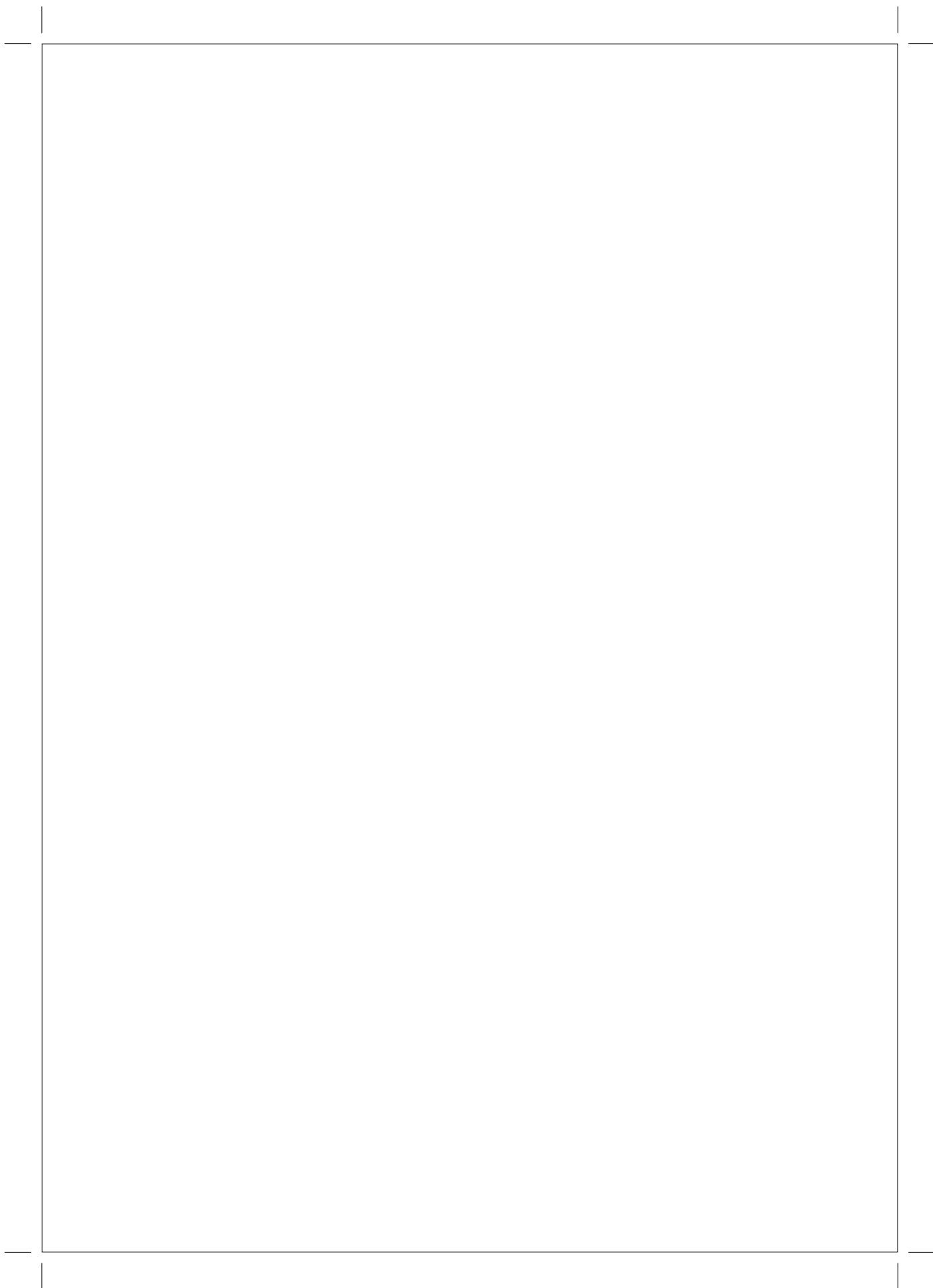
