

**ΑΛΕΞΑΝΔΡΕΙΟ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ
ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ**

**ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
2008**

**ΘΕΜΑ:
Η ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ Ο.Τ.Α ΤΩΝ
ΔΗΜΩΝ ΠΕΙΡΑΙΑΣ ΚΑΙ ΒΟΙΩΤΙΑΣ.**

**ΦΟΙΤΗΤΡΙΕΣ:
ΜΥΡΤΑΪ ΑΛΕΞΙΑ (Α.Μ 4/04)
ΣΩΤΗΡΧΟΥ ΕΛΕΝΗ (Α.Μ 147/04)**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΚΥΡΜΙΖΟΓΛΟΥ ΠΑΝΤΕΛΗΣ**

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2008

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην Ελλάδα η έννοια της αποκέντρωσης και τα προβλήματα που σχετίζονται μ' αυτή βρίσκονται τα τελευταία χρόνια στο επίκεντρο των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνιολογικών αναζητήσεων και προβληματισμών. Μέσα από τον νόμο και μέσω των μηχανισμών των ΟΤΑ στην χώρα μας διοικούνται οι περιφέρειες. Γι' αυτό το λόγο το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προετοίμασε, μια ολοκληρωμένη και πλήρη πρόταση για το πρόγραμμα συνένωσης των ΟΤΑ της χώρας μας, το οποίο εκφράζει το γενικό πολιτικό πλαίσιο ανακυττάρωσης του πρώτου βαθμού Αυτοδιοίκησης.

Το πρόγραμμα αυτό που φέρει το συμβολικό τίτλο «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» συζητήθηκε και εγκρίθηκε στην συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου στις 26 Φεβρουαρίου 1997 και συμφωνά με το οποίο έγινε συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό την βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στην χώρα μας παρατηρείται μια ανακόλουθη κατάσταση: ενώ η αρχική διαφορετικότητα μεταξύ δήμου και κοινότητας είχε θεμελιωθεί σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, γεγονός που αποτελούσε θετικό γνώρισμα για το σύστημά μας, στη συνέχεια η μεν κοινότητα έμεινε καθηλωμένη στα δεδομένα του 1912, ο δε δήμος έγινε κατανοητός ως αξιολογική οντότητα ανώτερη της κοινότητας και έτσι επιδιώκεται η μετεξέλιξη κοινοτήτων σε δήμους μεταβάλλοντας το αρχικό περιεχόμενο της διαφοράς. Ταυτόχρονα παρατηρείται η θεσμοθέτηση δήμων που έχουν ενιαίο θεσμικό πλαίσιο αλλά κρίσιμες πληθυσμιακές και χωροταξικές διαφορές.

Προκειμένου να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοσθεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και της διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας προτείνεται η εξειδίκευση των επιμέρους τύπων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ασφαλώς ως προς το βασικό ονομαστικό προσδιορισμό, για ιστορικούς αλλά και δεοντολογικούς λόγους προτείνεται η χρήση του όρου: Δήμος. Οι Δήμοι όμως πρέπει να διακρίνονται σε ειδικούς τύπους και στον καθένα θα αναλογούν ιδιαιτερότητες τόσο ως προς το διοικητικό σύστημα αλλά και ως προς τις αρμοδιότητες. Επίσης είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι οι επιθετικοί προσδιορισμοί των τύπων των δήμων δεν πρέπει να αποτυπωθούν και στο νομικό πλαίσιο. Άλλωστε η διάκρισή τους έχει μόνο λειτουργικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί αξιολογική ή οργανωτική διάκριση ΟΤΑ.

Στην παρούσα εργασία θα γίνει μια προσπάθεια λεπτομερούς εξέτασης του Σχεδίου Καποδίστριας και των χορηγήσεων των Δήμων των νομών Πειραιάς και Βοιωτίας στην οποία θα αναλυθούν οι ισολογισμοί των δήμων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

<<ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ 1>>

1.1 Ιστορική αναδρομή

Ο νόμος "Ι. Καποδίστριας" που μεταβάλλει ριζικά το διοικητικό χάρτη της χώρας τέθηκε για πρώτη φορά σε δοκιμασία στις πρόσφατες δημοτικές εκλογές. Όμως ακόμη και η επιλογή της ονομασίας του νομοθετήματος που "εκσυγχρονίζει" την τοπική αυτοδιοίκηση, κάθε άλλο παρά τυχαίο είναι.

Η ουσιαστική υφαρπαγή των αρμοδιοτήτων που ανήκουν στις δημογεροντίες (σώμα των κοινοτήτων) και η απόδοσή τους σε διορισμένα κυβερνητικά όργανα, που αποκλήθηκε παραπειστικά από την επίσημη ιστοριογραφία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η σύλληψη του Καποδίστρια για το νέο ρόλο που έμελλε να διαδραματίσουν οι κοινότητες πραγματοποιήθηκε εντέλει στις απαρχές της σύστασης του ελληνικού κράτους από τον Όθωνα (1833), ο οποίος παρέδωσε την διοίκηση των δήμων σε εντεταλμένους υπαλλήλους. Όσες ενστάσεις κι αν εγείρουμε απέναντι στις δημογεροντίες με τη τελική επικράτηση των κοτζαμπάσηδων και τη συνακολουθήσει διαμόρφωση μίας ελληνικής διοικητικής κοινοτικής ιεραρχίας συμπληρωματικής στην τουρκική διοίκηση, οι τελευταίες αναμφισβήτητα αποτέλεσαν κύτταρα τοπικής πολιτικής και κοινωνικής ζωής απ' όπου θα μπορούσαμε να αντλήσουμε διδάγματα για την οργάνωση των κοινοτήτων στο απώτερο παρελθόν. Με το νόμο Περί Συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων (1912) επανεισάγεται η αρχή της αυτενέργειας στη διοίκηση των κοινοτήτων και καθιερώνεται η καινούργια πολιτική του νεοελληνικού κράτους.

1.1.1 Λόγοι που επιτάσσουν την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

Οι λόγοι που, κατά το κράτος, επιτάσσουν την εκ βάθρων αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πρωτίστως οικονομική. Συνεπώς εντάσσονται στους σχεδιασμούς που εκπονούνται στο πλαίσιο της ΕΕ. Ας αναφερθούμε εν συντομία σε αυτούς:

Ο μεγάλος αριθμός κοινοτήτων καθιστά δύσκολη την κατανομή των πόρων. Η αδυναμία απορρόφησης των κονδυλίων της ΕΕ από τις κοινότητες και τους δήμους έλειψε επαρκούς υποδομής δυσχεραίνει την εκτέλεση έργων "πνοής και ανάπτυξης". Το υπερβολικό τίμημα που καταβάλλει το κράτος για τη συντήρηση των κοινοτήτων από τις επιχορηγήσεις πρέπει να μειωθεί και οι κοινότητες να συγχωνευτούν σε ευρύτερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οικονομικά ισχυρότερους. Η υποτιθέμενη αναζωογόνηση της ζωής στην ύπαιθρο που θα επιφέρει η διοικητική συγκέντρωση, καθώς οι κάτοικοι- ιδίως οι νέοι – απομακρύνονται από τις μικρές κοινότητες.

Όμως, παρά τις πομπώδεις εξαγγελίες για τόνωση της ζωής στην ύπαιθρο που θα επιφέρει και άνοδο του βιοτικού επιπέδου της, η πραγματικότητα απέχει παρασάγγας από την ειδυλλιακή μεταμόρφωση που δήθεν θα επιφέρει σε αυτήν η εφαρμογή του νόμου "Καποδίστρια". Έτσι, ο νόμος " Καποδίστριας" ίσως να συμβάλλει σε μία ταχύτερη εισροή των κονδυλίων που προβλέπονται στα σχετικά προγράμματα της ΕΕ, αλλά χωρίς να προσφέρει τίποτα στην αναμόρφωση της υπαίθρου, καθώς η προδιαγεγραμμένη συρρίκνωση του αγροτικού πληθυσμού κατ' επιταγή της νέας GATT και της νέας ΚΑΠ καθιστά απαγορευτική μια τέτοια εξέλιξη. Αυτή η διαδικασία λοιπόν επιτείνεται μέσω των υποχρεωτικών συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων, η οποία θα οδηγήσει στη σταδιακή εγκατάλειψη των χωριών και των καταρτούμενων κοινοτήτων από τους κατοίκους τους, και στη μαζική συρροή τους στην έδρα του νέου δήμου.

Εξάλλου η εκπεφρασμένη άρνηση της ΕΕ να χρηματοδοτήσει (εκτός ελάχιστων εξαιρέσεων) έργα που αφορούν άμεσα τη ζωή των δημοτών, απορρίπτοντας τα ως μη "αποδοτικά" (πολιτιστικά κέντρα, έργα προστασίας του περιβάλλοντος, ανακαινίσεις κτιρίων για πολλαπλές χρήσεις), και η μονόπλευρη χρηματοδότηση έργων " τουριστικής ανάπτυξης" διαλύει τις αυταπάτες για τα "σωτήρια" κονδύλια της ΕΕ.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, θεσμός προβεβλημένος ως προπύργιο " λαϊκή συμμετοχή", που στο παρελθόν περιβλήθηκε με την αίγλη της υποτιθέμενης ανεξαρτησίας των τοπικών κοινωνιών στη διαχείριση των υποθέσεων τους, είναι κενός περιεχομένου. Η ιεραρχική- κατ' εικόνα και ομοίωση της υπάρχουσας κοινοτικής τάξης- εσωτερική της διαμόρφωση αίρει στη πράξη κάθε συμμετοχική προοπτική (νοούμενη ως: άμεση και ισότιμη συμμετοχή των πολιτών στην τοποθέτηση των ζητημάτων, λήψη των αποφάσεων, εκτέλεση και συνεχή έλεγχο τους). Η απλή επικύρωση των επιλογών της κρατικής εξουσίας στο ευρύ φάσμα των δραστηριοτήτων της προοιωνίζεται το διεκπεραιωτικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αυτή την πραγματικότητα εδραιώνει και το σχέδιο "Καποδίστριας". Έτσι οι αποφάσεις που αφορούν τις υποθέσεις της κοινότητας θα λαμβάνονται από ένα κεντρικό δημοτικό συμβούλιο, στο οποίο θα συμμετέχει απλώς ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου με δικαίωμα ψήφου. Οι κοινότητες κάτω των τετρακοσίων κατοίκων δε θα έχουν δικαίωμα συγκρότησης τοπικού συμβουλίου και αντίστοιχης αντιπροσώπευσης στο μεγάλο δήμο της περιοχής. Εξάλλου σε αρκετές περιπτώσεις- λόγω εσωκομματικού μοιράσματος της τράπουλας ή πληθυσμιακής υπεροχής ορισμένων κοινοτήτων έναντι άλλων- ορισμένες κοινότητες δεν καταφέρνουν να εκλέξουν απευθείας κανένα δημοτικό σύμβουλο, ενώ άλλες επιτυγχάνουν πλειοψηφία στα νεοπαγή δημοτικά συμβούλια και επομένως τη μερίδα του λέοντος στην απόσπαση επιχορηγήσεων (κυρίως από την ΕΕ). Συνεπώς ο παραμερισμός των μικρότερων κοινοτήτων προς όφελος των μεγαλύτερων διαρρηγνύει τις όποιες σχέσεις ισότιμης συνεργασίας και αμοιβαίας συσχέτισής τους.

Πριν την εφαρμογή του νόμου "Καποδίστρια", τα μέλη του κοινοτικού συμβουλίου υπόκειντο στην καθημερινή κριτική των πεπραγμένων τους και αναλάμβαναν κάποιες δεσμεύσεις έναντι των συμπολιτών τους.

Η λειτουργία ενός απομακρυσμένου και, ακόμη περισσότερο, αδιαφανούς οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, που μπορεί να απέχει δεκάδες χιλιόμετρα από τις κοινότητες και τους μικρούς δήμους, με τις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου να πραγματοποιούνται κατ' ουσία εν κρύπτω, αποκλείει την άσκηση έστω και ενός υποτυπώδους έλεγχου στο έργο τους. Οι νέοι υπερδήμοι ευνοούν τη δημιουργία ενός επαγγελματοποιημένου σώματος τοπικών πολιτικών, που, όντας οι εκλεκτοί κομματικών μηχανισμών ή δρώντας κατ' εντολή ισχυρών οικονομικών συμφερόντων, θα νέμονται κατά αποκλειστικότητα την τοπική εξουσία.

1.2 Θεσμικό πλαίσιο

Το οργανωτικό σχήμα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που εισήγαγε ο ν.ΔΝΖ/1912 θεμελίωσε τη διττή τυπολογία των ΟΤΑ στη βάση της διάκρισης μεταξύ αγροτικών και αστικών οικισμών. Η αμφισβήτηση όμως κατά του δημοτικού θεσμού οδήγησε στον προσδιορισμό με αυστηρά πληθυσμιακά και εμμέσως χωροταξικά κριτήρια των αστικών οικιστικών ενοτήτων οι οποίες προσέλαβαν αντίστοιχη διοικητική μορφή, ως δήμοι. Το σύνθημα της απελευθέρωσης των συνοικισμών επένδυσε ιδεολογικά ένα εύπλαστο θεσμικό πλαίσιο αναγνώρισης των κοινοτήτων και συνέλαβε στο επίμαχο φαινόμενο της πολυδιάσπασης και της ίδρυσης εξαρχής μη βιώσιμων διοικητικών μονάδων. Πάντως, ως προς την αναγνώριση των κοινοτήτων δεν πρέπει να διαφύγει από την προσοχή μας η καθιέρωση και λειτουργικών κριτηρίων, όπως η ύπαρξη ή η ικανότητα χρηματοδότησης σχολείου στοιχειώδους εκπαιδευσεως.

Αλλά και το προηγούμενο θεσμικό καθεστώς του Β.Δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1834 κατέτασσε τους δήμους σε τρεις "τάξεις" ανάλογα με τον πληθυσμό. Σε κάθε τάξη αντιστοιχούσε διαφορετικός αριθμός δημαρχιακών παρέδρων και υπήρξε διαφορά και ως προς τον τρόπο διορισμού του Δημάρχου. Εν ολίγης, το πληθυσμιακό κριτήριο συνδέθηκε και τότε με διαφορές στη συγκρότηση των διοικητικών οργάνων

Το φαινόμενο της θέσπισης διαφορετικών τύπων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ συναντάτε και σε ευρωπαϊκές χώρες, χαρακτηριστικότερη των οποίων είναι η περίπτωση της Γερμανίας. Υπάρχουν πάντως και πολλές που έχουν ενιαίο τύπο ανεξάρτητα από πληθυσμό ή οικιστική μορφή, γεγονός που συνήθως σχολιάζεται από τους ειδικούς ως αρνητικό.

Στην χώρα μας παρατηρείται μια ανακόλουθη κατάσταση : ενώ η αρχική διαφορετικότητα μεταξύ δήμου και κοινότητας είχε θεμελιωθεί σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, γεγονός που αποτελούσε θετικό γνώρισμα για το σύστημά μας, στη συνέχεια η μεν κοινότητα έμεινε καθηλωμένη στα δεδομένα του 1912, ο δε δήμος έγινε κατανοητός ως αξιολογική οντότητα ανώτερη της κοινότητας και έτσι επιδιώκεται η μετεξέλιξη κοινοτήτων σε δήμους μεταβάλλοντας το αρχικό περιεχόμενο της διαφοράς. Ταυτόχρονα παρατηρείται η θεσμοθέτηση δήμων που έχουν ενιαίο θεσμικό πλαίσιο αλλά κρίσιμες πληθυσμιακές και χωροταξικές διαφορές.

Προκειμένου να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοσθεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας προτείνεται η εξειδίκευση των επιμέρους τύπων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ασφαλώς ως προς το βασικό ονομαστικό προσδιορισμό, για ιστορικούς αλλά και δεοντολογικούς λόγους προτείνεται η χρήση του όρου : Δήμος. Οι Δήμοι όμως πρέπει να διακρίνονται σε ειδικούς τύπους και στον καθένα θα αναλογούν ιδιαιτερότητες τόσο ως προς το διοικητικό σύστημα αλλά και ως προς τις αρμοδιότητες. Επίσης είναι χρήσιμο να επισημανθεί ότι οι επιθετικοί προσδιορισμοί των τύπων των δήμων δεν πρέπει να αποτυπωθούν και στο νομικό πλαίσιο. Άλλωστε η διάκρισή τους έχει μόνο λειτουργικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί αξιολογική ή οργανωτική διάκριση ΟΤΑ.

1.2.1 Δήμος – Ημιαστικός οικισμός

Βασικό χαρακτηριστικό η ύπαρξη ενός ημιαστικού οικισμού με πληθυσμό άνω των 2500 ή 5000 κατοίκων. Μ' αυτόν συνενώνονται όμοροι ΟΤΑ εφόσον βρίσκονται στην άμεση επιρροή του. Τοπικά Συμβούλια στις μικρότερες κοινότητες που θα συνενωθούν μαζί του. Σύστημα εκπροσώπησης και των μικρότερων κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

1.2.2 Δήμος – Ενότητα Χωριών

Βασικό χαρακτηριστικό είναι η ενότητα αγροτικών οικισμών. Θα αποτελεί το κατεξοχήν "προϊόν" των Συνενώσεων. Κύριο γνώρισμα η αναπτυξιακή λειτουργία της Δημοτικής Αρχής και η δημοτική αποκέντρωση στη βάση των πρώην Κοινοτήτων με τα Τοπικά Συμβούλια, ακόμη και στη έδρα του νέου ΟΤΑ. Εκλογικό σύστημα που επιτρέπει την εκπροσώπηση όλων, στο μέτρο του δυνατού, των πρώην κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο. Ειδικές ρυθμίσεις με τις αρμοδιότητες μπορούν να αναφέρονται στις ορεινές ή παραμεθόριες περιοχές.

1.2.3 Δήμος – Πολεοδομικό Συγκρότημα

Πρόκειται για τους μεγάλους δήμους (εκτός των δύο μητροπολιτικών κέντρων) που αποτελούν ήδη μικρές μητροπολιτικές περιοχές. Σ' αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να εξετασθεί , μετά την ολοκλήρωση της ανασυγκρότησης και την ανάδειξη των νέων δημοτικών αρχών, η συγκρότηση για τη διαχείριση ευρύτερων λειτουργιών της περιοχής.

1.2.3.1 Δήμοι – Τμήματα μητροπολιτικών περιοχών

Πρόκειται για τους ΟΤΑ της μητροπολιτικής περιοχής Αττικής και Θεσσαλονίκης που ο ρόλος τους καθώς και η χωρική τους ανασυγκρότηση πρέπει να επαναπροσδιορισθεί στο πλαίσιο συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης.(Γ' αυτό άλλωστε το προτεινόμενο Πρόγραμμα δεν αφορά την Αττική και τα συγκροτήματα της Θεσσαλονίκης και του Βόλου-Ν. Ιωνίας.)

1.3 Η Σημερινή κατάσταση – Προβλήματα

Η σημερινή κατάσταση χαρακτηρίζεται από την πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας ΟΤΑ σε 5.318 Κοινότητες και περίπου 200 μικρούς Δήμους, με αποτέλεσμα:

α) Αδυναμία των ΟΤΑ να ανταπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, και ειδικότερα:

Στο πολιτικό ρόλο τους (αναποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών).

Στον διοικητικό ρόλο τους (αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες)

Στον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης)

β) Πολυδιάσπαρτη και επομένως μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού.

1.3.1 Τι επιχειρήθηκε μέχρι σήμερα

Διαδοχικές Κυβερνήσεις επιχείρησαν από το 1981 να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της πολυδιάσπασης:

Με τις (ασχεδίαστες και εθελοντικές) συνενώσεις και τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του Ν. 1416/1984.

Με τις (σχεδιασμένες αλλά εθελοντικές) συνενώσεις του Ν. 1922/1986.

Με τα συμβούλια περιοχής του Ν 2218/1994.

Οι μεταρρυθμιστικές αυτές προσπάθειες είχαν θετική κατεύθυνση, αλλά δεν είχαν ικανοποιητικά αποτελέσματα διότι:

Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης (συνεργασία και συνένωση) ανατέθηκε στους ίδιους του ΟΤΑ ενώ είναι – ουσιαστικά και νομικά- ευθύνη της Πολιτείας (κρατική υπόθεση)

Οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από μεσοχρόνιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών και τα αναγκαία μέτρα πολιτικής.

1.4 Το χωροταξικό και αναπτυξιακό πρότυπο των νέων δήμων

Ο καθορισμός της κλίμακας ή του μεγέθους των νέων δήμων που θα προκύψουν από τις συνενώσεις καθορίζει αυτόματα και το είδος των υποδομών που θα πρέπει να δημιουργήσουν για να στηρίζουν τη βιωσιμότητα και την ενδογενή ανάπτυξη.

Για την όσο το δυνατόν ακριβέστερη προσέγγιση των αναγκών σε τεχνικές και κοινοτικές υποδομές είναι ανάγκη να ληφθούν υπόψη ορισμένα στοιχεία βασικότερα των οποίων είναι ο πληθυσμός. Με βάση το μέγεθος αυτό καθορίζεται ποιοτικά και ποσοτικά οι διαφορές κοινωνικοοικονομικές και διοικητικές υποδομές.

Για τις τεχνικές υποδομές σημασία έχει (εκτός του πληθυσμού) η γεωγραφική και χωρική δομή της περιοχής του νέου δήμου, δηλαδή η έκταση, η μορφολογία εδάφους, η ύπαρξη φυσικών πόρων, η θέση σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα και τους μεγάλους συγκοινωνιακούς άξονες της χώρας, τις παραμεθόριες περιοχές, καθώς επίσης και η γειτνίαση με την θάλασσα.

Με βάση την αρχή αυτή και με σχετική αφαίρεση δημιουργείται μία ιδεατή ανθρωπογεωγραφική και αναπτυξιακή οντότητα, ως πρότυπο νέου δήμου, το οποίο φυσικά θα πρέπει να προσαρμόζεται σε κάθε συγκεκριμένη εφαρμογή στην πράξη. Μπορεί έτσι να διαμορφωθούν ορισμένοι 'τύποι' δήμων ανάλογα με την διαφοροποίηση των παραμέτρων που εκτέθηκαν πιο πάνω.

Μια πρώτη τυπολογία με βάση την οποία μπορεί να προσδιοριστούν οι υποδομές διακρίνει τους δήμους σε 'αστικούς', 'ημιαστικούς' και 'αγροτικούς' με την έννοια ότι όλοι κινούνται στο πλαίσιο του επαρχιακού χώρου και δεν αφορούν τους ΟΤΑ που απαρτίζουν τα πολεοδομικά συγκροτήματα και τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας. Η διαφοροποίηση μεταξύ τους δε σημαίνει ότι είναι κατ' ανάγκη ποσοτική αλλά οπωσδήποτε το πληθυσμιακό μέγεθος συμβαδίζει στην πράξη με τις ποιοτικές διαφορές που παρατηρούνται λόγω της θέσης και του είδους ανάπτυξης του.

Σε κάθε περίπτωση υπάρχει ένα πρόβλημα κατανομής στο χώρο των υποδομών και του κοινοτικού εξοπλισμού κάθε νέου δήμου που θέλει αρκετή προσοχή στην αντιμετώπισή τους. Τέλος το ζήτημα της κοστολόγησης αυτών των υποδομών μπορεί να αντιμετωπιστεί στην αρχή γενικά και ενδεικτικά ώστε να δοθεί μία εικόνα στο σύνολο του εθνικού χώρου ως προς την τάξη μεγέθους του Προγράμματος.

1.4.1 Στόχοι του προγράμματος

Στόχοι του προγράμματος είναι:

α) Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος.

β) Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διερεύνηση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας ΟΤΑ.

γ) Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

δ) Ο συντονισμός των τοπικών δημόσιων 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.

Οικονομικές κλίμακες στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

1.4.2 Οι γενικές αρχές του προγράμματος

Οι βασικές αρχές του προγράμματος είναι:

α) Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).

β) Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων

γ) Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Συμπερασματικά, με το Πρόγραμμα “Ιωάννης Καποδίστρια” επιδιώκεται η “Διοικητική και Προγραμματική συνένωση με Κοινωνική συνένωση”.

1.4.3 Γενικές αρχές για το Χωροταξικό Σχεδιασμό των Νέων ΟΤΑ

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει στη βάση χωροταξικών ενότητων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού που προσδιορίζει όλες σχεδόν τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις. Το κύριο στοιχείο εδώ είναι η επιθυμητή κλίμακα ή το μέγεθος του νέου ΟΤΑ και όχι τόσο τα συγκεκριμένα όρια τα οποία ποτέ δεν μπορεί να είναι τελεία. Η επιθυμητή κλίμακα προσδιορίζει με τη σειρά της το συνολικό αριθμό των ΟΤΑ στον εθνικό χώρο και τέλος γίνεται η οριοθέτηση.

Ένα πρώτο σημείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι δε θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει από την αρχή ο καθορισμός νέων ενότητων, τη στιγμή που υπάρχουν ήδη αρκετά είδη από αυτές. Μια τέτοια ενέργεια θα προκαλούσε μεταξύ των άλλων και αρκετές αντιδράσεις στους πολίτες και τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Αντίθετα ο καθορισμός αυτός θα πρέπει να στηριχθεί σε κάποιο από τα προαναφερόμενα είδη και στη συνέχεια με κάποιες προσαρμογές να δημιουργηθούν οι τελικές εδαφικές περιφέρειες.

Ειδικότερα η επιλογή της ενότητας που θα χρησιμεύσει ως αφετηρία ή ως βάση, θα εξαρτηθεί από την επιλογή του επιθυμητού μεγέθους του νέου ΟΤΑ. Οι ενότητες που υπάρχουν σήμερα, δηλαδή οι ομαδοποιήσεις των ΟΤΑ που έχουν επιτευχθεί με ορισμένες διαδικασίες αλλά και με κάποια σκοπιμότητα, δίνουν ανάλογα με το είδος τους διαφορετικό αριθμό μονάδων.

1.5 Η προτεινόμενη πολιτικό- διοικητική οργάνωση των νέων ΟΤΑ

Κάθε νέος δήμος θα έχει τα ακόλουθα όργανα:

Τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με περισσότερους από 300 κατοίκους, που θα εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Τριμελή Τοπικά Συμβούλια με επικεφαλής Δημαρχιακό πρόεδρο, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους, ο οποίος θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.

Κάθε Τοπικό Συμβούλιο θα έχει ως αρμοδιότητες:
τη συντήρηση της τεχνικής υποδομής, την εφαρμογή πολιτιστικών και αθλητικών προγραμμάτων τη διαχείριση χορτολιβαδικών και δασικών εκτάσεων και των κληροδοτημάτων και πλουτοπαραγωγικών πηγών.

Οι αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων εκτελούνται μετά την επικύρωσή τους από το αρμόδιο Δημοτικό όργανο.

Οι κοινοτικοί γραμματείς εντάσσονται σε οργανικές θέσεις των νέων ΟΤΑ.

