



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Η Δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα

ΜΑΡΙΑ ΖΩΗ

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή:
Καθηγητής Ι. Ψυχάρης (επιβλέπων καθ.)
Καθηγητής Αθ. Παπαδασκαλόπουλος
Αν. Καθηγητής Ηλ. Πλασκοβίτης

Αθήνα, 2016



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΜΑΡΙΑ ΖΩΗ

Η Δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή:

Καθηγητής Ι. Ψυχάρης (επιβλέπων καθ.)

Καθηγητής Αθ. Παπαδασκαλόπουλος

Αν. Καθηγητής Ηλ. Πλασκοβίτης

Αθήνα, 2016

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα	i
Κατάλογος Πινάκων	vi
Κατάλογος Χαρτών.....	viii
Κατάλογος Διαγραμμάτων.....	ix
Ευχαριστίες	x
Περίληψη.....	xi
Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή.....	1
Κεφάλαιο 2. Βιβλιογραφική Επισκόπηση της θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού (Fiscal Federalism)/Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης - Κλασσική και Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης	6
2.1 Εισαγωγή	6
2.2 Κλασσική Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (First generation theory of fiscal federalism).....	9
2.2.1 Δημόσια Αγαθά	15
2.3 Η Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης	17
2.3.1 Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης.....	17
2.3.1.1 Ελαστικοί και χαλαροί Δημοσιονομικοί Περιορισμοί (Soft & Hard Budget Constraints)	18
2.3.1.2 Κεντρικό Κράτος και διασφάλιση ενός επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών για την Τ.Α.	20
2.3.1.3 Φαινόμενα απόσχισης/διάσπασης.....	21
2.3.1.4 Δημοσιονομική Αυτονομία, σύστημα επιχορηγήσεων, συσχέτιση επιχορηγήσεων και Δημοσιονομικής Αυτονομίας με τη διαφθορά και της αποκέντρωσης με τη δημοκρατία.....	21
2.3.2 Η Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (The political economy approach to fiscal federalism ή Strand two)	23
2.4 Τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που προκύπτουν από τη λειτουργία του Αποκεντρωτικού Συστήματος Διοίκησης	25
2.4.1 Πλεονεκτήματα	25
2.4.2 Μειονεκτήματα.....	29

2.5 Οικονομικές επιπτώσεις της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης	34
2.5.1 Δημοσιονομική Αποκέντρωση και οικονομική ανάπτυξη.....	34
2.5.1.1 Θεωρητικό υπόβαθρο.....	34
2.5.1.2 Εμπειρική Έρευνα.....	36
2.5.2 Δημοσιονομική Αποκέντρωση και μεγέθυνση του κράτους (Leviathan)	43
2.5.2.1 Θεωρητικό υπόβαθρο.....	43
2.5.2.2 Εμπειρική έρευνα.....	44
2.5.3 Δημοσιονομική Αποκέντρωση και Οικονομική Ανισότητα	46
2.5.3.1 Θεωρητικό υπόβαθρο.....	46
2.5.3.2 Εμπειρική έρευνα.....	47
2.6 Εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων Αποκέντρωσης και Αυτονομίας - Διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας	48
2.6.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου Αποκέντρωσης.....	48
2.6.2 Εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου Αυτονομίας	51
2.6.3 Διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας.....	54
2.6.3.1 Κλασσικοί Δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης (Μειονεκτήματα - Πλεονεκτήματα).....	55
2.6.3.2 Εναλλακτικοί οικονομικοί και μη - οικονομικοί δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας.....	59
Κεφάλαιο 3: Μεθοδολογία Ανάλυσης	70
3.1 Γενικά στοιχεία	70
3.2 Δείγμα Ανάλυσης και Μεθοδολογία στη Διαμόρφωση της Βάσης Δεδομένων	72
3.3 Στατιστικά στοιχεία Βάσης Δεδομένων (Πηγές των Στοιχείων - Αποπληθωρισμός - Προβλήματα).....	73
3.3.1 Στοιχεία εσόδων και δαπανών.....	73
3.3.2 Αποπληθωρισμός.....	77
3.3.3 Προβλήματα που προέκυψαν κατά τη δημιουργία των Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων, Δαπανών και Επιχορηγήσεων - επίλυση.....	78
Πρόβλημα: Τακτική Οικονομική Ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό:	78
Πρόβλημα: Στα έσοδα προηγούμενων οικονομικών ετών (ΠΟΕ) εμπεριέχονται κάποιες κατηγορίες τελών τα οποία αποτελούν ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. και τα οποία δεν δύναται να συνυπολογιστούν στη δημιουργία των δεικτών Αυτονομίας εσόδων ως ίδια έσοδα.....	80
3.3.4 Λοιπά Πληθυσμιακά/Δημογραφικά, γεωγραφικά και πολιτικά στοιχεία & μεταβλητές της Βάσης Δεδομένων.	81

Πληθυσμιακά/Δημογραφικά στοιχεία	81
Γεωγραφικά Στοιχεία.....	82
Πολιτικές Μεταβλητές.....	83
3.4 Ποσοτική Χωρική Ανάλυση (Benchmarking, Συντελεστές Χωροθέτησης Location Quotient και Χαρτογραφική Απεικόνιση).....	88
3.4.1 Διαδικασία «Benchmarking»	88
3.4.2 Συντελεστές Χωροθέτης (Location Quotient, LQ)	91
3.5 Οικονομετρική Ανάλυση.....	94
Κεφάλαιο 4: Η Δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα	100
4.1 Γενικά στοιχεία	100
4.2 Ιστορική αναδρομή	106
4.2.1 Η πορεία της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (Νόμοι 2218/1994 και 2240/1994)	107
4.2.2 Συγκρότηση της Περιφέρειας ως ενιαία Αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους (Ν. 2503/1997)	110
4.2.3 Η πορεία της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» & «Καλλικράτης»).....	112
4.2.3.1 Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας, (Ν. 2539/1997, ΦΕΚ 244/τ. Α'/1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»)	112
4.2.3.2 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/τ.Α'/7-6-2010).....	116
Κεφάλαιο 5: Η χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (Ιστορικό - Βασικοί πόροι Ο.Τ.Α. α' βαθμού).....	118
5.1 Το ιστορικό της χρηματοδότησης της Τ.Α. στην Ελλάδα (Βασικοί νομοθετικοί σταθμοί - Φορολογική αποκέντρωση)	118
5.2 Η χρηματοδότηση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης – Παρουσίαση βασικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	124
5.2.1 Γενικά Στοιχεία	124
5.2.2 Κρατικές Επιχορηγήσεις	135
5.2.2.1 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης	137
5.2.2.2 Κριτήρια Κατανομής των ΚΑΠ.....	141
5.2.2.3 Οι βασικές κατηγορίες των ΚΑΠ	143
5.2.2.4 Προπληρωμές από τους Κ.Α.Π	145
5.2.3 Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)	145
5.2.4 Αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»	148

5.2.5 Το Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Π.Δ.Ε.).	150
5.2.6 Ο Δανεισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	151
5.2.6.1 Πιστοληπτική Πολιτική Διαδικασία συνομολόγησης δανείου από Δήμους	153
5.2.6.2 Προϋποθέσεις και όροι Δανεισμού (άρθρο 265 του Ν. 3852/2010).	154
5.2.7 Ίδια Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από Φόρους, Τέλη, Δικαιώματα και Εισφορές	155
5.2.7.1 Φορολογικά έσοδα και φορολογική εξουσία	156
5.2.7.2 Τα Ίδια Έσοδα της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	157
5.2.7.3 Τα Τέλη – δικαιώματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού	159
5.2.7.4 Οι Φόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού	172
Κεφάλαιο 6: Χωρική Ανάλυση με τη διενέργεια συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) και την εκπόνηση συντελεστών χωροθέτησης (Location quotient, LQ) - χαρτογραφική απεικόνιση	179
6.1 Εισαγωγή	179
6.2 Συγκριτική Αξιολόγηση των Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων και Δαπανών (benchmarking)	180
6.2.1 Benchmarking του Δείκτη Αυτονομίας εσόδων	181
6.2.2 Benchmarking του Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών	184
6.2.3 Benchmarking του Δείκτη Φορολογικών Εσόδων	186
6.3 Ποσοτική Χωρική ανάλυση με την εφαρμογή του Δείκτη Χωροθέτησης «Location Quotient» (LQ)	188
6.3.1 Γενικά Στοιχεία	188
6.3.2 Συντελεστής χωροθέτησης (LQ) ως προς τα φορολογικά έσοδα	190
6.3.3 Συντελεστής χωροθέτησης (LQ) ως προς τα δανειακά έσοδα	192
6.3.4 Συντελεστής χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. α' βαθμού	195
6.4 Συμπεράσματα	196
Κεφάλαιο 7: Οικονομετρική Διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης / Αυτονομίας.	199
7.1 Εισαγωγή	199
7.2 Η μέτρηση της Τοπικής Αυτονομίας	201
7.2.1 Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (RevAutonomy)	202
7.2.2 Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (ResRevAutonomy)	203

7.2.3 Ο Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών ή «Vertical Fiscal Imbalance» (ExpAutonomy)	203
7.2.4 Δείκτης Φορολογικών Εσόδων (TaxRev).....	204
7.2.5 Αναμενόμενα αποτελέσματα αναφορικά με τους Δείκτες Αυτονομίας	204
7.3 Μεθοδολογία Ανάλυσης, Στατιστικά Στοιχεία και Μεταβλητές.....	205
7.3.1 Μεθοδολογία Ανάλυσης	205
7.3.2 Στατιστικά Στοιχεία και Μεταβλητές	206
7.4 Εμπειρικά Αποτελέσματα.....	213
7.4.1 Περιγραφικά Αποτελέσματα	213
7.4.2 Κύρια εμπειρικά ευρήματα της Παλινδρόμησης	221
7.5 Συμπεράσματα – Διαπιστώσεις	236
Κεφάλαιο 8: Συμπεράσματα.....	239
Βιβλιογραφία.....	245
Ελληνική βιβλιογραφία	245
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία	248
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	260
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I	261
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II (Κατάλογος Πινάκων)	269
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ III.....	275
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV	281

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1. Εξέλιξη ετήσιων μεταβολών Γενικού Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (Έτος Βάσης: 2005=100,0).	78
Πίνακας 2. Ημερομηνίες διεξαγωγής των Εθνικών Εκλογών και των εκλογών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	83
Πίνακας 3. Κλασσικοί Δείκτες Μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, (χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.).	101
Πίνακας 4. Ο Βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης Εσόδων και Αυτόνομων Φορολογικών εσόδων (χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.)*.	102
Πίνακας 5. Ο βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα.	105
Πίνακας 6. Αξιολόγηση του Προγράμματος Καποδίστρια (Ν. 2539/1997).	115
Πίνακας 7. Η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%) (1998-2004).	125
Πίνακας 8. Η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%) (2005-2009).	128
Πίνακας 9. Ετήσιος Ρυθμός Αύξησης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%), περίοδος 1998-2004.....	132
Πίνακας 10. Ετήσιος Ρυθμός Αύξησης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%), περίοδος 2005-2009.....	133
Πίνακας 11. Κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των Ο.Τ.Α.....	142
Πίνακας 12. Η Διάρθρωση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα (%) (1998-2004)..	161
Πίνακας 13. Η Διάρθρωση των εσόδων της Τ.Α. από τέλη και δικαιώματα (%) (2005-2009).	162
Πίνακας 14. Η Διάρθρωση των εσόδων της Τ.Α. από φόρους και εισφορές (%) (1998-2004).	173
Πίνακας 15. Η Διάρθρωση των εσόδων της Τ.Α. από φόρους και εισφορές (%) (2005-2009)	175
Πίνακας 16. Ο Συντελεστής φόρου του Δημοτικού Φόρου Δωδεκανήσου.....	177
Πίνακας 17. Περιγραφικά Στατιστικά Στοιχεία του Δείγματος των 1.031 Ο.Τ.Α. της περιόδου 1999-2009 (Descriptive Results).	215
Πίνακας 18. Αποτελέσματα αναφορικά με την Ισότητα των Διαμέσων «Equality of Medians Results».	218
Πίνακας 19. Εμπειρικά ευρήματα της Παλινδρόμησης αναφορικά με την Αυτονομία των Ο.Τ.Α. (Regression Results).	223

Πίνακας (παραρτήματος) 1. Κωδικοί Αριθμοί Εσόδων (Κ.Α.Ε.) του Προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 1999-2004).....	271
Πίνακας (παραρτήματος) 2. Κωδικοί Αριθμοί Εξόδων του Προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 1999-2004).	272
Πίνακας (παραρτήματος) 3. Κωδικοί Αριθμοί Εσόδων του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 2005-2009).	273
Πίνακας (παραρτήματος) 4. Κωδικοί Αριθμοί Εξόδων του Προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 2005-2009).	274

Κατάλογος Χαρτών

Χάρτης 1. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων (έτος 1999).	281
Χάρτης 2. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων (έτος 2004).	282
Χάρτης 3. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων (έτος 2009).	283
Χάρτης 4. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (έτος 1999).	284
Χάρτης 5. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (έτος 2004).	285
Χάρτης 6. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (έτος 2009).	286
Χάρτης 7. «Benchmarking» Δείκτη Φορολογικών Εσόδων (έτος 1999).	287
Χάρτης 8. «Benchmarking» Δείκτη Φορολογικών Εσόδων (έτος 2004).	288
Χάρτης 9. «Benchmarking» Δείκτη Φορολογικών Εσόδων (έτος 2009).	289
Χάρτης 10. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 1999).	290
Χάρτης 11. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 2004).	291
Χάρτης 12. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 2009).	292
Χάρτης 13. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 1999).	293
Χάρτης 14. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα των Ο.Τ.Α.(έτος 2004).....	294
Χάρτης 15. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 2009).	295
Χάρτης 16. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. (έτος 1999).....	296
Χάρτης 17. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. (έτος 2004).....	297
Χάρτης 18. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. (έτος 2009).....	298

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1. Η πορεία του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα, περίοδος 1980-2014.....	106
Διάγραμμα 2. Η διάρθρωση των επιχορηγήσεων, φόρων και τελών της Τ.Α. α' βαθμού (%), 1998-2004.....	126
Διάγραμμα 3. Η διάρθρωση των επιχορηγήσεων, τελών και φόρων της Τ.Α. α' βαθμού (%), 2005-2009.....	130

Ευχαριστίες

Για την ολοκλήρωση της παρούσας Διδακτορικής Διατριβής θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου σε συγκεκριμένους ανθρώπους που μου παρείχαν επιστημονική και ηθική υποστήριξη καθ' όλη την διάρκεια της προσπάθειάς μου. Καταρχήν, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Ιωάννη Ψυχάρη χωρίς την πολύτιμη καθοδήγησή του οποίου δεν θα ήταν δυνατή η υλοποίηση της παρούσας Διατριβής.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω και τα υπόλοιπα μέλη της εξεταστικής επιτροπής της Διατριβής μου και ιδιαίτερα τον κ. Ν. Τάτσο, για τις σημαντικές Παρατηρήσεις τους. Πολλές ευχαριστίες οφείλω στον κ. Ευ. Καζάζη και στην κα Στ. Ηλιοπούλου για τις πολύτιμες υποδείξεις τους.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους Γονείς μου, το Σύζυγό μου, για την υποστήριξη και αμέριστη υπομονή του, καθώς και την κόρη μου Στέλλα.

Αφιερώνω αυτή τη Διατριβή στο Σύζυγο και στην Κόρη μου.

Περίληψη

Στην Ευρώπη υπήρξε στο παρελθόν μια έντονη τάση προς τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση, ωστόσο στην Ελλάδα η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) παρουσίαζε και εξακολουθεί να παρουσιάζει, έναν από τους χαμηλότερους βαθμούς Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας που συμβαδίζει με έναν υψηλό βαθμό εξάρτησης από το Κεντρικό Κράτος. Ειδικότερα, το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα προέρχεται από επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους, ενώ το μερίδιο των ιδίων εσόδων προς τα συνολικά της έσοδα κυμαίνεται σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται μια νέα τάση προς τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση παγκοσμίως (Oates 2008, Rodriguez-Pose and Sandall 2008, Dafflon 2002 & 2012, Bird & Tarasov 2004, Patsouratis 1990, όπως αναφέρονται στους Psycharis et al. 2015). Αυτή η νέα τάση αφορά κυρίως έρευνα αναφορικά με τα κριτήρια για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, καθώς και τα αποτελέσματα αυτής της κατανομής στην αποδοτικότητα, αναδιανομή, δικαιοσύνη και στην ανάπτυξη (Arzaghi and Henderson 2005, Tanzi 2008, Kotsogiannis & Schwager 2008). Βασικός στόχος της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων του βαθμού Δημοσιονομικής Αυτονομίας/Αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Χρησιμοποιώντας ένα δείγμα 901 Δήμων και 130 Κοινοτήτων για τη χρονική περίοδο 1999-2009, που συμπίπτει χρονικά με την περίοδο εφαρμογής του Προγράμματος Καποδίστριας (Ν. 2539/97), και εφαρμόζοντας τεχνικές χωρικής οικονομετρικής ανάλυσης προέκυψε το συμπέρασμα ότι οι κοινωνικοοικονομικοί, δημογραφικοί και πολιτικοί παράγοντες καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το επίπεδο Δημοσιονομικής Αυτονομίας στην Ελλάδα. Τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την ανάλυση ανέδειξαν τη σημασία των γεωγραφικών συνθηκών που επικρατούν σε ένα τόπο στη διαμόρφωση του βαθμού Δημοσιονομικής Αυτονομίας/Αποκέντρωσης. Ειδικότερα, παρατηρούνται σημαντικές διαφορές όσον αφορά στο βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας μεταξύ διαφορετικών γεωγραφικών περιοχών (π.χ. νησιωτικοί Ο.Τ.Α.). Άλλος βασικός στόχος της παρούσας ερευνητικής εργασίας είναι να συμπληρωθεί και να επικαιροποιηθεί η έρευνα για τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση και να εμπλουτιστεί η μελέτη της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σε επίπεδο χώρας με νεότερες συνεισφορές. Τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν στον σχεδιασμό της αναπτυξιακής στρατηγικής σε τοπικό επίπεδο και στην αναμόρφωση του υπάρχοντος συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Λέξεις Κλειδιά: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τοπική Δημοσιονομική Αυτονομία, Δημοσιονομική Αποκέντρωση.

Fiscal Decentralization in Greece

Maria Zoi

Abstract

Despite the widespread international trend toward decentralization in Europe, Local Government in Greece had and still has one of the lower levels of Fiscal Decentralization/Autonomy in line with a high degree of dependence on the Central Government. In particular, most of the revenues of Local Government in Greece comes from grants of the Central Government and the share of own revenues to total local revenues ranging at very low levels. In recent decades, there has been witnessed a new wave toward Fiscal Decentralization across the globe (Oates 2008, Rodriguez-Pose and Sandall 2008, Dafflon 2002 & 2012, Bird & Tarasov 2004, Patsouratis 1990, as cited in Psycharis et al. 2015). This new widespread trend has triggered a corresponding surge of research regarding the criteria for the allocation of responsibilities among different tiers of government and the outcomes of such allocations on efficiency, redistribution, equity, and development (Arzaghi and Henderson 2005, Tanzi 2008, Kotsogiannis & Schwager 2008, as cited in Psycharis et al. 2015). The main objective of this study is to analyze the determinants of the degree of Fiscal Autonomy / Decentralization in Greece. Using a sample of 901 municipalities and 130 Communities for the period from 1999 to 2009, which coincides with the period of «Kapodistrias Plan» (Law. 2539/97) and by applying spatial econometric analysis techniques we concluded that socio-economic, demographic and political factors largely determine the level of Fiscal Autonomy in Greece. The results obtained from the analysis highlighted the importance of geographical conditions in a place in shaping the degree of Fiscal Autonomy / Decentralization. In particular, there are significant differences in the degree of financial autonomy across diverse geographical areas (eg insular municipalities). Another key objective of this research is to complete and update research on Fiscal Decentralization and enrich the country - level study of Fiscal Decentralization with recent contributions. The results of this research could be used in the design of the development strategy at local level and the reform of the existing Local Government system.

Keywords: *Local Government, Local Fiscal Autonomy, Fiscal Decentralization.*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή

Η Αποκέντρωση αποτελεί μια έννοια πολύπλευρη και πολυδιάστατη, καθώς ενσωματώνει πολλές και διαφορετικές διαστάσεις (δημοσιονομική, οικονομική, διοικητική κτλ), γεγονός που δημιουργεί δυσκολίες κατά τον εννοιολογικό προσδιορισμό και τη διαδικασία μέτρησής της. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, οι κλασικοί δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης είναι οι δείκτες εσόδων/δαπανών, οι οποίοι αποτυπώνουν το μερίδιο των εσόδων/δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) στα συνολικά έσοδα/δαπάνες του Γενικού Κράτους/Κεντρικής Διοίκησης.

Ωστόσο, για την εκτίμηση του βαθμού Αποκέντρωσης μιας χώρας δεν έχουν σημασία μόνο τα έσοδα και οι δαπάνες της Τ.Α. σε σχέση με τα έσοδα και τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης ή του συνολικού Δημόσιου Τομέα αλλά θα πρέπει να συνυπολογιστούν και κάποιοι άλλοι παράγοντες οι οποίοι δεν επιδέχονται εύκολα μέτρηση (Τάτσος 1999). Ένα υψηλό ποσοστό δαπανών της Τ.Α. δεν υποδηλώνει απαραίτητα έναν υψηλό βαθμό Αποκέντρωσης ως προς τις δαπάνες, γιατί η Τ.Α. μπορεί να πραγματοποιεί δαπάνες που έχουν προγραμματιστεί και αποφασιστεί σε κάποιο άλλο ανώτερο επίπεδο διοίκησης, συνεπώς ο ρόλος της σε αυτήν την περίπτωση είναι καθαρά μεσολαβητικός. Αντίστοιχα, ένα υψηλό ποσοστό εσόδων της Τ.Α. δεν υποδηλώνει πάντα ένα υψηλό επίπεδο Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, διότι αυτά τα έσοδα μπορεί να μην προέρχονται από ίδιους πόρους αλλά από επιχορηγήσεις. Επίσης, όταν το Κεντρικό Κράτος μέσω της νομοθεσίας οριοθετεί τα πλαίσια μέσα στα οποία η Τ.Α. μπορεί να ορίσει το φορολογικό συντελεστή ή την φορολογική βάση των τοπικών της φόρων, τότε η Δημοσιονομική Αυτονομία που απολαμβάνει είναι ακόμα μικρότερη από αυτή που μπορεί να αποτυπώσει ένας απλός δείκτης εσόδων, ο οποίος δεν λαμβάνει υπόψη την διάρθρωση των εσόδων που τον συνθέτουν.

Από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι οι κλασικοί δείκτες Αποκέντρωσης δαπανών/εσόδων δεν αποτελούν τα καταλληλότερα μέτρα υπολογισμού του βαθμού της

Αποκέντρωσης και τα αποτελέσματά τους κάποιες φορές είναι παραπλανητικά, καθώς δεν λαμβάνουν υπόψη την Αυτονομία εσόδων και δαπανών της Τ.Α..

Γενικότερα, η Αποκέντρωση αποτελεί ένα αντικείμενο μελέτης που καταλαμβάνει σημαντικό χώρο στη διεθνή βιβλιογραφία. Τα θεμέλια της θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού τέθηκαν από τον Richard A. Musgrave («The Theory of Public Finance», 1959). Άλλοι σημαντικοί εκπρόσωποι της κλασσικής θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού ήταν ο Tiebout με το έργο του «A pure Theory of Local Expenditure» (1956), ο Wallace Oates με την διατύπωση του θεωρήματος της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης («Fiscal Federalism» 1972) κ.α..

Υποστηρίζεται ότι η υιοθέτηση του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης μπορεί μεταξύ άλλων, να αποτελέσει ένα μέσο αύξησης της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα και προώθησης της κοινωνικής ευημερίας και της οικονομικής ανάπτυξης μιας χώρας (Oates 1972, 1993, 1999, Thiessen 2004, Martinez & Rider, 2006 κ.α.). Ειδικότερα, η καθιέρωση ενός Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της αποδοτικότητας και της κοινωνικής ευημερίας, καθώς μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να παρασχεθούν εκείνες οι ποσότητες τοπικών αγαθών και υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες και στις προτιμήσεις των πολιτών της τοπικής κοινωνίας (Oates, 1972). Ωστόσο, ένας αριθμός μελετητών έχει διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς την ισχύ των πλεονεκτημάτων του συστήματος Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, ενώ έχουν επισημανθεί κίνδυνοι και προβλήματα που συνδέονται με τη λειτουργία του και τα οποία σχετίζονται με τη διαφθορά, τον κοινωνικό κατακερματισμό, την μακροοικονομική αστάθεια, τα χαμηλότερα επίπεδα ανάπτυξης κ.α. . (Rodden 2004, Tanzi 2000, Prud' homme 1995, Neyapti 2010 κ.α.).

Ιδιαίτερη σημασία για την Αποκέντρωση έχει η έννοια της Αυτονομίας, η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ύπαρξη πραγματικής Αποκέντρωσης. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η έννοια της Αυτονομίας/Αποκέντρωσης, εμπεριέχει διάφορες διαστάσεις, όμως ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί στη διοικητική και οικονομική της διάσταση. Με βάση τα παραπάνω, για να υπάρξει πραγματική αποκέντρωση, δεν αρκεί μόνο η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Κεντρικό Κράτος προς την Τ.Α. (διοικητική αυτονομία) αλλά θα πρέπει να εκχωρηθεί η εξουσία στην Τ.Α. προκειμένου να διαχειρίζεται τους ίδιους πόρους μέσω του προϋπολογισμού της, ενώ παράλληλα θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα διενέργειας δαπανών που θα συμβαδίζουν με τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας (οικονομική αυτονομία) (Jemna et al. 2013).

Παρόλο που είναι συχνή η επισήμανση από αρκετούς επιστήμονες, της σημασίας των εννοιών της Αυτονομίας και της Αποκέντρωσης των δημόσιων υπηρεσιών, οι μονάδες της Τ.Α. εξακολουθούν να εξαρτώνται σημαντικά από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους, γεγονός το οποίο υπονομεύει την Αυτονομία της Τ.Α. (Ichim, 2012). Όσον αφορά στην Ελλάδα, οι Φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρά την τάση που παρατηρείται διεθνώς προς τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση, βασίζονται κυρίως σε επιχορηγήσεις που προέρχονται από το Κεντρικό Κράτος με αποτέλεσμα να εμφανίζουν χαμηλό βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας και υψηλή εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση γεγονός που τους μετατρέπει σε εκτελεστικά όργανά της. Υποστηρίζεται ότι, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να αποτελεί εκτελεστικό μηχανισμό της κεντρικής κυβέρνησης υλοποιώντας τις αποφάσεις της και εκτελώντας τις εντολές της... Πρέπει όμως να έχει τα μέσα (χρήματα και προσωπικό) για να μπορεί να παράγει και να διανέμει στους δικαιούχους αυτές τις υπηρεσίες» (Ι.Τ.Α., Μάρτιος 2008, σελ. 30-31).

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση της έννοιας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και της Αυτονομίας μέσα από την αποτύπωση του θεωρητικού υπόβαθρου του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού (Fiscal Federalism) και των νεώτερων θεωριών Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, καθώς και η παρουσίαση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στην Ελλάδα και η διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της. Η οικονομετρική ανάλυση που πραγματοποιήθηκε για τη διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της Αποκέντρωσης στην Ελλάδα, βασίστηκε στη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων η οποία περιελάμβανε οικονομικά, δημογραφικά και άλλα στοιχεία που αφορούσαν στο πρώτο επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (1.031 Δήμοι και Κοινότητες) για το χρονικό διάστημα 1999-2009. Τα αποτελέσματα που προέκυψαν έδειξαν, μεταξύ άλλων, ότι κοινωνικο-οικονομικοί, δημογραφικοί και πολιτικοί παράγοντες επηρεάζουν το επίπεδο της δημοσιονομικής Αυτονομίας στην Ελλάδα.

Η παρούσα διδακτορική διατριβή ακολουθεί την παρακάτω δομή: αποτελείται από τον πρόλογο, την εισαγωγή, ενώ το θεωρητικό και εμπειρικό μέρος αναπτύσσεται σε επτά κεφάλαια συνολικά και ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα, την παράθεση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και του παραρτήματος.

Το πρώτο κεφάλαιο της διδακτορικής διατριβής αποτελεί την εισαγωγή, όπου παραθέτονται κάποια γενικά στοιχεία για την έννοια της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας και τη διαδικασία μέτρησής της, αναφέρεται ο στόχος της διατριβής, η συμβολή της στη διεθνή βιβλιογραφία και η δομή που ακολουθείται.

Στο δεύτερο κεφάλαιο της διδακτορικής διατριβής γίνεται μια Βιβλιογραφική Επισκόπηση αναφορικά με τη θεωρία του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού (Fiscal Federalism) και της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Σε ξεχωριστές ενότητες αυτού του κεφαλαίου: α) αποτυπώνονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που προκύπτουν από τη λειτουργία του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης, β) παρουσιάζονται θεωρητικά και εμπειρικά στοιχεία αναφορικά με τη σχέση της Αποκέντρωσης με την ανάπτυξη, τις οικονομικές ανισότητες και το μέγεθος του κράτους, γ) γίνεται εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων της «Αποκέντρωσης» και «Αυτονομίας» και παρουσιάζονται εναλλακτικοί τρόποι μέτρησης αυτών των εννοιών, έτσι όπως έχουν καταγραφεί στη διεθνή βιβλιογραφία.

Στο τρίτο κεφάλαιο, που αφορά στη μεθοδολογία ανάλυσης, περιγράφονται τα μεθοδολογικά στάδια που ακολουθήθηκαν στο πλαίσιο της εκπόνησης της παρούσας διδακτορικής έρευνας, καθώς και τα στατιστικά στοιχεία της βάσης δεδομένων, οι πηγές και τα προβλήματα που προέκυψαν κατά την δημιουργία της βάσης δεδομένων της ανάλυσης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο της διατριβής περιγράφεται η πορεία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα με την παρουσίαση θεωρητικών και οικονομικών στοιχείων σχετικά με την Αποκέντρωση και στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύεται η χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα με περιγραφή του ιστορικού της χρηματοδότησης της Τ.Α. στην Ελλάδα καθώς και της δυναμικής των βασικών πόρων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

Στο έκτο κεφάλαιο διεξάγεται χωρική ανάλυση με την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) των δεικτών Αυτονομίας εσόδων, φορολογικών εσόδων και αυτονομίας δαπανών ως προς τον ετήσιο μέσο όρο αυτών των δεικτών - τα αποτελέσματα της οποίας απεικονίζονται σε θεματικούς χάρτες που δημιουργήθηκαν με την βοήθεια εφαρμογής Γεωγραφικών Συστημάτων Πληροφοριών (Geographic Information Systems, G.I.S.) - και την εκπόνηση συντελεστών χωροθέτησης (Location Quotient), με τους οποίους διερευνούνται συγκεκριμένα οικονομικά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α. (φόροι, δάνεια, επενδύσεις).

Επίσης, στο έβδομο κεφάλαιο περιγράφεται η οικονομετρική διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο μεταξύ άλλων, γίνεται παρουσίαση του βασικού οικονομετρικού μοντέλου παλινδρόμησης, των εξαρτημένων και ανεξάρτητων μεταβλητών του υποδείγματος, των εκτιμώμενων συντελεστών με τα «tests» καθώς και

των μέτρων αξιολόγησης του μοντέλου (R-square). Επιπλέον, αιτιολογείται η τελική επιλογή των παρατηρήσεων και των μεταβλητών που χρησιμοποιήθηκαν και παρουσιάζονται τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την διεξαγωγή της οικονομετρικής ανάλυσης.

Τέλος, στο κεφάλαιο των συμπερασμάτων παρουσιάζονται τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από την επεξεργασία και ανάλυση των δεδομένων που αφορούν στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού και διατυπώνονται θέματα πολιτικής αναφορικά με την τοπική Δημοσιονομική Αυτονομία στην χώρα, καθώς και θέματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ανάλυσης μιας μελλοντικής ερευνητικής προσπάθειας.

Κεφάλαιο 2

Κεφάλαιο 2. Βιβλιογραφική Επισκόπηση της θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού (Fiscal Federalism)/Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης - Κλασσική και Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης

2.1 Εισαγωγή

Βασικοί εκπρόσωποι της κλασσικής θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού (Fiscal Federalism¹), όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι ο Paul A. Samuelson με τη διατύπωση της θεωρίας του για τα συλλογικά δημόσια αγαθά (1954), ο Richard A. Musgrave με κεντρικό του έργο το «The Theory of Public Finance» (1959), ο Charles M. Tiebout (1956) που περιέγραψε ένα εναλλακτικό μοντέλο αγοράς σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το οποίο οι προτιμήσεις των πολιτών για τοπικά δημόσια αγαθά εκφράζονται μέσω του μηχανισμού της «ψηφοφορίας με τα πόδια» («A pure Theory of Local Expenditure», 1956) και τέλος ο Wallace Oates ο οποίος διατύπωσε το θεώρημα της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (Fiscal Federalism 1972, «An Essay on Fiscal Federalism» 1999 κτλ).

Η κλασσική θεωρία του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι βασικές λειτουργίες του κράτους (οικονομική σταθερότητα, αναδιανομή, κατανομή των μέσων παραγωγής, οικονομική ανάπτυξη), καθώς και τα βασικά οικονομικά εργαλεία με τα οποία αυτές ασκούνται, μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης του Κράτους. Σύμφωνα με τον Richard A. Musgrave (1959, σελ. 181-82), το βασικό σημείο της κλασσικής θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού - «η καρδιά του δημοσιονομικού φεντεραλισμού» (heart of Fiscal Federalism) όπως αναφέρει σχετικά – είναι ότι οι πολιτικές που αφορούν στη διανομή και στη σταθεροποίηση της οικονομίας θα πρέπει να αποτελούν πρωταρχική ευθύνη του Κεντρικού Κράτους, ενώ οι πολιτικές που στοχεύουν στην άριστη κατανομή των πόρων

¹ Σύμφωνα με τον Tanzi (2001), στη διεθνή βιβλιογραφία συχνά χρησιμοποιείται ο όρος «Fiscal Federalism», αντί του όρου «Fiscal Decentralization», ο οποίος αποτελεί μια προχωρημένη μορφή Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης.

θα πρέπει να ασκούνται από τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης τα οποία ανάλογα με τις προτιμήσεις των πολιτών τους θα προσφέρουν διαφορετικούς συνδυασμούς τοπικών αγαθών και υπηρεσιών.

Ένα ακόμα βασικό σημείο της παραδοσιακής θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού είναι το θεώρημα της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης του Oates (1972, 2008), που υποστηρίζει ότι η παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών από ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης είναι προτιμότερη εφόσον δεν υπάρχουν «interjurisdictional externalities» και εφόσον η Κεντρική παροχή αυτών των αγαθών και υπηρεσιών δεν εξασφαλίζει οικονομίες κλίμακας. Οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες σύμφωνα με τις προτιμήσεις των κατοίκων της τοπικής κοινωνίας γεγονός που οδηγεί σε αύξηση της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου. Ο Oates (1972) υποστηρίζει ότι το Κεντρικό Κράτος μπορεί να παρέχει μόνο ομοιόμορφα επίπεδα δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών προς όλες τις δικαιοδοσίες, καθώς δεν διαθέτει επαρκή πληροφόρηση ώστε να μπορεί να παρέχει εκείνες τις ποσότητες τοπικών αγαθών που θα ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των κατοίκων της κάθε δικαιοδοσίας.

Ωστόσο, ο Weingast (2013) αναφέρει ότι η παραδοσιακή θεωρία του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού βασίζεται σε μια σειρά από υποθέσεις γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα εφαρμογή της σε ένα μοντέλο (positive model). Για τον συγκεκριμένο λόγο στη βιβλιογραφία παρατηρούνται δυο προσεγγίσεις της θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού. Η πρώτη προσέγγιση ονομάζεται «first generation fiscal federalism» (FGFF), που ουσιαστικά αποτελεί την κλασσική θεωρία Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, και η οποία σύμφωνα με τον ίδιο μελετάει την αποδοτικότητα των αποκεντρωμένων συστημάτων διοίκησης με την παραδοχή ότι οι κρατικοί αξιωματούχοι που σχεδιάζουν την πολιτική, λειτουργούν ως φιλάνθρωποι που έχουν ως μοναδικό τους στόχο την μεγιστοποίηση της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου, απορρίπτοντας έτσι το ενδεχόμενο ο βασικός στόχος των πολιτικών αξιωματούχων να είναι η επανεκλογή τους. Η δεύτερη προσέγγιση της θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού ονομάζεται «second generation fiscal federalism» (SGFF) και διαμορφώθηκε βασιζόμενη στις θεωρητικές προσεγγίσεις της θεωρίας πρώτης γενεάς αλλά δίνει έμφαση στην διερεύνηση των πολιτικών και οικονομικών κινήτρων των ανώτερων υπαλλήλων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο Oates (2008), στο έργο του «On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions» υποστηρίζει ότι η νεότερη θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης διαρθρώνεται σε δυο σκέλη: την «second generation theory of Fiscal Federalism» ή

«Strand One» και την «The political economy approach to Fiscal Federalism» ή «Strand Two».

Στο πρώτο σκέλος της νεότερης θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (Strand One) αναλύονται θεωρητικές απόψεις που αμφισβητούν το θετικό ρόλο του συστήματος της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και εστιάζουν στους κινδύνους και στα προβλήματα (Prud'homme 1995, Tanzi, 1995, όπως αναφέρεται στον Smoke 2001, 1996 κ.α.) που μπορεί να συνυπάρχουν παράλληλα με τα οφέλη που προκύπτουν από τη λειτουργία ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης. Ορισμένα βασικά θέματα που θίγονται από την «Strand One» θεωρία του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού, είναι οι ελαστικοί δημοσιονομικοί περιορισμοί (soft budget constraints) που ισχύουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η σχέση δημοκρατίας και Αποκέντρωσης, οι τάσεις απόσχισης-διάσπασης που μπορούν να παρατηρηθούν σε ορισμένες περιοχές ενός κράτους (Cerniglia 2003, Stegarescu 2009), καθώς και ο ρόλος του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στον μετριασμό ή την όξυνση αυτών των φαινομένων κ.α..

Στο πλαίσιο του δεύτερου σκέλους της νεότερης θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού («Strand Two»), διατυπώνονται και αναλύονται εκτενέστερα οι τρόποι με τους οποίους μπορεί να αυξηθεί η ευημερία ή να προκληθούν ζημιές και προβλήματα λόγω της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Σύμφωνα με τον Oates (2008), η «Strand Two» θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης αμφισβητεί τις δυο βασικές υποθέσεις του θεωρήματος της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης που διατυπώθηκαν από τον Oates (1972), και στη θέση τους αναπτύσσει καινούργιες θεωρητικές απόψεις (παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών από το Κεντρικό Κράτος μέσω της εκλογικής διαδικασίας, νομοθετική διαδικασία λήψης αποφάσεων κτλ).

Επίσης, οι νεώτερες θεωρητικές προσεγγίσεις (Strand Two theory) διαπραγματεύονται εκ νέου το θέμα του «trade off» μεταξύ αποκεντρωτικού και συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης. Το συγκεκριμένο θέμα είχε αποτελέσει και αντικείμενο ανάλυσης της κλασσικής θεωρίας της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, όμως η προσέγγιση του θέματος από την νεότερη θεωρία είναι διαφορετική. Σύμφωνα με την «Strand Two» θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, η ανταλλαγή μπορεί να πάρει διάφορες μορφές εκ των οποίων η μία έχει να κάνει με την επιλογή μεταξύ της «accountability» και της καλύτερης ανταπόκρισης των παρεχόμενων ποσοτήτων τοπικών αγαθών και υπηρεσιών στις προτιμήσεις των πολιτών της τοπικής κοινωνίας που εξασφαλίζονται μέσω της Αποκέντρωσης, και του καλύτερου συντονισμού των πολιτικών (coordination) που επιτυγχάνεται (όταν η εξουσία ασκείται ως επί το

πλείστον) σε κεντρικό επίπεδο (Seabright 1996, Lockwood 2002, Besley & Coate 2003, όπως αναφέρονται στον Oates 2005, σελ. 356).

Αξίζει να αναφερθεί η άποψη ορισμένων επιστημόνων, σύμφωνα με την οποία «η Αποκέντρωση δεν είναι ούτε κάτι κακό ούτε καλό για την αποδοτικότητα, την ισότητα και την μακροοικονομική σταθερότητα και ότι το αποτέλεσμα εξαρτάται από τον τρόπο που σχεδιάζονται οι θεσμοί» (J. Litvack, J. Ahmad, R. Bird, 1998, σελ. 7, Tanzi 2000, Weingast 2009, σελ. 280). Υποστηρίζεται ότι εφόσον η Αποκέντρωση αποτελεί έναν σημαντικό πολιτικό στόχο για μια χώρα και εφόσον αυτή η χώρα καταφέρει να σχεδιάσει θεσμούς που μπορούν να εγγυηθούν την αποδοτική λειτουργία του συστήματος της Αποκέντρωσης, τότε η επιλογή ενός συστήματος Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης μπορεί να αποτελέσει μια καλή πολιτική επιλογή (Tanzi, 2001). Η Αποκέντρωση δεν θα αποτελέσει κίνδυνο για την μακροοικονομική σταθερότητα εφόσον οι κεντρικές κυβερνήσεις καταφέρουν, είτε να περιορίσουν την ελευθερία των τοπικών αρχών όσον αφορά στο δανεισμό από τις αγορές ιδιωτικών κεφαλαίων, είτε να λάβουν την δέσμευση ότι θα ακολουθήσουν μια πολιτική «no-bailout» των υπερχρεωμένων τοπικών οικονομιών (Rodden 2006, Oates 2005, Weingast 2009), προκειμένου να μην δημιουργήσουν προσδοκίες διάσωσης στις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις.

Κυριότεροι εκπρόσωποι της νεώτερης θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού είναι μεταξύ άλλων, οι Lockwood (2002, 2006), Besley και Coate (2003), Inman και Rubinfeld, (1997a, 1997b), Persson και Tabellini (2000), (όπως αναφέρονται στους: Oates 2005, Oates 2006, Weingast 2009, Weingast 2013 και Tanzi 2001).

2.2 Κλασσική Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (First generation theory of fiscal federalism)

Εισαγωγή

Η κλασσική θεωρία του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού (Fiscal Federalism) αναπτύχτηκε ως ένα ξεχωριστό υποπεδίο της θεωρίας των Δημόσιων Οικονομικών. Σύμφωνα με την κλασσική θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, τα κυριότερα προβλήματα που καλείται να επιλύσει το κράτος προκειμένου να επιτύχει το βέλτιστο επίπεδο ευημερίας (welfare optimum) είναι το πρόβλημα της κατανομής των μέσων παραγωγής, το πρόβλημα της διανομής του εισοδήματος και το πρόβλημα της πλήρους απασχόλησης και σταθερότητας των τιμών και της ανάπτυξης. Ο Oates (1972) αναφέρει ότι το βέλτιστο επίπεδο ευημερίας επιτυγχάνεται, όταν: α) εξασφαλίζεται η

δίκαιη κατανομή του εισοδήματος, β) διατηρείται ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης με σταθερές τιμές και γ) εγκαθιδρύεται ένα αποδοτικό υπόδειγμα χρήσης των πόρων.

Η πρώτη γενεά των νεοκλασικών υποστήριζε ότι τα βασικά προβλήματα της κοινωνίας θα μπορούσαν να επιλυθούν αυτόματα μέσα από την λειτουργία του μηχανισμού των τιμών, εφόσον στην οικονομία επικρατούν συνθήκες τέλει ανταγωνισμού (πλήρης γνώση των συνθηκών της αγοράς, απόλυτη διαιρετότητα των παραγωγικών μέσων και προϊόντων, πλήρης κινητικότητα των μέσων παραγωγής, δυνατότητα αποκλεισμού από την κατανάλωση, ορθολογική συμπεριφορά καταναλωτών και παραγωγών κ.α.). Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι ο μηχανισμός των τιμών μέσα στο πλαίσιο της λειτουργίας μιας αγοράς που είναι δομημένη με βάση τις αρχές του τέλει ανταγωνισμού, ωθεί τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις να δραστηριοποιούνται με τρόπο που μεγιστοποιούν το όφελός τους. Οι επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά μέσα από τις οικονομικές αποφάσεις και τις ενέργειές τους αποβλέπουν στη μεγιστοποίηση του δικού τους οφέλους, όμως στο σύνολό τους τείνουν να πραγματοποιήσουν και τους βασικούς στόχους της κοινωνίας που είναι μεταξύ άλλων, η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας (Καράγιωργας, 1979). Σε συνθήκες τέλει ανταγωνισμού απαγορεύεται η οποιαδήποτε κρατική παρέμβαση, διότι θεωρείται ότι θα μπορούσε να δημιουργήσει στρεβλώσεις στην αγορά που θα είχαν ως αποτέλεσμα τη μη άριστη κατανομή των μέσων παραγωγής, την οικονομική αστάθεια και κατ' επέκταση τη μη επίτευξη της μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας.

Ωστόσο, στην πραγματικότητα, στην αγορά εμφανίζονται δυσλειτουργίες και δεν επαληθεύονται οι υποθέσεις του τέλει ανταγωνισμού με αποτέλεσμα να οδηγούμαστε σε αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των πόρων, στη μη επιθυμητή διανομή του εισοδήματος, στην αποσταθεροποίηση της οικονομίας με την εμφάνιση πληθωρισμού ή ανεργίας ή στασιμοποληθωρισμού, και σε μια οικονομική ανάπτυξη που δεν είναι κοινωνικά επιθυμητή. Ειδικότερα, οι αποκλίσεις από την άριστη κατανομή των μέσων παραγωγής δημιουργούνται εξαιτίας: α) των μονοπωλιακών παρεκκλίσεων και β) των εξωτερικών οικονομιών και επιβαρύνσεων. Υπό αυτές τις συνθήκες η επέμβαση του κράτους θεωρείται επιβεβλημένη. Ο Richard A. Musgrave, επηρεασμένος κυρίως από την Κεϋνσιανή θεωρία, διατύπωσε μια θεωρία για το δημόσιο τομέα επισημαίνοντας το σημαντικό ρόλο του κράτους στην επίλυση των βασικών προβλημάτων της οικονομίας που δημιουργούνται εξαιτίας της δυσλειτουργίας της αγοράς. Ωστόσο, όπως ο ίδιος αναφέρει, μια κρατική παρέμβαση προκειμένου να διορθωθούν οι αδυναμίες του μηχανισμού της αγοράς δεν σημαίνει απαραίτητα ότι αυτά τα μέτρα που θα υιοθετηθούν θα βελτιώσουν τη λειτουργία του οικονομικού συστήματος, καθώς η

κρατική πολιτική μπορεί να είναι αναποτελεσματική και μπορεί να προκαλέσει μεγαλύτερα προβλήματα από αυτά που είχε κληθεί να επιλύσει εξ αρχής (Musgrave, R. & Musgrave, P., 1976, 1983).

Ένα βασικό σημείο της κλασικής θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης είναι ο τρόπος με τον οποίο επιμερίζονται οι βασικές λειτουργίες του κράτους και τα οικονομικά εργαλεία που έχει στη διάθεσή του για την άσκηση αυτών των λειτουργιών, μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Ο Musgrave στο έργο του διατυπώνει την «καρδιά» και την «φιλοσοφία» του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού, τα οποία αναλύονται στην συνέχεια. Η καρδιά του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού αναφέρεται στο γεγονός ότι οι πολιτικές που αφορούν στη λειτουργία της κατανομής (Allocation Branch) πρέπει να διαφέρουν μεταξύ των κρατιδίων του ομοσπονδιακού κράτους ανάλογα με τις προτιμήσεις των πολιτών, ενώ οι στόχοι διανομής και σταθεροποίησης που αφορούν στις λειτουργίες της Διανομής (Distribution Branch) και Σταθεροποίησης (Stabilization Branch), αντίστοιχα, που έχουν δημιουργηθεί στο πλαίσιο της λειτουργίας του κράτους, πρέπει να είναι πρωταρχική ευθύνη του Κεντρικού Κράτους (Musgrave, 1959, σελ. 181-82). Με άλλα λόγια, οι λειτουργίες του κράτους που αφορούν στην διανομή του εισοδήματος και στη σταθεροποίηση της οικονομίας θα πρέπει να είναι αρμοδιότητα του Κεντρικού Κράτους, ενώ η λειτουργία της κατανομής των πόρων θα πρέπει να ασκείται από διαφορετικά κρατίδια (states), στο πλαίσιο ενός ομοσπονδιακά οργανωμένου κράτους.

Η διεθνής έρευνα επιβεβαιώνει τις ιδέες του Musgrave σχετικά με την σταθεροποίηση και την αναδιανομή, όμως τα υπάρχοντα εμπειρικά δεδομένα είναι λιγότερο σαφή όσον αφορά στις απόψεις του σχετικά με την κατανομή των λειτουργιών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης του κράτους και κυρίως την «vertical structure of revenue systems» (D. Krane, C. Ebdon, & J. Bartle, 2004). Ειδικότερα, όσον αφορά στη **λειτουργία της διανομής** ο Musgrave (1959, σελ. 181) θεωρεί ότι είναι προτιμότερο να ασκείται σε κεντρικό επίπεδο, καθώς η αναδιανεμητική πολιτική που ασκείται από το Κεντρικό Κράτος (μέσω των φορολογικού συστήματος ή των κρατικών επιχορηγήσεων) μπορεί να εξουδετερωθεί από μια αναδιανεμητική πολιτική που μπορεί να ασκηθεί από τα υπο-εθνικά επίπεδα διοίκησης (subnational governments).

Ωστόσο, στο παρελθόν είχε θεωρηθεί ότι οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις, παράλληλα με άλλες φιλανθρωπικές ή θρησκευτικές ομάδες, πρέπει να έχουν ηγετικό ρόλο στην παροχή βοήθειας προς τις φτωχότερες κοινωνικά ομάδες, καθώς εκείνοι ήταν που διέθεταν την απαραίτητη πληροφόρηση όσον αφορά στα άτομα που αντιμετώπιζαν οικονομικές δυσκολίες (Tanzi, 2008, σελ. 706).

Οι παράγοντες που μπορεί να οδηγήσουν στην αναποτελεσματική άσκηση της αναδιανεμητικής πολιτικής από τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης είναι η ύπαρξη ανοιχτών οικονομιών και η κινητικότητα των οικονομικών μονάδων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Oates (1999, σελ. 1121), η εφαρμογή ενός προγράμματος αναδιανομής σε ένα δήμο, ο οποίος έχει θέσει ως στόχο την ενίσχυση των φτωχότερων κοινωνικών στρωμάτων, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την προσέλκυση φτωχότερων πληθυσμιακών ομάδων από άλλους δήμους, οι οποίοι θα θελήσουν να επωφεληθούν από αυτή την πολιτική, ενώ ταυτόχρονα μπορεί ωθήσει τις υψηλότερες εισοδηματικές ομάδες του πληθυσμού προς μετεγκατάσταση προκειμένου να αποφύγουν το φορολογικό βάρος που τους αναλογεί από την εφαρμογή του συγκεκριμένου προγράμματος. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να οδηγήσει σε αποτυχία της πολιτικής, καθώς θα δημιουργούσε όξυνση των εισοδηματικών ανισοτήτων και σε απώλεια εσόδων του Ο.Τ.Α., λόγω της μείωσης των φορολογικών εσόδων που προέρχονται από τις υψηλότερες εισοδηματικές τάξεις. Το τελικό αποτέλεσμα θα ήταν η επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης του Ο.Τ.Α.. Ωστόσο, υπάρχει και η αντίθεση άποψη σύμφωνα με την οποία υπό τις κατάλληλες προϋποθέσεις η άσκηση αναδιανεμητικής πολιτικής από τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης θα μπορούσε να είναι περισσότερο αποτελεσματική συγκριτικά με την άσκηση αυτής από το Κεντρικό Κράτος (Pauly, 1973).

Επίσης, ο Musgrave αναφέρει ότι η άσκηση της **σταθεροποιητικής πολιτικής** θα πρέπει να αποτελεί αρμοδιότητα του Κεντρικού Κράτους (Musgrave 1959)². Υποστηρίζεται, ότι η άσκηση πολιτικών σταθεροποίησης από Αποκεντρωμένα συστήματα διοίκησης μπορούν να αποσταθεροποιήσουν την οικονομία και να υπονομεύσουν την αποδοτικότητα (Remy Prud'homme 1995, Tanzi 1996). Σύμφωνα με τον Oates (1999, σελ. 1121), τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης έχουν στην διάθεσή τους πολύ λίγα μέσα για την άσκηση μακροοικονομικού ελέγχου στις τοπικές τους οικονομίες. Ο ίδιος αναφέρει ότι οι Τοπικοί Φορείς δεν μπορούν να κάνουν χρήση νομισματικών και συναλλαγματικών προνομίων και αυτό σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι οικονομίες είναι πολύ ανοιχτές θα μπορούσε να οδηγήσει σε εξουδετέρωση

² Ωστόσο, όπως ο Musgrave (1959) αναφέρει θα μπορούσε ίσως να υπάρξει και κάποιος βαθμός συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης για την άσκηση σταθεροποιητικής πολιτικής.

οποιασδήποτε επεκτατικής πολιτικής που θα ασκούσαν σε τοπικό επίπεδο³. Ο Prud'homme (1995, σελ. 206) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «...είναι ακόμα δυνατόν οι δημοσιονομικές πολιτικές που ασκούνται από τα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης να έρχονται σε αντίθεση με αυτές του Κεντρικού Κράτους». Για παράδειγμα, οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις μπορεί να αποφασίζουν αύξηση των δαπανών (π.χ. πριν τις τοπικές εκλογές) ή των φορολογικών τους εσόδων (π.χ. αμέσως μετά τις εκλογές), ενώ η Κεντρική Κυβέρνηση να έχει αποφασίσει να ασκηθεί πολιτική μείωσης δαπανών ή περικοπής φόρων.

Σύμφωνα με τη φιλοσοφία του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού που διατυπώθηκε από τον Musgrave, η άσκηση της **λειτουργίας της Κατανομής** από το Κεντρικό Κράτος θα πρέπει να περιορίζεται στην παροχή υπηρεσιών και αγαθών, τα οφέλη των οποίων διαχέονται σε εθνικό επίπεδο, ενώ στο πλαίσιο της λειτουργίας της Κατανομής που διαχειρίζεται η πολιτειακή κυβέρνηση θα πρέπει να παρέχονται υπηρεσίες και αγαθά, τα οφέλη των οποίων περιορίζονται στους πολίτες της κάθε πολιτείας (state), οι οποίοι πρέπει να είναι ελεύθεροι να καθορίζουν το επίπεδο υπηρεσιών που τους παρέχονται (1959, σελ. 182-183). Ο Tanzi (2008) ισχυρίζεται ότι εάν η παροχή των αμιγών δημόσιων αγαθών, των οποίων τα οφέλη διαχέονται σε όλη την κοινωνία, ήταν αρμοδιότητα των υπο-εθνικών κυβερνήσεων (subnational governments) τότε αυτά είτε δεν θα παρέχονταν καθόλου είτε θα παρέχονταν σε ανεπαρκείς ποσότητες. Αντίθετα, όταν οι αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης αναλαμβάνουν την παροχή τοπικών δημοσίων αγαθών - τα οφέλη των οποίων διαχέονται σε τοπικό επίπεδο - και προσαρμόζουν την ποσότητα τοπικών δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών στις προτιμήσεις και στις ανάγκες των εκλογέων τους, τότε επιτυγχάνεται αύξηση της οικονομικής ευημερίας, η οποία πιθανότατα να είναι μεγαλύτερη από εκείνη που θα επιτυγχάνονταν αν επιλέγονταν τα τοπικά αγαθά και οι υπηρεσίες να παρέχονται σε ομοιόμορφες ποσότητες από το Κεντρικό Κράτος (Oates, 1999, σελ. 1121-1122).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ένας ακόμα βασικός εκπρόσωπος της κλασικής θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, ο οποίος στηρίχτηκε στις απόψεις του Musgrave,

³ Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αφαιρέσει το προνόμιο άσκησης νομισματικής πολιτικής από τις Κεντρικές Διοικήσεις των χωρών μελών της. Όπως ισχυρίζεται ο Tanzi (2008, σελ. 709-711), με το πέρασμα του χρόνου η αποφασιστική εξουσία των εθνικών κυβερνήσεων περιορίζεται από το γεγονός ότι η εξουσία αυτή εκχωρείται σε διεθνείς οργανισμούς και διεθνείς συμφωνίες. Αυτή η καινούργια πραγματικότητα γίνεται όλο και πιο εμφανής μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο ίδιος συνεχίζει υποστηρίζοντας ότι ένας παγκοσμιοποιημένος κόσμος έχει ανάγκη από την ύπαρξη μια παγκόσμιας κυβέρνησης, με τον ίδιο τρόπο που τα έθνη είχαν ανάγκη τις κυβερνήσεις τους, η οποία θα παρέχει παγκόσμια δημόσια αγαθά. Η ύπαρξη μιας τέτοιας παγκόσμιας κυβέρνησης θα μειώσει σταδιακά το ρόλο των Κεντρικών Κυβερνήσεων όμως μπορεί να ενδυναμώσει το ρόλο και την σημασία των δήμων. Καθώς το κατά κεφαλή εισόδημα αυξάνεται οι άνθρωποι αρχίζουν και ενδιαφέρονται όλο και περισσότερο για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους στις περιοχές που κατοικούν, κάτι το οποίο μπορεί να επιτευχθεί μέσω των δημοτικών κυβερνήσεων.

όσον αφορά στο ρόλο του δημόσιου τομέα, και του Samuelson για τα δημόσια αγαθά, ήταν ο Wallace Oates⁴. Κεντρικό σημείο της θεωρίας του Oates ήταν η διατύπωση του Θεωρήματος της Αποκέντρωσης (Decentralization Theorem, Oates, 1972). Ο Oates (1999, 2008) θεωρεί ότι όταν η κεντρική παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών δεν συνεπάγεται οικονομίες κλίμακας - με τις οποίες μπορεί να γίνει εξοικονόμηση κόστους - και όταν απουσιάζουν εξωτερικότερες μεταξύ των δικαιοδοσιών (interjurisdictional externalities), τότε η λειτουργία ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης που θα παρέχει διαφορετικά επίπεδα αγαθών και υπηρεσιών ανά δικαιοδοσία, σύμφωνα με τις προτιμήσεις των κατοίκων, θα μπορούσε να αυξήσει περισσότερο την κοινωνική ευημερία σε σχέση με το αν υπήρχε ομοιόμορφη παροχή αυτών των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών από το Κεντρικό Κράτος προς όλες τις δικαιοδοσίες.

Η διατύπωση του θεωρήματος της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης έχει βασιστεί σε δυο υποθέσεις οι οποίες έχουν δεχτεί έντονη κριτική (Lockwood, Ben, 2002, 2006, 2008, Besley and Coate 2003, όπως αναφέρονται στον Oates 2005 κ.α.). Η πρώτη υπόθεση αναφέρει ότι «...η παραγωγή των δημόσιων αγαθών είναι καθορισμένη με τέτοιο τρόπο ώστε να μεγιστοποιεί την ευημερία των ψηφοφόρων της σχετικής δικαιοδοσίας» (Oates, 2008, σελ. 315) ή με άλλα λόγια ότι οι κρατικοί φορείς σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης συμπεριφέρονται καλοπροαίρετα/ως φιλόανθρωποι (benevolent behavior) προκειμένου να μεγιστοποιήσουν την ευημερία των πολιτών. Η υπόθεση σχετικά με την φιλανθρωπία των κρατικών φορέων έχει απορριφθεί από τη νεότερη βιβλιογραφία καθώς υποστηρίζεται ότι στην πραγματικότητα η συμπεριφορά των δημόσιων λειτουργών αποσκοπεί στη μεγιστοποίηση των δικών τους συναρτήσεων χρησιμότητας που καθορίζεται από ένα πλαίσιο κινήτρων και περιορισμών, που διαμορφώνονται από τους εκάστοτε πολιτικούς και δημοσιονομικούς θεσμούς. Η δεύτερη υπόθεση αναφέρει ότι το Κεντρικό Κράτος μπορεί να παρέχει μόνο ένα ομοιόμορφο επίπεδο δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών προς όλες τις δικαιοδοσίες. Ο Oates (Oates, 2008, σελ. 315) θεωρεί ότι το Κεντρικό Κράτος δεν έχει επαρκή πληροφόρηση ώστε να μπορεί να παρέχει εκείνες τις ποσότητες τοπικών αγαθών που θα ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις των κατοίκων της κάθε δικαιοδοσίας (και στις συνθήκες κόστους που επικρατούν), ενώ αντίθετα οι τοπικές κυβερνήσεις είναι πολύ πιο κοντά στους εκλογείς τους και διαθέτουν επαρκή πληροφόρηση, ώστε να μπορούν να προσαρμόζουν τις ποσότητες τοπικών αγαθών στις προτιμήσεις των κατοίκων τους.

⁴Τα κυριότερα έργα του Oates μεταξύ άλλων, είναι «Fiscal Federalism» 1972, «An Essay on Fiscal Federalism» 1999, «On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions» 2008 κ.α..

Οι απόψεις του Oates, όπως αυτές έχουν διατυπωθεί μέσα από το θεώρημα της Αποκέντρωσης, επιβεβαιώνονται από ορισμένους ερευνητές. Ειδικότερα, ο Stegarescu (2009) βασιζόμενος σε ένα δείγμα είκοσι τριών (23) χωρών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) διερεύνησε την επίδραση της οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης στην Δημοσιονομική Αποκέντρωση (vertical governments structure) και τα αποτελέσματα που προέκυψαν παρείχαν στήριξη στο θεώρημα της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Επίσης, η Cerniglia (2003), διερεύνησε το βαθμό της δημοσιονομικής (από-) συγκεντροποίησης (de-centralization) και την εξέλιξη αυτού σε ένα δείγμα αποτελούμενο από χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. (περίοδος ανάλυσης: 1977-1994) και μεταξύ άλλων, τα συμπεράσματα που προέκυψαν παρείχαν στήριξη στο κομμάτι της θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης που αφορούσε στην ετερογένεια στις προτιμήσεις αναφορικά με τα τοπικά δημόσια αγαθά. Ομοίως, ο Panizza (1999) κατά τη διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων του δημοσιονομικού συγκεντρωτισμού (fiscal centralization) διαπίστωσε μεταξύ άλλων, μια αρνητική συσχέτιση μεταξύ της μεταβλητής «ethnic fractionalization», η οποία αποτελεί ένα δείκτη της ετερογένειας των προτιμήσεων για δημόσια αγαθά, και του βαθμού δημοσιονομικού συγκεντρωτισμού, επισημαίνοντας ωστόσο μια αστάθεια στο συντελεστή που αποτυπώνει αυτή την σχέση, και η οποία οφείλονταν στο δείγμα που χρησιμοποιήθηκε.

2.2.1 Δημόσια Αγαθά

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να παρατεθούν κάποιες πληροφορίες σχετικά με την έννοια των αμιγών δημόσιων αγαθών προκειμένου να αποσαφηνιστεί η δυνατότητα παροχής τους από τα υπο-εθνικά επίπεδα διοίκησης (subnational government).

Η πρώτη περίπτωση αγαθών και υπηρεσιών που αναφέρει ο Musgrave στην φιλοσοφία του για την «Fiscal Federalism» είναι τα αμιγή δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Τα συγκεκριμένα αγαθά ικανοποιούν τις κοινωνικές ανάγκες (social wants) και καταναλώνονται σε ίσες ποσότητες από όλους χωρίς να μπορούν να αποκλειστούν από την κατανάλωσή τους τα άτομα που δεν είναι διατεθειμένα να πληρώσουν. Το γεγονός της αδυναμίας αποκλεισμού από την κατανάλωση των ατόμων που δεν πληρώνουν αποθαρρύνει τους καταναλωτές – πολίτες από την εθελοντική πληρωμή αυτών και έτσι ο μηχανισμός των τιμών δεν μπορεί να λειτουργήσει έτσι ώστε η αγορά να ικανοποιήσει αυτές τις ανάγκες, γεγονός που οδηγεί σε απόκλιση από την άριστη κατανομή των μέσων παραγωγής. Σε τέτοιες περιπτώσεις καθίσταται αναγκαία η παρέμβαση του κράτους προκειμένου να αναλάβει την παροχή των συγκεκριμένων αγαθών. Ωστόσο, ακόμα και σε μια τέτοια περίπτωση θα πρέπει να εξευρεθεί ένας

μηχανισμός αποκάλυψης των πραγματικών προτιμήσεων των πολιτών, καθώς αναμένεται ότι οι περισσότεροι δεν θα εκφράσουν τις πραγματικές τους προτιμήσεις προκειμένου να μην επωμιστούν το αντίστοιχο κόστος, αφού γνωρίζουν ότι έτσι και αλλιώς δεν είναι εύκολο να αποκλειστούν από το όφελος που συνεπάγεται η κατανάλωση αυτών των υπηρεσιών/αγαθών. Συνεπώς, οι περισσότεροι πολίτες δίνουν λανθασμένες ενδείξεις και προσποιούνται ότι το ενδιαφέρον τους για ένα συλλογικό αγαθό είναι μικρότερο από το πραγματικό, για να μην επωμιστούν το κόστος που τους αναλογεί με αποτέλεσμα να παράγονται μικρότερες ποσότητες αμιγών δημόσιων αγαθών από αυτές που απαιτούνται και έτσι να μην εξασφαλίζεται η μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους.

Ο μηχανισμός που χρησιμοποιείται συνήθως από το κράτος για την αποκάλυψη των πραγματικών προτιμήσεων των πολιτών για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες είναι η πολιτική διαδικασία της ψηφοφορίας, η οποία λειτουργεί ως υποκατάστατο του μηχανισμού της αγοράς (Musgrave 1959, Καραγιωργας 1972). Ένα εναλλακτικό μηχανισμό αποκάλυψης των προτιμήσεων των καταναλωτών σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί ο μηχανισμός της «ψηφοφορίας με τα πόδια» του Tiebout (1956, «A pure Theory of Local Expenditure»), που είναι ένα θέμα που αναλύεται εκτενέστερα στη συνέχεια⁵. Ωστόσο, ένας αριθμός επιστημόνων υποστηρίζει ότι τα αμιγή δημόσια αγαθά δεν μπορούν εύκολα να παρέχονται σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γιατί είτε δεν θα παρέχονταν καθόλου, είτε θα παρέχονταν σε μη επαρκείς ποσότητες (Samuelson 1954, Tanzi 2008, κ.α.). Σύμφωνα με τον Samuelson (1954, σελ. 388) «...κανένας αποκεντρωμένος μηχανισμός τιμολόγησης δεν μπορεί να καθορίσει με τον καλύτερο τρόπο αυτά τα επίπεδα συλλογικής κατανάλωσης.

Παρόλα αυτά, ο Tiebout, (Tiebout 1956, Τάτσος 1999, σελ. 25), σε αντίθεση με τους Musgrave και Samuelson οι οποίοι θεωρούν ότι δεν υπάρχει κάποιος τύπος αγοράς που να καθορίζει το επίπεδο των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών, εισήγαγε ένα μοντέλο που αποτύπωνε τον ανταγωνισμό μεταξύ των τοπικών αυτοδιοικήσεων που ήταν ανάλογο με το μοντέλο της ελεύθερης αγοράς, και σύμφωνα με το οποίο τα νοικοκυριά μπορούν «να ψηφίζουν με τα πόδια» και να επιλέγουν ως τόπο κατοικίας τους εκείνη την περιοχή που θα τους παρέχει εκείνο το πακέτο αγαθών και υπηρεσιών που ανταποκρίνεται στις δικές τους ιδιαίτερες προτιμήσεις και ανάγκες. Ουσιαστικά θεωρεί, ότι όπως στην αγορά ιδιωτικών αγαθών οι άνθρωποι μπορούν να κινούνται ελεύθερα

⁵ Ανάλυση του συγκεκριμένου θέματος γίνεται και στο Κεφάλαιο 2.4 της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

και να επισκέπτονται διάφορα μαγαζιά προκειμένου να επιλέξουν τα ιδιωτικά αγαθά και τις υπηρεσίες που ικανοποιούν τις ανάγκες τους (οι τιμές των οποίων είναι προκαθορισμένες), έτσι και οι πολίτες μπορούν να μετακινούνται μεταξύ διαφόρων περιοχών/τοπικών κοινοτήτων και να επιλέγουν εκείνα τα τοπικά δημόσια αγαθά και τις υπηρεσίες (ως τιμές τους θεωρούνται οι φόροι οι οποίοι είναι καθορισμένοι) που ταιριάζουν στις προτιμήσεις τους, με την προϋπόθεση βέβαια ότι ισχύουν τα εξής: η ελεύθερη κινητικότητα στο χώρο, ένας ικανός αριθμός τοπικών κυβερνήσεων και διαφοροποίηση όσον αφορά στα πακέτα αγαθών και υπηρεσιών που οι τοπικές κυβερνήσεις προσφέρουν.

Το μοντέλο του Tiebout έχει επικριθεί έντονα ενώ η εμπειρική έρευνα παρέχει αντιφατικά συμπεράσματα όσον αφορά στην πρακτική εφαρμογή του (Krane et al., 2004, σελ. 520).

2.3 Η Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης

Εισαγωγή

Η Νεότερη θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης διαρθρώνεται σε δυο σκέλη, κάθε ένα από τα οποία ασχολείται με διαφορετικές πτυχές της θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Στο πρώτο σκέλος περιέχονται θεωρητικές απόψεις που αμφισβητούν το θετικό ρόλο του συστήματος της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και εστιάζουν στους κινδύνους και στα προβλήματα που μπορεί να συνυπάρχουν παράλληλα με τα οφέλη που προκύπτουν από τη λειτουργία ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης. Στο πλαίσιο του δεύτερου σκέλους της θεωρίας διατυπώνονται και αναλύονται εκτενέστερα οι τρόποι με τους οποίους μπορεί να αυξηθεί η ευημερία ή να προκληθούν ζημιές και προβλήματα λόγω της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, ενώ αναφέρεται, ότι δεν τίθεται ως προϋπόθεση η παροχή ομοιόμορφου επιπέδου τοπικών αγαθών και υπηρεσιών από το Κεντρικό Κράτος (Oates 2008, σελ. 323).

2.3.1 Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης

Εισαγωγή

Το πρώτο σκέλος της νεότερης θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, ή κατά τον W. Oates η δεύτερης γενεάς θεωρία του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού (the second generation theory of fiscal federalism), αμφισβητεί τον θετικό ρόλο του συστήματος της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και υποστηρίζει ότι παράλληλα με κάποια θετικά στοιχεία που μπορεί να προκύψουν από τη λειτουργία του είναι πολύ πιθανόν να υπάρξουν σημαντικοί κίνδυνοι και να δημιουργηθούν αρκετά προβλήματα

που θα υπονομεύσουν την αποδοτικότητα του δημόσιου τομέα και πιθανόν να διαταράξουν την ομαλή λειτουργία και τη σταθερότητα ολόκληρης της οικονομίας (Prud'homme 1995, Tanzi 1996, Tanzi 2001, Oates 2008 κ.α.).

Ορισμένα θέματα που θίγονται από την νεότερη θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (Strand one) είναι: α) η επιβολή αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών (hard budget constraints) στους φορείς της Αυτοδιοίκησης, β) ο ρόλος του Κεντρικού Κράτους στη διασφάλιση ενός επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών προς την Τ.Α. σε περιόδους κρίσης, γ) οι τάσεις απόσχισης-διάσπασης που μπορεί να υπάρξουν σε ένα έθνος λόγω των φαινομένων εκμετάλλευσης που μπορούν να εμφανιστούν μεταξύ των δικαιοδοσιών και ο ρόλος του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στον μετριασμό αυτών των φαινομένων, δ) η σχέση μεταξύ του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης και της δημοκρατίας, ε) ο σχεδιασμός του συστήματος επιχορηγήσεων, ζ) η σημασία της διασφάλισης της Δημοσιονομικής Αυτονομίας και στ) η συσχέτιση του συστήματος επιχορηγήσεων, της Αυτονομίας και της Αποκέντρωσης με τη διαφθορά.

2.3.1.1 Ελαστικοί και χαλαροί Δημοσιονομικοί Περιορισμοί (Soft & Hard Budget Constraints)

Κεντρικό σημείο της νεότερης θεωρίας Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης είναι η έννοια των ελαστικών και αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών (soft and hard budget constraints) που επιβάλλονται στους προϋπολογισμούς των χαμηλότερων επιπέδων διοίκησης, τα αίτια της επιβολής αυτών των περιορισμών⁶, οι δημοσιονομικές επιπτώσεις τους, η αυστηροποίηση των χαλαρών δημοσιονομικών περιορισμών και η διάσωση των υπερχρεωμένων τοπικών αυτοδιοικήσεων από το Κεντρικό Κράτος (fiscal bailouts) (Oates, 2008). Υποστηρίζεται, ότι όταν δεν έχουν θεσμοθετηθεί αυστηροί δημοσιονομικοί περιορισμοί επί των προϋπολογισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τότε οι τοπικές κυβερνήσεις δεν ενθαρρύνονται να λαμβάνουν συνετές και υπεύθυνες οικονομικές αποφάσεις, ενώ αντίθετα επιλέγουν να δαπανούν πέρα από τις δυνατότητές τους, να παρέχουν δαπανηρά προνόμια σε ομάδες συμφερόντων, να επιδοτούν συνεχώς προβληματικές επιχειρήσεις και να εμπλέκονται με τη διαφθορά (Weingast 2009, σελ. 281, Oates 2008, σελ. 319).

Στην πράξη, αρκετές περιπτώσεις Οργανισμών Τοπικών Αυτοδιοικήσεων για τους οποίους ίσχυαν χαλαροί δημοσιονομικοί περιορισμοί (soft budget constraints),

⁶ Ως βασικά αίτια της επιβολής αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών αναφέρονται μεταξύ άλλων, οι υπάρχοντες δημοσιονομικοί θεσμοί, η απουσία ή η κακή λειτουργία των αγορών, η ασάφεια των αρμοδιοτήτων κ.α (Oates, 2008, σελ. 320)

εφάρμοσαν δαπανηρά προγράμματα και πραγματοποίησαν υπέρογκες δαπάνες⁷, διότι θεώρησαν ότι στη συνέχεια θα παρέμβει το Κεντρικό Κράτος και θα τους διασώσει. Οι τοπικοί άρχοντες σε κάποιες περιπτώσεις λειτουργούν με βάση το προσωπικό τους συμφέρον και όχι το συμφέρον του συνόλου της κοινωνίας και πολλές φορές πραγματοποιούν υπέρογκες δαπάνες για έργα «βιτρίνας» ή έργα που εξυπηρετούν συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων που συνδράμουν στην επανεκλογή τους.

Η παραπάνω συμπεριφορά έχει ενσωματωθεί σε ένα μοντέλο παιγνίων (sequential game-theoretic framework) (Goodspeed 2002, Rodden, Eskeland and Litvack 2003, Inman 2003, όπως αναφέρονται στον Oates 2005) το οποίο ορίζει ότι ακόμα και αν το Κεντρικό Κράτος ισχυριστεί ότι δεν πρόκειται να καλύψει τα ελλείμματα που πρόκειται να δημιουργηθούν από τους φορείς της Τ.Α., προκειμένου να τους αποθαρρύνει από φαινόμενα σπατάλης, έχει σημασία πόσο πιστευτό γίνεται αυτό από αυτούς (Oates 2005, Weingast 2009). Οι υπερχρεωμένοι Φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρούν, ότι τελικά το Κεντρικό Κράτος θα αναγκαστεί να παρέμβει για να τους διασώσει, διότι ενδεχομένως μια μείωση του βιοτικού επιπέδου και της ευημερίας των κατοίκων της τοπικής κοινωνίας θα δημιουργούσε ένα πολιτικό κόστος και για την Κεντρική Διοίκηση.

Η διάσωση των υπερχρεωμένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Διοίκηση μπορεί να πάρει διάφορες μορφές με κυριότερες την εφαρμογή ενός συστήματος επιχορηγήσεων, την παροχή δανείων με ευνοϊκούς όρους και την πρόσβαση σε διαθέσιμους πόρους της Κεντρικής Τράπεζας (Oates, 2005). Επίσης, οι μηχανισμοί επιβολής-ενδυνάμωσης των δημοσιονομικών περιορισμών για την Τ.Α. που προτείνονται από τη νεότερη θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, αφορούν στην εγκαθίδρυση μιας καλά αναπτυγμένης οικονομίας της αγοράς και ενός αποδοτικού συστήματος φορολόγησης σε τοπικό επίπεδο που θα δώσει τη δυνατότητα στους φορείς Τ.Α. να χρηματοδοτούν τα προγράμματά τους από ίδιους πόρους, καθώς και στην επιβολή συνταγματικών και νομοθετικών περιορισμών όσον αφορά στη δυνατότητα δημιουργίας χρέους και προσφυγής σε δανεισμό κ.α. (Oates, 2005)⁸.

Στην πράξη οι Κεντρικές Κυβερνήσεις συχνά επιλέγουν να μην επιβάλλουν αυστηρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς, είτε γιατί η ευημερία των κατοίκων της τοπικής κοινωνίας μπορεί να μειωθεί, καθώς υπάρχει το ενδεχόμενο οι Τοπικοί Φορείς να μην

⁷ Σε κάποιες περιπτώσεις οι δαπάνες αυτές χρηματοδοτούνταν με υπέρμετρο δανεισμό με αποτέλεσμα την διόγκωση του δημοσιονομικού χρέους το οποίο στη συνέχεια οι Ο.Τ.Α. επιχείρησαν να το εξωτερικεύσουν.

⁸ Στην Ελλάδα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης ορίστηκαν κάποιοι περιορισμοί στη σύναψη δανείων από την Τ.Α. (βλ. Κεφ 5.2.6).

είναι σε θέση να παρέχουν το επιθυμητό επίπεδο υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες της τοπικής κοινωνίας, είτε διότι θέλουν να αποφύγουν το πολιτικό κόστος που ενδεχομένως να υπάρξει, καθώς είναι πιθανόν να θεωρηθούν συνυπεύθυνοι της επιδείνωσης των οικονομικών της Τ.Α. και της συνακόλουθης πτώσης της ευημερίας της τοπικής κοινωνίας (Oates, 2005).

Τέλος, οι Weingast (2009) και Oates (2005) αναφέρονται σε ένα ιδανικό τύπο του Φεντεραλισμού που ονομάζεται «market-preserving federalism» ο οποίος μπορεί να προκύψει από την αλληλεπίδραση του ομοσπονδιακού συστήματος διοίκησης και της οικονομίας της αγοράς. Βασικό σημείο αυτού του συστήματος αποτελεί η λειτουργία του ανταγωνισμού, τόσο στον ιδιωτικό τομέα, όσο και στον δημόσιο τομέα και κυρίως μεταξύ των δικαιοδοσιών ο οποίος μπορεί να συντελέσει στην δημιουργία ενός κατάλληλου θεσμικού περιβάλλοντος που θα περιορίσει τη διαφθορά, την εκμετάλλευση, και τις παρεμβατικές συμπεριφορές, ανά επίπεδο διακυβέρνησης. Μέσω του ανταγωνισμού μεταξύ των δικαιοδοσιών παρέχονται ισχυρά δημοσιονομικά κίνητρα στους πολιτικούς αξιωματούχους για συνετή δημοσιονομική διαχείριση και άσκηση πολιτικών, που θα διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής οικονομίας. Ωστόσο, ο Weingast (2009, σελ. 281) αναφέρει, ότι ο ανταγωνισμός για να μπορέσει να λειτουργήσει σωστά θα πρέπει πρώτα να έχουν δημιουργηθεί οι κατάλληλες θεσμικές συνθήκες που θα εξασφαλίζουν την Αυτονομία της Τ.Α., την κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής και των προϊόντων μεταξύ των συνόρων των δικαιοδοσιών, την επιβολή αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών (hard budget constraint) κ.α..

2.3.1.2 Κεντρικό Κράτος και διασφάλιση ενός επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών για την Τ.Α.

Σε περιόδους ύφεσης με υψηλά ελλείμματα και δημόσιο χρέος, τα έσοδα της Τ.Α. περιορίζονται και οι φορείς της Αυτοδιοίκησης δεν είναι σε θέση να παρέχουν το ίδιο επίπεδο τοπικών υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες τους, με αποτέλεσμα τη μείωση της κοινωνικής ευημερίας. Επίσης, λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών που επιβλήθηκαν από την Ε.Ε. στις Χώρες-Μέλη της και της στέρησης των βασικών νομισματικών και συναλλαγματικών εργαλείων που είχαν στη διάθεσή τους, αυτές δεν μπορούν να λάβουν μέτρα από μόνες τους για την αντιμετώπιση περιόδων οικονομικής ύφεσης και την σταθεροποίηση της οικονομίας τους. Σε τέτοιες συνθήκες δημιουργείται το ερώτημα κατά πόσο το κράτος θα πρέπει να παρεμβαίνει προκειμένου να διασφαλίσει ένα συγκεκριμένο επίπεδο ευημερίας για τους πολίτες της Τ.Α. ή όχι, και

σε περίπτωση που παρέμβει με ποιο τρόπο θα επιτευχθεί αυτό (π.χ. παροχή επιχορηγήσεων κ.α.).

Υποστηρίζεται, ότι η διασφάλιση ενός επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών στην Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος, ενδεχομένως να δημιουργήσει προβλήματα, καθώς οι φορείς της Τ.Α. μπορεί: α) να θεωρήσουν ως δεδομένη την παροχή βοήθειας από το Κεντρικό Κράτος προς αυτούς και να παρέχουν ανεπαρκείς ποσότητες τοπικών αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες τους, β) να μην εφαρμόζουν προγράμματα τα οποία θα μπορούσαν να βελτιώσουν τη ικανότητα της τοπικής οικονομίας να προσαρμόζεται στις εξωγενείς διαταραχές της οικονομίας (standard moral hazard problem) και γ) να μην δημιουργούν ένα επαρκές απόθεμα εσόδων το οποίο θα μπορούσαν να το χρησιμοποιούσαν προκειμένου να ανταπεξέλθουν σε περιόδους κρίσης (Bucovetsy, 1997, Perrson & Tabellini 1996a, όπως αναφέρονται στον Oates 2005).

2.3.1.3 Φαινόμενα απόσχισης/διάσπασης

Υπάρχει η άποψη ότι οι τάσεις απόσχισης/διάσπασης που μπορεί να εμφανιστούν σε ένα έθνος, όταν υπάρχουν φαινόμενα εκμετάλλευσης μεταξύ των δικαιοδοσιών ή όταν ασκούνται πολιτικές που μπορούν να θίγουν ορισμένες δικαιοδοσίες περισσότερο σε σχέση με κάποιες άλλες, θα μπορούσαν να μετριαστούν μέσω του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης. Σύμφωνα με την Cerniglia (2003, σελ. 771) «... σε ένα κόσμο εθνοτικών συγκρούσεων και αυτονομιστικών κινημάτων, η Αποκέντρωση μπορεί να θεωρηθεί ως ένας τρόπος περιορισμού αυτών των φαινομένων μέσω της [εκχώρησης] μεγαλύτερης πολιτικής αυτονομίας [στα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης]». Με την εκχώρηση πολιτικής αυτονομίας οι δικαιοδοσίες θα αναπροσδιοριστούν, θα μπορέσουν να διατηρήσουν την πολιτιστική τους ταυτότητα, ενώ θα έχουν το σθένος να προβάλουν αντίσταση σε δυνάμεις που θα θέλουν να τις απομυζήσουν οικονομικά (μέσω της εκμετάλλευσης πλουτοπαραγωγικών πηγών, της αυξημένης φορολόγησης κ.τ.λ.).

2.3.1.4 Δημοσιονομική Αυτονομία, σύστημα επιχορηγήσεων, συσχέτιση επιχορηγήσεων και Δημοσιονομικής Αυτονομίας με τη διαφθορά και της αποκέντρωσης με τη δημοκρατία

Ο Weingast (2009) αναφέρει ότι όλα τα μοντέλα της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης που έχουν διατυπωθεί στο πλαίσιο της νεότερης θεωρίας του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, επισημαίνουν τη σημασία που έχει για τους φορείς της Τ.Α. η εξασφάλιση ιδίων εσόδων. Όταν το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων της Τ.Α. προέρχεται από ίδιες πηγές εσόδων, τότε εκείνη τείνει να είναι πιο υπεύθυνη προς τους πολίτες της και να είναι λιγότερο διαφθαρμένη. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις η καθιέρωση ενός συστήματος επιχορηγήσεων μπορεί να μειώσει την Δημοσιονομική Αυτονομία στην

Τοπική Αυτοδιοίκηση ιδίως όταν στο πλαίσιο λειτουργίας αυτού του συστήματος παρέχονται επιχορηγήσεις με κριτήριο τους αρνητικούς ρυθμούς του μεγέθους του εισοδήματος των Φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με αυτόν τον τρόπο δεν παρέχονται κίνητρα στους Φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε να βασίζονται σε ίδια μέσα/ίδιες πηγές εσόδων για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

Όσον αφορά στο βαθμό συσχέτισης μεταξύ διαφθοράς και Αποκέντρωσης, γενικότερα οι απόψεις δίστανται. Μια μερίδα επιστημόνων θεωρεί ότι η μεγαλύτερη Αποκέντρωση οδηγεί σε λιγότερη διαφθορά κυρίως λόγω του ανταγωνισμού που δημιουργείται μεταξύ των κυβερνήσεων της Τ.Α. και ο οποίος μπορεί να περιορίσει διεφθαρμένες συμπεριφορές και πολιτικές επιλογές (Cooter 2003, Kotsogiannis and Schwager 2006, Shah 1997b κ.α., όπως αναφέρονται στον Weingast 2009, σελ. 285). Αντίθετα, υπάρχουν ερευνητές που αναφέρουν, ότι η διαφθορά μπορεί να είναι μεγαλύτερη σε ένα αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, ή ότι όλες οι μορφές της Αποκέντρωσης δεν επηρεάζουν τη διαφθορά με τον ίδιο τρόπο.

Ο Weingast διερεύνησε εμπειρικά κατά πόσο το δημοσιονομικό σύστημα επιδρά στην διαφθορά και κατέληξε στο ότι η τάση των πολιτικών αξιωματούχων για διαφθορά και «rent creation»⁹ είναι μεγαλύτερη, όταν υπάρχει εξάρτηση της Τ.Α. από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους και μικρότερη όταν οι αυτοδιοικητικοί φορείς μπορεί να εξασφαλίσουν ιδίους πόρους εσόδων. Δηλαδή, «...η μεγαλύτερη εξάρτηση των εσόδων της Τ.Α. από επιχορηγήσεις συνεπάγεται μεγαλύτερη διαφθορά» (Weingast, 2009, σελ. 285). Ειδικότερα, όταν τα έσοδα της Τ.Α. εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από τις επιχορηγήσεις που παρέχει το Κεντρικό Κράτος τότε οι τοπικοί άρχοντες μπορεί να είναι περισσότερο ευάλωτοι στις πολιτικές πιέσεις του Κεντρικού Κράτους, με αποτέλεσμα ο πρωταρχικός τους σκοπός να μην είναι η εξυπηρέτηση των συμφερόντων των πολιτών της τοπικής κοινωνίας, αλλά η τυφλή υπακοή των πολιτικών αποφάσεων του Κέντρου, καθώς με αυτόν τον τρόπο μπορεί να εξασφαλιστεί η επανεκλογή τους.

Ωστόσο, έχει διατυπωθεί και η άποψη από ορισμένους επιστήμονες ότι σε κεντρικό επίπεδο τα φαινόμενα διαφθοράς μπορεί να είναι περισσότερα, καθώς σε τοπικό επίπεδο είναι πιο έντονες οι δημοκρατικές διαδικασίες (Shah, 1997a και Manor, 1998, όπως αναφέρονται στον Smoke, 2001, σελ. 14). Σύμφωνα με τον Smoke (2001), ο βαθμός ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Κεντρικό Κράτος είναι πολύ

⁹ Ο όρος «rent creation» αναφέρεται στη συμπεριφορά των πολιτικών αξιωματούχων που έχει ως απώτερο στόχο την επανεκλογή τους.

μεγαλύτερος από εκείνον που ασκεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Κεντρικό Κράτος. Συνεπώς, η Κεντρική Διοίκηση θα μπορούσε να αποτρέψει, εφόσον το επιθυμεί, ενέργειες διαφθοράς, όπως και φαινόμενα ανταγωνισμού μεταξύ των αυτοδιοικήσεων τα οποία μπορεί να υπονομεύσουν την μακροοικονομική σταθερότητα της χώρας.

Όσον αφορά στη σχέση του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης με τη δημοκρατία, υποστηρίζεται ότι η Αποκέντρωση προάγει την δημοκρατία, καθώς μέσα από τις διαδικασίες του συστήματος ενθαρρύνεται η κοινωνική συμμετοχή. Η δημιουργία ισχυρών Τοπικών Αυτοδιοικήσεων ενθαρρύνει τη συμμετοχή, διαμορφώνει κοινωνική συνείδηση και αυξάνει το βαθμό ελέγχου των πολιτών επί των πολιτικών αποφάσεων των Τοπικών Αρχόντων (Treisman 2000, Tanzi 2008). Ο Weingast (Weingast 2009, σελ. 280, Weingast 2013, σελ. 6) μελέτησε μια διάσταση αποτυχίας της δημοκρατίας που ονομάστηκε «tragic brilliance» και η οποία στηρίζεται στην ιδέα ότι η διαδικασία της ψηφοφορίας μπορεί να δημιουργήσει πολιτική εξάρτηση. Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε ήταν ότι οι εκλογές, αντί ένα μέσο έκφρασης των πολιτών, μπορεί να αποτελέσουν ένα μέσο πολιτικού ελέγχου και χειραγώγησης. Ο ίδιος υποστηρίζει ότι αυτό το στρεβλό αποτέλεσμα μπορεί να μετριαστεί μέσω της εξασφάλισης της δημοσιονομικής ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

2.3.2 Η Νεότερη Θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (The political economy approach to fiscal federalism ή Strand two)

Το δεύτερο σκέλος της νεώτερης θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (the political economy approach of fiscal federalism) αποτελεί μια πιο συμβατική εξέλιξη της θεωρίας του δημόσιου τομέα, η οποία ενώ φαινομενικά παρουσιάζει κάποιες ομοιότητες με τη θεωρία πρώτη γενεάς - καθώς διαπραγματεύεται εκ νέου το θέμα της ετερογένειας των προτιμήσεων, της ανταλλαγής μεταξύ Αποκέντρωσης και συγκεντρωτισμού (trade off), τη διάχυση των αποτελεσμάτων (spillovers effects) κ.α - αυτά τα θέματα προσεγγίζονται από μια εντελώς διαφορετική θεωρητική σκοπιά (μέσω των θεωριών της Πολιτικής Οικονομίας και της «Δημόσιας Επιλογής» ενώ τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγουν διαφέρουν σημαντικά από αυτά της πρώτης γενιάς (Oates 2008).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ένα βασικό σημείο στο οποίο επικεντρώνονται τα μοντέλα της νεώτερης θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (Strand Two theory) είναι το «αντιστάθμισμα» (trade off) μεταξύ Αποκέντρωσης και συγκεντρωτισμού. Το θέμα του «αντισταθμίματος» αν και φαίνεται παρόμοιο με αυτό που διαπραγματεύεται η κλασική θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, ωστόσο καταλήγει σε πολύ

διαφορετικά συμπεράσματα. Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι στο πλαίσιο του συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης μπορούν να δημιουργηθούν κέρδη λόγω του καλύτερου συντονισμού που επιτυγχάνεται κατά την λήψη των δημοσιονομικών αποφάσεων, ενώ σε ένα αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης εξασφαλίζεται μεγαλύτερη υπευθυνότητα (accountability) των Τοπικών Αρχόντων και παρέχονται τοπικά αγαθά και υπηρεσίες σύμφωνα με τις προτιμήσεις των πολιτών της τοπικής κοινωνίας (Lockwood, 2002, Besley και Coate, 2003, Seabright, 1996, όπως αναφέρονται στον Oates, 2008, σελ. 322). Ο Oates (2005) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι η επιλογή ενός αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης δεν εξαρτάται τόσο από την δυνατότητα προσαρμογής των τοπικών αγαθών και υπηρεσιών στις διαφορετικές προτιμήσεις των πολιτών, αλλά από τη δυνατότητα καλύτερου τοπικού ελέγχου ή υπευθυνότητας που μπορεί να υπάρξει στο πλαίσιο ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης.

Επίσης, η «Strand Two» θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης απορρίπτει τις δυο βασικές υποθέσεις του θεωρήματος Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, οι οποίες αναφέρουν ότι: α) οι δημόσιοι φορείς που λαμβάνουν τις πολιτικές και οικονομικές αποφάσεις, λειτουργούν ως φιλάνθρωποι, που προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν την κοινωνική ευημερία των πολιτών τους και β) το Κεντρικό Κράτος παρέχει μόνο ομοιόμορφα επίπεδα δημόσιων αγαθών προς στις τοπικές κοινωνίες. Ειδικότερα, η νεώτερη θεωρία υποστηρίζει ότι οι κρατικοί λειτουργοί αποσκοπούν σε δικούς τους στόχους που επηρεάζονται από τους εκάστοτε πολιτικούς θεσμούς και οι οποίοι συχνά αποκλίνουν από το στόχο της μεγιστοποίησης της ευημερίας των πολιτών¹⁰, ενώ και το Κεντρικό Κράτος μπορεί να έχει την δυνατότητα να αντλεί πληροφορίες σχετικά με τις προτιμήσεις των πολιτών σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας μέσω διαφόρων έμμεσων καναλιών πληροφόρησης, έτσι ώστε στη συνέχεια να μπορεί να παρέχει τις κατάλληλες ποσότητες τοπικών αγαθών και υπηρεσιών ανά δικαιοδοσία (Oates 2005).

Στη θέση των υποθέσεων του θεωρήματος της Αποκέντρωσης, τα εμπειρικά μοντέλα που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του δεύτερου σκέλους της νεώτερης θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (the political economy approach of fiscal federalism), ενσωματώνουν την νομοθετική διαδικασία λήψης αποφάσεων και μια εκλογική διαδικασία από την οποία μπορεί να προκύψει η επιθυμητή ποσότητα τοπικών προϊόντων που μπορούν να παρασχεθούν από ένα Κεντρικό σύστημα διοίκησης (Oates 2008, σελ. 321-322). Η ποσότητα των τοπικών αγαθών που θα παρασχεθεί από το

¹⁰ Ο Weingast (2009, σελ. 279) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι η οικονομική πολιτική δεν διατυπώνεται από φιλάνθρωπους σχεδιαστές της πολιτικής αλλά από κυβερνητικούς αξιωματούχους, οι οποίοι συνήθως «έχουν τουλάχιστον το ένα μάτι τους στραμμένο» στην προοπτική της επανεκλογής τους.

Κεντρικό Κράτος προς τις διάφορες δικαιοδοσίες καθορίζεται από ένα νομοθετικό σώμα (central legislature), το οποίο απαρτίζεται από μέλη που επιλέγονται από τις αντίστοιχες τοπικές περιοχές τους. Το παραπάνω ουσιαστικά αντικαθιστά την υπόθεση της κλασικής θεωρίας του Δημοσιονομικού Φεντεραλισμού αναφορικά με τη ομοιόμορφη παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών από το Κεντρικό Κράτος.

2.4 Τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που προκύπτουν από τη λειτουργία του Αποκεντρωτικού Συστήματος Διοίκησης

2.4.1 Πλεονεκτήματα

Οι ένθερμοι υποστηρικτές της Αποκέντρωσης υποστηρίζουν ότι το συγκεκριμένο σύστημα δίνει τη δυνατότητα στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να παρέχουν εκείνες τις ποσότητες τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που ανταποκρίνονται στις ανάγκες και στις προτιμήσεις των πολιτών με αποτέλεσμα την αύξηση της αποδοτικότητας και της κοινωνικής ευημερίας. Η παροχή ομοιόμορφων ποσοτήτων τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών από το Κεντρικό Κράτος προς όλες τις δικαιοδοσίες (jurisdictions) θεωρείται μη αποδοτική, ενώ όσο μεγαλύτερη είναι η διακύμανση των προτιμήσεων των πολιτών σε τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες ανά περιοχή, τόσο περισσότερα είναι τα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από τη λειτουργία ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης (diversification hypothesis) (Oates, 1972, 1977, όπως αναφέρεται στον Thiessen 2000, σελ. 5).

Με βάση τη θεωρία της Δημόσιας Επιλογής, τα θετικά στοιχεία της Αποκέντρωσης μπορούν να ερμηνευτούν από το μοντέλο του Tiebout (1956) (Rodden 2004). Ειδικότερα, σύμφωνα με το μοντέλο του Tiebout και με την προϋπόθεση ότι ισχύει πλήρης κινητικότητα πολιτών και νοικοκυριών, οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να μετακινηθούν μεταξύ των δικαιοδοσιών και να επιλέξουν να εγκατασταθούν στην δικαιοδοσία που θα τους προσφέρει τον συνδυασμό τοπικής φορολογίας (κόστους) και δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών (οφέλους) που θα ανταποκρίνεται περισσότερο στις προτιμήσεις τους, κάτι το οποίο θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος και της κοινωνικής ευημερίας των πολιτών. «Επιπλέον, η μετακίνηση των πολιτών και των επενδυτών, μπορεί να προκαλέσει ανταγωνισμό μεταξύ των περιφερειών με στόχο την καλύτερη ικανοποίηση των αναγκών τους. Αυτός ο ανταγωνισμός μπορεί επίσης να επηρεάσει θετικά την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης τους.» (Ι.ΤΑ. 2008, σελ. 15). Η «ψηφοφορία με τα πόδια», όπως αλλιώς ονομάζεται η θεωρία του Tiebout, αποτελεί ουσιαστικά ένα μηχανισμό αποκάλυψης των προτιμήσεων των πολιτών για δημόσια αγαθά και

υπηρεσίες και δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε αμιγή δημόσια αγαθά, αλλά μόνο σε τοπικά ή περιφερειακά δημόσια αγαθά. Σε σχέση με τα παραπάνω, ο Oates (1999, σελ. 1124) αναφέρει, ότι παρόλο που το μοντέλο του Tiebout δημιουργεί ένα αποτέλεσμα που μιμείται το αποτέλεσμα της ανταγωνιστικής αγοράς, τα κέρδη που προκύπτουν από την Αποκέντρωση παρόλο που ενισχύονται από την κινητικότητα, δεν εξαρτώνται από αυτή και ακόμα και στην περίπτωση που δεν ισχύει η υπόθεση της ελεύθερης κινητικότητας, θεωρεί ότι αυτά θα εξακολουθούν να υφίστανται.

Γενικότερα, η κριτική που έχει διατυπωθεί, όσον αφορά στη θεωρία του Tiebout, είναι έντονη και επικεντρώνεται κυρίως στις πολλές και κυρίως μη ρεαλιστικές υποθέσεις, όπως είναι η πλήρη ενημέρωση των πολιτών για τους προσφερόμενους συνδυασμούς τοπικών αγαθών και φόρων ανά περιφέρεια, η ελεύθερη μετακίνηση των πολιτών μεταξύ των περιοχών, η απουσία εξωτερικών οικονομιών ή επιβαρύνσεων κ.α. (I.T.A., 2008).

Ένα ακόμα πλεονέκτημα που προκύπτει από τη λειτουργία της Αποκέντρωσης είναι η ενθάρρυνση της καινοτομίας κατά την παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Υποστηρίζεται ότι το κόστος από την αποτυχία μίας καινοτόμου ιδέας σε μία περιορισμένη περιοχή είναι προφανές, ότι θα είναι πολύ μικρότερο από το κόστος που θα προέκυπτε στην περίπτωση που η καινοτομία αυτή εφαρμοζόταν σε κεντρικό επίπεδο, ενώ αντίθετα η επιτυχημένη εφαρμογή μιας καινοτομίας μπορεί να λειτουργήσει ως πιλοτικό πρόγραμμα και ως καλή πρακτική για όλη την χώρα (Oates 1999, Τάτσος 1999, I.T.A. 2008, σελ. 17). Ουσιαστικά, η καινοτομία μπορεί να προκύψει και μέσω του ανταγωνισμού μεταξύ των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, ο οποίος σύμφωνα με τους επιστήμονες έχει ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση πιο αποδοτικών τεχνικών παραγωγής που βελτιώνουν την ποιότητα και μειώνουν το κόστος παραγωγής, με αποτέλεσμα την αύξηση της αποδοτικότητάς στην παραγωγή δημόσιων αγαθών (Oates 1972, Thiessen, 2000, 2004). Μέσω αυτού του μηχανισμού η Αποκέντρωση μπορεί να περιορίσει τη γραφειοκρατία του συστήματος και να αυξήσει την παραγωγικότητα στη δημόσια διοίκηση, ενώ παράλληλα με την μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην Τ.Α. ελαφρύνεται το έργο της Κεντρικής Διοίκησης, η οποία πλέον μπορεί να επικεντρωθεί καλύτερα στο επιτελικό της έργο, καθώς και στην χάραξη στρατηγικής (Τάτσος 1999, σελ. 28). Σύμφωνα με τον Oates (2008), η ενθάρρυνση της καινοτομίας και της εξεύρεσης νέων βελτιωμένων μορφών και εργαλείων δημόσιας πολιτικής στο πλαίσιο του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης ονομάζεται «laboratory federalism».

Επιπλέον, μέσω της Αποκέντρωσης μπορεί να δημιουργηθεί το κατάλληλο θεσμικό υπόβαθρο για την προώθηση της δημόσιας διαδικασίας λήψης αποφάσεων προκειμένου οι πολίτες να είναι ενήμεροι για το κόστος και το όφελος των δημόσιων προγραμμάτων (Oates, 1972). Όταν οι πολίτες είναι ενήμεροι για το κόστος και το όφελος των δημόσιων προγραμμάτων, τότε ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται είναι περισσότερο ορθολογικές, γιατί το όφελος των προγραμμάτων το απολαμβάνουν αυτοί που ουσιαστικά χρηματοδοτούν το κόστος τους (Τάτσος 1999). Από αυτή την άποψη, η Δημοσιονομική Αποκέντρωση θεωρείται πιο δημοκρατική μορφή οργάνωσης, γιατί αυξάνει τον έλεγχο των πολιτών επί των αποφάσεων των πολιτικών τους ηγετών, ενθαρρύνει την συμμετοχή στα κοινά και προωθεί το συλλογικό πνεύμα (Tanzi 2008, σελ. 708, Treisman 2000).

Παρόλο που η Αποκέντρωση μπορεί να φέρει την κυβέρνηση πιο κοντά στους πολίτες της τοπικής κοινωνίας και να βελτιώσει μεταξύ άλλων τη διάχυση της πληροφορίας, την υπευθυνότητα και τον βαθμό ανταπόκρισης του συστήματος στις ανάγκες των πολιτών, ωστόσο επισημαίνεται ότι όταν υπάρχουν πολλά επίπεδα Αυτοδιοίκησης και αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες σε πολλούς τομείς, τότε μπορεί να παρατηρηθούν φαινόμενα μετάθεσης ευθυνών μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, με αποτέλεσμα να αποδυναμώνεται το επιχείρημα του μεγαλύτερου βαθμού ελέγχου και της «accountability» που εξασφαλίζεται μέσω της Αποκέντρωσης (Rodden, 2004, σελ. 494).

Επίσης, υποστηρίζεται ότι η Αποκέντρωση μέσω της αυξημένης υπευθυνότητας και του ανταγωνισμού που δημιουργεί μεταξύ των δικαιοδοσιών για την προσέλκυση κατοίκων, μπορεί να μειώσει τη διαφθορά που παρατηρείται στο δημόσιο τομέα (Maksym Ivanyna, Anwar Shah 2011, Weylandt 2013). Η ικανοποίηση του κριτηρίου της υπευθυνότητας επιτυγχάνεται μέσω των δημοκρατικών διαδικασιών που είναι πιο έντονες σε τοπικό επίπεδο, καθώς οι πολίτες μπορούν να ελέγχουν τις ενέργειες των τοπικών αρχόντων και να τιμωρούν τους διεφθαρμένους μέσα από την διεξαγωγή της εκλογικής διαδικασίας (Weylandt 2013,). Ο Weylandt (2013, σελ. 35) αναφέρει, πως παρόλο που η εμπειρική βιβλιογραφία πρόσφατα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι Αποκέντρωση οδηγεί σε μείωση της διαφθοράς, στο παρελθόν παρείχε ενδείξεις ότι η Αποκέντρωση μπορεί να επηρεάσει την διαφθορά και προς τις δυο κατευθύνσεις (είτε μείωση είτε αύξηση της διαφθοράς).

Πολλοί ερευνητές έχουν επισημάνει το ρόλο του αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης στην προώθηση της ανάπτυξης μιας χώρας (Oates 1993, 1999, Thiessen 2004, Martinez & Rider, 2006 κ.α.). Ωστόσο, μια μερίδα επιστημόνων υποστηρίζει ότι

η Αποκέντρωση ουσιαστικά αποτελεί ένα ανώτερο αγαθό του οποίου η ζήτηση αυξάνεται όταν αυξάνεται το εισόδημα της χώρας. Ειδικότερα, καθώς βελτιώνεται το επίπεδο ανάπτυξης μιας χώρας τόσο μεγαλώνει και η ζήτηση των πολιτών για αποκέντρωση. Συνεπώς, η ανάπτυξη είναι που ενθαρρύνει την υιοθέτηση του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης και όχι η Αποκέντρωση που οδηγεί σε ανάπτυξη (Tanzi 2001, σελ. 426, Prud'homme 1995).

Επιπλέον, η Αποκέντρωση μπορεί να αντιμετωπίσει καλύτερα τις αποσχιστικές τάσεις που ενδέχεται να κάνουν την εμφάνισή τους σε διάφορες περιοχές μιας χώρας, όταν οι πολίτες τους διαφωνούν με τις ασκούμενες πολιτικές σε εθνικό επίπεδο ή όταν αυτοί ενδέχεται να αισθάνονται διαφορετικοί για λόγους πολιτιστικούς και ιστορικούς (Tanzi 2008). Η Αποκέντρωση μπορεί να εξαλείψει το αίσθημα αποκλεισμού από την πολιτική εξουσία που αισθάνονται οι εθνικές και άλλες μειονότητες, τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, γεγονός που μπορεί να μειώσει τις εντάσεις που μπορούν να δημιουργηθούν σε χώρες με περιφερειακές και εθνικές πολυμορφίες (Thiessen, 2000 σελ. 9). Ένα Αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης δίνει τη δυνατότητα στις μειονότητες να εκφράσουν τις ιδιαίτερες ανάγκες και προτιμήσεις τους, τις οποίες στη συνέχεια μπορεί να ικανοποιήσει, κάτι το οποίο είναι πολύ πιο δύσκολο να επιτευχθεί μέσω ενός συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης. Ένας κίνδυνος που μπορεί να προκύψει είναι πως ορισμένες δυναμικές ομάδες μπορεί να επιτύχουν την ανάληψη της εξουσίας σε τοπικό επίπεδο και να επιβάλουν τις δικές τους απόψεις που μπορεί να είναι αντίθετες με το κοινό περί δικαίου αίσθημα (I.T.A., 2008).

Επίσης, σύμφωνα με τα εμπειρικά αποτελέσματα της έρευνας που πραγματοποίησε ο Neyapti (2010), όπου χρησιμοποιήθηκε ως δείγμα δεκαέξι (16) χώρες που κάλυπτε την περίοδο 1980-1998, η Αποκέντρωση τόσο από πλευράς δαπανών όσο και από πλευράς εσόδων, μπορεί να μειώσει τα δημοσιονομικά ελλείμματα.

Ορισμένοι ερευνητές μελέτησαν το βαθμό επίδρασης του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης στη μείωση του μεγέθους του κράτους (Leviathan restrain hypothesis) (Brennan & Buchanan 1980, Krane et al. 2004, Ebel & Yilmaz 2002, Rodden 2004, Thiessen 2004). Πολλές φορές οι πολιτικές και οικονομικές αποφάσεις των κυβερνήσεων αποσκοπούν στην μεγιστοποίηση της εξασφάλισης φορολογικών εσόδων, αδιαφορώντας για τον οικονομικό και κοινωνικό αντίκτυπο που μπορεί να έχουν αυτές οι ενέργειες στους πολίτες τους, με αποτέλεσμα κάποιες πολιτικές αποφάσεις του Κεντρικού Κράτους να στρέφονται εις βάρος των πολιτών. Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, που συνήθως ενυπάρχει στο Αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης, μπορεί να οδηγήσει στον περιορισμό του

συνολικού μεγέθους του δημόσιου τομέα. Όπως υποστηρίζει ο Thiessen (2000, σελ.8), «Η Αποκέντρωση μπορεί έτσι να εμποδίσει μια υπερπροσφορά των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και/ ή μια αναποτελεσματικότητα στο δημόσιο τομέα».

Σύμφωνα με τον Oates (1993, σελ.241), για να μπορέσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να λειτουργήσει αποδοτικά (και να προκύψουν έτσι τα πλεονεκτήματα που αναφέρθηκαν προηγουμένως) πρέπει να υπάρξουν οι συνθήκες που αναφέρονται στο έργο του Birds (1986). Η πρώτη συνθήκη αναφέρει ότι οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις πρέπει να διαθέτουν ίδιες πηγές εσόδων προκειμένου να περιορίζεται η εξάρτησή τους από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους και να μην εξασθενεί έτσι το κίνητρο των τοπικών αρχών να λαμβάνουν υπεύθυνες δημοσιονομικές αποφάσεις. Όσο πιο εξαρτημένη είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους, τόσο μεγαλύτερη είναι η επιρροή που μπορεί να ασκηθεί από τη Κεντρική Διοίκηση στις αποφάσεις της Αυτοδιοίκησης. Οι Fisman και Gatti (2002, σελ. 33) διαπίστωσαν, ότι οι διώξεις που ασκούνταν για κατάχρηση σε δημόσια αξιώματα ήταν μεγαλύτερη στις πολιτείες που λάμβαναν υψηλότερα επίπεδα ομοσπονδιακών επιχορηγήσεων. Η δεύτερη συνθήκη αφορά στην φύση των ίδιων εσόδων. Ένας καλός τοπικός φόρος δεν θα πρέπει να προκαλεί στρεβλώσεις στην κίνηση των οικονομικών αγαθών και δραστηριοτήτων και θα πρέπει να είναι συνδεδεμένος με τα οφέλη που αποκομίζει η κοινωνία από τα προγράμματα που χρηματοδοτεί. Από τα παραπάνω διαπιστώνεται η σημαντικότητα της εξασφάλισης της Αυτονομίας στην Τοπική Αυτοδιοίκησης, καθώς με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η ομαλή και αποδοτική λειτουργία του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης.

2.4.2 Μειονεκτήματα

Ορισμένες εμπειρικές έρευνες αμφισβητούν τα πλεονεκτήματα που μπορεί να προκύψουν από τη λειτουργία του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης. Οι συγκεκριμένες έρευνες συνδέουν την Αποκέντρωση με υψηλότερα επίπεδα διαφθοράς και κοινωνικού κατακερματισμού λόγω της απουσίας τοπικής υπευθυνότητας (local accountability) και την ύπαρξη ισχυρών συμφερόντων¹¹, μεγαλύτερο μέγεθος του δημόσιου τομέα, μακροοικονομική αστάθεια και χαμηλότερη ανάπτυξη, προβλήματα συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, αύξηση του ανταγωνισμού και της πολιτικής έντασης μεταξύ των Τοπικών Κυβερνήσεων κ.α.

¹¹ Ο Tanzi υποστηρίζει, ότι αν τα επιχειρήματα υπέρ της Αποκέντρωσης είναι έγκυρα τότε υπάρχουν σοβαροί λόγοι για να υπάρξει διάσπαση των χωρών και ασθενέστεροι λόγοι για Δημοσιονομική Αποκέντρωση (2000, σελ. 2, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>, τελευταία πρόσβαση στις 16/01/2016).

(Rodden 2004, Tanzi 2000, Prud' homme 1995, Neyapti 2010, Fan et al. 2009 όπως αναφέρεται στην Eva Frischmann 2010).

Ο Prud'homme (1995) αναφέρει ότι τα μέτρα Αποκέντρωσης είναι σαν φάρμακα που όταν δίνονται για τη σωστή αρρώστια στην κατάλληλη δόση μπορεί να έχουν το επιθυμητό αποτέλεσμα, διαφορετικά τα αποτελέσματα μπορεί να είναι επιβλαβή. Ειδικότερα, όσον αφορά στον ανταγωνισμό που εμφανίζεται μεταξύ των δικαιοδοσιών για την προσέλκυση επενδύσεων (και φυσικών προσώπων), υποστηρίζεται ότι παρόλο που ως ένα βαθμό μπορεί να είναι επιθυμητός εφόσον οδηγεί σε αύξηση της αποδοτικότητας, όταν αυτός είναι ιδιαίτερα έντονος μπορεί να έχει καταστροφικές συνέπειες και να οδηγήσει στη μη άριστη κατανομή των πόρων, γεγονός το οποίος εξαρτάται από το βαθμό Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Ομοίως, ο Tanzi (2000, σελ.5) αναφέρει ότι «Ο φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των πολιτειών ή των περιφερειών, μέσω διαφορετικών κινήτρων για επιχειρήσεις, συντελεί στην μη άριστη κατανομή του κεφαλαίου (misallocation). Οι διαφορετικοί φόροι πωλήσεων ή φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων [ανά δικαιοδοσία] μπορεί να επηρεάσουν τα πρότυπα δαπανών και την κατανομή της εργασίας». Ωστόσο, ο φορολογικός ανταγωνισμός που μπορεί να υπάρξει σε δημοσιονομικά αποκεντρωμένες χώρες δεν είναι ικανός να δημιουργήσει μεγάλα προβλήματα στη λειτουργία της οικονομίας καθώς σε απόλυτο μέγεθος οι τοπικοί φόροι κινούνται σε πολύ πιο χαμηλά επίπεδα και είναι άνευ σημασίας, συγκριτικά με τους εθνικούς φόρους που καλούνται να πληρώσουν όλες οι επιχειρήσεις (Bahl & Linn, 1992, όπως αναφέρονται στον Smoke 2001, σελ. 14).

Όσον αφορά στη δυνατότητα άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, υποστηρίζεται ότι στο πλαίσιο ενός αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης είναι πιο δύσκολο να υπάρξει συντονισμός (Tanzi 2000, Thiessen 2000). Για παράδειγμα σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να επιλέγεται η άσκηση επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής ενώ παράλληλα η Κεντρική Διοίκηση ασκεί περιοριστική δημοσιονομική πολιτική (Tanzi 2000), με αποτέλεσμα την εξουδετέρωση των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων αυτών των πολιτικών. Ομοίως, ο Thiessen (2000) ισχυρίζεται ότι η άσκηση μακροοικονομικής πολιτικής που έχει ως στόχο τη σταθεροποίηση της οικονομίας, μπορεί στο πλαίσιο ενός Αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης να αναστέλλεται επειδή οι οικονομικές αποφάσεις των χαμηλότερων επιπέδων διακυβέρνησης μπορεί να μην συμμορφώνονται με τους στόχους σταθεροποίησης που έχουν τεθεί από το Κεντρικό Κράτος.

Μια ακόμα παρενέργεια του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης είναι ότι η Κεντρική Διοίκηση μπορεί για πολιτικούς λόγους να μην επιβάλει αυστηρούς

δημοσιονομικούς περιορισμούς στην σύνταξη του προϋπολογισμού των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (soft –budget constraints) γεγονός το οποίο μπορεί να επιτρέπει στους τοπικούς άρχοντες να πραγματοποιούν υπέρογκες δαπάνες οι οποίες πιθανόν να χρηματοδοτούνται από συνεχή δάνεια, με αποτέλεσμα τη διόγκωση του χρέους. Το Κεντρικό Κράτος σε αρκετές περιπτώσεις, αναγκάζεται να επέμβει για να αποσβέσει το μεγαλύτερο μέρος των χρεών της Τ.Α. (bailout) προκειμένου να μην κατηγορηθεί από τους πολίτες της τοπικής κοινωνίας για τη δυσμενή οικονομική κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει, και η οποία ενδεχομένως να μειώσει το βιοτικό τους επίπεδο (Neyapti 2010, Tanzi 2000).