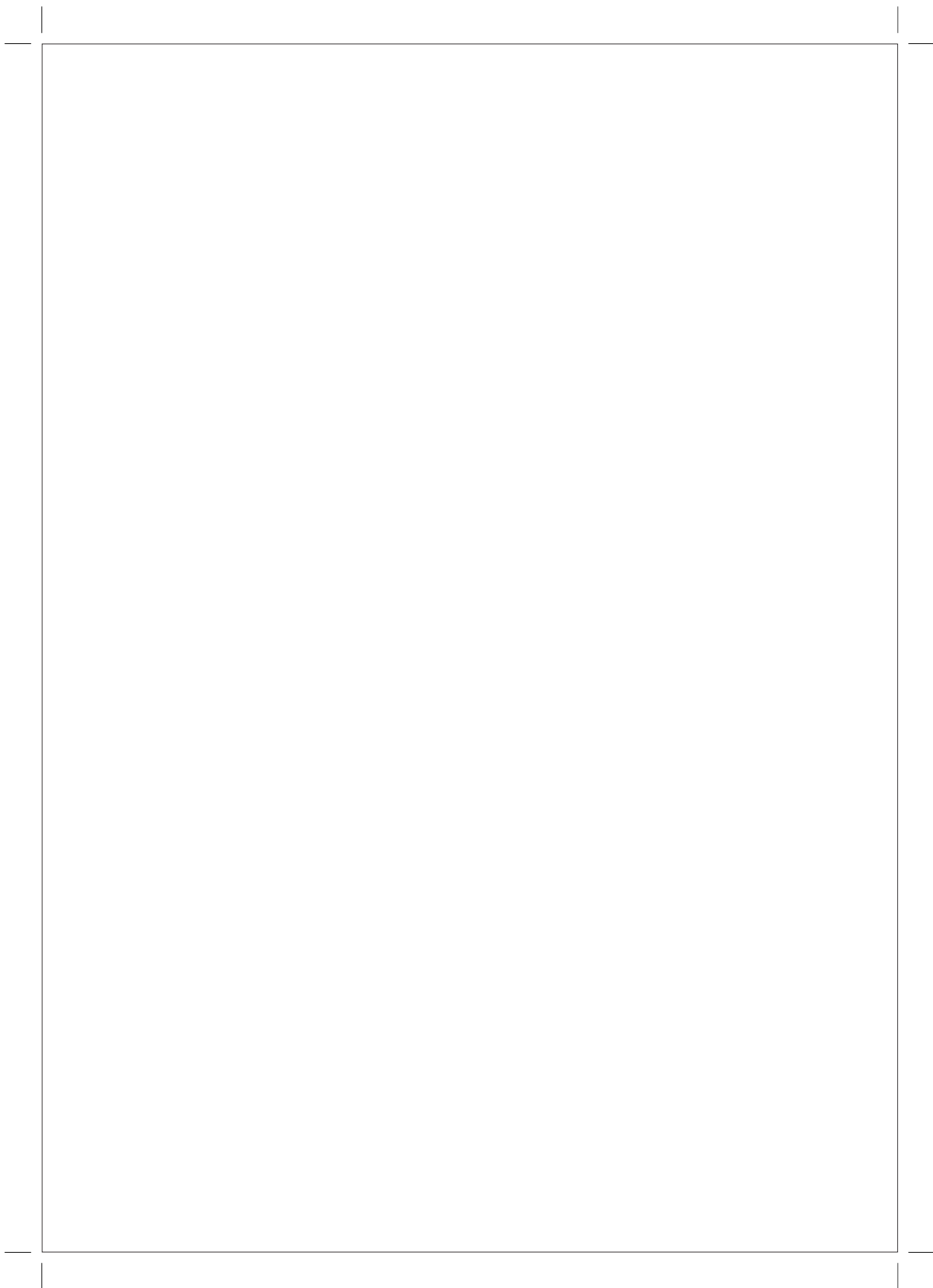






ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τίτλος: Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Title: The Finances of Local Government

Συγγραφέας: Χρήστος Λ. Πάλλης
Author: Christos L. Pallis

Επιμέλεια κειμένου: Μιχάλης Κατσιμίτσας
Proof reading: Michalis Katsimitsis

Ημερομηνία έκδοσης: Ιούνιος 2013
1st Edition: June 2013

ISBN: 978-618-5027-17-9

Copyright: © Χρήστος Πάλλης και Εκδόσεις Ευρασία –
Φαίδων Γ.Α. Κυδωνιάτης

Βιβλιογραφικές αναφορές:
Τοπική Αυτοδιοίκηση - Οικονομικά - Ευρώπη
Bibliographical references:
Local Government - Finance - Europe

Απαγορεύεται οποιασδήποτε μορφής αντιγραφή ή αναπαραγωγή
μέρους ή όλου του βιβλίου χωρίς την έγγραφη άδεια του εκδότη
και του συγγραφέα.

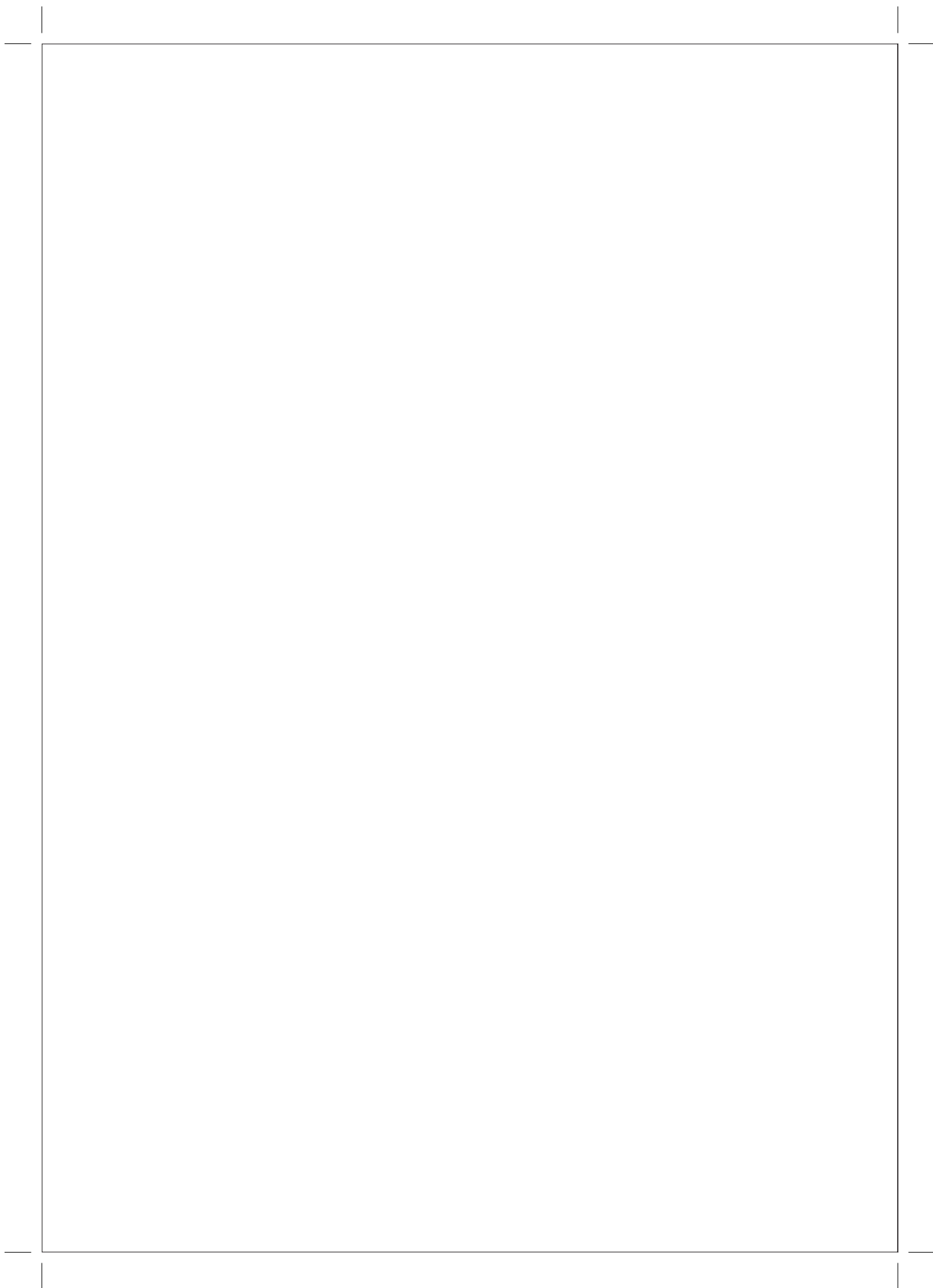
Εκδόσεις Ευρασία	Eurasia Publications
Ομήρου 47, 10672 Αθήνα	47 Omirou Street, 10672 Athens, Greece
Τηλ.: 210 3614968, Φαξ: 210 3613581	Tel.: +30 210 3614968, Fax: +30 210 3613581
Email: info@eurasiabooks.gr	Email: info@eurasiabooks.gr
www.eurasiabooks.gr	www.eurasiabooks.gr

