ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ ΚΡΗΤΗΣ



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ:

"Πολυκριτήρια Ανάλυση και Οικονομική Αξιολόγηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)"

ΧΕΛΜΗΣ ΕΡΜΗΣ Α.Μ.:2005010040

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΖΟΠΟΥΝΙΔΗΣ

ΧΑΝΙΑ
2011

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή.....8
Περίληψη.....12
Executive summary.....13

Κεφάλαιο 1: Το θεωρητικό πλαίσιο της Τοπική Αυτοδιοίκησης.....15
1.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα.....15
1.1.1. Ιστορική αναδρομή.....15
1.1.2. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα προϊστορικά χρόνια.....15
1.1.3. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία.....16
1.1.4. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα νεότερα χρόνια.....16
1.1.5. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970.....17
1.1.6. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά το 1980, η περίοδος των αλλαγών.....18
1.1.7. Ο θεσμός της περιφέρειας στην Ελλάδα.....19
1.2. Η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα.....24
1.2.1. Τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....24
1.2.2. Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.....27
1.2.3. Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.....31
1.2.4. Το μέλλον της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....34
1.2.5. Αναπτυξιακό πρόγραμμα «Θησέας».....34
1.2.6. Παρουσίαση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».....35
1.2.6.1. Αξιολόγηση του προγράμματος.....36
1.2.7. Πρόγραμμα «Καλλικράτης».....38
1.2.7.1. Οι καινοτομίες του προγράμματος.....40
1.3. Η έννοια του δημόσιου management.....42
1.4. Νέο δημόσιο management.....45

Κεφάλαιο 2: Η οργανωτική δομή των οικονομικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α….....51
2.1. Γενικά.....51
2.2. Γραμματεία Διεύθυνσης.....51
2.3. Τμήμα Εσόδων.....51
2.3.1. Γραφείο Διαχείρισης Εσόδων.....51
2.3.2. Γραφείο Δημοτικής Περιουσίας και Κληροδοτημάτων.....52
2.4. Τμήμα Λογιστηρίου.....53
2.4.1. Γραφείο Προϋπολογισμού – Απολογισμού.....53
2.4.2. Γραφείο Εκκαθάρισης Δαπανών.....54
2.4.3. Γραφείο Μισθοδοσίας.....54
2.5. Τμήμα Ταμειακής Υπηρεσίας.....55
2.6. Τμήμα Προμηθειών και Διαχείρισης Αποθεμάτων.....56
2.6.1. Οργάνωση αποθηκών των Ο.Τ.Α.....56
2.6.2. Διαδικασία εισαγωγής των υλικών στην αποθήκη.....59
2.6.3. Διαδικασία εξαγωγής των υλικών από την αποθήκη.....59
2.7. Αξιοποίηση δημοτικής περιουσίας μέσω Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού.....59
2.7.1. Θεσμικό πλαίσιο των Σ.Δ.Ι.Τ.....60
2.7.2. Βασικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία και την υλοποίηση σύμπραξης.....60
2.7.3. Πλεονεκτήματα ένταξης στο Ν.3389/2005.....61
2.7.4. Μειονεκτήματα ένταξης στο Ν.3389/2005.....61
2.7.5. Κατηγοριοποίηση έργων Σ.Δ.Ι.Τ.....62
2.8. Συμπεράσματα.....67
2.9. Νέες τοπικές ευρωπαϊκές πολιτικές.....68
2.10. Ο ρόλος Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο.....68
2.10.1. Οι Οικονομικές Λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....68
2.10.2. Παροχή Τοπικών Δημόσιων Αγαθών από Την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....71
2.10.3. Οικονομική Ανεξαρτησία.....72
2.10.4. Η Διάρθρωση διαφόρων ευρωπαϊκών χωρών.....74
2.10.5. Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκηση.....77
2.10.6. Ο αριθμός εργαζομένων στην Αυτοδιοίκηση.....79
2.10.7. Βαθμός Αποκέντρωσης.....80
2.10.8. Το Σύστημα Χρηματοδότησης.....81
2.11. Το μέγεθος των Ο.Τ.Α.....81
2.11.1. Το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α.....81

2.11.2. Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του μικρού μεγέθους 82
2.11.3. Μέγεθος Ο.Τ.Α. και έσοδα 83

Κεφάλαιο 3: Αρχές της τοπικής φορολογίας 90
3.1. Φορολογική δικαιοσύνη 91
3.2. Φορολογική εναρμόνιση των Ο.Τ.Α 93
3.3. Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. στην Ελλάδα σε σχέση με την Ε.Ε 95
3.3.1. Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. στην Ευρωπαϊκή Ένωση 96
3.4. Η φορολογική αποκέντρωση των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα 106
3.4.1. Ιστορική αναδρομή της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα 106
3.4.2. Η σχέση με την κεντρική κυβέρνηση 106
3.5. Διαπιστώσεις – προτάσεις για το φορολογικό σύστημα 109

Κεφάλαιο 4: Χρηματοοικονομική διοίκηση με χρήση του διπλογραφικού συστήματος ..110
4.1. Εισαγωγή διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στους Ο.Τ.Α 110
4.2. Ενιαίο οικονομικό διαχειριστικό λογιστικό σύστημα των Ο.Τ.Α 111
4.3. Λογιστικό των Ο.Τ.Α. και η σημασία του προϋπολογισμού 112
4.4. Προϋπολογισμός ως εργαλείο του στρατηγικού προγραμματισμού 113
4.5. Βάση στην οποία βασίζεται ο προϋπολογισμός 114
4.6. Λόγοι μετάβασης από το Δημόσιο Λογιστικό στο Διπλογραφικό Σύστημα 115
4.7. Βασικές αρχές της λειτουργίας του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής 117
4.8. Τρόπος λειτουργίας του Διπλογραφικού Συστήματος 120
4.9. Ισολογισμός Έναρξης 121
4.10. Πλεονέκτημα της εφαρμογής του Διπλογραφικού Λογιστικού Συστήματος 122
4.11. Κωδικοποίηση διαφορών, απλογραφικού και διπλογραφικού συστήματος 123
4.12. Οικονομικές καταστάσεις τέλους χρήσης 124
4.13. Τηρούμενα βιβλία 125
4.13.1. Βιβλία και τρόπος τήρησης τους 125
4.13.2. Θεώρηση βιβλίων 127
4.15. Κρατικές Επιχορηγήσεις 127
4.15.1. Κριτήρια Ταξινόμησης των Επιχορηγήσεων 128
4.15.2. Η επίδραση των Επιχορηγήσεων στην Οικονομική Συμπεριφορά των Ο.Τ.Α 130

Κεφάλαιο 5: Η δομή των προϋπολογισμών στους Ο.Τ.Α......131
5.1. Εισαγωγικές έννοιες του προϋπολογισμού.....131
5.2. Αρχές και κανόνες του προϋπολογισμού.....133
5.3. Λογιστική προϋπολογισμού.....133
5.3.1. Καταστάσεις προϋπολογισμού.....135
5.3.2. Χρηματοοικονομική πληροφόρηση στα έγγραφα του προϋπολογισμού.....136
5.4. Προϋπολογισμός των Ο.Τ.Α. και τα περιεχόμενα του.....138
5.4.1. Υποχρεωτικές εισφορές.....141
5.4.2. Υποχρεωτικές δαπάνες.....141
5.5. Πιστώσεις.....142
5.6. Έσοδα.....143
5.7. Επιμέρους έσοδα.....144
5.7.1 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π).....144
5.7.2. Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ).....144
5.7.3. Τέλη καθαριότητας και φωτισμού.....144
5.7.4. Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων.....145
5.7.5. Τέλος επί των ακαθαρίστων κέντρων διασκέδασης και συναφών καταστημάτων.....145
5.7.6. Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.).....146
5.8. Δαπάνες.....147
5.9. Χρηματοδοτική μίσθωση (Leasing).....147

Κεφάλαιο 6: Χρηματοοικονομική αξιολόγηση των Ο.Τ.Α......149
6.1. Χρηματοοικονομική αξιολόγηση των Ο.Τ.Α.....149
6.1.1. Η έννοια της οικονομικής σταθερότητας και κρίσης των Ο.Τ.Α.....149
6.1.2. Αξιολόγηση οικονομικών μονάδων και χρηματοοικονομικοί δείκτες.....151
6.1.3. Ανάλυση αριθμοδεικτών στο δημόσιο τομέα.....155
6.1.4. Προσδιοριστικοί παράγοντες αξιολόγησης των Ο.Τ.Α.....157
6.2. Αριθμοδείκτες τοπικής αυτοδιοίκησης.....160
6.2.1. Ποσοτικές μεταβλητές.....160
6.2.1.1. Θεμελιώδη οικονομικά στοιχεία.....160
6.2.1.2. Έσοδα.....162
6.2.1.3. Έξοδα.....167
6.2.1.4. Δείκτες λειτουργικής κατάστασης.....171

6.2.1.5. Χρέος 176
6.2.2. Ποιοτικές μεταβλητές 183
6.2.2.1. Τοπικοί παράγοντες 183
6.2.2.2. Περιβαλλοντικοί παράγοντες 184
6.2.2.3. Πιστωτικοί κίνδυνοι 185
6.3. Πόροι ελληνικών Ο.Τ.Α. 188
6.4. Επιλογή μεταβλητών και δείγματος 190
6.5. Μεθοδολογικό πλαίσιο 191
6.5.1. Η μεθοδολογία της παραγοντικής ανάλυσης σε κύριες συνιστώσες 191
6.5.2. Μέθοδος Promethee 194
6.6. Εφαρμογή της παραγοντικής ανάλυσης σε κύριες συνιστώσες 203
6.7. Εφαρμογή της μεθόδου Promethee 207
6.7.1. Αξιολόγηση και ταξινόμηση των δήμων του δείγματος με βάση τη μέθοδο 209
6.8. Συμπεράσματα αποτελεσμάτων Promethee 219
6.8.1. Έσοδα 221
6.8.2. Έξοδα 221
6.8.3. Λειτουργικό έλλειμμα / πλεόνασμα 222
6.8.4. Ρευστότητα 223
6.8.5. Χρέος 221
6.8.6. Γενικά συμπεράσματα Promethee 222

Επίλογος 226

Βιβλιογραφία 229
Ελληνική 229
Ξένη 233

ΠΙΝΑΚΕΣ

1.1.: Διαφορές μεταξύ δημόσιας διοίκησης και δημόσιου μάνατζμεντ.....45
2.1.: Η διοικητική διαίρεση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....74
2.2.: Η διοικητική διαίρεση των χωρών της Ευρώπης (Πέρας δεκαετίας).....75
2.3.: Κατανομή των αρμοδιοτήτων στις διάφορες βαθμίδες Αυτοδιοίκησης.....76
2.4.: Διάρθρωση δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....78
2.5.: Αριθμός απασχολουμένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.....79
2.6.: Βαθμός Αποκέντρωσης σε χώρες της Ευρώπης.....81
2.7.: Μέγεθος των Ο.Τ.Α. σε χώρες Ευρωπαϊκής Ένωσης.....86
2.8.: Ποσοστό (%) Ο.Τ.Α. κατά κατηγορία μεγέθους στο σύνολο της χώρας.....89
3.1.: Εξέταση περίπτωσης δύο Ο.Τ.Α. με διαφορετικά φορολογικά συστήματα.....93
3.2.: Αποτελέσματα εξέτασης Ο.Τ.Α. με διαφορετικά φορολογικά συστήματα.....95
3.3.: Η κατηγορία των φόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης.....100
4.1.: Μορφή του ισολογισμού έναρξης του Δήμου.....120
6.1.: Τοπική φορολόγηση σε σχέση με τη συνολική φορολόγηση.....188
6.2.: Γενικευμένα κριτήρια της μεθόδου Promethee.....196
6.3.: Ερμηνευτικές μεταβλητές.....199
6.4.: Στατιστικά Περιγραφικά μέτρα των αριθμοδεικτών.....200
6.5.: Συσχέτιση αριθμοδεικτών 2007.....201
6.6.: Συσχέτιση αριθμοδεικτών 2009.....212
6.7.: Παράγοντες και Συνολική Σωρευτική Διακύμανση.....203
6.8.: Παραγόντων (a).....204
6.9.: Περιστροφής Παραγόντων 2007.....205
6.10.: Περιστροφής Παραγόντων 2009.....205
6.11.: Πίνακας Περιστροφής Παραγόντων.....206
6.12.: Κριτήρια Αξιολόγησης Δήμων (α).....209
6.13.: Κριτήρια Αξιολόγησης Δήμων (β).....209
6.14.: Βαθμοί Promethee για το έτος 2007 σενάριο (α).....210
6.15.: Βαθμοί Promethee για το έτος 2007 σενάριο (β).....211
6.16.: Βαθμοί Promethee για το έτος 2009 σενάριο (α).....212
6.17.: Βαθμοί Promethee για το έτος 2009 σενάριο (β).....213
6.18.: Μέσος Όρος Βαθμολογιών Promethee σενάριο (α) 2007-2009.....214
6.19.: Μέσος Όρος Βαθμολογιών Promethee σενάριο (β) 2007-2009.....215
6.20.: Πρώτοι και τελευταίοι τρείς Ο.Τ.Α. 2007 ανά κριτήριο.....216
6.21.: Πρώτοι και τελευταίοι τρείς Ο.Τ.Α. 2009 ανά κριτήριο.....217
6.22.: Ο.Τ.Α. με μεγαλύτερη αυξομείωση στη κατάταξη τους (α).....219
6.23.: Ο.Τ.Α. με μεγαλύτερη αυξομείωση στη κατάταξη τους (β).....219
6.24.: Διακύμανση τιμών αριθμοδεικτών, Ο.Τ.Α. με μεγαλύτερη άνοδο.....220
6.25.: Διακύμανση τιμών αριθμοδεικτών, Ο.Τ.Α. με μεγαλύτερη πτώση.....221

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

2.1.: Άριστο μέγεθος Ο.Τ.Α.....84
3.1.: Διάρθρωση του φορολογικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....96
3.2.: Φορολογικά Έσοδα ΤΑ ως % των Συνολικών Φορολογικών Εσόδων.....97
3.3.: Τα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ποσοστό του ΑΕΠ.....99
3.4.: Διάρθρωση Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος Τ.Α. μετά το 1940.....107
3.5.: Η Διάρθρωση των φορολογικών εσόδων της Τ.Α. το 40.....107
3.6.: Διάρθρωση τρεχόντων εσόδων της Τ.Α. του έτους 2001.....108
4.1.: Πίνακας ροής εργασιών οικονομικών υπηρεσιών.....120

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ ευρύτερος από αυτόν του "τοπικού παραρτήματος" της κεντρικής κρατικής διοικητικής μηχανής. Αποτελεί το πρώτο κύτταρο της δημοκρατίας, το χώρο που ο πολίτης βιώνει καθημερινά τη δημοκρατία και το κρίσιμο πεδίο εκδήλωσης της άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αποτελώντας τη βάση του ελληνικού διοικητικού συστήματος, αντιμετωπίζει κρίσιμα, για την ποιότητα ζωής των πολιτών ζητήματα, και σύμφωνα με το Σύνταγμα είναι αποκλειστικά υπεύθυνη, με τους πολιτικά υπεύθυνους αιρετούς, για την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Στο πεδίο ευθύνης των Ο.Τ.Α. σήμερα δεν εντάσσεται απλώς η κάλυψη ορισμένων θεμελιωδών βιοτικών αναγκών των κατοίκων τους αλλά και η επεξεργασία και η εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής προς όφελος της τοπικής κοινωνίας.

Η παραδοσιακή συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα του ελληνικού κράτους μέχρι πρόσφατα, εξέφραζε μία δυσπιστία για τη σκοπιμότητα μεταβίβασης ουσιαστικών λειτουργιών στους Ο.Τ.Α. και θεωρούσε τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεσμό υποδεέστερο, επικουρικό, λιγότερο φερέγγυο και περισσότερο ευάλωτο σε πελατειακού τύπου σκοπιμότητες. Η ύπαρξη ασφυκτικού κλοιού της κεντρικής διοίκησης επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εκδηλώνονταν με τον περιορισμό της τελευταίας σε ένα στενό πλαίσιο διοικητικών αρμοδιοτήτων με ελάχιστους και πλήρως ελεγχόμενους οικονομικούς πόρους, χαρακτηρίζονταν ως το παραδοσιακό. πρόβλημα του θεσμού. Όλο το ενδιαφέρον της θεωρίας και όσον ασχολούνταν με την Τοπική Αυτοδιοίκηση αναλώνονταν στην συνεχή διεκδίκηση της διεύρυνσης του κύκλου των τοπικών υποθέσεων, στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, στον περιορισμό και τον έλεγχο σκοπιμοτήτων και τέλος στην κατοχύρωση επαρκών και αυτοτελών πόρων.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα βρίσκεται από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 στον αστερισμό της μεταρρύθμισης. Δύο είναι οι κυρίαρχες τάσεις έκφρασης της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα. Η πρώτη έχει χαρακτήρα εθνικό και ανταποκρίνεται στη μεγαλύτερη και πλέον φιλόδοξη μεταρρυθμιστική προσπάθεια από καταβολής του νέου Ελληνικού Κράτους, αυτή της ίδρυσης και υλοποίησης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της υποχρεωτικής συνένωσης των Δήμων και Κοινοτήτων και της μεταρρύθμισης της περιφερειακής διοίκησης με ότι αυτό συνεπάγεται για τις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Η δεύτερη τάση έχει σχέση με τον ευρωπαϊκό χαρακτήρα και προσανατολισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εκφράστηκε κατά κύριο λόγο μέσα από την ανάδειξη της αρχής της σφαιρικότητας και επικουρικότητας, μέσα από την συμμετοχή και απευθείας υλοποίηση πολυάριθμων κοινοτικών προγραμμάτων και μέσα από την θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών ως θεσμικού κοινοτικού οργάνου συμμετοχής των αιρετών αρχόντων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα ευρωπαϊκά δρώμενα.

Ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) συνιστά μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για τη μεταρρύθμιση του σύγχρονου κράτους. Οι σχετικές μεταρρυθμιστικές τάσεις στην Ελλάδα εκφράστηκαν συνταγματικά και νομοθετικά με τη δημιουργία του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, τη μείωση του αριθμού Δήμων και Κοινοτήτων με τα προγράμματα "Ι. Καποδίστριας" και «Καλλικράτης», τη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την Τ.Α., την ενθάρρυνση της επιχειρηματικής της δραστηριότητας με το θεσμό των δημοτικών επιχειρήσεων και την ενίσχυση της ΤΑ στο πλαίσιο της τελευταίας

συνταγματικής αναθεώρησης. Οι μεταρρυθμιστικές αυτές διαδικασίες οδηγούν στην αποσυγκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών και της πολιτικής εξουσίας, στην αναδιοργάνωση της ΤΑ αλλά και στην απαίτηση για τη δημόσια αποκάλυψη με κατανοητό τρόπο και διαφάνεια της οικονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α. Άλλωστε, η αρχή της διαφάνειας ως προς τη διαχείριση των πόρων της αυτοδιοίκησης, αποτυπώθηκε ρητά στο Σύνταγμα, μετά την αναθεώρηση του 2001. Η σοβαρή έλλειψη δημόσιων πόρων, τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη θέληση για βελτίωση της δημοκρατίας (και μέσω της πολιτικής συμμετοχής) ενισχύουν τις τάσεις για αλλαγές στο δημόσιο τομέα και τους φορείς του.

Η υποχώρηση των παλαιών μεθόδων διοίκησης του δημόσιου τομέα συνδέεται και με την τεχνολογική έκρηξη, που δημιουργεί ένα τελείως διαφορετικό τοπίο διοίκησης, το οποίο σχετίζεται με την ηλεκτρονική επεξεργασία των δεδομένων, τη λογιστική παρακολούθηση, τη μείωση του κόστους παροχής υπηρεσιών και αγαθών και τη βελτίωση της ποιότητας. Η ενσωμάτωση των τεχνολογικών νεωτερισμών, με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας, θεωρείται απαραίτητη για την ανάπτυξη του δημόσιου τομέα.

Οι εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών στα δημόσια οικονομικά, έχουν καταστήσει επιτακτική την ανάγκη για καλύτερη καταγραφή, παρακολούθηση και έλεγχο των οικονομικών των δημόσιων φορέων. Στο πλαίσιο αυτό, η Ελληνική δημόσια διοίκηση προώθησε καινοτομίες στο δημόσιο λογιστικό σύστημα και στο λογιστικό σύστημα των Δήμων. Η αλλαγή του δημόσιου λογιστικού συστήματος αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης διαδικασίας μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα σε πολλές χώρες. Η αξία αυτής της αλλαγής εντοπίζεται στην ουσιαστική συνεισφορά του νέου λογιστικού συστήματος στη λήψη αποφάσεων, καθώς και στη μεγαλύτερη δυνατότητα που παρέχει στους χρήστες για την κατανόηση των οικονομικών πληροφοριών. Χωρίς να αποτελεί τον πρωταρχικό σκοπό, η αλλαγή του δημόσιου λογιστικού συστήματος σε όλες τις χώρες συνιστά ένα σημαντικό βήμα στη διαδικασία μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα.

Οι λογιστικές μεταβολές αποτελούν μια μακρά διαδικασία, που όσο αναγκαία και εάν είναι, αποτελεί ένα μέρος μόνον της βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης. Πράγματι, χωρίς αλλαγές στην εσωτερική διοίκηση των οργανισμών, με τις οποίες αυτή θα προσανατολίζεται προς την αποτελεσματική διοίκηση επιδόσεων, οι μεταβολές στο λογιστικό σύστημα θα έχουν ουσιαστικά μικρή, ή καθόλου αξία, αφού η βελτιωμένη πληροφόρηση που θα παράγεται, δε θα χρησιμοποιείται κατάλληλα. Οι οργανισμοί, με την προσοχή τους στραμμένη στις εκροές, χρειάζεται να προσεγγίζουν περισσότερο στρατηγικά τα αποτελέσματα καθώς θα είναι προσανατολισμένοι στην αποδοτικότητα, στην αποτελεσματικότητα και στην ποιότητα των υπηρεσιών. Οι διοικητικές αλλαγές θεωρούνται θεμέλιος λίθος για την πετυχημένη υλοποίηση της λογιστικής μεταρρύθμισης στους δημόσιους οργανισμούς και για την επίτευξη των ωφελειών, στις οποίες αποσκοπούν οι μεταβολές αυτές.

Βασική παραδοχή της παρούσας διατριβής είναι ότι η δημόσια διοίκηση, το επίπεδο αποκέντρωσης και η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι συνάρτηση κοινωνικών και πολιτικών διαδικασιών. Η συγκεντρωτική λειτουργία του Ελληνικού κράτους, η γραφειοκρατία, οι πελατειακές σχέσεις, η χαμηλή παραγωγικότητα και αποτελεσματικότητα, τα υψηλά διοικητικά βάρη, η σπατάλη του δημόσιου χρήματος και η διαφθορά, βρέθηκαν σε σχέση έντασης με τις αντίρροπες δυναμικές που προκαλούσε η δυσαρέσκεια των δυναμικών στρωμάτων της κοινωνίας, ο εξευρωπαϊσμός και η παγκοσμιοποίηση. Ο συνδυασμός όλων αυτών των, αντιφατικών πολλές φορές, παραγόντων οδήγησε σε αλλεπάλληλες και ατελέσφορες προσπάθειες μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης από τη μεταπολίτευση και μετά.

Η γενική κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση προκύπτει ως συνισταμένη:

- των νέων συνθηκών στην ΕΕ (διαδικασία σύγκλισης)
- της παγκοσμιοποίησης και των γενικότερων ανταγωνιστικών πιέσεων,
- των τεχνολογικών εξελίξεων,
- των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του κοινωνικού, οικονομικού και πολιτικού συστήματος της χώρας (πολιτικοί θεσμοί, ιστορία, θρησκεία, μέγεθος, προβλήματα κλπ),
- της δυναμικής των ομάδων πίεσης.

Και στην Τ.Α., οι βασικές αιτίες για τις μεταρρυθμίσεις (περισσότερες αρμοδιότητες, συνενώσεις, Β' βαθμός, νέο λογιστικό σύστημα) ανιχνεύονται κυρίως στις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που θεσμικά ωθεί στον συγχρονισμό των Τ.Α. των κρατών μελών, αλλά και στις απαιτήσεις για αποτελεσματικότητα, οικονομία και αποδοτικότητα στη λειτουργία της, ζητήματα που παραπέμπουν στις προσεγγίσεις του νέου δημόσιου μάνατζμεντ.

Αυτό στηρίζεται στους κανόνες του λογιστικού συστήματος του ιδιωτικού τομέα. Η καταγραφή των συναλλαγών γίνεται με λογιστικά προγράμματα στη βάση των δεδουλευμένων, χρησιμοποιούνται ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις, συντάσσονται και δημοσιεύονται ο ισολογισμός και τα αποτελέσματα χρήσεως, που αποτελούν και τον πυρήνα της λογιστικής του ιδιωτικού τομέα. Στα πλαίσια του ορισμού του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, η λογιστική κατέχει εξέχουσα θέση και σε πολλές μελέτες έχει εξετασθεί τόσο θεωρητικά όσο και πρακτικά ο ρόλος της στις νέες διαδικασίες διοίκησης, με έμφαση στα ζητήματα μέτρησης επιδόσεων και λογοδοσίας. Σε αυτό το περιβάλλον, η λογιστική αναδεικνύεται σε βασικό στοιχείο της νέας αντίληψης περί λογοδοσίας και αντανακλά την εμπιστοσύνη στην αγορά και σης μεθόδους των επιχειρήσεων. Επίσης, ο έλεγχος αποτελεί μέρος των διαδικασιών και των εργαλείων που εφαρμόζει η δημόσια διοίκηση και συνεπάγεται την ανάπτυξη πληροφοριακού συστήματος και τη χρησιμοποίηση του για την καταγραφή και παρακολούθηση των διοικητικών διαδικασιών, τις οποίες βοηθά με τη διαθεσιμότητα, την ενοποίηση και την εκτίμηση των πληροφοριών. Στο σύστημα ελέγχου, η καταγραφή, η τεκμηρίωση και η ανάλυση του κόστους και των επιδόσεων έχουν καθοριστικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων, γεγονός που αναδεικνύει τη διοικητική λογιστική στο εσωτερικό ενός οργανισμού σε σημαντικό εργαλείο διοίκησης.

Κατά τη δεκαετία του 1990, πολλές χώρες ξεκίνησαν μεταρρυθμίσεις στα λογίστηκα συστήματα των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες συνεχίζονται ακόμη και σήμερα. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις αποδίδουν ιδιαίτερη έμφαση στον έλεγχο των τοπικών δημόσιων δαπανών και περιλαμβάνουν:

- Την επανεκτίμηση του ρόλου του συστήματος λογιστικής πληροφόρησης, το οποίο μπορεί να βοηθήσει τόσο εσωτερικά (τις διαδικασίες διοίκησης), όσο και εξωτερικά (βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας).
- Την τάση καθιέρωσης της λογιστικής βάσης των δεδουλευμένων, αν και σε πολλές χώρες εμφανίζεται η τροποποιημένη βάση δεδουλευμένων.
- Την αυξανόμενη ροπή προς την επιχειρηματική λογιστική, η οποία λειτουργεί ως σημείο αναφοράς για τις μεταρρυθμίσεις.
- Τη σοβαρή προσπάθεια εισαγωγής και άλλων τύπων πληροφόρησης (δείκτες μέτρησης), με τους οποίους θα μπορεί να εκτιμηθεί καλύτερα η οικονομική διαδικασία παροχής τοπικών δημόσιων υπηρεσιών και τοπικών δημόσιων αγαθών.

Το σύστημα διπλογραφικής λογιστικής δεδουλευμένων, που λειτουργεί με διαφορετικό τρόπο από ότι το απλογραφικό και τέθηκε σε ισχύ με το Π.Δ. 315/30-12-99 (ΦΕΚ-302 Α'): "Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού)", επέτρεψε την Ελληνική Τ.Α. να κινηθεί προς ένα περισσότερο πληροφοριακό σύστημα λογιστικής. Το νέο σχέδιο λογαριασμών του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων παρέχει πληροφόρηση για τους απαιτούμενους πόρους και τις πηγές τους και όχι μόνο για τη ροή χρήματος (εισπράξεις - πληρωμές) αλλά και για το πώς η χρήση των διάφορων πόρων οδηγεί σε συγκεκριμένα αποτελέσματα.

Το ενδιαφέρον για την ανάπτυξη δεικτών επίδοσης στην Τ.Α. αρχίζει να γίνεται συνεχώς εντονότερο. Το ζήτημα της μέτρησης της αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων και της αποτελεσματικής παροχής των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών βρίσκεται πλέον σε όλα τα επίπεδα της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η εθνική προσπάθεια μεταρρυθμίσεων, που συνδέεται με τη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, προσφέρει τη βάση για την ανάπτυξη δεικτών επίδοσης σε εθνική και τοπική κλίμακα. Η διαθεσιμότητα εθνικών δεικτών επιδόσεων για την Τ.Α., θα ωθήσει σε μέτρα σύγκρισης αλλά και σε άλλες τεχνικές, που στοχεύουν στη βελτίωση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της ποιότητας στην παροχή των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Τα λογιστικά πρότυπα κατοχυρώνουν ότι οι χρηματοοικονομικοί δείκτες θα είναι αξιόπιστοι και θα παρουσιάζονται με εύληπτο τρόπο που θα διευκολύνει τις συγκρίσεις. Βέβαια, για την ανάπτυξη δεικτών επίδοσης, παραμένουν ακόμη αρκετά εννοιολογικά προβλήματα, αλλά και προβλήματα όπως:

- η έλλειψη συστηματοποιημένης τεκμηρίωσης,
- τα ανεπαρκή στατιστικά δεδομένα,
- η δυσκολία μέτρησης εισροών και εκροών,
- το κόστος, που σχετίζεται με το πλαίσιο μέτρησης των επιδόσεων.

Ο νόμος ήταν θεμελιώδης για τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου λογιστικού συστήματος, εισάγοντας τη διπλογραφική μέθοδο σε μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης και καθιερώνοντας ομοιόμορφα πρότυπα λογιστικής, καθώς και τη δημοσίευση ισολογισμών και αποτελεσμάτων χρήσεως για τους Δήμους που πληρούσαν ορισμένα πληθυσμιακά κριτήρια. Έτσι, παρείχε τη δυνατότητα κατάλληλης πληροφόρησης για τη μέτρηση των επιδόσεων και τη σύγκριση τους. Το διπλογραφικό σύστημα, που με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επεκτείνεται υποχρεωτικά σε όλους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, μπορεί να αποτελέσει ένα ουσιαστικό εργαλείο των Ο.Τ.Α. για διοίκηση, έλεγχο, ανάλυση και διαφάνεια.

Ο ρόλος της λογιστικής οφείλει να εξελιχθεί σαν ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία άσκησης ελέγχου, εποπτείας και βελτιωμένης χρηματοοικονομικής διοίκησης, αλλά και αναγκαίο τμήμα του συστήματος της τοπικής δημοκρατίας. Το ενδιαφέρον μας στρέφεται προς τη λογιστική, όχι μόνο σαν εργαλείο κατανόησης του τρόπου λειτουργίας των πραγμάτων αλλά και σαν τρόπο βελτίωσης τους. Στο μέλλον, οι πολυδύναμοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα ωθούνται συνεχώς προς την υιοθέτηση ορθολογικότερων πρακτικών, βασισμένων σε μεγαλύτερη πληροφόρηση και στην άσκηση αποτελεσματικής διοίκησης επιδόσεων, στηριγμένης στη μέτρηση και παρακολούθηση δεικτών επίδοσης και στην αξιολόγηση τους, όπως αυτή θα ακολουθήσει και στην εργασία μας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η διπλωματική εργασία που ακολουθεί έχει τίτλο: «Πολυκριτήρια Ανάλυση και Οικονομική Αξιολόγηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)» και κάθε ένα από τα κεφάλαια, που την αποτελούν, αναλύει και διαφορετική πτυχή του θέματός μας. Η μελέτη διαρθρώνεται σε έξι κεφάλαια:

- Στο πρώτο κεφάλαιο, προσεγγίζεται το θεωρητικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και το ιστορικό της υπόβαθρο. Αναλύονται οι έννοιες των διοικητικών αλλαγών, παρουσιάζονται συνοπτικά τα προγράμματα μεταρρυθμίσεων που έχουν εφαρμοστεί και ανιχνεύονται οι ροπές των αλλαγών σε διεθνές επίπεδο προς τις επιταγές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ.

- Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται αναλυτικά η οργανωτική δομή των οικονομικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Αναλύονται οι οικονομικές τους λειτουργίες, το σύστημα χρηματοδότησης καθώς και το θεσμικό πλαίσιο των Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) Επίσης γίνεται μια μικρή αναφορά στις νέες τοπικές ευρωπαϊκές πολιτικές. Στα πλαίσια της εξέτασης της δομής των Δήμων προσεγγίζεται το βέλτιστο μέγεθός τους και η σημασία του.

- Στο τρίτο κεφάλαιο αναφέρονται οι αρχές της τοπικής φορολογίας, στην Ελλάδα, στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αναλύονται τα συμπεράσματα τα οποία προκύπτουν από τη μεταξύ τους σύγκριση.

- Στο τέταρτο κεφάλαιο προσεγγίζεται η χρηματοοικονομική διοίκηση των Ο.Τ.Α., με τη χρήση του διπλογραφικού συστήματος λογιστική. Παρουσιάζονται οι βασικές αρχές της λειτουργίας του και τα πλεονεκτήματα. Ακόμα γίνεται εκτενέστερη αναφορά στις κρατικές επιχορηγήσεις.

- Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η δομή των προϋπολογισμών στους Ο.Τ.Α. και οι διαδικασίες του. Αναφέρεται το θεσμικό πλαίσιο και οι αρχές του προϋπολογισμού, τα κριτήρια λογιστικής αναγνώρισης και μέτρησης, όπως και τα περιεχόμενα και οι βασικοί στόχοι της χρηματοοικονομικής αναφοράς.

- Στο έκτο κεφάλαιο, εκτιμούμε την χρηματοοικονομική συμπεριφορά των Ο.Τ.Α. Σε πρώτο στάδιο, χρησιμοποιούμε τη μεθοδολογία της παραγοντικής ανάλυσης σε κύριες συνιστώσες. Από την πληθώρα αριθμοδεικτών που προκύπτουν από τα αριθμητικά δεδομένα των καταστάσεων, με την ανάλυση σε κύριες συνιστώσες, επιλέγουμε τους κατάλληλους δείκτες που μπορούν να διαχωρίσουν τους Δήμους, και παράλληλα να μην παρουσιάζουν έντονη συσχέτιση (πολυσυγγραμμικότητα).. Σε δεύτερο στάδιο, προκειμένου να έχουμε καλύτερη εικόνα, χρησιμοποιούμε τη πολυκριτήρια μέθοδο PROMETHEE, η οποία βασίζεται στη θεωρία των σχέσεων υπεροχής και είναι κατάλληλα προσαρμοσμένη στην ανάπτυξη υποδειγμάτων σύνθεσης των κριτηρίων αξιολόγησης, έτσι ώστε να επιτευχθεί η κατάταξη των Δήμων. Η μέθοδος βασίζεται σε συναρτήσεις προτίμησης, οι οποίες συγκρίνουν ανά δύο τους υπό εξέταση οργανισμούς. Το δείγμα που χρησιμοποιήσαμε περιλαμβάνει 40 Δήμους από Νομούς της Ελλάδος για τα έτη 2007 και 2009.

EXECUTIVE SUMMARY

The following thesis is titled: "Multicriteria Analysis and Economic Evaluation of Local Authorities (O.T.A)" The study is divided into six chapters each of which analyzes different aspects of our subject:

• The first chapter approaches the theoretical framework of local government and its historical background. It analyzes the concept of administrative changes andsummarizes the reform programs that have been implemented over the years. Additionally, it explores the tightening of the detected changes at an international level to the requirements of the new public management.

• The second chapter describes in detail the organizational structure of financial services regarding the local authorities. It analyzes the economic functions, the funding system, as well as the institutional framework of Public-Private Partnerships (PPP). While making a brief reference to the new European regional policies, it examines the structure, the optimal size and it's importance of the municipalities.

• The third chapter presents the principles of local taxation both in Greece and the European Union and analyzes the findings resulting from the comparison between them.

• In the fourth chapter, the financial administration of local authorities is approached, using the double-entry accounting system. It presents the basic operational principles and highlights the advantages through a more extensive reference to government grants.

• The fifth chapter presents the structure of local government authorities' budgets and their corresponding procedures. It indicates the institutional framework and budgetary principles, the specific criteria for accounting recognition and measurement, as well as the contents and main objectives of financial reporting.

• In the sixth chapter, we evaluate the financial behavior of the local government. In the first stage, we use the methodology of factor analysis in principal components. From the abundance of ratios derived from balance statement figures in the principal components analysis, we select suitable indicators that can separate municipalities, without strong correlation. In the second stage, in order to derive more accurate results, we use the multi-criteria method PROMETHEE, which is based on the theory of outranking relations and is well suited to modeling the composition of the evaluation criteria in order to achieve the classification of municipalities. This method is based on preference functions which compare pairs of organizations under consideration. The sample used includes 40 municipalities of Greece by Law for the years 2007 and 2009.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να εκφράσω τις ειλικρινείς ευχαριστίες μου σε όσους συνέβαλαν στην εκπόνηση αυτής της διπλωματικής εργασίας καθώς και σε αυτούς που με στήριξαν σε όλη αυτή την ακαδημαϊκή μου σταδιοδρομία. Συγκεκριμένα:

Την οικογένειά μου Άννα, Νάσο, Σέργιο, Νεφέλη, Ελένη, Τάκη και τους φίλους μου για τη στήριξη και την ενθάρρυνση που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκεια της φοίτησης μου.

Τον καθηγητή κ. Κωνσταντίνο Ζοπουνίδη, διευθυντή του εργαστηρίου συστημάτων χρηματοοικονομικής διοίκησης. και τ. πρόεδρο του Τμήματος Μηχανικών Παραγωγής και Διοίκησης του Πολυτεχνείου Κρήτης, για την ανάθεση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Τον κ. Μιχάλη Δούμπο, επίκουρο καθηγητή στο Τμήμα Μηχανικών Παραγωγής και Διοίκησης του Πολυτεχνείου Κρήτης, για την επίβλεψη της εργασίας και τις πολύτιμες συμβουλές του.

Τον υποψήφιο διδάκτωρ κ. Δημήτριο Νίκλη, μέλος του Εργαστηρίου Συστημάτων Χρηματοοικονομικής Διοίκησης του Τμήματος Μηχανικών Παραγωγής και Διοίκησης του Πολυτεχνείου Κρήτης, για το χρόνο που διέθεσε και τη διευκόλυνση που παρείχε στην άντληση της πληροφορίας για την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Χέλμης Ερμής
Χανιά Μάρτιος 2012

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

1.1.1 Ιστορική αναδρομή

Οι περισσότεροι που ασχολούνται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) συνήθως αρέσκονται να μιλάνε για το μίζερο παρόν της και το ελπιδοφόρο μέλλον της. Όμως η Τ.Α. έχει ένα ένδοξο παρελθόν που συνήθως άλλοι το ξεχνάνε (με την προϋπόθεση ότι το γνωρίζουν) αλλά αρκετοί είναι εκείνοι που το αγνοούν. Υπάρχουν εκπρόσωποι της Τ.Α. που την «υπηρετούν» σε όλες τις βαθμίδες της με διάφορα αξιώματα, που ισχυρίζονται ότι πιστεύουν και υπηρετούν τον θεσμό, που σαφώς έχει κινηματικά χαρακτηριστικά, υποτιμούν όμως ή δεν αναφέρονται στον κοινωνικό, αναπτυξιακό, συμμετοχικό, προοδευτικό, οικολογικό, επιμορφωτικό, φιλολαϊκό, αποκεντρωτικό ακόμα και τον εθνικοαπελευθερωτικό της χαρακτήρα.

1.1.2. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα προϊστορικά χρόνια

Ο άνθρωπος εκ φύσεως κοινωνικός, συνέστησε προς εξυπηρέτηση των αναγκών του την πρώτη μορφή της κοινωνίας, την οικογένεια. Η οικογένεια, η πρώτη και φυσική κοινωνία του ανθρώπου, δια των τέκνων αναπτυσσόμενη, πολλαπλασιάσθηκε και σχημάτισε την κοινότητα του γένους. Η πρώτη μορφή κοινότητας στον Ελληνικό χώρο εμφανίστηκε, ίσως προ της 50ης χιλιετηρίδας. Έτσι, με τη μορφή κοινωνικής οργανώσεως σημείωσε στον Ελληνικό χώρο την παρουσία της η τοπική αυτοδιοίκηση. Από τότε μέχρι σήμερα, μορφές και συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξαν πολλά, θα λέγαμε αναρίθμητα. Ιδρυτής της πρωτόθετης και ιερής τούτης οργάνωσης μπορεί να θεωρηθεί ο Θησέας, σαν ιδρυτής του δήμου της αρχαίας Αθήνας και θεμελιωτής της δημοκρατίας. (Τότε, ως δήμος χαρακτηριζόταν ο πολύς λαός και ιδιαίτερα οι αγρότες, σε αντίθεση με τους λίγους που κατοικούσαν στο άστυ). Από το θεσμό του δήμου γεννήθηκε η δημοκρατία και η συνέλευση του λαού (Εκκλησία του Δήμου), θεσμός στη συνέχεια πανελλήνιος, που ήταν η συνέλευση των πολιτών στις πόλεις της αρχαίας Ελλάδας για την άσκηση των δικαιωμάτων και των καθηκόντων τους που πήγασαν από το δημοκρατικό πολίτευμα. Η μορφή του δήμου που καθιέρωσε ο Κλεισθένης τελειοποιήθηκε την εποχή του Περικλή. Ο δήμος σαν μικρογραφία της πολιτείας, είχε δικές του αρχές, διοίκηση και δική του περιουσία, δηλαδή δική του "τοπική αυτοδιοίκηση". Το δήμο τον αποτελούσαν οι δημότες, ο λαός... Οι όποιες εθνικές ταλαιπωρίες δεν αλλοίωσαν την έννοια που εκφράζει ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, που όπως είπαμε είναι στενά δεμένος με την ιστορική συνέχεια των Ελλήνων. Η χώρα μας, με την αναγκαστική συμμετοχή της στους εμφυλίους πολέμους των Ρωμαίων, έζησε μεγάλες συμφορές και εξαθλίωση, ενώ οι ελληνικοί δήμοι έχασαν την πολιτική τους σημασία, αν και συνέχισαν να υπάρχουν ως τοπικοί οργανισμοί. Κατά τη Βυζαντινή εποχή, η συγκεντρωτική πολιτική του Μεγάλου Κωνσταντίνου έπληξε τους κοινοτικούς θεσμούς και οι δήμοι είχαν μόνο διακοσμητικό χαρακτήρα. Με την αύξηση της γαιοκτησίας αναπτύχθηκαν κοινότητες που τις διοικούσαν οι τοπικοί άρχοντες, οι δυνατοί, που είχαν αποκτήσει μεγάλο πλούτο και εξουσία. Η κακοδιοίκηση, η οικονομική αφαίμαξη του λαού και οι "τοπικοί τύραννοι" είχαν καταντήσει τον ελληνισμό ανίσχυρο να προβάλει οποιαδήποτε αντίσταση κατά των επερχόμενων Σταυροφοριών.

1.1.3. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία

Στα χρόνια της τουρκοκρατίας, το βασικό κύτταρο τοπικής διοίκησης υπήρξε η κοινότητα. Μια κοινότητα περιλάμβανε έναν ή περισσότερους οικισμούς και είχε την ευθύνη κυρίως της πληρωμής των φόρων στην κεντρική διοίκηση. Οι δήμοι και οι κοινότητες στα χρόνια της Τουρκοκρατίας δρούσαν ποικιλότροπα. Οι ενώσεις κοινοτήτων είχαν κίνητρα οικονομικά και εθνικά. Έγιναν έτσι, κέντρα εθνικής αντίστασης, πνευματικά και οικονομικά, πραγματοποιώντας την αποστολή τους με η συνεισφορά των κατοίκων και των ξενιτεμένων Ελλήνων. Ανέπτυξαν σπουδαία τοπική δραστηριότητα και εκτέλεσαν έργα κοινής ωφέλειας. (Τότε δημιουργήθηκαν και οι πρώτες ομοσπονδιακές ενώσεις κοινοτήτων, για να εξυπηρετηθούν ευρύτεροι σκοποί). Οι Τούρκοι, που τους ενδιέφερε περισσότερο η εκμετάλλευση των ραγιάδων, δεν ασχολούνταν τόσο με την διοικητική τους οργάνωση, θα λέγαμε μάλιστα ότι βοήθησαν την αυτοδιοίκηση των σκλαβωμένων Ελλήνων, που διευκόλυνε κατά κάποιον τρόπο την είσπραξη των κεφαλικών φόρων. (Στην αρχή οργανώθηκαν τοπικές ή κοινοτικές επιτροπές με πρόεδρο τον επίσκοπο, που αργότερα εξελίχτηκαν σε δημογεροντίες εκλεγόμενες από τους κατοίκους. Παράλληλα, σε κάθε επαρχιακή περιφέρεια, με πρόεδρο τον επίσκοπο, συγκροτήθηκαν τα συμβούλια των προεστών ή πρωτογερόντων που τα αποτελούσαν εκπρόσωποι από κάθε δημογεροντία. Έτσι, με αρχηγούς τον Πατριάρχη και τους επισκόπους, με τα συμβούλια των προεστών και τις δημογεροντίες, έγινε η "τοπική αυτοδιοίκηση" των ραγιάδων. Με τον καιρό η δικαιοδοσία των δημογερόντων απλώθηκε περισσότερο και περιέλαβε και την απονομή της αστικής και ποινικής δικαιοσύνης... Ένας μόνο δεσμός έμεινε που ένωνε, την τοπική αυτοδιοίκηση με το τουρκικό κράτος και αυτός ήτανε ο δεσμός της υποτέλειας, δηλαδή της πληρωμής των φόρων. Σ' αυτόν δεν ενέδωσαν οι κάτοικοι της Ευρυτανίας. Οι κοινότητες, βέβαια, κατά την Τουρκοκρατία, δεν λειτουργούσαν όλες με τον ίδιο τρόπο. Μερικές είχαν περισσότερα προνόμια ανάλογα με το πνεύμα της τοπικής διοίκησης ή τα προνόμια που αναγκάστηκαν να τους παραχωρήσουν οι Τούρκοι με ειδικά διατάγματα. (Με τη συνθήκη του Τσαμασιού (10-5-1525), οι Αγραφιώτες απολάμβαναν τα προνόμια της αυτονομίας και της συμβολικής καταβολής φόρων. Η ανάπτυξη, σε μεγάλο βαθμό, της αλληλεγγύης και της συνεργασίας τους κατοχύρωνε απέναντι στον κατακτητή και τους ενίσχυσε το αίσθημα της ανεξαρτησίας, αφού δεν ένοιωσαν ποτέ δούλοι όντας ελεύθεροι μέσα στο απροσπέλαστο φυσικό τους περιβάλλον. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της Ευρυτανίας βοήθησε αποτελεσματικά στη διατήρηση του εθνικού φρονήματος, της γλώσσας, της θρησκείας. Γεννήθηκε, επίσης, και αναπτύχθηκε αρκετά το εμπόριο, η βιοτεχνία και η παιδεία και αποκτήθηκαν έτσι τα οικονομικά μέσα για τον αγώνα της ανεξαρτησίας). Την οντότητα της ελληνικής κοινότητας επί Τουρκοκρατίας τη στήριξαν άγραφοι ηθικοί κανόνες που ενώσανε τους κατοίκους και μεταξύ τους και με τους αιρετούς άρχοντες. Τους ένωναν ακόμη τα ήθη, τα έθιμα, οι παραδόσεις που είχαν τη δύναμη νόμων. Τη μακραίωνη πολιτιστική μας παράδοση, την στέριωσε περισσότερο απ' όλα ο κοινός πόθος και ο οραματισμός για την πολυπόθητη λευτεριά και την αποτίναξη του τουρκικού ζυγού...Σε πολλές περιπτώσεις, όμως, οι ελληνικές κοινότητες οι οποίες αναπτύχθηκαν σημαντικά και συνέβαλαν στην ενίσχυση, διαμόρφωση και διατήρηση της εθνικής συνείδησης, με τον έντονο τοπικισμό που αναπτύχθηκε, ορισμένες φορές, στάθηκαν εμπόδιο στην προσπάθεια δημιουργίας, μετά την Ελληνική Επανάσταση, ενός ενιαίου και συμπαγούς εθνικού κράτους.

1.1.4. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα νεότερα χρόνια

Στα πρώτα ελεύθερα χρόνια, η ελληνική επικράτεια χωρίστηκε σε επαρχίες, υποεπαρχίες (ή αντεπαρχίες) – πρώτης και δεύτερης τάξεως – και κοινότητες. Οι έπαρχοι και οι κοινοτάρχες διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση, με τους τελευταίους να επιλέγονται, όμως, από κατάλογο που πρότειναν οι διοικούμενοι. Με το βασιλικό διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου 1834 αυτή η διοικητική διάθρωση καταργήθηκε και η μικρή χώρα χωρίστηκε σε νομούς (δέκα στην αρχή) και σε επαρχίες. Επίσης, καταργήθηκαν οι κοινότητες, που από τα χρόνια της

τουρκοκρατίας υπήρχαν, και οι οικισμοί που τις απάρτιζαν συνενώθηκαν σε δήμους τριών διαφορετικών τάξεων, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Οι νομάρχες υπάγονταν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου των Εσωτερικών και διορίζονταν από αυτό. Οι δήμοι είχαν αρκετές αρμοδιότητες, με κυριότερες: την στοιχειώδη εκπαίδευση (απ' όπου και «δημοτικά» σχολεία), την αστυνόμευση και την στρατολόγηση. Τα δημοτικά συμβούλια εκλέγονταν από τους δημότες, αλλά ο δήμαρχος επιλεγόταν από το νομάρχη, από κατάλογο υποψηφίων που συνέτασσε το δημοτικό συμβούλιο.

Η δεύτερη και ριζικότερη προσπάθεια αναμόρφωσης του αυτοδιοικητικού συστήματος έγινε από τον Ελευθέριο Βενιζέλο το 1912. Με το οργανωτικό σχήμα που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» κατακερματίστηκαν οι δήμοι και δημιουργήθηκαν χιλιάδες κοινότητες σε ολόκληρη την επικράτεια. Οι κοινότητες αυτές, μικρές, θνησιγενείς και χωρίς πόρους, κατέληξαν να λειτουργούν σαν τοπικά παραρτήματα της κρατικής γραφειοκρατίας (έκδοση πιστοποιητικών και ληξιαρχικών πράξεων) αντί να αποτελούν ζωντανά κύτταρα οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης και προόδου. Η κατάσταση στο χώρο της τοπικής διοίκησης παρέμεινε στα ίδια γενικά πλαίσια και στα επόμενα χρόνια. Η μεταξική δικτατορία, η Απελευθέρωση, ο Εμφύλιος, η Δικτατορία και, στη συνέχεια, η Μεταπολίτευση, ελάχιστα επέδρασαν στα αυτοδιοικητικά πράγματα. Εντωμεταξύ, όμως, η Ελλάδα είχε αλλάξει εντελώς και, το βασικότερο, η αστυφιλία είχε ερημώσει την ύπαιθρο. Οι γερασμένοι και ολιγάριθμοι πληθυσμοί των κοινοτήτων και το πολύπλοκο και αναποτελεσματικό γραφειοκρατικό σύστημα στραγγάλιζε τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και απέτρεπε την κοινωνική και οικονομική πρόοδο.

1.1.5. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1970

Στην προεπαναστατική Ελλάδα οι δημοκρατικά συνήθως αυτοοργανωμένες κοινότητες, μετά την εξασθένιση του οθωμανικού κράτους, αποκτούσαν σταδιακά όλο και μεγαλύτερα περιθώρια ανεξάρτητης δράσης και διεκπεραίωναν το σύνολο σχεδόν των υποθέσεων που αφορούσαν την κοινωνική συμβίωση σε τοπικό επίπεδο. Συνέπεια αυτής της οργάνωσης ήταν η απόλυτη ταύτιση των κατοίκων με την κοινότητα τους, η ανάπτυξη ενός ακραίου τοπικισμού και η επιφυλακτική στάση ιδίως προς το κράτος γεγονός που δημιούργησε δυσκολίες στην μεταγενέστερη προσπάθεια δημιουργίας ενός αποτελεσματικού διοικητικού μηχανισμού του Καποδίστρια. Η συγκεκριμένη αυτή κοινοτική εμπειρία της τουρκοκρατίας, που συνέθετε την εικόνα μίας αυτάρκης πολιτειακής οντότητας, δεν έμελε να διαρκέσει υπό το ελεύθερο ελληνικό κράτος.

Οι βάσεις του σύγχρονου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκαν το έτος 1828 από τον πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδας Ιωάννη Καποδίστρια, ο οποίος προέβει σε μεταρρυθμίσεις που ενοποιούσαν ορισμένες βασικές παραμέτρους του καθεστώτος των κοινοτήτων και απένειμαν στην κεντρική εξουσία ενεργό ρόλο στα κοινοτικά ζητήματα. Η αντιγραφή του γαλλικού υπερσυγκεντρωτικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης είχε ως συνέπεια την καταστροφή των ενδογενών κοινοτήτων που είχαν αναπτυχθεί στη διάρκεια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Η έντονη διείσδυση των κρατικών οργάνων στην σφαίρα της ευθύνης των τοπικών οργανισμών δημιούργησε μία έντονη αντιπαράθεση του Καποδίστρια με τους τοπάρχες γεγονός που του στοίχισε και την ίδια του την ζωή.

Η προσπάθεια του Καποδίστρια να οικοδομήσει "εκ των άνω" ένα αστικό τύπο κράτους, συνεχίστηκε και το ελληνικό κράτος ανέπτυξε αποτελεσματικούς μηχανισμούς ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης και μετατροπή της σε προέκταση της κεντρικής διοίκησης. Το σύστημα παραδοσιακών πελατειακών σχέσεων, υπερσυγκεντρωτισμού του κρατικού μηχανισμού και περιορισμού της αυτόνομης ανάπτυξης διαφόρων περιοχών με συμμετοχή των διοικουμένων αποτέλεσε το πλαίσιο λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέχρι και τα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια (1974).

Η κυρίαρχη αντίληψη μέχρι και την δεκαετία του 1960 ήταν η αποχή των τοπικών αιρετών αρχόντων από την πολιτική, ώστε να εμποδίζεται οποιαδήποτε αντιπαράθεση τους με τις πολιτικές δυνάμεις που ασκούσανε τη κεντρική εξουσία. Στις αρχές της δεκαετίας του 1960 η ανάγκη οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αναπτυξιακή βάση, τα αιτήματα μείωσης του ελέγχου της κεντρικής εξουσίας και η αναζήτηση δημοκρατικών μορφών συμμετοχής, έρχονται σε αντίθεση με το καταπιεστικό πολιτικό σύστημα και το αυταρχικό θεσμικό πλαίσιο που προέρχονταν από τον εμφύλιο και με την ιδεολογία των απολιτικών δήμων.

Η μετεμφυλιακή περίοδος (1949-1974) μπορεί να χαρακτηρισθεί ως το απόγειο του κρατικού συγκεντρωτισμού στην Ελλάδα. Το νομικό καθεστώς του Ν.Δ. 2888/54 που είχε οριοθετήσει το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον ένα βαθμό και σε λίγες λειτουργίες που ελέγχονταν στενότατα από την κεντρική εξουσία, διατηρήθηκε για μία εικοσιπενταετία αναλλοίωτο μη διαταράσσοντας την επικρατούσα κατάσταση στο χώρο αυτό, καθηλώνοντας την δράση των Ο.Τ.Α. και καθυποτάσσοντας τη δυναμική του θεσμού.

Το πρόσωπο της αυτοδιοίκησης μεταβάλλεται ριζικά μετά το 1974 όταν η ιδέα της ενίσχυσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε γίνει πλέον ουσιαστικό μέρος της κυβερνητικής πολιτικής και η αποκέντρωση είχε χαρακτηρισθεί ως η αναγκαία προϋπόθεση για την αναπτυξιακή διαδικασία. Το άνοιγμα των κοινοβουλευτικών διαδικασιών και η επάνοδος των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών οδήγησε στην έντονη κομματική ανάμιξη και στην χρησιμοποίηση των Ο.Τ.Α. ως οργανωτικών βάσεων για διαμαρτυρία και αντιπαράθεση προς την κυβέρνηση.

1.1.6. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά το 1980, η περίοδος των αλλαγών

Η περίοδος που ακολουθεί μετά το 1981, μπορεί να χαρακτηρισθεί ως η εποχή όπου το κράτος στην προσπάθεια του να κάνει πράξη την επιταγή του άρθρου 102 του Συντάγματος για διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., εκσυγχρονίζει τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την εισαγωγή μίας σειράς νόμων. Η αρχή της δεκαετίας του 1980 σηματοδότησε μία σημαντική αλλαγή στο χαρακτήρα και στους στόχους της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής και η κλασική, κεντρικά ελεγχόμενη περιφερειακή πολιτική που είχε ως στόχο της "ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη", έδωσε τη θέση της, αρχικά θεωρητικά μόνο, σε νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, που αποκεντρώνουν το ζήτημα της ανάπτυξης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η αναποτελεσματικότητα των συγκεντρωτικών δομών και μορφών διοίκησης όξυνε περαιτέρω τα περιφερειακά προβλήματα και επέβαλε επιτακτικά την ανάγκη για ουσιαστική αποκέντρωση και υιοθέτηση ενός διαφορετικού αναπτυξιακού μοντέλου. Ο "από τα κάτω" προγραμματισμός , η κοινωνική συμμετοχή και ο κοινωνικός έλεγχος αποτελούν τις βασικές συνιστώσες του νέου αναπτυξιακού μοντέλου.

Μέσα αρχικά από την αποσυγκέντρωση των διοικητικών αρμοδιοτήτων αλλά και την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και την αναζωογόνηση των τοπικών πρωτοβουλιών επιδιώκεται η επίλυση κάποιων πλευρών του περιφερειακού προβλήματος: εγκατάλειψη της υπαίθρου, αρνητικές οικονομίες υπερσυγκέντρωσης στις μητροπολιτικές περιοχές, ελλείψεις της επαρχίας σε βασικές υποδομές". Κλειδί πλέον για την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη θεωρείτε όχι η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθεί με την εκμετάλλευση όλων των ενδογενών δυνάμεων και την συμμετοχή του πληθυσμού μέσα στην ίδια την διαδικασία του προγραμματισμού δημοκρατικός προγραμματισμός – λαϊκή συμμετοχή). Οι απόψεις τόνωσης της τοπικής ανάπτυξης συνοδεύονται όχι από μία σειρά θεσμικών μέτρων που αφορούν κυρίως την ενίσχυση του ρόλου του "τοπικού κράτους", το οποίο συγκροτείται με βασικό πυρήνα την προϋπάρχουσας

νομαρχιακή διοίκηση και την παράλληλη ανάπτυξη νέων θεσμών συμμετοχής, διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην προοπτική να αναλάβει η ίδια την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Ο πλέον σημαντικός νεωτερισμός παρέμβασης αναδεικνύεται η ενεργητική συμβολή του τοπικού επιπέδου στη διαχείριση των οικονομικών πόρων (αύξηση των αποκεντρωμένων δημοσίων επενδύσεων, κατάρτιση, διαχείριση και υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων από τοπικούς θεσμούς) ενώ ταυτόχρονα γίνεται προώθηση ολοκληρωμένων περιφερειακών προγραμμάτων παρέμβασης με την υποστήριξη της ΕΟΚ (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης) και δημιουργία νέου πλέγματος θεσμικών δυνατοτήτων για την προώθηση τοπικών αναπτυξιακών πρωτοβουλιών (τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνεταιρισμοί κλπ). Παράλληλα την περίοδο αυτή καταβάλετε προσπάθεια για την κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας και αυτοδυναμίας των ΟΤΑ με την έκδοση νόμων που προβλέπουν σημαντικά έσοδα υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης . Γενικότερα, δημιουργείται μία νέα δυναμική υπέρ της αποκέντρωσης και διαμορφώνεται πολιτική συναίνεση γύρω από την ενδυνάμωση τον θεσμού, παρά τις διαφωνίες σε επιμέρους ζητήματα της μεταρρύθμισης.

1.1.7. Ο θεσμός της περιφέρειας στην Ελλάδα

α) Η θεσμική διαδρομή για την ίδρυση της περιφέρειας

Η περιφέρεια εμφανίζεται για πρώτη φορά στο διοικητικό σύστημα της χώρας το 1986, ακολούθησε η έκδοση μιας σειράς νομοθετημάτων που μετέβαλαν το πλαίσιο λειτουργίας της, μέχρι να λάβει τη σημερινή της μορφή το 1997. Ποιοι ήταν οι λόγοι που επέβαλλαν την εμφάνιση της περιφέρειας το 1986; Ο πρώτος λόγος που αναφέρεται συχνά είναι ότι η εμφάνιση της 'Περιφέρειας' ως ένα νέο διοικητικό επίπεδο το 1986 ήρθε από εξωτερικούς λόγους που συνδέονταν με την ευρωπαϊκή κοινότητα. Ήδη από το 1985, στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής, η ευρωπαϊκή κοινότητα χρηματοδοτούσε τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά ήταν κατά βάση περιφερειακά προγράμματα.

Επομένως, η Ελλάδα έπρεπε να διαμορφώσει περιφερειακές δομές που θα ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις συνεκτικών και μακροχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων με αξιοποίηση πόρων από την Κοινότητα. Την ανάγκη αυτή καθιστούσε πιο επιτακτική, η εμφανιζόμενη λειτουργική αδυναμία και οργανωτική ανεπάρκεια των τότε νομαρχιών στη διαχείριση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Επίσης, οι προοπτικές μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας επέτειναν ακόμη περισσότερο την πίεση για αλλαγές με πιο ευέλικτες, αποτελεσματικές δομές. Ένας δεύτερος σκοπός της εγκαθίδρυσης των περιφερειών το 1986 ήταν η ανάγκη ορθολογικοποίησης της οργάνωσης των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε μια ενιαία περιφερειακή δομή. Πρακτικά, αυτό σήμαινε τη σύσταση νέων, περιφερειακού επιπέδου, κρατικών υπηρεσιών, διαρθρωμένων σε έναν ενιαίο διοικητικό κορμό που θα ήταν η περιφέρεια. Παρά την πρόθεση του νόμου, στην πράξη αυτές οι κρατικές υπηρεσίες περιφερειακού επιπέδου δεν συστάθηκαν. Δηλαδή, στον τομέα της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών διανομαρχιακού επιπέδου δεν σημειώθηκε πρόοδος, και μόνον τα υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών, είχαν αναπτύξει και λειτουργήσει υπηρεσίες στις (13) νεοσύστατες Περιφέρειες.

Μια σοβαρή προσπάθεια για την αναβάθμισή το ρόλου των περιφερειών έγινε το 1994. Η προσπάθεια αυτή συνδέθηκε με την θεσμοθέτηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με το νόμο Ν. 2218/1994. Μετά τη θεσμοθέτηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, οι

υπηρεσίες της κρατικής νομαρχίας που δεν καταργήθηκαν μεταφέρθηκαν στην περιφέρεια, ώστε να ενταχθούν σε έναν ενιαίο οργανισμό, μαζί με τις διοικητικές υπηρεσίες της Περιφέρειας. Ο νόμος, λοιπόν, αυτός παρείχε με Προεδρικό Διάταγμα τη δυνατότητα κατάρτισης οργανισμού της Περιφέρειας, στον οποίο θα εντάσσονταν οι διανομαρχιακές και νομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων, οι οποίες θα αποτελούσαν τις υπηρεσίες της Περιφέρειας. Η Περιφέρεια θα ασκούσε επίσης εποπτεία επί των ΟΤΑ Α' βαθμού κι έτσι το Περιφερειακό Συμβούλιο θα καθίσταται υπεύθυνο για την έγκριση τόσο των νομαρχιακών όσο και των τοπικών μεσοχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων. Από τα παραπάνω είναι φανερό ότι η θεσμοθέτηση του νομού ως Β' βαθμού αυτοδιοίκησης υπήρχε πρόθεση να συνοδευτεί από τη ισχυροποίηση του κράτους σε ένα άλλο επίπεδο, αυτό της Περιφέρειας.

Ούτε, όμως, όλες αυτές οι ρυθμίσεις εφαρμόστηκαν. Τα Υπουργεία, για παράδειγμα, απέφυγαν την ένταξη των διανομαρχιακών τους υπηρεσιών στο προβλεπόμενο ενιαίο σχήμα και η έκδοση του προβλεπόμενου Π.Δ. με τον Οργανισμό της Περιφέρειας ουδέποτε πραγματοποιήθηκε. Παράλληλα, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις φρόντιζαν να καλύψουν το κενό που είχε αφήσει η κατάργηση της κρατικής Νομαρχίας, επεκτείνοντας τις δραστηριότητές τους και σε θέματα που παραδοσιακά αντιμετωπίζονταν ως «γενικότερης σημασίας». Οι δραστηριότητες των νέων ΟΤΑ προκάλεσαν αντιδράσεις, ιδίως από ορισμένες επαγγελματικές ομάδες, με κύριο επιχείρημα ότι η υφαρπαγή κρατικών αρμοδιοτήτων από τους νεοπαγείς ΟΤΑ, σε συνδυασμό με την ανακύψασα έλλειψη ισχυρών διακλαδικών δομών, που θα εξασφάλιζαν ένα ελάχιστο βαθμό συνοχής των περιφερειακών υπηρεσιών, έπληττε τον πυρήνα του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού της αποκέντρωσης.
Η τελευταία προσπάθεια για λύση στο πρόβλημα της διοίκησης, οργάνωσης αι στελέχωσης της Περιφέρειας, ως ενιαίας διοικητικής μονάδας, ήρθε με την ψήφιση του ν. 2503/1997, που επέφερε την πλήρη αναδιοργάνωση στο σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους. Επιγραμματικά ο νέος νόμος εισήγαγε μεταξύ άλλων τις παρακάτω πιο σημαντικές καινοτομίες και αλλαγές:

• Αποδέσμευσε τις διάσπαρτες διανομαρχιακές υπηρεσίες από τα υπουργεία τους και τις ενοποίησε με στόχο τη βελτίωση του συντονιστικού και προγραμματικού ρόλου της Περιφέρειας.
• Κατέστησε την Περιφέρεια εκτός από προγραμματική (Ν. 1622/1986) και διοικητική μονάδα του κράτους, ικανή να ανταποκρίνεται στην αποστολή της ως φορέας σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού.
• Τέλος, απάλλαξε την κεντρική διοίκηση από αρμοδιότητες εκτελεστικού χαρακτήρα, αποδίδοντάς της έναν πιο επιτελικό ρόλο.

Αλλά και πάλι, πολλές αρμοδιότητες των Υπουργείων, δεν μεταφέρθηκαν στην περιφέρεια. Ο πλήρης Οργανισμός της νέας Περιφέρειας εντάχθηκε μεν στον τυπικό νόμο που ψηφίστηκε από τη Βουλή (δεν παρασχέθηκε δηλαδή απλά εξουσιοδότηση για έκδοση Π.Δ.), γεγονός που μπορεί να ερμηνευτεί ως τακτική αντιμετώπισης της απροθυμίας των Υπουργείων για ένταξη των περιφερειακών υπηρεσιών τους σε ένα ενιαίο οργανωτικό σχήμα. Όμως, ως προς το λειτουργικό μέρος της μεταρρύθμισης (μεταφορά αρμοδιοτήτων), ο νομοθέτης του 2503/1997 παρέσχε εξουσιοδότηση στους κατά περίπτωση αρμόδιους Υπουργούς, οι οποίοι μαζί με τον Υπουργό ΕΣΔΔΑ θα πρότειναν, μετά από σχετική εισήγηση Ειδικής Επιτροπής, την έκδοση των απαιτούμενων Προεδρικών Διαταγμάτων για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες. Τα Υπουργεία, όμως, χαρακτήριζαν ως 'επιτελικές' όλες τις σημαντικές αρμοδιότητες που ασκούσαν οι κεντρικές τους υπηρεσίες και αρνήθηκαν να τις μεταβιβάσουν στις περιφέρειες.

β) Η διοικητική διάρθρωση της περιφέρειας

Για την εκπλήρωση της αποστολής της περιφέρειας, ο Ν. 2503/1997 διαμόρφωσε ένα νέο οργανωτικό σχήμα. Σύμφωνα με αυτό, σε κάθε Περιφέρεια έχει συσταθεί μια Γενική Διεύθυνση, η ονομαζόμενη Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας, στην οποία προΐσταται ο Γενικός Διευθυντής της Περιφέρειας. Η Γενική Διεύθυνση συγκροτείται από δέκα Διευθύνσεις και ένα αυτοτελές Τμήμα. Στις νέες αυτές υπηρεσιακές μονάδες, κατανέμονται αρμοδιότητες που ήδη είχαν οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων πριν την ένταξή τους στη διοικητική μονάδα της Περιφέρειας. Οι διευθύνσεις της περιφέρειας είναι:

- Σχεδιασμού και Ανάπτυξης,
- Υγείας και Πρόνοιας,
- Δημοσίων Έργων,
- Ελέγχου κατασκευής Έργων,
- Ελέγχου συντήρησης Έργων,
- Περιβάλλοντος και Χωροταξίας,
- Δασών-Δασαρχείων, ή. Γεωργικής Ανάπτυξης,
- Αυτοδιοίκησης,
- Διοίκησης,
- Επιθεώρησης Δασών.

Στη Γενική Δ/νση Περιφέρειας υπάγεται επίσης το αυτοτελές Τμήμα Επικοινωνίας και Εξυπηρέτησης Πολιτών. Ο Γενικός Διευθυντής Περιφέρειας επιλέγεται από ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τριετή θητεία και ο ρόλος του είναι κατεξοχήν συντονιστικός ως προς τη δράση των υπηρεσιών της περιφέρειας. Επίσης, μεριμνά για την αποδοτικότητα των υπηρεσιών της Διεύθυνσης και συνεργάζεται με τις κεντρικές υπηρεσίες αλλά και τους Ο.Τ.Α. για τον συντονισμό των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Το επιχειρησιακό σχήμα της περιφέρειας επιδιώκεται να στηρίξει την περιφερειακή ανάπτυξη. Ποιες είναι, όμως, οι διευθύνσεις που εμπλέκονται πιο ενεργά στο σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης; Αναμφισβήτητα, από το σύνολο των Διευθύνσεων, η Δ/νση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, διεκπεραιώνει σημαντικές σχεδιαστικές και προγραμματικές λειτουργίες, επικουρώντας στο έργο του Περιφερειακού Συμβουλίου (βλ. παρακάτω). Η Δ/νση αυτή είναι η αρμόδια για την εξειδίκευση της περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της Περιφέρειας και την υλοποίηση των διαδικασιών δημοκρατικού προγραμματισμού για τα ετήσια και μακροχρόνια προγράμματα της περιφερειακής ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, συντάσσει προτάσεις για τη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής, μεριμνά για την κατάρτιση.

Εκτός από την της Γενική Διεύθυνση, η Περιφέρεια διαθέτει επιπλέον τις εξής υπηρεσιακές μονάδες:

- Γραφείο Γενικού γραμματέα Περιφέρειας,
- Δικαστικό Γραφείο Νομικού Συμβουλίου του Κράτος,
- Τμήμα Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ).

Οι μονάδες αυτές υπάγονται στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Οι εν λόγω οργανικές μονάδες έχουν τοπική αρμοδιότητα σε ολόκληρη την Περιφέρεια και έδρα τους την έδρα της Περιφέρειας, με εξαίρεση τις Δ/νσεις: α. Τοπικής Αυτοδιοίκησης και

Διοίκησης, β. Δασών- Δασαρχείων, οι οποίες έχουν τοπική αρμοδιότητα στους νομούς της Περιφέρειας.

Τέλος, στο σκέλος της οργάνωσης της Περιφερειακής Διοίκησης ανήκει ένα πλήθος υπηρεσιών των υπουργείων που λειτουργούν ως περιφερειακά όργανα και ασκούν αρμοδιότητες των κεντρικών φορέων στην Περιφέρεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι περιφερειακές υπηρεσίες που έχει αναπτύξει το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ως τέτοιες είναι οι τεχνικές υπηρεσίες δήμων και κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.), οι υπηρεσίες αστικής και δημοτικής κατάστασης των πολιτών (πχ. Υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων) κ.α. Δηλαδή, διαπιστώνεται ότι λειτουργούν ακόμα παράλληλα δύο διαδικασίες αποκέντρωσης. Η μια οργανώνεται γύρω από τον θεσμό της περιφέρειας και αφορά σε αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν σε αυτή, τόσο από τις κεντρικές υπηρεσίες, όσο και από την κρατική νομαρχία. Η δεύτερη, αφορά στην αποκέντρωση ορισμένων δράσεων κεντρικών φορέων, κάποιες από τις οποίες διεκπεραιώνονται από τον διοικητικό κορμό της περιφέρειας ή της νομαρχίας αλλά δεν εντάσσονται και ούτε υπάγονται σε αυτόν. Αυτή η κατάσταση δημιουργεί συχνά προβλήματα σύγχυσης αρμοδιοτήτων, συντονισμού και συνέχειας στην εφαρμογή δημόσιας πολιτικής.

γ) Τα όργανα της περιφέρειας και οι αρμοδιότητές τους

Τα κύρια όργανα της περιφέρειας είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας και το Περιφερειακό Συμβούλιο. Ο Γεν. Γραμματέας της Περιφέρειας είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και ο υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια. Ο Γεν. Γραμματέας Περιφέρειας διορίζεται, παύεται και μετατίθεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, έπειτα από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και κατέχει θέση μετακλητού υπαλλήλου. Ο Γ.Γ.Π. είναι προϊστάμενος όλων των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών υπηρεσιών περιφερειακού επιπέδου και ασκεί τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί η μεταβιβαστεί στις Υπηρεσίες της Περιφέρειας. Ο παραπάνω τρόπος διορισμού του Γ.Γ.Π. έχει δεχθεί την κριτική ότι οδηγεί στην επιλογή Κομματικών Στελεχών για την άσκηση σημαντικού διοικητικού έργου κι έχει αντιπροταθεί, χωρίς να γίνει δεκτός, ο διορισμός από τη Βουλή. Ο Γ.Γ. Περιφέρειας αποτελεί πλέον το μοναδικό κρατικό περιφερειακό όργανο, κατόπιν κατάργησης του κρατικού νομάρχη με τον Ν. 2218/1994 και του Περιφερειακού Διευθυντή με τον Ν. 2399/1996. Επιπλέον με τον Ν. 2503/1997 αναβαθμίστηκε σημαντικά ο ρόλος του Γ.Γ. Περιφέρειας, ο οποίος μεταξύ άλλων, είναι ο γενικός διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειας. Στον Γενικό Γραμματέα ανήκουν αποκλειστικά οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί ή μεταβιβαστεί στις υπηρεσίες της Περιφέρειας, καθώς και κάθε άλλη αρμοδιότητα που του ανατίθεται βάσει νόμου. Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελεί το συλλογικό όργανο που λειτουργεί σε κάθε Περιφέρεια και διαδραματίζει ένα πολύ σημαντικό ρόλο για την ανάπτυξη της Περιφέρειας, αλλά και ολόκληρης της χώρας.

Είναι όργανο με συμβουλευτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες, σχετικές με τον δημοκρατικό προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης και επί άλλων θεμάτων που του ανατίθενται από τις κείμενες σχετικές διατάξεις, όπως ισχύουν κάθε φορά. Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελείται από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας ως Πρόεδρο και μέλη τους νομάρχες και προέδρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που περιλαμβάνονται στην Περιφέρεια, έναν εκπρόσωπο από κάθε Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.) που περιλαμβάνει η Περιφέρεια και έναν εκπρόσωπο της περιφερειακής οργάνωσης φορέων όπως, του Τ.Ε.Ε, Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, του Οικονομικού Επιμελητηρίου

Ελλάδος, του Ναυτικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, της Α.Δ.Ε.Δ.Υ., της ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕΣ, της Γ.Σ.Ε.Ε.

Τέλος, για την εναρμόνιση των περιφερειακών πολιτικών και τον συντονισμό δράσης κεντρικών και περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών, ο Ν. 2503/1997 (άρθρο 1 § 4) υιοθέτησε την ίδρυση του Συμβουλίου Περιφερειών, υπό την προεδρία του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στο οποίο συμμετέχουν οι Γενικοί Γραμματείς όλων των Περιφερειών και ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

δ) Οι οικονομικοί όροι της περιφέρειας

Οι δαπάνες λειτουργίας της Περιφέρειας καταβάλλονται από πιστώσεις, εγγεγραμμένες σε ξεχωριστό τμήμα του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, κατά Περιφέρεια, νομό ή δήμο. Μετά την κατάργηση του κρατικού νομάρχη, οι κρατικές αρμοδιότητες δεν μεταφέρθηκαν στον αιρετό, αλλά στον Περιφερειακό Διευθυντή. Με τον Ν. 2647/1998 μεταφέρθηκαν (139) νέες αρμοδιότητες στους Γενικούς Γραμματείς, που πριν τις ασκούσαν υπουργοί. Ν. 1622/86 άρθρα 63,64 και Ν. 2503/97 άρθρο 1, § 3 Κατ' εξαίρεση τα Περιφερειακά Συμβούλια των Περιφερειών Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Ελλάδας, Βορείου Αιγαίου αποτελούνται από κάποια μέλη επιπλέον αυτών που προβλέπονται παραπάνω νομαρχία και ειδικό φορέα δραστηριότητας (άρθρο 4, § 1 Ν. 2503/1997). Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας είναι κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειας, με εξαίρεση τις πιστώσεις ειδικών φορέων των νομών ή των νομαρχιών της Περιφέρειας.

Ειδικότερα, για την χρηματοδότηση έργων που υλοποιούνται στην Περιφέρεια, από το 1998 το Υπουργείο εθνικής Οικονομίας, εκδίδει Συλλογικές Αποφάσεις Έργων κάθε Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π.). Οι πιστώσεις που εντάσσονται στις Σ.Α.Ε.Π. για τα έργα περιφερειακού χαρακτήρα, περιλαμβάνονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Η ένταξη έργων στις Σ.Α.Ε.Π. γίνεται με πρόταση του Περιφερειακού Συμβουλίου. Η απόφαση αυτή κοινοποιείται υποχρεωτικά στην αρμόδια Δ/νση Δημοσίων Επενδύσεων του ΥΠΟΙΚ.

ε) Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης

Με τον Ν. 2218/1994 (άρθρο 53) συστάθηκε στην έδρα κάθε Περιφέρειας, Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, το ονομαζόμενο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (ΠΤΑ), ως επιτελικό όργανο διεκπεραίωσης οικονομικών λειτουργιών. Οι κύριες αρμοδιότητές του, μεταξύ άλλων, είναι:

- η διαχείριση και κατανομή, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Περιφερειακού Συμβουλίου, πιστώσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, χρηματοδοτήσεων φορέων του δημόσιου τομέα και άλλων νομικών προσώπων, καθώς και χρηματοδοτήσεων προερχόμενων από Προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων Διεθνών Οργανισμών.
- η άσκηση της ταμειακής διαχείρισης
- η συμμετοχή σε προγράμματα της Ε.Ε.
- η σύναψη δανείων με χρηματοδοτικούς φορείς του εσωτερικού και εξωτερικού για την εκτέλεση έργων και την εφαρμογή προγραμμάτων.

1.2. Η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα

1.2.1. Τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πριν συζητηθούν πιο αναλυτικά οι δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης κρίνεται σκόπιμο να σχολιαστούν κάποια βασικά χαρακτηριστικά της, τα οποία επιγραμματικά είναι τα εξής: α) η δημοκρατική συγκρότηση β) η διοίκηση τοπικών υποθέσεων γ) η διοικητική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια δ) η άσκηση διοικητικής εποπτείας από την κεντρική διοίκηση, και ερμηνεύονται παρακάτω:

α) Δημοκρατική συγκρότηση των Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 § 2 του Συντάγματος, οι αρχές των Ο.Τ.Α. εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Είναι λοιπόν εμφανής η δημοκρατική συγκρότηση και νομιμοποίηση των οργάνων των Ο.Τ.Α. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ήταν πάντοτε ένας θεσμός με έντονη πολιτική καθοδήγηση. Η ελληνική αυτοδιοίκηση από τα πρώτα χρόνια εμφάνισής της συνδέθηκε με τη ‘δημοκρατική αρχή’ και καθιερώθηκε ως ο θεσμός που πραγματώνει την λαϊκή κυριαρχία σε τοπικό επίπεδο. Ο αιρετός χαρακτήρας των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης εξυπηρετεί καλύτερα τους σκοπούς του κράτους στο τοπικό επίπεδο, καθώς τα όργανα αυτά εκλέγονται άμεσα από τους κατοίκους, και γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες και τα προβλήματά τους.

β) Η διοίκηση των "τοπικών υποθέσεων"

Στα όργανα των δημοκρατικά συγκροτημένων και νομιμοποιημένων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, το Σύνταγμα (άρθρο 102 § 1) προβλέπει αποκλειστικά τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Παρότι, όμως, ο όρος ‘τοπική υπόθεση’, συνιστά κεντρική συνιστώσα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 μάλιστα, για πρώτη φορά κατοχυρώνει ρητά το λεγόμενο τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις υπέρ αυτής, ο ορισμός του συναντά αρκετές δυσχέρειες.

γ) Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλειά τους έναντι της κρατικής διοίκησης. Η αυτοτέλεια διακρίνεται σε: α) διοικητική και β) οικονομική. Η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. πρωτοεμφανίστηκε στο Σύνταγμα του 1975 άρθρο 102 § 2). Με τον όρο αυτό νοείται ότι οι οργανισμοί αυτοί, με δική τους ευθύνη, με δικά τους όργανα, ελεύθερα, και χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές ων οργάνων του Κράτους, ή άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας, λαμβάνουν και εκτελούν τις αποφάσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Ωστόσο, η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν σημαίνει και ‘αυτονομία’, δηλαδή ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης. Επίσης, η ανάγκη για ενιαία συμμόρφωση στο νόμο, σε όλη την Επικράτεια, καθιστά αποδεκτό τον έλεγχο νομιμότητας στους τοπικούς οργανισμούς. Αντιθέτως, ο έλεγχος σκοπιμότητας επί πράξεων των Ο.Τ.Α. κρίνεται αντισυνταγματικός, εφόσον η καθιέρωση ενός τέτοιου ελέγχου θα εμπόδιζε την πρωτοβουλία και ελευθερία δράσης τους.

Το Σύνταγμα μετά την τελευταία αναθεώρηση ορίζει ρητά την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., δηλαδή την οικονομική τους ανεξαρτησία. Κατά την έννοια αυτή, οι Ο.Τ.Α.

μπορούν να έχουν δική τους περιουσία και δικά τους έσοδα, να διαχειρίζονται και να διαθέτουν αυτά κατά βούληση, να καθορίζουν τα έξοδα, να επιβάλλουν δημόσια βάρη, να συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και να ασκούν τον δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Το κράτος περιορίζεται στο να μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων στους Ο.Τ.Α., προκειμένου αυτοί να εκπληρώνουν την αποστολή τους (άρθρο 102 § 5 Συντ.). Η τελευταία αυτή διάταξη κρίνεται αρκετά δεσμευτική για την Κεντρική Διοίκηση που θα πρέπει και νομοθετικά πλέον να δεσμεύεται για την εξασφάλιση των πόρων της Αυτοδιοίκησης. Μάλιστα το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α., εντείνεται μετά από την επικύρωση του «Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» (ΕΧΤΑ) δια του Ν. 1850/1989. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας αποτελεί διεθνή Σύμβαση που καταρτίστηκε από την επιτροπή υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο το 1985. Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε από τη Χώρα μας με το νόμο 1850/1989 και έκτοτε απέκτησε την ισχύ που ορίζει το αρθρ. 28 § 1 του Συντ., δηλαδή απέκτησε ισχύ υπερνομοθετική και υπερισχύει κάθε αντίθετης εθνικής ρύθμισης, ιδιαίτερα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Ειδικότερα, στο άρθρο 3 § 1 του Χάρτη αναφέρει: «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα των Ο.Τ.Α. να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων». Το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. ισχυροποιείται και μέσα από τις διατάξεις τη Συνθήκης του Μάαστριχτ περί ‘επικουρικότητας’, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν από επίπεδα πλησιέστερα στον πολίτη, για να είναι ορθολογικότερες και δικαιότερες. Την αρχή της επικουρικότητας φαίνεται εξάλλου να καθιερώνει και ο Ε.Χ.Τ.Α. στο άρθρο 4 στην § 3: «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων, πρέπει κατά γενικό τρόπο να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες». Δυνατότητα απευθείας είσπραξης -από τους Ο.Τ.Α.- ‘τοπικών εσόδων’ κατόπιν εξουσιοδότησης νόμου.

δ) Η κρατική εποπτεία

Μέχρι ποιου σημείου, όμως, επεκτείνονται τα όρια της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.; Την απάντηση δίνει το ίδιο το Σύνταγμα με την καθιέρωση του θεσμού της κρατικής εποπτείας (άρθρο 102 § 4). Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κρατικής εποπτείας, έγκειται στη διαφύλαξη της ενότητας του κράτους αλλά ταυτόχρονα και στη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του διοικούμενου. Η εποπτεία επί πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφορά αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελευθερία δράσης της. Με τον Ν. 2218/1994 καθιερώθηκε η αρχή της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. πρώτης και δεύτερης βαθμίδας. Για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., η εποπτεία επί πράξεων αναφέρεται στον έλεγχο νομιμότητας, όλων των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, των δημαρχιακών επιτροπών και των δημάρχων και προέδρων των κοινοτήτων και ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και την Επιτροπή εποπτείας του άρθρου 177 του ΔΚΚ που συνιστάται στην έδρα Περιφέρειας. Η δε εποπτεία επί προσώπων ασκείται μόνο από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Με τον Ν. 2218/1994 καθιερώθηκε σύστημα εποπτείας και για τους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α.

Η σύνθεση της Επιτροπής εποπτείας δεν διαφοροποιείται ως προς την εποπτεία πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., συνιστά δε ‘ανεξάρτητη δημόσια αρχή’ και ως συλλογικό ολιγομελές όργανο συμβάλλει στην αποφυγή της μονομέρειας και μεροληψίας που διακρίνει τα μονοπρόσωπα όργανα. Η Επιτροπή εποπτείας επί των πράξεων Ο.Τ.Α. συγκροτείται (Ν. 2839/2000) από: α) ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ως Πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου

του Κράτους και β) δύο μόνιμους υπάλληλους της Γενικής Γραμματείας Περιφέρειας, κατηγορίας ΠΕ με βαθμό τουλάχιστον Α΄ που ορίζονται με τους αναπληρωτές τους από τον Γ.Γ. Περιφέρειας. Στη περίπτωση των κρατικών νομαρχιών, μέχρι και την θέσπιση του Ν. 2218/1994, έλεγχο νομιμότητας ασκούσε ο κρατικός νομάρχης.

1.2.2. Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

α) Γενικά

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση απαρτίζεται από τους 900 (από 377) Δήμους και τις 133 (από 5.398) Κοινότητες που θεσμοθετήθηκαν με το νόμο 2539/97, γνωστό και ως Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» τον οποίο θα εξετάσουμε αναλυτικότερα παρακάτω. Η λειτουργία της πρώτης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης διέπεται από τις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Δ.Κ.Κ.).

β) Αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού αφορούν στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η έννοια αυτή, όπως προαναφέρθηκε, χρειάζεται να συγκεκριμενοποιηθεί και να εξειδικευτεί, πράγμα που δεν είναι ιδιαίτερα εύκολο. Το άρθρο 24 § 1 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, στην προσπάθειά του να περιγράψει τις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων, χρησιμοποιεί το επίρρημα ‘ιδίως’, για να κάνει μια εντελώς ενδεικτική απαρίθμησή τους. Σε γενικές γραμμές οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν:

i. Στην κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία: συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, χώρων πρασίνου, βοσκοτόπων, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής και δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών.

ii. Στην ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα. Στην υποχρέωση για την επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, στη συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής,

iii. Στην επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων (η αρμοδιότητα κατασκευής των σχολικών κτιρίων ανήκει στις Ν.Α.),

iv. Στη ρύθμιση της κυκλοφορίας, στον καθορισμό πεζόδρομων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, στον προσδιορισμό και την λειτουργία χώρων στάθμευσης οχημάτων,

v. Στον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την κοινή ησυχία, τη

λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, θεάτρων, κινηματογράφων, την ηχορύπανση, τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

vi. Στην ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η. και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες καθώς και στην μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων,

vii. Στην υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), καθώς και κάθε άλλο σχέδιο χωροταξικού επιπέδου και στην τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου,

viii. Στην καθαριότητα και τη διαχείριση των απορριμμάτων, την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων,

ix. Στην χορήγηση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος,

x. Στη σήμανση των δημοτικών και κοινοτικών οδών (την ονομασία τους, την τοποθέτηση πινακίδων και αριθμήσεων.

xi. Επίσης, κάθε δήμος ή κοινότητα μπορεί να ιδρύει σύμφωνα με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του, ειδική υπηρεσία, την δημοτική αστυνομία.

xii. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι με το άρθρο 38 του ΔΚΚ παρέχεται στους δήμους και τις κοινότητες η δυνατότητα άσκησης γνωμοδοτικής αρμοδιότητας, όπως είναι η γνώμη των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων για θέματα που σχετίζονται με την προστασία περιβάλλοντος και τα χωροταξικά σχέδια.

Η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. είναι ενδεικτική, αφού κάθε άλλη δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται ως ‘τοπική υπόθεση’ ανήκει στην αρμοδιότητά τους. Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης διέπονται και από μια άλλη σειρά από ταξινομήσεις. Μια απ’ αυτές είναι η διάκριση ανάμεσα σε ‘οικείες’ και σε ‘δοτές’ αρμοδιότητες. Οι ‘οικείες’ αρμοδιότητες νοούνται αυτές που ασκούνται από τους Ο.Τ.Α. αυτοτελώς και αφορούν τοπικές υποθέσεις που προαναφέρθηκαν. ‘Δοτές’ είναι οι αρμοδιότητες που ασκούν οι δήμοι και κοινότητες με εντολή του κράτους ή άλλου νομικού προσώπου. Στη περίπτωση αυτή, τα όργανα των Ο.Τ.Α. αποκτούν διφυές χαρακτήρα γιατί δρουν (στα πλαίσια του λεγόμενου ‘λειτουργικού διπλασιασμού’) ως κρατικά όργανα και υπόκεινται κατά συνέπεια σε ιεραρχικό έλεγχο. Οι ‘δοτές’ αρμοδιότητες οργάνων των Ο.Τ.Α., γνωστές και ως ‘αλλότριες’, η ρύθμισή τους είναι αποσπασματική και δεν ασκούνται στα πλαίσια μιας ενιαίας λογικής.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αλλότριων αρμοδιοτήτων είναι, για τους μεν δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων η άσκηση καθηκόντων Ληξιάρχου και η έκδοση διαφόρων πιστοποιητικών, για τους δε νομάρχες η έκδοση διαβατηρίων και διαπιστωτικών πράξεων για την ιθαγένεια. Μια άλλη διάκριση των αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων

Ο.Τ.Α. είναι η (γαλλικής προέλευσης) διάκριση σε αποκλειστικές και συντρέχουσες. Με τον Ν. 2218/1994 έγινε ενοποίηση των αρμοδιοτήτων, και όλες νοούνται πλέον ως αποκλειστικές υπέρ των Ο.Τ.Α., για τις υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα. Η διάταξη αυτή συντονίζεται πλέον κατά τον πιο συνεπή τρόπο, με το Σύνταγμα που εγγυάται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α., άποψη που ενισχύει και ο Ε.Χ.Τ.Α., ο οποίος προβλέπει ότι, οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές.

γ) Δημοτικές και κοινοτικές αρχές

Ο δήμος διοικείται από το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή και τον Δήμαρχο. Το δημοτικό συμβούλιο, έχει γενική αρμοδιότητα να αποφασίζει για όλα τα θέματα εκτός από εκείνα που ανήκουν κατά ρητή διάταξη νόμου στην ειδική αρμοδιότητα του δημάρχου ή της δημαρχιακής επιτροπής. Ως προς τη σύνθεσή του, το δημοτικό συμβούλιο αποτελείται από 11 έως 41 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό και από τους προέδρους των 5μελών ή 7μελών τοπικών συμβουλίων (βλ. παρακάτω) των δημοτικών διαμερισμάτων που έχουν πληθυσμό τουλάχιστον 300 κατοίκων (ΔΚΚ, άρθρο 40 § 2). Όλες οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, δημοσιεύονται στον πίνακα ανακοινώσεων του δημοτικού καταστήματος και αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος και ασκεί, σε πρώτο στάδιο, τον σχετικό έλεγχο νομιμότητας.

Η δημαρχιακή επιτροπή αποτελείται από τον δήμαρχο ή έναν αντιδήμαρχο που υποδεικνύει ο δήμαρχος, ο οποίος εκτελεί χρέη προέδρου, και 2 έως 6 μέλη εκλεγμένα από το δημοτικό συμβούλιο που αποτελούν και μέλη αυτού. Η δημαρχιακή επιτροπή είναι, μεταξύ άλλων, υπεύθυνη για τη σύνταξη του προϋπολογισμού και τις δημοπρασίες. Για την διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές, από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, δημοτικούς ή δημόσιους υπαλλήλους. Επίσης, μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της στο Δημοτικό Συμβούλιο για τη λήψη απόφασης, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του θέματος. Ο δήμαρχος εκπροσωπεί τον δήμο, εκτελεί τις αποφάσεις των παραπάνω συλλογικών οργάνων, είναι προϊστάμενος του προσωπικού και των υπηρεσιών του δήμου, τις οποίες και διευθύνει (ΔΚΚ, άρθρο 114). Στους περισσότερους δήμους, ο δήμαρχος επικουρείται από αντιδημάρχους, δηλ. δημοτικούς συμβούλους οι οποίοι ορίζονται από τον ίδιο για διετή θητεία. Οι αντιδήμαρχοι ασχολούνται με συγκεκριμένο τομέα της δημοτικής δραστηριότητας και ασκούν όσες αρμοδιότητες τους έχει μεταβιβάσει ο δήμαρχος.

Οι δήμοι που συγκροτήθηκαν με τον Ν. 2539/1997, στο πλαίσιο του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», υποδιαιρούνται σύμφωνα με τα εδαφικά όρια των καταργηθέντων Ο.Τ.Α., σε δημοτικά διαμερίσματα, όπου συνιστώνται τοπικά συμβούλια με 3-7 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό του κάθε διαμερίσματος. Το τοπικό συμβούλιο λειτουργεί στα πλαίσια του νέου δήμου, ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος. Τα τοπικά συμβούλια έχουν την αρμοδιότητα υποβολής προτάσεων προς το δημοτικό συμβούλιο, για όλα τα ζητήματα που αφορούν το δημοτικό διαμέρισμα, καθώς και ορισμένες ειδικές αρμοδιότητες ως προς την περιουσία του αντίστοιχου Ο.Τ.Α.. Τα τοπικά συμβούλια αποτελούν στην ουσία μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης με δικά τους όργανα και αυτοτελείς αρμοδιότητες, που καθορίζονται στο άρθρο 6 του Ν. 2539/97. Ο νόμος επίσης αναγνωρίζει στα δημοτικά συμβούλια τη δυνατότητα ανάθεσης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων (κυρίως, όσον αφορά τοπικές υποδομές) στα τοπικά συμβούλια ή τους προέδρους τους. Ομοίως προς τους δήμους, οι κοινότητες διοικούνται από: το Κοινοτικό Συμβούλιο και τον πρόεδρο της κοινότητας. Το

κοινοτικό συμβούλιο αποτελείται από 7 έως 11 μέλη συμπεριλαμβανομένου και του προέδρου (Δ.Κ.Κ, άρθρο 39). Το Κοινοτικό Συμβούλιο αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες της κοινότητας, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Προέδρου της. Επίσης, παίρνει θέση σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος, και γνωμοδοτεί, όποτε αρμόδιες δημόσιες αρχές ζητούν τη γνώμη της. Ο πρόεδρος της κοινότητας είναι ο αρμόδιος για την εκτέλεση αποφάσεων του κοινοτικού συμβουλίου, είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της κοινότητας, εκπροσωπεί την κοινότητα και ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει το άρθρο 100 του Δ.Κ.Κ.

δ) Έσοδα, δαπάνες και οικονομική διαχείριση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας προβλέπει προς όφελος τω δήμων και των κοινοτήτων ορισμένους πόρους εσόδων που διακρίνονται αφενός σε τακτικούς, οι οποίοι προέρχονται:

- από θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους και τακτικές επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό,
- από τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας,
- από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές,
- από τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές,

και αφετέρου σε έκτακτους που προέρχονται:

- από δάνεια, δωρεές κληροδοτήματα και κληρονομιές,
- από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων,
- από έκτακτες επιχορηγήσεις από δημόσιους φορείς,
- από χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών και
- από κάθε άλλη πηγή (Δ.Κ.Κ., άρθρο 217 και Ν. 2672/1998, άρθρο 1).
- από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π), δηλ. τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού.

Τα Κ.Α.Π. αποτελούν πολύ σημαντικά έσοδα για τους Ο.Τ.Α. Η κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στους δήμους και τις κοινότητες γίνεται με υπουργικές αποφάσεις, βάσει κριτηρίων που ορίζει ο νόμος (Ν. 1828/1989, άρθρο 25) . Από τους θεσμοθετημένους πόρους, και ειδικότερα το 1/3 από τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, εγγράφεται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων και διατίθεται για την χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των δήμων, κοινοτήτων και των αναπτυξιακών συνδέσμων. Τα υπόλοιπα 2/3 εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των δήμων, κοινοτήτων και των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Οι δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων διακρίνονται αφενός σε υποχρεωτικές και αυτές είναι:

- η πληρωμή εξόδων διοίκησης,
- η εξόφληση νόμιμων οφειλών,
- οι ετήσιες εισφορές στους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων και
- οι ετήσιες επιχορηγήσεις στα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα,

και αφετέρου σε προαιρετικές στις οποίες εντάσσεται κάθε άλλη δαπάνη που προβλέπεται βέβαια από διάταξη νόμου ή εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. ή συντελεί στην εκπλήρωση της αποστολής τους (ΔΚΚ, άρθρο 218). Κάθε δήμος και κάθε κοινότητα καταρτίζει τον προϋπολογισμό του, στον οποίο αναφέρονται όλα τα έσοδα και όλες οι δαπάνες. Ο προϋπολογισμός συντάσσεται στη περίπτωση των δήμων, από τη δημαρχιακή επιτροπή και στη περίπτωση των κοινοτήτων, από τον πρόεδρο της κοινότητας. Ακολούθως συζητείται και ψηφίζεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο και εν συνεχεία υποβάλλεται σε υποχρεωτικό έλεγχο από τον Γενικό Γραμματέα Περιφερείας.

ε) Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνάπτουν διαφόρων ειδών συνεργασίες μεταξύ τους. Μια τέτοια μορφή συνεργασίας είναι οι Σύνδεσμοι. Ειδικότερα, δύο ή περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες μπορούν, με απόφαση καθενός από τα δημοτικά ή κοινοτικά τους συμβούλια, να συστήσουν σύνδεσμο δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων για την κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την προμήθεια μηχανημάτων και υλικών για την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στις αρμοδιότητές τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους (ΔΚΚ, άρθρο 206). Οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων κατοχυρώνονται και συνταγματικά στο άρθρο 102 § 3, όπου προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης συνδέσμων Ο.Τ.Α., εκούσιων ή αναγκαστικών, για εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών. Την εποπτεία ενός συνδέσμου ασκεί ο Γενικός Γραμματέας στην Περιφέρεια του οποίου ευρίσκεται η έδρα αυτού.

Οι σύνδεσμοι των δήμων και κοινοτήτων δεν αποτελούν δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οφείλουν την ύπαρξή τους στην ανάγκη συνεργασίας των Α΄ βάθμιων ΟΤΑ για την εξυπηρέτηση κοινών τους συμφερόντων. Όργανα των συνδέσμων είναι: το διοικητικό συμβούλιο, η εκτελεστική επιτροπή και ο πρόεδρος.

στ) Συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας

Στο άρθρο 46 του Ν. 2218/1994 αναγνωρίζεται στους Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού, στους συνδέσμους και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της αυτοδιοίκησης, η δυνατότητα να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις, με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων του ενός φορέα στον άλλο. Στην ανάθεση μπορεί να περιλαμβάνεται η αρμοδιότητα επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης τελών, δικαιωμάτων και εισφορών (ΔΚΚ, άρθρο 34). Αυτός ο τύπος συμβάσεων σχετικά με άσκηση αρμοδιοτήτων είναι ήδη γνωστός και αποδεκτός στον ευρωπαϊκό χώρο. Οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να διαδέχτηκαν τα Συμβούλια Περιοχής. Τα Συμβούλια Περιοχής συστάθηκαν σε κάθε Νομό απευθείας από τον νόμο, ως αναγκαστικοί σύνδεσμοι πολλαπλών σκοπών. Δηλαδή, τα Συμβούλια Περιοχής που συγκροτήθηκαν δεν βασίστηκαν -όπως οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι- στην εθελοντική αλλά στην υποχρεωτική συμμετοχή των Ο.Τ.Α. - μελών τους. Με την κατάργηση των αναπτυξιακών συνδέσμων το προσωπικό αυτών αποτέλεσε προσωπικό των διάδοχων Συμβουλίων Περιοχής. Τα Συμβούλια Περιοχής - 492 στο σύνολο – αποτελούν φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και ως τέτοιοι χρηματοδοτούνται κατά το άρθρο 25 του Ν. 1828/1989 από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. Ως κύριο σκοπό έχουν τον σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης στην περιοχή τους, την εκτέλεση έργων και πραγματοποίηση προμηθειών, την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α. - μελών τους και των κατοίκων της περιοχής. Οι αρμοδιότητες γενικά των Συμβουλίων

Περιοχής είναι κατά βάση αυτές των αναπτυξιακών συνδέσμων και ως θεσμός, πρέπει να διεκδικεί κεντρική θέση σε ότι αφορά τον τρόπο αντιμετώπισης ζητημάτων με υπεροπτικό χαρακτήρα. Χρηματοδοτούνται για την εκτέλεση των συμβάσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό ή το πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων ή τους προϋπολογισμούς, άλλων φορέων του δημόσιου τομέα.

Τέλος, με το άρθρο 23 του Ν. 2539/1997 εισάγεται ο θεσμός των 'συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας', όπου οι συμβαλλόμενοι συνάπτουν σύμβαση συγκεκριμένης διάρκειας και σκοπού, στην οποία μπορεί να προβλέπεται ακόμη και η σύσταση πρόσθετων θέσεων προσωπικού στον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του αναλαμβάνοντος δήμου. Ο δήμος που συνάπτει την σχετική σύμβαση με άλλους δήμους, αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησής τους.

1.2.3. Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

α) Γενικά

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.). ιδρύθηκαν με τον Ν. 2218/1994, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από τον Ν. 2240/1994 και τον Ν. 2307/1995. Το θεσμικό αυτό καθεστώς κωδικοποιήθηκε με το ΠΔ 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) που και αυτό στη συνέχεια τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν. 2503/1997 και τον Ν. 2539/1997. Οι 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις διακρίνονται (α) στις απλές, η διοικητική περιφέρεια των οποίων συμπίπτει με την κρατική διοικητική περιφέρεια του νομού και (β) στις ενιαίες ή διευρυμένες, η περιφέρεια των οποίων εκτείνεται στις κρατικές διοικητικές περιφέρειες περισσοτέρων νομών ή νομαρχιών. Τέλος, κάποιες διοικητικές περιφέρειες απλών Ν.Α. περιλαμβάνουν ως ιδιαίτερες διοικητικές περιφέρειες, την Επαρχεία. Η σπουδαιότητα του θεσμού των επαρχείων έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι αντιμετωπίζουν ουσιαστικές ανάγκες απομακρυσμένων, νησιωτικών κυρίως περιοχών.

β) Αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 3 § 1 του Ν. 2218/1994 όλες οι αρμοδιότητες που ανήκαν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες:

- Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
- Της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.
- Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.
- Των Κέντρων Ελέγχου και Πιστοποίησης Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Ελέγχου Λιπασμάτων (Κ.Ε.Π.Π.Υ.Ε.Λ), των Αμπελουργικών Φυτωρίων Δενδροκομικών Σταθμών, των Κρατικών Κτημάτων, των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας.

Στις διατάξεις του άρθρου 8 του Κ.Ν.Α., πέραν του γενικού κανόνα 'περί τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου', δεν περιέχεται ενδεικτική απαρίθμηση τέτοιων τοπικών υποθέσεων, ωστόσο οι Ν.Α. διατηρούν τις αρμοδιότητες τις σχετικές με τον δημοκρατικό προγραμματισμό (Ν. 1622/1986, άρθρο 22 και ΚΝΑ, άρθρο 8 § 6)

Αυτό όμως που έχει παρατηρηθεί στα χρόνια λειτουργίας του θεσμού, είναι η μεγάλη ασάφεια ως προς τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες, και η δυσχέρεια διάκρισης των τοπικών υποθέσεων που μπορούν να μεταβιβαστούν από εκείνες τις κεντρικές υποθέσεις που παραμένουν σκόπιμα στις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης των νομών.