1.6 ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ 2

Ο νομός Καποδίστρια 2 που θα τεθεί σε διαβούλευση των Δεκεμβρίου φέρνει σαρωτικές αλλαγές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στόχος της μεταρρύθμισης είναι οι δήμοι να μειωθούν από 1034 σε 400, οι νομαρχίες από 52 σε 16 και οι περιφέρειες από 13 σε 6, δηλαδή μικρά ευέλικτα σχήματα, στα πρότυπα των άλλων Ευρωπαϊκών Κρατών, με αυξημένη επιχειρησιακή ικανότητα, λειτουργική και οικονομική αυτοδυναμία. Το εγχείρημα θα κριθεί από τα κριτήρια των συνενώσεων. Η γεωγραφία, η σύνθεση του πληθυσμού, ο βαθμός ανάπτυξης η κοινωνική συνοχή θα είναι το ζητούμενο των νέων μονάδων που θα προκύψουν.

Σε ότι αφορά τους δήμους σε πρώτη φάση οι συνενώσεις θα είναι εκούσιες, στη συνέχεια όμως θα είναι υποχρεωτικές. Σε ότι αφορά τις νομαρχίες η υποχρεωτική συνένωση είναι μονόδρομος.

Δραστικές αλλαγές στον αριθμό των δήμων των νομαρχιών, αλλά και των περιφερειών όλης της χώρας θα συντελέσουν κατά την επικείμενη Διοικητική Μεταρρύθμιση, <<Καποδίστρια 2>> που προωθεί το υπουργείο Εσωτερικών, σε μία προσπάθεια η αυτοδιοίκηση να καταστεί ευέλικτη, στα πρότυπα των ευρωπαϊκών χωρών. Με στόχο οι δήμοι να μην ξεπερνούν τους 400 (από 1034), οι νομαρχιακές τις 16, από τις 52 που υπάρχουν σήμερα και οι περιφέρειες να συρρικνωθούν σε 6, θα αρχίσει η διαβούλευση αμέσως μετά τα συνέδρια ΚΕΔΚΕ και τις ΕΝΑΕ. Το νέο διοικητικό μοντέλο στοχεύει στη δημιουργία κρίσιμων αυτοδιοικητικών μεγεθών, ικανών να αποτελέσουν δυναμικούς αναπτυξιακούς μοχλούς και αυτοδύναμες οικονομικές οντότητες, εν' όψει μάλιστα και του Δ' ΚΠΣ, που δίνει ιδιαίτερο προβάδισμα τις Περιφέρειες. Αν και το εγχείρημα παραμένει ακόμη αντικείμενο μελέτης, εν τούτοις, το υπουργείο Εσωτερικών δεν φαίνεται σε πρώτη φάση να αγωνιά τόσο για τα ποσοτικά χαρακτηριστικά του, όσο για τα ποιοτικά και οργανωτικά του δεδομένα, μιας και από αυτά θα εξαρτηθεί και θα κριθεί η επιτυχία του. Δηλαδή, εάν θα καταστεί δυνατόν να ενωθούν πόλης και νομοί με ενιαία κοινωνικά, οικονομικά, αναπτυξιακά, πολιτισμικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά ώστε να επιτευχθεί η κοινωνική συνοχή και να ωριμάσουν τα προαπαιτούμενα για οικονομική ευρωστία και ανάπτυξη.

Όπως όλα δείχνουν, η κοινωνία είναι ώριμη για την νέα διοικητική δομή. Τα κόμματα είναι ώριμα. Η κυβέρνηση είναι αποφασισμένη. Ο ίδιος ο πρωθυπουργός, άλλωστε, κατά την ανάγνωση των προγραμματικών δηλώσεων της κυβέρνησης, προϋδέασε για τις εξέλιξης που επίκειται. Αναμένεται ωστόσο να διατυπωθούν αντιρρήσεις, που ένα δεν αποτυπωθούν προκατασκευασμένες πολιτικές επιλογές, το βέβαιο είναι ότι να αναδύουν έντονο τοπικό ...χρώμα, λόγω μικροπολιτικών κομματικών και πελατειακών κινήτρων που ευδοκιμούν και επωάζονται στις αυτοδιοικήτες έριδες.

Στις νομαρχίες οι αλλαγές θα είναι πολλαπλές και θα αφορούν όχι μονό αριθμητικά αλλά και ποιοτικά δεδομένα. Σύμφωνα με πληροφορίες, από 52 που είναι σήμερα ενδεχομένως να φτάσουν τις 16. Τα νέα σχήματα που θα προκύψουν θα έχουν τις αρμοδιότητες που έτσι κι αλλιώς έχουν σήμερα η ΝΑ με τη διαφορά όμως ότι καθώς τα μεγέθη θα διογκωθούν, θα μπορούν να πάρουν και επιπλέον αρμοδιότητες από τις Περιφέρειες, όπως άλλωστε προβλέπει το Σύνταγμα για τις τοπικές υποθέσεις. Παράλληλα, θα διαχωριστούν οι αρμοδιότητες των νέων διευρυμένων πλέον νομαρχιών, από τον Α' βαθμό και κυρίως θα ενισχυθεί ο αναπτυξιακός και προγραμματικός τους ρόλος.

Η λειτουργία του νέου σχήματος θα είναι πιθανότατα κεντροβαρής. Μέχρι στιγμής φαίνεται να κερδίζει αυτή η εκδοχή, καθώς κρίνεται πως ο επικεφαλής που θα εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία, μαζί με το κεντρικό του συμβούλιο και τις αντίστοιχες επιτροπές, θα αποτελούν το πολιτικό προσωπικό που θα μπορεί να παράγει έργο. Υπάρχει όμως το δίλημμα. Ο πολιτικός προϊστάμενος θα εκλέγεται μαζί με το κεντρικό συμβούλιο, κατά το πρότυπο της σημερινής υπερνομαρχίας ή θα διορίζεται από τον επικεφαλής; Στις έδρες του κάθε νομού θα παραμείνει ως έχει η υπάρχουσα υπηρεσιακή δομή, όπως και εκείνη που έχει αναπτυχθεί εντός των ορίων νομών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.1 Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ.

2.1.1 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.

2.1.1.1 Η λειτουργία της διανομής

Τα μέτρα για την αναδιανομή του εισοδήματος πρέπει να λαμβάνονται από την κεντρική Διοίκηση, γιατί διαφορετικά οι ενέργειες των ΟΤΑ 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ ανεξάρτητης αναδιανεμητικής πολιτικής.

2.1.1.2 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 ΟΤΑ μέσω μακροοικονομικής πολιτικής μπορεί να έχει ανεπιθύμητα αποτελέσματα.

Κατ' αρχή, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ασκήσει νομισματική πολιτική γιατί για το σκοπό αυτό θα έπρεπε οι ΟΤΑ 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 πολιτικής που χρησιμοποιεί η Κεντρική Διοίκηση, αν τα μέσα αυτά χρησιμοποιηθούν από τους ΟΤΑ. 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 ΟΤΑ, είναι πιθανό να έχουν τα αντίθετα από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

2.1.2 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 ,όπως:

Πρώτον, 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.

Δεύτερον, 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.

Τρίτον, 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 ΟΤΑ πλήρη γνώση των τοπικών συνθηκών τα αποτελέσματα είναι αναμφισβήτητα καλύτερα.

Τέταρτον, 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.

Πέμπτον, 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.

Έκτον, η μεταβίβαση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από το Κέντρο προς τους ΟΤΑ 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 ΟΤΑ 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.

2.1.3 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 απαραίτητους 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 έλεγχο 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ, πρέπει να ξεπεραστούν 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 ΟΤΑ, στην εξασφάλιση ελάχιστου επίπεδου παρερχομένων υπηρεσιών από όλους τους ΟΤΑ 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 ΟΤΑ, τα οποία αν δεν τηρηθούν θα θέσουν σε κίνδυνο όχι μόνο την οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ αλλά και αυτή την ίδια την αποκέντρωση.

2.2 Ο Ρόλος και η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στην πράξη)

2.2.1 Διοικητική διαίρεση

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 1.1. (βλέπε σελ. 83)

Όσον αφορά τη διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα στοιχεία του πίνακα δείχνουν ότι διαφέρει από χώρα σε χώρα 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 χώρα (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 1,2 (βλέπε σελ. 83)

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στις χώρες της Ε.Ε είναι οργανωμένη σε πρωτοβάθμιους οργανισμούς (88002), σε δευτεροβάθμιους οργανισμούς (1125) και τριτοβάθμιους οργανισμούς (123). Ο πίνακας 1.2 είναι ενδεικτικός:

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 συμμετοχος 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 απ' 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 ΟΤΑ (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.

2.2.1.1 Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες που έχει αποκεντρώσει το κράτος σε κατώτερα 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 1.3 (βλέπε σελ. 85). Επίσης, ο Πίνακας 1.4 (βλέπε σελ. 86) 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 ΟΤΑ. Έτσι, για παράδειγμα, παρατηρείται ότι στη Δανία το 54 % περίπου του προϋπολογισμού των ΟΤΑ 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.

2.2.1.2 Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση

Όπως δείχνει ο Πίνακας 1.4, 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 ΟΤΑ έχουν την αρμοδιότητα για την κατασκευή και συντήρηση των κτιρίων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ σε οκτώ από τις δεκαπέντε χώρες οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ έχουν και την ευθύνη της καταβολής μέρους ή του συνόλου των αποδοχών των εκπαιδευτικών.

2.2.1.3 Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση

Οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης είναι γενικά περισσότερο εξειδικευμένες από αυτές της πρωτοβάθμιας. Σε ορισμένες χώρες οι αρμοδιότητες αυτές περιγράφονται στη νομοθεσία κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο. Για παράδειγμα, 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). Παρόλα αυτά, και στις χώρες αυτές στη σχετική νομοθεσία αναφέρονται κάποιες υποχρεωτικές αρμοδιότητες.

2.2.1.4 Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση

Όπως δείχνει ο Πίνακας 1.4 (βλέπε σελ. 86), 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.

2.3 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 απασχολούμενων, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι οι περισσότερες αρμοδιότητες της τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι εντάσεως εργασίας.

Στοιχεία για τον αριθμό των απασχολούμενων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε απόλυτους όρους και ως ποσοστό του συνολικού αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων παρέχονται στον Πίνακα 1.5 (βλέπε σελ. 86). Από τα στοιχεία του πίνακα αυτού προκύπτει ότι οι διαφορές από χώρα σε χώρα είναι σημαντικές και όσον αφορά τον αριθμό των απασχολούμενων. Έτσι, παρατηρείται ότι οι εργαζόμενοι στην τοπική Αυτοδιοίκηση ως ποσοστό του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων κυμαίνονται από 12,6% (Ελλάδα) έως 74,0% (Δανία).

2.4 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 χαμηλότερα επίπεδα.

2.5 Δάνεια από εγχώριες πηγές

2.5.1 Δάνεια από ελληνικούς πιστωτικούς φορείς

Οι Δήμοι και Κοινότητες έχουν την ευχέρεια να προσφεύγουν για δανεισμό σε διάφορους πιστωτικούς Οργανισμούς, αλλά ο κύριος πιστωτικός φορέας, ο οποίος έχει αναλάβει την δανειοδότηση τους στην Ελλάδα, είναι το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

Απαραίτητες προϋποθέσεις για την δανειοδότηση Δήμων και Κοινοτήτων από το Έταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων είναι η ύπαρξη τεχνικής μελέτης ή προμελέτης του έργου ή των σχεδιαζόμενων προμηθειών, ή δυνατότητα του δανειζομένου να εξυπηρετήσει τις τοκοχρεολυτικές δόσεις του δανείου, ή υποβολή οικονομικής μελέτης, ή αποδοχή από τον δανειζόμενο Δήμο ή Κοινότητα, των όρων δανεισμού.

2.5.2 Δάνεια από Υπουργείο Εσωτερικών

Με βάση τις διατάξεις του άρθρου 83 του Β.Δ. της 24/09/1958, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το άρθρο μόνο το Ν.Δ. 1098/1972 και τα άρθρα 1,2 και 3 του Μ.677/1977, του Υπουργείου Εσωτερικών έχει την ευχέρεια να χορηγεί δάνεια σε Δήμους με πληθυσμό μέχρι 20.000 κατοίκων και σε Κοινότητες ανεξαρτήτως αριθμού κατοίκων.

Οι πόροι εξυπηρέτησης αυτής της ευχέρειας του Υπουργείου, προέρχονται από τα κεφάλαια, που έχουν συσσωρευτεί από κρατήσεις επί των εσόδων από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές των Δήμων και των Κοινοτήτων, τα οποία διαχειρίζεται ο εκάστοτε Υπουργός Εσωτερικών.

Τα δάνεια χορηγούνται ατόκως για την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας, προτασόμενων των έργων ύδρευσης. Η διάρκεια των δανείων κυμαίνεται μεταξύ 3 και 10 ετών, το δε ανώτατο όριο τους είναι πέντε εκατομμύρια δρχ.

Απαραίτητη προϋπόθεση, για την υποβολή αίτησης δανειοδότησης από τον ενδιαφερόμενο Δήμο ή Κοινότητα, είναι η υποβολή μελέτης ή προμελέτης του έργου.

2.5.2.1 Δάνεια από πηγές του Εξωτερικού

Στις περιπτώσεις εκτέλεσης, ιδίως, μεγάλων έργων, οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να δανειοδοτηθούν από διεθνείς πιστωτικούς Οργανισμούς, με την μεσολάβηση του Υπουργείου Εσωτερικών, ύστερα από σχετική έγκριση της Τράπεζας της Ελλάδος.

2.5.3 Δάνεια για τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α

Οι Δήμοι και Κοινότητες, έχουν ως γνωστόν την ευχέρεια να συνιστούν ίδιες επιχειρήσεις ή να μετέχουν σε επιχειρήσεις, τις οποίες συνιστούν με άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ή σε υφιστάμενες επιχειρήσεις, για την εκτέλεση έργων προς εξυπηρέτηση του κοινού ή για την οικονομική εκμετάλλευση αυτών των έργων, για την παραγωγή αγαθών ή παροχή υπηρεσιών προς εξυπηρέτηση του κοινού, ή την ανάληψη δραστηριοτήτων για την πραγματοποίηση εσόδων.

Επίσης, δύο ή περισσότεροι Δήμοι ή Κοινότητες μπορούν να συνιστούν κοινές Δημοτικές ή Κοινοτικές Επιχειρήσεις και να συμμετέχουν σε υφιστάμενες Επιχειρήσεις, Δημοτικές ή Κοινοτικές.

Οι Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α μπορούν να αναφέρονται τόσο σε αντικείμενα, τα οποία εμπίπτουν στις αποκλειστικές αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων, όσο και σε άλλα αντικείμενα.

Οι Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α έχουν την ευχέρεια να δανειοδοτούνται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων άλλα και από τις Εμπορικές Τράπεζες και τους ειδικούς Πιστωτικούς Οργανισμούς με απόφαση την Τράπεζα της Ελλάδος.

2.6 Επιχορηγήσεις του κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η ισχύουσα νομοθεσία περί Ο.Τ.Α προβλέπει σειρά επιχορηγήσεων από το Κράτος προς αυτούς για την οικονομική ενίσχυση:

1. Τακτική ετήσια οικονομική ενίσχυση καθιερώθηκε για πρώτη φορά προς τους Ο.Τ.Α όλης της Χώρας το έτος 1962 μ. Χ (Ν. 4260/1962). Μεταγενέστερο νομοθέτημα καθόρισε λεπτομερώς την διαδικασία κατανομής οικονομικής ενίσχυσης σε Δήμους και Κοινότητες. Έτσι :

α) Μέρος της συνολικής οικονομικής ενίσχυσης χορηγείται στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονικέων, και Πειραιωτών προς αναπλήρωση των εσόδων τους από τον καταργηθέντα συμπληρωματικό αναλογικό φόρο επί των εισοδημάτων από τις οικοδομές.

β) Ποσό 70.000.000 δρχ. κατανέμονται σε Δήμους και σε Κοινότητες προς αναπλήρωση των εσόδων τους από την εκχώρηση στο Δημόσιο του ποσοστού 2,8% επί του δημόσιου φόρου επί των φύλλων καπνού.

γ) Σταθερό ποσό χορηγείται κατ' έτος στους Δήμους και στις Κοινότητες, που έχουν πληθυσμό μέχρι 10.000 και 1.000 κατοίκους αντιστοίχως.

δ) Πόσο 200.000.000 δρχ. κατανέμονται με αποφάσεις του εκάστοτε Υπουργού Εσωτερικών σε Δήμους και Κοινότητες για κάλυψη επιτακτικών αναγκών.

ε) Υπόλοιπα ποσά, μετά την αφαίρεση των επιχορηγήσεων αυτών, κατανέμονται με βάση το πραγματικό πληθυσμό στους Δήμους και στις Κοινότητες της Χώρας, ενώ προβλέπεται διπλάσια τακτική οικονομική ενίσχυση σε Δήμους και Κοινότητες, που προκύπτουν από ένωση και έχουν συνολικό πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους κ.λ

2. Ποσοστό 5% της αξίας των δημόσιων δασικών προϊόντων εκ δασών, που εκμεταλλεύονται απ' ευθείας το Δημόσιο, χορηγείται στους Δήμους και στις Κοινότητες, στις περιοχές των οποίων έχουν παραχθεί τα προϊόντα αυτά, με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας.

3. Πόσο 212.000.000 δρχ. χορηγείται κατ' έτος για την μισθοδοσία Γραμματέων Κοινοτήτων.

4. Επιχορηγήσεις του << Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς>> προς τους Δήμους Πειραιώς, Κερατσινίου, Περάματος, Δραπετσώνας και προς τις Κοινότητες Αμπελακιών και Σελινιών Σαλαμίνας.

5. Επιχορηγήσεις Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας προς τους Δήμους και Κοινότητες για την εξυπηρέτηση δραστηριοτήτων, που εντάσσονται στην αρμοδιότητα του, αλλά <<ασκούνται>> από ΟΤΑ.

6. Επιχορηγήσεις Νομαρχιακών Συμβουλίων :Τα Νομαρχιακά Συμβούλια μπορούν να διαθέτουν ,μέχρι 3% του συνολικού ορίου πληρωμών για επιχορήγηση των Ο.Τ.Α του Νομού τους, προκειμένου να καλύψουν την ίδια συμμετοχή τους σε μετοχικό κεφάλαιο Δημοτικών Επιχειρήσεων και Εταιριών Λαϊκής Βάσης, και εφόσον η σχετικές επένδυσης υπαχθούν στις διατάξεις του Νόμου. Εξ' άλλου, η διάθεση πιστώσεων σε Ο.Τ.Α για την εκτέλεση έργων ύδρευσης αποχέτευσης κ.λ γίνεται μόνο με την μορφή (δωρεάν) επιχορήγησης.

7. Επιχορηγήσεις του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου : βάσει του άρθρου 28 του Ν.1262/1982 παρέχεται η ευχέρεια στον ΟΑΕΔ να χρηματοδοτεί (και) Ο.Τ.Α για την κατασκευή κοινωφελών έργων προς απασχόληση ανέργων, οικοδόμων και συναφών ειδικοτήτων. Η δραστηριότητα αυτή του ΟΑΕΔ επιδοτείται και από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Οι προϋποθέσεις κ.λ καθορίζονται με σχετική εγκύκλιο του ΟΑΕΔ.

8. Επιχορηγήσεις προς τους Ο.Τ.Α της Γενικής Γραμματείας Ισότητας μέσω των Νομαρχιακών Επιτροπών Ισότητας, για την προώθηση πρωτοβουλιών επί θεμάτων ισότητας των φύλλων σε τοπικό επίπεδο.

Τέλος, σημειώνεται, ότι με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται να παραχωρηθούν ή να διατεθούν δωρεάν στους Δήμους ή στις Κοινότητες περιουσιακά στοιχεία οίας δήποτε φύσεως, που ανήκουν στο Δημόσιο, σε Νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, ή σε οίον δήποτε δημόσιο φορέα, ύστερα με απόφαση του Συλλογικού Οργάνου, το οποίο διοικεί των εν' λόγω Φορέα. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις, για την παραχώρηση ή τη διάθεση αυτών των στοιχείων, καθώς και οι συνέπειες, που συνεπάγεται η μη τήρηση των όρων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1 Η διάρθρωση και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

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

Στην προεπαναστατική Ελλάδα οι δημοκρατικά συνήθως αυτοοργανωμένες κοινότητες, μετά την εξασθένηση του οθωμανικού κράτους, αποκτούσαν σταδιακά όλο και μεγαλύτερα περιθώρια ανεξάρτητης δράσης και διεκπεραιώναν 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 έμελλε 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 προέβη 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 διοικούμενων 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 μεταεμφυλιακή περίοδος (1949-1974) μπορεί να χαρακτηριστεί 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 στενότερα από την κεντρική εξουσία, διατηρήθηκε για μία εικοσιπενταετία αναλλοίωτο μη διαταράσσοντας την επικρατούσα κατάσταση στο χώρο αυτό, καθηλώνοντας την δράση των ΟΤΑ. 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 χαρακτηριστεί 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 ΟΤΑ. ως οργανωτικών βάσεων για διαμαρτυρία και αντιπαράθεση προς την κυβέρνηση.

3.1.1.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά το 1980: η περίοδος των αλλαγών

Η περίοδος που ακολουθεί μετά το 1981, μπορεί να χαρακτηριστεί ως η εποχή όπου το κράτος στην προσπάθεια του να κάνει πράξη την επιταγή του άρθρου 102 του Συντάγματος για διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ., 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 προϋπάρχουσα 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 κτλ). 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.

3.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα

3.2.1 Ο θεσμός της περιφέρειας στην Ελλάδα

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 αντιμετωπιζόνταν 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 και 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, χαρακτηρίζαν ως ‘επιτελικές’ όλες τις σημαντικές αρμοδιότητες που ασκούσαν οι κεντρικές τους υπηρεσίες και αρνήθηκαν να τις μεταβιβάσουν στις περιφέρειες.

3.2.2 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 προϊστάται ο *Γενικός Διευθυντής* της Περιφέρειας. Η Γενική Διεύθυνση συγκροτείται από δέκα (11) Διευθύνσεις, ένα (1) 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: α. Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, β. Υγείας και Πρόνοιας, γ. Δημοσίων Έργων, δ. Ελέγχου κατασκευής Έργων, ε. Ελέγχου συντήρησης Έργων, στ. Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, ζ. Δασών-Δασαρχείων, η. Γεωργικής Ανάπτυξης, θ. Αυτοδιοίκησης, ι. 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 ΟΤΑ 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. Η οργάνωση της και έγκριση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και συντονίζει τους φορείς εκτέλεσης των προγραμμάτων. Επίσης, σχεδιασμό και προγραμματισμό διεκπεραιώνουν και οι θεματικές Δ/νσεις της Περιφέρειας (Δ/νση Δημοσίων Έργων, Δ/νση Δασών κ.λ.π.) στους τομείς ευθύνης τους. Αλλά και οι υπόλοιπες διευθύνσεις τελικά υπηρετούν η κάθε μια με τον τρόπο της την περιφερειακή ανάπτυξη.

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 (ΤΥΔΚ), οι υπηρεσίες αστικής και δημοτικής κατάστασης των πολιτών (π.χ υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων) κ.α. Δηλαδή, διαπιστώνεται ότι λειτουργούν ακόμα παράλληλα δύο διαδικασίες αποκέντρωσης. Η μια οργανώνεται με ενιαίο τρόπο 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 την διοικητικό κορμό της περιφέρειας ή της νομαρχίας αλλά δεν εντάσσονται στον ενιαίο διοικητικό κορμό της περιφέρειας, ούτε υπάγονται σε αυτόν. Αυτή η κατάσταση δημιουργεί συχνά προβλήματα σύγχυσης αρμοδιοτήτων, συντονισμού και συνέχειας στην εφαρμογή δημόσιας πολιτικής.

3.2.3 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 ή 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 (ΤΕΔΚ) που περιλαμβάνει η Περιφέρεια και έναν εκπρόσωπο της περιφερειακής οργάνωσης φορέων όπως, του ΤΕΕ, 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.

3.2.4 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/ση Δημοσίων Επενδύσεων του ΥΠΟΙΚ.

3.2.5 Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης

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

- α) 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.
- β) η άσκηση της ταμειακής διαχείρισης
- γ) η συμμετοχή σε προγράμματα της Ε.Ε.
- δ) η σύναψη δανείων με χρηματοδοτικούς φορείς του εσωτερικού και εξωτερικού για την εκτέλεση έργων και την εφαρμογή προγραμμάτων. Η ίδρυση του ΠΤΑ αποτελεί μια καλή βάση για την δημοσιονομική αποκέντρωση σε περιφερειακό επίπεδο. Βέβαια το ΠΤΑ μέχρι σήμερα έχει παίξει κυρίως το ρόλο της ταμειακής υπηρεσίας της περιφέρειας, οι προοπτικές του όμως είναι για μεγαλύτερη εμπλοκή στον σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης και της χρηματοδότησης αναπτυξιακών προγραμμάτων.

3.2.6 Τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Πριν συζητηθούν πιο αναλυτικά οι δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης κρίνεται σκόπιμο να σχολιαστούν κάποια βασικά χαρακτηριστικά της, τα οποία επιγραμματικά είναι τα εξής) η δημοκρατική συγκρότηση β) η διοίκηση τοπικών υποθέσεων γ) η διοικητική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια δ) η άσκηση διοικητικής εποπτείας από την κεντρική διοίκηση. Όμως, τι είναι και τι σημαίνει το καθένα από αυτά;

3.2.6.1 Δημοκρατική συγκρότηση των ΟΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 102 § 2 του Συντάγματος, οι αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Είναι λοιπόν εμφανής η δημοκρατική συγκρότηση και νομιμοποίηση των οργάνων των ΟΤΑ. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ήταν πάντοτε ένας θεσμός με έντονη πολιτική νοηματοδότηση. 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.

3.2.6.2 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.

3.2.6.3 Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ

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 ΟΤΑ 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 των 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ, δηλαδή την οικονομική τους ανεξαρτησία. Κατά την έννοια αυτή, οι ΟΤΑ 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 ΟΤΑ, 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 ΟΤΑ, 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ ισχυροποιείται και μέσα από τις διατάξεις τη Συνθήκης του Μάαστριχ 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 ΕΧΤΑ 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 ΟΤΑ- 'τοπικών εσόδων' κατόπιν εξουσιοδότησης νόμου.

3.2.6.4 Η κρατική εποπτεία

Μέχρι ποιου σημείου, όμως, επεκτείνονται τα όρια της αυτοτέλειας των ΟΤΑ; 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 ΟΤΑ πρώτης και δεύτερης βαθμίδας. Για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, 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 ΟΤΑ .

Η σύνθεση της Επιτροπής εποπτείας δεν διαφοροποιείται ως προς την εποπτεία πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, 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 ΟΤΑ 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.

3.3 Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

3.3.1 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». Η λειτουργία της πρώτης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης διέπεται από τις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΔΚΚ).

3.3.2 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:

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

Β). 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,

Γ). Στην επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων (η αρμοδιότητα κατασκευής των σχολικών κτιρίων ανήκει στις ΝΑ),

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

Ε). 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.