ΧΡΗΣΤΟΣ Λ. ΠΑΛΛΗΣ

ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΕΥΡΑΣΙΑ

ΑΘΗΝΑ 2013



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	11
2. ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	
2.1 Διοικητικό Πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	13
2.1.1 Η Εξέλιξη του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	13
2.2 Οι Προοπτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα Επόμενα Χρόνια.	15
2.2.1 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»	17
2.2.2 Σύγκριση του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας και του Προγράμματος Καλλικράτης	21
3. ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	
3.1 Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	23
3.1.1 Κρατικές Επιχορηγήσεις.	23
3.1.1.1 ΚΑΠ – Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι.	23
3.1.1.2 ΣΑΤΑ – Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	25
3.1.1.3 Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ»	25
3.1.2 Ίδια Έσοδα.	27
3.1.2.1 Ανταποδοτικά Τέλη και Δικαιώματα	27
3.1.2.2 Φόροι και Εισφορές.	27
3.1.2.3 Λοιπά Έσοδα	28
3.1.3 Δανεισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.	29
3.1.4 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	30
3.1.4.1 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι της Αυτοδιοίκησης.	30
3.1.4.2 Πιστοληπτική Πολιτική.	30

3.1.4.3	Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης για Υπερχρεωμένους Δήμους	31
3.1.4.4	Διαφάνεια στα Οικονομικά των Δήμων	32
3.1.4.5	Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών	34
3.1.4.6	Αναπτυξιακό Σχέδιο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α».....	34
3.2	Χρηματοδοτήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από Ευρωπαϊκά Προγράμματα.....	35
3.2.1	Ιστορική Εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Προγραμμάτων	35
3.2.1.1	Μ.Ο.Π. ΚΑΙ Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1986 -1994)	35
3.2.1.2	Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999)	36
3.2.1.3	Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)	37
3.2.2	ΕΣΠΑ 2007-2013	39
3.2.3	Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και Ανταγωνιστικά Προγράμματα	44
3.2.4	Νέο ΕΣΠΑ περιόδου 2014-2020.....	45
4.	ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΕ	
4.1	Γενικά.....	50
4.2	Συγκριτική Ανάλυση του Διοικητικού και Οικονομικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις Χώρες της ΕΕ	52
4.2.1	Μητροπολιτική Διακυβέρνηση στην Ευρώπη	61
4.3	Οι Αρμοδιότητες των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	63
5.	ΝΕΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	
5.1	Εισαγωγή	67
5.2	Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).....	67
5.2.1	Ορισμοί.....	69
5.2.2	Πλεονεκτήματα	71
5.2.3	Πεδία Εφαρμογής	73