Ενδεικτικό, επίσης, της ασάφειας ως προς τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εμβαλωματικών διατάξεων σε μια σειρά από νόμους καθώς και η έκδοση πολλών προεδρικών διαταγμάτων. Η μεγάλη διοικητική και νομική ασάφεια, ως προς τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, διαπιστώνεται εύκολα από το γεγονός ότι αυτές ασκούν ορισμένες αρμοδιότητες που και το κράτος συνεχίζει να τις ασκεί δημιουργώντας επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και λειτουργική σύγχυση.

Τέλος, και το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει εκδώσει αντιφατικές αποφάσεις, υποστηρίζοντας άλλοτε συνταγματική και άλλοτε όχι την μεταφορά αρμοδιοτήτων (κρατικών και μη) προς τη Ν.Α.. Πάντως, στις περισσότερες των περιπτώσεων το ΣτΕ με μια 'κρατικιστική' λογική έχει αφαιρέσει από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες που της είχαν δοθεί, αποδίδοντάς αυτές στην κρατική εξουσία.

γ) Όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Τα όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, όπως και στην περίπτωση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., είναι συλλογικά και μονομελή. Για τις 47 απλές Ν.Α. και για τα νομαρχιακά διαμερίσματα (των ενιαίων Ν.Α.): συλλογικά όργανα είναι το νομαρχιακό συμβούλιο και η νομαρχιακή επιτροπή και μονομελές, ο νομάρχης. Επίσης, ως συμβουλευτικό όργανο προβλέπεται μια οικονομική και κοινωνική επιτροπή. Για τις ενιαίες Ν.Α.: συλλογικά όργανα είναι το συμβούλιο της Ν.Α. και η τριμελής επιτροπή και μονομελές ο πρόεδρος της Ν.Α.. Για τα επαρχεία: συλλογικό όργανο είναι το επαρχιακό συμβούλιο και μονομελές, ο έπαρχος (Κ.Ν.Α., άρθρο 59). Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Υγείας και Πρόνοιας, Μεταφορών και Επικοινωνιών και Δημόσιας Τάξης).

Το νομαρχιακό συμβούλιο (Ν.Σ.), όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες, αποτελείται από 21 έως 37 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό της Ν.Α.. Το όργανο αυτό διαθέτει τριμελές προεδρείο (πρόεδρο, αντιπρόεδρο, γραμματέα) που εκλέγει το ίδιο μεταξύ των μελών του για διετή θητεία. Το όργανο αυτό ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της Ν.Α. εκτός από αυτές που ανήκουν στο Νομάρχη ή στις Νομαρχιακές επιτροπές. Η νομαρχιακή επιτροπή (Ν.Ε.), όργανο με αποφασιστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες, αποτελείται από τον πρόεδρο και 4 μέλη αν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει μέχρι 25 μέλη και 6 μέλη αν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει 31 και πάνω μέλη. Τα μέλη της νομαρχιακής επιτροπής εκλέγονται από το νομαρχιακό συμβούλιο ανάμεσα στα μέλη του. Η Ν.Ε. αναλαμβάνει μεταξύ άλλων, και αρμοδιότητες που της μεταβιβάζει το νομαρχιακό συμβούλιο. Επίσης, μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της στο νομαρχιακό συμβούλιο για τη λήψη αποφάσεως, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του θέματος. Ο νομάρχης είναι μονομελές αιρετό όργανο που εκλέγεται κάθε τέσσερα χρόνια μαζί με τα άλλα όργανα και μέλη της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με καθολική, άμεση και μυστική ψηφοφορία. Συνιστά όργανο που εκτελεί τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου, εκπροσωπεί την Ν.Α. και είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών και του προσωπικού της (ΚΝΑ, άρθρο 62). Επιπλέον, ο νομάρχης ασκεί όσες αρμοδιότητες μπορεί να του μεταβιβάσει το νομαρχιακό συμβούλιο (ΚΝΑ, άρθρ. 49 § 2).

Τέλος, η οικονομική και κοινωνική επιτροπή δεν είναι αιρετό όργανο αφού αποτελείται από εκπροσώπους της Τ.Ε.Δ.Κ., οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, επιμελητηρίων, επιστημονικών και συνεταιριστικών οργανώσεων, καθώς και από εργαζομένους στην Ν.Α. (Κ.Ν.Α., άρθρο 17). Πρόκειται για γνωμοδοτικό όργανο του

νομαρχιακού συμβουλίου και παρουσιάζεται σήμερα αρκετά αποδυναμωμένο καθώς η αναπτυξιακή πολιτική συγκροτείται και εφαρμόζεται σε κλίμακα Περιφερειών. Στις ενιαίες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, υπάρχει το συμβούλιο της Ν.Α., αποτελούμενο από όλους τους συμβούλους των νομαρχιακών διαμερισμάτων, ενώ ο πρόεδρος του εν λόγω συμβουλίου, ο αντιπρόεδρος και ο γραμματέας συγκροτούν την τριμελή επιτροπή που είναι η αντίστοιχη της νομαρχιακής επιτροπής των απλών Ν.Α. Το συμβούλιο της Ν.Α. έχει τις ειδικές αρμοδιότητες, που απαριθμούνται περιοριστικά και αφορούν την κεντρική υπηρεσία της Ν.Α. Ο δε πρόεδρος της Ν.Α. έχει τις αρμοδιότητες του νομάρχη αλλά μόνο σχετικά με την κεντρική υπηρεσία της Ν.Α.. Στις ενιαίες Ν.Α. κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα λειτουργεί αυτοτελώς με τα όργανα που διαθέτει κατ΄ αντιστοιχία των οργάνων των απλών ΝΑ Για τις ΝΑ που διαθέτουν επαρχεία, αυτά εκπροσωπούνται από ένα επαρχιακό συμβούλιο με μέλη όλους τους νομαρχιακούς συμβούλους της αντίστοιχης επαρχίας και με επικεφαλή τον πρώτο σε σταυρούς σύμβουλο του επιτυχόντος συνδυασμού, τον έπαρχο (Κ.ΝΑ., άρθρο 59). Ο έπαρχος είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της επαρχίας, εκτελεί τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου και ασκεί όσες αρμοδιότητες του έχει μεταβιβάσει ο νομάρχης.

δ) Έσοδα και πόροι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Τα έσοδα της Ν.Α. είναι κατά βάση δύο: τα τακτικά, και τα έκτακτα (ΚΝΑ, άρθρο 82). Τα τακτικά έσοδα είναι αυτά που προβλέπεται πως θα πραγματοποιηθούν με βεβαιότητα και αναγράφονται πάντοτε στον προϋπολογισμό κάθε έτους, προερχόμενα από:

- Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές,
- Εισοδήματα από την κινητή και ακίνητη περιουσία,
- Ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του τακτικού προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στη ΝΑ,
- Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους,
- πιστώσεις του Π.Δ.Ε.,
- Τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Τα έκτακτα έσοδα προέρχονται από πηγές που δεν είναι σταθερές και καθόλου βέβαιες και είναι:

- Έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό,
- Δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομιές,
- Επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα,
- Εκποίηση περιουσιακών στοιχείων,
- Χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. ή άλλων διεθνών οργανισμών και
- Κάθε άλλη πηγή.

Από το 1994 που ιδρύθηκε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μέχρι και το τέλος του 1998 (όπου με τον Ν. 2647/199873 θεσμοθετήθηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι), οι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. δεν διέθεταν δικούς τους πόρους και επιβίωναν με τις επιχορηγήσεις από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Υπήρξε λοιπόν μια οικονομική εξάρτηση του νέου αυτού θεσμού από την κεντρική διοίκηση, υπονομευόταν η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική τους αυτοτέλεια και λόγω αυτής της οικονομικής τους αδυναμίας δεν είχαν τα περιθώρια σχεδιασμού και υλοποίησης νομαρχιακών πολιτικών.

Σχετικά με τον προϋπολογισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οικείες νομαρχιακές επιτροπές συντάσσουν, για τον τομέα αρμοδιότητάς τους, το σχέδιο

προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων και το υποβάλλουν στο νομαρχιακό συμβούλιο για την ψήφισή του (Κ.Ν.Α., άρθρο 87).

Στις ενιαίες Ν.Α., κάθε τμήμα του προϋπολογισμού τους περιλαμβάνει το γενικό μέρος και παραρτήματα, αντίστοιχα με τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα. Στο γενικό μέρος γράφονται τα έσοδα και τα έξοδα της Κεντρικής Υπηρεσίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και οι δαπάνες για την εκτέλεση του Επενδυτικού Διανομαρχιακού Προγράμματος και στα παραρτήματα τα έσοδα και τα έξοδα λειτουργίας και οι δαπάνες για την εκτέλεση του επενδυτικού προγράμματός του αντίστοιχου Διαμερίσματος (ΚΝΑ, άρθρο 116 § 9).

Ο Κ.Ν.Α. δεν προβλέπει τον έλεγχο του προϋπολογισμού από Κρατικό όργανο, όπως στη περίπτωση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ενώ ειδικές διατάξεις αυτού ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση, την εκτέλεση μελετών και έργων, τις προμήθειες και λοιπές εργασίες καθώς και τις απαλλοτριώσεις υπέρ των Ν.Α..

1.2.4. Το μέλλον της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και η εξέλιξή της κατά την πάροδο των χρόνων, από την ίδρυση του Ελληνικού κράτους έως και σήμερα, ήταν το θέμα τον προηγούμενων παραγράφων. Στις επόμενες δυο παραγράφους θα μας απασχολήσουν δύο σχέδια που προβλέπουν σημαντικές αλλαγές της διάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

1.2.5. Αναπτυξιακό πρόγραμμα «Θησέας»

Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ» έχει συνολικό ύψος χρηματοδότησης 3,5 δις ευρώ που προέρχονται σε ποσοστό 74% από πόρους της Τ.Α. και 26% από τους προϋπολογισμούς των Υπουργείων. Ενώ όμως ετοιμαζόμαστε να εισέλθουμε στο τελευταίο έτος της υλοποίησης, το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή του, τα οποία εντοπίζονται κυρίως:

- Στη μικρή συμβασιοποίηση και κατ' επέκταση, απορροφητικότητα (σημερινή μέση απορροφητικότητα 38%).
- Στην περιορισμένη αξιοποίησή του από πολλούς Ο.Τ.Α.
- Στο πλεόνασμα που δημιουργείται από τις κρατήσεις θεσμοθετημένων εσόδων της Τ.Α.
- Αν και ο «ΘΗΣΕΑΣ» σχεδιάστηκε για να υποστηρίξει τους μικρούς κυρίως Ο.Τ.Α., αυτοί είναι που παρουσιάζουν τα περισσότερα προβλήματα στις νομικές δεσμεύσεις και στις απορροφήσεις των προϋπολογισμών που τους έχουν εγκριθεί.
- Αισθητές αποκλίσεις παρατηρούνται και στην πρόοδο του Προγράμματος μεταξύ των Περιφερειών (λόγω δυσλειτουργιών και γραφειοκρατικών αγκυλώσεων). Τα βασικά συμπεράσματα σε σχέση με τα αιτήματα της Τ.Α. και τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2009 είναι :
- Δεν υπάρχουν μεγάλες διαφορές στον υπολογισμό των ποσών που προέρχονται από το Ν. 1828/89.
- Έχει προϋπολογιστεί η αύξηση των εσόδων από 40% στο 90% στα τέλη κυκλοφορίας. Η αύξηση αυτή είναι του ύψους των 491,2 εκ. €
- Υπάρχει αναφορά για τα παρακρατηθέντα, ύψους 1.711 εκ. €.
- Δεν εμφανίζεται κονδύλι για το υπόλοιπο των 125 εκ. € που θα πρέπει να εκταμιευθεί το 2009.

- Η ΣΑΤΑ του 2009 έχει προϋπολογιστεί στα 920 εκ., χωρίς να συμπεριλαμβάνει τις κρατήσεις του ΘΗΣΕΑ. Σύμφωνα με τα ποσά των εσόδων που έχουν ενταχθεί στους ΚΑΠ το συνολικό ύψος της ΣΑΤΑ θα πρέπει να είναι στα 980 εκ. €
- Δεν υπάρχει επίσης πρόβλεψη αναπλήρωσης της απώλειας εσόδων της ΤΑ που προήλθε από το νόμο για την κατάργηση των ειδικών λογαριασμών. Με βάση τα παραπάνω δεδομένα ζητείται από το Υπουργείο Εσωτερικών:
- Παράταση της ένταξης των έργων μέχρι τις 31.12.2010 και του τέλους πληρωμών μέχρι τις 31.12.2011.
- Μέσω του υποπρογράμματος οριζόντιων δράσεων του «ΘΗΣΕΑ», να χρηματοδοτηθούν πραγματικές οριζόντιες δράσεις όπως η στήριξη των κοινωνικών δομών των Ο.Τ.Α., των προγραμμάτων «ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΩ» και «ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ» και των άλλων υποπρογραμμάτων του Επιχειρησιακού Προγράμματος της Τ.Α.
- Σε περίπτωση που στο τέλος του Προγράμματος υπάρχουν υπόλοιπα που δεν έχουν απορροφηθεί, να γίνει η κατανομή τους στους Ο.Τ.Α. με βάση την κατανομή της ΣΑΤΑ(κριτήρια Συνεδρίου Χίου).
- Στον τελευταίο χρόνο πολλοί Ο.Τ.Α. θα πρέπει να επαναδιατυπώσουν τα προγράμματα τους, αξιοποιώντας τις εκπτώσεις που πέτυχαν στις δημοπρασίες των έργων τους. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα. Για το λόγο αυτό η αναδιάρθρωση του Προγράμματος να εγκρίνεται από την περιφερειακή επιτροπή, η οποία να είναι υποχρεωμένη να ενημερώσει το Υπουργείο. Σε περίπτωση που σε είκοσι μέρες από την κατάθεση της τροποποίησης, δεν υπάρχει απάντηση από την Περιφέρεια να θεωρείται ότι η τροποποίηση έχει γίνει αποδεκτή.
- Να δημιουργηθεί από την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. ομάδα έργου που να υποστηρίξει τους αδυνατούντες Ο.Τ.Α., μετά από αίτημα του ενδιαφερόμενου. Το πλεόνασμα του Προγράμματος, που είναι έλλειμμα για τους Ο.Τ.Α. το οποίο έχει δημιουργηθεί από τη διαφορά των κρατήσεων και των πληρωμών, ξεπερνάει τις αναμενόμενες πληρωμές για το επόμενο έτος και για το λόγο αυτό ζητούμε, σε συνδυασμό και με την παράταση, οι κρατήσεις από τη ΣΑΤΑ και τους Κ.Α.Π. για τον ΘΗΣΕΑ του 2009 να πραγματοποιηθούν σε δύο δόσεις από τις αντίστοιχες Κ.Υ.Α. του 2010 και του 2011

1.2.6. Παρουσίαση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας Ι»

Πριν από περίπου μια δωδεκαετία, την περίοδο 1996-1998 σχεδιάσθηκε και υλοποιήθηκε η πολύ σημαντική μεταρρύθμιση για το διοικητικό σύστημα της χώρας και την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση που φέρει τον τίτλο «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας».

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» περιέλαβε δυο βασικούς πυλώνες: Το θεσμικό πλαίσιο της συγχώνευσης των 457 Δήμων και 5.318 Κοινοτήτων σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες και το Πρόγραμμα των Μέτρων Υποστήριξης της μεταρρύθμισης, δηλαδή το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.).

Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία Ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή ισχυρών και αποτελεσματικών Ο.Τ.Α., ικανών να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, καθώς και να παρέχουν αποτελεσματικές και ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες, έτσι ώστε οι κάτοικοι των χωριών να απολαμβάνουν τις υπηρεσίες που θεωρητικά – τουλάχιστον – απολαμβάνουν οι κάτοικοι των αστικών κέντρων.

Μπορούμε σήμερα να οδηγηθούμε σε ασφαλή συμπεράσματα για την αξιολόγηση αυτής της μεγάλης μεταρρύθμισης. Η αξιολόγηση πρέπει να γίνει τόσο ως προς τους

επιδιωκόμενους καταρχήν στόχους, με βάση τον σχεδιασμό του προγράμματος, όσο και ως προς τις σημερινές απαιτήσεις και προκλήσεις.

Οι στόχοι αυτής της μεγάλης μεταρρύθμισης ήταν:

- Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος.
- Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α., η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
- Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
- Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- Η ενίσχυση του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
- Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε το πρόγραμμα ήταν:

- Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι Ο.Τ.Α. αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).
- Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων.
- Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων).
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

1.2.6.1. Αξιολόγηση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας Ι»

Αξιολογώντας το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και την Μεταρρύθμιση μπορούμε με ασφάλεια να ισχυρισθούμε ότι τρεις είναι οι βασικοί λόγοι που δεν επιτεύχθησαν οι στόχοι της και δεν ανταποκρίθηκε στις μεγάλες προσδοκίες που καλλιέργησε:

- *Πρώτον:* Η φιλοσοφία, οι διαδικασίες και τα κριτήρια σχεδιασμού των νέων διοικητικών ενοτήτων, παρά τις αρχικές διακηρύξεις κατέληξαν σε ένα πλήθος νέων Δήμων, με αποτέλεσμα αυτοί να μην επαρκούν ως διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης.
- *Δεύτερον:* Μια σειρά επιλογές, ατέλειες και αστοχίες που είχε η Μεταρρύθμιση, ιδίως δε το ότι η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά σε μεσοπρόθεσμη βάση τους νέους Δήμους, ούτε οικονομικά, ούτε με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης.
- *Τρίτον:* Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα

ν' αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Υστέρησε δηλαδή ως προς τα στοιχεία τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους Δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης. Ο τρόπος, δε, που σχεδιάσθηκε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου Δήμου, είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Θα προσπαθήσουμε να αξιολογήσουμε την επιτυχία του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» με βάση τους προαναφερθέντες στόχους και τις βασικές αρχές της εν λόγω μεταρρύθμισης, που αποτελούν αναπόφευκτα και τα κριτήρια αξιολόγησης. Είναι γεγονός ότι η δια νόμου (2539/97) υποχρεωτική συνένωση των 457 Δήμων και 5.318 κοινοτήτων σε 900 Δήμους και 133 κοινότητες, που πήρε την μορφή ολοκληρωμένου προγράμματος, καθώς και η δια του ιδίου νόμου ίδρυση απ' ευθείας όλων των Δήμων και Κοινοτήτων, αποτέλεσαν ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μεταρρύθμιση, με βάση τους τρεις πρώτους στόχους, απέβλεπε σε μια Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, για να μπορούν οι Δήμοι να εξασφαλίζουν παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών. Ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε.

Η διοικητική μεταρρύθμιση που συντελέστηκε με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», αξιολογούμενη με βάση τους στόχους που είχαν αρχικά τεθεί, δεν ανταποκρίθηκε με επάρκεια σε αυτούς. Θα ήταν μονομερές όμως να αντιμετωπίσουμε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» μόνο σε σχέση με τους στόχους και τα αποτελέσματα. Πρέπει να συγκρίνουμε την νέα κατάσταση στην Τ.Α. με αυτή του παρελθόντος. Είναι σαφές ότι σε αυτή την περίπτωση η σύγκριση είναι θετική, γιατί οι Δήμοι σήμερα έχουν την δυνατότητα να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης μπορούν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Το βασικότερο όμως στην σύγκριση είναι ότι με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» διαμορφώθηκαν εκείνες οι συνθήκες υπέρβασης παλιών καταστάσεων και πρακτικών, που οφείλονταν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες με αδύναμη Τ.Α, ώστε σήμερα πια να αναμένεται η νέα διοικητική μεταρρύθμιση ως φυσική και ενδεδειγμένη αναγκαιότητα. Ως τελικό συμπέρασμα μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η νέα διοικητική δομή που αυτό εισήγαγε ναι μεν βελτίωσαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησαν ισχυρή και αποτελεσματική. Σήμερα, το αίτημα για ένα Δήμο ισχυρό και αποτελεσματικό που να μπορεί να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις του 21ου αιώνα είναι επίκαιρο όσο ποτέ άλλοτε. Η θέση αυτή αποτελεί προϋπόθεση για την Αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας, ώστε να βρεθεί πλησιέστερα στον πολίτη. Αυτή είναι η απάντηση της Τ.Α, γι' αυτό και κρίνεται αναγκαία η νέα διοικητική μεταρρύθμιση.

1.2.7. Πρόγραμμα Καλλικράτης



Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), που ήδη αποτελεί Νόμο του ελληνικού κράτους, συνιστά μια ριζική αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση της χώρας, καθώς θεμελιώνει για πρώτη φορά την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, δημιουργεί λιγότερους και ισχυρούς Δήμους, μεταφέρει την άσκηση αρμοδιοτήτων στο προσφορότερο επίπεδο εξυπηρετώντας τις αρχές της εγγύτητας και της αποτελεσματικότητας, περιορίζει σε μεγάλο βαθμό το συγκεντρωτικό χαρακτήρα του κεντρικού κράτους, εναρμονίζει τις διοικητικές λειτουργίες της Ελλάδας με τις δομές και την πρακτική που ισχύει σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, δημιουργεί οικονομίες κλίμακας και θεμελιώνει αναπτυξιακή προοπτική. Πρόκειται για μια μεταρρύθμιση που, ενώ έχει τεχνικό κανονιστικό περιεχόμενο, θέτει σε κίνηση βαθύτατα πολιτικές διεργασίες, αλλάζοντας την καθημερινότητα των Ελλήνων.

Με τη διαμόρφωση μιας νέας, επιχειρησιακά ικανής και δημοκρατικά υπεύθυνης αυτοδιοίκησης δύο βαθμίδων, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την αναδιάταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε μεγαλύτερη κλίμακα, έτσι ώστε να διευκολύνεται ο οργανωτικός της εξορθολογισμός, αλλά και η αποσυμφόρησή της από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα κοντά στον πολίτη και με επίγνωση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων.

Οι νέοι δήμοι μπορούν να προσφέρουν στους πολίτες της χώρας τις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης του 21ου αιώνα, στελεχωμένοι κατάλληλα και ικανοί να εφαρμόσουν μεθόδους ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αναλυτικής λογιστικής και διοίκησης με στόχους, με ένα νέο σύστημα ενδοδημοτικής αποκέντρωσης αλλά και με νέους θεσμούς ελέγχου και εποπτείας της δράσης τους.

Ταυτοχρόνως η διάρθρωση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε λιγότερες και αποτελεσματικότερες μονάδες και η μεταφορά σε αυτό το επίπεδο από την καταργούμενη κρατική περιφέρεια ικανών αρμοδιοτήτων και των αναλογούντων πόρων για τοπικές υποθέσεις περιφερειακής κλίμακας, της επιτρέπει – να αναλάβει σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες, υπερβαίνοντας τα στενά όρια της νομαρχίας και τον παραδοσιακό διεκπεραιωτικό και ελεγκτικό της ρόλο.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» προβλέπει:

- Τη θεσμοθέτηση Β' βαθμού Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με 13 αιρετές περιφέρειες (αιρετό περιφερειάρχη και Περιφερειακό Συμβούλιο, με αναλογική εκπροσώπηση συμβούλων ανά νομό), στη θέση των σημερινών 56 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες παραμένουν πλέον ως διοικητικές μονάδες δίπλα στην αιρετή περιφέρεια.
- Τον δραστικό περιορισμό των δήμων της χώρας, από 1.034 σε λιγότερους των 370.
- Την κατάργηση του ορίου 42% για την εκλογή δημάρχου από τον α' γύρο των εκλογών και την επαναφορά του 50% +1 (για την εκλογή σε έναν ή δύο γύρους).
- Την κατάργηση 4.000 νομικών προσώπων και δημοτικών επιχειρήσεων (από 6.000 περιορίζονται σε 2.000).
- Τη θέσπιση 7 γενικών κρατικών Διοικήσεων, οι οποίες αντικαθιστούν τις σημερινές 13 κρατικές περιφέρειες.
- Την καθιέρωση Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης στην Αττική.
- Την καθιέρωση «Συνηγόρου του Δημότη και της Επιχείρησης» σε κάθε δήμο και περιφέρεια της χώρας.
- Τη σύσταση ειδικής αυτοτελούς υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α. και τον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε όλους τους δήμους και τις περιφέρειες (για πάσης φύσεως δαπάνες).



1.2.7.1 Οι καινοτομίες του «Καλλικράτη»

1) Συνολική ετήσια εξοικονόμηση 1.185.000.000 ευρώ από τον περιορισμό λειτουργικών δαπανών και την ορθολογική αξιοποίηση υπαρχόντων πόρων. Επιπλέον εξοικονόμηση 75.000.000 ευρώ ανά εκλογική περίοδο λόγω της σύμπτωσης με τις ευρωεκλογές. Οι δραστικές συνενώσεις επηρεάζουν το σύνολο της δομής και λειτουργίας των Ο.Τ.Α. οδηγώντας σε σημαντική εξοικονόμηση πόρων. Για παράδειγμα, ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων από 16.150 που είναι σήμερα περιορίζεται στους μισούς περίπου. Επίσης οι 195 θέσεις Αντινομαρχών αντικαθίστανται από τις μισές Αντιπεριφερειαρχών και οι 1.496 νομαρχιακοί σύμβουλοι αντικαθίστανται από 703 περιφερειακούς συμβούλους. Συνολικά οι περισσότερες από 50.000 θέσεις πολιτικού προσωπικού μειώνονται σε 25.000 θέσεις. Μόνο από τη μείωση αυτών των θέσεων πραγματοποιείται εξοικονόμηση της τάξης του 60%.
2) Τα 6.000 ΝΠΔΔ και επιχειρήσεις των Δήμων που υπάρχουν σήμερα περιορίζονται σε λιγότερα από 2.000 (Άρθρα 194-204). Τα 60.000 περίπου μέλη των διοικήσεων των Διοικητικών Συμβουλίων των δημοτικών επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., μειώνονται κατά 40.000 σε 20.000 μέλη Διοικητικών Συμβουλίων δημοτικών επιχειρήσεων. Δημιουργείται ένα πλαίσιο διαφανούς και ορθολογικής λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων και των ΝΠΔΔ αντίστοιχα.
3) Οι εκλογές πλέον γίνονται κάθε (5) χρόνια μαζί με τις ευρωεκλογές, (άρθρα 9 και 114). Δίνουμε περισσότερο ωφέλιμο χρόνο σε κάθε αυτοδιοικητική αρχή να εφαρμόσει τις πολιτικές της. Εκτός από τις προφανείς εξοικονομήσεις από την ταυτόχρονη διεξαγωγή των εκλογών, δημιουργούμε συνθήκες και για μεγαλύτερη συμμετοχή στις ευρωεκλογές.
4) Μεταφέρεται στην Περιφέρεια το σύνολο των αρμοδιοτήτων, που αφορούν τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό. Στην αρμοδιότητα αυτή εντάσσεται, όχι μόνον η κατάρτιση και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και η συμμετοχή στην όλη διαδικασία, κατάρτισης και εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013. (άρθρο 186Α).
5) Οι Δήμοι αποκτούν αρμοδιότητες που σχετίζονται με τοπικά ζητήματα όπως η έκδοση οικοδομικών αδειών, η κοινωνική πρόνοια και επαγγελματικές άδειες. Οι πολίτες εξυπηρετούνται άμεσα για ζητήματα που αφορούν την καθημερινότητά τους.
6) Οι Περιφέρειες αποκτούν ευρύτατες αρμοδιότητες που αποκεντρώνονται από υπουργεία όπως ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, η Δημόσια Υγεία και η κατασκευή έργων.
7) Τίθενται προϋποθέσεις και διαδικασίες για τη λήψη δανείου από τους Ο.Τ.Α. (άρθρο 264). Για να μην υπάρξουν στο μέλλον ξανά περιπτώσεις υπερδανεισμένων Δήμων καθιερώνουμε αυστηρά όρια και κριτήρια δανεισμού. Γιατί οι υπερβολικοί αυτοί δανεισμοί δεν έχουν αντίκτυπο μόνο στα χρέη κάθε δήμου, αλλά συνυπολογίζονται και στο δημόσιο χρέος της χώρας.
8) Στις περιπτώσεις που η εξυγίανση αφορά μόνο έναν από τους Ο.Τ.Α. που συνενώνονται, το πρόγραμμα εφαρμόζεται για το συγκεκριμένο συνενούμενο υπερχρεωμένο δήμο που αποτελεί μέρος του νέου καλλικράτειου Δήμου.
9) Οι δαπάνες όλων των δήμων και των περιφερειών, όλων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων τους υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (άρθρο 275). Για να μην ξοδεύεται ούτε ένα ευρώ με αδιαφανείς διαδικασίες. Σήμερα 500 Δήμοι δεν υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σήμερα καμία επιχείρηση ή ΝΠΔΔ δεν υπάγεται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

10) Το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ την οποία συνάπτουν οι δήμοι, οι περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους, (άρθρο 278). Σήμερα ο προσυμβατικός έλεγχος πραγματοποιείται μόνο για συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ και δεν αφορά ΝΠΔΔ και επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης.
11) Ο ελεγκτής νομιμότητας, που προϊσταται της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α., είναι ανώτατος υπάλληλος με πενταετή θητεία. Η επιλογή του γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), (άρθρο 216). Σήμερα τον έλεγχο νομιμότητας ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, μετακλητός υπάλληλος δηλαδή διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση.
12) Κάθε αρμοδιότητα, κάθε εξουσία πάει στο εγγύτερο δυνατό σημείο για τον πολίτη. Σε κάθε συνενούμενο δήμο παραμένει το σύνολο των υπηρεσιών ενώ προβλέπεται αντιδήμαρχος που θα μεριμνά για τις τοπικές υποθέσεις. Θεσμοθετούνται αντιδήμαρχοι και αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα, (άρθρα 59 και 160 αντίστοιχα).
13) Συστήνονται παντού Τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες που αντικαθιστούν τα σημερινά Τοπικά και Δημοτικά Διαμερίσματα. (άρθρα 79,80-93). Γιατί η Κοινότητα, Δημοτική (πάνω από 2.000 κατοίκους) και Τοπική (κάτω από 2.000 κατοίκους), είναι το κύτταρο των νέων ισχυρών Δήμων που αναζωογονεί ο «Καλλικράτης». Επιπλέον ενισχύεται η ενδοδημοτική αποκέντρωση με την απόδοση ενισχυμένων αρμοδιοτήτων στις κοινότητες.
14) Οι νέοι μπορούν να εκλέγονται και να συμμετέχουν ενεργά στα κοινά από 18 ετών. Αίρεται το ελάχιστο του 21ου έτους για συμμετοχή στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης. (άρθρο 13). Στόχος να δώσουμε στους νέους από 18 ετών την ευκαιρία να διαμορφώσουν το μέλλον του τόπου τους.
15) Καθιερώνεται ο θεσμός του «Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης» σε κάθε Δήμο και Περιφέρεια με αποστολή την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των αυτοδιοικητικών αρχών, την βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση αιρετών οργάνων του δήμου και της περιφέρειας από την συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών, (άρθρο 77).
16) Στους Δήμους και τις Περιφέρειες συστήνεται Επιτροπή Διαβούλευσης. Η Επιτροπή Διαβούλευσης προσφέρει για πρώτη φορά τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, (άρθρο 76).
17) Δημιουργούνται δίπλα στα σημερινά 1.000 ΚΕΠ άλλα 1.200 επιπλέον «Δημοτικά e-ΚΕΠ». Για την εξυπηρέτηση του πολίτη ενισχύεται και εκσυγχρονίζεται ο θεσμός των δημοτικών ΚΕΠ, με τη δημιουργία μικρών, αποτελεσματικών «Δημοτικών e – ΚΕΠ», σε κάθε γειτονιά ή χωριό ανάλογα με τις ανάγκες εξυπηρέτησης, με τα οποία παρέχονται διοικητικές υπηρεσίες όσο το δυνατόν εγγύτερα στο πολίτη.
18) Συστήνεται αρμόδια υπηρεσία υπεύθυνη για την παροχή διοικητικής βοήθειας σε άτομα που έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στους δήμους ή στα ΚΕΠ, (άρθρο 98). Για όλους τους ανθρώπους που δεν έχουν τη δυνατότητα να μετακινηθούν ή να χρησιμοποιήσουν τα σύγχρονα δημοτικά e- ΚΕΠ.
19) Εισάγεται η έξυπνη «κάρτα του Δημότη», ξεκινά η υλοποίηση της «κάρτας του πολίτη». Για την άμεση ηλεκτρονική εξυπηρέτηση του πολίτη και έκδοση πιστοποιητικών αλλά και για συμμετοχή σε τοπικά δημοψηφίσματα.

20) Για κάθε όργανο των Δήμων, και όλων των Νομικών Προσώπων τους εισάγεται υποχρέωση ανάρτησης κάθε απόφασής τους στο διαδίκτυο, προκειμένου αυτή να είναι εκτελεστή, (άρθρο 71). Πλήρης διαφάνεια σε όλες τις αποφάσεις, ίση πρόσβαση στην πληροφορία για όλους τους πολίτες. Για να γνωρίζει ο πολίτης πού πηγαίνει κάθε ευρώ από τη φορολόγησή του.

1.3. Η έννοια του δημόσιου managment

Οι προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό του κράτους, της πολιτικής και της διοίκησης, που στηρίζονταν στην οικονομία, άρχισαν από τη δεκαετία του '70 να φαίνονται αξιόπιστες και να αποκτούν βαρύτητα. Η μεταφορά των υποδειγμάτων του επιχειρηματικού μάνατζμεντ στο δημόσιο τομέα, ενισχυμένη με θέσεις από τις νομικές και πολιτικές επιστήμες, οδήγησε στη διαμόρφωση του πεδίου του δημόσιου μάνατζμεντ.

Από το 1972, ο Keeling διέκρινε την κλασική δημόσια διοίκηση από το δημόσιο μάνατζμεντ. Τη θεωρούσε χρονοβόρα, προσηλωμένη στις διαδικασίες και με νοοτροπία αποφυγής κινδύνων. Η δημόσια διοίκηση συνδεόταν με μεγάλες ιεραρχίες, ενώ το δημόσιο μάνατζμεντ με μικρές και επίπεδες, με μεγιστοποίηση της αίσθησης της αποστολής, με ευαισθησία σε θέματα χρόνου, με συμπεριφορά αποδοχής κινδύνων και με εστίαση στα αποτελέσματα. Ο Aucoin (1990, σελ 131) υποστηρίζει πως *«ο όρος "management" προέρχεται από την ιδιωτική εμπειρία και δηλώνει ενδιαφέρον για τη χρήση των πόρων, ώστε να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, σε αντίθεση με τον όρο "administration" που συνδέεται με την προσήλωση σε διαδικασίες και κανονισμούς».* Η δεκαετία του 1970 αποτελεί την εκκίνηση για τη ραγδαία κούρσα μετάβασης από τη γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση στο δημόσιο μάνατζμεντ, του οποίου οι θεωρητικές βάσεις βρίσκονται στην πολιτική οικονομία και στη διοίκηση των επιχειρήσεων, παρότι τότε εξέφραζε περισσότερο μια θεσμική εξέλιξη, παρά μια θεωρητική ανάπτυξη. και οι δράσεις προσανατολίζονται στην τυπική εφαρμογή διαδικαστικών κανονισμών και όχι στην παραγωγή αναγκαίων και χρήσιμων αποτελεσμάτων για το κοινωνικό σύνολο.

Η μεταρρύθμιση της διοίκησης του δημόσιου τομέα ήταν μια αντίδραση στη μεγέθυνση του κράτους πρόνοιας, τόσο μακροοικονομικά (αντίδραση για το αυξανόμενο κυβερνητικό μέγεθος και τη σχέση του με τα οικονομικά ελλείμματα) όσο και μικροοικονομικά (αναγνώριση της αδυναμίας των κυβερνήσεων να επιλύσουν τα προβλήματα). Οι ιδέες της μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα εξαπλώθηκαν στις χώρες του δυτικού κόσμου, οι οποίες αντιμετώπιζαν παρόμοια προβλήματα και η ανάγκη για αλλαγές έγινε το κύριο θέμα των πολιτικών ηγετών, που αναζητούσαν μειούμενη κρατική παρέμβαση, περισσότερη ελευθερία επιλογών στον πολίτη και αλλαγή στις σχέσεις πολιτικής και γραφειοκρατίας. *«Οι μεταβολές είναι η κυβερνητική απάντηση στις ευρύτερες κοινωνικές και οικονομικές αλλαγές και η υλοποίηση των ιδεών και της ιδεολογίας».*

Οι δημόσιοι οργανισμοί δέχτηκαν δριμεία κριτική και αμφισβητήθηκε τόσο θεωρητικά όσο και εμπειρικά η αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και των δημόσιων υπηρεσιών. Ο δημόσιος τομέας, ο οποίος χαρακτηρίζεται από τη γραφειοκρατία, εξισώνεται με την κακοδιαχείριση των δημόσιων πόρων και την αναποτελεσματικότητα. Όλο και περισσότερο αξιοποιούνται οι εννοιολογικές κατηγορίες και οι ερμηνευτικές παραδοχές της πολιτικής οικονομίας για να αναλυθεί και να ερμηνευθεί η οργάνωση και λειτουργία της κρατικής γραφειοκρατίας, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των πολιτικών κομμάτων. Μια νέα ερευνητική κατεύθυνση αναπτύχθηκε, με επίκεντρο τη διερεύνηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων σύμφωνα με την ορθόδοξη οικονομική σκέψη, αλλά και την επιχειρηματική συμπεριφορά στο χώρο της αγοράς.

Οι δημόσιοι οργανισμοί συνιστούν ουσιαστικά στοιχεία της θεσμικής κανονιστικής τάξης ενός δημοκρατικού πολιτικού συστήματος. Το πλαίσιο αυτό θέτει τις προϋποθέσεις λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, οι οποίες δεν παρατηρούνται στη λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Από την αναγκαιότητα έννομης λειτουργίας, εκπορεύεται ο «νομικισμός» των δημόσιων διοικητικών συστημάτων. Ενώ οι διοικήσεις των ιδιωτικών επιχειρήσεων οφείλουν απλά να σέβονται τους νόμους και να μην παρανομούν, οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούν να δραστηριοποιούνται μόνον όταν οι κανονιστικοί όροι το επιτρέπουν. Ο βαθμός ευελιξίας και αυτονομίας τους εξαρτάται από το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας τους. Αποτέλεσε πεποίθηση των αναλυτών των διοικητικών ζητημάτων ότι η βαριά, δυσκίνητη και απρόσωπη γραφειοκρατία δεν μπορούσε να είναι ο σύγχρονος τρόπος οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών ούτε ο μόνος τρόπος παροχής των δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών. Εμφανίστηκαν νέοι όροι: οιονεί αγορές, οιονεί δημόσιοι οργανισμοί, απορρύθμιση, εκχώρηση έργου, κλπ. και αναδείχθηκαν λύσεις όπως: διοίκηση βασισμένη στην αγορά, managerialism, επιχειρηματική διακυβέρνηση, νέα δημόσια διοίκηση (new public management), που έχουν κοινά στοιχεία και δηλώνουν έναν άλλον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης των δημόσιων οργανισμών για ποιοτικότερη, αποδοτικότερη και περισσότερο αξιόπιστη διαχείριση των δημόσιων πόρων. Από τη διοίκηση με επίκεντρο τις διαδικασίες και την εφαρμογή των τύπων, ανεξαρτήτως του αποτελέσματος, που ακόμη βέβαια ανθίσταται σε πολλά κράτη, στη διοίκηση των αποτελεσμάτων, η οποία λειτουργεί όχι μόνο νόμιμα, αλλά και αποδοτικά.

Αναιρέθηκαν δύο βασικά δόγματα της γραφειοκρατικής δημόσιας διοίκησης. Το πρώτο ήταν η απόσταση που έπρεπε να τηρείται από το ιδιωτικό μάνατζμεντ σε όρους συνέχειας, ήθους, μεθόδων, οργανωτικού σχεδιασμού, ανθρώπων, αμοιβών και σταδιοδρομίας. Το δεύτερο ήταν η διατήρηση αναχωμάτων απέναντι στις πολιτικές και διοικητικές διακρίσεις δια μέσου μιας επεξεργασμένης δομής διαδικαστικών κανόνων, σχεδιασμένων για την παρεμπόδιση της ευνοιοκρατίας και της διαφθοράς. Στη θέση του μοντέλου της κλασικής δημόσιας διοίκησης (public administration) εμφανίσθηκε νέος τύπος δημόσιας διοίκησης, ο οποίος περιλαμβάνει μια διαφορετική αντίληψη για τη δημόσια λογοδοσία. Η βάση του βρίσκεται στην αναστροφή των δύο προηγούμενων δογμάτων. Μείωση ή εξάλειψη των διαφορών ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και μετατόπιση της έμφασης από τις τυπικές διαδικασίες νομικής λογοδοσίας στην αυξημένη λογοδοσία με όρους ουσιαστικών αποτελεσμάτων. Οι βασικές αιτίες για την εμφάνιση και εξάπλωση του νέου τύπου δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνουν κοινωνικές, οικονομικές, και πολιτισμικές παραμέτρους και συνοψίζονται στις εξής:

1. Η λειτουργική ανεπάρκεια των μεγάλων γραφειοκρατικών οργανισμών σε συνθήκες οικονομικής στενότητας,
2. η τεχνολογική έκρηξη,
3. η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας,
4. οι αυξημένες αξιώσεις των πολιτών για ποιοτικότερες υπηρεσίες,
5. η αναζήτηση από τους εργαζόμενους νέων δυνατοτήτων σταδιοδρομίας και επιρροής.

Σημαντική επίσης για τις μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα είναι και η δράση των διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο), οι οποίοι μέσω της παροχής τεχνογνωσίας και συμβουλών σε αναπτυγμένα και μη κράτη, θέτουν ως πρωτεύον το ζήτημα της οικοδόμησης διοικητικού συστήματος ικανού να σχεδιάζει, να παρακολουθεί και να εφαρμόζει τη μακροοικονομική πολιτική που προτάσσουν, θέλοντας

να δημιουργηθούν οι όροι για καλύτερη απόδοση των δημόσιων υπηρεσιών, για ιδιωτικοποιήσεις και ανταγωνισμό.

Οικονομικές λοιπόν και ιδεολογικές πιέσεις ανάγκασαν τις κυβερνήσεις να παρέμβουν στη δημόσια διοίκηση. Οι κυβερνήσεις, οδηγούμενες από τη θεωρία της δημόσιας επιλογής και συνεπαρμένες από την ιδέα της εισαγωγής κριτηρίων οικονομίας και αποδοτικότητας στο δημόσιο, ανάπτυξαν εκτεταμένα μεταρρυθμιστικά προγράμματα με στόχο να λειτουργήσουν τα διοικητικά εργαλεία και οι μηχανισμοί της αγοράς στις δημόσιες υπηρεσίες. Ταυτόχρονα, μέσω των ιδιωτικοποιήσεων, περιόριζαν το δημόσιο τομέα. Η αντίληψη ότι το επιχειρηματικό μάνατζμεντ είναι ανώτερο της δημόσιας διοίκησης οδηγεί, σχεδόν παντού πλέον, στην υιοθέτηση των πρακτικών του επιχειρηματικού κόσμου. Έτσι, πολλές κυβερνήσεις στηρίχθηκαν σε στελέχη από τον ιδιωτικό τομέα για συμβουλές και πρωτοβουλίες, ώστε να αναπτυχθούν νέες διοικητικές φιλοσοφίες και πρακτικές . Ο Greer σημειώνει πως η θεωρία της δημόσιας επιλογής και η προσέγγιση του laissez-faire στις μεταρρυθμίσεις διαμόρφωσαν το πλαίσιο για την ανάπτυξη του "managerialism" στο δημόσιο τομέα.

Οι ιδέες για τη σύνθεση δημόσιας διοίκησης και αγοράς εξαπλώθηκαν σε πολλές χώρες, ανεξάρτητα από την πολιτική χροιά των κυβερνήσεων. Τις έχουν ασπασθεί τόσο κεντρώες όσο και κεντροαριστερές κυβερνήσεις, όπως για παράδειγμα στην Ολλανδία, στη Νέα Ζηλανδία και στη Σουηδία. Σε ορισμένες χώρες, ο νέος τύπος δημόσιας διοίκησης έχει υιοθετηθεί ως απάντηση στις προτάσεις σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις και τη γραφειοκρατία, ενώ σε άλλες χώρες αποτελεί την αρχή για την πλήρη υιοθέτηση αυτών των προτάσεων. Στην Ηπειρωτική Ευρώπη, οι σοσιαλδημοκράτες και τα σωματεία των εργαζόμενων, αρνούμενοι τις ιδιωτικοποιήσεις, έφεραν στο προσκήνιο και αποδέχτηκαν την ιδέα της οικονομίας μέσα στη δημόσια διοίκηση. Οι συνεχείς μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης προς αυτήν την κατεύθυνση οφείλονται κυρίως στην οικονομική κρίση που καλούνται τα κράτη να αντιμετωπίσουν κατά τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας, ανεξάρτητα από τις ιδεολογικές τους τοποθετήσεις. Η οικονομική ύφεση και ο διεθνής ανταγωνισμός ωθούν στην υιοθέτηση άμεσων και ουσιαστικών μέτρων ανασχεδιασμού της οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών" . Η αυξανόμενη ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες σε συνδυασμό με τη σπανιότητα των πόρων είναι επαρκής αιτία για να εξηγήσει τον εσωτερικό εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης στην Ηπειρωτική Ευρώπη ως πρωταρχικά οικονομικό θέμα, καθόσον το δημοκρατικό και συνταγματικό σύστημα φαινόταν εξασφαλισμένο. Η οικονομική πίεση και η έλλειψη αποδοτικότητας προκάλεσαν και την ανάγκη για μεταρρυθμίσεις στην Τ.Α. πολλών κρατών. Οι Ο.Τ.Α. αντιμετωπίζουν μιαν αυξανόμενη αντίφαση ανάμεσα στο επίπεδο των οικονομικών πόρων και το βελτιωμένο επίπεδο των αρμοδιοτήτων. Με σκοπό να διευθετήσουν αυτήν τη σχέση έντασης, προχώρησαν στις αναγκαίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, δίνοντας έμφαση στις λογιστικές μεταβολές και στις μεταβολές στον προϋπολογισμό, ζητήματα που προτάσσει το δημόσιο μάνατζμεντ.

Πίνακας 1.1: Διαφορές μεταξύ δημόσιας διοίκησης και δημόσιου μάνατζμεντ

Δημόσια Διοίκηση	Δημόσιο Μάνατζμεντ
Γραφειοκρατία	Εκσυγχρονισμός
Βραχυπρόθεσμος προγραμματισμός	Μακροπρόθεσμος προγραμματισμός
Στατική στοχοθεσία	Δυναμική στοχοθεσία
Αποφυγή λαθών	Επιδίωξη επιτυχίας
Δευτερεύουσας σημασίας οικονομικοί πόροι	Πρωτεύουσας σημασίας οικονομικοί πόροι
Ιεραρχική και άκαμπτη δομή	Απέριττη δομή
Περιορισμένη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων	Μέγιστη εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων
Έμφαση στους τύπους	Έμφαση στα αποτελέσματα

Πηγή: Hood, H., 1995.

Η σχέση μεταξύ της διοικητικής μεταρρύθμισης και του δημόσιου μάνατζμεντ είναι αμφίδρομη. Το δημόσιο μάνατζμεντ αντανακλάται στη λογική της διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία με τη σειρά της εμπνέεται από τη φιλοσοφία του, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτόν τις προϋποθέσεις, αφενός υπέρβασης των εμπειροτεχνικών λύσεων στα κοινωνικά προβλήματα και, αφετέρου, εδραίωσης της θεωρητικής εξέλιξης του δημόσιου μάνατζμεντ σε στέρεες εμπειρικές βάσεις. Τα σύγχρονα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης βασίζονται στις αρχές του δημόσιου μάνατζμεντ και στοχεύουν στην ποιοτική αντιμετώπιση των δύσκολων και επίμονων κοινωνικών προβλημάτων με αποτελεσματικότητα, διαφάνεια και ποιότητα. Από τον παραδοσιακό γραφειοκρατικό τύπο, με την εσωστρέφεια που τον χαρακτηρίζει, οι σύγχρονες διοικητικές μεταρρυθμίσεις επανασχεδιάζουν τις δημόσιες υπηρεσίες, αποδίδοντας μεγάλη βαρύτητα στην εξωστρέφεια με όρους εμπιστοσύνης προς τον πολίτη, σχεδιασμού στρατηγικών προγραμμάτων, υιοθέτησης δεικτών μέτρησης της διοικητικής παραγωγικότητας και χρησιμοποίησης προγραμμάτων ολικής ποιότητας.

1.4. Νέο δημόσιο managment

Οι προσπάθειες θεωρητικής συγκρότησης του δημόσιου μάνατζμεντ, πέρα από διαχωριστικές επιστημολογικές γραμμές, δεν καρποφόρησαν. Το θεωρητικό κενό που υπήρχε με το δημόσιο μάνατζμεντ ήλθε να το καλύψει το νέο δημόσιο μάνατζμεντ, που εμφανίζεται ως πληρέστερη θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του διοικητικού φαινόμενου. Το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (ΝΔΜ) ("New Public Management") ανιχνεύεται στα χρόνια της προεδρίας του Αμερικανού προέδρου Ρ. Ρήγκαν, καθώς και μετά την εκλογική νίκη των συντηρητικών στη Μεγάλη Βρετανία το 1979. Και οι δυο τους πήραν την εξουσία προβάλλοντας την ιδέα ότι η κυβέρνηση είναι πολύ μεγάλη, πολύ δαπανηρή και παρεμποδίζει την ιδιωτική πρωτοβουλία. Ήθελαν να αντιμετωπίσουν τους περιορισμούς των οικονομικών πόρων που ακολούθησαν τις πετρελαϊκές κρίσεις του 70 και του 80 και είχαν επηρεάσει αρνητικά τις οικονομικές επιδόσεις των χωρών τους. Η επιρροή των νεοφιλελεύθερων ιδεών, η θεωρία της δημόσιας επιλογής, και το ρεύμα του επιχειρηματικού μάνατζμεντ προσανατόλισε τις μεταρρυθμίσεις σε αυτές τις χώρες και προέτρεψε σε έναν καινούργιο ρόλο του κράτους στην οικονομία. Τρεις παράγοντες έπαιξαν σημαντικό ρόλο για το ξεκίνημα των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα προς αυτήν την κατεύθυνση:

- Η οικονομική κρίση και η οικονομική παγκοσμιοποίηση, η οποία θέτει περιορισμούς στους δημόσιους πόρους.
- Ο προσανατολισμός της δημόσια διοίκησης προς το υπόδειγμα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα.
- Τα παραδοσιακά εργαλεία της πολιτικής οικονομίας με τα οποία γίνονταν η διαχείριση των οικονομιών, δεν μπορούσαν να τιθασεύσουν πληθωρισμό, ανεργία και ελλείμματα.

Από τη δεκαετία του 1980, επικράτησε η αντιγραφειοκρατική αντίληψη και έκτοτε, καταγράφονται στη διοικητική ιστορία σημαντικές αλλαγές στις δημόσιες υπηρεσίες πολλών κρατών μελών του. Ο Ο.ΣΑ. προς την κατεύθυνση του ΝΔΜ , τη διεθνοποίηση του οποίου είχαν προβλέψει οι Osborn και Geabler. Νέοι διοικητικοί θεσμοί, νέες πολιτικές στελέχωσης και διοίκησης του προσωπικού, λιτά οργανωτικά σχήματα, ευέλικτη λειτουργία και θεσμοθέτηση διοικητικών πληροφοριακών συστημάτων, συνθέτουν τις αλλαγές που έχουν επέλθει ως προς τη φιλοσοφία δράσης των δημόσιων υπηρεσιών.

Το ΝΔΜ, με ρίζες στη θεωρία του μάνατζμεντ και στα νέα θεσμικά οικονομικά, αποτελεί μια καινούργια αντίληψη διοίκησης του δημόσιου τομέα και των δημόσιων οργανισμών, κατά την οποία οι πολιτικοί και τα διοικητικά στελέχη του δημόσιου δρουν και αλληλεξαρτώνται σύμφωνα με νέους κανόνες. Αναδεικνύεται μία διαφορετική ηθική, η οποία στηρίζει την άποψη πως <u>τα στελέχη πρέπει να έχουν το *«δικαίωμα να διοικούν»,*</u> δηλαδή να ελέγχουν πλήρως τον οργανισμό για τον οποίο ευθύνονται . Αυτή η έμφαση στους managers, οδηγεί σε αλλαγές στο δημόσιο τομέα και στις σχέσεις του με την κυβέρνηση και την κοινωνία:

> Αλλάζουν οι σχέσεις ανάμεσα στους πολιτικούς και τους managers του δημόσιου.
> Παραχωρείται ευρύτερη εξουσία και επιστρατεύονται νέα εργαλεία για την εκτέλεση του έργου που αναλαμβάνουν οι managers.
> Αλλάζουν οι σχέσεις ανάμεσα στις δημόσιες υπηρεσίες και στον πολίτη.

Στις αρχές του ΝΔΜ έχουν αναφερθεί πολλοί και ιδιαίτερα σε ζητήματα που σχετίζονται με την αλλαγή νοοτροπίας. Από τη νοοτροπία που εστιάζει σε πολιτικές και διαδικασίες, στη νοοτροπία που δίνει βαρύτητα στις διοικητικές ικανότητες, από την έμφαση στους κανονισμούς και στους νόμους, στην έμφαση στα παραγόμενα προϊόντα, από τη γραφειοκρατική ιεραρχία, στη σκόπιμα ανταγωνιστική παραγωγή δημόσιων υπηρεσιών και από την ομοιόμορφη και αποκλειστική παροχή υπηρεσιών και αγαθών από τις δημόσιες υπηρεσίες, στην ποικιλομορφία των δομών με έμφαση στις συμβασιακές πρακτικές. Κάτω από αυτό το πρίσμα, οι γραφειοκράτες του δημόσιου τομέα θεωρούνται ουσιαστικά ως διευθυντές κανόνων και τυποποιημένων διαδικασιών και επομένως, κατώτεροι των στελεχών του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι διευθύνουν τους οργανισμούς τους για την υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων. Στις χώρες μέλη του Ο.Ο.Σ.Α. διακρίνονται τα παρακάτω χαρακτηριστικά των μεταρρυθμίσεων του δημόσιου τομέα (OECD 1995:28):

- ✓ Μεταβίβαση εξουσίας, παροχή ευελιξίας.
- ✓ Επιβεβαίωση επιδόσεων και ελέγχου
- ✓ Ανταπόκριση στις ανάγκες των πολιτών.
- ✓ Ανάπτυξη ανταγωνισμού και επιλογών.
- ✓ Βελτίωση διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων.
- ✓ Χρήση τεχνολογίας πληροφορικής.

- ✓ Βελτίωση της ποιότητας των κανονισμών.
- ✓ Ενδυνάμωση της στρατηγικής-επιτελικής λειτουργίας του κέντρου ("Πλοήγηση, όχι κωπηλασία").

Ο ορισμός του ΝΔΜ που χρησιμοποιούμε προέρχεται από τον Hood, ο οποίος ξεκινά από δύο θεμελιώδη χαρακτηριστικά: το βαθμό διάκρισης από τον ιδιωτικό τομέα και το βαθμό στον οποίο υπάρχουν κανόνες για την παρεμπόδιση πολιτικών και διοικητικών διακρίσεων. Χρησιμοποιώντας αυτά τα δύο βασικά στοιχεία για τη δημόσια διοίκηση, ο Hood προσδιορίζει επτά δόγματα του ΝΔΜ, με τα οποία συμφωνούν πολλοί συγγραφείς:

1. Τμηματοποίηση των οργανισμών του δημόσιου τομέα σε οικονομικά τμήματα αντίστοιχα των προϊόντων / υπηρεσιών παραγωγής.
2. Ανταγωνιστική προμήθεια υπηρεσιών και αγαθών με τη χρήση συμβασιακών πολιτικών και τη δημιουργία εσωτερικών αγορών.
3. Βαρύτητα στις πρακτικές και στις μεθόδους διοίκησης του ιδιωτικού τομέα.
4. Περίσκεψη για πειθαρχημένη και λιτή χρήση των πόρων.
5. Έμφαση στην οριοθέτηση της ανώτατης διοίκησης.
6. Σαφή, μεθοδικά και μετρήσιμα πρότυπα και μέτρα επιδόσεων και επιτυχιών.
7. Μεγαλύτερη έμφαση στον έλεγχο της παραγωγής υπηρεσιών και αγαθών.

Το έκτο δόγμα είναι βασικό και έχει ισχυρή σύνδεση με τα δόγματα 2, 3, 4 και 7. Για παράδειγμα, η χρήση δεικτών επίδοσης είναι αυτή που καθιστά δυνατή την καθιέρωση και ενίσχυση συμβατικών δεσμεύσεων για συγκεκριμένα επίπεδα ποιότητας και ποσότητας παροχής υπηρεσιών και αγαθών. Επιπλέον, οι δείκτες απόδοσης του δόγματος 6 διευκολύνουν την υλοποίηση των μεθόδων και πρακτικών του ιδιωτικού μάνατζμεντ, αυξάνουν την περίσκεψη για τη χρήση των πόρων και τη σημαντικότητα των ελέγχων για το τι και πόσο παράγεται. Μια πλειάδα αμφιβολιών γύρω από το ΝΔΜ σχετίζεται με τη δυσκολία καθορισμού σαφών δεικτών μέτρησης για την κατάλληλη υποστήριξη των δογμάτων 2, 3, 4 και 7.

Το ΝΔΜ επικεντρώνει στην αποδοτική διαχείριση των δημόσιων πόρων, ως αποτέλεσμα ενός νέου οικονομικού ρόλου των κρατικών λειτουργιών, ο οποίος αντιπαρατίθεται στην έννοια της αποδοτικής εκτέλεσης της νόμιμης εξουσίας και δύναμης που χαρακτήριζε το γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης. Έτσι, υιοθετείται μια μεθοδολογία που περιλαμβάνει:

> Ιδιωτικοποιήσεις για τη μείωση του δημόσιου τομέα στην παροχή υπηρεσιών και αγαθών.
> Μεθόδους αγοράς για τις κυβερνητικές λειτουργίες (contacting out).
> Ενδιαφέρον για την επίτευξη αποτελεσμάτων και υπευθυνότητα των στελεχών.
> Ευελιξία οργανισμών, προσωπικού και εργασιακών σχέσεων.
> Καθαρή ατομική και συλλογική στοχοθεσία και χρήση δεικτών επιδόσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι αλληλεξαρτήσεις ανάμεσα στις δομές, τις διαδικασίες και το προσωπικό είναι κρίσιμες, όπως και η έμφαση στα παρακάτω ζητήματα:

Το πρώτο είναι ο αποφασιστικός ρόλος που δίνεται στην πληροφόρηση και την τεχνολογία. Για τη διοίκηση ολικής ποιότητας αυτή η αρχή είναι κεντρική. Ο καταναλωτής - πολίτης αξίζει την ποιότητα (αξιοπιστία και ανωτερότητα) περισσότερο από τη χαμηλή τιμή.

Για να επιτευχθεί το προσδοκώμενο επίπεδο ποιότητας, το οποίο θα ικανοποιήσει τον καταναλωτή, απαιτείται να μειωθούν οι ατέλειες στην παραγωγή στο ελάχιστο δυνατό. Αυτό όμως χρειάζεται πολύ καλή γνώση της τεχνολογίας παραγωγής, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται από τη συνεχή συλλογή κατάλληλων και αξιόπιστων δεδομένων προς επεξεργασία. Η προσοχή στρέφεται στις διοικητικές λειτουργίες του σχεδιασμού και της παρακολούθησης. Τα αποτελέσματα που παράγονται από τη διαδικασία υλοποίησης, αποτελούν τη βάση για την καταγραφή, η οποία δίνει και την πληροφόρηση για την καινούργια φάση σχεδιασμού. Η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των διοικητικών διαδικασιών, και επομένως του οργανισμού, αξιολογείται με τα κριτήρια της:

Οικονομία: κατανάλωση πόρων σε κατάλληλη ποιότητα και ποσότητα με στόχο την ελαχιστοποίηση του κόστους,

Αποδοτικότητα: η σχέση μεταξύ εισροών και εκροών με στόχο τη μεγιστοποίηση των εκροών με δοσμένες εισροές ή την ελαχιστοποίηση των εισροών με δοσμένες τις εκροές.

Αποτελεσματικότητα: ο βαθμός στον οποίο τα καθορισμένα προγράμματα και τα αποτελέσματα τους έχουν υλοποιηθεί σε σχέση με τους συνολικούς σκοπούς και στόχους του οργανισμού.

Το λογιστικό σύστημα (σύστημα εξωτερικής λογιστικής και σύστημα διοικητικής λογιστικής) πρέπει να διαφωτίζει πλήρως τη διοικητική διαδικασία με την εκτίμηση των παραπάνω κριτηρίων .

Η υποχώρηση των παλαιών μεθόδων διοίκησης συνδέεται και με την τεχνολογική έκρηξη που δημιουργεί ένα τελείως διαφορετικό τοπίο διοίκησης, το οποίο σχετίζεται με την ηλεκτρονική επεξεργασία των δεδομένων, τη λογιστική παρακολούθηση, τη μείωση του κόστους παροχής υπηρεσιών και αγαθών και τη βελτίωση της ποιότητας. Η ενσωμάτωση των τεχνολογικών νεωτερισμών, με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας, θεωρείται απαραίτητη από αντιλήψεις του τύπου "reinventing government" («επανεφεύρεση», «επανίδρυση» της κυβέρνησης).

Ένα ακόμη ζήτημα, που σχετίζεται με τις αρχές του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, είναι η συνεχής επιδίωξη ικανοποίησης του καταναλωτή - πολίτη. Η σχέση παραγωγού - καταναλωτή θεωρείται ως ένας αναγκαίος διάλογος. Καθώς τα δύο μέρη συνεχίζουν να αλληλεπιδρούν μέσα στην τοπική αγορά, κάθε μέρος εκπαιδεύεται από το άλλο για τις προτιμήσεις και τις δυνατότητες του.

Ένα τρίτο ζήτημα, είναι η αυξημένη εξουσία των στελεχών σε θέματα προϋπολογισμού, αγορών και προσωπικού. Η αναζήτηση αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης απαιτεί περισσότερη ευελιξία στις αποφάσεις, καθαρούς μετρήσιμους στόχους και δείκτες επιδόσεων. Η έννοια της αποδοτικότητας συμβαδίζει με τη δημιουργία νέων συνθηκών και στόχων για τη δημόσια διοίκηση και την ενίσχυση της αυτονομίας των στελεχών. Επειδή μια ιδιωτική επιχείρηση θεωρείται περισσότερο αποδοτική απ' ότι μια δημόσια μονάδα, η διοικητική μεταρρύθμιση επιθυμεί να δώσει στα στελέχη του δημόσιου τομέα εξουσίες αντίστοιχες των στελεχών του ιδιωτικού τομέα. Θεωρεί ανορθολογισμό, να καθίστανται υπεύθυνα τα στελέχη για τα αποτελέσματα, αλλά να μην έχουν τη δυνατότητα να ενεργούν ελεύθερα, να κατανέμουν πόρους και να προσλαμβάνουν προσωπικό, όπως αυτά νομίζουν ότι αρμόζει στα πλαίσια του συμφωνημένου προϋπολογισμού ή να κάνουν τις δικές τους επιλογές για όσα απαιτούνται για τη διοίκηση των οργανισμών τους, ελεύθερα από

προληπτικούς ελέγχους. Με αυξημένη αυτονομία, εκτελούν τα καθήκοντα τους σύμφωνα με στόχους, οι οποίοι έχουν συμφωνηθεί προηγούμενα, και χρησιμοποιούν τα απαραίτητα εργαλεία, τα οποία προφανώς είναι αυτά του ιδιωτικού τομέα προσαρμοσμένα στις ανάγκες του δημόσιου. Ταυτόχρονα, εισάγεται η διοίκηση στόχων στο σχεδιασμό (π.χ. πολυετή επιχειρησιακά προγράμματα), ενώ η στοχοθεσία επιτρέπει την ανάπτυξη στρατηγικής και την εκτίμηση της πορείας της. Η λήψη αποφάσεων οφείλει να αποκεντρωθεί στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο. Τα στελέχη που είναι κοντά στο επίπεδο παροχής υπηρεσιών πρέπει να έχουν αυξημένες αρμοδιότητες για τις διαδικασίες εργασίας, τις σχέσεις εργασίας, τις προσλήψεις, από ότι οι ανώτεροι τους, οι οποίοι είναι απομακρυσμένοι από την πρώτη γραμμή διοίκησης.

Το τέταρτο ζήτημα αφορά στη δημιουργία επίπεδων οργανισμών, στελεχωμένων από «ισχυροποιημένους» εργαζόμενους. Όχι μόνον τα στελέχη θα πρέπει να έχουν περισσότερες αρμοδιότητες, αλλά και οι εργαζόμενοι «στην πρώτη γραμμή της διοίκησης» θα πρέπει να έχουν αρμοδιότητες για τις διαδικασίες στην εργασία τους. Έτσι, προτείνεται μείωση της ιεραρχίας και ενδυνάμωση του ρόλου των υπαλλήλων. Πρόκειται για απόψεις που ενστερνίσθηκαν και τα σωματεία δημόσιων υπαλλήλων, ώστε να ζητήσουν ευρύτερη αυτονομία και ευθύνη για τους υπαλλήλους στην πρώτη γραμμή, επενδύσεις για την εκπαίδευση τους, λιγότερα επίπεδα ιεραρχίας και ασφάλεια στην απασχόληση.

Η διοίκηση αποτελεσμάτων ελκύει όλο και περισσότερο. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων λειτουργεί με την ποσοτικοποίηση της επίτευξης των προσδιορισμένων στόχων. Η γραφειοκρατία αδυνατεί να επαναπληροφορήσει τη δράση της και επομένως μπορεί να λειτουργεί άστοχα, εξαιτίας της απουσίας της λογικής των μετρήσεων. Οι μετρήσεις συμβάλλουν στην οργανωσιακή μάθηση. Μέτρηση και μάθηση είναι απολύτως συνυφασμένες έννοιες. Οι ποικίλες πολιτικές μεταρρύθμισης και αναδιάρθρωσης της γραφειοκρατίας, έχουν ως αφετηρία τη θεσμοθέτηση μηχανισμών και μεθόδων μέτρησης της διοικητικής αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών μέσα από :

1. συγκεκριμενοποίηση των στόχων,
2. καθιέρωση συστήματος πληροφόρησης για το κόστος λειτουργίας,
3. μέτρηση των αποτελεσμάτων,
4. κριτική ανάλυση της κατανάλωσης των οικονομικών πόρων.

Οι μετρήσεις αποτελούν συλλογή και αναφορά πληροφοριών για την απόδοση, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών και πολιτικών. Τα τελευταία είκοσι χρόνια δεν υπάρχει πρόγραμμα μεταρρύθμισης που να μη συμπεριλαμβάνει μέτρα, έργα, πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Η διοίκηση των αποτελεσμάτων είναι σημαία για το νέο δημόσιο μάνατζμεντ. Μέσα από τη μέτρηση των αποτελεσμάτων έχει αρχίσει να αλλάζει η οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών, έχουν εμφανισθεί νέες οργανικές μονάδες σε δημόσιες υπηρεσίες, ενώ ταυτόχρονα μέσω των μετρήσεων δημιουργούνται οι προϋποθέσεις διαμόρφωσης συγκριτικών επιδόσεων μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών

Η μέτρηση των επιδόσεων αποτελεί πλέον μια αναγκαιότητα, η οποία προτείνεται τόσο από τους ακαδημαϊκούς όσο και από τους υπηρεσιακούς παράγοντες. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στις ΗΠΑ από την εποχή της εφαρμογής των συστημάτων προϋπολογισμού επιδόσεων. Η υπηρεσία γενικής λογιστικής των ΗΠΑ ορίζει τη μέτρηση των επιδόσεων ως την κανονική συλλογή και καταγραφή δεδομένων σε εισροές (χρήματα, προσωπικό και υλικά), εργασία ή επίπεδο δραστηριότητας, σε εκροές ή τελικά προϊόντα, αποτελέσματα ή προγράμματα και παραγωγικότητα (κόστος για κάθε μονάδα προϊόντος ή προϊόν για κάθε μονάδα κόστους). Οι τρεις βασικές έννοιες που

περιγράφουν και οριοθετούν το πεδίο μέτρησης της διοικητικής συμπεριφοράς είναι αυτή της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας. Οι έννοιες αυτές εκφράζουν και αντίστοιχους τύπους μετρήσεων, η αξία των οποίων εκτιμάται κάθε φορά ανάλογα με τους σκοπούς και τις πραγματικές επιδιώξεις των πολιτικών μέτρησης.

Ένα ακόμη σημαντικό θέμα είναι η σημασία του ανταγωνισμού για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών. Σύμφωνοι με την κλασσική οικονομία, οι Osborne and Gaebler συνιστούν "να *εισαχθεί ο ανταγωνισμός στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών"* (1992, σελ. 80). Προτείνουν μια πιο ριζοσπαστική προσέγγιση του ΝΔΜ. Οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί να αντικατασταθούν με μηχανισμούς τύπου αγοράς, ώστε να καθιερωθεί ο ανταγωνισμός μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών και ταυτόχρονα να είναι σε θέση να ανταγωνίζονται τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Με την εισαγωγή του ανταγωνισμού και των διαδικασιών της αγοράς στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών, συντελείται μια ουσιαστική μεταβολή στο θεσμικό πλαίσιο των δημόσιων υπηρεσιών. Οι κανονισμοί αντικαθίστανται από *"καθήκοντα -αποστολές"* και η δραστηριότητα του στελέχους καθορίζεται από τα αποτελέσματα. Ο ανταγωνισμός μεταβάλλει τις αξίες, τους κανόνες και τις λογικές που επικρατούν στο παραδοσιακό σύστημα, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών.

Η μεγάλη αμφισβήτηση που αναπτύχθηκε για τη δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης να αντιμετωπίσει κρίσιμα κοινωνικά προβλήματα, οδήγησε σε προτάσεις για πλήρη υιοθέτηση των ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων στη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Το γεγονός ότι οι κρατικές πρωτοβουλίες, παρά τους τεράστιους οικονομικούς πόρους που δαπανήθηκαν, δεν είχαν το προσδοκώμενο αποτέλεσμα στην αντιμετώπιση των προβλημάτων, οδήγησε από το ένα άκρο στο άλλο. Η ακραία εκδοχή πρεσβεύει τον περιορισμό του κράτους στις λειτουργίες της άμυνας και της δημόσιας τάξης. Από το κράτος που διευθύνει και εκτελεί, στον αυτοματισμό των μηχανισμών της αγοράς. Από την απουσία της οικονομικής ορθολογικότητας στην πλήρη κυριαρχία της.

Η υπέρβαση των μειονεκτήματος τόσο του ετατισμού όσο και της γενικευμένης αγοραίας αντίληψης, βρίσκεται στην προσέγγιση πως η δημόσια διοίκηση δεν πρέπει να λειτουργεί μονομερώς, αλλά να δημιουργεί και να συντονίζει δίκτυα πολιτικής. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να λειτουργεί επιτελικά, δηλαδή να θέτει στόχους, να καθοδηγεί να επιβλέπει (πλοήγηση), χωρίς όμως να είναι απαραίτητο η ίδια να παρέχει τις υπηρεσίες (κωπηλασία), οι οποίες μπορούν «να *παραχθούν είτε από την ιδιωτική πρωτοβουλία είτε από εθελοντικές οργανώσεις είτε από ένα συνδυασμό κρατικών, ιδιωτικών και εθελοντικών φορέων»* .

Η δημόσια διοίκηση αντανακλά τις πολλές αντιθέσεις και τα διλήμματα, τα οποία ανακύπτουν από τις αλληλεπιδράσεις της αγοράς, του κράτους και της κοινωνίας. Η λογική της βρίσκεται στις λειτουργίες ολοκλήρωσης και εξισορρόπησης. Πρέπει να κριθεί όχι μόνο με τα στενά κριτήρια του ιδιωτικού τομέα, αλλά από την ικανότητα της να παρέχει συνοχή και νομιμότητα στη διακυβέρνηση. Πρέπει να βελτιωθεί η αποδοτικότητα της, όχι όμως να υφίσταται μια συνεχή και ανελέητη κριτική εξόντωσης, σε σημείο όπου να τίθενται σε αμφισβήτηση οι πολιτικές θεωρήσεις και τα προτάγματα του διοικητικού φαινόμενου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

2.1. Γενικά

Η Διεύθυνση των Οικονομικών Υπηρεσιών, τα τμήματα και οι υπάλληλοι που την αποτελούν, είναι αρμόδια υπηρεσιακά όργανα για όλες τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα του Δημάρχου που αφορούν την οικονομική διοίκηση, τη διαχείριση και το λογιστικό των Δήμων. Σε κάθε Δήμο ή Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών διαιρείται ανάλογα με τις ανάγκες και τα αντικείμενα σε ειδικές υπηρεσίες και τμήματα στα οποία κατανέμονται οι αρμοδιότητες της σύμφωνα με το νόμο και τα όσα καθορίζονται από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) κάθε Ο.Τ.Α. αναλυτικότερα, η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών περιλαμβάνει τα παρακάτω τμήματα, τα οποία λειτουργούν υπό τη διεύθυνση και τον έλεγχο του Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου (Β.Δ.):

Α) Γραμματεία Διεύθυνσης
Β) Τμήμα Εσόδων
Γ) Τμήμα Λογιστηρίου
Δ) Τμήμα Ταμειακής Υπηρεσίας
Ε) Τμήμα Προμηθειών και Διαχείρισης Αποθεμάτων

2.2. Γραμματεία Διεύθυνσης

Οι αρμοδιότητές της είναι να:

- δακτυλογραφεί και να παραδίδει τα έγγραφα στο προϊστάμενο της Διεύθυνσης, ο οποίος τα χρεώνει στους αρμόδιους προϊστάμενους των τμημάτων για τις απαιτούμενες ενέργειες

- παραλαμβάνει τα ολοκληρωμένα έγγραφα, να αναπαράγει, να μεριμνά για την επικύρωση τους και να τα διεκπεραιώνει, ενημερώνοντας το πρωτόκολλο του Δήμου

- αρχειοθετεί τα σχέδια των διεκπεραιωθέντων εγγράφων

- ενεργεί κάθε εργασία σχετική με τη διευκόλυνση του έργου της Διεύθυνσης.

2.3. Τμήμα Εσόδων

Στο Τμήμα Εσόδων ανήκουν τα παρακάτω γραφεία:

2.3.1. Γραφείο Διαχείρισης Εσόδων

Οι αρμοδιότητες του είναι η/ο:

- βεβαίωση και η είσπραξη των φόρων και τελών, των δικαιωμάτων και των εισφορών σύμφωνα με τις διατάξεις

- βεβαίωση και η είσπραξη των προστίμων από κάθε είδους παράβαση διατάξεων και κανονισμών, σε συνεργασία με τη Δημοτική Αστυνομία

- είσπραξη των τελών διαφήμισης και των μισθωμάτων των χώρων που χρησιμοποιούνται για διαφημίσεις

- εκτέλεση των προπαρασκευαστικών εργασιών που αφορούν τη διαγραφή πραγματοποιημένων ή την επιστροφή αχρεωστήτως εισπραχθέντων φόρων, τελών και δικαιωμάτων

- συγκέντρωση στοιχείων για την εξακρίβωση των υπόχρεων και του ύψους των χρηματικών υποχρεώσεων προς το Δήμο, των φυσικών προσώπων ή των κάθε είδους επιχειρήσεων της περιοχής, Οι υποχρεώσεις τους αφορούν φόρους, εισφορές, τέλη, δικαιώματα που περιοδικά πρέπει να καταβάλλονται στο Δήμο με βάση τις ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις της νομοθεσίας

- έλεγχος της ακρίβειας των μεγεθών, με βάση τα οποία υπολογίζεται το ύψος ανά υπόχρεο των προηγούμενων φόρων, εισφορών, τελών, δικαιωμάτων κλπ

- δημιουργία και η τήρηση αρχείων των υπόχρεων για την επιβολή των επιμέρους κατηγοριών που αποτελούν τακτικά έσοδα του Δήμου

- επεξεργασία των στοιχείων, οι περιοδικοί υπολογισμοί του ύψους των οφειλομένων ποσών και η μέριμνα για την τήρηση των διαδικασιών που ισχύουν για τις προσφυγές των υπόχρεων, όταν αμφισβητούν το ύψος των οφειλομένων ποσών

- οριστικοποίηση των βεβαιωτικών καταλόγων, μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών των τυχόν προσφυγών, για την εκτέλεση των αντιστοίχων εισπράξεων

- αξιοποίηση όλων των πιθανών εσόδων

- εξασφάλιση της λειτουργίας της σταθεροποίησης για την αποφυγή των χρονικών καθυστερήσεων των εσόδων και γενικότερα της φοροδιαφυγής.

2.3.2. Γραφείο Δημοτικής Περιουσίας και Κληροδοτημάτων

Οι αρμοδιότητες του είναι η:

- καταγραφή και η αρχειοθέτηση κάθε περιουσιακού στοιχείου του Δήμου σε συνεργασία με το Τμήμα Λογιστηρίου

- μεριμνά για την αξιοποίηση / εκμετάλλευση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας (μισθώσεις, κατάρτιση σχετικών συμβάσεων κ.λπ.), σε συνεργασία με τη Νομική Υπηρεσία ή το Νομικό Συμβούλιο

- τήρηση του αρχείου κληροδοτημάτων του Δήμου και η μέριμνα για την αξιοποίησή τους
- τήρηση των διαδικασιών που σχετίζονται με τις δωρεές προς τον Δήμο
- ενημέρωση του γραφείου Προϋπολογισμού – Απολογισμού
- τήρηση ηλεκτρονικού αρχείου της δημοτικής ακίνητης περιουσίας.

2.4. Τμήμα Λογιστηρίου

Στο Τμήμα Λογιστηρίου ανήκουν τα παρακάτω γραφεία:

2.4.1 Γραφείο Προϋπολογισμού – Απολογισμού

Οι αρμοδιότητες του παραπάνω γραφείου είναι η:

- κατάρτιση του προϋπολογισμού
- συγκέντρωση στοιχείων, η διερεύνηση των αναγκών και η κατάρτιση των ετησίων προϋπολογιστικών εσόδων και δαπανών του Δήμου
- τήρηση αρχείων και η παρακολούθηση της εξέλιξης των προηγούμενων προϋπολογισμών. Η εξαγωγή των αποκλίσεων μεταξύ των προϋπολογιστικών και απολογιστικών μεγεθών, η ερμηνεία των αποκλίσεων και η εισήγηση διορθωτικών ενεργειών
- τήρηση των προβλεπόμενων από το νόμο λογιστικών βιβλίων
- παρακολούθηση και η λογιστική απεικόνιση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και της κίνησης του δημοτικού χρέους
- συστηματική καταγραφή των εσόδων και των εξόδων του Δήμου για την περίοδο ενός έτους
- εξασφάλιση της λειτουργίας της κατανομής των πόρων προς ικανοποίηση των αναγκών του Δήμου
- συνεργασία με τις άλλες διοικητικές ενότητες για την τήρηση των διαδικασιών της αμφίδρομης ενημέρωσης και της ροής των οικονομικών πληροφοριών, που σχετίζονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της κάθε διοικητικής ενότητας και τις αναθεωρήσεις του
- σύνταξη και υποβολή στα πολιτικά όργανα και στο συμβούλιο συντονισμού των υπηρεσιών του Δήμου, των περιοδικών οικονομικών απολογιστικών στοιχείων, σύμφωνα με το σύστημα οικονομικής πληροφόρησης.

2.4.2. Γραφείο Εκκαθάρισης Δαπανών

Οι αρμοδιότητες του παραπάνω γραφείου είναι η/ο:

- παραλαβή των πάσης φύσεως παραστατικών, που απαιτούνται κατά περίπτωση, για την πληρωμή των οφειλών του Δήμου στους αντίστοιχους δικαιούχους, σε συνεργασία με το Γραφείο Προμηθειών και Διαχείρισης των Αποθεμάτων

- έλεγχος των προηγούμενων παραστατικών, ο έλεγχος της επάρκειας της αντίστοιχης πίστωσης του προϋπολογισμού του Δήμου, η έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και πάγιας προκαταβολής και η αποστολή των ενταλμάτων πληρωμής στην Ταμειακή Υπηρεσίας για την διενέργεια των πληρωμών

- ευθύνη της τήρησης του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος, σε συνεργασία με τα υπόλοιπα γραφεία της Διεύθυνσης

- εξασφάλιση της λειτουργίας της σταθεροποίησης για την αποφυγή των υψηλών δαπανών (τόκοι υπερημερίας)

- τήρηση των αρχείων κάθε είδους παραστατικών και αντίστοιχων δικαιολογητικών που χρησιμοποιούνται για την ενημέρωση του λογιστικού συστήματος του Δήμου (καθολικό εξόδων, ημερολόγιο εξόδων κ.λπ.)

- έλεγχος της νομιμότητας των παραστατικών

- παροχή κάθε είδους στοιχείων που ζητούνται από τις δημόσιες – ελεγκτικές υπηρεσίες, σύμφωνα με τις διαδικασίες που ισχύουν εκάστοτε, σε συνεργασία με τα υπόλοιπα γραφεία

- κατάρτιση του ισολογισμού του Δήμου

- επιμέλεια εκκαθάρισης πληρωμής κάθε δαπάνης του Δήμου σύμφωνα με τη νομοθεσία

2.4.3. Γραφείο Μισθοδοσίας

Οι αρμοδιότητες του παραπάνω γραφείου είναι η/ο:

- συγκέντρωση των στοιχείων των μεταβολών του προσωπικού ή των αντίστοιχων καταβληθέντων παροχών και καταλογισθέντων ποσών προς το προσωπικό του Δήμου, με οποιαδήποτε εργασιακή σχέση, που αντιστοιχούν και έχουν επίδραση στην καταβολή των αμοιβών τους, σε συνεργασία με το Τμήμα Προσωπικού

- έκδοση ενταλμάτων πληρωμής του προσωπικού

- ενημέρωση των μηχανογραφικών αρχείων του προσωπικού με τα προηγούμενα στοιχεία και η εξαγωγή των περιοδικών μισθολογικών καταστάσεων, η έκδοση του εντάλματος και η έγκαιρη διαβίβασή του στο Τμήμα Ταμειακής Υπηρεσίας για πληρωμή

- τήρηση αρχείου καταβληθέντων αμοιβών στο προσωπικό του Δήμου και η έκδοση των αντίστοιχων βεβαιώσεων αποδοχών

- φροντίδα για την ασφάλιση του προσωπικού του Δήμου στους οικείους ασφαλιστικούς φορείς και η επιμέλεια της διαδικασίας παράδοσης των ατομικών δελτίων εισφορών υπέρ ΙΚΑ στους δικαιούχους εργαζομένους

- παρακολούθηση της απόδοσης των ασφαλιστικών εισφορών στους ασφαλιστικούς φορείς, η παρακολούθηση και η υποβολή των μηχανογραφικών εντύπων στο ΙΚΑ

- επιμέλεια της διαδικασίας για την παρακράτηση και η απόδοση των επιβαλλόμενων στο προσωπικό προστίμων.

2.5. Τμήμα Ταμειακής Υπηρεσίας

Οι αρμοδιότητες του παραπάνω τμήματος είναι η/ο:

- διαμόρφωση και η παρακολούθηση των ταμειακών προγραμμάτων και των διαδικασιών του Δήμου με τη συνεχή παρακολούθηση των υποχρεώσεων και των αναμενόμενων εισπράξεων

- παραλαβή των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής και η διενέργεια των πληρωμών προς τους δικαιούχους, μετά από έλεγχο των τυχόν επιπρόσθετων δικαιολογητικών που ορίζει ο νόμος ότι πρέπει να προσκομίζουν οι δικαιούχοι

- καταγραφή των διενεργούμενων εισπράξεων και των πληρωμών, σύμφωνα με τις ισχύουσες διαδικασίες

- μέριμνα για την απόδοση των κάθε μορφής κρατήσεων υπέρ τρίτων, που αντιστοιχούν στα επιμέρους εντάλματα πληρωμής

- διενέργεια εισπράξεων αντίστοιχων οφειλών προς το Δήμο, για οποιαδήποτε αιτία στα γραφεία του Δήμου ή μέσω δημοτικών εισπρακτόρων

- έκδοση των αντίστοιχων γραμματίων είσπραξης και η σχετική ενημέρωση του περιοδικού αρχείου οφειλετών κατά οφειλέτη, όπου αναγράφονται τα οφειλόμενα ποσά ανά κατηγορία προσόδου

- παρακολούθησης της πραγματοποίησης των υποχρεώσεων των οφειλετών προς τον Δήμο και η ενημέρωση του γραφείου Διαχείρισης Εσόδων για τις καθυστερούμενες οφειλές

- κατάρτιση των περιοδικών καταστάσεων προς είσπραξη – πληρωμή και των εισπραχθέντων εσόδων – πληρωθέντων εξόδων

- παραλαβή των βεβαιωτικών καταλόγων των υπόχρεων και των αντίστοιχων οφειλόμενων στο Δήμο ποσών κατά κατηγορία προσόδου. Η έκδοση και η μέριμνα για την κοινοποίηση ατομικών ή ειδικών προκλήσεων προς τους οφειλέτες του Δήμου

- τήρηση των διαδικασιών, των αρχείων και γενικά των λογαριασμών του λογιστικού συστήματος του Δήμου, που αφορούν τα εισπρακτέα και τα πραγματοποιηθέντα έσοδα, σύμφωνα με τις ισχύουσες διαδικασίες

- τήρηση ταμείου στο γραφείο του Δήμου, η διενέργεια των χρηματικών δοσοληψιών με τις Τράπεζες

- τήρηση των αρχείων κάθε είδους παραστατικών και αντίστοιχων δικαιολογητικών που χρησιμοποιούνται για την ενημέρωση του λογιστικού συστήματος του Δήμου

- παροχή κάθε είδους στοιχείων που ζητούνται από δημόσιες – ελεγκτικές υπηρεσίες, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διαδικασίες

- υποβολή στο Ελεγκτικό Συνέδριο του ετήσιο απολογισμού, σε συνεργασία με το Γραφείο Προϋπολογισμού – Απολογισμού

- έλεγχος της νομιμότητας των παραστατικών

- σύνταξη των αντίστοιχων οικονομικών απολογισμών του δήμου, σε συνεργασία με το Γραφείο Προϋπολογισμού – Απολογισμού

2.6. Τμήμα Προμηθειών και Διαχείρισης Αποθεμάτων

Το τμήμα προμηθειών συνδέεται με την διεύθυνση των οικονομικών υπηρεσιών. Στους ΟΤΑ σχετίζεται πιο πολύ με την τεχνική υπηρεσία, εξαιτίας της φύσεως των έργων και των προμηθειών των δήμων. Οι αρμοδιότητες του παραπάνω τμήματος είναι η:

- διεκπεραίωση προμηθειών πάσης φύσεως υλικού που απαιτείται για την εκτέλεση των τεχνικών έργων, των επισκευών και συντηρήσεων, σύμφωνα με το αντικείμενο των υπηρεσιών του Δήμου (υλικά ενσωματωμένα σε έργα, ανταλλακτικά, λιπαντικά, καύσιμα, λιπάσματα, φυτοφάρμακα κ.λπ.), σε συνεργασία με την Διεύθυνση των Οικονομικών Υπηρεσιών

- διεκπεραίωση προμηθειών μηχανημάτων, οχημάτων, συσκευών, εργαλείων, επίπλων, μηχανών γραφείου και λοιπών παγίων στοιχείων

- διεκπεραίωση προμηθειών υπηρεσιών που παρέχονται από τρίτους (μισθώσεις μεταφορικών μέσων και μηχανημάτων, ασφάλειες κ.λπ.) καθώς και για τα αναλώσιμα είδη γραφείου

- προετοιμασία των ετήσιων προγραμμάτων προμηθειών σε συνεργασία με τις λοιπές υπηρεσίες του Δήμου

- συγκέντρωση των αιτήσεων για την προμήθεια ειδών από τις επιμέρους διοικητικές ενότητες του Δήμου

- τήρηση των διαδικασιών για την έγκριση της σκοπιμότητας κάθε προμήθειας και των διαδικασιών για την κατακύρωση των προς προμήθεια ειδών σε συγκεκριμένους προμηθευτές (διακηρύξεις, διαγωνισμοί, λήψη και αξιολόγηση προσφορών, παραγγελίες ειδών κ.λπ.) σε συνεργασία με την Διεύθυνση της Οικονομικής Υπηρεσίας

- παρακολούθηση της εκτέλεσης κάθε παραγγελίας μέχρι και της παραλαβής των παραγγελθέντων ειδών

- φροντίδα για την σύσταση και την υποστήριξη της λειτουργίας των επιτροπών με μέλη από τους αιρετούς ή υπηρεσιακούς παράγοντες του Δήμου, που συστήνονται για την κατάρτιση προδιαγραφών, τη διενέργεια διαγωνισμών, τη λήψη και την αξιολόγηση των προσφορών, την παραλαβή των παραγγελθέντων ειδών

- προετοιμασία των περιοδικών απολογισμών των προγραμμάτων προμηθειών

- φροντίδα για την τήρηση των διαδικασιών χαρακτηρισμού των υλικών / του εξοπλισμού ως αχρήστων ή υλικών που πλεονάζουν και την τήρηση των διαδικασιών καταστροφής, απομάκρυνσης ή εκποίησης των υλικών αυτών

- διενέργεια ερευνών αγοράς για την τεκμηρίωση της διαθεσιμότητας των ειδών που ενδιαφέρουν το Δήμο και τη λήψη στοιχείων τιμών προμήθειας

- συγκέντρωση όλων των απαιτούμενων δικαιολογητικών για την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής (υπογραφές, συμβάσεις, τιμολόγια, πρωτόκολλο παραλαβής κ.λπ.)

- τήρηση αρχείου των παγίων κινητών περιουσιακών στοιχείων του Δήμου (μηχανήματα, οχήματα, συσκευές, κ.λπ.) και η παρακολούθηση της κατανομής των παγίων αυτών στις επιμέρους υπηρεσίες

- τήρηση των διαδικασιών παραλαβής παγίων και αναλώσιμων υλικών από την αποθήκη του Δήμου και η ενημέρωση των διαχειριστικών βιβλίων αποθεμάτων της αποθήκης

- φροντίδα για τη φύλαξη και την τακτοποίηση των ειδών της αποθήκης

- παρακολούθηση και η ενημέρωση για τις αναλώσεις και την ανάγκη ανανέωσης των αποθεμάτων της αποθήκης

- καταχώρηση των εγγυητικών επιστολών της καλής εκτέλεσης των προμηθειών και η τήρηση των σχετικών φακέλων

- λειτουργία ιδιαίτερης αποθήκης υλικών γραφείου

- ηλεκτρονική απεικόνιση των αποθεμάτων αποθήκης

2.6.1. Οργάνωση αποθηκών των Ο.Τ.Α.

Όσον αφορά την αποθήκη στους Ο.Τ.Α. υπάρχουν έντονα τα στοιχεία της κακοδιαχείρισης και της απώλειας των κινητών περιουσιακών στοιχείων, που οφείλονται στην έλλειψη της τήρησης μίας στοιχειώδους μηχανογραφημένης αποθήκης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να επιβαρύνεται συνεχώς ο προϋπολογισμός των Ο.Τ.Α. με την προμήθεια νέων περιουσιακών στοιχείων (εργαλεία, ανταλλακτικά, αναλώσιμα κ.λπ.) για την αντικατάσταση αυτών που απωλέσθησαν.

Η θέση της αποθήκης στο έργο της εφαρμογής του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής θεωρείται πλέον, ιδιαίτερα σημαντική. Μέσω της οργάνωσης της αποθήκης πραγματοποιείται η παρακολούθηση της διακίνησης των υλικών, των αξιών και του κόστους αυτών, όπως και η διαχείριση των κινητών παγίων περιουσιακών στοιχείων.

Προκειμένου να οργανωθεί μία αποθήκη με τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος, ώστε να λειτουργεί σωστά ο εσωτερικός έλεγχος, θεωρούνται απαραίτητες οι παρακάτω ενέργειας:

1) να διευκρινίσουμε ποια υλικά παρακολουθεί η αποθήκη:

   στην αποθήκη παρακολουθούμε τα αποθέματα, δηλαδή, τις πρώτες ύλες, τα αναλώσιμα υλικά και τα ανταλλακτικά των παγίων που χρησιμοποιούμε και έχουν κύκλο ζωής μικρότερο του έτους. Απαραίτητο θεωρείται να οριστεί ένα αρμόδιο άτομο που θα είναι υπεύθυνο για τις ποσότητες των υλικών που εισέρχονται αλλά και να χρεώνει τις ποσότητες που εξάγονται σε αυτούς που τις παραλαμβάνουν

2) να διευκρινίσουμε αν θα παρακολουθεί η αποθήκη κινητά πάγια περιουσιακά στοιχεία:

   μερικές φορές υπάρχει η ανάγκη να παρακολουθούνται τα κινητά πάγια περιουσιακά στοιχεία στην αποθήκη, διότι η παρακολούθησή τους μέσω της τήρησης του βιβλίου μητρώου παγίων δεν είναι το ίδιο αποτελεσματική κατά την διαχείρισή του και τις ενδεχόμενες απώλειες ή καταστροφές (χρεώσεις υλικών σε υπαλλήλους, απώλειες, μεταφορά και μετακίνησή τους εκτός αποθήκης κ.λπ.)

3) να κωδικοποιήσουμε τα είδη που θα παρακολουθήσουμε

4) να σχεδιάσουμε τα απαραίτητα έντυπα για την παρακολούθηση των υλικών κατά την διακίνηση τους ανά υπηρεσία

5) να οργανώσουμε την απογραφή και να απογράψουμε τις ποσότητες και τις αξίες των υπαρχόντων υλικών

6) να οργανώσουμε την καταχώρηση των παραστατικών, προκειμένου να τεθεί σε λειτουργία το σύστημα της αποθήκης.

2.6.2. Διαδικασία εισαγωγής των υλικών στην αποθήκη

Στην αρχή, συντάσσεται ένα πρόγραμμα προμηθειών, το οποίο περιλαμβάνει τις προμήθειες που εκτιμά το κάθε τμήμα ότι θα χρειαστεί κατά την διάρκεια του οικονομικού έτους, παραγγέλλονται αυτές οι ποσότητες και φυλάσσονται στην αποθήκη. Στην συνέχεια, προβαίνουμε στις εξής ενέργειες:

α) με την έκθεση της ανάληψης δαπάνης δίνεται παραγγελία για την προμήθεια κάποιου υλικού από τον Δήμο

β) ο αποθηκάριος με την παραλαβή των υλικών, τα καταμετρά και τα καταχωρεί στα βιβλία του

γ) ταυτόχρονα με την παραλαβή των υλικών από τον αποθηκάριο θα πρέπει να γίνεται και η παραλαβή των υλικών από την αρμόδια επιτροπή παραλαβής

δ) το γραφείο προμηθειών καταχωρεί τις αξίες δίπλα από τις ποσότητες και συγκρίνει την παραγγελία με τα δεδομένα του παραστατικού (δελτίο αποστολής, τιμολόγιο κ.λπ.)

2.6.3. Διαδικασία εξαγωγής των υλικών από την αποθήκη

Για να εξαχθεί ένα υλικό από την αποθήκη πρέπει να ισχύουν οι εξής περιπτώσεις:

α) το υλικό που πρόκειται να εξαχθεί από την αποθήκη πρέπει να απαιτηθεί από το αρμόδιο όργανο με την αντίστοιχη έγκριση του προϊσταμένου της υπηρεσίας (αίτηση χορήγησης υλικών)

β) ο αποθηκάριος παραλαμβάνει την αίτηση χορήγησης υλικού και ελέγχει την διαθεσιμότητα του υλικού, Αφού διαπιστωθεί η διαθεσιμότητα του υλικού, το παραδίδει και ταυτόχρονα εκδίδει δελτίο εξαγωγής του υλικού από την αποθήκη.

2.7. Αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας μέσω των Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.)

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ) είναι μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Οι συνεργασίες αυτές γίνονται με σκοπό την εξασφάλιση του σχεδιασμού, της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της διαχείρισης, της λειτουργίας ανακαίνισης και συντήρησης των δημοσίων υποδομών αλλά και την παροχή υπηρεσιών σε διάφορους τομείς της εθνικής οικονομίας. Αφορούν συνεργασίες του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα με μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του κράτους προς το πολίτη, στην παροχή της τεχνογνωσίας και των μεθόδων του ιδιωτικού προς τον δημόσιο, στην ενίσχυση παραγωγικών επενδύσεων καθώς και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Τέτοιες συμπράξεις εφαρμόζονται εδώ και χρόνια στην Ευρώπη. Στη χώρα μας εφαρμόστηκε πολύ περιορισμένα και σε ελάχιστες περιπτώσεις από το κράτος π.χ. Αεροδρόμιο Σπάτων, Γέφυρα Ρίου-Αντίρριου, Αττική οδός, χώροι στάθμευσης Δήμου Βόλου. Η επιτυχία των ΣΔΙΤ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πληρότητα του

συμβατικού πλαισίου που θα τις περιβάλλει. Το νομοσχέδιο που έχει ως στόχο τον προσδιορισμό των κανόνων λειτουργίας του θεσμού, την ενσωμάτωση της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας και την προσαρμογή με το ελληνικό, κοινωνικό, οικονομικό και αναπτυξιακό περιβάλλον, ψηφίστηκε συνολικά στη Βουλή στις 13 Σεπτεμβρίου 2005.

2.7.1. Θεσμικό πλαίσιο των Σ.Δ.Ι.Τ.

Το θεσμικό πλαίσιο των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) περιλαμβάνει:

α) το Ν.3389/2005 «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα»

β) το Ν.3299/2004 «Παροχή Ιδιωτικών Επενδύσεων»

γ) το άρθρο 2 του Ν.3274/2004 «Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΘΗΣΕΑΣ», όπου δίνεται αρμοδιότητα στους Ο.Τ.Α. για ΣΔΙΤ και χρηματοδοτούνται οι υπηρεσίες προετοιμασίας των διαδικασιών ωρίμανσης – υλοποίησης τους (προσυμβατικές και συμβατικές)

δ) το Ν.3342/2005 «Βιώσιμη ανάπτυξη – αξιοποίηση ολυμπιακών εγκαταστάσεων», ο οποίος αφορά θεσμικές παρεμβάσεις για τη υλοποίηση έργων μέσω ΣΔΙΤ

ε) επίσης, λειτουργούν ή θα λειτουργήσουν μετά την ολοκλήρωσή τους: το Κτηματολόγιο, το θεσμικό πλαίσιο με τις πολεοδομικές ρυθμίσεις, οι ρυθμίσεις της ΚΕΔ για τα Δημόσια Ακίνητα κ.λπ.

2.7.2. Βασικές προϋποθέσεις για τη δημιουργία και την υλοποίηση σύμπραξης

Οι συμπράξεις πρέπει να υπακούσουν στις εξής προϋποθέσεις, να:

- έχουν αντικείμενο την εκτέλεση έργων και τη παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των δημοσίων φορέων

- προβλέπουν ότι οι ιδιωτικοί φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων και των , υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν σημαντικό μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη μελέτη, την χρηματοδότηση, την κατασκευή, την συντήρηση, την διαθεσιμότητα και την ζήτηση του αντικειμένου της σύμπραξης και των συναφών διαχειριστικών και τεχνικών κινδύνων

- προβλέπουν ότι η χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων και της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι ιδιωτικοί φορείς και

- το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της σύμπραξης, με βάση τις διατάξεις του Ν.3389/2005, δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό των 200.000.000, χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φ.Π.Α.

Επίσης, να επισημάνουμε ότι:

- στις συμβάσεις σύμπραξης οι ιδιωτικοί φορείς συμβάλλονται μέσω εταιρίας ειδικού σκοπού

- η επιλεχθείσα κάθε φορά εταιρία ειδικού σκοπού συστήνεται για τις ανάγκες της κάθε σύμπραξης και πρέπει να εδρεύει στην Ελλάδα και να λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.2190/1920

- μέτοχοι αυτής της εταιρία μπορεί να είναι μόνο οι ιδιωτικοί φορείς, καθώς και οι τρίτοι που έχουν αποκτήσει μετοχές της, σύμφωνα με ειδικές προβλέψεις του θεσμικού πλαισίου και της σύμπραξης, εξαιρουμένων των χαρακτηρισμένων «δημόσιων φορέων».

2.7.3. Πλεονεκτήματα ένταξης στο Ν.3389/2005

Ως πλεονεκτήματα θεωρούνται τα εξής:

- ακριβές νομοθετικό περιβάλλον, ευελιξία και ταχύτητα στις αποφάσεις υπαγωγής

- σύσταση εταιριών ειδικού σκοπού με βάση τις διατάξεις του Ν.2190/1920 μόνο για τους σκοπούς της σύμπραξης και παροχή ευελιξίας στον ιδιωτικό τομέα

- φορολογικά κίνητρα στις εταιρίες ειδικού σκοπού και ειδικά στο κρίσιμο χρονικό διάστημα της κατασκευής

- ένταξη των εγκεκριμένων ΣΔΙΤ στο ΠΔΕ και σε συγκεκριμένη ΣΑΕ

- έκδοση κανονιστικών αποφάσεων της Διυπουργικής, ειδικά σε ζητήματα καθορισμού καταβλητέων ανταλλαγμάτων από τους χρήστες

- παροχή τεχνικής βοήθειας από την ΕΓΣΔΙΤ και γενικότερα εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου

2.7.4. Μειονεκτήματα ένταξης στο Ν.3389/2005

Ως Μειονεκτήματα θεωρούνται τα εξής:

- αρχικά η ΕΓΣΔΙΤ, δέχεται ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά έργα με κοινωφελή κριτήρια και δεν εντάσσει άλλης μορφής έργα (ανάπτυξης ακινήτων κ.λπ.)

- προβλήματα που πιθανόν να προκύψουν στην άμεση αντιμετώπιση προτάσεων για ΣΔΙΤ, εξαιτίας της συγκεντρωτικής δομής της ΕΓΣΔΙΤ

- απαιτείται χρόνος και πιλοτικά έργα για να τυποποιηθούν κρίσιμες συμβατικές διαδικασίες, όπως τεύχη διαγωνισμών, συμβάσεις, διαιτησία κ.λπ.

- δεν έχουν διευκρινιστεί τα κρίσιμα ζητήματα προσέγγισης του κόστους των έργων και των προδιαγραφών από τις αναθέτουσες αρχές, ώστε να είναι δυνατή η προσέγγιση των όρων πιο συμφέρουσας προσφοράς.

2.7.5. Κατηγοριοποίηση έργων Σ.Δ.Ι.Τ

Σύμφωνα με τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις, οι ΣΔΙΤ διακρίνονται στις παρακάτω βασικές κατηγορίες:

α) ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς και

β) ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου, στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός άλλου φορέα ή εισόδου του ιδιώτη σε έναν υπάρχοντα φορέα.

Η διάκριση αυτή βασίζεται στη διαπίστωση ότι οι διαφορετικές πρακτικές ΣΔΙΤ, που υπάρχουν διαιρούνται σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

Οι ΣΔΙΤ συμβατικού τύπου, αφορούν τις συμπράξεις που βασίζονται σε συμβατικούς δεσμούς μεταξύ του δημοσίου και του Ιδιωτικού τομέα. Δηλαδή, καλύπτουν ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα μικρότερης ή μεγαλύτερης σημασίας στον ιδιωτικό τομέα. Τα καθήκοντα αυτά μπορεί να είναι τα εξής: ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση, η υλοποίηση, η ανακαίνιση και η εκμετάλλευση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, είναι ένα γνωστό μοντέλο, που ονομάζεται «Μοντέλο Παραχώρησης» και χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση που υπάρχει μεταξύ του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και του τελικού χρήστη. Αναλυτικότερα, ο ιδιωτικός τομέας παρέχει μία συγκεκριμένη και προσδιορισμένοι υπηρεσία στο κοινό, αλλά υπό τον έλεγχο του δημόσιου τομέα. Επίσης, χαρακτηρίζεται από τον τρόπο αμοιβής του αντισυμβαλλόμενου, που αποτελείται από τέλη που επιβάλλονται στους χρήστες της υπηρεσίας και συμπληρώνεται, ανάλογα με τον τύπο της εφαρμοζόμενης ΣΔΙΤ, από επιδοτήσεις εκ μέρους των δημόσιων αρχών.

Αναλυτικότερα:

Κλασικοί Μέθοδοι Χρηματοδότησης: είναι οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για δημόσιες υποδομές και υπηρεσίες. Το παραδοσιακό ελληνικό σύστημα χρηματοδότησης των δημοσίων έργων βασιζόταν κυρίως σε εθνικούς πόρους (π.χ. φόροι, έσοδα από εξαγωγές κ.λπ.) τα οποία συμπληρώνονταν με δάνεια από την ΕΕ, από ελληνικές ή ξένες εμπορικές τράπεζες. Σήμερα, ο δημόσιος τομέας έχει αρχίσει και αντιλαμβάνεται το υψηλό κόστος και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει κατά την διαχείριση και συντήρηση των έργων υποδομής (π.χ. δρόμων, κτηρίων) και καταφεύγει σε διάφορα είδη συμβολαίων διαχείρισης και συντήρησης, για να βελτιώσει την αποδοτικότητα σε αυτόν τον τομέα.

