

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ



ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο
Πελοποννήσου**

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

**Διαδικασίες είσπραξης Εσόδων ΟΤΑ Α' βαθμού και
έλεγχος εισπραξιμότητας**

Μπαξεβάνου Μαρία

Θεσσαλονίκη, Σεπτέμβριος 2017

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ

Π.Μ.Σ.

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

**Department of Political Studies and International Relations -University of
Peloponnese**

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

**Local Governments revenue collecting and the
collectability audit**

Baxevanou Maria

Thessaloniki, September 2017

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) απαιτεί τη βέλτιστη διαχείριση των δαπανών και των εσόδων τους. Για την είσπραξη αυτών των εσόδων, οι ΟΤΑ εφαρμόζουν αυστηρές διαδικασίες, υιοθετώντας δικλίδες ασφαλείας και προχωρώντας σε αναγκαστικά μέτρα, στοχεύοντας στην επίτευξη πληρότητας των εσόδων τους, η οποία είναι βασική προϋπόθεση της βιωσιμότητάς τους. Ωστόσο, στην πραγματικότητα πολλοί ΟΤΑ αποτυγχάνουν να εισπράξουν όλα τα έσοδά τους, με αποτέλεσμα να διακυβεύεται η χρηματοοικονομική τους υγεία και η ικανότητά τους να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος εισπραξιμότητας μπορεί να προσφέρει χρήσιμα συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης και τα διορθωτικά μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται για τη βελτίωσή τους. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων των ΟΤΑ α' βαθμού και του ελέγχου εισπραξιμότητας που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις απόψεις των δημόσιων λειτουργών που εργάζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με τα ευρήματα της έρευνας, η εισπραξιμότητα των εσόδων των ΟΤΑ παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα και ελλείψεις όσον αφορά τις διαδικασίες είσπραξης και ελέγχου, με αποτέλεσμα την υποβέλτιστη πληρότητα εσόδων. Για τη βελτίωση της εισπραξιμότητας απαιτείται η λήψη μέτρων τόσο σε επίπεδο διοίκησης των δήμων όσο και από την κεντρική κυβέρνηση.

Λέξεις κλειδιά: ΟΤΑ, έσοδα, εισπραξιμότητα, Ελεγκτικό Συνέδριο, δαπάνες.

ABSTRACT

The financial autonomy of Local Governments (LGs) requires the optimal management of their expenditures and revenues. In order to collect these revenues, LGs apply rigorous procedures, adopting security measures and proceeding with coercive measures, aiming at achieving revenue completeness, which is a key condition for their sustainability. However, in fact, many LGs fail to collect all their revenue, putting their financial health and ability to meet the needs of citizens at risk. In this context, collectability control can provide useful conclusions regarding the effectiveness of recovery procedures and the corrective measures to be taken to improve them. The aim of this is to investigate the LGs' revenue collecting and the Court of Auditors' collectability audit, according to the views of the public servants working in the local government. According to the findings of the survey, the collectability of LG revenue show significant problems and shortcomings in the collection and control procedures, resulting in suboptimal revenue completeness. In order to improve the collectability, measures are needed both at the level of the municipal administration and the central government.

Key words: Local Governments, revenues, collectability, Court of Auditors, expenses.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	12
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	12
1.1 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	12
1.2 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	14
1.3 ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΣΟΔΩΝ	16
1.4 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	22
ΕΙΣΠΡΑΞΙΜΟΤΗΤΑ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ	22
2.1 ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΟΤΑ	22
2.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΙΣΠΡΑΞΗΣ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	24
2.3 ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΙΣΠΡΑΞΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΣΟΔΩΝ	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	32
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ	32
3.1 ΕΙΔΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	32
3.2 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΔΕΙΓΜΑ	33
3.3 ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΣΥΛΛΟΓΗΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ	34
3.4 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	35
3.5 ΜΕΘΟΔΟΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ	35
3.6 ΗΘΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	38
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ	38
4.1 ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	38
4.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	40
4.3 ΣΥΣΧΕΤΙΣΕΙΣ	50

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	53
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	57
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	61

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

Γράφημα 4.1: Φύλο ερωτηθέντων.....	38
Γράφημα 4.2: Ηλικία ερωτηθέντων.....	38
Γράφημα 4.3: Επίπεδο εκπαίδευσης ερωτηθέντων	39
Γράφημα 4.4: Θέση των ερωτηθέντων στους ΟΤΑ.....	39
Γράφημα 4.5: Αποτελεσματικότητα διαδικασιών είσπραξης εσόδων ΟΤΑ	40
Γράφημα 4.6: Ικανότητα για εξασφάλιση της πληρότητας των ιδίων εσόδων....	41
Γράφημα 4.7: Επάρκεια εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας	42
Γράφημα 4.8: Επάρκεια διαδικασιών παρακολούθησης των εσόδων	43
Γράφημα 4.9: νομοθετική υποστήριξη της εισπραξιμότητας των εσόδων.....	44

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 4.1: Μέσες βαθμολογίες των αποτελεσματικότητας των βασικών διαδικασιών εισπραξιμότητας των δήμων	44
Πίνακας 4.2: Σημαντικότητα των στοιχείων εισπραξιμότητας των εσόδων.....	45
Πίνακας 4.3: Σημαντικότητα των προβλημάτων εισπραξιμότητας.....	46
Πίνακας 4.4: Σημαντικότητα των ελλείψεων εισπραξιμότητας.....	47
Πίνακας 4.5: Σημαντικότητα των διαδικασιών βελτίωσης της εισπραξιμότητας	48
Πίνακας 4.6: Σημαντικότητα των διαδικασιών ελέγχου της εισπραξιμότητας ...	49
Πίνακας 4.7: Συσχέτιση των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων.....	50
Πίνακας 4.8: T-test της επίδρασης του φύλου στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων	51
Πίνακας 4.9: ANOVA της επίδρασης της ηλικίας στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων	51
Πίνακας 4.10: ANOVA της επίδρασης του επιπέδου εκπαίδευσης στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων	52
Πίνακας 4.11: ANOVA της επίδρασης της θέσης στους ΟΤΑ στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων.....	52

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διοικητική αποκέντρωση αποτελεί μια σύγχρονη πραγματικότητα των κρατών του 21ου αιώνα, καθώς συμβάλλει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της διακυβέρνησης, στην αποσυμφόρηση του διοικητικού έργου της κεντρικής διοίκησης και στη μείωση του χάσματος μεταξύ πολιτών και εξουσίας. Όπως συμβαίνει στην πλειονότητα των χωρών ανά τον κόσμο, έτσι και στην Ελλάδα η διοικητική αποκέντρωση έχει επιτευχθεί με την εφαρμογή διάφορων νομοθετικών πρωτοβουλιών, φτάνοντας στο σύστημα Καλλικράτης μέσω του οποίου υλοποιήθηκε το ισχύον διοικητικό πλαίσιο διαχωρισμού σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' και β' βαθμού. Κεντρικό στοιχείο της λειτουργικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ είναι η οικονομική τους αυτοτέλεια, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος, καθορίζοντας ότι οι ΟΤΑ θα πρέπει να έχουν δικούς τους πόρους για να καλύπτουν τις ανάγκες τους.

Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ απαιτεί τη βέλτιστη διαχείριση των δαπανών και εσόδων τους, τα οποία προέρχονται από διάφορες πηγές. Συγκεκριμένα, τα έσοδα των ΟΤΑ περιλαμβάνουν τακτικά και έκτακτα, συμπεριλαμβανομένων προσόδων από ακίνητη και κινητή περιουσία, ανταποδοτικών τελών και δικαιωμάτων, φόρων, εισφορών, επιχορηγήσεων, παράβολων, προστίμων, προσαυξήσεων και δωρεών. Για την είσπραξη αυτών των εσόδων, οι ΟΤΑ εφαρμόζουν αυστηρές διαδικασίες, υιοθετώντας δικλίδες ασφαλείας και προχωρώντας σε αναγκαστικά μέτρα, στοχεύοντας στην επίτευξη πληρότητας των εσόδων τους, η οποία είναι βασική προϋπόθεση της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Ωστόσο, στην πραγματικότητα πολλοί ΟΤΑ αποτυγχάνουν να εισπράξουν όλα τα έσοδά τους, με αποτέλεσμα να διακυβεύεται η χρηματοοικονομική τους υγεία, η μακροχρόνια βιωσιμότητά τους και η ικανότητά τους να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος εισπραξιμότητας μπορεί να προσφέρει χρήσιμα συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης και τα διορθωτικά μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται για τη βελτίωσή τους.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, υποχρεούται στη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος. Στο άρθρο 277 του νόμου 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», καθώς και στο άρθρο 52

του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (νόμος 4129/2013), προβλέπεται η διενέργεια από το Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσιονομικού ελέγχου στα έσοδα των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Στους ελέγχους που έχουν διενεργηθεί μέχρι και σήμερα έχει διαπιστωθεί ότι οι ΟΤΑ α' βαθμού αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα εισπραξιμότητας των εσόδων τους, όπως αντανακλάται στο υψηλό ποσοστό ανείσπρακτων απαιτήσεων. Οι λόγοι για αυτό το φαινόμενο είναι ποικίλοι, συμπεριλαμβανομένης της διστακτικότητας εφαρμογής των αναγκαστικών μέτρων, των αδυναμιών του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, της πολυπλοκότητας του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου, και της ανεπαρκούς επικοινωνίας και συνεργασίας με τρίτους φορείς.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων των ΟΤΑ α' βαθμού και του ελέγχου εισπραξιμότητας που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Συγκεκριμένα, η μελέτη αποσκοπεί στην εξέταση των σημαντικότερων παραγόντων που επηρεάζουν την εισπραξιμότητα των εσόδων των ΟΤΑ στην Ελλάδα, καθώς και της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών είσπραξης που εφαρμόζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Για την επίτευξη αυτού του ερευνητικού σκοπού υλοποιήθηκε ποσοτική έρευνα με τη χρήση ερωτηματολογίου και τη συμμετοχή εργαζομένων σε διάφορες ιεραρχικές βαθμίδες των ελληνικών ΟΤΑ, του οποίου τα δεδομένα στη συνέχεια επεξεργάστηκαν στατιστικά. Στο ερωτηματολόγιο που μοιράστηκε στους υπαλλήλους της τοπικής αυτοδιοίκησης μελετήθηκαν οι μεταβλητές που επηρεάζουν την οικονομική αυτοτέλεια και πληρότητα των εσόδων των ΟΤΑ, οι παράγοντες που ασκούν επιρροή στην αποτελεσματικότητα της εισπραξιμότητας, καθώς και οι παράμετροι που διαμορφώνουν την αποδοτικότητα των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων. Επιπλέον, ειδική έμφαση δόθηκε στα προβλήματα και τις σχετικές ανεπάρκειες των εν λόγω διαδικασιών, όπως και στη συμβολή του ελέγχου που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η δομή της παρούσας εργασίας έχει ως εξής: στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το θεωρητικό υπόβαθρο που διέπει το ζήτημα της διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο θέμα της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και στη διαχείριση των εσόδων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Στο δεύτερο κεφάλαιο μελετάται διεξοδικότερα το θέμα της εισπραξιμότητας των εσόδων των ΟΤΑ και συγκεκριμένα παρουσιάζονται οι κατηγορίες εσόδων των ΟΤΑ,

περιγράφονται οι διαδικασίες είσπραξης και εξετάζονται οι παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητά τους, μέσω πληροφόρησης που αντλήθηκε από ελέγχους πληρότητας εσόδων που έχουν διενεργηθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε επιλεγμένους ΟΤΑ ανά την Ελλάδα. Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η μεθοδολογία της έρευνας, συμπεριλαμβανομένων του είδους της έρευνας, του σκοπού και του ερευνητικού δείγματος, και στο τέταρτο κεφάλαιο καταγράφονται τα ερευνητικά αποτελέσματα. Τέλος, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα και οι προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών εισπραξιμότητας των εσόδων των ΟΤΑ, καθώς και για τη μελλοντική έρευνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Ένα από τα βασικότερα συμπεράσματα της Έκθεσης για την Παγκόσμια Ανάπτυξη (World Development Report) της Παγκόσμιας Τράπεζας για τον 21^ο αιώνα ήταν ότι δύο είναι οι κυρίαρχες δυνάμεις που διαμορφώνουν τις αναπτυξιακές προοπτικές του κόσμου. Πρώτον, η παγκοσμιοποίηση, ως μία δύναμη συνεχιζόμενης ολοκλήρωσης των χωρών του κόσμου, και δεύτερον, η πολιτική αυτοδιάθεση και η αποκέντρωση (World Bank, 2000). Πράγματι, κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, η αποκέντρωση της διοίκησης αποτελεί έναν μηχανισμό που καθοδηγεί την ανάπτυξη σε όλα τα κράτη. Συγκεκριμένα, η πολιτική ή διοικητική αποκέντρωση αναφέρεται σε ρυθμίσεις που πραγματοποιούνται στη διοίκηση των κρατών, της οποίας η νομιμότητα αναγνωρίζεται είτε ρητά στο εκάστοτε εθνικό σύνταγμα είτε από αντίστοιχες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και διοικητικές αποφάσεις.

Στις περισσότερες χώρες του κόσμου, η αποκέντρωση έχει τα εξής χαρακτηριστικά: (1) την υλοποίηση τοπικών εκλογών, (2) την κατανομή των αρμοδιοτήτων και εξουσιών όσον αφορά τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών επιπέδων, (3) το σχεδιασμό μιας υπό-εθνικής (π.χ. δημοτικής) φορολογικής αρχής με αυτόνομες φορολογικές αρμοδιότητες, (4) τη διαμόρφωση κανόνων και κανονισμών που αφορούν το δανεισμό και τη διαχείριση του χρέους στην τοπική αυτοδιοίκηση, και (5) την υιοθέτηση ειδικών διοικητικών καθεστώτων (Slack & Chattopadhyay, 2009). Στον αναπτυσσόμενο κόσμο, η διαδικασία αυτή συνήθως καθοδηγείται από κεντρικό σχεδιασμό, λαμβάνοντας μία «από πάνω προς τα κάτω» μορφή, αν και σε άλλες χώρες του δυτικού κυρίως κόσμου η αποκέντρωση έχει επέλθει ως μια «από κάτω προς τα πάνω» αντίδραση στον εκτεταμένο έλεγχο του κεντρικού κράτους (Regulski, 2010). Σε άλλες περιπτώσεις, η διοικητική αποκέντρωση συμβαίνει ως μια διεργασία που καθοδηγείται από την κεντρική κυβέρνηση με σκοπό την ενίσχυση του βαθμού εμπιστοσύνης των πολιτών στο υπάρχον σύστημα διακυβέρνησης (Smoke & Taliercio, 2007).

Οι λόγοι για τους οποίους παρατηρείται μια έντονη τάση διοικητικής αποκέντρωσης παγκοσμίως ποικίλουν. Αρχικά, οι ισχυρές τάσεις παγκοσμιοποίησης που διαμορφώνουν τον κόσμο του 21^{ου} αιώνα συνδέονται άμεσα με την ανάγκη αποκέντρωσης και διαχωρισμού των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, καθώς ολοένα και περισσότερες κοινότητες εκφράζουν μια απαίτηση τοπικής αυτονομίας, η οποία μάλιστα εντείνεται με την αύξηση του εθνικού εισοδήματος και την αύξηση του πληθυσμού (McNeil & Malena, 2010). Επιπλέον, η τάση αποκέντρωσης έχει καθοδηγηθεί και από σημαντικές οικονομικές και φορολογικές μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, οι Kalandadze & Orenstein (2009), εστιάζοντας την Αφρική, τη Λατινική Αμερική και τη μετακομμουνιστική Ευρασία, διαπίστωσαν ότι η διοικητική αποκέντρωση ήταν το αποτέλεσμα κρίσιμων οικονομικών αλλαγών και δημοσιονομικών μεταβολών. Είναι, λοιπόν, προφανές ότι η διοικητική αποκέντρωση δεν είναι απλά μια πολιτική απόφαση αλλά σχετίζεται στενά με τα οικονομικά των χωρών. Σε έρευνα του Regulski (2010) επιβεβαιώθηκε ότι ορισμένες πρόσφατες αποκεντρωτικές τάσεις στον ευρωπαϊκό χώρο δεν είχαν την επιδιωκόμενη επιτυχία λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης που διέκοψε μια παρατεταμένη περίοδο σταθερής ανάπτυξης των τοπικών δημοσιονομικών πόρων.

Επίσης, ένα βασικό επιχείρημα υπέρ της αποκέντρωσης είναι αυτό της οικονομικής αποδοτικότητας. Για την οικονομική επιστήμη, η αποκέντρωση οδηγεί σε σημαντικές βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα όσον αφορά την αύξηση της ευημερίας του γενικού πληθυσμού που επέρχεται από καλά σχεδιασμένες διακυβερνητικές μεταρρυθμίσεις (Dafflon, 2012). Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, υποτίθεται ότι λόγω των διαφορετικών προτιμήσεων για το επίπεδο και το μείγμα των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονται από τους αντίστοιχους οργανισμούς, η αποκέντρωση είναι συμβατή με την αύξηση της αποδοτικότητας. Αυτό συμβαίνει διότι οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σε καλύτερη θέση για να αποφασίζουν για το μείγμα αυτών των αγαθών που παρέχεται στην τοπική κοινότητα, συγκριτικά τουλάχιστον με αντιπροσώπους της κεντρικής κυβέρνησης, οι οποίοι πιθανόν να λαμβάνουν αποφάσεις βάσει κεντρικά αποφασισμένων ή γραφειοκρατικών κινήτρων. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι για ορισμένες χώρες, η αποκέντρωση είναι μια στρατηγική προώθησης της εθνικής συνοχής και αποτελεσματικής διαχείρισης των εντάσεων σε περιπτώσεις όπου η κοινωνία κατακερματίζεται λόγω διαφορετικής γλώσσας, εθνικότητας, θρησκείας ή άλλων μεταβλητών. Ιστορικά παραδείγματα στα

οποία η αποκέντρωση λειτούργησε ως τρόπος ενίσχυσης της εθνικής ταυτότητας και συνοχής περιλαμβάνουν τις περιπτώσεις του Βελγίου, του Καναδά, της Ρωσίας, της Γερμανίας, της Ισπανίας και της Ελβετίας (Bird et al, 2007).