5.2.4	Κατηγορίες ΣΔΙΤ	74
5.2.5	Τύποι Συμβάσεων	76
5.2.6	Χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ	77
5.2.6.1	Μεγιστοποίηση της σχέσης Αξίας – Κόστους (Value for Money)	77
5.2.6.2	Οριοθέτηση των Έργων – Αποδοχή από Τραπεζικά Ιδρύματα (Bankability)	77
5.2.6.3	Εκτίμηση Μακροπρόθεσμου Κόστους των Έργων	78
5.2.6.4	Βελτιστοποίηση του Επιμερισμού του Ρίσκου	78
5.2.6.5	Κτήση των Πνευματικών Δικαιωμάτων των Έργων	79
5.2.6.6	Διάχυση των Έργων σε Τοπικό-Περιφερειακό Επίπεδο	79
5.2.6.7	Βέλτιστη Διαχείριση των ΣΔΙΤ από το Δημόσιο	80
5.2.6.8	Σύσταση Κατάλληλων Ομάδων Εργασίας από το Δημόσιο	80
5.2.7	Διεθνής εμπειρία	80
5.2.7.1	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής – ΗΠΑ	80
5.2.7.2	Ηνωμένο Βασίλειο	83
5.2.7.3	Υπόλοιπη Ευρώπη	83
5.2.7.4	Ελλάδα	85
5.2.7.4.1	Νομοθετικό Πλαίσιο	86
5.2.8	Οφέλη των ΣΔΙΤ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση	91
5.2.9	Κριτική των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα	92
5.2.10	Η Μέχρι Σήμερα Ελληνική Εμπειρία ΣΔΙΤ	94
5.2.11	Παραδείγματα Έργων των ΟΤΑ με ΣΔΙΤ στην Ελλάδα	95
5.3	Χρηματοδοτική Μίσθωση (Leasing)	96
5.3.1	Εισαγωγή	96
5.3.2	Μορφές Χρηματοδοτικής Μίσθωσης	98
5.3.2.1	Κριτήριο ιδιοκτησίας	99
5.3.2.2	Κριτήριο είδους μισθίου	101
5.3.2.3	Πώληση και επαναμίσθωση (Sale and lease back)	103
5.3.2.4	Vendor leasing	105
5.3.2.5	Διασυνοριακή μίσθωση (cross border leasing)	105
5.3.2.6	Μοχλευμένη μίσθωση (leveraged leasing)	105
5.3.2.7	Real estate leasing (χρηματοδοτική μίσθωση ακινήτων)	106
5.3.2.8	Operating leasing	106

5.3.2.9	Μίσθωση με παροχή υπηρεσιών (Service Leasing)	106
5.3.2.10	Ειδική μορφή χρηματοδοτικής μίσθωσης (Master Lease Line)	107
5.3.3	Το Ελληνικό Νομοθετικό Πλαίσιο του Leasing	107
5.3.4	Πλεονεκτήματα - Μειονεκτήματα Χρήσης Leasing.	108
5.3.5	Η Εφαρμογή του Θεσμού του Leasing στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Προϋποθέσεις Ανάπτυξης και Κριτική	112
5.4	Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των ΟΤΑ	114
5.4.1	Η Διαχείριση της Ακίνητης Δημοτικής Περιουσίας	114
5.4.2	Το Θεσμικό Πλαίσιο	115
5.4.3	Η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των Δήμων	115
5.4.4	Προβλήματα και Περιορισμοί	120
5.5	Δημοτικά Ομόλογα	122
5.6	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	124
6.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	129
7.	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	132
	Ξένη βιβλιογραφία	132
	Ελληνική βιβλιογραφία	133
	ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΙ ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ	
	Πίνακας 1. Η Διάρθρωση της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης	61
	Πίνακας 2. Αρμοδιότητες πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην ΕΕ	65
	Πίνακας 3. Κατανομή κινδύνων	79
	Πίνακας 4. Συνολική αξία έργων PPP ανά ευρωπαϊκή χώρα σε εκατ. ευρώ (2001- 2008)	85
	Γράφημα 1. Κατανομή ΟΤΑ ανά Πληθυσμιακή Τάξη	21
	Γράφημα 2. Κατανομή ΟΤΑ ανά Τάξη Έκτασης.	22
	Γράφημα 3. Πορεία των έργων στη Μ. Βρετανία	84
	Γράφημα 4. Διαδικασία έγκρισης μιας πρότασης για ΣΔΙΤ	89
	Γράφημα 5. Ο Ρόλος του Δήμου και η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας.	117
	Γράφημα 6. Αγορές Ακίνητης Περιουσίας	117
	Γράφημα 7. Η Αγορά Ιδιοκτησίας Ακινήτων.	118
	Γράφημα 8. Η Αγορά Ενοικιαζόμενων Ακινήτων.	118

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα περιλαμβάνει οργανισμούς δύο βαθμίδων: 325 δήμους και 13 περιφέρειες. Κατά το Σύνταγμα, το κράτος «μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Κατά συνέπεια, ολόκληρο το θεσμικό οικοδόμημα, με το οποίο ρυθμίζονται σήμερα τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ), δηλαδή οι προβλεπόμενοι πόροι, η δυνατότητα δανειοδότησης, η επιχειρηματική δραστηριότητα, έχει δημιουργηθεί από την πρωτοβουλία της Κεντρικής Διοίκησης.

Η νέα αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του κράτους με το πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010) συνιστά μία φιλόδοξη προσπάθεια ανασυγκρότησης της χώρας αλλά και μία μεγάλη αναπτυξιακή πρωτοβουλία.

