



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
& ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΕΣ
ΜΕΛΕΤΕΣ 2

ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΤΑΤΣΟΥ

ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ
ΠΡΟΣ ΤΗΝ
ΤΟΠΙΚΗ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΑΘΗΝΑ 1988

ΝΙΚΟΣ ΤΑΤΣΟΣ

**ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ
ΠΡΟΣ ΤΗΝ
ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

ΑΘΗΝΑ 1988

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης είναι πολλά. Αρκετά όμως είναι και τα προβλήματα που ανακύπτουν και πρέπει να αντιμετωπισθούν.

Για να μπορέσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να επιτελέσει τις λειτουργίες της και να παίξει ουσιαστικό ρόλο στην ανάπτυξη θα πρέπει να έχει στη διάθεσή της τους αναγκαίους πόρους. Χωρίς την προϋπόθεση αυτή, κάθε προσπάθεια για αποκέντρωση θα είναι καταδικασμένη να αποτύχει. Το ερώτημα όμως που ανακύπτει είναι από πού θα προέλθουν οι πόροι αυτοί και ποιές είναι οι αλλαγές που απαιτούνται στο δημοσιονομικό σύστημα.

Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι για να λειτουργήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπεύθυνα και αποτελεσματικά ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της πρέπει να προέρχεται από δικές της ανεξάρτητες πηγές εσόδων. Ένα άλλο σημαντικό μέρος πρέπει να προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις.

Η Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.), στα πλαίσια του ρόλου της ως συμβούλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Πολιτείας, έχει προγραμματίσει την εκπόνηση μίας σειράς σχετικών επιστημονικών μελετών. Η πρώτη μελέτη της σειράς αυτής είχε ως θέμα της τη φορολογική αποκέντρωση. Η παρούσα μελέτη εξετάζει τις κρατικές επιχορηγήσεις και συγγραφέας της, όπως και της πρώτης μελέτης, είναι ο Επίκουρος Καθηγητής της Παντείου Α.Σ.Π.Ε. κ. Νίκος Τάτσος.

Οι μελέτες αυτές δεν συμβάλλουν μόνο στη διαμόρφωση προτάσεων για την αντιμετώπιση του σημερινού προβλήματος, αλλά αποτελούν κατά τη γνώμη μας πολύτιμο οδηγό για κάθε προσπάθεια δημοσιονομικής αποκέντρωσης στο μέλλον.

Ε.Ε.Τ.Α.Α.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΙΣΑΓΩΓΗ	Σελ.
1.1. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	15
1.1.1. Ιστορική εξέλιξη	15
1.1.2. Το σημερινό καθεστώς	17
1.2. Αρμοδιότητες	18
1.3. Το μέγεθος των ΟΤΑ	20
1.4. Βαθμός αποκέντρωσης	22
1.5. Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	25
1.5.1. Φόροι	29
1.5.2. Τέλη και Δικαιώματα	32
1.5.3. Δάνεια	34
1.5.4 Έσοδα από περιουσία	36

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1 Ιστορική εξέλιξη	37
2.2. Κατηγορίες επιχορηγήσεων	38
2.2.1. Τακτικές επιχορηγήσεις	38
2.2.1.1. Επιχορηγήσεις Υπουργείου Εσωτερικών	38
2.2.1.2. Άλλες κατηγορίες	40
2.2.2. Έκτακτες επιχορηγήσεις	42
2.2.2.1. Κατηγορίες εκτάκτων επιχορηγήσεων	43
2.2.3. Γενικές επιχορηγήσεις και επιχορηγήσεις ειδικών σκοπών	45
2.3. Η χρηματοδότηση των κρατικών επιχορηγήσεων	46
2.4. Κατανομή των επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ	48
2.4.1. Τακτική επιχορήγηση	48

2.4.2. Έκτακτες επιχορηγήσεις	50
2.5 Κριτική ανάλυση	53

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

3.1. Σκοπός των επιχορηγήσεων	60
3.1.1. Εξομάλυνση δημοσιονομικών ανισοτήτων	62
3.1.1.1. Κάθετες δημοσιονομικές ανισότητες	62
3.1.1.2. Οριζόντιες δημοσιονομικές ανισότητες	64
3.1.2. Διάχυση κόστους ή οφέλους	66
3.1.3. Ελάχιστο επίπεδο παρεχομένων υπηρεσιών	69
3.1.4. Άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής	72
3.1.5. Παροχή δημοσίων αγαθών	73
3.2. Κατηγορίες επιχορηγήσεων	74
3.2.1. Κριτήρια ταξινόμησης	74
3.2.2. Οι σημαντικότερες κατηγορίες επιχορηγήσεων	77

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΣΕ ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ

4.1. Προβλήματα συγκρισιμότητας	83
4.2. Οι κρατικές επιχορηγήσεις ως μέσο ελέγχου των ΟΤΑ	87
4.3. Συστήματα κρατικών επιχορηγήσεων σε άλλες χώρες	91
4.3.1. Γαλλία	91
4.3.2. Δανία	93
4.3.3. Ιταλία	95
4.3.4. Ολλανδία	96
4.3.5. Άλλες χώρες	98

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

5.1. Η έννοια και η σημασία της δημοσιονομικής δυνατότητας	102
5.2. Μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας	106
5.2.1. Πρώτη μέθοδος	106

5.2.2. Δεύτερη μέθοδος (ή μέθοδος ACIR)	108
5.2.3. Άλλες μέθοδοι	110
5.3. Δείκτες φορολογικής δυνατότητας στην Ελλάδα	112

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

6.1. Η έννοια της φορολογικής προσπάθειας	119
6.2. Η μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας	120
6.3. Η μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας στην πράξη	124
6.4. Η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ στην Ελλάδα	126

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΟΙ ΑΝΑΓΚΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

7.1. Η έννοια και η σημασία των αναγκών	131
7.2. Το πρόβλημα της μέτρησης	134
7.3. Η εκτίμηση των αναγκών στην πράξη	137
7.3.1. Δείκτες εισροών πρότυπων υπηρεσιών	137
7.3.2. Ατομικοί δείκτες	138
7.3.3. Σύνθετοι δείκτες	139
7.3.4. Δείκτες αντιπροσωπευτικών αναγκών	140
7.4. Δείκτες αναγκών στην Ελλάδα	142

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

8.1. Κατανομή γενικών επιχορηγήσεων	148
8.1.1. Μαθηματικός τύπος κατανομής	150
8.1.2. Διαφορετικά συστήματα επιχορηγήσεων	154
8.2. Κατανομή ειδικών επιχορηγήσεων	158
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	163
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ – ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΟΙ ΠΙΝΑΚΕΣ	167
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	175

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας	Σελ.
1. Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	19
2. Δείκτες συγκεντρωτισμού στην Ελλάδα, 1948-1984	22
3. Βαθμός συγκέντρωσης σε χώρες της Ευρώπης	24
4. Διάρθρωση εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	27
5. Κατανομή των εσόδων σε Δήμους και σε Κοινότητες	28
6. Έσοδα από φόρους	30
7. Εισοδηματική ελαστικότητα φορολογικών εσόδων	31
8. Έσοδα από τέλη και δικαιώματα	33
9. Δαπάνες των ΟΤΑ που χρηματοδοτούνται με την επιβολή τελών	34
10. Έσοδα από Δάνεια	35
11. Γενική τακτική επιχορήγηση	39
12. Έκτακτες επιχορηγήσεις	43
13. Έκτακτες επιχορηγήσεις κατά φορέα	44
14. Γενικές επιχορηγήσεις	45
15. Ειδικές επιχορηγήσεις	47
16. Κατανομή εκτάκτων επιχορηγήσεων κατά νομό	54
17. Ανά κάτοικο έκτακτες επιχορηγήσεις σε δήμους και κοινότητες	56
18. Επιχορηγήσεις από τον Τακτικό Προϋπολογισμό	85
19. Διάρθρωση εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Διεθνείς συγκρίσεις	88
20. Διάρθρωση των κρατικών επιχορηγήσεων σε χώρες της Ευρώπης	90
21. Διαφορές στα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα	105
22. Δείκτες φορολογικής δυνατότητας στην Ελλάδα	114
23. Φορολογική προσπάθεια πρωτεύουσών νομών	128
24. Φορολογική προσπάθεια ΟΤΑ πρωτεύουσας	129
25. Μέθοδος αντιπροσωπευτικών αναγκών	142
26. Δείκτες αναγκών κατά νομό	144
Στατιστικοί Πίνακες	167

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

1.1.1. Ιστορική εξέλιξη

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει μακρά ιστορία στην Ελλάδα. Ανατρέχει στην εποχή του Κλεισθένη, ο οποίος χώρισε την Αθηναϊκή Πολιτεία σε εκατό δήμους. Ο κάθε δήμος είχε τη δική του διοικητική περιφέρεια, τη δική του ονομασία και τα δικά του άμεσα, εκλεγμένα από τους κατοίκους του, διοικητικά όργανα. Δήμοι υπήρχαν επίσης και σε άλλες αρχαίες πόλεις, όπως είναι η Αίγινα, η Μίλητος, η Κάλυμνος κλπ.

Το πρώτο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά την επανάσταση του 1821 αποτελούν οι νόμοι της 12/30 Απριλίου 1822 της Α' Εθνικής Συνέλευσης της Επιδαύρου «περί οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» και της 29 Νοεμβρίου 1822 «περί εκλογής των παραστατών». Οι βάσεις όμως για ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης στην μετεπαναστατική Ελλάδα μπήκαν το 1828 από τον Ι. Καποδίστρια με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Το σύστημα όμως αυτό ήταν ουσιαστικά στη φιλοσοφία του και στην εφαρμογή του ένα σύστημα τοπικής διοίκησης μάλλον, που ταυτιζόταν με την Κεντρική Διοίκηση, παρά ένα σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, με τις ρυθμίσεις που εισήγαγε ο Καποδίστριας μετέτρεψε τις αυτοδιοικούμενες κοινότητες σε παραρτήματα του διοικητικού μηχανισμού και διόρισε κυβερνητικούς επίτροπους που ασκούσαν την τοπική διοίκηση στο όνομά του.

Τελείως διαφορετική ήταν η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που καθιερώθηκε στην εποχή της Αντιβασιλείας. Με το νόμο της 27ης Δεκεμβρίου 1833 «περί συστάσεως των Δήμων» καταργήθηκαν οι κοινοτικές και επαρχιακές δημογεροντίες και καθιερώθηκε ο θεσμός του δήμου. Οι δήμοι διαβαθμίσθηκαν σε τρεις τάξεις ανάλογα με τον πληθυσμό, ενώ για τον καθορισμό της έκτασης λήφθηκαν υπόψη τα γεωφυσικά χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Για να συσταθούν δήμοι έπρεπε να υπάρχουν τουλάχιστον 300 κάτοικοι, ενώ τα χωριά που είχαν λιγότερους κατοίκους έπρεπε να συγχωνευθούν. Με τον τρόπο αυτό δημιουργήθηκαν αρχικά 750 δήμοι, οι οποίοι αργότερα με το νόμο της 16/22 Σεπτεμβρίου 1840 περιορίστηκαν σε 250. Οι λόγοι που επέβαλαν τις συγχωνεύσεις αυτές και γενικότερα τη δημιουργία όλο και μεγαλύτερων μονάδων όσο διάστημα ίσχυε ο νόμος του 1833 δεν αναφέρονται σε κανένα επίσημο κείμενο. Πιστεύεται, όμως, από τους μελετητές της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης ότι η βασική αιτία για την μείωση του αριθμού των ΟΤΑ ήταν ότι με τον τρόπο αυτό διευκολυνόταν η άσκηση εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση μέσω των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁽¹⁾.

Σταθμό στην εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί ο Νόμος ΔΝΖ' του 1912. Με το νόμο αυτό υπήρξε εντελώς διαφορετική αντιμετώπιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι διατάξεις του, ιδιαίτερα όσον αφορά τα οικονομικά, υπήρξαν πρωτοποριακές⁽²⁾. Όσον αφορά τη δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το νόμο αυτό διατηρήθηκαν οι δήμοι και επανήλθε ο θεσμός της κοινότητας. Πιο συγκεκριμένα, με το νόμο ΔΝΖ', δήμους αποτελούσαν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους, ενώ για τις κοινότητες το ελάχιστο όριο ήταν, πλην ορισμένων εξαιρέσεων, οι 300 κάτοικοι. Κατά την εφαρμογή του νόμου δημιουργήθηκαν περίπου 6.000 δήμοι και κοινότητες, αριθμός τεράστιος για τα δεδομένα της εποχής, ο οποίος παραμένει μέχρι σήμερα σχεδόν αμετάβλητος.

Όσον αφορά το Σύνταγμα, το πρώτο που αναφέρεται ουσιαστικά σε θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αυτό του 1927. Σύμφωνα με το άρθρο 107 το κράτος διαιρείτο σε περιφέρειες, μέσα στις οποίες οι πολίτες θα μπορούσαν να διαχειρίζονται απευθείας τις τοπικές υποθέσεις που θα προσδιό-

(1) Η. Τσενές: «Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεωρία και Πράξη», Εκδόσεις Φοίβος, Αθήνα 1986. Φ. Βεγλητής: «Η Διοικητική Οργάνωση», Αθήνα 1963. Βλέπε επίσης Χ. Κλειώσης: «Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως», Αθήνα 1977.

(2) Βλέπε Ν. Τάτσος: «Φορολογική Αποκέντρωση: Το φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, 1987.

ριζε ο νόμος. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έπρεπε να είναι τουλάχιστον δύο βαθμών, όπου την πρώτη βαθμίδα θα αποτελούσαν οι κοινότητες. Με την έκδοση σχετικού νόμου το κράτος θα μπορούσε να ασκεί μόνο ανώτατη εποπτεία στους ΟΤΑ χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, ενώ παράλληλα θα μπορούσε να τους ενισχύει οικονομικά. Δυστυχώς, όμως, δεν εκδόθηκαν οι αναγκαίοι νόμοι που προέβλεπε το άρθρο 107 και έτσι δεν υλοποιήθηκαν όσα προέβλεπε το Σύνταγμα. Αντίθετα, το 1935 καταργήθηκε η σχετική διάταξη και επανήλθε η δομή που ίσχυε με το νόμο ΔΝΖ' του 1912. Με το Σύνταγμα του 1952 παρέμεινε η δομή αμετάβλητη, ενώ με το Σύνταγμα του 1975 επήλθαν ορισμένες σημαντικές αλλαγές, οι οποίες αναλύονται στη συνέχεια.

1.1.2. Το σημερινό καθεστώς

Το σημερινό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται από το Σύνταγμα του 1975. Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαρθρώνεται σε βαθμίδες, όπου την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες αφήνεται να ορισθούν με νόμο. Με το άρθρο αυτό γίνεται πολύ πιο σαφής η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε βαθμίδες από ό,τι με την αντίστοιχη διάταξη του Συντάγματος του 1927, ενώ παράλληλα αφήνεται στον κοινό νομοθέτη να διαρθρώσει κατά τέτοιο τρόπο το σύστημα, έτσι ώστε να προσαρμόζεται καλύτερα στις συνθήκες και στις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας. Το Σύνταγμα του 1975 ορίζει, επίσης, ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ και ότι οι ΟΤΑ απολαμβάνουν διοικητική αυτοτέλεια. Το κράτος ασκεί εποπτεία στους ΟΤΑ χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, ενώ παράλληλα φροντίζει για την εξασφάλιση των πόρων που απαιτούνται για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

Με το Νόμο 1622/86 άλλαξε ριζικά η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η λειτουργία και σημασία των ΟΤΑ μπήκαν σε εντελώς νέα βάση. Πιο συγκεκριμένα, με το Νόμο 1622/86 προβλέπεται η ύπαρξη δύο βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μίας βαθμίδας περιφερειακής διοίκησης ως εξής: Τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, τους αποτελούν οι δήμοι οι οποίοι είναι αρμόδιοι να καλύπτουν όλο το φάσμα των τοπικών υποθέσεων και έργων. Επειδή όμως αυτό είναι αδύνατο να γίνει με το μέγεθος που έχουν σήμερα οι ΟΤΑ, προβλέπεται ο καθορισμός γεωγραφικών ενοτήτων μέσα στις οποίες συνενώνονται οι κοινότητες και η παροχή για μια τριετία μιας σειράς οικονομικών κινήτρων σε όσους ΟΤΑ θελήσουν να συνενωθούν και να αποτελέσουν το νέο δήμο. Τη δεύτερη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτε-

λούν οι νομοί. Στο επίπεδο αυτό ασκούνται οι επιτελικές λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κυρίως αναπτυξιακού σχεδιασμού, κατασκευής έργων κλίμακας νομού και προσφοράς υπηρεσιών ανώτερου επιπέδου, όπως είναι η υγεία, η παιδεία, η συγκοινωνιακή υποδομή κλπ. Παραμένει όμως στο νομό η παρουσία της κρατικής διοίκησης (νομαρχία) με σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες. Το τρίτο επίπεδο διοίκησης το αποτελούν οι περιφέρειες. Οι περιφέρειες δεν αποτελούν βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά περιφερειακή αποκέντρωση του κρατικού δημόσιου τομέα με τη συμμετοχή και αιρετών εκπροσώπων και βαθμό ολοκλήρωσης της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού.

Ο Νόμος όμως 1622/86 είναι πρόσφατος και όσα προβλέπει δεν έχουν ακόμα υλοποιηθεί, με εξαίρεση τη σύσταση δεκατριών περιφερειών.

1.2. Αρμοδιότητες

Στην Ελλάδα έχει μέχρι σήμερα λειτουργήσει μία μόνο βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γεγονός που σημαίνει ότι οι μονάδες που την αποτελούν είναι αρμόδιες για όλες τις λειτουργίες που έχουν εκχωρηθεί από την Κεντρική Διοίκηση.

Η πρώτη φορά που θεσμοθετήθηκαν οι λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ήταν το 1833. Ο νόμος της 27ης Δεκεμβρίου 1833 προσδιόριζε επακριβώς τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάτι που δεν έκαναν τα νομοθετήματα του Καποδίστρια. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, οι δήμοι ήταν υπεύθυνοι για την αστυνομία και την αγορανομία, την κατασκευή και συντήρηση πρωτοβάθμιων σχολείων, την εξασφάλιση στέγης και περίθαλψης στους φτωχούς και ανίκανους για εργασία, την κατασκευή και συντήρηση οδών, γεφυρών, υδραγωγείων κλπ. Ο νόμος ΔΝΖ' του 1912 δεν αναφέρει τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά αυτές προκύπτουν έμμεσα. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 35 «Εις την αρμοδιότητα του κοινοτικού συμβουλίου υπάγεται πάσα υπόθεσις, εφ' όσον ο νόμος δεν ώρισεν άλλως». Το ΝΔ 9/10-5-1923 εξειδίκευσε και επέκτεινε τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Έτσι, μέχρι το 1954 δεν υπήρξε ουσιαστική μεταβολή των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο Σύνταγμα του 1952 δεν υπάρχει καμιά αναφορά στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όμως, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων του 1954 (ΝΔ 2888/54) προσδιόρισε με σαφήνεια τις αρμοδιότητες αυτές. Εκτός από τη γενική διάταξη του άρθρου 20, το οποίο ορίζει ότι «εις την αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η διοίκηση των τοπικών

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν1065/80)

A. Αποκλειστικές Αρμοδιότητες

Περιβαλλοντολογικές Υπηρεσίες	Προσωπικές Υπηρεσίες	Υπηρεσίες Αναψυχής	Υπηρεσίες Προστασίας	Παραγωγικές και Αναπτυξιακές Υπηρεσίες	Εμπορικές Υπηρεσίες
— Υπόνομοι		— Διαμόρφωση χώρων αναψυχής		— Βοσκότοποι	— Αγορές
— Αποχέτευση		— Αθλητισμός			
— Δρόμοι		— Κέντρα νεότητας			
— Πλατείες		— Παιδικές χαρές			
— Γέφυρες					
— Καθαριότητα					
— Ύδρευση					
— Κοιμητήρια					
— Καθορισμός λειτουργίας					
εμποροπανηγύρεων					
— Πάρκινγκ					
— Σχεδιασμός					

B. Συντρέχουσες Αρμοδιότητες

Περιβαλλοντολογικές Υπηρεσίες	Προσωπικές Υπηρεσίες	Υπηρεσίες Αναψυχής	Υπηρεσίες Προστασίας	Παραγωγικές και Αναπτυξιακές Υπηρεσίες	Εμπορικές Υπηρεσίες
— Προγραμματισμός οικιστικής ανάπτυξης	— Κατοικία	— Βιβλιοθήκες	— Από έκτακτα γεγονότα	— Άρδευση	— Επιχειρήσεις
— Έλεγχος	— Κοινωνική μέριμνα	— Μουσεία	— Έλεγχος για την τήρηση ορισμένων διατάξεων	— Εγχειρίδια έργα	— Κατασκευές
— Συντήρηση παραδοσιακών κτιρίων	— Εκπαίδευση	— Φιλαρμονικές		— Ενέργεια	
	— Θέατρα	— Αρχαιολογικοί χώροι		— Αξιοποίηση τοπικών φυσικών πόρων	
				— Βιοτεχνικά κέντρα	

Πηγή: Η. Τσενές, οπ.π., πίνακες 2.7. και 2.8. σελ. 47.

υποθέσεων», το άρθρο 21 προσδιορίζει επακριβώς ποιές είναι οι αρμοδιότητες που ανήκουν αποκλειστικά σ' αυτούς, όπως είναι η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ύδρευσης, η αποχέτευση, η κατασκευή αρδευτικών και εγγειοβελτιωτικών έργων κλπ. Παρόμοιες είναι οι ρυθμίσεις του Συντάγματος του 1975 και του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 1980 (Ν 1065/80). Ειδικότερα, το άρθρο 102 του Συντάγματος αναφέρει ότι «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ...», ενώ όπως και το ΝΔ 2888/54 έτσι και ο Ν 1065/80 περιλαμβάνει γενική διάταξη για τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, αλλά και άρθρο με τον επακριβή προσδιορισμό τους. Η διαφορά όμως που υπάρχει μεταξύ των δύο αυτών νομοθετημάτων είναι ότι το δεύτερο περιλαμβάνει εκτός από τις αποκλειστικές και ένα κατάλογο «συντρεχουσών αρμοδιοτήτων», ενώ στις αποκλειστικές αρμοδιότητες του Ν 1065/80 περιλαμβάνεται και η αστική συγκοινωνία, η οποία όμως δεν ασκήθηκε ποτέ από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι αποκλειστικές και οι συντρεχουσες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που προσδιόρισε ο Ν 1065/80 και οι οποίες ουσιαστικά είναι αυτές που ασκούνται και σήμερα εμφανίζονται στον Πίνακα 1.

Ο Ν 1416/84 όχι μόνο διατήρησε το καθεστώς των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, αλλά τις διεύρυνε σημαντικά. Μάλιστα, στο άρθρο 8 προβλέπει τη δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από την Κεντρική και Περιφερειακή Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τέλος, με το Ν 1622/86 θεσμοθετείται ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο άρθρο 23 του οποίου αναφέρονται οι αρμοδιότητες του κατά τομείς. Ο νόμος αυτός δίνει μια εντελώς νέα διάσταση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι αρμοδιότητες που της παραχωρούνται σε τομείς όπως είναι η υγεία, η κοινωνική πρόνοια, η συγκοινωνία, η παιδεία κλπ. είναι σημαντικές.

1.3. Το μέγεθος των ΟΤΑ

Όπως αναφέρθηκε στην παράγραφο 1.1.1. από το 1912 υπάρχουν στην Ελλάδα περίπου 6.000 ΟΤΑ. Έτσι, με βάση την απογραφή του πληθυσμού του 1981 σε κάθε ΟΤΑ αναλογούν κατά μέσο όρο περίπου 1.600 κάτοικοι, αριθμός που θεωρείται υπερβολικά μικρός και κλάσμα μόνο του μέσου μεγέθους που έχουν οι ΟΤΑ σε άλλες χώρες. Από τους 6.037 ΟΤΑ που υπήρχαν το 1983 οι 276 ήταν δήμοι και οι 5.761 κοινότητες⁽³⁾. Το 55% περίπου των κοινοτήτων έχει πληθυσμό μικρότερο των 500 κατοίκων και το 40% περί-

(3) Υπουργείο Εσωτερικών: «Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδος», Αθήνα 1983.

που των δήμων μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Η κατάσταση όμως αυτή γίνεται ακόμα χειρότερη αν ληφθεί υπόψη ότι στους παραπάνω υπολογισμούς περιλαμβάνονται και τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, τα οποία συγκεντρώνουν το 36,7% του πληθυσμού και μόνο το 2,8% του αριθμού των ΟΤΑ. Έτσι, μια προσεκτικότερη ανάλυση των στοιχείων αποκαλύπτει ότι ο μέσος πληθυσμός των ΟΤΑ στο νομό Ιωαννίνων είναι 470 κάτοικοι, στο νομό Αρκαδίας 430, στο νομό Θεσπρωτίας 404 και στο νομό Ευρυτανίας 319, ενώ ο μέσος πληθυσμός στην Αττική είναι 22.463 και στο νομό Θεσσαλονίκης 6.917⁽⁴⁾.

Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτει ότι ο αριθμός των ΟΤΑ στην Ελλάδα είναι μεγάλος σε σχέση με τον πληθυσμό και την έκταση της χώρας. Αποτέλεσμα του μεγάλου αριθμού είναι ότι το μέσο μέγεθος των ΟΤΑ είναι τέτοιο, που να μην τους επιτρέπει να παρέχουν υπηρεσίες που με τις σημερινές συνθήκες θεωρούνται απαραίτητες. Εκτός όμως από αυτό, το μέγεθος των Οργανισμών επηρεάζει το ύψος και τη σύνθεση των εσόδων τους, την ποιότητα του προσωπικού που απασχολούν κλπ. Για τους λόγους αυτούς το μικρό μέγεθος των ΟΤΑ έχει θεωρηθεί ως η μεγαλύτερη αδυναμία του ισχύοντος συστήματος⁽⁵⁾.

Μεταπολεμικά, σε πολλές χώρες της Ευρώπης ο αριθμός των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης μειώθηκε σημαντικά⁽⁶⁾. Στις περισσότερες περιπτώσεις αυτό επιτεύχθηκε με την υποχρεωτική συγχώνευση των ΟΤΑ. Αντίθετα, στην Ελλάδα η συγχώνευση των δήμων και κοινοτήτων επιδιώχθηκε να γίνει εθελοντικά. Ο Ν 1065/80 προέβλεπε ότι συγχώνευση μπορεί να γίνει μετά από αίτηση των εκλογέων κατοίκων, ενώ με το Ν 1416/84 για να ενθαρρυνθεί η εθελοντική συγχώνευση των ΟΤΑ θεσπίστηκαν οικονομικά κίνητρα. Παρόμοια είναι και η ρύθμιση του πρόσφατου νόμου 1622/86, σύμφωνα με τον οποίο η δημιουργία των νέων δήμων είναι εθελοντική και επιδιώκεται μέσω οικονομικών κινήτρων σε καθορισμένες γεωγραφικές ενότητες.

Η αποτελεσματικότητα όμως των κινήτρων αυτών θα είναι ίδια με αυτή του παρελθόντος αν δεν αναμορφωθεί το όλο σύστημα εσόδων της Τοπικής

(4) Ο μέσος πληθυσμός των ΟΤΑ στην Αθήνα είναι 28.414 κάτοικοι και στη Θεσσαλονίκη 11.494.

(5) Ν. Τάτσος: «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Οικονομική Ανάπτυξη: Δυνατότητες και Περιορισμοί», Σπουδαί, 1982, Τόμος ΑΒ', Τεύχος 1, σελ. 156-178.

(6) Στη Σουηδία ο αριθμός μειώθηκε από 2.500 σε 277, στη Δανία από 1.387 σε 275, στο Βέλγιο από 2.675 σε 589, στην Ολλανδία από 1.012 σε 841, στη Γερμανία από 15.648 σε 8.514, στην Αγγλία από 1.200 σε 400, κλπ.

Αυτοδιοίκησης, έτσι ώστε να αποκτήσουν οι δημότες ευαισθησία και οικονομικό ενδιαφέρον για τις τοπικές υποθέσεις.

1.4. Βαθμός Αποκέντρωσης

Παρά τα μειονεκτήματα της μεθόδου, η συμμετοχή των εσόδων και των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα έσοδα και στις δαπάνες του Δημοσίου ή στα αντίστοιχα μεγέθη της Κεντρικής Διοίκησης χρησιμοποιείται διεθνώς ως δείκτης συγκεντρωτισμού στη δημόσια διοίκηση. Τη συμμετοχή αυτή χρησιμοποιούμε και εδώ για να εξετάσουμε αν στην Ελλάδα έχει υπάρξει τάση συγκεντρωτισμού ή αντίθετα διοικητικής αποκέντρωσης.

Στον Πίνακα 2 εμφανίζονται τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού, των συνολικών εσόδων του Δημοσίου και του Εθνικού Εισοδήματος. Παρατηρείται ότι τα έσο-

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Δείκτες συγκεντρωτισμού στην Ελλάδα, 1948-1984

Έτος	Έσοδα των ΟΤΑ ως % εσόδων του Κρατ. Προϋπ/μού	Έσοδα των ΟΤΑ ως % εσόδων του Δημοσίου	Έσοδα των ΟΤΑ ως % του Εθνικού Εισοδήματος
1948	9,3	6,1	1,1
1958	9,9	6,4	1,5
1965	11,0	6,0	1,7
1973	7,9	4,3	1,3
1974	6,6	3,7	1,2
1975	6,9	3,8	1,3
1976	6,2	3,5	1,3
1977	6,5	3,6	1,3
1978	6,6	3,6	1,3
1979	7,1	3,8	1,4
1980	8,6	4,4	1,6
1981	11,4	5,2	1,7
1982	11,2	5,1	2,1
1983	11,5	5,1	2,1
1984	11,1	5,0	2,1

Πηγή: ΕΣΥΕ. «Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1948-1970», Αθήνα 1972 και «Προσωρινοί Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1984», Αθήνα 1985.

δα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούσαν το 1948 το 9,3% των εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού και το 6,1% των εσόδων του Δημοσίου. Τα ποσοστά αυτά ακολουθούν μια πτωτική τάση και διαμορφώνονται το 1974 σε 6,6% και 3,7% αντίστοιχα. Την περίοδο 1974-1979 υπάρχει μια σχετική σταθεροποίηση, ενώ από το 1980 αρχίζει η βελτίωση. Έτσι, το 1984 τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούσαν 11,1% των εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού, 5% των εσόδων του Δημοσίου και 2,1% του Εθνικού Εισοδήματος. Παρόμοια ήταν περίπου και η εξέλιξη από την πλευρά των δαπανών. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι καθ' όλη σχεδόν τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου υπήρξε μείωση του βαθμού αποκέντρωσης και χειροτέρευση της θέσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με την Κεντρική Διοίκηση ή τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα. Η τάση αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο φαινόμενο της «διαδικασίας συγκέντρωσης», σύμφωνα με το οποίο αυτή η ίδια η πορεία της οικονομικής ανάπτυξης ασκεί πιέσεις που τείνουν να μεταβάλλουν το μέγεθος της μονάδας διοίκησης που είναι υπεύθυνη για την οικονομική δραστηριότητα του Δημοσίου⁽⁷⁾. Είναι προφανές, ότι ιδιαίτερη είναι η σημασία εδώ των συνεπειών του πολέμου και του ρόλου που έπρεπε να παίξει το κράτος για την αποκατάσταση των ζημιών. Έτσι, στην Ελλάδα η «διαδικασία συγκέντρωσης» πραγματοποιήθηκε τόσο με την ανάληψη από την Κεντρική Διοίκηση της ευθύνης για τις συνεχώς αυξανόμενες κατηγορίες δημοσίων δαπανών όσο και με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Κεντρική Διοίκηση. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων είχε σε μεγάλο βαθμό σαν συνέπεια τη δημιουργία νέων ειδικών οργανισμών και ιδρυμάτων τα οποία, κάτω από τον έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης, ανέλαβαν την ευθύνη για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών. Όσον αφορά το σκέλος των εσόδων η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχασε την αυτονομία της, λόγω αύξησης της οικονομικής της εξάρτησης από την Κεντρική Διοίκηση. Βέβαια, όσο απομακρύνεται χρονικά κανείς από την περίοδο του πολέμου τόσο η σημασία της «διαδικασίας συγκέντρωσης» γίνεται μικρότερη και αρχίζει η τάση συγκεντρωτισμού να οφείλεται στην ελεύθερη επιλογή ενός συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης.

Εκτός από τη διαχρονική εξέλιξη του βαθμού αποκέντρωσης, χρήσιμα συμπεράσματα μπορούν να προκύψουν και από τις διεθνείς συγκρίσεις. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούν μόνο το 6,3% των

(7) A. Peacock and J. Wiseman: "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom", Princeton University Press, 1961.

εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης, ενώ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Πίνακας 3) κυμαίνονται μεταξύ 14,8% στο Βέλγιο και 81,7% στη Δανία. Σύμφωνα με την ίδια πηγή, οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως ποσοστό των δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης είναι 4,9% στην Ελλάδα, ενώ κυμαίνονται μεταξύ 13,9% και 70,8% στις χώρες που περιλαμβάνονται στον πίνακα. Παρατηρείται δηλαδή ότι ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα είναι περιορισμένος σε σχέση με άλλες χώρες.

Σημασία όμως για την εκτίμηση του βαθμού αποκέντρωσης δεν έχει μόνο η συμμετοχή των εσόδων και των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα έσοδα και στις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης ή στα έσοδα και στις δαπάνες του Δημοσίου, αλλά και ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά. Η βαθμίδα διοίκησης που πραγματοποιεί τις δαπάνες και εισπράττει τα έσοδα δεν είναι πάντα υπεύθυνη και για τις αποφάσεις που αφορούν την εκτέλεση των έργων και την εκμετάλλευση των πηγών εσόδων. Έτσι, αν ληφθεί υπόψη ότι το σύστημα στην Ελλάδα είναι, συγκρινόμενο με άλλες χώρες, τέτοιο που η Κεντρική Διοίκηση να προγραμματίζει και η Τοπική Αυτοδιοίκηση να εκτελεί, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ο βαθμός αποκέντρωσης είναι ακόμα μικρότερος από αυτόν που δείχνουν οι δείκτες συγκεντρωτισμού.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Βαθμός αποκέντρωσης σε χώρες της Ευρώπης

Χώρα	Έτος	Έσοδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως % εσόδων Κεντρικής Διοίκησης	Δαπάνες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως % δαπανών Κεντρικής Διοίκησης
Βέλγιο	1983	14,8	13,9
Γαλλία	1984	18,5	17,8
Δανία	1984	81,7	70,8
Ελλάδα	1981	6,3	4,9
Ιρλανδία	1983	35,3	31,7
Μ. Βρετανία	1983	36,8	33,1
Νορβηγία	1983	39,5	43,7
Ολλανδία	1984	36,9	32,7
Σουηδία	1984	66,8	58,1

Πηγή: International Monetary Fund, "Government Finance Statistics Yearbook", 1985.

1.5. Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες: Στα τακτικά και στα έκτακτα. Στα τακτικά περιλαμβάνονται κυρίως τα έσοδα από:

- α) Την εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας
- β) Τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- γ) Τους φόρους και τις εισφορές
- δ) Την τακτική κρατική επιχορήγηση

Στα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνονται:

- α) Τα δάνεια
- β) Τα έσοδα από την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων
- γ) Οι έκτακτες επιχορηγήσεις
- δ) Οι δωρεές, τα κληροδοτήματα και οι κληρονομιές, καθώς και τα έσοδα από κάθε άλλη έκτακτη πηγή.

Κατά την περίοδο 1974-1980 τα τακτικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούσαν περίπου το 70% των συνολικών της εσόδων. Μετά το 1981 όμως η σχέση αυτή μεταβάλλεται και έτσι το 1984, τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν δημοσιευμένα στοιχεία, το αντίστοιχο ποσοστό είναι περίπου 58%. Δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί με βάση τα στοιχεία των τελευταίων ετών κατά πόσο η μεταβολή αυτή στη σχέση τακτικών-έκτακτων εσόδων αντανακλά μια μονιμότερη κατάσταση.

Η αύξηση της συμμετοχής των εκτάκτων εσόδων οφείλεται στις σημαντικές αυξήσεις που παρατηρήθηκαν τα τελευταία χρόνια στις έκτακτες επιχορηγήσεις και στα δάνεια σαν μια προσπάθεια ενίσχυσης του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εφόσον όμως η προσπάθεια αυτή συνεχισθεί και αν δεν υπάρξουν μέτρα για μονιμότερη αντιμετώπιση του οικονομικού προβλήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι φυσικό, η σημασία των εκτάκτων εσόδων να αυξάνει διαρκώς με όλες τις αρνητικές επιπτώσεις που μπορεί να έχει η τάση αυτή στο βαθμό εξάρτησης των ΟΤΑ από την Κεντρική Διοίκηση και στη μη εξασφάλιση συνθηκών προγραμματισμού και ορθολογικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

Σχετικά με τη διάρθρωση των τακτικών εσόδων τη σημαντικότερη θέση, σύμφωνα με τις επίσημες στατιστικές σειρές, καταλαμβάνουν τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, οι τακτικές επιχορηγήσεις και τα έσοδα από φόρους και εισφορές. Έτσι, το 1984 σε σύνολο τακτικών εσόδων 43.925 εκατ. δρχ. τα 23.028 εκατ. προέρχονταν από τέλη και δικαιώματα, τα 18.556 εκατ. από τακτικές επιχορηγήσεις και τα 10.676 εκατ. από φόρους και εισφορές. Η εικόνα όμως αυτή είναι πλαστή γιατί η ταξινόμηση των

διαφόρων πηγών εσόδων στις τρεις επιμέρους γενικές κατηγορίες που αναφέρθηκαν παραπάνω έχει γίνει με κριτήριο την ονομασία των σχετικών πηγών και όχι τα χαρακτηριστικά τους. Αποτελεί δε συνηθισμένη πρακτική στην Ελλάδα, ορισμένοι τοπικοί φόροι να ονομάζονται τέλη, ενώ υπάρχουν αμφιβολίες για το αν πρέπει ορισμένα έσοδα που σήμερα θεωρούνται ως φορολογικά να ταξινομηθούν ως έσοδα προερχόμενα από την επιβολή τοπικής φορολογίας ή ως κρατικές οικονομικές ενισχύσεις⁽⁸⁾.

Σημασία όμως έχει και η διαχρονική εξέλιξη των σχετικών μεγεθών. Μεταξύ 1974 και 1984 τα τακτικά έσοδα αυξήθηκαν κατά 12,3%. Την ταχύτερη αύξηση εμφάνισαν οι κρατικές επιχορηγήσεις με 30,8%. Ακολουθούν τα έσοδα από κινητή περιουσία (21,6%), ενώ τα έσοδα από φόρους και εισφορές αυξήθηκαν μόνο κατά 9,6%. Περισσότερο εντυπωσιακή είναι η εξέλιξη των σχετικών μεγεθών αν εξετασθεί μια μεγαλύτερη περίοδος. Έτσι, για παράδειγμα, παρατηρείται ότι σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς το 1948 οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούσαν μόνο το 5,0% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενώ το 1985 το 33,4%. Αντίθετα, η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα ήταν 88,9% το 1948 και μόλις 16,0% το 1985. Επίσης, το 1948 δεν υπήρχαν έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από δικαιώματα και τέλη, ενώ το 1984 τα έσοδα αυτά αποτελούσαν το 42,6% των συνολικών της εσόδων⁽⁹⁾.

Τέλος, μια άλλη ενδιαφέρουσα διαπίστωση είναι ότι οι τρεις παραπάνω κύριες πηγές τακτικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κάλυπταν το 1974 ποσοστό 78,5% των συνολικών τακτικών της εσόδων, ενώ το 1984 το ποσοστό αυτό είχε αυξηθεί στο 85% (Πίνακας 4).

Σχετικά με τη διάρθρωση των έκτακτων εσόδων παρατηρούνται τα εξής: Με εξαίρεση το 1974 που μειώθηκαν κατά 14,9%, τα έκτακτα έσοδα παρουσιάζουν σε όλο σχεδόν το διάστημα της μεταπολιτευτικής περιόδου σημαντικούς αυξητικούς ρυθμούς που φθάνουν το 92,1%. Συγκρινόμενα με τα τακτικά έσοδα ο ρυθμός αύξησης των έκτακτων εσόδων ήταν, όπως προαναφέρθηκε, πολύ ταχύτερος και οφείλεται στη σημαντική αύξηση των εσόδων από δάνεια και κυρίως από έκτακτες επιχορηγήσεις. Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ των ετών 1974 και 1984 τα έσοδα από δάνεια αυξήθηκαν κατά 24,8% και τα έσοδα από έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις κατά 52,8%. Συνέπεια της αύξησής τους αυτής είναι η συμμετοχής τους στα συνολικά έκτακτα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αυξηθεί από 58,0% περίπου

(8) Βλέπε Κεφάλαιο 4.

(9) Τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών δεν συμπίπτουν με αυτά της ΕΣΥΕ που εμφανίζονται στον Πίνακα 4. (Για αναλυτική παρουσίαση των στοιχείων της ΕΣΥΕ βλέπε Παράρτημα).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Διάρθρωση Εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 1974-1984

(εκατ. δρχ.)

Κατηγορία εσόδων	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	84/74
<i>Τακτικά Έσοδα</i>												
Από ακίνητη περιουσία	553	640	791	908	1.050	1.346	1.663	2.016	2.228	2.806	3.504	6,3
Από κινητή περιουσία	14	12	13	29	44	31	74	68	116	171	303	21,6
Τέλη και δικαιώματα	2.229	2.642	3.375	4.480	5.255	6.867	9.158	12.060	15.55	19.878	23.028	10,3
Φόροι και εισφορές	1.108	1.118	1.587	1.595	1.729	1.812	2.986	3.192	4.472	5.372	10.676	9,6
Τακτικές επιχορηγήσεις	603	823	1.830	2.259	2.962	4.637	4.898	6.022	13.746	15.709	18.556	30,8
Άλλες πηγές	65	94	196	356	421	414	486	458	1.108	1.470	1.695	26,1
Από προηγούμενες χρήσεις	446	529	600	851	1.021	1.152	1.627	1.868	2.801	3.072	3.768	8,04
Σύνολο	6.018	5.858	8.392	10.478	12.482	16.259	20.892	25.684	40.026	48.478	61.530	12,3
% μεταβολής	12,2	16,7	43,3	24,9	19,1	30,3	28,5	22,9	55,8	21,1	26,9	
<i>Έκτακτα Έσοδα</i>												
Δάνεια	484	638	1.031	1.268	1.794	2.928	2.569	5.047	5.767	7.915	12.011	24,8
Δωρεές, κληροδοτήματα	42	66	93	101	94	131	200	341	346	376	557	13,3
Εκποίηση περιουσίας	216	221	203	382	373	447	629	779	555	686	590	2,7
Έκτακτες επιχορηγήσεις	473	915	1.157	1.801	1.809	2.944	4.044	8.937	8.012	14.966	23.987	52,8
Από άλλες πηγές	349	589	642	825	1.118	1.312	1.302	1.933	2.568	3.772	5.399	15,5
Από προηγύμ. χρήσεις	70	65	93	124	115	146	210	163	187	234	381	5,4
Σύνολο	1.634	2.494	3.219	4.501	5.303	7.908	8.954	17.200	17.435	27.949	43.925	26,9
% μεταβολής	-14,9	52,6	29,1	39,8	17,8	49,1	13,2	92,1	1,4	60,3	57,2	
<i>Συνολικά Έσοδα</i>												
Σε τρέχουσες τιμές	6.652	8.352	11.611	14.979	17.785	24.167	29.846	42.854	57.461	76.427	105.455	16,5
% μεταβολής	4,1	25,6	39,0	29,0	18,7	35,9	23,4	43,7	34,0	33,0	40,0	
Σε σταθερές τιμές	5.513	6.223	7.467	8.557	8.981	10.324	10.634	12.509	13.584	15.346	17.790	3,2
% μεταβολής	-13,7	12,9	20,0	14,6	4,5	14,9	3,0	17,6	8,6	13,0	15,9	

Πηγή: ΕΣΥ. «Έσοδα-Έξοδα δήμων και κοινοτήτων».

το 1974 σε περίπου 84,0%. Επίσης, συνέπεια της εξέλιξης αυτής είναι η σημαντική μείωση της συμμετοχής των άλλων έκτακτων εσόδων.

Από τα τακτικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το 67,9% ανήκει στους δήμους και το 32,1% στις κοινότητες, ενώ από τα έκτακτα έσοδα το 48,5% ανήκει στους δήμους και το 51,5% στις κοινότητες (Πίνακας 5). Ως ποσοστό των συνολικών τους εσόδων τα τακτικά έσοδα αποτελούν το 66,2% στους δήμους και το 46,7% στις κοινότητες. Παρατηρείται δηλαδή μια αυξημένη σχετικά εξάρτηση των μικρών ΟΤΑ από τις έκτακτες πηγές εσόδων, οι οποίες στον μεγαλύτερό τους βαθμό εξαρτώνται από τις προθέσεις της εκάστοτε κυβέρνησης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Κατανομή των εσόδων σε δήμους και σε κοινότητες (Έτος 1984)

	Δήμοι		Κοινότητες	
	Εκατ. δρχ.	%	Εκατ. δρχ.	%
<i>Τακτικά Έσοδα</i>				
Από ακίνητη περιουσία	2.138	5,1	1.365	6,9
Από κινητή περιουσία	274	0,7	29	0,1
Τέλη και δικαιώματα	18.069	43,3	4.959	25,1
Φόροι και εισφορές	6.580	15,8	4.096	20,7
Τακτικές επιχορηγήσεις	11.796	28,2	6.759	34,2
Άλλα τακτικά έσοδα	473	1,1	1.223	6,2
Από προηγούμενες χρήσεις	2.436	5,8	1.332	6,8
ΣΥΝΟΛΟ	41.766	100,0	19.765	100,0
<i>Έκτακτα Έσοδα</i>				
Δάνεια	4.854	22,7	7.157	31,7
Δωρεές, κληροδοτήματα	292	1,4	264	1,2
Εκποίηση περιουσίας	165	0,8	425	1,9
Έκτακτες επιχορηγήσεις	11.804	55,3	13.183	58,3
Από άλλες πηγές	3.946	18,5	1.453	6,4
Από προηγούμενες χρήσεις	271	1,3	109	0,6
ΣΥΝΟΛΟ	21.332	100,0	22.592	100,0
Συνολικά Έσοδα	63.098		42.357	

Πηγή: ΕΣΥΕ. «Έσοδα-Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων, Έτος 1984».

Οι σημαντικότερες πηγές εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλύονται στη συνέχεια με εξαίρεση τις κρατικές επιχορηγήσεις οι οποίες, λόγω της σημασίας που έχουν για την παρούσα μελέτη, αποτελούν αντικείμενο χωριστού κεφαλαίου.

1.5.1. Φόροι

Τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι διαφόρων ειδών. Είναι αυτά που εισπράττονται από φόρους που επιβάλλει η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση και αυτά που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση και στη συνέχεια αποδίδει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τα έσοδα αυτά μπορεί να αποδίδονται απευθείας στους ΟΤΑ χωρίς να εμφανίζονται ως έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού ή να εμφανίζονται σ' αυτόν και να κατανέμονται κατόπιν στους ΟΤΑ ως έσοδα που εισπράχθηκαν «υπέρ τρίτων». Επίσης, η κατανομή των εσόδων στους ΟΤΑ μπορεί να γίνεται είτε σύμφωνα με την περιοχή από την οποία προήλθαν τα έσοδα, είτε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, κατά κανόνα ανάλογα με τον πληθυσμό. Τέλος, τα έσοδα που αποδίδει η Κεντρική Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αποτελούν ποσοστό των εισπραττομένων εσόδων, να προέρχονται από πρόσθετο ποσοστό υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους φόρους που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση, να είναι εξολοκλήρου έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα οποία αναλαμβάνει απλώς να εισπράξει η Κεντρική Διοίκηση κλπ. Μια άλλη διάκριση των φορολογικών εσόδων είναι σ' αυτά που προέρχονται από φόρους των οποίων η επιβολή είναι από το νόμο υποχρεωτική και σ' αυτά των οποίων η εισπραξη αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, οι φόροι μπορεί να είναι γενικοί με την έννοια ότι αφορούν όλους τους ΟΤΑ, ή να αφορούν ορισμένα μόνο γεωγραφικά διαμερίσματα ή περιοχές (π.χ. Δωδεκάνησα). Τέλος, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι φόροι μπορεί να είναι πραγματικοί ή ψευδεπίγραφοι, άμεσοι ή έμμεσοι, προοδευτικοί ή αναλογικοί κλπ.

Η ύπαρξη όλων αυτών των μορφών φόρων δίνει καταρχήν την εντύπωση ότι η συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι σημαντική. Η εντύπωση όμως αυτή δεν επιβεβαιώνεται από την πραγματικότητα. Παρά τη σύγχυση που υπάρχει για το τι ακριβώς πρέπει να θεωρηθεί ως φόρος και τα σχετικά προβλήματα που δημιουργούνται στις διεθνείς συγκρίσεις το φορολογικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα συγκρινόμενο με τα αντίστοιχα συστήματα άλλων χωρών υστερεί ποσοτικά αλλά κυρίως ποιοτικά. Έτσι, τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούν μόνο το 11,6% των συνολικών της εσόδων, ενώ σε άλλες χώρες το ποσοστό αυτό είναι σημαντικά

μεγαλύτερο⁽¹⁰⁾. Επίσης, σε άλλες χώρες τα έσοδα αυτά προέρχονται σε μεγάλο βαθμό από κύριους φόρους με μεγάλη εισοδηματική ελαστικότητα των οποίων οι ΟΤΑ έχουν μέχρις ενός βαθμού τη δυνατότητα να καθορίζουν τους συντελεστές.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6
Έσοδα από φόρους

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Τρέχουσες τιμές</i>											
Εκατ. δρχ.	1001	1020	1517	1485	1633	1698	2844	3031	4255	5120	10.405
% μεταβολής	8,6	1,9	48,7	-2,2	10,1	4,0	67,5	6,6	39,4	21,2	103,2
% συνολικών εσόδων	15,0	12,2	13,1	9,9	9,2	7,0	9,5	7,1	7,3	6,7	9,9
<i>Τιμές 1973</i>											
Εκατ. δρχ.	830	760	975	848	825	725	1013	884	999	1028	1755
% μεταβολής	-10,0	-8,4	28,3	-13,0	-2,7	-12,1	39,7	-12,7	13,0	2,9	22,6

Πηγή ΕΣΥΕ: «Έσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων».

Στον Πίνακα 6 εμφανίζεται η διαχρονική εξέλιξη των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τρέχουσες και σε σταθερές τιμές. Παρατηρείται ότι με εξαίρεση το 1977 τα φορολογικά έσοδα εμφάνισαν σε τρέχουσες τιμές ανοδική πορεία καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Σε σταθερές όμως τιμές η εξέλιξή τους δεν ήταν ομαλή αλλά εμφάνισαν αρνητικούς ρυθμούς αύξησης σε έξι από τα έντεκα χρόνια της περιόδου. Επίσης παρατηρείται ότι ως ποσοστό των συνολικών εσόδων είχαν μία πτωτική πορεία, όπου από 15,0% το 1974 έφθασαν να αποτελούν μόνο το 6,7% το 1983. Το 1984 το ποσοστό συμμετοχής τους αυξάνει σε 9,9%. Η αύξηση αυτή οφείλεται στο μεγαλύτερο της βαθμό στην αύξηση των εσόδων από το φόρο στα χονδρικόως πωλούμενα αγροτικά προϊόντα που από

(10) 55,1% στην Αυστρία, 41,3% στη Γαλλία, 42,7% στην Ισπανία, 52,2% στη Νορβηγία, 55,8% στη Σουηδία, κλπ. (Ν. Τάτσος: Φορολογική Αποκέντρωση... οπ.π., Πίνακας 3).

204 εκατ. το 1983 αυξήθηκαν σε 3.037 εκατ. το 1984 (αύξηση 1489%). Δηλαδή, παρατηρείται ότι η πορεία των φορολογικών εσόδων εξαρτάται από παράγοντες τους οποίους η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να επηρεάσει (π.χ. ενέργειες της Κεντρικής Διοίκησης για περιορισμό της φοροδιαφυγής στη διακίνηση των αγροτικών προϊόντων).

Τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει όμως να εξετάζονται μόνο όσον αφορά την ποσοτική τους διάσταση, αλλά και ως προς την ποιοτική. Στον Πίνακα 7 εμφανίζεται η εισοδηματική ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Κεντρικής Διοίκησης, η οποία ορίζεται ως πηλίκο της ποσοστιαίας μεταβολής των εσόδων προς την ποσοστιαία μεταβολή του Εθνικού Εισοδήματος. Παρατηρείται ότι τα φορολογικά έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης αυξήθηκαν, με ελάχιστες εξαιρέσεις, ταχύτερα από την αύξηση του Εθνικού Εισοδήματος, ενώ για την Τοπική Αυτοδιοίκηση τα φορολογικά έσοδα στις περισσότερες περιπτώσεις υστέρησαν σημαντικά. Σε όσες περιπτώσεις παρατηρείται το αντίθετο (π.χ. 1980 για την Κεντρική Διοίκηση, 1984 για την Τοπική

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

Εισοδηματική ελαστικότητα φορολογικών εσόδων

	74/73	75/74	76/75	77/76	78/77	79/78	80/79	81/80	82/81	83/82	84/83
<i>Ποσοστό μεταβολής</i>											
Φορολ. Έσοδα Τ. Αυτοδ/σης	8,6	1,9	48,7	-2,2	10,1	4,0	67,5	6,6	39,4	21,2	103,2
Φορολ. Έσοδα Κ. Διοίκ/σης	20,2	24,6	33,3	17,0	22,0	24,8	13,2	19,6	41,2	23,5	25,0
Εθνικό Εισόδημα	18,5	16,9	22,8	15,9	20,4	22,4	22,4	21,8	23,4	18,3	22,6
<i>Εισοδηματική ελαστικότητα φορολογικών εσόδων</i>											
Τ. Αυτοδ/σης	0,5	0,1	2,1	-0,1	0,5	0,2	3,0	0,3	1,7	1,1	4,6
Κ. Διοίκ/σης	1,1	1,5	1,5	1,1	1,1	1,1	0,6	0,9	1,8	1,3	1,1

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Εθνικοί Λογαριασμοί

Αυτοδιοίκηση) οφείλεται σε διακριτικές μεταβολές στη φορολογική νομοθεσία και στον τρόπο εφαρμογής της, παρά σ' αυτές τις ίδιες τις ιδιότητες του φορολογικού συστήματος. Δηλαδή, από τα στοιχεία του Πίνακα προκύπτει ότι η Κεντρική Διοίκηση έχει κρατήσει τις περισσότερες δυναμικές πηγές εσόδων και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει παραχωρήσει τις λιγότερο εισοδηματικά ελαστικές.

1.5.2. Τέλη και Δικαιώματα

Τα τέλη και δικαιώματα αποτελούν μια μορφή τιμολόγησης των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ προς τους κατοίκους τους. Δηλαδή, τα τέλη και δικαιώματα μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν «το αντίτιμό της σε χρήμα ωφέλειας που έχει ένας δημότης από την άμεση ή έμμεση παροχή προς αυτόν υπηρεσιών ή την άμεση χρήση δημοτικών και κοινοτικών πραγμάτων»⁽¹¹⁾. Η ύπαρξη αυτού του αντιτίμου είναι που διαφοροποιεί εννοιολογικά τα τέλη από τους φόρους. Στην πράξη όμως η διάκριση μεταξύ τους είναι συχνά δύσκολη, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις οφείλεται σε λάθος ονομασία η κατάταξη των αντίστοιχων πηγών. Στην Ελλάδα, για παράδειγμα, πολλά τέλη είναι ουσιαστικά φόροι με συνέπεια η πραγματική σχέση φόρων - τελών να είναι πολύ διαφορετική από αυτή που εμφανίζουν τα δημοσιευμένα στοιχεία.

Τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα αποτελούσαν μέχρι πρόσφατα την κυριότερη πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μετά το 1980 όμως, λόγω της αλματώδους αύξησης της κρατικής επιχορήγησης παρουσίασαν μια σχετική κάμψη και το 1984 το ποσοστό συμμετοχής τους στα συνολικά έσοδα μειώθηκε στο 21,8%.

Όπως δείχνει ο Πίνακας 8 τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα παρουσίασαν σημαντική αύξηση καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Σε σταθερές όμως τιμές τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα δεν είχαν την ίδια εξέλιξη. Το 1974 και το 1984 τα έσοδα μειώθηκαν. Επίσης το 1975, το 1978 και το 1982 παρουσίασαν μικρή σχετικά αύξηση, κάτι που μπορεί ίσως να εξηγείται από το γεγονός ότι τα έτη αυτά ήταν έτη δημοτικών εκλογών.

Η κατανομή των εσόδων από τέλη και δικαιώματα ανάμεσα στους δήμους και στις κοινότητες είναι 78,5% και 21,5% αντίστοιχα, ενώ η κατανομή των συνολικών εσόδων είναι 59,8% και 40,2%. Δηλαδή, τα έσοδα από

(11) Υπουργείο Εσωτερικών και Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης: «Τα Οικονομικά των ΟΤΑ», Αθήνα, Ιούνιος 1987, σελ. 17.

(12) Για τις δυσκολίες που υπάρχουν στη διάκριση των φόρων από τα τέλη βλέπε Ν. Τάτσος: «Φορολογική Αποκέντρωση...», οπ.π.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8

Έσοδα από τέλη και δικαιώματα

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Τρέχουσες τιμές</i>											
Εκατ. δρχ.	2229	2642	3375	4480	5255	6867	9158	12060	15555	19878	23028
% μεταβολής	17,6	18,5	27,7	32,7	17,3	30,7	33,3	31,7	29,0	27,8	15,8
% συνολικών εσόδων	33,5	31,6	29,1	29,9	29,5	28,4	30,7	28,1	27,1	26,0	21,8
<i>Τιμές 1973</i>											
Εκατ. δρχ.	1847	1968	2170	2559	2654	2933	3263	3518	3677	3991	3885
% μεταβολής	-1,1	5,0	10,3	17,9	3,7	10,5	11,2	7,8	4,5	8,5	-2,6

Πηγή: ΕΣΥΕ: «Έσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων»

τέλη και δικαιώματα έχουν σχετικά μεγαλύτερη σημασία ως πηγή εσόδων στους δήμους, κάτι που αντανακλά ίσως το υψηλότερο επίπεδο υπηρεσιών που παρέχουν σε σχέση με τις κοινότητες.

Τη σημαντικότερη συμμετοχή στα έσοδα από τέλη και δικαιώματα έχουν τα τέλη καθαριότητας με 48,0% του συνόλου και τα τέλη ηλεκτροφωτισμού με 15,4%. Τα «τέλη» όμως αυτά επιβάλλονται με βάση το εμβαδόν των ακινήτων και έχουν περισσότερο τα χαρακτηριστικά ενός φόρου στα ακίνητα παρά την μορφή των ανταποδοτικών τελών. Άλλα τέλη είναι το τέλος ύδρευσης, το τέλος στάθμευσης αυτοκινήτων, το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων κλπ., πολλά από τα οποία αποτελούν επίσης στην ουσία φόρους.

Στον Πίνακα 9 εμφανίζονται οι σημαντικότερες δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων που χρηματοδοτούνται με τέλη. Παρατηρείται ότι, με εξαίρεση την αποχέτευση στους δήμους και στις κοινότητες και τον ηλεκτροφωτισμό στις κοινότητες, οι άλλες υπηρεσίες είναι ελλειμματικές. Επίσης, η απόκλιση μεταξύ εσόδων και δαπανών είναι πολύ μεγαλύτερη στις κοινότητες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 9

Δαπάνες των ΟΤΑ που χρηματοδοτούνται με την επιβολή τελών.
Έτος 1984 (εκατ. δρχ.)