Αν και η διερεύνηση των οφελών που προκύπτουν από τη διοικητική αποκέντρωση δεν είναι ένα εύκολο εγχείρημα, υπάρχουν αρκετές εμπειρικές ενδείξεις που αποδεικνύουν ότι ο διαχωρισμός του κράτους σε επιμέρους διοικητικά επίπεδα μπορεί να επιφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα. Για παράδειγμα, έχει υποστηριχθεί ότι η διοικητική αποκέντρωση ενισχύει την αποδοτικότητα όσον αφορά τον καταμερισμό των δημόσιων υπηρεσιών, οδηγώντας σε οικονομική ανάπτυξη (Martinez-Vasquez & McNab, 1997). Σε έρευνα των Ebel & Yilmaz (2003) επίσης διαπιστώθηκε ότι η αποκέντρωση όσον αφορά τη διαχείριση των εσόδων συνδέεται με θετικό ρυθμό ανάπτυξης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ενώ σε παρόμοια ευρήματα κατέληξε και ο Imi (2005), ο οποίος υποστήριξε ότι ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και τοπικής αυτοδιοίκησης σχετικά με τη διαχείριση των δαπανών οδηγεί σε οικονομική ανάπτυξη. Σε κάθε περίπτωση, η δημιουργία αποτελεσματικών και ισχυρών θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σημαντική για την αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών της κοινωνίας, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, την αποσυμφόρηση της κεντρικής διοίκησης και τη μείωση της κατασπατάλησης του δημόσιου χρήματος.

1.2 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Όπως προαναφέρθηκε, η αποκέντρωση αποτελεί σήμερα μια αδιαμφισβήτητη πραγματικότητα σε παγκόσμια κλίμακα, λαμβάνοντας εκτός της διοικητικής και πολιτικής μορφής της και μια δημοσιονομική έκφραση, υπό την έννοια της κατανομής ευθυνών στην τοπική αυτοδιοίκηση όσον αφορά τη διαχείριση των δαπανών, των εσόδων και της χρηματοδότησης κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να είναι σύνομη με το ισχύον πολιτικό πλαίσιο. Βασικά στοιχεία της οικονομικής αποκέντρωσης είναι, λοιπόν, η διαχείριση των δαπανών και των εσόδων. Όσον αφορά τις δαπάνες, η θεμελιώδης κατευθυντήρια γραμμή για το ποιο επίπεδο της κυβέρνησης έχει την ευθύνη διαχείρισής τους είναι η αρχή της επικουρικότητας, βάσει της οποίας η δημόσια εξουσία θα πρέπει γενικά να ασκείται από τις αρχές που βρίσκονται εγγύτερα στον πολίτη, ενώ η ανάθεση ευθυνών πέραν αυτών των αρχών θα πρέπει να βασίζεται στις σχετικές απαιτήσεις περί αποτελεσματικότητας των

δημόσιων οικονομικών (Yilmaz et al, 2012). Άλλες εκτιμήσεις στην περίπτωση της διαχείρισης των δαπανών αφορούν την ύπαρξη εξωτερικών παραγόντων, όπως είναι η πιθανή αλληλοεπικάλυψη των σχετικών αρμοδιοτήτων βάσει του ισχύοντος νομικού πλαισίου, οι οικονομίες κλίμακας, και η ικανότητα των τοπικών κυβερνήσεων να εκπληρώνουν τις αυτές τις υποχρεώσεις με αποτελεσματικό τρόπο (Dafflon, 2012).

Αναφορικά με τα έσοδα, μια από τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή ενός καλά σχεδιασμένου συστήματος δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι ότι η χρηματοδότηση βασίζεται στην εκάστοτε λειτουργία (Smoke & Taliencio, 2007). Μετά την λοιπόν την ανάθεση της ευθύνης σχετικά με τη διαχείριση των δαπανών, η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να διαχειρίζεται να έσοδά της, και για να είναι σε θέση να το κάνει αυτό με αποτελεσματικό τρόπο, θα πρέπει να μπορεί να παράγει ίδια έσοδα (Jensen, 2001). Βέβαια, η εκχώρηση της ευθύνης αυτής στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης δεν υποδηλώνει ότι τα έσοδα από κάθε είδους φόρο πρέπει να διαχειρίζονται μόνο από ένα επίπεδο, εφόσον βέβαια η επικαλυπτόμενη χρήση των φόρων ή τελών δεν προκαλεί ανισότητες, οικονομικές στρεβλώσεις ή πολυπλοκότητα αναφορικά με τη συμμόρφωση των φορολογούμενων και τη διαχείριση των εσόδων. Τα προβλήματα αυτά συνήθως μπορούν να αποφευχθούν με την ανάθεση ενός συγκεκριμένου φόρου σε περισσότερους από έναν τύπους κυβέρνησης (εθνική, τοπική).

Σημαντικό στοιχείο, επίσης, της δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι οι μεταβιβάσεις των οικονομικών πόρων μεταξύ των διαφορετικών διοικητικών επιπέδων διακυβέρνησης. Αυτό συμβαίνει διότι δεν υπάρχει κανένας a priori λόγος για τον οποίο οι δαπάνες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θα ισούνται με τις πιθανές ροές εσόδων. Πράγματι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, υπάρχει μια δημοσιονομική ανισορροπία μεταξύ της κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης, και για το λόγο αυτό, θα πρέπει να υπάρχει ένα σύστημα μεταβίβασης πόρων μεταξύ τους. Τέλος, μια βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή της δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι η αποτελεσματική διαχείριση του δανεισμού και των αντίστοιχων χρεών. Στην περίπτωση αυτή, η κύρια κατευθυντήρια γραμμή βασίζεται στις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισότητας, υποδηλώνοντας ότι η πληρωμή των κεφαλαιακών αγαθών της τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να κατανέμεται κατά τη διάρκεια όλης της ωφέλιμης ζωής τους (Smoke, 2013). Συνεπώς, θα πρέπει να θεσπίζεται ένας μηχανισμός χρηματοδότησης των κεφαλαιακών αναγκών, ώστε οι

μελλοντικές γενιές που επωφελούνται από τις σημερινές κεφαλαιουχικές δαπάνες υποδομών να πληρώνουν για τα οφέλη που αποκομίζουν από τη χρήση τους. Έτσι, οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να δανείζονται και να αναλαμβάνουν χρέος που χρηματοδοτείται με την πάροδο του χρόνου, εφόσον βέβαια έχουν μια καλή οικονομική κατάσταση.

Συνολικά, η δημοσιονομική αποκέντρωση συνεπάγεται μια σειρά μεταρρυθμίσεων που αφορούν στις τέσσερις θεμελιώδεις λειτουργίες, τη διαχείριση των εσόδων, τη διαχείριση των δαπανών, το σχεδιασμό των διακυβερνητικών μεταφορών πόρων και την εκχώρηση αρμοδιοτήτων δανεισμού και διαχείρισης χρέους. Τα καθήκοντα που συνδέονται με τις τέσσερις αυτές αρχές αναλαμβάνονται από αξιωματούχους της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και άλλες ομάδες ενδιαφέροντος, όπως είναι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών και ειδικοί επαγγελματίες. Είναι, επίσης, αναμενόμενο ότι μεταξύ αυτών των διαφορετικών εμπλεκομένων προκύπτουν εντάσεις, οι οποίες ωστόσο σε μια ανοιχτή και πλουραλιστική κοινωνία θεωρούνται υγιείς για την εξέλιξη του συστήματος διακυβέρνησης στο σύνολό του (Eaton et al, 2011). Εκτός αυτού, η δημοσιονομική αποκέντρωση εξαρτάται και από το βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης, δηλαδή από το επίπεδο μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν την παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών, τα οποία αναλαμβάνονται από την τοπική αυτοδιοίκηση κατόπιν εξουσιοδότησης του κράτους και θεωρείται ότι η διαχείρισή τους είναι αποτελεσματικότερη σε τοπικό επίπεδο, καθώς τα οφέλη τους δεν διαχέονται σε ολόκληρο τον πληθυσμό, όπως χαρακτηριστικά συμβαίνει με τις υπηρεσίες καθαρισμού και φωτισμού.

1.3 ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΣΟΔΩΝ

Κατ' αναλογία, ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης λειτουργεί παρόμοια με μια ιδιωτική επιχείρηση, καθώς παρέχει υπηρεσίες προς τους κατοίκους, οι οποίοι με τη σειρά τους πληρώνουν για αυτές. Ωστόσο, αυτός ο τρόπος πληρωμής διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με το είδος της υπηρεσίας, καθώς οι περισσότερες εξ αυτών δεν τιμολογούνται όπως για παράδειγμα το νερό ή ενέργεια. Μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης παρέχονται διάφορες υπηρεσίες, όπως η πυροπροστασία, ο καθαρισμός, η στάθμευση και ο φωτισμός των δρόμων, οι οποίες ονομάζονται

δημόσια αγαθά, καθώς όχι μόνο είναι προς όφελος όλης της κοινότητας, αλλά παράλληλα κανένας δεν μπορεί να αποκλειστεί από αυτά. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να πληρώνονται μέσω φόρων, οι οποίοι ουσιαστικά αντανakλούν την προθυμία της κοινότητας να τα χρηματοδοτεί και να απολαμβάνει τα οφέλη που απορρέουν από αυτά. Στην περίπτωση, λοιπόν, των δημόσιων αγαθών που δεν μπορούν να ρυθμιστούν μέσω των παραδοσιακών τιμολογιακών πολιτικών, οι τοπικοί φόροι είναι το καταλληλότερο μέσο χρηματοδότησής τους.

Σε γενικές γραμμές, οι πηγές των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αν και διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των χωρών, περιλαμβάνουν φόρους, τέλη, δικαιώματα, παράβολα, εισοδήματα κινητής και ακίνητης περιουσίας, άδειες, επιχορηγήσεις, κληροδοτήματα και εισοδήματα από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων. Όσον αφορά τους φόρους, αυτοί που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις και στην ιδιοκτησία είναι οι συνηθέστεροι και, συνήθως, συλλέγονται σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης και ακολούθως μεταβιβάζονται μερικώς στην τοπική αυτοδιοίκηση βάσει προκαθορισμένων προτύπων (Bird, 2011). Ο τρόπος με τον οποίο οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης χρηματοδοτούν τις δαπάνες τους μέσω της διαχείρισης των εσόδων τους είναι κεντρικό ζήτημα για την ανάπτυξή τους. Αν και δεν υπάρχει μια κοινά αποδεκτή προσέγγιση, αυτή εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, όπως είναι το μέγεθος του οργανισμού, η πληθυσμιακή κάλυψη και σύνθεση, ο βαθμός αστικοποίησης και οι γενικότερες μακροοικονομικές συνθήκες (Slack, 2009).

Βασική προϋπόθεση για την οικονομική βιωσιμότητα και ανάπτυξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ικανότητά τους να διαχειρίζονται με επάρκεια τα έσοδά τους. Στο πλαίσιο αυτό, ενώ υπάρχει συναίνεση σχετικά με τη διαπίστωση ότι τα έσοδά τους θα πρέπει να είναι ανάλογα των υποχρεώσεών τους, η σχετική θεωρία αναγνωρίζει ότι οι οργανισμοί αυτοί έχουν περιορισμένη φορολογική βάση συγκριτικά με την κεντρική κυβέρνηση, η οποία είναι σε θέση να συλλέγει φορολογικά έσοδα με αποτελεσματικότερο τρόπο (Bird, 2009). Αυτό εξηγεί σε μεγάλο βαθμό και το γεγονός ότι το μερίδιο των τοπικών εσόδων επί των συνολικών εσόδων του δημόσιου τομέα είναι σταθερά χαμηλότερο από το αντίστοιχο μερίδιο των τοπικών επί των συνολικών δαπανών. Για παράδειγμα, οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστό των συνολικών δημόσιων δαπανών ανά τον κόσμο κυμαίνεται από 45% στη Δανία μέχρι 11% στη Βολιβία (Freire & Garzon, 2014). Για τη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ των εσόδων και αρμοδιοτήτων των οργανισμών

τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτείται η θέσπιση ενός μηχανισμού μεταβίβασης πόρων από την κεντρική κυβέρνηση, όπως εξηγήθηκε στην προηγούμενη ενότητα. Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει συχνά περιορισμένη φορολογική ικανότητα λόγω ασθενούς πολιτικής δέσμευσης, έλλειψης πληροφόρησης και ανεπάρκειας άλλων τεχνικών και διοικητικών πόρων (Devas et al, 2008).

Οι δύο βασικές αρχές για τη διαχείριση των εσόδων στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι οι εξής (Freire & Garzon, 2014):

(1) οι υπηρεσίες που παρέχονται θα πρέπει να συνδέονται με σαφήνεια με τις πηγές των εσόδων που απαιτούνται για τη χρηματοδότησή τους, και

(2) οι υπηρεσίες αυτές θα πρέπει να χρηματοδοτούνται από τους δικαιούχους τους άμεσα ή έμμεσα. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιωτικά αγαθά, δηλαδή αγαθά από τα οποία μπορούν να αποκλειστούν αυτοί οι οποίοι δεν πληρώνουν, όπως η ηλεκτρική ενέργεια, το νερό, οι αστικές μεταφορές, η διαχείριση αποβλήτων και η στάθμευση, μπορούν να χρηματοδοτηθούν με επιτυχία από τέλη χρήσης. Αντίθετα, δημόσια αγαθά, όπως πάρκα, φωτισμός και καθαριότητα, θα πρέπει να χρηματοδοτούνται από φόρους.

Ωστόσο, διάφοροι άλλοι παράγοντες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαχείριση των εσόδων και τον καταμερισμό των αντίστοιχων πηγών τους, όπως είναι οι εξωτερικότητες που προκύπτουν και οι αναδιανεμητικές επιπτώσεις, οι οποίες υπερβαίνουν την ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να χρηματοδοτούνται από την κεντρική κυβέρνηση. Επίσης, άλλες υπηρεσίες που παρέχονται σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως η εκπαίδευση και τα πολιτιστικά αγαθά, δεν εμπίπτουν ακριβώς σε κάποια κατηγορία. Αν για παράδειγμα θεωρηθούν ως ιδιωτικό αγαθό, τότε θα πρέπει να χρηματοδοτηθούν από τους δικαιούχους με μια πιθανή συμβολή από φορολογικά έσοδα, ενώ αν θεωρηθούν δημόσιο και βασικό συστατικό της αναβάθμισης της ποιότητας του ανθρώπινου κεφαλαίου της χώρας, τότε οι επιδοτήσεις της κεντρικής κυβέρνησης είναι σε μεγάλο βαθμό δικαιολογημένες (Slack, 2009). Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η δομή των εσόδων στην τοπική αυτοδιοίκηση εξαρτάται σημαντικά από παράγοντες όπως το μέγεθος του δήμου, ο πλούτος της τοπικής οικονομίας και ο τύπος των παροχών των δημόσιων υπηρεσιών.

1.4 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική διαχείριση των εσόδων στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι η οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών, δηλαδή η ικανότητά τους να έχουν δικούς τους πόρους. Στην Ελλάδα, το άρθρο 101 του Συντάγματος αναφέρει ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται βάσει του αποκεντρωτικού συστήματος, με άλλα λόγια, σύμφωνα με ένα διοικητικό σύστημα που συνίσταται στη δημιουργία οργανισμών που διαθέτουν νομική προσωπικότητα, και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ασκώντας σημαντικές αρμοδιότητες στο πεδίο της δημόσιας διοικητικής δράσης. Οι αυτοδιοικούμενοι αυτοί οργανισμοί, οι ΟΤΑ, εξυπηρετούν το σκοπό της αποκέντρωσης, καθώς αναλαμβάνουν ορισμένους τομείς του διοικητικού έργου που δεν επαφίενται του κεντρικού θεσμού του κράτους, το οποίο βέβαια ελέγχει τη δράση των ΟΤΑ μέσω εποπτείας. Οι ΟΤΑ κατοχυρώνονται στο άρθρο 102 του Συντάγματος, στις διατάξεις του οποίου καθορίζονται τα συστατικά της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο τρόπος ανάδειξης των οργάνων διοίκησης από το τοπικό εκλογικό σώμα και οι αρμοδιότητες που αυτοί αναλαμβάνουν και σχετίζονται με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

Στο άρθρο 102 (εδάφιο α, παράγραφος 5) του Συντάγματος κατοχυρώνεται η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και προβλέπεται 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 οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών». Επιπλέον, η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ κατοχυρώνεται και από το άρθρο 9 (παράγραφοι 1 & 2) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (EXTA) που κυρώθηκε στην Ελλάδα με το νόμο 1850/1989, σύμφωνα με το οποίο «οι χρηματοδοτικοί πόροι των ΟΤΑ θα πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο», καθώς και «οι ΟΤΑ έχουν δικαίωμα σε επαρκείς ιδίους πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους».

Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις, η οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ βασίζεται σε ορισμένες αρχές, εκ των οποίων η σημαντικότερη είναι η οικονομική τους

αυτοτέλεια. Πέραν αυτού, το Σύνταγμα κατοχυρώνει την κρατική μέριμνα για τη χορήγηση των απαραίτητων πόρων, την άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου των ΟΤΑ με σκοπό την τήρηση της διαφάνειας αναφορικά με τη διαχείριση των αντίστοιχων οικονομικών πόρων, την αρχή της αναλογίας μεταξύ των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται από το κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση και των αντίστοιχων πόρων που μεταβιβάζονται, καθώς και τη δυνατότητα των ΟΤΑ να επιβάλλουν και να εισπράττουν απευθείας τα τοπικά έσοδα (Νικολόπουλος, 2009). Η θεσμοθέτηση της αρχής της οικονομικής αυτοτέλειας συνιστά μια θεμελιώδη αναγκαιότητα που παρέχει σημαντικά πλεονεκτήματα. Τα σημαντικότερα εξ αυτών περιλαμβάνουν (Σαββαΐδου, 2009): (1) τη δημιουργία ισχυρών θεσμών στην τοπική αυτοδιοίκηση που είναι σε θέση να προγραμματίζουν τα έσοδά τους χωρίς εξαιρετικά μεγάλη εξάρτηση από κρατικές επιχορηγήσεις, (2) την αποτελεσματικότερη διαχείριση ορισμένων φόρων από την τοπική αυτοδιοίκηση συγκριτικά με την κεντρική, οδηγώντας σε μείωση του κόστους λειτουργίας του κράτους, και (3) την επίτευξη ενός βαθμού φορολογικής αποκέντρωσης, μέσω της οποίας ενισχύεται η κοινωνική συναίνεση και η φορολογική συμμόρφωση, υπό την έννοια ότι οι φορολογούμενοι αντιλαμβάνονται την αντιστοίχιση μεταξύ των φόρων που πληρώνουν και των υπηρεσιών που αντίστοιχα φορολογούνται.

