

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ *

Του Ν. ΤΑΤΣΟΥ

της Δ/σεως Οικονομικών Μελετών τής Τραπέζης της Ελλάδος

Ἡ ἀνάληψη τοπικῶν ἀρμοδιοτήτων ἀπὸ τοὺς κρατικoὺς φορεῖς καὶ ἡ στέ-
ρήση τῶν Ὁργανισμῶν Τοπικῆς Αυτοδιοικήσεως ἀπὸ σοβαρῆς πηγῆς
εσοδῶν εἶχε σαν ἀποτέλεσμα ἡ Τοπικὴ Αυτοδιοίκηση στὴν Ελλάδα νὰ
μὴν ἔχει τὸν ἐπιθυμητὸ βαθμὸ ἀναπτύξεως καὶ νὰ μὴν συμμετέχει στὴν
ταχύρρυθμη οἰκονομικὴ ἀνάπτυξη τῆς χώρας παρὰ τὸν ρόλο πού πρέπει
νὰ διαδραματίζει στὸν τομέα αὐτό.

Ἡ μελέτη ἔχει σαν στόχο τὴν ἐπισήμανση τῶν προβλημάτων τῆς Τοπικῆς
Αυτοδιοικήσεως, τὰ αἷτια πού τὰ προκαλοῦν καὶ τὴν πρόταση μέτρων, ἡ
εφαρμογὴ τῶν ὁποίων πιστεύεται ὅτι θὰ συμβάλλει στὴν ἐπίλυση τοὺς.
Παρ' ὅλο πού τίγονται καὶ ἄλλα θέματα, ἐμφαση δίνεται στὸ πρόβλημα
τῆς χρηματοδοτήσεως τῶν δαπανῶν καὶ τὰ μέτρα πού προτείνονται ἀπο-
σκοποῦν στὴν βελτίωση τῆς οἰκονομικῆς καταστάσεως τῶν Ὁργανισμῶν
καὶ στὴν αὐξηση τῆς οἰκονομικῆς τοὺς ἀνεξαρτησίας.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ἡ ευθὴνη γιὰ τὴν ικανοποίηση ἐνὸς αὐξανόμενου ἀριθμοῦ ἀναγκῶν ἔχει γί-
νει ἀποδεκτὴ ἀπὸ τὴν πολιτεία καὶ ἐπὶ σήμερα ἐνα σημαντικὸ μέρος τοῦ ἐθνι-
κοῦ προϊόντος οφείλεται στὶς δραστηριότητες τοῦ Δημοσίου. Ἡ ἐπέκταση αὐτῆ
τῆς δραστηριότητος τοῦ δημόσιου τομέα, πού σ' ἐνα μεγάλο βαθμὸ ἀντανακλά

* Ἡ μελέτη ἀποτελέσει εἰσῆγηση στὸ Συνέδριο γιὰ τὴν Ἀνάπτυξη τῆς Ελλάδος
Τ.Ε.Ε., 25-30 Μαΐου 1981. Οἱ ἀπόψεις πού ἐκφράζονται στὴν ἐργασία αὐτὴ εἶναι τοῦ
συγγραφέα καὶ ὄχι ἀπαραίτητα τῆς Τραπέζης τῆς Ελλάδος.

μια μεταβολή στην αντίληψη για τους στόχους τής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, άλλα και στην αντίληψη για τήν άριστη αναλογία μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων δραστηριοτήτων, είναι αναπόφευκτο να επηρεάζει τήν οικονομία σαν σύνολο. Όμως, οί κυβερνητικές δραστηριότητες δεν είναι σημαντικές μόνο λόγω μεγέθους, άλλα σημαντικότερο είναι το γεγονός ότι διάφορες χώρες χρησιμοποιούν τόν κρατικό προϋπολογισμό μέ σκοπό νά ρυθμίσουν τήν οικονομία /28/. 'Αναγνωρίζεται σήμερα περισσότερο από ποτέ πριν διτ κάθε ενέργεια οικονομικής πολιτικής μπορεί νά χρησιμοποιηθεί σαν μέσο επηρεασμού τοῦ μεγέθους του εισοδήματος μιας χώρας ή για νά αλλάξει τήν σύνθεση τοῦ προϊόντος της. Κατά συνέπεια, οί δημόσιες δαπάνες, τα έσοδα και το δημόσιο χρέος δέν ξεετάζονται μόνο για τήν ταμειακή τους επίδραση, άλλα κυρίως για το πώς επηρεάζουν τήν οικονομία.

Όμως, οί στόχοι τής οικονομικής πολιτικής είναι παντού πολυάριθμοι και τα μέσα πού χρησιμοποιούνται για τήν επίτευξη τους είναι ακόμα περισσότερα /20/. Τα άτομα πού ασχούν τήν οικονομική πολιτική δέν αποβλέπουν μόνο στην επίτευξη πλήρους απασχολήσεως και σταθερότητας τών τιμών άλλα επίσης στην οικονομική ανάπτυξη, στην άριστη κατανομή τών πόρων, στην δίκαιη διανομή τοῦ εισοδήματος και στην ισορροπία τοῦ ισοζυγίου πληρωμών. Οί στόχοι αυτοί μπορεί νά είναι συμπληρωματικοί, ανταγωνιστικοί ή και ανεξάρτητοι ό ένας σέ σχέση μέ τόν άλλο /18, 26/. 'Επί πλέον, όσο πιο πολλοί είναι τόσο πιο δύσκολη γίνεται ή ταυτόχρονη ικανοποίηση τους. Είναι δύσκολο νά προσδιορίσουμε τήν αλληλεξάρτηση μεταξύ όλων αυτών τών στόχων και επί πλέον είναι έκτος τοῦ ενδιαφέροντος τής μελέτης αυτής. 'Επίσης, είναι δύσκολο νά τους ταξινομήσουμε μέ κριτήριο τήν σημαντικότητα γιατί αυτό, έκτος τών άλλων, εξαρτάται και από τις έπικρατούσες εκάστοτε συνθήκες. Μπορούμε όμως χωρίς αμφιβολία νά πούμε, ότι στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες ό στόχος τής οικονομικής αναπτύξεως είναι ό πιο σημαντικός.

Στην μελέτη αυτή θα ξεετάσουμε τόν ρόλο πού μπορεί νά παίξει ή Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) για τήν επίτευξη τοῦ στόχου αὐτοῦ, και τις δυνατότητες πού έχει στην χώρα μας νά κάνει κάτι τέτοιο. Πρέπει νά τονίσουμε ότι ή οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας ή περιοχής δέν εξαρτάται μόνο από δημοσιονομικές άλλα και από πολλές άλλες κυβερνητικές ή μή ενέργειες ή αποφάσεις και ότι ή ανάπτυξη τοῦ θεσμού τής Τ.Α. δέν αποτελεί μόνο οικονομικό πρόβλημα. Δέν θα ασχοληθοῦμε όμως εδώ, παρά μέ τήν οικονομική κατάσταση τών 'Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (Ο.Τ.Α.) Επειδή όμως, τό μεγαλύτερο μέρος τών συνέδρων δέν είναι οικονομολόγοι, θα γίνει προσπάθεια περιορισμοῦ τής οικονομικής ορολογίας και μεθοδολογίας, πού μπορεί νά πρόσθετε στην μελέτη, άλλα συγχρόνως θα τήν έκανε και δυσνόητη. "Ένας δεύτερος περιορισμός αναφέρεται στην

έκταση της. Για τους λόγους λοιπόν αυτούς, πολλά σημεία δεν θα τύχουν της αναλύσεως πού τους αρμόζει και την οποία θα είχαν κάτω από διαφορετικές συνθήκες.

2. ΛΟΓΟΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΕΩΣ

Υπάρχει σήμερα, στον διεθνή χώρο, ομοφωνία απόψεων όσον αφορά τα πλεονεκτήματα τής αποκεντρώσεως και τήν σημασία πού έχει ή χρησιμοποίηση τής Τ.Α., για τήν άσκηση δημοσιονομικών καθηκόντων. Όμως, στην χώρα μας, δέν υπάρχει ή ίδια ομοφωνία σχετικά μέ τήν ανάθεση στους Ο.Τ.Α. αυξημένων καθηκόντων, μέ συνέπεια ή ανάγκη για αποκέντρωση όχι μόνο να αγνοείται αλλά να παρατηρείται και αύξηση τοῦ κεντρικού προγραμματισμού. Πιστεύουμε ότι οί αδυναμίες τής Τ.Α. υπερεκτιμώνται και διτι αξίζει να γίνει κάθε προσπάθεια βελτιώσεως τοῦ θεσμού, γιατί το αποκεντρωτικό σύστημα διοικήσεως εμφανίζει μια σειρά βασικών πλεονεκτημάτων, όπως :

1. Οι πολίτες έχουν τήν ευκαιρία συμμετοχής στα θέματα πού τους αφορούν, ενώ αντίθετα χωρίς τήν Τ.Α. ή συμμετοχή αυτή τών ατόμων περιορίζεται στό ελάχιστο. Έτσι, μπορούν όχι μόνο να εκφράσουν τήν γνώμη τους δημοσίως, άλλα και να εισακουσθούν. Έπί πλέον, ή Τ.Α. δίνει σέ πολλούς τήν ευκαιρία συμμετοχής στην διοίκηση σε θέσεις ευθύνης.
2. Έ αποκέντρωση είναι περισσότερο σύμφωνη μέ τήν έννοια τής δημοκρατίας, άφοῦ τα ζητήματα πού αφορούν αποκλειστικά ή πρωταρχικά μια περιοχή αποφασίζονται από τους κατοίκους της.
3. Είναι ευκολότερο στην Τ.Α. να είναι κοντά στους πολίτες, άπ' διτι είναι στην Κ.Δ. Τα μέλη τών τοπικών συμβουλίων μπορούν να διατηρούν επαφές μέ τους πολίτες περισσότερο συχνές, ειλικρινείς και εποικοδομητικές, ενώ ή Κ.Δ. είναι λογικό να μήν έχει πλήρη γνώση τοῦ τί χρειάζεται ή περιφέρεια.
4. Έ διαχείριση πολλών έργων γίνεται φθηνότερα και πιο αποτελεσματικά όταν υπάρχει αποκεντρωτικό σύστημα. Όχι μόνο μειώνεται ό αριθμός τών καναλιών μέσα από τα όποια πρέπει νά περάσουν τα διάφορα θέματα, άλλα και τα αποτελέσματα είναι αναμφίβολα καλύτερα κάνοντας χρήση τής γνώσεως τών τοπικών συνθηκών.
5. Έ Τ.Α. αποτελεί «αγωγή» για τήν δημοκρατία /13/. Αποτελεί «αγωγή»

για τους εκλογείς που ψηφίζουν σχετικά με θέματα που τους είναι εύκολα κατανοητά, άλλα και για τα μέλη των συμβουλίων που αποκτούν την απαραίτητη πείρα στην άσκηση ηγετικών καθηκόντων, πριν αντιμετωπίσουν προβλήματα, που χωρίς την πείρα αυτή, ή λύση τους θα ήταν πέρα από τις δυνατότητες τους.