ΣΤ). 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,

Ζ). 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,

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

Ι). Στην χορήγηση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων (Ν. 2507/1995, άρθρο 11 και Ν. 2503/1997, άρθρο 11 § 9) υγειονομικού ενδιαφέροντος,

Κ) Στη σήμανση των δημοτικών και κοινοτικών οδών (Ν. 2696/1999, άρθρο 10 § 1), την ονομασία τους, την τοποθέτηση πινακίδων και αριθμήσεων.

Η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ είναι ενδεικτική, αφού κάθε άλλη δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται ως 'τοπική υπόθεση' ανήκει στην αρμοδιότητά τους. Επίσης, κάθε δήμος ή κοινότητα μπορεί να ιδρύει σύμφωνα με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του, ειδική υπηρεσία, την δημοτική αστυνομία (ΔΚΚ, άρθρο 24 § 2).

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.

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 ΟΤΑ αυτοτελώς και αφορούν τοπικές υποθέσεις που προαναφέρθηκαν. 'Δοτές' είναι οι αρμοδιότητες που ασκούν οι δήμοι και κοινότητες κατ' εντολή του κράτους ή άλλου νομικού προσώπου. Στη περίπτωση αυτή, τα όργανα των ΟΤΑ 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 ΟΤΑ, 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 ΟΤΑ 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 ΟΤΑ, για τις υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα. Η διάταξη αυτή συντονίζεται πλέον κατά τον πιο συνεπή τρόπο, με το Σύνταγμα που εγγυάται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, άποψη που ενισχύει και ο ΕΧΤΑ, ο οποίος προβλέπει ότι, οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές.

3.3.3 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 αντιδήμαρχους, 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 ΟΤΑ, 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 ΟΤΑ. Τα τοπικά συμβούλια αποτελούν κατ' 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 (ΔΚΚ, 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 ΔΚΚ.

3.3.4 Έσοδα, δαπάνες και οικονομική διαχείριση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας προβλέπει προς όφελος των δήμων και των κοινοτήτων ορισμένους πόρους εσόδων που διακρίνονται αφενός σε τακτικούς, οι οποίοι προέρχονται α) από θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους και τακτικές επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό, β) από τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας, γ) από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, ε) από τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές, και αφετέρου σε έκτακτους που προέρχονται α) από δάνεια, δωρεές κληροδοτήματα και κληρονομίες, β) από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, γ) από έκτακτες επιχορηγήσεις από δημόσιους φορείς,

δ) από χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών και ε) από κάθε άλλη πηγή (ΔΚΚ, άρθρο 217 και Ν. 2672/1998, άρθρο 1).

Πολύ σημαντικά έσοδα για τους ΟΤΑ είναι και τα προερχόμενα από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π), δηλ. τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού. 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 λειτουργικών δαπανών των δήμων, κοινοτήτων και των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Οι δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων διακρίνονται αφενός σε υποχρεωτικές και αυτές είναι: α) η πληρωμή εξόδων διοίκησης, β) η εξόφληση νόμιμων οφειλών, γ) οι ετήσιες εισφορές στους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων και δ) 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 ΟΤΑ 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 δημορχιακή επιτροπή και στη περίπτωση των κοινοτήτων, από τον πρόεδρο της κοινότητας. Ακολουθώς συζητείται και ψηφίζεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο και εν συνεχεία υποβάλλεται σε υποχρεωτικό έλεγχο από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.

3.3.5 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 ΟΤΑ, 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΄ βαθμών ΟΤΑ για την εξυπηρέτηση κοινών τους συμφερόντων. Όργανα των συνδέσμων είναι: το διοικητικό συμβούλιο, η εκτελεστική επιτροπή και ο πρόεδρος.

3.3.6 Συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας

Στο άρθρο 46 του Ν. 2218/1994 αναγνωρίζεται στους ΟΤΑ 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 ΟΤΑ -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 ΟΤΑ -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 υπερτοπικό 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 αναλαμβάνοντα δήμου. Ο δήμος που συνάπτει την σχετική σύμβαση με άλλους δήμους, αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησης τους.

3.4 Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

3.4.1 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 περισσότερων νομών ή νομαρχιών. Τέλος, κάποιες διοικητικές περιφέρειες απλών ΝΑ περιλαμβάνουν ως ιδιαίτερες διοικητικές περιφέρειες, τα Επαρχεία.

Η σπουδαιότητα του θεσμού των επαρχιών έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι αντιμετωπίζουν ουσιαστικές ανάγκες απομακρυσμένων, νησιωτικών κυρίως περιοχών.

3.4.2 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: α. Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. β. Της εποπτείας των ΟΤΑ. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών. γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. δ. 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 ΚΝΑ, πέραν του γενικού κανόνα 'περί τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου', δεν περιέχεται ενδεικτική απαρίθμηση τέτοιων τοπικών υποθέσεων, ωστόσο οι ΝΑ 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 εμβλωματικών 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 ΝΑ. Πάντως, στις περισσότερες των περιπτώσεων το ΣΕ με μια 'κρατικιστική' λογική έχει αφαιρέσει από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες που της είχαν δοθεί, αποδίδοντας αυτές στην κρατική εξουσία.

3.4.3 Όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Τα όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, όπως και στην περίπτωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, είναι συλλογικά και μονομελή.

Για τις 47 απλές ΝΑ και για τα νομαρχιακά διαμερίσματα (των ενιαίων ΝΑ): 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 ΝΑ: συλλογικά όργανα είναι το συμβούλιο της ΝΑ και η τριμελής επιτροπή και μονομελές ο πρόεδρος της ΝΑ. Για τα επαρχεία: συλλογικό όργανο είναι το επαρχιακό συμβούλιο και μονομελές, ο έπαρχος (ΚΝΑ, άρθρο 59). Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Υγείας και Πρόνοιας, Μεταφορών και Επικοινωνιών και Δημόσιας Τάξης).

Το νομαρχιακό συμβούλιο (ΝΣ), όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες, αποτελείται από 21 έως 37 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό της ΝΑ. 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 (ΝΕ), 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 ΝΕ αναλαμβάνει μεταξύ άλλων, και αρμοδιότητες που της μεταβιβάζει το νομαρχιακό συμβούλιο. Επίσης, μπορεί να παραπέμψει 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 ΝΑ 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 ΝΑ (ΚΝΑ, 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 ΝΑ, 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 ΝΑ. Το συμβούλιο της ΝΑ έχει τις ειδικές αρμοδιότητες, που απαριθμούνται περιοριστικά και αφορούν την κεντρική υπηρεσία της ΝΑ. Ο δε πρόεδρος της ΝΑ έχει τις αρμοδιότητες του νομάρχη αλλά μόνο σχετικά με την κεντρική υπηρεσία της ΝΑ. Στις ενιαίες ΝΑ 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 επικεφαλής τον πρώτο σε σταυρούς σύμβουλο του επιτυχόντος συνδυασμού, τον έπαρχο (ΚΝΑ, 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.

3.4.4 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: α) Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, β) εισοδήματα από την κινητή και ακίνητη περιουσία, γ) ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του τακτικού προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στη ΝΑ, δ) Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, ε) πιστώσεις του Π.Δ.Ε., στ) τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα. Τα έκτακτα έσοδα προέρχονται από πηγές που δεν είναι σταθερές και καθόλου βέβαιες και είναι: α) τα έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό, β) τα δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες, γ) επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα, δ) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, ε) Χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. ή άλλων διεθνών οργανισμών και στ) 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 ΟΤΑ 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 (ΚΝΑ, άρθρο 87).

Στις ενιαίες ΝΑ, 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 ΚΝΑ δεν προβλέπει τον έλεγχο του προϋπολογισμού από Κρατικό όργανο, όπως στη περίπτωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, 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 ΝΑ.

3.5 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 των προηγούμενων παραγράφων. Στις επόμενες δυο παραγράφους θα μας απασχολήσουν δύο μελλοντικά σχέδια που υφίστανται ακόμα σε περίοδο συζητήσεων και ερευνών αλλά σύντομα θα διαμορφωθούν σε νομούς με αποτέλεσμα για ακόμη μια φορά κατά την πάροδο των ετών σημαντικές αλλαγές της διάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

4.1 Η Κατανομή των Δημοσιονομικών Λειτουργιών στα Διάφορα Επίπεδα Διοίκησης

Είπαμε στο πρώτο κεφάλαιο ότι οι βασικές δημοσιονομικές λειτουργίες είναι τέσσερις :

Η αποτελεσματική κατανομή των πόρων ,η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος , η σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης και η προώθηση της οικονομίας μεγένθυσης της χώρας .Θα εξετάσουμε εδώ την καταλληλότητα καθενός επιπέδου διοίκησης για την αποτελεσματική διεκπεραίωση των λειτουργιών αυτών

4.1.1 Η δημοσιονομική αποκέντρωση και η αποτελεσματική κατανομή των πόρων

Καταλληλότερος φορέας για την προώθηση της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων στο δημόσιο τομέα είναι τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης ,επειδή τα επίπεδα αυτά μπορεί να προσαρμόσουν καλύτερα την παροχή των δημόσιων αγαθών στις προτιμήσεις του σχετικά περισσότερο ομοιόμορφου τοπικού κοινωνικού συνόλου . Κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις μάλιστα είναι δυνατό να αριστοποιείται η κατανομή των πόρων στο δημόσιο τομέα , αν υπάρχει ένας πολύ μεγάλος αριθμός τοπικών κυβερνήσεων , καθεμία από τις οποίες παράγει διαφορετικές ποσότητες από τα διάφορα δημόσια αγαθά και επιβάλλει διαφορετικούς φόρους έτσι ώστε κάθε άτομο του κοινωνικού να μπορεί να επιλέγει τη διαμονή του στη περιοχή που παρέχει τον συνδυασμό αγαθών και τον τρόπο χρηματοδότησης τους που επιθυμεί . Με τον τρόπο αυτό τα διάφορα άτομα αποκαλύπτουν τις αληθείς προτιμήσεις τους για τα δημόσια αγαθά ,με συνέπεια να πετυχαίνετε αριστοποίηση της κατανομής των πόρων στο δημόσιο τομέα .

Μια τέτοια κατάσταση είναι βέβαια μόνο θεωρητική –είναι μάλιστα γνωστή ως η θεωρία Tiebout, στο όνομα του συγγραφέα που την ανέπτυξε για πρώτη φορά- και είναι αδύνατο να επιτευχθεί στην πράξη εξαιτίας των πολλών αυστηρών προϋποθέσεων στις οποίες στηρίζεται (λ.χ . ότι υπάρχει ένας απείρως αριθμός μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης που να ικανοποιεί όλες τις προτιμήσεις ότι υπάρχει πλήρης κινητικότητα των ατόμων κ.α) Είναι όμως σαφές ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός δημοσιονομικής αποκεντρώσεως τόσο πιο ομοιόμορφα μπορεί να γίνουν επιμέρους τοπικά σύνολα και τόσο καλύτερα να προσαρμοστεί η παραγωγή των δημόσιων αγαθών και η επιβολή των φόρων , ώστε να ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις τους και να αυξάνεται η κοινωνική ευημερία. Αντίθετα όταν η παροχή των δημοσίων αγαθών και η επιβολή των φόρων γίνεται από την κεντρική κυβέρνηση , τα κεντρικά όργανα συνήθως τείνουν να παρέχουν την ίδια ποσότητα δημοσίων αγαθών σε όλα τα άτομα του κοινωνικού συνόλου και επιβάλουν τους ίδιους φόρους , με συνέπεια η κατανομή των πόρων στο δημόσιο τομέα να είναι η χειρότερη και να παραβλάπτεται έτσι η κοινωνική ευημερία.

Από τα πιο πάνω , είναι φανερό ότι όσο πιο ομοιόμορφες είναι οι προτιμήσεις του εθνικού κοινωνικού συνόλου για ένα δημόσιο αγαθό τόσο μικρότερη είναι η απώλεια ευημερίας από την παροχή του από την κεντρική διοίκηση και αντίστροφα .

Τα αγαθά για τα οποία οι προτιμήσεις δε διαφέρουν πολύ ανάμεσα σε επιμέρους τοπικά σύνολα και αποφέρουν σε ολόκληρο το εθνικό κοινωνικό σύνολο, λέγονται συνήθως εθνικά δημόσια αγαθά και παρέχονται από την κεντρική διοίκηση ,ενώ τα αγαθά τα οποία οι προτιμήσεις διαφέρουν σημαντικά και το όφελος τους περιορίζεται χωρικά, καλούνται τοπικά δημόσια αγαθά και παρέχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση .Η εθνική άμυνα λ.χ αποτελεί ένα κλασικό παράδειγμα εθνικού αγαθού ,ενώ η κατασκευή ενός πάρκου αποτελεί παράδειγμα τοπικού δημόσιου αγαθού .Παρά τα πιο πάνω όμως, υπάρχουν δύο βασικές περιπτώσεις όπου η βελτίωση της κατανομής των πόρων στο δημόσιο τομέα απαιτεί συγκέντρωση της παροχής των δημόσιων αγαθών και όχι αποκέντρωση . Οι περιπτώσεις αυτές είναι οι εξής : Πρώτον όταν οι δημοσιονομικές δραστηριότητες προκαλούν εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις , δηλαδή εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις .Δεύτερον όταν υπάρχουν οικονομίες κλίμακας στη παροχή ενός δημοσίου αγαθού ή γενικότερα στην άσκηση μιας δημοσιονομικής δραστηριότητας λ.χ στην επιβολή ενός φόρου . Όταν μια δραστηριότητα προκαλεί εξωτερικές επιδράσεις ,δηλαδή επηρεάζει και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου που βρίσκεται έξω από την δικαιοδοσία του οργάνου που παίρνει τις αποφάσεις , η κατανομή των πόρων δεν αριστοποιείται , διότι το όργανο που παίρνει την απόφαση δε λαμβάνει υπόψη του τις επιδράσεις που προκαλούν οι ενέργειες του στο κοινωνικό σύνολο που είναι έξω από την δικαιοδοσία του .Αν λ.χ την απόφαση δε λαμβάνει υπόψη του τις επιδράσεις που προκαλούν οι ενέργειες του στο κοινωνικό σύνολο που είναι έξω από τη δικαιοδοσία του .Αν λ.χ την απόφαση πρόκειται να πάρει ένας νομάρχης και αυτή επηρεάζει και το κοινωνικό σύνολο άλλου νομού , ο νομάρχης θα αποφασίσει μόνο με βάση το κόστος που προκαλεί και το όφελος που αποφέρει η δραστηριότητα αυτή στους κατοίκους του νομού του και θα αγνοήσει το πρόσθετο όφελος ή το κόστος της δραστηριότητας για του κατοίκους άλλων νομών.

Κατά συνέπεια αν δραστηριότητα προκαλεί εξωτερικές οικονομίες σε άλλους νομούς ,η ανάληψη της από μία νομαρχία θα έχει ως αποτέλεσμα παραγωγή μικρότερη από την άριστη ,ενώ αν η δραστηριότητα προκαλεί εξωτερικούς επιβαρύνσεις σε άλλους νομούς ,η ανάληψη της από μια νομαρχία θα έχει ως αποτέλεσμα παραγωγή μεγαλύτερη από την άριστη. Αν όμως η δραστηριότητα αυτή αναληφθεί από την κεντρική διοίκηση ,η τελευταία θα λάβει υπόψη της το σύνολο του οφέλους που θα αποκομίσουν και του κόστους που θα φέρουν οι κάτοικοι όλων των νομών και θα οδηγηθεί έτσι σε αποφάσεις που θα επιτρέψουν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων . Η ανάληψη της δραστηριότητας από την κεντρική διοίκηση δηλαδή προκαλεί εξωτερική επιδράσεις και επιτρέπει τη λήψη αποφάσεων που οδηγούν σε αποτελεσματική κατανομή των πόρων .Συγκέντρωση μιας δραστηριότητας στη κεντρική διοίκηση για την βελτίωση της κατανομής των πόρων στο δημόσιο τομέα απαιτείται επίσης όταν η δραστηριότητα αυτή χαρακτηρίζεται από οικονομίες κλίμακας .

Είναι φανερό ότι ,όταν υπάρχουν τέτοιες οικονομίες . η συγκέντρωση της δραστηριότητας στα χέρια της κεντρικής διοίκησης θα επιτρέψει την εκμετάλλευση των οικονομιών κλίμακας , με συνέπεια τη μείωση του κόστους παραγωγής των δημοσίων αγαθών και την βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας .

Βέβαια για την βελτιώσει της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου από την εκμετάλλευση των οικονομιών κλίμακας ,θα πρέπει η αύξηση της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου που θα προκύψει από την εκμετάλλευση των οικονομιών της κλίμακας να αντισταθμίζει τη μείωση της ευημερίας από την ομοιόμορφη παροχή του δημόσιου αγαθού σε ολόκληρο το εθνικό κοινωνικό σύνολο .Βασική προϋπόθεση που να δικαιολογεί τη δημοσιονομική συγκέντρωση ,στη περίπτωση τόσο των δραστηριοτήτων που προκαλούν εξωτερικές επιδράσεις όσο και των δραστηριοτήτων που χαρακτηρίζονται από οικονομίες κλίμακας είναι να μη μπορεί να επιτευχθεί συνεργασία ανάμεσα στους επιμέρους φορείς δημοσιονομικής δραστηριότητας των χαμηλότερων επιπέδων ,ώστε να δοθεί από κοινού άριστη λύση .Διαφορετικά , θα μπορούσε με συνεργασία των φορέων αυτών να γίνει εξωτερίκευση των εξωτερικών επιδράσεων και να ληφθούν αυτές υπόψη κατά την λήψη αποφάσεων . Επιπλέον θα μπορούσε να γίνει από κοινού παροχή των αγαθών των οποίων η παραγωγή χαρακτηρίζεται από οικονομίες κλίμακας ώστε να γίνει εκμετάλλευση τους και να μεγιστοποιηθεί η κοινωνική ευημερία. Τέτοια συνεργασία όμως δεν είναι πάντοτε δυνατή και δεν οδηγεί σε άριστες λύσεις για δυο κυρίως λόγους :Πρώτον, κατά τις διαπραγματεύσεις για την παροχή της άριστης ποσότητας των δημοσίων αγαθών ,κάθε τοπική κυβέρνηση θα τείνει να λαμβάνει υπόψη της μόνο τα συμφέροντα του τοπικού κοινωνικού συνόλου της δικαιοδοσίας της και δε θα αποκαλύπτει τις αληθείς προτιμήσεις της ,για να περιορίσει την επιβάρυνση της με συνέπεια κάθε διαπραγματευόμενο μέλος να μην έχει πληροφόρηση σχετικά με τις αληθείς προτιμήσεις του άλλου .Δεύτερον κάθε λύση που στηρίζεται στη συνεργασία των επιμέρους υποφορέων δημοσιονομικής δραστηριότητας στην πράξη προβλήματα εμπιστοσύνης ,διότι κανείς δε θα είναι βέβαιος ότι η αναφθείσα από τα άλλα μέρη υποχρέωση θα τηρηθεί τελικά. Αντίθετα η ανάληψη της δραστηριότητας από τα κεντρικά όργανα περιορίζει το κόστος της πληροφόρησης και ταυτόχρονα εξασφαλίζει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνονται .

4.1.2 Η δημοσιονομική αποκέντρωση και η διανομή του εισοδήματος

Σε αντίθεση με το στόχο της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων, που όπως είδαμε πιο πάνω, προωθείται καλύτερα από αποκεντρωμένους δημόσιους φορείς δημοσιονομικής δραστηριότητας, η διανομή του εισοδήματος, κυρίως μάλιστα η διαπροσωπική, προωθείται αποτελεσματικότερα από τα κεντρικά όργανα. Ο λόγος είναι ότι τα κεντρικά όργανα μπορούν να χρησιμοποιήσουν ενιαία μέσα αναδιανομής του εισοδήματος, λ.χ προοδευτική φορολογία ή μεταβιβαστικές πληρωμές, σε ολόκληρη την επικράτεια της χώρας, χωρίς να διατρέχουν τον κίνδυνο μετακινήσεων των παραγωγικών συντελεστών ανάμεσα στις διάφορες περιοχές.

Αντίθετα, κάθε προσπάθεια αναδιανομής του εισοδήματος που γίνεται από χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης είναι ενδεχόμενο να οδηγήσει σε μετακινήσεις των παραγωγικών συντελεστών ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της χώρας και αυτό μπορεί, με τη σειρά του, να δυσκολέψει, ή να παρεμποδίσει εντελώς, οποιαδήποτε αναδιανομή εισοδήματος. Έτσι, αν μια μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης, λ.χ. ένας δήμος επιβάλει προοδευτική φορολογία, με στόχο τη βελτίωση της διανομής του εισοδήματος στο τοπικό κοινωνικό σύνολο του δήμου, τα άτομα με υψηλά εισοδήματα θα τείνουν να εγκαταλείψουν το δήμο, ενώ τα άτομα με χαμηλά εισοδήματα θα τείνουν να εγκατασταθούν στο δήμο αυτό, με συνέπεια να μη μπορεί να επιτευχθεί αναδιανομή του εισοδήματος.

Ανάλογα, θα συνέβαιναν αν ένας δήμος αποφασίσει να χορηγεί υψηλές ενισχύσεις στα άτομα με χαμηλά εισοδήματα και να φορολογεί τα άτομα με υψηλά εισοδήματα. Θα έχουν και πάλι εγκατάσταση στο δήμο ατόμων με χαμηλά εισοδήματα και μετακίνηση σε άλλους δήμους των ατόμων με υψηλά εισοδήματα, με συνέπεια να παρεμποδίζεται ή και να αποτυγχάνει εντελώς η προσπάθεια αναδιανομής του εισοδήματος από το δήμο. Αντίθετα, μια τέτοια προσπάθεια μπορεί να επιτύχει όταν γίνεται από τα κεντρικά όργανα, τα οποία επιβάλλουν προοδευτικούς φόρους ή χορηγούν οικονομικές ενισχύσεις σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια.

Είναι φανερό ότι η έκταση της πιο πάνω αναποτελεσματικότητας των αποκεντρωμένων φορέων δημοσιονομικής δραστηριότητας να προωθήσουν το στόχο της αναδιανομής του εισοδήματος, εξαρτάται από το βαθμό κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής και την αντίδρασή τους στην ύπαρξη διαφορών στο φορολογικό σύστημα και στις δημόσιες δαπάνες ανάμεσα στις επιμέρους περιοχές της χώρας. Όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής, και ιδιαίτερα του συντελεστή εργασία, τόσο περισσότερο αναποτελεσματική θα είναι η αναδιανομή του εισοδήματος από τα αποκεντρωμένα όργανα και αντίστροφα. Είναι μάλιστα ενδεχόμενο η αναδιανομή αυτή να είναι εντελώς αδύνατη αν, σύμφωνα με τη θεωρία του Tiebout που αναφέραμε πιο πάνω, έχουν ήδη γίνει μετακινήσεις του πληθυσμού ανάμεσα στις διάφορες τοπικές επικράτειες, έτσι ώστε η διανομή του εισοδήματος ανάμεσα στα άτομα κάθε επικράτειας να είναι ίση, να παρατηρούνται όμως σημαντικές διαφορές στο μέσο εισόδημα των κατοίκων των επιμέρους τοπικών κοινωνιών.

Εξάλλου, η προώθηση του στόχου της αναδιανομής του εισοδήματος από τα κεντρικά όργανα μίας χώρας έχει τρία βασικά μειονεκτήματα:

- 1) Στο βαθμό που οι προτιμήσεις των ατόμων του κοινωνικού συνόλου για αναδιανομή του εισοδήματος διαφέρουν σημαντικά ανάμεσα στις διάφορες τοπικές κοινωνίες, η ενιαία αναδιανομή από τα κεντρικά όργανα, με βάση την ίδια συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας, είναι επόμενο να είναι αναποτελεσματική, διότι προκαλεί καταστολή των προτιμήσεων των επιμέρους τοπικών κοινωνιών σχετικά με την έκταση της επιθυμητής αναδιανομής.
- 2) Είναι ενδεχόμενο τα κεντρικά όργανα να έχουν λιγότερη πληροφόρηση από τα αποκεντρωμένα όργανα σχετικά με τις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου των επιμέρους τοπικών κοινωνιών για αναδιανομή του εισοδήματος, πράγμα που αποτελεί μια νέα πηγή αναποτελεσματικότητας στη διανομή του εισοδήματος.
- 3) Είναι ενδεχόμενο, η διανομή του εισοδήματος να περιέχει στοιχεία αλτρουϊσμού, τα οποία όμως να περιορίζονται μόνο στους κατοίκους καθενός τοπικού συνόλου. Επιπλέον, η αναδιανομή του εισοδήματος μπορεί να αποβλέπει στη διασφάλιση γαλήνης και συνοχής ανάμεσα στους κατοίκους κάθε τοπικού κοινωνικού συνόλου. Στις περιπτώσεις αυτές έχουμε ουσιαστικά αλληλεξάρτηση μεταξύ των συναρτήσεων κοινωνικής ευημερίας των επιμέρους ατόμων κάθε τοπικού κοινωνικού συνόλου, διότι η διανομή του εισοδήματος ενέχει στοιχεία τοπικού δημοσίου αγαθού.

Τα πιο πάνω μειονεκτήματα της άσκησης διαπροσωπικής αναδιανεμητικής πολιτικής από τα κεντρικά όργανα μίας χώρας έχουν οδηγήσει πολλούς επιστήμονες να υποστηρίζουν την άποψη ότι, ο στόχος της διαπροσωπικής διανομής του εισοδήματος πρέπει να ανατίθεται στο χαμηλότερο επίπεδο διοίκησης, ενώ τα ανώτερα επίπεδα θα πρέπει να μεριμνούν για τη διανομή του εισοδήματος ανάμεσα στα αμέσως κατώτερα επίπεδα. Η διαπεριφερειακή αυτή αναδιανομή του εισοδήματος, την οποία θα πρέπει να προωθούν τα ανώτερα επίπεδα διοίκησης, μπορεί να αποσκοπεί σε τρεις εναλλακτικούς στόχους:

- Να προωθήσει τη δημοσιονομική επάρκεια, δηλαδή την ικανότητα των επιμέρους τοπικών κυβερνήσεων να εξασφαλίσουν ένα ικανοποιητικό επίπεδο δημόσιων υπηρεσιών.
- Να προωθήσει την εξίσωση του δημοσιονομικού αποτελέσματος, δηλαδή του πραγματοποιημένου εκάστοτε καθαρού υπολοίπου που προκύπτει ως διαφορά του οφέλους από τις δημόσιες δαπάνες και του κόστους της φορολογίας, για όλα τα άτομα του εθνικού κοινωνικού συνόλου,
- Να προωθήσει την εθνική συνοχή ανάμεσα στις επιμέρους περιοχές, με την επιτάχυνση της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών.