Αξίζει, επίσης, να αναφερθεί ότι με το νόμο 4111/2013 συστήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, σκοπός του οποίου είναι η κατάρτιση από τους ΟΤΑ ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών. Το Παρατηρητήριο ελέγχει την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών και τη γενικότερη πορεία της οικονομικής κατάστασης των ΟΤΑ, όπως αποτυπώνεται στο Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης. Μάλιστα, σε περίπτωση που διαπιστωθεί απόκλιση άνω του 10% από τους στόχους που έχουν τεθεί, τότε ο ΟΤΑ υπάγεται σε πρόγραμμα εξυγίανσης. Η διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ αποτελεί, όπως φαίνεται από τα παραπάνω, μια υποχρέωση του κράτους, το οποίο οφείλει να παρέχει επαρκείς οικονομικούς πόρους που καλύπτουν τις ανάγκες τους, πέραν των τοπικών φόρων και τελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), οι οποίοι θεσμοθετήθηκαν με το νόμο 1828/1989 (άρθρο 25) και άρχισαν να αποδίδονται στην τοπική αυτοδιοίκηση τον Ιανουάριο του 1989. Οι ΚΑΠ των ΟΤΑ ά βαθμού προέρχονται από τις εξής πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού:

(1) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ) σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,

(2) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού, και

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

Οι ΚΑΠ αντικατέστησαν την τακτική οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό και καλούνται «κεντρικοί», διότι επιβάλλονται και εισπράττονται από την κεντρική διοίκηση, και «αυτοτελείς», καθώς το ύψος τους εξαρτάται από τη δυναμικότητά τους και όχι από την εκάστοτε βούληση της τελευταίας. Βέβαια, η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τη μεταβίβαση των ΚΑΠ από την κεντρική διοίκηση στην αυτοδιοίκηση αλλά και από την ικανότητά τους να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τα ίδια έσοδά τους. Μια σημαντική πτυχή της αποτελεσματικής αυτής διαχείρισης είναι και η εισπραξιμότητα των εσόδων, καθώς και ο έλεγχος επ' αυτής, όπως αναλύεται διεξοδικότερα στο επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΕΙΣΠΡΑΞΙΜΟΤΗΤΑ ΕΣΟΔΩΝ ΟΤΑ

2.1 ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Τα έσοδα των ΟΤΑ διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, τα τακτικά και τα έκτακτα. Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία, τα έσοδα από κινητή περιουσία, τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, τα έσοδα από λοιπά τέλη, τα δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών, οι φόροι, οι εισφορές και οι επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται τα έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας, τα έσοδα από έκτακτες επιχορηγήσεις για επενδύσεις, τα πρόστιμα, τα παράβολα, οι δωρεές, οι κληρονομίες, οι κληροδοσίες, οι προσαυξήσεις και τα λοιπά έκτακτα έσοδα. Συγκεκριμένα, το τέλος καθαριότητας και φωτισμού, αν και έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι στους υπόχρεους προς καταβολή του παρέχεται ειδική και συγκεκριμένη αντιπαροχή, καταβάλλεται υποχρεωτικά από όλους τους κατοίκους του δήμου και όχι μόνο από αυτούς που επιθυμούν να κάνουν χρήση τα σχετικής υπηρεσίας. Τα έσοδα από το τέλος καθαριότητας και φωτισμού μπορούν να διατίθενται κατ' αρχήν μόνο για τη χρηματοδότηση της αντίστοιχης υπηρεσίας και όχι για άλλες δαπάνες του ΟΤΑ.

Το τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων επιβάλλεται σε όσους κάνουν μόνιμη ή προσωρινή χρήση της επιφάνειας και του υπεδάφους των κοινόχρηστων χώρων (πεζοδρόμια, οδοί, πλατείες, κλπ.), και το ύψος του καθορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο. Αν και η παραχώρηση της χρήσης των χώρων αυτών έναντι δημοτικού τέλους δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως οικονομική δραστηριότητα, καθώς ο δήμος δεν θεωρείται επιχείρηση, η άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας και ο καθορισμός του ύψους του τέλους βασίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια, ώστε να μην υπάρξει στρέβλωση του ανταγωνισμού. Το τέλος καταβάλλεται στο δήμο σε μετρητά ή με κατάθεση εγγυητικής επιστολής πριν παραδοθεί η άδεια χρήσης. Το τέλος διαφήμισης επιβάλλεται για κάθε είδους διαφήμισης που διενεργείται εντός της διοικητικής τους περιφέρειας και το ύψος του καθορίζεται ανά περιοχή και ανά κατηγορία διαφήμισης από το δημοτικό συμβούλιο. Οι συντελεστές καθορισμού του

ύψους του τέλους καθορίζονται για τέσσερις κατηγορίες διαφημίσεων, ενώ στους διαφημιστές και σε όσους μισθώνουν και εκμεταλλεύονται χώρους υπαίθριας διαφήμισης επιβάλλεται πρόστιμο σε περίπτωση παράβασης των σχετικών διατάξεων (π.χ. τοποθέτηση διαφήμισης σε χώρους όπου απαγορεύεται).

Το τέλος ακίνητης περιουσίας επιβάλλεται υποχρεωτικά σε πάσης φύσης ακίνητα εντός της διοικητικής περιφέρειας και εισπράττεται από τη ΔΕΗ ή τον εναλλακτικό προμηθευτή ηλεκτρονικής ενέργειας. Το τέλος δεν αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια του δημοτικού συμβουλίου, το οποίο ωστόσο καθορίζει το συντελεστή του εντός ενός συγκεκριμένου εύρους που είναι ενιαίο για όλη τη διοικητική περιφέρεια του δήμου. Το τέλος ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα και επιβάλλεται υποχρεωτικά μόνο σε όσους κάνουν χρήση των αντίστοιχων υπηρεσιών. Το ύψος του καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και είναι ανάλογο των δαπανών που υλοποιούνται για αυτές τις υπηρεσίες. Το τέλος οικοδομικών αδειών έχει επίσης ανταποδοτικό χαρακτήρα, καθώς τα έσοδα που προκύπτουν προορίζονται για τεχνικά έργα, και επιβάλλεται για κάθε οικοδομική άδεια ανέγερσης, συμπλήρωσης, προσθήκης, επέκτασης ή διαρρύθμισης οικοδομών.

Το ειδικό τέλος ανανεώσιμων πηγών ενέργειας πρόκειται ουσιαστικά για φόρο, διότι δεν βασίζεται σε ανταποδοτικότητα, καθώς οι εισπράξεις του χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση τοπικών έργων. Υπόχρεός του είναι κάθε παραγωγός ηλεκτρικής ενέργειας με τη χρήση ανανεώσιμων πηγών και αποδίδεται από το δικαιούχο διαχειριστή του συστήματος. Ακόμη, το τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων επιβάλλεται υποχρεωτικά από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ στα διάφορων ειδών καταστήματα που υπάγονται στη διοικητική τους περιφέρεια σε περίπτωση που ισχύει το σύστημα αντικειμενικών αξιών. Υπολογίζεται σε 5% στα ακαθάριστα έσοδα των νυχτερινών κέντρων, κέντρων διασκέδασης, αιθουσών χορού και άλλων καταστημάτων με ποτά και θέαμα, των οποίων το βασικό στοιχείο λειτουργίας τους είναι η παρακολούθηση καλλιτεχνικού και μουσικού προγράμματος συνδυαστικά με την προσφορά φαγητού ή ποτού.

Επιπλέον, οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα να επιβάλουν τέλη ή δικαιώματα σε βάρος όσων κάνουν χρήση δημοτικών κτημάτων, έργων ή υπηρεσιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το τέλος ελεγχόμενης στάθμευσης, το οποίο έχει ανταποδοτικό

χαρακτήρα και τα έσοδα προορίζονται για την υλοποίηση έργων που σχετίζονται με τις κυκλοφοριακές συνθήκες. Επίσης, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου προβλέπεται ότι μπορούν να επιβληθούν ανταποδοτικά τέλη ή εισφορές για την υλοποίηση έργων που συμβάλλουν στην τοπική ανάπτυξη. Εκτός των τελών, στα έσοδα των ΟΤΑ περιλαμβάνονται και οι τοπικοί φόροι. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο φόρος σε ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα στεγασμένα ή μη που βρίσκονται εντός της διοικητικής περιφέρειας του δήμου. Ο φόρος επιβάλλεται προαιρετικά και εισπράττεται από τη ΔΕΗ ή τον εναλλακτικό πάροχο ενέργειας. Αντίστοιχα, ο φόρος ακάλυπτων χώρων αφορά σε δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων και η επιβολή του θεωρείται κίνητρο για τη μετατροπή των χώρων αυτών σε χρήσεις που βελτιώνουν την ποιότητα ζωής στην πόλη, καθώς εκπίπτει από τη φορολογητέα ύλη. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στα έσοδα των ΟΤΑ περιλαμβάνονται και τυχόν πρόστιμα και προσαυξήσεις σε περιπτώσεις παράβασης των σχετικών φορολογικών διατάξεων, όπως είναι τα πρόστιμα παράνομης στάθμευσης ή παράνομης άσκησης υπαίθριου εμπορίου.

2.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΙΣΠΡΑΞΗΣ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Για την είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ ά βαθμού εφαρμόζονται όλες οι διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων (Νομοθετικό Διάταγμα 356/1974), όπως αυτές ισχύουν σήμερα σύμφωνα με το νόμο 3463/2006 (άρθρο 167). Η είσπραξη των εσόδων των δήμων που έχουν δική τους ταμειακή υπηρεσία γίνεται αποκλειστικά από το δημοτικό ταμεία και από τους υπαλλήλους στους οποίους έχουν ανατεθεί καθήκοντα εισπράκτορα. Τα όργανα αυτά εκδίδουν τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις των νόμων αποδεικτικά είσπραξης (διπλότυπα ή γραμμάρια είσπραξης), τα οποία θεωρούνται πριν από τον προϊστάμενο των οικονομικών υπηρεσιών του δήμου ή τον προϊστάμενο που ορίζει ο οργανισμός εσωτερικής υπηρεσίας. Κάθε είσπραξη για λογαριασμό των ΟΤΑ θεωρείται μη γενόμενη αν δεν πραγματοποιηθεί από τον αρμόδιο δημοτικό ταμεία ή εισπράκτορα και αν δεν εκδοθεί το νόμιμο αποδεικτικό είσπραξης. Ο δημοτικός ταμίας ή εισπράκτορας που εκδίδει απόδειξη χειρόγραφη ή έντυπη αλλά παράτυπη, διώκεται πειθαρχικά και ποινικά ως ένοχος υπεξαίρεσης.

Τα χρέη προς τους δήμους πληρώνονται με μετρητά ή τραπεζικές επιταγές, οι οποίες εκδίδονται είτε σε διαταγή του δήμου είτε σε διαταγή του οφειλέτη, οπότε απαιτείται οπισθογράφηση. Προσωπικές επιταγές των οφειλετών σε διαταγή του δήμου γίνονται

δεκτές από το δημοτικό ταμεία κατά την κρίση του. Επίσης, η πληρωμή των οφειλών προς τους ΟΤΑ από τις εταιρείες ή ενώσεις προσώπων που ασκούν επιχείρηση ή επάγγελμα και από φυσικά πρόσωπα που είναι επιτηδευματίες, γίνεται υποχρεωτικά με επιταγές, εφόσον το πληρωτέο ποσό υπερβαίνει συνολικά τα 100,00 Ευρώ. Σύμφωνα με την εφαρμογή της ΠΟΛ. 1062/26-5-2016 (ΦΕΚ 1744/15-6-2016 τεύχος Β), και στους ΟΤΑ, περί «Καταβολή οφειλών στις Δ.Ο.Υ/ελεγκτικά Κέντρα με επιταγές, χρεωστικές/ πιστωτικές κάρτες ή μετρητά», ορίζεται ότι οι οφειλές προς το Δημόσιο που εισπράττονται από τις ΔΟΥ, καταβάλλονται υποχρεωτικά με επιταγές ή με τη χρήση χρεωστικών / πιστωτικών καρτών, εφόσον το προς καταβολή –ανά ημέρα- ποσό υπερβαίνει συνολικά τα εκατό (100,00) Ευρώ. Η πληρωμή των οφειλών με επιταγές γίνεται με σκοπό να ελαχιστοποιηθούν οι κίνδυνοι κλοπής, απώλειας χρημάτων και διακίνησης πλαστών χαρτονομισμάτων. Ακόμη, η πληρωμή των οφειλών προς του ΟΤΑ μπορεί να γίνει και με τη χρήση πιστωτικών καρτών μέσω των υπηρεσιών της εταιρίας ΔΙΑΣ, ενώ η μη πληρωμή προσωπικής επιταγής που εκδόθηκε για την εξόφληση σχετικού χρέους συνεπάγεται την προσαύξηση της οφειλής για την οποία αυτή εκδόθηκε, κατά ποσό ίσο με το αυτό της επιταγής που δεν πληρώθηκε.

Η προσαύξηση επιβάλλεται με πράξη του προϊσταμένου της ταμειακής υπηρεσίας και μειώνεται κατά το ποσό που υπήρχε ως διαθέσιμο πιστωτικό υπόλοιπο στο λογαριασμό σε βάρους του οποίου εκδόθηκε η επιταγή κατά την ημέρα της εμφάνισής της ή, εφόσον αυτή εμφανίσθηκε προς πληρωμή μετά την παρέλευση οκτώ ημερών από την έκδοσή της, κατά το ποσό που υπήρχε ως διαθέσιμο πιστωτικό υπόλοιπο στο λογαριασμό αυτόν την τελευταία ημέρα του οκταημέρου. Η προσαύξηση περιορίζεται κατά 50%, εφόσον καταβληθεί ολόκληρο το ποσό της επιταγής μέσα σε τρεις ημέρες από την επισήμως αποδεικνυόμενη λήψη της ειδοποίησης του ταμείου, στο οποίο κατατέθηκε η απλήρωτη επιταγή. Το χρέος που εξοφλήθηκε με την κατάθεση της επιταγής που δεν πληρώθηκε, αναβιώνει από τη χρονολογία κατά την οποία με την παράδοση της επιταγής εκδόθηκε το σχετικό αποδεικτικό είσπραξης.

Αξίζει, επίσης, να αναφερθεί ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 4304/2014 (άρθρο 32), από τον Οκτώβριο του 2014, χρηματικές αξιώσεις των ΟΤΑ που αφορούν σε απόδοση φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών και προκύπτουν εξαιτίας μη υποβολής από τους υπόχρεους των αναγκαίων στοιχείων για τη βεβαίωσή

τους ή υποβολής ανακριβών ή ελλιπών στοιχείων ή λανθασμένα βεβαιωμένων οφειλών, βεβαιώνονται σε βάρος των υπόχρεων εντός εικοσαετίας από τη λήξη του οικονομικού έτους που δημιουργήθηκε η σχετική υποχρέωση προς καταβολή τους, χωρίς την επιβολή προσαυξήσεων. Η διάταξη αυτή προφυλάσσει από ενδεχόμενες απώλειες εσόδων λόγω μη έγκαιρης βεβαίωσης.

Για την είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ, ο νόμος προβλέπει την ύπαρξη αναγκαστικών μέτρων, τα οποία είναι δύο: (1) η κατάσχεση κινητών είτε στα χέρια του οφειλέτη είτε κινητών και γενικά απαιτήσεων αυτού στα χέρια τρίτου, και (2) η κατάσχεση ακινήτων. Αυτά τα αναγκαστικά μέτρα λαμβάνονται αθροιστικά ή μεμονωμένα κατά κρίση του από τον προϊστάμενο της ταμειακής υπηρεσίας δημοτικό ταμία. Αν και η κρίση του δημοτικού ταμία είναι μεν ελεύθερη, δεν πρέπει να παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση οφείλει να απέχει από τη λήψη μέτρων αναγκαστικής είσπραξης αν αυτό επιβάλλεται από τις συγκεκριμένες κάθε φορά περιστάσεις. Η κατάσχεση κινητών ή ακινήτων που επιβάλλεται για χρέος μη οφειλόμενο και υποκείμενο σε διαγραφή δημιουργεί υποχρέωση αποζημίωσης σε βάρος του δήμου και της ΔΟΥ, αν αυτή εμπλέκεται στη διαδικασία είσπραξης. Θα πρέπει να αναφερθεί ότι στο πλαίσιο της αναγκαστικής είσπραξης, το μέτρο της προσωποκράτησης έχει καταργηθεί, καθώς αντίκειται στο Σύνταγμα.

Αν το συνολικό ύψος του χρέους είναι μικρότερο των 500 ευρώ, αμελείται η κατάσχεση ακινήτων, καθώς και η κατάσχεση κινητών στα χέρια του οφειλέτη. Η κατάσχεση κινητών στα χέρια του οφειλέτη ενεργείται από δικαστικό επιμελητή, ύστερα από έγγραφη παραγγελία του δημοτικού ταμία, στην οποία αναγράφονται τα στοιχεία του οφειλέτη, το είδος και το ποσό της οφειλής. Για την κατάσχεση συντάσσεται σχετική έκθεση από το δικαστικό επιμελητή, η οποία υπογράφεται από αυτόν, το μάρτυρα και τον τυχόν παρόντα και δεχόμενο να υπογράψει οφειλέτη. Στη συνέχεια συντάσσεται πρόγραμμα πλειστηριασμού, το οποίο αφού δημοσιευθεί και κοινοποιηθεί στον οφειλέτη, παραδίδεται στο συμβολαιογράφο που διεξάγει τον πλειστηριασμό. Η κατάσχεση εις χείρας τρίτων διενεργείται με κατασχετήριο έγγραφο που υπογράφει ο δημοτικός ταμίας και δεν κοινοποιείται στον οφειλέτη. Επίσης, δεν επιτρέπεται κατάσχεση μισθών, συντάξεων και ασφαλιστικών βοηθημάτων που καταβάλλονται περιοδικά, αν το ποσό αυτών είναι μικρότερο των 1.000 ευρώ το μήνα, μείον των υποχρεωτικών εισφορών. Αν το ποσό είναι

μεγαλύτερο, επιτρέπεται η κατάσχεση επί του ½ του τμήματος που υπερβαίνει το ποσό των 1.000 μέχρι το ποσό των 1.500 ευρώ και επί του 100% του τμήματος που υπερβαίνει τα 1.500 ευρώ.

