

**ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ ΣΕ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ:  
ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΗΓΕΣΙΑ ΥΠΟ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ**



Νοέμβριος 2015



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Ταμείο  
Περιφερειακής Ανάπτυξης



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας & Θρησκευμάτων  
Γενική Γραμματεία Έρευνας & Τεχνολογίας



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ & ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ



η περιφέρεια στο **επίκεντρο** της ανάπτυξης

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ),  
στο πλαίσιο του Ε.Π. Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα (ΕΠΑΝ II) και των Π.Ε.Π. Αττικής, Π.Ε.Π. Μακεδονίας - Θράκης

SPONSORED BY THE



Federal Ministry  
of Education  
and Research

## **ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΟΜΑΔΑ**

### **Ελληνική Ομάδα**

Αναπληρωτής Καθηγητής Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας (Επιστημονικός Υπεύθυνος)

Καθηγητής Γιάννης Ψυχάρης

Επίκουρος Καθηγητής Δημήτρης Καλλιώρας

Αλεξία Τιμοθέου (MSc.)

Δημήτρης Απίστουλας (Υπ. Δρ.)

Δέσποινα Νάσσαινα (Υπ. Δρ.)

Εύη Γεωργάκη (Υπ. Δρ.)

Μαρία-Άρτεμις Κολλιριάτη (Υπ. Δρ.)

### **Γερμανική Ομάδα**

Καθηγητής Hubert Heinelt (υπεύθυνος προγράμματος)

Δρ. Giorgos Terizakis (Επιστημονικός Υπεύθυνος)

Καθηγητής Panagiotis Getimis

Philipp Stolzenberg (Υπ. Δρ.)

## **ΕΤΑΙΡΟΙ ΈΡΓΟΥ**



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικό και Καποδιστριακό  
Πανεπιστήμιο Αθηνών



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

## **ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΑ ΕΡΓΟΥ REPOS**

[www.repos-project.eu](http://www.repos-project.eu)

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
2.	ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ .....	8
2.1	Το σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας .....	8
2.2	Οι Δημοσιονομικές Προκλήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	11
3.	ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΣΕ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ .....	15
3.1	Στόχοι Πολιτικής για Δημοσιονομική Σταθεροποίηση.....	15
3.2	Μεταρρυθμιστικές Επιλογές για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής σε Κεντρικό Επίπεδο .....	16
3.2.1	Ο Νόμος Καλλικράτη και η Δημοσιονομική Σταθεροποίηση.....	16
3.2.2	Αξιολόγηση των Μεταρρυθμίσεων .....	18
3.3	Μεταρρυθμιστικές Επιλογές για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής σε Τοπικό Επίπεδο .....	19
3.3.1	Θεσμικό Πλαίσιο και Ηγεσία .....	19
3.3.2	Δημοτικά Μέτρα Δημοσιονομικής Σταθεροποίησης .....	21
4.	ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΘΕΣΜΟΙ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΗΓΕΣΙΑ.....	23
4.1	Προτάσεις Πολιτικής για το Πολιτικό και Δημοσιονομικό Σύστημα .....	24
4.2	Προτάσεις προς τους τοπικούς φορείς.....	26

## ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

- I. Το παρόν κείμενο πολιτικής διατυπώνει προτάσεις πολιτικής που απευθύνονται στους υπεύθυνους χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής για την τοπική αυτοδιοίκηση, είτε αυτοί βρίσκονται σε κεντρικό, είτε σε τοπικό επίπεδο. Ξεκινώντας με την αξιολόγηση της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, προχωράει στην αξιολόγηση της δημοσιονομικής σταθεροποίησης που εφαρμόστηκε σε επιλεγμένους δήμους της Ελλάδας, για να εξηγήσει πώς η δημοτική ηγεσία αντέδρασε μέσα στο συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο.
- II. Η οικονομική κρίση επέφερε σημαντικές μειώσεις στα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης (είτε αυτά προέρχονταν από κρατικούς πόρους, είτε από δημοτική φορολόγηση), ενώ ταυτόχρονα οι ανάγκες για κοινωνική πολιτική, στέγαση, περίθαλψη και μεταναστευτική πολιτική αυξήθηκαν. Έτσι, οι δήμοι βρέθηκαν αντιμέτωποι με μια απότομη δημοσιονομική κατάρρευση, την ώρα όπου πιέζονταν να επιλύσουν πολλά προβλήματα.
- III. Αυτές οι προκλήσεις εστιάστηκαν κυρίως στις αστικές περιοχές. Οι δημοτικοί φορείς παρέκαμψαν βασικούς κανόνες, αποφεύγοντας να εξοφλούν τους προμηθευτές τους, προκειμένου να χρηματοδοτήσουν την παροχή των δημοτικών υπηρεσιών και να διασφαλίσουν τη δική τους ρευστότητα. Οι πραγματικές διαστάσεις του προβλήματος δεν ήταν εμφανείς για μεγάλο διάστημα, καθώς οι δήμοι επιβαρύνονταν και από ένα μεγάλο αριθμό δημοτικών επιχειρήσεων και οργανισμών. Σε αυτά ήρθε να προστεθεί και η μεταβίβαση πολλών αρμοδιοτήτων προς τους δήμους, χωρίς την αντίστοιχη μεταφορά των απαραίτητων πόρων. Έτσι, τα δημοτικά οικονομικά προβλήματα ήταν τελικά απόρροια και εξωγενών παραγόντων, τους οποίους οι δήμοι δεν μπορούσαν να ελέγξουν, αλλά και ενδογενών αιτιών, που προκλήθηκαν από λάθος ενέργειες στο τοπικό επίπεδο.
- IV. Στο κατώφλι της κρίσης η ελληνική κυβέρνηση προχώρησε σε μια ευρεία λειτουργική, δημοσιονομική και εδαφική μεταρρύθμιση, τον Καλλικράτη, με στόχο να αντιμετωπίσει και αυτά τα προβλήματα. Τα αποτελέσματα είναι ανάμικτα. Αν και η μεταρρύθμιση ήταν συνολική και ανέδειξε σημάδια δημοσιονομικής σταθεροποίησης, αυτά φαίνεται να είναι βραχυπρόθεσμα, καθώς η βιωσιμότητα της εξυγίανσης είναι αμφισβητήσιμη. Επιπλέον, οι ανεπάρκειες στην εφαρμογή και η απουσία δημοσιονομικής αποκέντρωσης αντανακλούν το έλλειμμα εμπιστοσύνης μεταξύ του κεντρικού και του τοπικού επιπέδου.
- V. Οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν σε κάθε δήμο για δημοσιονομική σταθεροποίηση ήταν διαφορετικές, αλλά το κυρίαρχο μέτρο προς τη σταθεροποίηση ήταν οι οριζόντιες περικοπές, οι οποίες εφαρμόστηκαν με σταδιακά βήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις έγιναν προσπάθειες εκσυγχρονισμού της διοίκησης αλλά και επανακαθορισμός προτεραιοτήτων στην παροχή υπηρεσιών. Αφού το κράτος εφάρμοσε απότομες και οριζόντιες μειώσεις στους πόρους προς την τοπική αυτοδιοίκηση, ο πολυετής δημοσιονομικός σχεδιασμός ήταν αδύνατος για τους δήμους και οι ad hoc αποφάσεις για λήψη μέτρων έγιναν μονόδρομος. Η ευελιξία και η εφευρετικότητα ήταν οι κατάλληλες απαντήσεις μέσα σε αυτό το αβέβαιο περιβάλλον.
- VI. Οι ξεχωριστές προσεγγίσεις των επιμέρους δήμων για τη δημοσιονομική τους σταθεροποίηση επηρεάστηκαν μεν από το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και

από τα διαφορετικά συλλήψεις σε κάθε δήμο. Έτσι, οι προτάσεις πολιτικής εστιάζουν στους δύο αυτούς παράγοντες και εξειδικεύονται στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Το συγκεκριμένο κείμενο πολιτικής υπογραμμίζει την αναγκαιότητα δημοσιονομικής αποκέντρωσης, περιλαμβανομένων των δημοτικών φόρων. Οι περικοπές των πόρων θα πρέπει επίσης να αποφεύγονται, έτσι ώστε να ενισχύονται τα κίνητρα και οι ικανότητες της μακροχρόνιας δημοσιονομικής διαχείρισης των δήμων.

- VII. Επιπλέον, τονίζεται η ανάγκη για εγκατάλειψη του αυστηρά δημαρχο-κεντρικού μοντέλου και η ενίσχυση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στη λήψη αποφάσεων. Απαιτείται επίσης μεγαλύτερη διαφάνεια στις δημοσιονομικές πολιτικές, ενίσχυση του επαγγελματισμού στην οικονομική διοίκηση των δήμων και κινητοποίηση για εξεύρεση επιπλέον οικονομικών πόρων
- VIII. Το κείμενο αυτό εκπονήθηκε στα πλαίσια του ερευνητικού προγράμματος «Μεταρρύθμιση Πολιτικών Συστημάτων σε καιρούς κρίσης» (REPOS), το οποίο συγκρίνει τη δημοσιονομική σταθεροποίηση σε επιλεγμένους δήμους της Ελλάδας και της Γερμανίας. Το REPOS αποτελεί μέρος της Διμερούς Ε&Τ Συνεργασίας Ελλάδας-Γερμανίας 2013-2015 και χρηματοδοτείται για την ελληνική πλευρά από το ΕΣΠΑ και από εθνικούς πόρους και για τη γερμανική πλευρά από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Παιδείας και Έρευνας. Η πρώτη φάση του έργου ήταν αφιερωμένη στη δημοσιονομική σταθεροποίηση, ενώ η δεύτερη θα εστιάσει σε καινοτομίες των δήμων στην οικονομική και κοινωνική πολιτική.

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οικονομική κρίση επηρέασε την τοπική αυτοδιοίκηση σε όλη την Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας. Καθώς οι κρατικοί πόροι και τα έσοδα από τη δημοτική φορολόγηση μειώνονταν, τα έξοδα για κοινωνικές πολιτικές αυξάνονταν. Η τοπική αυτοδιοίκηση υποτίθεται ότι θα εξισορροπούσε αστοχίες και αποτυχίες των κεντρικών κυβερνήσεων. Η στέγαση, η ιατρική περίθαλψη, η εσωτερική ασφάλεια και η μεταναστευτική πολιτική είναι μόνο μερικοί από τους τομείς όπου οι δήμοι κλήθηκαν να αναλάβουν το ρόλο του εγγυητή για τα ανώτερα επίπεδα. Αν και τα χαρακτηριστικά της κρίσης διαφέρουν από χώρα σε χώρα, το τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα επηρεάστηκε δημοσιονομικά και κοινωνικο-οικονομικά από μια ξαφνική κατάρρευση. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποδείχτηκε, στη συνέχεια, ως ένα πολλά υποσχόμενο εργαλείο για επιτυχημένες πολιτικές σταθεροποίησης. Ωστόσο, στο ερώτημα κατά πόσο οι πόλεις μπορούν πράγματι να υποκαταστήσουν τα δυσλειτουργικά κράτη, όπως συμβουλεύει ο Barber στο περίφημο βιβλίο του «Αν οι δήμαρχοι κυβερνούσαν τον κόσμο», δεν υπάρχει ξεκάθαρη απάντηση (Barber, 2013). Γι' αυτό η κρίση απαιτεί ένα θεσμικό επανασχεδιασμό των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς κι ενισχυμένη τοπική ηγεσία.