4.1.3 Η δημοσιονομική αποκέντρωση και οι μακροοικονομικοί στόχοι

Όπως η αναδιανομή του εισοδήματος έτσι και οι μακροοικονομικοί στόχοι της οικονομίας, προωθούνται καλύτερα από τα κεντρικά και όχι από τα αποκεντρωμένα δημοσιονομικά όργανα σε μία χώρα. Ο βασικός λόγος είναι ότι υπάρχει μεγάλη αλληλεξάρτηση μεταξύ των οικονομιών των επιμέρους τοπικών οικονομιών, με συνέπεια οι δραστηριότητες των τοπικών οργάνων να επηρεάζουν και τις άλλες τοπικές οικονομίες και να προκαλούν έτσι εξωτερικές επιδράσεις. Η προώθηση των μακροοικονομικών στόχων από τα επιμέρους τοπικά όργανα είναι πολύ πιθανό να μην λαμβάνει υπόψη τις εξωτερικές αυτές επιδράσεις, με συνέπεια να μην είναι αποτελεσματική. Για παράδειγμα, αν υποθέσουμε ότι σε μια τοπική κοινωνία υπάρχει ανεργία και τα τοπικά όργανα αυξάνουν τις δημόσιες δαπάνες προκειμένου να πετύχουν αύξηση της ζήτησης και να προωθήσουν το στόχο της πλήρους απασχόλησης. Η αύξηση των δημόσιων δαπανών από τα τοπικά όργανα θα αυξήσει τη ζήτηση στην τοπική οικονομία, αλλά αυτό θα οδηγήσει σε αύξηση των "εισαγωγών" από άλλες περιφέρειες, με συνέπεια να αυξηθεί η συνολική ενεργός ζήτηση στις άλλες περιφέρειες και να προκληθούν εκεί προβλήματα αποσταθεροποίησης.

Αν τα τοπικά όργανα των άλλων περιφερειών μειώσουν τις δημόσιες δαπάνες τους προκειμένου να μειώσουν τη συνολική ενεργό ζήτηση και να σταθεροποιήσουν τις οικονομίες τους, αυτό θα προκαλέσει μείωση των εισαγωγών "των περιφερειών αυτών από την πρώτη περιφέρεια, με συνέπεια να περιοριστεί η αύξηση της ζήτησης και η επίτευξη πλήρους απασχόλησης στην πρώτη περιφέρεια. Η έκταση της αναποτελεσματικότητας αυτής θα είναι μεγαλύτερη όσο μεγαλύτερη είναι η αλληλεξάρτηση μεταξύ των οικονομιών των επιμέρους περιφερειών και αυτό φυσικά εξαρτάται από το πόσο "ανοικτές" είναι οι διάφορες τοπικές οικονομίες σε μια χώρα, δηλαδή πόσο έντονες είναι οι συναλλαγές μεταξύ τους.

Είναι βέβαια φανερό ότι τέτοια αναποτελεσματικότητα δε θα υπάρχει αν τα διάφορα τοπικά όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους, ώστε να λαμβάνουν υπόψη τους και τις εξωτερικές επιδράσεις των ενεργειών τους, αλλά τέτοια συνεργασία είναι ενδεχόμενο να αντιμετωπίζει τα προβλήματα που αναφέραμε πιο πάνω και να μην είναι αποτελεσματική στην πράξη.

Εκτός από τη διακριτική δημοσιονομική πολιτική που εξετάσαμε πιο πάνω, και η αυτόματη σταθεροποιητική επίδραση των δημοσιονομικών μέσων είναι περισσότερο αποτελεσματική, όταν η δημοσιονομική πολιτική ασκείται από τα κεντρικά και όχι από τα τοπικά όργανα. Έτσι, ας υποθέσουμε ότι τα κεντρικά όργανα σε μία χώρα επιβάλλουν ένα προοδευτικό φόρο εισοδήματος και χρηματοδοτούν μεταβιβαστικές πληρωμές. Αν εκδηλωθεί πτώση της ενεργού ζήτησης σε μία τοπική οικονομία, εξαιτίας λ.χ μιας αυτόνομης πτώσης των επενδύσεων. Αυτό θα προκαλέσει μια αυτόματη μεταφορά εισοδήματος από τις άλλες τοπικές οικονομίες στην οικονομία αυτή, με συνέπεια την αύξηση της ενεργού ζήτησης και την αντιμετώπιση της ανεργίας. Ανάλογα θα συμβούν, αν σε μια τοπική οικονομία αυξηθεί αυτόματα η ζήτηση για επενδύσεις και η οικονομία πλήττεται από πληθωρικές πιέσεις. Η αύξηση της ενεργού ζήτησης και των χρηματικών εισοδημάτων θα οδηγήσει σε αυτόματη αύξηση των εσόδων της φορολογίας και μείωση των μεταβιβαστικών πληρωμών στην οικονομία αυτή, με συνέπεια την αυτόματη μεταβίβαση εισοδήματος στις άλλες τοπικές οικονομίες, τη μείωση της ενεργού ζήτησης και την αντιμετώπιση των πληθωρικών πιέσεων.

Τέλος, και η προώθηση του στόχου της οικονομικής μεγέθυνσης και της ισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας προωθείται καλύτερα όταν η δημοσιονομική πολιτική ασκείται από τα κεντρικά όργανα, επειδή τα τελευταία μπορεί να συντονίσουν καλύτερα την αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας και να λάβουν υπόψη τους τις εξωτερικές επιδράσεις των διάφορων αναπτυξιακών μέτρων.

4.2 Η κατανομή των Εσόδων στα Διάφορα Επίπεδα Διοίκησης

Ένα δεύτερο σημαντικό ζήτημα είναι πως πρέπει να κατανέμονται οι πηγές εσόδων, και κυρίως οι φόροι, ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση αντλεί συνήθως πόρους από διάφορες πηγές. Οι κυριότερες πηγές είναι οι επόμενες:

- Φόροι, που επιβάλλονται από την κεντρική διοίκηση για λογαριασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιβάλλονται και εισπράττονται από την ίδια, αν έχει τέτοια αρμοδιότητα, ή εισπράττονται από την κεντρική διοίκηση και τα έσοδα αποδίδονται στην τοπική αυτοδιοίκηση.
- Επιχορηγήσεις της κεντρικής διοίκησης ή άλλων ανώτερων κάθε επιπέδου βαθμιδών, λ.χ. των πολιτειακών διοικήσεων προς τις τοπικές διοικήσεις σε μία ομοσπονδία.
- Έσοδα από την εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων ή από την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από την τοπική αυτοδιοίκηση.
- Έσοδα από δανεισμό.
- Έσοδα από διάφορες άλλες τακτικές ή έκτακτες πηγές, όπως λ.χ. δωρεές, κληρονομίες, κληροδοσίες, επιχορηγήσεις κ.α

Τέσσερα κριτήρια πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την κατανομή των φορολογικών πηγών στα διάφορα επίπεδα διοίκησης.

- 1) Η έκταση του οφέλους των δαπανών που πρόκειται να χρηματοδοτηθούν. Αν επιβάλλονται φόροι για τη χρηματοδότηση δημόσιων δαπανών που αποφέρουν όφελος σε ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο μίας χώρας, οι φόροι αυτοί θα πρέπει να επιβάλλονται από την κεντρική διοίκηση σε ολόκληρη την επικράτεια. Αντίθετα, αν οι φόροι επιβάλλονται για τη χρηματοδότηση δαπανών που ωφελούν τοπικά κοινωνικά σύνολα, είναι προτιμότερο να επιβάλλονται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι φανερό ότι η κατανομή των φορολογικών πηγών με βάση αυτό το κριτήριο προάγει την αποτελεσματική κατανομή των φορολογικών πηγών με βάση αυτό το κριτήριο προάγει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, διότι συνδέει το κόστος της φορολογίας με το όφελος των δαπανών, ενώ ταυτόχρονα ανταποκρίνεται και στις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης, αν φυσικά δεχθούν ότι το κριτήριο του ανταλλάγματος εξασφαλίζει δίκαιη κατανομή του φορολογικού βάρους.
- 2) Ο βαθμός κινητικότητας της βάσης πάνω στην οποία επιβάλλονται οι φόροι. Φόροι που έχουν ως βάση αντικειμενικά με μεγάλο βαθμό κινητικότητας θα πρέπει να επιβάλλονται από την κεντρική διοίκηση, ενώ φόροι που έχουν ως βάση αντικειμενικά με μικρό βαθμό κινητικότητας προσφέρονται για επιβολή από την τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι φανερό ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός κινητικότητας της βάσης ενός φόρου τόσο δυσκολότερα μπορεί να χρησιμοποιηθεί ο φόρος αυτός ως τοπικός, ένεκα της εντονότερης τάσης που θα παρουσιάζει η βάση του φόρου να εγκαταλείψει την περιφέρεια όπου επιβάλλεται ο φόρος.
- 3) Ο βαθμός προοδευτικότητας του φόρου. Προοδευτικοί φόροι προσφέρονται καλύτερα για την πραγματοποίηση των στόχων της αναδιανομής του εισοδήματος και της σταθεροποίησης της οικονομίας, οι οποίοι, όπως είδαμε πιο πάνω, προωθούνται καλύτερα από την κεντρική διοίκηση. Κατά συνέπεια, τέτοιοι φόροι πρέπει να κατανέμονται στην κεντρική διοίκηση. Αντίθετα, στην τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να κατανέμονται κυρίως αναλογικοί φόροι, οι οποίοι προσφέρονται καλύτερα για την προώθηση της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων, που προωθείται περισσότερο από την τοπική αυτοδιοίκηση.
- 4) Η έκταση των οικονομιών κλίμακας στην επιβολή και διαχείριση του φόρου. Είναι φανερό ότι, φόροι των οποίων η επιβολή και διαχείριση χαρακτηρίζονται από μεγάλες οικονομίες κλίμακας, θα πρέπει να επιβάλλονται από την κεντρική διοίκηση, ώστε να γίνεται εφικτή η εκμετάλλευση των οικονομιών αυτών. Αντίθετα, η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να επιβάλλει φόρους που δε χαρακτηρίζονται από τέτοιες διαχειριστικές οικονομίες κλίμακας.

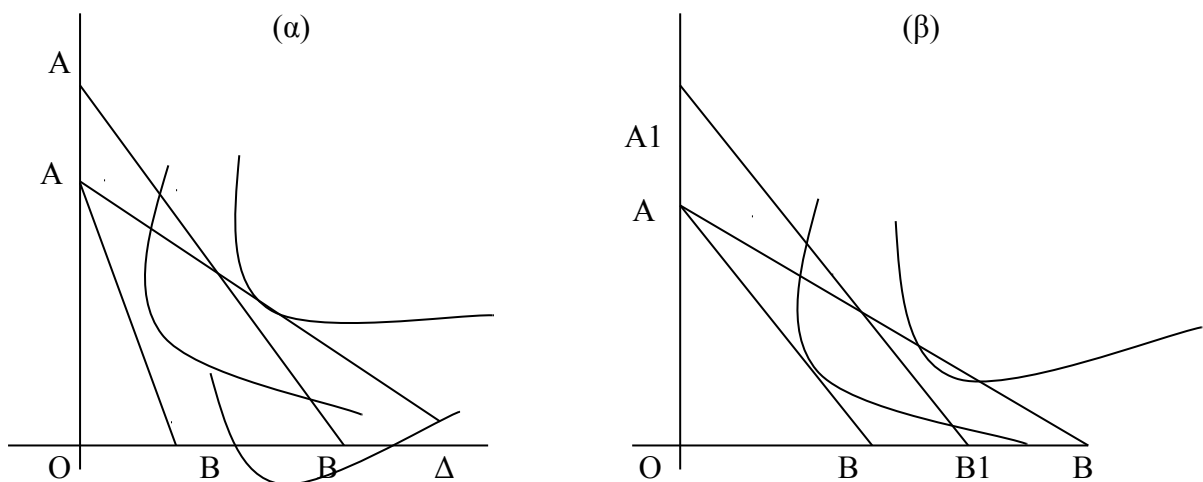
4.3 Ο Συντονισμός της Δραστηριότητας των Διαφόρων Επιπέδων Διοίκησης και ο ρόλος των Επιχορηγήσεων

Για τον καλύτερο συντονισμό των δημοσιονομικών δραστηριοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επιμέρους επίπεδα διοίκησης αλλά και για την οικονομική ενίσχυση των χαμηλότερων στρωμάτων διοίκησης, η κεντρική διοίκηση χρησιμοποιεί συνήθως επιχορηγήσεις. Οι επιχορηγήσεις αυτές μπορεί να πάρουν διάφορες μορφές ανάλογα με το στόχο που επιδιώκεται κάθε φορά από την κεντρική διοίκηση. Συνήθως διακρίνουμε δυο κατηγορίες επιχορηγήσεων :

(i) γενικές επιχορηγήσεις τις οποίες τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης μπορεί να διαθέτουν κατά την ελεύθερη κρίση τους και (ii) επιχορηγήσεις ορισμένου σκοπού ,τις οποίες τα χαμηλότερα επίπεδα πρέπει να χρησιμοποιήσουν για ορισμένους σκοπούς .Οι τελευταίες επιχορηγήσεις μπορεί να είναι δυο ειδών :α) επιχορηγήσεις που παίρνουν τη μορφή διάθεσης ενός σταθερού ποσού για την παροχή ορισμένου αγαθού και β) επιχορηγήσεις με τη μορφή συμμετοχής της κεντρικής διοίκησης στο κόστος παροχής ενός δημοσίου αγαθού .

Καθεμιά από τις πιο πάνω μορφές επιχορήγησης έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα . Οι γενικές επιχορηγήσεις έχουν το πλεονέκτημα ότι αφήνουν πλήρη ελευθερία στα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης να χρησιμοποιήσουν τους πόρους ,με συνέπεια να μην παρεμβαίνουν με τις προτιμήσεις τους και να μη προκαλούν επομένως υπερβάλλον βάρος ,όπως κάνουν οι επιχορηγήσεις ορισμένου σκοπού. Με άλλα λόγια ,η παροχή μιας γενικής επιχορήγησης αυξάνει την ευημερία του κοινωνικού συνόλου των χαμηλότερων επιπέδων διοίκησης περισσότερο από όσο την αυξάνουν ισόποσες επιχορηγήσεις ορισμένου σκοπού . Γι' αυτό οι επιχορηγήσεις αυτού του τύπου είναι καταλληλότερες για την προώθηση της αναδιανομής του εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες ,όταν η αναδιανομή αυτή αποσκοπεί να διασφαλίσει δημοσιονομική επάρκεια ή να εξισώσει το δημοσιονομικό αποτέλεσμα που αναφέραμε πιο πάνω. Εξάλλου ,οι επιχορηγήσεις ορισμένου σκοπού είναι περισσότερο αποτελεσματικές για την προώθηση της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων ή της διαπεριφερειακής διανομής του εισοδήματος ,όταν η τελευταία αποσκοπεί να προωθήσει την οικονομική συνοχή και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειών. Η αποτελεσματικότητα τους μάλιστα είναι μεγαλύτερη όταν παίρνουν τη μορφή συμμετοχής της κεντρικής διοίκησης στο κόστος της παροχής ενός δημοσίου αγαθού παρά όταν παίρνουν την μορφή μεταβίβασης ενός σταθερού ποσού για την προμήθεια μιας ορισμένης ποσότητας του ιδίου αυτού αγαθού .

Τα πιο πάνω φαίνονται παραστατικά στο Διάγραμμα 1 , όπου παρουσιάζονται οι καμπύλες αδιαφορίας ενός τοπικού κοινωνικού συνόλου λ.χ ενός δήμου ανάμεσα σε δύο αγαθά χ και ψ και ο εισοδηματικός περιορισμός του που δίνεται από την ευθεία AB. Η ισορροπία της κοινωνίας αυτής πριν από τη χορήγηση οποιασδήποτε επιχορήγησης από την κεντρική διοίκηση δίνεται από το σημείο a , όπου εφάπτεται γραμμή εισοδηματικού περιορισμού AB στην καμπύλη αδιαφορίας $!o!o$. Η χορήγηση μιας επιχορήγησης ορισμένου ποσού με AA σε όρους του αγαθού X (και BB' σε όρους του αγαθού Ψ) χωρίς όρους σχετικά με το αγαθό στο οποίο θα πρέπει να δαπανηθεί ,θα μετατοπίσει τη γραμμή εισοδηματικού



περιορισμού παράλληλα προς τα πάνω και δεξιά στη θέση A, B, και θα οδηγήσει σε μια νέα ισορροπία στο σημείο β, με μεγαλύτερη κατανάλωση και από τα δυο αγαθά. Είναι φανερό ότι ένα μέρος της επιδότησης δαπανήθηκε στο αγαθό X, την κατανάλωση του οποίου ήθελε να ενισχύσει η Κυβέρνηση, ενώ ένα άλλο μέρος δαπανήθηκε για το αγαθό Ψ, το οποίο προφανώς δεν είναι κατώτερο αγαθό. Τα ίδια αποτελέσματα ενδέχεται να είχαμε, αν η επιχορήγηση δεν ήταν γενική αλλά είχε πάρει την μορφή ορισμένου ποσού για την αγορά του αγαθού X οπότε η γραμμή εισοδηματικού περιορισμού θα είχε πάρει την μορφή της τεθλασμένης ABΓ, με συνέπεια η νέα ισορροπία να ήταν και πάλι στο ίδιο σημείο 1. Αντίθετα αν η επιχορήγηση είχε πάρει την μορφή της κάλυψης ενός ορισμένου ποσοστού του κόστους του αγαθού X (ίσου λ.χ με $B\Delta/OB$) η γραμμή εισοδηματικού περιορισμού θα είχε μετατοπιστεί στη θέση AΔ. Η νέα ισορροπία θα δινόταν από το σημείο γ, με συνέπεια τη μεγαλύτερη αύξηση της κατανάλωσης του αγαθού X.

Είναι προφανές ότι η μεγαλύτερη αύξηση της κατανάλωσης του αγαθού X, όταν οι επιχορηγήσεις εκφράζουν ως ποσοστό του συνολικού κόστους παροχής του αγαθού σε σχέση με τις επιχορηγήσεις ορισμένου ποσού οφείλτε στο ότι οι πρώτες μεταβάλουν τις σχετικές τιμές των δύο αγαθών (μειώνουν τη τιμή του X σε σχέση με τη τιμή του Ψ) και ασκούν έτσι τόσο εισοδηματική επίδραση όσο και επίδραση υποκατάστασης, ενώ οι δεύτερες ασκούν μόνο εισοδηματική επίδραση. Η μεγαλύτερη αυτή αποτελεσματικότητα των επιχορηγήσεων που εκφράζονται ως ποσοστό του συνολικού κόστους παροχής ενός αγαθού στη προώθηση της κατανάλωσης του αγαθού X συνεπάγεται απώλεια ευημερίας, αφού το σημείο γ βρίσκεται σε χαμηλότερη καμπύλη αδιαφορίας από το σημείο β, πράγμα που οφείλεται στη στρέβλωση του καταναλωτικού πρότυπου την οποία προκαλεί.

Το Διάγραμμα 1 μας δίνει ένα μέτρο της απώλειας ευημερίας του τοπικού κοινωνικού συνόλου από το γεγονός ότι η επιχορήγηση πήρε τη μορφή επιδότησης του κόστους παροχής του αγαθού X και όχι γενικής επιχορήγησης να δαπανηθεί στο αγαθό X. Η ισορροπία πριν από την επιχορήγηση δίνεται από το σημείο α ενώ η αντίστοιχη ισορροπία μετά την επιχορήγηση δίνεται από το σημείο β. Η ευημερία του τοπικού συνόλου αυξήθηκε, αφού η ισορροπία του μετατοπίστηκε σε ανώτερη καμπύλη αδιαφορίας. Η συνολική επιχορήγηση της κεντρικής διοίκησης στο σημείο ισορροπίας γ ανέρχεται σε γδ.

Αν όμως η επιχορήγηση ήταν γενική ,η γραμμή εισοδηματικού περιορισμού θα είχε μετατοπισθεί παράλληλα προς τα δεξιά και η κεντρική διοίκηση θα μπορούσε να εξασφαλίσει το ίδιο επίπεδο ευημερίας με το προηγούμενο με μια επιδότηση ίση με δ.ε .Είναι φανερό ότι η απώλεια ευημερίας από τη μη χορήγηση γενικής επιχορήγησης ανέρχεται σε ε.γ

4.4 Η Δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα

4.4.1 Σύντομη αναφορά στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού και υφιστάμενη σήμερα κατάσταση

Ο θεσμός της αποκέντρωσης στη χώρα μας έχει τις ρίζες του στον Κλεισθένη ο οποίος τον 6^ο π.χ αιώνα χώρισε την Αθηναϊκή Πολιτεία σε 100 δήμους οι οποίοι διοικούνταν από εκλεγμένους άρχοντες Δήμοι δημιουργήθηκαν αργότερα και σε άλλες Ελληνικές πόλεις ,μεταξύ των οποίων ήταν η Αίγινα ,η Μίλητος και η Κάλυμνος . Στη σύγχρονη Ελλάδα η πρώτη προσπάθεια αποκεντρώσεως έγινε 1928 από το Καποδιστρία, παρόλο που το σύστημα που υιοθετήθηκε δεν ήταν γνήσιο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης αφού οι τοπικοί άρχοντες διορίζονταν από το Κυβερνήτη και δεν εκλέγονταν από το λαό . Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης άλλαξε ριζικά το 1933 ,οπότε δημιουργήθηκαν τρεις κατηγορίες δήμων ανάλογα με το μέγεθος του πληθυσμού τους , ο οποίος δεν μπορούσε να είναι μικρότερος των 300 κατοίκων . Ο αριθμός των δήμων που δημιουργήθηκαν ανέρχονταν σε 750 ,που όμως μειώθηκε αργότερα στα 250 ,

Μια σημαντική μεταβολή στο θεσμό της αποκέντρωσης στη χώρα μας έλαβε χώρα το 1912 οπότε δημιουργήθηκαν οι δήμοι και οι κοινότητες .Δήμους αποτέλεσαν οι πρωτεύουσες των νομών και πόλεις με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10 χιλιάδων κατοίκων ενώ οι κοινότητες αποτέλεσαν οι μικρότερες πόλεις και τα χωριά με πληθυσμό μεγαλύτερο των 300 κατοίκων Το Σύνταγμα του 1927 προέβλεπε μια σημαντική αλλαγή στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ,αλλά ο νόμος που προβλεπόταν να εκδοθεί και να θέσει σε λειτουργία το νέο θεσμικό πλαίσιο ουδέποτε κατατέθηκε στη βουλή . Οι διατάξεις αυτές του Συντάγματος του 1927 καταργήθηκαν το 1935 και επανήλθε σε ισχύ το προηγούμενο καθεστώς . Το Σύνταγμα του 1952 δεν επέφερε αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ σημαντικές αλλαγές επέφερε το Σύνταγμα του 1975 το οποίο βασικά ισχύει και σήμερα .

Σύμφωνα με το ισχύον σύνταγμα ,η διεύθυνση των τοπικών υποθέσεων αποτελεί αρμοδιότητα των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης , ο πρώτος βαθμός της οποίας ορίζεται στο επίπεδο του δήμου και της κοινότητας . Το Σύνταγμα προβλέπει επιπλέον τη δημιουργία άλλων βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης με νόμο . Με βάση την εξουσιοδοτική αυτή διάταξη ιδρύθηκε πρόσφατα η νέα βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού. Τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης εκλέγονται από το λαό με άμεση εκλογή . Η κεντρική κυβέρνηση ασκεί εποπτεία στα όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης ,δεν πρέπει όμως να παρεμποδίζει τις πρωτοβουλίες τους και την ελεύθερη δραστηριότητα τους . Η κεντρική κυβέρνηση είναι υπεύθυνη να εξασφαλίζει την τοπική αυτοδιοίκηση τους αναγκαίους πόρους για να εκπληρώσουν την αποστολή τους . Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται από το Προεδρικό Διάταγμα 410/95 ενώ το σχετικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται από τους νόμους 2118και 2240/1994.

Εκτός από τις δύο πιο πάνω βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης , η χώρα διαιρείται σε 13 Περιφέρειες τις οποίες προϊστάνται Γενικοί Γραμματείς που διορίζονται από την κυβέρνηση . Οι περιφέρειες αυτές δεν αποτελούν άλλη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά απλή αποκέντρωση της κρατικής δραστηριότητας .Γι'αυτό δε θα τις εξετάσουμε περαιτέρω .Ο πίνακας 1.6 (βλέπε σελ 87) δίνει μια εικόνα της κατανομής των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού κατά περιφέρεια .

4.4.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού

Γενικά

Είπαμε πιο παραπάνω ότι η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού στη χώρα μας περιλαμβάνει δύο κατηγορίες φορέων: τους δήμους και τις κοινότητες . Δήμους συνιστούν οι πρωτεύουσες των νομών και οι μεγάλες πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10 χιλιάδες κατοίκους . Δήμους μπορεί επίσης αποτελέσουν και μικρότερες πόλεις με ιστορική σημασία ή αν έχουν χαρακτηριστεί ως θέατρα με την προϋπόθεση ότι έχουν πληθυσμό πάνω από 2,5 και 1,5 χιλιάδες κατοίκους αντίστοιχα .Κοινότητες μπορεί να γίνουν αυτόνομοι οικισμοί με πληθυσμό πάνω από 1,5 χιλιάδες κατοίκους και οικονομική αυτάρκεια ,δηλαδή δυνατότητα να καλύψουν τις διοικητικές τους δαπάνες .Πολλές από τις υφιστάμενες σήμερα κοινότητες όμως έχουν πολύ μικρότερο πληθυσμό από το ελάχιστο αυτό όριο .Τα εκλεγμένα όργανα των Δήμων είναι οι δήμαρχοι και τα δημοτικά συμβούλια και των κοινοτήτων οι πρόεδροι και τα κοινοτικά συμβούλια.

4.4.2.1 Αριθμός και Μέγεθος των Φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας περιλαμβάνει ένα μεγάλο αριθμό σχετικά μικρών σε πληθυσμό μονάδων .Σύμφωνα με την απογραφή πληθυσμού του 1991 ο συνολικός αριθμός των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης ανέρχονταν σε 6 χιλιάδες περίπου από τις οποίες το 6% περίπου αποτελούσαν δήμους και το υπόλοιπο 94%αποτελούσαν κοινότητες .Ο μέσος αριθμός κατοίκων ανά μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης ανερχόταν σε 1.733 κατοίκους ,με το μέσο των δήμων ίσο με 18.855και το μέσο των κοινοτήτων ίσο με 621 κατοίκους .Ο πίνακας 1.7 (βλέπε σελ) δίνει μια εικόνα της κατανομής των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης κατά μέγεθος .Όπως φαίνεται από το πίνακα αυτό το 30% περίπου των νομάδων τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν πληθυσμό λιγότερο των 200 κατοίκων περισσότεροι του 60%έχουν πληθυσμό μικρότερο των 500 κατοίκων και μόνο το 3,5% έχουν πληθυσμό πάνω από 5 χιλιάδες κατοίκους και το 2% πάνω από 11 χιλιάδες κατοίκους .