Κάθε είδους βεβαιωμένα χρέη προς τους δήμους μπορούν να διαγραφούν ολόκληρα η εν μέρει στις εξής περιπτώσεις: (1) όταν οι οφειλέτες πέθαναν χωρίς να αφήσουν καμιά περιουσία και οι κληρονόμοι τους αποποιήθηκαν την κληρονομία, (2) όταν οι οφειλέτες δεν έχουν καθόλου περιουσία και η επιδίωξη της εισπράξεως δεν έφερε κανένα αποτέλεσμα επί τρία χρόνια, αφότου έληξε η χρήση κατά την οποία βεβαιώθηκαν, (3) όταν οι οφειλέτες δεν έχουν περιουσία και είναι αγνώστου διαμονής, εφόσον οι προσπάθειες που έγιναν επί μία τριετία για την ανεύρεση της διαμονής τους, δεν έφεραν αποτέλεσμα και, (4) όταν η εγγραφή στους οριστικούς βεβαιωτικούς καταλόγους δημοτικών φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών έγινε κατά τρόπο προφανώς λανθασμένο ως προς τη φορολογητέα ύλη ή το πρόσωπο του φορολογουμένου, ή όταν έγινε κατά λάθος πολλαπλή εγγραφή για το ίδιο είδος εσόδου και για το ίδιο πρόσωπο. Τέλος, οι αξιώσεις των δήμων για την εισπράξη φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας παραγράφονται μετά την παρέλευση πενταετίας από τη λήξη του οικονομικού έτους, μέσα στο οποίο βεβαιώθηκαν οριστικά.

2.3 ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΙΣΠΡΑΞΙΜΟΤΗΤΑΣ ΕΣΟΔΩΝ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, υποχρεούται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 81 του νόμου 4055/2012 στη διενέργεια στοχευμένων ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που εγκρίνεται από την Ολομέλειά του. Οι έλεγχοι αυτοί, οι οποίοι διενεργούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο υπό την ιδιότητα του ανεξάρτητου εξωτερικού ελεγκτή, δύνανται να είναι είτε οι κατασταλτικοί έλεγχοι, δηλαδή περί την ακρίβεια και ορθότητα καταγραφής των λογαριασμών καθώς και ως προς την τήρηση της αρχής της κανονικότητας και νομιμότητας της δημόσιας δαπάνης, είτε επιδόσεων, δηλαδή έλεγχοι περί του εάν επιτεύχθηκαν οι σκοποί για τους οποίους διατέθηκαν οι δημόσιοι πόροι.

Εκτός αυτών των ρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν με το νόμο 4055/2012, με το νόμο περί του Δημοσίου Λογιστικού (4270/2014) και σε εναρμόνιση με το ευρωπαϊκό

δημοσιονομικό πλαίσιο, το Ελεγκτικό Συνέδριο: (1) ασκεί τον έλεγχο του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας και όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης, ως ο μοναδικός Εξωτερικός Ελεγκτής, (2) παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των φορέων άσκησης εσωτερικού ελέγχου, όπως π.χ. η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, (3) ενημερώνεται για το σύνολο των εκθέσεων ελέγχου, που εκπονούνται από τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, (4) ελέγχει την τήρηση των δημοσιονομικών αρχών και κανόνων σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, και (5) γνωμοδοτεί επί νομοσχεδίων τα οποία ρυθμίζουν μείζονος σπουδαιότητας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης.

Όσον αφορά τον έλεγχο των εσόδων των ΟΤΑ, στο άρθρο 277 του νόμου 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», καθώς και στο άρθρο 52 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (νόμος 4129/2013), προβλέπεται η διενέργεια από το Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσιονομικού ελέγχου στα έσοδα των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του νόμου, ο έλεγχος διενεργείται σταδιακά καθ' όλη τη διάρκεια του έτους και εκτείνεται σε 1320 φορείς, με σκοπό να εξακριβωθεί η νομιμότητα και η ομαλότητα της διαδικασίας βεβαίωσης των εσόδων των φορέων αυτών, ανεξαρτήτως της πηγής τους, και της διαδικασίας είσπραξης των νομίμως βεβαιωθέντων εσόδων, με έμφαση στην αποτροπή της απώλειας εσόδων λόγω της μη έγκαιρης είσπραξής τους. Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται και ειδική διαδικασία καταλογισμού των υπευθύνων για την καθυστέρηση από δόλο ή βαριά αμέλεια, με τη ζημία που υπέστησαν οι οικείοι ΟΤΑ.

Κατά την πρώτη εφαρμογή του ελέγχου εσόδων των ΟΤΑ, το Ελεγκτικό Συνέδριο επεδίωξε να προσδιορίσει την ελεγκτέα ύλη και να εγκαθιδρύσει διαρκείς διαύλους επικοινωνίας με τους ελεγχόμενους φορείς. Ειδικότερα, το 2012, ο έλεγχος επικεντρώθηκε στους ΟΤΑ ά βαθμού και ολοκληρώθηκε με επιτυχία σε 75 από τους 324 δήμους. Το επόμενο έτος, ο έλεγχος επεκτάθηκε σε περισσότερους δήμους και επιχειρήθηκε η διαχρονική παρακολούθηση των κρίσιμων δεικτών σε δήμους που ελέγχθηκαν το 2012, καθώς και της συμμόρφωσης των τελευταίων στις τυχόν ελεγκτικές παρατηρήσεις του προηγούμενου ελέγχου. Ο τελευταίος έλεγχος ολοκληρώθηκε σε 38 δήμους, εκ των οποίων οι 22 είχαν ελεγχθεί και το 2012. Βασικός στόχος του ελέγχου ήταν η παρακολούθηση της κανονικής είσπραξης των εσόδων των ΟΤΑ, ώστε να αναδειχθούν τυχόν προβλήματα κατά την εκκαθάριση και

βεβαίωση των εσόδων, οι κατηγορίες των εσόδων όπου παρουσιάζεται μικρός βαθμός εισπραξιμότητας και τα αίτια αυτών, καθώς και πλημμέλειες κατά τη λογιστική απεικόνιση.

Εξετάζοντας, λοιπόν, τους παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της εισπραξιμότητας των εσόδων των ΟΤΑ, σύμφωνα με τον αντίστοιχο έλεγχο που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αρχικά, διαπιστώνεται ότι σημαντική μεταβλητή είναι η ομαλότητα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, στον έλεγχο διαπιστώθηκε απόκλιση μεταξύ των προϋπολογισθέντων εσόδων και των τελικώς βεβαιωθέντων ποσών, καταδεικνύοντας την ανάγκη αναπροσαρμογής της μεθόδου κατάρτισης του προϋπολογισμού στις κατηγορίες αυτές. Οι αποκλίσεις αυτές οφείλονται στους εξής λόγους: (1) αδυναμία προσδιορισμού της βάσης επί της οποίας υπολογίζεται το συγκεκριμένο έσοδο, ιδίως σε ότι αφορά τον υπολογισμό των τελών που συνδέονται με οικονομικές πληροφορίες που παρέχονται από τους ίδιους τους υπόχρεους, (2) σφάλματα της μεθόδου προϋπολογισμού, ιδίως σε ότι αφορά στις προβλέψεις του προηγούμενου έτους χωρίς τη συνεκτίμηση των δυσμενών δημοσιονομικών συνθηκών της χώρας, και (3) τεχνικές δυσκολίες εκτέλεσης του προϋπολογισμού σχετικά με την εκκαθάριση και βεβαίωση των απαιτήσεων.

Στον ίδιο έλεγχο διαπιστώθηκε μεγάλη χρονική υστέρηση κατά την είσπραξη των εσόδων, με το 67% των ανείσπρακτων απαιτήσεων το 2013 να αντιστοιχεί σε απαιτήσεις που είχαν βεβαιωθεί τα προηγούμενα έτη. Αντίστοιχες συστηματικές αδυναμίες βρέθηκαν και σε περιπτώσεις αρνητικών αποκλίσεων. Στο σύνολο των δήμων που ελέγχθηκαν αναδείχθηκε ένας χαμηλός βαθμός είσπραξης των απαιτήσεων, ο οποίος ανέρχεται σε ποσοστό 10% επί των βεβαιωθέντων εσόδων. Ιδιαίτερα χαμηλή εισπραξιμότητα βρέθηκε στα έσοδα των εξής κατηγοριών: μισθώματα από ακίνητα, τέλη ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, τέλη χρήσης κοινόχρηστων χώρων, τέλη καθαριότητας και πρόστιμα. Σύμφωνα με τα πορίσματα του ελέγχου, ο μικρός βαθμός εισπραξιμότητας συνδέεται εν μέρει με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης που εφαρμόζονται από τους ΟΤΑ.

Οι διαδικασίες αυτές περιλαμβάνουν την ενημέρωση των ΔΟΥ για δέσμευση φορολογικής ενημερότητας των οφειλετών, δέσμευση δημοτικής ενημερότητας, ατομικές ειδοποιήσεις/οχλήσεις, υπαγωγή σε ρυθμίσεις διευκόλυνσης αποπληρωμής, διακοπή της παροχής σε περιπτώσεις όπου η οφειλή συνδέεται με παροχή υπηρεσίας

από το δήμο, κατασχέσεις εις χείρας τρίτων, δικαστική διεκδίκηση και επιβολή προσαυξήσεων. Από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι η ανεπαρκής εισπραξιμότητα των εσόδων των ΟΤΑ οφείλεται τόσο στις ελλειπείς εσωτερικές διαδικασίες βεβαίωσης των εσόδων, όσο και στην περιορισμένη εφαρμογή των διεργασιών εισπραξης και επιβολής αναγκαστικών μέτρων. Μάλιστα, στον έλεγχο βρέθηκε ότι σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρείται καθυστέρηση ή διστακτικότητα ως προς την εφαρμογή των ριζικότερων μέσων εισπραξης, όπως είναι τα μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης.

Σε αντίστοιχο έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που διενεργήθηκε το 2015 στους Δήμους Θεσσαλονίκης, Πειραιά, Ηρακλείου Κρήτης, Γλυφάδας και Καλαμαριάς, για το έτος χρήσης 2013, διαπιστώθηκε ότι οι ΟΤΑ έχουν αδυναμία εξασφάλισης της πληρότητας των ιδίων εσόδων τους, δεδομένης της περιορισμένης εισπραξιμότητας των απαιτήσεων, η οποία με τη σειρά της οφείλεται στις αδυναμίες του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, στις ελλείψεις και την πολυπλοκότητα του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου, και στην ανεπαρκή επικοινωνία και συνεργασία με τρίτους φορείς. Στον έλεγχο εντοπίστηκαν σημαντικές ελλείψεις στη διαδικασία προσδιορισμού της δυνητικής βάσης υπολογισμού των ιδίων εσόδων, της αναγνώρισης των υπόχρεων οφειλετών και της έγκαιρης σύνταξης των χρηματικών καταλόγων.

Αναφορικά με τις κατηγορίες εσόδων, τα σημαντικότερα προβλήματα εισπραξιμότητας εντοπίστηκαν στα εξής: (1) δημοτικά τέλη / δημοτικός φόρος / Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (αδυναμίες στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων τήρησης στοιχείων ακινήτων, λογιστικής παρακολούθησης των εσόδων που εισπράττονται μέσω των παρόχων ηλεκτρικής ενέργειας, και έγκαιρης σύνταξης βεβαιωτικών καταλόγων, ανυπαρξία διαδικασίας επεξεργασίας και αναζήτησης οφειλόμενων τελών και φόρων, μεγάλο χρονικό διάστημα δικαστικών αποφάσεων που εκκρεμούν), (2) τέλη επί των ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών (έλλειψη διαδικασιών προσδιορισμού της δυνητικής βάσης οφειλετών, καθυστερήσεις στην επεξεργασία των δεδομένων των βεβαιωτικών καταλόγων), (3) πρόστιμα ΚΟΚ (μεγάλα ποσά μη οριστικοποιημένων και μη βεβαιωμένων προστίμων), (4) τέλη χρήσης κοινόχρηστων χώρων (ανεπάρκεια αξιόπιστων βάσεων των υπόχρεων, μη συστηματική διενέργεια αυτοψιών), (5) τέλη και πρόστιμα διαφήμισης (ελλειπείς συμβάσεις διαφήμισης για την παραχώρηση χρήσης κοινόχρηστων χώρων, χαμηλή εισροή εσόδων από τέλη

νόμιμης διαφήμισης, σημαντικές ελλείψεις στις διαδικασίες διενέργειας συντονισμένων και συστηματικών αυτοψιών), και (6) έσοδα από εκμίσθωση ακινήτων (αδυναμίες στις διαδικασίες που αφορούν τη διαχείριση και εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας λόγω ανεπαρκούς συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών).

Επίσης, στον έλεγχο διαπιστώθηκαν ουσιώδεις ελλείψεις στις διαδικασίες είσπραξης των εσόδων, παρακολούθησης των απαιτήσεων και λήψης αναγκαστικών μέτρων. Τα σημαντικότερα ευρήματα αφορούν στην έλλειψη ολοκληρωμένης πολιτικής στο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης του βαθμού εισπραξιμότητας των απαιτήσεων, στην έλλειψη τυποποιημένης διαδικασίας αναφορικά με την ενεργοποίηση και εφαρμογή των αναγκαστικών μέτρων είσπραξης του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, στην ελλιπή αποτύπωση των επισφαλών και επίδικων απαιτήσεων στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις στην πλειοψηφία των Δήμων, και στην ανεπαρκή τήρηση και παρακολούθηση του μητρώου οφειλετών. Για τη διασφάλιση της πληρότητας των εσόδων, ως μέτρα προτείνονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο τα εξής: (1) ο σαφής καθορισμός καθηκόντων, η αποτύπωση και η τυποποίηση διαδικασιών, (2) ο σχεδιασμός προγραμμάτων ελέγχου ανά κατηγορία εσόδου, (3) η επικοινωνία και συνεργασία με εξωτερικούς φορείς, (4) η διασταύρωση και επεξεργασία στοιχείων, (5) η εντατικοποίηση των αυτοψιών, (6) η υιοθέτηση αποτελεσματικής πολιτικής για την εφαρμογή μέτρων αναγκαστικής είσπραξης και (7) η έγκαιρη και αξιόπιστη χρηματοοικονομική πληροφόρηση, θα αποτελέσουν σημαντικά εργαλεία προς αυτή την κατεύθυνση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

3.1 ΕΙΔΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Στην παρούσα εργασία επιλέχθηκε να πραγματοποιηθεί ποσοτική έρευνα με τη χρήση ερωτηματολογίου. Η ποσοτική έρευνα εστιάζει στην ανακάλυψη και κατανόηση των εμπειριών, των προσεγγίσεων και των σκέψεων των συμμετεχόντων, διερευνώντας τα νοήματα, τους σκοπούς και την ευρύτερη πραγματικότητα που πλαισιώνει ένα κοινωνικό φαινόμενο (Κυριαζή, 2002). Σύμφωνα με τον Berliner (2002), ο ερευνητής που χρησιμοποιεί αυτήν την ερευνητική προσέγγιση διερευνά το υπό εξέταση φαινόμενο στο φυσικό του περιβάλλον, προσπαθώντας να το νοηματοδοτήσει ή να το ερμηνεύσει σύμφωνα με την ανθρώπινη εμπειρία.

Ο Blakie (2004) αναφέρει πως οι ποσοτικές μέθοδοι χρησιμοποιούνται ήδη από τη δεκαετία του 1980 ευρέως στην κοινωνική έρευνα, δεδομένων των σημαντικών πλεονεκτημάτων τους. Κεντρικό στοιχείο σε αυτή τη μέθοδο είναι η επαγωγική λογική (deductive reasoning), υπό την έννοια ότι υπάρχει μία υπάρχουσα θεωρία και αναμένεται μία απάντηση μέσω της επαλήθευσης μίας υπόθεσης και της χρήσης αριθμητικών στοιχείων (Ρούσσο & Τσαούσης, 2002). Υπάρχουν πέντε βασικές στρατηγικές στην ποσοτική έρευνα, οι αφηγήσεις, οι φαινομενολογικές μελέτες, οι εθνογραφικές μελέτες, οι μελέτες περιπτώσεων και οι έρευνες που θεμελιώνονται σε μία θεωρία.

Ακόμη, σύμφωνα με τους Ρούσσο & Τσαούση (2002), οι ποσοτικές έρευνες διακρίνονται σε πειραματικές, δειγματοληπτικές, δευτερογενείς και αναλύσεις περιεχομένου. Η παρούσα έρευνα συνιστά μία δειγματοληπτική έρευνα, καθώς βασίζεται στη συλλογή δεδομένων μέσω ερωτηματολογίων που βασίζονται σε κλειστές και ανοιχτές ερωτήσεις, ενώ οι πρώτες συνοδεύονται από προκαθορισμένες απαντήσεις, όπου ο ερωτώμενος έχει τη δυνατότητα να επιλέγει την απάντηση που του ταιριάζει περισσότερο. Στις ποσοτικές έρευνες χρησιμοποιείται ευρύτατα η συμπλήρωση ερωτηματολογίων στα οποία αποτυπώνεται το περιεχόμενο των προσωπικών συνεντεύξεων που λαμβάνονται για τον ερευνητικό σκοπό. Τα

πλεονεκτήματα των ερωτηματολογίων είναι πως επιδέχονται ειλικρινών και ανώνυμων απαντήσεων, έχουν χαμηλό κόστος συγκριτικά με το καλυπτόμενο πληθυσμιακό μέγεθος, είναι λιγότερο χρονοβόρα διαδικασία και παρέχουν πρωτογενή πληροφόρηση (Ρούσσοι & Τσαούσης, 2002).

