοκής της Τ.Α. στις οικονομικές λειτουργίες του σύγχρονου κράτους, παρουσιάζονται, με συνοπτικό και επιγραμματικό τρόπο, τα κύρια προβλήματα από τη μέχρι σήμερα λειτουργία του συστήματος των ιδίων πόρων. Παρατίθενται επίσης, κάποιες σκέψεις και ιδέες που μπορούν να αποτελέσουν το βασικό κορμό μιας νέας στρατηγικής για την οικονομική αυτοδυναμία της Τ.Α..

Στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 επιχειρείται η προσέγγιση, από τυπικής και ουσιαστικής απόψεως, της έννοιας των ιδίων πόρων, αφού ως έννοια δεν περιλαμβάνεται στη νομική ορολογία της Τ.Α..

Στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 δίδονται οι ορισμοί, με παραδείγματα, των εννοιών, φόρος, τέλος, δικαίωμα και εισφορά, που κατά την άποψη της ομάδας μελέτης της

ΕΕΤΑΑ αποτελούν και τα βασικά συστατικά των ιδίων πόρων της Τ.Α..

Στο τέλος του ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 3 διατυπώνεται μια πρώτη πρόταση για την απλοποίηση της νομοθεσίας και των εννοιών που συγκροτούν τους ίδιους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4, το οποίο αποτελεί τον κορμό της μελέτης, επιχειρείται η περιγραφή και αξιολόγηση της νομοθεσίας, για κάθε ένα συστατικό στοιχείο των ιδίων πόρων. Η περιγραφή και αξιολόγηση συνοδεύεται και από στοιχεία διαχρονικής ποσοτικής απόδοσης, καθώς και με τη διατύπωση συγκεκριμένων επιμέρους διορθωτικών προτάσεων ανά μορφή ιδίου πόρου.

Στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5, παρουσιάζονται προτάσεις για τη βελτίωση του συστήματος βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων των Ο.Τ.Α.. Βέβαια, το μέρος αυτό δεν θα είναι πλήρες, αν δεν συνοδευτεί με μια μελλοντική ανάλυση του συνόλου του λογιστικού συστήματος της Τ.Α.. Νομίζουμε, πως μια από τις πρώτες φροντίδες της ΚΕΔΚΕ πρέπει να είναι η ανάθεση μελέτης για την αλλαγή του λογιστικού σχεδίου των Ο.Τ.Α..

Στο ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 παρουσιάζονται οι προτάσεις της ΕΕΤΑΑ για τη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος των ιδίων πόρων της Τ.Α.. Οι προτάσεις ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει προτάσεις βελτίωσης της υφιστάμενης νομοθεσίας. Η δεύτερη κατηγορία προσπαθεί να παρέμβει διορθωτικά (προσθετικά ή αφαιρετικά) στο πλαίσιο των ιδίων πόρων, ενώ η τρίτη κατηγορία παρουσιάζει πιο συγκεκριμένα προτάσεις για την αλλαγή του συστήματος των οικονομικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή προτάσεις που αφορούν στο σύνολο των πόρων της Αυτοδιοίκησης και όχι μόνο των ιδίων πόρων.

Η μελέτη για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος των ιδίων πόρων εκπονήθηκε ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΑ από στελέχη και συνεργάτες της ΕΕΤΑΑ, η δε μηχανογραφική επεξεργασία των συλλεγέντων στοιχείων έγινε με την συνεργασία του ΤΟΜΕΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ Ο.Τ.Α. και του τμήματος ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ της ΕΕΤΑΑ.

Η ομάδα μελέτης της ΕΕΤΑΑ θα συνεχίσει την εργασία της στο αντικείμενο αυτό και μετά την παράδοση της μελέτης σε δύο επίπεδα: α) στον εμπλουτισμό του αρχειακού υλικού, που ήδη έχει συγκεντρώσει, με νέα στοιχεία, ώστε να δημιουργηθεί μια αξιόπιστη βάση δεδομένων για τα οικονομικά της Τ.Α., που θα αφορά όχι μόνο στο σύστημα των ιδίων πόρων, αλλά το σύνολο των οικονομικών της Αυτοδιοίκησης β) στην συσχέτιση της απόδοσης των εσόδων των Ο.Τ.Α. με τον προγραμματισμό έργων και δραστηριοτήτων (δαπάνες), στην κατεύθυνση της αριστοποίησης της σχέσης εσόδων-δαπανών και της λειτουργίας ενός ορθολογικού συστήματος οικονομικού προγραμματισμού.

Η μελέτη εκπονήθηκε από τους:

- * Ανδρέα Νεφελούδη, οικονομολόγο, Δ/ντή προγραμματισμού της ΕΕΤΑΑ.
- * Ιωάννη Τάκη, Πολ. Επιστήμονα, Δ/ντή Δήμου Βριλησίων, συνεργάτη της ΕΕΤΑΑ.
- * Ιωάννη Βέλκο, οικονομολόγο, συνεργάτη της ΕΕΤΑΑ.
- * Ιωάννα Ρώσση, οικονομολόγο-περιφερειολόγο, συνεργάτρια της ΕΕΤΑΑ.
- * Θεοφάνη Τσαμκούνη, οικονομολόγο, συνεργάτη της ΕΕΤΑΑ.

Η ευθύνη για την ανάπτυξη της αναγκαίας μηχανογραφικής εφαρμογής για την επεξεργασία και ανάλυση των στοιχείων ανήκει στον κ. Μάρκο Καβρουλάκη, στέλεχος του τμήματος Τεκμηρίωσης της ΕΕΤΑΑ. Από τα μέλη της ομάδας μελέτης, ο κος Ανδρέας Νεφελούδης είχε την ευθύνη για την επιστημονική επίβλεψη της μελέτης, καθώς και την ευθύνη για την σύνταξη των ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ 1 και 6 της παρούσης. Ο κος Ιωάννης Τάκης είχε την ευθύνη για τη σύνταξη των ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ 2-5, ενώ οι κ.κ. Βέλκος, Ρώσση και Τσαπικούνης είχαν την ευθύνη για τη συλλογή, επεξεργασία και ανάλυση των στοιχείων που παρουσιάζονται, είτε στον κυρίως κορμό της μελέτης, είτε στο παράρτημα. Την ευθύνη για τη γραμματειακή υποστήριξη, τόσο στη διάρκεια της εκπόνησης, όσο και της εκτύπωσης της μελέτης είχε η διοικητική υπάλληλος της ΕΕΤΑΑ κα. Ανθή Πατσιαούρα.

Οφείλουμε να ευχαριστήσουμε για την ουσιαστική συμβολή του τον Γενικό Διευθυντή Τ.Α. του Υπουργείου Εσωτερικών Κο. Ιωάννη Αρβανιτάκη.

Από την πλευρά της ΚΕΔΚΕ την ευθύνη για την παρακολούθηση της μελέτης είχαν: ο Δήμαρχος Ξάνθης και πρόεδρος της Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της ΚΕΔΚΕ κος Φίλιππος Αμοιρίδης και ο Δήμαρχος της Κω και μέλος του Δ.Σ. της ΚΕΔΚΕ κος Κ. Καϊσερλής τους οποίους ευχαριστούμε για την συνεργασία τους και την ουσιαστική συμβολή τους στην επεξεργασία βασικών πλευρών της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ

Η αναγκαιότητα της διοικητικής αποκέντρωσης, μέσω της ενίσχυσης της αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην άσκηση οικονομικής πολιτικής, έχει αναχθεί από επίσημους (κυβερνητικούς ή μη) παράγοντες, ως η βασική προϋπόθεση για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και την ανάπτυξη της κοινωνικοοικονομικής δραστηριότητας σε περιφερειακό επίπεδο.

Από όλες τις πλευρές επίσης, έχει κατά καιρούς υποστηριχθεί, και έχει βεβαιωθεί στην πράξη, πως η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποδιαρθρώνει την μονολιθικότητα του συγκεντρωτικού κράτους και ενισχύει το βαθμό προσέγγισης της Διοίκησης προς τους πολίτες ακόμη και των πιο απομακρυσμένων περιοχών.

Η επικοινωνία του πολίτη-δημότη με το Τοπικό Κράτος διέπεται από την αρχή της κάλυψης (σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό) του κόστους παραγωγής των δημοσίων ή τοπικών αγαθών, που το όφελος τους εξαντλείται στα όρια του Ο.Τ.Α. στον οποίο ανήκει.

Κατά συνέπεια, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποκτά ευρύτερη υπευθυνότητα, άμεσα ελεγχόμενη από τον πολίτη-δημότη ο οποίος καρπούται το όφελος των υπηρεσιών, μέρος των οποίων πληρώνει για να παραχθούν.

Από τις ανωτέρω παραδοχές προκύπτει άμεσα η ανάγκη μιας νέου τύπου προσέγγισης στον τρόπο της χρηματοδότησης της Τ.Α., ώστε αυτή να ικανοποιεί τις απαιτήσεις του δημότη και γενικότερα τον ρόλο της διευθέτησης ΟΛΩΝ των τοπικών υποθέσεων (ρυθμίσεις, διεκπεραιώσεις, αναπτυξιακές κατευθύνσεις κλπ).

Η χρηματοδότηση της Τ.Α. στην οποία αναφερόμαστε πρέπει να λαμβάνει υπόψη της δύο βασικές παραμέτρους.

α. Την αγορά των τοπικών δημόσιων αγαθών, με άλλα λόγια τη δυνατότητα εμπλοκής της Τ.Α. στο αναδιανεμητικό σύστημα, δηλαδή με την ικανότητά της να ασκεί φορολογική πολιτική και παράλληλα να τιμολογεί τις υπηρεσίες που παρέχει, εισάγοντας ένα αξιολογικό σύστημα, που δεν θα απέχει από το κοινωνικό - οικονομικό, κατά περιοχή, γίνεσθαι.

β. Στην εμπλοκή του κράτους είτε με την μορφή επιχορηγήσεων, (όποια μορφή και αν εκλαμβάνουν αυτές σήμερα), είτε με τη μορφή εκχώρησης της δυνατότητας (θεσμικής και πρακτικής) εμπλοκής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις οικονομικές λειτουργίες τους σύγχρονου κράτους.

Συσταθμίζοντας και τις δύο αυτές παραμέτρους πρέπει να τονίσουμε, πως είναι ανάγκη να επεκταθεί αυτό που συμβαίνει στο επίπεδο της Κεντρικής Διοίκησης και στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το υψηλό ποσοστό, που κατέχουν τα φορολογικά έσοδα (έμμεσοι και άμεσοι φόροι) στα συνολικά δημόσια έσοδα, είναι ένα φαινόμενο που πρέπει να ισχύσει επίσης και στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αυτονομία στην άσκηση οικονομικής πολιτικής και η ενίσχυση του βαθμού αποκέντρωσης της Τ.Α., στηρίζονται στην ενίσχυση των φορολογικών εσόδων της (έσοδα που έχουν σοβαρή ταμειυτική σπουδαιότητα), στη συμπληρωματική λειτουργία άλλων μορφών εσόδων (που έχουν μικρή ταμειυτική σπουδαιότητα), και στην εμφάνιση της Κρατικής Παρέμβασης στην εξισορρόπηση των τοπικών ανισοτήτων.

Κλείνοντας αυτό το πρώτο εισαγωγικό μέρος θέλουμε να τονίσουμε πως υπάρχει ανάγκη, εκτός από την εκ βάθρων αλλαγή του φορολογικού συστήμα-

τος της Τ.Α., να τεθούν άλλες δύο παραδοχές:

α. Πώς η έννοια της αυτοδυναμίας δεν μπορεί να έχει σχέση με την οικονομική εξάρτηση της Τ.Α. από την Κεντρική Διοίκηση. Εξάρτηση που εμφανίζεται τόσο από την απουσία αρμοδιοτήτων άσκησης οικονομικής πολιτικής από τους ΟΤΑ, όσο και από το καθόλου ικανοποιητικό ποσοστό που καταλαμβάνουν τα ίδια έσοδα στο σύνολο των εσόδων της Τ.Α..

β. Πώς η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να καρπούται μέρος του οφέλους, που εισπράττουν οι πολίτες - δημότες, από τις υπηρεσίες που αυτή παρέχει με διάφορους τρόπους (αύξηση αξίας γης, ανάπτυξη τουριστικής δραστηριότητας κλπ).

Από τα παραπάνω καθίσταται προφανές, πως προσπάθεια αυτής της μελέτης είναι η ψηλάφηση κάποιων νέων προβληματικών για τη συνολική θεώρηση του συστήματος των οικονομικών πόρων της Τ.Α. και ειδικότερα του συστήματος των ιδίων πόρων (έσοδα από φόρους, τέλη κλπ). Οι προβληματικές αυτές είναι νέες και όχι από την άποψη των θεωρητικών αναζητήσεων, που ούτως ή άλλως έχουν κατά καιρούς αναπτυχθεί από έγκριτους οικονομολόγους, αλλά από την άποψη πως είναι η πρώτη φορά που αυτές τίθενται στο πεδίο της μαχόμενης αυτοδιοίκησης (π.χ. ΚΕΔΚΕ).

1.2. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ - ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΗΣ Τ.Α.

1.2.1. Το πρόβλημα με τα οικονομικά των ΟΤΑ δεν είναι μόνο η μικρή δυναμικότητα των φόρων που κατέχει η Τ.Α., αλλά η συνολική διάρθρωση του φορολογικού συστήματος.

Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. (όπως και το συνολικό σύστημα χρηματοδοτήσεων), όπως ανάγλυφα τεκμηριώνεται τόσο στο ΚΕΦ. 4 της παρούσας, όσο και στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α', αποτελείται από ένα πολυδαίδαλο πλέγμα φόρων με ανομοιογένεια, περιορισμένες δυνατότητες απόδοσης και μεγάλο διαχειριστικό κόστος, που σε πολλές περιπτώσεις και όποτε ασκείται η αρμοδιότητα, ανέρχεται σε υψηλότερα επίπεδα από τα έσοδα που αποφέρει.

Επιλεκτικά, μπορούμε να αναφέρουμε πως η περιουσία, με κριτήριο το αντικείμενο επί του οποίου επιβάλλεται ο φορολογικός συντελεστής (π.χ. έκταση κατοικιών ή καταστημάτων), φορολογείται από μια σειρά φόρων ή τελών.

Ενδεικτικά αναφέρονται: τα ανταποδοτικά τέλη, το τέλος ακινήτου περιουσίας, ο φόρος επί των ηλεκτροδοτούμενων χώρων κλπ.

Επισημαίνεται λοιπόν, πως δεν υπάρχει μια σαφής αξιολογική ομαδοποίηση φόρων και φορολογητέας ύλης που να διαπνέεται από τη συστάθμιση των παρακάτω παραμέτρων:

- α) της οικονομικής αποτελεσματικότητας
- β) της δικαιοσύνης, ως προς την φορολογική ικανότητα των δημοτών
- γ) της ισότητας, ως προς τη συμμετοχή του δημότη στη χρηματοδότηση της Τ.Α..
- δ) της χρηματοδότησης συγκεκριμένων υπηρεσιών, που παρέχουν οι Ο.Τ.Α. στους κατοίκους της περιοχής τους.

Μέχρι σήμερα, οι πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν θεσμοθετηθεί, με τους γενικά παραδεκτούς όρους της οικονομίας.

Ο νόμος 1828/1989, προσπάθησε να θεσμοθετήσει τους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έδωσε νέες προοπτικές χωρίζοντάς τους σε τρεις βασικές ενότητες - στους Κ.Α.Π. (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι), στα ίδια έσοδα και στα δυνητικά τέλη - αλλά δεν συνέδεσε αυτούς τους πόρους με την οντότητα των Οργανισμών, τις αρμοδιότητές τους και την προοπτική ανάπτυξής τους.

Αντίθετα στηρίχτηκε, καταγράφοντας τους πόρους, στη μέχρι τότε συνήθεια της διεκδίκησης για την αύξηση των πόρων, χωρίς συγκεκριμένες κατευθύνσεις οι οποίες θα συνέδεαν τους πόρους με τις αρμοδιότητες και την αποτελεσματικότητά τους.

Κατά συνέπεια, η πολυδιάσπαση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η έλλειψη ανωτέρου βαθμού, είναι οι αιτίες που αφαιρούν τη δυνατότητα της σύνθεσης μιας πρότασης, η οποία θα συνδέει τη διοικητική αυτοτέλεια με την οικονομική αυτονομία, καλύπτοντας τις απαιτήσεις της αποτελεσματικότητας και της οικονομίας.

Οι παράγοντες που μπορούν να καλύψουν το παραπάνω κενό είναι:

- α. Η αποτύπωση των αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων Οργανισμών και η κοστολόγηση των Υπηρεσιών τους.

- β. Η κατάθεση πρότασης για τη δημιουργία κοινών Υπηρεσιών μεταξύ των πρωτοβάθμιων Οργανισμών, για τη διατήρηση της αυτοτέλειας και τη μείωση του κόστους, και
- γ. Η κατάθεση πρότασης λειτουργίας ανώτερου βαθμού Αυτοδιοίκησης, με στόχο την εξισορρόπηση και ενδεχομένως σε μεταβατικό στάδιο την κάλυψη Υπηρεσιών αρμοδιότητας της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

1.2.2. Η κατάθεση προτάσεων για αυξήσεις των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή και για νέους πόρους, μέχρι σήμερα δεν συνεδέετο με την αποτελεσματικότητά τους.

Όπως γνωρίζουμε το σημερινό θεσμικό πλαίσιο, δεν αναδεικνύει τις τοπικές κοινωνίες, μέσω των αιρετών εκπροσώπων τους, ως μοναδικούς υπεύθυνους της διαχείρισης, έστω και των σημερινών αρμοδιοτήτων τους.

Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ασκείται μέσω ενός ασφυκτικού πλαισίου Νόμων, Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών αποφάσεων, που αφαιρούν τη δυνατότητα από τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια να δραστηριοποιηθούν για την αύξηση της παραγωγικότητας.

Παράλληλα, η έλλειψη αποκλειστικών ευθυνών, μηδενίζει την αποτελεσματικότητα, εξαιτίας της ασάφειας, στο ποιός τελικά έχει την ευθύνη της διεκπεραίωσης της τοπικής υπόθεσης.

Η προσπάθεια επίσης της ολοκληρωτικής απόδοσης των μέχρι σήμερα πόρων, δεν φαίνεται να προβληματίζει τους Ο.Τ.Α. αφού το θεσμικό πλαίσιο της κατανομής των πόρων, δεν έχει τη μέγιστη διαφάνεια, δεν είναι ξεκάθαρο και πάγιο.

Σύμφωνα με τις παραπάνω διαπιστώσεις, η οποιαδήποτε πρόταση για τους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρέπει να συνδέεται άμεσα με την αποτελεσματικότητά τους η οποία εξαρτάται:

- α. Από τον καθορισμό νέου θεσμικού πλαισίου, για την αυτοτέλεια της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.
- β. Από τον καθορισμό συγκεκριμένου πλαισίου, που ολοκληρωμένα θα μεταφέρει την ευθύνη της διοίκησης και της Διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων στους Ο.Τ.Α. και
- γ. Από τον καθορισμό διάφανων και ξεκάθαρων όρων στις κατανομές όλων των πιστώσεων.

1.2.3. Η πρόταση για τη συγκεκριμενοποίηση των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των πηγών από τις οποίες θα προέλθουν, αν εξαιρέσουμε ελάχιστους τομείς, μέχρι σήμερα δεν είχε συνδεθεί με τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Είναι φυσικό ότι, οι πόροι που προέρχονται κυρίως από το εισόδημα των πολιτών, πρέπει να έχουν συναφή ανταποδοτικότητα με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών ζωής στις πόλεις και τα χωριά, και την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας.

Η σύνδεση των πόρων με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, πρέπει να οδηγεί σε

μια επιπρόσθετη ανάλυση, που θα κατευθύνεται στο διαχωρισμό ορισμένων πόρων, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιομορφίες και το βαθμό ανάπτυξης κάθε περιοχής.

Για παράδειγμα, το τέλος παρεπιδημούντων έχει εντελώς διαφορετική φιλοσοφία από το τέλος ακίνητης περιουσίας, ενώ αντίθετα το τέλος επί των εκδιδομένων λογαριασμών, διαφοροποιεί την σκοπιμότητα της επιβολής του, στις τουριστικές περιοχές από τις μη τουριστικές.

Ένα πρόσθετο επίσης στοιχείο, που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, είναι οι σχέσεις του Ο.Τ.Α. με την ευρύτερη περιοχή του και οι αλληλοεπιδράσεις που υφίστανται, πράγμα που σημαίνει ότι θα πρέπει να γίνει εκτενής ανάλυση των πόρων και της εξισορρόπησης τους, τόσο στον τομέα των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, όσο και στον τομέα των Ιδίων Πόρων.

Οι προτάσεις επιλογής και επιβολής τελών και φόρων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, πρέπει να έχουν ενιαία φιλοσοφία και να είναι σε άμεση σύνδεση με τη φορολογική πολιτική του Κράτους, ώστε να υπάρχει θετικό αποτέλεσμα από τη συνολική επιβάρυνση του πολίτη και να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη της φορολόγησης της ίδιας ύλης με πολλούς τρόπους.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, θα πρέπει να υπάρξει:

- α. Σαφής διαχωρισμός των πόρων σε σχέση με τις υπηρεσίες που παρέχουν οι Ο.Τ.Α. στους πολίτες.
- β. Διαχωρισμός των πόρων που προέρχονται από τους κατοίκους και στοχεύουν στην αντιμετώπιση τοπικών ιδιαιτεροτήτων.
- γ. Διαχωρισμός των πόρων που έχουν ως στόχο τους την ενίσχυση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και έργων και,
- δ. Εντοπισμός και ανάλυση του ποσοστού των πόρων, οι οποίοι θα κατανέμονται εξισορροποητικά για την ανάπτυξη ευρύτερων περιοχών.

1.2.4. Οι ίδιοι πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρόλο που θεωρούνται ως το ισχυρότερο εργαλείο για τη διοικητική αυτοτέλεια και την εδραίωση της αυτόνομης οικονομικής οντότητας των Ο.Τ.Α., δεν έχουν την αναμενόμενη απόδοση, εξαιτίας των σοβαρών κενών που υπάρχουν στη διοικητική δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Α. Η έλλειψη υπόβαθρου σωστής αποτύπωσης του χώρου και της δραστηριότητας των πολιτών, αφαιρεί τη δυνατότητα σωστής παρέμβασης.

Β. Η εξάρτηση συγκεκριμένων τελών από τη φορολογική απόδοση των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (φοροδιαφυγή) μειώνει την απόδοση των τελών.

Γ. Η απουσία ισχυρών Οργανισμών και ανάλογων Φοροτεχνικών Υπηρεσιών εκμηδενίζει τη δυνατότητα θεαίωσης ελέγχου και είσπραξης.

Δ. Η διαιώνιση του προστατευτισμού της Κεντρικής Διοίκησης εκμηδενίζει τη διάθεση των αιρετών για αντικειμενική και ανταποδοτική επιβολή και είσπραξη των ιδίων πόρων.

Ε. Η είσπραξη των εσόδων από τα Δημόσια Ταμεία και τη ΔΕΗ, αφαιρεί τη δυνατότητα διεύρυνσης της γνώμης των στελεχών των Ο.Τ.Α. και την αίσθηση της ευθύνης από την πλευρά τους.

Αυτά, σε συνάρτηση με τα προηγούμενα είναι οι αιτίες που δεν επιτρέπουν την αποσπασματική ανάλυση των ιδίων πόρων, όπως και τις αποσπασματικές προτάσεις για τη βελτίωσή τους, πολύ περισσότερο όταν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα είναι μία ευρύτερη θεώρηση που θα αναδείξει τους ιδίους πόρους σαν το σοβαρότερο εργαλείο παρέμβασης στη Τοπική Ανάπτυξη.

Απλό παράδειγμα της ασαφούς και λανθασμένης λειτουργίας των ιδίων πόρων αποτελούν τα υποχρεωτικά ανταποδοτικά τέλη της Υδρευσης, της Αποχέτευσης, της Καθαριότητας και του Φωτισμού.

Οι Υπηρεσίες Υδρευσης και Αποχέτευσης που αποσπάστηκαν από τους Δήμους σύμφωνα με το Νόμο 1069/80 ως ΔΕΥΑ, οφείλουν να εξαντλούν τα οικονομικά τους περιθώρια, αφού πλέον είναι σαφείς οι κανόνες της χρηματοδότησής τους.

Αντίθετα, οι Υπηρεσίες Καθαριότητας και Φωτισμού, αλλά και οι Υπηρεσίες Υδρευσης και Αποχέτευσης που λειτουργούν μέσα στους δήμους και στις κοινότητες, χωρίς να έχουν σαφείς κανόνες υποχρεώσεων, λειτουργούν κατά την κρίση των αιρετών χωρίς την ενδεδειγμένη πίεση εξάντλησης των οικονομικών δυνατοτήτων τους.