Αρμοδιότητα	Δήμοι		Κοινότητες	
	Έσοδα	Δαπάνες	Έσοδα	Δαπάνες
Καθαριότητα	10.216	13.219	713	1.644
Υδρευση	1.429	2.955	1.642	6.553
Άρδευση	24	197	288	1.592
Ηλεκ/φωτισμός	2.368	1.779	1.127	1.105
Αποχέτευση	749	4.395	61	1.951

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών και Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, σε ο.π.

Τα στοιχεία όμως αυτά θα πρέπει να αντιμετωπισθούν με μεγάλη επιφύλαξη, γιατί εκτός από τις εννοιολογικές δυσκολίες που υπάρχουν, με τα σημερινά δεδομένα, η διάκριση των δαπανών των ΟΤΑ κατά αρμοδιότητα είναι αδύνατη.

1.5.3. Δάνεια

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από δανεισμό έφθασαν το 1984 τα 12.011 εκατ. δρχ. και αποτελούσαν το 11,4% των συνολικών της εσόδων. Το 40,4% των δανείων το απορρόφησαν οι δήμοι και το 59,6% οι κοινότητες. Δηλαδή, το μεγαλύτερο μέρος των δανείων διοχετεύθηκε προς τους μικρούς ΟΤΑ συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στον περιορισμό των οικονομικών ανισοτήτων. Αν όμως ληφθεί υπόψη ο αριθμός των δήμων και κοινοτήτων προκύπτει ότι το μέσο ανά δήμο ποσό των δανείων ήταν πολλαπλάσιο αυτού των κοινοτήτων (17,6 εκατ. και 1,2 εκατ. αντίστοιχα). Αυτό δεν εκπλήσσει, αν ληφθεί υπόψη ότι η διαδικασία που ακολουθείται και τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για την έγκριση των δανείων είναι τέτοια, που να ευνοούν τους μεγάλους και πλούσιους ΟΤΑ⁽¹³⁾. Παράλληλα, ο βαθμός εξάρτησης των μικρών ΟΤΑ από το ύψος των δανείων που θα

(13) Για μεγαλύτερη ανάλυση βλέπε Ν. Τάτσος: «Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Δημοσιονομική Αποκέντρωση, ΕΕΤΑΑ, 1988.

χορηγηθεί είναι μεγαλύτερος, αφού τα έσοδα από δάνεια ως ποσοστό των συνολικών τους εσόδων είναι στις κοινότητες υπερδιπλάσια από αυτά των δήμων (16,9% και 7,7% το 1984 αντίστοιχα).

Στον Πίνακα 10 εμφανίζεται η διαχρονική εξέλιξη των δανείων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 10
Έσοδα από δάνεια

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Τρέχουσες τιμές</i>											
Εκατ. δρχ.	484	638	1031	1268	1794	2928	2569	5047	5767	7915	12011
% μεταβολής	-35,5	31,8	61,6	23,0	41,5	63,2	-12,3	96,4	14,3	37,2	51,7
% συνολικών εσόδων	7,3	7,6	8,9	8,5	10,1	12,1	8,6	11,8	10,0	10,3	11,4
<i>Τιμές 1973</i>											
Εκατ. δρχ.	401	475	663	724	906	1251	915	1472	1363	1589	2026
% μεταβολής	-46,5	18,4	39,6	9,2	25,1	38,1	-26,8	60,9	-7,4	16,6	27,7

Πηγή: «Έσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», ο.π.π.

Παρατηρείται ότι η εξέλιξη αυτή δεν ήταν ομαλή καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Για παράδειγμα, τα έσοδα από δάνεια μειώθηκαν σε τρέχουσες τιμές το 1974 και το 1980, ενώ το 1981 σχεδόν διπλασιάστηκαν. Τα έσοδα από δάνεια ως ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου ένα ποσοστό περίπου 10%, που θεωρείται χαμηλό σε σχέση με άλλες χώρες. Αυτό, όμως, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην έλλειψη ειδικού πιστωτικού οργανισμού που να ικανοποιεί τις ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δημοτική Τράπεζα) και στους γενικότερους περιορισμούς που υπάρχουν, όσον αφορά την οικονομική ανεξαρτησία (π.χ. αδυναμία αύξησης φορολογικών συντελεστών για εξόφληση δανείων).

Όσον αφορά τη σύνθεση των δανείων, το 50% προέρχεται από τις δημόσιες επενδύσεις. Από τα υπόλοιπα δάνεια εσωτερικού τα περισσότερα δίνονται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, ενώ τα δάνεια από το εξωτερικό είναι σχεδόν ανύπαρκτα.

1.5.4. Έσοδα από περιουσία

Τα έσοδα αυτά μπορεί να προέρχονται από κινητή και από ακίνητη περιουσία. Τα έσοδα από κινητή περιουσία (π.χ. ομολογίες, τόκοι καταθέσεων κλπ.) είναι αμελητέα. Και τα έσοδα όμως από την ακίνητη περιουσία δεν είναι σημαντικά. Το 1984 έφθασαν τα 3504 εκατ. δραχ. και αποτελούσαν ποσοστό μόλις 3,3% των συνολικών εσόδων. Τα έσοδα αυτά προήλθαν κυρίως από ενοίκια και από δικαιώματα για την παραχώρηση της χρήσης των ακινήτων σε τρίτους.

Αν και δεν έχει μέχρι σήμερα εκτιμηθεί η αξία της ακίνητης περιουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εικάζεται ότι αυτή είναι σημαντική και ότι θα μπορούσε να αποδώσει περισσότερα έσοδα με περισσότερο ορθολογική και εντατική χρησιμοποίηση. Για παράδειγμα, σε ορισμένες περιπτώσεις οι ΟΤΑ εκμισθώνουν τα ακίνητά τους σε πολύ χαμηλές τιμές γιατί οι τοπικές αρχές εκτιμούν ότι το πολιτικό όφελος που θα έχουν από την τακτική αυτή θα είναι μεγαλύτερο από το οικονομικό κόστος. Άλλοτε πάλι ενέργειες ή παραλείψεις της Κεντρικής Διοίκησης δεν επιτρέπουν τη σωστή αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1. Ιστορική εξέλιξη

Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου άρχισε στην Ελλάδα μια συστηματική προσπάθεια περιορισμού της φορολογικής εξουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την κατάργηση ή τη σταδιακή μεταβίβαση στο Δημόσιο σημαντικών φορολογικών εσόδων. Η τάση αυτή αντανακλούσε μια σαφή επιλογή εκείνης της εποχής και η συνέπειά της για την Τοπική Αυτοδιοίκηση ήταν η φαλκίδευση της οικονομικής της θέσης και η μείωση της ανεξαρτησίας της. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με τα έσοδα του Δημοσίου είχαν προπολεμικά μια αναλογία ένα προς επτά, το 1960 η αναλογία έγινε ένα προς δεκαέξι, το 1975 ένα προς είκοσι τέσσερα και το 1980 πέρασε το ένα προς είκοσι οκτώ⁽¹⁴⁾.

Η μείωση της οικονομικής ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγινε κυρίως με τους νόμους 324/45 και 843/48 και κορυφώθηκε με το νόμο 1935/51, με τον οποίο καταργήθηκε η απόδοση στους ΟΤΑ του 50% των εσόδων από το φόρο κατανάλωσης καπνού και αντ' αυτού ορίστηκε έκτακτη κρατική επιχορήγηση ύψους 240 εκατ. δρχ., η οποία στη συνέχεια καθιερώθηκε με το Β.Δ. 19/12/55 και το Ν.Δ. 3777/57. Έτσι, μέχρι το 1962 που μπορεί να θεωρηθεί ότι ολοκληρώνεται η πρώτη φάση αυτής της διαδικασίας υπάρχει μια σειρά από καταργήσεις τοπικών φόρων που είχαν ως

(14) Το 1984 η αναλογία επανήλθε στο επίπεδο του 1975.

συνέπεια την μείωση των φορολογικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερα οι πηγές που απέδιδαν σημαντικά έσοδα μεταβιβάστηκαν στον Κρατικό Προϋπολογισμό και θεσπίστηκαν νέοι τοπικοί φόροι αμφίβολης όμως απόδοσης. Ως αποτέλεσμα της διαρκούς χειροτέρευσης της οικονομικής θέσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το Κράτος ανέλαβε την οικονομική της ενίσχυση από τα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού. Έτσι, εκτός από τις διάφορες μορφές έκτακτων επιχορηγήσεων που υπήρχαν το 1962, θεσπίστηκε για πρώτη φορά ετήσια τακτική κρατική επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Το σύστημα των τακτικών και έκτακτων επιχορηγήσεων δεν άλλαξε ουσιαστικά μέχρι σήμερα, όσον αφορά τη δομή και τη φιλοσοφία που το διέπει. Κάποιες μεταβολές έχουν γίνει, οι οποίες όμως δεν ήταν ικανές να αλλάξουν το χαρακτήρα του συστήματος, ενώ φυσικά έχουν γίνει αναπροσαρμογές των αντίστοιχων ποσών. Από την άλλη πλευρά, η διαδικασία μείωσης της φορολογικής εξουσίας των ΟΤΑ συνεχίστηκε στις δεκαετίες του 1960 και του 1970. Με τη συνεχή όμως μείωση της συμμετοχής στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των ίδιων εσόδων και την αύξηση της κρατικής επιχορήγησης αυξήθηκε και η οικονομική εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση, με συνέπεια να περιορισθεί και ο ρόλος της στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

2.2. Κατηγορίες Επιχορηγήσεων

2.2.1. Τακτικές Επιχορηγήσεις

Οι τακτικές επιχορηγήσεις είναι διαφόρων κατηγοριών. Είναι η γενική τακτική επιχορήγηση που δίνει το Υπουργείο Εσωτερικών καθώς και μια σειρά από άλλες επιχορηγήσεις, ορισμένες από τις οποίες δίνονται για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δαπανών. Η σημασία όμως των τελευταίων είναι σχετικά μικρή. Στα στατιστικά στοιχεία που δημοσιεύονται, οι κατηγορίες αυτές δεν περιλαμβάνονται στις επιχορηγήσεις αλλά στα «λοιπά τακτικά έσοδα». Για το λόγο κυρίως αυτό αλλά και λόγω του σχετικά μικρού τους μεγέθους, με τον όρο τακτική επιχορήγηση νοείται συχνά μόνο η γενική τακτική επιχορήγηση που δίνει το Υπουργείο Εσωτερικών.

2.2.1.1. Επιχορήγηση Υπουργείου Εσωτερικών

Η τακτική επιχορήγηση θεσπίστηκε στην Ελλάδα με το Ν. 4260/62. Με το νόμο αυτό καθιερώθηκε ετήσια τακτική οικονομική ενίσχυση των δήμων και κοινοτήτων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ύψους 440 εκατ. δρχ., η καταβολή της οποίας γινόταν στους δικαιούχους σε δώδεκα ίσες μηνιαίες

δόσεις. Το θεσμικό πλαίσιο του Ν. 4260/62 συμπληρώθηκε με το ΝΔ 703/70, το οποίο εκτός από τα 440 εκατ. προέβλεπε πρόσθετη ετήσια τακτική ενίσχυση των δήμων και κοινοτήτων με τουλάχιστον 250 εκατ. δρχ. Με τη ρύθμιση αυτή καθοριζόταν για πρώτη φορά ένα ελάχιστο όριο ετήσιας επιχορήγησης των ΟΤΑ, το οποίο μάλιστα ίσχυε αναδρομικά από το 1967. Τέλος, το θεσμικό πλαίσιο για την τακτική επιχορήγηση που ισχύει σήμερα ολοκληρώνεται με το ΠΔ 304/77, το οποίο προσδιορίζει τον τρόπο με βάση τον οποίο γίνεται η κατανομή των ποσών στους ΟΤΑ.

Η τακτική επιχορήγηση παρουσίασε μια διαρκή αυξητική τάση καθ' όλη τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου. Συνέπεια της τάσης αυτής ήταν να αυξηθεί το ποσοστό της δαπάνης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτεί η τακτική επιχορήγηση από 9,3% το 1974 σε 24,7% το 1982. Σε σταθερές όμως τιμές το ύψος της τακτικής επιχορήγησης δεν είχε πάντα ανοδική πορεία (Πίνακας 11). Έτσι, σε τρία από τα έντεκα έτη της εξεταζόμενης περιόδου το ποσό της τακτικής επιχορήγησης μειώθηκε, σε δύο παρέμεινε περίπου σταθερό (1981, 1984) και σε δύο αυξήθηκε πάνω από 80%. Η αστάθεια αυτή από έτος σε έτος αποκτά ιδιαίτερη σημασία αν ληφθεί υπόψη ότι το ύψος της τακτικής επιχορήγησης γίνεται γνωστό τις τελευταίες ημέρες του Νοεμβρίου, με την κατάθεση στη Βουλή του Κρατικού

ΠΙΝΑΚΑΣ 11

Γενική τακτική επιχορήγηση

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Τρέχουσες τιμές</i>											
Εκατ. δρχ.	603	823	1830	2259	2962	4637	4898	6032	13746	15709	18556
% μεταβολής	12,7	36,5	122,4	23,4	31,1	56,5	5,6	22,9	128,3	14,3	18,1
<i>Σε τιμές 1973</i>											
Εκατ. δρχ.	500	613	1177	1290	1496	1981	1745	1757	3249	3154	3130
% μεταβολής	-6,6	22,6	92,0	9,6	15,9	32,4	-11,9	0,7	84,9	-2,9	-0,1
% ποσοστό δαπάνης των ΟΤΑ	9,3	10,4	17,0	16,2	16,6	20,2	17,0	14,6	24,7	21,5	18,0

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Έσοδα - Έξοδα δήμων και κοινοτήτων» και για αποπληθωριστή ΑΕΠ Τράπεζα της Ελλάδος, «Η Ελληνική Οικονομία», Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα 1984.

Προϋπολογισμού, ενώ οι ΟΤΑ πρέπει από το νόμο να έχουν καταρτίσει τους δικούς τους προϋπολογισμούς ένα μήνα νωρίτερα. Έτσι, οι ΟΤΑ δεν μπορούν να προβλέψουν με σχετική βεβαιότητα τα έσοδα που θα έχουν το επόμενο οικονομικό έτος, κάτι που δεν επιτρέπει τον προγραμματισμό και την ορθολογική χρήση του δημοσίου χρήματος. Ιδιαίτερα, οι ΟΤΑ των οποίων η τακτική επιχορήγηση αποτελεί σημαντικό ποσοστό των συνολικών τους εσόδων, στερούνται κάθε δυνατότητας προγραμματισμού και σωστής ιεράρχησης των αναγκών τους.

2.2.1.2. Άλλες κατηγορίες

Η τακτική επιχορήγηση του υπουργείου Εσωτερικών που εξετάστηκε παραπάνω χαρακτηρίστηκε ως γενική, με την έννοια ότι οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να χρησιμοποιούν το ποσό που τους αναλογεί για οποιοδήποτε σκοπό επιθυμούν. Εκτός από τη γενική τακτική επιχορήγηση, υπάρχουν και οι ειδικές, δηλαδή αυτές που έχουν ως στόχο να χρηματοδοτήσουν συγκεκριμένους τομείς ή δραστηριότητες. Μια τέτοια κατηγορία επιχορηγήσεων είναι αυτή που δίνει το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας στους δήμους και στις κοινότητες για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων που εντάσσονται στις αρμοδιότητές του. Σύμφωνα με το Ν. 1416/84 οι επιχορηγήσεις αυτές αποτελούν τακτικά έσοδα. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η τακτική οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη μισθοδοσία των γραμματέων των απόρων κοινοτήτων. Η επιχορήγηση αυτή θεσπίστηκε με το Ν. 488/80 και το ύψος της ορίστηκε στο ετήσιο ποσό των 212 εκατ. δρχ. Το ποσό όμως αυτό δεν έχει αναπροσαρμοσθεί έκτοτε, ενώ οι δαπάνες των κοινοτήτων για την μισθοδοσία των γραμματέων έχουν αυξηθεί κατακόρυφα. Η διαφορά καλύπτεται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων δεσμεύοντας το ποσό που απαιτείται από τους τόκους των καταθέσεων των δήμων και κοινοτήτων μειώνοντας ταυτόχρονα μια άλλη κατηγορία επιχορήγησης η οποία εξετάζεται στη συνέχεια.

Σύμφωνα με το άρθρο 201 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, τα χρηματικά υπόλοιπα των δήμων και κοινοτήτων καταθέτονται έντοκα στο τέλος του έτους στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Οι τόκοι των καταθέσεων αυτών εμφανίζονται σε ιδιαίτερο λογαριασμό και με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών κατανέμονται στους ΟΤΑ, στους συνδέσμους και στις τοπικές ενώσεις τους για εκτέλεση έργων ή κάλυψη άλλων αναγκών. Η ενίσχυση αυτή είναι στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Εσωτερικών και το ύψος της ήταν το 1984 περίπου 1400 εκατ. δρχ. Είναι προφανές ότι δεν πρόκειται στην πραγματικότητα για επιχορήγηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση, αλλά για μία ανα-

κατανομή μεταξύ αυτών των ίδιων των ΟΤΑ. Η ανακατανομή αυτή μπορεί να είναι από τους πλουσιότερους προς τους φτωχότερους ΟΤΑ, αν δεχθούμε ότι οι πλουσιότεροι ΟΤΑ έχουν στο τέλος του έτους μεγάλα ταμειακά υπόλοιπα και ότι τα κριτήρια κατανομής των κονδυλίων είναι αντικειμενικά. Μπορεί όμως να είναι και μια ανακατανομή από τους ΟΤΑ που διαχειρίζονται υπεύθυνα τους πόρους τους προς τους λιγότερο ορθολογικούς, ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό ως αντικίνητρο για τον περιορισμό της σπατάλης και την εμφάνιση ταμειακών υπολοίπων.

Μια άλλη κατηγορία τακτικών επιχορηγήσεων είναι αυτή που δίνει ο Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς στους δήμους Πειραιώς, Δραπετσώνας, Κερατσινίου, Περάματος και στις κοινότητες Αμπελακίων και Σερινίων Σαλαμαίνας⁽¹⁵⁾. Τέλος, υπάρχει και η επιχορήγηση των ΟΤΑ από τον Τακτικό Προϋπολογισμό για την αναπλήρωση των εσόδων που χάθηκαν από τα εισιτήρια των λεωφορείων⁽¹⁶⁾. Μέχρι το 1975 οι δήμοι και οι κοινότητες εισέπρατταν το 10% της τιμής των εισιτηρίων των αστικών ΚΤΕΛ. Τα έσοδα διαθέτονταν για τη συντήρηση των δρόμων από τους οποίους περνούσαν τα λεωφορεία. Με την κατάργηση του ποσοστού αυτού θεσπίστηκε η αντίστοιχη επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η επιχορήγηση όμως αυτή τα τελευταία χρόνια δεν αντιστοιχεί στο ποσό που θα εισέπρατταν οι ΟΤΑ αν δεν είχε καταργηθεί το 10%, λαμβανομένης υπόψη της αναπροσαρμογής των κομίστρων. Έτσι, ενώ το Υπουργείο Εσωτερικών κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1987 ζήτησε για το σκοπό αυτό 692 εκατ., στον Τακτικό Προϋπολογισμό εγγράφησαν τελικά μόνο 250 εκατ.

Οι παραπάνω τακτικές επιχορηγήσεις δεν είναι οι μοναδικές. Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με το Ν. 1416/84 μπορεί να μεταβιβασθεί στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που ανήκουν στους φορείς του Δημοσίου, εφόσον παράλληλα με την μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων γίνει και η αντίστοιχη μεταβίβαση των αναγκαίων πόρων. Είναι προφανές ότι σε πολλές περιπτώσεις η μεταβίβαση αυτή εφόσον έχει μόνιμο χαρακτήρα θα έχει τη μορφή ειδικής τακτικής επιχορήγησης. Τέλος, όπως θα αναλυθεί στο κεφάλαιο 3 η έννοια των επιχορηγήσεων επιδέχεται πολλούς ορισμούς και κατά μια άποψη πολλά από τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που σήμερα θεωρούνται φορολογικά είναι στην πραγματικότητα επιχορηγήσεις. Έτσι, ενώ το 1984 το ύψος της τακτικής επιχορήγησης ήταν κατά την Εθνική Στατι-

(15) ΝΔ 4544/66, Ν 44/76 και 1220/81.

(16) Ν 33/75

στική Υπηρεσία 18.556 εκατ. δρχ., κατά το Υπουργείο Οικονομικών ήταν 28.329 εκατ.⁽¹⁷⁾, δηλαδή υπήρχε μια διαφορά της τάξης του 53%⁽¹⁸⁾.

2.2.2. Έκτακτες Επιχορηγήσεις

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ ιστορικά προηγούνται των τακτικών, αλλά δεν αποτελούν υποχρεωτική πράξη της Κεντρικής Διοίκησης και κατά συνέπεια δεν αποτελούν σταθερή πηγή εσόδων για τους ΟΤΑ.

Η διαχρονική εξέλιξη των εκτάκτων επιχορηγήσεων κατά την περίοδο 1974-1984 εμφανίζεται στον Πίνακα 12. Παρατηρείται ότι μεταξύ 1974 και 1984 οι έκτακτες επιχορηγήσεις αυξήθηκαν από 473 εκατ. σε 24.987 εκατ., δηλαδή παρουσίασαν αύξηση 5282%. Η αύξηση όμως αυτή δεν ήταν ομαλή κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου αλλά παρουσίασε έντονες διακυμάνσεις από έτος σε έτος. Για παράδειγμα, ενώ το 1974 οι έκτακτες επιχορηγήσεις μειώθηκαν κατά 10,7% το επόμενο έτος αυξήθηκαν κατά 24,4%. Ακόμα μεγαλύτερη είναι η διακύμανση μεταξύ του 1981 (+121,0%) και του 1982 (-10,4%), ενώ ιδιαίτερα σημαντική είναι και αυτή της περιόδου 1977-1979. Σε σταθερές τιμές οι έκτακτες επιχορηγήσεις αυξήθηκαν την περίοδο 1974-1984 κατά 1075% και η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή τους κυμάνθηκε μεταξύ -27,3% και +80,9%.

Ως ποσοστό της δαπάνης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι έκτακτες επιχορηγήσεις αυξήθηκαν από 7,3% το 1974 σε 24,2% το 1984. Έτσι, σήμερα το ένα τέταρτο περίπου των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαρτάται απόλυτα από τις προθέσεις της Κεντρικής Διοίκησης, όχι μόνο ως προς το ύψος της επιχορήγησης — κάτι που όπως προαναφέρθηκε ισχύει και για τις τακτικές — αλλά και ως προς τον τρόπο κατανομής.

Από τους Πίνακες 11 και 12 προκύπτει ότι η σχέση μεταξύ των έκτακτων επιχορηγήσεων και της γενικής τακτικής επιχορήγησης δεν ήταν σταθερή κατά τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Τα περισσότερα έτη οι έκτακτες επιχορηγήσεις ήταν αρκετά χαμηλότερες της γενικής τακτικής. Μια σημαντική εξαίρεση αποτελεί το 1981 όπου οι έκτακτες επιχορηγήσεις ήταν ανώτερες κατά 48,4%. Η μεταβολή αυτή οφείλεται στις επιχορηγήσεις που δόθηκαν το 1981 μετά τις βουλευτικές εκλογές. Επίσης, το 1984 ήταν ανώτερες κατά 34,6%, κάτι που μπορεί να μην είναι ανεξάρτητο από τις πολιτι-

(17) Βλέπε Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 1986, Πίνακας 4.7 και ΕΣΥΕ, «Έσοδα-έξοδα δήμων και κοινοτήτων», σπ.π.

(18) Η διαφορά αυτή είναι της τάξης του 80% του 1989, γιατί από το 1985 ο Τακτικός Προϋπολογισμός ανέλαβε και τις συντάξεις των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων, καθώς και τις χορηγίες των Δημάρχων και των Προέδρων Κοινοτήτων, ύψους το 1987, 7.350 εκατ. δρχ. (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 1987, Πίνακας 4.7).

κές εξελίξεις εκείνης της εποχής. Στο βαθμό λοιπόν που αυτό είναι αληθινό, διαπιστώνεται ότι οι πολιτικές εξελίξεις προκαλούν μια στροφή από τις επιχορηγήσεις που κατανέμονται με σαφώς προκαθορισμένα κριτήρια προς τις επιχορηγήσεις των οποίων τα κριτήρια κατανομής είναι λιγότερο διαφανή.

ΠΙΝΑΚΑΣ 12

Έκτακτες επιχορηγήσεις

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Τρέχουσες τιμές</i>											
Εκατ. δρχ.	473	915	1.157	1.801	1.809	2.944	4.044	8.937	8.012	14.953	24.987
% μεταβολής	-10,7	93,4	26,4	55,7	0,4	62,7	34,4	121,0	-10,4	86,6	67,1
<i>Σε τιμές 1973</i>											
Εκατ. δρχ.	392	682	744	1.029	913	1.257	1.441	2.607	1.894	3.002	4.215
% μεταβολής	-26,0	74,0	9,1	38,3	-11,3	37,7	14,6	80,9	-27,3	58,5	40,4
% δαπάνης των ΟΤΑ	7,3	11,5	10,7	12,9	10,1	12,8	14,0	21,6	14,4	20,5	24,2

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Έσοδα - Έξοδα δήμων και κοινοτήτων», ο.π. και για αποπληθωριστή ΑΕΠ Τράπεζα της Ελλάδος, «Η Ελληνική Οικονομία», Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα 1984.

2.2.2.1. Κατηγορίες εκτάκτων επιχορηγήσεων

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις διακρίνονται σε κατηγορίες ανάλογα με το φορέα που τις χορηγεί. Πιο συγκεκριμένα, οι έκτακτες επιχορηγήσεις διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες, τις εξής: Στις επιχορηγήσεις του ΟΑΕΔ, των Νομαρχιακών Ταμείων, των Κρατικών Λαχείων και στις άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις (Πίνακας 13).

Οι επιχορηγήσεις από τον ΟΑΕΔ δίνονται σύμφωνα με το Ν. 1262/82 στους δήμους και στις κοινότητες για την εκτέλεση κοινωφελών έργων με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας. Για να πάρει ένας ΟΤΑ την επιχορήγηση θα πρέπει να υποβάλλει στη Νομαρχία πλήρη μελέτη για τα έργα που πρόκειται να εκτελέσει, η οποία αν τα εγκρίνει δίνει τη συγκατάθεσή της για σύναψη με τον ΟΑΕΔ σχετικής σύμβασης. Προϋπόθεση επίσης για να δοθεί η επιχορήγηση είναι οι απασχολούμενοι στην εκτέλεση των έργων να προσλαμβάνονται αποκλειστικά από τους εγγεγραμμένους στις Υπηρεσίες Απασχόλησης του ΟΑΕΔ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 13

Έκτακτες επιχορηγήσεις κατά φορέα

Κατηγορία επιχορηγήσεων	(εκατ. δρχ.)			
	1977	%	1984	%
Από ΟΑΕΔ	220,7	12,2	1.224,1	4,9
Από Νομαρχιακά Ταμεία	747,6	41,4	11.443,4	45,8
Από Κρατικά Λαχεία	43,7	2,4	202,1	0,8
Άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις	788,6	43,8	12.117,3	48,5
ΣΥΝΟΛΟ	1.800,6	100,0	24.987,9	100,0

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Έσοδα - Έξοδα δήμων και κοινοτήτων», ο.π.

Οι επιχορηγήσεις από τα Νομαρχιακά Ταμεία δίνονται επίσης για την κατασκευή δημοσίων έργων (κυρίως έργων υποδομής) με την προϋπόθεση ότι τα έργα αυτά έχουν ενταχθεί στο Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Σε αντίθεση όμως με τα έργα που χρηματοδοτεί ο ΟΑΕΔ, τα οποία εκτελούνται κυρίως με αυτεπιστασία, η εκτέλεση των έργων του Π.Δ.Ε. μπορεί να γίνει είτε με ευθύνη των ΟΤΑ είτε με ευθύνη των υπηρεσιών της Νομαρχίας. Σημειώνεται ότι με εγκύλιο των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών ποσοστό 5% του Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων μπορεί να διατεθεί στους δήμους και στις κοινότητες για να καλυφθεί η συμμετοχή τους στις επιχειρήσεις των ΟΤΑ.

Οι επιχορηγήσεις από τα κρατικά λαχεία είχαν τα τελευταία χρόνια ατονήσει και σήμερα έχουν καταργηθεί. Ήταν αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών και η χορήγησή τους γινόταν μετά από έγγραφη ή προφορική αίτηση των ΟΤΑ, στην οποία αναλύονταν οι λόγοι που δικαιολογούσαν την έκτακτη επιχορήγηση. Τέλος, στην κατηγορία «άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις» περιλαμβάνονται κυρίως επιχορηγήσεις από διάφορους φορείς του Δημοσίου για την παροχή υπηρεσιών ή την εκτέλεση έργων που εντάσσονται στις αρμοδιότητές τους⁽¹⁹⁾.

Από τις τέσσερις αυτές κατηγορίες εκτάκτων επιχορηγήσεων τη σημα-

(19) Στις επίσημες στατιστικές στις «άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις» περιλαμβάνεται και το ποσό που προέρχεται από τους τόκους των καταθέσεων των ΟΤΑ, το οποίο εδώ συμπεριλαμβάνεται στις τακτικές. Έτσι, στον Πίνακα 13 για το 1984 θα πρέπει από το ποσό των 12.117,3 εκατ. να αφαιρεθούν 1.400 εκατ. δρχ.

ντικότερη θέση κατέχουν, όπως δείχνει ο Πίνακας 13, οι άλλες επιχορηγήσεις και οι επιχορηγήσεις από τα Νομαρχιακά Ταμεία, οι οποίες το 1984 αποτελούσαν το 94,3% του συνόλου.

2.2.3. Γενικές επιχορηγήσεις και επιχορηγήσεις ειδικών σκοπών

Στην Ελλάδα οι επιχορηγήσεις διακρίνονται μόνο σε τακτικές και έκτακτες. Οι επιχορηγήσεις μπορούν επίσης να διακριθούν σε γενικές, δηλαδή σε επιχορηγήσεις τις οποίες οι ΟΤΑ μπορούν να χρησιμοποιούν για οποιοδήποτε σκοπό επιθυμούν και σε ειδικές, δηλαδή σε αυτές που δίνονται με την προϋπόθεση ότι θα χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων. Είναι προφανές ότι η διάκριση των επιχορηγήσεων στις δύο αυτές κατηγορίες έχει ιδιαίτερη σημασία για το ρόλο που μπορεί να παίξει η Τοπική Αυτοδιοίκηση και το βαθμό ανεξαρτησίας της από την Κεντρική Διοίκηση.

Δημοσιευμένα στοιχεία που να επιτρέπουν την κατανομή των επιχορηγήσεων σε γενικές και σε ειδικές δεν υπάρχουν. Από στοιχεία όμως που διαθέτουν οι αρμόδιες υπηρεσίες των υπουργείων και των άλλων φορέων του Δημοσίου προκύπτει ότι οι γενικές επιχορηγήσεις ήταν το 1984 περίπου 20.000 εκατ. δρχ. (Πίνακας 14). Το σύνολο σχεδόν του ποσού αυτού προήλθε από το Υπουργείο Εσωτερικών και αφορούσε πίστωση του Τακτικού Προϋπολογισμού.

ΠΙΝΑΚΑΣ 14
Γενικές επιχορηγήσεις. Έτος 1984
(χιλ. δρχ.)

Φορέας	Τακτικός προϋπολογισμός	Άλλες Πηγές	Σύνολο
Υπουργείο Εσωτερικών	18.950.572	940.810	19.891.382
Υπουργείο Πολιτισμού ⁽¹⁾	109.131		109.131
Ε.Ο.Τ.	18.065		18.065
Υπουργείο Β. Ελλάδος	1.400		
Σύνολο	19.079.168	940.810	20.019.978

Πηγή: Αρμόδιες υπηρεσίες Υπουργείων.

(1) Περιλαμβάνονται μόνο οι επιχορηγήσεις για αρχαιολογία και αθλητισμό. Οι επιχορηγήσεις για τις άλλες αρμοδιότητες του Υπουργείου Πολιτισμού, οι οποίες αποτελούν και το σημαντικότερο μέρος, δεν περιλαμβάνονται, λόγω έλλειψης στοιχείων.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις εμφανίζονται στον Πίνακα 15. Διακρίνονται σε τομεακές επιχορηγήσεις και σε επιχορηγήσεις για επώνυμα έργα. Και οι δύο δίνονται με προϋποθέσεις σχετικά με τον τρόπο που θα δαπανηθούν. Όμως οι πρώτες αναφέρονται σε προγράμματα ή τομείς δραστηριότητας μέσα στους οποίους οι ΟΤΑ έχουν πλήρη ελευθερία για την επιλογή του τρόπου δαπάνης, ενώ οι δεύτερες είναι πολύ ειδικές και δίνονται μόνο για συγκεκριμένες δαπάνες⁽²⁰⁾.

Από τους παραπάνω πίνακες διαπιστώνεται ότι το 1984 το 19,0% των επιχορηγήσεων ήταν γενικές, το 12,3% τομεακές και το 58,7% ήταν επιχορηγήσεις για επώνυμα έργα. Παρατηρείται δηλαδή καταρχήν ότι το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων που ισχύει στην Ελλάδα δίνει έμφαση στις ειδικές επιχορηγήσεις. Επίσης, μέσα στην ίδια την κατηγορία των ειδικών, το μεγαλύτερό τους μέρος (82,6% το 1984) δίνεται για αυστηρά προκαθορισμένους σκοπούς συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην εξάρτηση των ΟΤΑ από την Κεντρική Διοίκηση.

2.3. Η χρηματοδότηση των κρατικών επιχορηγήσεων

Οι κρατικές επιχορηγήσεις ήταν, σύμφωνα με τις επίσημες στατιστικές, 43.543 εκατ. δρχ. το 1984, ενώ σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στην παράγραφο 2.2.3. έφθασαν τα 69.054 εκατ. δρχ.⁽²¹⁾. Οι επιχορηγήσεις αυτές χρηματοδοτούνται κατά ποσοστό 41,8% από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και κατά 52,3% από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Ένα ποσοστό 5,9% χρηματοδοτείται από άλλες πηγές όπως είναι οι τόκοι από τις καταθέσεις των ΟΤΑ, τα πρόστιμα στους ιδιοκτήτες αυθαιρέτων οικοδομών κλπ. Παρατηρείται δηλαδή ότι το μεγαλύτερο μέρος των επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ δίνεται από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Εκτός όμως από τα έσοδα αυτά οι ΟΤΑ μπορούν να επιχορηγούνται για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και από τον Τακτικό Προϋπολογισμό.

Υπάρχουν πολλοί φορείς του Δημοσίου που επιχορηγούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από αυτούς ο σημαντικότερος είναι το Υπουργείο Εσωτερικών με 37,7% του συνόλου και το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας με 29,2%. Τα Υπουργεία αυτά μαζί με το Υπουργείο Γεωργίας (51,1%) και το Υπουργείο Παιδείας (10,1%) κάλυπταν το 1984 το 92,1% των συνολικών επιχορη-

(20) Στην πράξη αυτό δεν ισχύει πάντα. Συχνά οι ΟΤΑ ζητούν άδεια να δαπανήσουν τα ποσά για σκοπό άλλο από αυτό για τον οποίο αρχικά δόθηκαν οι επιχορηγήσεις και οι αιτήσεις τους εγκρίνονται από τα Νομαρχιακά Συμβούλια και από την Κεντρική Διοίκηση.

(21) Η διαφορά οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι πολλές από τις επιχορηγήσεις που δίνουν τα Υπουργεία δεν περιλαμβάνονται στους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 15

Ειδικές επιχορηγήσεις (Έτος 1984)

(χιλ. Δρχ.)

Φορέας	Τομεακές Επιχορηγήσεις				Επώνυμα Έργα				Συνολικές έκτακτες επιχορηγήσεις	
	Π.Δ.Ε.		Π.Δ.Ε.		Π.Δ.Ε.		Π.Δ.Ε.			
	Τακτικός Προϋπολ./σμός	Εθνικό Πρόγραμμα	Άλλες Πηγές	Σύνολο	Τακτικός Προϋπολ./σμός	Εθνικό Πρόγραμμα	Άλλες Πηγές	Σύνολο		
Υπουργείο Εθν. Οικονομίας Υπουργ. Υγείας και Πρόνοιας Ε.Ο.Τ.	359.350			359.350	28.300	100.000		128.300	20.141.300	487.650
Υπουργείο Βόρ. Ελλάδας					49.995	26.994		76.989		76.989
Υπουργείο Εσωτερικών					212.000	376.355		376.355		376.355
Υπουργείο Γεωργίας					1.060.000	5.213.000	731.231	6.156.231		6.156.231
Υπουργείο Εμπορίου						9.376.000		10.436.000		10.436.000
Υπουργείο Βιομηχανίας		3.965		3.965			128.500	128.500		128.500
Υπουργείο Εργασίας		248.000		248.000				3.965		3.965
Υπουργείο Παιδείας	7.000.000			7.000.000				248.000		248.000
Υπουργείο Πολιτισμού	902.161	6.500		908.661	106.050	65.000		7.000.000		1.079.711
Υπουργείο Χωροτ. Οικ. Περιβ./ντος					43.100	174.120	2.290.000	2.507.220		2.507.220
Υπουργείο Δημοσ. Έργων						329.264		329.264		329.264
ΣΥΝΟΛΟ	8.261.511	258.465		8.519.976	1.499.445	15.765.000	3.149.731	40.514.249		49.034.225

Πηγή: Αρμόδιες Υπηρεσίες φορέων

- (1) Στις επιχορηγήσεις του Υπουργείου Πολιτισμού περιλαμβάνονται μόνο αυτές που αφορούν την αρχαιολογία και τον αθλητισμό. Οι επιχορηγήσεις για άλλες πολιτιστικές δραστηριότητες, οι οποίες αποτελούν και το σημαντικότερο ποσοστό, δεν περιλαμβάνονται στον Πίνακα, γιατί η αρμόδια υπηρεσία δεν παρείχε τα στοιχεία.
- (2) Δεν περιλαμβάνονται 807 εκατ. επιχορήγηση για δημοτικές επιχειρήσεις με βάση το Ν. 1262/82 και 3.109 εκατ. για έργα ύδρευσης και αποχέτευσης των ΟΤΑ που εκτέλεσε το Υπουργείο Δημοσίων Έργων.

γήσεων. Από το υπόλοιπο, το μεγαλύτερο μέρος το κάλυπταν το Υπουργείο Πολιτισμού, το Υπουργείο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος, το Υπουργείο Βόρειας Ελλάδας και το Υπουργείο Δημοσίων Έργων. Όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ γενικών και ειδικών επιχορηγήσεων το Υπουργείο Εσωτερικών ήταν υπεύθυνο για το 99,3% των γενικών. Οι τομεακές επιχορηγήσεις δόθηκαν κατά ποσοστό 82,3% από το Υπουργείο Παιδείας, ενώ σημαντική ήταν και η συμμετοχή του Υπουργείου Πολιτισμού (10,7%). Τέλος, οι επιχορηγήσεις για επώνυμα έργα δόθηκαν κατά ποσοστό 49,6% από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, κατά 25,7% από το Υπουργείο Γεωργίας, κατά 15,2% από το Υπουργείο Εσωτερικών και κατά 6,2% από το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος.

2.4. Κατανομή των Επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ

2.4.1. Τακτική Επιχορήγηση

Η κατανομή της γενικής τακτικής επιχορήγησης στους ΟΤΑ γινόταν αρχικά (Ν. 4260/62) με βάση ένα σύνθετο σύστημα, το οποίο είχε ως στόχο:

- (α) Την αναπλήρωση της απώλειας εσόδων ορισμένων δήμων και κοινοτήτων λόγω κατάργησης ή εκχώρησης στο δημόσιο των αντίστοιχων πηγών.
- (β) Την ενίσχυση ορισμένων κοινοτήτων που χαρακτηρίστηκαν ως άπορες. Το ποσό της ενίσχυσης αυτής ήταν 45 εκατ. και η κατανομή της στις δικαιούχους κοινότητες γινόταν με βάση το ύψος των τακτικών τους εσόδων.
- (γ) Την ενίσχυση όλων των δήμων της χώρας και των κοινοτήτων της περιφέρειας πρώην Διοικήσεως Πρωτεύουσας και του πρώην Δήμου Θεσσαλονίκης. Το ποσό που είχε οριστεί για το σκοπό αυτό ήταν 85 εκατ. δρχ. και η κατανομή του στους δικαιούχους ΟΤΑ γινόταν κατ' αναλογία προς τον πραγματικό πληθυσμό σύμφωνα με την τελευταία απογραφή. Ειδικότερα για τους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 75.000 και 200.000 κατοίκους η κατανομή γινόταν με βάση μειωμένο πληθυσμό κατά 20% και 30% αντίστοιχα.
- (δ) Την ενίσχυση όλων των κοινοτήτων που δεν περιλαμβάνονται στις παραπάνω περιπτώσεις (β) και (γ) με 50 εκατ. δρχ. Η κατανομή του ποσού αυτού γινόταν ανάλογα με τον πραγματικό πληθυσμό κάθε κοινότητας.
- (ε) Την ενίσχυση κάθε δήμου του Πειραιά και της Πάτρας με ποσό 2,5 εκατ. δρχ.

Οι επιχορηγήσεις των προηγούμενων περιπτώσεων αποτελούσαν περί-

που το 75% – 80% του συνόλου. Το υπόλοιπο που απέμεινε από το συνολικό ποσό των 440 εκατ. δρχ. το κατένειμε στους ΟΤΑ με αποφάσεις του ο Υπουργός Εσωτερικών μετά από γνώμη ειδικής επιτροπής του Υπουργείου Εσωτερικών για την εκτέλεση του ετήσιου προγράμματος κοινοτικής ανάπτυξης, για την κάλυψη επιτακτικών αναγκών και για την εξόφληση των ειδικών τους υποχρεώσεων.

Σήμερα η διαδικασία κατανομής είναι η εξής:

Το εκάστοτε ποσό επιχορήγησης που προβλέπεται στον Τακτικό Προϋπολογισμό μειώνεται με βάση το Ν. 1080/80 για την κάλυψη του κλάδου σύνταξης των κοινοτικών υπαλλήλων μέχρι 50 εκατ. δρχ. και για ενίσχυση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) κατά 2 εκατ. δρχ.⁽²²⁾. Επίσης, με βάση το Ν. 1518/85 το ποσό αυτό μειώνεται κατά ποσοστό $1^{0}/_{00} - 5^{0}/_{00}$ για επιχορήγηση της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ). Μετά την αφαίρεση των παραπάνω το υπόλοιπο κατανέμεται σύμφωνα με το ΠΔ 304/77 σε πέντε στάδια, ως εξής:

- α) Ένα ποσό δίνεται αποκλειστικά στους δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιά για αναπλήρωση των εσόδων τους από το συμπληρωματικό αναλογικό φόρο στα εισοδήματα από οικοδομές που καταργήθηκε. Το ποσό αυτό από το 1981 και μετά είναι σταθερό και ανέρχεται στα 93,3 εκατ. δρχ.
- β) Ποσό 45,9 εκατ. δρχ. κατανέμεται κάθε χρόνο στους δήμους και στις κοινότητες σε αντικατάσταση των εσόδων που έχασαν από τη μεταβίβαση στο Δημόσιο του πρόσθετου ποσοστού 2,8% στο φόρο που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση στον καπνό σε φύλλο.
- γ) Στους δήμους που έχουν πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους και στις κοινότητες με πληθυσμό μέχρι 1.000 κατοίκους κατανέμεται κάθε χρόνο ένα σταθερό ποσό ως εξής:

— Στους δήμους με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους	300.000 δρχ.
— Στους δήμους με πληθυσμό 2.001 – 4.000 κατοίκους	225.000 δρχ.
— Στους δήμους με πληθυσμό 4.001 – 10.000 κατοίκους	150.000 δρχ.
— Στις κοινότητες με πληθυσμό μέχρι 600 κατοίκους	75.000 δρχ.
— Στις κοινότητες με πληθυσμό μέχρι 1.000 κατοίκους	60.000 δρχ.

(22) Το 1987 το ποσό των 50 εκατ. δρχ. δεν χορηγήθηκε γιατί έγινε υπαγωγή του κλάδου στο Δημόσιο (Υπουργείο Οικονομικών). Επίσης, το ποσό των 2 εκατ. δρχ. δεν χορηγήθηκε γιατί δεν ζητήθηκε από την ΚΕΔΚΕ. Η επιχορήγηση προς την ΕΕΤΑΑ έφθασε τον ίδιο χρόνο τα 135 εκατ. δρχ.

- Το ποσό αυτό είναι της τάξης των 370 εκατ. δρχ.
- δ) Ποσό 130 εκατ. δρχ. κατανέμεται κάθε χρόνο για την κάλυψη κάθε μορφής επιτακτικών αναγκών. Η κατανομή του ποσού αυτού στους δήμους και στις κοινότητες γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών κατά την κρίση του.
- ε) Το ποσό που απομένει μετά την αφαίρεση των παραπάνω από το συνολικό ποσό της τακτικής επιχορήγησης που εγγράφεται στον Κρατικό Προϋπολογισμό κατανέμεται σε όλους τους ΟΤΑ ανάλογα με τον πραγματικό τους πληθυσμό.

Σε κάθε στάδιο κατανομής γίνεται κράτηση 2% υπέρ του τεχνικού εξοπλισμού των δήμων και κοινοτήτων και 3% υπέρ του λογαριασμού των άτοκων δανείων του Ν. 3033/54. Τα ποσά από τις κρατήσεις καταθέτονται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε λογαριασμό του Υπουργείου Εσωτερικών. Επίσης, αξίζει να αναφερθεί ότι σύμφωνα με το ΠΔ 76/85 οι δήμοι και οι κοινότητες που προκύπτουν από ένωση θα λαμβάνουν κάθε χρόνο αυξημένη επιχορήγηση.

Τα με στοιχεία (α) – (δ) στάδια κατανομής της επιχορήγησης που αναφέρθηκαν παραπάνω αφορούν μικρά σχετικά ποσά, τα οποία όλα μαζί αποτελούν σήμερα ποσοστό μικρότερο του 4% του συνόλου. Μάλιστα, επειδή τα ποσά αυτά είναι στο μεγαλύτερό τους βαθμό σταθερά, η σημασία τους γίνεται όλο και μικρότερη. Έτσι, το ποσό των 45,9 εκατ. δρχ. που κατανέμεται στο β' στάδιο αποτελούσε το 1977 ποσοστό 2,0% του συνόλου, ενώ το 1984 μόλις 0,2%, το ποσό των 130 εκατ. δρχ. του δ' σταδίου αποτελούσε το 5,7% του συνόλου το 1977 και μόλις το 0,7% το 1984 κ.ο.κ. Με την τάση, λοιπόν, αυτή σύντομα η κρατική επιχορήγηση θα κατανέμεται στο σύνολό της με αποκλειστικό κριτήριο τον πληθυσμό.

2.4.2. Έκτακτες Επιχορηγήσεις

Σε αντίθεση με τις τακτικές επιχορηγήσεις, τα κριτήρια με βάση τα οποία κατανέμονται οι έκτακτες επιχορηγήσεις δεν είναι ευρύτερα γνωστά. Κατά συνέπεια, η αβεβαιότητα που υπάρχει στους ΟΤΑ για το ύψος της επιχορήγησης που θα πάρουν είναι ακόμα μεγαλύτερη. Παράλληλα, η έλλειψη διαφάνειας έχει δημιουργήσει την εντύπωση ότι η κατανομή των εκτάκτων επιχορηγήσεων δεν γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια.

Γενικά, για να πάρουν οι ΟΤΑ έκτακτες επιχορηγήσεις θα πρέπει να υποβάλλουν αίτηση στα Υπουργεία ή στους άλλους φορείς του Δημοσίου. Οι αιτήσεις αξιολογούνται και η κατανομή των ποσών γίνεται με βάση τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων. Έτσι, οι επιχορηγήσεις που μπορεί να πάρει

ένας ΟΤΑ εξαρτώνται από τα ποσά που διατίθενται, τις προτεραιότητες που βάζει ο επιχορηγών, τις δυνατότητες που έχουν οι ΟΤΑ να τεκμηριώσουν τις αιτήσεις τους και από την πίεση που μπορούν να ασκήσουν στο φορέα που τους επιχορηγεί.

Ειδικότερα, όσον αφορά τις επιχορηγήσεις του ΟΑΕΔ αναφέρθηκε παραπάνω ότι δίνονται μετά από αντίστοιχη αίτηση των ΟΤΑ και αφού προηγουμένως υποβληθεί στη Νομαρχία πλήρης μελέτη για τα έργα που πρόκειται να χρηματοδοτηθούν. Με βάση τη διαδικασία αυτή είναι προφανές ότι οι επιχορηγήσεις δεν κατανέμονται ανάλογα με το ποσοστό ανεργίας που υπάρχει σε κάθε περιοχή αλλά στην καλύτερη περίπτωση ανάλογα με τις αιτήσεις που υποβάλλονται και την τεκμηρίωση των αντίστοιχων μελετών. Έτσι, και αν ακόμα τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση των αιτήσεων είναι απόλυτα αντικειμενικά, από τις επιχορηγήσεις αυτές ευνοούνται περισσότερο οι πλούσιοι ΟΤΑ, οι οποίοι έχουν μεγαλύτερες δυνατότητες να υποβάλλουν τεκμηριωμένες μελέτες.

Οι επιχορηγήσεις από τα κρατικά λαχεία που ίσχυαν μέχρι πρόσφατα ήταν στην απόλυτη ευχέρεια του Υπουργού Οικονομικών. Για την κατανομή τους αρκούσαν οι γραπτές ή έστω και προφορικές αιτήσεις των ΟΤΑ και υπήρχαν διαμαρτυρίες των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ότι τα κριτήρια που χρησιμοποιούνταν δεν ήταν αντικειμενικά.

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων δεν καταρτίζεται και αυτό με σαφή ποσοτικά κριτήρια⁽²³⁾. Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας προσδιορίζει το συνολικό ύψος, τα κριτήρια, τις κατευθύνσεις και τις προτεραιότητες του Προγράμματος. Μεγάλη σημασία για τον καθορισμό του ύψους του Προγράμματος έχουν οι επιδιωκόμενοι στόχοι μακροοικονομικής πολιτικής και οι απαιτήσεις των διαφόρων Υπουργείων. Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας καθορίζει επίσης το ύψος του Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων καθώς και το ποσό που θα πάρει κάθε Νομαρχία. Από τη στιγμή που κάθε Νομαρχία πάρει το ποσό που έχει αποφασισθεί, το συμβούλιό της έχει την ευχέρεια να καθορίσει τον τρόπο κατανομής του στους ΟΤΑ μέσα όμως σε κάποια όρια που προσδιορίζει το Πρόγραμμα που έχει υποβληθεί στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας. Επίσης, τα Υπουργεία, από τη στιγμή που θα αποφασισθεί το συνολικό ποσό από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων που τους αναλογεί έχουν την ευχέρεια να αποφασίσουν την κατανομή του στους ΟΤΑ κατά την κρίση τους. Δημιουργούνται λοιπόν τα εξής ερωτήματα: με ποια κριτήρια αποφασίζει το Υπουρ-

(23) Γ. Μπίτσικα: «Κοινωνική Αξιολόγηση Σχεδίων Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα», Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα 1986.

γείο Εθνικής Οικονομίας τα ποσά από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων που θα πάρει κάθε Νομός, με ποια κριτήρια αποφασίζουν τα Νομαρχιακά Συμβούλια τον τρόπο κατανομής των ποσών στους ΟΤΑ και με ποια κριτήρια κατανέμουν τα διάφορα Υπουργεία τις επιχορηγήσεις στους δήμους και στις κοινότητες;

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω προκύπτει ότι οι έκτακτες επιχορηγήσεις στην Ελλάδα δεν κατανέμονται με βάση κάποια προκαθορισμένα κριτήρια. Αποτέλεσμα της έλλειψης αντικειμενικών κριτηρίων στο σύστημα κατανομής των εκτάκτων επιχορηγήσεων είναι οι ΟΤΑ στις περισσότερες περιπτώσεις να μην ενισχύονται ανάλογα με τις ανάγκες τους για δαπάνες και τις οικονομικές τους δυνατότητες. Στον Πίνακα 16 παραθέτονται στοιχεία για το κατά κεφαλήν ποσό έκτακτης επιχορήγησης που δόθηκε το 1984 σε κάθε Νομό, το κατά κεφαλήν ιδιωτικό εθνικό εισόδημα και τα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το κατά κεφαλήν ιδιωτικό εθνικό εισόδημα λαμβάνεται ως δείκτης του βαθμού φτώχειας κάθε περιοχής και τα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα ως δείκτης της οικονομικής ευρωστίας τους. Στις στήλες (1) – (3) εμφανίζονται τα στοιχεία σε απόλυτα μεγέθη και στις στήλες (4) – (6) με τη μορφή δεικτών. Από τον πίνακα προκύπτει ότι σε όλη τη χώρα η μέση κατά κεφαλή έκτακτη επιχορήγηση ήταν 2.566 δρχ. και το μέσο κατά κεφαλή ιδιωτικό εθνικό εισόδημα 179.014 δρχ.⁽²⁴⁾. Διαπιστώνεται ότι η κατανομή των εκτάκτων επιχορηγήσεων στους Νομούς δεν έγινε με βάση το κατά κεφαλήν τους εισόδημα. Έτσι, για παράδειγμα, στο Νομό Ευρυτανίας που είναι ο φτωχότερος Νομός της χώρας, το ποσό της κατά κεφαλήν έκτακτης επιχορήγησης ήταν μόλις 418 δρχ. Αντίθετα, σε πλουσιότερους Νομούς το ύψος της κατά κεφαλήν επιχορήγησης ήταν σε πολύ υψηλότερα επίπεδα και στο Νομό Κεφαλληνίας έφθασε τις 13.369 δρχ. Η αλλιώς, από τις στήλες (4) και (5) διαπιστώνεται ότι στο Νομό Ευρυτανίας το κατά κεφαλήν ιδιωτικό εισόδημα ήταν το 58,9% του μέσου κατά κεφαλήν ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος, ενώ οι ανά κάτοικο έκτακτες επιχορηγήσεις ήταν μόλις το 16,3% του αντίστοιχου μεγέθους για όλη τη χώρα (ή το 3,1% της ανά κάτοικο επιχορήγησης του Νομού Κεφαλληνίας).

Παρόμοιες διαπιστώσεις προκύπτουν συγκρίνοντας τις έκτακτες επιχορηγήσεις με τα ίδια τακτικά έσοδα. Τα ανά κάτοικο ίδια τακτικά έσοδα κυμάνθηκαν το 1984 από 1.539 δρχ. στο Νομό Άρτης σε 12.429 δρχ. στο Νομό Δωδεκανήσου. Τα στοιχεία όμως του Πίνακα 16 δείχνουν ότι η κατα-

(24) Τα στοιχεία για το ιδιωτικό εθνικό εισόδημα αφορούν το έτος 1981. Στοιχεία για το 1984 δεν υπάρχουν, αλλά μπορούμε να υποθέσουμε ότι η κατανομή του στους Νομούς δεν άλλαξε σημαντικά από το 1981.

νομή των εκτάκτων επιχορηγήσεων δεν έγινε με βάση αυτό το κριτήριο.

Αναμφισβήτητα οι διαφορές που παρατηρούνται στον τρόπο κατανομής των έκτακτων επιχορηγήσεων μεταξύ των διαφόρων περιοχών είναι μεγάλες. Θα ήταν όμως πολύ μεγαλύτερες αν είχαμε στοιχεία για τους επιμέρους ΟΤΑ, γιατί οι διαφορές που υπάρχουν εξομαλύνονται όταν τα στοιχεία εξετάζονται κατά Νομό. Θα ήταν επίσης οι διαφορές μεγαλύτερες αν αντί για τα δημοσιευμένα στοιχεία είχαμε στοιχεία για την κατά Νομό κατανομή των εκτάκτων επιχορηγήσεων όπως αυτές εμφανίσθηκαν στον Πίνακα 15.

Στον Πίνακα 17 εμφανίζεται η κατανομή των εκτάκτων επιχορηγήσεων μέσα σε κάθε Νομό, σε δήμους και κοινότητες. Παρατηρείται ότι σε ορισμένους Νομούς η κατανομή ήταν υπέρ των κοινοτήτων, που είναι και οι μικρότεροι ΟΤΑ, όπως για παράδειγμα στους Νομούς Φωκίδας, Γρεβενών, Καστοριάς κλπ., ενώ σε άλλους συνέβη το αντίθετο (Ν. Μεσσηνίας, Κεφαλληνίας, Λευκάδας κλπ.).

2.5. Κριτική ανάλυση

Από την παραπάνω περιγραφή προκύπτει ότι το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων που ισχύει σήμερα στην Ελλάδα έχει σοβαρές αδυναμίες. Καταρχήν, δεν υπάρχουν σαφή κριτήρια για τον προσδιορισμό του ύψους των κρατικών επιχορηγήσεων. Το ποσό της τακτικής οικονομικής ενίσχυσης που εγγράφεται κάθε χρόνο στον Κρατικό Προϋπολογισμό δεν είναι προκαθορισμένο, ούτε αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά αποφασίζεται μονομερώς από την Κεντρική Διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, το ποσό αποφασίζεται μετά από ενδεικτική εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών με βάση τις οικονομικές συνθήκες της χώρας, την εκτίμηση της Κυβέρνησης για το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το πολιτικό κλίμα που επικρατεί. Έτσι, όπως είναι επόμενο, το ύψος της τακτικής επιχορήγησης παρουσιάζει μεγάλες διακυμάνσεις από έτος σε έτος. Η κατάσταση όμως αυτή δημιουργεί αβεβαιότητα στους ΟΤΑ, προκαλεί προβλήματα στην κατάρτιση των τοπικών προϋπολογισμών και κάνει σχεδόν αδύνατο τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους. Ακόμα δυσκολότερη είναι, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στην παράγραφο 2.2.2.1, η πρόβλεψη του ύψους των εκτάκτων επιχορηγήσεων. Κυρίως όμως η μεγάλη αδυναμία του συστήματος είναι ο τρόπος κατανομής των επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ.