Τα προβλήματα των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης και των δήμων δεν έχουν μία μόνο λύση. Συνεπώς, οι πρόσφατες προσπάθειες δημοσιονομικής σταθεροποίησης διαφέρουν αισθητά από χώρα σε χώρα. Στην Ελλάδα ακολουθήθηκε ένα μοντέλο μεταρρύθμισης (Καλλικράτης) που συνδύασε την εδαφική αναδιάρθρωση με αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων και αυστηρότερη δημοσιονομική διαχείριση. Στη συνέχεια, μετά την είσοδο στην εποχή των μνημονίων, ακολούθησαν οριζόντιες περικοπές προερχόμενες από το κεντρικό επίπεδο, ένα πρόγραμμα ληξιαρχών οφειλών και νέοι μηχανισμοί επιτήρησης. Η έρευνα έδειξε ότι η προσέγγιση αυτή έδωσε αξιοπρόσεκτα επιτυχή δημοσιονομικά αποτελέσματα, αν και μάλλον βραχυπρόθεσμα, διότι η βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων απειλείται από την της έλλειψη αποδοχή από το τοπικό επίπεδο και τις τοπικές κοινωνίες.

Το παρόν κείμενο πολιτικής διατυπώνει προτάσεις πολιτικής προς τους αρμόδιους διάφορων πολιτικών επιπέδων για θέματα δημοσιονομικής πολιτικής της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στον επανασχεδιασμό της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και στην ενίσχυση της τοπικής ηγεσίας. Επίσης, διερευνήθηκαν συγκεκριμένοι τοπικοί διάλογοι πάνω στα θέματα των δημοσιονομικών πολιτικών. Η κεντρική ιδέα ήταν να προταθούν αποτελεσματικές και αποδοτικές πολιτικές επιλογές για να επιτευχθεί δημοσιονομική ευελιξία, αλλά και για να αναδειχθεί ο ρόλος του τοπικού επιπέδου ως ενός σημαντικού επιπέδου δημοκρατικής λήψης αποφάσεων.

Αυτό το κείμενο πολιτικής εκπονήθηκε στα πλαίσια του ερευνητικού προγράμματος «Μεταρρύθμιση πολιτικών συστημάτων σε καιρούς κρίσης» (REPOS), το οποίο συνέκρινε

δημοσιονομικές πολιτικές σταθεροποίησης στις χώρες της Ελλάδας και της Γερμανίας, μέσα από τη μελέτη περιπτώσεων 10 δήμων (έξι στην Ελλάδα και τέσσερις στη Γερμανία). Οι ερευνητές πραγματοποίησαν επίσης συνεντεύξεις με 65 συνολικά φορείς στην Ελλάδα (από δήμους, την τοπική κοινωνία, τις εποπτικές αρχές και τα αρμόδια υπουργεία). Καθώς το πρόγραμμα εστίασε σε μεγάλες και μεσαίου μεγέθους πόλεις, η έρευνα περιλαμβάνει τον τύπο ακριβώς του δήμου που επηρεάστηκε περισσότερο από τα δημοσιονομικά προβλήματα, αφού τα σχετικά στοιχεία δείχνουν ότι σε αυτές τις πόλεις είχαμε τις συγκριτικά περισσότερες περιπτώσεις δήμων με σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα και υπερχρέωση. Αυτό σημαίνει ότι οι προτάσεις πολιτικής θα πρέπει να μεταφέρονται με προσοχή σε δήμους μικρότερου μεγέθους.

Το πρώτο κεφάλαιο περιγράφει τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και περιγράφει τις δημοσιονομικές προκλήσεις που παρουσιάστηκαν στο τοπικό επίπεδο. Το επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζει τις μεταρρυθμίσεις και τα μέτρα που χρησιμοποιήθηκαν, είτε από το κεντρικό, είτε από το τοπικό επίπεδο για την επίλυση αυτών των προβλημάτων. Το τελευταίο κεφάλαιο παραθέτει τις προτάσεις πολιτικές, όπως αυτές προέρχονται από την έρευνα που προηγήθηκε. Οι προτάσεις περιλαμβάνουν θεσμικές μεταρρυθμίσεις που απευθύνονται σε φορείς του κεντρικού επιπέδου, αλλά και μέτρα δημοσιονομικής σταθεροποίησης των δήμων, όπως και προσανατολισμούς της πολιτικής και διοικητικής ηγεσίας, που απευθύνονται στους φορείς του τοπικού επιπέδου.

**Σχήμα 1: Προφίλ έργου REPOS****Μεταρρύθμιση πολιτικών συστημάτων σε καιρούς κρίσης (REPOS)**

Το έργο «Μεταρρύθμιση Πολιτικών Συστημάτων σε καιρούς κρίσης: Το παράδειγμα της Δημοσιονομικής Σταθεροποίησης Ελληνικών και Γερμανικών Δήμων» (REPOS) αποτελεί μέρος της Ελληνογερμανικής Ερευνητικής & Τεχνολογικής Συνεργασίας. Χρηματοδοτείται από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εκπαίδευσης και Έρευνας της Γερμανίας και από το Υπουργείο Παιδείας & Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού της Ελλάδας.

**Κύριοι στόχοι**

- Συγκριτική διερεύνηση των θεσμών και των τύπων ηγεσίας ώστε να βρεθούν ευκαιρίες και εμπόδια για μεταρρυθμίσεις
- Αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων που έγιναν στα συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης και των πολιτικών δημοσιονομικής σταθεροποίησης στους δήμους
- Εξαγωγή μαθημάτων και προτάσεων πολιτικής για βιώσιμες μεταρρυθμίσεις

**Βασικά ερωτήματα έρευνας**

1. Πώς τα θεσμικά πλαίσια και οι εθνικές ιδιαιτερότητες των δύο χωρών επηρεάζουν τη δημοσιονομική σταθερότητα των δήμων;
2. Πώς οι παράγοντες που σχετίζονται με τους δρώντες και οι ιδιαίτερες μεταβλητές κάθε περίπτωσης επηρεάζουν τη δημοσιονομική σταθερότητα μέσα στις ίδιες θεσμικές δομές, μέσα στην ίδια χώρα;
3. Πώς οι διαφορετικές αντιλήψεις του προβλήματος από τους δρώντες κάθε περίπτωσης αντικατοπτρίζονται στον τοπικό διάλογο για τα δημοσιονομικά προβλήματα και πώς μπορεί να μεταφραστεί η ιδιαιτερότητα κάθε περίπτωσης/δήμου;

**Μεθοδολογία**

- Μελέτες περιπτώσεων: 10 συνολικά (6 στην Ελλάδα και 4 στη Γερμανία)
- Δομημένες συνεντεύξεις: 99 σε τοπικό (δήμαρχοι, διοίκηση δήμων, κοινωνικοί φορείς κλπ.) και σε ανώτερα επίπεδα (υπουργεία, Παρατηρητήριο κλπ.) σε Ελλάδα και Γερμανία
- Ανάλυση κειμένων με το πρόγραμμα MAXQDA: τοπικός τύπος, πρακτικά δημοτικών συμβουλίων, δελτία τύπου κλπ.

**2. ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ****2.1 Το σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ελλάδας**

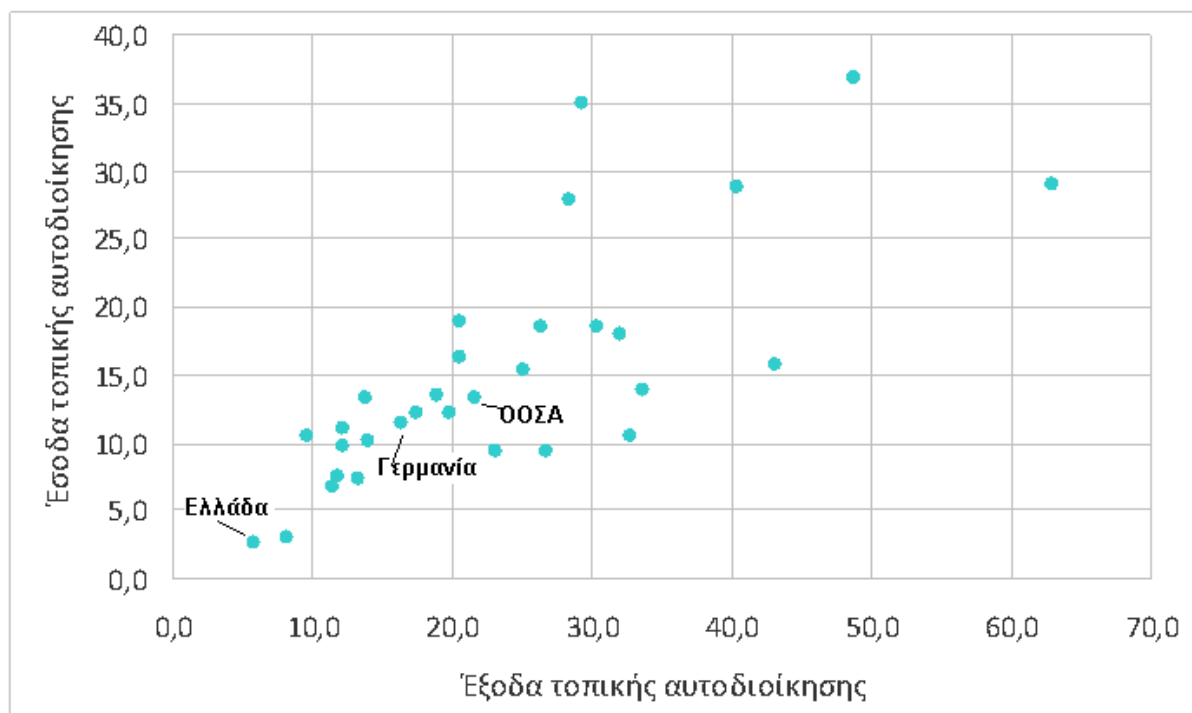
Τα συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης, ειδικότερα η θεσμική κατανομή εξουσιών μεταξύ των πολιτικών επιπέδων και μεταξύ των τοπικών φορέων, επηρεάζουν το φάσμα εφαρμόσιμων πολιτικών για τη σταθεροποίηση των προϋπολογισμών των δήμων.