Συνολικά, στην παρούσα έρευνα επιλέχθηκε η ποσοτική μέθοδος, καθώς θεωρήθηκε πως αυτή η μεθοδολογική προσέγγιση μπορεί να παρέχει έγκυρα αποτελέσματα σχετικά με τις διαδικασίες εισπραξιμότητας των δήμων. Πράγματι, η τυποποίηση των στοιχείων που συλλέγονται, η δυνατότητα προσέγγισης ενός αντιπροσωπευτικού μέρους του πληθυσμού και η επιδεκτικότητα των δεδομένων ως προς την εφαρμογή στατιστικών μεθόδων ανάλυσης καθιστούν την ποσοτική έρευνα ως την πιο διαδεδομένη ερευνητική μορφή των κοινωνικών φαινομένων (Κυριαζή, 2002). Επιπλέον πλεονεκτήματα της ποσοτικής έρευνας είναι πως αναδεικνύει γενικές τάσεις, επιτρέπει τη σύνδεση χαρακτηριστικών για μεγάλο αριθμό περιπτώσεων και οι θεωρητικές υποθέσεις υποβάλλονται σε αυστηρό έλεγχο (Ρόντος & Παπάνης, 2007).

3.2 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΔΕΙΓΜΑ

Δεδομένου ότι στην ποσοτική έρευνα ο μελετητής δεν είναι σε θέση να συμπεριλάβει κάθε άτομο του υπό εξέταση πληθυσμού, είναι αναγκασμένος να επιλέξει ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα του, έτσι ώστε να οδηγηθεί σε έγκυρα αποτελέσματα (Κυριαζή, 2002). Υπάρχουν διάφορες μέθοδοι δειγματοληψίας, εκ των οποίων οι σημαντικότερες είναι η απλή τυχαία, η συστηματική, η κατά στρώματα και η κατά δεσμίδες. Επίσης, όταν η δειγματοληψία δεν βασίζεται σε τυχειότητα, τότε μπορεί να είναι ευκολίας ή σκόπιμη. Στη συγκεκριμένη έρευνα χρησιμοποιήθηκε η δειγματοληψία ευκολίας ή ευχέρειας, μέσω της οποίας επιλέγεται να συμπεριληφθούν στο δείγμα όλα τα μέλη του πληθυσμού που είναι διατεθειμένα να συμμετάσχουν στην έρευνα, ενώ κάθε μέλος αυτού του πληθυσμού έχει την ίδια πιθανότητα επιλογής στο δείγμα, βάσει των αρχών της αμεροληψίας. Έτσι, το δείγμα της παρακάτω μελέτης αποτελείται από 152 εργαζόμενους και αιρετούς σε 13 δήμους σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια και ποιο συγκεκριμένα στους δήμους Ιθάκης, Αλμυρού, Κιλκίς, Βέροιας, Νάουσας, Αλεξάνδρειας, Γιαννιτσών, Δέλτα, Πυλαίας-

Χορτιάτη, Παύλου Μελά, Αμπελοκήπων-Μενεμένης, Καλαμαριάς και Θέρμης. Αυτή η μέθοδος δειγματοληψίας επιλέχθηκε με σκοπό τη συλλογή ενός αντιπροσωπευτικού δείγματος πολιτών αν και ο σχετικά μικρός αριθμός τους αποτελεί έναν περιορισμό της έρευνας που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την ερμηνεία των αποτελεσμάτων.

3.3 ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΣΥΛΛΟΓΗΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Για την υλοποίηση της ποσοτικής έρευνας κατασκευάστηκε ειδικό ερωτηματολόγιο, το οποίο μοιράστηκε και συμπληρώθηκε από τους πολίτες που συμμετείχαν στη μελέτη, με σκοπό την εξέταση των στάσεων, γνώσεων και απόψεών τους αναφορικά με τις διαδικασίες είσπραξης εσόδων ΟΤΑ Α' βαθμού και τον έλεγχο της εισπραξιμότητας. Το ερωτηματολόγιο αποτελείται από 14 κλειστές ερωτήσεις (βλέπε Παράρτημα). Η ύπαρξη προκαθορισμένων απαντήσεων στις κλειστές ερωτήσεις διευκολύνει τη σύγκριση των απαντήσεων και την εξαγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων εν συγκρίσει με τις ανοιχτές ερωτήσεις που είναι δύσκολα συγκρίσιμες, ενώ επιπλέον απαιτούν λιγότερο χρόνο να απαντηθούν και επιτρέπουν την αντίστοιχη στατιστική ανάλυση (Γαλάνης, 2012). Επιπλέον, στις ανοιχτές ερωτήσεις ο ερωτώμενος έχει τη δυνατότητα να εκφράσει ελεύθερα τη γνώμη του χωρίς περιορισμούς, κάτι ιδιαίτερα χρήσιμο για περιπτώσεις όπου ο ερευνητής δεν είναι σίγουρος για το είδος και τη μορφή των απαντήσεων (Ρόντος & Παπάνης, 2007).

Αρχικά, στο ερωτηματολόγιο αναπτύσσονται 5 ερωτήσεις, οι απαντήσεις των οποίων δίνονται σε 5βάθμια κλίμακα Likert. Η κλίμακα Likert είναι μία ψυχομετρική κλίμακα που χρησιμοποιείται στα ερωτηματολόγια για να εκτιμηθεί ο βαθμός συμφωνίας των συμμετεχόντων αναφορικά με διάφορες δηλώσεις ή προτάσεις. Έτσι, κάθε στοιχείο Likert αποτελεί μία δήλωση των ερωτώμενων (Γαλάνης, 2012). Στις ερωτήσεις επιχειρείται να εξεταστούν οι γνώσεις, απόψεις και στάσεις των ερωτηθέντων όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων ΟΤΑ, την ικανότητα των δήμων να εξασφαλίζουν την πληρότητα των ιδίων εσόδων τους, το βαθμό τήρησης των διαδικασιών παρακολούθησης των εσόδων την επάρκεια λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας των δήμων και το βαθμό που η νομοθεσία υποστηρίζει την εισπραξιμότητα των εσόδων των δήμων. Εν

συνεχία, παρατίθενται 5 κατηγορίες ερωτήσεων αναφορικά με τις διαδικασίες, τα προβλήματα, τις ελλείψεις, τη βελτίωση και τον έλεγχο της εισπραξιμότητας από μέρους των δήμων, ενώ τέλος στο υπάρχουν 4 ερωτήσεις δημογραφικών και επαγγελματικών χαρακτηριστικών των ερωτηθέντων (ηλικία, φύλο, επίπεδο εκπαίδευσης, θέση στον οργανισμό ΟΤΑ).

3.4 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η συλλογή των δεδομένων της έρευνας πραγματοποιήθηκε μεταξύ 1-21 Σεπτεμβρίου του 2017. Τα ερωτηματολόγια κοινοποιήθηκαν ηλεκτρονικά από την ερευνήτρια και απαντήθηκαν και κωδικοποιήθηκαν μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας KwikSurveys.

3.5 ΜΕΘΟΔΟΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Τα στατιστικά εργαλεία τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για την παρουσίαση των αποτελεσμάτων και των συμπερασμάτων είναι :

- Διαγραμματικές απεικονίσεις και πίνακες σχετικής κατανομής συχνοτήτων
- Αριθμητικές μέθοδοι σύνοψης δεδομένων (μέτρα περιγραφικής στατιστικής), όπως ο αριθμητικός μέσος, η τυπική απόκλιση
- Έλεγχοι υποθέσεων με τη χρήση της στατιστικής t για ανεξάρτητα δείγματα
- Έλεγχοι υποθέσεων με τη χρήση της μεθοδολογίας Ανάλυσης Διακύμανσης Μονής Κατεύθυνσης (One Way ANOVA)
- Ο συντελεστής συσχέτισης μεταβλητών του Pearson και η μήτρα συσχετίσεων μεταβλητών
- Το επίπεδο σημαντικότητας που προκαθορίζεται για τη διεξαγωγή των ελέγχων υποθέσεων είναι το $\alpha=0,05$.

3.6 ΗΘΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

Η ηθική στην έρευνα αποτελεί ένα ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας και αφορά την εφαρμογή των ηθικών κανόνων και επαγγελματικών κωδίκων για τη συλλογή, την ανάλυση, την καταγραφή και τη δημοσίευση της πληροφόρησης που σχετίζονται με τα υποκείμενα της έρευνας, ιδιαίτερα αναφορικά με την ενεργή αποδοχή των δικαιωμάτων ιδιωτικότητας, εμπιστευτικότητας και πληροφορημένης συναίνεσης (Sikes et al., 2003). Οι Howe & Moses (1999) αναφέρουν πως τα ηθικά και δεοντολογικά ζητήματα στην κοινωνική έρευνα έχουν περιπλεχθεί κατά τα τελευταία χρόνια λόγω της αυξημένης χρήσης της ποσοτικής έρευνας και συμμετοχής διάφορων πληθυσμών στις αντίστοιχες μελέτες. Στο πλαίσιο αυτό, οι βασικές δεοντολογικές αρχές στην εκπαιδευτική έρευνα είναι η πληροφορημένη συναίνεση, υπό την έννοια ότι τα υποκείμενα της έρευνας συμφωνούν να συμμετέχουν εθελοντικά και η συμφωνία αυτή βασίζεται σε πλήρη και ανοιχτή πληροφόρηση, η ιδιωτικότητα και εμπιστευτικότητα των προσωπικών δεδομένων από μη επιθυμητή έκθεση, η δημοσίευση των δεδομένων ανώνυμα, η ακρίβεια κατά τη διεξαγωγή της έρευνας και η αποφυγή οποιασδήποτε σκόπιμης διαστρέβλωσης των δεδομένων (Christians, 2000).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, στην παρούσα έρευνα τηρήθηκαν όλες οι αρχές δεοντολογίας. Συγκεκριμένα, διασφαλίστηκε η ανωνυμία των συμμετεχόντων στη μελέτη, ενώ πριν τη συμπλήρωση των ερωτηματολογίων ενημερώθηκαν για τους ερευνητικούς σκοπούς και το λόγο διεξαγωγής της μέσω ειδικού ενημερωτικού γράμματος. Επίσης, τηρήθηκε η αρχή της πληροφορημένης συναίνεσης, καθώς οι συμμετέχοντες στη μελέτη πολίτες συμφώνησαν να λάβουν εθελοντικά μέρος μετά από σχετική πληροφόρηση για τους σκοπούς της και συμπλήρωσαν ειδική φόρμα συγκατάθεσης. Επιπλέον, επικοινωνήθηκε πως τα δεδομένα που θα ληφθούν από τα ερωτηματολόγια θα αξιολογηθούν και θα δημοσιευθούν βάσει των αρχών της ιδιωτικότητας και εμπιστευτικότητας, ενώ ακολούθως θα φυλαχθούν ηλεκτρονικά με αποκλειστική πρόσβαση της ερευνήτριας. Ειδικότερα ως προς την αρχή της ανωνυμίας, τα υποκείμενα της έρευνας συμπλήρωσαν ανώνυμα τα ερωτηματολόγια.

Ακόμη, αξίζει να αναφερθεί πως όσον αφορά την τήρηση της αρχής της ακρίβειας, στην έρευνα που θα χρησιμοποιηθεί η κατάλληλη ερευνητική μεθοδολογία και θα

εφαρμοστούν οι αντίστοιχοι στατιστικοί έλεγχοι, ώστε να εξαχθούν έγκυρα και αξιόπιστα συμπεράσματα.

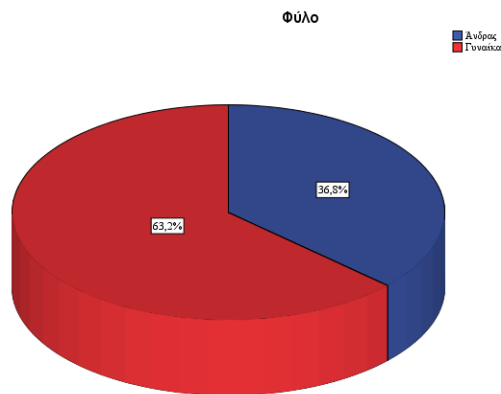
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

4.1 ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

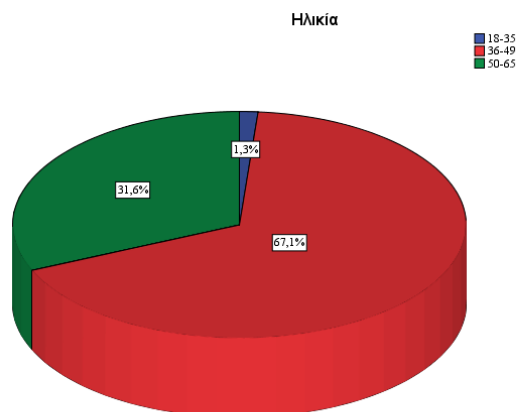
Αποσαφηνίζοντας τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων στην έρευνα αρχικά παρατηρείται ότι το δείγμα αποτελείται κατά 63,2% από γυναίκες και κατά 36,8% από άνδρες.

Γράφημα 4.1: Φύλο ερωτηθέντων



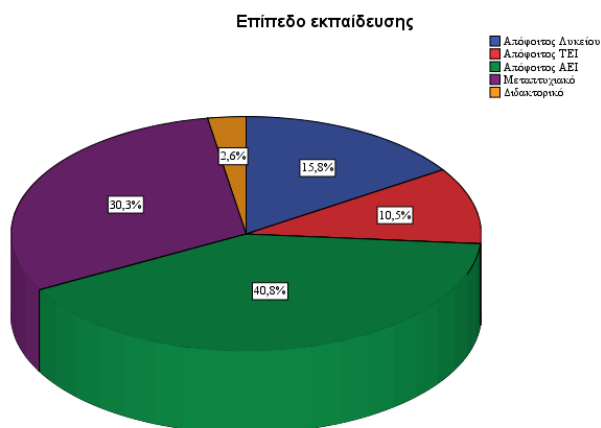
Όπως παρατηρείται στο Γράφημα 2 το 67,1% των ερωτηθέντων είναι ηλικίας 36 έως 49 ετών, το 31,6% ηλικίας 50 έως 65 ετών και το 1,3% μεταξύ 18 και 35 ετών.

Γράφημα 4.2: Ηλικία ερωτηθέντων



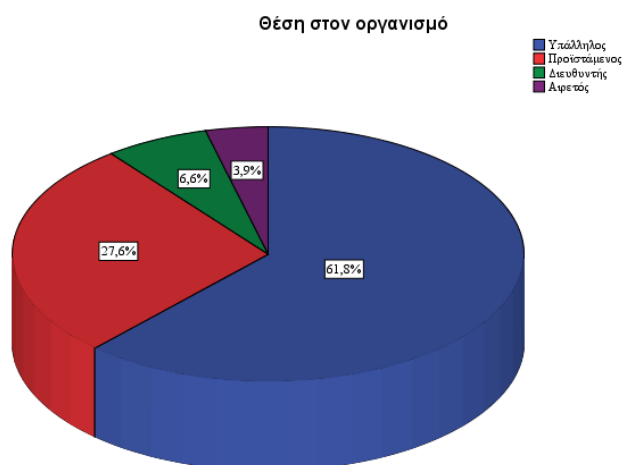
Επιπρόσθετα το 40,8% των συμμετεχόντων στην έρευνα είναι απόφοιτοι ΑΕΙ, το 30,3% κάτοχοι Μεταπτυχιακού, το 15,8% απόφοιτοι Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, το 10,5% απόφοιτοι ΤΕΙ και το 2,6% των ερωτηθέντων είναι κάτοχοι Διδακτορικού τίτλου σπουδών.

Γράφημα 4.3: Επίπεδο εκπαίδευσης ερωτηθέντων



Τέλος, αναφορικά με τη θέση των ερωτηθέντων στους δημοτικούς οργανισμούς προκύπτει ότι το 61,8% αυτών είναι υπάλληλοι, το 27,6% προϊστάμενοι, το 6,6% διευθυντές και το 3,9% αιρετοί.

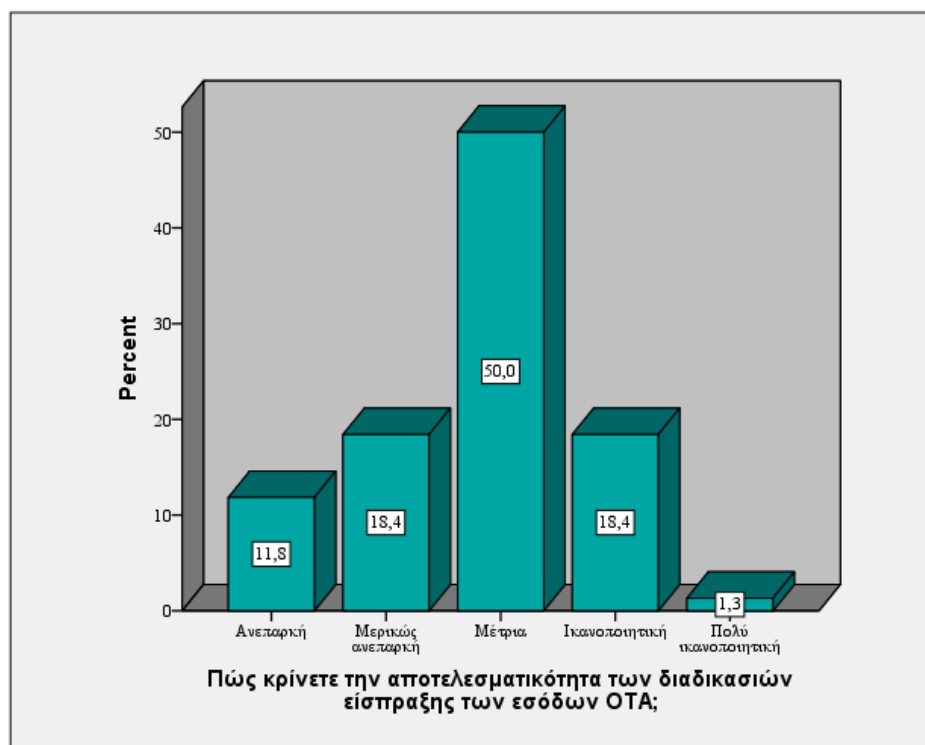
Γράφημα 4.4: Θέση των ερωτηθέντων στους ΟΤΑ



4.2 ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η ερώτηση 1 (βλ. παράρτημα ερωτηματολογίου), εξετάζει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων ΟΤΑ. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στο παρακάτω γράφημα.