Οι κύριες επιλογές είναι οι ακόλουθες:

- Συμβόλαια διαχείρισης και συντήρησης
- Ποσοτικά βασισμένα συμβόλαια συντήρησης

Αυτού του είδους τα συμβόλαια έχουν εφαρμοστεί σε αρκετές χώρες με επιτυχία και η αμοιβή του ανάδοχου καθορίζεται σύμφωνα με το συμβόλαιο και την περιοχή. Οι εργασίες σχεδιασμού ορίζονται από το σύμβουλο υποστήριξης και από σύμβουλο επίβλεψης στις χρηματοδοτήσεις, όσον αφορά την ποιότητα και την ποσότητα των εργασιών. Σήμερα, συμπεριλαμβάνεται ένα σύνολο δραστηριοτήτων συντήρησης που απαιτείται για ένα κομμάτι υποδομής, με απώτερο σκοπό να διευκολυνθεί η διοίκηση και να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας. Αυτές είναι γνωστές σαν ακέραιες συμβάσεις παραχώρησης, δεδομένου ότι καλύπτουν ποικίλες υπηρεσίας συντήρησης, λειτουργίας διοίκησης.

Συμβάσεις συντήρησης βάση απόδοσης: προέρχονται από τον προηγούμενο τύπο συμβολαίου με μετατόπιση τω ευθυνών από τη διοίκηση σε ορισμένους όρους απόδοσης, που εκτιμούνται από τους χρήστες της υποδομής. Αφήνουν στον ανάδοχο περισσότερη αυτονομία σχετικά με το σχέδιο και την οργάνωση των εργασιών και έχουν μια προκαθορισμένη αμοιβή, η οποία αναφέρεται στο συμβόλαιο και συνδέεται άμεσα με τους δείκτες απόδοσης.

Συμβάσεις διαχείρισης: η σύμβαση αυτή είναι μια ρύθμιση στην οποία διάφοροι τύποι στόχων περνούν στον ανάδοχο ενώ, συνήθως, εκτελούνται από κάποια δημόσια αρχή, σχετική με την οργάνωση της διαδικασίας συντήρησης των υποδομών για λογαριασμό του δημόσιου τομέα. Αυτού του είδους οι συμβάσεις μπορούν, επίσης, να εστιάσουν στην διαχείριση λειτουργίας και οι στόχοι που ανατίθενται στην ιδιώτη να είναι η μέτρηση και ο υπολογισμός της κυκλοφορίας, η παροχή πληροφοριών, η διαχείριση της κυκλοφορίας, η είσπραξη των διοδίων και η συντήρηση τμήματος του οδικού δικτύου.

Παραχωρήσεις: είναι η συμφωνία στην οποία ένας δημόσιος φορέας, που είναι και ιδιοκτήτης της υποδομής, παραχωρεί στον ιδιωτικό φορέα την ευθύνη για την παροχή και την συντήρηση ενός συγκεκριμένου επίπεδου υπηρεσιών. Σαν αντάλλαγμα έχει το δικαίωμα να συλλέξει εισόδημα από τους χρήστες. Οι παραχωρήσεις μπορούν να πάρουν τις ακόλουθες μορφές:

- Παραχωρήσεις λειτουργίας και συντήρησης: ο κύριος στόχος με αυτά τα συμβόλαια, είναι ο ιδιωτικός τομέας να διατηρήσει και να λειτουργήσει μια υπάρχουσα υποδομή και του παραχωρείται η δυνατότητα να χρεώνει τους χρήστες της υποδομής, ώστε να μπορεί να χρηματοδοτήσει την συντήρηση και λειτουργία της. Μια παραχώρηση λειτουργίας και συντήρησης είναι παρόμοια, σε σκοπό και σε προσέγγιση, με μια τυπική συμφωνία για συντήρηση και λειτουργία μεταξύ ιδιωτικών συμβαλλόμενων μερών στο πλαίσιο μιας συμφωνίας B.O.T (Build/Operate/Transfer).

- Πρωτοβουλία ιδιωτικής χρηματοδότησης: είναι ένα πρόγραμμα και μηχανισμός που υλοποιεί η Βρετανική κυβέρνηση, προκειμένου να πετύχει την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων σε δημόσια έργα υποδομής και υπηρεσιών. Στον μηχανισμό αυτό, ο ιδιώτης (ανάδοχος) αναλαμβάνει την σχεδίαση, την κατασκευή και την διαχείριση της υποδομής και των υπηρεσιών αυτής. Η χρηματοδότηση προέρχεται κυρίως από τις δημόσιες αρχές και είναι ανάλογη της φύσης της υποδομής ή της υπηρεσίας.

Σε ότι αφορά την εφαρμογή των ανωτέρω μεθόδων:

α) οι μέθοδοι **B.O.T (Build/Operate/Transfer)** και **B.O.O.T. (Build/Own/Operate/Transfer)**, όπου ο ιδιωτικός τομέας κατασκευάζει ένα έργο με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με τον δημόσιο τομέα. Λειτουργεί το έργο που ανήκει, είτε στο δημόσιο **(B.O.T)**, είτε στον ιδιώτη **(B.O.O.T)** για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και με την λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης, μεταβιβάζει τη λειτουργία του και την ιδιοκτησία του στο δημόσιο. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τμήμα ή για το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου, άρα και η περίοδος εκμετάλλευσης του έργου από τον ιδιώτη, το δημόσιο μπορεί να αναλάβει τη λειτουργία του έργου ή να την αναθέσει εκ νέου στον ιδιώτη, το δημόσιο μπορεί να αναλάβει τη λειτουργία του έργου ή να την αναθέσει εκ νέου στον ιδιώτη, το δημόσιο μπορεί να αναλάβει τη λειτουργία του έργου ή να την αναθέσει εκ νέου στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή ακόμα και σε τρίτο. Για παράδειγμα αυτής της μορφής ΣΔΙΤ είναι οι χώροι στάθμευσης που έχουν κατασκευαστεί και λειτουργούν σε αρκετές ελληνικές πόλεις

β) η μέθοδος **D.B.F.O. (Design – Build – Finance – Operate)**, όπου ο ιδιωτικός τομέας σχεδιάζει, κατασκευάζει, χρηματοδοτεί και λειτουργεί μια υποδομή – έργο και το δημόσιο αγοράζει υπηρεσίες που προέρχονται από το έργο αυτό, αποκτώντας το δικαίωμα χρήσης του έργου για μια συμβατική περίοδο. Η μέθοδος βρίσκει εφαρμογή στην κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοτικών κτιρίων (σχολεία, δημοτικά κτίρια, βιβλιοθήκες), υποδομών (πάρκα, πλατείες) κ.λπ. Σημαντικότερο από την κατασκευή είναι η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, ενώ η καταβολή αμοιβής από το δημόσιο τομέα βασίζεται στην αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα σε συμφωνημένα επίπεδα παροχής υπηρεσιών. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται σε συμβάσεις υποδομών και ανάπτυξης παγίων του δημόσιου τομέα, όπου οι δυνατότητες παράλληλης εκμετάλλευσης είναι άγνωστες, περιορισμένες και παράλληλα απαιτείται εξειδίκευσης και διοικητική εμπειρία. Ένας τομέας εφαρμογής αυτής της μεθόδου είναι ο τομέας επεξεργασίας υγρών αποβλήτων. Την μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και λειτουργία ενός βιολογικού σταθμού επεξεργασίας λυμάτων θα μπορούσε να αναλάβει ένας ιδιωτικός φορέας, στον οποίο στη συνέχεια το δημόσιο θα καταβάλλει αμοιβή ανάλογα με την ποσότητα των λυμάτων που δέχεται την ποιότητα της επεξεργασίας που αυτά θα υφίστανται.

γ) η μέθοδος **B.O.O. (Build/Own/Operate)**, όπου ο δημόσιος τομέας απευθύνεται στον ιδιωτικό τομέα για την υλοποίηση ενός κοινωφελούς έργου και του χορηγεί άδεια λειτουργίας μακράς περιόδου. Σε αυτή τη μέθοδο, ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και λειτουργεί το έργο, έχει την ιδιοκτησία του ενώ το δημόσιο προσδιορίζει τις προδιαγραφές λειτουργίας του έργου σε ότι αφορά τις προσφερόμενες υπηρεσίες, τους κανόνες ασφαλείας και το ανώτατο επίπεδο τελών χρήσης. Για παράδειγμα, ένας τομέας που μπορεί να εφαρμοστεί η μέθοδος αυτή στην χώρα μας είναι η κατασκευή, συντήρηση και αξιοποίηση των οδικών δικτύων (εκτός από το πρωτεύον και δευτερεύον δίκτυο της χώρας)

δ) η μέθοδος **B.T.O (Build/Transfer/Operate)**, όπου ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο και μετά την αποπεράτωσή του μεταβιβάζει την ιδιοκτησία στο δημόσιο. Στη συνέχεια, ο ιδιώτης και το δημόσιο συμφωνούν την μίσθωση του έργου, για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, κατά την οποία, ο

ιδιώτης διαχειρίζεται το έργο και εισπράττει τα έσοδα της λειτουργίας του. Για παράδειγμα, ένας τομέας που μπορεί να εφαρμοστεί η μέθοδος αυτή στην χώρα μας είναι η κατασκευή, συντήρηση και αξιοποίηση των οδικών δικτύων, με τη διαφοροποίηση της ιδιοκτησίας κατά τη περίοδο της εκμετάλλευσης

ε) η μέθοδος **B.O.L.T. (Build/Own/Lease/Transfer)**, όπου ιδιωτικός τομέας χρηματοδοτεί και κατασκευάζει τις εγκαταστάσεις, τις οποίες στη συνέχεια ενοικιάζει (με Leasing) σε κρατικό φορέα ή φορέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον ιδιώτη μέσω τον οποίον σταδιακά μεταβιβάζει και την ιδιοκτησία των εγκαταστάσεων. Στο τέλος της περιόδου μίσθωσης, ο κρατικός φορέας ή φορέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι, πλέον, ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων ή τις αγοράζει με τίμημα που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση leasing. Κατά τη διάρκεια της περιόδου μίσθωσης, οι εγκαταστάσεις δύναται να λειτουργούν είτα από τον κρατικό φορέα και αγοραστή, είτε από τον ιδιώτη. Για παράδειγμα, ένας Ο.Τ.Α. δεν διαθέτει δημαρχιακό κτήριο, ούτε διαθέτει το σύνολο των αναγκαίων κεφαλαίων για την κατασκευή του. Αντί να προβεί σε δανεισμό και να κατασκευάσει το κτήριο σαν δημόσιο έργο, προχωρά σε σύμπραξη με ένα ιδιώτη, ο οποίος αναλαμβάνει να κατασκευάσει το κτίριο, και στη συνέχεια με τη χρηματοδοτική μίσθωση παραχωρεί την χρήση του στον Ο.Τ.Α.. Με τη μέθοδο αυτή, ο Ο.Τ.Α. θα ικανοποιήσει ταχύτερα τις ανάγκες στέγασης των υπηρεσιών του, ενώ ταυτόχρονα μπορεί να αναθέσει στον ιδιώτη τις υπηρεσίες συντήρησης, θέρμανσης, καθαρισμού κ.λπ. Με την καταβολή των μισθωμάτων και την λήξη της περιόδου μίσθωσης το κτήριο περιέχεται στην ιδιοκτησία του Ο.Τ.Α.

στ) η μέθοδος **B.B.O (Buy/Build/Operate)**, κατά την οποία, ο δημόσιος τομέας προσπαθεί να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια πουλώντας εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες. Βασικός σκοπός είναι η υλοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαινίσεις και επεκτάσεις), ώστε να καταστεί δυνατή η μέγιστη εκμετάλλευση των επιχειρηματικών δεξιοτήτων των ιδιωτών, να αναδειχθεί η υπεραξία των υφιστάμενων έργων υποδομής και να μειωθούν οι αυξημένοι κίνδυνοι που απορρέουν από την ιδιοκτησία και τη λειτουργία μιας τέτοιας μορφής έργων. Για παράδειγμα, η μέθοδος αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση της αξιοποίησης των αθλητικών εγκαταστάσεων της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού, οι οποίες σήμερα βρίσκονται υπό την εποπτεία των Ο.Τ.Α., υπολειτουργούν και δεν παράγουν προστιθέμενη αξία

ζ) η μέθοδος **L.R.O (Lease/Rehabilitate/Operate)**, όπου ο ιδιωτικός τομέας ενοικιάζει υφιστάμενες εγκαταστάσεις από ένα κρατικό φορέα ή φορέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επενδύει τα κεφάλαιά του προκειμένου να εκσυγχρονίσει ή και να επεκτείνει τις εγκαταστάσεις, και στη συνέχεια, τις λειτουργεί, στα πλαίσια ενός συμβολαίου με αυτόν. Ο κρατικός φορέας ή ο φορέας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου. Ο ιδιώτης αποκτά το δικαίωμα εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ώστε να αποσβέσει το κεφάλαιό του, μέσω ενός ορισμένου τιμολογίου καταναλωτών. Για παράδειγμα, η μέθοδος αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση ενός Δημοτικού Αθλητικού Κέντρου, το οποίο χρειάζεται επισκευές και αναβαθμίσεις των υπηρεσιών που παρέχονται στους χρήστες του, χωρίς να χάσει, όμως, τον κοινωνικό του χαρακτήρα. Ο ιδιώτης αναλαμβάνει να αναβαθμίσει τις εγκαταστάσεις, να λειτουργήσει και να συντηρήσει το κέντρο για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Τα έσοδά του προέρχονται από την χρέωση των χρηστών και πολιτών αλλά και την ανάπτυξη συμπληρωματικών εμπορικών δραστηριοτήτων. Το δημόσιο είναι δυνατόν, να αναλάβει μέρος ή το σύνολο της χρέωσης για τους δημότες, με επιδότησή του ιδιώτη, ελέγχοντας το είδος και την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών

η) **Ιδιωτικοποίηση (Privatization) ή Μερική Ιδιωτικοποίηση (Partial Privatization)**: ένας πολύ ευρύς όρος της ιδιωτικοποίησης, είναι η μεταφορά των προτερημάτων ή της παροχής υπηρεσιών από τον δημόσιο τομέα. Η ιδιωτικοποίηση τρέχει σε ένα μεγάλο φάσμα, συνήθως με μικρή δημόσια συμμετοχή και δημιουργώντας συνεργασίες μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων παροχής υπηρεσιών, όπου η πρώτη παραμένει ο κυρίαρχος φορέας. Με την καθαρότερη μορφή του, ο όρος αυτός αναφέρεται στην μετατόπιση της παραγωγής ενός αγαθού ή της παροχής υπηρεσίας από το δημόσιο στον ιδιώτη, συχνά με την πώληση κρατικών προνομίων.

Οι ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου, συνεπάγονται τη δημιουργία ενός φορέα, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα (joint venture). Αποστολή του κοινού φορέα είναι να μεριμνά για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινού. Στα κράτη-μέλη της ΕΕ, οι δημόσιες αρχές οδηγούνται σε τέτοιου είδους δομές, κυρίως για την διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ. Υπηρεσίες ύδρευσης, υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων κ.λπ.). Είναι προφανές, ότι σε τέτοιες μορφές συμπράξεων, η συμμετοχή του δημόσιου τομέα στο επιχειρηματικό σχήμα μπορεί και να επιβάλλεται και για λόγους κοινωνικής αποδοχής.

Η άμεση συνεργασία μεταξύ των δύο πλευρών, επιτρέπει στον δημόσιο τομέα να διατηρήσει ένα σχετικά υψηλό επίπεδο ελέγχου των εργασιών, το οποίο προσαρμόζεται ανάλογα με τις περιστάσεις, μέσω της παρουσίας του στη μετοχική ομάδα και τα διοικητικά του όργανα. Δίνει επίσης, την δυνατότητα στον φορέα να αναπτύξει την δική του εμπειρία, όσον αφορά την εκμετάλλευση της σχετικής υπηρεσίας, υποστηριζόμενος συγχρόνως από έναν εταίρο του ιδιωτικού τομέα. Η σύσταση ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου μπορεί να γίνει:

- με την δημιουργία ενός φορέα που ελέγχεται από κοινού από το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα

- με την απόκτηση του ελέγχου μιας δημόσιας επιχείρησης από τον ιδιωτικό τομέα.

Η σύσταση σύμπραξης συνεπάγεται την δημιουργία φορέα που ελέγχεται από κοινού. Επίσης, η σύσταση ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου μπορεί να γίνει με την τροποποίηση της μετοχικής σύνθεσης ενός δημόσιου φορέα. Η μετάβαση μιας επιχείρησης του δημόσιου τομέα στον ιδιωτικό αποτελεί επιλογή οικονομικής πολιτικής, η οποία υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών της ΕΕ. Παράδειγμα τέτοιας μορφής ΣΔΙΤ είναι η σύσταση κοινών επιχειρήσεων με ιδιώτες, στις οποίες συμμετέχει και το δημόσιο (κρατικοί φορείς ή Ο.Τ.Α.) και ιδιώτες, με σκοπό την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Η συνεισφορά του δημοσίου, σε αυτές τις επιχειρήσεις, μπορεί να είναι περιουσιακά στοιχεία ή/και κεφάλαια. Ο ιδιωτικός τομέας συνεισφέρει κεφάλαια και αναλαμβάνει να κατασκευάσει και να λειτουργήσει τις υποδομές.

Οι φορείς αυτοί έχουν ως αντικείμενο την εμπορική εκμετάλλευση των περιουσιακών στοιχείων του δημόσιου τομέα ή γενικότερα την αξιοποίηση των επιχειρηματικών ευκαιριών. Για παράδειγμα, ένας Ο.Τ.Α. διαθέτει ένα ακίνητο που προσφέρεται για την δημιουργία ενός

θεματικού πάρκου ψυχαγωγίας και πολιτισμού. Προσκαλεί ιδιώτες επενδυτές να καταθέσουν προτάσεις για την αξιοποίηση και την εμπορική εκμετάλλευση του ακινήτου σε αυτή την κατεύθυνση. Αφού εξετάσει τις προτάσεις τους, επιλέγει τον ανάδοχο, με τον οποίο δημιουργεί κοινή επιχείρηση, που αναλαμβάνει την κατασκευή και λειτουργία του πάρκου. Ο Ο.Τ.Α. συμμετέχει μειοψηφικά στη διοίκηση του φορέα, ελέγχει ζητήματα λειτουργίας και τιμολόγησης και αποκτά το μερίδιο των κερδών, με βάση το ποσοστό συμμετοχής του.

2.8. Συμπεράσματα

Βρισκόμαστε ήδη στη περίοδο εφαρμογής των ΣΔΙΤ και δοκιμάζονται στην πράξη οι κυβερνητικές επιλογές που αφορούν τις συμπράξεις με τους ιδιώτες. Η αυτοδιοίκηση χρειάζεται πόρους για να υλοποιήσει το αναπτυξιακό της σχέδιο. Μάλιστα με περισσότερους πόρους αναδιαμορφώνει ανοδικά το πρόγραμμά της.

Μέχρι τώρα έχουν προταθεί πολλές κατηγορίες έργων και δημόσιων υπηρεσιών που μπορούν να προωθηθούν στην αυτοδιοίκηση μέσω ΣΔΙΤ. Η γενική κατεύθυνση και το ζητούμενο από την αξιοποίηση των ΣΔΙΤ στην αυτοδιοίκηση, είναι να προσθέσει πόρους, στους ήδη διατιθέμενους, για την χρηματοδότηση του αναπτυξιακού της προγραμματισμού.

Οι αναπτυξιακές δραστηριότητες της αυτοδιοίκησης χρηματοδοτούνται με τους ακόλουθους τρόπους:

1) από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων, τα κονδύλια του οποίου διοχετεύονται προς τους φορείς της αυτοδιοίκησης με την ΣΑΤΑ(Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης), με τον αναπτυξιακό νόμο, με τους πόρους του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» κ.λπ.

2) από τους κοινοτικούς πόρους, κυρίως των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2000-2006, όπως και άλλων χρηματοδοτούμενων απευθείας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προγραμμάτων

3) από τον δανεισμό των φορέων της αυτοδιοίκησης από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και από τις Τράπεζες. Η εφαρμογή των ΣΔΙΤ απαιτεί και οδηγεί σε δέσμευση δημοσίων πόρων, οι οποίοι θα αναζητηθούν στο ΠΔΕ και στα κοινοτικά κονδύλια των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. προγραμμάτων. Τα χρήματα που θα διατίθενται για τις επενδύσεις στη αυτοδιοίκηση, μετά την εφαρμογή των ΣΔΙΤ, πρέπει να είναι συνολικά αυξημένα, σε σχέση με την προ ΣΔΙΤ περίοδο.

Μπροστά στην πίεση της δημοσιονομικής στενότητας έχουν δημιουργηθεί προσδοκίες δυσανάλογες προς τις δυνατότητες των ΣΔΙΤ. Η κινητικότητα για τις ΣΔΙΤ στην αυτοδιοίκηση αποτυπώνεται κυρίως στο πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», γιατί χρηματοδοτεί υπηρεσίες προετοιμασίες των διαδικασιών ωρίμανσης και υλοποίησης των έργων ΣΔΙΤ, όσο και από την προετοιμασία του ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς), ζητήματα που απαιτούν σημαντικές αλλαγές στον τρόπο δουλειάς των συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Έχει προταθεί η ιδέα της συγκρότησης ομάδων από στελέχη των Δήμων, οι οποίες θα επωμιστούν ανά Ο.Τ.Α. τα έργα των συμπράξεων με τους ιδιώτες, αλλά και η προσφυγή σε συμβούλους.

2.9. Νέες τοπικές ευρωπαϊκές πολιτικές

Από τα τέλη του ΄80 μέχρι σήμερα, αυτό που κυριαρχεί, στην πολιτική πρακτική της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι οι κάθε λογής και σε διάφορα επίπεδα συνεργασίες. Η διαδημοτική συνεργασία στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες γίνεται αποκλειστικά σε εθελοντική βάση (Δανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Σουηδία, Μ. Βρετανία) ή κυρίως σε εθελοντική βάση αφού, σε περιορισμένες περιπτώσεις, επιβάλλεται με νόμο (Αυστρία, Φιλανδία).

Οι διαδημοτικές συνεργασίες λειτουργούν με βάση καταστατικό στο οποίο αναφέρονται οι στόχοι, οι αμοιβαίες υποχρεώσεις, οι όροι συμμετοχής και αποχώρησης κ.λπ. (Ιταλία, Πορτογαλία) ή η λειτουργία τους προβλέπεται σε ρυθμιστικούς νόμους (Αυστρία, Δανία, Λουξεμβούργο, Σουηδία, Ολλανδία, Μ. Βρετανία). Διοικούνται κυρίως από «συνέλευση» (Αυστρία. Ιταλία, Πορτογαλία, Σουηδία, Ολλανδία), στην οποία συμμετέχουν αντιπρόσωποι από όλους τους μετέχοντες Ο.Τ.Α.. Σε ορισμένες περιπτώσεις στις συνελεύσεις και τα διοικητικά, αποφασιστικά όργανα των διαδημοτικών συνεργασιών συμμετέχουν μόνο αιρετοί (Ιταλία, Ολλανδία, Αυστρία). Οι συνεργασίες αυτές καλύπτουν μία ευρεία γκάμα υπηρεσιών σε τομείς, όπως η εκπαίδευση, οι μεταφορές, η προστασία του περιβάλλοντος, η δημόσια υγεία, ο αθλητισμός κ.λπ.

Μία πολιτική διαχείρισης, που το τελευταίο διάστημα εφαρμόζεται έντονα, είναι η χρήση δεικτών αποδοτικότητας των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Σε χώρες όπως η Δανία, η Σουηδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Μ. Βρετανία, από την δεκαετία του ’90, έχει μπει σε εφαρμογή ένα σύστημα δεικτών αποδοτικότητας των δημοτικών υπηρεσιών που κατά καιρούς συνδυάζεται με πολιτικές συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking). Σημαντικές αλλαγές έχουν, ήδη, δρομολογηθεί από τους Ευρωπαϊκούς Ο.Τ.Α. στο επίπεδο ιδιαίτερα της δημοκρατίας και της συμμετοχής των πολιτών.

2.10. Ο ρόλος και η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο

2.10.1. Οι Οικονομικές Λειτουργίες Της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι οικονομικές λειτουργίες του σύγχρονου παρεμβατικού κράτους είναι η επίτευξη δίκαιης διανομής του εισοδήματος, η σταθεροποίηση της οικονομίας και η κατανομή των μέσων παραγωγής. Με δεδομένες τις λειτουργίες του κράτους, το ερώτημα που ανακύπτει είναι από πού πρέπει οι λειτουργίες αυτές να ασκούνται ώστε να επιτυγχάνονται καλύτερα οι στόχοι που έχουν τεθεί. Δηλαδή, το ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιο επίπεδο διοίκησης εξασφαλίζει μεγαλύτερη επιτυχία στην επίλυση του προβλήματος της διανομής, της σταθεροποίησης και της κατανομής των μέσων παραγωγής.

1) **Η Λειτουργία της Διανομής**

Τα μέτρα για την αναδιανομή του εισοδήματος πρέπει να λαμβάνονται από την κεντρική Διοίκηση, γιατί διαφορετικά οι ενέργειες των Ο.Τ.Α. θα προκαλέσουν αλλαγές στον τόπο εγκατάστασης του κεφαλαίου και των πολιτών και κατά συνέχεια δεν θα έχουν κανένα αποτέλεσμα. Όμως έχει αποδειχθεί, για να ασκήσουν οι Ο.Τ.Α. αναδιανεμητική

πολιτική πρέπει να είναι ετερογενείς όσον αφορά το εισόδημα των δημοτών και ομοιογενείς όσο αφορά τη ζήτηση για δημόσια αγαθά. Βέβαια, με τις μετακινήσεις των πολιτών οι Ο.Τ.Α. θα τείνουν να γίνουν ομοιογενείς ακόμα και αν δεν εφαρμόζονται προγράμματα αναδιανομής. Αν όμως εφαρμόζονται προγράμματα μεταφοράς πόρων από τους πλούσιους πολίτες προς τους φτωχούς, οι τάσεις για ομαδοποίηση με βάση την οικονομική τους κατάσταση θα ενισχυθούν και τα υπό εφαρμογή προγράμματα αναδιανομής θα αυτοκαταργηθούν. Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι προσπάθειες για την αναδιανομή του εισοδήματος έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα επιτυχίας αν γίνονται από την Κεντρική Διοίκηση. Το γεγονός όμως ότι τα εισοδήματα και οι προτιμήσεις των πολιτών για την παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή σημαίνει ότι υπάρχουν κάποια μικρά περιθώρια για άσκηση από τους Ο.Τ.Α. ανεξάρτητης αναδιανεμητικής πολιτικής.

2) Η Λειτουργία της Σταθεροποίησης

Η επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης και σταθερών τιμών δεν μπορεί παρά να αποτελεί αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης. Ο λόγος για τον οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να επιδιώκει τη σταθεροποίηση της οικονομίας δεν είναι μόνον ότι ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί ευκολότερα όταν η σταθεροποιητική πολιτική σχεδιάζεται και ασκείται από την Κεντρική Διοίκηση αλλά και γιατί η χρησιμοποίηση από τους Ο.Τ.Α. μέσων μακροοικονομικής πολιτικής μπορεί να έχει ανεπιθύμητα αποτελέσματα. Αρχικά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ασκήσει νομισματική πολιτική γιατί για το σκοπό αυτό θα έπρεπε οι Ο.Τ.Α. να έχουν την δυνατότητα να τυπώνουν χρήμα. Είναι αυτονόητο ότι αν τα δημοτικά συμβούλια είχαν τη δυνατότητα να τυπώνουν χρήμα θα προτιμούσαν να αγοράζουν αγαθά και υπηρεσίες από άλλες κοινότητες με νέο χρήμα παρά να επιβαρύνουν τους δημότες τους με τοπικούς φόρους και τέλη. Η άλλη λύση θα ήταν αν θα μπορούσε η τοπική αυτοδιοίκηση να ασκήσει δημοσιονομική πολιτική, όμως και αυτός ο τρόπος δεν θα μας έδινε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η δημοσιονομική πολιτική ασκείται κυρίως με την αύξηση των δαπανών ή και τη μείωση της φορολογίας όταν απαιτείται τόνωση της συνολικής ζήτησης και με τη μείωση των δαπανών και την αύξηση της φορολογίας όταν επιδιώκεται μείωση της συνολικής ζήτησης. Όμως, οι τοπικές οικονομίες είναι μικρές και πολύ «ανοικτές», αφού μεγάλο μέρος των αγαθών και υπηρεσιών που καταναλώνονται προέρχονται από άλλες περιοχές. Έτσι, ακόμα και αν οι δαπάνες αυξηθούν σημαντικά, μεγάλο μέρος τους θα αφορά προϊόντα που έχουν «εισαχθεί» από άλλες περιοχές και κατά συνέπεια δεν θα υπάρξουν πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στο εισόδημα και στο επίπεδο παραγωγής της περιοχής. Το ίδιο θα συμβεί και στην περίπτωση που θα επιδιωχθεί η άσκηση επεκτατικής πολιτικής με τη μείωση της φορολογίας, γιατί σημαντικό μέρος από την αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος θα διοχετευθεί σε «εισαγόμενα» από άλλες περιοχές αγαθά και υπηρεσίες, με συνέπεια η άσκηση της πολιτικής αυτής να έχει μικρή μόνο επίδραση στην τοπική οικονομία. Φαίνεται λοιπόν, ότι τα μέτρα που θα ληφθούν, ανεξάρτητα από το αν αφορούν την πλευρά των εσόδων, την πλευρά των δαπανών, θα έχουν μικρό μόνον αποτέλεσμα στην τοπική οικονομία λόγω των «εισαγωγών». Την ίδια περίπου τύχη με τη νομισματική και τη δημοσιονομική πολιτική θα έχουν και τα άλλα μέσα σταθεροποιητικής πολίτικης που χρησιμοποιεί η Κεντρική Διοίκηση, αν τα μέσα αυτά χρησιμοποιηθούν από τους Ο.Τ.Α. Προκύπτει, λοιπόν, από τα πιο πάνω ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαθέτει λιγότερα μέσα άσκησης σταθεροποιητικής πολιτικής από όσα διαθέτει η Κεντρική Διοίκηση και ότι τα μέσα αυτά, όταν χρησιμοποιούνται από τους Ο.Τ.Α., είναι πιθανό να έχουν τα αντίθετα από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

3) Η Λειτουργία της Κατανομής των Μέσων Παραγωγής

Στη λειτουργία της κατανομής των μέσων παραγωγής περιλαμβάνονται ο εφοδιασμός της κοινωνίας με δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, η ρύθμιση των εξωτερικών οικονομιών και επιβαρύνσεων και η διόρθωση των μονοπωλιακών παρεμβολών. Με τον όρο Δημόσια αγαθά ονομάζουμε τα αγαθά τα οποία από τη στιγμή που παρέχονται σε μία κοινωνία όλα τα μέλη της μπορούν συγχρόνως να τα χρησιμοποιούν χωρίς η κατανάλωση του ενός να μειώνει την κατανάλωση του άλλου. Τα δημόσια αγαθά, σε αντίθεση με τα ιδιωτικά αγαθά, τα παλαιότερα έτη ήταν αδύνατο να παραχθούν αποτελεσματικά από τον ιδιωτικό τομέα και δεν παρέρχονταν από τον ιδιωτικό τομέα ακόμα και αν μπορούσαν να παραχθούν αποτελεσματικά. Πλέον όμως αυτό δεν ισχύει και αρκετά δημόσια αγαθά παρέχονται και από τον ιδιωτικό τομέα όμως λόγω της ιδιωτικής φύσης των επιχειρήσεων που παρέχουν τα αγαθά η λειτουργία τους αποσκοπεί στο κέρδος και επιπλέον δεν έχουν τα κύρια χαρακτηριστικά των δημόσιων αγαθών. Δύο είναι τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημόσιων αγαθών: α) η αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και β) η αδιαιρετότητα στην κατανάλωση. Η αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού σημαίνει ότι είναι τεχνικά αδύνατο να αποκλεισθούν από την κατανάλωση των δημόσιων αγαθών όσοι δεν είναι πρόθυμοι να πληρώσουν για να αποκτήσουν. Το δεύτερο χαρακτηριστικό των δημόσιων αγαθών, η αδιαιρετότητα στην κατανάλωση, σημαίνει ότι η ίδια φυσική μονάδα ενός αγαθού μπορεί να απολαμβάνεται από πολλά άτομα συγχρόνως. Συνέπεια της ιδιότητας αυτής είναι ότι η κατανάλωση ενός αγαθού μπορεί να αυξηθεί χωρίς ταυτόχρονα να αυξάνει και το κόστος παροχής του. Ορισμένα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες είναι από τη φύση τους τέτοια ώστε τα οφέλη τους διαχέονται σε όλη τη χώρα (π.χ. εθνική άμυνα), ενώ άλλα ωφελούν μόνον ορισμένες περιοχές. Τα αγαθά αυτά ονομάζονται τοπικά δημόσια αγαθά και την παροχή τους είναι δυνατό να την αναλάβει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Βέβαια όσο αφορά τοπικά δημόσια αγαθά και πότε η Τοπική Αυτοδιοίκηση ή η Κεντρική Διοίκηση να αναλάβει την παροχή του αγαθού εαυτό είναι ανάλογο από το μέγεθος του αγαθού και που απευθύνεται , καθώς επίσης και ποιος είναι ο βαθμός αποκέντρωσης του Κράτους. Επίσης σημαντικό είναι να αποφασίζετε μέσω του πολιτικού μηχανισμού της ψηφοφορίας οι πολίτες να δηλώνουν την προτίμηση τους στο είδος παροχής που θέλουν και έχουν ανάγκη. Πάνω σ' αυτό είναι αξιοσημείωτο να σταθούμε στην θεωρία του Tiebout σύμφωνα με τον οποίο , οι προτιμήσεις των καταναλωτών δεν εκφράζονται μόνο με τον πολιτικό μηχανισμό της ψηφοφορίας αλλά και με την εγκατάστασή τους στην περιοχή που παρέχει την άριστη γι' αυτούς σχέση δημόσιων αγαθών και τοπικής φορολογίας. Έτσι και στην περίπτωση αυτή με τις υποθέσεις που κάνει ο **Tiebout** υπάρχει η δυνατότητα να ικανοποιηθούν ταυτόχρονα οι προτιμήσεις ατόμων που έχουν διαφορετικές προτιμήσεις. Αυτό γίνεται εφικτό με τη δυνατότητα μετακίνησης των πολιτών στις περιοχές που τους παρέχουν την αρίστη γι' αυτούς σχέση παροχής τοπικών δημόσιων αγαθών και τοπικής φορολογίας. Έτσι, η μετακίνηση ή μη των πολιτών από τον τόπο εγκατάστασης τους αποκαλύπτει τη ζήτηση τους για τοπικά δημόσια αγαθά. Με τον τρόπο αυτόν είναι θεωρητικά δυνατό, όταν υπάρξει ισορροπία σε κάθε Ο.Τ.Α., να υπάρξει ένας συνδυασμός δαπανών και εσόδων τέτοιος που να αντανακλά τις προτιμήσεις των κατοίκων του και κάθε άτομο να μπορεί να επιλέξει τον Ο.Τ.Α. στον οποίο θα εγκατασταθεί, ο οποίος είναι αυτός που προσφέρει το συνδυασμό των αγαθών και φόρων που ταιριάζει απόλυτα στις προτιμήσεις του.

2.10.2. Παροχή Τοπικών Δημόσιων Αγαθών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η παροχή από την Τοπική Αυτοδιοίκηση αγαθών και υπηρεσιών με περιορισμένη γεωγραφική διάχυση του οφέλους έχει πολλά και σημαντικά πλεονεκτήματα:

- είναι αντικειμενικά δύσκολο η Κεντρική Διοίκηση να έχει σαφή γνώμη των αναγκών, των προτεραιοτήτων και των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε περιοχής. Αντίθετα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει άμεση γνώση των προβλημάτων που απασχολούν την περιοχή και είναι η μόνη αρμόδια για να τα ιεραρχήσει.

- με την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων δίνεται η ευκαιρία στους πολίτες να συμμετάσχουν σε θέματα που τους αφορούν, ενώ αντίθετα αν η παροχή όλων των αγαθών και υπηρεσιών γινόταν από το κέντρο η συμμετοχή τους αυτή θα περιοριζόταν στο ελάχιστο. Γιατί είναι πολύ ευκολότερο στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να είναι κοντά στους πολίτες απ' ότι είναι στην Κεντρική Διοίκηση, αφού τα μέλη των τοπικών συμβουλίων μπορούν να διατηρούν επαφές με τους πολίτες περισσότερο συχνές και ειλικρινείς και στους πολίτες δίνεται η δυνατότητα όχι μόνο να εκφράσουν τη γνώμη τους δημοσίως αλλά και να εισακουσθούν.

- η παροχή πολλών αγαθών και υπηρεσιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται φθηνότερα και πολύ πιο αποτελεσματικά. Γιατί όχι μόνο μειώνεται ο αριθμός των καναλιών μέσα από τα οποία πρέπει να περάσουν τα διάφορα θέματα, αλλά έχοντας οι Ο.Τ.Α. πλήρη γνώση των τοπικών συνθηκών τα αποτελέσματα είναι αναμφισβήτητα καλύτερα.

- με τις μεγάλες διαφορές που έχουν στις ανάγκες οι διάφορες περιοχές, το ενιαίο πρότυπο που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση οδηγεί σε μη αποτελεσματική αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος. Επίσης η διαδικασία με βάση την οποία αποφασίζετε στο επίπεδο της Κεντρικής Διοίκησης η διάρθρωση και η κατανομή των δημόσιων δαπανών, είναι πολύ πιθανό να οφείλεται σε πολιτικές σκοπιμότητες παρά να υπακούει αποκλειστικά σε οικονομικά κριτήρια. Γιατί οι αμφιβολίες όσον αφορά τα πραγματικά κίνητρα των αποφάσεων θα είναι μεγαλύτερες αν δεν υπάρχει αποκέντρωση, με συνέπεια να αυξάνει και το χάσμα μεταξύ διοικούντων και διοικουμένων.

- η Τοπική Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από μικρότερη αδράνεια στη δοκιμή νέων ιδεών και πειραματισμών από ότι η Κεντρική Διοίκηση ενώ, παράλληλα, το κόστος μιας πιθανής αποτυχίας είναι πολύ μικρότερο.

- η μεταβίβαση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από το Κέντρο προς τους Ο.Τ.Α. αποτελεί το σημαντικότερο ίσως μέσο για τον περιορισμό της γραφειοκρατίας και την αύξηση της παραγωγικότητας στη δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα, η αποκέντρωση προκαλεί ανταγωνιστικές πιέσεις που οδηγούν τους Ο.Τ.Α. στην υιοθέτηση περισσότερο αποδοτικών μεθόδων και διαδικασιών, με συνέπεια να αυξάνει η αποδοτικότητα στην παραγωγή δημόσιων αγαθών. Παράλληλα, ελαφρύνεται το έργο της Κεντρικής Διοίκησης, η οποία μπορεί πλέον να επιδοθεί καλύτερα στο επιτελικό της έργο και στη χάραξη στρατηγικής.

- Τέλος, η αποκέντρωση βοηθάει στο να γίνει περισσότερο κατανοητό το όφελος και το κόστος των δημόσιων προγραμμάτων. Αυτό, εκτός των άλλων, σημαίνει ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται είναι περισσότερο ορθολογικές γιατί το όφελος των προγραμμάτων το απολαμβάνουν αυτοί που χρηματοδοτούν το κόστος τους.

Για τους πιο πάνω λόγους πιστεύεται ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση εξασφαλίζει την προσφορά των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών σε περισσότερο υγιή και αποτελεσματική βάση, επιτυγχάνει τη μείωση της γραφειοκρατίας, χαμηλότερο κόστος διαχείρισης και γενικότερα εξασφαλίζει καλύτερη κατανομή των χρηματικών πόρων που διαχειρίζεται ο δημόσιος τομέας. Στην άποψη αυτή υπάρχει όμως και ο αντίλογος.

2.10.3. Οικονομική Ανεξαρτησία

Είναι αυτονόητο ότι για να μπορέσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να αναλάβει με επιτυχία την παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών θα πρέπει να έχει και τους απαραιτήτους οικονομικούς πόρους. Παράλληλα, για να λειτουργήσει η Τοπική Αποκέντρωση υπεύθυνα και αποτελεσματικά θα πρέπει ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της να μην εξαρτάται από την Κεντρική Διοίκηση αλλά να βασίζεται σε δικές της - ανεξάρτητες πηγές εσόδων. Για να μπορούν να ενεργούν υπεύθυνα και να δείχνουν πρωτοβουλίες, μέρος των εσόδων τους πρέπει να είναι ανεξάρτητο, με την έννοια ότι τα τοπικά συμβούλια είναι ελεύθερα να επιλέξουν τους συντελεστές (και σε κάποιο βαθμό τις άλλες μεταβλητές) των φόρων και των ανταποδοτικών τους τελών. Χωρίς το δικαίωμα αυτό, οι Τοπικοί Οργανισμοί έχουν κάτω από τον έλεγχό τους μερική μόνο δημοσιονομική αρμοδιότητα. Μπορούν σε μεγαλύτερο βαθμό (μέσα στα όρια των νομικών τους υποχρεώσεων) να ιεραρχούν τις προτεραιότητες για τις διάφορες δαπάνες αλλά δεν μπορούν να αποφασίσουν μια αύξηση των δαπανών και μια αύξηση των εσόδων. Χωρίς το δικαίωμα αυτό οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να είναι απόλυτα υπεύθυνοι απέναντι στους δημότες τους ούτε μπορούν οι τοπικοί φόροι να είναι (όπως θα έπρεπε να είναι) ο ισοσκελιστικός παράγοντας στους τοπικούς προϋπολογισμούς κατά το τελικό στάδιο της κατάρτισης τους, όταν θα έχουν αποφασισθεί οι συνολικές δαπάνες και θα είναι γνωστά τα έσοδα από όλες τις άλλες πηγές». Αντίθετα, αν ένα σημαντικό μέρος των δαπανών των Ο.Τ.Α. καλύπτεται από κρατικές επιχορηγήσεις, 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. Για να αυξηθεί η παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα και για να παραχθεί το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο των δημόσιων αγαθών πρέπει να αποσαφηνισθεί ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να δοθεί στους Ο.Τ.Α. η δυνατότητα ελέγχου ενός σημαντικού μέρους των συνολικών τους εσόδων. Ιδιαίτερα, υποστηρίζεται ότι αυτό που εμποδίζει την Τοπική Αυτοδιοίκηση να ασκήσει τις αρμοδιότητές της αποτελεσματικά είναι η περιορισμένη φορολογική της εξουσία.

Τα πλεονεκτήματα που μπορεί να υπάρξουν από την εκχώρηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δικών της ανεξάρτητων πηγών εσόδων είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρονται τα εξής:

α) Για να μπορούν οι Ο.Τ.Α. να αναλάβουν υπεύθυνα και αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις πρέπει να έχουν τη δυνατότητα μακροπρόθεσμου προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τους

β) Η χρηματοδότηση σημαντικού μέρους των συνολικών δαπανών από τοπικούς πόρους ικανοποιεί το Κριτήριο της «υπευθυνότητας», δηλαδή κάνει τις τοπικές αρχές ιδιαίτερα προσεκτικές στον καθορισμό του ύψους και της διάρθρωσης των δαπανών.

γ) Η χρηματοδότηση των αναγκών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δικούς της πόρους ικανοποιεί το κριτήριο της «αντιληπτικότητας». Δηλαδή, οι δημότες αντιλαμβάνονται τη σχέση τοπικών φόρων-τοπικών υπηρεσιών και κατά συνέπεια αυξάνεται η ευαισθησία τους απέναντι στις τοπικές υποθέσεις.
δ) Σε πολλές χώρες η διαχείριση ορισμένων φόρων είναι αποδοτικότερη και φθηνότερη αν την αναλάβει η Τοπική Αυτοδιοίκηση ενώ, αντίθετα, η Κεντρική Διοίκηση επιβάλλει συχνά περισσότερους φόρους από όσους μπορεί να διαχειρισθεί αποτελεσματικά.
ε) Τέλος, ένας άλλος λόγος για τον οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να έχει δικά της έσοδα είναι ότι οι δαπάνες της είναι σε μεγάλο βαθμό ανελαστικές. Έτσι, σε περίπτωση που μειωθούν οι κρατικές επιχορηγήσεις δεν θα έχει περιθώριο να μειώσει τις υπηρεσίες της και θα δημιουργηθεί έλλειμμα στον προϋπολογισμό.

Για να αποκτήσουν όμως οικονομική ανεξαρτησία οι Ο.Τ.Α., πρέπει να ξεπερασθούν πολλά και δύσκολα προβλήματα. Για παράδειγμα, πρέπει να σχεδιασθεί ένα πλήρες οικονομικό σύστημα χωρίς κενά και επικαλύψεις, τέτοιο που να προσαρμόζεται στις ανάγκες και στις ιδιαιτερότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να συνδέεται αρμονικά με την όλη οικονομική λειτουργία του Δημοσίου. Φυσικά, για το σκοπό αυτό δεν αρκεί μόνο η καταγραφή γενικών αρχών και κατευθύνσεων αλλά πρέπει να μελετηθεί με κάθε λεπτομέρεια η διαχείριση των εσόδων, η οργάνωση των υπηρεσιών, η ροή πληροφοριών μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κεντρικής Διοίκησης κ.λπ. Κυρίως όμως πρέπει να μελετηθεί ο ιδιαίτερος ρόλος της Κεντρικής Διοίκησης στην απάλειψη των οικονομικών ανισοτήτων που θα υπάρχουν μεταξύ των Ο.Τ.Α., στην εξασφάλιση ελάχιστου επίπεδου παρεχόμενων υπηρεσιών από όλους τους Ο.Τ.Α. και στον όλο συντονισμό της οικονομικής, κοινωνικής και αναπτυξιακής πολιτικής. Ο συντονισμός αυτός από την Κεντρική Διοίκηση πρέπει να γίνεται πολύ προσεκτικά γιατί έχουν παρατηρηθεί ότι περισσότερο διακριτικές και επιλεκτικές μορφές παρέμβασης έχουν καλύτερα αποτελέσματα. Επίσης υπάρχουν όρια μέσα στα οποία η Κεντρική Διοίκηση μπορεί να παρέμβει στους Ο.Τ.Α., τα οποία αν δεν τηρηθούν θα θέσουν σε κίνδυνο όχι μόνο την οικονομική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α. αλλά και αυτή την ίδια την αποκέντρωση.

2.10.4. Η Διάρθρωση διαφόρων ευρωπαϊκών χωρών

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές στον τρόπο με τον οποίο έχει γίνει στην πράξη η διοικητική διάρθρωση των διαφόρων χωρών. Στοιχεία για τη διοικητική διαίρεση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατίθενται στον Πίνακα 2.1.

Πίνακας 2.1.: Η διοικητική διαίρεση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης Χώρες με ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης (1997) (βιβλίο : Δημοσιονομική Αποκέντρωση)

Χώρες	Τριτοβάθμιοι Ο.Τ.Α.	Δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α.	Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α.
Αυστρία	-	-	2.353
Βέλγιο	-	10 Επαρχίες	589
Γαλλία	22 Περιφέρειες	96 Διαμερίσματα	36.559
Γερμανία	-	426 Κομητείες	16.121
Δανία	-	14 Κομητείες	275
Ελλάδα	-	**54 Νομοί**	**5.922**
Ην. Βασίλειο	-	135 Κομητείες	319
Ιρλανδία	8 Περιφέρειες	34 Κομητείες	80
Ισπανία	17 Κοινότητες	50 Επαρχίες	8.082
Ιταλία	20 Περιφέρειες	108 Επαρχίες	8.104
Λουξεμβούργο	-	-	118
Ολλανδία	-	12 Επαρχίες	572
Πορτογαλία	-	275 Κοινότητες	4.207
Σουηδία	-	24 Κομητείες	286
Φινλανδία	-	-	455

πηγή: Dexia: Local finance in the fifteen countries of the European, Paris 1997 Χώρες με ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης (βιβλίο : Δημοσιονομική Αποκέντρωση)

Όσον αφορά τη διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα στοιχεία του πίνακα δείχνουν ότι διαφέρει από χωρά σε χωρά σημαντικά. Έτσι, σε τρεις χώρες (Αυστρία, Λουξεμβούργο, Φινλανδία) υπάρχει μόνο μία βαθμίδα Αυτοδιοίκησης, σε δώδεκα χώρες υπάρχουν δύο βαθμίδες Αυτοδιοίκησης και σε τέσσερις χώρες υπάρχουν τρεις βαθμίδες Αυτοδιοίκησης. Επίσης, σε μία ώρα (Ην. Βασίλειο) μπορεί να υπάρχουν μία ή δύο βαθμίδες Αυτοδιοίκησης ανάλογα με την περιοχή. Διαφορές σημαντικές παρατηρούνται επίσης και στον αριθμό των μονάδων Αυτοδιοίκησης ενώ, όπως θα φανεί παρακάτω, οι διαφορές αυτές είναι ακόμη μεγαλύτερες όσον αφορά το μέγεθος και τις αρμοδιότητές τους. Σημαντικό είναι να δούμε τις αλλαγές στην διοικητική διαίρεση των χωρών της Ευρώπης και τα μετά το πέρας μιας δεκαετίας, όπως φαίνεται στον Πίνακα 2.2 που ακολουθεί. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στις χώρες της Ε.Ε. είναι οργανωμένη σε πρωτοβάθμιους οργανισμούς (88002), σε δευτεροβάθμιους οργανισμούς (1125) και τριτοβάθμιους οργανισμούς (123). Ο πίνακας που ακολουθεί είναι ενδεικτικός:

Πίνακας 2.2: Η Διοικητική Διαίρεση των χωρών της Ευρώπης Χώρα Πρωτοβάθμια Δευτεροβάθμια Τριτοβάθμια

Χώρα	Μέσος όρος κατοίκων/δήμο	Τριτοβάθμια	Δευτεροβάθμια	Πρωτοβάθμια
Αυστρία	3.400			2.353
Βέλγιο	17.400		10	589
Κύπρος	1.800			377
Τσεχία	1.600		14	6.248
Δανία	19.400		14	270
Εσθονία	5.600			227
Φιλανδία	11.700			432
Γαλλία	1.600	22	96	36.784
Γερμανία	5.900		323	12.431
Ελλάδα	**10.200**		**50**	**1.034**
Ουγγαρία	3.200		19	3.145
Ιρλανδία	44.900	8	29	85
Ιταλία	7.100	20	103	8.101
Λετονία	4.300		26	527
Λιθουανία	60.500			61
Λουξεμβούργο	3.700			116
Μάλτα	5.800			68
Ολλανδία	33.500		12	458
Πολωνία	15.500	16	314	2.478
Πορτογαλία	36.000			308
Σλοβακία	1.900		8	2.891
Σλοβενία	10.300			210
Ισπανία	4.900	17	50	8.110
Σουηδία	30.800		20	290
Ην. Βασίλειο	135.700		34	404
Ε.Ε.-15	5.200	67	745	73.012
Ε.Ε.-10	4.600	16	440	16.324
Ε.Ε.-25	5.100	123	1.125	88.002

Πηγή: 12ο Τακτικό Συνέδριο της ΕΝΑΕ, Δράμα, 6-7-8/12/2007

Σε πολλές από τις παραπάνω χώρες στο πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης έχουν προχωρήσει σε διαχωρισμούς μεταξύ αστικών και αγροτικών Ο.Τ.Α. (Κύπρος, Εσθονία, Λετονία). Κάποιοι Ο.Τ.Α. χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερο καθεστώς και επομένως αποτελούν τμήμα του πρώτου και δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε μεγάλες Ευρωπαϊκές χώρες, όπως Ισπανία, Γαλλία, Πολωνία, ο δεύτερος βαθμός έχει μεσολαβητικό χαρακτήρα, ενώ σε μικρότερες χώρες ανώτερο γεωγραφικό επίπεδο. Τον τρίτο βαθμό τον βρίσκουμε σε ομόσπονδα κράτη (Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο) ή σε κράτη με ενιαία συνταγματική οργάνωση, αλλά «περιφερόμενα» με τάσεις οργάνωσης, όπως αυτή των ομοσπονδιακών (Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Πολωνία). Στα κράτη αυτά έχουν παραχωρηθεί στις περιφέρειες και νομοθετικές αρμοδιότητες και εξουσίες. Στη χώρα μας από τη δύσκολη πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης ο ρόλος του εθνικού κράτους πορεύεται σε νέα αναδιάταξη και επιχειρείται να γίνει πιο επιτελικός, ενώ ταυτόχρονα ενισχύεται ο αναπτυξιακός και προγραμματικός ρόλος της Αυτοδιοίκησης. Έτσι λοιπόν, στις συζητήσεις που γίνονται για τις μεταρρυθμίσεις σχετικά με το πώς θα διαμορφωθεί η όλη δομή στη Τοπική Αυτοδιοίκηση, όλες οι τάσεις συγκλίνουν στον περιορισμό του αριθμού των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. με

ταυτόχρονη ενδυνάμωση του ρόλου της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Αυτό σημαίνει πως, επιτέλους, η Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται συμμέτοχος και συνδιαχειριστής στους σχεδιασμούς και εφαρμογές Ευρωπαϊκών προγραμμάτων που την αφορούν (ανάπτυξη, απασχόληση, περιβάλλον, κοινωνικές υπηρεσίες κ.α.). Σύμφωνα με το σύνταγμα της χώρας μας (άρθρο 102) προβλέπονται δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης, χωρίς να κατονομάζονται, όπως στο παλαιότερο, σε δήμους και σε κοινότητες. Το άρθρο 101 του Συντάγματος κατοχυρώνει το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης. Ταυτόχρονα, πάντα κατά το σύνταγμα η Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση μπορεί να συγκροτηθεί σε οποιαδήποτε διοικητική διαίρεση ψηλότερη από την Πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση (επαρχία, νομαρχία, περιφέρεια). Η χώρα μας, ως κράτος, πρέπει να έχει τρία επίπεδα διοίκησης, από τα
κάτω προς επάνω:

- 1ο επίπεδο: Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. (Δήμοι).
- 2ο επίπεδο: Περιφερειακή διοίκηση
- 3ο επίπεδο: Το Επιτελικό Κράτος ως Κεντρική Διοίκηση

Ακόμη διακρίνουμε ότι αρκετές χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου ήταν στην Ε.Ε. των 15 (1997) και στην Ε.Ε. των 25 (2007) υπάρχουν διαφοροποιήσεις στην διοικητική διαίρεση τους με πιο έντονα τα παραδείγματα της Ελλάδας λόγω «σχεδίου Καποδίστριας» όπου το 1997 υπήρχαν 54 νομοί στην Δευτεροβάθμια και 5922 δήμοι και κοινότητες στην Πρωτοβάθμια, ενώ του 2007 έχουμε 50 νομούς και 1034 δήμους και κοινότητες. Ακόμα πιο έντονο δείγμα για μείωσης Πρωτοβάθμιων είναι η Πορτογαλία που άλλαξε ριζικά των χάρτη διοικητικής διαίρεσης της, όπου από 275 Δευτεροβάθμιους και 4207 Πρωτοβάθμιους το 1997 έχει πλέον μόνο 308 Πρωτοβάθμιους, με αποτέλεσμα την καλύτερη λειτουργία και την απόλυτη της αποκέντρωση σε σχέση με την προηγούμενη δεκαετία και την αύξηση της αυτονομίας της λόγω της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και λειτουργιών που έφυγαν από τον έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης.

2.10.5. Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι αρμοδιότητες που έχει αποκεντρώσει το κράτος σε κατωτέρα επίπεδα διοίκησης και η κατανομή αυτών στις διάφορες βαθμίδες διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα. Μια συνοπτική παρουσίαση των αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στην Αυτοδιοίκηση και της κατανομής τους στις διάφορες βαθμίδες, δίνεται στον Πίνακα 2.3.

Πίνακας 2.3.: Κατανομή των αρμοδιοτήτων στις διάφορες βαθμίδες Αυτοδιοίκησης.

Χώρες	Κατασκευή/ συντήρηση κτηρίων	Μισθοδοσία	Κοινωνικές υπηρεσίες	Διοίκηση νοσοκομείων	Ύδρευση και αποκομιδή απορριμμάτων	Οδοποιία	Συγκοινωνίες	Οικ. ανάπτυξη
Αυστρία	Α	Α	-	-	Α	Α	-	Α
Βέλγιο	Α, Β	Α, Β	Α, Β	Α	Α, Β	Α, Β	-	Α, Β
Γαλλία	Α, Β, Γ	-	Β	-	Α	Α, Β	Α, Β	Α, Β, Γ
Γερμανία	Α, Β	-	Α, Β	Α, Β	Α	Β	Α	Β
Δανία	Α, Β	Α. Β	Α, Β	Β	Α	Α, Β	-	Α, Β
Ελλάδα	**Α, Β**	**-**	**Α, Β**	**Β**	**Α**	**Α, Β**	**Α. Β**	**Β**
Ην. Βασίλειο								
Ιρλανδία	-	-	-	-	Α, Β	Α, Β	-	Α, Β
Ισπανία	Γ	-	Α, Γ	Β	Α, Γ	Α, Β, Γ	Α	Γ
Ιταλία	Α, Β, Γ	Α, Β	Α	Α, Γ	Α, Β	Α, Β	Α, Β, Γ	-
Λουξεμβούργο	Α	Α	Α	Α	Α	Α	Α	Α
Ολλανδία	Α	Α	Α	-	Α, Β	Α	Α, Β	Α, Β
Πορτογαλία	Α	-	Α	-	Α	Α	Α	-
Σουηδία	Α	Α	Α	Β	Α	Α	Α, Β	-
Φινλανδία	Α	Α	Α	Α	Α	Α	Α	Α

Πηγή: Council of Europe (από βιβλίο Δημοσιονομική Αποκέντρωση)

Επίσης, ο Πίνακας 2.4. δείχνει τη σχετική σημασία που έχουν οι διάφοροι τομείς δραστηριότητας της Αυτοδιοίκησης σε χώρες της Ευρώπης. Από το μικρό αυτό δείγμα των χωρών που περιλαμβάνονται στον πίνακα προκύπτει ότι υπάρχουν διαφορές όχι μόνον ως προς τις αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί, αλλά κυρίως ως προς τη σχετική σημασία που έχει η κάθε αρμοδιότητα στον προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α. Έτσι, για παράδειγμα, παρατηρείται ότι στη Δανία το 54 % περίπου του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. δαπανάται στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας ενώ στην Αγγλία το ποσοστό αυτό είναι μόνο περίπου 10%. Αντίθετα, στην Αγγλία το 20% περίπου των δαπανών της Αυτοδιοίκησης είναι στον τομέα της στέγασης και του κοινωνικού εξοπλισμού, ενώ στη Δανία το ποσοστό αυτό είναι μικρότερο από 3%. Αντίστοιχες διαφορές παρατηρούνται ανάμεσα σε όλες τις χώρες:

Πίνακας 2.4.: Διάρθρωση δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ποσοστό στις συνολικές δαπάνες)

Λειτουργίες	***Δανία***	***Γαλλία***	***Γερμανία***	***Ολλανδία***	***Αγγλία***
Γενικές υπηρεσίες	3,92%	11,35%	7,18%	9,8%	4,55%
Άμυνα	0,07%	2,16%	-	-	0,05%
Δημόσια τάξη και ασφάλεια	0,435	19,14%	3,25%	3,61%	13,15%
Εκπαίδευση	11,5%	2,23%	9,49%	8,00%	34,81%
Υγεία	15,7%	17,56%	13,1%	8,85%	-
Κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια	54,3%	21,39%	24,8%	25,39%	10,26%
Στέγη και κοινωνικός εξοπλισμός	2,67%	7,88%	17,14%	20,59%	19,83%
Ψυχαγωγία, πολιτιστικά και θρησκευτικά θέματα	2,85%	4,7%	6,69%	6,37%	3,98%
Καύσιμα και ενέργεια	0,5%	-	0,15%	-	-
Γεωργία, δάση, αλιεία	-	5,63%	1,16%	-	0,12%
Ορυχεία, βιομηχανία και κατασκευές	0,16%	-	-	-	0,22%
Μεταφορές και επικοινωνία	2,96%	-	6,83%	7,49%	5,41%
Υπηρεσίες	3,55%	7,96%	4,68%	-	1,2%
Άλλες δαπάνες	1,3%	-	5,53%	9,9%	6,42%
Συνολικές Δαπάνες	100%	100%	100%	100%	100%

Πηγή: Council of Europe (από βιβλίο Δημοσιονομική Αποκέντρωση)

Αναλυτικότερα, η κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα Αυτοδιοίκησης έχει ως εξής:

- Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση

Όπως δείχνει ο Πίνακας 2.4, στις περισσότερες χώρες στην πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση έχει δοθεί κυρίως η αρμοδιότητα παροχής βασικών υποδομών και υπηρεσιών, όπως είναι η ύδρευση, η οδοποιία, η αποκομιδή απορριμμάτων και οι συγκοινωνίες. Επίσης, σημαντική είναι σε αρκετές χώρες, ιδιαίτερα στις Σκανδιναβικές, και η συμμετοχή της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών. Όσον αφορά τον

τομέα της εκπαίδευσης οι αρμοδιότητες της Αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν διαφορές από χώρα σε χώρα. Συγκεκριμένα, στις περισσότερες χώρες οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. έχουν την αρμοδιότητα για την κατασκευή και συντήρηση των κτιρίων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ σε οκτώ από τις δεκαπέντε χώρες οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. έχουν και την ευθύνη της καταβολής μέρους ή του συνόλου των αποδοχών των εκπαιδευτικών.

- Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση

Οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης είναι γενικά περισσότερο εξειδικευμένες από αυτές της πρωτοβάθμιας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιταλία στις αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται η οδοποιία, το περιβάλλον, η δευτεροβάθμια εκπαίδευση και η πολεοδομία, ενώ στις Σκανδιναβικές χώρες οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης επικεντρώνονται σε έναν κυρίως τομέα και συγκεκριμένα στον τομέα της υγείας. Σε άλλες χώρες, η νομοθεσία αναφέρει ότι η δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση έχει γενικά την αρμοδιότητα να χειρίζεται θέματα τοπικού ενδιαφέροντος (π.χ. Γερμανία, Ολλανδία).

- Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση

Όπως δείχνει ο Πίνακας 2.4, οι αρμοδιότητες της τριτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης περιορίζονται σε. συγκεκριμένους τομείς, στους οποίους παράλληλα έχουν συνήθως αρμοδιότητα και άλλες βαθμίδες Αυτοδιοίκησης. Τέτοιοι είναι η επίτευξη του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης, η κατασκευή/συντήρηση εκπαιδευτικών ιδρυμάτων κ.λπ.

2.10.6. Ο Αριθμός εργαζομένων στην Αυτοδιοίκηση

Σημαντικό στοιχείο για το ρόλο και τη σημασία που έχει η Αυτοδιοίκηση σε μια χώρα αποτελεί και ο αριθμός των απασχολουμένων, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι οι περισσότερες αρμοδιότητες της τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι εντάσεως εργασίας. Στοιχεία για τον αριθμό των απασχολουμένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε απόλυτους όρους και ως ποσοστό του συνολικού αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων παρέχονται στον Πίνακα 2.5.:

Πίνακας 2.5: Αριθμός απασχολουμένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Χώρα	**Σύνολο Δημόσιων Υπαλλήλων**	**Σύνολο Υπαλλήλων Ο.Τ.Α.**	**Σχέση Ο.Τ.Α. Σύνολο**
Γερμανία	4.370.600	1.276.800	29,21%
Βέλγιο	808.106	188.556	23,33%
Δανία	792.000	586.000	73,99%
Ισπανία	1.609.800	594.016	36,9%
Γαλλία	3.761.000	1.098.212	29,2%
Ελλάδα	**254.652**	**32.316**	**12,63%**
Ιταλία	3.731.327	1.354.120	36,29%
Ιρλανδία	208.837	30.282	14,5%
Ολλανδία	394.735	252.343	63,93%
Πορτογαλία	513.778	109.818	21,375
Μ. Βρετανία	5.237.000	2.934.000	56,02%
Σύνολο	21.681.835	8.456.310	39,00%

Πηγή: *Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση,* Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1996.

Από τα στοιχεία του πίνακα αυτού προκύπτει ότι οι διαφορές από χώρα σε χώρα είναι σημαντικές και όσον αφορά τον αριθμό των απασχολουμένων. Έτσι, παρατηρείται ότι οι εργαζόμενοι στην τοπική Αυτοδιοίκηση ως ποσοστό του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων κυμαίνονται από 12,6% (Ελλάδα) έως 74,0% (Δανία).

2.10.7. Βαθμός Αποκέντρωσης

Ο βαθμός αποκέντρωσης, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο εκχωρούνται αρμοδιότητες και εξουσίες σε κατώτερα επίπεδα διοίκησης, διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Ο βαθμός αυτός εκτιμάται διεθνώς από το μέγεθος των εσόδων ή των δαπανών της Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των αντίστοιχων μεγεθών της Κεντρικής Διοίκησης ή του συνολικού δημόσιου τομέα.

Στον Πίνακα 2.6. παρέχονται εκτιμήσεις του βαθμού αποκέντρωσης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τα στοιχεία του πίνακα αυτού προκύπτει ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές στο βαθμό αποκέντρωσης και ότι ο βαθμός αποκέντρωσης στην Ελλάδα, και στην Πορτογαλία, ήταν ο μικρότερος στην Ευρωπαϊκή Ένωση με αποτέλεσμα τις αλλαγές στη διάρθρωση του κράτους όπως αναφέραμε παραπάνω.

Σημασία όμως για την εκτίμηση του βαθμού αποκέντρωσης μιας χώρας δεν έχουν μόνο τα έσοδα και οι δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με τα έσοδα και τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης ή του συνολικού δημόσιου τομέα, αλλά και ορισμένοι άλλοι παράγοντες οι οποίοι δεν επιδέχονται εύκολα ποσοτική μέτρηση. Για παράδειγμα, το γεγονός ότι σε μια χώρα η Τοπική Αυτοδιοίκηση πραγματοποιεί υψηλό ποσοστό δαπανών δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι στη χώρα αυτή υπάρχει μεγάλος βαθμός αποκέντρωσης, γιατί μπορεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να μην είναι ουσιαστικά υπεύθυνη για τον προγραμματισμό και τις αποφάσεις εκτέλεσης των έργων, αλλά να λειτουργεί απλώς ως φορέας εκτέλεσης αποφάσεων που έχουν ληφθεί σε άλλο επίπεδο διοίκησης. Στην περίπτωση αυτή αν και τα στοιχεία θα δείχνουν από πρώτη άποψη σημαντικό παρεμβατικό ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο ρόλος της είναι ουσιαστικά μεσολαβητικός εκτελώντας απλώς ή αναθέτοντας με τη σειρά της σε άλλους την εκτέλεση αποφάσεων που έχουν ληφθεί σε κάποιο ανώτερο επίπεδο διοίκησης. Κάτι αντίστοιχο μπορεί να ισχύει και με τα έσοδα. Έτσι, το γεγονός ότι σε μια χώρα η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να έχει σημαντικά έσοδα, δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι στη χώρα αυτή υπάρχει μεγάλος βαθμός αποκέντρωσης, γιατί τα έσοδα αυτά μπορεί να προέρχονται από την Κεντρική Διοίκηση για εκτέλεση από την Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκεκριμένων έργων επί των οποίων η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει καμία δυνατότητα παρέμβασης. Επίσης, όπως θα φανεί παρακάτω, δεν έχει μόνο σημασία το ύψος των εσόδων που διαχειρίζεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά κυρίως ο βαθμός εξουσίας που έχει στο να παρεμβαίνει και να επηρεάζει τα έσοδα αυτά.

Με βάση τα παραπάνω, αν ληφθεί υπόψη ότι στην Ελλάδα το σύστημα λειτουργεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε, συγκρινόμενο με άλλες χώρες, η Κεντρική Διοίκηση περισσότερο προγραμματίζει και η Τοπική Αυτοδιοίκηση εκτελεί, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι ο βαθμός αποκέντρωσης είναι στην Ελλάδα, συγκρινόμενος με άλλες χώρες, μικρότερος από αυτόν που δείχνουν οι παραπάνω δείκτες του βαθμού αποκέντρωσης.

Πίνακας 2.6: Βαθμός Αποκέντρωσης σε χώρες της Ευρώπης

Χώρες	Έσοδα Τ.Α. ως % Εσόδων της Κεντρικής Διοίκησης	Δαπάνες Τ.Α. ως % Δαπανών της Κεντρικής Διοίκησης
Αυστρία	27,43%	25,79%
Βέλγιο	14,10%	13,01%
Δανία	79,26%	76,61%
Γαλλία	22,34%	21,00%
Γερμανία	30,18%	29,67%
Ελλάδα	**12,61%**	**6,66%**
Ιταλία	34,80%	28,95%
Λουξεμβούργο	17,08%	19,13%
Ολλανδία	33,75%	33,87%
Πορτογαλία	9,39%	8,94%
Σουηδία	68,81%	48,78%
Ισπανία	18,86%	18,35%
Αγγλία	38,19%	31,67%

Πηγή: International Monetory Fund, Government Finance Statisties Yearbook

2.10.8. Το Σύστημα Χρηματοδότησης

Οι βασικές πηγές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι οι φόροι, τα τέλη, τα έσοδα από την εκμετάλλευση περιουσίας και οι κρατικές επιχορηγήσεις. Στις περισσότερες χώρες το άθροισμα των εσόδων από τις τέσσερις αυτές πηγές αποτελεί ποσοστό υψηλότερο από το 90% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άλλες πηγές εσόδων είναι τα δάνεια, τα έσοδα από την επιβολή προστίμων, από την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων κ.λπ. Ειδικότερα, παρατηρείται ότι σε αρκετές χώρες (π.χ. Δανία, Γαλλία, Ισπανία) τα φορολογικά έσοδα αποτελούν ποσοστό υψηλότερο του 40% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ σε ορισμένες από αυτές το ποσοστό συμμετοχής τους είναι πολύ υψηλότερο (Σουηδία, Αυστρία). Πολύ υψηλό είναι επίσης το ποσοστό συμμετοχής των εσόδων από κρατικές επιχορηγήσεις, το οποίο κυμαίνεται μεταξύ 17% και 74%, ενώ το ποσοστό συμμετοχής των άλλων πηγών εσόδων βρίσκεται σε πολύ χαμηλότερο.

2.11. Το μέγεθος των Ο.Τ.Α.

2.11.1 Το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α.

Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης είναι σημαντικός στη λειτουργία της κατανομής των μέσων παραγωγής και ιδιαίτερα στην παροχή των τοπικών δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Αυτό, ωστόσο, που απαιτεί διευκρίνιση είναι ποια βαθμίδα Αυτοδιοίκησης είναι περισσότερο κατάλληλη για την παροχή αυτών των αγαθών και υπηρεσιών. ‘Η αλλιώς, δεδομένου ότι οι βαθμίδες Αυτοδιοίκησης διαφέρουν μεταξύ τους ως προς το μέγεθος που πρέπει να έχει μία κατώτερη βαθμίδα διοίκησης για να της ανατεθεί η παροχή συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών. Με άλλα λόγια, το ερώτημα που ανακύπτει είναι πιο πρέπει να είναι το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. για να μπορούν να επιτελούν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που θα τους ανατεθούν.

Υπάρχουν πολλοί παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη για να αποφασισθεί η βαθμίδα διοίκησης που είναι περισσότερο κατάλληλη για να αναλάβει την παροχή των διαφόρων αγαθών και υπηρεσιών. Η σημασία των παραγόντων αυτών διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα, με συνέπεια σε άλλες χώρες ορισμένες υπηρεσίες να παρέχονται καλύτερα από την Κεντρική Διοίκηση, ενώ σε άλλες από την Αυτοδιοίκηση. Αποτέλεσμα των διαφορών αυτών είναι ο άριστος βαθμός αποκέντρωσης να μην είναι ο ίδιος σε όλες τις χώρες αλλά να διαφέρει από χώρα σε χώρα σημαντικά .

Θα εξεταστούν εδώ ορισμένοι από τους παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη στον προσδιορισμό του άριστου μεγέθους των Ο.Τ.Α. και στον προσδιορισμό του άριστου βαθμού αποκέντρωσης. Για να διευκολυνθεί η ανάλυση, θα γίνει η υπόθεση ότι το όλο σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης βρίσκεται υπό αναμόρφωση. Έτσι θα εξεταστεί από μηδενική βάση ποιο πρέπει να είναι το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α., τόσο σε σχέση με τις αρμοδιότητές τους όσο και με τα έσοδα. Θα εξεταστεί επίσης πώς επηρεάζεται το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. , όταν τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παρέχουν δεν τα παράγουν οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. αλλά τα προμηθεύονται από ανώτερες βαθμίδες διοίκησης ή από ιδιώτες παραγωγούς.

2.11.2. Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του μικρού μεγέθους

Πριν εξεταστούν οι παράγοντες που επηρεάζουν το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. και τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που έχουν οι μονάδες μικρού μεγέθους είναι σκόπιμο να διευκρινισθεί τι εννοούμε με τη λέξη «μέγεθος».

Το μέγεθος ενός Ο.Τ.Α. μπορεί να αφορά είτε την έκταση είτε τον πληθυσμό του. Από την ουσιαστική πλευρά δεν υπάρχει συνήθως διαφορά ανάμεσα στους δύο αυτούς τρόπους μέτρησης, γιατί στην πράξη η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Αυτοδιοίκησης δεν επιδιώκεται με τη μετακίνηση πληθυσμού από ορισμένους Ο.Τ.Α. σε κάποιους άλλους, αλλά με υποχρεωτική ή εθελοντική συνένωση ή συγχώνευσή τους, κάτι που λόγω της μείωσης του αριθμού τους προκαλεί ταυτόχρονα αύξηση του πληθυσμού αλλά και των ορίων τους.

Πολλοί υποστηρίζουν ότι οι μεγάλοι Ο.Τ.Α. έχουν σημαντικά οικονομικά πλεονεκτήματα ενώ άλλοι προτιμούν το μικρό μέγεθος , για λόγους κυρίως πολιτικούς ή συναισθηματικούς.

Τα σημαντικότερα επιχειρήματα αυτών που είναι υπέρ του μικρού μεγέθους είναι τα εξής:

Α) Όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των Ο.Τ.Α. τόσο περισσότερο σύμφωνες είναι οι δραστηριότητές τους με τις επιθυμίες των κατοίκων τους.

Β) Με δεδομένο το μέγεθος του πληθυσμού μιας χώρας όσο μικρότεροι είναι οι Ο.Τ.Α. τόσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους, που σημαίνει ότι τόσο μεγαλύτερος είναι ο συναγωνισμός μεταξύ τους στην ανάληψη πρωτοποριακών δραστηριοτήτων και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Επομένως, τόσο μεγαλύτερες είναι και οι επιλογές των δημοτών.

Γ) Είναι πολύ πιο εύκολο στους κατοίκους των μικρών Ο.Τ.Α. να αντιληφθούν τα προβλήματα της περιοχής τους και τις δυνατότητες αντιμετώπισής τους από ότι στους μεγάλους Ο.Τ.Α.

Δ) Όσο μικρότερος είναι ένας Ο.Τ.Α. τόσο πιο στενή είναι η σχέση ανάμεσα στις αποφάσεις για δαπάνες και στα έσοδα που απαιτούνται για την ικανοποίηση των αναγκών, κάτι που οδηγεί σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

Ε) Όσοι περισσότεροι είναι οι Ο.Τ.Α. τόσοι περισσότεροι είναι και οι εκλεγόμενοι από τους κατοίκους αντιπρόσωποι. Τα άτομα αυτά με την εκλογή τους θα αποκτήσουν εμπειρία στη δημόσια διοίκηση και με τον τρόπο αυτό η Αυτοδιοίκηση θα αποτελέσει ένα φυτώριο στελεχών για την Κεντρική Διοίκηση.

Τα σημαντικότερα επιχειρήματα αυτών που είναι υπέρ των μεγάλων μονάδων είναι τα εξής:

Α) Οι σημαντικές οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στην παροχή πολλών αγαθών και υπηρεσιών κάνουν τις μεγάλες μονάδες πολύ πιο αποτελεσματικές.

Β) Αν οι Ο.Τ.Α. έχουν μεγάλο μέγεθος θα μπορούν να προσελκύσουν υψηλής ποιοτικής στάθμης εκλεγμένους αντιπροσώπους και εξειδικευμένο προσωπικό.

Γ) Το κόστος διοίκησης είναι πολύ χαμηλότερο αν υπάρχουν λιγότεροι αλλά μεγαλύτεροι σε μέγεθος Ο.Τ.Α. από ότι αν υπάρχουν πολλοί Ο.Τ.Α. μικρού σχετικά μεγέθους.

Δ) Όσοι περισσότεροι είναι οι Ο.Τ.Α. τόσο περισσότερες είναι οι εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούν σε άλλους Ο.Τ.Α. οι δραστηριότητές τους, με συνέπεια τόσο περισσότερες να είναι και οι τριβές που δημιουργούνται μεταξύ τους.

Ε) Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των Ο.Τ.Α. τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα άσκησης εντός των ορίων τους αναδιανεμητικής πολιτικής.

Από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι τα επιχειρήματα που έχουν αναφερθεί υπέρ ή κατά του μικρού (ή μεγάλου) μεγέθους έχουν στην πλειονότητά τους κάποια κοινή βάση. Συγκεκριμένα, βασίζονται κυρίως στα οφέλη που απολαμβάνουν οι πολίτες από τη συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών, στην ύπαρξη οικονομικών ή αρνητικών οικονομιών κλίμακας που εμφανίζει αυτή η παροχή και στις εξωτερικές (θετικές ή αρνητικές) επιδράσεις που έχει η δραστηριότητα των Ο.Τ.Α. Η εκτίμηση όμως των δύο πλευρών για τον τρόπο με τον οποίο το μέγεθος των Ο.Τ.Α. επηρεάζει τα ζητήματα αυτά είναι εντελώς διαφορετική.

Κατά συνέπεια, το ζήτημα του μεγέθους που πρέπει να έχει μια βαθμίδα διοίκησης για να της ανατεθεί η αρμοδιότητα της παροχής συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών παραπέμπει στους λόγους για τους οποίους ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται συλλογικά και στα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που εμφανίζει η αποκέντρωση. Δηλαδή, παραπέμπει στο ερώτημα κατά πόσον είναι προτιμότερο ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες να παράγονται από τους ίδιους τους πολίτες, από το κράτος ή από μικρότερες μονάδες διοίκησης.

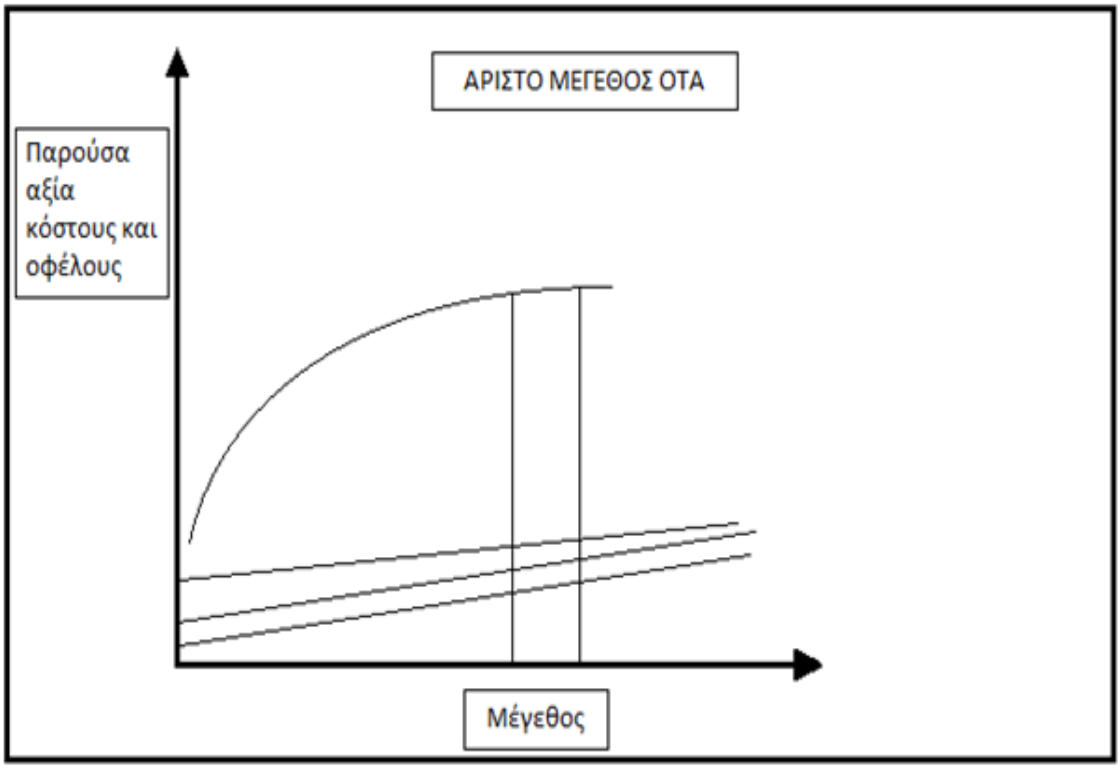
2.11.3. Μέγεθος Ο.Τ.Α. και έσοδα

Διαπιστώθηκε ότι το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. εξαρτάται από τις αρμοδιότητές τους. Όμως, το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. δεν εξαρτάται μόνο από τις αρμοδιότητες που τους έχουν εκχωρηθεί, ή πρόκειται να τους εκχωρηθούν, αλλά και από τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτούνται αυτές οι αρμοδιότητες. Ειδικότερα, το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α.

εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο οι Ο.Τ.Α. αντλούν τους πόρους τους και τις οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στην βεβαίωση και στην είσπραξη των φορολογικών τους εσόδων.

Υπάρχουν δύο κύριοι τρόποι με τους οποίους οι Ο.Τ.Α. μπορούν να αντλούν Φορολογικά έσοδα. Ο πρώτος είναι η βεβαίωση και η είσπραξη των φόρων να γίνεται από την Κεντρική Διοίκηση, η οποία στη συνέχεια να αποδίδει τα έσοδα στους δικαιούχους Ο.Τ.Α. Ο δεύτερος είναι η βεβαίωση και η είσπραξη των εσόδων να γίνεται από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Αν η βεβαίωση και η είσπραξη γίνεται από την Κεντρική Διοίκηση, το κόστος των διαδικασιών αυτών δεν εξαρτάται από το μέγεθος των Ο.Τ.Α. με συνέπεια η ZZ να μετακινηθεί παράλληλα προς τα πάνω στη θέση Z'Z΄ και το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α θα παραμείνει αμετάβλητο στο επίπεδο N1.

Γράφημα 2.1:Άριστο μέγεθος Ο.Τ.Α.



Η κατάσταση είναι διαφορετική όταν η διαχείριση των φόρων γίνεται από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Στην περίπτωση αυτή, επειδή υπάρχουν σημαντικές οικονομίες κλίμακας στη βεβαίωση και στην είσπραξη των εσόδων , το κόστος διαχείρισης μειώνεται καθώς αυξάνεται το μέγεθος των Ο.Τ.Α. Έτσι το κόστος διαχείρισης των φόρων είναι μεγαλύτερο στις μονάδες μικρού μεγέθους και η ZZ, η οποία λαμβάνει υπόψη το κόστος διαχείρισης των φόρων, δεν θα μετακινηθεί παράλληλα αλλά θα πάει στη θέση Z''Z''. Αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής είναι το άριστο μέγεθος να αυξηθεί από N1στο N2.

Υπάρχουν όμως και άλλοι παράγοντες που έχουν σχέση με τα έσοδα οι οποίοι επηρεάζουν την καμπύλη ZZ και το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. Για παράδειγμα ανεξάρτητα από το ποια βαθμίδα διοίκησης αναλαμβάνει τη διαχείριση των φόρων, η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α. σημαίνει ότι μπορεί να υπάρχουν διαφορές από περιοχή σε περιοχή στους τοπικούς φόρους ή στους φορολογικούς συντελεστές. Όπως θα φανεί παρακάτω, οι διαφορές αυτές ενδέχεται να οδηγήσουν σε «εξαγωγή» φόρων, η οποία οδηγεί

τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης σε υπέρμετρη αύξηση των δαπανών. Αν το κόστος της επίδρασης αυτής ληφθεί υπόψη, θα υπάρξει πρόσθετος λόγος μετακίνησης της ZZ προς τα επάνω. Όμως, επειδή για ορισμένους φόρους ο κίνδυνος αυτός της εξαγωγής είναι μεγαλύτερος όταν οι μονάδες διοίκησης είναι μικρές , η μετακίνηση της ZZ δεν θα εί ναι ίδια για όλους τους Ο.Τ.Α. αλλά μεγαλύτερη γι' αυτούς που είναι μικρού μεγέθους, όπως συμβαίνει με τη Z''Z'' στο διάγραμμα. Κατά συνέπεια υπάρχει ένας επιπλέον λόγος για αύξηση του άριστου μεγέθους.

Ένας τρίτος λόγος για αύξηση του άριστου μεγέθους των Ο.Τ.Α. είναι ότι οι διαφορετικοί φορολογικοί συντελεστές των Ο.Τ.Α. είναι πιθανό να προκαλέσουν ανεπιθύμητες μετακινήσεις του εργατικού δυναμικού και της οικονομικής δραστηριότητας. Για παράδειγμα, η υψηλότερη φορολόγηση του εισοδήματος σε μια περιοχή ενδέχεται να οδηγήσει πολλούς εργαζόμενους να αναζητήσουν εργασία σε περιοχές όπου η φορολογία είναι χαμηλότερη, ακόμη και αν η παραγωγικότητά τους στις περιοχές αυτές είναι χαμηλή. Αν το κόστος των επιδράσεων αυτών ληφθεί υπόψη, θα υπάρξει πρόσθετος λόγος μετακίνησης της ZZ προς τα επάνω. Επειδή όπως οι μετακινήσεις είναι ευκολότερες στις μικρές περιοχές, η ZZ θα μετακινηθεί περισσότερο στους μικρούς Ο.Τ.Α. Έτσι υπάρχει πρόσθετος λόγος για αύξηση του άριστου μεγέθους.

Τέλος ένας άλλος λόγος από την πλευρά των εσόδων που συνηγορεί υπέρ του μεγάλου μεγέθους των Ο.Τ.Α. έχει σχέση με τις επιχορηγήσεις. Με δεδομένο το συνολικό μέγεθος του πληθυσμού μιας χώρας, όσο μικρότεροι είναι οι Ο.Τ.Α. τόσο μεγαλύτερος θα είναι ο αριθμός τους και επομένως, τόσο λιγότερες θα είναι οι διαπραγματεύσεις για τον τρόπο κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων. Επιπλέον, όσο μεγαλύτεροι είναι οι Ο.Τ.Α. τόσο μικρότερες είναι και διαφορές τους στα έσοδα και στις ανάγκες, με συνέπεια να υπάρχει μικρότερη ανάγκη αλλαγής του τρόπου κατανομής των επιχορηγήσεων. Έτσι, η ZZ θα μετακινηθεί περισσότερο όταν το μέγεθος των Ο.Τ.Α. είναι μικρό και επομένως υπάρχει ένας επιπλέον λόγος για αύξηση σε ακόμη υψηλότερο επίπεδο του άριστου μεγέθους Ο.Τ.Α.

2.11.4. Άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν το μέγεθος των Ο.Τ.Α.

Η παροχή αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει θετικές και αρνητικές επιδράσεις στο επίπεδο ευημερίας των πολιτών και το καθαρό όφελος ή ζημία των πολιτών εξαρτάται από το μέγεθος της μονάδας διοίκησης που αναλαμβάνει την παροχή τους. Επίσης πρέπει να προσδιοριστεί το μέγεθος των διοικητικών μονάδων και να κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες στις διάφορες βαθμίδες Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Στην πράξη, ωστόσο, η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας δεν προσδιορίζεται με βάση τις οικονομίες κλίμακας που αναπτύσσονται στην παραγωγή των αγαθών και υπηρεσιών ή την απώλεια ευημερίας που προκαλεί η συλλογική παροχή, αλλά και από άλλους παράγοντες.

Πολύ συχνά η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας οφείλεται σε ιστορικούς λόγους. Έτσι, ακόμη και αν είναι σαφές ότι η διάρθρωση αυτή παρουσιάζει μειονεκτήματα, είναι δύσκολο από πολιτικής πλευράς να αλλάξει σημαντικά, γιατί θα υπάρξουν έντονες αντιδράσεις .Ένας άλλος σημαντικός προσδιοριστικός παράγων του αριθμού και του μεγέθους των Ο.Τ.Α. είναι ο γεωφυσικός. Για παράδειγμα, τα νησιά πρέπει να αποτελούν χωριστές διοικητικές μονάδες ανεξάρτητα από το μέγεθός τους. Αλλά και χαρακτηριστικά μορφολογίας του εδάφους, όπως είναι η ύπαρξη βουνών, ποταμών και λιμνών αποτελούν σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της διάρθρωσης της Αυτοδιοίκησης. Εθνικιστικοί, θρησκευτικοί, πολιτιστικοί ή άλλοι λόγοι μπορεί επίσης να διακρίνουν τους κατοίκους μιας χώρας σε κοινότητες με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προτιμήσεις. Στις περιπτώσεις αυτές ακόμη και αν, το μέγεθος των Ο.Τ.Α. δεν είναι το άριστο δεν θα ήταν ίσως σκόπιμο να επιχειρηθούν αλλαγές. Τέλος, ένας άλλος σημαντικός παράγων για τον

προσδιορισμό του άριστου μεγέθους των Ο.Τ.Α. είναι ο βαθμός πυκνοκατοίκησης. Γιατί, το κόστος πολλών υπηρεσιών που παρέχουν οι Ο.Τ.Α. σχετίζεται, άλλοτε θετικά και άλλοτε αρνητικά, με το βαθμό πυκνοκατοίκησης. Για όλους τους λόγους, το άριστο μέγεθος των Ο.Τ.Α. μπορεί στην πράξη να είναι διαφορετικό από αυτό που θα υποδείκνυε η προηγηθείσα ανάλυση.

2.11.5. Μέγεθος των Ο.Τ.Α. σε χώρες Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πίνακας 2.7: Μέγεθος των Ο.Τ.Α. σε χώρες Ευρωπαϊκής Ένωσης

	Έκταση (χιλ.km^2)	**Πληθυσμός (εκατομμύρια)**	**Πυκνότητα Πληθυσμού (κάτοικοι ανά km^2)**	**Μέσος πληθυσμός Ο.Τ.Α. το 1997**
Αυστρία	83,9	8,0	96	3.400
Βέλγιο	30,5	10,0	332	17.200
Γαλλία	544,0	58,0	107	1.600
Γερμανία	357,0	81,8	229	5.000
Δανία	43,1	5,2	122	19.100
Ελλάδα	**132,0**	**10,4**	**79**	**1.800**
Ην. Βασίλειο	241,0	58,6	243	122.453*
Ιρλανδία	70,3	3,6	51	41.667*
Ισπανία	506,0	39,2	77	4.800
Ιταλία	301,3	57,3	190	7.000
Λουξεμβούργο	2,6	0,4	155	3.400
Ολλανδία	41,0	15,5	376	27.000
Πορτογαλία	91,9	9,4	106	34.200
Σουηδία	410,9	8,8	22	30.900
Φιλανδία	338,1	5,1	15	11.200

* έτος 1993

Στον παραπάνω πίνακα παρέχονται στοιχεία για το μέσο μέγεθος των ΟΤΑ σε χώρες της Ευρώπης καθώς και στοιχεία που αφορούν το συνολικό μέγεθος του πληθυσμού, την έκταση και το βαθμό πυκνοκατοίκησης. Παρατηρείται ότι οι διαφορές στο μέσο μέγεθος των Ο.Τ.Α. που υπάρχουν από χώρα σε χώρα είναι πολλές. Έτσι, παρατηρείται ότι το μέσο μέγεθος των Ο.Τ.Α. σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης κυμαίνεται μεταξύ 1.600 και 122.453 κατοίκων.

2.11.6. Συνενώσεις Ο.Τ.Α. για τη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων

Για να αντιμετωπισθούν πολλά από τα σύγχρονα οικονομικά και κοινωνικά φαινόμενα, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες προχώρησαν μεταπολεμικά σε συνενώσεις ΟΤΑ και σε δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Αυτοδιοίκησης. Απώτερος στόχος των συνενώσεων αυτών ήταν η δημιουργία μονάδων διοίκησης ικανών να διαχειρίζονται τις υποθέσεις τους και να προωθούν το στόχο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Την περίοδο 1950-1997 στις χώρες της Ευρώπης πραγματοποιήθηκε μεταβολή του αριθμού των ΟΤΑ. Με εξαίρεση την Ιταλία, υπήρξε σε όλες τις χώρες μείωση. Στις περισσότερες η μείωση του αριθμού των ΟΤΑ ήταν αρκετά σημαντική ενώ σε ορισμένες (Αυστρία, Δ. Γερμανία, Δανία, Ην. Βασίλειο, Σουηδία, Ολλανδία) έφθασε σε εξαιρετικά υψηλά επίπεδα.

Σε ορισμένες χώρες οι συνενώσεις αφορούσαν κυρίως τις αστικές περιοχές και σε άλλες τις αγροτικές. Υπάρχουν επίσης διαφορές από χώρα σε χώρα όσον αφορά τα κίνητρα των συνενώσεων. Σε ορισμένες χώρες οι συνενώσεις έγιναν κυρίως για να δοθούν ίσες ευκαιρίες σε όλους τους ΟΤΑ και για να μπορέσουν οι πολίτες όλης της χώρας να απολαύσουν ένα ευρύ φάσμα δημοσίων και ιδιωτικών αγαθών. Σε άλλες, ο κύριος στόχος ήταν να συγκεντρωθούν σε ένα ταμείο οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι των συνενωμένων ΟΤΑ, ενώ σε πολλές χώρες που η αναδιάρθρωση ήταν μικρότερης έκταση το βασικό κίνητρο ήταν η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού(αιρετοί και υπάλληλοι). Βασική επίσης αιτία των συνενώσεων ήταν στις περισσότερες χώρες η μείωση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών και ιδιαίτερα των λειτουργικών δαπανών. Τέλος, σε πολλές χώρες ο βασικός λόγος των συνενώσεων ήταν η ενίσχυση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης ως θεσμού δημοκρατική διοίκησης και η δημιουργία ΟΤΑ που να μπορούν να παρέχουν πλήρως και ανεξαρτήτως τις υπηρεσίες που προσδοκούν οι δημότες τους. Διαφορές υπήρξαν επίσης από χώρα σε χώρα και όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο έγιναν οι συνενώσεις και τις διαδικασίες που εφαρμόστηκαν.



2.11.7. Μέθοδοι και διαδικασίες συνένωσης

Η σημαντική διαφορά στον τρόπο με τον οποίο επιδιώχθηκαν οι συνενώσεις των Ο.Τ.Α. στις χώρες της Ευρώπης αναφέρεται στον υποχρεωτικό τους ή μη χαρακτήρα. Σε ορισμένες χώρες η συνένωση ήταν υποχρεωτική, ενώ σε άλλες ζητήθηκε απλώς από τους Ο.Τ.Α. να συνενωθούν με την παροχή συνήθως για το σκοπό αυτόν κάποιων κινήτρων.

1) Υποχρεωτική Συνένωση

Η μέθοδος της υποχρεωτικής συνένωσης, ακόμη και σε αντίθεση με την βούληση των συνενωμένων Ο.Τ.Α., υιοθετήθηκε σε χώρες στις οποίες υπήρξε ευρείας κλίμακας αναδιάρθρωση, η οποία από τη φύση της δεν μπορούσε να γίνει εθελοντικά. Κάτι τέτοιο έγινε στη Δανία το 1967, στη Νορβηγία το 1962, στη Σουηδία το 1952,το 1971 και το 1974, στο Βέλγιο το 1971, στο Ηνωμένο Βασίλειο το 1974, στην Ισπανία το 1924 και το 1977. Αλλά και στις χώρες αυτές ο τρόπος με τον οποίο έγινε η συνένωση ζητήθηκε από τις ενώσεις αυτών των ίδιων των Ο.Τ.Α. Συνήθως όμως η υποχρεωτική συνένωση επιβλήθηκε όταν αποδείχθηκε ότι οι προσπάθειες εθελοντικής συνένωσης απέτυχαν.

2) Εθελοντική Συνένωση

Εθελοντικές συνενώσεις οι οποίες προκύπτουν ως αποτέλεσμα ελεύθερης συμφωνίας μεταξύ των συνενωμένων Ο.Τ.Α. έχουν γίνει σε πολλές χώρες. Όμως οι εθελοντικές συνενώσεις δεν σημαίνει απαραίτητα ότι γίνονται χωρίς περιορισμούς. Για παράδειγμα, στη Γερμανία οι συνενώσεις είναι εθελοντικές, αλλά για να προχωρήσουν πρέπει να εφαρμοσθούν κάποιες διαδικασίες η τήρηση των οποίων είναι υποχρεωτική. Επίσης, στο Βέλγιο οι εθελοντικές συνενώσεις είναι δυνατές αλλά επιτρέπονται μόνον εφόσον είναι συμφωνίες με το γενικότερο πρόγραμμα διοικητικής αναδιάρθρωσης. Σε άλλες πάλι χώρες δεν έχουν τεθεί τέτοιου είδους περιορισμοί.

Διαφορές υπάρχουν επίσης από χώρα σε χώρα και ως προς την προσέγγιση που ακολουθήθηκε για την εθελοντική συνένωση. Σε ορισμένες χώρες η πρωτοβουλία για

συνένωση ανήκει στους Ο.Τ.Α., σε άλλες η συνένωση υποδεικνύεται από κάποια ανώτερη βαθμίδα ή εξουσία (π.χ. στην Ολλανδία από τα ανάκτορα), ενώ σε πολλές περιπτώσεις οι συνενώσεις έχουν ενθαρρυνθεί με την παροχή κινήτρων. Τα κίνητρα αυτά είναι συνήθως οικονομικού χαρακτήρα και αφορούν είτε τη χρηματοδότηση κάποιων έργων είτε την παροχή αυξημένης κρατικής επιχορήγησης για ορισμένα χρόνια μετά τη συνένωση. Στόχος των επιχορηγήσεων αυτών είναι να βοηθήσουν στην επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα πρώτα χρόνια της συνένωσης οι συνεννοούμενοι Ο.Τ.Α. Άλλοτε πάλι επιτρέπεται για ένα χρονικό διάστημα η μεγαλύτερη εκπροσώπηση στα όργανα (π.χ. ενώσεις Ο.Τ.Α.) των Ο.Τ.Α. που έχουν συνενωθεί, με συνέπεια να αυξάνει η επιρροή τους.

2.11.8. Υποχρεωτική ή Εθελοντική Συνένωση;

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η μέθοδος της εθελοντική συνένωσης ως προς τη φιλοσοφία σαφώς υπερτερεί. Για το λόγο αυτό σε όλες σχεδόν τις χώρες η παροχή κινήτρων ή προτροπών για εθελοντική συνένωση προηγήθηκε της υποχρεωτικής και αποτέλεσε για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα την πλέον συνήθη μορφή συνένωσης. Ωστόσο, στην πράξη μέτρα εθελοντικού χαρακτήρα σπανίως αποδεικνύονται αποτελεσματικά. Έτσι, στις περισσότερες χώρες η υποχρεωτική συνένωση χρησιμοποιήθηκε ως έσχατη λύση. Δηλαδή, χρησιμοποιήθηκε όταν η εθελοντική συνένωση δεν απέδωσε. Η δύναμη της αδράνειας είναι τόσο μεγάλη που, ακόμη και αν τα μειονεκτήματα της υφισταμένης διοικητικής δομής είναι πασιφανή, η διεθνής εμπειρία έχει να επιδείξει εξαιρετικά σπάνιες και μεμονωμένες περιπτώσεις όπου οι Ο.Τ.Α. αποφάσισαν με δική τους πρωτοβουλία να λυθεί το ζήτημα της διοικητικής αναδιάρθρωσης. Η ιστορία κάθε κοινότητας, ζητήματα καθαρά τοπικιστικού χαρακτήρα, πιθανές αντιπαλότητες με γειτονικούς Ο.Τ.Α. και άλλοι παρόμοιοι παράγοντες εξηγούν γιατί δεν πρέπει να προσδοκά κανείς πολλά από την εθελοντική συνένωση. Για παράδειγμα, η διάθεση των προς συνένωση Ο.Τ.Α. και των κατοίκων τους απέναντι στο θέμα της συνένωσης φαίνεται να επηρεάζεται σημαντικά από παράγοντες όπως είναι ο Ο.Τ.Α. που θα επιλεγεί για να αποτελέσει το διοικητικό κέντρο του νέου Ο.Τ.Α. και η περιοχή από την οποία εκτιμάται ότι θα κατάγεται ο δήμαρχος του νέου Ο.Τ.Α. Έτσι, όπως αναφέρει σχετική μελέτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, που είναι ο κατεξοχήν διεθνής οργανισμός που ασχολείται με τα ζητήματα της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης «η ιστορία των διαρθρωτικών αλλαγών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποκαλύπτει ότι τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν με τις εθελοντικές συνενώσεις θεωρούνται ανεπαρκή, ενώ αυτά των υποχρεωτικών συνενώσεων κρίνονται περισσότερο θετικά». Σε άλλο σημείο της ίδιας μελέτης τα αποτελέσματα της εθελοντικής συνένωσης χαρακτηρίζονται ως απογοητευτικά ενώ σε παρόμοια αποτελέσματα καταλήγουν και άλλες μελέτες του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Ένας άλλος λόγος για τον οποίο άλλες χώρες έχουν επιλέξει τη μέθοδο της υποχρεωτικής συνένωσης είναι ο φόβος ότι με τη μέθοδο της εθελοντικής συνένωσης «μη ελκυστικές» κοινότητες θα απομονωθούν, γιατί κανείς δεν θα έχει όφελος να συνενωθεί μαζί τους.

Τέλος μια άλλη επιφύλαξη για τις εθελοντικές συνενώσεις είναι ότι με τις συνενώσεις αυτές υπάρχει αυξημένος κίνδυνος να μην επιτευχθούν οι διαρθρωτικοί στόχοι που επιδιώκονται με τις συνενώσεις ή να επιτευχθούν μόνο μερικώς, κάτι που σημαίνει ότι η εθελοντική συνένωση κάποιων Ο.Τ.Α. θα κάνει ακόμη δυσκολότερη αργότερα τη γενικότερη αναδιάρθρωση.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, αλλά κυρίως για τα ιδιαίτερα φτωχά της αποτελέσματα, η μέθοδος της εθελοντικής συνένωσης αποτελεί τις τελευταίες δεκαετίες την όλο και λιγότερη εφαρμοζόμενη πρακτική των συνενώσεων. Έτσι, η τάση που υπάρχει πλέον

διεθνώς είναι η συνένωση να γίνεται και χωρίς τη σύμφωνη γνώμη των συνενωμένων κοινοτήτων.

Πίνακας 2.8 *Ποσοστό (%) ΟΤΑ κατά κατηγορία μεγέθους στο σύνολο της χώρας*

Ποσοστό Ο.Τ.Α. με κατοίκους					
	Μέχρι 5.000	**5.000 έως 10.000**	**10.000 έως 50.000**	**50.000 έως 100.000**	**Πάνω από 100.000**
Αυστρία	91,5	5,5	2,5	0,2	0,3
Βέλγιο	17,0	28,0	51,0	3,0	1,0
Γαλλία	95,2	2,5	2,0	0,2	0,1
Γερμανία	84,0	7,0	8,0	0,5	0,5
Δανία	7,0	43,0	44,0	4,0	2,0
Ελλάδα	**96,8**	**1,2**	**1,6**	**0,4***	**-**
Ισπανία	86,2	6,4	6,0	0,7	0,7
Ιταλία	72,7	14,5	11,2	1,1	0,5
Λουξεμβούργο	83,0	11,0	5,0	1,0	0,0
Ολλανδία	9,2	26,4	55,6	5,5	3,3
Πορτογαλία	-	36,0**	50,5	8,4	5,1
Σουηδία	3,0	19,0	63,0	11,0	4,0
Φιλανδία	41,6***	34,0***	21,3	1,8	1,3

* Πληθυσμός πάνω από 50.000
** Πληθυσμός κάτω από 10.000
*** Πληθυσμός κάτω από 4000 και μεταξύ 4000 και 10.000.

Τα στοιχεία, ωστόσο δείχνουν ότι ανεξάρτητα από τον τρόπο και τη διαδικασία που επιλέχθηκε στις διάφορες χώρες για τη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων, την αποφασιστικότητα και την ένταση με την οποία επιδιώχθηκε αυτή σε πολλές χώρες της Ευρώπης, το μέγεθος των περισσότερων Ο.Τ.Α. απέχει πολύ από αυτό που θα μπορούσε να θεωρηθεί ως οικονομικά αποτελέσματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ

Οι φόροι αποτελούν υποχρεωτικές εισφορές των πολιτών προς το κράτος χωρίς άμεση και ειδική αντιπαροχή του κράτους προς τους πολίτες. Λόγω λοιπόν του υποχρεωτικού τους χαρακτήρα η επιβολή φόρων μπορεί να έχει σημαντικές επιδράσεις στην οικονομική συμπεριφορά των πολιτών γενικότερα στη λειτουργία της οικονομίας. Οι πιθανές αυτές επιδράσεις πρέπει επομένως να λαμβάνονται υπόψη στο σχεδιασμό του φορολογικού συστήματος, έτσι ώστε η επιβολή των φόρων να μην έρχεται σε αντίθεση με τους γενικότερους στόχους της οικονομικής πολιτικής.