4.4.2.2 Το Οικονομικό Μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου Βαθμού και ο βαθμός της αποκέντρωσης

Η μέτρηση του μεγέθους της δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως άλλωστε και η μέτρηση του μεγέθους της δραστηριότητας των δημοσίων φορέων γενικότερα, αντιμετωπίζει εξαιρετικές δυσχέρειες στη πράξη εξαιτίας του γεγονότος ότι η παρέμβαση των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να πάρει διάφορες μορφές (παροχή, παραγωγή, ρύθμιση) τις οποίες δεν είναι πάντοτε δυνατόν να ανάγουμε σε ενιαία βάση. Οι συνολικές δαπάνες ή τα συνολικά έσοδα των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστά των συνολικών δαπανών ή των εσόδων της γενικής διοίκησης ή του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος αποτελούν δείκτες που συνήθως χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση του σχετικού μεγέθους της δραστηριότητας των φορέων αυτών. Ο Πίνακας 1.8 παρέχει αυτήν τη πληροφόρηση για ορισμένα έτη της περιόδου 1980-1992. Όπως φαίνεται από το πίνακα αυτό η δημοσιονομική δραστηριότητα στη χώρα μας είναι έντονα συγκεντρωμένη στην κεντρική διοίκηση αφού οι συνολικές δαπάνες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού ανέρχονται μόνο στο 5% των συνολικών δαπανών της γενικής διοίκησης και στο 2,5% του ΑΕΠ ενώ τα τρέχοντα έσοδα τους ανέρχονται στο 7% των τρεχόντων εσόδων της γενικής διοίκησης και στο 2,3% του ΑΕΠ.

Πίνακας 1.8 Το Μέγεθος της οικονομικής Δραστηριότητας των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου Βαθμού στη Ελλάδα

Δαπάνες – Έσοδα	1980	1985	1992
I Συνολικές Δαπάνες			
α. Ποσοστά ΑΕΠ	1,4	2,3	2,4
β. Ποσοστά στο σύνολο των Δαπανών της Κεντρικής διοίκησης	4,6	5,4	5,3
II Τρέχοντα έσοδα			
α. ποσοστά στο ΑΕΠ	1,3	2,1	2,2
β. Ποσοστά στο σύνολο των τρεχόντων εσόδων της γενικής διοίκησης	5,3	7,2	6,9

Το μικρό αυτό μέγεθος της δραστηριότητας των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλεται στις σχετικά περιορισμένες αρμοδιότητες που τους εκχωρήθηκαν από του φορείς της κεντρικής διοίκησης καθώς και στα περιορισμένα μέσα που τους εξασφαλίζονται για να φέρουν σε πέρας τις αρμοδιότητες αυτές. Αυτό οφείλεται σε δύο κυρίως λόγους: πρώτον, στην απροθυμία της κεντρικής διοίκησης να μεταβιβάσει αρμοδιότητες και πόρους για ιδεολογικούς και πολιτικούς λόγους, και δεύτερον, στην ακαταλληλότητα πολλών από τους φορείς αυτούς να αναλάβουν και να φέρουν σε πέρας αποτελεσματικά περισσότερες αρμοδιότητες εξαιτίας του μικρού μεγέθους.

4.4.2.3 Οι Αρμοδιότητες των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου Βαθμού

Παρά την πρόσφατη αύξηση τους με το νόμο 2218/1994 οι αρμοδιότητες των δημόσιων φορέων πρώτου βαθμού στη χώρα μας εξακολουθούν να παραμένουν πολύ περιορισμένες τουλάχιστον σε σύγκριση με τις αρμοδιότητες των φορέων αυτών στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης .Οι αρμοδιότητες αυτές αναφέρονται λεπτομερώς στο άρθρο 24 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα . Οι κυριότερες από αυτές είναι οι επόμενες :**(I)** Η κατασκευή ,συντήρηση και λειτουργία συστημάτων ,άρδευσης και αποχέτευσης ,αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας ,γεφυρών ,έργων ηλεκτροφωτισμού κοινόχρηστων χώρων πρασίνου κ.α **(I I)** Η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων ,καθώς και κατασκευή ,συντήρηση και λειτουργία λουτρών κ.α. **(III)** Η ίδρυση και η λειτουργία των παιδικών βρεφικών βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων ,κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων κ.α **(IV)** η ίδρυση κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών κέντρων σχολών διδασκαλίας μουσικής χορού ζωγραφικής και κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων **(V)** η μελέτη διαχείρισης και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης **(V I)** η ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων **(V I I)** η επισκευή κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτηρίων .**(V I I I)** η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού **(I X)** η ρύθμιση της κυκλοφορίας ,ο καθαρισμός πεζοδρόμων μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας , ο προσδιορισμός και η λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων ,η ονομασία οδών και πλατειών , η τοποθέτηση πινακίδων κ.α εμφανίζεται στον Πίνακα 1.9.

Πίνακας 1.9

Κατηγορία Δαπανών	Σύνολο	Δήμοι	κοινότητες κ
1. Γενικές Δαπάνες	7,2	6,0	9,6
2. ειδικές δαπάνες λειτουργίας Επιμέρους υπηρεσιών	75,2	73,5	78,7
α)Αμοιβές προσωπικού	(25,8)	(31,7)	(14,5)
β)Επενδύσεις	(29,36)	(25,3)	(36,9)
γ)Λοιπές	(20,1)	(16,5)	(27,3)
3.Μεταβιβάσεις εισόδημα	7,8	9,9	3,5
4. Δαπάνες εξυπηρέτησης Χρέους	3,4	4,2	1,8
5. λοιπές Δαπάνες	6.4	6.4	6.4
Σύνολο	100,0	100,0	-100,0

Όπως φαίνεται από το πίνακα αυτό τα 3/4 των δαπανών αυτών αφορούν σε δαπάνες για την παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών , περίπου 7%αφορούν σε γενικές δαπάνες 8% σε μεταβιβάσεις εισοδήματος σε τρίτα πρόσωπα 4% αποτελούν οι δαπάνες εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους από τις οποίες μόνο 0,5% αφορούν σε τόκους και το 6% αποτελούν οι διάφορες άλλες δαπάνες .Η διάρθρωση αυτή των δημοσίων δαπανών αποδεικνύει τον ανύπαρκτο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αναδιανομή του εισοδήματος ενώ αντίθετα η συμμετοχή της στην οικονομική ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη αφού οι επενδύσεις της καλύπτουν το 30% περίπου των συνολικών της δαπανών . Πραγματικά οι επενδύσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν σήμερα το 20% των συνολικών επενδύσεων της γενικής διοίκησης ,όταν οι συνολικές της δαπάνες αποτελούν μόνο το 5% των αντίστοιχων δαπανών της τελευταίας . Η χαμηλή συμμετοχή των δαπανών εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους εξάλλου ,αποδεικνύει τη σχετικά μικρή της προσφυγή στο δανεισμό ,πράγμα που ,μεταξύ των άλλων οφείλεται και στην αδυναμία της να εξασφαλίσει και στη συνέχεια ,να εξυπηρετήσει τα δάνεια αυτά .

Η διάρθρωση των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού διαφέρει ελαφρός μεταξύ δήμων και κοινοτήτων . Οι δήμοι φαίνεται να διαθέτουν πολύ μεγάλη ποσοτητα των συνολικών τους δαπανών σε μεταβιβάσεις εισοδήματος και για την εξυπηρέτηση του χρέους τους και ένα μικρότερο ποσοστό σε δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες .Διαθέτουν επίσης ένα μεγαλύτερο ποσοστό για μισθούς των υπαλλήλους τους και ένα μικρότερο ποσοστό για επενδύσεις .

Η Διάρθρωση των Εσόδων

Ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας διακρίνει τα έσοδα των δήμων και κοινοτήτων σε δυο κατηγορίες: τακτικά και έκτακτα . Τα πρώτα περιλαμβάνουν κυρίως έσοδα από τέλη και δικαιώματα ,την τακτική επιχορήγηση από την κεντρική διοίκηση ,έσοδα από φορολογία και εισφορές ,έσοδα από ακίνητα και διάφορα άλλα έσοδα. Τα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνουν κυρίως έσοδα από έκτακτες επιχορηγήσεις και από δάνεια. Ο πίνακας 1.9 παρουσιάζει τη διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης για το 1992 .Όπως φαίνεται από το πίνακα αυτό το 60% περίπου των εσόδων αυτών αποτελούν τακτικά έσοδα και το υπόλοιπο έκτακτα έσοδα Την κυριότερη πηγή τακτικών εσόδων αποτελούν τα τέλη και δικαιώματα που αποφέρουν το 24%περίπου των συνολικών εσόδων .

4.1.2.4 Η Διάρθρωση των Εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πρότυπο Βαθμού

- α) Έκτακτα εσοδή
- β) τακτική επιχορήγηση
- γ) Φόροι και εισφορές
- δ) Λοιπά τακτικά

Πίνακας 1.10

2 Έκτακτα έσοδα		48,9	
α) Έκτακτες επιχορήγησης Κατηγορία εσόδων	Σύνολο σ	Δήμοι	(15,4) κοινότητες
β) Έσοδα από δάνεια		65,4	21,4
γ) Λοιπά έκτακτα εσοδα	59,8	(27,9)	3,1
3.Εσοδα προηγούμενων ετών	(23,6)	(21,1)	(9,0)
	(21,2)	(4,5)	46,0
	(4,0)	(11,9)	(34,0)
	(11,0)	30,7	6,3
Σύνολο	35,9	(22,2)	(5,7)
	(26,3)	(3,4)	5,1
	(4,4)	(5,1)	
	(5,2)	3,9	100,0
	4,3		
		100,0	
	100,0		

Ακολουθούν οι τακτικές επιχορήγησης που αποτελούν το 21% των συνολικών εσόδων ,ενώ τα έσοδα από την φορολογία ανέρχονται μόνο σε 4% .Τα τελευταία αυτά έσοδα προέρχονται από μία σειρά από μικροφόρους χωρίς ιδιαίτερη σημασία όπως λ.χ ο φόρος μπίρας ο φόρος χονδρικής πώλησης αγροτικών προϊόντων ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων ο φόρος ακάλυπτων χώρων το τέλος ακίνητης περιουσίας κ.α . Για να εξασφαλιστεί κάποια σταθερότητα στα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης από το 1989 οι συνολικές ετήσιες τακτικές επιχορηγήσεις έχουν καθοριστεί σε ορισμένο ποσοστό κρατικών φόρων (20% των φόρων εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και 30% του φόρου κατανάλωσης αυτοκινήτων) Με τον τρόπο αυτό το μέγεθος τους εξαρτάται πλέον από τις εκάστοτε δημοσιονομικές συνθήκες της χώρας και το βαθμό ευχέρειας της κεντρικής διοίκησης να καταβάλει τις επιχορηγήσεις αυτές όπως γινόταν στο παρελθόν .Εξάλλου οι έκτακτες επιχορηγήσεις αποτελούν το 26% των συνολικών εσόδων ,ενώ τα έσοδα από το δανεισμό ανέρχονται μόνο στο 4,4% Η διάρθρωση των εσόδων διαφέρει αρκετά ανάμεσα στους δήμους και τις κοινότητες .Οι πρώτοι εισπράττουν μεγαλύτερα ποσοστά εισόδων από τακτικές πηγές , και κυρίως από τέλη και δικαιώματα ενώ οι κοινότητες εισπράττουν ένα μεγαλύτερο ποσοστό εσόδων από έκτακτες επιχορηγήσεις.

Βασικά Προβλήματα του Θεσμού

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας αντιμετωπίζουν μια σειρά από βασικά προβλήματα τα οποία δημιουργούν πολλές φορές ένταση της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής διοίκησης .

Το βασικότερο πρόβλημα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το σχετικά μικρό μέγεθος τους το οποίο δεν τους επιτρέπει να αναλάβουν αποτελεσματικά περισσότερες αρμοδιότητες και να διαχειριστούν περισσότερους πόρους . Παρά τα διάφορα κίνητρα ,που κατά καιρούς δόθηκαν από την κεντρική διοίκηση για προαιρετική συνένωση μικρών και δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων , όλες οι προσπάθειες απέτυχαν . Φαίνεται ότι δεν υπάρχει άλλη λύση από την υποχρεωτική συνένωση τους ,την οποία μελετά η κεντρική διοίκηση τελευταία .Ένα δεύτερο σημαντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας είναι σχετικά περιορισμένες αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί στα τοπικά όργανα της κεντρικής διοίκησης . Η αύξηση του μεγέθους των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης που θα προκύψει σε περίπτωση αναγκαστικής συγχώνευσης των μικρών μονάδων ,θα βελτιώσει ασφαλώς την αποτελεσματικότητά τους στη προώθηση των διάφορων δημοσιονομικών στόχων και θα δημιουργήσει τις προϋπόθεσης για μεταβίβαση περισσότερων αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά όργανα . Τέλος ένα τρίτο και ίσος σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας είναι πολύ περιορισμένα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, ,τα οποία δεν τους επιτρέπουν να προωθήσουν ικανοποιητικά ακόμη και τις περιορισμένες αρμοδιότητες που τους έχουν μεταβιβαστεί .

4.5 Η τοπική αυτοδιοίκηση δεύτερου βαθμού

4.5.1 Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού

Η εισαγωγή του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας έχει μακρά ιστορία .Η πρώτη γνήσια προσπάθεια εισαγωγής τέτοιου θεσμού στο επίπεδο της νομαρχίας έγινε το 1887, αλλά ο νέος θεσμός λειτούργησε μόνο για τέσσερα χρόνια και καταργήθηκε το 1891.Εννέα χρόνια αργότερα ψηφίστηκε ένας νέος νόμος που προέβλεπε την εισαγωγή του θεσμού , ο νόμος αυτός όμως ουδέποτε τέθηκε σε εφαρμογή καθόσον δεν εξεδόθη το Προεδρικό Διάταγμα που ήταν απαραίτητο για να αρχίσει η εφαρμογή του. Ένα νέο νομοθετικό διάταγμα θεσμοθέτησε και πάλι το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης το 1923, αλλά και αυτό το διάταγμα δεν εφαρμόστηκε ποτέ στη πράξη παρόλο που τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε επτά φορές . Το σύνταγμα του 1927 προέβλεπε επίσης την εισαγωγή του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά όπως είπαμε πιο πάνω και οι διατάξεις αυτές του Συντάγματος δεν υλοποιήθηκαν ποτέ ,αφού δεν εκδόθηκε ο σχετικός νόμος που ήταν αναγκαίος για την υλοποίησή τους .

Το Σύνταγμα του 1975 περιλαμβάνει επίσης ανάλογες διατάξεις αλλά ο σχετικός νόμος που ήταν αναγκαίος για την υλοποίησή τους ψηφίστηκε μετά ένδεκα χρόνια και ουδέποτε τέθηκε σε εφαρμογή ,καθόσον δεν εκδόθηκαν τα Προεδρικά Διατάγματα που θα καθόριζαν τις αρμοδιότητες των νομαρχιών οργάνων . Πρόσφατα όμως ψηφίστηκαν δύο νόμοι (Ν.2218/94 και Ν. 224094), οι οποίοι εισήγαγαν το νέο θεσμό στο επίπεδο της νομαρχίας . Τα νέα νομαρχιακά όργανα εξελέγησαν στις 16 Οκτωβρίου 1994 και ο θεσμός άρχισε να λειτουργεί .

4.5.1.1 Μερικά Βασικά Θεσμικά Στοιχεία

Ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας περιλαμβάνει δύο είδη μονάδων : πρώτον απλές νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που καλύπτουν ένα νόμο και δεύτερον διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που περιλαμβάνουν δύο ή τρεις νομούς. Υπάρχουν 47 απλές και 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις . Οι τελευταίες περιλαμβάνουν :**(I)** τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Αθηνών –Πειραιά , **(II)** τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Ροδόπης –Έβρου ,και **(I I I)** την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Δράμας –Καβάλας –Ξάνθης . Η δημιουργία των διευρυμένων αυτών μονάδων κρίθηκε αναγκαία για το καλύτερο συντονισμό των νομών αυτών . Καθεμιά από τις διευρυμένες αυτές νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις διαιρείται σε νομαρχιακά διαμερίσματα για καθένα των οποίων εκλέγονται ίδια όργανα.

Οι απλές νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα διοικούνται από τους Νομάρχες, τα νομαρχιακά συμβούλια 2 και τις Νομαρχιακές Επιτροπές³. Οι Νομάρχες και τα Νομαρχιακά συμβούλια εκλέγονται απευθείας από το λαό κάθε τέσσερα χρόνια ενώ τα μέλη των Νομαρχιακών Επιτροπών εκλέγονται από τα Νομαρχιακά Συμβούλια μεταξύ των μελών τους και οι πρόεδροι τους ορίζονται από τους Νομάρχες .Στα Νομαρχιακά Συμβούλια εκπροσωπούνται ίλες οι επαρχίες της χώρας. Οι διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις διοικούνται από τον Πρόεδρο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που εκλέγεται απευθείας από το λαό και από το συμβούλιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που από τελείται από το σύνολο των μελών των Νομαρχιακών Συμβουλίων των νομαρχιακών διαμερισμάτων .

4.6 Η Κατανομή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κατά Μέγεθος Πληθυσμού

Η μεγάλη συγκέντρωση του πληθυσμού στο λεκανοπέδιο Αττικής και στη περιοχή της Θεσσαλονίκης έχει ως αποτέλεσμα το μέγεθος των περισσότερων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων από άποψη πληθυσμού, να είναι σχετικά μικρό . Ο πίνακας 1.11 δίνει την κατανομή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων κατά μέγεθος πληθυσμού .. Όπως φαίνεται από το πίνακα αυτό το 80% των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων έχει πληθυσμό μικρότερο του μέσου πληθυσμού της χώρας που ανέρχεται σε 205 χιλιάδες κατοίκους ,40% έχει πληθυσμό κάτω των 100 χιλιάδων κατοίκων ,ενώ η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Αθηνών –Πειραιά έχει το 30% του πληθυσμού.

4.6.1 Οι Αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ανέλαβαν όλες τις αρμοδιότητες των παλαιών νομαρχών που διορίζονται από την κυβέρνηση και αρκούσαν την κυβερνηκή πολιτική σε νομαρχιακό επίπεδο με εξαίρεση τις αρμοδιότητες **α)** των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας , Εξωτερικών Οικονομικών και δικαιοσύνης **β)** της εποπτείας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού **γ)** της ΕΣΥΕ, και **δ)** των δασικών Υπηρεσιών και των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου. Οι δραστηριότητες που τους ανατέθηκαν είναι κυρίως διαχειριστικού χαρακτήρα και δεν απορροφούν σημαντικούς οικονομικούς πόρους .

100.000 - 150.000
 Πάνω - 200.001
**Διευρυμένες Νομαρχιακές
 Αυτοδιοίκησης**

246.942

323.554

Μόνο οι αρμοδιότητες που ανήκαν στο Υπουργείο Υγείας Προνοίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων , και σχετίζονται με την εποπτεία και χρηματοδότηση των νοσοκομείων απορροφούν σημαντικά κονδύλια.

Σύνολο

**Πίνακας 1.11
 Η κατανομή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κατά Μέγεθος Πληθυσμού**

Κλιμάκιο πληθυσμού	Αριθμός φορέων	%	Συνολικός πληθυσμός	Μέσος πληθυσμός
	20			
	12	94,0	6.585.801	140.123
	8	40,0	1.175.483	58.774
	7	24,0	1.514.023	126.169
	3	16,0	1.380.984	172.623
	1	14,0	2.515.311	359.330
	1	60	3.672.563	1.224.188
	1	2,0	246.942	246.942
		2,0	323.554	323.554
	50	2,0	3.102.067	3.102.067
		100,0	10.258.364	205.167

Το Μέγεθος και η Διάρθρωση των Δαπανών

Το μέγεθος και η διάρθρωση των δαπανών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων δεν είναι γνωστά διότι δεν υπάρχουν ακόμη δημοσιευμένα απολογιστικά στοιχεία των δαπανών τους .Δοθέντος όμως ότι όλα τα έσοδα τους κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας τους προέρχονται από το κρατικό προϋπολογισμό και είναι δεσμευμένα για ορισμένες χρήσεις μπορούμε να πάρουμε μια εικόνα του ύψους και της διάρθρωσης των δαπανών τους εξετάζοντας τις σχετικές πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού .Όπως προκύπτει από τα στοιχεία αυτά , οι συνολικές πιστώσεις προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για το έτος 1996 ανέρχονται σε 550 δισεκ . δραχμές το οποίο αντιπροσωπεύει περίπου το 5% των συνολικών δαπανών του προϋπολογισμού της κεντρικής διοίκησης το έτος αυτό και λιγότερο από το 2% του ΑΕΠ Περισσότερο του 70% των πιστώσεων αυτών απορροφούν οι δαπάνες υγείας εκπαίδευσης ,12% οι δαπάνες προνοίας ενώ το υπόλοιπο διατίθεται για όλες τις άλλες κατηγορίες δαπανών .

4.6.2 Η Χρηματοδότηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ν.2218/94 τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε δύο κατηγορίες :τακτικά και έκτακτα . Τα τακτικά έσοδα προέρχονται από : (I) φόρους επιβαρύνσεις δικαιώματα και εισφορές (I I) έσοδα από περιουσία (I I I) ειδική επιχορήγηση από την κεντρική διοίκηση (I V) κεντρικούς αυτοτελείς πόρους ,(V) πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων , και (V I) τέλη δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα .

Εξάλλου τα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνουν α) έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό β) δάνεια , δωρεές ,κληρονομίες και κληροδοσίες .γ) επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα δ)εκποίηση περιουσιακών στοιχείων ,ν)χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων Διεθνών Οργανισμών και ε) έσοδα από κάθε άλλη πηγή . Προς το παρόν όμως όπως είπαμε και πιο πάνω τα έσοδα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων προέρχονται αποκλειστικά από την επιχορήγηση του κρατικού προϋπολογισμού.

|

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Νομός Πειραιάς

5.1 Η ιστορική αναδρομή του Δήμου Πειραιά

Άμεσες πηγές για τη μελέτη της ιστορίας και τοπογραφίας του Πειραιά αποτελούν οι διάφορες επιγραφές, ευρήματα αρχαίων τάφων, θεμέλια ναών, νεώσοικων, κτιρίων και τειχών και αρχαίων λιμενικών έργων, σε συνδυασμό πάντα με τις περικοπές αρχαίων συγγραφέων που αναφέρονται στον Πειραιά, σπουδαιότεροι των οποίων ήταν οι: Θουκυδίδης, Ξενοφών, Αριστοτέλης, Πλούταρχος, Ισοκράτης, Πλάτων, Λυκούργος, Δημοσθένης, Ηρόδοτος και Πολυδεύκης. Ο αρχαιότερος όμως αυτών ο Διόδωρος ο περιηγητής (4ος αιώνας π.Χ.) ήταν αυτός που πρώτος συνέγραψε για την Αττική, τον οποίον και ακολούθησε ο Ηλιόδωρος που συνέγραψε έργο εκ 15 βιβλίων για τα μνημεία της Αθήνας.

Από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα τα ονόματα που έλαβε κατά καιρούς τόσο η πόλη του Πειραιά όσο και ο λιμένας της είναι κατά σειρά:

1. Ονομασίες πόλης:

"Πειραιεύς" (αρχαίοι χρόνοι μέχρι και τελευταία επίσημη ονομασία). "Δράκος" "Πειραιάς" (Στέφανος Βυζάντιος και σύγχρονη δημοτική) "Πειραιάς", "Περαίας", ή "Περαιάς", (κατά δημώδεις ονομασίες). Επίσης σε κείμενα του προηγούμενου αιώνα απαντώνται: "Πιραιάς", ή "Πιρεάς", ακόμη και "Πειρεάς", "Πειρέας", "Πιρέας" και "Περέας" ή "Περεάς". Σε όλες τις περιπτώσεις που τονίζονταν στη λήγουσα λάμβανε περισπωμένη.

2. Ονομασίες λιμένα

Ο "Λέων του Πειραιά" (αντίγραφο) "Λιμήν του Πειραιώς" ή απλώς "Λιμήν" (αρχαίοι χρόνοι - τελευταία αρχαιολογική άποψη). "Κάνθαρος" ή "Λιμήν Κανθάρου" (ομοίως αρχαίοι χρόνοι). "Κωφός λιμήν" (μετά τον Πελοποννησιακό πόλεμο - τελευταία αρχαιολογική άποψη). "Λιμήν Αθηνών". "Λιμήν Λέοντος" ή γνωστότερα "Πόρτο Λεόνε"(τον 17ο αιώνα ένα λιοντάρι από μάρμαρο, φρόντιζε το λιμάνι και ήταν το πρώτο πράγμα που έβλεπαν οι ταξιδιώτες όταν έφταναν στο λιμάνι, στην σύγχρονη εποχή υπάρχει ανακατασκευή από τον γλύπτη Μέγκουλα Γεώργιο. Το πρωτότυπο κλάπηκε από τον Φραντσέσκο Μοροζίνι(Morozini) και βρίσκεται στην Βενετία). "Πόρτο Δράκο" ή "Πόρτο Δρακόνε". "Πόρτο της Αθήνα" (Μελέτιος).

Επίσης κατά την Ρωμαϊκή περίοδο, Μεσαίωνα, Ενετοκρατία, Τουρκοκρατία, έλαβε τα παρακάτω ονόματα: "Athenarum portus". "Portus de Sithines", ή "Sithines". "Porto Leone", ή "Porto Draco", ή "Porto Dracone". "Ασλάν Λιμάνι" (πριν και κατά το 1821)

Μαρίνα Ζέας στο Πασαλιμάνι Πειραιώς. Ο Πειραιάς (αρχ. Πειραιεύς), και άλλοτε Πόρτο Λεόνε ή Πόρτο Δράκο, είναι ιστορική βιομηχανική πόλη και σημαντικός λιμένας της Αττικής αλλά και της νοτιοανατολικής μεσογείου. Αποτελεί έδρα της Νομαρχίας Πειραιώς που απαρτίζεται από το χερσαίο τμήμα των οκτώ πειραιώτικων δήμων και τα νησιά του Σαρωνικού.

Ανακηρύχθηκε για πρώτη φορά δήμος το 517 π.Χ. και στα νεότερα χρόνια το 1835, σήμερα συνιστά την τρίτη μεγαλύτερη σε πληθυσμό πόλη της Ελλάδος μετά την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Οι διοικητικές οντότητες που απαρτίζουν το χερσαίο τμήμα της πόλεως και περιβάλλουν το κέντρο του Πειραιά είναι η Νίκαια, ο Κορυδαλλός, το Κερατσίνι, το Πέραμα, η Δραπετσώνα, και ο Άγιος Ιωάννης Ρέντης.

Το κέντρο της πόλης απέχει περίπου 12χιλιόμετρα από το κέντρο της Αθήνας, της οποίας και αποτελεί επίγειο ενώ συνδέεται με αυτήν με πληθώρα μέσων, λεωφορείων, τρόλεϊ, αλλά και με τον ηλεκτρικό σιδηρόδρομο, το τραμ, τον προαστιακό σιδηρόδρομο και στο μέλλον με τις γραμμές της Αττικό Μετρό. Ο λιμένας του Πειραιά είναι ο μεγαλύτερος της Ευρώπης και ένας από τους μεγαλύτερους του κόσμου σε επιβατική κίνηση. Οι πύλες του λιμένος, μετά τον οριστικό προσδιορισμό του, ως «επιβατικού», οδηγούν αντίστοιχα στους προβλήτες ανάλογα με τον προορισμό των επιβατηγών πλοίων που ελλιμενίζονται.