Οι γενικές τακτικές επιχορηγήσεις κατανέμονται με αποκλειστικό σχεδόν κριτήριο το μέγεθος του πληθυσμού, που σημαίνει ότι όλοι οι ΟΤΑ δικαιούνται το ίδιο κατά κεφαλήν ποσό επιχορήγησης. Κριτήρια όπως είναι

ΠΙΝΑΚΑΣ 16

Κατανομή εκτάκτων επιχορηγήσεων κατά Νομό. Έτος 1984

Κατά κεφαλή ποσά σε δραχμές
 Δείκτες
 (σύνολο χώρας = 100)

Νομός	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)
	Έκτακτες Επιχορ/σεις	Ιδιωτικό Εθνικό Εισόδημα	Ιδια Τακτικά Έσοδα	Έκτακτες Επιχορ/σεις	Ιδιωτικό Εθνικό Εισόδημα	Ιδια Τακτικά Έσοδα	Έκτακτες Επιχορ/σεις	Ιδιωτικό Εθνικό Εισόδημα	Ιδια Τακτικά Έσοδα		
Περ. Προτεύ/σας	785	228.798	4.311	30,6	127,8	111,9					
Αιτωλοακαρν/ας	1.403	152.347	2.475	54,7	85,1	64,3					
Υπόλ. Αττ/κής	3.034	164.346	5.586	118,2	91,8	145,0					
Βοιωτίας	1.244	216.705	2.997	48,5	121,1	77,8					
Εύβοιας	3.800	170.857	3.405	148,1	95,4	88,4					
Ευρυτανίας	418	105.352	1.678	16,3	58,9	43,5					
Φθιώτιδας	2.025	163.209	2.870	78,9	91,2	74,5					
Φωκίδας	8.268	148.298	2.630	322,2	82,8	68,3					
Αργολίδας	3.775	180.601	3.379	147,1	100,9	87,7					
Αρκαδίας	3.266	157.777	2.129	127,3	88,1	55,3					
Αχαΐας	2.431	158.123	4.425	94,7	88,3	114,9					
Ηλείας	2.102	144.131	1.984	81,9	80,5	51,5					
Κορινθίας	3.299	189.403	4.338	128,5	105,8	112,6					
Λακωνίας	1.159	145.582	2.187	45,1	81,3	56,8					
Μεσσηνίας	4.490	155.160	2.852	175,0	86,7	74,0					
Ζακύνθου	9.189	151.120	2.813	358,1	84,4	73,0					
Κέρκυρας	4.790	136.342	4.189	186,7	76,2	108,8					
Κεφαλληνίας	13.369	135.873	3.237	521,0	75,9	84,0					
Λευκάδας	7.701	113.159	1.835	300,1	63,2	47,6					
Άρτας	5.608	116.126	1.539	218,5	64,9	39,9					
Θεσπρωτίας	5.715	139.935	2.042	222,7	76,5	53,0					
Ιωαννίνων	4.686	147.389	3.470	182,6	76,7	90,1					

Πρέβεζας	7.071	133.131	2.743	275,5	74,4	71,2
Καρδίτσας	2.258	153.995	3.329	88,0	86,0	86,4
Λάρισα	2.571	161.176	3.648	100,2	90,0	94,7
Μαγνησίας	3.651	156.654	3.306	142,3	87,5	85,8
Τρικάλων	2.402	138.728	2.989	93,6	77,5	77,6
Γρεβενών	9.788	127.441	2.622	381,4	71,2	68,1
Δράμας	6.305	138.202	3.259	245,7	77,3	84,6
Ημαθίας	3.569	162.819	3.618	139,1	91,0	93,9
Θεσσαλονίκης	11.447	170.180	4.191	56,4	95,1	108,8
Καβάλας	5.160	161.759	4.784	201,1	90,4	124,2
Καστοριάς	4.451	164.400	3.613	173,5	91,8	93,8
Κιλκίς	4.843	168.103	1.832	188,7	93,9	47,6
Κοζάνης	2.780	184.180	2.963	108,3	102,9	76,9
Πέλλης	2.490	163.500	3.780	97,0	91,3	98,1
Πιερίας	4.832	144.552	2.798	188,3	80,7	72,6
Σερρών	2.715	140.449	3.497	105,8	78,5	90,8
Φλώρινας	4.734	136.057	2.154	184,5	76,0	65,3
Χαλκιδικής	2.561	156.289	4.235	99,8	87,3	109,9
Έβρου	4.925	146.534	3.408	191,9	81,9	88,5
Ξάνθης	2.295	129.768	2.649	89,4	72,5	68,8
Ροδόπης	3.612	115.897	2.916	140,7	64,7	75,7
Δωδεκανήσου	12.552	153.994	12.429	99,4	86,0	322,7
Κυκλάδων	5.330	168.914	3.602	207,7	94,4	93,5
Λέσβου	5.611	124.904	2.420	218,6	69,8	62,8
Σάμου	7.547	133.709	2.888	294,1	74,7	75,0
Χίου	7.654	142.639	2.500	298,3	79,7	64,9
Ηρακλείου	1.733	154.807	3.575	67,5	86,5	92,8
Λασιθίου	4.497	156.060	4.259	175,2	87,2	110,6
Ρεθύμνου	9.132	136.638	2.732	355,9	76,3	70,9
Χανίων	5.706	156.111	2.551	222,3	82,4	66,2
ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	2.566	179.014	3.851	100,0	100,0	100,0

Πηγή: Ε. Βολουδάκης και Ε. Πανουργιάς: «Περιφερειακή κατανομή του εθνικού εισοδήματος το 1981: Διαχρονικές μεταβολές και διεθνείς συγκρίσεις (1961-1981), Τράπεζα της Ελλάδος, Η Ελληνική Οικονομία, Αθήνα 1984, σελ. 62-109, ΕΣΥΕ «Έσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», Έτος 1984, Υπουργείο Εσωτερικών «Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδος», Αθήνα 1983.

ΠΙΝΑΚΑΣ 17

Ανά κάτοικο έκτακτες επιχορηγήσεις σε δήμους
και σε κοινότητες. Έτος 1984

Νομός	Αριθμός Δήμων	Αριθμός Κοινοτήτων	Πληθυσμός Δήμων	Πληθυσμός Κοινοτήτων	Ανά κάτοικο έκτακτες επιχορηγήσεις σε δρχ. Δήμοι Κοινότητες
Περ. Πρωτεύ/σας	49	8	2.513.544	37.483	916
Αιτωλοακαρν/ας	5	233	66.460	153.304	1.376
Υπόλ. Αττ/κής	20	73	788.869	29.528	686
Βοιωτίας	6	68	54.454	62.721	1.719
Εύβοιας	8	157	72.556	115.854	3.689
Ευρυτανίας	1	81	5.230	20.952	105
Φθιώτιδας	7	180	60.862	101.133	1.870
Φωκίδας	2	89	9.582	34.640	2.457
Αργολίδας	3	72	35.515	57.505	2.865
Αρκαδίας	5	245	32.399	75.533	3.070
Αχαΐας	4	238	166.420	108.773	1.341
Ηλείας	8	209	53.588	106.717	2.481
Κορινθίας	3	121	39.433	83.609	2.031
Λακωνίας	3	164	19.745	73.473	1.124
Μεσσηνίας	8	272	69.018	90.800	6.171
Ζακύνθου	1	46	9.767	20.247	10.445
Κέρκυρας	1	106	36.901	62.576	4.806
Κεφαλληνίας	3	76	12.207	19.090	18.506
Λευκάδας	1	45	6.694	15.169	12.234
Άρτας	1	82	20.004	60.040	4.642
Θεσπρωτίας	3	99	11.700	29.578	4.309
Ιωαννίνων	4	309	51.277	96.027	4.099

Πρέβεζας	4	66	20.854	35.061	7.001	7.113
Καρδίτσας	4	140	40.618	84.312	1.998	2.383
Λάρισας	4	160	127.901	126.394	2.009	3.139
Μαγνησίας	6	76	115.554	66.668	3.898	3.223
Τρικάλων	4	142	55.300	78.907	2.899	2.054
Γρεβενών	2	68	12.175	24.246	5.587	11.898
Δράμας	4	66	46.593	48.179	6.010	6.591
Ημαθίας	3	61	69.285	64.465	2.541	4.675
Θεσσαλονίκης	15	111	708.194	163.386	1.212	2.463
Καβάλας	4	75	72.385	62.833	5.233	5.076
Καστοριάς	2	62	26.664	26.505	1.311	7.610
Κιλκίς	2	78	16.012	65.550	5.525	4.676
Κοζάνης	4	154	63.078	83.973	2.803	2.762
Πέλλης	3	85	45.319	87.067	3.167	2.137
Πιερίας	4	51	53.659	53.200	3.492	6.182
Σερρών	4	144	63.742	132.505	3.025	2.565
Φλώρινας	2	88	15.977	36.453	1.581	6.116
Χαλκιδικής	5	69	16.418	62.618	3.007	2.445
Έβρου	4	80	64.684	88.802	5.874	4.193
Ξάνθης	2	35	35.213	53.564	1.826	2.603
Ροδόπης	2	36	52.486	65.471	5.028	2.693
Δωδεκανήσου	14	60	86.270	58.801	3.290	1.469
Κυκλάδων	6	114	30.229	58.229	5.598	5.190
Λέσβου	8	98	43.197	61.423	5.306	5.825
Σάμου	3	45	12.842	27.677	4.820	8.813
Χίου	4	56	30.621	19.244	6.535	9.434
Ηρακλείου	3	191	109.776	133.846	2.818	843
Λασιθίου	4	86	28.973	41.080	3.180	5.426
Ρεθύμνου	2	131	20.699	41.935	11.593	7.916
Χανίων	2	161	50.242	75.614	5.543	5.814

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Έσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», Έτος 1984, και Υπουργείο Εσωτερικών «Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδος», Αθήνα 1983.

οι ανάγκες των ΟΤΑ, οι δυνατότητές τους να χρηματοδοτούν τις δαπάνες τους με ίδια έσοδα και η φορολογική τους προσπάθεια δεν λαμβάνονται καθόλου υπόψη, με συνέπεια οι επιχορηγήσεις αυτές να στερούνται τον αναδιανεμητικό τους χαρακτήρα. Αναμφισβήτητα η μέθοδος κατανομής που χρησιμοποιείται σήμερα έχει το πλεονέκτημα ότι είναι απλή και εύκολα κατανοητή. Υπάρχουν όμως ουσιαστικές αντιρρήσεις για την ορθότητά της. Αν γίνει αποδεκτό ότι κύριος στόχος των κρατικών επιχορηγήσεων είναι να εξασφαλίζουν στους ΟΤΑ τη δυνατότητα παροχής ενός πρότυπου επιπέδου υπηρεσιών, η κατανομή των επιχορηγήσεων με μοναδικό κριτήριο τον πληθυσμό δεν εξασφαλίζει αυτή τη δυνατότητα γιατί ο πληθυσμός ως μοναδικός δείκτης των αναγκών είναι ανεπαρκής. Στην πραγματικότητα υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες που προσδιορίζουν το μέγεθος και τη διάρθρωση των αναγκών των ΟΤΑ καθώς και τις δυνατότητές τους να χρηματοδοτούν οι ίδιοι τις δαπάνες τους. Επιπλέον, είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι και το κόστος παροχής των υπηρεσιών δεν θα είναι το ίδιο σε όλους τους ΟΤΑ ούτε οι προτιμήσεις των κατοίκων τους θα είναι ίδιες όσον αφορά το μέγεθος και τους τομείς της δημόσιας παρέμβασης. Το θέμα όμως αυτό είναι μεγάλο και σύνθετο και δεν θα το διαπραγματευθούμε εδώ. Αυτό που αρκεί να τονισθεί προς το παρόν, είναι ότι ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται οι γενικές τακτικές επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ θα έπρεπε να είναι περισσότερο σύνθετος, ώστε να μπορεί να ενσωματώσει την επίδραση όλων αυτών των παραγόντων.

Όσον αφορά τις έκτακτες επιχορηγήσεις η αβεβαιότητα που υπάρχει για το ύψος τους επιτείνεται λόγω έλλειψης σαφών κριτηρίων κατανομής. Ο τρόπος με τον οποίο προσδιορίζεται το ύψος των εκτάκτων επιχορηγήσεων και τα κριτήρια με τα οποία κατανέμονται είναι άγνωστα. Δικαιολογημένα λοιπόν υπάρχει σύγχυση και παράπονα για διακρίσεις από την πλευρά των ΟΤΑ. Με το σύστημα που υπάρχει σήμερα είναι εξαιρετικά δύσκολο να κατανοήσουν οι ΟΤΑ ποιές επιχορηγήσεις υπάρχουν και κάτω από ποιούς όρους δίνονται. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην πολυνομία που υπάρχει και στην έλλειψη ενιαίου κειμένου για τις δυνατότητες επιχορήγησης και τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί. Έτσι, πολλοί ΟΤΑ δεν κάνουν αίτηση για επιχορήγηση γιατί δεν γνωρίζουν ότι δικαιούνται επιχορήγηση, ή κάνουν αιτήσεις οι οποίες όμως απορρίπτονται γιατί, λόγω έλλειψης πληροφόρησης, δεν συμπληρώνονται σωστά ή γιατί δεν τηρούνται οι προβλεπόμενες διαδικασίες.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τις πληροφορίες αυτές δεν τις έχει ούτε αυτή η ίδια η Κεντρική Διοίκηση. Το Υπουργείο Εσωτερικών, που είναι το αρμόδιο Υπουργείο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν γνωρίζει τις επιχορηγή-

σεις που δίνουν τα άλλα Υπουργεία και τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες τις χορηγούν. Φυσικά, οι συνθήκες αυτές δεν εξασφαλίζουν την άσκηση συντονισμένης και ορθολογικής πολιτικής. Κάτω λοιπόν από τις συνθήκες αυτές, η διαπίστωση ότι τις έκτακτες επιχορηγήσεις τις απολαμβάνουν περισσότερο σήμερα οι πλουσιότερες περιοχές δεν εκπλήσσει.

Ανακεφαλαιώνοντας, μπορούμε να πούμε ότι το όλο σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων που ισχύει σήμερα στην Ελλάδα είναι έτσι διαμορφωμένο ώστε να μην εξασφαλίζει τον πολιτικό έλεγχο στον τρόπο λειτουργίας των επιχορηγήσεων, στις επιπτώσεις τους και στους στόχους που εξυπηρετούν. Αντίθετα, το σύστημα είναι έτσι διαμορφωμένο, ώστε να εξασφαλίζει τον έλεγχο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την εκάστοτε κυβέρνηση και την οικονομική της εξάρτηση από αυτή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

3.1. Σκοπός των επιχορηγήσεων

Οι κρατικές επιχορηγήσεις έχουν τύχει έντονης κριτικής ως κύρια πηγή χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα κυριότερα επιχειρήματα κατά των επιχορηγήσεων είναι ότι το ύψος τους είναι αβέβαιο, με συνέπεια να μην επιτρέπουν στους ΟΤΑ το μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους, ότι δεν ικανοποιούν το κριτήριο της «υπευθυνότητας» των ΟΤΑ και ότι δημιουργούν σύγχυση στους δημότες - ψηφοφόρους, η οποία εκτός των άλλων έχει ως αποτέλεσμα την μείωση της ευαισθησίας τους απέναντι στις τοπικές υποθέσεις και την τάση τους να ζητούν περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες από όσα χρειάζονται, αφού γνωρίζουν ότι το μεγαλύτερο μέρος του κόστους δεν θα το φέρουν οι ίδιοι⁽²⁵⁾. Κυρίως όμως υποστηρίζεται ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις δημιουργούν μια σχέση εξάρτησης και ότι, αν καλύπτουν σημαντικό μέρος των δαπανών των ΟΤΑ, αργά ή γρήγορα η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα τεθεί κάτω από τον έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης, με όλες τις αρνητικές επιπτώσεις που ο έλεγχος αυτός συνεπάγεται.

Το 1982 οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούσαν στην Ελλάδα το 37% περίπου των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τον ίδιο χρόνο το ποσο-

(25) Για μεγαλύτερη ανάλυση βλέπε Ν. Τάτσος: «Φορολογική Αποκέντρωση...», οπ.π.

στό αυτό ήταν 61,8% στο Βέλγιο, 44,1% στη Γαλλία, 52,2% στη Δανία, 43,0% στην Μεγάλη Βρετανία, 26,5% στη Σουηδία κλπ. Δημιουργείται λοιπόν το ερώτημα γιατί οι κρατικές επιχορηγήσεις αφού έχουν τόσα μειονεκτήματα αποτελούν σημαντική πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου. Αναφέρεται μερικές φορές ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις επειδή προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό πλεονεκτούν έναντι των τοπικών φόρων στο ότι δεν συνεπάγονται αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης. Η άποψη όμως αυτή δεν είναι σωστή γιατί και τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού προέρχονται σχεδόν αποκλειστικά από τη φορολογία (σε ποσοστό 92% το 1985 στην Ελλάδα). Ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα όπου το μεγαλύτερο μέρος των φορολογικών εσόδων προέρχεται από την έμμεση φορολογία δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν το δικαιότερο τρόπο χρηματοδότησης των τοπικών δαπανών.

Οι οικονομικοί λόγοι για τους οποίους δίνονται οι επιχορηγήσεις οφείλονται στα μειονεκτήματα που έχει το αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα, όπως είναι το γεγονός ότι τα αγαθά και οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ ωφελούν και κατοίκους άλλων περιοχών, οι οικονομικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης και μέσα στις ίδιες τις βαθμίδες κλπ.⁽²⁶⁾ Οι λόγοι για τους οποίους δίνονται οι επιχορηγήσεις πρέπει να είναι γνωστοί και σαφείς, ώστε να επιλεγεί η κατάλληλη μορφή επιχορήγησης ή ο συνδυασμός αυτών που επιτυγχάνει καλύτερα τον επιδιωκόμενο στόχο. Στο κεφάλαιο αυτό θα εξετασθούν ποιοί είναι οι κυριότεροι στόχοι που επιδιώκονται με τις κρατικές επιχορηγήσεις και ποιές κατηγορίες επιχορηγήσεων θεωρούνται καταρχήν ότι είναι περισσότερο κατάλληλες για κάθε σκοπό.

Οι λόγοι που αναφέρονται στη διεθνή βιβλιογραφία για την παροχή επιχορηγήσεων είναι πολλοί και φυσικά είναι αδύνατο να εξετασθούν όλοι. Μερικοί από τους λόγους αυτούς, εξάλλου, είναι ελάχιστα πειστικοί. Φυσικά, για την επίτευξη των διαφόρων στόχων μπορούν αντί για τις κρατικές επιχορηγήσεις να χρησιμοποιηθούν άλλα μέσα τα οποία μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι περισσότερο αποτελεσματικά. Είναι όμως γενικώς αποδεκτό ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο στις παρακάτω περιπτώσεις.

(26) Για άλλους λόγους βλέπε Ef. Fried: "Setting National Priorities: The 1974 Budget", Brookings Institution, 1973 — C. Schultze: "Sorting Out the Social Grant Programs: An economist's Criteria", American Economic Review, Papers and Proceedings, 1973, pp. 183-186 — R. Musgrave and P. Musgrave: "Public Finance in Theory and Practice, McGraw — Hill, 1976.

3.1.1. Εξομάλυνση Δημοσιονομικών Ανισοτήτων

Με βάση όσα αναφέρθηκαν παραπάνω προκύπτει ότι, για να μπορέσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να ασκήσει αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που της έχουν ανατεθεί, θα πρέπει να βασίζεται κυρίως σε δικές της ανεξάρτητες πηγές εσόδων και όχι στις κρατικές επιχορηγήσεις. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει η Κεντρική Διοίκηση να εκχωρήσει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση το δικαίωμα άντλησης σημαντικών φορολογικών εσόδων, επιβολής τελών και ανάληψης κερδοφόρων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Σε πολλές χώρες έχει πράγματι δοθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η δυνατότητα άντλησης σημαντικών ίδιων εσόδων. Στην Ελλάδα όμως η δυνατότητα αυτή είναι αρκετά περιορισμένη.

Εκτός από τις σημαντικές διαφορές που μπορεί να υπάρχουν μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις δυνατότητες που έχουν να χρηματοδοτούν τις δαπάνες τους είναι πιθανό να υπάρχουν μεγάλες διαφορές και μεταξύ αυτών των ίδιων των ΟΤΑ. Δηλαδή, το να εκχωρήσει η Κεντρική Διοίκηση στους ΟΤΑ το δικαίωμα επιβολής φόρων και τελών δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα έχει επαρκή έσοδα, ούτε ότι όλοι οι ΟΤΑ θα ικανοποιούν στον ίδιο βαθμό τις ανάγκες τους. Ορισμένοι ΟΤΑ είναι πιθανό να εισπράττουν από την τοπική φορολογία περισσότερα έσοδα από όσα χρειάζονται. Άλλοι, ακόμη και αν εξαντλούν τα περιθώρια που τους παρέχει η νομοθεσία είναι πιθανό να μην μπορούν να ικανοποιούν ούτε τις βασικές τους ανάγκες. Από την άλλη πλευρά η Κεντρική Διοίκηση δεν πρέπει να μένει αδιάφορη όσον αφορά το ύψος των φόρων που επιβάλλουν οι ΟΤΑ για να καλύψουν τις δαπάνες τους. Υπάρχουν λοιπόν, δύο μορφές δημοσιονομικής ανισότητας, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπισθούν. Η πρώτη είναι η *κάθετη ανισότητα*, δηλαδή η ανισότητα που υπάρχει μεταξύ διαφόρων βαθμίδων διοίκησης στη δυνατότητα άντλησης εσόδων. Η δεύτερη είναι η *οριζόντια ανισότητα*, δηλαδή αυτή που υπάρχει μέσα στην ίδια βαθμίδα, μεταξύ των διαφόρων ΟΤΑ. Στην πρώτη περίπτωση μπορεί να υπάρχουν επιχορηγήσεις από τις ανώτερες προς τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης. Στη δεύτερη, το πρόβλημα της ανισότητας μπορεί να αντιμετωπισθεί με επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ που έχουν μεγαλύτερες ανάγκες ή με προγράμματα δημοσιονομικής εξίσωσης που έχουν σαν στόχο την αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των ΟΤΑ.

3.1.1.1. Κάθετες Δημοσιονομικές Ανισότητες

Είναι πολύ πιθανόν, όταν υπάρχουν διάφορες βαθμίδες διοίκησης να υπάρχουν και σημαντικές διαφορές στην οικονομική τους κατάσταση. Έτσι,

επειδή συχνά η Κεντρική Διοίκηση είναι πλούσια και η Τοπική Αυτοδιοίκηση φτωχή είναι απαραίτητη η μεταβίβαση πόρων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στους ΟΤΑ με την μορφή της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης. Η κατάσταση αυτή βρίσκει τη θεωρητική της βάση στους λόγους για αποκέντρωση, όπου το πολιτικοοικονομικό άριστο επίπεδο αποκέντρωσης στην πλευρά των εσόδων είναι πολύ κατώτερο από το πολιτικοοικονομικό άριστο επίπεδο αποκέντρωσης στην πλευρά των δαπανών⁽²⁷⁾.

Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι πολλά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες μπορούν να παραχθούν περισσότερο αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο ενώ από την πλευρά των εσόδων είναι προτιμότερο οι σημαντικότερες και αποδοτικότερες πηγές εσόδων να διαχειρίζονται από την Κεντρική Διοίκηση. Έτσι, αφού πολλές δαπάνες είναι προτιμότερο να γίνονται τοπικά ενώ το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων να εισπράττεται από την Κεντρική Διοίκηση, είναι επόμενο ότι πρέπει να υπάρχει ένας μηχανισμός για την ανακατανομή των εσόδων μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης, έτσι ώστε να υπάρξει δημοσιονομική εξίσωση και οικονομική αποτελεσματικότητα στην παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Οι κρατικές επιχορηγήσεις μπορούν ακριβώς να ενισχύσουν οικονομικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση έτσι ώστε να καλύψουν το κενό μεταξύ των αναγκών της για δαπάνες και της δυνατότητάς της να αντλεί δικά της έσοδα. Ιδιαίτερα, αν ληφθεί υπόψη ότι συνήθως οι περισσότεροι φόροι που έχει στη διάθεσή της η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι αντίστροφα προοδευτικοί και ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις προέρχονται κατά κύριο λόγο από την προοδευτική φορολογία της Κεντρικής Διοίκησης, τότε ο ρόλος τους είναι διπλός: αφενός να αυξήσουν τη συμμετοχή των πλουσίων κατοίκων μιας περιοχής στο κόστος των αγαθών που παρέχει ο ΟΤΑ και αφετέρου να μην αυξηθεί υπέρμετρα η χρήση των αντίστροφα προοδευτικών τοπικών φόρων.

Αν, όπως αναφέρεται παραπάνω, πρέπει για λόγους οικονομικής αποτελεσματικότητας να γίνεται η είσπραξη των εσόδων από την Κεντρική Διοίκηση, μια λύση με την οποία θα μπορούσε να αποφευχθεί ο έλεγχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η απόδοση των εσόδων στους ΟΤΑ σύμφωνα με την περιοχή προέλευσης ή είσπραξης. Από τη φύση της όμως μια τέτοια μέθοδος θα ενισχύσει περισσότερο τους πλούσιους δήμους και λιγότερο τους φτωχούς. Επίσης, επειδή δεν θα ικανοποιούνται τα κριτήρια της «υπευθυνότητας» και της «αντιληπτικότητας», θα δημιουργηθεί σύγχυση

(27) W. Thompson: "A Preface to Urban Economics", Baltimore 1965 — D. Bös: "Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance", in Issues in Urban Public Finance, Institut International de Finances Publiques, Saarbrücken, 1973.

στους δημότες και είναι πιθανόν οι ΟΤΑ θεωρώντας τα ποσά αυτά σαν μια «δωρεάν» χρηματική ενίσχυση να μην έχουν κίνητρο για την ορθολογική και αποτελεσματική τους αξιοποίηση. Αν όμως υπάρχουν διαφορές στις ανάγκες μεταξύ των ΟΤΑ και στη δυνατότητά τους να αντλούν δικά τους έσοδα, τότε είναι προτιμότερο να εφαρμοσθεί μια μέθοδος γενικών κρατικών επιχορηγήσεων με αναδιανεμητικό χαρακτήρα ή ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής εξίσωσης που εκτός από την κάθετη να επιδιώκει και την επίτευξη οριζόντιας δημοσιονομικής ισότητας.

3.1.1.2. Οριζόντιες Δημοσιονομικές Ανισότητες

Ένας άλλος λόγος για την παροχή επιχορηγήσεων είναι η επίτευξη δημοσιονομικής εξίσωσης μεταξύ των ΟΤΑ. Ειδικότερα, οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής έχουν ως στόχο να βοηθήσουν τους ΟΤΑ που έχουν περιορισμένες δημοσιονομικές δυνατότητες ή σχετικά υψηλές δημοσιονομικές ανάγκες. Αν χωρισθεί η χώρα σε πολλές περιοχές όπου κάθε περιοχή παρέχει τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες και επιβάλλει τους δικούς της φόρους θα υπάρχει διαφορετική γεωγραφική κατανομή των φορολογικών βαρών ή / και του οφέλους από τις δαπάνες απ' ό,τι αν υπήρχε μια μόνο βαθμίδα διοίκησης⁽²⁸⁾.

Οι διάφορες περιοχές δεν είναι όμοιες μεταξύ τους όσον αφορά τις ανάγκες και το μέγεθος της φορολογικής βάσης. Με αποκεντρωμένο δημοσιονομικό σύστημα είναι λοιπόν επόμενο να περιμένει κανείς ότι ορισμένες περιοχές θα είναι σε καλύτερη οικονομική κατάσταση από άλλες ή ότι θα έχουν λιγότερες ανάγκες από άλλες και ότι κατά συνέπεια θα είναι σε θέση να παρέχουν υψηλότερο επίπεδο δημοσίων υπηρεσιών με δεδομένη τη φορολογική επιβάρυνση ή το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών με χαμηλότερη φορολογική επιβάρυνση απ' ό,τι οι φτωχότερες περιοχές. Δεν είναι όμως δίκαιο οι πλούσιοι ΟΤΑ να μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας επιβάλλοντας χαμηλούς φορολογικούς συντελεστές και οι φτωχοί ΟΤΑ να είναι υποχρεωμένοι να επιβάλουν υψηλούς φόρους για να μπορούν οι υπηρεσίες που παρέχουν να ικανοποιούν μόνο ένα ελάχιστο επίπεδο. Στην περίπτωση αυτή δεν ικανοποιείται η συνθήκη της οριζόντιας δημοσιονομικής ισότητας που απαιτεί ίση αντιμετώπιση των ίσων σε σχέση με την τοπική φορολογία και τις δαπάνες, γιατί τα άτομα που κατοικούν σε περιοχή με

(28) J. Buchanan: "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 1950, pp. 583-599 — R. Musgrave: "Approaches to Fiscal Theory of Political Federation", in *National Bureau of Economic Research, "Public Finances, Needs, Sources and Utilisation"*, Princeton University Press, Princeton 1961, pp. 97-122.

περιορισμένες δυνατότητες άντλησης φορολογικών εσόδων θα αντιμετωπίσουν υψηλότερη φορολογία, λόγω των μεγάλων αναγκών της περιοχής από τα άτομα που έχουν το ίδιο εισόδημα αλλά κατοικούν σε περιοχή με μεγαλύτερες φορολογικές δυνατότητες. Οι ανισότητες που προκαλούνται μεταξύ των περιοχών λόγω διαφορών στις φορολογικές δυνατότητες και στις ανάγκες για δαπάνες κάνουν επιτακτική την εφαρμογή μιας πολιτικής αναδιανομής μεταξύ πλουσίων και φτωχών περιοχών που στην πράξη γίνεται με τις κρατικές επιχορηγήσεις.

Οι επιχορηγήσεις που δίνονται συνήθως για την επίτευξη οριζόντιας δημοσιονομικής ισότητας λαμβάνουν υπόψη στοιχεία τόσο των εσόδων όσο και των δαπανών. Στην πλευρά των εσόδων γίνεται διάκριση μεταξύ φορολογικής δυνατότητας και φορολογικής προσπάθειας. Στόχος των επιχορηγήσεων είναι να ενισχυθούν περισσότερο οι ΟΤΑ που έχουν χαμηλή φορολογική δυνατότητα και υψηλή φορολογική προσπάθεια. Στην περίπτωση αυτή υπάρχουν δύο εναλλακτικές μέθοδοι. Η μία είναι να ενισχυθούν οι ΟΤΑ που βρίσκονται σε χαμηλότερη σχετικά θέση, ώστε να μικρύνει η διαφορά και η άλλη είναι να παρθούν μέτρα που θα έχουν ως αποτέλεσμα να χαμηλώσουν οι προνομιούχοι ΟΤΑ, ώστε να πλησιάσουν το επίπεδο των υπολοίπων. Φυσικά, το ποιά από τις δυο εναλλακτικές μεθόδους θα επιλεγεί είναι θέμα πολιτικό. Όποια όμως και αν είναι η τελική επιλογή θα πρέπει να εκτιμηθεί η φορολογική δυνατότητα και η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ, κάτι που όπως θα φανεί στα Κεφάλαια 5 και 6 δεν είναι πάντα εύκολο. Δυσκολίες όμως υπάρχουν και από την πλευρά των δαπανών. Οι διαφορές στις δαπάνες μεταξύ των ΟΤΑ δεν αποτελούν ένδειξη των διαφορών στις ανάγκες όπως και οι διαφορές στα φορολογικές έσοδα δεν αποτελούν ένδειξη της φορολογικής προσπάθειας που καταβάλλουν. Για παράδειγμα, έστω ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές στις δαπάνες για βρεφονηπιακούς σταθμούς. Οι διαφορές αυτές μπορούν να οφείλονται σε πολλούς παράγοντες όπως είναι ο αριθμός των παιδιών μικρής ηλικίας σε κάθε περιοχή, η ποιότητα κατασκευής των σταθμών, οι δαπάνες μεταφοράς των υλικών κατασκευής, το επίπεδο των μισθών, η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών κλπ. Πρέπει λοιπόν να μελετηθούν όλες αυτές οι παράμετροι για να διαπιστωθεί πού οφείλονται οι διαφορές.

Η θεωρητική και πρακτική πλευρά του θέματος αυτού θα εξετασθούν αναλυτικότερα σε επόμενα κεφάλαια. Θα πρέπει όμως εδώ να σημειωθεί ότι για να μην υπάρξουν αδικίες πρέπει οι οικονομικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ να διακριθούν σε δύο κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν αυτές οι οποίες δεν μπορούν να επηρεασθούν από τους ίδιους τους ΟΤΑ. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι οικονομικές δυσκολίες οι

οποίες οφείλονται σε παράγοντες που μπορούν να ελεγχθούν⁽²⁹⁾. Παράδειγμα της πρώτης κατηγορίας που δικαιολογεί την παροχή οικονομικής βοήθειας από την Κεντρική Διοίκηση είναι οι διαφορές μεταξύ των περιοχών στην κατανομή του εισοδήματος. Παράδειγμα της δεύτερης κατηγορίας αποτελεί ο φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των ΟΤΑ⁽³⁰⁾. Ο διαχωρισμός αυτός εξυπηρετεί στο ότι η οικονομική βοήθεια μπορεί να δοθεί μόνο στους ΟΤΑ που είναι αναγκασμένοι να υποστούν μια κατάσταση και δεν βρίσκονται σε αυτή σαν αποτέλεσμα της ελεύθερης επιλογής τους (π.χ. πολιτική επιλογή για μη επιβολή φόρων, ανορθολογική διαχείριση). Ο διαχωρισμός όμως δεν είναι πάντα εύκολος και, παρόλο που συνήθως λαμβάνονται υπόψη διάφοροι παράγοντες, υπάρχει ο κίνδυνος να γίνουν υποκειμενικές εκτιμήσεις.

Για να επιτευχθεί οριζόντια δημοσιονομική ισότητα φαίνεται ότι είναι περισσότερο κατάλληλες οι γενικές επιχορηγήσεις γιατί ο σκοπός για τον οποίο δίνονται είναι να ενισχυθούν οικονομικά οι ΟΤΑ και δεν εξαρτώνται από την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών. Η κατανομή τους στους ΟΤΑ μπορεί να έχει αναδιανεμητικό χαρακτήρα και να εξαρτάται από συγκεκριμένους παράγοντες όπως είναι η φορολογική δυνατότητα της περιοχής, η φορολογική προσπάθεια ή οι ανάγκες της. Μπορούν επίσης να ληφθούν υπόψη και άλλοι, ειδικότεροι παράγοντες αναδιανεμητικού χαρακτήρα όπως είναι ο αριθμός των φτωχών οικογενειών, οι ανάπηροι κλπ. Όμως, πρέπει να τονισθεί ότι στις περιπτώσεις αυτές οι γενικές επιχορηγήσεις ωφελούν όλους τους κατοίκους της περιοχής και όχι μόνο τις φτωχές οικογένειες ή τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Οι επιχορηγήσεις έχουν ως στόχο να περιορίσουν τις ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ και όχι να αυξήσουν το εισόδημα συγκεκριμένων ατόμων, γιατί τότε περισσότερο κατάλληλες θα ήταν οι μεταβιβαστικές πληρωμές. Εκτός όμως από τις γενικές επιχορηγήσεις μπορούν και οι ειδικές να σχεδιασθούν κατά τέτοιο τρόπο που να εξομαλύνουν τις διαφορές μεταξύ των ΟΤΑ. Στην περίπτωση αυτή οι παράγοντες που θα λαμβάνονται υπόψη για την κατανομή τους θα πρέπει να είναι αυτοί που αναφέρθηκαν παραπάνω για τις γενικές.

3.1.2. Διάχυση Κόστους ή Οφέλους

Διάχυση κόστους ή οφέλους υπάρχει όταν ένα μέρος του κόστους ή του

(29) J. Le Grand: "Fiscal Equity and Central Grants to Local Authorities", *Economic Journal*, 1975, pp. 531-547.

(30) Για την έννοια και τις συνέπειες του φορολογικού ανταγωνισμού βλέπε Ν. Τάτσος: «Φορολογική Αποκέντρωση...», ο.π.

οφέλους που προκύπτει από την παροχή κάποιας δημόσιας υπηρεσίας σε μια περιοχή το φέρουν ή το απολαμβάνουν αντίστοιχα κάτοικοι άλλων περιοχών. Στις περιπτώσεις αυτές οι κάτοικοι μιας περιοχής μπορεί να επιβαρύνονται με το κόστος των υπηρεσιών που προσφέρονται αλλού χωρίς οι ίδιοι να έχουν οποιοδήποτε όφελος ή να ωφελούνται από τις υπηρεσίες που παρέχει κάποια άλλη περιοχή χωρίς οι ίδιοι να συμβάλλουν στη χρηματοδότησή τους. Για να αντιμετωπισθούν οι καταστάσεις αυτές και για να μην υπάρξουν αρνητικές παρενέργειες, η Κεντρική Διοίκηση δίνει επιχορηγήσεις οι οποίες είναι σχεδιασμένες κατά τέτοιο τρόπο ώστε να δίνεται κίνητρο στους ΟΤΑ να λάβουν υπόψη τις εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούν οι υπηρεσίες τους.

Για παράδειγμα, έστω ότι ορισμένες από τις υπηρεσίες που παρέχει ένας ΟΤΑ ωφελούν και τους κατοίκους άλλων περιοχών. Είναι λογικό οι κάτοικοι του ΟΤΑ που παρέχει τις υπηρεσίες να μην είναι πρόθυμοι να επιβαρυνθούν για τις υπηρεσίες που ωφελούν κατοίκους άλλων περιοχών, οι οποίοι δεν συμμετέχουν στο κόστος. Κατά συνέπεια, θα θέλουν η παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών να σταματήσει στο σημείο όπου το δικό τους οριακό όφελος είναι ίσο με το οριακό κόστος που προκαλεί η τοπική φορολογία, παρά να επεκταθεί η παραγωγή, μέχρις ότου επιτευχθεί το κοινωνικά άριστο σημείο όπου το κοινωνικό οριακό όφελος είναι ίσο με το κοινωνικό οριακό κόστος. Όταν κατά το στάδιο που ο ΟΤΑ λαμβάνει τις αποφάσεις για το τι και πόσο θα παραχθεί, δεν εξετάζει το όφελος που θα έχουν οι κάτοικοι των άλλων περιοχών αλλά μόνο το όφελος των κατοίκων - ψηφοφόρων της περιοχής του, οι προσφερόμενες υπηρεσίες δεν θα παραχθούν στο κοινωνικά άριστο επίπεδο με συνέπεια να υπάρχει οικονομική αναποτελεσματικότητα. Αν πάλι δεν συμβεί αυτό, θα προκληθούν ανισότητες γιατί από τις δραστηριότητες του ΟΤΑ δεν θα ωφεληθούν μόνο οι κάτοικοι της περιοχής οι οποίοι τις χρηματοδοτούν, αλλά και οι κάτοικοι άλλων περιοχών, οι οποίοι αν και έχουν τη δυνατότητα να συμβάλλουν στο κόστος τους τις απολαμβάνουν δωρεάν. Αν λοιπόν δεν ληφθούν κάποια μέτρα, οι δραστηριότητες που παρουσιάζουν διάχυση του οφέλους είναι πολύ πιθανό να προωθηθούν πολύ λιγότερο από ό,τι αξίζουν σε σύγκριση με άλλες δραστηριότητες των οποίων το όφελος δεν διαχέεται. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτή θα είναι η μεταστροφή από δραστηριότητες μεγαλύτερης προτεραιότητας και σημασίας προς λιγότερο σημαντικές.

Όπως συμβαίνει με το όφελος έτσι και το κόστος των υπηρεσιών που παρέχει μια περιοχή μπορεί να διαχυθεί και σε κατοίκους άλλων περιοχών. Αν λοιπόν το κόστος που «εξάγει» ένας ΟΤΑ είναι μεγαλύτερο από την «εξαγωγή» οφέλους, μέρος του κόστους των υπηρεσιών που παρέχει στους

δημότες του, το φέρουν οι κάτοικοι άλλων περιοχών και κατά συνέπεια έχει κίνητρο να υπερπροσφέρει⁽³¹⁾. Αντίθετα, αν το όφελος που «εξάγει» είναι μεγαλύτερο από την «εξαγωγή» του κόστους, θα έχει καθαρή τοπική ζημία στη σχέση του με τις άλλες περιοχές που θα τον κάνει να υποπροσφέρει. Για να μην υπάρξει λοιπόν υπερπροσφορά ή υποπροσφορά η Κεντρική Διοίκηση μπορεί να επιδοτήσει μέρος του κόστους των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ ώστε να τους κάνει να λάβουν υπόψη όλο το όφελος που συνεπάγονται οι υπηρεσίες τους και έτσι να τις προσφέρουν στο κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο.

Αναφέρθηκε παραπάνω ότι, αν κάποιος ΟΤΑ ενδιαφέρεται μόνο για τη μεγιστοποίηση της ευημερίας των δημοτών του, το επίπεδο των υπηρεσιών που παρέχει δεν θα είναι κοινωνικά άριστο. Οι επιχορηγήσεις που δίνει η Κεντρική Διοίκηση για να αντιμετωπίσει την κατάσταση αυτή πρέπει να σχεδιασθούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτουν ένα μέρος του κόστους των παρεχομένων υπηρεσιών και ιδιαίτερα αυτών των οποίων το όφελος διαχέεται. Επειδή το πρόβλημα δημιουργείται από το γεγονός ότι οι κάτοικοι της περιοχής που παρέχει τις υπηρεσίες καλούνται να φέρουν το φορολογικό βάρος που συνεπάγεται η παροχή ορισμένων υπηρεσιών, των οποίων όμως μόνο μέρος του οφέλους απολαμβάνουν οι ίδιοι και το υπόλοιπο διαχέεται σε κατοίκους άλλων περιοχών, σκοπός των επιχορηγήσεων είναι να μειώσουν το κόστος των κατοίκων της περιοχής μέχρις ότου το κόστος αυτό εξισωθεί με το όφελος που απολαμβάνουν. Οι πλέον κατάλληλες επιχορηγήσεις για το σκοπό αυτό φαίνεται ότι είναι οι ειδικές ανοικτές επιχορηγήσεις με συμμετοχή των ΟΤΑ, όπου η συμμετοχή της Κεντρικής Διοίκησης στην κάλυψη του κόστους πρέπει να είναι ίση με το όφελος που απολαμβάνουν οι κάτοικοι άλλων περιοχών. Δηλαδή, από οικονομική άποψη οι επιχορηγήσεις αυτές θα είναι έτσι σχεδιασμένες ώστε να μειώνουν την τιμή την οποία πληρώνουν οι κάτοικοι της περιοχής που παρέχει τις υπηρεσίες για να απολαύσουν το όφελος από τις δραστηριότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αν η τιμή αυτή προσδιορισθεί σωστά, ο ΟΤΑ θα παρέχει τόσο όσο απαιτείται για να φθάσει το επίπεδο παραγωγής στο κοινωνικά άριστο επίπεδο και δεν θα υπάρχουν άτομα που θα απολαμβάνουν δωρεάν τις διάφορες υπηρεσίες. Μπορεί επίσης να σχεδιασθεί ένα σύστημα ειδικών επιχορηγήσεων χωρίς προϋποθέσεις συμμετοχής, που να έχει την ίδια ακρι-

(31) Για μεγαλύτερη ανάλυση βλέπε A. Williams: "The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government", *Journal of Political Economy*, 1966, pp. 18-33 — W. Brainard and T. Dolbear: "The Possibility of Oversupply of Local "Public" Goods: A Critical Note", *Journal of Political Economy*, 1967, pp. 86-90.

βώς επίδραση. Οι επιχορηγήσεις αυτές θα έχουν την ίδια επίδραση με τις γενικές επιχορηγήσεις χωρίς φορολογική προσπάθεια. Εξεταζόμενες όμως από την πλευρά της Κεντρικής Διοίκησης οι επιχορηγήσεις αυτές θα είναι περισσότερο δαπανηρές.

Για να διευκολυνθεί η εφαρμογή των επιχορηγήσεων αυτών οι υπηρεσίες που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορούν να ταξινομηθούν ανάλογα με το βαθμό με τον οποίο έχουν διάχυση του οφέλους. Μικρή μόνο διάχυση του οφέλους αναμένεται ότι θα υπάρξει από υπηρεσίες όπως είναι η ύδρευση, η αποχέτευση, ο φωτισμός, τα πάρκα κλπ. Μεγαλύτερη διάχυση θα έχουν τα νοσοκομεία, οι έλεγχοι μόλυνσης του περιβάλλοντος, η συντήρηση των δρόμων κλπ. Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν επίσης να διακριθούν σε αυτές των οποίων το όφελος διαχέεται μόνο σε κοντινές περιοχές και σε αυτές των οποίων το όφελος διαχέεται σε όλη τη χώρα. Βέβαια, η διάκριση αυτή των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ ανάλογα με το βαθμό διάχυσης του οφέλους δεν είναι πάντα εύκολη στην πράξη και οι απόψεις που έχουν εκφραστεί διαφέρουν σημαντικά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εκπαίδευση. Ορισμένοι πιστεύουν ότι η εκπαίδευση παρέχει κυρίως ιδιωτικό όφελος και ότι ελάχιστα ωφελείται το κοινωνικό σύνολο. Άλλοι πιστεύουν το αντίθετο, με συνέπεια η άποψή τους για τον τρόπο χρηματοδότησης της δαπάνης να διαφέρει σημαντικά⁽³²⁾. Εκτός όμως από αυτή τη δυσκολία το θέμα των εξωτερικών επιδράσεων που έχουν οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ εμφανίζει το πρόβλημα ότι οι επιδράσεις αυτές συνήθως είναι δύσκολο να προσδιορισθούν με ακρίβεια και ιδιαίτερα να μετρηθούν. Έτσι είναι αδύνατο να διαπιστωθεί αν το όφελος από την παροχή κάποιας υπηρεσίας διαχέεται, για παράδειγμα, κατά 10% ή κατά 70%, σε κατοίκους άλλων περιοχών έτσι ώστε να σχεδιασθεί κατάλληλα το ύψος και η μορφή της επιχορήγησης. Παρά τις δυσκολίες όμως αυτές, η διάχυση του κόστους ή του οφέλους δεν πρέπει να αγνοηθεί όταν σχεδιάζονται οι κρατικές επιχορηγήσεις γιατί, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, είναι πολύ πιθανόν να δημιουργηθούν σοβαρά προβλήματα οικονομικής αναποτελεσματικότητας.

3.1.3. Ελάχιστο Επίπεδο Παρεχομένων Υπηρεσιών

Ένας σημαντικός λόγος για τον οποίο δίνει η Κεντρική Διοίκηση επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι γιατί με τις επιχορηγήσεις επιδιώκεται η εξασφάλιση σε όλη τη χώρα ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχομέ-

(32) Y. Barzel: "Private School and Public School Finance", *Journal of Political Economy*, 1973, pp. 174-186.

νων υπηρεσιών. Υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους η Κεντρική Διοίκηση πρέπει να επιδιώκει την εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχομένων υπηρεσιών. Πρώτον, η εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων είναι απαραίτητη όταν η Κεντρική Διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση παρέχουν υπηρεσίες που σχετίζονται μεταξύ τους είτε με σχέση υποκατάστασης είτε με σχέση συμπληρωματικότητας. Για παράδειγμα, αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση και η Κεντρική Διοίκηση για τις άλλες βαθμίδες εκπαίδευσης, είναι λογικό να απαιτείται από όλους τους ΟΤΑ οι υπηρεσίες που παρέχουν στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση να μην είναι κατώτερες ενός ορισμένου επιπέδου. Κατά τον ίδιο τρόπο, αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για την παροχή βρεφονηπιακών σταθμών και η Κεντρική Διοίκηση για την παροχή εισοδηματικών ενισχύσεων στις οικογένειες με μικρά παιδιά, θα πρέπει οι χαμηλές δαπάνες για βρεφονηπιακούς σταθμούς σε έναν ΟΤΑ να αντισταθμίζονται από υψηλές δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης για παροχή αυξημένων εισοδηματικών ενισχύσεων. Επειδή όμως η πρακτική αυτή είναι διαχειριστικά δύσκολη, αν ληφθεί υπόψη ο αριθμός των ΟΤΑ και η ποικιλία των υπηρεσιών που παρέχουν, πρέπει να υπάρξει συντονισμός μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης ο οποίος να βασίζεται στην εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχομένων υπηρεσιών.

Δεύτερον, η εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων υπηρεσιών είναι απαραίτητη για αγαθά και υπηρεσίες τα οποία θεωρούνται ότι πρέπει να παρέχονται στην κοινωνία σε ικανοποιητικό επίπεδο όπως είναι η παιδεία, η υγεία, η αστυνομική προστασία κλπ. Η μη ικανοποιητική παροχή κάποιας συγκεκριμένης υπηρεσίας σε έναν ΟΤΑ μπορεί να οφείλεται σε οικονομική αδυναμία ή σε επιλογή. Όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν την ίδια οικονομική δυνατότητα και κατά συνέπεια είναι απόλυτα επιβεβλημένη η ενίσχυσή τους για την παροχή υπηρεσιών τις οποίες θα επιθυμούσαν να προσφέρουν αλλά δεν το επιτρέπουν τα οικονομικά τους μέσα. Αλλά και στην περίπτωση που η μη ικανοποιητική παροχή υπηρεσιών είναι θέμα επιλογής του ΟΤΑ, η Κεντρική Διοίκηση πρέπει να παρέμβει ώστε να εξασφαλισθεί ένα ελάχιστο επίπεδο. Η παρέμβαση αυτή είναι απαραίτητη για δύο λόγους: για να προστατευθεί η μειοψηφία των κατοίκων της περιοχής και για να προσαρμοσθούν οι υπηρεσίες που παρέχονται σύμφωνα με τις επιθυμίες του κοινωνικού συνόλου. Για παράδειγμα, έστω ότι οι ΟΤΑ είναι αρμόδιοι για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Είναι πολύ πιθανό σε έναν ΟΤΑ όπου ο αριθμός των παιδιών είναι πολύ μικρός σε σχέση με τον πληθυσμό η πλειοψηφία των κατοίκων να μη θεωρεί σκόπιμη τη λειτουργία δημοτικού σχολείου, αλλά να προτιμήσει τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να καλύψουν άλλες ανάγκες. Δεδο-

μένου ότι η μετακίνηση των οικογενειών που ανήκουν στην μειοψηφία σε άλλη περιοχή όπου λειτουργεί δημοτικό σχολείο δεν είναι πάντα εύκολη, η επιχορήγηση θα επιτρέψει στο συγκεκριμένο ΟΤΑ να λειτουργήσει το δημοτικό σχολείο και με τον τρόπο αυτό θα προστατευθεί η μειοψηφία. Επίσης, το κοινωνικό σύνολο μπορεί να μην ανέχεται ορισμένες καταστάσεις στη χώρα, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι ο αναλφαβητισμός και έτσι παρά το γεγονός ότι κάποια υπηρεσία δεν ενδιαφέρει την πλειοψηφία των ψηφοφόρων μιας περιοχής να είναι το κοινωνικό σύνολο πρόθυμο να τη χρηματοδοτήσει, ώστε να εξασφαλισθεί η παροχή ενός ελάχιστου επιπέδου. Ένας άλλος λόγος για τον οποίο μπορεί οι κάτοικοι μιας χώρας να ενδιαφέρονται για το επίπεδο ορισμένων υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ είναι ότι ενδέχεται οι ίδιοι στο μέλλον να εγκατασταθούν αλλού. Το τι και πόσο παρέχεται σε κάθε περιοχή τους αφορά λοιπόν άμεσα.

Ένας τρίτος λόγος για τον οποίο πρέπει να επιδιώκεται η εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχομένων υπηρεσιών έχει σχέση με την αναδιανομή του εισοδήματος. Υπάρχει γενική σχεδόν αποδοχή ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να επιδιώκει την αναδιανομή του εισοδήματος αλλά ότι ο στόχος αυτός θα πρέπει καλύτερα να επιδιώκεται από την Κεντρική Διοίκηση. Από την άλλη πλευρά οι ΟΤΑ μπορεί να διαφέρουν σημαντικά στο επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών. Αν οι διαφορές είναι σχετικά μικρές και το κόστος παροχής των υπηρεσιών το φέρουν οι κάτοικοι της περιοχής, δεν θα υπάρχουν δυσμενείς επιπτώσεις στην κατανομή των μέσων παραγωγής. Αν όμως οι διαφορές είναι μεγάλες, θα δημιουργηθούν κίνητρα για μετακίνηση του πληθυσμού με πιθανές δυσμενείς επιπτώσεις στην περιοχή και στην εθνική οικονομία γενικότερα. Επίσης, έχει υποστηριχθεί ότι οι πολίτες δεν πρέπει να έχουν σημαντικές διαφορές στη φορολογική επιβάρυνση απλώς και μόνο επειδή κατοικούν σε διαφορετικές περιοχές⁽³³⁾. Εκτός των άλλων, μια τέτοια κατάσταση θα επιτρέψει στους πλούσιους να αποφύγουν τη «δίκαιη» συμμετοχή τους στη χρηματοδότηση των υπηρεσιών και έτσι θα προστεθεί ένα στοιχείο αντίστροφης προοδευτικότητας στο φορολογικό σύστημα. Στόχος λοιπόν των επιχορηγήσεων είναι η μείωση στη διαφορά των φορολογικών συντελεστών και των φορολογικών βαρών παρόμοιων ομάδων πληθυσμού που μένουν σε διαφορετικές περιοχές μειώνοντας τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των ΟΤΑ στο επίπεδο των υπηρεσιών που παρέχουν.

Τέλος, ένας άλλος λόγος για τον οποίο η Κεντρική Διοίκηση ενδιαφέρει-

(33) R. Musgrave and P. Musgrave, οπ.π. — W. Oates: "Fiscal Federalism", Harcourt Brace Iovanovich, 1972.

ται για την εξασφάλιση ελάχιστου επιπέδου παρεχομένων υπηρεσιών είναι να εμποδισθεί η υποπροσφορά, η οποία ενδέχεται να υπάρξει, αν δεν λάβουν υπόψη οι ΟΤΑ τις εξωτερικές επιδράσεις των υπηρεσιών που παρέχουν και οι επιχορηγήσεις που αναφέρθηκαν στην παράγραφο 3.1.2. δεν έχουν πετύχει απόλυτα το σκοπό τους.

Βέβαια, η εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχομένων υπηρεσιών μπορεί να επιτευχθεί εύκολα με νομοθετική ρύθμιση. Αν όμως δεν είναι επιθυμητή η άμεση παρέμβαση και επιλεγεί η μέθοδος των κρατικών επιχορηγήσεων η πλέον κατάλληλη μορφή φαίνεται ότι είναι οι ειδικές επιχορηγήσεις χωρίς προϋπόθεση συμμετοχής στο κόστος των ΟΤΑ. Το ύψος της επιχορήγησης θα είναι ίσο με τη διαφορά μεταξύ του ποσού που διαθέτουν οι ΟΤΑ για κάθε υπηρεσία και του ποσού που θα ήθελε η Κεντρική Διοίκηση να δαπανάται για το σκοπό αυτό. Φυσικά, στην περίπτωση αυτή οι ΟΤΑ θα έχουν κίνητρο να περικόψουν τις σχετικές δαπάνες τους έτσι ώστε το συνολικό κόστος να το φέρει η Κεντρική Διοίκηση. Το πρόβλημα αυτό και ο κίνδυνος αδικιών και οικονομικής αναποτελεσματικότητας που μπορεί να υπάρξει, θα ξεπεραστεί, αν η Κεντρική Διοίκηση αναλάβει όλο το κόστος των υπηρεσιών μέχρις ότου επιτευχθεί το επίπεδο που επιθυμεί. Το κόστος όμως για τον Κρατικό Προϋπολογισμό από μια τέτοια πρακτική θα ανέβαινε σημαντικά, ενώ παράλληλα θα περιοριζόταν σημαντικά η ανεξαρτησία των ΟΤΑ, οι οποίοι θα λειτουργούσαν απλώς σαν διαχειριστικοί μηχανισμοί της Κεντρικής Διοίκησης.

3.1.4. Άσκηση Μακροοικονομικής Πολιτικής

Οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επηρεάζουν σημαντικά την οικονομική δραστηριότητα. Η επίδραση αυτή μπορεί να οφείλεται όχι μόνο στο μέγεθος, αλλά κυρίως στη διάρθρωση των δαπανών. Για παράδειγμα, πολλές από τις δραστηριότητες των ΟΤΑ είναι εντάσεως εργασίας. Η Κεντρική Διοίκηση, επομένως, είναι πολύ πιθανό στα πλαίσια ενός προγράμματος καταπολέμησης της ανεργίας να αυξήσει σημαντικά τις επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ. Επίσης, πολλά από τα έργα των ΟΤΑ χρειάζονται μικρό σχετικά χρόνο για να ολοκληρωθούν και έτσι προσφέρονται για την αντιμετώπιση των βραχύχρονων διακυμάνσεων στην οικονομική δραστηριότητα. Πρόσφατο παράδειγμα από την ελληνική εμπειρία αποτελεί το ειδικό πρόγραμμα καταπολέμησης της ανεργίας ύψους 10 δισ. δραχμών που αποφασίστηκε στα μέσα του 1983 και χρηματοδοτήθηκε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Το μεγαλύτερο μέρος του Προγράμματος εκτελέστηκε από τους ΟΤΑ και τα Νομαρχιακά Ταμεία και η επιλογή των έργων που χρηματοδοτήθηκαν έγινε «με βάση ορισμένα κριτήρια, όπως η ένταση

εργασίας, η χρησιμοποίηση εγχώριων υλικών και η άμεση συμβολή τους στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος»⁽³⁴⁾.

Οι επιχορηγήσεις που είναι περισσότερο κατάλληλες για το σκοπό αυτό είναι αυτές που δίνονται με την προϋπόθεση συμμετοχής στο κόστος των ίδιων των ΟΤΑ, γιατί με δεδομένο το ύψος της επιχορήγησης, προκαλούν μεγάλες μεταβολές στις επιδοτούμενες δαπάνες. Είναι αυτονόητο ότι όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της επιχορήγησης σε σχέση με τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ, τόσο μεγαλύτερη θα είναι και η επίδραση που θα ασκήσει. Από την άλλη όμως πλευρά τόσο μεγαλύτερη θα είναι και η εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση και από τους όρους που θέτει για την παροχή των επιχορηγήσεων.

3.1.5. Παροχή Δημόσιων Αγαθών

Οι επιχορηγήσεις αυτές όπως και οι επιχορηγήσεις που δίνονται για λόγους μακροοικονομικής πολιτικής ή για την εξασφάλιση ελάχιστων επιπέδων παρεχομένων υπηρεσιών έχουν ως στόχο να προσαρμόσουν οι ΟΤΑ τις δραστηριότητές τους σύμφωνα με τις επιθυμίες της Κεντρικής Διοίκησης. Για παράδειγμα, οι επιχορηγήσεις αυτές δίνονται όταν, κάποια από τις υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ θεωρείται από την Κεντρική Διοίκηση ότι είναι επωφελής και ότι πρέπει να παρέχεται σε καλύτερο επίπεδο απ' ό,τι θα την παρείχαν οι ΟΤΑ, αν δεν τους δινόταν οικονομική ενίσχυση. Για το σκοπό αυτό η περισσότερο κατάλληλη μορφή επιχορηγήσεων είναι οι ειδικές ανοικτές επιχορηγήσεις με συμμετοχή των ΟΤΑ για κάθε υπηρεσία, το επίπεδο παροχής της οποίας η Κεντρική Διοίκηση κρίνει ότι πρέπει να αυξηθεί. Αν πάλι κριθούν όλες οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ ως επωφελείς, αντί της παροχής ειδικής επιχορήγησης για κάθε αγαθό και υπηρεσία θα ήταν προτιμότερο να χρησιμοποιηθούν γενικές επιχορηγήσεις. Φυσικά οι γενικές επιχορηγήσεις, το ύψος των οποίων εξαρτάται από τη φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ, θα ήταν περισσότερο αποτελεσματικές από τις γενικές επιχορηγήσεις που δίνονται χωρίς προϋποθέσεις. Μπορούν όμως επίσης να χρησιμοποιηθούν και γενικές ή ειδικές επιχορηγήσεις χωρίς προϋποθέσεις που σε συνδυασμό με διαφόρους περιορισμούς που θα επινοηθούν, να εξασφαλίζουν την Κεντρική Διοίκηση ότι για να τις πάρουν οι ΟΤΑ πρέπει να συμμορφωθούν με τις προτιμήσεις της.

Μια σημαντική διαφορά των επιχορηγήσεων αυτών με αυτές που δίνονται για τους λόγους που αναφέρθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους είναι ότι οι επιχορηγήσεις αυτές κάτω από οποιαδήποτε μορφή και αν δο-

(34) Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 1984, σελ. 126.

