

«Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού»

Τμήμα Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών

Δευτέρα, 25/11/2024

Εισηγητής:

Πέτρος Ζενέλης

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών

Διεύθυνση Χρηματοοικονομικής Πολιτικής

@: pzenelis@minfin.gr

Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού

- Εκπαιδευτική σειρά Α'
- Τμήμα Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών
- Α' Ειδική Φάση Σπουδών
- Μάθημα: Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού (30-ΑΠΠ-Α-01)
- Σύνολο ωρών: 26+2 (28)

Ημερομηνία	25/11	2/12	9/12	16/12	23/12	17/1	20/1	27/1
Ημέρα	Δευτέρα	Δευτέρα	Δευτέρα	Δευτέρα	Δευτέρα	Παρασκευή	Δευτέρα	Δευτέρα
Ώρα	12:30 - 15:30	12:30 - 15:30	12:30 - 15:30	12:30 - 15:30	12:30 - 15:30	08:30 - 12:30	08:30 - 12:30 & 12:30 - 15:30	12:30 - 14:30 Εξετάσεις
Διάρκεια	3 ώρες	3 ώρες	3 ώρες	3 ώρες	3 ώρες	4 ώρες	7 ώρες	2 ώρες

Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού

Σύμφωνα με την προκήρυξη για τη διενέργεια του 30^{ου} Εισαγωγικού Διαγωνισμού (ΑΔΑ: ΕΨ1Θ4691Φ0-ΧΗΟ), στο Τμήμα Αναπτυξιακών – Περιφερειακών Πολιτικών εντάχθηκαν 15 σπουδαστές και σπουδάστριες οι οποίοι/ες θα διατεθούν για διορισμό ως ακολούθως:

Τμήμα Αναπτυξιακών – Περιφερειακών Πολιτικών (Σύνολο 15)

ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ-ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΕΣΕΩΝ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ (τ. Εσωτερικών)	4
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΤΤΙΚΗΣ	1
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ	1
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΗΠΕΙΡΟΥ - ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	1
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΡΗΤΗΣ	1
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΑΤΤΙΚΗΣ	2
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	2
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	1
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	1
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	1

Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού

Στόχος μαθήματος:

- Εξοικείωση με την οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ.

Ειδικοί στόχοι μαθήματος:

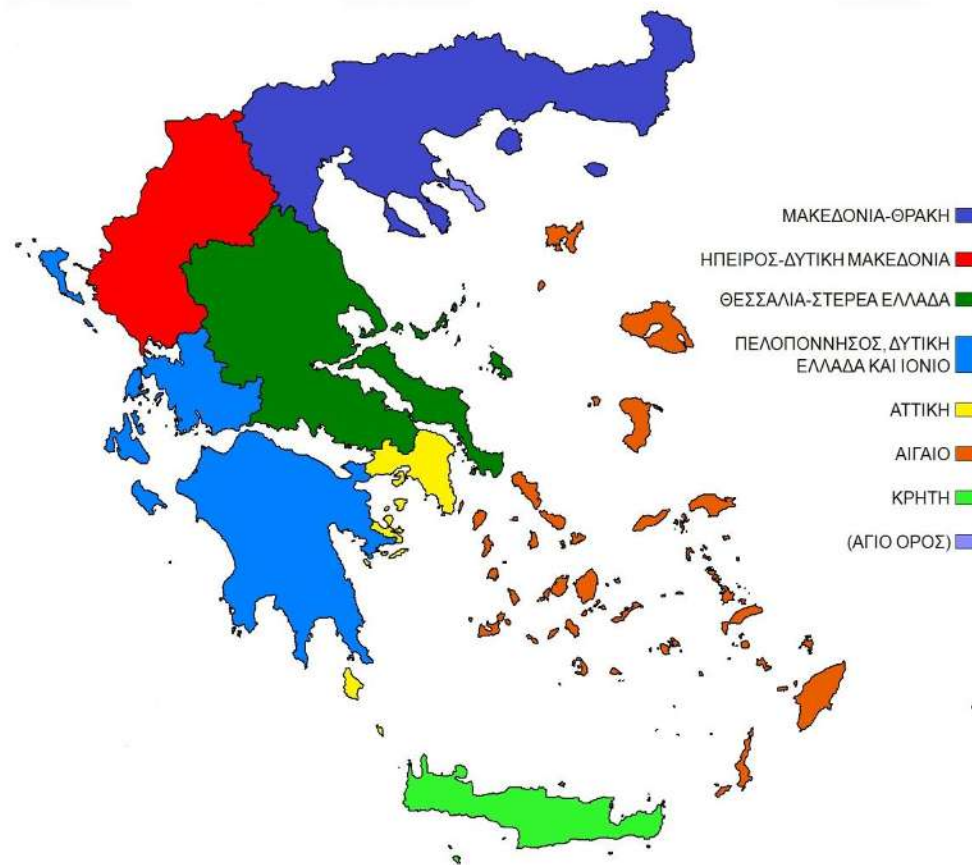
- Εξοικείωση με κανόνες και διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού
- Εξοικείωση με διαδικασίες εκτέλεσης και τεχνικές παρακολούθησης προϋπολογισμού
- Απόκτηση κριτικής αντίληψης επί των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Εξοικείωση με τις διαδικασίες επιχειρησιακού προγραμματισμού και εξασφάλισης πόρων.
- Κατανόηση των διαδικασιών ωρίμανσης έργων.