Τελευταία, ο σαφής καθορισμός των Κ.Α.Π. και η ελαχιστοποίηση των Νομαρχιακών Προγραμμάτων μέσω των Εθνικών Επιδοτήσεων, αναδεικνύει την αναγκαιότητα παρέμβασης για την αποσαφήνιση των ιδίων πόρων, την οριοθέτησή τους και τη βελτίωση της απόδοσής τους.

1.3. ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΝΕΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ

Η επεξεργασία της μορφής των ιδίων πόρων ξεχωριστά καθώς και οι προτάσεις για τη σκοπιμότητα, τη βεβαίωση, την είσπραξη και τον έλεγχό τους, θα πρέπει να εντάσσονται σε μια γενικότερη στρατηγική, ώστε οι επιμέρους ενέργειες να καταλήγουν στους βασικούς στόχους για τη λειτουργική αξιοποίησή τους.

Η στρατηγική αυτή, πρέπει να έχει τις ακόλουθες κατευθύνσεις:

1.3.1. Θα πρέπει να υπάρξει σαφής διαχωρισμός στην κατάρτιση των Προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α., με την ενδεχόμενη κατάθεση δύο διαφορετικών Προϋπολογισμών:

- A. Του Προϋπολογισμού που θα στηρίζει τις Υπηρεσίες του Δήμου και των Κοινοτήτων (Προϋπολογισμός Υπηρεσιών) και
- B. Του Προϋπολογισμού τον οποίο θα αναγράφονται αποκλειστικά τα αναπτυξιακά έργα των Ο.Τ.Α. (Προϋπολογισμός ανάπτυξης)

Με το διαχωρισμό αυτό υπεισέρχονται σαφείς κανόνες στην κατανομή όλων των εσόδων των Ο.Τ.Α. και στη διαχρονική αποτελεσματικότητά τους.

1.3.2. Θα πρέπει, σταδιακά, οι ανταποδοτικές Υπηρεσίες, της Υδρευσης, της Αποχέτευσης, της Καθαριότητας και του Φωτισμού να ανεξαρτητοποιηθούν από το βασικό κορμό των Ο.Τ.Α. με δεδομένο ότι οι υπηρεσίες διευρυνόμενες και με την αποκλειστική αρμοδιότητα της προστασίας του περιβάλλοντος, θα έχουν ανταποδοτικά έσοδα από τοπικούς και μόνον πόρους.

Σ' αυτό το κεφάλαιο, πρέπει να συμβάλλει οικονομικά και το τέλος των παρεπιδημούντων, σε ποσοστό που θα επιλέγεται από τη διοίκηση των Ο.Τ.Α..

1.3.3. Οι Κεντρικοί αυτοτελείς πόροι, αφαιρουμένου του ποσοστού που θα αποδίδεται στην Περιφέρεια για εξισορρόπηση, θα υποστηρίζουν εξολοκλήρου τη Διοίκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. και θα εντάσσονται στα έσοδα του Προϋπολογισμού Υπηρεσιών.

1.3.4. Το τέλος από την ακίνητη περιουσία θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως έσοδο για τη δημιουργία των υποβάθρων της γνώσης του χώρου και των επιτηδευμάτων, καθώς και για τη βελτίωση των Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.. Ακόμα, θα πρέπει να εντάσσεται ως έσοδο στον Προϋπολογισμό Υπηρεσιών των Ο.Τ.Α..

1.3.5. Το τέλος επί των εκδιδομένων λογαριασμό θα πρέπει να αποτελεί το εργαλείο για την επεξεργασία του νέου προτεινόμενου τέλους επιτηδεύματος, που ως προοπτική του θα έχει τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών παρεμβάσεων (προϋπολογισμοί ανάπτυξης).

1.3.6. Με τη δημιουργία ανωτέρου βαθμού Αυτοδιοίκησης, ένα ποσοστό από τα τέλη ακίνητης περιουσίας και επιτηδεύματος, θα πρέπει να μεταβιβάζονται σ' αυτόν, με μοναδικό σκοπό την εξισορροπητική ανακατανομή των πόρων σε συγγενείς γεωγραφικές ενότητες.

1.3.7. Στον υπό κατάρτιση Προϋπολογισμό ανάπτυξης τα ποσοστά συμμετοχής του Κράτους στα έργα, θα πρέπει να είναι συγκεκριμένα και καθορισμένα

εκ των προτέρων.

1.3.8. Ο Προϋπολογισμός ανάπτυξης των Ο.Τ.Α. θα πρέπει να στηρίζεται κυρίως στα έσοδα ακίνητης περιουσίας των Ο.Τ.Α. (κτίρια, κοινόχρηστοι χώροι, παραλίες κ.λπ.), στα δυνητικά τέλη που επιλέγουν οι Ο.Τ.Α. σε ποσοστό του τέλους επιτηδεύματος και στα τέλη από παρεχόμενες υπηρεσίες.

1.3.9. Η διαχείριση του Προϋπολογισμού ανάπτυξης πρέπει να γίνεται με κανονιστικές αποφάσεις των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων για τις οποίες απαιτείται θεσμική αλλαγή του νομικού πλαισίου, ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητά του.

1.3.10. Η αποτελεσματικότητα στη βεβαίωση και στην είσπραξη των τελών και των φόρων, απαιτεί τη διαμόρφωση νέου θεσμικού πλαισίου στη λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και τη σύσταση Οικονομικών Υπηρεσιών, που θα ενισχύουν την συνεργασία και την αποτελεσματικότητα των μικρών Ο.Τ.Α..

Επίσης, απαιτείται ένα νέο πλαίσιο πλήρους φορολογικής ικανότητας των οικονομικών υπηρεσιών, καθώς και η αναμόρφωση του πλαισίου ελέγχου και κυρώσεων για την είσπραξη.

1.3.11. Σύμφωνα με όλα τα παραπάνω, σημαντικής σημασίας θέσεις, για την αναβάθμιση των Ο.Τ.Α., είναι:

- α. Ο διαχωρισμός των Υπηρεσιών από τα αναπτυξιακά Προγράμματα (ως μορφών λειτουργίας των Ο.Τ.Α.).
- β. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, το τέλος ακίνητης περιουσίας και το τέλος επιτηδεύματος, ως οι βασικές χρηματοδοτικές πηγές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- γ. Ο διαχωρισμός των ανταποδοτικών Υπηρεσιών Υδρευσης, Αποχέτευσης, Καθαριότητας και Φωτισμού.
- δ. Ο σαφής καθορισμός των ποσοστών συμμετοχής του Κράτους, στις προμήθειες του πάγιου εξοπλισμού και των πάσης φύσεως έργων.
- ε. Η ύπαρξη ισχυρών οικονομικών Υπηρεσιών.

Οι σκέψεις που επιγραμματικά αναπτύχθηκαν στο κεφάλαιο αυτό, κινούνται στην κατεύθυνση της ορθολογικοποίησης των οικονομικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα των ιδίων πόρων.

Οι ιδέες αυτές συνιστούν μία πρώτη, πειστική κατά τη γνώμη μας, προσέγγιση στο πρόβλημα της διεύρυνσης της οικονομικής βάσης στην οποία κινείται η Τοπική Αυτοδιοίκηση, διαμορφώνουν νέες σχέσεις, στο πλαίσιο της αυτοτέλειας μεταξύ Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συσχετίζουν το οικονομικό πρόβλημα των Ο.Τ.Α. και τη λύση του με την παροχή υπηρεσιών, με τον εκσυγχρονισμό των δομών και με τις νέες αρμοδιότητες του χώρου.

Η ομαδοποίηση των πόρων που επιχειρείται:

- Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
- Ανταποδοτικά Τέλη
- Έσοδα από παραγωγικές δραστηριότητες (τέλος επιτηδεύματος)
- Έσοδα από ακίνητη περιουσία

και η οποία αναλύεται στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας με-

λέτης, αποτελεί τη βάση μιας νέας στρατηγικής για την οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α. αρκεί να συνδυαστεί με μια σειρά από άλλες αλλαγές στα υπόλοιπα επίπεδα λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (θεσμικό, διοικητικό κ.λπ.). Την ομάδα μελέτης, απασχόλησε ιδιαίτερα το θέμα του προσδιορισμού της έννοιας "ίδιοι πόροι", αφού στην υφιστάμενη νομοθεσία δεν χρησιμοποιείται.

Επιχειρήθηκε, λοιπόν, προσέγγιση του όρου αυτού, με βάση τη διάκριση των εσόδων που υπάρχει στη νομοθεσία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2
ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΟΡΟΥ
“ΙΔΙΟΙ ΠΟΡΟΙ”

2.1. ΤΥΠΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Όπως προαναφέρθηκε, ο όρος "ίδιοι πόροι των Ο.Τ.Α." δεν υφίσταται, υπό τυπική έννοια. Ο διαχωρισμός των εσόδων των Ο.Τ.Α., που γίνεται βάσει της κειμένης νομοθεσίας, σε τακτικά και έκτακτα (αρ. 200 ΠΔ 323/83), θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τον προσδιορισμό της έννοιας, ίδιοι πόροι. Σύμφωνα λοιπόν με το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ):

- τακτικά έσοδα είναι τα προερχόμενα από θεσμοθετημένους υπέρ των Ο.Τ.Α. πόρους, από τα εισοδήματα της περιουσίας τους, από ανταποδοτικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές και από τοπικά δυνητικά τέλη
- έκτακτα έσοδα είναι τα προερχόμενα από δάνεια, δωρεές, κληρονομίες, κληροδοτήματα, από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων και από κάθε άλλη πηγή.

Από τον παραπάνω αυθεντικό ορισμό των τακτικών και εκτάκτων εσόδων, προκύπτει ότι απαριθμούνται περιοριστικά τα τακτικά έσοδα, ενώ ως έκτακτα προσδιορίζονται όλα τα έσοδα που δεν είναι τακτικά.

Το ύψος των τακτικών εσόδων των Ο.Τ.Α., έχει ιδιαίτερη σημασία, αφού με βάση αυτά προσδιορίζεται η οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. και αφού μόνον αυτά επηρεάζουν μια σειρά αποφάσεων (Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών, εισφορές σε ενώσεις κλπ), αλλά και τις διαδικασίες του προγραμματισμού στους Ο.Τ.Α..

Παρά το γεγονός, ότι ένας Δήμος μπορεί να δραστηριοποιείται συνεχώς σε πολλούς τομείς πέραν των παραδοσιακών, τα έσοδα των δραστηριοτήτων αυτών δεν υπολογίζονται στον προσδιορισμό της οικονομικής του κατάστασης.

Από το είδος των εσόδων που περιλαμβάνονται στις δύο κατηγορίες, προκύπτει και η διαφορά αυτών.

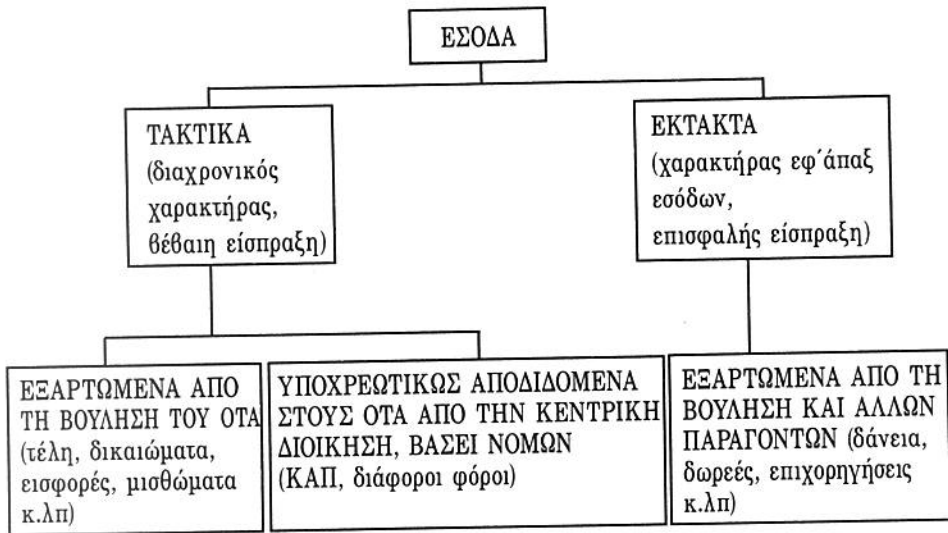
Έτσι, ως τακτικά έσοδα, μπορούν να οριστούν τα έσοδα των Ο.Τ.Α., που είναι βέβαιη η είσπραξή τους και έχουν διαχρονικό, κατά το πλείστον, χαρακτήρα.

Το βέβαιο της είσπραξης προκύπτει από το γεγονός ότι αυτή εξαρτάται, είτε από τη βούληση του ίδιου του Ο.Τ.Α., είτε αποδίδεται σε αυτόν απευθείας, από την κεντρική διοίκηση.

Ο διαχρονικός χαρακτήρας προκύπτει από το γεγονός, ότι τα περισσότερα από τα τακτικά έσοδα αποτελούν αντίτιμο των παρεχομένων υπηρεσιών από τους Ο.Τ.Α. στους Δημότες, ή από το ότι τα αποδιδόμενα από την κεντρική διοίκηση στηρίζονται σε συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Αντίθετα, ως έκτακτα μπορούν να οριστούν, τα έσοδα των Ο.Τ.Α. των οποίων η είσπραξη εξαρτάται και από τη βούληση άλλων παραγόντων (π.χ. πιστωτικού οργανισμού, δωρητή, κ.λπ.).

Σχηματικά, η έννοια των εσόδων των Ο.Τ.Α. εμφανίζεται ως εξής:



Προσεγγίζοντας τώρα την έννοια των ιδίων πόρων, σε σχέση με την αναλυθείσα διάκριση των εσόδων, διαπιστώνεται ότι η έννοια αυτή, σε καμία περίπτωση, δεν μπορεί να αφορά έκτακτα έσοδα, αφού αυτά εξαρτώνται και από άλλους παράγοντες. Αλλά και από τα τακτικά έσοδα, ως ίδιοι πόροι δεν πρέπει να θεωρηθούν αυτοί που δεν εξαρτώνται από τη βούληση του Ο.Τ.Α., όπως η Κ.Α.Π. (ίδιος = ατομικός, ο προσωπικός).

Επομένως, ύστερα από τα ανωτέρω, καταλήγουμε στον εξής προσδιορισμό του όρου "ίδιοι πόροι":

Ίδιοι πόροι είναι τα τακτικά έσοδα των Ο.Τ.Α., των οποίων η επιβολή, θεβαίωση και είσπραξη εξαρτάται από τη βούλησή τους (τέλη, δικαιώματα, εισφορές, μισθώματα κ.λπ.).

2.2. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Για την προσέγγιση του όρου "ίδιοι πόροι" υπό ουσιαστικότερη έννοια, ως εφελτήριο λαμβάνεται και πάλι η βασική νομοθετική διάκριση των εσόδων σε τακτικά και έκτακτα.

Ο χαρακτήρας των εκτάκτων εσόδων, δεν απαιτεί οποιαδήποτε φορολογική προσπάθεια εκ μέρους των Ο.Τ.Α.. Εννοείται ότι ως φορολογική προσπάθεια θεωρείται, η συμμετοχή του Δήμου στη διαδικασία προσδιορισμού του ύψους του εσόδου, του χρόνου είσπραξής του, της ύλης την οποία τιμολογεί κλπ. Ετσι π.χ. η λήψη απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου για τη σύναψη δανείου ή την αποδοχή δωρεάς, αποτελεί απλό τυπικό προαπαιτούμενο της διαδικασίας συνάψεως δανείου ή απόδοσης της δωρεάς στο Δήμο και δεν μπορεί να θεωρηθεί συμμετοχή του Δήμου στη διαδικασία προσδιορισμού του ύψους των εσόδων από τις πηγές αυτές. Το ίδιο ισχύει και για την υποβολή αιτημάτων, μελετών κλπ για τη λήψη επιχορηγήσεων. Τα αιτήματα αυτά, μπορεί μεν να κινήσουν το διοικητικό μηχανισμό για τη λήψη κάποια επιχορήγησης, δεν μπορούν όμως να χαρακτηρισθούν ως φορολογική προσπάθεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφού η τελική κατάληξη εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια τρίτου και όχι του Ο.Τ.Α..

Ετσι, καταλήγουμε και πάλι στο συμπέρασμα, ότι ως ίδιοι πόροι δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν τα έκτακτα έσοδα των Ο.Τ.Α..

Για τα τακτικά έσοδα, που αποδίδονται με κεντρικούς μηχανισμούς (π.χ. ΚΑΠ) και πάλι ο Ο.Τ.Α. δεν καταβάλει οποιαδήποτε φορολογική προσπάθεια, ούτε εξαρτάται η απόδοση των εσόδων αυτών από παράγοντες που μπορεί να επηρεάσει ο Ο.Τ.Α. (π.χ. μόνιμος πληθυσμός).

Αντίθετα, για τα έσοδα από τέλη, δικαιώματα, εισφορές κλπ, ο Ο.Τ.Α. πρέπει να καταβάλει ο ίδιος φορολογική προσπάθεια, να λάβει αποφάσεις, να οργανώσει, να μεταβάλει το ύψος των εσόδων, να αξιολογήσει ποιοτικά και ποσοτικά την ύλη επί της οποίας ασκεί την πολιτική του.

Ετσι, και με το κριτήριο αυτό, καταλήγουμε στον ακόλουθο προσδιορισμό της έννοιας ίδιοι πόροι, συμπληρώνοντας τον ορισμό που δόθηκε υπό τυπική έννοια:

"Ίδιοι πόροι, είναι τα τακτικά έσοδα των Ο.Τ.Α. των οποίων η επιβολή, βεβαίωση και είσπραξη εξαρτώνται από τη βούλησή του Ο.Τ.Α. και για τα οποία καταβάλλει φορολογική προσπάθεια ο ίδιος ο Ο.Τ.Α. επηρεάζοντας άμεσα την απόδοσή τους".

Με βάση τον ανωτέρω ορισμό και σύμφωνα με την κατάταξη των εσόδων των Ο.Τ.Α. στο προϋπολογισμό, ως ίδιοι πόροι πρέπει να θεωρηθούν:

- Τα έσοδα από ακίνητη περιουσία (αστικών και αγροτικών ακινήτων, δημοτικής αγοράς, κοιμητηρίων, σφαγείων, λουτρών, εκμεταλλεύσεως εδάφους, υπεδάφους και θαλάσσης, εμπορίας ποσίων υδάτων, επιχειρήσεων)
- Τα έσοδα από κινητή περιουσία
- Τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα (καθαριότητας και φωτισμού, ύδρευσης, άρδευσης, αποχέτευσης και λοιπά τέλη και δικαιώματα)
- Τα έσοδα από φόρους και εισφορές, πλην αυτών που αποδίδονται κεντρικά (π.χ. φόρος ζύθου)

- Αλλα τακτικά έσοδα, πλην των Κ.Α.Π..

Γίνεται λοιπόν φανερό, από την ανωτέρω απαρίθμηση, ότι στους ιδίους πόρους των Ο.Τ.Α. περιλαμβάνονται οι περισσότερες πηγές των τακτικών εσόδων αυτών και ο εκσυγχρονισμός του συστήματος διαχείρισής των, πρέπει να αποτελέσει την πρώτη προτεραιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα οδηγήσει στην οικονομική της αυτοτέλεια, απαραίτητη προϋπόθεση για να διαδραματίσει τον ρόλο που της επιβάλλει η σύγχρονη κοινωνία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

**ΟΙ ΕΝΝΟΙΕΣ:
ΦΟΡΟΣ - ΤΕΛΟΣ - ΔΙΚΑΙΩΜΑ - ΕΙΣΦΟΡΑ**

Επειδή οι ίδιοι πόροι, όπως προσδιορίστηκαν ανωτέρω, προέρχονται από φόρους, τέλη, δικαιώματα, εισφορές και από εισοδήματα της περιουσίας τους, απαιτείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων αυτών, που δεν είναι αυτονόητος.

1. ΦΟΡΟΣ: Επιστημονικά ως φόρος, ορίζεται η υποχρεωτική μεταβίβαση (χρηματική παροχή) από τους πολίτες στο κράτος (ή στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κατ' εξουσιοδότησή του), χωρίς ειδική αντιπαροχή.

Από τον ορισμό αυτό προκύπτει ότι στοιχεία της έννοιας του φόρου είναι:

- καταβολή χρημάτων προς το κράτος ή ΝΠΔΔ (Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου)
- υποχρεωτικός χαρακτήρας αυτής
- έλλειψη ειδικής αντιπαροχής από το κράτος ή τα ΝΠΔΔ

2. ΤΕΛΟΣ: Ως τέλος ορίζεται η υποχρεωτική μεταβίβαση χρηματικής παροχής από τους πολίτες στο κράτος (ή στα ΝΠΔΔ κατ' εξουσιοδότησή του), η οποία αντικρύζεται από ισότιμη συγκεκριμένη αντιπαροχή, εφ' όσον ο υπόχρεος στην καταβολή έκανε χρήση αυτής.

Στοιχεία της έννοιας του τέλους, είναι:

- καταβολή χρημάτων προς το κράτος ή ΝΠΔΔ
- υποχρεωτικός χαρακτήρας αυτής
- ύπαρξη ειδικής αντιπαροχής ίσης αξίας
- χρήση της ειδικής αντιπαροχής

3. ΔΙΚΑΙΩΜΑ: Ως δικαίωμα ορίζεται η υποχρεωτική μεταβίβαση χρηματικής παροχής από τους πολίτες στο κράτος (ή στα ΝΠΔΔ κατ' εξουσιοδότησή του), η οποία αντικρύζεται από συγκεκριμένη αντιπαροχή, ανεξαρτήτως της χρήσεως ή μη αυτής.

Στοιχεία της έννοιας του δικαιώματος είναι:

- καταβολή χρημάτων προς το κράτος ή ΝΠΔΔ
- υποχρεωτικός χαρακτήρας αυτής
- ύπαρξη ειδικής αντιπαροχής

4. ΕΙΣΦΟΡΑ: Ως εισφορά ορίζεται η υποχρεωτική μεταβίβαση χρηματικής παροχής από τους πολίτες στο κράτος (ή στα ΝΠΔΔ κατ' εξουσιοδότησή του), η οποία αντικρύζεται από συγκεκριμένη αντιπαροχή μεγαλύτερης αξίας, εφ' όσον ο υπόχρεος στην καταβολή έκανε χρήση αυτής.

Στοιχεία της έννοιας της εισφοράς είναι:

- καταβολή χρημάτων προς το κράτος ή ΝΠΔΔ
- υποχρεωτικός χαρακτήρας αυτής
- ύπαρξη υλικής αντιπαροχής μεγαλύτερης αξίας
- χρήση της ειδικής αντιπαροχής

Από τους εκτεθέντες ορισμούς και τα χαρακτηριστικά των εννοιών φόρος - τέλος - δικαίωμα - εισφορά φαίνεται ότι τα όρια εκάστης είναι συγκεχυμένα. Η σύγχυση αυτή των εννοιών επικρατεί και στη νομοθεσία περί εσόδων των Ο.Τ.Α.. Για παράδειγμα, "το τέλος", επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασεων, κ.λπ. δεν αντικρύζεται από κάποια συγκεκριμένη αντιπαροχή, πολλώ μάλλον δε ισότιμη.

Το έσοδο αυτό προσιδιάζει περισσότερο στην έννοια του φόρου, ωστόσο όμως, στη νομοθεσία αναφέρεται ως τέλος.

Πρακτική αξία για τους Ο.Τ.Α. έχει ο διαχωρισμός των οικονομικών παροχών που λαμβάνουν από τους πολίτες σε φόρους (χωρίς αντιπαροχή) και σε τέλη (ανταποδοτικού χαρακτήρα).

Θεωρούμε ότι επιβάλεται η απλοποίηση της νομοθεσίας προς την παραπάνω κατεύθυνση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΠΕΡΙ ΕΣΟΔΩΝ Ο.Τ.Α.

4.1. ΓΕΝΙΚΑ

Η νομοθεσία που αφορά στα έσοδα των Ο.Τ.Α. είναι κατεσπαρμένη σε πλήθος διατάξεων με πάρα πολλές τροποποιήσεις. Διαπιστώνεται ότι το ασχολούμενο με τα έσοδα προσωπικό των Ο.Τ.Α. δεν έχει στα χέρια του ένα εύχρηστο εργαλείο, που θα τους δίδει λύσεις στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Αντίστοιχα, οι αιρετοί άρχοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν το απαραίτητο εργαλείο για την άσκηση της οικονομικής της πολιτικής. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με το ισχύον λογιστικό σύστημα το οποίο δεν παρέχει τις αναγκαίες πραγματικές πληροφορίες για την οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. έχει ως αποτέλεσμα, οι ασκούντες την οικονομική λειτουργία των Δήμων και Κοινοτήτων να "βαδίζουν στα τυφλά".