Επίσης, ορισμένοι επιστήμονες ισχυρίζονται ότι η Αποκέντρωση μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του ρυθμού ανάπτυξης. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, ο υψηλός βαθμός Αποκέντρωσης μπορεί να εμποδίσει την μακροχρόνια ανάπτυξη, καθώς καθιστά πιο δύσκολη την άσκηση σταθεροποιητικής πολιτικής από το Κεντρικό Κράτος, την μείωση των χρόνιων διαρθρωτικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και το συντονισμό του προϋπολογισμού μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης (Thiessen 2004). Σύμφωνα με τον Thiessen, η σχέση μεταξύ Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και οικονομικής ανάπτυξης δεν είναι γραμμική αλλά «bell-shaped» (2004, σελ. 176). Η ενίσχυση της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σε πρώτη φάση θα ωθήσει την οικονομική ανάπτυξη μέχρι ένα βέλτιστο σημείο, όμως στη συνέχεια, η περαιτέρω ενίσχυση της Αποκέντρωσης θα επιβραδύνει τον ρυθμό ανάπτυξης.

Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι όταν έχει εδραιωθεί ένα ισχυρό Αποκεντρωτικό σύστημα τότε οι ομάδες συμφερόντων μπορούν να επηρεάσουν περισσότερο της αποφάσεις σε τοπικό επίπεδο σε σχέση με τις αποφάσεις σε κεντρικό επίπεδο και αυτό λόγω του μικρότερου ελέγχου που ασκείται (από την Κεντρική Διοίκηση) στους εκλεγμένους κρατικούς λειτουργούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Thiessen 2004). Οι διαπροσωπικές σχέσεις που μπορούν να δημιουργηθούν μεταξύ των πολιτικών της Τ.Α. και ισχυρών ομάδων συμφερόντων, μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο στην άσκηση του έργου τους. Στην περίπτωση που οι πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα αυτών των ισχυρών ομάδων, τότε είναι πολύ πιθανόν να δημιουργηθούν έντονες πιέσεις με στόχο την ανάκληση αυτών.

Ένα ακόμα αρνητικό στοιχείο της Αποκέντρωσης είναι ότι μπορεί να οδηγήσει σε μεγαλύτερη απασχόληση δημοσίων υπαλλήλων (Tanzi 2000). Η ύπαρξη πολλών επιπέδων Αυτοδιοίκησης απαιτεί τη δημιουργία περισσότερων διοικητικών κέντρων που θα πρέπει να στελεχωθούν με περισσότερους υπαλλήλους, γεγονός το οποίο οδηγεί σε αύξηση του μισθολογικού κόστους. Επίσης, λόγω του μεγάλου αριθμού διοικητικών

κέντρων που απαιτούνται για τον συντονισμό ενός Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης δεν μπορεί να γίνει αξιοποίηση των οικονομιών κλίμακας.

Σύμφωνα με τον Prud'homme (1995, σελ. 207-208), η Αποκέντρωση μπορεί να υπονομεύσει την αποδοτικότητα (του δημόσιου τομέα όσον αφορά στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών). Η κλασική θεωρία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης αναφέρει, ότι καθώς οι κάτοικοι των διαφόρων δικαιοδοσιών έχουν διαφορετικές προτιμήσεις για αγαθά και υπηρεσίες, ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης θα μπορέσει να ανταποκριθεί καλύτερα στην ζήτηση των κατοίκων, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην αύξηση της συνολικής κοινωνικής ευημερίας τους. Ο Prud' homme ασκεί έντονη κριτική στη λειτουργία αυτού του μοντέλου αναφέροντας πως οι υποθέσεις στις οποίες στηρίζεται δεν μπορούν να ισχύσουν σε μια αναπτυσσόμενη χώρα και ότι η θεωρία της Αποκέντρωσης επικεντρώνεται εξ' ολοκλήρου στην αποτελεσματικότητα της ζήτησης (demand efficiency) αγνοώντας την αποτελεσματικότητα της προσφοράς (supply efficiency). Ο ίδιος υποστηρίζει ότι η παροχή τοπικών δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών από το Κεντρικό Κράτος μπορεί να διαμορφωθεί με τέτοιο τρόπο, ώστε να ανταποκρίνεται καλύτερα στην ζήτηση των κατοίκων μια τοπικής κοινωνίας - καθώς δεν είναι επιτακτικό ότι το Κεντρικό Κράτος θα πρέπει να παρέχει ομοιόμορφο επίπεδο υπηρεσιών προς όλες τις δικαιοδοσίες - αμφισβητώντας έτσι μια από τις βασικές υποθέσεις του θεωρήματος της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Τέλος, αναφέρει ότι τα συνολικά δυνητικά οφέλη που προκύπτουν από την αύξηση της αποδοτικότητας λόγω της άριστης κατανομής των πόρων (allocative efficiency) που επιτυγχάνεται μέσω της Αποκέντρωσης, είναι πιθανόν να είναι μικρά και ότι οι γραφειοκρατίες του Κεντρικού Κράτους (bureaucracies) μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική, όσον αφορά στην παροχή τοπικών αγαθών και υπηρεσιών από ότι η γραφειοκρατία που δημιουργείται σε τοπικό επίπεδο.

Οι απόψεις του Prud' homme δεν είναι αποδεκτές από άλλους ερευνητές (Litvack, Jennie, Ahmad, Junaid, Bird, Richard 1998, όπως αναφέρονται στους Tanzi 2001 και Weingast 2009), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η Αποκέντρωση δεν αποτελεί ούτε κάτι κακό ούτε κάτι καλό για την αποδοτικότητα, την ισότητα/δικαιοσύνη και την μακροοικονομική σταθερότητα άλλα ότι τα αποτελέσματά της είναι πιθανόν να εξαρτώνται από τον ειδικότερο σχεδιασμό των θεσμών (institution-specific design).

Ένα ακόμα στοιχείο που αναφέρεται ως μειονέκτημα της Αποκέντρωσης είναι ότι σε χώρες που είναι οργανωμένες σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, οι οποίες όμως δεν σέβονται τις αγορές, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις μπορούν να θεσπίσουν διάφορους κανονισμούς που να επηρεάσουν τις οικονομικές δραστηριότητες και έτσι

να οδηγήσουν στον κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς (Tanzi, 2000). Αυτά τα προβλήματα θα μπορούσαν να αποφευχθούν μέσω της θέσπισης ειδικών ρυθμίσεων από το Κεντρικό Κράτος που θα οριοθετούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση και θα διασφαλίζουν την ομαλή λειτουργία της αγοράς.

Η έξαρση των περιφερειακών ανισοτήτων (regional disparities) λόγω της Αποκέντρωσης είναι ένα θέμα που έχει επισημανθεί από ένα σημαντικό αριθμό επιστημόνων (Tanzi 2000, Thiessen 2004, Prud' homme 1995 κ.α.). Ο Tanzi (2000, σελ. 12) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι σε χώρες που ο πληθυσμός τους χαρακτηρίζεται από εθνοτικές διαφορές (ethnic differences), οι οποίες είναι ιδιαίτερα έντονες σε διάφορες περιοχές της χώρας, μπορεί να παρατηρηθούν περιπτώσεις που ορισμένες περιφέρειες να θεωρούν τους εαυτούς τους ως κάτι διαφορετικό από την υπόλοιπη χώρα, με αποτέλεσμα την ενεργοποίηση φυγόκεντρων δυνάμεων. Το παραπάνω πρόβλημα μπορεί να είναι πιο έντονο σε περιοχές πλούσιες σε φυσικούς πόρους τις οποίες το Κεντρικό Κράτος εκμεταλλεύεται μέσω της φορολόγησης και στη συνέχεια διαθέτει αυτά τα έσοδα για τη χρηματοδότηση μιας σειράς εθνικών δραστηριοτήτων. Ομοίως, ο Prud' homme (1995, σελ. 203-204) αναφέρει ότι «Η αποκέντρωση μπορεί ... να είναι η μητέρα του διαχωρισμού» και ότι «οποιαδήποτε μείωση της σημασίας των εθνικών προϋπολογισμών σε σχέση με τους αντίστοιχους σε επίπεδο αυτοδιοίκησης ... αυξάνει τις ανισότητες μεταξύ των δικαιοδοσιών μειώνοντας έτσι την επίδραση των εθνικών πολιτικών στη διόρθωση των περιφερειακών ανισοτήτων».

Αντίστοιχα, ο Thiessen (2004, σελ.175-176) ισχυρίζεται ότι «...Οι πιο ευημερούσες περιοχές οι οποίες μπορούν να παρέχουν ένα υψηλό επίπεδο δημόσιων αγαθών, προσελκύουν άτομα με σχετικά υψηλά εισοδήματα, ενώ οι πιο φτωχές περιοχές μπορούν να παρέχουν μόνο ένα χαμηλότερο επίπεδο [δημόσιων αγαθών] από ίδιους πόρους και έτσι χάνουν στον ανταγωνισμό για επιχειρηματικές επενδύσεις. Αυτές οι περιφερειακές ανισότητες μπορούν να αποδυναμώσουν την εθνική οικονομική ανάπτυξη...». Οι Rodriguez-Pose και Ezcurra (2008) διερεύνησαν τη σχέση Αποκέντρωσης και περιφερειακών ανισοτήτων σε ένα δείγμα είκοσι έξι (26) χωρών (19 ανεπτυγμένες και 7 αναπτυσσόμενες χώρες) για την περίοδο 1990-2006 και διαπίστωσαν ότι για το σύνολο του δείγματος, η Αποκέντρωση δεν συσχετίζεται με την εξέλιξη περιφερειακών ανισοτήτων. Ωστόσο, όταν η ανάλυση πραγματοποιήθηκε χωριστά για τις αναπτυσσόμενες και τις ανεπτυγμένες χώρες, τα αποτελέσματα που προέκυψαν ήταν μεικτά. Ειδικότερα, παρατηρήθηκε μείωση των ανισοτήτων σε χώρες υψηλού εισοδήματος και σημαντική αύξηση των ανισοτήτων στις χαμηλού και μεσαίου

εισοδήματος χώρες, γεγονός που δείχνει ότι η Αποκέντρωση συνδέεται άμεσα και με το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας.

Σημειώνεται ότι τα αποτελέσματα που προέκυψαν από κάποιες μελέτες με θεματολογία τη διερεύνηση των επιπτώσεων της Αποκέντρωσης και του Φεντεραλισμού σε διάφορα οικονομικά μεγέθη, ήταν απογοητευτικά κυρίως όταν το δείγμα που χρησιμοποιούνταν αφορούσε στις αναπτυσσόμενες χώρες (Rodden, 2004). Ο Treisman (2000) ο οποίος μελέτησε την σχέση Αποκέντρωσης και πληθωρισμού στις δεκαετίες του '70 και '80 για ένα δείγμα ογδόντα επτά (87) χωρών διαπίστωσε ότι η Αποκέντρωση δημιουργεί ακαμψία (stickiness). Ειδικότερα αναφέρει ότι η πολιτική αποκέντρωση είχε την τάση να κλειδώνει είτε τα υψηλά είτε τα σχετικά χαμηλά επίπεδα πληθωρισμού που παρατηρούνταν στην χώρα, καθιστώντας έτσι πολύ πιο δύσκολη την άσκηση νομισματικής ή δημοσιονομικής πολιτικής. Αντίθετα, οι King και Ma (2000) κατάληξαν στο συμπέρασμα ότι οι Αποκεντρωμένες χώρες παρουσιάζουν χαμηλότερα επίπεδα πληθωρισμού, το αποτέλεσμα όμως αυτό δεν ήταν στατιστικά σημαντικό.

2.5 Οικονομικές επιπτώσεις της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης

2.5.1 Δημοσιονομική Αποκέντρωση και οικονομική ανάπτυξη

Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια, το ενδιαφέρον, τόσο των αναπτυσσόμενων όσο και των ανεπτυγμένων χωρών, όσον αφορά στη Δημοσιονομική Αποκέντρωση και στο ρόλο της ως «μηχανή προώθησης» της περιφερειακής και οικονομικής ανάπτυξης έχει αυξηθεί σημαντικά (Davoodi & Zou 1998, Zhang & Zou 1998, Eller 2004, Martinez-Vazquez & Rider 2006, Martinez-Vazquez & McNab, 2006 κ.α.). Ωστόσο, οι συνολικές επιπτώσεις της Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη δεν είναι εξακριβωμένες, γεγονός το οποίο, σύμφωνα με τον Rodriguez-Pose (2009, σελ. 3-4), οφείλεται στο ότι οι μελέτες που έχουν πραγματοποιηθεί έως σήμερα και διερευνούν τις οικονομικές επιπτώσεις της Αποκέντρωσης είναι λίγες και πολύ διαφορετικές μεταξύ τους, ενώ επικεντρώνονται σε μεμονωμένες περιπτώσεις μελέτης (case studies) των οποίων τα συμπεράσματα είναι αντιφατικά.

2.5.1.1 Θεωρητικό υπόβαθρο

Η θεωρία που έχει διαμορφωθεί αναφορικά με το βαθμό επίδρασης της Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη δεν έχει αναπτυχτεί επαρκώς και το γεγονός αυτό αποδυναμώνει το κύρος των αποτελεσμάτων της εμπειρικής έρευνας που έχει

πραγματοποιηθεί τις τελευταίες δεκαετίες και η οποία είναι συστηματική και διερευνά διάφορες πτυχές αυτής της σχέσης (Oates 1999, Eller 2004).

Οι υποστηρικτές του συστήματος της Αποκέντρωσης αναφέρουν ότι ένα Αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης, στο οποίο οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις έχουν αναλάβει ένα πιο ουσιαστικό ρόλο όσον αφορά στην παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών σε σχέση με το Κεντρικό Κράτος, μπορεί να δώσει μεγαλύτερη ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη (Oates 1993, 1999, Thiessen 2004, Martinez & Rider, 2006). Η άσκηση πολιτικών ανάπτυξης που λαμβάνουν υπόψη τους τις ιδιαίτερες ανάγκες ενός τόπου (υποδομές, ανθρώπινο κεφάλαιο κτλ) είναι πιθανόν να είναι πιο αποτελεσματικές στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης σε σχέση με τις πολιτικές που καθορίζονται από το Κεντρικό Κράτος και οι οποίες σε μεγάλο βαθμό αγνοούν τα ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά του κάθε τόπου (Oates 1993, 1999, Davoodi & Zou 1998). Οι Martinez και Rider (2006) αναφέρουν ότι η Αποκέντρωση μπορεί να προωθήσει την ανάπτυξη με έμμεσο τρόπο μέσω διαφόρων δυνητικών καναλιών (περιφερειακή κατανομή των πόρων, μακροοικονομική σταθερότητα)¹².

Μια εναλλακτική πρόταση που έχει διατυπωθεί από τον Thiessen (2004) είναι ότι τόσο η Δημοσιονομική Αποκέντρωση όσο και ο συγκεντρωτισμός συνεπάγονται κάποια μειονεκτήματα για την ανάπτυξη και γι' αυτό το λόγο ίσως είναι προτιμότερο να επιλεγεί η υιοθέτηση ενός μεσαίου βαθμού Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης. Η Kim (2008, σελ.18) υποστηρίζει ότι, παρόλο που οι τοπικές κυβερνήσεις πρέπει να έχουν ενεργό ρόλο στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μέσα στις χωρικές τους περιφέρειες, ένα αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης δεν διαθέτει τα κατάλληλα οικονομικά εργαλεία ώστε να μπορέσει να εφαρμόσει συντονισμένες στρατηγικές οικονομικής ανάπτυξης, σε μακροχρόνια βάση.

Ορισμένοι ερευνητές εκφράζουν μια διαφορετική άποψη, όσον αφορά στη σχέση Αποκέντρωσης και ανάπτυξης, σύμφωνα με την οποία δεν είναι η Αποκέντρωση που στην πραγματικότητα δίνει ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη αλλά τα υψηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης είναι εκείνα που ενθαρρύνουν την υιοθέτηση ενός πιο Αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης (Bahl & Linn 1992, Wasylenko 1987, Tanzi 2000, Treisman 2006). Υποστηρίζεται ότι η Αποκέντρωση αποτελεί ένα ανώτερο αγαθό του οποίου η ζήτηση μπορεί να αυξηθεί με την άνοδο του κατά κεφαλήν εισοδήματος της χώρας (Tanzi 2000, Treisman 2006). Η άνοδος του επιπέδου ανάπτυξης μιας χώρας μπορεί να στρέψει τις προτιμήσεις των πολιτών σε ένα πιο διαφοροποιημένο

¹²Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε Martinez και Rider, 2006, σελ. 2-3.

συνδυασμό δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, των οποίων η παραγωγή μπορεί να είναι πιο αποδοτική, όταν γίνεται σε τοπικό επίπεδο (Treisman, 2006, Wasylenko, 1987). Ο Wasylenko (1987) αναφέρει σχετικά ότι οι χώρες που εμφανίζουν υψηλότερο κατά κεφαλή ΑΕΠ αναμένεται να είναι περισσότερο Αποκεντρωμένες, γιατί όταν υπάρχει μεγάλη οικονομική ανάπτυξη τότε οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις έχουν στην διάθεσή τους μια μεγαλύτερη δεξαμενή από εξειδικευμένο προσωπικό το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην παροχή τοπικών δημόσιων υπηρεσιών. Επίσης ο πληθυσμός αυτών των χωρών είναι πιο εκλεπτυσμένος και απαιτεί ένα πιο διαφοροποιημένο συνδυασμό τοπικών δημόσιων αγαθών, τον οποίο μπορεί να παρέχει καλύτερα ένα πιο Αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης. Ομοίως, οι Bahl και Linn (1992, όπως αναφέρονται στον Oates 1993, σελ. 238) αναφέρουν ότι η Αποκέντρωση έρχεται όταν έχει επιτευχθεί ένα υψηλό επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης γιατί τότε οι οικονομίες ωριμάζουν, το εισόδημα αυξάνεται και εμφανίζονται τα οικονομικά κέρδη από την Αποκέντρωση.

2.5.1.2 Εμπειρική Έρευνα

Οι περισσότερες εμπειρικές έρευνες που διερεύνησαν τη σχέση μεταξύ Αποκέντρωσης και ανάπτυξης δεν κατέληξαν σε παρόμοια συμπεράσματα. Παρόλο που η θεωρία αναφέρει ότι η Δημοσιονομική Αποκέντρωση επιδρά θετικά στην οικονομική ανάπτυξη μέσω της βελτίωσης της αποδοτικότητας, οι εμπειρικές έρευνες που έχουν διεξαχθεί επαληθεύουν εν μέρει αυτή την υπόθεση (Eller, 2004, σελ. 8).

Ορισμένες εμπειρικές μελέτες υποστηρίζουν ότι οι χώρες που εμφανίζουν υψηλό βαθμό Αποκέντρωσης παράλληλα παρουσιάζουν και υψηλά επίπεδα ανάπτυξης, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις έχει καταγραφεί θετική και στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και κατά κεφαλήν οικονομικής ανάπτυξης. Ειδικότερα, ο Oates (1993) κατέγραψε μια θετική και στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και κατά κεφαλήν εισοδήματος. Ομοίως, ο Yilmaz (1999, όπως αναφέρεται στον Eller, 2004) διαπιστώνει μια θετική επίδραση της Αποκέντρωσης στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ των χωρών που διαθέτουν συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, ενώ όταν το εξεταζόμενο δείγμα αφορά στις ομόσπονδες χώρες τα αποτελέσματα είναι ασαφή. Ο Stansel (2005, σελ. 66) μελέτησε τη σχέση μεταξύ Αποκέντρωσης και ανάπτυξης χρησιμοποιώντας ένα δείγμα τριακοσίων δεκατεσσάρων (314) μητροπολιτικών περιοχών των Η.Π.Α. και το συμπέρασμα της ανάλυσης ήταν ότι η Αποκέντρωση προωθεί την οικονομική ανάπτυξη.

Οι Akai και Sakata (2002), μελέτησαν τη συμβολή της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη, χρησιμοποιώντας ως δείγμα πενήντα (50) πολιτείες των Η.Π.Α. και ως ανεξάρτητες μεταβλητές του μοντέλου, τέσσερις δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης, μεταξύ των οποίων και δυο δείκτες Αυτονομίας Εσόδων¹³. Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξαν, ήταν ότι η Δημοσιονομική Αποκέντρωση συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη, ωστόσο η σχέση μεταξύ δεικτών Αυτονομίας Εσόδων και οικονομικής ανάπτυξης βρέθηκε στατιστικά μη σημαντική. Ομοίως, όταν ο Wasylenko χρησιμοποίησε ένα δείκτη Αυτονομίας εσόδων (ίδια έσοδα των πολιτειών και της Τ.Α. προς τα συνολικά έσοδα του γενικού κράτος) ως δείκτη μέτρησης της Αποκέντρωσης (1987, σελ. 68), προκειμένου να διερευνήσει την επίδραση του κατά κεφαλή εισοδήματος στην Αποκέντρωση, δεν διαπίστωσε κάποιο στατιστικά σημαντικό αποτέλεσμα.

Ο Thiessen (2004, σελ. 179) διερεύνησε το βαθμό επίδρασης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην ανάπτυξη χρησιμοποιώντας ως δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης ένα δείκτη Αποκέντρωσης δαπανών, ένα δείκτη Αποκέντρωσης εσόδων και ένα δείκτη Αυτονομίας εσόδων (ίδια έσοδα της Τ.Α. προς τα συνολικά της έσοδα). Ορισμένα από τα πιο βασικά συμπεράσματα που προέκυψαν από την έρευνα του Thiessen, ήταν ότι όταν η Αποκέντρωση σε μια χώρα βρίσκεται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, τότε ασκείται μια θετική επίδραση στην ανάπτυξη, όμως η περαιτέρω Αποκέντρωση αυτής της χώρας μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του ρυθμού ανάπτυξης. Ειδικότερα, οι χώρες που παρουσίαζαν μεσαίο βαθμό Αποκέντρωσης εμφάνισαν υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης μακροπρόθεσμα σε σύγκριση με τις χώρες που παρουσίαζαν υψηλό ή χαμηλό βαθμό Αποκέντρωσης. Επίσης, διαπιστώθηκε μια στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ του δείκτη Αποκέντρωσης δαπανών και της ανάπτυξης, ενώ μεταξύ του δείκτη Αυτονομίας εσόδων και της ανάπτυξης, η σχέση ήταν μη στατιστικά σημαντική, κάτι το οποίο ήταν σύμφωνο με τα αποτελέσματα των Akai & Sakata (2002) και Wasylenko (1987). Ο ίδιος αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «...δεν είναι τόσο πολύ η διανομή των φορολογικών εσόδων μεταξύ των μεμονωμένων επιπέδων διακυβέρνησης που είναι σημαντικά για την οικονομική ανάπτυξη, αλλά πρωτίστως ποιος έχει τη δυνατότητα να αποφασίζει σχετικά με τις δαπάνες.» (Thiessen, 2004, σελ. 179-180). Από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι όταν χρησιμοποιείται ως δείκτης μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης η οικονομική Αυτονομία είναι

¹³ Ο ένας δείκτης Αυτονομίας Εσόδων αποτυπώνει το μερίδιο των ιδίων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα συνολικά της έσοδα χωρίς να λαμβάνει υπόψη της ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις ενώ ο δεύτερος δείκτης μετρά την αυτονομία εσόδων λαμβάνοντας υπόψη και τις ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις που περιέχονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

δύσκολο να προσδιοριστεί η σχέση μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης.

Οι Meloche, Vaillancourt και Yilmaz (2004, σελ. 23) αναπαρήγαγαν το μοντέλο των Davoodi και Zou (1998) που μελετούσε τη σχέση Αποκέντρωσης και οικονομικής ανάπτυξης - και το οποίο αναλύεται στην συνέχεια - και παράλληλα διερεύνησαν τη σημασία της Δημοσιονομικής Αυτονομίας στην ανάλυση της Αποκέντρωσης. Τα εμπειρικά αποτελέσματα της έρευνάς τους ήταν, μεταξύ άλλων, ότι το μερίδιο των δαπανών της Τ.Α. στις συνολικές δαπάνες του κράτους δεν φαίνεται να συσχετίζεται με την οικονομική ανάπτυξη που παρουσίαζαν οι Ευρωπαϊκές χώρες που βρίσκονταν σε μεταβατικό στάδιο (European transition countries), ενώ ο βαθμός της Αυτονομίας εσόδων των χαμηλότερων επιπέδων διοίκησης φαίνεται να σχετίζεται θετικά με την ανάπτυξη κάτι το οποίο συμφωνεί με το αποτέλεσμα των Akai και Sakata - παρόλο που η σχέση που είχαν εντοπίσει δεν ήταν στατιστικά σημαντική - και έρχεται σε αντίθεση με το συμπέρασμα του Thiessen (2004). Οι Meloche et al. (2004) υποστηρίζουν ότι παρά τις στατιστικές αδυναμίες που παρουσιάζει ο δείκτης Αυτονομίας στις αναλύσεις, πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη κατά την μέτρηση της Αποκέντρωσης.

Σε αντίθεση με τα συμπεράσματα των παραπάνω εμπειρικών μελετών, κάποιες άλλες έρευνες διαπίστωσαν μια αρνητική σχέση μεταξύ Αποκέντρωσης και ανάπτυξης, όμως το αποτέλεσμα αυτό ήταν σε άμεση συνάρτηση με το δείγμα των χωρών που χρησιμοποιούνταν στην ανάλυση (Davoodi και Zou 1998) ή το επίπεδο αυτοδιοίκησης που αφορούσε η έρευνα, (Zhang και Zou 1998)¹⁴.

Ειδικότερα, οι Davoodi και Zou (1998) χρησιμοποίησαν ένα δείγμα σαράντα έξι (46) χωρών (αναπτυσσόμενες και χώρες – μέλη του Ο.Ο.Σ.Α.) που αφορούσε στην περίοδο 1970-1989, για να διερευνήσουν τον βαθμό κατά τον οποίο η Δημοσιονομική Αποκέντρωση επηρεάζει τον ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας. Όταν το δείγμα των χωρών της ανάλυσης αφορούσε στις αναπτυσσόμενες χώρες ή στο σύνολο των χωρών (αναπτυσσόμενες και ανεπτυγμένες μαζί), τότε η σχέση μεταξύ Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και ανάπτυξης ήταν αρνητική, ενώ όταν αφορούσε στις ανεπτυγμένες χώρες ξεχωριστά, τότε δεν εντοπίζονταν κάποια σχέση. Ως βασικά αίτια της αρνητικής επίδρασης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη, για την περίπτωση των αναπτυσσόμενων χωρών, αναφέρονται μεταξύ άλλων, οι υπερβολικές δαπάνες που πραγματοποιούνταν από τους φορείς της Τ.Α. και η λανθασμένη

¹⁴ Τα αποτελέσματα διέφεραν ανάλογα με το αν οι χώρες ήταν ανεπτυγμένες, αναπτυσσόμενες ή χαμηλού εισοδήματος ή αν η έρευνα διεξάγονταν σε επαρχίες, πολιτείες κτλ.

εκχώρηση εσόδων που γίνεται μεταξύ διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Στις αναπτυσσόμενες χώρες, τόσο η δυνατότητα συλλογής εσόδων, όσο και η λήψη αποφάσεων σχετικά με τις δαπάνες της Τ.Α. μπορεί να περιορίζεται από το Κεντρικό Κράτος, ενώ στην πράξη οι τοπικές κυβερνήσεις ενδέχεται να μην είναι ικανές να ανταποκριθούν στις προτιμήσεις και στις ανάγκες των πολιτών, είτε γιατί οι τοπικοί αξιωματούχοι δεν εκλέγονται απευθείας από τους πολίτες της τοπικής κοινωνίας, είτε γιατί οι πολίτες δεν είναι σε θέση να μετακινηθούν για να επιλέξουν την περιοχή που θα προσφέρει εκείνο το επίπεδο αγαθών και υπηρεσιών που ταιριάζει στις προτιμήσεις τους (*too poor to vote with their feet*) (Davoodi & Zou 1998, σελ. 254-255).

Οι Akai και Sakata άσκησαν κριτική στα συμπεράσματα των Davoodi και Zou θεωρώντας ότι τα δεδομένα της ανάλυσής τους εμφάνιζαν πολιτιστική προκατάληψη (*cultural bias*) (Meloche et al. 2004, σελ. 3). Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «...το αποτέλεσμα της Δημοσιονομική Αποκέντρωσης αλλάζει ανάλογα με την ιστορία, τον πολιτισμό και το στάδιο οικονομικής ανάπτυξης της χώρας.» (Akai & Sakata, 2002, σελ. 103) και γι' αυτό το λόγο τα συμπεράσματα της δικής τους ανάλυσης, τα οποία βασίζονταν στα δεδομένα μιας χώρα και ειδικότερα σε πενήντα (50) πολιτείες των ΗΠΑ, μπορούν να θεωρηθούν καλύτερα καθώς δεν παρουσίαζαν σημαντικές ιστορικές, πολιτισμικές κ.α. διαφορές μεταξύ τους. Για να καθοριστεί το πραγματικό αποτέλεσμα της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη είναι απαραίτητο να χρησιμοποιηθούν ως δείγμα, χώρες μεταξύ των οποίων δεν παρατηρούνται ιστορικές, πολιτισμικές και αναπτυξιακές διαφορές. Ο Stansel (2005, σελ. 66) προκειμένου να αποφύγει τα προβλήματα συγκρισιμότητας που παρουσίαζαν προγενέστερες έρευνες που είχαν χρησιμοποιήσει ως δείγμα χώρες με μεγάλες πολιτιστικές και θεσμικές διαφορές μεταξύ τους, μελέτησε τη σχέση Αποκέντρωσης και ανάπτυξης έχοντας ως δείγμα τριακόσιες δεκατέσσερις (314) μητροπολιτικές περιοχές των ΗΠΑ .

Οι Xie, Davoodi και Zou (1999, σελ. 235) χρησιμοποίησαν ένα μοντέλο το οποίο είχε εφαρμοστεί στην οικονομία των Ηνωμένων Πολιτειών την περίοδο 1948-1994, και διαπίστωσαν μια αρνητική σχέση μεταξύ της Αποκέντρωσης δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Πολιτείες και Τοπική Αυτοδιοίκηση) και της οικονομικής ανάπτυξης χωρίς όμως αυτή η σχέση να είναι στατιστικά σημαντική. Οι ίδιοι υποστηρίζουν ότι από ένα σημείο και μετά η αποκέντρωση δαπανών μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την ανάπτυξη όμως διατηρούν τις επιφυλάξεις τους όσον αφορά στην ισχύ του μοντέλου τους αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι η αποκέντρωση δαπανών της Αυτοδιοίκησης και των Πολιτειών μπορεί στην πραγματικότητα να μην συσχετίζεται με την ανάπτυξη.

Τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξαν κάποιες άλλες έρευνες που μελέτησαν τη σχέση Αποκέντρωσης – ανάπτυξης ήταν μικτά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εμπειρική εργασία των Zhang και Zou (2001) οι οποίοι χρησιμοποίησαν ένα δείγμα αποτελούμενο από είκοσι ένα (21) επαρχίες (provinces) της Κίνας (1987-1993) και δεκαέξι (16) από τις πιο σημαντικές πολιτείες της Ινδίας (1970-1994) και διαπίστωσαν μεταξύ άλλων, μια αρνητική και στατιστικά σημαντική επίδραση της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη των Κινέζικων επαρχιών και μια θετική συσχέτιση μεταξύ της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης των πολιτειών και της οικονομικής ανάπτυξης στην Ινδία. Οι Martinez και Rider (2006) όταν εξέτασαν την επίδραση της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη της Κίνας και της Ινδίας, διαπίστωσαν ότι καμιά από αυτές τις χώρες δεν αξιοποιεί τις δυνατότητες που τους παρέχει η Δημοσιονομική Αποκέντρωση για βελτίωση της κατανομής των πόρων προκειμένου να επιτευχθούν υψηλά επίπεδα ανάπτυξης. Υποστηρίζεται, ότι αν και οι εξεταζόμενες χώρες εμφανίζουν υψηλή οικονομική ανάπτυξη ωστόσο το επίπεδο και η ποιότητα αυτής της ανάπτυξης θα μπορούσε να ήταν υψηλότερα αν είχε προηγηθεί μια σωστή αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος (Martinez & Rider, 2006, σελ. 14).

Ομοίως, από την έρευνα που πραγματοποιήθηκε από τους Tosun και Yilmaz (2008) αναφορικά με το βαθμό επίδρασης της Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη των εξήντα επτά (67) τουρκικών επαρχιών, για την περίοδο 1976-2001, προέκυψαν μικτά αποτελέσματα. Στο πλαίσιο της παραπάνω ανάλυσης δημιουργήθηκε μια ψευδομεταβλητή, η οποία αποτύπωνε τη δημιουργία νέων επαρχιών που προέκυπταν από τον διαχωρισμό των υφιστάμενων. Στη συνέχεια, όταν διερευνήθηκε η επίδραση της Αποκέντρωσης στην ανάπτυξη για την περίπτωση των νέων επαρχιών δεν διαπιστώθηκε κάποια στατιστικά σημαντική σχέση. Επίσης, όταν χρησιμοποιήθηκε ως δείκτης μέτρησης της Αποκέντρωσης ο κατά κεφαλήν αριθμός των τοπικών κυβερνήσεων, τότε η επίδραση της αποκέντρωσης στο επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης ήταν αρνητική, ενώ όταν ως δείκτης Αποκέντρωσης χρησιμοποιήθηκε ο αριθμός των τοπικών κυβερνήσεων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο του εδάφους της επαρχίας, τότε τα αποτελέσματα διέφεραν ανάλογα με τη μέθοδο της παλινδρόμησης που χρησιμοποιούνταν στην ανάλυση. Ειδικότερα, όταν διενεργήθηκε παλινδρόμηση με διαστρωματικά στοιχεία (στην οποία χρησιμοποιούνταν πιο πρόσφατα στοιχεία) προέκυψε το συμπέρασμα ότι ο ενισχυμένος ανταγωνισμός που δημιουργείται με την αύξηση του αριθμού των δήμων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο είχε θετικά αποτελέσματα, όσον αφορά στα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης μεταξύ των επαρχιών.

Ένα ερώτημα το οποίο έχει απασχολήσει τη διεθνή επιστημονική κοινότητα είναι κατά πόσο η Δημοσιονομική Αποκέντρωση είναι αυτή που δίνει ώθηση στην ανάπτυξη ή στην πραγματικότητα η οικονομική ανάπτυξη είναι εκείνη που οδηγεί σε υψηλότερα επίπεδα Αποκέντρωσης. Τα εμπειρικά συμπεράσματα στα οποία κατέληξαν οι περισσότεροι ερευνητές ήταν μεικτά. Ο Wasylenko (1987), χρησιμοποίησε ένα δείγμα σαράντα εννέα (49) χωρών για να αποδείξει μεταξύ άλλων ότι η Αποκέντρωση μπορεί να προέλθει από την Ανάπτυξη. Σύμφωνα με τον ίδιο η Αποκέντρωση είναι χρήσιμη κατά την άσκηση των πολιτικών οικονομικής ανάπτυξης, όμως μπορεί να είναι και αποτέλεσμα της οικονομικής ανάπτυξης. Ειδικότερα, υποστηρίζει ότι «...υπάρχει ένα κατώφλι.... για την οικονομική ανάπτυξη και πάνω από αυτό το κατώφλι οι χώρες γίνονται περισσότερο Δημοσιονομικά Αποκεντρωμένες» (1987, σελ. 68). Επίσης, ένα από τα πιο σημαντικά αποτελέσματα που προέκυψαν από την ανάλυση που πραγματοποίησε, ήταν ότι το πόσο στατιστικά σημαντική είναι η σχέση του κατά κεφαλήν εισοδήματος με την Δημοσιονομική Αποκέντρωση εξαρτάται ως ένα βαθμό από το δείκτη που επιλέγεται για την μέτρηση της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Όταν ως δείκτες της Αποκέντρωσης χρησιμοποιούνται οι κλασικοί δείκτες Αποκέντρωσης, εκφρασμένοι σε όρους δαπανών και εσόδων, τότε η ανάπτυξη εμφανίζεται ως στατιστικά σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας της Αποκέντρωσης, ενώ όταν ως δείκτης Αποκέντρωσης χρησιμοποιείται ο δείκτης οικονομικής Αυτονομίας (ίδια έσοδα των τοπικών και πολιτειακών κυβερνήσεων ως προς τα γενικά έσοδα της κυβέρνησης) τότε το κατά κεφαλή εισόδημα δεν έχει καμία επίδραση πάνω στο βαθμό Αποκέντρωσης μιας χώρας.

Επίσης, όταν οι Arzaghi και Henderson (2005) προσπάθησαν να διερευνήσουν εμπειρικά τους προσδιοριστικούς παράγοντες της Αποκέντρωσης κατέληξαν στο συμπέρασμα μεταξύ άλλων, ότι η Αποκέντρωση αυξάνεται όταν υπάρχει οικονομική ανάπτυξη. Ομοίως, ο Treisman (2006) προσπάθησε να εξηγήσει τους λόγους που ορισμένες χώρες είναι περισσότερο δημοσιονομικά αποκεντρωμένες από κάποιες άλλες χρησιμοποιώντας ένα δείγμα εξήντα έξι (66) χωρών και διαπίστωσε ότι η μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη συνδέεται με μεγαλύτερο βαθμό Αποκέντρωσης (κυρίως αποκέντρωση δαπανών).

Οι Bodman και Hodge (2010) χρησιμοποιώντας στοιχεία για εξήντα επτά (67) χώρες που κάλυπταν την περίοδο 1990-1999, διερεύνησαν τους προσδιοριστικούς παράγοντες της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην επίδραση του εισοδήματος στο βαθμό της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Το συνολικό δείγμα χωρίστηκε σε δυο επιμέρους δείγματα που αποτελούνταν από χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. και

από μεσαίου και χαμηλού εισοδήματος χώρες. Οι μεθοδολογία που εφαρμόστηκε ήταν η «cross-sectional» ανάλυση και η μέθοδος σταθερών επιδράσεων (fixed-effects) για την ανάλυση διαστρωματικών στοιχείων χρονολογικών σειρών (panel data/πάνελ στοιχεία). Στην περίπτωση της «cross-sectional» ανάλυσης, το γενικό συμπέρασμα που προέκυψε ήταν ότι υπήρχε στατιστικά σημαντική συσχέτιση του επιπέδου εισοδήματος με όλα τα μέτρα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης που χρησιμοποιήθηκαν, ωστόσο το πρόσημο των συντελεστών στα αποτελέσματα της ανάλυσης διέφερε ανάλογα με το δείγμα των χωρών που χρησιμοποιούνταν στην εφαρμογή. Όταν το δείγμα αφορούσε στο σύνολο των χωρών η Δημοσιονομική Αποκέντρωση συσχετιζόταν θετικά με το εισόδημα, ενώ στην περίπτωση των χωρών μεσαίου και χαμηλού εισοδήματος η συσχέτιση ήταν αρνητική. Σύμφωνα με τους ίδιους, το αποτέλεσμα αυτό επιβεβαιώνει την άποψη ότι το αυξανόμενο εισόδημα αποτελεί προσδιοριστικό παράγοντα της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης μόνο από κάποιο όριο και πάνω, κάτι το οποίο είχε επισημανθεί και από τον Wasylenko (1987).

Στη συνέχεια, όταν η ανάλυση των Bodman και Hodge (2010) περιορίστηκε αποκλειστικά στο δείγμα των χωρών του Ο.Ο.Σ.Α. (περίοδο 1981-98) τα αποτελέσματα που προέκυψαν ήταν ακόμα πιο μικτά και διέφεραν ανάλογα με τον δείκτη Αποκέντρωσης που χρησιμοποιούνταν, κάτι το οποίο είχε διαπιστωθεί και από τον Wasylenko (1987). Ειδικότερα, η σχέση εισοδήματος και Αποκέντρωσης ήταν θετική και στατιστικά σημαντική όταν χρησιμοποιούνταν οι δυο παραδοσιακοί δείκτες μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και αρνητική όταν στην ανάλυση χρησιμοποιούνταν ο βελτιωμένος δείκτης φορολογικής Αυτονομίας. Μεταξύ του εισοδήματος και του δείκτη ίδιων εσόδων της Τ.Α. δεν εντοπίστηκε κάποια στατιστικά σημαντική σχέση.

Οι Canavire-Bacarreza και Martinez-Martinez (2012, σελ. 25) εφάρμοσαν ένα εμπειρικό μοντέλο (για την περίοδο 1960-2007) βασιζόμενοι σε ένα δείγμα ενενήντα ένα (91) χωρών και διαπίστωσαν μεταξύ άλλων, μια θετική συσχέτιση του κατά κεφαλή ΑΕΠ με τον δείκτη αποκέντρωσης δαπανών, το οποίο οδηγεί στο συμπέρασμα πως οι χώρες με υψηλά επίπεδα εισοδήματος είχαν την τάση να είναι πιο αποκεντρωμένες. Η συσχέτιση μεταξύ ΑΕΠ και δείκτη Αποκέντρωσης δαπανών παύει να ισχύει όταν χρησιμοποιούνται πάνελ στοιχεία και το μοντέλο διορθώνεται για ενδεχόμενη ενδογένεια, ενώ όταν ως δείκτης μέτρησης της Αποκέντρωσης στην ανάλυση χρησιμοποιείται ο δείκτης Αποκέντρωσης εσόδων, τα αποτελέσματα είναι πιο αδύναμα και η σχέση λιγότερο στατιστικά σημαντική.

Συμπερασματικά, για κάποιους ερευνητές που μελέτησαν την επίδραση της ανάπτυξης στην Αποκέντρωση, η Αποκέντρωση αποτελεί ένα ανώτερο αγαθό η ζήτηση του οποίου αυξάνεται ότι έχει επιτευχθεί ήδη ένα υψηλό επίπεδο ανάπτυξης, ενώ η συσχέτιση της ανάπτυξης με την Αποκέντρωση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό, τόσο από το επίπεδο ανάπτυξης που παρουσιάζουν οι χώρες του δείγματος, όσο και από το δείκτη μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης που χρησιμοποιείται.

2.5.2 Δημοσιονομική Αποκέντρωση και μεγέθυνση του κράτους (Leviathan)

2.5.2.1 Θεωρητικό υπόβαθρο

Ορισμένοι μελετητές έχουν υποστηρίξει πως η Δημοσιονομική Αποκέντρωση μπορεί να αποτελέσει ένα μηχανισμό ελέγχου του μεγέθους του δημόσιου τομέα (Brennan & Buchanan 1980, Thiessen 2000, 2004 κ.α.). Οι Brennan και Buchanan (1980) οραματίστηκαν το δημόσιο τομέα ως ένα «Leviathan» που προσπαθεί να αναπτυχθεί αντλώντας στο μέγιστο βαθμό φορολογικά έσοδα από την οικονομία. Οι ίδιοι υποστηρίζουν ότι το φαινόμενο αυτό μπορεί να περιοριστεί με το σχεδιασμό ενός κατάλληλου θεσμικού πλαισίου που θα θέτει περιορισμούς στην πρόσβαση του «Leviathan» στα φορολογικά και άλλα δημοσιονομικά εργαλεία του κράτους (Oates 1999).

Βάσει των ισχυρισμών των Krane et al. (2004, σελ. 519), ο Λεβιάθαν είναι «ένας ηγεμόνας ή μια κυβέρνηση που επιδιώκει συστηματικά να μεγιστοποιήσει τους δημοσιονομικούς πόρους, ακόμη και εις βάρος των πολιτών». Ο Thiessen (2004, σελ.175) αναφέρει ότι το Κεντρικό Κράτος μπορεί να τείνει στη μεγιστοποίηση των εσόδων του σε βάρος των φορολογούμενων, έτσι ώστε να ελαφρύνει την πίεση που υπάρχει για αποδοτική διαχείριση του προϋπολογισμού (Levithanian hypothesis). Επίσης, ο Thiessen ισχυρίζεται (2000, 2004), ότι ένα σύστημα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης μπορεί να συντελέσει στη μείωση του μεγέθους των δημόσιων προϋπολογισμών και να εμποδίσει την υπερπροσφορά δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και το υπερβολικό κόστος που συνεπάγεται η παραγωγή αυτών, με αποτέλεσμα την συγκράτηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα σε χαμηλά επίπεδα.

Υποστηρίζεται ότι η Αποκέντρωση μπορεί να περιορίσει την μεγέθυνση του δημόσιου τομέα κυρίως μέσω της κινητικότητας των πολιτών και του ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, τα οποία θα οδηγήσουν στην συγκράτηση ή τη μείωση των φορολογικών συντελεστών που επιβάλλονται από τις ανταγωνιζόμενες κυβερνήσεις και θα ενθαρρύνουν την αποτελεσματικότερη κατανομή των δημόσιων

υπηρεσιών (Brennan & Buchanan 1980, Oates 1999, Thiessen 2004, Rodden 2003, Meloche et al. 2004)

Ο Πρόεδρος Reagan, θεωρώντας ότι οι εθνικές κυβερνήσεις αποτελούν ένα Λεβιάθαν, επέλεξε να προχωρήσει στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το Κεντρικό Κράτος προς τις τοπικές και πολιτειακές κυβερνήσεις ακολουθώντας μια στρατηγική που παρουσίαζε σημαντικές ομοιότητες με το δημοσιονομικό οικονομικό μοντέλο που ανέπτυξαν οι Brennan και Buchanan (1980). Ο ίδιος είχε την πεποίθηση ότι μέσω της Αποκέντρωσης θα κατόρθωνε να περιορίσει το μέγεθος του δημόσιου τομέα ή αλλιώς την ικανότητά του κράτους να αυξάνει συνεχώς τα έσοδά του, όμως τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής δεν ήταν τα αναμενόμενα (Krane et al., 2004, σελ. 520).

2.5.2.2 Εμπειρική έρευνα

Η υπάρχουσα εμπειρική έρευνα αναφορικά με το θέμα της παρούσας ενότητας είναι περιορισμένη και δεν επιβεβαιώνει την υπόθεση των Brennan και Buchanan (1984, σελ. 73) σύμφωνα με την οποία η Αποκέντρωση μπορεί να οδηγήσει στη μείωση του μεγέθους του Κράτους (Heil 1991, Oates 1985, Krane 1973, όπως αναφέρονται στους Krane et al. 2004). Επίσης, ο Oates αναφέρει, ότι τα ερευνητικά αποτελέσματα όσον αφορά στην επιβεβαίωση της υπόθεσης των Brennan και Buchanan (1999, σελ. 1140) δεν οδηγούν σε σαφή συμπεράσματα και ότι ο ίδιος σε παλαιότερη εργασία του (Oates, 1985), στην οποία χρησιμοποίησε ως δείγμα τριανταπέντε (35) χώρες, δεν εντόπισε κάποια συστηματική σχέση μεταξύ του μεγέθους του δημόσιου τομέα και του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (1999, σελ. 1140).

Οι Ebel και Yilmaz (2002) αναπαρήγαγαν το μοντέλο του Oates (1985) προκειμένου να διαπιστώσουν τον τρόπο με τον οποίο η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επηρεάζει το μέγεθος του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με τους ίδιους, τόσο ο Oates, όσο και οι προγενέστερες έρευνες, δεν έλαβαν υπόψη τους τη διάρθρωση των εσόδων της Τ.Α. στην ανάλυση της σχέσης μεταξύ Αποκέντρωσης και του μεγέθους δημόσιου τομέα και υπολόγισαν το δείκτη Αποκέντρωσης ως το μερίδιο των δαπανών της Τ.Α. στις συνολικές δαπάνες του γενικού κράτους. Σύμφωνα με στοιχεία που παρουσιάζουν οι Ebel και Yilmaz (2002), ο δείκτης φορολογικής Αυτονομίας επηρεάζει αρνητικά το μέγεθος του δημόσιου τομέα και αυτή η σχέση είναι στατιστικά σημαντική. Το παραπάνω αποτέλεσμα σημαίνει ότι καθώς αυξάνεται η φορολογική αυτονομία της Τ.Α. μειώνεται το μερίδιο των δαπανών του δημόσιου τομέα στο ΑΕΠ της χώρας. Αντίθετα, ο δείκτης Αυτονομίας μη φορολογικών εσόδων της Τ.Α. (τέλη χρήσης και δικαιώματα ως προς το μερίδιο των συνολικών εσόδων της Τ.Α.) εμφανίζει

θετική συσχέτιση με το μέγεθος του δημόσιου τομέα, δηλαδή μια ποσοστιαία αύξηση αυτού του δείκτη μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα.

Ομοίως, οι Meloche et al. (2004, σελ. 23-24) αναπαρήγαγαν το μοντέλο του Oates (1987) χρησιμοποιώντας ως δείγμα ευρωπαϊκές οικονομίες σε μεταβατικό στάδιο. Από τα αποτελέσματα της ανάλυσης δεν διαπιστώθηκε κάποια αρνητική συσχέτιση μεταξύ Αποκέντρωσης και μεγέθους του δημόσιου τομέα, όμως όταν λήφθηκε υπόψη η Δημοσιονομική Αυτονομία, τότε η σχέση που διαπιστώθηκε με το μέγεθος του δημόσιου τομέα ήταν αρνητική, η οποία όμως φαίνεται να εξαφανίζεται όταν στην ανάλυση χρησιμοποιείται η μέθοδος των πολλαπλών παλινδρομήσεων. Σύμφωνα με τους Meloche et al. (2004, σελ. 5), τα μικτά αποτελέσματα των ερευνών όσον αφορά στην σχέση Αποκέντρωσης και μεγέθους του δημόσιου τομέα είναι δύσκολο να ερμηνευτούν και αυτό μπορεί να οφείλεται εν μέρει, στο ότι οι περισσότερες αναλύσεις χρησιμοποίησαν ένα δείγμα οικονομιών σε μετάβαση (transition economies), οι οποίες βρίσκονταν σε φάση αναδιάρθρωσης.

Ο Rodden (2003) διερεύνησε κατά πόσο ο φορολογικός ανταγωνισμός μεταξύ των δικαιοδοσιών μπορεί να περιορίσει την αύξηση των κυβερνητικών δαπανών στις αποκεντρωμένες χώρες, χρησιμοποιώντας ένα μεγάλο δείγμα χωρών που κάλυπτε την χρονική περίοδο 1978-1997. Η ανάλυση αυτής της σχέσης πραγματοποιήθηκε ξεχωριστά για τις χώρες που διέθεταν σημαντική φορολογική εξουσία που τους επέτρεπε να ορίζουν το ύψος των φορολογικών συντελεστών και το μέγεθος της φορολογικής βάσης (το δείγμα περιοριζόταν σε ένα μικρό αριθμό χωρών του Ο.Ο.Σ.Α.) και ξεχωριστά για τις χώρες που οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις χρηματοδοτούν το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών τους κυρίως μέσω ενός συστήματος κοινών πόρων αποτελούμενο κυρίως από επιχορηγήσεις, έσοδα που κατανέμονται μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης (shared revenues) και άλλα έσοδα που ελέγχονται από το Κεντρικό Κράτος. Τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την παραπάνω ανάλυση έδειξαν ότι στην περίπτωση που οι φορείς της Αυτοδιοίκησης χρηματοδοτούνται κυρίως από αυτόνομα τοπικά φορολογικά έσοδα, η Αποκέντρωση σχετίζεται με μικρότερο μέγεθος του δημόσιου τομέα, ενώ στην περίπτωση της χρηματοδότησης των διαφόρων επιπέδων της Αυτοδιοίκησης από μη φορολογικά έσοδα, το μέγεθος των κυβερνητικών δαπανών, ή αλλιώς το μέγεθος τους κράτους αυξάνονταν συνεχώς.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο βαθμός Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να επηρεάσει το μέγεθος του δημόσιου τομέα σε μια χώρα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα διαθέσιμα εμπειρικά στοιχεία, η υψηλή φορολογική αυτονομία σε

επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του Λεβιάθαν Κράτους (Leviathan).

2.5.3 Δημοσιονομική Αποκέντρωση και Οικονομική Ανισότητα

2.5.3.1 Θεωρητικό υπόβαθρο

Υποστηρίζεται ότι η Αποκέντρωση μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των δικαιοδοσιών (Prud'homme 1995, σελ. 202, Rodriguez & Ezcura 2009). Ο Prud'homme (1995, 1996) αναφέρει χαρακτηριστικά, ότι μια ανακατανομή στο πλαίσιο ενός Αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τα ίδια άτομα μέσα σε μια χώρα να αντιμετωπίζονται πολύ διαφορετικά. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρεται από την Kim (2008, σελ.18), ότι οι δικαιοδοσίες (jurisdictions) με υψηλά επίπεδα κατά κεφαλή εισοδήματος θα είναι σε θέση να παρέχουν υψηλότερο επίπεδα δημόσιων υπηρεσιών σε σχέση με εκείνες τις περιοχές που παρουσιάζουν χαμηλότερα επίπεδα κατά κεφαλή εισοδήματος, εντείνοντας με αυτό τον τρόπο τις περιφερειακές ανισότητες. Επίσης, η ίδια ερευνήτρια αναφέρει ότι ο «πολιτικός κατακερματισμός» (political fragmentation) θα μπορούσε να παρεμποδίσει την προώθηση της περιφερειακής οικονομικής απόδοσης και να επιδεινώσει τις ανισότητες στο εσωτερικό της περιοχής. Για παράδειγμα οι τοπικές μητροπολιτικές περιοχές μπορεί να ανταγωνίζονται μεταξύ τους προκειμένου να προσελκύσουν επενδυτές με απώτερο στόχο την διεύρυνση της φορολογικής βάσης και την αύξηση των φορολογικών εσόδων, κάτι που όμως θα μπορούσε να προκαλέσει αλλαγές στην κατανομή της απασχόλησης». Επιπλέον, οι Τοπικές κυβερνήσεις έχουν κίνητρο να αποκλείουν τους υψηλού κόστους κατοίκους και είναι διστακτικοί στο να επενδύουν στην βελτίωση των δεξιοτήτων των φτωχών, εντείνοντας ακόμα περισσότερο τα φαινόμενα ανισοτήτων (Kim 2008, σελ. 18).

Σε συμφωνία με την κλασσική θεωρία Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης αναφορικά με την κατανομή των λειτουργιών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, ο Prud'homme (1995, σελ. 202) αναφέρει, ότι η αναδιανομή του εισοδήματος πρέπει να αποτελεί βασική αρμοδιότητα του Κεντρικού Κράτους, καθώς οι προσπάθειες των τοπικών κυβερνήσεων να διορθώσουν τις εισοδηματικές ανισότητες είναι πολύ πιθανόν να είναι μεροληπτικές και η άσκηση πολιτικών αναδιανομής από την Τ.Α. μπορεί να αποβεί αυτοκαταστροφική¹⁵. Σύμφωνα με τον ίδιο, ο ανταγωνισμός μεταξύ των δικαιοδοσιών για την προσέλκυση επενδύσεων μπορεί να έχει δυσάρεστες συνέπειες

¹⁵Για μεγαλύτερη επίπεδο ανάλυσης βλέπε Prud'homme 1995, σελ. 202.

καθώς μπορεί να οδηγήσει σε μη άριστη κατανομή των πόρων. Όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός της Αποκέντρωσης, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα για αναποτελεσματική κατανομή των πόρων¹⁶.

Οι Rodriguez-Pose και Ezcura (2009) αναφέρουν ότι η μεταβίβαση εξουσιών και πόρων στα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης ωφελεί δυσανάλογα αυτές τις περιφέρειες που έχουν μεγαλύτερη δυνατότητα να επιτύχουν αποτελεσματική κατανομή των πόρων και βελτίωση της παραγωγικότητας, δηλαδή τις πιο ευημερούσες περιοχές που διαθέτουν περισσότερους οικονομικούς και κοινωνικούς πόρους και καλύτερα θεσμικά όργανα.

2.5.3.2 Εμπειρική έρευνα

Σύμφωνα με τους Rodriguez-Pose και Ezcura (2009) τα διαθέσιμα εμπειρικά στοιχεία που υπάρχουν, όσον αφορά στη συσχέτιση Αποκέντρωσης και περιφερειακών ανισοτήτων, είναι λίγα και ασαφή. Ωστόσο, η πλειοψηφία των υφιστάμενων ερευνών, που χρησιμοποιούν ως δείγμα αναπτυσσόμενες χώρες, εντοπίζει μια θετική συσχέτιση μεταξύ Αποκέντρωσης και περιφερειακών ανισοτήτων, ενώ τα αποτελέσματα αναφορικά με τις ανεπτυγμένες χώρες στις περισσότερες περιπτώσεις, δεν οδηγούν σε σαφή συμπεράσματα. Οι Rodriguez-Pose και Ezcura (2009) διερεύνησαν τη σχέση Αποκέντρωσης και ανισοτήτων χρησιμοποιώντας ένα δείγμα είκοσι έξι (26) χωρών (19 ανεπτυγμένες και 7 αναπτυσσόμενες) που αφορούσε στην περίοδο 1990-2006. Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξαν ήταν ότι για το σύνολο του δείγματος η Αποκέντρωση δεν σχετίζονταν με την εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων, όμως τα αποτελέσματά τους γενικότερα, ήταν σε άμεση συνάρτηση με το επίπεδο ανάπτυξης, το υφιστάμενο επίπεδο περιφερειακών ανισοτήτων και την αναδιανεμητική ικανότητα των χωρών του δείγματος. Στις χώρες με υψηλό επίπεδο εισοδήματος διαπιστώθηκε, είτε αρνητική συσχέτιση της Αποκέντρωσης με τις περιφερειακές ανισότητες, είτε ένα ουδέτερο αποτέλεσμα. Αντίθετα, στις χώρες χαμηλού και μεσαίου επιπέδου εισοδήματος, η μετάβαση σε ένα Αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης οδηγούσε σε αύξηση των ανισοτήτων.

Οι Tselios et al. (2012) διερεύνησαν τη σχέση μεταξύ Αποκέντρωσης, περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης και εισοδηματικής ανισότητας στην Δυτική Ευρώπη και κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η μεγαλύτερη Δημοσιονομική Αποκέντρωση οδηγεί σε

¹⁶ Ωστόσο, όπως ο Prud'homme (1995) αναφέρει, υπάρχουν λύσεις για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου καθώς οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις μπορούν να συνεργαστούν μεταξύ τους είτε αυθόρμητα είτε μέσω κινήτρων που μπορούν να δοθούν από το Κεντρικό Κράτος. Το Κεντρικό Κράτος μπορεί να ρυθμίσει και να περιορίσει τον ανταγωνισμό μεταξύ των περιοχών που οδηγεί στην μη άριστη κατανομή των πόρων.

χαμηλότερη ανισότητα του εισοδήματος μεταξύ των προσώπων, όμως καθώς το περιφερειακό εισόδημα αυξάνεται, η περαιτέρω Αποκέντρωση οδηγεί σε μικρότερη μείωση της ανισότητας.

Τέλος, οι Pike et al. (2012) μεταξύ άλλων, διαπίστωσαν ότι οι σχέσεις μεταξύ περιφερειακών ανισοτήτων και περιφερειακών οικονομικών πολιτικών με την Αποκέντρωση στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν ήταν σταθερές και μεταβάλλονταν σημαντικά ανάλογα με την χρονική περίοδο της ανάλυσης.

2.6 Εννοιολογικός προσδιορισμός των όρων Αποκέντρωσης και Αυτονομίας - Διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας

2.6.1 Εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου Αποκέντρωσης

Η Αποκέντρωση είναι μια έννοια πολυδιάστατη (δημοσιονομική, οικονομική, πολιτική, διοικητική διάσταση κτλ) την οποία προσπάθησαν να προσδιορίσουν εννοιολογικά αρκετοί επιστήμονες και γι' αυτό το λόγο στη διεθνή βιβλιογραφία είναι καταγεγραμμένος ένας μεγάλος αριθμός ορισμών που προσεγγίζει και αναλύει τις διαφορετικές διαστάσεις της. Προκειμένου να γίνει κατανοητή η έννοια της Αποκέντρωσης, στην συνέχεια, παραθέτονται κάποιοι ορισμοί της Αποκέντρωσης έτσι όπως έχουν διατυπωθεί από διάφορους οργανισμούς και μελετητές, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην έννοια της οικονομικής Αυτονομίας της Τ.Α. η οποία αποτελεί βασική συνθήκη για την ύπαρξη πραγματικής Αποκέντρωσης.

Τα Ηνωμένα Έθνη (1962) προχώρησαν στη σύσταση μιας ειδικής επιτροπής, της οποίας έργο ήταν η ενσωμάτωση σε ένα ορισμό, των διαφόρων απόψεων που έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς από μελετητές αναφορικά με την Αποκέντρωση. Σύμφωνα με τον ορισμό που προέκυψε, ως Αποκέντρωση ορίζεται «η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια, είτε με τη μεταβίβασή τους με νόμο στις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ή στους λοιπούς Τοπικούς Οργανισμούς ειδικής αρμοδιότητας, είτε με την αποσυγκέντρωση, δηλαδή την παροχή εξουσιοδότησης προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λήψη αποφάσεων πάνω σε θέματα τοπικής σημασίας» (United Nations, 1962 όπως αναφέρεται στον Τάτσος, 1987 και 1999). Θα πρέπει να αναφερθεί, ότι η αποσυγκέντρωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματική Αποκέντρωση, καθώς τα περιφερειακά κρατικά όργανα δεν διαθέτουν κάποια μορφή Αυτονομίας, αλλά λειτουργούν ως εκτελεστικά όργανα των αποφάσεων που διατυπώνονται σε κεντρικό επίπεδο.

Είναι γεγονός ότι οι περισσότεροι ερευνητές έχουν επικεντρωθεί στη διερεύνηση της δημοσιονομικής πλευράς της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας και ειδικότερα στη δυνατότητα των τοπικών φορέων να διαχειρίζονται τα φορολογικά τους έσοδα και να ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες όσον αφορά στη διενέργεια των δαπανών τους. Σύμφωνα με τον Tanzi (2001, σελ. 425), ο όρος Δημοσιονομική Αποκέντρωση αναφέρεται στην εκχώρηση φορολογικών αρμοδιοτήτων - καθώς και άλλων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων όσον αφορά στη διενέργεια δαπανών - στις κατώτερες μονάδες διοίκησης.

Ένας ακόμα ορισμός που προσδιορίζει τη δημοσιονομική διάσταση της Αποκέντρωσης, ορίζει την Αποκέντρωση ως την εκχώρηση εξουσίας σε διοικητικές μονάδες που ανήκουν σε χαμηλότερα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης (π.χ. πολιτείες, δήμοι), προκειμένου να είναι σε θέση από μόνες τους να καθορίζουν τα φορολογικά τους έσοδα και το ύψος των δαπανών τους (Thiessen, 2000, 2003). Οι παραπάνω εξουσίες θα ασκούνται από τις διοικητικές μονάδες μέσα σε ένα προκαθορισμένο νομικό πλαίσιο.

Ορισμένοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι για να υπάρξει πραγματική Αποκέντρωση απαιτείται η ταυτόχρονη εμφάνιση όλων των ειδών της αποκέντρωσης. Η Kim (2008) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι θεωρητικά και ιδανικά, η Αποκέντρωση απαιτεί την ταυτόχρονη εμφάνιση της διοικητικής, δημοσιονομικής και πολιτικής Αποκέντρωσης προκειμένου να αξιοποιηθούν πλήρως τα πιθανά οφέλη που μπορούν να προκύψουν από αυτή. Ωστόσο, στον πραγματικό κόσμο κάθε ένα από αυτά τα είδη εμφανίζεται μεμονωμένα (κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες), ή ανά δυο ή όλα μαζί σε διαφορετικό βαθμό το καθένα.

Ο Treisman (2002) επισημαίνει έξι (6) διαφορετικά είδη Αποκέντρωσης. Η πρώτη μορφή της Αποκέντρωσης είναι η «κάθετη Αποκέντρωση» (vertical decentralization), που αναφέρεται στον αριθμό των επιπέδων διοίκησης που είναι θεσμοθετημένα σε μια χώρα, η δεύτερη ονομάζεται αποκέντρωση λήψης αποφάσεων (decision making decentralization) και αφορά στην κατανομή της εξουσίας λήψης αποφάσεων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης, η τρίτη είναι η Δημοσιονομική-Οικονομική Αποκέντρωση (fiscal decentralization), η οποία επικεντρώνεται στον τρόπο που τα φορολογικά έσοδα και οι δημόσιες δαπάνες κατανέμονται μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης και η τέταρτη ορίζεται ως Αποκέντρωση προσωπικού (personnel decentralization) και αναφέρεται στο τρόπο με τον οποίο γίνεται η κατανομή του διοικητικού προσωπικού μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Τέλος, τα άλλα είδη Αποκέντρωσης είναι η «appointment decentralization» και η εκλογική αποκέντρωση (electoral decentralization), οι οποίες αφορούν στο επίπεδο διοίκησης στο

οποίο γίνεται η επιλογή/παύση των Ανώτερων Αξιωματούχων της Τ.Α. και στον τρόπο με τον οποίο γίνεται η επιλογή αυτών, με εκλογική διαδικασία ή τοποθέτηση-διορισμός, αντίστοιχα.

Άλλοι μελετητές διακρίνουν τρία είδη Αποκέντρωσης: τη Δημοσιονομική, τη Διοικητική και την Πολιτική Αποκέντρωση (Schneider 2003, Rodden 2004, Kim 2008, Bell et al. 2006) και κάποιοι άλλοι (Cheema & Rondinelli, 2007) υποστηρίζουν ότι η Αποκέντρωση μπορεί να πάρει τουλάχιστον τέσσερις διαφορετικές μορφές: τη Διοικητική, την Πολιτική, τη Δημοσιονομική και την Οικονομική αποκέντρωση. Η Kim (2008, σελ. 7-8) θεωρεί ότι η Αποκέντρωση είναι καλύτερα να περιγράφεται ως μια εξελικτική διαδικασία κατανομής της διοικητικής, δημοσιονομικής και πολιτικής εξουσίας προς τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης παρά να προσδιορίζεται ως προς αυτά τα ειδικά χαρακτηριστικά.

Άλλες μορφές Αποκέντρωσης που αναφέρονται στη διεθνή βιβλιογραφία, είναι η Αποκέντρωση της αγοράς (market decentralization), η οποία ορίζεται ως η διαδικασία δημιουργίας εκείνων των συνθηκών κατά τις οποίες τα αγαθά και οι υπηρεσίες θα παρέχονται μέσω των μηχανισμών της αγοράς (Prud' homme, 1995, WordBankGroup, 2001) και η χωρική αποκέντρωση (spatial decentralization) (Prud'homme, 1995), η οποία αποτελεί μια διαδικασία γεωγραφικής διάχυσης αστικού πληθυσμού και δραστηριοτήτων εκτός μεγάλων αστικών κέντρων.

Στις περισσότερες περιπτώσεις που οι ερευνητές χρησιμοποιούν τον όρο Αποκέντρωση αναφέρονται στη διοικητική Αποκέντρωση, η οποία διακρίνεται σε τρία ξεχωριστά είδη: την «αποσυγκέντρωση» (deconcentration), την «μεταβίβαση» (delegation) και την «εκχώρηση» (devolution) (Prud' homme, 1995, Bird & Vaillancourt, 2006). Η παραπάνω κατηγοριοποίηση της Αποκέντρωσης χρησιμοποιούνταν έντονα στη διεθνή βιβλιογραφία μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80, όμως με το πέρασμα του χρόνου η έννοια της Αποκέντρωσης επεκτάθηκε και συμπεριέλαβε πολλές και διαφορετικές διαστάσεις (Cheema & Rondinelli, 2007). Ο Schneider (2003) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι ενώ η παλαιότερη διεθνής βιβλιογραφία θεωρούσε ότι η διοικητική αποκέντρωση υποδιαιρούνταν σε τρεις ξεχωριστές κατηγορίες, και συγκεκριμένα στην «αποσυγκέντρωση», στη «μεταβίβαση» και στην «εκχώρηση», σήμερα αυτές οι κατηγορίες θεωρούνται ως απλά σημεία που αποτυπώνουν την ένταση της διοικητικής αυτονομίας. Η «αποσυγκέντρωση» υποδηλώνει το λιγότερο βαθμό Αυτονομίας, η «μεταβίβαση» αναφέρεται σε ένα μεγαλύτερο βαθμό Αυτονομίας ενώ η «εκχώρηση» υποδηλώνει τον μεγαλύτερο βαθμό Αυτονομίας που μπορεί να εκχωρηθεί σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο Stegarescu (2004) θεωρεί ότι η «αποσυγκέντρωση», η «μεταβίβαση» και η «εκχώρηση» αποτελούν τρεις διαφορετικές μορφές έκφρασης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, ενώ αναφέρει χαρακτηριστικά ότι μόνο η «εκχώρηση» μπορεί να θεωρηθεί ως πραγματική Δημοσιονομική Αποκέντρωση καθώς αυτή αναφέρεται σε πραγματική μεταβίβαση εξουσίας προς τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης. Στην περίπτωση της «εκχώρησης» η απόλυτη εξουσία για τη λήψη αποφάσεων όσον αφορά στην χρηματοδότηση και στη διοίκηση των υπηρεσιών μεταβιβάζεται εξολοκλήρου σε ανεξάρτητες μονάδες των κατώτερων βαθμίδων διοίκησης, οι οποίες έχουν δική τους διοικητική υπόσταση. Τέλος, οι Bird και Vaillancourt (2006) υποστηρίζουν ότι όταν οι οικονομολόγοι μιλάνε για αποκέντρωση συνήθως αναφέρονται στη «εκχώρηση» όμως όταν οι κυβερνήσεις προχωρούν την διαδικασία αποκέντρωσης, στην πραγματικότητα «αποσυγκεντρώνουν» (deconcentrate) ή «μεταβιβάζουν» (delegate) παρά «εκχωρούν» (devolve) αρμοδιότητες στα κατώτερα επίπεδα διοίκησης.

Από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι η Αυτονομία είναι στενά συνδεδεμένη με την έννοια της Αποκέντρωσης και αποτελεί προϋπόθεση για την εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας και της οικονομικής ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια παρατίθενται κάποιοι ορισμοί που αναφέρονται στη διεθνή βιβλιογραφία και προσδιορίζουν εννοιολογικά τον όρο «Τοπική Αυτονομία» προκειμένου να αναδειχτεί η σημασία της Αυτονομίας για τη λειτουργία του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης.

2.6.2 Εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου Αυτονομίας

Η έννοια της Αυτονομίας, όπως και της Αποκέντρωσης, εμπεριέχει διάφορες διαστάσεις, όμως ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί στη διοικητική και οικονομική της διάσταση. Το Συμβούλιο της Ευρώπης (Ειδική έκδοση για την Τοπική Αυτονομία: «European Charter of Local Self-Government», 1985) προσδιορίζει τη διοικητική, οικονομική, τεχνική και άλλες διαστάσεις της Τοπικής Αυτονομίας (local self-government) ενώ ορίζει την Τοπική Αυτονομία ως το δικαίωμα και την ικανότητα των τοπικών αρχών, εντός των ορίων που τους παρέχει ο νόμος, να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται δημόσιες υποθέσεις αρμοδιότητάς τους σε τοπικό επίπεδο.

Σύμφωνα με τους Jemna et al. (2013, σελ.50), «Τοπική Αυτονομία» σημαίνει το δικαίωμα των Τοπικών Αρχών να διαθέτουν οικονομικούς πόρους, να τους διαχειρίζονται και να τους χρησιμοποιούν προκειμένου να εκτελούν τα καθήκοντά τους όπως αυτά ορίζονται από το νόμο, [καθώς και] να έχουν το δικό τους προϋπολογισμό, να παρακολουθούν και να ελέγχουν την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους, κάτι που

ονομάζεται οικονομική αυτονομία.». Η σημαντικότητα της τήρησης από τους φορείς της Τ.Α. ξεχωριστού προϋπολογισμού εσόδων και δαπανών από τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής Διοίκησης και της εγγραφής σ' αυτόν ιδίων εσόδων που θα καλύπτουν τις δαπάνες του φορέα, έχει επισημανθεί από την Ichim (2012, σελ. 915). Αυτό που είναι γενικά αποδεκτό είναι ότι όταν οι φορείς της Τ.Α. μπορούν να αντλούν έσοδα απευθείας από τις δικές τους χωρικές δικαιοδοσίες (ίδιες πηγές εσόδων) αυτό υποδηλώνει και μεγαλύτερη ανεξαρτησία από το Κεντρικό Κράτος από οικονομική-δημοσιονομική άποψη (Gomes, 2012, σελ. 391).

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται ότι για να εξασφαλιστεί η δημοσιονομική Αυτονομία της Τ.Α. θα πρέπει να έχει εξασφαλιστεί η Αυτονομία, τόσο από πλευράς εσόδων, όσο και από πλευράς δαπανών. Οι Oulasvirta και Turala (2009, σελ. 315) αναφέρουν σχετικά ότι εννοιολογικά η Δημοσιονομική Αυτονομία αποτελείται από δυο σκέλη, την Αυτονομία εσόδων και την Αυτονομία δαπανών. Για να υπάρξει πραγματική αποκέντρωση θα πρέπει να εξασφαλιστεί και διασφαλιστεί η Δημοσιονομική Αυτονομία. Υποστηρίζεται ότι δεν αρκεί μόνο να υπάρξει μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Κεντρικό Κράτος προς την Τ.Α. (administrative autonomy), αλλά θα πρέπει να εκχωρηθεί εξουσία στην Τ.Α. να διαχειρίζεται τους πόρους της μέσω του προϋπολογισμού της, ενώ θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προβαίνει στη διενέργεια δαπανών σύμφωνα με τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας χωρίς να τίθενται περιορισμοί και δεσμεύσεις από την Κεντρική Διοίκηση (Oulasvirta & Turala, 2009, Jemna et al. 2013). Ενδεικτικό της σημασίας της εκχώρησης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων για την εξασφάλιση της τοπικής Αυτονομίας στην Τ.Α., είναι η αναφορά της Gomes (2012), η οποία ισχυρίζεται ότι δεν έχει τόση σημασία σε ποιες πηγές εσόδων έχουν πρόσβαση οι Ο.Τ.Α., αλλά ποιος έχει την αρμοδιότητα να αποφασίζει, όσον αφορά του τι θα δαπανηθεί και με ποιο τρόπο. Με αυτόν τον τρόπο επισημαίνεται η σημασία που έχει για την Τ.Α. να διενεργεί δαπάνες σύμφωνα με τη δική της κρίση και τις πραγματικές ανάγκες των πολιτών της. Αυτή η μορφή Αυτονομίας ονομάζεται Αυτονομία δαπανών (Oulasvirta & Turala, 2009).

Ένας Ο.Τ.Α. θεωρείται ότι έχει απόλυτη Αυτονομία όταν μπορεί από μόνος του να αποφασίσει το είδος των φόρων, τελών και προστίμων χωρίς να του επιβάλλεται κάποιος περιορισμός από το Κεντρικό Κράτος (Oulasvirta & Turala, 2009, σελ. 319). Η απόλυτη Αυτονομία υφίσταται ακόμα και στην περίπτωση που η Τ.Α. λαμβάνει επιχορηγήσεις από άλλα επίπεδα διακυβέρνησης αρκεί αυτές οι επιχορηγήσεις να είναι γενικού σκοπού και να μην έχει τεθεί κάποιος περιορισμός, όσον αφορά στην κατηγορία δαπανών στην οποία αυτές θα διοχετευτούν. Αυτό το είδος Αυτονομίας

αναφέρεται στη διεθνή βιβλιογραφία ως «τοπική αυτονομία εσόδων» (local revenue autonomy). Σύμφωνα με τους Beer και Toth (2009, σελ. 70, 80 όπως αναφέρεται στους Jemna, Onofrei & Cigu, 2013, σελ. 50), ως «τοπική αυτονομία εσόδων» ορίζεται το δικαίωμα και η δυνατότητα των φορέων της Τ.Α. να καθορίζουν την προέλευση και το μέγεθος των χρηματοδοτικών τους πόρων, την αναλογία κατά την οποία οι διάφορες ομάδες ωφελούμενων θα πρέπει να συνεισφέρουν στο σύστημα κοινών πόρων (common pool), και τον τρόπο με τον οποίο οι πόροι αυτοί (ή συγκεκριμένες κατηγορίες/μονάδες αυτών των πόρων) θα χρησιμοποιούνται. Επίσης, το δικαίωμα των φορέων της Τ.Α. να επιλέγουν την πηγή χρηματοδότησης των παρεχόμενων υπηρεσιών τους και σε περίπτωση χρηματοδότησης χρέους, το δικαίωμα να καθορίζουν από μόνοι τους την πολιτική απόσβεσης που θα ακολουθήσουν ανά επενδυτικό πρόγραμμα.

Οι Blöchliger, H. και D. King (2006, σελ. 159) χρησιμοποιούν τον όρο «φορολογική αυτονομία» προκειμένου να περιγράψουν το βαθμό ελευθερίας που διαθέτουν οι μη κεντρικές κυβερνήσεις, όσον αφορά στη διαχείριση των ίδιων φορολογικών τους εσόδων. Ειδικότερα, υποστηρίζουν ότι η έννοια της φορολογικής Αυτονομίας αναφέρεται στο δικαίωμα της Τ.Α. να εισάγει ή να καταργήσει ένα φόρο, να καθορίζει τον φορολογικό συντελεστή ή και την φορολογική βάση ή να αποφασίζει τη χορήγηση φορολογικών ελαφρύνσεων σε ιδιώτες και εταιρείες.

Οι Blöchliger, H. και D. King (2006) ισχυρίζονται ότι από την εκχώρηση ενισχυμένης φορολογικής Αυτονομίας στους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να δημιουργηθούν κάποια προβλήματα. Ο υψηλός βαθμός φορολογικής Αυτονομίας μπορεί να αυξήσει σημαντικά τον ανταγωνισμό μεταξύ των φορέων αυτοδιοίκησης και να προκαλέσει προβλήματα, όσον αφορά στην αναδιανομή και στην ευημερία της κοινωνίας, κάτι το οποίο μπορεί να υπονομεύσει τη σταθερότητα ολόκληρης της οικονομίας. Η λύση που προτείνεται από τους μελετητές προκειμένου να υπάρξει μια ισορροπία μεταξύ της παροχής Αυτονομίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και της εξασφάλισης της δημοσιονομικής σταθερότητας της οικονομίας είναι τα φορολογικά έσοδα να μην ανήκουν αποκλειστικά σε ένα επίπεδο διακυβέρνησης αλλά μοιράζονται μεταξύ του Κεντρικού Κράτους και της Τ.Α..

Ορισμένες κατηγορίες εσόδων της Τ.Α. συνεπάγονται μεγαλύτερο βαθμό Αυτονομίας για την Τ.Α.. Ειδικότερα, σύμφωνα με τους Brothaler και Getzner (2011, σελ. 137), οι «shared taxes» οι οποίοι κατανέμονται μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και της Τ.Α. ή μεταξύ των μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης βάσει φόρμουλας κατανομής (η οποία συνήθως καθορίζεται από τις κεντρικές κυβερνήσεις) ή σύμφωνα με το Σύνταγμα, προσδίδουν μια μεσαίου βαθμού Αυτονομία στην Τ.Α., ενώ οι ίδιοι φόροι προσδίδουν

τον υψηλότερο βαθμό Αυτονομίας, παρόλο που αυτή εξαρτάται και από άλλους παράγοντες, όπως το βαθμό εξουσίας που παρέχει η νομοθεσία στην Τ.Α. να επιβάλλει ή να καταργεί φόρους, να καθορίζει τον φορολογικό συντελεστή ή την φορολογική βάση κ.α.. Επίσης, οι διάφορες κατηγορίες επιχορηγήσεων που παρέχονται από τα υψηλότερα επίπεδα διοίκησης αντιστοιχούν σε διαφορετικό βαθμό Αυτονομίας. Οι επιχορηγήσεις γενικής χρήσης (*general-purpose grants*), χωρίς ή με ελάχιστους περιορισμούς όσον αφορά στην χρήση των κονδυλίων, συνεπάγονται μεγαλύτερη Αυτονομία σε σχέση με τις επιχορηγήσεις ειδικού σκοπού (*earmarked grants*), οι οποίες αντιπροσωπεύουν την ασθενέστερη μορφή Αυτονομίας.

Σημειώνεται ότι οι επιχορηγήσεις ειδικού σκοπού μπορούν να εμπεριέχουν κάποια στοιχεία Αυτονομίας εφόσον έχουν αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ των εθνικών και των υπο-εθνικών κυβερνήσεων. Τέλος, οι εξισωτικές ή εξισορροπητικές επιχορηγήσεις (*equalizing grants*) οι οποίες χρησιμοποιούνται προκειμένου να διασφαλιστεί ένα σταθερό επίπεδο υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θεωρούνται σημαντικό μέσο για την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου οικονομικής Αυτονομίας.

2.6.3 Διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας

Εισαγωγή

Η διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης παρουσιάζει αρκετές δυσκολίες λόγω των πολλών διαστάσεων (οικονομική, πολιτική, διοικητική κτλ) που ενσωματώνει (εννοιολογικά) και καθιστά δύσκολη την προσμέτρησή της από ένα μοναδικό δείκτη. Για τον λόγο αυτό, μια μερίδα επιστημόνων επικεντρώθηκε στον προσδιορισμό σύνθετων δεικτών ή μεθόδων μέτρησης που θα μπορούσαν να προσμετρήσουν ταυτόχρονα όλες ή ορισμένες διαστάσεις της Αποκέντρωσης, καθώς και το βαθμό Αυτονομίας της Τ.Α. που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την επίτευξη της πραγματικής Αποκέντρωσης (Schneider 2003, Stegarescu 2005, Halder 2007, Martinez – Vazquez & Timofeev 2009, Gomes 2012).

Στην ενότητα αυτού του κεφαλαίου περιγράφονται: α) οι κλασσικοί δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης ως προς τα έσοδα και τις δαπάνες και τα βασικά μειονεκτήματα και οι ατέλειες που αυτοί εμφανίζουν, β) οι βελτιωμένοι οικονομικοί δείκτες της Αποκέντρωσης και Αυτονομίας έτσι όπως έχουν καταγραφεί στη διεθνή βιβλιογραφία και γ) ορισμένα μη δημοσιονομικά μέτρα που προσμετρούν διαφορετικές διαστάσεις της Αποκέντρωσης.

2.6.3.1 Κλασσικοί Δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης (Μειονεκτήματα - Πλεονεκτήματα)

Αρκετοί μελετητές έχουν χρησιμοποιήσει για τη μέτρηση της Αποκέντρωσης στις αναλύσεις τους, τους κλασικούς δείκτες Αποκέντρωσης οι οποίοι αποτυπώνουν το μερίδιο των εσόδων/δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα συνολικά έσοδα/δαπάνες του Γενικού Κράτους/Κεντρικής Διοίκησης (Oates 1972, Wasylenko¹⁷ 1987, Treisman 2000, Meloche et al. 2004, Letelier 2005, Halder 2007, Blume & Voigt 2008, Martinez-Vazquez & Timofeev 2009, Martinez-Vazquez & Canevire-Bacarreza 2012, Ichim 2012 κ.α).

Οι περισσότερες ερευνητές που χρησιμοποίησαν στις εμπειρικές τους μελέτες, τους κλασικούς δείκτες αποκέντρωσης για την εκτίμηση του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, βασίστηκαν για την εκπόνησή τους σε στοιχεία εσόδων και δαπανών της στατιστικής σειράς «Government Finance Statistics Yearbook» (G.F.S), του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, (International Monetary Fund, I.M.F.). Η χρησιμοποίηση αυτών των στοιχείων κατά τη διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης συνεπάγεται μια σειρά πλεονεκτημάτων αλλά και μειονεκτημάτων, που έχουν ως συνέπεια την αμφισβήτηση της αξιοπιστίας των ερευνητικών συμπερασμάτων (Rodden 2004, Bodman & Hodge 2010, Stegarescu 2005, Ebel & Yilmaz 2002, Treisman 2002, 2006, World Bank, 2001, Ichim, 2012). Ειδικότερα, όταν η εκπόνηση των βασικών δεικτών της Αποκέντρωσης στηρίζεται σε στοιχεία της στατιστικής σειράς «Government Finance Statistics Yearbook», τότε δημιουργούνται πλεονεκτήματα όπως είναι η διαθεσιμότητα και η συγκρισιμότητα των στοιχείων (Crasneac et al. 2011). Η πρόσβαση των μελετητών στα στοιχεία της στατιστικής σειράς του I.M.F. είναι εύκολη, ενώ παράλληλα εξασφαλίζεται η συγκρισιμότητα των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από τις διάφορες σχετικές εμπειρικές έρευνες.

Βάσει των ισχυρισμών των Brotharel και Getzner (2011, σελ. 136), όταν οι έρευνες βασίζονται σε ένα δείγμα χωρών, τότε αυτές εξαρτώνται αποκλειστικά από τα διαθέσιμα οικονομικά στατιστικά στοιχεία που παρέχονται από διεθνείς οργανισμούς

¹⁷ Ο Wasylenko μεταξύ άλλων χρησιμοποίησε δυο «expenditure-side» μέτρα της Αποκέντρωσης. Το ένα μέτρο οριζόνταν ως οι πολιτειακές (ή επαρχιακές) και τοπικές δαπάνες προς στις συνολικές δαπάνες του γενικού κράτους και το δεύτερο είναι το ίδιο με το πρώτο με την διαφορά ότι αφαιρούνται οι δαπάνες για άμυνα και κοινωνική προστασία από τις συνολικές δαπάνες του γενικού κράτους. Η αφαίρεση αυτών των δαπανών έγινε προκειμένου να καλυφτούν οι διαφορές στον βαθμό Αποκέντρωσης που πιθανόν να προέκυπτε μεταξύ των χωρών και που θα οφείλονταν στις υψηλές δαπάνες για άμυνα και κοινωνική ασφάλεια που πραγματοποιούν και έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση χαμηλότερου βαθμού Αποκέντρωσης. Πιθανόν και στην Ελλάδα ο πολύ χαμηλός βαθμός Αποκέντρωσης που εμφανίζεται σε σχέση με τις άλλες χώρες να οφείλεται εν μέρει και στις πολύ υψηλές δαπάνες άμυνας που πραγματοποιεί το Κεντρικό Κράτος.

όπως το I.M.F., ο OECD και η Eurostat, όμως τα στατιστικά στοιχεία που τηρούνται σε εθνικό επίπεδο μπορεί να παρέχουν πιο ακριβείς πληροφορίες, όσον αφορά στην δομή των εσόδων και δαπανών της Τ.Α., και μπορούν να προσδιορίσουν καλύτερα τα επίπεδα Αυτονομία της Τ.Α. σε μια χώρα, παρέχοντας έτσι πιο έγκυρα αποτελέσματα όσον αφορά στην μέτρηση του βαθμού της Αποκέντρωσης.

Τα προβλήματα που δημιουργούνται όταν στην μέτρηση της Αποκέντρωσης χρησιμοποιούνται στοιχεία εσόδων και δαπανών της έκδοσης G.F.S. του I.M.F., οφείλονται στο γεγονός ότι τα στοιχεία αυτά δεν παρέχουν λεπτομερή ανάλυση όσον αφορά στη διαβάθμιση της Αυτονομίας εσόδων και δαπανών των Φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάτι που έχει ως συνέπεια την υπερεκτίμηση του βαθμού της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (Oates 1972, Ebel & Yilmaz 2002, Meloche et al. 2004, Stegarescu 2005, Brothaler & Getzner, 2011, Crasneac et al. 2011). Με άλλα λόγια, «Οι στάνταρ δείκτες της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης δεν υπολογίζουν επαρκώς το διαφορετικό βαθμό Αυτονομίας» (Ebel & Yilmaz 2002, Meloche et al. 2004, Stegarescu 2005, Fiva 2006, Blochliger & King 2006, Brothaler & Getzner 2011, σελ. 136) και αυτό μπορεί να οδηγήσει σε παραπλανητικά αποτελέσματα.

Επίσης, στην περίπτωση της εκπόνησης του δείκτη εσόδων, τα στοιχεία εσόδων που περιλαμβάνονται στη σειρά «Government Finance Statistics Yearbook», δεν διαφοροποιούνται ανάλογα με την πηγή προέλευσης των εσόδων τους, κάτι που ουσιαστικά αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ανάδειξη του βαθμού Αυτονομίας της Τ.Α. (Ichim 2012, σελ. 917), καθώς το συγκεκριμένο στοιχείο μπορεί να προσδώσει ένα μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό Αυτονομίας στην Τ.Α.. Σύμφωνα με τους Crasneac, Hetes και Miru (2011), όταν τα έσοδα της Τ.Α. προέρχονται κυρίως από ίδια φορολογικά έσοδα, και στην Τ.Α. έχει εκχωρηθεί η εξουσία να θεσπίζει νέους φόρους, να επιλέγει το ύψος του φορολογικού συντελεστή ή και την φορολογική βάση των τοπικών φόρων, τότε η Τ.Α. θεωρείται περισσότερο αυτόνομη σε σχέση με άλλα επίπεδα διακυβέρνησης που δεν έχουν καμία εξουσία να επιβάλλουν φόρο ή ακόμα και αν έχουν εκείνη περιορίζεται από την νομοθεσία, η οποία θέτει όρια και συγκεκριμένα κριτήρια αξιολόγησης.

Επιπλέον, όσον αφορά στα στοιχεία των επιχορηγήσεων που περιλαμβάνονται στην έκδοση του I.M.F., το μειονέκτημά τους είναι ότι δεν παρέχονται κατηγοριοποιημένα σύμφωνα με τον στόχο που εξυπηρετούν (γενικοί ή ειδικοί στόχοι), την εξειδίκευσή τους (γενικές ή υπό προϋποθέσεις) και τα κριτήρια με τα οποία παρέχονται (αντικειμενικά ή μη). Οι Oulasvirta και Turala (2009, σελ. 317) ισχυρίζονται ότι «οι επιχορηγήσεις γενικού σκοπού [οι οποίες μπορούν να κατευθυνθούν στους τομείς που

επιθυμεί η Τ.Α.] προωθούν την οικονομική Αυτονομία περισσότερο από ότι οι επιχορηγήσεις ειδικού σκοπού [που δίνονται από το Κράτος με την προϋπόθεση να χρησιμοποιηθούν σε συγκεκριμένους τομείς]...[οι οποίες] αποτελούν τη λιγότερο επιθυμητή κατηγορία εσόδων όσον αφορά στην οικονομική Αυτονομία». Ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι οι γενικές επιχορηγήσεις καθώς και κάποιες κατηγορίες ειδικών επιχορηγήσεων προσδίδουν κάποια στοιχεία Αυτονομίας στην Τ.Α. γι' αυτό και σε κάποιες περιπτώσεις θεωρούνται ως ίδια έσοδα της Τ.Α. και χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό δεικτών Αυτονομίας (Ebel & Yilmaz 2002, Meloche et al. 2004).

Οι Blöchliger, H. και D. King (2006, σελ. 166) αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι οι άνευ προϋποθέσεων επιχορηγήσεις (unconditional grants) και τα ίδια φορολογικά έσοδα, και κυρίως οι φόροι που κατανέμονται μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης (shared taxes) μπορούν να λειτουργήσουν μεταξύ τους ως υποκατάστατα και σε πολλές περιπτώσεις είναι αρκετά δύσκολο να καθοριστεί ποια από αυτές τις κατηγορίες εσόδων προσδίδει μεγαλύτερη Αυτονομία στην Τ.Α.. Ωστόσο, στην περίπτωση των «shared taxes», η φόρμουλα που μπορεί να χρησιμοποιείται για την κατανομή των εσόδων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης, μπορεί να είναι αρκετά πολύπλοκη με αποτέλεσμα στο τέλος να μην υπάρχει κάποια σύνδεση μεταξύ των εσόδων που συλλέγει η Τ.Α. από την χωρική της αρμοδιότητα - αναφορικά με αυτή την κατηγορία φόρων - και διοχετεύει στο σύστημα κοινών πόρων, και των εσόδων που τελικά παίρνει πίσω και έτσι τελικά οι άνευ όρων επιχορηγήσεις μπορεί να προσδώσουν μεγαλύτερη Αυτονομία στην Τ.Α..

Ένα ακόμα μειονέκτημα που υπάρχει στα στοιχεία δαπανών, που περιέχονται στην ειδική έκδοση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, είναι ότι τα στοιχεία αυτά δεν παρέχονται σε λεπτομερή ανάλυση και πιο συγκεκριμένα, δεν υπάρχει διαχωρισμός μεταξύ υποχρεωτικών ή προαιρετικών δαπανών (Oulasvirta & Turala 2009, Ichim 2012). Όταν οι δαπάνες που διενεργούν οι ΟΤΑ είναι υποχρεωτικές τότε αυτές αποφασίζονται σε κεντρικό επίπεδο γεγονός το οποίο μειώνει την αυτονομία των ΟΤΑ καθώς η αποφασιστική εξουσία (decision-making powers) που διαθέτει ο φορέας της Τ.Α. όσον αφορά στην διενέργεια δαπανών, είναι περιορισμένη. Στις περιπτώσεις που οι Ο.Τ.Α. στερούνται αποφασιστικών αρμοδιοτήτων όσον αφορά στον τρόπο που θα διαχειρίζονται τις δαπάνες τους, και μετατρέπονται σε εντολοδόχους δαπανών των ανώτερων επιπέδων διοίκησης, τότε η ένδειξη του δείκτη τοπικών δαπανών προς τις συνολικές δαπάνες του Κεντρικού Κράτους μπορεί να είναι παραπλανητική (Martinez-Vazquez & Timofeev, 2009, Wasylenko, 1987). Αντίθετα, όταν οι φορείς της Τ.Α. αποφασίζουν από μόνοι τους αναφορικά με τη διενέργεια των δαπανών τους, έτσι ώστε να παρέχονται υπηρεσίες και αγαθά προς τους πολίτες της τοπικής κοινωνίας που θα

ανταποκρίνονται στις προτιμήσεις τους, τότε η Αυτονομία που απολαμβάνουν είναι ενισχυμένη.

Ωστόσο, σύμφωνα με τον Wasylenko (1987, σελ. 61), ακόμα και στην περίπτωση που το Κεντρικό Κράτος υποχρεώσει τους φορείς της Τ.Α. να δαπανήσουν ένα μέρος των επιχορηγήσεων που λαμβάνουν σε συγκεκριμένους τομείς, για παράδειγμα στην κατασκευή δρόμων, αυτοί μπορούν να χρησιμοποιήσουν τα ίδια έσοδα που προορίζονταν για την κατασκευή δρόμων, σε άλλες κατηγορίες δαπανών, με αποτέλεσμα την διασφάλιση του μεγαλύτερου μέρους της Αυτονομίας τους.

Επίσης, οι Martinez-Vazquez και Timofeev (2009, σελ. 87, 101) αναφέρουν ότι μια άλλη βασική αδυναμία των κλασικών δεικτών αποκέντρωσης εσόδων και δαπανών είναι ότι δεν λαμβάνουν υπόψη τις ρυθμιστικού χαρακτήρα παρεμβάσεις, που αποτελεί την πιο συνηθισμένη μορφή παρέμβασης της κυβέρνησης στη λειτουργία της Τ.Α., η οποία όμως μπορεί να προσμετρηθεί εμμέσως καθώς η θέσπιση της νομοθεσίας και των κανονισμών μέσω της οποίας το κράτος παρεμβαίνει, καθιστά αναγκαία την ύπαρξη μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων κάτι που συνεπάγεται περισσότερες δαπάνες για τη δημόσια διοίκηση. Η συγκεκριμένη αύξηση των δαπανών είναι ένα στοιχείο που μπορεί να αποτυπωθεί μέσω οικονομικών δεικτών. Ο Wasyleko (1987) αναφέρει ότι είναι δύσκολο να μετρηθεί η πραγματική Αποκέντρωση χωρίς να υπάρχει γνώση του θεσμικού πλαισίου που ισχύει σε κάθε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την κάθε χώρα. Το θεσμικό πλαίσιο μιας χώρας μπορεί να περιορίσει σημαντικά την Αυτονομία της Τ.Α. μέσω της επιβολής κανόνων και νόμων που οριοθετούν τη δυνατότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για θέσπιση νέων φόρων, σύναψη δανείων κτλ.

Συμπερασματικά, για την εκτίμηση του βαθμού Αποκέντρωσης μιας χώρας δεν έχουν σημασία μόνο τα έσοδα και οι δαπάνες της Τ.Α. σε σχέση με τα έσοδα και τις δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης ή του συνολικού δημόσιου τομέα, αλλά θα πρέπει να συνυπολογιστούν και κάποιοι άλλοι παράγοντες οι οποίοι δεν επιδέχονται εύκολα μέτρηση (Τάτσος, 1999). Ένα υψηλό ποσοστό δαπανών της Τ.Α. δεν υποδηλώνει απαραίτητα έναν υψηλό βαθμό αποκέντρωσης δαπανών, γιατί η Τ.Α. μπορεί να πραγματοποιεί δαπάνες που έχουν προγραμματιστεί και αποφασιστεί σε κάποιο άλλο ανώτερο επίπεδο διοίκησης και έτσι ο ρόλος της να είναι καθαρά μεσολαβητικός. Αντίστοιχα, ένα υψηλό ποσοστό εσόδων στην Τ.Α. δεν αντιστοιχεί σε υψηλό επίπεδο Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης απαραίτητα, διότι αυτά τα έσοδα μπορεί να μην προέρχονται από ίδιους πόρους αλλά από επιχορηγήσεις. Επίσης, όταν το Κεντρικό Κράτος μέσω της νομοθεσίας οριοθετεί τα πλαίσια μέσα στα οποία η Τ.Α. μπορεί να ορίσει τον φορολογικό συντελεστή ή την φορολογική βάση των τοπικών της φόρων,

τότε η Δημοσιονομική Αυτονομία που απολαμβάνει είναι ακόμα μικρότερη από αυτή που μπορεί να αποτυπώσει ένας απλός δείκτης εσόδων, ο οποίος δεν λαμβάνει υπόψη την διάρθρωση των εσόδων που τον συνθέτουν.

Από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι οι κλασικοί δείκτες Αποκέντρωσης δαπανών/εσόδων δεν αποτελούν τα καταλληλότερα μέτρα υπολογισμού του βαθμού της Αποκέντρωσης και τα αποτελέσματά τους είναι πολλές φορές παραπλανητικά, καθώς δεν λαμβάνουν υπόψη την Αυτονομία εσόδων και δαπανών, που αποτελεί προϋπόθεση για την ύπαρξη πραγματικής Αποκέντρωσης. Ωστόσο, αρκετοί είναι οι ερευνητές που επιλέγουν τελικά να χρησιμοποιούν τους παραπάνω δείκτες στις αναλύσεις τους κυρίως λόγω των πλεονεκτημάτων που αυτοί παρουσιάζουν.

2.6.3.2 *Εναλλακτικοί οικονομικοί και μη - οικονομικοί δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας*

Επιστήμονες προχώρησαν στην εκπόνηση **εναλλακτικών οικονομικών δεικτών Αποκέντρωσης** προκειμένου να απαλλαγούν από τις ατέλειες και τα προβλήματα που εμφανίζουν οι κλασικοί δείκτες Αποκέντρωσης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα, αποτελούν οι εναλλακτικοί δείκτες Αποκέντρωσης δαπανών του Stegarescu (2005), όπως ο «άμεσος δείκτης δαπανών» (direct expenditure indicator, ED1) ο οποίος υπολογίζει τα ποσά που δαπανώνται απευθείας από τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης και ο «αυτοχρηματοδοτούμενος δείκτης δαπανών» (self-financed expenditure indicator, ED2) ο οποίος αποτυπώνει τις δημόσιες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από επίσημους ίδιους πόρους των κατώτερων βαθμίδων διοίκησης. Επίσης, ο Halder (2007) δημιούργησε δυο οικονομικούς δείκτες οι οποίοι λαμβάνουν υπόψη το μέσο όρο του μεγέθους των φορέων της Τ.Α. και αναδεικνύουν το ρόλο του κάθε επιπέδου διακυβέρνησης, όσον αφορά στη δυνατότητά του να διενεργεί δαπάνες για δημόσια έργα¹⁸, και ο DeMello (2000) διερεύνησε την επίδραση της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στη δημοσιονομική ισορροπία της χώρας χρησιμοποιώντας, μεταξύ άλλων δεικτών, ένα δείκτη Αποκέντρωσης που αποτυπώνει το μερίδιο των δαπανών της Τ.Α. στο ΑΕΠ.

¹⁸ Η μέτρηση έγινε σε όρους έκτασης και πληθυσμού. Όταν η δικαιοδοσία ορίζεται σε όρους έκτασης (Weighted Average Area) ο δείκτης δίνεται από τη σχέση: $Area = (E_{central} * A_{total}) + (E_{state} * A_{state}) + (E_{local} * A_{local})$, όπου E δηλώνει το μερίδιο (%) των δαπανών που αντιστοιχεί στο κάθε επίπεδο διακυβέρνησης και A υποδηλώνει την έκταση του επιπέδου διακυβέρνησης, ενώ όταν η δικαιοδοσία ορίζεται σε όρους πληθυσμού Weighted Average Population ο δείκτης είναι ο εξής: $Population = (E_{central} * P_{total}) + (E_{state} * P_{state}) + (E_{local} * P_{local})$, όπου E δηλώνει το μερίδιο (%) των δαπανών που αντιστοιχεί στο κάθε επίπεδο διακυβέρνησης και P υποδηλώνει τον πληθυσμό του επιπέδου διακυβέρνησης.

Οι Martinez και Timoffev (2009) προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις προαναφερθείσες αδυναμίες των κλασικών δεικτών δημιούργησαν έναν σύνθετο δείκτη που συνδυάζει την πληροφορίες που παρείχαν οι κλασσικοί δείκτες εσόδων και δαπανών μαζί και υπολογίζεται από την εξής σχέση:

$$CR = \frac{Revenue\ Ratio}{1 - Expenditure\ Ratio},$$

όπου Revenue Ratio (RR) = LR/(LR+NR), με LR= τοπικά ίδια έσοδα και NR= έσοδα του Κεντρικού Κράτους και όπου Expenditure Ratio (ER)=(LR+G)/(LR+NR), με G να δηλώνονται οι επιχορηγήσεις προς τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης.

Στη διεθνή βιβλιογραφία έχουν καταγραφεί περιπτώσεις δεικτών μέτρησης της Αποκέντρωσης που δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην **προσμέτρηση της τοπικής Αυτονομίας**, η οποία αποτελεί ένα στοιχείο που πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη όταν υπολογίζεται ο βαθμός της Αποκέντρωσης (Meloche, Vaillancourt & Yilmaz, 2004). Οι Akai και Sakata (2002, σελ. 96), αναφέρουν χαρακτηριστικά, ότι η Αυτονομία πρέπει να θεωρείται ως ένας δείκτης μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης διότι για παράδειγμα, ακόμα και αν το μερίδιο των εσόδων (ή των δαπανών) της Τ.Α. βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τα συνολικά έσοδα (ή τις δαπάνες) του γενικού κράτους, η εξουσία θεωρείται ότι είναι δημοσιονομικά Αποκεντρωμένη, εφόσον έχουν εξαρχής κατανεμηθεί στα χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης επαρκείς πόροι, για την διενέργεια δημόσιων δαπανών, κάτι το οποίο συμβαίνει όταν έχει επιτευχθεί η Αυτονομία. Επίσης, για να μπορέσει να προσμετρηθεί ο πραγματικός βαθμός Αποκέντρωσης θα πρέπει να εξετασθεί η Αυτονομία της Τ.Α., τόσο από την πλευρά των εσόδων, όσο και των δαπανών. Ωστόσο είναι γεγονός, ότι οι περισσότεροι μελετητές δίνουν έμφαση κυρίως στην μέτρηση της Αυτονομίας από την πλευρά των εσόδων. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται ενδεικτικά κάποιοι τρόποι μέτρησης της Αυτονομίας εσόδων και δαπανών της Τ.Α. έτσι όπως έχουν καταγραφεί στη διεθνή βιβλιογραφία.

Δυο από τους πιο χαρακτηριστικούς δείκτες Αυτονομίας εσόδων είναι ο δείκτης ιδίων εσόδων της Τ.Α., ο οποίος εκφράζει το μερίδιο των ιδίων εσόδων ως προς το απόλυτο μέγεθος των συνολικών εσόδων του γενικού κράτους (Stegarescu, 2005, Rodden, 2004, Wasylenko, 1987), καθώς και ο λόγος των ιδίων εσόδων της Τ.Α. προς τα συνολικά έσοδα ή τις συνολικές δαπάνες της (Akai & Sakata 2002, Ebel & Yilmaz 2002, Ichim, 2012, Jemna et al. 2013).

Σύμφωνα με τους Jemna et al. (2013), ο δείκτης ιδίων εσόδων της Τ.Α. προς τα συνολικά έσοδά της αποτελεί έναν από τους πιο γνωστούς δείκτες μέτρησης της Δημοσιονομικής Αυτονομίας στη διεθνή βιβλιογραφία. Όταν ο λόγος των ιδίων εσόδων προς τα συνολικά έσοδα της Τ.Α. είναι υψηλός, τότε η Τ.Α. είναι ελεύθερη να αποφασίσει από μόνη της το ύψος των δαπανών που θα διενεργήσει προκειμένου να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών της, γεγονός το οποίο μεταφράζεται ως μεγαλύτερη Δημοσιονομική Αυτονομία. Οι συγκεκριμένοι ερευνητές χρησιμοποίησαν ως εξαρτημένη μεταβλητή του υποδείγματός τους τον ίδιο δείκτη τοπικής αυτονομίας εσόδων (ίδια έσοδα της ΤΑ προς τα συνολικά της έσοδα) προκειμένου να διερευνήσουν τους προσδιοριστικούς παράγοντες της τοπικής δημοσιονομικής αυτονομίας βασιζόμενοι σε ένα δείγμα σαράντα ενός (41) κομητειών (counties) της Ρουμανίας που κάλυπτε την περίοδο 2008-2010.

Ομοίως, οι Ebel και Yilmaz (2002) χρησιμοποίησαν τον παραπάνω δείκτη ιδίων εσόδων της Τ.Α. ως προς τα συνολικά της έσοδα (revenue autonomy), μεταξύ άλλων δεικτών, προκειμένου να αναπαραγάγουν τα οικονομικά μοντέλα των De Mello (2000), Davoodi και Zoo (1998) και Oates (1985) που δημιουργήθηκαν για τη διερεύνηση των σχέσεων Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και διακυβερνητικών δημοσιονομικών σχέσεων, Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και οικονομικής ανάπτυξης και Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και μεγέθους του δημόσιου τομέα, αντίστοιχα. Ως ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρήθηκαν τα φορολογικά έσοδα που εκείνη ήλεγχε είτε εξολοκλήρου είτε σε σημαντικό βαθμό (μέσω καθορισμού του φορολογικού συντελεστή ή και της φορολογικής βάσης των τοπικών φόρων), τα μη-φορολογικά της έσοδα που αφορούσαν στο εισόδημα που προέρχονταν από επιχειρηματική δραστηριότητα και την περιουσία της, τα διοικητικά τέλη, τα πρόστιμα κτλ., οι γενικές επιχορηγήσεις, οι οποίες κατανέμονταν στα επίπεδα Τ.Α. βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και οι ειδικές επιχορηγήσεις, που παρέχονταν στην Τ.Α. χωρίς κάποια συγκεκριμένα κριτήρια.

Ο ίδιος δείκτης χρησιμοποιήθηκε μεταξύ άλλων και από τους Akai και Sakata (2002) κατά την διερεύνηση της σχέσης μεταξύ Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και οικονομικής ανάπτυξης, έχοντας ως δείγμα πενήντα (50) Πολιτείες των ΗΠΑ. Στον παραπάνω δείκτη ιδίων εσόδων της Τ.Α., στην μια περίπτωση συνυπολογίζονταν οι ομοσπονδιακές επιχορηγήσεις ενώ στην άλλη αφαιρούνταν. Ο πρώτος δείκτης αποτυπώνει το βαθμό ανεξαρτησίας της Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος, ενώ ο δεύτερος παρουσιάζει την πραγματική Δημοσιονομική Αυτονομία της Τ.Α.. Από την ανάλυση που πραγματοποίησαν οι Akai και Sakata δεν διαπιστώθηκε κάποια στατιστικά

σημαντική σχέση, γεγονός που τους έκανε να αμφισβητήσουν την χρησιμότητα του δείκτη Αυτονομίας, ως μέσο μέτρησης της Αποκέντρωσης, αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι «είναι δύσκολο να καθοριστεί το αποτέλεσμα της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη όταν η Αυτονομία χρησιμοποιείται ως δείκτης της Αποκέντρωσης» (Akai & Sakata, 2002, σελ. 102). Ομοίως, όταν ο Wasylenko (1987, σελ. 66) χρησιμοποίησε στην ανάλυσή του το δείκτη ιδίων εσόδων της Τ.Α., εκφρασμένο ως προς το γενικό σύνολο εσόδων του Γενικού Κράτους, για να εξετάσει την επίδραση της οικονομικής ανάπτυξης στη Δημοσιονομική Αποκέντρωση, διαπίστωσε ότι ο δείκτης Αυτονομίας δεν εμφάνιζε κάποια στατιστικά σημαντική σχέση με το κατά κεφαλή εισόδημα της χώρας. Τα παραπάνω συμπεράσματα έρχονται σε αντίθεση με τα αποτελέσματα άλλων επιστημόνων που κατέγραψαν μια στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ των δεικτών Αυτονομίας και της ανάπτυξης (το αποτέλεσμα εξαρτιόνταν από το είδος του δείκτη Αυτονομίας που χρησιμοποιούνταν στην ανάλυση), και οι οποίοι επισήμαναν την αναγκαιότητα της προσμέτρησης της διάστασης της Αυτονομίας κατά τη διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης (Ebel & Yilmaz 2002, Meloche et al. 2004).

Άλλα παραδείγματα δημοσιονομικών δεικτών μέτρησης της Αυτονομίας αποτελούν: α) ο δείκτης μη φορολογικής αυτονομίας, ο οποίος αποτυπώνει το μερίδιο των τελών και παραβόλων στα συνολικά έσοδα της Τ.Α. (Ebel & Yilmaz, 2002), β) ο δείκτης της φορολογικής Αποκέντρωσης, ο οποίος αποτυπώνει το μερίδιο των φόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα συνολικά φορολογικά έσοδα του γενικού κράτους (Prud' homme 1995, Treisman 2000, Blöchliger & King 2006, Brothaler & Getzner 2011 κ.α.) και που σύμφωνα με τους Blöchliger & King (2006, σελ. 9) αποτελεί ένα φτωχό μέτρο για τον προσδιορισμό της πραγματικής Αυτονομίας που απολαμβάνει η Τ.Α., όμως μπορεί να δώσει κάποιες πρώτες πληροφορίες σχετικά με το βαθμό φορολογικής εξουσίας που έχει εκχωρηθεί στις περιφερειακές και τοπικές αρχές, και γ) το μερίδιο των φορολογικών εσόδων στο σύνολο των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (De Mello 2000, Ebel & Yilmaz 2002, Schneider 2003, Rodden 2004)¹⁹, ο οποίος αποτελεί έναν πιο ισχυρό δείκτη μέτρησης της Αυτονομίας της Τ.Α. που έχει χρησιμοποιηθεί σε πολλές εμπειρικές αναλύσεις. Οι Ebel και Yilmaz θεώρησαν ως ίδια φορολογικά έσοδα της Τ.Α., τα έσοδα που προέρχονται από τοπικούς φόρους που η Τ.Α. έχει τη δυνατότητα να καθορίζει τον φορολογικό συντελεστή και την φορολογική βάση ή μόνο τον φορολογικό συντελεστή και την φορολογική βάση. Επίσης, ο Thiessen (2004)

¹⁹ Ο Rodden θεώρησε ως φορολογικά έσοδα της Τ.Α. τα έσοδα στα οποία αυτή έχει την αυτονομία να καθορίζει τους φορολογικούς συντελεστές και τη φορολογική βάση τους.

χρησιμοποίησε ένα μέτρο της αυτοδυναμίας των υποεθνικών κυβερνήσεων προκειμένου να προσδιορίσει το βαθμό επίδρασης της Αποκέντρωσης στην ανάπτυξη, σε δείγμα είκοσι δύο (22) χώρων του Ο.Ο.Σ.Α. που κάλυπτε την περίοδο 1973-1998.

Επιπλέον, οι Ebel και Yilmaz (2002) χρησιμοποίησαν στην έρευνά τους έναν δείκτη που εκφράζει το μερίδιο των φόρων που κατανέμονται μεταξύ του Κεντρικού Κράτους και των άλλων επιπέδων διοίκησης, ως προς τα συνολικά έσοδα της Τ.Α.. Στα βασικά συμπεράσματα της ανάλυσής τους αναφέρεται ότι η φορολογική Αυτονομία και η Αυτονομία ως προς τα μη φορολογικά έσοδα της Τ.Α. συσχετίζονται θετικά με την οικονομική ανάπτυξη, ενώ όταν χρησιμοποιείται ο δείκτης που αφορά στα φορολογικά έσοδα που κατανέμονται μεταξύ των επιπέδων διοίκησης, η συσχέτιση είναι αρνητική. Επί του έργου των Ebel και Yilmaz ασκήθηκε έντονη κριτική από τους Meloche et al. (2004, σελ. 5) οι οποίοι επισήμαναν ότι οι Ebel και Yilmaz δεν είχαν συνυπολογίσει στις αναλύσεις τους το απόλυτο μέγεθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ότι δεν είχαν συμπεριλάβει κάποια μεταβλητή που να υπολογίζει το συνολικό μέγεθος της Αποκέντρωσης. Ειδικότερα, υποστήριζαν ότι οι δείκτες που εκπονήθηκαν από τους Ebel και Yilmaz παρουσίαζαν το μερίδιο των διαφορετικών πηγών εσόδων της Τ.Α. ως προς τα συνολικά της έσοδα αγνοώντας το απόλυτο μέγεθος της Τ.Α. και θέτοντας εκτός ανάλυσης, μια σημαντική πτυχή της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης που θα μπορούσε να προσμετρηθεί από τους δείκτες των συνολικών εσόδων (ή δαπανών) της Τ.Α. προς στις συνολικά έσοδα (ή συνολικές δαπάνες) του γενικού κράτους.

Οι Crasneac et al. (2011) χρησιμοποίησαν στοιχεία από: α) την έκδοση του Ο.Ο.Σ.Α. με τίτλο «Taxing Powers of State and Local Government» (1999) - όπου οι τοπικοί φόροι ενός αριθμού χωρών ταξινομήθηκαν κατά φθίνουσα σειρά βάσει του βαθμού Δημοσιονομικής Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - και β) την έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. με τίτλο «Fiscal Relations Across Government Levels» (2009) στην οποία παρέχεται εκτενής πληροφόρηση, όσον αφορά στην δομή των φορολογικών εσόδων των Χωρών μελών του συγκεκριμένου οργανισμού²⁰. Από τα παραπάνω στοιχεία δημιουργήθηκε ένας δείκτης φορολογικής Αυτονομίας, ο οποίος αποτύπωνε το βαθμό ελέγχου των τοπικών και περιφερειακών αρχών επί των ιδίων φορολογικών τους εσόδων. Οι τιμές που λάμβανε ο παραπάνω δείκτης κυμαίνονταν από το μηδέν (0) έως το ένα (1), με την τιμή της μονάδας να υποδηλώνει πλήρη Αυτονομία της Τ.Α. αναφορικά με τη δυνατότητα θέσπισης τοπικών φόρων από την Τ.Α. και την τιμή μηδέν

²⁰ Ειδικότερα, για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία της νεότερης δημοσίευσης με τίτλο «The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An update», 2009, ενώ για τα μη κράτη μέλη του Ο.Ο.Σ.Α. που μπήκαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το 2004 χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία από μια προηγούμενη έκδοση του Ο.Ο.Σ.Α. με τίτλο «Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States».

να αποτυπώνει την απουσία οποιασδήποτε ελεγκτικής και αποφασιστικής εξουσίας της Τ.Α. επί των φορολογικών της εσόδων.

Η Ermini (2009) χρησιμοποίησε στην ανάλυσή της, που αφορούσε διακόσιους σαράντα έξι (246) Δήμους της Ιταλίας για την χρονική περίοδο 1999-2003, έναν εναλλακτικό δείκτη Αυτονομίας εσόδων της ΤΑ, ο οποίος εκφράζονταν ως ο λόγος των φορολογικών και μη φορολογικών εσόδων προς τα συνολικά τρέχοντα έσοδα της Τ.Α.. Ως φορολογικά έσοδα θεωρήθηκαν οι τοπικοί φόροι που επιβάλλονταν στα νοικοκυριά και στην επιχειρηματική ιδιοκτησία, στις αποταμιεύσεις και σε άλλες τοπικές υπηρεσίες καθώς και οι φόροι που μοιράζεται η Τ.Α. με άλλα ανώτερα επίπεδα διοίκησης (shared taxes), ενώ ως μη φορολογικά έσοδα θεωρήθηκαν τα τέλη και δικαιώματα που καταβάλλονταν ως αντίτιμο για την παροχή συγκεκριμένων κεφαλαιουχικών αγαθών και υπηρεσιών.