Ενότητα 1η: Οικονομική Διακυβέρνηση Ο.Τ.Α.

- Θεσμικό πλαίσιο δημοσιοοικονομικής διαχείρισης της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης
- Η αρχή της Οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.
- Θεσμικά όργανα οικονομικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.
- Δημοσιονομική Εποπτεία και έλεγχος στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού

7 (+1) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Αποκεντρωμένη Διοίκηση	Έδρα	Περιφέρειες
Αττικής	Αθήνα	Αττικής
Μακεδονίας – Θράκης	Θεσσαλονίκη	Κεντρικής Μακεδονίας, Ανατολικής Μακεδονίας, Θράκης
Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας	Ιωάννινα	Ηπείρου, Δυτικής Μακεδονίας
Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας	Λάρισα	Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας
Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου	Πάτρα	Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων
Αιγαίου	Πειραιάς	Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου
Κρήτης	Ηράκλειο	Κρήτης
Αγίου Όρους*	Καρυές	∅



* Η πολιτική διοίκηση του Αγίου Όρους ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εξωτερικών, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Οργανισμού του και ασκείται μέσω της Διοίκησης του Αγίου Όρους, η οποία αποτελεί αυτοτελή δημόσια αρχή. Σύμφωνα με το άρθρο 29 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών, η Διοίκηση του Αγίου Όρους απαρτίζεται από τον Διοικητή του Αγίου Όρους, ο οποίος έχει βαθμό και αποδοχές Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Σύνταγμα της Ελλάδος: Άρθρο 102 (1/2)

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων...
2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν **διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια**...
3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

Σύνταγμα της Ελλάδος: Άρθρο 102 (2/2)

4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης **εποπτεία** που συνίσταται αποκλειστικά σε **έλεγχο νομιμότητας** και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους...
5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την **εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής** και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών ... **Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων...**

Σύνταγμα της Ελλάδος – Ιστορική Αναδρομή

- Το Σύνταγμα του 1844 αναγνώριζε έμμεσα την ύπαρξη των Δήμων. Όριζε ότι οι δαπάνες της δημοτικής εκπαίδευσέως βαρύνουν τους Δήμους, το δε Κράτος «συντρέχει» κατά «το μέτρον της ανάγκης των δήμων» (άρθρο 11).
- Στο Σύνταγμα του 1927 διασφαλίζονταν το πεδίο ευθύνης και αρμοδιότητας των ΟΤΑ για τις «τοπικές υποθέσεις» και περιορίζονταν η κρατική εποπτεία ώστε να μην εμποδίζει την «ελευθέραν δράσιν και πρωτοβουλίαν» της αυτοδιοίκησης (άρθρο 107).
- Στο Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώθηκε ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας από το Κράτος και υπήγαγε τον έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης στο Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98).

102 Σ – Διοικητικές Λειτουργίες ΟΤΑ

- Άρθρο 102 § 1: Η αόριστη νομική έννοια των «τοπικών υποθέσεων» προσδιορίζεται κατά περίπτωση με κριτήριο α) εδαφικό και β) τοπικού συμφέροντος.
- Άρθρο 102 § 2: Αόριστη νομική έννοια είναι και η διοικητική αυτοτέλεια που επίσης κατοχυρώνεται ρητά.
- Άρθρο 102 § 4: **Σαφής ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας.**
- Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών ΟΤΑ γίνεται ελεύθερα από το νομοθέτη, εφόσον τηρούνται οι αρχές της ισότητας και του κράτους δικαίου, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της αποδοτικότητας. Ερμηνευτικές εμπλοκές προκύπτουν συχνά (π.χ. θέματα πολεοδομίας, περιβάλλοντος κτλ).