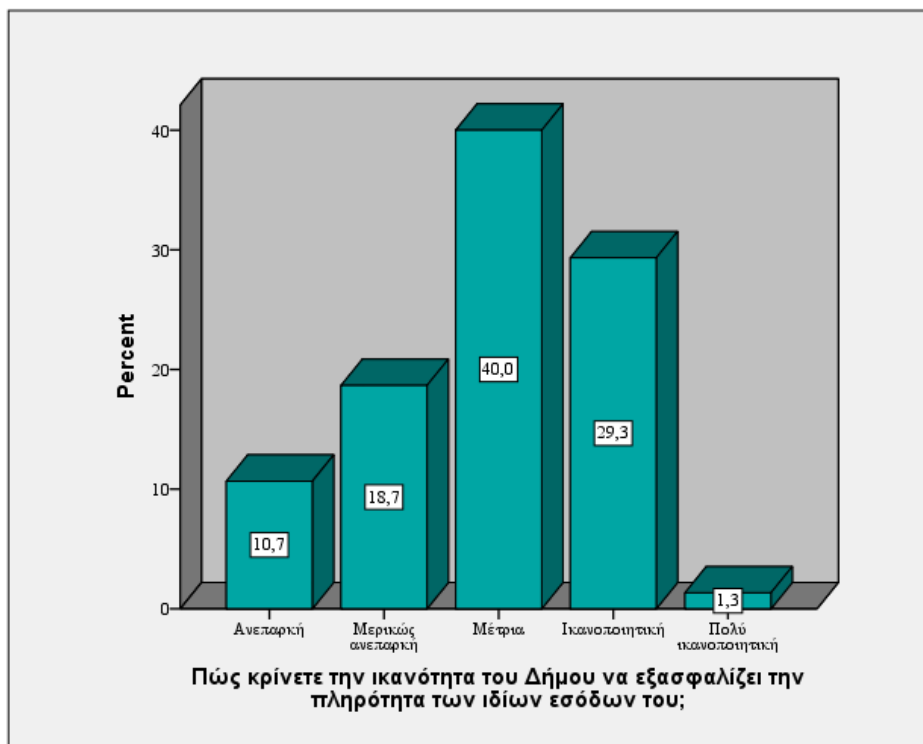
Γράφημα 4.5: Αποτελεσματικότητα διαδικασιών είσπραξης εσόδων ΟΤΑ



Σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων ΟΤΑ, αυτή κρίνεται κατώτερη του μετρίου, με τη μέση βαθμολογία των ερωτηθέντων να ισούται με 2,79 (Τ.Α.=0,93). Παράλληλα, το 50% των ερωτηθέντων τη χαρακτηρίζει ως μέτρια, το 30,2% ανεπαρκή ή μερικώς ανεπαρκή και το 19,7% ικανοποιητική ή πολύ ικανοποιητική.

Η ερώτηση 2, εξετάζει την ικανότητα του Δήμου να εξασφαλίζει την πληρότητα των ιδίων εσόδων του. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στο παρακάτω γράφημα.

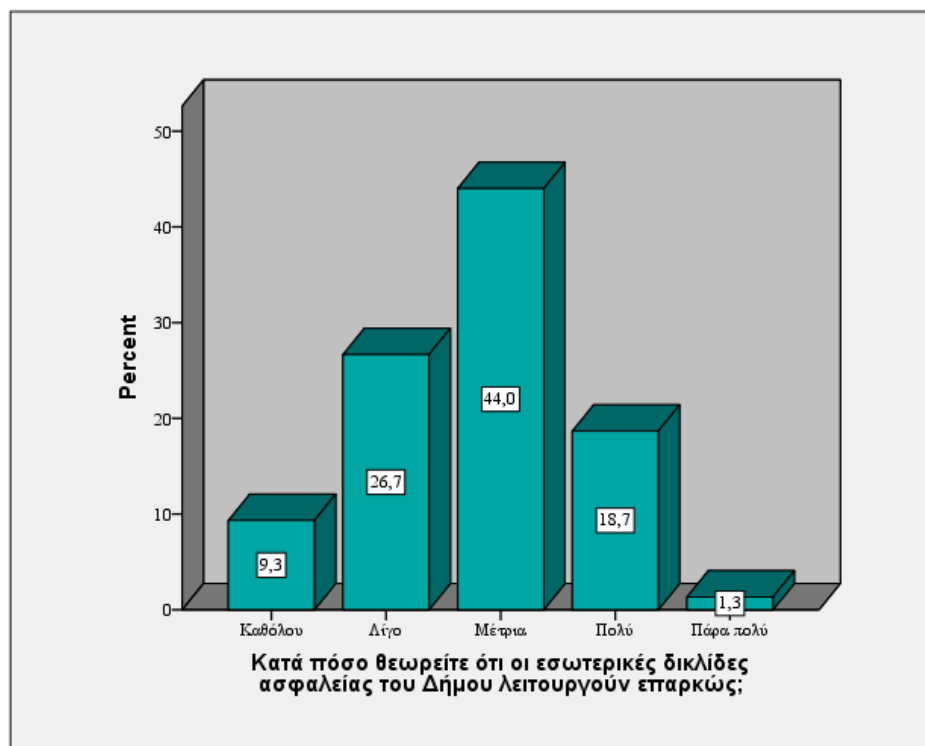
Γράφημα 4.6: Ικανότητα για εξασφάλιση της πληρότητας των ιδίων εσόδων



Ελαφρώς βελτιωμένη παρουσιάζεται η ικανότητα των δήμων να εξασφαλίζουν την πληρότητα των ιδίων εσόδων τους (Μ.Ο.=2,92, Τ.Α.=0,98), με το μεγαλύτερο μέρος των ερωτηθέντων να την χαρακτηρίζει ως μέτρια. Αξίζει να σημειωθεί ότι αρκετά υψηλό είναι το ποσοστό του δείγματος που χαρακτηρίζει την ικανότητα των δήμων να εξασφαλίζουν την πληρότητα των ιδίων εσόδων τους ως ικανοποιητική καθώς ισούται με 29,3%.

Η ερώτηση 3, εξετάζει την επάρκεια εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στο παρακάτω γράφημα.

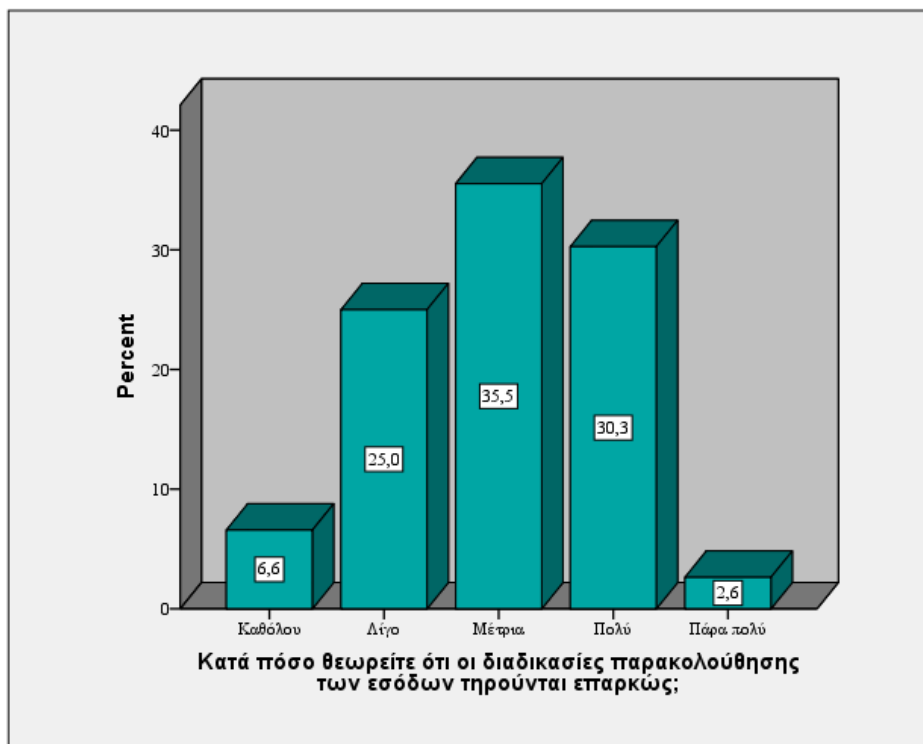
Γράφημα 4.7: Επάρκεια εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας



Παρατηρείται ότι οι εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας των δήμων, δεν λειτουργούν επαρκώς, με το μέσο όρο των βαθμολογιών των ερωτηθέντων να ισούται με 2,76 (T.A.=0,91) και τα ποσοστά αυτών που απαντούν «Μέτρια» ή «Λίγο» στην αντίστοιχη ερώτηση να είναι ιδιαίτερα αυξημένα.

Η ερώτηση 4, εξετάζει την επάρκεια των διαδικασιών παρακολούθησης των εσόδων του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στο παρακάτω γράφημα.

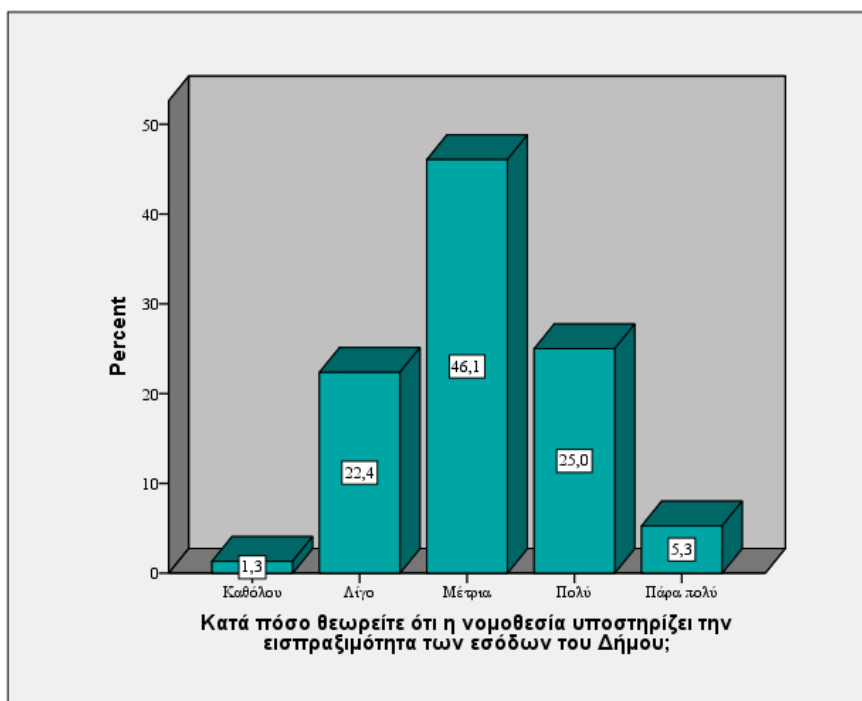
Γράφημα 4.8: Επάρκεια διαδικασιών παρακολούθησης των εσόδων



Επιπρόσθετα, παρατηρείται ότι ο βαθμός, για το αν οι διαδικασίες παρακολούθησης των εσόδων τηρούνται επαρκώς, είναι επίσης μετρίου βαθμού (Μ.Ο.=2,97, Τ.Α.=0,96). Το 31,6% των ερωτηθέντων θεωρεί ότι τηρούνται λίγο ή καθόλου, το 35,5% μέτρια και το 32,9% πολύ ή πάρα πολύ.

Η ερώτηση 5, εξετάζει τη νομοθετική υποστήριξη της εισπραξιμότητας των εσόδων του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στο παρακάτω γράφημα.

Γράφημα 4.9: νομοθετική υποστήριξη της εισπραξιμότητας των εσόδων



Επιπλέον, προκύπτει ότι η νομοθεσία υποστηρίζει την εισπραξιμότητα των εσόδων των δήμων σε σχετικά χαμηλό βαθμό (Μ.Ο.=3,11, Τ.Α.=0,85) με το μεγαλύτερο ποσοστό των ερωτηθέντων να απαντά «Μέτρια» στην αντίστοιχη ερώτηση.

Πίνακας 4.1: Μέσες βαθμολογίες της αποτελεσματικότητας των βασικών διαδικασιών εισπραξιμότητας των δήμων

	Μ.Ο.	Τ.Α.
Πώς κρίνετε την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών εισπραξης των εσόδων ΟΤΑ;	2,79	0,93
Πώς κρίνετε την ικανότητα του Δήμου να εξασφαλίζει την πληρότητα των ιδίων εσόδων του;	2,92	0,98
Κατά πόσο θεωρείτε ότι οι εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας του Δήμου λειτουργούν επαρκώς;	2,76	0,91
Κατά πόσο θεωρείτε ότι οι διαδικασίες παρακολούθησης των εσόδων τηρούνται επαρκώς;	2,97	0,96
Κατά πόσο θεωρείτε ότι η νομοθεσία υποστηρίζει την εισπραξιμότητα των εσόδων του Δήμου;	3,11	0,85

Εν συνεχεία αναλύονται περιγραφικά οι απαντήσεις που λαμβάνονται σε σχέση με τη σημασία των διαδικασιών που συμβάλουν στην εισπραξιμότητα των εσόδων των δήμων. Η ερώτηση 6, εξετάζει την σημαντικότητα των στοιχείων εισπραξιμότητας των εσόδων του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4.2: Σημαντικότητα των στοιχείων εισπραξιμότητας των εσόδων

	Καθόλου		Λίγο		Μέτρια		Πολύ		Πάρα πολύ		M.O.	T.A.
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας	4	2,6%	14	9,2%	54	35,5%	50	32,9%	30	19,7%	3,58	0,99
Νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο	0	0,0%	12	8,0%	44	29,3%	52	34,7%	42	28,0%	3,83	0,93
Επικοινωνία και συνεργασία με τρίτους φορείς	2	1,4%	16	11,3%	40	28,2%	52	36,6%	32	22,5%	3,68	0,99
Διαδικασίες υπολογισμού εσόδων	0	0,0%	16	10,7%	38	25,3%	64	42,7%	32	21,3%	3,75	0,91
Διαδικασίες αναγνώρισης υπόχρεων οφειλετών	2	1,3%	12	7,9%	28	18,4%	60	39,5%	50	32,9%	3,95	0,98
Διαδικασίες σύνταξης χρηματικών καταλόγων	4	2,7%	6	4,1%	26	17,6%	60	40,5%	52	35,1%	4,01	0,97
Διαδικασίες εισπραξιμότητας											3,85	0,74

Όπως παρατηρείται ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στις διαδικασίες σύνταξης χρηματικών καταλόγων (M.O.=4,01, T.A.=0,97), στις διαδικασίες αναγνώρισης υπόχρεων οφειλετών (M.O.=3,95, T.A.=0,98) και στο νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο (M.O.=3,83, T.A.=0,93). Ελαφρώς χαμηλότερης σημαντικότητας κρίνονται οι Διαδικασίες υπολογισμού εσόδων (M.O.=3,75, T.A.=0,91), η Επικοινωνία και συνεργασία με τρίτους φορείς (M.O.=3,68, T.A.=0,99) και οι Εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας (M.O.=3,58, T.A.=0,99), με τη συνολική σημαντικότητα των διαδικασιών εισπραξιμότητας των δήμων να είναι ιδιαίτερα υψηλή καθώς ο μέσος όρος της συγκεντρωτικής βαθμολογίας τους είναι ίσος με 3,85 (T.A.=0,74).

Η ερώτηση 7, εξετάζει την σημαντικότητα των προβλημάτων εισπραξιμότητας του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4.3: Σημαντικότητα των προβλημάτων εισπραξιμότητας

	Καθόλου		Λίγο		Μέτρια		Πολύ		Πάρα πολύ		Μ.Ο.	Τ.Α.
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Δημοτικά τέλη / δημοτικοί φόροι	4	2,6%	26	17,1%	44	28,9%	54	35,5%	24	15,8%	3,45	1,03
Τέλη επί των ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών	4	2,7%	8	5,3%	40	26,7%	62	41,3%	36	24,0%	3,79	0,96
Πρόστιμα Κ.Ο.Κ.	4	2,8%	14	9,9%	54	38,0%	42	29,6%	28	19,7%	3,54	1,01
Τέλη χρήσης κοινοχρήστων	2	1,3%	14	9,2%	56	36,8%	52	34,2%	28	18,4%	3,59	0,94
Τέλη και πρόστιμα διαφήμισης	4	2,7%	12	8,2%	32	21,9%	52	35,6%	46	31,5%	3,85	1,05
Έσοδα από εκμίσθωση ακινήτων	6	4,1%	32	21,6%	36	24,3%	42	28,4%	32	21,6%	3,42	1,17
Προβλήματα εισπραξιμότητας											3,61	0,75

Προκύπτει ότι οι ερωτηθέντες θεωρούν ότι τα βασικότερα προβλήματα εισπραξιμότητας παρατηρούνται στην εισπραξη τελών και προστίμων διαφήμισης (Μ.Ο.=3,85, Τ.Α.=1,05) και στην εισπραξη τελών ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών (Μ.Ο.=3,79, Τ.Α.=0,96). Ελαφρώς χαμηλότερης σημαντικότητας κρίνονται τα προβλήματα εισπραξης των τελών χρήσης κοινοχρήστων (Μ.Ο.=3,59, Τ.Α.=0,94) και των προστίμων Κ.Ο.Κ. (Μ.Ο.=3,54, Τ.Α.=1,01) και ακόμη χαμηλότερης προβλήματα που αφορούν την εισπραξη δημοτικών τελών και φόρων (Μ.Ο.=3,45, Τ.Α.=1,03) και έσοδα από εκμίσθωση ακινήτων (Μ.Ο.=3,42, Τ.Α.=1,17). Γενικά, παρατηρείται ότι οι δυσκολίες εισπραξιμότητας των δήμων είναι αρκετά διευρυμένες καθώς η συνολική μέση βαθμολογία των ερωτηθέντων ισούται με 3,61 (Τ.Α.=0,75).