θούν φαίνονται καταρχήν ότι ωφελούν όλους τους ΟΤΑ, γιατί αυξάνουν τα έσοδά τους. Όμως αυτό δεν συμβαίνει αναγκαστικά σε όλες τις περιπτώσεις. Καταρχήν, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι για να μπορέσει η Κεντρική Διοίκηση να δώσει τις επιχορηγήσεις πρέπει να επιβάλλει υψηλότερη φορολογία. Έτσι, στο σύνολο της χώρας, εκτός και αν μέρος της φορολογικής επιβάρυνσης εξαχθεί στο εξωτερικό, οι κάτοικοι θα πληρώσουν παραπάνω φόρους ίσους με το ύψος των επιχορηγήσεων. Επιπλέον, ορισμένοι ΟΤΑ είναι πιθανόν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε επίπεδο τέτοιο, που η παραπέρα αύξησή τους λόγω των επιχορηγήσεων να οδηγήσει σε σπατάλη πόρων. Κατά συνέπεια, είναι πολύ πιθανό, αν οι όροι με τους οποίους δίνονται οι επιχορηγήσεις είναι τέτοιοι που να κάνουν τους ΟΤΑ να παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες σε υψηλότερο επίπεδο από ό,τι χρειάζεται, το επίπεδο ευημερίας να μειωθεί. Για το λόγο αυτό οι επιχορηγήσεις αυτές δεν πρέπει να δίνονται, αν δεν εξετασθεί πρώτα το επίπεδο στο οποίο παρέχονται οι υπηρεσίες σε κάθε περιοχή.

3.2. Κατηγορίες επιχορηγήσεων

Για να γίνει η επιλογή της πλέον κατάλληλης για κάθε σκοπό μορφής κρατικής επιχορήγησης θα πρέπει να είναι γνωστές ποιές κατηγορίες επιχορηγήσεων υπάρχουν και ποιές είναι οι διαφορές μεταξύ τους. Για το σκοπό αυτό στις σελίδες που ακολουθούν αναφέρονται τα κριτήρια ταξινόμησης και περιγράφονται οι σημαντικότερες κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων που έχουν εφαρμοσθεί στην πράξη.

3.2.1. Κριτήρια ταξινόμησης

Η διεθνής βιβλιογραφία και πρακτική προσφέρουν μια μεγάλη ποικιλία κρατικών επιχορηγήσεων που διαφέρουν πολύ μεταξύ τους ως προς την μορφή, τις προϋποθέσεις χορήγησης και τις επιπτώσεις. Οι επιχορηγήσεις αυτές μπορούν να ταξινομηθούν κατά πολλούς τρόπους.

Καταρχήν, οι επιχορηγήσεις μπορούν να διακριθούν ανάλογα με τη βαθμίδα διοίκησης που τις χορηγεί. Συνήθως οι επιχορηγήσεις δίνονται από μια ανώτερη βαθμίδα διοίκησης σε κατώτερη. Η περισσότερο διαδεδομένη μορφή είναι η απευθείας παροχή οικονομικής ενίσχυσης από την Κεντρική Διοίκηση στους ΟΤΑ ή, αν υπάρχει δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, από την Κεντρική Διοίκηση προς αυτή και από τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Είναι όμως δυνατόν, αν και υπάρχουν ελάχιστα παραδείγματα εφαρμογής τους στην πράξη, οι επιχορηγήσεις να δίνονται από μια κατώτερη βαθμίδα σε ανώτερη. Τέλος, συχνά

οι επιχορηγήσεις δίνονται από τους ΟΤΑ μιας βαθμίδας σε άλλους ΟΤΑ της ίδιας βαθμίδας στα πλαίσια εφαρμογής ενός συστήματος δημοσιονομικής εξίσωσης⁽³⁵⁾.

Ένα άλλο κριτήριο διάκρισης των επιχορηγήσεων είναι ο βαθμός εξειδίκευσής τους και οι προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες δίνονται στους ΟΤΑ. Υπάρχουν επιχορηγήσεις που δίνονται χωρίς καθόλου περιορισμούς σχετικά με τον τρόπο χρησιμοποίησής τους από τους ΟΤΑ, γενικές επιχορηγήσεις που δίνονται με ορισμένους περιορισμούς και επιχορηγήσεις που δίνονται μόνο εφόσον τα ποσά διατίθενται σε κάποιο ευρύ τομέα δραστηριότητας (π.χ. εμβολιασμός μαθητών, αναπαλαίωση κτιρίων). Είναι προφανές ότι από τις επιχορηγήσεις αυτές οι ΟΤΑ προτιμούν περισσότερο τις επιχορηγήσεις που δίνονται χωρίς περιορισμούς και προϋποθέσεις, γιατί δεν περιορίζουν την ελευθερία τους και δεν τους υπαγορεύουν τον τρόπο με τον οποίο θα τις χρησιμοποιήσουν. Από την άλλη πλευρά, η Κεντρική Διοίκηση είναι λογικό να θέλει να εξασφαλίσει ότι τα ποσά που θα δώσει θα χρησιμοποιηθούν για να ικανοποιηθούν συγκεκριμένες ανάγκες. Έτσι, όσοι περισσότεροι όροι και περιορισμοί συνοδεύουν την παροχή των επιχορηγήσεων τόσο περισσότερο θα εξασφαλισθεί η Κεντρική Διοίκηση και τόσο περισσότερο θα περιορισθεί η ελευθερία των ΟΤΑ.

Οι επιχορηγήσεις μπορούν επίσης να διακριθούν ανάλογα με τον τρόπο που κατανέμονται στους δικαιούχους. Ένας τρόπος κατανομής είναι με βάση κάποιο μαθηματικό τύπο όπου χωρίς να υπάρχουν κανενός είδους προϋποθέσεις ή περιορισμοί κατανέμονται τα ποσά σε όλους τους ΟΤΑ. Ένας δεύτερος τρόπος είναι η κατανομή να γίνεται με κάποιους περιορισμούς (π.χ. στους ΟΤΑ που έχουν πληθυσμό μέχρι 5.000 κατοίκους). Ένας άλλος τρόπος είναι να κατανέμονται τα ποσά με βάση κάποιο μαθηματικό τύπο και να γίνονται κατόπιν από την Κεντρική Διοίκηση διαχειριστικοί έλεγχοι σχετικά με τη χρησιμοποίησή τους. Τέλος, οι επιχορηγήσεις μπορεί να δίνονται μόνο αφού προηγηθεί αίτηση των ΟΤΑ για επιχορήγηση και επιλεγούν οι αιτήσεις που πρέπει να ικανοποιηθούν. Η τελευταία αυτή κατηγορία επιχορηγήσεων αξίζει μεγαλύτερης προσοχής. Συνήθως οι αιτήσεις που απαιτούνται για τη χορήγησή τους είναι λεπτομερείς και αναφέρονται στις ανάγκες των ΟΤΑ και στον τρόπο με τον οποίο θα δαπανήσουν τα ποσά. Πολλοί ΟΤΑ δεν θα υποβάλλουν αίτηση ακόμα και αν οι ανάγκες τους είναι μεγάλες γιατί δεν θα έχουν τους ειδικούς που θα συντάξουν και θα τεκμηριώσουν την αίτηση ή θα εκπονήσουν τις απαραίτητες μελέτες.

(35) Στη μελέτη αυτή εκτός και αν αναφερθεί σχετικά, οι επιχορηγήσεις θεωρούνται ότι δίνονται από την Κεντρική Διοίκηση στους ΟΤΑ.

Επίσης, το κόστος από μια απόρριψη της αίτησης μπορεί να είναι υψηλό και έτσι να αποθαρρύνεται η υποβολή της. Από την πλευρά όμως της Κεντρικής Διοίκησης οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής εμφανίζουν πλεονεκτήματα γιατί της δίνουν τη δυνατότητα να απορρίπτει αιτήσεις για χρηματοδότηση προγραμμάτων χαμηλής προτεραιότητας και να δίνει τα ποσά εκεί όπου μεγιστοποιείται το κοινωνικό όφελος. Ένα άλλο πλεονέκτημα που έχουν αυτές οι επιχορηγήσεις είναι ότι από τη συναλλαγή που θα έχει η Κεντρική Διοίκηση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα διευκολυνθεί ο σχεδιασμός του όλου συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων.

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται επίσης ανάλογα με το βαθμό συμμετοχής και παρέμβασης της Κεντρικής Διοίκησης. Η Κεντρική Διοίκηση μπορεί με την κρατική επιχορήγηση που δίνει να καλύπτει όλο το κόστος παροχής μιας υπηρεσίας. Αυτό μπορεί να συμβεί γιατί συχνά οι ΟΤΑ ενεργούν μόνο ως διαχειριστικοί μηχανισμοί που αναλαμβάνουν δραστηριότητες οι οποίες έχουν αποφασισθεί και προσδιορισθεί σαφώς από την Κεντρική Διοίκηση. Στην περίπτωση αυτή η Κεντρική Διοίκηση μπορεί να μην έχει κανενός άλλου είδους συμμετοχή εκτός από το να δώσει την επιχορήγηση. Υπάρχουν όμως επιχορηγήσεις όπου η Κεντρική Διοίκηση έχει κάποια επίβλεψη στη διαχείριση, ασκεί συντονιστικό ρόλο, παρέχει τεχνική βοήθεια κλπ., οπότε ο βαθμός παρέμβασής της είναι σημαντικά μεγαλύτερος. Μπορεί επίσης η Κεντρική Διοίκηση να μην καλύπτει όλο το κόστος κάποιας υπηρεσίας που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά να είναι όρος της επιχορήγησης ότι το υπόλοιπο μέρος του κόστους θα το καλύψουν οι ΟΤΑ. Ο όρος αυτός εμφανίζεται, όπως θα φανεί παρακάτω, πολύ συχνά στην πράξη και έχει σαν στόχο να εξασφαλίσει ορθολογικότερη αξιοποίηση της επιχορήγησης από τους ΟΤΑ.

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται επίσης ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται σε ποσοστιαίες επιχορηγήσεις (percentage grants) και σε επιχορηγήσεις κατά μονάδα (unit grants). Οι ποσοστιαίες επιχορηγήσεις αποτελούν ένα προκαθορισμένο ποσοστό της δαπάνης που κάνουν οι ΟΤΑ σε συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας. Το ύψος της επιχορήγησης μπορεί να καλύπτει όλο το κόστος μιας υπηρεσίας ή μέρος μόνο αυτού (π.χ. 40% της δαπάνης για έργα οδοποιίας, 100% της δαπάνης για παιδεία κλπ.). Οι επιχορηγήσεις κατά μονάδα υπολογίζονται με βάση τον πληθυσμό, τον αριθμό των μαθητών, τον αριθμό των αυτοκινήτων, την έκταση των δρόμων κλπ. Οι ποσοστιαίες επιχορηγήσεις έχουν το πλεονέκτημα ότι είναι εύκολες στη διαχείριση και αποτελεσματικές στο να ενθαρρύνουν την παροχή νέων υπηρεσιών. Μειονεκτούν όμως στο ότι δεν είναι πάντα δίκαιες γιατί δεν λαμβάνουν υπόψη όλους τους παράγοντες που προσδιορίζουν τις

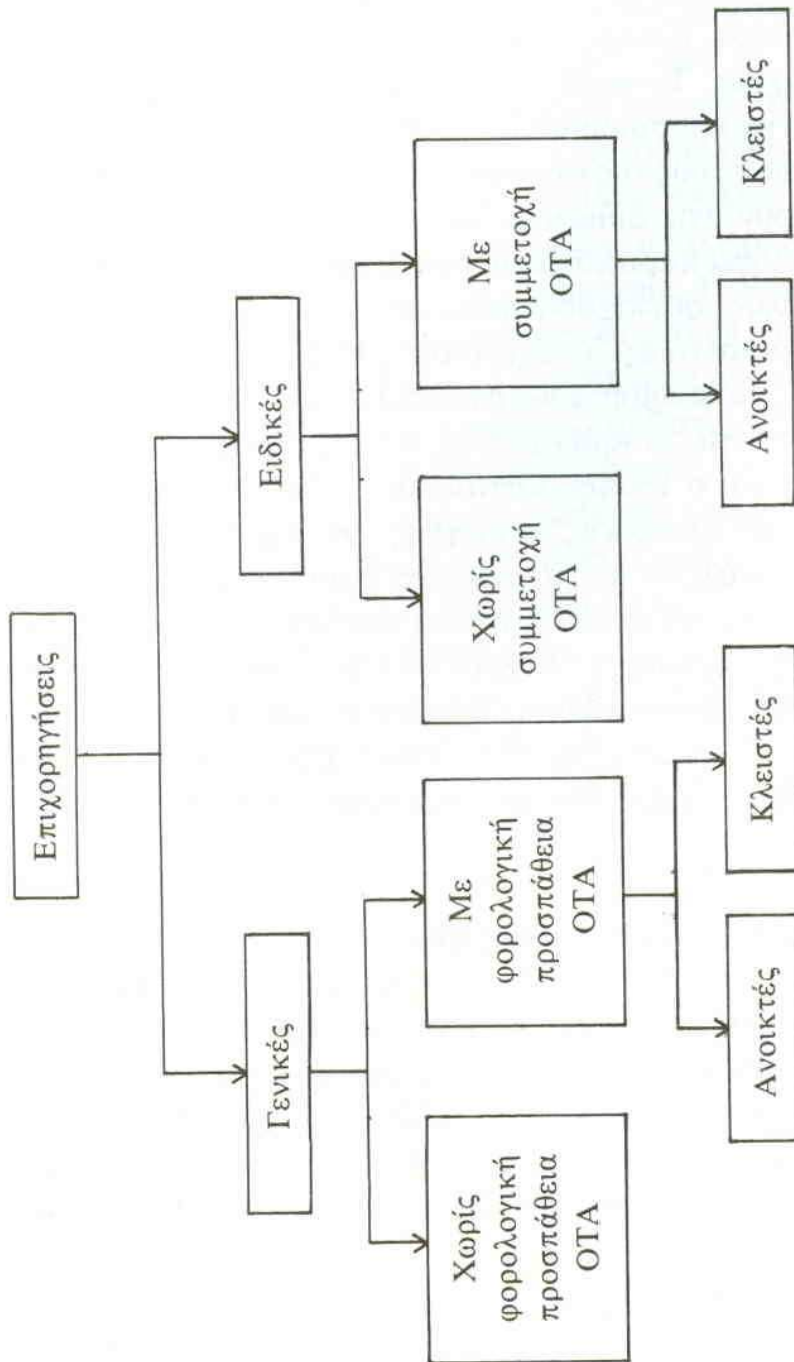
ανάγκες των ΟΤΑ. Επίσης, οι ποσοστιαίες επιχορηγήσεις συνοδεύονται συνήθως από λεπτομερείς ελέγχους των δαπανών και έτσι περιορίζεται η υπευθυνότητα και ανεξαρτησία των ΟΤΑ. Από την άλλη πλευρά οι επιχορηγήσεις κατά μονάδα έχουν το πλεονέκτημα ότι αποτελούν κίνητρο για ορθολογική διαχείριση, γιατί κάθε χρηματική μονάδα που εξοικονομούν οι ΟΤΑ είναι προς όφελός τους. Επίσης, οι επιχορηγήσεις αυτές δεν συνεπάγονται λεπτομερείς ελέγχους. Το πρόβλημα όμως που παρουσιάζουν είναι ότι είναι συχνά δύσκολο να προσδιορισθούν οι μονάδες με βάση τις οποίες θα γίνει ο υπολογισμός του ύψους της επιχορήγησης και ιδιαίτερα οι σταθμίσεις που πρέπει να δοθούν στις διάφορες μονάδες.

Επίσης, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, οι επιχορηγήσεις μπορεί να είναι κλειστές ή ανοικτές. Τέλος, οι επιχορηγήσεις μπορούν να διακριθούν σε υποχρεωτικές και σε προαιρετικές. Υποχρεωτικές είναι αυτές των οποίων η χορήγηση και ο τρόπος κατανομής τους στους ΟΤΑ προσδιορίζονται αυστηρά από το νόμο. Αντίθετα, οι προαιρετικές επιχορηγήσεις είναι αυτές των οποίων η χορήγηση και ο τρόπος κατανομής τους στους ΟΤΑ είναι στη διακριτική ευχέρεια της Κεντρικής Διοίκησης. Οι επιχορηγήσεις αυτές πρέπει να κατανέμονται ανάλογα με τις ανάγκες και ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής. Συνήθως όμως για την κατανομή τους δεν υπάρχουν γενικά κριτήρια. Προαιρετικές επιχορηγήσεις υπάρχουν σε λίγες σχετικά χώρες και αποτελούν μικρό ποσοστό των συνολικών επιχορηγήσεων (0,1% στη Δανία, 0,8% στη Γερμανία, 0,4% στη Σουηδία, κλπ.). Εξαίρεση αποτελεί η Νορβηγία όπου το ποσοστό συμμετοχής τους στο σύνολο ήταν το 1981 περίπου 16%.

3.2.2. Οι σημαντικότερες κατηγορίες επιχορηγήσεων

Τα κριτήρια ταξινόμησης των κρατικών επιχορηγήσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω δείχνουν τις δυνατότητες που παρέχουν οι κρατικές επιχορηγήσεις στο να χρησιμοποιηθούν ως μέσα δημοσιονομικής πολιτικής. Στην πράξη, οι επιχορηγήσεις που δίνονται στις διάφορες χώρες συνδυάζουν στοιχεία όλων σχεδόν των πιο πάνω μορφών. Οι συχνότερα απαντώμενες στην πράξη κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων φαίνονται στο Διάγραμμα 1.

Στο Διάγραμμα 1 η κύρια διάκριση των επιχορηγήσεων είναι μεταξύ γενικών και ειδικών. Οι γενικές επιχορηγήσεις είναι αυτές τις οποίες οι ΟΤΑ μπορούν να δαπανήσουν κατά την κρίση τους. Δηλαδή, μπορούν να τις χρησιμοποιήσουν κατά τον ίδιο τρόπο που χρησιμοποιούν και τα έσοδά τους από την τοπική φορολογία. Για το λόγο αυτό οι γενικές επιχορηγήσεις ονομάζονται συχνά και «μη επιλεκτικές» επιχορηγήσεις ή «επιχορηγήσεις



Διάγραμμα 1. Κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων

χωρίς όρους». Ένας πιθανός περιορισμός είναι ότι μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να δίνονται μόνο για επενδύσεις. Αλλά και στην περίπτωση αυτή δεν δίνονται για ειδικά έργα ή επενδύσεις σε συγκεκριμένους τομείς αλλά η χρήση τους είναι ελεύθερη και γενική. Οι γενικές επιχορηγήσεις έχουν το πλεονέκτημα ότι αφήνουν τους ΟΤΑ ελεύθερους να αποφασίσουν την κατανομή των πόρων τους στις διάφορες χρήσεις. Με τον τρόπο αυτό η Κεντρική Διοίκηση εκφράζει την εμπιστοσύνη της ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ικανή να αποφασίσει ποιές υπηρεσίες πρέπει να παρέχει και σε ποιούς τομείς καθώς και ότι μπορεί να παρέχει τις υπηρεσίες αυτές αποτελεσματικά στις επιθυμητές ποσότητες. Έτσι, δίνεται μεγαλύτερη ευθύνη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος που υπάρχει να περιορίσουν οι κρατικές επιχορηγήσεις την ανεξαρτησία της. Για το πλεονέκτημά τους αυτό οι ΟΤΑ προτιμούν τις γενικές επιχορηγήσεις από τις ειδικές και σε πολλές χώρες ασκούν πίεση ώστε οι ειδικές επιχορηγήσεις να μετατραπούν σε γενικές. Μειονεκτούν όμως οι γενικές επιχορηγήσεις όσον αφορά την επίδρασή τους στην αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και των ατόμων, την αποτελεσματική χρησιμοποίησή τους από τους ΟΤΑ και την πιθανή αρνητική επίδραση που μπορεί να έχουν στη φορολογική τους προσπάθεια. Τα μειονεκτήματα αυτά είναι δυνατόν να περιορισθούν με την επιβολή όρων και προϋποθέσεων οι οποίοι όμως, όπως είναι επόμενο, μειώνουν και την ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με αποτέλεσμα να μειώνεται και η σημασία που έχει το κυριότερο πλεονέκτημα των γενικών επιχορηγήσεων.

Οι γενικές επιχορηγήσεις θεωρούνται κυρίως κατάλληλες για να ενισχύσουν υπηρεσίες των οποίων η δαπάνη κατανέμεται αρκετά ομαλά σε όλη τη χώρα. Οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής υπάρχουν σε όλες τις χώρες και αποτελούν συνήθως τη σημαντικότερη κατηγορία κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η συμμετοχή τους στις συνολικές κρατικές επιχορηγήσεις ήταν το 1981 μεγαλύτερη από 50% στο Βέλγιο, στη Γαλλία, στη Γερμανία και στη Νορβηγία. Στην Αγγλία και στην Ιταλία το ποσοστό συμμετοχής τους πέρασε το 70%. Αντίθετα, σημαντικά χαμηλότερη ήταν η συμμετοχή τους στη Σουηδία και στην Ολλανδία (25,5% και 30,7% αντίστοιχα).

Οι γενικές επιχορηγήσεις διακρίνονται στη συνέχεια σ' αυτές των οποίων το ύψος δεν εξαρτάται από τη φορολογική προσπάθεια (tax effort) των ΟΤΑ και σε αυτές οι οποίες εξαρτώνται από τη φορολογική τους προσπάθεια. Στην πρώτη περίπτωση οι επιχορηγήσεις κατανέμονται συνήθως στους ΟΤΑ με βάση κάποια εκτίμηση για τις ανάγκες τους ή / και τη φορολογική τους δυνατότητα (tax capacity), δηλαδή τη δυνατότητα που έχουν

να αντλούν φορολογικά έσοδα. Σε ορισμένες όμως χώρες δεν χρησιμοποιούνται τέτοια κριτήρια αλλά η κατανομή των γενικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ γίνεται με περισσότερο απλές μεθόδους που βασίζονται σε παλαιά δεδομένα και έτσι δεν μεταβάλλεται σημαντικά η κατανομή των ποσών από χρόνο σε χρόνο. Παράδειγμα της κατηγορίας αυτής αποτελεί η Ελλάδα, όπου η κατανομή της τακτικής οικονομικής ενίσχυσης στους ΟΤΑ γίνεται με βάση τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής πληθυσμού. Στη δεύτερη περίπτωση το ύψος της επιχορήγησης που δίνεται στους ΟΤΑ εξαρτάται από τη φορολογική τους προσπάθεια, δηλαδή από το βαθμό στον οποίο εκμεταλλεύονται οι ΟΤΑ τις δυνατότητες που έχουν να αντλούν φορολογικά έσοδα, αν και μερικές φορές λαμβάνονται υπόψη και τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη. Έτσι, αν ένας ΟΤΑ αυξήσει τα έσοδά του από την τοπική φορολογία θα αυξηθεί αυτόματα και το ύψος της κρατικής επιχορήγησης. Συνήθως όμως η κατανομή της κρατικής επιχορήγησης δεν γίνεται μόνο με βάση τη φορολογική προσπάθεια, αλλά λαμβάνονται υπόψη και άλλα αντικειμενικά κριτήρια.

Το κυριότερο πλεονέκτημα των επιχορηγήσεων που κατανέμονται λαμβάνοντας υπόψη τη φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ είναι ότι αποτελούν κίνητρο για να δαπανηθούν τα ποσά με υπεύθυνο και αποτελεσματικό τρόπο. Για το λόγο αυτό η σημασία τους είναι σε πολλές χώρες ιδιαίτερα σημαντική. Ειδικότερα, οι επιχορηγήσεις αυτές σαν ποσοστό των γενικών επιχορηγήσεων ήταν το 1981, 33,0% στη Γαλλία, 46,5% στην Ελβετία, 92,0% στην Ιταλία και 98,0% στη Σουηδία. Στο Λουξεμβούργο και στην Ιρλανδία οι επιχορηγήσεις αυτές αποτελούσαν το σύνολο των γενικών επιχορηγήσεων.

Οι γενικές επιχορηγήσεις που κατανέμονται λαμβάνοντας υπόψη τη φορολογική προσπάθεια διακρίνονται στη συνέχεια σε «ανοικτές» και «κλειστές». Οι ανοικτές επιχορηγήσεις καθορίζονται ως σταθερό ποσοστό των φορολογικών εσόδων των ΟΤΑ (π.χ. 30%) ανεξάρτητα από το ύψος που μπορεί να έχουν τα φορολογικά έσοδα. Κατά συνέπεια, το ύψος των επιχορηγήσεων είναι θεωρητικά απεριόριστο και γι' αυτό λέγονται «ανοικτές». Αντίθετα, οι κλειστές επιχορηγήσεις προσδιορίζονται όπως και οι ανοικτές, αλλά υπάρχει ένα ανώτερο όριο πέρα από το οποίο δεν μπορούν να αυξηθούν (π.χ. 30% με ανώτερο όριο τα 100 εκατ. δραχμές).

Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία επιχορηγήσεων είναι οι ειδικές, δηλαδή αυτές οι οποίες δίνονται για να δαπανηθούν τα ποσά σε δραστηριότητες που επιθυμεί η Κεντρική Διοίκηση. Για το λόγο αυτό, οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής ονομάζονται συχνά και «επιλεκτικές» ή «επιχορηγήσεις με όρους», αφού η Κεντρική Διοίκηση επιλέγει τους σκοπούς για τους ο-

των ΟΤΑ είναι περισσότερο κατάλληλες για λόγους δημοσιονομικής εξίσωσης, γιατί, με τις επιχορηγήσεις που δίνονται με την προϋπόθεση συμμετοχής, οι πλούσιοι ΟΤΑ είναι πολύ ευκολότερο να προσαρμόσουν τις δαπάνες τους έτσι ώστε να απορροφήσουν περισσότερες επιχορηγήσεις. Από την άλλη πλευρά, οι επιχορηγήσεις που δίνονται με την προϋπόθεση συμμετοχής, αυξάνουν το ενδιαφέρον, την υπευθυνότητα και την αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ για τα συγκεκριμένα προγράμματα. Επίσης, θεωρούνται ότι είναι ευκολότερο να εφαρμοσθούν σε μικρές, μη ομοσπονδιακές χώρες όπου υπάρχουν μεγάλες ομοιότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών στις προτιμήσεις των πολιτών, στη ζήτησή τους για υπηρεσίες και στα πρότυπα στα οποία οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται.

Οι επιχορηγήσεις που δίνονται με την προϋπόθεση συμμετοχής των ΟΤΑ στη δαπάνη είναι συχνά ποσοστιαίες επιχορηγήσεις, δηλαδή το ύψος τους εξαρτάται από το ποσό που διαθέτουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Έτσι, αν η επιχορήγηση είναι 30% για κάθε 1.000 δρχ. που δαπανά ο ΟΤΑ από τα δικά του έσοδα για την επιδοτούμενη δραστηριότητα, εισπράττει από την Κεντρική Διοίκηση ως επιχορήγηση 300 δρχ. Όπως οι γενικές επιχορηγήσεις, έτσι και οι ειδικές διακρίνονται σε ανοικτές και σε κλειστές. Παραπάνω αναφέρθηκε ένα παράδειγμα ανοικτής ειδικής επιχορήγησης. Αν στις προϋποθέσεις με τις οποίες δίνεται η επιχορήγηση προστεθεί ανώτερο όριο (π.χ. 30% της δαπάνης για την επιδοτούμενη δραστηριότητα με ανώτερο όριο επιχορήγησης τα 3.000.000 δρχ.) η επιχορήγηση αυτή μετατρέπεται σε κλειστή.

(36) R. Bennet: "The geography of Public Finance", Methuen, 1980.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΣΕ ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ

4.1. Προβλήματα Συγκρισιμότητας

Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν σημαντική πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου. Υπάρχουν όμως μεγάλες διαφορές από χώρα σε χώρα, όχι μόνο ως προς τις κατηγορίες των επιχορηγήσεων που χρησιμοποιούν και τις ιδιαιτερότητες με τις οποίες τις εφαρμόζουν, αλλά και ως προς τη συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα. Οι διαφορές αυτές οφείλονται σε ένα βαθμό στο ότι δεν υπάρχει σύμπτωση απόψεων για το τι ακριβώς θεωρείται κρατική επιχορήγηση. Για παράδειγμα, ορισμένες χώρες θεωρούν τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση και τα αποδίδει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ως κρατική επιχορήγηση. Κατά την άποψη αυτή δεν υπάρχει καμία διαφορά μεταξύ της απευθείας επιχορήγησης προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση με την απόδοση από την Κεντρική Διοίκηση ποσοστού των φορολογικών της εσόδων. Και στις δυο περιπτώσεις η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει κανένα δικαίωμα μεταβολής της φορολογικής βάσης, των φορολογικών συντελεστών ή της διαδικασίας βεβαίωσης και είσπραξης των φορολογικών εσόδων. Το ποσό των χρημάτων που χορηγείται στους ΟΤΑ, αποφασίζεται και αποδίδεται με τον ίδιο τρόπο και η μόνη διαφορά είναι ότι στη μία περίπτωση εκφράζεται ως απόλυτο μέγεθος και στη δεύτερη ως ποσοστό των εσόδων από ορισμένους φόρους. Οι διαφορές που μπορεί να υπάρ-

χουν στο ύψος της κρατικής επιχορήγησης από το αν υιοθετηθεί η μια ή η άλλη προσέγγιση είναι σημαντικές. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα το 1987, το ύψος της τακτικής επιχορήγησης προς τους δήμους και τις κοινότητες προϋπολογίσθηκε σε 27.000 εκατ. δρχ. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, το ποσό αυτό αυξάνει σε 28.057 εκατ. δρχ. αν ληφθούν υπόψη ορισμένες άλλες μικρότερης σημασίας επιχορηγήσεις. Φθάνει όμως τα 40.617 εκατ. δρχ., αν στο ποσό της επιχορήγησης συμπεριληφθούν και τα έσοδα από ορισμένους φόρους και τέλη που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση και τα αποδίδει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Πίνακας 18). Παρατηρείται δηλαδή, ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ των επιχορηγήσεων με στενή έννοια και της ροής χρημάτων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό προς τους ΟΤΑ περίπου κατά 45%. Η διαφορά όμως αυτή, όπως θα φανεί παρακάτω, είναι πολύ μεγαλύτερη.

Φυσικά, η απόδοση από την Κεντρική Διοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ποσοστού των φορολογικών της εσόδων αποτελεί μια μόνο μορφή ροής χρημάτων από μια βαθμίδα διοίκησης σε κάποια άλλη. Πολλές φορές η Κεντρική Διοίκηση αναλαμβάνει την είσπραξη εσόδων για λογαριασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για διαχειριστικούς λόγους. Από την άλλη πλευρά, σε ορισμένες χώρες η Τοπική Αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει την είσπραξη εσόδων για λογαριασμό της Κεντρικής Διοίκησης. Για να αποφευχθούν τα λάθη και για να παραχθούν συγκρίσιμα στοιχεία, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο έχουν θεσπίσει κανόνες έτσι ώστε τα δημοσιευμένα στοιχεία να αναφέρονται όσο είναι δυνατό περισσότερο σε κάποια κοινή βάση. Σύμφωνα με τις οδηγίες αυτών των Οργανισμών, τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει μια βαθμίδα διοίκησης για λογαριασμό κάποιας άλλης θεωρούνται φορολογικά έσοδα της βαθμίδας υπέρ της οποίας έγινε η είσπραξη, εφόσον η βαθμίδα αυτή έχει συμμετάσχει στον καθορισμό του φόρου ή στον τρόπο κατανομής των εσόδων ή λαμβάνει έσοδα που εισπράχθηκαν ή προήλθαν από την περιοχή της ή κάτω από φορολογική νομοθεσία που δεσμεύει τη βαθμίδα που κάνει την είσπραξη. Ειδικότερα, οι οδηγίες αυτές προβλέπουν μεταξύ άλλων τα εξής⁽³⁷⁾:

- α) Τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει μια βαθμίδα διοίκησης και μονομερώς αποφασίζει να κατανείμει σε κάποια άλλη, πρέπει να θεωρηθούν ως φορολογικά έσοδα της βαθμίδας διοίκησης που κάνει την είσπραξη και ως επιχορήγηση της βαθμίδας υπέρ της οποίας γίνεται η είσπραξη.

(37) International Monetary Fund: "A Manual on Government Finance Statistics", 1986.

ΠΙΝΑΚΑΣ 18

Επιχορηγήσεις από τον Τακτικό Προϋπολογισμό

(εκατ. δρχ.)

	<u>1987</u>
— Τακτική οικον. ενίσχυση Δήμων και Κοινοτήτων.	27.000,00
— Οικον. ενίσχυση απόρων κοινοτήτων για μισθοδοσία των Γραμματέων.	212,0
— Επιχορ. Δήμων και Κοινοτήτων για αναπλήρωση του απω- λεσ. εσόδου από τα εισιτήρια των λεωφορείων.	250,0
— Λοιπές επιχορηγήσεις και αποδόσεις σε Δήμους και Κοινό- τητες.	561,3
— Απόδοση σε Δήμους και Κοινοότητες περιφέρειας τ. Διοίκη- σης Πρωτεύουσας του 1/3 του εισπραττόμενου από το Δημό- σιο ειδικού τέλους για τα έργα Υλίκης κλπ.	1.500,0
— Απόδοση στους Δήμους και τις Κοινοότητες του ποσοστού που τους αναλογεί από τους εισπραττόμενους φόρους κατά τη μεταβίβαση ακινήτων ή πλοίων λόγω επαχθούς αιτίας.	1.000,0
— Απόδοση στους Δήμους Μεσολογγίου και Αιτωλικού και στην Κοινότητα Νεοχωρίου, 0,16 λεπτά κατά χιλιόγ. στο α- λάτι, που διατίθεται για τις ανάγκες του εσωτερικού.	10,0
— Απόδοση ειδικού τέλους 3% υπέρ των Δήμων και Κοινοτή- των μείζονος περιοχής Βόλους κλπ.	150,0
— Απόδοση φόρου ακίνητης περιουσίας (ΦΠΑ).	2.500,0
— Απόδοση ποσοστού τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων.	5.600,0
— Απόδοση ειδικού τέλους 3% στο εισόδημα από οικοδομικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (Ν. 1069/80).	1.000,0
— Λοιπές αποδόσεις (Το 20% του Φ.Ε.Φ. και Νομικών Προσώ- πων που εισπράττεται στη Δωδεκάνησο).	500,0
— Απόδοση ποσοστού 3% στους Δήμους και Κοινοότητες του Φόρου Κληρονομιών - Δωρεών και Γονικών παροχών (Ν. 1473/84).	300,0
— Επιχορηγήσεις Δήμων - Κοινοτήτων για τη δημιουργία και λειτουργία πνευματικών κέντρων.	34,0
Σ ύ ν ο λ ο	40.617,3 ⁽¹⁾

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 1987, Αθήνα, Νοέμβριος 1986.

(1) Δεν έχουν συμπεριληφθεί οι συντάξεις των Δημοτ. και Κοινοτ. υπαλλήλων, καθώς και οι χορηγίες των Δημάρχων και Προέδρων Κοινοτήτων που ανέλαβε ο Τ.Π. από 1.1.1985 και που το 1987 θα ανέλθουν στα 7.350 εκατ. περίπου.

- β) Τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει μια βαθμίδα διοίκησης για λογαριασμό κάποιας άλλης, εφόσον η βαθμίδα διοίκησης υπέρ της οποίας γίνεται η εισπραξη αποφασίζει μονομερώς για το ποσό της εισπραξης και τον τρόπο κατανομής των φορολογικών εσόδων, θεωρούνται έσοδα της βαθμίδας διοίκησης υπέρ της οποίας γίνεται η εισπραξη.
- γ) Τα φορολογικά έσοδα που εισπράττει μια βαθμίδα διοίκησης και αποδίδει σε κάποια άλλη, εφόσον το ύψος των εσόδων ή ο τρόπος κατανομής τους αποφασίζεται από κοινού ή γίνεται με βάση τον τόπο εισπραξης ή προέλευσης των εσόδων, θεωρούνται έσοδα της βαθμίδας διοίκησης υπέρ της οποίας γίνεται η εισπραξη.
- δ) Αν μια βαθμίδα διοίκησης εξουσιοδοτεί ή απαιτεί από μια κατώτερη βαθμίδα να εισπράξει φορολογικά έσοδα και επιτρέπει στην κατώτερη βαθμίδα διοίκησης να παρακρατήσει μέρος των εσόδων ή το συνολικό τους ποσό, το ποσό αυτό δεν θεωρείται επιχορήγηση αλλά φορολογικά έσοδα της βαθμίδας που το παρακρατεί.

Παρά τις οδηγίες όμως αυτές, ο διαχωρισμός των εσόδων και η ταξινόμησή τους ως φορολογικά έσοδα ή επιχορηγήσεις εμφανίζει συχνά στην πράξη αρκετές δυσκολίες. Επιπλέον, εμφανίζονται στην πράξη και άλλα σημαντικότερα προβλήματα αξιοπιστίας και συγκρισιμότητας των στατιστικών στοιχείων που είναι πολύ πιο δύσκολο να ξεπεραστούν. Για παράδειγμα, δεν μπορεί να συγκριθεί η οικονομική ενίσχυση που δίνεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε μια χώρα, με αυτή που δίνεται κάπου αλλού, αν στη μια χώρα οι ΟΤΑ μπορούν να δανείζονται με επιδοτούμενο επιτόκιο και στην άλλη δεν εφαρμόζεται τέτοιου είδους πολιτική. Ένα δεύτερο παράδειγμα αποτελεί η έμμεση οικονομική ενίσχυση που παρέχεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με την απαλλαγή της από τους φόρους που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση. Επίσης, ιδιαίτερα προβλήματα δημιουργεί η ανάληψη από την Κεντρική Διοίκηση δαπανών που θα βάρυναν διαφορετικά τους ΟΤΑ καθώς και η παροχή οικονομικής ενίσχυσης σε είδος⁽³⁸⁾. Έτσι, αν σε μια χώρα η Κεντρική Διοίκηση επιχορηγεί την Τοπική Αυτοδιοίκηση για την κατασκευή βρεφονηπιακών σταθμών, ενώ σε κάποια άλλη αναλαμβάνει η ίδια την κατασκευή των κτιρίων και τα παραδίδει κατόπιν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση για λειτουργία, οι δυο χώρες θα εμφανίσουν, *ceteris pari-*

(38) Π.χ. από το 1985 ο Κρατικός Προϋπολογισμός στην Ελλάδα επιβαρύνεται και με τις συντάξεις των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων, καθώς και με τις χορηγίες των δημάρχων και των προέδρων κοινοτήτων. Το ποσό αυτό για το οικονομικό έτος 1987 έχει προϋπολογισθεί ότι θα φθάσει τα 7.350 εκατ. περίπου και δεν περιλαμβάνεται στα 40.617 εκατ. της οικονομικής ενίσχυσης που αναφέρθηκαν παραπάνω.

bus, διαφορετικά ποσά κρατικής επιχορήγησης, ενώ στην πραγματικότητα οι ΟΤΑ λαμβάνουν την ίδια ενίσχυση. Παραδείγματα σαν τα παραπάνω που δημιουργούν προβλήματα συγκρισιμότητας των στατιστικών στοιχείων θα μπορούσαν ίσως να αναφερθούν πολλά. Για το λόγο αυτό, τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τα στοιχεία που παρατίθενται στο κεφάλαιο αυτό θα πρέπει να αντιμετωπισθούν με κάποια επιφύλαξη.

4.2. Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις ως μέσο ελέγχου των ΟΤΑ

Στον Πίνακα 19 εμφανίζονται τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε δώδεκα ευρωπαϊκές χώρες. Παρατηρείται ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις συγκρινόμενες με τα έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης είναι πολύ υψηλές στις Σκανδιναβικές χώρες και την Ιρλανδία. Ιδιαίτερα στη Δανία, η Κεντρική Διοίκηση αποδίδει το 48% των συνολικών της εσόδων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στις άλλες χώρες το αντίστοιχο ποσοστό είναι πολύ χαμηλότερο και στην Ελλάδα φθάνει μόλις το 2,5%⁽³⁹⁾. Οι Σκανδιναβικές χώρες έρχονται επίσης πρώτες και όσον αφορά τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης, αν και τώρα αλλάζει η σειρά κατάταξης και τα πρωτεία τα κατέχει η Σουηδία. Αντίθετα, το μεγάλο ποσοστό της κρατικής επιχορήγησης στην Ιρλανδία φαίνεται ότι είναι σε βάρος της οικονομικής ανεξαρτησίας των ΟΤΑ, αφού τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης είναι μόνο 9,0%. Στις ομοσπονδιακές χώρες (Αυστρία, Γερμανία) τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των συνολικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης είναι πολύ σημαντικότερα από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Τέλος, η εικόνα δεν μεταβάλλεται για την Ελλάδα, η οποία εξακολουθεί να βρίσκεται τελευταία μεταξύ των χωρών που περιλαμβάνονται στον Πίνακα. Στον Πίνακα 19 εμφανίζονται επίσης τα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως ποσοστό των συνολικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης. Τα ποσοστά αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν και ως δείκτες δημοσιονομικής αποκέντρωσης και δείχνουν ότι οι χώρες με την μεγαλύτερη αποκέντρωση είναι η Δανία, η Σουηδία και η Φιλανδία και με τη λιγότερη η Ελλάδα και η Ισπανία.

Για να συγκριθεί ο βαθμός εξάρτησης που προκαλούν οι κρατικές επιχορηγήσεις πρέπει να εξετασθεί ο βαθμός συμμετοχής τους στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα σχετικά στοιχεία παραθέτονται στην

(39) Τα στοιχεία για την Ελλάδα αφορούν το 1981. Το 1982 η κατάσταση βελτιώθηκε σημαντικά, χωρίς όμως να φθάσει τα επίπεδα άλλων χωρών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 19

Διάρθρωση εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Διεθνείς συγκρίσεις (έτος 1982)

	% στα συνολικά έσοδα της Κεντρικής Διοίκησης				% στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης				
	Κρατικές επιχορηγήσεις	Ίδια έσοδα ΟΤΑ	Συνολικά έσοδα ΟΤΑ	Συνολικά ίδια έσοδα	Έσοδα από φόρους	Έσοδα από επιχειρήσεις και τέλη και πωλήσεις	Άλλα ίδια έσοδα	Κρατικές επιχορηγήσεις	
Αυστρία	3,9	22,2	26,1	84,9	55,1	2,5	25,6	1,7	15,1
Βέλγιο	9,6	6,0	15,6	38,2	31,8	δ.υ.σ.	δ.υ.σ.	6,4	61,8
Γαλλία	7,8	9,8	17,6	55,9	41,3	δ.υ.σ.	δ.υ.σ.	14,6	44,1
Γερμανία	8,8	21,0	29,8	70,5	32,7	4,1	21,6	12,1	29,5
Δανία	48,1	44,0	92,1	47,8	39,4	2,2	4,3	1,9	52,2
Ελλάδα ⁽¹⁾	2,5	3,8	6,3	60,5	11,6	8,0	33,0	7,9	39,5
Ιρλανδία	27,5	9,0	36,5	24,5	5,0	7,2	8,7	3,6	75,5
Ισπανία	3,0	6,9	9,9	69,3	42,7	3,1	23,5	—	30,7
M. Βρετανία	15,3	20,2	35,5	57,0	32,0	11,1	5,9	8,0	43,0
Νορβηγία	15,6	24,8	40,4	61,3	52,2	δ.υ.σ.	6,7	2,4	38,7
Σουηδία	17,9	56,5	74,4	75,9	55,8	6,4	1,7	9,6	26,5
Φινλανδία	21,0	44,6	65,6	67,9	46,3	δ.υ.σ.	δ.υ.σ.	21,7	32,0

Πηγή: International Monetary Fund "Government Finance Statistics Yearbook", 1984.

(1) Έτος 1981.

δ.υ.σ. δεν υπάρχουν στοιχεία.

τελευταία στήλη του Πίνακα και δείχνουν ότι ο βαθμός εξάρτησης είναι μεγαλύτερος στην Ιρλανδία και στο Βέλγιο και μικρότερος στην Αυστρία και στη Σουηδία, ενώ η Ελλάδα βρίσκεται κάπου στο μέσο. Για το βαθμό όμως εξάρτησης δεν έχει σημασία μόνο το μέγεθος των επιχορηγήσεων αλλά και η διάρθρωσή τους.

Ο Πίνακας 20 δείχνει το βαθμό στον οποίο οι διάφορες χώρες χρησιμοποιούν τις επιχορηγήσεις ως μέσο ελέγχου. Οι επιχορηγήσεις στον Πίνακα αυτό εμφανίζονται κατά κατηγορίες, σύμφωνα με την ταξινόμηση που χρησιμοποιεί η Επιτροπή Οικονομικών της Τοπικής και Περιφερειακής Διοίκησης του Συμβουλίου της Ευρώπης⁽⁴⁰⁾. Βλέποντας τη συμμετοχή των γενικών επιχορηγήσεων στο σύνολο, φαίνεται ότι την περισσότερο ουδέτερη πολιτική, όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των επιχορηγήσεων ως μέσου επηρεασμού των ΟΤΑ, την ακολουθούν η Πορτογαλία, η Ισπανία, η Ιταλία και η Αγγλία⁽⁴¹⁾. Αντίθετα, στη Σουηδία, στην Ολλανδία και στη Δανία ο έλεγχος από την Κεντρική Διοίκηση μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων είναι αρκετά μεγαλύτερος. Αρκετά υψηλός φαίνεται ότι είναι επίσης ο έλεγχος στην Ελλάδα, όπου οι γενικές επιχορηγήσεις αποτελούν μόνο το 35,9%. Και όσον αφορά τη Δανία και τη Σουηδία, η άσκηση κάποιου οικονομικού ελέγχου από την Κεντρική Διοίκηση ίσως έχει νόημα, γιατί τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος πλησιάζουν το 20%. Στην Ολλανδία όμως και στην Ελλάδα, όπου τα ποσοστά αυτά είναι 4% και 1% αντίστοιχα η ανάγκη για έλεγχο είναι πολύ μικρότερη. Η κατάσταση όμως για την Ελλάδα γίνεται πολύ χειρότερη, αν ληφθεί υπόψη, ότι από τις ειδικές επιχορηγήσεις, αυτές που μπορούν ευκολότερα να χρησιμοποιηθούν ως μέσα ελέγχου είναι αυτές που δίνονται για επενδύσεις. Στον πίνακα παρατηρείται ότι στις άλλες χώρες που η συμμετοχή των ειδικών επιχορηγήσεων είναι μεγάλη (Σουηδία, Ολλανδία, Δανία) τα ποσά που αφορούν επενδύσεις είναι πολύ χαμηλά. Αντίθετα, στην Ελλάδα οι επιχορηγήσεις που δίνονται αποκλειστικά για επενδύσεις αποτελούν το 52,5% των συνολικών επιχορηγήσεων και το 81,9% των ειδικών.

(40) Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η διάκριση των ειδικών επιχορηγήσεων σ' αυτές που δίνονται με βάση το «πρότυπο» κόστος και σ' αυτές που δίνονται με βάση το πραγματικό κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Στην πρώτη περίπτωση η επιχορήγηση καλύπτει μόνο ένα ορισμένο ποσό κόστους, το οποίο λαμβάνεται ως «πρότυπο». Αν η δαπάνη του ΟΤΑ είναι ανώτερη από το ποσό αυτό, το ύψος της επιχορήγησης μειώνεται ή δεν δίνεται καθόλου επιχορήγηση. Στη δεύτερη περίπτωση, το ύψος της επιχορήγησης καθορίζεται με βάση το πραγματικό κόστος και κατά συνέπεια δεν υπάρχει αντίστοιχος περιορισμός.

(41) Το Συμβούλιο της Ευρώπης δεν διαθέτει στοιχεία για όλο το Ηνωμένο Βασίλειο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 20

Διάρθρωση των Κρατικών Επιχορηγήσεων σε χώρες της Ευρώπης (έτος 1981)

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

Πηγή: Council of Europe, Committee of Experts on Local and Regional Finance, Report on Policies of Grants to Local Governments, RM-FL (86)6, 17 June 1985.

4.3. Συστήματα κρατικών επιχορηγήσεων σε άλλες χώρες

Στο Κεφάλαιο 3 περιγράφηκαν οι σημαντικότερες κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων που χρησιμοποιούνται στην πράξη. Θα είχε ενδιαφέρον να εξετασθεί πώς οι κατηγορίες αυτών των κρατικών επιχορηγήσεων συνδυάζονται στις διάφορες χώρες και ποιά είναι τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για την κατανομή τους. Για το σκοπό αυτό, στο υπόλοιπο μέρος του κεφαλαίου αναλύονται τα συστήματα κρατικών επιχορηγήσεων που εφαρμόζονται σε ορισμένες Ευρωπαϊκές χώρες, με παράλληλη αναφορά στη διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στις σημαντικότερες αρμοδιότητές της.

4.3.1. Γαλλία

Στη Γαλλία υπάρχουν 22 περιφέρειες, 100 διαμερίσματα και 36.400 περίπου κοινότητες. Ο κυριότερος ρόλος των περιφερειών είναι η χωροταξία, ο προγραμματισμός και η παροχή οικονομικής βοήθειας στα διαμερίσματα και στις κοινότητες. Τα διαμερίσματα είναι αυτόνομες τοπικές αρχές με κύριες αρμοδιότητες τα έργα οδοποιίας, την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και την παροχή οικονομικής βοήθειας στις κοινότητες. Οι κοινότητες είναι αυτόνομες τοπικές αρχές ελεύθερες να παρέχουν οποιοδήποτε αγαθό ή υπηρεσία επιθυμούν, εφόσον δεν αποτελεί από το νόμο αρμοδιότητα κάποιας άλλης αρχής. Γενικά, τα αγαθά και οι υπηρεσίες που παρέχουν καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα, το οποίο προσδιορίζεται από τις ανάγκες της περιοχής και τους διαθέσιμους πόρους.

Οι δαπάνες των ΟΤΑ καλύπτονται στον ίδιο περίπου βαθμό από την τοπική φορολογία και τις κρατικές επιχορηγήσεις. Το ένα τρίτο περίπου της κρατικής οικονομικής ενίσχυσης προέρχεται από γενικές επιχορηγήσεις. Από αυτές, το 33% περίπου κατανέμεται στους ΟΤΑ λαμβάνοντας υπόψη και τη φορολογική τους προσπάθεια. Από τις ειδικές επιχορηγήσεις το 16% περίπου δίνεται για επενδύσεις. Το υπόλοιπο δίνεται σε ποσοστό περίπου 85% με την προϋπόθεση συμμετοχής στη δαπάνη των ίδιων των ΟΤΑ.

Οι γενικές επιχορηγήσεις εμφανίσθηκαν για πρώτη φορά το 1966 όταν ένας τοπικός φόρος αντικαταστάθηκε από μια ειδική επιχορήγηση, η οποία στη συνέχεια μετατράπηκε σε γενική για την κάλυψη των γενικών λειτουργικών εξόδων των ΟΤΑ (Donation Globale de Fonctionnement-DGF). Το συνολικό ποσό της επιχορήγησης είναι το ποσό της επιχορήγησης που δόθηκε τον προηγούμενο χρόνο, προσαυξημένο κατά το ποσοστό αύξησης των εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης από το φόρο προστιθέμενης αξίας. Όμως,

αν ο ρυθμός αύξησης των εσόδων από το φόρο προστιθέμενης αξίας είναι διαφορετικός από το ρυθμό αύξησης των μισθών στο δημόσιο τομέα για τον καθορισμό του ύψους της επιχορήγησης από τους δύο ρυθμούς λαμβάνεται υπόψη αυτός που είναι ταχύτερος. Η κατανομή της επιχορήγησης στους ΟΤΑ γίνεται σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με τη φορολογική τους προσπάθεια και τις ανάγκες τους. Η φορολογική προσπάθεια σε κάθε ΟΤΑ μετριέται με βάση την απόκλιση που υπάρχει από τον εθνικό μέσο των ΟΤΑ της ίδιας πληθυσμιακής κατηγορίας. Οι ανάγκες προσδιορίζονται σύμφωνα με τη γενικότερη ανάπτυξη και τα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Ειδικότερα, η γενική επιχορήγηση για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων διακρίνεται σε τρία μέρη:

- α) Ένα σταθερό ποσό το ύψος του οποίου εξαρτάται από τους φόρους που καταργήθηκαν. Το ποσό αυτό μειώνεται με την πάροδο του χρόνου και έχει σκοπό να εξασφαλίσει κάποια έσοδα στους ΟΤΑ, έτσι ώστε να μην υπάρξουν ισχυροί κλονισμοί στους προϋπολογισμούς τους από την αλλαγή του συστήματος.
- β) Ένα μέρος που αποσκοπεί στην επίτευξη δημοσιονομικής εξίσωσης μεταξύ των ΟΤΑ, το οποίο κατανέμεται σύμφωνα με τους άμεσους φόρους που πληρώνουν τα φυσικά πρόσωπα και τη δυνατότητα των ΟΤΑ να αντλούν φορολογικά έσοδα, που θεωρούνται ένδειξη του «πλούτου» της περιοχής.
- γ) Ένα μέρος που αποτελείται από «ατομικές ενισχύσεις» σε ΟΤΑ που έχουν ιδιαίτερα προβλήματα (σε ΟΤΑ που είναι μικροί, φτωχοί, αποτελούν τουριστικά θέρετρα, κέντρα ευρύτερων αστικών περιοχών, ΟΤΑ με ραγδαία αύξηση πληθυσμού).

Μία άλλη γενική επιχορήγηση θεσπίστηκε το 1975 με την ίδρυση του «Ταμείου Εξοπλισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Σκοπός του Ταμείου είναι η επιστροφή σταδιακά του φόρου προστιθέμενης αξίας που έχουν πληρώσει οι ΟΤΑ στα έργα τους. Η επιχορήγηση αυτή κατανέμεται στους ΟΤΑ με βάση τις δαπάνες για επενδύσεις οι οποίες δεν δικαιούνται επιστροφή του φόρου προστιθέμενης αξίας. Τέλος, μια άλλη κατηγορία γενικής επιχορήγησης δίνεται στις κοινότητες που χάνουν έσοδα λόγω της απαλλαγής των νέων κτιρίων από το φόρο στη γη με κτίρια. Αν η απώλεια αυτή είναι μέχρι 10% των εσόδων που αποδίδει ο φόρος, δεν δίνεται επιχορήγηση. Την επιπλέον όμως από το 10% απώλεια εσόδων την καλύπτει η Κεντρική Διοίκηση.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις για επενδύσεις έχουν την μορφή των προαιρετικών εφάπαξ συνεισφορών του κράτους για διάφορα επενδυτικά προγράμ-

ματα. Σκοπός των επιχορηγήσεων αυτών είναι να δώσουν κίνητρο στους ΟΤΑ να παρέχουν τις υπηρεσίες για τις οποίες είναι υπεύθυνοι και το ύψος τους εξαρτάται από τη φύση της επένδυσης και την οικονομική κατάσταση των ΟΤΑ. Μια άλλη κατηγορία ειδικής επιχορήγησης είναι αυτή που δίνεται από το κράτος και τις κοινότητες στα διαμερίσματα των οποίων οι προϋπολογισμοί περιλαμβάνουν τις δαπάνες για κοινωνική πρόνοια. Τέλος, υπάρχουν αρκετές μικρότερης σημασίας ειδικές επιχορηγήσεις από την Κεντρική Διοίκηση προς τις κοινότητες για την κάλυψη δαπανών για εκπαίδευση, διαχείριση κλπ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στη Γαλλία, όπως και σε άλλες χώρες, έχει συσταθεί και λειτουργεί ειδική επιτροπή, η οποία απαρτίζεται από εκπροσώπους της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία λαμβάνει μέρος σε όλες τις διεργασίες που αφορούν τον καθορισμό του ύψους και τον τρόπο κατανομής της γενικής επιχορήγησης DGF: ο ρόλος της επιτροπής αυτής είναι συμβουλευτικός για τις τοπικές αρχές.

4.3.2. Δανία

Η Δανία διαιρείται σε 14 κομητείες και 275 διαμερίσματα. Τα διαμερίσματα ασκούν όλες τις αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με εξαίρεση τα νοσοκομεία και τους μεγάλους δρόμους που είναι στην αρμοδιότητα των κομητειών. Υπάρχουν όμως και ορισμένες υπηρεσίες, όπως είναι η εκπαίδευση, που παρέχονται και από τις κομητείες και από τα διαμερίσματα. Οι ΟΤΑ δεν μπορούν να αναλαμβάνουν δραστηριότητες που ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα με ελάχιστες εξαιρέσεις και κάτω από προϋποθέσεις. Επίσης δεν επιτρέπεται να έχουν κέρδος από την παροχή αυτών των υπηρεσιών, ούτε να επιδοτούν τις τιμές για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις είναι στη Δανία αρκετά σημαντικές και αποτελούν ποσοστό υψηλότερο από 50% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από τις επιχορηγήσεις αυτές μόνο το 31% περίπου είναι γενικές και οι υπόλοιπες ειδικές. Οι γενικές επιχορηγήσεις δεν εξαρτώνται από τη φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ, ενώ οι ειδικές δίνονται σχεδόν αποκλειστικά εφόσον υπάρχει συμμετοχή των ΟΤΑ. Ειδικές επιχορηγήσεις χωρίς συμμετοχή παρέχονται μόνο στην περίπτωση της υγείας. Είναι όμως πολύ περιορισμένες και η προοπτική είναι να μην αυξηθούν περισσότερο.

Υπάρχουν δυο κατηγορίες γενικών επιχορηγήσεων. Η πρώτη έχει ως στόχο να περιορίσει τις οικονομικές ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ και δίνεται σε όλους τους ΟΤΑ των οποίων η ανά κάτοικο φορολογική βάση είναι κατώτερη του μέσου όρου. Το ύψος της επιχορήγησης που δίνεται στις κο-

μητείες υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας τη διαφορά μεταξύ της φορολογικής βάσης που έχει κάθε κομητεία από τον αντίστοιχο εθνικό μέσο, με το μέσο φορολογικό συντελεστή που επιβάλλουν οι κομητείες. Το ύψος της επιχορήγησης για τα διαμερίσματα υπολογίζεται με τον ίδιο τρόπο, αλλά δίνεται μόνο το 50% του υπολογιζόμενου ποσού. Από το ποσό αυτό, το 63% καταβάλλεται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό και το υπόλοιπο από τους ΟΤΑ που έχουν φορολογική βάση μεγαλύτερη του μέσου όρου. Η δεύτερη κατηγορία γενικής επιχορήγησης δίνεται σε όλες τις κομητείες και τα διαμερίσματα και έχει σαν στόχο να περιορίσει τις διαφορές που υπάρχουν στις ανάγκες για δαπάνη. Η κατανομή της γίνεται με βάση τον πληθυσμό, την έκταση της περιοχής, το μήκος των δρόμων, τον αριθμό των μαθητών, κλπ. Καθένας από τους παράγοντες αυτούς σταθμίζεται διαφορετικά κι όλοι μαζί συνθέτουν ένα «δείκτη» της ανάγκης για δαπάνες ο οποίος προσδιορίζει το μέγεθος της επιχορήγησης που θα λάβει τελικά κάθε ΟΤΑ. Το συνολικό μέγεθος της επιχορήγησης που δίνεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση κάθε χρόνο αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Συνδέεται όμως με τις αναμενόμενες αυξήσεις στους μισθούς που πληρώνουν οι ΟΤΑ και με την αύξηση των τιμών, αφού προηγουμένως γίνουν κάποιες προσαρμογές με βάση τους γενικότερους στόχους της οικονομικής πολιτικής.

Την τελευταία δεκαπενταετία έχει ακολουθηθεί μια πολιτική μετατροπής των ειδικών επιχορηγήσεων σε γενικές. Έτσι, ενώ το 1970 δεν υπήρχαν γενικές επιχορηγήσεις και το ποσοστό συμμετοχής των ειδικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ ήταν 49%, το 1981 οι γενικές επιχορηγήσεις αποτελούσαν το 17% των συνολικών εσόδων, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τις ειδικές επιχορηγήσεις μειώθηκε στο 37%. Οι ειδικές επιχορηγήσεις εξακολουθούν να υπάρχουν για τις δαπάνες κοινωνικών υπηρεσιών, όπως είναι οι παιδικοί σταθμοί, οι συντάξεις, η κοινωνική ασφάλιση κλπ. Ειδικότερα, οι σημαντικότερες ειδικές επιχορηγήσεις είναι οι εξής:

- α) Κάλυψη κατά 50% του καθαρού κόστους για βρεφονηπιακούς σταθμούς και οίκους ευγηρίας.
- β) Κάλυψη κατά 50% των δαπανών για κοινωνική ασφάλιση.
- γ) Πλήρης κάλυψη του κόστους για την παροχή σύνταξης γήρατος.