Σύμφωνα με την απογραφή του έτους 2001, ο πληθυσμός του Δήμου Πειραιά ανέρχεται στα 175.697 και η έκταση του Δήμου είναι 50.417 Km².

5.2 Έννοια και χρησιμότητα των Αριθμοδεικτών

Οι αριθμοδείκτες είναι για την επιχείρηση το αναλυτικό μέσο και ο γνώμονας για την λήψη οποιασδήποτε απόφασεως, αλλά πέραν αυτού οι αριθμοδείκτες προειδοποιούν για τυχόν ανωμαλίες σχετικές με την διαχείριση και γενικά για όλα τα ευπαθή της σημεία.

Η χρησιμοποίηση των αριθμοδεικτών πρέπει να γίνεται με σύνεση και κριτικό πνεύμα και δεν πρέπει να επιδιώκουμε αποτελέσματα και συμπεράσματα περισσότερο από εκείνα που μπορούν να μας δώσουν ούτε πρέπει να παίρνουν υπόψη μας μόνο εκείνους που τυχόν εξυπηρετούν κάποιες σκοπιμότητες αγνοώντας άλλους. Η επιλογή μιας ομάδας αριθμοδεικτών εξαρτάτε και από τα στοιχεία τα οποία διαθέτη η επιχείρηση, αλλά βασικά εξαρτάτε από τον επιδιωκόμενο σκοπό εκείνου, που θα τους χρησιμοποιήσει. Βέβαια, βασικός σκοπός του ηγέτη μιας επιχειρήσεως είναι να γνωρίζει αν πράγματι επέτυχε στο τομέα της παραγωγής, η οποία αποτελεί και την κυριότερη πηγή προσόδου.

5.2.1 Διάκριση Αριθμοδεικτων

Οι αριθμοδείκτες διακρίνονται μεταξύ τους ανάλογα με την προέλευση τους, δηλαδή αν προέρχονται από την διαχείριση μίας και μόνο επιχειρήσεως ή από το συσχετισμό με αριθμοδείκτες άλλου επιχειρήσεων. Ακόμη, οι αριθμοδείκτες διακρίνονται από το στατικό ή δυναμικό χαρακτήρα τους πχ στατικοί αριθμοδείκτες είναι εκείνη οι οποίοι προέρχονται από τα στοιχεία του ισολογισμού και εκφράζουν την κατάσταση της επιχειρήσεως σε αριθμούς. Αντίθετα, οι αριθμοδείκτες, οι οποίοι προκύπτουν απ' τα στοιχεία του λογαριασμού << Γενική Εκμετάλλευσης >> έχουν δυναμικό χαρακτήρα υπό την προϋπόθεση ότι μπορούν να προβλέψουν την μελλοντική κατάσταση της επιχείρησης.

Τέλος οι αριθμοδείκτες διακρίνονται σε:

- Αριθμοδείκτες χρηματοοικονομικούς, οι οποίοι αναφέρονται στην οικονομική διαχείριση της επιχειρήσεως.
- Αριθμοδείκτες εκμεταλλεύσεως, οι οποίοι αναφέρονται στο κόστος παραγωγής, κατασκευή κλπ.
- Αριθμοδείκτες τεχνικούς, οι οποίοι δείχνουν την επίδραση που ασκούν οι παράγοντες παραγωγής. Οι αριθμοδείκτες αυτοί αναφέρονται επίσης στη διαρθρωτική οργάνωση και χρησιμοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της επιχειρήσεως.

5.3 Ανάλυση Ισολογισμού 2004 – Ανάλυση Αριθμοδεικτών

ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ			
ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ	2004	ΠΑΘΗΤΙΚΟ	
A) ΕΞΟΔΑ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ	268.852.130,73	A) ΙΔΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ	
B) ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΓΙΩΝ	269.788.330,80	1. Κεφάλαια	156.462.147,26
Γ) ΚΥΚΛΟΦΟΡΟΥΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ		2. Διαφορές αναπροσαρμογής	53.313.134,96
1. Απόθεμα		3. Αποτελέσματα εις νέο	
Υλικά κατασκευής & επισκευής	916.658,51	Υπόλοιπο πλεονάσματος χρήσεως εις νέο	-12.035.050,07
2. Απαιτήσεις		Υπόλ. Πλεον/των προηγ. Χρεως. Εις νέο	<u>-1.322.356,68</u>
Απαιτήσεις από πώληση αγαθών & υπηρεσιών	33.968.070,23	Σύνολο Ι.Κ.	196.417.875,47
Χρεώστες Διάφοροι	695.328,32		
Λογ. διαχειρίσεων & πιστώσεων	9.814,98	B) ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ	
	<u>34.673.213,53</u>	Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	94.857.134,12
3. Διαθέσιμα		Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	<u>22.461.028,49</u>
Ταμείο	764,67		
Καταθέσεις όψεως και προθεσμίας	<u>3.981.771,35</u>	Σύνολο υποχρεώσεων	117.318.162,61
Σύνολο Κυκλοφορούντος ενεργητικού (1+2)	39.572.408,06		
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	314.953.078,93	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΘΗΤΙΚΟΥ	314.953.078,93

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΣ

Αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		65.131.074,07	
<u>Μείον</u> Κόστος αγαθών και υπηρεσιών		65.240.908,98	
Μικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		- 109.834,91	
<u>Πλέον</u> άλλα έσοδα		5.262.134,74	
Σύνολο		5.152.299,83	
<u>Μείον</u> Έξοδα διοικητικής λειτουργίας	16.050.363,85		
Έξοδα λειτουργίας δημοσίων σχέσεων	410.861,57	16.461.225,42	
Μικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		-11.308.925,59	
<u>Πλέον</u> Πιστωτικοί τόκοι & συναφή έσοδα	71.678,23		
<u>Μείον</u> Χρεωστικοί τόκοι και συναφή έξοδα	4.972.392,31	-4.900.714,08	
Ολικά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		-16.209.639,67	
<u>Πλέον</u> Έκτακτα αποτελέσματα			
Έκτακτα και ανόργανα έσοδα	5.013.636,51		
Έσοδα προηγούμενων χρήσεων	1.176.306,91		
<u>Μείον</u>		6.207.943,42	
Έκτακτα και ανόργανα έξοδα	549.347,04		
Έξοδα προηγούμενων χρήσεων	1.484.006,78	2.003.353,82	
Οργανικά και έκτακτα αποτελέσματα		4.174.589,60	
<u>Μείον</u> Σύνολο αποσβέσεων παγίων στοιχείων	5.598.812,64		
<u>Μείον</u> οι από αυτές ενσωματωμένες στο λειτουργικό κόστος	5.598.812,64		0,00
ΚΑΘΑΡΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΧΡΗΣΕΩΣ		-12.035.050,07	

1) Δείκτης Γενικής Ρευστότητας

Η γενική ρευστότητα είναι η σχέση των στοιχείων του κυκλοφορούντος ενεργητικού προς τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις δεν συμπεριλαμβάνονται επομένως τα στοιχεία τα οποία αποτελούν το πάγιο ενεργητικό. Ο δείκτης αυτός χρησιμοποιείται πιο συχνά από όλους τους δείκτες του ισολογισμού. Δεν αποτελεί μόνο το μέτρο ρευστότητας της επιχειρήσεως, αλλά είναι επίσης και το μέτρο του περιθωρίου ασφαλείας, που πρέπει να διατηρεί η διοίκηση της επιχειρήσεως για να κάλυψη την αναπόφευκτη ανισότητα στην ροή των κεφαλαίων μέσω των λογαριασμών του κυκλοφορούντος ενεργητικού και των βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων

Για τον Δήμο Πειραιά ο δείκτης γενικής ρευστότητας είναι:

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{\text{Κυκλοφορούν} + \text{Διαθέσιμα ενεργ.}}{\text{Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{35.589.872,04 + 3.982.536,02}{22.461.028,49} = 1,76 \text{ φορές}$$

Το 2004 το ποσοστό Γενικής Ρευστότητας έχει ανέβει σε σχέση με το 2003 που ήταν 1,45. Το ποσοστό του 2004 το οποίο ήταν 1,76 σημαίνει ότι ο δήμος είναι σε θέση να καλύψει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του με το κυκλοφορούν ενεργητικό του. Γενικά το ποσοστό θα πρέπει να είναι >1 για να δείχνει μια καλή εικόνα, δηλαδή όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης τόσο μεγαλύτερη ρευστότητα έχει ο δήμος.

2) Πραγματικής Ρευστότητας

Η Πραγματική Ρευστότητα περιλαμβάνει τα ρευστά και ευχερώς ρευστοποιήσιμα στοιχεία του κυκλοφορούντος ενεργητικού, όπως τα διαθέσιμα, τα χρεόγραφα, τα γραμμάτια εισπρακτέα, τους λογαριασμούς πελατών, τα οποία συγκρίνονται προς τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις. Υποτίθεται ότι αυτά τα στοιχεία είναι δυνατό να μετατραπούν σε μετρητά ταχέως και κατά προσέγγιση στην ονομαστική τους αξία, σε αντίθεση με τα αποθέματα, τα οποία, ενώ συνιστούν το κυριότερο στοιχείο του ενεργητικού, δεν περιλαμβάνονται στα στοιχεία για τον υπολογισμό του δείκτη.

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{\text{Διαθέσιμα} + \text{Πελάτες} + \text{Γραμ. Εισπρακτέα}}{\text{Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{3.982.536,02 + 33.968.070,23}{22.461.028,49} = 3,98 \text{ φορές}$$

Ο δείκτης δεν μπορεί να υπολογιστεί καθώς χρειάζεται αναλυτικό ισοζύγιο που να δείχνει το λογαριασμό 30 (πελάτες), και 31 (Γραμ. Εισπρακτέα).

Εάν θεωρήσουμε όμως ότι Πελάτες + Γραμ. Εισπρακτέα είναι το Απαιτήσεις από Πωλήσεις Αγαθών και Υπηρεσιών τότε ο δείκτης γίνεται.

Ο δείκτης Πραγματικής Ρευστότητας το 2004 είναι 3,98 δηλ πάνω από 1, αυτό σημαίνει ότι μπορούν να πληρωθούν οι Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις με τα Διαθέσιμα του Δήμου και τις απαιτήσεις από τους πελάτες.

3) Δείκτης Αποδοτικότητας Ίδιων Κεφαλαίων

Η αποδοτικότητα από άποψη επιχειρηματία είναι η αποδοτικότητα των κεφαλαίων που διέθεσε (ο φορέας) στην επιχείρηση, δηλαδή η αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων τις επιχειρήσεως. Η αποδοτικότητα αυτή μας δείχνει το τι κερδίζει ο επιχειρηματίας με την ειδικότητα του αυτή και μόνη σε σχέση με το κεφάλαιο που έχει καταβάλει. Η αποδοτικότητα αυτή εξαρτάται από τον τρόπο χρηματοδότησεως της επιχείρησης έχει περιορισμένη υποκειμενική σημασία και δεν χρησιμοποιείται για συγκριτικούς σκοπούς. Βρίσκεται με την σύγκριση των καθαρών κερδών της χρήσης πριν από την αφαίρεση των φόρων προς το σύνολο των ιδίων κεφαλαίων της επιχείρησης, δηλαδή με τον αριθμοδείκτη:

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Ίδια Κεφάλαια}} = \dots\%$$

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{-12.035.050,07}{196.714.875,47} = 0,6 \%$$

Το 2004 ο δείκτης αποδοτικότητας ιδίων κεφαλαίων είχε πολύ μικρό ποσοστό δηλ. 0,6 % άρα μικρότερο από το 1 και αυτό σημαίνει ότι είχε μικρή απόδοση του ενεργητικού.

4) Δείκτης Αποδοτικότητας Παγίων

Πολλές επιχειρήσεις συνηθίζουν να μετρούν την αποδοτικότητα των πάγιων περιουσιακών τους στοιχείων, θεωρώντας ότι με τον τρόπο αυτό αξιολογείται καλύτερα η αποδοτικότητα μια επιχείρησης ή ακόμα ένας συγκεκριμένος τομέας επιχειρήσεων . Βάσει της απόψεως αυτής στο παρανομαστή του δείκτη αποτελεσματικότητας τοποθετείται η αξία των παγίων, οπότε ο δείκτης παίρνει τη μορφή :

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{-12.035.050,07}{314.953.078,93} = 0,3 \%$$

Το 2004 ο δείκτης αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού είναι 0,3 % που σημαίνει ότι όχι μόνο δεν επαρκεί γιατί είναι μικρότερο από το 1 αλλά είναι και αρνητικός ποσοστό.

5) Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης

Τα ξένα κεφάλαια περιλαμβάνουν όλα τα δανειακά κεφάλαια (δηλαδή τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις και τις μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις). Οι δανειστές της επιχείρησης προτιμούν χαμηλά επίπεδα συνολικής δανειακής επιβάρυνσης διότι όσο μικρότερος είναι ο δείκτης τόσο περισσότερα ίδια κεφάλαια υπάρχουν για να ικανοποιηθούν οι δανειστές σε περίπτωση χρεοκοπίας της επιχείρησης. Από την άλλη πλευρά, η μέτοχοι της επιχείρησης προτιμούν ψηλά σχετικά επίπεδα του δείκτη αυτού, διότι με τον τρόπο αυτό μεγεθύνονται τα κέρδη τους.

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{\text{Ξένα Κεφάλαια}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{117.318.162,61}{314.953.078,93} = 37 \%$$

Το 2004 ο δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης στο δήμο Πειραιά είναι 37 % κάτω από το Μέσο όρου κλάδου ο οποίος είναι 58%. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν περισσότερα ίδια κεφάλαια.

6) Δείκτης Καλύψεων Τόκων

Ο αριθμητής του δείκτη αυτού αντιπροσωπεύει το ποσό των κερδών τα οποία είναι διαθέσιμα για την αντιμετώπιση της υποχρέωσης από τόκους ομολογιών. Ο δείκτης υποδηλώνει ότι τα καθαρά κέρδη είναι ισοδύναμα προς πρόσθετα μετρητά, πράγμα το οποίο, φυσικά, δεν ανταποκρίνεται αναγκαστικώς προς την πραγματικότητα.

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{\text{Κέρδος}}{\text{Τόκοι Ομολόγων}} = \dots \text{φορές}$$

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{-12.035.050,07}{4.972.392,31} = 2,4 \text{ φορές}$$

Το 2004 ο Δείκτης Καλύψεων Τόκων του δήμου Πειραιά είναι 2,4 που σημαίνει ότι τα κέρδη δεν επαρκούν να πληρώσουν τους τόκους των ομολόγων διότι ο Δήμος δεν έχει κέρδη αλλά ζημία οπότε το ποσό βγαίνει αρνητικό κάτω από το 1. Ο δείκτης αυτός είναι το μέτρο του ύψους μέχρι του οποίου μπορεί να κατέλθουν τα κέρδη χωρίς να τρωθεί η ικανότητα της επιχείρησης για την πληρωμή τόκων επί των μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων της και ειδικότερα των ομολογιακών της δανείων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Δήμος Νίκαιας

6.1 Η ιστορική αναδρομή του Δήμου Νίκαιας

Ο Δήμος Νίκαιας μετονομάστηκε σε Νίκαια το Σεπτέμβριο 1940 με το 271 Προεδρικό Διάταγμα. Μέχρι τότε ο δήμος λεγόταν Κοκκινιά. Για να αλλάξει το όνομα όμως έγινε πανελλήνιος διαγωνισμός με χρηματικά έπαθλα από τον τότε δήμαρχο Μήλιο. Στο διαγωνισμό αυτό συμμετείχαν 415 πολίτες από όλη την Ελλάδα, ακόμα και ομογενείς που έστειλαν την πρότασή τους. Μερικά από τα ονόματα που προτάθηκαν ήταν τα Τροία, Φρυγία, Βασιλείας, Φοινίκη, Ανατολή, Τραπεζούντα κ.α.. Τελικά υπερίσχυσε το Νίκαια το οποίο είχαν προτείνει 56 άτομα.

Η περιοχή πριν τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο αποτελούνταν από καλλιεργήσιμα εδάφη. Η μικτή καλλιέργεια ήταν κοινή. Η αστική ανάπτυξη αντικατέστησε ένα μεγάλο μέρος των καλλιεργήσιμων εδαφών μεταξύ της δεκαετίας του '30 και της δεκαετίας του '50. Σήμερα, το μεγαλύτερο μέρος του δήμου είναι αστικοποιημένο και πυκνοκατοικημένο. Ο ορεινός όγκος του Αιγάλεω με αραιή θαμνώδη βλάστηση βρίσκεται στο Βορρά. Η περιοχή που χρησιμοποιήθηκε ως λατομεία στη δεκαετία του '60 έχει μετασηματισθεί σε πάρκο, στο οποίο βρίσκεται και το Ολυμπιακό συγκρότημα της Άρσης Βαρών.

Ο δήμος κατοικήθηκε από πρόσφυγες που κατάγονταν από διάφορα μέρη της Μικράς Ασίας και του Πόντου (Σμύρνη, Μαγνησία, Βιθυνία, Μούγλα, Τραπεζούντα κλπ) και μέχρι σήμερα διακατέχεται έντονα από το Μικρασιατικό στοιχείο. Στις 17 Αυγούστου 1944 η Κοκκινιά γνώρισε την βαρβαρότητα και μισαλλοδοξία των Γερμανών κατακτητών, με την εκτέλεση δεκάδων πολιτών της στο «Μπλόκο της Κοκκινιάς», στη Μάντρα της Οσίας Ξένης.

6.2 Η Νίκαια σήμερα

Η Νίκαια είναι το διοικητικό κέντρο της Β΄ περιφέρειας του Πειραιά, έδρα πολλών οργανισμών και συλλόγων, Υποθηκοφυλακείου, Ειρηνοδικείου κλπ. Ο σημερινός επισκέπτης της Νίκαιας μπορεί να επισκεφτεί διάφορα μέρη που αναδεικνύουν την πρόσφατη της ιστορία: τα προσφυγικά τετράγωνα και το ανακαινισμένο Λουτρό της πόλης (Χαμάμ) δίνουν μια εικόνα για το πως ζούσαν οι πρώτοι πρόσφυγες που την κατοίκησαν μετά το 1922. Άλλα μέρη που μπορεί κανείς να επισκεφτεί είναι η «Μάντρα» και το μικρό Μουσείο για το «Μπλόκο της Κοκκινιάς», το συγκρότημα της Άρσης Βαρών, το Κατράκειο Θέατρο και ο Δημοτικός Κήπος με το Κηποθέατρο ή ο καταπράσινος λόφος της Δεξαμενής.

Ο πληθυσμός του Δήμου Νίκαιας μετά την τελευταία απογραφή που έγινε το 2001 ανέρχεται στους 93.086 κατοίκους .

6.3 Ανάλυση Ισολογισμού 2004 – Ανάλυση Αριθμοδεικτών

ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ ΝΙΚΑΙΑΣ		
ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ	2004	ΠΑΘΗΤΙΚΟ
A) ΕΞΟΔΑ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ	445.379,03	A) ΙΔΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ
B) ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΓΙΩΝ	42.615.889,24	1. Κεφάλαια
		948.579,76
Γ) ΚΥΚΛΟΦΟΡΟΥΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ		2. Διαφορές αναπροσαρμογής
1. Απόθεμα		15.092.584,42
Υλικά κατασκευής & επισκευής	0,00	3. Αποτελέσματα εις νέο
2. Απαιτήσεις		Υπόλοιπο πλεονάσματος χρήσεως εις νέο
Απαιτήσεις από πώληση αγαθών & υπηρεσιών	558.633,08	-4.463.588,01
Χρεώστες Διάφοροι	0,00	Υπόλ. Πλεον/των προηγ. Χρεωσ. Εις νέο
Λογ. διαχειρίσεων & πιστώσεων	0,00	0,00
	558.633,08	Σύνολο Ι.Κ.
		11.577.576,17
3. Διαθέσιμα		B) ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ
Ταμείο	0,00	Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις
Καταθέσεις όψεως και προθεσμίας	2.568.005,36	27.743.021,25
	2.568.005,36	Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις
Σύνολο Κυκλοφορούντος ενεργητικού (1+2)	3.126.638,44	8.739.001,41
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	48.195.040,21	Σύνολο υποχρεώσεων
		36.482.022,66
		ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΘΗΤΙΚΟΥ
		48.195.040,21

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΣ

Αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		25.101.118,25
<u>Μείον</u> Κόστος αγαθών και υπηρεσιών		25.723.936,85
Μεικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		-622.818,60
<u>Πλέον</u> άλλα έσοδα		338.367,08
Σύνολο		-284.451,52
<u>Μείον</u> Έξοδα διοικητικής λειτουργίας	4.537.756,13	
Έξοδα λειτουργίας δημοσίων σχέσεων	19.506,98	4.557.263,11
Μικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		-4.841.714,63
<u>Πλέον</u> Πιστωτικοί τόκοι & συναφή έσοδα	132.957,00	
<u>Μείον</u> Χρεωστικοί τόκοι και συναφή έξοδα	1.448.532,72	-1.315.575,72
Ολικά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		-6.157.290,35
<u>Πλέον</u> Έκτακτα αποτελέσματα		
Έκτακτα και ανόργανα έσοδα	1.984.243,70	
Έσοδα προηγούμενων χρήσεων	79.846,89	
<u>Μείον</u>	2.064.090,59	
Έκτακτα και ανόργανα έξοδα	193.498,84	
Έξοδα προηγούμενων χρήσεων	176.889,41	1.693.702,34
Οργανικά και έκτακτα αποτελέσματα		-370.388,25
<u>Μείον</u> Σύνολο αποσβέσεων παγίων στοιχείων	2.480.304,63	-4.463.588,01
<u>Μείον</u> οι από αυτές ενσωματωμένες στο λειτουργικό κόστος	2.480.304,63	0,00
ΚΑΘΑΡΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΧΡΗΣΕΩΣ		-4.463.588,01

1) Δείκτης Γενικής Ρευστότητας

Η γενική ρευστότητα είναι η σχέση των στοιχείων του κυκλοφορούντος ενεργητικού προς τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις δεν συμπεριλαμβάνονται επομένως τα στοιχεία τα οποία αποτελούν το πάγιο ενεργητικό. Ο δείκτης αυτός χρησιμοποιείται πιο συχνά από όλους τους δείκτες του ισολογισμού. Δεν αποτελεί μόνο το μέτρο ρευστότητας της επιχειρήσεως, αλλά είναι επίσης και το μέτρο του περιθωρίου ασφαλείας, που πρέπει να διατηρεί η διοίκηση της επιχειρήσεως για να κάλυψη την αναπόφευκτη ανισότητα στην ροή των κεφαλαίων μέσω των λογαριασμών του κυκλοφορούντος ενεργητικού και των βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων

Για τον Δήμο Νίκαιας ο δείκτης γενικής ρευστότητας είναι:

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{\text{Κυκλοφορούν} + \text{Διαθέσιμα ενεργ.}}{\text{Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{558.633,08 + 2.568.005,36}{8.739.001,41} = 0,35 \text{ φορές}$$

Το 2004 το ποσοστό Γενικής Ρευστότητας έχει ανέβει σε σχέση με το 2003 που ήταν 0,23. Το ποσοστό του 2004 το οποίο ήταν 0,35 σημαίνει ότι ο δήμος δεν είναι σε θέση να καλύψει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του με το κυκλοφορούν ενεργητικό του. Γενικά το ποσοστό θα πρέπει να είναι >1 για να δείχνει μια καλή εικόνα, δηλαδή όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης τόσο μεγαλύτερη ρευστότητα έχει ο δήμος.

2) Πραγματικής Ρευστότητας

Η Πραγματική Ρευστότητα περιλαμβάνει τα ρευστά και ευχερώς ρευστοποιήσιμα στοιχεία του κυκλοφορούντος ενεργητικού, όπως τα διαθέσιμα, τα χρεόγραφα, τα γραμμάτια εισπρακτέα, τους λογαριασμούς πελατών, τα οποία συγκρίνονται προς τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις. Υποτίθεται ότι αυτά τα στοιχεία είναι δυνατό να μετατραπούν σε μετρητά ταχέως και κατά προσέγγιση στην ονομαστική τους αξία, σε αντίθεση με τα αποθέματα, τα οποία, ενώ συνιστούν το κυριότερο στοιχείο του ενεργητικού, δεν περιλαμβάνονται στα στοιχεία για τον υπολογισμό του δείκτη.

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{\text{Διαθέσιμα} + \text{Πελάτες} + \text{Γραμ. Εισπρακτέα}}{\text{Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{2.568.005,36 + 558.633,08}{8.739.001,41} = 0,35 \text{ φορές}$$

Ο δείκτης δεν μπορεί να υπολογιστεί καθώς χρειάζεται αναλυτικό ισοζύγιο που να δείχνει το λογαριασμό 30 (πελάτες), και 31 (Γραμ. Εισπρακτέα). Εάν θεωρήσουμε όμως ότι Πελάτες + Γραμ. Εισπρακτέα είναι το Απαιτήσεις από Πωλήσεις Αγαθών και Υπηρεσιών τότε ο δείκτης γίνεται. Ο δείκτης Πραγματικής Ρευστότητας το 2004 είναι 0,35 δηλ κάτω από το 1, αυτό σημαίνει ότι δεν μπορούν να πληρωθούν οι Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις με τα Διαθέσιμα του Δήμου και τις απαιτήσεις από τους πελάτες.

3) Δείκτης Αποδοτικότητας Ίδιων Κεφαλαίων

Η αποδοτικότητα από άποψη επιχειρηματία είναι η αποδοτικότητα των κεφαλαίων που διέθεσε (ο φορέας) στην επιχείρηση, δηλαδή η αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων τις επιχειρήσεως. Η αποδοτικότητα αυτή μας δείχνει το τι κερδίζει ο επιχειρηματίας με την ειδικότητα του αυτή και μόνη σε σχέση με το κεφάλαιο που έχει καταβάλει. Η αποδοτικότητα αυτή εξαρτάται από τον τρόπο χρηματοδότησεως της επιχείρησης έχει περιορισμένη υποκειμενική σημασία και δεν χρησιμοποιείται για συγκριτικούς σκοπούς. Βρίσκεται με την σύγκριση των καθαρών κερδών της χρήσης πριν από την αφαίρεση των φόρων προς το σύνολο των ιδίων κεφαλαίων της επιχείρησης, δηλαδή με τον αριθμοδείκτη:

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Ίδια Κεφάλαια}} = \dots\%$$

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{-4.463.588,01}{11.577.576,25} = 38 \%$$

Το 2004 ο Δήμος της Νίκαιας έχει Ίδια Κεφάλαια που πλησιάζουν στο μηδέν, πρέπει να καλυφθούν με χρηματοδότηση γιατί ο Δήμος έχει ζημίες και τον επόμενο έτος εάν εξακολουθεί αν έχει ζημία θα φτάσει στο μηδέν.