Οι αρχές της φορολογίας, δηλαδή τα κριτήρια που πρέπει να ικανοποιούν οι φόροι που θα επιλεγούν και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν, αποτέλεσαν από παλαιά αντικείμενο μελέτης των θεωρητικών και εξακολουθούν να καταλαμβάνουν και σήμερα σημαντικό μέρος της βιβλιογραφίας. Εκτός όμως από το ότι το φορολογικό σύστημα πρέπει να ικανοποιεί τις αρχές αυτές, η δημοσιονομική αποκέντρωση δημιουργεί νέες διαστάσεις στη θεωρία των δημόσιων οικονομικών. Όταν χορηγείται φορολογική εξουσία στους Ο.Τ.Α. δεν αρκεί η μελέτη των γενικών προβλημάτων που μπορεί να εμφανίζουν οι φόροι, αλλά πρέπει να εξετασθούν και οι επιδράσεις που έχουν οι φόροι αυτοί στη μετακίνηση αγαθών και συντελεστών παραγωγής από τη μία περιοχή στην άλλη. Επίσης, είναι πιθανό τα μειονεκτήματα ορισμένων φόρων να μην είναι σημαντικά όταν οι φόροι αυτοί επιβάλλονται από την Κεντρική Διοίκηση παρά όταν επιβάλλονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι η Κεντρική Διοίκηση επιβάλλει πολλούς φόρους, ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση επιβάλλει κατά κανόνα πολύ λιγότερους ή μόνο έναν (π.χ. Μ. Βρετανία, Ιρλανδία). Τα μειονεκτήματα ενός φόρου θα είναι πολύ σημαντικότερα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση που επιβάλλει ένα μόνο φόρο αντί για την Κεντρική Διοίκηση που επιβάλλει πολλούς.

Για παράδειγμα, αν τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βασίζονται σε ένα μόνο φόρο ο οποίος παρέχει σημαντικές δυνατότητες για φοροδιαφυγή ή χαρακτηρίζεται από χαμηλή εισοδηματική ελαστικότητα, οι επιπτώσεις στα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης λόγω της ιδιότητάς του αυτής θα είναι πολύ σημαντικότερες από ότι αν ο ίδιος φόρος ανήκε στην Κεντρική Διοίκηση. Διαφορές όμως ανάμεσα στην Κεντρική Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όσον αφορά την καταλληλότητα των φόρων υπάρχουν και σε άλλους παράγοντες , όπως είναι οι οικονομίες κλίμακας που αναπτύσσονται στη βεβαίωση και την είσπραξη των εσόδων, η επάρκεια του ειδικευμένου προσωπικού, απαιτείται για τη βεβαίωση και είσπραξη των φόρων κ.λπ. Αντίθετα, κριτήρια που θεωρούνται ιδιαίτερα σημαντικά για το σχεδιασμό ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος της Κεντρικής Διοίκησης μπορεί να θεωρούνται λιγότερα σημαντικά όσον αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση γιατί, όπως έχει αναφερθεί, η Τοπική Αυτοδιοίκηση μικρό μόνο ρόλο παίζει στην αναδιανομή του εισοδήματος και ακόμη μικρότερο στη σταθεροποίηση της οικονομίας. Έτσι, μπορεί να αποδειχθεί ότι ορισμένοι φόροι είναι αρκετά ικανοποιητικοί όσον αφορά τα γενικά κριτήρια της αποτελεσματικότητας και της φορολογικής δικαιοσύνης όταν επιβάλλονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Υπάρχουν λοιπόν πολλά θέματα που πρέπει να εξετασθούν κατά την επιλογή των φόρων και το σχεδιασμό του φορολογικού συστήματος.

3.1. Φορολογική δικαιοσύνη

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το πρώτο κριτήριο που πρέπει να ικανοποιούν οι φόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι το κριτήριο της φορολογικής δικαιοσύνης. Πρέπει δηλαδή οι φόροι της Αυτοδιοίκησης, όπως και οι άλλοι φόροι να κατανέμουν τα φορολογικά βάρη σύμφωνα με τη φοροδοτική ικανότητα των φορολογουμένων. Το θέμα ωστόσο της φορολογικής δικαιοσύνης είναι σύνθετο και εμφανίζει προβλήματα τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη. Αναφέρθηκε ότι ενέργειες που έχουν σαν στόχο την αναδιανομή του εισοδήματος πρέπει να γίνονται μόνο από την Κεντρική Διοίκηση. Διαφορετικά, οι προσπάθειες που μπορεί να κάνουν οι Ο.Τ.Α. για δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος δεν θα έχουν αποτέλεσμα γιατί θα προκαλέσουν ανάλογη μετακίνηση του πληθυσμού. Παράλληλα, οι προσπάθειες αυτές θα αποτελέσουν εμπόδιο στη άριστη επιλογή του τόπου εγκατάστασης της οικονομικής δραστηριότητας. Όμως ακόμα και αν οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν σαν στόχο την κατανομή του εισοδήματος, οι ενέργειές τους την επηρεάζουν σημαντικά.

Συγκεκριμένα, το θέμα της φορολογικής δικαιοσύνης στην τοπική φορολογία έχει τρεις διαστάσεις.:

- Η πρώτη είναι η οριζόντια φορολογική δικαιοσύνη σύμφωνα με την οποία πρέπει να εξασφαλίζεται ίση φορολογική αντιμετώπιση των ίσων, δηλαδή ίση φορολογική επιβάρυνση των ατόμων που έχουν τις ίδιες οικονομικές και προσωπικές συνθήκες.

- Η δεύτερη είναι η κάθετη φορολογική δικαιοσύνη και αναφέρεται στην αντιμετώπιση των φορολογουμένων που έχουν διαφορετική φοροδοτική ικανότητα. Κατά κανόνα, ένας φόρος θεωρείται καλός όσον αφορά την κάθετη φορολογική δικαιοσύνη αν είναι προοδευτικός , δηλαδή αν το ποσό του φόρου αυξάνει καθώς αυξάνει το εισόδημα. Ωστόσο, τα αποτελέσματα εμπειρικών μελετών έχουν δείξει ότι οι κυριότεροι τοπικοί φόροι είναι σε μεγάλο βαθμό αντίστροφα προοδευτικοί για τα πολύ χαμηλά εισοδήματα, αναλογικοί στα μεσαία εισοδήματα και ελάχιστα προοδευτικοί στα υψηλά εισοδήματα.

Γενικά η κατανομή των φορολογικών βάσεων εξαρτάται από τη διάρθρωση των φορολογικών συντελεστών και τη βάση του φόρου, δηλαδή τι είδους εισόδημα, κατανάλωση ή περιουσιακό στοιχείο υποβάλλεται σε φορολογία. Εξαρτάται επίσης από την ακρίβεια με την οποία εκτιμάται η φορολογική βάση. Αν το πραγματικό μέγεθος της φορολογίας δεν είναι εύκολο να εκτιμηθεί με ακρίβεια θα υπάρξουν φορολογικές αδικίες, γιατί άλλοι φορολογούμενοι θα ευνοηθούν και άλλοι θα πληρώσουν περισσότερο φόρο από όσο θα έπρεπε. Με φόρους λοιπόν που δεν εξασφαλίζουν την ακριβή εκτίμηση της φορολογική βάσης, το μέγεθος της αδικίας θα είναι μεγαλύτερο όταν οι συντελεστές είναι υψηλοί. Οι δυνατότητες φοροδιαφυγής αποτελούν επίσης σημαντικό πρόβλημα για τη δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών καθώς και το χαμηλό επίπεδο διαχείρισης. Τέλος, ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα δημιουργείται από τις φορολογικές απαλλαγές και εκπτώσεις. Και όταν ακόμα οι απαλλαγές και οι εκπτώσεις χορηγούνται δίκαια, η τελική επίδρασή τους εξαρτάται από την ικανότητα της διοίκησης να προσδιορίσει τους δικαιούχους. Όμως η επιθυμία για ένα δίκαιο φορολογικό σύστημα δεν βασίζεται μόνο στην ηθική ανάγκη για δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών αλλά και σε λόγους πρακτικούς. Οι φόροι πρέπει να είναι αποδεκτοί από τους φορολογούμενους ως προς την κατανομή των φορολογικών βαρών γιατί διαφορετικά μπορεί να προκαλέσουν μεγάλης έκτασης φοροδιαφυγή ή ακόμα και κοινωνική αναταραχή.

Ο μόνος φόρος που είναι πάντα προοδευτικός σε σχέση με το εισόδημα είναι ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων. Ο φόρος αυτός είναι προοδευτικός ακόμα και όταν

επιβάλλεται με αναλογικό συντελεστή, εφόσον υπάρχει κάποιο απαλλασσόμενο ποσό στο εισόδημα που υποβάλλεται σε φορολογία. Οι έμμεσοι φόροι θεωρούνται γενικά αντίστροφα προοδευτικοί γιατί το μέρος του εισοδήματος που διοχετεύεται στην κατανάλωση μειώνεται καθώς το εισόδημα αυξάνει. Όμως η αντίστροφη προοδευτικότητα των γενικών φόρων κατανάλωσης περιορίζεται με την απαλλαγή βασικών ειδών από τη φορολογία και με τη βαρύτερη επιβάρυνση των ειδών που καταναλώνουν κατά κανόνα τα νοικοκυριά με υψηλό εισόδημα. Ο φόρος στη βενζίνη και τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων περιέχουν επίσης ένα στοιχείο προοδευτικότητας γιατί οι φορολογούμενοι με χαμηλό εισόδημα μπορεί να μην έχουν αυτοκίνητο ή έχουν συνήθως αυτοκίνητο μικρής ιπποδύναμης. Τέλος, ο φόρος κληρονομιών και δωρεών είναι προοδευτικός, ενώ συνήθως δεν ισχύει το ίδιο με το φόρο μεταβίβασης ακινήτων και το φόρο ακίνητης περιουσίας.

- Η τρίτη διάσταση είναι <u>γεωγραφική</u>. Οι πολίτες δεν πρέπει να φορολογούνται ανάλογα με την περιοχή στην οποία κατοικούν αλλά το φορολογικό σύστημα πρέπει να εξασφαλίζει δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών μεταξύ των κατοίκων όλης της χώρας. Όσον αφορά όμως τις γεωγραφικές διαφορές στον τρόπο κατανομής των βαρών η φορολογική δικαιοσύνη δεν πρέπει να εξετάζεται μόνο σε σχέση με τα έσοδα αλλά σε συνδυασμό και με τις δημόσιες δαπάνες. Έτσι, δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί φορολογική αδικία το γεγονός ότι οι κάτοικοι κάποιας περιοχής φορολογούνται βαρύτερα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αν είναι καλύτερο το επίπεδο των υπηρεσιών που τους παρέχονται. Γιατί οι Ο.Τ.Α. πρέπει να έχουν την ευχέρεια να προσαρμόζουν τις υπηρεσίες που παρέχουν σύμφωνα με τις προτιμήσεις των δημοτών. Για το λόγο αυτό εξάλλου, επιβάλλεται η οικονομική τους ανεξαρτησία καθώς και κάποια ευχέρεια μεταβολής των φορολογικών συντελεστών. Έτσι, δεν είναι άδικο να φορολογηθεί σε μια περιοχή μια πηγή εισοδήματος βαρύτερα αν για να δημιουργηθεί το εισόδημα αυτό απαιτήθηκε από την πλευρά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ένα εξαιρετικά υψηλό επίπεδο δαπάνης. Επίσης δεν είναι άδικο αν σε κάποια περιοχή η φορολογική επιβάρυνση είναι βαρύτερη από αλλού για να διατηρηθεί , για παράδειγμα, η τιμή του εισιτηρίου στις τοπικές συγκοινωνίες σε ύψος κάτω του κόστους.

Έχει αποδειχθεί ότι η διαφορά μεταξύ των φόρων που πληρώνουν οι κάτοικοι μιας περιοχής και του οφέλους που έχουν από την πραγματοποίηση δημοσίων δαπανών είναι περισσότερο ευνοϊκή στις περιοχές όπου το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα είναι σχετικά υψηλό. Δηλαδή, οι Ο.Τ.Α. στην περιοχή των οποίων κατοικούν κυρίως υψηλές εισοδηματικές τάξεις θα έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν περισσότερες υπηρεσίες επιβάλλοντας φορολογία που δεν θα είναι υψηλότερη από αυτή που επιβάλλουν οι πτωχές περιοχές. Ή, αλλιώς, θα μπορούν να παρέχουν τις ίδιες υπηρεσίες με χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές, αφού στις περιοχές αυτές η φορολογική βάση είναι μεγάλη. Κατά συνέπεια, το δημοσιονομικό σύστημα θα παρέχει κίνητρα για μετακίνηση των πολιτών μεταξύ των διαφόρων περιοχών πέρα από αυτά που παρέχει η λειτουργία του οικονομικού συστήματος και η εξίσωση των δημοσιονομικών βαρών δεν μπορεί παρά να γίνεται, στην πράξη, με τις κρατικές επιχορηγήσεις.

3.2 Φορολογική εναρμόνιση των Ο.Τ.Α.

Η κεντρική διοίκηση αφού επιλέξει τους φόρους που θα εκχωρήσει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει ή να επιτρέψει στους Ο.Τ.Α. να αποφασίσουν οι ίδιοι ποιους φόρους θα επιβάλλουν ή να ορίσει ότι η επιβολή των φόρων που εκχωρεί είναι υποχρεωτική Επίσης η Κεντρική Διοίκηση θα πρέπει να αποφασίσει αν θα ορίσει η ίδια τους φορολογικούς συντελεστές, αν θα επιτρέψει τον ελεύθερο προσδιορισμό τους από τους Ο.Τ.Α. ή αν θα ορίσει ανώτερα και κατώτερα όρια μέσα στα οποία θα μπορούν οι Ο.Τ.Α. να προσδιορίζουν τους συντελεστές.

Αν οι Ο.Τ.Α. έχουν το δικαίωμα επιλογής των φόρων που θα επιβάλουν οι οικονομικές μονάδες, θα έχουν κίνητρο να εγκατασταθούν στην περιοχή που θα έχει τη μικρότερη οικονομική επιβάρυνση. Η μετακίνηση όμως αυτή των ατόμων και των επιχειρήσεων θα αποτελέσει εμπόδιο στην επίτευξη άριστης κατανομής των μέσων παραγωγής. Αντίθετα, αν όλοι οι Ο.Τ.Α. επιβάλουν τους ίδιους σχεδόν φόρους, η μετεγκατάσταση σε κάποια άλλη περιοχή λόγω φορολογικών πλεονεκτημάτων θα είναι άσκοπη ιδιαίτερα αν όλες οι περιοχές παρέχουν τα ίδια σχεδόν επίπεδα υπηρεσιών.

Τα προβλήματα που θα προκύψουν αν δεν υπάρχει φορολογική εναρμόνιση ανάμεσα στους Ο.Τ.Α. μπορούν να εξετασθούν με τη βοήθεια ενός παραδείγματος στον πίνακα 3.1. όπου εξετάζεται η περίπτωση δύο Ο.Τ.Α. με διαφορετικά φορολογικά συστήματα. Ο ένας Ο.Τ.Α. (Α) υποθέτουμε ότι επιβάλλει κεφαλικό φόρο και ότι ο άλλος (Β) επιβάλλει ένα φόρο εισοδήματος. Για να απλοποιηθεί η ανάλυση εξετάζεται η συμπεριφορά τεσσάρων μόνο δημοτών σε κάθε Ο.Τ.Α., ενώ γίνεται η υπόθεση ότι οι Ο.Τ.Α. παρέχουν το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών και ότι το κόστος παροχής των υπηρεσιών είναι ανάλογο του πληθυσμού. Υποθέτουμε επίσης, ότι και στους δύο, οι δημότες έχουν τα ίδια εισοδήματα και προτιμήσεις. Τέλος, υποθέτουμε ότι ο Α, καθορίζει το ύψος του φόρου σε 12.500δρχ. για κάθε ενήλικο δημότη και ότι ο Β επιβάλλει το φόρο εισοδήματος με συντελεστή 1%, κάτι που του επιτρέπει να εισπράττει τα ίδια έσοδα με αυτά που εισπράττει ο Α.

Πίνακας 3.1: Εξέταση περίπτωσης δύο Ο.Τ.Α. με διαφορετικά φορολογικά συστήματα

	Α Ο.Τ.Α.		**Β Ο.Τ.Α.**		
Φορολογούμενοι	Εισόδημα	Κεφαλικός φόρος	Φορολογούμενοι	Εισόδημα	Φόρος Εισοδήματος
Α1	500.000	12.500	Β1	50.000	5.000
Α2	1.000.000	12.500	Β2	1.000.000	10.000
Α3	1.500.000	12.500	Β3	1.500.000	15.000
Α4	2.000.000	12.500	Β4	2.000.000	20.000
ΣΥΝΟΛΟ	**5.000.0000**	**50.000**	**ΣΥΝΟΛΟ**	**5.000.0000**	**50.000**

Παρατηρείται ότι οι υψηλότερες εισοδηματικές τάξεις στον Α) Ο.Τ.Α. πληρώνουν χαμηλότερο φόρο από τις αντίστοιχες εισοδηματικές τάξεις στον Β, ενώ συμβαίνει το αντίθετο για τις χαμηλές εισοδηματικές τάξεις.

Είναι προφανές ότι οι υψηλές εισοδηματικές τάξεις στον Β) Ο.Τ.Α. (Β3 και Β4) θα έχουν κίνητρο να εγκατασταθούν στην περιοχή του Α. Επίσης οι χαμηλές εισοδηματικές τάξεις στο Α) Ο.Τ.Α.(Α1 και Α2) θα έχουν κίνητρο να εγκατασταθούν στην περιοχή του Β. Αν υποθέσουμε ότι οι εργαζόμενοι είχαν εγκατασταθεί αρχικά στην περιοχή όπου το οριακό τους προϊόν ήταν στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο, η μετακίνησή τους αυτή θα προκαλέσει σπατάλη πόρων και μείωση του παραγόμενου προϊόντος. Αποτέλεσμα επίσης της μετακίνησης είναι να μειωθεί σημαντικά η φορολογική βάση στο Β) Ο.Τ.Α., έτσι ώστε να

απαιτείται αύξηση του συντελεστή σε 1,67% για να διατηρηθούν τα φορολογικά έσοδα στο ίδιο επίπεδο(50.000 δρχ.)

Η κατάσταση που θα διαμορφωθεί φαίνεται στον Πίνακα 3.2

Πίνακας 3.2 Αποτελέσματα εξέτασης περίπτωσης δύο Ο.Τ.Α. με διαφορετικά φορολογικά συστήματα

	Α Ο.Τ.Α.		**Β Ο.Τ.Α.**		
Φορολογούμενοι	Εισόδημα	Κεφαλικός φόρος	Φορολογούμενοι	Εισόδημα	Φόρος Εισοδήματος
Α1	1.500.000	12.500	Α1	500.000	8.350
Α2	2.000.000	12.500	Α2	1.000.000	16.700
Α3	1.500.000	12.500	Β1	500.000	8.350
Α4	2.000.000	12.500	Β2	1.000.000	16.700
ΣΥΝΟΛΟ	**5.000.0000**	**50.000**	**ΣΥΝΟΛΟ**	**3.000.0000**	**50.100**

Παρατηρείται ότι ο Β) Ο.Τ.Α. όχι μόνο δεν πέτυχε το στόχο του για δικαιότερη κατανομή των φορολογικών βαρών αλλά, αντίθετα, για να εξασφαλίσει το ίδιο επίπεδο των παρερχομένων υπηρεσιών αύξησε τη φορολογία, με συνέπεια οι περισσότεροι φορολογούμενοι να πληρώνουν περισσότερο φόρο από ότι προηγουμένως. Παρατηρείται επίσης ότι οι φορολογούμενοι με εισόδημα 1.000.000δρχ. στον Β) Ο.Τ.Α. πληρώνουν περισσότερο φόρο από ότι οι φορολογούμενοι με υψηλότερο εισόδημα στο Α) Ο.Τ.Α. Αυτό μπορεί να παρακινήσει τους Α2 και Β2 να εγκατασταθούν στον Α) Ο.Τ.Α. όπου η φορολογική επιβάρυνση είναι χαμηλότερη, με συνέπεια να μειωθεί ακόμη περισσότερο η φορολογική βάση στον Β) Ο.Τ.Α. και να απαιτηθεί ακόμη μεγαλύτερη αύξηση του φορολογικού συντελεστή. Παρόμοια προβλήματα θα υπάρξουν αν αντί για τον κεφαλικό φόρο και το φόρο εισοδήματος, που χρησιμοποιήθηκαν στο παράδειγμα, χρησιμοποιηθούν οποιοιδήποτε άλλοι φόροι.

Για παράδειγμα, έστω ότι ο ένας Ο.Τ.Α. επιβάλλει κεφαλικό φόρο και ο άλλος ένα φόρο στην ακίνητη περιουσία. Οι φορολογούμενοι με πολλά ακίνητα στην περιοχή όπου επιβάλλεται φόρος στην ακίνητη περιουσία θα πληρώνουν περισσότερο φόρο από τους φορολογούμενους του Ο.Τ.Α. που επιβάλλει κεφαλικό φόρο και θα προκληθεί μετακίνηση του πληθυσμού και του κεφαλαίου. Η ίδια περίπου κατάσταση θα υπάρξει, επίσης, αν οι Ο.Τ.Α. επιβάλλουν περισσότερους από ένα φόρο. Αν, για παράδειγμα ο Α) Ο.Τ.Α. επιβάλλει υψηλό φόρο εισοδήματος και χαμηλό φόρο ακίνητης περιουσίας ενώ ο Β) Ο.Τ.Α. το αντίθετο, θα υπάρξουν τα ίδια προβλήματα με αυτά που αναφέρθηκαν πιο πάνω.

Η ελαχιστοποίηση του προβλήματος θα επιτευχθεί αν το φορολογικό σύστημα της Τοπική Αυτοδιοίκησης είναι έτσι διαρθρωμένο ώστε να εξασφαλίζει εναρμόνιση φορολογίας που επιβάλλουν οι Ο.Τ.Α. Για να υπάρχει πλήρης εναρμόνιση πρέπει όλοι οι Ο.Τ.Α. να επιβάλλουν τους ίδιους φόρους με τους ίδιους ακριβώς φορολογικούς συντελεστές. Στην περίπτωση αυτή, οι τοπικοί φόροι θα είναι σαν τους φόρους που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση, οι οποίοι ισχύουν για όλη τη χώρα και έτσι το φορολογικό σύστημα δεν θα παρέχει κίνητρα για μετακίνηση των νοικοκυριών λόγω διαφορετικής φορολογικής επιβάρυνσης και δεν θα παρεμβαίνει στην κατανομή των μέσων παραγωγής και στην αποδοτικότητά τους.

Όμως, με τη φορολογική εναρμόνιση δεν σημαίνει ότι οι φορολογικοί συντελεστές πρέπει να είναι οι ίδιοι σε όλους τους Ο.Τ.Α. ούτε όλοι οι Ο.Τ.Α. πρέπει να έχουν το ίδιο ακριβώς φορολογικό σύστημα, αφού το επίπεδο των υπηρεσιών που παρέχουν είναι διαφορετικό και υπάρχουν σημαντικές διαφορές στο μέγεθος της φορολογικής βάσης. Σημαίνει απλώς ότι δεν πρέπει να υπάρχουν Ο.Τ.Α. οι οποίοι να είναι πολύ περισσότερο «ελκυστικοί» από άλλους, όσον αφορά τη φορολογική επιβάρυνση, σε σχέση με τις

υπηρεσίες που παρέχουν. Όλη η ιδέα της αυτοδιοίκησης είναι να δώσει τη δυνατότητα στα άτομα που κατοικούν σε διάφορες περιοχές να εκφράσουν διαφορετικές προτιμήσεις για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, κάτι που αναπόφευκτα οδηγεί και σε διαφορές στη φορολογική επιβάρυνση. Οι οποίες παρενέργειες που μπορεί να υπάρξουν από αυτή τη διαφοροποίηση της φορολογικής επιβάρυνσης μπορεί να θεωρηθούν ότι αποτελούν το κόστος του πολιτικού διαχωρισμού. Υπάρχουν όμως τρόποι το κόστος αυτό να περιορισθεί. Οι κανόνες που πρέπει να τηρηθούν για το σκοπό αυτόν είναι οι εξής :

Πρώτον, όταν οι οικονομικές μονάδες μετακινούνται πολύ μεταξύ των περιοχών, η φορολόγησή τους πρέπει να είναι ίδια σε όλες τις περιοχές. Επίσης, οι συντελεστές των τοπικών φόρων που επιβαρύνουν τις μονάδες αυτές δεν πρέπει να διαφέρουν πολύ μεταξύ των περιοχών, εκτός και αν οι διαφορές δικαιολογούνται από τις αντίστοιχες διαφορές στο όφελος που αποκτούν οι μονάδες από τις υπηρεσίες που παρέχονται.

Δεύτερον, είναι προτιμότερο η τοπική φορολογία να επιβάλλεται αν είναι δυνατό, σε αντικείμενα το οποία δεν είναι πιθανό να μετακινηθούν λόγω διαφορών στη φορολογία. Φυσικά η κινητικότητα του πληθυσμού μεταξύ των Ο.Τ.Α. μέσα στη ίδια πόλη είναι μεγάλη. Θα είναι όμως μικρότερη αν ο φόρος επιβάλλεται σε μια ευρύτερη περιοχή(Β΄ βαθμίδα Αυτοδιοίκησης). Έτσι, οι διαφορές που μπορεί να υπάρξουν από περιοχή σε περιοχή στο φορολογικό καθεστώς εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη βαθμίδα Αυτοδιοίκησης που επιβάλλει τη φορολογία.

3.3 Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. στην Ελλάδα σε σχέση με την Ε.Ε.

Η μελέτη μας, στη συνέχεια του τρίτου κεφαλαίου της εργασίας, πραγματεύεται τα φορολογικά συστήματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα αρχικά δεκαπέντε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό να καταγράψει τις υπάρχουσες διαφορές μεταξύ του επιπέδου της φορολογικής αποκέντρωσης των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα σε σχέση με τα λοιπά κράτη - μέλη και να διερευνήσει τις αιτίες αυτών. Παρουσιάζει την σύνθεση των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ε.Ε., ώστε να απεικονισθεί η διάρθρωση αυτών. Εξετάζει, επίσης, την σχέση των άμεσων φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. με τα δημόσια φορολογικά έσοδα στην Ε.Ε. ως και την ποσοστιαία συμμετοχή των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. στα συνολικά τους έσοδα, ώστε να γίνει κατανοητή η σημαντικότητα των συγκεκριμένων εσόδων για την οικονομική ευρωστία και αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται για την φορολογική αποκέντρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Στην τελευταία ενότητα αναπτύσσονται οι διαπιστώσεις της φορολογικής αποκέντρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σε σχέση με τα κράτη - μέλη της Ε.Ε.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούν ταυτόχρονα πολιτικές, διοικητικές και οικονομικές μονάδες, οι οποίες προκειμένου να παίξουν ενεργό ρόλο στην ανάπτυξη, απαιτούν και τους αναγκαίους πόρους. Είναι προφανές ότι με ανεπαρκείς πόρους οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να επιτελέσουν αποτελεσματικά τις λειτουργίες τους και τον αναπτυξιακό τους ρόλο. Τα φορολογικά έσοδα αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα των ως άνω πόρων. Εδώ προσπαθούμε να καταγράψουμε τις διαφορές του φορολογικού συστήματος των Ο.Τ.Α. μεταξύ της Ελλάδας και των λοιπών κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), προκειμένου να διαπιστωθούν οι σύγχρονες τάσεις και η αναγκαιότητα ευθυγράμμισης προς τις πρακτικές των ανεπτυγμένων μελών της Ε.Ε. Διαφορές αυτές πηγάζουν από τον διαφορετικό τρόπο προσέγγισης της φορολογικής αποκέντρωσης στα διάφορα κράτη - μέλη. Η φορολογική αποκέντρωση συνδέεται άμεσα με τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού του

δημοσιονομικού συστήματος σε κάθε κράτος - μέλος. Τα τελευταία χρόνια, όπως αναπτύσσεται κατωτέρω, θεσμοθετήθηκαν σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε. φορολογικές μεταρρυθμίσεις που είχαν άμεση σχέση με τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και επηρεάζουν το εύρος της φορολογικής αποκέντρωσης. Όπως θα καταδειχθεί, η Ελλάδα παραμένει το πιο συγκεντρωτικό κράτος της Ε.Ε. από την άποψη της φορολογικής αποκέντρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.).

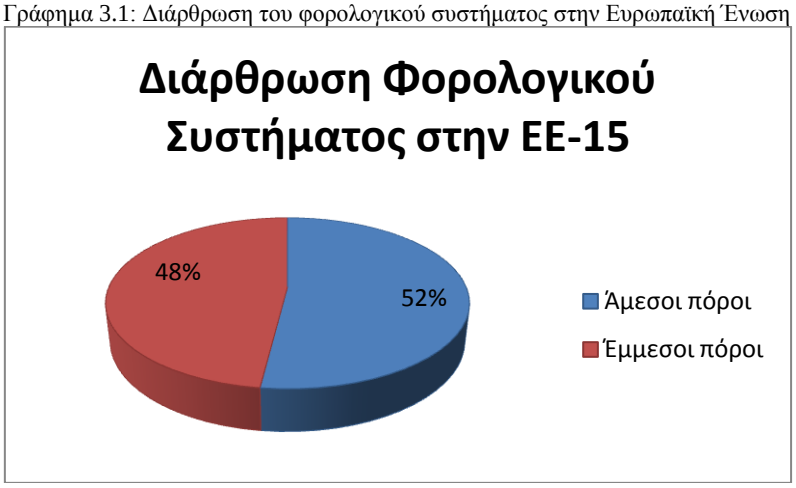
3.3.1. Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Α) Οι κυριότεροι φόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η παρουσίαση της διάρθρωσης των φορολογικών συστημάτων των Ο.Τ.Α. στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα βοηθήσει στην κατανόηση της σύνθεσης αυτών, ως προς το επίπεδο της φορολογικής αποκέντρωσης, με κύριο κριτήριο τον διαχωρισμό των φόρων σε άμεσους και έμμεσους.

Παραστατικά η βασική διάρθρωση του φορολογικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 παρουσιάζεται στο ακόλουθο γράφημα 3.1 (πηγή Eurostat):

Γράφημα 3.1: Διάρθρωση του φορολογικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση



Β) Τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. στα κράτη – μέλη της Ε.Ε.

Τα έσοδα από την φορολογία μπορούν να διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες.

- Στους «κύριους φόρους» στους οποίους η φορολογική βάση προσδιορίζεται από το κράτος ή από το κράτος και τις τοπικές περιφερειακές αρχές (Ο.Τ.Α.) Παραδείγματα «κύριων Φόρων» βρίσκονται στα εξής κράτη - μέλη:

  • Ο φόρος ακίνητης περιουσίας σε έξι κράτη – μέλη (Βέλγιο, Ελλάδα, Δανία, Γαλλία, Ιρλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο).

  • Ο φόρος εισοδήματος σε έξι κράτη – μέλη (Βέλγιο, Δανία, Ιταλία, Ισπανία, Σουηδία)

  • Ο φόρος των νομικών προσώπων (εταιρειών) σε τρία κράτη – μέλη (Γαλλία, Πορτογαλία, Ισπανία).

- Στους «ειδικούς φόρους» στους οποίους η φορολογική βάση προσδιορίζεται αποκλειστικά από τις περιφερειακές αρχές. Στην ειδική φορολόγηση περιλαμβάνονται όλα τα κράτη – μέλη εκτός από την Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Σουηδία. Παραδείγματα ειδικής φορολόγησης είναι:

  • Ο φόρος ακίνητης περιουσίας σε οκτώ κράτη – μέλη (Αυστρία, Φιλανδία, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία).

  • Ο φόρος επί των νομικών προσώπων σε τέσσερα κράτη – μέλη (Αυστρία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο και Ισπανία).

  • Οι φόροι επί των «μέσων μεταφοράς» (αυτοκινήτων κλπ) σε τέσσερα κράτη –μέλη (Γαλλία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ισπανία).

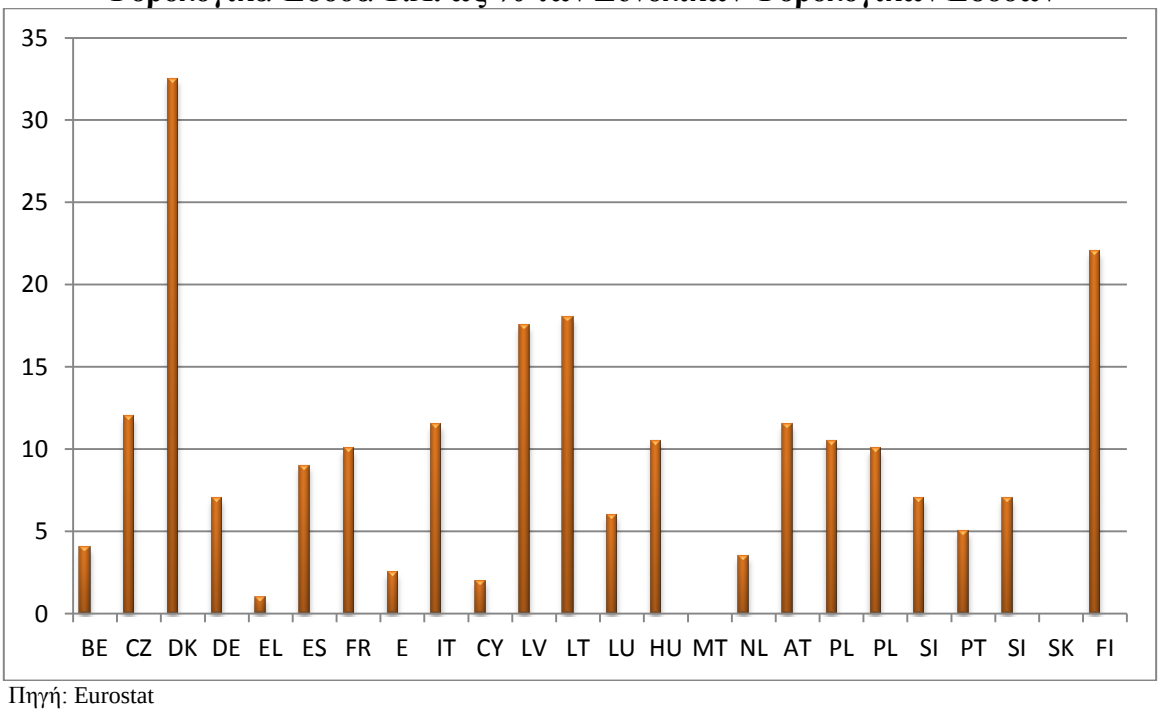
Γ) Η σχέση των άμεσων φορολογικών εσόδων της Τ.Α. με τα δημόσια φορολογικά έσοδα στα κράτη - μέλη της Ε.Ε.

Ως άμεσα φορολογικά έσοδα ορίζονται τα έσοδα που εισπράττονται από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Η ποσοστιαία συμμετοχή των άμεσων φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. στην Ε.Ε. στο σύνολο των κρατικών φορολογικών εσόδων ποικίλει από κράτος σε κράτος και παρουσιάζει τις ακραίες τιμές μεταξύ Ελλάδος 1,3 (χαμηλότερη τιμή) και της Δανίας με 32% (υψηλότερη τιμή). Πρέπει να σημειωθεί ότι ο μέσος όρος μεταξύ όλων των κρατών μελών της Ε.Ε. ανέρχεται στο 16% περίπου.

Αναλυτικά η σχέση των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης με το σύνολο των κρατικών φορολογικών εσόδων απεικονίζεται στα ακόλουθα γραφήματα και πίνακα ως ακολούθως:

Γράφημα 3.2:

Φορολογικά Έσοδα Τ.Α. ως % των Συνολικών Φορολογικών Εσόδων



Πηγή: Eurostat

Ο μέσος όρος των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ε.Ε. των 15 και των 25, ανέρχεται σε ποσοστό 11,3% επί του ΑΕΠ. Από την ανάλυση των ανωτέρω πινάκων, για την περίοδο από 2000 ως 2005 παρατηρείται αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα (από 2,72% επί του ΑΕΠ το 2000 σε 3,14% του ΑΕΠ το 2005). Παρ' όλα αυτά η Ελλάδα μαζί με την Κύπρο και την Μάλτα παραμένουν οι τρεις τελευταίες χώρες σε ποσοστό επί του ΑΕΠ κάτω από το όριο του 7,5%.

Δ. Η ποσοστιαία συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στο σύνολο των εσόδων των Ο.Τ.Α. στα κράτη - μέλη της Ε.Ε.

Η ποσοστιαία συμμετοχή των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. στο σύνολο των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης στα κράτη μέλη της Ε.Ε. ποικίλει και παρουσιάζει αποκλίσεις από 4,4% (Ιρλανδία) έως 73% (Σουηδία). Ο Μέσος Όρος συμμετοχής στην Ε.Ε. είναι 38% περίπου. Υψηλότερη από τον ευρωπαϊκό Μέσο Όρο εμφανίζεται το ποσοστό σε επτά κράτη – μέλη: Σουηδία (73%), Φιλανδία (54,7%), Αυστρία (56,1%), #ανία (53,6%), Ιταλία (43%), Γαλλία (41,7%) και Ισπανία (41,2%). Πλησίον του μέσου όρου κυμαίνεται το ποσοστό σε τέσσερα κράτη – μέλη: Γερμανία (37,7%), Πορτογαλία (37,4%), Λουξεμβούργο (37,7%) και Βέλγιο (32,4%). Στα υπόλοιπα τέσσερα κράτη – μέλη τα φορολογικά έσοδα αντιπροσωπεύουν ένα μέτριο μερίδιο φορολογικού εισοδήματος από τις τοπικές αρχές. Ειδικότερα, αυτό ανέρχεται: στο Ηνωμένο Βασίλειο (16,3%), στην Ελλάδα (11,8%), στην Ολλανδία (8,4%) και στην Ιρλανδία (4,4%). Η μεγάλη διαφορά που παρατηρείται στις Σκανδιναβικές χώρες οφείλεται στο ότι οι τοπικές αρχές (Ο.Τ.Α.) στις χώρες αυτές εισπράττουν – συλλέγουν τους φόρους, το ποσοστό των οποίων καθορίζεται από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. Τα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. έχουν καταγράψει αυξητική τάση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μεταξύ 1996 (έτος βάσης) και 2001, η οποία ανέρχεται σε ποσοστό στο +4,8%, έναντι +3,7% των κρατικών φορολογικών εσόδων και +2,6% του Α.Ε.Π. Η αυξητική αυτή τάση οφείλεται κυρίως στις φορολογικές μεταρρυθμίσεις στην Ιταλία και την Ισπανία, οι οποίες οδήγησαν σε μία μέση ετήσια αύξηση του όγκου των τοπικών εσόδων και(+9,7%) και (+15%) αντίστοιχα. Υψηλά ποσοστά ετήσιας αύξησης του όγκου των τοπικών εσόδων παρουσίασαν επίσης το Ηνωμένο Βασίλειο (+5,8%) και η Πορτογαλία (+7,2%). Στατιστικά στοιχεία για την συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. δεν υπάρχουν, παρ' όλα αυτά με τα ήδη υπάρχοντα στοιχεία ο μέσος όρος στην Ευρώπη των 25 για το έτος 2004 ανέρχεται στο 2% του ΑΕΠ4.

Ε. Η σύνθεση των φορολογικών εσόδων στα 15 αρχικά κράτη –μέλη της Ε.Ε.

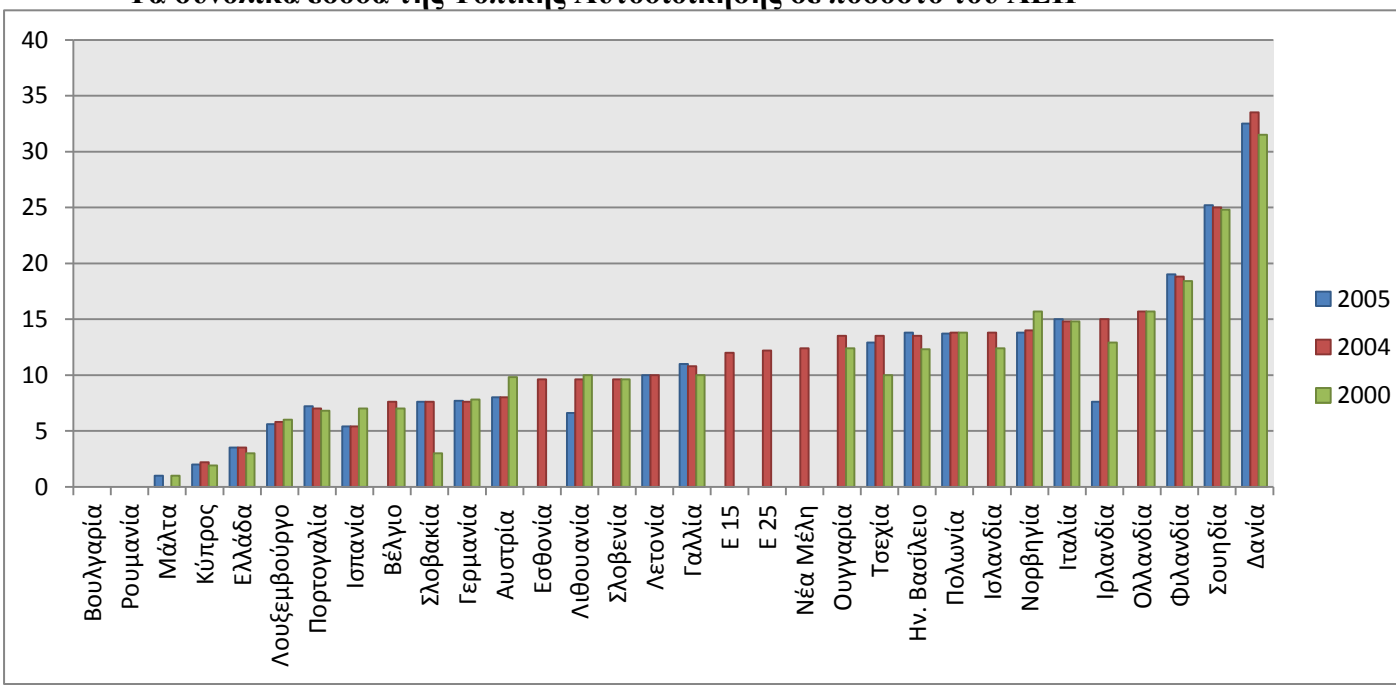
Η σύνθεση των φορολογικών εσόδων ανά κράτος (στα 15 αρχικά κράτη της Ε.Ε.) έχει ως ακολούθως:

Ελλάδα

Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούνται από τις ακόλουθες κατηγορίες εσόδων:

Γράφημα 3.3

Τα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ποσοστό του ΑΕΠ



• Τέλη και δικαιώματα

Τα τελευταία σαράντα χρόνια αυξήθηκε η συμμετοχή των «δικαιωμάτων –τελών» στα συνολικά τρέχοντα έσοδα των Ο.Τ.Α. κατά 30 ποσοστιαίες μονάδες6. Η τάση συμμετοχής τους στα φορολογικά έσοδα είναι αύξουσα. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται τα τέλη καθαριότητας, ηλεκτροφωτισμού, ύδρευσης, αποχέτευσης και ακίνητης περιουσίας. Τα έσοδα αυτά ονομάζονται «ανταποδοτικά», λόγω των αντίστοιχων δαπανών για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες που προσφέρουν οι Ο.Τ.Α. στους δημότες. Εισπράττονται από το κράτος, μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ και αντιπροσωπεύουν περίπου το 83% των εσόδων της γενικότερης κατηγορίας των φορολογικών εσόδων. Στην κατηγορία αυτή των εσόδων τα έσοδα από την καθαριότητα αποτελούν το 58% του συνόλου (στοιχεία Ε.Σ.Υ.Ε. 2001).

• Φόροι

Η κατηγορία των φόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης διαρθρώνεται ως εξής:

Πίνακας 3.3: Η κατηγορία των φόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης

	Ποσοστιαία συμμετοχή
Φόροι αυτοτελείς	**54%**
Φόροι πρόσθετοι	**18%**
Εισφορές	**28%**
	100%

(Στοιχεία Ε.Σ.Υ.Ε. 2001)

Η συνολική συμμετοχή των φόρων στα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. ανέρχεται στο 17% (στοιχεία Ε.Σ.Υ.Ε. 2002)

Στην κατηγορία των αυτοτελών φόρων περιέχονται ο φόρος ζύθου, ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων και λοιποί αυτοτελείς φόροι. Η τάση συμμετοχής των φόρων στα συνολικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι πτωτική, από 11,8% που αντιπροσωπεύουν το 1976, το ποσοστό τους μειώθηκε στο 2,2% το 2002 (στοιχεία Ε.Σ.Υ.Ε. 2002).

Γερμανία

Οι φόροι ποικίλουν πάρα πολύ μεταξύ των ομόσπονδων κρατών. Σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 106 του θεμελιώδους νόμου (σύνταγμα), οι δήμοι έχουν το δικαίωμα να επιβάλουν:

-φόρους ιδιοκτησίας
-τοπικούς φόρους επί καταναλωτικών αγαθών και δαπανών.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω οι δήμοι επιβάλλουν τους ακόλουθους φόρους:

• Εμπορικός φόρος (Gewerbestewer)
• Φόρος εδάφους Α (γεωργία και δασονομία) (Grundstewer A & B)
• Φόρος εδάφους Β (ακίνητη περιουσία)

Ο εμπορικός φόρος επιβάλλεται στις εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις. Οι βάσεις υπολογισμού του είναι τα λειτουργικά κέρδη και τα πάγια των εταιρειών (η φορολόγηση επί των παγίων καταργήθηκε το 1998). Ο ανωτέρω φόρος δεν έχει σχέση με την κρατική (ομοσπονδιακή) φορολόγηση των εταιρειών. Οι φόροι που επιβάλλονται από τους δήμους, επιβάλλονται βάσει μιας αξιολόγησης που γίνεται από τις φορολογικές αρχές. Η απόφαση σχετικά με το ποσοστό των φόρων καθορίζεται σε συνεργασία με την τοπική κυβέρνηση. Ως παραδείγματα τοπικών φόρων μπορούν να αναφερθούν:

• Φόρος ψυχαγωγίας
• Φόρος ποτών (με εξαίρεση την μπύρα)
• Φόρος αδειών
• Φόρος δεύτερης κατοικίας.

Στα περισσότερα κράτη, ο νόμος εξουσιοδοτεί τις τοπικές αρχές να εισάγουν και επιβάλουν τοπικούς φόρους καταναλωτών και δαπανών, εφ' όσον οι ως άνω δεν είναι όμοιοι, ιδίου τύπου, με τους φόρους που προβλέπονται από τον ομοσπονδιακό νόμο. Σύμφωνα με το άρθρο 106 του Θεμελιώδους Νόμου, οι δήμοι εκτός από την Ομοσπονδία και τα ομοσπονδιακά κράτη έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν ένα μερίδιο από τον φόρο εισοδήματος.

Γαλλία

Τα έσοδα από φόρους διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

I. Από άμεση φορολογία

• Φόροι ιδιοκτησίας
• Φόροι κατοικιών
• Φόρος συλλογής απορριμμάτων
• Φόρος πεζοδρομίων
• Φόρος οδικής επίστρωσης

II. Από έμμεση φορολογία

• Αστικοί φόροι ανάπτυξης
• Φόρος τοπικός δημοσίων εγκαταστάσεων
• Φόροι οικοδομήσεως

III. Λοιποί φόροι (ενδεικτική παράθεση)

• Φόροι στην κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας
• Φόροι ψυχαγωγίας
• Φόροι διαφήμισης (αφισών και οχημάτων)
• Φόρος επί οινοπνευματωδών ποτών.
• Φόρος για χρήση σφαγείων
• Φόρος για άδειες κυνηγίου
• Φόρος στα έσοδα χαρτοπαικτικών λεσχών.

Ιταλία

Η διάρθρωση των τοπικών εσόδων είναι η ακόλουθη:

• Έσοδα από φόρους ιδιοκτησίας
• Έσοδα από τους φόρους της κατανάλωσης Ηλεκτρικής Ενέργειας
• Έσοδά από τους φόρους της επεξεργασίας αποβλήτων
• Έσοδα από τους φόρους της κατανάλωσης ύδατος
• Μέρος από τα έσοδα που προκύπτουν από την φορολόγηση των φυσικών προσώπων
• Μέρος από τα έσοδα που προκύπτουν από την φορολόγηση των νομικών προσώπων.

Πορτογαλία

Οι φόροι επιβάλλονται από τις κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες και είναι υποχρεωτικοί. Οι φόροι που εισπράττονται εξ ολοκλήρου από τους δήμους είναι:

• Οι δημοτικοί φόροι αφορούν στο μεγαλύτερο μέρος τους τον φόρο ιδιοκτησίας
• Ο δημοτικός φόρος αυτοκινήτων επιβάλλεται στα αυτοκίνητα των μονίμων κατοίκων του δήμου
• Ο φόρος επί των μεταφορών.

Οι δήμοι δεν έχουν καμία αρμοδιότητα ως προς τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης ή την δημιουργία συγκεκριμένων φορολογικών απαλλαγών. Αρμόδιο για τον προσδιορισμό και τον καθορισμό του ύψους των τοπικών φόρων είναι το τοπικό κοινοβούλιο. Οι δήμοι εισπράττουν μόνο φόρους που έχουν καθοριστεί και αφορούν τοπικό επίπεδο.

Ο μόνος πρόσθετος φόρος που επιβάλλεται εκτός των κρατικών φόρων είναι ο φόρος που ισχύει για εταιρικά εισοδήματα (IRC) και είναι προαιρετικός φόρος, δηλαδή η επιβολή του έγκειται στην διακριτική ευχέρεια των τοπικών αρχών. Επίσης, οι δήμοι λαμβάνουν ως έσοδο το 37,5% από τα έσοδα που προκύπτουν από τον ΦΠΑ που σχετίζεται με την τουριστική δραστηριότητα και υποδομές μέσα στο έδαφος τους.

Λουξεμβούργο

Στους δημοτικούς φόρους υπάρχουν δύο κατηγορίες:

• Ο εμπορικός φόρος, ο οποίος συλλέγεται από το κράτος και για να αποδοθεί στους δήμους
• Ο φόρος εδάφους, ο οποίος αφορά την φορολόγηση της ιδιοκτησίας. Αυτός ο φόρος επιβάλλεται άμεσα από τους δήμους.

Οι ως άνω φόροι αποτελούν τα 2/3 (δύο τρίτα) των συνολικών φορολογικών εσόδων. Στο Λουξεμβούργο δεν υπάρχει κανένας πρόσθετος – τοπικός φόρος εντός από τους φόρους που προσδιορίζονται από το κράτος, χωρίς να απαγορεύεται η επιβολή τέτοιου είδους φόρων με την προϋπόθεση να μην βρίσκονται σε αντίθεση με το γενικό συμφέρον.

Ισπανία

Έσοδα από φόρους με την ακόλουθη διάκριση:

• Έσοδα από φόρους στις αυτόνομες περιοχές
• Έσοδα από φόρους κληρονομιάς
• Έσοδα από φόρους προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ)
• Έσοδα από φορολογία τυχερών παιχνιδιών
• Έσοδα από φόρους στους δήμους

Α) Υποχρεωτικούς φόρους
• Φόροι στην ιδιοκτησία
• Φόροι από κέρδη στις οικονομικές δραστηριότητες (φόρος εταιρειών)
• Φόροι αυτοκινήτων

Β) Προαιρετικούς φόρους
• Φορολογία υπεραξίας ακινήτων
• Φορολογία στα τεχνικά έργα

Σε μερικές αυτόνομες περιοχές, π.χ. Navarra, η τοπική κοινότητα διαχειρίζεται και συλλέγει όλους του κρατικούς φόρους (φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, ΦΠΑ), αποδίδει ένα ποσό στο κράτος και παρακρατά το υπόλοιπο.

Ηνωμένο Βασίλειο

Ο κυριότερος φόρος είναι ο φόρος των συμβουλίων, ο οποίος χρησιμοποιείται για την κάλυψη των απαιτήσεων και δαπανών που αναφέρονται στον Προϋπολογισμό. Ο φόρος των συμβουλίων πρέπει να καλύψει την διαφορά μεταξύ των απαιτήσεων που αναφέρονται στον Προϋπολογισμό και χρηματοδοτήσεων που θα λάβει από την κεντρική κυβέρνηση. Υπόχρεα στην καταβολή του ως άνω φόρου είναι τα φυσικά πρόσωπα.

Βέλγιο

Οι Δήμοι έχει εκτενή φορολογική αυτονομία. Κανένας δασμός ή φόρος δεν είναι δυνατόν να τεθεί για ένα δήμο ή ομοσπονδία δήμων ή αστικό συγκρότημα, εάν δεν αποφασισθεί από τα αντίστοιχα όργανα τους (δημοτικά συμβούλια). Οι φόροι συλλέγονται σε τοπικό (δημοτικό) επίπεδο. Τα είδη των φόρων που αποτελούν τα φορολογικά έσοδα των δήμων είναι:

• Φόρος επί των μισθωμάτων (στους ιδιοκτήτες ακινήτων που τα εκμισθώνουν)
• Φόρος επί του ατομικού εισοδήματος *
• Φόρος επί των αυτοκινήτων *
• Φόροι (δασμοί) για την έκδοση διοικητικών εγγράφων, για άδειες οικοδομήσεως, για την παροχή ύδρευσης.

* Επιβάλλονται από το κράτο. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, οι τοπικές αρχές έχουν σε γενικές γραμμές την ευρεία διακριτικότητα καθορισμού των ποσοστών των τοπικών φόρων. Η νομοθεσία όμως μπορεί να προσδιορίσει τα μέγιστα όρια (την φορολογική οροφή) που μπορούν να επιβληθούν. Ειδικότερα, οι δήμοι δεν έχουν την εξουσία να αυξήσουν ένα φόρο, ο οποίος έχει επιβληθεί και προσδιορισθεί από το κράτος. Τέλος, το άρθρο 464 του κώδικα φορολογίας εισοδήματος, απαγορεύει στους δήμους την επιβολή πρόσθετων φόρων, στις επιχειρήσεις και εταιρικούς οργανισμούς. Το κράτος έχει αποκλειστικά την εξουσία επιβολής «γενικών φόρων», όπως π.χ. φόροι στα αυτοκίνητα, φόροι εισοδήματος, ΦΠΑ κλπ. Οι ως άνω φόροι συλλέγονται κατ' αρχικά από το κράτος και αποδίδονται κατ' αναλογία στους δήμους.

Φινλανδία

Στους φόρους περιλαμβάνονται τα έσοδα από:

• Φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων
• Φόρους εισοδήματος εταιρειών
• Φόρους ιδιοκτησίας
• Λοιποί φόροι.

Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει σχετικά με το ύψος του ποσοστού των τοπικών δημοτικών φορολογικών εσόδων και ακίνητης περιουσίας. Το ποσοστό φόρου εισοδήματος των εταιρειών αποφασίζεται από το Κοινοβούλιο. Οι τοπικές αρχές δεν έχουν το δικαίωμα να εισάγουν νέους φόρους, δεδομένου ότι αυτό είναι αρμοδιότητα αποκλειστικά του Κοινοβουλίου.

Σουηδία

Ο κύριος φόρος των τοπικών και περιφερειακών αρχών είναι ο φόρος εισοδήματος, ο οποίος αποτελεί το 62% περίπου των φορολογικών εσόδων των δήμων και αντίστοιχα το 77% περίπου των νομαρχιακών συμβουλίων. Ο φόρος αυτός εισπράττεται από τις κρατικές αρμόδιες αρχές και εν συνεχεία μεταφέρεται στις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές δεν έχουν δικαίωμα να εισαγάγουν νέους τοπικούς φόρους, χωρίς προηγούμενη νομοθετική έγκριση.

Ιρλανδία

Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται κυρίως από την φορολόγηση των εμπορικών δραστηριοτήτων των διαφόρων επιχειρήσεων. Η φορολογική βάση προσδιορίζεται ποσοστιαία και οι φόροι συλλέγονται από τις ίδιες τις τοπικές αρχές. Τέλος στα άλλα αντικείμενα φορολόγησης περιλαμβάνεται και η φορολόγηση των επιβατηγών αυτοκινήτων.

Δανία

Στην κατηγορία των φόρων περιλαμβάνονται κυρίως ο φόρος εισοδήματος και ο φόρος ιδιοκτησίας (εδάφους). Ο μεν φόρος εισοδήματος συλλέγεται από το κράτος, ο δε φόρος εδάφους συλλέγεται από τους δήμους. Η φορολογική βάση υπολογισμού του φόρου εδάφους προσδιορίζεται από τις δημοτικές και νομαρχιακές αρχές. Επίσης, στην κατηγορία της φορολογίας της ιδιοκτησίας, περιλαμβάνεται και η φορολόγηση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

Αυστρία

Οι φόροι ανάλογα με την νομική βάση ορισμού τους διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

Α. Ομοσπονδιακοί φόροι (Federal law)
Β. Φόροι κρατικοί (Land law).

Οι ομοσπονδιακοί φόροι ορίζονται από την Ομοσπονδιακή νομοθεσία. Στην κατηγορία των φόρων αυτών ανήκουν:

• Φόρος επί των αποδοχών μισθοδοσίας, ο οποίος προσδιορίζεται με ένα σταθερό ποσοστό επί των αμοιβών που αναγράφονται στις μισθοδοτικές καταστάσεις.
• Τοπικός φόρος διοίκησης, ο οποίος ορίζεται ως σταθερό ποσοστό.

Στην κατηγορία των κρατικών φόρων, περιλαμβάνονται:

• Φόρος ακίνητης περιουσίας (ποσοστιαία φορολόγηση ακινήτων μεγάλης αξίας)

• Φόρος τουρισμού (ανάλογα τον αριθμό των τουριστών)
• Φόρος στάθμευσης (ανάλογα την ώρα παραμονής)
• Φόρος επί αμοιβών για χρήση τοπικών (δημοτικών εγκαταστάσεων)
• Φόρος επί των ποτών (αλκοόλ)
• Φόρος δωρεών.

Οι ανωτέρω φόροι ονομάζονται «φόροι εδαφικοί κρατικοί» γιατί ως κριτήριο επιβολής λαμβάνεται η χωροταξική θέση (το κρατίδιο) που ευρίσκονται οι ανωτέρω δραστηριότητες.

Ολλανδία

Οι δήμοι έχουν το δικαίωμα επιβολής όλων των δημοτικών φόρων. Στην κατηγορία ων δημοτικών φόρων 22 ανήκουν:

• Ο φόρος ιδιοκτησίας (ακίνητης περιουσίας)
• Ο φόρος διαφήμισης
• Ο φόρος μηχανοκινήτων οχημάτων
• Ο φόρος επί των Μ.Μ.Ε. (τηλεόραση και ραδιόφωνο)
• Ο φόρος τουρισμού
• Ο φόρος κατοχής σκύλων
• Η φορολόγηση εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων.

Η τοπική φορολογία γενικά διαφέρει από δήμο σε δήμο, λόγω του βαθμού αυτονομίας που υπάρχει μεταξύ τους.

Ζ. Μεταρρυθμιστικές τάσεις ως προς την φορολογική αποκέντρωση στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Τα τελευταία χρόνια και ειδικότερα μετά το 2003 έχουν προωθηθεί φορολογικές μεταρρυθμίσεις στις χώρες μέλη της Ε.Ε. με άμεσο επηρεασμό του επιπέδου της φορολογικής αποκέντρωσης αυτών. Ταξινομώντας τις ως άνω φορολογικές μεταρρυθμίσεις, ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά προκύπτουν τα εξής:

• Μεταρρυθμίσεις στον φόρο της τοπικής αυτοδιοίκησης επί των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (Ιταλία, Γαλλία και Γερμανία).
• Δημιουργία νέων φόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ιταλία, Ουγγαρία, Εσθονία).
• Μείωση των κατανεμημένων φορολογικών εσόδων στους Ο.Τ.Α. (Φινλανδία).
• Αύξηση των κατανεμημένων φορολογικών εσόδων στους Ο.Τ.Α. (Γαλλία, Ιταλία, Πολωνία, Σλοβενία, Ισπανία).
• Περιορισμός της φορολογικής ελευθερίας των Ο.Τ.Α. (Δανία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο).

3.4. Η φορολογική αποκέντρωση των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα

3.4.1 Ιστορική αναδρομή της φορολογικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα

Στη σύγχρονη ελληνική Ιστορία, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίστηκε συνταγματικά για πρώτη φορά από το Σύνταγμα του 184424. Βασικός νόμος για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. θεωρείται ο νόμος Δ.Ν. του 1912 «Περί συστάσεων δήμων και κοινοτήτων». Μέσω του νόμου αυτού επιβλήθηκε στην Ελλάδα για πρώτη φορά η δημοτική φορολογικά και προσδιορίστηκαν οι άλλες χρηματοδοτικές πηγές της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από την περίοδο αυτή έως σήμερα, τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. έχουν γίνει πεδίο εφαρμογής διαφόρων νομοθετικών διαταγμάτων, μέσω των οποίων η κεντρική εξουσία προσπάθησε να περιορίσει την οικονομική αυτοδυναμία της οπτικής αυτοδιοίκησης.

Σαν παράδειγμα αναφέρεται ο νόμος 2125/1920, με τον οποίο αρμοδιότητες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας μεταβιβάστηκαν από την τοπική αυτοδιοίκηση στην κεντρική διοίκηση μαζί με τα φορολογικά έσοδα που χρησιμοποιούντο για την κάλυψη των ως άνω αρμοδιοτήτων και τα οποία προέρχονται από φόρο που επιβαλλόταν στα εισαγόμενα εμπορεύματα. Ταυτόχρονα θεσπίσθηκε για πρώτη φορά η επιχορήγηση των Ο.Τ.Α. από την κεντρική κυβέρνηση. Στην μεταπολεμική περίοδο (μετά τα τέλη της δεκαετίας του 1940) η προπολεμική τακτική της κεντρικής κυβέρνησης συνεχίστηκε με την απορρόφηση φορολογικών πεδίων από την τοπική αυτοδιοίκηση και της παραχώρησης κρατικών επιχορηγήσεων. Πολιτική η οποία έγινε πιο εντατική με την επιβολή της δικτατορίας στην Ελλάδα. Με το σύνταγμα του 1975 (μεταδικτατορική περίοδος), δόθηκαν ιδιαίτερες δυνατότητες ανάπτυξης των Ο.Τ.Α. Συγκεκριμένα στην §5 του άρθρου 102, του Συντάγματος αναφέρονται: «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 την διαχείριση των πόρων αυτών.» Η αρχή της φορολογικής αποκέντρωσης των Ο.Τ.Α. ξεκινάει από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και την χορήγηση έκτακτων επιχορηγήσεων στους Ο.Τ.Α. από την κεντρική κυβέρνηση. Επίσης σύμφωνα με τον νόμο 1828 του 1989 θεσμοθετήθηκαν κονδύλια, τα οποία πρέπει να διανέμονται από την κεντρική κυβέρνηση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Σταθμοί για την φορολογική αποκέντρωση στην Ελλάδα αποτελούν η νομοθετική κατοχύρωση της χρηματοδότησης επενδύσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω επενδυτικών προγραμμάτων, όπως το Ε.Π.Τ.Α. (Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης), ο «ΘΗΣΕΑΣ» και οι Κ.Α.Π. (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι)

3.4.2. Η σχέση με την κεντρική κυβέρνηση

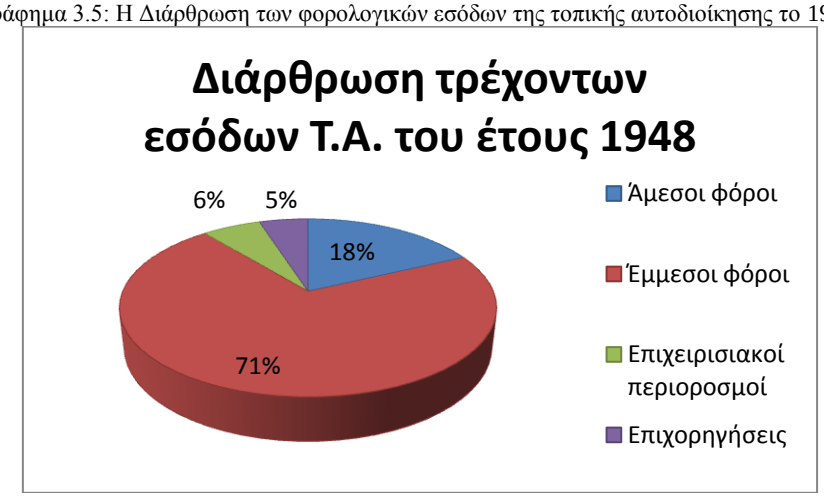
Όπως προκύπτει και από τις προηγούμενες παραγράφους τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να καταταχθούν σε δύο κύριες ομάδες. Στα φορολογικά έσοδα και στις κρατικές επιχορηγήσεις. Στην κατηγορία των φορολογικών εσόδων περιλαμβάνονται οι άμεσοι και έμμεσοι φόροι τα τέλη και δικαιώματα. Η διάρθρωση του Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος της Τ.Α. παρουσιάζεται στο Γράφημα 3.4 Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν μεταβληθεί διαχρονικά και ιδιαίτερα μετά την δεκαετία του 1940.

Γράφημα 3.4: Η διάρθρωση του Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος της Τ.Α μετά την δεκαετία του 1940.



Σύμφωνα με στοιχεία της Ε.Σ.Υ.Ε. (Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος) στην διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης το έτος 1948 οι επιχορηγήσεις καταλαμβάνουν το 5% του συνόλου, ενώ τα φορολογικά έσοδα συνολικά ανέρχονταν στο 89% των συνολικών εσόδων. Παραστατικά των ανωτέρω παρουσιάζονται:

Γράφημα 3.5: Η Διάρθρωση των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης το 1948.



(πηγή ΕΣΥΕ, 2001)

Αντίστοιχα η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης το 2001 έχει αντιστραφεί, όπως φαίνεται στο επόμενο Γράφημα «Διάρθρωση των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης το 2001» με τα φορολογικά έσοδα να καλύπτουν το 26% του συνόλου των εσόδων, ενώ οι επιχορηγήσεις καταλαμβάνουν το 62% του συνόλου των εσόδων. Από τα ανωτέρω είναι εμφανής η πτωτική πορεία των αυτοτελών φορολογικών εσόδων τη τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία οφείλεται στην πολιτική που ακολουθεί η κεντρική κυβέρνηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Πορεία η οποία ακολουθείται έως και σήμερα.

Η πολιτική αυτή συνίσταται στην αφαίρεση από τους Ο.Τ.Α. φορολογικών πόρων και η αντικατάσταση τους με ανελαστικές επιχορηγήσεις. Σ' αυτό συναινεί, όπως έχει καταγραφεί ανωτέρω και το γεγονός ότι η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύνολο των φορολογικών εσόδων της κεντρικής κυβέρνησης αντιπροσωπεύει το μικρότερο ποσοστό μεταξύ των 15 κρατών μελών της Ε.Ε. Τα περιορισμένα φορολογικά έσοδα και η εξάρτιση των μικρών Ο.Τ.Α. από τις κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν σημαντικό θέμα, το οποίο πρέπει να προβληματίσει τους αρμόδιους της κεντρικής κυβέρνησης. Είναι προφανές ότι η εκχώρηση μέρους ή συνόλου των εσόδων από φόρους που επιβάλλει η κεντρική διοίκηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση, αποτελεί απλή εκχώρηση φορολογικών εσόδων φορολογικής εξουσίας με την οποία θα δίνεται δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να επηρεάσουν το ύψος των εσόδων τους μέσω της μεταβολής του μεγέθους των φορολογικών συντελεστών. Από την παρουσίαση της σημερινής πραγματικότητας του φορολογικού συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, διαπιστώνονται τα ακόλουθα:

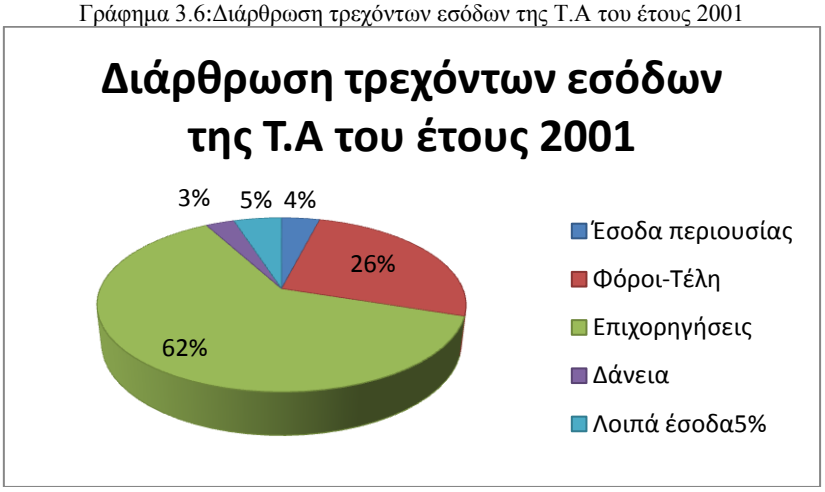
- Τα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης ακολουθούν διαχρονικά έως σήμερα πτωτική πορεία.

- Η τοπική αυτοδιοίκηση δεν ήταν στο παρελθόν φτωχή από άποψη φορολογικών εσόδων
.
- Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελείται από ποικίλους φόρους διαφορετικής δυναμικότητας.

Πρέπει να σημειωθεί ότι στις ερωτήσεις – απόψεις που τέθηκαν στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος στην Ρόδο που αφορούσαν τα έσοδα εν γένει των Ο.Τ.Α. περιλαμβάνονταν:

• Ορθή τήρηση του Ν. 1828/89 για την απόδοση των φόρων (άμεσων και έμμεσων) στην τοπική αυτοδιοίκηση.
• Ενοποίηση των κρατικών επιχορηγήσεων και ορθολογικοποίηση του συστήματος διανομής.
• Νέα χρηματοδοτικά εργαλεία για την αύξηση των ιδίων πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Γράφημα 3.6:Διάρθρωση τρεχόντων εσόδων της Τ.Α του έτους 2001



3.5. Διαπιστώσεις – προτάσεις για το φορολογικό σύστημα

Από την παρουσίαση των συστημάτων της φορολογικής αποκέντρωσης της Τ.Α. στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα διαπιστώνουμε ότι η δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να ασκήσουν ανεξάρτητη, αυτόνομη, τοπική πολιτική, εξαρτάται από την ελευθερία κινήσεων που τους παρέχει το φορολογικό σύστημά τους. Στις περιπτώσεις που το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. είναι εξαρτημένο από την κεντρική κυβέρνηση είναι αυτονόητο ότι οι δυνατότητες ανάπτυξης αυτόνομης περιφερειακής φορολογικής πολιτικής είναι μηδαμινές.

Τα βασικά σημεία άσκησης της φορολογικής ελευθερίας είναι ο προσδιορισμός της φορολογικής βάσης και η επιλογή του φορολογικού συντελεστή. Ο προσδιορισμός της φορολογικής βάσης συνήθως εμπίπτει στην αρμοδιότητα του κράτους, συνήθως για τεχνικούς λόγους (απαιτεί γνώση, πληροφορίες, επιστημονική και τεχνική υποδομή που λίγοι Ο.Τ.Α. θα μπορούσαν να έχουν.). Αντίθετα η ελευθερία επιλογής φορολογικού συντελεστή ποικίλει μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών.

Η Ελλάδα, αντίθετα από τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε., χαρακτηρίζεται από φορολογικό συγκεντρωτισμό με ανυπαρξία φορολογικής ελευθερίας των τοπικών αρχών. Δεν πρέπει, όμως, να παραγνωρίζεται ότι το τοπικό φορολογικό σύστημα αποτελεί υποσύνολο του εθνικού φορολογικού συστήματος και οποιαδήποτε αστοχία σ' αυτό μπορεί να δημιουργήσει γενικότερες μακροοικονομικές ανισορροπίες. Εκτιμάται ότι η υλοποίηση της εκχώρησης φορολογικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα, στην παρούσα φάση θα έπρεπε να θεωρείται ανέφικτη για τους εξής λόγους:

• Μη ύπαρξης κατάλληλου εισπρακτικού μηχανισμού στους Ο.Τ.Α.
• Μη ύπαρξης κατάλληλου στελεχιακού δυναμικού, το οποίο θα μπορεί να συμβάλει στην διαχείριση εισπραττόμενων φορολογικών εσόδων.

Εάν εκλείψουν οι ανωτέρω παράγοντες, θα είναι δυνατή η εκχώρηση φορολογικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α., πράγμα που θα οδηγήσει σε αναβάθμιση του θεσμού της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ως προς τον τομέα των φορολογικών εσόδων. Η δυσμενής οικονομική θέση που έχουν περιέλθει οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα τους ανάγκασε να εξετάσουν την χρήση εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης, η οποία βασίζεται στις ακόλουθες κατευθύνσεις:

α) Την έκδοση δημοτικών ομολόγων για να χρηματοδοτούνται νέες υποδομές και επενδύσεις.
β) Την δυνατότητα τοπικής φορολογίας με ταυτόχρονη μείωση της κρατικής.
γ) Την δημιουργία θεσμικού πλαισίου για την συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα στην υλοποίηση αυτοχρηματοδοτούμενων έργων.

Η ανάπτυξη των ως άνω εναλλακτικών μορφών χρηματοδότησης στο μέλλον θα διαμορφώσει νέα δυναμική στο οικονομικό περιβάλλον των Ο.Τ.Α. Θεωρούμε ότι η σύνδεση των τριών παραγόντων ανάπτυξης, δηλαδή της Δημόσιας Διοίκησης, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιχειρηματικών φορέων, θα ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Η διασφάλιση της οικονομικής αυτονομίας της ελληνικής Τ.Α. είναι δυνατόν να επιτευχθεί μέσω μιας προσεκτικής, αλλά σε κάθε περίπτωση γενναίας φορολογικής αποκέντρωσης, βασικός σκοπός της οποίας θα είναι η ανακατανομή των φορολογικών εσόδων μεταξύ κέντρου και περιφέρειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. ΜΕ ΤΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΠΛΟΓΡΑΦΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

4.1. Εισαγωγή διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στους Ο.Τ.Α.

Σήμερα, καθώς η οικονομική κατάσταση της χώρας είναι εξαιρετικά ρευστή και η κρατικοί μηχανισμοί αναζητούν αποτελεσματικές λύσεις, που θα καταστήσουν τη χώρα μας ισχυρή απέναντι στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Μέσα σε ένα κόσμο που, συνεχώς, μεταβάλλει τις οικονομικές, κοινωνικές και παραγωγικές του δομές, δεν γίνεται οι οργανωτικές παραδοσιακές μορφές να παραμείνουν στάσιμες. Εφαρμόζοντας πολιτικές αποκέντρωσης και μια προσπάθεια για να επιτευχθεί η τέλεια οργανωμένη Τοπική Αυτοδιοίκηση, καλύπτονται οι ολοένα, αυξανόμενες ανάγκες παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Μία από τις βασικές προϋποθέσεις, ώστε η Τοπική Αυτοδιοίκηση να αποτελέσει μοχλό οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, είναι ο εκσυγχρονισμός των οικονομικών λειτουργιών της. Προς αυτό το σκοπό, κινείται και η προσπάθεια εφαρμογής του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στους Ο.Τ.Α. της χώρας μας. Αφού, οι δήμοι εφαρμόζοντας το απλογραφικό σύστημα, δεν ήταν σε θέση να παρουσιάσουν σε δεδομένη χρονική στιγμή την ακριβή χρονική οικονομική κατάσταση, τα περιουσιακά στοιχεία καθώς και τις διάφορες υποχρεώσεις και απαιτήσεις τους. Και αυτό, διότι, ο ισχύον σύστημα δεν παρείχε τη δυνατότητα σύνταξης των οικονομικών καταστάσεων Ισολογισμού και Αποτελεσμάτων Χρήσης.

Έτσι, από 1/1/2000 εφαρμόζεται υποχρεωτικά στους Ο.Τ.Α., με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων ή με έσοδα άνω του 1,5 εκ. €, το διπλογραφικό σύστημα λογιστικής, με τη βεβαιότητα ότι μέσω αυτής θα απαλειφθούν τα μειονεκτήματα και οι αδυναμίες που παρουσιάζει το απλογραφικό σύστημα λογιστικής. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι το διπλογραφικό σύστημα των ΟΤΑ , εφαρμόζεται από την 1/1/2000, η πορεία υλοποίησης του σε πολλούς δήμους είναι ακόμα σε «νηπιακό» στάδιο.

Τα **πλεονεκτήματα** που προκύπτουν και οι λύσεις που δίνονται από την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στους Ο.Τ.Α., είναι πολλά και ποικίλα. Πιο συγκεκριμένα:

α) η σύνταξη και δημοσίευση των οικονομικών καταστάσεων (Ισολογισμός και Αποτελέσματα Χρήσεως), θα επιτρέψει την απεικόνιση της πραγματικής οικονομικής κατάστασης του κάθε δήμου και θα δίνει την δυνατότητα σύγκρισης δημοσιευμένων στοιχείων

β) έχουμε άμεση, αξιόπιστη και ακριβή πληροφόρηση των οικονομικών στοιχείων και μεγεθών του εκάστοτε δήμου. Οι Ο.Τ.Α. θα είναι σε θέση να γνωρίζουν έγκαιρα και σωστά:

- ανά πάσα στιγμή τα πάγια στοιχεία, τα δικαιώματα, τις απαιτήσεις και τις υποχρεώσεις τους
- ανά μονάδα χρόνου, τα αποτελέσματα που πέτυχαν από τις οικονομικές τους δραστηριότητες
- ανά τμήμα/υπηρεσία, το κόστος λειτουργίας τους και το αποτέλεσμα που πέτυχαν

γ) επιτυγχάνεται ο σωστός προγραμματισμός των πληρωμών και εισπράξεων για ην υλοποίηση των έργων

δ) επιτυγχάνεται ο καλύτερος δυνατόν οικονομικός, διαχειριστικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. εκ μέρους ων οργάνων τους.

Με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής, έχουμε μία νέα φάση σε ότι αφορά την παρακολούθηση των οικονομικών των δήμων. Αυτό γιατί, οι αλλαγές στη λογιστική παρακολούθηση πρέπει να εναρμονίζονται με τις νέες απαιτήσεις στην διοίκηση των Ο.Τ.Α. Σήμερα, απαιτείται, ταυτόχρονα η γνώση τόσο των πρωταρχικών οικονομικών πληροφοριών, όσο και του αναλυτικού αποτελέσματος.

Παράλληλα, απαιτείται, η διαμόρφωση ενός πληροφοριακού συστήματος διοίκησης, ώστε να καλύψει την ανάγκη για σαφείς αποφάσεις στο έργο του κάθε δήμου. Ενός πληροφοριακού συστήματος, που θα αντλεί αξιόπιστη και επιστημονική οικονομική πληροφορία, η οποία σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των οικονομικών αριθμοδεικτών, αποτελεί την απαραίτητη βάση για τη διαμόρφωση ολοκληρωμένου συστήματος δεικτών αποτελεσματικότητας στο έργο κάθε δήμου.

Η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής στις οικονομικές υπηρεσίες του κάθε δήμου, θα αλλάξει τη δομή και τη λειτουργία του. Και πρέπει να γίνει κατανοητό, πως χρειάζεται σημαντική και αξιοσημείωτη αναβάθμιση στη λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών των δήμων και στο προσωπικό που τις στελεχώνει.

4.2. Ενιαίο οικονομικό διαχειριστικό λογιστικό σύστημα των Ο.Τ.Α.

Η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος πραγματοποιείται σε συνάρτηση με το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των οικονομικών του Δήμου και του λογιστικού των Ο.Τ.Α.. Κατά συνέπεια, λειτουργούν παράλληλα το λογιστικό των Ο.Τ.Α. και η διπλογραφική λογιστική μέθοδος. Δηλαδή, θα εκτελείται και θα παρακολουθείται ο προϋπολογισμός, ενώ ταυτόχρονα οι οικονομικές πράξεις θα αποτυπώνονται και διπλογραφικά.

Το Β.Δ. 17.5/16-6-1959 περί λογιστικού των Ο.Τ.Α. ισχύει και μετά την έκδοση του Π.Δ. 315/99, που εισήγαγε το διπλογραφικό σύστημα. Τα δύο διατάγματα εφαρμόζονται παράλληλα, γιατί στο Β.Δ. περιγράφονται, κυρίως, οι διαδικασίες των δαπανών, οι οποίες διασφαλίζουν τη διαφάνεια και τη νομιμότητα στην διαχείριση, ενώ στο Π.Δ. περιγράφεται ένας νέος τρόπος απεικόνισης των οικονομικών πράξεων, που ακολουθεί τη νέα αγορά. Το λογιστικό των Ο.Τ.Α. έχει δύο μέρη:

- το διαχειριστικό μέρος, που περιλαμβάνει την αποτύπωση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μέσω της κωδικοποίησης των εσόδων και των εξόδων, σύμφωνα με τη συγκεκριμένη σημερινή μορφή.

Πιο αναλυτικά, το διαχειριστικό μέρος υποχρεώνει το Δήμο να ακολουθεί συγκεκριμένες διαδικασίες για την διαχείριση των οικονομικών του και είναι απαραίτητο σε όποιον διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα, είτε είναι αιρετός, είτε απλά υπηρεσιακός. Αναμφίβολα, το συγκεκριμένο σύστημα δεν μπορεί να καταργηθεί, αλλά χρήζει ανάγκης βελτίωσης και προσαρμογής στα νέα δεδομένα. Επίσης, υπάρχει έντονα ο κίνδυνος να υποτιμηθεί η αξία της ύπαρξης και της παρακολούθησης του προϋπολογισμού. Μπορεί η διαχείριση του

προϋπολογισμού να παρουσιάζει αδυναμίες και ελλείψεις, όμως, η ύπαρξη του είναι αναγκαία και χρειάζεται αξιοποίηση και αναβάθμιση.

Η λειτουργία του διαχειριστικού συστήματος των Ο.Τ.Α. είναι ενιαία, εξαιτίας των ενιαίων λειτουργιών των οικονομικών υπηρεσιών. Οι οικονομικές υπηρεσίες προγραμματίζουν (μέσω του προϋπολογισμού), διαχειρίζονται τα έσοδα (με την καταγραφή και τη βεβαίωση, να δαπανούν (μέσω της προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών) και να πληρώνουν, (με τις ταμειακές λειτουργίες). Επίσης , τηρούν τα απαραίτητα βιβλία, εκδίδουν, με δικαιολογητικά, τα απαραίτητα στοιχεία, και αποδίδουν λογαριασμό, όπως, τον απολογισμό, ισολογισμό και γενικότερα οικονομικές καταστάσεις. Τις παραπάνω λειτουργίες, τις ταξινομούμε σε δύο επίπεδα, ως εξής:

- τις διαχειριστικές:

  - διαχείριση των εσόδων, των φόρων και των τελών
  - διαχείριση των αποθηκών
  - διαχείριση του ταμείου
  - διαχείριση του προσωπικού

- τις λογιστικές-ελεγκτικές:

  - διαχείριση και εκτέλεση του προϋπολογισμού
  - τήρηση των βιβλίων και των αναφορών.

Οι διαχειριστικές λειτουργίες απαιτούν την ύπαρξη των λογιστικών και ελεγκτικών λειτουργιών και οι λογιστικές και οι ελεγκτικές λειτουργίες είναι η απεικόνιση των διαχειριστικών.

4.3. Λογιστικό των Ο.Τ.Α. και η σημασία του προϋπολογισμού

Τα επίπεδα του λογιστικού των Ο.Τ.Α. προσδιορίζονται ως εξής:

- $1^{ο}$ επίπεδο: είναι το λογιστικό σύστημα κωδικοποίησης των λογαριασμών παρακολούθησης του προϋπολογισμού. Πιο αναλυτικά, με το συγκεκριμένο σύστημα παρακολουθούμε, μέσω λογαριασμών, τις οικονομικές ποσότητες και λειτουργεί ως απλογραφικό λογιστικό σύστημα με διαρθρωμένου κωδικούς και τήρηση συγκεκριμένων λογιστικών βιβλίων. Το επίπεδο, αυτό, τείνει να υποκατασταθεί από τη γενική λογιστική του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος.

- $2^{ο}$ επίπεδο: είναι το διαχειριστικό σύστημα διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Πιο αναλυτικά, σε αυτό το επίπεδο, εντάσσουμε το σύνολο των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μέσα στις οποίες έχει διαμορφωθεί ένα σύστημα διαχείρισης των δαπανών αλλά και των εσόδων. Στις διαδικασίες, αυτές, περιλαμβάνονται η έκθεση ανάληψης δαπάνης, η ενταλματοποίηση και η εξόφληση του εντάλματος. Το $2^{ο}$ επίπεδο δεν μπορεί να καταργηθεί, αλλά πρέπει να διαμορφωθεί με τους σύγχρονους όρους και να

ενισχυθεί στην κατεύθυνση της διασφάλισης της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος.

- 3^{ο} επίπεδο: είναι το σύστημα διαδικασιών οικονομικού προγραμματισμού. Πιο συγκεκριμένα, το σύστημα είναι υποβαθμισμένο, γιατί ο προϋπολογισμός λειτουργεί μόνο ως λογιστικό-απλογραφικό-ταμειακό σύστημα. Πριν την κατάργηση του λογιστικού των Ο.Τ.Α. είναι ανάγκη να διατηρηθεί ο προϋπολογισμός, ως εργαλείο οικονομικού σχεδιασμού και προγραμματισμού.

4.4. Προϋπολογισμός ως εργαλείο του στρατηγικού προγραμματισμού/ Κατηγορίες του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και Ισχύον Σύστημα

Γενικά, ο προϋπολογισμός αποτελεί βάση του προγραμματισμού, απαιτεί τη γνώση των στόχων της διοίκησης και λειτουργεί ως δέκτης υλοποίησης τους.

Αρχικά, είναι η πολιτική, που εκφράζει τις γενικές αρχές, τους σκοπούς και τις ανάγκες που θα πρέπει να ικανοποιηθούν σε μακρόχρονο ορίζοντα. Απεικονίζει την φιλοσοφία του Δήμου, τις απόψεις της δημοτικής Αρχής και το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί κατά την διάρκεια της θητείας της.

Μετά, είναι ο στρατηγικός σχεδιασμός, που περιλαμβάνει τον καθορισμό των στρατηγικών στόχων, την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων, την εξέταση των εναλλακτικών λύσεων και αναλύει το μακροοικονομικό καιν μικροοικονομικό περιβάλλον του Δήμου, την τοπική κοινωνία, τις ανάγκες του πληθυσμού.

Κατόπιν, έχουμε τα επιχειρησιακά προγράμματα, που περιλαμβάνουν το τετραετές πρόγραμμα δράσης του Δήμου και προσδιορίζουν τους στόχους της διοίκησης, τις δράσεις και τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν, τις υποδομές και την οικονομική βάση που απαιτούνται.

Τέλος, υπάρχει ο ετήσιος προγραμματισμός του Δήμου, όπου λαμβάνονται ετήσιες αποφάσεις και αποτελεί τον τακτικό προγραμματισμό. Σύμφωνα με το τετραετές πρόγραμμα δράσης, ρυθμίζεται η ετήσια δραστηριότητα του Δήμου. Στο τέλος κάθε έτους συγκρίνονται τα αποτελέσματα με τους προγραμματισθέντες στόχους.

Ο προϋπολογισμός είναι μέρος του οικονομικού στρατηγικού σχεδίου, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα:

i. το σχέδιο των λειτουργικών δαπανών και των εσόδων, τα οποία απαιτούνται για την κάλυψή τους, Το σχέδιο, αυτό, οδηγεί στην σύνταξη του ετήσιου προϋπολογισμού λειτουργίας και

ii. το σχέδιο των επενδυτικών δαπανών και των εσόδων, τα οποία απαιτούνται για την κάλυψή τους. Το σχέδιο, αυτό, οδηγεί στην σύνταξη του κεφαλαιουχικού μεσοπρόθεσμου προϋπολογισμού.

Μια διάκριση του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α., γίνεται με βάση την εκτίμηση των λειτουργικών και των επενδυτικών δαπανών και είναι η εξής:

- σε λειτουργικό προϋπολογισμό, που εμφανίζεται κατά είδος και δραστηριότητα τα ποσά των εσόδων και των εξόδων και

- σε κεφαλαιούχο προϋπολογισμό, που περιλαμβάνει τον καθορισμό των επενδυτικών δαπανών, τον καθορισμό των εσόδων για την κάλυψη των δαπανών και τις πηγές χρηματοδότησης τους.

4.5. Βάση στην οποία βασίζεται ο προϋπολογισμός

Ο προϋπολογισμός σχετίζεται με την λογιστική μέθοδο, που χρησιμοποιείται. Για μεγάλο χρονικό διάστημα, ο προϋπολογισμός ταυτίστηκε με το λογιστικό των Ο.Τ.Α. και χρησιμοποιήθηκε ως λογιστική μέθοδος και ήτανε απλογραφική. Οι λογιστικές μέθοδοι στηρίζονται στην:

- ταμειακή βάση: η ταμειακή βάση θεωρεί ως έσοδο την είσπραξη μιας βεβαιωμένης απαίτησης του δήμου και ως δαπάνη την εξόφλησή της

- δεδουλευμένη βάση: η δεδουλευμένοι βάση θεωρεί ως έσοδο τον χρόνο κατά τον οποίο αυτό καθίσταται απαιτητό (δηλαδή την ταμειακή βεβαίωση) και ως δαπάνη τον χρόνο κατά τον οποίο αυτή πραγματοποιείται (καθίσταται δεδουλευμένη) και η πραγματοποίησή της αποτυπώνεται (λογιστικοποιείται) στην βάση ενός παραστατικού (πχ τιμολόγιο).

Η μέθοδος της ταμειακής βάσης, επειδή δεν αναγνωρίζει το έσοδο μέχρι την είσπραξή του και το έξοδο μέχρι την πληρωμή του, δεν παρέχει τη δυνατότητα καταγραφής του κόστους των υλικών, της πραγματοποιημένης δαπάνης, την περιουσία του Δήμου και τις τυχόν μεταβολές της, τις υποχρεώσεις, τις απαιτήσεις, την εξέλιξη του αποτελέσματος και το κόστος.

Στο λογιστικό των Ο.Τ.Α. χρησιμοποιείται και η βάση των δεσμεύσεων, με ην ανάληψη της δαπάνης. Η βάση αυτή, καταγράφει τις δεσμευμένες πιστώσεις του προϋπολογισμού, δεν επαρκεί για να καλύψει τις απαιτήσεις σε θέματα κόστους και οικονομικού αποτελέσματος, δεν εμφανίζει τις υποχρεώσεις, καταγράφει την δαπάνη πριν το στάδιο εκκίνησης της πραγματοποίησης της και ενημερώνει για τις διαθέσιμες πιστώσεις του προϋπολογισμού.

Τέλος, στο λογιστικό των Ο.Τ.Α. το σύστημα χρησιμοποιείται, είναι μικτό και είναι ένας συνδυασμός των παραπάνω βάσεων. Θεωρείται μικτό, γιατί το έσοδο ορίζεται ως το εισπραχθέν (στον απολογισμό), αλλά καταγράφεται ως απαίτηση με την ταμειακή του βεβαίωση. Στον απολογισμό, στα έξοδα θεωρείται το πληρωμένο, αλλά καταγράφεται το παραστατικό δαπάνης. Στο σκέλος των εξόδων δεν παρακολουθούνται τα πραγματοποιηθέντα έξοδα, αλλά η υποχρέωση που δημιουργείται με την έκδοση και την καταχώρηση του παραστατικού. Ως έξοδο καταγράφεται μόνο στην διπλογραφική μέθοδο.

4.6. Λόγοι που οδήγησαν στη μετάβαση από το Δημόσιο Λογιστικό στο Διπλογραφικό Σύστημα

Το οικονομικό και διαχειριστικό σύστημα των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, που ήταν η απλογραφική μέθοδος, δεν μπορούσε να καλύψει τις σύγχρονες ανάγκες τους. Το σύστημα Προϋπολογισμού και απολογισμού βασιζόταν στην δυνατότητα άσκησης ελέγχων και όχι στην χρησιμοποίηση τους από τα αρμόδια όργανα και τις υπηρεσίες ως εργαλεία προγραμματισμού και παρακολούθησης των δραστηριοτήτων τους, και ο προϋπολογισμός δεν λειτουργούσε ως εργαλείο, αλλά ως ένα σύστημα ταμειακής διαχείρισης. Συνήθως, δεν είχε χαρακτήρα δεσμεύσεων για τη Δημοτική αρχή από το χαρακτήρα, των οποίων θα κριθεί η αποτελεσματικότητα της Διοίκησης. Η σύνταξη του προϋπολογισμού δεν προσδιοριζόταν με βάση τις δυνατότητες πραγματοποίησης των εσόδων και οι δήμοι δεν μπορούσαν να εμφανίσουν την οικονομική τους κατάσταση σε μια δεδομένη στιγμή. Δεν μπορούσαν να γίνουν γνωστές οι υποχρεώσεις και οι απαιτήσεις του δήμου, η περιουσία του και ο εξισωτικός χαρακτήρας του προϋπολογισμού, δεν επέτρεπε τη διάγνωση, ην αξιοποίηση των πραγματικών δυνατοτήτων των Ο.Τ.Α. και τη σύνταξή του σε ρεαλιστική βάση. Επιπλέον, οι δήμοι που δεν είχαν τη δική τους ταμειακή υπηρεσία, δεν ήξεραν το ταμειακό τους υπόλοιπο και έτσι έδιναν εντολές πληρωμής, οι οποίες συσσωρεύονταν στα δημόσια ταμεία. Επίσης, δεν υπήρχε σύστημα παρακολούθησης και αξιοποίησης της πάγιας περιουσίας των Ο.Τ.Α., ούτε σύστημα ταμειακού προγραμματισμού και οικονομικής πληροφόρησης, με αποτέλεσμα την αδυναμία άσκησης αποτελεσματικής διοίκησης από τους Ο.Τ.Α. Τέλος, ήτανε εμφανής η απουσία απαραίτητων οικονομικών και λογιστικών εννοιών στη λειτουργία των Ο.Τ.Α., π.χ. ισολογισμός, οικονομική εκμετάλλευση, κέντρα κόστους.

Σήμερα, όμως, απαιτείται η γνώση και η αξιοποίηση της οικονομικής πληροφορίας στην διαδικασία λήψεως στρατηγικών αποφάσεων και προγραμματισμού. Η διοίκηση του δήμου πρέπει να γνωρίζει την περιουσία του, τις απαιτήσεις και τις οφειλές του, τον ταμειακό προγραμματισμό του, το κόστος ανά υπηρεσία. Με όλα, αυτά, οδηγείται στη διαμόρφωση της επιβολής τελών, στην εξέταση της αποτελεσματικότητας μέσω δεικτών, της ρευστότητας και γενικότερα της οικονομικής κατάστασης του δήμου. Τις οικονομικές αυτές πληροφορίες τις αποκτούμε και τις αναλύουμε με τη βοήθεια της λογιστικής επιστήμης και για αυτό είναι αναγκαία η χρησιμοποίηση ενός επιστημονικού λογιστικού εργαλείου, του διπλογραφικού συστήματος.

Οι παράγοντες που επιδρούν στα απαιτούμενα βήματα και επηρεάζουν τη γρήγορη ή αργή μετάβαση είναι:

i. <u>Το ισχύον νομικό πλαίσιο</u>

Καθορίζει τη συνύπαρξη του Λογιστικού των Ο.Τ.Α. και του Διπλογραφικού Συστήματος. Με βάση όσα ισχύουν σήμερα το Λογιστικό των ΟΤΑ λειτουργεί πλήρως και παράλληλα με το Διπλογραφικό Σύστημα. Μάλιστα η παρακολούθηση του προϋπολογισμού του Δήμου θα γίνεται και Διπλογραφικά μέσω λογαριασμών τάξεως (πληροφοριακοί λογαριασμοί του Διπλογραφικού Συστήματος). Η συνύπαρξη των δύο Λογιστικών Συστημάτων (Λογιστικού των Ο.Τ.Α. και Διπλογραφικού), βοηθά στο να μην « αναστατωθεί» η σημερινή λειτουργία των υπηρεσιών και εξασφαλίζει την ομαλή μετάβαση στο Διπλογραφικό.

ii. Η κατάσταση του ανθρώπινου δυναμικού

όσον αφορά στη γνώση του Διπλογραφικού Συστήματος. Στο σημείο αυτό πρέπει να εκτιμηθούν δύο παράμετροι:

- το προσωπικό των οικονομικών υπηρεσιών των Δήμων δεν έχει την εμπειρία λειτουργίας Διπλογραφικού Συστήματος, ενώ και όσοι το γνωρίζουν έχουν αποξενωθεί από αυτό, αφού η δουλειά τους γίνεται με το Απλογραφικό Λογιστικό των Ο.Τ.Α.

- το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό όμως αποτελεί τον κορμό και την ατμομηχανή υλοποίησης του Έργου εφαρμογής του Διπλογραφικού Συστήματος, και γι' αυτό το λόγο πρέπει να του παρασχεθεί κάθε βοήθεια.

iii. Το επίπεδο μηχανοργάνωσης του Δήμου.

- Η ύπαρξη υποδομής για τη μηχανογραφική παρακολούθηση τομέων των οικονομικών διαδικασιών παίζει καθοριστικό ρόλο στην πορεία υλοποίησης του προγράμματος.

- Είναι απαραίτητο να υπάρχει μηχανογράφηση στις προμήθειες για την καταχώρηση των αναλαμβανομένων υποχρεώσεων και των τιμολογίων, έτσι ώστε οι καταχωρήσεις να ενημερώνουν το Διπλογραφικό.

- Το επίπεδο μηχανογράφησης τμημάτων των προσόδων σε συνδυασμό με την ταμειακή υπηρεσία, μας καθορίζει το επίπεδο αυτόματης ενημέρωσης του Διπλογραφικού.

- Η αλληλοενημέρωση όλων αυτών των τμημάτων μηχανογραφικής παρακολούθησης δίνει τη δυνατότητα: τα έσοδα να χρεώνουν (βεβαιώνουν) τους δημότες και το ταμείο με την είσπραξη των οφειλών να ξεχρεώνει (πιστώνει) τους δημότες. Ο προϋπολογισμός να ενημερώνεται από το ταμείο με τα πληρωθέντα και κατ' επέκταση το ταμείο με τις πληρωμές να εξοφλεί τους προμηθευτές.

- Ιδιαίτερα για τους Δήμους με υποχρέωση τήρησης Αναλυτικής Λογιστικής, η μηχανοργάνωση των αποθηκών (πέραν των άλλων λειτουργιών του δήμου) αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την εφαρμογή της Αναλυτικής Λογιστικής.

iv. Το μέγεθος του Δήμου.

Εννοείται ότι η πολυπλοκότητα των διαδικασιών και κατ' επέκταση τα προβλήματα που παρουσιάζονται είναι διαφορετικά και ανάλογα με το μέγεθος του Δήμου. Για παράδειγμα: ένας νεοσύστατος Δήμος με ικανό αριθμό δημοτικών καταστημάτων πρέπει να λειτουργήσει τη λογιστική των υποκαταστημάτων, ένας Δήμος μικρός με αντίστοιχου μεγέθους προϋπολογισμό, δε θα έχει να αντιμετωπίσει τον όγκο των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ένας Δήμος με προϋπολογισμό δισεκατομμυρίων, με διαφορετική διάρθρωση υπηρεσιών, με πολλές διευθύνσεις και με το γνωστό πρόβλημα της «κατάτμησης» των γνωστικών αντικειμένων ανάμεσα στο προσωπικό.

v. Το επίπεδο τήρησης των διαδικασιών στην αλυσίδα των οικονομικών υπηρεσιών

- Η λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών απαιτεί την τήρηση ορισμένων διαδικασιών που έχουν σχέση με τον έλεγχο νομιμότητας της δαπάνης, αλλά και με διαδικασίες ελέγχου (όπως η τήρηση του βιβλίου ανειλημμένων υποχρεώσεων για τον έλεγχο της υπέρβασης της δαπάνης). Στις περισσότερες περιπτώσεις των Δήμων, πολλές από τις διαδικασίες αυτές δεν τηρούνται ολοκληρωμένα.

- Η τήρηση συγκεκριμένων διαδικασιών επιδρά σημαντικά στη σωστή εφαρμογή του Διπλογραφικού Συστήματος. Για παράδειγμα: η παρακολούθηση του προϋπολογισμού θα γίνεται με διπλογραφικές εγγραφές, εάν όμως ο Δήμος δεν τηρεί την διαδικασία της ανάληψης δαπάνης, δεν θα μπορεί να αποτυπώνει ένα κομμάτι της παρακολούθησης του προϋπολογισμού με Διπλογραφικό τρόπο.

- Επιπλέον είναι έκδηλο ότι το καλό επίπεδο λειτουργίας του λογιστικού των Ο.Τ.Α., είναι καθοριστικός παράγοντας στην σωστή μετάβαση στο διπλογραφικό Σύστημα. Ένα παράδειγμα αρκεί για να γίνει κατανοητή αυτή η διάσταση: η καταχώριση του παραστατικού του προμηθευτή είναι βασικός όρος λογιστικής λειτουργίας στο Διπλογραφικό Σύστημα και δημιουργεί σοβαρό πρόβλημα σε εκείνον τον Δήμο, ο οποίος σήμερα δεν μπορεί να συγκεντρώσει άμεσα τα παραστατικά που λαμβάνει από τους προμηθευτές του.

vi. <u>Η ύπαρξη Ταμειακής Υπηρεσίας</u>

- Για τη λειτουργία του Διπλογραφικού Συστήματος είναι αναγκαία η ύπαρξη Ταμειακής Υπηρεσίας. Αν δεν υπάρχει το ταμείο, δεν μπορούν να εμφανίζονται λογιστικά οι ταμειακές εγγραφές (εισπράξεις- πληρωμές), οι οποίες είναι απαραίτητες στο Διπλογραφικό Σύστημα.

- Το πρόβλημα αυτό αντιμετωπίζεται στο βαθμό που ο ελεγκτής εσόδων στην ΔΟΥ είναι συνδεδεμένος μηχανογραφικά με το Δήμο και με αυτό τον τρόπο υπάρχει η δυνατότητα να ενημερώνεται το Διπλογραφικό.

- Πάντως θα λέγαμε πως η σύσταση Ταμειακής Υπηρεσίας είναι όρος για την λειτουργία του Διπλογραφικού, ενώ βοηθάει γενικότερα το Δήμο στον οικονομικό προγραμματισμό του και στη διαχειριστική του αυτοτέλεια.

vii. <u>Η λειτουργία οργανωμένης αποθήκης.</u>

Ο τρόπος που επιδρά η λειτουργία οργανωμένης αποθήκης στη διαδικασία υλοποίησης της εφαρμογής του Διπλογραφικού είναι διπλός:

- Ο ουσιαστικός λόγος ύπαρξης της αποθήκης, αφορά στην παρακολούθηση των αποθεμάτων σαν βασικό στοιχείο για τη διαμόρφωση του κόστους και κατ' επέκταση των οικονομικών αποτελεσμάτων του Δήμου. Δεν μπορούμε να μιλάμε για λειτουργία Αναλυτικής Λογιστικής δίχως την άρτια και ολοκληρωμένη λειτουργία της αποθήκης του Δήμου

- Επιπλέον, η αποθήκη λειτουργεί και για την μηχανογραφική σύνδεση των εγγραφών του Λογιστικού των Ο.Τ.Α. με το Διπλογραφικό.

Παρόλα αυτά η λειτουργία οργανωμένης αποθήκης δεν είναι προαπαιτούμενο για την έναρξη λειτουργίας του Διπλογραφικού Συστήματος.

4.7. Βασικές αρχές της λειτουργίας του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής

Σήμερα, οι οικονομικές μονάδες παράγουν, ανταλλάσσουν, καταναλώνουν αγαθά. Ως οικονομική μονάδα εννοείται μια επιχείρηση, οπότε ο στόχος της είναι το κέρδος, ή ένας κοινωνικός οργανισμός, οπότε ο στόχος του είναι η μεγιστοποίηση του προσφερόμενου έργου. Στην όλη διαδικασία παραγωγής, χρησιμοποιεί εργατική δύναμη, δέχεται υπηρεσίες από τρίτους, δαπανά για την εκπλήρωση στόχων της. Όλη αυτή η διαδικασία της αγοράς, πώλησης, κατανάλωσης αγαθών και υπηρεσιών πρέπει να παρακολουθείται και να συγκεντρώνονται οι αντίστοιχες πληροφορίες:

- τι αγοράσαμε, σε τι ποσότητα και πόσο μας κόστισαν;
- τι παράγουμε (υλικά και υπηρεσίες) και πόσο μας κόστισαν σε υλικά, σε μισθούς, σε αμοιβές τρίτων, σε γενικά έξοδα;
- τι χρωστάμε και σε ποιούς;
- τι χρωστάμε στη τράπεζα για πιθανό δάνειο που πήραμε;
- σε τι ποσότητες και σε ποιες αξίες πουλήσαμε;
- ποιοι είναι αυτοί που μας χρωστάνε και πόσα μας χρωστάνε;
- τελικά από όλη τη δραστηριότητα ης οικονομικής μονάδας, είχαμε όφελος ή ζημία;

Αυτές τις βασικές πληροφορίες χρειάζεται κάποιος που διευθύνει μία οικονομική μονάδα, για να μπορεί να ασκεί τον διευθυντικό και διοικητικό του ρόλο. Βέβαια, την πληροφορία την έχει ανάγκη, ακόμα και ο τρίτος που συναλλάσσεται με τη την οικονομική μονάδα.