Το κυριότερο πλεονέκτημα της νέας δομής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η δημιουργία ισχυρών αναπτυξιακών θεσμών τόσο στον Α' βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και στο Β' βαθμό αυτοδιοίκησης, τέτοιους ώστε να δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία. Η συγκρότηση και λειτουργία των νέων δήμων τους δίνει τη δυνατότητα να λάβουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να μοχλεύσουν κεφάλαια, να προσελκύσουν νοικοκυριά και επιχειρήσεις, ώστε να καταστούν βασικοί συντελεστές της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δυνατότητες χρηματοδότησης από:

- Κρατικές επιχορηγήσεις
- Ίδιους πόρους
- Ευρωπαϊκά προγράμματα (ΕΣΠΑ 2007-2013, Κοινοτικές πρωτοβουλίες, Νέο ΕΣΠΑ 2014-2020)
- Δανεισμό μέσω χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων ελληνικών και ξένων (Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, ΕΤΕπ κ.ά.)
- Σύγχρονα χρηματοδοτικά εργαλεία που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιω-

τικού Τομέα (ΣΔΙΤ), Χρηματοδοτική Μίσθωση (Leasing), Αξιοποίηση Δημοτικής Περιουσίας, Δημοτικά Ομόλογα.

Σήμερα, όσο ποτέ άλλοτε, η αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι απαραίτητη για την καλή διακυβέρνηση της κοινωνίας.

«...μία αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση προϋποθέτει τοπικές επιλογές, προϋποθέτει τοπικές αρχές ικανές να ανταπεξέρχονται σε συγκεκριμένα προβλήματα, να λαμβάνουν υπόψη τους τις τοπικές συνθήκες και να προωθούν προγράμματα και καινοτομίες. Η αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση, πρέπει να ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την ανάπτυξη, απασχόληση, την κοινωνική συνοχή μιας περιοχής, έχοντας στη διάθεσή της, τις αρμοδιότητες και τους πόρους για να την εξασφαλίσει» (ΙΤΑ, 2008).

Το βιβλίο έχει την ακόλουθη δομή. Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζεται το διοικητικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, εμπεριέχοντας και τις τελευταίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται το οικονομικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα με διεξοδική περιγραφή όλων των οικονομικών δυνατοτήτων που έχουν σήμερα οι δήμοι στην Ελλάδα. Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται μια συγκριτική ανάλυση του διοικητικού και οικονομικού πλαισίου στην ΕΕ. Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία που έχει στη διάθεσή της η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα.

2. ΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1. Διοικητικό Πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

2.1.1. Η Εξέλιξη του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Με το νόμο ΔΝΖ' του 1912 δημιουργήθηκε στην Ελλάδα ένα σύστημα οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, το οποίο βασίστηκε στη διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων. Αρχικά, μάλιστα, γινόταν λόγος για «αστικούς», αφενός, και, αφετέρου, «αγροτικούς» δήμους, προτού ο νόμος υιοθετήσει, για λόγους ιδεολογικούς και σημειολογικούς, τον όρο κοινότητα (Χλέπας, 1999). Όπως είναι γνωστό, ως *δήμοι* χαρακτηρίστηκαν απευθείας στον εν λόγω νόμο οι πόλεις που ήταν πρωτεύουσες νομών ή είχαν περισσότερους από 10.000 κατοίκους.