Το ελληνικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης αναλύεται σε δύο επίπεδα. Πρώτα, όσον αφορά στις κάθετες σχέσεις, που αναπτύσσονται μεταξύ του τοπικού και των ανωτέρων επιπέδων, και δεύτερον, στις οριζόντιες σχέσεις, μεταξύ των διαφόρων δρώντων του τοπικού επιπέδου (π.χ. μεταξύ του δημάρχου και του δημοτικού συμβουλίου, αλλά και μεταξύ των δημοτικών οργάνων και της τοπικής κοινωνίας). Και οι δύο αυτές διαστάσεις επηρεάζουν το βαθμό των δημοσιονομικών προκλήσεων, τις αιτίες τους και το εύρος των πολιτικών επιλογών, ώστε να εξυγιανθούν οι προϋπολογισμοί των δήμων. Από την άλλη



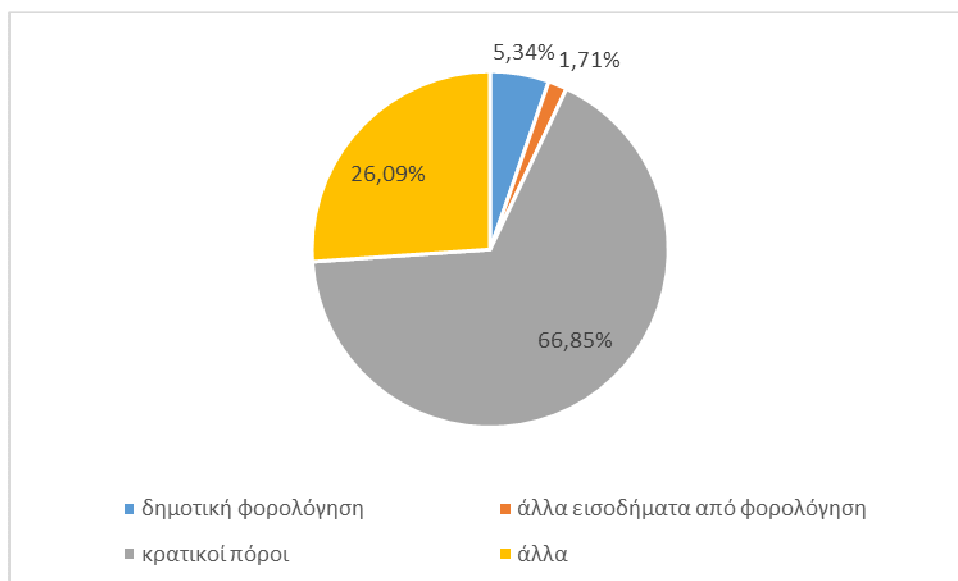
πλευρά, και οι δύο διαστάσεις είναι ανοιχτές απέναντι σε θεσμικές αλλαγές που μπορεί να προέλθουν από τα ανώτερα επίπεδα, όπως αποδεικνύουν οι διεθνείς τάσεις που βαδίζουν προς τη δημοσιονομική αποκέντρωση και τη θεσμική ενδυνάμωση των δημάρχων. Βέβαια, στην περίπτωση του ενιαίου κράτους της Ελλάδας, ενώ το Σύνταγμα κάνει λόγο για διοικητική αποκέντρωση αλλά και για οικονομική αυτοτέλεια και για τοπικά έσοδα, δεν εκχωρεί τέτοιους ρόλους στο τοπικό επίπεδο.

**Σχήμα 2: Έσοδα και Δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστά των γενικών κρατικών εσόδων και εξόδων σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες του ΟΟΣΑ**

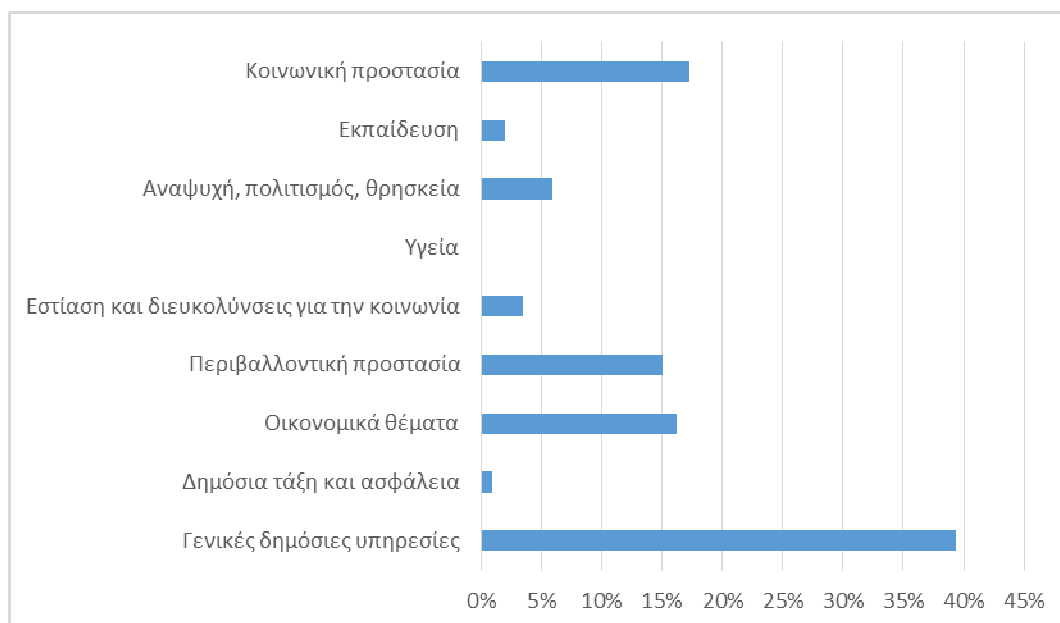


Πηγή: ΟΟΣΑ, 2013

Επίσης, η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση έχει περιορισμένες αρμοδιότητες, ενώ και η σύνθεση του προϋπολογισμού τους δείχνει ότι οι δήμοι έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες στην κοινωνική πολιτική και στην εκπαίδευση. Ένα άλλο σημαντικό θέμα είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι απόλυτα εξαρτημένη από τους κρατικούς πόρους, με τα δικά της έσοδα να φτάνουν πολύ χαμηλά ποσοστά. Έτσι, η οικονομική εξάρτηση από το κράτος και η σχέση μεταξύ κρατικών και δημοτικών αρμοδιοτήτων επιβάλλει αυστηρούς δημοσιονομικούς κανόνες και έλεγχο.

**Σχήμα 3: Διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ποσοστά το 2011**

Πηγή: ΟΟΣΑ, 2015

**Σχήμα 4: Διάρθρωση των δημοτικών δαπανών επί του συνόλου των δημοτικών δαπανών το 2011**

Πηγή: ΟΟΣΑ, 2013α

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από έναν ισχυρό δήμαρχο, ο οποίος είναι επικεφαλής ενός συγκεκριμένου συνδυασμού στις δημοτικές εκλογές και μια απλή πλειοψηφία των έγκυρων ψήφων, ακόμη και στο δεύτερο γύρο, αρκεί για το δημαρχιακό θώκο και τα τρία πέμπτα του δημοτικού συμβουλίου. Έτσι, ο δήμαρχος ελέγχει την πλειοψηφία του συμβουλίου και έχει την κεντρική ευθύνη για όλες τις εκτελεστικές λειτουργίες. Αν και ο δήμαρχος φαίνεται να είναι ιδιαίτερα ισχυρός, ο χαμηλός βαθμός αποκέντρωσης λειτουργιών προς την αυτοδιοίκηση, σημαίνει ότι οι αρμοδιότητές του είναι περιορισμένες. Γι' αυτό και ονομάζεται «πολιτικός δήμαρχος» με κύρια ευθύνη να

αποκτήσει πρόσβαση στα υψηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης, διεκδικώντας πόρους και έργα για το δήμο του. Έτσι, το ίδιο το θεσμικό πλαίσιο δεν του παρέχει κίνητρα να επιβάλει δημοσιονομική πειθαρχία στο δήμο του.

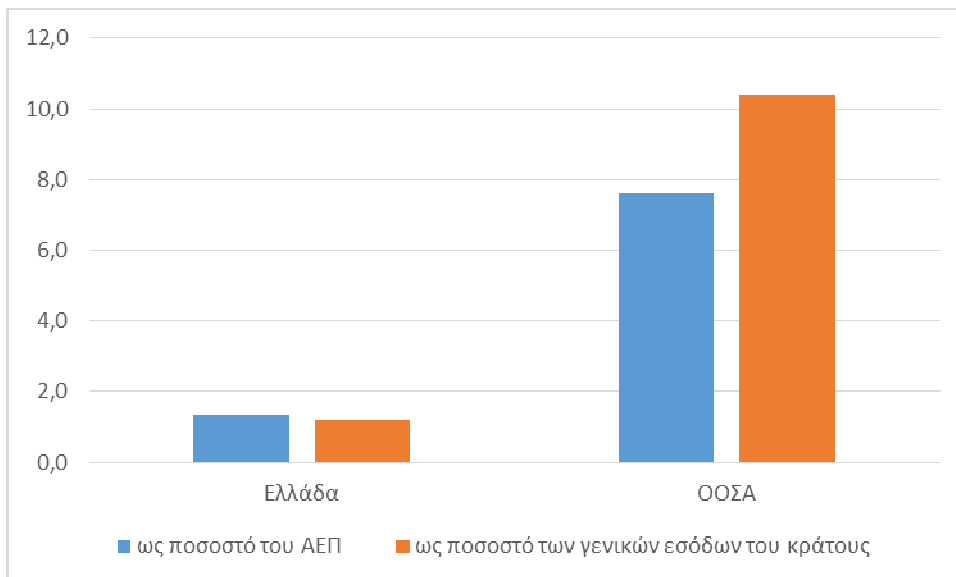
#### Πίνακας 1: Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης

<b>Διάσταση κάθετων εξουσιών</b>	
Πρόσβαση σε υψηλότερα πολιτικά επίπεδα	υψηλή
Αρμοδιότητες	λίγες, αδύναμες
Οικονομική αυτονομία	χαμηλή
Εξάρτηση από επιχορηγήσεις	υψηλή
Δημοσιονομική επιτήρηση	νομική, ιεραρχική
Δημοσιονομικοί κανόνες	νομικά αυστηροί
<b>Διάσταση οριζόντιων εξουσιών</b>	
Πολιτική ηγεσία I	ισχυρός δήμαρχος
<b>Διάσταση συνδυασμένης ηγεσίας</b>	
Πολιτική ηγεσία II	πολιτικός δήμαρχος

## 2.2 Οι Δημοσιονομικές Προκλήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το χρέος της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί μόνο ένα μικρό μέρος του δημόσιου χρέους. Ως ποσοστό του ΑΕΠ και ως ποσοστό του συνολικού δημοσίου χρέους είναι μικρότερο του μέσου όρου του ΟΟΣΑ κι αυτό δεν είναι περίεργο, ενόψει του γεγονότος ότι η Ελλάδα είναι μια από τις πιο συγκεντρωτικές χώρες.

**Σχήμα 5: Το χρέος της τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ και ως ποσοστό των γενικών εσόδων του κράτους**



Πηγή: Υπολογισμός από στοιχεία ΟΟΣΑ 2013, (Government at a glance 2013. Paris: OECD Publishing)

Δεδομένου ότι το τοπικό επίπεδο έχει λίγα έσοδα από τοπική φορολόγηση, ενώ δεν διαθέτει αξιόλογη διακριτική ευχέρεια ως προς τα έσοδα αυτά, η δυνατότητα των δήμων να επιλύουν δημοσιονομικά προβλήματα περιορίζεται ακόμη περισσότερο.

**Πίνακας 2: Δημοτικό χρέος ως ποσοστό των διαφορετικών τύπων δημοτικών εσόδων**

	ΟΑΣΑ	Ελλάδα
Χρέος ΤΑ ως ποσοστό των τοπικών εσόδων	136	119
Χρέος ΤΑ ως ποσοστό των τοπικών εσόδων από φόρους	-	1736
Χρέος ΤΑ ως ποσοστό των ιδίων εσόδων	-	2290

Πηγή: Υπολογισμοί από στοιχεία του ΟΟΣΑ, 2013

Παρόλα αυτά, τα οικονομικά δεδομένα θα πρέπει να ερμηνευτούν με προσοχή. Οι αιτίες τους είναι ανόμοια κατανομημένες στις περιφέρειες της χώρας, με τις αστικές περιοχές όπως η Αττική να υποφέρουν περισσότερο από την οικονομική κρίση. Μια από τις βασικότερες αιτίες της υπερχρέωσης των δήμων βρίσκεται στις ληξιπρόθεσμες οφειλές. Οι δήμοι χρησιμοποιούσαν την τακτική αυτή για να χρηματοδοτούν υπηρεσίες τους, παρακάμπτοντας τους κανόνες μεταθέτοντας την εξόφληση των υποχρεώσεών τους προς τρίτους στο μέλλον. Έτσι όμως αφήναν έκθετους τους προμηθευτές και τους εργολάβους τους, προκαλώντας σωρεία προβλημάτων σε μικρές και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεις της περιοχής τους.