Όταν πρόκειται για οικονομική μονάδα που έχει κοινωφελή χαρακτήρα (π.χ. ο δήμος), την ανάγκη πληροφόρησης την έχει η διοίκηση του, ο δημότης του δήμου, ο συναλλασσόμενος μαζί του καθώς και ο τρίτος που τον δανείζει ή τον επιχορηγεί.

Άρα, είναι αναγκαίο ένα συστηματικό εργαλείο που να δίνει στην οικονομική μονάδα τις απαραίτητες πληροφορίες έγκαιρα και σωστά, και επιπλέον να τη βοηθά να διαχειρίζεται τα οικονομικά της με επιστημονικό τρόπο. Αυτό το εργαλείο είναι το διπλογραφικό σύστημα λογιστικής. Και ονομάζεται διπλογραφικό, διότι για κάθε οικονομική πράξη αποτυπώνει, καταγράφει και αναλύει ταυτόχρονα σε δύο διαφορετικά σημεία την πληροφορία, δηλαδή τι αγοράζω αφ' ενός και σε ποιόν χρωστάω αφετέρου. Για να λειτουργήσει το διπλογραφικό σύστημα λογιστικής τήρησης της Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής στους Ο.Τ.Α., υιοθετούνται ορισμένες βασικές αρχές , που σχετίζονται τόσο με το πλαίσιο λειτουργίας του, όσο και με την ανάπτυξη του σχεδίου των λογαριασμών, δηλαδή της Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής και του Δημόσιου Λογιστικού.

Παρόμοιες βασικές αρχές υπάρχουν στο Ελληνικό Γενικό Λογιστικό Σχέδιο, στο Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο για τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, στο Π.Δ. 205/88 «Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο ων ΝΠΔΔ» καθώς και στον Κώδικα Βιβλίων και στοιχείων. Μερικά σημεία των αρχών αυτών είναι τα εξής:

1) το σχέδιο των λογαριασμών βασίζεται στις παρακάτω τρείς βασικές αρχές:

   - την αρχή της αυτονομίας
   - την αρχή της κατ' είδος συγκεντρώσεως των αποθεμάτων, εσόδων και εξόδων
   - την αρχή της κατάρτισης του λογαριασμού της γενικής εκμετάλλευσης με λογιστικές εγγραφές

2) για την ενημέρωση των λογαριασμών ισχύει η βασική αρχή της ύπαρξης παραστατικού, δηλαδή αποδεικτικών πραγματοποίησης του εξόδου, του εσόδου, της είσπραξης ή της πληρωμής, που προβλέπονται κατά περίπτωση

3) στους αναλυτικούς λογαριασμούς της τελευταίας βαθμίδας καταχωρούνται και τα εξής στοιχεία:

   - ο αύξων αριθμός του παραστατικού, με το οποίο γίνεται η λογιστικοποίηση και η καταχώριση του σχετικού ποσού στον λογαριασμό αυτό και
   - μια σύντομη αιτιολογία για κάθε εγγραφή, δηλαδή για κάθε ποσό που καταχωρείται στη χρέωση ή τη πίστωση του λογαριασμού.

4) οι λογαριασμοί της προτελευταίας βαθμίδας, οι περιληπτικοί, μπορούν να ενημερώνονται μόνο με τη συνολική κίνηση της χρέωσης και της πίστωσης των αντιστοίχων λογαριασμών τους της τελευταίας βαθμίδας, των αναλυτικών, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιληπτικοί αυτοί λογαριασμοί θα ενημερώνονται τουλάχιστον σο τέλος του μήνα.

   Το λογιστικό σχέδιο είναι μία έννοια στενότερη από αυτό που θέλουμε να εκφράσουμε. Με την κοινή χρήση του όρου «λογιστικό σχέδιο», εννοούμε την όλη λογιστική διαδικασία που ακολουθούμε. Ένα λογιστικό σχέδιο πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής:

   - το σχέδιο λογαριασμών
   - την ανάλυση των εννοιών που χρησιμοποιούνται (π.χ. τι ονομάζουμε πάγιο, απόσβεση, αποτίμηση κ.λπ.)
   - τη συνδεσμολογία των λογαριασμών (π.χ. τι περιλαμβάνει ο κάθε λογαριασμός, πότε χρεώνεται, πότε πιστώνεται κ.λπ.)
   - πως προσδιορίζεται το κόστος παραγωγής
   - υποδείγματα των δημοσιευμένων οικονομικών καταστάσεων δηλαδή ισολογισμός, λογαριασμός γενικής εκμετάλλευσης, λογαριασμός αποτελεσμάτων χρήσης και πίνακας διάθεσης κερδών.

Η έκφραση των οικονομικών μεγεθών μιας οικονομικής μονάδας γίνεται μέσω των ανά πάσα στιγμή υπολοίπων λογαριασμών. Οι λογαριασμοί, προκειμένου να καλυφθούν, οι ανάγκες της ενιαίας έκφρασης, της απλούστευσης και της δυνατότητας παρακολούθησης, έπρεπε να έχουν κοινά χαρακτηριστικά, ενιαία για όλες τις οικονομικές μονάδες, Για παράδειγμα, όταν λέμε δαπάνες μισθοδοσίας στον Α' Δήμο, να εννοούμε το ίδιο με εκείνο που θα ονομάζαμε μισθοδοσίας στον Β' Δήμο. Η τυποποίηση αυτή έπρεπε να πάρει και αριθμητική έκφραση. Έτσι λοιπόν όταν λέμε κωδικός 60 να εννοούμε δαπάνες μισθοδοσίας.

4.8. Τρόπος λειτουργίας του Διπλογραφικού Συστήματος

Κάθε οικονομική μονάδα επιβάλλεται να έχει γνώση της οικονομικής της κατάστασης και του αποτελέσματος που πέτυχε. Την γνώση αυτή, την παρέχει το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα. Επίσης, πρέπει να έχει στην κατοχή της ορισμένους πόρους τους οποίους χρησιμοποιεί για την επίτευξη των σκοπών της. Ο δήμος έχει στην κυριότητά του περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν σε δύο μεγάλες κατηγορίες: τα πάγια, π.χ. κτίρια, οικόπεδα, μηχανήματα και τα κυκλοφορούντα π.χ. αποθέματα, απαιτήσεις, χρηματικά διαθέσιμα, και οι οποίες συνθέτουν το Ενεργητικό, δηλαδή, την περιουσία του Δήμου. Οι πηγές χρηματοδότησης είναι το Παθητικό, το οποίο διακρίνεται σε δύο κατηγορίες: τα ίδια κεφάλαια ή καθαρή περιουσία και τα ξένα κεφάλαια. Ενεργητικό και Παθητικό, απεικονίζονται στον Ισολογισμό. Με βάση τη λογιστική αρχή, το Ενεργητικό θα ισούται πάντα με το Παθητικό. Η χρήση των περιουσιακών στοιχείων δημιουργεί έξοδα και προσφέρει έσοδα και η σύγκριση τους διαμορφώνει το οικονομικό αποτέλεσμα, δηλαδή το λογιστικό πλεόνασμα ή το λογιστικό έλλειμμα.

Πιο συγκεκριμένα, η οικονομική δραστηριότητα διαμορφώνει το οικονομικό αποτέλεσμα. Η χρήση των στοιχείων του Ενεργητικού στην παραγωγική δραστηριότητα του Δήμου συνεπάγεται εξοδοποίηση και κατά συνέπεια εισροή εσόδων. Ένα μέρος των εσόδων προέρχεται από δραστηριότητες που πληρώνονται από επιχορηγήσεις.

Όταν τα έσοδα είναι περισσότερα των εξόδων τότε έχουμε λογιστικό πλεόνασμα, ενώ όταν τα έσοδα είναι μικρότερα των εξόδων έχουμε λογιστικό έλλειμμα. Το οικονομικό αποτέλεσμα απαιτεί την σύγκριση εσόδων και εξόδων και ο πίνακας αποτελεσμάτων χρήσεως δίνει αναλυτική εικόνα του οικονομικού αποτελέσματος.

Για την περιγραφή και την ερμηνεία της οικονομικής δραστηριότητας μιας οικονομικής μονάδας, χρησιμοποιείται η λογιστική, μέσω της οποίας ελέγχουν, σχεδιάζουν και μετρούν τα έργα, τις δραστηριότητες τους, τους πόρους που απαιτούνται για την πραγματοποίηση τους, αλλά και βγάζουν αποτέλεσμα με την βοήθεια του διπλογραφικού συστήματος.

Γράφημα 4.1.: Πίνακας ροής εργασιών οικονομικών υπηρεσιών



4.9. Ισολογισμός Έναρξης

Λέγοντας «Ισολογισμό Έναρξης» εννοούμε την αποτύπωση της οικονομικής κατάστασης του Δήμου κατά την στιγμή έναρξης εφαρμογής του διπλογραφικού συστήματος (1/1/2000-2001), μέσα από λογαριασμούς της Γενικής Λογιστικής. Για τη διαμόρφωση του Ισολογισμού Έναρξης είναι ανάγκη να προσδιοριστούν τα παρακάτω οικονομικά στοιχεία:

- Το **ενεργητικό** του Δήμου:

- η πάγια περιουσία του.
- η κατά την έναρξη, ποσότητα και η αξία των αποθεμάτων του.
- οι απαιτήσεις που έχει από τρίτους (δημότες ,φορείς, επιχειρήσεις).
- τα χρηματικά διαθέσιμα (το ταμείο και τα χρήματα στις τράπεζες).

- Το **παθητικό** του Δήμου:

- οι υποχρεώσεις του Δήμου (σε προμηθευτές, στην εφορία στις τράπεζες, σε ασφαλιστικούς οργανισμούς κλπ).
- η καθαρή του θέση, έτσι όπως διαμορφώνεται η κατάσταση από την εξίσωση:

ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ - ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ = ΚΑΘΑΡΗ ΘΕΣΗ

Σχηματικά η γενική μορφή του ισολογισμού έναρξης του Δήμου, όπως πρέπει να διαμορφωθεί κατά τη στιγμή έναρξης του διπλογραφικού (1/1) είναι η ακόλουθη:

Πίνακας 4.1: Μορφή του ισολογισμού έναρξης του Δήμου

ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ		**ΠΑΘΗΤΙΚΟ**	
Β. ΕΞΟΔΑ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ		**Α. ΙΔΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ**	
Α. ΠΑΓΙΟ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ		Κεφάλαιο	Α(Ι)
Ασώματες ακινητοποιήσεις	Γ(Ι)	Διαφορές αναπροσαρμογής	Α(ΙΙ)
Ενσώματες ακινητοποιήσεις	Γ(ΙΙ)		
Συμμετοχές και άλλες χρηματοοικονομικές απαιτήσεις	Γ(ΙΙΙ)	Αποθεματικά κεφάλαια	Α(IV)
Δ. ΚΥΚΛΟΦΟΡΟΥΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ		Αποτελέσματα σε νέο	Α(V)
Αποθέματα	Δ(Ι)	Ποσά προορισμένα για αύξηση κεφαλαίου	Α(VI)
Απαιτήσεις	Δ(ΙΙ)	**Β. ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ**	
Χρεόγραφα	Δ(ΙΙΙ)	**Γ. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ**	
Διαθέσιμα	Δ(IV)	Μακροπρόθεσμες	Γ(Ι)
		Βραχυπρόθεσμες	Γ(ΙΙ)
Ε. ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ		**Δ. ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ ΠΑΘΗΤΙΚΟΥ**	
Χρεωστικοί λογαριασμοί τάξεως		Πιστωτικοί λογαριασμοί Τάξεως	

4.10. Πλεονέκτημα της εφαρμογής του Διπλογραφικού Λογιστικού Συστήματος στους Ο.Τ.Α.

Η απλογραφική μέθοδος πρόσφερε στους Ο.Τ.Α. μόνο προϋπολογισμό, απολογισμό και ταμειακή παρακολούθηση. Από την άλλη πλευρά, όμως, η διπλογραφική μέθοδος προσέφερε πληροφορίες για την οικονομική κατάσταση του Δήμου, τις υποχρεώσεις και τις απαιτήσεις του, την περιουσία του. Πιο συγκεκριμένα, το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα εξασφαλίζει για τους Ο.Τ.Α.:

- την παροχή οικονομικών πληροφοριών π.χ. ποια είναι η περιουσία του Δήμου και κατά πόσο αξιοποιείται, το κόστος κάθε υπηρεσίας, το ύψος των απαιτήσεων, τον ταμειακό προγραμματισμό και κατ' επέκταση βοηθούσε στη λήψη ορθολογικών αποφάσεων και στη δυνατότητα στρατηγικού σχεδιασμού

- τη δυνατότητα κατάρτισης οικονομικών καταστάσεων π.χ. προϋπολογισμό, απολογισμό, ισολογισμό, ταμειακό προγραμματισμό

- την απλούστερη και αποτελεσματική άσκηση κάθε είδους ελέγχων, όπως διαχειριστικών, φορολογικών ελεγκτικών

- τις σύγχρονες μεθόδους διεξαγωγής της λογιστικής και οικονομικής δραστηριότητας, μέσω πληροφοριακών συστημάτων

- την καλύτερη και ορθολογικότερη λογιστική και διαχειριστική οργάνωση και τη μείωση του σχετικού λειτουργικού κόστους

- την πλήρη και ορθή κοστολόγηση των έργων και υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και

- την πλήρη διαφάνεια σε όλο το διαχειριστικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος υπάρχει έντονος ο κίνδυνος της υποβάθμισης της σημασίας του προϋπολογισμού. Οι Ο.Τ.Α., όμως, πρέπει να επιδιώξουν την αξιοποίηση του ως ένα εργαλείο προγραμματισμού καθώς η διαφάνεια στην διαχείριση και η νομιμότητα των ενεργειών τους, είναι αναγκαία ζητήματα για τους Ο.Τ.Α. και μέσω του προϋπολογισμού κρίνονται.

4.11. Κωδικοποίηση διαφορών μεταξύ του απλογραφικού και του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής

Αν θέλαμε να παρουσιάσουμε κωδικοποιημένα τις διαφορές μεταξύ του απλογραφικού και του διπλογραφικού συστήματος λογιστικής, θα μπορούσαμε να τις συνοψίσουμε στις εξής:

- υπάρχει χρονική υστέρηση ανάμεσα στις λογιστικές εγγραφές του απλογραφικού και του διπλογραφικού συστήματος: στα έξοδα, με το απλογραφικό σύστημα, έχουμε λογιστική εγγραφή με την ενταλματοποίηση ή την είσπραξη, ενώ με το διπλογραφικό, έχουμε δύο εγγραφές, η πρώτη με την λήψη του παραστατικού και η δεύτερη με την πληρωμή του. Αντίστοιχα στα έσοδα δεν υπάρχει χρονική υστέρηση ανάμεσα στις εγγραφές στα δύο λογιστικά συστήματα. Η φάση της βεβαίωσης είναι η αντίστοιχη φάση της λογιστικής εγγραφής της πίστωσης του εσόδου, και η φάση της είσπραξης αντιστοιχεί με την φάση της ταμειακής εγγραφής στο διπλογραφικό.

- στο διπλογραφικό έχουμε εφαρμογή της κίνησης του λογαριασμού μέσω της χρεοπίστωσης. Στο απλογραφικό οι λογαριασμοί των εσόδων και των εξόδων αυξάνονται, ενώ στο διπλογραφικό έχουν διπλή έκφραση, δηλαδή χρέωση και πίστωση, με αποτέλεσμα να αυξομειώνονται. Επίσης στο διπλογραφικό σύστημα υπάρχουν λογαριασμοί που συστηματικά αυξομειώνονται, όπως των απαιτήσεων και των υποχρεώσεων, ενώ στο απλογραφικό όχι.

- η έννοια του ταμείου δεν εμφανίζεται άμεσα στο απλογραφικό, αλλά προκύπτει από ο αλγεβρικό άθροισμα κάποιον λογαριασμών στο βιβλίο των τρεχούμενων λογαριασμών. Στο διπλογραφικό είναι αυτούσια η παρουσία του λογαριασμού που εμφανίζει τα χρηματικά διαθέσιμα και είναι ο λογαριασμός 38. Από την άλλη πλευρά, η λειτουργία του απλογραφικού είναι καθαρά ταμειακή λειτουργία, αφού έχει σαν σκοπό την παρακολούθηση των εσόδων και των εξόδων του δήμου και αυτό φαίνεται από το ότι παρακολουθεί την παρακράτηση του φόρου σαν έσοδο και την απόδοση του στη Δ.Ο.Υ. σαν έξοδο.

- υπάρχει ενιαίο λογιστικό σύστημα στο διπλογραφικό. Το απλογραφικό σύστημα δίνει την δυνατότητα παρακολούθησης κάθε οικονομικής δραστηριότητας του δήμου με την τήρηση ενός μεγάλου αριθμού βιβλίων, που είναι ασύνδετα μεταξύ τους. Αντιθέτως, το διπλογραφικό δίνει την δυνατότητα να παρακολουθούνται όλα αυτά τα στοιχεία μέσα από ενιαίο λογιστικό κύκλωμα.

- από το απλογραφικό σύστημα δεν προκύπτουν τα στοιχεία για το ετήσιο αποτέλεσμα της δραστηριότητας του δήμου, ενώ από το διπλογραφικό προκύπτει το αποτέλεσμα, με λογιστικές εγγραφές, και εμφανίζεται μέσω ειδικής ομάδας λογαριασμών

- το διπλογραφικό εμφανίζει την περιουσιακή κατάσταση του δήμου, ενώ το λογιστικό των Ο.Τ.Α. απαιτεί γι' αυτό ξεχωριστό βιβλίο. Οι οικονομικές μονάδες, που τηρούν το διπλογραφικό σύστημα, δημοσιεύουν ισολογισμό, που εμφανίζει την περιουσία τους κατά κατηγορία, π.χ. πάγιο – κυκλοφορούν ενεργητικό, υποχρεώσεις.

- το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα είναι επιστημονικό, αλλά και αξιόπιστο. Η έκφραση Ενεργητικό = Παθητικό, στην οποία αντιστοιχεί η σχέση χρέωση = πίστωση, σημαίνει ότι υπάρχει η δυνατότητα ελέγχου.

Οι διαφορές ανάμεσα στα δύο λογιστικά συστήματα, διαμορφώνονται λόγω της διαφορετικής βάσης στην οποία στηρίζονται. Η απλογραφική μέθοδος στηρίζεται στην ταμειακή βάση, ενώ η διπλογραφική στην βάση του δεδουλευμένου.

4.12. Οικονομικές καταστάσεις τέλους χρήσης

Σήμερα, η ετήσια οικονομική δραστηριότητα του δήμου πρέπει να απεικονίζεται σε καταστάσεις – πίνακες και να δημοσιεύεται , προκειμένου να πληροφορεί για την οικονομική κατάσταση του, κάθε ενδιαφερόμενο, π.χ. δημότη, συναλλασσόμενο με το δήμο, φορέα που τον εποπτεύει ή τον επιχορηγεί. Οι νέες οικονομικές δραστηριότητες, π.χ. οι συναλλαγές με τραπεζικούς οργανισμούς, οι επιχορηγήσεις από διεθνείς και εθνικούς φορείς και η ανάγκη πλήρους διαφάνειας στην οικονομική διαχείριση των Ο.Τ.Α., απαιτούν εργαλεία και πίνακες που να δείχνουν την οικονομική πραγματικότητα. Οι διαδικασίες αυτές, δεν προτιμούνται, γιατί το να εκθέτεις την δραστηριότητάς σου προς κρίση δεν είναι και το καλύτερο για μια επιχείρηση, και ειδικά για τους τραπεζικούς οργανισμούς. Όμως, είναι μια πραγματικότητα που χρειάζεται να την υπολογίσουμε.

Στον ιδιωτικό τομέα, όλοι γνωρίζουμε την έννοια της «δημοσίευσης ισολογισμού», που δηλώνει την υποχρέωση των οικονομικών μονάδων να δίνουν στην δημοσιότητα την «οικονομική ακτινογραφία» τους. Οι οικονομικές καταστάσεις είναι πίνακες οι οποίοι εμφανίζουν τα στοιχεία των εξής λογαριασμών των Ο.Τ.Α.:

- ο ισολογισμός
- ο λογαριασμός της γενικής εκμετάλλευσης
- τα αποτελέσματα χρήσης
- ο πίνακας διάθεσης αποτελεσμάτων
- το προσάρτημα του ισολογισμού

Οι παραπάνω πίνακες καταρτίζονται στο τέλος του χρόνου, δημοσιεύονται στον τύπο και αποτελούν, με εξαίρεση του λογαριασμού της γενικής εκμετάλλευσης και του προσαρτήματος, ένα ενιαίο σύνολο, που το ονομάζουμε «ετήσιες οικονομικές καταστάσεις και οι οποίες έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- ενιαίο τύπο για όλους τους Ο.Τ.Α., ο οποίος δεν επιτρέπεται να μεταβάλλεται
- όταν δεν υπάρχουν ποσά για κωδικούς του υποδείγματος, δεν συμπληρώνονται οι κωδικοί
- επιτρέπεται η παραπέρα ανάπτυξη των κωδικών των υποδειγμάτων, με τον όρο να μην μεταβάλλεται η αρίθμηση των υποχρεωτικών λογαριασμών
- δεν επιτρέπεται ο συμψηφισμός στοιχείων του ενεργητικού μα τα στοιχεία του παθητικού
- επιτρέπεται η συγχώνευση ποσών υπό όρους.

4.13. Τηρούμενα βιβλία

Βάση του Π.Δ. 315/1999, κάθε δήμος είναι υποχρεωμένος να τηρεί λογιστικά βιβλία, κατά την διπλογραφική μέθοδο, με οποιοδήποτε λογιστικό σύστημα, σύμφωνα με τις Αρχές της λογιστικής. Πιο συγκεκριμένα:

- Συγκεντρωτικό ημερολόγιο και αναλυτικό ή γενικό ημερολόγιο
- Γενικό και Αναλυτικά Καθολικά
- Βιβλίο Απογραφών και Ισολογισμών
- Μητρώο Παγίων
- Βιβλίο Αποθήκης

Οι Ο.Τ.Α. πρέπει να τηρούν τα εξής βιβλία:

- Βιβλίο αναλαμβανομένων υποχρεώσεων
- Καθολικό καταχώρησης χρηματικών ενταλμάτων
- Βιβλίο επανεκδιδόμενων και απολεσθέντων χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και πάγιας προκαταβολής
- Βιβλίο παρακολούθησης χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και πάγιας προκαταβολής
- Βιβλίο κίνησης διαχειριστικών βιβλίων και εντύπων
- Βιβλίο διαχείρισης και εκμετάλλευσης ακίνητης περιουσίας, κληροδοτημάτων και δωρεών και
- Κτηματολόγιο

Όσοι δεν τηρούν το κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο των Ο.Τ.Α., Π.Δ. 315/99, για την παρακολούθηση της πάγιας περιουσίας τους, τηρούν υποχρεωτικά Μητρώο Πάγιων Περιουσιακών Στοιχείων. Σε κάθε ταμειακή υπηρεσία Ο.Τ.Α. α ΄ βαθμού τηρούνται υποχρεωτικά τα παρακάτω βιβλία:

- το βιβλίο «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΟ»
- το βιβλίο «ΚΑΘΟΛΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ»
- το βιβλίο «ΚΑΘΟΛΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ»
- το βιβλίο «ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΩΝ ΕΣΟΔΩΝ»
- το βιβλίο «ΤΡΙΠΛΟΤΥΠΩΝ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΩΝ ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΩΝ», σύμφωνα με το άρθρο 63 Β.Δ/17-5/15.6.1959 και
- το βιβλίο «ΤΡΕΧΟΥΜΕΝΩΝ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ»

Πιο αναλυτικά, έχουμε:

4.13.1. Βιβλία και τρόπος τήρησης τους

- Βιβλίο Καθημερινό:

Στο βιβλίο αυτό καταχωρούνται, με χρονολογική σειρά, οι εισπράξεις που ενεργεί ο Ταμίας κατά Γραμμάτιο Είσπραξης και οι πληρωμές κατά Χρηματικό Ένταλμα. Σε ιδιαίτερες στήλες εμφανίζονται:

α) το ονοματεπώνυμο του οφειλέτη που πλήρωσε ή του δικαιούχου που πληρώθηκε

β) το είδος του εσόδου ή του εξόδου, το κεφάλαιο και άρθρο του προϋπολογισμού
γ) ο αριθμός του γραμματίου είσπραξης ή του εντάλματος πληρωμής
δ) τα ποσά του εσόδου ή της δαπάνης.

Οι εγγραφές σε αυτό πρέπει να γίνονται μέχρι το τέλος κάθε δεκαημέρου, αύμφωνα με το άρθρο 64 Β.Δ/17-5/15.6.1959.

- Βιβλίο Καθολικών Εσόδων:

Στο βιβλίο «ΚΑΘΟΛΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ» καταχωρείται, κατά κωδικό αριθμό το έσοδο, όπως αναφέρεται στον προϋπολογισμού του δήμου. Στις στήλες εμφανίζονται:

α) ο αριθμός και η χρονολογία του αποδεικτικού βεβαίωσης και του γραμματίου είσπραξης
β) το ονοματεπώνυμο του πληρωτή
γ) το βεβαιωθέν ποσό και
δ) το εισπραχθέν ποσό.

Τα βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα ποσά αθροίζονται κάθε μήνα και τα αθροίσματα γράφονται σε ξεχωριστές στήλες, σύμφωνα με το άρθρο 65 Β.Δ/17-5/15.6.1959

- Βιβλίο Καθολικών Εξόδων:

Στο βιβλίο αυτό καταχωρούνται τα χρηματικά εντάλματα, μετά την καταχώρησή τους στο βιβλίο «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΟ» κατά τη χρονολογική σειρά και σε στήλες όπου αναγράφονται:

α) η ημερομηνία πληρωμής
β) το ονοματεπώνυμο του δικαιούχου και η αιτία πληρωμής
γ) ο αριθμός του χρηματικού εντάλματος
δ) το ενταλθέν ποσό και
ε) το ποσό που πληρώθηκε.

Το βιβλίο «ΚΑΘΟΛΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ» περιέχει ξεχωριστή μερίδα για κάθε άρθρο του προϋπολογισμού. Επίσης, οι εγγραφές στα Αναλυτικά Καθολικά των εσόδων και εξόδων γίνονται κατά γραμμάτιο ή χρηματικό κεφάλαιο και άρθρο του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων, σύμφωνα με το άρθρο 66 Β.Δ/17-5/15.6.1959.

- Βιβλίο Εισπρακτέων Εσόδων:

Το βιβλίο «ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΩΝ ΕΣΟΔΩΝ» διαιρείται σε κεφάλαια και άρθρα του προϋπολογισμού. Σε αυτό καταχωρούνται από τον Ταμία τα βεβαιωθέντα έσοδα, αμέσως μόλις εκδοθούν από αυτόν τα αποδεικτικά τριπλότυπα εισπρακτέων.

Στην αριστερή σελίδα, που είναι τα βεβαιωθέντα, καταχωρούνται σε χωριστές στήλες ο αριθμός και η χρονολογία του τίτλου βεβαίωσης, τα ονοματεπώνυμα των οφειλετών και των εγγυητών αυτών, η αιτία του χρέους, το βεβαιούμενο κατά τριπλότυπο ποσό, τα βεβαιούμενα κατά μήνα ποσά καθώς και τα διαγραφέντα ποσά. Στη δεξιά σελίδα, που είναι τα εισπραχθέντα, καταχωρούνται κατά χρονολογική σειρά ο αριθμός και η χρονολογία του διπλότυπου είσπραξης, το εισπραχθέν κατά διπλότυπο ποσό και τα κατά μήνα εισπραχθέντα

ποσά. Στη στήλη των παρατηρήσεων, σημειώνονται όλες οι πράξεις με τις οποίες ενεργούνται τα μέτρα αναγκαστικής είσπραξης κατά των υπερήμερων οφειλετών, σύμφωνα με το άρθρο 68 Β.Δ/17-5/15.6.1959.

- Βιβλίο Τριπλότυπων Αποδεικτικών Εισπρακτέων:

Από το βιβλίο «ΤΡΙΠΛΟΤΥΠΩΝ ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΩΝ ΕΙΣΠΡΑΞΕΩΝ» εκδίδονται τα αποδεικτικά παραλαβής των τίτλων εισπρακτέων εσόδων, που αποστέλλονται στο Ταμείο. Τα αποδεικτικά εκδίδονται από τον Ταμία. Μέσα σε προθεσμία ενός μηνός από την παραλαβή του τίτλου, σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 5 του 65 Β.Δ/17-5/15.6.1959.

- Βιβλίο Τρεχούμενων λογαριασμών:

Σύμφωνα με την εγκύκλιο 23/10.12.1996 του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., όλοι οι Δήμοι και Κοινότητες, που έχουν δική τους Ταμειακή Υπηρεσία, είναι υποχρεωμένοι από 1/1/1997, να τηρούν όμοια βιβλία με το βιβλίο Τρεχούμενων Λογαριασμών των Δ.Ο.Υ, και του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων. Μέσω αυτού παρακολουθούν την κίνηση των δύο λογαριασμών, τακτικά και έκτακτα έσοδα και γνωρίζουν κάθε στιγμή το ταμειακό του υπόλοιπο. (Εγκύκλιος 23/10.12.1996 του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.)

4.13.2. Θεώρηση βιβλίων

Όλα τα παραπάνω βιβλία που αναφέρονται στο άρθρο 63 του Β.Δ. πρέπει να τηρούνται υποχρεωτικά, κατά οικονομικό έτος. Η θεώρηση τους γίνεται από το Δήμαρχο και η πράξη θεώρησης είναι στην τελευταία σελίδα, αναφέρει το αριθμό των φύλλων και των σελίδων κάθε βιβλίου και συνυπογράφεται από τον Ταμία, σύμφωνα με το Άρθρο 69 Β.Δ/17-5/15.6.1959.

4.14. Κρατικές Επιχορηγήσεις

Οι κρατικές επιχορηγήσεις έχουν τύχει έντονης κριτικής ως κύρια πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι σημαντικότερες εντάσεις που έχουν διατυπωθεί κατά την παροχή τους είναι ότι το ύψος τους είναι αβέβαιο, με συνέπεια να μην επιτρέπουν στους Ο.Τ.Α. τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους, ότι δεν ικανοποιούν το κριτήριο της «υπευθυνότητας» των Ο.Τ.Α. και ότι δημιουργούν σύγχυση στους δημότες-ψηφοφόρους, η οποία εκτός των άλλων έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της ευαισθησίας τους απέναντι στις τοπικές υποθέσεις και την τάση τους να ζητούν περισσότερο αγαθά και υπηρεσίες από όσα χρειάζονται, γιατί γνωρίζουν ότι αν η χρηματοδότηση γίνει σε μεγάλο βαθμό από επιχορηγήσεις το κόστος δεν θα φέρουν μόνον οι ίδιοι αλλά θα το μοιρασθούν με κατοίκους άλλων περιοχών. Κυρίως όμως, υποστηρίζεται ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις δημιουργούν μια σχέση εξάρτησης και ότι, αν καλύπτουν σημαντικό μέρος των δαπανών των Ο.Τ.Α., 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. δημιουργείται λοιπόν το ερώτημα, γιατί οι κρατικές επιχορηγήσεις αφού έχουν τόσα μειονεκτήματα αποτελούν διεθνώς σημαντικότατη πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο σημείο αυτό θα παρουσιασθούν οι σημαντικότερες κατηγορίες

επιχορηγήσεων που έχουν εφαρμοσθεί, θα εξεταστούν οι λόγοι παροχής τους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και θα αναφερθούν ποιες κατηγορίες επιχορηγήσεων θεωρούνται ότι είναι περισσότερο κατάλληλες για κάθε σκοπό.

4.15.1.Κριτήρια Ταξινόμησης των Επιχορηγήσεων.

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

Κατ' αρχήν, 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 Ο.Τ.Α. ή από την Κεντρική Διοίκηση προς τη δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση και από την δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. 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 Ο.Τ.Α. μιας βαθμίδας σε όλους τους Ο.Τ.Α. της ίδιας βαθμίδας στα πλαίσια εφαρμογής ενός συστήματος δημοσιονομικής εξίσωσης.

Ένα άλλο κριτήριο διάκρισης των επιχορηγήσεων είναι ο βαθμός εξειδίκευσής τους και οι προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες δίνονται στους Ο.Τ.Α. Υπάρχουν επιχορηγήσεις που δίνονται χωρίς καθόλου περιορισμούς σχετικά με τον τρόπο χρησιμοποίησης τους από τους Ο.Τ.Α., επιχορηγήσεις που δίνονται με ορισμένους περιορισμούς και επιχορηγήσεις που δίνονται μόνον εφόσον τα ποσά διατίθενται σε συγκεκριμένη δραστηριότητα. Είναι προφανές ότι από τις επιχορηγήσεις αυτές οι Ο.Τ.Α. 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 εξασφαλίζεται η Κεντρική Διοίκηση και τόσο περισσότερο περιορίζεται η ελευθερία των Ο.Τ.Α.

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 κανενός είδους προϋποθέσεις ή περιορισμούς κατανέμονται τα ποσά σε όλου τους Ο.Τ.Α. Ένας δεύτερος τρόπος είναι η κατανομή να γίνει με κάποιους περιορισμούς (π.χ. στους Ο.Τ.Α. 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 μόνον αφού προηγηθεί αίτηση των Ο.Τ.Α. για επιχορήγηση και επιλέγουν 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 Ο.Τ.Α. και στον τρόπο με τον οποίο σκοπεύουν να δαπανήσουν τα ποσά. Υπάρχει όμως ο κίνδυνος πολλοί Ο.Τ.Α. να μην 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. Επίσης για τους φτωχούς Ο.Τ.Α., το κόστος από μια πιθανή απόρριψη της αίτησης μπορεί να είναι υψηλό και έτσι να αποθαρρυνθεί 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 κατευθύνει τα ποσά εκεί όπου μεγιστοποιείται το κοινωνικό όφελος. Ένα άλλο πλεονέκτημα που έχουν αυτές οι επιχορηγήσεις είναι ότι από τη συνεργασία που έχει η Κεντρική με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την συγκέντρωση των σχετικών πληροφοριών διευκολύνεται ο σχεδιασμός του όλου συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων.

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται επίσης ανάλογα με το βαθμό συμμέτοχής και παρέμβασης της Κεντρικής Διοίκησης. Η Κεντρική Διοίκηση μπορεί με τις κρατικές επιχορηγήσεις που δίνει να καλύπτει όλο το κόστος παροχής μιας υπηρεσίας. Αυτό μπορεί να συμβεί γιατί συχνά οι Ο.Τ.Α. 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 την παροχή της επιχορήγησης. Υπάρχουν όμως επιχορηγήσεις όπου η Κεντρική Διοίκηση έχει κάποια επίβλεψη στην διαχείριση, ασκεί συντονιστικό ρόλο, παρέχει τεχνική βοήθεια κ.λπ., 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 Ο.Τ.Α. Ο όρος αυτός εμφανίζεται πολύ συχνά στην πράξη και έχει ως στόχο να εξασφαλίσει ορθολογικότερη αξιοποίηση της Επιχορήγησης από τους Ο.Τ.Α.

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται επίσης ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται σε ποσοστιαίες επιχορηγήσεις (persentage grants) και σε επιχορηγήσεις κατά μονάδα (unit grants):

Ποσοστιαίες: αποτελούν ένα προκαθορισμένο ποσοστό της δαπάνης που κάνουν οι Ο.Τ.Α. σε συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας. Στην περίπτωση αυτή το ύψος της επιχορήγησης μπορεί να καλύπτει όλο το κόστος μιας υπηρεσίας ή μέρος μόνον αυτού (π.χ. 40% της δαπάνης για έργα οδοποιίας, 100% της δαπάνης για την παιδεία κλπ.).

Κατά μονάδα υπολογίζονται με βάση τον πληθυσμό, τον αριθμό των μαθητών, τον αριθμό των αυτοκινήτων, την έκταση των δρόμων κλπ.

Συγκριτικά: οι ποσοστιαίες επιχορηγήσεις έχουν το πλεονέκτημα ότι είναι εύκολες στην 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 Ο.Τ.Α. Επίσης, οι ποσοστιαίες επιχορηγήσεις συνοδεύονται συνήθως από λεπτομερείς ελέγχους των δαπανών και έτσι περιορίζεται η υπευθυνότητα και ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α. 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 δύσκολος ο υπολογισμός τους.

Επίσης οι επιχορηγήσεις μπορεί να είναι «κλειστές» ή «ανοικτές».

Κλειστές: ονομάζονται οι επιχορηγήσεις στις οποίες προβλέπεται ένα ανώτατο (ποσοστιαίο ή χρηματικό) όριο παροχής τους.

Ανοικτές: ονομάζονται αυτές στις οποίες δεν προβλέπεται τέτοιο όριο.

Τέλος, οι επιχορηγήσεις μπορούν να διακριθούν σε υποχρεωτικές και προαιρετικές.

Υποχρεωτικές: είναι αυτές των οποίων η χορήγηση και ο τρόπος κατανομής τους στους Ο.Τ.Α. προσδιορίζονται αυστηρά από το νόμο.

Προαιρετικές: είναι αυτές των οποίων η χορήγηση και ο τρόπος κατανομής τους στους Ο.Τ.Α. 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 εξαιρετικά μικρό ποσοστό των συνολικών επιχορηγήσεων.

4.15.2. Η επίδραση των Επιχορηγήσεων στην Οικονομική Συμπεριφορά των Ο.Τ.Α.

Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Αυτοδιοίκηση διακρίνονται σε γενικές και ειδικές.

Γενικές: είναι οι επιχορηγήσεις τις οποίες οι Ο.Τ.Α. μπορούν να διαθέσουν σύμφωνα με τις επιθυμίες τους

Ειδικές: αυτές που έχουν σαν στόχο να ενθαρρύνουν την προσφορά συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών.

Η επίδραση των δύο αυτών κατηγοριών επιχορηγήσεων στις συνολικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. είναι η ίδια από πλευράς μεγέθους, αν το ύψος τους είναι το ίδιο και αν οι Ο.Τ.Α. δαπανήσουν όλο το ποσό της επιχορήγησης, γιατί και στις δύο περιπτώσεις τα έσοδα τους θα αυξηθούν κατά το ίδιο ποσό. Διαφέρουν όμως οι δύο αυτές κατηγορίες επιχορηγήσεων όσον αφορά την επίδραση τους στη διάρθρωση των δαπανών. Στην περίπτωση των γενικών επιχορηγήσεων αυξάνουν γενικά τα συνολικά τα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. τα οποία μπορούν να διαθέσουν για κάθε σκοπό. Στην περίπτωση των ειδικών επιχορηγήσεων δεν αυξάνουν μόνο τα έσοδα των Ο.Τ.Α. κατά το ποσό της επιχορήγησης, αλλά με την επιχορήγηση επιδοτείται η τιμή συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών η οποία συγκρινόμενη με αυτήν των άλλων αγαθών και υπηρεσιών γίνεται φθηνότερη. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, επειδή λόγω της επιχορήγησης μειώνεται η τιμή ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών, οι Ο.Τ.Α. να έχουν συμφέρον να μεταφέρουν χρηματικές μονάδες από την παροχή άλλων αγαθών και υπηρεσιών στην παροχή των επιδοτούμενων αγαθών και υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να αυξηθεί η παροχή τους σε βάρος των υπόλοιπων. Έτσι, ενώ στην περίπτωση των γενικών επιχορηγήσεων υπάρχει μόνο εισοδηματικό αποτέλεσμα, στην περίπτωση των ειδικών επιχορηγήσεων υπάρχει μόνο εισοδηματικό αποτέλεσμα και αποτέλεσμα υποκατάστασης. Ανάλογες διαφορές, αν και μικρότερης συνήθως κλίμακας, υπάρχουν και ανάμεσα στις άλλες κατηγορίες επιχορηγήσεων. Πρέπει λοιπόν για να επιλεγεί η κατηγορία της επιχορήγησης, που εξυπηρετεί κάθε φορά καλύτερα το συγκεκριμένο σκοπό, να είναι γνωστή η επίδραση που ασκούν οι διάφορες κατηγορίες επιχορηγήσεων στην οικονομική συμπεριφορά των Ο.Τ.Α. και ιδιαίτερα στις δαπάνες τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ ΣΤΟΥΣ Ο.Τ.Α.

5.1. Εισαγωγικές έννοιες του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός αποτελεί θεμελιώδη έννοια του δημόσιου λογιστικού και καθορίζει το ετήσιο δημοσιονομικό πρόγραμμα. Προϋπολογισμός είναι ο νόμος του Κράτους με τον οποίο προσδιορίζονται τα έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων (πιστώσεων) του Κράτους για συγκεκριμένο οικονομικό έτος (άρθρο 5 του ν. 2362/95) και ψηφίζεται από τη Βουλή (άρθρο 79 παρ. 1 του Συντάγματος).

Για τους προϋπολογισμούς των Δήμων, από τις διατάξεις του άρθρου 1 του Β.Δ. 17-5/15-6-1959 και τις διατάξεις των άρθρων 155-162 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), συνάγεται πως έχουν την έννοια της διοικητικής απόφασης των δημοτικών συμβουλίων, με την οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και τα έξοδα για ένα οικονομικό έτος.

Ο προϋπολογισμός αποτελεί τον πιλότο των δραστηριοτήτων των Δήμων και επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο διοικούνται. Κάθε Δήμος είναι ένας οργανισμός με μεγάλη διαφοροποίηση. Η δυνατότητα επίτευξης ενός επιπέδου ολοκλήρωσης, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και αποδοτικά, ανταποκρινόμενος στις ανάγκες των πολιτών, επαφίεται στη μοναδική οργανωτική διαδικασία, η οποία απλώνεται σε όλες τις υπηρεσίες και μέσα από την οποία κάθε υπηρεσία αναγνωρίζει ότι είναι κομμάτι του ιδίου οργανισμού, στην ετήσια τυπική διαδικασία του προϋπολογισμού και στην κατανομή των πόρων που γίνεται μέσω αυτής.

Ο ορισμός του προϋπολογισμού ενσωματώνει τρία βασικά στοιχεία, τα οποία συνδέονται με αντίστοιχες λειτουργίες του:

- Το οικονομικό στοιχείο.

Ο προϋπολογισμός αποτελεί την πρόβλεψη εσόδων και εξόδων. Οι δραστηριότητες των Δήμων συνθέτουν μια οικονομική λειτουργία, η οποία υλοποιείται με την κατανομή των πόρων για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Εστιάζει στη σχέση ανάμεσα στην οικονομική ικανότητα του οργανισμού και στις παροχές προς κάθε υπηρεσία, καθορίζοντας το ανώτερο όριο χρήσεως των προϋπολογισθέντων πιστώσεων. Στοχεύει στην εξασφάλιση οικονομικού ορθολογισμού για την κατανομή των πόρων, ώστε η χρησιμοποίηση τους να είναι αποδοτική και αποτελεσματική, με σκοπό τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής χρησιμότητας. Τέλος, αποκαλύπτει τα οικονομικά σχέδια του Δήμου, αναφέροντας που προτίθεται να δαπανήσει τους πόρους του και από πού προκύπτουν αυτοί οι πόροι.

- Το πολιτικό στοιχείο.

Ο προϋπολογισμός δίνει το γενικό προσανατολισμό που θα ακολουθήσει η διοίκηση του Δήμου και την πολιτική εξουσιοδότηση του δημοτικού συμβουλίου για την είσπραξη των οικονομικών πόρων και την κατανομή τους προς τις προγραμματισμένες δραστηριότητες. Με τον τρόπο αυτόν αντανακλά τον πολιτικό προσανατολισμό που προτίθεται να ακολουθήσει ο οργανισμός στα έσοδα και στις δαπάνες, θέτοντας οδηγίες για τις δραστηριότητες του και αποκαλύπτοντας το βαθμό στον οποίο ενδιαφέρεται για την αναδιανομή του παραγόμενου, εντός των ορίων του, πλούτου και προς ποια κατεύθυνση. Ο

προϋπολογισμός αντανακλά τις πολιτικές επιλογές, τις προτεραιότητες και τις τάσεις που ορίζει το δημοτικό συμβούλιο και οι υπεύθυνες διοικητικές επιτροπές, εφόσον τα οικονομικά ζητήματα θέτουν πάντοτε περιορισμούς σης δραστηριότητες των Δήμων. Οι δημόσιοι προϋπολογισμοί δεν είναι μόνον τεχνικά διοικητικά έγγραφα, όπως είναι οι προϋπολογισμοί των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Είναι ουσιαστικά πολιτικοί και αυτό διακρίνεται με πολλούς τρόπους στις διαδικασίες που αναπτύσσονται.

Η ουσία του προϋπολογισμού εντοπίζεται στην κατανομή των περιορισμένων πόρων. Αυτό συνεπάγεται διαδικασίες λήψης αποφάσεων και επιλογές ανάμεσα σε διάφορες μορφές δαπανών. Ο προϋπολογισμός δε συντίθεται σε κενό, αποκομμένος από τις πολιτικές διεργασίες ή από τα άλλα διοικητικά επίπεδα. Άλλωστε, το περιβάλλον των Ο.Τ.Α. είναι έντονα πολιτικό περιβάλλον . Ο τυπικός προϋπολογισμός δεν παρουσιάζει παρά ένα περιληπτικό στιγμιότυπο από τις δυναμικές εσωτερικές σχέσεις των ποικίλων μορφών της διαδικασίας κατανομής των πόρων.

Οι θεωρητικοί της αυξητικής εξέλιξης βλέπουν τον προϋπολογισμό ως αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων ανάμεσα στους συνηθισμένους παράγοντες των δημόσιων οργανισμών (γραφειοκράτες υπηρεσιών, υπαλλήλους της υπηρεσίας προϋπολογισμού, διοικητικά στελέχη, εκλεγμένους κλπ), οι οποίοι προσπαθούν να βρουν λύση στο πρόβλημα της κατανομής των πόρων. Γίνονται συζητήσεις για τις πολιτικές που θα ακολουθηθούν, τις προτεραιότητες, την κατανομή των πόρων σε διάφορα προγράμματα (κοινωνικά, εκπαιδευτικά, αθλητικά, κατασκευαστικά κλπ), τα επίπεδα δαπανών, τις πολιτικές τελών και φορολόγησης, το δανεισμό. Όλα είναι σημαντικά ζητήματα πολιτικής που πρέπει να λυθούν κατά τη διάρκεια αυτών των συζητήσεων. Οι αντιθέσεις στο υπόδειγμα αυτό δεν είναι ισχυρές, διότι η διαδικασία είναι ανοικτή και όλοι μπορούν να κερδίσουν κάτι χωρίς κάποιος να πάρει ιδιαίτερα πολλά.

Οι ομάδες κοινών συμφερόντων είναι σημαντικοί παράγοντες στη διαδικασία του προϋπολογισμού. Οι Buhanan 1980, Olson 1984, Rowley 1988, Tulloc 1990, ανάλυσαν τη δράση των οργανωμένων ομάδων, οι οποίες ζητούν πρόσοδο από την κοινωνία για την ύπαρξη τους. Η έννοια της απαίτησης προσόδου στους θεωρητικούς της δημόσιας επιλογής παραπέμπει στη χρήση δύναμης των ομάδων με κοινά συμφέροντα και ορίζεται ως η σπατάλη των πραγματικών πόρων από άτομα ή ομάδες ατόμων, με σκοπό την αύξηση του πλούτου τους, αποσπώντας προνόμια και αποκλειστικά δικαιώματα ή αποφεύγοντας συγκεκριμένα κόστη ή τέλη. Μέσα από αυτό το υπόδειγμα, οι συγκρούσεις για την κατανομή των κονδυλίων του προϋπολογισμού γίνονται ισχυρές, ανάλογα με τη δύναμη των ομάδων που εκπροσωπούν συγκεκριμένα συμφέροντα. Στο πλαίσιο αυτών των συγκρούσεων των ομάδων ή των ατόμων για τον επηρεασμό του προϋπολογισμού, γίνεται αισθητή η πολιτική πλευρά του.

Ένα άλλο πεδίο, όπου διακρίνεται η πολιτική λειτουργία του προϋπολογισμού είναι η σύγκρουση απόψεων μεταξύ διοικητικών στελεχών και αιρετών. Είναι συχνό το φαινόμενο στους Ο.Τ.Α. να παίρνονται αποφάσεις όχι με διοικητικά - ορθολογικά κριτήρια, αλλά με πολιτικά χαρακτηριστικά. Η επιβολή απόψεων και προτεραιοτήτων είτε των αιρετών για την εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων είτε των ομάδων συμφερόντων θεωρείται ανεπιθύμητη παρείσφρηση, η οποία μειώνει την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του οργανισμού. Οι συγκρίσεις και οι αποφάσεις για τον προϋπολογισμό πρέπει να παίρνονται με κριτήρια αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας και αποδοτικότητας και όχι πολιτικών προτεραιοτήτων.

Επίσης, η πολιτική λειτουργία του προϋπολογισμού αντανακλάται στην ίδια του τη διαδικασία. Ο βαθμός εξέτασης των ζητημάτων του προϋπολογισμού, λεπτομερής ή βιαστικός, ο βαθμός του πολιτικού ή του τεχνοκρατικού προσανατολισμού, η ικανότητα των ομάδων να επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων, αλλά και ο ρόλος των πολιτών, είναι ζητήματα

που αφορούν στη διαδικασία του, η οποία κάποιες φορές καθίσταται το κέντρο της πολιτικής του προϋπολογισμού.

Οι δημόσιοι προϋπολογισμοί είναι ταυτόχρονα τεχνικοί και πολιτικοί. Το προϊόν του προϋπολογισμού δεν είναι αποτέλεσμα μόνο συζητήσεων ανάμεσα σε ανεξάρτητους παράγοντες του οργανισμού, αλλά επηρεάζεται από το περιβάλλον, τη διαδικασία που ακολουθείται, τις ατομικές και τις ομαδικές στρατηγικές. Οι δυνάμεις των οργανωμένων συμφερόντων αλλάζουν, οι εντάσεις μειώνονται ή αυξάνουν ανάλογα με τις ισορροπίες ατόμων, ομάδων, επιτροπών και η διαδικασία του προϋπολογισμού μεταβάλλεται, συμπαρασύροντας σε αλλαγές και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Πέντε αλληλοεξαρτώμενοι τομείς με τα δικά τους ιδιαίτερα πολιτικά χαρακτηριστικά (τα έσοδα, τα έξοδα, η διαδικασία του προϋπολογισμού, ο ισοσκελισμός και η υλοποίηση) οδηγούν σε τμηματικές, ελαστικές και προσαρμοσμένες στις ανάγκες, λήψεις αποφάσεων.

- Το νομικό στοιχείο.

Ο προϋπολογισμός θέτει κανόνες και όρια στην εξουσία της δημοτικής αρχής. Από τη στιγμή που ψηφίζεται, αποτελεί το νομικό πλαίσιο που διαμορφώνει τη συνολική οικονομική δραστηριότητα του οργανισμού. Πέρα από το σύνολο των εσόδων και εξόδων και την κατανομή των πόρων, περιλαμβάνει τους κανόνες εκτελέσεως του, την περιοδική παροχή εξουσιών και τη βάση για τον οικονομικό έλεγχο του οργανισμού. Η νομική λειτουργία του εκφράζεται μέσα από την εξουσιοδότηση είσπραξης των εσόδων και πληρωμής των δαπανών μέχρι το προβλεπόμενο όριο. Με αυτόν τον τρόπο, θέτει έναν ουσιαστικό οικονομικό περιορισμό στους υπευθύνους των Ο.Τ.Α., ενώ ρυθμίζει τις οικονομικές αρμοδιότητες της διοίκησης του Δήμου, που κύρια αφορούν στην εκτέλεση των δαπανών.

5.2. Αρχές και κανόνες του προϋπολογισμού

Το Π.Δ. 315/30-12-99 (ΦΕΚ-302 Α'), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, εμπεριέχει τις λογιστικές αρχές που πρέπει να ακολουθήσουν οι Δήμοι, ενώ ο τύπος και οι κανόνες του προϋπολογισμού τίθενται από το νόμο 3202/2003, που αφορά στα οικονομικά τους και από κοινές υπουργικές αποφάσεις. Οι βασικές οικονομικές και νομικές αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α. είναι:

- **Η αρχή της ετήσιας περιοδικότητας:** Οι προβλέψεις για τα ποσά είναι ετήσιες και το οικονομικό έτος ταυτίζεται με το πολιτικό. *"Οικονομικό έτος νοείται η χρονική περίοδος, ήτις περιλαμβάνει τας διαχειριστικός, διοικητικός και λογιστικός πράξεις τας σχετιζομένας προς την διαχείρισιν των εσόδων και εξόδων και των περιουσιακών εν γένει στοιχείων των δήμων".* Το οικονομικό έτος συμπίπτει με το ημερολογιακό, δηλαδή αρχίζει την 1η Ιανουαρίου και λήγει την 31η Δεκεμβρίου του ίδιου έτους και αποτελεί το χρονικό διάστημα ισχύος του προϋπολογισμού,

- **Η αρχή της ενότητας:** Ο προϋπολογισμός των Ο.Τ.Α. είναι ενιαίος, αποτελούμενος από τις τρέχουσες και τις επενδυτικές λειτουργίες. Στην ουσία όμως, χωρίζεται σε επενδυτικό και λειτουργικό προϋπολογισμό, όπου και οι δύο συγκρίνουν τα έσοδα με τα αντίστοιχα έξοδα ίδιας φύσης.

- **Η αρχή της καθολικότητας:** Στον προϋπολογισμό εγγράφονται όλα τα έξοδα και τα έσοδα.

- **Η αρχή της ισοσκέλισης**: Ο προϋπολογισμός προβλέπει τους απαιτούμενους πόρους για την κάλυψη των δαπανών. Τα έσοδα χρήσεως πρέπει να ισούνται με τις δαπάνες χρήσεως. Η εξόφληση χρεών κεφαλαίου θεωρείται ως επενδυτική δαπάνη και δεν περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό εσόδων,

- **Η αρχή της εξειδίκευσης**: Όλα τα έσοδα και έξοδα του Ο.Τ.Α. πρέπει να προσδιορίζονται ειδικώς και λεπτομερώς έτσι ώστε, οι πιστώσεις να χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την αντιμετώπιση αντίστοιχης συγκεκριμένης ανάγκης της υπηρεσίας για την οποία προβλέφθηκαν. Η διασφάλιση της εφαρμογής αυτής της αρχής γίνεται με την κωδικοποίηση του προϋπολογισμού

.

- **Η αρχή του μη συμψηφισμού**: Όλα τα έξοδα και έσοδα αναγράφονται στον προϋπολογισμό αναλυτικά και όχι συμψηφιστικά. Δεν επιτρέπεται η εμφάνιση ενός εσόδου μειωμένου εξαιτίας κρατήσεων ή ενός εξόδου μετά από τις οποιεσδήποτε ελαφρύνσεις.

- **Η αρχή της πλήρους καταγραφής**: Όλες οι συναλλαγές πρέπει να καταγράφονται λογιστικά, ακολουθώντας χρονολογική σειρά, χωρίς κενά στη λογιστική πληροφόρηση.

- **Η αρχή της συντηρητικότητας / σύνεσης**: Οι εκτιμήσεις σε συνθήκες αβεβαιότητας πρέπει να γίνονται προσεκτικά χωρίς να επιτρέπουν τη δημιουργία κρυφών ή υπερβολικών αποθεματικών ή σκόπιμης υποεκτίμησης του ενεργητικού και των εσόδων ή υπερεκτίμησης του κόστους και των υποχρεώσεων.

- **Η αρχή της ειλικρίνειας, της ακρίβειας και της σαφήνειας:** Οι λογαριασμοί των Ο.Τ.Α. πρέπει να παρουσιάζουν την αληθινή οικονομική κατάσταση και τα ακριβή αποτελέσματα τους (πλεονάσματα ή ελλείμματα). Κάθε απομάκρυνση του Ο.Τ.Α. από τους λογιστικούς κανόνες πρέπει να φανερώνεται και να δικαιολογείται στα προσαρτήματα των οικονομικών καταστάσεων μαζί με τις επιδράσεις της στον ισολογισμό και στην κατάσταση αποτελεσμάτων. Οι οικονομικές καταστάσεις πρέπει να φανερώνουν όλα τα στοιχεία που είναι σχετικά και μπορούν να επηρεάσουν τις εκτιμήσεις ή τις αποφάσεις του Ο.Τ.Α. ή άλλων που έχουν ενδιαφέρον για τον Ο.Τ.Α.

- **Η αρχή της δημοσιότητας:** Από τη στιγμή που ο προϋπολογισμός και η κατάσταση εκτελέσεως του είναι τα κύρια μέσα επικοινωνίας, όλες οι καταστάσεις του προϋπολογισμού πρέπει να ετοιμάζονται και να παρουσιάζονται με σαφήνεια και απλότητα, έχοντας στόχο τη διευκόλυνση του απλού πολίτη, ώστε να είναι σε θέση να κατανοήσει τις δραστηριότητες του Δήμου σε σχέση με τους πόρους που καταναλώνονται.

5.3. Λογιστική προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο διοικείται ο Δήμος και αποτελεί τον οδηγό για όλες τις δραστηριότητες του. Η χρηματοοικονομική λογιστική καθορίζεται από τη λογιστική του προϋπολογισμού, αφού οι περισσότερες μεταβολές στην περιουσία και τη χρηματική κατάσταση του οργανισμού είναι αποτέλεσμα της εκτελέσεως και των λειτουργιών του προϋπολογισμού.

Για τη Λογιστική του Προϋπολογισμού χρησιμοποιείται η ομάδα 0 από το σχέδιο λογαριασμών.

Σ' αυτήν την ομάδα των λογαριασμών καταγράφονται οι ενέργειες, οι οποίες έχουν αποκλειστικά εσωτερικά αποτελέσματα στον οργανισμό, ενώ οι λειτουργίες που δημιουργούν εξωτερικές υποχρεώσεις και δικαιώματα καταχωρούνται στη χρηματοοικονομική λογιστική. Η έγκριση του προϋπολογισμού, οι μεταβολές στις εκτιμήσεις εσόδων και εξόδων, η ανάληψη δαπανών, οι πληρωμές και οι εισπράξεις καταχωρούνται στο κύκλωμα αυτό, χρησιμοποιώντας την τροποποιημένη ταμειακή βάση λογιστικής. Οι έννοιες των εσόδων και των εξόδων, στον προϋπολογισμό και στον απολογισμό των Δήμων, είναι ευρύτερες αυτών που δέχεται η λογιστική και στην ουσία ταυτίζονται με τις έννοιες των εισπράξεων και των πληρωμών αντίστοιχα (ΚΛΣΔΚ 3.3.100 παρ. β). Το ζεύγος των λογαριασμών τάξεως **02 (χρεωστικοί)** και **06 (πιστωτικοί)** αποτελεί το σύστημα των λογαριασμών του προϋπολογισμού, που με την εφαρμογή της διπλογραφικής λογιστικής μεθόδου, εξασφαλίζει την απεικόνιση, την παρακολούθηση των μεταβολών και της εκτελέσεως του καθώς και του απολογισμού κάθε Δήμου.

5.3.1. Καταστάσεις προϋπολογισμού

Οι βασικές καταστάσεις του προϋπολογισμού είναι:

- Η Κατάσταση Προϋπολογισμού Εσόδων - Εξόδων, η οποία προκύπτει από τα υπόλοιπα των τηρουμένων υπολογαριασμών του 02.00 ως προς τα έξοδα και του 06.00 ως προς τα έσοδα. Η κατάσταση αυτή μπορεί να καταρτιστεί οποιαδήποτε χρονική στιγμή κατά τη διάρκεια της χρήσεως και στο τέλος αυτής, πριν από το κλείσιμο των λογαριασμών.

- Τα Αναλυτικά Ισοζύγια Καθολικού Εξόδων / Εσόδων, τα οποία καταρτίζονται σε τέσσερις (4) στήλες (χρέωση / πίστωση / υπόλοιπα χρεωστικά / πιστωτικά) ή σε τρεις (3) με χαρακτηρισμό του υπόλοιπου. Η κατάρτιση των ισοζυγίων μπορεί να γίνει οποιαδήποτε χρονική στιγμή κατά τη διάρκεια της χρήσεως (κυρίως στο τέλος κάθε μήνα) και στο τέλος της χρήσεως, πριν από το οριστικό κλείσιμο των λογαριασμών.

- Η Κατάσταση Απολογισμού Εξόδων-Εσόδων, η οποία προκύπτει από τα υπόλοιπα των τηρουμένων υπολογαριασμών του 02.31 ως προς τα έξοδα, του 06.31 ως προς τα έσοδα και από το λογαριασμό 02.40 ή 06.40 ως προς το πλεόνασμα ή έλλειμμα αντίστοιχα. Η κατάσταση αυτή καταρτίζεται κατά το τέλος της χρήσεως, με βάση ης ισχύουσες διατάξεις και αφού έχουν ολοκληρωθεί όλες οι τακτοποιητικές εγγραφές.

- Στους λογαριασμούς 02.10 «εκτέλεση προϋπολογισμού εξόδων» και 06.10 «εκτέλεση προϋπολογισμού εσόδων» παρακολουθείται η Εκτέλεση του Προϋπολογισμού της

χρήσεως. Ειδικά στο λογαριασμό 06.10 προσδιορίζεται και το τελικό αποτέλεσμα από την εκτέλεση του προϋπολογισμού, δηλαδή το πλεόνασμα ή το έλλειμμα του Απολογισμού.

5.3.2. Χρηματοοικονομική πληροφόρηση στα έγγραφα του προϋπολογισμού

Η εφαρμογή των νέων κανόνων στην Τ.Α. και ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου λογιστικού με προσέγγιση προς τη λογιστική των επιχειρήσεων, παρέχει τη δυνατότητα σύνταξης των εξής οικονομικών καταστάσεων:

- ✓ ισολογισμό και αποτελέσματα χρήσεως (τυπικές καταστάσεις της λογιστικής βάσης των δεδουλευμένων),
- ✓ κατάσταση Γενικής Εκμεταλλεύσεως,
- ✓ εκτέλεσης προϋπολογισμού,
- ✓ δήλωση πηγών πόρων και κατανομής κεφαλαίων,
- ✓ απαιτήσεων και υποχρεώσεων σε συσχέτιση με τα προηγούμενα χρόνια,
- ✓ χρηματικής ροής,
- ✓ χρέους και χρηματικού υπολοίπου,
- ✓ προσάρτημα του ισολογισμού και των αποτελεσμάτων χρήσεως.

Όλες αυτές οι καταστάσεις περικλείουν δυσκολίες για την Τ.Α. και τις οικονομικές της υπηρεσίες. Οι αλλαγές και οι βελτιώσεις όμως που συνεπάγεται η εφαρμογή των νέων κανόνων μπορούν να αξιολογηθούν από τη χρησιμότητα των νέων λογιστικών καταστάσεων και τη διευκόλυνση της οικονομικής λογοδοσίας των Δήμων.

Η χρήση τους βοηθά στον προσδιορισμό του κόστους παροχής των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, διευκολύνει την εκτίμηση της βραχυχρόνιας και μακροχρόνιας οικονομικής τους θέσης και οδηγεί σε καλύτερες προβλέψεις εσόδων -εξόδων, ώστε να ετοιμαστεί σωστά και αξιόπιστα ο προϋπολογισμός του επόμενου έτους. Οι αποφάσεις για δανεισμό πρέπει να στηρίζονται σε ακριβή και αληθινά στοιχεία, τα οποία θα χρησιμοποιηθούν από τους πιστωτικούς φορείς για λήψη αποφάσεων δανεισμού ή από την κυβέρνηση για αύξηση ή μείωση των επιχορηγήσεων. Αλλά και το επίπεδο των φόρων, των τελών, των επενδύσεων και των λογιστικών ελέγχων εξαρτάται άμεσα από τα στοιχεία των χρηματοοικονομικών καταστάσεων. Μελέτες, λογιστικής προσέγγισης, για τη χρησιμότητα της οικονομικής πληροφόρησης στο δημόσιο τομέα έχουν προσπαθήσει να δείξουν το βαθμό χρησιμότητας που υπάρχει στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις και να ανακαλύψουν τις αιτίες για τις οποίες, οι συγκεκριμένες καταχωρήσεις που περιλαμβάνουν, θεωρούνται μεγαλύτερης ή μικρότερης σημασίας για τα διάφορα σύνολα χρηστών.

Ο Jones διαπίστωσε πως οι ομάδες πολιτών χρησιμοποιούν τις οικονομικές αναφορές για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, για τη σύγκριση των

αποτελεσμάτων του τρέχοντος έτους με τα προηγούμενα χρόνια, για την εκτίμηση των οικονομικών λειτουργιών και των χρηματοοικονομικών συνθηκών ή ακόμη και για την υποστήριξη συγκεκριμένων προγραμμάτων. Οι εκλεγμένοι και το επιβλέπον προσωπικό ενδιαφέρονται κυρίως για την εκτίμηση των προτάσεων χρηματοδότησης των υπηρεσιών και για τη συμμόρφωση ή όχι με τον προϋπολογισμό, ενώ οι δανειστές για την εξακρίβωση της ικανότητας αποπληρωμής των υποχρεώσεων. Η έρευνα καταλήγει πως αυτοί που ετοιμάζουν τις οικονομικές αναφορές, εκ των έσω, κατανοούν πλήρως τις ανάγκες των εξωτερικών χρηστών. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και η έρευνα του Robbins.

Εφαρμόζοντας την ίδια λογική, οι Carpenter and Sharp αποφάσισαν να μοιράσουν ερωτηματολόγιο και να πάρουν συνεντεύξεις από στελέχη οικονομικών υπηρεσιών (διότι οι πολίτες στερούνται κατάλληλης εμπειρίας και λογιστικής γνώσεως), ώστε να κατανοήσουν την άποψη τους για τον τύπο και το επίπεδο πληροφόρησης που πρέπει να έχουν οι απλοί πολίτες για να είναι σε θέση να εκτιμήσουν τις συνθήκες και τα αποτελέσματα λειτουργίας των Ο.Τ.Α.

Ο Jones (1985) εκτιμά πως η πιο χρήσιμη πληροφόρηση των ποικίλων ενδιαφερόμενων ομάδων είναι τα δεδομένα που αφορούν στην ικανότητα του οργανισμού να αντεπεξέλθει στις βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις του. Η πληροφόρηση που περιέχεται στον ισολογισμό και σχετίζεται με το χρέος, οι αναφορές για τις υποχρεώσεις και οι πληροφορίες που αφορούν στη βραχυπρόθεσμη ρευστότητα (κατάσταση χρηματικών ροών συγκρινόμενη με προηγούμενο έτος), θεωρείται πολύ χρήσιμη, ενώ η σχετική με τα πάγια περιουσιακά στοιχεία παρουσιάζει μικρότερο ενδιαφέρον. Επιπλέον, όλες οι ομάδες χρηστών δείχνουν ενδιαφέρον για πληροφορίες που αφορούν στον προϋπολογισμό, όπως για παράδειγμα, η σύγκριση των εκτιμήσεων του προϋπολογισμού με τα πραγματικά μεγέθη.

Η μελέτη των Dye and Bowsher δείχνει πως πέρα από τις βασικές χρηματοοικονομικές πληροφορίες για το ενεργητικό, το παθητικό, τα έσοδα, τα έξοδα, το έλλειμμα και τις δανειακές ανάγκες, οι περισσότεροι χρήστες θέλουν η ετήσια αναφορά να περιλαμβάνει πληροφορίες που θα βοηθούν στην κατανόηση των οικονομικών θεμάτων (προσαρτήματα οικονομικών καταστάσεων). Το ίδιο και οι Hay and Antonio, οι οποίοι περιορίστηκαν στην εξέταση της χρησιμότητας των σημειώσεων των χρηματοοικονομικών καταστάσεων και έδειξαν πως οι χρήστες των οικονομικών καταστάσεων απαιτούν λεπτομερή αποσαφήνιση.

Τα αποτελέσματα των μελετών των Daniels and Daniels είναι συναφή με τα παραπάνω. Οι ερευνητές κατέληξαν πως η πληροφόρηση που περιέχεται στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις είναι αναγκαία και χρήσιμη αλλά όχι ικανή για να εκτιμηθεί η συνολική οικονομική κατάσταση ενός Ο.Τ.Α.

Υψηλή χρησιμότητα έχουν ο ισολογισμός και τα αποτελέσματα χρήσεως και ακολουθούν η αναφορά εκτελέσεως του προϋπολογισμού, η κατάσταση ρευστότητας και χρέους (παρέχουν πληροφορίες για τη διαδικασία ελέγχου και για την ανάλυση της μελλοντικής προοπτικής του οργανισμού), η κατάσταση είσπραξης εσόδων, η κατάσταση εκτελέσεως δαπανών.

Από τα στοιχεία του ισολογισμού, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν το κυκλοφορούν ενεργητικό, οι βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις, ενώ το συνολικό ενεργητικό έχει χαμηλή χρησιμότητα. Πολλοί αριθμοδείκτες, που θα εξετάσουμε στο επόμενο κεφάλαιο, χρησιμοποιούνται για την οικονομική ανάλυση και τον προσδιορισμό της πραγματικής θέσης των οργανισμών.

Το αποτέλεσμα του προϋπολογισμού, το οποίο είναι η διαφορά ανάμεσα στα έσοδα και τα έξοδα (με την επισήμανση πως δεν κάνει διάκριση ανάμεσα σε λειτουργικές και κεφαλαιουχικές δραστηριότητες) αποτελεί και αυτό μέτρο επιδόσεων. Γνωστοποιεί αν οι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν ήταν αρκετοί και προετοιμάζει τις πολιτικό – οικονομικές

αποφάσεις του επόμενου προϋπολογισμού επειδή αντιπροσωπεύει το πιθανό ύψος εξόδων του επόμενου έτους.

Η αναφορά εκτελέσεως του προϋπολογισμού αποτελεί πολύ χρήσιμη οικονομική κατάσταση για τους εμπλεκόμενους στα οικονομικά των Ο.Τ.Α., όπως επίσης και το αποτέλεσμα της οικονομικής δραστηριότητας του Δήμου, το καθαρό ενεργητικό, που προκύπτει από την εντός και εκτός του προϋπολογισμού δραστηριότητα. Αναδεικνύεται, χρησιμοποιώντας την ίδια μεθοδολογία που χρησιμοποιούν και οι επιχειρήσεις (λογιστική βάση των δεδουλευμένων) από τη διαφορά εσόδων και εξόδων της ίδιας περιόδου.

Στην Ελλάδα, η εισαγωγή του νέου λογιστικού συστήματος και η παρουσίαση των χρηματοοικονομικών καταστάσεων είναι αρκετά πρόσφατη και ακόμη δεν έχει μελετηθεί το αποτέλεσμα της ύπαρξης τους και της χρησιμότητας τους. Το κυριότερο σύνολο χρηστών είναι οι ελεγκτές των οικονομικών των Δήμων, τα διοικητικά στελέχη, οι υπάλληλοι των οικονομικών υπηρεσιών, οι οικονομικοί αναλυτές, οι επιβλέποντες υπάλληλοι ανώτερων βαθμίδων διοίκησης και οι πιστωτές.

5.4. Προϋπολογισμός των Ο.Τ.Α. και τα περιεχόμενα του

Ο προϋπολογισμός για τους Ο.Τ.Α. έχει την έννοια της απόφασης του Δημοτικού (ή κοινοτικού) Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και τα έξοδα του οργανισμού για ένα οικονομικό έτος και κατατάσσονται στους ειδικούς λογαριασμούς, δηλαδή στα κεφάλαια και τα άρθρα αυτού. Για το Δημόσιο, σύμφωνα με τον ορισμό στο Ν.2362/1995, προϋπολογισμός είναι ο νόμος που προσδιορίζει τα έσοδα και καθορίζει τα όρια των εξόδων.

Κάτι αντίστοιχο ισχύει και για τα ΝΠΔΔ, όπου στο Π.Δ. 496/1954, ορίζεται ως προϋπολογισμός η διοικητική πράξη που προσδιορίζει τα έσοδα και καθορίζει τα όρια των εξόδων. Παρά το γεγονός ότι το Β.Δ 17.5/15.6.1959 δεν χρησιμοποιεί διαφορετική έκφραση για τα έσοδα και τα έξοδα, ωστόσο η λειτουργία του για τα έσοδα είναι απλώς προσδιοριστική, ενώ για τα έξοδα είναι και νομιμοποιητική, αφού καμία δαπάνη δεν μπορεί να εκτελεστεί χωρίς να προβλέπεται από αυτόν. Συνοψίζοντας για την έννοια του προϋπολογισμού έχουμε τα εξής:

- Ν.2362/1995, ο νόμος που προσδιορίζει τα έσοδα και τα όρια των εξόδων (Δημόσιο)

- Ν.Δ 496/1974, η διοικητική πράξη που προσδιορίζει τα έσοδα και καθορίζει τα όρια των εξόδων (ΝΠΔΔ)

- Β.Δ 17.5/15.6.1959, τα έσοδα και τα έξοδα προσδιορίζονται από τον προϋπολογισμό (Ο.Τ.Α.), δηλαδή τη διοικητική πράξη του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία προσδιορίζονται α έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του δήμου.

Ο προϋπολογισμός σύμφωνα με την ΚΥΑ 7028/3.2.2004, διαιρείται σε δύο επιμέρους προϋπολογισμούς, τον προϋπολογισμό εσόδων και τον προϋπολογισμό δαπανών. Τα ποσά που γράφονται στα δύο μέρη πρέπει να είναι ίσα, για να είναι ισοσκελισμένος ο προϋπολογισμός.

- Στα έσοδα εγγράφονται τα:

- 0: Τακτικά έσοδα
- 1: Έκτακτα έσοδα
- 2: Έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών που βεβαιώνονται για πρώτη φορά (ΠΟΕ)
- 3: Εισπράξεις δανείων και απαιτήσεων παρελθόντων οικονομικών ετών (ΠΟΕ)
- 4: Εισπράξεις υπέρ δημοσίου και τρίτων (προς απόδοση) και επιστροφές χρημάτων
- 5: Χρηματικό υπόλοιπο προηγούμενο χρήσης

- Στις δαπάνες εγγράφονται οι:

- 6: Λειτουργικές δαπάνες χρήσης
- 7: Επενδύσεις
- 8: Πληρωμές από υποχρεώσεις παρελθόντων οικονομικών ετών (ΠΟΕ), λοιπές αποδόσεις και προβλέψεις
- 9: Αποθεματικό

Κάθε ομάδα εσόδων ή δαπανών διαιρείται σε κατηγορίες, με την παράθεση παραπλεύρως ενός αριθμού από 0-9, που είναι ο χαρακτηριστικός αριθμός των εσόδων και δαπανών. Επίσης, κάθε κατηγορία εσόδων ή δαπανών αναλύεται σε υποκατηγορίες, με την περαιτέρω παράθεση ενός αριθμού από 0-9, ενώ κάθε υποκατηγορία εσόδου ή δαπάνης περιλαμβάνει τα αντίστοιχα είδη, με την παράθεση ενός ακόμα αριθμού 0-9.

Με την καθιέρωση του νέου τύπου προϋπολογισμού, γίνεται προσπάθεια προσέγγισης με το Διπλογραφικό Σύστημα Λογιστικής, προκειμένου να απλοποιηθούν οι διαδικασίες παραμετροποίησης. Δυστυχώς όμως, διαπιστώνονται σοβαρές παραλήψεις σε κρίσιμους κωδικούς αριθμούς, δεν υπάρχει πρόβλεψη νεότερων ρυθμίσεων, υπάρχουν πολλά συντακτικά λάθη στην αιτιολογία των κωδικών αριθμών και περιέχονται κωδικοί αριθμοί που δεν προβλέπονται από σχετική διάταξη ή έχουν καταργηθεί. Συνεπώς, δεν έχει εναρμονιστεί στις σύγχρονες ανάγκες ων Ο.Τ.Α. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 161 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ) το αποθεματικό κεφάλαιο του δημοτικού ή κοινοτικού προϋπολογισμού δεν πρέπει να υπερβαίνει ο 5% του συνόλου των τακτικών εσόδων που είναι γραμμένα στον προϋπολογισμό.

Στον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ), ορίζεται ακριβώς το περιεχόμενο του προϋπολογισμού, σύμφωνα μα το άρθρο 215 του οποίου, γράφονται όλα τα έσοδα και οι δαπάνες των Δήμων και των κοινοτήτων.

Συνδυάζοντας τις διατάξεις του ΔΚΚ και του Β.Δ. 17.5 / 15.6.1959 προκύπτουν τα εξής:

α) Στα έσοδα εγγράφονται τα:

- ποσά, όπου βεβαιώνονται στη διάρκεια του έτους, άσχετα με το με το έτος στο οποίο ανάγονται

- ποσά, όπου η βεβαίωση είχε συντελεστεί στα προηγούμενα οικονομικά έτη.

β) Στα έξοδα εγγράφονται:

- οι κατά τη διάρκεια του έτους απαιτητές υποχρεώσεις από συμβάσεις

- υποχρεώσεις από κάθε άλλη οφειλή που καθίσταται απαιτητή

Από τη μια μεριά, η εγγραφή της δαπάνης στον προϋπολογισμό, απαιτεί «έγκριση» για την πραγματοποίηση της και από την άλλη πλευρά, οι προβλέψεις του προϋπολογισμού πρέπει να υπακούουν και στους κανόνες νομιμοποίησης των δαπανών. Συνεπώς, μπορούν να προβλεφθούν μόνο:

- δαπάνες προβλεπόμενες στο νόμο (με την ουσιαστική έννοια)
- δαπάνες που εξυπηρετούν τους σκοπούς του Δήμου
- δαπάνες λειτουργικές

Από τον περιορισμό, αυτό, δημιουργείται άμεση σχέση του προϋπολογισμού με την νομιμότητα των δαπανών και συνεπάγονται τα εξής:

- απλή πρόβλεψη της δαπάνης στον προϋπολογισμό, δεν σημαίνει νομιμότητα
- η μη πρόβλεψη στον προϋπολογισμό νόμιμης κατά τα άλλα δαπάνης, καθιστά αυτήν παράνομη
- επικύρωση του προϋπολογισμού από το Γ.Γ. της Περιφέρειας, δεν νομιμοποιεί τις δαπάνες που έχουν εγγραφεί σ’ αυτόν.

Κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού πέρα από τους περιορισμούς που επιβάλλονται, λόγω του ύψους των εσόδων, είναι αναγκαία η αναφορά στις υποχρεωτικές εισφορές που αναγράφονται και η διάκριση τους από την έννοια των υποχρεωτικών δαπανών.

5.4.1. Υποχρεωτικές εισφορές

Οι δαπάνες του προϋπολογισμού διακρίνονται σε **προαιρετικές** και **υποχρεωτικές.** Στις υποχρεωτικές δαπάνες, ανήκουν και οι υποχρεωτικές εισφορές.

Σύμφωνα με το άρθρο 218 παρ. 2 του Δ.Κ.Κ, καμία άλλη εισφορά, εκτός από αυτές που επιβάλλονται από το νόμο ως υποχρεωτικές για τους Δήμους και τις κοινότητες δεν εγγράφεται στους προϋπολογισμούς τους, χωρίς απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου Κεντρικής ένωσης των Δήμων και κοινοτήτων Ελλάδος. Αν το Διοικητικό Συμβούλιο δεν γνωμοδοτήσει εντός 40 ημερών από τη λήψη του σχετικού ερωτήματος από το Υπουργείο Εσωτερικών, η απόφαση χωρίς αυτή τη γνώμη.

Έχει εκδοθεί και ισχύει η 5532/30.11..89 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, που καθορίζει τις υποχρεωτικές εισφορές που πρέπει να εγγράφονται στους προϋπολογισμούς των Δήμων και Κοινοτήτων.

Οι κυριότερες **υποχρεωτικές** εισφορές είναι:

- για την εκτύπωση του Μητρώου Αρρένων
- για την εξασφάλιση των μέσων προστασίας του άμαχου πληθυσμού
- ετήσια εισφορά υπέρ της ΚΕΔΚΕ και της ΤΕΔΚ, για την προμήθεια ληξιαρχικών βιβλίων
- για την καταβολή της ετήσιας εισφοράς υπέρ ΤΑΔΚΥ σε ποσοστό 2% επί των τακτικών εσόδων

5.4.2. Υποχρεωτικές δαπάνες

Με το να χαρακτηρίζεται μια δαπάνη ως υποχρεωτική σημαίνει ότι πρέπει να πληρωθεί πρώτα από οποιασδήποτε άλλη δαπάνη και μετά ακολουθεί η πληρωμή των υπολοίπων, εφόσον επαρκούν τα έσοδα**.** Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν.3201/2003, οι υποχρεωτικές δαπάνες είναι οι εξής:

i) τα έξοδα παράστασης, η αποζημίωση των συμβούλων για την συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και της δημαρχιακής επιτροπής, καθώς επίσης και τα έξοδα κίνησης των προέδρων των τοπικών συμβουλίων.

ii) οι κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού

iii) τα είδη ατομικής προστασίας των εργαζομένων

iv) η γραφική ύλη, τα έντυπα υπηρεσιών, οι δαπάνες κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας ή φυσικού αερίου και ύδρευσης καθώς επίσης και τα τέλη ταχυδρομικών υπηρεσιών

v) τα μισθώματα των ακινήτων που χρησιμοποιούνται για τις δημοτικές ή κοινοτικές υπηρεσίες

vi) τα έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης

vii) τα έξοδα υποχρεωτικής από τον νόμο ασφάλισης οχημάτων

viii) τα έξοδα υποχρεωτικής από το νόμο ασφάλισης οχημάτων

ix) οι ετήσιες εισφορές υπέρ των συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων

x) οι δαπάνες υλοποίησης της συμβάσεων διαδημοτικής

xi) οι επιχορηγήσεις των ιδρυμάτων και νομικών προσώπων, ως προς το ποσό που αναγράφεται στην οικεία συστατική πράξη.

xii) Οι δαπάνες για την εκτέλεση των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων και για την εξόφληση εκκαθαρισμένων οφειλών.

5.5. Πιστώσεις

Πίστωση προϋπολογισμού ονομάζεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 του Β.Δ. 17-5/15.6.1959, το ποσό που προβλέπεται σε κάθε κωδικό αριθμό του σκέλους των εξόδων του προϋπολογισμού. Δαπάνη για την οποία δεν υπάρχει εγγεγραμμένη πίστωση στον προϋπολογισμό θεωρείται παράνομη. Οι πιστώσεις διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

α) τακτικές, είναι οι πιστώσεις που αναγράφονται στον προϋπολογισμό για τα έξοδα του έτους, τα οποία πληρώνονται από τους πόρους που είναι γραμμένοι στο τμήμα των εσόδων

β) αναπληρωματικές, είναι οι πιστώσεις που αναγράφονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, προκειμένου να ενισχυθούν αυτές που κρίθηκαν ανεπαρκείς

γ) έκτακτες, είναι οι πιστώσεις που χορηγούνται για έκτακτες ανάγκες, που δεν είχαν προβλεφθεί αρχικά στον προϋπολογισμό

δ) ειδικές, είναι οι πιστώσεις, τακτικές και μη, που χορηγούνται για ειδική αιτία

ε) συμπληρωματικές, είναι οι πιστώσεις που χρησιμοποιούνται μετά την λήξη του οικονομικού έτους, για κάλυψη υπερβάσεων λόγω λογιστικού λάθους.

Προκειμένου να πραγματοποιηθεί η δαπάνη, απαιτείται πρώτα η ανάληψη της πίστωσης και η ψήφιση της, από αρμόδια όργανα, Η διάθεση των πιστώσεων γίνεται με τη μεσολάβηση κάποιου οργάνου και οι αρμοδιότητες για την διάθεση τους κατανέμονται ως εξής:

α) γενική αρμοδιότητα στην Δημαρχιακή Επιτροπή

β) το Δημοτικό Συμβούλιο αποφαίνεται για την διάθεση πιστώσεων, οι οποίες αφορούν γιορτές και εκδηλώσεις, τιμητικές διακρίσεις, έξοδα κίνησης σε σύμβουλους και δήμαρχο και επιχορηγήσεις συλλόγων.

γ) ο δήμαρχος διαθέτει πιστώσεις για επικοινωνίες και απρόβλεπτες ζημιές.

δ) διάθεση πιστώσεων, χωρίς να απαιτείται η απόφαση κανενός οργάνου γίνεται για αποδοχές, έξοδα παράστασης, έξοδα κίνησης εισπρακτόρων, υποχρεωτικές εισφορές, μισθώματα ακινήτων για στέγαση δημοτικών υπηρεσιών.

Το αποθεματικό αποτελεί μια ειδική μορφή πίστωσης. Η ειδική αυτή πίστωση χρησιμοποιείται για την διαθεσιμότητα ποσού προς κάλυψη μεταβολών των πιστώσεων. Το αποθεματικό δεν πρέπει να υπερβαίνει το 5% του συνόλου των τακτικών εσόδων, που είναι εγγεγραμμένα στον προϋπολογισμό, σύμφωνα με το άρθρο 161 του νέου Δ.Κ.Κ και του Ν.3463/8-6-2006

5.6. Έσοδα

Με την 23/67997/10.12.1996 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών Δ.Δ. και Α., καθιερώνεται ένας νέος τρόπος λογιστικής παρακολούθησης των εσόδων των Ο.Τ.Α. με δύο λογαριασμούς:

α. Τακτικά έσοδα

β. Έκτακτα έσοδα

Τα έκτακτα έσοδα τηρούνται σε δύο στήλες:

- Έκτακτα ανειδίκευτα έσοδα

- Έκτακτα ειδικευμένα έσοδα

Από τα τακτικά έσοδα και τα έκτακτα ανειδίκευτα έσοδα πληρώνεται οποιαδήποτε δαπάνη. Από τα έκτακτα ειδικευμένα έσοδα πληρώνονται, μόνο οι δαπάνες για τις οποίες προορίζονται τα αντίστοιχα έσοδα. Οι διατάξεις της χρήσης των εσόδων για τις οποίες προορίζονται τα αντίστοιχα έσοδα. Οι διατάξεις της χρήσης των εσόδων μόνο για τον σκοπό που αυτά προορίζονται, συμπληρώνονται με τις διατάξεις ου άρθρου 86 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958, με τις οποίες προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση που μεταβληθεί ο ειδικός προορισμός των εσόδων για την πληρωμή άλλων δαπανών.

5.7. Επιμέρους έσοδα

Οι επιμέρους κατηγορίες εσόδων των Ο.Τ.Α. είναι οι ακόλουθες:

5.7.1 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.)

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Ο.Τ.Α. θεσμοθετήθηκαν το έτος 1989, με τις διατάξεις του άρθρου 25 του Ν.1828/1989. Η νομοθετική ρύθμιση αποτέλεσε ένα μεγάλο βήμα για την οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α. και το στρατηγικό προγραμματισμό, αφού βάση αυτής, είναι εγκαίρως γνωστά τα έσοδα που μπορούν να διαχειριστούν. Με το άρθρο 25 του Ν.1828/1989, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (τακτικά έσοδα) προέρχονται από τις πηγές εσόδων:

- από τον φόρο εισοδήματος των φυσικών και νομικών προσώπων
- από τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων
- από το φόρο της ακίνητης περιουσίας
- από τους φόρους που έχουν θεσπιστεί υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν έχουν καταργηθεί
- από τον φόρο των τόκων των καταθέσεων
- από τον φόρο μεταβίβασης των ακινήτων και πλοίων

5.7.2. Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ)

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 του Ν.1828/1989, το 1/3 των εσόδων που προέρχονται από το 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων που εντάσσεται στους ΚΑΠ, εγγράφεται στον προϋπολογισμό του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε) και διατίθεται για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων στους Ο.Τ.Α. Το ποσό αυτό, των ΚΑΠ της τοπικής αυτοδιοίκησης, που διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δραστηριοτήτων, ονομάζεται Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ)

Η ΣΑΤΑ (που αφορά έκτακτα ειδικευμένα έσοδα) διατίθεται αποκλειστικά για την εκτέλεση έργων και την εκπόνηση μελετών και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την πληρωμή οποιασδήποτε άλλης δαπάνης.

5.7.3. Τέλη καθαριότητας και φωτισμού

Με τις διατάξεις των άρθρων 21 και 22 του Β.Δ. 24-9/20-10-1958, θεσμοθετήθηκαν τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού, τα οποία ενοποιήθηκαν σε ενιαίο τέλος από τις διατάξεις του άρθρου 25 Ν.1828/1989, για τις υπηρεσίες που παρέχουν οι Ο.Τ.Α. στην καθαριότητα κοινόχρηστων χώρων, ης περισυλλογής και αποκομιδής απορριμμάτων και για τον ηλεκτροφωτισμό των κοινόχρηστων χώρων.

Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού είναι ανταποδοτικού χαρακτήρα, δηλαδή το ύψος των τελών αυτών πρέπει να είναι ανάλογο του κόστους παροχής ης αντίστοιχης υπηρεσίας. Επιβάλλονται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται κατά τον μήνα Οκτώβριο, κοινοποιείται στην ΔΕΗ μέχρι τέλος του μηνός Νοεμβρίου, ώστε να αρχίσουν να εφαρμόζονται από $1^{η}$ Ιανουαρίου του επόμενου έτους. Αυτή η απόφαση καθορίζει τους συντελεστές σε τέτοιο ύψος, που η είσπραξη του τέλους θα καλύπτει τις δαπάνες της υπηρεσίας καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού. Το τέλος αυτό επιβάλλεται για την αντιμετώπιση των δαπανών παροχής υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού, καθώς και κάθε άλλης δαπάνης από παγίως παρεχόμενες στους πολίτες δημοτικές υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα.

5.7.4. Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων

Το τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων καθορίστηκε από τις διατάξεις του άρθρου 13 Β.Δ. 24-9/20.10.1958, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 3 του Ν.1080/80 και επιβάλλεται σε όσους χρησιμοποιούν συνεχώς ή πρόσκαιρα κοινόχρηστους χώρους. Το τέλος χρήσης των κοινόχρηστων δημοτικών χώρων καθορίζεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου κατά κατηγορίες. Κάθε κατηγορία περιλαμβάνει το είδος χρήσης του κοινόχρηστου χώρου, το χρονικό διάστημα του τέλους, την περιοχή για την οποία καθορίζεται αυτό και το ποσό κατά τ.μ.

Με διατάξεις νόμων καθορίζονται περιπτώσεις ειδικής χρήσης κοινοχρήστων χώρων:

α) με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, που εκδίδεται το τελευταίο δεκαήμερο του μηνός Φεβρουαρίου κάθε έτους, καθορίζονται οι χώροι για την άσκηση υπαιθρίου στάσιμου εμπορίου

β) με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου καθορίζονται οι κοινόχρηστοι χώροι, στους οποίους επιτρέπεται η υπαίθρια διαφήμιση

γ) με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου καθορίζονται οι χώροι για τη λειτουργία λαϊκών και κατά τόπο αγορών
δ) με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου καθορίζονται τα θέματα λειτουργίας εμποροπανηγύρεων.

5.7.5. Τέλος επί των ακαθαρίστων κέντρων διασκέδασης και συναφών καταστημάτων

Με τις διατάξεις του άρθρου 20 του Ν.2539/1997, το τέλος επί των ακαθάριστων εσόδων κέντρων διασκέδασης κλπ εφαρμόζεται για όλους πλέον τους δήμους στη περιφέρεια των οποίων ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων (υποχρεωτική επιβολή) και καθιερώνεται:

α) σε ποσοστό 2% επί των ακαθάριστων εσόδων κάθε είδους και μορφής καταστημάτων, στα οποία πωλούνται για κατανάλωση εντός ή εκτός του καταστήματος (πακέτο) φαγητά, ποτά κλπ.

β) σε ποσοστό 5% επί των ακαθάριστων εσόδων νυχτερινών κέντρων, αιθουσών χορού κλπ

Για τους δήμους στην περιφέρεια, των οποίων δεν ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων, το αναφερόμενο τέλος μπορεί να επιβάλλεται (προαιρετική επιβολή) με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία εκδίδεται πριν από ην έναρξη του οικονομικού έτους. Όσον αφορά τα περί απόδοσης του τέλους επί των ακαθάριστων εσόδων κέντρων διασκέδασης και συναφών καταστημάτων, ισχύουν ότι και με την απόδοση του τέλους παρεπιδημούντων.

5.7.6. Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.)

Με τις διατάξεις του άρθρου 24 ου Ν.2130/1993 επιβλήθηκε υπέρ των Δήμων και Κοινοτήτων το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π). Στο Τ.Α.Π υπόκεινται:

α) τα πάσης φύσεως ακίνητα (κτίσματα ή οικόπεδα) που βρίσκονται εντός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εντός των ορίων ων οικισμών υφιστάμενων προ του έτους 1923 ή εντός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους

β) τα κάθε είδους κτίσματα που βρίσκονται εκτός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εντός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους.

Ο ενιαίος συντελεστής του Τ.Α.Π καθορίζεται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για όλη τη διοικητική περιφέρεια του δήμου από 0,25% μέχρι 0,3%, η οποία απόφαση λαμβάνεται μέχρι τέλος Οκτωβρίου, κοινοποιείται στην ΔΕΗ κατά τον μήνα Νοέμβριο, ώστε να ισχύει από την 1^{η} Ιανουαρίου του επόμενου έτους. Το Τ.Α.Π επιβάλλεται υποχρεωτικά από το νόμο και τα έσοδά του διατίθενται υποχρεωτικά κατά το ήμισυ τουλάχιστον από το νόμο και τα έσοδά του διατίθενται υποχρεωτικά κατά το ήμισυ τουλάχιστον για την εκτέλεση έργων, την αγορά ακινήτων και την καταβολή αποζημιώσεων για την πληρωμή οποιαδήποτε δαπάνης. Το Τ.Α.Π για τα ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα εισπράττεται από τη ΔΕΗ μαζί με τον λογαριασμό κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία παρακρατεί 2% επί του ΦΠΑ. Από τα έσοδα του Τ.Α.Π. παρακρατείται υποχρεωτικά από τον φορέα είσπραξης ποσοστό 15%, που κατατίθενται σε ειδικό λογαριασμό του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων. ΤΑ έσοδα του λογαριασμού αυτού, κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. με την διαδικασία καταβολής των ΚΑΠ, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δ.Δ. και Αποκέντρωσης, ύστερα από πρόταση της ΚΕΔΚΕ.

Εκτός από τα παραπάνω είδη επιμέρους εσόδων, στα οποία αναφερθήκαμε, υπάρχουν πολλά ακόμα είδη, όπως το τέλος διαφήμισης, τα μισθωτά δημοτικών λατομείων, ο φόρος ζύθου, ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων, τα πρόστιμα του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (Κ.Ο.Κ), τα έσοδα από την ελεγχόμενη στάθμευση, τα έσοδα από την απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων, τα έσοδα από την εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας

5.8. Δαπάνες

Σύμφωνα με το άρθρο 158 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ), οι δαπάνες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

α) υποχρεωτικές όπως είναι οι κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού, τα έξοδα παράστασης και λοιπές αποζημιώσεις των αιρετών οργάνων, τηλεφωνικά, ταχυδρομικά τέλη, τα τοκοχρεολύσια των δανείων, τα έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης κλπ.

β) προαιρετικές, όπως είναι οι πιστώσεις για την διοργάνωση εθνικών ή τοπικών γιορτών, πολιτιστικών και αθλητικών εκδηλώσεων, για έκτακτες επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου του δήμου, αναμνηστικά δώρα, δημόσιες σχέσεις κλπ

Η διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται για την πληρωμή μιας δαπάνης είναι το εξής:

1. αναγραφή πίστωσης στον προϋπολογισμό
2. διάθεση (ψήφιση) της πίστωσης
3. ανάληψη δαπάνης
4. ανάθεση εκτέλεσης με απόφαση του αρμόδιου οργάνου
5. εκκαθάριση δαπάνης
6. έκδοση και πληρωμή χρηματικού εντάλματος

Κάθε μια από τις προηγούμενες περιπτώσεις περιλαμβάνει και την διαδικασία έκδοσης των απαραίτητων σχετικών δικαιολογητικών.

5.9. Χρηματοδοτική μίσθωση (Leasing)

Σύμφωνα με το άρθρο 193 του Ν.3463/2006 (ΔΚΚ), Δήμοι, Κοινότητες, σύνδεσμοι και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών, μπορούν να συμβάλλονται στο πλαίσιο συμβάσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης που έχουν ως αντικείμενο πράγματα κινητά ή ακίνητα, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις

Χρηματοδοτική μίσθωση είναι η σύμβαση, με την οποία ο εκμισθωτής παραχωρεί έναντι μισθώματος στο μισθωτή τη χρήση πράγματος (κινητού ή ακίνητου) παρέχοντας παράλληλα, στον μισθωτή το δικαίωμα ή να το αγοράσει ή να ανανεώσει τη μίσθωση για ορισμένο χρόνο. Συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης μπορούν να συνάπτουν ως εκμισθωτές, μόνο, οι ανώνυμες εταιρίες που έχουν συσταθεί αποκλειστικά για το σκοπό αυτό και λειτουργούν μετά από ειδική άδεια της Τράπεζας της Ελλάδας.

Τα πλεονεκτήματα της χρηματοδοτικής μίσθωσης έναντι του δανεισμού είναι ότι η επιχείρηση μπορεί να ανανεώσει, να εκσυγχρονίσει και να επεκτείνει τις παραγωγικές της

εγκαταστάσεις, χωρίς να απαιτείται η διάθεση δικών της κεφαλαίων ή η προσφυγή της σε δανεισμό.

Η χρηματοδοτική μίσθωση είναι ένας θεσμός που χρησιμοποιείται πολλά χρόνια στην Ευρώπη, κυρίως από τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα και άρχισε τα τελευταία χρόνια να χρησιμοποιείται και από τους Ο.Τ.Α. Το leasing ωφελεί τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα καθαρά για φορολογικούς λόγους, διότι το μίσθωμα εκπίπτει στο σύνολο του από τις δαπάνες, ενώ από το δάνειο εκπίπτουν μόνο οι τόκοι.

Το άρθρο 193 του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού κώδικα προβλέπει ότι, όταν το αντικείμενο της χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι κινητά πράγματα, τότε εφαρμόζονται οι διατάξεις περί προμηθειών (ΕΚΠΟΤΑ) ως εξής:

α) πρόβλεψη πιστώσεων στο προϋπολογισμό του Δήμου

β) ένταξη προμηθειών χρηματοδοτικής μίσθωσης στο ΕΠΠ (Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών)

γ) σύνταξη τευχών τεχνικών προδιαγραφών

δ) κατάρτιση όρων διακήρυξης

ε) δημοσίευση διακήρυξης

στ) διενέργεια διαγωνισμού

ζ) αξιολόγηση προσφορών

η) κατακύρωση αποτελεσμάτων διαγωνισμού

θ) υπογραφή της σύμβασης

ι) δημοσιότητα της σύμβασης

Στην περίπτωση που αντικείμενο της χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι ακίνητο τρίτου, τότε η μεν επιλογή του ακινήτου γίνεται με την ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων περί αγοράς ακινήτων, η δε σύναψη της σύμβασης χρηματοδοτικής μίσθωσης γίνεται με ην ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων περί δανείων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

6.1. Χρηματοοικονομική αξιολόγηση των Ο.Τ.Α.

6.1.1. Η έννοια της οικονομικής σταθερότητας και κρίσης των Ο.Τ.Α.

Οι αυξανόμενες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και η εξασφάλιση της οικονομικής δυνατότητας των Ο.Τ.Α. να παρέχουν το απαιτούμενο επίπεδο υπηρεσιών, αποτελούν τους κυριότερους λόγους για την αναγκαιότητα ελέγχου και αξιολόγησης των αποφάσεων και των ενεργειών της διοίκησης, της περιουσιακής κατάστασης και της χρηματοοικονομικής τους θέσης, και αυτό ίσως αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα πλεονεκτήματα των λογιστικών αλλαγών που επήλθαν στην Τ.Α. Ο στόχος, για κάθε σύστημα μέτρησης των επιδόσεων, είναι η ανάπτυξη και δημοσίευση αντικειμενικών δεδομένων, τα οποία θα επιτρέπουν τεκμηριωμένες κρίσεις, πάνω στις οποίες θα στηρίζονται οι πολιτικές αποφάσεις. Καθώς η μελλοντική επιτυχία και η αξία των εκλεγμένων διοικήσεων απέναντι στις τοπικές κοινωνίες καθορίζεται από την οικονομική τους δραστηριότητα, οι ενδιαφερόμενοι εξωτερικοί παράγοντες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να κάνουν εκτιμήσεις βασισμένες στις δημοσιευμένες πληροφορίες. Πολλοί συγγραφείς προσπάθησαν να διακρίνουν τα συνηθισμένα προβλήματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού από τις χρηματοοικονομικές κρίσεις ενός Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με τους Hirsch and Rufolo μία κρίση συμβαίνει όταν ο οργανισμός φθάνει σε σημείο, όπου δεν υπάρχει η κανονική ευελιξία του προϋπολογισμού. Εάν κανένας αποδεκτός συνδυασμός περικοπής δαπανών, αύξησης εσόδων και δανεισμού δεν είναι κατορθωτός, τότε ο οργανισμός είναι σε κατάσταση κρίσης.

Ο Inman (1995) ορίζει ως χρηματοοικονομική κρίση, την κατάσταση όπου η δυνατότητα του οργανισμού να αυξήσει τα έσοδα δεν είναι αρκετή ώστε να καλύψει τις νομικά απαιτούμενες δαπάνες.

Η έννοια της οικονομικής σταθερότητας ενός Ο.Τ.Α. απαιτεί ο οργανισμός να είναι ικανός να διαχειριστεί τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους και τους πιθανούς κλυδωνισμούς μελλοντικών περιόδων, χωρίς να χρειάζεται να εισαγάγει σημαντικές αναπροσαρμογές της δαπάνες και στα έσοδα του, τέτοιες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε οικονομική ή κοινωνική αποσταθεροποίηση.

Ο δανεισμός των Ο.Τ.Α. στην Ε.Ε. αυξήθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 80 και η νέα κατάσταση προκάλεσε επιδείνωση των δημόσιων ελλειμμάτων και ανισορροπίες σε μια περίοδο μείωσης του πληθωρισμού. Η απορρύθμιση των κεφαλαιαγορών άλλαξε τις χρηματοδοτικές πηγές των Ο.Τ.Α. και η εξέλιξη αυτή συνδέθηκε με τις αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο των χωρών της Ε.Ε.. Μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες από την κεντρική κυβέρνηση σε μια διαδικασία αποκέντρωσης, η οποία προκάλεσε αυξημένη ανάγκη εξεύρεσης νέων πόρων, ως αντιστάθμισμα εκείνων που παρείχε η κεντρική κυβέρνηση και η οποία σπάνια συνόδευε τις αρμοδιότητες με το κατάλληλο επίπεδο πόρων. Σε αυτό το πλαίσιο, εμφανίστηκε και στην Ευρώπη η έννοια του «τοπικού χρηματοοικονομικού κινδύνου». Όταν ο Ο.Τ.Α. δεν είναι σε θέση να εξοφλήσει το χρέος του ούτε συνολικά ούτε έγκαιρα, τότε υπάρχει αθέτηση των υποχρεώσεων του. Ο κίνδυνος των τοπικών οικονομικών προβλημάτων επηρεάζει ήδη την πλειοψηφία των Ευρωπαϊκών κρατών, αφού το βάρος των χρεών έχει μεγαλώσει και σε πολλές περιπτώσεις έγινε δυσβάστακτο όπως για παράδειγμα στις Γαλλικές πόλεις

Angouleme το 1990 και Avignon το 1998, στον Ελβετικό Δήμο Leukerbad το 1997, στην Ισπανική Malaga το 1993, στην Ιταλική περιφέρεια Puglia και στη Νάπολη, στη Γερμανική Bremen και στο κρατίδιο Saarland το 1992, καθώς και στη Σουηδική πόλη Haninge στις αρχές της δεκαετίας του 90. Ο κίνδυνος αθέτησης των υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α. οδήγησε το Συμβούλιο των Υπουργών της Ε.Ε. να εκδώσει συστάσεις προς τα κράτη μέλη, επικεντρώνοντας στην υπερχρέωση τους (Φεβρουάριος 1996). Άρχισε να υπογραμμίζεται ο ρόλος της αξιολόγησης για την ρύθμιση της τραπεζικής αγοράς που αναπτυσσόταν γύρω από την Τ.Α., αφού έτσι μπορεί να ξεχωρίσουν οι πλέον αξιόπιστοι οργανισμοί. Η αξιολόγηση αναδείχθηκε για τους εμπλεκόμενους στην Τ.Α. σε παράγοντα διαφάνειας και σε εργαλείο ελέγχου και εγγύησης, διότι μειώνει την ασυμμετρία πληροφόρησης ανάμεσα στην πόλη και Βέβαια, αυτό που θεωρείται συμβατό με την οικονομική σταθερότητα ποικίλλει, εξαρτώμενο από την ισχύ και την προοπτική της εθνικής οικονομίας, τη δομή των δαπανών και των εσόδων του προϋπολογισμού, τη θέση του Κράτους στη διεθνή πιστοληπτική αξιολόγηση, τις δημογραφικές και κοινωνικές τάσεις που επηρεάζουν τον προϋπολογισμό και τη φύση των χρηματοοικονομικών κινδύνων που μπορεί να αντιμετωπίσει ο Ο.Τ.Α. οποιαδήποτε χρονική στιγμή. Εάν μακροχρόνια τα οικονομικά ενός Ο.Τ.Α. είναι διατηρήσιμα, τότε αποφεύγονται έντονες και ταραχώδεις αυξήσεις στους φόρους, στο δανεισμό και στα τέλη ή ισχυρές περικοπές των δαπανών, ενώ τα βάρη κατανέμονται πιο δίκαια ανάμεσα στις γενεές και η σταθερότητα ή η προβλεπτικότητα των πόρων του οργανισμού δεν τίθεται σε κίνδυνο. Μη σταθερή οικονομική κατάσταση μακροχρόνια σημαίνει αδυναμία διατήρησης των τωρινών πολιτικών για τα έσοδα και τις δαπάνες, καθόσον η οικονομική κατάσταση ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, σχεδόν πάντοτε, μπορεί να διορθωθεί με ουσιαστικές αυξήσεις των ιδίων εσόδων, με αύξηση των επιχορηγήσεων ή και με περικοπές των δαπανών. **Ο οικονομικός κίνδυνος των Ελληνικών Ο.Τ.Α. δεν είναι κίνδυνος πτώχευσης**. Ο όρος αντανακλά τη δυνατότητα του οργανισμού να ανανεώνει να αντικαθιστά ή να κατασκευάζει νέες αναγκαίες υποδομές. Όταν ο Δήμος δείχνει σημάδια υψηλού κινδύνου, τότε υπάρχουν ανησυχίες ότι με το χρόνο φθείρονται οι υποδομές του (δρόμοι, δίκτυα, γέφυρες, δημόσια κτίρια), δηλαδή υποβαθμίζεται το ενεργητικό του και η χρηματοδότηση του μεταφέρεται σε επόμενες γενεές ή ότι υπολείπεται σε υποδομές, η υποχρηματοδότηση των οποίων καταλήγει σε οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες. Ο οικονομικός κίνδυνος σημαίνει πως η ασυμμετρία ανάμεσα στα τοπικά έσοδα και τις δαπάνες αυξάνει και επομένως η κάλυψη του λειτουργικού περιθωρίου οδηγεί σε μεγαλύτερο χρέος.