Η τελευταία κωδικοποίηση των διατάξεων περί προσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων έγινε το 1958 (Β.Δ./ 24.9.58, ΦΕΚ Α' 171/20-10-58). Στη συνέχεια εκδόθηκαν αρκετά νομοθετήματα, που είτε τροποποίησαν, είτε συμπλήρωσαν το ανωτέρω Διάταγμα, είτε καθιέρωσαν νέες διατάξεις για τα έσοδα. Κυριότερα από αυτά είναι:

-ΑΝ 344/68 (ΦΕΚ Α' 71/5-4-68) "περί διατάξεων τινών εισφορών εις τους Ο.Τ.Α."

-ΝΔ 318/69 (ΦΕΚ Α' 212/16-10-69) "περί βεβαιώσεως και εισπράξεως των εσόδων Δήμων και Κοινοτήτων"

-Ν. 25/75 (ΦΕΚ Α' 74/21.4.75) "περί υπολογισμού και τρόπου εισπράξεως δημοτικών και κοινοτικών τελών καθαριότητας και φωτισμού".

-Ν. 1080/80 (ΦΕΚ Α' 246/22.10.80) "περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των Ο.Τ.Α. νομοθεσίας"

-Ν. 1416/84 (ΦΕΚ Α' 18/18-2-84) "τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής νομοθεσίας κλπ"

-Ν. 1828/89 (ΦΕΚ Α' 2/3-1-89) "αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις"

-ΠΔ 323/89 (ΦΕΚ Α' 146/1-6-89) "Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας"

-Ν. 1900/90 (ΦΕΚ Α' 125/17-9-90) "Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, εσόδων δήμων και κοινοτήτων κλπ.

Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί περιγραφή της ισχύουσας νομοθεσίας για τους ίδιους πόρους των ΟΤΑ, ενώ στην μελέτη (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α') περιέχεται και πίνακας με τις καταγραφείσες πηγές εσόδων των Ο.Τ.Α..

Τη γενική περιγραφή της νομοθεσίας ακολουθούν αξιολογικές κρίσεις αυτής καθώς και αξιολόγηση της απόδοσης των συγκεκριμένων πηγών εσόδων, και τέλος η διατύπωση προτάσεων.

4.2. ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

1. Περιγραφή

Η ακίνητη περιουσία των Ο.Τ.Α. εκτιμάται ότι είναι ιδιαίτερα μεγάλη σε αξία, τα έσοδα απ' αυτή όμως, δεν αντιστοιχούν στο μέγεθός της.

Η κατάταξη των εσόδων ακίνητης περιουσίας στους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α. περιλαμβάνει και έσοδα, των οποίων η φύση δεν έχει σχέση με την ακίνητη περιουσία (π.χ. έσοδα από νεκροταφεία, από επιχειρήσεις κλπ).

Επομένως, οι καθαρές αποδόσεις της ακίνητης περιουσίας των Ο.Τ.Α. είναι δύσκολο να εκτιμηθούν.

Το περιεχόμενο των εσόδων από ακίνητη περιουσία (σύμφωνα με τη συμβατική κατάταξη αυτών στον προϋπολογισμό) ποικίλει, και περιλαμβάνει:

* Μισθώματα ακινήτων των οποίων έχει την κυριότητα ο Δήμος. Τα έσοδα από τα μισθώματα μπορούν να προβλεφθούν με προσέγγιση που δεν απέχει της πραγματικότητας, αφού για την εκμίσθωση διενεργείται δημοπρασία και επομένως είναι γνωστό στη δημοτική αρχή, το ύψος του εσόδου. Αλλά και στις περιπτώσεις της απ' ευθείας εκμίσθωσης στο Δημόσιο, ΝΠΔΔ ή για βραχυχρόνιες καλλιτεχνικές εκδηλώσεις, το μίσθωμα μπορεί να υπολογιστεί χωρίς μεγάλο κίνδυνο επισφαλών υπολογισμών.

* Ορισμένα έσοδα ακίνητης περιουσίας, όπως η εκμίσθωση καλλιεργήσιμης γης, το δικαίωμα χρήσης αποκαλυπτομένων καλλιεργητικών εκτάσεων το δικαίωμα χρήσης ανεγειρομένων κατοικιών κλπ, μπορεί μεν να μην αποτελούν αξιόλογο έσοδο, πλην όμως συνιστούν, για ορισμένους Ο.Τ.Α., ένα πεδίο παρέμβασης κοινωνικού χαρακτήρα και αναδιανομής εισοδήματος. Π.χ. για την εκμίσθωση καλλιεργήσιμης γης, το Δημοτικό ή Κοινοτικό συμβούλιο, μπορεί να αποφασίσει τον αποκλεισμό από τη σχετική δημοπρασία, όσων είναι ιδιοκτήτες ορισμένου αριθμού στρεμμάτων και άνω. Με τον τρόπο αυτό, ο συγκεκριμένος Ο.Τ.Α., μπορεί να παρέμβει άμεσα στην τοπική οικονομία, για άρση των οικονομικών ανισοτήτων, με τέτοιο τρόπο που κανένα φορολογικό σύστημα γενικής ισχύος δεν μπορεί να επιτύχει. Ετσι, οι αποφάσεις αυτές των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων δεν μπορεί να εκτιμηθούν κάτω από ένα αυστηρά οικονομικό - τεχνοκρατικό πρίσμα, αλλά πρέπει να ιδωθούν περισσότερο ως κοινωνική λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

* Τα έσοδα των Ο.Τ.Α. που σχετίζονται με την κτηνοτροφία μιας περιοχής, συναρτώνται με το μέγεθος των βοσκοτόπων και τον αριθμό των ζώων.

Επειδή όμως, η κτηνοτροφία ασκείται είτε σε ορεινές περιοχές ή είτε εν πάσει περιπτώσει στην ύπαιθρο, όπου υφίσταται το γνωστό πρόβλημα της κατάρτησης των Ο.Τ.Α. σε πολλές μικρές κοινότητες, τα αντίστοιχα έσοδα κατατέμνονται τόσο ώστε ούτε ειδικά έργα βελτίωσης βοσκοτόπων μπορεί να εκτελεσθούν, αλλά ούτε και να λύσουν τρέχοντα οικονομικά προβλήματα των κοινοτήτων αυτών.

* Όσον αφορά νεκροταφεία, για πολλούς Δήμους αποτελούν σημαντική πηγή εσόδων. Δεν μπορεί όμως, επιστημονικά, να χαρακτηριστεί έσοδο της ακίνητης περιουσίας των Ο.Τ.Α., αλλά έσοδο από την χρήση δημοτικών έργων ή υπηρεσιών (τέλη ή δικαιώματα).

* Η εκμετάλλευση εδάφους, υπεδάφους και θαλάσσης για ορισμένους

Ο.Τ.Α. αποτελεί σημαντική πηγή εσόδων, για την πλειονότητα όμως των Δήμων και Κοινοτήτων είναι αδιάφορη. Δεν κρίνεται όμως σκόπιμη η κατάργηση ή η υπαγωγή της σε κάποιο γενικό μέτρο που θα αφορά όλους τους Ο.Τ.Α., αφού η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαφοροποιείται από το κεντρικό σύστημα διοίκησης, στο ότι έχει τη δυνατότητα -αλλά και την υποχρέωση- να λαμβάνει υπόψη της, τις τοπικές συνθήκες.

* Ιδιαίτερης μνείας αξίζει το έσοδο από το δικαίωμα εξ εμπορίας ποσίων υδάτων, επειδή τα τελευταία έτη παρατηρείται αλματώδης αύξηση της κατανάλωσης εμφιαλωμένου νερού, αναψυκτικών, χυμών κλπ. Απαιτείται εκκαθάριση της νομοθεσίας και διευκρίνιση για το ποιοί υπόκεινται στο δικαίωμα υπέρ του Δήμου από την εμπορία ποσίων υδάτων.

2. Αξιολόγηση.

Το βασικό χαρακτηριστικό της νομοθεσίας που αφορά τα έσοδα από ακίνητη περιουσία των Ο.Τ.Α., είναι η πολυδιάσπαση αυτής σε πολλά και ποικίλα νομοθετήματα. Δεν κρίνεται σκόπιμη όμως η κατάργηση ή ο περιορισμός της ποικιλίας αυτής, επειδή αντίστοιχα υπάρχει πλήθος ιδιαιτεροτήτων στους Ο.Τ.Α.. Αυτό που πρέπει να γίνει, είναι η κωδικοποίηση αυτής, ώστε οι αιρετοί άρχοντες να έχουν στα χέρια τους ένα εργαλείο, που θα τους βοηθήσει στην άσκηση της πολιτικής τους.

Υφίσταται σοβαρό πρόβλημα με την κατάταξη των εσόδων από ακίνητη περιουσία, στους προϋπολογισμούς, αφού όπως προαναφέρθηκε, σ' αυτά περιλαμβάνονται και έσοδα άλλων δραστηριοτήτων.

3. Απόδοση.

Οι πρόσοδοι ακίνητης περιουσίας αποτελούν το 3,2% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και το 6,8% των τακτικών εσόδων. Στα τακτικά έσοδα περιλαμβάνονται και οι ΚΑΠ (θεσμοθετημένοι πόροι από τον κρατικό προϋπολογισμό), οι οποίοι όμως, όπως αποδείχθηκε, αποτελούν κατανεμόμενους πόρους. Έτσι, ως ποσοστό επί των ιδίων πόρων, τα έσοδα από ακίνητη περιουσία ανέρχονται στο 9,66% .

Το ποσοστό αυτό κρίνεται σημαντικό, αλλά δεν αντιστοιχεί στην πραγματική απόδοση της εκμετάλλευσης της ακίνητης περιουσίας των Ο.Τ.Α.. Και τούτο διότι, όπως προαναφέρθηκε, η ισχύουσα κατάταξη των εσόδων στους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α, στο κεφάλαιο "πρόσοδοι ακίνητης περιουσίας" περιλαμβάνει έσοδα, τα οποία δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως προερχόμενα από την εκμετάλλευση αυτής, αντίστοιχα δε, τα στατιστικά δεδομένα έχουν την ίδια κατάταξη με τους προϋπολογισμούς.

Τέλος, η όλη φιλοσοφία του λογιστικού συστήματος των Ο.Τ.Α., δεν εμφανίζει πουθενά το όφελος των Ο.Τ.Α. από την ιδιόχρηση της ακίνητης περιουσίας τους.

4. Προτάσεις.

Για τη βελτίωση της κατάστασης των εσόδων των Ο.Τ.Α. από ακίνητη περιουσία, απαιτείται:

- Συγκέντρωση - κωδικοποίηση της νομοθεσίας
- Διεύρυνση των περιπτώσεων όπου ο Δήμος ή η Κοινότητα μπορεί να παρεμβαίνει εξισορροποητικά στις ανισότητες της τοπικής κοινωνίας.

Δυνατότητες τέτοιων παρεμβάσεων μπορούν να δοθούν:

- a) με τη μίσθωση ακινήτων σε αστέγους ή οικονομικά αδύνατους δημότες
- β) με την υποβοήθηση των ΟΤΑ να ασκήσουν τη λειτουργία του άρθρου 244 του Προεδρικού Διατάγματος 323/89, δηλαδή την ανέγερση κατοικιών. Η θέσπιση ειδικού καθεστώτος δανειοδότησης των Ο.Τ.Α. ώστε να κατασκευαστούν κατοικίες και η πλήρης ανάπτυξη της λειτουργίας αυτής, θα έχει δύο θετικά αποτελέσματα:
 - Την επίλυση οξυμένων κοινωνικών προβλημάτων στέγης
 - Την ύπαρξη μόνιμης και σταθερής πηγής εσόδων από τα μισθώματα των κατοικιών αυτών
- γ) με την καθιέρωση μιας γενικού περιεχομένου διάταξης, που θα δίνει στα δημοτικά συμβούλια την ευελιξία να αντιμετωπίζουν (όχι με προσωρινές παρεμβάσεις), τις ατομικές περιπτώσεις, που χρειάζεται επέμβαση επόμενου περιεχομένου.

- Αλλαγή της κωδικαρίθμησης των προϋπολογισμών, ώστε να ανταποκρίνονται τα έσοδα που αναγράφονται στα κεφάλαια "πρόσοδοι ακίνητης περιουσίας" με τα πραγματικά έσοδα των Ο.Τ.Α. από ακίνητη περιουσία.

- Πλήρης καταγραφή της ακίνητης περιουσίας των Ο.Τ.Α., με την εφαρμογή των διατάξεων του ΔΚΚ για το κτηματολόγιο. Έχει διαπιστωθεί πολλές φορές η αδυναμία εξεύρεσης στοιχείων για την ακίνητη περιουσία των Ο.Τ.Α.. Επίσης, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις επιβουλής της ακίνητης περιουσίας από καταπατητές κλπ.

Η υφιστάμενη νομοθεσία δίνει αρκετά εφόδια για την προστασία της ακίνητης δημοτικής περιουσίας (έχει την προστασία των δημοσίων κτημάτων), πλην όμως, η πλήρης καταγραφή της στο δημοτικό κτηματολόγιο αίρει τις αμφισβητήσεις και αποθαρρύνει όσους την επιβουλεύονται. Για όσους Ο.Τ.Α. στερούνται κτηματολογίου, προτείνεται η θέσπιση κινήτρων στο προσωπικό να ολοκληρώσει την κατάρτισή του.

- Αναμόρφωση της νομοθεσίας που αφορά στο δικαίωμα εξ εμπορίας ποσίων υδάτων, προς τις εξής κατευθύνσεις:

α. Να περιλαμβάνει στους υπόχρεους όλες τις επιχειρήσεις που εμπορεύονται πόσιμα νερά με οποιαδήποτε μορφή (αναψυκτικά κλπ) και άσχετα με το φορέα που τους παρέχει το πόσιμο νερό.

β. Να αυξηθεί το ισχύον σήμερα δικαίωμα (0,80 ή 1 δραχμή ανά λίτρο) σε ποσοστό επί της αξίας των πωλουμένων υδάτων, αναψυκτικών κλπ.

γ. Να θεσπιστεί η είσπραξη και κατανομή του εσόδου αυτού, σύμφωνα με τα ισχύοντα στο φόρο επί του ζύθου, επειδή το νερό είναι καθολικό κοινωνικό αγαθό και η εμπορία αυτού πρέπει να εξισορροπείται με αντίστοιχα οικονομικά οφέλη στους Ο.Τ.Α., τα οποία τελικώς θα τα επιστρέψουν στους δημότες, υπό μορφή έργων ή υπηρεσιών.

4.3. ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

1. Περιγραφή

Οι πρόσοδοι κινητής περιουσίας, δεν παρουσιάζουν οικονομικό ενδιαφέρον για τους Ο.Τ.Α., με την κατάσταση που επικρατεί σήμερα στη διαχείριση των διαθεσίμων υπολοίπων, διότι έσοδα από τόκους καταθέσεων έχουν μόνο οι Ο.Τ.Α. που έχουν ιδρύσει ίδια ταμειακή υπηρεσία ή έχουν αποδεχθεί δωρεές ή κληροδοτήματα για την εκτέλεση έργων.

Εφ' όσον η ταμειακή υπηρεσία ασκείται από τα γραφεία παρακαταθηκών (όπως συμβαίνει στη συντριπτική πλειοψηφία των Ο.Τ.Α.), το χρηματικό υπόλοιπο που απομένει στις ΔΟΥ (Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες) στο τέλος κάθε έτους, κατατίθεται εντόκως στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, με επιτόκιο μέχρι μια μονάδα κατώτερο του επιτοκίου των δανείων που χορηγεί.

Το προϊόν των τόκων κατανέμεται με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, σε Δήμους, Κοινότητες, Συνδέσμους, Τοπικές Ενώσεις Δήμων κ.λπ., για την εκτέλεση έργων ή άλλων αναγκών.

Δυνατότητα επιλογής άλλων πιστωτικών ιδρυμάτων (τραπεζών) δεν έχουν οι Ο.Τ.Α., με εξαίρεση και πάλι όσους έχουν ίδια ταμειακή υπηρεσία, όπου επίσης η επιλογή είναι περιορισμένη.

2. Αξιολόγηση.

Το άρθρο 215 του ΔΚΚ επιβάλλει σοβαρό περιορισμό στην ελευθερία των Ο.Τ.Α. να διαχειρίζονται τους πόρους τους. Αναμφισβήτητα, οι τόκοι των χρηματικών υπολοίπων κάθε έτους ανέρχονται σε σημαντικά ποσά, τα οποία όμως δεν διατίθενται από τους ίδιους, αλλά από την κεντρική διοίκηση. Σοβαρότερες διαστάσεις παίρνει το θέμα, όταν τα χρηματικά υπόλοιπα προέρχονται από ειδικευμένα έσοδα (π.χ. εισφορές Ν. 1337/83) οπότε είναι μεγάλα σε ποσό και αλλοιώνεται ο σκοπός τους.

Π.χ. στην περίπτωση των εισφορών του Ν. 1337/83, εάν ο Δήμος δεν είναι έτοιμος να εκτελέσει τα έργα υποδομής στις περιοχές που εντάσσονται στο σχέδιο, με την πάροδο ολίγων ετών, η εισφορά εξανεμίζεται από τον πληθωρισμό, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνονται οι στόχοι για τους οποίους έχει θεσπιστεί (ανάπτυξη των εντασσόμενων στο σχέδιο περιοχών).

Το καθεστώς αυτό δίδει μεν στο Υπουργείο Εσωτερικών τους αναγκαίους πόρους ώστε να μπορεί να εμπεριβαίνει και να καλύπτει σοβαρές, άμεσες και επιτακτικές ανάγκες διαφόρων Ο.Τ.Α., αποβαίνει όμως εις βάρος όσων έχουν μεγάλα χρηματικά υπόλοιπα από οποιαδήποτε πηγή. Στο θέμα αυτό, ίσως πρέπει να ευρεθεί η χρυσή τομή, ώστε και το Υπουργείο Εσωτερικών να έχει κάποια άνεση χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. που έχουν επιτακτικές ανάγκες και δεν έχουν άλλους πόρους να τις καλύψουν, αλλά και να μην αποστερούνται όλοι οι Ο.Τ.Α. την κάρπωση της προσόδου των κεφαλαίων τους.

3. Απόδοση

Τα έσοδα από την κινητή περιουσία των Ο.Τ.Α., αποτελούν το 0,2% των

συνολικών εσόδων και το 0,5% των τακτικών.

Τα ανωτέρω ποσά είναι φανερό ότι δεν αποτελούν αξιόλογη πηγή εσόδων. Οι τόκοι των καταθέσεων, όσων Ο.Τ.Α. η ταμειακή υπηρεσία διεξάγεται μέσω των γραφείων παρακαταθηκών, δεν εμφανίζονται στους προϋπολογισμούς. Σε όσους ΟΤΑ λαμβάνουν επιχορήγηση από το Υπουργείο Εσωτερικών που προέρχεται από τους τόκους του κεφαλαίου των χρηματικών υπολοίπων, η επιχορήγηση αυτή θα εμφανιστεί λογιστικά μεν ως έκτακτο έσοδο, στην ουσία της όμως θα εμφανίζεται ως κρατική ενίσχυση.

4. Προτάσεις

Προτείνεται η τροποποίηση του άρθρου 215 του ΔΚΚ, είτε με την παροχή στους Ο.Τ.Α. μεγαλύτερης ελευθερίας να τοποθετούν τα χρηματικά τους υπόλοιπα (π.χ. αγορά ομολόγων, προθεσμιακές καταθέσεις), είτε με το άνοιγμα στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων λογαριασμού για κάθε ΟΤΑ, στον οποίο θα κατατίθεται το χρηματικό υπόλοιπο, ώστε να καρπούται ο ίδιος ο Δήμος ή η Κοινότητα τους τόκους των ιδίων αυτών πόρων.

Έναλλακτικά, το έσοδο αυτό, ή μεγάλο ποσοστό του, να κατατίθεται σε ιδιαίτερο λογαριασμό, με σκοπό τη δημιουργία ισχυρού οικονομικού κινήτρου για συνένωση Ο.Τ.Α., όπως περιγράφεται στο οικείο κεφάλαιο”.

4.4. ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

1. Γενικά

Τα τέλη και δικαιώματα αποτελούν μορφή τιμολόγησης των υπηρεσιών που παρέχουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, δηλαδή είναι η τιμή που πληρώνουν οι δημότες για την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας, φωτισμού, ύδρευσης κλπ.

Στη θεωρία υπάρχουν πολλά επιχειρήματα υπέρ ή κατά της επιβολής τελών και της υποκατάστασής τους με φορολογία, δεν θεωρήθηκε όμως σκόπιμη, στα πλαίσια της παρούσας μελέτης η ανάλυση αυτής.

Στον ορισμό του τέλους και δικαιώματος, ενυπάρχει ο χαρακτήρας της ανταποδοτικότητας ως συστατικό στοιχείο της έννοιας αυτών. Όμως, στην πράξη, δεν είναι εύκολο να διαγνωσθεί κάθε φορά η συγκεκριμένη ανταποδοτική υπηρεσία, να αποτιμηθεί το κόστος της και να προσδιοριστεί το ύψος του τέλους.

Τυπικό παράδειγμα, μπορεί να αποτελέσει το τέλος επί των εσόδων των εστιατορίων, κέντρων διασκεδάσεως κλπ. Δεν υπάρχει συγκεκριμένη αντιπαροχή από τους Ο.Τ.Α. προς τους καταβάλλοντες το τέλος αυτό, ούτε φυσικά είναι δυνατή η αποτίμηση των "ανταποδοτικών" υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. προς αυτούς. Στις περιπτώσεις αυτές δεν "λειπουργεί" ο ορισμός του τέλους (ή δικαιώματος). Έτσι, θα πρέπει να καταφύγουμε σε έννοιες όχι τόσο ορθές επιστημονικά, όπως "ανταποδοτικός φόρος" ή "μη αποδοτικό τέλος", οι οποίες όμως, θα δώσουν λύση σε μια αναγκαία διάκριση που αφορά στα τέλη:

α. Τέλη τα οποία καλύπτουν πλήρως το κόστος παραγωγής μιας υπηρεσίας (π.χ. καθαριότητα, ύδρευση) και τα οποία πρέπει να ονομαστούν ανταποδοτικά τέλη.

β. Τέλη για τα οποία δεν υπάρχει περιορισμός ως προς την ισοσκέλιση εσόδων και εξόδων μιας υπηρεσίας ή, πολύ περισσότερο, τέλη τα οποία δεν προορίζονται να καλύψουν μια συγκεκριμένη υπηρεσία (π.χ. τέλος 5% επί των εσόδων των εστιατορίων κλπ) και τα οποία πρέπει να χαρακτηριστούν ως μη ανταποδοτικά τέλη (ή δικαιώματα).

Η πρακτική αξία της διάκρισης αυτής συνίσταται στο, ότι τα Δημοτικά συμβούλια δεν έχουν νομικά την ευχέρεια να καθορίσουν τα ανταποδοτικά τέλη σε ύψος μικρότερο αυτού που επιβάλλει η πλήρης κάλυψη των εξόδων, διότι οι κυρώσεις που προβλέπει ο νόμος είναι ιδιαίτερα σοβαρές (άρθρο 178 Ν1080/80).

2. Προτάσεις επί της γενικής θεωρίας των τελών

Όσον αφορά στα ανταποδοτικά τέλη, η υπάρχουσα δικλείδα ελέγχου (άρθ. 17 Ν 1080/80) αυτών, αρκείται στην επιβολή τους στο αντίστοιχο ύψος.

Το ισχύον λογιστικό σύστημα και ειδικότερα:

- Η ευχέρεια αναμορφώσεως των προϋπολογισμών (π.χ. μεταφορά κονδυλίων από την υπηρεσία καθ/τας στην υπηρεσία ύδρευσης)

- Το γεγονός ότι ο βασικός περιορισμός στην κατάρτιση των προϋπολογισμών είναι η μη ελλειμματικότητα αυτών, ασχέτως των πηγών από τις οποίες καλύπτονται τα ενδεχόμενα ελλείματα κάποιας ή κάποιων υπηρεσιών

- Το δευτερεύον λογιστικό σύστημα των γενικών λογαριασμών, το οποίο ομαδοποιεί όλα τα ανταποδοτικά τέλη, με συνέπεια ενδεχόμενα ελλείματα μιας ανταποδοτικής υπηρεσίας να μην καλύπτονται όπως θα έπρεπε με αναπροσαρμογή των τελών (ή με μείωση του κόστους της υπηρεσίας αυτής), αλλά να καλύπτονται με το πλεόνασμα όλων των άλλων ανταποδοτικών υπηρεσιών, έχουν ως αποτέλεσμα η δημοτική αρχή να μην έχει τις αναγκαίες πληροφορίες και να μην "λαμβάνει σήματα", εάν το κόστος μιας ανταποδοτικής υπηρεσίας ξεπέρασε τα έσοδα αυτής.

Τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά του λογιστικού συστήματος, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ο λογαριασμός των ανταποδοτικών τελών καλύπτει το λογαριασμό των γενικών ή ανειδίκευτων εσόδων (αν αυτό παρουσιάζει ελλείματα), μας οδηγεί στη διατύπωση των ακόλουθων προτάσεων:

α. Αν η τοπική αυτοδιοίκηση επιθυμεί να αυτοπεριορίζεται στη διαχείριση των πόρων από τα ανταποδοτικά τέλη, θα πρέπει

- Να μην μεταφέρει πιστώσεις μιας ανταποδοτικής υπηρεσίας σε άλλη (αναμορφώσεις)

- Ο λογαριασμός των ανταποδοτικών εσόδων και εξόδων να μην είναι ομαδοποιημένος. Με άλλα λόγια, στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει ουσιαστικά να υπάρχει χωριστός ειδικός, προϋπολογισμός για την κάθε μια ανταποδοτική υπηρεσία.

β. Αν η τοπική αυτοδιοίκηση επιθυμεί να διαχειρίζεται ελεύθερα τους πόρους από τα ανταποδοτικά τέλη, θα πρέπει να καταργηθεί ο λογαριασμός "ανταποδοτικά τέλη", ενοποιούμενος με το λογαριασμό των "Γενικών ή ανειδίκευτων" εσόδων και αντιστοίχων, εξόδων, να παραμείνει όμως περιορισμός της υποχρέωσης επιβολής των ανταποδοτικών τελών στο προσήκον ύψος. (Αρ. 17 Ν.1080/80).

Η εμπιστοσύνη που έχει αποκτήσει η ελληνική κοινωνία στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, το κύρος αυτής, η συνταγματική της θέση, ο άμεσος έλεγχος, που υφίσταται καθημερινά σχεδόν από τους δημότες και τέλος η βαθιά δημοκρατική υφή του θεσμού, θεωρούμε ότι επιβάλλει την επιλογή της δεύτερης από τις παραπάνω προτάσεις.

3. Ειδικότερη ανάλυση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα

α) Τέλος Καθαριότητας και φωτισμού (ενιαίο ανταποδοτικό τέλος)

Τα έσοδα από τα τέλη καθ/τας και φωτισμού αντιστοιχούν στο 12,9% επί του συνόλου των εσόδων και στο 26,1% επί του συνόλου των τακτικών.

Επί των ιδίων πόρων ανέρχονται σε ποσοστό 36,9% και επί των εσόδων από τέλη και δικαιώματα σε ποσοστό 61,0%.

Είναι προφανές ότι αποτελεί το πλέον δυναμικό έσοδο και τούτο οφείλεται κυρίως στον τρόπο βεβαίωσης και είσπραξης, ο οποίος αφήνει λίγα περιθώρια απωλειών.

Παρά ταύτα όμως, υπάρχει περιθώριο βελτίωσης της κατάστασης επειδή έχει παρατηρηθεί ότι σε πολλούς ΟΤΑ τα δηλωθέντα στοιχεία για το εμβαδό των φωτιζόμενων επιφανειών δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.

Οι δηλώσεις για το τέλος ακίνητης περιουσίας (εφ' όσον περιληφθούν στη διαδικασία είσπραξης αυτού) θα αποτελέσουν πολύ καλή ευκαιρία διασταύρωσης στοιχείων.

1. Περιγραφή

Με το Ν. 1828/84 (αρθ. 25 παρ. 12) τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού ενοποιήθηκαν σε ενιαίο ανταποδοτικό τέλος. Το τέλος αυτό, επιβάλλεται με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου για την αντιμετώπιση των δαπανών παροχής υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού, καθώς και κάθε άλλης δαπάνης από πανίως παρεχόμενες στους πολίτες δημοτικές ή κοινοτικές υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Η καινοτομία αυτή, δηλ. ο συνυπολογισμός και άλλων ανταποδοτικών υπηρεσιών στο ενιαίο τέλος, είναι κεφαλαιώδους σημασίας, αν συνδυαστεί με το γεγονός ότι ο τρόπος είσπραξης (μέσω των λογαριασμών κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος) καθιστά το έσοδο αυτό, από τα πλέον βέβαια και με τη μεγαλύτερη απόδοση.

Τα έσοδα από το τέλος καθαριότητας, και φωτισμού (ή ενιαίο ανταποδοτικό τέλος), πρέπει να καλύπτει υποχρεωτικά όλες τις δαπάνες των ανταποδοτικών υπηρεσιών που εξυπηρετούνται μ' αυτό (καθαριότητα, φωτισμός, κλπ). Αξίζει επίσης να σημειωθεί, ότι οι λογαριασμοί των ανταποδοτικών υπηρεσιών επιβαρύνονται με ένα ποσοστό άνω του 20% επί των πραγματοποιούμενων εσόδων, για την κάλυψη των εξόδων βεβαίωσης, είσπραξης και λοιπών λειτουργικών δαπανών.

Αν τα συμβούλια των Ο.Τ.Α. δεν καθορίζουν τα τέλη στο προσήκον ύψος, υποπίπτουν σε σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα (αρ. 17 Ν. 1080/80), ενώ δεν μπορούν επίσης να προβαίνουν σε καθορισμό τελών μεγαλύτερων αυτών που προσδιορίζονται από τα έξοδα, διότι υποκρύπτεται φορολογία, πράγμα ασυμβίβαστο με την έννοια του τέλους.

Η ιδιομορφία του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους, συνίσταται στον τρόπο βεβαίωσης και είσπραξης αυτού, ο οποίος, όπως προαναφέρθηκε, το καθιστά μία από τις σοβαρότερες πηγές εσόδων των ΟΤΑ.

Συγκεκριμένα, το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο καθορίζει με απόφασή του το συντελεστή του τέλους ανά τετραγωνικό μέτρο. Ανάλογα με τη χρήση,

μπορεί να καθοριστούν επτά (7) διαφορετικοί συντελεστές, από τους οποίους δύο (2) για εστεγασμένους χώρους, που χρησιμοποιούνται για κατοικία ή εγκατάσταση φιλανθρωπικών ή νοσηλευτικών ιδρυμάτων και πέντε (5) για στεγασμένους χώρους άλλων χρήσεων (καταστήματα, βιοτεχνίες, κλπ).

Η επιφάνεια του εστεγασμένου χώρου δηλώνεται από τον ενδιαφερόμενο προς το Δήμο, αντίγραφο δε της δήλωσης αυτής υποβάλλεται στη ΔΕΗ.

Ο Δήμος ή η Κοινότητα μπορεί να προβεί σε έλεγχο των υποβαλλομένων δηλώσεων και σε περίπτωση υποβολής μη ειλικρινούς δηλώσεως, επιβάλλεται ανάλογο τέλος και πρόστιμο με απόφαση του Δημάρχου ή του Προέδρου της Κοινότητας.

Η βεβαίωση των οφειλών, από το ενιαίο ανταποδοτικό τέλος, γίνεται με την εγγραφή του υποχρέου στον κατάλογο της ΔΕΗ, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε ενέργεια ή σύμπραξη από το Δήμο ή την Κοινότητα. Η είσπραξη γίνεται πάλι από τη ΔΕΗ, η οποία αποδίδει στο Δήμο το αναλογούν ποσό, αφού παρακρατήσει τα έξοδα αυτής (2% επί των εισπράξεων).

2. Αξιολόγηση

Η υφιστάμενη νομοθεσία και οι καθοριζόμενες από αυτή διαδικασίες για την επιβολή και είσπραξη του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους, λειτουργούν άριστα και αποδίδουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση τους αναγκαίους πόρους για την άσκηση της λειτουργίας καθαριότητας και φωτισμού, αρκεί τα ίδια τα όργανα των Ο.Τ.Α. να το θελήσουν. Είναι απαλλαγμένη από περιττές γραφειοκρατικές διατυπώσεις, μάλιστα δε, οι καινοτομίες που εισήχθησαν με το Ν. 1828/89 και το Ν1943/91, μπορούν αν εκμεταλλευτούν ορθά, να μεταβάλλουν το οικονομικό σκηνικό των Δήμων.

Απαιτείται όμως μεγαλύτερη διερεύνηση, σε ότι αφορά την επιβολή του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους στις βιοτεχνίες και στα καταστήματα, στην περίπτωση που εισαχθεί το τέλος επιτηδεύματος ως ενιαία φορολογική πολιτική επί της παραγωγικής δραστηριότητας σε τοπικό επίπεδο.

3. Απόδοση

Τα έσοδα από τα τέλη καθ/τας και φωτισμού αντιστοιχούν στο 12, 9% επί του συνόλου των εσόδων και στο 26,1% επί του συνόλου των τακτικών. Επί των ιδίων πόρων ανέρχονται σε ποσοστό 36,9% και επί των εσόδων από τέλη και δικαιώματα σε ποσοστό 61,0%.

Είναι προφανές, ότι αποτελεί το πλέον δυναμικό έσοδο και τούτο οφείλεται κυρίως, στον τρόπο βεβαίωσης και είσπραξης, ο οποίος αφήνει λίγα περιθώρια απωλειών.

Παρά ταύτα όμως, υπάρχει περιθώριο βελτίωσης της κατάστασης, επειδή έχει παρατηρηθεί ότι σε πολλούς Ο.Τ.Α. τα δηλωθέντα στοιχεία, για το εμβαδό των φωτιζόμενων επιφανειών, δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα.

Οι δηλώσεις για το τέλος ακίνητα περιουσίας (εφ' όσον περιληφθούν στη διαδικασία είσπραξης αυτού) θα αποτελέσουν πολύ καλή ευκαιρία διασταύρωσης στοιχείων.

4. Προτάσεις

Όπως προαναφέρθηκε ο Ν. 1828/89 (αρθ. 25 παρ. 12), ενοποίησε τα τέλη

καθαριότητας και φωτισμού σε ενιαίο ανταποδοτικό τέλος, με την προσθήκη ότι στο τέλος αυτό, μπορούν να συνυπολογίζονται και οι δαπάνες άλλων ανταποδοτικών υπηρεσιών παγίου χαρακτήρα. Ο Ν. 1943/91 (αρθ. 82), ορίζει ότι τα επιβαλλόμενα υπέρ των Δήμων τέλη (παντός είδους) μπορούν να συνειπράττονται από το Δημόσιο μαζί με τους φόρους αυτού ή τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων, ή να συνειπράττονται από τη ΔΕΗ ή την ΕΥΔΑΠ με τους λογαριασμούς κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος ή νερού.

Η συνείσπραξη αυτή, καθιστά αποτελεσματικότερη την είσπραξη των εσόδων των Ο.Τ.Α., πλην όμως, για την εφαρμογή του άρθρου 82 του Ν. 1943/91 απαιτείται συμφωνία του Δημοσίου, της ΔΕΗ ή της ΕΥΔΑΠ με το Δήμο. Η άρνηση τουλάχιστον της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ πρέπει να θεωρείται δεδομένη, οι δε Δήμαρχοι δεν έχουν οποιαδήποτε μέσο πίεσης να την ανατρέψουν.

Προτείνεται λοιπόν η τροποποίηση του άρθρου 82 του Ν 1943/91 προς την κατεύθυνση να γίνει υποχρεωτική η συνείσπραξη των τελών που επιβάλλει ο Δήμος από το Δημόσιο, τη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ (π.χ. με υπουργικές αποφάσεις ή τον καθορισμό γενικού κανόνος της συνεργασίας αυτής).

Η ΔΕΗ, για την είσπραξη των τελών καθαριότητας και φωτισμού, αποδέχεται δύο συντελεστές (ένα για κατοικίες και ένα για επιχειρήσεις, καταστήματα κλπ), ενώ στους λογαριασμούς της υπάρχει ένας ακόμη συντελεστής, για το φόρο ηλεκτροδοτούμενων χώρων.

Επειδή, ενδεχόμενη άρνηση της ΔΕΗ για τη συνείσπραξη των άλλων δημοτικών τελών με τους λογαριασμούς της, μπορεί να έχει ως αιτία το γεγονός, ότι τεχνικά δεν μπορεί να επιβαρύνει το έντυπο του λογαριασμού κατανάλωσης ρεύματος με πολλούς συντελεστές, προτείνεται η καθιέρωση ενός ενιαίου συντελεστή για το τέλος καθαριότητας και φωτισμού (με αναγωγή του εμβαδού των καταστημάτων, βιοτεχνών κλπ σε εμβαδόν κατοικημένου χώρου ανάλογα με το συντελεστή που καθορίζει το Δημοτικό Συμβούλιο), ενός δεύτερου συντελεστή για τα λοιπά τέλη και ενός τρίτου για το φόρο ηλεκτροδοτούμενων χώρων.

Ευκολότερη θα πρέπει να καταστεί η συνεργασία των Δήμων με την ΕΥΔΑΠ, για την συνείσπραξη δημοτικών εσόδων με τους λογαριασμούς κατανάλωσης νερού, αφού το αντικείμενο αυτής είναι πιο κοντά στις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος προτείνεται η άμεση συνεργασία με τους όρους που αυτή μέχρι σήμερα αναπτύσσεται με τη ΔΕΗ, με τις ΔΕΥΑ στην είσπραξη τελών και φόρων (π.χ. Τ.Α.Π.).

6) Τέλη ύδρευσης - άρδευσης - αποχέτευσης

1. Περιγραφή

Η επιβολή των ανωτέρω τελών, στηρίζεται στο άρθρο 19 του από 24.9.1958 ΒΔ (χρήση δημοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών). Τα αναφερθέντα για το ενιαίο ανταποδοτικό τέλος (επιβολή στο προσήκον ύψος για την κάλυψη όλων των δαπανών των αντιστοιχών υπηρεσιών, επιβάρυνση με λειτουργικά έξοδα κλπ) ισχύουν και για τα τέλη αυτά. Η διαφοροποίηση τους, έγκειται κυρίως στον τρόπο βεβαίωσης και είσπραξης, επειδή γι' αυτά ακολουθείται η κλασική διαδικασία, με τη σύνταξη βεβαιωτικών καταλόγων, αποστολή αποσπασμάτων στους υποχρέους κλπ.

2. Αξιολόγηση

Όσον αφορά, αυτό καθ' αυτό, το πλέγμα των διατάξεων για τα τέλη ύδρευσης κλπ, η νομοθεσία δεν παρουσιάζει ιδιαίτερα προβλήματα. Τα προβλήματα, σχετίζονται μάλλον με το σύστημα βεβαίωσης και είσπραξης, τα οποία αξιολογούνται σε ιδιαίτερο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

3. Απόδοση

Τα έσοδα από τέλη ύδρευσης αντιστοιχούν στο 2,7% των συνολικών εσόδων, στο 5,5% των τακτικών, στο 7,9% των ιδίων πόρων και στο 13% των εσόδων από τέλη και δικαιώματα.

Τα έσοδα από τέλη άρδευσης αντιστοιχούν στο 0,3% των συνολικών εσόδων, στο 0,6% των τακτικών, στο 0,8% των ιδίων πόρων και στο 1,3% των εσόδων από τέλη και δικαιώματα.

Τα έσοδα από την αποχέτευση αντιστοιχούν στο 0,5% των συνολικών εσόδων, στο 0,6% των τακτικών εσόδων, στο 1,5% των ιδίων πόρων και στο 2,5% των εσόδων από τέλη και δικαιώματα.

Ειδικά για τα τέλη ύδρευσης και αποχέτευσης, τα ανωτέρω ποσοστά δεν αντιστοιχούν στα πραγματικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ευρεία αυτής έννοια, αφού στις περισσότερες πόλεις έχουν συσταθεί αντίστοιχες επιχειρήσεις, και όπως είναι φυσικό, στους απολογισμούς αυτών δεν εμφανίζεται η διαχείριση της ύδρευσης.

4. Προτάσεις

Ειδικά για τα τέλη αυτά, η πρόταση βελτίωσης της κατάστασης επικεντρώνεται στα εξής σημεία:

- Στη θέσπιση με νόμο, της υποχρέωσης των δημοτικών συμβουλίων να επιβαρύνουν τους λογαριασμούς των τελών αυτών (ανταποδοτικών) με συγκεκριμένο ποσοστό διοικητικών εξόδων, εφ' όσον ο λογαριασμός των "γενικών ή ανειδίκευτων" παρουσιάζει έλλειμμα.

- Στην καθιέρωση οικονομικών κινήτρων στο προσωπικό των Ο.Τ.Α., ώστε να ολοκληρώνει τη διαδικασία βεβαίωσης των εσόδων, εντός τακτών προθεσμιών.

Λοιπά τέλη και δικαιώματα

1. Περιγραφή και αξιολόγηση

Η νομοθεσία για τα λοιπά τέλη και δικαιώματα, χαρακτηρίζεται από την ποικιλία αυτής, τις πολλές τροποποιήσεις και την ανυπαρξία κωδικοποίησης.

Τα πλέον άξια λόγου λοιπά τέλη και δικαιώματα είναι το τέλος χρήσης πεζοδρομίων κλπ κοινοχρήστων χώρων, το τέλος διαφημίσεων, το ειδικό τέλος στάθμευσης οχημάτων και το τέλος παρεπιδημούντων, επί των λογαριασμών των εστιατορίων (5%) κλπ.

Όλα αυτά τα τέλη έχουν ένα χαρακτηριστικό: Ευνοούν τους ΟΤΑ που έχουν χαρακτήρα μεγάλο αστικού κέντρου ή χαρακτήρα τουριστικό σε πολύ μεγάλο βαθμό, ενώ για τους λοιπούς μάλλον δεν έχουν σημασία. Τις περισσότερες φορές μάλιστα, επιβαρύνεται η ίδια οικονομική δραστηριότητα με διάφορα από τα τέλη αυτά. Π.χ. ένας Δήμος με τουριστική κίνηση, έχει αυξημένα έσοδα από το τέλος χρήσεως πεζοδρομίων, αφού "μισθώνει" τους κοινόχρηστους χώρους στις τουριστικές επιχειρήσεις, ενώ ταυτόχρονα και από την ίδια δραστηριότητα έχει μεγάλα έσοδα από το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των εστιατορίων κ.λπ.. Ταυτόχρονα, από την τουριστική κίνηση εισπράττει από το τέλος παρεπιδημούντων. Τέλος, από την ίδια οικονομική δραστηριότητα των κατοίκων του μπορεί να έχει έσοδα από τέλη διαφημίσεων, τέλη σταθμεύσεως οχημάτων κλπ.

Με τα έσοδα αυτά, που είναι όλα γενικής διάθεσης, δηλ. μπορεί να χρησιμοποιηθούν για οποιοδήποτε σκοπό, ένας Δήμος μπορεί να καλύπτει σημαντικό μέρος (ή και ολόκληρο) των λειτουργικών του εξόδων και να προβεί σε εκτέλεση έργων υποδομής κλπ.

Αντίθετα, Δήμοι και Κοινότητες με χαρακτήρα ημιαστικό ή αγροτικό δεν έχουν αξιόλογα έσοδα από τα τέλη που προαναφέρθηκαν, ενώ δεν υπάρχουν άλλα τέλη, που να ισχύουν για τις οικονομικές δραστηριότητες των δικών τους κατοίκων, ώστε να εξισορροπούν τις διαφορές, ή τα υπάρχοντα που είναι μάλλον αμελητέας απόδοσης (π.χ. δικαίωμα βοσκής).

Η κατάσταση αυτή οδηγεί σε Ο.Τ.Α. "δύο ταχυτήτων" και καταδικάζει τη δεύτερη κατηγορία σε οικονομικό μαρασμό.

2. Απόδοση

Τα έσοδα από λοιπά τέλη και δικαιώματα αποτελούν το 4,5% των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, το 9,1% των τακτικών, το 12,8% των ιδίων πόρων και το 21,2% των εσόδων από τέλη και δικαιώματα.

Τα ανωτέρω ποσοστά, διαφοροποιούνται κατά πολύ σε κάθε Δήμο ή Κοινότητα, επειδή συναρτώνται με το χαρακτήρα κάθε περιοχής και την οικονομική δραστηριότητα που αναπτύσσεται εκεί.

Η ανισοκατανομή των εσόδων από λοιπά τέλη και δικαιώματα, δημιουργεί μεγάλες διαφοροποιήσεις στα οικονομικά των Δήμων.

3. Προτάσεις

Για τη βελτίωση της απόδοσης των ιδίων πόρων από τέλη και δικαιώματα προτείνεται:

α. Για το τέλος επί των εσόδων των εστιατορίων κλπ., η συνείσπραξη του με το ΦΠΑ και η απόδοσή του από το Δημόσιο στους Ο.Τ.Α., ή η θέσπιση δι-άταξης, σύμφωνα με την οποία θα είναι απαράδεκτη η υποβαλλόμενη δήλω-ση ΦΠΑ στις ΔΟΥ, αν δεν συνοδεύεται με βεβαίωση του οικείου Ο.Τ.Α. ότι έχει καταβληθεί το αντίστοιχο τέλος. Με τη μέθοδο αυτή, χρησιμοποιείται ο μηχανισμός του Δημοσίου (ΦΠΑ) για την είσπραξη του τέλους που αναλογεί στο Δήμο. Ο μηχανισμός αυτός, αφ' ενός μεν δίδει λιγότερα περιθώρια φορο-διαφυγής και λιγότερα περιθώρια υποβολής στους Ο.Τ.Α. ανακριβών δηλώσε-ων για το ύψος των εσόδων των επιχειρήσεων που υπόκεινται στο τέλος αυτό αφ' ετέρου δε, κατά τεκμήριο, έχει αρτιότερη οργάνωση, αφού αυτό είναι το αποκλειστικό αντικείμενο απασχόλησής του.

β. Η θέσπιση κινήτρων στο προσωπικό των Ο.Τ.Α. να αυξήσει τη δραστη-ριότητά του στον τομέα αυτό. Σήμερα, υπάρχει ως "κίνητρο" η αποζημίωση των εισπρακτορικών οργάνων, που ορίζεται από το άρθρο 110 του Ν. 1188/81 για έξοδα κινήσεως, η οποία όμως, σε πάρα πολλούς Ο.Τ.Α., έχει εκ των πραγμάτων μετατραπεί σε τακτικό επίδομα χωρίς να αντικρύζεται από αυξη-μένη δραστηριότητα του προσωπικού αυτού. Ιδίως μάλιστα στις περιπτώσεις που οι εισπράκτορες εξυπηρετούν μόνον ένα Ο.Τ.Α.. Η καθιέρωση κινήτρων για αυξημένη δραστηριότητα του προσωπικού που απασχολείται στον έλεγχο και τη βεβαίωση των τελών, είναι βέβαιο ότι θα αποφέρει σημαντικά έσοδα στους Ο.Τ.Α.. Το οικονομικό αυτό κίνητρο, μπορεί να έχει τη μορφή του υπάρχοντος στο άρθρο 110 του Ν1188/81.

γ. Κωδικοποίηση της νομοθεσίας, επειδή το προσωπικό των Ο.Τ.Α. δεν μπορεί να έχει την "πολυτέλεια", της εξειδίκευσης και απόκτησης εμπειρίας στο αντικείμενο, αφού συνήθως υπάρχει ένας υπάλληλος για πολλές δουλειές και επειδή οι αιρετοί άρχοντες, δεν μπορούν στη διάρκεια της θητείας τους, να αποκτήσουν την εμπειρία που χρειάζεται στο χειρισμό των θεμάτων που αφορούν στα έσοδα των Ο.Τ.Α.. Είναι επιτακτική ανάγκη λοιπόν, η εκκαθάρι-ση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας και η παράδοση από την πολιτεία στους Ο.Τ.Α. ενός άκρως χρήσιμου εργαλείου για την εκτέλεση της αποστολής τους.

4.5. ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΦΟΡΟΥΣ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ

1. Περιγραφή

Τα έσοδα από φόρους, στους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α. κατανέμονται σε δύο κατηγορίες:

- Από αυτοτελείς φόρους, ήτοι φόρους που επιβάλλονται με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, και είναι ανεξάρτητοι από τους φόρους του Δημοσίου (π.χ. φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων).

- Από πρόσθετους φόρους, ήτοι αυτούς που επιβάλλονται ως πρόσθετη φορολογία στους φόρους της κεντρικής διοίκησης.

Στην κατηγορία των αυτοτελών φόρων, σπουδαία σημασία από άποψη απόδοσης, έχουν, ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (αρθ. 10 Ν 1080/80) και ο φόρος επί του ζύθου στην κατηγορία των προσθέτων φόρων.

Η διαδικασία επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης του φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων είναι σχεδόν ταυτόσημη με το τέλος καθ/τας και φωτισμού, ήτοι μέσω των λογαριασμών κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος. Πρόκειται για επιβάρυνση της ακίνητης περιουσίας, με συντελεστή έως 25 δρχ. ανά τετραγωνικό μέτρο, ο οποίος μπορεί να αυξάνεται κατά 20% κάθε έτος. Περαιτέρω, ο διαμορούμενος συντελεστής μπορεί να αυξάνεται έως 25% με τον περιορισμό ότι τα επιπλέον έσοδα θα διατίθενται αποκλειστικά για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών και των δαπανών συντήρησης των σχολείων. Η σπουδαία σημασία του φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων για τους Ο.Τ.Α., αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι αποτελεί έσοδο γενικής διαθέσεως, ήτοι οι Ο.Τ.Α. μπορούν να διαθέτουν το προϊόν αυτού σε οποιοδήποτε είδος δαπάνης επιθυμούν (διοικητικές δαπάνες, εκτέλεσης έργων, κάλυψη εξόδων λοιπών υπηρεσιών κ.λπ.).