Επίσης, ένα μεγάλο μέρος του δημοτικού χρέους δεν ήταν φανερό μέχρι σήμερα. Για παράδειγμα, το χρέος των δημοτικών επιχειρήσεων δεν καταγραφόταν, έως ότου με τον Καλλικράτη δόθηκε η δυνατότητα διάλυσης και ρευστοποίησης πολλών τέτοιων επιχειρήσεων. Σημαντική πρόκληση για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ο επαναπροσδιορισμός προτεραιοτήτων στον προϋπολογισμό, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει σε μείωση τα κόστη των λειτουργικών εξόδων και του προσωπικού αυξάνοντας παράλληλα τις τοπικές επενδύσεις (μόλις 31%). Πρέπει βέβαια να τονιστεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει πληγεί και από τις δραματικές περικοπές των κεντρικών πόρων (αθροιστική μείωση έως και 60% σε πέντε χρόνια) κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης.

**Πίνακας 3: Δημοτικό χρέος στους επιλεγμένους δήμους μελέτης**

	Δημοτικό χρέος κατά κεφαλή το 2011	Δημοτικό χρέος σε % των ετήσιων εσόδων το 2011
Αθήνα	406	52
Μαρούσι	2,008	231
Πειραιάς	913	99
Νίκαια-Αγ. Ιωάννης Ρέντης	711	131
Πάτρα	187	35
Βόλος	186	33

Πηγή: Υπολογισμός βασισμένος σε επίσημα δεδομένα του Υπουργείου Εσωτερικών

Στην έρευνα που πραγματοποιήθηκε, οι αιτίες υπερχρέωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης κατηγοριοποιήθηκαν σε εξωγενείς, τις οποίες οι δήμοι αδυνατούν να ελέγξουν, και σε ενδογενείς, που προκαλούνται από αστοχίες σε τοπικό επίπεδο.

**Πίνακας 4: Αιτίες δημοσιονομικών προκλήσεων και η δεκτικότητα τους σε αλλαγές πολιτικής (όπου χ είναι σημαντική αιτία / μεγάλη δεκτικότητα, (χ) μέτριας σημασίας αιτία/ μέτρια δεκτικότητα και – δεν ήταν σημαντική αιτία / δεν έχει δεκτικότητα)**

	ενδογενής/ εξωγενής	Ελληνική ΤΑ	Δεκτικότητα σε αλλαγές πολιτικής
Φορολόγηση ανωτέρων επιπέδων	εξωγενής	x	x
Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από ανώτερα επίπεδα και αυξημένα στάνταρ υπηρεσιών	εξωγενής	(x)	x
Σχέδια εξισορρόπησης / πολιτική επιχορηγήσεων	εξωγενής	x	x
«Δημοσιονομική πλάνη» / έλλειψη υπευθυνότητας	εξωγενής	x	(x)
Επιχειρηματικός κύκλος	εξωγενής	x	-
Κοινωνικοοικονομικές συνθήκες	εξωγενής	(x)	-
Κώδικες ΤΑ / θεσμική δύναμη δημάρχων	εξωγενής	-	x
Δημοσιονομικοί κανόνες / επιτήρηση	εξωγενής	-	x
Γεωγραφική θέση	εξωγενής	x	-
Μέγεθος συμβουλίων	ενδογενής / εξωγενής	x	x
Πολιτικός επιχειρηματικός κύκλος	ενδογενής / εξωγενής	x	-
Πολιτικές των παρατάξεων	ενδογενής	x	(x)
Κατακερματισμός των συμβουλίων	ενδογενής	-	(x)
Τοπική πολιτική κουλτούρα	ενδογενής	-	(x)
Ικανότητα ηγεσίας	ενδογενής	x	(x)

Τα ανώτερα επίπεδα διακυβέρνησης έχουν ισχυρά κίνητρα να σταθεροποιήσουν τους προϋπολογισμούς τους και να ικανοποιήσουν τα αιτήματα των πολιτών μεταθέτοντας τα βάρη που προκύπτουν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι εμφανίστηκαν πρακτικές όπως η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων χωρίς τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους και οι φοροαπαλλαγές, αλλά και οι περικοπές ή παγώματα επιχορηγήσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι η υψηλή εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τους κρατικούς πόρους αυξάνει τη λεγόμενη «δημοσιονομική πλάνη»: Καθώς οι φορολογούμενοι δημότες δεν γνωρίζουν τους τελικούς αποδέκτες των φόρων που πληρώνουν, οι δήμοι είναι λιγότερο υπόλογοι στις τοπικές κοινωνίες. Έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει την τάση να αυξάνει τις δαπάνες της και πέραν του επιπέδου που ικανοποιεί τις πραγματικές τοπικές ανάγκες. Οι αρχές εποπτείας και οι δημοσιονομικοί κανόνες θα μπορούσαν θεωρητικά να περιορίσουν αυτό

το πρόβλημα. Ωστόσο, οι δήμοι συχνά, εν μέρει και με τη στήριξη ανώτερων επιπέδων, αποδείχθηκαν αρκετά δημιουργικοί στο να παρακάμψουν αυτούς τους περιορισμούς.

Επιπλέον, όχι μόνο η οριζόντια κατανομή εξουσιών, αλλά και η κάθετη κατανομή εξουσίας θα μπορούσε να επηρεάσει τη δημοσιονομική επίδοση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο ισχυρός ρόλος του δημάρχου φαίνεται με μια πρώτη ματιά να είναι ευνοϊκός. Θα αναμενόταν δηλαδή να ενισχύει τη δημοσιονομική σταθερότητα προάγοντας έτσι το συμφέρον του δήμου. Η θεωρία επίσης θέλει τους δημάρχους να ξεπερνάνε όχι μόνο τα «προβλήματα επίδοσης», αλλά και τα «προβλήματα δημοκρατίας», συνεργαζόμενοι με διαφορετικές παρατάξεις στο δημοτικό συμβούλιο και με φορείς της τοπικής κοινωνίας. Ωστόσο, η υπόθεση ότι οι ισχυροί δήμαρχοι ευνοούν τη δημοσιονομική πειθαρχία είναι υπεραπλουστευμένη. Συγκεκριμένα ενδογενή χαρακτηριστικά της τοπικής ηγεσίας επηρεάζουν τα δημοσιονομικά αποτελέσματα ενός δήμου, αλλά είναι αδύνατον να τυποποιήσει κανείς αυτά τα χαρακτηριστικά ηγεσίας με όρους τυπικών προσόντων ή πολιτικών παρατάξεων.

Σε γενικές γραμμές, η έρευνα έδειξε ότι στην επίλυση του προβλήματος πρέπει να συμπεριληφθούν όλα τα πολιτικά επίπεδα. Τα ανώτερα επίπεδα οφείλουν να παρέχουν βραχυπρόθεσμα οικονομικές ανάσες και μακροπρόθεσμα θεσμικές αλλαγές, ενώ το τοπικό επίπεδο πρέπει να συμβάλει ενισχύοντας την ηγεσία και τη στρατηγική διαχείριση.

### 3. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΣΕ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

#### 3.1 Στόχοι Πολιτικής για Δημοσιονομική Σταθεροποίηση

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένας από τους κύριους πυλώνες κάθε δημοκρατικού καθεστώτος, η συμμετοχή των πολιτών ασκείται πολύ πιο άμεσα στο τοπικό επίπεδο, ενώ και οι τοπικές αρχές με ουσιαστικές ευθύνες μπορούν να παρέχουν μια διοίκηση που είναι όχι μόνο αποτελεσματική αλλά και κοντά στον πολίτη.

Η πρόκληση για όσους χαράσσουν πολιτική είναι να βρουν λύσεις χωρίς να αθετήσουν τις υποσχέσεις για αποκέντρωση. Από τη μια, η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να ενδυναμωθεί ώστε να ανταποκριθεί στα τοπικά αιτήματα και να ενισχύσει τη δημοκρατική λήψη αποφάσεων. Από την άλλη, τα ανώτερα επίπεδα οφείλουν να συνειδητοποιήσουν τους κινδύνους της αποκέντρωσης εξουσιών, οι οποίοι επιτείνονται από το πρόβλημα των υπο-εθνικών χρεών. Η δημοσιονομική σταθεροποίηση συζητείται συχνά στα στενά πλαίσια της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας (νομιμοποίηση εκροών), αλλά αυτά τα κριτήρια είναι μόνο η μια πλευρά του νομίσματος. Τα κριτήρια της καλής διακυβέρνησης περιλαμβάνουν επίσης την ιδέα της συμμετοχής των πολιτών (νομιμοποίηση εισροών), καθώς και την ανάγκη για δίκαιες και διάφανες διαδικασίες λήψης αποφάσεων (νομιμοποίηση διεκπεραίωσης). Βραχυπρόθεσμα, αυτοί οι στόχοι πολιτικής μπορεί να φαίνονται αντιφατικοί, καθώς τα ιεραρχικά στυλ πολιτικής και οι αυστηροί δημοσιονομικοί κανόνες μπορεί να επιτύχουν δημοσιονομική σταθεροποίηση. Μακροπρόθεσμα ωστόσο, είναι προφανές ότι η αποκέντρωση εξουσιών λειτουργεί μόνο όταν εξασφαλίζονται δημοκρατικές και διάφανες διαδικασίες στο τοπικό επίπεδο.

**Πίνακας 5: Στόχοι δημοσιονομικής σταθεροποίησης**

	αρχές	κριτήρια
<b>Νομιμοποίηση εκροών</b>	αποτελεσματικότητα/αποδοτικότητα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• συμμόρφωση με δημοσιονομικούς κανόνες</li> <li>• δημοσιονομικές ισορροπίες και χρέος τοπικής αυτοδιοίκησης</li> <li>• εκμοντερνισμός διοίκησης</li> </ul>
<b>Νομιμοποίηση εισροών</b>	συμμετοχή, «φωνή» και «ψήφος»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• τοπικές επιλογές</li> <li>• συμμετοχή συμβούλων, δρώντων και πολιτών</li> </ul>
<b>Νομιμοποίηση διεκπεραίωσης</b>	δικαιοσύνη και διαφάνεια	<ul style="list-style-type: none"> <li>• δημοσιοποίηση διαβουλεύσεων και αποφάσεων</li> </ul>

### 3.2 Μεταρρυθμιστικές Επιλογές για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής σε Κεντρικό Επίπεδο

Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής στο κεντρικό επίπεδο έχουν τη δύναμη να επηρεάζουν τα αποτελέσματα και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο τοπικό επίπεδο με λειτουργικές και εδαφικές μεταρρυθμίσεις, αλλά και με κανονιστικά και διαδικαστικά πολιτικά εργαλεία, καθώς και με εργαλεία που βασίζονται σε κίνητρα.