Για τις κατηγορίες (α) και (β) οι ΟΤΑ έχουν κάποια διακριτική ευχέρεια όσον αφορά το επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών. Για την κατηγορία (γ) όμως δεν υπάρχει κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας και οι ΟΤΑ ενεργούν σαν πράκτορες ή διαχειριστικοί μηχανισμοί της Κεντρικής Διοίκησης. Εκτός από τις κατηγορίες αυτές των ειδικών επιχορηγήσεων υπάρχουν και ειδικές επιχορηγήσεις χωρίς συμμετοχή των ΟΤΑ για δαπάνες

υγείας, αλλά όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η σημασία τους είναι πολύ περιορισμένη.

Η έμφαση που έχει δοθεί τα τελευταία χρόνια στις γενικές επιχορηγήσεις έχει υποστεί έντονη κριτική, γιατί με τον τρόπο αυτό έχουν περιορισθεί σημαντικά τα περιθώρια ελέγχου του ΟΤΑ από την Κεντρική Διοίκηση. Η άποψη όμως αυτή όχι μόνο δεν έχει βρει ανταπόκριση, αλλά πρόσφατα κατατέθηκε στη Βουλή σχέδιο νόμου που προβλέπει την κατάργηση όλων των ειδικών επιχορηγήσεων για τρέχουσες δαπάνες.

4.3.3. Ιταλία

Στην Ιταλία υπάρχουν 20 περιφέρειες, 95 επαρχίες και 8.080 κοινότητες. Οι κρατικές επιχορηγήσεις είναι σημαντικές και αποτελούν περίπου το ένα τρίτο των τρεχουσών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε αντίθεση με άλλες χώρες, τα τελευταία χρόνια δεν έχει παρατηρηθεί μείωση της σημασίας τους ως πηγής χρηματοδότησης των ΟΤΑ. Υπάρχει όμως μία τάση να αντικατασταθούν οι ειδικές επιχορηγήσεις με γενικές. Δεν υπάρχουν ειδικές επιχορηγήσεις για χρηματοδότηση τρεχουσών δαπανών των ΟΤΑ, αλλά μόνο για επενδύσεις οι οποίες αποτελούν ποσοστό περίπου 26% του συνόλου. Το μεγαλύτερο μέρος των γενικών επιχορηγήσεων (περίπου 68%) κατανέμεται λαμβάνοντας υπόψη εκτός των άλλων αντικειμενικών κριτηρίων και τη φορολογική προσπάθεια των ίδιων των ΟΤΑ.

Κύριος στόχος των γενικών επιχορηγήσεων είναι ο περιορισμός των οικονομικών ανισοτήτων. Δηλαδή, οι επιχορηγήσεις αυτές επιδιώκουν να καλύψουν τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των ΟΤΑ στη δυνατότητά τους να αντλούν έσοδα και στις ανάγκες που έχουν για πραγματοποίηση δαπανών. Για να προσδιορισθούν οι αναγκαίες δαπάνες των ΟΤΑ, γίνονται λεπτομερείς μελέτες για κάθε δαπάνη και διαπραγματεύσεις μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης.

Οι γενικές επιχορηγήσεις προς τις περιφέρειες δίνονται από το λεγόμενο «Κοινό Ταμείο» και το «Ταμείο Αποκατάστασης». Το ποσό που συγκεντρώνεται στο Κοινό Ταμείο αποτελεί σταθερό ποσοστό των εσόδων ορισμένων κύριων φόρων της Κεντρικής Διοίκησης. Το ποσό του Ταμείου Αποκατάστασης προσδιορίζεται μετά από διαπραγμάτευση των περιφερειών με την Κεντρική Διοίκηση. Όλο το ποσό του Κοινού Ταμείου και ένα μεγάλο μέρος του Ταμείου Αποκατάστασης κατανέμεται στις περιφέρειες με βάση έναν μαθηματικό τύπο, ο οποίος είναι έτσι σχεδιασμένος ώστε να ευνοεί σημαντικά τις φτωχότερες περιφέρειες. Ειδικότερα, το 60% κατανέμεται με βάση τη γεωγραφική τους έκταση και το υπόλοιπο με βάση ένα σύνθετο δείκτη που λαμβάνει υπόψη το ποσοστό ανεργίας, το ρυθμό μετα-

νάστευσης και το «βαθμό φτώχειας» κάθε περιφέρειας, που προσδιορίζεται από τα έσοδα που αποδίδει ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων. Επειδή η αναδιανεμητική επίδραση του τρίτου αυτού στοιχείου είναι πολύ μεγάλη, το αποτέλεσμα που προκύπτει από την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου είναι τα έσοδα από κρατική επιχορήγηση που εισπράττει μια περιοχή να είναι αντιστρόφως ανάλογα με το κατά κεφαλήν εισόδημά της.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις προς τις περιφέρειες είναι μικρότερης σημασίας και αφορούν κυρίως την ενίσχυση της γεωργίας και της υγείας. Όμως, στις περιπτώσεις αυτές, οι περιφέρειες έχουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια στη χρησιμοποίηση των ποσών και λειτουργούν κυρίως ως διαχειριστικοί μηχανισμοί για την εκτέλεση των προγραμμάτων της Κεντρικής Διοίκησης.

Ένα μεγάλο μέρος των δαπανών των ΟΤΑ χρηματοδοτείται με ειδικές επιχορηγήσεις από τις περιφέρειες. Επιπλέον, οι περιφέρειες αναθέτουν μερικές από τις λειτουργίες τους στους ΟΤΑ και τους παρέχουν τα ποσά που χρειάζονται. Ακόμα όμως μεγαλύτερη είναι η εξάρτηση των ΟΤΑ από τις επιχορηγήσεις της Κεντρικής Διοίκησης. Οι επιχορηγήσεις αυτές προέρχονται από ένα ειδικό κεφάλαιο που έχει δημιουργηθεί στον Κρατικό Προϋπολογισμό, το οποίο διαχειρίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών και κατανέμει με απευθείας πληρωμές κάθε τρίμηνο στις επαρχίες και στις κοινότητες. Οι επαρχίες λαμβάνουν το 25% και οι κοινότητες το 75%. Οι γενικές επιχορηγήσεις κατανέμονται στους ΟΤΑ με βάση τις δαπάνες που πραγματοποίησαν τον προηγούμενο χρόνο. Η μέθοδος όμως αυτή έχει προκαλέσει γενική αύξηση της ροπής για δαπάνη των ΟΤΑ και έχει ευνοήσει περισσότερο αυτούς που είναι περισσότερο «επιτήδαιοι» στην αύξηση των δαπανών. Για το λόγο αυτό έχουν υπάρξει προτάσεις για αλλαγή του συστήματος. Επίσης, υπάρχουν και επιχορηγήσεις για κάλυψη επενδυτικών δαπανών. Η κατανομή των επιχορηγήσεων αυτών δεν γίνεται με συγκεκριμένα κριτήρια, αλλά με βάση τις αιτιολογημένες αιτήσεις των ΟΤΑ. Τέλος, παρέχονται στους ΟΤΑ και λίγες ειδικές επιχορηγήσεις ανάλογα με τις δαπάνες τους για εκπαίδευση, για διοίκηση, για δικαιοσύνη κλπ.

4.3.4. Ολλανδία

Στην Ολλανδία υπάρχουν 11 επαρχίες και 865 κοινότητες. Οι επαρχίες είναι αρμόδιες για την εφαρμογή των νόμων και των γενικών διοικητικών διατάξεων. Επίσης, καταρτίζουν διατάξεις που αφορούν θέματα της επαρχίας. Οι κοινότητες είναι αρμόδιες για την παροχή ορισμένων τοπικών υπηρεσιών όπως είναι η προσχολική εκπαίδευση, η συλλογή των απορριμμάτων, η πυροσβεστική υπηρεσία κλπ. Επίσης, είναι αρμόδιες για την εφαρμογή

των διοικητικών διατάξεων και εγκυκλίων της επαρχιακής αρχής και παρέχουν πολλές τοπικές υπηρεσίες σε συνεργασία με αυτήν.

Οι δαπάνες των κοινοτήτων και των επαρχιών καλύπτονται σε πολύ μεγάλο βαθμό από κρατικές επιχορηγήσεις. Από αυτές το ένα τρίτο περίπου είναι γενικές επιχορηγήσεις και οι υπόλοιπες ειδικές. Οι γενικές επιχορηγήσεις καταβάλλονται στις κοινότητες από το «Κοινοτικό Ταμείο» και στις επαρχίες από το «Επαρχιακό Ταμείο», των οποίων τα έσοδα προέρχονται από ποσοστό ορισμένων κρατικών φόρων (π.χ. φόρος εισοδήματος). Το ύψος της επιχορήγησης που παρέχεται στις κοινότητες από το «Κοινοτικό Ταμείο» εξαρτάται από μια σειρά κριτηρίων όπως είναι ο αριθμός των κατοίκων, η πυκνότητα του πληθυσμού, η έκταση της περιοχής, το κόστος παροχής υπηρεσιών κλπ. Το ύψος της επιχορήγησης που κατανέμεται στις επαρχίες από το «Επαρχιακό Ταμείο» κατανέμεται ως εξής: Το ένα τρίτο με κριτήριο την έκταση που καταλαμβάνει η επαρχία, το ένα τρίτο με κριτήριο τον αριθμό των κατοίκων και το υπόλοιπο διαμοιράζεται σε ίσα μέρη σε όλες τις επαρχίες. Μερικές κοινότητες που αντιμετωπίζουν αυξημένες δαπάνες επειδή βρίσκονται σε προβληματικές περιοχές ή έχουν ασυνήθιστα μεγάλες μεταβολές στον πληθυσμό τους εισπράττουν και πρόσθετες γενικές επιχορηγήσεις. Επίσης, οι κοινότητες που έχουν μεγάλο έλλειμμα μπορούν να ζητήσουν τη χορήγηση συμπληρωματικής επιχορήγησης. Την επιχορήγηση αυτή την εισπράττει περίπου το 7% των κοινοτήτων και για να δοθεί πρέπει να γίνει προηγουμένως από την Κεντρική Διοίκηση αυστηρός έλεγχος στα οικονομικά τους για να διαπιστωθεί αν πράγματι υπάρχει ανάγκη. Τέλος, από το 1985 χορηγείται μια γενική επιχορήγηση σε όλους τους ΟΤΑ που οι οικονομικές τους δυνατότητες είναι κάτω του μέσου όρου των ΟΤΑ που έχουν το ανάλογο μέγεθος.

Εκτός από τις γενικές επιχορηγήσεις, η Κεντρική Διοίκηση καταβάλλει στους ΟΤΑ διάφορες κατηγορίες ειδικών επιχορηγήσεων ανάλογα με τις τρέχουσες δαπάνες τους και τις δαπάνες τους για επενδύσεις. Οι επιχορηγήσεις αυτές καλύπτουν δαπάνες για δημόσια έργα, εκπαίδευση, υγεία, τοπική συγκοινωνία, στέγαση, ψυχαγωγία κλπ. Η κατανομή τους στους ΟΤΑ γίνεται με βάση ορισμένα κριτήρια που σχετίζονται με τις ανάγκες και το ύψος της δαπάνης που έχουν προγραμματίσει να πραγματοποιήσουν. Οι κοινότητες λαμβάνουν επίσης επιχορηγήσεις από τις επαρχίες για τη συντήρηση του οδικού δικτύου. Οι επαρχίες λαμβάνουν με τη σειρά τους μια ειδική επιχορήγηση για τις δαπάνες που έχουν προγραμματίσει να κάνουν στο οδικό δίκτυο, καθώς και ορισμένες άλλες μικρότερης σημασίας ειδικές επιχορηγήσεις (π.χ. για την πολιτική άμυνα).

Αξίζει να σημειωθεί ότι για την κατανομή των επιχορηγήσεων στις κοι-

νότητες έχει συσταθεί ένα σώμα, το οποίο συμβουλεύει την Κεντρική Διοίκηση είτε με δική του πρωτοβουλία είτε όταν του ζητηθεί. Επίσης, το σώμα αυτό επιβλέπει διαρκώς τη λειτουργία του Κοινοτικού Ταμείου. Κάθε απόκλιση της κυβερνητικής πολιτικής από τις υποδείξεις του συμβουλίου πρέπει να δικαιολογείται από την Κεντρική Διοίκηση. Αντίθετα με ό,τι συμβαίνει για τις κοινότητες, για τις επαρχίες δεν υπάρχει κάποιο αντίστοιχο σώμα που να υπερασπίζεται τα συμφέροντά τους. Μπορούν όμως οι επαρχίες ατομικά να ασκούν πίεση στο κοινοβούλιο και να ευαισθητοποιούν την κοινή γνώμη με σκοπό την εφαρμογή διατάξεων και προγραμμάτων που τους ευνοούν.

Η μεγάλη συμμετοχή στην Ολλανδία των κρατικών επιχορηγήσεων και ιδιαίτερα των ειδικών επιχορηγήσεων στα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει σαν συνέπεια οι ΟΤΑ να ελέγχονται σε μεγάλο βαθμό από την Κεντρική Διοίκηση. Για να περιορισθεί ο έλεγχος αυτός, τα τελευταία χρόνια έχει εκδηλωθεί επιθυμία για σημαντικότερη συμμετοχή των γενικών επιχορηγήσεων. Κυρίως όμως έχει υπάρξει μια στροφή της κυβερνητικής πολιτικής προς μεγαλύτερη συμμετοχή των ίδιων εσόδων.

4.3.5. Άλλες χώρες

Στο Βέλγιο οι επιχορηγήσεις κατανέμονται από την Κεντρική Διοίκηση στις περιφέρειες οι οποίες με τη σειρά τους τις κατανέμουν στους ΟΤΑ, με κριτήρια που διαφέρουν μεταξύ των επιμέρους περιοχών. Συνήθως όμως το 5% παρακρατείται από τις περιφέρειες για το σχηματισμό ενός ειδικού κεφαλαίου για την παροχή κοινωνικής βοήθειας και το υπόλοιπο κατανέμεται στους ΟΤΑ ανάλογα με το μέγεθος και τη διάρθρωση του πληθυσμού. Το 43% περίπου των επιχορηγήσεων είναι ειδικές. Από αυτές, ορισμένες δίνονται για επενδύσεις (δημόσια έργα, έργα για την ανάπτυξη της γεωργίας, του τουρισμού και της δημόσιας υγείας) και οι υπόλοιπες για την κάλυψη τρεχουσών δαπανών (εκπαίδευση, λειτουργία θεάτρων, βιβλιοθηκών, κέντρων υγείας κλπ.). Οι ειδικές επιχορηγήσεις δίνονται με βάση κάποιο «πρότυπο κόστος» και αν οι δαπάνες των ΟΤΑ είναι ανώτερες από αυτό το ύψος της επιχορήγησης μειώνεται. Επιπλέον, για να δοθούν ειδικές επιχορηγήσεις πρέπει να εγκριθούν προηγουμένως τα επενδυτικά προγράμματα και να υποβληθούν τα σχετικά συμβόλαια και δικαιολογητικά. Αντίθετα, οι γενικές επιχορηγήσεις που δίνονται στις επαρχίες και στις κοινότητες προέρχονται από τα «Επαρχιακά Ταμεία» και τα «Κοινοτικά Ταμεία» αντίστοιχα, των οποίων τα έσοδα αποτελούν ποσοστό των φορολογικών εσόδων που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση. Εκτός από τις παραπάνω επιχο-

ρηγήσεις, οι κοινότητες λαμβάνουν κάποια ειδική οικονομική ενίσχυση και από την επαρχία στην οποία ανήκουν.

Στη Σουηδία το ποσοστό συμμετοχής της κρατικής επιχορήγησης στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι σχετικά χαμηλό. Το 75% περίπου των επιχορηγήσεων είναι ειδικές και δίνονται για διάφορες δραστηριότητες των ΟΤΑ. Ορισμένες από τις δραστηριότητες αυτές είναι από το νόμο υποχρεωτικές. Άλλες είναι προαιρετικές και η πολιτεία δίνει τις έκτακτες επιχορηγήσεις για να τις ενθαρρύνει. Από τις ειδικές επιχορηγήσεις το 79% το παίρνουν οι κοινότητες και το 21% οι κομητείες. Η κατανομή τους στους δικαιούχους γίνεται ανάλογα με τις δαπάνες τους για την εκπαίδευση, για παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, για συγκοινωνίες κλπ. Όλο σχεδόν το ποσό των ειδικών επιχορηγήσεων δίνεται με την προϋπόθεση συμμετοχής στο κόστος των ίδιων των ΟΤΑ. Όπως όμως και στην περίπτωση του Βελγίου οι επιχορηγήσεις αυτές υπολογίζονται κυρίως με βάση κάποιο «πρότυπο κόστος» των υπηρεσιών που παρέχονται και αν το πραγματικό κόστος είναι ανώτερο, η επιχορήγηση μειώνεται ή καταργείται. Ένα σημαντικό μέρος όμως των ειδικών επιχορηγήσεων δίνεται με βάση το πραγματικό κόστος. Οι γενικές επιχορηγήσεις δίνονται αποκλειστικά για την επίτευξη δημοσιονομικής εξίσωσης. Για την κατανομή τους λαμβάνεται υπόψη η δυνατότητα που έχουν οι ΟΤΑ να αντλούν φορολογικά έσοδα καθώς και η φορολογική τους προσπάθεια. Δεν λαμβάνονται όμως υπόψη οι διαφορές που μπορεί να έχουν οι ΟΤΑ στις ανάγκες τους για δαπάνες. Για τον τρόπο κατανομής των επιχορηγήσεων γίνονται επίσης ανεπίσημες διαπραγματεύσεις Κεντρικής Διοίκησης και της ένωσης των τοπικών αρχών.

Στην Ισπανία οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν περίπου το 30% των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα τρία τέταρτα περίπου των επιχορηγήσεων είναι γενικές. Από αυτές, το 75% κατανέμεται με βάση τον πληθυσμό και το μέγεθος της κοινότητας, έτσι ώστε οι μεγαλύτερες κοινότητες να λαμβάνουν μεγαλύτερο ανά κάτοικο ποσό επιχορήγησης. Το υπόλοιπο 25% κατανέμεται με βάση τον πληθυσμό και τη φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ. Οι ειδικές επιχορηγήσεις δίνονται κυρίως για επενδύσεις που αφορούν την κατασκευή νοσοκομείων, κέντρων υγείας κλπ. σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές. Δίνονται επίσης και ορισμένες ειδικές επιχορηγήσεις για την κάλυψη τρεχουσών δαπανών. Τέλος, στον προϋπολογισμό της Κεντρικής Διοίκησης προβλέπονται διάφορα κονδύλια για τις περιφέρειες, καθώς και ένα ποσό για την απάμβλυνση των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών.

Στην Πορτογαλία οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν το σημαντικό-

τερο μέρος των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όλες οι επιχορηγήσεις είναι γενικές. Ειδικές επιχορηγήσεις μπορούν όμως να δοθούν σε ορισμένες περιπτώσεις όπως είναι οι καταστροφές, οι ζημιές που είναι πιθανό να προκαλέσουν ορισμένα έργα της Κεντρικής Διοίκησης κλπ. Για την κατανομή των επιχορηγήσεων δεν λαμβάνεται υπόψη η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ αλλά μόνο οι ανάγκες τους για δαπάνη, οι οποίες προσδιορίζονται με αντικειμενικά κριτήρια. Τα ποσά που κατανέμονται αποτελούν ένα προκαθορισμένο ποσοστό από τα έσοδα ορισμένων φόρων της Κεντρικής Διοίκησης. Επίσης προέρχονται και από το Ταμείο Δημοσιονομικής Εξίσωσης που λειτουργεί από το 1979.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 4, ο σημαντικότερος λόγος για τον οποίο δίνονται οι κρατικές επιχορηγήσεις είναι για να περιορισθούν οι οικονομικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης και μεταξύ των ίδιων των ΟΤΑ, δηλαδή για να επιτευχθεί κάθετη και οριζόντια δημοσιονομική εξίσωση. Οι διαφορές στα δημοσιονομικά μεγέθη μεταξύ των ΟΤΑ μπορεί να οφείλονται σε πολλούς λόγους, όπως στο μέγεθος και στη διάρθρωση του πληθυσμού, στην έκταση της περιοχής, στο βαθμό πυκνοκατοίκησης, στις διαφορές στο εισόδημα ή στην περιουσία και σε πολλούς άλλους παράγοντες, χαρακτηριστικά ή ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής.

Επικρατεί η άποψη ότι η κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές που μπορεί να υπάρχουν ανάμεσά τους στις δυνατότητες άντλησης ιδίων εσόδων και στο βαθμό που οι ΟΤΑ εκμεταλλεύονται τις δυνατότητές τους αυτές. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει φυσικά την εκτίμηση των σχετικών διαφορών και την κατάλληλη ένταξή τους στο μαθηματικό τύπο με βάση τον οποίο γίνεται η κατανομή. Προϋποθέτει όμως καταρχήν μία διευκρίνιση των σχετικών εννοιών.

Όπως θα αναληθεί στη συνέχεια, το θέμα αυτό είναι μεγάλο και έχει πολλές οικονομικές και πολιτικές προεκτάσεις. Για το λόγο αυτό, εξάλλου, κατέχει μια σημαντική θέση στη σύγχρονη επιστημονική σκέψη και

πολιτική πρακτική. Στο κεφάλαιο αυτό δεν εξαντλείται το θέμα, δεν δίνονται λύσεις στα διάφορα εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα και δεν επιχειρούνται προτάσεις όσον αφορά την εφαρμογή της κατάλληλης μεθοδολογίας. Στόχος του κεφαλαίου είναι να γίνει μια πρώτη θεωρητική τοποθέτηση του θέματος, να δοθεί η έννοια της φορολογικής δυνατότητας και να τονισθεί η ανάγκη εκτίμησης των σχετικών δεικτών. Επίσης, στο κεφάλαιο αυτό γίνεται μια σύντομη αναφορά στις κυριότερες μεθοδολογικές προσεγγίσεις που έχουν προταθεί ή έχουν δοκιμασθεί και αναφέρονται τα όρια και οι δυσκολίες αυτού του εγχειρήματος. Τέλος, γίνεται μια προσπάθεια εκτίμησης παρόμοιων δεικτών στην Ελλάδα, για αποκλειστικά ενδεικτικούς σκοπούς.

5.1. Η έννοια και η σημασία της δημοσιονομικής δυνατότητας

Η δημοσιονομική δυνατότητα ή δημοσιονομική ικανότητα (*fiscal capacity*) μιας περιοχής μπορεί να ορισθεί ως η δυνατότητα ή ικανότητα που έχει η συγκεκριμένη περιοχή να αντλεί ίδια έσοδα⁽⁴²⁾. Στην πράξη η δημοσιονομική δυνατότητα εκφράζεται συνήθως ως δείκτης, το μέγεθος του οποίου αντανακλά το μέγιστο ποσό εσόδων (το δυνητικό *maximum*) που μπορεί να αντλήσει μια περιοχή για τη χρηματοδότηση των αναγκών της. Δηλαδή, ο δείκτης δημοσιονομικής δυνατότητας μιας περιοχής εκφράζει τη δυνητική δημοσιονομική της απόδοση. Κατ' αναλογία προς τη δημοσιονομική δυνατότητα, η φορολογική δυνατότητα μιας περιοχής ορίζεται ως η δυνατότητά της να αντλεί φορολογικά έσοδα. Η δυνατότητα αυτή μπορεί να αφορά τα συνολικά φορολογικά έσοδα ή μόνο τα φορολογικά έσοδα που μπορούν να αντληθούν από κάποια συγκεκριμένη πηγή. Επειδή όμως συνήθως τα έσοδα με τα οποία χρηματοδοτούνται τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες προέρχονται κυρίως από τη φορολογία, αλλά και για λόγους περισσότερο πρακτικούς, οι συγκρίσεις μεταξύ των διαφόρων χωρών ή περιοχών δεν αφορούν γενικά τη δυνατότητά τους να αντλούν ίδια έσοδα, αλλά περιορίζονται στα έσοδα που μπορούν να εισπράξουν από την επιβολή φόρων.

Η μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας και οι συγκρίσεις που μπορούν να γίνουν με την κατασκευή των σχετικών δεικτών εξυπηρετούν στην πράξη διάφορους σκοπούς. Προκύπτει από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω ότι οι δείκτες φορολογικής δυνατότητας μπορούν να χρησιμοποιηθούν τό-

(42) Για τον ορισμό της δημοσιονομικής δυνατότητας βλέπε *Advisory Commission on Intergovernmental Relations: "Concepts of Fiscal Capacity and Tax Effort"*, in J. Scherer and J. Papke (eds): *"Public Finance and Fiscal Policy"*, Houghton Mifflin, 1966, pp. 186-196.

σο για συγκρίσεις μεταξύ των διαφόρων χωρών όσο και για να εκτιμηθούν οι σχετικές περιφερειακές ανισότητες που υπάρχουν μέσα σε κάθε χώρα. Λόγω της χρησιμότητάς τους αυτής, η φορολογική δυνατότητα και η σκοπιμότητα κατασκευής αντίστοιχων δεικτών έχουν αποτελέσει αντικείμενο πολλών ερευνητικών εργασιών και συζητήσεων. Ιδιαίτερα, τα τελευταία είκοσι περίπου χρόνια, ο ορισμός και η μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας καλύπτουν μεγάλο μέρος της διεθνούς βιβλιογραφίας. Όσον αφορά τις συγκρίσεις μεταξύ των διαφόρων χωρών, ο προβληματισμός υπήρξε έντονος, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε εμπειρικό επίπεδο⁽⁴³⁾. Παραμένει όμως και σήμερα ως θέμα αρκετά αμφιλεγόμενο και από πολλούς αμφισβητείται σοβαρά η σκοπιμότητα και η ορθότητα τέτοιων συγκρίσεων, ιδιαίτερα όταν η σύγκριση των αντίστοιχων δεικτών δίνει αφορμή για χρησιμοποίησή τους ως μέσων για την αξιολόγηση της εφαρμοζόμενης δημοσιονομικής πολιτικής και ως κριτηρίων με βάση τα οποία θα πρέπει να ασκηθεί η δημοσιονομική πολιτική στις διάφορες χώρες. Για τις διαπεριφερειακές όμως και διατοπικές συγκρίσεις μέσα στην ίδια χώρα η χρησιμοποίηση των δεικτών αυτών γίνεται όλο και εντονότερη και αποτελεί σε όλο και περισσότερες χώρες το επίκεντρο του προβληματισμού για το ρόλο και τη σημασία των κρατικών επιχορηγήσεων⁽⁴⁴⁾.

Ειδικότερα, οι δείκτες φορολογικής δυνατότητας και οι διαπεριφερειακές ή διατοπικές συγκρίσεις είναι απαραίτητες όταν μελετάται αναθεώρηση του συστήματος δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Επίσης, η μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας μπορεί να δώσει απάντηση σχετικά με το ποιά είναι η πλέον κατάλληλη ενέργεια για την αύξηση των εσόδων ή είναι απαραίτητη για να μπορέσει να εκτιμήσει ένας ΟΤΑ πόσα έσοδα θα εισπράξει αν εφαρμόσει κάποια συγκεκριμένη πολιτική. Επιπλέον, η μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας είναι απαραίτητη προκειμένου να γίνουν προβλέψεις για το μέλλον σχετικά με τις δυνατότητες χρηματοδότησης του προϋπολογισμού. Ποσοτικές εκτιμήσεις των αντίστοιχων δεικτών είναι ε-

(43) Βλέπε A. Tait, W. Gratz and B. Eichengreen: "International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, 1972-75", IMF Staff Papers, 1979, pp. 123-156 — R. Chelliah: "Trends in Taxation in Developing Countries", IMF Staff Papers 1971, pp. 254-331 — R. Bird: "Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature", Finanzarchiv, 1976, pp. 244-265.

(44) J. Maxwell and J. Aronson: "Financing State and Local Governments", Brookings Institution, 1977 — N. Hepworth: "The Finance and Local Government", George Allen and Unwin, 1980 — P.D. Groenewegen: "The Taxable Capacity of Local Government in New South Wales" A.N.U. Research Monograph No 13, 1970 — B. Davis and J. White: "Equalization Alternatives in Grant-in-Aid Programs: Allotment Formulas and Measures of Fiscal Capacity, National Tax Journal, 1967, pp. 193-203.

πίσης απαραίτητες και για τον υπολογισμό του φορολογικού βάρους που θα φέρουν οι διάφορες κοινωνικές τάξεις ή εισοδηματικές κατηγορίες σαν αποτέλεσμα κάποιας φορολογικής μεταβολής, αφού το μέγεθος του φορολογικού βάρους δεν είναι δυνατόν παρά να σχετίζεται με κάποιο μέτρο της ικανότητας που έχουν οι φορολογούμενοι να πληρώνουν φόρους.

Τέλος, κάτι που έχει ιδιαίτερη σημασία για τους σκοπούς της μελέτης αυτής, η μέτρηση της δημοσιονομικής δυνατότητας είναι απαραίτητη για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ, γιατί η ικανότητά τους να ανταποκριθούν στη ζήτηση των υπηρεσιών που παρέχουν εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δυνατότητά τους να αντλούν φορολογικά και άλλα έσοδα.

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι υπάρχουν μεγάλες δημοσιονομικές διαφορές μεταξύ των ΟΤΑ, που οφείλονται στον τρόπο κατανομής του εισοδήματος και του πλούτου μεταξύ των διαφόρων περιοχών. Στον Πίνακα 21 εμφανίζονται στοιχεία για ορισμένους δήμους της χώρας των οποίων η επιλογή έγινε τυχαία. Παρατηρείται ότι ο δήμος Αθηναίων ενώ καταλαμβάνει την πρώτη θέση ως προς το μέγεθος, όσον αφορά τα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα μεταξύ των 32 δήμων του δείγματος έρχεται δέκατος τρίτος. Ο δήμος Λαρίσης από την τρίτη θέση, ως προς το μέγεθος, έρχεται εικοστός τρίτος, ο δήμος Κατερίνης από την όγδοη θέση, εικοστός έβδομος κ.ο.κ. Αντίθετα, οι δήμοι Ρόδου και Κω, από την έβδομη και εικοστή όγδοη θέση έρχονται πρώτος και δεύτερος αντίστοιχα όσον αφορά τα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα, κάτι που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο ειδικό καθεστώς της Δωδεκανήσου. Στη στήλη (5) του πίνακα εμφανίζονται τα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα των ΟΤΑ, που έχουν περιληφθεί στο δείγμα ως ποσοστό των αντίστοιχων εσόδων του δήμου, που έχει τα υψηλότερα έσοδα, δηλαδή του δήμου Ρόδου. Παρατηρούμε από τη στήλη αυτή ότι τα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα του δήμου Αθηναίων αποτελούν το 23,1% των αντίστοιχων εσόδων του δήμου Ρόδου, ενώ στο δήμο Αρταίων το σχετικό ποσοστό φθάνει μόλις το 11,3%. Παρατηρείται δηλαδή ένα τεράστιο πρόβλημα περιφερειακής ανισότητας στα δημοσιονομικά μεγέθη. Το πρόβλημα αυτό είναι πολύ σύνθετο και στην ερμηνεία του και στη λύση του, αλλά εδώ θα περιορισθούμε μόνο στη δημοσιονομική του πλευρά.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις δίνονται, όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 3, κυρίως για να επιτευχθεί οριζόντια και κάθετη δημοσιονομική ισότητα και για να δοθεί η δυνατότητα σε όλους τους ΟΤΑ να παρέχουν κάποια ελάχιστα επίπεδα αγαθών και υπηρεσιών. Με δεδομένους τους στόχους αυτούς και έχοντας υπόψη ότι οι φτωχοί ΟΤΑ δεν μπορούν να εξασφαλίσουν από μόνοι τους αυτά τα ελάχιστα επίπεδα, το ερώτημα που προκύπτει είναι:

ΠΙΝΑΚΑΣ 21

Διαφορές στα κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα (οικον. έτος 1984)

ΔΗΜΟΣ	Πληθυσμός (Απογρ. 1981)		Κατά κεφαλήν ίδια τακτικά έσοδα		% εσόδων δήμου με τα υψηλότερα έσοδα
	Αριθ. κατοίκων	Κατάταξη	Δραχμές	Κατάταξη	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Αθηναίων	885.737	1	4.871	13	23,1
Θεσσαλονίκης	406.413	2	5.511	9	26,1
Λαρίσης	102.426	3	3.373	23	16,0
Ηρακλείου	102.398	4	3.328	26	15,3
Χανίων	47.451	5	3.587	21	17,0
Ιωαννίνων	44.829	6	5.818	6	27,5
Ρόδου	41.425	7	21.111	1	100,0
Κατερίνης	38.786	8	3.049	27	14,4
Βέροιας	37.966	9	3.779	19	17,9
Κομοτηνής	37.487	10	4.207	15	19,9
Δράμας	37.118	11	3.744	20	17,7
Κερκυραίων	36.901	12	5.843	5	27,7
Αλεξαν/λεως	35.799	13	2.630	31	12,4
Αγρινίου	35.774	14	2.735	30	12,9
Ξάνθης	33.897	15	3.286	25	15,5
Αγ. Παρασκευής	32.904	16	6.414	3	30,4
Κηφισιάς	31.876	17	5.812	7	27,5
Δάφνης	26.887	18	3.061	28	14,5
Αργυρουπόλεως	26.108	19	3.449	22	16,3
Ν. Φιλαδέλφειας	25.320	20	5.516	10	26,1
Χίου	24.070	21	3.339	24	15,8
Τριπόλεως	21.337	22	5.129	11	24,3
Αιγίου	20.955	23	4.122	16	19,5
Άργους	20.955	24	3.948	18	18,7
Καστοριάς	20.660	25	4.431	14	21,0
Αρταίων	20.004	26	2.395	32	11,3
Θηβαίων	18.712	27	5.041	12	23,9
Κω	11.851	18	10.283	2	48,7
Γρεβενών	7.739	29	4.088	17	19,4
Σαμίων	5.613	30	5.537	8	26,2
Καρπενησίου	5.230	31	2.921	29	13,8
Άνδρου	1.920	32	6.330	4	30,0

Πηγή: ΕΣΥΕ, «Έσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων», Οικον. Έτος 1984.

πρέπει η κατανομή της κρατικής επιχορήγησης να γίνεται έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές που υπάρχουν στις δυνατότητες άντλησης ίδιων εσόδων μεταξύ των ΟΤΑ και αν ναι, πώς μπορούν οι διαφορές στη δημοσιονομική δυνατότητα μεταξύ των περιοχών να μετρηθούν;

Η φύση του κάθε σκοπού για τον οποίο πρέπει να είναι γνωστή η φορολογική δυνατότητα προσδιορίζει και τη διαδικασία κατασκευής των αντίστοιχων δεικτών, έτσι ώστε για κάθε σκοπό πρέπει να υπολογισθούν και διαφορετικοί δείκτες. Για το σκοπό του τρόπου κατανομής της κρατικής επιχορήγησης οι δείκτες αυτοί έχουν τύχει ευρείας εφαρμογής όσον αφορά τις πολιτείες ή τις περιφέρειες. Σε τοπικό όμως επίπεδο οι αντίστοιχες συγκρίσεις είναι συχνά δύσκολες, κυρίως γιατί δεν υπάρχουν τα απαραίτητα στατιστικά στοιχεία αλλά και λόγω του μεγάλου αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Όσον αφορά τη μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας, αυτή είναι δύσκολη και εννοιολογικά και εμπειρικά. Η μέτρηση είναι σχεδόν αδύνατη σε απόλυτους όρους, εκτός και αν γίνει ένας μεγάλος αριθμός υποθέσεων και παραδοχών, πολλές από τις οποίες μπορεί να μην ανταποκρίνονται πιστά στην πραγματικότητα, με συνέπεια να περιορίζεται η αξιοπιστία και κατά συνέπεια η χρησιμότητα των εκτιμήσεων. Έτσι, στην πράξη, η φορολογική δυνατότητα των ΟΤΑ δεν θεωρείται ως απόλυτη, αλλά ως σχετική έννοια της δυνατότητάς τους να αντλούν φορολογικά έσοδα λαμβάνοντας υπόψη κάποιο κοινό κριτήριο ή μέτρο αναφοράς (π.χ. η μέση φορολογική δυνατότητα όλων των ΟΤΑ).

5.2. Μέτρηση της Φορολογικής Δυνατότητας

Για τον υπολογισμό της φορολογικής δυνατότητας έχουν προταθεί αρκετές μέθοδοι, οι οποίες διαφέρουν πολύ μεταξύ τους στα στατιστικά στοιχεία που απαιτούν και κατά συνέπεια στην έκταση της πρακτικής τους εφαρμογής. Μπορούν όμως να ξεχωρίσουν δύο κύριες μέθοδοι εκτίμησης. Στην παραγραφο αυτή θα εξετασθούν χωριστά οι δύο αυτές μέθοδοι, θα εντοπισθούν οι διαφορές τους, καθώς και τα προβλήματα που εμφανίζουν κατά τη διαδικασία υπολογισμού των σχετικών δεικτών. Αξίζει όμως να σημειωθεί, ότι παρά τις σημαντικές τους διαφορές, οι δύο αυτές μέθοδοι προσεγγίζουν πολύ η μία την άλλη στα αποτελέσματα που δίνουν και έτσι, ως ένα βαθμό, μπορούν να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά.

5.2.1. Πρώτη μέθοδος

Πρόκειται για μια μέθοδο έμμεσης εκτίμησης των δυνατοτήτων που έχουν

οι ΟΤΑ να αντλούν φορολογικά έσοδα. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, οι φορολογικές δυνατότητες των ΟΤΑ προσεγγίζονται λαμβάνοντας υπόψη ορισμένα οικονομικά μεγέθη, τα οποία μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν ένδειξη του μεγέθους της φορολογικής βάσης και κατά συνέπεια της δυνατότητας που έχουν οι ΟΤΑ να αντλούν φορολογικά έσοδα. Πιο συγκεκριμένα, αναζητούνται κάποιοι οικονομικοί δείκτες των περιοχών που να αποτελούν προσέγγιση της φορολογικής δυνατότητας των ΟΤΑ. Συνήθως ως τέτοιοι δείκτες χρησιμοποιούνται στην πράξη οι εκτιμήσεις για την περιφερειακή κατανομή του εισοδήματος.

Στη θεωρία της Δημόσιας Οικονομικής, το εισόδημα θεωρείται ως η καλύτερη ένδειξη φοροδοτικής ικανότητας και ως το περισσότερο δίκαιο κριτήριο, με βάση το οποίο πρέπει να γίνεται η κατανομή των φορολογικών βαρών. Η άποψη αυτή, εκτός των άλλων, βασίζεται και στο γεγονός ότι ανεξάρτητα από το ποιά είναι η βάση των φόρων (εισόδημα, περιουσία ή κατανάλωση), τα φορολογικά έσοδα αποτελούν διαρροή του εισοδηματικού κυκλώματος, δηλαδή πληρώνονται τελικά από το τρέχον εισόδημα των φορολογούμενων. Κατ' επέκταση έχει καθιερωθεί και στο πεδίο των κρατικών επιχορηγήσεων ότι ως κύριος δείκτης των διαφορών στη φορολογική δυνατότητα αποτελεί το εισόδημα κάθε περιοχής. Φυσικά, τα ερωτήματα που προκύπτουν με την επιλογή αυτή είναι πολλά. Ορισμένα από τα ερωτήματα έχουν να κάνουν με το πιο συγκεκριμένο μέγεθος του εισοδήματος αποτελεί τον καλύτερο δείκτη φορολογικής δυνατότητας. Σχετικά με το θέμα αυτό η επιλογή δεν μπορεί να γίνει σε *a priori* βάση, αλλά στην πράξη κατά κανόνα η επιλογή εξαρτάται από την επάρκεια και την αξιοπιστία των διαθέσιμων στατιστικών σειρών. Το μέγεθος όμως που συναντάται συχνότερα στη σχετική βιβλιογραφία και χρησιμοποιείται συνήθως στην πράξη ως δείκτης φορολογικής δυνατότητας των ΟΤΑ είναι το κατά κεφαλήν προσωπικό εισόδημα και το κατά κεφαλήν διαθέσιμο εισόδημα.

Ένα άλλο μεγάλο ερώτημα που υπάρχει με τη μέθοδο αυτή είναι αν θα πρέπει το εισόδημα, ανεξάρτητα από το πώς έχει αυτό ορισθεί, να αποτελεί το μοναδικό δείκτη των διαφορών που υπάρχουν στη φορολογική δυνατότητα. Είναι γεγονός ότι το εισόδημα δεν αποτελεί πάντα ακριβή δείκτη της φορολογικής δυνατότητας, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι σε πολλές χώρες η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν επιβάλλει φόρους στο εισόδημα, ή όπου επιβάλλει, η συμμετοχή τους στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ είναι συνήθως μικρή. Κατά συνέπεια, είναι πολύ πιθανό οι βάσεις πάνω στις οποίες επιβάλλονται οι τοπικοί φόροι να μη συνδέονται με το εισόδημα ή να μη συνδέονται με το εισόδημα κατά τον ίδιο τρόπο σε όλους τους ΟΤΑ. Αν όμως δεν υπάρχει συστηματική σχέση μεταξύ του μεγέθους της φορολογικής βάσης και του

εισοδήματος, οι δείκτες φορολογικής δυνατότητας που θα υπολογισθούν όχι μόνο δεν θα συμβάλλουν στη δικαιότερη κατανομή των επιχορηγήσεων, αλλά θα έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Στις περισσότερες χώρες τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται από τους φόρους που επιβάλλονται στην ακίνητη περιουσία⁽⁴⁵⁾. Για το λόγο αυτό, σε ορισμένες χώρες, αντί του εισοδήματος, δείκτης για τη φορολογική δυνατότητα των ΟΤΑ χρησιμοποιείται η αξία της ακίνητης περιουσίας ή η αξία ορισμένων μόνο μορφών αυτής, που αποτελούν αντικείμενο της τοπικής φορολογίας. Σε άλλες πάλι χώρες, ως δείκτης της φορολογικής δυνατότητας χρησιμοποιείται η αξία της ακίνητης περιουσίας και συμπληρωματικά το προσωπικό εισόδημα. Εκτός από την ακίνητη περιουσία, άλλα οικονομικά μεγέθη που χρησιμοποιούνται συχνά ως βάση της τοπικής φορολογίας είναι η κατανάλωση ορισμένων προϊόντων (π.χ. καύσιμα, οινοπνευματώδη ποτά, καπνός), τα κέρδη των επιχειρήσεων, το οικογενειακό εισόδημα, τα αυτοκίνητα κλπ.

5.2.2. Δεύτερη μέθοδος (ή μέθοδος ACIR)

Από την περιγραφή της πρώτης μεθόδου προκύπτει ότι αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε στη διάθεσή της μία μόνο πηγή φορολογικών εσόδων ή αν οι φορολογικές βάσεις των ΟΤΑ συνδέονταν κατά τρόπο ομοιόμορφο και συστηματικό με κάποιο κοινό παρονομαστή (π.χ. προσωπικό εισόδημα), η εκτίμηση των δεικτών φορολογικής δυνατότητας θα ήταν απλή, τουλάχιστον εννοιολογικά. Όπως όμως αναφέρθηκε, αυτό δεν συμβαίνει πάντα στην πράξη, με συνέπεια να υπάρχει ο κίνδυνος οι δείκτες που θα εκτιμηθούν να δίνουν πλαστή εικόνα της πραγματικότητας.

Σε πολλές περιπτώσεις η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει στη διάθεσή της ένα μεγάλο αριθμό φόρων, των οποίων η σχετική σημασία στα συνολικά φορολογικά έσοδα διαφέρει σημαντικά από ΟΤΑ σε ΟΤΑ. Η ιδέα της αποκέντρωσης βασίζεται στην ανάγκη για παροχή κάποιου βαθμού ανεξαρτησίας στους ΟΤΑ, έτσι ώστε να μπορούν να προσαρμόζουν καλύτερα τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παρέχουν στις ανάγκες και προτεραιότητες κάθε περιοχής. Η ανάγκη αυτή για σχετική ανεξαρτησία στις δραστηριότητες των ΟΤΑ προϋποθέτει και σχετική ανεξαρτησία στον τρόπο χρηματοδότησης των δαπανών τους. Έτσι, όλοι οι ΟΤΑ δεν επιβάλλουν τους ίδιους φόρους, ούτε όλοι οι φόροι έχουν την ίδια σημασία σε όλους τους ΟΤΑ. Αν και στην Ελλάδα ο βαθμός φορολογικής αποκέντρωσης και οικονομικής ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ περιορισμένος, μεταξύ των Ο-

(45) OECD: "Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1984, Paris, 1985.

ΤΑ παρατηρούνται σημαντικές διαφορές. Έτσι, αν με τον όρο φορολογική δυνατότητα εννοούμε τη δυνητική ικανότητα των ΟΤΑ να αντλούν φορολογικά έσοδα, τότε είναι απαραίτητο για να την εκτιμήσουμε να ασχοληθούμε χωριστά με τις διάφορες φορολογικές πηγές, τις οποίες θα σταθμίσουμε με τον κατάλληλο δείκτη. Ένας άμεσος και ευθύς τρόπος μέτρησης της φορολογικής δυνατότητας είναι να συγκριθούν τα έσοδα που θα προκύψουν, αν σε όλους τους ΟΤΑ εφαρμοσθεί ένα ομοιόμορφο ή αντιπροσωπευτικό φορολογικό σύστημα. Τα έσοδα που θα αποδώσει η εφαρμογή αυτού του συστήματος δεν είναι απαραίτητο να αντανακλούν το μέγεθος του προσωπικού εισοδήματος, γιατί όπως αναφέρθηκε παραπάνω, συνήθως η περιφερειακή κατανομή των φορολογικών βάσεων δεν συμπίπτει με την περιφερειακή κατανομή του εισοδήματος. Με στόχο λοιπόν να κατασκευασθεί ένας δείκτης φορολογικής δυνατότητας που να λαμβάνει υπόψη τα παραπάνω η μέθοδος ACIR επιχειρεί σε πρώτο στάδιο να εκτιμήσει το μέγεθος των φορολογικών βάσεων που έχουν στη διάθεσή τους οι ΟΤΑ. Στη συνέχεια εκτιμώνται τα έσοδα που μπορούν να εισπραχθούν από τις βάσεις αυτές με δεδομένους τους φορολογικούς συντελεστές και συγκρίνονται τα αποτελέσματα με τα αντίστοιχα αποτελέσματα των άλλων ΟΤΑ.

Για παράδειγμα, έστω ότι υπάρχει μόνο ένας τοπικός φόρος. Η φορολογική δυνατότητα ενός ΟΤΑ μπορεί στην περίπτωση αυτή να μετρηθεί εφαρμόζοντας ένα πρότυπο φορολογικό συντελεστή στη φορολογική βάση. Ο πρότυπος αυτός φορολογικός συντελεστής μπορεί να προέλθει με αναφορά τη σχετική επίδοση όλων ή μερικών μόνο από τους υπόλοιπους ΟΤΑ. Πιο συγκεκριμένα, ο πρότυπος φορολογικός συντελεστής μπορεί να είναι ο εθνικός μέσος πραγματικός συντελεστής, δηλαδή αυτός που προκύπτει διαιρώντας τα συνολικά φορολογικά έσοδα όλων των ΟΤΑ με τη συνολική φορολογική βάση (ΣΕi/ΣΒi). Η δημοσιονομική δυνατότητα του Α ΟΤΑ θα μπορεί τότε να εκφρασθεί ως

$$\frac{\Sigma E_i}{\Sigma B_i} \cdot B_A$$

όπου ΣΕi είναι τα συνολικά φορολογικά έσοδα όλων των ΟΤΑ, ΣΒi η αντίστοιχη συνολική φορολογική βάση και B_A η φορολογική βάση του Α ΟΤΑ.

Είναι δυνατόν όμως αντί του μέσου εθνικού φορολογικού συντελεστή, ως πρότυπος φορολογικός συντελεστής να θεωρηθεί αυτός που επιβάλλεται σε ένα ή περισσότερους ΟΤΑ, συνήθως σε αυτούς που έχουν τη μεγαλύτερη φορολογική βάση. Έτσι, με δεδομένη τη δυνατότητα αυτή και με βάση το γεγονός ότι στην πράξη οι ΟΤΑ επιβάλλουν περισσότερους από ένα φό-

ρους, η φορολογική δυνατότητα ενός ΟΤΑ Α σε μια χώρα που επιβάλλονται τρεις τοπικοί φόροι οι Χ, Υ και Ζ είναι:

$$\Phi\Delta_A = t_{(X)} B_{A(X)} + t_{(Y)} B_{A(Y)} + t_{(Z)} B_{A(Z)} \quad (5.1)$$

όπου $t_{(X)}$, $t_{(Y)}$ και $t_{(Z)}$ είναι οι αντιπροσωπευτικοί φορολογικοί συντελεστές των φόρων Χ, Υ και Ζ αντίστοιχα.

Είναι προφανές, ότι σε ορισμένους ΟΤΑ κάποιο από τα Β μπορεί να είναι ίσο με το μηδέν. Αυτό μπορεί να συμβεί, για παράδειγμα, αν ο φόρος Υ επιβάλλεται στα αυτοκίνητα και σε κάποιους ΟΤΑ δεν υπάρχουν καθόλου αυτοκίνητα. Αν όμως υπάρχουν αυτοκίνητα αλλά δεν φορολογούνται γιατί η φορολόγησή τους ανήκει στη διακριτική ευχέρεια των ΟΤΑ, για τον υπολογισμό της φορολογικής δυνατότητας τα αυτοκίνητα αυτά θα ληφθούν υπόψη και θα φορολογηθούν με τον αντιπροσωπευτικό φορολογικό συντελεστή σύμφωνα με την 5.1.

Για να μπορούν όμως να γίνουν ουσιαστικές συγκρίσεις μεταξύ των ΟΤΑ, είτε επιλεγεί ως πρότυπος φορολογικός συντελεστής ο εθνικός μέσος, είτε ο συντελεστής ορισμένων μόνο ΟΤΑ, θα πρέπει η φορολογική βάση των ΟΤΑ και συνεπώς η φορολογική τους δυνατότητα να εκφρασθεί σε σχέση με τον πληθυσμό. Έτσι, η δημοσιονομική δυνατότητα του Α ΟΤΑ θα είναι με βάση τον εθνικό μέσο

$$\frac{\Sigma E_i}{\Sigma B_i} \cdot \frac{B_A}{\Pi_A}$$

όπου Π_A είναι ο πληθυσμός του Α ΟΤΑ.

5.2.3. Άλλες μέθοδοι

Οι μέθοδοι εκτίμησης της φορολογικής δυνατότητας που περιγράφηκαν παραπάνω δεν είναι οι μοναδικές. Για να ξεπεραστούν τα προβλήματα που εμφανίζει στην πράξη η μέθοδος ACIR, λόγω των στοιχείων που απαιτεί η εφαρμογή της, καθώς και τα μεθοδολογικά προβλήματα με τα οποία είναι συνδεδεμένα, τα τελευταία χρόνια έχουν προταθεί εναλλακτικές μέθοδοι μέτρησης της δημοσιονομικής δυνατότητας που βασίζονται σε διαφορετική μεθοδολογική προσέγγιση: Οι μέθοδοι όμως αυτές, αν και έχουν ελεγχθεί εμπειρικά, δεν έχουν εφαρμοσθεί στην πράξη σε καμία χώρα. Επίσης, όπως θα φανεί παρακάτω και οι μέθοδοι αυτές δεν είναι απαλλαγμένες σοβαρών εννοιολογικών και μεθοδολογικών προβλημάτων.

Η σημαντικότερη από τις εναλλακτικές μεθόδους είναι αυτή που πρότει-

νε ο J. Akin⁽⁴⁶⁾. Σύμφωνα με τη μέθοδο του Akin η φορολογική δυνατότητα μπορεί να μετρηθεί με την εκτίμηση μιας εξίσωσης πολλαπλής παλινδρόμησης⁽⁴⁷⁾, η οποία δείχνει τη σχέση μεταξύ των φορολογικών εσόδων ενός ΟΤΑ (εξαρτημένη μεταβλητή) και ορισμένων ερμηνευτικών μεταβλητών που επιλέγονται με βάση κάποια οικονομικά και στατιστικά κριτήρια. Κατά τον Akin τα πρότυπα που προκύπτουν σύμφωνα με αυτή τη διαδικασία αντανakλούν τη φορολογική πολιτική και τη διαδικασία άντλησης εσόδων των τοπικών αρχών.

Είναι προφανές, ότι η φορολογική δυνατότητα που εκτιμάται με βάση τη μέθοδο αυτή δεν παριστά το δυνητικά μέγιστο ποσό των εσόδων που μπορεί να αντλήσει ένας ΟΤΑ, όπως συμβαίνει με τη μέθοδο ACIR, αλλά το ποσό που θα μπορούσε να αντλήσει αν ο συγκεκριμένος ΟΤΑ αντιδρούσε στις ερμηνευτικές μεταβλητές, σύμφωνα με τη «μέση αντίδραση» των άλλων ΟΤΑ που περιλαμβάνονται στην ανάλυση. Έτσι, αν κάποιος ΟΤΑ έχει στην πραγματικότητα περισσότερα φορολογικά έσοδα από αυτά που προσδιορίζονται με βάση την εκτιμηθείσα εξίσωση, κατά τον Akin σημαίνει ότι στο συγκεκριμένο ΟΤΑ υπάρχει μεγαλύτερη από το μέσο επιθυμία να πληρωθούν οι φόροι ή μεγαλύτερη από το μέσο προτίμηση για παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών.

Η λεπτομερής περιγραφή του μοντέλου που χρησιμοποίησε ο Akin ξεφεύγει από τα όρια της παρούσας μελέτης. Αξίζει όμως να αναφερθεί ότι βασιζεται στην υπόθεση ότι κύρια πηγή φορολογίας αποτελεί το εισόδημα και κατά συνέπεια οι μεταβλητές που επιλέγει για το υπόδειγμά του έχουν σχέση με τη δυνατότητα φορολόγησης διαφόρων μορφών εισοδήματος. Το μέγεθος της περιουσίας μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μεταβλητή, δηλαδή ως φορολογική βάση, μόνο στο βαθμό που η περιουσία παριστά ένα απόθεμα παρελθόντος εισοδήματος, το οποίο πιθανώς θα μπορούσε να ρευστοποιηθεί για να πληρωθούν οι φόροι. Στη μελέτη του ο Akin προχώρησε σε εμπειρική εκτίμηση της μεθόδου που πρότεινε με καλά στατιστικά αποτελέσματα. Όμως, η κατάταξη των πολιτειών με βάση τη φορολογική τους

(46) J. Akin: "Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations", *National Tax Journal*, 1973, pp. 275-292.

(47) Ανάλογες μεθοδολογικές προσεγγίσεις έχουν εφαρμοσθεί και για τη σύγκριση της φορολογικής δυνατότητας και της φορολογικής προσπάθειας μεταξύ διαφόρων κρατών. Για τα εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα που εμφανίζονται κατά τη διαδικασία αυτή βλέπε R. Bird: "Assessing Tax Performance in Developing Countries: A critical Review of the Literature", *Finanzarchiv*, 1976, pp. 244-265 — A. Tait, W. Gratz and B. Eichengreen: "International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, 1972-76", *IMF Staff Papers*, 1979, pp. 123-156.

δυνατότητα που προέκυψε εφαρμόζοντας τη μέθοδο αυτή δεν διέφερε σημαντικά από την κατάταξη που προήλθε εφαρμόζοντας τη μέθοδο της ACIR.

Η μέθοδος του Akin έχει τύχει έντονης κριτικής. Κυρίως υποστηρίζεται ότι η μέθοδος επιδιώκει να ερμηνεύσει στατιστικά την πραγματική φορολογική πολιτική των διαφόρων ΟΤΑ, σε αντίθεση με τις προηγούμενες μεθόδους που μετρούν τη δυνατότητα που έχουν οι ΟΤΑ να αντλούν έσοδα. Έτσι, η μέθοδος του Akin αναφέρεται σε κάτι διαφορετικό από τη μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας⁽⁴⁸⁾.

Άλλη μεθοδολογική προσέγγιση είναι αυτή που πρότεινε ο W. Morgan, ο οποίος χρησιμοποίησε μια εκθετική συνάρτηση την οποία εκτίμησε στατιστικά, αφού πρώτα την παραγώγισε λογαριθμικά ως προς το χρόνο⁽⁴⁹⁾. Και η μέθοδος όμως αυτή εμφανίζει εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα, ενώ τα αποτελέσματά της δεν διαφέρουν ριζικά με αυτά της ACIR, αν και έρχονται λιγότερο κοντά σε αυτά συγκρινόμενα με τη μέθοδο Akin.

5.3. Δείκτης Φορολογικής Δυνατότητας στην Ελλάδα

Στην παράγραφο 5.2. περιγράφηκαν οι σημαντικότερες μέθοδοι εκτίμησης της φορολογικής δυνατότητας. Στην πράξη η φορολογική δυνατότητα εκτιμάται στις διάφορες χώρες με βάση την πρώτη μέθοδο και το συχνότερα χρησιμοποιούμενο μέτρο για την κατανομή της επιχορήγησης είναι το κατά κεφαλήν προσωπικό εισόδημα. Η σχετική φορολογική δυνατότητα των διαφόρων περιοχών δίνεται στην περίπτωση αυτή από το λόγο του κατά κεφαλήν προσωπικού εισοδήματος κάθε περιοχής προς τον αντίστοιχο εθνικό μέσο και το αποτέλεσμα εμφανίζεται με τη μορφή δεικτών. Έτσι, αν ο εθνικός μέσος όρος είναι ίσος με το 100, οι περιοχές που έχουν δείκτη μεγαλύτερο του 100 είναι αυτές που έχουν φορολογική δυνατότητα μεγαλύτερη του μέσου όρου και οι περιοχές που έχουν δείκτη μικρότερο του 100 είναι αυτές που έχουν φορολογική δυνατότητα μικρότερη του μέσου όρου. Σε ορισμένες όμως περιπτώσεις η σχετική φορολογική δυνατότητα εκφράζεται ως διαφορά στο κατά κεφαλήν εισόδημα των διαφόρων περιοχών από τον αντίστοιχο εθνικό μέσο.

(48) A. Manvel: "Differences in Fiscal Capacity and Effort: their Significance for a Federal Revenue Sharing System", National Tax Journal, 1971, pp. 193-204.

(49) N. Morgan: "An Alternative Measure of Fiscal Capacity", National Tax Journal, 1974, pp. 361-365.