6. Οί Ο.Τ.Α. μπορούν να χρησιμοποιηθούν σαν κέντρα δοκιμής νέων ιδεών, χωρίς να υπάρχει ο κίνδυνος της ζημίας που θα προέκυπτε αν ή δοκιμή γινόταν επί εθνικής βάσεως. Έπί πλέον, υπάρχει μικρότερη αδράνεια (inertia) στους πειραματισμούς.
7. Έχοντας υπ' όψη την μεγάλη διαφορά ως προς τις ανάγκες που έχει ή μία περιοχή με την άλλη, τό ενιαίο πρότυπο που επιβάλλει ή Κ.Δ. μπορεί να οδηγήσει σε μη αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πόρων που απασχολεί τό δημόσιο. Έπί πλέον, οί δυσκολίες να βρεθούν τα πραγματικά κίνητρα των αποφάσεων, ή των αλλαγών στίς αποφάσεις, θα αυξηθούν με συνέπεια να αυξηθεί καί τό χάσμα μεταξύ διοικούντων καί διοικούμενων.

Φυσικά, υπάρχουν όρια όσον άφορα τόν βαθμό αποκεντρώσεως τών οίκο νομικο-πολιτικών αποφάσεων αν καί τα όρια αυτά δεν μπορούν να καθορισθούν ακριβώς. Έχει υποστηριχθεί /12/ ότι ή Κ.Δ. δεν πρέπει να αναλαμβάνει καθήκοντα που μπορεί να αναλάβει τό ίδιο καλά ή Τ.Α. καί διτ μέ εξαίρεση τίς δαπάνες καί τους φόρους που έχουν καθαρά εθνική σημασία (π.χ. άμυνα, άντικυκλική πολιτική, κλπ.) ή αποκέντρωση θα έχει καλύτερα αποτελέσματα /27/. Σαν γενικό κανόνα όμως, μπορούμε να πούμε διτ τά μέσα που επηρεάζουν πολλούς στόχους πρέπει να χειρίζονται κεντρικά, ενώ αυτά που επηρεάζουν ενα μόνο ή μικρό αριθμό στόχων μπορούν να αποκεντρωθούν σέ μεγαλύτερο βαθμό/16/.

3. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Πολλοί άπό τους ειδικούς, σέ θέματα αναπτυσσομένων χωρών, έχουν τόνίσει την άνάγκη υπάρξεως δυναμικής ΤΑ. σαν προϋπόθεση της αναπτύξεως μιας χώρας /7, 14/, άφοϋ την οικονομική ανάπτυξη καθορίζει αναγκαστικά μια σύνθεση δραστηριοτήτων τοπικού επιπέδου. Η σημασία αυτή της συμμετοχής τής Τ.Α. έχει επισημανθεί όχι μόνο άπό τους οικονομολόγους, άλλα καί άπό τους κοινωνιολόγους, τους ειδικούς σέ θέματα κοινοτικής αναπτύξεως, καθώς καί τους πολιτικούς /17, 21/-.

"Έτσι, ακόμα και αν την κύρια ευθύνη για την αύξηση του προϊόντος αναλαμβάνει ή ιδιωτική πρωτοβουλία, ή αύξηση αυτή εξαρτάται από την παροχή βασικών οικονομικών και λοιπών υπηρεσιών από πλευράς των Ο.Τ.Α., πού όμως έχει ήδη τονισθεί είναι πιο κατάλληλοι από την Κ.Δ. για τόν προσδιορισμό των αναγκών της περιφέρειάς τους. Είναι εύλογο τα μεγάλα έργα προς την κατεύθυνση αυτή να τα αναλαμβάνει ή Κ.Δ. Τα έργα όμως αυτά απαιτούν χρόνο για να ολοκληρωθούν με συνέπεια να μην υπάρχει απόδοση για μεγάλη περίοδο ετών. "Ένα μεγάλο όμως μέρος του όλου προγράμματος αποτελείται από μικρά έργα πού μπορούν να εκτελεσθούν τοπικά. Τα μικρά αυτά έργα των Ο.Τ.Α. έχουν σύντομο αποτέλεσμα και έτσι κάνουν τα προγράμματα αναπτύξεως οικονομικά ευκολότερα. Επίσης, ή ζήτηση υλικών κατασκευής, πού συχνά είναι ή αιτία επιβραδύνσεως της παραγωγής (bottlenecks), είναι συνήθως μικρότερη στα τοπικά έργα, πού έχουν τήν τάση να είναι μάλλον εντάσεως εργασίας, κάτι πού αποτελεί αναμφισβήτητο πλεονέκτημα, ιδιαίτερα σέ περιοχές πού εμφανίζουν έντονες πιέσεις πληθυσμού.

Έκτος όμως από τα γενικά αυτά οικονομικά πλεονεκτήματα, ορισμένα τοπικά έργα βοηθούν και κατά διαφορετικό τρόπο τήν οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Έτσι, ή δημιουργία αγορών, έκτος από τα άλλα πλεονεκτήματα πού έχει, ενθαρρύνει και τις συναλλαγές σέ χρήμα. Η κατασκευή δρόμων συμβάλλει στον περιορισμό της απομονώσεως, στην μεταφορά των προϊόντων πού παράγει ή περιοχή και κατά συνέπεια ενθαρρύνει τήν παραγωγή τους, στην εισαγωγή νέων καταναλωτικών ειδών κλπ. Η ανάπτυξη τοπικών φυσικών πόρων, ή πολεοδομία και ή στέγαση εκτός των άλλων βελτιώνουν τήν ποιότητα της εργασίας και αυξάνουν άμεσα τό Εθνικό Εισόδημα. Τέλος, οί επενδυτικές δαπάνες συμβάλλουν στην ανάπτυξη τοῦ ιδιωτικού τομέα παρέχοντας έργα πού είναι συμπληρωματικά αυτών πού κάνουν ή σχεδιάζουν να κάνουν οί επιχειρηματίες ενθαρρύνοντας έτσι αυτούς πού έχουν τήν ικανότητα και επιθυμία για πρόοδο.

Έκτος όμως από τους οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους, οί επενδύσεις των Ο.Τ.Α. είναι πολύ σημαντικές και από ψυχολογικής πλευράς. Η σχέση μεταξύ πληρωμής κοινοτικών φόρων και υπηρεσιών πού προσφέρει ή κοινότητα είναι άμεση και προφανής, πολύ πιο κατανοητή και ικανή νά κινηήσει τό ενδιαφέρον των πολιτών από τήν αντίστοιχη σχέση στον κρατικό προϋπολογισμό. Είναι πολύ σημαντικό νά δουν οί πολίτες τα αποτελέσματα της φορολογικής τους θυσίας, πού μπορεί νά είναι ή κατασκευή δρόμων, ή δημιουργία αγορών ή κάτι άλλο, για τα όποια είναι πολύ πιθανό νά έχουν κάποιο προσωπικό ενδιαφέρον. Τα έργα αυτά είναι σημαντικά για τήν δημιουργία αισθήματος κοινοτικής συνειδήσεως και τήν επιθυμία για βελτίωση, άλλα και για νά ενθαρρύνουν τήν επιθυμία για συνεργασία, είτε αυτό γίνει μέσω τής φορολογίας είτε μέ άλλο τρόπο. Η ανάγκη για κάτι τέτοιο είναι ιδιαίτερα μεγάλη στην χώρα μας όπου παρατηρείται έντονο τό φαινόμενο τής φοροδιαφυγής μέ όλες τις δυσμενείς συνέπειες πού

μπορεί να έχει στην ανάπτυξη και την οικονομική σταθερότητα της χώρας. Αυτό βέβαια υπό την προϋπόθεση ότι η Τ.Α. είναι φορολογούσα αρχή.

Κάτω από τις συνθήκες που επικρατούν στις αναπτυσσόμενες χώρες οι φόροι είναι συχνά ευκολότερο και προτιμότερο να βεβαιωθούν και να εισπραχθούν τοπικά. Η Κ.Δ. έχει στην διάθεση της τον φόρο εισοδήματος που απαλλάσσει ή διαφεύγεται από ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού και τους έμμεσους φόρους που φορολογούν σχεδόν το ίδιο πλούσιους και φτωχούς ή που ακόμα είναι αντίστροφα προοδευτικοί /19/. "Ένας τρόπος για να υπάρξει δικαιότερη φορολογία είναι η υιοθέτηση φόρων που ή επιβόλη και επιβολή τους γίνεται πιο εύκολα στις επί μέρους περιοχές. "Έτσι, θά υπάρξει δικαιότερη φορολογία, θα χρηματοδοτηθεί ή ανάπτυξη και θα περιορισθεί ο πληθωρισμός που προκαλείται από αυτή. Τέλος, και ή απλή συλλογή στοιχείων για λογαριασμό της Κ.Δ. όπως είναι ο τύπος και διάθεση της προσφοράς εργασίας, οι μέθοδοι καλλιέργειας κλπ. θά διδάξει πολλά στους συμβούλους που δέν ήξεραν για την περιοχή τους, θά τους βοηθήσει να σκέφτονται σε οικονομικούς και ποσοτικούς όρους, και θά επιτρέψει συγκρίσεις αποτελέσματος και μεθόδων μεταξύ των περιοχών. Οι συγκρίσεις αυτές θά παρακινήσουν τις λιγότερο αποδοτικές περιοχές να βελτιώσουν την μέθοδο παραγωγής τους.

4. ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Οι λόγοι συμμετοχής των εσόδων και εξόδων της Τ.Α. στα έσοδα και έξοδα της Κ.Δ. (ή στα αντίστοιχα μεγέθη του Δημοσίου) ονομάζονται δείκτες συγκεντρωτισμού και παρά τις αδυναμίες που εμφανίζουν χρησιμοποιούνται διεθνώς για να μετρήσουν τον βαθμό αποκεντρώσεως στη Δημόσια Διοίκηση. "Έτσι, τό 1948 τά έσοδα της Τ.Α. αποτελούσαν 6,1 % των εσόδων του Δημοσίου (7,9% τό 1952) ενώ τό 1978 τό ποσοστό αυτό ήταν μόνο 3,6%. Από την άλλη πλευρά, οι τρέχουσες δαπάνες αντιπροσώπευαν τό 1948 4,9% των αντίστοιχων δαπανών του Δημοσίου ενώ τό 1978 3,0%. Την ίδια τάση είχαν και οι επενδύσεις που ενώ τό 1957 — πρώτο έτος για τό όποιο έχουμε στή διάθεση μας στοιχεία — αποτελούσαν 14,8% του συνόλου, τό 1978 τό αντίστοιχο ποσοστό ήταν 8,2%, /4,6/. Έκτος όμως από την εξέταση της διαχρονικής αυτής εξελίξεως των εσόδων και δαπανών της Τ.Α. χρήσιμα συμπεράσματα μπορούν να βγουν και από τις διεθνείς συγκρίσεις. Σύμφωνα με στοιχεία του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου /15/, τό 1976 τά έσοδα της Τ.Α. στην Ελλάδα αποτελούσαν μόνο 4,1 % των εσόδων της Κ.Δ. Την ίδια χρονιά τά αντίστοιχα ποσοστά στις λοιπές χώρες της Ε.Ο.Κ. κυμαίνονταν μεταξύ 17,2% (Γαλλία) και 90,9% (Δανία). Σύμφωνα με την ίδια πηγή, τό 1976 τά έξοδα της Τ.Α. σαν ποσοστό των εξόδων της Κ.Δ. ήταν 4,2% στην Ελλάδα, ενώ κυμαίνονταν μεταξύ 20,9% και 83,2% στην

Ε.Ο.Κ. Από τα πιο πάνω στοιχεία φαίνεται ο περιορισμένος βαθμός της αποκεντρώσεως και η χειροτέρευση της θέσεως της Τ.Α. στην Ελλάδα.