Η επί του ζύθου φορολογία είναι πρόσθετη, ήτοι επιβάλλεται επί πλέον της φορολογίας του Δημοσίου επί αυτού και κατανέμεται στους Ο.Τ.Α. με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Τα χαρακτηριστικά του εσόδου αυτού και ιδίως το γεγονός ότι για την επιβολή, βεβαίωση και είσπραξη δεν καταβάλλει προσπάθεια ο ίδιος ο Δήμος, ή η Κοινότητα, το καθιστούν "μη ίδιο πόρο", με την ερμηνεία που δόθηκε στον όρο αυτό.

Ως προς τις εισφορές, είναι απαραίτητη η αναφορά:

- Στα έσοδα από τις διατάξεις του Ν. 1337/83 (εισφορές σε χρήμα και μετατροπή των εισφορών γης σε χρήμα των εντασσόμενων στο σχέδιο πόλης περιοχών) και

- Στη δυναμική εισφορά του Ν. 1828/89

Η νομοθεσία για τις εισφορές του Ν. 1337/83 έχει την ιδιομορφία, ότι τα έσοδα των Ο.Τ.Α. από την πηγή αυτή βεβαιώνονται από την πολεοδομική υπηρεσία, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται και η καταβολή φορολογικής προσπάθειας από το Δήμο ή την Κοινότητα. Το έσοδο αυτό έχει το χαρακτήρα ειδικής διάθεσης, ήτοι για έργα υποδομής στην εντασσόμενη στο σχέδιο πόλης περιοχή. Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι για το έσοδο αυτό, (όπως και για όλα τα ειδικευμένα έσοδα) τα δημοτικά συμβούλια μπορούν με αιτιολογημένη απόφασή τους να αποδεσμεύσουν μέχρι το 50% του ποσού αυτών και να το

διαθέσουν για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών, εφ' όσον φυσικά ο λογαριασμός των γενικών ή ανειδίκευτων εσόδων, από τον οποίο πρέπει να καταβάλλονται οι ανωτέρω δαπάνες, δεν επαρκεί.

Η εισφορά (ή τέλος) που προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ. 14 του Ν. 1828/89 επιβάλλεται με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου για υπηρεσίες ή τοπικά έργα που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Η ίδια απόφαση του συμβουλίου καθορίζει το ύψος, της εισφοράς (ή τέλους), τους υπόχρεους στην καταβολή, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

2. Αξιολόγηση

Το καθεστώς επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης του φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων, σε συνδυασμό και με το γεγονός της ελευθερίας διαθέσεώς του, το καθιστούν ιδανική πηγή εσόδων για τους Ο.Τ.Α.. Ειδικότερα:

- α) Τα Δημοτικά Συμβούλια έχουν την ευχέρεια προσδιορισμού του ύψους του τέλους, σταθμίζοντας και την οικονομική δυνατότητα των κατοίκων τους.
- β) Η συνείσπραξη με τους λογαριασμούς κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας καθιστούν ουσιαστικώς αδύνατη την αποφυγή καταβολής του.
- γ) Η διάθεσή του για την κάλυψη γενικών δαπανών αποτελεί οικονομική ανάσα για πολλούς Ο.Τ.Α..

Η ισχύουσα νομοθεσία για το συγκεκριμένο έσοδο κρίνεται χωρίς προβλήματα.

Οι εισφορές του Ν. 1337/83 προφανώς δεν είναι καθολικού ενδιαφέροντος, αφού δεν έχουν όλοι οι Δήμοι και Κοινότητες εντάξει περιοχών τους στο πολεοδομικό σχέδιο. Όμως, για όσους Ο.Τ.Α. έχουν εντάξει περιοχές τους στο σχέδιο, οι εισφορές του Ν 1337/87 αποτελούν τη βασικότερη πηγή εσόδων για την εκτέλεση έργων υποδομής. Τα βασικότερα σημεία των αδυναμιών της νομοθεσίας στο έσοδο αυτό, συνίστανται στην καθυστέρηση βεβαίωσης και είσπραξης (αφού για το σκοπό αυτό αρμοδιότητα έχει η πολεοδομική υπηρεσία), στη μη άμεση απόδοση της συμμετοχής του Δημοσίου στην εκτέλεση των έργων υποδομής και στην απώλεια της αξίας του κεφαλαίου που συγκεντρώνεται εξ αιτίας της εφαρμογής του άρθρου 215 του Δ.Κ. η οποία αναλύθηκε ανωτέρω (τόκοι χρηματικών υπολοίπων).

Οι δυνητικές εισφορές (ή τέλη) που προβλέπονται από τις διατάξεις του Ν. 1828/89, ανοίγουν νέους ορίζοντες στη δράση των Ο.Τ.Α..

Η ευρύτητα, με την οποία είναι διατυπωμένη η σχετική διάταξη, μπορεί να καλύψει σχεδόν όλες τις δραστηριότητες, αρκεί να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις:

- α. Να έχουν οι δραστηριότητες αυτές ανταποδοτικό (εν ευρεία έννοια) χαρακτήρα και
- β. Να συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

3. Απόδοση

Τα έσοδα από φόρους και εισφορές αποτελούν το 10,2% των συνολικών εσόδων και 20,8% των τακτικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4. Προτάσεις

Οι προτάσεις βελτίωσης της απόδοσης των ιδίων πόρων από φόρους και εισφορές, επικεντρώνονται στην υπόδειξη για αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το αρ. 25 παρ. 14 του Ν. 1828/89. Η εφαρμογή της διάταξης αυτής, θα ήταν σκόπιμο να συνδυαστεί με το άρθρο 82 του Ν. 1943/91, που αφορά συνείσπραξη των εισφορών, τελών κλπ με τα έσοδα του Δημοσίου ή τους λογαριασμούς κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας ή του νερού (ΕΥΔΑΠ), αφού όμως προηγουμένως καθιερωθεί κάποια μορφή υποχρέωσης των φορέων αυτών να εξυπηρετήσουν τους ΟΤΑ, επειδή εκτιμάται ως δεδομένη η άρνησή τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΒΕΒΑΙΩΣΗΣ - ΕΙΣΠΡΑΞΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΘΕΣΗΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

Το ισχύον σύστημα βεβαίωσης - είσπραξης και διάθεσης των ιδίων πόρων των Ο.Τ.Α., αφορά περισσότερο τις διαδικασίες του λογιστικού συστήματος παρακολούθησης των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πλην όμως μια γενική αναφορά είναι χρήσιμη, αφού το σύστημα αυτό επηρεάζει, πολλές φορές σε υψηλό βαθμό, την απόδοση των πηγών των ιδίων πόρων.

Ως βεβαίωση εσόδου νοείται η εκκαθάριση κάποιας απαίτησης του Δήμου, ο προσδιορισμός του ποσού αυτής, του προσώπου του οφειλέτου, του είδους του εσόδου και της αιτίας από την οποία προέρχεται. Η διαδικασία βεβαίωσης που περιγράφεται στο άρθρο 4 του από 17-5/16-6-59 ΒΔ, περιλαμβάνει:

α. Συγκέντρωση των τίτλων βεβαίωσης: Ως "τίτλος βεβαίωσης" θεωρείται κάθε έγγραφο αποδεικτικό ή και απλώς ενδεικτικό της οφειλής προς το Δήμο. Τέτοιοι τίτλοι είναι:

- Οριστικές και τελεσίδικες αποφάσεις δικαστηρίων
- Πειθαρχικές αποφάσεις
- Αποφάσεις καταλογισμού
- Δηλώσεις φορολογούμενων και φορολογικοί κατάλογοι, που καταρτίζονται από τις υπηρεσίες ή τα όργανα του Δήμου
- Χρεωστικές ομολογίες
- Τα υπό του νόμου κηρυσσόμενα διοικητικώς εκτελεστά πρωτόκολλα.

β. Καταχώρηση τίτλων βεβαίωσης. Τα στοιχεία που περιέχουν οι ανωτέρω τίτλοι καταχωρούνται σε καταλόγους ή καταστάσεις, στις οποίες αναγράφονται ονομαστικά οι φορολογούμενοι και τα εισπρακτέα ποσά.

γ. Γνωστοποίηση εγγράφων. Μετά την καταχώρηση των τίτλων βεβαίωσης σε καταλόγους ή, καταστάσεις, οι εγγραφές γνωστοποιούνται στους υποχρέους, με κοινοποίηση αποσπάσματος του καταλόγου, με τα οποία καλούνται να ασκήσουν τα ένδικα μέσα κατά της εγγραφής των.

Υποχρέωση για την γνωστοποίηση αυτής υφίσταται μόνο αν το οφειλόμενο ποσό είναι μεγαλύτερο από 10.000 δρχ.

δ. Οριστικοποίηση καταλόγων. Μετά την εκπινοή των προθεσμιών, οι κατάλογοι ή καταστάσεις υπογράφονται, σφραγίζονται και αποστέλλονται στο ταμείο.

ε. Βεβαίωση καταλόγων. Το ταμείο, αφού παραλάβει και ελέγξει τους καταλόγους, εκδίδει αποδεικτικό παραλαβής αυτών, σημειώνει τα στοιχεία του αποδεικτικού στο πρώτο φύλλο του καταλόγου και αποστέλλει αντίγραφο αυτού στον εισπράκτορα, ώστε να ξεκινήσει η διαδικασία είσπραξης. Παράλληλα, ειδοποιούνται οι υπόχρεοι για την καταβολή του χρέους των.

Ειδικά για τους Δήμους και τις κοινότητες που έχουν υπηρεσία ύδρευσης με περισσότερες από 500 παροχές, το σύστημα βεβαίωσης, περιλαμβάνει κάποιες διαφοροποιήσεις, ιδίως στη γ' ενέργεια (γνωστοποίηση εγγράφων), σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ΠΔ 923/1977.

στ. Είσπραξη εσόδων. Μετά την έκδοση του αποδεικτικού παραλαβής από το Ταμείο, οι οφειλότες υποχρεούνται στην εξόφληση του χρέους, μέσα στις νόμιμες προθεσμίες, το έργο της είσπραξης εξυπηρετείται από υπαλλήλους ειδικής κατηγορίας (κλάδος ΔΕΙΣ εισπρακτόρων Ο.Τ.Α.). Πρέπει να σημειωθεί δε ότι το αντικείμενο των εισπρακτόρων έχει περιοριστεί κυρίως στην είσπραξη των τελών ύδρευσης και δικαιώματος βοσκής, συνήθως δε οι πληρωμές γίνονται στην έδρα του Δημοσίου Ταμείου. Το κίνητρο που δίδει ο νόμος (ποσοστό επί των εισπράξεων ως οδοιπορικά έξοδα) για την μεγιστοποίη-

ση των εισπράξεων, θα πρέπει να δοθεί κατά μείζονα λόγο στους απασχολούμενους με τη θεαίωση και γενικά με την παρακολούθηση των εσόδων. Η σχετική δαπάνη των Ο.Τ.Α. εκτιμάται ότι θα είναι πολύ μικρότερη από το όφελος που θα έχουν, λόγω αύξησης των εσόδων.

Μεγάλο ποσοστό των εσόδων των Ο.Τ.Α. παραγράφεται, επειδή προέρχεται από μικρές οφειλές, για τις οποίες δεν ενδείκνυται, ή δεν συμφέρει η λήψη αναγκαστικών μέτρων είσπραξης.

Λύση στο πρόβλημα ίσως θα έδινε η δυνατότητα να χρησιμοποιούν οι Ο.Τ.Α., ως "κύρωση" τη διακοπή της υδροδότησης, προκειμένου να εισπράξουν τα οφειλόμενα ποσά.

Ζ. Η διάθεση των εσόδων. Για την υλοποίηση των δαπανών των Ο.Τ.Α., (και άρα για τη διάθεση οποιουδήποτε εσόδου) απαιτείται η εγγραφή πίστωσης στον προϋπολογισμό. Στο Δημοτικό και Κοινοτικό κώδικα (άρθρο 205 παρ. 6) προβλέπεται η δυνατότητα έκδοσης νέου προεδρικού διατάγματος για τον τύπο του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α., πλην όμως, το διάταγμα αυτό δεν έχει ακόμη εκδοθεί. Ο ισχύων σήμερα τύπος των προϋπολογισμών έχει αρκετές αδυναμίες, η σοβαρότερη των οποίων συνίσταται, στο ότι δεν συνδυάζεται με την παρακολούθηση των γενικών λογαριασμών εσόδων και εξόδων.

Στον προϋπολογισμό αναγράφονται όλα τα έσοδα και έξοδα των Ο.Τ.Α.. Ετσι, διαιρείται σε δύο επιμέρους προϋπολογισμούς (εσόδων και εξόδων). Τα συνολικά ποσά, των δύο αυτών μερών, πρέπει να είναι ισοσκελισμένα.

Παράλληλα με το κύριο αυτό λογιστικό σύστημα παρακολούθησης των εσόδων, έχει καθιερωθεί και ένα δευτερεύον, που αναφέρεται στους πέντε λογαριασμούς παρακολούθησης των εσόδων και εξόδων. Για κατανόηση των δύο αυτών συστημάτων, παρατίθεται ο ακόλουθος πίνακας:

<u>ΕΙΔΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ</u>		<u>ΓΕΝΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ</u>	
<u>ΕΣΟΔΑ</u>	<u>ΕΞΟΔΑ</u>	<u>ΕΣΟΔΑ</u>	<u>ΕΞΟΔΑ</u>
Τακτικά	Γενικά	Τακτικά -Γενικά ή ανειδίκευτα	ομοίως
Εκτακτα Παρελθόντων ετών	Ειδικά έξοδα των επιμέρους υπηρεσιών		
	Πληρωμές δια μεταβιβάσεις εισοδήματος σε τρίτους Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης Λοιπές δαπάνες	Τακτικά - ειδικευμένα Γεν. Σκοπών	
	Αποθεματικό	Τακτικά - ειδικευμένα ειδικών σκ. Τακτικά - Ανταποδοτικά Εκτακτα	

Οι εγγραφές των ειδικών λογαριασμών εσόδων δεν αντιστοιχούν άμεσα στις αντίστοιχες των εξόδων (προϋπολογισμός). Έτσι, ο έλεγχος της διάθεσης των ειδικευμένων εσόδων είναι δυσχερής και από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α., αλλά και από το νομάρχη που ελέγχει τους προϋπολογισμούς. Αν αυτό συνδυαστεί με την ευχέρεια αναμορφώσεων, είναι δυνατό να οδηγήσει σε παραποίηση βασικών αποφάσεων οικονομικού περιεχομένου (π.χ. στην ανατροπή της ισοσκελίσης εσόδων και εξόδων της ανταποδοτικής υπηρεσίας ύδρευσης, καθαριότητας κλπ).

Οι γενικοί λογαριασμοί, έχουν καθιερωθεί για τους ακόλουθους λόγους:

- Να δώσουν στα όργανα διοίκησης των Ο.Τ.Α. αλλά και στο κράτος, σαφή εικόνα του ύψους των εσόδων, ανάλογα με τις δαπάνες που προορίζονται από το νόμο να καλύψουν.
- Να παρέχουν στα Δημοτικά και Κοινοτικά συμβούλια, την ευχέρεια προγραμματισμού των ελαστικών δαπανών, σε ύψος ανάλογο με τις πραγματικές οικονομικές δυνατότητες των οργανισμών.
- Να αποκλείσει, στο τέλος κάθε χρήσης, την ενοποίηση των χρηματικών υπολοίπων από τακτικά και έκτακτα έσοδα που έχει σαν αποτέλεσμα, την αλλοίωση της πραγματικής οικονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α..
- Να δώσει στο Υπουργείο Εσωτερικών τα απαραίτητα οικονομικά στοιχεία, για την άσκηση της σωστής κάθε φορά οικονομικής πολιτικής έναντι των Ο.Τ.Α..
- Να περιορίσει τη δυνατότητα εικονικής διόγκωσης των εσόδων ή εικονικού περιορισμού αυτών.
- Να προστατεύσει τους Δημάρχους, Προέδρους κοινοτήτων και λοιπούς υπεύθυνους των Ο.Τ.Α. από τις ποινικές και πειθαρχικές ευθύνες για διάθεση των ειδικευμένων εσόδων (άρθρο 86 του από 24-9/25-10-58 Β.Δ.).

Οι πέντε αυτοί γενικοί λογαριασμοί δεν εμφανίζονται στους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α., αλλά παρακολουθούνται από τα βιβλία τρεχούμενων λογαριασμών. Παρόλο που δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσης μελέτης η διατύπωση προτάσεων για τον εκσυγχρονισμό του λογιστικού συστήματος των Ο.Τ.Α., επισημαίνεται η επιτακτική ανάγκη να καθιερωθεί ένα σύστημα "ειδικών προϋπολογισμών", ανά κατηγορία εσόδου, ώστε να είναι ευχερέστερη και η παρακολούθηση, αλλά και η άντληση πληροφοριών οικονομικού περιεχομένου.

Η ανάλυση του λογιστικού συστήματος και η διατύπωση προτάσεων, πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερης μελέτης, απολύτως αναγκαίας για την διαμόρφωση ολοκληρωμένων απόψεων γύρω από τα οικονομικά των Ο.Τ.Α..

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ομάδα μελέτης συνάντησε μεγάλες δυσκολίες στη φάση διατύπωσης των προτάσεών της.

Τα ερωτήματα, στα οποία έπρεπε να απαντήσει, ήταν μεγάλα και δύσκολα:

- Πώς κρίνεται το όλο σύστημα των ιδίων πόρων;
- Ποιά προβλήματα εντοπίζονται στη νομοθεσία;
- Υπάρχει ευθύνη του Κράτους και σε ποιό σημείο;
- Ποιό είναι το μερίδιο ευθύνης της Τ.Α.;
- Μήπως οι υπάρχουσες αδυναμίες του συστήματος συνοδεύονται και από αδυναμίες των ιδίων των Ο.Τ.Α. (οργανωτικές δομές, ανθρώπινο δυναμικό);
- Οι προτάσεις καθιέρωσης νέων πόρων τι χαρακτηριστικά πρέπει να έχουν;

Για την ολοκλήρωση της μελέτης δόθηκαν απαντήσεις στα παραπάνω, αξιολογήθηκαν διάφορες παραδοχές και σταθμίστηκαν αρκετά ποιοτικά κριτήρια. Οι προτάσεις που παρατίθενται, στη συνέχεια αυτού του κεφαλαίου, διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες:

- α. Προτάσεις βελτίωσης του υπάρχοντος συστήματος (6.1.)
- β. Προβληματισμοί για τον προσδιορισμό νέων πηγών εσόδων (6.2.)
- γ. Προτάσεις αλλαγής του συνολικού συστήματος των οικονομικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (6.3.).

Επισημαίνουμε πως έπρεπε, οι τελικές προτάσεις, να επιλεγούν μέσα από ένα πλήθος άλλων προτάσεων και ιδεών που κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί. Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες ήταν οι προτάσεις που διατυπώθηκαν από τα αιρετά μέλη της Γ.Σ. της ΚΕΔΚΕ (Ν. Ελλάδα, Γαλαξείδι, Οκτώβριος 1992) όταν παρουσιάστηκαν σε αυτούς τμήματα της μελέτης αυτής.

Η επιλογή των τελικών προτάσεων έγινε από την αξιολόγηση και συστάθμιση των παρακάτω κριτηρίων και παραδοχών:

- i. Επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής οικονομικής αποτελεσματικότητας.
- ii. Δικαιοσύνη ως προς την φοροδοτική ικανότητα των δημοτών.
- iii. Ισονομία ως προς την συμμετοχή των δημοτών στην χρηματοδότηση της Τ.Α..
- iv. Θέσπιση, μέσω των νέων μορφών εσόδων, κινήτρων για την ενίσχυση θεσμικών ρυθμίσεων που επηρεάζουν τη δομή της ελληνικής αυτοδιοίκησης (κίνητρα για συνενώσεις κλπ).
- v. Η κάθε μορφή νέου εσόδου πρέπει να αντανακλάται στον εκουγχρονισμό και στον εμπλουτισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους Ο.Τ.Α. προς τους πολίτες.

6.1. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΥΠΑΡΧΟΝΤΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

6.1.1. Προτάσεις για τα έσοδα από ακίνητη περιουσία

α. Πλήρης καταγραφή της ακίνητης περιουσίας των Ο.Τ.Α., με την εφαρμογή των διατάξεων του ΔΚΚ για το κτηματολόγιο των ακινήτων των Ο.Τ.Α..

β. Αναμόρφωση της νομοθεσίας που αφορά το δικαίωμα εξ εμπορίας ποσίων υδάτων, προς τις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- Να περιλαμβάνει όλους τους εμπορευόμενους πόσιμα νερά, ανεξαρτήτως του φορέα που τους παρέχει το νερό
- Να αντικατασταθεί το ισχύον σήμερα δικαίωμα (0,80 ή 1 δρχ. ανά λίτρο) σε ποσοστό επί της αξίας των πωλουμένων υδάτων, αναψυκτικών κλπ (της τάξης του 3-5%)
- Να θεσπιστεί η είσπραξη και κατανομή του εσόδου αυτού, σύμφωνα με τα ισχύοντα στο φόρο επί του ζύθου
- Εναλλακτικά, το έσοδο αυτό, μπορεί να κατατίθεται σε ειδικό λογαριασμό του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠ και Δ) και να αποδίδεται το 50% επί μια πενταετία σε Ο.Τ.Α. που συνενώνονται. Το σημαντικό αυτό έσοδο, θα αποτελέσει πολύ ισχυρό κίνητρο για συνένωση μικρών κοινοτήτων σε Δήμους.

γ. Διεύρυνση των περιπτώσεων εξισορροπητικής παρέμβασης των Ο.Τ.Α. στις οικονομικές - κοινωνικές ανισότητες της τοπικής κοινωνίας. Τέτοιες περιπτώσεις είναι:

- Δυνατότητα απ' ευθείας μίσθωσης, με καθοριζόμενο από το Συμβούλιο μίσθωμα σε άστεγους και οικονομικά αδύνατους Δημότες.
- Η απευθείας μίσθωση θα γίνεται μόνο από όσους Ο.Τ.Α. έχουν κεντρική κοινωνική υπηρεσία, η οποία ως αρμόδιο όργανο, πρέπει να έχει τη γνώση και τα στοιχεία που θα τεκμηριώνουν παρόμοιες πρωτοβουλίες, από τους Ο.Τ.Α. στους οποίους ανήκουν.
- Θέσπιση ειδικού καθεστώτος, δανειοδότησης των Ο.Τ.Α. από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για την άσκηση της λειτουργίας που αναφέρεται στο άρθρο 244 του ΔΚΚ, δηλ. την ανέγερση κατοικιών. Τα δάνεια αυτά θα αποπληρώνονται, όχι από τους γενικούς πόρους των Ο.Τ.Α., αλλά από τους κατοίκους που θα ωφεληθούν, δηλαδή που θα αποκτήσουν μέσω του Δήμου δική τους κατοικία. Ο ρόλος του Δήμου, στην περίπτωση αυτή, θα συνίσταται στην παροχή εγγύησης προς το ΤΠ και Δ, ότι θα αποπληρώνονται οι δόσεις των δανείων αφ' ενός και αφ' ετέρου στην ίδια την κατασκευή κατοικιών. Αποτέλεσμα της δράσης αυτής θα είναι η λύση οξυμένων προβλημάτων στέγης των δημοτών, αλλά και η ύπαρξη μόνιμης πηγής εσόδων των Ο.Τ.Α. από τις πωλήσεις και τα μισθώματα των κατοικιών.

6.1.2. Προτάσεις για τα έσοδα από κινητή περιουσία

- α. Τροποποίηση του άρθρου 215 του ΔΚΚ, ώστε ο κάθε Δήμος ή Κοινότητα να καρπούται ο ίδιος τους τόκους των χρηματικών υπολοίπων
- β. Εναλλακτικά, το ήμισυ του εσόδου από τους τόκους των χρηματικών υπολοίπων θα διατίθεται στους Ο.Τ.Α. που συνεννώνονται, για διάστημα 5 - 10 ετών από τη συνένωσή τους.

6.1.3. Προτάσεις για τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα

I. ΓΕΝΙΚΑ: Να καταργηθεί ο λογαριασμός "ανταποδοτικά τέλη" ενοποιούμενος με το λογαριασμό των "γενικών ή ανειδίκευτων" εσόδων και αντίστοιχων εξόδων, να παραμείνει όμως ο περιορισμός της υποχρέωσης επιβολής των ανταποδοτικών τελών στο προσήκον ύψος (αρθ. 17 Ν. 1080/80).

II. ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΟΣ ΚΑΙ ΦΩΤΙΣΜΟΥ

- α) Αξιοποίηση της διάταξης του άρθρου 25 παρ. 12 του Ν. 1828/89 για δυνατότητα συνυπολογισμού των εξόδων και άλλων ανταποδοτικών υπηρεσιών (πλην της καθαριότητας και του φωτισμού) στο ενιαίο ανταποδοτικό τέλος.
- β) Προτείνεται η τροποποίηση του άρθρου 82 του Ν. 1943/91 προς την κατεύθυνση να γίνει υποχρεωτική η συνείσπραξη των τελών που επιβάλλουν οι Δήμοι, από το Δημόσιο τη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ. Για λόγους διευκόλυνσης φορέων του Δημοσίου (π.χ. ΔΕΗ) προτείνεται η καθιέρωση ενός ενιαίου συντελεστή για το τέλος καθαριότητας και φωτισμού (με αναγωγή του εμβαδού των καταστημάτων, βιοτεχνιών κλπ σε εμβαδόν κατοικημένου χώρου, ανάλογα με το συντελεστή που καθορίζει το δημοτικό συμβούλιο), ενός δεύτερου για τα λοιπά τέλη και ενός για το φόρο επί των ηλεκτροδοτούμενων χώρων (ή για το τέλος επιτηδεύματος, αν γίνει δεκτή η επιβολή του).
- γ) Στην ίδια λογική και στην κατεύθυνση της ενίσχυσης των δραστηριοτήτων των φορέων των Ο.Τ.Α. προτείνεται η αξιοποίηση του μηχανισμού των ΔΕΥΑ (σε πρώτη φάση) για την είσπραξη τελών που θα είναι δυνατόν να εισπραχθούν από φορείς του Δημοσίου, με τις ίδιες υποχρεώσεις απέναντί τους (π.χ. 2% επί των εισπραττομένων φόρων) από τους Ο.Τ.Α..

III. ΥΔΡΕΥΣΗΣ / ΑΡΔΕΥΣΗΣ / ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ

Θέσπιση με νόμο, υποχρέωσης των Δημοτικών Συμβουλίων να επιβαρύνουν τους λογαριασμούς των ανταποδοτικών υπηρεσιών με συγκεκριμένο ποσοστό διοικητικών εξόδων.

IV. ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

α. Εισπραξη του τέλους παρεπιδημούντων και του τέλους επί των εσόδων των κέντρων, ζαχαροπλαστειών κλπ, παράλληλα με το ΦΠΑ και απόδοσή του από το δημόσιο στους Ο.Τ.Α..

β. Καθιέρωση του τέλους παρεπιδημούντων και του τέλους επί των εσόδων των κέντρων, ζαχαροπλαστειών κλπ, ως υποχρεωτικού (χωρίς να απαιτείται απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου).

γ. Εναλλακτικά, θέσπιση διάταξης με την οποία θα θεωρείται απαράδεκτη η δήλωση καταβολής ΦΠΑ, αν αυτή δεν είναι θεωρημένη από το Δήμο.

δ. Παράλληλα, θέσπιση διάταξης με την οποία όταν θα ζητείται για διάφορες συναλλαγές ή φορολογική ενημερότητα από την εφορία, οι φορολογούμενοι να είναι υπόχρεοι σε δημοτική φορολογική ενημερότητα.

6.1.4. Φόροι - εισφορές

- α. Αξιοποίηση του αρ. 25 παρ. 14 Ν. 1828/89 για δυνητικές εισφορές ή τέλη
- β. Αξιοποίηση και τροποποίηση του αρ. 82 του Ν. 1943/91 για συνείσπραξη δημοτικών εσόδων με έσοδα του Δημοσίου, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ ή και τις ΔΕΥΑ.

6.1.5. Διατύπωση γενικών προτάσεων

Πέραν των ανωτέρω προτάσεων, κρίνεται απαραίτητη και η διατύπωση γενικών προτάσεων, προς τις ακόλουθες κατευθύνσεις:

1. Κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Διαπιστώθηκε ότι το σύστημα των διατάξεων για τα έσοδα των Ο.Τ.Α. είναι πολυποίκιλο, πολυδαίδαλο και ότι δεν αποτελεί το εργαλείο που θα βοηθά τους αιρετούς άρχοντες, αλλά και όλους όσους ασχολούνται με τα έσοδα των ΟΤΑ. Κρίνεται λοιπόν, άκρως απαραίτητη η κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας. Ο νέος κώδικας, περί προσόδων των Ο.Τ.Α., πρέπει να περιλαμβάνει τρία μέρη:
 - Πρώτο: τις διατάξεις για τα έσοδα καθολικού ενδιαφέροντος.
 - Δεύτερο: τις διατάξεις για τα έσοδα που ενδιαφέρουν μικρό αριθμό Ο.Τ.Α..
 - Τρίτο: το σύστημα βεβαίωσης και είσπραξης.

Η πρόταση για κωδικοποίηση της νομοθεσίας, θεωρείται ως η πλέον βασική όλης της μελέτης.

2. Εκσυγχρονισμός του λογιστικού συστήματος και της κωδικοαρίθμησης των προϋπολογισμών, ώστε να παρέχονται οι αναγκαίες πληροφορίες στους Δημάρχους και στα Δημοτικά Συμβούλια για την άσκηση οικονομικής πολιτικής στο Δήμο.
3. Περιορισμός των πέντε γενικών λογαριασμών εσόδων και εξόδων σε δύο (ειδικευμένα και ανειδίκευτα).

4. Παροχή κινήτρων στο προσωπικό που ασχολείται στα έσοδα, εφόσον παρουσιάζεται αυξημένη απόδοση.
5. Πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού στις υπηρεσίες εσόδων.
6. Μηχανογραφημένη παρακολούθηση των εσόδων.

6.2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟ ΝΕΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Η ομάδα μελέτης επέλεξε να παραθέσει τους προβληματισμούς της για το μεθοδολογικό και αξιολογικό πλαίσιο, βάσει του οποίου, τα όργανα της Τ.Α. πρέπει να εξεύρουν νέες πηγές εσόδων, συμπληρωματικές προς τις προηγούμενες.

Θεωρούμε πως, αν δεν γίνει αποδεκτό ένα συγκεκριμένο πλαίσιο, θα υπάρξουν σοβαρότατα προβλήματα ιεραρχήσεων και πειστικότητας στον προορισμό εσόδων από νέες πηγές.

1. Οι όποιες προτάσεις για τη θέσπιση νέων πηγών εσόδων, που σήμερα μπορεί να είναι αποκλειστικά έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης, πρέπει να συνοδεύονται από την εξυπηρέτηση της αντίστοιχης -θεσμικά κατοχυρωμένης- αρμοδιότητας. Επί παραδείγματι, τα κονδύλια από τη λειτουργία των λιμενικών ταμείων πρέπει να μεταφερθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, παράλληλα με τη μεταφορά της αντίστοιχης αρμοδιότητας για τη διαχείριση του αντικειμένου αυτού.
2. Ακόμη, οι προτάσεις αυτές πρέπει να κατευθύνονται στην αντιστάθμιση των δραχμικών ελλειμμάτων που θα προκύψουν τα επόμενα χρόνια από την προβλεπόμενη μείωση των ΚΑΠ, ως αποτέλεσμα της πολιτικής του κράτους για την αύξηση των εμμέσων φόρων ως βασικής πηγής των δημοσίων εσόδων. Με βάση την ανωτέρω παραδοχή, η Τ.Α. πρέπει να προστρέξει με προσοχή στην αναζήτηση πηγών εσόδων από τους έμμεσους φόρους που εισπράττει το κράτος, οι οποίοι έχουν αντίκρουσμα σε υπηρεσίες που μπορεί να παρέχει καλύτερα η ίδια στους πολίτες.
3. Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω προβληματισμών, πιστεύουμε πως η Τ.Α. θα μπορούσε να διευρύνει τις πηγές εσόδων της, με την συμπλήρωση της νομοθεσίας, από τα έσοδα των διαφημίσεων. Σήμερα, η Τ.Α. τιμολογεί τη διάθεση των πινακίδων και των χώρων που τις ανήκουν προς τους διάφορους ιδιώτες. Η πολιτική της Τ.Α. στον τομέα της διαφήμισης πρέπει να στοχεύει στην προστασία της αισθητικής της πόλης και γι' αυτό το λόγο πρέπει να συμπληρωθεί η νομοθεσία, με τη δυνατότητα η Τ.Α. να φορολογεί τα έσοδα όλων όσων παραχωρούν ιδιωτικούς χώρους για διαφήμιση.
4. Ακόμη, η ενδεχόμενη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε διάφορους έμμεσους φόρους (π.χ. φόρος καυσίμων, φόρος καπνού κλπ) πρέπει να αντιστοιχείται από την υποχρεωτική σύσταση σχετικής υπηρεσίας στους ΟΤΑ (π.χ. υπηρεσία περιβάλλοντος, κεντρική κοινωνική υπηρεσία κλπ).
5. Η συμμετοχή της Τ.Α. στο προϊόν της εμμέσου φορολογίας δεν πρέπει να συνοδεύεται από αύξηση των συντελεστών φορολογίας, αλλά από τη συμμετοχή της ως ποσοστό επί του υπάρχοντος συντελεστή.
6. Εκτιμούμε, πως κονδύλια από τις νέες πηγές εσόδων της Τ.Α. πρέπει να κατευθύνονται σε ένα μέρος τους προς την ενίσχυση θεσμικών ρυθμίσεων ενδυνάμωσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., μέσω της ανάπτυξης μορφών διαδημοτικής συνεργασίας και της πολιτικής των συνενώσεων των μικρών Ο.Τ.Α..

7. Η υποχρεωτική φορολόγηση της ακινήτου περιουσίας, με την μορφή του ΤΑΠ που αντικαθιστά τον ΦΑΠ, πρέπει να εισαχθεί στη συνολική λογική και αντίληψη των ιδίων πόρων της Τ.Α.. Το πρώτο βήμα έγινε με την κοινή επεξεργασία του σχετικού σχεδίου νόμου απο την ΚΕΔΚΕ και την ΕΕΤΑΑ. Οι ρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν στο επίπεδο αυτού είναι οι παρακάτω:
- α. Η είσπραξη, τον πρώτο χρόνο μέχρι την πλήρη απογραφή της ακινήτου περιουσίας στον αστικό χώρο και όπου δεν υπάρχουν ΔΕΥΑ, να γίνεται από τους υφιστάμενους μηχανισμούς του Δημοσίου (ΔΕΗ ή ΕΥΔΑΠ)
 - β. Ρύθμιση, όπως η είσπραξη του ΤΑΠ, να γίνεται, όπου αυτές υπάρχουν, από τις κατά τόπους ΔΕΥΑ
 - γ. Άμεση δημιουργία κτηματολογικών γραφείων στους Ο.Τ.Α. οι οποίοι θα αναλάβουν να δημιουργήσουν κτηματολογικά υπόβαθρα
 - δ. Ρυθμίσεις που θα αφορούν στα επίπεδα φορολογίας της ακινήτου περιουσίας με σταθμισμένες και διαβαθμισμένες επιλογές ανά αντικείμενο (αστική γη, αγροτική γη, εκμεταλλεύσιμες εκτάσεις κλπ)
 - ε. Συνυπολογισμός της απόδοσης του ΤΑΠ ανά Ο.Τ.Α., ως κριτηρίου για την εξισορροπητική επιχορήγηση μέσω των ΚΑΠ

6.3. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η ομάδα μελέτης επέλεξε να απασχοληθεί και με το συνολικό σύστημα των οικονομικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την έννοια ότι η κάθε πρόταση που διατυπώνεται είτε ως διορθωτική, είτε ως συμπληρωματική στο υπάρχον σύστημα των ιδίων πόρων, πρέπει να εντάσσεται στην λογική που αναπτύχθηκε στο ΚΕΦ. 1 της παρούσης, δηλαδή της συνολικής ρύθμισης ή αναδιάρθρωσης του συστήματος των οικονομικών πόρων της Τ.Α..

Για την αξιολόγηση των παρακάτω προτάσεων πρέπει να ληφθούν υπόψη τα όσα, ως προβλήματα ή διαπιστώσεις, αναφέρονται στο ΚΕΦ.1 της μελέτης και τεκμηριώνονται επαρκώς στο ΚΕΦ. 4.

6.3.1.: Η βασική ιδέα

Το κεντρικό πρόβλημα για την οποιαδήποτε ρύθμιση θεμάτων οικονομικής πολιτικής της Τ.Α. είναι η διευθέτηση:

- α. Της πολυμορφίας των νόμων που καθορίζουν τα φορολογικά, και άλλα έσοδα της Τ.Α..
- β. Της μη αποτελεσματικότητας πολλών από τις μορφές εσόδων της Τ.Α. (μη δυναμικές μορφές εσόδων, έσοδα με μικρή ταμειυτική σπουδαιότητα).
- γ. Της μεγάλης επιβάρυνσης με επάλληλα μέτρα πολλών αντικειμένων της ίδιας φορολογικής ύλης. Επαναλαμβανόμενα μέτρα, φορολόγησης της περιουσίας, του εισοδήματος κλπ.
- δ. Της απεμπλοκής από την εξάρτηση της κεντρικής διοίκησης, με την απαραίτητη διατήρηση του δεσμού των ΚΑΠ με πιο συστηματοποιημένη λειτουργία.

Στα πλαίσια των ανωτέρω κατευθύνσεων προτείνεται ως νέος τρόπος κατανομής και διάρθρωσης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτός της επιλογής ορισμένων μεγάλων ομάδων πηγών εσόδων.

Στον τρόπο αυτό της κατανομής και διάρθρωσης των συνολικών οικονομικών πόρων της Τ.Α., πρέπει να κωδικοποιηθούν και ομάδες εσόδων από τα ήδη υφιστάμενα.

Πρέπει να επισυνανθεί στο σημείο αυτό, πως μέχρι να ολοκληρωθεί η λειτουργία του νέου αυτού συστήματος, δεν πρέπει να επέλθει καμία ουσιαστική μεταβολή στην υπάρχουσα δομή και λειτουργία του συστήματος των πόρων της Τ.Α. (ΚΑΠ, ΤΑΠ, τέλη κλπ).

Σαν συνέπεια της παραπάνω αντίληψης, ως μεγάλες ομάδες πηγών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προτείνουμε τα παρακάτω:

- α. Έσοδα από το εισόδημα φυσικών και νομικών προσώπων.
- β. Έσοδα από την περιουσία.
- γ. Έσοδα από τις κατά τόπους αναπτυσσόμενες παραγωγικές δραστηριότητες.
- δ. Έσοδα από τις υπηρεσίες που παρέχονται από τους ΟΤΑ και δημιουργούν οικονομικό όφελος στους χρήστες τους.
- ε. Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη.

6.3.2. Έσοδα από το εισόδημα φυσικών και νομικών προσώπων.

Μέχρι τώρα, τα έσοδα των Ο.Τ.Α. από τη φορολογία των εισοδημάτων φυσικών και νομικών προσώπων περιέχονται ως ποσοστό (20%) επί του συνολικού φορολογικού προϊόντος, ως μέρος των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ).

Οι ΚΑΠ, όπως είναι γνωστό, περιλαμβάνουν ακόμη ποσοστό από τα έσοδα εκ τελών κυκλοφορίας και τα έσοδα από τον παλιό Φόρο Ακινήτου Περιουσίας (ΦΑΠ). Από αυτή τη σύνθεση των ΚΑΠ εξαιρούνται πλέον (από 1.1.93) τα έσοδα από τον ΦΑΠ, ο οποίος αντικαθίσταται από το νέο τέλος ακινήτου περιουσίας (ΤΑΠ).

Τα έσοδα από τους ΚΑΠ διατίθενται για λειτουργικές ή επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α., μέσω ενός συστήματος κριτηρίων (βλέπε σχετ. αποφάσεις ΚΕΔΚΕ, ενώ ένα ποσοστό από αυτούς διατίθενται ως εξισορροπητική επιχορήγηση και ως χρηματοδότηση Ο.Τ.Α. που έχουν ειδικές υπηρεσίες.

Επειδή οι ΚΑΠ έχουν ως βάση τους τη φορολογία στο εισόδημα, είναι δηλαδή άμεσοι φόροι, (λειτουργούν στα πλαίσια της αναδιανομής του εισοδήματος με παράλληλη παρέμβαση στην άρση των τοπικών ανισοτήτων), ΠΡΟΤΕΙΝΕΤΑΙ να αποτελούν θεσμοθετημένο πόρο της Τ.Α., ενδεχομένως όμως με διαφορετική λειτουργία και χρήση, στην κατεύθυνση της εξισορρόπησης των ιδιαιτεροτήτων που κάθε φορά θα προκύπτουν από την απόδοση έμμεσων και άλλων φόρων, που έχει στην άμεση ευθύνη της η Τ.Α.

Στα πλαίσια της παραπάνω αντίληψης η ΚΕΔΚΕ πρέπει, με τη συνεργασία της ΕΕΤΑΑ, να συγκροτήσει ένα μόνιμο, επιστημονικό μηχανισμό με στόχο τη συστηματική διερεύνηση της διακύμανσης των άμεσων φόρων (εισόδημα) και την στάθμιση περιορισμένων και με ειδικό βάρος κριτηρίων για την κατανομή τους με συγκεκριμένους δείκτες βαρύτητας ανά ΟΤΑ, εξισορροπητικά.

6.3.3. Έσοδα από ακίνητη περιουσία

Τα έσοδα από τους φόρους ακίνητης περιουσίας είναι από τις δυναμικές μορφές εσόδων στις πιο πολλές Ευρωπαϊκές χώρες και η αρμοδιότητα για την είσπραξη και διαχείριση του εσόδου ανήκει αποκλειστικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η φορολογία αυτή (με την μορφή φόρου ή τέλους) παρουσιάζει όλα τα χαρακτηριστικά της "Τοπικής Υπόθεσης", αφού η αξία της ακίνητης περιουσίας επηρεάζεται άμεσα από την παρέμβαση των τοπικών αρχών στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και από το επίπεδο των υπηρεσιών που παρέχουν προς τους χρήστες.

Το τέλος Ακινήτου Περιουσίας αποτελεί των πρώτη μορφή αυτοτελούς παρέμβασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αυτή την ομάδα φορολογίας. Βασικά στοιχεία του, αναφέρονται στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου που προτάθηκε από την ΚΕΔΚΕ, ενώ τεχνικές πλευρές του ή διάφορες διορθώσεις θα γίνουν στα πλαίσια της σύνταξης του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος.

Το τέλος Ακινήτου Περιουσίας, ως αυτοτελής πόρος της Τ.Α., μπορεί να αποτελέσει μια δυναμική μορφή εσόδου, αν καλυφθούν μια σειρά από εκκρεμότητες που αναφέρονται στον τρόπο καταγραφής, στον μηχανισμό βεβαίωσης και είσπραξης, στο επίπεδο φορολόγησης της αστικής και της αγροτικής γης κλπ.

Η επιβολή του ανωτέρω τέλους δεν πρέπει όμως, άμεσα να συγχέεται, με τις επί μέρους φορολογικές προσπάθειες που καταβάλει η Τ.Α., σε ότι αφορά την φορολόγηση του οφέλους που προκύπτει από την διεύρυνση των παρεχόμενων υπηρεσιών της στις περιοχές ευθύνης της.

Η ομάδα μελέτης εκτιμά πως τα έσοδα από το ΤΑΠ, αν αξιοποιηθούν στο έπαρκο οι δυνατότητες που δίδονται μέσω της άμεσης σύστασης μηχανισμών είσπραξης, μπορούν να υποκαταστήσουν σε πολλαπλάσιο βαθμό τα έσοδα από τον ΦΑΠ και να αποτελέσουν με αξιοπιστία μια δεύτερη σοβαρή πηγή άμεσου φορολογικού προϊόντος.

6.3.4. Έσοδα από τις κατά τόπους αναπτυσσόμενες παραγωγικές δραστηριότητες.

Την ομάδα μελέτης απασχόλησε το φαινόμενο της πολλαπλής φορολόγησης της επιχειρηματικής και άλλης δραστηριότητας σε τοπικό επίπεδο. Βέβαια, οι διάφορες παραγωγικές μονάδες ή οι επιχειρήσεις διαφόρων ειδών (τουριστικά καταστήματα, αναψυχής κλπ.) δεν επιβαρύνονται, συνήθως, πρωτογενώς από την πολλαπλή αυτή φορολόγηση αλλά μετακυλύουν το φορολογικό βάρος στους πελάτες τους με διάφορους τρόπους.

Ανταποδοτικά τέλη, τέλη κατάληψης πεζοδρομίων, τέλη επί των ακαθαρίστων εσόδων, τέλη παρεπιδημούντων, είναι μορφές φορολόγησης με μια έννοια της παραγωγικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Αυτές οι μορφές των εσόδων πρέπει να διατηρηθούν αλλα και η κατανομή και επιβολή τους πρέπει να ορθολογικοποιηθεί στην κατεύθυνση α) της ομαδοποίησης σε ομοειδή αντικείμενα φορολογικής ύλης β) της διατήρησης των ιδίων ρυθμών διαχρονικής απόδοσης σε πραγματικές τιμές και γ) της σημειακής αντικατάστασής τους με δυναμικούς φόρους στην παραγωγική δραστηριότητα, που δεν θα επιβαρύνει άμεσα τους χρήστες της πολιτικής των Ο.Τ.Α.. Οι προτάσεις που διαμορφώνονται, μετά από αυτή την πρώτη προσέγγιση, είναι οι παρακάτω:

- i) Καθιέρωση του τέλους επιτηδεύματος, με δυνατότητα κλιμάκωσης, ανάλογα με τα επίπεδα ανάπτυξης κάθε περιοχής. Υπολογισμός εντος του τέλους επιτηδεύματος επιπρόσθετα και του ποσού που εισέπρατταν οι Ο.Τ.Α. από τα ανταποδοτικά τέλη των καταστημάτων, βιοτεχνιών κλπ.
- ii) Κατάργηση του τέλους επί των ακαθαρίστων εσόδων των διαφόρων καταστημάτων κλπ.
- iii) Συνέχιση της ισχύος του τέλους παρεπιδημούντων και του τέλους κατάληψης πεζοδρομίων και άλλων κοινοχρήστων χώρων και
- iv) Καθιέρωση μεταβίβασης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ποσοστού από το ΦΠΑ που εισπράττεται από δραστηριότητες καταστημάτων λιανικής πώλησης, βιοτεχνιών, παροχής υπηρεσιών, κέντρων διασκέδασης κλπ.

Αξίζει στο σημείο αυτό να σημειωθεί, πως ο ΦΠΑ θεωρείται από τους πλέον δυναμικούς φόρους και η αυξομείωσή του σε ένα σημαντικό βαθμό εξαρτάται - έμμεσα - από την αυξομείωση της κίνησης των διαφόρων δραστηριοτήτων, η οποία ευθέως εξαρτάται και από την παροχή των αντίστοιχων

υπηρεσιών που παρέχει στην τοπική κοινωνία ο Ο.Τ.Α..

Τα κριτήρια για την επιλογή του ποσοστού που πρέπει να ζητήσει η Τ.Α. να της εκχωρηθεί από τον ΦΠΑ, πρέπει να καθοριστούν με βάση την διαχρονική διακύμανση των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

6.3.5. Έσοδα από τις υπηρεσίες που παρέχονται από τους Ο.Τ.Α. και δημιουργούν οικονομικό όφελος στους χρήστες

Σε όλες τις Ευρωπαϊκές χώρες έχει θεσμοθετηθεί η αντίληψη της έμμεσης ανταποδοτικότητας, στην παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών, που δημιουργούν όφελος στους χρήστες τους.

Στη χώρα μας, για πρώτη φορά επίσημα, καθιερώθηκε με τη μορφή της δυνητικής φορολογίας αυτή η αντίληψη στην οικονομική πολιτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η καθιέρωση της, μέσω του Ν. 1828/89, δεν συνοδεύτηκε από την ευρεία εφαρμογή της από τους Ο.Τ.Α..

Η έννοια της δυνητικότητας στο νόμο, θεωρούμε πως διαμορφώνει το πλαίσιο της δυσκολίας στην αποδοχή της εφαρμογής από τα Δημοτικά ή Κοινοτικά Συμβούλια. Οπου ο νόμος αυτός εφαρμόστηκε, απέδωσε αρκετά σημαντικά κονδύλια, για τους αντίστοιχους Δήμους.

Στην αντίληψη της ομάδας μελέτης είναι η καθιέρωση ενός υποχρεωτικού συντελεστή ως φόρου υπεραξίας, επί της αντικειμενικώς εκτιμούμενης αύξησης της αξίας γης, που προέρχεται από τις παντοειδείς παρεχόμενες υπηρεσίες από τους Ο.Τ.Α. (έργα αναπλάσεων, κοινωνικές ή πολιτιστικές υποδομές κλπ).

6.3.6. Ανταποδοτικά τέλη.

