

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ
ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ

“Η μορφή του Προϋπολογισμού των Δήμων, με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος και οι απαιτούμενες αλλαγές ώστε αυτός να αποτελεί εργαλείο οικονομικού σχεδιασμού και ανάπτυξης.”



ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ : Καραγιάννης Στέλιος
ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ : Καρλοβασίτης Άγγελος

ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2005

Η παρούσα εργασία αφιερώνεται σε όλους όσους με βοήθησαν
την οικογένεια μου, τους καθηγητές μου και τους φίλους μου.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
----------	---

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Ο Προϋπολογισμός και η εφαρμογή της οικονομικής - κοινωνικής πολιτικής του Δήμου

1.1	Εφαρμογή της αναλυτικής λογιστικής στους Δήμους	7
1.2	Προγραμματισμός	8
1.2.1	Γενικά	8
1.2.2	Έννοια προγραμματισμού	8
1.2.3	Χρησιμότητα του προγραμματισμού	9
1.2.4	Στάδια προγραμματισμού	10
1.3	Έλεγχος	11
1.3.1	Έννοια του έλεγχου	11
1.3.2	Έλεγχος των μακροχρόνιων και βραχυχρόνιων προγραμμάτων	12
1.3.3	Εσωτερικός έλεγχος	12
1.3.4	Εξωτερικός έλεγχος	13
1.4	Προϋπολογισμός και λογιστικό σύστημα	14
1.5	Εκσυγχρονισμός της χρήσης του προϋπολογισμού	15
1.5.1	Διάκριση προϋπολογισμού	16
1.5.1.1	Λειτουργικός τομέας	16
1.5.1.2	Τομέας επενδύσεων	17
1.5.2	Εκσυγχρονισμός των διαδικασιών διαχείρισης των δαπανών και Εσόδων	19
1.5.3	Τυπική οργανωτική δομή	22
1.5.4	Διοικητική πληροφόρηση	24

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Ο Προϋπολογισμός των Δήμων.

2.1	Ορισμός του προϋπολογισμού και εννοιολογικά στοιχεία	25
2.2	Αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό	26
2.2.1	Αρχή της δημοσιότητας	26
2.2.2	Αρχή της ενότητας	26
2.2.3	Αρχή της καθολικότητας	27
2.2.4	Αρχή της ειδίκευσης του προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων	28

2.2.5	Αρχή της οριστικότητας του προϋπολογισμού και της απαγόρευσης μεταφοράς των πιστώσεων	29
2.2.6	Αρχή του ενιασίου	29
2.2.7	Αρχή της ακρίβειας, της ειλικρινείας και της σαφήνειας	30
2.3	Το περιεχόμενο του προϋπολογισμού	31
2.3.1	Γενικά	31
2.3.2	Έσοδα και έξοδα – δαπάνες	34
2.4	Το οικονομικό έτος και η διάρκεια ισχύος του προϋπολογισμού	36
2.5	Κατάρτιση του προϋπολογισμού	38
2.6	Εκτίμηση εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού	40
2.6.1	Εκτίμηση εσόδων τρέχοντος έτους	41
2.6.1.1	Μέθοδος δωδεκατημορίων	41
2.6.1.2	Μέθοδος εξαμήνων	41
2.6.1.3	Αναλογική μέθοδος με βάση τη βεβαίωση εσόδων	43
2.6.2	Εκτίμηση εσόδων επόμενου έτους	45
2.6.2.1	Μέθοδος εισοδηματικής ελαστικότητας	45
2.6.2.2	Μέθοδος της τάσης των εσόδων	46
2.6.3	Εκτίμηση εξόδων τρέχοντος έτους	47
2.7	Διαδικασία κατάρτισης	48
2.8	Εισηγητική έκθεση	50
2.8.1	Αιτιολόγηση εγγραφών	50
2.8.2	Παρουσίαση οικονομικού πλαισίου	51
2.8.3	Λειτουργική ταξινόμηση εξόδων	52
2.9	Ψήφιση – Έλεγχος	53
2.10	Η διαδικασία σύνταξης, ψήφισης και έγκρισης του προϋπολογισμού, βήμα – βήμα	54
2.11	Πιστώσεις – Αποθεματικό	55
2.11.1	Πιστώσεις	55
2.11.1.1	Γενικά	55
2.11.1.2	Μεταφορά πιστώσεων	56
2.11.2	Αποθεματικό	57

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Οι αλλαγές στον τύπο προϋπολογισμού, στα πλαίσια της εφαρμογής της διπλογραφικής λογιστικής μεθόδου στους Δήμους (Κ.Υ.Α. 7028/04).

ΜΕΡΟΣ 1^ο

3.1	Εισαγωγή στο διπλογραφικό λογιστικό σύστημα	58
3.1.1	Σύστημα ολικής λογιστικής παρακολούθησης	58
3.1.2	Στόχοι και πλεονεκτήματα της εισαγωγής στο διπλογραφικό Σύστημα	59

3.1.3	Προϋπόθεσης για την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος	60
3.1.4	Προβλήματα κατά την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος	63

ΜΕΡΟΣ 2^ο

3.2	Ο νέος τύπος προϋπολογισμού – Κοινή Υπουργική Απόφαση 7028/2004	64
3.2.1	Γενικά	64
3.3	Χαρακτηριστικά - διαφορές παλαιού και νέου προϋπολογισμού	65
3.4	Αλλαγές που έφερε ο νέος προϋπολογισμός	66
3.4.1	Η δομή του νέου προϋπολογισμού	66
3.4.2	Η κωδικοποίηση του νέου προϋπολογισμού	68
3.5	Τα έσοδα στο νέο προϋπολογισμό και οι διαφορές με τον προηγούμενο	71

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Μελέτη ειδικής περίπτωσης Δήμου Πυθαγορείου (Ν. Σάμου)

4.1	Γενικά	74
4.2	Προβλήματα κατά την εφαρμογή της Κ.Υ.Α.7028/04	75

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	79
---------------------	-----------

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	85
---------------------	-----------

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.

Τα τελευταία χρόνια γίνεται μια συστηματική προσπάθεια από την πολιτεία και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς (ΕΕΤΑΑ, ΚΕΔΚΕ κτλ) στο να εκσυγχρονιστεί το οικονομικό – διαχειρηστικό σύστημα των Δήμων και κατ' επέκτασιν ο Προϋπολογισμός τους, που αποτελεί και το εργαλείο εφαρμογής της κοινωνικό - οικονομικής πολιτικής του εκάστοτε Δήμου.

Βασικός στόχος αυτής της εργασίας είναι να μελετήσει τον τρόπο με τον οποίο οι Δήμοι σχεδίαζαν και εκτελούσαν τον προϋπολογισμό τους και τι αλλαγές έφερε η Κ.Υ.Α 7028/04. Ακόμα πως θα μπορέσει ο προϋπολογισμός να γίνει εργαλείο προγραμματισμού και ελέγχου, με την βοήθεια προτάσεων, συμπερασμάτων, αλλά και στατιστικών μεθόδων.

Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε για την εκπόνηση αυτής της εργασίας είναι:

1. Βιβλιογραφία που αναφέρεται σε θέματα προϋπολογισμού (σύνταξης, εκτέλεσης κτλ), Λογιστικής και εφαρμογής του Διπλογραφικού Συστήματος για την καλύτερη αποτύπωση της υφιστάμενης οικονομικής κατάστασης στους Δήμους.
2. Στοιχεία από εγκυκλίους και νόμους της Πολιτείας όπου καταγράφονται οι πολιτικές της Κεντρικής Διοίκησης και αντίστοιχη βιβλιογραφία για την κριτική αυτών των πολιτικών,

3. Συνεντεύξεις από ανθρώπους οι οποίοι συμμετέχουν στο σχεδιασμό των προϋπολογισμών και αντιμετωπίζουν τα διάφορα προβλήματα.
4. Επιτόπιες επισκέψεις σε Δήμους καθώς και παρακολούθηση σεμιναρίου με θέμα των προϋπολογισμών των Δήμων, για τη συλλογή των απαραίτητων στοιχείων και πληροφοριών σχετικά με την υλοποίηση αυτών των πολιτικών.

Η παρούσα εργασία αποτελείται από 4 κεφάλαια.

Στο 1^ο κεφάλαιο επιχειρείται να τονιστεί ο σύγχρονος ρόλος που μπορεί να παίξει ο προϋπολογισμός, όταν σε αυτόν εισαχθούν έννοιες όπως, προγραμματισμός, έλεγχος και κάτι επίσης σημαντικό όπως η αναλυτική λογιστική και το λογιστικό σύστημα.

Το 2^ο κεφάλαιο προσπαθεί να εισάγει τον αναγνώστη σε βασικές έννοιες και αρχές που διέπουν έναν προϋπολογισμό και πιο είναι το περιεχόμενο του. Στη συνέχεια γίνεται μια στατιστική προσέγγιση που αφορά στην εκτίμηση των εσόδων και εξόδων, για να κλείσει το κεφάλαιο με τον τρόπο που άρχισε, εννοιολογικά, με την διαδικασία κατάρτισης, ψήφισης, έγκρισης του προϋπολογισμού.

Το 3^ο κεφάλαιο αποτελεί και την “καρδιά” της εργασίας. Αποτελείται από δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος αναφερόμαστε στο Διπλογραφικό Σύστημα, καθώς και στα πλεονεκτήματα, προβλήματα αλλά και τις προϋποθέσεις που θέτει το ίδιο το σύστημα.

Στο δεύτερο μέρος αναλύουμε τις αλλαγές που έφερε η Κ.Υ.Α. 7028/04 με τον νέο τύπο προϋπολογισμού.

Στο 4^ο κεφάλαιο η εργασία κλείνει με την μελέτη της ειδικής περίπτωσης του Δήμου Πυθαγορείου, που έχει να κάνει με τα

προβλήματα που αντιμετώπισε η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου με την εφαρμογή του νέου προϋπολογισμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι υπάλληλοι δεν έδειξαν και την ανάλογη προθυμία να βοηθήσουν σε αυτή τη μελέτη, για αυτό το λόγο τα στοιχεία που δίνονται είναι λίγα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

Ο Προϋπολογισμός και η εφαρμογή της οικονομικής - κοινωνικής πολιτικής του Δήμου.

1.1 Η εφαρμογή της Αναλυτικής Λογιστικής στους Δήμους.

Με την εφαρμογή του Π.Δ 315/99 η Δήμοι αναγκάστηκαν να εφαρμόσουν την αναλυτική Λογιστική (ομάδα 9). Μια υποχρέωση που δεν είχαν παλαιότερα οι Δήμοι, σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις όπου η Αναλυτική Λογιστική ή Λογιστική κόστους αποτελεί ίσως το σπουδαιότερο κομμάτι της οικονομικής τους λειτουργίας. *Σε τι βοήθησε η εφαρμογή της αναλυτικής λογιστικής;* Η απάντηση είναι ότι η Αναλυτική Λογιστική καλύπτει το μέρος του λογιστικού συστήματος που είναι προσανατολισμένο στη κάλυψη των πληροφοριακών αναγκών του Δήμου. Οι λογιστικές πληροφορίες αποτελούν πράγματι ένα βασικό στοιχείο για την άσκηση της εκάστοτε πολιτικής (οικονομικής - κοινωνικής) ενός Δήμου.

Βλέπουμε λοιπόν ότι η Αναλυτική Λογιστική βοηθάει στο σκέλος της πληροφορίας με ότι αυτό συνεπάγεται. Δημιουργείται ένα κλίμα συνεργασίας των υπηρεσιών του Δήμου, ώστε με προγραμματισμένες, οργανωμένες και συντονισμένες κινήσεις - αποφάσεις να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση των στόχων της Δημοτικής Αρχής κατά των ορθολογικότερο τρόπο.

Η Αναλυτική Λογιστική (ή αλλιώς διοικητική λογιστική ή λογιστική κόστους), μεσώ των πληροφοριών που παρέχει, δίνει την δυνατότητα στην Δημοτική Αρχή, δια μέσου της οικονομικής υπηρεσίας, δυο βασικά στοιχεία που είναι τα εξής:

1. Προγραμματισμός
2. Έλεγχος

1.2. Προγραμματισμός

1.2.1. Γενικά.

Η σπουδαιότητα του προγραμματισμού είναι τόσο σημαντική ώστε να μην νοείται ανθρώπινη προσπάθεια χωρίς προγραμματισμό. Είναι γνωστό ότι πολλά, αν όχι τα περισσότερα προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται από την έλλειψη προγραμματισμού και σωστής ιεράρχησης των προτεραιοτήτων. Στον οικονομικό τομέα του Δήμου, που θεωρείται στρατηγικής σημασίας, διότι επηρεάζονται όλες οι λειτουργίες του Δήμου (έργα – κοινωνική πολιτική – πολιτιστικά κλπ) η ανάγκη προγραμματισμού εμφανίζεται επιτακτικότερη λόγω των γρήγορων αλλαγών στα οικονομικά μεγέθη, αλλά και στην ανάπτυξη της τεχνολογίας.

1.2.2 Έννοια προγραμματισμού.

Στην έννοια προγραμματισμός δίνεται διαφορετικό περιεχόμενο ανάλογα με το πώς το αντιλαμβάνεται ο καθένας.

Γίνεται λόγος για προγραμματισμό προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος ή για προγραμματισμό τεχνικών έργων ή τέλος για προγραμματισμό ενός προσωπικού υπολογιστή. Από οικονομική άποψη ο προγραμματισμός ορίζεται ως:

Η πνευματική διαδικασία με την οποία αποφασίζονται συγκεκριμένοι στόχοι, που συνίστανται σε αποφάσεις υψηλής σημασίας, που λαμβάνονται τώρα, (ύστερα από μια προσεκτική θεώρηση όλων των σχετικών παραγόντων θετικών και αρνητικών) και που αναφέρονται σε μελλοντικά γεγονότα και ενέργειες.

Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται πάντοτε σύμφωνα με μια στρατηγική που έχει σαν βασικό οδηγό τη διαμόρφωση της μελλοντικής οικονομικής πολιτικής που θα ακολουθήσει ο Δήμος. Δια του προγραμματισμού επιχειρείται να δοθεί απάντηση στα εξής ερωτήματα: «Τι πρέπει να γίνει;», «ποτέ;», «πως;».

Από την ανάλυση του περιεχομένου της λειτουργίας του προγραμματισμού προκύπτουν τα πιο κάτω χαρακτηριστικά:

- ✓ Ο προγραμματισμός γίνεται πριν ξεκινήσει να εφαρμόζεται ο προϋπολογισμός.
- ✓ Διέπεται από την αρχή του ορθολογισμού, αφού δια μεσώ του προγραμματισμού επιδιώκεται η πραγματοποίηση συγκεκριμένων στόχων και σκοπών της Δημοτικής αρχής.
- ✓ Πρόκειται για αποφάσεις υψηλής οικονομικής σημασίας που πρέπει να στηρίζονται σε αξιόπιστες λογιστικές πληροφορίες. Αυτές τις πληροφορίες έρχεται να δώσει και η Αναλυτική Λογιστική και κατ'επέκτασιν ο προϋπολογισμός.

1.2.3 Χρησιμότητα του προγραμματισμού

Βασική χρήση του προγραμματισμού αποτελεί η διαδικασία λήψεως αποφάσεων από τη Δημοτική Αρχή. Με τις αποφάσεις αυτές θέτονται ορισμένοι στόχοι και μεταξύ διαφόρων εναλλακτικών ενεργειών που απαιτούνται για την υλοποίηση αυτών, προκρίνονται οι πλέον κατάλληλες. Αυτό βοηθάει την Δημοτική Αρχή στα εξής:

- ✓ Συγκεκρινοποιούνται οι στόχοι, κύριοι και δευτερεύοντες.
- ✓ Η γνωστοποίηση των στόχων καθιστά τους εργαζομένους ενήμερους των στόχων που έχει θέσει ο Δήμος, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένα επιπλέον κίνητρο για την επίτευξη αυτών.
- ✓ Επιτυγχάνεται ο συντονισμός των ενεργειών των διαφόρων υπηρεσιών του Δήμου, έτσι ώστε οι στόχοι των επιμέρους τμημάτων να συμβαδίζουν με αυτούς του Δήμου.
- ✓ Αναγκάζει τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου, αλλά και το Δήμαρχο να σκέπτονται για το μέλλον. Να προβλέπουν – σχεδιάζουν και να προετοιμάζονται για τις ενδεχόμενες κοινωνικοοικονομικές αλλαγές.

1.2.4 Στάδια προγραμματισμού

Ο προγραμματισμός περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

- ✓ Τον καθορισμό αντικειμενικών στόχων.
- ✓ Την εκτίμηση του οικονομικού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο θα κινηθεί ο Δήμος κατά την διάρκεια του οικονομικού έτους για τον εντοπισμό μελλοντικών προβλημάτων που πιθανόν θα επηρεάσουν την ομαλή οικονομική λειτουργία του Δήμου.
- ✓ Την εκτίμηση των διαθεσιμων οικονομικών πόρων καθώς και των διαφόρων μέσων και δυνάμεων.
- ✓ Τον σχεδιασμό ολοκληρωμένων ποιοτικά βραχυχρόνιων και μακροχρόνιων προγραμμάτων για την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων.

Το στρατηγικό ή μακροχρόνιο προγραμματισμό που αναφέρεται για τους Δήμους σε χρονικό διάστημα μέχρι και τέσσερα χρόνια, για ευνόητους λόγους (διάρκεια θητείας), και έχει σαν στόχο την υλοποίηση μακροχρόνιων στόχων. Τα λεγόμενα 4ετη επιχειρησιακά προγράμματα των Δήμων τα οποία προβλέπονται στα άρθρα 264-269 του νέου Δ.Κ.Κ., αποτελούν πλέον θεσμική υποχρέωση. Από την δημοτική περίοδο 2007-2010 θα είναι υποχρεωτική η εφαρμογή τους για έναν αριθμό Δήμων και προαιρετικά για κάποιους άλλους. Τα παραπάνω προγράμματα έχουν σαν σκοπό να συγκροτούν σε ενιαία μορφή το γενικότερο προγραμματισμό του Δήμου.

Το βραχυχρόνιο προγραμματισμό που καλύπτει συνήθως χρονική διάρκεια ενός έτους και μετατρέπει τον μακροχρόνιο προγραμματισμό σε επιδιώξεις ετήσιες. Ο κλασικότερος τύπος ετήσιου προγραμματισμού για τους Δήμους είναι ο Προϋπολογισμός. Με κάθε ετήσιο προϋπολογισμό καθορίζονται οι ενέργειες που πρέπει να γίνουν χρόνο με χρόνο μέχρις ότου ολοκληρωθούν οι μακροχρόνιοι στόχοι.

1.3. Έλεγχος

1.3.1 Η έννοια του έλεγχου.

Ο όρος «έλεγχος» χρησιμοποιείται στην καθημερινή διάλεκτο με ειδική έννοια ανάλογα με την περίπτωση. Μιλάμε για παράδειγμα για έλεγχο της υγείας, για έλεγχο της κυκλοφορίας, για αγορανομικό έλεγχο κτλ και εννοούμε τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από την Δημοτική Αρχή αλλά και τους οικονομικούς προϊσταμένους για την αποφυγή άσχημων καταστάσεων. Στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στο θέμα που εξετάζουμε, ως έλεγχος νοείται βέβαια ο προϋπολογιστικός.

Ο έλεγχος συνδέεται πολύ στενά με τον προγραμματισμό. Σκοπός του είναι να βεβαιώσει ότι η οικονομική δραστηριότητα του Δήμου συμπίπτει με τον προγραμματισμό. Από το άλλο μέρος ο έλεγχος είναι απαραίτητος για να ενημερώνεται η Δημοτική Αρχή κατά πόσον υλοποιούνται οι τεθέντες από τον προγραμματισμό στόχοι. Συνεπώς προγραμματισμός χωρίς έλεγχο δεν έχει νόημα και φυσικά δεν μπορεί να γίνεται λόγος για έλεγχο χωρίς να έχει προηγηθεί προγραμματισμός.

Ένα κύριο χαρακτηριστικό κάθε έννοιας ελέγχου είναι η ανατροφοδότηση. Δηλαδή η αναπληροφόρηση της Δημοτικής Αρχής επί των συμπερασμάτων ενός έλεγχου, που προκύπτουν από την πιο πάνω σύγκριση. Από τα συμπεράσματα θα πηγάζουν και τα διορθωτικά μέτρα που πρέπει να προβεί η Δημοτική Αρχή, για να μην υπάρξει μεγάλη απόκλιση από τα προγραμματισμένα. Κατά τον τρόπο αυτό ο έλεγχος επιστρέφει και ανατροφοδοτεί με πληροφορίες τον προγραμματισμό. Συμπερασματικά αυτή η σχέση προγραμματισμού και ελέγχου, βοηθάει στην καλύτερη εφαρμογή - εκτέλεση του προϋπολογισμού.