Στό σημείο όμως αυτά πρέπει να γίνουν δύο διευκρινίσεις. Η πρώτη αφορά την σημαντική αύξηση των δαπανών για την άμυνα της χώρας, ιδιαίτερα από την μεταπολίτευση και μετά, οι όποιες είναι της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κ.Δ. με συνέπεια να επηρεάζουν τους δείκτες συγκεντρωτισμού. Υπολογισμοί όμως που έγιναν κατόπιν απομονώσεως της επιδράσεως των στρατιωτικών δαπανών επιβεβαίωσαν την ύπαρξη τάσεως συγκεντρωτισμού στή χώρα μας. Η δεύτερη διευκρίνιση αφορά την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων των δεικτών συγκεντρωτισμού αφού η κυβερνητική μονάδα που πραγματοποιεί τις δαπάνες ή εισπράττει τα έσοδα δεν είναι αναγκαστικά και η υπεύθυνη για τις αποφάσεις που αφορούν την εκτέλεση έργων ή την εκμετάλλευση πηγών εσόδων. "Ετσι, εάν λάβουμε υπ' όψη δι τού ισχύον σύστημα στην Ελλάδα είναι τέτοιο που η Κ.Δ. να προγραμματίζει και η Τ.Α. να εκτελεί μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η αποκέντρωση είναι ακόμα μικρότερη από αυτή που δείχνουν οι δείκτες συγκεντρωτισμού.

Τό 1948 88,9% των εσόδων της Τ.Α. αποτελούσαν τα φορολογικά έσοδα. Τό ποσοστό όμως συμμετοχής των εσόδων αυτών τό 1978 μειώθηκε σέ 18,6%. Τό 1976 τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 41,8% στην Δανία, 45,7% στην Γαλλία και 77,1% στό Λουξεμβούργο. Τα φορολογικά όμως έσοδα δεν μειώθηκαν μόνο σαν ποσοστό συμμετοχής στα έσοδα της Τ.Α. άλλα επίσης και σαν ποσοστό συμμετοχής στα συνολικά φορολογικά έσοδα του Δημοσίου (από 5,8% τό 1948 σέ 0,7% τό 1978). Δεν είναι όμως μόνο τό ύψος και η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων που έχουν σημασία άλλα κυρίως η σύνθεση τους και η δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να μεταβάλλουν, εάν χρειασθεί, τους φορολογικούς συντελεστές. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ /23/ μεταξύ των χωρών της Ε.Ο.Κ. η Ελλάδα έχει τό μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής των έμμεσων φόρων (60,6% τό 1976) ενώ αντίθετα τα ποσοστά συμμετοχής των φόρων περιουσίας και εισοδήματος στην Ελλάδα είναι κλάσμα μόνο των αντιστοίχων ποσοστών στις χώρες της Κοινότητας. 'Επίσης, ενώ στις χώρες της Ε.Ο.Κ. καθώς και στις Σκανδιναυϊκές χώρες η Τ.Α. έχει τό δικαίωμα να μεταβάλλει, μέσα σέ προκαθορισμένα όρια ή χωρίς περιορισμούς, τους συντελεστές τόσο σημαντικών φόρων όπως είναι οί φόροι περιουσίας, οί τοπικοί φόροι εισοδήματος, κλπ., στην Ελλάδα η ελευθερία αυτή περιορίζεται σέ ένα πολύ μικρό αριθμό τελών και αυτό μόνο μετά την πρόσφατη νομοθεσία (Νόμος 1080 του 1980). 'Αντίθετα με την εξέλιξη των φορολογικών εσόδων, οί κρατικές επιχορηγήσεις σαν ποσοστό συμμετοχής στα συνολικά έσοδα αυξήθηκαν από 5,0% τό 1948 σέ 29,7% τό 1978. 'Η αύξηση αυτή της κρατικής οικονομικής ενισχύσεως που έκ πρώτης όψεως μπορεί να αποτελέσει ένδειξη ενδιαφέροντος του κράτους για την Τ.Α. αποτελεί απλώς μέσο ασκήσεως έλεγχου και επιρροής της Κ.Δ. επί της Τ.Α. και προσπάθεια μερικής μόνο αναπληρώσεως των εσόδων που στερήθηκαν οί Ο.Τ.Α. με τό να οικειοποιηθεί η Κ.Δ. φόρους που αρχικά είχαν

ανατεθεί σε αυτούς. Όμως τό όλο ιστορικό της αφαιρέσεως φόρων και ή αντι-κατάσταση τους με κρατική επιχορήγηση πού δέν αποδίδει τα 'ίδια έσοδα είναι τόσο γνωστό πού ή αναφορά τους έδω θά αποτελούσε απλή επανάληψη. Τις άλλες κύριες πηγές εσόδων της Τ.Α. αποτελούν τά δικαιώματα και τέλη (39,1 % το 1978) πού εμφάνισαν μεγάλη αύξηση κατά τήν διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου και τά έσοδα από περιουσία και επιχειρηματική δραστηριότητα (10,6% τό 1978) πού κατά γενική ομολογία δέν αποδίδουν τά ποσά πού θά μπορούσαν να άποδόσουν εάν υπήρχε μεγαλύτερη αποκέντρωση και πιό αποτελεσματική διαχείριση. "Έτσι, σύμφωνα μέ υπολογισμούς μας, μία κατά 100 μονάδες αύξηση των εσόδων της Τ.Α. κατά τήν διάρκεια της τελευταίας 10ετίας αποτελείτο κατά μέσον όρο από μία μονάδα άμεσων φόρων, 5 μονάδες έμμεσων φόρων, 35 μονάδες κρατικής έπιχορηγήσεως, 46 μονάδες δικαιωμάτων και τελών, 12 μονάδες από περιουσία και επιχειρηματική δράση και μία μονάδα από τά υπόλοιπα έσοδα.

Σημαντικές όμως διαφορές στα έσοδα υπάρχουν και μεταξύ των ιδίων των Ο.Τ.Α. Ένώ ή μελέτη βρισκόταν στο στάδιο της άποπερατώσεως δημοσιεύθηκαν στοιχεία μέ τήν κατά νομούς κατανομή του εθνικού εισοδήματος για τά έτη 1961 και 1971 /1/. Μέ βάση τά στοιχεία αυτά (έτος 1971) επιλέξαμε ένα δείγμα από 15 νομούς πού περιλαμβάνει τους 5 πλουσιότερους, τους 5 πτωχότερους, καθώς και 5 νομούς από τήν ενδιάμεση κατηγορία ή επιλογή των οποίων έγινε τυχαία. Τά στοιχεία του δείγματος έδειξαν διττή υπάρχει μεγάλη συσχέτιση μεταξύ κατά κεφαλή εισοδήματος και κατά κεφαλή ιδίων εσόδων. "Έτσι, για να αναφέρουμε μερικά παραδείγματα, τά κατά κεφαλή ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. του νομού 'Αττικής (133,2) ήταν 339 δρχ., του νομού Θεσ/νίκης (96,7) 315 δρχ., του νομού Ευβοίας (109,8) 146 δρχ., ενώ τά αντίστοιχα ποσά στο νομό Θεσπρωτίας (55,8) ήταν 63 δρχ. και στο νομό Ευρυτανίας (46,2) 46 δρχ., όπου οί εντός παρενθέσεως αριθμοί είναι δείκτες ιδιωτικού εθνικού εισοδήματος μέ σύνολο χώρας = 100. 'Ανάλογες είναι και οί διαφορές στα συνολικά έσοδα αφού οί κρατικές επιχορηγήσεις κατανέμονται μέ βάση τον πληθυσμό. Πολύ μεγαλύτερες όμως είναι οί διαφορές στο δείκτη της φορολογικής προσπάθειας (tax effort) ό όποιος μετράει τήν σχέση τοπικής φορολογίας και κατά κεφαλήν εισοδήματος.

Οί διαφορές αυτές, ιδιαίτερα μεταξύ των Ο.Τ.Α. των μεγάλων αστικών κέντρων και αυτών της υπαίθρου, είναι εντυπωσιακές. Παρόμοιοι δείκτες υπολογίσθηκαν και για τις τακτικές επιχορηγήσεις και τά δάνεια και έδειξαν ότι υπάρχει άνιση μεταχείριση των πτωχών περιοχών. Η οικονομική αυτή καχεκτικότητα των Ο.Τ.Α. και οί διαφορές όσον άφορα τήν κατανομή των πόρων είναι επόμενο να επηρεάζουν τό μέγεθος, τήν διάρθρωση, και τήν κατανομή των δαπανών τους, αφού σέ αντίθεση μέ ό,τι συμβαίνει στην Κ.Δ. τά έσοδα καθορίζουν τις δαπάνες και όχι οί ανάγκες για δαπάνη τά έσοδα.

5. ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ

5.1. Άδυναμίες Συστήματος εσόδων

Παρά την αύξηση των εσόδων των Ο.Τ.Α. από 199 εκατομμύρια δραχμές το 1948 σέ 16.580 εκατομμύρια τό 1979, ή σχετική τους συμμετοχή στα έσοδα τοῦ Δημοσίου μειώθηκε από 6,1% σέ 3,6%. Ή τάση αύτη οφείλεται στις αδυναμίες του ισχύοντος συστήματος εσόδων οί όποιες είναι οι έξης :