Η ερώτηση 8, εξετάζει την σημαντικότητα των ελλείψεων σχετικά με την εισπραξιμότητα των εσόδων του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4.4: Σημαντικότητα των ελλείψεων εισπραξιμότητας

	Καθόλου		Λίγο		Μέτρια		Πολύ		Πάρα πολύ		M.O.	T.A.
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Ανεπαρκής πολιτική παρακολούθησης του βαθμού εισπραξιμότητας	4	2,7%	6	4,0%	44	29,3%	72	48,0%	24	16,0%	3,71	0,88
Μη τυποποιημένη διαδικασία ενεργοποίησης αναγκαστικών μέτρων είσπραξης	4	2,7%	18	12,0%	42	28,0%	52	34,7%	34	22,7%	3,63	1,05
Ανεπαρκής τήρηση μητρώου οφειλετών	6	4,0%	20	13,3%	26	17,3%	54	36,0%	44	29,3%	3,73	1,14
Εσφαλμένη τήρηση των οικονομικών καταστάσεων	10	6,7%	34	22,7%	30	20,0%	44	29,3%	32	21,3%	3,36	1,23
Ασαφής καθορισμός καθηκόντων υπαλλήλων	10	6,7%	32	21,3%	34	22,7%	34	22,7%	40	26,7%	3,41	1,27
Ανεπαρκείς διαδικασίες βεβαίωσης οφειλών	6	4,0%	26	17,3%	36	24,0%	48	32,0%	34	22,7%	3,52	1,14
Ελλείψεις εισπραξιμότητας											3,56	0,90

Επίσης αρκετά διευρυμένες παρουσιάζονται οι ελλείψεις των δήμων σχετικά με την ικανότητα εισπραξιμότητας τους (M.O.=3,56, T.A.=0,90) με σημαντικότερες τις ανεπάρκειες στην τήρηση του μητρώου οφειλετών και στις πολιτικές παρακολούθησης του βαθμού εισπραξιμότητας. Χαμηλότερης έντασης κρίνονται ελλείψεις που σχετίζονται με ασάφειες στον καθορισμό των καθηκόντων των υπαλλήλων και με την εσφαλμένη τήρηση των οικονομικών καταστάσεων των δήμων

Η ερώτηση 9, εξετάζει την σημαντικότητα των διαδικασιών βελτίωσης της εispραξιμότητας του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4.5: Σημαντικότητα των διαδικασιών βελτίωσης της εispραξιμότητας

	Καθόλου		Λίγο		Μέτρια		Πολύ		Πάρα πολύ		M.O.	T.A.
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Κωδικοποίηση νομοθεσίας και βελτίωση εσωτερικών δικλίδων	0	0,0%	6	3,9%	20	13,2%	68	44,7%	58	38,2%	4,17	0,80
Αποτελεσματικότερη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού	4	2,7%	4	2,7%	14	9,3%	56	37,3%	72	48,0%	4,25	0,93
Αναβάθμιση ελεγκτικών διαδικασιών	2	1,4%	4	2,7%	16	10,8%	62	41,9%	64	43,2%	4,23	0,85
Δημιουργία κοινού μητρώου φυσικών και νομικών προσώπων	2	1,3%	12	7,9%	26	17,1%	52	34,2%	60	39,5%	4,03	1,00
Αύξηση βαθμού συνεργασίας μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών	2	1,4%	4	2,7%	16	10,8%	52	35,1%	74	50,0%	4,30	0,87
Εντατικοποίηση αυτοψιών	2	1,4%	10	6,8%	16	10,8%	52	35,1%	68	45,9%	4,18	0,97
Βελτίωση διαδικασιών εispραξης											4,19	0,74

Η βελτίωση των διαδικασιών εispραξης των εσόδων των δήμων κρίνεται επιβεβλημένη καθώς ο αντίστοιχος μέσος όρος των συνολικών βαθμολογιών των ερωτηθέντων ισούται με 4,19 (T.A.=0,74). Μάλιστα οι ερωτηθέντες κρίνουν ως εξαιρετικά σημαντική την αύξηση βαθμού συνεργασίας μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών (M.O.=4,30, T.A.=0,87), την αποτελεσματικότερη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού (M.O.=4,25, T.A.=0,93) και την αναβάθμιση των ελεγκτικών διαδικασιών (M.O.=4,23, T.A.=0,85).

Η ερώτηση 10, εξετάζει την σημαντικότητα των διαδικασιών ελέγχου της εισπραξιμότητας του Δήμου. Τα αποτελέσματα εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4.6: Σημαντικότητα των διαδικασιών ελέγχου της εισπραξιμότητας

	Καθόλου		Λίγο		Μέτρια		Πολύ		Πάρα πολύ		M.O.	T.A.
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Ο έλεγχος βελτιώνει την ικανότητα εισπραξης των εσόδων του Δήμου	6	4,1%	18	12,2%	34	23,0%	64	43,2%	26	17,6%	3,58	1,04
Ο έλεγχος παρέχει χρήσιμη, αντικειμενική και αξιόπιστη πληροφόρηση	6	3,9%	8	5,3%	38	25,0%	78	51,3%	22	14,5%	3,67	0,93
Ο έλεγχος δημιουργεί κίνητρα για τη βελτίωση της εισπραξιμότητας	6	3,9%	10	6,6%	34	22,4%	66	43,4%	36	23,7%	3,76	1,01
Έλεγχος εισπραξιμότητας											3,69	0,86

Τέλος, ολοκληρώνοντας την παράθεση των αποτελεσμάτων της έρευνας με τη χρήση μεθόδων της περιγραφικής στατιστικής προκύπτει ότι οι ερωτηθέντες θεωρούν ότι ο έλεγχος της εισπραξιμότητας από μέρους των δήμων ωφελεί σημαντικά την αποτελεσματικότητα του (M.O.=3,69, T.A.=0,86) τόσο σε όρους ικανότητα εισπραξης των εσόδων όσο και σε όρους αποτελεσματικής πληροφόρησης και δημιουργίας κινήτρων για τη βελτίωση της

4.3 ΣΥΣΧΕΤΙΣΕΙΣ

Η διαδικασία του ελέγχου στατιστικών υποθέσεων ξεκινά με την εξαγωγή της μήτρας συσχετίσεων κατά Pearson ανάμεσα στα στοιχεία που συνιστούν τις στάσεις και απόψεις των εργαζομένων στους δήμους σε σχέση με την εισπραξιμότητα των εσόδων τους. Όπως παρατηρείται το σύνολο των στοιχείων των στάσεων και απόψεων παρουσιάζουν θετικές και στατιστικά σημαντικές ανά ζεύγη συσχετίσεις ($p < 0,05$), γεγονός που σηματοδοτεί ευθεία γραμμική σχέση μεταξύ των υπό εξέταση μεταβλητών.

Πίνακας 4.7: Συσχέτιση των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων

		Διαδικασίες εισπραξιμότητας	Προβλήματα εισπραξιμότητας	Ελλείψεις εισπραξιμότητας	Βελτίωση διαδικασιών είσπραξης	Έλεγχος εισπραξιμότητας
Διαδικασίες εισπραξιμότητας	r	1				
	p					
Προβλήματα εισπραξιμότητας	r	0,312	1			
	p	0,000				
Ελλείψεις εισπραξιμότητας	r	0,224	0,599	1		
	p	0,011	0,000			
Βελτίωση διαδικασιών είσπραξης	r	0,365	0,452	0,398	1	
	p	0,000	0,000	0,000		
Έλεγχος εισπραξιμότητας	r	0,201	0,409	0,504	0,472	1
	p	0,019	0,000	0,000	0,000	

Αρκετά σημαντική παρατηρείται να είναι η επίδραση του φύλου των ερωτηθέντων στις μέσες βαθμολογίες των εξεταζόμενων στοιχείων καθώς προκύπτουν στατιστικά σημαντικές διαφοροποιήσεις σε αυτές για τους παράγοντες των διαδικασιών εισπραξιμότητας ($p=0,008$), των προβλημάτων εισπραξιμότητας ($p=0,003$) και των ελλείψεων εισπραξιμότητας ($p=0,002$) βάσει των αντίστοιχων ελέγχων t για ανεξάρτητα δείγματα. Πιο συγκεκριμένα, οι γυναίκες παρουσιάζουν στατιστικά σημαντικά υψηλότερο βαθμό αντίληψης των υπαρκτών προβλημάτων και ελλείψεων εισπραξιμότητας των δήμων, ενώ οι άνδρες θεωρούν σε μεγαλύτερο βαθμό ότι οι υπάρχουσες διαδικασίες εισπραξιμότητας είναι σημαντικές για την αποτελεσματικότητα της.

Πίνακας 4.8: T-test της επίδρασης του φύλου στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων

	Φύλο				p
	Άνδρας		Γυναίκα		
	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	
Διαδικασίες εισπραξιμότητας	4,08	0,58	3,73	0,79	0,008
Προβλήματα εισπραξιμότητας	3,36	0,65	3,75	0,77	0,003
Ελλείψεις εισπραξιμότητας	3,26	0,98	3,74	0,80	0,002
Βελτίωση διαδικασιών εισπραξης	4,06	0,82	4,26	0,67	0,116
Έλεγχος εισπραξιμότητας	3,65	0,91	3,71	0,83	0,709

Παράλληλα, προκύπτει ότι οι ερωτηθέντες μεγαλύτερης ηλικίας θεωρούν σε μεγαλύτερο βαθμό ότι οι υπάρχουσες διαδικασίες εισπραξιμότητας είναι σημαντικές για την αποτελεσματικότητα της ($p=0,007$), ενώ όσο αυξάνεται το μορφωτικό επίπεδο των ερωτηθέντων τόσο λιγότερο σημαντικές θεωρούνται οι υπάρχουσες πρακτικές για τη βελτίωση των διαδικασιών εισπραξης από μέρους των δήμων ($p=0,017$). Τέλος, δεν προκύπτει στατιστικά σημαντική διαφοροποίηση των μέσων βαθμολογιών των στοιχείων που συνιστούν τις στάσεις και απόψεις των εργαζομένων στους δήμους σε σχέση με την εισπραξιμότητα των εσόδων τους με βάση τη θέση των ερωτηθέντων στους δημοτικούς οργανισμούς καθώς το παρατηρηθέν επίπεδο σημαντικότητας είναι σταθερά υψηλότερο το $\alpha=0,05$.

Πίνακας 4.9: ANOVA της επίδρασης της ηλικίας στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων

	Ηλικία						p
	18-35		36-49		50-65		
	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	
Διαδικασίες εισπραξιμότητας	3,33	0,00	3,73	0,79	4,13	0,57	0,007
Προβλήματα εισπραξιμότητας	2,67	0,00	3,64	0,73	3,59	0,77	0,188
Ελλείψεις εισπραξιμότητας	3,50	0,00	3,68	0,84	3,32	0,99	0,076
Βελτίωση διαδικασιών εισπραξης	3,17	0,00	4,14	0,81	4,33	0,52	0,051
Έλεγχος εισπραξιμότητας	4,67	0,00	3,66	0,90	3,71	0,77	0,255

Πίνακας 4.10: ANOVA της επίδρασης του επιπέδου εκπαίδευσης στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων

	Επίπεδο εκπαίδευσης										
	Απόφοιτος Λυκείου		Απόφοιτος ΤΕΙ		Απόφοιτος ΑΕΙ		Μεταπτυχιακό		Διδακτορικό		p
	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	
Διαδικασίες εισπραξιμότητας	3,74	0,80	3,81	0,95	3,93	0,58	3,80	0,82	4,50	0,00	0,583
Προβλήματα εισπραξιμότητας	3,65	0,80	3,60	0,79	3,54	0,71	3,68	0,80	3,50	0,00	0,920
Ελλείψεις εισπραξιμότητας	3,79	0,92	3,45	1,31	3,54	0,87	3,59	0,72	2,00	0,00	0,099
Βελτίωση διαδικασιών εισπραξιμότητας	4,42	0,75	4,23	0,93	4,21	0,52	4,12	0,60	3,08	2,21	0,017
Έλεγχος εισπραξιμότητας	3,72	0,80	3,75	0,95	3,64	0,91	3,70	0,82	4,00	0,00	0,970

Πίνακας 4.11: ANOVA της επίδρασης της θέσης στους ΟΤΑ στις μέσες βαθμολογίες των στοιχείων αποτελεσματικότητας της εισπραξιμότητας των εσόδων των δήμων

	Θέση στον οργανισμό								
	Υπάλληλος		Προϊστάμενος		Δευθυντής		Αιρετός		p
	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	M.O.	T.A.	
Διαδικασίες εισπραξιμότητας	3,73	0,79	4,08	0,63	4,03	0,49	4,33	0,19	0,054
Προβλήματα εισπραξιμότητας	3,58	0,82	3,70	0,61	3,83	0,64	3,00	0,39	0,135
Ελλείψεις εισπραξιμότητας	3,63	0,81	3,51	1,03	3,37	1,10	3,28	0,90	0,632
Βελτίωση διαδικασιών εισπραξιμότητας	4,17	0,79	4,05	0,64	4,53	0,65	4,61	0,17	0,137
Έλεγχος εισπραξιμότητας	3,66	0,80	3,62	1,05	4,00	0,59	4,11	0,46	0,368

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διοικητική αποκέντρωση τοποθετείται εδώ και χρόνια στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου περί ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του κρατικού μηχανισμού και, παράλληλα, αποτελεί βασικό στόχο των πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης. Για την επίτευξη των οφελών που απορρέουν από τη διοικητική αποκέντρωση, η οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία προϋπόθεση, καθώς από αυτήν εξαρτάται η ικανότητα των ΟΤΑ να παρέχουν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας στους πολίτες σε συνεχή βάση, να καθίστανται ανεξάρτητοι από την κεντρική κυβέρνηση, να σχεδιάζουν και να προγραμματίζουν τις λειτουργίες τους και, την ίδια στιγμή, να είναι βιώσιμοι σε μακροπρόθεσμο επίπεδο. Βέβαια, η οικονομική αυτοτέλεια δεν είναι εφικτή χωρίς την πληρότητα εσόδων, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται σημαντικά από την εισπραξιμότητα των διαφόρων εσόδων των ΟΤΑ. Μάλιστα, ο βαθμός εισπραξιμότητας των εσόδων θα πρέπει να αποτελεί και αντικείμενο ελέγχου, ώστε να διαπιστώνονται τυχόν αποκλίσεις, καθώς και οι αιτίες που οδηγούν σε αυτές.

Σκοπός της παρούσας εργασίας ήταν η διερεύνηση του ζητήματος της εισπραξιμότητας των εσόδων των ΟΤΑ α' βαθμού στην Ελλάδα, εξετάζοντας τις απόψεις των δημόσιων λειτουργών στην τοπική αυτοδιοίκηση αναφορικά με τις διαδικασίες, τα προβλήματα και τις ελλείψεις στην είσπραξη, σε συνάρτηση με τις βελτιωτικές κινήσεις που μπορούν να γίνουν και τη συμβολή του εξωτερικού ελέγχου που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε, αρχικά, διαπιστώθηκε ότι η είσπραξη των εσόδων από τους ελληνικούς ΟΤΑ είναι προβληματική, καθώς η αποτελεσματικότητα των αντίστοιχων διαδικασιών και η επάρκεια λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας κρίθηκαν μέτριες, με τους δήμους να καταγράφουν ελλείψεις όσον αφορά την επάρκεια των εσόδων τους, ένα πρόβλημα που εντείνεται από την πολύπλοκη νομοθεσία. Ενώ, λοιπόν, η βέλτιστη διαχείριση των εσόδων αποτελεί βασικό παράγοντα της οικονομικής αυτοτέλειας και βιωσιμότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης (Slack, 2009; Bird, 2009), στην Ελλάδα φαίνεται ότι ο στόχος αυτός δεν έχει επιτευχθεί.

Όσον αφορά τις ελλείψεις εισπραξιμότητας, οι σημαντικότερες εξ αυτών παρουσιάζονται στην είσπραξη των τελών και προστίμων διαφήμισης, των τελών ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών και των τελών χρήσης κοινοχρήστων, ενώ τα κυριότερα προβλήματα αφορούν, σύμφωνα με τις απόψεις των ερωτηθέντων, τις ανεπάρκειες στην τήρηση του μητρώου οφειλετών, στις πολιτικές παρακολούθησης του βαθμού εισπραξιμότητας και στην μη τυποποιημένη διαδικασία εφαρμογής των αναγκαστικών μέτρων. Στο πλαίσιο αυτό, η απλοποίηση και αποσαφήνιση του νομοθετικού πλαισίου σχετικά με τα έσοδα των ΟΤΑ α' βαθμού μπορεί να βοηθήσει με καθοριστικό τρόπο την επίλυση αυτών των προβλημάτων, ιδιαίτερα σε ότι αφορά στη δημιουργία ενός κοινού μητρώου φυσικών και νομικών προσώπων, όπως προτείνεται και από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ώστε να διευκολύνεται η διενέργεια διασταυρώσεων και ταυτοποιήσεων.

Αναφορικά με τις διαδικασίες είσπραξης των εσόδων, διαπιστώθηκε ότι μεγαλύτερης κρισιμότητας είναι οι διαδικασίες σύνταξης των χρηματικών καταλόγων, οι διαδικασίες αναγνώρισης των υπόχρεων οφειλετών και το ευρύτερο νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο, επιβεβαιώνοντας τα παραπάνω ευρήματα. Ως εκ τούτου, για τη βελτίωση του βαθμού εισπραξιμότητας των εσόδων, οι διοικήσεις των ΟΤΑ οφείλουν να αναλάβουν διορθωτικά μέτρα για την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου συστήματος επεξεργασίας, ανάλυσης και επαλήθευσης των δεδομένων, ώστε να διασφαλίζεται η πληρότητα της βάσης των οφειλετών. Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει αν δοθεί στην επικαιροποίηση των μητρώων οφειλετών που τηρούνται από τους ΟΤΑ. Πράγματι, σύμφωνα με τις απόψεις των συμμετεχόντων στην έρευνα, η βελτίωση των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων των δήμων κρίνεται επιβεβλημένη, με σημαντικότερες βελτιώσεις να αναδεικνύονται η αύξηση του βαθμού συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών, η αποτελεσματικότερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και η αναβάθμιση των ελεγκτικών διαδικασιών.