1.3.2 Έλεγχος των Μακροχρόνιων και Βραχυχρόνιων Προγραμμάτων

Ο έλεγχος είναι ουσιώδης για την επιτυχία των μακροχρόνιων και βραχυχρόνιων προγραμμάτων. Ο μακροχρόνιος προγραμματισμός διευκολύνει την Δημοτική Αρχή στην ακριβή εκτίμηση των δραστηριοτήτων για την πραγματοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί, αλλά και την αναθεώρηση αυτών που δεν θα γίνουν.

Στην καθημερινή λειτουργία του Δήμου δίνεται μεγάλη έμφαση στον έλεγχο της υλοποίησης των βραχυχρόνιων στόχων που εκφράζονται μέσα από τον προϋπολογισμό. Με την αναπληροφορηση, που όπως αναφέραμε παραπάνω και που αποτελεί βασικό στοιχείο του ελέγχου, η Δημοτική Αρχή ενημερώνεται για τις τυχόν παρεκκλίσεις από τους στόχους και μάλιστα επί καθημερινής βάσης ώστε να λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα.

Όπως συνάγεται από τα παραπάνω, όσον αφορά τον έλεγχο, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή άσκηση αυτού, αποτελεί η ύπαρξη ενός πληροφοριακού συστήματος που θα εμφανίζει τις τυχόν αποκλίσεις. Ομοίως απαραίτητη προϋπόθεση άσκησης επιτυχημένου έλεγχου αποτελεί η κατάλληλη λογιστική οργάνωση. Η λογιστική οργάνωση επιτυγχάνεται μέσω της Γενικής και Αναλυτικής (εφόσον εφαρμόζεται από το Δήμο) λογιστικής και το πλήθος των πληροφοριών που δίνουν.

1.3.3. Εσωτερικός έλεγχος

Ο τρόπος σχεδίασης και λειτουργίας, καθώς και η εκτέλεση του προϋπολογισμού έχουν σχεδιαστεί και γίνονται με τέτοιο τρόπο, ώστε ο ίδιος ο προϋπολογισμός να αποτελεί ένα σύνολο διαδικασιών που να επιτρέπουν τον έλεγχο στο εσωτερικό του Δήμου.

Ο εσωτερικός έλεγχος είναι οι μέθοδοι και διαδικασίες που εφαρμόζονται από τη διοίκηση ενός Δήμου για την επίτευξη των στόχων του που είναι:

- ✓ Προσήλωση στους κανόνες που θέτει το Δημοτικό Συμβούλιο.

- ✓ Διαφύλαξη της περιουσίας των Δήμων.
- ✓ Αποτροπή και εντοπισμός διαχειριστικών λαθών.
- ✓ Ακρίβεια και πληρότητα των λογιστικών βιβλίων και στοιχείων.
- ✓ Έγκαιρη κατάρτιση και παροχή αξιόπιστων οικονομικών πληροφοριών.

1.3.4. Εξωτερικός έλεγχος

Από 1^η Ιουλίου και βάση του Ν. 3202/05 ο προληπτικός έλεγχος θα εφαρμόζεται σε όλους τους Δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων. Επίσης η πρότασή μας είναι, για ετήσιο έλεγχο των Δήμων και από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

1.4 Προϋπολογισμός και Λογιστικό Σύστημα.

Ο Προϋπολογισμός των Δήμων πρέπει να βασίζεται σε ένα καλά δομημένο σύστημα «Λογιστικών ευθυνών», που να εξυπηρετεί την υλοποίηση των στόχων, όλων των επιμέρους τμημάτων του Δήμου.

Το λογιστικό σύστημα του Δήμου, εξεταζόμενο από τη σκοπιά των ευθυνών των διάφορων προϊστάμενων των επιμέρους τμημάτων των Δήμων, διαιρεί τις διάφορες λειτουργίες του Δήμου σε κέντρα ευθύνης. Σε υπηρεσίες ευθύνης. Η υπηρεσία καθαριότητας για παράδειγμα αποτελεί μια περιοχή ευθύνης, ανάλογα με τον τρόπο ομαδοποίησης των κοστών. Το ίδιο μπορεί να γίνει και με τμήμα εσόδων που είναι υπεύθυνο για την βεβαίωση των εσόδων, για να μπορέσουν στην συνέχεια να εισπραχθούν από την ταμιακή υπηρεσία. Την ευθύνη της πραγματοποίησης ενός σκοπού την επωμίζεται ο προϊστάμενος της εκάστοτε υπηρεσίας .

Η λογιστική ευθυνών στηρίζεται βασικά:

- ✓ Στον ακριβή και σαφή καθορισμό τομέων ευθύνης.
- ✓ Στον ορισμό προϊστάμενου σε κάθε υπηρεσία που να έχει και την ευθύνη εκτέλεσης του επιμέρους προϋπολογισμού της υπηρεσίας του. Δηλαδή θα πρέπει ο προϊστάμενος της υπηρεσίας καθαριότητας να έχει γνώση των χρημάτων που έχει στην διάθεση του και σε συνεργασία με την οικονομική υπηρεσία να προχωρά στη σωστή κατανομή.

Με την λογιστική ευθυνών:

- ✓ Διασφαλίζεται αποτελεσματικός έλεγχος ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού.
- ✓ Δημιουργούνται οι δυνατότητες καταλογισμού ευθυνών.
- ✓ Επιτυγχάνεται η εναρμόνιση των αντικειμενικών σκοπών των προϊστάμενων των υπηρεσιών με τους στόχους που έχει θέσει η Δημοτική Αρχή.

Για να γίνουν τα παραπάνω και να μπορέσουν οι προϊστάμενοι τις κάθε υπηρεσίας να αναλάβουν μέρος των ευθυνών τους και για να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν το μεταβαλλόμενο οικονομικό περιβάλλον στο οποίο εργάζονται, θα πρέπει και ο προϋπολογισμός να παρουσιάζει μια σχετική ευκαμψία. Γεγονός είναι ότι στην οικονομική δραστηριότητα ενός Δήμου υπάρχει μια συνεχής κινητικότητα οικονομικών γεγονότων. Δηλαδή συνεχώς συντελούνται μεταβολές γεγονότων που δημιουργούν διάφορα προβλήματα στις οικονομικές υπηρεσίες, στην εφαρμογή του Προϋπολογισμού.

Για τον παραπάνω λόγο ο προϋπολογισμός δεν πρέπει να θεωρείται σαν ένα αυστηρό, σαν ένα ασφυκτικό πρόγραμμα, αλλά σαν ένας οδηγός, για την λήψη αποφάσεων. Για να γίνει αυτό πρέπει ο Προϋπολογισμός να παρουσιάζει ευκαμψία. Δηλαδή να έχει ελαστικότητα για να μπορεί εύκολα να προσαρμόζεται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες. Για παράδειγμα σε μια μείωση των τακτικών εσόδων του Δήμου, θα πρέπει η Δημοτική Αρχή άμεσα και γρήγορα να μπορεί να αναθεωρεί τον προϋπολογισμό. Αυτό θα βοηθήσει στο να μην υπάρξουν προβλήματα στην ομαλή λειτουργία του Δήμου αλλά και στο κοινωνικό έργο που επιτελεί.

1.5 Εκσυγχρονισμός της χρήσης του Προϋπολογισμού.

Ο Προϋπολογισμός ουσιαστικά πρέπει να επιτελεί διπλή λειτουργία. Αφενός πρέπει να λειτουργεί ως **εξουσιοδότηση και βασικό εργαλείο ελέγχου της διαχείρισης** του Δήμου, αφετέρου ως **βασικό εργαλείο προγραμματισμού της δράσης** του. Ο ετήσιος (τακτικός) προγραμματισμός στοχεύει στην υλοποίηση μέρους του επιχειρησιακού προγράμματος, που συντάχθηκε στο πλαίσιο των επιλογών του στρατηγικού σχεδίου. Ο σκοπός του τακτικού προγραμματισμού είναι ο καθορισμός των αποφάσεων για το τι θα κάνει ο Δήμος σ' ένα έτος. Με βάση το ετήσιο πρόγραμμα δράσης θα καθοδηγείται η ετήσια δραστηριότητα του Δήμου και στο τέλος του έτους θα πρέπει να ελέγχονται τα αποτελέσματα συγκρινόμενα με τους προγραμματισμένους στόχους. Η συνολική ετήσια δράση του Δήμου θα αποτελείται από συγκεκριμένες δραστηριότητες με

συγκεκριμένους τακτικούς στόχους που όλες μαζί αποτελούν ένα «κομμάτι» του επιχειρησιακού προγράμματος.

Οι προϋπολογισμοί αποτελούν την αριθμητική έκφραση σε νομισματικές μονάδες του των ποσοτικών δεδομένων του προγράμματος.

Οι σύγχρονες ανάγκες λειτουργίας των Δήμων οδηγούν στην κατάρτιση πραγματικών προϋπολογισμών που θα περιλαμβάνει δύο τομείς. Τον τομέα των επενδύσεων και έργων και το λειτουργικό τομέα

Οι Δημοτικές λειτουργίες μπορούν να ομαδοποιηθούν κατά τομείς ή υποτομείς δραστηριοτήτων έτσι ώστε να είναι φανερή η κατανομή των οικονομικών πόρων του Δήμου στους σκοπούς της δημοτικής πολιτικής.

Η διάκριση μεταξύ κεφαλαιουχικού και λειτουργικού προϋπολογισμού του Δήμου είναι ιδιαίτερα σημαντική γιατί:

- ✓ Συνήθως οι επενδύσεις ολοκληρώνονται σε μεγαλύτερο του ενός έτους διάστημα και η εκκίνηση της υλοποίησής τους σημαίνει δέσμευση πόρων για τα επόμενα χρόνια (συνεχιζόμενα έργα)
- ✓ Ο κεφαλαιουχικός προϋπολογισμός επιτρέπει την παρακολούθηση των μεταβολών της περιουσιακής κατάστασης του Δήμου και της εξέλιξης της συσσώρευσης "κοινωνικού" κεφαλαίου στην περιοχή του.

1.5.1 Διάκριση προϋπολογισμού

1.5.1.1 Λειτουργικός τομέας

Προϋπολογισμός Εσόδων

Στα (λειτουργικά) έσοδα περιλαμβάνονται οι φόροι και τα τέλη, το τμήμα των κρατικών επιχορηγήσεων (πχ ΚΑΠ για λειτουργικές δαπάνες), καθώς και τα έσοδα από τις λοιπές δραστηριότητες των ΟΤΑ.

Προϋπολογισμός λειτουργικών δαπανών

Ο προϋπολογισμός λειτουργικών δαπανών περιλαμβάνει τις λειτουργικές δαπάνες του Δήμου.

Η ανάλυση μπορεί να είναι η ανά είδος δαπάνης (αμοιβές προσωπικού, αμοιβές τρίτων, κλπ) σύμφωνα με τους κωδικούς της ομάδας 6 του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου των Δήμων και Κοινοτήτων ή και κατά λειτουργία. Οι σημερινές ανάγκες οικονομικής πληροφόρησης των Δήμων δεν μπορούν να ικανοποιηθούν μόνο με την κατ' είδος ανάλυση των δαπανών, αλλά είναι ανάγκη η κατά λειτουργία ανάλυση των δαπανών, επιπροσθέτως η κεντρική διοίκηση έχει ανάγκη από την πληροφόρηση των δαπανών των Δήμων κατά λειτουργία (πχ κοινωνικές δαπάνες κλπ) Οι Δημοτικές λειτουργίες μπορούν να ομαδοποιηθούν κατά τομείς ή υποτομείς δραστηριοτήτων, έτσι ώστε να είναι φανερή η κατανομή των οικονομικών πόρων του Δήμου στους σκοπούς της δημοτικής πολιτικής.

1.5.1.2. Τομέας επενδύσεων

Δαπάνες επενδύσεων και έργων (πάγια και έργα)

Επενδύσεις εννοούμε τις δαπάνες για επενδυτικά αγαθά που αποκτά ο Δήμος για την εκπλήρωση της αποστολής του πχ. αυτοκίνητα, κτίρια, έπιπλα κ.λ.π. Στις επενδύσεις περιλαμβάνονται και οι συμμετοχές του Δήμου σε επιχειρήσεις.

Έργα εννοούνται τα έργα που γίνονται για την εξυπηρέτηση των πολιτών (οδικά έργα τεχνικά, κλπ)

Στις δαπάνες περιλαμβάνονται το έξοδα της απόκτησης παγίων, οι δαπάνες των έργων, τα χρεολυσία έργων κλπ.

Έσοδα για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών

Στα έσοδα για επενδύσεις περιλαμβάνονται τα έσοδα από την κεντρική Διοίκηση που προορίζονται για επενδύσεις, όπως ΣΑΤΑ οι επιχορηγήσεις για συγκεκριμένα έργα ΕΠΤΑ, Γ' ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής

κ.λ.π., καθώς ειδικοί φόροι για την εκτέλεση έργων. Το πλεόνασμα του λειτουργικού προϋπολογισμού που θα χρησιμοποιηθεί για επενδύσεις καθώς και οικονομικές εισροές και χρηματοδοτήσεις (Δάνεια).

Για τη σωστή προσέγγιση του προϋπολογισμού θα λαμβάνονται υπόψη η προηγούμενη χρονιά καθώς, το κόστος για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες, οι σχετικές αποφάσεις του Δήμου για την τιμολογιακή πολιτική, καθώς και οι σχετικές πληροφορίες σχετικά με τις επιχορηγήσεις από την κεντρική Διοίκηση. Τα έσοδα πρέπει να αιτιολογούνται και να είναι πραγματικά και όχι πλασματικά.

Μαζί με το προϋπολογισμό καταρτίζονται και δείκτες, οι οποίοι θα τίθενται υπόψη του Συμβουλίου κατά την ψήφιση. Οι δείκτες αυτοί θα απεικονίζουν τη σύγκριση του Δήμου με σταθερά μεγέθη, γνωστά εκ των προτέρων. Έτσι π.χ. ο δείκτης κόστος αποκομιδής απορριμμάτων ανά τόνο ή άλλες αναλογίες θα μπορούν να παρέχουν την κατάλληλη πληροφόρηση στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Για την καλύτερη απεικόνιση του συνόλου των δραστηριοτήτων του Δήμου, θα εξεταστεί η δυνατότητα ψήφισης (έγκρισης) από το Δημοτικό Συμβούλιο «προσαρτημάτων» του Προϋπολογισμού, που θα αφορούν τα νομικά Πρόσωπα και τις Επιχειρήσεις του Δήμου, προκειμένου να υπάρχει συνολική εικόνα τόσο στις εποπτεύουσες αρχές όσο και την κοινή γνώμη του Δήμου.

Το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού γίνεται από την οικονομική υπηρεσία σε συνεργασία με τις λοιπές υπηρεσίες από τις διευθύνσεις), με βάση τα πραγματικά προβλεπόμενα έσοδα του έτους κατά είδος εσόδου.

1.5.2. Εκσυγχρονισμός των διαδικασιών διαχείρισης των δαπανών και εσόδων.

Διάκριση δαπανών

Η διάκριση παραμένει σε δαπάνες λειτουργικές και επενδυτικές. Μπορεί να εξετασθεί η δυνατότητα ακριβέστερου προσδιορισμού των υποχρεωτικών δαπανών.

Διάθεση πιστώσεων

Ο κατακερματισμός της αρμοδιότητας σε διάφορα όργανα, αλλά και ο νομοθετικός διαχωρισμός της διάθεσης της πίστωσης από την ανάληψη της δαπάνης, έχουν προκαλέσει εκτεταμένη σύγχυση στις υπηρεσίες των Δήμων.

Για το λόγο αυτό θα εξετασθεί :

- ✓ Η διάθεση των πιστώσεων από ένα μόνο όργανο.
- ✓ Ο καθορισμός του τρόπου διάθεσης των πιστώσεων.
- ✓ Η άρση της διάκρισης μεταξύ διάθεσης της πίστωσης και ανάληψης της υποχρέωσης.

Ανάληψη δαπανών

Η διαδικασία της ανάληψης συναρτάται με το όργανο που διαθέτει πιστώσεις. Αφού καθορισθεί το όργανο αυτό, θα περιγραφεί με νέες διατάξεις, η διαδικασία ανάληψης δαπανών, έτσι ώστε :

- ✓ Η έκθεση ανάληψης να αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση της απόφασης έγκρισης της δαπάνης.
- ✓ Στο στάδιο της ανάληψης να ελέγχεται από τις υπηρεσίες οριστικά η εσωτερική νομιμότητα της δαπάνης.

- ✓ Να προσδιορίζονται με σαφήνεια τα όρια του ελέγχου και της αντίστοιχης ευθύνης του αρμοδίου υπηρεσιακού οργάνου.

Εκκαθάριση δαπανών

- ✓ Καθορισμός με σαφείς και λεπτομερείς διατάξεις του περιεχομένου του ελέγχου που ασκείται στο στάδιο της εκκαθάρισης και της έκτασης της ευθύνης των αρμοδίων υπαλλήλων.
- ✓ Κατάργηση της συμμετοχής των αιρετών (δημάρχου-αντιδημάρχου) στη διαδικασία εκκαθάρισης.
- ✓ Καθορισμός, με υπουργικές αποφάσεις, των δικαιολογητικών και των κρατήσεων για κάθε κατηγορία δαπάνης.

Εντολή πληρωμής

Απαιτούνται συμπληρωματικές ή διευκρινιστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις σχετικά :

- ✓ Με το περιεχόμενο των χρηματικών ενταλμάτων (π.χ. το ΑΦΜ του δικαιούχου, η χρονολογία εκδόσεως του εντάλματος, ο λογαριασμός σε βάρος του οποίου εκδίδεται κ.λ.π.).
- ✓ Τη φύλαξη των χρηματικών ενταλμάτων.

Πληρωμή δαπανών

Ο ασκούμενος από το δημοτικό ταμία, έλεγχος του χρηματικού εντάλματος δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια από το νόμο. Το ερώτημα που τίθεται στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι, αν ο ταμίας υποχρεούται να εξετάσει την ουσιαστική νομιμότητα της

δαπάνης ή, αν αντίθετα, πρέπει να περιορίζεται στην τυπική (εξωτερική) νομιμότητά της.

Για το λόγο αυτό πρέπει με ρητές διατάξεις :

- ✓ Να καθορισθεί το περιεχόμενο του ελέγχου που ασκεί ο δημοτικός ταμίας ή ο ελεγκτής εξόδων στο χρηματικό ένταλμα
- ✓ Να ρυθμισθεί με πιο ειδικούς όρους το θέμα του κατά προτεραιότητα ελέγχου, στα πλαίσια της ερμηνείας που υιοθέτησε η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη συνεδρίαση της 9/1/1997.
- ✓ Παράλληλα επιβάλλεται ο εκσυγχρονισμός των διατάξεων που ορίζουν τους τρόπους πληρωμής των χρηματικών ενταλμάτων και καταβολής της μισθοδοσίας, συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών χωρίς χρηματικό ένταλμα.

Ταμιακή υπηρεσία

- ✓ Υποχρεωτική πληρωμή δαπανών μέσω τραπεζών (τραπεζικές επιταγές) πάνω από ένα ορισμένο ποσό.
- ✓ Επαναπροσδιορισμός του ποσού που έχει στην διάθεσή του ο Ταμίας.
- ✓ Καθημερινή κατάθεση στο λογαριασμό Τραπέζης των εισπράξεων.

1.5.3 Τυπική οργανωτική δομή.

Η τυπική οργανωτική δομή ενός Δήμου πρέπει να βασίζεται στην διατύπωση των λειτουργιών που πρέπει να επιτελούνται στα πλαίσια των διαφόρων τμημάτων. Στη συνέχεια, και μετά την επιβεβαίωση ότι οι λειτουργίες καλύπτουν το σύνολο του αντικείμενου των τμημάτων της οργανωτικής δομής, οι λειτουργίες κατανέμονται, ώστε να αποτελέσουν το αντικείμενο συγκεκριμένων διοικητικών ενότητων, με κριτήρια οργανωτικά - διοικητικά.

Στην περίπτωση της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου, οι λειτουργίες που πρέπει να επιτελούνται στα πλαίσια της Υπηρεσίας είναι οι παρακάτω:

- ✓ **Λ 1:** Λογιστική Διαχείριση και έκδοση λογιστικών - οικονομικών καταστάσεων.
- ✓ **Λ 2:** Διαχείριση Προϋπολογισμού-Απολογισμού και οικονομική παρακολούθηση.
- ✓ **Λ 3:** Διαχείριση(οικονομική) Προγραμμάτων – Έργων - Συμβάσεων.
- ✓ **Λ 4:** Διαχείριση Δαπανών.
- ✓ **Λ 5:** Διαχείριση Εσόδων
- ✓ **Λ 6:** Διαχείριση Περιουσίας
- ✓ **Λ 7:** Διαχείριση Αποθεμάτων
- ✓ **Λ 8:** Διαχείριση Μισθοδοσίας
- ✓ **Λ 9:** Διαχείριση Ταμείου

Η κατανομή της ευθύνης άσκησης των ανωτέρω λειτουργιών σε συγκεκριμένες διοικητικές ενότητες της Οικονομικής Υπηρεσίας εξαρτάται βεβαίως από το μέγεθος του Δήμου. Σε έναν Δήμο αρκετά μεγάλο όπου συναντά κανείς ιδιαίτερη Οικονομική Διεύθυνση ως κατάλληλη οργανωτική δομή προτείνεται η εξής:



Η κατανομή των λειτουργιών της Οικονομικής Διεύθυνσης στα επιμέρους Τμήματα προτείνεται ως εξής:

- ✓ Η **Λειτουργία Λ1** στο Τμήμα Προϋπολογισμού και Οικονομικής Πληροφόρησης.
- ✓ Οι **Λειτουργίες Λ2, Λ3, Λ4, Λ7 και Λ8** στο Τμήμα Λογιστηρίου και Αποθηκών.
- ✓ Οι **Λειτουργίες Λ5 και Λ6** στο Τμήμα Εσόδων και Περιουσίας.
- ✓ Η **Λειτουργία Λ9** στο Τμήμα Ταμείου.