1. Οί Ο.Τ.Α. έχουν μειωμένη φορολογική εξουσία μέ συνέπεια το κράτος να βάζει μεγάλους περιορισμούς όσον άφορα τήν δυνατότητα ασκήσεως ανεξάρτητης οικονομικής πολιτικής. Ή επί πλέον, κατά τό παρελθόν ή Κ.Δ. αντί να παραχωρήσει στην Τ.Α. νέους φόρους οικειοποιήθηκε φόρους πού είχαν αρχικά ανατεθεί στους Ο.Τ.Α.
2. Υπάρχουν σήμερα πολλά τέλη και φόροι αρκετά μικρής αποδόσεως. Μάλιστα σέ πολλές περιπτώσεις τά έξοδα βεβαιώσεως και εισπράξεως είναι τόσο υψηλά, ώστε να προσεγγίζουν ή ακόμα και να υπολείπονται των εισπράξεων. Σαν παράδειγμα αναφέρουμε τό τέλος χρήσεως αποβάθρων πού τό 1977 απέδωσε μόνο 60.000 δρχ. Ήπίσης, οί μέθοδοι βεβαιώσεως είναι πολύπλοκοι, ανεπαρκείς και συχνά λανθασμένοι.
3. Οί πρόσθετοι φόροι βασίζονται κυρίως σέ ειδικότερους παρά σέ γενικούς φόρους του Δημοσίου. Δεδομένου ότι οί φόροι αυτοί Έχουν μικρή, και συχνά μικρής εισοδηματικής ελαστικότητας, βάση, τά έσοδα τους δεν μπορούν να λύσουν τό οικονομικό πρόβλημα των Ο.Τ.Α.
4. Πολλοί φόροι είναι αντίστροφα προοδευτικοί ή στην καλύτερη περίπτωση αναλογικοί όσον άφορα τήν επίπτωση τους.
5. Οί συντελεστές πολλών φόρων και τελών όχι μόνο είναι αναλογικοί, άλλα επιβάλλονται και επί βάσεως πού δεν εμφανίζει καθόλου ή μικρή μόνο εισοδηματική ελαστικότητα. Συνέπεια αυτών είναι τά έσοδα να μήν ακολουθούν τήν εξέλιξη της οικονομικής δραστηριότητας.
6. Ή απόδοση τών εσόδων από τους φόρους πού εισπράττονται από τό κράτος γίνεται μέ μεγάλη καθυστέρηση. Ή σημασία του μειονεκτήματος αύτου είναι περισσότερο εμφανής σέ περιόδους έντονου πληθωρισμού.
7. Τά άτομα πού εκτιμούν τήν αξία της φορολογικής βάσεως και είναι υπεύθυνα για τήν βεβαίωση τών φόρων και τελών δεν είναι ειδικευμένοι εκτιμητές. Ή επί πλέον, οί αποδοχές τους συχνά βασίζονται σέ ποσοστά

έπί των εισπράξεων, μέ συνέπεια οί εκτιμήσεις της φορολογικής βάσεως να μήν ανταποκρίνονται πάντα στην πραγματική αξία της και οί πολίτες να έχουν υπόνοιες για μή αντικειμενική εκτίμηση.

8. Ή αναπροσαρμογή των ανταποδοτικών τελών γίνεται μέ μεγάλη χρονική υστέρηση λόγω επιφυλακτικότητας τών τοπικών συμβουλίων μέ αποτέλεσμα να δημιουργούνται μεγάλα έλλείματα ιδιαίτερα σε περιόδους ταχείας αυξήσεως των τιμών.
9. Τα περισσότερα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα είναι πολύπλοκα στην επιβολή καί διαχείριση, μέ συνέπεια νά υπάρχουν προβλήματα στή βεβαίωση καί συχνές διενέξεις.
10. Ή περιουσία των Δήμων καί Κοινοτήτων δέν αξιοποιείται πλήρως. Τα έσοδα από τήν πηγή αυτή θα μπορούσαν νά είναι υψηλότερα αν ενα μεγάλο μέρος των περιουσιακών στοιχείων δέν τελούσε κάτω από τους ισχύοντες νομικούς περιορισμούς πού αποτελούν εμπόδιο στην αξιοποίηση της, καί αν υπήρχαν τα κεφάλαια για μεγαλύτερη εκμετάλλευση.
11. Ή τακτική οικονομική ενίσχυση καθορίζεται σέ ενα σταθερό ποσό τον χρόνο πού δέν αναπροσαρμόζεται συχνά. Ή επί πλέον ό συνεχώς αυξανόμενος αριθμός των Ο.Τ.Α. συνεπάγεται μεγαλύτερη κατάτμηση του συνολικού ποσού. Ή υψηλός ρυθμός πληθωρισμού κάνει τήν συχνή αναπροσαρμογή ακόμη επιτακτικότερη.
12. Τό γεγονός ό τι τό ποσό της ενισχύσεως δέν αυξάνεται κάθε χρόνο, άλλα κατά απροσδιόριστα χρονικά διαστήματα, επιτείνει τήν αβεβαιότητα καί δημιουργεί συχνά ελπίδες για επικείμενη αύξηση. Πάντοτε όμως ή ενίσχυση υπολείπεται ποσοτικά καί υστερεί χρονικά τών εσόδων πού αντικατέστησε. Ενδεικτικά αναφέρουμε ό τι τό 1970 τό ποσό από τήν φορολογία καπνού πού έπρεπε νά διατεθεί στους Ο.Τ.Α. ήταν 2.245 εκατ. σέ αντικατάσταση του οποίου δόθηκε ενίσχυση ύψους μόνο 690 εκατομμυρίων.
13. Ή κατανομή τών ενισχύσεων γίνεται μέ μοναδικό κριτήριο τό μέγεθος του πληθυσμού. Μέ τόν τρόπο αυτό δέν λαμβάνονται υπ' όψη ούτε οί ανάγκες ούτε οί διαθέσιμοι πόροι τών διαφόρων οργανισμών.
14. Τό ύψος τής έκτακτης οικονομικής ενισχύσεως είναι εντελώς αβέβαιο καί ή κατανομή της είναι στην απόλυτη διάκριση του αρμόδιου υπουργού. "Έτσι, δέν γίνεται αυτή πάντα μέ αυστηρά οικονομικά κριτήρια.

15. Ἡ πολιτική παραχώρησης φορολογικῶν αναπτυξιακῶν κινήτρων επηρεάζει δυσμενῶς τὴν οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. Ἐπί πλέον, ὀρισμένα τέλη, ὅπως π.χ. τὸ τέλος φωτισμοῦ, ἔχουν χαρακτηριστεῖ σαν φόροι, με συνέπεια οἱ ἐπαρχιακές βιομηχανίες να ἀπαλλάσσονται τῆς καταβολῆς τους.
16. Δέν υπάρχουν εἰδικοὶ εἰσπρακτορικοὶ σύνδεσμοι πού ἐπανδρωμένοι μετὰ τὸ κατάλληλα ἐκπαιδευμένο προσωπικό να ἔχουν σαν ἀποκλειστικό σκοπὸ τὴν βεβαίωση καὶ εἰσπραξὴ τῶν ἐσόδων.
17. Λόγω τῆς μεγάλης συμμετοχῆς των κρατικῶν ἐπιχορηγήσεων καὶ τῆς μικρῆς συμμετοχῆς τῶν φορολογικῶν ἐσόδων, ὑπάρχει ἔλλειψη συσχετίσεως δαπάνης — φορολογίας.
18. Ὁ δανεισμός γίνεται μόνο ἀπὸ τὸ Ταμεῖο Παρακαταθηκῶν καὶ Δανείων καὶ ὑπόκειται σε πολλοὺς περιορισμούς. Ἡ προσφυγὴ στοῦ Τραπεζικό σύστημα καὶ τὴν κεφαλαιαγορὰ εἶναι ἀδύνατη. Ἐπί πλέον, ἐπειδὴ τὰ ἐσοδα δέν ἐπαρκοῦν, ὑπάρχει συσσώρευση οφειλῶν.
19. Στις περισσότερες χώρες τῆς Δ. Ευρώπης, οἱ Ο.Τ.Α. ἀσκοῦν ἔντονη ἐπιχειρηματική δραστηριότητα. Κάτι ἀνάλογο, ἐκτός ἀπὸ ἐλάχιστες ἐξαιρέσεις, δέν συμβαίνει στὴν χώρα μας, τόσο λόγω οργανωτικῆς ἀδυναμίας, ὅσο καὶ λόγω ἀναθέσεως ἐκ μέρους του κράτους τῶν διαφόρων δραστηριοτήτων σὲ εἰδικούς φορεῖς.
20. Ὁ μεγάλος ἀριθμὸς τῶν φόρων καὶ τελῶν ἔχει σαν συνέπεια να μὴν μπορεῖ να ἐκτιμηθεῖ τὸ δημοσιονομικὸ βάρος.

5.2. Ἀδυναμίες Συστήματος Δαπανῶν

Ἀδυναμίες στοῦ σύστημα τῶν δαπανῶν ἐμφανίζονται τόσο κατὰ τὸ στάδιο του προγραμματισμοῦ τους ὅσο καὶ κατὰ τὸ στάδιο τῆς ἐκτελέσεως. Ἐνδεικτικὰ ἀναφέρονται οἱ ἐξῆς :

1. Ἡ κατάρτιση, ἀναθεώρηση καὶ τροποποίηση τῶν προγραμμάτων ἀκολουθεῖ μιὰ διαδικασίαν πού ἀναγκαστικά ὀδηγεῖ σὲ καθυστέρηση ἐκδόσεως τῶν σχετικῶν ἀποφάσεων. Συνέπεια τῆς καθυστερήσεως αὐτῆς εἶναι τὰ προγράμματα να στεροῦνται εὐκαμψίας.
2. Δέν γίνονται συστηματικὲς μελέτες πού να δείχνουν τὴν ἀνάγκη ἐκτελέσεως ἐνός ἔργου καὶ τις συνέπειες πού μπορεῖ να ἔχει σὲ διάφορα οικονομικά ἢ ἄλλα μεγέθη. Ἐτσι, συχνὰ προγραμματίζονται ἔργα πού δέν

πληροῦν βασικές προϋποθέσεις για εκτέλεση ή ακόμη έχουν δυσμενείς επιπτώσεις.

3. Ἡ τακτική πού ακολουθείται να αναγράφονται έργα με πλασματικά στοιχεία οδηγεί σέ λανθασμένη απεικόνιση των αναγκών και στην αδυναμία προβλέψως τοῦ πιθανοῦ χρόνου ἀποπερατώσεώς τους.
4. Ἡ κατάτμηση των έργων συνεπάγεται και ἀνάλογη κατάτμηση των πιστώσεων πού σέ συνδυασμό μέ το χαμηλό τους υψος αποτελεί εμπόδιο στην άσκηση ορθολογικής πολιτικής. Ἐπίσης, ὁ μεγάλος αριθμός των έργων, ἀπό τα ὅποια τα περισσότερα είναι αρκετά μικρά, ἔχει σαν συνέπεια να μήν κινεί τό ενδιαφέρον των καλύτερων κατασκευαστών.
5. Οἱ δαπάνες κατασκευής, συντηρήσεως καί λειτουργίας των μικρών αυτών έργων είναι πολύ μεγαλύτερος αυτών πού εξυπηρετοῦν μεγαλύτερες περιοχές.
6. Ἡ ευχέρεια των Ο.Τ.Α. να καθορίζουν τις δαπάνες τους περιορίζεται ἀπό πολλούς νομοθετικούς, δημογραφικούς, πολιτικούς, οἰκονομικούς καί λοιπούς παράγοντες. Πολλοί ἀπό τους παράγοντες αυτούς μεταβάλλονται ταχέως ἔνω ἄλλοι δέν κατανέμονται καθόλου ομαλά στην χώρα. "Ἐτσι, οἱ επενδύσεις τῶν Ο.Τ.Α. δέν είναι μόνο περιορισμένης εκτάσεως ἀλλά καί ἡ γεωγραφική τους κατανομή είναι ἀνιση.
7. Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α. για τήν εκτέλεση ἀπό κοινού έργων δέν δημιουργοῦνται συχνά, μέ συνέπεια μεγάλα καί ζωτικής σημασίας έργα να μήν μποροῦν να εκτελεσθοῦν.
8. Οἱ επενδύσεις πρέπει να προγραμματίζονται λαμβάνοντας υπ' ὄψη τό υψος τῶν πόρων πού θα είναι διαθέσιμοι. Ὅμως ἡ σημαντική συμμετοχή των κρατικών επιχορηγήσεων στην χρηματοδότηση τῶν τοπικών επενδύσεων κάνει κάτι τέτοιο ἀδύνατο. Ἐπί πλέον, αυξάνεται καί ὁ ἔλεγχος τῆς Κεντρικής Διοικήσεως.
9. Ἡ ἱεράρχιση των αναγκών κάθε περιοχῆς καθώς καί ἡ παρακολούθηση τῶν έργων δέν είναι ικανοποιητική καί οφείλεται κατά πολύ στην κακή οργάνωση καί τό ανειδίκευτο προσωπικό.