Επίσης, σε κάποιες εμπειρικές έρευνες, ως μέτρα της Αποκέντρωσης χρησιμοποιήθηκαν: α) ο δείκτης εξάρτησης, που εκφράζονταν ως ο λόγος των επιχορηγήσεων προς τα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο οποίος προσδιορίζει τον βαθμό εξάρτησης της Τ.Α. από τις επιχορηγήσεις που λαμβάνει από ανώτερα επίπεδα διοίκησης (De Mello 2000, Schneider 2003, Rodden 2004, Blume & Voigt 2008, Jemna et al. 2013) και β) το μερίδιο των συνολικών επιχορηγήσεων που λαμβάνουν οι Φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς τις συνολικές δαπάνες τους (Vertical Fiscal Imbalance), που αποτυπώνει την έκταση κατά την οποία η Τ.Α. βασίζεται σε επιχορηγήσεις του κράτους για τη διενέργεια των δαπανών της (Blume & Voigt, 2008, Brothaler & Getzner, 2011, World Bank, 2001).

Οι Blöchliger και King (2006), ανέπτυξαν μια σειρά δεικτών προκειμένου να μετρήσουν το βαθμό Αυτονομίας σε είκοσι πέντε (25) χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.. Μεταξύ αυτών των δεικτών περιλαμβάνονταν και δυο δείκτες δημοσιονομικών κανόνων που προσμετρούσαν το δικαίωμα της Τ.Α. να πραγματοποιεί ελλείμματα και να προβαίνει σε δανεισμό. Παρόμοιοι δείκτες δανειακής Αυτονομίας χρησιμοποιήθηκαν και από άλλους επιστήμονες (Rodden 2004, Brothaler & Getzner 2011), οι οποίοι επισήμαναν ως αδυναμία αυτών των δεικτών τη μη διαθεσιμότητα στοιχείων δανεισμού σε επίπεδο Τ.Α..

Ένας ακόμα δείκτης που χρησιμοποιήθηκε από την Ichim (2012, σελ. 917-920) για τη μέτρηση της Δημοσιονομικής Αυτονομίας των τοπικών διοικητικών μονάδων της Ρουμανίας σε σχέση με το Κεντρικό Κράτος, είναι ο «Hunter Coefficient». Ο συντελεστής αυτός είναι ένας σύνθετος δείκτης που αποτυπώνει το μερίδιο των

δαπανών της Τ.Α. που χρηματοδοτούνται από πόρους που ελέγχονται από το Κεντρικό Κράτος. Όσο πιο κοντά στη μονάδα (1) είναι οι τιμές του συντελεστή τόσο πιο υψηλό βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας παρουσιάζει η Τ.Α..

Ο Stegarescu (2005) χρησιμοποίησε στην ανάλυσή του δυο (2) δείκτες φορολογικής Αυτονομίας και έξι (6) νέους δείκτες μέτρησης της φορολογικής Αποκέντρωσης και της Αποκέντρωσης εσόδων, χρησιμοποιώντας στοιχεία από την μελέτη του Ο.Ο.Σ.Α. (1999) με τίτλο «Taxing Powers of State and Local Government»²¹, την έκδοση «Revenue Statistics» του Ο.Ο.Σ.Α., την έκδοση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου με τίτλο «Government Finance Statistics», καθώς και από είκοσι τρεις (23) ξεχωριστές μελέτες που περιείχαν στοιχεία για την εθνική οικονομική νομοθεσία και το Σύνταγμα των είκοσι τριών (23) χωρών που αποτελούσαν το δείγμα της ανάλυσής του. Το πλεονέκτημα των δεικτών που δημιουργήθηκαν για την μέτρηση της Αποκέντρωσης/Αυτονομίας ήταν ότι συσχετίζαν τα αυτόνομα έσοδα της Τ.Α. με τα συνολικά έσοδα του γενικού κράτους (Stegarescu 2005, σελ. 306).

Οι τρεις (3) δείκτες μέτρησης της φορολογικής Αποκέντρωσης και οι τρεις (3) δείκτες Αποκέντρωσης εσόδων που δημιουργήθηκαν από τον Stegarescu (2005), είναι οι εξής:

- *Ο Δείκτης «Taxed Revenue: own» (TD1)*, λαμβάνει υπόψη του μόνο τους ίδιους φόρους που ορίζονται από τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης και οι οποίοι θεωρούνται αυτόνομοι (Ίδια φορολογικά έσοδα της Τ.Α. των κατηγοριών «α» έως «c», προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα του Γενικού Κράτους).
- *Ο Δείκτης «Taxed Revenue: shared» (TD2)* αποτελεί έναν πιο αδύναμο δείκτη μέτρησης της Αυτονομίας (Ίδια φορολογικά έσοδα της Τ.Α. των κατηγοριών «α» έως «c» μαζί με τα φορολογικά έσοδα που κατανέμονται μεταξύ των βαθμίδων διοίκησης, των κατηγοριών «d.1» έως «d.2», προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα του Γενικού Κράτους). Σύμφωνα με τους Brothaler και Getzner (2011) τα ίδια

²¹ Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στην μελέτη του Ο.Ο.Σ.Α. με τίτλο «Taxing Powers of State and Local Government» (1999) οι φόροι της Αυτοδιοίκησης κάθε χώρας ταξινομούνται κατά φθίνουσα σειρά σύμφωνα με το βαθμό δημοσιονομικής αυτονομίας τους (fiscal autonomy). Για την ταξινόμηση των φόρων με βάση το βαθμό δημοσιονομικής αυτονομίας λαμβάνονται υπόψη τρία κριτήρια: η νομοθετική εξουσία που έχει εκχωρηθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να καθορίζει την φορολογική βάση και το φορολογικό συντελεστή, η απόδοση των φορολογικών εσόδων και η φορολογική διαχείριση. Σύμφωνα με τον Stegarescu (2005, σελ. 307) μόνο οι φόροι που μπορούν να επιλεγούν ανεξάρτητα και επί των οποίων τα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης διαθέτουν νομοθετικές και διοικητικές εξουσίες, μπορούν να διασφαλίσουν την πλήρη δημοσιονομική αυτονομία. Με βάση τα παραπάνω κριτήρια δημιουργήθηκαν οι βασικές κατηγορίες φόρων «a», «b», «c», «d», «d.1», «d.2», «d.3», «d.4» και «e». Στις περιπτώσεις «a» έως «c» οι οποίες αναφέρονται ως «ίδιοι φόροι» (own taxes), οι χαμηλότερες βαθμίδες διοίκησης ασκούν γενικό ή αρκετά σημαντικό έλεγχο επί των φορολογικών τους εσόδων, στις κατηγορίες «d.1» έως «d.2» οι κατώτερες βαθμίδες διοίκησης έχουν περιορισμένο έλεγχο επί των φορολογικών τους εσόδων μέσω των μηχανισμών «of co-decision», ενώ στις κατηγορίες «d.3» έως «e» δεν ασκούν κανέναν έλεγχο και αυτές οι περιπτώσεις φορολογικών εσόδων μοιάζουν πολύ με τις άνευ όρων, γενικού σκοπού επιχορηγήσεις.

φορολογικά έσοδα αντιπροσωπεύουν τον υψηλότερο βαθμό Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενώ τα φορολογικά έσοδα (shared taxes) τα οποία μοιράζονταν μεταξύ των επιπέδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κεντρικού Κράτους αντιπροσωπεύουν ένα μέσο βαθμό Αυτονομίας.

- Ο δείκτης «*Taxed revenue: total*» αποτελεί τον συμβατικό δείκτη μέτρησης της φορολογικής αποκέντρωσης που χρησιμοποιείται στη διεθνή βιβλιογραφία και αποτυπώνει τα συνολικά φορολογικά έσοδα της Τ.Α. (κατηγορίες φορολογικών εσόδων «α» έως «ε») χωρίς να λαμβάνει υπόψη το βαθμό φορολογικής εξουσίας της Τ.Α. επί αυτών.
- Ο Δείκτης «*Revenue: own*», λαμβάνει υπόψη μόνο τους αυτόνομους ίδιους φόρους καθώς και τα μη-φορολογικά και έσοδα από την εκμετάλλευση κεφαλαίου (τέλη, λειτουργικά πλεονάσματα των δημόσιων επιχειρήσεων κ.α.) της Τ.Α. και ορίζεται ως ο λόγος των ιδίων φορολογικών (και μη) εσόδων και των κεφαλαιουχικών εσόδων (κατηγορίες φορολογικών εσόδων («α» έως «c»)) προς τα συνολικά φορολογικά (και μη) έσοδα και τα κεφαλαιουχικά έσοδα του Γενικού Κράτους.
- Ο Δείκτης «*Revenue: shared*» παρουσιάζει το μερίδιο των αυτόνομων ιδίων φόρων, των μη-φορολογικών και των κεφαλαιουχικών εσόδων (τέλη, λειτουργικά πλεονάσματα των δημόσιων επιχειρήσεων κ.α.) της Τ.Α. και των «shared taxes» που μοιράζονται οι κατώτερες βαθμίδες διοίκησης με τα άλλα επίπεδα διοίκησης προς στα συνολικά φορολογικά έσοδα, τα μη φορολογικά έσοδα και τα κεφαλαιουχικά έσοδα του Γενικού Κράτους.
- Ο Δείκτης «*Revenue: total*» ορίζεται ως ο λόγος των φόρων της Τ.Α., ανεξάρτητα από το βαθμό φορολογικής Αυτονομίας που διαθέτει επί αυτών (κατηγορίες φορολογικών εσόδων («α» έως «c»)), των μη-φορολογικών εσόδων, των κεφαλαιουχικών εσόδων της Τ.Α. και των «shared taxes» προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα, τα μη φορολογικά έσοδα και τα κεφαλαιουχικά έσοδα του Γενικού Κράτους. Ο συγκεκριμένος δείκτης είναι ίδιος με τον συμβατικό δείκτη αποκέντρωσης εσόδων.

Επίσης, οι δυο νέοι διορθωμένοι δείκτες μέτρησης της Φορολογικής Αυτονομίας των κατώτερων βαθμίδων διοίκησης που εκπονήθηκαν από τον Stegarescu (2005) είναι:

- Ο δείκτης «TA1», που αποτυπώνει το μερίδιο των αυτόνομων ιδίων φόρων της Τ.Α. (φορολογικά έσοδα «α» έως «c») στο σύνολο των φορολογικών της εσόδων.
- Ο δείκτης «TA2», που ισούται με τον λόγο των φορολογικών εσόδων επί των οποίων οι κατώτερες βαθμίδες διοίκησης έχουν πλήρη ή έστω περιορισμένο έλεγχο (ίδια φορολογικά έσοδα («α» έως «c») και των φορολογικών εσόδων που

μοιράζονται μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης («d.1 έως «d.2») προς το σύνολο των φορολογικών εσόδων της Τ.Α.

Σύμφωνα με τους Bodman και Hodge (2010, σελ. 381), οι νέοι δείκτες που δημιουργήθηκαν από τον Stegarescu (2005) δεν επιλύουν όλα τα προβλήματα που δημιουργούνται από τους κλασικούς δείκτες Αποκέντρωσης εσόδων/δαπανών (λόγω των ατελειών και των περιορισμών που αυτοί εμφανίζουν), διότι κατά τη μέτρηση του βαθμού Δημοσιονομικής Αυτονομίας λαμβάνονται υπόψη μόνο οι «fixed» διατάξεις της νομοθεσίας χωρίς να εξετάζεται αν αυτές εφαρμόζονται στην πράξη. Ουσιαστικά τα παραπάνω μέτρα της Αποκέντρωσης του Stegarescu αποτυπώνουν μόνο το «δυνητικό» βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας με αποτέλεσμα, κατά την άποψή τους, να εξακολουθεί να υφίσταται το ενδεχόμενο υπερεκτίμησης του πραγματικού βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης.

Κάποιοι μελετητές προκειμένου να μετρήσουν την Δημοσιονομική Αυτονομία της Τ.Α. προχώρησαν στη δημιουργία σύνθετων δεικτών (composite indicators) (Blöchliger H. & D. King, 2006, Halder 2007, Oulasvirta & Turala 2009, Martinez & Timoffev 2009). Ειδικότερα, ο Halder (2007) εκπόνησε ένα Σύνθετο Δείκτη (CR, Composite Ratio), ο οποίος λάμβανε υπόψη μόνο τις δαπάνες, οι οποίες χρηματοδοτούνταν αποκλειστικά από ίδιους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, οι Oulasvirta και Turala (2005, 2009, σελ. 325) για τον υπολογισμό της Αυτονομίας εσόδων και δαπανών στην Φινλανδία και Πολωνία κατέταξαν τα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. κατά φθίνουσα σειρά φορολογικής Αυτονομίας και ταξινόμησαν τις επιχορηγήσεις σε μικρότερες υποομάδες. Στη συνέχεια, οι δαπάνες της Τ.Α. κατατάχθηκαν σε τρεις κατηγορίες (κατά φθίνουσα σειρά Αυτονομίας) ανάλογα με το βαθμό κατά τον οποίο αυτές είναι προκαθορισμένες από την εθνική νομοθεσία ή όχι (πολιτική απόφαση των τοπικών αρχών) και το βαθμό ελέγχου της Τ.Α. επί αυτών. Τέλος, τα παραπάνω στοιχεία εσόδων και δαπανών της Τ.Α., που αφορούσαν στην περίοδο 2000-2006, αποτυπώθηκαν με την μορφή πινάκων και αναλύθηκαν.

Επίσης, ορισμένοι επιστήμονες προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις ατέλειες που εμφανίζουν οι κλασικοί δείκτες αποκέντρωσης εσόδων και δαπανών και να μπορέσουν να μετρήσουν με μεγαλύτερη ακρίβεια το βαθμό αποκέντρωσης, χρησιμοποίησαν στις αναλύσεις τους **μη - οικονομικά μέτρα της Αποκέντρωσης** (Stegarescu 2004, Crasneac et al. 2011, Cerniglia 2003 κ.α.). Ειδικότερα, ο Stansel (2005) μετρήσε την Αποκέντρωση, σε ένα δείγμα τριακοσίων δεκατεσσάρων (314) μητροπολιτικών περιοχών των ΗΠΑ, χρησιμοποιώντας ως δείκτες τον αριθμό των κυβερνήσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (κομητείες, δήμοι, κοινότητες) ανά 100.000 κατοίκους και τον

αριθμό των δημόσιων σχολικών συγκροτημάτων ανά 100.000 κατοίκους. Ο Thiessen (2000) στην ανάλυσή του χρησιμοποίησε δυο δείκτες πολιτικής Αποκέντρωσης. Ο ένας δείκτης κατατάσσει τις χώρες έχοντας ως κριτήριο την πολιτική τους οργάνωση και ειδικότερα τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονταν οι κρατικές λειτουργίες μεταξύ των περιφερειακών κυβερνήσεων και της Κεντρικής Κυβέρνησης, ενώ ο δεύτερος δείκτης κατηγοριοποιεί τις χώρες με βάση την πολιτική και δημοκρατική τους οργάνωση.

Άλλα μη ποσοτικά μέτρα της Αποκέντρωσης που χρησιμοποιήθηκαν σε διάφορες έρευνες ήταν: η βαθμολόγηση του τρόπου επιλογής των ανώτερων διοικητικών στελεχών ανά βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (διορισμός σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο) (Treisman 2002, Rodden 2004, Blume & Voigt 2008), ο αριθμός των βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης που υπάρχει σε κάθε Χώρα (Treisman 2002), το μερίδιο του προσωπικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύνολο του προσωπικού που απασχολείται στο δημόσιο τομέα (Treisman 2002, Oates 2004, Cerniglia 2003, Stegarescu 2004), η διενέργεια ή όχι εκλογών σε τοπικό επίπεδο (Treisman 2002, Schneider 2003, Rodden 2004, Blume & Voigt 2008) και το μέσο μέγεθος και ο συνολικός αριθμός, των μονάδων Αυτοδιοίκησης, ανά επίπεδο διοίκησης (Stegarescu 2004, Oates 1985, Nelson 1986 και Eberts & Gronberg 1990, όπως αναφέρονται στους Martinez & Timofeev 2009). Επίσης, οι Martinez και Timofeev (2009) τροποποίησαν σε δυο σημεία ένα δείκτη που είχαν δημιουργήσει οι Breton και Scott (1978), που μετρούσε τον δημόσιο κατακερματισμό σε χώρες που διέθεταν περισσότερα από ένα επίπεδα διοίκησης, και κατασκεύασαν ένα μέτρο της κλίμακας της δικαιοδοσίας (R-Scale indicator) με τον οποίο επιχειρούσαν να αποτυπώσουν τις δημοσιονομικές και εδαφικές πτυχές της Αποκέντρωσης. Ο Δείκτης «R- Scale» δίνεται από τη σχέση:

$$R\text{-Scale} = \{[\text{Έσοδα της Κεντρικής Κυβέρνησης}] + [\text{Ίδια έσοδα των Περιφερειών}] / \text{αριθμός των Περιφερειών} + [\text{Ίδια έσοδα των Δήμων}] / \text{αριθμός των Δήμων}\} / \text{Έσοδα του Γενικού Κράτους}.$$

Ο Rodden (2004) βασισμένος σε μια σειρά παλαιότερων δεικτών, που είχαν δημιουργηθεί από τον Henderson (2000), προχώρησε στη δημιουργία ενός δείκτη

μέτρησης της πολιτικής Αποκέντρωσης²². Επίσης, ο ίδιος προτείνει ορισμένα μη οικονομικά μέτρα της Αποκέντρωσης που εστιάζουν στο πολιτικό κομμάτι της Αποκέντρωσης και ειδικότερα στη διεξαγωγή περιφερειακών και τοπικών εκλογών στο πέρασμα του χρόνου (ποσοστό των χωρών των οποίων οι περιφερειακές και οι τοπικές διοικήσεις προέκυψαν από εκλογές κ.α.)

Από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι ένας μεγάλος αριθμός ερευνητών και επιστημόνων έχουν επισημάνει μέσα από το έργο τους, τη σημασία της Αποκέντρωσης και της Αυτονομίας, καθώς και τις δυσκολίες που παρουσιάζονται κατά τη διαδικασία μέτρησής τους. Αρκετοί μελετητές, κατά τη διεξαγωγή των αναλύσεών τους προχώρησαν στη δημιουργία οικονομικών και μη οικονομικών δεικτών προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις ατέλειες των κλασικών δεικτών Αποκέντρωσης και να καταφέρουν να προσμετρήσουν τις διαφορετικές εννοιολογικές διαστάσεις της Αποκέντρωσης καθώς και το βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά, οι βελτιωμένοι δείκτες που εκπονήθηκαν εξακολουθούν να εμφανίζουν αρκετές αδυναμίες και προβλήματα (Brothaler & Getzner 2011, σελ. 137-139).

²² Ο Henderson διατύπωσε ορισμένα ερωτήματα που αφορούσαν ένα σύνολο χωρών που απαρτίζουν το δείγμα της ανάλυσής του. Τα ερωτήματα αυτά αφορούσαν: α) στην έκταση κατά την οποία το Κεντρικό Κράτος έχει το νομικό δικαίωμα να παρεμβαίνει στις αποφάσεις και στις πολιτικές που διαμορφώνονται στα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης και β) στο ποια επίπεδα κυβέρνησης έχουν εξουσιοδοτηθεί να λαμβάνουν αποφάσεις σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (πρωτοβάθμια εκπαίδευση, υποδομές και αστυνομία της ΤΑ). Στη συνέχεια, προχώρησε στη δημιουργία και παρουσίαση των παρακάτω δεικτών: 1) το ποσοστό των χωρών που το Κεντρικό Κράτος δεν μπορεί εύκολα να επιβληθεί επί των αποφάσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2) το ποσοστό των χωρών που ακολουθούν μια αποκεντρωμένη πολιτική στον τομέα της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, 3) το ποσοστό των χωρών που εφαρμόζουν αποκεντρωμένη πολιτική στον τομέα των υποδομών, 4) το ποσοστό των χωρών που ακολουθούν αποκεντρωμένη πολιτική στον τομέα της αστυνόμευσης, τους οποίους στη συνέχεια συνέθεσε σε ένα απλό δείκτη αποκεντρωμένης πολιτικής αυτονομίας (decentralized policy autonomy).

Κεφάλαιο 3

Κεφάλαιο 3: Μεθοδολογία Ανάλυσης

3.1 Γενικά στοιχεία

Η ποσοτική ανάλυση που διεξήχθη στο πλαίσιο της παρούσας διδακτορικής διατριβής βασίζεται σε ένα δείγμα αποτελούμενο από 11.341 παρατηρήσεις που αφορά στους 1.031 Καποδιστριακούς Δήμους και Κοινότητες (901 Δήμους και 130 Κοινότητες) στην Ελλάδα και καλύπτει χρονικά την περίοδο 1999-2009.

«Με τη διοικητική διαίρεση του 1997, που προέκυψε με την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας» [Νόμος 2539/1997, Φ.Ε.Κ. 244/τ.Α'/1997], πραγματοποιήθηκε την 1/1/1999²³ η συνένωση παλαιότερων Δήμων και Κοινοτήτων σε μεγαλύτερους Δήμους, με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»²⁴. Μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Καποδίστριας» η Ελλάδα απαρτιζόταν από 1.034 Δήμους και Κοινότητες (910 δήμους και 124 κοινότητες). Το εξεταζόμενο δείγμα της ανάλυσης αφορά στους 1.031 Καποδιστριακούς Δήμους και Κοινότητες (130 Καποδιστριακές Κοινότητες και 901 Δήμους) και όχι τους 1.034 που αναφέρεται ως ο τελικός αριθμός των Καποδιστριακών Ο.Τ.Α. καθώς κατά τη διάρκεια της ανάλυσης έγιναν κάποιες παραδοχές και τροποποιήσεις στον συνολικό τους αριθμό προκειμένου να δημιουργηθεί ένας σταθερός αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων που αντιστοιχεί σε συγκεκριμένους κωδικούς Ο.Τ.Α., για το διάστημα 1999-2009. Λεπτομέρειες σχετικά με τις αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν ως προς τον αριθμό, τους κωδικούς και την ονοματολογία των Ο.Τ.Α. αναφέρονται εκτενώς στο Παράρτημα Ι της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

²³ Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν. 2539/1997.

²⁴ Βικιπαίδεια, ελεύθερη εγκυκλοπαίδεια, https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%AF%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%B7_%CF%84%CE%B7%CF%82_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82_1997, τελευταία πρόσβαση στις 31/01/2016.

Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε ήταν κυρίως δευτερογενής, καθώς αφορούσε στην συγκέντρωση στοιχείων που έχουν ήδη συλλεχθεί στα πλαίσια προηγούμενης πρωτογενούς έρευνας, που διεξήχθη από την στατιστική υπηρεσία, από κρατικές υπηρεσίες και άλλες πηγές²⁵. Το μέρος της διατριβής που αφορούσε στην πρωτογενή έρευνα αφορούσε αποκλειστικά στη συλλογή κάποιων στοιχείων αναφορικά με τα εκλογικά υποστήριξη που είχαν λάβει οι εκλεγμένοι Δήμαρχοι και Κοινοτάρχες κατά τη διεξαγωγή των εκλογών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1998, 2002, 2006) και η οποία δεν περιείχονταν στα εκλογικά στοιχεία που είχαν συλλεχθεί δευτερογενώς από άλλες πηγές.

Οι ενέργειες που έγιναν στο πλαίσιο της ποσοτικής ανάλυσης της διατριβής ήταν οι εξής:

- Ανάλυση και γραφική παρουσίαση των οικονομικών στοιχείων των Ο.Τ.Α. με τη μορφή πινάκων και γραφημάτων.
- Περιγραφική στατιστική ανάλυση η οποία περιελάμβανε τον υπολογισμό περιγραφικών μέτρων και ειδικότερα των μέτρων θέσης: μέση τιμή και διάμεσος, που αποτυπώνουν τη θέση του «κέντρου» των παρατηρήσεων²⁶. Η παραπάνω ανάλυση πραγματοποιήθηκε με τη βοήθεια του στατιστικού πακέτου Eviews και τα αποτελέσματα που προέκυψαν παρουσιάζονται στο κεφάλαιο της οικονομετρικής ανάλυσης.
- Δημιουργήθηκαν δείκτες Αυτονομίας εσόδων (δείκτης Αυτονομίας ιδίων εσόδων, δείκτης Αυτονομίας ιδίων εσόδων ως προς το υπόλοιπο των εσόδων των Ο.Τ.Α., δείκτης φορολογικών εσόδων) και δείκτες Αυτονομίας δαπανών (δείκτης vertical fiscal imbalance: επιχορηγήσεις/συνολικές δαπάνες Ο.Τ.Α.), ανά Ο.Τ.Α., οι οποίοι χρησιμοποιήθηκαν για τη διεξαγωγή της διαδικασίας «benchmarking» των δεικτών Αυτονομίας ιδίων εσόδων, δαπανών και φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. ως προς τον ετήσιο μέσο όρο του κάθε δείκτη, για τα έτη 1999, 2004 και 2009.
- Υπολογίστηκαν οι συντελεστές χωροθέτησης (Location Quotient, LQ) ως προς συγκεκριμένα οικονομικά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α. (φορολογικά έσοδα, δανειακά έσοδα, επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α.), που προσμετρούν το βαθμό κατά τον οποίο ορισμένοι Ο.Τ.Α. αποκλίνουν από το μέσο όρο της ευρύτερης

²⁵ Γιώτα Παπαγεωργίου, (χ.ε.), Σημειώσεις Μαθήματος, http://www.soc.uoc.gr/pegasoc/wp-content/uploads/2014/10/Microsoft-Word-Papageorgiou_DEIGMATOLHPTIKH1.pdf, τελευταία πρόσβαση στις 24/01/2016.

²⁶ Παπάνια Αγγελική, (χ.ε.), Σημειώσεις για το μάθημα «ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ – ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ», σελ. 6, <http://www.actuar.aegean.gr/notes/StatLogistics.pdf>, τελευταία πρόσβαση στις 24/01/2016.

περιφέρειας (Χώρα). Οι συγκεκριμένοι συντελεστές απεικονίζονται σε ψηφιακούς χάρτες στο κεφάλαιο της χωρικής ανάλυσης της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

Το εμπειρικό μέρος της διδακτορικής διατριβής ολοκληρώνεται με το κεφάλαιο της οικονομετρικής διερεύνησης των προσδιοριστικών παραγόντων της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας στην Ελλάδα.

3.2 Δείγμα Ανάλυσης και Μεθοδολογία στη Διαμόρφωση της Βάσης Δεδομένων

Το εμπειρικό κομμάτι της ανάλυσης στηρίχτηκε στη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων η οποία αποτελείται από 11.341 παρατηρήσεις που αφορούν στους 1.031 Καποδιστριακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (901 Δήμοι και 130 Κοινότητες) και στην χρονική περίοδο 1999-2009.

Με την εφαρμογή του Προγράμματος Καποδίστριας (Ν. 2539/1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης») προκύπτουν αρχικά δεκατρείς (13) Περιφέρειες, πενήντα ένα (51) Νομοί και το Αυτοδιοίκητο Τμήμα του Αγίου Όρους, και 1.034 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Κοινότητες). Το παραπάνω δείγμα των Ο.Τ.Α. μειώθηκε για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας σε 1.031 Ο.Τ.Α.²⁷. Το Άγιο Όρος ανήκει γεωγραφικά στο διαμέρισμα της Μακεδονίας, όμως αποτελεί αυτοδιοίκητο τμήμα του Κράτους και για το λόγο αυτό δεν λήφθηκε υπόψη στο δείγμα της ανάλυσης.

Οι 1.034²⁸ Ο.Τ.Α. έχουν λάβει συγκεκριμένη κωδικοποίηση και ονοματολογία από την ΕΛΣΤΑΤ. Στην διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου της ανάλυσης (1999-2009), πραγματοποιήθηκαν κάποιες διοικητικές μεταβολές που αφορούσαν στην ορθή γραφή ονομάτων, σε μετονομασία Ο.Τ.Α., σε συνένωση ή διάσπαση Ο.Τ.Α., σε μετατροπή Δήμου σε Κοινότητα, σε μετατροπή Κοινότητας σε Δήμο κτ.λ. όπως αυτές αναγράφονται σε συγκεκριμένα Φ.Ε.Κ. μεταβολών²⁹. Προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ενιαίο δείγμα Ο.Τ.Α. για την εξεταζόμενη περίοδο 1999-2009, όπου σε κάθε Ο.Τ.Α. θα αντιστοιχεί ένας συγκεκριμένος κωδικός (nkesye) και ονοματολογία Ο.Τ.Α. (nnam), ένας συγκεκριμένος κωδικός (NOMOCODE) και ονοματολογία Νομού (nnamnom) καθώς και ένας συγκεκριμένο κωδικός (CODPER) και ονοματολογία Περιφέρειας (nnameper), έγιναν κάποιες ερευνητικές παραδοχές και παρεμβάσεις οι οποίες όπως

²⁷ Τα στοιχεία που παραχωρήθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ αφορούσαν στους 1.033, και όχι στους 1.034, Καποδιστριακούς ΟΤΑ.

²⁸ ο.π..

²⁹ ΕΛΣΤΑΤ, <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SMD02/2001>, τελευταία πρόσβαση στις 20/12/2015.

έχει ήδη αναφερθεί, περιγράφονται εκτενώς στο Παράρτημα Ι της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

3.3 Στατιστικά στοιχεία Βάσης Δεδομένων (Πηγές των Στοιχείων - Αποπληθωρισμός - Προβλήματα)

Εισαγωγή

Για τη δημιουργία της βάσης δεδομένων συγκεντρώθηκαν στατιστικά δεδομένα που αφορούσαν οικονομικά (κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων και δαπανών), πληθυσμιακά (πληθυσμός, οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός, ανεργία, αριθμός αποφοίτων ανώτατης και ανώτερης εκπαίδευσης), γεωγραφικά (έκταση, υψόμετρο, πληθυσμιακή πυκνότητα) και πολιτικά (εκλογικά αποτελέσματα κ.α.) χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α..

3.3.1 Στοιχεία εσόδων και δαπανών

Τα στοιχεία εσόδων και δαπανών που περιλαμβάνονται στη βάση δεδομένων προήλθαν από το Δημοσίευμα «Εσοδα - Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων» της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ)³⁰. Το συγκεκριμένο δημοσίευμα ήταν αποτέλεσμα της ετήσιας έρευνας «Απολογισμού Εσόδων - Εξόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» που διενεργούνταν από το 1968 (σύμφωνα με το Β.Δ. 7/59 και τον κανονισμό 3605/93 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκή Ένωσης) από το Τμήμα Ερευνών Δημόσιου Τομέα της Διεύθυνσης Εθνικών Λογαριασμών της ΕΛΣΤΑΤ.

Σκοπός της ανωτέρω έρευνας, σύμφωνα με το «Μεθοδολογικό Σημείωμα» των ετών 1999-2004 και 2005-2009 της ΕΛΣΤΑΤ, ήταν η παροχή πληροφοριών προς τις κρατικές υπηρεσίες, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στους διεθνείς οργανισμούς, στους ερευνητές κ.τ.λ., σχετικά με τα απολογιστικά έσοδα, έξοδα και την απασχόληση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για τη συγκέντρωση των στατιστικών στοιχείων που περιλαμβάνονταν στο ανωτέρω δημοσίευμα χρησιμοποιήθηκαν ειδικά δελτία (ερωτηματολόγια) τα οποία συμπληρώθηκαν από τους Δήμους και τις Κοινότητες της Χώρας, καθώς και από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.). Στις περιπτώσεις των Δήμων και των Κοινοτήτων που δεν ανταποκρίθηκαν έγκαιρα στην συμπλήρωση του ερωτηματολογίου, που αφορούσε στην συγκέντρωση των στατιστικών στοιχείων και θα περιλαμβάνονταν στο δημοσίευμα «Εσοδα- έξοδα

³⁰ Για τα οικονομικά έτη 1971-2005, τα αναλυτικά στοιχεία του Δημοσιεύματος "Εσοδα - έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων" βρίσκονται στην ψηφιακή βιβλιοθήκη της ΕΛΣΤΑΤ (http://dlib.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/categoryyears?p_cat=10008058&p_topic=10008058, τελευταία ενημέρωση 20/12/2015).

Δήμων και Κοινοτήτων», πραγματοποιήθηκαν εκτιμήσεις με συγκεκριμένο μοντέλο και στοιχεία προηγούμενων ετών, όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο Υπηρεσιακό Σημείωμα του Τμήματος Ερευνών Δημόσιου Τομέα της ΕΛΣΤΑΤ που μας απεστάλη το Φεβρουάριο του 2013. Σε επόμενο στάδιο, τα δελτία αυτά συγκεντρώθηκαν, ελέγχθηκαν, κωδικογραφήθηκαν και επεξεργάστηκαν μηχανογραφικά από την ΕΛΣΤΑΤ, ενώ στη συνέχεια ακολούθησε η πινακοποίηση των στοιχείων και η κατάρτιση και έκδοση του δημοσιεύματος. Η συγκεκριμένη έκδοση περιελάμβανε συνοπτικά απολογιστικά στοιχεία σε επίπεδο συνόλου για τα έτη 1967 – 1974, ενώ από το 1975 μέχρι σήμερα εμφανίζονται σε λεπτομερέστερη ανάλυση, δηλαδή κατά περιφέρεια, νομό δήμο και σύνολο κοινοτήτων της Χώρας καθώς και κατά κατηγορίες, υποκατηγορίες, ομάδες και επιμέρους διακρίσεις εσόδων και δαπανών.

Τα στοιχεία εσόδων και δαπανών που περιλαμβάνονται στο Δημοσίευμα «Εσοδα-έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων» και αφορούν στους Δήμους δημοσιεύονται κατά κατηγορίες και υποκατηγορίες, ομάδες και επιμέρους διακρίσεις αυτών ανά Ο.Τ.Α., όμως τα στοιχεία που αφορούν στις κοινότητες δημοσιεύονται συνολικά κατά κατηγορίες και υποκατηγορίες, ομάδες και επιμέρους διακρίσεις. Για την απόκτηση των αναλυτικών στοιχείων των Κοινοτήτων (στοιχεία εσόδων και δαπανών ανά Κοινότητα) υποβλήθηκε σχετικό αίτημα προς την Επιτροπή Στατιστικού Απορρήτου της ΕΛΣΤΑΤ και ύστερα από την έγκριση του αιτήματος (14-02-2013), καταβλήθηκε ένα χρηματικό ποσό σε ειδικό λογαριασμό της ΕΛΣΤΑΤ το οποίο αντιστοιχούσε στις ανθρωποώρες που δαπανήθηκαν για την επεξεργασία αυτών των στοιχείων.

Τα συνολικά και αναλυτικά στοιχεία που αφορούν στους Δήμους και τις Κοινότητες (δημοσιευμένα και αδημοσίευτα) παρουσιάζονται σε μορφή πινάκων. Στο Παράρτημα II της παρούσας διδακτορικής διατριβής παρουσιάζονται οι τίτλοι των πινάκων εσόδων και δαπανών, όπως αυτοί δημοσιεύτηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ. Επίσης, στο ίδιο Παράρτημα περιλαμβάνονται δυο πίνακες στους οποίους παρουσιάζονται οι κωδικοί αριθμοί εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. κατά κατηγορία και υποκατηγορία (μονοψήφιοι και διψήφιοι), όπως δημοσιεύτηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ. Τα στοιχεία εσόδων και δαπανών των Δήμων και Κοινοτήτων λαμβάνουν συγκεκριμένους Κωδικούς Αριθμούς που αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων και δαπανών (μονοψήφιοι έως τετραψήφιοι). Οι Κωδικοί Αριθμοί ανά κατηγορία και υποκατηγορία εσόδων και δαπανών παρουσιάζονται ξεχωριστά για την περίοδο 1999-2004 και ξεχωριστά για την περίοδο 2005-2009. Τα στοιχεία της περιόδου 2005-2009 διαφοροποιούνται σε σχέση με τα στοιχεία της περιόδου 1999-2004, καθώς το έτος 2004 εκδόθηκε η υπ' αριθ. 7028 Κοινή Υπουργική Απόφαση με

θέμα «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού» των Υπουργών Οικονομικών και Οικονομίας και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004), με την οποία άλλαξε ο τύπος του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α.. Οι αλλαγές έχουν να κάνουν τόσο με τον τρόπο παρουσίασης των κωδικών αριθμών εσόδων όσο και με τις κατηγορίες εσόδων και εξόδων. Στον ανωτέρω πίνακα, αναγράφονται σε παρένθεση οι κωδικοί εσόδων/δαπανών ανά κατηγορία και υποκατηγορία εσόδων /δαπανών που δόθηκαν στο πλαίσιο δημιουργίας της βάσης δεδομένων της παρούσας διδακτορικής διατριβής. Η μεταβλητή Χ αντιστοιχεί στις κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων, ενώ η μεταβλητή Υ αντιστοιχεί στις κατηγορίες και υποκατηγορίες εξόδων. Ο χαρακτήρας «α» πριν από την μεταβλητή Χ και Υ υποδηλώνει ότι οι τιμές των εσόδων και δαπανών είναι αποπληρωρισμένες.

Η υπ' αριθμ. 7028/2004 ανωτέρω Κ.Υ.Α. έχει τροποποιηθεί με τις ακόλουθες αποφάσεις³¹:

1. Την υπ' αριθμ. 64871/20-11-2007 (ΦΕΚ 2253/τ.Β'/26-11-2007) Κ.Υ.Α. «Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2008 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004) απόφασης “Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων”».
2. Την υπ' αριθμ. 70560/16-11-2009 (ΦΕΚ 2394/τ.Β'/01-12-2009) Κ.Υ.Α. «Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2010 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004) απόφασης “Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων”».
3. Την υπ' αριθμ. 50698/2-12-2011 (ΦΕΚ 2832/τ.Β'/14-12-2011) Κ.Υ.Α. «Οδηγίες για την κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2012 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004) απόφασης “Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων”».
4. Την υπ' αριθμ. 47490/18-12-2012 (ΦΕΚ 3390/τ.Β'/18-12-2012) Κ.Υ.Α. «Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2013 - τροποποίηση της αριθ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004) απόφασης “Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων”».

Η απόφαση για τη δημιουργία δυο ξεχωριστών βάσεων δεδομένων λήφθηκε κατόπιν μιας αποτυχημένης προσπάθειας που έγινε για την προσαρμογή των κωδικών και των

³¹ Βλ. την υπ' αριθ. 8/2013 Εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών (ΑΔΑ: ΒΕ56Ν-ΑΝΦ).

υποκατηγοριών και κατηγοριών εσόδων και δαπανών της περιόδου 2005-2009, τα οποία εμφανίζονται σε υψηλότερο επίπεδο ανάλυσης, στα αντίστοιχα στοιχεία των ετών 1999-2004. Για την πραγματοποίηση αυτού του εγχειρήματος ήταν απαραίτητη η χορήγηση από την ΕΛΣΤΑΤ στοιχείων εσόδων σε τριψήφιους και τετραψήφιους κωδικούς αριθμούς (Κ.Α.) για τα έτη 2005-2009. Για το λόγο αυτό υπήρξε σχετικό αίτημα προς την επιτροπή Στατιστικού Απορρήτου το οποίο απορρίφθηκε με το αιτιολογικό ότι η χορήγηση των στοιχείων αυτών θα αποτελούσε παραβίαση των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων³². Εφόσον δεν ήταν εφικτή η δημιουργία μιας ενιαίας βάσης δεδομένων με κοινή ονοματολογία και κωδικοποίηση εσόδων και δαπανών δημιουργήθηκαν δυο ξεχωριστές βάσεις δεδομένων για τις παραπάνω περιόδους και δημιουργήθηκαν για την κάθε περίοδο ξεχωριστά συγκεκριμένες μεταβλητές (γενικό σύνολο εσόδων και δαπανών, διαφορά εσόδων και εξόδων, λόγος εσόδων προς δαπανών) και οικονομικοί δείκτες (Αυτονομίας εσόδων και δαπανών, επιχορηγήσεων κτλ), οι οποίοι στην συνέχεια ενοποιήθηκαν σε μια ενιαία βάση δεδομένων μαζί με τα υπόλοιπα πληθυσμιακά, γεωγραφικά και οικονομικά στοιχεία που αντιστοιχούσαν σε κάθε Ο.Τ.Α., προκειμένου να πραγματοποιηθεί η οικονομετρική ανάλυση της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

Τα στοιχεία εσόδων και δαπανών των Ο.Τ.Α. α' βαθμού παρουσιάζονται με μορφή πινάκων και διαγραμμάτων και αναλύονται στο κεφάλαιο 5, όπου αποτυπώνεται: η διάρθρωση των εσόδων και η διαχρονική εξέλιξή τους, καθώς και η διάρθρωση των τελών, δικαιωμάτων, φόρων και εισφορών των Ο.Τ.Α. α' βαθμού για την περίοδο 1999-2009.

Επίσης, τα παραπάνω οικονομικά στοιχεία χρησιμοποιήθηκαν για τη δημιουργία των δεικτών Αυτονομίας εσόδων (δείκτης Αυτονομίας ιδίων εσόδων και δείκτης Αυτονομίας ιδίων εσόδων ως προς το υπόλοιπο εσόδων, δείκτης φορολογικών εσόδων), του δείκτη επιχορηγήσεων (επιχορηγήσεις / έσοδα Ο.Τ.Α.) και του δείκτη Αυτονομίας δαπανών ή «vertical fiscal imbalance» (επιχορηγήσεις / δαπάνες Ο.Τ.Α.) που χρησιμοποιήθηκαν: α) στο κεφάλαιο 6 της διατριβής, όπου παρουσιάζεται η συγκριτική αξιολόγηση των Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων και Δαπανών (benchmarking) με τιμή αναφοράς τον ετήσιο μέσο όρο των δεικτών αυτών και β) στο κεφάλαιο 7 της οικονομετρικής διερεύνησης των προσδιοριστικών παραγόντων της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας (δείκτες Αυτονομίας εσόδων και δαπανών, δείκτης

³² Με το με ημερομηνία 13-05-2011 ηλεκτρονικό μήνυμα της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης & Οργάνωσης, Διεύθυνση Στατ. Πληρ. & Εκδόσεων, Τμήμα Β31 υπήρξε ενημέρωση σχετικά με την αρνητική απάντηση της Επιτροπής Στατιστικού Απορρήτου στο με ημερομηνία 14/03/2011 αίτημα χορήγησης στοιχείων.

επιχορηγήσεων). Τέλος, τα οικονομικά στοιχεία που αφορούσαν στους φόρους και στις εισφορές, στα δάνεια και στις επενδυτικές δαπάνες των Δήμων και Κοινοτήτων χρησιμοποιήθηκαν στο Κεφάλαιο 6.3 προκειμένου να υπολογιστούν οι συντελεστές χωροθέτησης LQ.

Στο Παράρτημα ΙΙΙ της διδακτορικής διατριβής παρουσιάζεται ανά περιόδους (1999-2004 & 2005-2009) ο τρόπος με τον οποίο έγινε ο υπολογισμός των επιμέρους μεταβλητών (γενικό σύνολο εσόδων/δαπανών, διαφορά και λόγος των εσόδων-δαπανών) και δεικτών (Δείκτες εσόδων, δαπανών και επιχορηγήσεων) που περιλαμβάνονται στην βάση δεδομένων της ανάλυσης. Η διαμόρφωση της βάσης δεδομένων και η δημιουργία των παρακάτω δεικτών έγινε με την βοήθεια του στατιστικού πακέτου SPSS. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η δημιουργία των δεικτών Αυτονομίας εσόδων, δαπανών και επιχορηγήσεων έγινε ξεχωριστά για τις περιόδους 1999-2004 και 2005-2009 λόγω της αλλαγής της τυπολογίας εσόδων και δαπανών του Προϋπολογισμού που πραγματοποιήθηκε με την υπ' αριθμ. 7028/2004 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004).

3.3.2 Αποπληθωρισμός

Όλα τα στοιχεία εσόδων και δαπανών της ΕΛΣΤΑΤ που αφορούσαν στα έτη 1999 έως 2001 ήταν υπολογισμένα σε χιλιάδες δραχμές, ενώ από το 2001 και μετά τα στοιχεία παρουσιάζονται σε χιλιάδες ευρώ. Τα στοιχεία των ετών 1999-2001 μετατράπηκαν σε ευρώ διαιρώντας της ονομαστική αξία κάθε τιμής τους με την κλειδωμένη ισοτιμία ευρώ – δραχμής που είναι 1 ευρώ = 340,75 δρχ. Στη συνέχεια όλα τα οικονομικά στοιχεία της βάσης δεδομένων (έσοδα-δαπάνες) αποπληθωρίστηκαν με τον ετήσιο Δείκτη Τιμών του Καταναλωτή, όπως αυτός χορηγήθηκε από την ΕΛΣΤΑΤ (βλ. Πίνακα 1).

Πίνακας 1. Εξέλιξη ετήσιων μεταβολών Γενικού Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (Έτος Βάσης: 2005=100,0).

Έτος	Μέσος ετήσιος δείκτης
1999	82,039
2000	84,624
2001	87,480
2002	90,655
2003	93,856
2004	96,576
2005	100,000
2006	103,196
2007	106,183
2008	110,593
2009	111,931

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

3.3.3 Προβλήματα που προέκυψαν κατά τη δημιουργία των Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων, Δαπανών και Επιχορηγήσεων - επίλυση

Κατά τη διαδικασία δημιουργίας των Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων, Δαπανών και Επιχορηγήσεων προέκυψαν κάποια προβλήματα τα οποία αφορούσαν: 1) σε μια συγκεκριμένη κατηγορία επιχορηγήσεων, στην «Τακτική Οικονομική Ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό» (άρθρο 37 Ν.Δ. 4260/1962 και άρθρο 16 Ν.Δ. 703/1970) που περιλαμβάνονταν στην κατηγορία εσόδων «Λοιπά τακτικά έσοδα», η οποία έπρεπε να συμπεριληφθεί στα υπόλοιπα στοιχεία επιχορηγήσεων κατά την εκπόνηση του δείκτη Αυτονομίας δαπανών (επιχορηγήσεις / δαπάνες) και του δείκτη επιχορηγήσεων των Ο.Τ.Α. (επιχορηγήσεις / έσοδα) 2) στα έσοδα που προέρχονται από τέλη και περιλαμβάνονταν στην κατηγορία εσόδων προηγούμενων οικονομικών ετών, τα οποία έπρεπε να συνυπολογιστούν στα ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. κατά την εκπόνηση των δεικτών Αυτονομίας εσόδων. Ειδικότερα:

Πρόβλημα: Τακτική Οικονομική Ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό:

Στα στοιχεία της βάσης δεδομένων, που αφορούσαν στα έτη 1999-2004 υπήρχε η κατηγορία εσόδων με την ονομασία «Λοιπά τακτικά έσοδα» στην οποία έως και το έτος 2004 συμπεριλαμβάνονταν και η υποκατηγορία Τακτική Οικονομική ενίσχυση από τον

Κρατικό Προϋπολογισμό (051.1) (άρθρο 37 Ν.Δ. 4260/1962 και άρθρο 16 Ν.Δ. 703/1970) η οποία αποτελεί μια σημαντική κατηγορία επιχορηγήσεων της Τ.Α.. Το έτος 2004, με την υπ' αριθμό 7028 Κοινή Υπουργική Απόφαση με θέμα «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων» (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004), αλλάζει η τυπολογία εσόδων και δαπανών του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και μεταξύ των αλλαγών προβλέπονταν και η μετακίνηση των εσόδων με ονομασία «Τακτική Οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό» από την κατηγορία «Λοιπά τακτικά έσοδα» σε άλλη κατηγορία εσόδων.

Στις υποκατηγορίες των τακτικών εσόδων δημιουργείται μια ξεχωριστή υποκατηγορία εσόδων με την ονομασία «Έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες» (06) εντός της οποίας εμπεριέχονται διάφορες κατηγορίες Κ.Α.Π. (Κ.Α.Π. για γενικές ανάγκες, για λειτουργία παιδικών σταθμών, για δημοτικούς χώρους άθλησης κ.α.). Το πρόβλημα που ανέκυψε κατά τη δημιουργία των δεικτών που σχετίζονται με τις επιχορηγήσεις (δείκτης Αυτονομίας δαπανών, δείκτης επιχορηγήσεων) ήταν ότι για τα έτη 1999-2004 ο κωδικός ανάλυσης 051.1 «Τακτική Οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό» δεν περιλαμβάνονταν ως ξεχωριστή κατηγορία στα δημοσιευμένα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ και γι' αυτό το λόγο υπήρξε σχετικό αίτημα χορήγησής του προς στην Επιτροπή Στατιστικού Απορρήτου της ΕΛΣΤΑΤ το οποίο όμως απορρίφθηκε με το αιτιολογικό ότι αποτελούν προσωπικά δεδομένα των Ο.Τ.Α..

Προκειμένου να μην αποκλειστεί τελείως αυτή η κατηγορία επιχορηγήσεων από τον υπολογισμό των δεικτών επιχορηγήσεων αποφασίστηκε κατά τον υπολογισμό των δεικτών Αυτονομίας δαπανών και επιχορηγήσεων για τα έτη 1999-2004, να θεωρηθούν ως επιχορηγήσεις όλα τα στοιχεία της κατηγορίας 05 «Λοιπά τακτικά έσοδα» μέσα στην οποία εμπεριέχονταν και η «Τακτική Οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό». Το πρόβλημα-αδυναμία που προκύπτει από αυτήν την επιλογή είναι ότι πλέον θεωρούνται ως επιχορηγήσεις και διάφορα έσοδα της κατηγορίας λοιπών τακτικών εσόδων που δεν αποτελούν επιχορηγήσεις ωστόσο παρατηρώντας πως εξελίσσεται η συγκεκριμένη υποκατηγορία εσόδων μετά το 2004, (βλ. Πίνακα 8: «Η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, %, έτη: 2005-2009», σελ. 103), όταν πια έχει αφαιρεθεί από αυτήν η ομάδα εσόδων με τίτλο «Τακτική Οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό», διαπιστώνεται σημαντική πτώση του μεριδίου των συνολικών εσόδων αυτής της κατηγορίας γεγονός το οποίο δείχνει ότι το μεγαλύτερο μέρος αυτής της υποκατηγορίας το καταλάμβανε η κατηγορία «Τακτική Οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό», συνεπώς η επιλογή

να συνυπολογιστεί εξολοκλήρου όλη η κατηγορία εσόδων κατά τον υπολογισμό των ανωτέρω δεικτών δεν οδηγεί σε διαστρέβλωση των αποτελεσμάτων της ανάλυσης.

Πρόβλημα: Στα έσοδα προηγούμενων οικονομικών ετών (ΠΟΕ) εμπεριέχονται κάποιες κατηγορίες τελών τα οποία αποτελούν ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. και τα οποία δεν δύναται να συνυπολογιστούν στη δημιουργία των δεικτών Αυτονομίας εσόδων ως ίδια έσοδα

Στην καινούργια τυπολογία εσόδων του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. που προέκυψε από την εφαρμογή της υπ' αριθ. 7028 Κοινής Υπουργικής Απόφασης (ΦΕΚ 253/τ.Β'/09-02-2004) (από το έτος 2005 και μετά) υπήρχαν οι υποκατηγορίες εσόδων Τακτικά έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (Κ.Α. 21) και «Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα κατά τα παρελθόντα οικονομικά (ΠΟΕ) έτη Τακτικά έσοδα» (Κ.Α. 321) στις οποίες εμπεριέχονται μεταξύ άλλων τακτικά έσοδα, από τέλη καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού, τέλη και δικαιώματα ύδρευσης, άρδευσης, αποχέτευσης, τέλη ακίνητης περιουσίας κτλ τα οποία αποτελούν ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. που βεβαιώνονται και εισπράττονται για πρώτη φορά ή έχουν βεβαιωθεί κατά το παρελθόν αλλά εισπράττονται στο τρέχον έτος. Επίσης, υπάρχουν και έκτακτα έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών που βεβαιώνονται και εισπράττονται για πρώτη φορά (Κ.Α. 22) και Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα κατά τα προηγούμενα οικονομικά έτη - έκτακτα έσοδα (Κ.Α. 322) που περιλαμβάνονται στην υποκατηγορία εσόδων «Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη» (Κ.Α.32), τα οποία όμως δεν τηρούνται σε ξεχωριστές υποκατηγορίες ώστε να φαίνονται τα ανταποδοτικά έσοδα (τέλη ύδρευσης κτλ) και να μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά την εκπόνηση των σχετικών δεικτών, διότι το μέγεθος αυτών των εσόδων είναι πολύ μικρότερος.

Προκειμένου να μην χαθεί η παραπάνω πληροφορία και να συνυπολογιστούν και τα ίδια έσοδα (τέλη και δικαιώματα) που εμπεριέχονται στις ανωτέρω ομάδες εσόδων, επιλέχθηκε κατά την εκπόνηση των δεικτών Αυτονομίας εσόδων να θεωρηθούν ολόκληρες οι κατηγορίες εσόδων με Κωδικούς Αριθμούς: 21, 22, 32 ως ίδια έσοδα, καθώς δεν υπήρχε η δυνατότητα να χρησιμοποιηθούν οι τριψήφιοι και τετραψήφιοι κωδικοί αριθμοί ανάλυσης των εσόδων στους οποίους εμπεριέχονταν η συγκεκριμένη πληροφορία, καθώς το σχετικό αίτημα που έγινε στην αρμόδια επιτροπή της ΕΛΣΤΑΤ απορρίφτηκε.

3.3.4 Λοιπά Πληθυσμιακά/Δημογραφικά, γεωγραφικά και πολιτικά στοιχεία & μεταβλητές της Βάσης Δεδομένων.

Το μεγαλύτερο μέρος των πληθυσμιακών/δημογραφικών και γεωγραφικών στοιχείων που περιέχονται στη βάση δεδομένων της παρούσας διδακτορικής διατριβής αντλήθηκαν από την απογραφή της 18ης Μαρτίου 2001. Σημειώνεται, ότι δεν υπήρχε η δυνατότητα να χρησιμοποιηθούν στοιχεία της απογραφής του 2011³³, καθώς η δημοσίευσή τους από την ΕΛΣΤΑΤ έγινε σε μεταγενέστερο χρόνο από την ολοκλήρωση και οριστικοποίηση της βάσης η οποία ήταν απαραίτητη για την διεξαγωγή της εμπειρικής ανάλυσης

Πληθυσμιακά/Δημογραφικά στοιχεία

Μεταξύ των πληθυσμιακών στοιχείων της βάσης δεδομένων περιλαμβάνεται ο πραγματικός Πληθυσμός (de facto) που αντλήθηκε από την απογραφή του έτους 2001.

Σύμφωνα με την Στατιστική Υπηρεσία ως πραγματικός πληθυσμός (de facto) ενός τόπου ορίζεται ο συνολικός πληθυσμός που βρέθηκε και απογράφηκε κατά την διεξαγωγή της απογραφής στο συγκεκριμένο αυτό τόπο ανεξάρτητα από το αν διαμένει μόνιμα στον τόπο αυτό ή αν είναι προσωρινός ή περαστικός, ενώ μόνιμος πληθυσμός είναι ο αριθμός των ατόμων που έχουν τη συνήθη διαμονή τους σε κάθε περιφέρεια, νομό, δήμο/κοινότητα, δημοτικό/κοινοτικό διαμέρισμα και αυτοτελή οικισμό (ΕΛΣΤΑΤ³⁴). Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης επιλέχτηκε να χρησιμοποιηθεί ο πραγματικός πληθυσμός και όχι ο μόνιμος, καθώς σύμφωνα με την παρ. 12 του άρθρου 283 του Ν. 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ως κριτήριο κατανομής των επιχορηγήσεων (ΚΑΠ) στους Φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης χρησιμοποιείται μεταξύ άλλων ο πραγματικός πληθυσμός.

Άλλα πληθυσμιακά στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν στη βάση δεδομένων είναι: το σύνολο των πτυχιούχων Ανώτατων Σχολών, ΤΕΙ (KATE, KATEE) και Ανωτέρων Σχολών ανά Ο.Τ.Α. (de_facto_graduates), που χρησιμοποιήθηκε για τη δημιουργία της μεταβλητής «education», η οποία ισούται με τον λόγο των πτυχιούχων Ανώτατων Σχολών, ΤΕΙ (KATE, KATEE) και Ανωτέρων Σχολών ανά Ο.Τ.Α., προς τον

³³ Η Δημοσίευση των στοιχείων της Απογραφής του 2011 έγινε το Μάρτιο του 2013, με την Απόφαση με αριθμό ΓΠ-192 με θέμα «Αποτελέσματα της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών 2011 που αφορούν στον De facto Πληθυσμό της Χώρας» (ΦΕΚ 630/τ.Β/20-03-2013), όπως αυτή τροποποιήθηκε τον Μάρτιο του 2014 με την με αριθμό 2891/15.03.2013 Απόφαση με θέμα «Αποτελέσματα της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών 2011 που αφορούν στον de facto Πληθυσμό της Χώρας, (ΦΕΚ 699/τ.Β/20-03-2014).

³⁴ Βλ. http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE_02_0101_00098%20.pdf, τελευταία πρόσβαση στις 24/01/2016.

πραγματικό πληθυσμό του Ο.Τ.Α. (%), ο αριθμός των ανέργων («Unemployed01») και του οικονομικά μη ενεργού πληθυσμού³⁵ (Econ_inactive01) που σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ είναι ο πληθυσμός των ατόμων που δεν εργάζονται, ούτε αναζητούν εργασία, και τα οποία αποτελούν τα οικονομικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού και εκφράζονται ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού των Ο.Τ.Α.. Τα παραπάνω στοιχεία αντλήθηκαν από την απογραφή της 18ης Μαρτίου 2001.

Γεωγραφικά Στοιχεία

Οι γεωγραφικές μεταβλητές που χρησιμοποιήθηκαν στην ανάλυση αφορούν στην γεωγραφική έκταση του Ο.Τ.Α. (surf_water01) που εκφράζεται σε τχμ. επιφάνεια και στην οποία περιλαμβάνονται τα εσωτερικά ύδατα (λίμνες, ποτάμια κ.α.), στην πληθυσμιακή πυκνότητα (density01), η οποία ισούται με τον λόγο του πραγματικού πληθυσμού του Ο.Τ.Α. προς την έκτασή του (τ.χμ.) και στον μέσο σταθμικό υψόμετρο (m_ypsom01). Σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, ο μέσος σταθμικός υψόμετρον κάθε δημοτικού ή κοινοτικού διαμερίσματος υπολογίστηκε ως μέσος όρος της στάθμισης των υψομέτρων των οικισμών του και του πληθυσμού τους κατά την απογραφή του 2001. Με αντίστοιχο τρόπο υπολογίστηκε το μέσο σταθμικό υψόμετρο των δήμων και κοινοτήτων. Ο μέσος σταθμικός κάθε δημοτικού ή κοινοτικού διαμερίσματος σταθμίστηκε με τον πληθυσμό της απογραφής 2001 και στην συνέχεια για τον υπολογισμό του αντίστοιχου στοιχείου για κάθε δήμο ή κοινότητα χρησιμοποιήθηκε ο μέσος όρος αυτών. Τα παραπάνω στοιχεία αντλήθηκαν από την Απογραφή του πληθυσμού του 2001 που διενεργήθηκε από την Ελληνική Στατιστική Αρχή.

Επίσης, στο πλαίσιο της ανάλυσης δημιουργήθηκαν δυο γεωγραφικές ψευδομεταβλητές. Η πρώτη αφορούσε στη νησιωτικότητα και ειδικότερα δίνονταν η τιμή ένα (1) στο Ο.Τ.Α. που ήταν χωροθετημένος σε νησί (island) και η τιμή μηδέν (0) όταν δεν ήταν, ενώ η δεύτερη μεταβλητή αφορούσε στην ορεινότητα του Ο.Τ.Α. και λάμβανε την τιμή ένα (1) όταν ο Ο.Τ.Α. ήταν ορεινός (mountainous) και το μηδέν (0) όταν δεν ήταν. Για τον χαρακτηρισμό ενός Ο.Τ.Α. ως ορεινού χρησιμοποιήθηκε ως κριτήριο το ύψος του σταθμικού υψόμετρον. Ειδικότερα, για τον Ο.Τ.Α. που βρίσκεται

³⁵ Στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό περιλαμβάνεται το σύνολο των ατόμων και των δυο φύλων που προσφέρουν την εργασία τους για την παραγωγή οικονομικών αγαθών και υπηρεσιών κατά την διάρκεια μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου. (Ο.Ο.Σ.Α., <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=730>, τελευταία πρόσβαση στις 21/01/2016). Στον οικονομικά μη ενεργό πληθυσμό περιλαμβάνεται το σύνολο των απασχολούμενων και το σύνολο των ανέργων. Αντίθετα, στον οικονομικά μη ενεργό πληθυσμό (EconomicallyInactive) ανήκει το σύνολο των ατόμων που δεν είναι ούτε απασχολούμενοι ούτε άνεργοι κατά την διάρκεια μιας συγκεκριμένης χρονικής περιόδου αναφοράς που χρησιμοποιείται για τη μέτρηση της τρέχουσας δραστηριότητας. Δηλαδή, οι συνταξιούχοι, αυτοί που φοιτούν σε εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα άτομα που έχουν αναλάβει οικογενειακά καθήκοντα και άλλα οικονομικά μη ενεργά άτομα (Ο.Ο.Σ.Α., <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6252>, τελευταία πρόσβαση στις 21/01/2016).

σε περιοχή με μέσο σταθμικό υψομέτρου πάνω από το μέσο όρο του δείγματος δίνονταν η τιμή ένα (1), ενώ εκείνοι με σταθμικό υψομέτρου κάτω από την διάμεσο του δείγματος λάμβαναν την τιμή μηδέν (0).

Πολιτικές Μεταβλητές

Οι πολιτικές μεταβλητές δημιουργήθηκαν για τις ανάγκες διεξαγωγής της οικονομετρικής ανάλυσης και είναι οι ψευδομεταβλητές «εκλογές» (elections), «πολιτική εξουσία» (political power), καθώς και η μεταβλητή «ανταγωνισμός» (competition). Για τη δημιουργία των δυο τελευταίων μεταβλητών χρησιμοποιήθηκαν εκλογικά αποτελέσματα σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ για τη δημιουργία της πολιτικής ψευδομεταβλητής «elections» συνδυάστηκαν τα εκλογικά στοιχεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τα αποτελέσματα των Εθνικών Εκλογών (βλ. Πίνακα 2).

Η πολιτική ψευδομεταβλητή «elections» συνδυάζει τα αποτελέσματα των εθνικών εκλογών με τα αποτελέσματα των εκλογών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς αποτυπώνει την κομματική υποστήριξη που έλαβαν οι εκλεγμένοι Δήμαρχοι/Κοινοτάρχες κατά τις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διεξήχθησαν τα έτη 1998 (8 και 15 Οκτώβρη 1998), 2002 (13 Οκτώβρη 2002) και 2006 (15 Οκτώβρη 2006). Ειδικότερα, με ένα (1) υποδηλώνεται ο εκλεγμένος υποψήφιος του δήμου ή της κοινότητας που υποστηρίχτηκε είτε άμεσα είτε έμμεσα (μέσω συνεργασιών με άλλα κόμματα) από το κυβερνών κόμμα και με μηδέν (0) όλες οι άλλες περιπτώσεις (εκλεγμένος δήμαρχος ή κοινοτάρχης που υποστηρίχτηκε από άλλο κόμμα ή συνεργασίες άλλων κομμάτων ή ο εκλεγμένος υποψήφιος που συμμετείχε στις εκλογές ως ανεξάρτητος ή ανεξάρτητος που προερχότανε από το κόμμα της ΝΔ ή του ΠΑΣΟΚ).

Πίνακας 2. Ημερομηνίες διεξαγωγής των Εθνικών Εκλογών και των εκλογών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ημερομηνίες εκλογών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	Ημερομηνίες Εθνικών εκλογών	Νικητής Εθνικών εκλογών
16 Οκτωβρίου 1994	22 Σεπτεμβρίου 1996	ΠΑΣΟΚ
8 & 15 Οκτωβρίου 1998	09 Απριλίου 2000	ΠΑΣΟΚ
13 Οκτωβρίου 2002	7 Μαρτίου 2004	ΝΔ
15 Οκτωβρίου 2006	16 Σεπτεμβρίου 2007	ΝΔ
7 & 14 Νοεμβρίου 2010	4 Οκτωβρίου 2009	ΠΑΣΟΚ

Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Ειδικότερα, για τη δημιουργία της μεταβλητής «elections» των ετών 1999-2002 χρησιμοποιήθηκαν τα αποτελέσματα των τοπικών εκλογών του 1998 (8 και 15 Οκτωβρίου 1998) σε συνδυασμό με τις εθνικές εκλογές των ετών 1996 και 2000. Η επόμενη εκλογική αναμέτρηση σε τοπικό επίπεδο διεξήχθη το έτος 2002. Για το έτος 2002 αποφασίστηκε να χρησιμοποιηθούν τα αποτελέσματα των εκλογών του 1998, διότι οι εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 2002 διεξήχθησαν λίγο πριν το κλείσιμο του οικονομικού έτους (31/12/2002), και κρίθηκε πιο σωστό να δημιουργηθεί η μεταβλητή χρησιμοποιώντας τα εκλογικά στοιχεία του 1998. Τα στοιχεία των εκλογικών αποτελεσμάτων της Τ.Α. για το έτος 1998 αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα του τμήματος πληροφορικής του Συνασπισμού. Για την απόκτηση των παραπάνω στοιχείων έγινε σχετική αίτηση προς το αρμόδιο Τμήμα εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών, όμως δεν κατέστη δυνατόν να παραχωρηθούν.

Για τη δημιουργία της ψευδομεταβλητής του έτους 2003 χρησιμοποιήθηκαν τα αποτελέσματα των εκλογών που διεξήχθησαν στις 13 Οκτωβρίου του 2002 σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα των εθνικών εκλογών του έτους 2000. Τον Μάρτιο του 2004 διεξάγονται εκ νέου εθνικές εκλογές από τις οποίες προκύπτει ως κυβέρνηση διαφορετικό κόμμα από το κόμμα που είχε κερδίσει στις δυο τελευταίες εθνικές εκλογικές αναμετρήσεις. Το συγκεκριμένο αποτέλεσμα των εθνικών εκλογών συνδυάζεται με τα εκλογικά αποτελέσματα της Τ.Α. του 2002 για τη δημιουργία της ψευδομεταβλητής «elections» για τα έτη 2004 έως και 2006. Στις 15 Οκτωβρίου του 2006 διεξάγονται εκλογές σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όμως τα συγκεκριμένα εκλογικά αποτελέσματα δεν χρησιμοποιούνται στη δημιουργία της ψευδομεταβλητής του έτους 2006 αλλά χρησιμοποιούνται τα αποτελέσματα των εκλογών της Τ.Α. του 2002 σε συνδυασμό με τα αποτελέσματα των εθνικών εκλογών του 2004, για τον ίδιο λόγο που αναφέρθηκε παραπάνω. Τέλος, τα εκλογικά αποτελέσματα της Τ.Α. του 2006 χρησιμοποιούνται σε συνδυασμό με το αποτέλεσμα των Εθνικών εκλογών του 2007 για την δημιουργία της ψευδομεταβλητής των ετών 2007 έως και 2009.

Η μεταβλητή ανταγωνισμός (competition) είναι μια πολιτική μεταβλητή που δηλώνει τον αριθμό των εκλογικών συνδυασμών που είχαν συμμετάσχει ως υποψήφιοι στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού που διεξήχθησαν στα έτη 1998, 2002 και 2006. Αυτή η μεταβλητή αποτυπώνει τον ανταγωνισμό που υπάρχει μεταξύ των υποψηφίων και δείχνει την συσχέτιση αυτού με την διαδικασία παρακολούθησης και ελέγχου των αποφάσεων και πράξεων των εκλεγμένων Δημάρχων/Κοινοταρχών. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των υποψηφίων στις εκλογές και όσο περισσότερες είναι οι θέσεις που καταλαμβάνουν οι διάφοροι κομματικοί συνδυασμοί στο

δημοτικό/κοινοτικό συμβούλιο, τόσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός ελέγχου που μπορεί να υπάρξει στη συνέχεια επί των αποφάσεων της παράταξης που αναδείχτηκε νικήτρια κάτι που ενδέχεται να περιορίσει τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης και διαφθοράς των Τοπικών Αρχόντων. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί, ότι η ύπαρξη ενός σχετικά μεγάλου αριθμού υποψήφιων πολιτικών συνδυασμών ανά Ο.Τ.Α. κατά τις εκλογές ενισχύει τη δημοκρατία και τον θεσμό της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Τέλος, αυτή η μεταβλητή που αναδεικνύει το μέγεθος του ανταγωνισμού σε επίπεδο Ο.Τ.Α. μπορεί να συσχετιστεί με το μέγεθος των επιχορηγήσεων που λαμβάνουν οι Ο.Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος προκειμένου να αποδειχτεί αν ο υψηλός ανταγωνισμός οδηγεί σε μείωση του ποσοστού επιχορηγήσεων που λαμβάνουν οι Ο.Τ.Α., ή όχι.

Η μεταβλητή του ανταγωνισμού που δημιουργήθηκε κάνοντας χρήση των εκλογικών στοιχείων της Τ.Α. του έτους 1998 (5 και 15 Οκτώβρη 1998) χρησιμοποιήθηκε για τα έτη 1999 έως 2002 της βάσης δεδομένων. Τον Οκτώβριο του 2002 (13 Οκτώβρη 2002) διεξήχθησαν νέες εκλογές σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης όμως επειδή: α) η νομοθεσία προβλέπει μια περίοδο σαράντα ημερών για την ανάληψη καθηκόντων της καινούργιας τοπικής αρχής, β) την περίοδο των Χριστουγέννων συνήθως υπάρχει κάποια αδράνεια όσον αφορά στη λήψη αποφάσεων από τους νεοεκλεγέντες δημάρχους/κοινοτάρχες και γ) οι εκλογές διεξήχθησαν λίγο πριν το κλείσιμο του οικονομικού έτους (31/12/2002) επιλέχτηκε στο έτος 2002 της βάσης δεδομένων να μπει η μεταβλητή «competition» που δημιουργήθηκε βασιζόμενη στα εκλογικά αποτελέσματα του έτους 1998 και όχι στα εκλογικά αποτελέσματα του έτους 2002. Επίσης, για τη δημιουργία της μεταβλητής των ετών 2003 έως και 2006 χρησιμοποιήθηκε ο αριθμός των εκλογικών συνδυασμών ανά Ο.Τ.Α. που ήταν υποψήφιοι στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 2002. Το έτος 2006 (15 Οκτωβρίου του 2006) έγιναν νέες εκλογές όμως για του ίδιους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, για την δημιουργία της μεταβλητής του συγκεκριμένου έτους δεν χρησιμοποιήθηκαν τα καινούργια αποτελέσματα που προέκυψαν από τις εκλογές του 2006 αλλά τα αποτελέσματα των εκλογών του 2002. Για να δημιουργηθεί η μεταβλητή του ανταγωνισμού των ετών 2007 έως και 2009, χρησιμοποιήθηκε ο αριθμός των συνδυασμών που ήταν υποψήφιοι στις εκλογές της Τ.Α. του 2006.

Η ψευδομεταβλητή της πολιτικής εξουσίας (political power) λαμβάνει την τιμή ένα (1) όταν ο Δήμαρχος/Κοινοτάρχης επανεκλέγεται και την τιμή μηδέν (0) όταν δεν επανεκλέγεται. Στόχος της δημιουργία της συγκεκριμένης μεταβλητής είναι να αναδειχθεί κατά πόσο οι Τοπικοί Άρχοντες που επανεκλέγονται για δεύτερη συνεχόμενη θητεία λαμβάνουν πιο υπεύθυνες δημοσιονομικές αποφάσεις σε σχέση με

εκείνους που εκλέγονται για πρώτη φορά. Οι Δήμαρχοι (ή Κοινοτάρχες) που στοχεύουν στην επανεκλογή τους πιθανόν να λαμβάνουν πιο συνετές οικονομικές και πολιτικές αποφάσεις - δεν προσλαμβάνουν δυσανάλογο αριθμό προσωπικού σε σχέση με τον συνολικό πληθυσμό του Ο.Τ.Α. και τη γεωγραφική του έκταση, δεν λαμβάνουν συνεχώς δάνεια για τη χρηματοδότηση των υπέρμετρων δημοσιονομικών δαπανών κτλ - προκειμένου να μην χρειαστεί να αντιμετωπίσουν στην επόμενη θητεία τους τις κοινωνικό-οικονομικές συνέπειες που ενδέχεται να προκληθούν από τη δημιουργία ενός υπέρογκου δημοσιονομικού χρέους, καθώς και τη δυσαρέσκεια του κοινωνικού συνόλου που ενδέχεται να δημιουργηθεί λόγω της υποθήκευσης του μέλλοντος των επόμενων γενεών από την διόγκωση αυτού του χρέους.

Επίσης, η επανεκλογή των τοπικών αρχόντων μπορεί να ισχυροποιήσει την διαπραγματευτική τους θέση και να τους δώσει τη δυνατότητα άσκησης εντονότερων πιέσεων προς το Κεντρικό Κράτος για την εξασφάλιση περισσότερων πόρων με την μορφή γενικών επιχορηγήσεων ή τοπικών φορολογικών εσόδων που θα μπορέσουν να διατεθούν για την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών.

Ωστόσο, υπάρχει και το ενδεχόμενο οι τοπικοί άρχοντες να στοχεύουν αποκλειστικά στην επανεκλογή τους και να λαμβάνουν οικονομικές αποφάσεις που εξυπηρετούν τα συμφέροντα συγκεκριμένων ομάδων - που τους είχαν στηρίξει οικονομικά προκειμένου να επανεκλεγούν (pork barrel politics) - και δεν βελτιώνουν την ευημερία του κοινωνικού συνόλου αλλά δημιουργούν πρόσθετο οικονομικό βάρος που μεταφέρεται στις επόμενες γενεές.

Για τη δημιουργία της μεταβλητής πολιτικής εξουσίας (political power) των ετών 1999 έως και 2002 χρησιμοποιήθηκαν τα εκλογικά αποτελέσματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των ετών 1994 και 1998. Ειδικότερα, δίνεται η τιμή ένα (1) αν ο εκλεγμένος Δήμαρχος/Κοινοτάρχης στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1998 ήταν ίδιος με τον τοπικό άρχοντα που αναδείχτηκε από τις εκλογές της Τ.Α. του 1994 (16 Οκτώβρη του 1994) και η τιμή μηδέν (0) όταν ο δήμαρχος/κοινοτάρχης δεν είναι το ίδιο πρόσωπο. Κατά τη δημιουργία αυτής της ψευδομεταβλητής υπήρξαν δυο προβλήματα που έπρεπε να αντιμετωπιστούν. Πρώτον, δεν υπήρχαν διαθέσιμα σε ηλεκτρονική μορφή τα εκλογικά αποτελέσματα του 1994 και δεύτερον, ο αριθμός των Ο.Τ.Α. κατά την εκλογική διαδικασία του 1994 (5.775 Ο.Τ.Α. εκ των οποίων οι 377 ήταν Δήμοι και οι 5.398 Κοινότητες) ήταν μεγαλύτερος από τον αριθμό του δείγματος που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα έρευνα (1.031 Καποδιστριακοί Ο.Τ.Α.) συνεπώς ήταν δύσκολο να διαπιστωθεί για κάθε Ο.Τ.Α. εάν ο εκλεγμένος Τοπικός Άρχοντας επανεκλέγεται ή όχι.

Η πρώτη δυσκολία αντιμετωπίστηκε με την χορήγηση σε έντυπη μορφή από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, των αποτελεσμάτων της εκλογικής διαδικασίας του 1994 ύστερα από σχετικό αίτημα. Στη συνέχεια, ο εκλεγμένος Δήμαρχος/Κοινοτάρχης των εκλογών Τ.Α. του 1998 αναζητήθηκε στα εκλογικά αποτελέσματα του 1994 που περιέχονταν στον τόμο με τίτλο «Αποτελέσματα Εκλογών Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών της 16ης Οκτωβρίου 1994 και Επαναληπτικών της 23ης Οκτωβρίου 1994» προκειμένου να διαπιστωθεί αν το συγκεκριμένο άτομο επανεκλέγεται ή όχι. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η αδυναμία αυτής της μεθόδου είναι ότι δεν υπάρχει αντιστοιχία του αριθμού των Ο.Τ.Α. του 1994 (5.775 Ο.Τ.Α.) με αυτόν του 1998, καθώς με την εφαρμογή του Νόμου Καποδίστρια (Ν.2539/97) πραγματοποιήθηκαν συγχωνεύσεις Ο.Τ.Α. με αποτέλεσμα να μειωθεί ο αριθμός των Ο.Τ.Α. από 5.775 σε 1.033. Ωστόσο, όταν εντοπίζονταν το όνομα ενός εκλεγμένου Δημάρχου/Κοινοτάρχη του εκλογικού έτους 1998 στα εκλογικά αποτελέσματα του 1994, τότε σημειώνονταν η μονάδα στην ψευδομεταβλητή που δηλώνει ότι είναι επανεκλεγμένος ανεξάρτητα αν αυτός είχε εκλεγεί στον ίδιο Ο.Τ.Α. ή σε κάποιον άλλο στον οποίο είχε συγχωνευτεί ο συγκεκριμένος Ο.Τ.Α..

Τέλος, η δημιουργία της ψευδομεταβλητής «political power» για τα έτη 2003 έως και 2006 βασίστηκε στα εκλογικά αποτελέσματα των ετών 1998 και 2002, ενώ στα έτη 2007 έως και 2009 η μεταβλητή δημιουργήθηκε κάνοντας χρήση των εκλογικών αποτελεσμάτων των ετών 2002 και 2006.

Για τη δημιουργία των πολιτικών μεταβλητών της βάσης δεδομένων της ανάλυσης, αξιοποιήθηκαν στοιχεία από τις εξής πηγές:

- τον τόμο εκλογικών αποτελεσμάτων του Τμήματος Εκλογών του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Αποτελέσματα Εκλογών Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών της 16ης Οκτωβρίου 1994 και Επαναληπτικών της 23ης Οκτωβρίου 1994»,
- τον σύνδεσμο του Τμήματος Πληροφορικής του πολιτικού κόμματος του Συνασπισμού (παλαιότερη ονομασία), από τον οποίο αντλήθηκαν εκλογικά αποτελέσματα του 1998³⁶,
- τον σύνδεσμο του Υπουργείου Εσωτερικών, από τον οποίο αντλήθηκαν τα εκλογικά αποτελέσματα της Τ.Α. των ετών 2002 και 2006³⁷.

³⁶ Βλ. www.syn.gr/elections/d98/allnomoi.htm (τελευταία πρόσβαση στις 29/12/2015).

³⁷ Βλ. www.ypes.gr/el/Elections/CityElections/ResultsofElections/ (τελευταία πρόσβαση στις 28/02/2016).

Επίσης, στις περιπτώσεις που οι παραπάνω πηγές δεν παρείχαν σαφή στοιχεία αναφορικά με την κομματική στήριξη που είχαν λάβει οι εκλεγμένοι Τοπικοί Άρχοντες στις εκλογές που διεξήχθησαν στα έτη 1998, 2002 και 2006 οι συγκεκριμένες πληροφορίες αντλήθηκαν ύστερα από τηλεφωνική επικοινωνία που πραγματοποιήθηκε με τα γραφεία Δημάρχων ή τα Γραφεία Τύπου των Ο.Τ.Α..

3.4 Ποσοτική Χωρική Ανάλυση (Benchmarking, Συντελεστές Χωροθέτησης Location Quotient και Χαρτογραφική Απεικόνιση)

Εισαγωγή

Η ποσοτική χωρική ανάλυση διεξήχθη προκειμένου να εντοπιστούν, να διερευνηθούν και να ερμηνευτούν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. ως χωρικές οντότητες. Ο εντοπισμός και η προσμέτρηση των διαφορετικών μορφών χωρικής ανισοκατανομής και διαφοροποίησης επιτυγχάνεται με τη χρήση δεικτών που παρέχουν πληροφορίες για το χωρικό πρότυπο της κατανομής. Στο πλαίσιο της παρούσας χωρικής ανάλυσης πραγματοποιείται μια συγκριτική αξιολόγηση των δημοσιονομικών δεικτών Αυτονομίας των Ο.Τ.Α. ως προς τον ετήσιο μέσο όρο τους. Επίσης, δημιουργούνται δείκτες χωροθέτησης «Location Quotient» (LQ) ως προς τα φορολογικά έσοδα, τα δανειακά έσοδα και τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α., που προσμετρούν το βαθμό κατά το οποίο ορισμένες ομάδες μιας περιοχής αποκλίνουν από το μέσο όρο της ευρύτερης περιφέρειας (εθνικό μέσο όρο) και επιτρέπεται με τον τρόπο αυτό ο εντοπισμός της σχετικής θέσης των Ο.Τ.Α. (Άρθρο Γ, Φώτη, χ.ε.³⁸).

3.4.1 Διαδικασία «Benchmarking»

Στην πρώτη ενότητα του κεφαλαίου της χαρτογράφησης διενεργείται Συγκριτική Αξιολόγηση (benchmarking) ή Συγκριτική Προτυποποίηση των δεικτών Αυτονομίας ιδίων εσόδων, δαπανών και φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. ως προς τον ετήσιο μέσο όρο του κάθε δείκτη για τα έτη 1999, 2004 και 2009. Ο όρος «benchmarking» (best practice benchmarking ή process benchmarking), αναφέρεται σε μια μέθοδο, η οποία χρησιμοποιείται στο «management» και ειδικότερα στο στρατηγικό «management»,

³⁸ Βλ. <http://www.demography-lab.prd.uth.gr/ddaog/article/cont/ergasies/photis.htm> (τελευταία πρόσβαση στις 29/12/2015).

επιχειρήσεων ή οργανισμών, για την αξιολόγηση των διαφόρων πτυχών λειτουργίας τους με μέτρο σύγκρισης την «καλύτερη πρακτική» (best practice) στον τομέα τους³⁹.

Στο πλαίσιο αυτής της αξιολόγησης επιλέχτηκε να χρησιμοποιηθεί ως μέτρο σύγκρισης ο ετήσιος μέσος όρος των παραπάνω δεικτών για το σύνολο των 1.031 Ο.Τ.Α. του δείγματος και όχι ο Ο.Τ.Α. με την βέλτιστη τιμή επίδοσης, όσον αφορά στους εξεταζόμενους δείκτες, διότι στόχος ήταν να ομαδοποιηθούν οι επιδόσεις των Ο.Τ.Α. ως προς τον μέσο όρο του δείγματος και όχι ως προς μια μεμονωμένη περίπτωση Ο.Τ.Α. που ενδεχομένως η θετική του επίδοση να ήταν συγκυριακή και τυχαία και όχι αποτέλεσμα συγκεκριμένων πολιτικών στρατηγικών που ακολουθήθηκαν. Επίσης, η βέλτιστη τιμή επίδοσης ενός Ο.Τ.Α. μπορεί να οφείλονταν στο πληθυσμιακό και εδαφικό μέγεθός του (που εξασφαλίζει οικονομίες κλίμακας) και έτσι να μην είναι συγκρίσιμη με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. της χώρας (π.χ. Δήμος Αθηναίων).

Μέσω της διαδικασίας της συγκριτικής αξιολόγησης μπορεί να εξαχθούν σημαντικά συμπεράσματα αναφορικά με το βαθμό Αυτονομίας και εξάρτησης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., τα οποία είναι αναγκαία προκειμένου να σχεδιαστεί μια συνολική στρατηγική όσον αφορά στην Αποκέντρωση στην Ελλάδα.

Τα αποτελέσματα που προέκυψαν από τη διαδικασία της συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) απεικονίζονται σε ψηφιακούς θεματικούς χάρτες που δημιουργήθηκαν με τη βοήθεια εφαρμογής Γεωγραφικών Συστημάτων Πληροφοριών (Geographic Information Systems, G.I.S.) και αφορούν στα έτη 1999, 2004 και 2009 τα οποία αντιστοιχούν στην αρχή, στη μέση και στο τέλος της εξεταζόμενης περιόδου που καλύπτει το δείγμα.

Ειδικότερα, τα στάδια που ακολουθήθηκαν για την πραγματοποίηση της συγκριτικής αξιολόγησης των Ο.Τ.Α. είναι τα εξής: Καταρχάς δημιουργήθηκαν τρεις δείκτες Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας που αφορούσαν στους 1.031 Ο.Τ.Α. της χώρας και κάλυπταν την χρονική περίοδο 1999-2009. Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων ορίζεται ως ο λόγος των ίδιων εσόδων (Εσοδα από τέλη και δικαιώματα, Φόροι – Εισφορές, Πρόσοδοι από ακίνητη και κινητή περιουσία, Δωρεές-Κληρονομίες, Προσαυξήσεις – Πρόστιμα – Παράβολα κ.α.) των Ο.Τ.Α. (Δήμοι και Κοινότητες) προς τα συνολικά τους έσοδα, ο Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών αποτυπώνει το μερίδιο των ενδοκυβερνητικών επιχορηγήσεων στις συνολικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. και ουσιαστικά

³⁹ Βικιπαίδεια, ελεύθερη εγκυκλοπαίδεια, https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A3%CF%85%CE%B3%CE%BA%CF%81%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%84%CF%85%CF%80%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7 (τελευταία πρόσβαση στις 20/01/2016).

δείχνει το βαθμό κατά τον οποίο οι Ο.Τ.Α. βασίζονται σε κρατικές επιχορηγήσεις προκειμένου να παρέχουν τοπικές υπηρεσίες και αγαθά στους πολίτες τους, και τέλος ο Δείκτης Φορολογικών Εσόδων εκφράζει την αναλογία φόρων και εισφορών προς τα συνολικά έσοδα του Ο.Τ.Α.⁴⁰.

Οι τιμές των παραπάνω δεικτών ταξινομήθηκαν σε τέσσερα διαστήματα. Τα δυο διαστήματα αφορούσαν στις τιμές των δεικτών που ήταν πάνω από τον ετήσιο μέσο όρο του δείκτη για όλη την χώρα και απεικονίζονταν χαρτογραφικά με δυο αποχρώσεις του μπλε. Οι Ο.Τ.Α. που λάμβαναν τιμές έως και το 25% πάνω από τον μέσο όρο (Μ.Ο.) απεικονίζονται με μπλε χρώμα (Μ.Ο. έως +25%Μ.Ο.) και οι Ο.Τ.Α. που εμφάνιζαν τιμές πάνω από το 25% του Μ.Ο. (25%Μ.Ο.<) λάμβαναν το γαλάζιο χρώμα. Τα υπόλοιπα δυο διαστήματα αφορούσαν στις τιμές που βρίσκονται κάτω από τον μέσο όρο του δείκτη και αποτυπώνονται στον χάρτη με δυο διαφορετικά χρώματα. Ειδικότερα, Ο.Τ.Α. με τιμές από τον Μ.Ο. έως 25% κάτω από τον Μ.Ο. (-25% Μ.Ο. έως Μ.Ο.) απεικονίζονται με κόκκινο χρώμα στο χάρτη ενώ οι Ο.Τ.Α. με τιμές δεικτών χαμηλότερες από το 25% κάτω από τον Μ.Ο. (<-25%Μ.Ο.) εμφανίζονται με σομόν χρώμα.

Αδυναμία της παραπάνω ανάλυσης αποτελεί το γεγονός ότι μια διαφαινόμενη μείωση (ή αύξηση) των τιμών των δεικτών κάποιων Ο.Τ.Α. ως προς τον Μ.Ο. σε σχέση με το προηγούμενο έτος μπορεί να μην είναι πραγματική, καθώς μπορεί να οφείλεται στην αύξηση (ή μείωση) του Μ.Ο. των ΟΤΑ που απαρτίζουν το δείγμα της ανάλυσης για το συγκεκριμένο έτος. Στην περίπτωση αυτή μπορεί να μην υπάρχει πραγματική μείωση (αύξηση) της τιμής του δείκτη του Ο.Τ.Α., όμως πλέον ο Ο.Τ.Α. μπορεί να απεικονίζεται στον χάρτη με διαφορετικό χρώμα γεγονός που δεν αποτυπώνει την πραγματικότητα. Για να διαπιστωθεί η πραγματική ετήσια μεταβολή των εξεταζόμενων δεικτών θα πρέπει να μελετηθεί η εξέλιξη των τιμών των δεικτών ξεχωριστά για κάθε ένα από τους 1.031 Ο.Τ.Α. που απαρτίζουν το δείγμα. Ο συγκεκριμένος τρόπος απεικόνισης των αποτελεσμάτων της ανάλυσης επιλέχτηκε γιατί θεωρήθηκε ότι εξυπηρετούσε καλύτερα τις ανάγκες της ανάλυσης, εφόσον ο σκοπός ήταν να αποτυπωθεί η τάση των τιμών των δεικτών συγκριτικά με το μέσο όρο του συνόλου των Ο.Τ.Α. της χώρας, και όχι οι αυξομειώσεις αυτών των τιμών για τον κάθε Ο.Τ.Α. χωριστά.

⁴⁰ Οι συγκεκριμένοι δείκτες αναλύονται εκτενέστερα στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, και ειδικότερα στο κεφάλαιο 7.2 και στο Παράρτημα ΙΙΙ της παρούσας διατριβής.

3.4.2 Συντελεστές Χωροθέτης (Location Quotient, LQ)

Στο πλαίσιο της δεύτερης ενότητας του κεφαλαίου της ποσοτικής χωρικής ανάλυσης, δημιουργούνται δείκτες χωροθέτησης (LQ) ως προς ορισμένα οικονομικά χαρακτηριστικά των 1.031 Ο.Τ.Α. και απεικονίζονται σε χάρτες. Ο δείκτης χωροθέτησης είναι ένας χωρικός δείκτης (εργαλείο της αναλυτικής στατιστικής), που προσδιορίζει το βαθμό κατά τον οποίο ορισμένες ομάδες μιας περιοχής αποκλίνουν από το μέσο όρο της ευρύτερης περιφέρειας (π.χ. από τον εθνικό μέσο όρο) που αυτές συνιστούν, και επιτρέπει με τον τρόπο αυτό τον εντοπισμό της σχετικής θέσης τους, ή με άλλα λόγια συγκρίνει τη συγκέντρωση μιας μεταβλητής σε μια δεδομένη περιοχή, με αυτήν της ευρύτερης περιοχής μελέτης (Βαλασάκη & Φώτης, 2005, σελ. 10, Άρθρο Γ. Φώτη, χ.ε.⁴¹).

Αν υποθέσουμε ότι X είναι κάποιο χαρακτηριστικό σε μια περιοχή και Y είναι το συνολικό μέγεθος συναφών στοιχείων αυτού του χαρακτηριστικού στην περιφέρεια, τότε ο λόγος X/Y είναι η περιφερειακή συγκέντρωση αυτού του χαρακτηριστικού στην Περιφέρεια. Αν τώρα X' και Y' είναι παρόμοια στοιχεία για κάποια ευρύτερη περιοχή αναφοράς (πχ πολιτεία ή έθνος), τότε ο τύπος για τον συντελεστή χωροθέτησης ή η σχετική συγκέντρωση αυτού του στοιχείου στην περιοχή σε σχέση με τη χώρα δίνεται από τον γενικό τύπο $(X/Y) / (X'/Y')$ ⁴².

Τιμές του δείκτη μεγαλύτερες της μονάδας αντιπροσωπεύουν υψηλές τιμές συγκέντρωσης του εξεταζόμενου χαρακτηριστικού σε μια συγκεκριμένη περιοχή σε σχέση με την συγκέντρωση αυτού σε μια ευρύτερη περιοχή αναφοράς που έχει οριστεί, ενώ τιμές μικρότερες της μονάδας αντιπροσωπεύουν χαμηλές τιμές συγκέντρωσης αυτού του χαρακτηριστικού (Παπαδασκαλόπουλος, 2000). Στην περίπτωση που $LQ = 1$ η συγκέντρωση του χαρακτηριστικού σε μια περιοχή ταυτίζεται με την συγκέντρωση αυτού του στοιχείου στην ευρύτερη περιοχή.

Η παραπάνω γενική σχέση προσαρμόστηκε προκειμένου να προσδιοριστεί ο βαθμός απόκλισης: α) του μεριδίου των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. στα συνολικά τους έσοδα, β) του μεριδίου των δανειακών εσόδων των Ο.Τ.Α. στα συνολικά τους έσοδα και γ) του μεριδίου των επενδυτικών δαπανών των Ο.Τ.Α. στις συνολικές τους δαπάνες, από τα αντίστοιχα μερίδια αυτών των χαρακτηριστικών στην ευρύτερη περιοχή αναφοράς. Για τις ανάγκες της συγκεκριμένης εργασίας ως ευρύτερη περιοχή έχει

⁴¹ Βλ. <http://www.demography-lab.prd.uth.gr/ddaog/article/cont/ergasies/photis.htm> (τελευταία πρόσβαση στις 29/12/2015).

⁴² Βλ. <http://www.economicmodeling.com/2011/10/14/understanding-location-quotient-2/> (τελευταία πρόσβαση στις 23/01/2016).

ορισθεί το σύνολο των 1.031 Ο.Τ.Α. της χώρας. Ο υπολογισμός αυτών των δεικτών έγινε για κάθε ένα από τους 1.031 Ο.Τ.Α. του δείγματος ξεχωριστά και αφορούσε στα έτη 1999, 2004 και 2009. Ο τρόπος υπολογισμού των συντελεστών χωροθέτησης για τα έτη 1999, 2004 και 2009 περιγράφεται στη συνέχεια:

Ο Συντελεστής χωροθέτησης ως προς τα φορολογικά έσοδα δίνεται από την ακόλουθη σχέση:

$$\frac{\text{Φόροι Ο.Τ.Α.}}{\text{Σύνολο Εσόδων Ο.Τ.Α.}}$$

$$\frac{\text{Σύνολο Φόρων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}{\text{Σύνολο Εσόδων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}$$

όπου Ο.Τ.Α. είναι ένας από τους 1.031 Καποδιστριακούς Ο.Τ.Α. που απαρτίζουν το δείγμα της ανάλυσης που καλύπτει την περίοδο 1999-2009, ενώ ως Χώρα θεωρήθηκε το σύνολο των 1.031 Καποδιστριακών Ο.Τ.Α.. Ως φορολογικά έσοδα των Δήμων και Κοινοτήτων έχουν θεωρηθεί τα έσοδα που προέρχονται από φόρους και εισφορές.

Ο Συντελεστής χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα που λαμβάνει η Τ.Α. υπολογίζεται από την ακόλουθη σχέση:

$$\frac{\text{Δάνεια Ο.Τ.Α.}}{\text{Σύνολο Εσόδων Ο.Τ.Α.}}$$

$$\frac{\text{Σύνολο δανείων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}{\text{Σύνολο Εσόδων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}$$

όπου Ο.Τ.Α. είναι ένας από τους 1.031 Καποδιστριακούς Δήμους/Κοινότητες, ενώ ως Χώρα έχει θεωρηθεί το σύνολο των 1.031 Καποδιστριακών Ο.Τ.Α..

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 264 του Ν.3852/2010, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, μπορούν να συνομολογούν δάνεια με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού, αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και για τη χρηματοδότηση χρεών τους, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι τασσόμενες προϋποθέσεις, ήτοι το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης των δανείων του Ο.Τ.Α. να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων και το συνολικό του χρέος (μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις) να μην υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των συνολικών του εσόδων, το οποίο καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού

Εσωτερικών. Η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου ορίζει ότι κατά τα λοιπά ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου 176 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν. Με ειδικότερες κατά καιρούς διατάξεις, μπορεί να καθορίζονται άλλες προϋποθέσεις ή να επιτρέπεται η συνομολόγηση δανείων για άλλους σκοπούς, πλην των προαναφερόμενων, όπως είναι οι πρόσφατες ρυθμίσεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 2 του Ν. 4038/2012. (Υπ' αριθμ. 25/02-05-2012 Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών με θέμα «Διαδικασία συνομολόγησης δανείων από δήμους και περιφέρειες»)⁴³.

Ο Τύπος του συντελεστή χωροθέτησης ως προς τις επενδυτικές δαπάνες που διενεργούνται από την Τ.Α. α' βαθμού είναι ο ακόλουθος:

$$\frac{\text{Επενδύσεις Ο.Τ.Α.}}{\text{Σύνολο δαπανών Ο.Τ.Α.}}$$

$$\frac{\text{Σύνολο Επενδύσεων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}{\text{Σύνολο Δαπανών των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}$$

όπου Ο.Τ.Α. είναι ένας από τους 1.031 Καποδιστριακούς Ο.Τ.Α. ενώ ως Χώρα έχει θεωρηθεί το σύνολο των 1.031 Καποδιστριακών Ο.Τ.Α.. Οι επενδύσεις των Ο.Τ.Α. αφορούν σε:

- αγορές κτιρίων - τεχνικών έργων (απαλλοτριώσεις και αγορές εδαφικών εκτάσεων -κτιρίων και τεχνικών έργων) και προμήθειες παγίων (μηχανήματα και λοιπός εξοπλισμός, μεταφορικά μέσα, ηλεκτρονικοί υπολογιστές κτλ.),
- έργα (δαπάνες κατασκευής κτιρίων, έργων ιδιοκτησίας Δήμου, δαπάνες κατασκευής παγίων (μόνιμων) εγκαταστάσεων κοινής χρήσης, επισκευές και συντηρήσεις πάγιων εγκαταστάσεων κοινής χρήσης),
- μελέτες, έρευνες, πειραματικές εργασίες και ειδικές δαπάνες (δαπάνες εφαρμογής σχεδίου πόλεως, δαπάνες κατεδάφισης ρυμοτομούμενων κτισμάτων κ.α.) και
- τίτλους πάγιας επένδυσης (συμμετοχές σε δημοτικές επιχειρήσεις, συμμετοχή σε λοιπές επιχειρήσεις και λοιπά νομικά πρόσωπα).

Οι τιμές που προέκυψαν από τον υπολογισμό των παραπάνω τριών δεικτών χωροθέτησης (LQ) ταξινομήθηκαν σε πέντε διαστήματα, ενώ στη συνέχεια οι Ο.Τ.Α. ανάλογα με την τιμή του δείκτη που εμφάνιζαν απεικονίστηκαν σε χάρτη λαμβάνοντας

⁴³ Περισσότερες πληροφορίες για το δανεισμό των Ο.Τ.Α. περιέχονται στο κεφάλαιο 5.2.6 της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

έκαστος κάποιο χρώμα. Ειδικότερα, οι Ο.Τ.Α. με τιμές LQ που ισούνται με το μηδέν ($LQ = 0$) απεικονίζονται με κόκκινο χρώμα και οι Ο.Τ.Α. με τιμές του συντελεστή που κυμαίνονται μεταξύ του μηδενός και του μηδέν κόμμα εννιά ($0 < LQ < 0,9$) απεικονίζονται με ροζ χρώμα. Επίσης, όσοι Ο.Τ.Α. εμφάνιζαν τιμές του δείκτη μεταξύ του μηδέν κόμμα εννιά και του ένα κόμμα ένα ($0,9 \leq LQ < 1,1$), οι οποίες ουσιαστικά προσεγγίζουν τη μονάδα, εμφανίζονται με κίτρινο χρώμα, ενώ οι Ο.Τ.Α. με τιμές LQ μεταξύ του ένα κόμμα ένα και του δύο ($1,1 \leq LQ < 2$) απεικονίζονται με γαλάζιο χρώμα. Οι Ο.Τ.Α. με τιμές συντελεστών χωροθέτησης μεγαλύτερες ή ίσες από το δύο ($2 \leq LQ$) παρουσιάζονται στον χάρτη με μπλε χρώμα. Τέλος, για όσους ΟΤΑ δεν υπήρξε η δυνατότητα να υπολογιστεί η τιμή του δείκτη, για συγκεκριμένους λόγους⁴⁴, η χωρική τους αποτύπωση στο χάρτη έγινε με μαύρο χρώμα.

Η αποτύπωση των παραπάνω τιμών απέχει από τον κλασικό τρόπο παρουσίασης των τιμών του συντελεστή χωροθέτησης που περιγράφεται στη διεθνή βιβλιογραφία, σύμφωνα με τον οποίο οι τιμές του συντελεστή χωροθέτησης ερμηνεύονται σε σχέση με το αν είναι μεγαλύτερες, μικρότερες ή ίσες με την μονάδα. Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης επιλέχτηκε ο αναφερόμενος τρόπος παρουσίασης και ερμηνείας των συντελεστών χωροθέτησης αντί του προτεινόμενου στη διεθνή βιβλιογραφία, για τη διασφάλιση μεγαλύτερης ακρίβειας στην ανάλυση. Ειδικότερα, υπήρχαν κάποιες τιμές LQ που είτε ήταν πολύ κοντά στην μονάδα (π.χ 1.001, 1.002), είτε έπαιρναν τιμές πολύ μεγαλύτερες ή πολύ μικρότερες της μονάδας και αν η ανάλυση ακολουθούσε το πρότυπο της διεθνούς βιβλιογραφίας (τιμή $LQ < 1$ ή $LQ > 1$ ή $LQ = 1$) τότε πιθανόν με αυτό τον τρόπο τα αποτελέσματα να διαστρεβλώνονταν και να χάνονταν ένα σημαντικό κομμάτι της ανάλυσης με αποτέλεσμα την μη πλήρη απεικόνιση της πραγματικότητας. Αν ακολουθούσαν ο κλασικός τρόπος ανάλυσης, μια τιμή LQ που θα ισούταν με 1,001, θα αποτυπώνονταν ως μια τιμή μεγαλύτερη από την μονάδα που θα σήμαινε ότι ο Ο.Τ.Α. εμφανίζει μεγαλύτερη συγκέντρωση του εξεταζόμενου στοιχείου στο χώρο σε σχέση με την χώρα, όμως ουσιαστικά η τιμή αυτή είναι σχεδόν ίδια με την μονάδα συνεπώς η ερμηνεία αυτού του αποτελέσματος θα είναι λανθασμένη καθώς στην πραγματικότητα η περιοχή αναφοράς θα έχει την ίδια συγκέντρωση αυτού του χαρακτηριστικού με την ευρύτερη περιοχή.

3.5 Οικονομετρική Ανάλυση

Στο κεφάλαιο της οικονομετρικής ανάλυσης διερευνώνται οι προσδιοριστικοί παράγοντες της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας στην Ελλάδα για τη

⁴⁴ Βλ. Υπο-Κεφάλαιο 6.3 της παρούσας Διδακτορικής Διατριβής.

χρονική περίοδο 1999-2009. Η επιλογή των εξαρτημένων μεταβλητών της ανάλυσης έγινε βάσει της θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, καθώς και των σχετικών εμπειρικών μελετών της διεθνούς βιβλιογραφίας (Akai & Sakata 2002, Meloche et al. 2004 etc.).

Ως εξαρτημένες μεταβλητές του υποδείγματος χρησιμοποιήθηκαν Δείκτες Δημοσιονομικής Αυτονομίας (Δείκτης Αυτονομίας ιδίων εσόδων, Δείκτης Αυτονομίας δαπανών κ.α.), ορισμένοι από τους οποίους χρησιμοποιήθηκαν και στην ενότητα του «benchmarking». Η δημιουργία των Δεικτών Αυτονομίας βασίστηκε σε στοιχεία της ετήσιας έκδοσης «Εσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων» της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

Οι Δείκτες Δημοσιονομικής Αυτονομίας είναι εκφρασμένοι σε ποσοστά και είναι οι εξής⁴⁵:

- Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (RevAutonomy) αποτελεί το πρώτο εναλλακτικό μέτρο μέτρησης της Δημοσιονομικής Αυτονομίας και εκφράζεται ως ο λόγος του συνόλου των αποπληθωρισμένων ιδίων εσόδων του κάθε Ο.Τ.Α. προς τα συνολικά έσοδά του (Akai & Sakata 2002 Meloche et al. 2004, σελ. 26, Nadir Habibi et al. 2003, Thiessen 2004, Ichim 2012, Jemna et al. 2013). Ως ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. θεωρήθηκε το άθροισμα των εσόδων που προέρχονται από τέλη και δικαιώματα, φόρους και εισφορές, την εκμετάλλευση ακίνητης και κινητής περιουσία, προσαυξήσεις – πρόστιμα – παράβολα, τακτικά και έκτακτα έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών (Π.Ο.Ε).

$$\text{RevAutonomy} = \frac{\text{Ίδια Έσοδα Ο.Τ.Α.}}{\text{Συνολικά Έσοδα Ο.Τ.Α.}}$$

- Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων ως προς το υπόλοιπο εσόδων (ResRevAutonomy) αποτελεί τον δεύτερο δείκτη της ανάλυσης, ο οποίος μελετάει την Αυτονομία από την πλευρά των εσόδων. Ο συγκεκριμένος δείκτης ουσιαστικά διατηρεί τον αριθμητή του προηγούμενου δείκτη αλλά έχει ως παρονομαστή τη διαφορά μεταξύ συνολικών εσόδων και ιδίων εσόδων.

$$\text{ResRevAutonomy} = \frac{\text{Ίδια Έσοδα Ο.Τ.Α.}}{\text{Συνολικά Έσοδα Ο.Τ.Α.} - \text{Ίδια Έσοδα Ο.Τ.Α.}}$$

⁴⁵ Επίσης βλέπε Κεφάλαιο 7.2 και Παράρτημα ΙΙΙ.

- Ο τρίτος δείκτης της ανάλυσης είναι ο Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών (ExpAutonomy) ή Δείκτης «Vertical Fiscal Imbalance» που μετρά την Αυτονομία των Ο.Τ.Α. δίνοντας έμφαση στις δαπάνες που διενεργούνται από τους Ο.Τ.Α. μέσω των επιχορηγήσεων που λαμβάνουν και ορίζεται ως ο λόγος των ενδοκυβερνητικών επιχορηγήσεων προς το σύνολο των δαπανών του κάθε Ο.Τ.Α. (WorldBank 2001, Stegarescu 2005, Blume & Voigt 2008, Brothaler & Getzner 2011).

$$\text{ExpAutonomy} = \frac{\text{Επιχορηγήσεις}}{\text{Συνολικές Δαπάνες Ο.Τ.Α.}}$$

- Ο τέταρτος δείκτης που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση για τη μέτρηση της Αυτονομίας της Τ.Α. είναι ο Δείκτης Φορολογικών Εσόδων (TaxRev) ο οποίος ορίζεται ως ο λόγος των Φορολογικών Εσόδων προς το γενικό σύνολο των εσόδων των Ο.Τ.Α., (συμπεριλαμβάνονται και οι κρατικές επιχορηγήσεις), (Ebel & Yilmaz 2003, Brothaler & Getzner, 2011, De Mello 2000, Schneider 2003, Rodden 2004, Stegarescu 2005). Στην παρούσα ανάλυση ως ίδια φορολογικά έσοδα θεωρήθηκε το σύνολο φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. ανεξάρτητα από τον βαθμό φορολογικής εξουσίας που διέθεταν οι Ο.Τ.Α. (δυνατότητα θέσπιση νέας φορολογίας/κατάργηση φορολογίας, καθορισμό φορολογικού συντελεστή/και φορολογικής βάσης), καθώς δεν παρέχονταν επαρκείς πληροφορίες προκειμένου να κατηγοριοποιηθούν τα φορολογικά έσοδα ανάλογα με τον βαθμό Αυτονομίας τους. Η συγκεκριμένη αδυναμία των στοιχείων συνίσταται μεταξύ άλλων, στην πολυπλοκότητα της Ελληνικής νομοθεσίας και τα εννοιολογικά προβλήματα που υπάρχουν όσον αφορά στον διαχωρισμό μεταξύ τελών, φόρων και επιχορηγήσεων. Υπάρχουν δημοτικοί φόροι που θεωρούνται τέλη χωρίς να εμφανίζουν κάποιο στοιχείο ανταποδοτικότητας, ενώ δημοτικοί φόροι μπορεί να λειτουργούν στην πράξη ως συγκαλυμμένη κρατική επιχορήγηση (φόρος ζύθου κ.α.).

Σημειώνεται ότι οι Φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα δεν έχουν αρμοδιότητα θέσπισης νέων φόρων στην γεωγραφική τους επικράτεια. Η επιβολή φόρου αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του Κεντρικού Κράτους και κανένας φόρος δεν μπορεί να επιβληθεί ή να εισπραχθεί από την Τοπική Αυτοδιοίκηση εάν δεν υπάρξει πρώτα σχετική νομοθετική πράξη από τη Βουλή. Η φορολογική εξουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζεται μόνο στη δυνατότητα

προσαρμογής των φορολογικών συντελεστών των τοπικών φόρων εντός των ορίων που έχουν προκαθοριστεί από την Κεντρική Διοίκηση.

$$\text{TaxRev} = \frac{\text{Φόροι Ο.Τ.Α.}}{\text{Συνολικά Έσοδα Ο.Τ.Α. (συμπεριλ. επιχορηγήσεις)}}$$

Οι ανεξάρτητες μεταβλητές της ανάλυσης είναι γεωγραφικές, πληθυσμιακές, πολιτικές και οικονομικές μεταβλητές, οι οποίες δημιουργήθηκαν από στοιχεία που προήλθαν από τις εξής πηγές⁴⁶:

- Απογραφή του 2001. Από την απογραφή αντλήθηκαν πληθυσμιακά, δημογραφικά και κοινωνικά στοιχεία.
- Εκλογικά Στοιχεία της πρώην Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων.
- Ηλεκτρονική ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών.
- Έκδοση του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Αποτελέσματα Εκλογών Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών της 16^{ης} Οκτωβρίου 1994 και Επαναληπτικών της 23^{ης} Οκτωβρίου 1994» .
- Το τμήμα πληροφορικής του πολιτικού κόμματος του Συνασπισμού. Από όπου αποκτήθηκαν τα εκλογικά στοιχεία του έτους 1998 που αφορούσαν στην κομματική υποστήριξη των τοπικών αρχόντων.

Επίσης, πραγματοποιήθηκε τηλεφωνική επικοινωνία με τα Γραφεία Δημάρχων/Γραφεία Τύπου των Ο.Τ.Α. προκειμένου να συλλεχθούν πληροφορίες αναφορικά με την κομματική υποστήριξη των εκλεγμένων Τοπικών Αρχόντων κατά τις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των ετών 1998, 2002 και 2006.

Ειδικότερα, οι ανεξάρτητες μεταβλητές του υποδείγματος είναι οι εξής:

α) Γεωγραφικές Μεταβλητές:

- Δυο ψευδομεταβλητές, η «island» και η «mountainous» που προσδιορίζουν την νησιωτικότητα και την ορεινότητα των Ο.Τ.Α..
- Η έκταση (τ.χλμ) του κάθε Ο.Τ.Α., η οποία αφορά στην επιφάνεια με εσωτερικά ύδατα (SurfaceWater), όπως ποτάμια και λίμνες που βρίσκονται εντός των χωρικών ορίων του κάθε Ο.Τ.Α..

⁴⁶ Αναλυτική παρουσίαση των εξαρτημένων μεταβλητών και των πηγών τους γίνεται στο Κεφάλαιο 7.3.2 με τίτλο «Στατιστικά Στοιχεία και Μεταβλητές».

- Η μεταβλητή της Πληθυσμιακής Πυκνότητας (density) που εκφράζει την πυκνότητα του πληθυσμού ανά τ.χλμ. εδάφους (κάτοικοι ανά τ.χλμ) και η οποία αποτυπώνει τη διάχυση του πληθυσμού στο χώρο.

β) Πληθυσμιακές -Οικονομικές μεταβλητές:

- Η μεταβλητή του πραγματικού Πληθυσμού (de facto πληθυσμός), η οποία εκφράζει τον πραγματικό πληθυσμό που είναι καταγεγραμμένος σε κάθε Ο.Τ.Α. και ο οποίος λογαριθμίστηκε για λόγους συγκρισιμότητας,
- Η μεταβλητή της εκπαίδευσης (education), η οποία αποτυπώνει το ποσοστό των αποφοίτων ανώτατων και ανώτερων ιδρυμάτων εκπαίδευσης, δηλαδή τους Πτυχιούχους Ανώτατων Σχολών και τους Πτυχιούχους ΤΕΙ (KATE, KATEE) και Ανωτέρων Σχολών, στον πληθυσμό κάθε Ο.Τ.Α..
- Ο οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός ο οποίος ορίζεται ως το μερίδιο των οικονομικά μη ενεργών ατόμων του Ο.Τ.Α. στο σύνολο του πληθυσμού του.
- Η ανεργία που αποτυπώνει το μερίδιο των ανέργων στον πληθυσμό του κάθε Ο.Τ.Α..
- Η μεταβλητή «transfer», η οποία εκφράζει το ποσοστό των επιχορηγήσεων που λαμβάνουν οι Ο.Τ.Α. α' βαθμού στα συνολικά τους έσοδα.

γ) Πολιτικά Χαρακτηριστικά:

- Η πολιτική ψευδομεταβλητή «elections» (dummy variable) υποδηλώνει την κομματική υποστήριξη που είχαν λάβει οι Δήμαρχοι και Κοινοτάρχες στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που έγιναν τα έτη 1998 (8 και 15 Οκτώβρη 1998), 2002 (13 Οκτώβρη 2002) και 2006 (15 Οκτώβρη 2006)⁴⁷.
- Η ψευδομεταβλητή «political power»⁴⁸ προσμετρά την πολιτική δύναμη των τοπικών αρχόντων, όσον αφορά στην επίτευξη των στόχων που έχουν θέσει, ενώ ο σκοπός της δημιουργίας της είναι μεταξύ άλλων να αποτυπώσει αν οι τοπικοί άρχοντες που εκλέγονται για δεύτερη φορά «second timers» είναι πιο προσεχτικοί σε σχέση με το επίπεδο δαπανών που διενεργούν ή γίνονται πιο απρόσεχτοι ή πιο άκαμπτοι, όσον αφορά στις πολιτικές τους αποφάσεις.

⁴⁷ Όπως έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενη ενότητα με ένα (1) υποδηλώνεται ο εκλεγμένος Δήμαρχος/Κοινοτάρχης που υποστηρίχτηκε από το κυβερνών κόμμα ή υποστηρίχτηκε από συνεργασίες του κυβερνώντος κόμματος με άλλα κόμματα, ενώ με μηδέν (0) ο εκλεγμένος Τοπικός Άρχοντας που υποστηρίχτηκε από άλλο κόμμα ή συνεργασίες άλλων κομμάτων ή υπήρξε ανεξάρτητος υποψήφιος ή ο ανεξάρτητος που σε προηγούμενες εκλογικές αναμετρήσεις είχε υποστηριχτεί από κάποιο κόμμα.

⁴⁸ Η συγκεκριμένη μεταβλητή λαμβάνει την τιμή ένα (1) όταν ο εκλεγμένος δήμαρχος/κοινοτάρχης στις δυο διαδοχικές εκλογές της Τ.Α. είναι το ίδιο πρόσωπο και την τιμή μηδέν (0), όταν δεν υπάρχει επανεκλογή του.

- Η μεταβλητή «competition», η οποία εκφράζει τον αριθμό των κομματικών συνδυασμών που ήταν υποψήφιοι στις τοπικές εκλογικές αναμετρήσεις των ετών 1998, 2002 και 2006. Όσο υψηλότερος είναι ο αριθμός των υποψηφίων εκλογικών συνδυασμών, τόσο μεγαλύτερος είναι ο ανταγωνισμός μεταξύ των υποψηφίων.

Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση προκειμένου τα αποτελέσματα που θα προκύψουν να είναι συγκρίσιμα με παλαιότερες μελέτες είναι η «Panel Data» Μέθοδος Ελαχίστων Τετραγώνων (Ordinary Least Squares) με την «Cross-Section» Μέθοδο Τυχαίων Επιδράσεων (Random Effects), η οποία περιγράφεται εκτενέστερα στο Κεφάλαιο 7.3.1 της παρούσας διατριβής.

Η διερεύνηση της επίδρασης των γεωγραφικών, πληθυσμιακών, πολιτικών και οικονομικών μεταβλητών στους διαφορετικούς δείκτες Αυτονομίας/Αποκέντρωσης που χρησιμοποιήθηκαν στην ανάλυση βασίστηκε στο μοντέλο:

$$D_{i,t} = \beta' X_{i,t} + v_{i,t}$$

όπου $D_{i,t}$ είναι ο δείκτης Αποκέντρωσης/Αυτονομίας που χρησιμοποιείται για τον Ο.Τ.Α. (Δήμος/κοινότητα) $i \in \{1 \dots 1031\}$ στο έτος $t \in \{1999 \dots 2009\}$, αποπληθωρισμένος με τον μέσο ετήσιο Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (από ΕΛΣΤΑΤ), $X_{i,t}$ είναι το διάνυσμα των ερμηνευτικών μεταβλητών και $v_{i,t}$ είναι το σύνθετο σφάλμα (composite error).