Η ανωτέρω δομή μπορεί να εφαρμοστεί σε μία Οικονομική Διεύθυνση με προσωπικό της τάξης των 20 ατόμων.

1.5.4 Διοικητική πληροφόρηση.

Στόχος είναι η κατοχύρωση ενός ελαχίστου επιπέδου πληροφόρησης του Δημάρχου, της Δημαρχιακής επιτροπής και του Δημοτικού Συμβουλίου σχετικά με τη εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών και την πορεία του προϋπολογισμού σε σύγκριση με τις προβλέψεις.

Οι περιοδικές εκθέσεις (αναφορές) προόδου εργασιών των διαφόρων τμημάτων είναι χρήσιμο εργαλείο για την παρακολούθηση της πορείας του Δήμου και για τον εντοπισμό αποκλίσεων από τους στόχους του προγράμματος δράσης και του προϋπολογισμού.

Η σύναξη εκθέσεων από τον προϊστάμενο των οικονομικών του Δήμου είναι απαραίτητο εργαλείο για την σωστή πορεία του προϋπολογισμού. Οι εκθέσεις πρέπει να είναι απλές να συντάσσονται έγκαιρα και να περιλαμβάνουν μόνο ουσιώδεις πληροφορίες. Το κύριο ενδιαφέρον να εστιάζεται στις σημαντικές αποκλίσεις από τα προγραμματισμένα, τις αιτίες της απόκλισης καθώς και κατά πόσο είναι εφικτή η διόρθωση του προϋπολογισμού. Οι συγκρίσεις πρέπει να πραγματοποιούνται σε περιόδους (μήνα, τρίμηνα, εξάμηνο ετήσιο).

Για παράδειγμα ο προϊστάμενος της ταμειακής υπηρεσίας κάθε μήνα μπορεί να συντάσσει την έκθεση του, στην οποία να δείχνει το ύψος των εσόδων και των εξόδων που είχε η υπηρεσία. Από ποιες κατηγορίες είναι τα έσοδα και σε ποια κατηγορία δαπανών (λειτουργικές ή για επενδύσεις) πήγαν τα χρήματα. Ακόμα το ύψος των εσόδων που ενώ είχαν βεβαιωθεί, δεν εισπράχθηκαν και άλλα πολλά ερωτήματα. Όλα τα παραπάνω με την χρήση και οικονομικών δεικτών και σε σύγκριση των εκθέσεων προηγούμενων μηνών μπορούν να δώσουν ένα ικανοποιητικό αποτέλεσμα σε ότι αφορά την διοικητική πληροφόρηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Ο Προϋπολογισμός των Δήμων.

2.1 Ορισμός του προϋπολογισμού και εννοιολογικά στοιχεία

Τόσο στο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Δ.Κ.Κ) όσο και στο Β.Δ 17.5/59 δεν υπάρχει ορισμός του προϋπολογισμού. Έτσι εμείς επιλέξαμε τον νομοθετικό ορισμό που δίνει ο νομοθέτης, δηλαδή αυτόν που υπάρχει για τον προϋπολογισμό στον Κώδικα του Δημόσιου Λογιστικού (Ν. 2362/1995). Σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο

‘Προϋπολογισμός είναι ο νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους για κάθε οικονομικό έτος’. (άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. 2362/1995).

Προσαρμοζόμαστε λοιπόν στον πιο πάνω ορισμό για να δώσουμε εμείς έναν ανάλογο για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

‘Προϋπολογισμός Δήμου ή Κοινότητας είναι η πράξη με την οποία προσδιορίζονται τα, από τις ισχύουσες διατάξεις, προβλεπόμενα έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Δήμου ή της Κοινότητας για κάθε οικονομικό έτος, δηλαδή τα οικονομικά πλαίσια μέσα στα οποία θα κινηθεί ο Δήμος.

Η παραπάνω είναι η στενή τεχνική έννοια του ορισμού. Εάν όμως θέλαμε να δώσουμε μια πιο ευρεία έννοια στον όρο προϋπολογισμός θα λέγαμε ότι είναι η έκφραση της οικονομικής – κοινωνικής πολιτικής που θέλει να εφαρμόσει η εκάστοτε δημοτική αρχή σε ετήσια βάση.

2.2 Αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό

Κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων των Δήμων και Κοινοτήτων, καθώς και κατά την εκτέλεση και την ψήφιση αυτού πρέπει να τηρούνται ορισμένες αρχές οι οποίες είναι:

2.2.1 Αρχή της Δημοσιότητας.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, οι φάσεις της κατάρτισης της υποβολής και της ψήφισης από το δημοτικό συμβούλιο καθώς και η εκτέλεση του προϋπολογισμού πρέπει να γίνονται υπό το φως της δημοσιότητας. Με αλλά λόγια θα πρέπει οι δημοτες του εκάστοτε δήμου να γνωρίζουν την διαχείριση την οποία κάνουν τα όργανα που έχουν πάρει την δική τους εντολή. Η μυστικότητα στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος οδηγεί στο συμπέρασμα κακής διαχείρισης αυτού.

2.2.2 Αρχή της Ενότητας

Σύμφωνα με την αρχή αυτή όλα τα έσοδα και τα έξοδα του Δήμου ή της Κοινότητας πρέπει να γράφονται σε ενιαίο προϋπολογισμό. Δηλαδή θα πρέπει να αποφεύγεται η κατάρτιση ξεχωριστών προϋπολογισμών για ορισμένες κατηγορίες εσόδων ή εξόδων. Για να εφαρμόζεται η αρχή της Ενότητας το Υπουργείο Εσωτερικών έχει προχωρήσει στην έκδοση σχετικής εγκυκλίου σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται η σύσταση ειδικών λογαριασμών για την είσπραξη εσόδων και την πληρωμή εξόδων που δεν εμφανίζονται στον προϋπολογισμό. Η αρχή αυτή εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στον κρατικό προϋπολογισμό σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 2 του Ελληνικού Συντάγματος του 1975. Συμπερασματικά η αρχή αυτή βοηθάει στην πλήρη απεικόνιση όλων των εσόδων και εξόδων του Δήμου επί ενός ενιαίου προϋπολογισμού που δίνει την ευκαιρία μιας πλήρους

εικόνας των οικονομικών ενός Δήμου για την πιο εύκολη εξαγωγή συμπερασμάτων για την κατάσταση αυτών.

2.2.3 Αρχή της Καθολικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας πρέπει όλα τα έσοδα και τα έξοδα του προϋπολογισμού να εμφανίζονται αναλυτικά και όχι συμψηφιστικά. Η χρησιμότητα αυτής της αρχής είναι προφανής, γιατί έτσι εμφανίζεται η πραγματική εικόνα του συνόλου των εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού και επιτυγχάνεται καλύτερος έλεγχος αυτών.

Συνέπεια της αρχής της καθολικότητας του Προϋπολογισμού είναι το σύστημα του **Αξεκαθάριστου του Προϋπολογισμού**. Σύμφωνα με αυτό το σύστημα πρέπει τα ποσά των εσόδων και των εξόδων να αναγράφονται ολόκληρα χωρίς συμψηφισμούς μεταξύ τους. Για παράδειγμα όταν μια δαπάνη για την κατασκευή ενός αναπτυξιακού έργου το ένα μέρος του καλύπτεται από δάνειο, τότε στον Προϋπολογισμό θα πρέπει να αναγράφεται στα μεν έσοδα το πόσο του δανείου στα δε έξοδα ολόκληρο το ποσό της δαπάνης που περιλαμβάνει, το δάνειο αλλά και την ίδια συμμετοχή. Βέβαια με την εφαρμογή της παραπάνω αρχής εμφανίζεται μια αύξηση των εσόδων και εξόδων. Αυτό όμως δεν δημιουργεί κάποιο σοβαρό πρόβλημα. Απεναντίας μας βοηθάει στο να βλέπουμε τα ακριβή μεγέθη των εσόδων και εξόδων. Έτσι ο προϋπολογισμός δεν είναι πλασματικός αφού απεικονίζονται ξεκάθαρα όλα τα ποσά του, ώστε αυτός να είναι λειτουργικός και πραγματικός.

Τέλος πρέπει να αναφερθεί ότι εκτός από το σύστημα του Αξεκαθάριστου του Προϋπολογισμού, σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας είναι και αυτό του **μη ειδικού προορισμού των εσόδων**. Με το παραπάνω σύστημα απαγορεύεται κάποιο συγκεκριμένο έσοδο να προορίζεται εκ' των προτέρων για κάποια συγκεκριμένη δαπάνη. Αυτό βοηθάει στην πιο ορθή διαχείριση των εσόδων και συμβαίνει αυτό διότι όταν ένα έσοδο εξ' αρχής προορίζεται για μια συγκεκριμένη δαπάνη, αυτομάτως δημιουργείται και η τάση εξάντλησης του εσόδου, με άλλα λόγια άσκοπης σπάταλης δημοσίου χρήματος.

2.2.4 Αρχή της Ειδίκευσης του Προϋπολογισμού και της Ειδικότητας των Πιστώσεων.

Σύμφωνα με την αρχή της ειδίκευσης του Προϋπολογισμού το έσοδα και τα έξοδα πρέπει να προσδιορίζονται με ειδίκευση τους.(παρ. 2 άρθρο 5 του Ν. 2362/1995). Αυτό σημαίνει ότι όλα τα έσοδα και έξοδα ενός Δήμου πρέπει να εγγράφονται στον προϋπολογισμό και να ταξινομούνται κατά είδος, ομάδες, κατηγορίες και υποκατηγορίες ανάλογα με την αιτία και την φύση τους. Επιπλέον για τα έξοδα υπάρχει και η ταξινόμηση ανά φορέα (υπηρεσία).(Σε επόμενη ενότητα θα γίνει εκτενείς αναφορά.). Η κωδικοποίηση που υπάρχει σήμερα ανταποκρίνεται πλήρως στην παραπάνω αρχή.

Βάση του πιο πάνω νόμου προβλέπεται και η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων. Με αυτήν την αρχή απαγορεύεται να χρησιμοποιούνται πιστώσεις συγκεκριμένου φορέα (υπηρεσίας) για την κάλυψη των αναγκών άλλου φορέα.

Οι αρχές της ειδίκευσης του Προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων σαν σκοπό τους έχουν να βοηθούν στην σωστή διαχείριση των χρημάτων και να μας δείχνουν από πού προέρχονται τα έσοδα και για την Εκπλήρωση ποιων σκοπών κατευθύνονται. Επίσης βοηθούν στην χειραγώγηση των Αιρετών οργάνων της Αυτοδιοίκησης εφόσον όμως τα προαναφερθέντα εφαρμόζονται και στην πράξη. Συμπερασματικά όμως πρέπει να αναφέρουμε ότι οι δυο αυτές αρχές για να είναι αποτελεσματικές πρέπει να κινούνται μέσα σε λογικά πλαίσια, δεδομένου ότι η αυξημένη εξειδίκευση των εσόδων και εξόδων καμία φορά δημιουργεί περισσότερα προβλήματα από τις λύσεις που δίνει.

2.2.5 Αρχή της Οριστικότητας του Προϋπολογισμού και της Απαγόρευσης Μεταφοράς Πιστώσεων.

Σύμφωνα με την παραπάνω αρχή, αφού εγκριθεί ο προϋπολογισμός οι πιστώσεις του χρησιμοποιούνται μόνο για τις αιτίες που έχουν εγγραφεί. Εξαίρεση από την απαγόρευση επιτρέπεται αν συντρέχει μια από τις παρακάτω περιπτώσεις

- ✓ Όταν εκπληρωθεί ο σκοπός για τον οποίο έχει διατεθεί η πίστωση.
- ✓ Όταν δεν είναι δυνατόν να εκπληρωθεί ο σκοπός για τον οποίο προβλέφθηκε η πίστωση οπότε το ποσό μεταφέρεται σε άλλο κωδικό του προϋπολογισμού ή για να δημιουργηθεί πίστωση για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών.
- ✓ Όταν υπάρχει αδυναμία εκτέλεσης κάποιου έργου για το οποίο έχει εγγραφεί ανάλογη πίστωση, αλλά για εκτέλεση άλλου έργου και μόνο.
- ✓ Κατά το τελευταίο τρίμηνο του οικονομικού έτους επιτρέπεται να διατεθούν για την πληρωμή άλλων δαπανών πιστώσεις που προορίζονται για έργα, τα οποία δεν εκτελέστηκαν και δεν μπορούν να εκτελεστούν στο διάστημα που απομένει.

2.2.6 Αρχή ενιαυσίου

Ο προϋπολογισμός συντάσσεται για ένα οικονομικό έτος, το οποίο ορίζεται ως η χρονική περίοδος που περιλαμβάνει διαχειριστικές, οικονομικές και λογιστικές πράξεις. Η περίοδος αυτή αρχίζει την 1/1 και λήγει την 31/12 κάθε έτους. Οι παρατάσεις που προβλέπονται, αφορούν:

- ✓ Παράταση είσπραξης εσόδων επί ένα μήνα, μέχρι 31/1: Για τα βεβαιωθέντα ταμειακά μέχρι 31/12
- ✓ Παράταση πληρωμής εξόδων για δύο μήνες μέχρι 28/2: Για όσα η ανάληψη υποχρέωσης έγινε επίσης μέχρι 31/12.

2.2.7 Αρχή της Ακρίβειας, της Ειλικρίνειας και Σαφήνειας

Σύμφωνα με την παραπάνω αρχή γίνεται κατανοητό ότι τα ποσά των εσόδων και των εξόδων θα πρέπει να γράφονται στον προϋπολογισμό με όσον το δυνατόν μεγαλύτερη σαφήνεια και ειλικρίνεια ώστε να αποφεύγονται υπερεκτιμήσεις ή υποεκτιμήσεις με αποτέλεσμα ο προϋπολογισμός να είναι πλασματικός και στο τέλος του οικονομικού έτους τα έσοδα και τα έξοδα να αποκλίνουν αισθητά.

Για να αποφευχθούν τα παραπάνω πρέπει τα έσοδα και τα έξοδα του προϋπολογισμού να γράφονται όχι μόνο με τρόπο λεπτομερή, αλλά εάν υπάρχουν κάποια ομοειδή έσοδα ή έξοδα πρέπει να γράφονται σε μια κατηγορία ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση και να εμποδίζεται η απόκρυψη του πραγματικού μεγέθους του προϋπολογισμού.

2.3. Το περιεχόμενο του προϋπολογισμού

2.3.1 Γενικά

Το περιεχόμενο του προϋπολογισμού ορίζεται ρητά στο Δημοτικό και Κοινοτικό κώδικα σύμφωνα με το άρθρο 215 (γίνεται αναφορά στη συνέχεια) του οποίου στον προϋπολογισμό γράφονται όλα τα έσοδα και οι δαπάνες των Δήμων και των Κοινοτήτων. Σύμφωνα με το Δημοτικό και Κοινοτικό κώδικα και το Β.Δ 17.5/59 προκύπτει ότι γράφονται στα έσοδα τα εξής

- ✓ Ποσά που βεβαιώνονται στη διάρκεια του έτους, άσχετα με το έτος στο οποίο υπάρχει η συγκεκριμένη οφειλή.
- ✓ Ποσά που έχουν ήδη βεβαιωθεί σε προηγούμενα Οικονομικά Έτη.

Και ομοίως για τα έξοδα τα εξής

- ✓ Οι κατά τη διάρκεια του έτους απαιτητές υποχρεώσεις από συμβάσεις
- ✓ Υποχρεώσεις από κάθε άλλη οφειλή που μπορεί ο Δήμος να την απαιτήσει.

Όσα αναφέρθηκαν παραπάνω δεν σημαίνουν ότι δίνουν το δικαίωμα στα αιρετά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να γράφουν στον προϋπολογισμό οποιοδήποτε έξοδο. Αυτό συμβαίνει διότι, όταν γράφουμε μια δαπάνη στον προϋπολογισμό, μπορεί αυτόματα να την αποδεχόμαστε, πρέπει όμως και αυτή η δαπάνη να τηρεί κάποιες προϋποθέσεις για να είναι νόμιμη. Για το λόγο αυτό στον προϋπολογισμό μπορούν να γραφτούν δαπάνες οι οποίες

- ✓ Να προβλέπονται από το νόμο.
- ✓ Να εξυπηρετούν τους σκοπούς του Δήμου.
- ✓ Τέλος να είναι λειτουργικές.

Οι παραπάνω περιορισμοί δημιουργούν άμεση σχέση του προϋπολογισμού με τη νομιμότητα των δαπανών, με τις ακόλουθες συνέπειες:

1. Απλή αναφορά της δαπάνης στον προϋπολογισμό, (χωρίς ουσιαστική νομιμότητα) δεν σημαίνει ότι είναι και νόμιμη.
2. Επικύρωση του προϋπολογισμού από το Γ.Γ. της Περιφέρειας, δεν νομιμοποιεί τις δαπάνες που έχουν γραφτεί σε αυτόν.

Κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, πέρα από τους περιορισμούς που επιβάλλονται σε αυτόν λόγω του ύψους των εσόδων, είναι αναγκαία η αναφορά στις υποχρεωτικές εισφορές που πρέπει να γράφονται και στη διάκριση της έννοιας αυτής από την έννοια της υποχρεωτικής δαπάνης.

Υποχρεωτικές εισφορές.

Σύμφωνα λοιπόν με τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα πέρα από τις υποχρεωτικές δαπάνες που πρέπει να γράφονται στον προϋπολογισμό και επιβάλλονται από το νόμο, καμία άλλη εισφορά δεν γράφεται σε αυτόν εάν πρώτα δεν παρθεί απόφαση από τον Υπουργό Εσωτερικών που εκδίδεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος. Αν το παραπάνω όργανο δεν απαντήσει μέσα σε σαράντα ημέρες από τη λήψη του σχετικού ερωτήματος από το Υπουργείο Εσωτερικών η απόφαση εκδίδετε μονομερώς από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, έχει εκδοθεί και εξακολουθεί να ισχύει η 55327/30.11.89 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία ορίζει τις υποχρεωτικές εισφορές που πρέπει να γράφονται στους προϋπολογισμούς των Δήμων και Κοινοτήτων.

Υποχρεωτικές δαπάνες.

Η έννοια της υποχρεωτικής δαπάνης έχει μια πιο ευρεία έννοια από αυτή της υποχρεωτικής εισφοράς. Σύμφωνα με το Δημοτικό και Κοινοτικό κώδικα υποχρεωτικές δαπάνες είναι :

- ✓ Οι δαπάνες για την πληρωμή των διαφόρων εξόδων διοικήσεως, όπως είναι π.χ. τα έξοδα παραστάσεως, οι αποδοχές του κάθε είδους προσωπικού, η γραφική ύλη, τα έντυπα και βιβλία, τα μισθώματα των γραφείων που στεγάζονται οι υπηρεσίες, τα έξοδα βεβαιώσεως και εισπράξεως.
- ✓ Οι κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού.
- ✓ Η γραφική ύλη, τα έντυπα και τα βιβλία των υπηρεσιών, η δαπάνη κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας και ύδρευσης καθώς και τα τέλη ταχυδρομικών και τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών.
- ✓ Τα μισθώματα των ακίνητων που χρησιμοποιούνται για τις δημοτικές και κοινοτικές υπηρεσίες.
- ✓ Τα έξοδα υποχρεωτικής από το νόμο ασφάλισης οχημάτων.
- ✓ Οι δαπάνες για την εξόφληση οφειλών.
- ✓ Οι ετήσιες εισφορές υπέρ των συνδέσμων στους οποίους μετέχει ο Δήμος ή η Κοινότητα.
- ✓ Οι επιχορηγήσεις προς τα νομικά πρόσωπα του Δήμου ή της Κοινότητας στο ύψος που ορίζεται στη συστατική τους πράξη.

Ο χαρακτηρισμός μιας δαπάνης ως υποχρεωτικής έχει την έννοια ότι προηγείται η πληρωμή της έναντι οποιασδήποτε άλλης δαπάνης. Καθιερώνεται λοιπόν ένα *σύστημα προτεραιότητας* στην

πληρωμή αυτών των δαπανών, και μόνον εφ' όσον επαρκούν τα έσοδα, μπορούν να πραγματοποιηθούν άλλες δαπάνες.