Το τοπίο μεταρρυθμίσεων ποικίλλει στην Ευρώπη και κατά τη διάρκεια της κρίσης αναδεικνύονται διάφορες αντικρουόμενες προσεγγίσεις: συνενώσεις, περιφερειοποίηση και συγκρότηση μητροπολιτικής διακυβέρνησης, επανασυγκέντρωση εξουσίας και αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, ενισχυμένη επιτήρηση και δημοσιονομικοί κανόνες, καθώς και απόπειρες δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Παρά τις αποκλίνουσες αυτές τάσεις, ο κύριος στόχος όσων χαράζουν πολιτική παραμένει η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα, ενώ η διάσταση της τοπικής δημοκρατίας συνήθως παραμελείται. Στην Ελλάδα η ευρεία μεταρρύθμιση που έγινε ήταν λειτουργικής και εδαφικής φύσης και αντανάκλωσε τις δημοσιονομικές και πολιτικές προκλήσεις του τοπικού επιπέδου.

**Πίνακας 6: Τύποι μεταρρυθμίσεων**

Τύπος μεταρρύθμισης	παραδείγματα
Δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις	Δημοσιονομική αποκέντρωση / συγκέντρωση, ανακατανομή δημοσίων εσόδων και δικαιωμάτων φορολόγησης
Λειτουργικές μεταρρυθμίσεις	Ανακατανομή: αποκέντρωση ή επανασυγκέντρωση, συγκρότηση μητροπολιτικής διακυβέρνησης
Εδαφικές μεταρρυθμίσεις	Ενίσχυση οικονομίων κλίμακας και μείωση γενικών εξόδων μέσω συνενώσεων και δια-δημοτικών συνεργασιών
Διαδικαστικές μεταρρυθμίσεις	Μεταρρυθμίσεις λογιστικής, διετείς προϋπολογισμοί, προσωρινή νομοθεσία, προϋπολογισμοί μηδενικής βάσης, τοπικά δημοψηφίσματα, ανάμειξη δημοτικών επιτροπών
Κανονιστικές μεταρρυθμίσεις	Ποσοτικοί δημοσιονομικοί κανόνες: ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί, όρια χρεών, όρια εξόδων, όρια αμοιβών και δόσεις φόρων
Κίνητρα/Αιρεσιμότητα	Επιχορηγήσεις με βάση το αποτέλεσμα / επίδοση ή τεχνική βοήθεια για εφαρμογή δημοσιονομικής σταθεροποίησης

#### 3.2.1 Ο Νόμος Καλλικράτη και η Δημοσιονομική Σταθεροποίηση

Ο Νόμος του Καλλικράτη αποτέλεσε τη δεύτερη μεγάλη μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης μετά τη μεταπολίτευση. Η πρώτη μεταρρύθμιση του Καποδίστρια είχε ήδη μειώσει σημαντικά τον αριθμό των δήμων από 5.700 σε 1.034. Στόχος ήταν η πιο αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών από τους μεγαλύτερους δήμους και η ενίσχυση της συμμετοχής σε ένα ευρύτερο φάσμα υπηρεσιών. Παρόλα αυτά, η παροχή υπηρεσιών παρέμεινε περιορισμένη. Τα περιφερειακά και τοπικά όργανα, καθώς και οι νεοσυσταθείσες δημοτικές επιχειρήσεις δημιούργησαν επικαλύψεις και οργανωτικό



κατακερματισμό. Έτσι, πριν την εμφάνιση της κρίσης, σχεδιάστηκε μια ακόμα μεταρρύθμιση, αυτή του Καλλικράτη. (Αν και η κρίση αποτέλεσε τελικά ευκαιρία για επιπλέον ρυθμίσεις εξορθολογισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Καλλικράτης είχε ετοιμαστεί μήνες πριν και τελικά δημοσιεύτηκε λίγο μετά το πρώτο μνημόνιο).

Ο Καλλικράτης περιλάμβανε εδαφικούς, λειτουργικούς και δημοσιονομικούς κανόνες και θέσπισε νέους συμμετοχικούς θεσμούς. Επιπλέον, περιέλαβε και τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, καθώς και τις περιφέρειες και την κρατική εποπτεία. Επιπρόσθετα, η κυβέρνηση σε συνεργασία με την Τρόικα θέσπισε νέους μηχανισμούς ελέγχου και επιτήρησης, με τους πιο σημαντικούς να είναι το Παρατηρητήριο και το πρόγραμμα ληξιαρχικών οφειλών. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα στην ουσία μεταφέρει το δημοτικό χρέος στο κεντρικό επίπεδο, με την προϋπόθεση ότι οι δήμοι θα συμφωνήσουν σε ένα πρόγραμμα σταθεροποίησης, ενώ η αποπληρωμή αυτού του χρέους γίνεται μέσω ποσοστών των κρατικών πόρων.

#### Πίνακας 7: Ο νόμος Καλλικράτη

<b>Συνενώσεις</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Μείωση αριθμού δήμων από 1.034 σε 325</b></li> </ul>
Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Κατάργηση νομαρχιών</li> <li>• Μετατροπή των περιφερειών σε ΟΤΑ</li> <li>• Θέσπιση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων</li> </ul>
Συμμετοχή	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μεγαλύτερη θητεία για δημάρχους και δημοτικούς συμβούλους</li> <li>• θέσπιση του τοπικού και περιφερειακού Συνήγορου του Πολίτη</li> <li>• Επιτροπή Διαβούλευσης και Επιτροπή Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης</li> <li>• Ενίσχυση των τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων</li> </ul>
Διαφάνεια	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Υποχρεωτική δημοσίευση των δημοτικών αποφάσεων στο διαδίκτυο</li> </ul>
Δημοσιονομικοί κανόνες	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Υποχρεωτικοί ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί για όλους τους δήμους από το 2013</li> <li>• Εισαγωγή δύο κριτηρίων (Καλλικράτης I: ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης του χρέους χαμηλότερο από το 20% των ετήσιων εσόδων και Καλλικράτης II: όριο χρέους στο 60% των ετήσιων εσόδων)</li> </ul>
Δημοσιονομική επιτήρηση	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενισχυμένος ρόλος Ελεγκτικού Συνεδρίου</li> <li>• Μηνιαία κεντρική επιτήρηση από το Παρατηρητήριο</li> <li>• Θέσπιση μιας ανεξάρτητης υπηρεσίας εποπτείας (με ελεγκτές νομιμότητας) στις αποκεντρωμένες διοικήσεις</li> </ul>
Δημοτικές επιχειρήσεις	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Υποχρεωτική συγχώνευση/λύση δημοτικών επιχειρήσεων</li> </ul>
Αποσυγκέντρωση	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις πρώην νομαρχίες (π.χ. διαχείριση απορριμμάτων, έργα για δρόμους, αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής και εκπαίδευσης)</li> </ul>

### 3.2.2 Αξιολόγηση των Μεταρρυθμίσεων

Στο σύνολό της, η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη είχε και πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, όπως φαίνεται και από τη θεωρία, αλλά και από εμπειρικά δεδομένα. Για παράδειγμα, το εύρος των συγχωνεύσεων και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση ήταν εντυπωσιακά. Επιπλέον, ο Καλλικράτης προσπάθησε να εξισορροπήσει τα διάφορα κριτήρια της νομιμοποίησης εισροών, εκροών και διεκπεραίωσης. Μια από τις αδυναμίες του ήταν η μη εφαρμογή (ή η περιορισμένη εφαρμογή) στην πράξη ορισμένων σημαντικών νέων θεσμών που εισήγαγε. Λόγω θεσμικών δυσκολιών (απαιτούσε τα δύο τρίτα του δημοτικού συμβουλίου) αλλά και της αντίστασης των δημάρχων που φοβούνταν περιορισμό των εξουσιών τους, πολλοί δήμοι δεν εφάρμοσαν τους νέους συμμετοχικούς θεσμούς που προέβλεπε ο νόμος (π.χ. Επιτροπή Διαβούλευσης). Από αυτή την άποψη, η άνωθεν προσέγγιση του Καλλικράτη έδειξε τις αδυναμίες της σε σχέση με την έλλειψη αποδοχής από το τοπικό επίπεδο και τις αναδυόμενες αντι-μεταρρυθμιστικές συμμαχίες.

Επιπλέον, η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς το τοπικό επίπεδο απαιτούσε και τον ανάλογο επαγγελματισμό των δημοτικών υπαλλήλων που κλήθηκαν να αναλάβουν αποτελεσματικά τις νέες αρμοδιότητες. Ωστόσο, σε καιρούς κρίσης είναι αμφίβολο αν η τοπική αυτοδιοίκηση θα κατάφερε να ανταποκριθεί, δεδομένου ότι η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από παράλληλη δημοσιονομική αποκέντρωση, ενώ οι προσλήψεις απαγορεύτηκαν. Μέχρι στιγμής επίσης απουσιάζει η θέσπιση τοπικής φορολόγησης, η οποία θα βελτίωνε το επίπεδο παροχής υπηρεσιών και θα προσέλκυε επιχειρήσεις και πολίτες, δίνοντάς τους κίνητρα. Είναι απαραίτητο ακόμη, να συνδυαστεί η δημοσιονομική αποκέντρωση με ένα σύστημα δημοσιονομικής εξισορρόπησης που θα προωθεί ισότιμες συνθήκες διαβίωσης στις πολυάριθμες μειονεκτικές περιοχές της χώρας.

Σε γενικές γραμμές η συγκεκριμένη προσέγγιση χαρακτηρίζεται από μια συνολική εδαφική, λειτουργική και δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Ωστόσο, η έλλειψη αποδοχής από το τοπικό επίπεδο προκαλεί προβλήματα στην εφαρμογή της, ενώ η απουσία δημοτικής φορολογίας δεν προσφέρει κίνητρα δημοσιονομικής πειθαρχίας και αποδοτικής παροχής υπηρεσιών στους τοπικούς φορείς.

Απαιτείται λοιπόν αποκέντρωση των φορολογικών αρμοδιοτήτων και ικανότητα συλλογής δημοτικών εσόδων. Επίσης μια νομοθεσία που θα ενθάρρυνε τη συνεργασία δημοτικών και κρατικών φορολογικών αρχών θα μπορούσε να αποτρέψει την ανάδειξη νέων προβλημάτων. Από την άλλη, αφού και το δημαρχο-κεντρικό μοντέλο λειτουργίας των δήμων δεν φάνηκε να προάγει τη δημοσιονομική πειθαρχία, χρειάζεται ένα πιο ισορροπημένο και συναινετικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Τελικά, οι τακτικές που επικεντρώνονται μόνο στην επίτευξη συγκεκριμένων δημοσιονομικών δεικτών και αποτελεσμάτων αποδεικνύονται εν μέρει αποτελεσματικές, καθώς μια ουσιαστική λύση για τις δημοσιονομικές προκλήσεις του τοπικού επιπέδου απαιτεί μια πιο συνολική προσέγγιση.