Κεφάλαιο 4

Κεφάλαιο 4: Η Δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα

4.1 Γενικά στοιχεία

Η Ελλάδα διαθέτει ένα ενιαίο σύστημα διοίκησης το οποίο χαρακτηρίζεται από τις θεμελιώδεις αρχές της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 101 και την παρ. 2 του άρθρου 102, του Συντάγματος (1975/1986/2001), η διοίκηση του ελληνικού κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το Αποκεντρωτικό Σύστημα και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων έχει ανατεθεί στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, οι οποίοι διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.

Η πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα αποτελείται από τριακόσιους είκοσι πέντε (325) Δήμους και η δεύτερη από δεκατρείς (13) αιρετές Περιφέρειες. Επίσης, υπάρχουν εβδομήντα τέσσερις (74) συνολικά Περιφερειακές Ενότητες οι οποίες όμως δεν αποτελούν αυτοδιοικούμενο θεσμό, καθώς και επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Ο ρόλος του Κράτους, όσον αφορά στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι καθαρά εποπτικός και συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, ενώ δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (άρθ. 102 παρ. 4 του Συντάγματος 1975/1986/2001). Παράλληλα το Κεντρικό Κράτος είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσει την οικονομική αυτοτέλεια και τους πόρους που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. (άρθ. 102 παρ. 5 του Συντάγματος 1975/1986/2001).

Με σχετικό νόμο καθορίζεται το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων των Ο.Τ.Α., καθώς και η κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς, ενώ με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που

συνιστούν αποστολή του Κράτους (άρθ. 102 παρ. 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001). Σύμφωνα με το Σύνταγμα (1975/1986/2001) κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Ο.Τ.Α. (άρθ. 102 παρ. 5 του Συντάγματος 1975/1986/2001).

Πίνακας 3. Κλασσικοί Δείκτες Μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, (χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.).

Χώρα	Συνολικές Δαπάνες (ED2)		Ίδια Έσοδα (RD3)	
	ED2: 1970-75	ED2: 1996-2001	RD3: 1970-75	RD3: 1996-2001
Αυστραλία (AUS)	27,4	31,6	24,0	32,9
Αυστρία (AUT)	34,9	33,8	35,1	33,4
Βέλγιο (BEL)	10	33,8	10,2	35,4
Καναδάς (CAN)	49,6	56,5	49,3	55,8
Δανία (DEN)	30,7	36,1	30,3	33,8
Φινλανδία (FIN)	30,3	34,7	30,3	34,7
Γαλλία (FRA)	18	21,5	13,5	22,3
Γερμανία (GER)	59,3	60,2	54,5	54,9
Ελλάδα (GRE)	4,8		4,9	
Ισλανδία (ICL)	21,9	30,1	19,7	25,6
Ιρλανδία (IRL)	18,1	7,4	15,4	7,8
Ιταλία (ITA)	11,7	17,2	9,1	16,1
Ιαπωνία (JAP)	28,4	27,6	34,6	38,3
Λουξεμβούργο (LUX)	14,3	17,5	11,7	13,3
Ολλανδία (NED)	11,6	13,7	5,9	16,2

Νέα Ζηλανδία (NEZ)	10,4 ^a	10	11,3 ^a	10,1
Νορβηγία (NOR)	42,2	32,7 ^b	40,9	27,2 ^b
Πορτογαλία (POR)	4,7	9	6	8,7
Ισπανία (SPA)	8,7	30,8	8,2	26,6
Σουηδία (SWE)	35,8	34,8	35,9	34,4
Ελβετία (SWI)	63,3	62,2	62,3	63
Μεγάλη Βρετανία (UK)	22,4	19,3 ^b	17,9	18,6 ^b
ΗΠΑ (USA)	42,8	49,9	46,8	51,5
Διήμεσος^c:				
ΟΟΣΑ (OECD)	24,9	31,2	21,9	30
ΕΕ15 (EU15)	18,1	26,2	14,5	24,4

Σημείωση: Συνολικές δαπάνες και δανεισμός μείον τις αποπληρωμές (τοπικά έσοδα και επιχορηγήσεις) της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως % των συνολικών δαπανών (εσόδων) της γενικής κυβέρνησης, χωρίς την κοινωνική ασφάλιση και τις πληρωμές της ΕΕ. Μέσος Όρος 6 ετών, ^a 1978-80, ^b 1988-90, ^c Χωρίς την Ελλάδα (GRE). Πηγή: D. Stegarescu, 2004 και ίδια επεξεργασία.

Πίνακας 4. Ο Βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης Εσόδων και Αυτόνομων Φορολογικών εσόδων (χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.)*.

Χώρα	Αποκέντρωση Εσόδων (RD1)**		Αποκέντρωση Φορολογικών Εσόδων, (TD1)***	
	1975-77 ^a	1999-2001 ^b	1965-67	1999-2001
Αυστραλία (AUS)	23,9	30,8	19,6 ^c	19,1
Αυστρία (AUT)	13,3	13,2	3,2 ^c	3,2
Βέλγιο (BEL)	7,2	25	6,6	24,6
Καναδάς (CAN)	54,7	56,6	52,1	51,8
Δανία (DEN)	31,8	32,7	27,4 ^c	32,2
Φινλανδία (FIN)	33,1	30	23,4	24,2

Γαλλία (FRA)	6,2	22,8	1,1 ^d	18,4
Γερμανία (GER)	21,7	20,8	7,6 ^c	7,2
Ελλάδα (GRE)			0,3^c	0,3
Ισλανδία (ICL)	18,9	26,2	19,2 ^c	25,3
Ιρλανδία (IRL)	14,3	9,1	12,8	2,2
Ιταλία (ITA)	6,2	10	6,3	11,2
Ιαπωνία (JAP)			28,6	37,5
Λουξεμβούργο (LUX)	10,5	12,9	10	7,9
Ολλανδία (NED)	7,6	13,7	2,1 ^c	5,1
Νέα Ζηλανδία (NEZ)	12	9,8	8,8	5,9
Νορβηγία (NOR)	27,2	25,1	31,0 ^c	21,4
Πορτογαλία (POR)	4,1	7,4	0	3,3
Ισπανία (SPA)	11,8	24,7	5,1 ^c	22,3
Σουηδία (SWE)	42,9	38,5	32	42,8
Ελβετία (SWI)	63,8	60,1	54	53
Μεγάλη Βρετανία (UK)	18,8	9,1	13,6	5
ΗΠΑ (USA)	41,1	45,8	34,5	35,6
Διάμεσος:				
ΟΟΣΑ	18,8	24,7	12,8	19,1
ΕΕ15	12,5	17,3	6,6	7,9
Μέσος Όρος				
ΟΟΣΑ	22,4	25	17,4	20
ΕΕ15	16,4	19,3	10,1	14

Σημείωση: *Μέσος Όρος 3 ετών. **Αυτόνομα φορολογικά έσοδα των υπο-εθνικών κυβερνήσεων, εξαιρούνται οι επιχορηγήσεις που λαμβάνονται από άλλες βαθμίδες

διοίκησης, ως % των συνολικών ιδίων εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης, χωρίς την κοινωνική ασφάλιση και τις πληρωμές της ΕΕ. ***Αυτόνομα Ίδια Φορολογικά Έσοδα των υπο-εθνικών κυβερνήσεων ως % των συνολικών φορολογικών εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης, χωρίς την κοινωνική ασφάλιση και τις πληρωμές της ΕΕ. ^a Νωρίτερα διαθέσιμα Χρόνια, ^b Τελευταία διαθέσιμα έτη, ^c1973-75 ^d1970. Πηγή: D. Stegarescu, 2004 και ίδια επεξεργασία.

Παρόλο που σύμφωνα με το Σύνταγμα η διοίκηση του ελληνικού κράτους είναι οργανωμένη σύμφωνα με το Αποκεντρωτικό Σύστημα Διοίκησης, η Ελλάδα αποτελεί διοικητικά ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως εύκολα μπορεί να διαπιστωθεί από τους Πίνακες 3 και 4, οι οποίοι παρουσιάζουν το βαθμό Αποκέντρωσης ορισμένων Χωρών-Μελών του Ο.Ο.Σ.Α. για συγκεκριμένες χρονικές περιόδους, η Ελλάδα μαζί με την Πορτογαλία διαθέτουν από τα χαμηλότερα επίπεδα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης. Οι υψηλότεροι βαθμοί Αποκέντρωσης σημειώνονται σε χώρες όπως η Γερμανία, η Ελβετία, ο Καναδάς, οι ΗΠΑ - που διαθέτουν ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης - και η Νορβηγία. Τα υψηλά επίπεδα Αποκέντρωσης αυτών των Χωρών προκύπτουν τόσο, από τους κλασσικούς δείκτες Αποκέντρωσης, όσο και από τους βελτιωμένους δείκτες Αποκέντρωσης που εκπόνησε ο Stegarescu (2004), με εξαίρεση την περίπτωση της Γερμανίας.

Στο Πίνακα 5 αποτυπώνεται η πορεία της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα για την περίοδο 1980-2014. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την εφαρμογή των κλασικών δεικτών Αποκέντρωσης, ο χαμηλότερος βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης ως προς τις δαπάνες, σημειώθηκε το 1990 (3,2%) ενώ ο χαμηλότερος βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης όσον αφορά στα έσοδα, το έτος 1980 (4,37%). Αντίθετα, οι υψηλότερες τιμές Αποκέντρωσης όσον αφορά στις δαπάνες και στα έσοδα των Ο.Τ.Α., σημειώθηκαν τα έτη 2014 και 2009 αντίστοιχα (δείκτης δαπανών 6,73%, δείκτης εσόδων: 8,21%). Ο υψηλός βαθμός Αποκέντρωσης εσόδων το έτος 2009 πιθανόν να οφείλεται στο γεγονός ότι την περίοδο εκείνη τελέστηκαν εθνικές εκλογές. Υποστηρίζεται ότι σε περιόδους διενέργειας εκλογών συχνά παρατηρείται μεγάλη ροή εσόδων προς κάποιους φορείς Αυτοδιοίκησης με σκοπό την εξασφάλιση ψήφων.

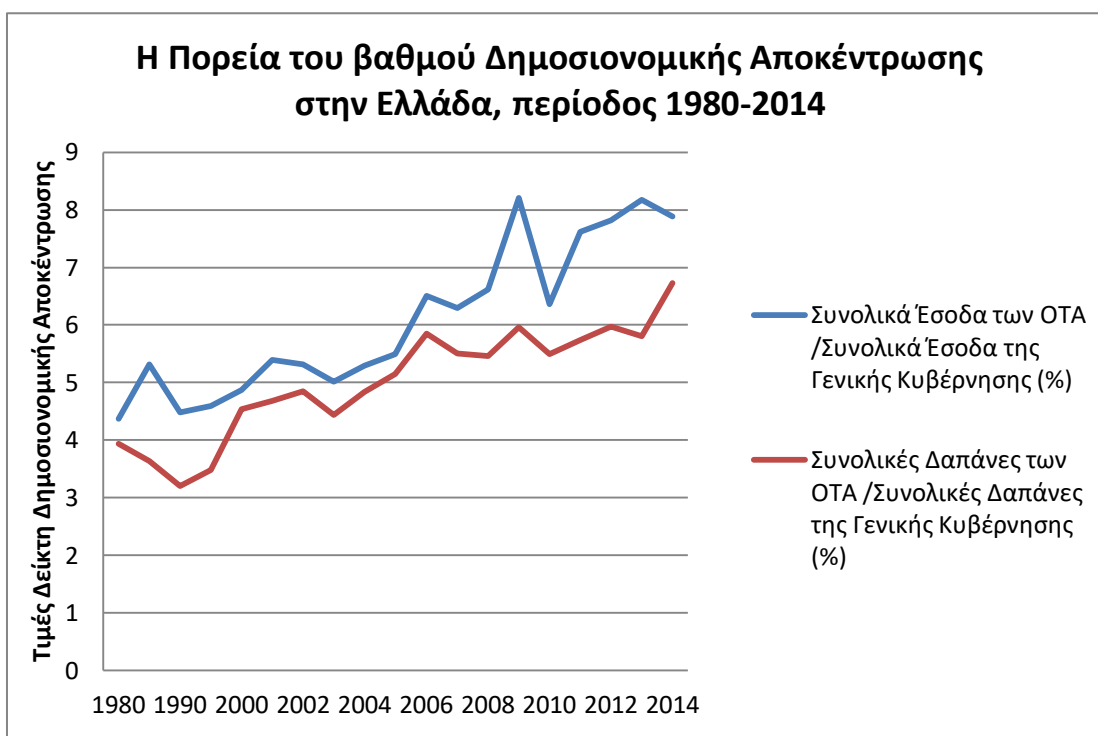
Πίνακας 5. Ο βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα.

Έτη	Συνολικά Έσοδα των Ο.Τ.Α. ως % των Συνολικών Εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης	Συνολικές Δαπάνες των Ο.Τ.Α. ως % των Συνολικών Δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης
1980	4,37	3,94
1985	5,32	3,64
1990	4,48	3,2
1995	4,59	3,48
2000	4,87	4,54
2001	5,39	4,68
2002	5,32	4,85
2003	5,02	4,44
2004	5,29	4,84
2005	5,49	5,15
2006	6,51	5,85
2007	6,29	5,51
2008	6,62	5,46
2009	8,21	5,96
2010	6,36	5,49
2011	7,62	5,74
2012	7,82	5,97
2013	8,17	5,80
2014	7,89	6,73

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος.

Στο Διάγραμμα 1, παρατηρείται μια σταδιακή αύξηση του βαθμού της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης από το έτος 1995 μέχρι το έτος 2003 οπότε και σημειώνεται μια πτώση τόσο σε όρους δαπανών όσο και σε όρους εσόδων. Το χρονικό διάστημα 2004-2006 παρατηρείται μια εκ νέου αύξηση του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης ενώ το έτος 2007 ο βαθμός Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σημειώνει μια νέα μείωση. Το έτος 2009 ο βαθμός Αποκέντρωσης αυξάνεται απότομα αλλά αυτή η αύξηση δεν διατηρείται το επόμενο έτος. Στη συνέχεια ακολουθεί μια σταδιακή αύξηση των τιμών του δείκτη Αποκέντρωσης με εξαίρεση τα έτη 2013 (για τον Δείκτη Αποκέντρωσης Δαπανών) και 2014 (για τον Δείκτη Αποκέντρωσης Εσόδων), στα οποία καταγράφονται πτώσεις των τιμών.

Διάγραμμα 1. Η πορεία του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην Ελλάδα, περίοδος 1980-2014.



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος.

4.2 Ιστορική αναδρομή

Εισαγωγή

Η παλαιότερη διοικητική διαίρεση της χώρας ήταν οι επαρχίες και αριθμούσαν σε περίπου 150-200 ενότητες (αν υπολογιστούν και οι υποδιαίρεσεις που ίσχυαν στο εσωτερικό των αστικών συγκροτημάτων), (Ι.Τ.Α. 2008, σελ. 37). Η συγκεκριμένη διοικητική διαίρεση αντιστοιχούσε σε διαφορετικές κοινωνικές και οικονομικές

συνθήκες στην Ελλάδα. Στη συνέχεια, ακολούθησε η θέσπιση ενός σημαντικού αριθμού νόμων, διαταγμάτων κ.α που διαμόρφωσαν το σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας έως σήμερα. Συνοπτικά, οι πιο βασικοί Νόμοι που μετέβαλαν το σύστημα διοικητικής οργάνωσης του κράτους και καθόρισαν το διοικητικό χάρτη της χώρας ήταν οι εξής:

- οι Ν. 2218/1994 και 2240/1994, με τους οποίους θεσμοθετήθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση,
- ο Ν. 2503/1997, ο οποίος αναβάθμισε την Περιφέρεια σε βαθμίδα Αποκέντρωσης του κράτους (Κρατική Περιφερειακή Αποκέντρωση),
- ο Ν. 2539/1997 γνωστός και ως «Νόμος Καποδίστρια» ή «Σχέδιο «Καποδίστριας» με τον οποίο πραγματοποιήθηκε ένα πρώτο στάδιο συγχώνευσης των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, και
- ο Ν. 3852/2010 με την επωνομασία «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» με τον οποίο ανασυγκροτήθηκε η Τοπική Αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού και θεσπίστηκαν για πρώτη φορά αυστηροί δημοσιονομικοί περιορισμοί στους προϋπολογισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4.2.1 Η πορεία της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (Νόμοι 2218/1994 και 2240/1994)

Μια από τις πρώτες προσπάθειες θεσμοθέτησης του βαθμού της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτέλεσε ο Νόμος της 15ης Απριλίου του 1833, ο οποίος προέβλεπε την θεσμοθέτηση Νομαρχιακών και Επαρχιακών Συμβουλίων με συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Βασική προϋπόθεση για την σύσταση αυτών των συμβουλίων αποτελούσε η έκδοση Βασιλικού Διατάγματος (Β.Δ.), το οποίο όμως δεν εκδόθηκε ποτέ (Τάτσος, 2004, σελ. 9). Οι προσπάθειες που ακολούθησαν για την θεσμοθέτηση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στη χώρα, είτε ξεκίνησαν αλλά διακόπηκαν οριστικά σε σύντομο σχετικά χρονικό διάστημα (Ν. ΑΦΝΣΤ'/1887 επί Χαριλάου Τρικούπη⁴⁹, άρθρα 104 και 107 του Συντάγματος 1925⁵⁰ και 1927), είτε δεν προχώρησαν καθόλου λόγω μη έκδοσης του κατάλληλου Β.Δ. που αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση για την θεσμοθέτησή της, είτε γιατί δεν είχαν δημιουργηθεί οι κατάλληλες συνθήκες που θα το επέτρεπαν. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα,

⁴⁹ Ο Ν. ΑΦΝΣΤ'/1887 προέβλεπε συγκρότηση Νομαρχιακών Συμβουλίων εκλεγμένων άμεσα από τον λαό.

⁵⁰ Με το Σύνταγμα του 1925 Κατοχυρώνεται για πρώτη φορά πλήρως ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την ύπαρξη δυο τουλάχιστον βαθμίδων Τ.Α..

αναφέρεται ο Νόμος ΒΧΕ/1899⁵¹, Β.Δ της 9ης/10ης Μαΐου του 1923 επί κυβέρνησης Γ. Γονατά, ο οποίος προέβλεπε τη θεσμοθέτηση ενός συστήματος Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που είχε χαρακτηριστεί ιδιαίτερα ριζοσπαστικό για την εποχή του, αλλά δεν προχώρησε ποτέ.

Το 1955 αποτελεί ένα σημαντικό έτος για την Τ.Α. (Τάτσος, 2004, σελ. 10), καθώς με το Ν. 3200/1955: α) πραγματοποιείται η σύσταση Νομαρχιακών Συμβουλίων⁵² γνωμοδοτικού χαρακτήρα τα οποία έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες, β) ιδρύονται τα Νομαρχιακά Ταμεία, και γ) θεσμοθετείται η κατάρτιση του Νομαρχιακού Προϋπολογισμού. Στη συνέχεια ακολούθησε ο Ν. 1622/1986, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 1832/1989, με τον οποίο οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.) χαρακτηρίστηκαν «αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου», ο οποίος όμως δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Ο Νόμος αυτός προέβλεπε την οργάνωση και λειτουργία αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων, όμως οι αρμοδιότητες των υπό ίδρυση νομαρχιακών Ο.Τ.Α. που προβλέπονταν ήταν ασαφείς και η χρηματοδότηση τους αβέβαιη. Επίσης, το υπαλληλικό προσωπικό θα απαρτιζόνταν από το στελεχιακό δυναμικό των καταργούμενων νομαρχιακών Ταμείων, ενώ το έργο τους θα συνέδραμαν οι νομαρχιακές υπηρεσίες της Κρατικής Διοίκησης και αποσπασμένοι υπάλληλοι φορέων του δημόσιου τομέα. (Ματθαίου, Π. Ι., 1995). Επιπλέον, ο συγκεκριμένος νόμος προέβλεπε τη σύσταση δεκατριών (13) Περιφερειών, κάτι το οποίο στη συνέχεια τέθηκε σε εφαρμογή (Τάτσος, 1988, σελ. 18). Ένας ακόμα νόμος που ψηφίστηκε, αλλά δεν εφαρμόστηκε ποτέ, ήταν ο Ν. 1878/1990, ο οποίος προέβλεπε την ίδρυση περισσότερων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων για κάθε νομό, καθώς και ένα ειδικό καθεστώς για τους νησιωτικούς νομούς.

Οι νόμοι που αποτέλεσαν σταθμό για τη θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ήταν ο Ν. 2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», και ο Ν. 2240/1994 με τον οποίο αυτός τροποποιήθηκε. Με τους συγκεκριμένους νόμους έγινε η σύσταση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ως δεύτερη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες αντικατέστησαν τις μέχρι πρότινος κρατικές Νομαρχίες. Οι Ν.Α. ήταν στο σύνολο τους πενήντα (50) και η περιφέρεια κάθε Ν.Α. συνέπιπτε με την περιφέρεια του νομού όπως και η έδρα της συνέπιπτε με

⁵¹ Ο Νόμος ΒΧΕ/1899 προέβλεπε τη δημιουργία Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με αιρετά όργανα, αποφασιστικές αρμοδιότητες και έσοδα από την επιβολή ιδίων φόρων.

⁵² Με τον Νόμο 1235/82 προβλέπονταν ότι τα μέλη των Νομαρχιακών Συμβουλίων θα είναι αιρετά με θητεία δυο ετών και θα ασκούν αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, όμως οι πράξεις τους θα ελέγχονταν από μετακλητό Νομάρχη.

την πρωτεύουσα του νομού (άρθ. 2 του Ν. 2218/1994). Βασικά Όργανα των Ν.Α. ήταν το Νομαρχιακό Συμβούλιο (Ν.Σ.) - τα μέλη του οποίου εκλέγονταν με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία - οι νομαρχιακές επιτροπές και ο αιρετός Νομάρχης.

Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του Ν. 2218/1994, οι Ν.Α. είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Μεταξύ των δυο βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται κάποια ιεραρχική σχέση και η αρμοδιότητα άσκησης εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού Τ.Α., την οποία ασκούσαν μέχρι πρότινος οι κρατικές νομαρχίες, δεν ανήκει στις Ν.Α. αλλά μεταφέρεται ως αρμοδιότητα στην κρατική περιφέρεια, μαζί με άλλες αρμοδιότητες οι οποίες ανήκαν μέχρι εκείνη την χρονική στιγμή στην κρατική νομαρχία (άρθρο 1 του Ν.2218/1994, Πετράκος & Ψυχάρης, 2004, σελ. 252).

Επίσης, σε κάθε Ν.Α. λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο οικονομική και κοινωνική επιτροπή, αρμοδιότητα της οποίας είναι, μεταξύ άλλων, η εξέταση των προβλημάτων και των αναπτυξιακών δυνατοτήτων του νομού και η διατύπωση γνώμης για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών. Η συγκεκριμένη επιτροπή συγκροτούνταν από εκπροσώπους:

- α) της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων,
- β) των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων,
- γ) των Επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων,
- δ) των συνεταιριστικών οργανώσεων,
- ε) των εργαζομένων στη Ν.Α.

Επίσης, με το άρθρο 53 (Κεφ. Β΄) του Ν. 2218/1994 θεσμοθετείται το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης το οποίο αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και συνίσταται στην έδρα κάθε περιφέρειας. Ο σκοπός και οι αρμοδιότητες του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης είναι, μεταξύ άλλων (άρθ. 53 παρ. 2 του Ν. 2218/1994):

1. Η διαχείριση, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Περιφερειακού Συμβουλίου των πιστώσεων του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων, των χρηματοδοτήσεων φορέων του δημόσιου τομέα και άλλων νομικών προσώπων, των χρηματοδοτήσεων προερχόμενων από προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών οργανισμών και λοιπών φορέων του εξωτερικού, οι οποίες αφορούν στα

περιφερειακά, στα νομαρχιακά, στα τοπικά και στα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής της Περιφέρειας.

2. Η τεχνική υποστήριξη της Περιφέρειας και ιδίως στον τομέα της εκπόνησης μελετών και ερευνών και εφαρμογής προγραμμάτων που αναθέτει στο ταμείο η Περιφέρεια για την αποδοτικότερη αξιοποίηση των πόρων (αντικ. της περ. β' από την παρ. 3 του άρθρου 4 του Ν. 2503/1997, ΦΕΚ 107/Α'/1997).
3. Η συμμετοχή σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
4. Η σύναψη δανείων με χρηματοδοτικούς φορείς του εσωτερικού και του εξωτερικού για την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών και την εφαρμογή προγραμμάτων.
5. Η διεξαγωγή ερευνών και η εκπόνηση μελετών και προγραμμάτων για συνδέσμους και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της Αυτοδιοίκησης, εφαρμοζομένων ανάλογα των διατάξεων του άρθρου 274 παρ. 4 του π.δ. 323/1989, όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά κ.α..

Ο Νόμος 2240/1994 αποτέλεσε μια προσπάθεια διόρθωσης των ατελειών και επίλυσης των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν κατά την εφαρμογή του Νόμου 2218/1994. Ο συγκεκριμένος νόμος εισήγαγε το θεσμό του Περιφερειακού Διευθυντή ο οποίος διορίζονταν και παύονταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και προϊστάτο των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού ή της νομαρχίας οι οποίες ασκούσαν τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν μεταβιβάζονταν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 2218/1994 (άρθρο 4 του Ν. 2240/1994). Ωστόσο, με το Ν. 2399/1996 ο θεσμός του Περιφερειακού Διευθυντή καταργείται και οι αρμοδιότητες εκχωρούνται στο Γενικό Γραμματέα της Κρατικής Περιφέρειας.

4.2.2 Συγκρότηση της Περιφέρειας ως ενιαία Αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους (Ν. 2503/1997)

Με τον Ν. 2503/1997 συγκροτείται ως ενιαία Αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους η Περιφέρεια με διπλή έννοια οργανωτική και εδαφική, και καθορίζονται οι διαδικασίες μεταφοράς αρμοδιοτήτων, πόρων, μέσων και προσωπικού τόσο στις Περιφέρειες, όσο και στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, καθώς και στον πρώτο βαθμό Τ.Α. (Καλλιαντάσης 2007, σελ.3, Πετράκος & Ψυχάρης, 2004, σελ. 252). Επίσης, με το συγκεκριμένο Νόμο αποκεντρώνονται οι διαδικασίες του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, καθώς καθιερώνονται οι Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π.) (άρθρο 4 του Ν. 2503/1997).

Η Περιφέρεια συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο αυτό σχεδιάζει, προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και

πολιτιστική της ανάπτυξη (άρθρο 1 του Ν. 2503/1997). Η κάθε Περιφέρεια ως ενιαία Αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκτασή της συμπεριλαμβανομένου και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στο νομό ή νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Ουσιαστικά στην Περιφέρεια μεταβιβάστηκε το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων της κρατικής Νομαρχίας (Πετράκος και Ψυχάρης 2004, σελ. 252). Σε κάθε Κρατική Περιφέρεια προΐσταται ο Γενικός Γραμματέας ο οποίος είναι μετακλητός υπάλληλος που διορίζεται και παύεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου που εκδίδεται μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών. Ο Γενικός Γραμματέας είναι εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής για τα θέματα που αφορούν στην Περιφέρεια⁵³.

Με τον ανωτέρω νόμο θεσμοθετείται για πρώτη φορά το Συμβούλιο Περιφερειών, το οποίο αποτελείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, τους Γενικούς Γραμματείς Περιφέρειας, ενώ συμμετέχει και ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών (άρθ. 1 παρ. 4 του Ν. 2503/1997). Στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου, ανάλογα με τα θέματα που εξετάζονται κάθε φορά, συμμετέχουν και οι αρμόδιοι υπουργοί, ενώ κατά περίπτωση μπορεί να καλούνται και υπηρεσιακοί παράγοντες. Στόχος του Συμβουλίου είναι η στήριξη της περιφερειακής διοίκησης και η εναρμόνιση των περιφερειακών πολιτικών. Επιπλέον, με το Ν. 2503/1997 γίνεται η σύσταση/θεσμοθέτηση ειδικών συντονιστικών συμβουλίων που εμπίπτουν στον χώρο αρμοδιότητας των Υπουργείων Μακεδονίας και Θράκης και Αιγαίου και των οποίων η σύγκληση γίνεται από τον αντίστοιχο Υπουργό, ο οποίος και προεδρεύει. Τα συμβούλια αυτά έχουν ως αποστολή τους τον συντονισμό των δράσεων των αντίστοιχων Περιφερειών και την ανάπτυξη κοινών δράσεων μεταξύ τους. Επίσης, προβλέπεται η σύσταση ενός ειδικού συντονιστικού συμβουλίου, το οποίο θα ασχολείται με θέματα σχεδιασμού και παρακολούθησης αναπτυξιακών προγραμμάτων και κινήτρων ιδιωτικών επενδύσεων και θα συγκαλείται από τον Υπουργό Εθνικής οικονομίας (ή εκπρόσωπό του), ο οποίος και θα προεδρεύει.

Με την θέσπιση του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), καταργείται ο θεσμός των Ν.Α. και το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων τους μεταβιβάζεται στις δεκατρείς (13) Περιφέρειες, οι οποίες πλέον συγκροτούν τη δεύτερη βαθμίδα Τ.Α.,

⁵³ Με το άρθρο 28 «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης» του Ν. 4325/2015 (ΦΕΚ 47/τ.Α/11-05-2015) καταργείται η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 6 του Ν. 3852/2010, η οποία ορίζει ότι σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προΐσταται Γενικός Γραμματέας, και σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συνίσταται θέση προϊσταμένου που φέρει τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης».

αποτελούν αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και έχουν αιρετό Περιφερειάρχη και Περιφερειακούς Συμβούλους. Μεταξύ των δύο βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων. Τη θέση των δεκατριών κρατικών περιφερειών διαδέχονται πλέον επτά (7) Αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης οι οποίες θεσμοθετούνται για πρώτη φορά και ουσιαστικά αναλαμβάνουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων των παλαιών δεκατριών κρατικών περιφερειών. Εκτενέστερη ανάλυση αναφορικά με το Πρόγραμμα Καλλικράτη πραγματοποιείται σε επόμενη ενότητα.

4.2.3 Η πορεία της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» & «Καλλικράτης»)

4.2.3.1 Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας, (Ν. 2539/1997, ΦΕΚ 244/τ. Α'/1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»)

Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» αποτέλεσε μια από τις πιο σημαντικές προσπάθειες ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁵⁴. Το συγκεκριμένο Πρόγραμμα προέβλεπε συγχώνευση Κοινοτήτων σε μεγαλύτερους Δήμους, με αποτέλεσμα να προκύψουν σταδιακά εννιακόσιοι δέκα (910) νέοι Δήμοι και εκατόν εικοσιτέσσερις (124) νέες Κοινότητες, από ένα σύνολο τετρακοσίων πενήντα έξι (456) παλαιότερων Δήμων και πέντε χιλιάδων τριακοσίων δεκαοκτώ (5.318) Κοινοτήτων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η συγχώνευση ορισμένων Κοινοτήτων με συγκεκριμένους Δήμους προκάλεσε έντονες αντιδράσεις που είχαν ως αποτέλεσμα την υποχώρηση της Κεντρικής Κυβέρνησης και την ψήφιση νομοθετικών ρυθμίσεων που προέβλεπαν την ανεξαρτησία των συγκεκριμένων Κοινοτήτων που είχαν αντιδράσει⁵⁵. Η ανωτέρω διοικητική διαίρεση διατηρήθηκε μέχρι το τέλος του 2010 οπότε και τέθηκε σε ισχύ η καινούργια διοικητική μεταρρύθμιση με την ονομασία Πρόγραμμα Καλλικράτης.

⁵⁴ Σύμφωνα με τους Πετράκος και Ψυχάρης (2004, σελ. 253) «παρόμοιες προσπάθειες είχαν γίνει και κατά το παρελθόν με τους νόμους 1416/1984, 1622/1986 και με τον 2218/1994». Επίσης, με τους νόμους 1416/1984 και 1622/1986 θεσπίστηκαν κίνητρα για την εθελοντική συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέους δήμους, αλλά οι προσπάθειες αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα καθώς λιγότεροι από 400 Ο.Τ.Α. (από τους 5.775 συνολικά) ήταν αυτοί που αξιοποίησαν αυτά τα κίνητρα. (Ι.Τ.Α., Μάρτιος 2008, σελ. 4 και Οκτώβριος 2008, σελ. 29)

⁵⁵ Το αίτημα ορισμένων κοινοτήτων να ανεξαρτητοποιηθούν έγινε δεκτό το 2006 με τροπολογία που ψηφίστηκε στη Βουλή (Νόμος 3448/2006, ΦΕΚ Α' 57/15-03-2006, «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», Άρθρο 30, Ρυθμίσεις επί μέρους ζητημάτων Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού) και με το οποίο αναγνωρίστηκαν ως ξεχωριστές κοινότητες τα Ζωνιανά Ρεθύμνου, το Βραχάσι Λασιθίου και η Τσαριτσάνη Λάρισας. Διαθέσιμο στο Βικιπαίδεια, (http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A3%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF_%CE%9A%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%B4%CE%AF%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B9%CE%B1%CF%82, τελευταία πρόσβαση στις 14/01/2016). Για περισσότερες σχετικές πληροφορίες βλ. Παράρτημα Ι.

Μια από τις καινοτομίες του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» ήταν, εκτός από την δραστική μείωση του συνολικού αριθμού Δήμων και Κοινοτήτων στον χώρο της Τ.Α., η δημιουργία του «Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Ε.Π.Τ.Α., 1998-2004), του οποίου έργο ήταν η χρηματοδότηση υποδομών και των αναγκαίων δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης και η υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων δήμων και κοινοτήτων που δημιουργήθηκαν με το Πρόγραμμα Καποδίστρια, η διάρκεια του οποίου ορίζονταν για πέντε έτη με δυνατότητα επέκτασης δυο επιπλέον ετών (Ι.Τ.Α., Μάρτιος 2008, σελ. 49, άρθρο 13 του Ν. 2539/1997, Καλλιαντάσης, 2007). Το Ε.Π.Τ.Α. διαδέχτηκε μετά την λήξη του το αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» (Ν. 3274/2004, ΦΕΚ 195/Α'/2004) του οποίου αντικείμενο ήταν η υποστήριξη των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού προκειμένου να πραγματοποιήσουν επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης και να βελτιώσουν την ποιότητα των υφιστάμενων υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών έχοντας ως γνώμονα την αρμονική ισόρροπη βιώσιμη ανάπτυξη (άρθ. 6 παρ. 1 του Ν. 3274/2004)⁵⁶.

Επίσης, με το άρθρο 19 του Ν. 2539/1997 καταργούνται οι επαρχίες ως μονάδες της διοικητικής διαίρεσης της χώρας. Η κατάργηση των επαρχιών δεν επέφερε συνέπειες στην κατανομή, διάρθρωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των υπηρεσιών των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα. Επιπλέον, 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 τη σχετική σύμβαση με άλλους Δήμους, αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησής τους.» (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004, σελ. 272).

Ο νόμος του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» «...επέλεξε να συγκεντρωθεί η ευθύνη για την λήψη των αποφάσεων στα όργανα του Δήμου (κυρίως στο δημοτικό συμβούλιο), ενώ τα τοπικά συμβούλια των δημοτικών διαμερισμάτων περιορίστηκαν σε γνωμοδοτικά και ελεγκτικά, κυρίως, καθήκοντα. Με τις σχετικές ρυθμίσεις επιδιώκονταν η διασφάλιση της διοικητικής συνοχής των νέων Δήμων, ενώ παράλληλα προβλέπονται και η «εξισορροπητική» απευθείας συμμετοχή εκπροσώπων των

⁵⁶ Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με το Ε.Π.Τ.Α. και το «ΘΗΣΕΑ» βλ. Κεφάλαια 5.2.3 και 5.2.4, αντίστοιχα.

δημοτικών διαμερισμάτων στο δημοτικό συμβούλιο, και συγκεκριμένα των Προέδρων των τοπικών συμβουλίων ως μελών του, καθώς και των Δημαρχιακών Παρέδρων» (Χλέπας, 2012, σελ. 15).

Στο πλαίσιο της κριτικής που ασκήθηκε αναφορικά με την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναφέρει ότι «η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά σε μεσοπρόθεσμη βάση τους νέους Δήμους ούτε οικονομικά ούτε με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης» (Ι.Τ.Α., Μάρτιος 2008, σελ. 52). Υποστηρίζεται ότι: α) με την υλοποίηση αυτού του προγράμματος δεν εξασφαλίστηκε η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των νέων Ο.Τ.Α., β) η δυνατότητα άντλησης ίδιων πόρων από του δήμους είναι σχεδόν ανύπαρκτη, γ) η μεταρρύθμιση όχι μόνο δεν χρηματοδοτήθηκε με επί πλέον πόρους, σύμφωνα με τις κυβερνητικές δεσμεύσεις, αλλά χρησιμοποιήθηκε αυτή προκειμένου να γίνει και παράνομη παρακράτηση πόρων που ανήκαν στην Αυτοδιοίκηση, δ) λόγω του ότι δεν υπήρξε επιπλέον χρηματοδότηση των νέων Ο.Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) χρηματοδοτήθηκε κατά το 50% του συνόλου μόνο από πόρους της Αυτοδιοίκησης και αυτό προκάλεσε αναδιανομή πόρων εις βάρος της ίδιας της Τ.Α. αλλά και στο εσωτερικό της Τ.Α., εις βάρος των μικρών Δήμων (Ι.Τ.Α., Μάρτιος 2008, σελ. 54-55).

Ένας από τους στόχους του Προγράμματος Καποδίστρια ήταν η εξασφάλιση οικονομικών κλίμακας μέσω της δημιουργίας νέων Ο.Τ.Α. μεγαλύτερου μεγέθους, σε όρους πληθυσμού και έκτασης. Το μεγαλύτερο μέγεθος των Ο.Τ.Α. παρέχει τη δυνατότητα αξιοποίησης ενός μεγαλύτερου αριθμού εξειδικευμένου προσωπικού με περισσότερα προσόντα και δεξιότητες καθώς και μιας καταλληλότερης υλικοτεχνικής υποδομής, που πιθανόν να διαθέτουν κάποιοι από τους Ο.Τ.Α. που συγχωνεύονται. Τα ανωτέρω μπορούν να οδηγήσουν σε αύξηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στην μείωση του κόστους παροχής. Ουσιαστικά η δημιουργία μεγαλύτερων διοικητικών μονάδων έχει ως στόχο την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των αναγκών του τοπικού πληθυσμού. Ωστόσο, σύμφωνα με την μελέτη του Ι.Τ.Α. (Μάρτιος 2008, σελ. 57), με την συγχώνευση που προέβλεπε το ανωτέρω πρόγραμμα όχι μόνο δεν εξασφαλίστηκαν «οικονομίες κλίμακας», αλλά αντίθετως παρατηρήθηκε αύξηση των λειτουργικών δαπανών, ως συνέπεια της ελλιπούς κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού και των υπηρεσιών των Δήμων. Επίσης, υποστηρίζεται ότι «ο μεγάλος αριθμός κάποιων δήμων δεν ενισχύει, αλλά αντίθετα αποδυναμώνει την αμεσότητα της διοικήσεως που υπάρχει εν γένει στις μικρές

κοινωνίες και κοινότητες ανθρώπων και ενδεχομένως την ψυχολογική εγγύτητα προς την διοίκηση» (Δάγτογλου, 2012, σελ. 581).

Συμπερασματικά, υποστηρίζεται ότι η αποτίμηση από την σύγκριση της νέας κατάσταση στην Τ.Α με αυτή του παρελθόντος είναι σαφώς θετική, γιατί οι Δήμοι έχουν πλέον τη δυνατότητα να διαχειρίζονται αποτελεσματικότερα τις υποδομές και να παρέχουν καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες (Ι.Τ.Α., Μάρτιος 2008, σελ. 57) (βλ. Πίνακα 6) Επίσης, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Τέλος, με την αύξηση του μεγέθους των Ο.Τ.Α. διευρύνεται η φορολογική βάση των Ο.Τ.Α., με αποτέλεσμα να αυξάνεται η δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων (τέλη κ φόροι), και να δημιουργούνται προϋποθέσεις διεκδίκησης περισσότερων επιχορηγήσεων λόγω των αυξημένων αναγκών που προκύπτουν από την αύξηση του μεγέθους του πληθυσμού των Ο.Τ.Α..

Πίνακας 6. Αξιολόγηση του Προγράμματος Καποδίστρια (Ν. 2539/1997).

ΘΕΤΙΚΑ	ΑΡΝΗΤΙΚΑ
Αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών σε σχέση με την κατάσταση που επικρατούσε στο παρελθόν.	Απουσία διαρκούς οικονομικής και πολιτικής στήριξης των νέων Ο.Τ.Α.
Καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες σε σχέση με την κατάσταση που επικρατούσε στο παρελθόν	Μη εξασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλεια των νέων Ο.Τ.Α.
Καλύτερος προγραμματισμός και καλύτερη διεκδίκηση αναπτυξιακών έργων.	Παρακράτηση πόρων από την Τ.Α.
	Μη επίτευξη οικονομικών κλίμακας.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων της μελέτης του Ι.Τ.Α., Μάρτιος 2008.

4.2.3.2 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87/τ.Α' 7-6-2010)

Η διοικητική διαίρεση που δημιουργήθηκε με την εφαρμογή του Προγράμματος Καποδίστρια διατηρείται μέχρι το τέλος του 2010 οπότε και ψηφίζεται η εφαρμογή ενός νέου Προγράμματος (Ν. 3852/2010) με την ονομασία «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» που θα αλλάζει ριζικά τη διάρθρωση του διοικητικού συστήματος στη Χώρα. Ειδικότερα με τον Ν. 3852/2010 πραγματοποιούνται οι εξής μεταρρυθμίσεις:

- Οι Οργανισμοί της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, από χίλιοι τριάντα τέσσερις (1.034) Καποδιστριακοί Δήμοι και Κοινότητες συγχωνεύονται σε τριακόσιους είκοσι πέντε (325) διευρυμένους Δήμους,
- Στη θέση των δεκατριών (13) Κρατικών Διοικητικών Περιφερειών συγκροτούνται πλέον επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις,
- Οι Οργανισμοί της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, από πενήντα τέσσερις (54) Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τρεις (3) διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και δέκα εννέα (19) επαρχίες, δηλαδή ένα σύνολο εβδομήντα έξι (76) διοικητικών ενοτήτων, εξελίσσονται σε δεκατρείς (13) αιρετές Περιφέρειες.

Άλλες βασικές θεσμικές αλλαγές που προέβλεπε το Πρόγραμμα Καλλικράτη και αφορούσε στους Δήμους ήταν οι εξής: α) η σύσταση Εκτελεστικής Επιτροπής για τις περιπτώσεις των Δήμων που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο, στην οποία μετέχουν ο δήμαρχος και οι οριζόμενοι από αυτόν αντιδήμαρχοι ενώ χρέη προέδρου θα ασκεί ο δήμαρχος, β) η υποχρέωση κάθε Δήμου να αναρτά όλες τις αποφάσεις των οργάνων του, των νομικών προσώπων του και των επιχειρήσεών του, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 παρ. 4 του Νόμου 3861/2010 (π.χ. οι προϋπολογισμοί, απολογισμοί, ισολογισμοί κ.α., γ) η Συγκρότηση Οικονομικής Επιτροπής, η οποία αποτελεί τη συνέχεια της Δημαρχιακής Επιτροπής, με αρμοδιότητα την παρακολούθηση και τον έλεγχο της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου, δ) η συγκρότηση δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης στους Δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους. Πρόκειται για όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες και μπορεί να συγκροτηθεί και σε μικρότερους Δήμους με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Η δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας όπως των τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων των επιστημονικών συλλόγων και φορέων, των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών, των εργαζομένων στο Δήμο και τα νομικά του πρόσωπα των ενώσεων και συλλόγων

γονέων, των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων κ.α. Ο συνολικός αριθμός των μελών της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου που είναι ο δήμαρχος ή ο οριζόμενος από αυτόν αντιδήμαρχος, μπορεί να είναι από εικοσιπέντε (25) έως πενήντα (50) μέλη. Σε ποσοστό ένα τρίτο (1/3) του συνολικού αριθμού των μελών εκπροσώπων φορέων ορίζονται επιπλέον μέλη, μετά από κλήρωση, δημότες εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους καθώς και όσοι είναι γραμμένοι στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους. Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης:

- Γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο σχετικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα και τα προγράμματα δράσης του Δήμου, το επιχειρησιακό πρόγραμμα και το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου.
- Γνωμοδοτεί για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σ' αυτή από το δημοτικό συμβούλιο ή τον δήμαρχο.
- Εξετάζει τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του δήμου και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.
- Δύναται να διατυπώνει παρατηρήσεις επί του περιεχομένου των κανονιστικού χαρακτήρα αποφάσεων οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 79 του Κ.Δ.Κ..

ε) Τέλος, επιβάλλονται για πρώτη φορά αυστηροί δημοσιονομικοί περιορισμοί στους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α. (hard budget constraints). Οι περιορισμοί αυτοί αφορούν στο μέγεθος του χρέους, του ελλείμματος και του δανεισμού τους και στην σύνδεση των επιχορηγήσεων με την εκπλήρωση προκαθορισμένων στόχων.

Σύμφωνα με τον Χλέπα (2012, σελ. 29), «Η εκ βάθρων μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης πρόσφερε μια μοναδική ευκαιρία για ριζική αναμόρφωση της καταστατικής οργάνωσης των Ο.Τ.Α. (του «συστήματος διακυβέρνησης»), δηλ. ενός συστήματος που χαρακτηριζόταν, και εξαιτίας της μακρόχρονης παγίωσής του, από σημαντικές αδράνειες. Ο νομοθέτης αξιοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τις δυνατότητες που προσφέρει ένα τόσο ισχυρό κύμα μεταρρύθμισης».

Κεφάλαιο 5

Κεφάλαιο 5: Η χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (Ιστορικό - Βασικοί πόροι Ο.Τ.Α. α' βαθμού)

5.1 Το ιστορικό της χρηματοδότησης της Τ.Α. στην Ελλάδα (Βασικοί νομοθετικοί σταθμοί - Φορολογική αποκέντρωση)

Το πρώτο σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα καθιερώθηκε με το νόμο «Περί συστάσεως των Δήμων» (27/12/1833) που προέβλεπε ότι τα έσοδα των δήμων θα προέρχονταν από την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας, από πρόστιμα αστυνομικών παραβάσεων, από έμμεσους δημοτικούς φόρους, οι οποίοι για να επιβληθούν θα έπρεπε να τηρούνταν κάποιες προϋποθέσεις⁵⁷, από άμεσους εράνους και από υποχρεωτική δωρεάν προσφορά προσωπικής εργασίας (Τάτσος 1987).

Η καθιέρωση του πρώτου συστήματος τοπικής φορολογίας έγινε με το Διάταγμα «περί δημοτικών φόρων» της 24ης Δεκεμβρίου 1841, ωστόσο υποστηρίζεται ότι σταθμός στη δημοτική φορολογική νομοθεσία αποτελεί η ερμηνευτική εγκύκλιος αυτού του διατάγματος που εκδόθηκε την 3η Ιανουαρίου 1842, στην οποία δίνονται αναλυτικές οδηγίες σχετικά με τη βεβαίωση και την είσπραξη των φόρων (Τάτσος 1987, σελ. 72). Καινοτομίες αυτής της εγκυκλίου αποτελούσαν μεταξύ άλλων, η μετά από δημοπρασία ενοικίαση των φόρων, η τήρηση βιβλίου Ταμείου και Καθολικού από τον εισπράκτορα, η είσπραξη των εσόδων με διπλότυπα κ.α.

Ένας από τους νόμους Σταθμούς για τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπήρξε ο Ν. ΔΝΖ του 1912 (10 Φεβρουαρίου 1912) «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων». Σημαντική καινοτομία αυτού του νόμου ήταν ότι επιβλήθηκε για πρώτη φορά η άμεση δημοτική φορολογία. Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και για χρονικό διάστημα που δεν θα υπερέβαινε τη δημοτική περίοδο, μπορούσε να επιβληθεί

⁵⁷ Για να επιβληθούν οι έμμεσοι δημοτικοί φόροι θα έπρεπε: α) Να αποδειχτεί ότι τα τακτικά έσοδα των Δήμων δεν επαρκούσαν για τις κατεπείγουσες και επωφελείς δημοτικές ανάγκες. β) Να επιλεγούν οι φόροι των οποίων η «επίθεσης είναι ολιγότερων ενοχλητική». γ) Να υπάρχει προθεσμία όχι μεγαλύτερη από 15 χρόνια, μετά από τη λήξη της οποίας οι φόροι αυτοί θα έπαυαν να ισχύουν αν δεν είχαν ανανεωθεί.» (Τάτσος 1987, σελ. 70-71).

στα αντικείμενα που υποβάλλονταν σε άμεσους φόρους, πρόσθετη δημοτική φορολογία. «Επίσης, με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου (και ύστερα από έγκριση ή μεταβολή του Υπουργού που Εσωτερικών) μπορούσε να επιβληθεί: α) άμεση δημοτική ή κοινοτική φορολογία στα αντικείμενα στα οποία δεν επιβαλλόταν άμεση δημόσια φορολογία, β) φόρος στα μεταλλεία, ορυχεία ή λατομεία μέχρι ποσοστού 10% του δημόσιου φόρου καθαρής προσόδου, και γ) φόρος σε όσους εκμεταλλεύονταν τα εθνικά, μοναστηριακά ή ιδιωτικά δάση της περιφέρειας του δήμου ή της κοινότητας.» (Τάτσος 1987, σελ.73). Ωστόσο, ο νόμος προέβλεπε ότι οι Ο.Τ.Α. (Δήμοι ή Κοινότητες) δεν θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τα έσοδα που θα προέρχονταν από τις παραπάνω πηγές (α έως γ) για τις γενικές δαπάνες διοίκησης παρά μόνο για ειδικούς σκοπούς ή ειδικές υπηρεσίες του Ο.Τ.Α.. Επίσης με τον συγκεκριμένο νόμο θεσπίστηκαν και άλλες πηγές εσόδων της Τ.Α. όπως η εκμετάλλευση της περιουσίας των Ο.Τ.Α., τα πρόστιμα, τα τέλη και δικαιώματα οι έρανοι κι η προσωπική εργασία. Υποστηρίζεται, ότι «Βασική επιδίωξη του νόμου ΔΝΖ' ήταν να γίνει η άμεση τοπική φορολογία η κυριότερη πηγή φορολογικών εσόδων. Δυστυχώς όμως οι τοπικές αρχές δεν συμμορφώθηκαν με το πνεύμα του νόμου. Έδειξαν απροθυμία να επιβάλλουν άμεσους φόρους και προτίμησαν την είσπραξη εσόδων με την έμμεση φορολογία» (Τάτσος, 1987, σελ. 74).

Με το πέραςμα του χρόνου η οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. άρχισε να χειροτερεύει και οι Ο.Τ.Α. αδυνατούσαν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους γεγονός που οδήγησε το κράτος στο να λάβει την πολιτική απόφαση να καταργήσει μια σειρά από αρμοδιότητες που κατείχαν οι Ο.Τ.Α. και ταυτόχρονα να αφαιρέσει σημαντικούς πόρους της Τ.Α. (Ι.Τ.Α., 2005). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε ο Ν. 2125/1920 «περί καταργήσεως των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνας της στοιχειώδους εκπαίδευσως κα της αστυνομίας και μεταρρυθμίσεως των νόμων περί δημοτικών δασμών» με τον οποίο μεταβιβάστηκαν στην Κεντρική Διοίκηση οι αρμοδιότητες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας με παράλληλη μεταβίβαση του τοπικού φόρου «επί των εκ της αλλοδαπής εισαγομένων εμπορευμάτων», ενώ με τον ίδιο νόμο θεσπίζεται για πρώτη φορά επιχορήγηση (από τον φόρο που εκχωρήθηκε στον Κεντρικό Κράτος) της Κεντρικής Διοίκησης προς τους Δήμους, τα Επαρχία και τις Κοινότητες, με πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους (άρθρα 2 και 4 του Ν. 2125/1920) (Ι.Τ.Α., 2005, σελ. 74).

Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου το Κεντρικό Κράτος συνέχισε, κυρίως λόγω των συνθηκών που είχαν δημιουργηθεί, να εφαρμόζει την πολιτική κατάργησης των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. και μείωσης της φορολογική εξουσίας της Τ.Α..

Ειδικότερα, δυναμικοί πόροι της Τ.Α. μεταβιβάστηκαν στην Κεντρική Διοίκηση, με αντάλλαγμα την παροχή κρατικών επιχορηγήσεων, γεγονός που είχε ως συνέπεια την μείωση της οικονομικής ανεξαρτησίας της Τ.Α. και την μεγαλύτερη εξάρτησή της από το Κεντρικό κράτος (Νόμοι 324/45, 843/48, 1910/51 και 1935/51). Ειδικότερα, το έτος 1948 με τον Αναγκαστικό Νόμο (Α.Ν.) 843/1948 «περί καταργήσεως των διαπυλίων τελών», έχουμε την κατάργηση και αντικατάσταση με επιχορήγηση του φόρου «διαπυλίων» ο οποίος αποτελούσε για μεγάλη περίοδο τη βασική πηγή εσόδων των Ο.Τ.Α.. Υπήρξε περίοδος που ο συγκεκριμένος φόρος αντιπροσώπευε το 80% των τακτικών εσόδων των Ο.Τ.Α. (Ι.Τ.Α., Οκτώβριος 2005, Τάτσος, 1987, 1988). Ο συγκεκριμένος νόμος περιελάμβανε ρυθμίσεις για την ανακοπή της μείωσης των εσόδων που θα επέρχονταν, όπως το δικαίωμα επιβολής ορισμένων τοπικών φόρων επί της γεωργικής παραγωγής, παρακράτηση του 1% επί της αξίας των εισαγόμενων από το εξωτερικό προϊόντων, παροχή από τις βιοτεχνίες και τις βιομηχανίες της περιοχής του Ο.Τ.Α. του 6% επί των δαπανών μισθοδοσίας που πραγματοποιούν για τους εργαζόμενους τους κ.α., ωστόσο πολύ γρήγορα οι δήμοι ξεκίνησαν να εμφανίζουν οικονομικά προβλήματα διότι οι πηγές εσόδων τους ήταν περιορισμένες και όχι τόσο αποδοτικές όσο ήταν τα «διαπύλια τέλη»⁵⁸.

Επίσης, την ίδια περίοδο καταργήθηκε και μια σειρά από άλλους φόρους της Τ.Α. όπως ο φόρος επί του ζύθου, ο φόρος στα προϊόντα βιομηχανίας, χειροτεχνίας, ζωοκομίας, μεταλλείων, λατομείων και υδάτων (ιαματικών ή μη), το δικαίωμα σφαγείων και ζωαγοράς, ο πρόσθετος φόρος 10% στο φόρο κύκλου εργασιών υπέρ του κοινού κεφαλαίου ενίσχυσης των Ο.Τ.Α., ο στρεμματικός φόρος, ο πρόσθετος φόρος ελαίου και ελαίων, το τέλος των εισιτηρίων επί των επιβατικών πλοίων κλπ. (Ι.Τ.Α. 2005, σελ. 75, Τάτσος 1987, σελ. 74-75).

Με τον Α.Ν. 1910/51 (άρθρο 28) πραγματοποιείται μια σειρά από καταργήσεις σημαντικών φορολογικών εσόδων της Τ.Α. όπως είναι τα πρόσθετο ποσοστά: α) 20% επί του δημόσιου φόρου «επί των κληρονομιών, κληροδοσιών και αίτια θανάτου δωρεών», β) 7,5% επί του φόρου μεταβίβασης ακινήτων και γ) 2,8 % επί του φόρου καπνού σε φύλλα. Σε αντάλλαγμα της κατάργησης αυτών των φόρων παραχωρούνται στους Ο.Τ.Α. διάφορες επιχορηγήσεις (Ι.Τ.Α., 2005, σελ. 75).

⁵⁸ Π. Παπανότης (2013), «Θα επανέλθουν άραγε και «τα διαπύλια τέλη»;» (<https://chronontoulapo.wordpress.com/2013/09/08/%CE%B8%CE%B1-%CE%B5%CF%80%CE%B1%CE%BD%CE%AD%CE%BB%CE%B8%CE%BF%CF%85%CE%BD-%CE%AC%CF%81%CE%B1%CE%B3%CE%B5-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%80%CF%8D%CE%BB%CE%B9%CE%B1-%CF%84/>, τελευταία πρόσβαση στις 15/01/2016).

Μια από τις πιο σημαντικές ενέργειες που οδήγησαν στην μείωση της οικονομικής ανεξαρτησίας της Τ.Α. αποτέλεσε η ψήφιση του Νόμου 1935/51, ο οποίος προέβλεπε την κατάργηση της απόδοσης του 50% των εσόδων που προέρχονταν από τον φόρο κατανάλωσης καπνού και την αντικατάστασή του με μία ακόμα έκτακτη επιχορήγηση.

Μέχρι το έτος 1962 το κράτος συνεχίζει την πολιτική κατάργησης σημαντικών πηγών εσόδων της Τ.Α. και εκχώρησής τους στο Κεντρικό Κράτος, με αντάλλαγμα την παροχή κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α., οι οποίες όμως δεν μπόρεσαν να ισοσταθμίσουν την απώλεια εσόδων που προκλήθηκε. Την ίδια περίοδο, θεσπίζεται για πρώτη φορά η παροχή ετήσιας τακτικής κρατικής επιχορήγησης από τον κρατικό προϋπολογισμό (Ν. 4260/62, όπως συμπληρώθηκε με το Ν.Δ. 703/70 και το Π.Δ. 304/77) (Τάτσος 1988, σελ. 38)⁵⁹.

Η διαδικασία μείωσης της φορολογικής εξουσίας των Ο.Τ.Α. συνεχίζεται και τις δεκαετίες του 1960 και 1970 ενώ «Με την επιβολή της δικτατορίας η κηδεμονία της Κεντρικής Διοίκησης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση γίνεται ακόμα πιο έντονη» (Ι.Τ.Α., Οκτώβριος 2005, σελ. 75).

Στη δεκαετία του '80 πραγματοποιήθηκε μια διαδικασία Αποκέντρωσης που χαρακτηρίζονταν από την εκχώρηση αρμοδιοτήτων από το Κεντρικό Κράτος στην Τ.Α. με ταυτόχρονη παροχή έκτακτων επιχορηγήσεων που κατέληξαν να είναι περισσότερες σε μέγεθος και από τις τακτικές επιχορηγήσεις. Υποστηρίζεται ότι τα αίτια αυτής της κατάστασης ήταν κυρίως πολιτικά καθώς όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται από τον Τάτσο (1988, σελ. 43), «...οι πολιτικές εξελίξεις προκαλούν μια στροφή από τις επιχορηγήσεις που κατανέμονται με σαφώς προκαθορισμένα κριτήρια προς τις επιχορηγήσεις των οποίων τα κριτήρια κατανομής είναι λιγότερο διαφανή».

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας που υπογράφηκε στο Στρασβούργο το 1985 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν. 1850/1989 (ΦΕΚ114/τ.Α'/1989), επηρέασε σημαντικά τη διαμόρφωση του Συνταγματικού πλαισίου για την Τ.Α. στην Ελλάδα. «Ο Χάρτης δεσμεύει τα κράτη μέρη που έχουν επικυρώσει την συνθήκη να εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική Αυτονομία των τοπικών αρχών. Προνοεί ότι η αρχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οφείλει να αναγνωρίζεται στην

⁵⁹ Στις τακτικές επιχορηγήσεις περιλαμβάνονται κυρίως οι γενικές τακτικές επιχορηγήσεις που παρείχε το Υπουργείο Εσωτερικών καθώς και άλλες μικρότερου μεγέθους επιχορηγήσεις κάποιες από τις οποίες παρέχονταν για τη χρηματοδότηση ειδικών δαπανών.

εσωτερική νομοθεσία και, εάν αυτό είναι δυνατό, στο Σύνταγμα»⁶⁰. Επίσης, στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας αναφέρεται ότι «Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη, των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα όρια του νόμου» (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004, σελ. 379, Ράλλης 2008). Σχετική αναφορά όσον αφορά στον Ευρωπαϊκό Χάρτη της τοπικής Αυτονομίας γίνεται και στο Α' μέρος του Προγράμματος Καλλικράτη «Σύσταση – Συγκρότηση Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης» όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά, ότι «Οι δήμοι και οι περιφέρειες συγκροτούν τον πρώτο και δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας αποτελούν θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 144/τ.Α')».

Σταθμός για τα Οικονομικά της Τ.Α. ήταν ο Ν. 1828/89, ο οποίος αποτέλεσε μια σημαντική προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού των οικονομικών της Τ.Α. με κυρίαρχη αλλαγή τη θέσπιση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.⁶¹), οι οποίοι θα αντλούν την χρηματοδότησή τους μέσα από συγκεκριμένα, νομικά καθορισμένα, φορολογικά έσοδα του κράτους (Ι.Τ.Α., 2005, σελ. 77). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στον Ράλλη (2008), η συγκεκριμένη νομοθετική μεταρρύθμιση είχε ως αποτέλεσμα, τόσο τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια, όσο και τον συσχετισμό της τελευταίας με δημοσιονομικές και φορολογικές πολιτικές, που προωθούσε η Κεντρική Διοίκηση. Υποστηρίζεται ότι, οι Κ.Α.Π. και ο Ν. 1828/89 έδωσαν μεγάλη ώθηση στην Τ.Α., ενώ η σημαντικότερη συμβολή τους ήταν ότι μέσω της διεξόδου που έδωσαν στα οικονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζε η Τ.Α. στη διάρκεια της δεκαετίας του '90, δημιούργησαν τις κατάλληλες συνθήκες προετοιμάζοντας μεταρρυθμίσεις όπως αυτή του Ν. 2539/1997 και της εφαρμογής του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» (Ι.Τ.Α., Οκτώβριος 2005, σελ. 78).

⁶⁰ Βικιπαίδεια, ελεύθερη εγκυκλοπαίδεια, https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%95%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CF%8C%CF%82_%CE%A7%CE%AC%CF%81%CF%84%CE%B7%CF%82_%CE%A4%CE%BF%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82_%CE%91%CF%85%CF%84%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%AF%CE%B1%CF%82, τελευταία πρόσβαση στις 18/01/2016.

⁶¹ Οι καθιέρωση των Κ.Α.Π. έγινε για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (Δήμοι και Κοινότητες) το 1989 (Ν. 1828/89) και για τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) το 1998 (Ν. 2672/1998) (βλ. Πετράκο & Ψυχάρη, 2004, σελ. 381).

Το έτος 1997 (άρθ. 13 παρ. 1 του Ν. 2539/1997) θεσμοθετείται το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) το οποίο είχε ως σκοπό τη χρηματοδότηση υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων που δημιουργήθηκαν με το πρόγραμμα Καποδίστρια, καθώς και την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 εισάγονται κάποια σημαντικά στοιχεία αναφορικά με την Τ.Α.. Καταρχάς, για πρώτη φορά κατοχυρώνεται συνταγματικά ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων (άρθ. 102 παρ. 5 του Συντάγματος). Επίσης, αναφέρεται ότι «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια» και ότι «Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών» (άρθ. 102 παρ. 2 και 5 του Συντάγματος).

Το έτος 2004 θεσμοθετείται ένα νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα με την ονομασία «ΘΗΣΕΑΣ», το οποίο αποτελεί τη διάδοχη κατάσταση του Ε.Π.Τ.Α. (ΕΠΤΑ, 1998-2004) που έχει ως σκοπό «...την υποστήριξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου βαθμού, ως προς την πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καθώς και τη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών με γνώμονα την αρμονική, ισόρροπη βιώσιμη ανάπτυξη.» (άρθ. 6 παρ. 1 του Ν. 3274/2004).

Τέλος, με την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτη πραγματοποιείται η εκχώρηση πρόσθετων αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. (άρθρο 94 του Ν. 3852/2010) που αφορούν κυρίως αρμοδιότητες που ανήκαν στις πρώην Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και πλέον μεταβιβάζονται στους Δήμους. Ωστόσο, παρόλο που στον ανωτέρω Νόμο προβλέπονταν μεταβίβαση αρμοδιοτήτων με αντίστοιχη μεταφορά πόρων από το Κεντρικό Κράτος, στην πράξη αυτοί οι πόροι δεν ήταν επαρκής για την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των Ο.Τ.Α. με συνέπεια την δημιουργία έντονων προβλημάτων και την επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης αρκετών εξ αυτών.

5.2 Η χρηματοδότηση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης – Παρουσίαση βασικών πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

5.2.1 Γενικά Στοιχεία

Τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ταξινομούνται σε δυο βασικές κατηγορίες, στα Τακτικά και στα Έκτακτα έσοδα⁶². Τα Τακτικά Έσοδα προέρχονται από: α) θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους, β) εισοδήματα της ακίνητης και κινητής περιουσίας των Ο.Τ.Α., γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) φόρους⁶³, τέλη, δικαιώματα⁶⁴ και εισφορές⁶⁵, ε) τοπικά δυνητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

Τα Έκτακτα Έσοδα των Ο.Τ.Α. προέρχονται από: α) δάνεια, δωρεές κληροδοτήματα και κληρονομίες, β) διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, γ) συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα, δ) κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις και ε) κάθε άλλη πηγή.

Η διάρθρωση και εξέλιξη των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού αποτυπώνεται στους Πίνακες 7 (1998-2004) και 8 (2005-2009). Οι βασικές κατηγορίες εσόδων που παρουσιάζονται στους παρακάτω πίνακες και αφορούν στις περιόδους 1998-2004 και 2005-2009 δεν είναι ίδιες, διότι το έτος 2004 εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 7028/2004 Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ 253/τ.Β./09-02-2004) με την οποία καθορίστηκε ένας νέος τύπος προϋπολογισμού, τον οποίο θα έπρεπε πλέον να ακολουθούν οι Ο.Τ.Α. κατά τη σύνταξη του προϋπολογισμού τους⁶⁶.

⁶² Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Ν. 1828/1989, το άρθρο 217 του Π.Δ. 410/1995 και το άρθρο 157 του Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 114/08-06-2006).

⁶³ Το ελληνικό Σύνταγμα ορίζει ότι οι Ο.Τ.Α. διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (άρθ. 102 παρ. 2, 1975/1986/2001). Ωστόσο, είναι γεγονός ότι η φορολογική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Η δυνατότητα άντλησης ίδιων φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. είναι περιορισμένη κυρίως λόγω του νομικού καθεστώτος που διέπει την δυνατότητα επιβολής νέων φόρων. Στην παρ. 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Ο.Τ.Α.» και στο άρθρο 78 του Συντάγματος ότι «Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο...» (βλ. Πετράκος και Ψυχάρης 2004, σελ. 375). Ωστόσο, υπάρχουν κάποιες περιπτώσεις φόρων υπέρ των ΟΤΑ που θεσπίζονται με τυπικό νόμο, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις ανατίθεται στα αρμόδια όργανα ο καθορισμός του συντελεστή του φόρου ή του τέλους, ή και η εφαρμογή τους (Φινοκαλιώτης και Μπάρμπας 2001, σελ. 121, όπως αναφέρονται στους Πετράκος και Ψυχάρης 2004, σελ. 375).

⁶⁴ Σύμφωνα με τον Ράλλη (2008) το «Δικαίωμα» έχει ανάλογη έννοια με το τέλος όμως διαφέρει από το τέλος στο ότι δεν είναι ανταποδοτικό και στο ότι δεν είναι απαραίτητη η χρήση του αγαθού ή υπηρεσίας.

⁶⁵ Η Εισφορά αφορά χρηματική παροχή που καταβάλλεται στον Ο.Τ.Α. ενόψει συγκεκριμένης αντιπαροχής μεγαλύτερης αξίας (π.χ. πολεοδομικές εφαρμογές). Διαφοροποιείται από το τέλος στο ύψος της καθώς αυτό είναι μικρότερο του οφέλους που απολαμβάνει ο φορολογούμενος (Ράλλης, 2008).

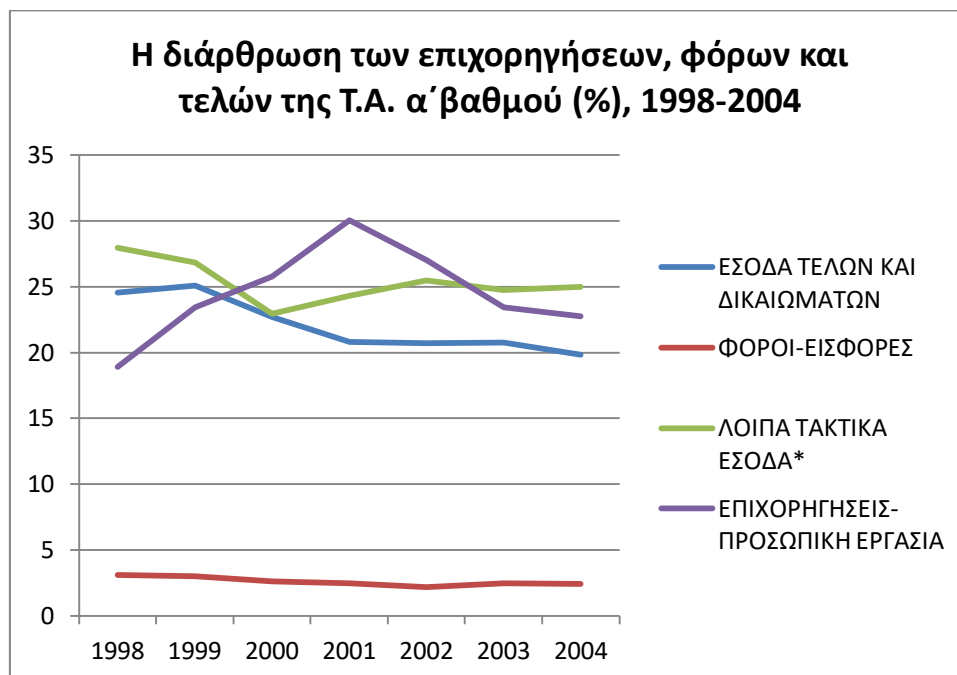
⁶⁶ Πραγματοποιήθηκε μια προσπάθεια αντιστοίχισης των κατηγοριών και υποκατηγοριών εσόδων πριν το 2004 με την νέα ομαδοποίηση εσόδων που ίσχυσε από το 2005 και μετά, όμως αυτή δεν μπόρεσε να ολοκληρωθεί καθώς απαραίτητη προϋπόθεση ήταν η διαθεσιμότητα των εσόδων σε ανάλυση τετραγώνων (τεταρτοβάθμιων) κωδικών αριθμών (Κ.Α.Ε.) για το διάστημα 2005-2009, τα οποία όμως δεν δόθηκαν από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. Το σχετικό αίτημα χορήγησης στοιχείων με ημερομηνία 14/03/2011 απορρίφθηκε από την Επιτροπή Στατιστικού Απορρήτου και η ενημέρωση έγινε με το ημερομηνία 13/05/2011 email της Διεύθυνσης Στατ. Πληρ. & Εκδόσεων, Τμήμα Β31, της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης & Οργάνωσης.

Πίνακας 7. Η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%) (1998-2004).

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ - ΥΠΟΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΣΟΔΩΝ	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	59.64	59.15	51.83	50.79	51.41	51.05	49.42
ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	3.79	3.94	3.19	3.03	2.86	2.85	1.98
ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	0.26	0.28	0.31	0.18	0.15	0.16	0.18
ΕΣΟΔΑ ΤΕΛΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	24.56	25.09	22.72	20.80	20.73	20.78	19.84
ΦΟΡΟΙ-ΕΙΣΦΟΡΕΣ	3.10	3.00	2.64	2.49	2.18	2.49	2.43
ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	27.94	26.84	22.97	24.29	25.48	24.77	24.99
ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	26.51	30.37	37.31	37.77	35.27	36.44	34.81
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	0.54	0.33	0.68	0.59	0.39	0.79	0.61
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ	2.74	2.08	6.75	2.66	2.92	6.50	5.37
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ-ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ	18.92	23.42	25.76	30.07	27.06	23.46	22.75
ΔΩΡΕΕΣ - ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ - ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ	0.25	0.17	0.17	0.29	0.13	0.12	0.12
ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ - ΠΡΟΣΤΙΜΑ - ΠΑΡΑΒΟΛΑ	0.95	1.11	1.08	0.99	1.45	1.83	1.62
ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	3.12	3.27	2.86	3.17	3.32	3.74	4.35
ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ	3.67	4.38	3.70	3.59	4.01	4.50	4.59
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	10.17	6.10	7.16	7.85	9.31	8.02	11.18
ΣΥΝΟΛΟ	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ,) «Εσοδα Δήμων και Κοινοτήτων», ίδια επεξεργασία.

Διάγραμμα 2. Η διάρθρωση των επιχορηγήσεων, φόρων και τελών της Τ.Α. α' βαθμού (%), 1998-2004.



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ.) «Έσοδα Δήμων και Κοινοτήτων», ίδια επεξεργασία.

Από τους Πίνακες 7 και 8 και τα Διαγράμματα 2 και 3, που απεικονίζουν την πορεία των βασικών πηγών της Τ.Α., προκύπτει ότι οι σημαντικότερες πηγές εσόδων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση για την χρονική περίοδο 1998-2009 ήταν οι τακτικές και έκτακτες επιχορηγήσεις και ακολουθούν τα έσοδα που προέρχονταν από τέλη και δικαιώματα. Κατά το χρονικό διάστημα 1998-2004 η χαμηλότερη τιμή των τακτικών⁶⁷ επιχορηγήσεων σημειώθηκε το έτος 2000 («Λοιπά Τακτικά Έσοδα»: 22,97 %), ενώ η μέγιστη τιμή, το έτος 1998 (27.94%), το οποίο ήταν έτος διενέργειας εκλογών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το έτος 1998, οι έκτακτες επιχορηγήσεις κάλυπταν το 18,92 % των συνολικών εσόδων της Τ.Α. (ελάχιστη τιμή), ενώ το 2001 η συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων αντιστοιχούσε στο 30.07% των εσόδων της Τ.Α. (μέγιστη τιμή). Για την χρονική περίοδο 2005 έως 2009, το χαμηλότερο ποσοστό των τακτικών επιχορηγήσεων («Έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες») επί των συνολικών εσόδων της Τ.Α. παρουσιάστηκε το έτος 2006 (26,22%), που αποτελούσε έτος διενέργειας Τοπικών εκλογών. Αντίθετα, το υψηλότερο ποσοστό επιχορηγήσεων

⁶⁷ Οι τακτικές επιχορηγήσεις δεν ταξινομούνται σε ξεχωριστή υποκατηγορία αλλά συμπεριλαμβάνονται στην κατηγορία εσόδων με τίτλο «Λοιπά Τακτικά Έσοδα».

καταγράφηκε το έτος 2009 (29,76%), που ήταν έτος διενέργειας εθνικών εκλογών. Οι έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών αποτελούσαν το 2,01% των συνολικών εσόδων της Τ.Α. (ελάχιστη τιμή) το έτος 2007, ενώ οι έκτακτες επιχορηγήσεις που προορίζονταν για επενδύσεις κάλυπταν το 18,28% των εσόδων της Τ.Α. (ελάχιστη τιμή) το έτος 2005. Τέλος, οι μέγιστες τιμές των έκτακτων επιχορηγήσεων καταγράφονται το έτος 2009 (3,78% για την κατηγορία των έκτακτων επιχορηγήσεων για κάλυψη λειτουργικών δαπανών), ακριβώς το έτος διενέργειας των εθνικών εκλογών, και το έτος 2008 (19,96% για την κατηγορία των έκτακτων επιχορηγήσεων για επενδύσεις) που προηγείται του έτους διενέργειας εθνικών εκλογών.

Γενικότερα, το πολιτικό στοιχείο παίζει καθοριστικό ρόλο στην κατανομή των επιχορηγήσεων (Patsouratis, 2005). Σε αρκετές περιπτώσεις παρέχονται κρατικές επιχορηγήσεις σε περιοχές που το κυβερνών κόμμα προσδοκά να αποσπάσει περισσότερες ψήφους κατά τις εκλογές ή που κατά τις εκλογές που είχαν διενεργηθεί είχαν σημειωθεί υψηλά ποσοστά (Johansson 2003, σελ. 906, Cosano, Penas & Vaquero, 2012). Παρατηρείται ότι, όταν ο Δήμαρχος ανήκει στο κυβερνών κόμμα τότε οι επιχορηγήσεις που λαμβάνουν οι χωρικές τους περιφέρειες κατά τα έτη διενέργειας εθνικών και τοπικών εκλογών είναι περισσότερες (Veiga, Pinho, 2007, σελ. 470-471). Επίσης, έρευνες που έχουν γίνει και συσχετίζουν το ύψος των επιχορηγήσεων με το έτος διενέργειας εκλογών, έχουν διαπιστώσει μια σημαντική αύξηση των επιχορηγήσεων κατά το έτος που προηγείται το έτος διενέργειας εθνικών και τοπικών εκλογών, και μείωση αυτών το έτος που έπεται το έτος που διενεργήθηκαν οι εκλογές (Veiga & Pinho, 2007), κάτι το οποίο γίνεται διότι οι επενδύσεις που διενεργούνται μέσω των επιχορηγήσεων πιθανόν να χρειάζονται κάποιο χρόνο προκειμένου να ολοκληρωθούν, και τα οφέλη τους να γίνουν ορατά προς τους ψηφοφόρους.

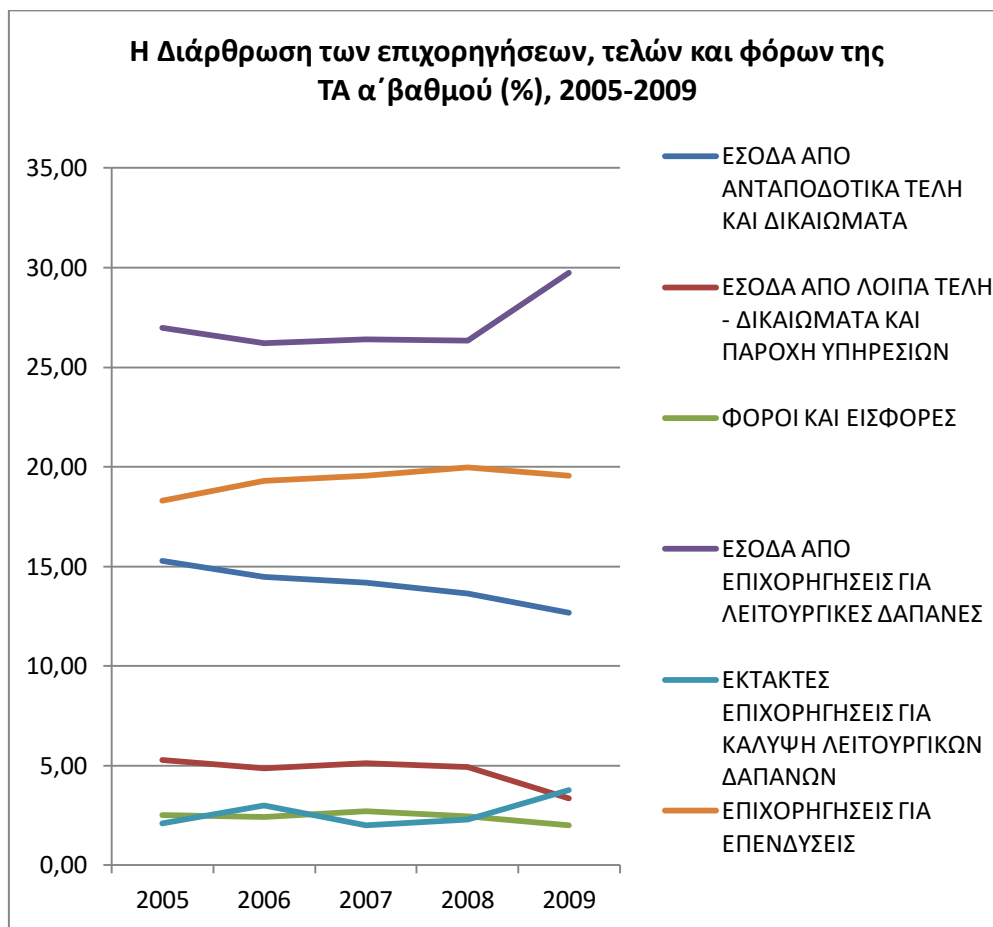
Πίνακας 8. Η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%) (2005-2009).

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ - ΥΠΟΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΣΟΔΩΝ	2005	2006	2007	2008	2009
ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	52,09	49,97	50,46	49,80	49,42
ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	1,24	1,13	1,09	1,06	0,85
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	0,18	0,21	0,26	0,37	0,27
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	15,27	14,47	14,19	13,64	12,69
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ - ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	5,28	4,85	5,11	4,92	3,34
ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ	2,51	2,43	2,72	2,44	1,99
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	26,97	26,22	26,41	26,33	29,76
ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	0,64	0,67	0,68	1,03	0,53
ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	24,68	25,98	24,48	25,48	25,77
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	0,92	0,84	0,35	0,47	0,29
ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	2,10	2,99	2,01	2,29	3,78
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	18,28	19,30	19,55	19,96	19,55
ΔΩΡΕΕΣ – ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ – ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ (Κ.Α 141, 142)	0,10	0,11	0,11	0,14	0,09
ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ – ΠΡΟΣΤΙΜΑ – ΠΑΡΑΒΟΛΑ (Κ.Α 151, 152)	1,80	1,53	1,58	1,65	1,33
ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	1,48	1,22	0,88	0,96	0,74
ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ (Π.Ο.Ε.) ΠΟΥ ΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΙ ΓΙΑ	3,38	2,95	3,17	3,01	2,82

ΠΡΩΤΗ ΦΟΡΑ					
ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΤΑΚΤΙΚΑ	2,95	2,65	2,77	2,77	2,55
ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΕΚΤΑΚΤΑ	0,43	0,30	0,40	0,23	0,27
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΠΟ Π.Ο.Ε.	5,31	4,87	7,15	4,27	4,27
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ	3,76	3,44	5,58	2,80	2,98
ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΑΠΟ ΒΕΒΑΙΩΘΕΝΤΑ ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑ ΤΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΕΤΗ	1,55	1,44	1,56	1,47	1,29
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ	4,46	5,68	6,28	7,21	7,15
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ	4,34	5,42	6,11	6,99	6,98
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ	0,12	0,26	0,17	0,21	0,17
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	10,07	10,55	8,47	10,24	10,58
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΧΡΗΣΗΣ	10,07	10,55	8,47	10,24	10,58
<i>Χρηματικό υπόλοιπο προερχόμενο από τακτικά έσοδα</i>	3,87	3,49	2,15	3,32	3,21
<i>Χρηματικό υπόλοιπο προερχόμενο από έκτακτα έσοδα</i>	6,20	7,06	6,32	6,93	7,36
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ	100	100	100	100	100

Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), «Έσοδα Δήμων και Κοινοτήτων», ίδια επεξεργασία.

Διάγραμμα 3. Η διάρθρωση των επιχορηγήσεων, τελών και φόρων της Τ.Α. α' βαθμού (%), 2005-2009.



Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ,) «Εσοδα Δήμων και Κοινοτήτων», ίδια επεξεργασία.

Στους Πίνακες 9 και 10 παρουσιάζεται η δυναμική των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού για την περίοδο 1998-2009. Από τους παραπάνω πίνακες προκύπτει ότι τα τακτικά έσοδα στο σύνολό τους δεν εμφανίζουν σταθερούς ρυθμούς μεταβολής των εσόδων τους κάτι το οποίο ενδεχομένως να δημιουργεί προβλήματα στον προγραμματισμό και στην χάραξη της στρατηγικής ανάπτυξης των Ο.Τ.Α.. Κατά τη διάρκεια της ανωτέρω εξεταζόμενης περιόδου η ετήσια ποσοστιαία αύξηση των τακτικών εσόδων ήταν θετική, με εξαίρεση την λήξη της περιόδου (2008-2009), όπου σημειώνεται αρνητικός ρυθμός (-1,45%). Όσον αφορά στις επιχορηγήσεις, παρατηρείται ότι η ετήσια ποσοστιαία αύξηση των τακτικών επιχορηγήσεων είναι πολύ μικρότερη σε σχέση με το ποσοστό των έκτακτων επιχορηγήσεων. Ειδικότερα, οι υψηλότεροι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης των έκτακτων επιχορηγήσεων σημειώνονται για την κατηγορία «Επιχορηγήσεις - Προσωπική Εργασία» στις περιόδους 1998-1999 (32.36%), 1999-2000 (36.47%) και 2000-2001 (32.68%), για την κατηγορία εσόδων

«Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών», στις περιόδους 2005-2006 (60,32%) και 2008-2009 (63,93%) και για την κατηγορία εσόδων «Επιχορηγήσεις για επενδύσεις» στην περίοδο 2005-2006 (18,70%).

Επίσης, ο ρυθμός αύξησης των τακτικών επιχορηγήσεων ήταν θετικός κατά τη διάρκεια της περιόδου 1999-2009, ενώ οι έκτακτες επιχορηγήσεις εμφανίζουν και αρνητικούς ρυθμούς αύξησης (2001-2002: -4,69%, 2002-2003: -7,99%, 2006-2007: -27,99%, 2008-2009: -2,75%), αποτυπώνοντας έτσι την αβεβαιότητα στην παροχή των τακτικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. και δημιουργώντας προβλήματα στον προγραμματισμό της Τ.Α.. Στην περίπτωση των δανειακών εσόδων εντύπωση προκαλούν οι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης των περιόδων 1999-2000 (303,13%), 2002-2003 (136,40%) και 2006-2007 (74,20%) που προέρχονται από δάνεια, οι οποίοι είναι ιδιαίτερα υψηλοί.

Πίνακας 9. Ετήσιος Ρυθμός Αύξησης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%), περίοδος 1998-2004.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ - ΥΠΟΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΣΟΔΩΝ	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04
ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (Σύνολο)	6,03	8,70	11,40	7,20	5,35	10,54
ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	11,15	0,36	7,91	0,22	5,48	-20,68
ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	14,22	37,02	-33,14	-10,82	10,36	28,95
ΕΣΟΔΑ ΤΕΛΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	9,25	12,33	4,06	5,57	6,36	8,99
ΦΟΡΟΙ-ΕΙΣΦΟΡΕΣ	3,59	9,06	7,33	-7,29	20,92	11,69
ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	2,70	6,20	20,21	11,10	3,15	15,20
ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ (Σύνολο)	22,47	52,39	15,10	-1,11	9,62	9,06
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	-36,04	157,91	-0,83	-29,61	113,12	-12,47
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ	-18,98	303,13	-55,14	16,00	136,40	-5,75
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ-ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ	32,36	36,47	32,68	-4,69	-7,99	10,68
ΔΩΡΕΕΣ - ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ - ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ	-26,37	26,75	89,09	-53,87	-2,75	20,83
ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ – ΠΡΟΣΤΙΜΑ - ΠΑΡΑΒΟΛΑ	25,18	20,94	3,92	55,82	33,48	1,20
ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	12,16	8,60	26,00	10,93	19,48	32,63
ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ	27,39	4,91	10,21	18,30	19,08	16,58
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΧΡΗΣΗΣ ΜΕΤΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΣΕ ΝΕΑ	-35,91	45,65	24,59	25,62	-8,62	59,18
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ	6,91	24,06	13,68	5,91	6,11	14,17

Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), Έσοδα Δήμων και Κοινοτήτων, ίδια επεξεργασία.

Πίνακας 10. Ετήσιος Ρυθμός Αύξησης των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού (%), περίοδος 2005-2009.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ - ΥΠΟΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΣΟΔΩΝ	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	7,90	8,30	9,30	-1,45
ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	2,26	3,31	8,26	-20,67
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	27,36	36,81	55,32	-28,37
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	6,61	5,20	6,42	-7,60
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ - ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	3,33	12,86	6,75	-32,61
ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ	8,87	20,08	-0,46	-18,94
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	9,31	8,04	10,42	12,22
ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	18,31	8,95	67,61	-49,44
ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	18,36	1,06	15,26	0,48
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	2,94	-55,17	48,60	-39,28
ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	60,32	-27,99	26,38	63,93
ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	18,70	8,65	13,08	-2,75
ΔΩΡΕΕΣ – ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ – ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ (Κ.Α 141, 142)	16,91	10,37	41,60	-33,16
ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ – ΠΡΟΣΤΙΜΑ – ΠΑΡΑΒΟΛΑ (Κ.Α 151, 152)	-4,31	10,95	15,56	-20,13
ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	-7,87	-22,34	21,17	-23,75
ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ (Π.Ο.Ε.) ΠΟΥ ΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΠΡΩΤΗ ΦΟΡΑ	-1,95	15,43	4,93	-6,89
ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΤΑΚΤΙΚΑ	1,09	12,13	10,75	-8,85
ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΕΚΤΑΚΤΑ	-22,84	45,03	-35,53	16,59
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΠΟ Π.Ο.Ε.	3,23	57,22	-33,88	-0,67

ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ	2,80	74,20	-44,54	5,69
ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΑΠΟ ΒΕΒΑΙΩΘΕΝΤΑ ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑ ΤΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΕΤΗ	4,26	16,56	4,25	-12,78
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ	43,15	18,64	27,10	-1,49
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ	40,39	21,02	26,72	-0,84
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ	142,01	-30,64	40,81	-22,57
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	17,77	-13,92	33,99	2,54
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΧΡΗΣΗΣ	17,77	-13,92	33,99	2,54
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΠΡΟΕΡΧΟΜΕΝΟ ΑΠΟ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	1,16	-33,97	71,12	-3,72
ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΠΡΟΕΡΧΟΜΕΝΟ ΑΠΟ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	28,16	-4,02	21,39	5,53
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ	12,47	7,26	10,74	-0,68

Πηγή: Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), Έσοδα Δήμων και Κοινοτήτων, ίδια επεξεργασία.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση είναι ότι κατά την χρονική περίοδο 1998-2009 το Κεντρικό Κράτος δεν παρείχε στην Τ.Α. σταθερές ποσότητες εσόδων, διότι η πλειοψηφία των επιχορηγήσεων που χορηγούνταν στους Ο.Τ.Α. ήταν έκτακτες επιχορηγήσεις, η κατανομή των οποίων συνήθως γίνονταν με αδιαφανή τρόπο και στηρίζονταν σε κομματικά κριτήρια. Στη βιβλιογραφία αναφέρεται ότι «...το σύστημα κρατικών επιχορηγήσεων που ισχύει στην Ελλάδα δίνει έμφαση στις ειδικές επιχορηγήσεις. Επίσης, μέσα στην ίδια την κατηγορία των ειδικών, το μεγαλύτερό τους μέρος δίνεται για αυστηρά προκαθορισμένους σκοπούς συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από την Κεντρική Διοίκηση.» (Τάτσος, 1988, σελ. 46).

5.2.2 Κρατικές Επιχορηγήσεις

Εισαγωγή

Οι επιχορηγήσεις αποτελούν διεθνώς μια πηγή χρηματοδότησης της Αυτοδιοίκησης, με το ποσοστό τους επί των συνολικών εσόδων της Τ.Α. να διαφέρει ανάλογα με τον βαθμό Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης της χώρας. Οι επιχορηγήσεις παρέχονται προς την Τ.Α. με σκοπό τον περιορισμό των εισοδηματικών ανισοτήτων που υπάρχουν μεταξύ των Ο.Τ.Α., την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν κατά την παραγωγή και παροχή των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών λόγω των εξωτερικών οικονομικών ή επιβαρύνσεων και την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών προς τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Oates 1972, Oates 1999, σελ. 1126, Κ.Ε.Δ.Ε. Ιούνιος 2013).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στην Ελλάδα οι επιχορηγήσεις αποτελούν τη σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης της Τ.Α.. Οι Ο.Τ.Α. χρησιμοποιούν ένα μεγάλο μέρος επιχορηγήσεων για την κάλυψη των λειτουργικών, επενδυτικών, εκτάκτων και άλλων δαπανών τους. Ειδικότερα, οι βασικές κατηγορίες στις οποίες διακρίνονται οι επιχορηγήσεις στην Ελλάδα είναι (Ράλλης 2008, Τάτσος 1999, 1988, Κ.Ε.Δ.Ε. Ιούνιος 2013):

- Τακτικές ή έκτακτες, η διάκριση των οποίων γίνεται με κριτήριο την περιοδικότητα και τη θεσμική τους κατοχύρωση).
- Γενικές ή ειδικές, οι οποίες όπως ήδη αναφέρθηκε, χρησιμοποιούνται για την χρηματοδότηση δαπανών κάθε είδους και για προκαθορισμένες δαπάνες, αντίστοιχα.
- Ανοικτές ή κλειστές, με βάση το χρηματικό όριο που έχει οριστεί στην παροχή της επιχορήγησης⁶⁸.

Οι Τακτικές Επιχορηγήσεις διευκολύνουν τον οικονομικό προγραμματισμό των Ο.Τ.Α. και ουσιαστικά μαζί με τις γενικές επιχορηγήσεις αποτελούν το κυριότερο μέσο που έχει στη διάθεση της η Κεντρική Διοίκηση για να χρηματοδοτεί τους Ο.Τ.Α., να ενισχύει εκείνους που παρουσιάζουν οικονομικά προβλήματα ή βρίσκονται σε μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με τους άλλους, λόγω γεωγραφικών συνθηκών (π.χ. νησιωτικοί και ορεινοί Ο.Τ.Α.), και να προωθεί την οικονομική της πολιτική (Ράλλης 2008, Κουγιάνος, χ.ε. ⁶⁹). Αντίθετα, οι έκτακτες επιχορηγήσεις καλύπτουν μόνο απρόβλεπτες και

⁶⁸ <https://www.feldesmantucker.com/resources/types-of-grants/>, τελευταία πρόσβαση στις 01/11/2016.

⁶⁹ <http://www.ita.org.gr/library/Downloads/docs/EisigisiKugianos.doc>, τελευταία πρόσβαση στις 19/01/2016.

επείγουσες ανάγκες και δεν αποτελούν σταθερές πηγές εσόδων για τους Ο.Τ.Α. (Ράλλης 2008). Γενικότερα, η ύπαρξη σταθερών πηγών εσόδων για την Τ.Α. είναι σημαντική, διότι εξασφαλίζεται η συνέχιση των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών τους και δίνεται η δυνατότητα να προγραμματιστούν νέες και συνεχιζόμενες δράσεις στο πλαίσιο του σχεδιασμού των Επιχειρησιακών τους Προγραμμάτων.

Υποστηρίζεται ότι η χρησιμοποίηση έκτακτων επιχορηγήσεων «...σε μόνιμη βάση εντείνει την εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από το κράτος και τις περισσότερες φορές είτε δεν επιτυγχάνουν τους στόχους τους, είτε η αποτελεσματικότητα τους είναι περιορισμένη» (Κουγιάνος, χ.ε.⁷⁰) και ο συνδυασμός τους με τις ειδικές επιχορηγήσεις αποτελούν κλασσικό παράδειγμα συγκεντρωτικής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Οι γενικές επιχορηγήσεις μπορούν να δαπανηθούν από τους Ο.Τ.Α. κατά την κρίση τους. Στην περίπτωση που τίθεται ως περιορισμός ένα ποσοστό των γενικών επιχορηγήσεων να δαπανάται σε επενδύσεις, εφόσον αυτές δεν προορίζονται για την χρηματοδότηση συγκεκριμένων έργων ή επενδύσεων σε συγκεκριμένους τομείς αλλά η χρήση τους είναι ελεύθερη και γενική, τότε αυτές εξακολουθούν να θεωρούνται γενικές επιχορηγήσεις (Τάτσος, 1999). Ο Ράλλης (2008) αναφέρει ότι οι γενικές επιχορηγήσεις δεν θίγουν την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και αποτελούν την κυριότερη κατηγορία επιχορηγήσεων για την προώθηση της οικονομικής πολιτικής των Ο.Τ.Α.. Αντίθετα, η Κεντρική Διοίκηση παρέχει ειδικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση προκειμένου να προωθήσει της πολιτικές της σε τοπικό επίπεδο και εφόσον εκείνη επιθυμεί μπορεί να θέτει όρους σχετικά με τον τρόπο που εκείνες θα αξιοποιηθούν προκειμένου να ενισχυθούν συγκεκριμένες υπηρεσίες και δραστηριότητες (Τάτσος, 1999, σελ. 163, Ράλλης 2008). Χαρακτηριστικά παραδείγματα παροχής ειδικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α αποτελούν τα προγράμματα χρηματοδότησης «Ε.Π.Τ.Α.» και «Θησέας» (διάδοχη κατάσταση για το Ε.Π.Τ.Α.) τα οποία αποσκοπούσαν στην κάλυψη των αναγκών οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων που δημιουργήθηκαν με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» (Ράλλης 2008).

Η ευρεία χρησιμοποίηση ειδικών και εκτάκτων επιχορηγήσεων μπορεί να αυξήσει σημαντικά τον συγκεντρωτισμό της δημόσιας διοίκησης, κάτι το οποίο έρχεται σε αντίθεση με τις βασικές αρχές του κειμένου του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος επικυρώθηκε στην Ελλάδα με την παρ.7 του άρθρου 9 του Ν. 1850/1989, όπου αναφέρεται ότι «Στο μέτρο του δυνατού, οι επιχορηγήσεις που

⁷⁰ο.π.

παρέχονται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να προορίζονται για την χρηματοδότηση ειδικών σχεδίων. Η παροχή επιχορηγήσεων δεν πρέπει να θίγει τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας» (Ράλλης, 2008).

Συμπερασματικά, οι κρατικές επιχορηγήσεις συμβάλλουν στην εύρυθμη λειτουργία του συστήματος Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, καθώς μπορούν να χρησιμοποιηθούν στη διόρθωση των αδυναμιών και ατελειών που αυτό παρουσιάζει. Υποστηρίζεται, ότι όσο αυξάνει ο βαθμός Αποκέντρωσης και οικονομικής αυτοδυναμίας των Ο.Τ.Α., τόσο σημαντικότερος γίνεται ο ρόλος των επιχορηγήσεων⁷¹. Ωστόσο, η παροχή των επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. πρέπει να γίνεται με μεγάλη προσοχή, έτσι ώστε να μην περιορίζεται η οικονομική ανεξαρτησία και ο βαθμός Δημοσιονομικής Αυτονομίας της.

5.2.2.1 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης

Μια από τις πιο σημαντικές πηγές εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού είναι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.). Οι Κ.Α.Π. θεσμοθετήθηκαν με το άρθρο 25 του Ν. 1828/1989⁷² και αντικατέστησαν την τακτική⁷³ οικονομική ενίσχυση των Ο.Τ.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό που είχε θεσπιστεί με το άρθρο 37 του Ν.Δ. 4260/62 και συμπληρώθηκε με το άρθρο 16 του Ν.Δ. 703/70 και το Π.Δ. 304/77. Με τον συγκεκριμένο νόμο οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού συνδέονται άμεσα για πρώτη φορά με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων και τελών. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά, «Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός μεν τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια (αποδόσεις φόρων), αφετέρου δε τη σύνδεση της τελευταίας με τις δημοσιονομικές - φορολογικές πολιτικές και μέτρα που προωθούσε η Κεντρική Διοίκηση, είτε αυτόνομα στο πλαίσιο των αναπτυξιακών της επιλογών, είτε με βάση τις προτεραιότητες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (φορολογική εναρμόνιση)» (Κ.Ε.Δ.Ε., Ιούνιος 2013, σελ. 37).

⁷¹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις βασικές κατηγορίες επιχορηγήσεων και τους λόγους που δικαιολογούν την παροχή τους βλέπε Τάτσος, 1999, σελ. 160-176 και 2004, σελ. 145-157.

⁷² Ο Ν.1828/89, παρά τις αδυναμίες και τα προβλήματά του, θεωρείται ότι έδωσε μια σημαντική ώθηση στην Τ.Α. η οποία εκείνη τη περίοδο αντιμετώπιζε έντονο πρόβλημα χρηματοδότησης. Ωστόσο, από το έτος 2005 και μετά, τα έσοδα που προβλέπονταν από τον συγκεκριμένο νόμο δεν επαρκούσαν για την κάλυψη των αυξανόμενων εξόδων της Τ.Α., τα οποία είχαν διογκωθεί λόγω της σημαντικής αύξησης του κόστους μισθοδοσίας. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι την χρονική περίοδο 2000-2005 το κόστος μισθοδοσίας στους Ο.Τ.Α. αυξήθηκε κατά 50 % (Ι.Τ.Α. 2005, σελ. 78-79).

⁷³ Η τακτική οικονομική ενίσχυση ήταν θεσμοθετημένοι πόροι για κάλυψη λειτουργικών δαπανών και εγγράφονταν στον προϋπολογισμό του Κράτους.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010, τα έσοδα από τους Κ.Α.Π. προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού (άρθρο 259 του Ν. 3852/2010, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει):

α) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) σε ποσοστό 20% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου,

β) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) σε ποσοστό 12% και

γ) το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας σε ποσοστό 50% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Τα έσοδα από τους παραπάνω φόρους εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό και κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων». Ποσοστό μέχρι ένα τρίτο (1/3) των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π., διατίθενται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών των Δήμων, ενώ τα λοιπά έσοδα από τον Φ.Π.Α. και τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας, διατίθενται προς κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων.

Το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστου, καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία εκδίδεται κάθε έτος ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ). Στα παραπάνω χαρακτηριστικά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων.⁷⁴

Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, καθορίζονται τα κριτήρια για κάθε μορφής έκτακτη επιχορήγηση των Δήμων (άρθ. 259 παρ. 6 του Ν. 3852/2010).

⁷⁴ Οι παρ. 3 και 4 του άρθρου 259 του Ν.3852/2010 αντικαταστάθηκαν με την παρ. 12 του άρθρου 9 του Ν.4071/2012.

Από το έτος 2003 ενσωματώνονται στους Κ.Α.Π., με την ψήφιση σχετικών νόμων, οι ειδικές επιχορηγήσεις κινήτρων και προβληματικότητας (Κ.Ε.Δ.Ε., Ιούνιος 2013, σελ. 48):

- Πρόσθετη χρηματοδότηση ορισμένων Ο.Τ.Α. νησιών και των Ο.Τ.Α. της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Ν. 2240/94 και Π.Δ. 161/96)
- Πρόσθετη χρηματοδότηση Ο.Τ.Α. που είχαν συνενωθεί, σύμφωνα με το Ν. 1416/84 και Ν. 1622/86.

Επιπλέον, από το 2010 ενσωματώθηκαν στους Κ.Α.Π. οι πρόσθετες χρηματοδοτήσεις που αφορούν αρμοδιότητες οι οποίες μεταβιβάστηκαν στους Δήμους στην χρονική περίοδο 2001-2011. Τα συγκεκριμένα ποσά των Κ.Α.Π. δεν μπορούν να διατεθούν για άλλους σκοπούς πέρα από τις δαπάνες που αφορούν τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες:

- Κ.Α.Π. για την κάλυψη δαπανών μισθοδοσίας, συντήρησης και λειτουργίας των κρατικών παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών (άρθ. 12 παρ. 6 του Ν. 2880/2001).
- Κ.Α.Π. για δαπάνες συντήρησης μισθοδοσίας και λειτουργίας των δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης (άρθρ. 14 παρ. 6 του Ν. 2880/2001 και Ν. 3106/2003).
- Κ.Α.Π. για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας και μισθοδοσίας των ΚΑΠΗ (άρθ. 68 παρ. 1 του Ν. 1416/84).
- Το 12% των 2/3 της πρώτης πηγής από την οποία προέρχονται οι Κ.Α.Π. (20% των καθαρών εσόδων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων) διατίθεται για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καθώς και την επισκευή ή συντήρηση των σχολικών κτιρίων⁷⁵ (άρθ. 44 παρ. 2 του Ν. 1566/1985 και άρθρο 55 του Ν. 1946/1991).
- Κ.Α.Π. για δαπάνες για ΚΕΦΟ και άλλες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας (άρθ. 8 του Ν. 3106/2003).
- Κ.Α.Π. για την κάλυψη δαπανών μισθοδοσίας των Σχολικών Τροχονόμων (άρθ. 14 παρ. 5 του Ν. 2817/2000). Το ποσό, το οποίο προορίζεται για την μισθοδοσία των σχολικών τροχονόμων, αποδίδεται στους Ο.Τ.Α. και κατανέμεται μέσω των σχολικών επιτροπών.

⁷⁵ Άρθ. 44 παρ. 2 του Ν. 1566/1985 και άρθ. 55 του Ν. 1946/1991 (ΦΕΚ 69/τ.Α'/1991).

- Δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού που κατατάχτηκε σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου: σχολικοί φύλακες (κατάργηση του θεσμού με το άρθρο 80 του Ν. 4172/2013), εργαζόμενοι στα προγράμματα Βοήθεια στο Σπίτι / Κοινωνική Μέριμνα, προσωπικό ΑμεΑ (Π.Δ. 164/2004, Ν. 3491/2006, Ν. 3613/2007).
- Κ.Α.Π. για την μισθοδοσία του προσωπικού των ΤΥΔΚ των πρώην Κρατικών Περιφερειών που μετατάχθηκαν στους Δήμους (άρθρο 258 του Ν. 3852/2010).
- Κ.Α.Π. για τη μισθοδοσία των μεταταχθέντων υπαλλήλων σε Δήμους από ΟΣΕ-ΤΡΑΙΝΟΣΕ και ΟΑΣΑ. Η συγκεκριμένη περίπτωση δεν συνδέεται με μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα προς τους Δήμους.
- Κ.Α.Π. για δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού Ι.Δ.Α.Χ. για τον καθαρισμό σχολικών μονάδων (άρθ. 18 παρ.1 του Ν. 3870/2010).

Τέλος, το έτος 2013 ενσωματώνονται στους Κ.Α.Π. οι δαπάνες μισθοδοσίας του μόνιμου προσωπικού που απασχολείται στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Προσωπικού που είχε διορισθεί με βάση τις προκηρύξεις 7Κ/06 (ΦΕΚ 475/ΑΣΕΠ) και 4Κ/07 (ΦΕΚ 218/ΑΣΕΠ) (Κ.Ε.Δ.Ε., Ιούνιος 2013) και από τα ποσά των Κ.Α.Π. γίνονται κάποιες κρατήσεις για εισφορές και χρηματοδότηση προγραμμάτων και φορέων της Τ.Α. (ΕΕΤΑΑ, ΚΕΔΕ, προνοιακά επιδόματα κ.α.).

Γενικότερα, οι Κ.Α.Π. θεωρούνται ότι αποτελούν γενικά έσοδα των Ο.Τ.Α. που μπορούν να διατεθούν για την κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε η νομοθεσία υποχρεώνει τους Ο.Τ.Α. να χρησιμοποιήσουν ένα μέρος από τους Κ.Α.Π. που τους έχουν κατανεμηθεί για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών (λειτουργικές δαπάνες σχολείων, παιδικών – βρεφονηπιακών σταθμών, δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης κ.τ.λ.). Συνεπώς, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι οι Κ.Α.Π. εξαιτίας των ανωτέρω περιορισμών αποτελούν μια μορφή ειδικής επιχορήγησης. Οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν βασικό εργαλείο της Κεντρικής Διοίκησης για τη διόρθωση των αδυναμιών που παρουσιάζει το Αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης, άρα είναι πολύ σημαντικό να υπάρχει σαφής και αυστηρός διαχωρισμός του είδους των επιχορηγήσεων που παρέχονται στην Τ.Α.. Η κάθε κατηγορία επιχορηγήσεων εξυπηρετεί συγκεκριμένους στόχους, συνεπώς ο διαχωρισμός τους θα πρέπει να είναι σαφής, προκειμένου το Κεντρικό Κράτος να σχεδιάζει και να εφαρμόζει την πολιτική της σε τοπικό επίπεδο.

Σήμερα, η οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α. έχει επιδεινωθεί σημαντικά λόγω της οικονομικής κρίσης που διανύει η Χώρα και η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη συνεχή

μείωση του συνολικού ποσού των Κ.Α.Π. που καταβάλλονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, από την θέσπιση των Κ.Α.Π. μέχρι και σήμερα η Κεντρική Εξουσία δεν έχει αποδώσει στους Ο.Τ.Α. θεσμοθετημένους πόρους αρκετών εκατομμυρίων ευρώ, οι οποίοι όπως υποστηρίζεται, αν είχαν αποδοθεί θα είχαν αλλάξει την οικονομική κατάσταση των Δήμων και Κοινοτήτων (Ράλλης, 2008).

5.2.2.2 Κριτήρια Κατανομής των ΚΑΠ

Το έτος 2000, η ΚΕΔΚΕ ανέθεσε στην ΕΕΤΑΑ την εκπόνηση του συστήματος κατανομής των Κ.Α.Π.. Για πρώτη φορά το 2002, δεν χρησιμοποιείται ως αποκλειστικό κριτήριο κατανομής της τακτικής επιχορήγησης ο πραγματικός πληθυσμός των Ο.Τ.Α., αλλά ένα πολυπαραγοντικό σύστημα που περιελάμβανε το ελάχιστο κόστος λειτουργίας, την έκταση και τα δημοτικά διαμερίσματα των Ο.Τ.Α. (Κ.Ε.Δ.Ε., Ιούνιος 2013, σελ. 42). Ο συγκεκριμένος τρόπος κατανομής αποτέλεσε τομή στην ιστορία των Ελληνικών κρατικών επιχορηγήσεων. Στην ανωτέρω πρόταση της ΕΕΤΑΑ, ως ελάχιστο κόστος λειτουργίας θεωρήθηκε το λειτουργικό κόστος (όχι επενδύσεις) των εξής υπηρεσιών: α) δαπάνες αιρετών, β) αμοιβές συμβούλων - ειδικών κατηγοριών προσωπικού, γ) εισφορές κοινωνικής ασφάλισης δ) λειτουργικές δαπάνες υπηρεσιών (διοικητικών - οικονομικών, τεχνικών, κήπων – δεντροστοιχιών, οδοποιίας).

Ωστόσο, το σύστημα κατανομής των Κ.Α.Π. με βάση το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Ο.Τ.Α., όπως είχε εκπονηθεί το 2000, εφαρμόστηκε ουσιαστικά μόνο τα δύο πρώτα χρόνια και στη συνέχεια, με την ενσωμάτωση στους Κ.Α.Π. των πρόσθετων χρηματοδοτήσεων και τις συνεχείς αυξομειώσεις του μεγέθους των ΚΑΠ, το σύστημα αυτό υπέστη σημαντικές διαφοροποιήσεις (Κ.Ε.Δ.Ε., Ιούνιος 2013, σελ. 49).

Τα προτεινόμενα κριτήρια κατανομής των Κ.Α.Π. για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών σύμφωνα με την εισήγηση της οικονομικής επιτροπής της ΚΕΔΕ για το έτος 2013, και σε αντιστοίχιση με το Ν. 3852/2010 (ΚΕΔΕ, 2013, σελ. 2) παρουσιάζονται στον Πίνακα 11.

Πίνακας 11. Κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών των Ο.Τ.Α.

Κριτήρια Ν. 3852/10	Κριτήρια κατανομής Κ.Α.Π. (ΚΕΔΕ)
Οικονομικά, Κοινωνικά, Περιβαλλοντικά, Πολιτιστικά	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
Δημογραφικά	Πληθυσμός
Γεωμορφολογικά	Έκταση ⁷⁶ μαζί με νησιωτικούς - ορεινούς δήμους
Διοικητικά	Δημοτική αποκέντρωση
Διοικητική υποστήριξη ⁷⁷	Πρωτεύουσες νομών, επαρχιών, έδρες Ν.Δ.
Νησιωτικοί ⁷⁸ - ορεινοί ⁷⁹ δήμοι	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας για τις πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης

Πηγή: ΚΕΔΕ 2013.

Σύμφωνα με την Κ.Ε.Δ.Ε. (2013, σελ. 2-6) «το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των δήμων περιλαμβάνει τις δαπάνες που συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με βάση τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και το Ν. 3852/10 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», με τις οποίες παρέχεται στον τοπικό πληθυσμό ένα βασικό - ενιαίο επίπεδο υπηρεσιών. Με αυτό τον τρόπο οι κάτοικοι σε όλη την χώρα, ανεξάρτητα από τον Δήμο στον οποίο κατοικούν, απολαμβάνουν ένα κοινό επίπεδο υπηρεσιών, με βάση τη νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης». Για τον προσδιορισμό της χρηματοδότησης για το ελάχιστο κόστος λειτουργίας η ΚΕΔΕ προτείνει την ταξινόμηση των Δήμων σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: 1) Μητροπολιτικές περιοχές - Περιφέρεια Αττικής και πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης 2) Ηπειρωτικοί Δήμοι, 3) Νησιωτικοί Δήμοι, όπου η κάθε κατηγορία θα διαχωρίζεται σε υποκατηγορίες ανάλογα με τον πληθυσμό και θα χρηματοδοτείται με συγκεκριμένο ποσό ανά κάτοικο. Με την παραπάνω πρόταση κατηγοριοποίησης καλύπτονται

⁷⁶ Η Κατανομή των Κ.Α.Π. στους Δήμους γίνεται ανάλογα με τη έκταση του κάθε Δήμου, την καλλιεργήσιμη έκταση, τη δασική έκταση και τους δημοτικούς βοσκότοπους του κάθε Δήμου. Για μεγαλύτερη ανάλυση βλέπε Κ.Ε.Δ.Ε. 2013, σελ.3-4.

⁷⁷ Επειδή το ελάχιστο κόστος λειτουργίας στις Πρωτεύουσες νομών - επαρχιών - έδρες Ν.Δ είναι αυξημένο λόγω της διοικητικής υποστήριξης που παρέχουν στους άλλους Δήμους και των εξωτερικών επιβαρύνσεων που συνεπάγεται η διοικητική τους θέση, προτείνεται μια συγκεκριμένη ταξινόμηση των δήμων ανάλογα με το επίπεδο της διοικητικής εξυπηρέτησης που προσφέρουν. Κάθε κατηγορία θα χρηματοδοτείται με συγκεκριμένο ποσό. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε Κ.Ε.Δ.Ε., 2013, σελ. 4-5.

⁷⁸ «Η νησιωτικότητα περιλαμβάνεται στο ελάχιστο κόστος με αυξημένο ποσό ανά κάτοικο.». Για τους νησιωτικούς Δήμους κάτω των 8.000 κατοίκων προτείνεται πρόσθετη χρηματοδότηση (Κ.Ε.Δ.Ε., 2013, σελ. 6).

⁷⁹ Με το άρθρο 1 του Ν. 3852/2010 (Προσδιορισμός ορεινότητας) ως ορεινοί δήμοι ορίζονται περιοριστικά για το σύνολο της εδαφικής τους περιφέρειας μόνο 31 Δήμοι. Αυτή η διοικητική ταξινόμηση τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 του Ν. 4071/2012 με αποτέλεσμα να διευρυνθεί σημαντικά ο αριθμός των ορεινών Δήμων. Η Κ.Ε.Δ.Ε. προτείνει η κατανομή να γίνεται με συγκεκριμένο ποσό ανά κάτοικο του ορεινού διαμερίσματος σε συνάρτηση και με τον συνολικό πληθυσμό του Δήμου (2013, σελ. 5).

ταυτόχρονα δύο κριτήρια: του πληθυσμού και του ελάχιστου κόστους. Επίσης, αναφέρεται ότι ο πληθυσμός που θα χρησιμοποιηθεί θα πρέπει να είναι ο πραγματικός (de facto) πληθυσμός, με προσαρμογή των ακραίων περιπτώσεων.

Όσον αφορά στο διοικητικό κριτήριο (ή κριτήριο της Δημοτικής αποκέντρωσης), η Κ.Ε.Δ.Ε (2013, σελ.4) αναφέρει ότι σε αυτό περιλαμβάνονται: α) Δημοτικές ενότητες (αριθμός ανά Δήμο), β) Δημοτικές / τοπικές κοινότητες (αριθμός ανά Δήμο), γ) Οικισμοί (αριθμός ανά Δήμο). Επειδή το ελάχιστο κόστος λειτουργίας επηρεάζεται αυξητικά από τα τρία αυτά μεγέθη - λόγω του ότι στις δημοτικές ενότητες (πρώην δήμοι που συνενώθηκαν) λειτουργούν υπηρεσίες των νέων Δήμων, στις δημοτικές / τοπικές κοινότητες είτε λειτουργούν είτε παρέχονται σε μόνιμη βάση υπηρεσίες, ενώ οι οικισμοί αντιπροσωπεύουν το κατώτερο επίπεδο συγκέντρωσης πληθυσμού στο οποίο παρέχονται, σε μόνιμη ή εποχιακή βάση, ορισμένες δημοτικές υπηρεσίες, αλλά δεν θεωρούνται σταθερό μέγεθος σε μεσοπρόθεσμη βάση (πάνω από πενταετία) - προτείνουν η κατανομή των Κ.Α.Π. να γίνεται με κάποια συγκεκριμένα ποσά ανά δημοτική ενότητα και ανά οικισμό (προσαυξημένο με κάποιο συγκεκριμένο ποσό για κάθε τοπική και δημοτική κοινότητα).