Συνεπώς, η αποτελεσματική διαχείριση των προαναφερθέντων προβλημάτων μπορεί να ενισχύσει σημαντικά την εισπραξιμότητα και πληρότητα των εσόδων των ΟΤΑ. Σε πρώτο επίπεδο, η συνεργασία και διάδραση μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών και των δήμων είναι αναγκαία για την αποτελεσματικότερη ροή και διάχυση της σχετικής πληροφόρησης. Δεύτερον, οι δήμοι θα πρέπει να υιοθετήσουν μια διαφανή οργανωτική δομή για την καλύτερη οργάνωση των ανθρώπινων πόρων, βάσει της

οποίας θα περιγράφονται αναλυτικά τα καθήκοντα για όλο το προσωπικό και θα προσδιορίζεται η ροή της διοικητικής πληροφόρησης μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων και τμημάτων, ιδιαίτερα αυτών που εμπλέκονται στις διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων. Τρίτον, η βελτίωση των ελεγκτικών διαδικασιών μπορεί να επιτευχθεί μέσω της σύστασης, όπου δεν υπάρχει, και της βελτίωσης, όπου υφίσταται, των μονάδων εσωτερικού ελέγχου των δήμων, ώστε να προλαμβάνονται προβλήματα έγκαιρα και να λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα. Η αναβάθμιση των εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας σε ότι αφορά τις διαδικασίες είσπραξης των εσόδων είναι ένα ζήτημα που μπορεί να επιλυθεί επαρκώς μέσω των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου, διασφαλίζοντας ωστόσο την ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα των εσωτερικών ελεγκτών, και καθιερώνοντας ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης κινδύνων.

Τέλος, στη βελτίωση της εισπραξιμότητας και πληρότητας των εσόδων των ΟΤΑ α' βαθμού μπορεί να συμβάλλει καθοριστικά και η διενέργεια του εξωτερικού ελέγχου που πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στην παρούσα έρευνα διαπιστώθηκε ότι, σύμφωνα με τις απόψεις των συμμετεχόντων, ο έλεγχος επί των εσόδων ωφελεί σημαντικά την αποτελεσματικότητα των δήμων τόσο σε σχέση με την ικανότητα είσπραξής τους όσο και σε όρους αποτελεσματικής πληροφόρησης και παροχής κινήτρων βελτίωσής της. Μπορεί, λοιπόν, να υποστηριχθεί ότι ο έλεγχος εισπραξιμότητας και εσόδων με αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι μια λειτουργία προστιθέμενης αξίας στην τοπική αυτοδιοίκηση, παρέχοντας χρήσιμη πληροφόρηση στους ΟΤΑ, αναδεικνύοντας τα σημαντικότερα πεδία που χρήζουν βελτιώσεων και παρακινώντας τις διοικήσεις των δήμων να καταβάλλουν μεγαλύτερη προσπάθεια για την επίτευξη της οικονομικής βιωσιμότητάς τους. Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής, είναι ζωτικής για την πρόληψη φαινομένων κατασπατάλησης του δημόσιου χρήματος και υποβέλτιστης αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων που διασφαλίζουν την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Για το λόγο αυτό, προτείνεται η εντατικοποίηση των σχετικών ελεγκτικών διαδικασιών και η ενσωμάτωση περισσότερων ελέγχων επί των εσόδων των ΟΤΑ στο ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ιδιαίτερα σε δήμους που υπάρχουν ενδείξεις κακοδιαχείρισης.

Συμπερασματικά, στην παρούσα έρευνα διαπιστώθηκε ότι ο βαθμός εισπραξιμότητας των εσόδων των ΟΤΑ α' βαθμού στην Ελλάδα είναι σχετικά περιορισμένος, καθώς εντοπίζονται σημαντικά προβλήματα στις διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης τους, ανεπάρκειες στο ευρύτερο ρυθμιστικό και νομικό πλαίσιο, και ελλείψεις στη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και δημόσιων υπηρεσιών. Παράλληλα, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί και οι εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας δεν λειτουργούν επαρκώς, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται αρκετά προβληματικά πεδία εισπραξιμότητας, ιδιαίτερα σε ότι αφορά ορισμένες πηγές εσόδων. Για τη βελτίωση της εισπραξιμότητας των εσόδων, οι διοικήσεις των δήμων θα πρέπει να προβούν στην ανάληψη μέτρων και σχετικών πρωτοβουλιών που σχετίζονται με τον εσωτερικό έλεγχο και την αναβάθμιση των διαδικασιών βεβαίωσης και είσπραξης, ενώ την ίδια στιγμή η κεντρική κυβέρνηση οφείλει να υποστηρίξει αυτές τις βελτιώσεις, απλοποιώντας το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και διευκολύνοντας τη ροή της πληροφόρησης μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών.

Τα συμπεράσματα της παρούσας έρευνας σχετικά με το βαθμό και τον έλεγχο εισπραξιμότητας των εσόδων των ΟΤΑ α' βαθμού στην Ελλάδα θα πρέπει να εξετάζονται με προσοχή, λόγω των περιορισμών που τη χαρακτηρίζουν, με σημαντικότερο εξ αυτών το γεγονός ότι επιχειρήθηκε αποκλειστικά η διερεύνηση των απόψεων των δημόσιων λειτουργών για το εν λόγω ζήτημα, χωρίς να εφαρμοστεί συγκριτική ανάλυση αυτών των ευρημάτων με άλλα ποσοτικά στοιχεία. Η μελλοντική έρευνα θα πρέπει να εστιάσει στους ιδιαίτερους παράγοντες που επηρεάζουν την εισπραξιμότητα των εσόδων στην τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και στα αναγκαία μέτρα που πρέπει να ληφθούν στο σύνολο των ΟΤΑ και σε συνεργασία μεταξύ αυτών και της κεντρικής κυβέρνησης. Σε μία εποχή που η οικονομική κρίση συνεχίζεται στην Ελλάδα, η οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης και η χρηστή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών θα πρέπει να βρίσκεται στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

Berliner, D. C. (2002). Comment: Educational research: The hardest science of all. *Educational Researcher*, 31(8), 18-20.

Bird, R. (2009). Tax Assignment Revisited. In J. Head & R. Krever (eds), *Tax Reform in the 21st Century* (pp. 441–70). New York: Wolters Kluwer.

Bird, R. (2011). *Subnational Taxation in Developing Nries: A Review of the Literature*. Policy Research Working Paper 5450, World Bank, Washington, DC.

Bird, R. M., Ebel, R. D., & Gianci, S. (2007). Nry Studies: Aspects of the Problem. In R. M. Bird & R. D. Ebel (eds), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Nries: Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry*. Cheltenham, U.K. and Northampton, MA: Edward Elgar.

Blakie, N. (2004). *Designing Social Research*. Oxford: Blackwell.

Christians, C. G. (2000). Ethics and politics in qualitative research. In P. Denzin (eds), *Handbook of qualitative research*. London: Sage.

Dafflon, B. (2012). The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice. In A. Ehtisham & G. Brosio (eds), *Handbook on Federalism*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Devas, N., Munawwar, K., & Simon, D. (2008). *Financing Local Government*. London: Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series.

Eaton, K., Kaiser, K., & Smoke, P. (2011). *The Political Economy of Decentralization Reforms in Developing Nries: A Development Partner Perspective*. Washington, DC: World Bank.

Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2003). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. In J. Martinez-Vasquez & J. Alm (eds), *Public Finance in Developing and Transition Nries: Essays in Honor of Richard M. Bird*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Freire, M. A., & Garzon, H. (2014). Managing Local Revenues. In C. Farvacque-Vitkovic & M. Kopanyi (eds), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments* (pp. 147-214). Washington, DC: World Bank.

Howe, K. R., & Moses, M. S. (1999). Chapter 2: Ethics in educational research. *Review of Research in Education*, 24(1), 21-59.

Imi, A. (2005). Fiscal Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note. *Journal of Urban Economics*, 57, 449–461.

Jensen, L. (2001). *Fiscal Design Surveys across Levels of Government*. Tax Policy Studies No. 7. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Kalandadze, K., & Orenstein, M. A. (2009). Electoral Protests and Democratization: Beyond the Color Revolutions. *Comparative Political Studies*, 42 (11), 1403–1425.

Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (1997). *Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons*. Working Paper No. 97-6, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

McNeil, M., & Malena, C. (2010). Social Accountability in Africa. In M. McNeil & C. Malena (eds), *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa* (pp. 1–28). Washington, DC: World Bank.

Regulski, J. (2010). *A Practical Guide to Building Local Government: The Polish Experience*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute.

Sikes, P., Nixon, J., & Carr, W. (2003). *The moral foundations of educational research: knowledge, inquiry and values*. London: McGraw-Hill Education.

Slack, E. (2009). *Guide to Municipal Finance*. Nairobi, Kenya: The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series.

Slack, E., & Chattopadhyay, R. (2009). *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Smoke, P. (2013). Why Theory and Practice Are Different: The Gap between Principles and Reality in Subnational Revenue Systems." In R. M. Bird, & J. Martinez-Vazquez (eds), *Taxation and Development: The Weakest Link. Essays in Honor of Roy Bahl*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Smoke, P., & Taliercio, R. R. (2007). Aid, Public Finance, and Accountability: Cambodian Dilemmas. In J. K. Boyce & M. O'Donnell (eds), *Peace and the Public Purse* (pp. 55–84). London: Lynne Rienner.

World Bank (2000). *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press.

Yilmaz, S., Vaillancourt, F., & Dafflon, B. (2012). State and Local Governments: Why They Matter and How to Finance Them. In R. D. Ebel & J. E. Petersen (eds), *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance* (pp. 45–82). Oxford and New York: Oxford University Press.

Ελληνική

Γαλάνης, Π. (2012). *Κλινική και επιδημιολογική έρευνα*. Αθήνα: Βήτα.

Ελεγκτικό Συνέδριο (2014). *Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου οικονομικού έτους 2013*. Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ελεγκτικό Συνέδριο (2015). *Έκθεση Ελέγχου «Οριζόντιος Έλεγχος Ιδίων Εσόδων Δήμων Θεσσαλονίκης, Πειραιά, Ηρακλείου Κρήτης, Γλυφάδας και Καλαμαριάς χρήσης 2013»*. Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο.

Κυριαζή, Ν. (2002). *Η κοινωνιολογική έρευνα*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Νικολόπουλος, Κ. Κ.(2009). *Προϋπολογισμός ΟΤΑ α' βαθμού*. Χαλκίδα: Αυτοέκδοση

Ρόντος, Κ., & Παπάνης, Ε. (2007). *Στατιστική έρευνα: μέθοδοι και εφαρμογές*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.

Ρούσσο, Π. Λ., & Τσαούσης, Γ. (2002). *Στατιστική εφαρμοσμένη στις κοινωνικές επιστήμες*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Σαββαΐδου, Α. (2009). *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των ΟΤΑ*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης.

Νομοθεσία

Ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α 18/25-01-2013). Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.

Ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2/Α/3-1-1989). Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις.

Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006). Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

Ν. 4304/2014 (ΦΕΚ Α 234/23-10-2014) Έλεγχος των οικονομικών και πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις.

Ν. 4055/2012 (ΦΕΚ 143Α / 28-6-2014). Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής και άλλες διατάξεις.

Ν. 2270/2014 (ΦΕΚ 143Α/28-6-2014). Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.

Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/τ. Α'/07-06-2010). Περιγραφή: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α/ 52/28-02-2013). Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16-06-2001). Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις.

ΠΟΛ. 1062/26-5-2016 (ΦΕΚ 1744/15-6-2016). Καταβολή οφειλών στις Δ.Ο.Υ./Ελεγκτικά Κέντρα με επιταγές, χρεωστικές/πιστωτικές κάρτες ή μετρητά.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Το ερωτηματολόγιο που ακολουθεί σχεδιάστηκε στα πλαίσια της έρευνας της μεταπτυχιακής διατριβής με θέμα «Διαδικασίες εισπραξης εσόδων ΟΤΑ Α' βαθμού και έλεγχος εισπραξιμότητας». Η συμμετοχή σας στην έρευνα θα συμβάλει ουσιαστικά στην προσπάθεια διερεύνησης του πλαισίου εισπραξιμότητας των εσόδων των ΟΤΑ». Δεν υπάρχουν σωστές ή λάθος απαντήσεις. Μας ενδιαφέρει η προσωπική σας άποψη. Οι πληροφορίες, που θα προκύψουν, θα χρησιμοποιηθούν για καθαρά ερευνητικούς σκοπούς. Τα ερωτηματολόγια είναι ανώνυμα και δε χρειάζεται να γράψετε πουθενά το όνομά σας. Ο χρόνος συμπλήρωσης του ερωτηματολογίου δεν υπερβαίνει τα 15 λεπτά της ώρας. Είναι πολύ σημαντικό να απαντήσετε σε όλες τις ερωτήσεις.

Σας ευχαριστούμε για τη συνεργασία σας.

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ

1. Πώς κρίνετε την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων ΟΤΑ;

- Ανεπαρκή
- Μερικώς ανεπαρκή
- Μέτρια
- Ικανοποιητική
- Πολύ ικανοποιητική

2. Πώς κρίνετε την ικανότητα του Δήμου να εξασφαλίζει την πληρότητα των ιδίων εσόδων του;

- Ανεπαρκή
- Μερικώς ανεπαρκή
- Μέτρια
- Ικανοποιητική
- Πολύ ικανοποιητική

3. Κατά πόσο θεωρείτε ότι οι εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας του Δήμου λειτουργούν επαρκώς;

- Καθόλου
- Λίγο
- Μέτρια
- Πολύ
- Πάρα πολύ

4. Κατά πόσο θεωρείτε ότι οι διαδικασίες παρακολούθησης των εσόδων τηρούνται επαρκώς;

- Καθόλου
- Λίγο
- Μέτρια
- Πολύ
- Πάρα πολύ

5. Κατά πόσο θεωρείτε ότι η νομοθεσία υποστηρίζει την εισπραξιμότητα των εσόδων του Δήμου;

<input type="checkbox"/> Καθόλου <input type="checkbox"/> Λίγο <input type="checkbox"/> Μέτρια <input type="checkbox"/> Πολύ <input type="checkbox"/> Πάρα πολύ					
6. Παρακαλώ, απαντήστε πόσο σημαντικά κρίνετε τα παρακάτω σχετικά με την εισπραξιμότητα των εσόδων του Δήμου:	<i>Καθόλου</i>	<i>Λίγο</i>	<i>Μέτρια</i>	<i>Πολύ</i>	<i>Πάρα πολύ</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Εσωτερικές δικλίδες ασφαλείας 2. Νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο 3. Επικοινωνία και συνεργασία με τρίτους φορείς 4. Διαδικασίες υπολογισμού εσόδων 5. Διαδικασίες αναγνώρισης υπόχρεων οφειλετών 6. Διαδικασίες σύνταξης χρηματικών καταλόγων 					
7. Πόσο σημαντικά κρίνετε τα προβλήματα εισπραξιμότητας του Δήμου που παρατηρούνται στα παρακάτω;					
<ol style="list-style-type: none"> 1. Δημοτικά τέλη / δημοτικοί φόροι 2. Τέλη επί των ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών 3. Πρόστιμα Κ.Ο.Κ. 4. Τέλη χρήσης κοινοχρήστων 5. Τέλη και πρόστιμα διαφήμισης 6. Έσοδα από εκμίσθωση ακινήτων 					
8. Παρακαλώ, απαντήστε πόσο σημαντικές κρίνετε τις ελλείψεις σχετικά με την εισπραξιμότητα των εσόδων του Δήμου:					
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ανεπαρκής πολιτική παρακολούθησης του βαθμού εισπραξιμότητας 2. Μη τυποποιημένη διαδικασία ενεργοποίησης αναγκαστικών μέτρων είσπραξης 3. Ανεπαρκής τήρηση μητρώου οφειλετών 4. Εσφαλμένη τήρηση των οικονομικών καταστάσεων 5. Ασαφής καθορισμός καθηκόντων υπαλλήλων 6. Ανεπαρκείς διαδικασίες βεβαίωσης οφειλών 					
9. Παρακαλώ, απαντήστε πόσο σημαντικά θεωρείτε τα παρακάτω για τη					

βελτίωση των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων:						
<ol style="list-style-type: none"> 1. Κωδικοποίηση νομοθεσίας και βελτίωση εσωτερικών δικλίδων 2. Αποτελεσματικότερη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού 3. Αναβάθμιση ελεγκτικών διαδικασιών 4. Δημιουργία κοινού μητρώου φυσικών και νομικών προσώπων 5. Αύξηση βαθμού συνεργασίας μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών 6. Εντατικοποίηση αυτοψιών 						
10. Παρακαλώ, απαντήστε κατά πόσο συμφωνείτε με τις παρακάτω προτάσεις σχετικά με τον έλεγχο εισπραξιμότητας που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο:						
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ο έλεγχος βελτιώνει την ικανότητα είσπραξης των εσόδων του Δήμου 2. Ο έλεγχος παρέχει χρήσιμη, αντικειμενική και αξιόπιστη πληροφόρηση 3. Ο έλεγχος δημιουργεί κίνητρα για τη βελτίωση της εισπραξιμότητας 						
ΔΗΜΟΓΡΑΦΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ						
Φύλο	<input type="checkbox"/> Άνδρας <input type="checkbox"/> Γυναίκα					
Ηλικία	<input type="checkbox"/> 18-35 <input type="checkbox"/> 36-49 <input type="checkbox"/> 50-65 <input type="checkbox"/> >65					
Επίπεδο εκπαίδευσης	<input type="checkbox"/> Απόφοιτος Λυκείου <input type="checkbox"/> Απόφοιτος ΑΕΙ <input type="checkbox"/> Απόφοιτος ΤΕΙ <input type="checkbox"/> Μεταπτυχιακό <input type="checkbox"/> Διδακτορικό					
Θέση στον οργανισμό	<input type="checkbox"/> Υπάλληλος <input type="checkbox"/> Προϊστάμενος <input type="checkbox"/> Διευθυντής <input type="checkbox"/> Αιρετός					