2.3.2 Έσοδα και Έξοδα – Δαπάνες

Στον προϋπολογισμό γράφονται όλα τα έσοδα και έξοδα του Δήμου που έχουν προβλεφθεί να γίνουν κατά την διάρκεια του έτους. Άρα γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι έχουμε δυο επιμέρους προϋπολογισμούς, έναν για τα έσοδα και έναν για τα έξοδα. Τα συνολικά ποσά που θα γραφτούν στους δυο προϋπολογισμούς πρέπει να είναι ίσα. Τα έσοδα και τα έξοδα κατατάσσονται στους ειδικούς λογαριασμούς, δηλαδή στα κεφαλαία και τα άρθρα αυτού. Για το δημόσιο, σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται στο Ν.2362/1995, προϋπολογισμός είναι ο νόμος που προσδιορίζει τα έσοδα και καθορίζει τα όρια των εξόδων.

Ως έσοδα των Δήμων ορίζονται :

- ✓ Ποσά που βεβαιώνονται στη διάρκεια του έτους, άσχετα με το έτος στο οποίο ανάγονται.
- ✓ Εισπραττόμενα ποσά για τα οποία η βεβαίωση είχε ήδη συντελεστεί στα προηγούμενα οικονομικά έτη.

Ως έξοδα των Δήμων ορίζονται :

- ✓ Οι κατά τη διάρκεια του έτους απαιτητές υποχρεώσεις από οποιαδήποτε αιτία.
- ✓ Οι υποχρεώσεις οι οποίες έχουν ενταλματοποιηθεί κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος ή το στοιχείο δαπάνης έχει εκδοθεί σε προηγούμενο οικονομικό έτος, εγγράφονται σε ειδική κατηγορία «Πληρωμές υποχρεώσεων παρελθόντων οικονομικών ετών».
- ✓ Ως έξοδο εγγράφεται μέρος του ποσού των εισπρακτέων υπολοίπων από προηγούμενα οικονομικά έτη, που

προβλέπεται να μην εισπραχθεί και λογίζεται ως ποσοστό των αντιστοίχων εισπράξεων του προηγούμενου από την ημερομηνία σύνταξης του προϋπολογισμού έτους.

Βάση όμως των παραπάνω δεν σημαίνει ότι όλες οι δαπάνες που γράφονται στον προϋπολογισμό και που εγκρίνονται - ψηφίζονται από το Δημοτικό ή Κοινοτικό συμβούλιο, είναι νόμιμες. Η έγγραφη και μόνο μιας δαπάνης στον προϋπολογισμό δεν σημαίνει αυτόματα ότι θα πραγματοποιηθεί. Οι προβλεπόμενες δαπάνες για να είναι νόμιμες πρέπει να υπακούουν στους γενικούς κανόνες νομιμοποίησης των δαπανών. Ως εκ τούτου η σχέση του προϋπολογισμού με την νομιμότητα των δαπανών είναι άμεση και δημιουργεί τους εξής περιορισμούς :

1. Απλή πρόβλεψη μιας δαπάνης στον προϋπολογισμό, δεν σημαίνει ότι είναι και νόμιμη.
2. Επικύρωση του προϋπολογισμού από τον Γ.Γ της Περιφέρειας, δεν νομιμοποιεί τις δαπάνες που περιέχονται σε αυτόν, εφόσον δεν στηρίζονται και στις ανάλογες διατάξεις των νόμων.
3. Όταν υπάρχει κωδικός για μια δαπάνη στον προϋπολογισμό, δεν σημαίνει ότι η δαπάνη νομιμοποιείται.

2.4. Το Οικονομικό Έτος και η διάρκεια ισχύος του Προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Β.Δ 17.5/1959

‘Οικονομικό έτος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η χρονική περίοδος η οποία περιλαμβάνει τις διαχειριστικές, διοικητικές και λογιστικές πράξεις που σχετίζονται με την διαχείριση των εσόδων και εξόδων και γενικά των περιουσιακών στοιχείων των Ο.Τ.Α. και που εκφράζονται μέσα από τον προϋπολογισμό’.

Όπως προαναφέραμε, προϋπολογισμός είναι νόμος ενιαίσιος, δηλαδή ισχύει για ένα μόνο έτος.(οικονομικό έτος).

Το οικονομικό έτος αρχίζει την 1^η Ιανουαρίου και λήγει την 31^η Δεκεμβρίου και ταυτίζεται με το οικονομικό έτος των Ο.Τ.Α. Μέχρι το 1957 ίσχυε το χρονικό διάστημα από 1^η Ιουλίου έως 31^η Ιουνίου. Μέχρι και το 2001 ο νομοθέτης στην προσπάθεια του να καλύψει μια πραγματική ανάγκη συνέχισης της ομαλής λειτουργίας των Δήμων έδινε την δυνατότητα παράτασης χρήσης του Προϋπολογισμού επομένως και της οικονομικής χρήσης.

- ✓ Παράταση είσπραξης εσόδων επί ένα μήνα, μέχρι 31/1: Για τα βεβαιωθέντα ταμειακά μέχρι 31/12
- ✓ Παράταση πληρωμής εξόδων για δύο μήνες μέχρι 28/2: Για όσα η ανάληψη υποχρέωσης έγινε επίσης μέχρι 31/12.

Όμως με την παρ. 14 του άρθρου 11 του Ν.2954/2001 ο νομοθέτης κατήργησε το δικαίωμα παράτασης.

Μιας και αναφέρθηκε ο όρος οικονομική χρήση να πούμε σε αυτό το σημείο ότι ‘Οικονομική χρήση είναι το συνολικό χρονικό διάστημα από την έναρξη του οικονομικού έτους μέχρι τη λήξη αυτού’. Η χρήση διακρίνεται σε

1. Τρέχουσα χρήση, δηλαδή η χρήση κατά την οποία διαρκεί ο χρόνος αυτής.
2. Κεκλεισμένη χρήση, δηλαδή η χρήση όταν έχει παρέλθει ο χρόνος αυτής.
3. Παραγεγραμμένη χρήση, δηλαδή η χρήση, όταν έχει παρέλθει πενταετία από τη λήξη του χρόνου αυτής.

Βάση της Παραγεγραμμένης χρήσης, παρατηρείται και το φαινόμενο στους Δήμους ένα έσοδο το οποίο δεν έχει βεβαιωθεί μέσα στην πενταετία να μην μπορεί να εισπραχθεί στη συνέχεια. Κλασικό παράδειγμα τα έσοδα από πρόστιμα Κ.Ο.Κ τα οποία μετά το πέρας της πενταετίας εάν το Τμήμα Εσόδων του Δήμου δεν τα βεβαιώσει σε κατάλογο παραγράφονται.

Επομένως σύμφωνα με τα παραπάνω και βάση της διάταξης (παρ. 14 του άρθρου 11 του Ν.2954/2001) η διάρκεια ισχύος του προϋπολογισμού των Δήμων συμπίπτει με την διάρκεια του οικονομικού έτους.

Όμως, αν για οποιοδήποτε λόγο ο προϋπολογισμός του νέου έτους δεν έχει οριστικοποιηθεί και έχουμε ήδη περάσει στο νέο οικονομικό έτος, επιτρέπεται να πραγματοποιήσουμε δαπάνες σε βάρος του μη οριστικοποιημένου ακόμη προϋπολογισμού, με βάση το ύψος των δαπανών που πραγματοποιήσαμε στους ίδιους κωδικούς αριθμούς (Κ.Α) κατά το οικονομικό έτος που έληξε. Στη συνέχεια δίνεται το εξής παράδειγμα.

Παράδειγμα

Έστω ότι και μέχρι 31 Δεκεμβρίου το Δημοτικό συμβούλιο δεν έχει ψηφίσει το νέο προϋπολογισμό. Μπορεί νόμιμα να εκδοθεί ένταλμα με τη μισθοδοσία του προσωπικού μηνός Ιανουαρίου, αφού το ποσό του εντάλματος δεν θα υπερβαίνει την πίστωση του παλαιού προϋπολογισμού για τη μισθοδοσία του προσωπικού. Το ένταλμα αυτό, θα εκδοθεί σε βάρος της αντίστοιχης πίστωσης του *υπό κατάρτιση* προϋπολογισμού και θα αφορά τη *νέα χρήση* και όχι τη *χρήση* που έληξε. Το ίδιο θα ισχύσει λ.χ. και για την προμήθεια γραφικής ύλης, αν η δαπάνη έχει αναληφθεί το νέο έτος.

Με άλλα λόγια, οι πιστώσεις που έχουν γραφτεί στον προϋπολογισμό του προηγούμενου έτους, θεωρούνται πλασματικά

ως πιστώσεις του νέου προϋπολογισμού και μπορούν να διατεθούν από τα αρμοδία όργανα αρκεί να αναφέρεται στη σχετική απόφαση ότι η πίστωση διατίθεται βάσει της διάταξης του άρθρου 220 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Τα έξοδα που θα αποφασιστούν και θα πραγματοποιηθούν με βάση την διάταξη αυτή αφορούν έξοδα του νέου και όχι του προηγούμενου προϋπολογισμού.

Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται κυρίως για την πληρωμή των μισθών των υπαλλήλων, των εξόδων παράστασης και των επαναλαμβανόμενων κατά ορισμένα χρονικά διαστήματα δαπανών διοίκησης όπως ενοικίων, δαπανών ηλεκτροφωτισμού κ.λ.π. Το μέτρο αυτό μπορεί να εφαρμοσθεί μόνο μέχρι το τέλος Μαρτίου του νέου οικονομικού έτους και έρχεται να καλύψει κάθε περίπτωση καθυστέρησης της οριστικοποίησης και εφαρμογής του νέου προϋπολογισμού.

2.5. Κατάρτιση του Προϋπολογισμού.

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού των Δήμων προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 219 του Προεδρικού Διατάγματος 410/1995 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) βάσει και των αλλαγών του Ν.3202/2003. Στο παραπάνω διάταγμα μπορεί κάποιος να πληροφορηθεί, τα όργανα των Δήμων που συμμετέχουν, την διαδικασία και τα χρονικά όρια μέσα στα οποία μπορεί να καταρτισθεί ο προϋπολογισμός.

Μια τυπική διαδικασία κατάρτισης ενός προϋπολογισμού περιλαμβάνει τα εξής βασικά στάδια :

1. Κατάρτιση σχεδίου από την Δημαρχιακή Επιτροπή και την υποβολή του στο Δημοτικό Συμβούλιο μέχρι τέλος Οκτωβρίου.
2. Την ψήφιση του από το Δημοτικό Συμβούλιο, σε ειδική με αποκλειστικό θέμα αυτό, συνεδρίαση, μέχρι το τέλος Νοεμβρίου.

3. Την υποβολή του στον Γ.Γ της Περιφέρειας για έγκριση.

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού σε όλους τους Δήμους της χώρας ακολουθεί τον παραδοσιακό τρόπο. Σύμφωνα με αυτόν η ταξινόμηση των εξόδων γίνεται κατά κωδικό αριθμό τους γνωστούς Κ.Α. Αυτή η κωδικοποίηση που αναλύεται και παραπάνω μπορεί να βοηθάει στον καλύτερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο των δαπανών καθώς και στην τήρηση του λογιστικού συστήματος, αλλά σε καμία περίπτωση δεν μας παρέχει κάποιου είδους πληροφορίες για την πολιτική που πρόκειται να ακολουθήσει η εκάστοτε Δημοτική Αρχή. Δίνοντας έμφαση μόνο στο κομμάτι που λέγεται λογιστική απεικόνιση του προϋπολογισμού η Δημοτική Αρχή από μόνη της αγνοεί ένα πολύ σημαντικό στοιχείο, αυτό του προγραμματισμού και του συντονισμού των προγραμμάτων.

Βασικό χαρακτηριστικό στοιχείο του παραδοσιακού Προϋπολογισμού είναι η επαύξηση. Αυτό σημαίνει ότι κατά την κατάρτιση του για να προβλεφθούν τα έσοδα και τα έξοδα του επόμενου έτους, λαμβάνονται υπ' όψιν αυτά του προηγούμενου έτους, συν μια οριακή μεταβολή, συνήθως αυξητική ανάλογα με τον ρυθμό του πληθωρισμού. Οι προϋπολογισμοί που συντάσσονται με αυτόν το τρόπο ονομάζονται προϋπολογισμοί 'οριακής μεταβολής' ή 'ιστορικής βάσης'. Ο παραπάνω τρόπος κατάρτισης αναδεικνύει και κάποια σοβαρά προβλήματα, όπως:

- ✓ Συνεχίζονται δραστηριότητες-λειτουργίες οι οποίες βάση αντικειμενικών κριτηρίων είναι άσκοπες.
- ✓ Παρατηρείται αύξηση των δαπανών χωρίς ανάλογη αύξηση του κοινωνικού οφέλους.

2.6. Εκτίμηση εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού.

Ένα από τα πιο σημαντικά στάδια στην όλη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού είναι αυτό της εκτίμησης των εσόδων και εξόδων. Αρμόδιο όργανο για να κάνει αυτή την εργασία είναι η Οικονομική Υπηρεσία του κάθε Δήμου. Σε αυτό το σημείο όμως πρέπει να διευκρινιστεί ότι η εκτίμηση των εσόδων και των εξόδων γίνεται βάση του τρέχοντος προϋπολογισμού, ώστε να επιτευχθεί μια προσέγγιση των εσόδων και εξόδων του επόμενου οικονομικού έτους. Επομένως για να κάνουμε μια οικονομική εκτίμηση της επόμενης χρονιάς συμβουλευόμαστε τον τρέχων προϋπολογισμό.

Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν οι διάφοροι μέθοδοι εκτίμησης των εσόδων-εξόδων. Ως προς τα έσοδα η εκτίμηση θα γίνει σε δυο στάδια. Το πρώτο θα αφορά την πρόβλεψη εσόδων του τρέχοντος έτους και το δεύτερο την πρόβλεψη εσόδων του επόμενου οικονομικού έτους.

Εκτίμηση εσόδων τρέχοντος έτους.

- α) Μέθοδος Δωδεκατημορίων.
- β) Μέθοδος Εξάμηνων.
 - ι) Μέσος όρος.
 - ii) Πρόσφατα στοιχεία.
- γ) Αναλογική μέθοδος με βάση τη βεβαίωση εσόδων.

Εκτίμηση εσόδων επόμενου έτους.

- α) Μέθοδος εισοδηματικής ελαστικότητας.
 - β) Μέθοδος της τάσης των εσόδων.
-

2.6.1 Εκτίμηση εσόδων τρέχοντος έτους.

2.6.1.1 Μέθοδος Δωδεκατημορίων.

Γίνεται αμέσως αντιληπτό ότι στην παραπάνω μέθοδο χρησιμοποιούμε τους μήνες του έτους. Για να κάνουμε μια εκτίμηση των εσόδων με αυτή τη μέθοδο διαιρούμε τα έσοδα που έχει ο κάθε κωδικός του προϋπολογισμού με τον αριθμό των μηνών του τρέχοντος έτους μέσα στους οποίους εισπράχθηκαν τα έσοδα και στη συνέχεια πολλαπλασιάζουμε επί 12 μήνες για να βρούμε ποσά θα είναι τα έσοδα μέχρι το τέλος της χρονιάς. Για να μπορέσει όμως να δουλέψει η παραπάνω μέθοδος χρειάζεται να ληφθούν υπ'οψιν και ορισμένοι παράγοντες που συνήθως την επηρεάζουν όπως για παράδειγμα η εποχικότητα των εσόδων. Για παράδειγμα σε έναν τουριστικό Δήμο τα έσοδα από τον Δημοτικό φόρο 2% τους θερινούς μήνες είναι πολύ υψηλά ενώ τους χειμερινούς είναι χαμηλά. Σε τέτοιες περιπτώσεις πρέπει να είμαστε πολύ προσεκτικοί στις εκτιμήσεις που κάνουμε.

2.6.1.2 Μέθοδος Εξαμήνων.

Για να αντιμετωπισθούν περιπτώσεις όπως η παραπάνω (εποχικότητα εσόδων) χρησιμοποιείται και η μέθοδος των εξαμήνων. Σύμφωνα λοιπόν με αυτή τη μέθοδο, παίρνουμε τις εξάμηνες εισπράξεις π.χ μιας τριετίας, βρίσκουμε τις ποσοστιαίες διαφορές μεταξύ 1^{ου} και 2^{ου} εξαμήνου, υπολογίζουμε το μέσο όρο των διαφορών, και με βάση τώρα τον μέσο όρο υπολογίζουμε τα έσοδα που θα εισπραχθούν μέχρι το τέλος του έτους. Ας δούμε το παρακάτω παράδειγμα για να γίνει πιο κατανοητή η μέθοδος.

Έστω ότι τα εδωδά του Δήμου Χ ανά εξάμηνο για την τριετία 2000-2002 είναι τα εξής

	2000	2001	2002
1 ^ο εξάμηνο	13500	15000	16500
2 ^ο εξάμηνο	14300	16100	18000

% αύξησης 2 ^{ου} εξαμ.	6%	7.5%	9%

Ο μέσος όρος αύξησης είναι

$$6\% + 7.5\% + 9\% = 22.5\% / 3 = 7.5\%$$

Ερχόμαστε λοιπόν τώρα στο τρέχον οικονομικό έτος. Για να εκτιμήσουμε τα έσοδα του 2^{ου} εξάμηνου 2003, θα πάρουμε τα έσοδα του 1^{ου} εξάμηνου και θα τα πολλαπλασιάσουμε με τον μέσο όρο αύξησης και το ποσό που θα βρούμε θα προστεθεί στα έσοδα του 1^{ου} εξάμηνου ώστε να προκύψουν τα έσοδα του 2^{ου} εξάμηνου.

Εάν τα έσοδα του 1^{ου} εξάμηνου του 2003 είναι 19500 τότε θα έχουμε

$$19500 * 7.5\% = 1462.5 \text{ άρα}$$

$1462.5 + 19500 = 20962.5$ αυτά θα είναι κατά προσέγγιση τα έσοδα του 2^{ου} εξάμηνου 2003.

Επομένως σε ετήσια βάση τα έσοδα του 2003 θα είναι

$$19500 + 20962.5 = 40462.5 \text{ ευρώ.}$$

Ένας άλλος τρόπος υπολογισμού των εσόδων βάση της μεθόδου των εξαμήνων είναι η χρησιμοποίηση πρόσφατων στοιχείων. Εάν θέλουμε για παράδειγμα να εκτιμήσουμε τα έσοδα για το έτος 2003 με αυτή τη μέθοδο, παίρνουμε ως βάση τα έσοδα του 1^{ου} εξάμηνου 2003 και προσθέτουμε σε αυτά τα έσοδα του 2^{ου} εξάμηνου 2002 αναπροσαρμοσμένα στον τρέχοντα πληθωρισμό. Ας δούμε το παρακάτω παράδειγμα για να γίνει πιο κατανοητή η μέθοδος.

Έστω ότι για κάποιο κωδικό εσόδου έχουμε τα εξής στοιχεία.

Βεβαιωθέντα έσοδα Ιαν – Σεπτ 2003 237.000

Σχέση βεβαιωθέντων εσόδων Ιαν – Σεπτ προς βεβαιωθέντα έσοδα όλου του έτους την τελευταία διετία 68,5%

Σχέση εισπραχθέντων εσόδων προς βεβαιωθέντα έσοδα την τελευταία διετία 90%.

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία εκτιμούμε ότι τα έσοδα που θα βεβαιωθούν μέχρι το τέλος του 2003 είναι

$$237.000 / 68,5\% = 345.985$$

Με σχέση εισπραχθέντων / βεβαιωθέντων εσόδων 90% που υποθέσαμε παραπάνω βρίσκουμε ότι τα έσοδα που θα εισπραχθούν το 2003 είναι

$$345.985 * 90\% = \mathbf{311.386,5 \text{ ευρώ.}}$$

Η μέθοδος αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί όχι μόνο για την διαμόρφωση – σύνταξη του προϋπολογισμού, αλλά και για την διαρκή ενημέρωση της προϊστάμενης αρχής της οικονομικής υπηρεσίας, καθώς και των αιρετών οργάνων (Δήμαρχος, Δημοτικό συμβούλιο).

2.6.2 Εκτίμηση εσόδων επόμενου έτους.

Με βάση λοιπόν αυτά που είπαμε παραπάνω κάνουμε μια εκτίμηση των εσόδων προϋπολογισμού, του τρέχοντος έτους. Παίρνοντας λοιπόν αυτά τα στοιχεία είμαστε σε θέση να ξεκινήσουμε την επεξεργασία για να εκτιμήσουμε τα έσοδα του επόμενου έτους. Αν και σε πολλούς Δήμους εφαρμόζετε η Ιστορική μέθοδος, εμείς θα παρουσιάσουμε συνοπτικά και δυο ακόμα μέθοδοι που έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται τα τελευταία χρόνια.

2.6.2.1 Μέθοδος εισοδηματικής ελαστικότητας.