5.2.2.3 Οι βασικές κατηγορίες των ΚΑΠ⁸⁰

Οι βασικές κατηγορίες στις οποίες διακρίνονται οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι είναι οι εξής:

1) Τακτικές επιχορηγήσεις που χρησιμοποιούνται για κάλυψη λειτουργικών και γενικών δαπανών⁸¹.

Οι Κ.Α.Π. που χρησιμοποιούνται για την κάλυψη λειτουργικών και γενικών δαπανών καταγράφονται στον προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α. ως:

- «Έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες» (Κωδικός Αριθμός Εσόδων, Κ.Α.Ε., : 06),
- «Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών» (Κ.Α.Ε.: 061) και
- «Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη γενικών δαπανών» (Κ.Α.Ε.: 062).

Οι παραπάνω κατηγορίες Κ.Α.Π. αποτελούν γενικά έσοδα των Ο.Τ.Α. που μπορούν να διατεθούν για την κάλυψη οποιασδήποτε νόμιμης δαπάνης. Ωστόσο όπως αναφέρθηκε,

⁸⁰ Όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί με τις τροποποιήσεις που έχουν επέλθει στην υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253/τ.Β'9-2-2004) Κοινή Υπουργική Απόφαση.

⁸¹ Άρθρο 25 του Ν. 1828/1989 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 13 παρ. 10 του Ν. 2539/1997.

υπάρχουν κάποιες περιπτώσεις που οι Ο.Τ.Α. υποχρεώνονται να χρησιμοποιήσουν μέρος από τους Κ.Α.Π. που τους διανεμήθηκαν, για την κάλυψη συγκεκριμένων λειτουργικών δαπανών (Κ.Α.Π. για τη λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης, σχολικοί τροχονόμοι κ.α.). Το παραπάνω γεγονός έχει ως αποτέλεσμα την αμφισβήτηση του γενικού χαρακτήρα αυτών των επιχορηγήσεων.

2) Έκτακτες Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών (Κ.Α.Ε.: 12).

Οι έκτακτες επιχορηγήσεις παρέχονται στους Ο.Τ.Α. για την κάλυψη των λειτουργικών τους δαπανών και προέρχονται από: α) εθνικούς πόρους, β) συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, γ) έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις για υλοποίηση τοπικών πολιτικών, δ) λοιπές επιχορηγήσεις και ε) επιχορηγήσεις για εξόφληση ληξιπροθέσμων υποχρεώσεων (υπ' αριθ. 8/2013 Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών).

Σε αυτή την κατηγορία επιχορηγήσεων εντάσσονται οι κρατικές ή άλλες επιχορηγήσεις που αφορούν : στην απασχόληση προσωπικού μερικής απασχόλησης (άρθρο 7 του Ν. 3250/2004), στην λειτουργία των ΚΕΠ, και στην εφαρμογή μέτρων πολιτικής προστασίας, με την προϋπόθεση ότι δεν έχουν επενδυτικό χαρακτήρα (άρθ. 18 παρ. 1 του Ν. 3013/2002, το με Α.Π. 67146/029/2008 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών).

3) Επιχορηγήσεις που διατίθενται για επενδύσεις (Κ.Α.Ε.: 13).

Οι επιχορηγήσεις που διατίθενται για επενδύσεις διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

- «Επιχορηγήσεις από θεσμοθετημένους πόρους για επενδυτικές δαπάνες» (Κ.Α. Εσόδων:131)
- «Λοιπές επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα» (Κ.Α. Εσόδων:132).

Οι επιχορηγήσεις από θεσμοθετημένους πόρους που παρέχονται στην Τ.Α. για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών αφορούν σε:

α) Κ.Α.Π. που διατίθενται αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δαπανών των Δήμων (εκπόνηση μελετών, εκτέλεση έργων) (πρώην ΣΑΤΑ). Οι συγκεκριμένες επιχορηγήσεις προέρχονται από το ένα τρίτο (1/3) του 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. της παραγράφου 1 του άρθρου 259 του Ν. 3852/2010, εγγράφονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων και κατατίθεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων για κάλυψη επενδυτικών δαπανών.

β) Πιστώσεις του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων για την επισκευή και συντήρηση των σχολικών κτιρίων (άρθρο 13 του Ν. 2880/2001).

γ) Επιχορηγήσεις του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α., άρθρο 13 του Ν. 2539/1997).

δ) Επιχορηγήσεις του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» (άρθρα 6-12 του Ν.3274/04) που προέρχονται από την παρακράτηση ποσοστού των Κ.Α.Π. που εγγράφονται στον προϋπολογισμό των δημοσίων επενδύσεων.

γ) Λοιπά ειδικά προγράμματα.

Εκτός από τις παραπάνω έκτακτες επιχορηγήσεις από θεσμοθετημένους πόρους που διατίθενται για την διενέργεια επενδυτικών δαπανών, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να λαμβάνουν και άλλες έκτακτες επιχορηγήσεις για την χρηματοδότηση των επενδυτικών τους δραστηριοτήτων που προέρχονται από (Κ.Α.Ε. 132 «Λοιπές επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα»):

- Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Κ.Α.Ε.: 1321).
- Κεντρικούς Φορείς (Κ.Α.Ε.: 1322).
- Ευρωπαϊκή Ένωση (Κ.Α.Ε.: 1323).
- Διεθνείς οργανισμούς (Κ.Α. Ε.: 1324).
- Εθνικούς πόρους για κάλυψη έκτακτων αναγκών για έργα (Κ.Α.Ε.: 1325).
- Προγραμματικές συμβάσεις για κάλυψη επενδυτικών δαπανών (Κ.Α.Ε.: 1326).

5.2.2.4 Προπληρωμές από τους Κ.Α.Π

Το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορεί να καταβάλλει στους Δήμους και στις Περιφέρειες Προπληρωμές από τους Κ.Α.Π. εφόσον συντρέχουν τα ακόλουθα κριτήρια: α) ο Δήμος ή η Περιφέρεια έχει εξαντλήσει το σύνολο των δημοσιονομικών του δυνατοτήτων και ιδίως αυτών που έχουν σχέση με την είσπραξη ιδίων εσόδων, β) το αντικείμενο της προπληρωμής αφορά στην κάλυψη ανελαστικής δαπάνης, γ) υπάρχει δυνατότητα οικονομικής αναπλήρωσης εντός ενός ημερολογιακού έτους και δ) η προκαταβολή δε θα υπερβαίνει το ποσοστό του 150% του ύψος της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του Δήμου ή της Περιφέρειας από τους Κ.Α.Π..

5.2.3 Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)

Η κατάρτιση του Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 13 του Ν. 2539/4-12-1997 (ΦΕΚ 244/τ.Α'/1997,

«Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης») και είχε ως ειδικό σκοπό την υλοποίηση υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων Δήμων και Κοινοτήτων που δημιουργήθηκαν από τη συγχώνευση των Ο.Τ.Α., όπως προβλέπονταν από το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»⁸².

Η χρονική διάρκεια του Ε.Π.Τ.Α. ήταν πενταετής (1998 - 2002) με δυνατότητα παράτασης δυο επιπλέον ετών (1998 - 2004) ύστερα από κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997, το Ε.Π.Τ.Α. περιελάμβανε τα εξής υποπρογράμματα:

α) Το Υποπρόγραμμα 1 που αφορούσε στη χρηματοδότηση των αναγκαίων ελάχιστων λειτουργικών δαπανών των δήμων και κοινοτήτων της παραγράφου 1 του παρόντος νόμου.

β) Το Υποπρόγραμμα 2 για τη χρηματοδότηση της εκπόνησης των αναγκαίων μελετών και της αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης για την εφαρμογή τους, της προμήθειας και εγκατάστασης μηχανογραφικού εξοπλισμού και των απαραίτητων προγραμμάτων ενημέρωσης και κατάρτισης για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των δήμων και κοινοτήτων και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους.

γ) Το Υποπρόγραμμα 3 που αφορούσε στη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής, προστασίας περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής για τους δήμους και κοινότητες καθώς και λοιπών δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

δ) Τα Υποπρόγραμμα 4 για τη χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής και σχετικών προγραμμάτων των δήμων και κοινοτήτων, καθώς και μηχανολογικού εξοπλισμού και σχημάτων τους.

ε) Το Υποπρόγραμμα 5 που αναφέρονταν στη χρηματοδότηση έργων ανάλογων με τα αναφερόμενα στα ανωτέρω Υποπρογράμματα 2, 3 και 4, που αφορούν αποκλειστικά τους Ο.Τ.Α. του άρθρου 1 παράγραφος 5 εδάφια 1 Γ, 2, 3 και 4 και παράγραφος 19 εδάφιο Γ του Ν. 2539/4-12-1997.

⁸²Αφορά στους Δήμους και Κοινότητες του άρθρου 1, παράγραφοι 1 έως 4, 5 εδάφιο 1 Α, 6 έως 18, 19 εδάφιο Α, 20 έως 51 του Ν. 2539/4-12-97 καθώς και στους δήμους και κοινότητες των νήσων που υπάγονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Πειραιώς.

στ) Το υποπρόγραμμα 6 για τη χρηματοδότηση της Τεχνικής Στήριξης του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι βασικοί πόροι του Ε.Π.Τ.Α. προέρχονταν κυρίως από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και από Εθνικά και Περιφερειακά Κοινοτικά Προγράμματα και Πρωτοβουλίες που διαχειρίζονταν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες⁸³. Ειδικότερα, οι Πόροι του Ε.Π.Τ.Α. προέρχονταν:

α) κατά 8,50% από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2/τ.Α'/1989), που εγγράφονταν στον τακτικό προϋπολογισμό, (για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 1, 2 και 4).

β) κατά 20% από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους του άρθρου 25 του Ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2/τ.Α'/1989), που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημόσιων επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α.), (για τη χρηματοδότηση του Υποπρογράμματος 4).

γ) από το ποσό του λογαριασμού του άρθρου 67 του Ν. 3033/1954 (ΦΕΚ 258/τ.Α'/1954) και το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232, παρ.1, του Π.Δ. 410/1995, που διαχειρίζονταν τα Υπουργεία Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθώς και όλα τα ποσά των ειδικών λογαριασμών και Πόρων του Κρατικού Προϋπολογισμού που διαχειρίζονταν τα Υπουργεία, αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες και Δημόσιοι Οργανισμοί, με τα οποία επιχορηγούνταν Δήμοι και Κοινότητες (για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 4 και 5).

δ) κατά 80% από το φόρο των τόκων καταθέσεων του άρθρου 9 παρ. 5α του Ν. 2503/1997 (ΦΕΚ 107/τ.Α'/1997), (για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 1, 2 και 4).

ε) από πόρους Εθνικών και Περιφερειακών Κοινοτικών Προγραμμάτων και Πρωτοβουλιών που διαχειρίζονταν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες, οι οποίοι αφορούσαν έργα Δήμων και Κοινοτήτων και λοιπές επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης, (για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 2, 3 και 5).

στ) από πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων με τους οποίους χρηματοδοτούνταν έργα δήμων και κοινοτήτων, (για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 3, 4 και 5).

⁸³ Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος, <http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/services/leksiko/638.htm>, τελευταία πρόσβαση στις 19/01/2016.

Με την παρ. 6. α του άρθρου 11 του Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ 196/τ.Α'/2000) ορίζονταν ότι οι πόροι του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) της παρ. 4 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ 244/τ.Α'/1997), όπως τροποποιήθηκε με την παρ.15 του άρθρου 9 του Ν. 2623/1998 (ΦΕΚ 139/τ.Α'/1998), κατατίθεντο στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε ειδικό λογαριασμό με τίτλο «Πόροι του Ε.Π.Τ.Α.». Όμοιος λογαριασμός είχε δημιουργηθεί σε όλα τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης στα οποία μεταβιβάζονταν οι πιστώσεις του λογαριασμού του προηγούμενου εδαφίου για τη χρηματοδότηση έργων του Ε.Π.Τ.Α. ανά Περιφέρεια. Η κατανομή των πόρων του λογαριασμού αυτού στις Περιφέρειες γίνονταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Οι πόροι που χρηματοδοτούσαν το Υποπρόγραμμα 1 της παραγράφου 3 του παρόντος κατανέμονταν στους Δήμους και Κοινότητες της παραγράφου 1, σύμφωνα με κριτήρια και διαδικασία κατανομής, που καθορίζονταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος. Τα υπόλοιπο ποσοστό 20% της παραγράφου 4δ' του παρόντος κατανέμονταν στους Ο.Τ.Α. του άρθρου 1 παράγραφος 5 εδάφιο 1 Γ, 2, 3 και 4 και παράγραφος 19 εδάφια Γ, κατά τις διατάξεις του άρθρου 25, παράγραφος 5 του Ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2/τ.Α'/1989).

5.2.4 Αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»

Το αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» θεσπίστηκε με το Ν. 3274/2004 και ουσιαστικά διαδέχτηκε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά τη λήξη του (ΕΠΤΑ, 1998-2004). Η διάρκεια του προγράμματος ήταν πενταετής (2005-2009) με δυνατότητα παράτασης για δυο ακόμα χρόνια με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Σκοπός του συγκεκριμένου Προγράμματος ήταν η υποβοήθηση των Δήμων και Κοινοτήτων στην υλοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης και στη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων υποδομών και υπηρεσιών έχοντας ως κριτήριο την ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη (Καλλιαντάσης, 2007).

Το πρόγραμμα συγχρηματοδοτείτο κατά 65% από πόρους της Αυτοδιοίκησης (ΚΑΠ) και κατά 35% από πόρους της Κεντρικής Διοίκησης. Ειδικότερα, οι πόροι του «ΘΗΣΕΑ» προέρχονταν:

- α) από την ΣΑΤΑ σε ποσοστό 25%,
- β) από τους Κ.Α.Π. σε ποσοστό 10%,

γ) από το 80% του 20% των συνολικών καθαρών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος που προέρχονταν από τόκους καταθέσεων,

δ) από το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων (άρθ. 232 παρ. 1 του Π.Δ.) που διαχειρίζονταν το ΥΠΕΣΔΔΑ,

ε) από Εθνικούς Πόρους του Π.Δ.Ε., με τους οποίους χρηματοδοτούνταν έργα Δήμων και Κοινοτήτων και οι οποίοι αντιστοιχούσαν τουλάχιστον στο 35% του συνόλου των πόρων α, β, και γ που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Οι παραπάνω πόροι καταθέτονταν σε Ειδικό Λογαριασμό του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και διαθέτονταν για την πληρωμή έργων, μελετών και ενεργειών του προγράμματος με αποφάσεις του Υπουργού ΕΣΔΔΑ.

Ωστόσο, πρέπει να αναφερθεί, ότι ένα σημαντικό μέρος αυτών των πόρων στην πράξη δεν εκταμιεύονταν εξαιτίας γραφειοκρατικών προβλημάτων. Σε μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2005) αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι το έτος 2005 οι εκταμιεύσεις έφτασαν μόλις στο 2% με 2,5% του προϋπολογισμού.

Με την παρ. 2 του άρθρου 27 του Ν. 3448/2006, (ΦΕΚ 57/τ.Α/2006) ορίζονταν ότι : «Οι πληρωμές για έργα, που είχαν ενταχθεί στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ 244/τ.Α'/1997) και για τα οποία είχαν καταρτισθεί οι σχετικές συμβάσεις έως την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, θα πραγματοποιούνταν μέχρι την 31-12-2006. Η καταβολή θα γίνονταν σε βάρος των πόρων του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» του Ν. 3274/2004 (ΦΕΚ 195/τ.Α'/2004) ή και από άλλους πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων». Με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 της από 31/12/2012 Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου με τίτλο «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικρατείας» το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» παρατάθηκε ως 31/12/2014.

Τέλος, με το άρθρο 9 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου με τίτλο «Ρύθμιση κατεπειγόντων θεμάτων των Υπουργείων Οικονομικών, Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων, Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Εθνικής Άμυνας, Υγείας και Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και της ΕΡΤ Α.Ε.» (ΦΕΚ 184/τ.Α'/30-12-2015), το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» παρατείνεται έως 31/12/2016.

5.2.5 Το Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Π.Δ.Ε.).

Βασικό εργαλείο χρηματοδότησης της ανάπτυξης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο αποτελεί το Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Π.Δ.Ε.). (Καλλιαντάσης, 2007, σελ. 5-6)⁸⁴. Στόχος του συγκεκριμένου προγράμματος είναι η χρηματοδότηση της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας με έργα που συμβάλλουν στην ανανέωση και την αύξηση του ιδιωτικού και δημοσίου κεφαλαίου της οικονομίας και στηρίζουν την αναπτυξιακή διαδικασία και τον εκσυγχρονισμό της χώρας σε μακροχρόνια βάση.

Μέσω του Π.Π.Δ.Ε. ενισχύονται κυρίως οι παρακάτω αναπτυξιακοί τομείς⁸⁵:

- μεταφορές και περιβάλλον με έργα κυρίως υποδομών,
- ενέργεια και επιχειρηματικότητα με έργα αξιοποίησης των ενεργειακών πόρων και ενισχύσεις των ιδιωτικών επενδύσεων,
- ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου με δράσεις ενίσχυσης της κοινωνίας της γνώσης, και
- πολιτικές με χρηματοδοτήσεις από εθνικούς πόρους για έργα και δράσεις που είναι σε συνάφεια και συνέργεια με τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα ώστε να υπάρξει ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό αποτέλεσμα.

Σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Επενδύσεων (ΕΣΠΑ)⁸⁶, οι επενδύσεις που εντάσσονται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και οι δαπάνες τους καλύπτονται από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων αφορούν:

1. Κατασκευές, ανακατασκευές και επεκτάσεις εγκαταστάσεων ή έργων.
2. Προμήθεια μονίμων εξοπλιστικών μέσων και μηχανολογικού εξοπλισμού.
3. Έρευνες και μελέτες που αναφέρονται αποκλειστικά στις παραπάνω περιπτώσεις καθώς και μελέτες, έρευνες εμπειρογνωμοσύνης, που αφορούν στο καλύτερο προγραμματισμό έργων και μελετών που χρηματοδοτούνται από το Π.Δ.Ε..
4. Όλες ανεξαιρέτως οι δαπάνες των εγκεκριμένων προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), των Προγραμμάτων Εδαφικής Συνεργασίας (Ν.3614/2007) που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε) καθώς και των Λοιπών Κοινοτικών Προγραμμάτων.

⁸⁴ Ιστοσελίδα Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, <http://www.pde.gov.gr/gr/enimerosi/pdepde.html>, τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2015.

⁸⁵ Ιστοσελίδα Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, ο.π..

⁸⁶ Γενική Γραμματεία Επενδύσεων (ΕΣΠΑ), <http://www.ggea.gr/ap/pde.htm>, τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2015.

5. Δανειοδοτούμενα έργα από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).
6. Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (άρθρο 18 του Ν. 2515/1997).
7. Αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου των ανώνυμων εταιρειών του Δημόσιου Τομέα (ΔΕΚΟ).
8. Λοιπές Επενδυτικές δραστηριότητες που εξειδικεύονται με Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις.

Το συγκεκριμένο πρόγραμμα ουσιαστικά χρηματοδοτεί δημόσιες επενδύσεις οι οποίες θεωρείται ότι είναι «..όλες οι πάγιες και άυλες επενδυτικές δραστηριότητες του Δημοσίου, οι οποίες στο πλαίσιο της ακολουθούμενης επενδυτικής και γενικότερα της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής στοχεύουν στην αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος προς όφελος του κοινωνικού συνόλου» και μπορεί να υλοποιηθούν από τη Βουλή, τα Υπουργεία, τις Περιφέρειες, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, Ανώνυμες Εταιρείες του Δημοσίου και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ)⁸⁷.

5.2.6 Ο Δανεισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Εισαγωγή

Το συνολικό επίπεδο δανεισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κυμαίνεται σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τα άλλα Ευρωπαϊκά Κράτη (Ενημερωτικό Σημείωμα του ΥΠ.ΕΣ.⁸⁸ και Δελτίο Τύπου Κ.Ε.Δ.Ε. με ημερ. 04/08/2010). Σύμφωνα με στοιχεία της Κομισιόν η Τ.Α. στην Ελλάδα έχει το μικρότερο, μετά τη Μάλτα, δανειακό βάρος σε όλη την Ευρώπη, με χρέος μόλις 0,9% ως προς το Α.Ε.Π., τόσο για το 2010, όσο και για το 2011, ενώ οι οικονομικά πιο εύρωστες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως η Ολλανδία (2010: χρέος 8.4% του Α.Ε.Π., 2011: χρέος 8,6% του Α.Ε.Π.), η Γαλλία (2010: χρέος 8.3% του Α.Ε.Π., 2011: χρέος 8,4% του Α.Ε.Π.), η Ιταλία (2010: χρέος 8.3% του Α.Ε.Π., 2011: χρέος 8,6% του Α.Ε.Π.), η Δανία (2010: χρέος 7,2% του Α.Ε.Π., 2011: χρέος 7,3% του Α.Ε.Π.), η Φινλανδία (2010: χρέος 6.6% του Α.Ε.Π., 2011: χρέος 6,5% του Α.Ε.Π.), η Σουηδία (2010: χρέος 5,6% του Α.Ε.Π., 2011: χρέος 7% του Α.Ε.Π.) και η Γερμανία (2010: χρέος 5.2% του Α.Ε.Π., 2011: χρέος 5,4% του Α.Ε.Π.) εμφανίζουν πολύ μεγάλα ποσοστά δανεισμού ως προς το

⁸⁷Γενική Γραμματεία Επενδύσεων (ΕΣΠΑ), ο.π..

⁸⁸ «Πρόγραμμα Εξυγίανσης των Ο.Τ.Α.», χ.ε., http://www.yves.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/simioma_exygiansi_ota.doc, τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2015.

Α.Ε.Π. τους (Άρθρο στο «iskra» χ.ε., άρθρο στο «enikos.gr», τελευταία δημοσίευση 28/11/2012⁸⁹).

Επίσης, σύμφωνα με το Δελτίο Τύπου της Κ.Ε.Δ.Ε. (2010) η συντριπτική πλειοψηφία των δανειακών υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α. εξυπηρετείται κανονικά και το ποσοστό των ληξιπρόθεσμων απαιτήσεων είναι περιορισμένο. Ειδικότερα, από τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών (Ενημερωτικό Σημείωμα του ΥΠ.ΕΣ.⁹⁰), προκύπτει ότι ο συνολικός δανεισμός των Δήμων (άληκτα κεφάλαια) για το έτος 2011 ανέρχονταν στο ποσό των 1.900 εκατομμυρίων €, εκ των οποίων τα 1.100 εκατομμύρια € ήταν υποχρεώσεις προ το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.&Δ.) και τα 800 εκατομμύρια € ήταν δάνεια προς ιδιωτικές τράπεζες του εσωτερικού και του εξωτερικού. Σημειώνεται ότι σε αυτά τα ποσά δεν συμπεριλαμβάνονται τα δάνεια Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης (κυρίως) και των λοιπών δημοτικών επιχειρήσεων που ανέρχονται σε περίπου 250 εκατομμύρια €, η πλειοψηφία των οποίων είναι δάνεια του Τ.Π. & Δ.. Επίσης, οι συνολικές υποχρεώσεις προς τρίτους ανέρχονταν σε 1.300 εκατομμύρια €, εκ των οποίων οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις, σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουν αποστείλει οι Ο.Τ.Α., ανέρχονταν στα 800 εκατομμύρια €. Τέλος, οι υποχρεώσεις προς φορείς Γενικής Κυβέρνησης, Ελληνικό Δημόσιο, Ασφαλιστικά Ταμεία κλπ, ανέρχονταν σε 87 εκατομμύρια €, εκ των οποίων τα 40 εκατομμύρια € είναι ληξιπρόθεσμες.

Πιο πρόσφατα στοιχεία του Υπουργείου εσωτερικών αναφέρουν ότι το χρέος της Τ.Α. το έτος 2014 κυμαίνονταν στα 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ το οποίο αντιπροσώπευε το 1,4% του συνολικού χρέους της χώρας το οποίο εκτιμάται στα 325,6 δισεκατομμύρια ευρώ και αντιπροσωπεύει το 177,8% του ΑΕΠ της Χώρας (Psycharis et al., 2015, σελ. 2).

Ωστόσο, παρά το χαμηλό συνολικό ύψος δανεισμού της Τ.Α. στην Ελλάδα, υπάρχουν κάποιες περιπτώσεις Δήμων οι οποίοι, σύμφωνα με την Κ.Ε.Δ.Ε. (Δελτίο Τύπου ΚΕΔΕ με ημερομηνία 04/08/2010) αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα. Οι Δήμοι που αντιμετωπίζουν πρόβλημα υπερχρέωσης αντιπροσωπεύουν ποσοστό μικρότερο του 3% του συνόλου της Τ.Α. και τα οικονομικά προβλήματα αυτών των Ο.Τ.Α.

⁸⁹ «Οι Ελληνικοί Δήμοι οι λιγότερο χρεωμένοι στην ΕΕ», http://www.iskra.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=4719:xreomenoi-dimoi-chountis&catid=79:aytodioikisi&Itemid=179, τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2015 και «Από την Ελλάδα οι λιγότερο χρεωμένοι δήμοι της ΕΕ», 2012, <http://www.enikos.gr/economy/100400,Apo-thn-Ellada-oi-ligotero-xrewmenoi-dhmoi-ths-EE.html>, τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2015, αντίστοιχα.

⁹⁰ «Πρόγραμμα Εξυγίανσης των ΟΤΑ», http://www.yves.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/simioma_exygiansi_ota.doc, τελευταία πρόσβαση στις 12/12/2015.

εμφανίζονται κυρίως ως: α) αδυναμία καταβολής της μισθοδοσίας και λοιπών ανελαστικών δαπανών, κάτι το οποίο αποτελεί την πιο ακραία περίπτωση και περιορίζεται σε ελάχιστους Ο.Τ.Α. β) αδυναμία εξυπηρέτησης δανειακών υποχρεώσεων και γ) αδυναμία καταβολής ληξιπρόθεσμων οφειλών σε προμηθευτές και εργολάβους το οποίο έχει ως αποτέλεσμα τις κατασχέσεις χρηματικών διαθεσίμων και της περιουσίας της Αυτοδιοίκησης από τους πιστωτές της (Ενημερωτικό Σημείωμα του ΥΠ.ΕΣ.⁹¹).

5.2.6.1 Πιστοληπτική Πολιτική Διαδικασία συνομολόγησης δανείου από Δήμους

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 264 του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), οι Δήμοι μπορούν να συνομολογούν δάνεια με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας και του εξωτερικού, αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και για τη χρηματοδότηση χρεών τους. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατή από τη δημοσίευση του Ν. 3852/2010 και εφεξής, «... η λήψη δανείου από δήμο για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών (εξαιρούνται έσοδα από δάνεια που τυχόν θα συνομολογηθούν είτε στο πλαίσιο της υπαγωγής του δήμου στο ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης είτε κατ' εφαρμογή άλλης ειδικής διάταξης).» (Κ.Υ.Α. με αριθμ. οικ. 30842/31-7-2013, ΦΕΚ 1896/τ.Β'/01-08-2013).

Ο Δήμος μπορεί να λαμβάνει δάνεια εφόσον συντρέχουν, σωρευτικά, οι παρακάτω προϋποθέσεις (άρθρο 264 του Ν. 3852/2010 και υπ' αριθμ. 43093/2010 Υπουργική Απόφαση «Καθορισμός του ανώτατου ορίου του συνολικού χρέους Δήμου που προβαίνει σε δανεισμό, ως ποσοστού των συνολικών εσόδων του», ΦΕΚ 1153/τ.Β'/2010):

α) Το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε Δήμου δεν υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων. Το ποσοστό αυτό μπορεί να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας.

β) Το συνολικό χρέος του Δήμου που προβαίνει σε δανεισμό δεν υπερβαίνει το 60% των συνολικών εσόδων του. Το συγκεκριμένο ποσοστό καθορίστηκε με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (υπ' αριθμ. 43093/2010 Υπουργική Απόφαση, ΦΕΚ 1153/τ.Β'/2010). Σύμφωνα με την ανωτέρω Υπουργική Απόφαση, ως

⁹¹ «Πρόγραμμα Εξυγίανσης των ΟΤΑ», ο.π..

συνολικό χρέος του δήμου θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του, όπως αυτές προκύπτουν:

- i) Για τους Δήμους που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, από τον αριθμητικό μέσο των υποχρεώσεων των τριών (3) τελευταίων εγκεκριμένων ισολογισμών τους.
- ii) Για τους Δήμους που δεν εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, από τον αριθμητικό μέσο των υποχρεώσεων των τριών (3) τελευταίων οικονομικών καταστάσεων τους, που καταρτίζουν κατ' εφαρμογή της διάταξης της παρ. 7 του άρθρου 163 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006).

Επίσης, όπως ορίζεται στην παρ. 2 της υπ' αριθ. 43093/2010 Υπουργικής Απόφασης, ως συνολικά έσοδα του Δήμου λαμβάνονται:

- i) Για τους Δήμους που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, ο αριθμητικός μέσος των συνολικών εσόδων των τριών (3) τελευταίων εγκεκριμένων ισολογισμών τους.
- ii) Για τους Δήμους που δεν εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, ο αριθμητικός μέσος των συνολικών εσόδων των τριών (3) τελευταίων εγκεκριμένων απολογισμών τους.

5.2.6.2 Προϋποθέσεις και όροι Δανεισμού (άρθρο 265 του Ν. 3852/2010)

Στην περίπτωση της σύναψης δανείων για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών, πρέπει να υπάρχει προκαταρκτική μελέτη ή προμελέτη ή οριστική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο που να έχει συνταχθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα. (άρθ. 265 παρ.1 του Ν. 3852/2010), ενώ απαγορεύεται να χρησιμοποιηθεί το δάνειο για σκοπό άλλον από εκείνον για τον οποίο συνομολογήθηκε.

Οι διατάξεις του ανωτέρου νόμου που επιβάλλουν την παράσταση δικηγόρων κατά τη σύνταξη δανειστικών συμβολαιογραφικών εγγράφων, δεν εφαρμόζονται για τις Περιφέρειες ενώ οι συμβάσεις για τη συνομολόγηση των δανείων δεν επιβαρύνονται με τέλη και δικαιώματα υπέρ τρίτων.

Εγγυήσεις του Δημοσίου για τη σύναψη δανείων παρέχονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών. Η εγγύηση μπορεί να παρέχεται με όρους που αφορούν τη χρονική διάρκεια, τις προϋποθέσεις για την παροχή και εξόφληση του δανείου και τις ασφάλειες

που πρέπει να παράσχει ο δανειζόμενος, στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνεται και η εκχώρηση πόρων.

5.2.7 Ίδια Έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από Φόρους, Τέλη, Δικαιώματα και Εισφορές

Βασικό στοιχείο για την ύπαρξη πραγματικής Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και την εξασφάλιση της Τοπικής Αυτονομίας⁹² της Τ.Α. είναι η εξασφάλιση από τους Ο.Τ.Α. ενός επαρκούς επιπέδου ίδιων πόρων τους οποίους θα μπορούν να αξιοποιούν κατά την κρίση τους, ώστε να παρέχουν τοπικές υπηρεσίες και αγαθά που θα ικανοποιούν τις ανάγκες των πολιτών τους και θα μεγιστοποιούν την ευημερία τους. Τα ίδια έσοδα της Τ.Α. προέρχονται από ανεξάρτητες πηγές εσόδων της, όπως είναι οι φόροι, τα τέλη - δικαιώματα και οι εισφορές. Επίσης, ίδια έσοδα μπορούν να προέρχονται από την αξιοποίηση της περιουσίας της Τ.Α..

Η εξασφάλιση ίδιων πόρων για την Τ.Α. αυξάνει τον βαθμό Αυτονομίας της και δημιουργεί σημαντικά πλεονεκτήματα (Τάτσος 1999):

- Εξασφαλίζεται η οικονομική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α.. Όταν τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται κατά το μεγαλύτερο μέρος τους από κρατικές επιχορηγήσεις τότε η εξάρτηση της Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος αυξάνεται σημαντικά και πολλές φορές η ίδια μετατρέπεται σε εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της Κεντρικής Διοίκησης.
- Υπάρχει δυνατότητα μακροπρόθεσμου προγραμματισμού. Η βεβαιότητα της εξέλιξης των εσόδων της Τ.Α. διευκολύνει τον προγραμματισμό των Ο.Τ.Α. για την παροχή υπηρεσιών και δημιουργία έργων και υποδομών μακροπρόθεσμα, κάτι το οποίο κάνει τους Ο.Τ.Α. πιο υπεύθυνους και αποτελεσματικούς.
- Ικανοποιείται το κριτήριο της «υπευθυνότητας». Οι τοπικές αρχές γίνονται πιο υπεύθυνες κατά την λήψη αποφάσεων, όσον αφορά στο ύψος και στη διάρθρωση των δαπανών που διενεργούν.
- Ικανοποιείται το κριτήριο της «αντιληπτικότητας», δηλαδή οι δημότες αντιλαμβάνονται ότι οι φόροι που πληρώνουν συνδέονται με τις τοπικές υπηρεσίες που απολαμβάνουν και συνεπώς γίνονται πιο προσεχτικοί στην εκδήλωση των προτιμήσεών τους για δημόσιες δαπάνες γιατί γνωρίζουν ότι το

⁹² «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης 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.» (άρθ. 3 παρ. 1 του Ν. 1850/1989, με το οποίο επικυρώθηκε στην Ελλάδα το κείμενο του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας).

μεγαλύτερος μέρος αυτού του κόστους θα πρέπει να καλυφτεί από ίδια έσοδα και όχι από κρατικές επιχορηγήσεις.

- Η διαχείριση ορισμένων φόρων μπορεί να είναι πιο αποδοτική και φθηνή, όταν αναλαμβάνεται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- Επειδή οι δαπάνες της Τ.Α. είναι ανελαστικές, όταν μειώνονται οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τ.Α., δημιουργείται ένα έλλειμμα στον προϋπολογισμό το οποίο θα μπορούσε να καλυφτεί από ίδιους πόρους εσόδων.

Ωστόσο, η επίτευξη ενός υψηλού βαθμού Αυτονομίας σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης προϋποθέτει εκτός από την εξασφάλιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου ίδιων πόρων της και την εκχώρηση υψηλού βαθμού φορολογικής εξουσίας από το Κεντρικό Κράτος προς την Τ.Α.. Για να υπάρξει πραγματική Αυτονομία στην Τ.Α. θα πρέπει να της έχει εκχωρηθεί η απαραίτητη εξουσία προκειμένου να μπορεί να ελέγχει το μέγεθος των τοπικών της εσόδων, είτε καθορίζοντας τους φορολογικούς συντελεστές ή και την φορολογική βάση των τοπικών της φόρων, είτε επιβάλλοντας νέους φόρους. Με άλλα λόγια, για την εξασφάλιση της Τοπικής Αυτονομίας μέρος των εσόδων των Ο.Τ.Α. «...πρέπει να προέρχονται από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα όρια του νόμου.» (άρθ. 9 παρ. 3 του Ν. 1850/1989).

5.2.7.1 Φορολογικά έσοδα και φορολογική εξουσία

Στην Τοπική Αυτοδιοίκηση υπάρχουν διάφορες κατηγορίες φορολογικών εσόδων (Τάτσος, 1988, σελ. 29, «Έκθεση της επιτροπής για την Αναμόρφωση του Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος», 2002, σελ. 141, Πετράκος & Ψυχάρης, 2004, σελ. 380-381). Τα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. μπορούν να προέρχονται από φόρους που επιβάλλει και εισπράττει η ίδια ή από φόρους που εισπράττει η Κεντρική Διοίκηση και στη συνέχεια τα αποδίδει σε αυτήν με βάση κάποια κριτήρια. Επίσης, τα έσοδα αυτά μπορούν να εμφανίζονται με κάποιο κωδικό εσόδων στον Κρατικό Προϋπολογισμό και στη συνέχεια να κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. ή μπορούν να αποδίδονται απευθείας στους ίδιους τους Ο.Τ.Α. κ.α..

Οι περιπτώσεις που τα φορολογικά έσοδα προέρχονται από φόρους που επιβάλλει η Κεντρική Διοίκηση και στη συνέχεια εκχωρούνται (εξολοκλήρου ή μέρος τους) στην Τ.Α. δε θεωρούνται περιπτώσεις εκχώρησης φορολογικής εξουσίας, αλλά μια απλή εκχώρηση φορολογικών εσόδων (Τάτσος, 2004, σελ. 49). Όπως έχει ήδη αναφερθεί για να μπορέσει να υπάρξει εκχώρηση πραγματικής φορολογικής εξουσίας στους Ο.Τ.Α.,

θα πρέπει οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. να έχουν τη δυνατότητα είτε να καθορίζουν τους φορολογικούς συντελεστές, είτε να προσδιορίζουν την φορολογική βάση, έστω και εντός κάποιων ορίων που τίθενται από το Κεντρικό Κράτος. Μόνο όταν οι Ο.Τ.Α. έχουν τη δυνατότητα να επηρεάζουν το ύψος των φορολογικών τους εσόδων μπορεί να υποστηριχθεί ότι υπάρχει εκχώρηση πραγματικής φορολογικής εξουσίας στην Τ.Α.. Όταν τα έσοδα της Τ.Α. προέρχονται από φόρους το ύψος των οποίων καθορίζονται από το Κεντρικό Κράτος, τότε αυτά τα έσοδα θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως μια μορφή κρατικής επιχορήγησης.

Ωστόσο, υπάρχουν περιπτώσεις που η εκχώρηση φορολογικών εσόδων και φορολογικής εξουσίας στην Τ.Α. μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα. Για παράδειγμα, μπορεί να δημιουργηθούν σοβαρές ανισότητες μεταξύ των Ο.Τ.Α., καθώς όλοι οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν τις ίδιες δυνατότητες άντλησης φορολογικών εσόδων με αποτέλεσμα να υπάρχουν Ο.Τ.Α. που διαθέτουν περισσότερα φορολογικά έσοδα από τα αναγκαία και άλλοι Ο.Τ.Α. που ενώ έχουν εξαντλήσει τα περιθώρια που τους δίνει ο νόμος για άντληση εσόδων από ίδιους πόρους, να διαθέτουν πολύ λιγότερα έσοδα σε σχέση με τις πραγματικές τους ανάγκες. Υποστηρίζεται ότι οι περιπτώσεις οικονομικών ανισοτήτων που μπορούν να δημιουργηθούν, είτε μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διοίκησης, είτε μέσα στις ίδιες βαθμίδες, κάτι που θεωρείται φυσική συνέπεια της λειτουργίας ενός αποκεντρωμένου δημοσιονομικού συστήματος διοίκησης, μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω ενός κατάλληλα σχεδιασμένου συστήματος επιχορηγήσεων (equalizing grants) (Τάτσος, 1988, σελ. 62, Oates, 1999, σελ. 1127-1128).

5.2.7.2 Τα Ίδια Έσοδα της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Σε αρκετές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της Αυτοδιοίκησης προέρχεται από την τοπική φορολογία σε αντίθεση με την Ελλάδα, όπου τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι στην πλειονότητά τους έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις και σε πολύ μικρότερο ποσοστό από ίδια έσοδα όπως άμεσοι και έμμεσοι φόροι, τέλη, δικαιώματα κ.τ.λ.. Αν συνυπολογιστεί και ο βαθμός φορολογικής εξουσίας της Τ.Α., τότε ο πραγματικός βαθμός Αυτονομίας στην Ελλάδα πιθανόν να είναι πολύ πιο μικρός σε σχέση με τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες.

Στην παράγραφο 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος αναφέρεται ότι ο καθορισμός και η είσπραξη τοπικών εσόδων⁹³ απευθείας από τους Ο.Τ.Α. ορίζεται από το Νόμο. Στην πράξη, η δυνατότητα επιβολής και είσπραξης τοπικών εσόδων - που δεν έχουν την μορφή ανταποδοτικού τέλους - από τους Ο.Τ.Α. με δικές τους αποφάσεις και μηχανισμούς, είναι περιορισμένη (Ράλλης, 2008).

Η τελευταία μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που πραγματοποιήθηκε με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», δεν έδινε την δυνατότητα στην Τ.Α. να προχωρήσει στην θέσπιση τοπικής φορολογίας, τα έσοδα των οποίων θα μπορούσαν να διατεθούν σε υπηρεσίες και αγαθά που η ίδια θα έκρινε απαραίτητα προκειμένου να ικανοποιήσει τις ανάγκες των πολιτών της. Ωστόσο, στο συγκεκριμένο πρόγραμμα προβλέπονταν η δυνατότητα παροχής τοπικών εσόδων προς στην Τ.Α. (με Κοινή Υπουργική Απόφαση) που θα προέρχονται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους των Δήμων, τα οποία θα χρηματοδοτούν συγκεκριμένες δράσεις (υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης, παρεμβάσεις στον πολεοδομικό ιστό κ.τ.λ.). Ειδικότερα, σύμφωνα με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 261 «Φορολογική Δημοσιονομική Αποκέντρωση» του Ν. 3852/2010:

- Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, ύστερα από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., μπορεί να ορίζεται ποσοστό επί της ετήσιας αύξησης του πόρου της περίπτωσης β της παραγράφου 1 (περ. β: 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φόρος Προστιθέμενης Αξίας) του άρθρου 259, όπως κάθε φορά ισχύει, ως τοπικό έσοδο των δήμων, ανάλογα με τα φορολογικά έσοδα του συγκεκριμένου πόρου στη διοικητική τους περιφέρεια. Το έσοδο αυτό θα χρηματοδοτεί αποκλειστικά υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης.
- Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, ποσοστό 20% επί της περίπτωσης γ της παραγράφου 1 (περ. γ: 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φόρος Ακίνητης Περιουσίας) του άρθρου 259 μπορεί να ορίζεται ως τοπικό έσοδο των δήμων, ανάλογα με τα έσοδα του φόρου που εισπράττονται στη διοικητική τους περιφέρεια. Τα έσοδα του πόρου αυτού

⁹³ Υποστηρίζεται ότι τα τοπικά έσοδα δεν είναι ούτε φόροι, ούτε ανταποδοτικά τέλη, ωστόσο στους Πετράκος και Ψυχάρης (2004, σελ. 378-379) αναφέρεται ότι «Το τοπικό έσοδο είναι τοπικό, επιβάλλεται με κανονιστική πράξη του οικείου Ο.Τ.Α., εισπράττεται με τους δημοσιονομικούς μηχανισμούς του Ο.Τ.Α. και δεν έχει άμεσα ανταποδοτικό χαρακτήρα, αλλά έχει έμμεσα, διότι προφανώς χρηματοδοτείται ο Ο.Τ.Α., για να παρέχει καλύτερης και αποτελεσματικότερης ποιότητας υπηρεσίες στους δημότες ή στους παρεπιδιμούντες», γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα πως εφόσον τα τοπικά έσοδα συγκεντρώνουν όλα τα χαρακτηριστικά των φόρων άρα αποτελούν φόρους».

χρηματοδοτούν ιδίως δράσεις που αφορούν σε παρεμβάσεις στον πολεοδομικό ιστό και στο δομημένο περιβάλλον του δήμου.

Ένα σημαντικό στοιχείο που αφορά στις βασικότερες πηγές ιδίων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (φόροι και τέλη), είναι ότι δεν υπάρχει εννοιολογικός διαχωρισμός των τελών⁹⁴ από τους φόρους⁹⁵, όπως ορίζεται από τη Δημοσιονομική θεωρία. Για παράδειγμα, υπάρχουν φόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που χαρακτηρίζονται ως τέλη (Τέλος Ακίνητης Περιουσίας, Τέλος Παρεπιδημούντων, Τέλος Εκδιδόμενων Λογαριασμών) και κρατικές επιχορηγήσεις (φόρος ζύθου) που χαρακτηρίζονται και καταχωρούνται ως φόροι. Υποστηρίζεται ότι η δυσδιάκριτη σχέση μεταξύ φόρων και τελών δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα κατά την επιλογή και την άσκηση των τοπικών δημοσιονομικών πολιτικών, αλλά και κατά την διάρκεια διεθνών συγκριτικών αξιολογήσεων (Ράλλης, 2008).

Ειδικότερα, η επιλογή του μέσου χρηματοδότησης (φόρος, τέλη κτλ) των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ σημαντική διότι κάθε ένα από αυτά επιφέρει διαφορετικές οικονομικές επιπτώσεις συνεπώς τα μέσα που χρησιμοποιούνται κατά την άσκηση μιας πολιτικής πρέπει να είναι ξεκάθαρα γιατί το αποτέλεσμα που θα προκύψει μπορεί να είναι αρκετά διαφορετικό από τους στόχους που έχουν τεθεί αρχικά. Επιπλέον, τα οικονομικά στοιχεία που δημοσιοποιεί μια χώρα και τα οποία χρησιμοποιούνται στις διεθνείς συγκρίσεις μπορεί να οδηγήσουν σε μη ακριβή αποτύπωση της πραγματικότητας. Για παράδειγμα, το γεγονός ότι κάποιος φόρος μπορεί να καταγράφεται ως τέλη αλλά στην ουσία είναι φόρος μπορεί να αλλοιώσει ως ένα βαθμό τα αποτελέσματα των διεθνών συγκρίσεων – μετρήσεων.

5.2.7.3 Τα Τέλη – δικαιώματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού

Τα τέλη αποτελούν μια σημαντική κατηγορία ιδίων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Γενικότερα, η συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων αφορά σε:

- τέλη και δικαιώματα που προέρχονται από τις υπηρεσίες καθαριότητας, ύδρευσης, άρδευσης, ηλεκτροφωτισμού και αποχέτευσης,
- λοιπά τέλη και δικαιώματα (τέλη χρήσης πεζοδρομίου, τέλη αδειών οικοδομών κ.α.) και

⁹⁴ Τα τέλη αποτελούν τιμολογιακή πολιτική σε παροχή υπηρεσιών και επιβαρύνουν εξ ολοκλήρου τον χρήστη (Ράλλης, 2008, http://epixeirisi.gr/actions/browse/toc/?content_group_id=523#prettyPhoto, τελευταία πρόσβαση στις 13/12/2015).

⁹⁵ Ο «φόρος είναι η υπό του κράτους, ή των κατ' εξουσιοδότηση τούτου νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, επιβαλλόμενη χρηματική παροχή, εράπαξ ή περιοδικώς, άνευ ειδικής αντιπαροχής, εις τα εντός της περιοχής της κρατικής εξουσίας ευρισκόμενα πρόσωπα» (Τάτσος, 1999, σελ. 68).

- έσοδα από τα παρκόμετρα.

Οι Πίνακες 12 και 13 αποτυπώνουν τη διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που προέρχονται από τέλη και δικαιώματα. Η παρουσίαση αυτής της κατηγορίας των εσόδων γίνεται σε δυο διαφορετικούς πίνακες που καλύπτουν τις χρονικές περιόδους 1998-2004 και 2005-2009, καθώς από το έτος 2005 και μετά, όπως έχει ήδη αναφερθεί, αλλάζει ο τρόπος παρουσίασης των κατηγοριών και υποκατηγοριών εσόδων και δαπανών που περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α. (υπ' αριθ. 7028 Κοινή Υπουργική Απόφαση με θέμα «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού» των Υπουργών Οικονομικών και Οικονομίας και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ΦΕΚ 253/τ.Β/09-02-2004). Από τους ανωτέρω πίνακες προκύπτει ότι τα έσοδα που προέρχονται από την υπηρεσία της καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού αποδίδουν πάνω από το 50% των εσόδων του συνόλου των τελών και δικαιωμάτων της Τ.Α.. Το υψηλότερο ποσοστό εσόδων του τέλους επί των υπηρεσιών καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού, στο σύνολο των τελών - δικαιωμάτων που λαμβάνει η Τ.Α. εμφανίζεται το έτος 2009 (71,5%). Μια άλλη σημαντική κατηγορία τελών αφορά στα έσοδα που προέρχονται από «Λοιπά τέλη – δικαιώματα». Η συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων αυξάνεται διαχρονικά με εξαίρεση τα έτη 2003, 2006 και 2009, ενώ τα υψηλότερα ποσοστά αυτής της κατηγορίας ως προς τα συνολικά έσοδα των τελών και δικαιωμάτων καταγράφονται στα έτη 2004 (23,4%), 2007 (26,5%), 2008 (26,5%) και 2009 (26,5%). Τα πιο σημαντικά είδη τελών της κατηγορίας εσόδων «Λοιπά τέλη – δικαιώματα» είναι αυτά που επιβάλλονται επί των ακαθαρίστων εσόδων των επιτηδευματιών (Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων και τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων), καθώς και το τέλος ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ).

Πίνακας 12. Η Διάρθρωση των εσόδων από τέλη και δικαιώματα (%) (1998-2004).

Κατηγορίες & Υποκατηγορίες τελών, Δικαιωμάτων	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Υπηρεσία καθαριότητας	56,9	57,0	57,8	57,9	59,7	60,6	61,0
2. Υπηρεσία υδρεύσεως	9,3	8,7	8,7	8,8	7,7	8,1	7,5
3. Υπηρεσία αρδεύσεως	3,8	3,8	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7
4. Υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού	8,7	8,0	7,7	7,6	6,8	6,3	5,8
5. Υπηρεσία αποχετεύσεως	1,5	1,7	1,4	1,4	1,2	1,2	1,3
6. Λοιπά τέλη και δικαιώματα	19,0	20,6	22,6	22,7	23,3	22,7	23,4
α. Τέλη χρήσεως πεζοδρομίου	2,8	2,7	3,0	3,2	2,8	3,2	3,3
β. Τέλη αδειών οικοδομών	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6
γ. Τέλη διαφημίσεων	1,6	2,5	2,8	2,4	1,8	1,6	1,4
δ. Τέλη εισιτηρίων λεωφορείων αυτοκινήτων	0,2	0,3	0,5	0,2	0,5	0,2	0,5
ε. Τέλη σταθμεύσεως αυτοκινήτων	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
στ. Τέλη διαμονής παρεπιδημούντων	6,8	7,4	8,4	8,9	8,0	8,2	7,6
ζ. Τέλη χρήσεως αποβάθρων επιβατών	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
η. Τέλη χρήσεως αποβάθρων εμπορευμάτων	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
θ. Λοιπά τέλη και δικαιώματα-ΤΑΠ	6,5	6,2	6,8	6,8	8,9	8,5	9,5
7. Έσοδα παρκόμετρων	0,8	0,2	0,8	0,8	0,5	0,5	0,3
ΣΥΝΟΛΟ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Πηγή: ΕΣΥΕ, ίδια επεξεργασία.

Πίνακας 13. Η Διάρθρωση των εσόδων της Τ.Α. από τέλη και δικαιώματα (%) (2005-2009).

Κατηγορίες & Υποκατηγορίες Τελών και Δικαιωμάτων	2005	2006	2007	2008	2009
Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα	74,3	74,9	73,5	73,5	79,2
Υπηρεσίες καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού (Κ.Α. 0311 έως 0313)	65,3	66,6	65,7	66,0	71,5
Υπηρεσία υδρεύσεως (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958) (Κ.Α. 0321 έως 0324)	7,0	6,5	6,1	5,8	6,0
Υπηρεσία αρδεύσεως (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958) (Κ.Α. 0331 έως 0332)	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Υπηρεσία αποχέτευσης (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958) (Κ.Α. 0341 έως 0343)	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2
Έσοδα από λοιπά τέλη – δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών	25,7	25,1	26,5	26,5	20,8
Έσοδα νεκροταφείων (άρθρο 4 ΑΝ 582/1968, άρθρο 3 Ν 547/1977) (Κ.Α. 0411 έως 0417)	3,2	3,1	3,0	3,3	3,2
Έσοδα από σφαγεία (Κ.Α. 0421, 0422)	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Έσοδα από την εκμετάλλευση έργων και την παροχή υπηρεσιών (Κ.Α. 0431 έως 0434)	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Έσοδα από τέλος ακίνητης περιουσίας (Κ.Α. 0441)	5,5	5,9	7,0	7,6	7,6
Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων επιτηδευματιών	9,0	9,2	9,4	9,1	4,0
Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων (άρθρο 6 Ν 1080/80, άρθρο 27 παρ 10 Ν 2130/93)	3,9	4,0	3,8	3,7	1,5
Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων (άρθρο 20 Ν 2539/97)	5,1	5,1	5,6	5,4	2,5

Λοιπά τέλη και δικαιώματα	5,8	5,1	5,5	5,3	4,9
Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 3 Ν 1080/80)	2,6	2,4	2,6	2,5	2,5
Τέλος διαφήμισης (άρθρο 5 Ν 1900/90)	1,5	1,1	1,0	1,1	0,4
Δικαίωμα εμπορίας ποσίων υδάτων (άρθρο 2 Ν 1080/80, άρθρο 26 Ν 1828/89, άρθρο 57 Ν 2218/94)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους (άρθρο 4 Ν 1900/90)	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων (άρθρο 15 Ν 2115/93, άρθρο 27 Ν 2130/93)	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3
Τέλος παροπλιζόμενων πλοίων (άρθρο 3 Ν 995/79)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Τέλος οχημάτων επιβιβαζομένων σε οχηματαγωγά πλοία (άρθρο 26 Ν 1828/89)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Τέλος αδειών οικοδομών (άρθρο 23 ΒΔ 24/9-20/10/1958)	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Τέλος ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (άρθρο 38 Ν 2773/99)	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4
Δυνητικά ανταποδοτικά τέλη άρθρο 25 Ν 1828/89	1,7	1,3	0,9	0,7	0,7
Σύνολο τελών - δικαιωμάτων	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία.

Στην συνέχεια ακολουθεί η παρουσίαση ορισμένων τελών και δικαιωμάτων της πρωτοβάθμιας Τ.Α.:

Τέλος καθαριότητας και φωτισμού (άρθρο 25 του Ν. 1828/1989)

Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού ενοποιούνται σε ενιαίο ανταποδοτικό τέλος με το Ν. 1828/89. Η επιβολή του συγκεκριμένου τέλους και ο προσδιορισμός του ύψους του συντελεστή του γίνεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ενώ τα έσοδα που προέρχονται από αυτό το τέλος χρησιμοποιούνται για την κάλυψη των δαπανών παροχής υπηρεσιών καθαριότητας και φωτισμού καθώς και κάθε άλλης δαπάνης από παγίως παρεχόμενες στους πολίτες δημοτικές υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα. Υπόχρεος για την καταβολή αυτού του τέλους είναι ο καταναλωτής του ηλεκτρικού

ρεύματος στο όνομα του οποίου εκδίδεται ο λογαριασμός ρεύματος. Οι εισπράξεις αυτών των τελών γίνονται από τη ΔΕΗ η οποία στη συνέχεια αποδίδει τα έσοδα που προέρχονται από αυτά στους δικαιούχους Δήμους βάση σχετικής εκκαθαριστικής κατάστασης, μέσα στον τρίτο μήνα από τη λήξη του μήνα στον οποίο αναφέρονται λογιστικά οι λογαριασμοί.

Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.) (άρθρο 24 του Ν. 2130/1993)

Το τέλος ακίνητης περιουσίας επιβάλλεται υπέρ των Δήμων στην αξία της ακίνητης περιουσίας η οποία βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων της περιφέρειας κάθε Ο.Τ.Α.. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 24 του Ν. 2130/1993 η επιβολή του Τ.Α.Π. γίνεται:

- α) Στα πάσης φύσεως ακίνητα που βρίσκονται εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εντός των ορίων οικισμών που υφίστανται πριν το έτος 1923 ή εντός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω των δυο χιλιάδων (2.000) κατοίκων.
- β) Στα κάθε είδους κτίσματα που βρίσκονται εκτός του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή εκτός ορίων οικισμών που υφίστανται πριν το έτος 1923 ή εκτός ορίων οικισμών με πληθυσμό κάτω των δυο χιλιάδων (2000) κατοίκων.

Η καταβολή του τέλους είναι υποχρεωτική από το νόμο και ο συντελεστής του, ο οποίος πρέπει να κυμαίνεται εντός του διαστήματος 0,025% - 0,035% και να είναι ενιαίος για όλη της διοικητική τους περιφέρεια, καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Το Τ.Α.Π. εισπράττεται από τη ΔΕΗ μαζί με τους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος και οι εισπράξεις από το τέλος αποδίδονται στους δήμους μέσα στον τρίτο μήνα από τη λήξη του μήνα στον οποίο αφορούν λογιστικά οι σχετικοί λογαριασμοί. Η ΔΕΗ παρακρατεί από τις εισπράξεις ένα 2% προκειμένου να καλύψει τις δαπάνες είσπραξης του παραπάνω τέλους. Το 15% των συνολικών εσόδων που προέρχονται από την επιβολή του Τ.Α.Π. παρακρατείται υποχρεωτικά από τη ΔΕΗ και στη συνέχεια κατατίθεται σε ειδικό λογαριασμό του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων με τίτλο «Έσοδα υπέρ δήμων και κοινοτήτων από το τέλος ακίνητης περιουσίας (Τ.Α.Π.)». Τα έσοδα αυτού του λογαριασμού κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. κατά τη διαδικασία κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων βάσει κριτηρίων που καθορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών ύστερα από πρόταση της Κ.Ε.Δ.Ε..

Τα έσοδα που θα προέλθουν από το τέλος αυτό θα πρέπει να διατεθούν υποχρεωτικά κατά το 50% τουλάχιστον στην εκτέλεση έργων, στην καταβολή αποζημιώσεων ρυμοτομούμενων ή απαλλοτριωμένων ακινήτων και σε αγορές ακινήτων, ενώ το υπόλοιπο ποσό θα πρέπει να διατεθεί για την κάλυψη άλλων αναγκών.

Υποστηρίζεται ότι παρόλο που σύμφωνα με τον νόμο το τέλος της ακίνητης περιουσίας χαρακτηρίζεται ως τέλος, στην πραγματικότητα αυτό αποτελεί γνήσιο τοπικό φόρο επί της περιουσίας, διότι η καταβολή του δεν συνδέεται με την ανταπόδοση κάποιας συγκεκριμένης υπηρεσίας (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004, σελ. 393).

Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων (άρθρο 6 του Ν. 1080/80, άρθρο 27 παρ. 10 του Ν. 2130/1993)

Το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων επιβλήθηκε αρχικά από συγκεκριμένους δήμους της Αττικής και της Θεσσαλονίκης που διέθεταν ιαματικές πηγές (άρθρο 2 του Ν. 339/1976). Στη συνέχεια, το Π.Δ. 896/1976 ορίζει ότι το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων μπορεί να επιβληθεί με απόφαση του συμβουλίου των Ο.Τ.Α. που έχουν χαρακτηριστεί ως λουτροπόλεις ή οργανωμένοι αρχαιολογικοί ή τουριστικοί τόποι, περιοχές θερινής διαμονής, καθώς και όλων των υπολοίπων Ο.Τ.Α., με την προϋπόθεση πως αυτοί θα είναι σε θέση να τεκμηριώσουν ότι λόγω της τουριστικής κίνησης προκαλούνται αυξημένες δαπάνες.

Ο συντελεστής του τέλους ορίζεται στο 0,5%⁹⁶ επί του καταβαλλόμενου μισθώματος για κλίνες ενοικιαζόμενων δωματίων, διαμερισμάτων, χώρων ή θέσεων σε οργανωμένη κατασκήνωση και επί της τιμής κλίνης για τα ξενοδοχεία κάθε λειτουργικής μορφής (ξενοδοχεία, μοτέλ, ξενώνων, κα.) και κατηγορίας. Το τέλος βαρύνει τον πελάτη και εισπράττεται από τον εκμισθωτή ο οποίος το αποδίδει στο δημοτικό ταμείο ή στη ΔΟΥ μέσα στις προθεσμίες απόδοσης του Φ.Π.Α.. Το ποσό που συγκεντρώνεται αποδίδεται στην συνέχεια στους Ο.Τ.Α. Στην περίπτωση που δεν υποβληθεί το τέλος ή γίνει υποβολή ανακριβούς ή εκπρόθεσμης δήλωσης τότε επιβάλλεται σε βάρος του υπόχρεου πρόστιμο ίσο με το 10% επί του τέλους για κάθε μήνα καθυστέρησης. Η συγκεκριμένη προσαύξηση δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη από το συνολικό ποσό του τέλους.

Υποστηρίζεται ότι το τέλος διαμονής παρεπιδημούντων στην πραγματικότητα αποτελεί μια μορφή φόρου, διότι η καταβολή του δεν συνδέεται με κάποια αντιπαροχή (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004, σελ. 394).

Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων (άρθρο 20 του Ν. 2539/1997, άρθρο 23 του Ν. 3756/2009)⁹⁷

⁹⁶ Με το άρθρο 23 του Ν. 3756/2009, (ΦΕΚ 53/τ.Α'/31-3-2009) ο συντελεστής του τέλους παρεπιδημούντων μειώνεται από 2% (όπως είχε οριστεί με την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 339/1976) σε 0,5%.

⁹⁷ Με το Β.Δ. του Οκτωβρίου 1958, καθιερώνεται τέλος 5% επί των ακαθαρίστων εσόδων των πάσης μορφής και κατηγορίας καταστημάτων, υπέρ του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμος) στην περιοχή του οποίου δραστηριοποιούνταν το κατάστημα. Με την παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 339/1976, θεσμοθετείται εκ νέου το τέλος 5% και το θεσμικό πλαίσιο, ύστερα από μια σειρά νόμων που παρεμβάλλονται, ολοκληρώνεται με το άρθρο 20 του Ν. 2539/1997.

Το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων επιβάλλεται υπέρ των δήμων στην περιφέρεια των οποίων ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων. Ο συντελεστής του τέλους καθορίζεται στο 0,5%⁹⁸ επί των ακαθαρίστων εσόδων των:

- κάθε είδους, μορφής και ονομασίας καταστημάτων τα οποία πωλούν προς κατανάλωση ποτά, καφέδες, φαγητά κ.α., εφόσον σύμφωνα με την άδεια που έχει εκδοθεί διαθέτουν πάγκους ή τραπέζοκαθίσματα μέσα ή έξω από το κατάστημά τους,
- μπαρ και ζυθοπωλείων, ανεξαρτήτως της κατηγορίας ή της ονομασίας τους και
- των καντινών.

Οι αντίστοιχες περιπτώσεις καταστημάτων και κέντρων διασκέδασης που λειτουργούν μέσα σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις καθώς και τα οργανωμένα τμήματα των Σούπερ Μάρκετ τα οποία διαθέτουν προς πώληση έτοιμα φαγητά, υπάγονται στο ίδιο τέλος. Στα νυχτερινά κέντρα, στις αίθουσες χορού και στα άλλα καταστήματα που διαθέτουν ποτά και θέαμα, καφωδεία, κέντρα διασκέδασης και χορευτικά κέντρα με μουσική το παραπάνω τέλος επιβάλλεται σε ποσοστό 5% επί των ακαθαρίστων εσόδων.

Στις περιφέρειες των Ο.Τ.Α. που δεν ισχύει το σύστημα αντικειμενικού προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων το τέλος μπορεί να επιβληθεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Επιπλέον, με απόφαση του συμβουλίου το τέλος μπορεί να επεκταθεί και σε άλλες κατηγορίες επαγγελματιών που έχουν σχέση με τον τουρισμό (καταστήματα τουριστικών ειδών, ειδών λαϊκής τέχνης, ενθυμίων και δώρων, σχολών εκμάθησης θαλάσσιων σπορ, ενοικιάσεις αυτοκινήτων, μοτοποδηλάτων και ποδηλάτων, καταστήματα με είδη που χρησιμοποιούνται στη θάλασσα από τους λουόμενους κ.α.), όμως αυτή η επιβολή θα πρέπει να αιτιολογείται.

Το τέλος επιβαρύνει τον πελάτη και εισπράττεται από τον επιχειρηματία. Τα έσοδα αυτού του τέλους αποδίδονται στο δημοτικό ταμείο ή στη Δ.Ο.Υ. μέσα στις προθεσμίες απόδοσης του Φ.Π.Α. και έπειτα κατανέμεται στους Ο.Τ.Α.. Αν οι υπόχρεοι δεν υπόκεινται σε Φ.Π.Α., τότε θα πρέπει να καταβάλλουν το τέλος μέσα στο πρώτο δεκαήμερο του επόμενου μήνα από το μήνα που έγινε η είσπραξη. Επίσης, η επιχείρηση υποχρεώνεται να υποβάλλει δήλωση καταβολής του τέλους που αναλογεί στις ακαθάριστες εισπράξεις του προηγούμενου μήνα μαζί με αντίγραφο εκκαθαριστικού σημειώματος του Φ.Π.Α., στο Δήμο. Οι Ο.Τ.Α. έχουν το δικαίωμα να διενεργούν

⁹⁸ Το ποσοστό του τέλους από 2% (Ν. 2539/97) μειώθηκε σε 0,5%, (παρ. 2 του άρθρου 23 του Ν. 3756/09).

ελέγχους στους χώρους των επιχειρήσεων που υπάγονται στο τέλος και να επιβάλλουν πρόστιμα σε περιπτώσεις διαπιστώσεων παραβάσεων.

Επίσης, ο Πανελλήνιος Σύνδεσμος Καταστημάτων Εστίασης και Διασκέδασης βασιζόμενος:

α) στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) σύμφωνα με την οποία «...το δυνητικό δημοτικό τέλος 2% [πλέον 0,5%]...συνιστά στην πραγματικότητα φόρο, που επιβάλλεται για την αντιμετώπιση των εν γένει δαπανών λειτουργίας των Ο.Τ.Α. και αύξηση των εσόδων αυτών προς επίτευξη του σκοπού τους, και δεν συναρτάται προς παροχή ειδικής ωφέλειας εκ μέρους του οικείου Ο.Τ.Α. προς τον βαρυνόμενο με την επιβολή του τέλους»⁹⁹.

β) σε σχετική οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 33 της 6^{ης} οδηγίας/ΕΟΚ), στην οποία αναφέρεται ότι «Με την επιφύλαξη άλλων κοινοτικών διατάξεων, οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας δεν εμποδίζουν τη διατήρηση ή την επιβολή από κράτος μέλος, φόρων επί των συμβάσεων ασφαλίσεως και επί των παιγνίων και στοιχημάτων, ειδικών φόρων κατανάλωσης, δικαιωμάτων εγγραφής ή καταχώρησης και γενικότερα κάθε φόρου, δικαιώματος ή τέλους, μη έχοντος τον χαρακτήρα φόρου επί του κύκλου εργασιών» και

γ) σε γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ), όπου αναφέρεται ότι «Η ΕΟΚΕ συνιστά να απαγορευτεί ρητά στα κράτη μέλη να προσθέσουν άλλες μορφές φορολόγησης της κατανάλωσης στο κανονικό καθεστώς των ειδικών φόρων κατανάλωσης και του Φ.Π.Α., ακόμη και αν ονομάζουν τους φόρους αυτούς με το πρωτότυπο όνομα «κοινοτικός φόρος», όπως όρισε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», θεωρεί ότι το δημοτικό τέλος 2% [πλέον 0,5%] και 5% επί των ακαθαρίστων εσόδων των καταστημάτων καφέ, εστιατορίων κλπ., αποτελεί πρόσθετο και άμεσο φόρο ο οποίος αντιστοιχεί σε φόρο κύκλου εργασιών, δεδομένου ότι υπάρχει δυνατότητα μετακύλυσης, στον καταναλωτή-πελάτη, και ως τέτοιος αντίκειται στην ανωτέρω κοινοτική οδηγία και θεωρείται παράνομη, συνεπώς θα πρέπει να κριθεί ως αντισυνταγματικό και να καταργηθεί (άρθρο στην επίσημη ιστοσελίδα του Πανελλήνιου Συνδέσμου Καταστημάτων Εστίασης και Διασκέδασης ¹⁰⁰).

⁹⁹ ΣτΕ 2817/2000, Δημ. Νόμος/2001, όπως αναφέρεται στους Πετράκος & Ψυχάρης, 2004, σελ. 394-395.

¹⁰⁰ <http://www.paskedi.gr/news/article.asp?code=4411>, τελευταία πρόσβαση στις 20-01-2016.

Τέλος χρήσης φυσικών ιαματικών πηγών (άρθρ. 7 παρ.7 του Ν. 1080/1980)

Με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου δύναται να επιβληθεί τέλος στους λούόμενους σε φυσικές ιαματικές πηγές του οποίου ο συντελεστής θα κυμαίνεται από 10%-15% επί του αντιτίμου κάθε λούσεως και θα επιβαρύνει τον πελάτη. Για να μπορέσει να επιβληθεί το τέλος η πηγή θα πρέπει να έχει νόμιμα ανακηρυχθεί ως ιαματική.

Τέλος οχημάτων επιβιβαζόμενων σε οχηματαγωγά πλοία (άρθρο 26 του Ν. 1828/1989)

Κάθε Δήμος στην περιφέρεια του οποίου λειτουργούν λιμάνια έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει τέλος για κάθε είδους όχημα που επιβιβάζεται σε οχηματαγωγό πλοίο που έχει προορισμό λιμάνι του εξωτερικού. Το τέλος επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και κυμαίνεται μέσα σε συγκεκριμένα όρια για κάθε κατηγορία οχημάτων, όπως ορίζεται από το νόμο. Το τέλος βαρύνει αυτόν που καταβάλλει το ναύλο και αναγράφεται πάνω στο παραστατικό που εκδίδεται γι' αυτόν. Αυτός που εκδίδει το παραστατικό, εισπράττει το τέλος και στη συνέχεια το αποδίδει στον δικαιούχο δήμο.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα επιβολής τέτοιου τέλους είναι στο Δήμο Βόλου. Το τέλος αυτό επιβαρύνει τα οχήματα που επιβιβάζονται στο λιμάνι του Βόλου σε οχηματαγωγό πλοίο που έχει προορισμό λιμάνι της Μ. Ανατολής. Το 80% των εσόδων που προέρχονται από αυτό το τέλος μένει στο Δήμο Βόλου και το 20% αποδίδεται στο Δήμο Νέας Ιωνίας.

Σύμφωνα με την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το συγκεκριμένο τέλος συνιστά στην πραγματικότητα φόρο διότι δεν έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα¹⁰¹. Τέλος, στην έκθεση για την Αναμόρφωση του Ελληνικού Φορολογικού συστήματος (2002) αναφέρεται ότι το τέλος οχημάτων επιβιβαζόμενων σε οχηματαγωγά πλοία δεν συνάδει με τις κοινοτικές διατάξεις, διότι επιβαρύνει μόνο τα πλοία που έχουν ως προορισμό λιμάνια του εξωτερικού.

Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων (άρθρο 15 του Ν. 2115/93, άρθρο 27 του Ν. 2130/93)

Όσοι εκμεταλλεύονται δημόσια και ιδιωτικά λατομεία, καθώς και λατομεία ν.π.δ.δ. αδρανών υλικών και βιομηχανικών ορυκτών (πλην των λατομείων των Ο.Τ.Α.), είναι υποχρεωμένοι να καταβάλλουν ετησίως ένα ειδικό τέλος στους Ο.Τ.Α. στην περιοχή των οποίων λειτουργεί το λατομείο. Το τέλος για τα αδρανή υλικά ορίζεται στο 5% επί της τιμής πωλήσεως και για τα βιομηχανικά ορυκτά στο 2% επί της αξίας των ακατέργαστων λατομικών προϊόντων που διατίθεται προς πώληση. Τα ποσά που

¹⁰¹ ΣτΕ 2227/2000, Δημ. Νόμος /2001, όπως αναφέρεται στον Πετράκος & Ψυχάρης 2004, σελ. 395.

προέρχονται από το ειδικό τέλος των αδρανών υλικών διατίθενται κατά προτεραιότητα από τους Ο.Τ.Α. για την αποκατάσταση και αξιοποίηση της έκτασης των λατομείων που διέκοψαν οριστικά τη λειτουργία τους, ενώ οι εισπράξεις από το ειδικό τέλος των βιομηχανικών ορυκτών διατίθενται για την προστασία του περιβάλλοντος και την εκτέλεση κοινωφελών έργων.

Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α., Οκτώβριος 2005), το συγκεκριμένο τέλος στην πραγματικότητα αποτελεί έμμεσο δημοτικό φόρο και εντάσσεται στην κατηγορία των ειδικευμένων εσόδων.

Τέλος διαφήμισης (άρθρο 15-18 του Β.Δ. 24-9/20-10-1958, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει)

Με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου καθορίζονται οι κοινόχρηστοι χώροι στους οποίους επιτρέπεται να τοποθετούνται ειδικά πλαίσια για τη διενέργεια διαφημίσεων. Οι παραπάνω κοινόχρηστοι χώροι παραχωρούνται με δημοπρασία στον εκμισθωτή τους ο οποίος είναι υποχρεωμένος να διαθέτει ειδική άδεια που εκδίδεται αποκλειστικά από τους Δήμους. Για να χορηγηθεί η σχετική άδεια θα πρέπει να καταβληθεί ένα τέλος διαφήμισης, του οποίου ο συντελεστής καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου κατά περιοχή και κατηγορία της διαφήμισης.

Υπάρχουν τέσσερις κατηγορίες διαφημίσεων: Α', Β', Γ' και Δ'. Για τις κατηγορίες διαφημίσεων Α', Β', Γ', η πληρωμή του τέλους γίνεται στους Δήμους, ενώ για την κατηγορία διαφημίσεων Δ' το τέλος πληρώνεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε ειδικό λογαριασμό και στη συνέχεια το ποσό κατανέμεται σε όλους τους Ο.Τ.Α. με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. ύστερα από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Ε..

Στους διαφημιστές, καθώς και σε όσους μισθώνουν και εκμεταλλεύονται χώρους υπαίθριας διαφήμισης, επιβάλλεται πρόστιμο σε περίπτωση παράβασης του Νόμου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις παρ. 1-5 του άρθρου 8 του Ν. 2946/2001, καθώς και των κατ' εξουσιοδότησή του εκδιδόμενων κανονιστικών πράξεων. Το πρόστιμο επιβάλλεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και εισπράττεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ).

Το τέλος διαφήμισης (κατηγορίες διαφημίσεων Α', Β', Γ') καταγράφεται στον Προϋπολογισμό των Δήμων και Κοινοτήτων ως τέλος, όμως στην πραγματικότητα αποτελεί μίσθωμα χώρων για επαγγελματική χρήση. Αντίθετα, το τέλος διαφήμισης της κατηγορίας Δ' αποτελεί έμμεσο φόρο επαγγελματικής δαπάνης που εντάσσεται στην κατηγορία των γενικών εσόδων και τα έσοδά του καταγράφονται στον προϋπολογισμό ως Λοιπά Τακτικά Έσοδα (Ι.Τ.Α., 2005).

Τέλος έκδοσης οικοδομικών αδειών

Το τέλος έκδοσης οικοδομικών αδειών θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 23 του Β.Δ. 24-9/20-10-1958 και συμπληρώθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 622/1977, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 20 του Ν. 1469/1984.

Η σχετική νομοθεσία προβλέπει ότι σε οποιαδήποτε άδεια ανέγερσης, συμπλήρωσης, προσθήκης, επέκτασης ή διαρρύθμισης οικοδομών εντός σχεδίου πόλεως επιβάλλεται ένα τέλος 0,5% επί του εγκεκριμένου προϋπολογισμού (από κάποιο όριο και πάνω) των οικοδομικών εργασιών. Το συγκεκριμένο τέλος εισπράττεται από το δημόσιο σύμφωνα με σημείωμα της Πολεοδομικής υπηρεσίας και στη συνέχεια αυτό το ποσό αποδίδεται στους δικαιούχους Ο.Τ.Α. μέσω των Δ.Ο.Υ.. Τα έσοδα που θα προέλθουν από αυτό το τέλος θα διατεθούν από τους δικαιούχους Ο.Τ.Α. αποκλειστικά για έργα και απαλλοτριώσεις. Υποστηρίζεται ότι το συγκεκριμένο τέλος στην πραγματικότητα έχει φορολογικό χαρακτήρα (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

Τέλος διενέργειας ψυχαγωγικών παιγνίων (άρθρο 8 του Ν. 2515/1997, άρθρο 10 του Ν. 3077/2002)

Για την χορήγηση άδειας διενέργειας ψυχαγωγικών τεχνικών παιγνίων οι ιδιοκτήτες αυτής της κατηγορίας καταστημάτων καταβάλλουν ένα ειδικό ετήσιο και αδιαίρετο τέλος. Τα έσοδα που προέρχονται από το συγκεκριμένο τέλος επιμερίζονται σε ποσοστό 90% υπέρ του Δημοσίου και σε ποσοστό 10% υπέρ του Δήμου ή της Κοινότητας στην περιοχή των οποίων εγκαθίστανται και λειτουργούν τα παίγνια αυτά.. Υποστηρίζεται ότι το παραπάνω τέλος ουσιαστικά αποτελεί φόρος επί της δαπάνης (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004, σελ. 392).

Τέλη στα παροπλισμένα πλοία (Ν. 995/1979)

Οι πλοιοκτήτες πλοίων με ελληνική ή ξένη σημαία που παροπλίζονται εντός των ελληνικών χωρικών υδάτων και εκτός των θαλασσίων ζωνών που υπάγονται στη δικαιοδοσία των Λιμενικών Ταμείων και Οργανισμών Λιμένων υποχρεούνται να καταβάλλουν τέλη παροπλισμού. Το 50% των εσόδων που προέρχονται από τα συγκεκριμένα τέλη κατανέμονται κάθε χρόνο με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Εμπορικής Ναυτιλίας στα όμορα των περιοχών παροπλισμού Λιμενικά Ταμεία και στους αντίστοιχους παράλιους δήμους ή κοινότητες για την αντιμετώπιση των δαπανών, καθαριότητας και προστασίας εν γένει του θαλασσίου περιβάλλοντος και των ακτών της περιοχής τους.

Δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων (Β.Δ. 24-9/20.10.1958, άρθρο 2 του Ν. 1080/1980 και άρθρο 26 του Ν. 1828/1989)

Το δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων αφορά σε επιχειρήσεις που εμπορεύονται πόσιμα ιαματικά ή μη ιαματικά νερά που διατίθενται είτε σε φυσική κατάσταση είτε με ανάμειξη με χημικές ή άλλες ουσίες ή χυμούς. Οι συγκεκριμένες επιχειρήσεις καλούνται να καταβάλλουν αυτό το δικαίωμα στους Ο.Τ.Α. στην περιοχή των οποίων βρίσκονται οι πηγές αυτών των νερών. Όταν τα νερά που διατίθενται ανήκουν στην κυριότητα του Ο.Τ.Α. το ύψος του δικαιώματος καθορίζεται ελεύθερα από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. Αντίθετα, όταν τα νερά που διατίθενται δεν ανήκουν στην κυριότητα των Ο.Τ.Α., αρμόδιος να προσδιορίσει το δικαίωμα είναι ο δήμος στην περιφέρεια του οποίου γίνεται η υδροληψία και σε αυτήν την περίπτωση το δικαίωμα θα πρέπει να κυμαίνεται από 0,001 έως 0,002 ευρώ όταν πρόκειται για εμφιάλωση και από 0,001 έως 0,0015 ευρώ όταν γίνεται πρόσμιξη του νερού με χυμούς.

Η είσπραξη αυτού του τέλους γίνεται από το αντίστοιχο δημοτικό ταμείο ή την αρμόδια Δ.Ο.Υ. στην περίπτωση που ο Ο.Τ.Α. δεν διαθέτει δική του ταμειακή υπηρεσία. Τα έσοδα που προκύπτουν από αυτό το δικαίωμα είναι γενικά, συνεπώς μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη οποιασδήποτε δαπάνης του Ο.Τ.Α.. Επίσης, στο συγκεκριμένο δικαίωμα δεν υπόκεινται τα εξαγόμενα προϊόντα. Το Δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων δεν επιβάλλεται έναντι κάποιας αντιπαροχής και γι' αυτό το λόγο στην πραγματικότητα αποτελεί έμμεσο δημοτικό φόρο (Πετράκος & Ψυχάρης 2004, Ι.Τ.Α. 2005).

Τέλος διαφήμισης της κατηγορίας Δ' του άρθρου 15 του ΒΔ 24/9-20/10/1958 (άρθρο 9 του Ν. 2880/2001)

Οι διαφημίσεις που γίνονται με ημερολόγια, δώρα, έντυπα, κάθε είδους παραστάσεις ή λέξεις σε αυτοκόλλητα ή είδη με διαφημιστικές παραστάσεις ή λέξεις με άλλο παρόμοιο τρόπο, καθώς και οι διαφημίσεις που πραγματοποιούνται από τον αέρα με οποιονδήποτε τρόπο, υπόκεινται σε ένα τέλος 2% επί της δαπάνης διαφήμισης. Επίσης, στο ίδιο τέλος διαφήμισης υπόκεινται τα ένθετα διαφημιστικά φυλλάδια που διανέμονται μαζί με τις εφημερίδες και τα περιοδικά, καθώς και οι προβολές προϊόντων σε χώρους καταστημάτων, (δώρα, ειδικά σημεία προβολής κ.α.). Η απόδοση του τέλους γίνεται από τον διαφημιζόμενο και η καταβολή του πραγματοποιείται στο γραφείο του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων που λειτουργεί στη Δ.Ο.Υ.. Το σύνολο των εισπράξεων από αυτό το τέλος αποτελεί πόρο ειδικού λογαριασμού που τηρείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και το οποίο αποδίδεται στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού. Η διαδικασία, ο χρόνος, ο τρόπος, τα κριτήρια και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την απόδοση των τελών στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. καθώς και η δυνατότητά του τέλους να αναπροσαρμόζεται κατά το ποσοστό του πληθωρισμού με τον οποίο έκλεισε

το έτος, καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ύστερα από τη γνωμοδότηση της Κ.Ε.Δ.Ε..

Καθώς τα έσοδα που προκύπτουν από το συγκεκριμένο τέλος εισπράττονται από το Κεντρικό Κράτος μέσω του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και στη συνέχεια κατανέμονται σε όλους τους Ο.Τ.Α. με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ., μπορούν να θεωρηθούν ως μια μορφή συγκαλυμμένης κρατικής επιχορήγησης. Τα έσοδα που προέρχονται από το τέλος διαφήμισης της κατηγορίας Δ', από το έτος 2005 και μετά καταγράφονται στην κατηγορία εσόδων του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. με τίτλο «Λοιπά Τακτικά Έσοδα».

5.2.7.4 Οι Φόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού

Οι φόροι της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης μπορεί να εισπράττονται από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. ή από άλλα όργανα που ασκούν την ταμειακή υπηρεσία των Ο.Τ.Α. ή λειτουργούν ως απλά όργανα είσπραξης εσόδων τους.

Στους Πίνακες 14 και 15 παρουσιάζεται η διάρθρωση των εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού που προέρχονται από φόρους και εισφορές. Από τους ανωτέρω Πίνακες προκύπτει ότι τα πιο σημαντικά είδη φόρων είναι ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων και ο φόρος ζύθου οι οποίοι σημείωσαν τα υψηλότερα ποσοστά επί των συνολικών φόρων και εισφορών της Τ.Α., τα έτη 2009 (52,28%) και 2002 (10,81%), αντίστοιχα. Επίσης, μια σημαντική κατηγορία αυτοτελών φόρων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. που απέδωσε την περίοδο 1998-2004 έσοδα που κυμαίνονται από 26,45% έως 32,81% επί των συνολικών φορολογικών (φόροι και εισφορές μαζί) εσόδων τους, ήταν η κατηγορία «Λοιποί αυτοτελείς φόροι».

Παρατηρείται ότι την περίοδο 1998-2009 οι βασικές κατηγορίες των φόρων και των εισφορών των Ο.Τ.Α. παρουσίαζαν μεγάλη μεταβλητότητα ως προς τα συνολικά έσοδα των φόρων και των εισφορών τους.

Πίνακας 14. Η Διάρθρωση των εσόδων της Τ.Α. από φόρους και εισφορές (%) (1998-2004).

Κατηγορίες & Υποκατηγορίες Φόρων- Εισφορών	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Φόροι αυτοτελείς	53,60	52,95	55,28	54,38	52,13	55,41	55,16
α. Φόρος επί της αξίας αγροτικών προϊόντων που πωλούνται χονδρικώς	0,18	0,13	0,14	0,11	0,51	0,28	0,45
β. Φόρος επί του παραγόμενου ελαιολάδου	0,56	0,56	0,96	0,97	1,14	0,09	0,12
γ. Φόρος ακάλυπτων χώρων	0,01	0,01	0,03	0,01	0,15	0,08	0,07
δ. Φόρος ζύθου	8,15	7,75	8,36	8,14	10,81	9,13	7,81
ε. Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων	15,33	16,21	15,63	15,84	6,70	17,71	20,25
στ. Λοιποί αυτοτελείς φόροι	29,37	28,28	30,17	29,30	32,81	28,12	26,45
2. Φόροι πρόσθετοι	16,14	18,43	17,23	17,54	20,19	18,28	16,77
α. Φόρος επί των εισαγόμενων εμπορευμάτων από την αλλοδαπή	1,59	1,60	1,75	1,85	2,37	1,71	1,83
β. Φόρος επί των εξαγόμενων εμπορευμάτων Ν Δωδεκανήσου	3,66	4,44	3,38	3,34	3,37	3,05	2,36
γ. Ποσοστό επί του ειδικού τέλους ύδρευσης που εισπράττεται από το δημόσιο και επί του εισοδήματος από τις οικοδομές που βρίσκονται στην περιφέρεια τέως Διοικήσεως πρωτεύουσας	0,17	0,01	0,12	0,00	0,00	0,01	0,00
δ. Συμπληρωματικός αναλογικός φόρος επί των εισοδημάτων από οικοδομές	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
ε. Πρόσθετο ποσοστό 3% επί των δημοσίων φόρων κληρονομιάς, δωρεάς προικών, κερδών από λαχεία και επί των δημοσίων φόρων	0,24	0,14	0,28	0,32	0,46	0,38	0,18

μεταβίβασης ακινήτων από επαχθή αιτία							
στ. Φόρος επί των εξαγόμενων εμπορευμάτων από την αλλοδαπή στα Δωδεκάνησα	0,00	0,00	0,08	0,09	0,11	0,05	0,00
ζ. Φόρος επί των εξαγόμενων εμπορευμάτων στην ημεδαπή	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
η. Φόρος από την προβολή κινηματογραφικών ταινιών	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
θ. Λοιποί πρόσθετοι φόροι	10,48	12,23	11,62	11,94	13,88	13,07	12,38
3. Εισφορές	30,25	28,62	27,49	28,08	27,68	26,31	28,08
α. Εισφορά επί των ωφελουμένων από εκτέλεση δημοτικών ή κοινοτικών έργων	0,52	1,03	0,53	0,43	0,38	0,63	0,32
β. Εισφορά λόγω επέκτασης του σχεδίου πόλεως	2,51	2,90	2,52	2,31	3,34	3,06	4,64
γ. Εισφορά επί της υπεραξίας ακινήτων, οικοδομημένων ή μη, λόγω τροποποίησης σχεδίου πόλεως ή κανόνων δόμησης	1,30	1,88	0,74	0,55	0,27	0,18	0,68
δ. Εκούσια εισφορά	0,77	0,64	0,59	0,56	0,48	0,55	0,62
ε. Λοιπές εισφορές	25,15	22,17	23,10	24,22	23,21	21,90	21,81
Σύνολο	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Πηγή: ΕΣΥΕ, ίδια επεξεργασία.

Πίνακας 15. Η Διάρθρωση των εσόδων της Τ.Α. από φόρους και εισφορές (%) (2005-2009)

Κατηγορίες και Υποκατηγορίες Φόρων και Εισφορών	2005	2006	2007	2008	2009
Φόροι	69,06	69,88	62,15	69,97	70,57
Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθρο 10 Ν 1080/80)	41,17	41,35	40,02	44,31	52,28
Φόρος ζύθου (άρθρο 9 ΝΔ 703/70, άρθρο 12 Ν 1080/80)	7,58	8,02	5,94	9,17	0,66
Δημοτικός φόρος Δωδεκανήσου (άρθρο 60 Ν 2214/94)	7,37	9,31	8,98	9,09	8,78
Λοιποί φόροι	12,94	11,20	7,21	7,39	8,86
Εισφορές	30,58	29,78	37,54	29,12	28,47
Εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων (άρθρο 24 Συντ. 1975/2001, άρθρο 9 Ν. 1337/83, άρθρο 21 Ν 2508/97)	20,34	17,81	27,13	16,85	15,16
Μετατροπή σε χρήμα της εισφοράς σε γη (άρθρο 8 Ν 1337/83)	4,04	6,46	6,67	7,48	9,03
Εισφορά 40% ή 75% του ΚΗ/1947 Ψηφίσματος (άρθρο 34 Ν 1337/83)	1,26	1,07	0,56	0,44	0,44
Λοιπές εισφορές	4,94	4,44	3,19	4,35	3,84
Δυνητικές εισφορές άρθρο 25 Ν. 1828/89	0,36	0,34	0,30	0,92	0,95
Σύνολο Φόρων	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία

Στην συνέχεια ακολουθεί μια συνοπτική παρουσίαση ορισμένων βασικών φόρων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού:

Φόρος ζύθου (Άρθρο 39 του Β.Δ. 24-9/20.10.1958 όπως αντικαταστάθηκε με το Ν.Δ. 703/1970 και το Ν. 1080/1980 και τροποποιήθηκε με το Ν. 3320/2005)

Ο φόρος ζύθου επιβάλλεται με συντελεστή 3% επί της αξίας του ζύθου που πωλείται στο εσωτερικό. Με τον Ν. 3320/2005, ο συγκεκριμένος συντελεστής επιβάλλεται πλέον και στους εισαγόμενους ζύθους.

Τα έσοδα που προέρχονται από αυτόν τον φόρο κατανέμονται ανά τρίμηνο σε όλους τους Ο.Τ.Α. της χώρας με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών σύμφωνα με τον πληθυσμό της τελευταίας απογραφής.

Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθρο 10 του Ν. 1080/1980, Ν. 1416/1984)

Τα δημοτικά συμβούλια μπορούν να επιβάλλουν με απόφασή τους φόρο ηλεκτροδοτούμενων χώρων σε όλους τους στεγασμένους και αστέγαστους χώρους που χρησιμοποιούνται για κατοικία ή για εμπορικούς ή βιομηχανικούς επαγγελματικούς σκοπούς. Υπόχρεοι για την καταβολή αυτού του φόρου είναι αυτοί που χρησιμοποιούν τους συγκεκριμένους χώρους, ενώ όταν οι χώροι αυτοί δεν χρησιμοποιούνται υπόχρεος είναι ο ιδιοκτήτης τους. Ο συντελεστής του φόρου καθορίζεται με την απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και κυμαίνεται από 0,02 έως 0,07 € ανά τ.μ. στεγασμένου χώρου, ενώ στους μη στεγασμένους χώρους επιβάλλεται ο μισός συντελεστής (Καλλιαντάσης, 2007).

Ο φόρος εισπράττεται από τη Δ.Ε.Η. μαζί με τους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος. Στη συνέχεια, τα συγκεκριμένα έσοδα αποδίδονται στους δικαιούχους Δήμους, ύστερα από μια παρακράτηση που γίνεται ύψους 2%. Σε περίπτωση που οι Δήμοι έχουν ταμιακή υπηρεσία, τότε με αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου η είσπραξη αυτών των εσόδων μπορεί να γίνεται από αυτήν. Τέλος, η Δ.Ε.Η. μπορεί να παρέχει στους δικαιούχους Δήμους χρηματικές προκαταβολές του συγκεκριμένου φόρου.

Υποστηρίζεται ότι ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων αποτελεί γνήσιο φόρο επί της περιουσίας λόγω της φορολογικής βάσης επί της οποίας επιβάλλεται (Καλλιαντάσης, 2007, σελ. 50).

Δημοτικός Φόρος Δωδεκανήσου

Ο Δημοτικός Φόρος Δωδεκανήσου επιβλήθηκε με το άρθρο 60 του Ν. 2214/1994 περί «Αντικειμενικού συστήματος φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις» και αντικατέστησε παλιότερη φορολογία που είχε θεσπιστεί από την Ιταλική διοίκηση στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '30 (ΚΔ 187/28-5-1938 και 132/12-6-1939).

Ο παραπάνω φόρος επιβάλλεται, υπέρ των Ο.Τ.Α. του Νομού Δωδεκανήσου, επί των ακαθάριστων εσόδων των οικονομικών δραστηριοτήτων που ασκούνται από κάθε πρόσωπο που θεωρείται επιτηδευματίας (σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Β.Σ.) εντός της περιφέρειας του Νομού Δωδεκανήσου (Π.Δ. 186/1992). Ως ακαθάριστα έσοδα νοούνται τα ακαθάριστα έσοδα όπως αυτά προσδιορίζονται για την εφαρμογή των διατάξεων της φορολογίας εισοδήματος. Ο συγκεκριμένος φόρος υπολογίζεται με την

εφαρμογή συντελεστή επί των ακαθάριστων εσόδων ανάλογα με το ύψος του συντελεστή καθαρού κέρδους που προβλέπεται για την οικονομική δραστηριότητα του επιτηδευματία (βλ. Πίνακα 16).

Πίνακας 16. Ο Συντελεστής φόρου του Δημοτικού Φόρου Δωδεκανήσου.

Συντελεστής καθαρού κέρδους	Συντελεστής φόρου
Μέχρι 5%	0,2%
πάνω από 5% και μέχρι 10%	0,4%
πάνω από 10% και μέχρι 15%	0,6%
πάνω από 15% και μέχρι 20%	0,8%
πάνω από 20%	1,0%

Πηγή: «Taxheaven», 29/07/11, «Απόδοση δημοτικού φόρου Δωδεκανήσων για κάθε ημερολογιακό τρίμηνο»¹⁰²

Όταν ο επιτηδευματίας ασκεί μικτή δραστηριότητα πώλησης αγαθών και παροχής υπηρεσιών, ο φόρος υπολογίζεται ξεχωριστά για κάθε δραστηριότητα.

Από την καταβολή του φόρου απαλλάσσονται:

- τα πρόσωπα τα οποία παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφελείας ή επιδιώκουν, σύμφωνα με το καταστατικό τους και στην πραγματικότητα, αποκλειστικά και άμεσα σκοπούς μορφωτικούς, φιλανθρωπικούς ή αλληλοβοήθειας και εν γένει σκοπούς μη κερδοσκοπικούς.
- οι αγρότες που δεν έχουν ενταχθεί στο κανονικό καθεστώς Φ.Π.Α..
- τα ακαθάριστα έσοδα που προέρχονται από : α) αεροπορικές και θαλάσσιες συγκοινωνίες και χερσαίες με λεωφορεία που εξυπηρετούν δημόσιες κοινωνιακές ανάγκες, β) πώληση εφημερίδων και περιοδικών και παροχή υπηρεσιών έντυπων και ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης και γ) πώληση αυτοκινήτων επί των οποίων επιβάλλεται ο ειδικός φόρος του Ν. 363/1976 (ΦΕΚ 152/τ.Α/1976).

Ο Δημοτικός Φόρος Δωδεκανήσου αποδίδεται στον κεντρικό Δήμο κάθε νησιού (πρωτεύουσα), ο οποίος ορίζεται και διαχειριστής του φόρου αυτού. Όταν στο νησί υπάρχουν περισσότεροι από ένας Ο.Τ.Α. τότε ο διαχειριστής Δήμος λαμβάνει το 55%

¹⁰² Βλ. <http://www.taxheaven.gr/calendar/index/view/id/1641>, τελευταία πρόσβαση στις 16-12-2015.

τοις εκατό του φόρου και οι υπόλοιποι Ο.Τ.Α. λαμβάνουν το 45% σύμφωνα με πληθυσμιακά κριτήρια.

Σημειώνεται ότι το έτος 2014 η ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας εξέτασε την από 31η Ιουλίου 2006 αίτηση της Κοινοπραξίας με την επωνυμία «Κοινοπραξία Νοσοκομείου Ρόδου ΤΕΡΝΑ Α.Ε. – ΑΚΤΩΡ Α.Τ.Ε. – ΕΜΠΕΔΟΣ Α.Ε. – J & P ΑΒΑΞ Α.Ε. – IMEC GMBH» και διακριτικό τίτλο «Κοινοπραξία Κατασκευής Νοσοκομείου Ρόδου» και έκρινε Αντισυνταγματικό τον Δημοτικό Φόρο Δωδεκανήσου 50 χρόνια μετά την επιβολή του, γεγονός που οδήγησε στην κατάργησή του με την έκδοση της παρ. 9 της Υποπαραγράφου Δ. 12 του άρθρου 2 του ν. 4336/14-8-2015. Ειδικότερα, η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε, ότι οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες του χρόνου επιβολής του φόρου μετά την ένωση της Δωδεκανήσου με την Ελλάδα, είναι προφανώς διαφορετικές εκείνων που υπήρχαν κατά τα αμέσως επόμενα της ένωσης αυτής έτη και δικαιολογούσαν μια ειδική, έναντι άλλων περιοχών της χώρας με τα χαρακτηριστικά αυτά, μεταχείριση.

Ωστόσο, στην απόφαση γίνεται χρήση εκφράσεων και επίκληση συνθηκών που θα δικαιολογούσαν ενδεχομένως τη διαφοροποίηση με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια όχι όμως μόνως της Δωδεκανήσου, μη αρκώντας για την υποστήριξη του θεσμού «χωρίς συγκεκριμένη εξειδίκευση των λόγων που το επιβάλλουν» επίκληση των άρθρων 102 παρ. 6 και 101 και 106 του Συντάγματος για τις νησιωτικές παραμεθόριες περιοχές, ούτε του άρθρου 9 του Ν. 11850/198 περί κυρώσεως του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, που ορίζει το δικαίωμα και την υποχρέωση των Ο.Τ.Α. να έχουν επαρκείς ίδιους πόρους από τοπικούς φόρους» (άρθρο στην διαδικτυακή εφημερίδα «Πρώτο Θέμα», 15-12-2014¹⁰³).

103

<http://www.protothema.gr/greece/article/434889/meta-apo-50-hronia-katargithike-o-dimotikos-foros-dodekanisou/>, τελευταία πρόσβαση στις 16-12-2015.

Κεφάλαιο 6

Κεφάλαιο 6: Χωρική Ανάλυση με τη διενέργεια συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) και την εκπόνηση συντελεστών χωροθέτησης (Location quotient, LQ) - χαρτογραφική απεικόνιση

6.1 Εισαγωγή

Βασικό αντικείμενο της χωρικής ανάλυσης είναι ο εντοπισμός, η διερεύνηση και η ερμηνεία των χαρακτηριστικών και των ιδιοτήτων των γεωγραφικών περιοχών (Βαλασάκη & Φώτης, 2005). Σύμφωνα με τον Bailey (1994, όπως αναφέρεται στους Βαλασάκη & Φώτης, 2005, σελ. 10), «με την έννοια της χωρικής ανάλυσης, αναφερόμαστε στη δυνατότητα διαχείρισης και επεξεργασίας των χωρικών δεδομένων με διάφορες μεθόδους, με σκοπό τον προσδιορισμό της φυσικής, κοινωνικής και οικονομικής διάστασης του χώρου, της αλληλεξάρτησης, αλλά και της διαδικασίας μεταβολής του». Η χωρική ανάλυση μπορεί να πραγματοποιηθεί με την χρησιμοποίηση διαφορετικών μέσων, όπως την ανάπτυξη θεωρίας, τον έλεγχο υποθέσεων, τη χρήση μαθηματικών, δεικτών και στατιστικών μεθόδων.

Η χωρική ανάλυση που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας στόχευε στη διερεύνηση και ερμηνεία ορισμένων ιδιαίτερων χαρακτηριστικών (φορολογικά έσοδα, δάνεια, επενδύσεις κ.α.) που παρουσίασαν οι 1.031 Καποδιστριακοί Ο.Τ.Α., που συνέθεταν το δείγμα της ανάλυσης, τη χρονική περίοδο 1999-2009. Για την πραγματοποίηση της συγκεκριμένης ανάλυσης, χρησιμοποιήθηκαν γεωχωρικά δεδομένα, που παραχωρήθηκαν από την Ελληνική Στατιστική Αρχή. Ειδικότερα, τα γεωχωρικά δεδομένα χρησιμοποιήθηκαν για την δημιουργία ψηφιακών χαρτών χωρικής κατανομής των φορολογικών εσόδων, των ιδίων εσόδων, των δανειακών εσόδων, των επιχορηγήσεων και των επενδυτικών δαπανών των Ο.Τ.Α.. Τα παραπάνω οικονομικά στοιχεία αποτυπώνονται στον χώρο με την μορφή δεικτών και συντελεστών.

Οι δείκτες που δημιουργήθηκαν ήταν ο δείκτης Αυτονομίας (ιδίων) εσόδων, ο δείκτης φορολογικών εσόδων και ο δείκτης Αυτονομίας δαπανών. Στη συνέχεια

πραγματοποιήθηκε συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) αυτών των δεικτών με τον ετήσιο μέσο όρο τους η οποία απεικονίστηκε σε ψηφιακούς χάρτες (βλ. Παράρτημα IV). Επίσης, δημιουργήθηκαν συντελεστές χωροθέτησης (Location quotient, LQ) που προσδιορίζουν το βαθμό απόκλισης του μεριδίου των φόρων, των δανείων και των επενδύσεων στα συνολικά έσοδα και στις συνολικές δαπάνες (αφορά στις επενδύσεις) των Ο.Τ.Α., από το αντίστοιχο μερίδιο αυτών των χαρακτηριστικών στην ευρύτερη περιοχή¹⁰⁴, και οι οποίοι απεικονίζονται σε θεματικούς χάρτες (βλ. Παράρτημα IV).

6.2 Συγκριτική Αξιολόγηση των Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων και Δαπανών (benchmarking)

Στο πρώτο κεφάλαιο της χαρτογράφησης πραγματοποιείται μια συγκριτική αξιολόγηση (benchmarking) των δεικτών Αυτονομίας εσόδων, δαπανών και φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α., ως προς τον μέσο όρο του κάθε δείκτη. Ο όρος «benchmarking» («best practice benchmarking» ή «process benchmarking» ή «Συγκριτική Προτυποποίηση») αναφέρεται σε μια μέθοδο, η οποία χρησιμοποιείται στο μάνατζμεντ, ειδικότερα στο στρατηγικό μάνατζμεντ επιχειρήσεων ή οργανισμών, για την αξιολόγηση των διαφόρων πτυχών λειτουργίας τους με μέτρο σύγκρισης την «καλύτερη πρακτική» («best practice») στον τομέα τους¹⁰⁵.

Παρόλο που στο πλαίσιο αυτής της αξιολόγησης επιλέχτηκε να χρησιμοποιηθεί ως τιμή αναφοράς ο μέσος όρος και όχι η βέλτιστη τιμή ανά δείκτη των Ο.Τ.Α., θεωρείται ότι από αυτή τη διαδικασία μπορούν να εξαχθούν σημαντικά συμπεράσματα σχετικά με το βαθμό Αυτονομίας και εξάρτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, τα οποία στη συνέχεια θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στην εκπόνηση του στρατηγικού σχεδιασμού σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι Ο.Τ.Α. παρουσιάζουν μεγάλη ανομοιογένεια μεταξύ τους ως προς διάφορα χαρακτηριστικά όπως είναι ο πληθυσμός, η έκταση κτλ., συνεπώς η εφαρμογή αυτής της τεχνικής ως προς την βέλτιστη τιμή κάποιου Ο.Τ.Α. δεν θα μπορούσε να δώσει αξιόλογα αποτελέσματα.

Για παράδειγμα, είναι πολύ πιθανόν οι βέλτιστες/υψηλότερες τιμές να παρουσιάζονται στους αστικούς Ο.Τ.Α. της περιφέρειας Αττικής οι οποίοι εμφανίζουν πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά συγκριτικά με τους άλλους Ο.Τ.Α. της χώρας και ειδικότερα με τους μειονεκτικούς νησιωτικούς και ορεινούς Ο.Τ.Α., συνεπώς η

¹⁰⁴ Ως ευρύτερη περιοχή έχει ορισθεί το σύνολο των 1.031 Καποδιστριακών Ο.Τ.Α..

¹⁰⁵ Βικιπαίδεια, ελεύθερη εγκυκλοπαίδεια, https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A3%CF%85%CE%B3%CE%BA%CF%81%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%84%CF%85%CF%80%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7, τελευταία πρόσβαση 02/01/2016.

εφαρμογή μια συγκριτικής αξιολόγησης ως προς τις καλύτερες πρακτικές να μην ήταν ενδεδειγμένη και να θεωρούνταν άδικη. Ένας μεγάλος Ο.Τ.Α. (σε όρους έκτασης και πληθυσμού) μπορεί να αξιοποιήσει της οικονομίες κλίμακας και να αυξήσει την αποδοτικότητα του, όσον αφορά στις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες του, κάτι το οποίο είναι σχεδόν αδύνατον να επιτευχθεί από ένα μικρό Ο.Τ.Α. (ορεινό, νησιωτικό κτλ) χωρίς την συνδρομή του Κεντρικού Κράτους το οποίο θα αναλάβει την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών για τους πολίτες της τοπικής κοινωνίας.

Τα αποτελέσματα που προέκυψαν κατά τη διαδικασία της συγκριτικής αξιολόγησης (**benchmarking**) αποτυπώθηκαν σε θεματικούς χάρτες. Οι τιμές για τον κάθε Ο.Τ.Α. που προέκυψαν από την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης ταξινομήθηκαν σε τέσσερα διαστήματα τιμών, δυο από τα οποία αφορούσαν στις τιμές των δεικτών που βρίσκονταν πάνω από το μέσο όρο (Μ.Ο.) του συνόλου των τιμών και απεικονίζονται με δυο αποχρώσεις του μπλε (Ο.Τ.Α. με τιμές από τον μέσο όρο έως το 25% πάνω από τον μέσο όρο αποτυπώνονται με μπλε χρώμα και Ο.Τ.Α. με τιμές μεγαλύτερες από το διάστημα 25% πάνω από τον Μ.Ο με γαλάζιο χρώμα) και τα υπόλοιπα δυο διαστήματα αφορούσαν στις τιμές που βρίσκονταν κάτω από τον μέσο όρο και αποτυπώνονται στο χάρτη με κόκκινο και σομόν χρώμα (Ο.Τ.Α. με τιμές από τον μέσο όρο έως 25% κάτω από τον Μ.Ο. αποτυπώνονται με κόκκινο χρώμα και τιμές χαμηλότερες από το 25% κάτω του Μ.Ο. εμφανίζονται στο χάρτη με σομόν χρώμα).

Η παραπάνω μέθοδος εφαρμόστηκε για τα έτη 1999, 2004 και 2009 τα οποία αντιστοιχούν στην αρχή, στη μέση και στο τέλος της χρονικής περιόδου που κάλυπτε η βάση δεδομένων που δημιουργήθηκε. Επίσης, επιλέχτηκε η ανάλυση αυτή να επικεντρωθεί σε τρεις δείκτες Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας: το Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων, το δείκτη Φορολογικών Εσόδων και το Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών¹⁰⁶.

6.2.1 Benchmarking του Δείκτη Αυτονομίας εσόδων

Παρατηρώντας τους Χάρτες 1, 2 και 3 (βλ. Παράρτημα IV) που απεικονίζουν τη συγκριτική αξιολόγηση του Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων του κάθε Ο.Τ.Α. σε σχέση με τον ετήσιο μέσο όρο του δείκτη για τα έτη 1999, 2004 και 2009, διαπιστώνεται ότι η συνολική εικόνα για τα έτη 1999 και 2004 είναι περίπου η ίδια, ενώ το έτος 2009 παρατηρούνται κάποιες μικρές διαφοροποιήσεις. Ειδικότερα, το έτος 1999 η

¹⁰⁶ Οι Δείκτες παρουσιάζονται διεξοδικά στο Κεφάλαιο 3 «Μεθοδολογία ανάλυσης».

πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. εμφανίζει τιμές του δείκτη Αυτονομίας εσόδων μικρότερες από αυτές που βρίσκονται στο διάστημα του 25% κάτω του μέσου όρου του δείκτη (Μ.Ο.: 26,07) (<-25%Μ.Ο.), οι οποίοι αποτυπώνονται στον χάρτη με σομόν χρώμα, ενώ πολύ λιγότεροι αλλά με μεγαλύτερη γεωγραφική διάχυση στη χώρα είναι οι Ο.Τ.Α. με τιμές δείκτη που κυμαίνεται στο διάστημα από τον μέσο όρο έως το 25% κάτω από τον Μ.Ο. του δείκτη (Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα). Αντίθετα, οι Ο.Τ.Α. με δείκτη Αυτονομίας εσόδων που κυμαίνεται επί του διαστήματος 25% πάνω από τον μέσο όρο του δείγματος (Ο.Τ.Α. με μπλε χρώμα) είναι χωροθετημένοι κυρίως κατά μήκος των ακτογραμμών της ανατολικής Ελλάδας καθώς και στους Νομούς Κοζάνης, Φλωρίνης, Ημαθίας, Μαγνησίας, Φωκίδος, Αργολίδος και σε κάποιους Ο.Τ.Α. στην Περιφέρεια Κρήτης. Κατά μήκος των ακτογραμμών της ανατολικής Ελλάδας χωροθετούνται και οι Ο.Τ.Α. με γαλάζιο χρώμα.

Ιδιαίτερη εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι στους Νομούς Ημαθίας (Δ. Ναούσης, Δ. Αγ. Γεωργίου, Δ. Αποστόλου Παύλου κ.α.) και Φλωρίνης (Δ. Φλώρινας, Δ. Περάσματος, Δ. Φιλώτα κ.α.) ένας μεγάλος αριθμός ορεινών Ο.Τ.Α. εμφανίζει τιμές του δείκτη Αυτονομίας που κυμαίνονται πάνω από τον μέσο όρο του δείκτη (Ο.Τ.Α. με μπλε και γαλάζιο χρώμα). Γενικότερα, οι ορεινοί Ο.Τ.Α. θεωρούνται ότι βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. της ηπειρωτικής χώρας λόγω της γεωγραφικής απομόνωσης και των δυσκολιών (οικονομικών, δημογραφικών, κοινωνικών κτλ) που προκύπτουν από αυτή την απομόνωση και εξαιτίας των προβλημάτων αυτών οι Τοπικοί Άρχοντες των συγκεκριμένων Ο.Τ.Α. ενδεχομένως να δυσκολεύονται να παράσχουν ένα υψηλό επίπεδο τοπικών υπηρεσιών και αγαθών στους κατοίκους της τοπικής κοινωνίας ισάξιο με τις υπηρεσίες που παρέχουν οι υπόλοιποι Ο.Τ.Α.. Για τους παραπάνω λόγους θα περίμενε κανείς ότι ο δείκτης Αυτονομίας εσόδων των ορεινών Ο.Τ.Α. θα κυμαίνονταν σε χαμηλότερα επίπεδα σε σχέση με τους υπόλοιπους ηπειρωτικούς Ο.Τ.Α., καθώς οι δυνατότητες άντλησης ίδιων εσόδων θεωρούνται πιο περιορισμένες.

Επίσης, οι μεγαλύτερες αποκλίσεις (προς τα πάνω) του δείκτη Αυτονομίας εσόδων από το μέσο όρο (τιμές πάνω από το 25% του ΜΟ, Ο.Τ.Α. με γαλάζιο χρώμα), παρατηρούνται κυρίως σε νησιωτικούς Ο.Τ.Α. της Περιφέρειας Κρήτης (Δ. Κισσάμου, Δ. Αστερουσίων, Δ. Ηρακλείου, Δ. Γεροποτάμου, Δ. Νέας Κυδωνίας κ.α.), στους Νομούς Δωδεκανήσου (Δ. Ηρακλειδών, Δ. Νισύρου) και Κυκλάδων (Δ. Πάρου, Δ. Μυκόνου, Δ. Θήρας, Δ. Μήλου) καθώς και στην Μητροπολιτική Περιφέρεια της Αττικής (Δ. Πειραιώς, Δ. Αθηναίων, Δ. Κερατέας κ.α.), στους Νομούς Μαγνησίας,

Θεσσαλονίκης (Δ. Χαλάστρας, Δ. Θεσσαλονίκης), Χαλκιδικής (Δ. Κασσάνδρας, Δ. Πολυγύρου) και Σερρών (Δ. Στρυμωνικού, Δ. Λευκώνα κ.α.)

Οι αλλαγές που εντοπίζονται το έτος 2004 σε σχέση με το 1999 αναφορικά με το «benchmarking» του δείκτη Αυτονομίας εσόδων, αφορούν ορισμένες περιπτώσεις Ο.Τ.Α. των νομών Αργολίδος και Φωκίδος που το έτος 1999 εμφάνιζαν τιμές του δείκτη που εντάσσονταν στο 25% πάνω από τον μέσο όρο (Μ.Ο. έως +25%Μ.Ο.), (Ο.Τ.Α. με μπλε χρώμα) ενώ το έτος 2004 παρουσιάζουν τιμές που κυμαίνονται εντός το διαστήματος «-25% Μ.Ο. έως Μ.Ο.» και αποτυπώνονται με κόκκινο χρώμα (Δ. Κρανιδίου και Επιδαύρου του Ν. Αργολίδος, Δ. Δεσφίνης, Δ. Αμφίσσης και Δ. Δελφών του Ν. Φωκίδος). Επίσης, υπάρχουν Ο.Τ.Α. που ενώ το έτος 1999 αποτυπώνονταν στο χάρτη με κόκκινο χρώμα πλέον το έτος 2004 εμφανίζονται με μπλε χρώμα, δηλαδή με τιμές που εντάσσονται μέσα στο 25% πάνω από τον μέσο όρο του δείκτη (π.χ. Δ. Ερεσσού – Αντίσσης, Δ. Καλλονής και Δ. Μήθυμνας του Ν. Λέσβου και Δ. Αριδαίας και Δ. Μενηίδου του Ν. Πέλλης). Σημειώνεται ότι σε σχέση με το έτος 1999 (Μ.Ο.: 26,07), το έτος 2004 ο Μέσος Όρος του δείκτη μειώθηκε στις 22,3 μονάδες.

Το έτος 2009 η εικόνα του «benchmarking» που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. όσον αφορά στον δείκτη ίδιων εσόδων (Μ.Ο.:17,15) έχει διαφοροποιηθεί κάπως σε σχέση με τα προγενέστερα έτη. Το συγκεκριμένος έτος αυξάνονται οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν δείκτη εσόδων χαμηλότερο από το 25% κάτω του μέσου όρου του δείγματος (Ο.Τ.Α. με σομόν χρώμα) ενώ σε πολλές περιπτώσεις οι Ο.Τ.Α. (π.χ. Ο.Τ.Α. στους Νομούς Φλωρίνης, Ημαθίας, Χαλκιδικής) που τα προηγούμενα έτη εμφάνιζαν τιμές του δείκτη πάνω από τον μέσο όρο του συνόλου του δείγματος (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο και μπλε σκούρο χρώμα) πλέον παρουσιάζουν τιμές που αντιστοιχούν σε τιμές κάτω από τον μέσο όρο του δείκτη (Ο.Τ.Α. που απεικονίζονται με σομόν και κόκκινο χρώμα). Ιδιαίτερα σημαντική είναι η μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α. (π.χ. οι Δήμοι Σιθωνίας, Σταγίρων – Ακάνθου, Αμφίσσης, Γαλαξιδίου, Μελίτης, Τύμφης) που εμφάνιζαν τιμές του δείκτη που εντάσσονταν στο διάστημα «Μ.Ο. έως +25% του Μ.Ο.» του δείκτη (Ο.Τ.Α. με μπλε χρώμα). Επίσης, παρουσιάζεται και το αντίθετο φαινόμενο, οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζονταν με κόκκινο ή σομόν χρώμα τα προηγούμενα έτη να λαμβάνουν πλέον το μπλε χρώμα, γεγονός που υποδηλώνει αύξηση του Δείκτη Αυτονομίας εσόδων (π.χ. οι Ο.Τ.Α.: Βαλτετσίου, Γαργαλιών, Ανατολικής Μάνης, Κροκέων κ.α.). Ωστόσο, σημειώνεται ότι ο Μ.Ο. του δείκτη το έτος 2009 μειώνεται, σε σχέση με το έτος 2004, και φτάνει στις 17,15 μονάδες, και πιθανόν η αύξηση των παραπάνω δεικτών να είναι φαινομενική και να οφείλεται στην μείωση του Μ.Ο..