4) Δείκτης Αποδοτικότητας Παγίων

Πολλές επιχειρήσεις συνηθίζουν να μετρούν την αποδοτικότητα των πάγιων περιουσιακών τους στοιχείων, θεωρώντας ότι με τον τρόπο αυτό αξιολογείται καλύτερα η αποδοτικότητα μια επιχείρησης ή ακόμα ένας συγκεκριμένος τομέας επιχειρήσεων . Βάσει της απόψεως αυτής στο παρανομαστή του δείκτη αποτελεσματικότητας τοποθετείται η αξία των παγίων, οπότε ο δείκτης παίρνει τη μορφή :

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{-4.463.588,01}{48.195.040,21} = 9 \%$$

Το 2004 ο δείκτης αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού είναι 9 % που σημαίνει ότι όχι μόνο δεν επαρκεί γιατί είναι μικρότερο από το 1 αλλά είναι και αρνητικό ποσοστό.

5) Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης

Τα ξένα κεφάλαια περιλαμβάνουν όλα τα δανειακά κεφάλαια (δηλαδή τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις και τις μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις). Οι δανειστές της επιχείρησης προτιμούν χαμηλά επίπεδα συνολικής δανειακής επιβάρυνσης διότι όσο μικρότερος είναι ο δείκτης τόσο περισσότερα ίδια κεφάλαια υπάρχουν για να ικανοποιηθούν οι δανειστές σε περίπτωση χρεοκοπίας της επιχείρησης. Από την άλλη πλευρά, η μέτοχοι της επιχείρησης προτιμούν ψηλά σχετικά επίπεδα του δείκτη αυτού, διότι με τον τρόπο αυτό μεγεθύνονται τα κέρδη τους.

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{\text{Ξένα Κεφάλαια}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{36.482.022,66}{48.195.040,21} = 75 \%$$

Το 2004 ο δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης στο δήμο Νίκαιας είναι 75 % πάνω από το Μέσο όρου κλάδου ο οποίος είναι 58%. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν περισσότερα ίδια κεφάλαια.

6) Δείκτης Καλύψεων Τόκων

Ο αριθμητής του δείκτη αυτού αντιπροσωπεύει το ποσό των κερδών τα οποία είναι διαθέσιμα για την αντιμετώπιση της υποχρέωσης από τόκους ομολογιών. Ο δείκτης υποδηλώνει ότι τα καθαρά κέρδη είναι ισοδύναμα προς πρόσθετα μετρητά, πράγμα το οποίο, φυσικά, δεν ανταποκρίνεται αναγκαστικώς προς την πραγματικότητα.

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{\text{Κέρδος}}{\text{Τόκοι Ομολόγων}} = \dots\text{φορές}$$

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{-4.463.588,01}{1.448.532,72} = 3,1\text{φορές}$$

Το 2004 ο Δείκτης Καλύψεων Τόκων του δήμου Νίκαιας είναι - 3,1 που σημαίνει ότι τα κέρδη δεν επαρκούν να πληρώσουν τους τόκους των ομολόγων διότι τα κέρδη του έτους είναι αρνητικά οπότε και το ποσό βγαίνει αρνητικό εξάλλου είναι και κάτω από το 1. Ο δείκτης αυτός είναι το μέτρο του ύψους μέχρι του οποίου μπορεί να κατέλθουν τα κέρδη χωρίς να τρωθεί η ικανότητα της επιχείρησης για την πληρωμή τόκων επί των μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων της και ειδικότερα των ομολογιακών της δανείων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

7.1 Νομός Βοιωτίας

Ο νομός Βοιωτίας είναι νομός της Στερεάς Ελλάδας, με έκταση 3,211τ.χλμ. και πληθυσμό 134,108 κατοίκους (νόμιμος πληθυσμός, δηλ. εγγεγραμμένοι: 132,119) (1991). Πρωτεύουσα είναι η Λιβαδειά, με πληθυσμό 19,295 κατοίκους.

Διαιρείται σε δύο επαρχίες, Λιβαδειάς με πρωτεύουσα τη Λιβαδειά και Θηβών, με πρωτεύουσα τη Θήβα. Περιλαμβάνει συνολικά 20 δήμους (Σχέδιο Καποδίστριας). Σημαντικά κέντρα εκτός από τη Λιβαδειά είναι η Θήβα (19.509 κάτ.), ο Ορχομενός(5.525 κάτ.), τα Βάγια (4.525 κάτ.), το Σχηματάρι (7.302 κάτ.), τα Οινόφυτα (6.313 κάτ.), η Αλίαρτος (4.633 κάτ.), η Αράχοβα (3.375 κάτ.).

Ο νομός συνορεύει βόρεια με το νομό Φθιώτιδας, δυτικά με το νομό Φωκίδας, νότια βρέχεται από τον Κορινθιακό κόλπο και συνορεύει με το νομό Αττικής και ανατολικά βρέχεται από τον Ευβοϊκό κόλπο.

Η Βοιωτία είναι περιοχή πεδινή και πολύ εύφορη. Η ορεινή έκταση είναι πολύ μικρή. Αναλυτικά η κατανομή του εδάφους σε κατηγορίες έχει ως εξής:

- 40% πεδινό,
- 38% ημιορεινό και
- 22% ορεινό.

Οι μεγαλύτερες πεδιάδες είναι της Θήβας, της Χαιρώνειας και της Κοπαΐδας (που σχηματίστηκε ύστερα από την αποξήρανση της ομώνυμης λίμνης). Οι πεδιάδες αυτές βρέχονται από μικρούς ποταμούς και χείμαρρους, κυριότεροι από τους οποίους είναι ο Ασωπός, στα δυτικά του νομού, που πηγάζει από τον Κιθαιρώνα και χύνεται στον Ευβοϊκό κόλπο, ο Βοιωτικός Κηφισός που χύνεται στην Υλίκη λίμνη, και ο Λιβαδόστρας που χύνεται στον Κορινθιακό κόλπο. Μικρότεροι ποταμοί είναι οι παραπόταμοι του Κηφισού, Μόρνος και Μέλας. Ο νομός έχει δυο λίμνες, την Υλίκη και την Παραλίμνη, που τροφοδοτούν με τα νερά τους τη λίμνη του Μαραθώνα.

7.2 Η ιστορική αναδρομή του Δήμου Θηβαίων

Η Θήβα (στα αρχαία Ελληνικά "Θῆβαι") είναι πόλη της Βοιωτίας, από τις αρχαιότερες της Ελλάδας, έδρα του Δήμου Θηβαίων. Χτίστηκε κατά το μύθο από τον Κάδμο και έχει μεγάλη ιστορική και μυθολογική σημασία. Από τους πιο σημαντικούς Θηβαίους ήταν ο Επαμεινώνδας, μεγάλος στρατηγός της αρχαιότητας που έκανε τη Θήβα ηγεμονεύουσα της Ελλάδας, και ο Πελοπίδας, ο αρχηγός του διάσημου Ιερού Λόχου. Η ακρόπολη των Θηβών ονομαζόταν "Καδμεία", υποδηλώνοντας έτσι τον ιδρυτή της. Το πληθυντικό του ονόματος Θῆβαι οφείλεται στις περίφημες Δεκατέσσερις πύλες της, που συνδέονται στενά με τον μύθο της Νιόβης. Θῆβαι επίσης, κατά την αρχαιότητα, ονομαζόταν το σημερινό Καρνάκ της Αιγύπτου. Το όνομα αυτό φέρεται να είναι παραφθορά της αιγυπτιακής λέξης για την "πόλη".

7.2.1 Η Σημερινή Θήβα

Ο Δήμος Θηβαίων είναι δήμος του νομού Βοιωτίας με έδρα τη Θήβα και πληθυσμό που αντιστοιχεί σε 23.820 κατοίκους. Περιλαμβάνει 6 δημοτικά διαμερίσματα: Αμπελοχωρίου, Ελεώνος, Θηβαίων, Μουρικού, Νεοχωρακίου και Υπάτου.

Αποτελείται από 9 οικισμούς. Απέχει 90 χιλιόμετρα από την Αθήνα και σύμφωνα με την απογραφή του 2001 είναι ο μεγαλύτερος δήμος στο νομό Βοιωτίας. Σημαντικό ποσοστό των κατοίκων απασχολείται στον πρωτογενή τομέα. Η ενασχόληση στο δευτερογενή τομέα είναι επίσης αυξημένη. Τα τελευταία χρόνια ωστόσο λόγω της αποβιομηχάνισης και της έλλειψης κινήτρων για νέες επενδύσεις ο δείκτης της ανεργίας έχει ανέβει κατακόρυφα. Ο τριτογενής τομέας μπορεί να χαρακτηριστεί αναπτυσσόμενος με λίγες και μεμονωμένες πρωτοβουλίες, οι οποίες εστιάζονται κυρίως στον τομέα των μεταφορών και της διοίκησης συστημάτων εφοδιασμού (logistics). Εξάλλου, στη Θήβα λειτουργεί από το 2005 αντίστοιχο τμήμα ΤΕΙ, παράρτημα του ΤΕΙ Χαλκίδας.

7.3 Ανάλυση Ισολογισμού 2004 – Ανάλυση Αριθμοδεικτών

ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ ΘΗΒΑΙΩΝ			
ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ	2004	ΠΑΘΗΤΙΚΟ	
Α) ΕΞΟΔΑ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ	0,56	Α) ΙΔΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ	
Β) ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΓΙΩΝ	45.350.180,04	1. Κεφάλαια	29.952.702,62
		2. Διαφορές αναπροσαρμογής	13.453.484,17
Γ) ΚΥΚΛΟΦΟΡΟΥΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ			
1. Απόθεμα		3. Αποτελέσματα εις νέο	
Υλικά κατασκευής & επισκευής	0,00	Υπόλοιπο πλεονάσματος χρήσεως εις νέο	-924,35
2. Απαιτήσεις		Υπόλ. Πλεον/των προηγ. Χρεωσ. Εις νέο	0,00
Απαιτήσεις από πώληση αγαθών & υπηρεσιών	189.860,66	Σύνολο Ι.Κ.	43.405.262,44
Χρεώστες Διάφοροι	53.901,81		
Λογ. διαχειρίσεων & πιστώσεων	0,00		
	243.761,47	Β) ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ	
3. Διαθέσιμα		Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	1.758.113,35
Ταμείο	10.888,71	Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	1.873.521,23
Καταθέσεις όψεως και προθεσμίας	1.024.902,97		
	1.035.791,68	Σύνολο υποχρεώσεων	3.631.634,58
Σύνολο Κυκλοφορούντος ενεργητικού (1+2)	1.2079.554,15		
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	47.100.105,72	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΘΗΤΙΚΟΥ	47.100.105,72

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΣ

Αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		7.635.644,05	
Μείον Κόστος αγαθών και υπηρεσιών		-6.133.123,10	
Μεικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		1502520,95	
Πλέον άλλα έσοδα		957.254,89	
Σύνολο		2.459.775,84	
Μείον Έξοδα διοικητικής λειτουργίας	2.060.430,05		
Έξοδα λειτουργίας δημοσίων σχέσεων	99.151,17		2.159.581,22
Μικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως			300.194,62
Πλέον Πιστωτικοί τόκοι & συναφή έσοδα	0,00		
Μείον Χρεωστικοί τόκοι και συναφή έξοδα	123.998,78		123.998,78
Ολικά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως			176.195,84
Πλέον Έκτακτα αποτελέσματα			
Έκτακτα και ανόργανα έσοδα	139.479,37		
Έσοδα προηγούμενων χρήσεων	17.967,08		
Μείον		157.446,45	
Έκτακτα και ανόργανα έξοδα	0,00		
Έξοδα προηγούμενων χρήσεων	334.566,62	334.566,62	-177.120,19
Οργανικά και έκτακτα αποτελέσματα			-924,35
Μείον Σύνολο αποσβέσεων παγίων στοιχείων	729.952,84		
Μείον οι από αυτές ενσωματωμένες στο λειτουργικό κόστος	729.952,84		0,00
ΚΑΘΑΡΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΧΡΗΣΕΩΣ			-924,35

1) Δείκτης Γενικής Ρευστότητας

Για τον Δήμο Θηβαίων ο δείκτης γενικής ρευστότητας είναι:

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{\text{Κυκλοφορούν} + \text{Διαθέσιμα ενεργ.}}{\text{Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{243.762,47 + 1.035.791,68}{1.873.521,23} = 0.69 \text{ φορές}$$

Το ποσοστό του 2004 το οποίο ήταν 0,69 σημαίνει ότι ο δήμος δεν είναι σε θέση να καλύψει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του με το κυκλοφορούν ενεργητικό του. Γενικά το ποσοστό θα πρέπει να είναι >1 για να δείχνει μια καλή εικόνα, δηλαδή όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης τόσο μεγαλύτερη ρευστότητα έχει ο δήμος.

2) Πραγματικής Ρευστότητας

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{\text{Διαθέσιμα} + \text{Πελάτες} + \text{Γραμ. Εισπρακτέα}}{\text{Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{1.035.791,68 + 189.860,66}{1.873.521,23} = 0.65 \text{ φορές}$$

Ο δείκτης δεν μπορεί να υπολογιστεί καθώς χρειάζεται αναλυτικό ισοζύγιο που να δείχνει το λογαριασμό 30 (πελάτες), και 31 (Γραμ. Εισπρακτέα).

Εάν θεωρήσουμε όμως ότι Πελάτες + Γραμ. Εισπρακτέα είναι το Απαιτήσεις από Πωλήσεις Αγαθών και Υπηρεσιών τότε ο δείκτης γίνεται.

Ο δείκτης Πραγματικής Ρευστότητας το 2004 είναι 0.65 δηλ κάτω από 1, αυτό σημαίνει ότι δεν μπορούν να πληρωθούν οι Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις με τα Διαθέσιμα του Δήμου και τις απαιτήσεις από τους πελάτες.

3) Δείκτης Αποδοτικότητας Ίδιων Κεφαλαίων

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Ίδια Κεφάλαια}} = \dots\%$$

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{-924,35}{43.405.262,44} = 0,9\%$$

Το 2004 ο δείκτης αποδοτικότητας ιδίων κεφαλαίων είχε πολύ μικρό ποσοστό δηλ. 0,9% άρα μικρότερο από το 1 και αυτό σημαίνει ότι είχε μικρή απόδοση του ενεργητικού.

4) Δείκτης Αποδοτικότητας Παγίων

Πολλές επιχειρήσεις συνηθίζουν να μετρούν την αποδοτικότητα των πάγιων περιουσιακών τους στοιχείων, θεωρώντας ότι με τον τρόπο αυτό αξιολογείται καλύτερα η αποδοτικότητα μια επιχείρησης ή ακόμα ένας συγκεκριμένος τομέας επιχειρήσεων . Βάσει της απόψεως αυτής στο παρανομαστή του δείκτη αποτελεσματικότητας τοποθετείται η αξία των παγίων, οπότε ο δείκτης παίρνει τη μορφή :

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{-924,35}{47.100.105,72} = -19 \%$$

Το 2004 ο δείκτης αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού είναι -19 % που σημαίνει ότι όχι μόνο δεν επαρκεί γιατί είναι μικρότερο από το 1 αλλά είναι και αρνητικός ποσοστό.

5) Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης

Τα ξένα κεφάλαια περιλαμβάνουν όλα τα δανειακά κεφάλαια (δηλαδή τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις και τις μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις). Οι δανειστές της επιχείρησης προτιμούν χαμηλά επίπεδα συνολικής δανειακής επιβάρυνσης διότι όσο μικρότερος είναι ο δείκτης τόσο περισσότερα ίδια κεφάλαια υπάρχουν για να ικανοποιηθούν οι δανειστές σε περίπτωση χρεοκοπίας της επιχείρησης. Από την άλλη πλευρά, η μέτοχοι της επιχείρησης προτιμούν ψηλά σχετικά επίπεδα του δείκτη αυτού, διότι με τον τρόπο αυτό μεγεθύνονται τα κέρδη τους.

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{\text{Ξένα Κεφάλαια}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{3.631.634,58}{47.100.105,72} = 7 \%$$

Το 2004 ο δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης στο δήμο Θήβας είναι 7 % κάτω από το Μέσο όρου κλάδου ο οποίος είναι 58%. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν περισσότερα ίδια κεφάλαια.

6) Δείκτης Καλύψεων Τόκων

Ο αριθμητής του δείκτη αυτού αντιπροσωπεύει το ποσό των κερδών τα οποία είναι διαθέσιμα για την αντιμετώπιση της υποχρέωσης από τόκους ομολογιών. Ο δείκτης υποδηλώνει ότι τα καθαρά κέρδη είναι ισοδύναμα προς πρόσθετα μετρητά, πράγμα το οποίο, φυσικά, δεν ανταποκρίνεται αναγκαστικώς προς την πραγματικότητα.

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{\text{Κέρδος}}{\text{Τόκοι Ομολόγων}} = \dots \text{φορές}$$

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{-924,35}{123.998,78} = -0,7 \text{ φορές}$$

Το 2004 ο Δείκτης Καλύψεων Τόκων του δήμου Θήβας είναι -0,7 που σημαίνει ότι τα κέρδη δεν επαρκούν να πληρώσουν τους τόκους των ομολόγων διότι ο Δήμος δεν έχει κέρδη αλλά ζημία οπότε το ποσό βγαίνει αρνητικό κάτω από το 1. Ο δείκτης αυτός είναι το μέτρο του ύψους μέχρι του οποίου μπορεί να κατέλθουν τα κέρδη χωρίς να τρωθεί η ικανότητα της επιχείρησης για την πληρωμή τόκων επί τον μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων της και ειδικότερα των ομολογιακών της δανείων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

8.1 Ιστορική αναδρομή του Δήμου Πλαταιών

Περιοχή γνωστή ήδη από τον όμηρο βρίσκεται στους πρόποδες του Κιθαιρώνα. Εξαιτίας της αδιαμφισβήτησης πολιτιστικής κληρονομιάς της, ο δήμος φέρει το όνομά της.

Ψηλά απλώνεται ο Κιθαιρώνας με την πλούσια χλωρίδα και χαμηλά ο απέραντος κάμπος. Ο πληθυσμός του χωριού στην τελευταία απογραφή (2001) δεν ξεπερνούσε τους 950 κατοίκους. Απέχει μόλις 15 χλμ από την Θήβα και 60 χλμ από την Αθήνα.

Το χωριό υπέστη μεγάλη καταστροφή, όταν ο σεισμός του 1981 το κατεδάφισε σχεδόν εξ' ολοκλήρου. Από τότε έχουν περάσει 23 χρόνια και έχει πάρει ξεχωριστή μορφή. Νέα κτίρια με όμορφους κήπους και αναστηλωμένους ναούς χαρακτηρίζουν τώρα τον οικισμό. Χωρίς συζήτηση φτάνοντας κάποιος στο χωριό οφείλει να πραγματοποιήσει μία πραγματικά ξεχωριστή περιήγηση στα ερείπια των Αρχαίων Πλαταιών.

Η μάχη των Πλαταιών υπήρξε κορυφαίο γεγονός τις Αρχαιότητας ενώ το πεδίο της ιστορικής μάχης έχει κηρυχθεί ως αρχαιολογικός χώρος. Ορατά λείψανα του σημερινού χωριού αποτελεί ο οχυρωματικός περίβολος της αρχαίας πόλης, ο δωρικός ναός της Ήρας, ο Ξενώνας ή Καταγώνιον. Λίθινα θεμέλια αποδόθηκαν σε βωμό προς τιμή του Δία ενώ έξω από τα τείχη υπάρχουν ευρήματα από νεκροταφείο.

8.1.1 Κοινότητα Καπαρέλλιου

Με σύγχρονη ρυμοτομία, το Καπαρέλλι έδρα του Δήμου δικαιολογημένα θεωρείται ένα από τα πιο όμορφα χωριά τις ευρύτερης περιοχής. Ο πληθυσμός του ανέρχεται στους 1683 κατοίκους και βρίσκεται κτισμένο σε υψόμετρο 320 μέτρα και πολύ κοντά στην ιστορική επτάπτυλη πόλη των Θηβών. Στο κέντρο του χωριού βρίσκεται η πλατεία, στην οποία δεσπόζει ο Ιερός Ναός του Αγίου Παντελεήμονα Βυζαντινού ρυθμού. Είναι ο πολιούχος του χωριού προς τιμήν του οποίου γίνεται πανηγύρι στις 27 Ιουλίου με παραδοσιακή μουσική και πλήθος κόσμου.

Σε απόσταση 14 χλμ από την έδρα του δήμου βρίσκεται το τουριστικό θέρετρο του Αγίου Βασιλείου. Η διαδρομή σαφώς ανταμείβει τον ταξιδιώτη καθώς περνά μέσα από ένα κατάφυτο τοπίο από πεύκα για να καταλήξει σε μία πανέμορφη παραλία. Ο μικρός αυτός κολπιστικός του Κορινθιακού είναι γνωστός για τα καθαρά και παγωμένα του γαλάζια νερά. Το σκηνικό συνθέτη η ζωντάνια των νέων ανθρώπων με τα τζετ σκι, τα κανό, και το beach volley. Την παραλία την πλαισιώνουν ουζερί και ψαροταβέρνες.

8.1.2 Κοινότητα Μελισσοχωρίου

Δώδεκα χλμ από την Θήβα είναι κτισμένο το Μελισσοχώρι ή Μπάλτσα και οι κάτοικοί του στην τελευταία απογραφή ήταν 642. Σύμφωνα με διάφορες ερμηνείες που δόθηκαν η λέξη Μπάλτσα αποδίδει είτε το βαλτώδες χωριό είτε τον μελισσότοπο.

Ο χώρος που είναι σήμερα το χωριό πρωτοκατοικήθηκε στην διάρκεια τις τελευταίας περιόδου της Φραγκοκρατίας από κατοίκους που διέμεναν στην Αρχαία πόλη των Πλαταιών. Στην αρχαιότητα στο χώρο αυτό είχε στρατοπεδεύσει ο Μαρδόκιος με το στρατό του πριν ηττηθεί ολοκληρωτικά στην μάχη των Πλαταιών. Η μορφή που έχει πάρει τα νεότερα χρόνια συμφωνεί με αυτή των υπολοίπων χωριών. Μία μικρή κεντρική πλατεία με επιμελημένα μικρά μαγαζιά και ντόπιο κρέας και στέκια για τους νέους ανθρώπους.

8.1.3 Κοινότητα Λευκτρών

Τα Λεύκτρα ως μικρή πόλη τις αρχαιότητας απέκτησε την ιστορική της σημασία και έγινε πανελλήνια γνωστή ύστερα από την νικηφόρα μάχη των Θηβαίων έναντι των Σπαρτιατών. Μετά την μάχη ο στρατηγός των Θηβαίων Επαμεινώνδας έστησε τρόπαιο, η αναστήλωση του οποίου έγινε το 1957 από τον καθηγητή Αναστάσιο Ορλάνδο.

Στην σημερινή τους μορφή τα Λεύκτρα δε διαφέρουν και πολύ από τα υπόλοιπα χωριά της περιοχής. Ο πληθυσμός ανέρχεται στους 1065 κατοίκους.

8.1.4 Κοινότητα Λουτουφίου

Πολύ κοντά στην Θήβα βρίσκεται το χωριό Λουτουφί, πέρασμα προς τα υπόλοιπα χωριά του Δήμου. Στην διάρκεια της Φραγκοκρατίας στην περιοχή αυτή υπήρχε το κάστρο του Φράγκου Φεουδάρχη της περιόδου αυτής, στα κτήματα του οποίου εργαζόνταν ακτήμονες. Πρόκειται για ένα μικρό γραφικό χωριό με λιγοστούς φιλόξενους κατοίκους, οι οποίοι κατά κύριο λόγο ασχολούνται με την γεωργία.

8.2 Ανάλυση Ισολογισμού 2004 – Ανάλυση Αριθμοδεικτών

ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ ΠΛΑΤΑΙΩΝ			
ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ	2004	ΠΑΘΗΤΙΚΟ	
Α)ΕΞΟΔΑ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ	11.551,07	Α) ΙΔΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ	
Β) ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΓΙΩΝ	3.822.955,42	Κεφάλαια	1.924.251,24
Γ)ΚΥΚΛΟΦΟΡΟΥΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ		Διαφορές αναπροσαρμογής	2.613.162,14
1 Απαιτήσεις		Αποτελέσματα εις νέο	
Απαιτήσεις από πώληση αγαθών & υπηρεσιών	274.841,77	Υπόλοιπο πλεονάσματος χρήσεως εις νέο	44.670,99
Χρεώστες Διάφοροι	12.458,70	Υπόλ. Πλεον/των προηγ. Χρεωσ. Εις νέο	57.152,51
	287.300,47	Σύνολο Ι.Κ	4.639.236,88
2 Διαθέσιμα		Β) ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ	
Ταμείο	11.939,81	Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	31.519,46
Καταθέσεις όψεως και προθεσμίας	878.510,01	Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	341.500,44
	890.449,82	ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ	373.019,90
Σύνολο Κυκλοφορούντος ενεργητικού (1+2)	1.177.750,29		
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ	5.012.256,78	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΘΗΤΙΚΟΥ	5.012.256,78

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΧΡΗΣΕΩΣ

Αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		989.009,81
<u>Μείον</u> Κόστος αγαθών και υπηρεσιών		<u>1.617.525,15</u>
Μεικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		- 625.515,34
<u>Πλέον</u> άλλα έσοδα		<u>699.224,83</u>
Σύνολο		70.709,49
<u>Μείον</u> Έξοδα διοικητικής λειτουργίας	256.850,09	
Έξοδα λειτουργίας δημοσίων σχέσεων	<u>40.907,84</u>	<u>297.757,93</u>
Μικτά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		-227.048,44
Πλέον Πιστωτικοί τόκοι & συναφή έσοδα	16.576,81	
<u>Μείον</u> Χρεωστικοί τόκοι και συναφή έξοδα	<u>5.697,23</u>	<u>10.879,58</u>
Ολικά αποτελέσματα εκμεταλλεύσεως		- 216.168,86
Πλέον Έκτακτα αποτελέσματα		
Έκτακτα και ανόργανα έσοδα	261.697,02	
Έσοδα προηγούμενων χρήσεων	<u>0,00</u>	
<u>Μείον</u>	261.697,02	
Έκτακτα και ανόργανα έξοδα	857,17	
Έξοδα προηγούμενων χρήσεων	<u>0,00</u>	<u>260.839,85</u>
Οργανικά και έκτακτα αποτελέσματα		44.670,99
<u>Μείον</u> Σύνολο αποσβέσεων παγίων στοιχείων	319.180,08	
Μείον οι από αυτές ενσωματωμένες στο λειτουργικό κόστος	<u>319.180,08</u>	<u>0,00</u>
ΚΑΘΑΡΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΧΡΗΣΕΩΣ		44.670,99

1) Δείκτης Γενικής Ρευστότητας

Η γενική ρευστότητα είναι η σχέση των στοιχείων του κυκλοφορούντος ενεργητικού προς τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις δεν συμπεριλαμβάνονται επομένως τα στοιχεία τα οποία αποτελούν το πάγιο ενεργητικό. Ο δείκτης αυτός χρησιμοποιείται πιο συχνά από όλους τους δείκτες του ισολογισμού. Δεν αποτελεί μόνο το μέτρο ρευστότητας της επιχειρήσεως, αλλά είναι επίσης και το μέτρο του περιθωρίου ασφαλείας, που πρέπει να διατηρεί η διοίκηση της επιχειρήσεως για να κάλυψη την αναπόφευκτη ανισότητα στην ροή των κεφαλαίων μέσω των λογαριασμών του κυκλοφορούντος ενεργητικού και των βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων.