Η μέθοδος της εισοδηματικής ελαστικότητας μας δείχνει την αύξηση ή την μείωση των εσόδων, όχι όμως εάν αλλάξουν οι συντελεστές φορολογίας ή το ύψος κάποιου τέλους, αλλά όταν μεταβληθεί η οικονομική δραστηριότητα.

Όταν λέμε οικονομική δραστηριότητα εννοούμε ότι μια αύξηση που θα υπάρξει στα εισοδήματα, θα επιφέρει αμέσως και μια αύξηση στα έσοδα των Δήμων. Για παράδειγμα μια αύξηση εισοδήματος θα επιφέρει αύξηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στους Δήμους. Εάν θελήσουμε να το εξειδικεύσουμε περισσότερο, αύξηση της κατανάλωσης στα εστιατόρια θα αυξήσει και τα έσοδα του Δήμου από το τέλος 2% που επιβάλλει στα καταστήματα αυτά. Αφού λοιπόν αναλύθηκε ο όρος οικονομική δραστηριότητα να πούμε ότι ο τύπος της εισοδηματικής ελαστικότητας είναι ο εξής :

$$E = \frac{\Delta T}{T} : \frac{\Delta Y}{Y} \quad (1)$$

Αυτό λοιπόν που ζητάμε εμείς να βρούμε είναι σε ποιο ύψος θα φτάσουν τα έσοδα τον επόμενο χρόνο. Δηλαδή πόσο θα μεταβληθούν τα έσοδα του επόμενου έτους σε σχέση με το τρέχον έτος. Το ποσοστό μεταβολής των εσόδων στον τύπο (1)

δίνεται από το $\Delta T / T$. Έτσι αν λύσουμε την (1) ως προς $\Delta T / T$ θα έχουμε :

$$\Delta T / T = E * \Delta Y / Y \quad (2)$$

Από την (2) προκύπτει ότι αν γνωρίζουμε την τιμή της εισοδηματικής ελαστικότητας (E) και την ποσοστιαία μεταβολή του εισοδήματος την περίοδο κατά την οποία καταρτίζεται ο προϋπολογισμός μπορούμε να υπολογίσουμε και την ποσοστιαία μεταβολή των εσόδων. Αυτό όμως θα γίνει για κάθε φόρο και τέλος ξεχωριστά αφού η εισοδηματική ελαστικότητα διαφέρει.

2.6.2.2 Μέθοδος της τάσης των εσόδων.

Με την μέθοδο αυτή βρίσκουμε τον ρυθμό αύξησης των εσόδων κατά την διάρκεια π.χ μιας πενταετίας παίρνοντας ως βάση τα έσοδα που εισπράχθηκαν το πρώτο και το τελευταίο έτος αυτής της χρονικής περιόδου. Βέβαια η μέθοδος αφορά φόρους τέλη τα οποία δεν εξαρτώνται από το εθνικό εισόδημα. Ο τύπος που μας δίνει τον ρυθμό αύξησης των εσόδων είναι ο εξής:

$$n\Sigma = A * (1 + i) * n$$

όπου

Σ = Τα έσοδα του τελευταίου έτους της περιόδου.

A = ----- πρώτου έτους της περιόδου.

i = Ο ρυθμός αύξησης

n = Ο αριθμός των ετών της εξεταζόμενης περιόδου.

Ο υπολογισμός του παραπάνω τύπου μπορεί να γίνει είτε με την βοήθεια ενός πίνακα, είτε με την βοήθεια ενός

υπολογιστή τσέπης εφ' όσον αυτός έχει την δυνατότητα υπολογισμού αλγόριθμων.

2.6.3 Εκτίμηση εξόδων τρέχοντος έτους.

Για την εκτίμηση των εξόδων στους προϋπολογισμούς των Δήμων τα πράγματα είναι σαφώς πιο απλά από ότι συμβαίνει με τα έσοδα. Διότι η μέθοδος που χρησιμοποιείται είναι αυτή του επαυξητικού προϋπολογισμού. Από την ονομασία γίνεται αμέσως αντιληπτό ότι πρέπει να μελετήσουμε τα έξοδα του τρέχοντος προϋπολογισμού και μόλις αυτός ολοκληρωθεί, αποτελεί το εργαλείο πάνω στο οποίο θα στηριχτεί ο νέος προϋπολογισμός των εξόδων.

Τα έξοδα διακρίνονται ανάλογα με την περιοδικότητα τους. Δηλαδή ανάλογα με το πόσο συχνά εμφανίζονται. Για να προβλέψουμε τα έξοδα για μισθούς, ενοίκια, ασφαλιστικές εισφορές (έξοδα που επαναλαμβάνονται κάθε μήνα) αρκεί να πάρουμε την μισθοδοσία του μήνα Ιουνίου με τις αντίστοιχες ασφαλιστικές κρατήσεις και να τις αναγάγουμε σε ολόκληρο το έτος. Εάν όμως τα έξοδα δεν εμφανίζουν περιοδικότητα, σε αυτή την περίπτωση τα πράγματα είναι πιο περίπλοκα. Τέτοιες περιπτώσεις είναι η προμήθεια υλικών των οποίων οι τιμές παρουσιάζουν μεγάλες διακυμάνσεις στην αγορά (π.χ καύσιμα). Σε τέτοιες περιπτώσεις η πρόβλεψη εξαρτάται καθαρά από την ενημέρωση που έχουν τα πρόσωπα που καταρτίζουν τον προϋπολογισμό για την πορεία των τιμών στην Ελληνική αγορά.

Τέλος πρέπει να αναφέρουμε ότι υπάρχουν και ορισμένες κατηγορίες εξόδων που είναι αδύνατη η πρόβλεψη τους γιατί εξαρτώνται από απρόβλεπτα ή τυχαία γεγονότα. Για αυτές τις κατηγορίες των εξόδων υπάρχει και το λεγόμενο αποθεματικό που θα αναφερθεί στη συνέχεια.

2.7. Διαδικασία κατάρτισης

Οι υπηρεσίες των Δήμων συνήθως κατά τον μήνα Σεπτέμβριο προγραμματίζουν και προτείνουν στον Δήμαρχο ή στον αρμόδιο Αντιδήμαρχο τις τελικές προτάσεις τους για τις δράσεις που θα αναλάβουν κατά το επόμενο έτος στους τομείς που τους αφορούν. Οι προτάσεις των επί μέρους υπηρεσιών υποβάλλονται στην οικονομική υπηρεσία του Δήμου, η οποία αφού τις επεξεργαστεί υποβάλει στην Δημαρχιακή Επιτροπή σχέδιο τελικής πρότασης όλων των υπηρεσιών του Δήμου. Στη συνέχεια η Δημαρχιακή Επιτροπή με τη σειρά της συντάσσει το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού και το υποβάλει στο Δημοτικό Συμβούλιο, συντάσσοντας ταυτόχρονα την αιτιολογική έκθεση, όπου σε αυτήν γίνεται η αιτιολόγηση κάθε έγγραφης στους κωδικούς των εσόδων και των εξόδων.

Η τεχνική κατάρτιση ενός προϋπολογισμού πρέπει να ακολουθεί κάποια ορισμένα standards που δεν επιδέχονται παρερμηνείες και ερασιτεχνισμούς. Πρέπει ο συντάκτης να έχει ορισμένες πληροφορίες οικονομοτεχνικές, στατιστικές, και νομικές. Δεν τον ενδιαφέρει η πολιτική που θα εκρέει από τον προϋπολογισμό, αυτό είναι έργο των αιρετών οργάνων του Δήμου, αλλά οφείλει να την γνωρίζει για να μπορέσει να την απεικονίσει. Έτσι χρειάζεται :

- ✓ Το Τεχνικό Πρόγραμμα εγκεκριμένο από το Δημοτικό συμβούλιο και τους προϋπολογισμούς που απορρέουν από αυτό. Τα Δημοτικά Συμβούλια οφείλουν 2 μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους να καταρτίζουν πρόγραμμα που περιλαμβάνει σε σειρά προτεραιότητας τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν και που η δαπάνη τους πρέπει να αντιμετωπισθεί με τα έσοδα του προϋπολογισμού. Η δαπάνη για κάθε έργο υπολογίζεται με προκαταρκτικές εκθέσεις, προμελέτες, μελέτες. Δεν επιτρέπεται η εκτέλεση ενός έργου που δεν περιλαμβάνεται στο Τεχνικό Πρόγραμμα. Τροποποίηση του Τεχνικού Προγράμματος επιτρέπεται μόνο ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου.

- ✓ Το πρόγραμμα προμηθειών και του προϋπολογισμού που απορρέουν από αυτό.
- ✓ Τις φορολογικές αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου όσον αφορά την επιβολή ή κατάργηση φορών, αύξηση ή μείωση των συντελεστών κ.τ.λ.
- ✓ Έγγραφα Δημόσιων υπηρεσιών, οργανισμών απ' όπου θα προκύπτουν οι υποχρεωτικές εισφορές
- ✓ Τα οφειλόμενα τοκοχρεολύσια και τους προϋπολογισμούς των Ν.Π.Δ.Δ που έχει ιδρύσει ο Δήμος ώστε να προβλεφθούν και τα ανάλογα ποσά που θα αφορούν χρηματοδοτήσεις ή αλλού είδους παροχές.
- ✓ Τους ταμιακούς απολογιστικούς πίνακες τουλάχιστον 3 ετών ώστε να προκύπτουν οι συνήθεις εισπράξεις και πληρωμές.
- ✓ Τα ανείσπρακτα υπόλοιπα και τα οφειλόμενα ποσά παρελθόντων ετών.
- ✓ Το ταμειακό χρηματικό υπόλοιπο της προηγούμενης χρονιάς.(εάν υπάρχει)
- ✓ Προϋπολογισμό των αμοιβών των υπαλλήλων για το επόμενο έτος και τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου.
- ✓ Τέλος, τις επίδικες υποθέσεις για έσοδα ή εξοδα ή τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις.

Το ύψος του προϋπολογισμού καθορίζεται από το σκέλος των εσόδων και επειδή ο προϋπολογισμός πρέπει υποχρεωτικά να είναι ισοσκελισμένος, στο ίδιο ύψος διαμορφώνονται στη συνέχεια και τα έξοδα.

2.8. Εισηγητική έκθεση

2.8.1 Αιτιολόγηση έγγραφων.

Στην παρ. 1 άρθρου 219 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα αναφέρεται ότι η Δημαρχιακή Επιτροπή συντάσσει το σχέδιο του προϋπολογισμού και το υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο, αιτιολογώντας κάθε εγγραφή. Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο αυτό, πρέπει μαζί με το σχέδιο του προϋπολογισμού να συντάσσεται και η Εισηγητική ή Αιτιολογική έκθεση. Ο ρόλος αυτής της έκθεσης γίνεται πιο κατανοητός και από την εγκύκλιο του ΥΠΕΣΔΔΑ για την κατάρτιση των προϋπολογισμών των Δήμων για το έτος 2003, όπου αναφέρει ότι, στην αιτιολογική έκθεση που θα συνοδεύει τον προϋπολογισμό πρέπει να δικαιολογείται με συγκεκριμένα στοιχεία, η πηγή προέλευσης της πίστωσης, το ύψος και οι λόγοι που υπαγόρευσαν τις τυχόν αυξομειώσεις.

Οι έγγραφες του προϋπολογισμού θα πρέπει να αιτιολογούνται πλήρως. Ειδικότερα για τα έσοδα, η αιτιολόγηση κάθε εγγραφής θα πρέπει να είναι σαφής, συγκεκριμένη και αναλυτική, έτσι ώστε να προκύπτει με καθαρό τρόπο το ακριβές πόσο που είναι αναγκαίο να δικαιολογηθεί. Η αιτιολόγηση των εγγραφών επιβάλλεται και για έναν ακόμα λόγο. Για να είναι δυνατή με κάθε βεβαιότητα η είσπραξη των εσόδων ώστε να μπορέσουν μελλοντικά να αντιμετωπισθούν και οι ανάλογες δαπάνες.

Η αιτιολογία κάθε εγγραφής, μπορεί να αναφέρεται:

- ✓ Στις διατάξεις που διέπουν το έσοδο ή έξοδο.
- ✓ Στη σύγκριση με τα απολογιστικά στοιχεία του περασμένου έτους.
- ✓ Στις αποφάσεις που ενδεχομένως έλαβε το Δημοτικό Συμβούλιο.
- ✓ Στις εκτιμήσεις των υπηρεσιών.
- ✓ Στις εκτιμήσεις της δημαρχιακής επιτροπής.

- ✓ Στις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες.
- ✓ Στην πολιτική που ακολουθεί ο Δήμος.
- ✓ Στα στοιχεία των υπηρεσιών.
- ✓ Στην απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών για τις υποχρεωτικές εισφορές κλπ.

Το φαινόμενο όμως που παρατηρείται στους περισσότερους Δήμους που συντάσσουν αιτιολογικές εκθέσεις είναι αυτές να μοιάζουν κατά μεγάλο μέρος με τον κυρίως προϋπολογισμό με αποτέλεσμα να μην δικαιολογούν και τον σκοπό της ύπαρξης τους.

2.8.2 Παρουσίαση οικονομικού πλαισίου.

Είναι προφανές ότι σκοπός της αιτιολογικής έκθεσης πέρα από αυτά που αναφέρθηκαν παραπάνω, δεν είναι να επαναλάβει τα αριθμητικά δεδομένα του προϋπολογισμού. Σκοπός της είναι να δώσει στο Δημοτικό Συμβούλιο την δυνατότητα να αξιολογήσει την οικονομική πολιτική που προτίθεται να ακολουθήσει η Δημοτική Αρχή. Πρέπει λοιπόν η αιτιολογική έκθεση να είναι ένα 'πολιτικό' κείμενο και όχι μια απλή ανάγνωση αριθμών, όπως είναι ο προϋπολογισμός. Αυτό σημαίνει ότι η αιτιολογική έκθεση είναι το εργαλείο για να μπορέσει να αναδειχθεί το οικονομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί ο Δήμος.

Μια παρατήρηση που πρέπει να γίνει σε αυτό το σημείο είναι ότι τα αριθμητικά δεδομένα της έκθεσης, γιατί θα υπάρχουν και τέτοια, θα πρέπει να έχουν επεξεργαστεί και να έχουν ταξινομηθεί σωστά. Για παράδειγμα ως προς τα έσοδα, πρέπει να γίνει μια ταξινόμηση που να διαχωρίζει τα έσοδα από τις επιχορηγήσεις, τα έσοδα τα οποία προέρχονται από ενέργειες του

Δήμου και αυτά που προέρχονται από την Κεντρική Διοίκηση, τα έσοδα που καταβάλουν οι χρηστές των υπηρεσιών του Δήμου κ.τ.λ.

Αντίστοιχα μπορούν να ταξινομηθούν και τα έξοδα. Όσον αφορά αυτό το σκέλος του προϋπολογισμού ιδιαίτερα συνηθισμένη είναι η λειτουργική ταξινόμηση, η οποία θα αναλυθεί στη συνέχεια

2.8.3 Λειτουργική ταξινόμηση εξόδων.

Κρίνοντας και από την ονομασία της ταξινόμησης γίνεται σαφές ότι τα έξοδα διακρίνονται ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό ή την δραστηριότητα για την οποία έχουν προβλεφθεί. Η λειτουργική ταξινόμηση είναι χρήσιμη για δυο λόγους:

- ✓ Δίνει την δυνατότητα στον Δήμο να προγραμματίσει καλύτερα τις δραστηριότητες του και να συγκρίνει το κόστος που έχουν αυτές οι δραστηριότητες με το όφελος που προσφέρουν.
- ✓ Παρέχει στους δημότες που ενδιαφέρονται να πληροφορηθούν, τα στοιχεία εκείνα, ώστε να κρίνουν την Δημοτική Αρχή με βάση τις προτεραιότητες που δίνει στις διάφορες δραστηριότητες της.

Ο δεύτερος λόγος είναι αυτός που κάνει την λειτουργική ταξινόμηση τόσο χρήσιμη και απαραίτητη στην σύνταξη της αιτιολογικής έκθεσης.

2.9 Ψήφιση – Έλεγχος

Το Δημοτικό Συμβούλιο ψηφίζει το προϋπολογισμό σε ειδική συνεδρίαση έως το τέλος Νοεμβρίου (άρθρο 219 του Δ.Κ.Κ). Κατά τη συζήτηση του προϋπολογισμού γίνεται παρουσίαση κάποιων χρηματοοικονομικών δεικτών που εξάγονται από την οικονομική υπηρεσία, οι δείκτες όμως που προβλέπονται από τις διατάξεις του άρθρου αυτού, δεν έχουν ακόμα προσδιοριστεί.

Η απόφαση ψήφισης του προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο γίνεται με τον συνηθισμένο τρόπο που λαμβάνονται όλες οι αποφάσεις, δηλαδή χωρίς να απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία. Αφού ψηφιστεί ο προϋπολογισμός, συνοπτική κατάσταση του δημοσιεύεται σε μια τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα. Τα στοιχεία που επιβάλλεται να δημοσιευτούν καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα.

Στη συνέχεια η απόφαση ψήφισης και ο προϋπολογισμός μαζί με την αιτιολογική έκθεση, τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου που έχουν ληφθεί προγενέστερα και αφορούν την επιβολή τελών και εισφορών, υποβάλλονται στον Γενικό Γραμματέα της περιφέρειας για τον απαραίτητο έλεγχο.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, αν διαπιστώσει ότι δεν έχουν εγγραφεί στο προϋπολογισμό οι υποχρεωτικές δαπάνες ή έσοδα που επιβάλλονται από το νόμο ή ότι έχουν εγγραφεί έσοδα και έξοδα τα οποία δεν προβλέπονται από το νόμο τότε καλεί το συμβούλιο να διορθώσει τα λάθη μέσα σε δέκα ημέρες. Αν περάσει η προθεσμία και δεν γίνουν οι κατάλληλες διορθώσεις τότε παραπέμπεται η απόφαση ψήφισης του προϋπολογισμού του Δημοτικού Συμβουλίου στην Αρμοδία Επιτροπή του άρθρου 7 Ν. 2839/2000 λόγω μη νομιμότητας.

2.10 Η διαδικασία σύνταξης, ψήφισης και έγκρισης του προϋπολογισμού, βήμα – βήμα.

Βήμα 1^ο

Καθορισμός στόχων - πολιτικών – επενδύσεων και έκδοση εγκυκλίου για την σύνταξη του προϋπολογισμού και έναρξη διαδικασίας συγκέντρωσης στοιχείων.

Βήμα 2^ο

Συγκέντρωση και επεξεργασία απολογιστικών στοιχείων μέχρι 30/9 του τρέχοντος έτους.

Βήμα 3^ο

Διαμόρφωση προτάσεων για την επιβολή τελών, φορών δικαιωμάτων και εισφορών προς το Δημοτικό συμβούλιο.

Βήμα 4^ο

Διαμόρφωση και έγκριση του τεχνικού προγράμματος.

Βήμα 5^ο

Διαμόρφωση του σκέλους των εσόδων του προϋπολογισμού.

Βήμα 6^ο

Διαμόρφωση του σκέλους των εξόδων του προϋπολογισμού.

Βήμα 7^ο

Διαμόρφωση της εισηγητικής έκθεσης και των συνοδευτικών εντύπων και καταστάσεων.

Βήμα 8^ο

Προέγκριση του προϋπολογισμού από την Δημαρχιακή επιτροπή.

Βήμα 9^ο

Έγκριση του προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο.

Βήμα 10^ο

Υποβολή του εγκεκριμένου προϋπολογισμού στην Περιφέρεια.

2.11. Πιστώσεις – Αποθεματικό

2.11.1 Πιστώσεις

2.11.1.1 Γενικά

Το άρθρο 6 του Β.Δ/τος « Περί Οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων » στην παρ. 1 μας δίνει τον ορισμό των πιστώσεων.

« Πιστώσεις λοιπόν είναι τα προβλεπόμενα ποσά στον προϋπολογισμό των εξόδων για ορισμένες δαπάνες όμοιας φύσης ».

Η πρόβλεψη ανάλογης πίστωσης στον προϋπολογισμό, συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγματοποίηση οποιασδήποτε δαπάνης. Η λειτουργία επομένως του προϋπολογισμού είναι δεσμευτική ως προς το σκέλος των εξόδων. Περιορίζει τα αρμοδία όργανα τόσο ως προς το είδος όσο και ως προς το ύψος των δαπανών που μπορούν να πραγματοποιούν.

Προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο πραγματοποίησης δαπανών οι οποίες δεν προβλέπονται στον προϋπολογισμό και για το λόγο αυτό δεν μπορούν να πληρωθούν, πρέπει να καταστεί σαφές ότι δεν επιτρέπεται η έναρξη της διαδικασίας για την εκτέλεση ενός έργου, εργασίας ή προμήθειας αν δεν υπάρχει στον προϋπολογισμό σχετική πίστωση.

Τα αρμοδία όργανα του Δήμου που ενεργούν χωρίς να λάβουν υπ όψιν τους τις διατάξεις αυτές, διώκονται πειθαρχικά και ποινικά.