Δεν θεωρούμε αναγκαίο να τονίσουμε το αυταπόδεικτο της αναγκαιότητας των ανταποδοτικών τελών, ως βασικής μορφής εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η πολύ επιγραμματική αυτή αναφορά γίνεται για την υπόμνηση της παραγράφου 6.3.4., η οποία προτείνει την κατάργηση των ανταποδοτικών τελών από τα καταστήματα, βιοτεχνίες κλπ. και την καθιέρωση του, μόνο για τις κατοικίες.

Πρέπει να τονιστεί, πως η ομάδα μελέτης θεωρεί το έσοδο αυτό ως έσοδο ειδικής σημασίας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και προτείνει με τις παραπάνω τροποποιήσεις, την συνέχεια της ισχύος του.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄

**ΠΙΝΑΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ:
ΠΗΓΕΣ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟ- ΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
011	<u>ΕΚΚΙΝΗΤΗΣ & ΑΚΙΝΗΤΟΥ</u> <u>ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ</u> Μισθώματα ακινήτων	Αρθρο 236 Π.Δ. 323/89	Ομιοθωτής του ακινήτου	Το μισθώμα που θα προκύψει από τη δημοπρασία εκμίσθωσης (αρ. 236 & ΠΔ 323/89) ή την απευθείας εκμίσθωση που θα αποφασίσει το Δημοτικό Συμβούλιο όταν αυτή επιτρέπεται.
011	Εκμίσθωση καλλιεργήσιμης γης	Αρθρο 238 ΠΔ 323/89	Ομιοθωτής της έκτασης	Το μισθώμα που θα προκύψει από τη δημοπρασία.
011	Δικαίωμα χρήσεως αποκα- λυπτόμενων καλλιεργητικ. εκτάσεων	Αρθ. 233 ΠΔ 323/89	Δημοτ. κάτοικοι στους οποίους έχει παραχω- ρηθεί το δικαίωμα από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο	Το ετήσιο δικαίωμα χρήσεως που θα οριστεί το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο.
011	Δικαίωμα βοσκής και μισθώματα βοσκησίων εκτάσεων	Αρθ. 5-1 του από 24.9.58 ΒΔ, 31-32 ΝΔ 4260/62, 1ΝΔ 703.70, 9ΝΔ 216/73, 46Ν 180/75, 1Ν 1080/80, 3Ν 1734/87, αρ8 Ν994/79, αρ. 227 ΠΔ 323/89	Δημότες βόσκο- ντες ζώα (πάνω από 4 μεγάλα & 10 μικρά), ποι- μένες τεροδη- μότες, επίμορτο- καλλιεργητές αγρών, μισθωτές του, περισσεύμ. βοσκής	Ορίζεται από το Δ.Σ. ή Κ.Σ.: Για τα μικρά ζώα 8-16δρχ. Για τα μεγάλα ζώα 16-32δρχ. Οι συντελεστές διπλασιάζονται για τους τεροδημότες ποιμένες. Οι συντελεστές προσαυξάνονται κατά 20% για τους καταστάτες δημότες, την πρώτη τριετία. Σε περίπτωση ανεπάρκειας των βοσκησίων τόπων το δικαίωμα μπορεί να προσαυχθεί μέχρι το τετραπλάσιο. Για βελτιωμένους βοσκοτόπους καθορίζει ειδικό δικαίωμα χρήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 8Ν. 994/79.
011	Δικαίωμα χρήσης ανεγει- ρομένων κατοικιών	Αρθρ. 244 ΠΔ 323/89	Δημότες στους οποίους παρα- χωρήθηκε η χρήση ανεγερ- θησών κατοικιών	Το δικαίωμα χρήσης που θα οριστεί το Δ.Σ. ή Κ.Σ., σύμφωνα με το άρθρο 232 του ΠΔ 323/89

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟ-ΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΞΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
011	Εκμίσθωση εκτάσεων για κτηνοτροφική εκμετάλλευση	Αρθ. 4ΝΔ221/74	Ομισθωτής	Τοκαθοριζόμενο μίσθωμα
011	Εκμίσθωση ποικιστικών εκτάσεων	Αρθ. 3ΝΔ221/74	Ομισθωτής	Τοκαθοριζόμενο μίσθωμα
011	Αναγκαστική εισοχή ποιμνίων σε βοσκές	Αρθ. 13ΑΝ/431/88	Ο κύριος του ποιμνίου	
012	Εσοδα Δημοτικής Αγοράς	Αρθρο 2 του από 24.6.92	Ομισθωτής του καταστήματος της αγοράς	Το μίσθωμα που θα προκύψει από τη δημοπρασία εκμισθώσεως
013	Εσοδα εκ νεκροταφείου	Αρθ. 19 του από 24.9.58 ΒΔ. ,Αρθ. 4ΑΝ 582/68		
014	Δικαιώματα χρήσεως δημοτικού ή κοινοτικού σφαγείου	Αρθ. 3&4 του από 24.9.58 Β.Δ.	Ο εισάγων ζώα ή πτηνά προς σφαγή	Ορίζεται από το Δ.Σ. ή Κ.Σ.
016	Εκμίσθωση δικαιώματος εκμεταλλεύσεως λατομείων αδρανών υλικών, και δημοτικών ή κοινοτικών λατομείων μαρμάρων	Αρθ. 29 Ν1080/80 Αρ. 236&6 ΠΔ 323/89, Αρθ. 28 Ν669/77,	Ομισθωτής του δικαιώματος (συνεταιρισμός λατόμων)	Το μίσθωμα που θα ορίσει το Δ.Σ. ή Κ.Σ.
016	Εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών δασών	Αρθρο 240 ΠΔ 323/89	Ομισθωτής της εκμετάλλευσης	Το μίσθωμα που θα προκύψει από τη δημοπρασία ή την απευθείας εκμίσθωση σύμφωνα με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 240 ΠΔ 323/89

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟ- ΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
016	Εκμίσθωση ιχθυοτροφείων	Αρ. 19 του από 24.9.58 ΒΔ, Αρθρ. 14 Ν127/75, Αρθρ. 75 Ν2065/92		
016	Εκμετάλλευση λατομείων αδρανών υλικών	Αρ. 29Ν1080/ /80, Αρ. 23Ν1428/ /84		Το προϊόν της εκμετάλλευσης
016	Εκμετάλλευση λατομείων μαρμάρων	Αρ. 24-35 Ν669/77		Το προϊόν της εκμετάλλευσης
016	Εκμετάλλευση δικαιώματος αμμοληψίας	Αρ. 49Ν1416 /84		Το προϊόν της εκμετάλλευσης
017	Δικαιώματα εμπορίας ποσίων υδάτων	Αρ. 12 του από 24.9.58 αρ. 3ΝΔ978 /71, αρ. 2Ν 1080/80, αρ. 14Ν1518 /85, αρ. 26 Ν1828/89	Οασκόνεμπο- ρία ποσίων υδάτων	Ορίζεται από το Δ.Σ. ή Κ.Σ. στα πλαίσια του νόμου.
018	Εσοδα από επιχειρήσεις	Αρ. 260 - 275 Π.Δ. 323/89		
021	Τόκοι καταθέσεων	Αρ. 215 Π.Δ. 323/89		
021	Εσοδα από κινητές αξίες			
021	Μισθώματα μηχανημάτων, επίπλωσης οσκευών			

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟ- ΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
031 034	<u>ΕΚ ΤΕΛΩΝ & ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ</u> Τέλος καθαριότητας και φωτισμού (ενιαίο αντα- ποδοτικό τέλος)	Αρ. 21 - 22 του από 24.9.58 ΒΔ, αρ. 4-5 & 7N1080/80, αρ. 25 & 12N 1828/89, N. 25/75, N429/76, αρ. 32Α, N344 /68, αρ. 34NΔ 4260/62	-Οποιών χρήση του ακινήτου -Οεκμισθωτής αντακίνητο τελεί υπό μίσθωση -Ομισθωτής αν δεν είναι δυνατή η θε- ταίωση σε θάρος του εκ- μισθωτού -Ουπόχρεως στην πληρωμή του λογαριασμ. κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος	Καθορίζεται από το Δημοτικό Κοινοτικό Συμβούλιο ανά τετραγωνικό μέτρο.
032 033 035	Τέλος ύδρευσης/άρδευσης /αποχέτευσης	Αρθ. 19 του από 24.9.58 ΒΔ, αρ. 19N. 2052/92, αρ. 19NΔ 703/ 70, αρ. 33NΔ 4260/62, αρ. 17N 1080/80 αρ. 28 & 6N 1828/89	Οχρησιμοπιών το δίκτυο	Καθορίζεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου
036	Τέλος χρήσεως πεζοδρο- μίων οδών, πλατειών και κοινοχρήστων χώρων	Αρ. 13 του από 14.9.58 ΒΔ, αρ. 3N 703/70, αρ. 3 N1080/80, αρ. 54 & 57 N1416/84, αρ. 26, N1828 /89, αρ. 6 N1900/90.	Οι χρησιμοπι- ούντες πεζο- δρόμια, οδούς, πλατείες και κοινόχρηστους χώρους, καθώς και του υπέ- δαφος αυτών	Ορίζεται ετήσιο τέλος, με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, ανά τετραγωνικό μέτρο, ανε- ξαρτήτως του χρόνου χρήσεως. Εάν ο χώρος χρησιμοποιείται ως προσηθήκη καταστήμα- τος το τέλος ορίζεται στο διπλάσιο του κανονικού. Σε χώρους που δεν βρίσκονται προκαταστημάτων, ενε- ργείται δημοπρασία (Αρ. 3 παρ. 10 και 13N. 1080/80 και αρ. 57 παραγρ. 4N 1416/84).

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
036	Τέλη σταθμικά & μετρικά επί κοινοχρήστων χώρων	Αρ. 14 του από 24.9.58 Β.Δ.	Οι προβαίνοντες σε οστάθμιση ή μέτρηση εμπορευμάτων και χρησιμοποιούντες τα μέτρα και σταθμά του Δήμου ή της Κοινότητας.	Ορίζεται από το Δημοτικό Κοινοτικό Συμβούλιο
036	Τέλος διαφημίσεως	Αρθ. 15-18 του από 24.9.58 ΒΔ αρ. 6 ΝΔ 703/70, αρ. 3-4 ΝΔ 978/71, αρ. 9 Ν127/75, Αρ. 16 παρ. 1 Ν1080/80 αρ. 57Ν, 1416/84, Ν. 1491/84, Αρ. 5 Ν1900/90, Αρ. 6 παρ. 12 Ν 2052/92	Ο διαφημιστής, ο διαφημιζόμενος καθώς και ο κύριος, ο νομέας και ο επικαρπώτης του χώρου στον οποίο γίνεται η διαφήμιση.	Ορίζεται από το Δημοτικό Κοινοτικό Συμβούλιο στα πλαίσια που ορίζει το άρθρο 5 του Ν. 1900/90
036	Τέλος χρήσεως κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών	Αρ. 19 του από 24.9.58 ΒΔ, αρ. 19 ΝΔ 703/70, αρ. 28 παρ. 6 Ν1828/89, αρ. 33 ΝΔ 4260/62	Οι ποιούντες χρήσεων έργων ή υπηρεσιών	Καθορίζεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
036	Ειδικό τέλος στάθμευσης οχημάτων	Αρ. 1-3ΑΝ 170/67, αρ 59 Ν 1416/84, Αρ. 4Ν1900/90, Αρ. 16 παρ. 3Ν. 1080/80 Ν614/77, ΝΔ 805/71, αρ. 59 Ν 2065/92	Οσταθμεύωντο όχημα	Με απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου
036	Τέλος στα παροπλιζόμενα πλοία	Ν. 995/79	Οι πλοιοκτήτες και εκπρόσωποι παροπλιζόμενων πλοίων εκτός των ζωνών των λιμενικών ταμείων και Οργανισμών Λιμένων	Τα 2/3 των τελών που ισχύουν για τα παροπλιζόμενα εντός των ζωνών πλοία.
036	Τέλος επί των αδειών οικοδομών	Αρ. 23 του από 24. 9. 58 ΒΔ, αρ. 2 Ν226/75, Ν662/77, Ν4171/61	Ο ενδιαφερόμενος για την έκδοση άδειας, οικοδομής	0, 50% επί της αξίας των εργασιών όπως προκύπτουν από τον προϋπολογισμό σε προϋπολογισμό, άνω των 100. 000δρχ.
036	Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων, επί των εκδομένων λογαριασμών και λουομένων σε φυσικές, ιαματικές πηγές	Αρ. 24 του από 24. 5. 58 ΒΔ, αρ. 35 ΝΔ 4260/62, αρ. 1 και 4 ΑΝ 543/68, αρ. 7Ν127/75 αρ. 1-5 Ν 339/76, Ν658/77, αρ. 53-54 Ν 1416/84, αρ. 5Ν3185/55, αρ. 6&7	Ο μισθωτής της κλίνης ξενοδοχείου, δωματίου ή διαμερίσματος, ο πελάτης των υποκειμένων στο τέλος καταστημάτων κιο λουόμενος	Παρεπιδημούντων 4, 5 ή 5% επί του μισθώματος επί των λογαριασμών κατ'των: 5% Επί του αν τιμολούσεως: 10%-15%

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟ- ΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
		N 1080/80 αρ. 26N1828/89 Αρ. 72, N2065 /92, αρ. 16 N1326/83, αρ. 15N1144/81 αρ. 52N2065/ 92		
041	<u>ΕΚΦΟΡΩΝ ΑΥΤΟΤΕΛΩΝ</u> Ταγαρελαίων	Αρ. 37 του από 24. 9. 58 Β.Δ.	Ο παραγωγός ελαίου	Ολόκληρη ποσότητα του ταγαρελαίου εφ' όσον δεν παραληφθεί υπό του παραγωγού
041	Ζύθου	Αρ. 39 του από 24. 9. 58 Β.Δ, αρ. 58 ΝΔ 4260/62, αρ. 9ΝΔ 703/70, αρ. 12N1080/ 80	Οι επιχει- ρήσεις παρα- γωγής ζύθου	3% επί της αξίας του πωλουμένου στο εσωτερικό ζύθου
041	Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων	Αρ. 10N1080 /80, Αρ. 54N1416 /84 Αρ. 113 παρ. 6N1892/90 Αρ. 25 παρ. 13N1828/89	Οποιών χρήση του ακινήτου και σε περι- πτωση μη χρη- σιμοποίησης ο κύριος ή νομέας αυτού	6-25 δρχ./τετρ. μέτρο, δυνάμενος να αυξάνεται με από- φαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου μέχρι 20% κάθε έτος και να προσαυξάνεται κατά 25% για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών των σχολείων.

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
041 ή 036	Τέλος (φόρος) από την εκμετάλλευση λατομείων αδρανών υλικών	Αρ. 19Ν1428 /84	Εκμεταλλευτές ιδιωτικών λατομείων	4% επί της τιμής πώλησης λατομικών προϊόντων "επί αυτοκινήτου" στο χαρό του λατομείου
042	Φόρος επί της αξίας μεταβιβάσεως ακινήτων ή πλοίων	ΝΔ 317/69, αρ. 50 του από 24.9.58 Β.Δ.	Ο αγοραστής	3% επί του εισπραττόμενου φόρου υπό του Δημοσίου
042	Φόρος επί της τιμής εισιτηρίων προβολής κινηματογραφικών ταινιών	Αρ. 1Ν41/75	Κινηματογραφιστές	0,50δρχ. ανά εισιτήριο. Από το έσοδο αυτό, 3,2% επί των εισιτηρίων μέχρι 10δρχ., και 4% επί των εισιτηρίων ανω των 10δρχ., περιέχεται στον κινηματογραφιστή, το δε υπόλοιπο στον Ο.Τ.Α.
042	Φόρος επί των κερδών από λαχεία	Αρ. 50 του από 24.9.58 Β.Δ., Αρ. 28 παρ. 6 του Ν 1828/89	Ο εισπράττων κέρδη από λαχεία	3% επί του εισπραττόμενου φόρου υπό του δημοσίου
042	Ποσοστό επί του εισπραττόμενου υπό του δημοσίου ειδικού τέλους επί του εισοδήματος εξ οικοδομών της περιφέρειας τέως Διοικήσεως Πρωτεύουσας	Αρ. 48 του από 24.9.58 Β.Δ.	Οπραγματοποιών εισοδήματα από οικοδομές	1/3 του εισπραττόμενου υπό του Δημοσίου Τέλους
043	Εκούσια Εισφορά	Αρ. 51 του από 24.9.58 Β.Δ.	Οι ωφελούμενοι από την εκτελεση έργου ή σπονσε ενδιφέροντος	Το συνολικώς προσφερόμενο ποσό πρέπει να καλύπτει τουλάχιστον το 1/2 της απαιτούμενης δαπάνης του έργου
043	Εισφορά σε χρήμα ακινήτων που περιλαμβάνονται σε περιοχές ένταξης	Αρ. 9Ν1337 /83, Αρ. 10Ν1221 /81	Οι ιδιοκτήτες ακινήτων	Αρ. 10εδ. τρίτο Ν 1221/81

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
043	Μετατροπή εισφοράς γης σε χρέμα ακινήτων που περιλαμβάνονται σε περιοχές ένταξης	Αρ. 8 παρ. 7 Ν1337/83	Οιδιοκτήτες ακινήτων	Η αξία της γης όπως έχει οριστεί .
043 131	Χρηματοδότηση έργων ή υποδομής των περιοχών επεκτάσεων του σχεδίου	Αρ. 14 παρ. 2 Ν1337/83	Δημόσιο	30% της δαπάνης για την εκτέλεση βασικών κοινοχρήστων πολεοδομικών έργων
043 036	Εισφορές (ή τέλη) για τοπικά έργα ανταποδοτικού χαρακτήρα	Αρ. 25 παρ. 14 Ν1828/89	Οριοζόμενοι με την απόφαση του Δ.Σ. ή Κ.Σ.	Οριοζόμενος με την απόφαση του Δ.Σ. ή Κ.Σ.
043	Εισφορά του ΚΗ ψηφίσματος	Αρ. 34 Ν1337/83, Αρ. 2 παρ. 3 του ΚΗ/1947 ψηφίσματος αρ. 95 Ν1041/80		40% ή 75% της κρατήσεως
051	Εσοδο (τέλος) επί της αξίας των δασικών προϊόντων	Αρ. 37 παρ. 5 Ν.Δ. 4360/62, Αρ. 17 ΝΔ703/70	Το Δημόσιο	5% επί της τιμής διαθέσεως προϊόντων
051	Φόρος εισοδήματος Δωδεκανήσου	Αρ. 79 Ν3323/55, αρ. 19 ΝΔ 3843/68	Δημόσιο	20% φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων
051	<u>ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ</u> Πόροι για την άσκηση νέων αρμοδιοτήτων	Αρ. 8 παρ. 4 Ν1416/84		Ανάλογα με τη νομοθεσία περί μεταφορών συγκριμένων αρμοδιοτήτων
051	Πόροι από προγραμματικές συμβάσεις	Αρ. 11 παρ. 3 Ν1416/84	Οριοζόμενοι στην Προγραμματική Σύμβαση και το Δημόσιο	Οριοζόμενος στην προγραμματική σύμβαση

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ
051	Τακτική ενίσχυση για τη μισθοδοσία κοινοτικών γραμματέων	Αρ. 313 Ν188/81 , αρ. 27 παρ. 3 Ν1832/89	Δημόσιο (ΥΠ.ΕΣ)	1000 εκ. δρχ.
051	Επιχορηγήσεις από τον ΟΛΠ σε δήμους της περιοχής	Αρ. 14 ΝΔ 4544/66 , αρ. 15 Ν44/76 , αρ. 10 Ν1220/81	Ο.Λ.Π.	
051	Κεντρικοί αυτοτελείς πόροι (Μέσω ΤΠκ Δ και μέσω ΣΑΤΑ)	Αρ. 25 Ν1828/89	Δημόσιο	20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων 50% των εσόδων από τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων
111	<u>ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ</u> Εκποίηση οικοδομών	Αρ. 231 ΠΔ 323/89	Οαγοραστής	Το τμήμα που θα προκύψει από τη δημοπρασία , σε περίπτωση απ' ευθείας εκποίησης (όταν επιτρέπεται) το τμήμα που θα καθορίσει η Επιτροπή
111	Εκποίηση οικοπέδων σε άστεγους δημότες	Αρ. 232 ΠΔ 323/89	Οαγοραστής	Το τμήμα που θα ορίσει το Δημοτικό Κοινοτικό Συμβούλιο
111	Μεταβίβαση προσκυρωτέων εκτάσεων	Αρ. 34 και 36 του αρ. 24.9.58 ΒΔ αρ. 31 Ν1080/80 , αρ. 56 Ν1416/84	Οδικαίος της προσκυρωσεως	Το τμήμα που θα ορίσει το Δημοτικό Κοινοτικό Συμβούλιο .
111	Εκποίηση εκτάσεων για την ιδρύση ή επέκταση βιομηχανικών ή βιοτεχνικών επιχειρήσεων	Αρ. 4 και 6 του ΝΔ 221/74	Οαγοραστής	
112	Εκποίηση κινητών πραγμάτων	Αρ. 242 ΠΔ 323/89	Οαγοραστής	Το τμήμα που θα προκύψει από τη δημοπρασία που θα καθορίσει η Επιτροπή του αρ. 231 παρ. 6 ΠΔ 323/89

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟ- ΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ, ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
121	Ατοκα δάνεια Υπουργείου Εσωτερικών	Αρ. 83 του από 24.9.58 ΒΔ, ΝΔ 1098/ 72, αρ. 1-3 Ν 677/77 αρ. 220-222 ΠΔ 323/89 αρ. 4 παρ. 9 ΠΔ 323/89		
121	Δάνεια από πιστωτικούς φορείς	Αρ. 220-222 ΠΔ 323/89		
131	Επιχορηγήσεις από το ΠΔΕ			
131	Επιχορηγήσεις από το ΠΕΠ			
131	Επιχορηγήσεις από κοινο- τικά Ταμεία			
131	Επιχορηγήσεις Δημοσίου	Αρ. 11 παρ. 14 Ν 1337/83		
131	Επιχορηγήσεις Υπουργείου Εσωτερικών	Αρ. 215 ΠΔ 323/89		
141	Δωρεές, κληρονομίες, κληροδοσίες	Αρ. 98 παρ. 20 ΠΔ 323/89		
151	Προσαυξήσεις εκ προθέσου καταβολής	Αρ. 79 του από 24.9.58 ΒΔ., αρ. 3 ΑΝ 344/76, αρ. 26 παρ. 8 και 11 Ν 1828/89		2% για κάθε μήνα καθυστέρησης και μέχρι 50% του χρέους

ΚΩΔΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟ- ΛΟΓΙΣΜΟΥ	ΕΙΔΟΣ ΕΣΟΔΟΥ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΦΟΡΟΥ, ΤΕΛΟΥΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ
152	Εσοδα από παραβάσεις Κ.Ο.Κ.	του Αρ. 26Ν1080 /80, Αρ. 55, Ν1416 /84		
152	Πρόστιμα	Αρ. 72, 73 του από 24.9.58 ΒΔ., αρ. 19Ν 1080/80		

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στους παρακάτω πίνακες γίνεται μια προσπάθεια καταγραφής των εσόδων από ιδίους πόρους που έχουν οι Ο.Τ.Α. στη χώρα μας.

Για το σκοπό αυτό στάλθηκε σε όλους τους Ο.Τ.Α. της χώρας ερωτηματολόγιο με το οποίο ζητήθηκε να καταγραφούν τα έσοδα που έχουν οι Δήμοι για τα έτη 85 - 86 -87 από ακίνητη και κινητή περιουσία, από φόρους και εισφορές και από τέλη και δικαιώματα, δηλ. τους κωδικούς 01 - 02 - 03 - 04 και την ανάλυσή τους (ερωτηματολόγιο επισυνάπτεται στο τέλος της μελέτης).

Στο ερωτηματολόγιο αυτό απάντησαν περίπου 170 Δήμοι, ποσοστό αρκετά μεγάλο, όχι όμως και επιθυμητό.

Κατά συνέπεια, η ακρίβεια των παρατηρήσεων που διατυπώνονται στη μελέτη εξαρτάται και από το μέγεθος των Δήμων που μελετήθηκαν, αλλά και από την ακρίβεια των πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων.

Για την καλύτερη παρουσίαση στοιχείων εκτιμήθηκε ότι θα ήταν σκόπιμο οι Δήμοι να χωριστούν οι τέσσερις μεγάλες κατηγορίες.

Ετσι, ώστε, εκτός από τη διαχρονική εξέλιξη ορισμένων μεγεθών να διερευνηθεί και να μελετηθεί η διάρθρωση διαφόρων οικονομικών μεγεθών ανά ομάδες Δήμων. Οι τρεις πρώτες κατηγορίες δημιουργήθηκαν με βάση τον πληθυσμό

- Α' κατηγορία: Δήμοι με πληθυσμό κάτω των 10.000.
- Β' κατηγορία: Δήμοι με πληθυσμό 10.000 έως 50.000 και
- Γ' κατηγορία Δήμοι με πληθυσμό πάνω από 50.000.