5.3. Τό Μέγεθος των Ο.Τ.Α.

Ἡ μεγαλύτερη ἴσως αδυναμία τοῦ ισχύοντος συστήματος αναφέρεται στον αριθμό, καί κατά συνέπεια στό μέγεθος, των οργανισμῶν. Σήμερα οἱ ὀργανι-

σμοί είναι 6036 από τους οποίους 264 είναι δήμοι και 5772 κοινότητες. Κατά μέσον όρο κάθε οργανισμός έχει 1453 κατοίκους, αριθμός που θεωρείται υπερβολικά μικρός και κλάσμα μόνο του αντίστοιχου μεγέθους στις χώρες της Δ. Ευρώπης. Η κατάσταση αυτή αλλάζει προς το χειρότερο εάν ληφθεί υπ' όψη ότι στο μέσο αυτό όρο περιλαμβάνονται ή 'Αθήνα και ή Θεσσαλονίκη, που συγκεντρώνουν 38,93 % του πληθυσμού της χώρας και μόνο 3,89 % του αριθμού των Ο.Τ.Α. "Έτσι, μια εξέταση των διαθέσιμων στοιχείων αποκαλύπτει ότι ο μέσος πληθυσμός ανά Ο.Τ.Α. στον νομό 'Αρκαδίας είναι 445 άτομα, στο νομό 'Ιωαννίνων 430 άτομα, στο νομό Θεσπρωτίας 399 και στο νομό Ευρυτανίας 334 άτομα ενώ ο μέσος πληθυσμός ανά Ο.Τ.Α. στην 'Αττική είναι 18.652 και στον νομό Θεσσαλονίκης 5.651 άτομα. Στο σύνολο της χώρας πάνω από 54% των Ο.Τ.Α. έχει πληθυσμό κατώτερο από 500 κατοίκους, ενώ το 80% έχει πληθυσμό μικρότερο από 1.000 κατοίκους. 'Επίσης, μια πιο προσεκτική εξέταση των στοιχείων δείχνει ότι ούτε ο νησιωτικός χαρακτήρας ούτε ή ορεινή φύση της χώρας, που προβάλλονται συχνά σαν λόγοι υπέρθετος μικρών μονάδων, δικαιολογούν πλήρως τον μεγάλο αριθμό των Ο.Τ.Α.

'Από τα πιο πάνω στοιχεία φαίνεται ότι ο αριθμός των Ο.Τ.Α. είναι τόσο μεγάλος σε σχέση με τον πληθυσμό και την έκταση της χώρας ώστε να μην έχουν οι οργανισμοί το μέγεθος που απαιτείται για να παρέχουν τις υπηρεσίες ακόμη και αυτές που με σημερινές συνθήκες θεωρούνται απαραίτητες. Συγχώνευση λοιπόν απαιτείται των μικρών Ο.Τ.Α. για την δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων. 'Η εμπειρία των άλλων χωρών (π.χ. 'Ιαπωνία, Δανία, 'Αγγλία, Σουηδία) έχει να μας διδάξει πολλά στο τομέα αυτό.

5• 4. Τό Προσωπικό

Οι τακτικοί υπάλληλοι της Τ.Α. είναι 12.377 από τους οποίους μόνο 417 είναι πτυχιούχοι ανωτάτων οικονομικών σχολών, Νομικής ή Παντείου και 85 απόφοιτοι Πολυτεχνικών Σχολών. Οι αριθμοί αυτοί σε συνδυασμό με τον αριθμό των Ο.Τ.Α. δείχνουν ότι σε ελάχιστους οργανισμούς απασχολούνται άτομα κατάλληλα για την κατάρτιση προϋπολογισμών ή γενικά για την διαχείριση οικονομικών θεμάτων, καθώς και για τον προγραμματισμό και παρακολούθηση των έργων. Δηλαδή, κατά μέσον όρο αναλογεί ένας διοικητικός υπάλληλος, πτυχιούχος των πιο πάνω σχολών, σε κάθε 14 Ο.Τ.Α. και ένας τεχνικός, πτυχιούχος Πολυτεχνικής σχολής, σε 71 Ο.Τ.Α. !

'Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι ή Τ.Α. στην χώρα μας στερείται ίκανού και ειδικευμένου προσωπικού. "Έτσι, είναι επόμενο να επηρεάζεται ή ιεράρχηση των αναγκών των διαφόρων περιοχών και να προγραμματίζονται έργα που δεν πληρούν βασικές προϋποθέσεις για εκτέλεση. "Όμως, παρά τις αδυναμίες

τών υπαλλήλων δεν υπάρχει ακόμα στην χώρα μας πρόγραμμα επιμορφώσεως και ενημερώσεως πάνω σε σύγχρονα θέματα καθώς και εξειδικεύσεως τους στα καθήκοντα που εκτελούν. Έκτος από το χαμηλό επίπεδο των υπαλλήλων, χαμηλό επίσης είναι και τό επίπεδο των τοπικών αρχόντων, δημάρχων ή κοινοταρχών, γιατί τόσο τα καθήκοντα που τους ανατίθενται, όσο και ή αμοιβή που τους προσφέρεται, δέν αρκούν για να προσελκύσουν τα πλέον ικανά άτομα.

5.5. Λοιπές 'Αδυναμίες

Η έλλειψη πνεύματος συνεργασίας και ή δυσπιστία και επιφυλακτικότητα που υπάρχει τόσο μεταξύ Κ.Δ. και Τ.Α. όσο και μεταξύ των ιδίων των Ο.Τ.Α. αποτελούν μία άλλη αδυναμία του συστήματος. Δυσπιστία όμως υπάρχει και από τήν πλευρά των πολιτών με συνέπεια ενα μεγάλο μέρος τους να αδιαφορεί για τις υποθέσεις της περιοχής τους. Αυτό μερικώς οφείλεται στους συχνούς διαξιφισμούς και στή ταλαιπωρία των πολιτών από τις μεγάλες καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των υποθέσεων, άφοϋ ή οργάνωση γραφείου και τα μηχανικά μέσα δέν υπάρχουν ούτε στους μεγάλους οργανισμούς, και μερικώς στην έλλειψη κατάλληλης ενημερώσεως. Η κατάσταση αυτή επιτείνεται από τήν έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και τήν απροθυμία των υπαλλήλων να υπηρετήσουν μακριά από το κέντρο. Δέν μπορεί όμως κανείς να παραβλέψει τις μεγάλες κινήσεις του πληθυσμού που άφ' ενός μέν δημιούργησαν δυσκολίες στα μεγάλα αστικά κέντρα να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις που δημιουργήθηκαν μέ τόν αυξανόμενο πληθυσμό, άφ' έτερου δέ στέρησαν από τους Ο.Τ.Α. της υπαίθρου τά πλέον δυναμικά στελέχη, κάτι που όπως ήταν επόμενο είχε συνέπειες στην οργάνωση και διοίκηση των οργανισμών αυτών. Τέλος, ενα μεγάλο μειονέκτημα είναι ή έλλειψη συντονισμού των έργων της Τ.Α. μέ τό εθνικό πρόγραμμα.

6. ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΣ

Από τά πιό πάνω προκύπτει ότι τό σύστημα που ισχύει σήμερα δέν παρέχει αρκετά έσοδα ώστε να αντιμετωπισθούν οι αυξανόμενες ανάγκες των Ο.Τ.Α. άλλα ούτε τόν επιθυμητό βαθμό οικονομικής ανεξαρτησίας τους. Τό πρόβλημα τους, ιδιαίτερα μέ τον υψηλό ρυθμό πληθωρισμού που υπάρχει σήμερα, τήν αμετάβλητη φορολογική βάση, και τήν αυξημένη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις είναι πώς να συμβιβάσουν τους περιορισμένους πόρους μέ τήν φυσική τους τάση για ανάπτυξη. "Έτσι, στή χώρα μας, ή Τ.Α. δέν αντιμετωπίζει τό πρόβλημα του πώς θα εξυπηρετήσει καλύτερα τήν ανάπτυξη λαμβάνοντας αυξημένους πόρους, άλλα πώς θα ικανοποιήσει τήν επί πλέον ζήτηση για τις ύπη-

ρεσίες της χωρίς αύξηση των πόρων. Ή αύξηση της ζήτησεως των υπηρεσιών που προσφέρει ή Γ.Α. αναμένεται να συνεχισθεί και στο μέλλον σαν συνέπεια της βελτιώσεως του βιοτικού επιπέδου και των αυξανόμενων κοινωνικών προβλημάτων. Άλλα επειδή ή αύξηση του κατά κεφαλή εισοδήματος επιφέρει αναλογικά υψηλότερη ζήτηση για αγαθά που παρέχει το δημόσιο, ενώ δεν συμβαίνει το ίδιο και με τα έσοδα, ή πρέπει να γίνει μείωση του πρότυπου υπηρεσιών ή τα έσοδα πρέπει να αυξηθούν ταχύτερα του εισοδήματος. Ήπειδή όμως ή πρώτη εκδοχή είναι κοινωνικά απαράδεκτη οί προσπάθειες πρέπει να περιορισθούν στις πηγές των εσόδων. Μέτρα λοιπόν πρέπει να ληφθούν προς τήν κατεύθυνση αυτή τα όποια να αποβλέπουν τόσο στην καλύτερη αξιοποίηση των υφιστάμενων όσο και στην εκμετάλλευση νέων πηγών εσόδων.

6.1. Ήφιστάμενες Πηγές Εσόδων

Οί αδυναμίες του ισχύοντος συστήματος εσόδων αναφέρθηκαν στην παράγραφο 5.1. Τα μέτρα που θα μπορούσαν να τις καλύψουν είναι μέχρι ενός βαθμού άυτεξήγητα και προκύπτουν από τήν πιο πάνω παράθεση των αδυναμιών αυτών. Για τόν λόγο αυτό — και λόγω ελλείψεως χώρου — στη παράγραφο αυτή θά περιορισθοῦμε στον καθορισμό αντικειμενικών κριτηρίων για μία δικαιότερη κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων. Πράγματι οί μεγαλύτερες ίσως μεταρρυθμίσεις που πρέπει να γίνουν στο ισχύον σύστημα εσόδων άφοροῦν τόν τρόπο καθορισμού του ὕψους και τήν μέθοδο κατανομής τής κρατικής οικονομικής ενισχύσεως.