Τις πιστώσεις τις διακρίνουμε σε :

- ✓ Τακτικές πιστώσεις. Είναι αυτές που χορηγούνται με τον προϋπολογισμό για τα έξοδα κάθε οικονομικού έτους, τα οποία πληρώνονται με τα προϋπολογισθέντα έσοδα του ίδιου οικονομικού έτους.
- ✓ Αναπληρωματικές πιστώσεις. Είναι αυτές που δημιουργούνται με αναμόρφωση του προϋπολογισμού είτε

από το αποθεματικό, είτε από μείωση ή κατάργηση άλλων πιστώσεων και διατίθενται για αναπλήρωση των ανεπαρκών τακτικών πιστώσεων.

- ✓ Έκτακτες πιστώσεις. Είναι αυτές που δημιουργούνται με τον παραπάνω τρόπο, προς αντιμετώπιση έκτακτων και κατεπειγουσών αναγκών που δεν έχουν προβλεφθεί αρχικά στον προϋπολογισμό.
- ✓ Ειδικές πιστώσεις. Είναι αυτές που χορηγούνται για ειδική αιτία.
- ✓ Συμπληρωματικές πιστώσεις. Είναι αυτές που χορηγούνται μετά την λήξη του οικονομικού έτους για την κάλυψη τυχόν υπερβάσεων που έγιναν κατά τη διάρκεια του τρέχοντος έτους από λογιστικό λάθος.

2.11.1.2 Μεταφορά Πιστώσεων

Κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους δεν επιτρέπεται η μεταφορά πιστώσεων από κωδικό σε κωδικό αριθμό. Επίσης δεν επιτρέπεται πίστωση γραμμένη στον προϋπολογισμό για την εκτέλεση ενός έργου, εφόσον υπάρχει αδυναμία εκτέλεσης αυτού, να διατεθεί με αναμόρφωση τούτου για άλλη αιτία (π.χ για οικονομική ενίσχυση αθλητικού σωματείου του Δήμου.)

Του γενικού αυτού κανόνα όμως υπάρχουν και εξαιρέσεις. Έτσι στον προϋπολογισμό η εγγεγραμμένη πίστωση για εκτέλεση έργου, το οποίο για διάφορους λόγους δεν μπορεί να εκτελεστεί, επιτρέπεται με αναμόρφωση του προϋπολογισμού να διατεθεί για την εκτέλεση αλλού έργου.

Κατά το τελευταίο τρίμηνο, επιτρέπεται πιστώσεις που είναι γραμμένες για έργα, που είναι αδύνατον να εκτελεστούν μέσα στο χρονικό διάστημα που απομένει για την λήξη του οικονομικού έτους, να μεταφερθούν με αναμόρφωση του προϋπολογισμού σε άλλους κωδικούς αριθμούς και να διατεθούν για οποιοδήποτε

άλλο σκοπό. Αυτό βέβαια δημιουργεί ένα μεγάλο ερώτημα. Το κατά πόσο ο προϋπολογισμός υπήρξε εκτελεστέος επομένως και λειτουργικός.

Επιτρέπεται επίσης η μεταφορά πίστωσης ενός κωδικού αριθμού σε άλλο για την αύξηση αυτού ή την δημιουργία νέου, αν εκπληρώθηκε ο σκοπός για τον οποίο γράφτηκε ή κατέστη η εκπλήρωση αδύνατη, προκειμένου να αντιμετωπισθούν έκτακτες και επείγουσες ανάγκες μη προβλεπόμενες από τον προϋπολογισμό.

Στις περιπτώσεις μεταφοράς πίστωσης από έναν Κ.Α σε έναν άλλο Κ.Α, αυτή προηγούμενα μεταφέρεται στο αποθεματικό και από αυτό στον ή στους Κ.Α τους οποίους προορίζεται να ενισχύσει ή να δημιουργήσει.

Συμπερασματικά λοιπόν πρέπει να αναφερθεί ότι η μεταφορά πιστώσεων επιτρέπεται για να αντιμετωπίζουν κάποια έκτακτα προβλήματα ή κάποια λάθη τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αιρετά και μη. Από εκεί και πέρα η συνεχής μεταφορά πιστώσεων μας δείχνει έναν προϋπολογισμό πρόχειρο, ο οποίος καταρτίστηκε στο πόδι με πρόχειρους υπολογισμούς και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να είναι σωστά εκτελέσιμος.

2.11.2 Αποθεματικό

Για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο ανεπάρκειας πιστώσεων για απρόοπτες δαπάνες, αναγράφεται στον προϋπολογισμό με ειδικό Κ.Α πίστωση με ίδιο κεφάλαιο υπό τον τίτλο «Αποθεματικό» και ονομασία «Ποσό διαθέσιμο προς αναπλήρωση πιστώσεων που τυχόν είναι ανεπαρκείς, ως και για έκτακτες και κατεπείγουσες ανάγκες μη προβλεπόμενες από τον προϋπολογισμό»

Το αποθεματικό δεν μπορεί να υπερβαίνει το 4% του συνόλου των γραμμένων στον τακτικό προϋπολογισμό τακτικών εσόδων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Οι αλλαγές στον τύπο προϋπολογισμού, στα πλαίσια της εφαρμογής της διπλογραφικής λογιστικής μεθόδου στους Δήμους (Κ.Υ.Α. 7028/04).

Μέρος 1^ο

3.1. Εισαγωγή στο Διπλογραφικό Λογιστικό Σύστημα.

3.1.1 Σύστημα Ολικής Λογιστικής Παρακολούθησης (Σ.Ο.Λ.Π).

Οι Δήμοι καταρτίζουν τους προϋπολογισμούς και τηρούν τους λογαριασμούς τους σε ταμιακή βάση και σύμφωνα με το απλογραφικό λογιστικό σύστημα όπως είδαμε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, με το οποίο σε συνδυασμό με ένα πλέγμα νομικών κανόνων, εξυπηρετεί τον στόχο του ελέγχου της νομιμότητας των εσόδων και εξόδων.

Ωστόσο αδυνατεί να ελέγξει τη σκοπιμότητα των δαπανών και να αιτιολογήσει τα οφέλη που προκύπτουν από την χρησιμοποίηση των πόρων που διατίθενται από την κεντρική διοίκηση. Επιπλέον το παραπάνω σύστημα είναι ανεπαρκές και ως προς την παροχή πληροφοριών ως προς την πραγματική περιουσιακή και οικονομική κατάσταση των Δήμων που θα βοηθούσαν στην λήψη αποφάσεων στα πλαίσια άσκησης μιας καλύτερης διοίκησης.

Για την παρουσίαση μιας πιο ολοκληρωμένης χρηματοοικονομικής εικόνας των Δήμων καθώς και την απάλειψη των μειονεκτημάτων του απλογραφικού συστήματος, είναι απαραίτητη η εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος γενικής και αναλυτικής λογιστικής (Γ κατηγορίας του Κ.Β.Σ). Η ανάγκη αυτή έχει αναγνωρισθεί και από το Υπουργείο Οικονομικών το οποίο έχει εφαρμόσει το Σύστημα Ολικής Λογιστικής Παρακολούθησης (Σ.Ο.Λ.Π).

Η προετοιμασία για την εφαρμογή του Διπλογραφικού Συστήματος Λογιστικής παρακολούθησης έχει αρχίσει από το 1997 στα Νομικά Πρόσωπα του Δημόσιου Δικαίου και είχαν ορισθεί οι κατηγορίες των φορέων από τους οποίους θα ξεκινούσε η εφαρμογή του Σ.Ο.Λ.Π. Μέσα σε αυτούς τους φορείς ανήκαν και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα 13 Δήμοι (Αμαρουσίου, Καλλιθέας, Γλυφάδας, Λάρισας, Κορίνθου, Λαμίας, Πάτρας, Ερμούπολης Σύρου, Νεάπολης Κοζάνης, Αξιούπολις Κιλκίς, Νεστορίου Καστοριάς, Ειρηνούπολης Ημαθίας και Λαγκαδά Θεσσαλονίκης).

3.1.2 Στόχοι και πλεονεκτήματα της εισαγωγής στο Διπλογραφικό Σύστημα.

Βασικός στόχος του Διπλογραφικού Λογιστικού Συστήματος είναι η εξοικονόμηση πόρων και η εξασφάλιση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας στην οικονομική διαχείριση που ασκούν οι Δήμοι. Τέλος αποσκοπεί στο να παράσχει εκείνες τις χρηματοοικονομικές πληροφορίες τις οποίες αδυνατεί να δώσει το υπάρχον σύστημα και με βάση τις οποίες θα μπορέσει να εφαρμοσθεί μια καλύτερη οικονομική πολιτική από την ηγεσία του Δήμου. Η υλοποίηση του νέου συστήματος στους Δήμους θα εξασφαλίσει :

- ✓ Τη σύνταξη Ισολογισμών και Καταστάσεων Αποτελεσμάτων σε πραγματική λογιστική και όχι σε ταμιακή βάση, από τους οποίους θα προκύπτει η κεφαλαιακή διάρθρωση, τα περιουσιακά στοιχεία, η ρευστότητα και το οικονομικό αποτέλεσμα από την λειτουργία των Δήμων.
- ✓ Την εξαγωγή συμπερασμάτων για την υποβοήθηση του ελέγχου της σκοπιμότητας των δαπανών.

- ✓ Την ανάλυση των δαπανών κατ' είδος και κατά προορισμό για τον προσδιορισμό του κόστους, αφενός των λειτουργιών και των οργανικών μονάδων των Δήμων και αφετέρου των παρεχόμενων από αυτούς υπηρεσιών.
- ✓ Την αποτίμηση και διαχείριση των πάγιων περιουσιακών στοιχείων.
- ✓ Την παρακολούθηση του ύψους και της διαχείρισης των απαιτήσεων και των υποχρεώσεων.
- ✓ Την αποτελεσματικότητα με την οποία ασκείται η διαχείριση των πόρων που τίθενται στην διάθεση των Δήμων, η οποία εκφράζεται τόσο με το οικονομικό αποτέλεσμα όσο και μέσω των οικονομικών δεικτών που αντικατοπτρίζουν τη χρησιμοποίησή τους για την επίτευξη άλλων στόχων (όπως για παράδειγμα η παροχή κοινωνικού έργου).

3.1.3 Προϋποθέσεις για την εφαρμογή του Διπλογραφικού Συστήματος

Με το Π.Δ 315/30-12-1999 οι ΟΤΑ Α βαθμού με πληθυσμό άνω των 5000 κατοίκων ή με έσοδα άνω των 1,5 εκ Ευρω, από 1-1-2000 θα έπρεπε να εφαρμόσουν υποχρεωτικά την τήρηση του Διπλογραφικού Συστήματος. Η απόφαση αυτή είχε προβληματίσει πολύ τους Δήμους, για κατά το πόσο θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στην υποχρέωση αυτή. Τα πλεονεκτήματα που εισάγει η παραπάνω μέθοδος αναφέρθηκαν παραπάνω, στη συνέχεια θα αναφέρουμε την πρακτική εφαρμογή του νέου συστήματος και τι πρέπει να γίνει ώστε η εφαρμογή του να μην επιφέρει σύγχυση στις οικονομικές υπηρεσίες των Δήμων.

Από την εφαρμογή που έγινε σε διάφορους Δήμους προέκυψε το συμπέρασμα ότι υπό κάποιες προϋποθέσεις το νέο σύστημα είναι εφικτό και άμεσα υλοποιήσιμο.

Οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι παρακάτω.

- ✓ Μηχανογραφική υποστήριξη και υποδομή.
- ✓ Τρεις διακριτές φάσεις κατά την διεκπεραίωση της δαπάνης.
 - 1) Προμήθειες με την καταχώρηση των τιμολογίων των προμηθευτών.
 - 2) Λογιστήριο όπου ενταλματοποιείται η δαπάνη.
 - 3) Ταμείο όπου εξοφλείται η δαπάνη.

Σήμερα στους περισσότερους Δήμους η υποχρέωση προς τους προμηθευτές και άρα η λογιστικοποίηση της πράξης εμφανίζεται με την ενταλματοποίηση και συνεπώς η φάση (1) είναι ανύπαρκτη με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση ο Δήμος να γνωρίζει τις πραγματικές του υποχρεώσεις.

- ✓ Η διαχείριση των εσόδων είτε προέρχεται από αυτοτελείς πόρους (π.χ Ύδρευση , αποχέτευση, τέλη διαφήμισης κτλ) είτε από άλλες πηγές (Επιχορηγήσεις, Χρηματοδοτήσεις κτλ) δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερες δυσκολίες στην διαχείριση τους αρκεί να γίνει συνείδηση στις οικονομικές υπηρεσίες των Δήμων ότι η χρέωση σε ένα πελάτη περνά υποχρεωτικά μέσω της βεβαίωσης της οφειλής του.

Ένα σημείο που πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα, είναι ότι πρέπει να οι Δήμοι να τηρούν από μια καρτέλα για τον κάθε οφειλέτη που να περιέχει όλες τις οφειλές του και όχι αυτό που συμβαίνει τις περισσότερες φορές, δηλαδή για την κάθε οφειλή να τηρείται και διαφορετική καρτέλα με αποτέλεσμα ο ίδιος οφειλέτης να εμφανίζεται περισσότερες από μια φορές στα αρχεία του Δήμου. Έτσι είναι αδύνατη η αξιόπιστη εφαρμογή της διάταξης περί 'Δημοτικής ενημερότητας' που θα μπορούσε να λύσει πολλά προβλήματα ως προς την είσπραξη των βεβαιωμένων εσόδων. Αυτό όμως προϋποθέτει την εξασφάλιση της μοναδικότητας του οφειλέτη με την τήρηση μοναδικού κωδικού (π.χ το Α.Φ.Μ).

- ✓ Οι μηχανογραφικές εφαρμογές πρέπει να είναι σχεδιασμένες με τέτοιο τρόπο ώστε :

1. Να καλύπτουν όλες τις ανάγκες του δημόσιου λογιστικού των Δήμων. (Διαχείριση λογαριασμών δημόσιου λογιστικού σχεδίου των Δήμων, Προϋπολογισμός, αναμορφώσεις, εκθέσεις ανάληψης δαπάνης κτλ).
2. Να εκδίδουν όλα τα έγγραφα που συνοδεύουν ένα φάκελο δαπάνης.
3. Να προβλέπουν την αυτόματη ενημέρωση ενός Διπλογραφικού Συστήματος.

Κυκλοφορούν στην αγορά ανοικτά πακέτα Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής, που είναι δοκιμασμένα. Το πιο σημαντικό στοιχείο αυτών των πακέτων είναι η ανοιχτή αρχιτεκτονική τους ώστε να μπορούν να καλύψουν με άριστο τρόπο την διαχείριση του νέου λογιστικού σχεδίου που θέλουν να εφαρμόσουν οι Δήμοι.

Είναι πολύ σημαντικό για την επιτυχή εφαρμογή του Διπλογραφικού συστήματος στους Δήμους η παραπάνω προσέγγιση, αυτή δηλαδή της αυτόματης ενημέρωσης του συστήματος από τις εγγραφές του δημοσίου λογιστικού που έτσι και αλλιώς θα συνεχίσει να υφίσταται.

- ✓ Η εφαρμογή μπορούσε να γίνει προαιρετικά από το 1999 και υποχρεωτικά από 1-1-2000 σε α φάση σε όλους τους Δήμους που έχουν δική τους Ταμειακή υπηρεσία. Αυτό διότι η ταμειακή διαχείριση σε πολλούς Δήμους μέχρι και πριν λίγα χρόνια γινόταν από τους ελεγκτές εσόδων – εξόδων στην οικεία ΔΟΥ. Στην παραπάνω περίπτωση είναι δύσκολη έως αδύνατη η εφαρμογή του Διπλογραφικού Συστήματος.

3.1.4 Προβλήματα κατά την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος.

Το Υπουργείο Εσωτερικών στην προσπάθεια του να βοηθήσει τους Δήμους στην εφαρμογή του Διπλογραφικού συστήματος, συγκρότησε μια Ομάδα Διοίκησης Έργου η οποία μεταξύ άλλων εκδίδει μια σειρά από οδηγούς και βοηθήματα για το Διπλογραφικό Σύστημα.

Πέντε χρόνια από την εφαρμογή του Κλαδικού Λογιστικού σχεδίου στους Δήμους και η υλοποίηση του έργου δεν μπορεί να κριθεί ιδιαίτερα ικανοποιητική. Ενδεικτικό της κατάστασης, σύμφωνα με την καταγραφή των στοιχείων (στοιχεία 2003), από το σύνολο των υπόχρεων Δήμων (488) μόνο οι 79 έχουν ολοκληρώσει την απογραφή και την αποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων τους, ενώ σε ελάχιστους δήμους εφαρμόζεται η αναλυτική λογιστική, απαραίτητο εργαλείο για την κοστολογική αποτίμηση των παρεχόμενων υπηρεσιών από το Δήμο.

Τα προβλήματα που έχουν προκύψει και παραμένουν μέχρι σήμερα είναι:

- ✓ Δεν διατίθενται οι απαραίτητες δυνάμεις που απαιτούνται για την ολοκλήρωση της απογραφής.
- ✓ Οι Τεχνικές Υπηρεσίες που έχουν την ευθύνη για την παρακολούθηση των έργων και την τήρηση των σχετικών φακέλων δεν συνεισφέρουν ανάλογα με τις δυνατότητες τους στην όλη προσπάθεια.
- ✓ Δεν λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την κάλυψη συγκεκριμένων ελλείψεων, όπως η αποτίμηση των ακινήτων με τη συμβολή ειδικών (συμβολαιογράφοι) και η εξέταση των στοιχείων για το ιδιοκτησιακό καθεστώς από νομικούς κλπ.
- ✓ Η έλλειψη γνώσης και εμπειρίας για την εκτέλεση ανάλογων εγχειρημάτων
- ✓ Η ελλιπής οργάνωση των Δήμων στη σωστή αρχειοθέτηση και τήρηση των απαραίτητων στοιχείων.

Μέρος 2^ο

Ο νέος τύπος προϋπολογισμού – Κοινή Υπουργική Απόφαση 7028/2004.

3.2 Γενικά.

Με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 7028/2004 προσπάθησε η Κεντρική Διοίκηση να καθορίσει τον νέο τύπο προϋπολογισμού για τους Δήμους και τις Κοινότητες σε ολόκληρη την Χώρα. Η απόφαση αυτή ήρθε για να αντικαταστήσει το Β.Δ 821/1970 και μετά τις τροποποιήσεις του το Β.Δ 216/1971. Ο νέος προϋπολογισμός είναι μια από τις πολλές θεσμικές αλλαγές που προωθεί το Υπουργείο με σκοπό την ανασυγκρότηση του θεσμικού πλαισίου της Οικονομικής Διοίκησης των Δήμων και Κοινοτήτων. Ο νέος τύπος Προϋπολογισμού θα έχει εφαρμογή :

- ✓ Στους Δήμους και Κοινότητες
- ✓ Στα Δημοτικά και Κοινοτικά Ιδρύματα και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου των άρθρων 190 και 203 αντίστοιχα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.
- ✓ Στους συνδέσμους Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ✓ Στις Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων.

3.3 Χαρακτηριστικά - διαφορές παλαιού και νέου προϋπολογισμού.

Θα προσπαθήσουμε να συγκρίνουμε τους δυο προϋπολογισμούς ως προς τρία βασικά χαρακτηριστικά που τους διέπουν. Σε ποια κατηγορία ανήκει, σε ποια βάση στηρίζεται και τέλος με ποιο τρόπο συντάσσεται.

Ως προς την κατηγορία την οποία ανήκει :

Σε αυτό το χαρακτηριστικό δεν μπορούμε να πούμε ότι υπάρχει κάποια ουσιώδεις διαφορά. Ο προϋπολογισμός ήταν και είναι λειτουργικός και είναι της γενικής μορφής, δηλαδή αποτελείται από το σκέλος των εσόδων και εξόδων και είναι πιστός στην Αρχή της καθολικότητας. Ότι ίσχυε και στον προηγούμενο.

Ως προς την βάση την οποία στηρίζεται :

Σε αυτό το χαρακτηριστικό και οι δυο προϋπολογισμοί δεν διαφέρουν. Στηρίζονται και οι δυο σε μικτή βάση με κύρια τα χαρακτηριστικά της Ταμιακής βάσης. Υπάρχει όμως στον νέο προϋπολογισμό το στοιχείο του δεδουλευμένου και των δυνατοτήτων σύγκρισης με τις δεδουλευμένες δαπάνες, γιατί για κάθε κωδικό του νέου προϋπολογισμού, που πλέον χωρίζεται σε λειτουργικές και επενδυτικές δαπάνες, υπάρχει αντίστοιχος λογαριασμός της Γενικής Λογιστικής. Η αντιστοίχιση αυτή βοηθάει πολύ την Οικονομική Υπηρεσία του κάθε Δήμου να ελέγχει τις πιστώσεις των δαπανών σε σχέση με τις δεδουλευμένες δαπάνες.