Εκτός από το προσωπικό εισόδημα έχουν κατά καιρούς προταθεί από τους μελετητές και άλλα οικονομικά μεγέθη ως δείκτες της φορολογικής δυνατότητας, τα οποία σε ορισμένες χώρες έχουν ελεγχθεί εμπειρικά. Τέτοια μεγέθη είναι το μέσο οικογενειακό εισόδημα, το κατά κεφαλήν οικογενειακό εισόδημα ή το κατά κεφαλήν οικογενειακό εισόδημα πάνω από ένα όριο. Αναμφισβήτητα, τα μεγέθη αυτά υπερτερούν σε σχέση με το προσωπικό εισόδημα, διότι σχετίζονται στενότερα με τη φοροδοτική ικανότητα. Τέτοια στοιχεία υπάρχουν στην Ελλάδα από την έρευνα της ΕΣΥΕ για τους οικογενειακούς προϋπολογισμούς, καθώς και από τα στοιχεία του Υπουργείου Οικονομικών. Η αξιοπιστία τους όμως είναι περιορισμένη, γιατί βασίζονται σε πληροφορίες που παρέχουν οι ίδιοι οι φορολογούμενοι σε συνεντεύξεις ή στις φορολογικές τους δηλώσεις. Ιδιαίτερα για την Ελλάδα, όπου το μέγεθος της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής είναι μεγάλο, τα στοιχεία αυτά δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ασφαλείς δείκτες φορολογικής δυνατότητας. Εκτός όμως από αυτό, οι αλλαγές και εκπτώσεις που υπάρχουν στο φορολογικό σύστημα στρεβλώνουν την εικόνα. Έτσι, αν χρησιμοποιηθούν ως βάση τα στοιχεία των φορολογικών δηλώσεων, οι αγροτικές περιοχές θα εμφανισθούν ότι δεν έχουν σχεδόν καμία δυνατότητα άντλησης φορολογικών εσόδων, γιατί σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία οι αγρότες ουσιαστικά απαλλάσσονται όχι μόνο από τη φορολογία, αλλά και από την υποχρέωση υποβολής φορολογικής δήλωσης⁽⁵⁰⁾. Ένας άλλος δείκτης που έχει προταθεί είναι τα κατά κεφαλήν φορολογικά έσοδα. Και ο δείκτης αυτός, όμως, για την περίπτωση της Ελλάδας δεν είναι ικανοποιητικός για πολλούς λόγους, από τους οποίους μερικοί μόλις προαναφέρθηκαν. Ως δείκτες φορολογικής δυνατότητας έχουν επίσης προταθεί και ελεγχθεί εμπειρικά η κατά κεφαλήν ατομική κατανάλωση, ο αριθμός των αυτοκινήτων ανά κάτοικο, η κατά κεφαλήν κατανάλωση συγκεκριμένων προϊόντων (π.χ. καπνός, οινοπνευματώδη), κάποιος δείκτης ευημερίας των περιοχών, ο οποίος αποτελεί σύνθεση επιμέρους δεικτών κλπ. Στοιχεία όμως για τα μεγέθη αυτά υπάρχουν κατά κανόνα μόνο σε περιφερειακό επίπεδο. Σε τοπικό επίπεδο ο συχνότερα χρησιμοποιούμενος δείκτης φορολογικής δυνατότητας είναι κάποιο μέγεθος που έχει σχέση με την ακίνητη περιουσία. Ο δείκτης αυτός δεν θεωρείται γενικά ότι επαρκεί και θα ήταν προτιμότερο να συνδυασθεί με κάποια στοιχεία για το εισόδημα. Στοιχεία όμως για το εισόδημα σε τοπικό επίπεδο κατά κανόνα δεν υπάρχουν. Οι διαφορές όμως στη φορολογική δυνατότητα μεταξύ των διαφόρων περιο-

(50) Εφόσον εκτιμούν ότι το εισόδημά τους είναι κατώτερο των 1.600.000 δρχ. που είναι το αφορολόγητο όριο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 22

Δείκτες φορολογικής δυνατότητας στην Ελλάδα

Νομός	Κατά κεφαλήν προσωπικό εισόδημα (1)	Κατά κεφαλήν διαθέσιμο εισόδημα (2)	Αυτ/τα ανά κάτοικο (3)	Καταθέσεις (4)	Κατά κεφαλήν εισόδημα από ενοίκια (5)
Αττικής (Περ. Πρωτ/σας) (Υπόλ. Αττ/κής)	(127,8) (91,8)	(119,4) (88,5)	170,2 (182,9) (59,6)	137,4	(158,0) (67,6)
Βοιωτίας	121,1	117,3	50,0	65,1	58,9
Φθιώτιδας	91,2	93,8	52,1	63,4	58,4
Φωκίδας	82,8	87,2	46,8	46,1	44,5
Ευρυτανίας	58,9	64,9	12,8	35,5	34,5
Εύβοιας	95,4	96,0	57,4	69,8	60,2
Κυκλάδων	94,4	97,1	31,9	106,2	61,4
Θεσσαλονίκης	95,1	93,9	119,1	104,1	137,7
Χαλκιδικής	87,3	89,4	38,3	63,8	48,0
Κιλκίς	93,9	99,0	51,0	57,3	51,5
Περίας	80,7	87,3	50,0	74,1	71,9
Ημαθίας	91,0	95,2	67,0	69,1	76,5
Πέλλας	91,3	98,1	42,5	65,2	64,2
Φλώρινας	76,0	82,5	47,9	66,6	57,5
Καστοριάς	91,8	89,0	96,8	141,0	70,8
Κοζάνης	102,9	107,0	75,5	84,8	67,7
Γρεβενών	71,2	79,0	35,1	67,8	43,8
Κορινθίας	105,8	107,3	56,4	85,7	54,8
Αργολίδας	100,9	104,7	58,5	94,1	66,6
Αχαΐας	88,3	91,0	71,3	61,1	87,9
Ηλείας	80,5	85,5	30,8	49,0	58,4
Μεσσηνίας	86,7	96,1	41,5	74,8	66,3
Λακωνίας	81,3	91,6	35,1	81,1	57,4

Αρκαδίας	88,1	94,0	35,1	80,5	56,1
Αιτωλ/νίας	85,1	90,2	29,8	49,9	55,9
Ζακύνθου	84,4	97,6	59,5	69,8	48,5
Κεφαλονιάς	75,9	89,1	40,4	111,5	55,3
Λάρισας	90,0	91,5	74,4	71,9	72,6
Μαγνησίας	87,5	93,2	77,6	66,3	86,6
Τρικάλων	77,5	84,2	41,5	58,2	61,6
Καρδίτσας	86,0	93,0	38,3	49,2	55,5
Καβάλας	90,4	99,9	73,4	96,9	75,6
Σερρών	78,5	83,9	45,7	65,6	61,9
Δράμας	77,3	87,7	58,5	81,0	78,8
Ηρακλείου	86,5	90,9	64,9	56,1	69,6
Λασιθίου	87,2	91,1	43,6	76,9	48,8
Ρεθύμνης	76,3	81,2	38,3	50,1	62,3
Χανίων	82,4	91,6	59,6	56,5	79,6
Ιωαννίνων	76,7	81,5	56,4	77,2	59,8
Άρτας	64,9	70,5	37,2	49,5	54,2
Πρέβεζας	74,4	81,8	35,1	70,3	51,5
Θεσπρωτίας	76,5	91,4	36,2	80,5	37,4
Κέρκυρας	76,2	84,0	84,0	90,6	67,9
Λευκάδας	63,2	71,4	30,8	75,0	51,2
Ροδόπης	64,7	65,9	55,3	38,2	59,0
Ξάνθης	72,5	75,0	53,2	58,4	64,1
Έβρου	81,9	89,9	53,2	76,1	65,3
Λέσβου	69,8	81,9	45,7	81,6	69,8
Δωδεκανήσου	86,0	96,5	73,4	322,9	68,0
Σάμου	74,7	86,0	36,2	88,0	51,8
Χίου	79,7	87,1	93,6	133,3	101,3
Σύνολο χώρας	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Πηγή: Ε. Θεοδωρή-Μακρυγιαννάκη, Π. Καβαβιά και Δ. Κατογιανού: «Βασικά στοιχεία κατά νομό και περιφέρεια», ΚΕΠΕ, 1986, Ε. Βολοδάκης και Ε. Πανουργιάς: «Η περιφερειακή κατανομή του Εθνικού Εισοδήματος το 1981: Διαχρονικές μεταβολές και διεθνείς συγκρίσεις (1961-1981)», Τράπεζα της Ελλάδος, «Η Ελληνική Οικονομία», Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα 1984, σελ. 62-109.

χών είναι μεγάλες και το γεγονός ότι δεν υπάρχουν στοιχεία για την κατασκευή του πλέον κατάλληλου δείκτη δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη άλλες ενδείξεις που προσεγγίζουν το μέγεθος της φορολογικής δυνατότητας με λιγότερη, έστω, ακρίβεια. Εξάλλου, έρευνες που έχουν γίνει σε άλλες χώρες έχουν δείξει ότι η κατάταξη των ΟΤΑ δεν εξαρτάται σημαντικά από το δείκτη φορολογικής δυνατότητας που θα χρησιμοποιηθεί, ούτε από τη μεθοδολογία που θα επιλεγεί. Ο εμπλουτισμός των διαθέσιμων στοιχείων, έτσι ώστε να επιτρέπουν την κατασκευή περισσότερο σωστών δεικτών είναι έργο χρονοβόρο. Επιπλέον, η βελτίωση και ο εκλεπτισμός των στοιχείων και των μεθόδων εκτίμησης είναι κάτι που πρέπει να αποτελεί διαρκή διαδικασία. Στο μεταξύ, χωρίς να υπάρχει κίνδυνος μεγάλων αποκλίσεων, μπορούν να χρησιμοποιηθούν απλοί δείκτες φορολογικής δυνατότητας με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία και να ενσωματωθούν οι δείκτες που θα εκτιμηθούν στο μηχανισμό (μαθηματικό τύπο) κατανομής των επιχορηγήσεων. Οι όποιες αποκλίσεις θα είναι μικρότερες από αυτές που υπάρχουν σήμερα, αφού δεν λαμβάνονται καθόλου υπόψη οι σχετικές φορολογικές δυνατότητες των ΟΤΑ.

Στον Πίνακα 22 εμφανίζονται ενδεικτικά ορισμένοι τέτοιοι δείκτες για την Ελλάδα. Οι δείκτες αυτοί εμφανίζονται κατά νομό, αλλά για ορισμένους από αυτούς υπάρχουν στοιχεία και κατά δήμο ή και κοινότητα (π.χ. αριθμός ΙΧ αυτοκινήτων). Στοιχεία κατά δήμο ή κοινότητα μπορούν επίσης να υπάρξουν για την αξία των ακινήτων από τις Εφορίες, για το εμβαδόν των ακινήτων από τη ΔΕΗ κλπ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Όπως φάνηκε στο Κεφάλαιο 5, τα φορολογικά έσοδα που μπορεί να αντλήσει μια περιφέρεια ή ένας ΟΤΑ, μπορούν να εκτιμηθούν. Σημασία όμως για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων δεν έχει μόνο η μέτρηση της φορολογικής δυνατότητας, αλλά και ο βαθμός στον οποίο οι ΟΤΑ εκμεταλλεύονται τη δυνατότητά τους αυτή. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα αντιδρά συχνά στην επιβολή τοπικών φόρων. Το επιχείρημα που προβάλλεται συνήθως είναι ότι η τοπική φορολογία αυξάνει τη φορολογική επιβάρυνση και ως εναλλακτική πηγή χρηματοδότησης προτείνεται η αύξηση της κρατικής επιχορήγησης. Το επιχείρημα όμως αυτό δεν ευσταθεί, γιατί παραγνωρίζει το γεγονός ότι τα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού από τα οποία προέρχεται η κρατική επιχορήγηση είναι κυρίως φορολογικά⁽⁵¹⁾. Κατά συνέπεια, μια αύξηση των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε χρηματοδοτείται με φόρους είτε με επιχορήγηση θα έχει, *ceteris paribus*, ως συνέπεια την αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης. Το ερώτημα όμως είναι πώς κατανέμεται η επιβάρυνση αυτή. Με την παροχή στην Τοπική Αυτοδιοίκηση φορολογικής εξουσίας παρέχεται ως ένα βαθμό και η δυνατότητα παρέμβασης στην κατανομή των φορολογικών βαρών. Αντίθετα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει κανένα περιθώριο παρέμβασης στους φόρους που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση και οι οποίοι, όπως προαναφέρθη-

(51) Σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό του 1987, το 92,8% των εσόδων του Τακτικού Προϋπολογισμού προέρχεται από τη φορολογία.

κε, χρηματοδοτούν την κρατική επιχορήγηση. Για μια χώρα λοιπόν όπως είναι η Ελλάδα, όπου το φορολογικό της σύστημα χαρακτηρίζεται συχνά ως άδικο και αναποτελεσματικό, η ανάληψη φορολογικής εξουσίας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα της έδινε τη δυνατότητα να παρέμβει και να βελτιώσει την κατάσταση.

Ένας άλλος λόγος για τον οποίο οι ΟΤΑ αντιδρούν στην επιβολή τοπικών φόρων είναι πολιτικός. Από το γεγονός και μόνο ότι οι φόροι αποτελούν αναγκαστικές μονομερείς παροχές των πολιτών προς το κράτος προκύπτει ότι η επιβολή τους προκαλεί διαφόρων μορφών και έντασης αντιδράσεις στους φορολογούμενους. Τις αντιδράσεις αυτές είναι φυσικό να θέλουν να αποφύγουν ή να ελαχιστοποιήσουν οι τοπικές αρχές και ένας από τους τρόπους για να επιτευχθεί αυτό είναι η διατήρηση της τοπικής φορολογίας σε χαμηλά επίπεδα. Η λύση αυτή είναι αναμφισβήτητα «αποτελεσματική», ενώ παράλληλα προσφέρει πολιτικά πλεονεκτήματα. Με δεδομένες όμως τις ανάγκες που πρέπει να ικανοποιηθούν, χαμηλό επίπεδο φορολογίας λόγω άσκησης «φιλολαϊκής» πολιτικής σημαίνει υψηλό επίπεδο κρατικών επιχορηγήσεων. Αλλά υψηλό επίπεδο κρατικών επιχορηγήσεων σημαίνει, εκτός των άλλων, ότι ένα μεγάλο μέρος του κόστους των υπηρεσιών που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στους δημότες της το καλύπτουν οι κάτοικοι άλλων περιοχών. Αυτό θα έχει ως συνέπεια άνιση κατανομή των βαρών, ανορθολογική χρησιμοποίηση των πόρων, μείωση της υπευθυνότητας των ΟΤΑ, μείωση της ευαισθησίας των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις, τάση των δημοτών να ζητούν περισσότερα από όσα πράγματι χρειάζονται κλπ.⁽⁵²⁾ Επίσης, υπάρχει ο κίνδυνος την τακτική αυτή διατήρησης της τοπικής φορολογίας σε χαμηλά επίπεδα να την ακολουθήσουν ανταγωνιζόμενοι μεταξύ τους και άλλοι ΟΤΑ, κάτι που τελικά θα ζημιώσει τους ίδιους αλλά και το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γενικότερα. Για να αποφευχθούν λοιπόν όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, θα πρέπει κατά την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων να λαμβάνεται υπόψη και η φορολογική ένταση ή προσπάθεια.

Στο κεφάλαιο αυτό θα δοθεί η έννοια της φορολογικής προσπάθειας, θα εξετασθούν οι τρόποι που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εκτίμησή της και θα γίνει, για ενδεικτικούς σκοπούς, μια πρώτη απόπειρα εκτίμησης της φορολογικής προσπάθειας που καταβάλλουν οι ΟΤΑ στην Ελλάδα.

(52) Για μεγαλύτερη ανάλυση βλέπε Ν. Τάτσος: «Φορολογική Αποκέντρωση», ο.π.

6.1. Η έννοια της φορολογικής προσπάθειας

Με τον όρο φορολογική ένταση ή φορολογική προσπάθεια (tax effort) εννοούμε το βαθμό στον οποίο μια μονάδα διοίκησης εκμεταλλεύεται τις δυνατότητες που της παρέχει η νομοθεσία να αντλεί φορολογικά έσοδα, δηλαδή το βαθμό στον οποίο εκμεταλλεύεται τη φορολογική της δυνατότητα. Έτσι, αν δύο ΟΤΑ έχουν την ίδια φορολογική δυνατότητα αλλά ο Α αντλεί περισσότερα φορολογικά έσοδα από το Β, μπορούμε να πούμε ότι ο Α καταβάλλει μεγαλύτερη φορολογική προσπάθεια. Όπως και με τη φορολογική δυνατότητα, η φορολογική προσπάθεια εκφράζεται συνήθως ως δείκτης. Επίσης, κατ' αντιστοιχία προς αυτήν, ο σχετικός δείκτης μπορεί να εκφράζει τη φορολογική προσπάθεια ή γενικότερα τη δημοσιονομική προσπάθεια των ΟΤΑ.

Είναι προφανές, ότι ο βαθμός στον οποίο ένας ΟΤΑ εκμεταλλεύεται τις φορολογικές του δυνατότητες εξαρτάται από πολλούς παράγοντες. Καταρχήν, εξαρτάται από τις προτιμήσεις των δημοτών του ανάμεσα σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά. Επίσης, εξαρτάται από την ποσότητα και ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει. Εξαρτάται επίσης και από το βαθμό εκμετάλλευσης της φορολογικής βάσης από άλλες βαθμίδες διοίκησης (π.χ. Κεντρική Διοίκηση). Θα μπορούσε επίσης κανείς να αναφέρει ότι ο βαθμός εκμετάλλευσης της φορολογικής δυνατότητας εξαρτάται και από ένα πλήθος άλλων παραγόντων, των οποίων ο προσδιορισμός είναι λιγότερο εύκολος, όπως είναι η κοινωνική συναίνεση που περιβάλλει έναν ΟΤΑ, ο επείγων χαρακτήρας ενός προγράμματος, όπως είναι αυτός της αντιμετώπισης των αναγκών που προκύπτουν λόγω θεομηνιών κλπ. Εξαρτάται όμως και από το βαθμό που οι ΟΤΑ μπορούν να χρησιμοποιούν τις επιχορηγήσεις από την Κεντρική Διοίκηση για να υποκαθιστούν δικά τους έσοδα μειώνοντας αντίστοιχα τους φορολογικούς τους συντελεστές. Για το λόγο αυτό, το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων θα πρέπει να είναι έτσι σχεδιασμένο, ώστε το ποσό που θα αναλογεί σε κάθε ΟΤΑ να εξαρτάται από τη φορολογική προσπάθεια που καταβάλλει.

Συναφείς προς τις έννοιες της δημοσιονομικής ή φορολογικής προσπάθειας είναι και οι έννοιες της δημοσιονομικής ή φορολογικής επάχθειας (tax severity), καθώς και της δημοσιονομικής ή φορολογικής πίεσης (tax pressure). Οι διαφορές μεταξύ της φορολογικής προσπάθειας και της φορολογικής επάχθειας είναι ότι η δεύτερη λαμβάνει υπόψη τις διαφορές στο εισόδημα. Ένα από τα σημαντικά προβλήματα που υπάρχουν στη χρησιμοποίηση δεικτών φορολογικής προσπάθειας για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων είναι ότι οι δείκτες αυτοί δεν λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές που

υπάρχουν στα εισοδήματα μεταξύ των διαφόρων ατόμων, επιχειρήσεων και περιοχών. Έτσι, ως εναλλακτική λύση έχει προταθεί η χρησιμοποίηση δεικτών φορολογικής επάχθειας. Διάφοροι τρόποι μέτρησης της φορολογικής επάχθειας έχουν προταθεί στη διεθνή βιβλιογραφία. Η απλούστερη μέθοδος για να υπολογισθεί η σχετική φορολογική επάχθεια των διαφόρων περιοχών είναι αυτή σύμφωνα με την οποία οι σχετικοί δείκτες προκύπτουν από τη διαίρεση του δείκτη φορολογικής προσπάθειας μιας περιοχής με τον αντίστοιχο δείκτη κατανομής του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Έτσι, οι ΟΤΑ που καταβάλλουν την ίδια φορολογική προσπάθεια αλλά έχουν διαφορετικό κατά κεφαλήν εισόδημα, θα έχουν μεγαλύτερο δείκτη φορολογικής επάχθειας όσο μικρότερο είναι το επίπεδο του εισοδήματος. Όμως και η μέθοδος της φορολογικής επάχθειας, αν και λαμβάνει υπόψη την περιφερειακή κατανομή του εισοδήματος, δεν λαμβάνει υπόψη την κατανομή αυτή μέσα σε κάθε περιοχή.

Σύμφωνα με κάποια άλλη άποψη, δεν έχει τόσο μεγάλη σημασία το απόλυτο μέγεθος της φορολογικής προσπάθειας, αλλά ο βαθμός της φορολογικής πίεσης, δηλαδή ο τρόπος και ο ρυθμός μεταβολής της προσπάθειας αυτής. Έτσι, θα μπορούσαν οι ΟΤΑ να διακριθούν στις εξής κατηγορίες: Σε αυτούς που έχουν χαμηλή αλλά αύξουσα, χαμηλή και φθίνουσα, υψηλή και αύξουσα και υψηλή και φθίνουσα φορολογική προσπάθεια και στη συνέχεια να συγκριθούν οι σχετικοί ρυθμοί μεταβολής. Η άποψη αυτή δίνει έμφαση στον ψυχολογικό τομέα και στη διαπίστωση ότι το φορολογικό βάρος που αισθάνονται οι δημότες μιας περιοχής είναι μεγαλύτερο, αν στην περιοχή αυτή οι φόροι αυξάνουν από ό,τι αισθάνονται οι κάτοικοι μιας περιοχής με την ίδια φορολογική προσπάθεια, στην οποία οι φόροι παραμένουν αμετάβλητοι. Με βάση τα παραπάνω, η ACIR έχει κατασκευάσει ένα δείκτη, ο οποίος προκύπτει διαιρώντας τη φορολογική προσπάθεια κάθε περιοχής με την αντίστοιχη μεταβολή που έχει πραγματοποιηθεί σε αυτή, λαμβάνοντας κάποιο από τα προηγούμενα έτη ως έτος βάσης⁽⁵³⁾.

6.2. Μέτρηση της Φορολογικής Προσπάθειας

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ μπορεί να ορισθεί ως η σχέση μεταξύ των εσόδων που πράγματι εισπράττουν και της δυνατότητας που έχουν να αντλούν έσοδα. Από τον ορισμό αυτό προκύπτει ότι η φορολογική προσπάθεια μπορεί να μετρηθεί συσχετίζοντας τις

(53) Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR): "Measuring the Fiscal "blood pressure" of the States, 1964-1975", Washington D.C., 1977.

πραγματικές εισπράξεις με κάποια εκτίμηση της φορολογικής δυνατότητας. Η σχετική φορολογική προσπάθεια των διαφόρων ΟΤΑ μπορεί στη συνέχεια να υπολογισθεί συγκρίνοντας την ατομική τους προσπάθεια με τον αντίστοιχο εθνικό μέσο. Στην πράξη η σχετική φορολογική προσπάθεια εκφράζεται συνήθως ως ποσοστό του μέσου αυτού.

Ο βαθμός της φορολογικής προσπάθειας μιας περιοχής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη φορολογική βάση που λαμβάνεται υπόψη στους υπολογισμούς. Πιο συγκεκριμένα, ο βαθμός της φορολογικής προσπάθειας μιας περιοχής εξαρτάται από το αν τα φορολογικά της έσοδα εξετάζονται σε σχέση με κάποιο μέγεθος του εισοδήματος της περιοχής ή σε σχέση με το μέγεθος της αντίστοιχης φορολογικής βάσης. Έστω, για παράδειγμα, ότι οι ΟΤΑ επιβάλλουν μόνο ένα τοπικό φόρο. Αν τα έσοδα από το φόρο αυτό εξετάζονται σε σχέση με το εισόδημα της περιοχής, η φορολογική προσπάθεια θα βρεθεί διαιρώντας τα φορολογικά έσοδα με το συνολικό εισόδημα. Αν όμως τα έσοδα εξετάζονται σε σχέση με τη φορολογική βάση, τότε η φορολογική προσπάθεια θα είναι ο λόγος των φορολογικών εσόδων προς τη φορολογική βάση. Οι δύο αυτές περιπτώσεις εξετάζονται στη συνέχεια.

Έστω, καταρχήν, ότι τα φορολογικά έσοδα εξετάζονται σε σχέση με τη φορολογική βάση. Είναι προφανές, ότι στην περίπτωση αυτή ο βαθμός της φορολογικής προσπάθειας εξαρτάται άμεσα από το ύψος του φορολογικού συντελεστή (t). Μια λοιπόν απλή μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας μπορεί να θεωρηθεί ο μέσος πραγματικός φορολογικός συντελεστής. Έτσι, η φορολογική προσπάθεια του Α ΟΤΑ όσον αφορά το φόρο Χ μπορεί να εκφρασθεί ως $t_{A(X)} = E_{A(X)} / B_{A(X)}$ όπου $E_{A(X)}$ είναι τα έσοδα του Α ΟΤΑ από το φόρο Χ και $B_{A(X)}$ η αντίστοιχη φορολογική βάση. Η μέθοδος αυτή, αν και έχει ορισμένα μειονεκτήματα, χρησιμοποιείται ευρύτατα τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και στην πράξη. Βέβαια, αν οι ΟΤΑ δεν επιβάλλουν μόνο ένα αλλά περισσότερους φόρους, ο δείκτης θα είναι διαφορετικός. Έτσι, αν εκτός από το φόρο Χ επιβάλλεται και ο φόρος Ζ, η πιο προφανής μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας θα είναι $t_{A(X)} + t_{A(Z)}$. Αλλά ο υπολογισμός αυτού του δείκτη εμφανίζει ορισμένα προβλήματα.

Ένα μεγάλο πρόβλημα είναι αυτό που αφορά τις μονάδες μέτρησης. Για παράδειγμα, έστω ότι ο φόρος Χ είναι ένας τοπικός φόρος ακίνητης περιουσίας και ο Ζ τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων. Οι φόροι ακίνητης περιουσίας επιβάλλονται συνήθως ως ποσοστό της αξίας των ακινήτων και τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων σε δραχμές ανά φορολογήσιμο ίππο. Στην περίπτωση αυτή δεν μπορεί να υπολογισθεί η φορολογική προσπάθεια ως $t_{A(X)} + t_{A(Z)}$ γιατί για τον υπολογισμό της θα πρέπει να προστεθούν

απόλυτα μεγέθη (δραχμές) με ποσοστά. Εκτός όμως από το πρόβλημα αυτό, ακόμα και αν είχαμε τις ίδιες μονάδες μέτρησης και για τους δύο φόρους δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι πρέπει να υπολογισθεί η φορολογική προσπάθεια ως άθροισμα των δύο συντελεστών, γιατί μπορεί να μην πρέπει να δοθεί το ίδιο βάρος και στους δύο συντελεστές. Δηλαδή, αν ο Α ΟΤΑ επιβάλλει το φόρο X με συντελεστή 10% και το φόρο Z με συντελεστή 3%, δεν σημαίνει ότι καταβάλλει την ίδια ακριβώς προσπάθεια που θα κατέβαλε αν ο συντελεστής του φόρου X ήταν 3% και του φόρου Z 10%. Για να ξεπεραστεί το πρόβλημα αυτό έχουν προταθεί διάφορες λύσεις. Ένας τρόπος είναι η φορολογική προσπάθεια να εκφρασθεί ως ποσοστό της συνολικής φορολογικής βάσης που υπόκειται σε φορολογία, δηλαδή ως

$$\frac{(t_{A(X)} \cdot B_{A(X)}) + (t_{A(Z)} \cdot B_{A(Z)})}{B_{A(X)} + B_{A(Z)}} \quad (6.1)$$

όπου το B παριστά την κατά κεφαλήν φορολογική βάση⁽⁵⁴⁾. Και η λύση όμως αυτή δεν είναι απαλλαγμένη μειονεκτημάτων. Αν, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο ένας φόρος είναι ένας τοπικός φόρος στα ακίνητα και ο άλλος τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων, θα πρέπει στον παρονομαστή του παραπάνω κλάσματος να προστεθούν πάλι δραχμές με φορολογήσιμους ίππους. Για να ξεπεραστεί το πρόβλημα θα πρέπει όλοι οι όροι του κλάσματος να εκφράζονται στις ίδιες μονάδες και αυτό μπορεί να γίνει αν όλοι οι όροι εκφράζονται σε δραχμές, δηλαδή αν όλοι οι όροι είναι αποτέλεσμα πολλαπλασιασμού της φορολογικής βάσης με το φορολογικό συντελεστή, ή

$$\frac{(t_{A(X)} \cdot B_{A(X)}) + (t_{A(Z)} \cdot B_{A(Z)})}{t^*_{(X)} \cdot B_{A(X)} + (t^*_{(Z)} \cdot B_{A(Z)})} \quad (6.2)$$

όπου $t^*_{(X)}$ και $t^*_{(Z)}$ είναι οι πρότυποι φορολογικοί συντελεστές που ορίζει η Κεντρική Διοίκηση για τους φόρους X και Z αντίστοιχα, σύμφωνα με όσα αναλύθηκαν στο Κεφάλαιο 5.

Η (6.2) μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να δώσει αρχικά την εντύπωση

(54) J. Le Grand: "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities", The Economic Journal, 1975, pp. 531-547.

ότι δεν εξασφαλίζει ορθολογική και σύμφωνα με τους επιδιωκόμενους στόχους κατανομή της κρατικής επιχορήγησης. Μια τέτοια περίπτωση παρουσιάζεται στον παρακάτω Πίνακα, στον οποίο υποθέτουμε ότι δύο ΟΤΑ επιβάλλουν τους ίδιους φόρους, αλλά με διαφορετικούς συντελεστές:

ΟΤΑ	$B_{(X)}$	$B_{(Z)}$	$t_{(X)}$	$t^*_{(X)}$	$t_{(Z)}$	$t^*_{(Z)}$
A	500	2.000	20	10	10	10
B	2.000	500	15		5	

Υποθέτουμε επίσης ότι ο πρότυπος φορολογικός συντελεστής είναι και για τους δύο φόρους 10%. Με βάση τα δεδομένα του Πίνακα, υπολογίζουμε τη φορολογική προσπάθεια (ΦΠ) ως εξής:

$$\Phi\Pi_A = \frac{(500 \times 0,20) + (2.000 \times 0,10)}{(500 \times 0,10) + (2.000 \times 0,10)} = 1,2$$

$$\Phi\Pi_B = \frac{(2.000 \times 0,10) + (500 \times 0,05)}{(2.000 \times 0,10) + (500 \times 0,10)} = 1,3$$

Παρατηρούμε ότι ο Β ΟΤΑ αν και επιβάλλει χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές εμφανίζεται ότι καταβάλλει μεγαλύτερη φορολογική προσπάθεια. Το παράδοξο αυτό αποτέλεσμα οφείλεται στο γεγονός ότι ο Α ΟΤΑ επιβάλλει υψηλό φορολογικό συντελεστή στο φόρο Χ, στον οποίο έχει μικρή φορολογική δυνατότητα και χαμηλό συντελεστή στο φόρο Ζ, στον οποίο έχει υψηλή φορολογική δυνατότητα. Το αντίθετο ακριβώς κάνει ο Β ΟΤΑ, ο οποίος επιβάλλει υψηλό συντελεστή στο φόρο, στον οποίο έχει υψηλή φορολογική δυνατότητα και χαμηλό φορολογικό συντελεστή στο φόρο στον οποίο έχει χαμηλή φορολογική δυνατότητα. Η συνολική όμως φορολογική επιβάρυνση των κατοίκων του Α ΟΤΑ είναι χαμηλότερη από αυτή του Β (300 έναντι 350) και συνεπώς σωστά το αποτέλεσμα δείχνει χαμηλότερο δείκτη φορολογικής προσπάθειας. Για να αποφευχθεί όμως η σύγχυση που μπορεί να δημιουργηθεί από το πρόβλημα αυτό, η φορολογική προσπάθεια που καταβάλλει μια περιοχή μπορεί να μετρηθεί με το λόγο των συνολικών φορολογικών της εσόδων προς τα αντίστοιχα έσοδα που θα εισέπραττε, αν οι φόροι της επιβάλλονταν με κάποιους δεδομένους φορολογικούς συντελεστές, που θα είχαν θεωρηθεί ως πρότυποι. Με τον τρόπο αυτό η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ θα είναι ανάλογη των συνολικών φορο-

λογικών τους εσόδων και δεν θα εξαρτάται από ποιούς φόρους χρησιμοποιούν περισσότερο. Κατά συνέπεια, δεν θα έχουν οι ΟΤΑ κίνητρο να βασισθούν περισσότερο σε κάποιο συγκεκριμένο φόρο σε σχέση με κάποιον άλλο.

Υπάρχει όμως και η άποψη, σύμφωνα με την οποία η φορολογική προσπάθεια δεν πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με τις φορολογικές βάσεις, αλλά σε σχέση με κάποιο μέγεθος του εισοδήματος⁽⁵⁵⁾. Αν, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στο κεφάλαιο 5, δεχθούμε ότι κάποιο μέγεθος του κατά κεφαλήν εισοδήματος — για παράδειγμα το κατά κεφαλήν προσωπικό εισόδημα — αποτελεί ένδειξη της φορολογικής δυνατότητας, τότε η φορολογική προσπάθεια μπορεί να δοθεί από το λόγο των πραγματικών φορολογικών εσόδων προς το προσωπικό εισόδημα. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, η πρότυπη φορολογική επιβάρυνση μπορεί να ορισθεί ως κάποιο συγκεκριμένο ποσοστό του εισοδήματος. Έτσι, αν το ποσοστό αυτό είναι λ και το εισόδημα Y , η πρότυπη φορολογική επιβάρυνση θα είναι λY . Η φορολογική προσπάθεια θα είναι λοιπόν $T/\lambda Y$, όπου T είναι η κατά κεφαλήν φορολογική επιβάρυνση. Ο λόγος αυτός θα είναι ίσος με την μονάδα αν οι ΟΤΑ επιβάλλουν την πρότυπη φορολογική επιβάρυνση, χαμηλότερος από την μονάδα αν επιβάλλουν χαμηλότερη φορολογική επιβάρυνση και υψηλότερος από την μονάδα αν η φορολογική επιβάρυνση είναι μεγαλύτερη από λY . Οι περιπτώσεις αυτές παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα, στον οποίο υποθέτουμε ότι η πρότυπη φορολογική επιβάρυνση είναι 3%.

ΟΤΑ	Y	T	λY	ΦΠ
A	1.000	30	30	1,00
B	2.000	50	60	0,83
Γ	3.000	120	90	1,33

6.3. Η μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας στην πράξη

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, προκύπτει ότι για την κατανομή της κρατικής επιχορήγησης στους ΟΤΑ, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η φορολογική τους προσπάθεια. Πρέπει όμως να τονισθεί, ότι παρά τη σημασία που έχει η φορολογική προσπάθεια στην κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων, δεν αποτελεί πάντα δίκαιο τρόπο διάκρισης των ΟΤΑ που αξίζουν μεγαλύτερης οικονομικής ενίσχυσης. Για παράδειγμα, η υψηλή φο-

(55) Η μέθοδος αυτή θεωρείται καλύτερη όταν η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει στη διάθεσή της πολλούς φόρους.

ρολογική προσπάθεια σε έναν ΟΤΑ μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι η περιοχή έχει μεγάλες σχετικά ανάγκες ή μικρές σχετικά δημοσιονομικές δυνατότητες. Τα αποτελέσματα των περισσότερων εμπειρικών μελετών που έχουν γίνει στις ΗΠΑ δεν φαίνεται να πιστοποιούν κάτι τέτοιο⁽⁵⁶⁾. Σε ορισμένες όμως άλλες μελέτες υποστηρίζεται το αντίθετο⁽⁵⁷⁾, ενώ σε μελέτες που έχουν γίνει σε άλλες χώρες φαίνεται ότι υπάρχει αρνητική συσχέτιση μεταξύ φορολογικής προσπάθειας και φορολογικής δυνατότητας⁽⁵⁸⁾. Επίσης, και στις μελέτες που επιχειρούν διακρατικές συγκρίσεις, βρέθηκε αρνητική συσχέτιση μεταξύ της φορολογικής δυνατότητας και της φορολογικής προσπάθειας⁽⁵⁹⁾. Η υψηλή φορολογική προσπάθεια σε έναν ΟΤΑ μπορεί επίσης να οφείλεται στο ότι οι δημότες του έχουν μεγάλη προτίμηση στις δημόσιες υπηρεσίες, στο ότι δεν γίνεται σωστή διαχείριση των πόρων, στο ότι δεν υπάρχει αντίδραση από τους φορολογούμενους κλπ.⁽⁶⁰⁾. Τέλος, αν η μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας βασίζεται στο προσωπικό εισόδημα, είναι δυνατόν οι εκτιμήσεις που θα προκύψουν να δίνουν πλαστή εικόνα της πραγματικότητας, αν οι περιοχές διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους στις δυνατότητες που έχουν να εξάγουν το φορολογικό βάρος σε άλλες περιοχές⁽⁶¹⁾. Στην περίπτωση αυτή δεν θα δοθεί μεγαλύτερη βοήθεια στους ΟΤΑ που καταβάλλουν την μεγαλύτερη προσπάθεια, αλλά στους ΟΤΑ που έχουν τη μεγαλύτερη δυνατότητα να μετακυλήσουν το κόστος των υπηρεσιών που παρέχουν σε κατοίκους άλλων περιοχών. Το μειονέκτημα όμως αυτό μπορεί να αντιμετωπισθεί, αν το μέγεθος της δημοσιονομικής δυνατότητας εκτιμάται με βάση το αντιπροσωπευτικό φορολογικό σύστημα.

Αρχικά, στις ΗΠΑ και σε ορισμένες άλλες χώρες η φορολογική προσπάθεια μετριόταν σε σχέση με το εισόδημα. Σύντομα όμως αποδείχθηκε ότι θα υπήρχε σημαντική βελτίωση στον αναδιανεμητικό ρόλο των κρατικών επιχορηγήσεων, αν η κατανομή τους δεν γινόταν με βάση το εισόδημα κάθε περιοχής, αλλά με βάση κάποιους άλλους δείκτες που να είχαν στενότερη

(56) G. Break: "Intergovernmental Fiscal Relations in the United States", The Brookings Institution, Washington.

(57) D. Netzer: "State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations", The Brookings Institution, Washington, 1969.

(58) R. Bird: "Taxation and Development, Lessons from Columbian Experience", Harvard University Press, 1970.

(59) R. Chelliah, H. Bass and M. Kelly: "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries 1969-71", International Monetary Fund, Staff Papers, 1975, pp.

(60) G. Break: "Financing Government in a Federal System", The Brookings Institution, 1980.

(61) Για την έννοια και τις επιπτώσεις της εξαγωγής του φορολογικού βάρους σε άλλες περιοχές βλέπε Ν. Τάτσος: «Φορολογική Αποκέντρωση...», οπ.π.

σχέση με τη δυνατότητα άντλησης φορολογικών εσόδων⁽⁶²⁾. Όπως αναφέρθηκε και στο Κεφάλαιο 5, οι φορολογικές πηγές δεν συμπίπτουν απόλυτα με το ύψος του εισοδήματος σε όλες τις περιπτώσεις και κατά συνέπεια η χρησιμοποίηση δεικτών που βασίζονται στο εισόδημα μπορεί να δίνει πλαστή εικόνα της πραγματικότητας. Ο βαθμός στον οποίο μπορεί να συμβεί αυτό θα εξαρτηθεί φυσικά από τους φόρους που έχουν εκχωρηθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η απόκλιση θα είναι μικρή αν οι ΟΤΑ επιβάλλουν τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, γιατί υπάρχει κάποια συσχέτιση μεταξύ του αριθμού και της ιπποδύναμης των αυτοκινήτων που υπάρχουν σε μια περιοχή και του ύψους του εισοδήματος. Η συσχέτιση όμως αυτή θα είναι πολύ μικρή αν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δοθεί η δυνατότητα επιβολής φόρου στον καπνό, η κατανάλωση του οποίου δεν εξαρτάται στενά από το εισόδημα. Παρά το γεγονός όμως ότι διαφορετικές μετρήσεις της φορολογικής προσπάθειας δίνουν διαφορετικά αποτελέσματα, έχει αποδειχθεί εμπειρικά ότι οι αποκλίσεις μεταξύ τους δεν είναι μεγάλες. Έτσι, τα εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα που υπάρχουν δεν έχουν στην πράξη επιδράσει ανασταλτικά στην μέτρηση της φορολογικής προσπάθειας για την ορθολογικότερη κατανομή της κρατικής επιχορήγησης. Μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών ιδιαίτερη είναι η σημασία της στην Ιταλία όπου οι επιχορηγήσεις που κατανέμονται με βάση τη φορολογική προσπάθεια αποτελούν περίπου το 70% του συνόλου. Ακολουθεί η Ιρλανδία με περίπου το 50% και με μικρότερα ποσοστά συμμετοχής η Σουηδία, η Γαλλία και η Αγγλία. Ιδιαίτερα σημαντική είναι επίσης η σημασία της και σε ορισμένες μη Ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. ΗΠΑ).

6.4. Η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ στην Ελλάδα

Για να ληφθεί υπόψη η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ στον μαθηματικό τύπο κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων θα πρέπει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να έχει τη δυνατότητα επιλογής, έστω και εντός ορίων, των φορολογικών συντελεστών που επιβάλλει. Η δυνατότητα αυτή είναι πολύ περιορισμένη στην Ελλάδα σε σχέση με τις άλλες χώρες και αφορά κυρίως τα τέλη καθαριότητας και το φόρο ηλεκτροδοτούμενων χώρων.

Τα τέλη καθαριότητας επιβάλλονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου χωρίς προηγούμενη έγκριση του νομάρχη. Το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο καθορίζει επίσης το συντελεστή του τέλους ανά

(62) R. Nathan, A. Manvel, E. Calkins: "Monitoring Revenue Sharing", The Brookings Institution, 1975.

τετραγωνικό μέτρο στεγασμένου ή μη χώρου, ενώ η βεβαίωση και είσπραξη γίνεται από τη ΔΕΗ. Από την περιγραφή αυτή φαίνεται ότι πρόκειται μάλλον για μια μορφή φορολογίας των ακινήτων παρά για επιβολή τέλους ανταποδοτικού χαρακτήρα. Επίσης, με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου επιβάλλεται και ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων. Οι συντελεστές του φόρου είναι 6-16 ακέραιες δραχμές το χρόνο για κάθε τετραγωνικό μέτρο στεγασμένου χώρου, ενώ για τους αστέγαστους χώρους ο συντελεστής μειώνεται κατά 50%. Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση, ο φόρος εισπράττεται από τη ΔΕΗ μαζί με τους λογαριασμούς κατανάλωσης ηλεκτρικού ρεύματος και τα έσοδα αποδίδονται στους δικαιούχους.

Η φορολογική προσπάθεια των ΟΤΑ μπορεί, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, να μετρηθεί κατά διάφορους τρόπους. Η απλούστερη και συχνότερα εφαρμοζόμενη μέθοδος είναι αυτή που χρησιμοποιεί σαν δείκτη της φορολογικής προσπάθειας το ύψος του φορολογικού συντελεστή. Τη μέθοδο αυτή χρησιμοποιούμε και εδώ ως μια πρώτη προσπάθεια προσέγγισης της φορολογικής προσπάθειας των ΟΤΑ στην Ελλάδα. Στον Πίνακα 23 εμφανίζονται οι φορολογικοί συντελεστές που επιβάλλουν ορισμένοι μεγάλοι ΟΤΑ στην Ελλάδα. Παρατηρούμε ότι οι συντελεστές στα τέλη καθαριότητας κυμαίνονται μεταξύ 24 και 114 δρχ. το τετραγωνικό μέτρο στους λογαριασμούς οικιακής χρήσης και μεταξύ 60 και 342 δρχ. το τετραγωνικό μέτρο στους λογαριασμούς γενικής χρήσης. Επίσης, παρατηρούμε ότι σε δεκατέσσερις από τις πενήντα μία πρωτεύουσες των νομών δεν επιβάλλεται φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων, σε εννέα επιβάλλεται ο κατώτερος επιτρεπόμενος συντελεστής και μόνο σε δύο ο ανώτερος. Στον Πίνακα 24 εμφανίζονται οι φορολογικοί συντελεστές που επιβάλλουν οι ΟΤΑ της πρωτεύουσας. Οι διαφορές στους συντελεστές είναι και εδώ εντυπωσιακές, αν και σε πολλές περιπτώσεις οι ΟΤΑ έχουν μεταξύ τους πολλές κοινωνικοοικονομικές ομοιότητες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 23

Φορολογική Προσπάθεια Πρωτευουσών Νόμων, Έτος 1987

Δήμος	Τέλος καθαριότητας		
	Συντελεστής οικιακής χρήσης	Συντελεστής γενικής χρήσης	Συντελεστής φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων
Κιλκίς	75	150	6
Σερρών	60	210	—
Δράμας	54	164	—
Καβάλας	74	183	8
Ξάνθης	54	155	15
Αλεξανδρ/λης	69	118	7
Έδεσσας	80	143	10
Γρεβενών	74	144	10
Κοζάνης	67	123	8
Καστοριάς	114	342	13
Φλώρινας	108	232	—
Κατερίνης	67	134	10
Θεσσαλονίκης	83	232	8
Κορίνθου	77	130	12
Άργους	62	145	10
Τριπόλεως	65	107	6
Καλαμάτας	96	112	6
Πύργου	65	118	—
Ζακυνθίων	69	161	12
Μεσολογγίου	78	114	—
Ηγουμενίτσας	24	60	6
Κερκυραίων	107	315	16
Χανίων	68	161	—
Ρεθύμνου	40	125	12
Μυτιλήνης	89	247	6
Σαμίων	107	214	6
Βόλου	97	174	11
Καρπενησίου	70	120	—
Θηβαίων	54	90	8
Χαλκιδέων	75	171	14
Αθηναίων	55	135	14
Χίου	87	174	6
Άμφισσας	64	105	—
Ιωαννίνων	58	145	14
Καρδίτσας	42	126	—
Αργοστολίου	64	120	6
Ηρακλείου	50	143	16
Βέροιας	57	134	8
Ρόδου	50	150	10
Πατρέων	91	138	6
Αρταίων	72	216	12
Ερμούπολης	84	235	13
Σπαρτιατών	49	106	—
Λάρισας	69	196	—
Αγ. Νικολάου	42	120	—
Λευκάδας	80	126	—
Πρέβεζας	51	105	10
Κομοτηνής	80	233	—
Τρικάλων	35	90	9
Λαμίας	50	111	10
Πολύγυρου	40	80	14

Πηγή: Μηχανογραφική υπηρεσία ΔΕΗ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 24

Φορολογική Προσπάθεια ΟΤΑ Πρωτεύουσας, Έτος 1987

ΟΤΑ	Τέλος καθαριότητας		
	Συντελεστής οικιακής χρήσης	Συντελεστής γενικής χρήσης	Συντελεστής φόρου ηλεκτροδοτούμενων χώρων
Αθήνα	55	135	14
Αιγάλεω	58	166	8
Βύρωνας	71	144	12
Ζωγράφου	68	130	6
Καισαριανή	57	151	6
Περιστέρι	42	122	10
Ταύρος	45	135	6
Αγ. Ρέντη	38	113	15
Δραπετσώνα	59	180	10
Καλλιθέα	79	208	16
Κερατσίνι	66	172	6
Κορυδαλλός	56	161	6
Μοσχάτο	76	228	10
Νίκαια	70	175	6
Πειραιάς	74	192	14
Πέραμα	80	191	6
Αγ. Παρασκευή	84	172	13
Αμαρούσιο	60	160	6
Γαλάτσι	61	175	6
Ν. Ηράκλειο	79	222	6
Κηφισιά	66	198	10
Ν. Ιωνία	57	171	6
Ν. Φιλαδέλφεια	71	213	6
Χαλάνδρι	60	150	10
Χολαργός	92	179	6
Βριλήσσια	96	213	10
Εκάλη	104	306	12
Λυκόβρυση	36	108	6
Μελίσσια	68	151	6
Μεταμόρφωση	40	127	6
Ν. Ερυθραία	49	145	9
Ν. Πεντέλη	115	159	—
Ν. Ψυχικό	74	217	12
Παπάγου	80	88	15
Π. Πεντέλη	115	180	10
Πεύκη	55	150	12
Φιλοθέη	130	400	—
Π. Ψυχικό	126	271	15
Ν. Χαλκηδόνα	64	191	6
Αγ. Δημήτριος	57	123	—
Άλιμος	63	152	11
Γλυφάδα	60	180	7
Δάφνη	71	150	6
Ηλιούπολη	75	120	—
Ν. Σμύρνη	59	171	—
Π. Φάληρο	60	160	10
Υμηττός	73	198	10
Αργυρούπολη	76	177	8
Βούλα	62	186	8
Βουλιαγμένη	108	324	15
Ελληνικό	60	148	—
Χαϊδάρι	75	198	6

Πηγή: Μηχανογραφική υπηρεσία ΔΕΗ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΟΙ ΑΝΑΓΚΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Λόγοι κοινωνικής δικαιοσύνης επιβάλλουν η επιβάρυνση από την τοπική φορολογία να μην είναι διαφορετική από τη μια περιοχή στην άλλη, παρά μόνο στο βαθμό που οι διαφορές στη φορολογική επιβάρυνση αντανακλούν διαφορές στην ποσότητα και στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών. Δηλαδή, δεν πρέπει να υπάρχουν διαφορές στους φορολογικούς συντελεστές αν οι υπηρεσίες που παρέχονται είναι ίδιες, τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά⁽⁶³⁾. Έτσι, σύμφωνα με την αρχή αυτή, η φορολογική επιβάρυνση στην οποία υπόκειται ένα άτομο που αποφασίζει να εγκατασταθεί σε κάποια περιοχή πρέπει να διαφέρει σε σχέση με αυτή που είχε προηγουμένως μόνο κατά το βαθμό της διαφοράς στις υπηρεσίες που του παρέχονται.

Στα Κεφάλαια 5 και 6 είδαμε ότι οι διαφορές στα φορολογικά έσοδα μεταξύ των ΟΤΑ μπορεί να οφείλονται σε διαφορές στη φορολογική δυνατότητα ή στη φορολογική προσπάθεια. Είναι πολύ ευκολότερο να κατανεμηθεί το κόστος παροχής των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε μια πλούσια περιοχή από ό,τι είναι σε μια φτωχή και για το λόγο αυτό θα πρέπει να υπάρχει ένα σύστημα εξίσωσης των δημοσιονομικών τους δυνατοτήτων. Παράλληλα, το σύστημα αυτό θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του τις διαφορές που μπορεί να υπάρχουν μεταξύ των ΟΤΑ στη φορολογική προσπάθεια. Διαφορές όμως μεταξύ των ΟΤΑ δεν υπάρχουν μόνο στο σκέλος των εσόδων, αλλά και στο σκέλος των δαπανών. Ορισμένοι ΟΤΑ έχουν μεγαλύτερες ανάγκες για δαπάνες από άλλους και

(63) J. Buchanan: "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, 1950, pp. 583-599.

θα πρέπει οι ΟΤΑ αυτοί να ενισχυθούν περισσότερο από την Κεντρική Διοίκηση. Διαφορετικά, οι ΟΤΑ που έχουν τις σχετικά μεγαλύτερες ανάγκες θα είναι αναγκασμένοι ή να παρέχουν κατώτερες υπηρεσίες σε σχέση με τους άλλους ή να παρέχουν τις ίδιες ακριβώς υπηρεσίες επιβάλλοντας βαρύτερη φορολογία. Οι κρατικές επιχορηγήσεις θα πρέπει λοιπόν να είναι έτσι σχεδιασμένες, ώστε να επιτρέπουν σε όλους τους ΟΤΑ την επιβολή παρόμοιων φορολογικών συντελεστών για την παροχή παρόμοιων γενικά επιπέδων τοπικών υπηρεσιών. Βέβαια, στην πραγματικότητα οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ διαφέρουν μεταξύ τους, γιατί ακόμα και αν όλοι έχουν την ίδια οικονομική κατάσταση, οι επιλογές τους είναι συνήθως διαφορετικές. Επιπλέον, είναι δύσκολο να ορισθούν τα ίδια επίπεδα υπηρεσιών, όταν οι αντικειμενικές συνθήκες διαφέρουν. Γι' αυτό, κατά την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στις ανάγκες και το ποσό της οικονομικής ενίσχυσης που θα δοθεί σε κάθε ΟΤΑ θα πρέπει να είναι τέτοιο, που να τους επιτρέπει να κάνουν τις δαπάνες που απαιτούνται για την παροχή αυτού του επιπέδου υπηρεσιών, προσαρμοσμένου όμως κατάλληλα στις ανάγκες της κάθε περιοχής. Το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών δεν αποτελεί λοιπόν παρά ένα επινόημα που διευκολύνει τον προσδιορισμό των αναγκών που έχει κάθε περιοχή, ακόμα και όταν οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ΟΤΑ διαφέρουν στην πραγματικότητα σημαντικά. Εκτός όμως από το πρόβλημα του ορισμού των αναγκών και της εκτίμησης του μεγέθους σε κάθε ΟΤΑ, δημιουργείται το ερώτημα ποιά είναι τα χαρακτηριστικά που μπορούν να θεωρηθούν ως προσδιοριστικοί παράγοντες των αναγκών κάθε περιοχής, πόσοι και ποιοί από τους παράγοντες αυτούς θα πρέπει να ληφθούν υπόψη για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων, αν αυτοί που θα επιλεγούν τελικά θα πρέπει να βαρύνουν το ίδιο ή αν θα πρέπει να δοθούν σταθμίσεις και ποιές θα πρέπει να είναι οι σταθμίσεις αυτές κλπ.

7.1. Η έννοια και η σημασία των αναγκών

Για να αξιοποιηθούν σωστά οι δείκτες φορολογικής δυνατότητας και για να έχουν νόημα οι συγκρίσεις μεταξύ των ΟΤΑ που οι δείκτες αυτοί επιτρέπουν θα πρέπει, εκτός από τη φορολογική δυνατότητα και τη φορολογική προσπάθεια, να εξετασθούν και οι διαφορές στο ύψος και στη διάρθρωση των αναγκών για τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που έχουν οι διάφορες περιοχές. Για παράδειγμα, αν δύο ΟΤΑ έχουν τον ίδιο δείκτη φορολογικής δυνατότητας αλλά ο ένας έχει διπλάσια έκταση ή πληθυσμό από τον άλλο, θα έχουν πολύ διαφορετικές ανάγκες τις οποίες, παρά τις ίδιες φορο-

λογικές τους δυνατότητες, δεν θα μπορούν να καλύψουν στον ίδιο βαθμό. Παρατηρείται δηλαδή ότι η φορολογική δυνατότητα από μόνη της δεν επαρκεί, αλλά ότι πρέπει να συνεκτιμάται με τις ανάγκες για δαπάνες που έχει η κάθε περιοχή. Πλήρης οριζόντια δημοσιονομική ισότητα μπορεί να υπάρξει μόνον όταν όλοι οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα, αν επιθυμούν, να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε κάποιο πρότυπο επίπεδο, χωρίς να είναι αναγκασμένοι για να το επιτύχουν να επιβάλλουν διαφορετική φορολογία. Στόχος λοιπόν των επιχορηγήσεων που επιδιώκουν δημοσιονομική εξίσωση πρέπει να είναι η εξίσωση των αναγκών και των πόρων ή αλλιώς να επιτρέψουν σε όλους τους ΟΤΑ να παρέχουν κάποια συγκεκριμένη υπηρεσία ή κάποια σειρά υπηρεσιών επιβάλλοντας περίπου ισοδύναμους φόρους-τιμές στους δημότες-καταναλωτές.

Μια πιθανή κριτική που μπορεί να ασκηθεί είναι ότι η εξίσωση πόρων και αναγκών μπορεί να παρεμποδίσει την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς. Για παράδειγμα, οι επιχορηγήσεις που έχουν σαν στόχο τη δημοσιονομική εξίσωση είναι πιθανό να ενθαρρύνουν τους πολίτες και τις οικονομικές δραστηριότητες να παραμείνουν σε περιοχές που έχουν περιορισμένες δυνατότητες ανάπτυξης. Όμως, αν δεν υπάρχει δημοσιονομική εξίσωση, πολλές περιοχές θα παρακμάσουν οικονομικά, το επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών θα χειροτερεύσει και θα βρεθούν σε μειονεκτική θέση όσες οικονομικές δραστηριότητες παραμείνουν. Έτσι, η άποψη που έχει επικρατήσει είναι ότι οι σχετικά υποβαθμισμένες περιοχές πρέπει να ενισχύονται περισσότερο, κάτι που μεταξύ άλλων θα έχει ευνοϊκές επιπτώσεις και στη διαδικασία περιφερειακής ανάπτυξης. Οι κρατικές επιχορηγήσεις πρέπει λοιπόν να είναι σχεδιασμένες κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να αντισταθμίζουν τις διαφορές που έχουν οι ΟΤΑ στις ανάγκες για δαπάνες, δηλαδή στα ποσά που πρέπει να δαπανήσουν, ώστε να μπορούν να παρέχουν παρόμοια επίπεδα τοπικών υπηρεσιών.

Οι ανάγκες των ΟΤΑ για ορισμένες τοπικές δαπάνες, όπως είναι η κατά κεφαλήν δαπάνη για τη συλλογή απορριμμάτων, μπορεί να μη διαφέρουν πολύ μεταξύ τους. Για ορισμένες όμως υπηρεσίες όπως είναι αυτές που αφορούν την υγεία και την κοινωνική πρόνοια, οι διαφορές στις ανάγκες μεταξύ των ΟΤΑ είναι σημαντικές. Οι διαφορές αυτές στις ανάγκες μπορεί να οφείλονται σε πολλούς λόγους. Ορισμένοι λόγοι είναι γεωγραφικοί. Πολλές υπηρεσίες είναι περισσότερο δαπανηρές στις νησιώτικες περιοχές από ό,τι στις ηπειρωτικές. Επίσης, οι ορεινές και οι πεδινές περιοχές, οι πυκνοκατοικημένες και οι αραιοκατοικημένες έχουν πολύ διαφορετικό ανά κάτοικο κόστος για πολλές από τις υπηρεσίες τους. Άλλοι λόγοι είναι δημογραφικοί. Διαφορές στο συνολικό πληθυσμό και στη διάρθρωσή του είναι καθορι-

στικής σημασίας γιατί προσδιορίζουν το μέγεθος των ομάδων του πληθυσμού προς τις οποίες παρέχονται οι υπηρεσίες, δηλαδή τον αριθμό των ωφελούμενων. Τέλος άλλοι παράγοντες που προσδιορίζουν το μέγεθος των αναγκών των ΟΤΑ για δαπάνες είναι κοινωνικοοικονομικοί (π.χ. αριθμός κατοίκων με ειδικές ανάγκες), διαφορές στο εργατικό κόστος, κλπ. Έτσι, αν πάρουμε την περίπτωση των έργων οδοποιίας, οι διαφορές που μπορεί να υπάρχουν στις δαπάνες μεταξύ των ΟΤΑ μπορεί να οφείλονται στο γεγονός ότι υπάρχουν διαφορές στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι ΟΤΑ που παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες είναι επόμενο να έχουν και υψηλότερη ανά κάτοικο δαπάνη. Οι διαφορές όμως μπορεί να οφείλονται στο ότι σε όλες τις περιοχές δεν υπάρχει ο ίδιος αριθμός αυτοκινήτων. Επίσης, σε ορισμένες περιοχές το κόστος των έργων οδοποιίας μπορεί να είναι υψηλότερο γιατί απαιτούνται απαλλοτριώσεις, εκβραχισμοί, κατασκευές γεφυρών, συράγγων, κλπ. Τέλος, οι διαφορές μπορεί να οφείλονται στο γεγονός ότι οι ΟΤΑ δεν έχουν την ίδια αποτελεσματικότητα στην μελέτη και εκτέλεση των έργων οδοποιίας.

Γενικά, οι λόγοι στους οποίους οφείλονται οι διαφορές στις ανάγκες για δαπάνες μεταξύ των ΟΤΑ μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις βασικές κατηγορίες⁽⁶⁴⁾: διαφορές στην ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, διαφορές στις ανάγκες, «ακούσιες» διαφορές κόστους και «εκούσιες» διαφορές κόστους. Οι δυο τελευταίες κατηγορίες έχουν ανάγκη μεγαλύτερης ανάλυσης. Οι διαφορές στο κόστος μπορούν να θεωρηθούν ως ακούσιες ή εκούσιες ανάλογα από το αν βρίσκονται κάτω από τον έλεγχο των ΟΤΑ. Έτσι, στο παραπάνω παράδειγμα, το υψηλό κόστος που συνεπάγεται η ανάγκη κατασκευής γεφυρών κλπ., θεωρείται ακούσιο, ενώ το εκούσιο κόστος το προσδιορίζουν όλοι εκείνοι οι παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα στον προγραμματισμό και στην εκτέλεση των σχετικών έργων.