**Πίνακας 8: Αξιολόγηση του Καλλικράτη**

	<b>Καλλικράτης</b>
Νομιμοποίηση εκροών	+ Ενίσχυση αποδοτικότητας λόγω οικονομιών κλίμακας και βελτιστοποίηση εκχώρησης καθηκόντων - έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού
Νομιμοποίηση εισροών	± ενισχυμένα συμμετοχικά εργαλεία αλλά έλλειψη εφαρμογής
Νομιμοποίηση διεκπεραίωσης	+ δημοσιοποίηση δημοτικών αποφάσεων - έλλειψη διαλόγου

### **3.3 Μεταρρυθμιστικές Επιλογές για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής σε Τοπικό Επίπεδο**

#### **3.3.1 Θεσμικό Πλαίσιο και Ηγεσία**

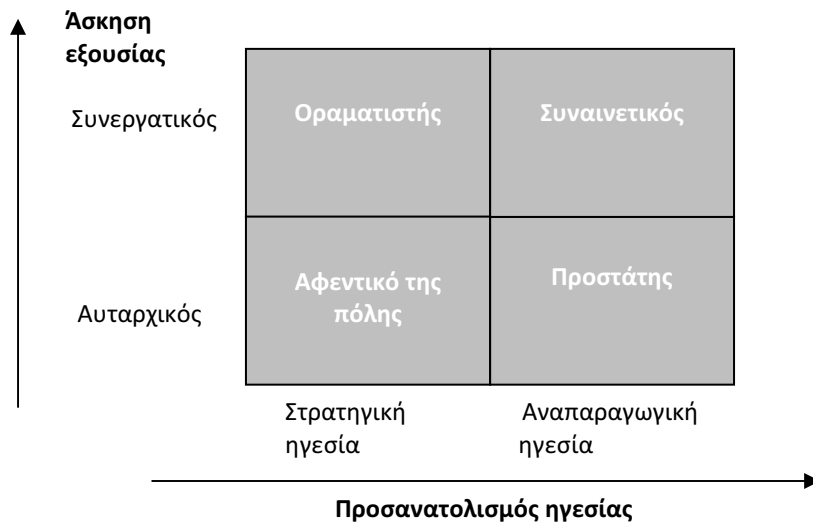
Μέσα στο θεσμικό πλαίσιο που καθορίζεται από το κεντρικό επίπεδο, οι τοπικοί φορείς επιλέγουν συγκεκριμένα μέτρα δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Ωστόσο, το πλαίσιο αυτό δεν περιορίζει μόνο τις πολιτικές τους επιλογές, αλλά και τη συμπεριφορά των τοπικών πολιτικών ηγετών. Όπως δείχνουν οι διαφορετικές μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι θεσμοί τελικά δεν προδιαγράφουν τα στυλ ηγεσίας, τα οποία επηρεάζονται κυρίως από προσωπικά χαρακτηριστικά, προσωπικές ικανότητες και πολιτικές κουλτούρες.

Οι ηγέτες είναι είτε στρατηγικοί – θέτουν μακροπρόθεσμους στόχους και καινοτομίες – ή αναπαραγωγικοί – αντιδρώντας στις προκλήσεις που εμφανίζονται σταδιακά. Επιπλέον, ο τρόπος δράσης τους είναι είτε συνεργατικός – εστιάζοντας στη διαπραγμάτευση και τη διαβούλευση – είτε αυταρχικός – παίρνοντας αποφάσεις από πάνω προς τα κάτω. Από το συνδυασμό αυτών των χαρακτηριστικών ηγεσίας προκύπτουν τέσσερα ηγετικά στυλ: ο «οραματιστής», ο «συναινετικός», το «αφεντικό της πόλης» και ο «προστάτης» (βλ. σχήμα 6). Οι «προστάτες» δρουν αυταρχικά αλλά και αναπαραγωγικά. Λύνουν με επιτυχία βραχυπρόθεσμα δημοσιονομικά προβλήματα με ιεραρχικές παρεμβάσεις, αλλά αποφεύγουν να δώσουν προτεραιότητα στις δημόσιες υπηρεσίες και τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Οι «συναινετικοί» εμπλέκουν διαφορετικές ομάδες δρώντων με επιτυχία. Ωστόσο, οι πολιτικές τους μπορεί να είναι ανεπαρκείς, επειδή ούτε επιτυγχάνουν βραχυπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, αλλά ούτε και θέτουν μακροπρόθεσμες στρατηγικές. Με μια πρώτη ματιά το «αφεντικό της πόλης» είναι το καλύτερο ηγετικό στυλ, αφού αυτού του τύπου οι ηγέτες θέτουν μακροπρόθεσμους στόχους και εφαρμόζουν μέτρα ακόμα και κόντρα στην αντίσταση που βρίσκουν από τη διοίκηση και το δημοτικό συμβούλιο. Αυτού του τύπου όμως οι ηγέτες μπορεί να αποδειχθούν αδύναμοι, καθώς οι πολιτικές τους δεν βρίσκουν την αποδοχή που θα ήθελαν. Αντίθετα, για τους «οραματιστές» είναι πιο εύκολο να συνάψουν συμμαχίες με όσους μοιράζονται τις ίδιες αντιλήψεις, να ενισχύσουν τον τοπικό διάλογο για το δημοσιονομικό πρόβλημα και να

ελέγξουν κατακερματισμένες διοικήσεις και πολιτικοποιημένες παρατάξεις. Οι «οραματιστές» είναι επίσης ικανοί να συνδέσουν διαφορετικά στοιχεία λήψης αποφάσεων (συμμετοχικά εργαλεία, πολυ-επίπεδες διαπραγματεύσεις και τοπικά όργανα αντιπροσώπευσης).

Στην Ελλάδα ο δήμαρχος είναι ο αδιαμφισβήτητος ηγέτης των δημοσιονομικών πολιτικών που ακολουθούνται. Η τυπολογία των δημοσιονομικών μέτρων δείχνει ότι οι δημοτικοί φορείς μπορούν να πάρουν, είτε στρατηγικά, είτε σταδιακά μέτρα.

**Σχήμα 6 : Ηγετικά στυλ της τοπικής αυτοδιοίκησης**



Πηγή: Γετίμης και Χλέπας, 2006

**Πίνακας 9: Τύποι δημοτικών μέτρων δημοσιονομικής σταθεροποίησης και η δυνατότητα επίτευξής τους στο ελληνικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης**

	Στρατηγικά μέτρα		Σταδιακά μέτρα	
	Κέρδη αποδοτικότητας/ καινοτομία	προτεραιότητα	Οριζόντιες περικοπές	Αύξηση φόρων
<b>Προσέγγιση</b>	οργανωτική	δημοσιονομική	δημοσιονομική	δημοσιονομική
<b>Χρονική διάρκεια</b>	μακροπρόθεσμη	μακροπρόθεσμη	βραχυπρόθεσμη	βραχυπρόθεσμη
<b>Κόστη λήψης αποφάσεων</b>	υψηλά	υψηλά	χαμηλά	χαμηλά
<b>Μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα</b>	υψηλή	υψηλή	χαμηλή	χαμηλή
<b>Τυπικά μέτρα</b>	Βελτιστοποίηση διαδικασίας, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, συνεργασία με δημότες, διαδημοτική συνεργασία	Περικοπές σε υπηρεσίες χαμηλής προτεραιότητας	Έλεγχος εξόδων, περικοπές σε όλους τους τομείς, πάγωμα προσλήψεων, πάγωμα εξόδων	Αύξηση φόρων επιχειρήσεων και ακίνητης περιουσίας, αξιοποίηση κερδών των δημοτικών επιχειρήσεων
<b>Δυνατότητα επίτευξης</b>	+	(+)	+	-

Για την εκτίμηση του μείγματος πολιτικών σταθεροποίησης που εφαρμόστηκαν στους ελληνικούς δήμους, χρειάστηκε να γίνει αξιολόγηση των συγκεκριμένων μέτρων στις επιλεγμένες μελέτες περίπτωσης. Η εμπειρική ανάλυση έδειξε σημαντικές διαφορές μεταξύ των επιλεγέντων δήμων, αποδεικνύοντας ότι η πολιτική που ακολουθείται δεν είναι απόρροια μόνο του θεσμικού πλαισίου, αλλά και των διαφορετικών χαρακτηριστικών της δημοτικής ηγεσίας. Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν επίσης και οι διαφορετικές κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, καθώς και οι διαφορετικές πρακτικές δημοσιονομικής σταθεροποίησης στη διαδρομή των ετών.

**Πίνακας 10: Κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα στις επιλεγμένες μελέτες περίπτωσης**

	πληθυσμός	Πρωτογενές εισόδημα κατά κεφαλή	Ποσοστό ανεργίας	Ποσοστό επιδοματούχων
Αθήνα	664.046	8.884	20,4	3,3
Μαρούσι	72.333	13.519	12,3	3,0
Πειραιάς	163.688	9.112	21,9	5,7
Νίκαια-Αγ. Ιωάννης Ρέντης	105.430	7.822	19,6	2,5
Πάτρα	213.984	8.166	21,6	4,2
Βόλος	144.449	8.166	20,1	2,9
Ελλάδα	10.815.197	7.913	18,7	3,7

Πηγές: πληθυσμός και ποσοστό ανεργίας: ΕΛΣΤΑΤ, απογραφή 2011, ποσοστό επιδοματούχων (επιδόματα που λαμβάνουν οι άνεργοι): ΟΑΕΔ, Οργανισμός Ανθρώπινου Δυναμικού, πρωτογενές εισόδημα: βασίζεται στις ετήσιες δηλώσεις των νοικοκυριών, Ελληνικών υπουργείο Οικονομικών)

### 3.3.2 Δημοτικά Μέτρα Δημοσιονομικής Σταθεροποίησης

Τα μέτρα που εφαρμόστηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση καθορίστηκαν σε μεγάλο βαθμό από το κεντρικό επίπεδο, το οποίο μείωσε δραματικά τους κρατικούς πόρους κατά τη διάρκεια της κρίσης. Οι συμφωνίες της κυβέρνησης με τους δανειστές της επηρέασαν επίσης ολόκληρο το δημόσιο τομέα, περιλαμβανομένης και της αυτοδιοίκησης. Όλοι οι δήμοι αναγκάστηκαν να μειώσουν τα έξοδα για το προσωπικό τους (μείωση μισθών κατά 20% περίπου) και να απολύσουν υπαλλήλους που εργάζονταν σε υπηρεσίες που τελικά καταργήθηκαν (σχολικοί φύλακες και δημοτική αστυνομία). Ωστόσο, σημειώθηκαν και διαφορές μεταξύ των δήμων. Ορισμένοι επικεντρώθηκαν στην αναδιαμόρφωση των χρεών τους, εφαρμόζοντας το πρόγραμμα των ληξιπρόθεσμων οφειλών, με το οποίο το κράτος τους έδινε τη δυνατότητα σημαντικής μείωσης του δημοτικού χρέους με βραχυπρόθεσμο ορίζοντα. Άλλοι δήμοι εστίασαν και στην αποτελεσματικότερη συλλογή των εσόδων τους (π.χ. η Πάτρα) κι άλλοι στην υψηλότερη απορρόφηση Ευρωπαϊκών κονδυλίων (π.χ. η Αθήνα, το Μαρούσι, αλλά και η Νίκαια-Αγ. Ιωάννης Ρέντης).

Οι δήμοι εισήγαγαν νέα συστήματα προμηθειών, αναλύσεις ανταποδοτικότητας κόστους για μεγάλες υπηρεσίες, προϋπολογισμούς μηδενικής βάσης και προσπάθησαν να

καταπολεμήσουν τη διαφθορά και να εκμεταλλευτούν ευκαιρίες εξωδικαστικών συμβιβασμών με τους πιστωτές τους.