Τό ὕψος των τακτικών επιχορηγήσεων παραμένει όχι μόνο σταθερό καί ανεπαρκές άλλα και ό τρόπος κατανομής τους δέν είναι δίκαιος άφοῦ γίνεται μέ αποκλειστικό κριτήριο τό μέγεθος του πληθυσμοῦ. Είναι δέ γνωστό ότι απογραφή πληθυσμοῦ εκτελείται κάθε δέκα χρόνια — περίοδος υπερβολικά μεγάλη για μια χώρα μέ εσωτερική καί εξωτερική μετανάστευση όπως ή Ελλάδα — καί ότι τήν ἡμερα αυτή οργανώνονται ομαδικές μετακινήσεις πολιτών, ιδιαίτερα από τά αστικά κέντρα προς τήν ὑπαιθρο, μέ αποκλειστική επιδίωξη τήν αλλοίωση των αποτελεσμάτων ώστε ορισμένοι Ο.Τ.Α. να λάβουν μεγαλύτερη επιχορήγηση άπ' ό,τι δικαιούνται. Άπό τήν άλλη πλευρά, τό ὕψος των έκτακτων οικονομικών ενισχύσεων υπόκειται σέ μεγάλες διακυμάνσεις από έτος σέ έτος καί ό τρόπος κατανομής τους δέν γίνεται πάντα μέ αυστηρώς οικονομικά κριτήρια. "Όμως, ενώ πολλά έχουν γραφτεί καί πολλές συζητήσεις έχουν γίνει για τό μή ικανοποιητικό ὕψος των κρατικών επιχορηγήσεων, ό τρόπος κατανομής τους, θεωρούμενος προφανώς σωστός, δέν έχει καν τύχει τής ελάχιστης προσοχής. "Έτσι, όσον άφορα τό ὕψος των επιχορηγήσεων υπάρχει πλήρης συμφωνία απόψεων ότι τά ποσά που διατίθενται σήμερα είναι ανεπαρκή, καί έχουν γίνει διάφορες προτάσεις ώστε να παρέχονται αυτόματα όχι σαν σταθερό ποσό άλλα σαν ποσοστό των εσόδων του Κρα-

τικοῦ Προϋπολογισμού. "Όσον ἄφορα τόν τρόπο κατανομῆς των ποσῶν αυτῶν υπάρχουν βασικά δύο μέθοδοι. Σύμφωνα με τήν πρώτη λαμβάνονται υπ' ὄψη μόνο οἱ ἀνάγκες ἄλλα ὄχι και οἱ δυνατότητες των Ο.Τ.Α. νά χρηματοδοτήσουν οἱ ἴδιοι τις δαπάνες τους. Σύμφωνα με τή δεύτερη μέθοδο γίνεται ἕνας λεπτομερῆς υπολογισμός της «καθαρῆς ἀνάγκης» στον οποίο λαμβάνονται υπ' ὄψη και τα ἔσοδα και ἔτσι αντιμετωπίζεται πιο αποτελεσματικά τό πρόβλημα της ἀνίσης κατανομῆς τῶν πόρων μεταξύ των Ο.Τ.Α. Ευνόητο εἶναι ὅτι ὅσο πιό ἀνιση εἶναι ἡ κατανομή των πόρων τόσο πιό χρήσιμη εἶναι ἡ μέθοδος αὐτή.

Στην Ελλάδα, χρησιμοποιεῖται μια παραλλαγή τῆς πρώτης μεθόδου καθ' ὅτι επιχειρεῖται μία χονδροειδῆς προσέγγιση τοῦ μεγέθους τῶν αναγκῶν λαμβάνοντας σαν αποκλειστικό κριτήριο κατανομῆς τῶν ποσῶν τό μέγεθος τοῦ πληθυσμοῦ. Ἡ ἐπιλογή του μεγέθους τοῦ πληθυσμοῦ σαν κριτήριο κατανομῆς τῶν ἐπιχορηγήσεων ἔχει σαν αἰτιολογία διττό τό κόστος παροχῆς υπηρεσιῶν ἀπό τους Ο.Τ.Α. εἶναι ἀνάλογο τοῦ ἀριθμοῦ τῶν ἀτόμων πού τις ἀπολαμβάνουν. Πιστεύουμε ὅτι δέν πρέπει νά δίνεται τόσο μεγάλη σημασία στο μέγεθος τοῦ πληθυσμοῦ γιατί, ἐκτός τῶν ἄλλων, ὁ πληθυσμός στην Ελλάδα εἶναι πολύ ἀνισα κατανεμημένος καί ὀρισμένες υπηρεσίες εἶναι πιό δαπανηρές στις ἀραιοκατοικημένες περιοχές ἐνῶ ἐιδικές ἀπαιτήσεις δημιουργεῖ καί ἡ μεγάλη πυκνοκατοίκηση. Κάποια λοιπόν στάθμιση πρέπει νά γίνει καί για τόν παράγοντα αὐτό.

Ἡ ἀρχή τῆς ἀνάγκης ἐνῶ εἶναι ἀπλή αὐτή καθ' ἑαυτή εἶναι δύσκολο νά ὀρισθεῖ ἀκριβῶς. Δυσκολίες υπάρχουν στον ὀρισμό τῆς «ἀνάγκης» μέ ἀντικειμενικά κριτήρια πού νά ἀναγνωρίζονται σαν δίκαια καί πού νά μήν ἐπηρεάζονται ἀπό τους ἴδιους τους Ο.Τ.Α. (π.χ. μέ τό νά δίνουν ἀνακριβῆ στοιχεία). Ἐνάγκες μεγαλύτερες τοῦ κανονικοῦ μπορεῖ νά προκύψουν καί ἀπό τήν πλευρά τῶν ἐσόδων, γιατί μια περιοχῆ μπορεῖ νά εἶναι πτωχῆ σε πόρους, καί ἀπό τήν πλευρά τῶν δαπανῶν, γιατί π.χ. ἡ ζήτηση ὀρισμένων υπηρεσιῶν εἶναι μεγαλύτερη τοῦ συνήθους ἢ γιατί τό ἀνά μονάδα κόστος παροχῆς μιας υπηρεσίας εἶναι ἰδιαίτερα υψηλό (π.χ. δρόμοι σε ἀραιοκατοικημένες περιοχές, ἀνάγκη κατασκευῆς γεφυρῶν κλπ.). Ἐτσι, εἶναι πρωταρχικῆς σημασίας νά υπάρξει κάποια ἀντικειμενική μέτρηση τῆς ἀνάγκης ἰδιαίτερα ἀν ἐπιδιώκεται ὀικονομική ἐξίσωση τῶν Ο.Τ.Α. Προτείνεται λοιπόν ἡ κατανομή τῆς ὀικονομικῆς ἐνισχύσεως νά γίνεται μέ βάση ἐνα σύνθετο δείκτη πού θα βασίζεται ὄχι μόνο στό μέγεθος τοῦ πληθυσμοῦ, ἄλλα καί στον ἀριθμό τῶν ἀνεργων, στό μήκος τῶν δρόμων, στον ἀριθμό τῶν υπερηλίκων, στή πυκνότητα τοῦ πληθυσμοῦ, στο ὕψος τῶν ἰδίων ἐσόδων, στό κατά κεφαλή ἐισόδημα, καί σέ ἄλλους παράγοντες πού ἔχουν σχέση μέ τις ἀρμοδιότητες πού ἔχουν ἀνατεθεῖ στην Τ.Α. ἢ πού γενικά ἀποτελοῦν ἀντικειμενικό κριτήριο ἀνάγκης.

Μειονεκτήματα ὄμως ἐμφανίζονται καί οἱ ἔκτακτες ἐπιχορηγήσεις για τίς ὀποῖες υπάρχει μεγάλη ἀβεβαιότητα κατά τή διάρκεια τοῦ ἔτους τόσο ὄσον ἄφορα τό ὕψος τους ὄσο καί τό τρόπο κατανομῆς τους. Οἱ ἐπιχορηγήσεις αὐτές ὑπὸκεινται σέ μεγάλες μεταβολές γιατί εἶναι μέσα ὀικονομικῆς πολιτικῆς ἄλλα καί

γιατί η Κ.Δ. θέλει προφανώς να ανταποκρίνεται σε βραχυχρόνιες πολιτικές πιέσεις. Πράγματι, το περίπλοκο σύστημα τους περιλαμβάνει πολλές γραφειοκρατικές και συναλλακτικές διαδικασίες που συχνά οι πολιτικές σκοπιμότητες οδηγούν σε μεγαλύτερη ενίσχυση των Ο.Τ.Α. των μεγάλων πόλεων σε βάρος αυτών της υπαίθρου, με συνέπεια ένας βασικός προσδιοριστικός παράγων των επενδύσεων της Τ.Α. να εξαρτάται από ένα πολιτικοοικονομικό συμβιβασμό στη Κ.Δ. και να δημιουργεί αβεβαιότητες και δυσκολίες στον προγραμματισμό των έργων. Ένα άλλο μειονέκτημα είναι ότι επειδή ορισμένες δραστηριότητες τυγχάνουν μεγαλύτερης ενισχύσεως από την Κ.Δ. απ' ότι άλλες, οι Ο.Τ.Α. προσαρμόζουν τα προγράμματα τους με σκοπό να λάβουν την μεγαλύτερη δυνατή επιχορήγηση με συνέπεια να μην εκτελούνται άλλα έργα που ενδεχομένως είναι πιο σημαντικά. Πρέπει λοιπόν να ληφθούν μέτρα που να περιορίζουν την αβεβαιότητα και τις διακυμάνσεις των ποσών των έκτακτων επιχορηγήσεων έτσι ώστε να διευκολύνουν τον προγραμματισμό για το μέλλον. Επίσης, πρέπει να καθορισθούν αντικειμενικά κριτήρια για τον προσδιορισμό των Ο.Τ.Α. που έχουν τις προϋποθέσεις για να λάβουν έκτακτη ενίσχυση. Τέλος, το ποσό που πρέπει να δοθεί σε ένα Όργανο πρέπει να εξαρτάται από το σχετικό ενδιαφέρον της Κ.Δ. και Τ.Α. για την υπό χρηματοδότηση δραστηριότητα. Όσο μεγαλύτερο είναι το ενδιαφέρον της Τ.Α. τόσο μικρότερη είναι και η ανάγκη για έκτακτη οικονομική ενίσχυση. Γενικά όμως, καμιά έκτακτη ενίσχυση δεν πρέπει να καλύπτει πλήρως την χρηματοδοτούμενη δαπάνη γιατί αφαιρεί κάθε κίνητρο για καλή διαχείριση από πλευράς Ο.Τ.Α. /14/, αφού είναι γνωστό ότι οι επιχορηγήσεις δαπανώνται πιο απερισκεπτα από τα ίδια έσοδα ενώ συγχρόνως η παροχή τους λειτουργεί σαν ανασταλτικός παράγων στην επιβολή των τοπικών φόρων.