6.2.2 Benchmarking του Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών

Το έτος 1999, η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. παρουσιάζει τιμές του δείκτη Αυτονομίας δαπανών χαμηλότερες από τον μέσο όρο (Μ.Ο. έτους 1999: 85,22) του δείκτη για το συνολικό δείγμα της ανάλυσης (Ο.Τ.Α. με κόκκινο και σομόν χρώμα) γεγονός που δείχνει ότι η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. πιθανόν να βασίζεται σε μικρότερο βαθμό στις επιχορηγήσεις για τη χρηματοδότηση των δαπανών τους. Ειδικότερα, οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. εμφανίζουν δείκτη Αυτονομίας δαπανών που κυμαίνεται στο διάστημα τιμών έως το 25% κάτω από τον Μ.Ο. του δείγματος (Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα, βλ. Χάρτη 4, του Παραρτήματος IV), ενώ ακολουθούν οι Ο.Τ.Α. με τιμή του δείκτη «vertical fiscal imbalance» που κυμαίνεται σε επίπεδα κάτω από το μείον 25% του Μ.Ο. του δείγματος (<-25%Μ.Ο.) οι οποίοι απεικονίζονται στον χάρτη με σομόν χρώμα. Οι Ο.Τ.Α. αυτών των διαστημάτων καταλαμβάνουν τη μεγαλύτερη έκταση στον χάρτη, ενώ η γεωγραφική διάχυση που παρουσιάζουν είναι ανεξάρτητη από το πληθυσμιακό ή γεωγραφικό μέγεθός τους.

Τα συμπεράσματα που εξάγονται από τη διενέργεια της συγκριτικής αξιολόγησης αναφορικά με τον δείκτη Αυτονομίας δαπανών για τα έτη 2004 και 2009, είναι πολύ διαφορετικά σε σχέση με το έτος 1999. Ειδικότερα, το έτος 2004 οι τιμές του εξεταζόμενου δείκτη για την πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. κυμαίνεται σε επίπεδα πάνω από τον μέσο όρο του δείγματος (Ο.Τ.Α. με μπλε και γαλάζιο χρώμα) γεγονός που υποδηλώνει αύξηση της εξάρτησης των Ο.Τ.Α. από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους (βλ. Χάρτη 5, του Παραρτήματος IV). Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι το έτος 2004 (Μ.Ο.: 70,53) ο Μ.Ο. του δείκτη μειώνεται σε σχέση με το έτος 1999. Οι Ο.Τ.Α. πιθανόν να βασίζονται πλέον σε σημαντικό βαθμό στις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους προκειμένου να διενεργήσουν τις δαπάνες που είναι αναγκαίες για την ικανοποίηση των πολιτών τους. Παρατηρείται ότι οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν τιμές του δείκτη που κυμαίνονται μεταξύ του Μ.Ο. έως το 25% πάνω από το Μ.Ο. του δείγματος (Ο.Τ.Α. με μπλε χρώμα) είναι συγκεντρωμένοι κυρίως στους Νομούς Δράμας, Καβάλας, Ξάνθης, Ροδόπης, Έβρου, Θεσπρωτίας, Λαρίσης, Φθιώτιδος, Μεσσηνίας, Λακωνίας καθώς και στα νησιά Χίου και Λέσβου του Β. Αιγαίου.

Επίσης, δείκτη «Vertical Fiscal Imbalance» πάνω από το 25% του Μέσου Όρου (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο χρώμα) εμφανίζουν κυρίως οι Ο.Τ.Α. που είναι χωροθετημένοι στα δυτικά παράλια της χώρας και ειδικότερα στις Περιφέρειες Πελοποννήσου (Νομός Ηλείας: Δ. Βόλακος, Δ. Σκυλλούντος, Δ. Ζαχάρου, Δ. Φιγαλείας κ.α., Νομός Λακωνίας: Κ. Καρυών, Δ. Οινούντος, Δ. Θεραπνών, Δ. Αγ. Δημητρίου Ζάρακος κ.α.) και Ηπείρου (Νομός Άρτας: Δ. Αγναντών, Δ. Αθαμανίας, Δ. Φιλοθέης κ.α., Ν. Ιωαννίνων: Δ.

Σελλών, Δ. Μολοσσών, Δ. Ευρυμενών κ.α.) και στους Νομούς Καστοριάς (Δ. Κορεστίων, Δ. Αγίων Αναργύρων, Δ. Ίωνος Δραγούμη), Φλωρίνης (Δ. Πρεσπών, Κ. Κρυσταλλοπηγής), Ξάνθης (Κ. Θερμές, Δ. Μύκης, Κ. Σατρών) και Έβρου (Δ. Μεταξάδων, Δ. Βύσσης, Δ. Τυχερού). Ένας σημαντικός αριθμός Ο.Τ.Α. που το έτος 1999 εμφάνιζε χαμηλές τιμές του δείκτη εξάρτησης - οι οποίες κυμαίνονταν από τον Μ.Ο. του δείκτη έως το 25% κάτω από το Μ.Ο. του (Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα) - πλέον αποτυπώνονται με γαλάζιο ή μπλε χρώμα δηλαδή εμφανίζουν τιμή του δείκτη πάνω από τον μέσο όρο του δείκτη γεγονός που υποδηλώνει μεγαλύτερη εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τις επιχορηγήσεις.

Οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν την μεγαλύτερη οικονομική εξάρτηση από το Κεντρικό Κράτος είναι στην πλειοψηφία τους ορεινοί, νησιωτικοί ή παραμεθόριοι Ο.Τ.Α. που παρουσιάζουν αρκετά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα, γεγονός που πιθανόν να δικαιολογεί την αυξημένη εισροή επιχορηγήσεων προς αυτούς. Με αυτόν τον τρόπο το κράτος προσπαθεί να εξασφαλίσει ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες των μειονεκτούντων Ο.Τ.Α. με στόχο την μείωση των ανισοτήτων που παρατηρούνται σ' αυτούς σε σχέση με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. της χώρας. Ωστόσο, σε κάποιες περιπτώσεις Ο.Τ.Α. η αυξημένη εισροή επιχορηγήσεων μπορεί να οφείλεται στις πελατειακές σχέσεις που έχουν αναπτύξει οι Τοπικοί τους Άρχοντες με την Κεντρική Διοίκηση ή στην ισχυρή διαπραγματευτική δύναμη που μπορεί αυτοί να διαθέτουν γεγονός που τους δίνει την δυνατότητα να ασκούν πιέσεις προς το Κεντρικό Κράτος για αύξηση της χρηματοδότησης προς αυτούς. Κάτι το οποίο αξίζει να σημειωθεί είναι ότι οι Ο.Τ.Α. της Μητροπολιτικής Περιφέρειας της Αττικής δεν παρουσιάζουν αυξημένη εξάρτηση από επιχορηγήσεις καθώς τόσο το έτος 2004 όσο και το έτος 2009 οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. εμφανίζουν τιμές του δείκτη που κυμαίνονται στο διάστημα «<-25%Μ.Ο.» (Ο.Τ.Α. με σομόν χρώμα).

Το έτος 2009 αυξάνεται ακόμα περισσότερο ο αριθμός των Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν υψηλό βαθμό εξάρτησης από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους καθώς οι τιμές του δείκτη «Vertical Fiscal Imbalance» αυτών των Ο.Τ.Α. κυμαίνεται έως το 25% πάνω από τον ετήσιο Μ.Ο. του δείκτη (Μ.Ο.: 77,64) (βλ. Χάρτη 6, του Παραρτήματος IV). Εξαίρεση αποτελούν ορισμένοι Ο.Τ.Α. στη Β. Ελλάδα, όπως οι Δήμοι Ηρακλείας και Αμφίπολης του Νομού Σερρών, οι Δήμοι Μαδύτου και Σοχού του Νομού Θεσσαλονίκης, οι Δήμοι Τορώνης και Ζερβοχωρίων του Νομού Χαλκιδικής και ο Δ. Κρουσσών του Νομού Κιλκίς, στους οποίους παρατηρείται μείωση της εξάρτησής τους από τις επιχορηγήσεις της Κεντρικής Διοίκησης (Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα). Αξίζει να σημειωθεί ότι η παραπάνω διαφαινόμενη μείωση του λόγου των επιχορηγήσεων προς

τις συνολικές δαπάνες των παραπάνω Ο.Τ.Α. είναι πραγματική και δεν οφείλεται στην αύξηση του Μ.Ο. αλλά στην μείωση του απόλυτου μεγέθους των επιχορηγήσεων που χορηγείται προς σ' αυτούς και αποτελεί τον αριθμητή του εξεταζόμενου δείκτη.

6.2.3 Benchmarking του Δείκτη Φορολογικών Εσόδων

Παρατηρώντας τους θεματικούς χάρτες που αποτυπώνουν το «benchmarking» του δείκτη φορολογικών εσόδων για τα έτη 1999, 2004, 2009 (Χάρτες 7, 8 και 9 του Παραρτήματος IV) διαπιστώνεται ότι το μερίδιο των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα των περισσότερων Ο.Τ.Α. κυμαίνεται σε αρκετά χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τον Μ.Ο. του δείκτη. Ειδικότερα, το έτος 1999 (Μ.Ο.: 2,1) οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. παρουσιάζουν τιμές του δείκτη φορολογικών εσόδων που εντάσσονται στο διάστημα «<-25%Μ.Ο.» (Ο.Τ.Α. με σομόν χρώμα), ενώ πολύ λίγοι αλλά με μεγάλη γεωγραφική διάχυση, είναι οι Ο.Τ.Α. που παρουσιάζουν δείκτη φορολογικών εσόδων με τιμές που κυμαίνονται στο 25% κάτω από τον Μ.Ο. του δείγματος (Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα). Αντίθετα, υψηλό δείκτη φορολογικών εσόδων, δηλ. μεγαλύτερο από το 25% πάνω από τον Μ.Ο. του δείκτη, (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο χρώμα) παρουσιάζουν ορισμένοι Ο.Τ.Α. που βρίσκονται στους Νομούς Φλωρίνης (Δ. Πρεσπών, Δ. Κάτω Κλεινών, Δ. Φλώρινας), Μαγνησίας (Δ. Φερών, Δ. Σούρπης, Δ. Πτελέου), Φωκίδας (Δ. Αμφίσσης, Δ. Δεσφίνης, Δ. Γαλαξιδίου), Ευρυτανίας (Δ. Αγράφων, Δ. Φούρνα), Φθιώτιδος (Δ. Αγ. Γεωργίου, Δ. Μακρακώμης, Δ. Σπερχειάδος), Μεσσηνίας (Δ. Μεθώνης, Δ. Πύλου, Δ. Αιπείας, Δ. Παπαφλέσσα) καθώς και στην Μητροπολιτική Περιφέρεια της Αττικής (Δ. Αθηναίων, Δ. Αχαρνών, Δ. Μεγάρων, Δ. Περάματος, Δ. Ασπροπύργου, Δ. Κερατέας κ.α.), στην Περιφέρεια Κρήτης (Δ. Κισσάμου, Δ. Μουσούρων, Δ. Ρεθύμνης, Δ. Ηρακλείου κ.α.) και στα περισσότερα νησιά των Δωδεκανήσων.

Το έτος 2004 το αποτέλεσμα που προκύπτει από τη διενέργεια της συγκριτικής αξιολόγησης του δείκτη φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. ως προς τον Μ.Ο. του δείκτη (Μ.Ο. 1,37), παραμένει σχεδόν η ίδια και οι αλλαγές που σημειώνονται είναι ελάχιστες. Ειδικότερα, η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. στους νομούς Φλωρίνης και Ευρυτανίας εμφανίζει τιμές του δείκτη που κυμαίνονται σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τον μέσο όρο του δείγματος (κάτω από το μείον 25% του Μ.Ο., σομόν χρώμα), ενώ μέχρι πρότινος παρουσίαζαν δείκτη φορολογικών εσόδων πολύ υψηλότερο από τον μέσο όρο (γαλάζιο χρώμα). Αντίθετα, κάποιοι Ο.Τ.Α. (π.χ. Δ. Αλεξανδρούπολης, Δ. Αιγείρου, Δ. Καβάλας, Δ. Αρναίας, Δ. Τυρνάβου, Δ. Χαλκειάς, Δ. Βοιών, Δ. Ιεράπετρας), που το έτος 1999 εμφάνιζαν τιμές του εξεταζόμενου δείκτη κάτω του ετήσιου μέσου όρου του δείγματος (Ο.Τ.Α. με κόκκινο και σομόν χρώμα) παρουσιάζουν πλέον μια αύξηση του

μεριδίου των φορολογικών εσόδων στα συνολικά τους έσοδα σε σχέση με τον μέσο όρο του δείκτη (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο και μπλε χρώμα).

Τέλος, το έτος 2009 δεν σημειώνονται αξιόλογες μεταβολές σε σχέση με το έτος 2004. Ειδικότερα, κάποιοι Ο.Τ.Α. εμφανίζουν το 2009 (Μ.Ο.: 1,12) χαμηλότερες τιμές δείκτη φορολογικών εσόδων και η απεικόνισή τους στο χάρτη γίνεται πλέον με σομόν ή κόκκινο αντί του μπλέ και γαλάζιου χρώματος που είχαν το έτος 2004 (Δ. Αλεξανδρούπολης, Δ. Σερρών, Δ. Βεγορίτιδας, Δ. Αλεξάνδρειας, Δ. Μουρεσίου, Δ. Ασπροποτάμου, Δ. Βοιών, Δ. Ιεράπετρας, Δ. Μυτιλήνης κ.α.).

Κατά την εξεταζόμενη περίοδο (1999, 2004, 2009) η πλειοψηφία των νησιωτικών Ο.Τ.Α. παρουσιάζει πολύ χαμηλά επίπεδα φορολογικών εσόδων ως προς τον Μ.Ο. του δείκτη για κάθε έτος, με εξαίρεση τους νησιωτικούς Ο.Τ.Α. στα Δωδεκάνησα οι οποίοι παρουσίαζαν έναν σταθερά υψηλό δείκτη φορολογικών εσόδων σε σχέση με τον Μ.Ο. του δείγματος (25% Μ.Ο.<). Οι παραπάνω υψηλές τιμές του δείκτη φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. Δωδεκανήσου πιθανόν να οφείλονται στις υψηλές αποδόσεις του φόρου Δωδεκανήσου που επιβλήθηκε με το άρθρο 60 του νόμου 2214/1994 περί «Αντικειμενικού συστήματος φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις», που αντικατέστησε παλιότερη φορολογία που είχε θεσπιστεί από την Ιταλική διοίκηση στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '30 και επιβάλλεται υπέρ των Ο.Τ.Α. του Νομού Δωδεκανήσου, επί των ακαθάριστων εσόδων των οικονομικών δραστηριοτήτων που ασκούνται από κάθε πρόσωπο που θεωρείται επιτηδευματίας εντός της περιφέρειας του Νομού Δωδεκανήσου. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο συγκεκριμένος φόρος καταργήθηκε το έτος 2015 (παρ. 9 της υποπαραγράφου Δ. 12 του άρθρου 2 του ν. 4336/14-8-2015).

Επιπλέον, ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση της Θάσου που ενώ το 1999 είχε δείκτη φορολογικών εσόδων που κυμαίνονταν πάνω από το 25% του ετήσιου Μ.Ο. (γαλάζιο χρώμα), το έτος 2004 εμφανίζει τιμή που εντάσσεται στο διάστημα «-25%Μ.Ο. έως Μ.Ο.» (κόκκινο χρώμα) ενώ το 2009 το μερίδιο των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. μειώνεται ακόμα περισσότερο με τις τιμές τους να κινούνται σε επίπεδα χαμηλότερα από το μείον 25% του Μ.Ο. (σομόν χρώμα). Τέλος, από το «benchmarking» του δείκτη φορολογικών εσόδων προκύπτει ότι κάποιοι Ο.Τ.Α. που το έτος 1999 εμφάνιζαν πολύ χαμηλές τιμές του δείκτη, το έτος 2004 εμφανίζουν πολύ αυξημένους δείκτες, οι οποίοι το έτος 2009 σημειώνουν νέα πτώση (π.χ. Δ. Αλεξανδρούπολης, Δ. Βοιών, Δ. Ιεράπετρας).

6.3 Ποσοτική Χωρική ανάλυση με την εφαρμογή του Δείκτη Χωροθέτησης «Location Quotient» (LQ)

6.3.1 Γενικά Στοιχεία

Ο δείκτης χωροθέτησης (Location Quotient ή LQ) αποτελεί ένα εργαλείο της αναλυτικής στατιστικής που προσδιορίζει το βαθμό στον οποίο οι υποπεριοχές αποκλίνουν από το μέσο όρο της ευρύτερης περιοχής που αυτές συνιστούν (π.χ. από τον εθνικό μέσο όρο) και εντοπίζει τη σχετική τους θέση (Βαλασάκη & Φώτης, 2005, σελ. 10, Παπαδασκαλόπουλος, 2000).

Η γενική μορφή του δείκτη έτσι όπως έχει καταγραφεί στη βιβλιογραφία δίνεται από τη σχέση:

$$(X/Y) / (X'/Y')^{107},$$

Όπου X υποθέτουμε ότι είναι κάποιο χαρακτηριστικό σε μια περιοχή και Y το συνολικό μέγεθος συναφών στοιχείων αυτού του χαρακτηριστικού στην περιφέρεια. Τα X', Y' είναι παρόμοια στοιχεία για κάποια ευρύτερη περιοχή αναφοράς.

Η παραπάνω σχέση προσαρμόστηκε στις ανάγκες της παρούσας εργασίας προκειμένου να προσδιοριστεί η συγκέντρωση ορισμένων οικονομικών χαρακτηριστικών (φόροι, δάνεια, επενδύσεις) σε επίπεδο Ο.Τ.Α. σε σχέση με την συγκέντρωση αυτών των χαρακτηριστικών σε επίπεδο Χώρας. Ειδικότερα:

Ο Συντελεστής LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. α' βαθμού υπολογίστηκε από την εξής σχέση:

$$\frac{\text{Φόροι Ο.Τ.Α.}}{\text{Σύνολο Εσόδων Ο.Τ.Α.}}$$

$$\frac{\text{Σύνολο Φόρων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}{\text{Σύνολο Εσόδων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}$$

όπου Ο.Τ.Α. είναι ένας από τους 1.031 Ο.Τ.Α. που απαρτίζουν το δείγμα της ανάλυσης (Καποδιστριακοί Δήμοι και Κοινότητες της περιόδου 1999-2009). Ως Χώρα έχει θεωρηθεί το σύνολο των 1.031 Καποδιστριακών Ο.Τ.Α.. Τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. προέρχονται από φόρους και εισφορές.

¹⁰⁷ Βλ. <http://www.economicmodeling.com/2011/10/14/understanding-location-quotient-2/>, τελευταία πρόσβαση στις 23/01/2016 καθώς και στο Κεφ. 3 της παρούσας Διδακτορικής Διατριβής.

Ο Συντελεστής χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα που λαμβάνει η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού από αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας και του εξωτερικού, δίνεται από την σχέση:

$$\frac{\text{Δάνεια Ο.Τ.Α.}}{\text{Σύνολο Εσόδων Ο.Τ.Α.}}$$

$$\frac{\text{Σύνολο δανείων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}{\text{Σύνολο Εσόδων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}$$

όπου Ο.Τ.Α. είναι ένας από τους 1.031 Καποδιστριακούς Δήμους/Κοινότητες και ως Χώρα έχει θεωρηθεί το σύνολο των εξεταζόμενων χαρακτηριστικών για τους 1.031 Καποδιστριακούς Ο.Τ.Α..

Ο Συντελεστής χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες που διενεργούνται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού, υπολογίζεται από τον τύπο:

$$\frac{\text{Επενδύσεις Ο.Τ.Α.}}{\text{Σύνολο δαπανών Ο.Τ.Α.}}$$

$$\frac{\text{Σύνολο Επενδύσεων των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}{\text{Σύνολο Δαπανών των Ο.Τ.Α. στην Χώρα}}$$

Όπου Ο.Τ.Α. είναι ένας από τους 1.031 Καποδιστριακούς Ο.Τ.Α. του δείγματος. Η Χώρα αποτελείται από τους 1.031 Καποδιστριακούς Ο.Τ.Α.¹⁰⁸.

Οι τιμές που προέκυψαν από την εφαρμογή των παραπάνω δεικτών χωροθέτησης (LQ) ταξινομήθηκαν σε διαστήματα τιμών τα οποία αποτυπώθηκαν σε θεματικούς χάρτες με συγκεκριμένα χρώματα. Ειδικότερα, οι τιμές LQ που ήταν ίσες με το μηδέν ($LQ = 0$) απεικονίσθηκαν στον χάρτη με κόκκινο χρώμα, οι τιμές του συντελεστή που κυμαίνονταν μεταξύ των τιμών μηδέν και μηδέν κόμμα εννιά ($0 < LQ < 0,9$) αποτυπώνονται με ροζ χρώμα, οι τιμές μεταξύ του μηδέν κόμμα εννιά και του ένα κόμμα ένα ($0,9 \leq LQ < 1,1$) που ουσιαστικά προσεγγίζουν την μονάδα, εμφανίζονται με κίτρινο χρώμα, οι Ο.Τ.Α. με τιμές LQ μεταξύ του ένα κόμμα ένα και του δύο ($1,1 \leq LQ < 2$) εμφανίζονται με γαλάζιο χρώμα και τέλος οι τιμές οι οποίες είναι μεγαλύτερες από το δύο ($2 \leq LQ$) αποτυπώνονται με μπλέ χρώμα.

¹⁰⁸ Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με τους τύπους των συντελεστών συμμετοχής που χρησιμοποιήθηκαν στην παρούσα ενότητα, βλέπε στο Κεφ. 3 που αναπτύσσεται η μεθοδολογία της ανάλυσης.

Τα διαστήματα τιμών επιλέχτηκε να αποτυπωθούν με τον συγκεκριμένο τρόπο για τις ανάγκες της ανάλυσης. Για παράδειγμα, υπήρχαν κάποιες τιμές LQ που είτε ήταν πολύ κοντά στην μονάδα (π.χ 1.001, 1.002) είτε έπαιρναν τιμές πολύ μεγαλύτερες ή πολύ μικρότερες της μονάδας συνεπώς αν η ανάλυση ακολουθούσε το πρότυπο ανάλυσης που προτεινόταν στη βιβλιογραφία (τιμή $LQ \leq 1$ ή $LQ > 1$) τότε πιθανόν με αυτό τον τρόπο να χάνονταν ένα κομμάτι σημαντικών πληροφοριών και να μην υπήρχε σωστή αποτύπωση της πραγματικότητας.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι για όσους Ο.Τ.Α. δεν υπήρξε η δυνατότητα να υπολογιστεί η τιμή του Συντελεστή LQ, η απεικόνισή τους στον χάρτη έγινε με μαύρο χρώμα, με την ένδειξη «Μη διαθέσιμες τιμές». Ειδικότερα, με μαύρο χρώμα αποτυπώνονται οι Κοινότητες Βαρνάβα και Γραμματικού της Ανατολικής Αττικής και ο Δήμος Φυλής της Δυτικής Αττικής. Για τους συγκεκριμένους ΟΤΑ δεν κατέστη εφικτό να υπολογιστεί ο συγκεκριμένος δείκτης για τα έτη 1999 (Κ. Βαρνάβα & Γραμματικού και Δ. Φυλής), 2004 (Κ. Βαρνάβα & Γραμματικού) και 2009 (Κ. Γραμματικού) καθώς το Γενικό Σύνολο εσόδων λάμβανε αρνητική τιμή λόγω της κατηγορίας εσόδων «Χρηματικό υπόλοιπο προηγούμενης χρήσης μεταφερόμενο σε νέα» (ΚΩΔ. 31 στα έτη 1999 & 2004) και της κατηγορίας εσόδων «Χρηματικό υπόλοιπο προερχόμενο από τακτικά έσοδα» (ΚΩΔ.511 για το έτος 2009).

6.3.2 Συντελεστής χωροθέτησης (LQ) ως προς τα φορολογικά έσοδα

Η συγκέντρωση των φορολογικών εσόδων ανά Ο.Τ.Α. α' βαθμού σε σχέση με την ευρύτερη περιοχή αναφοράς που είναι η Χώρα, είναι σχεδόν παρόμοια για τα έτη 1999 και 2004, ενώ διαφοροποιείται σημαντικά το έτος 2009. Ειδικότερα, το μερίδιο των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα των περισσότερων Ο.Τ.Α., είναι πολύ διαφορετικό το έτος 1999 από το αντίστοιχο μερίδιο φορολογικών εσόδων σε επίπεδο χώρας κατά την ίδια περίοδο (βλ. Χάρτη 10 του Παραρτήματος IV). Οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. εμφανίζουν τιμές του Συντελεστή Χωροθέτησης ως προς τα φορολογικά έσοδα μικρότερες από το 0,9 (Ο.Τ.Α. με ροζ και κόκκινο χρώμα). Η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. έχει τιμές που κυμαίνονται εντός του διαστήματος $0 < LQ < 0,9$ (Ο.Τ.Α. με ροζ χρώμα), κάτι που σημαίνει ότι η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά φορολογικά έσοδα του κάθε Ο.Τ.Α. είναι μικρότερη από τη συμμετοχή των φορολογικών εσόδων της χώρας στα συνολικά της έσοδα. Οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν τιμές του συντελεστή χωροθέτησης που είναι ίσες με το μηδέν ($LQ=0$) απεικονίζονται στον χάρτη με κόκκινο χρώμα και βρίσκονται κυρίως στους Νομούς Λαρίσης (Δ. Κάτω Ολύμπου, Δ. Πλατυκάμπου, Δ. Μακρυχωρίου κ.α.), Καρδίτσας (Δ. Ιτάμου, Δ. Πλαστήρα, Δ. Ιθώμης κ.α.), Αιτωλοακαρνανίας (Δ. Οινιάδων, Δ. Μακρυνείας, Δ.

Αιτωλικού) και σε αρκετά νησιά των Κυκλάδων (Δ. Σερίφου, Δ. Μήλου, Δ. Θήρας, Κ. Φολεγάνδρου, Δ. Σίφνου κ.α.).

Οι υψηλότερες συγκεντρώσεις του δείκτη, δηλαδή τιμές του δείκτη μεγαλύτερες του δύο ($LQ \geq 2$, Ο.Τ.Α. με μπλε χρώμα), παρατηρούνται κυρίως στους περισσότερους νησιωτικούς Ο.Τ.Α. της Περιφερειακής Ενότητας Δωδεκανήσου (το σύνολο των Ο.Τ.Α. στα νησιά: Ρόδος, Κως, Κάρπαθος, Κάσος, Κάλυμνος, Αστυπάλαιας κ.α.), στην Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής (Δ. Μεγάρων, Δ. Σπάτων-Λούτσας, Δ. Βάρης κ.α.), στους Νομούς Μεσσηνίας (Δ. Ανδανίας, Δ. Παπαφλέσσα κ.α.), Θεσσαλονίκης (Δ. Βασιλικών, Δ. Πυλαίας, Δ. Καλαμαριάς, Δ. Ωραιοκάστρου κ.α.) καθώς και στους περισσότερους Ο.Τ.Α. των Νομών Μαγνησίας (Δ. Αλμυρού, Δ. Σούρπη, Δ. Αισωνίας, Κ. Τρικεριού κ.α.), Σερρών (Δ. Εμμανουήλ Παππά, Δ. Στρυμόνα, Δ. Στρυμωνικού, Δ. Ορεινής κ.α.) και Φλωρίνης (Δ. Πρεσπών, Δ. Μελίτης, Δ. Αμυνταίου, Δ. Βεγορίτιδας κ.α.). Σ' αυτές τις περιοχές, το μερίδιο των φορολογικών εσόδων στο σύνολο των εσόδων των Ο.Τ.Α. είναι μεγαλύτερα από το μερίδιο των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα της περιοχής αναφοράς που είναι η Χώρα. Οι υψηλές τιμές του συντελεστή LQ στους Ο.Τ.Α. του νησιωτικού συμπλέγματος Δωδεκανήσου πιθανόν να οφείλεται στις υψηλές αποδόσεις του φόρου Δωδεκανήσου. Όσον αφορά στον νομό Μαγνησίας οι υψηλές τιμές του συντελεστή που παρατηρούνται στους περισσότερους παραθαλάσσιους Ο.Τ.Α. (κυρίως στο Δ. Βόλου) μπορεί να οφείλονται στα αυξημένα έσοδα που προέρχονται από την εμπορική λειτουργία του λιμανιού του Δήμου Βόλου.

Στο νομό Φλωρίνης υπάρχουν ορεινοί Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν υψηλές τιμές του συντελεστή LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα, παρόλο που θα περίμενε κανείς ότι λόγω της γεωγραφικής απομόνωσης και άλλων προβλημάτων που οι ορεινοί Ο.Τ.Α., αντιμετωπίζουν το ποσοστό των φορολογικών εσόδων στα συνολικά τους έσοδα θα ήταν πολύ μικρότερο συγκριτικά με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. της ηπειρωτικής χώρας. Αυτό πιθανόν να οφείλεται στο ότι μπορεί να έχει δοθεί σ' αυτούς η δυνατότητα επιβολής φόρων ή εισφορών τους οποίους αξιοποίησαν, προκειμένου να αντισταθμιστεί το μειονέκτημα της γεωγραφικής τους απομόνωσης.

Επίσης, οι Ο.Τ.Α. με τιμές συντελεστή χωροθέτησης που κυμαίνονται στο διάστημα $1,1 \leq LQ < 2$ (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο χρώμα) εμφανίζουν μεγάλη γεωγραφική διάχυση με εξαίρεση τους νομούς Μεσσηνίας (Δ. Βουφράδων, Δ. Αιπείας, Δ. Ιθώμης, Δ. Αιπείας), Φωκίδος (Δ. Ιτέας, Δ. Γαλαξιδίου, Δ. Αμφίσσης), Μαγνησίας (Δ. Φερών, Δ. Νέας Αγχιάλου, Δ. Νέας Ιωνίας κ.α.) και την Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής (Δ. Ασπροπύργου, Δ. Αθηναίων, Δ. Καλλιθέας κ.α.).

Το έτος 2004 η εικόνα που παρουσιάζουν οι περισσότεροι Ο.Τ.Α., όσον αφορά στον συντελεστή χωροθέτησης, δεν αλλάζει σημαντικά (βλ. Χάρτη 11 του Παραρτήματος IV). Οι αλλαγές που σημειώθηκαν αφορούν στους Ο.Τ.Α. που βρίσκονται στου νομούς Φλωρίνης, Σερρών και στη νήσο Θάσου, που μέχρι πρότινος εμφάνιζαν μεγαλύτερη αναλογία φορολογικών εσόδων στα συνολικά τους έσοδα σε σχέση με την Χώρα και πλέον σημειώνεται το ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα. Επίσης, στη Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και στους νομούς Θεσσαλονίκης και Χαλκιδικής αυξάνεται ο αριθμός των Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν τιμές LQ μεγαλύτερες από το 1,1, ενώ ο αριθμός των Ο.Τ.Α. με LQ που προσεγγίζει την μονάδα μειώνεται.

Η έναρξη της οικονομικής κρίσης η οποία αρχίζει να γίνεται αισθητή στην Ελλάδα από το έτος 2008 και μετά, επηρεάζει και την οικονομική κατάσταση των Ο.Τ.Α.. Ειδικότερα, το έτος 2009 (βλ. Χάρτη 12 του Παραρτήματος IV) ένας αρκετά μεγάλος αριθμός Ο.Τ.Α. παρουσιάζει τιμή LQ που ισούται με το μηδέν ($LQ=0$, Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα), γεγονός το οποίο οφείλεται στα μηδενικά φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ για τη συγκεκριμένη περίοδο. Αντίθετα, οι Ο.Τ.Α. του νησιωτικού συμπλέγματος Δωδεκανήσου καθώς και κάποιοι Ο.Τ.Α. που βρίσκονται στους νομούς Θεσσαλονίκης, Χαλκιδικής και στην μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής, εξακολουθούν να εμφανίζουν υψηλότερη αναλογία φορολογικών εσόδων στα συνολικά τους έσοδα, σε σχέση με το σύνολο της Χώρας ($LQ \geq 2$).

Τα εξεταζόμενα έτη 1999, 2004 και 2009, ένας πολύ μικρός αριθμός Ο.Τ.Α. εμφάνιζε συντελεστή χωροθέτησης που προσέγγιζε την μονάδα (Ο.Τ.Α. με κίτρινο χρώμα), συνεπώς διαπιστώνεται ότι για τους περισσότερους Ο.Τ.Α. η συγκέντρωση των φορολογικών εσόδων τους δεν ταυτίζεται με την συγκέντρωση των φορολογικών εσόδων σε επίπεδο χώρας. Επίσης, ο αριθμός των Ο.Τ.Α. που εμφανίζει συντελεστή χωροθέτησης που προσεγγίζει την μονάδα ακολουθεί φθίνουσα πορεία κατά την εξεταζόμενη περίοδο.

6.3.3 Συντελεστής χωροθέτησης (LQ) ως προς τα δανειακά έσοδα.

Το έτος 1999 ένας μεγάλος αριθμός Ο.Τ.Α. παρουσιάζει αναλογία δανειακών εσόδων ως προς τα συνολικά τους έσοδα υψηλότερη από την αναλογία αυτού του χαρακτηριστικού σε επίπεδο χώρας (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο και μπλε χρώμα) (βλ. Χάρτη 13 του Παραρτήματος IV) κάτι το οποίο φανερώνει την αδυναμία των Ο.Τ.Α. να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους βασιζόμενοι σε ίδιες πηγές εσόδων. Οι συγκεκριμένοι Ο.Τ.Α. δεν εμφανίζουν μεγάλη διάχυση αντίθετα είναι συγκεντρωμένοι σε συγκεκριμένες περιοχές της χώρας. Ειδικότερα, οι Ο.Τ.Α. με συντελεστή

χωροθέτησης δανειακών εσόδων που εντάσσονται στα διαστήματα τιμών « $1,1 \leq LQ < 2$ » (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο χρώμα) και « $LQ \geq 2$ » (Ο.Τ.Α. με μπλε χρώμα) βρίσκονται συγκεντρωμένοι κυρίως στο βορειοανατολικό (Ν. Κορινθίας: Δ. Βόχας, Δ. Τενέας, Δ. Σαρωνικού, Δ. Στυμφαλίας, Δ. Φενεού κ.α., Ν. Αρκαδίας: Δ. Λεβιδίου, Δ. Μαντινείας κ.α.) και νοτιοδυτικό (Ν. Μεσσηνίας: Δ. Μεθώνης, Δ. Αιπείας, Δ. Πεταλιδίου, Δ. Βουφράδων κ.α.) κομμάτι της Πελοποννήσου, στη Στερεά Ελλάδα (Ν. Φωκίδος: Δ. Βαρδουσίων, Δ. Λιδωρικίου κ.α. και Ν. Φθιώτιδος: Δ. Δομοκού, Δ. Μακρακώμης, Δ. Αγίου Γεωργίου), στην Περιφέρεια Θεσσαλίας (Ν. Μαγνησίας: Δ. Στεφανοβικείου, Δ. Ζαγοράς, Δ. Αργαλαστής κ.α., Ν. Καρδίτσας: Δ. Σοφάδων, Δ. Καλλιφώνου, Δ. Μητρόπολης, Δ. Μουζακίου κ.α.), στην Περιφέρεια Ηπείρου (Ν. Πρεβέζης: Δ. Φαναρίου, Δ. Ζαλόγγου, Δ. Φαναρίου κ.α., Ν. Ιωαννίνων: Δ. Σελλών, Δ. Δωδώνης, Δ. Παμβώτιδας κ.α.), στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (Ν. Θεσσαλονίκης: Δ. Αξιού, Δ. Καλλιθέας, Δ. Ευόσμου, Ν. Χαλκιδικής: Δ. Πολυγύρου, Δ. Τορώνης, Δ. Μουδανιών κ.α.) καθώς και στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Ν. Ροδόπης: Δ. Κομοτηνής, Δ. Νέου Σιδηροχωρίου, Ν. Έβρου: Δ. Ορφέα, Δ. Ορεστιάδος, Δ. Κυπρίνου, Δ. Φερών κ.α.) και στην Περιφέρεια Κρήτης (Ν. Χανίων: Δ. Κεραμιδίων, Δ. Φρε, Δ. Γεωργιουπόλεως, Ν. Ρεθύμνης: Δ. Ρεθύμνης, Δ. Συβρίτου κ.α., Ν. Ηρακλείου: Δ. Κοφινά, Δ. Αστερουσίων, Δ. Γόρτυνας).

Οι περισσότεροι από τους Ο.Τ.Α. που παρουσιάζουν υψηλό επίπεδο δανεισμού σε σχέση με το επίπεδο δανεισμού στην Χώρα είναι κυρίως ορεινοί Ο.Τ.Α., καθώς και Ο.Τ.Α. παραμεθόριων περιοχών που παρουσιάζουν χαμηλότερη δυναμική εσόδων (βλ. Χάρτες «benchmarking» ως προς την αυτονομία εσόδων 1, 2, 3 του Παραρτήματος IV) σε σχέση με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα. Οι συγκεκριμένοι Ο.Τ.Α. πιθανόν να αναγκάζονται να προβούν σε δανεισμό προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες της Τοπικής Κοινωνίας.

Σε όλα τα εξεταζόμενα έτη της ανάλυσης (1999, 2004 και 2009), οι νησιωτικοί Ο.Τ.Α. στην πλειοψηφία τους παρουσιάζουν χαμηλότερη αναλογία δανειακών εσόδων στα συνολικά τους έσοδα σε σχέση με την αναλογία δανειακών εσόδων της Χώρας στα συνολικά της έσοδα (Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα). Εντύπωση προκαλεί η περίπτωση της νήσου Ρόδου όπου σχεδόν όλοι η Ο.Τ.Α. (εκτός του Δ. Ρόδου) εμφανίζουν συντελεστή μεγαλύτερο ή ίσο με το δύο ($LQ \geq 2$), δηλαδή παρουσιάζουν μερίδιο των δανειακών τους εσόδων στα συνολικά έσοδά τους μεγαλύτερο από το αντίστοιχο της Χώρας κάτι το οποίο έρχεται σε αντίθεση με το γεγονός ότι το έτος 1999, οι συγκεκριμένοι Ο.Τ.Α. παρουσίαζαν υψηλές τιμές του συντελεστή χωροθέτησης ως προς τα φορολογικά έσοδα

($LQ \text{ tax} > 2$) και δείκτη Αυτονομίας εσόδων μεγαλύτερο από τον μέσο όρο του δείκτη (βλ. χάρτες 10 και 1 του Παραρτήματος IV, αντίστοιχα).

Επιπλέον, το έτος 1999 παρατηρείται ότι ένας μικρός αριθμός Ο.Τ.Α. παρουσιάζει μερίδιο των δανειακών εσόδων στα συνολικά έσοδα που ταυτίζεται με το μερίδιο αυτού του χαρακτηριστικού σε επίπεδο Χώρας ($0,9 \leq LQ < 1,1$). Οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν συντελεστή LQ που προσεγγίζει την μονάδα βρίσκονται στους Δήμους Μεγαλόπολης και Κοντοβαζαίνης του Νομού Αρκαδίας, στους Δήμους Ορχομενού και Λεβαδέων του Νομού Βοιωτίας, στο Δήμο Παρνασσού του Νομού Φωκίδος, στο Δήμο Ορχομενού του Νομού Βοιωτίας, στο Δήμο Σητείας του Νομού Λασιθίου, στο Δήμο Αγράφων του Νομού Ευρυτανίας, στο Δήμο Καλαμπάκας του Νομού Τρικάλων, στο Δήμο Ναούσης του Νομού Ημαθίας, στο Δήμο Διδυμότειχου του Νομού Έβρου, στο Δήμο Σητείας του Ν. Λασιθίου κ.α., και όπως διαπιστώνεται εμφανίζουν μεγάλη γεωγραφική διάχυση. Με την πάροδο του χρόνου μειώνεται ο αριθμός των παραπάνω Ο.Τ.Α. με αποτέλεσμα το έτος 2009 οι Ο.Τ.Α. με LQ που προσεγγίζει την μονάδα να φτάνει αριθμητικά μόλις τους δώδεκα (12) (Κ. Τρικόρφου του Ν. Μεσσηνίας, Δ. Ευρωστίνης του Ν. Κορινθίας, Δ. Σχηματαρίου του Ν. Βοιωτίας, Δ. Θεσσαλιώτιδος του Ν. Φθιώτιδος, Δ. Λευκάδος του Ν. Λευκάδος, Δ. Σχηματαρίου του Ν. Βοιωτίας, Δ. Δραπετσώνας του Ν. Πειραιώς, Δ. Πυνδαίων του Ν. Τρικάλων, Δ. Αγριάς και Δ. Βόλου του Ν. Μαγνησίας, Δ. Παλαιοκαστριτών του Ν. Κέρκυρας και Δ. Βισαλτίας του Ν. Σερρών).

Τα έτη 2004 και 2009 σημειώνεται σημαντική μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α. που διαθέτουν LQ δανειακών εσόδων μεγαλύτερο από την τιμή 1,1 ($1,1 \leq LQ < 2$ και $2 \leq LQ$), δηλ. των Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν μεγαλύτερο μερίδιο δανειακών εσόδων στα συνολικά τους έσοδα σε σχέση με το μερίδιο αυτού του χαρακτηριστικού στην Χώρα (βλ. Χάρτες 14 και 15 του Παραρτήματος IV). Το έτος 2004, η μεγαλύτερη μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν τιμές LQ μεγαλύτερες από την τιμή 1,1 σημειώνεται σε όλους τους Νομούς της Περιφέρειας Ηπείρου και στις Περιφέρειες Θεσσαλίας (Ν. Μαγνησίας, Ν. Αρκαδίας κ.α.) και Πελοποννήσου (Ν. Κορίνθου και Ν. Μεσσηνίας), ενώ και στη νήσο Ρόδου οι έξι από τους Ο.Τ.Α. δανείζονται πλέον σε επίπεδα μικρότερα από το δανεισμό σε επίπεδο χώρας. Αντίθετα, παρατηρείται ότι ορισμένοι Ο.Τ.Α. (π.χ. Δ. Διδυμότειχου του Ν. Έβρου, Δ. Βόρειας Κυνουρίας του Ν. Αρκαδίας, Δ. Καλαμάτας του Ν. Μεσσηνίας, Δ. Σιθωνίας του Ν. Χαλκιδικής, Δ. Σητείας του Ν. Λασιθίου κ.α.) που το 1999 εμφάνιζαν συντελεστή χωροθέτησης που ισούταν με το μηδέν, τα επόμενα έτη εμφανίζουν πολύ μεγάλο συντελεστή. Επίσης, το έτος 2004 οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν συντελεστή χωροθέτησης μεγαλύτερο από την τιμή 1,1 (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο και μπλε χρώμα) δεν είναι πλέον συγκεντρωμένοι σε συγκεκριμένους

νομούς της χώρας αλλά εμφανίζουν μεγάλη γεωγραφική διασπορά στην ελληνική επικράτεια.

Τέλος, το έτος 2009 σημειώνεται ακόμα μεγαλύτερη αύξηση των Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν τιμή LQ ίση με το μηδέν (Ο.Τ.Α. με κόκκινο χρώμα) γεγονός που οφείλεται στις μηδενικές δανειακές εισπράξεις αυτών των ΟΤΑ για τη συγκεκριμένη περίοδο. Εξαιρέση αποτελούν ορισμένοι Ο.Τ.Α. οι οποίοι αυξάνουν τα επίπεδα δανεισμού τους σε σχέση με αυτό της Χώρας όπως για παράδειγμα οι Δήμοι Σουφλίου και Τυχερού του Νομού Έβρου, ο Δήμος Κομοτηνής του Νομού Ροδόπης, ο Δήμος Κρουσσών του Νομού Κιλκίς, ο Δήμος Κόνιτσας του Νομού Ιωαννίνων, ο Δήμος Ζερβοχωρίων του Νομού Χαλκιδικής και ο Δήμος Ρεθύμνης του Νομού Ρεθύμνου. Επίσης, οι Ο.Τ.Α. που δανείζονται στην ίδια αναλογία με την Χώρα (Ο.Τ.Α. με κίτρινο χρώμα) είναι πλέον ελάχιστοι και σχεδόν όλοι διαφορετικοί από τους αντίστοιχους Ο.Τ.Α. του έτους 2004.

6.3.4 Συντελεστής χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

Όπως αναφέρθηκε, ο συντελεστής χωροθέτησης ως προς τις επενδυτικές δαπάνες αποτυπώνει το μερίδιο των επενδύσεων που πραγματοποιούν οι Ο.Τ.Α. στις συνολικές τους δαπάνες σε σχέση με το σύνολο της χώρας. Σε όλα τα εξεταζόμενα έτη (1999, 2004, 2009) οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. εμφανίζουν μεγαλύτερη αναλογία επενδύσεων στις συνολικές τους δαπάνες σε σχέση με την αντίστοιχη αναλογία που ισχύει για το σύνολο της χώρας (Ο.Τ.Α. με γαλάζιο και μπλε χρώμα) (βλ. Χάρτες 16, 17 και 18 του Παραρτήματος IV). Ειδικότερα, το έτος 1999 η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. που εμφανίζει συντελεστή χωροθέτησης ως προς τις επενδυτικές του δαπάνες μεγαλύτερες ή ίσες από δύο ($2 \leq LQ$, Ο.Τ.Α. με μπλε χρώμα) βρίσκεται κυρίως στους Νομούς Ιωαννίνων (Δ. Κόνιτσας, Δ. Μαστοχωρίων, Κ. Αετομηλίτσης κ.α.), Γρεβενών (Δ. Βεντζίου, Κ. Σαμαρίνης, Δ. Θεοδώρου Ζιάκα, Κ. Περιβολίου κ.α.), Καστοριάς (Κ. Αρρένων, Δ. Νεστωρίου, Κ. Γράμου κ.α.), Κοζάνης (Δ. Σερβίων, Δ. Αιάνης κ.α.) και Δράμας (Δ. Παρανεστίου, Κ. Σιδηρόνερου, Δ. Προσοτσάνης κ.α.). Αντίθετα, το έτος 2004 οι υψηλότερες συγκεντρώσεις Ο.Τ.Α. με LQ επενδύσεων μεγαλύτερο ή ίσο με το δύο βρίσκονται κυρίως στη Στερεά Ελλάδα (Νομοί Αιτωλοακαρνανίας, Ευρυτανίας και Φθιώτιδας).

Τέλος, το 2009 παρατηρείται μια μικρή συνολική μείωση των Ο.Τ.Α. που απεικονίζονται στον θεματικό χάρτη με μπλε χρώμα και μια αύξηση της συγκέντρωσης αυτής της κατηγορίας Ο.Τ.Α. στους Νομούς Αχαΐας, Ηλείας και Χανίων.

Τα υψηλά επίπεδα επενδύσεων που διενεργούνται από τους Ο.Τ.Α. της χώρας οφείλονται κατά κύριο λόγο στις επιχορηγήσεις που παρέχονταν από το κράτος είτε απευθείας μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (πρ. ΣΑΤΑ), είτε μέσω άλλων προγραμμάτων (Ε.Π.Τ.Α., ΘΗΣΕΑΣ, ΕΣΠΑ). Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα χρηματοδοτικό εργαλείο (Ε.Π.Τ.Α., 1998-2004) που δημιουργήθηκε προκειμένου να χρηματοδοτήσει υποδομές και αναγκαίες δημόσιες επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης καθώς και να υποστηρίξει την οργάνωση και λειτουργία των νέων δήμων και κοινοτήτων που δημιουργήθηκαν με το Πρόγραμμα Καποδίστρια, ενώ το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» διαδέχτηκε το Ε.Π.Τ.Α. μετά την λήξη του.

Το έτος 1999 οι Ο.Τ.Α. που πραγματοποιούν επενδυτικές δαπάνες στην ίδια αναλογία με αυτή του συνόλου των Ο.Τ.Α. της χώρας εμφανίζουν μεγάλη γεωγραφική εξάπλωση. Η διασπορά αυτή εξακολουθεί να υφίσταται και στα υπόλοιπα έτη της ανάλυσης με εξαίρεση το έτος 2009, όπου παρατηρείται μια λίγο μεγαλύτερη συγκέντρωση αυτών των Ο.Τ.Α. σε συγκεκριμένες περιοχές. Ειδικότερα, ενώ το 1999 οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. με τιμή LQ που προσεγγίζουν την μονάδα είναι συγκεντρωμένοι κυρίως στην Κεντρική (Νομοί Λαρίσης, Τρικάλων) και Νότια Ελλάδα (Νομός Ηλείας: Δ. Τραγανού, Δ. Γαστούνης, Δ. Κάστρου – Κυλλήνης, Νομός Αχαΐας: Δ. Καλαβρύτων, Δ. Αροανίας, Δ. Φαρρών, Νομός Λακωνίας: Δ. Οινούντος, Δ. Ζάρακα, Περιφέρεια Κρήτης: Δ. Σφακίων, Δ. Νικηφόρου Φωκά, Δ. Κουλούκωνα, Δ. Ηρακλείου κ.α.), το έτος 2004 συγκεντρώνονται κυρίως στους Νομούς Λακωνίας, Ευβοίας, Κοζάνης, Πέλλης, κ.α., και το έτος 2009 κυρίως στο νομό Φθιώτιδος και στη Β. Ελλάδα, και ειδικότερα στους Νομούς Ημαθίας, Θεσσαλονίκης, Χαλκιδικής, Σέρρες, και Ροδόπης.

Τέλος, παρατηρείται ότι στην Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής ο λόγος των επενδυτικών δαπανών προς τις συνολικές δαπάνες του Ο.Τ.Α. σε σχέση με τον αντίστοιχο λόγο των επενδυτικών δαπανών που ισχύει για το σύνολο της χώρας κινείται σε χαμηλά επίπεδα ($0 < LQ < 0,9$) καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου (1999, 2004 και 2009).

6.4 Συμπεράσματα

Από την ανάλυση που διεξήχθη στο συγκεκριμένο κεφάλαιο της διδακτορικής διατριβής μπορούν να εξαχθούν τα εξής βασικά συμπεράσματα:

- Οι περισσότεροι ΟΤΑ του δείγματος παρουσιάζουν τιμή του Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων - που εκφράζεται ως η αναλογία των ιδίων εσόδων του

κάθε ΟΤΑ στα συνολικά του έσοδα - που κυμαίνεται πολύ πιο κάτω από τον μέσο όρο αυτού του δείκτη που προκύπτει για το σύνολο των ΟΤΑ του δείγματος, σε κάθε έτος αναφοράς. Εξαιρέση αποτελούν οι Ο.Τ.Α. που είναι χωροθετημένοι κατά μήκος της ανατολικής ακτογραμμής της ηπειρωτικής χώρας καθώς και ένας μεγάλος αριθμός νησιωτικών Ο.Τ.Α. που ανήκουν στις Περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης.

- Ο Δείκτης φορολογικών εσόδων που παρουσιάζουν οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. κυμαίνεται σε επίπεδα πολύ πιο χαμηλά από την τιμή του ετήσιου μέσου όρου του Δείκτη (έτη αναφοράς: 1999, 2004, 2009) που προκύπτει για το συνολικό δείγμα των 1.031 ΟΤΑ που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση. Το παραπάνω γεγονός δείχνει ότι οι Ο.Τ.Α. έχουν στη διάθεσή τους ένα μικρό μερίδιο φορολογικών εσόδων ως προς τα συνολικά τους έσοδα προκειμένου να το χρησιμοποιήσουν για την παροχή υπηρεσιών και αγαθών. Λαμβάνοντας υπόψη και την περιορισμένη φορολογική εξουσία που διαθέτει η Τ.Α. όσον αφορά στη θεσμοθέτηση και κατάργηση τοπικών φόρων και τη δυνατότητα καθορισμού φορολογικών συντελεστών και φορολογικής βάσης διαπιστώνεται ότι η φορολογική Αυτονομία της Τ.Α. στην Ελλάδα κινείται σε πολύ χαμηλά επίπεδα.
- Οι Ο.Τ.Α. εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από επιχορηγήσεις που προέρχονται από το Κεντρικό Κράτος και άλλους φορείς (ΕΕ, Διεθνείς Οργανισμοί κ.α.) για τη διενέργεια των δαπανών τους. Η οικονομική εξάρτηση είναι ακόμα πιο έντονη για τους ορεινούς, νησιωτικούς και παραμεθόριους Ο.Τ.Α. και κυρίως στα έτη 2004 και 2009, ενώ η Μητροπολιτική Περιφέρεια της Αττικής εμφανίζει τα χαμηλότερα επίπεδα εξάρτησης σε σχέση με τον μέσο όρο του δείγματος καθ' όλη την περίοδο μελέτης (1999, 2004, 2009).
- Όσον αφορά στο συντελεστή χωροθέτησης ως προς τα φορολογικά έσοδα, διαπιστώνεται ότι η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. εμφανίζει ένα μερίδιο φορολογικών εσόδων ως προς τα συνολικά έσοδα πολύ μικρότερο από το μερίδιο αυτού του οικονομικού χαρακτηριστικού σε επίπεδο χώρας ($0 < LQ < 0,9$). Επίσης, οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. που ανήκουν στην Περιφερειακή Ενότητα Δωδεκανήσου και στην Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής παρουσιάζουν συντελεστή χωροθέτησης υψηλότερο από τη μονάδα σε όλα τα εξεταζόμενα έτη, δηλ. η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδά τους είναι μεγαλύτερη από την συμμετοχή των φορολογικών εσόδων της Χώρας στα συνολικά της έσοδα. Το γεγονός αυτό μπορεί να οφείλεται στην υψηλή δυναμική του φόρου Δωδεκανήσου και στις υψηλές αποδόσεις των

φόρων που υπάρχουν στην Περιφέρεια Αττικής λόγω του μεγάλου πληθυσμιακού μεγέθους των Ο.Τ.Α. που ανήκουν σ' αυτήν και κατ' επέκταση της μεγαλύτερης φορολογικής βάσης επί της οποίας γίνεται η επιβολή των φόρων.

- Κατά το έτος 1999 ένας αρκετά μεγάλος αριθμός Ο.Τ.Α. παρουσιάζει συντελεστή LQ δανειακών εσόδων μεγαλύτερο από τη μονάδα. Οι περισσότεροι από τους συγκεκριμένους Ο.Τ.Α. είναι ορεινοί και παραμεθόριοι/προβληματικοί με χαμηλές δυνατότητες άντλησης ιδίων εσόδων σε σχέση με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. της χώρας, οι οποίοι μπορεί να επιλέγουν ως εναλλακτικό μέσο χρηματοδότησης το δανεισμό προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών για τους πολίτες τους. Στα έτη που ακολουθούν, η κατάσταση διαφοροποιείται καθώς πλέον ένα πολύ μικρότερο ποσοστό Ο.Τ.Α. εμφανίζει μεγαλύτερη αναλογία δανειακών εσόδων προς τα συνολικά τους έσοδα, σε σχέση με τη Χώρα (Σύνολο 1.031 Ο.Τ.Α.).
- Η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. καθ' όλη την εξεταζόμενη περίοδο και ιδιαιτέρως τα έτη 2004 και 2009, πραγματοποιεί υψηλό επίπεδο επενδυτικών δαπανών ως προς τις συνολικές τους δαπάνες σε σχέση με το αντίστοιχο ποσοστό που ισχύει για το σύνολο της Χώρας. Το κράτος δημιούργησε ειδικά Προγράμματα στήριξης επενδύσεων της Τοπικής Ανάπτυξης (Ε.Π.Τ.Α., ΘΗΣΕΑΣ) και παρείχε κρατικές επιχορηγήσεις προς στους Ο.Τ.Α. για την χρηματοδότηση επενδυτικών δαπανών (πρ. ΣΑΤΑ).

Κεφάλαιο 7

Κεφάλαιο 7: Οικονομετρική Διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης / Αυτονομίας.

7.1 Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας ανάλυσης είναι η διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας στην Ελλάδα για τη χρονική περίοδο 1999-2009. Η ανάλυση βασίστηκε στη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων η οποία περιελάμβανε πληθυσμιακά-οικονομικά, γεωγραφικά, πολιτικά στοιχεία, καθώς και αναλυτικά στοιχεία εσόδων και δαπανών κατά κατηγορίες και υποκατηγορίες που αφορούσαν στο πρώτο επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά την περίοδο εφαρμογής του Προγράμματος Καποδίστριας, και πιο συγκεκριμένα στους 1.031 Καποδιστριακούς Δήμους και Κοινότητες που προέκυψαν από την εφαρμογή του Προγράμματος Καποδίστριας (Ν. 2539/1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 244/τ.Α/4-12-1997).

Η επιλογή των εξαρτημένων μεταβλητών της ανάλυσης έγινε βάσει της θεωρίας της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης καθώς και των σχετικών εμπειρικών μελετών της διεθνούς βιβλιογραφίας, που χρησιμοποιούσαν δείγμα χωρών ή περιπτώσεις μεμονωμένων χωρών. Επίσης, δημιουργήθηκαν κάποιες πολιτικές μεταβλητές που είχαν ως στόχο την αποτύπωση της επιρροής του ελληνικού πολιτικού συστήματος στη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά στο εμπειρικό κομμάτι της έρευνας εφαρμόστηκαν τεχνικές ανάλυσης με πάνελ στοιχεία και τα αποτελέσματα της ανάλυσης έδειξαν μεταξύ άλλων ότι οι κοινωνικο-οικονομικοί, δημογραφικοί και πολιτικοί παράγοντες επηρεάζουν το επίπεδο της Δημοσιονομικής Αυτονομίας στην Ελλάδα. Επίσης, ένα ακόμα βασικό συμπέρασμα που προέκυψε από την ανάλυση ήταν ότι τα ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά που παρουσιάζει η χώρα αποτελούν σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες του βαθμού Αυτονομίας της Τ.Α.. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρονται, οι σημαντικές διαφορές στο επίπεδο Αυτονομίας που παρατηρούνται μεταξύ των νησιωτικών και ορεινών Ο.Τ.Α..

Ο βασικός στόχος της παρούσας ερευνητικής εργασίας είναι να συμπληρωθεί και να επικαιροποιηθεί η έρευνα για τη Δημοσιονομική Αποκέντρωση και να εμπλουτιστεί η μελέτη της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης με νεότερες συνεισφορές. Επίσης, τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στον σχεδιασμό της αναπτυξιακής στρατηγικής σε τοπικό επίπεδο και για την αναμόρφωση του υπάρχοντος συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σημειώνεται, ότι η όποια προσπάθεια αναμόρφωσης του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται οριζόντια, αλλά θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες συνθήκες και τα χαρακτηριστικά που υπάρχουν σε επίπεδο Χώρας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα, η συνεισφορά της παρούσας έρευνας στη διεθνή βιβλιογραφία είναι πολύπλευρη:

- Η ανάλυση αφορά στην περίοδο 1999-2009 που αποτελεί μια από τις πιο εκτενείς περιόδους ανάλυσης των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη βιβλιογραφία. Επιπλέον, η συγκεκριμένη περίοδος ανάλυσης ουσιαστικά συμπίπτει με την περίοδο αναμόρφωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που πραγματοποιείται με το Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας (Ν. 2539/1997), η εφαρμογή του οποίου ξεκίνησε επισήμως από 1/1/1999. Το έτος 2010 πραγματοποιείται μια νέα προσπάθεια αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω του Προγράμματος Καλλικράτη (Ν. 3852/2010).
- Στην παρούσα μελέτη τα στοιχεία εσόδων και δαπανών που συλλέχτηκαν σε επίπεδο Δήμων και Κοινοτήτων αφορούσαν ένα υψηλότερο επίπεδο ανάλυσης κάτι το οποίο επέτρεψε την εκπόνηση διαφορετικών και πιο αναλυτικών δεικτών Αυτονομίας σε σχέση με αυτούς που είχαν χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν για την Ελλάδα, που προσμετρούν διαφορετικές πτυχές της Αυτονομίας/Αποκέντρωσης. Η ταυτόχρονη προσμέτρηση όλων των διαστάσεων της Αυτονομίας/Αποκέντρωσης από ένα μοναδικό δείκτη ήταν δύσκολο να επιτευχθεί και για το λόγο αυτό χρησιμοποιήθηκαν παραπάνω του ενός δείκτες μέτρησης της Αυτονομίας/Αποκέντρωσης.
- Το χρονικό διάστημα της ανάλυσης εκτείνεται μέχρι το έτος 2009, που συμπίπτει χρονικά με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, η οποία αποτελεί την πιο σοβαρή οικονομική κρίση των τελευταίων πενήντα χρόνων της ιστορίας της. Η διερεύνηση του παρελθόντος και ο εντοπισμός των βασικών αιτιών που οδήγησαν τη χώρα σε αυτή τη δύσκολη οικονομική συγκυρία, η οποία διαφαίνεται και σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι ιδιαίτερα χρήσιμη και επωφελής καθώς αυτά μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά

τον σχεδιασμό της αναπτυξιακής στρατηγικής σε επίπεδο Χώρας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- Η παρούσα εμπειρική έρευνα διερευνά κατά πόσο ορισμένοι παράγοντες που έχουν επισημανθεί στη διεθνή βιβλιογραφία ως βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες της Δημοσιονομικής Αυτονομίας/Αποκέντρωσης επηρεάζουν σημαντικά και το βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας στην Ελλάδα. Μεταξύ αυτών των παραγόντων περιλαμβάνονται γεωγραφικές (mainland and islands κ.α.) και πολιτικές μεταβλητές, οι οποίες αναμένεται στο πλαίσιο του ελληνικού συγκεντρωτικού συστήματος διοίκησης να επηρεάσουν σημαντικά την κατανομή στους Ο.Τ.Α. των πόρων που ελέγχονται κεντρικά και κατ' επέκταση και την Αυτονομία των Ο.Τ.Α..

7.2 Η μέτρηση της Τοπικής Αυτονομίας

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η Αυτονομία είναι στενά συνδεδεμένη με την έννοια της Αποκέντρωσης και αποτελεί προϋπόθεση για την εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας και της οικονομικής ανεξαρτησίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι Bahl και Linn (1992, σελ. 386) αναφέρουν ότι η ενίσχυση των τοπικών κυβερνήσεων μέσω της παροχής Δημοσιονομικής Αυτονομίας αποτελεί ένα σημαντικό συστατικό της Αποκέντρωσης. Ουσιαστικά για την ύπαρξη πραγματικής Αποκέντρωσης απαραίτητη προϋπόθεση είναι οι Τοπικές Αρχές να χρηματοδοτούν τις δαπάνες τους από ίδιες πηγές εσόδων και το Κεντρικό Κράτος να έχει εκχωρήσει στους Ο.Τ.Α. φορολογική εξουσία προκειμένου οι ίδιοι να μπορούν να ελέγχουν το μέγεθος των εσόδων τους καθορίζοντας τους φορολογικούς συντελεστές ή και την φορολογική βάση των τοπικών φόρων.

Επίσης, η έννοια της Αυτονομίας, όπως και της Αποκέντρωσης, ενσωματώνει πολλές και διαφορετικές μεταξύ τους διαστάσεις (οικονομική, πολιτική, διοικητική κτλ) κάτι το οποίο δημιουργεί αρκετές δυσκολίες κατά τη διαδικασία μέτρησης της Αποκέντρωσης, καθώς αυτές δεν μπορούν να συνυπολογιστούν ταυτόχρονα από ένα μοναδικό δείκτη¹⁰⁹. Σύμφωνα με τον Stegarescu (2005, σελ. 302), «η λανθασμένη μέτρηση της αποκέντρωσης μπορεί να αλλοιώσει σοβαρά τα αποτελέσματα των εμπειρικών μελετών και να διαστρεβλώσει τα συμπεράσματα».

Αρκετοί ερευνητές (Akai & Sakata 2002, Meloche et al. 2004, Stegarescu 2005) έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι εφόσον πολύ δύσκολα μπορεί να εκτιμηθεί σωστά ο

¹⁰⁹ Βλέπε Κεφάλαιο 2.6.3.

βαθμός της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης από ένα μοναδικό ποσοτικό μέτρο, είναι προτιμότερο να χρησιμοποιηθεί ένα σύνολο δεικτών που θα προσμετρά τις διαφορετικές πτυχές της Αυτονομίας - κάνοντας χρήση και των στοιχείων εσόδων και δαπανών που περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - προκειμένου έτσι να αποτυπωθεί η πολυπλοκότητα των διακυβερνητικών δημοσιονομικών σχέσεων.

Οι Δείκτες Δημοσιονομικής Αυτονομίας που χρησιμοποιήθηκαν ως εναλλακτικοί δείκτες μέτρησης του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, στην οικονομετρική ανάλυση που διεξήχθη στο πλαίσιο της παρούσας διδακτορικής διατριβής παρουσιάζονται στη συνέχεια. Η δημιουργία των Δεικτών Αυτονομίας που αποτελούν τις εξαρτημένες μεταβλητές του υποδείγματος, βασίστηκε σε στοιχεία εσόδων και δαπανών που αντλήθηκαν από την ετήσια έκδοση με τίτλο «Εσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων» της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και αφορούσαν χρονικά στην περίοδο 1999-2009. Στο Παράρτημα ΙΙΙ της παρούσας διδακτορικής διατριβής αποτυπώνονται οι εξισώσεις των ανωτέρω δεικτών και τα επιμέρους στοιχεία εσόδων και δαπανών που χρησιμοποιήθηκαν για τη δημιουργία τους.

7.2.1 Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (RevAutonomy)

Το πρώτο εναλλακτικό μέτρο μέτρησης της Δημοσιονομικής Αυτονομίας ορίζεται ως ο λόγος του συνόλου των αποπληθωρισμένων ιδίων εσόδων του κάθε Ο.Τ.Α. προς τα συνολικά του έσοδα (Akai & Sakata 2002, Nadir Habibi et al. 2003, Meloche et al. 2004, Thiessen 2004, Ichim 2012, Jemna et al. 2013).

Ως ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. έχει θεωρηθεί το άθροισμα των Εσόδων που προέρχονται από τέλη και δικαιώματα, φόρους – Εισφορές, πρόσοδοι ακίνητης και κινητής περιουσίας, δωρεές - κληρονομίες, προσαυξήσεις – πρόστιμα – παράβολα και τα τακτικά και έκτακτα έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (Π.Ο.Ε).

Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων έχει χρησιμοποιηθεί για τη μέτρηση της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σε διάφορες εμπειρικές αναλύσεις (Akai and Sakata 2002, Nadir Habibi et al. 2003, Meloche et al. 2004, σελ. 26 Oates 1972, Ichim 2012, Jemna & al. 2013). Όσο πιο υψηλό είναι το μερίδιο των ιδίων εσόδων στο σύνολο των εσόδων των Ο.Τ.Α., τόσο πιο υψηλή είναι η Αυτονομία που διαθέτουν οι Ο.Τ.Α.. Στη διεθνή βιβλιογραφία έχει χρησιμοποιηθεί ως εναλλακτικός δείκτης Αυτονομίας εσόδων ο λόγος των ιδίων εσόδων της Τ.Α. προς τα συνολικά έσοδα του Γενικού Κράτους (Meloche et al. 2004, Martinez-Vasquez & Timofeev 2009, σελ. 87 κ.α.), ο οποίος λαμβάνει υπόψη το απόλυτο μέγεθος του Γενικού Κράτους.

7.2.2 Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (ResRevAutonomy)

Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων ως προς το υπόλοιπο εσόδων (ResRevAutonomy) αποτελεί το δεύτερο δείκτη της ανάλυσης που μελετάει την Αυτονομία των Ο.Τ.Α. από την πλευρά των εσόδων. Ο συγκεκριμένος δείκτης ουσιαστικά χρησιμοποιεί τον αριθμητή του προηγούμενου δείκτη Αυτονομίας εσόδων, όμως διαφέρει στο ότι διαιρείται με τη διαφορά μεταξύ συνολικών εσόδων και ιδίων εσόδων του Ο.Τ.Α.. Ο στόχος της δημιουργίας αυτού του δείκτη είναι να συγκρίνει τα ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. σε σχέση με τα υπόλοιπα μη ίδια έσοδά του, τα οποία είναι ως επί το πλείστον κρατικά καθώς αποτελούνται στην πλειοψηφία τους από επιχορηγήσεις. Αυτός ο δείκτης υποδηλώνει ότι όσο περισσότερα είναι τα ίδια έσοδα του Ο.Τ.Α. σε σχέση με τα υπόλοιπα συνολικά του έσοδα (δεν περιλαμβάνονται τα ίδια έσοδα) τόσο μεγαλύτερος είναι και ο βαθμός Αυτονομίας που εκείνος απολαμβάνει.

7.2.3 Ο Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών ή «Vertical Fiscal Imbalance» (ExpAutonomy)

Ο τρίτος δείκτης της ανάλυσης διερευνά την Αυτονομία των Ο.Τ.Α. από την πλευρά των δαπανών, σε συνδυασμό με τις επιχορηγήσεις που λαμβάνουν από την Κεντρική Διοίκηση και άλλους φορείς (Διεθνείς Οργανισμοί, Ε.Ε. κ.α.) και ορίζεται ως ο λόγος των επιχορηγήσεων προς το σύνολο των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (WorldBank 2001, Stegarescu 2004). Ο συγκεκριμένος δείκτης δείχνει το βαθμό κατά τον οποίο οι Ο.Τ.Α. βασίζονται σε επιχορηγήσεις προκειμένου να παράσχουν τοπικές υπηρεσίες και αγαθά στους πολίτες τους και αναδεικνύει το βαθμό ανεξαρτησίας τους. Ο παραπάνω δείκτης έχει χρησιμοποιηθεί σε διάφορες εμπειρικές αναλύσεις, είτε ως δείκτης μέτρησης της Αποκέντρωσης (Blume & Voigt, 2008), είτε ως εξαρτημένη μεταβλητή της ανάλυσης (Brothaler & Getzner, 2011). Ο De Mello (2000) χρησιμοποιεί ένα δείκτη δημοσιονομικής εξάρτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ορίζεται ως ο λόγος των επιχορηγήσεων προς τα συνολικά έσοδά της, ενώ οι Meloche et al. (2004) χρησιμοποίησαν στην ανάλυσή τους έναν δείκτη εξάρτησης που ορίζονταν ως ο λόγος των εσόδων της Τ.Α. που ελέγχονται από το Κεντρικό Κράτος προς τα συνολικά έσοδα του Κεντρικού κράτους. Οι δείκτες των De Mello (2000) και Meloche et al. (2004) αποτυπώνουν την δημοσιονομική εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με τα συνολικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κεντρικού Κράτους, αντίστοιχα, σε αντίθεση με το δείκτη που χρησιμοποιείται στην παρούσα ανάλυση, ο οποίος μελετά την εξάρτηση ως προς τις συνολικές δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

7.2.4 Δείκτης Φορολογικών Εσόδων (TaxRev)

Ο τελευταίος δείκτης που χρησιμοποιείται ως εξαρτημένη μεταβλητή στην οικονομετρική ανάλυση, ο οποίος αποτυπώνει τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του κράτους, είναι ο λόγος των τοπικών Φορολογικών Εσόδων (φόροι και εισφορές) προς το Γενικό Σύνολο των Εσόδων του Ο.Τ.Α. (συμπεριλαμβάνονται και οι κρατικές επιχορηγήσεις). Ο συγκεκριμένος Δείκτης Φορολογικής Αυτονομίας αποτελεί έναν κλασικό δείκτη μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (Ebel & Yilmaz 2003, Brothaler & Getzner, 2011, De Mello 2000, Schneider 2003, Rodden 2004, Stegarescu 2005¹¹⁰, σελ. 307-308). Επίσης, ο Stagarescu (2005) χρησιμοποίησε έναν ακόμα δείκτη φορολογικής αποκέντρωσης ο οποίος ήταν συνολικός και αποτύπωνε το μερίδιο των αυτόνομων φορολογικών εσόδων της Τ.Α. τους οποίους ελέγχει αποκλειστικά, είτε καθορίζοντας τη φορολογική βάση, είτε το φορολογικό συντελεστή ή και τα δυο μαζί, προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα του Γενικού Κράτους.

Πρέπει να αναφερθεί ότι κατά την εκπόνηση του δείκτη Φορολογικής Αυτονομίας της ανάλυσης δεν υπήρχε η δυνατότητα να χρησιμοποιηθούν μόνο τα ίδια φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. επί των οποίων διαθέτουν σημαντική φορολογική εξουσία, καθώς δεν υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία.

7.2.5 Αναμενόμενα αποτελέσματα αναφορικά με τους Δείκτες Αυτονομίας

Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία, τα αποτελέσματα που αναμένεται να προκύψουν αναφορικά με τους δείκτες Αυτονομίας που χρησιμοποιούνται στην ανάλυση και που αποτελούν τις εξαρτημένες μεταβλητές του υποδείγματος, είναι τα παρακάτω:

- Τα αποτελέσματα των Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων (RenAutonomy) και Αυτονομίας Εσόδων ως προς το υπόλοιπο εσόδων (ResRevAutonomy) αναμένεται να είναι παρόμοια, καθώς ουσιαστικά ο δεύτερος δείκτης εσόδων προκύπτει από τον πρώτο.
- Ο Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών αναμένεται να έχει αντίστροφα αποτελέσματα σε σχέση με τους Δείκτες Αυτονομίας Εσόδων (Martinez-Vasquez & Timoffev 2009,

¹¹⁰ Ο Stegarescu χρησιμοποίησε έναν πιο «aggregate» δείκτη φορολογικής αυτονομίας ο οποίος ορίζεται ως
$$TA1 = \frac{\text{SCG own tax revenue (a) to (c)}}{\text{SCG total tax revenue}}$$
. Οι κατηγορίες φορολογικών εσόδων (a) έως (c) οι οποίες αναφέρονται ως «own taxes», αφορούν τα φορολογικά έσοδα τα οποία ελέγχονται συνολικά ή σημαντικά από τις κατώτερες βαθμίδες διοίκησης.

Meloche et al., 2004, σελ. 14)¹¹¹. Ένας Ο.Τ.Α. που εμφανίζει υψηλό βαθμό Αυτονομίας εσόδων αναμένεται να μην παρουσιάζει υψηλό βαθμό εξάρτησης από επιχορηγήσεις, δηλαδή υψηλό δείκτη «Vertical Fiscal Imbalance», καθώς θεωρητικά βασίζεται περισσότερο σε ίδιες πηγές εσόδων, και πολύ λιγότερο σε κρατικές επιχορηγήσεις προκειμένου να παράσχει τοπικά αγαθά και υπηρεσίες στους πολίτες τους.

- Τα αποτελέσματα του δείκτη φορολογικών εσόδων αναμένεται να κινούνται σε αντίθετη κατεύθυνση από τα αποτελέσματα του Δείκτη Αυτονομίας δαπανών και στην ίδια κατεύθυνση με αυτά των Δεικτών Αυτονομίας εσόδων, καθώς το στοιχείο των φορολογικών εσόδων που χρησιμοποιείται για την εκπόνησή του, αποτελεί μέρος των ιδίων εσόδων της Τ.Α. λαμβάνονται υπόψη στην εκπόνηση των προηγούμενων δυο Δεικτών Αυτονομίας Εσόδων.

7.3 Μεθοδολογία Ανάλυσης, Στατιστικά Στοιχεία και Μεταβλητές

7.3.1 Μεθοδολογία Ανάλυσης

Στόχος της παρούσας οικονομετρικής ανάλυσης είναι η διερεύνηση των μεταβολών της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας στην Ελλάδα. Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση προκειμένου τα αποτελέσματα που θα προκύψουν να είναι συγκρίσιμα με παλαιότερες μελέτες είναι η «panel data» Μέθοδος Ελαχίστων Τετραγώνων (Ordinary Least Squares, OLS) με «cross-section» Μέθοδο Τυχαίων Επιδράσεων (Random Effects). Η επιλογή αυτής της μεθόδου βασίστηκε στο έλεγχο «Hausman» ο οποίος έγινε προκειμένου να επιλέξουμε μεταξύ της Μεθόδου Τυχαίων Επιδράσεων και της Μεθόδου Σταθερών Επιδράσεων (Hausman test for Random/Fixed Effects) (Greene, 2003, σελ. 301)¹¹². Σύμφωνα με την Cerniglia (2003), με τη χρήση αυτής της μεθόδου αποφεύγεται η διατάραξη και μια πιθανή πολυσυγγραμμικότητα στο μοντέλο μας, που μπορεί να οφείλεται στις μεταβλητές του υποδείγματός που παραμένουν σταθερές στο πέρασμα του χρόνου για τον κάθε Ο.Τ.Α., αλλά διαφέρουν

¹¹¹ Ένας από τους δείκτες που εφάρμοσαν οι Meloche et al. (2004, σελ. 14) ήταν ο λόγος των ιδίων εσόδων της Τ.Α. ως προς τα συνολικά έσοδα του Γενικού Κράτους (own revenue ratio) και αντίθετα ως προς αυτόν τον δείκτη δημιούργησαν τον «dependent revenue ratio» που ορίζονταν ως ο λόγος των εσόδων της Τ.Α. που ελέγχονται από το Κεντρικό Κράτος προς τα συνολικά έσοδα του Κεντρικού Κράτους.

¹¹² Ο σκοπός αυτού του τεστ είναι να ελέγξει αν ο «unit-specific heterogeneity term» συσχετίζεται με τις ανεξάρτητες μεταβλητές (regressors) (=> use FE/FD models) ή όχι (use RE/OLS). Τα αποτελέσματά μας έδειξαν ότι δεν υπάρχει

κάποια ένδειξη συσχέτισης μεταξύ των «regressors» και του «unit-specific effect» a_i , συνεπώς δεν μπορούμε απορίψουμε την μηδενική υπόθεση και μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε την μέθοδο «Random effects OLS» και να ενσωματώσουμε το a_i στον «composite error term» V_{it} .

από Ο.Τ.Α. σε Ο.Τ.Α. [π.χ. σταθμικός μέσος υψομέτρου (Altitude), έκταση-επιφάνεια (surface), νησιωτικότητα (Island)].

Η επιλογή αυτής της μεθόδου βασίστηκε σε παλιότερες έρευνες. Για παράδειγμα, ο Hsiao (2005) αναφέρει ότι στις περιπτώσεις που η διαστρωματική διάσταση N (individual dimension N) είναι μεγάλη σε σχέση με την διάσταση του χρόνου T , η μέθοδος τυχαίων επιδράσεων (Random Effects) φαίνεται να είναι προτιμότερη γιατί πρώτον, με αυτό τον τρόπο τα «individual effects» μπορούν να θεωρηθούν ως τυχαία, και δεύτερον, η μέθοδος τυχαίων επιδράσεων δίνει το πλεονέκτημα ότι τεχνικά μπορούν να χρησιμοποιηθούν στο δείγμα οι ερμηνευτικές μεταβλητές που είναι σταθερές στον χρόνο (κάτι το οποίο δεν μπορεί να γίνει με την μέθοδο σταθερών επιδράσεων (Fixed Effects) που λαμβάνει υπόψη «omitted variable effects»). Επιπλέον, η Cerniglia (2003, σελ. 764), επέλεξε να χρησιμοποιήσει στην ανάλυσή της - με αντικείμενο τη διερεύνηση της έκτασης και της εξέλιξης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σε ένα δείγμα δεκαέξι (16) χωρών-μελών του Ο.Ο.Σ.Α. - την παραπάνω μέθοδο την οποία θεώρησε ως καταλληλότερη, διότι με αυτό τον τρόπο μπορούσε να αποφύγει τα «OLS bias issues» που αντιμετώπισαν άλλοι ερευνητές, και έτσι δεν χρειάστηκε να παραλείψουμε από την ανάλυσή μας το κομμάτι των ανεξάρτητων μεταβλητών που παραμένουν σταθερές για τον κάθε Ο.Τ.Α., αλλά μεταβάλλονται όταν αναφέρονται σε διαφορετικό Ο.Τ.Α..

Η διερεύνηση της επίδρασης των γεωγραφικών, πληθυσμιακών, πολιτικών και οικονομικών μεταβλητών στους διαφορετικούς δείκτες Αυτονομίας/Αποκέντρωσης που χρησιμοποιήθηκαν στην ανάλυση, βασίστηκε στο εξής μοντέλο:

$$D_{i,t} = \beta' X_{i,t} + v_{i,t}$$

όπου $D_{i,t}$ είναι ο Δείκτης Αποκέντρωσης/Αυτονομίας που χρησιμοποιείται για τον Ο.Τ.Α. (Δήμος / Κοινότητα) $i \in \{1...1.031\}$ στο έτος $t \in \{1999...2009\}$, αποπληθωρισμένος με τον μέσο ετήσιο Δείκτη Τιμών Καταναλωτή, $X_{i,t}$ είναι το διάνυσμα των ερμηνευτικών μεταβλητών, που αναλύονται στην ενότητα που ακολουθεί, και $v_{i,t}$ είναι το σύνθετο σφάλμα (composite error).

7.3.2 Στατιστικά Στοιχεία και Μεταβλητές

Το δείγμα της ανάλυσης αποτελείται από 11.341 παρατηρήσεις που αφορούν σε 901 Δήμους και 130 Κοινότητες και καλύπτουν τη χρονική περίοδο 1999-2009 η οποία συμπίπτει με την περίοδο εφαρμογής του «Προγράμματος Καποδίστρια» που

θεσμοθετήθηκε με το Ν. 2539/1997. Τα στοιχεία τους δείγματός μας προέρχονται από τις εξής πηγές:

- Την ετήσια έκδοση «Έσοδα – Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων» που εκδίδεται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) η οποία και αποτελεί την πιο σημαντική πηγή των οικονομικών στοιχείων που χρησιμοποιήθηκε για τη δημιουργία της βάσης δεδομένων. Τα στοιχεία αυτά αφορούν σε κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων και δαπανών των Ο.Τ.Α. και προήλθαν από την συμπλήρωση ειδικών Στατιστικών Δελτίων Απολογισμού που προωθούσε η πρώην Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος στους Δήμους και στις Κοινότητες της Χώρας.
- Την απογραφή του 2001. Από την απογραφή αξιοποιήθηκαν στοιχεία που αφορούσαν δημογραφικά, κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού σε επίπεδο πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Σημειώνεται ότι επειδή καθυστέρησε η δημοσίευση των αποτελεσμάτων της απογραφής του 2011, στη παρούσα εργασία δεν συμπεριλήφθησαν στοιχεία από τη νεότερη απογραφή πληθυσμού.
- Την πρώην Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.). Από την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. παραχωρήθηκαν εκλογικά στοιχεία για κάποια συγκεκριμένα έτη της ανάλυσης.
- Τα εκλογικά στοιχεία που αφορούσαν στα περισσότερα έτη της ανάλυσης ανακτήθηκαν από την ηλεκτρονική ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών¹¹³. Στην περίπτωση των εκλογικών στοιχείων του έτους 1994 χρησιμοποιήθηκε μια έκδοση του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Αποτελέσματα Εκλογών Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών της 16^{ης} Οκτωβρίου 1994 και Επαναληπτικών της 23^{ης} Οκτωβρίου 1994. Τα Εκλογικά στοιχεία του 1998 που αφορούσαν στην κομματική υποστήριξη των υποψήφιων Τοπικών Αρχόντων, προέρχονται από το διαδίκτυο¹¹⁴. Τέλος, στις περιπτώσεις που τα εκλογικά στοιχεία από τις παραπάνω πηγές ήταν ανεπαρκή πραγματοποιήθηκε τηλεφωνική επικοινωνία με τα Γραφεία Δημάρχων/Γραφεία Τύπου των Ο.Τ.Α. προκειμένου να ληφθούν πληροφορίες αναφορικά με την κομματική υποστήριξη που είχαν λάβει οι Δήμαρχοι ή Κοινοτάρχες που εκλέχτηκαν στις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διεξήχθησαν τα έτη 1998, 2002 και 2006.

¹¹³ Βλ. <http://ekloges.ypes.gr/>, τελευταία πρόσβαση στις 21-01-2016.

¹¹⁴ Τμήμα Πληροφορικής του ΣΥΝ, www.syn.gr/elections/d98/allnomoi.htm, τελευταία πρόσβαση στις 21/01/2016.

Ακολουθεί η παρουσίαση των ανεξάρτητων μεταβλητών του υποδείγματος:

Γεωγραφικές Μεταβλητές

Η Ελλάδα είναι μια χώρα μοναδική ως προς τα γεωγραφικά της χαρακτηριστικά και διαφέρει σημαντικά από τις άλλες χώρες της δύσης γιατί αποτελείται από την ηπειρωτική χώρα - όπου χωροθετούνται ορεινοί και άλλοι Ο.Τ.Α. με έντονη την παρουσία των επιφανειακών υδάτων στην επικράτειά τους, όπως λίμνες, ποτάμια κ.τ.λ., - και από διάφορα νησιωτικά συμπλέγματα καθένα από τα οποία παρουσιάζει διαφορετικά γεωγραφικά και μορφολογικά χαρακτηριστικά. Αυτά τα διακριτά χαρακτηριστικά μπορούν να τονώσουν ή να παρεμποδίσουν την οικονομική ευημερία και την Αυτονομία των Ο.Τ.Α.¹¹⁵. Προκειμένου να διερευνηθεί ο βαθμός επίδρασης των διαφορετικών γεωγραφικών συνθηκών στην διαμόρφωση του βαθμού Δημοσιονομικής Αυτονομίας δημιουργήθηκαν οι ψευδομεταβλητές: «island» και «mountainous», οι οποίες φανερώνουν αν ο Ο.Τ.Α. βρίσκεται σε νησί ή όχι και αν είναι εγκατεστημένος σε περιοχή με υψόμετρο πάνω από τη διάμεσο του μέσου σταθμικού υψομέτρου του δείγματος ή όχι, αντίστοιχα.

Μια άλλη γεωγραφική μεταβλητή που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση είναι η έκταση του κάθε Ο.Τ.Α. εκφρασμένη σε τετραγωνικά χιλιόμετρα, η οποία περιλαμβάνει την επιφάνεια με ύδατα (SurfaceWater) όπως ποτάμια και λίμνες, που βρίσκονται εντός των χωρικών της ορίων και είναι λογαριθμισμένη προκειμένου τα αποτελέσματα που θα προκύψουν να είναι συγκρίσιμα με τα αποτελέσματα παλαιότερων μελετών, όπως για παράδειγμα των Bodman & Hodge (2010), Treisman (2006), Eller (2004) και Panizza (1999). Άλλη μεταβλητή της ανάλυσης που έχει χρησιμοποιηθεί στη διεθνή βιβλιογραφία (Bodman & Hodge 2010, Eller 2004, Letelier 2005) και χρησιμοποιείται και στην παρούσα έρευνα είναι η Πληθυσμιακή Πυκνότητα (Density) που εκφράζει την Πυκνότητα του Πληθυσμού ανά τ.χμ. έκτασης και στόχος της είναι να παρακολουθηθεί τον τρόπο με τον οποίο διαχέεται ο πληθυσμός στα γεωγραφικά όρια των Ο.Τ.Α..

Πληθυσμιακές – Οικονομικές μεταβλητές

¹¹⁵ Υπάρχει ενδεικτική βιβλιογραφία στην οποία επισημαίνεται η σημασία της γεωγραφικής ποικιλομορφίας (geographical diversity) στη διαμόρφωση του βαθμού της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης (Canavire-Bacarreza & Martinez-Vasquez 2012, Tekeli & Kaplan 2008 κ.α.).

Η μεταβλητή του πληθυσμού που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση αφορά στον πραγματικό πληθυσμό (de facto population) που είναι καταγεγραμμένος σε κάθε Ο.Τ.Α.¹¹⁶ και είναι λογαριθμισμένη¹¹⁷.

Η οικονομική ευημερία μιας περιοχής/ή και χώρας, συχνά είναι συνυφασμένη με το επίπεδο εκπαίδευσης και απασχόλησης του πληθυσμού της. Οι ανθρώπινες δεξιότητες (human capabilities), η εκπαίδευση και οι ευκαιρίες απασχόλησης αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για την ανάπτυξη ενός τόπου. Εφόσον το επίπεδο εκπαίδευσης των πολιτών μιας κοινωνίας μπορεί να οδηγήσει σε υψηλότερα επίπεδα οικονομικής δραστηριότητας και προκειμένου να διερευνηθεί ο βαθμός επίδρασης της εκπαίδευσης στην οικονομική ευημερία και Αυτονομία, δημιουργήθηκε η μεταβλητή της εκπαίδευσης (education), η οποία εκφράζεται ως το ποσοστό των αποφοίτων ανώτατων και ανώτερων ιδρυμάτων εκπαίδευσης, δηλαδή τους Πτυχιούχους Ανώτατων Σχολών και τους Πτυχιούχους ΤΕΙ (KATE, KATEE) και Ανωτέρων Σχολών, στον πληθυσμό κάθε Ο.Τ.Α..

Υποστηρίζεται ότι το επίπεδο εκπαίδευσης του πληθυσμού αποτελεί ένα σημαντικό προσδιοριστικό παράγοντα της ανάπτυξης, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, καθώς η Αποκέντρωση θεωρείται αγαθό πολυτελείας, η ζήτηση του οποίου αυξάνεται όταν βελτιώνεται το επίπεδο ανάπτυξης μιας χώρας (Wasylenko 1987, Tanzi 2000, Treisman 2006, Bodman & Hodge 2010). Τα υψηλά επίπεδα εκπαίδευσης και απασχόλησης του πληθυσμού οδηγούν σε άνοδο του βιοτικού του επιπέδου, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της ζήτησης για παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών και αγαθών που σύμφωνα με την δημοσιονομική θεωρία μπορεί να ικανοποιηθεί πιο αποδοτικά μέσω ενός Αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης.

Επίσης, ο πληθυσμός κάθε Ο.Τ.Α. έχει κατηγοριοποιηθεί από την ΕΛΣΤΑΤ σε οικονομικά ενεργό και μη οικονομικά ενεργό πληθυσμό. Στην εμπειρική ανάλυση της παρούσας διδακτορικής διατριβής επιλέχτηκε να χρησιμοποιηθεί η μεταβλητή «οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός», η οποία αναφέρεται στον πληθυσμό που έχει συνταξιοδοτηθεί, που φοιτά σε εκπαιδευτικά ιδρύματα, σε άτομα που έχουν αναλάβει

¹¹⁶Ως «de facto» πληθυσμός ή πραγματικός πληθυσμός ενός τόπου ορίζουν οι στατιστικές υπηρεσίες το συνολικό πληθυσμό που βρέθηκε και απογράφηκε κατά την απογραφή στο συγκεκριμένο αυτό τόπο, ανεξάρτητα από το αν διαμένει μόνιμα στον τόπο αυτό, ή αν είναι προσωρινός ή περαστικός (ΕΛΣΤΑΤ). Στην παρούσα ανάλυση επιλέχτηκε να χρησιμοποιηθεί ο πραγματικός πληθυσμός αντί του μόνιμου, γιατί σύμφωνα με την παρ. 12 του άρθρου 283 του Ν. 3852/2010 (Νόμος Καλλικράτη) η κατανομή των επιχορηγήσεων (Κ.Α.Π.) στους Ο.Τ.Α. γίνεται με βάση τον πραγματικό πληθυσμό.

¹¹⁷Η συγκεκριμένη μεταβλητή έχει χρησιμοποιηθεί στις εμπειρικές αναλύσεις που πραγματοποιήθηκαν από τους Bodman et al. (2009), Treisman (2006), Eller (2004), Panizza (1999) κ.α..

οικογενειακά καθήκοντα αμισθί (π.χ. νοικοκυρές) και σε άλλα οικονομικά μη ενεργά άτομα. Οι πληθυσμιακές κατηγορίες από τις οποίες αποτελείται ο οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός είναι στο σύνολο τους εξαρτημένες από τις πιο παραγωγικές ομάδες του πληθυσμού, συνεπώς αυτή η μεταβλητή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί εναλλακτικά της μεταβλητής της δημογραφικής εξάρτησης που χρησιμοποίησαν στην ανάλυσή τους οι Jemna et al. (2013, σελ. 58), οι οποίοι κατέγραψαν μια στατιστικά σημαντική και αρνητική σχέση μεταξύ αυτής της μεταβλητής και της οικονομικής Αυτονομίας σε ένα δείγμα σαράντα ενός (41) κομητειών/επαρχιών της Ρουμανίας.

Επιπλέον, στην ανάλυσή μας χρησιμοποιείται το στοιχείο της ανεργίας (αφορά στον πραγματικό πληθυσμό και είναι εκφρασμένος ως ποσοστό του συνολικού πραγματικού πληθυσμού του Ο.Τ.Α.) ως ένας δείκτης της ποιότητας των ανθρώπινων δεξιοτήτων, καθώς έχει υποστηριχτεί ότι η ανεργία συσχετίζεται με το επίπεδο εκπαίδευσης των ατόμων (Mincer 1991, Cairo & Cajner 2011). Ειδικότερα, διαπιστώνεται ότι το υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης του πληθυσμού συνδέεται με υψηλότερα επίπεδα απασχόλησης, ενώ το χαμηλότερο επίπεδο εκπαίδευσης συσχετίζεται με υψηλότερα επίπεδα ανεργίας. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και απασχόλησης του πληθυσμού οδηγούν σε άνοδο του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού τα οποία ενδέχεται να οδηγήσουν σε αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες και αγαθά υψηλού επιπέδου σε τοπικό επίπεδο και κατ' επέκταση σε αύξηση της Αποκέντρωσης.

Μια τελευταία οικονομική μεταβλητή που δημιουργήθηκε προκειμένου να διερευνηθεί ο βαθμός επίδρασης των επιχορηγήσεων στην Αυτονομία των Ο.Τ.Α., είναι η «Transfer» η οποία ορίζεται ως ο λόγος των επιχορηγήσεων του Κεντρικού Κράτους προς τα συνολικά έσοδα του Ο.Τ.Α.. Σύμφωνα με τη θεωρία (Wasylenko 1987, σελ.61, Bodman & Hodge 2010), αναμένεται μια αρνητική συσχέτιση αυτής της μεταβλητής με τους δείκτες Αυτονομίας κάτι που υποδηλώνει ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις μπορούν να οδηγήσουν σε μείωση της Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς οι διακυβερνητικές επιχορηγήσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τις τοπικές αρχές ως υποκατάστατο των ιδίων εσόδων τους (Bodman & Hodge, 2010). Με άλλα λόγια, η παροχή επιχορηγήσεων από το Κράτος προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να μειώσει το κίνητρο των Τοπικών Αρχών να αυξήσουν τα έσοδά τους από ίδιες πηγές εσόδων, καθώς η επιβολή νέων φόρων ή τελών σε Τοπικό Επίπεδο μπορεί να επιφέρει πολιτικό κόστος στους Τοπικούς Άρχοντες το οποίο οι ίδιοι δεν θέλουν να επωμιστούν προκειμένου να μην διακυβευτεί η επανεκλογή τους. Το παραπάνω γεγονός οδηγεί σε μείωση της Τοπικής Αυτονομίας εσόδων.

Ωστόσο, σύμφωνα με τον Letelier (2005, σελ. 160), από τη στιγμή που δεν υπάρχει υποχρέωση οι επιχορηγήσεις να χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά στη χρηματοδότηση συγκεκριμένων κατηγοριών δαπανών που οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις ήδη πραγματοποιούν, αυτές μπορούν να έχουν συνολικά μια θετική επίδραση στο επίπεδο των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που οδηγεί σε άνοδο του βαθμού Αποκέντρωσης από την πλευρά των δαπανών.

Επίσης, σύμφωνα με τους Bodman & Hodge (2010) και Letelier (2005) οι επιχορηγήσεις αποτελούν μια ένδειξη του κατά πόσο τα κατώτερα επίπεδα διοίκησης μπορούν να προβούν σε δαπάνες που υπερβαίνουν τα ίδια έσοδά τους. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η συγκεκριμένη μεταβλητή συμπεριλήφθηκε στην ανάλυσή μας ως ένας σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας των δαπανών που διενεργούν οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Πολιτικές Μεταβλητές

Σε ένα ιδιαίτερα συγκεντρωτικό κράτος, όπως η Ελλάδα, η πολιτική παρέμβαση μπορεί να επηρεάσει το επίπεδο και τη φύση των δημοσιονομικών εσόδων και δαπανών και κατ' επέκταση το βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας των Ο.Τ.Α.. Η εμπειρική έρευνα αποδεικνύει ότι ο κρατικός παρεμβατισμός αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους προσδιοριστικούς παράγοντες της κατανομής των επιχορηγήσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Alperovich 1984, Borck & Owings 2003, Martinez-Vazquez & Boex 2005, Veiga & Pinho 2007, Simon-Cosano, Lego-Peñas & Vaquero 2013) - παρόλο που όπως αναφέρει ο Patsouratis (2005), οι πολιτικές μεταβλητές που είχαν χρησιμοποιηθεί στις αναλύσεις διέφεραν μεταξύ τους - και κατ' επέκταση και της Αυτονομίας της. Υποστηρίζεται ότι ένα μεγάλο μέρος των επιχορηγήσεων της Κεντρικής Διοίκησης παρέχεται σε περιοχές όπου το κυβερνών κόμμα συνήθως λαμβάνει τις περισσότερες ψήφους κατά την διενέργεια των εθνικών εκλογών ή που αναμένεται ότι στις επόμενες εκλογές θα μπορούσαν να αποκτηθούν περισσότερες ψήφοι και έτσι σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρείται μεγαλύτερη αύξηση του μεγέθους των επιχορηγήσεων που κατευθύνεται προς τους Δήμους κατά τα έτη διενέργειας Τοπικών και Εθνικών εκλογών, καθώς και στο έτος που προηγείται των εκλογών (Borck & Owings 2003, Johansson 2003, Veiga & Pinho 2007, Simon-Cosano, Lego-Peñas & Vaquero 2013).

Προκειμένου να εντοπιστεί ο βαθμός πολιτικής παρέμβασης, ή «ευνοιοκρατίας», (favoritism) στις πολιτικές και οικονομικές αποφάσεις των Ο.Τ.Α., χρησιμοποιήθηκε η πολιτική ψευδομεταβλητή «elections» η οποία αποτυπώνει την κομματική υποστήριξη που είχαν λάβει οι Δήμαρχοι και Κοινοτάρχες κατά τις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διεξήχθησαν τα έτη 1998 (8 και 15 Οκτώβρη 1998), 2002 (13

Οκτώβρη 2002) και 2006 (15 Οκτώβρη 2006). Ειδικότερα, με ένα (1) υποδηλώνεται ο εκλεγμένος τοπικός άρχοντας του Δήμου ή της Κοινότητας που κατά τις εκλογές είχε υποστηριχτεί από το κυβερνών κόμμα ή από συνεργασίες του κυβερνώντος κόμματος με άλλα κόμματα, ενώ με μηδέν (0) ο εκλεγμένος υποψήφιος δήμαρχος ή κοινοτάρχης που υποστηρίχτηκε από άλλο κόμμα ή συνεργασίες άλλων κομμάτων ή ο εκλεγμένος υποψήφιος που κατέβηκε στις εκλογές ως ανεξάρτητος ή ο ανεξάρτητος που σε προηγούμενες εκλογικές αναμετρήσεις είχε υποστηριχτεί από κάποιο κόμμα.

Μια αντίστοιχη πολιτική μεταβλητή είχε δημιουργηθεί από τον Patsouratis (1990) προκειμένου να μελετηθεί κατά πόσο οι παράγοντες που προτείνονται από την θεωρία ως προσδιοριστικοί παράγοντες της Αποκέντρωσης είναι στατιστικά σημαντικοί στο να ερμηνεύουν τις μεταβολές στον βαθμό της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης μεταξύ χωρών. Ως δείγμα χρησιμοποιήθηκαν έντεκα (11) κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και η εξεταζόμενη περίοδος αφορούσε στα έτη 1960-1986. Η πολιτική μεταβλητή της ανάλυσης είχε τη μορφή ψευδομεταβλητής που υποδήλωνε το πολιτικό κόμμα που ήταν στην εξουσία την εξεταζόμενη περίοδο. Δίνονταν η τιμή ένα (1) για τα χρόνια που ένα κόμμα ήταν στην εξουσία και μηδέν (0) για τα χρόνια που άλλο πολιτικό κόμμα ήταν στην εξουσία. Η πολιτική μεταβλητή ήταν στατιστικά μη σημαντική για την πλειοψηφία των εξεταζόμενων χωρών του δείγματος, ωστόσο το πρόσημο αυτής της μεταβλητής δεν ήταν ίδιο για όλες τις χώρες κάτι που κατά τον Patsouratis (1990, σελ. 463) ερμηνεύονταν ως ότι κάποια πολιτικά κόμματα ενισχύουν την τάση για Δημοσιονομική Αποκέντρωση ενώ άλλα την αποδυναμώνουν.

Στην παρούσα ανάλυση χρησιμοποιήθηκαν δυο ακόμα πολιτικές μεταβλητές, η μία από τις οποίες αποτυπώνει την ικανότητα αξιοποίησης από τους Δημάρχους/Κοινοτάρχες της δύναμης και της εξουσίας που τους έχει προσδώσει η επανεκλογή τους προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους τους, ενώ η δεύτερη δείχνει το βαθμό ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων κατά την εκλογική διαδικασία της Τ.Α., ο οποίος μπορεί να καθορίσει το βαθμό ελέγχου των πολιτικών και οικονομικών αποφάσεων του εκλεγμένου Τοπικού Άρχοντα από τους πολιτικούς του αντιπάλους.

Ειδικότερα, η πρώτη ψευδομεταβλητή προσμετρά την πολιτική δύναμη των Τοπικών Αρχόντων (political power) και λαμβάνει την τιμή ένα (1), εάν ο εκλεγμένος Δήμαρχος/Κοινοτάρχης στις δυο διαδοχικές εκλογές της Τ.Α. είναι το ίδιο πρόσωπο, και την τιμή μηδέν (0), όταν ο εκλεγμένος Τοπικός Άρχοντας είναι διαφορετικό πρόσωπο, δηλαδή δεν επανεκλέγεται. Ο Δήμαρχος/Κοινοτάρχης που εκλέγεται πολλές

και διαδοχικές φορές ισχυροποιείται και είναι σε θέση να ασκήσει πιο έντονες πιέσεις προς την Κεντρική Διοίκηση προκειμένου επιτύχει τους στόχους του¹¹⁸. Η επανεκλογή των Δημάρχων/Κοινοταρχών μπορεί να επηρεάσει τον τρόπο λήψης των οικονομικών τους αποφάσεων, καθώς, είτε μπορεί να γίνουν πιο προσεχτικοί όσον αφορά στο μέγεθος των δαπανών που διενεργούν, είτε πιο αδιάφοροι και απρόσεχτοι με αποτέλεσμα να μην υπολογίζουν το οικονομικό βάρος που δημιουργείται από τις ενέργειές τους και μετατίθεται στις επόμενες γενεές.

Η δεύτερη πολιτική μεταβλητή που δημιουργήθηκε είναι ο «ανταγωνισμός» (competition), που δείχνει τον αριθμό των κομματικών συνδυασμών που ήταν υποψήφιοι στις εκλογικές αναμετρήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των ετών 1998, 2002 και 2006. Η μεταβλητή αυτή εκφράζει τη συσχέτιση που υπάρχει μεταξύ του αριθμού των αντίπαλων συνδυασμών - οι περισσότεροι υποψήφιοι των οποίων θα καταλάβουν μια θέση στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο- και του βαθμού ελέγχου επί των αποφάσεων του νεοεκλεγμένου Δημάρχου/Κοινοτάρχη. Επίσης, μέσω αυτής της μεταβλητής θα μπορέσει να αναδειχθεί ο ανταγωνισμός που υπάρχει ως προς την ανάληψη εξουσίας σε κάποιους Ο.Τ.Α. και πώς συσχετίζεται αυτό με το μέγεθος των επιχορηγήσεων που λαμβάνουν οι Ο.Τ.Α..

Γενικότερα, ο στόχος της δημιουργίας των δυο παραπάνω μεταβλητών είναι να αναλυθεί και να αναδειχθεί: α) κατά πόσο οι τοπικοί άρχοντες που εκλέγονται για δεύτερη φορά είναι πιο προσεχτικοί σε σχέση με το επίπεδο δαπανών που πραγματοποιούν ή γίνονται πιο απρόσεχτοι/αμελείς (ή και πιο άκαμπτοι) όσες περισσότερες φορές επανεκλέγονται και β) κατά πόσο τα υψηλότερα επίπεδα ανταγωνισμού στις εκλογές αυξάνουν τον έλεγχο επί των πολιτικών αποφάσεων των Ο.Τ.Α. και ωθούν τους Τοπικούς Άρχοντες στο να λαμβάνουν πιο ορθολογικές (ή και συντηρητικές) δημοσιονομικές αποφάσεις.

7.4 Εμπειρικά Αποτελέσματα

7.4.1 Περιγραφικά Αποτελέσματα

Στον Πίνακα 17 παρουσιάζονται τα περιγραφικά αποτελέσματα της ανάλυσης. Παρατηρείται ότι το δείγμα των 1.031 Ο.Τ.Α. που χρησιμοποιείται στην ανάλυση παρουσιάζει έναν δείκτη Αυτονομίας εσόδων (Revenue Autonomy) με μέσο όρο

¹¹⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλές χώρες σε μια προσπάθεια να εξαλειφθεί κάθε πιθανότητα άσκησης πολιτικής επιρροής ή περιχαράκωση στην πολιτική που θα προκαλέσει παρενέργειες, θεσπίζουν κανόνες για να αποτρέψουν την συνεχή εκλογή των ίδιων πολιτικών προσώπων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι ΗΠΑ, όπου το ίδιο άτομο δεν επιτρέπεται να κατέβει υποψήφιος στις προεδρικές εκλογές περισσότερες από δυο φορές.

(διάμεσος) περίπου 22% (19%), ένα δείκτη Αυτονομίας εσόδων ως προς το υπόλοιπο εσόδων (Res Revenue Autonomy) με μέσο όρο 35% (23%), ενώ τέλος τα φορολογικά έσοδα αποτελούν κατά μέσο όρο ένα χαμηλό ποσοστό των συνολικών εσόδων των Ο.Τ.Α. [κατά μέσο όρο (διάμεσο) 1,44% (0,27%)] αποτυπώνοντας έτσι το χαμηλό βαθμό κατά τον οποίο οι Ο.Τ.Α. βασίζονται στα άμεσα φορολογικά έσοδα και σε ίδιες πηγές χρηματοδότησης στην εξεταζόμενη περίοδο της ανάλυσης. Επίσης, ο δείκτης Αυτονομίας δαπανών (επιχορηγήσεις προς συνολικές δαπάνες των Ο.Τ.Α.) εμφανίζει υψηλότερο μέσο όρο (διάμεσο), 73% (72%), κάτι που μπορεί να δείχνει ότι οι Ο.Τ.Α. έχουν μεγαλύτερη δυνατότητα να ελιχθούν, όσον αφορά στις δαπάνες που διενεργούν. Ωστόσο, οι παραπάνω υψηλές τιμές του Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών ουσιαστικά υποδηλώνουν και τον υψηλό βαθμό εξάρτησης των Ο.Τ.Α. από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Η περιορισμένη Δημοσιονομική Αυτονομία των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα διαφαίνεται ακόμα περισσότερο από τα υψηλά επίπεδα τιμών των επιχορηγήσεων (transfers) τα οποία εκφράζονται ως ο λόγος των επιχορηγήσεων που προέρχονται από διάφορες πηγές προς τα συνολικά έσοδα του Ο.Τ.Α., και τα οποία αντιστοιχούν στα δυο τρίτα περίπου των συνολικών εσόδων των Ο.Τ.Α..

Πίνακας 17. Περιγραφικά Στατιστικά Στοιχεία του Δείγματος των 1.031 Ο.Τ.Α. της περιόδου 1999-2009 (Descriptive Results).

	Μέσος Όρος	Διάμεσος
Γεωγραφικά Χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α.		
Υψόμετρο (Altimeter)	283	159
Πληθυσμιακή Πυκνότητα (Density)	687	39.6
Επιφάνεια (SurfWater)	128	106
Νησιωτικότητα (Island)	0.21	0.00
Ορεινότητα (Mountainous)	0.35	0.00
Πολιτικά Χαρακτηριστικά		
Εκλογές (Elections)	0.40	0.00
Ανταγωνισμός (Competition)	3.13	3.00
Πολιτική Δύναμη (Political Power)	0.44	0.00
Πληθυσμιακά Χαρακτηριστικά		
Μέγεθος του Πληθυσμού (Population)	10.6	4.70
Επιχορήγηση (Transfer) (%)	59.4	61.2
Εκπαίδευση (Education) (%)	7.20	6.08
Ανεργία (Unemployed) (%)	4.00	4.00
Οικονομικά Μη Ενεργός Πληθυσμός (Economically Inactive) (%)	51.0	50.0
Χαρακτηριστικά Αυτονομίας		
Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών (ExpAutonomy) (%)	72.7	72.1
Υπόλοιπο Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων (ResRevAutonomy) (%)	34.9	22.5
Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (RevAutonomy) (%)	21.8	18.4
Δείκτης Φορολογικών Εσόδων (TaxRev) (%)	1.44	0.27

Επιπλέον, από τα αποτελέσματα της περιγραφικής ανάλυσης προκύπτει ότι κατά μέσο όρο, το 21% των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα είναι νησιωτικοί και πάνω από το ένα τρίτο του συνόλου των Ο.Τ.Α. είναι χωροθετημένοι σε υψόμετρο πάνω από τα 159 μέτρα. Ο μέσο όρος (διάμεσος) της έκτασης των Ο.Τ.Α. είναι 128 (106) τ.χλμ., στην οποία έχουν συμπεριληφθεί όλες οι υδάτινες επιφάνειες που βρίσκονται εντός των γεωγραφικών ορίων των Ο.Τ.Α. (ποτάμια, λίμνες κτλ), ενώ η πληθυσμιακή πυκνότητα είναι κατά

μέσο όρο (διάμεσο) 687 (40) άτομα ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο έκτασης. Επίσης, ο μέσος πληθυσμός (διάμεσος) των Ο.Τ.Α. είναι 10,6 (4,7) χιλιάδες άτομα γεγονός που δείχνει την έντονη διαφοροποίηση που υπάρχει μεταξύ των Ο.Τ.Α.. Αυτές οι διαφορές εμφανίζουν μεγάλη διακύμανση κάτι το οποίο μπορεί να οφείλεται και στις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα.

Προκειμένου να υπάρξει μια καλύτερη αποτύπωση και ερμηνεία των παραπάνω μεταβολών δημιουργήθηκαν δυο ξεχωριστά υποσύνολα του δείγματος με βάση δυο διακριτά γεωγραφικά χαρακτηριστικά των ελληνικών Ο.Τ.Α., τη νησιωτικότητα και την ορεινότητα (Ο.Τ.Α. που χωροθετούνται σε νησί, «Island» ή σε βουνό, «Mountain»). Τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στον Πίνακα 18 είναι εντυπωσιακά, και αποτυπώνουν τις σημαντικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των τιμών των διαμέσων των υπό εξέταση μεταβλητών για κάθε ένα υποσύνολο του δείγματος.

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι οι Ο.Τ.Α. της ηπειρωτικής χώρας (mainland) είναι μεγαλύτεροι σε επιφάνεια και η διάμεσος του υψομέτρου τους είναι σημαντικά υψηλότερη από αυτή των νησιωτικών Ο.Τ.Α., κάτι το οποίο ήταν αναμενόμενο. Επίσης, οι ηπειρωτικοί Ο.Τ.Α. έχουν διπλάσιο σχεδόν πληθυσμό από τη διάμεσο του συνολικού δείγματος και μεγαλύτερο πληθυσμό από τις κατοικημένες περιοχές των νησιωτικών Ο.Τ.Α.. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι τα περισσότερα αστικά κέντρα είναι χωροθετημένα σε χαμηλότερα υψόμετρα. Ένα ακόμα εντυπωσιακό στοιχείο που προκύπτει από την ανάλυση είναι ότι ενώ κάποιος θα περίμενε πως τα νησιά θα μπορούσαν να είχαν εξελιχτεί σε τόπο διαμονής για συνταξιούχους με αποτέλεσμα την εμφάνιση υψηλού ποσοστού οικονομικά μη ενεργών πολιτών στη σύνθεση του πληθυσμού των νησιών, στην πραγματικότητα δεν παρατηρείται μεγάλη διαφορά, όσον αφορά στο ποσοστό του οικονομικά μη ενεργού πληθυσμού μεταξύ των νησιωτικών και ηπειρωτικών περιοχών. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός ότι, σε σύγκριση με τις ηπειρωτικές περιοχές, ένα αρκετά υψηλό ποσοστό του πληθυσμού που είναι

εγκατεστημένο σε νησιωτικές περιοχές έχει ολοκληρώσει την εκπαίδευσή του στις ανώτερες και ανώτατες βαθμίδες εκπαίδευσης¹¹⁹.

¹¹⁹ Το γεγονός ότι ο νησιωτικός πληθυσμός παρουσιάζει υψηλότερο δείκτη εκπαίδευσης είναι κάτι παράδοξο. Οι πιο μορφωμένοι άνθρωποι ζουν σε πόλεις. Ωστόσο, στην ηπειρωτική χώρα, εκτός από τις αστικές περιοχές, υπάρχουν οι αγροτικές και ορεινές περιοχές. Ως αποτέλεσμα, τα υψηλά ποσοστά πληθυσμού χαμηλής μόρφωσης που βρίσκονται εκτός των αστικών περιοχών αθροίζονται με τα υψηλά ποσοστά των μορφωμένων ανθρώπων που κατοικούν στις πόλεις και προκύπτει ένα χαμηλότερο ποσοστό εκπαίδευσης του πληθυσμού στην ηπειρωτική χώρα σε σύγκριση με εκείνο των νησιών. Δύο πιθανές εξηγήσεις θα μπορούσαν να δοθούν γι' αυτή την περίπτωση. Κατ' αρχάς, τα άτομα που έχουν μεγαλώσει σε νησιά μετά το πέρας των σπουδών τους πιθανόν να επιλέγουν να επιστρέψουν στον τόπο τους, καθώς εκεί πιθανόν να υπάρχουν περισσότερες ευκαιρίες απασχόλησης συγκριτικά με τους νέους που ολοκλήρωσαν τις σπουδές τους και προέρχονται από τις ορεινές περιοχές της χώρας. Μια άλλη πιθανή εξήγηση θα μπορούσε να είναι ότι η δημιουργία των πανεπιστημίων στην Κρήτη, το Αιγαίο και τα Ιόνια νησιά να αποτελούν κίνητρο εγκατάστασης για τους αποφοίτους τους, οι οποίοι πιθανόν να θέλουν να εργαστούν ως διδακτικό προσωπικό του πανεπιστημίου ή να επιθυμούν να παρατείνουν την διαμονή τους μετά την αποφοίτηση για διάφορους άλλους λόγους π.χ. για να εργαστούν σε τουριστικά επαγγέλματα των οποίων η ζήτηση είναι αυξημένη την τουριστική περίοδο.

Πίνακας 18. Αποτελέσματα αναφορικά με την Ισότητα των Διαμέσων «Equality of Medians Results».

	Νησιωτικότητα τα (Island)	Ηπειρωτική Χώρα (Mainland)		Ορεινότητα (Mountain)	Πεδινός (Lowland)		Εκλεγμένος (Elected)	Αντιπολίτευση (Opposition)	
Exp Autonomy	69.3	72.8	(4.59)***	67.7	57.7	(30.8)***	61.6	60.9	(0.55)
Res Rev Autonomy	25.9	21.5	(6.52)***	12.9	29.2	(44.7)***	22.6	22.4	(1.09)
Rev Autonomy	20.6	17.7	(6.50)***	11.5	22.6	(44.7)***	18.4	18.3	(1.10)
Tax Rev	0.21	0.29	(9.74)***	0.22	0.32	(25.9)***	0.27	0.28	(0.14)
Altimeter	107	183	(20.7)***	563	95.0	(87.9)***	155	159	(1.94)**
Density	45.9	37.9	(2.70)***	21.3	58.9	(52.5)***	43.1	37.1	(6.85)***
Surface water	4.32	4.75	(14.9)***	4.88	4.56	(19.7)***	4.66	4.66	(1.94)**
Island				0	0	(20.0)***	0	0	(3.27)***
Mountain	0	0	(20.0)***				0	0	(4.36)***
Elections	0	0	(3.27)***	0	0	(4.36)***			
Competition	2	3	(21.5)***	3	3	(23.4)***	3	3	(3.03)***
Political Power	0	0	(5.62)***	0	0	(0.57)	0	0	(2.51)***
Population	8.26	8.48	(11.9)***	7.95	8.73	(44.6)***	8.49	8.42	(6.23)***
Economically Inactive	0.51	0.50	(0.40)	0.52	0.49	(24.7)***	0.49	0.50	(2.53)***
Transfer	59.2	61.8	(7.04)***	67.7	57.7	(30.8)***	61.6	60.9	(0.55)
Education %	6.36	5.89	(4.05)***	5.59	6.33	(11.9)***	6.08	6.07	(2.36)***
Unemployment%	4.00	4.16	(1.25)	3.74	4.29	(15.9)***	4.18	4.08	(2.83)***
Μέγεθος του Δείγματος	2376	8965		3971	7370		4554	6783	
“Wilcoxon/Mann-Whitney (tie adjusted) values” στις παρενθέσεις. ***, **, * Επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας στο 1%, 5% και 10%, αντίστοιχα.									