Για τον Δήμο Πλαταιών ο δείκτης γενικής ρευστότητας είναι:

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{\text{Κυκλοφορούν} + \text{Διαθέσιμα ενεργ.}}{\text{Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Γενική Ρευστότητα} = \frac{287.300,47 + 890.449,82}{341.500,44} = 3,44 \text{ φορές}$$

Το 2004 το ποσοστό Γενικής Ρευστότητας έχει ανέβει σε σχέση με το 2003 που ήταν 2,93. Το ποσοστό του 2004 το οποίο ήταν 3,44 σημαίνει ότι ο δήμος είναι σε θέση να καλύψει τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του με το κυκλοφορούν ενεργητικό του. Γενικά το ποσοστό θα πρέπει να είναι >1 για να δείχνει μια καλή εικόνα, δηλαδή όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης τόσο μεγαλύτερη ρευστότητα έχει ο δήμος.

2) Πραγματικής Ρευστότητας

Η Πραγματική Ρευστότητα περιλαμβάνει τα ρευστά και ευχερώς ρευστοποιήσιμα στοιχεία του κυκλοφορούντος ενεργητικού, όπως τα διαθέσιμα, τα χρεόγραφα, τα γραμμάτια εισπρακτέα, τους λογαριασμούς πελατών, τα οποία συγκρίνονται προς τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις. Υποτίθεται ότι αυτά τα στοιχεία είναι δυνατό να μετατραπούν σε μετρητά ταχέως και κατά προσέγγιση στην ονομαστική τους αξία, σε αντίθεση με τα αποθέματα, τα οποία, ενώ συνιστούν το κυριότερο στοιχείο του ενεργητικού, δεν περιλαμβάνονται στα στοιχεία για τον υπολογισμό του δείκτη.

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{\text{Διαθέσιμα} + \text{Πελάτες} + \text{Γραμ. Εισπρακτέα}}{\text{Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις}} = \dots \text{ φορές}$$

$$\text{Πραγματική Ρευστότητα} = \frac{890.449,82 + 274.841,77}{341.500,44} = 3,41 \text{ φορές}$$

Ο δείκτης δεν μπορεί να υπολογιστεί καθώς χρειάζεται αναλυτικό ισοζύγιο που να δείχνει το λογαριασμό 30 (πελάτες), και 31 (Γραμ. Εισπρακτέα).

Εάν θεωρήσουμε όμως ότι Πελάτες + Γραμ. Εισπρακτέα είναι το Απαιτήσεις από Πωλήσεις Αγαθών και Υπηρεσιών τότε ο δείκτης γίνεται.

Ο δείκτης Πραγματικής Ρευστότητας το 2004 είναι 3,41 δηλ πάνω από 1, αυτό σημαίνει ότι μπορούν να πληρωθούν οι Βραχυπρόθεσμες Υποχρεώσεις με τα Διαθέσιμα του Δήμου και τις απαιτήσεις από του πελάτες.

3) Δείκτης Αποδοτικότητας Ίδιων Κεφαλαίων

Η αποδοτικότητα από άποψη επιχειρηματία είναι η αποδοτικότητα των κεφαλαίων που διέθεσε (ο φορέας) στην επιχείρηση, δηλαδή η αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων τις επιχειρήσεως. Η αποδοτικότητα αυτή μας δείχνει το τι κερδίζει ο επιχειρηματίας με την ειδικότητα του αυτή και μόνη σε σχέση με το κεφάλαιο που έχει καταβάλει. Η αποδοτικότητα αυτή εξαρτάται από τον τρόπο χρηματοδότησεως της επιχείρησης έχει περιορισμένη υποκειμενική σημασία και δεν χρησιμοποιείται για συγκριτικούς σκοπούς. Βρίσκεται με την σύγκριση των καθαρών κερδών της χρήσης πριν από την αφαίρεση των φόρων προς το σύνολο των ιδίων κεφαλαίων της επιχείρησης, δηλαδή με τον αριθμοδείκτη:

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Ίδια Κεφάλαια}} = \dots\%$$

$$\text{Αποδοτικότητα Ίδιων Κεφαλαίων} = \frac{44.670,99}{4.639.236,88} = 0,9\%$$

Το 2004 ο δείκτης αποδοτικότητας ιδίων κεφαλαίων είχε πολύ μικρό ποσοστό δηλ. 0,9% άρα μικρότερο από το 1 και αυτό σημαίνει ότι είχε μικρή απόδοση του ενεργητικού.

4) Δείκτης Αποδοτικότητας Παγίων

Πολλές επιχειρήσεις συνηθίζουν να μετρούν την αποδοτικότητα των πάγιων περιουσιακών τους στοιχείων, θεωρώντας ότι με τον τρόπο αυτό αξιολογείται καλύτερα η αποδοτικότητα μια επιχείρησης ή ακόμα ένας συγκεκριμένος τομέας επιχειρήσεων. Βάσει της απόψεως αυτής στο παρανομαστή του δείκτη αποτελεσματικότητας τοποθετείται η αξία των παγίων, οπότε ο δείκτης παίρνει τη μορφή :

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{\text{Καθαρά Κέρδη}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού} = \frac{44.670,99}{5.012.256,78} = 0,8 \%$$

Το 2004 ο δείκτης αποδοτικότητας Σύνολο Ενεργητικού είναι 0,8 % που σημαίνει ότι δεν επαρκεί γιατί είναι μικρότερο από 1.

5) Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης

Τα ξένα κεφάλαια περιλαμβάνουν όλα τα δανειακά κεφάλαια (δηλαδή τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις και τις μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις). Οι δανειστές της επιχείρησης προτιμούν χαμηλά επίπεδα συνολικής δανειακής επιβάρυνσης διότι όσο μικρότερος είναι ο δείκτης τόσο περισσότερα ίδια κεφάλαια υπάρχουν για να ικανοποιηθούν οι δανειστές σε περίπτωση χρεοκοπίας της επιχείρησης. Από την άλλη πλευρά, η μέτοχοι της επιχείρησης προτιμούν υψηλά σχετικά επίπεδα του δείκτη αυτού, διότι με τον τρόπο αυτό μεγεθύνονται τα κέρδη τους.

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{\text{Ξένα Κεφάλαια}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} = \dots\%$$

$$\text{Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης} = \frac{373.019,90}{5.012.256,78} = 7,44 \%$$

Το 2004 ο δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης στο δήμο είναι 7,44 % κάτω από το Μέσο όρου κλάδου ο οποίος είναι 58%. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν περισσότερα ίδια κεφάλαια.

6) Δείκτης Καλύψεων Τόκων

Ο αριθμητής του δείκτη αυτού αντιπροσωπεύει το ποσό των κερδών τα οποία είναι διαθέσιμα για την αντιμετώπιση της υποχρέωσης από τόκους ομολογιών. Ο δείκτης υποδηλώνει ότι τα καθαρά κέρδη είναι ισοδύναμα προς πρόσθετα μετρητά, πράγμα το οποίο, φυσικά, δεν ανταποκρίνεται αναγκαστικώς προς την πραγματικότητα.

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{\text{Κέρδος}}{\text{Τόκοι Ομολόγων}} = \dots \text{φορές}$$

$$\text{Δείκτης Καλύψεων Τόκων} = \frac{44.650,99}{5.697,23} = 7,84 \text{ φορές}$$

Το 2004 ο Δείκτης Καλύψεων Τόκων του δήμου είναι 7,84 που σημαίνει ότι τα κέρδη επαρκούν να πληρώσουν τους τόκους των ομολόγων (πάνω από 1). Ο δείκτης αυτός είναι το μέτρο του ύψους μέχρι του οποίου μπορεί να κατέλθουν τα κέρδη χωρίς να τρωθεί η ικανότητα της επιχείρησης για την πληρωμή τόκων επί τον μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων της και ειδικότερα των ομολογιακών της δανείων.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	3
Κεφάλαιο 1: << Σχέδιο Καποδιστρια 1>>_	
1.1 Ιστορική αναδρομή	
1.1.1 Λόγοι που επιτάσσουν την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	4
1.2 Θεσμικό πλαίσιο.....	6
1.2.1 Δήμος – Ημισιακός Οικισμός.....	7
1.2.2 Δήμος – Ενότητα χωριών	7
1.2.3 Δήμος – Πολεοδομικό συγκρότημα	7
1.2.3.1 Δήμοι – Τμήματα μητροπολιτικών περιοχών.....	7
1.3 Οι σημερινή κατάσταση – Προβλήματα.....	8
1.3.1 Τι επιχειρήθηκε μέχρι σήμερα.....	8
1.4 Το χωροταξικό & αναπτυξιακό πρότυπο των νέων δήμων	8
1.4.1 Στόχοι του προγράμματος.....	9
1.4.2 Οι γενικές αρχές του προγράμματος.....	10
1.4.3 Γενικές αρχές για το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων Ο.Τ.Α.....	10
1.5 Οι προτεινόμενη Πολιτικό – Διοικητική οργάνωση των νέων Ο.Τ.Α	10
1.6 << Σχέδιο Καποδίστρια 2>>.....	11
Κεφάλαιο 2: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης	
2.1 Ο ρόλος και η σημασία των Ο.Τ.Α στην θεωρία και στην πράξη	
2.1.1 Οι οικονομικές λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	13
2.1.1.1 Η λειτουργία της διανομής.....	13
2.1.1.2 Η λειτουργία της σταθεροποίησης.....	14
2.1.2 Παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	15
2.1.3 Οικονομική ανεξαρτησία	16
2.2 Ο ρόλος και η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στην πράξη)	
2.2.1 Η διοικητική διαίρεση	17
2.2.1.1 Αρμοδιότητες	19
2.2.1.2 Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση.....	19
2.2.1.3 Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση.....	20
2.2.1.4 Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση.....	20
2.3 Ο αριθμός εργαζομένων στην Αυτοδιοίκηση	20
2.4 Το σύστημα χρηματοδότησης	20
2.5 Δάνεια από εγχώριες πηγές	
2.5.1 Δάνεια από ελληνικούς πιστωτικούς φορείς	21
2.5.2 Δάνεια από Υπουργείο Εσωτερικών	21
2.5.2.1 Δάνεια από πηγές του Εξωτερικού.....	21
2.5.3 Δάνεια για της επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α	22
2.6 Επιχορηγήσεις του Κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	22

Κεφάλαιο 3: Η τοπική Αυτοδιοίκηση Στην Ελλάδα

3.1 Η διάρθρωση και ο ρόλος τις Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	
3.1.1 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μέχρι το τέλος της 10ετίας του 1970.....	24
3.1.1.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά το 1980: περίοδος των αλλαγών	25
3.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα	
3.2.1 Ο θεσμός στην περιφέρεια στην Ελλάδα.....	26
3.2.2 Η διοικητική διάρθρωση της περιφέρειας	28
3.2.3 Τα όργανα της περιφέρειας και η αρμοδιότητες του.....	29
3.2.4 Οι οικονομικοί όροι της περιφέρειας	30
3.2.5 Το περιφερειακό ταμείο ανάπτυξης.....	30
3.2.6 Τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	31
3.2.6.1 Δημοκρατική συγκρότηση των Ο.Τ.Α.....	31
3.2.6.2 Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων	31
3.2.6.3 Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.....	32
3.2.6.4 Η κρατική εποπτεία	33
3.3 Η πρωτοβάθμια Τοπικής Αυτοδιοίκηση	
3.3.1 Γενικά	33
3.3.2 Αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	33
3.3.3 Δημοτικές και Κοινοτικές αρχές.....	35
3.3.4 Έσοδα, δαπάνες και οικονομική διαχείριση των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α ..	36
3.3.5 Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων	37
3.3.6 Σύμβαση δια δημοτικής συνεργασίας.....	38
3.4 Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση	
3.4.1 Γενικά	38
3.4.2 Αρμοδιότητες των νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	39
3.4.3 Όργανα των νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	39
3.4.4 Έσοδα και πόροι των νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	41
3.5 Το μέλλον της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	41

Κεφάλαιο 4: Η δημοσιονομική Αποκέντρωση

4.1 Κατανομή των δημοσιονομικών λειτουργιών στα διάφορα επίπεδα διοίκησης.....	42
4.1.1 Η δημοσιονομική αποκέντρωση και η αποτελεσματική κατανομή των πόρων	42
4.1.2 Η δημοσιονομική αποκέντρωση και η διανομή του Εισοδήματος.....	44
4.1.3 Η Δημοσιονομική αποκέντρωση και οι μακροοικονομικοί στόχοι	46
4.2 Η κατανομή των εσόδων στα διάφορα επίπεδα διοίκησης.....	47
4.3 Ο συντονισμός της δραστηριότητας των διάφορων επιπέδων διοίκησης και ο ρόλος των επιχορηγήσεων.....	48
4.4 Η δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα	
4.4.1 Σύντομη αναφορά στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού και υφιστάμενη σήμερα κατάσταση	51
4.4.2 Η τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού	52
4.4.2.1 Αριθμός και μέγεθος των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης	52
4.4.2.2 Το οικονομικό μέγεθος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού και ο βαθμός τις αποκέντρωσης	53

4.4.2.3 Οι αρμοδιότητες των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου βαθμού.....	54
4.4.2.4 Η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου βαθμού.....	56
4.5 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Δευτέρου βαθμού	
4.5.1 Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού	57
4.5.1.1 Μερικά βασικά θεσμικά στοιχεία	58
4.6 Η κατανομή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων κατά μέγεθος πληθυσμού ...	58
4.6.1 Οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	58
4.6.2 Η χρηματοδότηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	60
<u>Κεφάλαιο 5:</u> Νομός Πειραιάς	
5.1 Ιστορική Αναδρομή του Δήμου Πειραιά.....	61
5.2 Έννοια και χρησιμότητα των Αριθμοδεικτών.....	62
5.2.1 Διάκριση Αριθμοδεικτών	62
5.3 Ανάλυση Ισολογισμού 2004 – Ανάλυση αριθμοδεικτών.....	63
<u>Κεφάλαιο 6:</u> Δήμος Νίκαιας	
6.1 Ιστορική Αναδρομή του Δήμου Νίκαιας.....	68
6.2 Η Νίκαια σήμερα	68
6.3 Ανάλυση Ισολογισμού – Ανάλυση αριθμοδεικτών.....	69
<u>Κεφάλαιο 7:</u> Νομός Βοιωτίας	
7.1 Γενικά για το τον Νομό Βοιωτία	74
7.2 Ιστορική αναδρομή του Δήμου Θηβαίων.....	74
7.2.1 Η σημερινή Θήβα.....	75
7.3 Ανάλυση Ισολογισμού – Ανάλυση αριθμοδεικτών	75
<u>Κεφάλαιο 8:</u> Δήμος Πλαταιών	
8.1 Ιστορική αναδρομή του Δήμου Πλαταιών	80
8.1.1 Κοινότητα Καπαρελλίου	80
8.1.2 Κοινότητα Μελλισοχωρίου.....	80
8.1.3 Κοινότητα Λευκτρών	81
8.1.4 Κοινότητα Λουτουφίου	81
8.2 Ανάλυση Ισολογισμού – Ανάλυση αριθμοδεικτών.....	81
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	87
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....	88
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	97

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1. Η διοικητική διαίρεση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1997)

	<i>Τριτοβάθμιοι ΟΤΑ</i>	<i>Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ</i>	<i>Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ</i>
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 Αυτόνομες 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

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2 : Η Διοικητική Διαίρεση των χωρών της Ευρώπης

Χώρα	Πρωτοβάθμια	Δευτεροβάθμια	Τριτοβάθμια	Μέσος όρος κατοίκων ανά δήμο
Αυστρία	2.358			3.400
Βέλγιο	589	10		17.400
Κύπρος	377			1.800
Τσεχία	6.248	14		1.600
Δανία	270	14		19.400
Εσθονία	227			5.600
Φινλανδία	432			11.700
Γαλλία	36.784	96	22	1.600
Γερμανία	12.431	323		5.900
Ελλάδα	1.034	50		10.200
Ουγγαρία	3.145	19		3.200
Ιρλανδία	85	29	8	44.900
Ιταλία	8.101	103	20	7.100

Λετονία	527	26		4.300
Λιθουανία	61			60.500
Λουξεμβούργ ό	116			3.700
Μάλτα	68			5.800
Ολλανδία	458	12		33.500
Πολωνία	2.478	314	16	15.500
Πορτογαλία	308			36.000
Σλοβακία	2.891	8		1.900
Σλοβενία	210			10.300
Ισπανία	8.110	50	17	4.900
Σουηδία	290	20		30.800
Ην. Βασίλειο	404	34		135.700
Ε.Ε.-15	73.012	745	67	5.200
Ε.Ε.-10	16.324	440	16	4.600
Ε.Ε.-25	88.002	1.125	123	5.100

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3 Κατανομή των αρμοδιοτήτων στις διάφορες βαθμίδες Αυτοδιοίκησης.(1997)

Εκπαίδευση		Ύδρευση και						
		Κοινωνικές Διοίκηση	αποκομιδή	Οδοποιία	Συγκοινωνίες ανάπτυξη			
Κατασκευή/	Κοινωνικές Διοίκηση	αποκομιδή	Οδοποιία	Συγκοινωνίες ανάπτυξη				
συντήρηση κτιρίων	Μισθοδοσία	υπηρεσίες	νοσοκομείων	απορριμμάτων	Οδοποιία	Συγκοινωνίες ανάπτυξη		
Αυστρία	A	A	-	-	A	A	-	A
Βέλγιο	A,B	A,B	A,B	A	A,B	A,B	-	A,B
Γαλλία	A,B,Γ	-	B	-	A	A,B	A,B	A,B,Γ
Γερμανία	A,B	-	A,B	A,B	A	B	A	B
Δανία	A,B	A,B	A,B	B	A	A,B	-	A,B
Ελλάδα	A,B	-	A,B	B	A	A,B	A,B	B
Ην. Βασίλειο								
Ιρλανδία	-	-	-	-	A,B	A,B	-	A,B
Ισπανία	Γ	-	A,Γ	B	A,Γ	A,B,Γ	A	Γ
Ιταλία	A,B,Γ	A,B	A	A,Γ	A,B	A,B	A,B,Γ	-
Λουξεμβούργο	A	A	A	A	A	A	A	A
Ολλανδία	A	A	A	-	A,B	A	A,B	A,B
Πορτογαλία	A	-	A	-	A	A	A	-
Σουηδία	A	A	A	B	A	A	A,B	-
Φινλανδία	A	A	A	A	A	A	A	A

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.4. Διάρθρωση δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ποσοστό στις συνολικές δαπάνες).(1997)

Λειτουργίες	Δανία	Γαλλία	Γερμανία	Ολλανδία	Αγγλία
Γενικές υπηρεσίες	3,92 %	11,35%	7,18%	9,80%	4,55%
Άμυνα	0,07	2,16%	-	-	0,05%
Δημόσια τάξη και ασφάλεια	0,43	19,14%	3,25%	3,61%	13,15%
Εκπαίδευση	11,5	2,23%	9,49%	8,00%	34,81 %
Υγεία	15,7	17,56%	13,10%	8,85%	-
Κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια	54,3	21,39%	24,80%	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	4,70%	6,69%	6,37%	3,98%
Καύσιμα και ενέργεια	0,50	-	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%	-	1,20%
Άλλες δαπάνες	1,30	-	5,53	9,90%	6,42%
Συνολικές Δαπάνες	100,	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00%

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.5 : Αριθμός απασχολούμενων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. (1996)

Χώρα	Σύνολο Δημοσίων Υπαλλήλων	Σύνολο Υπαλλήλων ΟΤΑ	Σχέση ΟΤΑ 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	36,90%
Γαλλία	3.761.000	1.098.212	29,20%
Ελλάδα	254.652	32.316	12,63%
Ιταλία	3.731.327	1.354.120	36,29%
Ιρλανδία	208.837	30.282	14,50%
Ολλανδία	394.735	252.343	63,93%
Πορτογαλία	513.778	109.818	21,37%
Μ. Βρετανία	5.237.000	2.934.000	56,02%
Σύνολο	21.681.835	8.456.310	39,00%

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.6 Η Κατανομή των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά περιφέρεια

Περιοχές	Αριθμός φορέων το 1994				Πληθυσμός	
	Δευτερ βαθμός	Πρώτος βαθμός			Απογραφή 1991	
		Δήμοι	Κοινότητες	Σύνολο	Άτομα	%
1. Ανατολ. Θράκη & Θράκη	2 7	22			570.496	5,6 16,7
2. Κεντρ.Μακεδονία	4	58	275	297	1.708.977	2,9
3. Δυτικ.Μακεδονία	4	20	562	620	293.015	3,3
4. Ήπειρος	4	16	336	365	339728	7,2
5. Θεσσαλία	4	25	547	563	734846	1,9
6 Ιόνια Νησιά	3	12	499	524	193734	2,0
7 Δυτική Ελλάδα	5	32	248	260	207687	5,6
8 Στερεά Ελλάδα	3	44	642	674	582280	34,3
9 Αττική	5	88	550	594	3.523407	5,9
10 Πελοπόννησος	3	41	62	150	607428	1,9
11 Βόρειο Αιγαίο	2	24	823	864	199231	2,5
12 Νότιο Αιγαίο	4	27	165	189	257481	5,2
13 Κρήτη		28	164	191	540054	
Σύνολο	50	437	5388	5825	10258364	100, 0

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.7 Η Κατανομή των φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού με βάση τον πληθυσμό τους

Κλίμακα πληθυσμού	Δήμοι	Κοινότητες	Σύνολο
Από --- 1999 μέχρι	Αριθμ. πληθυσμός	Αριθμ. πληθυσμός	Αριθμ. πληθυσμός
200 ---- 499	2 - 1.066	1.688-----286383	1690 -----287439
500 ----- 999	8 ----5.984	2.006-----824838	2014 -----830822
1000 ---- 1999	27 ----39.588	1.180-----964685	1207 -----1004273
2000 ----4999	35 ----73.625	496 -----751436	531 -----825088
5000 ----9999	102 ----399.149	173 -----510612	275 -----909761
10000 ----19999	60 ----448682	17 -----104995	77 -----553677
20000 ---- 49999	43 ----,623409	1 -----10.275	44 -----633684
50000---- 99000	53 ----1.712678	0 ----- -	53 -----1712687
100000 και άνω	23 ----1.529635	0 ----- -	23 -----1529635
Σύνολο	8 ----1.972843	0 ----- -	8 -----1972843
	361 6.806.676	5.561 ---3.453224	5.922 ----10.295.000

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με την βοήθεια των παραπάνω αριθμοδεικτών που αναλύουν τους ισολογισμούς των Δήμων, μπορούμε να βγάλουμε κάποια συμπεράσματα. Η οικονομική υγεία βραχυχρονίως των Δήμων που μελετήσαμε, δεν είναι σε καλή κατάσταση.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα που βγάλαμε ο δείκτης γενικής ρευστότητας στο Δήμο Πειραιά και Πλαταιών είναι σε θέση να καλύψουν τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις τους. Αντίθετα, ο Δήμος Νίκαιας και Θήβας βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση, δηλαδή δεν μπορούν να καλύψουν τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις τους.

Το μεγαλύτερο ποσοστό των Δήμων είναι τα Ίδια Κεφάλαια και αυτό δικαιολογείτε από την φύση τους, αφού αποτελούν διοικητικά όργανα και όχι κερδοσκοπικές επιχειρήσεις. Απ' ότι εξετάσαμε, ο Δήμος Πειραιάς έχει μεγαλύτερο ποσοστό Ξένων Κεφαλαίων και κατά συνέπεια μεγαλύτερο δείκτης δανειακής επιβάρυνσης, ενώ στους υπόλοιπους δήμους ο δείκτης επιβάρυνσης είναι κάτω από το μέσο όρο κλάδου που είναι 58%.

Από τους ισολογισμούς παρατηρούμε ότι το μεγαλύτερο ποσοστό του ενεργητικού είναι το πάγιο ενεργητικό, και πιο συγκεκριμένα ενσώματες ακινητοποιήσεις. Επίσης, οι απαιτήσεις μεταβάλλονται αναλογικά με το μέγεθος του Δήμου, έτσι ο Δήμος Πειραιάς έχει μεγαλύτερες απαιτήσεις ενώ παράλληλα είναι ο μοναδικός από τους τέσσερις Δήμους που έχει Προβλέψεις στο παθητικό του κρατήσεις, δηλαδή για την κάλυψη ζημιών, σε σχέση με τους υπόλοιπος Δήμους που δεν παρουσιάζουν προβλέψεις στο Παθητικό τους και δεν μπορούν να καλύψουν τους τυχόν κινδύνους ζημιών ή δαπανών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A. ΒΙΒΛΙΑ:

- ΓΕΩΡΓΙΟΥ Ν. ΚΑΦΟΥΣΗ , Ανάλυση και Κριτική Διερεύνηση Χρηματοοικονομικών Καταστάσεων (Ισολογισμών – Αποτελεσμάτων χρήσεως κ.τ.λ.) Αθήνα 1991. (σελίδες 58-66,σελ 87-90 και σελ 10-12).
- ΑΡΓΥΡΗΣ ΛΕΩΝ. ΑΔΑΜΙΔΗΣ, Ανάλυση χρηματοοικονομικών καταστάσεων ,Θεσσαλονίκη 1998, εκδόσεις UNIVERSITY STUDIO PRESS (σελίδες 181-226).
- ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τόμος Β΄) Αθήνα 1998 , (σελίδες 95-107).
- ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακή Ανάπτυξης (Τόμος Α΄) Αθήνα 1996, (σελίδες 124-141).
- ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Τόμος Β΄) Αθήνα 1995.
- ΘΕΟΔΩΡΟΥ Α. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική (Β΄ έκδοση) Αθήνα 1997, εκδόσεις ΕΥΓ.ΜΠΕΝΟΥ, (σελίδες 636-662).
- ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ, Καθηγητής Τραπεζικής Διοίκησης Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου ,Χρηματοοικονομική , Αθήνα 2005,(σελίδες 31-50).
- ΙΩΑΝΝΗΣ ΧΡΥΣΟΚΕΡΗ, Ανάλυση Ισολογισμών, Αθήνα 1971.
- Ν. ΝΙΑΡΧΟΥ, Οικονομική Ανάλυση Ισολογισμών, Αθήνα 1984.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1995.
- ΓΕΩΡΓΟΥΛΗΣ ΣΤ. ,Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έκδοση Σακούλα 1997.
- ΤΣΕΝΕΣ Γ. ΗΛΙΑΣ, Τοπική Αυτοδιοίκηση:Θεωρία και Πράξη, έκδοση Φοίβος , Αθήνα 1986.

B. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ:

- www.google.gr
- www.asxetos.gr
- www.ypes.gr
- www.ota.gr
- www.eetaa.gr
- www.e-tipos.com
- www.thiva.gr
- www.plataies.gr