Η μεταδικτατορική κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974 προώθησε με σπουδή την ψήφιση ορισμένων νόμων με εκλογικές, κυρίως, διατάξεις, ενόψει των πρώτων ελεύθερων *δημοτικών και κοινοτικών εκλογών* που έγιναν στις 30 Μαρτίου 1975, και ενώ στη Βουλή δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί οι διαδικασίες για την ψήφιση του νέου Συντάγματος. Με τις εν λόγω νέες ρυθμίσεις καθιερώθηκε η *άμεση* πλέον εκλογή και του *Προέδρου Κοινότητας*, ενώ θεσπίστηκαν δύο διαφορετικά εκλογικά συστήματα: ένα για τις κοινότητες, που είχαν πληθυσμό έως πέντε χιλιάδες κατοίκους και άλλο για όλους τους άλλους ΟΤΑ, που είχαν μεγαλύτερο πληθυσμό. Έτσι, στην πρώτη περίπτωση, ο συνδυασμός ο οποίος συγκέντρωνε τη σχετική πλειοψηφία ήταν και ο «επιτυχών» που καταλάμβανε τα δύο τρίτα των εδρών του κοινοτικού συμβουλίου, ενώ ο επόμενος, κατά σειρά, συνδυασμός αποκτούσε, ως «επιλαχών», το υπόλοιπο ένα τρίτο (οι επόμενοι συνδυασμοί αποκλείονταν). Στη δεύτερη περίπτωση, «επιτυχών συνδυασμός» ήταν εκείνος που ελάμβανε την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων. Εάν κανένας συνδυασμός δεν επιτύγχανε αυτό το αποτέλεσμα, τότε επαναλαμβάνονταν η ψηφοφορία την επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο συνδυασμών που είχαν λάβει τις περισσότερες ψήφους. Ο πρώτος σε ψήφους, αυτή τη

φορά, ήταν πλέον ο «επιτυχών» συνδυασμός στον οποίο θα ανήκαν τα δύο τρίτα των εδρών.

Κατά τις αρχές της δεκαετίας του ογδόντα, έγιναν προσπάθειες για ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Έτσι, λίγο μετά την καθιέρωση της «λαϊκής συμμετοχής» στα Νομαρχιακά Συμβούλια, ένα νέο νομοθέτημα (ν. 1270/1982) εισήγαγε στην Ελλάδα τον ιταλικής προέλευσης όρο «δημοτική αποκέντρωση» («Decentramento Comunale») (Κατσούλης, 1986). Την τελευταία προωθούσαν τα *Συμβούλια των Διαμερισμάτων* στις μεγάλες πόλεις, τα οποία είχαν καθιερωθεί, ως διοικητική υποδιαίρεση, ήδη με το άρθρο 110 του ν. 1065/1980. Τα δημοτικά διαμερίσματα σχηματίζονταν, κατά το νόμο στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς. Το δεκαπενταμελές Συμβούλιο Διαμερίσματος είχε *γνωμοδοτικές* αρμοδιότητες (άρθρ. 35 ν. 1270/1982), εκλεγόταν ταυτόχρονα (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) με το Δημοτικό Συμβούλιο για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 28, 32 ν. 1270/1982) και εξέλεγε τον πρόεδρό του μεταξύ των μελών του για διετή θητεία (άρθρ. 41 ν. 1270/1982) (Κατσούλης, 1986).

Ο νόμος 1270/1982 καθιέρωσε και τα *Συνοικιακά Συμβούλια* στους υπόλοιπους ΟΤΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 60 παρ. 1 ν. 1270/1982, «*Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις [...] κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο με απόφασή του μπορεί να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακά συμβούλια*».

Θεσμό δημοτικής αποκέντρωσης αποτέλεσαν και οι *πάρεδροι* των συνοικισμών που είχαν απογραφεί ως αυτοτελείς και διέθεταν τουλάχιστον 75 κατοίκους. Σύμφωνα με το άρθρο 49 του ν. 1270/1982 ο *πάρεδρος* εκλεγόταν ταυτόχρονα με το δημοτικό συμβούλιο (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) για θητεία τεσσάρων ετών. Κατά το άρθρο 55 οι *πάρεδροι* συμμετείχαν σε όλες τις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με δικαίωμα έκφρασης γνώμης, ενώ αποκτούσαν και δικαίωμα ψήφου σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν τον συνοικισμό τους (κατάρτιση τεχνικού προγράμματος, σχέδιο πόλεως, κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου κ.ά.).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί και το γεγονός ότι με το άρθρο 15 του ν. 1270/1982 καθιερώθηκε ο θεσμός των *αντιδημάρχων*, σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους (2-3 αντιδήμαρχοι, ανάλογα με τον πληθυσμό). Ως αντιδήμαρχοι ορίζονταν σύμβουλοι του επι-

τυχόντος συνδυασμού για *διετή θητεία* από τον δήμαρχο, ο οποίος τους μεταβίβαζε αρμοδιότητες του. Επρόκειτο για μια πρώτη προσπάθεια «αποσυμφόρησης» των δημαρχιακών καθηκόντων υπό τον έλεγχο του ίδιου του δημάρχου, ο οποίος επέλεγε τους αντιδημάρχους ελεύθερα κατά την κρίση του, ενώ προσδιόριζε με απόφασή του τον κύκλο των καθηκόντων τους.