6.2. Νέες Πηγές Εσόδων

Υπάρχει σήμερα στη Τ.Α. πλήρης έλλειψη συσχετίσεως μεταξύ δαπάνης και φορολογίας. Η συνεχής επέκταση των επιχορηγήσεων στη χρηματοδότηση των τοπικών δαπανών, τόσο σε απόλυτα όσο και σε σχετικά μεγέθη, αποτελεί εμπόδιο στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων, έχει επιφέρει αυξανόμενο έλεγχο της Κ.Δ., δημιουργεί σύγχυση στους πολίτες γιατί τους προσφέρονται τοπικές υπηρεσίες χωρίς αντίστοιχες πληρωμές σαν πρόσθετη τοπική φορολογική επιβάρυνση, και συμβάλλει στην αύξηση της καταναλωτικής νοοτροπίας των Ο.Τ.Α. αφού τα ποσά όχι μόνο κατανέμονται χωρίς να λαμβάνονται υπ' όψη οι ανάγκες και οι πόροι τους, αλλά όσο πιο μεγάλη και σύντομη είναι η δαπάνη τους τόσο μεγαλύτερα επιχειρήματα δημιουργούνται για απαίτηση και έκτακτων οικονομικών ενισχύσεων.

Πρέπει λοιπόν να αποτελέσει βασικό στόχο κάθε μελλοντικού συστήματος

εσόδων της Τ.Α. ή δημιουργία άμεσης και εύκολα κατανοητής σχέσεως μεταξύ φορολογίας και δαπανών. Η διεθνής βιβλιογραφία και εμπειρία περιλαμβάνει πολλούς τρόπους με τους οποίους μπορεί να γίνει αυτό. Μία μέθοδος είναι ή Κ.Α. και Τ.Α. να έχουν κοινές πηγές εσόδων, παραλλαγή της οποίας αποτελούν οι γνωστοί μας πρόσθετοι φόροι. Με τήν μέθοδο αυτή περιορίζονται οί επαναλήψεις στις δαπάνες βεβαιώσεως και εισπράξεως από τις κυβερνητικές μονάδες διαφορετικού επιπέδου καί επιτυγχάνεται μεγαλύτερη χρησιμοποίηση καλύτερων πηγών εσόδων με συνέπεια να μειώνεται ή εξάρτηση από μη ικανοποιητικούς φόρους. Κατάλληλοι για τή μέθοδο αυτή φόροι είναι εκείνοι τών οποίων το κόστος διαχειρίσεως αυξάνει λιγότερο από αναλογικά με τα έσοδα καθώς επεκτείνεται ή εφαρμογή τους. "Όμως με τήν μέθοδο αυτή περιορίζεται ή τοπική ανεξαρτησία και δημιουργούνται προβλήματα στή κατανομή τών εσόδων. Έναλλακτικά, ή Κ.Δ. και Τ.Α. μπορούν να χειρίζονται τους ίδιους φόρους και νά γίνεται έκπτωση τών φόρων πού έχουν πληρωθεί στους Ο.Τ.Α. από τον αντίστοιχο κρατικό φόρο. Μιά άλλη λύση είναι ο αυξημένος διαχωρισμός τών πηγών εσόδων όπου ή Τ.Α. μπορεί νά χρησιμοποιεί φόρους πού δέν χρησιμοποιούνται από τήν Κ.Δ. Με τήν μέθοδο αυτή πρέπει νά γίνει έπαναδιαχωρισμός τών πηγών εσόδων καί ή Κ.Δ. καί Τ.Α. νά απαλλαγούν από τους φόρους πού τους προσφέρουν τά λιγότερα συγκριτικά πλεονεκτήματα. Η μέθοδος αυτή υπερτερεί στο διτι αυξάνει τήν οικονομική ανεξαρτησία της Τ.Α., περιορίζει τον κίνδυνο νά υπάρξει υπερβάλλον φορολογικό βάρος κλπ. Η κατανομή τών φόρων μεταξύ τών μονάδων πρέπει νά γίνεται με βάση τον βαθμό αποτελεσματικότητας στή διαχείριση ή οποία εξαρτάται μεταξύ άλλων από τήν ικανότητα της κυβερνητικής μονάδας νά έχει τίς απαραίτητες πληροφορίες δσον άφορα τήν βάση τών διαφόρων φόρων. Έτσι, οί φόροι εισοδήματος είναι πιο κατάλληλοι για τήν Κ.Δ. γιατί καλύπτουν όλη τή χώρα όπου καί νά προκύπτουν τά εισοδήματα, ενώ αντίθετα φόροι όπως είναι ο φόρος περιουσίας καί κληρονομιών είναι πιο κατάλληλοι για τήν Τ.Α. /9/.

6.2.1 Μεταβίβαση Φόρων στην Τ.Α.

Οί νέοι φόροι για νά πετύχουν τό σκοπό για τόν όποιο προτείνεται ή επιβολή τους, χωρίς παράλληλα νά έχουν διάφορες δυσμενείς επενέργειες, πρέπει νά ικανοποιούν ορισμένα κριτήρια. Έτσι, οί προτεινόμενοι φόροι πρέπει νά είναι εύκολοι στην επιβολή καί διαχείριση, νά αποδίδουν σημαντικά έσοδα καί νά παρέχουν μικρή πιθανότητα φοροδιαφυγής καί φοροαποφυγής. Πρέπει επίσης νά μήν αποτελούν εμπόδιο στην οικονομική πολιτική τής κυβερνήσεως καί νά μήν υπόκεινται σέ μεγάλες διακυμάνσεις, γιατί δσο μικρότερη είναι ή δικαιοδοσία μιας κυβερνητικής μονάδας τόσο μεγαλύτερη είναι ή ανάγκη για σταθερά έσοδα ώστε νά αντισταθμίζεται ή περιορισμένη δυνατότητα της για χειρισμούς καί ή

ακαμψία των υποχρεώσεων της. Τέλος για να είναι πιά αποτελεσματικοί πρέπει να έχουν τοπικό χαρακτήρα ή να συνδέονται άμεσα και κατά τρόπο σαφή με κάποια αρμοδιότητα των Όργανισμών. Ή τελευταία αυτή προϋπόθεση απαιτείται για να περιορισθεί ή αντίδραση από πλευράς πολιτών και να αποφευχθούν τυχόν διενέξεις μεταξύ Ο.Τ.Α. όσον άφορα το δικαίωμα εισπράξεως των εσόδων. Σαν φόροι πού ικανοποιούν τις πιά πάνω συνθήκες μπορούν κατ' αρχή να αναφερθούν αυτοί πού επιβαρύνουν τήν ιδιοκτησία και χρήση αυτοκινήτων. Ή δικαιολογητική βάση των φόρων αυτών είναι ότι τα αυτοκίνητα πρέπει να επιβαρύνονται μέ τό κόστος τής παροχής των υπηρεσιών πού προκαλούν. "Όσο πιά πολλά είναι τα αυτοκίνητα πού κυκλοφορούν τόσο μεγαλύτερη ανάγκη υπάρχει για τήν εκτέλεση και συντήρηση έργων οδοποιίας, κατασκευή χώρων σταθμεύσεως, ρύθμιση κυκλοφορίας, κλπ. Άφού λοιπόν ό αυξανόμενος αριθμός αυτοκινήτων προκαλεί αύξηση ζήτησεως υπηρεσιών πού εμπίπτουν στις αρμοδιότητες τής Τ.Α. σκόπιμο είναι τα αυτοκίνητα να επιβαρύνονται μέ τήν χρηματοδότηση των δαπανών πού προκαλούν. Υπάρχουν διάφοροι τύποι φόρων πού εξυπηρετούν τό σκοπό αυτό και έχουν τύχει ευρείας εφαρμογής σέ άλλες χώρες (π.χ. Η.Π.Α., Βέλγιο). Έδώ θα περιορισθούμε γενικά στους φόρους επί τών καυσίμων και στα τέλη κυκλοφορίας, βασικά πλεονεκτήματα τών όποιων είναι ή εύκολη και ανέξοδη είσπραξη καθώς και ή ικανότητα αποδόσεως εσόδων. Πρέπει να σημειωθεί ότι αν οι φόροι αυτοί είναι κατάλληλα σχεδιασμένοι μπορούν να συσχετίσουν πλήρως τον τύπο τοῦ αυτοκινήτου και τήν δαπάνη πού επιφέρει και να εξυπηρετήσουν διάφορους στόχους οικονομικής πολιτικής. Ήπίσης, ή επιβολή τών φόρων αυτών δέν πρέπει να νοηθεί σαν επί πλέον αύξηση τοῦ κόστους κατοχής και χρήσεως αυτοκινήτων, τό όποιο είναι ήδη στη χώρα μας αρκετά υψηλό, γιατί θα υπάρξει παράλληλη μείωση τών αντίστοιχων κρατικών επιβαρύνσεων. Άντίθετα είναι δυνατή ή άσκηση διακριτικής πολιτικής (π.χ. τα καύσιμα θα μπορούν να πωλούνται φθηνότερα σέ περιοχές όπου ή κατανάλωση τους γίνεται κυρίως από τόν αγροτικό τομέα).

Άλλοι φόροι είναι αυτοί τής μεταβιβάσεως ακινήτων, δωρεών και κληρονομιών, οί όποιοι χρησιμοποιούνται ευρέως από τήν Τ.Α. στις χώρες τής Ε.Ο.Κ. (π.χ. Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία κλπ.). Στους φόρους αυτούς διενέξεις μπορεί να προκύψουν μεταξύ τών Ο.Τ.Α. όσον άφορα τήν είσπραξη τών εσόδων. Ό κίνδυνος όμως αυτός μπορεί να αποφευχθεί αν οί διατάξεις στή νομοθεσία είναι σαφείς. Ή βεβαίωση και είσπραξη τών εσόδων μπορεί να γίνεται από τήν Κ.Δ. ή οποία στή συνέχεια θα διανέμει τό ποσό πού αναλογεί σέ κάθε οργανισμό σύμφωνα μέ τήν αρχή τής προελεύσεως τής περιουσίας ή μπορεί ή Τ.Α. να αναλάβει πλήρη διαχείριση. Στή περίπτωση αυτή τα έσοδα πού εισπράττουν οί Ο.Τ.Α. θα αφαιρούνται κατόπιν από τόν αντίστοιχο κρατικό φόρο.