Ενώ τα παραπάνω φαίνονται απλά, στην πράξη εμφανίζονται πολλές δυσκολίες, τεχνικές ή εννοιολογικές. Μια πρώτη μεγάλη δυσκολία αφορά τον ίδιο τον ορισμό των αναγκών. Η έννοια των «αναγκών» επιδέχεται πολλές προσεγγίσεις και έχουν κατά καιρούς δοθεί διάφοροι ορισμοί ή έχουν αναπτυχθεί διάφορες απόψεις για το τι ακριβώς ο όρος αυτός υπονοεί. Εδώ δεν θα μας απασχολήσουν τέτοια πολιτικο-φιλοσοφικά θέματα. Δεν θα επιχειρηθεί ακριβής ορισμός της έννοιας, αλλά για τους σκοπούς της μελέτης θα θεωρηθεί ότι ο όρος «ανάγκες» σημαίνει τις ανάγκες για πραγματοποίη-

(64) L. Foster, R. Jackman and M. Periman: "Local Government Finance in a Utitan State", Allen and Unwin, 1980.

ση δαπανών και συνεπώς τις ανάγκες για έσοδα που έχουν οι διάφορες περιοχές. Οι ανάγκες αυτές θα θεωρηθούν αποκλειστικά σαν σχετική έννοια, δηλαδή θα αφορούν την κατανομή τους μεταξύ περιοχών με συγκριτικά μεγαλύτερες ή συγκριτικά μικρότερες ανάγκες και ως τέτοια θα δείχνει τις μονάδες των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που χρειάζεται κάθε περιοχή. Από τον ορισμό αυτό προκύπτει ότι οι ανάγκες πρέπει να προσδιορισθούν με βάση κάποιο πρότυπο, το οποίο να έχει εκτιμηθεί κατά τέτοιο τρόπο, έτσι ώστε να μπορεί να χρησιμεύσει ως μέτρο σύγκρισης. Τα ερωτήματα όμως που ανακύπτουν με τον ορισμό αυτό είναι, πώς θα κριθούν, ποιά είναι τα πρότυπα επίπεδα των υπηρεσιών, πώς θα υπολογισθεί το ύψος τους, ποιά αγαθά και υπηρεσίες θα περιληφθούν στην έννοια της ανάγκης και πώς θα εκτιμηθεί το κόστος της παροχής τους.

7.2. Το πρόβλημα της μέτρησης

Οι ανάγκες ως έννοια είναι, όπως είδαμε, δύσκολο να ορισθούν. Είναι όμως ακόμα δυσκολότερο να μετρηθούν. Έτσι, παρά τους λόγους που συνηγορούν στο να λαμβάνονται υπόψη για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων οι διαφορές στις ανάγκες για δαπάνες των ΟΤΑ στην πραγματικότητα αυτό δεν συμβαίνει σε όλες τις χώρες. Το πρόβλημα που υπάρχει είναι πώς θα κατασκευασθεί ένας δείκτης ανάγκης για κάθε περιοχή και στη συνέχεια πώς θα σχεδιασθεί ο μηχανισμός - μαθηματικός τύπος κατανομής των επιχορηγήσεων που να λαμβάνει υπόψη τους δείκτες αυτούς.

Σε πρώτο στάδιο, για να εκτιμηθεί το κατά κεφαλήν ποσό της δαπάνης που έχει ανάγκη να πραγματοποιήσει κάθε ΟΤΑ, θα πρέπει να αποφασισθεί αν στις ανάγκες για δαπάνες θα ληφθούν υπόψη και οι διαφορές που μπορεί να υπάρχουν μεταξύ των περιοχών στο κόστος ανά μονάδα προϊόντος ή παρεχόμενης υπηρεσίας. Είναι προφανές, ότι θα υπάρχουν διαφορές στις ανάγκες μεταξύ των ΟΤΑ αν υπάρχουν διαφορές κόστους στις «εισροές» τους. Στις περιοχές όπου το κόστος των εισροών είναι υψηλό θα είναι υψηλές και οι ανάγκες για οικονομικούς πόρους. Αν λοιπόν θέλουμε το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων, εκτός από την εξίσωση των δαπανών να επιδιώκει και εξίσωση των παρεχομένων υπηρεσιών, θα πρέπει ο παράγοντας αυτός να ληφθεί υπόψη. Όμως, στοιχεία κόστους ανά περιφέρεια ή ΟΤΑ και για κάθε συγκεκριμένο προϊόν ή υπηρεσία δεν υπάρχουν. Για το λόγο αυτό στην πράξη, σε πολύ λίγα προγράμματα δημοσιονομικής εξίσωσης λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στο κόστος. Είτε όμως ληφθούν υπόψη οι διαφορές αυτές είτε όχι για τον υπολογισμό των αναγκών, θα πρέπει κάθε υπηρεσία που παρέχουν οι ΟΤΑ να εξετασθεί χωριστά. Κατά την

εξέταση αυτή θα πρέπει να εκτιμηθεί το ύψος της κατά κεφαλήν δαπάνης που απαιτείται για να μπορέσουν οι ΟΤΑ να προσφέρουν ένα δεδομένο επίπεδο υπηρεσιών. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα δύσκολη στην πράξη. Για παράδειγμα, για να υπολογισθεί ένας δείκτης ανάγκης όσον αφορά τη συλλογή απορριμμάτων, θα πρέπει να συνεκτιμηθούν πολλοί παράγοντες, όπως είναι το μήκος των δρόμων, η ποιότητά τους, ο βαθμός πυκνοκατοίκησης της περιοχής, η σχέση επιχορήγησης - αριθμού νοικοκυριών κλπ. Θα πρέπει επίσης να εξετασθεί πως καθένας από τους παράγοντες αυτούς επηρεάζει το ύψος των δαπανών που απαιτούνται για την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας στο δεδομένο επίπεδο.

Είναι επόμενο ότι οι σχετικές ανάγκες για δαπάνες των ΟΤΑ θα εξαρτώνται σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή εκτός των άλλων και από το επίπεδο των υπηρεσιών που έχει ληφθεί ως πρότυπο. Το πρότυπο αυτό μπορεί να αποφασισθεί από την Κεντρική Διοίκηση ή από την Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση και να επιχειρηθεί η εκτίμηση του κόστους παροχής των υπηρεσιών σε αυτό το επίπεδο σε κάθε ΟΤΑ. Εναλλακτικά θα μπορούσε ως πρότυπο επίπεδο να θεωρηθεί ο αντίστοιχος εθνικός μέσος όρος. Για παράδειγμα, στην περίπτωση αυτή το κόστος λειτουργίας των βρεφονηπιακών σταθμών μπορεί να εκτιμηθεί πολλαπλασιάζοντας το μέσο κόστος για κάθε ηλικία με τον αριθμό των παιδιών κάθε ηλικίας που έχουν οι διάφοροι βρεφονηπιακοί σταθμοί. Όμως, αν η μέθοδος αυτή φαίνεται εφικτή για την περίπτωση των βρεφονηπιακών σταθμών, η εφαρμογή της εμφανίζει μεγάλες δυσκολίες για άλλες υπηρεσίες, όπου οι παράγοντες που προσδιορίζουν τις ανάγκες για δαπάνες δεν είναι τόσο εμφανείς και εύκολοι να μετρηθούν όπως είναι ο αριθμός των παιδιών. Αν, παρά τις δυσκολίες υπολογισθεί το ύψος της δαπάνης που απαιτείται σε κάθε περιοχή, το αποτέλεσμα θα συγκριθεί στη συνέχεια με το αντίστοιχο ύψος της δαπάνης που έχει ληφθεί ως πρότυπο. Συγκεκριμένα, αν το αποτέλεσμα που προκύπτει διαιρεθεί με το ύψος της πρότυπης δαπάνης, θα προκύψει ένας δείκτης αναγκών για κάθε εξεταζόμενη υπηρεσία.

Η παραπάνω διαδικασία μπορεί να γίνει ευκολότερα κατανοητή με τη βοήθεια ενός παραδείγματος. Για να απλοποιηθεί η ανάλυση υποθέτουμε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για την παροχή μίας μόνο υπηρεσίας, της Χ. Έστω επίσης ότι το ποσό που δαπανά ανά κάτοικο ο Α ΟΤΑ για την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας είναι $\Delta_{A(X)}$. Για να παραχθεί όμως από τον Α ΟΤΑ η υπηρεσία Χ στο πρότυπο επίπεδο, θα πρέπει η κατά κεφαλήν δαπάνη να είναι $\Pi\Delta_{A(X)}$. Το $\Delta_{A(X)}$ μπορεί να υπολογισθεί με βάση τα στοιχεία που διαθέτει ο ΟΤΑ. Ο υπολογισμός του $\Pi\Delta_{A(X)}$, όπως προαναφέρθηκε, δεν είναι πάντα εύκολος. Έστω όμως ότι παρά τις δυσκολίες,

ο υπολογισμός αυτός μπορεί να επιτευχθεί. Αν αυτό γίνει για κάθε ΟΤΑ, θα μπορούμε να συγκρίνουμε τις αντίστοιχες εκτιμήσεις με την μέση κατά κεφαλήν εθνική δαπάνη που απαιτείται (απαιτούμενη δαπάνη / συνολικός πληθυσμός) για την παροχή σε όλη τη χώρα της υπηρεσίας X. Έτσι, ο δείκτης ανάγκης του Α ΟΤΑ θα βρεθεί διαιρώντας την ανά κάτοικο δαπάνη που απαιτείται στην περιοχή για την υπηρεσία X με την αντίστοιχη μέση ανά κάτοικο δαπάνη σε εθνική κλίμακα, δηλαδή ως

$$A = \frac{\text{Π}\Delta_{A(X)}}{\text{Μ}\text{Π}\Delta_{(X)}}$$

όπου $\text{Μ}\text{Π}\Delta_{(X)}$ είναι η μέση κατά κεφαλήν δαπάνη που απαιτείται σε όλη τη χώρα ή η ανά κάτοικο δαπάνη που πρέπει να κάνει ένας ΟΤΑ μέσω αναγκών για να μπορεί να παρέχει την υπηρεσία X στο πρότυπο επίπεδο. Από τη σχέση αυτή προκύπτει ότι αν ο Α ΟΤΑ χρειάζεται για να προσφέρει την υπηρεσία X στο πρότυπο επίπεδο να δαπανήσει ανά κάτοικο όσο είναι ο μέσος όρος, το Α θα είναι ίσο με τη μονάδα. Αν όμως το Α είναι μεγαλύτερο από τη μονάδα, οι ανάγκες του θα είναι μεγαλύτερες του μέσου όρου και αν το Α είναι μικρότερο από τη μονάδα, οι ανάγκες του θα είναι μικρότερες του μέσου όρου.

Βέβαια, στην πραγματικότητα, οι ΟΤΑ δεν παρέχουν μια μόνο υπηρεσία όπως έχουμε υποθέσει μέχρι τώρα. Αν λοιπόν εγκαταλείψουμε την υπόθεση αυτή, η παραπάνω διαδικασία γίνεται πολύ πιο δύσκολη και πολυσύνθετη. Μια δυσκολία είναι πώς θα συγκριθούν και θα ιεραρχηθούν οι διάφορες ανάγκες. Το πρόβλημα όμως αυτό μπορεί να λυθεί αν υπολογισθεί ένας σταθμικός μέσος των δεικτών που θα υπολογισθούν για κάθε υπηρεσία, έτσι ώστε να υπάρξει ένας γενικός δείκτης για κάθε περιοχή. Βέβαια, η λύση αυτή θέτει το ερώτημα, τι στάθμιση θα δοθεί στους δείκτες που θα υπολογισθούν για κάθε υπηρεσία ή αλλιώς τι βάρος θα δοθεί σε κάθε υπηρεσία. Δηλαδή, μπαίνει το ερώτημα, έχει μεγαλύτερες ανάγκες ο Α ΟΤΑ από τον Β επειδή έχει υψηλότερο ποσοστό ανεργίας κατά 1%, ή ο Β επειδή το κατά κεφαλήν εισόδημά του είναι χαμηλότερο κατά 5%; Ένα άλλο πρόβλημα είναι, σε ποιό βαθμό μια διαφορά στο ποσοστό ανεργίας ή στο κατά κεφαλήν εισόδημα μεταξύ δύο ΟΤΑ σημαίνει ότι έχει μεγαλύτερες ανάγκες ο ένας ΟΤΑ σε σχέση με τον άλλο. Πρόβλημα όμως δημιουργείται στην πράξη και με το τι πρέπει να ληφθεί ότι αντιπροσωπεύει τις ανάγκες. Πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες του παρόντος ή οι ανάγκες μιας μεγαλύτερης

χρονικής περιόδου και η τάση που έχουν αυτές; Πώς θα μπορέσουμε να λάβουμε υπόψη τις ανάγκες που θα εμφανισθούν και θα ζητήσουν ικανοποίηση στο μέλλον, αλλά δεν τους έχει δοθεί σημασία μέχρι σήμερα; Μπορούν οι ανάγκες μια περιοχής να εκτιμηθούν με βάση τα στατιστικά στοιχεία που υπάρχουν για τις δαπάνες των ΟΤΑ που έγιναν στο παρελθόν; Τέλος, τι μπορεί να γίνει όταν είναι γνωστό ότι υπάρχουν διαφορές στις ανάγκες μεταξύ των περιοχών, αλλά δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία για τον υπολογισμό τους; Πώς μπορούν να μετρηθούν στην περίπτωση αυτή οι ανάγκες;

7.3. Η εκτίμηση των αναγκών στην πράξη

Στην παράγραφο 7.2. αναφέρθηκαν ορισμένα από τα προβλήματα που εμφανίζονται στη διαδικασία μέτρησης του μεγέθους των αναγκών. Στην πράξη, οι μεταβλητές που λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση του μεγέθους των αναγκών που έχει μια περιοχή και οι σταθμίσεις που δίνονται σε κάθε προσδιοριστικό παράγοντα (ποσό επιχορήγησης ανά κάτοικο, ανά τετρ. χιλιόμετρο κλπ.) προσδιορίζονται κατά διαφόρους τρόπους. Συχνά ο προσδιορισμός τους γίνεται στα πλαίσια μιας εσωτερικής πολιτικής διαπραγματεύσεως, η οποία είναι άγνωστη προς τα έξω. Άλλοτε πάλι προσδιορίζονται με βάση κάποιο οικονομικό λογισμό που βασίζεται στα αποτελέσματα σχετικής στατιστικής ανάλυσης. Τέλος, είναι δυνατόν ο προσδιορισμός τους να βασίζεται σε αποφάσεις που έχουν ληφθεί μετά από εμπειριστατωμένη εμπειρική έρευνα για τους λόγους στους οποίους οφείλονται οι διαφορές στις δαπάνες μεταξύ των ΟΤΑ.

Στη συνέχεια, εξετάζονται οι συχνότερα εφαρμοζόμενες στην πράξη μέθοδοι και εντοπίζονται οι σχετικές τους δυνατότητες και οι περιορισμοί.

7.3.1. Δείκτες εισροών πρότυπων υπηρεσιών

Όπως προκύπτει και από την ονομασία της, η μέθοδος αυτή έχει τα εξής χαρακτηριστικά: Πρώτον, οι ανάγκες των ΟΤΑ εκτιμώνται με βάση τις δαπάνες που απαιτούνται για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών που χρησιμοποιούνται ως «εισροές» στις υπηρεσίες που παρέχουν. Δεύτερον, η μέθοδος αυτή βασίζεται στο ότι ορισμένες υπηρεσίες πρέπει σε όλη τη χώρα να παρέχονται σε ένα πρότυπο επίπεδο. Το επίπεδο αυτό μπορεί να είναι μια δεδομένη αναλογία καθηγητών - μαθητών, χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων - αριθμού αυτοκινήτων, βρεφονηπιακών σταθμών - ατόμων μικρής ηλικίας κλπ. Οι σχέσεις αυτές, δηλαδή ο λόγος καθηγητών - μαθητών, χώρων στάθμευσης - αριθμού αυτοκινήτων κλπ., προσδιορίζουν και τις ανάγ-

κες που έχει κάθε περιοχή για την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών σε ένα πρότυπο επίπεδο. Έτσι, αν έχει εκτιμηθεί ότι για τη σωστή ρύθμιση του κυκλοφοριακού απαιτείται ένας δημοτικός αστυφύλακας ανά 1.000 αυτοκίνητα και σε έναν ΟΤΑ υπάρχουν διπλάσια αυτοκίνητα από έναν άλλο, τότε και οι ανάγκες του (δαπάνες) για την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας στο προκαθορισμένο επίπεδο θα είναι, *ceteris paribus*, διπλάσιες.

Ως μέθοδος εκτίμησης των αναγκών χρησιμοποιείται η μέθοδος της παλινδρόμησης. Με τη μέθοδο αυτή εκτιμάται ο βαθμός συσχέτισης των δαπανών που κάνουν οι ΟΤΑ για την παροχή των διαφόρων υπηρεσιών, όπως είναι η ρύθμιση του κυκλοφοριακού, η συλλογή απορριμμάτων, η προστασία του περιβάλλοντος κλπ., με τις «εισροές» που απαιτούνται για την παροχή των υπηρεσιών αυτών. Έτσι, για παράδειγμα, λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία όλων των ΟΤΑ ή δείγματος μόνο αυτών εκτιμάται σε ποιο βαθμό οι δαπάνες για τη συλλογή απορριμμάτων εξαρτώνται από το μέγεθος του πληθυσμού, το βαθμό πυκνοκατοίκησης, τον αριθμό των επιχειρήσεων που υπάρχουν στην περιοχή κ.ο.κ., οι δαπάνες για ρύθμιση του κυκλοφοριακού από τον αριθμό των αυτοκινήτων, το μήκος και το πλάτος των δρόμων, τον αριθμό των τουριστών και το βαθμό αστικοποίησης, κ.ο.κ. Από τις συναρτήσεις αυτές προκύπτει τελικά και ο βαθμός στον οποίο οι ΟΤΑ που έχουν διαφορετικές εισροές έχουν και διαφορετικές οικονομικές ανάγκες.

Η μέθοδος αυτή είναι σχετικά εύκολη και χρησιμοποιείται ευρύτατα. Έχει όμως και ορισμένα μειονεκτήματα. Το πρώτο είναι ότι ως πρότυπο επίπεδο λαμβάνεται το μέσο επίπεδο που παρέχεται σε όλη τη χώρα (ή στους ΟΤΑ του δείγματος). Ένα άλλο είναι ότι το γεγονός ότι δυο ΟΤΑ έχουν το ίδιο επίπεδο δαπάνης δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι έχουν και την ίδια ποιότητα ή ποσότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, αφού για τον υπολογισμό των δεικτών εισροών δεν λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στο κόστος και σε άλλους παράγοντες. Τέλος, πρέπει να τονισθεί ότι η υπόθεση ότι σε όλες τις περιοχές παρέχεται το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών δεν είναι ρεαλιστική για πολλούς λόγους, όπως τεχνικούς, γεωγραφικούς κλπ.

7.3.2. Ατομικοί Δείκτες

Οι ατομικοί δείκτες είναι συνήθως απλοί λόγοι που εκφράζουν τις ανάγκες των κατοίκων μιας περιοχής, σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό ή σε σχέση με την ομάδα του συνολικού πληθυσμού που αφορά η παροχή κάποιας υπηρεσίας. Πιο συγκεκριμένα, η μέθοδος των ατομικών δεικτών χρησιμοποιείται συνήθως για να καταταγούν οι περιοχές κατά βαθμό προτεραιότητας, ανάλογα με τα άτομα στα οποία απευθύνεται η παροχή κάποιων υπη-

ρεσιών ή την ποσότητα των υπηρεσιών που πρέπει να λάβουν. Έτσι, για παράδειγμα, ο αριθμός των αυτοκινήτων που υπάρχουν σε μια περιοχή μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δείκτης των αναγκών που υπάρχουν για την παροχή υπηρεσιών φωτεινής σηματοδότησης, χώρων στάθμευσης, ρύθμισης κυκλοφοριακού, έργων οδοποιίας κλπ. Με βάση τον αριθμό των αυτοκινήτων μπορούν στη συνέχεια να καταταγούν όλοι οι ΟΤΑ έτσι ώστε να ιεραρχηθούν οι ανάγκες τους για παροχή των παραπάνω υπηρεσιών. Αντίστοιχοι δείκτες μπορούν επίσης να υπολογισθούν και να χρησιμοποιηθούν με επιτυχία και για πολλές άλλες υπηρεσίες που παρέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις η χρησιμοποίησή τους δεν δίνει ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι ατομικοί δείκτες μπορούν να χρησιμοποιηθούν όχι μόνο για την ποσότητα αλλά και για την μέτρηση του κόστους της ποιότητας και του βαθμού στον οποίο διατίθενται οι διάφορες υπηρεσίες. Φυσικά, οι ανάγκες που υπάρχουν για κάποια συγκεκριμένη υπηρεσία μπορούν να εκτιμηθούν με τη χρησιμοποίηση διαφόρων στοιχείων ή δεδομένων. Έτσι, για να αναφέρουμε ένα παράδειγμα, οι ανάγκες για το κυκλοφοριακό εξαρτώνται από παράγοντες όπως είναι ο βαθμός πυκνοκατοίκησης, ο αριθμός των αυτοκινήτων, το πλάτος των δρόμων κλπ. Μπορούν όμως να επιλεγούν κάποιοι δείκτες που να δίνουν μια καλή εκτίμηση του βαθμού ανάγκης περισσότερων από μια υπηρεσιών.

Από την παραπάνω περιγραφή προκύπτει ότι οι ατομικοί δείκτες ανάγκης είναι περισσότερο κατάλληλοι για την εκτέλεση συγκεκριμένων προγραμμάτων στα οποία είναι εύκολο να προσδιορισθούν αυτοί που ωφελούνται από τη δαπάνη. Για το λόγο αυτό, εξάλλου, στην πράξη χρησιμοποιούνται συνήθως για την κατανομή των ειδικών επιχορηγήσεων ενώ για την κατανομή των γενικών επιχορηγήσεων δεν θεωρούνται ικανοποιητικοί.

7.3.3. Σύνθετοι Δείκτες

Οι σύνθετοι δείκτες αποτελούνται ουσιαστικά από περισσότερους από έναν ατομικούς δείκτες ανάγκης και εμφανίζουν ορισμένα πλεονεκτήματα σε σχέση με αυτούς. Όπως προκύπτει και από την ονομασία τους, οι σύνθετοι δείκτες δεν βασίζονται μόνο σε έναν προσδιοριστικό παράγοντα των αναγκών αλλά σε περισσότερους, πολλοί από τους οποίους μπορεί να είναι οικονομικοί, κοινωνικοί, δημογραφικοί κλπ. Έτσι, για τον προσδιορισμό του ύψους των αναγκών μιας περιοχής μπορεί να ληφθεί υπόψη το μέγεθος του πληθυσμού, ο βαθμός πυκνοκατοίκησης, η έκταση της περιοχής, το ποσοστό ανεργίας κλπ. Οι σταθμίσεις που δίνονται στους διαφόρους αυτούς παράγοντες προσδιορίζονται συνήθως από μια συνάρτηση παλινδρό-

μησης, η οποία εκτιμάται λαμβάνοντας υπόψη το ύψος των δαπανών που πραγματοποίησαν οι ΟΤΑ κατά το παρελθόν και το μέγεθος των παραγόντων που έχουν επιλεγεί ότι προσδιορίζουν τις ανάγκες.

Ενώ όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η μέθοδος των ατομικών δεικτών είναι περισσότερο κατάλληλη για συγκεκριμένα προγράμματα, όπου οι ωφελούμενοι από αυτά μπορούν να προσδιορισθούν εύκολα, η μέθοδος των σύνθετων δεικτών είναι περισσότερο κατάλληλη για τα προγράμματα που παρουσιάζουν μεγαλύτερη διάχυση του οφέλους, δηλαδή για τα προγράμματα τα οποία δεν έχουν ως στόχο το ειδικό αλλά το γενικότερο όφελος. Κατά συνέπεια, ενώ οι ατομικοί δείκτες είναι περισσότερο κατάλληλοι για τις ειδικές επιχορηγήσεις, οι σύνθετοι δείκτες είναι περισσότερο κατάλληλοι για την κατανομή των γενικών επιχορηγήσεων.

Οι σύνθετοι δείκτες χρησιμοποιούνται σε πολλές χώρες και αποτελούν γενικά στην πράξη τη συχνότερα εφαρμοζόμενη μέθοδο εκτίμησης των αναγκών. Η χρησιμότητα όμως της μεθόδου αμφισβητείται από μερικούς, γιατί υπάρχουν δυσκολίες στο να εκτιμηθούν σωστά και κατά αντικειμενικό τρόπο οι σταθμίσεις που πρέπει να δοθούν στους διαφόρους προσδιοριστικούς παράγοντες των αναγκών. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι σταθμίσεις αυτές δίνονται κατά τρόπο αυθαίρετο. Στην περίπτωση αυτή υπεισέρχεται έντονα το υποκειμενικό στοιχείο, με συνέπεια οι δείκτες ανάγκης των διαφόρων περιοχών που θα προκύψουν να διαφέρουν από την πραγματικότητα. Συνήθως όμως, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι σταθμίσεις δίνονται με τη βοήθεια μιας ανάλυσης παλινδρόμησης.

Και η μέθοδος όμως αυτή δεν θεωρείται απόλυτα ικανοποιητική. Καταρχήν, οι εκτιμήσεις που προκύπτουν από τη συνάρτηση παλινδρόμησης βασίζονται σε στοιχεία του παρελθόντος. Μοιραία λοιπόν η μέθοδος της παλινδρόμησης έχει το μειονέκτημα ότι διατηρεί για την ικανοποίηση των αναγκών τάσεις του παρελθόντος. Εκτός όμως από το μειονέκτημα αυτό, το αποτέλεσμα που δίνει, δηλαδή οι σταθμίσεις, μπορεί, για στατιστικούς λόγους, να μην είναι αξιόπιστο.

7.3.4. Δείκτες αντιπροσωπευτικών αναγκών

Η μέθοδος αυτή αναφέρεται συχνά και ως μέθοδος των πρότυπων δαπανών. Το κύριο χαρακτηριστικό της είναι ότι διακρίνει τις δαπάνες των ΟΤΑ σε δύο μέρη: Στις δαπάνες των οποίων η πραγματοποίηση είναι αναπόφευκτη γιατί είναι αποτέλεσμα εθνικών επιλογών και στις δαπάνες των οποίων η πραγματοποίηση είναι προαιρετική ή οφείλονται στις επιλογές του συγκεκριμένου ΟΤΑ. Η μέθοδος των αντιπροσωπευτικών αναγκών διαφέρει από την μέθοδο των εισροών πρότυπων υπηρεσιών στο ότι αναγνωρίζει το γεγο-

νός ότι οι ΟΤΑ δεν παρέχουν κατ' ανάγκη τις ίδιες ακριβώς υπηρεσίες και μάλιστα στο ίδιο πρότυπο επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, η μέθοδος των αντιπροσωπευτικών αναγκών έχει πολλά κοινά σημεία με την μέθοδο του σύνθετου δείκτη και μάλιστα θεωρείται ότι αποτελεί ειδική περίπτωση της μεθόδου αυτής.

Με την μέθοδο των αντιπροσωπευτικών αναγκών, οι ανάγκες ορίζονται ως το κόστος το οποίο θα είχαν να καλύψουν οι ΟΤΑ αν οι υπηρεσίες τους ήταν ενός αντιπροσωπευτικού ή μέσου επιπέδου. Πιο συγκεκριμένα, για να εφαρμοσθεί η μέθοδος πρέπει να ακολουθηθούν τα εξής στάδια: Πρέπει καταρχήν να εκτιμηθεί το αντιπροσωπευτικό κόστος ανά μονάδα παρεχομένου αγαθού ή υπηρεσίας. Το ερώτημα που δημιουργείται είναι φυσικά ποιο κόστος θεωρείται αντιπροσωπευτικό. Ως αντιπροσωπευτικό κόστος παροχής κάποιας υπηρεσίας μπορεί να θεωρηθεί ο εθνικός μέσος της κατά κεφαλήν δαπάνης για κάθε συγκεκριμένη υπηρεσία. Εναλλακτικά, μπορεί να θεωρηθεί ως αντιπροσωπευτική η υψηλότερη κατά κεφαλήν δαπάνη παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας που υπάρχει μεταξύ όλων των ΟΤΑ ή οποιοδήποτε άλλο σχετικό μέγεθος. Ανάλογα όμως, από το μέγεθος που θα επιλεγεί, θα εξαρτηθεί και ο τρόπος κατανομής καθώς και οι επιπτώσεις της κρατικής επιχορήγησης. Μετά την εκτίμηση της αντιπροσωπευτικής δαπάνης, πρέπει να υπολογισθεί ο αριθμός των κατοίκων που ωφελούνται από την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας και το ποσοστό συμμετοχής τους στον αντίστοιχο συνολικό πληθυσμό. Κατόπιν, οι αντιπροσωπευτικές ανάγκες για κάθε αρμοδιότητα των ΟΤΑ υπολογίζονται πολλαπλασιάζοντας το αντιπροσωπευτικό κόστος ανά μονάδα παρεχομένου αγαθού ή υπηρεσίας που είναι το ίδιο για όλους τους ΟΤΑ, με το ποσοστό συμμετοχής των κατοίκων της περιοχής που ωφελούνται από τη συγκεκριμένη υπηρεσία στο αντίστοιχο σύνολο. Για παράδειγμα, στην περίπτωση των δημοτικών βρεφονηπιακών σταθμών, οι ανάγκες ενός ΟΤΑ εκτιμώνται πολλαπλασιάζοντας το αντιπροσωπευτικό ανά βρέφος κόστος παροχής των υπηρεσιών, με τον αριθμό των βρεφονηπίων που υπάρχουν στην περιοχή. Στην περίπτωση των ανοικτών κέντρων προστασίας ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ), οι ανάγκες εκτιμώνται πολλαπλασιάζοντας τον αριθμό των ηλικιωμένων της περιοχής με το αντίστοιχο αντιπροσωπευτικό κόστος, κ.ο.κ. Προσθέτοντας το αποτέλεσμα που δίνει η μέθοδος αυτή για κάθε αρμοδιότητα βρίσκονται οι συνολικές ανάγκες κάθε ΟΤΑ.

Σημειώνεται ότι αν κάποια υπηρεσία δεν παρέχεται σε έναν ΟΤΑ, οι ανάγκες γι' αυτή θα είναι μηδέν. Παρατηρείται δηλαδή ότι σύμφωνα με την μέθοδο αυτή, οι ανάγκες προσδιορίζονται με βάση τα πραγματικά επίπεδα δαπάνης και το σχετικό επίπεδο ζήτησης. Έτσι, με βάση τα δεδομένα του

ΠΙΝΑΚΑΣ 25

Μέθοδος αντιπροσωπευτικών αναγκών

ΟΤΑ	Αρμοδιότητα Χ		Αρμοδιότητα Ψ	
	Κόστος	Πληθυσμός	Κόστος	Πληθυσμός
A	1.000	10	2.000	15
B	800	13	—	—
Γ	—	—	2.500	20
Δ	1.500	10	2.000	10
Σύνολο	3.300	33	6.500	45
Κατά κεφαλήν αντιπ/κό κόστος	100		144	

Πίνακα 25, οι ανάγκες του Α ΟΤΑ για την παροχή της υπηρεσίας Χ θα είναι 1.000 χρηματικές μονάδες, του Β ΟΤΑ 1.300, του Γ μηδέν και του Δ 1.000. Με τον ίδιο τρόπο μπορούμε να υπολογίσουμε ότι οι ανάγκες του Α ΟΤΑ για την παροχή των Χ και Ψ υπηρεσιών είναι 3.160 χρηματικές μονάδες, του Β 1.300, του Γ 2.880 και του Δ 7.480.

7.4. Δείκτες αναγκών στην Ελλάδα

Από όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, φαίνεται ότι ο προσδιορισμός ενός μέτρου, που να εκφράζει τις συνολικές ανάγκες κάθε περιοχής και να επιτρέπει συγκρίσεις, είναι έργο σύνθετο και πολύπλοκο. Η οποιαδήποτε μάλιστα προσπάθεια δεν μπορεί παρά να βασίζεται σε κάποιες υποθέσεις και παραδοχές που αναπόφευκτα μειώνουν την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων. Ο ακριβής προσδιορισμός του μεγέθους των αναγκών είναι συνήθως αδύνατος, λόγω έλλειψης των απαραίτητων στατιστικών στοιχείων. Ιδιαίτερα, είναι συνήθως αδύνατο να υπολογισθεί η διαφορά στις ανάγκες που υπάρχουν μεταξύ των περιοχών που οφείλονται στις διαφορές του κόστους ανά μονάδα παρεχομένων υπηρεσιών. Για το λόγο κυρίως αυτό, αλλά και για γενικότερους λόγους που έχουν σχέση με την επάρκεια στοιχείων, στην πράξη συχνά οι προσπάθειες περιορίζονται στην κατασκευή κάποιων δεικτών που προσεγγιστικά μόνο μπορούν να θεωρηθούν ότι αντανακλούν τις ανάγκες ή στον προσδιορισμό ορισμένων μεταβλητών που θεωρούνται ότι ερμηνεύουν σε ικανοποιητικό βαθμό τις διαφορές στις ανάγκες μεταξύ των ΟΤΑ.

Ένας τέτοιος προσδιοριστικός παράγοντας του ύψους των αναγκών που χρησιμοποιείται συχνά στην πράξη είναι ο πληθυσμός. Έτσι, όταν εκφράζονται οι δείκτες φορολογικής δυνατότητας σε κατά κεφαλήν βάση (π.χ. κατά κεφαλήν προσωπικό εισόδημα) γίνεται η υπόθεση ότι οι δαπάνες των ΟΤΑ στην πραγματικότητα εξαρτώνται από το μέγεθος του πληθυσμού. Ο πληθυσμός λοιπόν που χρησιμοποιήθηκε στις διάφορες μετρήσεις της φορολογικής δυνατότητας στον Πίνακα 22 δεν είχε μόνο σαν σκοπό να μετατρέψει το εισόδημα και τις άλλες μεταβλητές που εμφανίζονται στον πίνακα σε εύχρηστους δείκτες κατάλληλους για περιφερειακές συγκρίσεις, αλλά λειτουργούσε και ως ένδειξη των αναγκών που υπάρχουν για παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών. Δηλαδή, αν οι κρατικές επιχορηγήσεις κατανεμηθούν στους ΟΤΑ λαμβάνοντας υπόψη το ύψος του κατά κεφαλήν εισοδήματος, έτσι ώστε οι ΟΤΑ με το υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα να λαμβάνουν το μικρότερο ποσό επιχορήγησης, θα έχουμε ταυτόχρονα κατανομή των ποσών σύμφωνα με δυο βάσεις: Ανάλογα με τις ανάγκες των ΟΤΑ και αντιστρόφως ανάλογα σε σχέση με τη φορολογική τους δυνατότητα.

Το πλεονέκτημα που έχει το μέγεθος του πληθυσμού ως μέτρο έκφρασης των αναγκών δεν οφείλεται φυσικά σε κάποιο ενδογενές συγκριτικό του πλεονέκτημα, αλλά αποκλειστικά στον εύκολο τρόπο με τον οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί και στη διαθεσιμότητα των στοιχείων. Τα πλεονεκτήματά του αυτά δικαιολογούν και την τόσο ευρεία χρησιμοποίησή του. Αλλά ο πληθυσμός, ως μοναδικός δείκτης των αναγκών είναι ανεπαρκής και ενδέχεται να οδηγήσει σε λανθασμένα συμπεράσματα. Για το λόγο αυτό πιστεύεται ότι η ανάλυση δεν θα πρέπει να περιορισθεί στην εκτίμηση απλών κατά κεφαλήν δεικτών, αλλά ότι θα πρέπει να γίνουν κάποιες βελτιώσεις.

Άμεση σχέση με τις ανάγκες για δαπάνες έχει ο βαθμός αστικοποίησης και ο βαθμός πυκνοκατοίκησης. Οι δύο αυτές μεταβλητές παρουσιάζουν μεγάλη συσχέτιση μεταξύ τους και οι εμπειρικές μελέτες που έχουν γίνει σε άλλες χώρες έχουν δείξει ότι οι περισσότερες κατηγορίες δαπανών σχετίζονται θετικά με το βαθμό αστικοποίησης και αρνητικά με το βαθμό πυκνοκατοίκησης. Άλλοι προσδιοριστικοί παράγοντες των αναγκών που έχουν χρησιμοποιηθεί στην πράξη είναι ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού, η διάρθρωση κατά ηλικία του πληθυσμού, κάποιοι δείκτες ανάπτυξης ή ευημερίας (π.χ. ποσοστό αναλφάβητων ή πτυχιούχων), το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από ένα όριο κλπ. Στοιχεία τέτοια για την Ελλάδα που να μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως προσδιοριστικοί παράγοντες των αναγκών εμφανίζονται στον Πίνακα 26. Ο τρόπος και ο βαθμός με τον οποίο οι προσδιοριστικοί αυτοί παράγοντες επηρεάζουν τις ανάγκες

ΠΙΝΑΚΑΣ 26

Δείκτες αναγκών κατά Νομό

Νομός	Πληθυσμός (απογραφή 1981) (1)	Βαθμός αστικοποίησης (2)	Πυκνότητα πληθυσμού (3)	Κατάσταση		Επάρκεια		Ποσοστό μεταβολής πληθυσμού (7)
				οδικού δικτύου (4)	Δικτύου Υδρευσης (5)	νοσοκομ. κλινών (6)		
Αττικής	3.369.424	94,1	885,1	91,4	97,5	8,6	20,4	(19,2)
(Περ. Πρωτ/ας)	(3.027.331)		(7.090.0)					(32,8)
(Υπόλ. Αττ/κής)	(342.093)		(101.2)					
Βοιωτίας	117.175	42,5	39,8	78,3	95,6	2,3	2,2	
Φθιώτιδας	161.995	25,8	36,5	64,8	98,4	4,2	4,8	
Φωκίδας	44.222	—	20,8	53,3	99,8	2,3	6,3	
Ευρυτανίας	26.182	—	14,0	14,3	93,9	2,0	-11,3	
Εύβοιας	188.410	23,0	45,2	59,7	71,0	2,4	13,9	
Κυκλάδων	88.458	18,8	34,4	49,0	65,9	1,6	2,5	
Θεσσαλονίκης	871.581	81,0	236,4	90,2	94,8	8,1	22,7	
Χαλκιδικής	80.508	—	24,8	65,8	55,2	0,5	-6,3	
Κιλίκης	81.562	15,5	32,4	72,3	89,9	4,3	-3,3	
Πιερίας	106.859	37,3	70,5	73,3	99,7	8,1	16,5	
Ημαθίας	133.750	51,8	78,7	78,7	100,0	3,5	13,2	
Πέλλας	132.386	30,7	52,8	85,2	99,8	2,2	3,0	
Φλώρινας	52.430	24,0	27,2	85,6	76,1	3,0	0,3	
Καστοριάς	53.169	38,1	31,0	37,1	46,2	1,8	16,3	
Κοζάνης	147.051	36,3	41,8	64,3	100,0	7,1	8,4	
Γρεβενών	36.421	—	15,9	37,6	100,0	2,1	3,2	
Κορινθίας	123.042	18,4	53,8	43,9	51,7	2,6	8,8	
Αργολίδας	193.020	33,9	43,2	62,3	95,2	1,9	4,9	
Αχαιίας	275.193	65,5	84,1	67,8	94,8	4,7	14,7	
Ηλείας	160.305	23,2	61,2	66,1	59,1	1,7	-2,2	
Μεσσηνίας	159.818	27,1	53,5	73,1	94,3	3,9	-7,7	
Λακωνίας	93.218	15,4	25,7	61,8	92,4	2,8	-2,7	

Αρκαδίας	107.932	19,8	24,4	35,6	98,3	6,2	-3,0
Αιτωλ/νίας	219.764	25,7	40,3	50,4	97,6	2,5	-4,0
Ζακύνθου	30.014	—	73,4	65,9	100,0	2,7	-0,6
Κεφαλονιάς	31.297	—	34,6	28,1	49,9	6,8	-14,8
Λάρισας	254.295	44,7	47,3	60,2	96,6	3,7	9,5
Μαγνησίας	182.222	58,9	69,3	80,8	63,0	6,1	12,9
Τρικάλων	134.207	33,6	39,7	52,2	98,3	3,7	1,3
Καρδίτσας	124.930	22,0	47,4	59,6	97,6	2,9	-6,6
Καβάλας	135.218	41,9	64,1	85,6	96,2	8,7	11,2
Σερρών	196.247	23,6	49,7	85,6	92,6	4,0	-3,3
Δράμας	94.772	39,2	27,3	67,2	99,1	3,9	4,1
Ηρακλείου	243.622	45,5	92,4	57,2	96,2	5,0	16,2
Λασιθίου	70.053	—	34,5	30,8	71,5	3,8	5,8
Ρεθύμνης	62.634	29,0	41,8	72,2	74,7	4,8	2,8
Χανίων	125.856	49,0	52,9	23,0	82,8	8,8	5,1
Ιωαννίνων	147.304	30,4	29,5	55,1	92,2	3,1	9,4
Άρτας	80.044	25,0	48,2	51,2	74,4	2,1	2,1
Πρέβεζας	55.915	24,4	53,9	73,9	95,1	2,3	-1,2
Θεσπρωτίας	41.278	—	27,3	45,6	95,6	2,1	1,5
Κέρκυρας	99.477	37,1	155,2	91,1	85,4	6,8	7,0
Λευκάδας	21.863	—	61,8	38,5	51,2	4,6	-11,1
Ροδόπης	107.957	34,7	42,4	65,2	84,3	2,5	0,3
Ξάνθης	88.777	38,2	49,5	73,0	97,9	6,2	7,1
Έβρου	148.486	34,0	35,0	80,0	70,7	3,6	6,3
Λέσβου	104.620	18,8	48,6	54,6	85,1	3,6	-8,9
Δωδεκανήσου	145.071	46,7	53,6	86,8	50,7	15,8	19,9
Σάμου	40.519	—	51,9	50,1	95,8	4,1	-2,8
Χίου	49.865	59,6	55,0	55,4	28,1	5,3	-7,6
Σύνολο χώρας	9.740.417	58,1	73,8	59,4	84,4	6,1	11,1

Πηγή: Ε. Θεοδωρή - Μακρυγιαννάκη, Π. Καββαδίας και Δ. Κατοχγιανού: «Βασικά στοιχεία κατά νομό και περιφέρεια», ΚΕΠΕ, 1986.

για δαπάνες δεν μπορεί να είναι γνωστός. Σημαντικές διαφορές είναι δυνατό να υπάρχουν από χώρα σε χώρα, μεταξύ των ΟΤΑ και ανάλογα με το είδος της δαπάνης. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να υπάρξει ειδική εμπειρική έρευνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ

Σε κάθε αποκεντρωμένο σύστημα υπάρχει και ένα σύστημα επιχορηγήσεων. Οι στόχοι τους οποίους εξυπηρετούν οι επιχορηγήσεις είναι, όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 3, πολλοί. Κυρίως όμως οι επιχορηγήσεις παρέχονται για να επιτευχθεί κάθετη και οριζόντια δημοσιονομική εξίσωση. Υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των περιοχών όσον αφορά το εισόδημα, το μέγεθος και τη διάρθρωση του πληθυσμού, την έκταση, το βαθμό πυκνοκατοίκησης κλπ., που επηρεάζουν τις δυνατότητες των ΟΤΑ να αντλούν ίδια έσοδα, το σχετικό κόστος των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχουν και τις ανάγκες των κατοίκων τους. Στόχος λοιπόν των εξισωτικών επιχορηγήσεων είναι να κάνουν τους ΟΤΑ, που έχουν μεγαλύτερες σχετικά ανάγκες ή / και μικρότερες σχετικά δημοσιονομικές δυνατότητες από αυτές που λαμβάνονται ως πρότυπο, να αποκτήσουν έσοδα και να προσφέρουν υπηρεσίες προς τους κατοίκους τους όμοιες με τις υπηρεσίες που απολαμβάνουν οι κάτοικοι άλλων περιοχών.

Οι επιχορηγήσεις συνήθως παρέχονται από τις ανώτερες βαθμίδες διοίκησης, οι οποίες είναι υπεύθυνες και για τη διαχείρισή τους. Το σημαντικότερο ίσως πρόβλημα που έχουν να αντιμετωπίσουν οι βαθμίδες αυτές είναι η κατασκευή ενός μαθηματικού τύπου με βάση τον οποίο θα κατανεύουν τις επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ. Αν, εκτός από τις θετικές επιχορηγήσεις, υπάρχουν και αρνητικές — δηλαδή εισφορές των ΟΤΑ σε κάποιο κοινό ταμείο με σκοπό την αναδιανομή — ο μαθηματικός τύπος θα πρέπει να δίνει και τα ποσά αυτών των εισφορών.

Είναι προφανές, ότι δεν υπάρχει ένας μόνο μαθηματικός τύπος κατανομής των επιχορηγήσεων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει σε κάθε χώρα διαφορετικά χαρακτηριστικά και ανάγκες και η Κεντρική Διοίκηση διαφορετικούς στόχους και προτεραιότητες. Κατά συνέπεια, ο μαθηματικός τύπος με βάση τον οποίο κατανέμονται οι επιχορηγήσεις δεν μπορεί να είναι ο ίδιος σε όλες τις χώρες. Επίσης, δεν μπορεί να κατασκευασθεί ένας μόνο μαθηματικός τύπος κατανομής για κάθε χώρα. Κάθε τύπος έχει τα δικά του πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και αντανακλά τους στόχους και την ιδεολογία του κατασκευαστή. Κατά συνέπεια, η επιλογή του είναι θέμα καθαρά πολιτικό. Πρέπει όμως να τονισθεί ότι, επειδή οι συνθήκες που επικρατούν στη χώρα και οι απόψεις για το ρόλο που πρέπει να επιτελούν οι επιχορηγήσεις μεταβάλλονται, μια επιλογή που σήμερα μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική μπορεί να μην είναι το ίδιο ικανοποιητική στο μέλλον.

Για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, στο κεφάλαιο αυτό δεν μπορούμε να προτείνουμε συγκεκριμένη λύση. Ιδιαίτερα όσον αφορά την Ελλάδα, είναι αδύνατη προς το παρόν η οποιαδήποτε επεξεργασία εναλλακτικών προτάσεων, γιατί μετά την ψήφιση του Ν. 1622/86 η Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται σε μια μεταβατική περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας προβλέπεται μεταξύ άλλων να αποκτήσει σταδιακά νέες αρμοδιότητες και ίδιους πόρους.

Παρά τις δυσκολίες αυτές, για να φανεί πώς λειτουργούν στην πράξη οι εξισωτικές επιχορηγήσεις και πώς ενσωματώνονται στο μαθηματικό τύπο κατανομής όσα αναλύθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια, θα παρουσιασθούν κάποιοι γενικοί μαθηματικοί τύποι κατανομής και θα μελετηθούν τα αποτελέσματα που δίνουν, χρησιμοποιώντας υποθετικά παραδείγματα. Αν και η προσπάθεια αυτή έχει αποκλειστικά ενδεικτικό χαρακτήρα, τα συμπεράσματα που βγαίνουν είναι χρήσιμα για κάθε πρακτική εφαρμογή.

8.1. Κατανομή γενικών επιχορηγήσεων

Η παροχή γενικών επιχορηγήσεων μπορεί να είναι αποτέλεσμα συνταγματικής επιταγής, κοινής συμφωνίας μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή μονομερούς απόφασης της Κεντρικής Διοίκησης. Οι γενικές επιχορηγήσεις μπορεί να παρέχονται προς όλους τους ΟΤΑ ή σε ορισμένους μόνο από αυτούς και τα σχετικά ποσά να προέρχονται από τα έσοδα κάποιας ανώτερης βαθμίδας διοίκησης ή από εισφορές των ίδιων των ΟΤΑ. Επίσης, μπορεί να αποτελούν κάποιο προκαθορισμένο ποσοστό των φορολογικών εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης ή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οπότε πρόκειται για πρόγραμμα φορολογικής κατανομής (tax

sharing scheme). Όποια όμως και αν είναι η μορφή που θα επιλεγεί, θα πρέπει με τη θέσπισή της να προσδιορισθούν και τα κριτήρια κατανομής.

Στην περίπτωση της φορολογικής κατανομής η βεβαίωση και η είσπραξη των εσόδων γίνεται κατά κανόνα από μια μόνο βαθμίδα διοίκησης και η κατανομή τους σύμφωνα με τρόπο που έχει προκαθορισθεί. Συνήθως οι φόροι των οποίων τα έσοδα υπόκεινται σε κατανομή συλλέγονται από την ανώτερη βαθμίδα διοίκησης, λόγω οικονομικών, διαχειριστικών και άλλων πλεονεκτημάτων⁽⁶⁵⁾. Η κατανομή των εσόδων στις άλλες βαθμίδες μπορεί να γίνει κατά διαφόρους τρόπους, ανάλογα με τους στόχους που επιδιώκονται, το βαθμό στον οποίο οι διάφορες βαθμίδες διοίκησης συμμετέχουν στις αποφάσεις για τον καθορισμό των φορολογικών συντελεστών κλπ. Για παράδειγμα, η κατανομή μπορεί να είναι μια απλή κάθετη κατανομή των ποσών στους δικαιούχους ΟΤΑ, χωρίς κανένα στοιχείο οριζόντιας αναδιανομής. Στην περίπτωση αυτή τα σχετικά ποσά επιστρέφονται στις περιοχές στις οποίες εισπράχθηκαν. Συνήθως, όμως, η μέθοδος με την οποία κατανέμονται εμπεριέχει κάποιο στοιχείο οριζόντιας αναδιανομής.

Μερικές φορές τα φορολογικά έσοδα και οι κρατικές επιχορηγήσεις κατανέμονται με βάση τον πληθυσμό⁽⁶⁶⁾. Στην περίπτωση αυτή, αν τα ποσά προέρχονται από φορολογικά έσοδα της ανώτερης βαθμίδας διοίκησης θα υπάρξει κάποια αναδιανομή υπέρ των ΟΤΑ που έχουν χαμηλότερο εισόδημα ή χαμηλότερη φορολογική βάση. Άλλοτε πάλι η κατανομή γίνεται με βάση τον πληθυσμό λαμβανομένων όμως υπόψη ορισμένων χαρακτηριστικών, όπως είναι η διάρθρωση του πληθυσμού κατά ηλικίες, ο βαθμός πυκνοκατοίκησης κλπ. Με τον τρόπο αυτό, στη μέθοδο κατανομής λαμβάνονται υπόψη ορισμένοι παράγοντες που επηρεάζουν το κόστος παροχής των υπηρεσιών. Τέλος, σε άλλες περιπτώσεις η κατανομή γίνεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα σε όλους τους ΟΤΑ, χωρίς να επιβάλλουν φόρους ή τέλη υψηλότερα από αυτά που επιβάλλονται αλλού, να παρέχουν το ίδιο περίπου επίπεδο υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη μεταξύ άλλων τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ τους στις δυνατότητες άντλησης εσόδων και στα ποσά που χρειάζονται για να μπορούν να παρέχουν το ίδιο περίπου επίπεδο υπηρεσιών.

Στην πράξη ο τρόπος με τον οποίο επιδιώκεται η δημοσιονομική εξίσω-

(65) Υπάρχουν όμως και χώρες όπου συμβαίνει το αντίθετο. Για παράδειγμα, στη Νορβηγία η είσπραξη των φόρων εισοδήματος γίνεται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία αποδίδει στην Κεντρική Διοίκηση τα έσοδα που της αναλογούν (N. Τάτσος: «Φορολογική Αποκέντρωση...», οπ.π.

(66) Τέτοιοι φόροι στην Ελλάδα είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας, το 3% του φόρου κληρονομιών και δωρεών, τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, κλπ.

ση των ΟΤΑ διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Κοινό χαρακτηριστικό όμως όλων των μεθόδων που προαναφέρθηκαν είναι ότι οι ΟΤΑ μπορούν να δαπανούν τα ποσά που τους παρέχονται χωρίς περιορισμούς, δηλαδή όπως ακριβώς δαπανούν και τα δικά τους έσοδα. Έτσι, παρά τις διαφορές που μπορεί να έχουν μεταξύ τους οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται, τα κριτήρια με βάση τα οποία γίνεται η κατανομή είναι τα ίδια. Κατά συνέπεια, η ανάλυση που ακολουθεί δεν αφορά μία μόνο κατηγορία οικονομικών ενισχύσεων, αλλά παρουσιάζει γενικότερο ενδιαφέρον.

8.1.1. Μαθηματικός τύπος κατανομής

Για να εξετάσουμε πώς γίνεται στην πράξη η κατανομή των γενικών επιχορηγήσεων με βάση κάποιο μαθηματικό τύπο κατανομής, υποθέτουμε ότι υπάρχουν δύο μόνο ΟΤΑ, ο Α και ο Β. Ο Α ΟΤΑ υποθέτουμε ότι πλεονεκτεί σε σχέση με το Β όσον αφορά τις δυνατότητές του να αντλεί έσοδα και το κόστος που αντιμετωπίζει στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, η επιχορήγηση που θα δοθεί προς το Β ΟΤΑ θα πρέπει να είναι τέτοια, που να τον αποζημιώνει. Θα πρέπει δηλαδή αυτή να είναι:

$$KE_B = ME_B + MK_B \quad (8.1)$$

όπου

KE_B = το ποσό της κρατικής επιχορήγησης προς το Β ΟΤΑ

ME_B = το ποσό που πρέπει να πάρει ο Β ΟΤΑ, ώστε να αποζημιωθεί για τη χαμηλή του δυνατότητα να αντλεί έσοδα (μειονεκτικότητα εσόδων)

MK_B = το ποσό που πρέπει να πάρει ο Β ΟΤΑ, ώστε να αποζημιωθεί για το σχετικά υψηλό κόστος που αντιμετωπίζει στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών (μειονεκτικότητα κόστους).

Η μειονεκτικότητα του Β ΟΤΑ να αντλεί ίδια έσοδα (κυρίως φορολογικά) σε σχέση με τον Α μπορεί, όπως αναλύθηκε στο κεφάλαιο 5 να εκτιμηθεί. Μία μέθοδος εκτίμησης είναι η εξής:

$$ME_B = \Pi_B \cdot \left[\left(\frac{\Phi B_A}{\Pi_A} - \frac{\Phi B_B}{\Pi_B} \right) \cdot \frac{\Phi E_A}{\Phi B_A} \right] \quad (8.2)$$

όπου

Π_A, Π_B = πληθυσμός του Α και του Β ΟΤΑ αντίστοιχα

$\Phi B_A, \Phi B_B$ = φορολογική βάση (ή εισόδημα) των Α και Β ΟΤΑ.

Παρατηρείται ότι η μειονεκτικότητα του Β ΟΤΑ όσον αφορά τη φορολογική δυνατότητα εκτιμάται πολλαπλασιάζοντας τον αριθμό των κατοίκων

του με τη διαφορά στην κατά κεφαλήν φορολογική βάση μεταξύ των Α και Β ΟΤΑ, καθώς και με τη φορολογική προσπάθεια του Α ΟΤΑ, ο οποίος λαμβάνεται ως πρότυπο. Κατά τον ίδιο τρόπο η μειονεκτικότητα του Β ΟΤΑ όσον αφορά το κόστος των παρεχομένων υπηρεσιών υπολογίζεται ως:

$$MK_B = \Pi_B \cdot \frac{\Delta_A}{\Pi_A} \cdot \delta_B \quad (8.3)$$

Δ_A = η δαπάνη του Α ΟΤΑ

δ_B = το επιπλέον ποσοστό κόστους που αντιμετωπίζει ο Β ΟΤΑ

$$\delta_B = \frac{\Delta_B}{\Pi_B} - \frac{\Delta_A}{\Pi_A} / \frac{\Delta_A}{\Pi_A}$$

Με βάση τα παραπάνω η (8.1) μπορεί να γραφεί ως εξής:

$$KE_B = \Pi_B \left[\left(\frac{\Phi B_A}{\Pi_A} - \frac{\Phi B_B}{\Pi_B} \right) \cdot \frac{\Phi E_A}{\Phi B_A} \right] + \Pi_B \left[\frac{\Delta_A}{\Pi_A} \cdot \delta_B \right] \quad (8.4)$$

Η (8.4) δείχνει ότι η επιχορήγηση προς το Β ΟΤΑ θα δοθεί λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις ανάγκες για έσοδα όσο και τις ανάγκες για δαπάνες⁽⁶⁷⁾. Το ποσό της επιχορήγησης μπορεί πλέον εύκολα να υπολογισθεί αν υπάρχουν τα αριθμητικά δεδομένα. Έστω ότι τα δεδομένα αυτά είναι τα εξής⁽⁶⁸⁾:

(67) Αν το κατά κεφαλήν κόστος των ΟΤΑ Α και Β είναι το ίδιο για τις υπηρεσίες που παρέχουν δεν θα έχει ο Β ΟΤΑ διαφορετικές ανάγκες για δαπάνες, ή αλλιώς ο δεύτερος όρος του δεξιού σκέλους της (8.4) θα είναι ίσος με το μηδέν.

(68) Υποθέτουμε ότι και οι δύο ΟΤΑ παρέχουν το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών. Όμως, με συντελεστή φόρου 10% ο Α ΟΤΑ μόλις καλύπτει τις δαπάνες του ενώ ο Β έχει έλλειμμα.

A ΟΤΑ		B ΟΤΑ	
Π_A	= 15.000	Π_B	= 8.000
ΦB_A	= 500.000.000	ΦB_B	= 150.000.000
ΦE_A	= 50.000.000	ΦE_B	= 15.000.000
Δ_A	= 50.000.000	Δ_B	= 30.000.000
$\frac{\Phi E_A}{\Phi B_A}$	= 10%	$\frac{\Phi E_B}{\Phi B_B}$	= 10%

Από την (8.4) υπολογίζουμε ότι η επιχορήγηση που θα πάρει ο Β ΟΤΑ θα είναι:

$$\begin{aligned}
 KE_B &= 8.000 \left[\left(\frac{500.000.000}{15.000} - \frac{150.000.000}{8.000} \right) \cdot \frac{50.000.000}{500.000.000} \right] + \\
 &8.000 \cdot \left[\frac{50.000.000}{15.000} \cdot \left(\frac{\frac{30.000.000}{8.000} - \frac{50.000.000}{15.000}}{50.000.000/15.000} \right) \right] = \\
 &= 11.700.000 + 3.333.000 = 15.000.000
 \end{aligned}$$

Από το ποσό αυτό, οι 3.333.000 δρχ. θα δοθούν γιατί ο Β ΟΤΑ μειονεκτεί σε σχέση με τον Α ΟΤΑ ως προς το κόστος και οι 11.700.000 δρχ. γιατί μειονεκτεί ως προς τα έσοδα. Αυτό είναι επόμενο, γιατί μειονεκτεί μόνο κατά 12,5% ως προς το κόστος, αλλά κατά 43,7% ως προς τα έσοδα⁽⁶⁹⁾. Με την επιχορήγηση των 15.000.000 δρχ. και με βάση τις υποθέσεις που κάναμε παραπάνω, ο Β ΟΤΑ θα ισοσκελίσει τον προϋπολογισμό του. Φυσικά, αν λόγω των επιχορηγήσεων μειώσει το επίπεδο της φορολογίας του

$$\text{(69) Μειονεκτήματα κόστους} = \frac{\frac{30.000.000}{8.000} - \frac{50.000.000}{15.000}}{50.000.000/15.000} = 12,5\%$$

$$\text{Μειονεκτήματα εσόδων} = \frac{\frac{500.000.000}{15.000} - \frac{150.000.000}{8.000}}{50.000.000/15.000} = 43,7\%$$

ή αυξήσει τις δαπάνες του, θα δημιουργήσει έλλειμμα, εκτός και αν οι δαπάνες και τα έσοδα μεταβληθούν το ίδιο. Στην περίπτωση φυσικά της μεταβολής, το επίπεδο των υπηρεσιών που θα παρέχει δεν θα είναι το ίδιο με αυτό του πρότυπου ΟΤΑ. Το επίπεδο όμως της επιχορήγησης δεν θα επηρεασθεί.