Ως προς τον τρόπο σύνταξης :

Ο νέος προϋπολογισμός συντάσσεται και αυτός, όπως και ο προηγούμενος, σε καθαρά επαυξητική βάση.

Ως προς τις βασικές διαφορές του παλαιού με τον νέο προϋπολογισμό έχουμε να σημειώσουμε τα παρακάτω :

- ✓ Ο νέος προϋπολογισμός δεν αποτελεί μια απλή και μόνο αλλαγή της κωδικοποίησης στο σκέλος των εσόδων και εξόδων.
- ✓ Εισάγει την έννοια των προβλέψεων στο σκέλος των δαπανών.

- ✓ Υπάρχει πλέον σαφής διαχωρισμός των δαπανών σε λειτουργικές και επενδυτικές. Ο διαχωρισμός αυτός με την ταυτόχρονη κωδικοποίηση στο κλαδικό λογιστικό σχέδιο, καθιστούν τον νέο προϋπολογισμό πιο λειτουργικό ως προς το σκέλος των δαπανών.

3.4 Αλλαγές που έφερε ο νέος προϋπολογισμός

3.4.1 Η δομή του νέου προϋπολογισμού.

Όπως ο προηγούμενος έτσι και ο καινούριος προϋπολογισμός αποτελείται από το σκέλος των εσόδων και των εξόδων. Η διαφορά είναι ότι έχουν γίνει αλλαγές ο προς την διάκριση τους. Στη συνέχεια παραθέτουμε τις κατηγορίες των εσόδων και εξόδων.

Ως προς τα έσοδα έχουμε :

- ✓ Τακτικά. Τα έσοδα αυτά εμφανίζονται υποχρεωτικά και για αυτό ορίζεται ρητά από το νόμο. Περιλαμβάνει το σύνολο σχεδόν των τελών, φόρων, δικαιωμάτων και εισφορών.
- ✓ Έκτακτα. Είναι τα έσοδα που δεν είναι επαναλαμβανόμενα και δεν εμφανίζουν περιοδικότητα.
- ✓ Εισπράξεις δανείων και απαιτήσεων από προηγούμενα οικονομικά έτη (Π.Ο.Ε.).
- ✓ Εισπράξεις υπέρ του Δημοσίου και τρίτων, καθώς και επιστροφές χρημάτων.
- ✓ Χρηματικό υπόλοιπο προηγούμενης οικονομικής χρήσης.

Ως προς τις δαπάνες έχουμε :

- ✓ Λειτουργικές δαπάνες χρήσης.
- ✓ Επενδύσεις.
- ✓ Πληρωμές προηγούμενων οικονομικών ετών, λοιπές αποδόσεις και προβλέψεις.
- ✓ Αποθεματικό.

Όσον αφορά τις λειτουργικές δαπάνες, αυτές ταξινομούνται ανά υπηρεσία με χαρακτηριστικό κωδικό αριθμό που διαφέρει από τον παλιό προϋπολογισμό (στη συνέχεια δίνεται ανάλογος πίνακας). Το ίδιο ισχύει και για τις επενδύσεις χρήσης.

Ο νέος προϋπολογισμός παρουσιάζει και τα εξής χαρακτηριστικά:

- ✓ Υπάρχει σαφείς διαχωρισμός ως προς τα έσοδα που βεβαιώνονται και στα έσοδα που εισπράττονται. Με βάση τον παραπάνω διαχωρισμό, ανάλογα διαχωρίζονται τα Π.Ο.Ε έσοδα από τις Π.Ο.Ε εισπράξεις. Οι παραπάνω διαχωρισμοί είναι μεγάλης σημασίας διότι δίνουν στον προϋπολογισμό χαρακτηριστικά δεδουλευμένης βάσης και τον κάνουν ταυτόχρονα πιο ρεαλιστικό και λιγότερο πλασματικό.
- ✓ Εμφανίζονται σε διαφορετική ομάδα από τα τακτικά και έκτακτα έσοδα, τα δάνεια που θα λάβει ο Δήμος.
- ✓ Έχουμε αλλαγές – μεταφορές εσόδων από κατηγορία σε κατηγορία.
- ✓ Οι δαπάνες με την μορφή που προϋπήρχαν, σπανέ σε δυο κατηγορίες. Αυτή των δαπανών και αυτή των πληρωμών.
- ✓ Οι δαπάνες διαχωρίζονται σε λειτουργικές και επενδυτικές και αντικρίζονται με τις δαπάνες της Γενικής Λογιστικής.
- ✓ Τέλος εισάγεται στα έξοδα μια νέα κατηγορία, αυτή των προβλέψεων μη είσπραξης.

3.4.2 Η κωδικοποίηση του νέου προϋπολογισμού.

Ένα πολύ ενδιαφέρον κομμάτι του νέου προϋπολογισμού είναι αυτό της κωδικοποίησης και των προβλημάτων που αντιμετώπισαν οι οικονομικές υπηρεσίες των Δήμων στην προσπάθεια να τους συνδέσουν με αυτούς τις Γενικής Λογιστικής.

Ο κωδικός του κάθε εσόδου και εξόδου είναι 4ψηφιος.

1. Τα έσοδα και τα έξοδα ταξινομούνται σε ομάδες.
2. Κάθε ομάδα διαιρείται σε κατηγορίες.
3. Κάθε κατηγορία με τη σειρά της διαιρείται σε υποκατηγορίες.
4. Τέλος υπάρχει ο αναλυτικός κωδικός εσόδου και εξόδου.

Το πρώτο ψηφίο αντιπροσωπεύει την ομάδα. Το δεύτερο τη κατηγορία, το τρίτο την υποκατηγορία και το τελευταίο ορίζει τον αναλυτικό κωδικό.

Στη συνέχεια δίνεται ο παρακάτω πίνακας που δείχνει από ένα παράδειγμα για το σχηματισμό ενός κωδικού εσόδου και εξόδου.

Επίπεδο	Ομάδα	Κατηγορία	Υποκατ/ρία	κωδικός
Αριθμός Ψηφίων.	0 – 9	0 - 9	0 - 9	0 - 9
Τέλος ακίνητης Περιουσίας				
	0–Τακτικά έσοδα.	04–Έσοδα από λοιπά τέλη δικαιώματα.	044–Έσοδα από τέλος ακίνητης Περιουσίας.	0441–Τέλος ακίνητης περιουσίας
Τακτικές αποδοχές μονίμων υπαλλήλων				
	6 – έξοδα χρήσης.	60 – αμοιβές και έξοδα προσωπικού	601- αποδοχές μονίμων υπαλλήλων.	6011-τακτικές αποδοχές μονίμων υπαλλήλων.

Στους κωδικούς για ευκολία των οικονομικών υπηρεσιών, έχει προβλεφθεί μια παραπέρα προσθήκη ενός 2ψηφίου αριθμού δίπλα και δεξιά του κωδικού, χωρισμένου με μια τελεία.

Για παράδειγμα :

Ο κωδικός «επιχορήγηση Κ.Α.Π.Η» στο σκέλος των δαπανών διαμορφώνεται με τη προσθήκη του 2ψηφίου 01 δίπλα στο κωδικό 6715 «επιχορήγηση Δημοτικών ή Κοινοτικών Ν.Π.Δ.Δ.» και εμφανίζεται ο κωδικός 6715.01 «επιχορήγηση Κ.Α.Π.Η.».

Η κωδικοποίηση συμπληρώνεται με τη ταξινόμηση των υπηρεσιών. Εδώ οι αλλαγές είναι περισσότερες και θα αναφερθούν στη συνέχεια. Κάθε υπηρεσία κωδικοποιείται με ένα διψήφιο αριθμό, όπως μας δείχνει ο πίνακας παρακάτω :

Κωδικός	Περιγραφή υπηρεσίας
00	Γενικές υπηρεσίες.
10	Οικονομικές και Διοικητικές υπηρεσίες.
15	Υπηρεσίες Πολιτισμού Αθλητισμού & κοινωνικής πολιτικής
20	Υπηρεσία καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού
25	Υπηρεσία ύδρευσης – άρδευσης – αποχέτευσης
30	Υπηρεσία τεχνικών έργων.
35	Υπηρεσίες πράσινου.
40	Υπηρεσία πολεοδομίας.
45	Υπηρεσία νεκροταφείων
50	Δημοτική αστυνομία
70	Λοιπές υπηρεσίες.

Σε σχέση με τον προηγούμενο προϋπολογισμό παρατηρούνται οι ακόλουθες μεταβολές στην παρακολούθηση των δαπανών ανά υπηρεσία :

- ✓ Οι Διοικητικές και Οικονομικές Υπηρεσίες (παλιός κωδικός 05) διαχωρίζονται από τις Τεχνικές Υπηρεσίες, οι οποίες παρακολουθούνται πλέον αυτοτελώς στον κωδικό αριθμό 30 «Υπηρεσία Τεχνικών Έργων». Το ίδιο ισχύει για την νέα «Υπηρεσία Πολεοδομίας» με κωδικό αριθμό 40.

- ✓ Στη νέα Υπηρεσία Τεχνικών Έργων με κωδικό αριθμό 30, μεταφέρεται η Υπηρεσία Οδοποιίας (παλιός κωδικός 70).
- ✓ Ενοποιούνται οι Υπηρεσίες Καθαριότητας (παλιός κωδικός 15) και Ηλεκτροφωτισμού (παλιός κωδικός 40) στο νέο κωδικό αριθμό 20 «Υπηρεσία Καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού».
- ✓ Ενοποιούνται οι Υπηρεσίες Ύδρευσης (παλιός κωδικός 20), άρδευσης (παλιός κωδικός 25) και αποχέτευσης (παλιός κωδικός 35) στο νέο κωδικό αριθμό 25 «Υπηρεσία Ύδρευσης – Άρδευσης – Αποχέτευσης».
- ✓ Καταργείται η Υπηρεσία Λουτρών και Αφοδευτηρίων (παλιός κωδικός 30) και οι δαπάνες της ενσωματώνονται στις δαπάνες της «Υπηρεσίας Καθαριότητας και Ηλεκτροφωτισμού» με κωδικό αριθμό 20.
- ✓ Η Υπηρεσία Κήπων και Δενδροστοιχιών (παλιός κωδικός 45) μετονομάστηκε σε «Υπηρεσία Πράσινου» με κωδικό αριθμό 35.
- ✓ Στο κωδικό αριθμό 70 «Λοιπές Υπηρεσίες» περιλαμβάνονται πλέον οι καταργηθείσες (ως αυτόνομες υπηρεσίες) Σφαγείων (παλιός κωδικός 50), Αγορών (παλιός κωδικός 60) και ιδίων εκμεταλλεύσεων (παλιός κωδικός 65).
- ✓ Προστέθηκαν οι κωδικοί αριθμοί 15 «Υπηρεσίες Πολιτισμού, αθλητισμού και κοινωνικής πολιτικής» και 50 «Δημοτική Αστυνομία»

Κλείνοντας το θέμα της κωδικοποίησης και όσον αφορά το θέμα των Υπηρεσιών που αναφέρθηκαν παραπάνω, αξίζει να αναφερθεί ότι στην Κ.Υ.Α. 7028/2004, η κωδικοποίηση παρουσιάζει ένα έλλειμμα, δεν προβλέπει τη δομή της κωδικοποίησης των δαπανών ανά υπηρεσία. Προς λύση του προβλήματος αυτού έχει προταθεί η εξής λύση : Μπροστά στο κωδικό της δαπάνης να μπαίνει ο διψήφιος κωδικός της υπηρεσίας και να διαχωρίζεται με μια τελεία.

Ο πίνακας που ακολουθεί εμφανίζει την προτεινόμενη κωδικοποίηση :

Υπηρεσία	Κωδικός δαπάνης
20 – Υπηρεσία Καθαριότητας	6011 – Τακτικές αποδοχές μονίμων υπαλλήλων.
20.6011 - Τακτικές αποδοχές μονίμων υπαλλήλων καθαριότητας.	

Η πρόταξη του 2ψήφιου κωδικού αριθμού της υπηρεσίας μπροστά από τον κωδικό της δαπάνης , συγκεντρώνει το σύνολο των δαπανών της κάθε υπηρεσίας υπό την υπηρεσία, μπορεί να δώσει πληροφορία για το σύνολο λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών για κάθε υπηρεσία, το σύνολο για τις δαπάνες κάθε κατηγορίας – υποκατηγορίας στη συγκεκριμένη υπηρεσία.

3.5 Τα έσοδα στο νέο προϋπολογισμό και οι διαφορές με τον προηγούμενο.

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση των διαφορών που έφερε η Κοινή Υπουργική Απόφαση ως προς τα έσοδα σε σχέση με τον παλιό προϋπολογισμό, θεωρούμε σκόπιμο να αναλύσουμε κάποιες έννοιες που χρησιμοποιούνται για την περιγραφή των εσόδων του προϋπολογισμού στους Δήμους.

Έσοδο.

Είναι η χρηματική έκφραση της αγοραστικής δύναμης που αποκτάται από την κύρια δραστηριότητα της οικονομικής μονάδας. Μέσα στα έσοδα περιλαμβάνονται και οι επιχορηγήσεις που καταβάλλονται στους Δήμους.

Το έσοδο δημιουργείται κατά το στάδιο μεταβίβασης της κυριότητας ή της παροχής της υπηρεσίας. Κατά το Ενιαίο Γενικό Λογιστικό Σύστημα, όταν παρέχεται μια υπηρεσία το έσοδο δημιουργείται κατά την στιγμή της παροχής της υπηρεσίας. Μπορούμε να διακρίνουμε τους εξής τρόπους παροχής μιας υπηρεσίας :

- ✓ Παροχή ειδικής υπηρεσίας. Θεωρούμε σαν χρόνο πραγματοποίησης της υπηρεσίας, το χρόνο πραγματοποίησης της ειδικής υπηρεσίας.
- ✓ Αναλογική παροχή υπηρεσίας, όπου η υπηρεσία παρέχεται τμηματικά.
- ✓ Ολοκληρωμένη παροχή υπηρεσίας. Δηλαδή όταν ολοκληρωθεί η υπηρεσία.

Στους δήμους συναντάμε τις εξής περιπτώσεις :

- ✓ Την παροχή ολοκληρωμένης υπηρεσίας. Όταν παρέχουμε για παράδειγμα υπηρεσίες νεκροταφείου.
- ✓ Την παροχή αναλογικής υπηρεσίας, όταν παρέχουμε την υπηρεσία αποκομιδής σκουπιδιών, που γίνεται περιοδικά.

Τα έσοδα πραγματοποιούνται στους Δήμους μέσω τελών - δικαιωμάτων, εισφορών, φορών και επιχορηγήσεων.

Ας δούμε τους ορισμούς τους:

Τέλος

Είναι η χρηματική παροχή που καταβάλλεται από τους Δημότες έναντι κάποιας αντιπαροχής. Αυτή η αντιπαροχή είναι η χρησιμοποίηση κάποιας υπηρεσίας του Δήμου. Πιο συγκεκριμένα ανταποδοτικό τέλος, είναι αυτό της καθαριότητας.

Το τέλος διαφέρει από τον φόρο. Ο φόρος επιβάλλεται ανεξάρτητα από την άμεση ανταπόδοση, κάτι που δεν συμβαίνει με το τέλος. Ο φόρος επιβάλλεται βάση του εισοδήματος των φορολογουμένων, ενώ το τέλος με βάση την αντιπαροχή που προσφέρεται στον δημότη.

Φόρος

Δημοτικός φόρος είναι η αναγκαστική χρηματική παροχή των δημοτών προς τον Δήμο, χωρίς αυτή η καταβολή να έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα. Προς το παρόν δημοτική φόροι δεν υφίστανται.

Δικαίωμα

Είναι η χρηματική παροχή που καταβάλλεται στον Δήμο για την χρησιμοποίηση δημοτικών έργων ή υπηρεσιών.

Εισφορά

Είναι η χρηματική καταβολή στον Δήμο εν όψει συγκεκριμένης εισφοράς μεγαλύτερης αξίας.

Αφού παραθέσαμε κάποιους χρήσιμους ορισμούς, στη συνέχεια θα αναφερθούμε στις ομαδοποιήσεις στα έσοδα που έφερε ο νέος προϋπολογισμός

1. Στα έσοδα από ακίνητη περιουσία των τακτικών εσόδων καταργούνται οι πολλές υποκατηγορίες και δημιουργούνται δυο, τα έσοδα από μισθώματα και τα έσοδα από εκμετάλλευση υπεδάφους, ακίνητης περιουσίας και κοινόχρηστων χώρων.
2. Μεταφέρονται ορισμένα έσοδα από αυτά της ακίνητης περιουσίας στα έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών, όπως τα έσοδα από νεκροταφεία, σφαγεία.
3. Τα έσοδα από τέλη και δικαιώματα διαμορφώνονται σε δυο μεγάλες υποκατηγορίες. Τα ανταποδοτικά και τα λοιπά τέλη – δικαιώματα και από παροχή υπηρεσιών. Πλέον στα ανταποδοτικά περιλαμβάνονται τα τέλη καθαριότητας, ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης.
4. Οι φόροι – εισφορές από τρεις (3) υποκατηγορίες συγκεντρώνονται σε δυο (2), φόροι και εισφορές.
5. Τα δάνεια μεταφέρονται από τα έκτακτα έσοδα σε ειδική ομάδα που παρακολουθεί τις απαιτήσεις από βεβαιωμένα έσοδα και τα δάνεια και ουσιαστικά απεικονίζει χρηματικές εισροές.
6. Οι εισπράξεις υπέρ Δημοσίου και τρίτων όπως και επιστροφές χρημάτων διαχωρίζονται από τα έκτακτα έσοδα και αποτελούν νέα ομάδα εσόδων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

Μελέτη ειδικής περίπτωσης Δήμου Πυθαγορείου (Ν. Σάμου)

4.1 Γενικά χαρακτηριστικά.

Ο Δήμος Πυθαγορείου καλύπτει γεωγραφικά το Ν.Α τμήμα της Σάμου. Ο πληθυσμός του είναι 8828 κάτοικοι, σύμφωνα με την απογραφή του 2001 που υπερδιπλασιάζονται κατά τους θερινούς μήνες. Αποτελείται από 11 δημοτικά διαμερίσματα (5 πεδινά, 5 ορεινά, 1 ημιορεινό), με συνολική έκταση τα 165.000 στρέμματα.

Ο Δήμος συγκροτείται σε τρεις υπηρεσίες. Την Οικονομική, την Τεχνική και την Διοικητική. Η Τεχνική υπηρεσία αποτελείται από το τμήμα καθαριότητας και το τμήμα δημοτικών έργων. Η Οικονομική υπηρεσία από το τμήμα εσόδων, εξόδων, μισθοδοσίας, το λογιστήριο καθώς και την ταμιακή υπηρεσία. Στην Διοικητική υπηρεσία υπάγονται το τμήμα Δημαρχιακής υποστήριξης, οι γραμματίες του Προέδρου του Δημοτικού Συμβουλίου και του Δημάρχου, το τμήμα δημοτολογίου καθώς επίσης και το τμήμα προγραμματισμού.

Τέλος στο δημοτικό κτίριο στεγάζεται και το Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.).

4.2 Προβλήματα κατά την εφαρμογή της Κ.Υ.Α.7028/04.

Κατά την συζήτηση με τον υπάλληλο της οικονομικής υπηρεσίας ο οποίος ασχολήθηκε με τον σχεδιασμό κωδικοποίησης του προϋπολογισμού και με τον προσδιορισμό των απολογιστικών στοιχείων της προηγούμενης χρήσης, ανέφερε τα εξής προβλήματα :

- Η σύνδεση των κωδικών του ΒΔ 821/70 με αυτούς της Κ.Υ.Α. 7028/04.
- Κωδικοποίηση των υπηρεσιών.
- Πως θα προσδιοριστεί η πρόβλεψη μη είσπραξης εισπρακτέων υπολοίπων.

Η σύνδεση των κωδικών του ΒΔ 821/70 με αυτούς της Κ.Υ.Α. 7028/04.

Κρίθηκε απαραίτητη η σύνδεση των παλαιών κωδικών με τους νέους γιατί, χρειάζεται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού 2005 να εμφανιστούν οικονομικά στοιχεία που αφορούν στην προηγούμενη χρήση, όπου ίσχυαν όσα προέβλεπε το ΒΔ 821/70.

Οι ριζικές αλλαγές που έφερε στην κωδικοποίηση η Κ.Υ.Α. 7028/04 είχε σαν αποτελέσματα, δυο και πλέον παλιοί κωδικοί να αντιστοιχούν σε έναν καινούριο ή το αντίστροφο.

Για παράδειγμα ένα μέρος δαπανών που βάρυναν τον 152.9 «Προμήθεια λοιπού κεφαλαιακού εξοπλισμού» και αφορούσε την δαπάνη αντικατάστασης πινακίδων οδών και ο κωδικός 131.9 «Συντήρηση και επισκευή λοιπόν, πλην κτιρίων, έργων», προβλέπονται στο εξής στον νέο κωδικό 6262, με υπόκωδικό 6262.04 «Συντήρηση και επισκευή οδών, πλατειών, κοινόχρηστων χώρων».