Για την τοπική αυτοδιοίκηση στάθηκε σχεδόν αδύνατο να καταρτισθεί ένας πολυετής οικονομικός σχεδιασμός κατά τη διάρκεια της κρίσης. Αφού το κράτος εφάρμοσε επιλεκτικά μειώσεις στους πόρους που έδινε στην αυτοδιοίκηση, οι δήμοι αναγκάστηκαν να αντιδράσουν με εξειδικευμένα μέτρα σταθεροποίησης κάθε χρόνο. Έτσι, στάθηκε αδύνατο να εφαρμοστούν στρατηγικά μακροπρόθεσμα μέτρα και οι περικοπές επικεντρώθηκαν κυρίως στο προσωπικό και στις επενδύσεις.

Ως προς τη νομιμοποίηση εκρών, οι δήμοι πέτυχαν αξιοσημείωτα αποτελέσματα εξοικονόμησης κόστους και μείωσης χρεών. Οι περισσότερες πόλεις έχουν πλέον συμμορφωθεί με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εισήγαγε ο Καλλικράτης κι έχουν επιτύχει χαμηλότερο δημοτικό χρέος από το 60% των ετήσιων εσόδων τους. Με μια πρώτη ματιά, αυτά τα δεδομένα, καθώς και το γεγονός ότι προσπάθησαν να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις στο διαχειριστικό τους τμήμα, αποτελούν μια καλή επίδοση. Ωστόσο, μια πιο προσεκτική εκτίμηση που περιλαμβάνει και τις αρνητικές επιπτώσεις των μέτρων σταθεροποίησης που εφαρμόστηκαν, φέρνει στην επιφάνεια διάφορα προβλήματα.

Πρώτον, οι επενδύσεις και η ποιότητα παροχής υπηρεσιών παρέμειναν σε πολύ χαμηλά επίπεδα, ειδικά σε πόλεις όπως η Αθήνα και ο Πειραιάς που χαρακτηρίζονται από τεράστια προβλήματα υποδομής. Έτσι, οι δήμοι έπρεπε να βρουν νέες διεξόδους παροχής υπηρεσιών συμπεριλαμβάνοντας την τοπική κοινωνία και τον ιδιωτικό τομέα. Δεύτερον, οι δήμοι δεν κατάφεραν να προσλάβουν εξειδικευμένο προσωπικό, ώστε να εκσυγχρονίσουν την διοίκηση και τη δημοσιονομική διαχείριση. Αυτή η κατάσταση θα μπορούσε να εξομαλυνθεί με το να τεθούν προτεραιότητες στους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους. Τρίτον, οι παρεμβάσεις των κεντρικών κυβερνήσεων εμπόδισαν τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό, ενώ δεν υφίστανται θεσμοποιημένοι κατάλογοι διαφανών και συστηματικών μέτρων δημοσιονομικής σταθεροποίησης όπως στη Γερμανία. Παρόλα αυτά, η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να εκμεταλλευτεί όλες τις ευκαιρίες για αύξηση των εσόδων της και να δημοσιεύσει όλα τα μέσα δημοσιονομικής σταθεροποίησης.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι οι δήμοι έχουν διαφορετικές επιδόσεις όσον αφορά και τη νομιμοποίηση εισροών και διεκπεραίωσης. Για παράδειγμα η Νίκαια-Αγ. Ιωάννης Ρέντης, η Αθήνα και το Μαρούσι ενθαρρύνουν τους πολίτες και τους συμβούλους να συμμετέχουν σε διαδικασίες διαβούλευσης, με αποτέλεσμα τη διευκόλυνση της εφαρμογής των δημοσιονομικών μέτρων.

Με την εξαίρεση των δύο μεγαλύτερων δήμων, της Αθήνας και του Πειραιά, ο δημόσιος διάλογος και το ενδιαφέρον των ΜΜΕ για τις δημοσιονομικές πολιτικές στην αυτοδιοίκηση επισκιάστηκαν από τις συζητήσεις για την οικονομική κρίση σε εθνικό επίπεδο. Ορισμένοι δήμαρχοι έθεσαν το θέμα της δημοσιονομικής σταθεροποίησης στην κορυφή της ατζέντας τους (Αθήνα, Πάτρα, Βόλος, Νίκαια-Αγ. Ιωάννης Ρέντης). Όμως, η έλλειψη αξιόπιστων δημοσιονομικών δεδομένων καθώς και η τακτική της ρητορικής πόλωσης, των

αλληκατηγοριών και της αμοιβαίας επίρριψης ευθυνών από τους δημοτικούς δρώντες παρεμπόδισαν την ανάπτυξη ενός ειλικρινούς τοπικού διαλόγου που θα μπορούσε να προσελκύσει έναν ευρύτερο κύκλο ενδιαφερομένων. Επίσης, δεν υφίσταται ισχυρή παράδοση ανταγωνισμού μεταξύ των δήμων όσον αφορά τις «καλές» επιδόσεις στην παροχή υπηρεσιών. Γι' αυτό είναι δύσκολο να ενισχυθεί ο τοπικός διάλογος σχετικά με τις αποτυχίες ή τις επιτυχίες των δημοτικών υπηρεσιών.

**Πίνακας 11: Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των διαδικασιών της δημοτικής δημοσιονομικής σταθεροποίησης**

	αρχές	κριτήρια	Μελέτες περιπτώσεων
<b>Νομιμοποίηση εκροών</b>	αποτελεσματικότητα/αποδοτικότητα	δημοσιονομικές ισορροπίες και χρέος τοπικής αυτοδιοίκησης	+
		συμμόρφωση με δημοσιονομικούς κανόνες	+
		εκσυγχρονισμός διοίκησης	-/+
<b>Νομιμοποίηση εισροών</b>	συμμετοχή, «φωνή» και «ψηφός»	τοπικές επιλογές	-
		συμμετοχή συμβούλων	-/+
		δρώντων και πολιτών	-/+
<b>Νομιμοποίηση διακίνησης</b>	δικαιοσύνη και διαφάνεια	δημοσιοποίηση διαβουλεύσεων και αποφάσεων	-/+

#### 4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΘΕΣΜΟΙ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΗΓΕΣΙΑ

Η αξιολόγηση της δημοσιονομικής σταθεροποίησης των δήμων έδειξε τα δυνατά σημεία αλλά και τις αδυναμίες των μεταρρυθμιστικών προσεγγίσεων σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Το κράτος ξεκίνησε μια συνολική μεταρρύθμιση που σηματοδότησε σημαντικές προσπάθειες δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση αυτή δε συνδυάστηκε με δημοσιονομική αποκέντρωση, ενώ παρουσιάστηκαν και προβλήματα εφαρμογής.

Σε τοπικό επίπεδο σημειώθηκαν διάφορες προσπάθειες δημοσιονομικής σταθεροποίησης ανάλογα με το δήμο, με τους δημάρχους να επιλέγουν διαφορετικές στρατηγικές. Τα σταδιακά μέτρα ήταν αυτά που κυριάρχησαν (οριζόντιες περικοπές), αν και ορισμένοι δήμοι προσπάθησαν να εκσυγχρονίσουν τη διοίκησή τους και να θέσουν προτεραιότητες στην παροχή υπηρεσιών. Οι διαφορετικές προσεγγίσεις επηρεάστηκαν από διαφορετικές πολιτικές κουλτούρες, τις διαφορετικές επιπτώσεις από την οικονομική κρίση σε κάθε δήμο

καθώς και από διαφορετικά ηγετικά στυλ. Οι προτάσεις πολιτικής που ακολουθούν αφορούν και το πολιτικό και δημοσιονομικό σύστημα, αλλά και τους τοπικούς φορείς.

#### **4.1 Προτάσεις Πολιτικής για το Πολιτικό και Δημοσιονομικό Σύστημα**

- Στο πλαίσιο μιας αυξανόμενης δημοσιονομικής αυτοτέλειας στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι ελληνικοί δήμοι θα πρέπει να αυξήσουν τα έσοδά τους μέσω ενός «ενιαίου φόρου ακίνητης περιουσίας» (Ν. 4223/2012) και η νομοθεσία θα πρέπει να θεσπίσει νέες πηγές εισοδήματος, όπως τα τέλη για μακροπρόθεσμη στάθμευση (μίσθωση διαρκείας σε χώρους στάθμευσης), η φορολόγηση κατοικίδιων ζώων ή τη διευκόλυνση της αξιοποίησης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας (πολιτικοί φορείς).
- Η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να παρέχει περισσότερες θεσμικές εξουσίες στους υπηρεσιακούς οικονομικούς διευθυντές, για να ενδυναμώσουν τη θέση τους σε σχέση με το δήμαρχο και τη διοίκηση του δήμου. Όμως αυτό απαιτεί περαιτέρω αλλαγές στο υπάρχον νομικό και θεσμικό καθεστώς (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).
- Η ελληνική εμπειρία δείχνει ότι οι οικονομικές υπηρεσίες των δήμων θα έπρεπε να έχουν ισοδύναμες εξουσίες με τις αντίστοιχες οικονομικές υπηρεσίες του κράτους, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας ελέγχου και αξιοποίησης δεδομένων, όταν πρόκειται για συλλογή εσόδων για τους δήμους. Οι δημοτικές οικονομικές υπηρεσίες και οι εφορίες θα πρέπει να ανταλλάσσουν πληροφορίες και να έχουν αμοιβαία πρόσβαση στα αρχεία τους σχετικά με τα δεδομένα των φορολογούμενων και τα περιουσιακά τους στοιχεία (π.χ. επιφάνειες κτισμάτων, στοιχεία ΑΦΜ, περιουσιολόγιο και άλλα φορολογητέα στοιχεία). Ο νόμος θα έπρεπε να παρέχει την ευχέρεια στους δήμους, όπως την παρέχει και στις εφορίες, να διακανονίζουν τα χρέη των ιδιωτών, να διαγράφουν μη εισπράξιμες δημοτικές αξιώσεις και να προσφέρουν δυνατότητες πληρωμών σε δόσεις (πολιτικοί φορείς).
- Το Υπουργείο Οικονομικών σε στενή συνεργασία με την ΚΕΔΕ, θα πρέπει να προωθήσει τη μεταφορά τεχνογνωσίας στις δημοτικές οικονομικές υπηρεσίες και οι δύο αυτοί φορείς να επεξεργαστούν, πέρα από τα ενιαία πλαίσια διαδικασιών δαπανών και ελέγχου των εξόδων, νέες αποτελεσματικότερες μεθόδους συλλογής εσόδων μέσω των δημοτικών αρχών (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).
- Οι αδυναμίες στη συλλογή εσόδων από τους δήμους ανέδειξαν τη σημασία της κρατικής εποπτείας. Γι' αυτό το λόγο, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Παρατηρητήριο, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να χρησιμοποιήσουν όλες τις δυνάμεις τους για να εποπτεύουν και να ελέγχουν έγκαιρα και μεθοδικά τη συλλογή εσόδων από τις αρμόδιες δημοτικές αρχές (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).