Διακρίνουμε **τρεις βασικές διαστάσεις** της οικονομικής θέσης και των επιδόσεων ενός οργανισμού, οι οποίες είναι σχετικές με τους σκοπούς της οικονομικής αναφοράς προς τα έξω:

- *την οικονομική σταθερότητα, που αναφέρεται στην ικανότητα ενός οργανισμού να καλύπτει τις τωρινές και μελλοντικές του οικονομικές υποχρεώσεις μέσα στα όρια των περιορισμών που θέτουν τα έσοδα του,*
- *τη διαγενεακή ισορροπία, η οποία αφορά στην ελαχιστοποίηση των μελλοντικών επιδράσεων της τωρινής οικονομικής δραστηριότητας, έτσι ώστε το κόστος να μην επιβαρύνει τις μελλοντικές γενεές, δηλαδή να καλύπτουν το κόστος αυτοί που καρπούνται τα οφέλη, χωρίς να ζητούν επιδότηση από φορολογούμενους άλλων χρονικών περιόδων.*
- *την ρευστότητα, η οποία αποτελεί σημαντικό παράγοντα της χρηματοοικονομικής κατάστασης και σταθερότητας ενός οργανισμού. Μετρά την ικανότητα του να καλύπτει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις από το κεφάλαιο κίνησης και επίσης παρέχει ένδειξη της μακροπρόθεσμης σταθερότητας του οργανισμού.*

Οι οικονομικές επιδόσεις ενός Ο.Τ.Α. πρέπει να επιτρέπουν ένα περιθώριο για την αντιμετώπιση χρηματοοικονομικών κλυδωνισμών, πράγμα που τυπικά σημαίνει:

- *λειτουργικό πλεόνασμα και όχι έλλειμμα*
- *όχι σημαντικές καθυστερήσεις στην ανανέωση των υποδομών. Οι ετήσιες κεφαλαιουχικές δαπάνες για την ανανέωση ή αντικατάσταση του υπάρχοντος ενεργητικού θα πρέπει να είναι σχεδόν στο ίδιο επίπεδο με τις δαπάνες του οργανισμού για τις αποσβέσεις.*
- *Ο καθαρός ετήσιος δανεισμός δε θα πρέπει να πιέζει αρνητικά την ρευστότητα του οργανισμού.*

Η οικονομική κατάσταση ενός δήμου επηρεάζει την ικανότητα του να παρέχει υπηρεσίες σε συνεχή βάση, καθώς και το επίπεδο και την ποσότητα των υπηρεσιών που απαιτούνται για την υγεία και την ευημερία των κατοίκων του. Η εκτίμηση λοιπόν των επιδόσεων και των δυνατοτήτων χρηματοοικονομικής σταθερότητας μέσα σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον, έχει μεγάλη σημασία τόσο για τους εσωτερικούς παράγοντες, όπως είναι τα διοικητικά στελέχη, οι εργαζόμενοι και οι εποπτεύοντες φορείς, όσο και για τους εξωτερικούς παράγοντες, δηλαδή, τους συνεργαζόμενους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, τους προμηθευτές, τους πελάτες, τα ασφαλιστικά ταμεία, τους ερευνητές και βέβαια τους πολίτες - ψηφοφόρους. Οι πιστωτές έχουν ενδιαφέρον για την εξακρίβωση της ικανότητας αποπληρωμής μακροχρόνιων και βραχυχρόνιων υποχρεώσεων, οι φορείς που ελέγχουν και εποπτεύουν τους Ο.Τ.Α. έχουν καθήκον να γίνεται έγκαιρα, έγκυρα και νομότυπα η απεικόνιση της περιουσιακής κατάστασης και της οικονομικής τους θέσης και τέλος οι κάτοικοι, στους οποίους απευθύνονται οι υπηρεσίες και τα αγαθά και από τους οποίους εκπορεύονται οι πόροι και οι εξουσίες για την κατανομή τους, έχουν κάθε δικαίωμα στη σωστή ενημέρωση και αξιολόγηση της διοίκησης τους. Στα πλαίσια των σχέσεων που καθένας από τους παραπάνω αναπτύσσει με τον Ο.Τ.Α., παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον οι εκτιμήσεις για την εξέλιξη των επιδόσεων του. Με βάση τις εκτιμήσεις αυτές λαμβάνονται μια σειρά από αποφάσεις, συχνά κρίσιμες και καθοριστικές για τη μελλοντική πορεία και την ανάπτυξη του οργανισμού. Οι ερωτήσεις για την πλεονασματική ή ελλειμματική λειτουργία, για την ικανότητα και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, για την αποδοτικότητα και οικονομική σταθερότητα του οργανισμού είναι εύλογες και προτάσσονται από όλους τους ενδιαφερόμενους.

6.1.2. Αξιολόγηση οικονομικών μονάδων και χρηματοοικονομικοί δείκτες

Οι παραπάνω ερωτήσεις μπορεί να απαντηθούν με την πρακτική εφαρμογή πολυκριτήριων προσεγγίσεων σε μια σειρά προβλημάτων ταξινόμησης, τα οποία προέρχονται από το πεδίο της χρηματοοικονομικής διοίκησης. Σ' αυτό βοηθάει η χρήση κατάλληλων αριθμοδεικτών που προκύπτουν από την ανάλυση των ποσοτικών δεδομένων των δημοσιευμένων οικονομικών καταστάσεων των οργανισμών. Η πρόβλεψη των οικονομικών προβλημάτων και η εκτίμηση του πιστωτικού κινδύνου τονίζουν τη συμβολή των πολυκριτήριων τεχνικών ταξινόμησης στην αντιμετώπιση σημαντικών πρακτικών ζητημάτων που αφορούν στην οικονομική κατάσταση των οργανισμών. Ταυτόχρονα, η αυξανόμενη πολυπλοκότητα του οικονομικού περιβάλλοντος προσδίδει στην πρακτική εφαρμογή των μεθόδων της χρηματοοικονομικής διοίκησης ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση προβλημάτων λήψης χρηματοοικονομικών αποφάσεων.

Σύμφωνα με τη θεωρία , η συμπεριφορά, οι επιλογές και η δραστηριότητα κάθε οικονομικής μονάδος περιλαμβάνονται στα στοιχεία των δημοσιευμένων χρηματοοικονομικών καταστάσεων. Όμως, οι απόλυτοι αριθμοί δεν παρέχουν, τις περισσότερες φορές, σαφή εικόνα της οικονομικής κατάστασης, των αποτελεσμάτων και γενικότερα της πορείας της μονάδος. Οι συσχετίσεις και η στατιστική επεξεργασία των οικονομικών μεγεθών βοηθούν στο σχηματισμό ολοκληρωμένης αντίληψης για την οικονομική κατάσταση και την πορεία της . Οι αριθμοδείκτες είναι μεταξύ των πλέον γνωστών και ευρέως χρησιμοποιούμενων μέσων στη χρηματοοικονομική ανάλυση. Τα περισσότερα χαρακτηριστικά της οικονομικής κατάστασης μιας μονάδος (χρηματοοικονομική ισορροπία, χρέος, ανάπτυξη) ποσοτικοποιούνται με τη βοήθεια αριθμοδεικτών, οι οποίοι ενσωματώνουν τις πληροφορίες που βρίσκονται στις δημοσιευμένες λογιστικές καταστάσεις των οργανισμών (ισολογισμός, αποτελέσματα χρήσεως).

Το πιο συνηθισμένο σημείο εκκίνησης για την ανάπτυξη ενός υποδείγματος ταξινόμησης των οικονομικών μονάδων, ανάλογα με τη χρηματοοικονομική τους απόδοση, υπήρξε η συγκέντρωση μιας σειράς χαρακτηριστικών (χρηματοοικονομικών δεικτών), τα οποία θεωρητικά τουλάχιστον, έχουν τη δυνατότητα να προσδιορίσουν τις διαφορές μεταξύ των οικονομικών μονάδων ενός δείγματος εκτίμησης. *«**Αριθμοδείκτες**, είναι σχέσεις μεταξύ μεγεθών, λογιστικής ή στατιστικής προέλευσης, που καταρτίζονται με σκοπό τον προσδιορισμό της πραγματικής θέσης ή της αποδοτικότητας των διάφορων τμημάτων ή ολόκληρων τομέων της οικονομικής μονάδος και σε τελική ανάλυση της πραγματικής κατάστασης ολόκληρης της μονάδος ή και γενικότερα του κλάδου στον οποίο ανήκει η μονάδα αυτή»* «*Αριθμοδείκτης είναι ένα κλάσμα του οποίου οι όροι ανταποκρίνονται σε λογιστικά στοιχεία, τα οποία εκφράζουν μια απόλυτη τιμή ή ένα ποσοστό. Το πηλίκο όμως του κλάσματος δίνει μια άλλη πληροφορία, την οποία δεν έδιναν οι όροι του κλάσματος. Βεβαίως, η πληροφορία που δίνει το πηλίκο, δηλαδή ο αριθμοδείκτης, έχει πολλαπλές ερμηνείες και εξαρτάται από τη θέση, που βρίσκεται ο ενδιαφερόμενος αναλυτής*». Η ανάλυση δεικτών αποτελεί μια προσπάθεια ώστε να εκφρασθεί η σχέση ανάμεσα σε δύο ή περισσότερους λογαριασμούς ή μεταβλητές με ένα απλό και περισσότερο κατανοητό τρόπο και είναι χρήσιμη όταν ο στόχος είναι να μειωθούν τα δεδομένα σε λιγότερες εκφράσεις ή μεταβλητές. Οι δείκτες συνήθως εκτιμώνται από τις οικονομικές καταστάσεις ως βάση για συγκρίσεις, εκτιμήσεις και προβλέψεις. Τα διάφορα είδη αριθμοδεικτών αλληλοσυνδέονται, οπότε είναι αναγκαία μια συνολική θεώρηση αυτών, προκειμένου να επιτευχθεί πλήρης κατανόηση της περιουσιακής δομής, της οικονομικής θέσης και της λειτουργικής κατάστασης της μονάδος. Η ταξινόμηση των αριθμοδεικτών κατά κατηγορίες είναι επίσης χρήσιμη γιατί βοηθά στο να επικεντρώνεται η ανάλυση σε ορισμένα σημεία που ενδιαφέρουν τον εκάστοτε αναλυτή. Η επιλογή των δεικτών με βάση την προηγούμενη εμπειρία, την εκτιμώμενη συμβολή τους στην αποτελεσματικότητα υποδειγμάτων και τη βιβλιογραφία είναι ένας τρόπος, ο οποίος σε συνδυασμό με τη χρήση στατιστικών μεθόδων μπορεί να οδηγήσει στην επιλογή των πλέον σημαντικών μεταβλητών.

Η χρήση αριθμοδεικτών σε εμπειρικές μελέτες, που αξιολογούν την οικονομική συμπεριφορά των οργανισμών ή προβλέπουν την εξέλιξη τους ή βοηθούν στη λήψη αποφάσεων σχετικών με τη δανειοδότηση τους, είναι εκτεταμένη:

- *Αξιολόγηση ομολογιών (Pinches και Mingo).*
- *Αξιολόγηση δανείων (Ewert).*
- *Ανάλυση μετοχών (Jensen).*
- *Αξιολόγηση μεταποιητικών επιχειρήσεων (Caloghirou).*
- *Πρόβλεψη πτώχευσης επιχειρήσεων.*

Η σπουδαιότερη χρησιμότητα της χρηματοοικονομικής ανάλυσης για τους εκτός της μονάδος μελετητές, είναι ίσως η αξιολόγηση της βιωσιμότητας της. Το ενδιαφέρον εστιάζεται στη φάση της οικονομικής δυσκολίας. Στην κατάσταση της οικονομικής κρίσης τα φαινόμενα είναι ορατά, μπορούν να μετρηθούν και να υποβληθούν σε στατιστική επεξεργασία και έλεγχο στα πλαίσια ενός υποδείγματος πρόβλεψης της χρεοκοπίας.

Ένα σημαντικό τμήμα της χρηματοοικονομικής έρευνας που διεξάγεται σε διεθνές επίπεδο, ασχολείται με τη διερεύνηση της δυνατότητας πρόγνωσης των οικονομικών δυσκολιών των οικονομικών μονάδων με τη χρησιμοποίηση διάφορων μεθόδων.

- *Μόνο μεταβλητές αναλύσεις.*
- *Πολυμεταβλητές αναλύσεις.*
- *Ανάλυση Διαφοροποίησης (Discriminant Analysis).*
- *Υποδείγματα Πιθανοτήτων (Probit/Logit).*
- *Μη παραμετρικές μεθόδους: DEA, Recursive Portioning, σύγκριση μέσων τιμών.*

Τα μοντέλα πρόβλεψης των οικονομικών δυσκολιών βασίζονται στα χρηματοοικονομικά χαρακτηριστικά των μονάδων με τη μορφή χρηματοοικονομικών αναλογιών. Τα περισσότερα από αυτά τα υποδείγματα περιλαμβάνουν συνολικά τα διαθέσιμα χρηματοοικονομικά χαρακτηριστικά των μονάδων. Έχει προταθεί ένας μεγάλος αριθμός χρηματοοικονομικών λόγων. Ο Courtis προσπάθησε να καθορίσει τις χρήσιμες μεταβλητές που υπεισέρχονται στις μελέτες. Προσδιόρισε 79 μεταβλητές από διάφορες μελέτες, τις οποίες και ταξινόμησε σε τρεις κατηγορίες.

- *Αναλογίες αποδοτικότητας.*
- *Αναλογίες φερεγγυότητας.*
- *Αναλογίες διοικητικής αποτελεσματικότητας.*

Οι στατιστικές μονομεταβλητές μέθοδοι ήταν οι πρώτες που χρησιμοποιήθηκαν για τη διάκριση μεταξύ υγιών και προβληματικών επιχειρήσεων. Το 1932 οι Winakor and Smith πρότειναν ως τον καλύτερο δείκτη πρόβλεψης το δείκτη Κεφάλαιο κίνησης / Σύνολο Ενεργητικού, ενώ ο Merwin έκανε λόγο για τους δείκτες Κεφάλαιο Κίνησης / Σύνολο Ενεργητικού και Κυκλοφορούν Ενεργητικό / Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις.

Ο Beaver εισήγαγε μία μονομεταβλητή τεχνική για την κατάταξη των επιχειρήσεων ενός δείγματος σε δύο ομάδες με τη χρήση χρηματοοικονομικών δεικτών. Σύμφωνα με την τεχνική αυτή, οι μεταβλητές χρησιμοποιούνται μία προς μία και υπολογίζεται η τιμή - όριο για καθεμιά. Ως τιμή όριο επιλέγεται εκείνη η τιμή που επιτυγχάνει την ελαχιστοποίηση των

λαθών κατά το διαχωρισμό των επιχειρήσεων του δείγματος. Ο Beaver χρησιμοποίησε τη διακύμανση του σταθμισμένου μέσου 7 αριθμοδεικτών κατά τα πέντε τελευταία χρόνια πριν την πτώχευση 79 επιχειρήσεων, σε σχέση με τη συμπεριφορά των αντίστοιχων δεικτών 79 άλλων όμοιων σε μέγεθος και κλάδο επιχειρήσεων οι οποίες δεν πτώχευσαν. Οι επτά δείκτες είναι:

1. *Ταμειακή ροή / Συνολικό χρέος*
2. *Καθαρά κέρδη / Σύνολο ενεργητικού*
3. *Συνολικό χρέος / Σύνολο ενεργητικού*
4. *Κεφάλαιο κίνησης / Σύνολο ενεργητικού*
5. *Γενική ρευστότητα*
6. *Περιθώριο αυτοχρηματοδότησης*
7. *Σύνολο ενεργητικού*

Στη μονομεταβλητή μέθοδο ασκήθηκε έντονη κριτική, παρά την ακρίβεια των προβλέψεων του Beaver. Επικράτησε η άποψη, πως η μέθοδος δεν μπορεί να ανταποκριθεί ικανοποιητικά στο πρόβλημα της κατάταξης των επιχειρήσεων, διότι απαιτείται ένας μεγάλος αριθμός παραγόντων για να περιγραφεί αποτελεσματικά η χρηματοοικονομική κατάσταση και πορεία μιας επιχείρησης και κανένας δείκτης από μόνος του δεν ενσωματώνει όλη την απαραίτητη πληροφόρηση.

Το 1972, ο Edmister απέδειξε πως η προβλεπτική ικανότητα των αριθμοδεικτών είναι προσθετική και ότι ο συνδυασμός κάποιων δεικτών έχει μεγαλύτερη προβλεπτική ικανότητα από ότι ένας δείκτης. Άλλο σημείο κριτικής, ήταν η παράβλεψη της συσχέτισης και των αλληλεπιδράσεων μεταξύ των δεικτών.

Αντίθετα με τις μεθόδους που χρησιμοποιούν μία μεταβλητή (δείκτη), έχει συζητηθεί η υπόθεση ότι διαφορετικοί δείκτες μπορούν κάθε φορά να κατατάσσουν την ίδια επιχείρηση σε διαφορετικές κατηγορίες (επισφαλείς ή μη επισφαλείς) και ότι είναι ασφαλέστερος ο συγκερασμός των ενδείξεων περισσοτέρων δεικτών. Πρώτη πολυμεταβλητή μέθοδος για την πρόβλεψη της πτώχευσης ήταν η διακρίνουσα ανάλυση που προτάθηκε από τον Altaian. Ο στόχος της είναι ο υπολογισμός μιας γραμμικής σχέσης μεταξύ των μεταβλητών, ώστε να επιτευχθεί η μεγιστοποίηση της διασποράς ανάμεσα στις δύο ομάδες και η ελαχιστοποίηση της διασποράς εντός των ομάδων.

Πολλοί ερευνητές έχουν δοκιμάσει την ανάλυση των δεδομένων χρησιμοποιώντας τη διακρίνουσα ανάλυση, στη βάση ενός σύνθετου σταθμισμένου δείκτη Z-score για όλες τις χρησιμοποιούμενες αναλογίες. Κάθε οικονομική μονάδα χαρακτηρίζεται από ένα διάνυσμα X, που αποτελείται από μετρήσεις των n ανεξάρτητων μεταβλητών x. Για τους δύο πληθυσμούς (υγιείς και μη), υποτίθεται ότι οι ανεξάρτητες μεταβλητές κατανέμονται σε κάθε πληθυσμό σύμφωνα με μία κανονική πολυμεταβλητή κατανομή με διαφορετικούς μέσους όρους αλλά ίσους πίνακες διασποράς. Από τη μια επιδιώκεται η ελαχιστοποίηση της διασποράς του Z σε κάθε κατηγορία και από την άλλη η μεγιστοποίηση της απόστασης του μέσου για κάθε ομάδα, έτσι ώστε να αποφεύγεται η επικάλυψη μεταξύ των δύο κατηγοριών και να επιτυγχάνεται η μέγιστη διακρίνουσα ικανότητα του υποδείγματος μεταξύ επισφαλών και μη μονάδων.

Ο Altaian, το 1983, δημοσίευσε το παρακάτω μοντέλο για τον υπολογισμό του Z-score:

$$Z_1 = 0.717X_{1i} + 0.84X_{2i} + 3,107X_{3i} + 0,420X_{4i} + 0,998X_{5i}$$

χρησιμοποιώντας τους εξής δείκτες στις μεταβλητές του:

- *Κεφάλαιο κίνησης / Σύνολο ενεργητικού.*
- *Αδιανέμητα κέρδη / Σύνολο ενεργητικού.*
- *Κέρδη προ τόκων και φόρων / Σύνολο ενεργητικού.*
- *Συνολική λογιστική αξία κοινών και προνομιούχων μετοχών / Λογιστική αξία υποχρεώσεων.*
- *Πωλήσεις / Σύνολο ενεργητικού.*

Η διακρίνουσα ανάλυση έγινε συχνά αντικείμενο οξείας κριτικής και πολλοί ερευνητές πρότειναν διαφορετικές μεθόδους, τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και συγκεκριμένα για την κατάταξη των οικονομικών μονάδων. Αναπτύχθηκαν μοντέλα που εκτιμούν την πιθανότητα πτώχευσης, που στηρίζονται στην παλινδρόμηση ελάχιστων τετραγώνων (Linear probability models) και πολυμεταβλητά μοντέλα εξαρτημένων πιθανοτήτων (Logit and Probit), που βασίζονται στην αθροιστικές συναρτήσεις πιθανοτήτων. Ο Ohlson, χρησιμοποιώντας την logit ανάλυση, πρότεινε τις εξής μεταβλητές στα υποδείγματα του:

- *Συνολικές υποχρεώσεις / Σύνολο ενεργητικού*
- *Κεφάλαιο κίνησης / Σύνολο ενεργητικού*
- *Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις / Κυκλοφορούν ενεργητικό*
- *Καθαρά αποτελέσματα / Σύνολο ενεργητικού*
- *Log (Σύνολο ενεργητικού / Ακαθάριστο Εθνικό προϊόν)*

Ο Frydman, χρησιμοποιώντας την τεχνική της μη παραμετρικής ταξινόμησης πρότεινε για τον επαναλαμβανόμενο αλγόριθμο διαχωρισμού τις μεταβλητές που εκφράζουν τους παρακάτω δείκτες :

- *Καθαρά αποτελέσματα / Σύνολο ενεργητικού*
- *Κυκλοφορούν ενεργητικό / Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις*
- *Log(Σύνολο ενεργητικού)*
- *Κυκλοφορούν ενεργητικό / Σύνολο ενεργητικού*
- *Ταμειακή ροή / Συνολικές Υποχρεώσεις.*

Ο Dimitras συγκέντρωσε τα μοντέλα από 47 μελέτες, που αφορούσαν 12 διαφορετικές χώρες. Στις μελέτες αυτές χρησιμοποιήθηκαν πολλά μοντέλα με διαφορετικές μεθόδους. Οι περισσότερο συχνά χρησιμοποιούμενες χρηματοοικονομικές αναλογίες ήταν:

- *Κεφάλαιο κίνησης / Σύνολο ενεργητικού*
- *Συνολικά χρέη / Σύνολο ενεργητικού*
- *Κυκλοφορούν ενεργητικό / Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις*
- *Καθαρά αποτελέσματα / Σύνολο ενεργητικού*
- *Κέρδη προ τόκων και φόρων / Σύνολο ενεργητικού*

6.1.3. Ανάλυση αριθμοδεικτών στο δημόσιο τομέα

Η χρηματοοικονομική ανάλυση με τη χρήση δεικτών δεν είναι διαδεδομένη στο δημόσιο τομέα και ιδιαίτερα στην Ελληνική ΤΑ. Η Τ.Α. και γενικά οι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί δεν έχουν τους ίδιους στόχους χρηματοοικονομικής διοίκησης με τους επιχειρηματικούς οργανισμούς. Η έμφαση της ανάλυσης δεικτών στους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς εστιάζει στην αποστολή και επομένως στην υπευθυνότητα διαχείρισης και τη λογοδοσία. Η χρήση χρηματοοικονομικών δεικτών θα απαιτήσει την κριτική σκέψη των στελεχών της Τ.Α. σε μια προσπάθεια να γίνει περισσότερο αποδοτική, μεγιστοποιώντας τις υπηρεσίες και το όφελος προς τους φορολογούμενους πολίτες. Οι πρωταρχικές αδυναμίες για τη χρήση δεικτών στο δημόσιο τομέα εντοπίζονται στο πως καταγράφονται οι απαιτούμενες για την αξιολόγηση πληροφορίες. Αν και έχει βελτιωθεί η λογιστική παρακολούθηση, εντούτοις είναι αρκετά δύσκολο να επιβεβαιωθεί η οικονομική κατάσταση ενός Ο.Τ.Α. μόνον από τις πληροφορίες που παρέχονται στις ετήσιες οικονομικές του καταστάσεις. Και αυτό γιατί οι οικονομικές και δημογραφικές πληροφορίες για τους Ο.Τ.Α. είναι λιγοστές, δεν πραγματοποιείται σύγκριση ανάμεσα τους, τα αποτελέσματα των ακολουθούμενων πολιτικών δε γίνονται άμεσα αντιληπτά από τις δημοσιευμένες λογιστικές καταστάσεις και η ανάπτυξη και χρήση των δεδομένων για την παροχή υπηρεσιών δεν είναι κατάλληλη. Αυτό βέβαια δε σημαίνει πως δεν μπορεί να υπάρξει αξιολόγηση των Ο.Τ.Α. Η υιοθέτηση της λογιστικής των δεδουλευμένων και του διπλογραφικού συστήματος προσφέρει τη δυνατότητα σε όλους τους ενδιαφερόμενους να αξιολογούν την οικονομική τους κατάσταση με τη χρήση αριθμοδεικτών, στα πρότυπα της αξιολόγησης των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα. Η ανάλυση δεικτών (ratio analysis) διευκολύνει αυτή τη διαδικασία και έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την ανάπτυξη των κατάλληλων αριθμοδεικτών. Είναι ένα πολύ καλό εργαλείο για την εκτίμηση της αποδοτικότητας, της ρευστότητας και της χρηματοοικονομικής σταθερότητας. Οι αναλυτικές ικανότητες της παίζουν σημαντικό ρόλο στην εκτίμηση της τρέχουσας οικονομικής κατάστασης ενός οργανισμού και στην καθιέρωση μέτρων για τις μελλοντικές στρατηγικές και τα καθήκοντα που πρέπει να ασκηθούν στο πλαίσιο της αποστολής του. Οι Turk et al. συνόψισαν πως η ανάλυση και μέτρηση του χρηματοοικονομικού και λειτουργικού αποτελέσματος έχει σχέση με το βασικό ερώτημα: «ποια είναι η αποστολή του οργανισμού» και κατ' επέκταση έθεσαν προς απάντηση τα ερωτήματα:

- *Είναι οι πόροι αρκετοί να υποστηρίξουν την αποστολή του;*
- *Ποιοι πόροι είναι διαθέσιμοι για την υποστήριξη της αποστολής;*
- *Πως χρησιμοποιούνται για αυτόν τον σκοπό;*
- *Χρησιμοποιούνται αποδοτικά και αποτελεσματικά για την υποστήριξη της αποστολής του οργανισμού;*

Οι Herzlinger and Nitterhouse χρησιμοποίησαν την ανάλυση δεικτών για να απαντήσουν σε ένα διαφορετικό σύνολο τεσσάρων ερωτήσεων.

- Είναι οι στόχοι του οργανισμού σύμφωνοι με τους χρηματοοικονομικούς πόρους που χρειάζονται για τη χρηματοδότηση αυτών των στόχων;
- Διατηρεί ο οργανισμός τη διαγενεακή ισορροπία;
- Είναι διατηρήσιμες οι παρούσες πηγές πόρων;
- Υπάρχει κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στις πηγές των πόρων και σης χρήσεις που κατευθύνονται οι πόροι;

Συμπερασματικά, οποιεσδήποτε ερωτήσεις και αν χρησιμοποιηθούν σαν βάση, η ανάλυση αριθμοδεικτών τυποποιεί και ποσοτικοποιεί τα χρηματοοικονομικά δεδομένα για να διευκολύνει τις συγκρίσεις. Παρέχει ένα ικανό μέσο με το οποίο τα χρηματοοικονομικά δεδομένα μειώνονται σε περισσότερο κατανοητή βάση για την εκτίμηση των οικονομικών συνθηκών και των λειτουργικών επιδόσεων του οργανισμού. Προσφέρει μια μέθοδο με την οποία ο λήπτης αποφάσεων μπορεί να προσδιορίσει σημαντικές σχέσεις. Δημιουργεί ένα κανάλι από το οποίο μπορεί να γίνουν προβλέψεις για το εάν ο οργανισμός έχει την ικανότητα να πληρώσει τα χρέη του και να λειτουργήσει με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι συνεπής με την αποστολή του, χωρίς να αφήνει χρέος για τις επόμενες γενεές. Κάθε αναλογία σχεδιάζεται για να ανιχνεύσει ένα συγκεκριμένο τύπο συμπτώματος σε σχέση με την οικονομική ευρωστία του οργανισμού, ενώ με τη συλλογή συμπτωμάτων μπορεί να προτείνει ένα κατάλληλο σχέδιο αντιμετώπισης τους.

6.1.4. Προσδιοριστικοί παράγοντες αξιολόγησης των Ο.Τ.Α.

Η επιλογή της διακρίνουσας ανάλυσης για την αξιολόγηση χρησιμοποιήθηκε αρχικά, όπως αναφέραμε, στον ιδιωτικό τομέα (Altman, 1968; Pogues and Soldovsky; Pinches and Mingo (1973). Χρησιμοποιώντας πολυμεταβλητή διακρίνουσα ανάλυση οι Carleton και Lerner, καθώς και ο Horton προσπάθησαν να αναπαράγουν την ταξινόμηση της Moody's για τα ομόλογα των Ο.Τ.Α.. Χρησιμοποιήθηκαν κοινωνικοοικονομικές ερμηνευτικές μεταβλητές (αύξηση πληθυσμού, κατά κεφαλήν έσοδα) και δημοσιονομικές (ποσοστά φόρων, φορολογικά έσοδα). Η βάση δεδομένων του Michel ήταν περιορισμένη στις 50 μεγαλύτερες πόλεις για την περίοδο 1962-1971. Το υποσύνολο των ερμηνευτικών μεταβλητών περιλάμβανε και αναλυτικές λογιστικές μεταβλητές (δείκτες χρέους, και μέτρα των τοπικών εσόδων και εξόδων). Ο Morton σύγκρινε τους προσδιοριστικούς παράγοντες ταξινόμησης για τη Moody's και την Standard and Poor's. Τα αποτελέσματα έδειξαν ισχυρή διακρίνουσα ιδιότητα των λογιστικών μεταβλητών για την Moody's και μεγαλύτερη βαρύτητα των κοινωνικοοικονομικών μεταβλητών για την Standard and Poor's. Αυτά τα αποτελέσματα είναι παρόμοια με τα αποτελέσματα της probit παλινδρόμησης των Cluff and Farnham . Ο Ramank και οι Copeland & Ingram (1982) εστιάζουν στην πρόβλεψη των αλλαγών στα επιτόκια των ομολόγων. Ο Ramank (1981) υπογραμμίζει τη βαρύτητα των κοινωνικοοικονομικών μεταβλητών στη πρόβλεψη των επιτοκίων ιδιαίτερα όταν μειώνονται. Πιο πρόσφατα, πολλές εργασίες, χρησιμοποιώντας παλινδρόμηση ελάχιστων τετραγώνων, εστιάζουν στους προσδιοριστικούς παράγοντες της ταξινόμησης των Ο.Τ.Α. Οι Liu και Thakor (1984) χρησιμοποιούν δημογραφικές, οικονομικές και τα χρέη ως ερμηνευτικές μεταβλητές. Οι Loviscek και Crowley, ορίζουν ένα υποσύνολο από τέσσερεις κοινωνικοοικονομικές μεταβλητές (αύξηση πληθυσμού, διαφοροποίηση οικονομικής βάσης, επείγουσες επιχορηγήσεις) που φαίνεται πως ερμηνεύουν την ταξινόμηση. Ο Capeci (1991) έδειξε τη θετική επίδραση των κατά κεφαλήν εσόδων και την αρνητική του χρέους. Το 1984 και το 1988, ο Wescott με probit ανάλυση χρησιμοποιεί τα έσοδα τις δαπάνες, το χρέος, τις επενδύσεις και το αποτέλεσμα εκμετάλλευσης ως ερμηνευτικές μεταβλητές στο υπόδειγμα κινδύνου. Οι Moon και Stotsky έδειξαν τη διακρίνουσα δύναμη του χρέους και του αριθμού των κατοικιών. Ο Dalmaz (1995) ασχολήθηκε με την Γαλλική τοπική αγορά και υπογράμμισε την αδυναμία μελέτης ταξινόμησης για το Γαλλικό τοπικό τομέα εξαιτίας της έλλειψης δεδομένων (το 1995 μόνο επτά Γαλλικοί ΟΤΑ είχαν βαθμολογηθεί από την Standard and Poor's και έξι από την Moody's). Ο Tai'rou (1999) εστίασε στην πρόβλεψη της χρηματοοικονομικής αστάθειας των μικρών Γαλλικών πόλεων, χρησιμοποιώντας στις λογιστικές μεταβλητές τα *κατά κεφαλήν τρέχοντα έσοδα* και τις *δαπάνες*, την κατά κεφαλήν εξυπηρέτηση χρέους και το δείκτη *λειτουργικό περιθώριο / επενδυτικές δαπάνες*. Οι

ερμηνευτικοί παράγοντες της οικονομικής ευπάθειας των Ο.Τ.Α. ταξινομούνται κατά τον Tairou (1999) στους εξής:

- ✓ *Την οικονομία και τις δημογραφικές τάσεις*
- ✓ *Τα έσοδα και τη βάση τους*
- ✓ *Τις δαπάνες*
- ✓ *Το χρέος*
- ✓ *Τις διαθέσιμες εσωτερικές πηγές πόρων*
- ✓ *Την πολιτική θέληση βελτίωσης των πόρων και των υπηρεσιών*
- ✓ *Τις διαχειριστικές ικανότητες*

Η Stephanie Serve, για την εκτίμηση του χρηματοοικονομικού κινδύνου Ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α., χρησιμοποίησε την περιβάλλουσα ανάλυση δεδομένων και, ως διακρίνουσες μεταβλητές, τους δείκτες:

- ✓ *Φόροι /Λειτουργικά έσοδα και Λειτουργικά έσοδα /Συνολικά έσοδα.*
- ✓ *Έκτακτα Έσοδα / Συνολικά Έσοδα.*
- ✓ *Ρυθμός αύξησης των λειτουργικών δαπανών.*
- ✓ *Μεικτό λειτουργικό υπόλοιπο (πριν τις χρηματοοικονομικές δαπάνες) /*
- ✓ *Λειτουργικά έσοδα.*
- ✓ *Καθαρής θέσης πριν το δανεισμό /Συνολικά έσοδα.*
- ✓ *Εξυπηρέτηση χρέους / Λειτουργικά έσοδα, Άμεσο χρέος / Λειτουργικά Έσοδα*
- ✓ *Άμεσο χρέος / Μεικτό αποτέλεσμα εκμετάλλευσης.*
- ✓ *Κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά (τοπικό κατά κεφαλή ΑΕΠ, ρυθμός αύξησης του τοπικού πληθυσμού, τοπική απασχόληση)*

Οι Afonso και Fernandez (2005), εξετάζοντας την αποδοτικότητα των Ο.Τ.Α. στην Πορτογαλία, χρησιμοποίησαν και εξωγενείς παράγοντες, δείχνοντας πως το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, η πυκνότητα του πληθυσμού και το μορφωτικό επίπεδο είναι παράγοντες που την επηρεάζουν.

Μετά τις μεγάλες οικονομικές κρίσεις αρκετών πόλεων των Ηνωμένων Πολιτειών και ιδιαίτερα αυτών που πήραν μεγάλη δημοσιότητα, όπως της Νέας Υόρκης το 1976, της Φιλαδέλφειας το 1990, της περιφέρειας Orange το 1994 και του Μαϊάμι τη δεκαετία του 1990, άρχισε η συστηματική παρακολούθηση χρηματοοικονομικών δεικτών μέσα από τις δημοσιευμένες λογιστικές καταστάσεις όπως επίσης και εξωγενών παραγόντων που επιδρούν στην οικονομική κατάσταση ενός Ο.Τ.Α. Οι Kloha et al. (2005) χρησιμοποίησαν την ανάλυση δεικτών για την ανίχνευση της χρηματοοικονομικής θέσης των Ο.Τ.Α. Στηριζόμενη σε αυτούς, η πολιτεία της Washington χρησιμοποιεί δέκα δείκτες για την κατάταξη των δήμων.

- ✓ *Έσοδα / Πληθυσμό.*
- ✓ *Ελαστικότητα εσόδων. Η ελαστικότητα μετρά εάν ο ρυθμός αύξησης των εσόδων του οργανισμού συμβαδίζει με την τοπική οικονομία, συγκρίνοντας τις αλλαγές στα έσοδα του οργανισμού με τις αλλαγές στα ατομικά εισοδήματα.*
- ✓ *Κεφάλαιο κίνησης.*
- ✓ *Δαπάνες / Επενδύσεις ή Δαπάνες /Χρέος*

- ✓ *Έσοδα ειδικού προορισμού / Συνολικά λειτουργικά έσοδα (αυξανόμενη αναλογία είναι ενδεικτική της αδυναμίας του οργανισμού να ανταποκριθεί στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των κατοίκων).*
- ✓ *Φόρος ακίνητης περιουσίας..*
- ✓ *Λειτουργικό Αποτέλεσμα.*
- ✓ *Οικονομικές συνθήκες (Έλλειψη αύξησης του πληθυσμού, της απασχόλησης και χαμηλό κατά κεφαλή εισόδημα είναι δείκτες οικονομικών δυσκολιών που επηρεάζουν την είσπραξη των εσόδων και τη ζήτηση υπηρεσιών).*
- ✓ *Φορολογική Βάση.*
- ✓ *Ζήτηση υπηρεσιών (Μικρή πληθυσμιακή πυκνότητα αυξάνει το κόστος παροχής υπηρεσιών).*

Οι μελέτες της Νέας Υόρκης για την αξιολόγηση της οικονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α. χρησιμοποιούν τους δείκτες:

- ✓ *Συνολικά έσοδα / Κατά κεφαλή δαπάνες.*
- ✓ *Εισπρακτέοι φόροι ακίνητης περιουσίας / Έσοδα από φόρους ακίνητης περιουσίας*
- ✓ *Μισθοδοσία και εξυπηρέτηση χρέους /Συνολικές δαπάνες*
- ✓ *Κατά κεφαλή μακροπρόθεσμο χρέος*
- ✓ *Λειτουργικό πλεόνασμα (έλλειμμα) / Συνολικές δαπάνες Ρευστότητα*
- ✓ *Δαπάνες λειτουργικού εξοπλισμού / Συνολικές δαπάνες*
- ✓ *Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις / Συνολικά έσοδα*
- ✓ *Επιχορηγήσεις / Συνολικά έσοδα*
- ✓ *Δαπάνες δημόσιας ασφάλειας / Συνολικές δαπάνες*
- ✓ *Εξάντληση του φορολογικού ορίου*
- ✓ *Εξάντληση του ορίου δανεισμού.*

<u>Οι βασικοί χρηματοοικονομικοί αριθμοδείκτες που χρησιμοποιεί η Αυστραλιανή κυβέρνηση για την εκτίμηση της χρηματοοικονομικής θέσης και τη σύγκριση των Ο.Τ.Α. είναι :</u>

- ✓ Λειτουργικό πλεόνασμα (έλλειμμα). Χρησιμοποιεί ως μέτρο σύγκρισης το 10% των συνολικών εσόδων. Ο.Τ.Α. με μεγαλύτερο έλλειμμα δαπανούν περισσότερα από τις δυνατότητες εσόδων που έχουν και επομένως εκτίθενται σε κίνδυνο.
- ✓ *Λειτουργικά έσοδα.*
- ✓ *Κατά κεφαλήν λειτουργικά έσοδα.*
- ✓ *Κατά κεφαλή συνολικές λειτουργικές δαπάνες.*
- ✓ *Τέλη / Συνολικές δαπάνες. Δείχνει την ικανότητα του οργανισμού να καλύπτει τα κόστη του από τα δικά του έσοδα. Αναλογία μικρότερη του 40% σημαίνει μεγαλύτερη εξάρτηση από άλλα έσοδα (επιχορηγήσεις) και επομένως μεγαλύτερο κίνδυνο μελλοντικών προβλημάτων.*
- ✓ *Ρευστότητα.*
- ✓ *Εξυπηρέτηση χρέους.*
- ✓ *Κάλυψη επιτοκίου που προσδιορίζεται ως το αποτέλεσμα της εκμετάλλευσης προ τόκων και φόρων διαιρεμένο με το κόστος δανεισμού. Μετρά την ικανότητα του οργανισμού να πληρώσει το επιτόκιο στο ανεξόφλητο μέρος των δανείων του. Ως μέτρο καθορίζεται το 3.*

- ✓ *Κεφαλαιακές δαπάνες / Αποσβέσεις. Μετρά την καθαρή αύξηση ή μείωση της βάσης του ενεργητικού. Μεγαλύτερη της μονάδος δείχνει πως το συνολικό ενεργητικό αυξάνει ή ανανεώνεται με ρυθμό μεγαλύτερο από την ανάλωσή του, ενώ αναλογία μικρότερη της μονάδος δείχνει φθίνουσα βάση ενεργητικών και πιθανότητα μελλοντικών οικονομικών προβλημάτων. Ο δείκτης χρειάζεται προσοχή γιατί σχετίζεται άμεσα με ιδιαίτερα ζητήματα συχνότητας και μεταβλητότητα των επανεκτιμήσεων, του προσδιορισμού της ωφέλιμης ζωής και των αποσβέσεων*
- ✓ *Αριθμός υπαλλήλων*

6.2. Αριθμοδείκτες τοπικής αυτοδιοίκησης

6.2.1. Ποσοτικές μεταβλητές

6.2.1.1. Θεμελιώδη οικονομικά στοιχεία

i. Πληθυσμός (χιλιάδες)

Ενώ ο πληθυσμός δεν αποτελεί υποχρεωτικά παράγοντα αξιολόγησης, οι δημογραφικές τάσεις όπως η πληθυσμιακή αύξηση, οι ηλικιακές ομάδες και η γεωγραφική συγκέντρωση βοηθούν στη διαμόρφωση του δημοσιονομικού περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργούν οι Ο.Τ.Α. Πρέπει να εκτιμάται ο αντίκτυπος των γεωγραφικών τάσεων στις μακροπρόθεσμες δημοσιονομικές εξελίξεις, συμπεριλαμβανομένων των υποδομών του δημόσιου τομέα, των εντεταλμένων υπηρεσιών και άλλων πηγών εσόδων.

Μείωση πληθυσμού ίσως να φαίνεται πως ανακουφίζει από τις απαραίτητες δαπάνες. Όμως, δύσκολα περικόπτονται δαπάνες άμεσα, γιατί το σταθερό κόστος λειτουργίας αποτελεί και το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών. Επιπλέον, σε περίπτωση μείωσης του πληθυσμού, απομακρύνονται συνήθως από τον Ο.Τ.Α. πολίτες με μεσαία και ανώτερα εισοδήματα, οπότε αυξάνει συγκριτικά ο πληθυσμός αυτών που εξαρτώνται περισσότερο από την παροχή των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών. Άλλωστε, η σχέση του πληθυσμού με τους δημογραφικούς παράγοντες και τις οικονομικές δραστηριότητες σημαίνει πως η μείωση του πληθυσμού έχει σωρευτικά αρνητικά αποτελέσματα στα έσοδα των Ο.Τ.Α.

Αύξηση πληθυσμού παραπέμπει σε αύξηση του κόστους των υπηρεσιών και θα πρέπει να συσχετίζεται με την οικονομική δραστηριότητα, τις θέσεις απασχόλησης, τη χρηματοδότηση των αναγκαίων υποδομών και τις δυνατότητες άντλησης νέων πόρων.

Οι πληροφορίες του μεγέθους του πληθυσμού είναι ιδιαίτερα χρήσιμες όταν συνδυάζονται με τις δημογραφικές αλλαγές και τις επιπτώσεις τους στο τοπικό οικονομικό επίπεδο. Προς αυτήν την κατεύθυνση οδηγούν οι δείκτες:

ii. Πληθυσμός / Τετραγωνικά χιλιόμετρα της δικαιοδοσία του Ο.Τ.Α. (Πληθυσμιακή πυκνότητα)

Ο δείκτης βοηθά να μετρηθεί το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σε πυκνοκατοικημένες περιοχές η παροχή υπηρεσιών είναι λιγότερο δαπανηρή για κάθε κατοικία. Οι απομακρυσμένες περιοχές με λίγο πληθυσμό έχουν ιδιαίτερα χαμηλούς ίδιους

πόρους και επομένως η διατήρηση των υποδομών είναι ακριβότερη για κάθε νοικοκυριό. Ο δείκτης είναι χρήσιμος για συγκρίσεις ανάμεσα στους Ο.Τ.Α.

iii. Πληθυσμός κάτω των 18 και πάνω των 65 / Πληθυσμός.

Είναι μέτρο των κοινωνικών αναγκών. Αυτό το κοινωνικό σύνολο χρειάζεται περισσότερες υπηρεσίες από ότι ο μέσος εργαζόμενος.

iv. Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (Α.Ε.Π.)

Το ΑΕΠ είναι το τυπικό διεθνές μέτρο του μεγέθους μιας οικονομίας, αφού ποσοτικοποιεί την αξία των έτοιμων αγαθών και υπηρεσιών, σε τρέχουσες τιμές, από όλες τις παραγωγικές δραστηριότητες εντός των ορίων ενός φορέα σε διάστημα ενός έτους.

Σε ορισμένες περιοχές, τα θεμελιώδη οικονομικά στοιχεία αποτελούν κεντρικού ενδιαφέροντος ζήτημα για την αξιολόγηση της οικονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α. Η ισχύς της οικονομίας μπορεί είτε να υποστηρίξει είτε να υπονομεύσει τη δημοσιονομική απόδοση, επηρεάζοντας την ικανότητα παραγωγής εσόδων και, τελικά, την ικανότητα εξυπηρέτησης του χρέους. Τα στοιχεία για την οικονομία αντλούνται από τα πιο λειτουργικά αποκεντρωμένα και αξιόπιστα επίπεδα πληροφόρησης που υπάρχουν, με προτίμηση στα στοιχεία που δημοσιεύει η εθνική στατιστική υπηρεσία. Το ΑΕΠ είναι άμεσα διαθέσιμο ως στοιχείο μέχρι του επιπέδου Νομαρχίας, διότι η ΕΣΥΕ δεν παρακολουθεί το ΑΕΠ Δήμων.

v. Κατά κεφαλήν ΑΕΠ

Ο δείκτης αυτός αποτελεί ένα διεθνώς αποδεκτό μέτρο υπολογισμού του σχετικού πλούτου. Προσφέρει, ωστόσο, μια γενική ένδειξη του σχετικού επιπέδου πόρων που κατέχει ο μέσος πολίτης σε έναν συγκεκριμένο ΟΤΑ. Τα παρακάτω δύο στατιστικά στοιχεία αξιοποιούν το δείκτη αυτόν και συγκρίνουν τα σχετικά επίπεδα πλούτου με εθνικά πρότυπα.

vi. Κατά κεφαλήν ΑΕΠ ως % του Εθνικού Μέσου Όρου

Τα σχετικά επίπεδα πλούτου μπορεί να είναι ανομοιόμορφα κατανεμημένα σε μια χώρα, αντανακλώντας περιφερειακές συγκεντρώσεις οικονομικής δραστηριότητας. Οι διαφορές αυτές επηρεάζουν τις δημοσιονομικές ικανότητες των Ο.Τ.Α. και βοηθούν στον καθορισμό δημοσιονομικών σχέσεων με κρατικούς φορείς υψηλότερου κλιμακίου, ειδικά σε περιπτώσεις όπου οι κεντρικές κυβερνήσεις αναδιανέμουν δημοσιονομικούς πόρους σε φτωχότερες περιφέρειες μέσω, για παράδειγμα, προγραμμάτων μεταφοράς κονδυλίων ή έργων περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης. Οι αναλυτές χρησιμοποιούν αυτό το μέτρο υπολογισμού, με το οποίο υπολογίζεται το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε τοπικό επίπεδο ως ποσοστό του εθνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ, προκειμένου να μετρηθεί το σχετικό παραγωγικό αποτέλεσμα και να εκτιμηθεί ο πιθανός αντίκτυπος των προγραμμάτων αναδιανομής στη δημοσιονομική απόδοση. Τιμές άνω του 100% αναφέρονται σε επίπεδα πλούτου άνω του εθνικού μέσου όρου και υποδηλώνουν ότι η τοπική οικονομία ιστορικά έχει υπεραποδώσει σε σχέση με την οικονομία της χώρας συνολικά.

vii. Πραγματικό ΑΕΠ (ποσοστιαία μεταβολή)

Η οικονομική ανάπτυξη, όπως μετράται με την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του ΑΕΠ και αναπροσαρμόζεται με βάση τον πληθωρισμό, είναι μια βασική μεταβλητή της οικονομικής απόδοσης. Παρόλο που η ταχεία ανάπτυξη μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να προκαλέσει πληθωριστικές πιέσεις, η πραγματική οικονομική επέκταση διευκολύνει την απορρόφηση ενός αυξανόμενου ποσοτικά εργατικού δυναμικού, τη μείωση της ανεργίας και την αύξηση του επιπέδου διαβίωσης. Οι αναλυτές οργανισμών πιστοληπτικής αξιολόγησης (Moody's, Standard and Poor's) αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στους κλάδους που συμβάλλουν στην πραγματική ανάπτυξη.

6.2.1.2. Έσοδα

Τα έσοδα προσδιορίζουν τη δυνατότητα ενός Ο.Τ.Α. να παρέχει υπηρεσίες. Η διαφορετικότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνεπάγεται μεγάλη ανομοιότητα στην ικανότητα άντλησης πόρων, οι οποίοι κατά μεγάλο μέρος καθορίζονται από το μέγεθος του πληθυσμού, την οικονομική βάση του οργανισμού και τη δυνατότητα ή θέληση των δημοτικών συμβουλίων να επιβάλουν ανταποδοτικά τέλη.

Σημαντικά ζητήματα που σχετίζονται με την ανάλυση των εσόδων είναι η οικονομική ευρωστία, η ευελιξία, η ελαστικότητα, η αξιοπιστία, η διαφοροποίηση και η διαχείριση τους. Σε ιδανικές συνθήκες, τα έσοδα ενός οργανισμού θα πρέπει να αυξάνουν με ρυθμό ίσο ή μεγαλύτερο από τις αθροιστικές επιπτώσεις του μείγματος πληθωρισμού και δαπανών. Ορισμένα έσοδα μπορεί να είναι αρκούντως ευέλικτα (απελευθερωμένα από περιορισμούς δαπανών) και να υπάρχει η δυνατότητα ρυθμίσεων, ανάλογα με τις αλλαγές στο λειτουργικό περιβάλλον του Ο.Τ.Α. που αναφέρεται στο εθνικό, γεωγραφικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο στο οποίο βρίσκεται. Μπορεί να είναι ελαστικά ή ανελαστικά σε σχέση με τον πληθωρισμό και την οικονομική βάση, ενώ άλλα μπορεί να παραμένουν σχετικά σταθερά ή να διαφοροποιούνται από τη χρήση γης (κατοικία, εμπορική, βιομηχανική ή αγροτική) ή από εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης (επιχορηγήσεις).

Αναλύοντας τη δομή των εσόδων, μπορούμε να προσδιορίσουμε εάν τα επαναλαμβανόμενα έσοδα θα αρκούν για την κάλυψη συνεχών δεσμεύσεων δαπανών, με δεδομένες τις υπάρχουσες πολιτικές και τις αναμενόμενες δημογραφικές τάσεις, καθώς και να εντοπίσουμε προβλήματα που σχετίζονται με:

- ✓ *Μείωση της βάσης των εσόδων.*
- ✓ *Πρακτικές ή πολιτικές που επιδρούν αρνητικά στα έσοδα*
- ✓ *Ανεπαρκείς τεχνικές εκτίμησης των εσόδων.*
- ✓ *Ανεπάρκειες στην είσπραξη και στη διαχείριση τους.*
- ✓ *Μεγάλη εξάρτηση από κρατικές επιχορηγήσεις.*
- ✓ *Ανταποδοτικά έσοδα που δεν καλύπτουν το κόστος των ανταποδοτικών υπηρεσιών.*
- ✓ *Αλλαγές στους φόρους σε σημαντικά μέρη του πληθυσμού.*

i. Συνολικά Έσοδα / Πληθυσμός

(Τέλη - Δικαιώματα / Πληθυσμό),
(Ίδια Έσοδα / Πληθυσμό),
(Φόροι - Τέλη / Πληθυσμό).

Εξετάζοντας το δείκτη των κατά κεφαλήν εσόδων εντοπίζουμε τις αλλαγές των εσόδων που είναι σχετικές με τις αλλαγές στο μέγεθος του πληθυσμού. Καθώς ο πληθυσμός αυξάνει, αναμένεται ότι τα έσοδα και οι ανάγκες για υπηρεσίες θα αυξάνονται αναλογικά και ότι τα κατά κεφαλήν έσοδα θα πρέπει να παραμένουν τουλάχιστον σταθερά σε πραγματικούς όρους. Εάν μειώνονται, τότε ο οργανισμός δε θα μπορεί να διατηρήσει το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών, παρά μόνον εάν βρει καινούργιους πόρους ή τρόπους να μειώσει τις δαπάνες για τις ίδιες υπηρεσίες.

Σε ορισμένους Ο.Τ.Α., ο πληθυσμός μπορεί να μην αποτελεί τον καλύτερο παρονομαστή για αυτόν το δείκτη. Οι Δήμοι μπορεί να διαπιστώσουν ότι τα νοικοκυριά, η αντικειμενική αξία των περιουσιών ή ο αριθμός των εργαζόμενων αποτελεί καλύτερο μέτρο από ότι τα κατά κεφαλήν έσοδα. Για παράδειγμα, αύξηση στην απασχόληση μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση των φόρων ή άλλων εσόδων, ενώ ο πληθυσμός που κατοικεί στη δικαιοδοσία του Ο.Τ.Α. να παραμένει σταθερός. Σε αυτήν την περίπτωση, η αντικειμενική αξία ή ο αριθμός των εργαζόμενων ίσως είναι καταλληλότερος παρονομαστής. Επίσης, ο συνολικός πληθυσμός μπορεί να μειώνεται, ενώ τα νοικοκυριά ή η απασχόληση να παραμένουν ίδια ή και να αυξάνουν, αν σχηματίζονται μικρότερα. Επειδή πολλές υπηρεσίες παρέχονται στα νοικοκυριά ή στους εργαζόμενους το κόστος των υπηρεσιών είναι πιθανό να συνδέεται με τον αριθμό των νοικοκυριών ή τον αριθμό των εργαζόμενων ή τη συνολική φορολογική αξία παρά με το συνολικό πληθυσμό του Ο.Τ.Α.

Εάν τα έσοδα μειώνονται, τότε πρέπει να ληφθούν υπόψη τα παρακάτω:

- ✓ *Μήπως ο Ο.Τ.Α. βρίσκεται συνολικά σε οικονομική ύφεση; Η ύφεση είναι προσωρινή ή συνεχής;*
- ✓ *Είναι η μείωση συνοδευμένη από αλλαγές στον πληθυσμό;*
- ✓ *Οφείλεται σε προβλήματα εγγενή με τη δομή των εσόδων (ανελαστικά έσοδα σε περίοδο πληθωρισμού);*
- ✓ *Υπάρχουν περιορισμοί για τη θεσμοθέτηση από τον Ο.Τ.Α. πρόσθετων εσόδων;*

  - Μπορούν τα έσοδα να αυξηθούν με κάποιο από τα παρακάτω μέτρα;
  - Αναθεώρηση των δδιαδικασιών είσπραξης.
  - Μείωση της εισφοροδιαφυγής.
  - Αύξηση ή θεσμοθέτηση ανταποδοτικών τελών και ποινών.
  - Ετήσια εκτίμηση περιουσίας.
  - Επένδυση αργούντων κεφαλαίων.
  - Πώληση πλεονάζοντος εξοπλισμού ή περιουσίας.
  - Εξασφάλιση κρατικών επιχορηγήσεων για συγκεκριμένες υπηρεσίες.

Εάν τα κατά κεφαλή έσοδα αυξάνουν, τότε πρέπει να εξετασθούν τα παρακάτω:

- ✓ *Η αύξηση των εσόδων θα συνεχισθεί; Εάν αυτά τα έσοδα χρηματοδοτούν καινούργιες υπηρεσίες που θα απαιτήσουν συνεχείς πόρους έχει γίνει μακροπρόθεσμος σχεδιασμός;*
- ✓ *Η αύξηση είναι ενδεικτική ότι το κόστος θα αυξηθεί στο μέλλον; Για παράδειγμα, αυξημένα ανταποδοτικά τέλη λόγω μεγαλύτερης χρήσης πιθανόν να οδηγήσουν σε αυξημένο κόστος. Θα καλύψει η αύξηση των εσόδων την αντίστοιχη του κόστους;*
- ✓ *Είναι η αύξηση των κατά κεφαλή εσόδων οφειλόμενη σε μείωση του πληθυσμού παρά σε αύξηση των εσόδων; Αυτή η πληθυσμιακή μείωση θα οδηγήσει και σε μείωση εσόδων;*
- ✓ *Είναι η αύξηση συνοδευμένη από αύξηση της οικονομικής βάσης της δικαιοδοσίας του Ο.Τ.Α. (αύξηση εισοδημάτων);*

  - ➢ Διαφοροποιημένο και σταθερό σύστημα εσόδων θα παρέχει προστασία στον οργανισμό από βραχύβιες διακυμάνσεις σε οποιαδήποτε πηγή πόρων.
  - ➢ Τα έσοδα των επόμενων ετών πρέπει να εκτιμώνται και οι εκτιμήσεις να ανανεώνονται κάθε χρόνο. Όλες οι υπάρχουσες πηγές πόρων πρέπει να επανεξετάζονται κάθε έτος.

ii. Λειτουργικά Έσοδα Ειδικού Προορισμού / Έσοδα Εκμετάλλευσης (%)

Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις οι Ο.Τ.Α. λαμβάνουν ή εισπράττουν έσοδα, κυρίως από κρατικούς φορείς υψηλότερων κλιμακίων, τα οποία επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται μόνο για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών (νόμος, απαιτήσεις επιχορηγήσεων). Τα έσοδα ειδικού προορισμού αναφέρονται σε όλες τις ροές εσόδων που χρησιμοποιούνται για συγκεκριμένους σκοπούς, πέραν της εξυπηρέτησης δανεισμού, και τελικά περιορίζουν τη δυνατότητα εξυπηρέτησης των δανείων ενός Ο.Τ.Α.

Ίσως να φαίνεται πως πολλοί από αυτούς τους περιορισμούς, ειδικά αυτοί που σχετίζονται με την εξωτερική χρηματοδότηση, δε θα πρέπει να επηρεάζουν την οικονομική ευρωστία του Οργανισμού γιατί έχει τη δυνατότητα να μην πάρει την επιχορήγηση και να μην προσφέρει την υπηρεσία. Αυτή η επιλογή όμως δεν είναι εύκολο να εφαρμοσθεί επειδή με αυτά τα χρήματα και με τα προγράμματα που υποστηρίζουν, πέρα από το γεγονός πως οι περισσότερες βασικές υπηρεσίες χρηματοδοτούνται από αυτά τα κονδύλια, οι Ο.Τ.Α. αναπτύσσουν οικονομικές και πολιτικές εξαρτήσεις και επομένως είναι δύσκολο να τα σταματήσουν.

Ο δείκτης χρησιμοποιείται για την εξέταση της μελλοντικής χρηματοοικονομικής ευπάθειας. Καθώς το ποσοστό των εσόδων ειδικού προορισμού αυξάνει, ο Ο.Τ.Α. χάνει την ικανότητα του να ανταποκρίνεται σε αλλαγές συνθηκών, στις ανάγκες των πολιτών και στη ζήτηση που παρουσιάζουν. Αυξημένος δείκτης μπορεί επίσης να υποδηλώνει σοβαρή εξάρτηση από εξωτερικούς πόρους και να ανιχνεύει μελλοντική αδυναμία διατήρησης του επιπέδου των υπηρεσιών. Η ανοδική τάση του δείκτη οδηγεί στα παρακάτω ερωτηματικά:

- ✓ *Εάν τα έσοδα ειδικού προορισμού σταματήσουν να είναι διαθέσιμα, ο Ο.Τ.Α. θα σταματήσει ή θα μειώσει το επηρεαζόμενο πρόγραμμα;*
- ✓ *Τα ειδικά προγράμματα χρηματοδοτούνται και από άλλα έσοδα;*
- ✓ *Είναι δυνατόν οι περιορισμοί στα έσοδα να αρθούν από τοπικές επιλογές, όπως από αναθεώρηση των υποχρεώσεων ή από πολιτικές αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου;*

iii. Επιχορηγήσεις (Κρατικά Κονδύλια) / Έσοδα Εκμετάλλευσης,

(Επιχορηγήσεις / Συνολικά Έσοδα),
(Τέλη - Δικαιώματα / Συνολικά Έσοδα)

Οι κρατικές επιχορηγήσεις είναι σημαντικές, επειδή μία συνεχής και υπερβολική εξάρτηση μπορεί να είναι επιζήμια. Η κεντρική κυβέρνηση αντιμετωπίζει τα δικά της προβλήματα προϋπολογισμού όταν η οικονομία δεν είναι εύρωστη και συχνά μειώνει τις πιστώσεις στην Τ.Α., ως ένα από τα πιο πιθανά σενάρια μείωσης πιστώσεων (ένταξη στην ευρωζώνη). Οι Ελληνικοί Ο.Τ.Α. που στηρίζονται σε μεγάλο ποσοστό στις κρατικές επιχορηγήσεις, βλάπτονται ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια αυτών των περικοπών. Ο οργανισμός αντιμετωπίζει το δίλλημα είτε της περικοπής των προγραμμάτων είτε της χρηματοδότησης από άλλους πόρους.

Ωστόσο, ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης θέλει να μεγιστοποιήσει τη χρήση των κρατικών επιχορηγήσεων σύμφωνα με τις προτεραιότητες του και την οικονομική του κατάσταση. Η πρωταρχική σκέψη στην ανάλυση των εσόδων από επιχορηγήσεις είναι η γνώση και η καταγραφή της ευπάθειας του Ο.Τ.Α. σε μειώσεις αυτών των κονδυλίων. Πρέπει να προσδιορισθεί εάν ο Ο.Τ.Α. ελέγχει τη χρήση αυτών των εξωτερικών πόρων ή εάν με αυτή τη μορφή εσόδων ελέγχονται από την κεντρική κυβέρνηση οι τοπικές πολιτικές.

Ως μερική απόρροια του παραπάνω δείκτη, στα κρατικά κονδύλια αποτυπώνονται όλα τα έσοδα που προκύπτουν από φορείς διοίκησης υψηλότερων κλιμακίων είτε με σκοπό τη γενική δημοσιονομική στήριξη είτε ως συμμετοχή σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών. Οι ερμηνείες αυτού του δείκτη διαφοροποιούνται ανάλογα με τη βιωσιμότητα και τη μεταβλητότητα των κρατικών κονδυλίων. Τα κρατικά κονδύλια που παρέχονται από μια κεντρική κυβέρνηση με υψηλή αξιολόγηση που βρίσκεται σε μια ισορροπημένη δημοσιονομική θέση, και επίσης είναι προβλέψιμα, θεωρούνται γενικά θετικό στοιχείο για την πιστωτική αξιολόγηση.

iv. Ίδια Έσοδα / Έσοδα Εκμετάλλευσης (%),

(Ίδια Τακτικά Έσοδα / Σύνολο Τακτικών Εσόδων)

Τα ελεύθερα διαθέσιμα ίδια έσοδα περιλαμβάνουν όλα τα έσοδα, όπως φόρους, τέλη και άλλες πηγές εσόδων που ελέγχονται, τουλάχιστον κατά ένα μέρος, από τον Ο.Τ.Α. Προκειμένου να αποτυπώσουν διαφορές στο εύρος των διαθέσιμων πηγών εσόδων και στη δυνατότητα του Ο.Τ.Α. να καθορίζει τα ποσοστά φόρων και τελών που χρεώνει, απομονώνουμε, ως υποσύνολο των εσόδων εκμετάλλευσης, τις πηγές εσόδων που ελέγχει άμεσα ο Ο.Τ.Α. Ένα υψηλό επίπεδο ελεύθερα διαθέσιμων ίδιων εσόδων δείχνει ότι ο Ο.Τ.Α. διαθέτει χρηματοοικονομική ευελιξία για να αντιμετωπίζει τις δημοσιονομικές πιέσεις που τυχόν προκύπτουν.

Ιδιοκτησία, πωλήσεις και φόροι μπορεί να θεωρηθούν ξεχωριστά από άλλα έσοδα, επειδή οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. εξαρτώνται από αυτά. Μείωση ή ελάττωση του βαθμού αύξησης στα τέλη και στους φόρους μπορεί να προέρχεται από πολλές αιτίες όπως:

- ✓ *Μείωση της αντικειμενικής αξίας των περιουσιών.*
- ✓ *Ύφεση στην εθνική, περιφερειακή ή τοπική οικονομία.*
- ✓ *Μείωση του αριθμού των νοικοκυριών.*
- ✓ *Μετακίνηση βιομηχανιών ή βιοτεχνιών σε άλλες περιοχές.*
- ✓ *Εσκεμμένη εισφοροδιαφυγή.*
- ✓ *Αδυναμία των εισπρακτικών μηχανισμών.*

ν. Ανταποδοτικά Έσοδα / Κόστος Ανταποδοτικών Υπηρεσιών

Τα τέλη και δικαιώματα σε σχέση με τα έξοδα των αντίστοιχων υπηρεσιών δείχνουν το ποσοστό κάλυψης του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας. Καθώς η κάλυψη του κόστους από τις εισφορές μειώνεται, αυξάνει το φορτίο σε άλλες μορφές εσόδων για την υποστήριξη της αύξησης των υπηρεσιών. Επειδή οι Ο.Τ.Α. δεν καταγράφουν πλήρως τα κόστη είναι εύκολο εξαιτίας του πληθωρισμού και άλλων παραγόντων να διαταραχθεί η κάλυψη των δαπανών από τις εισφορές χωρίς να γίνει αντιληπτό. Η ορθότητα του δείκτη εξαρτάται από τον ακριβή καθορισμό όλων των μορφών του κόστους (έμμεσο, άμεσο), που σχετίζονται με τα ανταποδοτικά τέλη που πληρώνει ο πολίτης για την αντίστοιχη υπηρεσία.

Είναι πολύ χρήσιμο να υπολογίζεται η κάλυψη του κόστους κάθε παρεχόμενης υπηρεσίας, όπως επίσης και το συνολικό κόστος παροχής υπηρεσιών και να απαντώνται τα παρακάτω ερωτήματα:

- ✓ *Υπολείπονται τα ανταποδοτικά έσοδα του κόστους της αντίστοιχης παρεχόμενης υπηρεσίας;*
- ✓ *Ήταν σωστά εκτιμημένο το συνολικό κόστος όταν αποφασίστηκε το ύψος των ανταποδοτικών τελών;*
- ✓ *Αναθεωρούνται τα τέλη συχνά ώστε να λαμβάνουν υπόψη τον πληθωρισμό και τις άλλες οικονομικές πιέσεις ή εξαιτίας κοινωνικών αιτιών δε μεταβάλλονται οι τιμές;*
- ✓ *Μειώνονται τα ανταποδοτικά έσοδα επειδή ελαττώνεται η ζήτηση για την υπηρεσία; Η ελάττωση γίνεται επειδή υπάρχει:*

  - Μείωση της ανάγκης για την υπηρεσία.
  - Μείωση της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας.
  - Αύξηση της τιμής της υπηρεσίας
  - Ακατάλληλη προώθησης της διαδικασίας

- ✓ *Είναι οι διαδικασίες κοστολόγησης και είσπραξης των εσόδων αποτελεσματικές;*
- ✓ *Υπάρχουν πολίτες που δεν είναι κάτοικοι της περιοχής και χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες του οργανισμού χωρίς χρέωση;*
- ✓ *Μήπως υπάρχουν νέες υπηρεσίες όπου μπορεί να εφαρμοσθούν ανταποδοτικά τέλη;*

Ειδικά εάν υπάρχει μία συνολική μείωση της κάλυψης του κόστους από την είσπραξη ανταποδοτικών τελών και δικαιωμάτων απαιτείται σχολαστική ανάλυση κάθε αντιτίμου ώστε να φανούν οι αιτίες. Επειδή οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να φορολογήσουν, με την είσπραξη των παραπάνω εσόδων είναι σε θέση να δημιουργήσουν επιπλέον πόρους, μελετώντας όμως τη χρέωση των οικονομικά ασθενέστερων ομάδων του πληθυσμού. Βέβαια, αυτή η δυνατότητα είσπραξης από ποικίλες υπηρεσίες χαρακτηρίζει τους αστικούς Δήμους παρά τις μη αστικές περιοχές, εξαιτίας της μεγαλύτερης ποικιλίας υπηρεσιών που μπορούν να παρέχουν οι αστικοί Δήμοι και της μικρής πληθυσμιακής βάσης των αγροτικών ή ορεινών Δήμων, οι οποίοι ουσιαστικά έχουν μικρές ή ανύπαρκτες δυνατότητες να αυξήσουν τα έσοδα τους από αυτού του είδους τις πηγές πόρων.

vi. Έλλειμμα ή Πλεόνασμα Εσόδων / Καθαρά Λειτουργικά Έσοδα,

(Εισπραχθέντα / Βεβαιωθέντα)

Ο δείκτης αυτός εξετάζει τη διαφορά ανάμεσα στις εκτιμήσεις των εσόδων και τα πραγματικά έσοδα κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Σε ορισμένες περιπτώσεις έλλειμμα ή πλεόνασμα παρατηρείται είτε επειδή ο ΟΤΑ δε διόρθωσε τον προϋπολογισμό των εσόδων κατά τη διάρκεια του έτους είτε επειδή προστέθηκαν προς υλοποίηση νέα προγράμματα είτε έγιναν άλλες λειτουργικές αλλαγές. Διαφορές που παρατηρούνται από χρονιά σε χρονιά υποδηλώνουν οικονομικές αλλαγές ή ακατάλληλες τεχνικές εκτιμήσεων. Ελλείμματα μπορεί να παραπέμπουν σε ανεπαρκείς μεθόδους είσπραξης ή σε υπερβολικές εκτιμήσεις των εσόδων εξαιτίας πολιτικών πιέσεων. Εάν συνεχίζεται το έλλειμμα των εσόδων σε συχνότητα ή μέγεθος απαιτείται ενδελεχής ανάλυση κάθε εσόδου ώστε να αποκαλυφθεί η αιτία.

Ένα από τα κριτήρια που εξετάζει η Standard & Poor's για την ποιότητα της χρηματοοικονομικής διαχείρισης ενός Ο.Τ.Α. είναι η σύγκριση των οικονομικών αποτελεσμάτων με τις αρχικές προσδοκίες. Διαφορά ανάμεσα στον προϋπολογισμό και τα πραγματικά αποτελέσματα θεωρούνται ενδεικτικές για τις δυνατότητες της χρηματοοικονομικής διαχείρισης διαχρονικά.

vii. Μερικά Αποτελέσματα Εκμετάλλευσης / Συνολικά Έσοδα (%)

Το μερικό αποτέλεσμα εκμετάλλευσης αντιπροσωπεύει τα διαθέσιμα που προκύπτουν από (ή απαιτούνται για) λειτουργικές και κεφαλαιακές δραστηριότητες, πριν την καταβολή πληρωμών κεφαλαίου. Περιλαμβάνει τα συνολικά έσοδα (λειτουργικά και κεφαλαιακά) μείον τα συνολικά έξοδα πριν την καταβολή πληρωμών κεφαλαίου. Τα ταμειακά πλεονάσματα συνήθως οδηγούν σε χαμηλότερα επίπεδα δανεισμού, ενώ οι μεγάλες και διαρκείς απαιτήσεις για διαθέσιμα δείχνουν ότι υπάρχει δημοσιονομική ανισορροπία που οδηγεί σε αυξημένα επίπεδα χρέους. Για το λόγο αυτόν παρουσιάζουν ενδιαφέρον οι μακροπρόθεσμες τάσεις αυτού του στοιχείου μέτρησης. Παρόλο όμως που τα χρηματοδοτικά πλεονάσματα, μακροπρόθεσμα, συνήθως αποφέρουν μειωμένο ύψος δανεισμού, η σχέση αυτή δεν είναι αξιωματική.

6.2.1.3. Έξοδα

Τα έξοδα είναι ένα πρόχειρο μέτρο της παραγωγής υπηρεσιών ενός Ο.Τ.Α. Γενικά, όσα περισσότερα δαπανά ένας οργανισμός σε σταθερές τιμές, τόσο περισσότερες υπηρεσίες παρέχει (χωρίς να λαμβάνεται υπόψη πόσο αποτελεσματικά ή αποδοτικά παρέχει τις υπηρεσίες). Για να καθορισθεί εάν ο οργανισμός ζει με τους δικούς του πόρους, το πρώτο πράγμα που πρέπει να μετρηθεί είναι ο βαθμός αύξησης των δαπανών του. Επειδή οι Ο.Τ.Α. έχουν ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, ο ρυθμός αύξησης των δαπανών δεν πρέπει να ξεπερνά το ρυθμό αύξησης των εσόδων. Ωστόσο, ο προϋπολογισμός μπορεί να ισοσκελισθεί με πολλούς τρόπους, δημιουργώντας όμως μακροπρόθεσμα ανισοροπίες όπου οι δαπάνες και οι υποχρεώσεις θα αυξάνουν γρηγορότερα από ότι τα έσοδα. Τέτοιοι τρόποι είναι ο δανεισμός, η χρήση των αποθεματικών, η διοχέτευση μικρών ποσών από τις κρατικές επιχορηγήσεις, η αναβολή της συντήρησης των υποδομών ή η αναβολή για το μέλλον κάποιων υποχρεώσεων. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις ο προϋπολογισμός παραμένει ισοσκελισμένος, αλλά σε μακροχρόνιο επίπεδο αναπτύσσει έλλειμμα. Αν και τα

μακροχρόνια ελλείμματα μπορεί να χρηματοδοτηθούν απρόσμενα είτε από κρατικές επιχορηγήσεις είτε από άλλα έσοδα, τέτοιου είδους ελλείμματα γίνονται επικίνδυνα. Ένα δεύτερο ζήτημα είναι η ευελιξία των δαπανών. Η δυνατότητα ενός Ο.Τ.Α. να προσαρμόζει το επίπεδο των υπηρεσιών του στις αλλαγές των συνθηκών και να μεταβάλλει το επίπεδο του σταθερού κόστους, αποτελεί μέτρο της οικονομικής του ελευθερίας. Μία αύξηση στο υποχρεωτικό κόστος, όπως για παράδειγμα στην εξυπηρέτηση του δανεισμού, καθιστά τον οργανισμό λιγότερο ικανό να προσαρμοσθεί στην αλλαγή.

Εξετάζοντας τις δαπάνες, λαμβάνουμε υπ' όψη όχι μόνο το σύνολο τους και το ρυθμό αύξησης τους, αλλά και τους παράγοντες που προκαλούν την αύξηση τους. Οι διαδικασίες παροχής υπηρεσιών συχνά διαφέρουν σημαντικά στις διάφορες περιοχές δικαιοδοσίας. Επίσης, ορισμένες λειτουργίες που εκτελεί ο Ο.Τ.Α. επηρεάζονται έντονα από τις δημογραφικές τάσεις. Για παράδειγμα, η παροχή υπηρεσιών που σχετίζονται με ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, οδηγεί σε οικονομικές δυσκολίες όταν υπάρχει πληθυσμιακή γήρανση, παρά στην περίπτωση που ο πληθυσμός είναι νεότερος και συνεπώς υγιέστερος. Επίσης, παίζει ρόλο ο βαθμός καθορισμού προτεραιοτήτων στις δαπάνες από κρατικό φορέα υψηλότερου κλιμακίου, αφού περιορίζει την ευελιξία του Ο.Τ.Α. όσον αφορά στην τροποποίηση προγραμμάτων, υπηρεσιών και σχετικών αναγκαίων δαπανών. Πρέπει επίσης να εξετάζεται το πόσο αποτελεσματικά μπορεί ο Ο.Τ.Α. να δημιουργεί τα έσοδα που χρειάζεται για να καλύπτει τις δαπάνες του, συμπεριλαμβανομένης της εξυπηρέτησης δανείων. Να ανιχνεύεται δηλαδή ο βαθμός στον οποίο ο Ο.Τ.Α. έχει να επιδείξει συνεπείς και ισορροπημένες χρηματοοικονομικές λειτουργίες.

Όταν παρατηρείται αρκετά μεγάλη αύξηση των συνολικών δαπανών πρέπει να:

- ✓ *Συγκριθεί με την αύξηση των εσόδων ή με την αύξηση του πλούτου που διαθέτει η κοινότητα.*
- ✓ *Ερευνηθεί η αποτελεσματικότητα των ελέγχων του προϋπολογισμού.*
- ✓ *Διαπιστωθεί εάν υπάρχει πτώση της παραγωγικότητας.*
- ✓ *Προσδιορισθεί εάν υπάρχει υπερβολική αύξηση σε προγράμματα που δημιουργούν μελλοντικές υποχρεώσεις.*

i Κατά Κεφαλή Δαπάνες σε Σταθερές Τιμές

Αλλαγές στο ποσό των κατά κεφαλήν δαπανών αντανακλούν αλλαγές στα έξοδα σχετικές με τις αλλαγές στον πληθυσμό. Αύξηση μπορεί να υποδηλώνει ότι το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών υπερβαίνει τη δυνατότητα του οργανισμού να πληρώσει, ειδικά εάν η συνολική κατανάλωση αυξάνει γρηγορότερα από το συνολικό ατομικό εισόδημα των κατοίκων. Υπό άλλη οπτική, εάν η αύξηση των δαπανών είναι μεγαλύτερη από ότι αυτή που προκύπτει από τον πληθωρισμό ή από την παροχή επιπλέον υπηρεσιών, τότε ίσως υποδηλώνει μειούμενη παραγωγικότητα, δηλαδή κατανάλωση περισσότερων πόρων για να υποστηριχθεί το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών.

Σε οργανισμούς όπου τα έσοδα δεν αυξάνουν γρήγορα, η προσοχή θα πρέπει να εστιάζεται στην πλευρά των δαπανών του προϋπολογισμού και να αναλύονται οι τάσεις του δείκτη προσεκτικά. Όταν η τάση είναι αυξητική, τίθενται τα ερωτήματα:

- ✓ *Προκαλείται η παρατηρούμενη αύξηση από το αναπτυγμένο επίπεδο των υφιστάμενων υπηρεσιών ή από επιπλέον υπηρεσίες; Υπάρχει αύξηση εσόδων ώστε να αντισταθμίσει την αύξηση των υπηρεσιών; Μπορεί να θεσμοθετηθεί ανταποδοτικό τέλος ή αύξηση στην τιμή της υπηρεσίας; Εάν όχι, μήπως πρέπει να μειωθεί η παρεχόμενη υπηρεσία; (σχετικός δείκτης δαπάνες κατά παρεχόμενη υπηρεσία).*
- ✓ *Εάν η αύξηση δεν ερμηνεύεται από την παροχή επιπλέον υπηρεσιών, είναι η παραγωγικότητα ή η αποδοτικότητα μειούμενη; Αλλαγές στις πρακτικές μάνατζμεντ ή στην τεχνολογία μπορούν να λύσουν το ζήτημα;*
- ✓ *Συνδέεται με αύξηση στο σταθερό κόστος ή με αύξηση σε προγράμματα, τα οποία μπορεί να διακόψει με απόφαση του το δημοτικό συμβούλιο; (δείκτης σταθερού κόστους).*
- ✓ *Οφείλεται σε αύξηση των εξωτερικά χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, τα οποία μπορεί στην παρούσα φάση να είναι πλήρως καλυπτόμενα ή οφείλεται σε εξωτερικά χρηματοδοτούμενα προγράμματα για τα οποία δε διατίθενται οι κατάδηλοι πόροι και θα πρέπει ο οργανισμός να αποφασίσει για τη μελλοντική τους κάλυψη;*
- ✓ *Οφείλεται σε υποχρεωτικές υπηρεσίες; Μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το επίπεδο της διοίκησης που εντέλλεται την υπηρεσία;*
- ✓ *Οφείλεται σε κατασκευή υποδομών, οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν από δανεισμό, γεγονός που σημαίνει πως το βάρος των εξόδων θα κατανεμηθεί σε αρκετά χρόνια; Η εξυπηρέτηση του δανεισμού και το λειτουργικό κόστος των νέων υποδομών θα πιέσει τους μελλοντικούς προϋπολογισμούς; (Δείκτες χρέους).*
- ✓ *Ο δείκτης αυξάνει περισσότερο από ότι ο δείκτης των κατά κεφαλήν εσόδων; Δημιουργεί αυτό δυσκολίες πληρωμών; Χρησιμοποιούνται τα αποθεματικά και τα fund balances για τον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού; (δείκτης λειτουργικού ελλείμματος ή πλεονάσματος).*
- ✓ *Είναι η μεταβολή του δείκτη μεγαλύτερη από τα συνολικά ατομικά εισοδήματα ή την επιχειρηματική δραστηριότητα της περιοχής;*

Μπορεί τα έξοδα να μειωθούν με ένα από τους παρακάτω τρόπους;

- ✓ *Συγχώνευση υπηρεσιών για την επίτευξη οικονομιών κλίμακας.*
- ✓ *Εκπαίδευση του προσωπικού, ώστε να αποφεύγονται επαναλήψεις λειτουργιών και κενός χρόνος.*
- ✓ *Χρησιμοποίηση καλύτερων τεχνικών διοίκησης, διαχείρισης και ελέγχου.*
- ✓ *Ελάττωση προγραμμάτων που δεν είναι σημαντικά.*
- ✓ *Δημιουργία κεφαλαίων σε συνεργασία με άλλους Ο.Τ.Α., ώστε να επενδύονται μη χρησιμοποιούμενα κεφάλαια.*

- ✓ *Συνεργασία με άλλους Ο.Τ.Α. στην παροχή υπηρεσιών.*

ii. Αριθμός Υπαλλήλων Ο.Τ.Α. / Πληθυσμό,

(Κόστος Μισθοδοσίας / Σύνολο Εξόδων),
(ΚΑΠ / Μισθοδοσία).

Επειδή η μισθοδοσία αποτελεί ένα μεγάλο μέρος του κόστους λειτουργίας ενός Ο.Τ.Α., η παρακολούθηση του παραπάνω δείκτη είναι ένας καλός τρόπος μέτρησης των αλλαγών στα έξοδα. Κατά κεφαλή αύξηση των υπαλλήλων ίσως δηλώνει πως οι δαπάνες αναπτύσσονται γρηγορότερα από τα έσοδα ή ότι ο οργανισμός μετατρέπεται σε εντάσεως εργασίας ή ότι φθίνει η παραγωγικότητα του προσωπικού. Και εδώ μπορεί ο πληθυσμός να μην είναι ο καταλληλότερος παρονομαστής. Ίσως τα νοικοκυριά, η φορολογητέα αξία των ακινήτων ή ο αριθμός των εργαζόμενων να είναι προτιμότερος παρονομαστής. Π.χ. η αύξηση του αριθμού των εργαζόμενων δημιουργεί ανάγκες για περισσότερες υπηρεσίες ενώ ο πληθυσμός παραμένει σταθερός ή ο πληθυσμός μπορεί να μειώνεται καθώς γερνά, όμως η ανάγκη για συντήρηση των υποδομών δεν μεταβάλλεται.

Όταν παρατηρείται ανησυχητική τάση του δείκτη, είναι αναγκαίος ο προσδιορισμός των αιτιών, ώστε να εκτιμηθεί η σημασία και να προσδιορισθούν οι κατάλληλες ενέργειες, αφού εξετασθούν τα παρακάτω:

- ✓ *Είναι μειούμενη η παραγωγικότητα; Μπορεί να εκτιμηθεί και να βελτιωθεί;*
- ✓ *Υπάρχει η δυνατότητα επιχορηγήσεων ορισμένου αριθμού υπαλλήλων;*
- ✓ *Έχουν αλλάξει τα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά της δικαιοδοσίας του Ο.Τ.Α., απαιτώντας υψηλότερα επίπεδα παροχής υπηρεσιών;*

iii. Λειτουργικές Δαπάνες κατά Υπηρεσία / Συνολικές Λειτουργικές Δαπάνες

Οι δαπάνες κατά λειτουργία οδηγούν σε αναλυτικότερη στατιστική πληροφόρηση για τα γενικά έξοδα και βοηθούν στον εντοπισμό των αιτών αύξησης τους.

iv. Σταθερό κόστος / Καθαρές λειτουργικές δαπάνες

Τα λειτουργικά κόστη κάθε Ο.Τ.Α. συντίθενται από ένα μέρος σταθερών και υποχρεωτικών εξόδων για τα οποία μικρός έλεγχος υπάρχει από την πλευρά του οργανισμού. Αυτά περιλαμβάνουν έξοδα, τα οποία ο Ο.Τ.Α. είναι νομικά υποχρεωμένος να τα εξυπηρετήσει (δανεισμός, μισθοδοσία) και έξοδα που τίθενται από ανώτερα επίπεδα διοίκησης (υποδομή διαχείρισης απορριμμάτων). Όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο των σταθερών δαπανών, τόσο λιγότερη αυτονομία έχουν τα στελέχη του Ο.Τ.Α., ώστε να προσαρμόσουν τις δαπάνες του οργανισμού σε τυχόν οικονομικές αλλαγές. Το σταθερό κόστος καθίσταται ιδιαίτερα σημαντικό κατά τις περιόδους οικονομικής ύφεσης, αφού οι υποχρεωτικές δαπάνες, όπως η εξυπηρέτηση των δανείων, δεν επηρεάζονται από τυχόν μείωση του επιπέδου των υπηρεσιών. Η ακρίβεια του δείκτη εξαρτάται από τη δυνατότητα καθορισμού του σταθερού κόστους στον προϋπολογισμό και σε περίπτωση ανοδικής τάσης πρέπει να εξετάζονται:

- ✓ *Εάν η αύξηση οφείλεται σε υποχρεωτικές υπηρεσίες από άλλο κυβερνητικά επίπεδα, ίσως μπορεί να υπάρξει οικονομική συνδρομή από τη μονάδα που εντέλλεται την υπηρεσία. Είναι δυνατόν να μειωθεί η ποσότητα ή η ποιότητα αυτής της υπηρεσίας;*
- ✓ *Είναι το κόστος των υπηρεσιών σωστά υπολογισμένο, ώστε τα ανταποδοτικά έσοδα να το καλύπτουν;*
- ✓ *Οι αυξήσεις του σταθερού κόστους οφείλονται σε αυξήσεις της εξυπηρέτησης δανείων; Μπορεί να υπάρξει αναχρηματοδότηση των μακροπρόθεσμων δανείων σε αυτήν την περίπτωση;*
- ✓ *Είναι μειούμενη η παραγωγικότητα; Μπορεί να εκτιμηθεί και να βελτιωθεί; Υπάρχει η δυνατότητα επιχορηγήσεων ορισμένου αριθμού υπαλλήλων;*
- ✓ *Έχουν αλλάξει τα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά της δικαιοδοσίας του Ο.Τ.Α., απαιτώντας υψηλότερα επίπεδα παροχής υπηρεσιών;*

ν. Κεφαλαιακές Δαπάνες / Συνολικές Δαπάνες (%),

(Επενδύσεις / Δαπάνες)

Καθώς οι κεφαλαιακές δαπάνες μπορούν να θεωρηθούν περισσότερο δαπάνες διακριτής ευχέρειας παρά λειτουργικές, μπορεί σε ορισμένους Ο.Τ.Α. να υπάρχει μια τάση να καθυστερούν τα κεφαλαιακά προγράμματα σε περιόδους ύπαρξης πιέσεων στον προϋπολογισμό. Ωστόσο, ένας Ο.Τ.Α. δεν μπορεί να αναβάλλει ης κεφαλαιακές δαπάνες επ' αόριστον χωρίς να τίθενται σε κίνδυνο οι υπάρχουσες δημόσιες υποδομές και να επηρεάζεται αρνητικά η οικονομική ανάπτυξη. Ο δείκτης αυτός αποτελεί μια ένδειξη των τάσεων των κεφαλαιακών δαπανών και της πιθανότητας κατανάλωσης των κεφαλαιουχικών αγαθών.

Οι κεφαλαιακές επιδόσεις ενός Ο.Τ.Α. θεωρούνται κατάλληλες όταν οι κεφαλαιακές δαπάνες για την ανανέωση ή αντικατάσταση των μη χρηματικών στοιχείων του ενεργητικού ισοδυναμούν περίπου με τις χρηματικές ροές που δημιουργούνται για να καλυφθούν οι ετήσιες δαπάνες αποσβέσεων. Για να διατηρήσουν την οικονομική τους βιωσιμότητα οι Ο.Τ.Α. πρέπει να επενδύουν σε υποδομές, τουλάχιστον στο ίδιο επίπεδο με τα έξοδα των αποσβέσεων. Αυτό κατοχυρώνει ότι η κεφαλαιακή βάση του οργανισμού δε συρρικνώνονται με το πέρασμα του χρόνου, και δε θα μειωθεί σε τέτοιο βαθμό, που να μη μπορούν οι Ο.Τ.Α. να παρέχουν τις κατάλληλες υποδομές και υπηρεσίες προς τους πολίτες.

Ένα από τα πιο σοβαρά οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Ο.Τ.Α. είναι οι καθυστερήσεις στις ανανεώσεις των υποδομών. Η καθυστέρηση είναι συνήθως το αποτέλεσμα της διαφοράς ανάμεσα στα λειτουργικά έξοδα και τα λειτουργικά έσοδα.

Ένας τρόπος για να προσδιοριστεί εάν ένας οργανισμός επηρεάζεται από την καθυστέρηση στην ανανέωση / αντικατάσταση υποδομών είναι να εκτιμήσει το δείκτη ανανέωσης / αντικατάστασης του ενεργητικού.

Η καθαρή απόκτηση μη χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού με σκοπό την ανανέωση/αντικατάσταση, αποτελεί την κατάλληλη αναλυτική αναφορά για την ετήσια οικονομική επίδοση του οργανισμού στην ανανέωση ή την αντικατάσταση των υπαρχόντων ενεργητικών στοιχείων. Υπολογίζεται με τη διαφορά ανάμεσα στα έξοδα κεφαλαίου για την ανανέωση ή αντικατάσταση των μη χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού από την πλευρά των πληρωμών και τις χρηματικές ροές που δημιουργούνται για να καλύψουν τις ετήσιες δαπάνες για αποσβέσεις από την πλευρά της χρηματοδότησης. Θετική ετήσια καθαρή απόκτηση μη χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού για ανανέωση/αντικατάσταση συμβαίνει όταν τα έξοδα κεφαλαίου για ανανέωση ή αντικατάσταση υπερβαίνουν τις ετήσιες δαπάνες απόσβεσης για αυτά τα στοιχεία του

ενεργητικού. Ένας θετικός δείκτης ανακουφίζει τους μελλοντικούς φορολογούμενους από την ανανέωση ή την αντικατάσταση αυτών των παγίων που αναλώθηκαν την τρέχουσα περίοδο. Αντίθετα, αρνητική ετήσια απόκτηση παγίων για σκοπούς ανανέωσης / αντικατάστασης αναφέρεται στο ότι τα ετήσια έξοδα για αποσβέσεις υπερβαίνουν την ανανέωση ή αντικατάσταση αυτών των ενεργητικών. Σε αυτήν την περίπτωση, η ευθύνη για την ανανέωση των παγίων περνά σε μελλοντικούς φορολογούμενους.

6.2.1.4. Δείκτες λειτουργικής κατάστασης

Ο όρος αναφέρεται στην ικανότητα ενός Ο.Τ.Α. να ισοσκελίζει τον προϋπολογισμό του σε τρέχουσα βάση, να διατηρεί αποθέματα για ενδεχόμενες καταστάσεις και να έχει ικανή ρευστότητα να πληρώνει τις υποχρεώσεις του έγκαιρα. Η ανάλυση της χρηματοοικονομικής κατάστασης και επίδοσης του Ο.Τ.Α. αναφέρεται στα δημοσιονομικά αποτελέσματα και εξαρτάται από τις εκτιμήσεις ορισμένων ποσοτικών στοιχείων μέτρησης, όπως οι μετρήσεις των χρηματοοικονομικών αποτελεσμάτων, της ρευστότητας ή του ποσοστού εσόδων για την εξυπηρέτηση δανείων.

Ισοσκελίζοντας τον τρέχοντα προϋπολογισμό.

Κατά τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους, ο οργανισμός δημιουργεί είτε λειτουργικό πλεόνασμα όταν τα τρέχοντα έσοδα υπερβαίνουν τα τρέχοντα έξοδα είτε λειτουργικό έλλειμμα, όταν συμβαίνει το αντίστροφο. Το λειτουργικό έλλειμμα ή πλεόνασμα μπορεί να δημιουργείται είτε από πολιτική απόφαση του συμβουλίου είτε εξαιτίας των δυσκολιών ακριβούς εκτίμησης των εσόδων και των εξόδων είτε εξαιτίας των τάσεων στην εθνική ή παγκόσμια οικονομία. Τα ελλείμματα συνήθως χρηματοδοτούνται από τα διαθέσιμα αποθεματικά ενώ τα πλεονάσματα αυξάνουν τα ίδια κεφάλαια..

Το λειτουργικό έλλειμμα (πλεόνασμα) είναι βασικός αναλυτικός δείκτης που αφορά στις ετήσιες λειτουργικές δραστηριότητες του Ο.Τ.Α. Ορίζεται από τα λειτουργικά έσοδα (περιλαμβανόμενων και των κρατικών επιχορηγήσεων) ελαττωμένα από όλα τα λειτουργικά έξοδα (περιλαμβάνονται οι αποσβέσεις και οι δαπάνες για τοκοχρεολύσια). Είναι δείκτης της ικανότητας πληρωμής του λειτουργικού κόστους του Ο.Τ.Α. Ερμηνεύοντας το δείκτη, απαιτείται προσοχή, καθώς λειτουργικά πλεονάσματα ή ελαφρά ελλείμματα μπορεί να έχουν γίνει από υποεκτίμηση του κόστους αποσβέσεων, το οποίο συνήθως γίνεται εξαιτίας συντηρητικής εκτίμησης των παγίων ή από μη επικαιροποίηση αυτών των εκτιμήσεων. Ενώ τα ήπια λειτουργικά ελλείμματα δεν είναι ανησυχητικά για την οικονομική βιωσιμότητα, τα λειτουργικά ελλείμματα που υπερβαίνουν το 10% των συνολικών εσόδων, υποδηλώνουν ότι ο Ο.Τ.Α. δαπανά πέραν των δυνατοτήτων του. Λειτουργικά ελλείμματα σημαίνουν πως οι τωρινοί φορολογούμενοι χρειάζεται να δανειστούν για να πληρώσουν ή να αναβάλλουν την ανανέωση ή την αντικατάσταση των υπαρχουσών υποδομών και έτσι να μετακυλήσουν το κόστος σε επόμενες γενεές. Εάν τα ελλείμματα συνεχίζονται σε αρκετές περιόδους, σωρευτικά δημιουργούν επίπεδα δανεισμού τα οποία ο οργανισμός δεν μπορεί να αποπληρώσει.

Γενικά, ένας Ο.Τ.Α. με υγιή χρηματοοικονομική βάση θα μπορούσε να παρουσιάζει μέτριο λειτουργικό πλεόνασμα. Επιμένον λειτουργικό έλλειμμα δηλώνει ότι τα ανταποδοτικά έσοδα είναι ανεπαρκή για να χρηματοδοτήσουν τις τρέχουσες λειτουργίες και απαιτείται δανεισμός ή ρευστοποίηση στοιχείων του ενεργητικού με σκοπό να χρηματοδοτηθούν οι συνήθεις λειτουργίες.

Η χρηματοοικονομική απόδοση ενός Ο.Τ.Α. πρέπει να επιτρέπει ένα περιθώριο άνεσης για να μπορεί να αντιμετωπίζει χρηματοοικονομικούς κινδύνους και κραδασμούς, γεγονός που σημαίνει πως απαιτείται:

- ✓ *Λειτουργικό πλεόνασμα και όχι λειτουργικό έλλειμμα.*
- ✓ *Να μην υπάρχει σημαντική καθυστέρηση στην ανανέωση των υποδομών και οι ετήσιες κεφαλαιακές δαπάνες για την ανανέωση ή την αντικατάσταση του υπάρχοντος μη χρηματοοικονομικού ενεργητικού θα πρέπει κατά μέσο όρο να είναι περίπου στο ίδιο επίπεδο με τα έξοδα του Ο.Τ.Α. για αποσβέσεις.*
- ✓ *Ο καθαρός ετήσιος δανεισμός θα πρέπει να μην επιδεινώνει τον προκαθορισμένο δείκτη των καθαρών χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων.*

Αποθεματικά

Η συσσώρευση των λειτουργικών πλεονασμάτων δημιουργεί αποθεματικά, τα οποία παρέχουν χρηματοοικονομική κάλυψη σε περίπτωση απώλειας εσόδων ή οικονομικής δυσκολίας ή μη προβλεπόμενων δαπανών (φυσικά φαινόμενα, μη προβλεπόμενες κεφαλαιακές δαπάνες, ανώμαλη ταμειακή ροή κλπ).

Ρευστότητα

Η ρευστότητα αναφέρεται στη ροή των μετρητών εντός και εκτός ταμείου. Οι Ο.Τ.Α. συχνά εισπράττουν τα έσοδα τους σε ακανόνιστα διαστήματα κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Εάν τα έσοδα εισπράττονται προτού χρειασθούν για πληρωμές, ο οργανισμός θα έχει θετική ρευστότητα. Αυξημένη ρευστότητα ή αποθεματικό μετρητών αποτελεί σημαντικό ανάχωμα σε περίπτωση απρόσμενων χρηματοοικονομικών πιέσεων. Εάν ο Ο.Τ.Α. παρουσιάσει αρνητική ρευστότητα και μείνει χωρίς χρηματικό απόθεμα, τότε πρέπει να δανεισθεί ή να αναβάλλει την πληρωμή των υποχρεώσεων του.

Η ανάλυση της λειτουργικής του κατάστασης μπορεί να διευκολύνει στην ανάδειξη των παρακάτω καταστάσεων:

- ✓ *Συνεχόμενα λειτουργικά ελλείμματα.*
- ✓ *Εξασθένιση των αποθεματικών.*
- ✓ *Εξασθένιση της ρευστότητας.*
- ✓ *Αναποτελεσματικές τεχνικές πρόβλεψης εσόδων.*
- ✓ *Αναποτελεσματικότητα στον έλεγχο του προϋπολογισμού.*

i. Μερικό Αποτέλεσμα Εκμετάλλευσης / Έσοδα Εκμετάλλευσης (%)

Η ικανότητα ενός Ο.Τ.Α. να εξασφαλίζει έσοδα από τους πολίτες του μέσω φόρων ή τελών, προκειμένου να καλύπτει τις δαπάνες του και να εξυπηρετεί το χρέος του, είναι κεντρικής σημασίας στην οικονομική αξιολόγηση.

Με το μερικό αποτέλεσμα εκμετάλλευσης μετρώνται τα συνολικά έσοδα εκμετάλλευσης αφού αφαιρεθούν οι συνολικές δαπάνες εκμετάλλευσης (χωρίς πληρωμές κεφαλαίου, τόκων και αποσβέσεων). Ο δείκτης μετρά την ικανότητα ενός Ο.Τ.Α. να

σχηματίζει πλεονάσματα από κανονικές και εν εξελίξει εργασίες, τα οποία στη συνέχεια διατίθενται για την εξυπηρέτηση του δανεισμού.

Απομονώνοντας τη χρηματοοικονομική απόδοση από τον αντίκτυπο των κεφαλαιουχικών δαπανών και των δανειακών απαιτήσεων, μετράται η διαρθρωτική ικανότητα ενός Ο.Τ.Α. να συγκρατεί, υπό κανονικές συνθήκες, τις λειτουργικές δαπάνες κάτω από τα έσοδα εκμετάλλευσης, να δημιουργεί τα πλεονάσματα που χρειάζονται για κεφαλαιουχικές δαπάνες και τοκοχρεολύσια και να απορροφά αντίστοιχες πιέσεις όταν επικρατούν δυσμενείς συνθήκες. Απεικονίζει την προθυμία του Ο.Τ.Α. να ανταποκρίνεται επαρκώς και έγκαιρα σε τέτοιες πιέσεις, ώστε να προστατεύει τη δυνατότητα του να εξυπηρετεί το χρέος του. Όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης αυτός, τόσο υψηλότερη είναι η βασική πιστοληπτική εκτίμηση του οργανισμού.

Εφόσον ο οργανισμός παρουσιάζει λειτουργικά ελλείμματα πρέπει να ερευνώνται:

- ✓ *Έχει το έλλειμμα προβλεφθεί από τον οργανισμό; Αναμένεται να συνεχίσει και τα επόμενα χρόνια;*
- ✓ *Το έλλειμμα προέκυψε από μείωση εσόδων;*
- ✓ *Προέκυψε από αύξηση δαπανών; Μήπως οι δαπάνες δεν εκτιμήθηκαν σωστά ή οφείλεται σε μη ικανοποιητικό έλεγχο τους κατά τη διάρκεια του έτους;*
- ✓ *Προέκυψε από μια κατάσταση έκτακτη; Σχηματίζονται ικανά αποθέματα για μελλοντικές έκτακτες καταστάσεις;*

ii. Αποτελέσματα Εκμετάλλευσης / Έσοδα Εκμετάλλευσης (%)

Με τα ολικά αποτελέσματα εξειδικεύεται περαιτέρω ο παραπάνω δείκτης, αφού περιλαμβάνονται οι πληρωμές τόκων και οι αποσβέσεις. Ένα μεγάλο θετικό αποτέλεσμα δείχνει ότι ο Ο.Τ.Α. είναι σε θέση να συγκρατεί τις λειτουργικές δαπάνες αρκετά κάτω από τα έσοδα εκμετάλλευσης, προκειμένου να πραγματοποιεί πληρωμές τόκων και να αυξάνει τις δυνατότητες αυτοχρηματοδότησης που έχει, πράγμα το οποίο, σε συνδυασμό με τα κεφαλαιακά έσοδα, μειώνει την ανάγκη χρηματοδότησης κεφαλαιακών αναγκών με δανεισμό. Ένα έλλειμμα δε σημαίνει πάντοτε ότι ο προϋπολογισμός θα είναι μη ισοσκελισμένος (έλλειμμα προϋπολογισμού), επειδή τα αποθεματικά από τα προηγούμενα χρόνια μπορεί να χρησιμοποιηθούν για να καλύψουν τη διαφορά. Ούτε ακόμη σημαίνει πως κατά τη διάρκεια του έτους η διοίκηση δαπανά περισσότερα από όσα λαμβάνει. Ίσως έχει προκληθεί από έκτακτη κατάσταση που απαιτεί ένα μεγάλο ποσό. Αυξανόμενα και επαναλαμβανόμενα ελλείμματα υποδηλώνουν ότι μπορεί να ανακύψουν σοβαρά χρηματοοικονομικά προβλήματα. Η ανάλυση του προϋπολογισμού δεν εντοπίζει πάντοτε τα λειτουργικά ελλείμματα γιατί μπορεί προσωρινά να χρηματοδοτούνται από βραχυπρόθεσμα δάνεια ή από λογιστικές μεταφορές. Ο δείκτης έχει σημαντική αξία για τους χρήστες.

iii. Δείκτες Αποδοτικότητας

- Καθαρά Αποτελέσματα Χρήσης / Συνολικά Λειτουργικά Έσοδα (Περιθώριο Κέρδους)
- Συνολικά Λειτουργικά Έσοδα = Έσοδα από πώληση αγαθών και υπηρεσιών + Έσοδα από φόρους -εισφορές -πρόσημα - προσαυξήσεις + Τακτικές επιχορηγήσεις από κρατικό προϋπολογισμό.
- Καθαρά Αποτελέσματα Χρήσης / Ίδια Κεφάλαια (Αποδοτικότητα Ιδίων Κεφαλαίων - ROE)

iv. Επιχορηγήσεις (Κρατικά Κονδύλια) /Εσοδα Εκμετάλλευσης (%)

Ως μερική απόρροια του παραπάνω δείκτη, στα κρατικά κονδύλια αποτυπώνονται όλα τα έσοδα που προκύπτουν από φορείς διοίκησης υψηλότερων κλιμακίων είτε με σκοπό τη γενική δημοσιονομική στήριξη είτε ως συμμετοχή σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών. Οι ερμηνείες αυτού του δείκτη διαφοροποιούνται ανάλογα με τη βιωσιμότητα και τη μεταβλητότητα των κρατικών κονδυλίων. Τα κρατικά κονδύλια που παρέχονται από μια κεντρική κυβέρνηση με υψηλή αξιολόγηση που βρίσκεται σε μια ισορροπημένη δημοσιονομική θέση, και επίσης είναι προβλέψιμα, θεωρούνται γενικά θετικό στοιχείο για την πιστωτική αξιολόγηση.

v. Δείκτες Ρευστότητας

- **Έμμεση ρευστόοτητα =**
  (κυκλοφορούν ενεργητικό + μεταβατικοί λογαριασμοί ενεργητικού) /
  (βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις + μεταβατικοί λογαριασμοί παθητικού).