6.2.2. Επιβολή Νέων Φόρων

Οί πιά πάνω φόροι αποτελούν απλώς περίπτωση μεταβίβασης της αρμοδιότητος βεβαιώσεως και εισπράξεως από τήν Κ.Δ. στην Τ.Α. 'Επιβεβλημένη όμως είναι και ή υιοθέτηση ενός φόρου πού, παρά τήν ευρεία του εφαρμογή στο εξωτερικό (π.χ. Δανία, Λουξεμβούργο, Γαλλία κ.λ.π.) δέν έχει μέχρι σήμερα χρησιμοποιηθεί στή χώρα μας και ή επιβολή τού οποίου παρουσιάζει ιδιαίτερα οφέλη σέ χώρες όπως ή Ελλάδα. Ό φόρος αυτός είναι ό φόρος επί της γης και μέ τις μορφές πού μπορεί να πάρει και τα πλεονεκτήματα πού εμφανίζει έχουμε ασχοληθεί λεπτομερώς άλλου /2, 29/ και δέν χρειάζεται να τα επαναλάβουμε. Έδώ μπορούμε να πούμε απλώς ότι ό φόρος αυτός μεταξύ τών άλλων πλεονεκτημάτων του ενθαρρύνει τήν πώληση της γης πού κρατείται για λόγους γοήτρου, περιορίζει τήν κερδοσκοπία (φαινόμενα πού ευδοκιμούν ιδιαίτερα στή χώρα μας), δέν έχει σύμφωνα μέ τήν θεωρία /22/ δυσμενείς επιπτώσεις στην αγροτική παραγωγή και επιτυγχάνει τήν φορολόγηση τού αγροτικού τομέα ό όποιος σήμερα παραμένει σχεδόν αφορολόγητος και ή ανάγκη της φορολογήσεως του οποίου έχει συχνά τονισθεί στο παρελθόν /8, 29/. Επίσης, ή επιβολή τού φόρου αυτού θα έχει σαν συνέπεια τήν κατάργηση ενός μεγάλου αριθμού μικρών φόρων όπως είναι π.χ. ό φόρος ακαλύπτων χώρων, ή εισφορά λόγω επεκτάσεως σχεδίου πόλεως, κλπ. Η επιβολή τού φόρου δέν θα συναντήσει μεγάλη αντίδραση εάν οί συντελεστές στην αρχή είναι πολύ χαμηλοί και αν τα έσοδα τού φόρου χρησιμοποιηθούν για τήν χρηματοδότηση βασικών τοπικών δαπανών. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι σέ πρόσφατο δημοψήφισμα στή πόλη Ντάλλας του Τέξας οί κάτοικοι μέ αναλογία δύο προς έναν ήταν ενάντιοι στή κατά 30% μείωση τών συντελεστών τού φόρου περιουσίας φοβούμενοι ότι θά είχε σαν συνέπεια να μειωθούν οί προσφερόμενες από τήν Τ.Α. υπηρεσίες /10/. "Όμως, τα ακριβή πλεονεκτήματα τού φόρου και ή σημασία τους εξαρτάται από τό πώς ακριβώς θά σχεδιασθεί και ποια μορφή θά λάβει.

"Όποια και αν είναι ή τελική επιλογή τών φόρων καί ή μορφή πού θά λάβουν, πρόβλημα θά προκύψει από τήν άνιση κατανομή της φορολογικής βάσεως σέ σχέση μέ τις δραστηριότητες τών Ο.Τ.Α. "Έτσι, ορισμένοι οργανισμοί θά έχουν ανεπαρκή έσοδα σέ σχέση μέ τις αρμοδιότητες τους καί τις ανάγκες τους για δαπάνη, ενώ άλλοι θά μπορούν νά εισπράττουν μεγαλύτερα έσοδα άπ' όσα χρειάζονται. Οί πτωχότερες περιοχές πρέπει τότε νά λειτουργήσουν ή μέ χαμηλότερα πρότυπα ή νά επιλέξουν υψηλότερους συντελεστές από τις πλούσιες, υπό τήν προϋπόθεση ότι έχουν τήν δυνατότητα αύτη. Μία πτωχή περιοχή π.χ. είναι πιθανό νά έχει μεγαλύτερη ανάγκη για συντάξεις καί βοηθήματα αν καί έχει λιγότερα μέσα νά τις πληρώσει μέ δεδομένους τους φορολογικούς συντελεστές. Κάτι ανά-

λόγο ισχύει και για την κατασκευή και συντήρηση δρόμων όπου ορισμένοι Ο.Τ.Α. έχουν περισσότερα χιλιόμετρα δρόμων ανά κάτοικο ή ανά κεφαλή προσωπικό εισόδημα από άλλους. Τις διαφορές όμως αυτές θα καλύψουν οι κρατικές επιχορηγήσεις οι όποιες όπως τονίσαμε θα λαμβάνουν υπ' όψη τόσο τις ανάγκες όσο και τους πόρους και οι όποιες θα έχουν ακριβώς σαν στόχο την εξάλειψη ή τουλάχιστον τον περιορισμό των οικονομικών ανισοτήτων.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Από τους βασικούς στόχους της οικονομικής πολιτικής μιας χώρας είναι ή επιτάχυνση του ρυθμού αναπτύξεως της. Στην χώρα μας, τό πρόβλημα της αναπτύξεως προβάλλει ιδιαίτερα οξύ σήμερα μετά την πλήρη ένταξη στις Εύρωπαϊκές Κοινότητες. Για να διευκολυνθεί όμως ή επίτευξη του στόχου αυτού, ή Τ.Α. πρέπει να συνεργασθεί με την Κ.Δ. με μεγαλύτερη επιτυχία από ότι στο παρελθόν, ιδιαίτερα στο θέμα της χρηματοδότησεως των δαπανών της. Είναι ανάγκη ή Τ.Α. νά παρέχει μια σειρά τοπικών υπηρεσιών σε μεγαλύτερο βαθμό από ότι σήμερα και οί υπηρεσίες αυτές πρέπει να παρέχονται πιο αποτελεσματικά και με μικρότερο κόστος βελτιώνοντας συγχρόνως την ποιότητα της ζωής. Πρέπει δέ νά μήν παραβλέπεται το γεγονός ότι τό βιοτικό επίπεδο των ατόμων εξαρτάται τόσο από τα ιδιωτικά όσο και τα δημόσια αγαθά και ότι ή κυβέρνηση πρέπει νά επιδιώκει την άριστη αναλογία μεταξύ των δύο. Για νά μπορέσουν όμως οί τοπικοί οργανισμοί νά παίξουν σημαντικό ρόλο στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη πρέπει νά έχουν επαρκή έσοδα. Έπί πλέον, για νά ενεργούν υπεύθυνα και νά δείχνουν πρωτοβουλία, κάποιο, όχι μηδαμινό, μέρος των εσόδων τους πρέπει νά είναι ανεξάρτητο, υπό την έννοια ότι τά τοπικά συμβούλια πρέπει νά έχουν κάποια ελευθερία στο να καθορίζουν τους συντελεστές και τις συνθήκες βεβαιώσεως και εισπράξεως των φόρων και τελών. Χωρίς την αναγνώριση του δικαιώματος αυτού οί Ο.Τ.Α. δέν μπορούν νά έχουν υπό τόν ελεγχό τους παρά μόνο μερική οικονομική διαχείριση και ευθύνη. Κάτω από τό ισχύον καθεστώς, οί οργανισμοί μπορούν νά ταξινομήν τους διάφορους τύπους δαπανών κατά προτεραιότητα μέσα σε όρια πού θέτουν οί νομικές υποχρεώσεις τους, άλλα δέν μπορούν νά αποφασίζουν μιά αύξηση των δαπανών ή των εσόδων. "Έτσι, οί Ο.Τ.Α. δέν μπορούν νά είναι πλήρως υπεύθυνοι έναντι των πολιτών τους, ούτε μπορούν τά φορολογικά τους έσοδα νά είναι, όπως θα έπρεπε, ό ίσοσκελιστικός παράγοντας στο τελικό στάδιο καταρτισμού των τοπικών προϋπολογισμών όταν πλέον έχουν αποφασισθεί οί συνολικές δαπάνες και είναι γνωστά τά έσοδα από όλες τις άλλες πηγές.

Γενικά, στην μελέτη αυτή, ενώ δέν αμφισβητείται τό ότι ή Κ.Δ. πρέπει νά

διατηρεί κάποιο έλεγχο επί του γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού και επί της χρησιμοποιήσεως των συντελεστών της παραγωγής από τους Ο.Τ.Α. υποστηρίζεται ότι οι προσπάθειες για ανάπτυξη δεν πρέπει να περιορισθούν στό κέντρο ή να κατευθύνονται λεπτομερώς από αυτό, άλλα πρέπει να δίνονται γενικοί κανόνες πολιτικής ώστε οι τοπικές μονάδες να αποφασίζουν οι ίδιες για τα θέματα που τις αφορούν και να παίρνουν τις σωστές αποφάσεις από πλευράς εθνικής πολιτικής.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Έλληνική

1. Ε. Βολουδάκης και Α. Πανουργίας : «Μια εκτίμηση της περιφερειακής (κατά νομούς) κατανομής του έθνικου εισοδήματος 1961, 1971». Στην «Έλληνική Οικονομία», Τράπεζα της Ελλάδας, Διεύθυνση Οικονομικών Μελετών, Αθήναι 1980.
2. Ν. Τάτσος : «Ο φόρος επί της γής και οι δυνατότητες εφαρμογής του στην Ελλάδα», Οικονομική Επιθεώρηση, Νοέμβριος 1979.
3. Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοικήσεως : «Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδος», 1980.
4. Υπουργείο Εσωτερικών : «Δραστηριότητες τεχνικών υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων» ετη 1978, 1979.
5. Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Προγραμματισμού και Μελετών : «Απολογισμός Δραστηριοτήτων», ετη 1977, 1979.
6. Υπουργείο Συντονισμού : «Έθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος».

Ξένη

7. R. Bird : "Taxation and Development" Harvard University Press 1970.
8. G. Break and R. Turvey : "Studies in Greek Taxation", CPER, Athens, 1964.
9. J. F. Due : "Government Finance and Economic Analysis", Homewood, R. D. Irwin, 1954
10. Economist 31.1.1981.
11. H. Groves : "Financing Government", N. Y. Henry Holt, 1948.
12. H. Groves : "Centralized versus Decentralized Finance", in J. Papke and J. Scherer (eds)
13. U. Hicks : "Development from below", Oxford, Clarendon Press 1961.
14. U. Hicks : "Development Finance; planning and control" Clarendon Press 1965.
15. International Monetary Fund : "Government Finance Statistics Yearbook", 1980.
16. L. Johansen : "Public Economics", N. Holland, 1965.
18. G. Jones, Secretary of State for the Colonies, Dispatch to African Governors, 25 February 1947. Quoted in U. Hicks, "Development from below".

18. N. Kaldor : "Conflicts in National Economic Objectives" *Economic Journal*, 1971.
19. D. Karageorgas : "The distribution of Tax Burden by income groups in Greece", *Economic Journal*, 1973.
20. E. S. Kirschen : "Economic Policy in our Time", N. Holand, 1964.
21. D. McClelland : "The Achieving Society", N. Y. Free Press, 1967.
22. G. Meir : "Leading Issues in Development Economics" N. Y. 1970.
23. OECD, "Revenue Statistics".
24. J. Papke and J. Scherer (eds) : "Public Finance and Fiscal Policy. Selected Peadings", Boston, Houghton Mifflin 1966.
25. A. Peacock and J. Wiseman : "The Growth of Public expenditure in the United Kingdom", Princeton University Press, 1961.
26. M. Peston : "The correlation between targets and Instruments" *Economica*, 1972.
27. G. Stigler : "The tenable range of functions of Local Government" in J. Papke and J. Scherer.
28. N. Tatsos : "An Econometric Model for Fiscal Policy", *Spoudai* 1979.
29. N. Tatsos : "Taxing the Agricultural Sector in developing Countries", *Spoudai* 1980.