Το παραπάνω παράδειγμα μπορεί να γενικευθεί έτσι ώστε να καλύπτει όλη την Τοπική Αυτοδιοίκηση αν στην (8.4.) αντί για τον Α ΟΤΑ έχουμε τον ΟΤΑ που λαμβάνεται ως πρότυπο:

$$KE_B = \Pi_B \left[\left(\frac{\Phi B_\pi}{\Pi_\pi} - \frac{\Phi B_B}{\Pi_B} \right) \frac{\Phi E_\pi}{\Phi B_\pi} \right] + \Pi_B \left[\frac{\Delta_\pi}{\Pi_\pi} \cdot \delta_B \right] \quad (8.5)$$

όπου ο δείκτης π παριστά τον πρότυπο ΟΤΑ. Φυσικά, στην πράξη οι σχετικοί υπολογισμοί πρέπει να γίνουν χωριστά για κάθε πηγή εσόδων και κάθε κατηγορία δαπανών και η στάθμιση που θα δοθεί σε κάθε συστατικό στοιχείο θα προσδιορισθεί από τον προϋπολογισμό που λαμβάνει ως πρότυπο.

Τέλος, αν στο μαθηματικό τύπο κατανομής συμπεριληφθεί και η φορολογική προσπάθεια, η (8.5.) γίνεται:

$$\begin{aligned}
 & \underbrace{\hspace{15em}}_{\text{ανάγκες για έσοδα}} \hspace{5em} \underbrace{\hspace{15em}}_{\text{ανάγκες για δαπάνες}} \\
 KE_B = & \Pi_B \left[\left(\frac{\Phi B_\pi}{\Pi_\pi} - \frac{\Phi B_B}{\Pi_B} \right) \frac{\Phi E_\pi}{\Phi B_\pi} \right] + \Pi_B \left[\frac{\Delta_\pi}{\Pi_\pi} \cdot \delta_B \right] + \\
 & \underbrace{\hspace{15em}}_{\text{φορολογική προσπάθεια}} \\
 & + \left[\left(\Phi B_B \cdot \frac{\Phi E_\pi}{\Phi B_\pi} \right) \left(\frac{\Phi E_B / \Phi B_B}{\Phi E_\pi / \Phi B_\pi} - 1 \right) \right] \quad (8.6.)
 \end{aligned}$$

Από την (8.6.) παρατηρούμε ότι το ύψος της επιχορήγησης εξαρτάται εκτός των άλλων και από το αν η φορολογική προσπάθεια του Β ΟΤΑ είναι

μεγαλύτερη ή μικρότερη αυτής που λαμβάνεται ως πρότυπο. Έτσι, η επιχορήγηση θα αυξηθεί αν η φορολογική προσπάθεια είναι μεγαλύτερη αυτής που λαμβάνεται ως πρότυπο και θα μειωθεί αν είναι μικρότερη.

Σε πολλές χώρες ο δεύτερος όρος του δεξιού σκέλους της (8.6.), δηλαδή η μειονεκτικότητα του κόστους (ή η εξίσωση των αναγκών για δαπάνες) δεν περιλαμβάνεται στον τύπο κατανομής της κρατικής επιχορήγησης. Στην περίπτωση αυτή γίνεται η υπόθεση ότι το κόστος παροχής των υπηρεσιών είναι το ίδιο σε όλους τους ΟΤΑ, ή αλλιώς ότι το δ είναι ίσο με το μηδέν. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις η εξίσωση του κόστους ή των αναγκών είναι μερική. Επίσης, ο πρώτος όρος, δηλαδή η εξίσωση των εσόδων μπορεί να μην αφορά όλες τις πηγές των εσόδων αλλά μόνο ορισμένες⁽⁷⁰⁾.

8.1.2. Διαφορετικά συστήματα επιχορηγήσεων

Η (8.6.) αποτελεί μια γενική μορφή μαθηματικού τύπου κατανομής των επιχορηγήσεων, η οποία, αν υποστεί ορισμένες μικρές τροποποιήσεις, μπορεί να δείξει πώς κατανέμονται στην πράξη οι εξισωτικές επιχορηγήσεις στις χώρες που τις χρησιμοποιούν. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι επιχορηγήσεις μπορεί να προέρχονται είτε από κάποια ανώτερη βαθμίδα διοίκησης είτε μέσα από την ίδια βαθμίδα. Στην περίπτωση αυτή, το KE_B μπορεί να είναι θετικό ή αρνητικό, δηλαδή ο Β ΟΤΑ μπορεί να δίνει επιχορήγηση ή να παίρνει, ανάλογα με τις ανάγκες του και τις δημοσιονομικές του δυνατότητες σε σχέση με αυτές που λαμβάνονται ως πρότυπο. Μεγάλη σημασία έχει επίσης για τον τρόπο κατανομής των επιχορηγήσεων και η επιλογή του προτύπου. Θα είχε λοιπόν ενδιαφέρον να εξετάσουμε πώς επηρεάζουν τον τρόπο κατανομής των επιχορηγήσεων τα διαφορετικά συστήματα δημοσιονομικής εξίσωσης. Πιο συγκεκριμένα, θα είχε ενδιαφέρον να εξετάσουμε πώς λειτουργούν στην πράξη τα διάφορα συστήματα και αν έχουν διαφορές στα αποτελέσματα. Για το σκοπό αυτό θα εξετάσουμε τις εξής περιπτώσεις:

- α) Επιχορηγήσεις από την Κεντρική Διοίκηση προς τους ΟΤΑ που έχουν δημοσιονομική δυνατότητα κατώτερη του αντίστοιχου εθνικού μέσου.
- β) Επιχορηγήσεις όπως και στην προηγούμενη περίπτωση με τη διαφορά ότι εδώ ως πρότυπο δεν λαμβάνεται ο εθνικός μέσος, αλλά ο ΟΤΑ που έχει την μεγαλύτερη δημοσιονομική δυνατότητα.

(70) Για παράδειγμα, στον Καναδά αρχικά (έτος 1967) επιδιώχθηκε η εξίσωση δεκαέξι κύριων πηγών εσόδων των επαρχιών με τον εθνικό μέσο, ενώ το 1980 ο αριθμός τους έφθασε τις τριάντα (R. Mathews: "Revenue Sharing in Federal Systems", Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Research Monograph No 31, 1980).

γ) Εξισωτικές επιχορηγήσεις μέσα στην ίδια βαθμίδα (επιχορηγήσεις μεταξύ των ΟΤΑ).

Για να απλοποιηθεί η ανάλυση υποθέτουμε ότι υπάρχουν δύο μόνο ΟΤΑ, οι οποίοι έχουν τις ίδιες ανάγκες για δαπάνες και την ίδια φορολογική προσπάθεια, αλλά διαφέρουν μεταξύ τους ως προς τη φορολογική δυνατότητα. Οι ΟΤΑ αυτοί υποθέτουμε ότι έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

ΟΤΑ	Πληθυσμός	Φορολογική βάση	Έσοδα	Δαπάνες
A	10.000	200.000.000	20.000.000	20.000.000
B	2.500	25.000.000	2.500.000	2.500.000
ΣΥΝΟΛΟ	12.500	225.000.000	22.500.000	22.500.000

Αν εφαρμοσθεί η πρώτη μέθοδος θα δικαιούται επιχορήγησης μόνο ο ΟΤΑ που έχει φορολογική δυνατότητα κατώτερη του μέσου. Με βάση λοιπόν τα παραπάνω δεδομένα, η επιχορήγηση που θα πρέπει να πάρει ο Β ΟΤΑ θα είναι η εξής:

$$KE_B = \Pi_B \cdot \frac{\Phi E_{AB}}{\Phi B_{AB}} \left(\frac{\Phi B_{AB}}{\Pi_{AB}} - \frac{\Phi B_B}{\Pi_B} \right) = 2.500 \frac{22.500.000}{225.000.000}$$

$$\left(\frac{225.000.000}{12.500} - \frac{25.000.000}{2.500} \right) = 2.000.000$$

Ως αποτέλεσμα της επιχορήγησης οι δαπάνες του Β ΟΤΑ θα αυξηθούν σε 4.500.000, ενώ οι δαπάνες του Α θα μείνουν αμετάβλητες, γιατί αφενός ο ίδιος δεν παίρνει καμιά επιχορήγηση, αφετέρου η επιχορήγηση προς τον Α ΟΤΑ δίνεται από την Κεντρική Διοίκηση και έτσι, άμεσα τουλάχιστον, δεν επηρεάζει τα δικά του έσοδα. Παρατηρείται όμως ότι με την επιχορήγηση δεν επιτυγχάνεται πλήρης εξίσωση, γιατί οι ΟΤΑ και μετά την επιχορήγηση θα εξακολουθούν να έχουν διαφορετικές δυνατότητες παροχής υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, η δαπάνη ανά κάτοικο του Α ΟΤΑ θα εξακολουθεί να είναι 2.000 δρχ., ενώ του Β ΟΤΑ θα είναι μετά την επιχορήγηση μόνο 1.800 δρχ.

Αν εφαρμοσθεί η δεύτερη μέθοδος, ο Α ΟΤΑ, όπως και προηγουμένως, δεν θα πάρει επιχορήγηση από την Κεντρική Διοίκηση, ενώ η επιχορήγηση που θα πάρει ο Β ΟΤΑ θα είναι η εξής:

$$\begin{aligned}
 KE_B &= \Pi_B \frac{\Phi E_A}{\Phi B_A} \left(\frac{\Phi B_A}{\Pi_A} - \frac{\Phi B_B}{\Pi_B} \right) = \\
 &= 2.500 \cdot \frac{20.000.000}{200.000.000} \left(\frac{200.000.000}{10.000} - \frac{25.000.000}{2.5000} \right) = 2.500.000
 \end{aligned}$$

Παρατηρείται ότι η επιχορήγηση προς το Β ΟΤΑ είναι μεγαλύτερη από ό,τι ήταν με την πρώτη μέθοδο. Έτσι, μετά την επιχορήγηση η κατά κεφαλήν δαπάνη στο Β ΟΤΑ θα είναι 2.000 δρχ., δηλαδή ίση με την κατά κεφαλήν δαπάνη του Α. Παρατηρείται δηλαδή ότι με τη δεύτερη μέθοδο επιτυγχάνεται πλήρης εξίσωσης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι με τη μέθοδο αυτή η ενίσχυση της οικονομικά ασθενέστερης περιοχής γίνεται λαμβάνοντας ως πρότυπο την πλέον ευημερούσα περιοχή, που στο παράδειγμά μας είναι η Α, και όχι με βάση το μέσο όρο.

Τέλος, αν εφαρμοσθεί η τρίτη μέθοδος, η επιχορήγηση δεν θα προέρχεται πλέον από την Κεντρική Διοίκηση αλλά θα χρηματοδοτείται με έσοδα των πλουσιότερων ΟΤΑ, δηλαδή θα έχουμε για άλλους ΟΤΑ θετικές και για άλλους αρνητικές επιχορηγήσεις. Με τη μέθοδο αυτή ο Α ΟΤΑ όχι μόνο δεν θα πάρει επιχορήγηση, αλλά θα συνεισφέρει στο αναδιανεμητικό ταμείο κάποιο ποσό.

$$\begin{aligned}
 KE_A &= \Pi_A \frac{\Phi E_{AB}}{\Phi B_{AB}} \left(\frac{\Phi B_{AB}}{\Pi_{AB}} - \frac{\Phi B_A}{\Pi_A} \right) = \\
 &= 10.000 \cdot \frac{22.500.000}{225.000.000} \left(\frac{225.000.000}{12.500} - \frac{200.000.000}{10.000} \right) = \\
 &= -2.000.000
 \end{aligned}$$

Η επιχορήγηση του Β ΟΤΑ με βάση την μέθοδο αυτή θα είναι:

$$\begin{aligned}
 KE_B &= \Pi_B \cdot \frac{\Phi E_{AB}}{\Phi B_{AB}} \left(\frac{\Phi B_{AB}}{\Pi_{AB}} - \frac{\Phi B_B}{\Pi_B} \right) = \\
 &= 2.500 \cdot \frac{225.000.000}{225.000.000} \left(\frac{225.000.000}{12.500} - \frac{25.000.000}{2.5000} \right) = 2.000.000
 \end{aligned}$$

Παρατηρείται ότι σε αντίθεση με τις προηγούμενες δύο μεθόδους, με την μέθοδο αυτή το σύστημα επιχορήγησης συνεπάγεται απώλεια εσόδων για τον Α ΟΤΑ. Η απώλεια αυτή θα έχει ως αποτέλεσμα οι δαπάνες του να μειωθούν από 20.000.000 δρχ. σε 18.000.000 δρχ. ή από 2.000 δρχ. ανά κάτοικο σε 1.800 δρχ. Όμως, οι δαπάνες του Β ΟΤΑ θα αυξηθούν σε 4.500.000 και η ανά κάτοικο δαπάνη του θα εξισωθεί με αυτήν του Α (1.800 δρχ.). Βλέπουμε δηλαδή ότι με την μέθοδο αυτή επιτυγχάνεται πλήρης εξίσωση χωρίς παρέμβαση της Κεντρικής Διοίκησης.

Τα αποτελέσματα των τριών αυτών μεθόδων συνοψίζονται στον παρακάτω πίνακα:

	Κατά κεφαλήν δαπάνη μετά			
	Ποσό επιχορήγησης		την επιχορήγηση	
	Α ΟΤΑ	Β ΟΤΑ	Α ΟΤΑ	Β ΟΤΑ
Α' μέθοδος	0	2.000.000	2.000	1.800
Β' μέθοδος	0	2.500.000	2.000	2.000
Γ' μέθοδος	-2.000.000	2.000.000	1.800	1.800

Οι διαφορές, όπως δείχνει ο πίνακας, είναι σημαντικές. Καταρχήν, μόνο με τις δύο πρώτες μεθόδους δίνονται επιχορηγήσεις από την Κεντρική Διοίκηση προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ενώ με την τρίτη μέθοδο γίνεται μια αναδιανομή μέσα στην ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παρατηρείται επίσης ότι πλήρη εξίσωση εξασφαλίζουν μόνο η δεύτερη και η τρίτη μέθοδος. Διαφέρουν όμως και αυτές μεταξύ τους στο ότι η δεύτερη μέθοδος εξασφαλίζει πλήρη εξίσωση δίνοντας μεγαλύτερη ενίσχυση στους φτωχούς ΟΤΑ, ενώ η τρίτη χαμηλώνοντας, παράλληλα με την παροχή επιχορηγήσεων στους φτωχούς, το επίπεδο των πλουσίων. Τέλος, παρατηρείται ότι το ύψος της κατά κεφαλήν δαπάνης που εξασφαλίζει πλήρη εξίσωση των ΟΤΑ είναι υψηλότερο με τη δεύτερη μέθοδο από ό,τι με την τρίτη.

8.2. Κατανομή ειδικών επιχορηγήσεων

Με τις ειδικές επιχορηγήσεις επιδιώκεται συνήθως η ανάμειξη της Κεντρικής Διοίκησης σε θέματα ή αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι ειδικές επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται από την Κεντρική Διοίκηση για την ανάμειξή της σε υποθέσεις για τις οποίες δεν έχει καμιά άμεση ευθύνη. Άλλοτε πάλι χρησιμοποιούνται ως μέσα οικονομικού ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό συνήθως συμβαίνει όταν οι κατώτερες βαθμίδες διοίκησης εξαρτώνται οικονομικά από την Κεντρική Διοίκηση, κάτι που φυσικά έρχεται σε αντίθεση με το πνεύμα της αποκέντρωσης, της αυτοδυναμίας και της οικονομικής ανεξαρτησίας των ΟΤΑ. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις στις οποίες η ανάμειξη είναι επιβεβλημένη. Όταν προωθούνται εθνικοί στόχοι, όπως είναι για παράδειγμα η οικονομική ανάπτυξη, η παρέμβαση της Κεντρικής Διοίκησης και η παροχή ειδικών επιχορηγήσεων θεωρείται απαραίτητη. Οι ειδικές επιχορηγήσεις δίνονται επίσης, όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 3, για να εξασφαλισθούν κάποια ελάχιστα επίπεδα παρεχομένων υπηρεσιών, για να ενθαρρυνθούν οι ΟΤΑ να λάβουν υπόψη τις εξωτερικές επιδράσεις των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχουν κλπ. Τέλος, οι ειδικές επιχορηγήσεις δίνονται γιατί με την παροχή τους διευκολύνεται ο συντονισμός όταν δύο ή περισσότερες βαθμίδες διοίκησης έχουν αλληλοεξαρτώμενους ή αλληλοκαλυπτόμενους τομείς δραστηριότητας (συγκοινωνία, οδοποιία κλπ.).

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι περισσότερες χώρες είναι οι μεγάλες ανισότητες που υπάρχουν μεταξύ των περιοχών. Το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων εμφανίζεται σχετικά εντονότερο στις λιγότερο οικονομικά προηγμένες χώρες και ένας από τους τρόπους για την αντιμετώπισή του είναι η χρησιμοποίηση ειδικών επιχορηγήσεων σχεδιασμένων κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να ενθαρρύνεται περισσότερο η οικονομική ανάπτυξη των περισσότερο καθυστερημένων περιοχών. Στην περίπτωση αυτή η χρησιμοποίηση ειδικών επιχορηγήσεων δεν αποβλέπει τόσο στην αναδιανομή του εισοδήματος, αλλά κυρίως στην επίτευξη του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης. Για το λόγο αυτό η οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ δεν μπορεί, παρά να αποτελεί μέρος ενός γενικότερου προγράμματος ανάπτυξης, το οποίο θα έχει ως στόχο την επίτευξη διαρθρωτικών μεταβολών στην τοπική οικονομία. Για να προσδιορισθεί λοιπόν ο τρόπος κατανομής των ειδικών επιχορηγήσεων θα πρέπει προηγουμένως να έχουν προσδιορισθεί οι περιοχές που θεωρούνται καθυστερημένες, ο βαθμός καθυστέρησής τους, το επίπεδο και η διάρθρωση της δαπάνης που πρέπει να γίνει σε κάθε περιοχή για να επιτευχθεί ο στόχος της ανάπτυξης που

έχει τεθεί κλπ. Θα πρέπει επίσης να εκτιμηθούν οι δημοσιονομικές δυνατότητες που έχει κάθε περιοχή, έτσι ώστε να προσδιορισθεί ο βαθμός στον οποίο η αναπτυξιακή προσπάθεια θα χρηματοδοτηθεί από ίδια έσοδα. Η οικονομική ενίσχυση από την Κεντρική Διοίκηση θα πρέπει να είναι τότε ίση με τη διαφορά της δαπάνης που πρέπει να γίνει σε κάθε περιοχή και των εσόδων που μπορεί να αντλήσει η ίδια από δικούς της πόρους.

Όταν η Κεντρική Διοίκηση δίνει ειδικές επιχορηγήσεις εξ ορισμού θέτει προϋποθέσεις σχετικά με το πώς οι ΟΤΑ θα δαπανήσουν τα χορηγούμενα ποσά. Συχνά επίσης θέτει και προϋποθέσεις για τα έσοδα, όπως είναι η προϋπόθεση για ίδια συμμετοχή στο κόστος, δηλαδή η προϋπόθεση ότι για να μπορεί κάποιος ΟΤΑ να πάρει επιχορήγηση θα πρέπει να συμβάλλει μέχρι ενός ορίου με δικά του έσοδα στην επιχορηγούμενη δραστηριότητα. Οι προϋποθέσεις αυτές αποτελούν από μόνες τους κάποια μορφή κριτηρίων κατανομής. Στην πράξη όμως τα κριτήρια αυτά συμπληρώνονται και με άλλα, ανάλογα με την ειδικότερη μορφή της επιχορήγησης και τους στόχους που επιδιώκονται.

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως, θα πρέπει οι ειδικές επιχορηγήσεις να κατανέμονται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνο οι σχετικές ανάγκες των ΟΤΑ αλλά και οι δυνατότητές τους να συμβάλλουν στο κόστος των προγραμμάτων που πρόκειται να χρηματοδοτηθούν. Ένας μαθηματικός τύπος κατανομής των ειδικών επιχορηγήσεων που ικανοποιεί τις συνθήκες αυτές είναι ο εξής:

$$ΕΠ_{Α(Χ)} = Δ_{Α(Χ)} - \left[ΣΙΕ \cdot \frac{ΦΒ_A}{ΣΦΒ_B} \right] = Δ_{Α(Χ)} - \left[\frac{ΣΙΕ}{ΣΦΒ} \cdot ΦΒ_A \right] \quad (8.7.)$$

όπου

$ΕΠ_{Α(Χ)}$ = η ειδική επιχορήγηση προς τον Α ΟΤΑ για το πρόγραμμα

$Δ_{Α(Χ)}$ = η δαπάνη του Α ΟΤΑ για το πρόγραμμα Χ

$ΣΙΕ$ = τα συνολικά ίδια έσοδα που πρέπει να συμβάλλουν όλοι οι ΟΤΑ στο πρόγραμμα

$ΦΒ_A/ΣΦΒ$ = Η σχετική δυνατότητα άντλησης φορολογικών εσόδων του Α ΟΤΑ μετρούμενη ως λόγος της φορολογικής βάσης του Α ΟΤΑ προς τη φορολογική βάση όλων των ΟΤΑ

$ΣΙΕ/ΣΦΒ$ = μέση φορολογική προσπάθεια όλων των ΟΤΑ.

Για να γίνει η κατανομή των επιχορηγήσεων με βάση την (8.7.) θα πρέπει

καταρχήν να αποφασισθεί η συνολική δαπάνη που θα πραγματοποιήσουν όλες οι βαθμίδες διοίκησης για το πρόγραμμα X. Αυτό αποτελεί πολιτική απόφαση που θα πρέπει να ληφθεί με βάση κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα⁽⁷¹⁾. Στη συνέχεια, θα πρέπει η δαπάνη αυτή να κατανεμηθεί μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης ανάλογα με την αρμοδιότητα που έχουν στο συγκεκριμένο τομέα και μεταξύ των ΟΤΑ με βάση τις σχετικές τους ανάγκες. Συχνά, οι ειδικές επιχορηγήσεις παρέχονται προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση για να εκτελέσουν κάποια αρμοδιότητα που από το νόμο ανήκει αποκλειστικά στην Κεντρική Διοίκηση, οπότε οι ΟΤΑ ενεργούν απλώς ως διοικητικοί μηχανισμοί. Στην περίπτωση αυτή το ύψος της επιχορήγησης που θα δοθεί προσδιορίζεται αποκλειστικά με βάση τις ανάγκες τους και συνεπώς ο εντός της παρένθεσης όρος που εξασφαλίζει εξίσωση πόρων

$\left(\frac{\Sigma \text{IE}}{\Sigma \text{FB}} \cdot \Phi \text{B}_\Lambda \right)$ θα είναι ίσος με το μηδέν. Αν δεν ενεργούν οι ΟΤΑ ως

διοικητικοί μηχανισμοί της Κεντρικής Διοίκησης θα πρέπει να αποφασισθεί ο τρόπος κατανομής του κόστους μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η απόφαση αυτή όπως και η προηγούμενη, είναι πολιτική. Εξαρτάται όμως ως ένα βαθμό από την κατανομή της φορολογικής εξουσίας στις διάφορες βαθμίδες διοίκησης και από το ενδιαφέρον που δείχνουν αυτές για το συγκεκριμένο πρόγραμμα. Αν οι ΟΤΑ έχουν τους απαραίτητους πόρους και το ενδιαφέρον τους για το πρόγραμμα είναι μεγάλο, η ανάγκη για συμμετοχή στο κόστος της Κεντρικής Διοίκησης θα είναι μικρή και κατά συνέπεια θα είναι χαμηλό και το επίπεδο της ειδικής επιχορήγησης. Η συμβολή κάθε ΟΤΑ στο κόστος θα εξαρτάται στη συνέχεια από τη σχετική τους δυνατότητα να αντλούν ίδια έσοδα, δηλαδή από τη φορολογική τους βάση.

Για να υπολογίσουμε το ύψος της επιχορήγησης, υποθέτουμε ότι υπάρχουν δύο ΟΤΑ και ότι το συνολικό ύψος της δαπάνης που πρέπει να γίνει στον τομέα X είναι 1.500 μονάδες. Υποθέτουμε επίσης ότι εφαρμόζοντας τη μέθοδο κόστους - οφέλους ή κάποια άλλη μορφή ανάλυσης εκτιμάται ότι η δαπάνη αυτή πρέπει να είναι 1.000 μονάδες στον Α ΟΤΑ και 500 στο Β. Τέλος, υποθέτουμε ότι οι Α και Β ΟΤΑ έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

(71) βλέπε R. Mathews: "Comparative Systems of Fiscal Federalism: Australia, Canada and the U.S.A.", Paper presented in the symposium on Fiscal Decentralization in Spain, University of Salamanca, Spain, 15-19 July 1985.

	A ΟΤΑ	B ΟΤΑ	Σύνολο
Φορολογική βάση (ΦΒ)	10.000	3.000	13.000
Ίδια έσοδα	700	300	1.000

Το ύψος της επιχορήγησης προς τους Α και Β ΟΤΑ θα είναι με βάση την (8.7.) το εξής:

$$ΕΠ = 1.000 - \frac{1.000}{13.000} 10.000 = 231$$

$$ΕΠ = 500 - \frac{1.000}{13.000} 3.000 = 269$$

Τα ίδια έσοδα που θα πρέπει να αντλήσουν οι ΟΤΑ θα είναι λοιπόν:

$$ΙΕ = 1.000 - 231 = 769$$

$$ΙΕ = 500 - 269 = 231$$

Η κατανομή αυτή θα έχει ως αποτέλεσμα κάθε ΟΤΑ να λαμβάνει επιχορήγηση ίση με τη διαφορά μεταξύ του προγράμματος δαπάνης που πρόκειται να αναλάβει και της συμμετοχής του στο κόστος με βάση τη δημοσιονομική του δυνατότητα. Αν όμως η εξίσωση των δημοσιονομικών δυνατοτήτων έχει εξασφαλισθεί με άλλο τρόπο, τότε κάθε ΟΤΑ μπορεί να συμμετέχει με το ίδιο κατά κεφαλήν ποσό και ο μαθηματικός τύπος θα είναι:

$$ΕΠ_{Α(Χ)} = Δ_{Α(Χ)} - \left[\Sigma ΙΕ \cdot \frac{\Pi_A}{\Sigma \Pi} \right] \quad (8.8.)$$

όπου Π_A είναι ο πληθυσμός του Α ΟΤΑ και $\Sigma \Pi$ ο συνολικός πληθυσμός. Άλλοτε πάλι ο βαθμός συμμετοχής των ΟΤΑ ποικίλλει ανάλογα με τη φορολογική τους δυνατότητα. Στην πράξη όμως εφαρμόζεται συνήθως ένας ενιαίος λόγος συμμετοχής για όλους τους ΟΤΑ, ανεξάρτητα από τη δυνατότητα που έχουν να αντλούν ίδια έσοδα. Η πρακτική αυτή βασίζεται στην

υπόθεση ότι η σχετική συμμετοχή των ΟΤΑ στο κόστος θα πρέπει να είναι ανάλογη προς τις δαπάνες τους σε σχέση με το σύνολο, δηλαδή ότι $\Phi_{B_A} / \Sigma \Phi_B = \Delta_{A(X)} / \Sigma \Delta_{(X)}$.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ένας από τους βασικότερους στόχους της κυβερνητικής πολιτικής στην Ελλάδα σε σχέση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι «να αποκτήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση οικονομική αυτοδυναμία μέσα από θεσμοθετημένους, αποκλειστικά δικούς της πόρους, ανεξάρτητους από εκείνους της Κεντρικής Διοίκησης»⁽⁷²⁾. Η εξασφάλιση επαρκών ιδίων πόρων αποτελεί αναμφισβήτητο το σημαντικότερο βήμα για την αντιμετώπιση του οικονομικού προβλήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όποιοι όμως και αν είναι οι πόροι που θα εκχωρηθούν και η μορφή που θα έχουν αυτοί, θα υπάρξει αναπόφευκτα πρόβλημα άνισης κατανομής τους στους ΟΤΑ σε σχέση με τις ανάγκες τους. Δηλαδή, ορισμένοι ΟΤΑ θα βρεθούν με περισσότερα έσοδα σε σχέση με τις ανάγκες τους, ενώ άλλοι με λιγότερα έσοδα από όσα χρειάζονται. Οι φτωχότεροι ΟΤΑ θα είναι αναγκασμένοι τότε ή να παρέχουν χαμηλότερο επίπεδο υπηρεσιών ή να επιβαρύνουν περισσότερο τους δημότες τους. Οι λύσεις όμως αυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν ικανοποιητικές και έτσι στην πράξη οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των ΟΤΑ στις οικονομικές δυνατότητες περιορίζονται ή εξαλείφονται με την παροχή από την Κεντρική Διοίκηση εξισωτικών επιχορηγήσεων και τη θέσπιση αντίστοιχων προγραμμάτων.

Οι επιχορηγήσεις δεν δίνονται μόνο για τον περιορισμό των δημοσιονομικών ανισοτήτων. Οι ενέργειες των ΟΤΑ είναι πιθανό, εκτός από τους δη-

(72) Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών: «Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης, 1983-1987», Αθήνα, 1985, σελ. 77.

μότες τους να ασκούν σημαντικές επιδράσεις και στους κατοίκους άλλων περιοχών. Πιο συγκεκριμένα, το κόστος ή το όφελος που προκύπτει από την παροχή σε μια περιοχή κάποιου τοπικού δημόσιου αγαθού μπορεί να το φέρουν ή να το απολαμβάνουν αντίστοιχα οι κάτοικοι άλλων περιοχών. Στην περίπτωση αυτή οι κάτοικοι της περιοχής που παρέχει το συγκεκριμένο τοπικό αγαθό μπορεί να επιβαρύνονται με το κόστος μιας υπηρεσίας που προσφέρεται από αλλού χωρίς οι ίδιοι να έχουν οποιοδήποτε όφελος ή να ωφελούνται από τις υπηρεσίες που παρέχει κάποια άλλη περιοχή, χωρίς οι ίδιοι να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση του κόστους. Οι κρατικές επιχορηγήσεις μπορούν να σχεδιασθούν κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να παρέχουν κίνητρο στους ΟΤΑ να λάβουν υπόψη τις εξωτερικές αυτές επιδράσεις που προκαλούν οι υπηρεσίες τους. Επιπλέον, οι κρατικές επιχορηγήσεις δίνονται για να εξασφαλισθούν κάποια ελάχιστα επίπεδα παρεχομένων υπηρεσιών, για να ενισχυθεί η παροχή δημόσιων αγαθών κλπ.

Για τους παραπάνω λόγους οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν σε όλες τις χώρες σημαντική πηγή εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σημαντικές όμως είναι και οι διαφορές που υπάρχουν από χώρα σε χώρα στο βαθμό εξάρτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τις κρατικές επιχορηγήσεις και στις μορφές των κρατικών επιχορηγήσεων που χρησιμοποιούν. Υπάρχουν πολλές κατηγορίες επιχορηγήσεων που διαφέρουν πολύ μεταξύ τους στη μορφή, στις προϋποθέσεις χορήγησης και στις επιπτώσεις. Η κατηγορία ή ο συνδυασμός των επιχορηγήσεων που θα επιλεγεί δεν μπορεί να είναι πάντα ο ίδιος, αλλά ποικίλλει κατά περίπτωση. Εξαρτάται ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα και τους στόχους που έχουν τεθεί.

Στην Ελλάδα, όπως και στις άλλες χώρες, η συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων στα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι σημαντική. Ο ρόλος τους όμως είναι τελείως διαφορετικός. Καταρχήν, το ύψος των επιχορηγήσεων που δίνονται κάθε χρόνο δεν είναι προκαθορισμένο, ούτε αποτελεί αντικείμενο μελέτης ή διαπραγμάτευσης μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποφασίζεται μονομερώς από την Κεντρική Διοίκηση με βάση τις οικονομικές συνθήκες της χώρας, το πολιτικό κλίμα που επικρατεί και την εκτίμηση της κυβέρνησης για το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, το ύψος της επιχορήγησης παρουσιάζει μεγάλες διακυμάνσεις από χρόνο σε χρόνο, κάτι που εκτός των άλλων δεν επιτρέπει το σωστό προγραμματισμό των δραστηριοτήτων και την ορθολογική αξιοποίηση του δημοσίου χρήματος. Η σημαντικότερη όμως αδυναμία του συστήματος αφορά τον τρόπο κατανομής των επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ. Οι γενικές τακτικές επιχορηγήσεις κατανέμονται με αποκλειστικό

σχεδόν κριτήριο το μέγεθος του πληθυσμού και επομένως δεν ασκούν αναδιανεμητικό ρόλο. Όσον αφορά τις έκτακτες επιχορηγήσεις βρέθηκε ότι όχι μόνο δεν περιορίζουν τις οικονομικές ανισότητες, αλλά αντίθετα, μεγάλωνουν τη διαφορά μεταξύ πλουσίων και φτωχών ΟΤΑ.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις στην Ελλάδα δεν μπορούν να επιτελέσουν κάποιο εξισορροπητικό ή αναδιανεμητικό ρόλο γιατί για την κατανομή τους δεν λαμβάνονται υπόψη οι δημοσιονομικές δυνατότητες, η φορολογική προσπάθεια και οι ανάγκες των ΟΤΑ. Τα εννοιολογικά και μεθοδολογικά προβλήματα που υπάρχουν στην μέτρηση των παραμέτρων αυτών είναι πολλά. Η εμπειρία όμως των άλλων χωρών έχει δείξει ότι δεν είναι αξεπέραστα. Πολλά από τα στατιστικά στοιχεία που απαιτούνται δεν είναι σήμερα διαθέσιμα. Το γεγονός όμως αυτό δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να γίνει προσπάθεια προσέγγισης των μεγεθών έστω και αν η έλλειψη στοιχείων συνεπάγεται μικρότερη ακρίβεια. Εξάλλου, εμπειρικές έρευνες σε άλλες χώρες έχουν δείξει ότι τα αποτελέσματα δεν διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται και την μεθοδολογία που εφαρμόζεται.

Η συλλογή και η επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων που να επιτρέπουν ακριβέστερες εκτιμήσεις είναι έργο σύνθετο και χρονοβόρο. Επιπλέον, η βελτίωση των στατιστικών στοιχείων και των μεθόδων εκτίμησης είναι κάτι που πρέπει να αποτελεί διαρκή διαδικασία. Έτσι, προς το παρόν θα πρέπει οι εκτιμήσεις να βασισθούν στα στοιχεία που υπάρχουν. Όποια και αν είναι τα σφάλματα και οι αποκλίσεις που θα υπάρξουν από τη χρησιμοποίηση των στοιχείων αυτών, θα είναι μικρότερα από τα σφάλματα και τις αποκλίσεις που υπάρχουν σήμερα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΟΙ ΠΙΝΑΚΕΣ

**ΕΣΟΔΑ
ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ**

Οικονομικών Ετών 1978 - 1984
(σε εκατομμύρια δραχμές)

Οικονομικά Έτη	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Σύνολο χώρας	21.468	27.743	34.635	48.913	65.156	85.768	118.188
I. ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	11.460	15.107	19.264	23.816	37.225	45.405	57.762
A. ΠΡΟΣΩΔΟΙ ΕΞ ΑΚΙΝΗΤΟΥ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	1.049	1.345	1.662	2.016	2.227	2.805	3.604
1. Έσοδα εξ αστικών και αγροτικών ακινήτων	414	488	604	780	880	1.163	1.444
α. Μισθώματα εξ αστικών ακινήτων	147	190	235	318	372	429	571
β. Μισθώματα βοσκησίμων εκτάσεων	36	38	57	65	68	94	111
γ. Δικαίωμα βοσκής	80	79	81	103	119	144	160
δ. Λοιπά έσοδα εξ αστικών και αγροτικών ακινήτων	149	180	230	293	319	494	601
2. Έσοδα δημοτικής ή κοινοτικής αγοράς	125	148	178	220	246	330	381
3. Έσοδα εκ νεκροταφείων	305	453	568	629	689	770	922
4. Έσοδα εκ σφαγείων	69	86	102	117	129	163	187
5. Έσοδα εκ λουτρών και αφοδευτηρίων	13	17	15	16	25	36	60
6. Έσοδα εξ εκμεταλλεύσεως εδάφους, υπεδάφους και θαλάσσης	85	104	164	202	209	277	399
α. Δικαιώματα εξ ιχθυοτροφείων	8	11	20	26	32	40	46
β. Λοιπά έσοδα εξ εκμεταλλεύσεως εδάφους, υπεδάφους και θαλάσσης	76	93	144	176	176	236	363

Οικονομικά Έτη	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
7. Εμπορία ποσίων υδάτων, ιαματικών ή μη	19	13	15	21	18	24	31
8. Έσοδα εξ επιχειρήσεων	15	32	12	27	28	39	87
Β. ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΕΚ ΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	43	31	74	68	116	171	303
1. Πρόσοδοι εκ κινητής περιουσίας	43	31	74	68	116	171	303
Γ. ΕΣΟΔΑ ΕΚ ΤΕΛΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	5.255	6.866	9.157	12.060	15.555	19.876	23.028
1. Υπηρεσία καθαριότητας	2.312	3.158	4.434	5.612	7.379	8.911	10.929
2. Υπηρεσία υδρεύσεως	1.027	1.311	1.636	2.016	2.219	2.656	3.071
3. Υπηρεσία αρδεύσεως	77	89	127	154	182	225	311
4. Υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού	811	950	1.325	1.706	2.394	2.941	3.495
5. Υπηρεσία αποχετεύσεως	83	124	161	312	504	813	809
6. Λοιπά τέλη και δικαιώματα	927	1.216	1.454	2.229	2.821	4.304	4.216
α. Τέλη χρήσεως πεζοδρομίων, οδών, πλατειών και κοινοχρήστων χώρων	111	153	157	248	267	323	406
β. Τέλη αδειών οικοδομών	128	217	163	143	165	176	202
γ. Τέλη διαφημίσεων	11	14	19	40	80	—	—
δ. Τέλη εισιτηρίων λεωφορείων αυτοκινήτων	48	43	120	117	32	308	46
ε. Τέλη σταθμεύσεως αυτοκινήτων	357	409	492	803	859	1.329	865
στ. Τέλη διαμονής παρειπιθιμούντων επί των εκδομένων λογαριασμών, υπό των ξενοδοχείων ύπνου, επί των λουομένων εις φυσικάς ιαματικές πηγάς	162	263	346	632	1.011	1.454	1.677
ζ. Τέλη χρήσεως αποβαθρών επιβατών	0,05	0,4	0,2	0,05	97	25	305
η. Τέλη χρήσεως αποβαθρών εμπορευμάτων	0,03	0,2	2	0,6	1	1	2
θ. Λοιπά τέλη και δικαιώματα μέτρων και σταθμών, γεφυροπλαστίγγων	107	114	150	242	304	585	559
7. Έσοδα εκ παρκομέτρων	14	15	18	27	53	24	195

Οικονομικά Έτη	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 3	1 9 8 4
ΦΟΡΟΙ - ΕΙΣΦΟΡΑΙ	1.728	1.811	2.986	3.191	4.472	5.371	10.676
Φόροι αυτοτελείς	797	651	1.588	1.721	2.793	2.942	7.458
α. Φόρος επί της αξίας των χονδρικής πωλουμένων αγροτικών προϊόντων	604	372	1.208	1.046	1.321	204	3.037
β. Φόρος επί του παραγομένου ελαιολάδου (ταγαρέλαια)	2	1	9	7	16	36	30
γ. Φόρος ακαλύπτων χώρων	79	89	93	94	106	156	186
δ. Φόρος ζύθου	87	116	153	165	166	310	317
ε. Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων	23	71	123	407	477	744	739
ζ. Λοιποί αυτοτελείς φόροι					704	1.491	3.146
Φόροι πρόσθετοι	835	1.046	1.255	1.309	1.432	2.176	2.947
α. Φόρος των εκ της αλλοδαπής εισαγομένων εμπορευμάτων	244	270	339	324	235	293	342
β. Φόρος επί των εξαγομένων εμπορευμάτων Ν. Δωδεκανήσου	181	104	133	134	121	230	187
γ. Ποσοστόν επί του εισπραττομένου υπό του Δημοσίου ειδικού τέλους υδρεύσεως επί του εισοδήματος των οικοδομών των κειμένων εν τη περιφέρειά της τέως Διοικήσεως Πρωτευούσης	171	209	290	336	475	670	958
δ. Συμπληρωματικός αναλογικός φόρος επί των εισοδημάτων εξ οικοδομών	0,3	0,01	—	—	—	—	—
ε. Πρόσθετον ποσοστόν 3% επί των δημοσίων φόρων των κάτωθι κατηγοριών: — του φόρου κληρονομιών, δωρεών, προικόν, κερδών εκ λαχείων και — του φόρου μεταβιβάσεως ακινήτων εξ επαχθούς αιτίας	182	290	321	308	324	462	597
στ. Φόρος των εκ της ημεδαπής εισαγομένων εμπορευμάτων εν Ν. Δωδεκανήσω	13	119	133	152	184	226	351

Οικονομικά Έτη

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
ζ. Φόρος των εις την ημεδαπήν εξαγομένων εμπορευμάτων (περιλαμβάνεται και ο φόρος των εξαγομένων εκ της μίας νήσου εις την άλλην εμπορευμάτων εντός της Δωδεκανήσου)	0,7	1	0,8	0,7	1	1	0,3
η. Φόρος εκ της προβολής κιν/κών ταινιών	0,1	0,09	0,02	1	—	0,02	0,1
θ. Λοιποί πρόσθετοι φόροι	41	50	35	50	88	292	509
3. Εισφοραι	95	113	142	160	246	251	270
α. Εισφορά επί των ωφελουμένων εκ της εκτελέσεως δημοτικών ή κοινοτικών έργων	20	20	24	36	77	32	60
β. Εισφορά λόγω επεκτάσεως σχεδίου πόλεως	40	53	64	72	79	99	86
γ. Εισφορά επί της υπεραξίας ακινήτων οικοδομημένων ή μη, λόγω τροποποιήσεως σχεδίου πόλεως ή κανόνων δομήσεως	8	8	5	2	3	4	2
δ. Εκουσία εισφορά	4	7	7	4	5	11	12
ε. Λοιπαι εισφοραι	21	23	40	44	80	103	109
Ε. ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	3.383	5.051	5.383	6.479	14.854	17.179	20.251
1. Λοιπά τακτικά έσοδα	3.383	5.051	5.383	6.479	14.854	17.179	20.251
α. Τακτική οικονομική ενίσχυση εκ του κρατικού προϋπολογισμού	2.962	4.637	4.898	6.022	13.746	15.709	16.655
β. Εκχώρησις υπό του Δημοσίου εκ της εισπραττομένης τιμής διαθέσεως των δασικών προϊόντων ποσοστού 3%	78	84	110	84	111	183	169
γ. Λοιπά τακτικά έσοδα μη δυνάμενα να εισαχθούν εις τας ανωτέρω τάξεις	342	328	375	372	774	1.007	1.212
II. ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	5.188	7.760	8.745	17.037	17.533	27.715	43.644
A. ΕΞΟΣΑ ΕΞ ΕΚΠΟΙΗΣΕΩΣ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΟΥ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	372	446	629	779	553	685	689

Οικονομικά Έτη

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Εξ ακινήτου περιουσίας	355	401	582	749	521	620	525
α. Προϊόν εξ εκποίησης οικοδομών	7	29	60	78	44	11	41
β. Προϊόν εξ αναγκαστικής προσκυρώσεως λόγω ρυμοτομίας οικοπέδων και λοιπών ακινήτων	77	103	96	133	81	102	100
γ. Προϊόν εξ εκποίησης λοιπής ακινήτου περιουσίας	269	268	425	537	395	506	303
2. Εκ κινητής περιουσίας	17	45	46	29	32	65	64
B. ΕΣΟΔΑ ΕΚ ΔΑΝΕΙΩΝ	1.794	2.927	2.569	5.047	5.767	7.915	12.011
1. Προϊόν εκ δανείων εσωτερικού	1.793	2.925	2.569	5.046	5.767	7.915	12.011
α. Προϊόν ατόκου δανείου	137	203	258	437	474	445	932
β. Προϊόν δανείου δημοσίων επενδύσεων	221	217	313	584	612	1.032	1.534
γ. Προϊόν δανείου δημοσίων επενδύσεων προγράμματος Κ.Ε.	670	1.113	1.246	2.188	2.406	3.833	4.718
δ. Προϊόν εκ λοιπών δανείων εσωτερικού	763	1.392	750	1.835	2.272	2.603	4.825
2. Προϊόν δανείων εκ του εξωτερικού	0,2	1	—	1	0,02	—	—
Γ. ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ - ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ	1.836	2.981	4.091	8.959	8.027	14.979	24.992
1. Επιχορηγήσεις	1.809	2.943	4.044	8.937	8.012	14.966	24.986
α. Επιχορηγήσεις υπό του ΟΑΕΔ δι' εκτελεσιν δημοτικών έργων προς απασχόλησιν ανέργων	154	45	125	441	163	783	1.224
β. Έσοδα εξ επιχορηγήσεως Νομαρχιακού Ταμείου	878	1.416	2.070	3.678	3.962	7.178	11.443
γ. Κρατική επιχορήγηση εκ κρατικών λαχείων	51	59	96	187	115	104	202
δ. Λοιπαί επιχορηγήσεις	725	1.422	1.751	4.629	3.770	6.900	12.117

Οικονομικά Έτη	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
2. Προσωπική εργασία	27	37	47	21	15	13	5
Δ. ΔΩΡΕΑΙ - ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΙ - ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΑΙ	94	130	200	341	345	376	556
1. Έσοδα εκ δωρεών	85	120	189	328	318	351	482
2. Έσοδα εκ κληροδοτημάτων και κληρονομιών	8	10	10	13	26	24	74
Ε. ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ - ΠΡΟΣΤΙΜΑ - ΠΑΡΑΒΟΛΑ	72	92	116	303	271	436	533
1. Προσαυξήσεις	54	64	86	141	148	141	172
2. Πρόστιμα	16	20	27	158	118	279	344
3. Παράβολα	1	6	2	3	4	15	15
ΣΤ. ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	1.018	1.182	1.138	1.607	2.568	3.322	4.861
1. Έσοδα δια γενομένας δαπάνας	62	84	123	131	152	240	293
2. Έσοδα υπέρ τρίτων	715	716	613	886	1.293	1.528	1.803
3. Επιστροφαι χρημάτων	71	74	73	70	118	144	230
4. Λοιπά έκτακτα έσοδα	169	306	327	518	1.003	1.408	2.533
ΙΙΙ. ΕΣΟΔΑ ΕΚ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ	1.135	1.298	1.836	2.031	2.988	3.305	4.148
Α. ΤΑΚΤΙΚΑ	1.020	1.151	1.626	1.867	2.800	3.071	3.767
1. Τακτικά έσοδα εκ παρελθόντων οικονομικών ετών βεβαιωθήσόμενα και εισπραχθήσόμενα το πρώτον	622	673	1.014	1.153	1.894	1.932	2.323
α. Εκ τελών καθαριότητας	243	195	407	425	803	680	804
β. Εκ τελών υδρεύσεως	191	257	322	402	530	595	722
γ. Εκ τελών αρδεύσεως	7	10	10	14	22	24	33
δ. Εκ τελών φωτισμού	74	58	90	107	242	248	226
ε. Εκ τελών στάθμεύσεως αυτοκινήτων	1	2	2	1	1	4	3

Οικονομικά Έτη	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
στ. Εκ δικαιωμάτων και μισθωμάτων βοσκησίμων εκτάσεων	3	6	7	6	11	8	8
ζ. Εκ λοιπών περιπτώσεων	101	141	173	195	982	370	526
2. Εισπρακτέα υπόλοιπα εκ βεβαιωθέντων κατά παρελθόντα οικον. έτη, τακτικών εσόδων	398	478	612	714	906	1.139	1.444
α. Εκ τελών καθαριότητας	66	77	102	108	126	141	248
β. Εκ τελών υδρεύσεως	100	141	172	215	280	356	377
γ. Εκ τελών αρδεύσεως	8	11	16	22	20	39	42
δ. Εκ τελών φωτισμού	19	20	41	48	56	68	74
ε. Εκ τελών σταθμεύσεως αυτοκινήτων	0,4	0,2	1	1	1	6	3
στ. Εκ δικαιωμάτων και μισθωμάτων βοσκησίμων εκτάσεων	4	3	6	7	9	8	13
ζ. Εκ λοιπών περιπτώσεων	198	224	271	309	411	517	685
B. ΕΚΤΑΚΤΑ	115	146	209	163	187	234	380
1. Έκτακτα έσοδα εκ παρελθόντων οικ. ετών	115	146	209	163	187	234	380
IV. ΧΡΗΜΑΤΙΚΟΝ ΥΠΟΛΟΙΠΟΝ	3.683	3.577	4.788	6.027	7.408	9.341	12.732
A. ΧΡΗΜΑΤΙΚΟΝ ΥΠΟΛΟΙΠΟΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΧΡΗΣΗΣ	3.683	3.577	4.788	6.027	7.408	9.341	12.732
1. Χρηματικών υπόλοιπων προηγούμενης χρήσεως μεταφερόμενον εις νέαν	3.683	3.577	4.788	6.027	7.408	9.341	12.732
α. Εκ τακτικών εσόδων	3.091	2.722	3.235	3.732	3.538	5.665	7.033
β. Εξ εκτάκτων εσόδων	591	854	1.553	2.295	3.870	3.675	5.699

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Ε. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ και Ε. ΠΑΝΟΥΡΓΙΑΣ: «Η Περιφερειακή Κατανομή του Εθνικού Εισοδήματος το 1981: Διαχρονικές Μεταβολές και Διεθνείς Συγκρίσεις (1961-1981)», Τράπεζα της Ελλάδος, Η Ελληνική Οικονομία, Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα, 1984, σελ. 62-109.
- ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ (ΕΣΥΕ): «Έσοδα - έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων».
- Ε. ΘΕΟΔΩΡΗ - ΜΑΚΡΥΓΙΑΝΝΑΚΗ, Π. ΚΑΒΒΑΔΙΑ και Δ. ΚΑΤΟΧΙΑΝΟΥ: «Βασικά Στοιχεία κατά Νομό και Περιφέρεια», ΚΕΠΕ, 1986.
- Μ. ΚΥΠΡΑΙΟΣ: «Στοιχεία Φορολογικού Δικαίου», Αθήνα, 1980.
- Γ. ΚΩΝΣΤΑ: «Λεξικόν Νομικής», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1965.
- Γ. ΜΠΙΤΣΙΚΑ: «Κοινωνική Αξιολόγηση Σχεδίων Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα», Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα, 1986.
- Ν. ΤΑΤΣΟΣ: «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Οικονομική Ανάπτυξη: Δυνατότητες και Περιορισμοί», Σπουδαί, 1982, Τόμος ΑΒ, Τεύχος 1, σελ. 156-178.
- Ν. ΤΑΤΣΟΣ: «Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1987.
- Ν. ΤΑΤΣΟΣ: «Ο Δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Δημοσιονομική Αποκέντρωση, ΕΕΤΑΑ, 1988.
- ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ: «Η Ελληνική Οικονομία», Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα, 1984.
- Η. ΤΣΕΝΕΣ: «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Θεωρία και Πράξη», Αθήνα, 1986.

- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ: «Προσωρινοί Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1984», Αθήνα, Μάιος, 1985.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ: «Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδος», Αθήνα, 1983.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ και ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: «Τα Οικονομικά των ΟΤΑ», Αθήνα, Ιούνιος 1987.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ: «Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 1984», Αθήνα, Νοέμβριος 1983.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ: «Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 1986», Αθήνα, Νοέμβριος 1985.
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ: «Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 1987», Αθήνα, Νοέμβριος 1986.

ΕΕΝΗ

- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: "Concepts of Fiscal Capacity and Tax Effort", in J. SCHERER and J. PARKE (eds), "Public Finance and Fiscal Policy", Houghton Mifflin, 1996, pp. 186-196.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR): "Measuring the Fiscal "Blood - Pressure" of the States, 1964-1975", Washington D.C. 1977.
- J. AKIN, "Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations", National Tax Journal, 1973, pp. 275-292.
- R. BARNETT and N. TOPHAM: "A critique of Equalising Grants to Local Governments", Scottish Journal of Political Economy, 1980, pp. 235-249.
- Y. BARZEL: "Private School and Public Finance", Journal of Political Economy, 1973, pp. 174-186.
- R. BENNETT: "The Geography of Public Finance", Methue, 1980.
- R. BENNETT: "Central Grants to Local Governments: The Political and Economic Impact of the Rate Support Grant in England and Wales", Cambridge University Press, 1982.
- R. BIRD: "Taxation and Development: Lessons from Colombian Experience", Harvard University Press, 1970.
- R. BIRD: "Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature", Finanzarchive, 1976, pp. 244-265.

- D. BÖS: "Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance", in *Issues in Urban Public Finance*, Institut International de Finances Publiques, Saarbrücken, 1973.
- D. BRADFORD and W. OATES: "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants", *American Economic Review*, 1971, pp. 440-448.
- W. BRAINARD and T. DOLBEAR: "The Possibility of Oversupply of Local "Public" Goods: A Critical Note", *Journal of Political Economy*, 1967, pp. 86-90.
- G. BREAK: "Intergovernmental Fiscal Relations in the United States", The Brookings Institution.
- G. BREAK: "Financing Government in a Federal System", The Brookings Institution, 1980.
- G. BROWN and P. JACKSON: "Public Sector Economics", Martin Robertson, 1982.
- J. BUCHANAN: "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 1950, pp. 583-599.
- D. CAPUTO and R. COLE (eds): "Revenue Sharing", Lexington, 1976.
- R. CHELLIAH: "Trends in Taxation in Developing Countries", International Monetary Fund, Staff Papers, 1971, pp. 254-331.
- R. CHELLIAH, H. BAAS and M. KELLY: "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-71", International Monetary Fund. Staff Papers, 1975.
- COUNCIL OF EUROPE: "Report on Policies of Grants to Local Governments", Committee of Experts on Local and Regional Finance, RM-FL (85)6, 17 June, 1985.
- B. DAVIS and J. WHITE: "Equalization Alternatives in Grant - in - Aid Programs: Allotment Formulas and Measures of Fiscal Capacity" *National Tax Journal*, 1967, pp. 193-203.
- G. FISHER: "Interstate Variation in State and Local Government Expenditures", *National Tax Journal*, 1964, pp. 55-74.
- R. FISHER: "A Theoretical Note of Revenue Sharing Grants", *National Tax Journal*, 1979, pp. 174-184.
- L. FOSTER, R. JACKMAN and M. PERLMAN: "Local Government Finance in a Unitary State", Allen and Unwin, 1980.
- E. FRIED: "Setting National Priorities: The 1973 Budget", Brookings Institution, 1973.
- P. D. GROENEWEGEN: "The Taxable Capacity of Local Government in New South Wales", A. N. V. Research Monograph, No 13, 1976.

- N. HEPWORTH: "The Finance of Local Government", G. Allen and Unwin, 1980.
- A. HOROWITZ: "A Simultaneous Equation-Approach to the Problem of Explaining Interstate Differences in State and Local Government Expenditures", *Southern Economic Journal*, 1968, pp. 459-476.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: "Government Finance Statistics Yearbook", 1984.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: "Government Finance Statistics Yearbook", 1985.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: "Government Finance Statistics Yearbook", 1986.
- L. JAMES: "The Stimulation and Substitution Effects of Grants - in - Aid: A General Equilibrium Analysis, *National Tax Journal*, 1973, pp. 251-265.
- J. Le GRAND: "Fiscal Equity and Central Grants to Local Authorities", *Economic Journal*, 1975, pp. 531-547.
- A. MANVEL: "Differences in Fiscal Capacity and Effort: Their Significance for a Federal Revenue Sharing System", *National Tax Journal*, 1971, pp. 193-204.
- R. MATHEWS: "Revenue Sharing in Federal Systems", Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Research Monograph No 31, 1980.
- R. MATHEWS: "Comparative Systems of Fiscal Federalism: Australia, Canada and the U.S.A.", Paper presented in the Symposium on Fiscal Decentralization in Spain, University of Salamanca, Spain, 15-19 July 1985.
- J. MAXWELL: "Fiscal Performance and Capacity" in *Financing State and Local Governments*, The Brookings Institution, 1965.
- J. MAXWELL and J. ARONSON: "Financing State and Local Governments", Brookings Institution, 1977.
- M. McGUIRE: "Notes on Grants - in - Aid and Economic Interactions Among Governments", *Canadian Journal of Economics*, 1973, pp. 207-221.
- R. MILLWARD et al: "Public Sector Economics", Longman, 1983.
- N. MORGAN: "An Alternative Measure of Fiscal Capacity", *National Tax Journal*, 1974, pp. 361-365.
- R. MUSGRAVE: "Approaches to Fiscal Theory of Political Federation", in *National Bureau of Economic Research. "Public Finances, Needs, Sources and Utilisation"*, Princeton University Press, Princeton, 1961, pp. 97-122.
- R. MUSGRAVE: "Theories of Fiscal Federalism", *Public Finance*, 1969, pp. 521-532.

- R. MUSGRAVE and P. MUSGRAVE: "Public Finance in Theory and Practice", McGraw - Hill, 1976.
- R. NATHAN, A. MANVEL and E. CALKINS: "Monitoring Revenue Sharing". The Brookings Institution, 1975.
- D. NETZER: "State - Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations", The Brookings Institution, 1969.
- W. OATES: "Fiscal Federalism", Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- T. O'BRIEN: "Grants - in - Aid: Some Further Answers", National Tax Journal, 1971, pp. 65-71.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT: "Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1984", Paris, 1985.
- J. OSMAN: "The Dual Impact of Federal Aid on State and Local Government Expenditures", National Tax Journal, 1966, pp. 362-372.
- A. PEACOCK and J. WISEMAN: "The Growth of the Public Expenditure in the United Kingdom", Princeton University Press, 1961.
- T. ROMER and H. ROSENTHAL: "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants", National Tax Journal, 1980, pp. 451-458.
- S. SACHS and R. HARRIS: "The Determinants of State and Local Governments Expenditures and Intergovernmental Flow of Funds", National Tax Journal, 1964, pp. 75-85.
- C. SCHULTZE: "Sorting Out the Social Grant Programs: An Economist's Criteria", American Economic Review, Papers and Proceedings, 1973, pp. 183-186.
- A. SCOTT: "A Note on Grants in Federal Countries", *Economica*, 1950, pp. 416-422.
- A. SCOTT: "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, 1952, pp. 534-536.
- W. SIK KEE: "City - Suburban Differentials in Local Government Fiscal Effort", National Tax Journal, 1968, pp. 183-189.
- SOCIETY OF COUNTY TREASURERS: "Block Grant Indicators, 1985-86", July 1985.
- R. STRAUSS: "The Impact of Block Grants on Local Expenditures and Property Tax Rates", *Journal of Public Economics*, 1974, pp. 269-284.
- A. TAIT, W. GRATZ and B. EICHENGREEN: "International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, 1972-76", International Monetary Fund, Staff Papers, 1979, pp. 123-156.
- THE CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY: "Government Grants", London, 1984.

- F. THOMAS (ed): "The Economic and Political Impact of General Revenue Sharing", Institute for Social Research, University of Michigan, 1977.
- W. THOMPSON: "A Preface to Urban Economics", Baltimore, 1965.
- L. THUROW: "The Theory of Grants - in - Aid", National Tax Journal, 1966, pp. 373-377.
- A. WILLIAMS: "The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government", Journal of Political Economy, 1966, pp. 18-33.
- J. WILDE: "The Expenditure Effects of Grant - in - Aid Programs", National Tax Journal, 1968 pp. 340-348.
- J. WILDE: "Grant - in - Aid: The Analytics of Design and Responce", National Tax Journal, 1971, pp. 143-155.