Η όλη παραπάνω σύνδεση ακολουθήθηκε στην πλειοψηφία των κωδικών. Επιπλέον δεν υπήρχε ξεκάθαρη οδηγία στην Κ.Υ.Α. 7028/04 που να καθορίζει ποιοι κωδικοί αντιστοιχίζονται ή τουλάχιστον να καθορίζει τα κριτήρια αντιστοίχισης. Έτσι στο Δήμο Πυθαγορείου έγινε αντιστοίχιση με τα εξής κριτήρια :

- Τις περιγραφές των κωδικών (παλαιών και νέων).

- Τις οδηγίες που δόθηκαν σε ημερίδα της ΕΕΤΑΑ για το ποια έσοδα και ποιες δαπάνες θα περιλαμβάνονται σε κάθε κωδικό, σε συνδυασμό με την εμπειρία των υπαλλήλων, για το ποια έσοδα και ποιες δαπάνες περιλαμβάνονταν στους κωδικούς του ΒΔ 821/70.

Όπως είναι αυτονόητο τα παραπάνω κριτήρια δεν ήταν αρκετά για να βοηθήσουν τους υπαλλήλους της οικονομικής υπηρεσίας να έχουν ένα σωστό και γρήγορο αποτέλεσμα.

Επιπλέον υπάρχει η εκτίμηση ότι τα κριτήρια είναι διαφορετικά σε κάθε Δήμο με αποτέλεσμα να είναι διαφορετική και η αντιστοίχιση.

Κωδικοποίηση των υπηρεσιών.

Όσον αφορά τις υπηρεσίες, δημιουργήθηκαν νέες και κάποιες συγχωνεύτηκαν. Με αποτέλεσμα να χρειαστεί να γίνουν αλλαγές στον τρόπο προϋπολογισμού του ύψους των ποσών που είναι απαραίτητα για την κάθε υπηρεσία.

Πως θα προσδιοριστεί η πρόβλεψη μη εισπραξης εισπρακτέων υπολοίπων.

Η παραπάνω πρόβλεψη δεν υπήρχε στον παλιό προϋπολογισμό, με αποτέλεσμα ο προϋπολογισμός να είναι εικονικός ως προς τα έσοδα, (με την προϋπόθεση ότι πρέπει να είναι ισοσκελισμένος) να προβλέπονται τα ανάλογα έξοδα, να πραγματοποιούνται με αποτέλεσμα στο τέλος του έτους ο προϋπολογισμός να εμφανίζει έλλειμμα.

Τα εισπρακτέα υπόλοιπα προκύπτουν από το αποτέλεσμα, βεβαιωθέντα μείον εισπραχθέντα έσοδα. Η Κ.Υ.Α. 7028/04 δεν καθορίζει συγκεκριμένη μέθοδο για τον υπολογισμό του ποσού μη εισπραξης, δηλαδή του ποσού που δεν θα εισπράξει ο Δήμος από παλιές απαιτήσεις (επισφαλής απαιτήσεις).

Στο Δήμο Πυθαγορείου για να αντιμετωπίσουν το παραπάνω πρόβλημα χρησιμοποίησαν τις εξής μεθόδους :

ΔΗΜΟΣ ΠΥΘΑΓΟΡΕΙΟΥ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ 2004 ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ ΥΠΟΛΟΙΠΩΝ ΣΕ ΚΩΔΙΚΟΥΣ ΠΟΕ

Α/Α	ΚΩΔ.	ΚΑΕ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΟΣΟ
13212	2112		Τέλη ύδρευσης	178.452,93
23214	2117		Τέλη αποχέτευσεων	45.692,83
ΣΥΝΟΛΟ Ι				224.145,76
33213	2113		Τέλη άρδευσης	518,56
43219.01	2118		Τέλη επιγραφών & διαφημίσεων	8.030,71
53219.02	2119		Τέλη χρήσεως κοινοχρήστων χώρων	16.586,78
63218	2121		Τέλη παρεπιδημούντων	15.191,19
73219.03	2122		Εσοδα από παραλίες	66.695,85
103219.04	2211		Μισθώματα από αστικά ακίνητα	4.307,94
113219.05	2217		Εσοδα από Τέλη νεκροταφείων	2.065,97
123219.06	2311		Πρόστιμα παράνομης κατάληψης πεζοδρομίων	20,00
143219.07	2313		Πρόστιμα τέλους διαφημίσεων	10,00
153219.08	2318		Πρόστιμα από Κ.Ο.Κ.	22.811,56
163219.09	2319		Πρόστιμα Παράνομης στάθμευσης	42.995,24
173219.19	2349		Λοιπά πρόστιμα	24.582,41
ΣΥΝΟΛΟ ΙΙ				203.816,21
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ				427.961,97

Προβλέψεις μη εισπραξης εισπρακτέων υπολοίπων βεβαιωμένων κατά τα Π.Ο.Ε. εντός του οικονομικού έτους.

Περίπτωση Ι

Το ποσοστό της πρόβλεψης για μη εισπραξη εισπρακτέων υπολοίπων για τις περιπτώσεις με Α/Α 1 έως 2 εκτιμούμε ότι θα είναι 10% διότι αφορά τα Υπόλοιπα ύδρευσης - αποχέτευση και με δεδομένου ότι ο Δήμος θα προχωρήσει σε διακοπές παροχών θα έχουμε τις προβλεπόμενες εισπράξεις.

Πρόβλεψη μη εισπραξης : $224.145,76 \times 10\% =$ **22.414,58 (1)**

Περίπτωση ΙΙ

Το ποσοστό της πρόβλεψης για μη εισπραξη εισπρακτέων υπολοίπων για τις περιπτώσεις με Α/Α 3 έως 17 είναι 96,5% και προκύπτει από:

Α)	Εισπρακτέα υπόλοιπα 01/01/2004	159.782,03
Β)	Εισπράχθηκαν έως 31/12/2004	5.663,18
Γ)	Διαφορά	154.118,85
Ποσοστό μη εισπραξης (Γ / Α) X 100		96,50%

Πρόβλεψη μη εισπραξης: $203.816,21 \times 96,5\% =$ **196.682,64 (2)**

ΚΑΕ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΟΣΟ
8511	Προβλέψεις μη είσπραξης εισπρακτέων υπολοίπων	219.097,22 (1+2)

Όσον αφορά την περίπτωση Ι, καθορίσθηκε το ποσοστό μη είσπραξης 10%, βάση εμπειρικής εκτίμησης, όσον αφορά την περίπτωση ΙΙ, υπολογίσθηκε ποσοστό 96,50% βάση στατιστικής μεθόδου.

Αυτά ήταν τα τρία βασικότερα προβλήματα που κλήθηκε να επιλύσει η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου Πυθαγορείου. Κλείνοντας όμως την συζήτηση μας με τον υπάλληλο του Δήμου, μας τόνισε τη σημασία της Κ.Υ.Α. 7028/04 και ότι ήταν μια κίνηση που σίγουρα θα λύσει πολλά προβλήματα στο μέλλον.

Συμπεράσματα

Έπειτα από την ανάγνωση βιβλίων σημειώσεων, πηγών από το Internet και συζητήσεων που έγιναν κατά την επίσκεψή μου στο Δήμο Πυθαγορείου, διαπίστωσα ότι ο προϋπολογισμός δεν παύει να συνιστά πολιτικό κείμενο, να αποτελεί σημείο τριβής τοπικών ομάδων του πληθυσμού, να ισορροπεί ανάμεσα σε διαφορετικά τοπικά συμφέροντα. Επόμενος με την ιδιότητα αυτή θα πρέπει να τεκμηριώνει τις προτεραιότητες και να αποτυπώνει συνεκτικά τους στόχους.

Τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξα παρουσιάζονται στη συνέχεια σε έξι βασικούς πυλώνες και έχουν, ας πούμε, την μορφή προτάσεων για το πώς μπορεί ο προϋπολογισμός να λειτουργήσει σαν εργαλείο σχεδιασμού και προγραμματισμού της οικονομικής πολιτικής του Δήμου.

Συμπέρασμα 1^ο

Καλή οργανωτική και λογιστική διάρθρωση του φορέα.

Παρατήρησα ότι η σχέση προϋπολογισμού και κόστους είναι καθοριστική στην ολοκληρωμένη σύνταξη και παρακολούθηση του προϋπολογισμού, οι προϋποθέσεις ύπαρξης και λειτουργίας της κοστολόγησης αποτελούν με τη σειρά τους προϋποθέσεις καλής λειτουργίας του προϋπολογισμού. Η βασικότερη από αυτές είναι η καλή οργανωτική διάρθρωση.

Στη συνέχεια μπαίνει το ερώτημα:

Τι απαιτήσεις υπάρχουν από την οργάνωση του Δήμου για την ολοκληρωμένη λειτουργία του προϋπολογισμού;

Πρέπει η λειτουργία των υπηρεσιών να είναι μετρήσιμη με οικονομικούς όρους. Για οποιαδήποτε δραστηριότητα. Τι σημαίνει μετρήσιμη δραστηριότητα; Πρέπει να συγκεντρώνεται η απασχόληση, η ανάλωση των υλικών, τα γενικά έξοδα. Για να γίνουν τα παραπάνω κατέληξα στο συμπέρασμα ότι πρέπει να συντρέχουν οι παρακάτω προϋποθέσεις :

- ✓ Το γραφείο μισθοδοσίας και ο υπεύθυνος του να συγκεντρώνουν στοιχεία από τις υπηρεσίες και να είναι σε

θέση να εκδίδει μισθοδοτικές καταστάσεις με βάση την απασχόληση ανά υπηρεσία.

- ✓ Χρειάζεται διαχείριση των υλικών, που σημαίνει ύπαρξη και λειτουργία οργανωμένων αποθηκών και στελεχωμένων με υπεύθυνα άτομα. Ο προγραμματισμός της προμήθειας των υλικών και αντίστοιχα ποσά στο προϋπολογισμό απαιτούν γνώση των αναγκών την οποία μπορεί να παρέχει η λειτουργία οργανωμένης αποθήκης.
- ✓ Απαιτείται μια μηχανογραφημένη εφαρμογή, η οποία θα έχει την δυνατότητα να συγκεντρώνει την πληροφορία, να την επεξεργάζεται και να την αποτυπώνει. Επίσης να είναι σε θέση να απεικονίζει έγκαιρα και με εγκυρότητα όλες τις φάσεις του προϋπολογισμού που πραγματοποιούνται.
- ✓ Η ανεπάρκεια στη καταγραφή οικονομικών δεδομένων, θα έχει σαν αποτέλεσμα, οι συντάκτες του προϋπολογισμού να μην έχουν στην διάθεση τους όλα εκείνα τα στοιχεία που θα τους βοηθήσουν να συντάξουν και να παρακολουθήσουν τον προϋπολογισμό. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η οργανωτική και λογιστική ανεπάρκεια αποτελούν τους βασικούς παράγοντες αποτυχίας ενός προϋπολογισμού.

Συμπέρασμα 2^ο

Καλή γνώση της κατάστασης του Δήμου.

Σχεδιάζω – προγραμματίζω – προϋπολογίζω. Αυτά είναι τα βασικά στάδια και οι προϋποθέσεις σύνταξης, καταρχήν και παρακολούθησης στη συνέχεια του προϋπολογισμού. Η γνώση των αναγκών και όλων των πλευρών που αποτελούν την κατάσταση του Δήμου, δημιουργούν με τη σειρά τους ένα σύστημα καταγραφής των αναγκών.

Αφού καταγραφούν οι ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, καθορισθούν οι άξονες στους οποίους θα κινηθεί οικονομικά ο Δήμος, το επόμενο βήμα για την σωστή σύνταξη του προϋπολογισμού είναι να γνωρίζουν οι υπεύθυνοι της οικονομικής υπηρεσίας τα εξής:

- ✓ Γνώση από πού προέρχονται τα έσοδα του Δήμου, δυνατότητες επέκτασης τους και από πού μπορούν να αντλήσουν νέους πόρους.
- ✓ Γνώση της κατάστασης των υποδομών του Δήμου. Το μητρώο πάγιων είναι σημαντική πηγή πληροφοριών.
- ✓ Γνώση της κατάστασης του προσωπικού, των δυνατοτήτων, των αναγκών σε εκπαίδευση. Ο εργαζόμενος αποτελεί το σημαντικότερο κρίκο στην όλη οικονομική διαδικασία. Η κάλυψη όλων των απαιτούμενων δαπανών, πρέπει να καταγράφονται και να σχεδιάζονται.

Συμπέρασμα 3^ο

Ύπαρξη ενός ενιαίου κέντρου ευθύνης Προϋπολογισμού.

Η ύπαρξη ενός κέντρου ευθύνης προϋπολογισμού αναφέρεται σε κάθε οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας των Δήμων. Είναι μια ειδική οργανωτική μονάδα στο λογιστήριο του Δήμου. Για να μπορέσει να υπάρξει ένα τέτοιο κέντρο απαιτούνται κάποιες προϋποθέσεις και είναι τρεις.

Προϋπόθεση 1^η :

Όταν ένα τμήμα έχει την ευθύνη συγκέντρωσης και παρακολούθησης μιας οικονομικής δραστηριότητας σαν τον προϋπολογισμό, πρέπει να μην υπάρχουν όρια στις αρμοδιότητες του. Εκτός φυσικά από πολιτικές παρεμβάσεις. Η σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, η γνωστοποίηση στο σύνολο του Δήμου πως για τον προϋπολογισμό πρέπει να τηρούνται συγκεκριμένοι κανόνες, που την ευθύνη έχει συγκεκριμένη υπηρεσία και τα πρόσωπα που την συνθέτουν, είναι όροι σαφούς, δίκαιης και αυστηρής λειτουργίας του παραπάνω τμήματος.

Προϋπόθεση 2^η :

Είναι ο συντονισμός των εμπλεκόμενων υπηρεσιών στη σύνταξη του προϋπολογισμού. Το φαινόμενο κατά το οποίο οι υπηρεσίες κόντραρονται μεταξύ τους, δεν είναι σπάνιο φαινόμενο. Το κέντρο ευθύνης με οδηγό τους πολιτικούς στόχους και τις θεσμικές υποχρεώσεις πρέπει να έχει την βασική αρμοδιότητα να θέτει τις προτεραιότητες του προϋπολογισμού.

Προϋπόθεση 3^η :

Αποτελεί η σύνθεση του κέντρου αυτού. Δεν φτάνει μόνο η οργανωτική μονάδα του προσωπικού, αλλά χρειάζεται και η συμμετοχή των αιρετών οργάνων στη σύνταξη και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Η ομάδα αυτή πρέπει να έχει λειτουργικά χαρακτηριστικά και να είναι ομάδα, με την ενεργή συμμετοχή ατόμων που έχουν να προσφέρουν ουσιαστικά.

Συμπέρασμα 4^ο

Η συμμετοχή του προσωπικού και ο βαθμός συμμετοχής τους στη σύνταξη και παρακολούθηση του προϋπολογισμού.

Η συμμετοχή του προσωπικού ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού μπορεί να τεθεί γύρω από δυο ζητήματα.

Ζήτημα πρώτο :

Το φαινόμενο που παρατηρείται στους Δήμους είναι η αποσύνδεση της ευθύνης διοίκησης των προϊστάμενων από συγκεκριμένα οικονομικά πλαίσια που έχει η υπηρεσία στην οποία προϊστανται. Για παράδειγμα ο προϊστάμενος Τεχνικών Έργων πρέπει να έχει συγκεκριμένο οικονομικό πλαίσιο για να προγραμματίσει τα έργα που θα εκτελεστούν.

Ζήτημα δεύτερο :

Η συμμετοχή του προσωπικού στην σύνταξη του προϋπολογισμού. Πρέπει από κάθε θέση προϊσταμένου να ζητούνται συγκεκριμένα οικονομικά στοιχεία για την υπηρεσία στην οποία είναι προϊστάμενος, να ζητείται πρόβλεψη και τεκμηρίωση των προτάσεων του σε συγκεκριμένα χρονικά όρια. Με λίγα λόγια απαιτείται ευθύνη γνώμης.

Συμπέρασμα 5^ο

Λογιστική πληρότητα και τεκμηρίωση στη συγκέντρωση στοιχείων.

Η πληρότητα και η τεκμηρίωση θα λέγαμε ότι είναι δυο όροι που με την σειρά τους εξασφαλίζουν τη σαφήνεια που με τη σειρά της εξασφαλίζει τη δυνατότητα σωστού ελέγχου.

Η πληρότητα και η τεκμηρίωση εξασφαλίζονται με δυο τρόπους.

Πρώτον θεσμικά, με την ύπαρξη αιτιολογημένης εισηγητικής έκθεσης που συνοδεύει τον προϋπολογισμό και δεύτερον με τη σαφήνεια στη συγκέντρωση των οικονομικών στοιχείων που συγκεντρώνονται είτε από τις υπηρεσίες είτε από το πληροφοριακό σύστημα. Η σαφήνεια εξασφαλίζεται με συγκεκριμένες οδηγίες, ερωτηματολόγια στόχων, στοιχείων, προτάσεων.

Συμπέρασμα 6^ο

Η ύπαρξη πληροφοριακού συστήματος – ο ρόλος της πληροφορικής.

Η οργανωμένη λειτουργία, η καλή λογιστική οργάνωση, η συμμετοχή του προσωπικού στη σύνταξη του προϋπολογισμού εξασφαλίζονται με την ύπαρξη ενός πληροφοριακού συστήματος.

Ένα καλό πληροφοριακό σύστημα σημαίνει, την ύπαρξη διαδικασιών συγκέντρωσης οικονομικών στοιχείων, την επεξεργασία τους και την εκτίμηση τους. Όλες οι παραπάνω λειτουργίες υποστηρίζονται από εργαλεία. Αυτά τα εργαλεία τα δίνει η επιστήμη της πληροφορικής.

Η πληροφόρηση πρέπει να στηρίζεται σε στοιχεία, να ζητά στοιχεία, να επεξεργάζεται στοιχεία και τέλος να τα εκθέτει. Το ερώτημα που μπαίνει εδώ είναι : ποιος ασκεί τη πληροφόρηση και ποια στοιχεία είναι απαραίτητα;

Η πληροφόρηση ασκείται από τη διοίκηση και τις υπηρεσίες αμφίδρομα «προς τα πάνω» και «προς τα κάτω».

Όσον αφορά τα στοιχεία πρέπει να διακρίνουμε δυο ομάδες. Εκείνα που χρειάζονται για την διαμόρφωση του προϋπολογισμού και εκείνα που χρειάζονται για τη παρακολούθηση – εκτέλεση του.

Τα συμπεράσματα που παρουσιάστηκαν παραπάνω συνθέτουν τις προτάσεις μου για το πώς πρέπει να συντάσσεται και να εκτελείται ένας σύγχρονος προϋπολογισμός. Αν λάβουμε υπ όψιν και την πρόσφατη Κοινή Υπουργική Απόφαση 7028/04 που ήρθε να δώσει λύσεις σε πολλά προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι οικονομικές υπηρεσίες και αφορούσαν τον προϋπολογισμό, θα μπορούσαμε να πούμε κλείνοντας αυτή την εργασία, ότι υπάρχουν πολλά περιθώρια βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου και πως κάθε βήμα σαν το

παραπάνω (Κ.Υ.Α 7028/04), είναι βήματα προς την **θετική και μόνο κατεύθυνση**.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Δημοτικός και Κοινοτικός κώδικας εκδ. ΕΕΤΑΑ.
2. Στέλλα Μιχαλοπούλου, "Δημόσιο λογιστικό σχέδιο των Ο.Τ.Α. - Δήμων", Forum Training and Consulting LTD, Αθήνα, 2004
3. Χρήστος Θ. Μπέλλος, Γιώργος Δ. Γκόντορας, "Νομιμότητα Δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων", Τεύχος Α, Αθήνα, 2003.
4. Διαδικασίες εφαρμογής του Λογιστικού των Ο.Τ.Α (Β.Δ. 17.5/15.6.1959).
5. Π.Δ 315/99 " Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων.
6. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, "Οδηγός για τη βήμα-βήμα εφαρμογή του Διπλογραφικού Συστήματος στους Δήμους", Αθήνα, 2001.
7. Σωτηρίου Πρωτοσυγγελίδη, "Λογιστική Κόστους II", Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα, 2003.
8. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, "Σεμινάριο για το οικονομικό – διαχειριστικό λογιστικό σύστημα των Δήμων.", Σάμος, 10-21/11/2003.
9. Ε.Ε.Τ.Α.Α. "Κοινή Υπουργική Απόφαση 7028/04", Τεύχος 2^ο, ΦΕΚ 253, 2004.
10. Στέλιος Καραγιάννης, "Το Οικονομικό Διαχειριστικό Λογιστικό Σύστημα των Δήμων", Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα, 2004.
11. Στέλιος Καραγιάννης, "Ο Οικονομικός Προγραμματισμός των Ο.Τ.Α. και ο Νέος Τύπος Προϋπολογισμού – Κ.Υ.Α. 7028/04", Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα, 2004.
12. Περιοδικό «Τετράδια Αυτοδιοίκησης».