102 Σ & ΕΧΤΑ– Οικονομική αυτοτέλεια ΟΤΑ (1/2)

- Η έννοια της «οικονομικής αυτοτέλειας» εισήλθε στο κείμενο του Σ με την αναθεώρηση του 2001.
- Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ κατοχυρώνεται και από το άρθρο 9 του **Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας** (ΕΧΤΑ) - ν.1850/1989 (ΦΕΚ 144 Α').
- ΕΧΤΑ, Άρθρο 9 § 1: οι ΟΤΑ έχουν δικαίωμα σε επαρκείς ιδίους πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα στο πλαίσιο των εξουσιών τους.
- ΕΧΤΑ, Άρθρο 9 § 2: **οι χρηματοδοτικοί πόροι των ΟΤΑ θα πρέπει να είναι ανάλογοι με τις ευθύνες που προβλέπονται από το Σύνταγμα και το νόμο.**

102 Σ & ΕΧΤΑ– Οικονομική αυτοτέλεια ΟΤΑ (2/2)

- ΕΧΤΑ, Άρθρο 9 § 3: ένα μέρος τουλάχιστον των οικονομικών πόρων των ΟΤΑ πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, το ύψος των οποίων έχουν δικαίωμα να καθορίζουν μέσα στα όρια του νόμου.
- Το κράτος σεβόμενο την αρχή της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ επιχειρεί μέσω των διενεργούμενων οικονομικών ελέγχων στις οικονομικές και λοιπές υπηρεσίες των δήμων και περιφερειών **να διασφαλίσει τη νομιμότητα** της διαχείρισης και κατανομής των πόρων στους πολίτες.

Οικονομική αυτοτέλεια ΟΤΑ - Αγκυλώσεις (1/3)

Την πλήρη εφαρμογή της Οικονομικής αυτοτέλειας στους ΟΤΑ δυσκολεύουν διάφοροι παράγοντες με κυριότερους:

- i. Μεταφορά αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ...:
 - με καθυστερημένη μεταφορά των απαραίτητων πόρων
 - χωρίς μεταφορά των απαραίτητων πόρων
 - με μη εξελικτική μεταφορά πόρων (ανεπαρκείς διαχρονικά)
 - με κατάργηση πόρων χωρίς αναπλήρωση τους

Τα παραπάνω έχουν ως συνέπεια τη μη εφαρμογή του ΕΧΤΑ, Άρθρο 9 § 2 (*Οι χρηματοδοτικοί πόροι των ΟΤΑ θα πρέπει να είναι ανάλογοι με τις ευθύνες που προβλέπονται από το Σύνταγμα και το νόμο*).

Οικονομική αυτοτέλεια ΟΤΑ - Αγκυλώσεις (2/3)

- ii. Μη διαμόρφωση πραγματικής φορολογικής αυτονομίας των ΟΤΑ, ήτοι έλλειψη πλήρους δικαιοδοσίας ως προς:
- τη δυνατότητα επιβολής φόρων,
 - τον καθορισμό της φορολογικής βάσης,
 - τον προσδιορισμό του υποκείμενου του φόρου,
 - τον προσδιορισμό των φορολογικών συντελεστών,
 - την είσπραξη των φόρων

Η φορολογική αυτονομία συνιστά προϋπόθεση της οικονομικής αυτοτέλειας.

Υφίσταται περιορισμένη φορολογική αυτονομία των ΟΤΑ για να μη α) εργαλειοποιηθεί πολιτικά, β) δημιουργήσει φορολογικό ανταγωνισμό ανάμεσα στους ΟΤΑ κ.ά.

Οικονομική αυτοτέλεια ΟΤΑ - Αγκυλώσεις (3/3)

- iii. Ανεπάρκεια ελέγχου κανονιστικών πράξεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες των ΟΤΑ.
- iv. Μη είσπραξη των τοπικών εσόδων από τις αρμόδιες οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ.

Υφίσταται η δυνατότητα είσπραξης εσόδων από τους ΟΤΑ αλλά, συχνά, η ΤΑ δεν προχωρά σε μέτρα εξαναγκασμού (δέσμευση φορολογικής ενημερότητας, μη χορήγηση αδειών κτλ) ή αναγκαστικής εκτέλεσης (κατασχέσεις, δεσμεύσεις περιουσιακών στοιχείων κτλ.) λόγω διαπροσωπικών σχέσεων, πολιτικού κόστους κ.ά.

Ειδικά η μη είσπραξη (iv) έχει ως συνέπεια α) την απώλεια εσόδων της ΤΑ και β) την αδυναμία υλοποίησης του έργου των ΟΤΑ.

«Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ Α' & Β' Βαθμού»

Ευχαριστώ!

Πέτρος Ζενέλης

@: pzenelis@minfin.gr