Επίσης, όσον αφορά στους δείκτες Αυτονομίας εσόδων (Res Rev Autonomy και Rev Autonomy) οι διαφορές μεταξύ νησιωτικών και ηπειρωτικών Ο.Τ.Α. είναι αξιοσημείωτες. Ειδικότερα σε επίπεδο διαμέσου, οι συγκεκριμένοι δείκτες είναι σημαντικά υψηλότεροι για τους νησιωτικούς Ο.Τ.Α. σε σύγκριση με τους Ο.Τ.Α. που είναι χωροθετημένοι στην ηπειρωτική χώρα. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι νησιωτικές περιοχές είναι συνήθως τουριστικές και ότι τα ίδια έσοδα των νησιωτικών ΟΤΑ συνδέονται, άμεσα ή έμμεσα, με τον τουρισμό (φόρος στη διαμονή στα ξενοδοχεία, φόρος σε λογαριασμούς χώρων εστίασης, κλπ). Επιπλέον, η διάμεσος του δείκτη Αυτονομίας δαπανών που εκφράζεται ως ο λόγος των κρατικών επιχορηγήσεων που λαμβάνει ο Ο.Τ.Α. προς τα συνολικά του έσοδα, είναι σημαντικά υψηλότερη στους Ο.Τ.Α. των ηπειρωτικών περιοχών συγκριτικά με τους νησιωτικούς Ο.Τ.Α.. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι νησιωτικές περιοχές βασίζονται περισσότερο σε αυτόνομες πηγές χρηματοδότησης συγκριτικά με τους Ο.Τ.Α. στην ηπειρωτική περιοχή. Προκειμένου να εντοπιστεί η πιθανή επίδραση των μεγάλων αστικών κέντρων στη διαμόρφωση των παραπάνω αποτελεσμάτων, πραγματοποιήθηκε μεγαλύτερη ανάλυση του δείγματος και πιο συγκεκριμένα οι Ο.Τ.Α. ταξινομήθηκαν σε ορεινούς και σε Ο.Τ.Α. που χωροθετούνται σε πιο επίπεδες και πεδινές περιοχές (lowland) στις οποίες συνήθως είναι εγκατεστημένοι οι πιο μεγάλοι Ο.Τ.Α., όσον αφορά στον πληθυσμό και στην πληθυσμιακή πυκνότητα.

Τα πιο σημαντικά αποτελέσματα που προέκυψαν από την παραπάνω ανάλυση είναι ότι οι πεδινές περιοχές παρουσιάζουν υψηλότερα επίπεδα διαμέσου όσον αφορά στους Δείκτες Αυτονομίας Εσόδων (median revenue autonomy) και σημαντικά χαμηλότερα επίπεδα διαμέσου όσον αφορά στον δείκτη «vertical fiscal imbalance» και στο δείκτη επιχορηγήσεων, σε σχέση με τους Ο.Τ.Α. που είναι χωροθετημένοι στις πιο ορεινές περιοχές. Επίσης, παρατηρείται ότι ενώ τα επίπεδα του οικονομικά μη ενεργού πληθυσμού είναι χαμηλότερα στις πεδινές περιοχές, αυτές εμφανίζουν σημαντικά υψηλότερα επίπεδα εκπαίδευσης και ανεργίας στον πληθυσμό, κάτι το οποίο ήταν αναμενόμενο, λόγω του ότι αυτές οι περιοχές είναι πολύ πιο πυκνοκατοικημένες και προσελκύουν την εγκατάσταση περισσότερων πανεπιστημιακών ιδρυμάτων σε σχέση με τους ορεινούς Ο.Τ.Α..

Επίσης, η πολιτική παρέμβαση στη λειτουργία των Ο.Τ.Α. αποτελεί μια άλλη παράμετρο η οποία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όταν μελετούνται στοιχεία (κοινωνικο-οικονομικά) που αφορούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Από τα δεδομένα της ανάλυσης προκύπτει μια σημαντική διακύμανση των δεικτών που αποτυπώνουν την πολιτική παρέμβαση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σε σχέση με τα

διαφορετικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. του δείγματος. Στην τελευταία στήλη του Πίνακα 18 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ισότητας των διαμέσων που προέκυψαν και αφορούσαν δυο νέα υποσύνολα του δείγματος που δημιουργήθηκαν. Το ένα υποσύνολο του δείγματος περιλαμβάνει εκείνους τους Ο.Τ.Α. των οποίων οι Δήμαρχοι/Κοινοτάρχες είχαν υποστηριχτεί έμμεσα ή άμεσα από το κυβερνών κόμμα κατά την εξεταζόμενη περίοδο της ανάλυσης, ενώ το άλλο μέρος του δείγματος αποτελείται από τους Ο.Τ.Α. των οποίων οι Τοπικοί Άρχοντες είχαν υποστηριχτεί από τα κόμματα της αντιπολίτευσης. Γενικότερα, διαπιστώνεται ότι οι τιμές των διαμέσων που αφορούν στα δυο επιμέρους δείγματα διαφέρουν σημαντικά ανά εξεταζόμενη μεταβλητή, εκτός από την περίπτωση των δεικτών μέτρησης της Αυτονομίας εσόδων, γεγονός το οποίο αποδεικνύει ότι στην Ελλάδα το πολιτικό στοιχείο αποτελεί καθοριστικό παράγοντα στη διαμόρφωση των οικονομικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επιπλέον, παρατηρείται ότι η μεταβλητή της πολιτικής δύναμης (Political Power) είναι σημαντικά υψηλότερη στις περιπτώσεις των Ο.Τ.Α. που ο Δήμαρχος/Κοινοτάρχης είχε υποστηριχτεί από το κυβερνών κόμμα, κάτι το οποίο δείχνει ότι ο τρόπος που οι πολίτες ψηφίζουν στις τοπικές εκλογές μπορεί να επηρεάζεται άμεσα από την πολιτική στήριξη συγκεκριμένων υποψηφιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Weingast (Weingast 2009, σελ. 280, Weingast 2013) οι εκλογές, αντί ένα μέσο έκφρασης των πολιτών, μπορεί να αποτελέσουν ένα μέσο πολιτικού ελέγχου και χειραγώγησης.

Τέλος, η μεταβλητή του ανταγωνισμού (competition), αυξάνεται αντιστρόφως σε σχέση με την κεντρική κρατική παρέμβαση που εκφράζεται με την υποστήριξη συγκεκριμένων υποψηφιοτήτων Δημάρχων/Κοινοταρχών κατά τις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όσο λιγότερο εμφανής και άμεση είναι η υποστήριξη της Κεντρικής Κυβέρνησης σε συγκεκριμένες υποψηφιότητες κατά την διεξαγωγή των εκλογών της Τ.Α., ενδεχομένως, τόσο περισσότεροι θα είναι οι συνδυασμοί που θα δηλώσουν υποψηφιότητα κατά τις εκλογές, καθώς μπορεί να θεωρηθεί ότι υπό αυτές τις συνθήκες οι πιθανότητες εκλογής τους είναι περισσότερες. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης, όσον αφορά στις παραπάνω δυο πολιτικές μεταβλητές, δημιουργούν σημαντικά ερωτήματα, όσον αφορά στο βαθμό επηρεασμού από την Κεντρική Διοίκηση, των αποφάσεων των πολιτών κατά την διενέργεια των τοπικών εκλογών.

Από τα παραπάνω αποτελέσματα προκύπτει ότι η γεωγραφική θέση και η γεωμορφολογία των Ο.Τ.Α., καθώς και ο βαθμός πολιτικής παρέμβασης διαμορφώνουν την οικονομική και κοινωνική ευημερία των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα.

7.4.2 Κύρια εμπειρικά ευρήματα της Παλινδρόμησης

Η ανάλυση της παλινδρόμησης έχει ως στόχο την εκτίμηση ενός οικονομετρικού υποδείγματος μέσω του οποίου θα προσδιορίζεται με ακρίβεια η σχέση μεταξύ των εξαρτημένων μεταβλητών, δηλαδή των δεικτών Αυτονομίας/Αποκέντρωσης, και των γεωγραφικών, κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών παραγόντων που αφορούν στους 1.031 Ο.Τ.Α. του δείγματος, και αποτελούν τις ανεξάρτητες μεταβλητές του υποδείγματος. Ουσιαστικά επιχειρείται να διερευνηθεί και να αναδειχθεί ο ρόλος των παραπάνω παραγόντων στη διαμόρφωση της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης της παλινδρόμησης περιλαμβάνονται στον Πίνακα 19. Το γενικότερο συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι μεταβλητές του υποδείγματος που αποτυπώνουν τα γεωγραφικά και πολιτικά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α., είναι στατιστικά σημαντικές, όσον αφορά στις εκτιμήσεις που αφορούν στην Αυτονομία εσόδων, και τα συγκεκριμένα αποτελέσματα συμφωνούν με τα αντίστοιχα της περιγραφικής ανάλυσης που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου.

Στην πρώτη στήλη του Πίνακα 19 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την ανάλυση Παλινδρόμησης των Πάνελ δεδομένων (panel data) αναφορικά με το Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (Expenditure Autonomy Indicator). Τα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α. αποτελούν στατιστικά σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες του Δείκτη Αυτονομίας δαπανών. Ειδικότερα, ενώ οι περισσότεροι ερευνητές έχουν καταλήξει σε μικτά και στατιστικά μη σημαντικά αποτελέσματα (Wasylenko 1987, Patsouratis 1990, Panizza 1999, Cerniglia 2003, Stegarescu 2009), από τα αποτελέσματα της παρούσας ανάλυσης, τα οποία συμφωνούν με τα αποτελέσματα των Eller¹²⁰ (2004) και Bodman & Hodge¹²¹ (2010), προκύπτει ότι ο λόγος των επιχορηγήσεων προς τις συνολικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. μειώνεται όταν αυξάνεται ο πληθυσμός των Ο.Τ.Α.. Με άλλα λόγια, με την αύξηση του πληθυσμού μειώνεται η εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους, κάτι που ενδεχομένως οδηγεί σε αύξηση της Αυτονομίας των Ο.Τ.Α.. Οι Ο.Τ.Α. με την αύξηση του πληθυσμιακού τους μεγέθους έχουν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν τις οικονομίες κλίμακας και να παρέχουν αποδοτικά - και με ίδια μέσα - τοπικές δημόσιες

¹²⁰ Ο Eller (2004) διαπίστωσε μια θετική συσχέτιση μεταξύ των πληθυσμιακών μεταβλητών και των δεικτών Αποκέντρωσης Δαπανών (FDEXP) και Εσόδων (REV), που χρησιμοποίησε στην ανάλυσή του.

¹²¹ Οι Bodman και Hodge (2010) διαπίστωσαν μια θετική συσχέτιση μεταξύ του πληθυσμού (POP) και του Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (EXP DEC), όμως όταν για τη μέτρηση της Αποκέντρωσης χρησιμοποιήθηκαν βελτιωμένοι Δείκτες Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης η συσχέτιση ήταν αρνητική.

υπηρεσίες και αγαθά προς τους πολίτες τους. Σημειώνεται ότι ο δείκτης Αυτονομίας δαπανών έχει αντίστροφη ερμηνεία από τους υπόλοιπους δείκτες Αποκέντρωσης/Αυτονομίας δαπανών που χρησιμοποιούνται στη βιβλιογραφία, καθώς αύξηση των τιμών του συγκεκριμένου δείκτη ενδεχομένως σημαίνει μείωση της Αυτονομίας της Τ.Α., και το αντίστροφο. Ουσιαστικά, ο δείκτης Αυτονομίας δαπανών είναι ο δείκτης «vertical fiscal imbalance» ο οποίος αποτυπώνει το βαθμό κατά τον οποίο η Τ.Α. βασίζεται σε επιχορηγήσεις προκειμένου να πραγματοποιεί τις δαπάνες της και ο οποίος έχει χρησιμοποιηθεί στη διεθνή βιβλιογραφία και ως δείκτης μέτρησης της Αποκέντρωσης (WordBank 2001, Blume & Voigt, 2008 κ.α.).

Πίνακας 19. Εμπειρικά ευρήματα της Παλινδρόμησης αναφορικά με την Αυτονομία των Ο.Τ.Α. (Regression Results).

	ExpAutonomy			ResRevAutonomy			RevAutonomy			TaxRev		
	Coef.	t-stat.		Coef.	t-stat.		Coef.	t-stat.		Coef.	t-stat.	
C	99.2	4.69		40.9	3.98		22.8	6.70		2.12	1.58	
Population	-8.01	-4.23	***	5.74	6.44	***	2.87	9.75	***	0.18	1.57	
Density	5E-03	0.67		-2E-02	-5.01	***	-6E-03	-4.68	***	9E-06	0.17	
Education	-0.88	-2.17	**	2.16	10.9	***	0.78	11.9	***	0.01	0.57	
Unemployed	-47.2	-0.61		172	4.48	***	58.6	4.58	***	31.6	6.27	***
Econ_Inactive	60.6	2.35	***	-59.3	-4.65	***	-25.3	-5.98	***	-3.27	-1.96	*
Island	-4.60	-1.24		2.62	1.43		1.32	2.17	**	1.19	4.95	***
Mountainous	4.67	1.34		-7.42	-4.29	***	-4.37	-7.60	***	0.02	0.07	
SurfaceWater	-2.47	-1.30		-4.57	-4.85	***	-1.61	-5.13	***	0.01	0.08	
Transfer	0.53	5.61	***	-0.42	-17.5	***	-0.21	-35.5	***	-0.04	-20.2	***
Elections	-1.90	-0.66		-1.72	-2.93	***	-0.92	-6.70	***	-0.07	-1.44	
Competition	-0.09	-0.06		0.35	0.99		0.22	2.55	***	0.05	1.68	*
Political Power	-3.54	-1.21		1.11	1.82	*	0.42	2.95	***	0.21	4.04	***
Adj. R-sq.	2%			31%			52%			12%		

. ***, **, * επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας στο 1%, 5% και 10%, αντίστοιχα.

Ο δείκτης «vertical fiscal imbalance» αυξάνεται κατά περίπου 61% σε κάθε ποσοστιαία αύξηση του πληθυσμού που έχει κατηγοριοποιηθεί ως οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός (Economically Inactive)¹²² και μειώνεται ελάχιστα σε κάθε ποσοστιαία αύξηση του αριθμού των αποφοίτων ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης (Education). Το τελευταίο ερμηνεύεται από το γεγονός ότι όσο πιο υψηλό είναι το ποσοστό του πληθυσμού του Ο.Τ.Α. που είναι απόφοιτοι ανώτατης ή ανώτερης εκπαίδευσης, τόσο πιο μεγάλη θα μπορούσε να είναι η απαίτησή τους για ανεξαρτησία από κρατικές επιχορηγήσεις και αποδέσμευσή τους από την διαδικασία παροχής τοπικών υπηρεσιών και αγαθών. Ειδικότερα, η παραπάνω μείωση του λόγου των επιχορηγήσεων προς τις δαπάνες της Τ.Α., λόγω της αύξησης των αποφοίτων ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης, θα μπορούσε να οφείλεται είτε στη μείωση των επιχορηγήσεων, που ερμηνεύεται ως μεγαλύτερη Αυτονομία των Ο.Τ.Α., είτε στην αύξηση των δαπανών. Η αύξηση των δαπανών θα μπορούσε να ήταν αποτέλεσμα της καλύτερης εκπαίδευσης του πληθυσμού που οδηγεί σε αύξηση της αξίας του ανθρώπινου κεφαλαίου, κάτι που στη συνέχεια αυξάνει το διαθέσιμο εισόδημα των ατόμων και κατ' επέκταση την ικανότητα πληρωμής φόρων (φορολογική ικανότητα) - συμβάλλοντας στην αύξηση του ΑΕΠ της περιοχής - και οδηγεί σε άνοδο του επιπέδου ζωής των ατόμων και πιθανόν της ζήτησης για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Το τελικό αποτέλεσμα είναι αύξηση των δαπανών σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης σε όρους δαπανών.

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης αναφορικά με το πληθυσμό, τα οποία αποτυπώνουν μια αρνητική και στατιστικά σημαντική σχέση με το Δείκτη «Vertical Fiscal Imbalance», συμφωνούν με τους Bodman και Hodge (2010, σελ. 377) και Letelier (2005, σελ. 158-159), οι οποίοι αναφέρουν ότι «καθώς αυξάνεται ο πληθυσμός, το κόστος συμφόρησης σε τοπικό επίπεδο αυξάνεται και αυτό είναι πιθανό να αυξήσει τις δαπάνες των υπο-εθνικών κυβερνήσεων σε σχέση με τις δαπάνες του κεντρικού κράτους... [κάτι που τελικά] αυξάνει το κόστος των τοπικών αγαθών ανά κάτοικο και οδηγεί σε μείωση της ζήτησής τους», καθώς και ότι «εφόσον η ζήτηση για τοπικά δημόσια αγαθά είναι γενικά ανελαστική το πρώτο αποτέλεσμα θα επικρατήσει» (Bodman & Hodge 2010, σελ. 377, Letelier 2005, σελ. 158-159), επιβεβαιώνοντας έτσι

¹²²Το γεγονός αυτό αποτυπώνει μια αυξημένη εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος. Το Κεντρικό Κράτος μπορεί να επιλέγει να παρέχει επιχορηγήσεις στους Ο.Τ.Α. προκειμένου να καλύψει τις αυξημένες ανάγκες του τοπικού πληθυσμού, που δεν είναι οικονομικά ενεργό, αλλά εξαρτημένο από το πιο παραγωγικό κομμάτι του πληθυσμού.

την θεωρητική υπόθεση, ότι η αύξηση του πληθυσμού οδηγεί σε αύξηση της Αποκέντρωσης¹²³.

Επίσης, στον Letelier (2005, σελ. 159) αναφέρεται ότι «μια μεγαλύτερη περιοχή – και ως εκ τούτου με χαμηλότερη πληθυσμιακή πυκνότητα – οδηγεί σε μεγαλύτερη «ιδεολογική» απόσταση από το μέσο ψηφοφόρο. Αυτό τελικά θα επιφέρει μικρότερη ζήτηση για κυβερνητικές δαπάνες. Παρόλο που γίνεται διάκριση της επίδρασης του πληθυσμού σε σχέση με εκείνη της έκτασης, μια συνοπτική εξέταση αυτής της υπόθεσης θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως ότι η χαμηλότερη πληθυσμιακή πυκνότητα θα ωφελήσει περισσότερο την Αποκέντρωση». Τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την ανάλυση επιβεβαιώνουν την αρνητική σχέση μεταξύ του Δείκτη Εξάρτησης (Vertical Fiscal Imbalance) και της έκτασης του Ο.Τ.Α., όμως αυτή η σχέση είναι οριακά μη στατιστικά σημαντική¹²⁴.

Επιπλέον, η σχέση μεταξύ πληθυσμιακής πυκνότητας και του δείκτη Αυτονομίας δαπανών (αντίστροφη ερμηνεία) που διαπιστώνεται είναι θετική (αλλά όχι στατιστικά σημαντικά), που σημαίνει ότι μια αύξηση κατά μια ποσοστιαία μονάδα της πληθυσμιακής πυκνότητας οδηγεί σε αύξηση του λόγου των επιχορηγήσεων προς τις δαπάνες του Ο.Τ.Α. (ExpAutonomy), και πιθανόν και της εξάρτησής του από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους κάτι που μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της Αυτονομίας/αποκέντρωσης των Ο.Τ.Α.. Το συγκεκριμένο αποτέλεσμα συμφωνεί με τα αποτελέσματα της ανάλυσης του Eller (2004, σελ. 77), ο οποίος επίσης είχε διαπιστώσει μια αρνητική, μη στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ Αποκέντρωσης δαπανών και εσόδων και πληθυσμιακής πυκνότητας (2004), και έρχεται σε αντίθεση με την άποψη του Letelier (2005), ο οποίος υποστηρίζει ότι η χαμηλότερη πληθυσμιακή πυκνότητα μπορεί να οδηγήσει σε υψηλότερες δαπάνες από τις υπο-εθνικές κυβερνήσεις.

Επίσης, διαπιστώνεται μια θετική συσχέτιση του Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (Expenditure Autonomy Indicator) με το Δείκτη Επιχορηγήσεων (επιχορηγήσεις προς συνολικά έσοδα του Ο.Τ.Α.). Όταν αυξάνεται κατά μια ποσοστιαία μονάδα ο λόγος των

¹²³ Σύμφωνα με τον Eller (2004, σελ. 22), όσο μεγαλύτερος είναι ο πληθυσμός μια χώρας, τόσο πιο απαραίτητο είναι να αποκεντρωθούν ορισμένες κατηγορίες δαπανών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ετερογενείς προτιμήσεις (οι οποίες συνήθως είναι εντονότερες σε μια μεγάλη χώρα) και να επιτευχθεί η βέλτιστη παροχή των δημόσιων αγαθών. Οι μικρές χώρες παρουσιάζουν πιο ομοιογενείς ατομικές απόψεις και ως εκ τούτου οι ατομικές προτιμήσεις είναι λιγότερο έντονες με αποτέλεσμα μια Αποκεντρωμένη μορφή διοίκησης να μην μπορεί να αναπτύξει εύκολα τα πλεονεκτήματά της. (Thiessen, 2000, σελ. 12).

¹²⁴ Υπάρχουν δυο ερμηνείες γι' αυτό το αρνητικό αποτέλεσμα: είτε μπορεί να οφείλεται στις υψηλότερες δαπάνες που διενεργούν οι Ο.Τ.Α., είτε στα χαμηλότερα επίπεδα επιχορηγήσεων που παρέχονται στους μεγαλύτερους σε μέγεθος Ο.Τ.Α. (σε όρους έκτασης) και το οποίο πιθανόν να συμβάλλει στην αύξηση του βαθμού αυτονομίας τους.

επιχορηγήσεων του Κεντρικού Κράτους προς το σύνολο των εσόδων των Ο.Τ.Α., τότε ο δείκτης Αυτονομίας δαπανών αυξάνεται κατά 53% (επιχορηγήσεις /τοπικές δαπάνες) κάτι που σημαίνει μεγαλύτερη εξάρτηση από το Κεντρικό Κράτος και κατ' επέκταση μικρότερο βαθμό Αυτονομίας για τους Ο.Τ.Α.. Ωστόσο, ο Letelier (2005, σελ. 160) αναφέρει ότι «από τη στιγμή που οι επιχορηγήσεις δεν προορίζονται να υποκαταστήσουν πλήρως κάποιες δαπάνες τις οποίες οι Ο.Τ.Α. ήδη πραγματοποιούν, τότε αυτές θα έχουν ένα θετικό αποτέλεσμα στις δαπάνες», κάτι το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση του βαθμού Αποκέντρωσης δαπανών. Το αποτέλεσμα της ανάλυσης σχετικά με το Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών και της μεταβλητής των επιχορηγήσεων συμφωνεί με τους Bodman και Hodge (2010), οι οποίοι διαπίστωσαν μια αρνητική σχέση μεταξύ επιχορηγήσεων και Αυτονομίας, λόγω της υποκατάστασης κεφαλαίων που παρατηρείται από τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις, όταν αυξάνεται το μέγεθος των επιχορηγήσεων που λαμβάνουν και οι οποίοι αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι «Οι επιχορηγήσεις μπορεί να επηρεάσουν το επίπεδο Αυτονομίας των υπο-εθνικών κυβερνήσεων» (Bodman & Hodge, 2010, σελ. 378).

Σε σχέση με τα παραπάνω, ο Wasylenco (1987, σελ. 61) αναφέρει, ότι όταν οι κεντρικές επιχορηγήσεις παρέχονται στις υπο-εθνικές κυβερνήσεις με την προϋπόθεση αυτές να δαπανηθούν σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών τότε οι υπο-εθνικές κυβερνήσεις μπορούν να διατηρήσουν το μεγαλύτερο μέρος της Αυτονομίας τους, σε όρους δαπανών (expenditure autonomy), μεταφέροντας τα ίδια έσοδα που μέχρι πρότινος χρησιμοποιούνταν στις κατηγορίες δαπανών που πλέον χρηματοδοτούνται με επιχορηγήσεις, προς άλλες κατηγορίες δαπανών. Αντίθετα, όταν η Κεντρική Κυβέρνηση έχει πλήρη έλεγχο των δαπανών της Τ.Α. και έχει τη δυνατότητα να ανακατανείμει τις τοπικές δαπάνες ή ακόμα και να μειώσει το συνολικό μέγεθος των δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τότε η Τοπική Αυτονομία (ως προς τις δαπάνες) θα μειωθεί (Wasylenco, 1987, σελ. 61).

Επίσης, τα αποτελέσματα της παρούσας ανάλυσης συμφωνούν με τα αντίστοιχα των Gomez Reino και Alcade (2011, σελ. 815), οι οποίοι διαπίστωσαν ότι «ούτε οι πολιτικοί δείκτες παραγωγικότητας ούτε οι ψευδομεταβλητές που μετράνε την κομματική υποστήριξη φαίνεται να έχουν ερμηνευτική δύναμη». Ωστόσο, παρόλο που ο συντελεστής της μεταβλητής «political power» δεν είναι στατιστικά σημαντικός, τα αποτελέσματα αναδεικνύουν μια αρνητική σχέση μεταξύ της πολιτικής δύναμης και του δείκτη της εξάρτησης της Τ.Α. που ενδεχομένως οδηγεί σε αύξηση της Αυτονομίας δαπανών. Τα αποτελέσματα αυτά έρχονται σε αντίθεση με τα αποτελέσματα των Jametti και Joani (2011, σελ. 15), οι οποίοι αναφέρουν ότι η μεγαλύτερη κυβερνητική

δύναμη οδηγεί σε χαμηλότερο βαθμό συγκεντρωποίησης και ότι οι πιο ισχυροί πολιτικοί στην κεντρική κυβέρνηση έχουν ασθενέστερο κίνητρο να πραγματοποιούν δαπάνες από μόνοι τους προκειμένου να παρέχουν δημόσια αγαθά στους πολίτες τους καθώς δεν έχουν να επενδύσουν ιδιαίτερα στην επανεκλογή τους, γεγονός το οποίο ωθεί προς τα κάτω το βαθμό συγκεντρωποίησης.

Σύμφωνα με το μοντέλο των Jametti και Joani (2011, σελ. 7), η Αποκέντρωση θα εμφανιστεί αν οι προσδοκίες του κεντρικού κράτους για επανεκλογή είναι υψηλές – δηλαδή αν η κυβερνητική δύναμη είναι υψηλή και αν οι τοπικές δαπάνες βελτιώνουν επαρκώς την ευημερία των πολιτών. Κατά το παιχνίδι της επανεκλογής και ανάλογα με το πώς οι πολιτικοί λειτουργούν κατά τη διάρκεια αυτού, μπορεί να υπάρξει υπέρβαση δαπανών και / ή άνιση κατανομή δημοσιονομικών πόρων (Besley & Coate 2003).

Σε σχέση με τα παραπάνω, η ερμηνεία που θα μπορούσε να δοθεί αναφορικά με το αποτέλεσμα της ανάλυσης για την συγκεκριμένη πολιτική μεταβλητή, είναι ότι οι πιο ισχυροί τοπικοί άρχοντες μπορούν είτε να επιλέγουν τη διενέργεια δαπανών σε τοπικά δημόσια αγαθά και υπηρεσίες προκειμένου να εξασφαλίσουν την επανεκλογή τους, γεγονός το οποίο μειώνει το λόγο των επιχορηγήσεων προς τις δαπάνες (υποθέτουμε ότι το επίπεδο επιχορηγήσεων παραμένει σταθερό) και κατ' επέκταση αυξάνει το βαθμό Αποκέντρωσης, είτε να αποφασίζουν να μην βασίζονται για την χρηματοδότηση των δαπανών τους σε επιχορηγήσεις του κράτους, αλλά σε ίδιους πόρους, με αποτέλεσμα να μειώνεται το μερίδιο των επιχορηγήσεων στις συνολικές δαπάνες (υποθέτουμε ένα σταθερό επίπεδο δαπανών) και κατ' επέκταση η εξάρτησή τους, γεγονός που οδηγεί σε αύξηση της Αυτονομίας τους.

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης, όσον αφορά στους δείκτες Αυτονομίας εσόδων «RevAutonomy» και «RevResRevAutonomy» (δεύτερη και τρίτη στήλη του Πίνακα 19), ταυτίζονται για όλα τα χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α.. Ειδικότερα, όσον αφορά στη σχέση μεταξύ έκτασης και Αυτονομίας, σε αντίθεση με τα ευρήματα των Treisman (2006) και Bodman και Hodge (2010), διαπιστώνεται ότι η Αυτονομία εσόδων μειώνεται όσο μεγαλύτερη είναι η γεωγραφική έκταση των Ο.Τ.Α. (συμπεριλαμβάνονται οι υδάτινες περιοχές όπως οι λίμνες, τα ποτάμια κ.τ.λ.). Επίσης, η Αυτονομία εσόδων ελαττώνεται όσο μεγαλύτερη είναι η πληθυσμιακή πυκνότητα (density) που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α., κάτι το οποίο έρχεται σε αντίθεση με το αποτέλεσμα της ανάλυσης του Letelier (2005, σελ. 177) που αφορούσε στις χώρες υψηλού εισοδήματος, στην οποία καταγράφεται μια θετική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ πληθυσμιακής πυκνότητας και Αποκέντρωσης εσόδων. Σύμφωνα με τους Tekeli και Kaplan (2008, σελ. 959), οι περιοχές που εμφανίζουν χαμηλή πληθυσμιακή

πυκνότητα συχνά προσελκύουν αναλογικά περισσότερες επιχορηγήσεις λόγω του υψηλότερου κατά κεφαλή κόστους που συνεπάγεται η παροχή υπηρεσιών σε περιοχές που εμφανίζουν μεγάλη γεωγραφική διασπορά του πληθυσμού τους.

Το παραπάνω γεγονός μπορεί να αυξήσει την εξάρτηση αυτών των περιοχών από το Κεντρικό Κράτος και να μειώσει τη Δημοσιονομική Αυτονομία τους.

Αυτό που διαπιστώνεται από τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης είναι ότι οι γεωγραφικές μεταβλητές της ανάλυσης αποτελούν σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες του δείκτη Αυτονομίας εσόδων, ο οποίος είναι σημαντικά (λιγότερος) μεγαλύτερος, στις (ορεινές) νησιωτικές περιοχές. Αυτό κατά κάποιο τρόπο ταυτίζεται με τα αποτελέσματα των Canavire-Bacarreza και Martinez-Vasquez (2012), οι οποίοι διαπίστωσαν μια στατιστικά σημαντική, θετική συσχέτιση μεταξύ των δεικτών της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και των γεωγραφικών μεταβλητών.

Ειδικότερα, όσον αφορά στα αποτελέσματα αναφορικά με τα ιδιαίτερα μορφολογικά και κλιματολογικά χαρακτηριστικά της χώρας, παρατηρείται ότι οι νησιωτικοί Δήμοι/Κοινότητες απολαμβάνουν μεγαλύτερη Αυτονομία εσόδων από ότι ορεινοί Δήμοι κάτι το οποίο συμφωνεί με τα αποτελέσματα του Panizza (1999), ο οποίος διαπίστωσε μια θετική επίδραση της έκτασης της χώρας και του εθνικού κατακερματισμού (ethnic fractionalization) που δημιουργείται λόγω της «geographical diversity», στο βαθμό της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης.

Ο Panizza (1999, σελ. 110) ισχυρίζεται ότι συχνά οι διάφορες εθνοτικές ομάδες είναι εγκατεστημένες σε διάφορες περιοχές στην χώρας στις οποίες σε κάποιες περιπτώσεις έχει παραχωρηθεί υψηλός βαθμός Αυτονομίας από την Κεντρική Κυβέρνηση. Σύμφωνα με τον ίδιο μια πιθανή εξήγηση αυτού του φαινομένου είναι ότι η Κεντρική Κυβέρνηση επιλέγει να δωροδοκήσει περιοχές με εθνολογικές διαφορές παρέχοντάς τους μεγαλύτερη Αυτονομία σε σχέση με τις υπόλοιπες περιοχές της χώρας. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρεται η Ιταλία, η οποία παρόλο που είναι μια ιδιαίτερα συγκεντρωτική χώρα, ωστόσο έχει εκχωρήσει μεγάλη Αυτονομία και παρέχει υψηλά επίπεδα επιχορηγήσεων σε πέντε συγκεκριμένες περιοχές από τις οποίες οι δυο είναι νησιωτικές (Σαρδηνία και Σικελία), οι άλλες τρεις παραμεθόριες περιοχές, στις οποίες είναι εγκατεστημένες μεγάλες εθνικές μειονότητες. Μια διαφορετική ερμηνεία που θα μπορούσε να δοθεί για την περίπτωση αυτών των περιοχών είναι ότι σ' αυτές επικρατούν ιδιαίτερες συνθήκες (νησιωτικότητα, γεωγραφική απομόνωση κ.α.) που δημιουργούν ξεχωριστές ανάγκες σε σχέση με την υπόλοιπη επικράτεια, γεγονός που

θα μπορούσε να δικαιολογήσει την άσκηση μιας πιο ευνοϊκής πολιτικής προς αυτές, σε σχέση με τις άλλες περιοχές της χώρας.

Επίσης, οι Gomez Reino και Alcalde (2011) αναφέρουν ότι η Κεντρική Κυβέρνηση στην Ισπανία, τροποποίησε μια ειδική φόρμουλα που χρησιμοποιούνταν για την κατανομή των κρατικών πόρων προκειμένου να χρησιμοποιήσει τις επιχορηγήσεις ειδικού σκοπού, ώστε να επωφεληθούν αποκλειστικά συγκεκριμένες περιοχές της χώρας. Με αυτό τον τρόπο το Κεντρικό Κράτος χρησιμοποιεί το δικό του προϋπολογισμό ως ένα εργαλείο πολιτικής διαπραγμάτευσης με τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αναφέρθηκε ότι, σε αντίθεση με τα αποτελέσματα των Bodman και Hodge (2010), η επιφάνεια του Ο.Τ.Α. συσχετίζεται αρνητικά με την Αυτονομία εσόδων και οι πιο πυκνοκατοικημένες περιοχές εμφανίζουν χαμηλότερο βαθμό Αποκέντρωσης εσόδων. Αυτό είναι σύμφωνο με την άποψη του Eller (2004, σελ. 22) ο οποίος αναφέρει ότι σε μικρές δικαιοδοσίες (σε όρους έκτασης και πληθυσμού, π.χ. νησί), οι ατομικές απόψεις μπορεί να είναι πιο ομογενοποιημένες και ως εκ τούτου οι διαφορές στις ατομικές προτιμήσεις μπορεί να είναι λιγότερο ευδιάκριτες, με αποτέλεσμα ένα Αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης να μην μπορεί να αναπτύξει εύκολα τα οφέλη που προκύπτουν από τη λειτουργία του. Σύμφωνα με τον Oates (1979, σελ. 49), σε μια μικρή χώρα οι οποία αποτελείται από ένα μεγάλο αριθμό ανεξάρτητων δημόσιων οργανισμών (ή επίπεδα διακυβέρνησης), η κεντρική παροχή δημόσιων αγαθών προς την κοινωνία ίσως είναι πιο επιθυμητή, γιατί στην πρώτη περίπτωση το διοικητικό και εκλογικό κόστος σε όρους χρόνου και προσπάθειας που συνεπάγεται η διεξαγωγή τοπικών εκλογών για την ανάδειξη δημόσιων λειτουργιών, είναι υψηλότερο.

Όσον αφορά στην επίδραση της μεταβλητής ανεργίας στην Αυτονομία των Ο.Τ.Α., διαπιστώνεται ότι η Αυτονομία ως προς τα έσοδα είναι σημαντικά μεγαλύτερη σε κάθε ποσοστιαία αύξηση του επιπέδου ανεργίας. Σύμφωνα με τον Stegarescu (2009, σελ. 705) και τους Bodman και Hodge (2010, σελ. 377), η μεταβλητή της ανεργίας χρησιμοποιείται εμπειρικά για αποτυπώσει τα πιθανά προσωρινά αποτελέσματα εσόδων και δαπανών που οφείλονται στους οικονομικούς κύκλους, οι οποίοι μπορεί να αυξήσουν τη ζήτηση για τη διενέργεια δαπανών από το Κεντρικό Κράτος και να επηρεάσουν το επίπεδο των εσόδων της Κυβέρνησης και συνεπώς τη ζήτηση για συγκεκριμένα δημόσια αγαθά και την Αποκέντρωση. Από το αποτέλεσμα της ανάλυσης προκύπτει ότι κάθε μοναδιαία αύξηση του ποσοστού ανεργίας οδηγεί σε μεγαλύτερη Αυτονομία εσόδων κατά περίπου εκατόν εβδομήντα δύο (172) (ResRevAutonomy) και πενήντα εννέα (59) (RevAutonomy) μονάδες. Το συγκεκριμένο αποτέλεσμα παρόλο

που φαίνεται παράδοξο και έρχεται σε αντίθεση με τα ευρήματα των Jemna et al. (2013) και Bodman και Hodge (2010), μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι οι μεγαλύτεροι Ο.Τ.Α. που είναι πιο πυκνοκατοικημένοι μπορεί να είναι πιο αυτόνομοι και ταυτόχρονα να διαθέτουν μεγαλύτερα ποσοστά άνεργων πολιτών σε σχέση με τους μικρότερους Ο.Τ.Α..

Οι Tekeli και Kaplan (2008), οι οποίοι διαπίστωσαν μια θετική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ του βαθμού ανεργίας και των επιχορηγήσεων που λαμβάνει ο Δήμος, αναφέρουν ότι η Κεντρική Κυβέρνηση μπορεί να παρέχει επιχορηγήσεις προς τις «άπορες» επαρχίες όπου τα ποσοστά ανεργίας είναι αρκετά υψηλά και η δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων τους μειώνεται σημαντικά καθώς αυξάνονται τα επίπεδα ανεργίας. Ωστόσο, όπως οι ίδιοι αναφέρουν (2008, σελ. 958) μια πόλη που εμφανίζει πολύ υψηλά επίπεδα ανεργίας μπορεί ταυτόχρονα να είναι πιο πλούσια συγκριτικά με άλλες πόλεις που παρουσιάζουν χαμηλότερη ανεργία. Από τα αποτελέσματα της ανάλυση παλινδρόμησης της παρούσας διδακτορικής διατριβής προκύπτει ότι η σχέση μεταξύ της ανεργίας και του Δείκτη «Vertical Fiscal Imbalance» είναι αρνητική, αλλά όχι στατιστικά σημαντική. Το παραπάνω σημαίνει ότι όταν η ανεργία αυξάνεται κατά μια ποσοστιαία μονάδα η εξάρτηση του Ο.Τ.Α. μειώνεται, κάτι που ενδεχομένως οδηγεί σε αύξηση της Αυτονομίας τους (ανάλογα με το αν η μείωση της εξάρτησης οφείλεται στη μείωση των επιχορηγήσεων που λαμβάνει ο Ο.Τ.Α. ή στην αύξηση των δαπανών του Ο.Τ.Α.).

Επιπλέον, τα αποτελέσματα της ανάλυσης που αφορούν στα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α. παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Όταν αυξάνεται κατά μια ποσοστιαία μονάδα ο μη οικονομικά ενεργός πληθυσμός οι δείκτες Αυτονομίας εσόδων μειώνονται κατά είκοσι πέντε (25%) (RevAutonomy) και πενήντα εννέα (59%) (ResRevAutonomy) ποσοστιαίες μονάδες. Το παραπάνω αποτέλεσμα κατά κάποιο τρόπο συμφωνεί με τα συμπεράσματα των Jemna et al. (2013, σελ. 57) οι οποίοι διαπίστωσαν ότι η δημογραφική εξάρτηση επηρεάζει αρνητικά το μερίδιο των ιδίων εσόδων στα συνολικά έσοδα των κομητειών¹²⁵. Όσον αφορά στο δείκτη «vertical fiscal imbalance», η αύξηση του μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού (φοιτητές, νοικοκυρές κτλ) συνδέεται με μεγαλύτερη εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από κρατικές επιχορηγήσεις. Τα αυξημένα ποσοστά επιχορηγήσεων προς τους συγκεκριμένους Ο.Τ.Α. πιθανόν να δικαιολογούνται από τις αυξημένες ανάγκες που προκύπτουν λόγω των υψηλών

¹²⁵ Ο δείκτης δημογραφικής εξάρτησης θα μπορούσε να θεωρηθεί παρόμοιος με το δείκτη «μη οικονομικά ενεργός πληθυσμός» που χρησιμοποιείται στην παρούσα ανάλυση, καθώς ο πρώτος ορίζεται ως το μερίδιο του εξαρτημένου πληθυσμού (πληθυσμός κάτω από 15 ετών και ηλικιωμένοι πάνω από τα 64 έτη) στο παραγωγικό κομμάτι του πληθυσμού (πληθυσμός ηλικίας από 15 έως 64 έτη).

επιπέδων του οικονομικά μη ενεργού πληθυσμού που καταγράφονται στην επικράτειά τους.

Επίσης, τα αποτελέσματά αναφορικά με το δείκτη εκπαίδευσης και την Αυτονομίας εσόδων των Ο.Τ.Α. συμφωνούν με τα αποτελέσματα των Sacchi και Salotti (2014), οι οποίοι διαπίστωσαν μια θετική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ της εκπαίδευσης και της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης.

Αξιοσημείωτο είναι ότι η Αυτονομία συσχετίζεται θετικά με τον πληθυσμό, γεγονός το οποίο έρχεται σε αντίθεση με τα συμπεράσματα του Stegarescu (2009)¹²⁶, ενώ συμφωνεί με τα αποτελέσματα των Gomez Reino και Alcalde (2011), Eller (2004), Cerniglia¹²⁷ (2003, σελ. 766) και Oates (1972), οι οποίοι διαπίστωσαν ότι ο βαθμός Αποκέντρωσης είναι μεγαλύτερος σε περιοχές που εμφανίζουν υψηλότερο πληθυσμό. Οι Tekeli και Kaplan (2008, σελ. 964) υποστηρίζουν ότι ο θετικός συντελεστής που προέκυψε από την ανάλυση τους και αφορούσε στη διερεύνηση της σχέσης μεταξύ πληθυσμού και επιχορηγήσεων, φανερώνει ότι το αποτέλεσμα της αυξημένης ζήτησης (για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες λόγω της αύξησης του πληθυσμού) φαίνεται να κυριαρχεί επί των αποτελεσμάτων των οικονομιών κλίμακας που ενδέχεται να προκύψουν λόγω της αύξησης του πληθυσμού.

Από την άλλη μεριά, η πολιτική υποστήριξη μέσω της παροχής κρατικών επιχορηγήσεων, προς τους Ο.Τ.Α. (Transfer) μειώνει σημαντικά (κατά περίπου 21% και 42%) τα επίπεδα Αυτονομίας εσόδων τους. Στις περιπτώσεις που οι Τοπικοί Άρχοντες υποκαθιστούν υφιστάμενες πηγές ιδίων εσόδων με επιχορηγήσεις που λαμβάνουν τότε προκαλείται μείωση τους βαθμού Αυτονομίας των Ο.Τ.Α. (Bodman & Hodge, 2010). Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις οι επιχορηγήσεις λειτουργούν ως αντικίνητρο στην προσπάθεια των Ο.Τ.Α. για άντληση εσόδων από ίδιες πηγές, όπως τη φορολογία ή την επιβολή τελών ως αντιπαροχή συγκεκριμένων τοπικών υπηρεσιών, με αποτέλεσμα την μείωση της Αυτονομίας των Ο.Τ.Α. και την ολοένα και μεγαλύτερη εξάρτησή τους από την Κεντρική Διοίκηση.

Όσον αφορά στη μεταβλητή του ανταγωνισμού (Competition) διαπιστώνεται μια θετική και στατιστικά σημαντική σχέση με τη μεταβλητή της Αυτονομίας Εσόδων (RevAutonomy), η οποία μεγαλώνει κατά είκοσι δύο (22%) ποσοστιαίες μονάδες για κάθε επιπλέον κόμμα που δηλώνει υποψηφιότητα στις εκλογές της Τ.Α.. Η αύξηση του

¹²⁶ Ο Stegarescu (2009, σελ. 711) είχε χρησιμοποιήσει ένα νέο δείκτη Φορολογικής Αποκέντρωσης (autonomous tax revenue) και η σχέση που είχε διαπιστώσει δεν ήταν στατιστικά σημαντική.

¹²⁷ Η θετική σχέση μεταξύ Αποκέντρωσης και πληθυσμού που διαπιστώθηκε από την Cerniglia (2003) δεν ήταν στατιστικά σημαντική.

ανταγωνισμού κατά την εκλογική διαδικασία η οποία αποτυπώνεται με τον αριθμό των υποψηφιοτήτων, μπορεί να οδηγήσει στην βελτίωση του βαθμού ελέγχου και παρακολούθησης των πολιτικών αποφάσεων και της δημοσιονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α. τόσο στο διάστημα πριν τις εκλογές, όσο και στην περίοδο που ακολουθεί αμέσως μετά τη διενέργεια των εκλογών.

Η μεταβλητή της ανάλυσης «Political Power», μειώνει σημαντικά το δείκτη δαπανών «ExpAutonomy»¹²⁸, χωρίς όμως η σχέση αυτή να είναι στατιστικά σημαντική, και αυξάνει τους δείκτες «RevAutonomy» και «ResRevAutonomy» που αποτυπώνουν το βαθμό Αυτονομίας των Ο.Τ.Α. ως προς τα έσοδά τους. Ειδικότερα, η μεταβλητή της πολιτικής δύναμης (Political Power) μπορεί να ενισχύσει την Αυτονομία των Ο.Τ.Α., διότι οι Τοπικοί Αρχοντες (Δήμαρχοι και Κοινοτάρχες) που εκλέγονται για δεύτερη συνεχόμενη φορά μπορεί να επιθυμούν έχοντας την κατά πλειοψηφία αποδοχή των πολιτών, να λειτουργούν πιο ανεξάρτητα και πιο αυτόνομα χωρίς να επιτρέπουν πολιτικές παρεμβάσεις στις εσωτερικές υποθέσεις του Οργανισμού γεγονός το οποίο είναι σύνηθες σε Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν υψηλό βαθμό εξάρτησης από επιχορηγήσεις. Οι Τοπικοί Αρχοντες που επανεκλέγονται και παραμένουν στην εξουσία για μεγάλο χρονικό διάστημα διαθέτουν μεγάλη πολιτική δύναμη και μπορεί να ασκούν μεγαλύτερες πιέσεις προς το Κεντρικό Κράτος συγκριτικά με τους Δημάρχους/Κοινοτάρχες που εκλέγονται για πρώτη φορά, προκειμένου να ενισχυθεί περισσότερο το Αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και η Αυτονομία των Ο.Τ.Α. τους οποίους διοικούν.

Επιπλέον, η μεταβλητή των εκλογών (elections) η οποία αποτυπώνει την κομματική υποστήριξη των Δημάρχων/Κοινοταρχών οδηγεί σε χαμηλότερη Αυτονομία εσόδων. Αυτή η αρνητική σχέση μεταξύ Αυτονομίας εσόδων και της μεταβλητής «elections» μπορεί να υποδηλώνει αυξημένη κρατική χρηματοδότηση προς τους Τοπικούς Αρχοντες που υποστηρίχτηκαν από την κυβέρνηση πριν τις εκλογές και η οποία μπορεί τελικά να δεσμεύει τους Δημάρχους/Κοινοτάρχες. Οι Τοπικοί Αρχοντες μπορεί να μην αξιοποιούν υπάρχουσες δυνατότητες άντλησης ιδίων πόρων ή να υποκαθιστούν τις ίδιες πηγές εσόδων που διαθέτουν με επιχορηγήσεις και έτσι να δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος που θα οδηγεί στην ολοένα και μεγαλύτερη εξάρτηση του Ο.Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος. Παραδόξως, η σχέση της εξαρτημένης μεταβλητής «vertical fiscal imbalance» (ExpAutonomy) - που εκφράζεται ως ο λόγος των επιχορηγήσεων που

¹²⁸ Η μείωση του συγκεκριμένου δείκτη μπορεί να οφείλεται είτε στο μειωμένο επιπέδων επιχορηγήσεων που παρέχονται από την Κεντρική Διοίκηση προς τους Ο.Τ.Α., κάτι το οποίο οδηγεί σε μείωση της εξάρτησης του Ο.Τ.Α., είτε στα υψηλότερα επίπεδα δαπανών που πραγματοποιούν οι Ο.Τ.Α. προκειμένου να παρέχουν δημόσια αγαθά και υπηρεσίες προς τους πολίτες τους.

λαμβάνουν οι Ο.Τ.Α. προς τις δαπάνες τους - με την μεταβλητή «elections» είναι αρνητική που σημαίνει ότι η εξάρτηση των Ο.Τ.Α. που ο Δήμαρχος/Κοινοτάρχης είχε υποστηριχθεί στις τοπικές εκλογές από την Κεντρική Κυβέρνηση, μειώνεται άρα πιθανόν να αυξάνεται και η Αυτονομία τους. Ωστόσο, η παραπάνω σχέση δεν είναι στατιστική σημαντική, συνεπώς το συγκεκριμένο αποτέλεσμα μπορεί να μην ισχύει και στην πραγματικότητα η κομματική υποστήριξη να συνδέεται με αυξημένες επιχορηγήσεις και άρα αυξημένη εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από το Κεντρικό Κράτος γεγονός που στις περισσότερες περιπτώσεις οδηγεί σε μείωση της Αυτονομίας τους.

Γενικότερα, τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την ανάλυση και αφορούν στα πολιτικά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α. υποδηλώνουν ότι η πολιτική παρέμβαση ή η υπερβολική εξάρτηση από το Κεντρικό Κράτος (κρατικές επιχορηγήσεις κτλ), αποτελούν σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της Τοπικής Αυτονομίας που εξηγούν γιατί η Ελλάδα έχει παραμείνει ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη μεταξύ των κρατών μελών το Ο.Ο.Σ.Α..

Στην τέταρτη στήλη του Πίνακα 19, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ανάλυσης αναφορικά με το δείκτη φορολογικών εσόδων (TaxRev). Τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. ως προς το σύνολο των εσόδων τους μειώνονται, καθώς ο οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός και οι επιχορηγήσεις¹²⁹ αυξάνονται, αντίθετα τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. αυξάνονται με κάθε ποσοστιαία αύξηση της ανεργίας, του πολιτικού ανταγωνισμού (Competition) και της πολιτικής εξουσίας (Political power).

Οι εκλεγμένοι τοπικοί άρχοντες για δεύτερη συνεχόμενη φορά, είναι πιθανόν, έχοντας εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη του κόσμου κατά την προηγούμενη θητεία τους, να νοιώθουν πλέον πιο σίγουροι στο να χρησιμοποιήσουν τη δυνατότητα που τους δίνει η νομοθεσία για επιβολή νέων φόρων και την αύξηση των φορολογικών τους εσόδων, τα οποία θα χρησιμοποιηθούν στη συνέχεια για την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών της τοπικής κοινωνίας σε δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Σύμφωνα με τους Bodman και Hodge (2010, σελ. 391) και τη Θεωρία των επιχειρηματικών κύκλων (political business – cycle theory), η μεγαλύτερη εναλλαγή των πολιτικών που κατέχουν την εξουσία σε επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορεί να ωθήσει τους πολιτικούς στο να συμπεριφέρονται χωρίς να ενδιαφέρονται για τις μελλοντικές συνέπειες των πράξεών τους. Για παράδειγμα, οι Δήμαρχοι και οι Κοινοτάρχες οι οποίοι εκλέγονται για πρώτη φορά και δεν αποβλέπουν στο να εκλεγούν για δεύτερη φορά, μπορεί να

¹²⁹Το αποτέλεσμα της αρνητικής σχέσης μεταξύ φορολογικών εσόδων και επιχορηγήσεων ήταν αναμενόμενο. Οι αυξημένες επιχορηγήσεις μειώνουν το κίνητρο των Τοπικών Αρχόντων για εξεύρεση ιδίων χρηματοδοτικών πόρων μέσω της επιβολής τοπικής φορολογίας, η οποία αυξάνει το πολιτικό κόστος για τους ίδιους.

προσλαμβάνουν δυσανάλογα μεγάλο αριθμό προσωπικού σε σχέση με τον πληθυσμό και την έκταση του Ο.Τ.Α., ή μπορεί να συνάπτουν δάνεια για να χρηματοδοτήσουν τις υπερβολικές δαπάνες που διενεργούν σε τοπικό επίπεδο χωρίς να ενδιαφέρονται για το οικονομικό χρέος του Ο.Τ.Α. που συσσωρεύεται ή το οικονομικό βάρος που μεταθέτουν στις επόμενες γενιές. Σύμφωνα με τους ίδιους η συγκεκριμένη συμπεριφορά μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων (δαπανών) της Τ.Α. ως προς τα συνολικά φορολογικά έσοδα (δαπάνες) του γενικού κράτους, δηλαδή σε αύξηση του βαθμού Αποκέντρωσης.

Επίσης, ο δείκτης φορολογικών εσόδων είναι 20% υψηλότερος στους νησιωτικούς Ο.Τ.Α. σε σχέση με τους Ο.Τ.Α. της ηπειρωτικής χώρας, κάτι το οποίο, όπως έχει ήδη αναφερθεί, οφείλεται κυρίως στις αυξημένες τουριστικές δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα σε αυτά τα νησιά και αποφέρουν άμεσα ή έμμεσα αυξημένα ίδια έσοδα προς τους ΟΤΑ (τοπικοί φόροι και αποδόσεις). Σε κάποιες νησιωτικές περιοχές ίσχυε ένα ευνοϊκό καθεστώς φορολόγησης (Δημοτικός Φόρος Δωδεκανήσου¹³⁰) που είχε καθιερωθεί σε παλαιότερη περίοδο. Λόγω της έντονης τουριστικής - οικονομικής δραστηριότητας που υπάρχει σε κάποιες νησιωτικές περιοχές (π.χ. Δωδεκάνησα), κυρίως τη θερινή περίοδο, τα φορολογικά έσοδα που αποδίδονται σ' αυτές λόγω του ευνοϊκότερου φορολογικού καθεστώτος που ισχύει, είναι ιδιαίτερος αυξημένα. Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις ο αυξημένος δείκτης φορολογικών εσόδων μπορεί να οφείλεται στην πιθανή ανάγκη των νησιωτικών Ο.Τ.Α. για μεγαλύτερη Αυτονομία λόγω των ιδιαίτερων γεωγραφικών χαρακτηριστικών που παρουσιάζουν και τα οποία οδηγούν σε προβλήματα όπως είναι η γεωγραφική απομόνωση και ο αποκλεισμός, το αυξημένο μεταφορικό κόστος κ.α..

Όσον αφορά στην μεταβλητή του μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού, το αποτέλεσμα που προκύπτει είναι σε συμφωνία με την πρόβλεψη που έκαναν οι Jemna et al. (2013, σελ. 52) κατά την οποία οι Ο.Τ.Α. που εμφανίζουν πληθυσμό με υψηλά επίπεδα γήρανσης θα συλλέγουν λιγότερα φορολογικά έσοδα κατά κεφαλή συγκριτικά με τους Ο.Τ.Α. που ο πληθυσμός τους παρουσιάζει μια πιο ευνοϊκή ηλικιακή διάρθρωση, δηλαδή που απαρτίζεται από έναν πιο παραγωγικό πληθυσμό με υψηλότερο

¹³⁰ Ο Δημοτικός Φόρος Δωδεκανήσου επιβλήθηκε με το άρθρο 60 του Ν. 2214/1994 και αντικατέστησε παλιότερη φορολογία που είχε θεσπιστεί από την Ιταλική διοίκηση στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '30 (ΚΔ 187/28-5-1938 και 132/12-6-1939). Ο παραπάνω φόρος επιβάλλεται, υπέρ των Ο.Τ.Α. του Νομού Δωδεκανήσου, στα ακαθάριστα έσοδα που πραγματοποιούνται από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας στην περιφέρεια του Νομού Δωδεκανήσου από κάθε πρόσωπο που θεωρείται επιτηδευματίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Β.Σ. (Π.Δ. 186/1992). Η κατάργηση του συγκεκριμένου φόρου επήλθε με την έκδοση του Ν. 4336/14-8-2015. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Κεφ. 5.2.7.

εισοδήματα από τον οποίο μπορούν να αντληθούν υψηλότερα επίπεδα φορολογικών εσόδων.

Επιπλέον, τα αποτελέσματα της ανάλυσης αναφορικά με τον Δείκτη Φορολογικών Εσόδων και την ανεργία, ευθυγραμμίζονται με τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την παλινδρόμηση και αφορούσαν στο δείκτη Αυτονομίας δαπανών, καθώς και με αυτά του Stegarescu (2009, σελ. 710), ο οποίος διαπίστωσε μια θετική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ του δείκτη αυτονομίας φορολογικών εσόδων και της ανεργίας, και ο οποίος εξηγεί ότι αυτός ο «αντίστροφα» θετικός συντελεστής της ανεργίας υποδηλώνει ότι τα ελλείμματα στις εισπράξεις φορολογικών εσόδων σε περιόδους αυξανόμενης ανεργίας είναι μεγαλύτερα για την Κεντρική Κυβέρνηση – η οποία γενικά βασίζεται σε φόρους με ευρεία βάση καθώς και σε εταιρικούς φόρους – συγκριτικά με τις υπο-εθνικές κυβερνήσεις, οι οποίες βασίζονται κυρίως σε φόρους περιουσίας και φόρους επί των κερδών¹³¹.

Όσον αφορά στην σχέση μεταξύ φορολογικών εσόδων και πληθυσμιακής πυκνότητας διαπιστώνεται ότι είναι θετική αλλά στατιστικά μη σημαντική, κάτι το οποίο έρχεται σε αντίθεση με τα αποτελέσματα των δεικτών Αυτονομίας εσόδων. Ερευνητές όπως ο Letelier (2005, σελ. 159) και οι Bodman και Hodge¹³² (2010, σελ. 377) διαπίστωσαν ότι οι μεγάλες και χαμηλότερης πληθυσμιακής πυκνότητας χώρες είναι πιο δύσκολο από άποψης κόστους να διοικηθούν κεντρικά. Οι Gomez Reino και Alcalde (2011, σελ. 803) αναφέρουν ότι παρά το γεγονός ότι οι Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να είναι πιο αποδοτική στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών υπάρχει ένας αριθμός από οικονομικούς λόγους (που ποικίλουν ανάλογα με τον σχεδιασμό του πολιτικού και θεσμικού συστήματος της χώρας) που περιορίζουν την ικανότητα της περιοχής να συλλέγει φόρους.

Συμπερασματικά, τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την ανάλυση αποδεικνύουν ότι οι γεωγραφικοί, πληθυσμιακοί και πολιτικοί παράγοντες μπορεί να ενθαρρύνουν ή να επιβραδύνουν την Αυτονομία/Αποκέντρωση επιβεβαιώνοντας με αυτόν τον τρόπο την άποψη του Wasylenko (1987, σελ. 58) ότι η διερεύνηση αυτών των παραγόντων είναι

¹³¹ Αυτή η στατιστικά σημαντική, θετική σχέση μεταξύ του δείκτη «TaxRev» και της ανεργίας μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι οι μεγάλες πόλεις (μητροπολιτικοί δήμοι) εμφανίζουν υψηλότερα επίπεδα ανεργίας, όμως ταυτόχρονα διαθέτουν και περισσότερα φορολογικά έσοδα λόγω του μεγαλύτερου πληθυσμού που έχουν. Επίσης, μπορεί να σημαίνει μια πτώση στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. (πιθανότατα λόγω της μείωσης των κερδών που προκαλεί η αύξηση της ανεργίας), τα οποία αποτελούν τον παρανομαστή του συγκεκριμένου δείκτη.

¹³² Οι Bodman και Hodge (2010, σελ. 393) όταν χρησιμοποίησαν ως δείκτες μέτρησης της Αποκέντρωσης τους κλασσικούς δείκτες της βιβλιογραφίας, εντόπισαν μια αρνητική σχέση μεταξύ πληθυσμιακής πυκνότητας και Αποκέντρωσης, ενώ όταν χρησιμοποίησαν εναλλακτικούς δείκτες μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης, τα αποτελέσματα που διαπιστώθηκαν ήταν μικτά.

σημαντική καθώς «μπορούν να δώσουν μια εικόνα για το τι κάποιος μπορεί να περιμένει να διαπιστώσει στο δρόμο προς την Αποκέντρωση και επίσης, [εξηγεί-ερμηνεύει] γιατί κάποιες κυβερνήσεις είναι λιγότερο Αποκεντρωμένες από τις άλλες». Επίσης, από την ανάλυση που προηγήθηκε αποδεικνύεται ότι κάποιες ανεξάρτητες μεταβλητές είναι καθοριστικές όσον αφορά στον προσδιορισμό του βαθμού Αυτονομίας/Αποκέντρωσης όμως το αποτέλεσμα αυτό εξαρτάται από το είδος του Δείκτη Αυτονομίας που χρησιμοποιείται κάθε φορά. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι η μεθοδολογία (κλασικοί δείκτες αποκέντρωσης) που χρησιμοποιείται για τη μέτρηση και διερεύνηση του βαθμού Αποκέντρωσης στην Ελλάδα μπορεί να μην είναι η καταλληλότερη.

7.5 Συμπεράσματα – Διαπιστώσεις

Βασικός στόχος του εμπειρικού τμήματος της Διδακτορικής Διατριβής ήταν η μέτρηση του βαθμού της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα καθώς και η διερεύνηση των προσδιοριστικών της παραγόντων. Από την παρούσα ανάλυση προέκυψαν μερικά πολύ ενδιαφέροντα αποτελέσματα τα οποία συμβαδίζουν σε μεγάλο βαθμό με τα αποτελέσματα σχετικών ερευνών της διεθνούς βιβλιογραφίας.

Καταρχάς, διαπιστώνεται ότι τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά που εμφανίζουν οι Ο.Τ.Α. αποτελούν σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες των διακυμάνσεων της Δημοσιονομικής Αυτονομίας στην Ελλάδα. Είναι γεγονός ότι οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται στην παρούσα ανάλυση και προσδιορίζουν τη διαφορετικότητα του φυσικού περιβάλλοντος αποδεικνύουν ότι η γεωγραφία της περιοχής επηρεάζει σημαντικά το επίπεδο Δημοσιονομικής Αυτονομίας μεταξύ των Ο.Τ.Α.. Οι ορεινές περιοχές (mountainous), οι οποίες έχουν περιορισμένες δημοσιονομικές δυνατότητες, είναι περισσότερο οικονομικά εξαρτημένες από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους και εμφανίζουν χαμηλότερα επίπεδα Αυτονομίας εσόδων. Αντίθετα, οι νησιωτικοί Ο.Τ.Α. απολαμβάνουν μεγαλύτερη αυτονομία εσόδων και εμφανίζουν μικρότερη εξάρτηση από επιχορηγήσεις σε σχέση με τους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. της ηπειρωτικής χώρας. Μια λογική εξήγηση αυτού του φαινομένου είναι ότι οι οικονομίες των νησιωτικών Ο.Τ.Α. βασίζονται κυρίως στον τουρισμό ο οποίος αποτελεί βασική πηγή αύξησης των εσόδων των Ο.Τ.Α. κυρίως μέσω της φορολόγησης της οικονομικής δραστηριότητας σε τοπικό επίπεδο (φόρος Δωδεκανήσου κτλ). Επίσης, Οι Ο.Τ.Α. που είναι εγκατεστημένοι στις πεδινές περιοχές (lowland) της Χώρας, όπου συνήθως βρίσκονται οι πιο αστικοποιημένοι Ο.Τ.Α., εμφανίζουν υψηλότερο βαθμό Αυτονομίας

εσόδων και μικρότερο βαθμό εξάρτησης από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους.

Επιπλέον, η εκπαίδευση, η ανεργία και τα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά αποτελούν εξίσου σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της Δημοσιονομικής Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα υψηλότερα επίπεδα πληθυσμού (πληθυσμιακής πυκνότητας και οικονομικά μη ενεργού πληθυσμού) καθώς και τα υψηλότερα ποσοστά αποφοίτων ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης και ανεργίας αυξάνουν (μειώνουν) την τοπική Αυτονομία/Αποκέντρωση και καθιστούν τους Ο.Τ.Α. λιγότερο (περισσότερο) εξαρτημένους από την Κεντρική Διοίκηση. Όπως ήταν αναμενόμενο από την βιβλιογραφία, ο οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός οδηγεί σε μείωση του μεριδίου των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. καθώς και του συνόλου των ιδίων εσόδων προς τα συνολικά τους έσοδα και ως εκ τούτου αυξάνει την εξάρτηση τους από το Κεντρικό Κράτος.

Επίσης, από την παραπάνω ανάλυση προέκυψε ότι οι πολιτικές μεταβλητές επηρεάζουν σημαντικά τον βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας των Ο.Τ.Α.. Οι Δήμοι και Κοινότητες των οποίων οι Τοπικοί Άρχοντες είχαν υποστηριχτεί κατά τη διεξαγωγή των Τοπικών Εκλογών από το κυβερνών κόμμα παρουσίαζαν χαμηλότερα επίπεδα Αυτονομίας εσόδων συγκριτικά με τους Ο.Τ.Α. των οποίων οι εκλεγμένοι Δήμαρχοι/Κοινοτάρχες υποστηρίχτηκαν από κόμματα τις αντιπολίτευσης ή συνεργασίες κομμάτων (εκτός κυβέρνησης) ή είχαν κατέβει ως ανεξάρτητοι υποψήφιοι. Οι παραπάνω Ο.Τ.Α. πιθανόν να εμφανίζουν μεγαλύτερη οικονομική εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση καθώς μπορεί να βασίζονται περισσότερο σε έσοδα προερχόμενα από κρατικές επιχορηγήσεις και λιγότερο σε ίδιους πόρους. Σημειώνεται ότι η πολιτική ευνοιοκρατία μπορεί να οδηγήσει τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις σε μια «δημοσιονομική παγίδα», καθώς αποτελεί αντικίνητρο για την καταβολή μεγαλύτερης δημοσιονομικής προσπάθειας και δεν εξασφαλίζει την συνετή οικονομική διαχείριση των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α.. Από την άλλη πλευρά, ο πολιτικός ανταγωνισμός καθιστά τους Ο.Τ.Α. περισσότερο αυτόνομους δημοσιονομικά και υπεύθυνους όσον αφορά στην λήψη πολιτικών αποφάσεων γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της εξάρτησής τους από το Κεντρικό Κράτος. Ο πολιτικός ανταγωνισμός αυξάνει το επίπεδο της Αυτονομίας εσόδων και λειτουργεί ως ελεγκτικός μηχανισμός επί των οικονομικών αποφάσεων των Ο.Τ.Α..

Τέλος, οι Τοπικοί Άρχοντες που εκλέγονται για δεύτερη συνεχόμενη φορά (political power) ενισχύουν την οικονομική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α.. Οι Δήμαρχοι/Κοινοτάρχες που βρίσκονται στη εξουσία περισσότερο καιρό ενδέχεται να πιέζονται περισσότερο

από την αντιπολίτευση και τους πολίτες προκειμένου να παρέχουν τοπικές υπηρεσίες και αγαθά βασιζόμενοι σε ίδιους πόρους. Επίσης, οι ίδιοι έχοντας πλέον ενισχυμένη πολιτική εξουσία και θεωρώντας ότι το πολιτικό κόστος δεν θα είναι σημαντικό, ενδεχομένως να αισθάνονται πιο σίγουροι στο να επιβάλλουν τοπική φορολογία (εντός των ορίων που επιτρέπει η νομοθεσία) στις δικαιοδοσίες τους.

Κεφάλαιο 8

Κεφάλαιο 8: Συμπεράσματα

Η Ελλάδα διαθέτει ένα ενιαίο σύστημα διοίκησης το οποίο χαρακτηρίζεται από τις θεμελιώδεις αρχές της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 101 παρ. 1 και το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος (1975/1986/2001), η διοίκηση του ελληνικού κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το Αποκεντρωτικό σύστημα και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων έχει ανατεθεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, οι οποίοι διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.

Παρόλο που το Σύνταγμα επισημαίνει τον Αποκεντρωτικό χαρακτήρα της διοίκησης του ελληνικού κράτους, η Ελλάδα δεν παύει να αποτελεί διοικητικά ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να διαθέτει έναν από τους χαμηλότερους βαθμούς Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης μεταξύ των Χωρών μελών του Ο.Ο.Σ.Α.. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το έτος 2014, το μερίδιο των συνολικών εσόδων των Ο.Τ.Α. αντιστοιχούσε μόλις στο 7,98% των συνολικών εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ οι συνολικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. κάλυπταν το 6,73 % των συνολικών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης. Επίσης, η πλειοψηφία των εσόδων της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην διάρκεια της περιόδου 1998-2009, προέρχονταν από τακτικές και έκτακτες επιχορηγήσεις.

Όπως επισημαίνεται στη διεθνή βιβλιογραφία, ο παραπάνω συμβατικός τρόπος μέτρησης του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης/Αυτονομίας παρουσιάζει αρκετά μειονεκτήματα και ατέλειες. Για τον παραπάνω λόγο αποφασίστηκε, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, να χρησιμοποιηθεί για την μέτρηση της Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα ένας συνδυασμός δεικτών που προσεγγίζουν την Αυτονομία, τόσο από την πλευρά των εσόδων, όσο και των δαπανών.

Από την εφαρμογή της μεθόδου «benchmarking» ως προς τους δείκτες Αυτονομίας εσόδων και δαπανών που δημιουργήθηκαν, προέκυψε ότι η πλειοψηφία των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα εμφανίζει πολύ χαμηλό βαθμό Αυτονομίας. Ειδικότερα, το μερίδιο των

ιδίων εσόδων στα συνολικά έσοδα των περισσότερων Ο.Τ.Α. α' βαθμού κατά την περίοδο ανάλυσης (1999, 2004, 2009) κυμαίνονταν σε τιμές κάτω από τον ετήσιο μέσο όρο του δείκτη Αυτονομίας ιδίων εσόδων, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό των φορολογικών εσόδων, για ένα πολύ μεγαλύτερο αριθμό Ο.Τ.Α., κυμαίνονταν σε επίπεδα κάτω από τον μέσο όρο της χώρας. Εξαίρεση αποτέλεσαν οι Ο.Τ.Α. που χωροθετούνταν κατά μήκος της ανατολικής Ελλάδας και κυρίως στην Μητροπολιτική Περιφέρεια της Αττικής και της Θεσσαλονίκης και στις Περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης, οι οποίοι εμφάνιζαν Δείκτη Αυτονομίας εσόδων πάνω από τον μέσο όρο του συγκεκριμένου δείκτη για τα έτη 1999, 2004 και 2009.

Από την εκπόνηση και την χαρτογραφική απεικόνιση των συντελεστών χωροθέτησης (LQ) προέκυψε μεταξύ άλλων, ότι οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. του νησιωτικού συμπλέγματος Δωδεκανήσου και της Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής παρουσιάζουν συντελεστή χωροθέτησης ως προς τα φορολογικά τους έσοδα υψηλότερο από τη μονάδα για όλα τα εξεταζόμενα έτη που σημαίνει ότι η συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα του κάθε Ο.Τ.Α. είναι μεγαλύτερη από τη συμμετοχή των φορολογικών εσόδων στα συνολικά έσοδα της Χώρας (Χώρα = Σύνολο των 1.031 Ο.Τ.Α.). Το συγκεκριμένο γεγονός μπορεί να οφείλεται στην υψηλή δυναμική του φόρου Δωδεκανήσου και στις υψηλές αποδόσεις των τοπικών φόρων που επιβάλλονται στους Ο.Τ.Α. της Περιφέρειας Αττικής .

Επίσης, το γεγονός ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις αποτελούν τους σημαντικότερους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού οδηγεί σε αύξηση του βαθμού εξάρτησής τους από το Κεντρικό Κράτος κάτι το οποίο αποδεικνύεται και από την εφαρμογή της μεθόδου του «benchmarking» για τον δείκτη Αυτονομίας δαπανών , στα έτη 2004 και 2009. Την μεγαλύτερη εξάρτηση παρουσιάζουν οι νησιωτικοί και παραμεθόριοι Ο.Τ.Α. ενώ την μικρότερη οι Ο.Τ.Α. που ανήκουν στην Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής. Οι ορεινοί και παραμεθόριοι Ο.Τ.Α. είναι εκείνοι που επιλέγουν ως εναλλακτικό μέσο χρηματοδότησης το δανεισμό προκειμένου να εξασφαλίσουν ένα ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών για τους πολίτες τους, καθώς αυτό δεν μπορούν να το επιτύχουν με ίδια χρηματοδοτικά μέσα.

Παρόλο που το μερίδιο των ιδίων εσόδων των περισσότερων Ο.Τ.Α. κινείται σε πολύ χαμηλά επίπεδα, το μερίδιο των επενδυτικών δαπανών στις συνολικές δαπάνες που διενεργούν οι Ο.Τ.Α. για τα έτη 1999, 2004 και 2009 κυμαίνεται σε υψηλό επίπεδο σε σχέση με το αντίστοιχο ποσοστό στην Χώρα (Χώρα=1.031 Ο.Τ.Α.). Το γεγονός αυτό μπορεί να οφείλεται μεταξύ άλλων, στις κρατικές επιχορηγήσεις που παρασχέθηκαν προς τους Ο.Τ.Α. την περίοδο 1999-2009 και προορίζονταν αποκλειστικά για την

χρηματοδότηση επενδυτικών δαπανών (ΣΑΤΑ) καθώς και στα Ειδικά Προγράμματα στήριξης επενδύσεων της Τοπικής Ανάπτυξης (Ε.Π.Τ.Α., ΘΗΣΕΑΣ).

Βασικός στόχος του εμπειρικού τμήματος της Διδακτορικής Διατριβής ήταν η μέτρηση του βαθμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και η διερεύνηση των προσδιοριστικών της παραγόντων. Από την ανάλυση της Παλινδρόμησης προέκυψαν πολύ ενδιαφέροντα αποτελέσματα τα οποία συμβαδίζουν σε μεγάλο βαθμό με τα αποτελέσματα σχετικών ερευνών της διεθνούς βιβλιογραφίας. Ειδικότερα, οι μεταβλητές του υποδείγματος που αποτυπώνουν τα γεωγραφικά και πολιτικά χαρακτηριστικά των Ο.Τ.Α. είναι στατιστικά σημαντικές όσον αφορά στις εκτιμήσεις που αφορούν στην Αυτονομία εσόδων, ενώ οι οικονομικές μεταβλητές (*econ_inactive*, *transfer*) του υποδείγματος, ο πληθυσμός και ο δείκτης που αποτυπώνει το επίπεδο εκπαίδευσης του πληθυσμού των Ο.Τ.Α. αποτελούν στατιστικά σημαντικούς παράγοντες του βαθμού εξάρτησης των Ο.Τ.Α.. Η εκπαίδευση, η ανεργία και τα πληθυσμιακά χαρακτηριστικά αποτελούν εξίσου σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της Δημοσιονομικής Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρατηρείται ότι οι Ο.Τ.Α. που διαθέτουν τα υψηλότερα επίπεδα πληθυσμού και ανεργίας και πραγματικό πληθυσμό με υψηλό μορφωτικό επίπεδο, εμφανίζουν υψηλό βαθμό τοπικής Αυτονομίας/Αποκέντρωσης και χαμηλή οικονομική εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση. Αντίθετα, οι Ο.Τ.Α. με υψηλή πληθυσμιακή πυκνότητα που διαθέτουν μεγάλο ποσοστό οικονομικά μη ενεργού πληθυσμού και λαμβάνουν πολλές επιχορηγήσεις εμφανίζουν χαμηλότερα επίπεδα Αυτονομίας και μεγαλύτερη εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την διεξαγωγή της περιγραφικής και οικονομετρικής ανάλυσης, οι νησιωτικοί Ο.Τ.Α. και οι Ο.Τ.Α. που είναι εγκατεστημένοι στις πεδινές περιοχές (*lowland*) της Χώρας, όπου συνήθως βρίσκονται οι πιο αστικοποιημένοι Ο.Τ.Α., εμφανίζουν υψηλότερο βαθμό Αυτονομίας εσόδων και μικρότερο βαθμό εξάρτησης από τις επιχορηγήσεις του Κεντρικού Κράτους. Μια λογική εξήγηση αυτού του φαινομένου είναι ότι οι οικονομίες των νησιωτικών Ο.Τ.Α. βασίζονται κυρίως στον τουρισμό ο οποίος αποτελεί βασική πηγή αύξησης των εσόδων των Ο.Τ.Α. κυρίως μέσω της φορολόγησης της οικονομικής δραστηριότητας σε τοπικό επίπεδο (φόρος Δωδεκανήσου κτλ), και ότι οι πιο μεγάλοι, πληθυσμιακά, δήμοι έχουν μεγαλύτερη δυνατότητα άντλησης ιδίων εσόδων από τέλη και φόρους.

Επίσης, από την εμπειρική ανάλυση προέκυψε ότι οι πολιτικές μεταβλητές επηρεάζουν σημαντικά τον βαθμό Δημοσιονομικής Αυτονομίας των Ο.Τ.Α.. Οι Δήμοι και

Κοινότητες των οποίων οι Τοπικοί Άρχοντες είχαν υποστηριχτεί κατά τη διεξαγωγή των Τοπικών Εκλογών από το κυβερνών κόμμα παρουσίαζαν χαμηλότερα επίπεδα Αυτονομίας εσόδων συγκριτικά με τους Ο.Τ.Α. των οποίων οι εκλεγμένοι Δήμαρχοι/Κοινοτάρχες υποστηρίχτηκαν από κόμματα της αντιπολίτευσης ή συνεργασίες κομμάτων (εκτός κυβέρνησης) ή είχαν συμμετάσχει ως ανεξάρτητοι υποψήφιοι. Οι παραπάνω Ο.Τ.Α. πιθανόν να εμφανίζουν μεγαλύτερη οικονομική εξάρτηση από την Κεντρική Διοίκηση, καθώς μπορεί να βασίζονται περισσότερο σε έσοδα προερχόμενα από κρατικές επιχορηγήσεις και λιγότερο σε ίδια έσοδα. Από την άλλη πλευρά, ο πολιτικός ανταγωνισμός (competition) καθιστά τους Ο.Τ.Α. περισσότερο αυτόνομους δημοσιονομικά και υπεύθυνους, όσον αφορά στην λήψη πολιτικών αποφάσεων, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της εξάρτησής τους από το Κεντρικό Κράτος. Ο πολιτικός ανταγωνισμός αυξάνει το επίπεδο της Αυτονομίας εσόδων και λειτουργεί ως ελεγκτικός μηχανισμός επί των οικονομικών αποφάσεων των Ο.Τ.Α.. Όσον αφορά στην πολιτική ψευδομεταβλητή «political power» διαπιστώνεται ότι οι Τοπικοί Άρχοντες που εκλέγονται για δεύτερη συνεχόμενη φορά ενισχύουν την Τοπική Αυτονομία των Ο.Τ.Α..

Επιπλέον, από τα περιγραφικά αποτελέσματα της ανάλυσης (descriptive results) που αφορούν στην μεταβλητή της «political power» και της «competition» διαπιστώνεται ότι η μεταβλητή της πολιτικής δύναμης (political power) είναι σημαντικά υψηλότερη στις περιπτώσεις των Ο.Τ.Α. που ο Δήμαρχος/Κοινοτάρχης είχε υποστηριχτεί από το κυβερνών κόμμα, κάτι το οποίο δείχνει ότι ο τρόπος που οι πολίτες ψηφίζουν στις τοπικές εκλογές μπορεί να επηρεάζεται άμεσα από την πολιτική στήριξη συγκεκριμένων υποψηφιοτήτων, από την Κεντρική Διοίκηση. Αντίθετα, η μεταβλητή του ανταγωνισμού (competition), αυξάνεται αντιστρόφως σε σχέση με την κεντρική κρατική παρέμβαση που εκφράζεται με την υποστήριξη συγκεκριμένων υποψηφιοτήτων Δημάρχων/Κοινοταρχών κατά τις εκλογές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όσο λιγότερο εμφανής και άμεση είναι η υποστήριξη της Κεντρικής Κυβέρνησης σε συγκεκριμένες υποψηφιότητες κατά την διεξαγωγή των εκλογών της ΤΑ, ενδεχομένως τόσο περισσότεροι θα είναι οι συνδυασμοί που θα δηλώσουν υποψηφιότητα κατά τις εκλογές, καθώς μπορεί να θεωρηθεί ότι υπό αυτές τις συνθήκες οι πιθανότητες εκλογής τους είναι περισσότερες. Τα αποτελέσματα της περιγραφικής ανάλυσης, όσον αφορά στις παραπάνω δυο πολιτικές μεταβλητές, δημιουργούν σημαντικά ερωτήματα αναφορικά με τον βαθμό επηρεασμού των αποφάσεων των πολιτών κατά την διενέργεια των τοπικών εκλογών από την Κεντρική Διοίκηση.

Λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα που προέκυψαν από το εμπειρικό τμήμα της παρούσας διδακτορικής διατριβής οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι για την αξιολόγηση του Προγράμματος Καποδίστρια που αποτέλεσε την περίοδο μελέτης της παρούσας ανάλυσης, είναι αναγκαίο να υπάρξει μια εις βάθος μελέτη και καλύτερη προσέγγιση της διαδικασίας μέτρησης της Αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Επίσης, για να είναι αποτελεσματική μια πολιτική αναμόρφωσης του δημοσιονομικού συστήματος στο μέλλον είναι αναγκαίο να δοθεί έμφαση στην αύξηση του βαθμού Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης και Αυτονομίας της χώρας προκειμένου να εξασφαλιστεί η καλύτερη και αποδοτικότερη παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών προς τους πολίτες της χώρας. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στις προβληματικές και παραμεθόριες περιοχές που αντιμετωπίζουν σημαντικές δυσκολίες λόγω των ιδιαίτερων γεωγραφικών συνθηκών που επικρατούν σ' αυτές.

Το Κράτος παρά τις οικονομικές δυσκολίες που αντιμετωπίζει θα πρέπει να ενισχύσει τον θεσμό της Αποκέντρωσης παρέχοντας στους Ο.Τ.Α. του αναγκαίους πόρους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους που τα τελευταία χρόνια έχουν αυξηθεί σημαντικά. Οι πόροι αυτοί θα πρέπει να προέρχονται κυρίως από ίδιες πηγές εσόδων οι οποίες θα είναι σταθερές και θα δίνουν την δυνατότητα στην Τ.Α. να σχεδιάζει και να ασκεί μια αναπτυξιακή πολιτική σύμφωνα με τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και τις πραγματικές της δημοσιονομικές δυνατότητες. Υπάρχουν έρευνες που αποδεικνύουν ότι η υψηλότερη Δημοσιονομική Αποκέντρωση οδηγεί σε μείωση των ελλειμμάτων (budget deficits) σε χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. (Neyapti, 2010), συνεπώς η ενίσχυση του Αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης θα μπορούσε να αποτελέσει μεταξύ άλλων, ένα μέσο επίλυσης της οικονομικής κρίσης που μαστίζει την Ελλάδα τα τελευταία χρόνια. Επίσης, κάθε μορφή πολιτικής ευνοιοκρατίας και στρατηγικής που θα βασίζεται στη διενέργεια δαπανών για λόγους τακτικής θα πρέπει να εξαιρεθεί.

Τέλος, τα αποτελέσματα όσον αφορά στην αποδοτικότητα, στην υπευθυνότητα και στη διαφάνεια που προκύπτουν από την εφαρμογή των Προγραμμάτων «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» (το οποίο διαδέχτηκε το έτος 2010 το Πρόγραμμα του Καποδίστρια), είναι θέματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο μελέτης μιας μελλοντικής ερευνητικής προσπάθειας. Αντικείμενο μελλοντικής ερευνητικής προσπάθειας θα μπορούσε να αποτελέσει και η διερεύνηση του ρόλου της Δημοσιονομικής Αυτονομίας στον προσδιορισμό της οικονομικής ανάπτυξης και του μεγέθους του δημόσιου τομέα,

καθώς και η διερεύνηση των προσδιοριστικών παραγόντων της κατανομής των επιχορηγήσεων στους Ο.Τ.Α.¹³³.

¹³³ Οι Bell et al. (2006, σελ. 8) αναφέρουν χαρακτηριστικά ότι ο βαθμός Αυτονομίας εσόδων της Τ.Α. αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα στην αξιολόγηση της επίδρασης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης στην οικονομική ανάπτυξη και στο μέγεθος του δημόσιου τομέα.

Βιβλιογραφία

Ελληνική βιβλιογραφία

Βαλασάκη, Μ. Κ. και Φώτης, Γ. Ν. (2005), "Μεθοδολογικό Πλαίσιο Ποσοτικοποίησης της Περιφερειακής Ανομοιογένειας: Εφαρμογή στις Εκλογικές Περιφέρειες της Ελλάδας", *Τεχνικά Χρονικά*, Επιστημονική Έκδοση ΤΕΕ, 2 (1-2), σελ. 9-26.

Δάγτογλου, Π. Δ. (2012), *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, 6η έκδοση, Σάκκουλα Α.Ε.

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος, "Απογραφή πληθυσμού - Κατοικιών, 18ης Μαρτίου 2001 (Μόνιμος Πληθυσμός)", Τόμος 1, Πειραιάς 2009, http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE_02_0101_00098%20.pdf, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2016].

Έκθεση της Επιτροπής Αναμόρφωσης του Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος (2002), Αθήνα: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, <http://docplayer.gr/10244262-E-k-th-e-s-i-tis-epitropis-anamorfosis-toy-ellinikoy-forologikoy-systimatos.html>, [τελευταία πρόσβαση στις 01/03/2016].

Ι.Τ.Α., (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) (2005), *Φορολογική Αποκέντρωση - Ταμείο Συνοχής / Χωρίς επιβάρυνση του πολίτη*, μελέτη Ι.Τ.Α..

Ι.Τ.Α. (2008), *Η θωράκιση της αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους*, Αθήνα.

Ι.Τ.Α. (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) (Μάρτιος 2008), *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=285&View=8>, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2016].

Ι.Τ.Α., (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης) (Ιούλιος 2008), *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Ενδιάμεση Έκθεση (Σχέδιο), Αθήνα, http://www.istologos.gr/attachments/361_ITA-KEDKE_Diaky.doc, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2016].

Καλλιαντάσης, Γ. (2007) «Συστήματα Κατανομής Κρατικών Χρηματοδοτήσεων – Ίδιοι Πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Μάθημα: ΟΙΚ.Δ. – Μ1.1. Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης Ειδική Δάση Σπουδών – Τμήμα Οικονομικής Διαχείρισης, Επιστημονικός Υπεύθυνος: Επαμεινώνδας Καλλής..

Καράγιωργας, Δ. Π. (1979), *Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους*, Αθήνα: Παπαζήση.

Κ.Ε.Δ.Ε. (Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας), (2013), Επιτροπή Οικονομικών Κ.Ε.Δ.Ε., "Εισήγηση: Κριτήρια Κατανομής Κ.Α.Π.", <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iuMvyUpHYKsJ:www.kedke.gr/wp-content/uploads/2013/07/%25CE%2595%25CE%25B9%25CF%2583%25CE%25B7%25CE%25B3%25CE%25B7%25CF%2583%25CE%25B7-%25CE%259F-%25CE%2595-%25CF%2583%25CF%2584%25CE%25BF-%25CE%25B3%25CE%25B9%25CE%25B1-%25CE%2594%25CE%25A3-%25CE%259A%25CE%2595%25CE%2594%25CE%2595-27-6-.doc+&cd=1&hl=el&ct=clnk&gl=gr>, [τελευταία πρόσβαση στις 12/02/2016].

Κ.Ε.Δ.Ε. (Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας), (Ιούνιος 2013), Επιτροπή Οικονομικών Κ.Ε.Δ.Ε., "Ελάχιστο κόστος λειτουργίας Δήμων & νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων", Ε.Ε.Τ.Α.Α. (Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης).

Κουγιανός, Γ. (χ.ε.), "Το Οικονομικό, διοικητικό και νομικό πλαίσιο των Ο.Τ.Α.", <http://www.ita.org.gr/library/Downloads/docs/EisigisiKugianos.doc>, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2016].

Κ.Υ.Α. (Κοινή Υπουργική Απόφαση), υπ' αριθμ. οικ. 30842/31.7.2013 (ΦΕΚ 1896/τ.Β'/01-08-2013) με θέμα "Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2014 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3.2.2004 (ΦΕΚ Β' 253) απόφασης "Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων".

Ματθαίου, Π. Ι., (1995), "Το νέο θεσμικό πλαίσιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Μία κριτική θεώρηση", ΤΟΠΟΣ, 9/1995.

Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1983), *Δημόσια οικονομική στη θεωρία και πράξη*, μετάφραση Γ. Σταματούκος, Αθήνα: Παπαζήση, 1983.

Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών (2004), *Ο Οικονομικός ρόλος και η χρηματοδότηση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, αδημοσιεύτη μελέτη, επιστημονικός υπεύθυνος: Τάτσος, Ν.

Παπαγεωργίου, Γ. (χ.ε.), "Ποσοτική έρευνα", http://www.soc.uoc.gr/pegasoc/wp-content/uploads/2014/10/Microsoft-Word-Papageorgiou_DEIGMATOLHPTIKH1.pdf, [τελευταία πρόσβαση στις 22/02/2016].

Παπαδασκαλόπουλος, Αθ. (2000), *Μέθοδοι Περιφερειακής Ανάλυσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Παπάνα, Αγγ. (χ.ε.), "Σημειώσεις για το μάθημα ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ – ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ", Τμήμα Τυποποίησης και Διακίνησης Προϊόντων, Α.Τ.Ε.Ι. Θεσσαλονίκης (Παράρτημα Κατερίνης), <http://users.auth.gr/~agrapana/StatLogistics>, [τελευταία πρόσβαση στις 22/02/2016].

Πετράκος, Γ., Ψυχάρης, Ι. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική.

"Πρώτο Θέμα.gr", (www.protothema.gr), (2014), "Μετά από 50 χρόνια καταργήθηκε ο Δημοτικός Φόρος Δωδεκανήσου", πηγή: [dimokratiki.gr](http://www.dimokratiki.gr), <http://www.protothema.gr/greece/article/434889/meta-apo-50-hronia-katargithike-o-dimotikos-foros-dodekanisou/>, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2015].

Ράλλης, Ι. (Ιανουάριος 2008), "Τα έσοδα των ΟΤΑ", *Επιχείρηση*, Ενότητα: Άρθρα - Μελέτες, Τεύχος 33, σελ. 18-28.

Τάτσος, Ν. (1987), *ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ - Το φορολογικό σύστημα της Τ.Α. στην Ελλάδα*, Επιστημονικές Μελέτες 1, Αθήνα: Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.).

Τάτσος, Ν. (1988) *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.), <http://web1.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/042.pdf>, [τελευταία πρόσβαση στις 12/02/2016].

Τάτσος, Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση: Θεωρία και Πράξη*, Αθήνα: Τυπωθήτω.

Τσαμίλης, Ελ. (2011), *Ανάλυση Προϋπολογισμού Α' Βαθμού, των αποτελεσμάτων εκτέλεσής αυτού και του ισολογισμού με τη χρήση χρηματοοικονομικών δεικτών. Ο Δήμος Θηβαίων*, Διπλωματική Εργασία, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης Δ' Εκπαιδευτική Σειρά, Αθήνα, http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T4/028/10287.pdf, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2016].

Υπουργική Απόφαση, υπ' αριθμ.. 43093/2010 (ΦΕΚ 1153/τ.Β'/30-07-2010) με θέμα "Καθορισμός του ανώτατου ορίου του συνολικού χρέους δήμου που προβαίνει σε δανεισμό, ως ποσοστού των συνολικών εσόδων του".

Φώτης, Γ. (χ.ε.), "Δείκτες εξέλιξης μαθητικών πληθυσμών και χωροθέτηση εκπαιδευτικών μονάδων. Δυο όψεις του ίδιου νομίσματος", <http://www.demography-lab.prd.uth.gr/ddaog/article/cont/ergasies/photis.htm>, [τελευταία πρόσβαση στις 29/12/2015].

Χλέπας, Ν. Κ., (2012), "Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση", *Discussion Papers DEO24*, <http://www.eap.gr/el/spoudes-sto-eap/sxoles-k-programmata/koinwnikwn-epistimwn/171-peristsotera-gia-tis-koinwnikes-epistimes/1975-discussion-papers-deo24>, [τελευταία πρόσβαση στις 10/05/2016].

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Akai, N. and Sakata, M. (2002), "Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States", *Journal of Urban Economics*, **52** (1), pp. 93–108.

Alperovich, G. (1984), "The economics of choice in the allocation of intergovernmental grants to local authorities", *Public Choice*, **44** (2), pp. 285-296.

Arzaghi, M. and Henderson, J. V. (2005), "Why countries are fiscally decentralizing", *Journal of Public Economics*, **89** (7), pp. 1157–1189.

Bahl, R. W. and Linn, J. F. (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford, England; New York: Published for the World Bank by Oxford University Press.

Beer-Tóth, K. (2009), *Local Financial Autonomy in Theory and Practice. The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary*, Fribourg: University of Fribourg.

Bell, M., Ebel, R., Kaiser, K. and Rojchaichanthorn, J. (2006), "Measuring Fiscal Decentralisation: A New Perspective", World Bank, Working Paper (draft 25 August 2006).

Besley, T. and Coate, S. (2003), "Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach", *Journal of Public Economics*, **87** (12), pp. 2611–2637.

- Bird, R. M. (1986), "On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **4** (4), pp. 389 – 404.
- Bird, R., and Tarasov, A. (2004), "Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **22** (1), pp. 77–102.
- Bird, R. M., and Vaillancourt, F. (Eds.), (2006), *Perspectives on fiscal federalism*, Washington DC: The World Bank.
- Blöchliger, H. and King, D. (2006), *Less than you thought: The fiscal autonomy of sub-central governments*, OECD Economic Studies 43, Paris.
- Blume, L. and Voigt S. (2008), "Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators", MAGKS Papers on Economics 200821 (Philipps-Universität Marburg, Faculty of Business Administration and Economics, Department of Economics (Volkswirtschaftliche Abteilung)).
- Bodman, P. and Hodge, A. (2010), "What drives fiscal decentralisation? Further assessing the role of income", *Fiscal Studies*, **31** (3), pp. 373–404.
- Boetti, L., Piacenza, M. & Turati, G. (2009), "Fiscal Decentralization and Spending Efficiency of Local Governments; An empirical Investigation on a Sample of Italian Municipalities", *Working Paper SIEP*, Università degli Studi di Pavia.
- Borck, R. and Owings, S. (2003), "The political economy of intergovernmental grants", *Regional Science and Urban Economics*, **33** (2), pp. 139-156.
- Brennan, G., and Buchanan, J. M. (1980), *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*, USA: Cambridge University Press.
- Breton, A. and Scott, A. D. (1978), *The economic constitution of federal states*, Toronto: University of Toronto Press.
- Bröthaler, J. and Getzner, M. (2011), "Fiscal autonomy and total government expenditure: an Austrian case-study", *International Advances in Economic Research*, **17** (2), pp. 134-156.
- Cairo, I., and Cajner, T. (2011), "Human Capital and Unemployment Dynamics: Why more educated workers enjoy greater employment stability", in 2011 Meeting Papers (No. 1145), Society for Economic Dynamics,

https://www.economicdynamics.org/meetpapers/2011/paper_1145.pdf, [τελευταία πρόσβαση στις 22/02/2016].

Canavire-Bacarreza and G., Martinez-Vazquez, J. (2012), "Re-examining the Determinants of Fiscal Decentralization: What Is the Role of Geography", Working Paper 12-11, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

Cerniglia, F. (2003), "Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries", *Journal of Policy Modeling*, **25**(8), pp. 749–776.

Cheema, G. S., and Rondinelli, D. A. (2007), *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*, Washington: Brookings Institution Press.

Council of Europe, (1985), European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series - No. 122, Strasbourg.

Crasneac, O. A., Hetes, R. and Miru, O. (2011), "Fiscal decentralization and fiscal autonomy in the EU Member States", 7th Edition of the International Conference "European Integration –New Challenges", May 27 –28, 2011, AFER, 1 (1), pp. 370-375, Oradea, Romania.

Dafflon, B. (2002), *Local Public Finance in Europe*, UK: Edward Elgar, Cheltenham.

Dafflon, B. (2012), *The Political Economy of Decentralization in Sub-Saharan Africa: A New Implementation Model in Burkina Faso, Ghana, Kenya, and Senegal*, UK: Edward Elgar, Cheltenham.

Davoodi, H. and Zou, H.-F. (1998), "Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study", *Journal of Urban Economics*, **43** (2), pp. 244–257.

De Mello, L. R. (2000), "Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis", *World Development*, **28** (2), pp. 365–380.

Ebel, R. D. and Yilmaz, S. (2002), "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", World Bank Policy Research Working Paper, No. 2809, Washington, DC.

Ebel, R. D. and Yilmaz, S. (2003), "On the measurement and impact of fiscal decentralization", in *Public Finance in Developing and Transitional Countries: Essays in Honor of Richard Bird* Eds J. Martinez-Vazquez, J. Alm, Cheltenham: Elgar.

Eller, M. (2004), *The Determinants of Fiscal Decentralization and its Impact on Economic Growth: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries*, Unpublished Master Thesis, <http://www.researchgate.net/publication/228866048> [τελευταία πρόσβαση στις 29/02/2016].

Ermini, B. (2009), "Decentralization, local government reform and local government performance. The impact of inter-communality", Working paper No. 633, società italiana di economia pubblica, dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia.

Fiva, J. H. (2006), "New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending", *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, **62** (2), pp. 250-280.

Fisman, R. and Gatti, R. (2002), "Decentralization and corruption: Evidence from US federal transfer programs", *Public Choice*, **113** (1), pp. 25-35.

Frischmann, E. (2010), *Decentralization and Corruption: A Cross-Country Analysis*, Norderstedt: GRIN Verlag.

Gómez Reino, J. L. and Alcalde, H. A. (2011), "Political determinants of regional financing: the case of Spain", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **29** (5), pp. 802–820.

Gomes, S. (2012), "Fiscal powers to subnational governments: reassessing the concept of fiscal autonomy", *Regional & Federal Studies*, **22** (4), pp. 387-406.

Greene, W. H. (2003), *Econometric Analysis*, NJ: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Halder, P. (2007), "Measures of fiscal decentralization", Department of Economics, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Department of Economics.

Henderson, V., "The Effects of Urban Concentration on Economic Growth," NBER Working Paper W7503.

Ichim, C. (2012), "Financial side analysis of local autonomy in Romania", *Anale, Seria Stiinte Economice, Timisoara*, **18**, pp. 911-918, <http://fse.tibiscus.ro/RePEc/tdt/annals/pdf/148.pdf>, [τελευταία πρόσβαση στις 25/02/2016].

IMF (International Monetary Fund) (2008), *Government Financial Statistics Division*, Washington, DC.

Ivanyna, M., and Shah, A. (2011), "Decentralization and corruption: new cross-country evidence", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **29** (2), pp. 344-362.

Fisman, R., and Gatti, R. (2002), "Decentralization and corruption: Evidence from US federal transfer programs", *Public Choice*, **113** (1), pp. 25-35.

Jametti, M. and Joanis, M. (2011), "Electoral Competition as a Determinant of Fiscal Decentralization", Lugano: Decanato della Facoltà di Scienze economiche.

Jemna, D.-V., Onofrei, M. and Cigu, E. (2013), "Demographic and socioeconomic determinants of local financial autonomy in Romania", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No 39E, pp. 46–65.

Johansson, E. (2003), "Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities", *Journal of Public Economics*, **87** (5), pp. 883-915.

Joumard, I. and Kongsrud, P.M. (2003), "Fiscal Relations Across Government Levels", *OECD Economic Studies*, No. 36, pp. 155-228.

Kim, A. (2008), "Decentralization and the provision of public services: framework and implementation", World Bank Policy Research Working Paper 1-25, WPS4503.

King, D. N., and Ma, Y. (2000), "Decentralization and macroeconomic performance", *Applied Economics Letters*, **7** (1), pp. 11-14.

Kotsogiannis, C. and Schwager, R. (2008), "Accountability and fiscal equalization", *Journal of Public Economics*, **92** (12), pp. 2336–2349.

Krane, D., Ebdon, C. and Bartle, J. (2004), "Devolution, fiscal federalism, and changing patterns of municipal revenues: The mismatch between theory and reality", *Journal of Public Administration Research and Theory*, **14** (4), pp. 513-533.

Letelier, L. (2005), "Explaining fiscal decentralization", *Public Finance Review*, **33** (2), pp. 155–183.

Litvack, J. I., Ahmad, J. and Bird, R. M. (1998), *Rethinking decentralization in developing countries*, USA: World Bank Publications.

Martinez-Vazquez, J. and Boex, J. (2005), "The Determinants of the Incidence of Intergovernmental Grants: A Survey of the International Experience", Working Paper

06-52, International Studies Program Working Paper Series, Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

Martinez-Vazquez, J. and McNab, R. M. (2006), "Fiscal decentralization, macroeconomic stability, and economic growth", *Hacienda Publica Espanola-Revista de Economia Publica*, **179** (4), pp. 25-49.

Martinez-Vazquez, J., and Rider, M. (2006), "Fiscal decentralization and economic growth: a comparative study of China and India", *Indian Journal of Economics and Business*, 1-18, https://www.researchgate.net/profile/Jorge_Martinez-Vazquez/publication/4733582_Fiscal_Decentralization_and_Economic_Growth_A_Comparative_Study_of_China_and_India/links/02bfe50d08e4e7ac6e000000.pdf, [τελευταία πρόσβαση στις 12/02/2016].

Martinez-Vazquez, J. and Timofeev, A. (2009), "A fiscal perspective of state rescaling", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, **2** (1), pp. 85–105.

Martinez-Vazquez, J. and Timofeev, A. (2009), "Decentralization Measures Revisited", Working paper 09-13, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Meloche, J.-P., Vaillancourt, F. and Yilmaz, S. (2004), "Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?", *World Bank Policy Research Working Paper* 3254, Washington.

Mincer, J. (1991), "Education and unemployment", *National bureau of economic research*, Working Paper No 3838.

Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. (1976), *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill.

Nadir Habibi N., Cindy Huangb, C., Mirandac D., Murillod, V., Ranise, G., Sarkarf M. and Stewartg, F. (2003), "Decentralization and human development in Argentina", *Journal of Human Development*, **4** (1), pp. 73–101.

Neyapti, B. (2010), "Fiscal decentralization and deficits: international evidence", *European Journal of Political Economy*, **26** (2), pp. 155–166.

Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates, W. E. (1985), "Searching for Leviathan: An empirical study", *The American Economic Review*, **75** (4), pp. 748-757.
- Oates, W. E. (1993), "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, **46** (2), pp. 237-243.
- Oates, W. E. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of economic literature*, **37** (3), pp. 1120-1149.
- Oates, W. E. (2005), "Towards a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, **12** (4), pp. 349-373.
- Oates, W. E. (2008), "On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions", *National Tax Journal*, **61** (2), pp. 313-334.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), (1999), "Taxing powers of state and local government", Paris: OECD Tax Policy Studies, No.1,
- Oulasvirta, L. and Turala, M. (2009), "Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments", *International Review of Administrative Sciences*, **75** (2), pp. 311-332.
- Pauly, M.V. (1973), "Income redistribution as a local public good", *Journal of Public Economics*, **2** (1), pp. 35-58.
- Panizza, U. (1999), "On the determinants of fiscal decentralization: theory and evidence", *Journal of Public Economics*, **74** (1), pp. 97-139.
- Patsouratis, V. (1990), "Fiscal decentralization in the EEC countries", *Public Finance*, **45** (3), pp. 423-439.
- Patsouratis, V. (2005), "The Determinants of Intergovernmental Grants", Archives of Economic History (XVII/2/2005), http://archivesofeconomichistory.com/webdata/magaz/040113212042_VolumeXVII_No2_2005.pdf#page=120, [τελευταία πρόσβαση στις 12/02/2016].
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A., Tomaney, J., Torrisi, G. and Tselios, V. (2012), "In Search of the 'economic dividend' of devolution: spatial disparities, spatial economic policy, and decentralisation in the UK", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **30**(1), pp. 10-28.
- Prud'homme R, 1995, "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer* **10** (2) 201-220.

- Psycharis, Y., Zoi, M. and Iliopoulou, St. (2015), "Decentralization and local government fiscal autonomy: Evidence from the Greek municipalities", *Environment and Planning C: Government and Policy*, E- Pub: 24 November 2015, doi: 10.1177/0263774X15614153.
- Rodden, J., Eskeland, G. S. and Litvack, J. I. (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Rodden, J. (2003), "Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government", *International Organization*, **57** (04), pp. 695-729.
- Rodden, J. (2004), "Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement", *Comparative Politics*, **36** (4), pp. 481-500.
- Rodden, J. (2006), *The political economy of federalism*, Oxford Handbook of Political Economy, Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez-Pose, A., and Sandall, R. (2008), "From identity to the economy: analyzing the evolution of the decentralization discourse", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **26** (1), pp. 54-72.
- Rodriguez-Pose, A., and Ezcurra, R. (2009), "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis", *Journal of Economic Geography*, E-pub: 22 September 2009, doi: 10.1093/jeg/lbp049.
- Rubinchik-Pessach, A. (2005), "Can decentralization be beneficial?", *Journal of Public Economics*, **89** (7), pp. 1231–1249.
- Sacchi, A., Salotti, S. (2014), "How regional inequality affects fiscal decentralisation: accounting for the autonomy of sub-central governments", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **32** (1), pp. 144–162.
- Samuelson, P. A. (1954), "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, **36**, pp. 387–389.
- Schneider, A. (2003), "Decentralization: conceptualization and measurement", *Studies in Comparative International Development*, **38** (3), pp. 32-56.
- Sentz, R. (2011), "Understanding Location Quotient", <http://www.economicmodeling.com/2011/10/14/understanding-location-quotient-2/>, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2016].

Simón-Cosano, P., Lago-Peñas, S. and Vaquero, A. (2013), "On the Political Determinants of Intergovernmental Grants in Decentralized Countries: The Case of Spain", *Publius: The Journal of Federalism*, doi: 10.1093/publius/pjt015 First published online: April 18, 2013.

Smoke, P. and Lewis, B. D. (1996), "Fiscal decentralization in Indonesia: A new approach to an old idea", *World Development*, **24** (8), pp. 1281-1299.

Smoke, P. (2001), *Fiscal Decentralization in Developing Countries A Review of Current Concepts and Practice*, Geneva, Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development.

Stansel, D. (2005), "Local decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas", *Journal of Urban Economics*, **57** (1), 55-72.

Stegarescu D, 2004, "Public sector decentralization: measurement concepts and recent international trends", *ZEW-Centre for European Economic Research*, Discussion Paper, (04-74).

Stegarescu, D. (2005), "Public sector decentralization: measurement concepts and recent international trends", *Fiscal Studies*, **26** (3), pp. 301–333.

Stegarescu, D. (2009), "The effects of economic and political integration on fiscal decentralization: evidence from OECD countries", *Canadian Journal of Economics*, **42** (2), pp. 694–718.

Tanzi, V. (1996). "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems", Working Paper WP/96/141, *IMF Fiscal Affairs Department*.

Tanzi, V. (2000), "On fiscal federalism: issues to worry about", Conference Notes, Conference on Fiscal Decentralization, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington D.C., <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>, [τελευταία πρόσβαση στις 12/02/2016].

Tanzi, V. (2001), "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", Working Paper 19, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Tanzi, V. (2008), "The future of fiscal federalism", *European Journal of Political Economy*, **24** (3), pp. 705– 712.

Tekeli, R. and Kaplan, M. (2008), "Determinants of the distribution of the central-government budgetary grants in Turkey", *Environment and Planning C: Government and Policy*, **26** (5), pp. 954–967.

Tiebout, C. M. (1956), "A pure theory of local expenditures", *The Journal of Political Economy*, **64** (5), pp. 416–424.

The World Bank Group, (2001), "Fiscal Decentralization Indicators", <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm#top>, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/webfiscal.pdf> [τελευταία πρόσβαση στις 29/02/2016].

Thiessen, U. (2000), "Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?", Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Discussion Paper, No 224, 1-49.

Thießen, U. (2003), "Fiscal decentralisation and economic growth in high-income OECD Countries", *Fiscal studies*, **24** (3), pp. 237-274.

Thiessen, U. (2004), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in Rich OECD Countries: Is there an Optimum?", *Economic Bulletin*, **41** (5), pp. 175-182.

Tiebout, C. M. (1956), "A pure theory of local expenditures", *The journal of political economy*, pp. 416-424.

Tosun, M. S. and Yilmaz, S. (2008), "Decentralization, economic development, and growth in Turkish provinces", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, WPS4725.

Treisman, D. (2000), "Decentralization and inflation: commitment, collective action, or continuity?", *American Political Science Review*, **94** (04), pp. 837-857.

Treisman, D. (2002), "Defining and measuring decentralization: a global perspective", Unpublished manuscript, http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31041025/defin.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1456561061&Signature=j5m9Tkl61XX7r7qXdQyYUG2fHO0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DDefining_and_Measuring_Decentralization.pdf, [τελευταία πρόσβαση στις 27/02/2016].

Treisman, D. (2006), "Explaining fiscal decentralization: geography, colonial history, economic development and political institutions", *Commonwealth and Comparative Politics*, **44** (3), pp. 289–325.

Tselios, V., Rodriguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J. and Torrisi, G. (2012), "Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe", *Environment and Planning A*, **44** (6), pp. 1278-1301.

United Nations (1962), *Decentralization for Local and National Development*, New York.

Veiga, L.G. and Pinho M.M. (2007), "The Political Economy of Intergovernmental Grants: Evidence from a Maturing Democracy", *Public Choice*, **133** (3), pp. 457-477.

Wasylenko, M. (1987), "Fiscal decentralization and economic development", *Public Budgeting and Finance*, **7** (4), pp. 57–71.

Weingast, B. R. (2009), "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, **65** (3), pp. 279-293.

Weingast, B. R. (2013), "Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, article in press, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>.

Weylandt, M. (2013), *Decentralization and Corruption In Sub-Saharan Africa*, Honors Thesis, Dickinson College, http://scholar.dickinson.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=student_honors, [τελευταία πρόσβαση στις 23/02/2016].

Worldbank 2001, "Fiscal decentralization indicators", "What, Why, and Where", Website of the Worldbank dedicated to Decentralization and Sub-national Regional Economics, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>, [τελευταία πρόσβαση στις 27/02/2016].

Xie, D., Zou, H. F. and Davoodi, H. (1999), "Fiscal decentralization and economic growth in the United States", *Journal of Urban Economics*, **45** (2), pp. 228-239.

Zhang, T., Zou, H. F. (1998), "Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China", *Journal of Public Economics*, **67** (2), pp. 221–240.

Zhang, T., & Zou, H. F. (2001), "The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India", *China Economic Review*, **12** (1), pp. 58-81.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Στο τμήμα Ι του Παραρτήματος παρουσιάζονται ανά έτος οι διοικητικές μεταβολές που πραγματοποιήθηκαν και αφορούσαν στην ορθή γραφή ονομάτων, σε μετονομασία Ο.Τ.Α., σε συνένωση ή διάσπαση Ο.Τ.Α., σε μετατροπή Δήμου σε Κοινότητα, σε μετατροπή Κοινότητας σε Δήμο κτ.λ. όπως αυτές αναφέρονται στα ΦΕΚ διοικητικών μεταβολών τους¹³⁴, καθώς και οι ερευνητικές παραδοχές και παρεμβάσεις που έγιναν προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ενιαίο δείγμα Ο.Τ.Α. για την περίοδο 1999-2009, όπου ο κάθε Ο.Τ.Α. θα αντιστοιχεί σε ένα κωδικό και μια ονοματολογία για κάθε έτος της ανάλυσης. Οι παραδοχές και αλλαγές που αφορούσαν στην κωδικοποίηση και ονοματολογία των Ο.Τ.Α. που περιλαμβάνονταν στη βάση δεδομένων έγιναν σε σχέση με τους κωδικούς και την ονοματολογία που διατηρούσαν οι Ο.Τ.Α. το έτος 1999.

ΕΤΗ 1999-2001

Τα στοιχεία εσόδων και δαπανών που παραχωρήθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ για το χρονικό διάστημα 1999-2001, αφορούσαν σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες. Για την περίοδο 1999-2001 δεν υπήρξαν κάποιες αλλαγές όσον αφορά στην ονοματολογία και στην κωδικοποίηση των 1.033 Ο.Τ.Α..

ΕΤΟΣ 2002

Το έτος 2002 (σε σχέση με το έτος 1999), αλλάζουν οι κωδικοί στους παρακάτω Δήμους:

1. Οι κωδικοί των Δήμων Πύλης (κωδ. 4418) και Πυνδαίων (κωδ. 4419) του Νομού Τρικάλων, αλλάζουν το έτος 2002 και γίνονται 4419 και 4418, αντίστοιχα.
2. Ο Δήμος Καλινδοίων (κωδ. 5421) του Νομού Θεσσαλονίκης μετονομάζεται σε Δήμο Καλινδοίων και λαμβάνει τον κωδικό 5420, και ο Δήμος Καλλιθέας (κωδικό 5420) του ίδιου Νομού λαμβάνει τον κωδικό 5421.
3. Οι Δήμοι Στρυμών (κωδ. 6221) και Στρυμωνικού (κωδ. 6220) του Νομού Σερρών λαμβάνουν πλέον τους κωδικούς 6220 και 6221, αντίστοιχα.
4. Η Κοινότητα Αθαμανών του Νομού Καρδίτσας μετονομάζεται σε Κοινότητα Ανατολικής Αργιθέας και λαμβάνει τον κωδικό 4161 τον οποίο είχε η Κοινότητα Αθαμανών.

Παρεμβάσεις:

¹³⁴ Βλ. ΕΛΣΤΑΤ, <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SMD02/2001>, τελευταία πρόσβαση στις 20/12/2015.

Προκειμένου να υπάρχει ενιαία κωδικοποίηση για κάθε Δήμο για τα έτη 1999 -2002 οι κωδικοί των Δήμων του έτους 2002 άλλαξαν προκειμένου αυτοί να συμφωνούν με τους κωδικούς των Δήμων του έτους 1999. Οι ίδιες αλλαγές πραγματοποιήθηκαν και τα επόμενα έτη της ανάλυσης (2003-2009). Ειδικότερα, οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν ήταν οι εξής: ο Δήμος Πύλης λαμβάνει τον κωδικό 4418, ο Δήμος Πυνδαίων τον κωδικό 4419, ο Δήμος Καλινδοίων τον κωδικό 5421, ο Δήμος Καλλιθέας τον κωδικό 5420, ο Δήμος Στρυμόνα τον κωδικό 6221 και ο Δήμος Στρυμωνικού τον κωδικό 6220.

Η Κοινότητα Αθαμανών, η οποία μετονομάστηκε, διατηρεί την ονομασία και τον κωδικό που είχε το έτος 1999.

ΕΤΟΣ 2003

Το έτος 2003 δημιουργείται ένας καινούργιος Ο.Τ.Α. στη Νομαρχία Ανατολικής Αττικής, που ονομάζεται Δήμος Ωρωπού, και ο οποίος προκύπτει από τη συνένωση των Κοινοτήτων Νέων Παλατιών, Σκάλας Ωρωπού και Ωρωπού. Το σύνολο των Ο.Τ.Α. πλέον είναι 1.031 Ο.Τ.Α. (901 Δήμοι και 130 Κοινότητες) και ο συγκεκριμένος Ο.Τ.Α. λαμβάνει τον κωδικό Α221.

Επίσης, όσον αφορά στις Κοινότητες παρατηρούνται τα εξής:

- Τον κωδικό της Κοινότητας Νέων Παλατιών (κωδ. Α277), η οποία συνενώθηκε για να δημιουργηθεί ο Δήμος Ωρωπίων, τον λαμβάνει η Κοινότητα Παλαιά Φώκαιας που τα προηγούμενα χρόνια είχε τον κωδικό Α278, ενώ τον κωδικό Α278 τον παίρνει πλέον η Κοινότητα Πικερμίου και οι υπόλοιπες Κοινότητες έως την Κοινότητα Σαρωνίδος λαμβάνουν ως νέο κωδικό τον κωδικό της αμέσως επόμενης από αυτήν Κοινότητας.
- Ομοίως, τον παλιό κωδικό της Κοινότητας Σκάλας Ωρωπού (κωδ. Α283) τον λαμβάνει πλέον η Κοινότητα Συκαμίνου που μέχρι τότε είχε τον κωδικό Α285. Οι κωδικοί: Α284, Α285 και Α286 που αντιστοιχούσαν στις Κοινότητες Σταμάτας, Συκαμίνου και Ωρωπού, αντίστοιχα, δεν υπάρχουν πλέον ως κωδικοί στο έτος 2003.