- Η Επιτροπή Διαβούλευσης που προβλέπεται από τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη θα πρέπει να γίνει υποχρεωτική για δήμους άνω των 50.000 κατοίκων και να αντιπροσωπεύει οργανώσεις της τοπικής κοινωνίας και πρωτοβουλίες πολιτών. Η εμπειρική έρευνα έδειξε ότι η συγκεκριμένη επιτροπή θα μπορούσε να κινητοποιήσει τοπικούς φορείς για να διαβουλευτούν και να σχηματίσουν άποψη για το σχέδιο προϋπολογισμού του δήμου και των οργάνων του (πολιτικοί φορείς).
- Οι από πάνω προς τα κάτω διαδικασίες λήψης αποφάσεων των δημοτικών ηγετών που διαμορφώνονται από το πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, θέτουν σε δοκιμασία τη βιωσιμότητα της εξυγίανσης των δήμων. Θα πρέπει λοιπόν να θεσπιστεί ένα πιο αναλογικό εκλογικό σύστημα που σε συνδυασμό με ένα ισορροπημένο «καταστατικό πλαίσιο» για την αυτοδιοίκηση θα υποστηρίξει και θα κινητοποιήσει τη χάραξη μιας πιο συναινετικής πολιτικής (πολιτικοί φορείς).
- Οι περιπτώσεις που μελετήθηκαν στην έρευνα έδειξαν ότι οι οικονομικές αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των δήμων και των τοπικών μέσων ενημέρωσης δημιουργούν σωρεία προβλημάτων. Οποιαδήποτε μορφή δημοτικής χορηγίας σε τοπικά ΜΜΕ, όπως και η κάθε είδους προσωρινή ή/και μερική απασχόληση δημοσιογράφων σε δήμους και δημοτικά πρόσωπα θα πρέπει να απαγορεύεται δια νόμου (πολιτικοί και κοινωνικοί φορείς).
- Η διαβούλευση των δήμων με τοπικούς συλλόγους πριν την έναρξη και την εφαρμογή των προγραμμάτων εξυγίανσης, θα μπορούσε να προάγει τη διαφάνεια και την ανταλλαγή πληροφορήσης και να διευρύνει την αποδοχή των μέτρων δημοσιονομικής σταθεροποίησης (πολιτικοί φορείς).
- Η ελληνική Κυβέρνηση θα πρέπει να υποστηρίξει και να ενδυναμώσει τον εθελοντικό (τρίτο) τομέα, καθώς έχει απαλύνει πολλές κοινωνικές επιπτώσεις της μέτρων λιτότητας (π.χ. Κοινωνικά φαρμακεία, Κοινωνικά Κέντρα Υγείας, Κοινωνικά Παντοπωλεία κλπ.) (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).
- Η ελληνική Κυβέρνηση θα πρέπει να προωθήσει, παράλληλα με τα μέτρα εξυγίανσης, τοπικές αναπτυξιακές πολιτικές, έτσι ώστε να αντιμετωπίσει τις δραματικές επιπτώσεις των πολιτικών λιτότητας στις πόλεις. (πολιτικοί φορείς).
- Εξειδικευμένο προσωπικό θα μπορούσε να μεταφερθεί από άλλες υπηρεσίες (ακόμα κι από δημόσιες επιχειρήσεις) σε κρατικές αρχές εποπτείας και να ασκήσει ουσιαστικό, όχι απλά τυπικό έλεγχο νομιμότητας, των δημοτικών προϋπολογισμών και των ισολογισμών τους (διοικητικοί φορείς).
- Το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα (και σε βάση δεδουλευμένων) θα πρέπει να εφαρμοστεί σύμφωνα με τα πρόσφατα συσταθέντα εθνικά λογιστικά πρότυπα (συμβατό και με τα διεθνή πρότυπα) σε όλους τους ελληνικούς δήμους και τα πρόσωπά τους (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).

- Οι μελέτες περιπτώσεων έδειξαν ότι οι δικαστικές διαμάχες είναι πηγή μεγάλης αβεβαιότητας για τα δημοσιονομικά προγράμματα στους ελληνικούς δήμους. Γι' αυτό, οι δήμοι και τα πρόσωπά τους θα πρέπει να υποχρεώνονται να παρακολουθούν τις δικαστικές τους εκκρεμότητες, ενώ οι προϋπολογισμοί θα πρέπει να προβλέπουν ποσά ως ένα είδος «αποθεματικού ασφαλείας» για σοβαρές / θεμελιωμένες δικαστικές διεκδικήσεις (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).

#### **4.2 Προτάσεις προς τους τοπικούς φορείς**

- Η δημοτική πλειοψηφία θα πρέπει να ενισχύσει τη νομιμοποίηση εισροών, ενεργοποιώντας το δημοτικό συμβούλιο και τους θεσμούς που προβλέπονται από τον Καλλικράτη, όπως την Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή Διαβούλευσης. Αυτό θα δώσει τη δυνατότητα σε όλα τα μέρη να συζητούν ανοιχτά πάνω σε οικονομικά θέματα μέσα από πιο διάφανες και συμμετοχικές διαδικασίες (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).
- Για την ενίσχυση της διαφάνειας, ώστε να μειωθούν οι αντιδράσεις για την εφαρμογή των προγραμμάτων εξυγίανσης, οι δημοτικοί ηγέτες θα πρέπει να οργανώνουν συστηματικά το διάλογο στα δημοτικά όργανα, να συνεργάζονται με τους πολιτικούς ηγέτες και τη διοίκηση (π.χ. τον Οικονομικό Διευθυντή), να προωθούν εσω- και δια-τμηματική συνεργασία και να περιορίσουν τη λήψη αποφάσεων πίσω από κλειστές πόρτες (κλειστά δίκτυα με το δήμαρχο) (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).
- Οι πολιτικοί ηγέτες των δήμων πρέπει να υιοθετήσουν τα συλλ ηγεσίας του «οραματιστή» και του «παρακινήτη συναινέσεων», έτσι ώστε να επιτύχουν καλύτερα αποτελέσματα σε όλους τους τύπους νομιμοποίησης (εισροών, διεκπεραίωσης και εκροών). Το συλλ του «αφεντικού της πόλης» μπορεί να φαίνεται σχετικά επιτυχημένο βραχυπρόθεσμα, όσον αφορά την εφαρμογή των στόχων εξυγίανσης (νομιμοποίηση εκροών), αλλά δεν θα είναι μακροπρόθεσμα (πολιτικοί φορείς).
- Οι δήμαρχοι θα πρέπει να αξιοποιήσουν το νέο θεσμό της Εκτελεστικής Επιτροπής και να καλούν σε αυτήν και τα υπηρεσιακά στελέχη, έτσι ώστε να βελτιώσουν το συντονισμό της δημοτικής διακυβέρνησης και να αυξήσουν τις συνέργειες μεταξύ διοικητικών και πολιτικών στελεχών, καθώς και μεταξύ των διάφορων τομέων και φορέων του δήμου τους.
- Οι δημοτικοί ηγέτες θα πρέπει να καταβάλουν προσπάθειες να συμπληρώσουν τα μέτρα εξυγίανσης με τοπικές αναπτυξιακές πολιτικές, να κινητοποιήσουν πόρους και να ετοιμάσουν καινοτόμες προτάσεις, για να προσελκύσουν ιδιωτικές επενδύσεις και Ευρωπαϊκά προγράμματα (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).

- Οι δήμοι θα πρέπει να συνεργαστούν με ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην κοινωνική πολιτική, για να μπορέσουν να περιορίσουν τις επιπτώσεις των περικοπών τους και να εμπλέξουν την τοπική κοινωνία στην παροχή αυτών των υπηρεσιών. Θα πρέπει να χρησιμοποιήσουν φόρουμ διαβούλευσης και κοινωνικά δίκτυα για να απαντήσουν στις επιπτώσεις των μέτρων εξυγίανσης (πολιτικοί και κοινωνικοί φορείς).
- Οι τοπικές αρχές θα πρέπει να καταργήσουν τις επιχορηγήσεις κάθε τύπου προς τα τοπικά ΜΜΕ. Αυτό θα μπορούσε επίσης να περιορίσει την οικονομική εξάρτηση των ΜΜΕ από τους τοπικούς πολιτικούς (πολιτικοί φορείς).
- Από τη μια πλευρά, οι δήμαρχοι θα πρέπει να διευκολύνουν την ενεργοποίηση των Υπηρεσιακών Συμβουλίων και να προωθήσουν αξιοκρατικά τους διοικητικούς υπαλλήλους στο δήμο τους και να τοποθετούν τους προϊσταμένους στις κατάλληλες, σε σχέση με τα προσόντα και την εμπειρία τους, οργανικές μονάδες του δήμου. Από την άλλη, θα πρέπει να αντιστέκονται σε εγωιστικές απαιτήσεις για πρόσθετες αμοιβές (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).
- Η διοίκηση θα πρέπει να λειτουργεί ως «διαμεσολαβητής επικοινωνίας» μεταξύ των πολιτικών ηγετών και των πολιτών, βασισμένη στις αρχές της διαφάνειας και της λεπτομερούς πληροφόρησης του κοινού. Οι δημοσιευμένοι προϋπολογισμοί με επεξηγητικά σημειώματα για το ευρύ κοινό και τα ανοικτά δεδομένα (ελεύθερη ροή πληροφόρησης) μπορούν να ενισχύσουν τη διαφάνεια με μικρό κόστος. Η τεχνική και εξειδικευμένη γνώση θα πρέπει να μεταφράζεται σε απλά κείμενα με επιχειρήματα κοινής λογικής για τους πολίτες, αλλά και τους πολιτικούς (διοικητικοί φορείς).
- Οι επικεφαλής της διοίκησης των δήμων θα πρέπει να υποστηρίζουν τη χάραξη πολιτικής που βασίζεται σε πραγματικά και ακριβή στοιχεία, προσφέροντας στην πολιτική ηγεσία τη γνώση και την εξειδίκευσή τους. Θα πρέπει να αντιστέκονται σε πελατειακές και μη ρεαλιστικές πολιτικές αποφάσεις (διοικητικοί φορείς).
- Τα έξυπνα και στοχευμένα μίγματα αυξημένων εσόδων και μειωμένων δαπανών (και όχι οριζόντιων περικοπών) που βασίζονται σε συγκεκριμένες στρατηγικές που ιεραρχούν τις τοπικές ανάγκες και αξιοποιούν ευκαιρίες είναι απαραίτητα για κάθε δήμο. Αυτά θα πρέπει να συνοδεύονται από λεπτομερείς μελέτες ανάλυσης κόστους-οφέλους (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).
- Οι τοπικές αρχές θα πρέπει να επεξεργάζονται εναλλακτικά σενάρια μέτρων εξυγίανσης, που να αποτυπώνουν τις επιπτώσεις που αντιστοιχούν σε διαφορετικές επιλογές, συμπεριλαμβανομένων των μηδενικών σεναρίων και να τα εκθέτουν στην κριτική άποψη των πολιτών (πολιτικοί και διοικητικοί φορείς).

## Βιβλιογραφία

Barber, B.R., 2013. If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Getimis, P. and Hlepas, N., 2006. Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities. In: H. Bäck, H. Heinelt, and A. Magnier, eds. The European Mayor: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 177- 199,

Getimis, P., Stolzenberg, P., Terizakis, G. and Hlepas, N., 2016. Cities in Times of Crisis: Fiscal consolidation in Germany and Greece. Baden-Baden: Nomos.

OECD, 2013. Government at a glance 2013. Paris: OECD Publishing.

OECD, 2015. Fiscal Decentralisation Database [online]. Available from: <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> [Accessed 10 June 2015].

OECD, 2013a. National accounts of OECD countries: General government accounts [online]. [S.l.]. Available from: [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/general-government-accounts/government-expenditure-by-function\\_data-00019-en?isPartOf=/content/datacollection/na-gga-data-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/general-government-accounts/government-expenditure-by-function_data-00019-en?isPartOf=/content/datacollection/na-gga-data-en). [Accessed 19 May 2015].

Stolzenberg, P., 2015. Fiscal Consolidation in German and Greek Municipalities, Policy Paper No.1, REPOS project, p.12.