Ένα καλό μέτρο για τη βραχυπρόθεσμη οικονομική θέση του οργανισμού είναι η ροή των μετρητών που διαθέτει. Η κατάσταση των μετρητών, που περιλαμβάνει τα μετρητά στο ταμείο και στις τράπεζες καθώς και στοιχεία του ενεργητικού άμεσης ρευστοποίησης, καθορίζει την ικανότητα του οργανισμού να πληρώσει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του. Ο δείκτης είναι γνωστός ως ρευστότητα, και το άμεσο αποτέλεσμα της μη επαρκούς ρευστότητας είναι η αφερεγγυότητα στην πληρωμή των υποχρεώσεων.

Αξιολογώντας τη ρευστότητα του, εκτιμούμε επίσης τη χρηματοοικονομική θέση του Ο.Τ.Α. Δεδομένου ότι οι Ο.Τ.Α. πρέπει να πληρώνουν την εξυπηρέτηση δανείων, τους μισθούς των υπαλλήλων τους και τους προμηθευτές τους με μετρητά, η πλήρης χρηματοοικονομική εικόνα ενός οργανισμού περιλαμβάνει και μια αξιολόγηση του λειτουργικού περιθωρίου που εξασφαλίζουν τα υπόλοιπα του σε μετρητά και, στις περισσότερες περιπτώσεις, η πρόσβαση του σε εσωτερικές και εξωτερικές πηγές ρευστότητας. Όταν στις οικονομικές εκθέσεις ενός Ο.Τ.Α. δεν απεικονίζονται με ακρίβεια τα υπόλοιπα αυτά και οι τρέχουσες υποχρεώσεις του, η εξάρτηση του από το δανεισμό για λόγους ταμειακής ροής μπορεί να είναι ενδεικτική.

Η Standard & Poor's θεωρεί το δείκτη ρευστότητας ενός Ο.Τ.Α. ως κεντρικό δείκτη εξέτασης του ισολογισμού του. Βοηθά να εκτιμηθεί η ικανότητα του οργανισμού να διατηρεί ισχυρή οικονομική κατάσταση.

Η ρευστότητα είναι ένας αμφιλεγόμενος δείκτης, επειδή η αναλογία μεταβάλλεται συνεχώς, εξαρτώμενη από τη στιγμή του έτους που εισπράττονται τα έσοδα και την ανάγκη εξόφλησης των υποχρεώσεων. Η ετήσια γνώση της ρευστότητας, στο τέλος του έτους, είναι χρήσιμη, επειδή θα πρέπει να είναι στο ίδιο σημείο του κύκλου ροής των μετρητών στο τέλος κάθε οικονομικού έτους.

Η σημασία της ρευστότητας εκτιμάται καλύτερα από την αναγνώριση των επιπτώσεων που μπορεί να προκύψουν από την έλλειψη της, παρά από την παρουσία της. Η μονάδα, όταν δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί ανώδυνα στις τρέχουσες υποχρεώσεις, χωρίς να καταφύγει σε δραστικά μέτρα μεταβολής της κεφαλαιακής και λειτουργικής της μορφής, είναι σε πολύ επικίνδυνη θέση. Η αδυναμία του οργανισμού να εκπληρώσει βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις προς τρίτους, επηρεάζει το πρόγραμμα αγορών, πωλήσεων και

εξυπηρέτησης δανείων με επιβάρυνση τόκων. Ανάλογης σημασίας και επιπτώσεων είναι η έλλειψη ρευστότητας για τους πιστωτές και τους άλλους κοινωνικούς εταίρους (προσωπικό, ασφαλιστικά ταμεία, δημόσιο κλπ).

Ο αριθμοδείκτης αυτός δε δείχνει μόνο το μέτρο της ρευστότητας, αλλά και το περιθώριο ασφάλειας, που διατηρεί η διοίκηση, για να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει ανεπιθύμητη εξέλιξη στη ροή των κεφαλαίων κίνησης. Πρόκειται για στατικό δείκτη, που όσο μεγαλύτερος είναι, τόσο καλύτερη από πλευράς ρευστότητας είναι η θέση της συγκεκριμένης οικονομικής μονάδος. Υγιείς μονάδες χαρακτηρίζονται με τιμές του δείκτη μεγαλύτερες του 1 , ενώ τιμή κάτω από τη μονάδα αποτελεί ένδειξη προβλημάτων και σηματοδοτεί την ανάγκη για περαιτέρω έρευνα, ιδιαίτερα εάν παρατηρηθεί η τάση αυτή για τρία ή περισσότερα έτη.

Είναι το πιο συνηθισμένο μέσο μέτρησης της βραχυπρόθεσμης φερεγγυότητας, δείχνοντας το βαθμό κάλυψης των απαιτήσεων των βραχυπρόθεσμων δανειστών της με περιουσιακά στοιχεία, τα οποία κανονικά μπορούν να ρευστοποιηθούν μέσα σε μια περίοδο που αντιστοιχεί περίπου με την περίοδο λήξης των απαιτήσεων. Μειούμενα ποσοστά μπορεί να δηλώνουν ότι ο Ο.Τ.Α. μακροπρόθεσμα εκτίθεται σοβαρά σε κινδύνους ή ότι έχει δυσκολίες στην ανεύρεση των απαιτούμενων κονδυλίων για την κάλυψη βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων. Όταν παρατηρείται ανησυχητική τάση πρέπει να υπάρχει:

- ✓ Διερεύνηση εάν τα τρέχοντα έξοδα είναι υψηλότερα από τα τρέχοντα έσοδα; (Δείκτες: Κατά κεφαλήν έσοδα, Κατά κεφαλήν έξοδα, Λειτουργικό έλλειμμα ή πλεόνασμα).

- ✓ Μηνιαία παρακολούθηση της ρευστότητας.

- ✓ Μελέτη για σωστή και έγκαιρη πρόβλεψη αναγκών σε μετρητά και

- ✓ Εάν ταυτίζεται η είσπραξη των εσόδων με την κάλυψη των υποχρεώσεων.

- **Άμεσης ρευστότητας = (κυκλοφορούν ενεργητικό - αποθέματα + μεταβατικοί λογαριασμοί ενεργητικού) / (βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις + μεταβατικοί λογαριασμοί παθητικού)**

- **Ταμειακής ρευστότητας = (διαθέσιμα) / (βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις + μεταβατικοί λογαριασμοί παθητικού)**

- **(Καθαρό κεφάλαιο κίνησης) / (συνολικές δαπάνες)**. Το καθαρό κεφάλαιο κίνησης ορίζεται ως το κυκλοφορούν ενεργητικό μείον τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις. Ο δείκτης αυτός παρέχει μια περιοδική εικόνα της ρευστότητας ενός οργανισμού και αποτελεί ένδειξη της πιθανής ή πραγματικής ανάγκης για πρόσβαση σε επιπλέον κεφάλαια στο άμεσο μέλλον. Όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης αυτός, τόσο υψηλότερη είναι η βασική πιστοληπτική αξιολόγηση.

- **Ταμειακό χρηματοδοτικό αποτέλεσμα = (πλεόνασμα ή απαιτούμενο ποσό, ανάλογα με την περίπτωση) / (συνολικά έσοδα)**. Αντιπροσωπεύει τα διαθέσιμα που δημιουργούνται από (ή απαιτούνται για) ης λειτουργικές και κεφαλαιουχικές δραστηριότητες, προ των πληρωμών αρχικού κεφαλαίου και

δείχνει την επίδραση της χρηματοοικονομικής απόδοσης στις απαιτήσεις χρηματοδότησης. Όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης αυτός, τόσο υψηλότερη είναι η πιστοληπτική του αξιολόγηση.

6.2.1.5. Χρέος

Τα δάνεια αποτελούν αποτελεσματικό τρόπο χρηματοδότησης των αναγκαίων βελτιώσεων του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και εξομάλυνσης της βραχυχρόνιας ροής των εσόδων, όμως, η λάθος χρήση τους μπορεί να προκαλέσει σοβαρά οικονομικά προβλήματα. Ακόμη και μια πρόσκαιρη αδυναμία πληρωμής ενός χρέους βλάπτει την πιστοληπτική ικανότητα του οργανισμού, γεγονός που με τη σειρά του μπορεί να αυξήσει το κόστος μελλοντικού δανεισμού ή να του στερήσει πρόσβαση σε αναγκαία κεφάλαια.

Η ανάλυση του χρέους ενός Ο.Τ.Α. περιλαμβάνει το ποσό του χρέους, την επιβάρυνση που αυτό θέτει, τη διάρθρωση και τη σύνθεση του, καθώς και προηγούμενες τάσεις και μελλοντικές ανάγκες δανεισμού - παράμετροι που στο σύνολο τους καθορίζουν την πιστοληπτική του ικανότητα.

Οι καθαρές χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις ορίζονται ως η διαφορά του συνολικού παθητικού και των χρηματοοικονομικών στοιχείων του ενεργητικού. Σημαντική αρνητική διαφορά αποτελεί δείκτη μη σταθερότητας, που σημαίνει πως ο οργανισμός έχει αυξήσει την κεφαλαιακή του βάση περισσότερο από την χρηματοοικονομική του δυνατότητα και μπορεί να μην είναι σε θέση να πληρώσει το αντίστοιχο χρέος. Αρνητική διαφορά όμως μπορεί να είναι απαραίτητη για τον οργανισμό, ώστε να αυξήσει αποτελεσματικά την κεφαλαιακή του βάση. Οι μικροί Δήμοι (ορεινοί, αγροτικοί) ίσως παρουσιάζουν αρνητικό δείκτη, που σημαίνει πως τα δανειζόμενα ποσά δεν επενδύονται για την αύξηση της κεφαλαιακής του βάσης. Ένας ακόμη δείκτης της ικανότητας ενός Ο.Τ.Α. να ικανοποιήσει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του είναι η ρευστότητα. Όσο υψηλότερη, τόσο μεγαλύτερη είναι η ικανότητα του οργανισμού να καλύψει τις υποχρεώσεις του. Εάν οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ξεπερνούν το κυκλοφορούν ενεργητικό, τότε ίσως παρουσιασθούν προβλήματα με την κάλυψη τους.

Το ύψος του χρέους συσχετίζεται με μέτρα ικανότητας πληρωμής, όπως το μέγεθος των εσόδων του Ο.Τ.Α., η οικονομική παραγωγή της περιοχής δικαιοδοσίας όπως εκφράζεται με το ΑΕΠ και, σε ορισμένες περιπτώσεις, το επίπεδο των φορολογητέων αξιών ακινήτων.

Η διάρθρωση του είναι μία από τις παραμέτρους ανάλυσης του. Όταν οι πληρωμές κεφαλαίου αποσβένονται στο χρόνο, η ανάλυση εστιάζεται στην ικανότητα του οργανισμού να καλύπτει τις πληρωμές χρέους (τόσο του αρχικού κεφαλαίου όσο και των τόκων) από τα έσοδα εκμετάλλευσης. Όταν το σύνολο ή ένα μεγάλο μέρος του κεφαλαίου είναι πληρωτέο στη λήξη, εξετάζεται επίσης το χρονοδιάγραμμα λήξεων (ληξιάριο), οι ανάγκες αναχρηματοδότησης του Ο.Τ.Α. με την πάροδο του χρόνου και οι πιθανές δυνατότητες του για πρόσβαση στη χρηματοπιστωτική αγορά.

Μια άλλη παράμετρος της διάρθρωσης του χρέους αφορά στη σχετική εξάρτηση από βραχυπρόθεσμο χρέος ή χρέος κυμαινόμενου επιτοκίου. Αν και η εξάρτηση αυτή απαιτεί, στην περίπτωση της πληρωμής κεφαλαίου στη λήξη, εξέταση των κινδύνων αναχρηματοδότησης και προσβάσεως στην αγορά, συνεπάγεται και ερωτήματα σχετικά με την έκθεση του Ο.Τ.Α. στον κίνδυνο των επιτοκίων και τη δυνατότητα του να ανταπεξέλθει σε δυσμενείς μεταβολές των επιτοκίων. Καθώς το ποσοστό των βραχυπρόθεσμου χρέους και του χρέους με κυμαινόμενο επιτόκιο αυξάνει, η προκύπτουσα απώλεια προβλεπτικότητας σχετικά με τα μελλοντικά έξοδα αναγκάζει να λαμβάνονται υπ' όψη σοβαρότερες

πιθανότητες οικονομικής πίεσης για το κατά πόσο η ροή των εσόδων επαρκεί για να καλυφθούν οι πληρωμές χρέους. Οι έκτακτες υποχρεώσεις μπορούν επίσης να επηρεάσουν αρνητικά την πιστοληπτική δυνατότητα. Τέτοιες υποχρεώσεις προκύπτουν όταν το χρέος εκδίδεται από άλλους φορείς είτε μέσω εγγυήσεων και δικαιωμάτων κυριότητας είτε με άλλους τρόπους. Μπορούν επίσης να προκύψουν λόγω κατοχής ή συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο άλλων φορέων, ακόμα και όταν δεν υπάρχει χρέος, όταν ο Ο.Τ.Α. θεωρεί ότι οι λειτουργίες του συνδεδεμένου φορέα είναι αρκετά σημαντικές ώστε να ης υποστηρίξει.

Οι Ο.Τ.Α. συνήθως χρησιμοποιούν το βραχυπρόθεσμο χρέος για την εξομάλυνση των χρηματικών ροών. Έλλειμμα στα έσοδα ή μεγάλη αύξηση των δαπανών μπορεί να εμποδίζει την αποπληρωμή των βραχυχρόνιων υποχρεώσεων κατά τη διάρκεια του έτους που έγινε η σύναψη του δανείου. Τότε, ο οργανισμός προσφεύγει σε νέο δάνειο για την πληρωμή του παλαιού (ανακύκλωση), κάνοντας με τον τρόπο αυτόν τη βραχυπρόθεσμη υποχρέωση, μακροπρόθεσμη. Εάν αυτή η πρακτική συνεχίζεται και τα επόμενα χρόνια και το ποσό του χρέους αυξάνει κάθε χρόνο, σημαίνει το χρέος χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση λειτουργικών ελλειμμάτων, γεγονός που φανερώνει οικονομικά προβλήματα.

Η Moody's, αξιολογώντας την πιστωτική ποιότητα, εξετάζει επίσης τη νομοθεσία που διέπει τους σκοπούς για τους οποίους μπορεί να εκδοθεί το χρέος, το νομικά επιτρεπόμενο όριο δανεισμού και τη διάρθρωση του χρέους. Οι νομικοί περιορισμοί συχνά εμποδίζουν το δανεισμό είτε σημαντικά είτε κατά ένα μέρος. Είτε ο περιορισμός αυτός υπάρχει είτε όχι, ο δανεισμός για την κάλυψη ενός λειτουργικού ελλείμματος ή ο δανεισμός για άντληση κεφαλαίων του οποίου η αποπληρωμή εκτείνεται πέραν της αναμενόμενης διάρκειας ζωής του χρηματοδοτούμενου έργου θεωρείται αρνητικό στοιχείο. Το μεγαλύτερο βάρος στην ανάλυση έχει το ύψος του υφιστάμενου δανεισμού (συμπεριλαμβανομένης της έκθεσης σε υποχρεώσεις εκτός ισολογισμού). Ο ετήσιος καθαρός δανεισμός ως ένα ποσοστό των κεφαλαιακών δαπανών για νέες επενδύσεις (ανάπτυξη) δε θα πρέπει να θέτει μακροχρόνιες πιέσεις στην επίτευξη του αποφασισμένου μακροπρόθεσμου δανεισμού ή στο δείκτη των υποχρεώσεων.

Οι Ελληνικοί Ο.Τ.Α. περιορίζονται στην αύξηση του επιπέδου δανεισμού εξαιτίας περιορισμών που θέτει η κεντρική κυβέρνηση. Η αξία των παγίων για πρόσβαση της Τ.Α. σε δανεισμό είναι σύνθετη εξαιτίας των νομοθετικών περιορισμών στη δυνατότητα ενός Ο.Τ.Α. να χρησιμοποιήσει τα στοιχεία του ενεργητικού του για εμπράγματη εξασφάλιση των δανείων. Απαγορεύεται η χρήση δημόσιας γης και κτιρίων ως εξασφάλιση, ενώ ορισμένοι χρηματοπιστωτικοί φορείς δε δέχονται επιχορηγήσεις για την εξασφάλιση των δανείων. Αυτό αφήνει τους οργανισμούς χωρίς πρόσβαση σε δανεισμό και επομένως με λίγους πόρους ιδίως όταν πρόκειται για μικρούς Ο.Τ.Α. με συρρικνωμένα τοπικά έσοδα. Συνήθως, μεγάλο μέρος των υποδομών που χρειάζεται ανανέωση δεν έχει εξασφαλισμένη ροή πόρων και η χρηματοδότηση με δανεισμό καθίσταται λιγότερο κατάλληλη.

Η χρηματοοικονομική κατάσταση ενός Ο.Τ.Α. αντανακλά το επίπεδο και τη σύνθεση του ενεργητικού του και των υποχρεώσεων του. Θεωρείται πως η χρηματοοικονομική θέση ενός Ο.Τ.Α. είναι υγιής όταν οι υποχρεώσεις του και ο δανεισμός του είναι σε επίπεδα στα οποία ο Ο.Τ.Α. μπορεί άνετα να ανταπεξέλθει από τα ετήσια έσοδα του στα συνεπαγόμενα έξοδα τόκων. Προκειμένου να διατηρεί δημοσιονομική ισορροπία, ο Ο.Τ.Α. πρέπει να εισπράττει επαρκή έσοδα για να καλύπτει τις λειτουργικές και κεφαλαιακές του δαπάνες (έξοδα τόκων και αποπληρωμής κεφαλαίου). Η καλή απόδοση του προϋπολογισμού του είναι συνέπεια των συσσωρεμένων αποφάσεων των υπευθύνων διαμόρφωσης πολιτικής σχετικά με τη δομή των εσόδων και τη βάση των δαπανών του, καθώς και του οικονομικού περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργεί. Ένας Ο.Τ.Α. οφείλει:

- ✓ *Να είναι μέτριος οφειλέτης και το χρέος να αποτελεί περιορισμένο μέρος του συνολικού επενδυμένου κεφαλαίου στις υποδομές του Ο.Τ.Α. και σε άλλα στοιχεία του ενεργητικού του.*
- ✓ *Να φροντίζει ώστε το αντίστοιχο βάρος των χρεωστικών τόκων να μην αποτελεί σημαντικό τμήμα των ετήσιων λειτουργικών εσόδων του οργανισμού.*

Η εξέταση της δομής του χρέους ενός οργανισμού αποκαλύπτει:

- ✓ *Ανεπαρκείς διαδικασίες διαχείρισης μετρητών ή ελέγχου των δαπανών.*
- ✓ *Αυξανόμενη εξάρτηση από μακροπρόθεσμο δανεισμό.*
- ✓ *Αυξανόμενο σταθερό κόστος για την εξυπηρέτηση του χρέους και επομένως μειωμένη ευελιξία για τις δαπάνες.*
- ✓ *Χρήση βραχυχρόνιου χρέους για τη χρηματοδότηση της τρέχουσας λειτουργίας.*
- ✓ *Απότομες αυξήσεις ή μειώσεις στη μελλοντική εξυπηρέτηση του χρέους*
- ✓ *Το ποσό του επιπλέον χρέους που μπορεί να καλύψει η κοινότητα.*

i. Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις / Καθαρά Λειτουργικά Έσοδα

Οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ορίζονται ως το άθροισμα όλων των υποχρεώσεων που οφείλονται στο τέλος του οικονομικού έτους. Περιλαμβάνουν το βραχυπρόθεσμο χρέος, το τρέχον τμήμα του μακροπρόθεσμου χρέους, τους πληρωτέους λογαριασμούς και άλλες τρέχουσες υποχρεώσεις. Αν και τα βραχυπρόθεσμα δάνεια είναι ένας τρόπος αντιμετώπισης των αναγκών σε μετρητά, μία αύξηση του ποσού των βραχυπρόθεσμων δανείων που συνεχίζεται και σε επόμενα διαδοχικά έτη, ίσως υποδηλώνει προβλήματα ρευστότητας, έλλειμμα εσόδων ή και τα δύο.

Τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οι εταιρείες αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας των Ο.Τ.Α. (Moody's και Standard and Poor's) θεωρούν αρνητική την κατάσταση όπου οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ξεπερνούν το 5% των λειτουργικών εσόδων και παρατηρείται δίχρονη τάση αύξησης τους. Σε τέτοια περίπτωση πρέπει να αναλύεται εάν:

- ✓ *Υπάρχει λειτουργικό έλλειμμα (δείκτης ελλείμματος ή πλεονάσματος).*
- ✓ *Αναβάλλεται η πληρωμή των ποσών στους λογαριασμούς «πληρωτέοι», ως αντιστάθμισμα στη μείωση των εσόδων ή την αύξηση των δαπανών (δείκτης ρευστότητας).*
- ✓ *Είναι οι λογαριασμοί «εισπρακτέοι» έγκυροι και άμεσα εισπρακτέοι, ώστε να καλύψουν τις βραχυχρόνιες υποχρεώσεις.*
- ✓ *Είναι αποτελεσματικές οι διαδικασίες είσπραξης των οφειλόμενων ποσών.*
- ✓ *Υπάρχουν κατάλληλες τεχνικές διαχείρισης και πρόβλεψης των αναγκαίων χρηματικών ροών.*
- ✓ *Η αύξηση των δαπανών συνεπάγεται και αύξηση του βραχυπρόθεσμου χρέους.*

iii. (Μακροπρόθεσμες Υποχρεώσεις / Πληθωρισμό) / Πληθυσμό

Ο δείκτης είναι πολύ χρήσιμος ιδιαίτερα για τους Ο.Τ.Α. που έχουν ελάχιστους ίδιους πόρους και δεν μπορούν εύκολα να βρουν καινούργιους. Καθώς ο πληθυσμός αυξάνει, οι κεφαλαιακές ανάγκες και επομένως η προσφυγή σε μακροπρόθεσμο δανεισμό αναμένεται να αυξηθεί. Εάν όμως, ο δανεισμός αυξάνει ενώ ο πληθυσμός διατηρείται σταθερός ή

μειώνεται, τότε μπορεί η επιβάρυνση από το χρέος να ξεπεράσει τις οικονομικές δυνατότητες του οργανισμού να αποπληρώσει το χρέος. Η ικανότητα δημιουργίας εσόδων και αποπληρωμής των χρεών συνδέεται απευθείας με το μέγεθος του πληθυσμού.

Οι χρηματοπιστωτικοί φορείς θεωρούν το μακροπρόθεσμο δανεισμό ως βασική παράμετρο και χρησιμοποιούν μέτρα σύγκρισης για την εκτίμηση του δείκτη. Η Standard & Poor's παρακολουθεί το επίπεδο του μακροχρόνιου δανεισμού αναγνωρίζοντας πως αυξανόμενο χρέος οδηγεί σε δυσκολίες υπερχρέωσης. Αναγνωρίζει όμως, πως ένα χαμηλό μακροπρόθεσμο χρέος μπορεί να μην αποτελεί θετικό χρηματοληπτικό παράγοντα, εφόσον υποδηλώνει χαμηλές επενδύσεις σε δημόσιες υποδομές (ιδιαίτερα όταν ο δανεισμός σχετίζεται με επενδύσεις που μπορούν να παράγουν εισοδήματα), οι οποίες αποτελούν θετικό παράγοντα για την ανάπτυξη και του ιδιωτικού τομέα.

Αυξανόμενα ποσοστά μακροχρόνιου χρέους ίσως σηματοδοτούν μειωμένο επίπεδο ευελιξίας του Ο.Τ.Α. στην κατανομή των πόρων ή ελαττωμένη ικανότητα να πληρώνει τις μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις του. Στις βασικές πιστοληπτικές εκτιμήσεις και της Moody's βρίσκεται η κρίση των μακροπρόθεσμων σχετικών κινδύνων.

Η διατήρηση της μακροπρόθεσμης φερεγγυότητας απαιτεί προβλεψιμότητα. Πολύχρονοι οικονομικοί σχεδιασμοί και μακρόχρονος προγραμματισμός κεφαλαίων είναι απαραίτητα στοιχεία για τη μακροχρόνια οικονομική ευρωστία. Με προγραμματισμό πέρα από την τρέχουσα χρονιά, τα στελέχη των Ο.Τ.Α. μπορούν να προβλέψουν καλύτερα και να προετοιμάσουν το κατάλληλο επίπεδο χρηματοδότησης. Τέτοιοι προγραμματισμοί μειώνουν την πιθανότητα σοβαρών περικοπών στις υπηρεσίες ή επείγουσες κινήσεις υψηλού κόστους. Προσδιορίζονται ακριβώς οι μελλοντικές οικονομικές υποχρεώσεις και παρέχεται κατάλληλη χρηματοδότηση για ρευστοποίηση αυτών των υποχρεώσεων όταν χρειασθεί.

Η χρηματοδότηση πρέπει να παρέχεται μέσα από μια ποικιλία μεθόδων, που περιλαμβάνουν την ετήσια κατανομή κονδυλίων μέσω του προϋπολογισμού, τη διαθέσιμη ισορροπία κεφαλαίων, τα νόμιμα αποθεματικά, και τις διαδικασίες δανείων. Κλειδί για τη διασφάλιση ότι ικανά κεφάλαια θα είναι διαθέσιμα όταν χρειάζονται είναι η ακριβής λογιστική απεικόνιση αυτών των μακροχρόνιων υποχρεώσεων. Τα αξιόπιστα δεδομένα στα λογιστικά βιβλία παρέχουν στους οικονομικούς προγραμματιστές ένα καθαρό στόχο, γιατί ένας καλός μακροχρόνιος σχεδιασμός μπορεί να εμποδίσει τις χρηματοοικονομικές εκπλήξεις.

Εάν παρατηρηθεί αρνητική πορεία του δείκτη τότε πρέπει να ερευνηθεί εάν:

- Η πληθυσμιακή ή άλλη πηγή πόρων είναι φθίνουσα (φορολογητέες αξίες ακινήτων).
- Αυξάνει ο βραχυπρόθεσμος δανεισμός.
- Ο Ο.Τ.Α. στηρίζεται όλο και περισσότερο στα δάνεια για τη βελτίωση των υποδομών.
- Ο δανεισμός χρησιμοποιείται για τις τρέχουσες ανάγκες λειτουργίας.
- Ο μακροχρόνιος δανεισμός παρουσιάζει συνεχή αύξηση ή προκλήθηκε από δάνειο που συνάφθηκε για μία φορά για την χρηματοδότηση κάποιας δημόσιας επένδυσης.
- Εάν οι υπηρεσίες που προηγουμένως χρηματοδοτούνταν από τα τρέχοντα έσοδα, είναι τώρα χρηματοδοτούμενες από δανεισμό και να προσδιορισθούν τα στοιχεία που χρηματοδοτούνται από το δανεισμό.

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται πως ο μακροπρόθεσμος δανεισμός:

- ✓ Δε θα πρέπει να πηγαίνει για τις τρέχουσες λειτουργικές ανάγκες.
- ✓ Θα πρέπει να περιορίζεται στις κεφαλαιουχικές βελτιώσεις που είναι αρκετά μεγάλες για να χρηματοδοτηθούν από τα τρέχοντα έσοδα.
- ✓ Θα πρέπει να έχει ένα επίπεδο εξυπηρέτησης όχι μεγαλύτερο από την αναμενόμενη ωφέλιμη ζωή των κεφαλαιακών βελτιώσεων που χρηματοδοτούνται από αυτό.

v. Αριθμοδείκτες Δομής Ισολογισμού:

- Κυκλοφορούν Ενεργητικό / Σύνολο Ενεργητικού
- Μακροπρόθεσμες Υποχρεώσεις / Σύνολο Ενεργητικού
- Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις / Σύνολο Ενεργητικού

vi. Αριθμοδείκτες Δομής Κεφαλαίων:

- Ξένα Κεφάλαια (Μακροπρόθεσμες + Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις + Μεταβατικοί Λογ. Παθητικού + Προβλέψεις για κινδύνους) / Ίδια Κεφάλαια
- Ξένα Κεφάλαια / Σύνολο Ενεργητικού
- Ίδια Κεφάλαια / Σύνολο Ενεργητικού

vi. Εξυπηρέτηση χρέους

Η εξυπηρέτηση του χρέους ορίζεται ως το ποσό του κεφαλαίου και του τόκου που ο Ο.Τ.Α. πρέπει να πληρώνει κάθε χρόνο για το μακροπρόθεσμο και για το άμεσο βραχυχρόνιο χρέος. Αυξανόμενα κονδύλια για την εξυπηρέτηση του χρέους μειώνουν την ευελιξία του οργανισμού σης δαπάνες, αφού επιβαρύνουν ης υποχρεώσεις του. Μπορεί να αποτελούν σημαντικό τμήμα του σταθερού κόστους και η αύξηση τους ίσως φανερώνει υπερβολικό δανεισμό και σημαντική χρηματοοικονομική πίεση. Όταν ξεπερνά το 20% των λειτουργικών εσόδων, τότε θεωρείται δυνητικό πρόβλημα (10% θεωρείται αποδεκτό).

Η ανάλυση του χρέους αναφέρεται στη δομή των δανειακών υποχρεώσεων και στους δημοσιονομικούς πόρους που διατίθενται για την εξυπηρέτηση των υποχρεώσεων αυτών. Η σύνθεση του χρέους ενός Ο.Τ.Α. και ο βαθμός μόχλευσης (Ίδια / Υποχρεώσεις) που επιβάλλεται από ης δανειακές του υποχρεώσεις είναι ορισμένοι από τους σημαντικότερους παράγοντες που εξετάζονται, καθώς πρέπει να μελετάται άμεσα η δυνατότητα ενός Ο.Τ.Α. να ανταποκρίνεται σης υποχρεώσεις εξυπηρέτησης δανεισμού που αναλαμβάνει.

Όταν υπάρχουν υψηλά επίπεδα βραχυπρόθεσμου χρέους πρέπει να εξετάζονται θέματα διαχείρισης διαθεσίμων. Επίσης, πρέπει να μελετάται η έκταση στην οποία ο Ο.Τ.Α. δύναται να καταστεί υπεύθυνος για δάνεια που συνάπτουν «θυγατρικοί» του φορείς, λόγω ρητών εγγυήσεων, σχέσεων κυριότητας και άλλων παραγόντων (δημοτικές επιχειρήσεις κλπ.).

- Πληρωμές τόκων / έσοδα εκμετάλλευσης %

(Τοκοχρεολύσια / Τακτικά Έσοδα)

Το δείκτη πληρωμών τόκων προς τα έσοδα εκμετάλλευσης - δεδομένου οι αυξήσεις πληρωμών τόκων επιβάλλουν είτε αντίστοιχες μειώσεις των δαπανών για προγράμματα είτε αυξήσεις των ροών εσόδων, το σχετικό μερίδιο των εσόδων εκμετάλλευσης που διοχετεύεται σε πληρωμές τόκων αποτελεί σημαντικό παράγοντα ανάλυσης. Όσο μικρότερος είναι ο δείκτης, τόσο υψηλότερη είναι η βασική πιστοληπτική αξιολόγηση.

Η δυνατότητα πραγματοποίησης πληρωμών τόκων από τα έσοδα εκμετάλλευσης και το σχετικό μερίδιο των εσόδων εκμετάλλευσης που διοχετεύεται στις πληρωμές αυτές αποτελούν σημαντικά ζητήματα για τους οργανισμούς χρηματοληπτικής αξιολόγησης (Moody's) και δίνουν βαρύτητα στο δείκτη αυτόν.

Δεδομένου ότι οι αυξήσεις στις πληρωμές τόκων καθιστούν αναγκαίες είτε αντίστοιχες μειώσεις στις δαπάνες προγραμμάτων είτε αυξήσεις των εσόδων, οι αναλυτές εκτιμούν τον αντίκτυπο αυτών των τάσεων της εξυπηρέτησης δανεισμού στην παροχή των επίσημων δημόσιων υπηρεσιών και στη συνολική δημοσιονομική ευρωστία. Εάν παρατηρηθεί τάση αυξητική, τότε εξετάζονται τα παρακάτω ζητήματα:

- ✓ Η αύξηση οφείλεται σε αύξηση του μακροπρόθεσμου ή του βραχυπρόθεσμου δανεισμού;
- ✓ Οφείλεται σε αύξηση του επιτοκίου ή του κεφαλαίου;
- ✓ Η συνολική εξυπηρέτηση του χρέους ξεπερνά το 10% των καθαρών λειτουργικών εσόδων;
- ✓ Πριν τη σύναψη μακροπρόθεσμου δανείου υπήρξε μελέτη και ανάλυση των επιπτώσεων της εξυπηρέτησης του δανείου στο συνολικό σταθερό κόστος
- ✓ Απαιτείται μεγαλύτερο κονδύλι από τα συνολικά έξοδα για την εξυπηρέτηση του χρέους; (τόκοι και έξοδα / συνολικές δαπάνες);

• Εξυπηρέτηση Δανεισμού / Συνολικά Έσοδα (%)

Λόγω λογιστικής φύσης περιορισμών, διατίθενται στοιχεία μόνο για το συνολικό ποσό εξυπηρέτησης χρέους (άθροισμα πληρωμών κεφαλαίου και τόκων), οπότε χρησιμοποιούμε τον αντίστοιχο δείκτη (με την κατάλληλη αναπροσαρμογή) όταν χρειάζεται. Προσθέτοντας τις πληρωμές κεφαλαίου στον αριθμητή του παραπάνω στοιχείου μέτρησης και χρησιμοποιώντας τα συνολικά έσοδα - τα οποία περιλαμβάνουν κεφαλαιακά έσοδα, μεταφορές κεφαλαίων από κρατικές επιχειρήσεις και άλλους συνδεδεμένους φορείς - ως παρονομαστή, ο δείκτης αυτός αποτυπώνει το συνολικό αντίκτυπο των υποχρεώσεων εξυπηρέτησης δανεισμού στα έσοδα του Ο.Τ.Α. ο δείκτης αυτός παρέχει πληροφορίες για τον εντοπισμό πιθανών δημοσιονομικών πιέσεων που προκαλούνται από την υπερβολική δανειακή επιβάρυνση.

- Κάλυψη τόκων με κέρδη = (Καθαρά Αποτελέσματα Χρήσης + Χρεωστικοί Τόκοι) / Χρεωστικοί Τόκοι)

vii. Δαπάνες λειτουργικού εξοπλισμού (capital outlay) / καθαρές λειτουργικές δαπάνες

viii. Καθαρό Χρέος

Το καθαρό χρέος ορίζεται ως το συνολικό χρέος ελαττωμένο κατά τα αποθεματικά μετρητά και αποτελεί ένα κεντρικό μέτρο του βαθμού αποδοτικότητας του Ο.Τ.Α.

Είναι περισσότερο κατάλληλο από το συνολικό χρέος, καθότι πολλοί Ο.Τ.Α. έχουν ρευστά αποθεματικά συγκεντρωμένα από ένα πλήθος δραστηριοτήτων, που περιλαμβάνουν τις κρατικές επιχορηγήσεις και τους φόρους για να χρηματοδοτήσουν μελλοντικές δαπάνες υποδομών. Ένα μέτρο που καθορίζει την καταλληλότητα του επιπέδου του χρέους ενός Ο.Τ.Α., είναι η δυνατότητα του να ξεπληρώσει το δάνειο και το αντίστοιχο επιτόκιο, ο

δείκτης κάλυψης χρεωστικών τόκων, ο οποίος προκύπτει διαιρώντας τα κέρδη προ χρεωστικών τόκων και φόρων με τα έξοδα για χρεωστικούς τόκους, αποτελεί έναν τρόπο μέτρησης του. Δείκτης μεγαλύτερος του 3 σημαίνει πως ο Ο.Τ.Α. δεν έχει προβλήματα σχετικά με την αποπληρωμή του χρέους και των τοκοχρεολυσίων.

Δεδομένου ότι η πείρα έχει διδάξει ότι η οικονομική κατάσταση ενός οργανισμού που μετράται απλώς με στατιστικά δεδομένα δεν παρέχει επαρκείς πληροφορίες ώστε να προβλεφθεί με ακρίβεια η μελλοντική χρηματοοικονομική του απόδοση και σταθερότητα, η αξιολόγηση πρέπει να ενσωματώνει ποιοτικούς αλλά και ποσοτικούς παράγοντες στη βασική της εκτίμηση. Οι βασικές εκτιμήσεις και οι αξιολογήσεις που προκύπτουν από αυτές αναγκαστικά περιλαμβάνουν τις απόψεις και κρίσεις έμπειρων αναλυτών. Στις παρακάτω ενότητες αναλύουμε τους βασικούς παράγοντες που καθορίζουν τη βασική χρηματοοικονομική εκτίμηση και αναφέρουμε τους λόγους για τους οποίους ο καθένας από αυτούς είναι σημαντικός και προσδιορίζουμε τα χρηματοοικονομικά και άλλα μέτρα που χρησιμοποιούμε περιγράφοντας παράλληλα τον τρόπο που ερμηνεύουμε τα μέτρα αυτά. Οι παράγοντες είναι οι εξής:

1. το λειτουργικό περιβάλλον, δηλ. οι εθνικής εμβέλειας συνθήκες που επιδρούν στον κίνδυνο μιας οικονομικής, χρηματοοικονομικής ή πολιτικής κρίσης,
2. το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει τις εξουσίες και αρμοδιότητες του ΟΤΑ,
3. η χρηματοοικονομική κατάσταση και απόδοση,
4. το προφίλ χρέους,
5. οι πρακτικές διακυβέρνησης και διαχείρισης και
6. τα θεμελιώδη οικονομικά στοιχεία.

Η μελέτη θέλει να παρουσιάσει ένα προτεινόμενο σύνολο χρηματοοικονομικών αριθμοδεικτών, οι οποίοι συλλαμβάνουν την οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. και έχουν διακρίνουσα ισχύ. Η ανάπτυξη αριθμοδεικτών για τις επιδόσεις της Τ.Α. είναι ένας τομέας, στον οποίο εστιάζει τώρα η προσοχή και επομένως ο διάλογος και η κριτική για τα σχετικά οφέλη από τους προτεινόμενους δείκτες θα είναι επίκαιρος και χρήσιμος. Η παρούσα έρευνα έχει περιορισμούς. Ο στόχος είναι να αναπτυχθεί ένα μικρό σύνολο αριθμοδεικτών, οι οποίοι θα είναι χρήσιμοι για τους εξωτερικούς χρήστες. Λεπτομερέστερη πληροφόρηση που μπορεί να επιτευχθεί από ένα ευρύτερο σύνολο αριθμοδεικτών ίσως να θυσιάζεται. Η θεματική περιοχή των αριθμοδεικτών για τις επιδόσεις της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης σίγουρα απαιτεί περισσότερη έρευνα. Αναλυτικότερα υποδείγματα κατάλληλων αριθμοδεικτών για τους μικρούς και μεγάλους Ο.Τ.Α. σε όλη την επικράτεια θα ήταν μια γόνιμη περιοχή για περαιτέρω έρευνα.

6.2.2. Ποιοτικές μεταβλητές

Με τους κατάλληλους αριθμοδείκτες μπορούμε να διαμορφώσουμε άποψη για την εξέλιξη της οικονομικής κατάστασης της οικονομικής μονάδος, χωρίς οι δείκτες να αποτελούν το σύνολο της εκτίμησης. Η διαπίστωση αρνητικής εξέλιξης κάποιου δείκτη δε σημαίνει πως απορρίπτουμε συνολικά την οικονομική μονάδα. Η ανάπτυξη ενός κατάλληλου συστήματος μέτρησης της απόδοσης των Ο.Τ.Α. χρειάζεται να λαμβάνει υπόψη και τα ιδιαίτερα δομικά και λειτουργικά τους χαρακτηριστικά.

Τα πιθανά αίτια οικονομικής κρίσης ενός Ο.Τ.Α. μπορεί να προέρχονται από τους εξής παράγοντες:

6.2.2.1. Τοπικοί παράγοντες

- **Έλλειψη έγκαιρων, ακριβών και χρήσιμων οικονομικών πληροφοριών**.

- Ετήσιες οικονομικές αναφορές.
- Αναφορές ελεγκτών.
- Προϋπολογισμός.
- Λογιστικές καταστάσεις.
- Ενδιάμεση οικονομική κατάσταση
- Δείκτες απόδοσης
- Πληροφόρηση για το κόστος αγαθών και υπηρεσιών.

Τα παραπάνω στοιχεία μπορούν να προκαλέσουν οικονομικές ανωμαλίες εφόσον δεν ετοιμάζονται ή δεν ετοιμάζονται έγκαιρα, δεν είναι ακριβή, δεν απευθύνονται στο κατάλληλο προσωπικό ή δε βρίσκονται σε κατάλληλη μορφή.

- **Έλλειψη γνώσης**

- Χρόνου
- Ενδιαφέροντος
- Κατάρτισης
- Ικανοτήτων
- Προσβάσεως στην πληροφόρηση (λογιστική, διοικητική, νομική κλπ)
- Εκπαίδευσης

- **Έλλειψη διοικητικής δράσης, εποπτείας, σχεδιασμού και συνέχειας**.

- Έλλειψη διοικητικής δράσης. Η διοίκηση αντιλαμβάνεται τις οικονομικές δυσκολίες αλλά δεν παίρνει τα κατάλληλα μέτρα.
- Διοικητικές πολιτικές και διαδικασίες. Η διοίκηση δεν υιοθετεί ή υιοθετεί μη ολοκληρωμένες πολιτικές και διαδικασίες (εσωτερικούς ελέγχους, ελέγχους προϋπολογισμών, επενδύσεων, κόστους κλπ).
- Έλλειψη ενός κατάλληλου πληροφοριακού συστήματος διοίκησης. Οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις δεν αποκτούν την κατάλληλη πληροφόρηση ή δεν την αποκτούν έγκαιρα.
- Έλλειψη μακροχρόνιου σχεδιασμού επενδύσεων. Η διοίκηση αδυνατεί να σχεδιάσει κατάλληλα για τη συντήρηση, τη μελλοντική αντικατάσταση ή την ανακαίνιση των παγίων στοιχείων του ενεργητικού. Διαπιστώνεται έλλειψη μακροχρόνιου προϋπολογισμού λειτουργίας, έλλειψη σχεδιασμού επενδύσεων και αναβολές συντήρησης παγίων.
- Έλλειψη διαχειριστικού συστήματος μετρητών
- Αυξανόμενα επίπεδα μη χρηματοδοτούμενων υποχρεώσεων. Δεν υπάρχει μέριμνα για χρηματοδότηση των μελλοντικών υποχρεώσεων.
- Συχνή μετακίνηση υπαλλήλων

- Έλλειψη αποτελεσματικών ελέγχων.

6.2.2.2. Περιβαλλοντικοί παράγοντες

- **Δυσμενής οικονομικές συνθήκες**.

- Πληθωρισμός.
- Μειούμενη οικονομική δραστηριότητα.
- Μειούμενη βιομηχανική δραστηριότητα.
- Έλλειψη επιχειρηματικής πολυμορφίας.
- Αδυναμία δημιουργίας θέσεων εργασίας.
- Αύξηση απλήρωτων φόρων.
- Μείωση των αντικειμενικών αξιών.
- Εγκαταλελειμμένες περιουσίες

- **Δυσμενείς δημογραφικές τάσεις**

- Αύξηση ή μείωση του πληθυσμού.
- Ηλικιακές διακυμάνσεις του πληθυσμού
- Μείωση του κατά κεφαλήν εισοδήματος.
- Μείωση των οικογενειακών εισοδημάτων
- Έλλειψη τοπικού ελέγχου στις δαπάνες και στα έσοδα.
- Αύξηση ζήτησης κοινωνικών υπηρεσιών
- Αύξηση του ποσοστού εγκληματικότητας

- **Έλλειψη τοπικού ελέγχου στις δαπάνες και στα έσοδα**

<u>Δαπάνες</u>

- Φυσικά φαινόμενα.
- Νομικές υποχρεώσεις.
- Δικαστικές αντιδικίες.
- Αύξηση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Μακροχρόνιες συμβάσεις.

<u>Έσοδα</u>

- Περικοπές κρατικών κονδυλίων
- Περικοπές διάφορων εσόδων.
- Περιορισμού δανεισμού
- Εξάρτηση από πηγές πόρων.
- Μείωση αντικειμενικών αξιών.

- **Λειτουργικό περιβάλλον**

Το λειτουργικό περιβάλλον αναφέρεται στο επίπεδο θεσμικής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Η θεσμική ωριμότητα και η οικονομική κατάσταση μιας χώρας είναι δείκτες της μακροοικονομικής σταθερότητας και της δημοσιονομικής ικανότητας με αντίκτυπο στις τοπικές οικονομικές συνθήκες και επομένως μπορεί να επηρεάσουν τις οικονομικές, χρηματοοικονομικές και πολιτικές καταστάσεις.

Περιλαμβάνει τις εθνικές, κυβερνητικές και περιφερειακές τάσεις του πληθωρισμού, της οικονομικής ευρωστίας, τα επιτόκια, και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Είναι έξω από τον έλεγχο της τοπικής κοινωνίας, η οποία μόνο να προσαρμοστεί ή να αντιδράσει σε αυτούς τους παράγοντες μπορεί. Η πρόβλεψη και η προετοιμασία είναι τα καλύτερα μέσα για την προσαρμογή στις αλλαγές των εξωτερικών οικονομικών συνθηκών. Ο σχετικός πλούτος μιας χώρας, η μεταβλητότητα της πορείας της εθνικής οικονομίας και η ωριμότητα διάφορων οργανισμών εθνικής εμβέλειας είναι παράγοντες που σηματοδοτούν τον αρνητικό ή θετικό επηρεασμό.

Το θεσμικό πλαίσιο αναφέρεται σε συνταγματικές και νομοθετικές ρυθμίσεις και διευθετεί την επάρκεια των δημοσιονομικών εργαλείων που έχει στη διάθεση του ο Ο.Τ.Α. για να εκπληρώνει τις ευθύνες και αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας πολιτικής. Περιλαμβάνει τη νομοθεσία και τις πρακτικές που διαμορφώνουν τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών, τις σχέσεις μεταξύ φορέων της διοίκησης, τις ευχέρειες άντλησης εσόδων, παράγοντες που επηρεάζουν το βαθμό καθορισμού φόρων και τελών από τον Ο.Τ.Α., εάν μπορεί να βασίζεται σε μια σταθερή και προβλέψιμη ροή δημοσιονομικών ενισχύσεων και βέβαια το βαθμό αυτονομίας από την κεντρική κυβέρνηση.

- **Πολιτική κουλτούρα**

Η πολιτική κουλτούρα προσδιορίζει την πολιτική στάση απέναντι στις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες και αγαθά αλλά και ως προς τους φόρους και τα τέλη. Απαιτεί σύνθετη ανάλυση εξαιτίας της αλληλεπίδρασης των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων και προσδιορίζεται από την πολιτική εκπροσώπηση στον Ο.Τ.Α., το βαθμό της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων, τη δομή της οργάνωσης του Ο.Τ.Α., τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, το περιεχόμενο των πολιτικών ζητημάτων, όπως επίσης και από την ηλικία, το μέγεθος και την πυκνότητα του πληθυσμού του Ο.Τ.Α..

- **Διοικητικές πρακτικές**

Η διοικητική ανταπόκριση ενός Ο.Τ.Α. στις περιβαλλοντικές αλλαγές μπορεί να έχει σοβαρότατο αποτέλεσμα στην οικονομική του κατάσταση. Οι διοικητικές πρακτικές και πολιτικές μπορεί να καθορίσουν το επίπεδο των εσόδων και δαπανών σύμφωνα με τις εξωτερικές επιδράσεις. Άρα, θα πρέπει ο οργανισμός να αντιλαμβάνεται πλήρως και σωστά τις εξωτερικές συνθήκες, τη φύση και το μέγεθος των προβλημάτων και να αντιδρά γνωρίζοντας και θέλοντας το σωστό για την κοινότητα, σύμφωνα με αυτά που μπορεί να ελέγξει, δηλαδή τις πρακτικές και τις πολιτικές του. Ο λεπτομερής μακροπρόθεσμος δημοσιονομικός σχεδιασμός, υποστηριζόμενος από μια ορθή διακυβέρνηση και διαχείριση, διευκολύνει τη διαρθρωτική ευθυγράμμιση των δαπανών με τα έσοδα και ενισχύει τη δυνατότητα αντιμετώπισης αναπάντεχων δημοσιονομικών πιέσεων.

- **Η έλλειψη διοικητικής δράσης.**

- Μπορεί η διοίκηση να αντιλαμβάνεται τα οικονομικά προβλήματα αλλά να μην μπορεί να αντιδράσει.
- Η διοίκηση δεν μπορεί να προσαρμοστεί ή προσαρμόζει μη ολοκληρωμένες πολιτικές και διαδικασίες (εσωτερικοί έλεγχοι, έλεγχοι του προϋπολογισμού κλπ). Αυτό σημαίνει αδυναμία περιοδικού ελέγχου και επιβεβαίωσης και συμμόρφωσης με τους στόχους ή τις σχεδιασμένες αρμοδιότητες για τις πολιτικές και τις διαδικασίες.
- Έλλειψη κατάλληλου διοικητικού συστήματος πληροφορικής. Οι αποφασίζοντες δεν έχουν τις απαιτούμενες πληροφορίες ή δεν τις λαμβάνουν την κατάλληλη στιγμή.
- Έλλειψη μακροπρόθεσμου σχεδιασμού επενδύσεων. Δε γίνεται ο κατάλληλος σχεδιασμός για την ανανέωση ή την αντικατάσταση ή την απόκτηση νέων ενεργητικών.
- Έλλειψη μακροχρόνιου προϋπολογισμού
- Έλλειψη σχεδιασμού δαπανών λειτουργικού εξοπλισμού.
- Αναβολή συντηρήσεων.
- Έλλειψη συστήματος διαχείρισης ρευστότητας.
- Συχνή αλλαγή στελεχών.
- Έλλειψη ελέγχου του κόστους.

Αυξανόμενα επίπεδα μη χρηματοδοτούμενων υποχρεώσεων. Δεν υπάρχει σχεδιασμός για την μελλοντική κάλυψη μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων.

Η εμπειρία έχει δείξει πως η οικονομική κατάσταση ενός οργανισμού που μετράται απλώς με στατιστικά δεδομένα δεν παρέχει επαρκείς πληροφορίες, ώστε να προβλεφθεί με ακρίβεια η μελλοντική χρηματοοικονομική του απόδοση και σταθερότητα. Η ενσωμάτωση στην ανάλυση και ποιοτικών παραγόντων, όπως επίσης απόψεων και κρίσεων έμπειρων αναλυτών, καθιστά την εκτίμηση και την αξιολόγηση της χρηματοοικονομικής κατάστασης του οργανισμού περισσότερο αντικειμενική. Παράλληλα με την εμφάνιση στη διεθνή βιβλιογραφία υποδειγμάτων αποτελούμενων αποκλειστικά από αριθμοδείκτες, διατυπώθηκε και η άποψη ότι οι επιδόσεις και η εξέλιξη ενός οργανισμού, ιδίως μη κερδοσκοπικού, είναι σε στενή συσχέτιση όχι μόνο με τα μέσα μετρήσιμα χρηματοοικονομικά χαρακτηριστικά του, αλλά και. με μια σειρά από εσωτερικές και εξωτερικές παραμέτρους που επηρεάζουν τη θέση και την εικόνα του .

Πρόκειται για χαρακτηριστικά που συνήθως έχουν στρατηγική υφή και σχετίζονται με παράγοντες που αφορούν στη δομή, στην οργάνωση, στα προϊόντα, στις υπηρεσίες και στο περιβάλλον του οργανισμού. Καθώς δεν είναι άμεσα μετρήσιμα, για τον προσδιορισμό τους απαιτείται προσεκτική μελέτη του οργανισμού και εξειδικευμένη διατύπωση. Τα κριτήρια αυτά είναι και εκείνα που σε κάποιο βαθμό μπορούν να προσδιορίσουν την ικανότητα του να αντιδράσει σε δύσκολες οικονομικές συνθήκες και να αποτρέψει την αρνητική διαγραφόμενη πορεία του. Οι διαφορές στη συμπεριφορά των αριθμοδεικτών, εξαιτίας των διαφορετικών διαδικασιών στη διακυβέρνηση του οργανισμού, στη δημοσιονομική διαχείριση, στο χειρισμό του χρέους και των επενδύσεων του εντείνουν την προβλεπτική τους αδυναμία και έτσι αναπόφευκτα πρέπει να γίνεται χρήση και ποιοτικών μεταβλητών για ην αξιολόγηση ενός συγκεκριμένου Ο.Τ.Α.

6.2.2.3. Πιστωτικοί κίνδυνοι

Οι πιστωτικοί κίνδυνοι που επηρεάζουν την οικονομική δυνατότητα ενός Ο.Τ.Α., μπορούν να διακριθούν σε γενικούς και ειδικούς. Στους γενικούς κινδύνους υπάγονται αυτοί που ισχύουν για όλους τους Ο.Τ.Α. μιας χώρας και σχετίζονται με την οικονομική της ισχύ και σταθερότητα, καθώς και με το θεσμικό πλαίσιο που κατανέμει εξουσίες και αρμοδιότητες μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των φορέων αυτοδιοίκησης. Σε χώρες με προηγμένες βιομηχανοποιημένες οικονομίες, είναι σπάνιο ένας Ο.Τ.Α. να αντιμετωπίσει σοβαρά πιστοληπτικά προβλήματα που προκύπτουν αποκλειστικά και μόνο από γενικούς κινδύνους. Στους ειδικούς κινδύνους υπάγονται αυτοί στους οποίους αντανακλάται η κατάσταση και οι επιδόσεις των επιμέρους Ο.Τ.Α. Κατά τις πρόσφατες δεκαετίες, οι σχετικά λίγες περιπτώσεις συμβάντων αθέτησης δανειακών υποχρεώσεων σε Ο.Τ.Α. προηγμένων βιομηχανικών χωρών είχαν να κάνουν συνήθως με ειδικούς κινδύνους, όπως η μη ενδεδειγμένη διαχείριση και οι ελλιπείς επιδόσεις.

6.3. Πόροι ελληνικών Ο.Τ.Α.

Πέρα από το γεγονός πως τα έσοδα των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα προέρχονται κυρίως από κρατικά κονδύλια, τα θεμελιώδη οικονομικά στοιχεία της δικαιοδοσίας τους, όπως η τοπική οικονομία και το μείγμα του πληθυσμού είναι καθοριστικοί παράγοντες για την επάρκεια και αξιόπιστων αναγκαίων μελλοντικών του πόρων όπως και για τη διαμόρφωση των αναγκαίων δαπανών. Σε μια περιοχή, όπου επιτυγχάνεται οικονομική επέκταση ή μετατρέπεται σε ζώνη πρώτης κατοικίας, μπορεί να σημειωθεί ταχεία πληθυσμιακή μεγέθυνση, η οποία θα προκαλέσει αυξημένες απαιτήσεις παροχής υπηρεσιών και θα επιβάλλει δαπανηρές αναβαθμίσεις υποδομών. Επομένως, το προφίλ της τοπικής οικονομίας από άποψη παραγωγικών δυνατοτήτων, οικονομικής διαφοροποίησης και απόδοσης της αγοράς εργασίας καθορίζει τις προσδοκίες για τη μελλοντική απόδοση πόρων και δαπανών. Οι δαπάνες πρέπει να εξετάζονται όχι μόνο στο σύνολο τους και στο ρυθμό αύξησης τους, αλλά και ως προς τους παράγοντες που προκαλούν την αύξηση τους. Οι λειτουργίες που εκτελεί ο Ο.Τ.Α. επηρεάζονται από τα δημογραφικά σχήματα και τις τάσεις αλλά και από τον τρόπο που καθορίζονται οι προτεραιότητες των δαπανών από κρατικό φορέα υψηλότερου κλιμακίου. Όσον αφορά στα έσοδα, πρέπει να αξιολογείται το εύρος άντλησης πόρων, των εξουσιών φορολόγησης του οργανισμού και η ικανότητα και αποτελεσματικότητα στην είσπραξη των φόρων για τους οποίους είναι υπεύθυνος, όπως επίσης και εάν ανταποκρίνονται θετικά τα έσοδα από φόρους στην οικονομική ανάπτυξη.

Πίνακας 6.1 Τοπική φορολόγηση σε σχέση με τη συνολική φορολόγηση

ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΤΟΠΙΚΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

	1999	**2004**
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	12,2	12,6
ΑΥΣΤΡΙΑ	17,6	16,1
ΒΕΛΓΙΟ	7,1	7,3
ΚΥΠΡΟΣ	2,1	1,8
ΔΑΝΙΑ	33,7	35,6
ΙΣΠΑΝΙΑ	26,7	46,8
ΕΣΘΟΝΙΑ	22,7	20,3
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	30,4	28,6
ΓΑΛΛΙΑ	16,3	17
ΕΛΛΑΔΑ	1,1	1,4
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	14,5	17,9
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	2.2	2,4
ΙΤΑΛΙΑ	17,7	23
ΛΕΤΟΝΙΑ	23,5	26,1
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	28,5	14,1
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	7,8	6,8
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	5,7	6,6
ΠΟΛΩΝΙΑ	18,1	21,9
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	8,8	9.8
ΤΣΕΧΙΑ	21	22
ΑΓΓΛΙΑ	4,8	6
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	7	8
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	11,3	12,1
ΣΟΥΗΔΙΑ	38,1	45,1
EU15	14,8	14,7
EU10	16,8	18,6
EU25	14,8	17,8

Πηγή: Council of Europe : Eurostat

Παντού στην Ευρώπη φαίνεται η τάση να αυξηθεί ο προϋπολογισμός της Τ.Α. με ίδια έσοδα, ώστε να αντεπεξέλθει στις καινούργιες συνθήκες έντονου ανταγωνισμού και παγκοσμιοποίησης. Η συνηθέστερη μεταρρύθμιση περιλαμβάνει αύξηση του ποσοστού των κρατικών εσόδων από φορολόγηση που μοιράζεται στους Ο.Τ.Α. είτε γιατί μεταφέρονται αρμοδιότητες είτε γιατί θέλουν να αυξήσουν τα τοπικά φορολογικά έσοδα σε σχέση με τις κρατικές επιχορηγήσεις, στοχεύοντας να ενδυναμώσουν την αυτονομία της ΤΑ. Η σύγκριση του δείκτη (Έσοδα από τοπική φορολόγηση / Σύνολο των εθνικών φορολογικών εσόδων) δείχνει ανάγλυφα το μέγεθος της υστέρησης των οικονομικών δυνατοτήτων της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Το 2004, ο μέσος δείκτης για τις χώρες της Δυτικής Ε.Ε. ήταν 14,7 για τις καινούργιες δέκα χώρες της Ε.Ε. στο 18,6 και της Ελλάδας στο 1.4. Αυτό παραπέμπει στην έλλειψη φορολογικής δυνατότητας της Τ.Α. και στον αυξημένο συγκεντρωτισμό του Ελληνικού κράτους, το οποίο ασκεί ασφυκτικό έλεγχο στους περιορισμένους πόρους της. Η διαρθρωτική αυτή αδυναμία της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης της στερεί τη δυνατότητα προγραμματισμού και άσκησης κατάλληλης τοπικής οικονομικής πολιτικής και την εξαρτά από τις επιχορηγήσεις, που και αυτές είναι από τις μεγαλύτερες στην Ευρώπη.

Όμως και ο έλεγχος της δομής του οργανισμού, των πολιτικών και διοικητικών ρυθμίσεων βάσει των οποίων λειτουργεί, καθώς και των θεσμικών πρακτικών και πολιτικών παραδόσεων που έχουν αναπτυχθεί με τα χρόνια (π.χ. εξάρτηση των στελεχών από το πολιτικό σχήμα που διοικεί - πολιτική ανεξαρτησία των δημόσιων υπαλλήλων) αλλά και η δυνατότητα τακτικής προσβάσεως των εκτελεστικών και νομικών του υπηρεσιών σε αντικειμενική πληροφόρηση και αναλύσεις σχετικά με το κόστος και τα οφέλη των

προγραμμάτων υπηρεσιών και αγαθών (σωστή λειτουργία της λογιστικής υπηρεσίας και χρήση κατάλληλου λογιστικού συστήματος) παίζουν ρόλο στην εκτίμηση της χρηματοοικονομικής κατάστασης και των δυνατοτήτων του.

Καθοριστική παράμετρος είναι και η δημοσιονομική διαχείριση που εφαρμόζει η διοίκηση του Ο.Τ.Α. Θεωρείται ουσιαστικό και πρέπει να εξετάζεται εάν έχει να επιδείξει συνεπείς και ισορροπημένες χρηματοοικονομικές λειτουργίες, εάν ιστορικά εμφανίζει έναν ρεαλιστικά ισοσκελισμένο προϋπολογισμό στην αρχή του οικονομικού έτους, παρακολουθώντας την εκτέλεση του και προβαίνοντας άμεσα σε τροποποιήσεις όταν χρειάζεται, εάν υπάρχει ακρίβεια των προβλέψεων που πραγματοποιεί για τα έσοδα του, εάν επιτυγχάνεται η ισορροπία του προϋπολογισμού σε τακτική βάση και κατά πόσο οι πολιτικές διαχείρισης επενδύσεων και χρέους που εφαρμόζει η διοίκηση αποτρέπουν και σε ποιο βαθμό την έκθεση του Ο.Τ.Α. σε κινδύνους. Είναι ενδεικτική της οικονομικής του διαχείρισης η έγκαιρη σύνταξη των ετήσιων και ενδιάμεσων οικονομικών καταστάσεων, οι πρακτικές διαφάνειας και δημοσίευσης στοιχείων που ακολουθεί, κατά πόσο δηλαδή έγκαιρες, πλήρεις και αξιόπιστες είναι οι οικονομικές καταστάσεις που δημοσιεύει όπως και η ακριβής απεικόνιση των ασφαλιστικών του υποχρεώσεων. Ακόμη, η ύπαρξη υπαλλήλων υψηλού επιπέδου που μπορούν να παρέχουν αντικειμενικές αναλύσεις στα δημοσιονομικά και ανώτερων διοικητικών στελεχών με διαχειριστική εμπειρία αποτελούν παραμέτρους που μπορεί να επηρεάσουν τη συνολική αξιολόγηση του Ο.Τ.Α. και θα πρέπει να συνεκτιμούνται κατά την ανάλυση τη οικονομικής του κατάστασης.

Έναν ακόμη προσδιοριστικό παράγοντα για τις οικονομικές δυνατότητες των Ο.Τ.Α. αποτελεί η υποστήριξη του από ανώτερο φορέα διοίκησης, η οποία μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, όπως την παροχή επίσημης εγγύησης, την άμεση χορήγηση μετρητών, ή ακόμα τη διευκόλυνση των διαπραγματεύσεων με πιστωτές, ώστε να βελτιωθεί η πρόσβαση στην αναγκαία χρηματοδότηση. Για την εκτίμηση του χρέους ενός οργανισμού απαιτείται ανάλυση του νομικού πλαισίου που διέπει τους σκοπούς για τους οποίους μπορεί να εκδοθεί το χρέος, τους όρους αποπληρωμής του, αλλά και τυχόν όρια που έχουν τεθεί για το επιτρεπόμενο ύψος δανεισμού ή τη διάρθρωση του χρέους. Πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψη οι συνεχείς επιχορηγήσεις και μεταφορές κονδυλίων από το φορέα διοίκησης που παρέχει υποστήριξη καθώς και ο βαθμός στον οποίο συσχετίζονται οι κίνδυνοι πιστωτικής αθέτησης των δύο φορέων, δηλαδή την έκταση στην οποία οι φορείς αυτοί υπόκεινται στους ίδιους οικονομικούς κλυδωνισμούς.

6.4. Επιλογή μεταβλητών και δείγματος

Στους χρηματοοικονομικούς δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν σε διάφορα υποδείγματα εκτιμήσεων, αν και υπάρχουν διαφορές στις μέσες τιμές των δεικτών για τις μονάδες που ανήκουν σε διαφορετικές ομάδες, εντούτοις δεν υπάρχουν στατιστικά χαρακτηριστικά σταθερά, με αποτέλεσμα να είναι δύσκολη η επιλογή και η αξιοποίηση τους. Ο Eaitinen σημειώνει ότι η ύπαρξη διαφορετικών διαδικασιών που οδηγούν σε προβληματικότητα τις επιχειρήσεις προκαλεί διαφορετική συμπεριφορά στους δείκτες. Η παρατήρηση αυτή τονίζει το μείζον θέμα της επιλογής των μεταβλητών για την ανάπτυξη υποδειγμάτων ταξινόμησης.

Στην παρούσα μελέτη για την εκτίμηση της χρηματοοικονομικής συμπεριφοράς των Ο.Τ.Α., χρησιμοποιούμε μόνο ποσοτικές μεταβλητές, οι οποίες εξάγονται από τα στοιχεία των δημοσιευμένων χρηματοοικονομικών τους καταστάσεων. Οι αριθμοδείκτες που προκύπτουν από τα αριθμητικά δεδομένα των καταστάσεων συχνά προέρχονται από κοινά στοιχεία, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται σε πολλές περιπτώσεις έντονη συσχέτιση μεταξύ τους. Μεγάλος αριθμός μεταβλητών μπορεί να προκαλέσει έντονα προβλήματα

πολυσυγγραμμικότητας και επομένως πρέπει να γίνει επιλογή των κατάλληλων αριθμοδεικτών που θα αποτελέσουν τις ερμηνευτικές μεταβλητές του στατιστικού υποδείγματος, έτσι ώστε να μην παρουσιάζει σε έντονο βαθμό πολυσυγγραμμικότητα.

Για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος και λαμβάνοντας υπόψη όλες τις παραπάνω παρατηρήσεις, **εξειδικεύθηκαν εικοσιτρείς (23) μεταβλητές.**

Οι δείκτες που επιλέχθηκαν, καλύπτουν όλα τα χρηματοοικονομικά μεγέθη των Ο.Τ.Α., όπως και τις μεταξύ τους χαρακτηριστικές σχέσεις (αποδοτικότητα, βαθμός κάλυψης των υποχρεώσεων, ρευστότητα κλπ). Η επόμενη διαδικασία είναι η επιλογή των καταλληλότερων μεταξύ αυτών των ερμηνευτικών μεταβλητών, που θα χρησιμοποιηθούν στη μέθοδο ομαδοποίησης.

Τα δεδομένα προκύπτουν από τους δημοσιευμένους ισολογισμούς και τα αποτελέσματα χρήσεως 40 Δήμων.

6.5. Μεθοδολογικό πλαίσιο

6.5.1. Η μεθοδολογία της παραγοντικής ανάλυσης σε κύριες συνιστώσες

Συχνά τα δεδομένα παρουσιάζουν ένα σημαντικό αριθμό συσχετισμένων μεταβλητών. Η συσχέτιση αυτή δημιουργεί στατιστικά προβλήματα (πολυσυγγραμμικότητα) κατά την εφαρμογή διάφορων πολυμεταβλητών στατιστικών μεθόδων στα δεδομένα (διακρίνουσα ανάλυση, ανάλυση ομαδοποίησης, παλινδρόμησης κλπ). Ο στόχος είναι να μειωθεί ο αριθμός των μεταβλητών, έτσι ώστε το νέο μειωμένο σύνολο να αποτελεί είτε ένα υποσύνολο του αρχικού συνόλου είτε ένα νεοοριζόμενο σύνολο μεταβλητών που προκύπτει από το αρχικό σύνολο και το οποίο θα περιλαμβάνει τη μέγιστη δυνατή πληροφόρηση που υπάρχει στο αρχικό σύνολο των μεταβλητών. Με τον τρόπο αυτόν εξαλείφεται το πρόβλημα της πολυσυγγραμμικότητας, απλοποιείται η ανάλυση των δεδομένων και αποκτάται ένα μικρότερο αλλά περιεκτικότερο σύνολο μεταβλητών. Ένας από τους τρόπους με τον οποίο μπορεί αυτό να επιτευχθεί είναι με την εφαρμογή της παραγοντικής ανάλυσης. Η τεχνική της παραγοντικής ανάλυσης βασίζεται στην αλληλοσυσχέτιση των μεταβλητών και αναπαράγει στο μεγαλύτερο βαθμό τις συσχετίσεις μεταξύ τους, χρησιμοποιώντας το μικρότερο δυνατό αριθμό παραγόντων, ώστε να οδηγήσει σε λύση που θα είναι ιδιάζουσα και εύκολα ερμηνεύσιμη.

Για την εξαγωγή των παραγόντων χρησιμοποιούνται διάφοροι μέθοδοι, οι γνωστότερες από τις οποίες είναι:

- η ανάλυση σε κύριες συνιστώσες και
- η ανάλυση σε κοινούς ή κύριους παράγοντες.

Για να θεωρούνται αξιόπιστα τα αποτελέσματα, οι συντελεστές συσχέτισης μεταξύ των μεταβλητών πρέπει να είναι αξιόπιστοι. Η μέθοδος της παραγοντικής ανάλυσης επιλέγει ένα έως δύο δείκτες από κάθε κατηγορία έτσι ώστε το τελικό σύνολο δεικτών να περιγράφει όλα σχεδόν τα χαρακτηριστικά των δραστηριοτήτων της οικονομικής μονάδος.

Η μαθηματική δομή της παραγοντικής ανάλυσης σχετίζεται με συχνά χρησιμοποιούμενες μεθόδους, όπως η πολλαπλή παλινδρόμηση, η ανάλυση της διασποράς,

οι συσχετίσεις και η κανονική ανάλυση και ως εκ τούτου μπορεί θεωρητικά να ενοποιεί ποικίλα ευρήματα. Όπως όλες οι παραγοντικές αναλύσεις δεδομένων, έτσι και η ανάλυση σε κύριες συνιστώσες, είναι μια παραγοντική μέθοδος που επιτρέπει τη μελέτη ενός συνόλου αντικειμένων ως προς ένα σύνολο συνεχών ποσοτικών μεταβλητών και έχει σκοπό να δείξει τις υπάρχουσες συσχετίσεις μεταξύ των μεταβλητών που περιγράφουν ένα φαινόμενο. Το επιτυγχάνει προβάλλοντας σε κατανοητούς χώρους τις συντεταγμένες των μεταβλητών και των δεδομένων των αντικειμένων. Ο πίνακας που αναλύεται έχει n γραμμές, όπου βρίσκονται τα δεδομένα των αντικειμένων και k στήλες, οι οποίες αντιστοιχούν στο σύνολο των ποσοτικών μεταβλητών. Στη διασταύρωση μιας γραμμής i και μιας στήλης j έχουμε την τιμή της μεταβλητής j για το αντικείμενο i (X_{ij}). Με την ΑΚΣ ανάγουμε το σύνολο των αρχικών μεταβλητών σε ένα μικρότερο σύνολο νέων σύνθετων μεταβλητών, οι οποίες αποτελούν γραμμικό συνδυασμό των αρχικών και τις οποίες ονομάζουμε κύριες συνιστώσες. Οι κύριες συνιστώσες που αντιστοιχούν σε παραγοντικούς άξονες, αποτελούν σύνθεση μιας ομάδος αρχικών μεταβλητών που συσχετίζονται μεταξύ τους με την έννοια του δείκτη γραμμικής συσχέτισης του Pearson. Η μαθηματική διαδικασία εξαγωγής των κύριων συνιστωσών βασίζεται στη διαγωνοποίηση και την εξαγωγή των ιδιοτιμών και των ιδιοδιανυσμάτων.

Αν ο αρχικός πίνακας είναι διαστάσεων n*k, κάθε αντικείμενο i αντιστοιχεί σε ένα σύνολο k αριθμών, είναι δηλαδή σημείο ενός χώρου k διαστάσεων ή k αξόνων, όπου κάθε διάσταση ή άξονας αντιστοιχεί σε μία από τις αρχικές μεταβλητές. Το σύνολο των αντικειμένων συνιστά ένα νέφος σημείων στον k-διάστατο χώρο. Το αντίστροφο συμβαίνει για το νέφος των σημείων των μεταβλητών. Βρίσκεται σε ένα χώρο n-διαστάσεων, όπου n ο αριθμός των αντικειμένων του αρχικού πίνακα. Η ΑΚΣ μας βοηθά να ανακαλύψουμε τη δομή αυτού του νέφους. Προβάλλει το νέφος των σημείων σε έναν υποχώρο, μικρότερων διαστάσεων, που έχει ορθογώνιους άξονες που ονομάζονται παραγοντικοί άξονες. Για το νέφος των αντικειμένων ο πρώτος παραγοντικός άξονας είναι η ευθεία που περνά από την αρχή των αξόνων και η αδράνεια των αντικειμένων κατά μήκος της ευθείας είναι η μέγιστη. Ο δεύτερος παραγοντικός άξονας είναι η ευθεία η οποία περνά από την αρχή των αξόνων είναι ορθογώνια με την προηγούμενη και η αδράνεια (διακύμανση της προβολής των σημείων του νέφους) κατά μήκος της ευθείας αυτής παίρνει τη δεύτερη μεγαλύτερη τιμή της. Με τον ίδιο τρόπο καθορίζονται και οι υπόλοιποι άξονες. Οι παραγοντικοί άξονες προσεγγίζουν βέλτιστα το νέφος των αντικειμένων και ταυτόχρονα είναι οι άξονες εκείνοι κατά μήκος των οποίων εκφράζεται στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό η διασπορά του νέφους. Έτσι οι αποστάσεις μεταξύ των αντικειμένων πάνω στους παραγοντικούς άξονες παραμορφώνονται ελάχιστα σε σχέση με τις αποστάσεις τους ως προς τους αρχικούς άξονες.

Για τον καθορισμό των αξόνων βρίσκεται ο πίνακας συσχέτισης των αρχικών δεδομένων, τα οποία έχουν υποστεί τυπικό μετασχηματισμό. Από αυτόν τον πίνακα ορίζεται με διαγωνοποίηση ο πρώτος παραγοντικός άξονας, η διεύθυνση του οποίου συμπίπτει με το ιδιοδιάνυσμα Uj που αντιστοιχεί στη μεγαλύτερη ιδιοτιμή λ_α. Οι ιδιοτιμές είναι η αδράνεια του νέφους κατά μήκος των παραγοντικών αξόνων. Για την πρώτη ιδιοτιμή λ_1 ισχύει $1 < \lambda_1 < k$,όπου k ο αριθμός των μεταβλητών. Για τις υπόλοιπες ιδιοτιμές το βασικό κριτήριο είναι να είναι μεγαλύτερες από τη μονάδα. Μελετάμε δηλαδή τους παραγοντικούς άξονες για τους οποίους $\lambda>1$. Τελικά, με τη χρησιμοποίηση της μήτρας R των συντελεστών συσχέτισης των αρχικών μεταβλητών αποκτάται η μήτρα F των παραγόντων, ο καθένας από τους οποίους έχει τη δική του ταυτότητα και περιλαμβάνει ομάδα μεταβλητών με κοινά χαρακτηριστικά. Το γραμμικό υπόδειγμα της ανάλυσης σε κύριους παράγοντες είναι:

$$z_j = a_{j1}F_1 + a_{j2}F_2 + \ldots + a_{jm}F_m + u_jY_j \ (j = 1,2,\ldots,n).$$

όπου F_m είναι οι κοινοί παράγοντες, Y_j ο χαρακτηριστικός για τη συγκεκριμένη μεταβλητή και a_{jm} ειδικοί συντελεστές - φορτία των παραγόντων.

Το άθροισμα των τετραγώνων των παραγοντικών φορτίων της ίδιας κύριας συνιστώσας, δηλώνει τη συμμετοχή της συνιστώσας στην ολική διακύμανση των μεταβλητών και καλείται χαρακτηριστική ρίζα. Οι τιμές των χαρακτηριστικών ριζών που εμφανίζονται κατά φθίνουσα σειρά μεγέθους βοηθούν να επιλεγούν εκείνες οι συνιστώσες, που εξηγούν αθροιστικά το υψηλότερο ποσό της ολικής διακύμανσης. Η απόφαση στηρίζεται στο κριτήριο για τη σημαντικότητα των συνιστωσών, αυτό που προτείνουν οι Guttman και Kaiser (Cartel) , σύμφωνα με το οποίο το όριο για τη λήψη του ενδεδειγμένου αριθμού των κύριων συνιστωσών καθορίζεται από τις τιμές των χαρακτηριστικών ριζών που είναι μεγαλύτερες ή ίσες της μονάδος, αφού αυτό συνεπάγεται και υψηλό ποσοστό ερμηνευμένης διακύμανσης. Ο Cartel συνιστά και τη χρησιμοποίηση του scree test. Ο αριθμός του κάθε παράγοντα (οριζόντιος άξονας) σχεδιάζεται σε σχέση με το ποσοστό της συνολικής διασποράς που ερμηνεύει (κάθετος άξονας). Η καμπύλη που προκύπτει θα έχει φθίνουσα αρνητική κλίση (η διαφορά της διασποράς ανάμεσα σε διαδοχικούς παράγοντες μειώνεται) μέχρις ότου να υπάρξουν οι παράγοντες που ερμηνεύουν το τυχαίο σφάλμα και είναι ασήμαντοι. Ο ενδεδειγμένος αριθμός των συνιστωσών είναι αυτός μετά τον οποίο παρατηρείται τάση ευθυγράμμισης της καμπύλης.

Το χαρακτηριστικό γνώρισμα της μεθόδου ανάλυσης σε κύριες συνιστώσες είναι ότι λαμβάνει υπόψη το ολικό ποσό της διακύμανσης των μεταβλητών κατά φθίνουσα ακολουθία. Ενώ η κοινή παραγοντική ανάλυση αναφέρεται στις διαστάσεις του χώρου που ορίζεται από τα κοινά χαρακτηριστικά των μεταβλητών, η παραγοντική ανάλυση των συνιστωσών αναφέρεται στο χώρο που ορίζει τη συνολική τους διασπορά. Η πρώτη κύρια συνιστώσα είναι ο γραμμικός συνδυασμός των αρχικών μεταβλητών (δεικτών) που εξηγεί στο μέγιστο την ολική διακύμανση των ημών τους, η δεύτερη, η οποία είναι ασυσχέτιστη με την πρώτη, εξηγεί στο μέγιστο την υπόλοιπη διακύμανση κ.ο.κ. Όλες οι μεταβλητές μετρούνται σε τυπικές μονάδες και επόμενα η διακύμανση μιας μεταβλητής αναφέρεται στη μονάδα ενώ η συνολική διακύμανση ισούται με τον αριθμό των παρατηρήσεων. Αυτός είναι και ο λόγος που η μέθοδος αυτή χρησιμοποιεί μήτρα συντελεστών συσχέτισης με μονάδες τα στοιχεία της κύριας διαγωνίου.

Η μαθηματικοστατιστική λύση που προκύπτει από την εφαρμογή της παραγοντικής ανάλυσης μπορεί να οδηγήσει σε μη ορθογωνικότητα (ανεξαρτησία) των παραγόντων και σε ασαφή ομαδοποίηση των μεταβλητών, η οποία δεν επιτρέπει την αναγνώριση και ταυτοποίηση των παραγόντων. Για το λόγο αυτόν προσφεύγουμε στην περιστροφή της μήτρας των κύριων παραγόντων έτσι ώστε να επιτευχθεί, αφενός η μείωση των τιμών των φορτίων σε ορισμένους παράγοντες και αφετέρου ο περιορισμός του αριθμού θετικών και αρνητικών φορτίων ταυτόχρονα στον ίδιο παράγοντα. Γεωμετρικά αυτό σημαίνει ότι οι παραγοντικοί άξονες περιστρέφονται με τέτοιο τρόπο, ώστε να περνούν, εάν είναι αυτό δυνατόν, μέσα από ομάδες σημείων μεταβλητών . Η συνηθέστερη μέθοδος περιστροφής είναι η μέθοδος μέγιστης διακύμανσης που προτείνει ο Kaiser, όπου επιχειρείται η εμφάνιση στους κύριους παράγοντες φορτίων με υψηλές τιμές και φορτίων με τιμές μηδενικές ή σχεδόν μηδενικές, δηλαδή η μεγιστοποίηση της διακύμανσης σε κάθε παράγοντα. Κάθε παράγοντας μπορεί να ορισθεί ως η διακύμανση των τετραγώνων των φορτίων του και συνεπώς η μέγιστη διακύμανση θα προέρχεται από τη μεγιστοποίηση του αθροίσματος των διακυμάνσεων των τετραγώνων των φορτίων των m κύριων παραγόντων που δίνεται από τη σχέση:

$$V_{max} = n \sum_{i=1}^{m} \sum_{j=1}^{n} \left(\frac{aji}{x^2}\right)^4 - \sum_{i=1}^{m} \left(\sum_{i=1}^{n} \frac{aji}{hj^2}\right)^2$$

Με την περιστροφή της μέγιστης διακύμανσης ικανοποιούνται όλα σχεδόν τα κριτήρια της απλής δομής που διατύπωσε ο Thurstone. Μετά την περιστροφή της μέγιστης διακύμανσης προκύπτει η μήτρα V των κύριων παραγόντων. Η ορθογωνικότητα (ανεξαρτησία) μεταξύ τους ελέγχεται με ης μηδενικές ή σχεδόν μηδενικές τιμές των συντελεστών συσχέτισης των παραγόντων αυτών ανά δύο. Η σημαντικότητα των παραγοντικών φορτίων της μήτρας V των κύριων παραγόντων m ελέγχεται με την εφαρμογή του κριτηρίου των Burt-Banks κατά παράγοντα. Η εκτίμηση της κρίσιμης τιμής του παραγοντικού φορτίου δίνεται από το τυπικό σφάλμα του με τη σχέση:

$$\sigma_f = \sigma_r \sqrt{\frac{n}{n+1-c}}$$

όπου σ_f είναι το τυπικό σφάλμα του παραγοντικού φορτίου, σ_r το τυπικό σφάλμα του συντελεστή συσχέτισης ίσο με 0,25 για κατώτατο όριο, n αριθμός των μεταβλητών και c ο αριθμός του παράγοντα στη μήτρα των κύριων παραγόντων. Τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την εφαρμογή της παραγοντικής ανάλυσης μετά την περιστροφή είναι:

- Η ορθογωνικότητα των παραγόντων.
- Η ύπαρξη ή όχι αλληλοσυσχέτισης των μεταβλητών.
- Ο προσδιορισμός της ταυτότητας των παραγόντων.
- Ο εντοπισμός της αιτιώδους σχέσης μεταξύ μεταβλητών σε κάθε παράγοντα.

6.5.2. Μέθοδος Promethee

Η ανάλυση ομαδοποίησης μας προσφέρει έναν ρεαλιστικό διαχωρισμό των Ο.Τ.Α. Όμως λόγω της φύσης της, δε διεισδύει σε βάθος, αφού δεν αξιολογεί τον κάθε Ο.Τ.Α. ούτε τον συγκρίνει με τους άλλους. Έτσι, προκειμένου να γίνει εκτενέστερη ανάλυση, για πληρέστερη εικόνα, θα χρησιμοποιήσουμε και μια πιο αναλυτική μέθοδο, η οποία αξιολογεί τις χρηματοοικονομικές επιδόσεις του κάθε Ο.Τ.Α. και τους ιεραρχεί. Μια τέτοια μέθοδος είναι η PROMETHEE, η οποία είναι κατάλληλα προσαρμοσμένη στην ανάπτυξη υποδειγμάτων σύνθεσης των κριτηρίων αξιολόγησης, έτσι ώστε να επιτευχθεί η κατάταξη ενός συνόλου εναλλακτικών δραστηριοτήτων (οργανισμοί, επιχειρήσεις, κλπ) από αυτές με τις υψηλότερες επιδόσεις προς αυτές με τις συγκριτικά χαμηλότερες. Κύριος σκοπός της μεθόδου είναι η δυνατότητα να λαμβάνονται οι αποφάσεις με τον ευκολότερο δυνατό τρόπο. Η μέθοδος βασίζεται σε συναρτήσεις προτίμησης, οι οποίες συγκρίνουν ανά δύο τους υπό εξέταση οργανισμούς. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται έξι πιθανές συναρτήσεις, οι οποίες προσδιορίζονται από αυτόν που λαμβάνει τις αποφάσεις. Ορίζει το πολύ δύο παραμέτρους οικονομικής σημασίας και έτσι δημιουργείται ένα γράφημα, το οποίο δείχνει ποιος από τους δύο οργανισμούς υπερτερεί του άλλου, ορίζοντας δύο πιθανότητες με σκοπό τη λύση του πολυκριτήριου προβλήματος.

Το πολυκριτήριο πρόβλημα max { $f_1(a)$, $f_2(a)$, $f_k(a)$ / a ε K }, K το πλήθος των κριτηρίων αξιολόγησης, με $f_h(a)$, h=l,2,...,k, δεν μπορεί να δώσει μια συνολική κατάταξη στο σύνολο K και αυτό διότι το πρόβλημα δεν είναι καλά ορισμένο, επειδή η έννοια της βέλτιστης λύσης δεν έχει νόημα. Δεν υφίσταται δηλαδή πάντοτε λύση a* ώστε $f_h(a^*) >= f(a)$ για κάθε a ε K και για κάθε h. Τέτοια προβλήματα συχνά προκύπτουν στον οικονομικό τομέα. Η σχέση υπεροχής που υπάρχει σε ένα πολυκριτήριο πρόβλημα είναι συνήθως τόσο μικρή που δεν μπορεί να επιλυθεί ένα πρόβλημα με την ομοφωνία των δραστηριοτήτων. Πολλοί έχουν προτείνει μεθόδους κατάταξης με σκοπό να εμπλουτίσουν την έννοια της υπεροχής βασιζόμενοι στην αρχή της πλειοψηφίας και όχι στην ομοφωνία των δραστηριοτήτων.

Μια δραστηριότητα a θεωρούμε πως υπερτερεί μιας άλλης b όταν ισχύει $f_h(a) >= f_h(b)$ για κάθε h ε {1,2,3, ... , K} και μια τουλάχιστον από τις ανισότητες να ικανοποιείται. Αν εξετάσουμε όλες τις δραστηριότητες K τότε έχουμε μια μερική κατάταξη των δραστηριοτήτων που ονομάζεται κατάταξη υπεροχής και απεικονίζεται σε γράφημα υπεροχής.

Για την επίλυση προβλημάτων πολυκριτήριας ανάλυσης υπάρχουν τρεις μέθοδοι:

- Αθροιστικές, οι οποίες χρησιμοποιούν συναρτήσεις μεταφοράς,
- Αλληλεπιδραστικές
- Μέθοδοι κατάταξης με τις οποίες θα ασχοληθούμε στην παρούσα μελέτη.

Οι μέθοδοι κατάταξης λειτουργούν με συμβιβασμό ανάμεσα στις σχέσεις υπεροχής και σε αυτές που προκύπτουν από τις συναρτήσεις χρησιμότητας. Κάθε μια από τις παραπάνω μεθόδους περιλαμβάνει δύο σκέλη. Την κατασκευή της κατάταξης και την ερμηνεία της, για να βοηθηθεί ο λήπτης της απόφασης στην επιλογή του. Η μέθοδος Promethee βασίζεται στην επέκταση της έννοιας του κριτηρίου. Τα κριτήρια κατασκευάζονται από το λήπτη της απόφασης, επειδή αντιπροσωπεύουν την έννοια της

έντασης της προτίμησης και οι παράμετροι που δίνονται έχουν κάποια οικονομική σημασία και είναι το πολύ δύο. Στη συνέχεια σχεδιάζεται το γράφημα υπεροχής κάνοντας χρήση των συναρτήσεων προτίμησης. Η επέκταση της έννοιας του κριτηρίου βασίζεται στην εισαγωγή μιας συνάρτησης προτίμησης, η οποία δηλώνει την προτίμηση του αποφασίζοντα ανάμεσα σε δύο δραστηριότητες α και β. Η συνάρτηση προτίμησης ορίζεται για κάθε κριτήριο χωριστά και οι τιμές που παίρνει κυμαίνονται στο διάστημα [0,1]. Όσο πιο κοντά στο 1 βρίσκεται η τιμή της συνάρτησης τόσο πιο μεγάλη είναι η προτίμηση του αποφασίζοντα για μια δραστηριότητα, ενώ όσο πιο μικρή είναι η τιμή της συνάρτησης, τόσο πιο μεγάλη είναι και η αδιαφορία του λήπτη της απόφασης.

Είναι πολυκριτήρια μέθοδος αξιολόγησης, η οποία αναπτύχθηκε από τους Brans, Vincke και Mareschl και βασίζεται στη θεωρία των σχέσεων υπεροχής. Η θεωρία των σχέσεων υπεροχής αποτελεί ένα ιδιαίτερο μεθοδολογικό πεδίο της πολυκριτήριας ανάλυσης, οι βάσεις του οποίου τέθηκαν στα τέλη του 1960 με τις εργασίες του B. Roy. Όλες οι τεχνικές που βασίζονται στη θεωρία των σχέσεων υπεροχής λειτουργούν σε δύο στάδια. Στο πρώτο στάδιο πραγματοποιείται η ανάπτυξη μιας σχέσης υπεροχής μεταξύ των εξεταζόμενων εναλλακτικών δραστηριοτήτων, ενώ στο δεύτερο στάδιο πραγματοποιείται η εκμετάλλευση της σχέσης υπεροχής ώστε να υπάρξει αποτέλεσμα της αξιολόγησης των εναλλακτικών δραστηριοτήτων στην επιθυμητή μορφή (κατάταξη, ταξινόμηση, επιλογή). Η σχέση υπεροχής είναι μια διμερής σχέση, η οποία επιτρέπει την εκτίμηση της ισχύος της υπεροχής μιας εναλλακτικής δραστηριότητας έναντι μιας άλλης. Η ανάπτυξη μιας σχέσης υπεροχής της παραπάνω μορφής αποτελεί μια εναλλακτική μορφή μοντελοποίησης και μαθηματικής αναπαράστασης του συστήματος αξιών του αποφασίζοντα.

Χρησιμοποιώντας ειδικές συναρτήσεις προτίμησης για κάθε κριτήριο αξιολόγησης επιτυγχάνει μια ιεράρχηση των εναλλακτικών λύσεων. Τα κριτήρια αξιολόγησης στην περίπτωση μας είναι οι ανεξάρτητοι αριθμοδείκτες ενώ οι εναλλακτικές λύσεις είναι οι Ο.Τ.Α. του δείγματος. Τα κύρια χαρακτηριστικά της μεθόδου είναι η απλότητα, η καθαρότητα και η ευστάθεια. Η έννοια του γενικευμένου κριτηρίου χρησιμοποιείται για την κατασκευή σχέσης κυριαρχίας μεταξύ κάποιων εναλλακτικών δραστηριοτήτων.

Η μέθοδος συγκρίνει όλες τις εναλλακτικές ανά δύο για κάθε κριτήριο ξεχωριστά. Η σύγκριση δύο εναλλακτικών α και β για το i κριτήριο γίνεται υπολογίζοντας:

1. Τη διαφορά α των επιδόσεων τους ως προς το κριτήριο αξιολόγησης i.

2. Την τιμή μιας συνάρτησης προτίμησης H(α), η οποία ορίζεται για κάθε κριτήριο. Οι συναρτήσεις προτίμησης που η μέθοδος προτείνει καλύπτουν τις περισσότερες περιπτώσεις που εμφανίζονται στην πράξη. Αυτό όμως δεν αποτελεί δεσμευτικό χαρακτηριστικό της μεθόδου, αφού ο κάθε αναλυτής μπορεί να κατασκευάσει μια νέα συνάρτηση προτίμησης ανάλογη της ιδιαιτερότητας του προβλήματος που καλείται να αντιμετωπίσει. Παρέχει τη δυνατότητα στον λήπτη των αποφάσεων να αντιμετωπίσει τα διάφορα προβλήματα, ορίζοντας τις κατάλληλες παραμέτρους των συναρτήσεων προτίμησης. Βέβαια, ανάλογα με τον τύπο κριτηρίου που επιλέγεται κάθε φορά μπορεί να υπάρξουν διαφορετικές προσεγγίσεις στην αξιολόγηση, γεγονός που εξαρτάται από την εμπειρία του αποφασίζοντα ώστε να επιλέξει το κατάλληλο τύπο κριτηρίου για το κάθε κριτήριο. Υπάρχουν έξι είδη γενικευμένων κριτηρίων με τις αντίστοιχες συναρτήσεις. Στον πίνακα παρουσιάζονται τα κριτήρια, οι συναρτήσεις τους, τα γραφήματα τους και οι αντίστοιχες παράμετροι.
3.

Πίνακας 6.2: Γενικευμένα κριτήρια της μεθόδου Promethee

Κριτήριο	**Τύπος Συνάρτησης**	**Παράμετροι**
Σύνηθες Κριτήριο	H(d) = 0 αν d=0 1 αν d ≠ 0	-
Σχεδόν Κριτήριο	H(d)=0 αν -q≤ *d*≤*q* 1 αν d<-q ή d>q	q
Κριτήριο με γραμμική προτίμηση	H(d) = d/p αν -p≤d≤ p 1 αν |d| > p	p, q
Κριτήριο επιπέδου	H(d) = 0 αν |d| ≤ q $^1/_2$ αν q</d/<p 1 αν q</d/	p,q
Κριτήριο με γραμμική προτίμηση και αδιάφορη περιοχή	H(d)= 0 αν |d| < q (|d|-q)/(p-q) αν q</d/<p 1 αν p</d/	p,q
Κριτήριο Gauss	H(d) = 1 -exp(-$d^2/2\sigma^2$)	σ

4. Το βαθμό προτίμησης Pί(α,β) της εναλλακτικής α έναντι της εναλλακτικής β για το κριτήριο i σύμφωνα με τη σχέση Pί(α,β) = (H(d) για d>0 ή O για d<0). Οι επιμέρους βαθμοί προτίμησης Pί(α, β) για κάθε κριτήριο μπορούν να καθορισθούν βάσει έξι προκαθορισμένων συναρτήσεων (γενικευμένα κριτήρια).

Χρησιμοποιώντας κάποια βάρη (πi) των κριτηρίων αξιολόγησης fi (i=l...k). Τα βάρη καθορίζουν τη σημαντικότητα του κάθε κριτηρίου και επίσης έχουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στον υπολογισμό του δείκτη προτίμησης Π(α,β). Αφού γίνει ο καθορισμός των παραμέτρων (Pi,πί) ο αποφασίζων είναι σε θέση να ορίσει το πολυκριτήριο δείκτη προτίμησης ο οποίος δείχνει τη συνολική σύγκριση των εναλλακτικών ανά δύο και δίνεται από τη σχέση:

$$\Pi_{\alpha\beta} = \sum_{i=1}^{k} \mathrm{w}i\ Pi(\alpha,\beta)$$

όπου π_i, είναι το βάρος του κριτηρίου αξιολόγησης i και καθορίζεται από τον αποφασίζοντα, έτσι ώστε να αναπαριστά επαρκώς τη σημαντικότητα που αυτός αποδίδει σε καθένα κριτήριο κατά την αξιολόγηση των επιδόσεων των εξεταζόμενων εναλλακτικών δραστηριοτήτων και Wj είναι το κανονικοποιημένο βάρος του κριτηρίου αξιολόγησης i έτσι ώστε το άθροισμα των βαρών να ισούται με τη μονάδα.

Ο πολυκριτήριος δείκτης προτίμησης Π(α,β) αναπαριστά την ένταση της προτίμησης του αποφασίζοντα για την εναλλακτική α σε σχέση με τη β, καθώς λαμβάνει υπόψη του όλα τα κριτήρια αξιολόγησης fί=1...κ, τα οποία χρησιμοποιούνται στο πρόβλημα απόφασης. Ο πολυκριτήριος δείκτης προτίμησης είναι ένας αριθμός, που παίρνει τιμές από 0 έως 1 και υπολογίζεται για κάθε ζεύγος εναλλακτικών δραστηριοτήτων α, β. Εάν το Π(α,β) είναι κοντά

στη μονάδα τότε η εναλλακτική α είναι σαφώς προτιμότερη της β, ενώ εάν είναι κοντά στο 0 οι εναλλακτικές α και β είναι περίπου ισοδύναμες.

Βάσει των δεικτών προτίμησης Π, για κάθε εναλλακτική υπολογίζονται οι εξερχόμενες και οι εισερχόμενες ροές της (Φ+, Φ.), οι οποίες δείχνουν το πόσο υπερέχει έναντι των άλλων εναλλακτικών και το πόσο οι άλλες εναλλακτικές υπερέχουν έναντι αυτής. Σε ότι αφορά στην εκμετάλλευση της σχέσης υπεροχής για την ταξινόμηση των εναλλακτικών λύσεων, για κάθε εναλλακτική α ορίζεται:

- Η εξωτερική ροή που δίνεται από τη μαθηματική σχέση $\Phi_{+}(\alpha)=\Sigma\Pi(\alpha,\beta)$ ¥ β που ανήκει στο σύνολο των εναλλακτικών λύσεων.
- Η εσωτερική ροή που δίνεται από τη σχέση $\Phi.(\alpha)=\Sigma\Pi(\beta,\alpha)$
- Η σύνθετη ροή (καθαρή ροή) προκύπτει από τη σχέση $\Phi(\alpha)= \Phi_{+}(\alpha) - \Phi.(\alpha)$. αποδίδει την καθαρή ροή για κάθε δραστηριότητα και αποτελεί το συνολικό μέτρο αξιολόγησης των εξεταζόμενων δραστηριοτήτων. Η τελική κατάταξη των εναλλακτικών δραστηριοτήτων από τις καλύτερες προς τις χειρότερες επιτυγχάνεται κατατάσσοντας τις δραστηριότητες βάσει των καθαρών ροών κατά φθίνουσα σειρά (μεγαλύτερες θετικές καθαρές ροές αντιστοιχούν στις συγκριτικά καλύτερες δραστηριότητες και αντίστοιχα οι χαμηλότερες καθαρές ροές υποδεικνύουν τις συγκριτικά χειρότερες δραστηριότητες.

Η ολική κατάταξη των εναλλακτικών που παίρνουμε με την Promethee II, η οποία παρέχει πληρέστερη αξιολόγηση και προκύπτει αφού υπολογίσουμε για κάθε περίπτωση α τη σύνθετη ροή:

$$\alpha P\beta \text{ αν } \Phi(\alpha) > \Phi(\beta) \text{ (α Preference β)}$$

$$\alpha I\beta \text{ αν } \Phi(\alpha)=\Phi(\beta) \text{ (α Indifference β)}$$

Με τον τρόπο αυτόν η μέθοδος συμβάλλει στην εξαγωγή μιας συνολικής ορθολογικής αξιολόγησης των επιδόσεων των εξεταζόμενων οργανισμών βάσει όλων των παραγόντων (χρηματοοικονομικοί δείκτες) που επιδρούν στη χρηματοοικονομική τους συμπεριφορά και επιδόσεις.

ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΤΟΥ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ

Το δείγμα που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα μελέτη περιλαμβάνει 40 Δήμους από Νομούς της Ελλάδας. Είναι Δήμοι που έχουν δημοσιεύσει ισολογισμούς και αποτελέσματα χρήσης για τα έτη που καλύπτει η έρευνα, δηλαδή το 2007 και 2009.

Με βάση αυτό το δείγμα μπορούμε να αντλήσουμε στοιχεία για την οικονομική κατάσταση τους και να υπολογίσουμε ορισμένους αριθμοδείκτες, οι οποίοι αποτελούν μέτρο της φερεγγυότητας, της αποδοτικότητας, της δομής του χρέους και των εσόδων - εξόδων των Δήμων. ***Οι αριθμοδείκτες προκύπτουν εμπειρικά από την Ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία για τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς και συγκεκριμένα για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης***, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο. Έτσι επιλέξαμε 23 αριθμοδείκτες που είναι οι παρακάτω:

Πίνακας 6.3: Ερμηνευτικές μεταβλητές

ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ (ΠΛΕΟΝ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ) / ΚΑΤΟΙΚΟ	**X1**
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ)	**X2**
ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ	**X3**
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΥΝΟΛΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	**X4**
ΚΑΘΑΡΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	**X5**
ΞΕΝΑ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ	**X6**
ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	**X7**
ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	**X8**
ΓΕΝΙΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	**X9**
ΕΙΔΙΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	**X10**
ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	**X11**
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ	**X12**
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	**X13**
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ + ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ	**X14**
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ	**X15**
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ + ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ	**X16**
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ	**X17**
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ)	**X18**
ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	**X19**
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ / ΚΑΤΟΙΚΟ	**X20**
(ΚΑΘΑΡΑ ΚΕΡΔΗ - ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ) / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	**X21**
ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ	**X22**
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	**X23**

- **ΦΕΡΕΓΓΥΟΤΗΤΑΣ**
- **ΚΕΦΑΛΑΙΑΚΗΣ ΔΟΜΗΣ**
- **ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ**
- **ΔΟΜΗΣ ΧΡΕΟΥΣ**
- **ΕΣΟΔΩΝ - ΕΞΟΔΩΝ**

Ορισμένοι δείκτες παρουσιάζουν υψηλή συσχέτιση, κρίνεται σκόπιμο να παραληφθούν κάποιοι, αφού οι δείκτες με υψηλή συσχέτιση ουσιαστικά έχουν την ίδια σημασία. Υπολογίζοντας τη συσχέτιση ανάμεσα στους δείκτες ανά δύο, κατασκευάζονται οι παρακάτω πίνακες όπου σημειώνουμε με κόκκινο χρώμα τις υψηλές συσχετίσεις. Άλλωστε αυτοί οι αριθμοδείκτες θα παραληφθούν και με την παραγοντική ανάλυση που ακολουθεί. Είναι καλό να απομακρυνθούν από την ανάλυση όσοι δείκτες έχουν συσχέτιση αριθμοδεικτών μεγαλύτερη του >0,75 (correlation matrix 2007 - 2009),το όριο που έχουμε ορίσει..