Επιπλέον, ο Δήμος Απόλλωνος του Νομού Αρκαδίας που τα προηγούμενα έτη είχε τον κωδικό 1202, μετονομάζεται το 2003 σε Δήμο Τυρού και παίρνει τον κωδικό 1220 που πριν είχε ο Δήμος Τροπαίων. Ο Δήμος Τετραχωρίου του Νομού Ηρακλείου ο οποίος είχε τον κωδικό 9123 μετονομάζεται το 2003 σε Δήμο Παλιανής και λαμβάνει τον κωδικό 9121 που πριν είχε ο Δήμος Ρουβάς του Νομού Ηρακλείου.

Παρεμβάσεις – ερευνητικής παραδοχής:

Προκειμένου να δημιουργηθεί ένας ενιαίος αριθμός Ο.Τ.Α. για όλα τα έτη της εξεταζόμενης περιόδου (1999-2009), αποφασίστηκε για τα έτη 1999-2002 να δημιουργηθεί ένας εικονικός νέος Δήμος με την ονομασία Δ. Ωρωπού ο οποίος προκύπτει από την ενοποίηση των Κοινοτήτων Νέων Παλατιών, Σκάλας Ωρωπού και Ωρωπού. Όλα τα στοιχεία (πληθυσμιακά, οικονομικά κτλ) που αφορούσαν στις παραπάνω Κοινότητες αθροίστηκαν μεταξύ τους για κάθε έτος και αποτέλεσαν στοιχεία του νέου Δήμου Ωρωπού που λαμβάνει τον κωδικό Α221. Ειδικά για την περίπτωση των μεταβλητών πληθυσμιακής πυκνότητας (density) και υψομέτρου (altimeter) του νέου Δήμου χρησιμοποιήθηκε ο μέσος όρος των μεταβλητών που είχαν οι τρεις Κοινότητες που συγχωνεύτηκαν.

Επίσης, οι κωδικοί των Δήμων που ίσχυαν για τα έτη 1999-2002, μετά τις αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, διατηρούνται οι ίδιοι και στα έτη 2003-2004. Ειδικότερα, για τα έτη 2003 και 2004 οι κωδικοί των Ο.Τ.Α. 1202 έως 1220 και 9121 έως 9123 θα αντιστοιχούν στους ίδιους Ο.Τ.Α. που αντιστοιχούσαν στα παλιότερα έτη 1999 -2002.

Όσον αφορά στις Κοινότητες, οι κωδικοί που αντιστοιχούσαν στις Κοινότητες Νέων Παλατιών (κωδ. Α277), Σκάλας Ωρωπού (κωδ. Α283) και Ωρωπού (κωδ. Α286), οι οποίες συγχωνεύτηκαν και δημιούργησαν το Δήμο Ωρωπού της Νομαρχίας Ανατολικής Αττικής) με κωδικό Α 221, δεν δίνονται το έτος 2003 σε κάποια άλλη Κοινότητα ενώ και οι υπόλοιπες Κοινότητες οι οποίες είχαν πάρει καινούργια κωδικοποίηση λόγω της απουσίας των παραπάνω τριών Κοινοτήτων, διατηρούν τους κωδικούς που είχαν τα προηγούμενα έτη. Τέλος, ο Δήμος Παλαιάς Φώκαιας, η Κοινότητα Συκαμίνου και η Κοινότητα Σταμάτας, λαμβάνουν τους παλιούς τους κωδικούς: Α278, Α285 και Α284, αντίστοιχα.

ΈΤΟΣ 2004

Το έτος 2004, ο συνολικός αριθμός των Ο.Τ.Α. είναι ο ίδιος με το έτος 2003 (901 Δήμοι και 131 Κοινότητες). Επίσης, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ ο Δήμος Δερβιζιάνων του Νομού Ιωαννίνων, ο οποίος τα προηγούμενα έτη είχε τον κωδικό 3308, μετονομάζεται το έτος 2004 σε Δήμο Λάκκας Σουλίου και λαμβάνει τον κωδικό 3317 που μέχρι εκείνη τη στιγμή κατείχε ο Δήμος Κόνιτσας. Όσον αφορά στις Κοινότητες, το έτος 2004 παρουσιάζονται ακριβώς οι ίδιες αλλαγές και τα προβλήματα που είχαν παρουσιαστεί τα προηγούμενα έτη (2002, 2003).

Παρεμβάσεις:

Εφόσον οι αλλαγές αφορούν κυρίως στην μετονομασία του Δήμου Λάκκας Σουλίου αποφασίστηκε ο συγκεκριμένος Ο.Τ.Α. να διατηρήσει την προηγούμενη ονομασία του (Δήμος Δερβιζιάνων), ενώ οι υπόλοιποι Δήμοι να διατηρήσουν του κωδικούς που είχαν λάβει το έτος 2003.

Όσον αφορά στις Κοινότητες, το έτος 2004 παρουσιάζονται ακριβώς οι ίδιες αλλαγές και τα προβλήματα που είχαν παρουσιαστεί τα έτη 2002 και 2003, συνεπώς και για το συγκεκριμένο έτος αποφασίστηκε να γίνουν οι αλλαγές - παρεμβάσεις που πραγματοποιήθηκαν τα προηγούμενα έτη.

ΕΤΟΣ 2005

Το έτος 2005 έχουμε στοιχεία για 901 Δήμους και 130 Κοινότητες δηλαδή συνολικά 1.031 Ο.Τ.Α..

Σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, ο Δήμος Κεκροπίας του Νομού Αιτωλοακαρνανίας μετονομάζεται το 2005 σε Δήμο Παλαίρου και λαμβάνει διαφορετικό κωδικό, γεγονός που επηρεάζει την κωδικοποίηση των υπολοίπων Δήμων του Νομού Αιτωλοακαρνανίας. Ειδικότερα, ο Δήμος Παλαίρου λαμβάνει τον κωδικό που τα προηγούμενα έτη είχε ο Δήμος Οινιάδων (δηλ. τον κωδ. 0121), ο Δήμος Οινιάδων παίρνει των αμέσως προηγούμενο κωδικό (δηλ. τον Κωδ. 0120) κ.ο.κ.. Ο κωδικός του Δήμου Κεκροπίας δίνεται πλέον στο Δήμο Μακρυνείας του Νομού Αιτωλοακαρνανίας.

Ομοίως, ο Δήμος Κοσμά του Αιτωλού του νομού Γρεβενών μετονομάζεται σε Δήμο Αγίου Κοσμά και λαμβάνει τον κωδικό που είχε ο Δήμος Βεντζίου (κωδ. 5102) γεγονός που επηρεάζει την κωδικοποίηση και των υπολοίπων Δήμων του Νομού Γρεβενών. Ειδικότερα, ο Δήμος Βεντζίου (κωδ. 5102) λαμβάνει τον κωδικό 5103, ο Δήμος Γόργιανης (κωδ. 5103) λαμβάνει τον κωδ. 5104, ο Δήμος Δεσκάτης (κωδ. 5104) τον κωδικό 5105, ο Δήμος Ηρακλεωτών (κωδ. 5105) τον κωδικό 5106 και ο Δήμος Θεόδωρου Ζιάκα (κωδ. 5106) τον κωδικό 5107.

Τέλος, η Κοινότητα Καλαριτών του Νομού Ιωαννίνων γράφεται ορθά ως Κοινότητα Καλαρρυτών και διατηρεί τον κωδικό της (κωδ. 3365).

Παρεμβάσεις:

Εφόσον το 2005 δεν προστέθηκε κάποιος καινούργιος Δήμος ή Κοινότητα, αλλά έχουμε απλές μετονομασίες Δήμων και μια ορθή γραφή ονόματος σε Ο.Τ.Α., τότε διατηρούνται οι κωδικοί και οι ονομασίες των Δήμων και Κοινοτήτων που ίσχυαν το

έτος 1999. Ειδικότερα, ο Δήμος Κεκροπίας λαμβάνει τον κωδικό 0115, η Κοινότητα Καλαριτών τον κωδικό 3365 και ο Δήμος Κοσμά του Αιτωλού τον κωδικό 5107. Σημειώνεται, ότι οι παρεμβάσεις είχαν γίνει στο πλαίσιο δημιουργίας ενός ενιαίου αριθμού Ο.Τ.Α. με κοινούς κωδικούς και ονομασίες για τα έτη της ανάλυσης 1999-2004 επαναλαμβάνονται και στο έτος 2005.

ΈΤΟΣ 2006

Το έτος 2006 έχουμε στοιχεία για 901 Δήμους και 130 Κοινότητες όσες, ακριβώς υπήρχαν και το έτος 2005. Επίσης, το έτος 2006 μετονομάζεται ο Δήμος Λιδορικού του Νομού Φωκίδος σε Δήμο Λιδωρικίου αλλά διατηρεί τον παλιό του κωδικό (0710).

Παρεμβάσεις:

Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, αποφασίστηκε ο ανωτέρω Ο.Τ.Α. να διατηρήσει την παλιά του ονομασία Δήμος Λιδορικού και τον κωδικό (κωδ. 0710) του προηγούμενου έτους.

Οι παρεμβάσεις και αλλαγές που είχαν πραγματοποιηθεί, όσον αφορά στα ονόματα και στους κωδικούς των Ο.Τ.Α. για τα έτη πριν το έτος 2005, επαναλαμβάνονται και στο έτος 2006.

Πρέπει να σημειωθεί ότι τα στοιχεία δαπανών των Ο.Τ.Α α' βαθμού για τα έτη 2006, 2007 και 2009 που χορηγήθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ δεν περιλαμβάνουν τις μεταβλητές Υ85: «Προβλέψεις μη είσπραξης» και Υ9: «Αποθεματικό», οι οποίες όμως εμπεριέχονται ως στοιχεία στα έτη 2005 και 2008. Συνεπώς, για να έχουμε τον ίδιο αριθμό μεταβλητών για τα έτη 2005-2009 προσθέτουμε εικονικά τις μεταβλητές Υ85 και Υ9 στα έτη που δεν υπάρχουν (στα έτη 2006, 2007 και 2009) και ως τιμές ανά Ο.Τ.Α. δίνεται η τιμή μηδέν (0).

ΈΤΟΣ 2007

Το έτος 2007 αλλάζει ο αριθμός των Ο.Τ.Α. (τόσο ως σύνολο όσο και ξεχωριστά για τους Δήμους και τις Κοινότητες) που απαρτίζουν τη βάση δεδομένων και πλέον έχουμε στοιχεία για 914 Δήμους και 120 Κοινότητες (σύνολο 1.034 Ο.Τ.Α.). Ορισμένες Κοινότητες λόγω της μεταβολής του μεγέθους του πληθυσμού τους αναγνωρίζονται πλέον ως Δήμοι (άρθ. 2 παρ. 1 περ. γ' και άρθ. 5 του Ν. 3463/8-6-2006). Επίσης, Κοινότητες που είχαν καταργηθεί και συγχωνευτεί σε άλλους Δήμους με το Πρόγραμμα Καποδίστρια, πλέον αποσπώνται από αυτούς και αναγνωρίζονται ως αυτοτελείς νέες Κοινότητες, με την ίδια έδρα και τα ίδια διοικητικά όρια που είχαν πριν

από την κατάργησή τους. Τέλος, το συγκεκριμένο έτος υπάρχουν και κάποιες μετονομασίες ΟΤ.Α..

Ειδικότερα, οι διοικητικές μεταβολές που συντελέστηκαν το έτος 2007 ήταν οι εξής:

- Η πρώην Κοινότητα Τσαριτσάνης του νομού Λαρίσης, η οποία καταργήθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 2539/1997 και εντάχθηκε στο Δήμο Ελασσόνας του Νομού Λαρίσης, καθώς και η πρώην Κοινότητα Ζωνιανών του Νομού Ρεθύμνης, η οποία καταργήθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 2539/1997 και εντάχθηκε στο Δήμο Κουλούκωνα του Νομού Ρεθύμνης με το άρθρο 80 του Ν. 2910/2001 αποσπώνται από τους ανωτέρω Δήμους και αναγνωρίζονται ως αυτοτελείς Κοινότητες, με την ίδια έδρα και τα ίδια διοικητικά όρια που είχαν πριν από την κατάργησή τους. Η επαναλειτουργία των Κοινοτήτων Τσαριτσάνης και Ζωνιανών ξεκινά το 2007 όπως ορίζεται από τον Νόμο 3448/15-3-2006 και οι Κοινότητες λαμβάνουν τους νέους κωδικούς 4264 και 9361, αντίστοιχα. Επίσης, οι πρώην Κοινότητες Βραχασίου και Μιλάτου του Νομού Λασιθίου, οι οποίες καταργήθηκαν με το άρθρο 1 του ν. 2539/1997 και εντάχθηκαν στο Δήμο Νεάπολης του νομού Λασιθίου από τη νέα δημοτική και κοινοτική περίοδο αποσπώνται από τον ανωτέρω Δήμο και αναγνωρίζονται ως ενιαία αυτοτελής Κοινότητα, υπό την ονομασία Κοινότητα Βραχασίου. Η συγκεκριμένη Κοινότητα επαναλειτουργεί το 2007 με τον Νόμο 3448/15-3-2006, έχει έδρα το Βραχάσι και διαθέτει ενιαία διοικητικά όρια αντίστοιχα με εκείνα που είχαν αυτές οι Κοινότητες πριν από την κατάργησή τους. Ο Κωδικός της νέας Κοινότητας που δίνεται από την ΕΛΣΤΑΤ είναι ο 9261.
- Η Κοινότητα Τριπύλας (Κωδικός 1762) του Νομού Μεσσηνίας και ο Δήμος Βλαχέρνας (Κωδικός 3106) του Νομού Άρτης, μετονομάζονται σε Κοινότητα Τριπύλης και Δήμο Βλαχερνών, αντίστοιχα. Επιπλέον, ο Δήμος Ινναχωρίου (κωδικός 9410) μετονομάζεται σε Δήμο Ιναχωρίου, ο Δήμος Τσοτιλίου, του Νομού Κοζάνης, μετονομάζεται σε Δήμο Τσοτυλίου (κωδικός 5816), ο Δήμος Αλιάκμονα του Νομού Καστοριάς μετονομάζεται σε Δήμο Μεσοποταμίας (Κωδ. 5605) και τέλος, ο Δήμος Ορεστίδος (Κωδικός 5612) του νομού Καστοριάς μετονομάζεται σε Δήμο Άργους Ορεστικού. Οι κωδικοί των συγκεκριμένων Ο.Τ.Α. παρέμειναν οι ίδιοι.
- Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 2 (παρ. 1, περ. γ') και 5 του Ν. 3463/8-6-2006 (Νέος Δ.Κ.Κ.), Δήμοι είναι όσες Κοινότητες έχουν πληθυσμό άνω των τεσσάρων χιλιάδων (4.000) κατοίκων κατά την τελευταία απογραφή» και «για όσες κοινότητες συντρέχει η προϋπόθεση της περ. γ', της παρ. 1, του άρθρου 2, η

αναγνώρισή τους γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Βάσει της παραπάνω νομοθεσίας, οι Κοινότητες Εκάλης (Α161), Νέας Πεντέλης (Α162) και Πεντέλης (Α163) επειδή στην τελευταία απογραφή του έτους 2001 είχαν πραγματικό πληθυσμό μεγαλύτερο των 4.000 κατοίκων αναγνωρίζονται ως Δήμοι και λαμβάνουν ως καινούργιους κωδικούς τους Α146, Α147 και Α148, αντίστοιχα. Ομοίως, αναγνωρίζονται ως Δήμοι οι Κοινότητες της Περιφέρειας Αττικής Αναβύσσου (Α262), Ανοιξέως (Α264), Διονύσου (Α268), Δροσιάς (Α269), Θρακομακεδόνων (Α270) και Καλάμου (Α271) και αλλάζουν οι κωδικοί τους (Αναβύσσου: Α222, Ανοιξέως: Α223, Διονύσου: Α224, Δροσιάς: Α225, Θρακομακεδόνων: Α226 και Καλάμου: Α227). Επίσης σε Δήμους μετατρέπονται η Κοινότητα Μαγούλας (κωδ. Α361) της Νομαρχίας Δυτικής Αττικής που λαμβάνει τον νέο κωδικό Α311, η Κοινότητα Σελέρου (κωδικό 7264) του νομού Ξάνθης που λαμβάνει τον κωδικό 7207 και τέλος οι Κοινότητες Ευκαρπίας (κωδ. 5461) και Πευκών (κωδ. 5462) με νέους κωδικούς τους 5444 και 5445, αντίστοιχα.

Παρεμβάσεις:

Στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας αποφασίστηκε οι Κοινότητες που με το Πρόγραμμα Καποδίστριας είχαν καταργηθεί και συγχωνευτεί με άλλους δήμους και το έτος 2007 αποσπάστηκαν και αναγνωρίστηκαν ως ενιαίες αυτοτελείς Κοινότητες, να συνενωθούν εκ νέου με τους Δήμους στους οποίους ανήκαν έως και το 2006. Όλα τα στοιχεία που αφορούσαν τις συγκεκριμένες Κοινότητες αθροίστηκαν με τα αντίστοιχα στοιχεία των Δήμων με τους οποίους συνενώθηκαν. Ειδικότερα, η Κοινότητα Τσαριτσάνης του Νομού Λαρίσης ενώθηκε με το Δήμο Ελασσόνας του Νομού Λαρίσης, η Κοινότητα Ζωνιανών του Νομού Ρεθύμνης ενώθηκε με το Δήμο Κουλούκωνα του Νομού Ρεθύμνης και η Κοινότητα Βραχασίου του Νομού Λασιθίου, που προέκυψε από την ένωση των Κοινοτήτων Βραχασίου και Μιλάτου ενώθηκαν ξανά με το Δήμο Νεάπολης¹³⁵. Επιπλέον, οι Κοινότητες που είχαν αναγνωριστεί ως Δήμοι εξακολουθούν στη βάση δεδομένων να υπάρχουν ως Κοινότητες προκειμένου τα στοιχεία των Ο.Τ.Α.

¹³⁵ Ο υπολογισμός της ψευδομεταβλητής «elections» για τους συγκεκριμένους Ο.Τ.Α. του δείγματος προσέκρουσε σε κάποιες δυσκολίες που οφείλονταν στο γεγονός ότι ο εκλεγμένος τοπικός άρχοντας στις εκλογές της Τ.Α. του 2006 είχε υποστηριχτεί από διαφορετική κομματική παράταξη. Ειδικότερα, όσον αφορά στις Κοινότητες Τσαριτσάνης και Βραχασίου αν αυτές δεν ενώνονταν με τους Δήμους Ελασσόνας και Νεάπολης, αντίστοιχα, θα λάμβαναν ως τιμή «elections» την μονάδα (1) σε αντίθεση με τους συγκεκριμένους Δήμους οι οποίοι λαμβάνουν τιμή «elections» ίση με το μηδέν (0). Ομοίως, στην περίπτωση της Κοινότητας Ζωνιανών θα έπρεπε να δοθεί στην «elections» η τιμή μηδέν (0) ενώ ο Δήμος Κουλούκωνα με τον οποίο συνενώνονται λαμβάνει την τιμή ένα (1). Τελικά αποφασίστηκε ως μεταβλητή «elections» να δοθεί η τιμή των Δήμων με τους οποίους οι Κοινότητες συνενώνονται λόγω του ότι αυτοί υπερτερούν πληθυσμιακά.

του 2007 να είναι συγκρίσιμα με τις κωδικοποίηση και την ονομασία των Ο.Τ.Α. που ίσχυε στα προηγούμενα έτη. Επίσης, οι συγκεκριμένοι Ο.Τ.Α. διατηρούν την παλιά τους κωδικοποίηση.

Τέλος, το έτος 2007 οι Δήμοι Βλαχερνών (κωδ. 3106), Ινναχωρίου, Τσοτιλίου, Αλιάκμονα, Ορέστιδος, καθώς και η Κοινότητα Τριπύλας διατηρούν τις ονομασίες και τους κωδικούς των προηγούμενων ετών.

ΈΤΟΣ 2008

Το έτος 2008 έχουμε ίδιο αριθμό Ο.Τ.Α. (914 Δήμους και 120 Κοινότητες) με το έτος 2007.

Τη χρονική περίοδο 2007-2008 δεν υπήρξε κάποια καινούργια μεταβολή, όσον αφορά στην ονοματολογία και στην κωδικοποίηση των Δήμων και Κοινοτήτων, συνεπώς το συγκεκριμένο έτος πραγματοποιήθηκαν ακριβώς οι ίδιες αλλαγές – παρεμβάσεις που είχαν γίνει τα προηγούμενα έτη.

ΈΤΟΣ 2009

Οι διοικητικές μεταβολές που σημειώθηκαν την περίοδο από 1/1/2008 μέχρι 31/12/2008, ήταν οι εξής: Οι Δήμοι Λαρισσού και Λευκασίου του Νομού Αχαΐας μετονομάζονται σε Δήμους Λαρισού και Κλειτορίας, αντίστοιχα. Ο Δήμος Σπάρτης του Νομού Λακωνίας μετονομάζεται σε Δήμο Σπαρτιατών, η Κοινότητα Σαμαρίνης του Νομού Γρεβενών μετονομάζεται σε Κοινότητα Σαμαρίνας και τέλος, ο Δήμος Σταγίρων-Ακάνθου μετονομάζεται σε Δήμο Σταγείρων-Ακάνθου.

Όλες οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 2008-2009 αφορούσαν αποκλειστικά μετονομασίες Δήμων και Κοινοτήτων, συνεπώς και στο συγκεκριμένο έτος διατηρήθηκαν οι ονομασίες και οι κωδικοί των Ο.Τ.Α. των προηγούμενων ετών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II (Κατάλογος Πινάκων)

A. Τα στοιχεία εσόδων και δαπανών που περιλαμβάνονται στο Δημοσίευμα «Εσοδα-έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων» των Ο.Τ.Α., καθώς και τα αδημοσίευτα στοιχεία εσόδων και δαπανών των Κοινοτήτων, που χορηγήθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ κατόπιν σχετικού αιτήματος, παρουσιάζονται σε πίνακα. Ειδικότερα, οι πίνακες που περιλαμβάνονται στο δημοσίευμα είναι οι εξής:

Πίνακας Α1: Έσοδα δήμων και κοινοτήτων, κατά κατηγορίες, υποκατηγορίες, ομάδες και επιμέρους διακρίσεις αυτών. Σύνολο Χώρας.

Πίνακας Α2: Έσοδα δήμων (εισπραχθέντα), κατά περιφέρεια, νομό και δήμο. Τακτικά και Έκτακτα κατά υποκατηγορίες, Τακτικά και Έκτακτα παρελθόντων ετών, λοιπές εισπράξεις.

Πίνακας Α3: Έσοδα κοινοτήτων (εισπραχθέντα), κατά περιφέρεια και νομό. Τακτικά και έκτακτα κατά υποκατηγορίες, τακτικά και έκτακτα παρελθόντων ετών, λοιπές εισπράξεις.

Πίνακας Α4: Έσοδα δήμων και κοινοτήτων (βεβαιωθέντα, εισπραχθέντα και εισπρακτέα υπόλοιπα), κατά κατηγορίες, υποκατηγορίες, ομάδες και επιμέρους διακρίσεις αυτών. Σύνολο Χώρας.

Πίνακας Β1: Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων κατά κατηγορίες, υποκατηγορίες, ομάδες και επιμέρους διακρίσεις αυτών. Σύνολο χώρας.

Πίνακας Β2: Έξοδα Δήμων κατά περιφέρεια, νομό και δήμο. Δαπάνες κατά κατηγορίες και υποκατηγορίες.

Πίνακας Β3: Έξοδα κοινοτήτων, κατά περιφέρεια και νομό. Δαπάνες κατά κατηγορίες και υποκατηγορίες.

Πίνακας Β4: Δαπάνες κατά υποκατηγορίες επιμέρους υπηρεσιών δήμων και κοινοτήτων. Σύνολο Χώρας.

Πίνακας Γ1: Απασχόληση, κατά περιφέρεια, νομό, δήμο και σύνολο κοινοτήτων. Κατανομή σχέσης εργασίας σε μονίμους, επί σύμβαση και ημερομίσθιους. Σύνολο Χώρας.

Πίνακας 8: Έσοδα (εισπραχθέντα) και έξοδα Δήμων, κατά περιφέρεια και νομό. (Συνοπτική παρουσίαση των πινάκων Α2, Β2).

Πίνακας 9: Έσοδα (εισπραχθέντα) και έξοδα Κοινοτήτων, κατά περιφέρεια και νομό. (Συνοπτική παρουσίαση των πινάκων Α3, Β3)

Πίνακας 10: Εισπραχθέντα έσοδα Δήμων και Κοινοτήτων, κατά κατηγορίες και υποκατηγορίες. Σύνολο Χώρας. (Συνοπτική παρουσίαση του πίνακα Α1)

Πίνακας 11: Έξοδα Δήμων και Κοινοτήτων, κατά κατηγορίες και υποκατηγορίες. Σύνολο Χώρας. (Συνοπτική παρουσίαση του πίνακα Β1)

Β. Κωδική Κατάταξη Εσόδων και Δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων, κατά Κατηγορίες και Υποκατηγορίες εσόδων - Δαπανών

Στην στήλη των κατηγοριών και υποκατηγοριών εσόδων των παρακάτω Πινάκων αναγράφονται σε παρενθέσεις οι κωδικοί εσόδων ή δαπανών ανά κατηγορία και υποκατηγορία εσόδων ή δαπανών που δόθηκαν στο πλαίσιο δημιουργίας της βάσης δεδομένων της παρούσας διδακτορικής διατριβής. Η μεταβλητή «x» αντιστοιχεί στις κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων, ενώ η μεταβλητή «y» αντιστοιχεί στις κατηγορίες και υποκατηγορίες εξόδων. Ο χαρακτήρας «a» πριν από την μεταβλητή «x» και «y» υποδηλώνει ότι οι τιμές των εσόδων και δαπανών είναι αποπληθωρισμένες (Έτος Βάσης: 2005=100).

Πίνακας (παράρτηματος) 1. Κωδικοί Αριθμοί Εσόδων (Κ.Α.Ε.) του Προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 1999-2004).

Κωδικός αριθμός	Κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων
0	(x0) Τακτικά Έσοδα
01	(x01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία
02	(x02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία
03	(x03) Έσοδα από τέλη και δικαιώματα
04	(x04) Φόροι – Εισφορές
05	(x05) Λοιπά τακτικά έσοδα ¹³⁶
1	(x1) Έκτακτα Έσοδα
11	(x11) Έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας
12	(x12) Έσοδα από δάνεια,
13	(x13) Επιχορηγήσεις – Προσωπική εργασία
14	(x14) Δωρεές – Κληρονομίες
15	(x15) Προσανυλίσεις – Πρόστιμα – Παράβολα
16	(x16) Λοιπά έκτακτα έσοδα
2	Έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών ¹³⁷
21	(x21) Τακτικά έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών
22	(x22) Έκτακτα Έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών
3	Χρηματικό υπόλοιπο ¹³⁸
31	(x31) Χρηματικό υπόλοιπο προηγούμενης χρήσης μεταφερόμενο σε νέα

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία.

¹³⁶ Στα δεδομένα της βάσης δεδομένων της ανάλυσης, που αφορά στα έτη 1999-2004, εμπεριέχεται και η κατηγορία εσόδων με Κ.Α.Ε. 05 και τίτλο «Λοιπά τακτικά έσοδα», στην οποία έως και το 2004, περιλαμβάνονταν η υποκατηγορία εσόδων με Κ.Α.Ε. 051.1 «Τακτική Οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό» (άρθρο 37 Ν.Δ. 4260/1962 και άρθρο 16 Ν.Δ. 703/1970. Αυτή η υποκατηγορία εσόδων δεν δημοσιεύεται από την ΕΛΣΤΑΤ και γι' αυτό το λόγο υπήρξε σχετικό αίτημα χορήγησής της προς την ΕΛΣΤΑΤ, το οποίο όμως απορρίφθηκε. Στα δεδομένα της περιόδου 2005-2008, η ανωτέρω υποκατηγορία εσόδων δεν εμπεριέχεται πλέον στην κατηγορία εσόδων «Λοιπά τακτικά έσοδα».

¹³⁷ Η συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων δεν περιλαμβάνεται ως στοιχείο στη Βάση Δεδομένων της ανάλυσης.

¹³⁸ Η συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων δεν περιλαμβάνεται ως στοιχείο στη Βάση Δεδομένων της ανάλυσης.

Πίνακας (παραρτήματος) 2. Κωδικοί Αριθμοί Εξόδων του Προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 1999-2004).

Κωδικός αριθμός	Κατηγορίες και υποκατηγορίες εξόδων
0	(y0) Γενικά έξοδα
01	(y01) Δαπάνες αιρετών αρχόντων – Αμοιβές ειδικών κατηγοριών προσωπικού
02	(y02) Αμοιβές εκτελούντων ειδικές υπηρεσίες
03	(y03) Συμμετοχή των δήμων και κοινοτήτων στην κοινωνική πρόνοια, ασφάλιση, εκπαίδευση και υγεία των δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων, των συνταξιούχων και των οικογενειών τους
04	(y04) Συντάξεις – Αποζημιώσεις
05	(y05) Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης
06	(y06) Επικοινωνίες – Δημόσιες σχέσεις
07	(y07) Λοιπές δαπάνες γενικής φύσης
1	(y1) Ειδικά έξοδα λειτουργίας επιμέρους υπηρεσιών
11	(y11) Αποδοχές δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων, υπηρετών και εργατών
12	(y12) Μισθώματα – Ύδρευση – Φωτισμός – Καθαριότητα –Μεταφορές
13	(y13) Συντήρηση και επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης
14	(y14) Δαπάνες προμήθειας καταναλωτικών αγαθών
15	(y15) Επενδύσεις
16	(y16) Λοιπές δαπάνες επιμέρους υπηρεσιών
2	(y2) Πληρωμές για μεταβιβάσεις εισοδημάτων σε Τρίτους
21	Υποχρεωτικές-Προαιρετικές ¹³⁹
3	(y3) Πληρωμές για εξυπηρέτηση δημοσίας πίστωσης,
31	Τόκοι-Χρεολύσια ¹⁴⁰
4	(y4) Λοιπές δαπάνες
41	(y41) Πληρωμές παρελθόντων οικονομικών ετών ¹⁴¹

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία.

¹³⁹ Η συγκεκριμένη κατηγορία δαπανών δεν περιλαμβάνεται ως στοιχείο στη Βάση Δεδομένων της ανάλυσης.

¹⁴⁰ Η συγκεκριμένη κατηγορία δαπανών δεν περιλαμβάνεται ως στοιχείο στη Βάση Δεδομένων της ανάλυσης.

¹⁴¹ Η συγκεκριμένη μεταβλητή εξόδων αποτελεί μέρος της κατηγορίας εξόδων «Λοιπές Δαπάνες» και δεν περιλαμβάνει τις υποκατηγορίες δαπανών «Αποδόσεις εισπραχθέντων υπέρ τρίτων εσόδων» και «Επιστροφές χρημάτων».

Πίνακας (παράρτηματος) 3. Κωδικοί Αριθμοί Εσόδων του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 2005-2009).

Κωδικός αριθμός	Κατηγορίες και υποκατηγορίες εσόδων
0	(x0) Τακτικά Έσοδα
01	(x01) Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία
02	(x02) Πρόσοδοι από κινητή περιουσία
03	(x03) Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
04	(x04) Έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών
05	(x05) Φόροι και Εισφορές
06	(x06) Έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες
07	(x07) Λοιπά τακτικά έσοδα,
1	(x1) Έκτακτα Έσοδα
11	(x11) Έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας
12	(x12) Έκτακτες Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών
13	(x13) Επιχορηγήσεις για επενδύσεις
14	(x14) Δωρεές - Κληρονομίες – Κληροδοσίες
15	(x15) Προσανυζήσεις – Πρόστιμα – Παράβολα
16	(x16) Λοιπά έκτακτα έσοδα
2	Έσοδα Παρελθόντων οικονομικών ετών (Π.Ο.Ε.) που βεβαιώνονται για πρώτη φορά ¹⁴²
21	(x21) Τακτικά έσοδα Π.Ο.Ε.
22	(x22) Έκτακτα Έσοδα Π.Ο.Ε.
3	(x3) Εισπράξεις από δάνεια και απαιτήσεις από Π.Ο.Ε
31	(x31) Εισπράξεις από δάνεια
32	(x32) Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη
4	(x4) Εισπράξεις υπέρ του δημοσίου και τρίτων και επιστροφές χρημάτων
41	(x41) Εισπράξεις υπέρ του δημοσίου και τρίτων
42	(x42) Επιστροφές χρημάτων
5	(x5) Χρηματικό υπόλοιπο
511	(x511) Χρηματικό υπόλοιπο προερχόμενο από τακτικά έσοδα
512	(x512) Χρηματικό υπόλοιπο προερχόμενο από έκτακτα έσοδα

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία.

¹⁴² Η συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων δεν περιλαμβάνεται ως στοιχείο στη Βάση Δεδομένων της ανάλυσης.

Πίνακας (παράρτηματος) 4. Κωδικοί Αριθμοί Εξόδων του Προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού (Χρονική Περίοδος: 2005-2009).

Κωδικός αριθμός	Κατηγορίες και υποκατηγορίες εξόδων
6	(y6) Έξοδα χρήσης (ανάλυση ανά υπηρεσία)
60	(y60) Αμοιβές και έξοδα προσωπικού
61	(y61) Αμοιβές αιρετών και τρίτων
62	(y62) Παροχές τρίτων
63	(y63) Φόροι τέλη
64	(y64) Λοιπά Γενικά έξοδα
65	(y65) Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημόσιας πίστωσης
66	(y66) Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων
67	(y67) Πληρωμές - Μεταβιβάσεις εισοδημάτων σε τρίτους: παραχωρήσεις, παροχές, επιχορηγήσεις, επιδοτήσεις, δωρεές
68	(y68) Λοιπά έξοδα
7	(y7) Επενδύσεις (ανάλυση ανά υπηρεσία)
71	(y71) Αγορές κτιρίων τεχνικών έργων και προμήθειες παγίων
73	(y73) Έργα
74	(y74) Μελέτες, Έρευνες, πειραματικές εργασίες και ειδικές δαπάνες
75	(y75) Τίτλοι πάγιας επένδυσης (συμμετοχές σε επιχειρήσεις)
8	(y8) Πληρωμές Π.Ο.Ε. και λοιπές Αποδόσεις και προβλέψεις
81	(y81) Πληρωμές υποχρεώσεων (ΠΟΕ)
82	(y82) Λοιπές Αποδόσεις
85	(y85) Προβλέψεις μη είσπραξης εισπρακτέων υπολοίπων βεβαιωμένων κατά ΠΟΕ εντός του οικονομικού έτους
9	(y9) Αποθεματικό
91	Ποσό διαθέσιμο για αναπλήρωση των ανεπαρκών πιστώσεων για τη δημιουργία νέων μη προβλεπόμενων στον προϋπολογισμό ¹⁴³

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία.

¹⁴³ Η συγκεκριμένη κατηγορία δαπανών δεν περιλαμβάνεται ως στοιχείο στη Βάση Δεδομένων της ανάλυσης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Διαμόρφωση μεταβλητών (γενικό σύνολο εσόδων και δαπανών, διαφορά μεταξύ των εσόδων και δαπανών κ.α.) και δεικτών (Δείκτες εσόδων, δαπανών και επιχορηγήσεων) της ανάλυσης, ανά περίοδο μελέτης (1999-2004 & 2005-2009).

Περίοδος 1999-2004:

Για την περίοδο 1999-2004 δημιουργήθηκαν οι παρακάτω μεταβλητές, οι οποίες συμπεριλήφθηκαν στη βάση δεδομένων¹⁴⁴:

- Το Γενικό Σύνολο Εσόδων (**gs_esodwn**) που ισούται με το άθροισμα των Τακτικών Εσόδων (ax0: ax01 «Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία», ax02 «Πρόσοδοι Κινητής Περιουσίας», ax03 «Εσοδα τελών και δικαιωμάτων», ax04 «Φόροι - Εισφορές», ax05 «Λοιπά τακτικά έσοδα»), των Τακτικών Εσόδων παρελθόντων οικονομικών ετών (ax21), των Εκτάκτων Εσόδων (ax1: ax11 «Εσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας», ax12 «Εσοδα από δάνεια», ax13 «Επιχορηγήσεις – Προσωπική εργασία», ax14 «Δωρεές – Κληρονομίες - Κληροδοσίες», ax15 «Προσαυξήσεις – Πρόστιμα -Παράβολα», ax16 «Λοιπά έκτακτα έσοδα»), των Εκτάκτων Εσόδων παρελθόντων οικονομικών ετών (ax22) και του Χρηματικού υπολοίπου προηγούμενης χρήσης μεταφερόμενο σε νέα (ax31), ($gs\_esodwn=ax0+ax21+ax1+ax22+ax31$), για τον κάθε Ο.Τ.Α..
- Το Γενικό Σύνολο Εξόδων (**gs_eksodwn**) το οποίο ισούται με το άθροισμα των Γενικών εξόδων (ay0: ay01 «Δαπάνες αιρετών αρχόντων – Αμοιβές ειδικών κατηγοριών προσωπικού», ay02 «Αμοιβές εκτελούντων ειδικές υπηρεσίες», ay03 «Συμμετοχή των Δήμων και Κοινοτήτων στην κοινωνική πρόνοια, ασφάλιση, εκπαίδευση και υγεία των δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων, των συνταξιούχων και των οικογενειών τους», ay04 «Συντάξεις -Αποζημιώσεις», ay05 «Εξοδα βεβαίωσης και είσπραξης», ay06 «Επικοινωνίες – Δημόσιες σχέσεις», ay07 «Λοιπές δαπάνες γενικής φύσης), των Ειδικών εξόδων λειτουργίας επιμέρους υπηρεσιών (ay1: ay11 «Αποδοχές δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων, υπηρετών και εργατών», ay12 «Μισθώματα – Ύδρευση – Φωτισμός – Καθαριότητα - Μεταφορές», ay13 «Συντήρηση και επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης», ay14 «Δαπάνες προμήθειας καταναλωτικών αγαθών», ay15 «Επενδύσεις», ay16 «Λοιπές δαπάνες επιμέρους υπηρεσιών»), των Πληρωμών για μεταβιβάσεις εισοδημάτων σε Τρίτους (ay2), των Πληρωμών για εξυπηρέτηση δημοσίας

¹⁴⁴ Σημειώνεται ότι ο χαρακτήρας «a» πριν από την κάθε μεταβλητή εσόδων ή δαπανών δηλώνει ότι οι τιμές είναι αποπληθωρισμένες (Έτος βάσης: 2005=100).

πίστεως (ay3) και των Λοιπών δαπανών (ay4)
 $(gs\_eksodwn=ay0+ay1+ay2+ay3+ay4.)$

- Η μεταβλητή της διαφοράς εσόδων-εξόδων (**gdiaf**) που προκύπτει από την διαφορά εσόδων και εξόδων του Ο.Τ.Α. ($gdiaf=gs\_esodwn-gs\_eksodwn$).
- Ο λόγος εσόδων και εξόδων (**glogos**). Για την εκπόνηση του λόγου εσόδων και εξόδων διαιρείται το γενικό σύνολο εσόδων με το γενικό σύνολο εξόδων ($glogos=gs\_esodwn/gs\_eksodwn$).
- Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (**revauto_indicator**) είναι ο λόγος του συνόλου των αποπληρωρισμένων ιδίων εσόδων του κάθε Ο.Τ.Α. προς τα συνολικά έσοδά του. Ως ίδια έσοδα της Περιφέρειας θεωρήθηκαν: Τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα (ax03), οι φόροι και οι εισφορές (ax04), οι πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία (ax01), οι πρόσοδοι από κινητή περιουσία (ax02), οι Δωρεές - Κληρονομίες (ax14), οι προσαντήσεις - Πρόστιμα - Παράβολα (ax15), τα έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας (ax11), τα Τακτικά έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών (ax21) και τα Έκτακτα έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών (ax22).
 $(revauto\_indicator=(ax03+ax04+ax01+ax02+ax14+ax15+ax11+ax21+ax22)/gs\_esodwn*100.)$
- Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων ως προς το υπόλοιπο εσόδων (**res_revauto_indicator**) αποτελεί το δεύτερο δείκτη της ανάλυσης που μελετάει την Αυτονομία από την πλευρά των εσόδων. Ο συγκεκριμένος δείκτης διατηρεί σταθερό τον αριθμητή του δείκτη αυτονομίας εσόδων και τον διαιρεί με τη διαφορά μεταξύ συνολικών εσόδων και ιδίων εσόδων
 $[res\_revauto\_indicator=(ax03+ax04+ax01+ax02+ax14+ax15+ax11+ax21+ax22)/(gs\_esodwn-ax03-ax04-ax01-ax02-ax14-ax15-ax11-ax21-ax22)*100]$.
- Ο Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών (**expautonomy_indicator**) είναι ο λόγος των επιχορηγήσεων που λαμβάνει η Τοπική Αυτοδιοίκηση προς το σύνολο των δαπανών της. Για να δημιουργηθεί αυτός ο δείκτης για τα έτη 1999-2004 προστέθηκαν οι κατηγορίες εσόδων «Επιχορηγήσεις – Προσωπική εργασία» (ax13) και «Λοιπά Τακτικά Έσοδα» (ax05) και στη συνέχεια το άθροισμα αυτό διαιρέθηκε με τα γενικά έξοδα των Ο.Τ.Α.. Στην κατηγορία εσόδων «Λοιπά Τακτικά Έσοδα» που αποτελεί μέρος των Τακτικών Εσόδων, περιλαμβάνονται τα έσοδα που προέρχονται από την «Τακτική Οικονομική Ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό» (άρθρο 37 Ν.Δ. 4260/1962 και άρθρο 16 Ν.Δ. 703/1970)
 $(expaut\_indicator=(ax13+ax05)/gs\_eksodwn*100)$

- Ο Δείκτης Επιχορηγήσεων (**transfer_indicator**) που αποτυπώνει το μερίδιο των επιχορηγήσεων («Επιχορηγήσεις – Προσωπική εργασία» με κωδικό ax13 και «Λοιπά Τακτικά Έσοδα» με κωδικό ax05) στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. [$\text{transfer\_indicator} = (\text{ax13} + \text{ax05}) / \text{gs\_esodwn} * 100$]
- Ο Δείκτης Φορολογικών Εσόδων (**taxrev_indicator**) που χρησιμοποιήθηκε στην ανάλυση ως τέταρτος δείκτης μέτρησης της αυτονομίας της Τ.Α. (taxrev) και εκφράζεται ως ο λόγος των εσόδων που προέρχονται από φόρους και εισφορές (ax04) προς το Γενικό Σύνολο των Εσόδων των Ο.Τ.Α. [$\text{taxrev\_indicator} = (\text{ax04}) / \text{gs\_esodwn} * 100$].

Περίοδος 2005-2009:

Για την περίοδο 2005-2009 εκπονήθηκαν οι παρακάτω μεταβλητές και δείκτες¹⁴⁵:

- Το Γενικό Σύνολο Εσόδων (**gs_esodwn**) που προέκυψε από το άθροισμα των Τακτικών Εσόδων (ax0: ax01 «Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία», ax02 «Πρόσοδοι από κινητή περιουσία», ax03 «Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα», ax04 «Έσοδα από λοιπά τέλη – δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών», ax05 «Φόροι και εισφορές», ax06 «Έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες», ax07 «Λοιπά τακτικά έσοδα»), των Έκτακτων Εσόδων «ax1» (ax1: ax11 «Έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας», ax12 «Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών», ax13 «Επιχορηγήσεις για επενδύσεις», ax14 «Δωρεές – Κληρονομίες - Κληροδοσίες», ax15 «Προσαυξήσεις – Πρόστιμα - Παράβολα», ax16 «Λοιπά Έκτακτα Έσοδα»), των Τακτικών Εσόδων Παρελθόντων Οικονομικών ετών (ax21), των Έκτακτων Εσόδων Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ax22), τις Εισπράξεις από Δάνεια και Απαιτήσεις από προηγούμενα οικονομικά έτη (Π.Ο.Ε.) (ax3: ax31 «Εισπράξεις από δάνεια», ax32 «Εισπρακτέα Υπόλοιπα Προηγούμενων Ετών»), τις Εισπράξεις υπέρ του Δημοσίου και τρίτων και επιστροφές χρημάτων (ax4: ax41 «Εισπράξεις υπέρ του Δημοσίου και τρίτων», ax42 «Επιστροφές χρημάτων»), το Χρηματικό υπόλοιπο από Τακτικά Έσοδα (ax511) και το Χρηματικό Υπόλοιπο από Έκτακτα Έσοδα (ax512) ($\text{gs\_esodwn} = \text{ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ} = \text{ax0} + \text{ax1} + \text{ax21} + \text{ax22} + \text{ax3} + \text{ax4} + \text{ax511} + \text{ax512}$).
- Το Γενικό Σύνολο Εξόδων (**gs_eksodwn**) προκύπτει από το άθροισμα των εξής κατηγοριών εξόδων: τα «έξοδα χρήσης» (ay6: ay60 «Αμοιβές και έξοδα

¹⁴⁵ Σημειώνεται ότι ο χαρακτήρας «a» πριν από την κάθε μεταβλητή εσόδων ή δαπανών δηλώνει ότι οι τιμές είναι αποπληθωρισμένες (Έτος βάσης: 2005=100).

προσωπικού», ay61 «Αμοιβές αιρετών και τρίτων», ay62 «Παροχές τρίτων», ay63 «Φόροι – τέλη», ay64 «Λοιπά γενικά έξοδα», ay65 «Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημόσιας πίστωσης», y66 «δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων», ay67 «πληρωμές μεταβιβάσεις σε τρίτους», y68 «λοιπά έξοδα»), τις «Επενδύσεις» [ay7: ay71 «αγορές κτιρίων τεχνικών έργων και προμήθειες παγίων», ay73 «Έργα», ay74 «Μελέτες έρευνες πειραματικές εργασίες και ειδικές δαπάνες», ay75 «Τίτλοι πάγιας επένδυσης (συμμετοχές σε επιχειρήσεις)»], «Πληρωμές Προηγούμενων Οικονομικών Ετών (Π.Ο.Ε.) και λοιπές Αποδόσεις και προβλέψεις» (ay8: ay81 «Πληρωμές Π.Ο.Ε.», ay82 «Λοιπές αποδόσεις», ay85 «Προβλέψεις μη είσπραξης») και τέλος το «Αποθεματικό» ay9 ($gs\_eksodwn=ay6+ay7+ay8+ay9$).

- Ο λόγος εσόδων και δαπανών (**glogos**). Για τη δημιουργία του λόγου εσόδων και εξόδων διαιρείται το γενικό σύνολο εσόδων με το γενικό σύνολο εξόδων ($glogos=gs\_esodwn/gs\_eksodwn$).
- Η μεταβλητή της διαφοράς εσόδων και εξόδων (**gdiaf**) που προκύπτει από τη διαφορά των γενικών εσόδων και των γενικών εξόδων ανά Ο.Τ.Α. ($gdiaf=gs\_esodwn-gs\_eksodwn$).
- Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (revauto_indicator) δημιουργήθηκε προσθέτοντας τις κατηγορίες τακτικών εσόδων ax01 «Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία», ax02 «Πρόσοδοι από κινητή περιουσία», ax03 «Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα», ax04 «Έσοδα από λοιπά τέλη – δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών», ax05 «Φόροι και εισφορές», τις κατηγορίες έκτακτων εσόδων ax11 «Έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας, ax14 «Δωρεές – κληρονομίες - Κληροδοσίες», ax15 «Προσαυξήσεις – Πρόστιμα - Παράβολα», καθώς και τα Τακτικά Έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών ετών (ax21), τα Έκτακτα Έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ax22) και τα Εισπρακτέα Υπόλοιπα Προηγούμενων Ετών (ax32)]. Όλα τα απαρπάνω διαιρέθηκαν με τα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α..

$$[(revauto\_indicator=(ax01+ax02+ax03+ax04+ax05+ax11+ax14+ax15+ax21+ax22+ax32)/gs\_esodwn*100]$$
- Ο Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων ως προς το υπόλοιπο εσόδων (**ResRevAutonomy**) διατηρεί τον αριθμητή του δείκτη ιδίων εσόδων σταθερό και τον διαιρεί με τη διαφορά μεταξύ συνολικών εσόδων και ιδίων εσόδων.

$$[res\_revauto\_indicator=(ax01+ax02+ax03+ax04+ax05+ax11+ax14+ax15+ax21+ax22+ax32)/(gs\_esodwn-ax01-ax02-ax03-ax04-ax05-ax11-ax14-ax15-ax21-ax22-ax32)*100]$$

- Ο Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών (**ExpAutonomy**) εκφράζει το ποσοστό δαπανών της Τ.Α. που χρηματοδοτούνται από επιχορηγήσεις. Οι επιχορηγήσεις αφορούν τις εξής κατηγορίες εσόδων: α) «Εσοδα από επιχορηγήσεις για Λειτουργικές Δαπάνες» (ax06) η οποία περιλαμβάνει Κ.Α.Π. για την κάλυψη γενικών αναγκών, Κ.Α.Π. για τη λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, Κ.Α.Π. για τη λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης, Κ.Α.Π. για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών των σχολείων α/θμιας και β/βάθμιας εκπαίδευσης, Κ.Α.Π. για την καταβολή αποζημίωσης σε σχολικούς τροχονόμους, Κ.Α.Π. για λοιπούς σκοπούς και άλλες κατηγορίες Κ.Α.Π., β) τις «Εκτακτες Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών» (ax12) που προέρχονται από εθνικούς πόρους, από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις για υλοποίησης τοπικών πολιτικών, λοιπές επιχορηγήσεις κτλ και γ) την κατηγορία «Επιχορηγήσεις για επενδυτικές δαπάνες» (ax13) η οποία αφορά σε Επιχορηγήσεις από θεσμοθετημένους πόρους που προορίζονται για την χρηματοδότηση επενδυτικών δαπανών (Κεντρικοί αυτοτελείς πόροι από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, Επιχορηγήσεις του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Λοιπά ειδικά προγράμματα κτλ,) σε Λοιπές Επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα (Χρηματοδοτήσεις από Περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, Χρηματοδοτήσεις από Κεντρικούς φορείς, Χρηματοδοτήσεις έργων από ΕΕ και Διεθνείς Οργανισμούς, Επιχορηγήσεις από εθνικούς πόρους για κάλυψη έκτακτων αναγκών για έργα, έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις για κάλυψη επενδυτικών δαπανών, λοιπές επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα κτλ). Το σύνολο αυτών των επιχορηγήσεων διαιρέθηκε με το Γενικό Σύνολο Εξόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εκφράστηκε σε ποσοστό [$\text{expaut\_indicator} = (\text{ax06} + \text{ax12} + \text{ax13}) / \text{gs\_eksodwn} * 100$].
- Ο Δείκτης Φορολογικών Εσόδων (**taxrev_indicator**) εκφράζει το ποσοστό των φορολογικών εσόδων(ax05: Φόροι και Εισφορές) στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α.. [$\text{taxrev\_indicator} = (\text{ax05}) / \text{gs\_esodwn} * 100$].
- Ο Δείκτης των Επιχορηγήσεων (**transfer_indicator**) εκφράζει το μερίδιο των επιχορηγήσεων (ax06 «Εσοδα από επιχορηγήσεις για Λειτουργικές Δαπάνες», ax12 «Εκτακτες Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών» και ax13 κατηγορία «Επιχορηγήσεις για επενδυτικές δαπάνες»,) στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. εκφρασμένο σε ποσοστό [$\text{transfer\_indicator} = (\text{ax06} + \text{ax12} + \text{ax13}) / \text{gs\_esodwn} * 100$].

Δείκτες μέτρησης της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης / Αυτονομίας:

I. Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων (RevAutonomy):

$$\text{RevAutonomy} \equiv \frac{\text{Ίδια Έσοδα Ο.Τ.Α.}}{\text{Συνολικά Έσοδα Ο.Τ.Α.}}$$

II. Δείκτης Αυτονομίας Εσόδων ως προς το Υπόλοιπο Εσόδων (ResRevAutonomy):

$$\text{ResRevAutonomy} \equiv \frac{\text{Ίδια Έσοδα Ο.Τ.Α.}}{\text{Συνολικά Έσοδα Ο.Τ.Α.} - \text{Ίδια Έσοδα Ο.Τ.Α.}}$$

III. Δείκτης Φορολογικής Αυτονομίας (TaxRev):

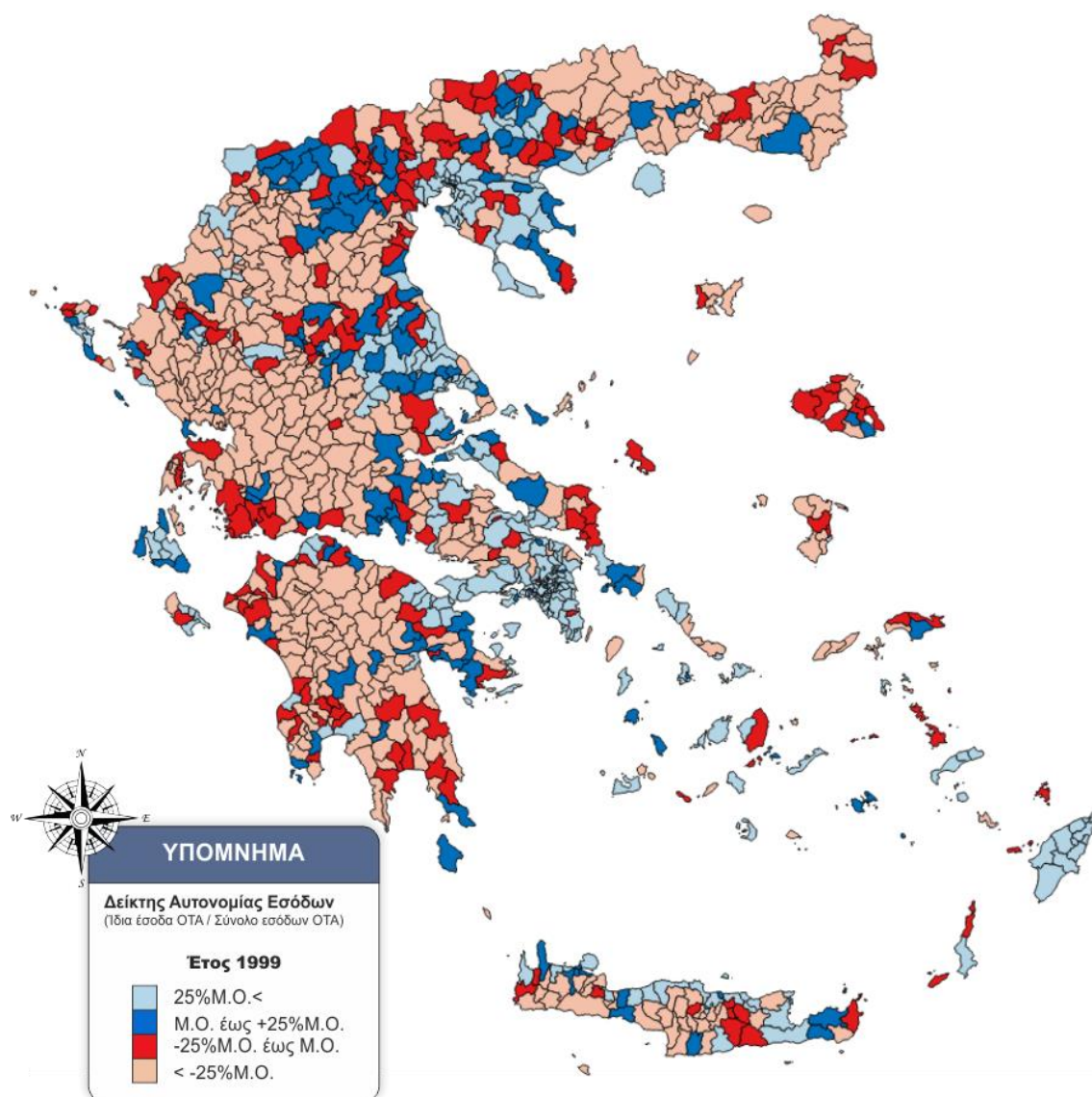
$$\text{TaxRev} \equiv \frac{\text{Φόροι Ο.Τ.Α.}}{\text{Συνολικά Έσοδα Ο.Τ.Α. (συμπεριλ. επιχορηγήσεις)}}$$

IV. Δείκτης Αυτονομίας Δαπανών ή «vertical fiscal imbalance» (ExpAutonomy):

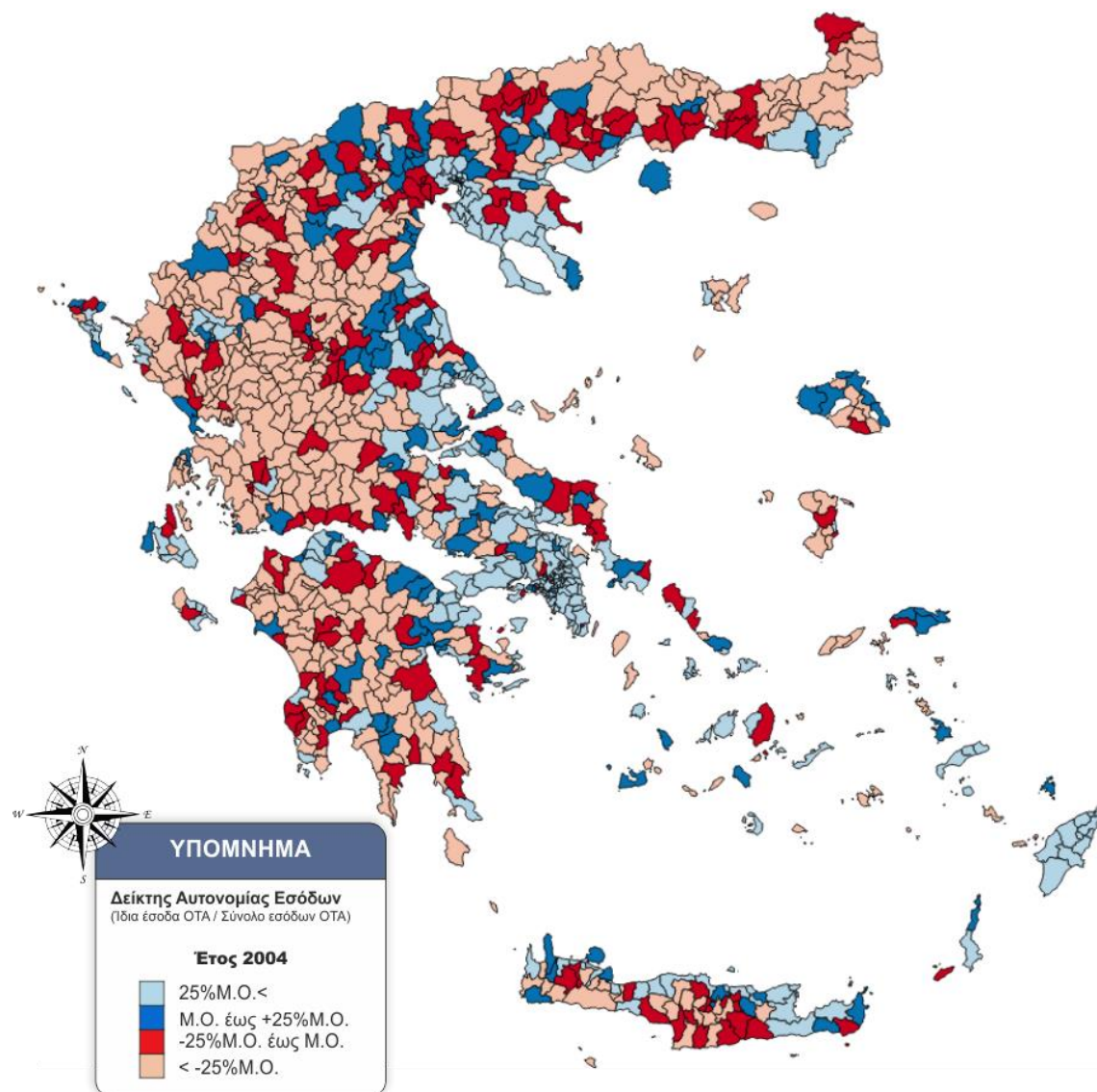
$$\text{ExpAutonomy} \equiv \frac{\text{Επιχορηγήσεις}}{\text{Συνολικές Δαπάνες Ο.Τ.Α.}}$$

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

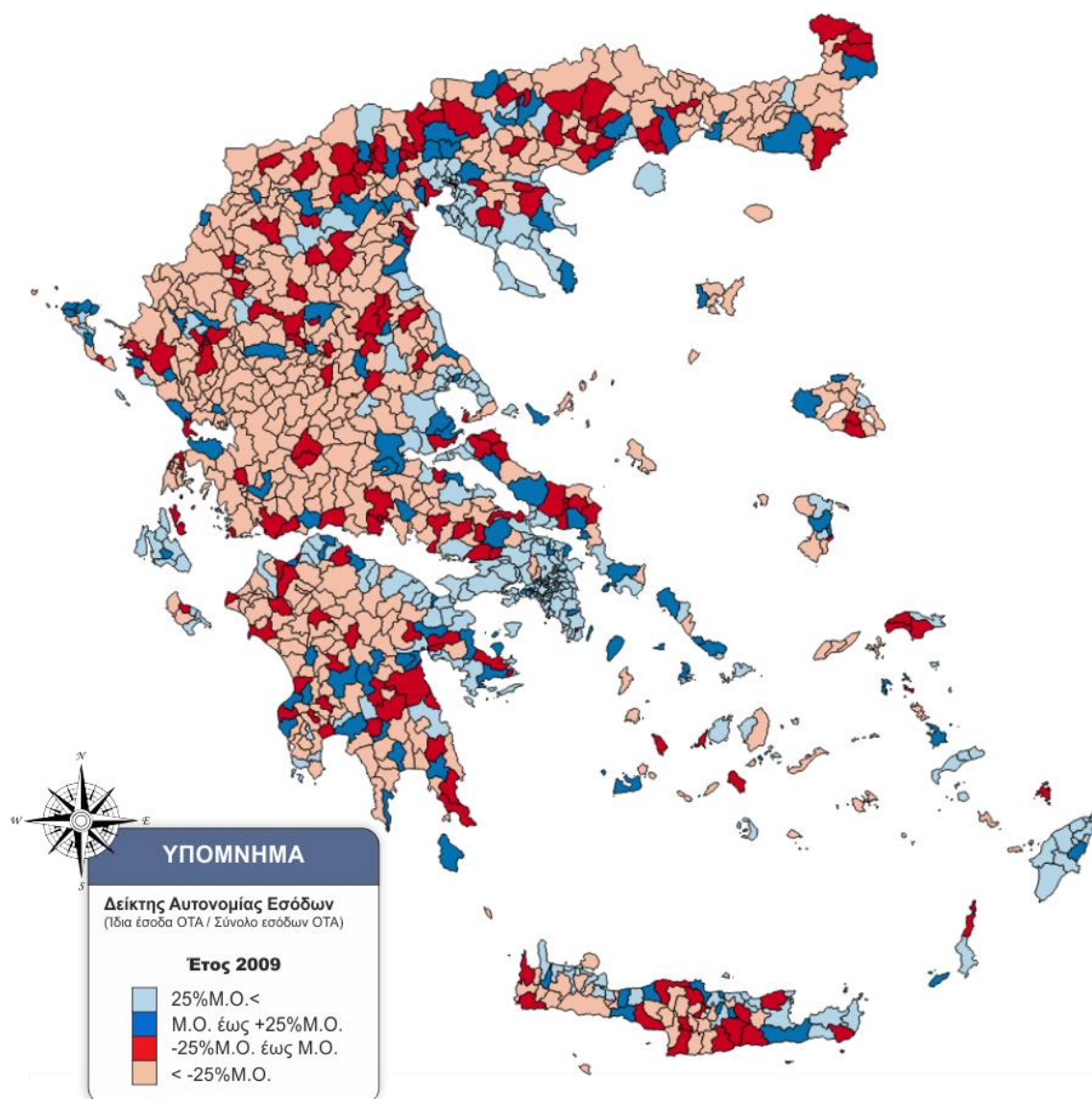
Χάρτης 1. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων (έτος 1999).



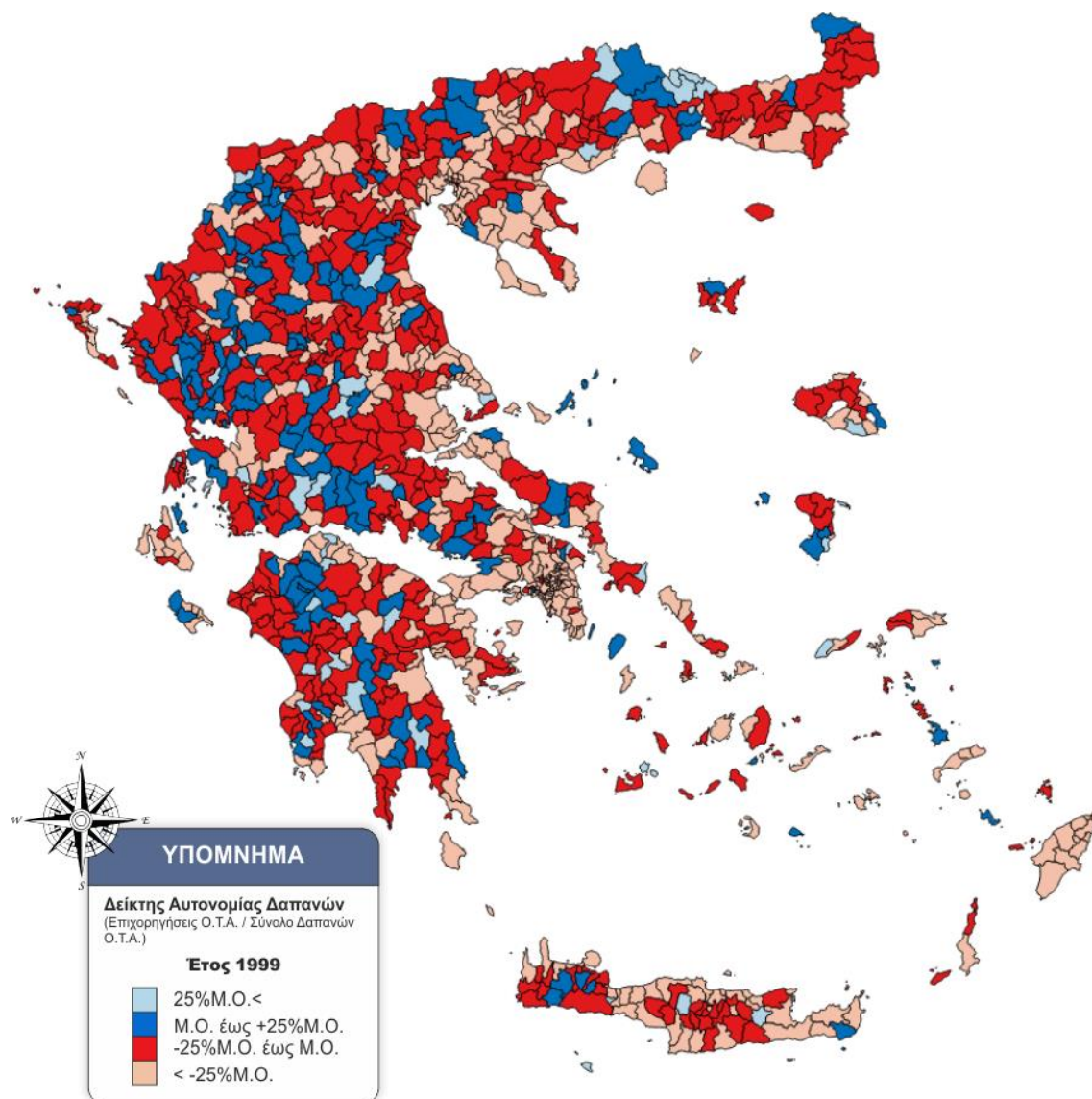
Χάρτης 2. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων (έτος 2004).



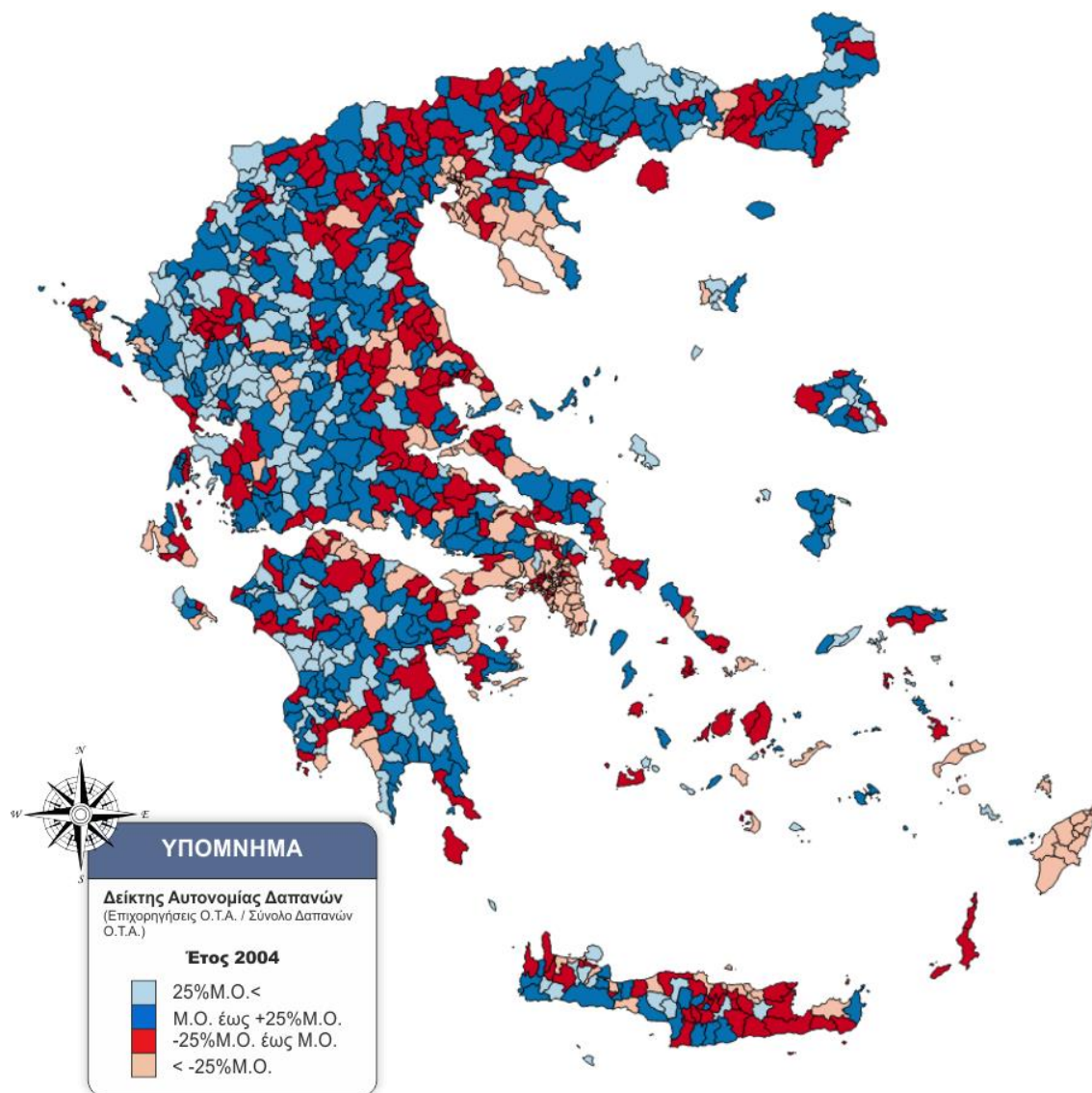
Χάρτης 3. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Εσόδων (έτος 2009).



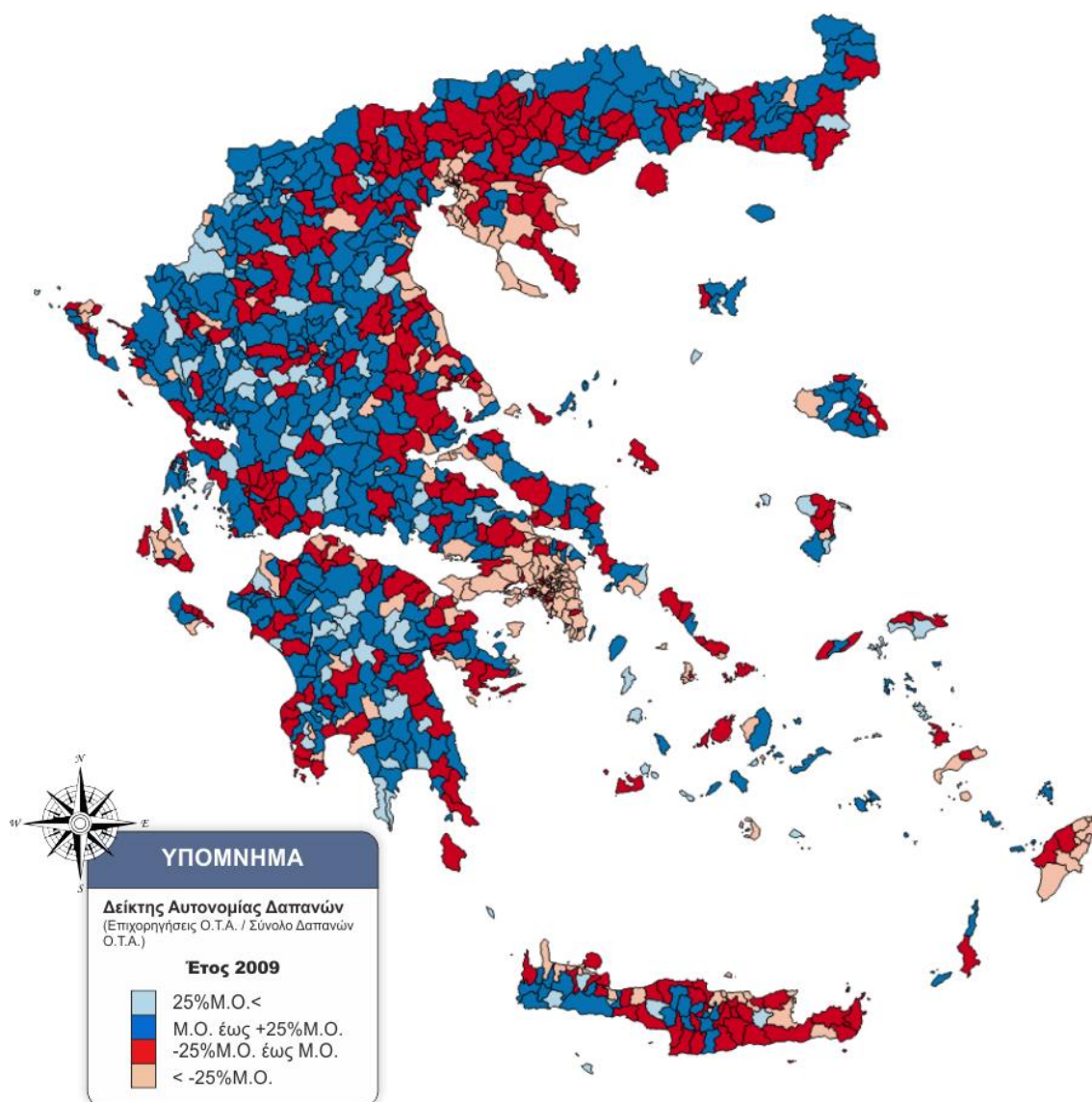
Χάρτης 4. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (έτος 1999).



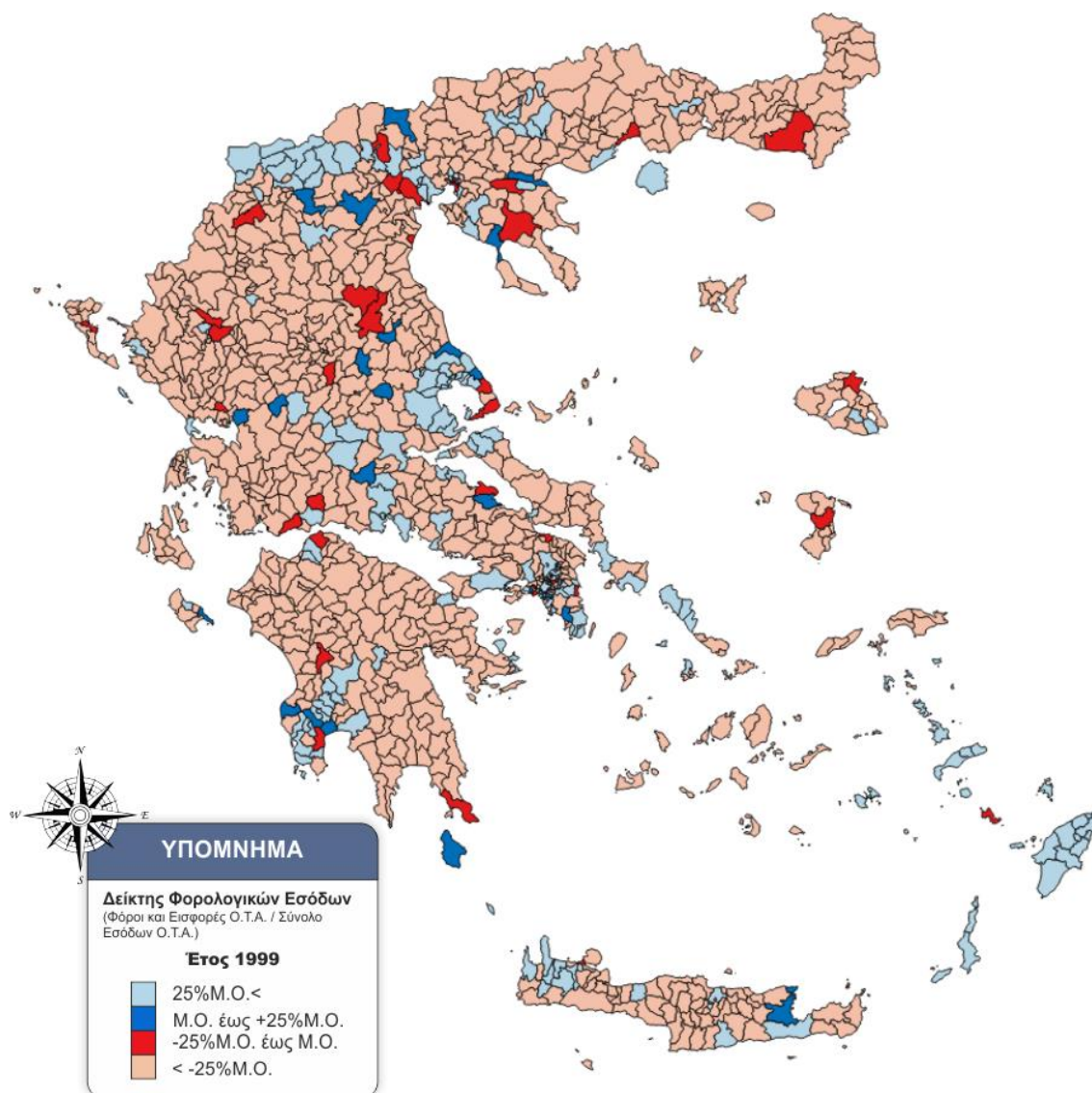
Χάρτης 5. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (έτος 2004).



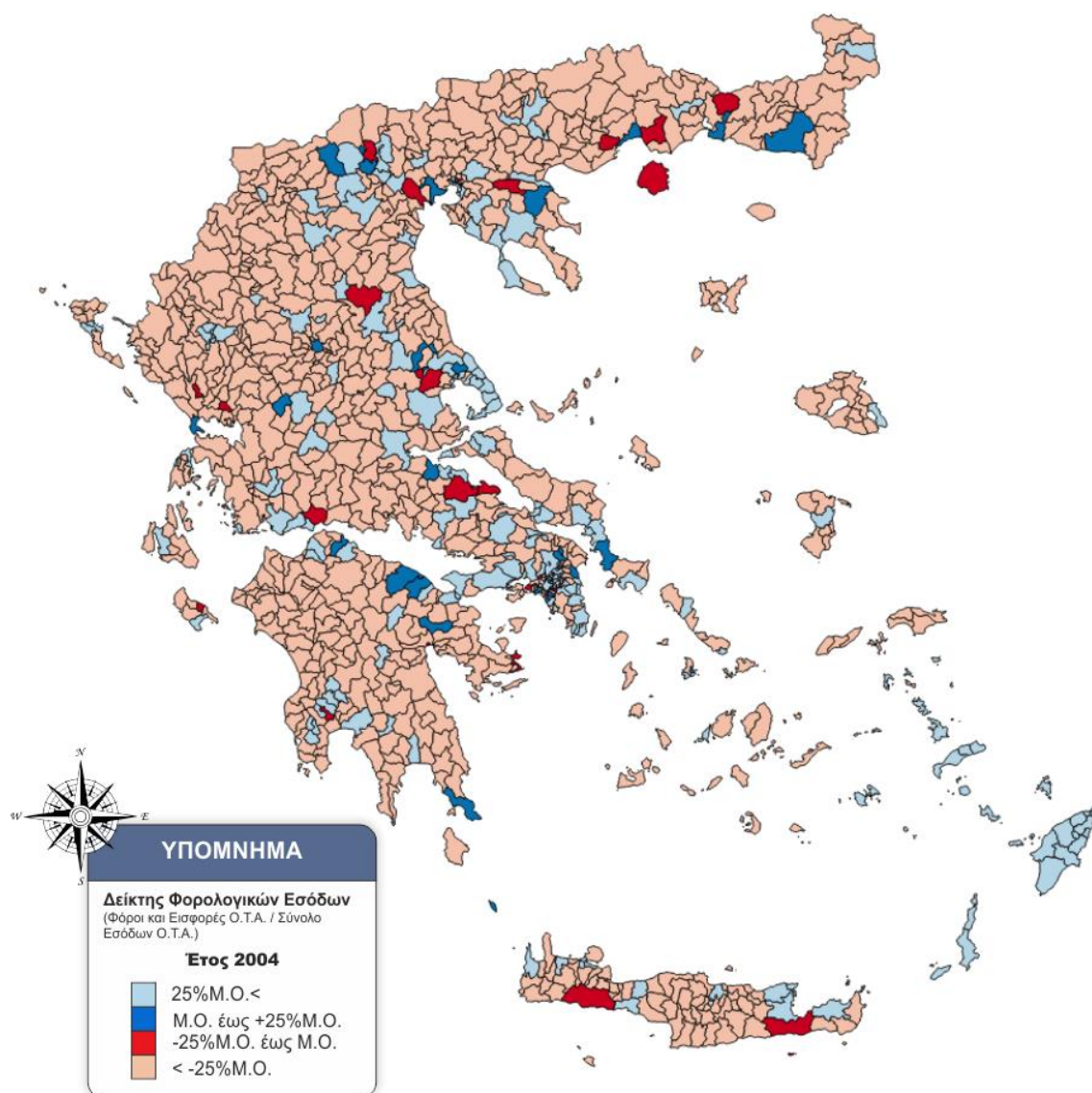
Χάρτης 6. «Benchmarking» Δείκτη Αυτονομίας Δαπανών (έτος 2009).



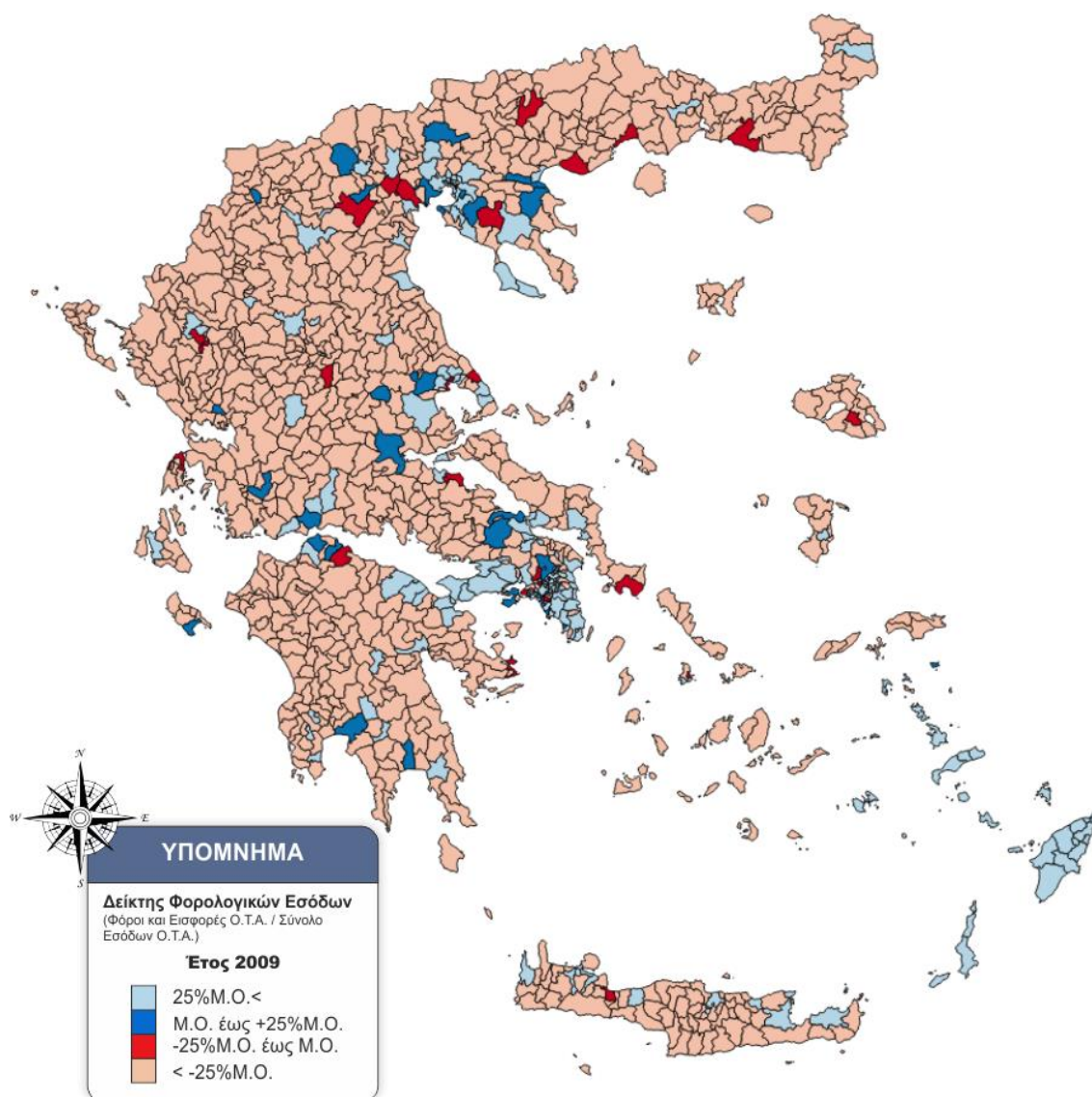
Χάρτης 7. «Benchmarking» Δείκτη Φορολογικών Εσόδων (έτος 1999).



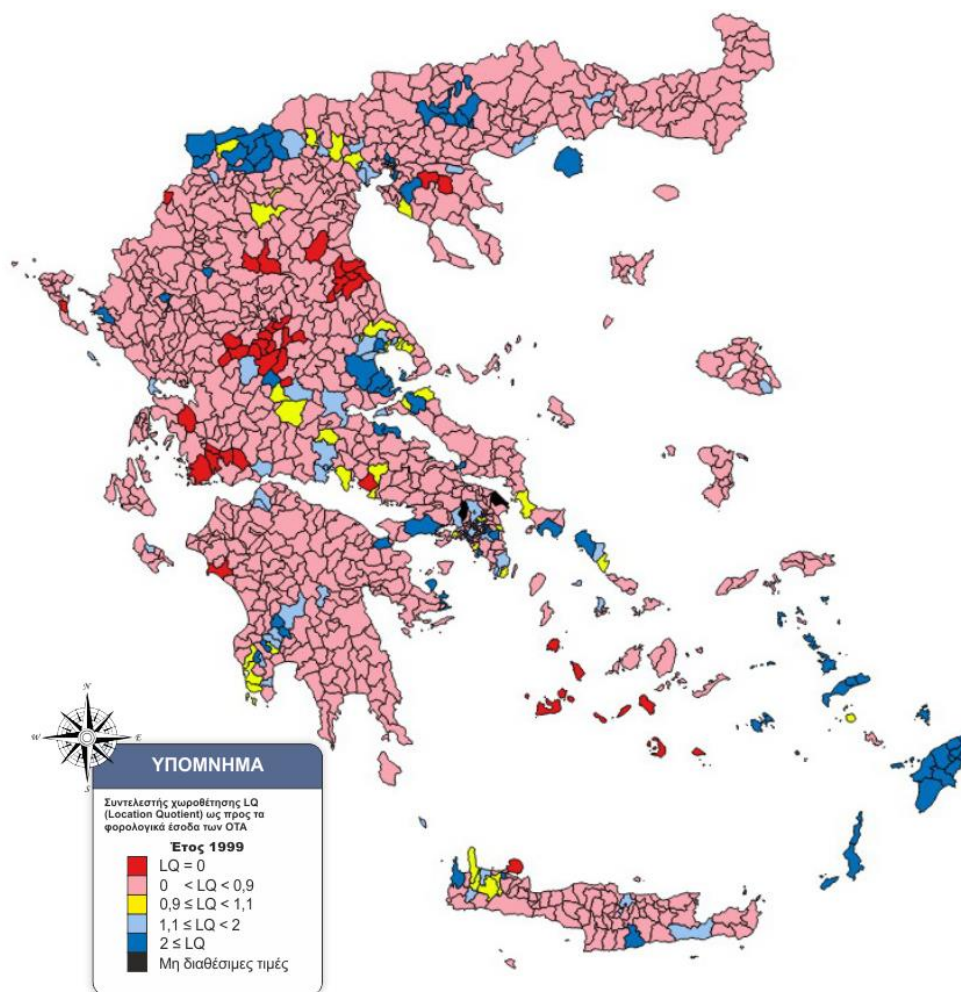
Χάρτης 8. «Benchmarking» Δείκτη Φορολογικών Εσόδων (έτος 2004).



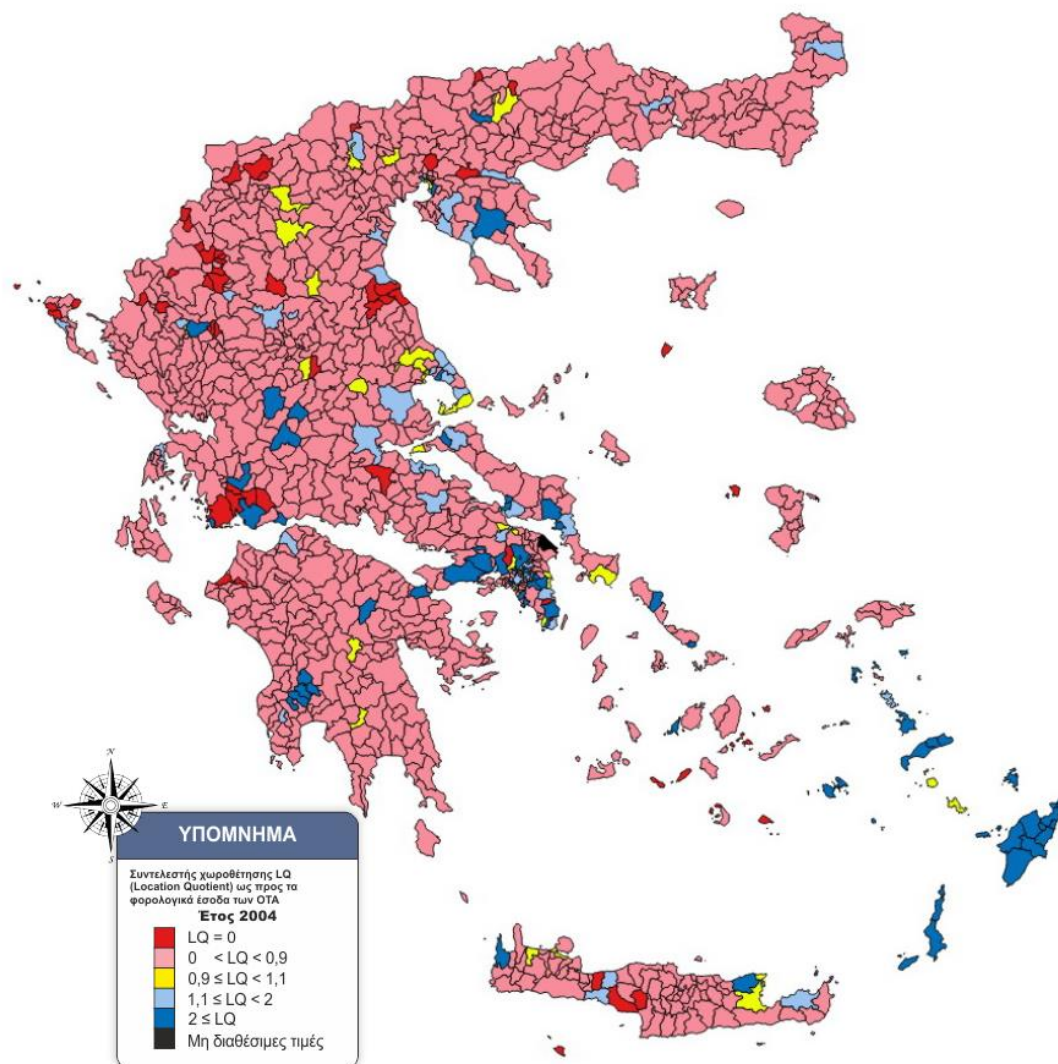
Χάρτης 9. «Benchmarking» Δείκτη Φορολογικών Εσόδων (έτος 2009).



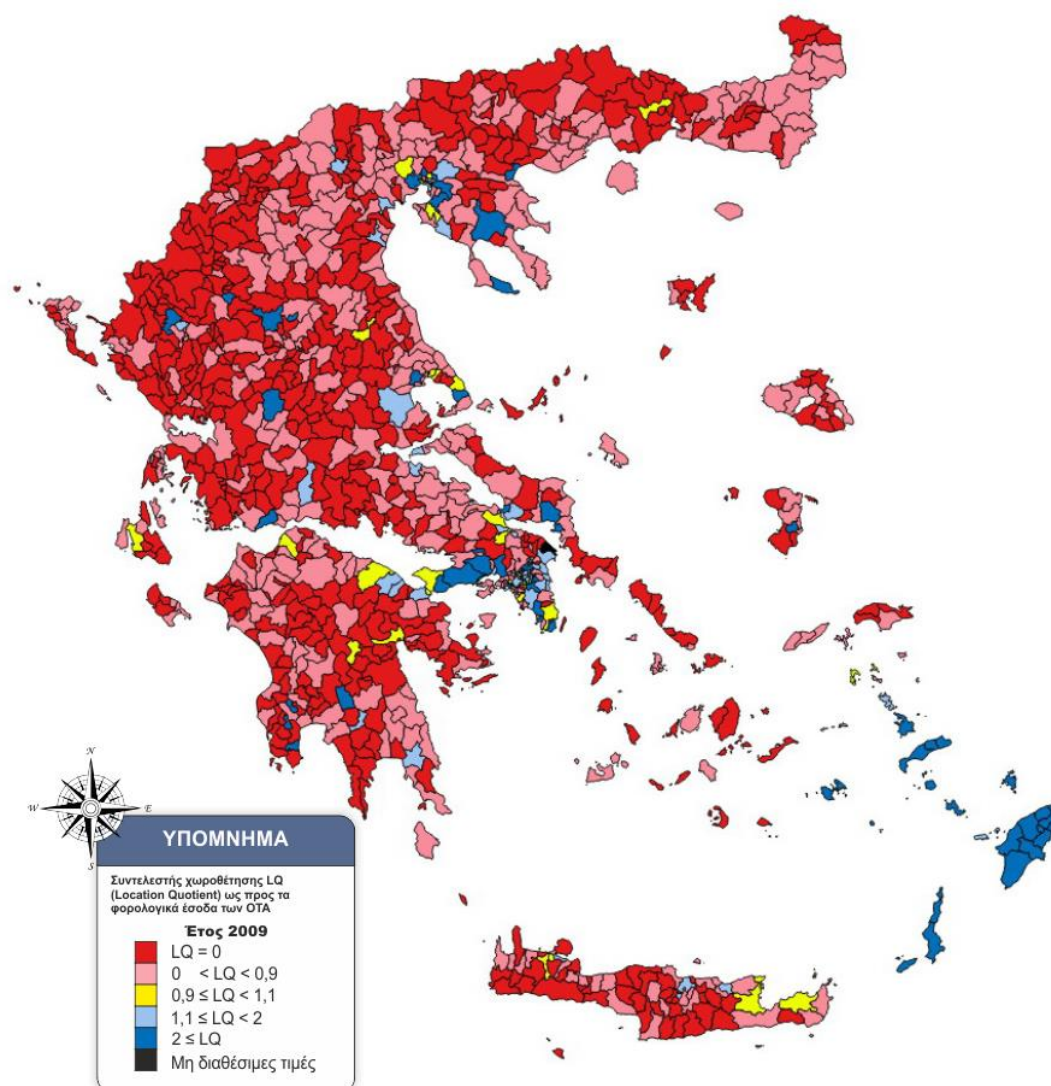
Χάρτης 10. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 1999).



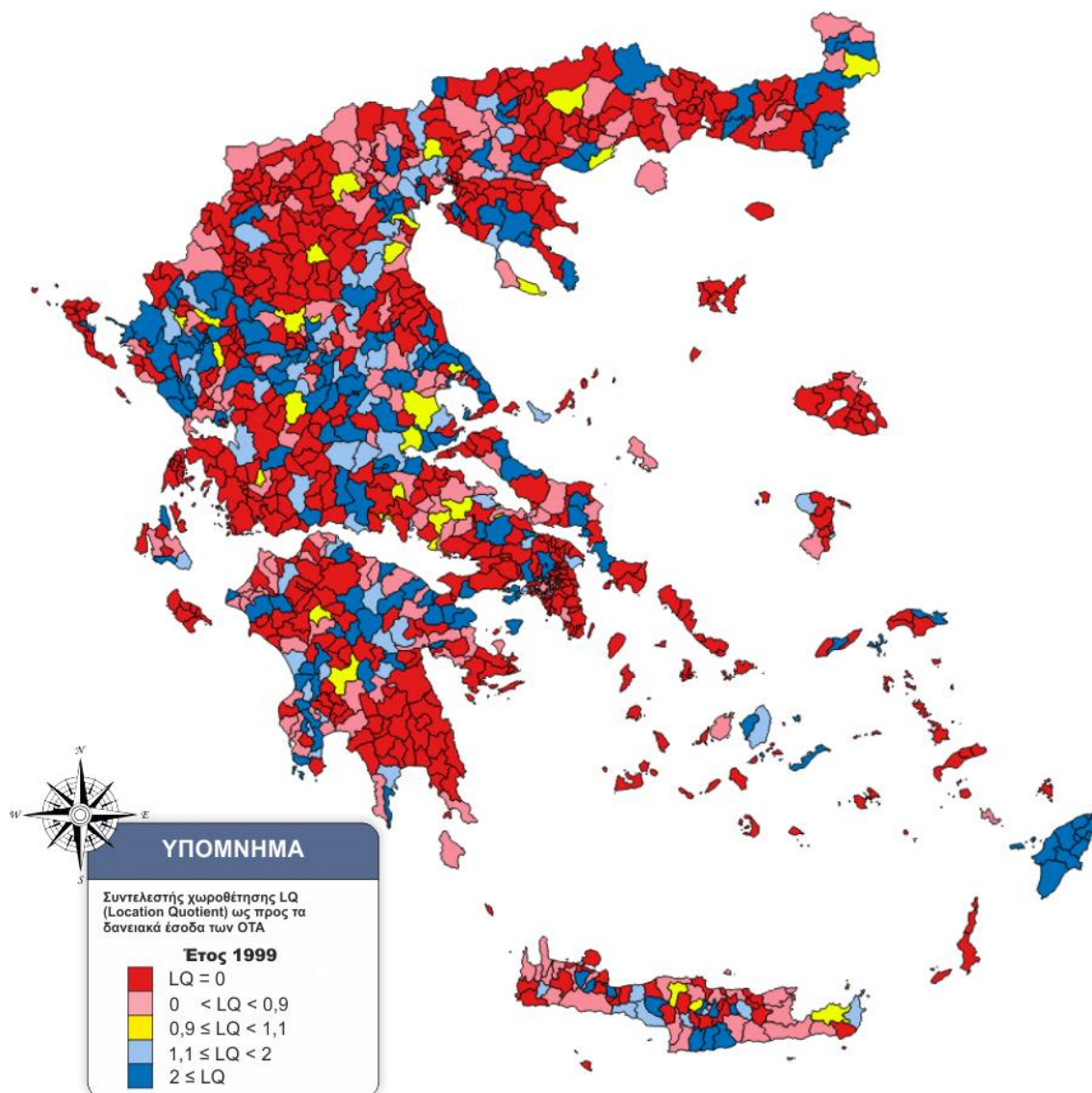
Χάρτης 11. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 2004).



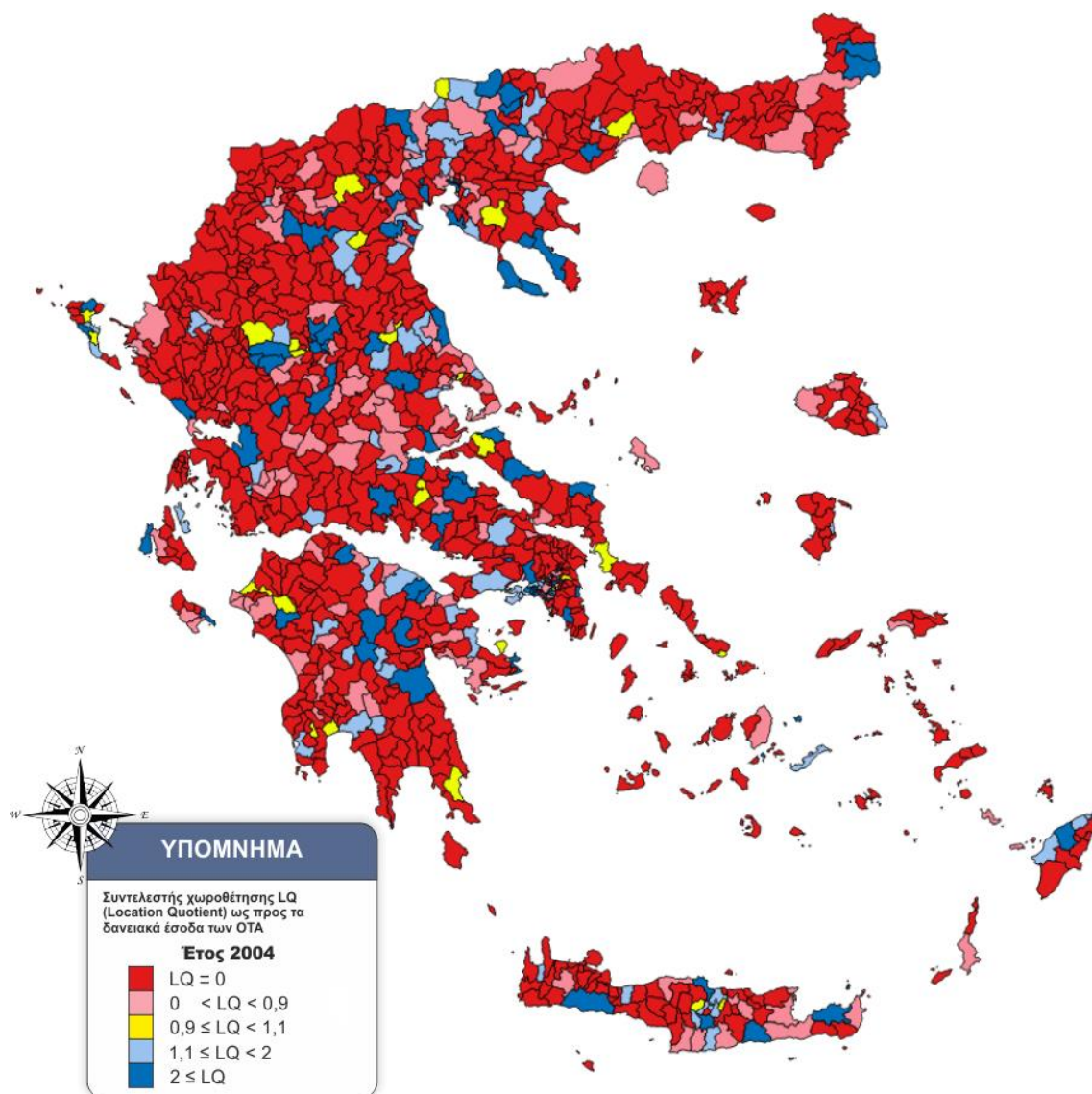
Χάρτης 12. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα φορολογικά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 2009).



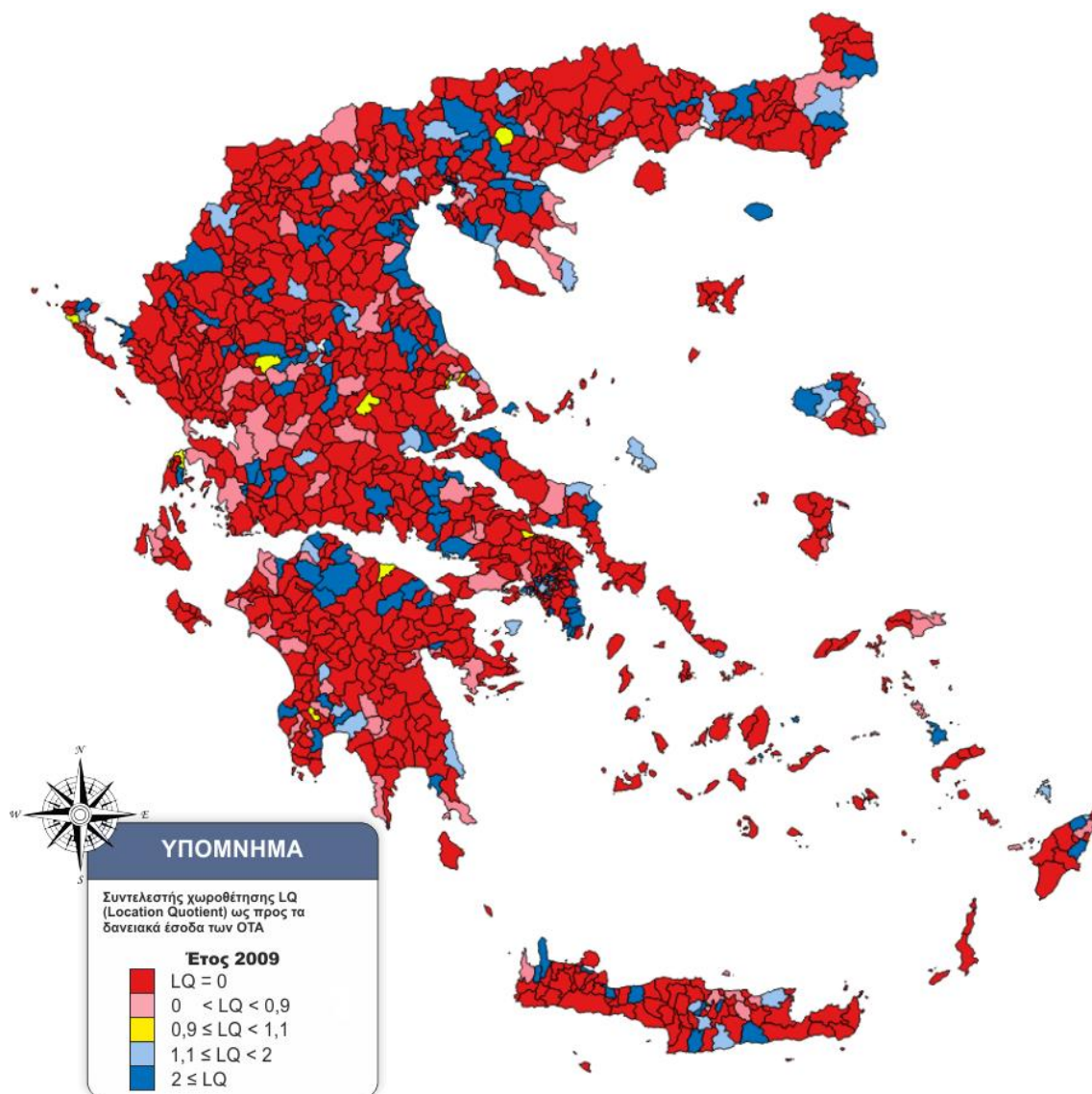
Χάρτης 13. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 1999).



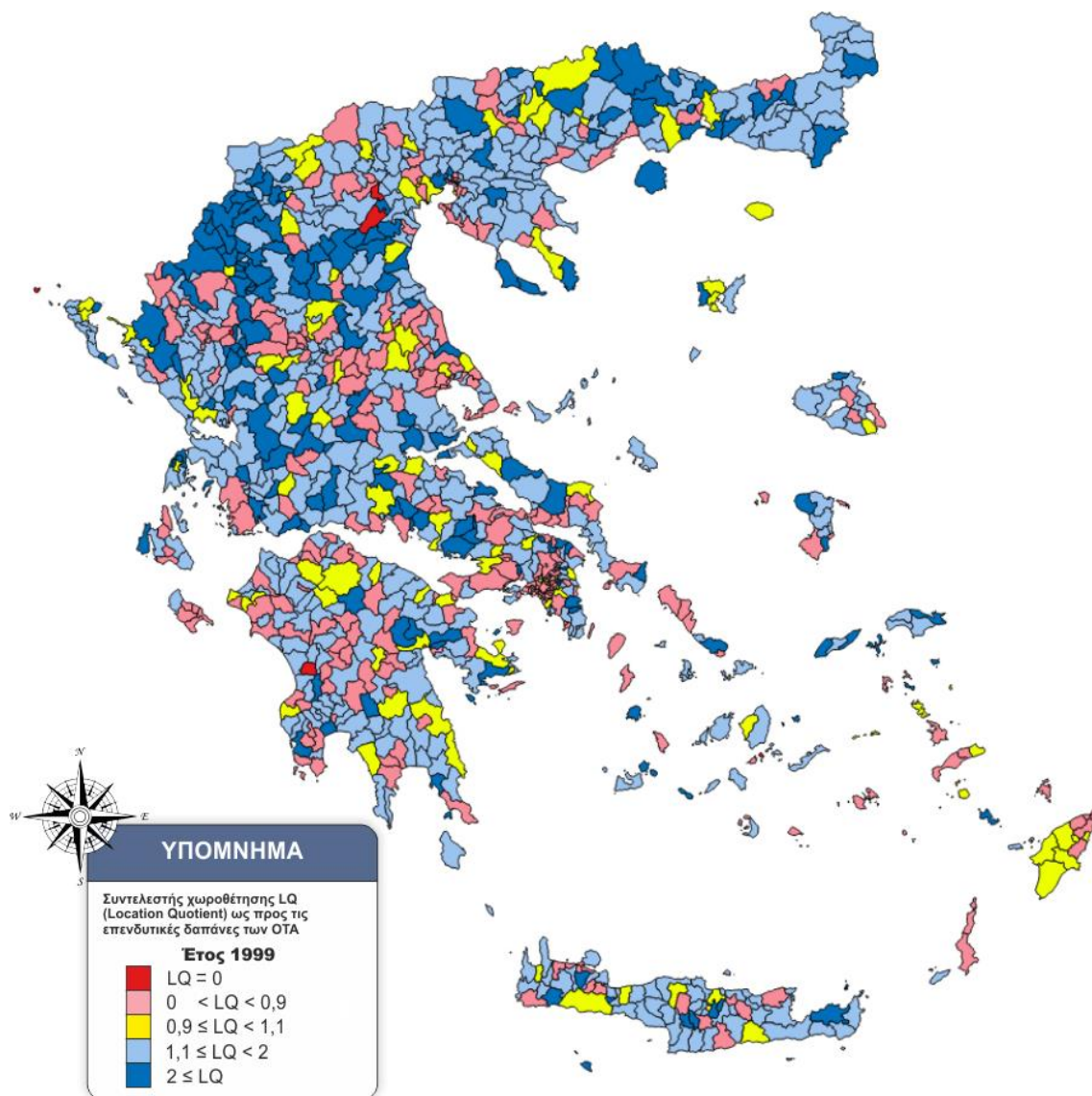
Χάρτης 14. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 2004).



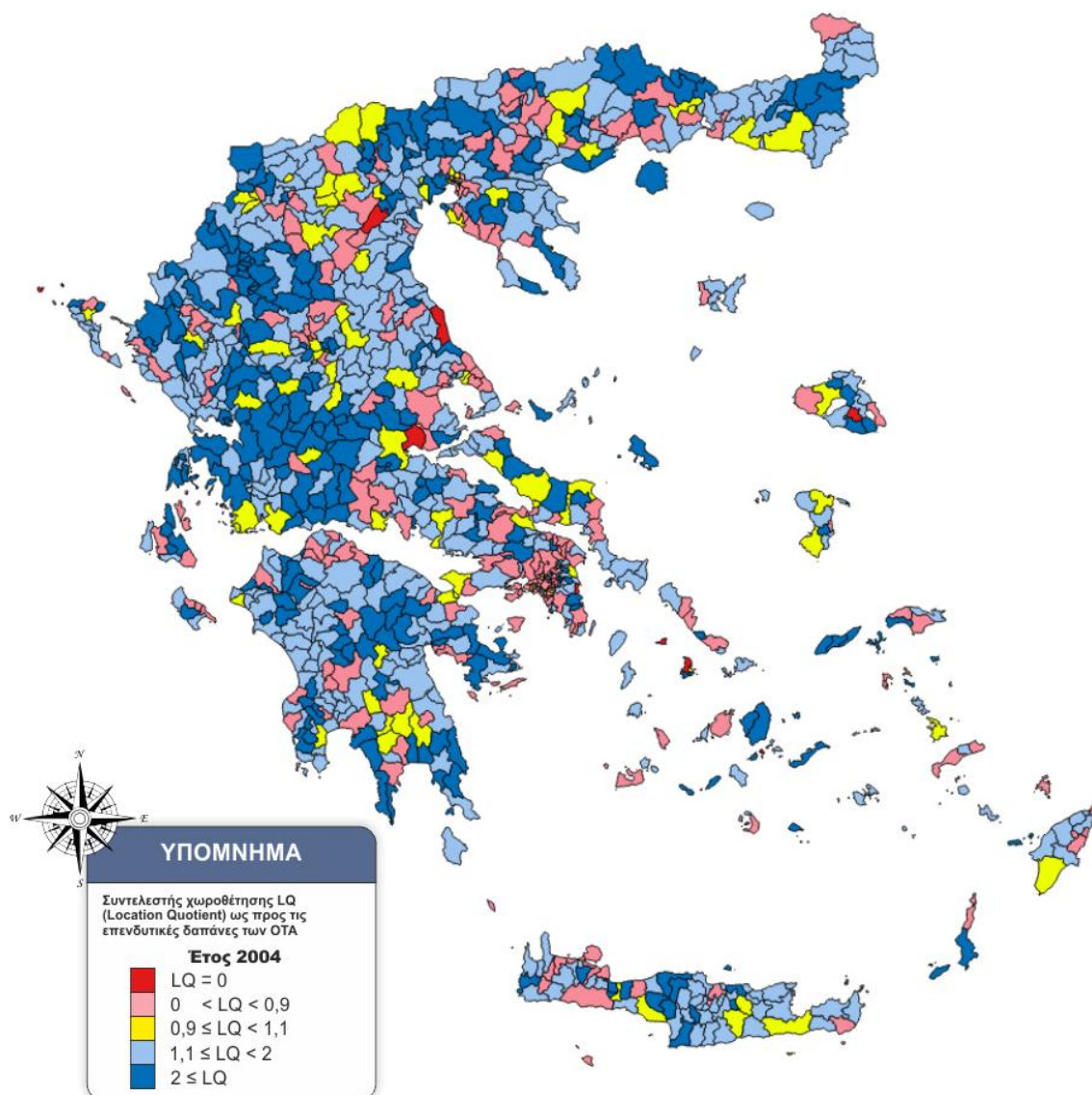
Χάρτης 15. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τα δανειακά έσοδα των Ο.Τ.Α. (έτος 2009).



Χάρτης 16. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. (έτος 1999).



Χάρτης 17. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. (έτος 2004).



Χάρτης 18. Συντελεστής Χωροθέτησης LQ ως προς τις επενδυτικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. (έτος 2009).