Στην τέταρτη κατηγορία καταχωρήθηκαν Δήμοι κατά κύριο λόγο τουριστικοί, με το σκεπτικό ότι η τουριστική δραστηριότητα αποτελεί μια κατ' εξοχήν σημαντική οικονομική δραστηριότητα της χώρας μας, που αποφέρει σημαντικά έσοδα σε πολλούς Ο.Τ.Α..

Ως τουριστικοί χαρακτηρίστηκαν Δήμοι κυρίως νησιωτικοί με μεγάλη τουριστική δραστηριότητα, καθώς και μερικοί ηπειρωτικοί Δήμοι με χειμερινό τουρισμό.

Στα πλαίσια των πινάκων παρουσιάζεται η διάρθρωση διαφόρων οικονομικών μεγεθών και οι μεταξύ τους σχέσεις, ανά ομάδες Δήμων, καθώς και η διαχρονική τους εξέλιξη για τα έτη 1985 έως 1987.

Στους ΠΙΝΑΚΕΣ 1-2-3 παρουσιάζεται η ποσοστιαία σύνθεση των συνολικών εσόδων κατά κατηγορία Ο.Τ.Α και για το σύνολο της χώρας, για τα έτη 1985 έως 1987, κατανεμημένων σε τακτικά καθώς και τις υποκατηγορίες τους

(01-02-03-04-05). Παρουσιάζεται επίσης, το άθροισμα των κωδικών 01-02-03-04, αυτών δηλαδή που αποτελούν κατά βάση τους ίδιους πόρους των Ο.Τ.Α..

Με την ανάλυση των πινάκων αυτών, γίνεται η πρώτη προσέγγιση της οικονομικής αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. και της δυνατότητας που έχουν να προγραμματίζουν με ασφάλεια τις οικονομικές και άλλες επενδυτικές λειτουργίες τους.

Παρατηρείται, ότι μόνο η τρίτη κατηγορία Δήμων (>50.000) και η τέταρτη κατηγορία (τουριστικοί) έχουν μια τέτοια δυνατότητα, αντίθετα με τις άλλες δύο κατηγορίες, που τα έσοδά τους, κατά το μεγαλύτερο ποσοστό, προέρχονται από έκτακτους πόρους, που δεν είναι γνωστό στην αρχή του έτους αν, τότε και για ποιό σκοπό δίνονται, από τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης.

Ειδικότερα στην δεύτερη κατηγορία (10.000 - 50.000) που αποτελεί και το μεγαλύτερο ποσοστό των Δήμων της χώρας, το πρόβλημα δείχνει να οξύνεται περισσότερο με την πάροδο του χρόνου, αφού το ποσοστό των τακτικών μειώθηκε από 48.71 που ήταν το 1985 σε 32.44 το 1987.

Η τρίτη κατηγορία Δήμων (>50.000), που παρουσιάζει μια σχετική δυνατότητα προγραμματισμού, στηρίζεται κυρίως στα έσοδα που έχει από τέλη και δικαιώματα (03) και από την τακτική επιχορήγηση (05) και λιγότερο στα έσοδα από φόρους και εισφορές (04). Στην κατηγορία αυτή, υπάρχει μια τάση ανόδου των τακτικών εσόδων διαχρονικά.

Στους τουριστικούς Δήμους, η τάση αυτονομίας των εσόδων τους είναι ακόμα μεγαλύτερη. Το σημαντικό στοιχείο σ' αυτή την κατηγορία είναι ότι το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων τους προέρχεται κυρίως από τα τέλη και δικαιώματα (03) και από φόρους και εισφορές (04) και λιγότερο από την τακτική επιχορήγηση. Η δυνατότητα προγραμματισμού, σ' αυτούς τους Δήμους, είναι σημαντικά μεγαλύτερη, από όλες τις άλλες κατηγορίες των Δήμων.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, ότι στους τουριστικούς Δήμους καταχωρήθηκαν αρκετοί Δήμοι των Δωδεκανήσων, οι οποίοι παρουσιάζουν σημαντικά έσοδα από το φόρο εξαγωγμένου εμπορευμάτων (042.2) με αποτέλεσμα τα έσοδα από φόρους και εισφορές να παρουσιάζονται ιδιαίτερα αυξημένα, πράγμα που υπό κανονικές συνθήκες δεν θα συνέβαινε.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Ποσοστιαία Διάρθρωση Συνολικών Εσόδων - 1985

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	(0) Τακτικά Εσοδα	(01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία	(02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία	(03) Εσοδα από τέλη & δικαιώματα	(04) Εσοδα από φόρους & εισφορές	(01) + (02) + (03) + (04)	(05) Τακτική επιχορήγηση
Α) Πληθυσμός 0 -10.000	32.98	3.75	0.00	13.47	4.44	21.66	11.32
Β) Πληθυσμός από 10.000-50.000	48.71	2.51	0.28	24.59	5.69	33.06	15.65
Γ) Πληθυσμός >50.000	54.06	2.12	0.39	24.65	7.75	34.91	19.15
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	57.83	5.38	0.59	19.42	24.74	50.13	7.70
Σύνολο Δήμων Χώρας	54.1	3.2	0.4	25	8.5	37.1	17.00

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Ποσοστιαία Διάρθρωση Συνολικών Εσόδων - 1986

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	(0) Τακτικά Εσοδα	(01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία	(02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία	(03) Εσοδα από τέλη & δικαιώματα	(04) Εσοδα από φόρους & εισφορές	(01) + (02) + (03) + (04)	(05) Τακτική επιχορήγηση
Α) Πληθυσμός από 0 -10.000	37.23	3.89	0.00	14.43	5.94	24.26	12.97
Β) Πληθυσμός από 10.000-50.000	42.68	2.11	0.36	20.92	6.63	30.03	12.65
Γ) Πληθυσμός >50.000	55.61	2.19	0.32	26.49	8.11	37.10	18.51
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	61.88	6.71	0.57	21.46	25.48	54.22	
Σύνολο Δήμων Χώρας	55.70	3.40	0.40	26.70	9.40	39.90	15.80

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Ποσοστιαία Διάρθρωση Συνολικών Εσόδων - 1987

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	(0) Τακτικά Εσοδα	(01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία	(02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία	(03) Εσοδα από τέλη & δικαιώματα	(04) Εσοδα από φόρους & εισφορές	(01) + (02) + (03) + (04)	(05) Τακτική επιχορήγηση
Α) Πληθυσμός 0 -10.000	41.15	3.71	0.01	18.34	5.22	27.28	13.87
Β) Πληθυσμός από 10.000-50.000	32.44	1.76	0.37	16.40	4.76	23.29	9.15
Γ) Πληθυσμός >50.000	59.67	2.40	0.17	26.93	8.71	38.21	21.46
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	63.22	6.60	0.89	23.12	24.45	55.06	8.16
Σύνολο Δήμων Χώρας	58.90	3.70	0.40	27.30	9.40	40.80	18.10

Οι πίνακες 4-5-6 παρουσιάζουν την ποσοστιαία σύνθεση των τακτικών εσόδων ανά κατηγορία Δήμων και για το σύνολο των Δήμων της χώρας και για τα έτη 1985 1987.

Παρατηρείται ότι το μεγαλύτερο βάρος των τακτικών εσόδων, για όλες τις κατηγορίες των Δήμων, προέρχεται από τέλη και δικαιώματα (03) και από την τακτική επιχορήγηση (05).

Για την τέταρτη κατηγορία Δήμων (τουριστικοί), όπου τα έσοδα από φόρους και εισφορές (04) παρουσιάζονται ιδιαίτερα υψηλά, έγινε ανάλυση στους προηγούμενους πίνακες.

Αξιοπρόσεκτο σημείο για τους πίνακες 1-6 είναι το γεγονός ότι οι Δήμοι όλων των κατηγοριών έχουν πολύ μικρά έσοδα από ακίνητη περιουσία. Το σημείο αυτό μπορεί να ερμηνευθεί, είτε με το γεγονός ότι οι Δήμοι δεν έχουν ακίνητη περιουσία, είτε ότι δεν την αξιοποιούν με τον αποδοτικότερο οικονομικό τρόπο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4
Ποσοστιαία Διάρθρωση Τακτικών Εσόδων 1985

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	(01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία	(02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία	(03) Εσοδα από τέλη & δικαιώματα	(04) Εσοδα από φόρους & εισφορές	(05) Τακτική επιχορήγηση
Α) Πληθυσμός από 0 - 10.000	11.37	0.01	40.85	13.45	34.32
Β) Πληθυσμός από 10.000- 50.000	5.15	0.57	50.47	11.69	32.12
Γ) Πληθυσμός > 50.000	3.93	0.72	45.60	14.33	35.42
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	9.30	1.02	33.58	42.78	13.32
Σύνολο Δήμων Χώρας	5.80	0.70	46.30	15.00	32.20

ΠΙΝΑΚΑΣ 5
Ποσοστιαία Διάρθρωση Τακτικών Εσόδων 1986

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	(01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία	(02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία	(03) Εσοδα από τέλη & δικαιώματα	(04) Εσοδα από φόρους & εισφορές	(05) Τακτική επιχορήγηση
Α) Πληθυσμός από 0 - 10.000	10.45	0.01	38.75	15.95	34.84
Β) Πληθυσμός από 10.000- 50.000	5.95	0.85	49.01	15.54	29.65
Γ) Πληθυσμός > 50.000	3.93	0.57	47.64	14.58	33.28
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	10.84	0.92	34.68	41.18	12.38
Σύνολο Δήμων Χώρας	6.1	0.6	47.9	16.8	28.6

ΠΙΝΑΚΑΣ 6
Ποσοστιαία Διάρθρωση Τακτικών Εσόδων 1987

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	(01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία	(02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία	(03) Εσοδα από τέλη & δικαιώματα	(04) Εσοδα από φόρους & εισφορές	(05) Τακτική επιχορήγηση
Α) Πληθυσμός από 0 - 10.000	9.03	0.02	44.56	12.69	33.70
Β) Πληθυσμός από 10.000- 50.000	5.42	1.13	50.57	14.66	28.22
Γ) Πληθυσμός > 50.000	4.02	0.28	45.13	14.60	35.97
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	10.44	1.41	36.57	38.68	12.90
Σύνολο Δήμων Χώρας	6.2	0.7	47.0	15.9	30.2

Οι πίνακες 7-8-9 παρουσιάζουν την ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από ακίνητη περιουσία ανά κατηγορία Δήμων και για τα έτη 1985 έως 1987.

Παρατηρείται ότι, για την πρώτη κατηγορία Δήμων (κάτω από 10.000) τα έσοδα από ακίνητη περιουσία προέρχονται από την εκμετάλλευση αστικών και αγροτικών ακινήτων (011). Στη δεύτερη κατηγορία Δήμων (10.000 - 50.000) τα έσοδα προέρχονται κυρίως, από τις επιχειρήσεις (018), από τα νεκροταφεία (013) και από τα έσοδα από αστικά και αγροτικά ακίνητα (011).

Στην τρίτη κατηγορία (>50.000) τα έσοδα προέρχονται, κατα κύριο λόγο, από τα νεκροταφεία (013), πράγμα που δείχνει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των Δήμων της κατηγορίας αυτής, έχουν δικό τους νεκροταφείο.

Στην τέταρτη κατηγορία Δήμων τα έσοδα προέρχονται κυρίως από την εκμετάλλευση εδάφους, υπεδάφους και θαλάσσης (016).

Το ποσοστό πάντως των εσόδων από ακίνητη περιουσία στο σύνολο των εσόδων είναι έτσι κι αλλιώς πολύ μικρό (από 1,5% έως 4,5%) τα οποία σε πολύ λίγες περιπτώσεις Δήμων παίζουν σημαντικό ρόλο .

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

Σύνθεση των εσόδων από ακίνητη περιουσία - 1985

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	011 Εσοδα από αστικά και αγροτικά ακίνητα	012 - Εσοδα Δημοτικής Αγοράς	013 - Εσοδα από νεκροταφεία	014 - Εσοδα από Σφαγεία	015 - Εσοδα από Λουτρά και αφοδευτήρια	016 - Εκμ/ση εδάφους, υπεδάφους & θαλάσσης	017 - Εμπορία ποσίων υδάτων ιαματ. ή μη	018 - Εσοδα από επιχειρήσεις
Πληθυσμός από 0 - 10.000	57.90	9.15	15.49	16.05		1.41		37
Πληθυσμός από 10.000 - 50.000	19.06	4.15	24.10	14.59	1.06			0
Πληθυσμός > 50.000	12.20	22.43	56.18	9.11	0.04		0.04	11
Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	22.01	0.48	7.62	3.51	0.88	53.74		

ΠΙΝΑΚΑΣ 8

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από ακίνητη περιουσία 1986

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	011 Εσοδα από αστικά και αγροτικά ακίνητα	012 - Εσοδα δημοτικής αγοράς	013 - Εσοδα από Νεκροταφεία	014 - Εσοδα από Σφαγεία	015 - Εσοδα από Λουτρά & αφοδευτήρια	016 - Εκμ/ση εδάφους, υπεδάφους & θαλάσσης	017 - Εμπορία ποσίων υδάτων ιαματ. ή μη	018 - Εσοδα από επιχειρήσεις
Πληθυσμός από 0 - 10.000	63.49	5.43	16.16	13.71		1.21		18
Πληθυσμός από 10.000 - 50.000	18.11	23.28	22.78	17.08	0.19			1
Πληθυσμός > 50.000	11.77	20.90	57.41	8.65	0.03		0.05	9
Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	16.94	0.40	7.81	3.43	0.77	61.31		

ΠΙΝΑΚΑΣ 9

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από ακίνητη περιουσία 1987

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	011 Εσοδα από αστικά και αγροτικά ακίνητα	012 - Εσοδα δημοτικής αγοράς	013 - Εσοδα από νεκροταφεία	014 - Εσοδα από σφαγεία	015 - Εσοδα από Λουτρά & αφοδευτήρια	016 - Εκμ/ση εδάφους, υπεδάφους & θαλάσσης	017 - Εμπορία ποσίων υδάτων ιαματ. ή μη	018 - Εσοδα από επιχειρήσεις
Πληθυσμός 0 - 10.000	56.82	9.08	18.23	14.75		1.11		31
Πληθυσμός από 10.000 - 50.000	15.24	19.60	18.92	14.59				5
Πληθυσμός > 50.000	12.87	24.50	48.66	8.33	0.03		0.05	12
Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	17.49	0.35	6.41	3.64	0.74	59.79		

Οι πίνακες 10-11-12 παρουσιάζουν την ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα ανά κατηγορία Δήμων και για τα έτη 1985 έως 1987. Τα περισσότερα από τα τέλη της κατηγορίας αυτής είναι ανταποδοτικού χαρακτήρα, χρησιμοποιούνται δηλαδή για δαπάνες των αντιστοίχων υπηρεσιών για τις οποίες ζητούνται (καθαριότητα, ηλεκτροφωτισμός, κ.λπ.). Τα τέλη και δικαιώματα αποτελούν σημαντικό ποσοστό των εσόδων για όλες τις κατηγορίες των Δήμων. Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων αυτών προέρχεται από έσοδα τελών καθαριότητας (031) για όλες τις κατηγορίες των Δήμων. Αξιοπρόσεκτο είναι το γεγονός ότι η πρώτη κατηγορία Δήμων (κάτω από 10.000) παρουσιάζουν σημαντικά έσοδα (ποσοστό γύρω στο 25%) από τα τέλη ύδρευσης (032). Αυτό συμβαίνει εξ' αιτίας του γεγονότος ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των Δήμων αυτών είναι Δήμοι αγροτικοί.

Επίσης η τέταρτη κατηγορία Δήμων (τουριστικοί) παρουσιάζει υψηλά έσοδα από λοιπά τέλη και δικαιώματα (036) που κατά βάση προέρχονται από τέλη διαμονής παρεπιδημούντων (036,6) λόγω των πολλών ξενοδοχείων και ενοικιαζόμενων δωματίων που διαθέτουν.

ΠΙΝΑΚΑΣ 10

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα - 1985

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	031 - Υπηρεσία Καθαριότητας	032 - Υπηρεσία Υδρευσης	033 - Υπηρεσία Αρδευσης	034 - Υπηρεσία Ηλεκτροφωτισμού	035 - Υπηρεσία Αποχέτευσης	036 - Λοιπά τέλη κ' δικαιώματα
Α) Πληθυσμός - 10000	44.82	25.58		15.20	6.90	7.50
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	68.25			16.03	0.00	15.72
Γ) Πληθυσμός > 50000	62.07	1.55	0.12	8.47	1.67	26.12
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	43.82	8.51		8.33	1.07	38.26

ΠΙΝΑΚΑΣ 11

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα - 1986

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	031 - Υπηρεσία Καθαριότητας	032 - Υπηρεσία Υδρευσης	033 - Υπηρεσία Αρδευσης	034 - Υπηρεσία Ηλεκτροφωτισμού	035 - Υπηρεσία Αποχέτευσης	036 - Λοιπά τέλη κ' δικαιώματα
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	41.49	28.49		14.49	7.20	8.33
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	63.82			15.73		20.45
Γ) Πληθυσμός > 50000	61.12			9.87	0.49	28.52
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	45.19	8.81		8.64	1.25	36.11

ΠΙΝΑΚΑΣ 12

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα - 1987

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	031 - Υπηρεσία Καθαριότητας	032 - Υπηρεσία Υδρευσης	033 - Υπηρεσία Αρδευσης	034 - Υπηρεσία Ηλεκτροφωτισμού	035 - Υπηρεσία Αποχέτευσης	036 - Λοιπά τέλη κ' δικαιώματα
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	50.20	24.17	1.39	6.71	9.63	7.90
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	66.78			15.51	1.21	16.50
Γ) Πληθυσμός > 50000	55.53			7.94	0.44	36.09
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	41.17	8.79		8.00	1.32	40.73

Στους πίνακες 13-14-15 παρουσιάζεται η κατανομή των εσόδων από φόρους και εισφορές ανά κατηγορία Δήμων και για τα έτη 1985-1987.

Παρατηρείται ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των φόρων και εισφορών προέρχεται από τους αυτοτελείς φόρους (041). Ειδικά η πρώτη κατηγορία (<10.000) παρουσιάζει πολύ υψηλά έσοδα από τους αυτοτελείς φόρους (041) που φτάνει μέχρι και 87% των φόρων για το έτος 1986. Αυτό όπως είπαμε και πιο πριν οφείλεται στο γεγονός ότι οι μικροί Δήμοι είναι ως επί το πλείστον αγροτικοί και έχουν υψηλά έσοδα από φόρους στο παραγόμενο ελαιόλαδο (041) στο ζύθο (041.4) κ.λπ..

Επίσης υψηλό ποσοστό φόρων παρουσιάζουν οι πρόσθετοι φόροι (042) ειδικότερα στη τρίτη και τέταρτη κατηγορία Δήμων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στη τέταρτη κατηγορία Δήμων (τουριστικοί) το ποσοστό των πρόσθετων φόρων (042) είναι πολύ υψηλότερο από αυτό που δείχνει ο πίνακας. Για λόγους σκοπιμότητας όμως έχουν παραληφθεί από τους πίνακες 13-14-15 οι δήμοι των Δωδεκανήσων όπου παρουσιάζουν πολύ υψηλά έσοδα από το φόρο εξαγομένων εμπορευμάτων Ν. Δωδεκανήσου (042). Οσον αφορά το υψηλό ποσοστό των πρόσθετων φόρων στη τρίτη κατηγορία Δήμων (>50.000) αυτά προέρχονται κυρίως από το συμπληρωματικό αναλογικό φόρο στα εισοδήματα από τις οικοδομές (042.4) λόγω της μεγάλης οικοδομικής δραστηριότητας στις μεγάλες αστικές περιοχές.

Συνολικά οι φόροι και εισφορές καταλαμβάνουν μικρό ποσοστό στα συνολικά έσοδα για όλους τους Δήμους της χώρας (περίπου στο 8%) εκτός από τους Δήμους των Δωδεκανήσων όπου το ποσοστό αυτό ανεβαίνει κατακόρυφα (στο 35% περίπου) για τους λόγους που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

ΠΙΝΑΚΑΣ 13

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από φόρους κ' εισφορές - 1985

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	041 - Φόροι αυτοτελείς	041 - Φόροι Πρόσθετοι	043 - Εισφορές
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	83.68	13.11	3.21
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	64.29	20.99	14.72
Γ) Πληθυσμός > 50000	62.41	33.44	4.15
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	72.14	27.86	

ΠΙΝΑΚΑΣ 14

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από φόρους κ' εισφορές - 1986

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	041 - Φόροι αυτοτελείς	041 - Φόροι Πρόσθετοι	043 - Εισφορές
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	87.01	9.79	3.20
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	47.78	12.90	39.32
Γ) Πληθυσμός > 50000	65.03	30.93	4.04
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	78.08	21.92	

ΠΙΝΑΚΑΣ 15

Ποσοστιαία σύνθεση των εσόδων από φόρους κ' εισφορές - 1987

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	041 - Φόροι αυτοτελείς	041 - Φόροι Πρόσθετοι	043 - Εισφορές
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	78.39	19.31	2.31
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	58.32	13.87	27.81
Γ) Πληθυσμός > 50000	63.72	32.25	4.04
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	84.47	12.16	

Στους πίνακες 16-20 αποτυπώνονται τα κατά κεφαλήν έσοδα των Δήμων για τα έτη 1985 έως 1987 με βάση το πληθυσμό των Δήμων της απογραφής του 1991.

Καταγράφονται τα κατά κεφαλήν συνολικά έσοδα, τα κατά κεφαλή τακτικά καθώς και τα κατά κεφαλήν έσοδα από ακίνητη περιουσία, τέλη και δικαιώματα και φόρους και εισφορές.

Τα κατά κεφαλήν συνολικά έσοδα κυμαίνονται από 12.000 δρχ. για τη τρίτη κατηγορία Δήμων (>50.000 δρχ.) μέχρι 35.000 δρχ. για τη τέταρτη κατηγορία Δήμων (Τουριστικοί Δήμοι).

Παρατηρείται ότι τα κατά κεφαλήν έσοδα για τις διάφορες κατηγορίες των τακτικών -ειδικότερα για τα τέλη και δικαιώματα και για τους φόρους και εισφορές- κυμαίνονται στα ίδια περίπου επίπεδα για όλες τις κατηγορίες των Ο.Τ.Α., εκτός από τη τέταρτη κατηγορία (τουριστικοί Δήμοι), όπου τα κατά κεφαλήν έσοδα σ' αυτή τη κατηγορία είναι ιδιαίτερα υψηλά. Αυτό οφείλεται για τα μεν τέλη και δικαιώματα στα τέλη διαμονής παρεπιδημούντων 036.6 (τέλη στους λογαριασμούς ξενοδοχείων, ενοικιαζόμενων δωματίων κ.λπ.), για τους δε φόρους και εισφορές στο φόρο εξαγόμενων εμπορευμάτων Ν. Δωδεκανήσου 042.2. Όπως ήδη έχει αναφερθεί στη τέταρτη κατηγορία (τουριστικοί Δήμοι), έχουν καταχωρηθεί και αρκετοί Δήμοι του Ν. Δωδεκανήσου που αυξάνουν ιδιαίτερα τα έσοδα από φόρους και εισφορές.

ΠΙΝΑΚΑΣ 16

Κατά κεφαλή συνολικά έσοδα

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	1985	1986	1987
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	20,316	20,826	20,756
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	11,701	15,010	12,515
Γ) Πληθυσμός > 50000	11,140	12,104	7,468
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	29,305	32,323	22,728

ΠΙΝΑΚΑΣ 17

Κατά κεφαλή συνολικά έσοδα

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	1985	1986	1987
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	6,700	7,754	8,541
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	5,700	6,406	7,446
Γ) Πληθυσμός > 50000	6,022	6,731	7,468
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	16,949	20,003	22,728

ΠΙΝΑΚΑΣ 18

Κατά κεφαλή έσοδα από ακίνητη περιουσία

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	1985	1986	1987
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	762	811	771
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	293	317	404
Γ) Πληθυσμός > 50000	236	265	300
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	1,576	2,168	2,374

ΠΙΝΑΚΑΣ 19

Κατά κεφαλή έσοδα από τέλη και δικαιώματα

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	1985	1986	1987
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	2,737	3,005	3,806
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	2,877	3,140	3,765
Γ) Πληθυσμός > 50000	2,746	3,207	3,370
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	5,692	6,938	8,312

ΠΙΝΑΚΑΣ 20

Κατά κεφαλή έσοδα από φόρους και εισφορές

Κατηγορία Ο.Τ.Α.	1985	1986	1987
Α) Πληθυσμός 0 - 10000	901	1,237	1,084
Β) Πληθυσμός 10000 - 50000	666	995	1,092
Γ) Πληθυσμός > 50000	863	981	1,090
Δ) Τουριστικοί Ο.Τ.Α.	7,251	8,236	8,791