Πίνακας 6.4: Στατιστικά Περιγραφικά μέτρα των αριθμοδεικτών

	Μέση τιμή	Τυπική Απόκλιση	Ανάλυση N
VAR00001	241.0285	142.16529	80
VAR00002	.4867	.14460	80
VAR00003	.2268	.13976	80
VAR00004	.0022	.04059	80
VAR00005	-.0165	.13554	80
VAR00006	.1560	.13261	80
VAR00007	1.8428	2.44620	80
VAR00008	.6426	.47730	80
VAR00009	2.3960	2.51526	80
VAR00010	2.3856	2.51416	80
VAR00011	1.4170	2.23361	80
VAR00019	.5978	.51170	80
VAR00020	224.4184	66.85781	80
VAR00021	-1.3246	.85113	80
VAR00022	238.7039	142.49315	80
VAR00023	2.5280	1.00010	80

Πίνακας 6.5.: Συσχέτιση αριθμοδεικτών 2007

	VAR00001	VAR00002	VAR00003	VAR00004	VAR00005	VAR00006	VAR00007	VAR00008	VAR00009	VAR00010	VAR00011	VAR00012
VAR00001	1	0,939	-0,098	0,206	0,315	-0,008	0,051	-0,481	-0,159	-0,163	-0,27	0,115
VAR00002	0,939	1	-0,161	0,189	0,336	0,06	-0,06	-0,488	-0,272	-0,276	-0,343	0,174
VAR00003	-0,098	-0,161	1	0,055	-0,096	-0,116	0,079	0,044	0,141	0,14	0,104	0,098
VAR00004	0,206	0,189	0,055	1	0,825	-0,47	0,2	-0,291	0,239	0,238	0,192	0,104
VAR00005	0,315	0,336	-0,096	0,825	1	-0,322	0,302	-0,37	0,225	0,224	0,188	0,118
VAR00006	-0,008	0,06	-0,116	-0,47	-0,322	1	-0,404	0,411	-0,448	-0,45	-0,423	0,22
VAR00007	0,051	-0,06	0,079	0,2	0,302	-0,404	1	-0,435	0,708	0,709	0,652	-0,018
VAR00008	-0,481	-0,488	0,044	-0,291	-0,37	0,411	-0,435	1	-0,442	-0,44	-0,347	-0,158
VAR00009	-0,159	-0,272	0,141	0,239	0,225	-0,448	0,708	-0,442	1	1	0,941	0,073
VAR00010	-0,163	-0,276	0,14	0,238	0,224	-0,45	0,709	-0,44	1	1	0,944	0,063
VAR00011	-0,27	-0,343	0,104	0,192	0,188	-0,423	0,652	-0,347	0,941	0,944	1	-0,065
VAR00012	0,115	0,174	0,098	0,104	0,118	0,22	-0,018	-0,158	0,073	0,063	-0,065	1
VAR00013	0,168	0,221	0,109	0,11	0,121	0,225	-0,04	-0,163	0,047	0,037	-0,095	0,996
VAR00014	0,168	0,221	0,109	0,111	0,122	0,225	-0,039	-0,163	0,047	0,038	-0,094	0,996
VAR00015	0,159	0,212	0,11	0,099	0,104	0,224	-0,045	-0,154	0,042	0,032	-0,101	0,996
VAR00016	0,159	0,212	0,109	0,098	0,103	0,226	-0,046	-0,153	0,041	0,031	-0,102	0,996
VAR00017	0,195	0,246	0,114	0,113	0,123	0,227	-0,052	-0,165	0,032	0,022	-0,111	0,99
VAR00018	0,195	0,245	0,114	0,114	0,123	0,227	-0,051	-0,165	0,034	0,024	-0,109	0,991
VAR00019	-0,388	-0,459	0,92	-0,079	-0,275	-0,15	0,037	0,26	0,14	0,141	0,144	-0,044
VAR00020	-0,012	-0,231	0,189	0,011	-0,006	-0,35	0,332	-0,266	0,406	0,406	0,27	-0,04
VAR00021	0,805	0,875	-0,156	0,442	0,676	-0,096	0,123	-0,607	-0,086	-0,089	-0,16	0,2
VAR00022	1	0,939	-0,099	0,202	0,311	-0,001	0,046	-0,475	-0,172	-0,177	-0,284	0,117
VAR00023	-0,816	-0,904	0,177	-0,28	-0,527	-0,031	-0,042	0,61	0,105	0,108	0,156	-0,188

	VAR00013	VAR00014	VAR00015	VAR00016	VAR00017	VAR00018	VAR00019	VAR00020	VAR00021	VAR00022	VAR00023
VAR00001	0,168	0,168	0,159	0,159	0,195	0,195	-0,388	-0,012	0,805	1	-0,816
VAR00002	0,221	0,221	0,212	0,212	0,246	0,245	-0,459	-0,231	0,875	0,939	-0,904
VAR00003	0,109	0,109	0,11	0,109	0,114	0,114	0,92	0,189	-0,156	-0,099	0,177
VAR00004	0,11	0,111	0,099	0,098	0,113	0,114	-0,079	0,011	0,442	0,202	-0,28
VAR00005	0,121	0,122	0,104	0,103	0,123	0,123	-0,275	-0,006	0,676	0,311	-0,527
VAR00006	0,225	0,225	0,224	0,226	0,227	0,227	-0,15	-0,35	-0,096	-0,001	-0,031
VAR00007	-0,04	-0,039	-0,045	-0,046	-0,052	-0,051	0,037	0,332	0,123	0,046	-0,042
VAR00008	-0,163	-0,163	-0,154	-0,153	-0,165	-0,165	0,26	-0,266	-0,607	-0,475	0,61
VAR00009	0,047	0,047	0,042	0,041	0,032	0,034	0,14	0,406	-0,086	-0,172	0,105
VAR00010	0,037	0,038	0,032	0,031	0,022	0,024	0,141	0,406	-0,089	-0,177	0,108
VAR00011	-0,095	-0,094	-0,101	-0,102	-0,111	-0,109	0,144	0,27	-0,16	-0,284	0,156
VAR00012	0,996	0,996	0,996	0,996	0,99	0,991	-0,044	-0,04	0,2	0,117	-0,188
VAR00013	1	1	1	0,999	0,999	0,999	-0,046	-0,068	0,226	0,17	-0,216
VAR00014	1	1	1	0,999	0,999	0,999	-0,046	-0,067	0,226	0,169	-0,216
VAR00015	1	1	1	1	0,998	0,998	-0,041	-0,063	0,212	0,162	-0,2
VAR00016	0,999	0,999	1	1	0,998	0,998	-0,041	-0,063	0,211	0,161	-0,2
VAR00017	0,999	0,999	0,998	0,998	1	1	-0,047	-0,082	0,238	0,197	-0,231
VAR00018	0,999	0,999	0,998	0,998	1	1	-0,047	-0,082	0,238	0,197	-0,231
VAR00019	-0,046	-0,046	-0,041	-0,041	-0,047	-0,047	1	0,179	-0,471	-0,388	0,502
VAR00020	-0,068	-0,067	-0,063	-0,063	-0,082	-0,082	0,179	1	-0,047	-0,017	0,105
VAR00021	0,226	0,226	0,212	0,211	0,238	0,238	-0,471	-0,047	1	0,804	-0,958
VAR00022	0,17	0,169	0,162	0,161	0,197	0,197	-0,388	-0,017	0,804	1	-0,815
VAR00023	-0,216	-0,216	-0,2	-0,2	-0,231	-0,231	0,502	0,105	-0,958	-0,815	1

Πίνακας 6.6.: Συσχέτιση αριθμοδεικτών 2009

	VAR00001	VAR00002	VAR00003	VAR00004	VAR00005	VAR00006	VAR00007	VAR00008	VAR00009	VAR00010	VAR00011	VAR00012
VAR00001	1	0,919	-0,141	0,272	0,255	0,048	0,096	-0,368	-0,165	-0,167	-0,217	0,079
VAR00002	0,919	1	-0,19	0,177	0,207	0,158	0,045	-0,358	-0,208	-0,21	-0,233	0,169
VAR00003	-0,141	-0,19	1	-0,155	-0,251	-0,027	0,02	-0,014	-0,015	-0,015	-0,039	0,196
VAR00004	0,272	0,177	-0,155	1	0,865	-0,104	0,262	-0,323	0,425	0,425	0,435	-0,049
VAR00005	0,255	0,207	-0,251	0,865	1	-0,185	0,359	-0,342	0,503	0,503	0,522	-0,025
VAR00006	0,048	0,158	-0,027	-0,104	-0,185	1	-0,351	0,373	-0,391	-0,392	-0,372	0,244
VAR00007	0,096	0,045	0,02	0,262	0,359	-0,351	1	-0,464	0,673	0,673	0,66	-0,029
VAR00008	-0,368	-0,358	-0,014	-0,323	-0,342	0,373	-0,464	1	-0,424	-0,422	-0,346	-0,07
VAR00009	-0,165	-0,208	-0,015	0,425	0,503	-0,391	0,673	-0,424	1	1	0,95	-0,015
VAR00010	-0,167	-0,21	-0,015	0,425	0,503	-0,392	0,673	-0,422	1	1	0,951	-0,02
VAR00011	-0,217	-0,233	-0,039	0,435	0,522	-0,372	0,66	-0,346	0,95	0,951	1	-0,059
VAR00012	0,079	0,169	0,196	-0,049	-0,025	0,244	-0,029	-0,07	-0,015	-0,02	-0,059	1
VAR00013	0,14	0,225	0,225	-0,03	-0,013	0,25	-0,042	-0,076	-0,042	-0,046	-0,085	0,994
VAR00014	0,139	0,225	0,224	-0,029	-0,012	0,25	-0,041	-0,076	-0,039	-0,044	-0,083	0,994
VAR00015	0,125	0,21	0,23	-0,045	-0,028	0,235	-0,046	-0,066	-0,047	-0,051	-0,091	0,994
VAR00016	0,124	0,21	0,229	-0,046	-0,029	0,236	-0,047	-0,065	-0,048	-0,052	-0,092	0,994
VAR00017	0,177	0,259	0,241	-0,018	-0,006	0,253	-0,049	-0,079	-0,058	-0,063	-0,101	0,994
VAR00018	0,176	0,259	0,241	-0,017	-0,004	0,252	-0,048	-0,08	-0,055	-0,059	-0,098	0,994
VAR00019	-0,426	-0,585	0,782	-0,194	-0,262	-0,22	-0,018	0,203	0,057	0,058	0,037	-0,035
VAR00020	-0,154	-0,413	0,307	-0,12	-0,25	-0,328	0,041	-0,07	0,117	0,117	0,029	-0,109
VAR00021	0,743	0,895	-0,26	0,305	0,353	0,106	0,15	-0,491	-0,027	-0,028	-0,03	0,163
VAR00022	1	0,918	-0,138	0,261	0,242	0,056	0,09	-0,359	-0,186	-0,188	-0,239	0,08
VAR00023	-0,709	-0,86	0,224	-0,221	-0,254	-0,211	-0,096	0,446	0,082	0,084	0,082	-0,151

	VAR00013	VAR00014	VAR00015	VAR00016	VAR00017	VAR00018	VAR00019	VAR00020	VAR00021	VAR00022	VAR00023
VAR00001	0,14	0,139	0,125	0,124	0,177	0,176	-0,426	-0,154	0,743	1	-0,709
VAR00002	0,225	0,225	0,21	0,21	0,259	0,259	-0,585	-0,413	0,895	0,918	-0,86
VAR00003	0,225	0,224	0,23	0,229	0,241	0,241	0,782	0,307	-0,26	-0,138	0,224
VAR00004	-0,03	-0,029	-0,045	-0,046	-0,018	-0,017	-0,194	-0,12	0,305	0,261	-0,221
VAR00005	-0,013	-0,012	-0,028	-0,029	-0,006	-0,004	-0,262	-0,25	0,353	0,242	-0,254
VAR00006	0,25	0,25	0,235	0,236	0,253	0,252	-0,22	-0,328	0,106	0,056	-0,211
VAR00007	-0,042	-0,041	-0,046	-0,047	-0,049	-0,048	-0,018	0,041	0,15	0,09	-0,096
VAR00008	-0,076	-0,076	-0,066	-0,065	-0,079	-0,08	0,203	-0,07	-0,491	-0,359	0,446
VAR00009	-0,042	-0,039	-0,047	-0,048	-0,058	-0,055	0,057	0,117	-0,027	-0,186	0,082
VAR00010	-0,046	-0,044	-0,051	-0,052	-0,063	-0,059	0,058	0,117	-0,028	-0,188	0,084
VAR00011	-0,085	-0,083	-0,091	-0,092	-0,101	-0,098	0,037	0,029	-0,03	-0,239	0,082
VAR00012	0,994	0,995	0,994	0,994	0,985	0,985	-0,035	-0,109	0,163	0,08	-0,151
VAR00013	1	1	0,999	0,999	0,998	0,998	-0,029	-0,14	0,198	0,141	-0,181
VAR00014	1	1	0,999	0,999	0,998	0,998	-0,029	-0,14	0,198	0,14	-0,181
VAR00015	0,999	0,999	1	1	0,997	0,997	-0,015	-0,133	0,182	0,126	-0,161
VAR00016	0,999	0,999	1	1	0,997	0,997	-0,016	-0,133	0,182	0,126	-0,161
VAR00017	0,999	0,999	0,997	0,997	1	1	-0,025	-0,159	0,219	0,178	-0,2
VAR00018	0,999	0,999	0,997	0,997	1	1	-0,025	-0,159	0,219	0,177	-0,2
VAR00019	-0,029	-0,029	-0,015	-0,016	-0,025	-0,025	1	0,442	-0,726	-0,423	0,736
VAR00020	-0,14	-0,14	-0,133	-0,133	-0,159	-0,159	0,442	1	-0,404	-0,154	0,348
VAR00021	0,198	0,198	0,182	0,182	0,219	0,219	-0,726	-0,404	1	0,738	-0,966
VAR00022	0,141	0,14	0,126	0,126	0,178	0,177	-0,423	-0,154	0,738	1	-0,705
VAR00023	-0,181	-0,181	-0,161	-0,161	-0,2	-0,2	0,736	0,348	-0,966	-0,705	1

6.6. Εφαρμογή της παραγοντικής ανάλυσης σε κύριες συνιστώσες

Για την ανάλυση σε κύριες συνιστώσες πραγματοποιήθηκε ανάλυση στο συνολικό δείγμα και των δύο ετών. Το 86.918% της συνολικής διακύμανσης, που είναι ικανοποιητικό τμήμα, ερμηνεύεται από τους έξι πρώτους άξονες.

Πίνακας 6.7: Παράγοντες και Συνολική Σωρευτική Διακύμανση

Παράγοντες	Αρχικές χαρακτηριστικές ρίζες			Άθροισμα τετραγώνων των συντελεστών εξαγωγής			Άθροισμα τετραγώνων των συντελεστών περιστροφής		
	Σύνολο	Διακύμανση %	Σωρευτική %	Σύνολο	Διακύμανση %	Σωρευτική %	Σύνολο	Διακύμανση %	Σωρευτική %
1	5.451	34.069	34.069	5.451	**34.069**	34.069	4.877	30.482	30.482
2	4.477	27.983	62.051	4.477	**27.983**	62.051	3.882	24.263	54.745
3	1.661	10.384	72.435	1.661	**10.384**	72.435	1.893	11.830	66.575
4	1.279	7.997	80.432	1.279	**7.997**	80.432	1.858	11.616	78.190
5	1.038	6.487	86.918	1.038	**6.487**	86.918	1.396	8.728	**86.918**
6	.688	4.300	91.218						
7	.507	3.170	94.388						
8	.397	2.482	96.871						
9	.251	1.570	98.441						
10	.131	.817	99.258						
11	.061	.378	99.636						
12	.030	.186	99.822						
13	.016	.101	99.923						
14	.012	.076	99.999						
15	5.374E-5	.000	100.000						
16	2.968E-5	.000	100.000						

Μέθοδος Εξαγωγής Παραγόντων: Ανάλυση Κυρίων Συνιστωσών (Principal Component Analysis).

Πίνακας 6.8: Παραγόντων (a)

	Component				
	1	2	3	4	5
X1	.883	-.062	.287	-.063	-.165
X2	.930	-.182	.135	-.198	.094
X3	-.311	.089	.846	-.140	.357
X4	.357	.501	.087	.696	.244
X5	.478	.523	-.064	.599	.227
X6	.031	-.598	-.226	-.182	.287
X7	.098	.751	.002	-.309	.014
X8	-.538	-.552	-.144	.208	.203
X9	-.114	.937	-.122	-.199	.048
X10	-.117	.937	-.124	-.198	.047
X11	-.159	.895	-.204	-.182	.129
X19	-.659	.097	.703	-.023	.200
X20	-.210	.324	.330	.240	-.721
X21	.950	.062	.031	-.025	.128
X22	.881	-.078	.291	-.061	-.167
X23	-.919	.031	.002	.167	-.120

Μέθοδος Εξαγωγής: Ανάλυση Κυρίων Συνιστωσών

Πίνακας 6.9.: Περιστροφής Παραγόντων 2007

	Component				
	1	2	3	4	5
VAR00001	0,075	0,957	-0,06	0,018	-0,019
VAR00002	0,131	0,942	-0,189	0,074	-0,116
VAR00003	0,113	-0,07	0,085	0,025	0,958
VAR00004	0,075	0,161	0,145	0,924	0,044
VAR00005	0,078	0,329	0,174	0,855	-0,145
VAR00006	0,257	-0,054	-0,507	-0,454	-0,215
VAR00007	-0,042	0,094	0,799	0,108	0,002
VAR00008	-0,11	-0,617	-0,575	-0,117	0,068
VAR00009	0,075	-0,14	0,953	0,119	0,014
VAR00010	0,065	-0,143	0,953	0,119	0,014
VAR00011	-0,057	-0,236	0,892	0,135	-0,04
VAR00012	0,995	0,052	0,015	0,023	-0,006
VAR00013	0,995	0,095	-0,013	0,024	0,011
VAR00014	0,995	0,095	-0,012	0,024	0,01
VAR00015	0,995	0,085	-0,017	0,012	0,015
VAR00016	0,995	0,085	-0,018	0,011	0,014
VAR00017	0,991	0,117	-0,028	0,024	0,019
VAR00018	0,991	0,117	-0,027	0,025	0,019
VAR00019	-0,015	-0,376	0,068	-0,046	0,906
VAR00020	-0,076	0,052	0,538	-0,165	0,284
VAR00021	0,139	0,872	-0,007	0,371	-0,147
VAR00022	0,077	0,957	-0,073	0,016	-0,018
VAR00023	-0,134	-0,896	0,025	-0,198	0,19

Πίνακας 6.10.: Περιστροφής Παραγόντων 2009

	Component				
	1	2	3	4	5
VAR00001	0,057	0,938	-0,089	0,019	0,153
VAR00002	0,152	0,929	-0,113	-0,22	0,059
VAR00003	0,254	-0,101	-0,045	0,802	-0,011
VAR00004	-0,042	0,21	0,294	-0,061	0,876
VAR00005	-0,021	0,203	0,401	-0,19	0,819
VAR00006	0,262	-0,038	-0,553	-0,359	0,091
VAR00007	-0,024	0,143	0,798	0,039	0,028
VAR00008	-0,05	-0,542	-0,615	-0,107	0,024
VAR00009	0,005	-0,163	0,922	-0,02	0,246
VAR00010	0,001	-0,165	0,922	-0,02	0,246
VAR00011	-0,034	-0,211	0,885	-0,089	0,282
VAR00012	0,993	0,03	0,001	-0,022	-0,033
VAR00013	0,995	0,082	-0,03	0,004	-0,003
VAR00014	0,995	0,082	-0,028	0,003	-0,003
VAR00015	0,995	0,068	-0,032	0,013	-0,017
VAR00016	0,995	0,067	-0,033	0,012	-0,017
VAR00017	0,99	0,115	-0,049	0,02	0,016
VAR00018	0,991	0,114	-0,046	0,019	0,017
VAR00019	0,016	-0,489	-0,03	0,828	0,028
VAR00020	-0,146	-0,135	0,172	0,65	-0,243
VAR00021	0,14	0,857	0,094	-0,379	0,086
VAR00022	0,057	0,938	-0,107	0,023	0,145
VAR00023	-0,125	-0,835	-0,037	0,384	-0,007

Πίνακας 6.11: Πίνακας Περιστροφής Παραγόντων

ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ (ΠΛΕΟΝ ΧΡΗΜ/ΚΑ) / ΚΑΤΟΙΚΟ	VAR00001	0,926	-0,111	0,09	-0,049	0,128	+
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ)	VAR00002	0,945	-0,123	0,035	-0,089	-0,219	+
ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ	VAR00003	-0,035	0,044	-0,031	0,981	0,014	-
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΥΝΟΛΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	VAR00004	0,16	0,17	0,929	0,022	0,108	+
ΚΑΘΑΡΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	VAR00005	0,252	0,247	0,878	-0,137	0,035	+
ΞΕΝΑ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ	VAR00006	0,003	-0,409	-0,254	-0,11	-0,53	-
ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	VAR00007	0,146	0,798	0,032	0,057	0,086	+
ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	VAR00008	-0,589	-0,527	-0,082	0,044	-0,257	-
ΓΕΝΙΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	VAR00009	-0,119	0,948	0,147	0,018	0,11	+
ΕΙΔΙΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	VAR00010	-0,122	0,948	0,147	0,017	0,11	+
ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	VAR00011	-0,192	0,924	0,163	-0,016	0,009	+
ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	VAR00019	-0,416	0,024	-0,072	0,879	0,162	-
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ / ΚΑΤΟΙΚΟ	VAR00020	-0,118	0,094	0,012	0,063	0,899	-
(ΚΑΘΑΡΑ ΚΕΡΔΗ - ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ) / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	VAR00021	0,883	0,045	0,281	-0,177	-0,177	-
ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ	VAR00022	0,926	-0,127	0,085	-0,048	0,127	+
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	VAR00023	-0,882	-0,024	-0,119	0,19	0,242	-

Η περιστροφή συγκλίνει σε 5 επαναλήψεις.

Η πρώτη κύρια συνιστώσα με ιδιοτιμή που ερμηνεύει το 34.069 % της συνολικής διακύμανσης είναι θετικά συσχετισμένη με το δείκτη ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ), ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ (ΠΛΕΟΝ ΧΡΗΜ/ΚΑ) / ΚΑΤΟΙΚΟ, ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ, όπως είχε φανεί και από τον πίνακα συσχετίσεων.

Η δεύτερη κύρια συνιστώσα με αντίστοιχη ιδιοτιμή που ερμηνεύει το 27.983% της συνολικής διακύμανσης είναι θετικά συσχετισμένη με τους δείκτες ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ, ΕΙΔΙΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ, ΓΕΝΙΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ

Η τρίτη συνιστώσα με ιδιοτιμή που ερμηνεύει το 10.384% της συνολικής διακύμανσης είναι θετικά συσχετισμένη με την ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΥΝΟΛΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ, ΚΑΘΑΡΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

Η τέταρτη με ιδιοτιμή που ερμηνεύει το 7.997% της συνολικής διακύμανσης ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ, ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ

Η πέμπτη με ιδιοτιμή που ερμηνεύει το 6.487% της συνολικής διακύμανσης ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ / ΚΑΤΟΙΚΟ.

Σύμφωνα με:

- τα παραπάνω αποτελέσματα της παραγοντικής ανάλυσης σε κύριες συνιστώσες, Χ2, Χ3, Χ4, Χ11, Χ20

- τις συσχετίσεις των αριθμοδεικτών:
    - Χ1, Χ2, Χ23, Χ22
    - Χ9, Χ10, Χ11
    - Χ4, Χ5
    - Χ3, Χ19

- και την εμπειρική Ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία για πολυκριτήριες αναλύσεις μη κερδοσκοπικών οργανισμών και ειδικά οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με την οποία προσθέτουμε για την ανάλυσή μας τις μεταβλητές Χ7, Χ22, Χ23

εξάγονται οι παρακάτω οχτώ ανεξάρτητοι χρηματοοικονομικοί δείκτες:
Χ2 ή Χ22, Χ3, Χ4, Χ7, Χ11, Χ20, Χ23 που ερμηνεύουν το 86.918 % της διακύμανσης και θα χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια για την εφαρμογή της μεθόδου Promethee. Θα χρησιμοποιήσουμε σε εναλλακτικό σενάριο αντί της Χ2 την Χ22 οπότε και θα εφαρμόσουμε δύο σενάρια (α) και (β) για τα έτη 2007 και 2009 αντίστοιχα.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να εξετάσουμε καθώς και να ερμηνεύσουμε αναλυτικότερα τους αριθμοδείκτες που προσθέτουμε σύμφωνα και με την εμπειρική Ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία :

- **{Χ7} → ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΣΕΩΝ (R/L**): Το σύνολο των υποχρεώσεων αντιστοιχεί σε τραπεζικά δάνεια (βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα) όσο και βραχυπρόθεσμα χρέη προς προμηθευτές, εργολάβους και άλλους πληρωτέους λογαριασμούς (π.χ. κοινωνική ασφάλιση, συνταξιοδοτικά ταμεία, φόρους). Στην Ελλάδα οι δήμοι επιτρέπεται να προβούν σε σύμβαση με τις τράπεζες μόνο με σκοπό την απόκτηση δανείων για τη χρηματοδότηση των επενδύσεών τους. Ο δανεισμός για τη χρηματοδότηση λειτουργικών δαπανών απαγορεύεται ρητά από το νόμο. Η ικανότητα των δήμων να καταβάλουν τους τόκους από δικά τους έσοδα είναι ένα σημάδι της οικονομικής τους υγείας. Όσο μεγαλύτερο το μέρος των ιδίων εσόδων που είναι αναγκαία για την κάλυψη των τόκων, τόσο μειώνονται οι πόροι που διατίθενται για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία μέχρι το 2005, το χρέος των τοπικών κυβερνήσεων ήταν χαμηλό και ισορροπημένο από κρατήσεις μετρητών (ΔΝΤ (2006, σ.12). Σε αντίθεση με άλλες χώρες της Ε.Ε., μέχρι πρόσφατα δεν υπήρχαν περιορισμοί σχετικά με τις λεπτομέρειες των πράξεων δανεισμού , και για παράδειγμα, δεν υπάρχει ανώτατο όριο του χρέους των εσόδων ή της εξυπηρέτησης του χρέους προς τα όρια των εσόδων. Ωστόσο, το μνημόνιο που υπεγράφη ανάμεσα στην Ελλάδα, του ΔΝΤ και της ΕΚ (Ν. 3845/2010) μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα περιλαμβάνεται ρήτρα ότι οι δήμοι θα είναι σε θέση να συνάψουν νέους δανεισμούς μόνο εάν ο αριθμοδείκτης των συνολικών υποχρεώσεων προς το σύνολο των εσόδων ήταν μικρότερος του 60%.

- **{X22} → ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ (R/P)**: Ο δείκτης αυτός αντανακλά το μέσο όρο εσόδων ανά κάτοικο του δήμου. Είναι ενδεικτικό της οικονομικής αυτονομίας του Ο.Τ.Α. και της ευκολίας του να ξεπεράσει τα προβλήματα υποχρηματοδότησης όταν η κυβέρνηση αντιμετωπίζει δυσκολίες στην παροχή επιδοτήσεων. Η αξία αυτού του αριθμοδείκτη επηρεάζεται από το κοινωνικοπολιτικό και οικονομικό περιβάλλον της περιοχής. Για παράδειγμα, οι δήμοι που φιλοξενούν (εντός των γεωγραφικών ορίων τους) τουριστικές περιοχές μπορούν να δημιουργήσουν περισσότερα έσοδα σε σύγκριση με περιοχές χαμηλής επιχειρηματικής δραστηριότητας.

- **{X23} → ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ (OE/R)**: Οι Δήμοι δεν μπορούν να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες τους βασιζόμενοι μόνο σε δικά τους έσοδα. Θα πρέπει να συμπληρώσουν οικονομική συνεισφορά τους από κρατικές επιδοτήσεις. Όσο υψηλότερη είναι η τιμή της OE/R, τόσο πιο εξαρτημένος είναι ένας δήμος από τις επιδοτήσεις, προκειμένου να έχει μια υγιή οικονομική κατάσταση. Κατά συνέπεια, η εξάρτηση του ενός δήμου σε μια εξωτερική πηγή, αυξάνει τον οικονομικό κίνδυνο που αντιμετωπίζει, καθώς εξαρτάται από τον εξωγενή παράμετρο (δηλαδή κυβερνητικές επιδοτήσεις) που δεν είναι άμεσα ελεγχόμενος.

τον κρίσιμο χρηματοοικονομικό δείκτη X20:

- **{X20} → ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ / ΚΑΤΟΙΚΟ (S/P)**: Η χρήση των δεικτών ανά κάτοικο είναι πολύ κοινή στην βιβλιογραφία της ανάλυσης αριθμοδεικτών για την τοπική αυτοδιοίκηση (Βέρνη, 1992 ICMA, 2003). Ο δείκτης αυτός αντανακλά την επιδότηση ανά κάτοικο που χορηγήθηκε από έναν δήμο. Η αξία του εν λόγω δείκτη είναι ενδεικτική της εμπιστοσύνης του δήμου για τις επιχορηγήσεις της κυβέρνησης. Οι Ο.Τ.Α. ενδέχεται να αντιμετωπίσουν δημοσιονομικά προβλήματα, όταν το κράτος μειώνουν τις παροχές (Kloha et al., 2005). Επιπλέον, σε σύγκριση με τον παραπάνω αριθμοδείκτη (ίδια έσοδα ανά πολίτη) αποκαλύπτει τη δομή των εσόδων του Δήμου. Δεδομένου ότι το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί σε χρηματική αξία μπορεί να χρησιμοποιηθεί εύκολα για τις συγκρίσεις δήμων. Συγκεκριμένα, οι ελληνικοί δήμοι που αντιμετωπίζουν ένα μειονεκτικό εξωτερικό περιβάλλον (π.χ., είναι αγροτικής φύσεως, φτωχή από πλευράς περιφερειακού ΑΕΠ, κ.λπ.) χαρακτηρίζονται από υψηλότερη αναλογία S/P. Πιο συγκεκριμένα, οι επιδοτήσεις γενικού σκοπού που δίνονται στους δήμους από την κυβέρνηση διανέμονται με βάση αντικειμενικά κριτήρια που καθορίζονται από τη νομοθεσία, όπως τον πληθυσμό, την οδική προσβασιμότητα, το επίπεδο της φορολογικής αυτονομίας, την οικονομική ανάπτυξη και τα επίπεδα ανεργίας, καθώς και τις κλιματικές συνθήκες .Τα κριτήρια αυτά συνήθως επαναπροσδιορίζονται σε ετήσια βάση, αλλά μόνο μερικώς. Αξίζει να σημειωθεί σε αυτό το σημείο πως τα φαινόμενα σπατάλης στην τοπική αυτοδιοίκηση συνδέονται και με τις επιχορηγήσεις, τον τρόπο που αυτές παρέχονται καθώς και τους ελέγχους που πραγματοποιούνται για τη χρήση τους.

6.7. Εφαρμογή της μεθόδου PROMETHEE

6.7.1. Αξιολόγηση και ταξινόμηση των δήμων του δείγματος με βάση τη μέθοδο

Στην ανάλυση αυτή οι εναλλακτικές λύσεις είναι οι 40 Δήμοι του δείγματος και τα κριτήρια αξιολόγησης οι δείκτες που προέκυψαν από την παραγοντική ανάλυση. Αρχικά υπολογίστηκαν 23 κριτήρια ενώ, στη συνέχεια μέσω της παραγοντικής ανάλυσης και του ελέγχου συσχέτισης επιλέγονται τα 7 σημαντικότερα, με τα εξής δύο εναλλακτικά σενάρια:

❖ **Σενάριο (α) με χρήση Χ2**

Πίνακας 6.12: Κριτήρια Αξιολόγησης Δήμων (α)

ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ)	**Χ2**
ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ	**Χ3**
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΥΝΟΛΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	**Χ4**
ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	**Χ7**
ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	**Χ11**
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ / ΚΑΤΟΙΚΟ	**Χ20**
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ /ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	**Χ23**

❖ **Σενάριο (β) με χρήση Χ22**

Πίνακας 6.13: Κριτήρια Αξιολόγησης Δήμων (β)

ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ	**Χ22**
ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ	**Χ3**
ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΥΝΟΛΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	**Χ4**
ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	**Χ7**
ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	**Χ11**
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ /ΚΑΤΟΙΚΟ	**Χ20**
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	**Χ23**

Τα κριτήρια αυτά αναλύθηκαν μέσω της πολυκριτήριας μεθόδου Promethee, η οποία επιτρέπει τη σύνθεση πολλαπλών κριτηρίων για την εξαγωγή μιας συνολικής αξιολόγησης - κατάταξης των Δήμων. Τα στοιχεία των χρηματοοικονομικών καταστάσεων (Ισολογισμοί, Πίνακες Διάθεσης Αποτελεσμάτων, Λογαριασμοί Αποτελεσμάτων Χρήσης) συγκεντρώθηκαν από τις δημοσιευμένες καταστάσεις των ετών 2007 και 2009. Στους παρακάτω πίνακες παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της μεθόδου Promethee σχετικά με την κατάταξη των Ο.Τ.Α., μετά την εξέταση διάφορων σεναρίων (συνολικά 500) σχετικά με τη βαρύτητα των 7 κριτηρίων αξιολόγησης:

Πίνακας 6.14: Βαθμοί Promethee για το έτος 2007 σενάριο (α)

ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΝΟΜΟΣ	ΚΩΔΙΚΟΣ Ο.Τ.Α.	SCORE PROMETHEE
1	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5402	0,194866483
2	ΔΡΑΜΑΣ	5202	0,189765902
3	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5428	0,149064048
4	ΑΘΗΝΩΝ	Α123	0,142454071
5	ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	Α226	0,141315402
6	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	9302	0,136981149
7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5441	0,132455298
8	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5439	0,127999106
9	ΧΑΝΙΩΝ	9423	0,125408731
10	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5437	0,112232282
11	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	Α304	0,096196756
12	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8213	0,091026453
13	ΑΘΗΝΩΝ	Α130	0,0659607
14	ΑΘΗΝΩΝ	Α119	0,057368255
15	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5426	0,049157562
16	ΛΑΡΙΣΗΣ	4215	0,045218649
17	ΚΟΖΑΝΗΣ	5810	0,037775185
18	ΑΘΗΝΩΝ	Α105	0,034629722
19	ΑΘΗΝΩΝ	Α103	0,009320906
20	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1722	0,009108823
21	ΑΘΗΝΩΝ	Α102	0,008037647
22	ΑΘΗΝΩΝ	Α111	0,003225335
23	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5411	-0,01821157
24	ΚΙΛΚΙΣ	5710	-0,043128571
25	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	109	-0,043639936
26	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8206	-0,053825587
27	ΚΑΒΑΛΑΣ	5511	-0,058492897
28	ΛΑΡΙΣΗΣ	4223	-0,063195129
29	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5429	-0,086783026
30	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5442	-0,103678388
31	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	4311	-0,103775251
32	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5425	-0,118876545
33	ΑΘΗΝΩΝ	Α101	-0,119012932
34	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	4425	-0,119220481
35	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	4111	-0,120645376
36	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	9102	-0,121628665
37	ΛΑΡΙΣΗΣ	4220	-0,17009758
38	ΚΑΒΑΛΑΣ	5503	-0,188017239
39	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9202	-0,207410949
40	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	1112	-0,219928347

Πίνακας 6.15: Βαθμοί Promethee για το έτος 2007 σενάριο (β)

ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΝΟΜΟΣ	ΚΩΔΙΚΟΣ Ο.Τ.Α.	SCORE PROMETHEE
1	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	5202	0,220383109
2	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5441	0,096481953
3	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	4111	0,092874989
4	ΑΘΗΝΩΝ	Α101	0,084737401
5	ΑΘΗΝΩΝ	5402	0,084074385
6	ΑΘΗΝΩΝ	109	0,079592045
7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	4425	0,053639004
8	ΧΑΝΙΩΝ	5426	0,048292061
9	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5439	0,04723866
10	ΛΑΡΙΣΗΣ	Α226	0,038712108
11	ΚΟΖΑΝΗΣ	Α123	0,037256376
12	ΑΘΗΝΩΝ	4311	0,033463509
13	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	9302	0,029381291
14	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	1722	0,021419888
15	ΚΑΒΑΛΑΣ	5511	0,012747726
16	ΑΘΗΝΩΝ	5429	0,011750895
17	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	8206	0,01024225
18	ΛΑΡΙΣΗΣ	8213	0,010098099
19	ΚΑΒΑΛΑΣ	5428	0,003631088
20	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	5437	0,002480247
21	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	9423	0,001396109
22	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	4220	0,000133557
23	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5425	-0,000220682
24	ΚΙΛΚΙΣ	4223	-0,005537297
25	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	Α304	-0,012305908
26	ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	5810	-0,015887339
27	ΚΑΒΑΛΑΣ	Α119	-0,02235817
28	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	4215	-0,033420439
29	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	9102	-0,03654622
30	ΛΑΡΙΣΗΣ	Α130	-0,048177394
31	ΑΘΗΝΩΝ	5411	-0,050152957
32	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	Α103	-0,058603063
33	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	Α102	-0,064934318
34	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	Α105	-0,066587299
35	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	5442	-0,071090013
36	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5710	-0,081395184
37	ΔΡΑΜΑΣ	Α111	-0,083219991
38	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	1112	-0,112701422
39	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	5503	-0,126560976
40	ΑΘΗΝΩΝ	9202	-0,130328078

Πίνακας 6.16: Βαθμοί Promethee για το έτος 2009 σενάριο (α)

ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΝΟΜΟΣ	ΚΩΔΙΚΟΣ Ο.Τ.Α.	SCORE PROMETHEE
1	ΑΘΗΝΩΝ	A123	0,316580077
2	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5441	0,301924184
3	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5402	0,28823399
4	ΔΡΑΜΑΣ	5202	0,197817993
5	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	A304	0,189824383
6	ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	A226	0,188561474
7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5411	0,159519823
8	ΑΘΗΝΩΝ	A103	0,146306111
9	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5428	0,109140856
10	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5437	0,075207905
11	ΧΑΝΙΩΝ	9423	0,058392333
12	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5426	0,056522962
13	ΚΟΖΑΝΗΣ	5810	0,055556539
14	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5439	0,044405986
15	ΛΑΡΙΣΗΣ	4215	0,025724257
16	ΑΘΗΝΩΝ	A111	0,025397926
17	ΑΘΗΝΩΝ	A130	0,025252126
18	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	9302	0,025011095
19	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8213	0,013650215
20	ΑΘΗΝΩΝ	A119	0,011127631
21	ΑΘΗΝΩΝ	A102	0,003019726
22	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5442	-0,005380613
23	ΑΘΗΝΩΝ	A105	-0,011333643
24	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5425	-0,026043704
25	ΚΙΛΚΙΣ	5710	-0,048847381
26	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	4111	-0,050201398
27	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	9102	-0,053862595
28	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1722	-0,0603867
29	ΛΑΡΙΣΗΣ	4223	-0,07430274
30	ΑΘΗΝΩΝ	A101	-0,075759016
31	ΚΑΒΑΛΑΣ	5511	-0,085735619
32	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	4311	-0,091899984
33	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9202	-0,096128015
34	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	1112	-0,117974445
35	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5429	-0,142282987
36	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	4425	-0,157125787
37	ΛΑΡΙΣΗΣ	4220	-0,264968972
38	ΚΑΒΑΛΑΣ	5503	-0,283484465
39	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	0109	-0,315641833
40	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8206	-0,355817697

Πίνακας 6.17: Βαθμοί Promethee για το έτος 2009 σενάριο (β)

ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΝΟΜΟΣ	ΚΩΔΙΚΟΣ Ο.Τ.Α.	SCORE PROMETHEE
1	ΑΘΗΝΩΝ	A123	0,342013112
2	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5402	0,305894431
3	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5441	0,290813183
4	ΔΡΑΜΑΣ	5202	0,214872556
5	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	A304	0,211770738
6	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5411	0,189768901
7	ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	A226	0,178422335
8	ΑΘΗΝΩΝ	A103	0,127803625
9	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5428	0,066442814
10	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5437	0,056241942
11	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5426	0,054280992
12	ΚΟΖΑΝΗΣ	5810	0,033112485
13	ΧΑΝΙΩΝ	9423	0,032795299
14	ΑΘΗΝΩΝ	A130	0,026583243
15	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5442	0,016924525
16	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5439	0,014880743
17	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8213	0,013336832
18	ΑΘΗΝΩΝ	A111	0,005487833
19	ΛΑΡΙΣΗΣ	4215	0,0013284
20	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	9302	-0,010220569
21	ΑΘΗΝΩΝ	A102	-0,022195334
22	ΑΘΗΝΩΝ	A105	-0,02541861
23	ΑΘΗΝΩΝ	A119	-0,029814122
24	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5425	-0,035061102
25	ΚΙΛΚΙΣ	5710	-0,05109949
26	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	4111	-0,054288983
27	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	9102	-0,061874089
28	ΛΑΡΙΣΗΣ	4223	-0,064603582
29	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1722	-0,065052414
30	ΑΘΗΝΩΝ	A101	-0,08532084
31	ΚΑΒΑΛΑΣ	5511	-0,086596875
32	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	1112	-0,092177084
33	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9202	-0,094738332
34	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	4311	-0,119878688
35	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5429	-0,137264676
36	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	4425	-0,144772024
37	ΛΑΡΙΣΗΣ	4220	-0,215281091
38	ΚΑΒΑΛΑΣ	5503	-0,249837589
39	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	0109	-0,252057265
40	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8206	-0,28522123

Πίνακας 6.18: Μέσος Όρος Βαθμολογιών Promethee σενάριο (α) 2007-2009

ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΤΩΝ ΔΥΟ ΕΤΩΝ 2007-2009 (α)			
ΚΑΤΑΤΑΞΗ	**ΝΟΜΟΣ**	**ΚΩΔΙΚΟΣ ΟΤΑ**	**SCORE PROMETHEE**
1	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5402	0,241550236
2	ΑΘΗΝΩΝ	Α123	0,229517074
3	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5441	0,217189741
4	ΔΡΑΜΑΣ	5202	0,193791947
5	ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	Α226	0,164938438
6	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	Α304	0,14301057
7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5411	0,141856307
8	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5428	0,129102452
9	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5437	0,093720094
10	ΧΑΝΙΩΝ	9423	0,091900532
11	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5439	0,086202546
12	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	9302	0,080996122
13	ΑΘΗΝΩΝ	Α103	0,077813509
14	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5426	0,052840262
15	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8213	0,052338334
16	ΚΟΖΑΝΗΣ	5810	0,046665862
17	ΑΘΗΝΩΝ	Α130	0,045606413
18	ΛΑΡΙΣΗΣ	4215	0,035471453
19	ΑΘΗΝΩΝ	Α119	0,034247943
20	ΑΘΗΝΩΝ	Α111	0,014311631
21	ΑΘΗΝΩΝ	Α105	0,01164804
22	ΑΘΗΝΩΝ	Α102	0,005528687
23	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1722	-0,025638939
24	ΚΙΛΚΙΣ	5710	-0,045987976
25	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5442	-0,0545295
26	ΛΑΡΙΣΗΣ	4223	-0,068748934
27	ΚΑΒΑΛΑΣ	5511	-0,072114258
28	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5425	-0,072460125
29	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	4111	-0,085423387
30	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	9102	-0,08774563
31	ΑΘΗΝΩΝ	Α101	-0,097385974
32	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	4311	-0,097837618
33	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5429	-0,114533006
34	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	4425	-0,138173134
35	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9202	-0,151769482
36	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	1112	-0,168951396
37	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	0109	-0,179640885
38	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8206	-0,204821642
39	ΛΑΡΙΣΗΣ	4220	-0,217533276
40	ΚΑΒΑΛΑΣ	5503	-0,235750852

Πίνακας 6.19: Μέσος Όρος Βαθμολογιών Promethee σενάριο (β) 2007-2009

ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΤΩΝ ΔΥΟ ΕΤΩΝ 2007-2009 (β)			
ΚΑΤΑΤΑΞΗ	**ΝΟΜΟΣ**	**ΚΩΔΙΚΟΣ ΟΤΑ**	**SCORE PROMETHEE**
1	ΔΡΑΜΑΣ	5202	0,217627832
2	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5402	0,194984408
3	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5441	0,193647568
4	ΑΘΗΝΩΝ	Α123	0,189634744
5	ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	Α226	0,108567222
6	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	Α304	0,099732415
7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5411	0,069807972
8	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5426	0,051286526
9	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5428	0,035036951
10	ΑΘΗΝΩΝ	Α103	0,034600281
11	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5439	0,031059701
12	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5437	0,029361095
13	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	4111	0,019293003
14	ΧΑΝΙΩΝ	9423	0,017095704
15	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8213	0,011717465
16	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	9302	0,009580361
17	ΚΟΖΑΝΗΣ	5810	0,008612573
18	ΑΘΗΝΩΝ	Α101	-0,00029172
19	ΑΘΗΝΩΝ	Α130	-0,010797076
20	ΛΑΡΙΣΗΣ	4215	-0,01604602
21	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5425	-0,017640892
22	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	1722	-0,021816263
23	ΑΘΗΝΩΝ	Α119	-0,026086146
24	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5442	-0,027082744
25	ΛΑΡΙΣΗΣ	4223	-0,03507044
26	ΚΑΒΑΛΑΣ	5511	-0,036924575
27	ΑΘΗΝΩΝ	Α111	-0,038866079
28	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	4311	-0,043207589
29	ΑΘΗΝΩΝ	Α102	-0,043564826
30	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	4425	-0,04556651
31	ΑΘΗΝΩΝ	Α105	-0,046002955
32	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	9102	-0,049210155
33	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5429	-0,06275689
34	ΚΙΛΚΙΣ	5710	-0,066247337
35	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	0109	-0,08623261
36	ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ	1112	-0,102439253
37	ΛΑΡΙΣΗΣ	4220	-0,107573767
38	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	9202	-0,112533205
39	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8206	-0,13748949
40	ΚΑΒΑΛΑΣ	5503	-0,188199283

Οι πίνακες που ακολουθούν καταγράφουν τους τρείς Δήμους με το καλύτερο score Promethee και τους τρείς με το χειρότερο, για τους αντίστοιχους χρηματοοικονομικούς δείκτες:

- **Για το έτος 2007:**

Πίνακας 6.20: Πρώτοι και τελευταίοι τρείς Ο.Τ.Α. 2007 ανά κριτήριο

	ΚΡΙΤΗΡΙΑ	ΠΡΩΤΟΙ	ΤΕΛΕΥΤΑΙΟΙ
X2 (+)	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (&ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ	ΑΘΗΝΩΝ Α123 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5402 ΑΝ. ΑΤΤΙΚΗΣ Α226	ΛΑΡΙΣΗΣ 4220 ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ 4111 ΑΘΗΝΩΝ Α101
X3 (-)	ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ	ΛΑΣΙΘΙΟΥ 9202 ΚΥΚΛΑΔΩΝ 8206 ΚΑΒΑΛΑΣ 5503	ΑΘΗΝΩΝ Α119 ΚΟΖΑΝΗ 5810 ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425
X4 (+)	ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΥΝΟΛΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5426 ΜΑΓΝΗΣΙΑ 4311 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5425	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5411 ΑΘΗΝΩΝ Α103 ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ 1112
X7 (+)	ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	ΔΡΑΜΑΣ 5202 ΚΥΚΛΑΔΩΝ 8206 ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ 0109	ΛΑΡΙΣΗΣ 4220 ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425 ΑΘΗΝΩΝ Α101
X11 (+)	ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5441 ΔΡΑΜΑΣ 5202 ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ 1722	ΑΘΗΝΩΝ Α119 ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5429
X20 (-)	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ / ΚΑΤΟΙΚΟ	ΚΑΒΑΛΑΣ 5503 ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ 1112 ΚΥΚΛΑΔΩΝ 8206	ΡΕΘΥΜΝΗΣ 9302 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5402 ΑΘΗΝΩΝ Α101
X22 (+)	ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ	ΑΘΗΝΩΝ Α123 ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ Α304 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5411	ΛΑΡΙΣΗΣ 4220 ΑΘΗΝΩΝ Α101 ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ 4111
X23 (-)	ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425 ΑΘΗΝΩΝ Α101 ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ 4111	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5428 ΑΘΗΝΩΝ Α123 ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ Α304

- **Για το έτος 2009:**

Πίνακας 6.21: Πρώτοι και τελευταίοι τρείς Ο.Τ.Α. 2009 ανά κριτήριο

	ΚΡΙΤΗΡΙΑ	ΠΡΩΤΟΙ	ΤΕΛΕΥΤΑΙΟΙ
X2 (+)	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ / ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ)	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5402 ΑΘΗΝΩΝ Α123 ΑΝ. ΑΤΤΙΚΗΣ Α226	ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425 ΛΑΡΙΣΗΣ 4220 ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ 0109
X3 (-)	ΕΞΟΔΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ / ΣΥΝΟΛΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ	ΚΥΚΛΑΔΩΝ 8206 ΑΘΗΝΩΝ Α130 ΚΑΒΑΛΑΣ 5503	ΛΑΡΙΣΗΣ 4215 ΚΟΖΑΝΗΣ 5810 ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425
X4 (+)	ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΥΝΟΛΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	ΑΘΗΝΩΝ Α123 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5441 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5442	ΚΥΚΛΑΔΩΝ 8206 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5439 ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ 4311
X7 (+)	ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	ΔΡΑΜΑ 5202 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5441 ΚΥΚΛΑΔΩΝ 8206	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5429 ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425 ΛΑΡΙΣΗΣ 4220
X11 (+)	ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5411 ΔΡΑΜΑ 5202 ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ 4111	ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425 ΡΕΘΥΜΝΗΣ 9302 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5429
X20 (-)	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ / ΚΑΤΟΙΚΟ	ΚΥΚΛΑΔΩΝ 8206 ΑΡΓΟΛΙΔΟΣ 1112 ΚΑΒΑΛΑΣ 5503	ΑΘΗΝΩΝ Α123 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5402 ΑΝ. ΑΤΤΙΚΗΣ Α226
X22 (+)	ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5402 ΑΘΗΝΩΝ Α123 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5411	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5402 ΛΑΡΙΣΗΣ 4220 ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ 0109
X23 (-)	ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΑ ΕΞΟΔΑ / ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ 0109 ΛΑΡΙΣΗΣ 4220 ΤΡΙΚΑΛΩΝ 4425	ΔΥΤ. ΑΤΤΙΚΗΣ Α304 ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ 5402 ΑΘΗΝΩΝ Α119

Είναι σκόπιμο στο σημείο αυτό να τονιστεί ότι η κατάταξη κάποιων Δήμων στις τελευταίες θέσεις δε σημαίνει απαραίτητα ότι αυτοί αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομικά προβλήματα, και αυτό γιατί στόχος της πολυκριτήριας μεθόδου Promethee δεν είναι η αξιολόγηση τους σε καλούς ή κακούς, αλλά η κατάταξη τους με βάση τη σύγκριση που γίνεται μεταξύ τους, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη όλα τα χρηματοοικονομικά κριτήρια. Τα προβλήματα της επιλογής και της κατάταξης με πολυκριτήρια ανάλυση, βασίζονται στην πραγματοποίηση σχετικών συγκρίσεων ανάμεσα σης εξεταζόμενες εναλλακτικές δραστηριότητες. Οι σχετικές συγκρίσεις που πραγματοποιούνται αφορούν στη σύγκριση όλων των εναλλακτικών δραστηριοτήτων μεταξύ τους. Κατά συνέπεια, το αποτέλεσμα της αξιολόγησης έχει και αυτό μια σχετική μορφή, δηλαδή επιλέγεται η εναλλακτική δραστηριότητα που είναι καλύτερη σε σχέση με τις υπόλοιπες ή κατατάσσονται οι εναλλακτικές από τις σχετικά καλύτερες προς τις σχετικά χειρότερες. Έτσι, το αποτέλεσμα της αξιολόγησης δύναται να μεταβληθεί με τη μεταβολή του συνόλου των εξεταζόμενων εναλλακτικών δραστηριοτήτων.

6.8. Συμπεράσματα αποτελεσμάτων Promethee

Παρατηρούμε την πορεία των Δήμων στην κατάταξη των αποτελεσμάτων της μεθόδου Promethee, από έτος 2007 στο έτος 2009.. Παρακάτω καταγράφονται οι Δήμοι των οποίων αυτή η διακύμανση είναι έντονη. Κριτήριο μας αποτελεί, η άνοδος ή η πτώση να ξεπερνά τις 20 θέσεις, δηλαδή το 50% του συνολικού δείγματος των 40 Ο.Τ.Α.

- **Σενάριο (α) με χρήση Χ2: ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ /ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ)**

Πίνακας 6.22: Ο.Τ.Α. με τη μεγαλύτερη αυξομείωση στη κατάταξη τους 2007 σε 2009 (α)

ΠΟΡΕΙΑ	ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΝΟΜΟΣ	ΚΩΔ. ΟΤΑ	ΚΑΤΑΤΑΞΗ 2007 (α)	ΚΑΤΑΤΑΞΗ 2009 (α)
↑	7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5411	23	2

- **Σενάριο (β) με χρήση Χ22: ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ**

Πίνακας 6.23: Ο.Τ.Α. με την μεγαλύτερη αυξομείωση στη κατάταξη τους 2007 σε 2009 (β)

ΠΟΡΕΙΑ	ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΝΟΜΟΣ	ΚΩΔ. ΟΤΑ	ΚΑΤΑΤΑΞΗ 2007 (β)	ΚΑΤΑΤΑΞΗ 2007 (β)
ΑΝΟΔΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ					
↑	10	ΑΘΗΝΩΝ	Α103	32	8
↑	6	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	Α304	25	5
↑	24	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5442	35	15
↑	7	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5411	31	6
ΚΑΘΟΔΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ					
↓	35	ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ	109	6	39
↓	30	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	4425	7	36
↓	18	ΑΘΗΝΩΝ	Α101	4	30
↓	13	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	4111	3	26
↓	40	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	8206	17	40
↓	28	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	4311	12	34

Σύμφωνα με το κριτήριο που ορίσαμε παραπάνω και τα αποτελέσματα που καταγράφουμε στους αντίστοιχους πίνακες το σενάριο (α) σημειώνει μόνο έναν Ο.Τ.Α. με έντονη διαφοροποίηση απέναντι σε δέκα του σεναρίου (β). Σε αυτό το σημείο οφείλουμε να παρατηρήσουμε, πως σύμφωνα με το πρώτο σενάριο και τη χρήση του αριθμοδείκτη Χ2: ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΙΔΙΕΣ ΠΗΓΕΣ /ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (+ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ**)** σε σύγκριση με το δεύτερο και τη χρήση του Χ22: ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ / ΚΑΤΟΙΚΟ διακρίνουμε εύκολα μια έντονη διαφοροποίηση. Σύμφωνα με το πρώτο σενάριο, εμφανίζεται μια σταθερότητα των αποτελεσμάτων της Promethee ανάμεσα στο έτος 2007 και 2009 για κάθε Δήμο. Από μια άλλη προοπτική φυσικά, το γεγονός αυτό μπορεί να ερμηνευτεί και ως μια αδυναμία στην εμφάνιση των αλλαγών που στοχεύουν στην οικονομική πρόοδο του κάθε Ο.Τ.Α. και την ευαισθησία στην παραγοντική μας ανάλυση.

Είναι αναγκαίο να ερευνήσουμε κατά πόσο η φαινομενική αυτή πρόοδος των χρηματοοικονομικών των Δήμων είναι πλασματική ή ουσιαστική. Αυτό θα επιτευχθεί αν εντοπίσουμε τους παράγοντες, δηλαδή τους αριθμοδείκτες οι οποίοι επηρέασαν αυτή την αλλαγή μέσα σε ένα βάθος χρόνου μόλις διετίας. Έτσι για παράδειγμα ένας Ο.Τ.Α. με αυξημένα έσοδα και χωρίς χρέη αλλά και ανάλογα αυξημένες κρατικές παροχές όπως επιχορηγήσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ως βελτιωμένος. Ενδεικτικά θα ερμηνεύσουμε τον Ο.Τ.Α. με την μεγαλύτερη άνοδο και αυτόν με τη μεγαλύτερη πτώση όπως παρουσιάζεται παρακάτω:

Πίνακας 6.24: Διακύμανση τιμών αριθμοδεικτών, ΟΤΑ με μεγαλύτερη άνοδο και σύγκριση με μέσο όρο για έτη 2007-2009

ΑΘΗΝΩΝ Α103 (β)							
ΕΤΟΣ	**X22 (+)**	**X3 (-)**	**X4 (+)**	**X7 (+)**	**X11 (+)**	**X20 (-)**	**X23 (-)**
2009	-0,18785	0,295394	0,499379	-0,04167	0,123616	0,123288825	0,074397671
2007	-0,18146	0,206933	-0,44787	-0,06151	0,01782	0,181984	-0,1885
ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ Μ.Ο.	-0,00807	-0,00461	-0,00809	-0,00727	-0,0069	-0,004140815	-0,008339681

Έντονη βελτίωση υπήρξε ιδιαίτερα για τους αριθμοδείκτες Χ4: αποδοτικότητα συνόλου ενεργητικού, και Χ11:ταμειακή ρευστότητα καθώς αισθητή βελτίωση και για τον Χ7: ίδια έσοδα / σύνολο υποχρεώσεων καθώς και Χ3: έξοδα διοίκησης / σύνολο λειτουργικών εξόδων, οι οποίοι είδη βρίσκονταν σε τιμές αρκετά πάνω από τον μέσο όρο των αριθμοδεικτών για το σύνολο του δείγματός μας και για τα δύο έτη. Πτώση του Χ20: επιχορηγήσεις / κάτοικο και Χ23: συνολικά λειτουργικά έξοδα / ίδια έσοδα. Ενώ ο δείκτης Χ22: ίδια έσοδα / κάτοικο, παρέμεινε σε σταθερά σχετικά επίπεδα.

Ερμηνεύοντας την πορεία, καθώς και την οικονομική του κατάσταση, του Δήμου Αθηνών Α103, είναι η αύξηση της αποδοτικότητας του συνόλου ενεργητικού, που ερμηνεύει το 10.384% της συνολικής διακύμανσης, σε συνδυασμό με την αύξηση της ταμειακής ρευστότητας που ερμηνεύει το 27.983% της συνολικής διακύμανσης που οδηγούν σε αυτό το αποτέλεσμα. Πρέπει να παρατηρήσουμε το γεγονός πως οι κρατικές επιχορηγήσεις μειώθηκαν μάλιστα γεγονός που δίνει μεγαλύτερη αξία στην βελτίωση του Ο.Τ.Α.

Πίνακας 6.25: Διακύμανση τιμών αριθμοδεικτών, ΟΤΑ με μεγαλύτερη πτώση και σύγκριση με μέσο όρο για έτη 2007-2009

ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ 109 (β)							
ΕΤΟΣ	**X22 (+)**	**X3 (-)**	**X4 (+)**	**X7 (+)**	**X11 (+)**	**X20 (-)**	**X23 (-)**
2009	-0,34603	-0,41351	-0,08922	-0,07505	0,07475	-0,134155506	-0,830547896
2007	-0,26159	-0,17384	0,111872	0,353836	0,249041	-0,11839	0,401945
ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ Μ.Ο.	-0,00807	-0,00461	-0,00809	-0,00727	-0,0069	-0,004140815	-0,008339681

Αισθητή πτώση παρουσιάζουν οι δείκτες X22, X4, X7, X11,X20 ενώ υπήρξε σαφέστατη βελτίωση στον X23 και τον X3. Αναλυτικότερα και σε ευρύτερη βάση:

6.8.1. Έσοδα

Η διαφορετική διοίκηση που ασκείται στους Ο.Τ.Α. σημαίνει ότι υπάρχει μεγάλη ανομοιότητα στην ικανότητα τους να συλλέγουν έσοδα, η οποία καθορίζεται σημαντικά από το μέγεθος του πληθυσμού, τη βάση φορολόγησης και την ικανότητα ή επιθυμία της διοίκησης να χρεώσει τέλη χρήσεως. Οι πίνακες δείχνουν τη μεγάλη διαφορά στο κριτήριο X22 που αντανακλά τα έσοδα σε σχέση με τον πληθυσμό. Είναι το κριτήριο με τη μεγαλύτερη δυνατότητα διαχωρισμού των Δήμων και ερμηνεύει το 34.069 % της συνολικής διακύμανσης του δείγματος. Οι Δήμοι με το υψηλότερο score της Promethee έχουν ίδια έσοδα αρκετά ψηλά και διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό από τα ίδια έσοδα που μπορούν να αντλήσουν οι Δήμοι που κατατάσσονται στις τελευταίες θέσεις, όπως δείχνουν οι μέσοι όροι.

Από τα δεδομένα του δείγματος των Δήμων μπορούν να εξαχθούν συμπεράσματα για τις γενικές τάσεις των κατηγοριών των εσόδων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Εντοπίζεται μεγάλη εξάρτηση της Τ.Α. από τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες κυμαίνονται μεταξύ του 30% και 70% των συνολικών εσόδων για κάθε περιφέρεια. Υπάρχει τεράστια εξάρτηση από τα κρατικά κονδύλια σε όλες τις περιοχές, με σημαντική διαφορά ανάμεσα στην Αττική, σε σχέση με τις ορεινές και αγροτικές περιοχές της Ελλάδας που εξαρτώνται σχεδόν αποκλειστικά από αυτά τα κονδύλια. Αποτυπώνεται καθαρά η έλλειψη δυνατότητας άντλησης εσόδων είτε από πωλήσεις αγαθών και υπηρεσιών είτε από φόρους, τέλη κλπ., ώστε να δημιουργήσουν ίδιους πόρους για την παροχή υπηρεσιών και αγαθών στους πολίτες τους.

6.8.2. Έξοδα

Τα λειτουργικά έξοδα περιλαμβάνουν όλα τα αναγκαία καθημερινά κόστη για τη διαχείριση ενός οργανισμού, όπως είναι το κόστος του προσωπικού, η κοινωνική ασφάλιση, η κατανάλωση ενέργειας, ο υπολογισμός και η συντήρηση των υποδομών. Ο μέσος όρος των δαπανών ανά κάτοικο σε πραγματικούς όρους κατά τα έτη της μελέτης έχει αυξηθεί, αντανακλώντας την επέκταση του ρόλου της Τ.Α. που συζητήθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, καθώς και την αύξηση του κόστους. Αυτή η αύξηση των λειτουργικών εξόδων όμως ίσως έχει βαρύνουσα σημασία για τη μείωση του μεγέθους των κεφαλαίων που είναι διαθέσιμα για την ανανέωση των υποδομών που παρατηρείται σε αρκετούς Δήμους.

6.8.3. Λειτουργικό έλλειμμα / πλεόνασμα

Το λειτουργικό έλλειμμα / πλεόνασμα είναι το βασικό αναλυτικό κριτήριο που αφορά στις ετήσιες λειτουργικές δραστηριότητες των Ο.Τ.Α. Ορίζεται από τα λειτουργικά έσοδα (περιλαμβανόμενων και των κρατικών επιχορηγήσεων) ελαττωμένα από όλα τα λειτουργικά έξοδα (περιλαμβανόμενων των αποσβέσεων και των δαπανών για τοκοχρεολύσια). Αποτελεί κριτήριο της ικανότητας πληρωμής του λειτουργικού κόστους του Ο.Τ.Α. Ερμηνεύοντας το κριτήριο αυτό απαιτείται προσοχή, καθώς λειτουργικά πλεονάσματα ή ελαφρά ελλείμματα μπορεί να έχουν γίνει από υποεκτίμηση του κόστους αποσβέσεων, το οποίο συνήθως γίνεται εξαιτίας συντηρητικής εκτίμησης των παγίων ή από μη επικαιροποίηση αυτών των εκτιμήσεων. Ενώ τα ήπια λειτουργικά ελλείμματα δεν είναι ανησυχητικά για την οικονομική βιωσιμότητα των Ο.Τ.Α., λειτουργικά ελλείμματα μεγαλύτερα από 10% των συνολικών εσόδων υποδηλώνουν ότι ο Ο.Τ.Α. δαπανά πέραν των δυνατοτήτων του. Λειτουργικά ελλείμματα σημαίνουν πως οι σημερινοί φορολογούμενοι χρειάζεται να δανειστούν για να πληρώσουν ή να αναβάλλουν την ανανέωση ή την αντικατάσταση των υπαρχουσών υποδομών και έτσι να μετακυλήσουν το κόστος σε επόμενες γενεές (διαγενεακή ανισορροπία. Εάν τα ελλείμματα συνεχίζονται σε αρκετές περιόδους, σωρευτικά δημιουργούν επίπεδα δανεισμού τα οποία ο οργανισμός δεν μπορεί να αποπληρώσει.

Επιπλέον, λειτουργικό έλλειμμα δηλώνει ότι τα ανταποδοτικά έσοδα είναι ανεπαρκή για να χρηματοδοτήσουν τις τρέχουσες λειτουργίες και απαιτείται δανεισμός ή ρευστοποίηση στοιχείων του ενεργητικού με σκοπό να χρηματοδοτηθούν οι συνήθεις λειτουργίες. Γενικά, ένας Ο.Τ.Α. με υγιή χρηματοοικονομική βάση θα μπορούσε να παρουσιάζει μέτριο λειτουργικό πλεόνασμα. Τα πλεονάσματα μειώνουν την ανάγκη δανεισμού για επενδύσεις και παρέχουν ουσιαστική συνδρομή στην ετήσια αποπληρωμή του χρέους.

Η χρηματοοικονομική απόδοση του οργανισμού πρέπει να επιτρέπει ένα περιθώριο άνεσης για να είναι σε θέση να αντιμετωπίζει χρηματοοικονομικούς κινδύνους και κραδασμούς. Οι δείκτες αποδοτικότητας όπως ο Χ4 αποτελούν βασικούς παράγοντες διάκρισης για την κατάταξη των Δήμων. Και εδώ οι μέσοι όροι των Δήμων παρουσιάζουν σημαντική διαφορά.

6.8.4. Ρευστότητα

Η ρευστότητα αναφέρεται στη ροή των μετρητών εντός και εκτός ταμείου. Αυξημένη ρευστότητα ή αποθεματικό μετρητών αποτελεί σημαντικό ανάχωμα σε περίπτωση απρόσμενων χρηματοοικονομικών πιέσεων. Εάν ο Ο.Τ.Α. παρουσιάσει αρνητική ρευστότητα και μείνει χωρίς χρηματικό απόθεμα, τότε πρέπει να δανεισθεί ή να αναβάλλει την πληρωμή των υποχρεώσεων του. Ο δείκτης ρευστότητας είναι μέτρο της ικανότητας του Ο.Τ.Α. να ικανοποιήσει τις οικονομικές του ανάγκες. Τιμή μεγαλύτερη του 1,5 δείχνει ότι το κυκλοφορούν ενεργητικό είναι μεγαλύτερο των βραχυχρόνιων υποχρεώσεων. Εάν η τιμή είναι μικρότερη του 1 πρέπει να παρθούν μέτρα βελτίωσης. Σκοπός του κριτηρίου αυτού είναι η μέτρηση της καταλληλότητας των κυκλοφορούντων στοιχείων του ενεργητικού και της ικανότητας να καλύπτει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις. Η σημασία της ρευστότητας εκτιμάται καλύτερα από την αναγνώριση των επιπτώσεων που μπορεί να προκύψουν από την έλλειψη της, παρά από την παρουσία της. Ο Ο.Τ.Α. όταν δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί ανώδυνα στις τρέχουσες υποχρεώσεις, χωρίς να καταφύγει σε δραστικά μέτρα μεταβολής της κεφαλαιακής και λειτουργικής του μορφής, είναι σε πολύ επικίνδυνη θέση. Η αδυναμία του οργανισμού να εκπληρώσει βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις προς τρίτους επηρεάζει το πρόγραμμα αγορών, πωλήσεων και εξυπηρέτησης δανείων με επιβάρυνση τόκων. Ανάλογης σημασίας και επιπτώσεων είναι η έλλειψη ρευστότητας για τους πιστωτές και τους άλλους κοινωνικούς εταίρους (προσωπικό, ασφαλιστικά ταμεία, δημόσιο κλπ). Τα κριτήρια Χ9, Χ10 και κυρίως Χ11 αντανακλούν τη φερεγγυότητα του οργανισμού και αποτελούν κύριες συνιστώσες της χρηματοοικονομικής ανάλυσης των Ο.Τ.Α.

6.8.5. Χρέος

Η χρηματοοικονομική θέση ενός Δήμου είναι υγιής όταν οι υποχρεώσεις του και ο δανεισμός του είναι σε επίπεδα στα οποία μπορεί άνετα να ανταπεξέλθει με τα ετήσια έσοδα του στα συνεπαγόμενα έξοδα αποπληρωμής των υποχρεώσεων του. Προκειμένου να διατηρεί δημοσιονομική ισορροπία πρέπει να εισπράττει επαρκή έσοδα για να καλύπτει τις λειτουργικές και κεφαλαιακές του δαπάνες (έξοδα τόκων και αποπληρωμής κεφαλαίου). Αυξανόμενα ποσοστά χρέους ίσως σηματοδοτούν μειωμένο επίπεδο ευελιξίας στην κατανομή των πόρων ή ελαττωμένη ικανότητα πληρωμής των μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων του. Το ύψος του χρέους, συσχετίζεται με μέτρα ικανότητας πληρωμής, όπως το μέγεθος των εσόδων του Ο.Τ.Α., η οικονομική παραγωγή της περιοχής δικαιοδοσίας, όπως εκφράζεται με το ΑΕΠ και, σε ορισμένες περιπτώσεις, το επίπεδο των φορολογητέων αξιών ακινήτων. Η διατήρηση της μακροπρόθεσμης φερεγγυότητας απαιτεί προβλεψιμότητα. Πολύχρονοι οικονομικοί σχεδιασμοί και μακροχρόνιος προγραμματισμός κεφαλαίων είναι απαραίτητα στοιχεία για την οικονομική ευρωστία των Ο.Τ.Α.

6.8.6. Γενικά συμπεράσματα Promethee

Στο έκτο κεφάλαιο αναλύσαμε όλους εκείνους τους ποσοτικούς και ποιοτικούς παράγοντες που παρέχουν τη δυνατότητα βαθύτερης κατανόησης της οικονομικής κατάστασης ενός Δήμου. Είναι οι παράγοντες που προσδιορίζουν αφανή και αναδυόμενα προβλήματα και δίνουν ακριβέστερη εικόνα των οικονομικών δυνατοτήτων και των αδυναμιών του οργανισμού. Ταυτόχρονα, εισάγουν μακροπρόθεσμη θεώρηση στις ετήσιες οικονομικές διαδικασίες, ποσοτικοποιούν σε μεγάλο βαθμό τις πληροφορίες και τους παράγοντες αλλαγών και επιτρέπουν τη στατιστική ανάλυση των διάφορων δεδομένων. Αναλύοντας τους παράγοντες που επηρεάζουν τις οικονομικές συνθήκες και διευκολύνουν την ανάλυση και τις μετρήσεις, προσδιορίσαμε τους χρηματοοικονομικούς αριθμοδείκτες. Οι αριθμοδείκτες αποτελούν ένα διοικητικό εργαλείο, που χρησιμοποιεί τις πληροφορίες από τον προϋπολογισμό και τις λογιστικές καταστάσεις, τις συνθέτει με τα οικονομικά και δημογραφικά δεδομένα και δημιουργεί μια σειρά οικονομικών δεικτών. Η ανάλυση δεικτών βοηθά στη μέτρηση των χρηματοοικονομικών επιδόσεων, ανιχνεύει τις χρηματοοικονομικές ανωμαλίες και εστιάζει την προσοχή στα σημαντικά ζητήματα του οργανισμού.

Η διαχρονική παρακολούθηση αυτών των δεικτών μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την καταγραφή των αλλαγών της οικονομικής θέσης του οργανισμού και να προειδοποιήσει τη διοίκηση για πιθανά μελλοντικά προβλήματα. Ακόμη, η άμεση παρακολούθηση και σύγκριση, μέσω των δεικτών, των επιδόσεων κάθε Ο.Τ.Α., δημιουργεί τις προϋποθέσεις καταλογισμού ευθυνών για λάθη ή παραλείψεις του οργανισμού, γεγονός όμως που προϋποθέτει την καθαρή διάκριση των δικαιωμάτων, των υποχρεώσεων και των αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε κάθε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και φυσικά ανάμεσα στην Τ.Α. και στην κεντρική κυβέρνηση.

Με τη χρήση της παραγοντικής ανάλυσης ορίσαμε ένα μικρό υποσύνολο 23 χρηματοοικονομικών δεικτών, οι οποίοι παρέχουν χρήσιμη πληροφόρηση προς το Δήμο ή προς όλους όσους επιθυμούν να αξιολογήσουν τις οικονομικές του επιδόσεις και το επίπεδο του πιστωτικού κινδύνου που έχει αναλάβει. Από το δείγμα των οικονομικών δεδομένων, προέκυψαν εφτά οικονομικές μεταβλητές που αποτελούν προσεγγιστικά μέτρα των επιδόσεων για κάθε Δήμο.. Τα κριτήρια, που προέκυψαν από την παραγοντική ανάλυση, αναλύθηκαν μέσω της πολυκριτήριας μεθόδου Promethee, η οποία επιτρέπει τη σύνθεση πολλαπλών κριτηρίων για την εξαγωγή μιας συνολικής αξιολόγησης - κατάταξης των Δήμων.

Από την ανάλυση έγινε φανερό πως ένα σημαντικό μέρος των Ο.Τ.Α. χρειάζεται επιπλέον έσοδα ή μεγαλύτερη αποδοτικότητα κόστους, ώστε να βελτιώσει τη συνολική οικονομική του κατάσταση. Τα αποτελέσματα δείχνουν πως ένα μεγάλο τμήμα των Ελληνικών Δήμων, περίπου 20%, για τα έτη της μελέτης είναι οικονομικά ευπαθείς, με την έννοια πως αντιμετωπίζουν έλλειμμα μεγαλύτερο του 10% των συνολικών τους εσόδων. Ακόμη, περίπου 40% των Δήμων παρουσιάζουν δείκτη ρευστότητας κάτω του 1.5 που αντανακλά προβλήματα προς τους πιστωτές και προς άλλους κοινοτικούς εταίρους. Οι Δήμοι θα πρέπει να διαθέτουν πρακτικές διαχείρισης μετρητών και χρέους, που βέβαια δεν είναι εύκολο να γίνει από μικρούς οργανισμούς. Ένα σημαντικό μέρος των Δήμων δεν έχουν τη δυνατότητα να χρηματοδοτήσουν την κατάλληλη παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών. Η συνένωση Δήμων και ο ουσιαστικός περιορισμός του αριθμού τους αποτελεί μια ενδεδειγμένη πολιτική, ώστε να αποκτήσουν το κατάλληλο μέγεθος πληθυσμού για να μπορέσουν να ξεπεράσουν λειτουργικά, χρηματοοικονομικά και διοικητικά προβλήματα.

Δήμοι με χαμηλή βαθμολόγηση παραμένουν έτσι σε όλη την περίοδο ανάλυσης, γεγονός που μας επιτρέπει να συμπεράνουμε σταθερότητα του φαινόμενου και σχέση μεταξύ γεωγραφικής περιοχής και οικονομικής κατάστασης του Δήμου. Επίσης, η δυναμική μελέτη

των Δήμων που παρουσιάζουν χαμηλή κατάταξη, δείχνει πως υπάρχει δομικό πρόβλημα και όχι περιστασιακός συνδυασμός παραμέτρων. Επομένως, πέρα από τις συνενώσεις, πρέπει να υπάρξουν και συγκεκριμένα μέτρα στήριξης από την κεντρική κυβέρνηση, ώστε να ξεπεραστούν οι οικονομικές ανισορροπίες των Δήμων μεταξύ διαφορετικών γεωγραφικών διαμερισμάτων.

Από τη στατιστική ανάλυση δεν επιβεβαιώθηκε πως οι πολυπληθέστεροι Δήμοι είναι και περισσότερο εύρωστοι οικονομικά. Ορισμένοι Δήμοι με μικρό πληθυσμό έχουν καλύτερη αξιολόγηση από μεγαλύτερους. Το μέγεθος αποτελεί βασικό πλεονέκτημα, αλλά όχι αναγκαία ένα πλεονέκτημα, το οποίο μπορεί να υπερκεράσει τις αδυναμίες μιας ελλιπούς διοίκησης. Διοίκηση που διαθέτει χρηματοοικονομικές δεξιότητες, γνώση και χρήση κατάλληλων μέτρων απόδοσης, πειθαρχία για την επίτευξη συγκεκριμένων καθαρών στόχων και αφοσίωση στο καθήκον, είναι πιθανότερο να δημιουργεί ευνοϊκότερη χρηματοοικονομική κατάσταση. Ενώ οι μεγάλοι Δήμοι μπορούν να χρησιμοποιήσουν το μέγεθος τους για να μειώσουν το οριακό κόστος και να βελτιώσουν τα έσοδα τους, αυτό το πλεονέκτημα μεγέθους μπορεί γρήγορα να χαθεί εάν οι οργανισμοί εξαπλώνουν τις υπηρεσίες ή βελτιώνουν την ποιότητα τους, χωρίς αντίστοιχες προσαρμογές στα έσοδα που υποστηρίζουν αυτές τις υπηρεσίες. Επιπλέον, ένας αριθμός συμβουλίων δρομολογεί έργα υποδομών χωρίς να αντιλαμβάνεται πλήρως το επερχόμενο λειτουργικό κόστος ή το κόστος συντήρησης που σχετίζεται με αυτά. Γενικά, οι μεγάλοι Δήμοι παρουσιάζουν πλεονέκτημα στην επίτευξη οικονομικής ευρωστίας και στην προσέλκυση εκπαιδευμένου και εξειδικευμένου προσωπικού. Όμως, η ισχυρή και ικανή διοίκηση αναδεικνύεται περισσότερο σημαντικός παράγοντας για το ξεπέρασμα των οικονομικών προκλήσεων. Επειδή υπάρχουν μικροί δήμοι σε καλύτερη οικονομική κατάσταση από μεγάλους, φαίνεται πως το μέγεθος και η οικονομική κατάσταση δεν είναι συνώνυμα.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η παγκόσμια οικονομική κρίση είχε σημαντικές επιπτώσεις και στις κυβερνήσεις και στους οργανισμούς του δημόσιου τομέα. Το νέο οικονομικό περιβάλλον απαιτεί όχι μόνο την έντονη εφαρμογή του 3Es , Efficiency, Effectiveness and Economy (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία), αλλά έχει επίσης επηρεάσει τη βιωσιμότητα και την οικονομική υγεία του δημόσιου τομέα, συμπεριλαμβανομένης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη νέα αυτή εποχή, η συγκριτική αξιολόγηση των οικονομικών επιδόσεων και της βιωσιμότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι μείζονος σημασίας για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, τους φορείς εποπτείας, τους πολιτικούς καθώς και τους πολίτες. Είναι επίσης χρήσιμο για τους εκλεγμένους που είναι υπεύθυνοι για τη καθημερινή λειτουργία των Ο.Τ.Α.

Σε αυτή την εργασία έχουμε αναπτύξει ένα οικονομικό μοντέλο αξιολόγησης για την Τ.Α., σύμφωνα με ένα σύνολο χρηματοοικονομικών δεικτών, προσαρμοσμένων στις συνθήκες της. Με αυτόν τον τρόπο διαχωρίζουμε τους δήμους με ισχυρές οικονομικές επιδόσεις από αυτούς που αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Το μοντέλο αναπτύχθηκε στα πλαίσια της πολυκριτήριας μεθοδολογίας ανάλυσης και λήψης αποφάσεων. Το μοντέλο κατασκευάστηκε βασιζόμενο σε ένα αξιόλογο δείγμα της ελληνικής Τ.Α για το 2007 και έχει δοκιμαστεί με επιτυχία για την εγκυρότητα και την αξιοπιστία του μέσα από διάφορες δοκιμές.

Το μοντέλο έχει αρκετές πρακτικές συνέπειες. Έχει αναπτυχθεί με τη χρήση πληροφοριών που προκύπτουν από αυτοτελείς οικονομικές καταστάσεις. Η χρήση της λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση λογιστικών πληροφοριών αν και αποτελεί πρότυπο στον ιδιωτικό τομέα, είναι μάλλον σπάνιο φαινόμενο στα χρηματοοικονομικά μοντέλα κινδύνου του δημόσιου τομέα. Αυτό συμβαίνει επειδή ο δημόσιος τομέας συνήθως αξιολογείται βάσει των δεδομένων, είτε σε μετρητά (δημοσιονομική) λογιστικά ή σε λογιστικά στοιχεία του ταμείου. Το μοντέλο είναι εύκολο στην εφαρμογή και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για σκοπούς συγκριτικής αξιολόγησης, που προσφέρουν πρόωρα σήματα κινδύνου για πολλούς φορείς που θα μπορούσαν να τα χρησιμοποιήσουν στην λήψη των αποφάσεων.

Φυσικά, η ανάλυσή μας υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς. Πρώτον, η ανάλυση βασίζεται σε οικονομικές καταστάσεις και ως εκ τούτου η ποιότητα των οικονομικών πληροφοριών επηρεάζει την ακρίβεια των αποτελεσμάτων. Παρ 'όλα αυτά, τα λογιστικά στοιχεία έχουν ανακτηθεί από ελεγμένες οικονομικές καταστάσεις, οι οποίες μετριάζουν τον κίνδυνο αυτό. Δεύτερον, δεν γίνεται προσπάθεια να δοθεί ένας σαφής ορισμός των εννοιών "οικονομική πίεση" ή "οικονομική κρίση", ζητήματα που τίθενται σύμφωνα και με σχετική βιβλιογραφία (Holande, 2003). Η σοβαρότητα των οικονομικών προβλημάτων που οι Τ.Α. βιώνει, μπορεί να λάβει διάφορες μορφές (π.χ. περιβαλλοντική, κοινωνική ή οικονομική). Ωστόσο, η συγκριτική κατάταξη που έχουμε αναπτύξει είναι χρήσιμη για τη συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων. Τέλος, το μοντέλο δεν λαμβάνει υπόψη τις εξωγενείς συνθήκες των δήμων, όπως ο πλούτος τους, που θα μπορούσαν να υπολογίζονται από το περιφερειακό ΑΕΠ ή το είδος της οικονομικής δραστηριότητας (π.χ., τουριστική δραστηριότητα). Η εμπειρική έρευνα έχει δείξει ότι οι παράμετροι αυτοί επηρεάζουν τις τιμές των χρηματοοικονομικών δεικτών. (Cohen, 2008).

Ως καταληκτική παρατήρηση πρέπει να σημειωθεί ότι οι σχέσεις που υπάρχουν

μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων και των κεντρικών κυβερνήσεων, τουλάχιστον στην Ελλάδα, σε μεγάλο βαθμό επηρεάζονται από ισχυρούς πολιτικούς δεσμούς (Χλέπας, 2010). Στο ίδιο πνεύμα, το ΔΝΤ (2006, σελ.14) αναφέρει ότι υπάρχουν περιπτώσεις πολιτικής πίεσης σε περιπτώσεις οικονομικής κακοδιαχείρισης στους Ο.Τ.Α. Συνεπώς, οι πολιτικές αποφάσεις μπορεί να βοηθήσουν τους δήμους να ξεπεράσουν τα οικονομικά προβλήματά τους, όταν προκύπτουν. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί εάν η εκάστοτε κυβέρνηση δεν είχε να αντιμετωπίσει εξίσου σοβαρά οικονομικά προβλήματα. Ως εκ τούτου στην τρέχουσα παγκόσμια οικονομική κατάσταση, όπου κυβερνήσεις, όπως αυτή της Ελλάδας αναζητούν οικονομικούς πόρους, αξιολόγησης της απόδοσης δεν είναι μόνο χρήσιμη αλλά και απαραίτητη για την επίτευξη των δημόσιων οικονομικών στόχων.

Με τον όρο οικονομική κατάσταση αναφερόμαστε στην ικανότητα ενός Δήμου να παρέχει υπηρεσίες στο επίπεδο και στην ποιότητα που απαιτεί η υγεία, η ασφάλεια, η ευημερία και η επιθυμία των πολιτών. Ένας Δήμος που στερείται την αξιόπιστη παροχή αυτών των υπηρεσιών μπορεί να είναι σε καλή οικονομική κατάσταση, εάν όμως προσπαθήσει να προσφέρει τις κατάλληλες υπηρεσίες, τότε ίσως παρουσιάσει έντονα προβλήματα ρευστότητας, προϋπολογισμού ή προβλήματα μακροπρόθεσμης φερεγγυότητας. Δεν αρκεί λοιπόν να εξετάζουμε την οικονομική κατάσταση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά οφείλουμε σαν κοινωνία να εξετάζουμε και την ποιότητα παροχών της, καθώς και την οικονομική της υγεία αφού αυτό επιτευχθεί.

Με τη δημοσίευση των νέων οικονομικών καταστάσεων είναι δυνατή η αξιολόγηση και η σύγκριση των Δήμων. Όμως και αυτές οι λογιστικές καταστάσεις δεν είναι σε θέση να δείξουν με λεπτομέρεια το κόστος κάθε υπηρεσίας ή τα κόστη που αναβάλλονται για επόμενες οικονομικές περιόδους. Δε δείχνουν τη μείωση της αγοραστικής δύναμης των πολιτών από τον πληθωρισμό ή τη μείωση της ευελιξίας, εξαιτίας υποχρεωτικών περιορισμών από την πολιτεία, ή τη διάβρωση των δρόμων, των κτιρίων και των άλλων δομών. Δε συσχετίζουν δηλαδή, τα οικονομικά και δημογραφικά δεδομένα της περιοχής.

Η νέα μεταρρυθμιστική προσπάθεια στην Τ.Α. προϋποθέτει την καταγραφή και αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης στους Δήμους, τις δημοτικές πολιτικές και την οργανωτική λειτουργία των δημοτικών μηχανισμών. Καθίσταται επιτακτική η πλήρης, συνεχής και συστηματοποιημένη συγκέντρωση μεγάλης ποσότητας πρωτογενών ποσοτικών δεδομένων, πληροφοριών και στοιχείων, ζητήματα που παραπέμπουν σε στελέχωση με επιστημονικό προσωπικό, το οποίο συνεχώς πρέπει να αναβαθμίζει τις γνώσεις του και σε ανάπτυξη, εφαρμογή και λειτουργία ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, το οποίο θα μπορεί να στηρίζει την παροχή σύγχρονων υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι Δήμοι δε μετρούν την αποτελεσματικότητα ή το κόστος των ποικίλων δραστηριοτήτων στο πλαίσιο εξισώσεων κόστους - οφέλους ούτε επιμένουν στην ποιότητα ή στην αποδοτικότητα και στη χρηματοοικονομική διοίκηση. Η παρακολούθηση των επιδόσεων δεν αποτελούσε επιτακτική ανάγκη για την τοπική αυτοδιοίκηση. Θα είναι σημαντικό, να ξεκινήσει μια τέτοια προσπάθεια και αυτή να γίνει από έναν ανεξάρτητο μη κερδοσκοπικό φορέα εκτιμήσεων (στο πλαίσιο εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης»), ο οποίος θα διαμορφώνει και θα παρακολουθεί αξιόπιστους δείκτες αξιολόγησης και επιδόσεων, τόσο για τη συνολική κατάσταση των Δήμων, όσο και για επιλεγμένες θεματικές υπηρεσίες.

Προσπαθήσαμε αναλυτικά να αναδείξουμε τον ουσιαστικό ρόλο της λογιστικής στην αναδιοργάνωση του θεσμού της Τ.Α. και αναζητήσαμε τους βασικούς άξονες, πάνω στους οποίους μπορεί να κινηθεί η προσπάθεια για την εκτίμηση της οικονομικής κατάστασης των Δήμων και της μέτρησης της αποδοτικότητας τους. Η χρήση και η βελτίωση των τεχνικών μέτρησης και παρακολούθησης των επιδόσεων, που αφορά σε όλες τις δραστηριότητες ενός Δήμου, θα επιτρέψει την εφαρμογή μεθόδων διοίκησης βασισμένων στην αποδοτικότητα και

την αποτελεσματικότητα. Η ανάπτυξη πρακτικών χρηματοοικονομικής διοίκησης στους Δήμους, αποτελεί ίσως την αναγκαία ορθολογικοποίηση για την υποστήριξη της πολύ σημαντικής αποστολής που τους έχει εμπιστευτεί η σύγχρονη δημοκρατία.

Οι εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού σηματοδοτούν μια σημαντική τομή για την ενίσχυση της αποκέντρωσης, τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας, οργάνωσης και διοίκησης των Ο.Τ.Α. και, ως εκ τούτου, την παροχή ποσοτικά και ποιοτικά βελτιωμένων υπηρεσιών. Στην προσπάθεια της τοπικής αυτοδιοίκησης για οικονομική λογοδοσία, οικονομική αποτελεσματικότητα και οικονομική βιωσιμότητα, το λογιστικό σύστημα των Ο.Τ.Α. θα συνεχίσει να δέχεται πιέσεις, ώστε να προσαρμοσθεί στις αυξανόμενες απαιτήσεις για αποδοτική διαχείριση των τοπικών δημόσιων πόρων, διαρκή και αποτελεσματικό έλεγχο του κόστους και διαμόρφωση αξιόπιστων δεικτών αξιολόγησης και επιδόσεων. Η μεταρρύθμιση του Ελληνικού κράτους και της Τ.Α. απαιτεί την υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων χρηματοοικονομικής διοίκησης, χωρίς βέβαια να παραγνωρίζεται ότι οι βασικές αξίες του δημόσιου τομέα, όπως η δημοκρατία, η δικαιοσύνη, η ισότητα και η αμεροληψία είναι πιο σημαντικές από την οικονομία, στα γερά θεμέλια της οποίας οι αξίες αυτές θα ευδοκιμούν.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ:

Αργυριάδης, Δ., *Για μια δημόσια διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες*, Σάκκουλας, Κομοτηνή, 1998.

Βενιέρης , Γ. Γ., *Η σημασία της καθιέρωσης λογιστικών προτύπων στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα,* Gutenberg, Αθήνα, 1997.& Κοέν Σ., "Το νέο σύστημα διπλογραφικής λογιστικής παρακολούθησης των ΝΠΔΔ: παράδειγμα παράλληλης τήρησης δ. λογιστικού και γενικής λογιστικής" στο: "Λογιστής", Τεύχος 543, Ιούνιος/2000, σελ 882-886.

Γέροντα, Ψάλτη, *Δημοσιονομικό Δίκαιο,* 1998.

Γεωργίου, Άθως, *Διεθνή λογιστικά πρότυπα,* Σάκκουλας, Αθήνα, 2003.

Γεωργούλης, Χ. Σ., *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση,* Εκδόσεις Σάκκουλα, Κομοτηνή, 1997.

Γκίκας , Δ. Χ., *Η ανάλυση και οι χρήσεις των λογιστικών καταστάσεων,* Μπένου, Αθήνα, 1997.

Γκίκας, Δ. Χ., *Χρηματοοικονομική λογιστική : International Financial Reporting Standard,* Μπένος, Αθήνα, 2007.

Γκίκας, Δ., *Η ανάλυση και οι χρήσεις των λογιστικών καταστάσεων,* Μπένος, Αθήνα. 1997.

Γκλεζάκος, 1994.

Γρηγοράκος, Θ., *Ανάλυση - Ερμηνεία του Ε.Γ.Α.Σ.,* Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 2008.

Διβάνη, Χριστίνα, *Ο νέος κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων,* 2006.
Διεθνή πρότυπα χρηματοοικονομικής πληροφόρησης *International Accounting Standards Board, (* 2006), «Διεθνή πρότυπα χρηματοοικονομικής πληροφόρησης (Δ.Γί.Χ.Π.) 2005», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2005.

Ετήσια Έκθεση Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΦΕΚ 1706Β/6-12-2005).

Ζοπουνίδης, Κ. & Ψιμάρνη - Βούλγαρη, Φ., *Χρηματοοικονομική στρατηγική μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα,* Κλειδάριθμος, Αθήνα, 2000.

Θεοδώρου, Ι., *Οι δαπάνες των ΟΤΑ,* Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 2000.

ΙΤΑ, *Ο Δήμος του 21 ου Αιώνα,2006.*

ΙΤΑ, *Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ,* Μελέτη, Αθήνα, 2006.

Καζάκος, Π., *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά. Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1944-2000,* Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 2001.

Καζάκος, Π., *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση,* Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα, 2010.

Καραγιλάνης, Σ., (2004) "Ο οικονομικός προγραμματισμός των ΟΤΑ και ο νέος τύπος προϋπολογισμού", Εκδόσεις Καραναστάση.

Καραγιώργος, Θ. & Παπαδόπουλος, Δ. Α., *Χρηματοοικονομική λογιστική : θεωρητική διερεύνηση στα πλαίσια της ελληνικής πραγματικότητας,* Γερμανός, Θεσσαλονίκη, 2003.

Καραναστάσης Μάρκος Ο έλεγχος κανονικότητας συνίσταται στη διαπίστωση της τήρησης των διατάξεων του ΚΛΣΔΚ

Κάρκαλης, Ε., *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο,* Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 2005.

Καρκατσούλης, Π., *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ στη διακυβέρνηση,* Σιδερής, Αθήνα, 2004.

Κοέν, Σ., *Λογιστική Δημόσιου Τομέα,* Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου, Αθήνα, 2005.

Κοντιάδης, Ξ. Ι. & Απιστούλας, Δ., *Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση,* Εκδόσεις Παπαζήσης. Αθήνα, 2006.

Κουκουλής, Δ. Α. & Στεφάνου, Κ. Ι., *Χρηματοοικονομική λογιστική,* Εκδόσεις Γκιούρδας, Αθήνα, 2004.

Μαγγίνα, Α., *Κυβερνητική Λογιστική: Διεθνείς τάσεις και Ελληνική πραγματικότητα,* Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1995.

Μαΐστρος, Π., *Οι Αναπτυξιακοί θεσμοί της Αυτοδιοίκησης,* Εκδόσεις Λιβάνης, Αθήνα, 2000..

Μακρυδημήτρης, Α., *Προσεγγίσεις στη θεωρία των Οργανώσεων* ,Καστανιώτης, Αθήνα, 2004.

Μακρυδημήτρης, Α., *Κράτος των πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού,* Εκδόσεις Λιβάνη. Αθήνα, 2006.

Μιχαλόπουλος, Ν., *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management,* Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2003.

Μιχαλόπουλος, Ν., *Οργανωτικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων,* Σάκκουλας, Κομοτηνή, 1994.

Μουζέλης, Ν., *Από την αλλαγή στον εκσυγχρονισμό,* Θεμέλιο, Αθήνα, 2002.

Μουζέλης, Ν.Καζάκος, Π.Καζαμίας, Α.Τσούκας, Χ.Πελαγίδης, *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα,* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.

Μπάγκαβος, Χρήστος, *Δημογραφικές μεταβολές, αγορά εργασίας και συντάξεις στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση*,Gutenberg - Γιώργος & Κώστας Δαρδανός, Αθήνα, 2003.

Νιάρχος Ν., *Χρηματοοικονομική Ανάλυση Λογιστικών Καταστάσεων,* Σταμούλης, Αθήνα-Πειραιάς, 1997.

Νικολόπουλου Κ., *Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των ΟΤΑ,* 2004.

Παπούλιας Δ., & Τσούκας, Χ., *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους,* Εκδόσεις Καστανιώτης, Αθήνα, 1998.

Παπούλιας, Δ. Β./ Σωτηρόπουλος, Δ. & Οικονόμου, Χ., *Το Εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης,* Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα, 2002.

Παπούλιας, Δ., *Χρυσάφι Είναι το Δημόσιο. Ρητορεία και Πραγματικότητα των Μεταρρυθμίσεων,* Εκδόσεις Εστία, Αθήνα, 2007.

Παπούλιας Δημήτρης, "Τα Εμπόδια των Μεταρρυθμίσεων», 1ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, «Διοικητική Θεωρία και Πράξη : Διοίκηση και Κοινωνία», Αθήνα 5/10/2005.

Πελαγίδης Θ. & Μητσόπουλος Μ., *Ανάλυση της Ελληνικής οικονομίας. Η προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις,* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2006.

Πελαγίδης Θ., *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα,* Παπαζήσης, Αθήνα, 2005.

Πετράκος Γ. & Ψυχάρης, Γ., *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα,* Εκδόσεις Κρητική, 2004.

Ράπανος Β., *Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα,* ΙΟΒΕ, Αθήνα, 2009.

Ρίζος Κ., *Η αποτελεσματικότητα του δικαστικού δημοσιολογιστικού ελέγχου στην Ελλάδα και το Ελεγκτικό Συνέδριο,* Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 1998.

Σακέλλης, Ε., *Εγχειρίδιο Ελληνικού Λογιστικού Σχεδίου,* Εκδόσεις Βρυκους Α.Ε., 1993.

Σπανού Κ., *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία,* Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2000.

Σπανού Κ., *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση,* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2001.

Σπανού Κ., *Οργάνωση και εξουσία. Προβλεψιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση,* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1992.

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση, Αθήνα, 2005-2006.

Σφακιανό Γ. Κ., *Γενικές αρχές λογιστικής,* Interbooks, Αθήνα, 1996.

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης - www.seedd.gr και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης www.gedd.gr.

Σωτηρέλης Γ., *Η Μεταρρύθμιση της ΤΑ: Προκλήσεις και προοπτικές,* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2006.

Υφαντόπουλος Γ. & Νικολαΐδου, Κ., *Π στατιστική στην κοινωνική έρευνα.* Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 2008.

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α *Οδηγός για τη βήμα-βήμα εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος στους Δήμους,* Ομάδα Διοίκηση Έργου, 2000.

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&, *Στρατηγικό Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης,* Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1997.

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α., Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ», *Η επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης (2005-2007),Εθνικό* Τυπογραφείο, Αθήνα, 2005.

Φίλιος, Β. Φ., *Διοικητική Λογιστική,* Έλλην, Αθήνα, 1998.

Χλέπας, *Η ΤΑ στην Ελλάδα. Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση,* Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1999.

Χλέπας, *Ο Δήμαρχος,* Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2005.

Χλέπας, *Προοπτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,* Σάκκουλας, Αθήνα, 1998.

Χλέπας, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση,* Σάκκουλας, Αθήνα, 1993.

Χρυσανθάκης, Χ., *Ανεξάρτητες Αρχές,* Νομική Βιβλιοθήκη, 2004.

ΞΕΝΗ:

Alexander Hamilton Institute, (1996),

Brian Carpenter, Ph.D., CMA and Laura Ellis, Ph.D., CPA (2000), 77Budgeting for the future: Why firms need to forcast and budget their cash flows ‘’

Brooks Richard (2004), “All politics is local”

Clifford Craig (2005), “The Road to Fiscal Sustainability - Five Principles of Effective Financial Planning”

Council of Europe (1996), “Local authorities' budgetary deficits and excessive indebtedness’’

Council of Europe (2002), “Budgetary procedures and budget management at local authority level, (Local and Regional democracy

Council of Europe (2002), “The risks arising from Local Authorities' financial obligations’’

Council of Europe (1992), “Borrowing by local and regional authorities’’

Council of Europe (1999), “Supervision and auditing of local authorities' action’’

Council of Europe (1993), “Financial management of local authorities’’

Danziger, J.N. (1991), “Intergovernmental structure and fiscal management strategies:

A cross national analysis’’

Doyle D, (1994) “Cost control, a strategic Guide”, London, CIMA, Kogan Page

Inman, R. P., "How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia" στο: "American Economic Review", American Economic Association, Τόμος 85, 2/1995, σελ 378-83.

Hirsch, W. Z. & Rufolo, **A.** M., *Public finance and expenditure in a federal system*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, 1990, σελ. 212.

Fama, E., "Contracts costs and financing decisions" στο: "Journal of Business", Τόμος 63, 1/1990, σελ. 771-791

Laurent, P., "Vers un systeme de notation des collectivites locales ?" στο: "Revue francaise definances publiques" , Τόμος 30, 1990, σελ.115-120.

Positive Accounting Theory, Normative Accounting Theory, Agency theory, Market Efficiency Theory.

.

Pinches, G. & Mingo, K., "A Multivariate Analysis of Industrial Bond Rating" στο: "The Journal of Finance", Τόμος XXVIII, 1973, σελ. 1-18.

Ewert, D. C, "Trade Credit Management", Paper No 236, School of Industrial Administration, Purdue University, Indianna, 1969.

Jensen, L., "A Cluster Analysis Study of Financial Performance of Selected Business Firms" στο: "The Accounting Review", January/1971, σελ. 37-56.

Caloghirou, Y./ Moutrelatos, A. & Papagiannakis, L., *Multivariable Analysis for the Assessment of Corporate Performance: The case of Greece*, Kluwer Academic Publications, 1998.

Altman, 1968; Beaver 1967; Γκλεζάκος 1994.

Courtis, J. K., "Modeling a financial ratios categorical framework" στο: "Journal of Business Finance and Accounting", Τόμος 5,4/1978, σελ. 371-386.

Smith, R. F. & Winakor, A. H., *Changes in the financial structure of unsuccessful corporations,* Bureau of Business Research, University of Illinois, Urbana, 1935.

Merwin, C. L., *Financing Small Corporations,* National Bureau of Economic Research, New York, 1942.

Beaver, W. (1966), «Financial Ratios as Predictors of failure", Empirical Research in Accounting: Selected Studies, supplement to Vol. 5, Journal of Accounting Research, σελ. 71-111.

Benninga, S. & Sarig, O., "Corporate Finance. A Valuation Approach", McGraw-Hill, New York, 1997, σελ 52.

Edmister, R. O. (1972), "An Empirical Test of Financial Ratio Analysis for Small Business Failure Prediction", Journal of Financial and Quantitative Analysis, Vol. 7,σελ. 1477-1493. $^{\Lambda 0}$
Altman, E. I., "Financial Ratios, Discriminated Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy" στο: "The Journal of Finance", Τόμος 23, 1968, σελ. 589-609.

Altaian, E. I., *Corporate financial distress and bankruptcy,* John Wiley and Sons, New York, 1983

Ohlson, J. A., "Financial ratios and the probabilistic prediction of bankruptcy" στο: "Journal of Accounting Research", Spring/1980, σελ. 109-131.

Smith, R. F. & Winakor, A. H., "Changes in the financial structure of unsuccessful corporations", Bureau of Business Research, University of Illinois, Urbana, 1935.

Frydman, H./ Airman, E. I. & Kao, D. L., "Introducing recursive partinioning for financial classification: The case of financial distres" στο: "The Journal of Finance", Τόμος XL, 1/1985,σελ. 269-291.

Dinitras, A. I./ Zanakis, S. H. & Zopounidis, K., "A survey of business failure with an emphasis on prediction methods and industrial applications" στο: "European Journal of Operational Research", Τόμος 90, 1996, σελ. 487-513.

Chabotar, Kent J., "Financial ratio analysis comes to nonprofits" στο: "Journal of Higher Education", Τόμος 60, 1989, σελ. 188—208.

Damodaran, Aswath, *The Dark Side of Valuation*, NJ: Prentice Hall, ,2001; Glynn, J. J./ Murphy, M. P./ Perrin, J. & Abraham, A., *Accounting for Managers,* 3rd Edition, Thomson Learning, Melbourne, 2003; Hirt, G. & Block, S., *Fundamentals of Investment Management*, 8th Edition, McGraw-Hill/Irwin, Burr Ridge, 2005.

Turk, F. J./ Gallo, R. P./ Gillman, S. *A.I* Mechanick, J. D./ Montalbano, C. *M.I* Salluzzo, R. E./ Prager, F. J./ Cure, H. J. & Deprospo, R. L., *Ratio Analysis in HigherEducation: Measuring Past Performance to Chart Future Direction,* 3rd Edition, McCarthy & Sealy, KPMG Peat, Marwick and Prager, 1995.

Drucker, P. E., *Managing the Nonprofit Organization: Principles and Practices,* Harper Collins, New York, 1990; Former & Tang, 1995; Turk et al., 1995; Preyra, C. & Pink, G., "Balancing Incentives in the Compensation Contracts of Nonprofit Hospital CEOs" στο: "Journal of Health Economics", Τόμος 20, 2001, σελ. 509-525.

Herzlinger, R. E. & Nitterhouse, D. L., *Financial Accounting and Managerial Control for Nonprofit Organizations,* South-Western Publishing Co, Cincinnati, Ohio, 1994, σελ. 133.

Copeland, R. M. & Ingram, R. W., "The association between municipal Accounting information and bond rating changes" στο: "Journal of Accounting Research", Τόμος 20, 2/1982, σελ. 275

Pogue, T. & Soldovsky, R., "What's in a bond rating" στο: "Journal of Financial and Quantitative Analysis", Τόμος4, 1969, σελ. 201-228.

Carleton, W. T. & Lerner, E. M., "Statistical credit scoring of municipal debt" στο: "Journal of Money. Credit and Banking", Τόμος 1, 4/1969, σελ. 750-764.

Horton, J. J., "Statistical rating index of municipal bonds" στο: "Financial Analyst Journal", Τόμος
25, 2/1970, σελ. 72-75.

Michel, A. J., "Municipal bond rating : discriminate analysis approach" στο: "Journal of Financial
and Quantitative Analysis", Τόμος 12, 4/1977, σελ.587-598.

Morton, T. G., "A comparative analysis of Moody's and Standard and Poor's municipal bond ratings", στο: "Review of Business and Economic Research", Τόμος 11, 1975-76, σελ. 74-81.

Cluff, G. S. & Farnham, P. G., "Standard and Poor's versus Moody's: which cities Influence municipal bond ratings ?" στο: "Quarterly review of Economics and Business ", Τόμος 24, 3/1984, σελ. 73-94.

Ramank, K, "Financial reporting and municipal bond rating changes" στο: "The Accounting Review", Τόμος 35,4/1981, σελ. 910-926.

Copeland, R. M. & Ingram, R. W., "The association between municipal Accounting information and bond rating changes" στο: "Journal of Accounting Research", Τόμος 20, 2/1982, σελ. 275-289.

Liu, Pu & Thakor, Aryan V., "Interest Yields, Credit Ratings, and Economic Characteristics of State Bonds: An Empirical Analysis" στο: "Journal of Money, Credit and Banking", Τόμος 16, 3/1984, σελ. 344-51.

Loviscek, A. L. & Crowley, F. D., "Analyzing changes in municipal bonds ratings : a different
perspective" στο: "Urban Studies", Τόμος 25, 1988, σελ. 124-132.

Capeci, John, "Credit Risk, Credit Ratings and Municipal Bond Yields: A Panel Study" στο: "National Tax Journal", Τόμος XLIV, 4/1991, σελ. 41-56.
Wescott, S., "Accounting numbers and socioeconomic variables as predictors of municipal general obligation bond ratings" στο: "Journal of Accounting Research", Τόμος 22, 1984.

Moon, C. G. & Stotsky, J. G., "Municipal bond rating analysis" στο: "Regional Science and Urban Economics", Τόμος 23, 1/1993, σελ. 29-50.

Serve, Stephanie, *Assessment of local financial risk: The determinants of the rating of European local authorities: An empirical study,* Universite Paris XII Val de Marne, November/2000. [335] International City Management Association

Kloha, P./ Weissert, C. S. & Kleine, R., "Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress" στο: "Public Administration Review", Τόμος 65, 3/2005, σελ. 313-323

«Independent Inquiry into the Financial Sustainability of NSW Local Governmen», Local Government and Shires Associations of NSW (LGSA), March 2006

Moody's Investors Service, *Regional and Local Governments Outside the US,* May/2008

Courtis, J. K., "Modeling a Financial Ratios Categorical Framework" στο: "Journal of Business Finance and accounting", Τόμος 5, 4/1978, σελ. 371-386

Mar Molinero, C. & Ezzamel, M., "Multidimensional scaling applied to corporate" στο: "Omega", Τόμος 19, 4/1991, σελ. 259-274.

Laitinen, E. K., "Financial Ratios and different economic stress processes" στο: "Journal of Business Finance and Accounting", Τόμος 18, 5/1991, σελ. 649-673.

Jollife, I. T., *Principal Component Analysis,* Springer-Verlag, New York, 1986.

Mulaik, S. A., *The Foundations of Factor Analysis,* McGraw-Hill, New York,1972;

Gorsuch, R. L., *Factor Analysis,* Saunders, Philadelphia, 1974; Rummel, 1979.

Pearson, Karl, 1901; Hotelling, Harold, 1933; Escofiert, B. & Pages, H., 1988; Dunteman, G. H., 1989.

Cartel, R. B., *The Scientific Use of Factor Analysis in Behavioral and Life Sciences,* Plenum Press, New York, 1978.

Tabachnick, B. G. & Fidell, L. S., *Using multivariate statistics,* Harper & Row, New York, 1989.

Harman, H. H., *Modern factor Analysis,* The university of Chicago Press, Chicago, 1976.

Thurstone, L. L., *Multiple Factor Analysis,* University of Chicago Press, Chicago, 1947.
Child, D., *The Essentials of Factor Analysis,* Holt, Rinehart and Winston, London, 1970.

Guilford, J. P., "Factors and factors of personality" στο: "Psychological Bulletin", Τόμος 82, 1975, σελ. 802-814.
Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluations.

Roy, B., "The outranking approach and the foundations of ELECTRE methods" στο: "Theory and Decision", Τόμος 31, 1991, σελ. 49-73

Brans, J. P./ Vincke, P. & Mareschal, B., "How to rank and how to select projects: The PROMETHEE method" στο: "European Journal of Operational Research", Τόμος 24, 1986, σελ. 228- 238.