Η επόμενη σημαντική τομή ως προς το καταστατικό πλαίσιο διακυβέρνησης των ΟΤΑ και τη δημοτική αποκέντρωση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των αναγκαστικών συνενώσεων που επέβαλε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» (Γετίμης και Χλέπας, 2006).

Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» προέβλεπε πάντως τη δημιουργία *επτά διαφορετικών τύπων ΟΤΑ*, έτσι ώστε «να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοσθεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας»¹ (Ζηγούρη και Παπαδόπουλου, 2010).

2.2. Οι Προοπτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα Επόμενα Χρόνια

Η υπέρμετρη έμφαση σε λεπτομερείς νομικές ρυθμίσεις σε συνδυασμό με εκτεταμένη ανοχή στην παρατυπία, η κατανόηση της διοίκησης ως συνόλου θεσμών και η υποβάθμιση της σημασίας των πρακτικών αποτελεσμάτων, ο πλήρης διαχωρισμός του φυσικού διοικητικού έργου από την οικονομική διαχείρισή του και η αδυναμία διασύνδεσης κόστους-ωφέλειας είναι οι πρώτες εμφανείς αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης. Ακόμα η πρόσληψη της ελεγκτικής διαδικασίας ως ελέγχου τυπικής νομιμότητας και όχι ουσιαστικής αποτελεσματικότητας, η περιορισμένη και ασυστηματοποίητη κοινωνική διαβούλευση, η αδυναμία μακροχρόνιου σχεδιασμού και υπαγωγής του βραχυπρόθεσμου στο μακροπρόθεσμο, συνιστούν όλα μαζί τα δομικά και διαχρονικά χαρακτηριστικά της. Η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ σε συνδυασμό και με άλλες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες οδήγησαν σε επιλεκτικές και περιορισμένες βελτιώσεις αλλά όχι και σε συνολική ανατροπή των παραπάνω χαρακτηριστικών (Χλέπας, 2007).

1. Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, όπ.π., σ. 53.

Έτσι, εξακολουθεί και σήμερα να γίνεται στη χώρα μας λόγος για γενικευμένη διοικητική αναποτελεσματικότητα και χαμηλή αποδοτικότητα της διακυβέρνησης. Παρά τα αντιθέτως θρυλούμενα, η σύγκριση των στατιστικών μεγεθών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ δείχνει ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν είναι ούτε δραματικά πολυάνθρωπη ούτε υπέρμετρα δαπανηρή. Το πραγματικό πρόβλημα διακυβέρνησης στη χώρα μας είναι η μεγάλη αναντιστοιχία μεταξύ δαπανώμενων πόρων και παραγόμενων αποτελεσμάτων, δηλαδή η αυξημένη κοινωνική επιβάρυνση σε σχέση με το περιορισμένο προκύπτον κοινωνικό όφελος. Ενδεικτικό παράδειγμα διαχειριστικής αναποτελεσματικότητας αποτελεί το γεγονός ότι, ενώ, σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat (2009), η Ελλάδα δεν ήταν η χώρα με το υψηλότερο ποσοστό φτώχειας *πριν την κρατική παρέμβαση*, αποκτούσε το πιο υψηλό ποσοστό φτωχών στην Ένωση, *μετά την παρέμβαση των κρατικών πολιτικών*, και παρά τη σημαντική αύξηση των κοινωνικών δαπανών τα τελευταία χρόνια (Χλέπας, 2007).

Μέχρι σήμερα στην ελληνική διοίκηση η έμφαση δίδεται στη διασφάλιση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Η τυπική νομιμότητα ενεργειών δεν μπορεί πλέον να αποτελεί αποκλειστικό μέτρο χρηστής διοίκησης. Η χρηστή διοίκηση απαιτεί:

- αποτελεσματικότητα
- αποδοτικότητα
- ποιότητα έργου.

Τα στοιχεία αυτά διασφαλίζονται μόνο μέσα από την αξιοποίηση όλων των σύγχρονων τεχνικών ποσοτικής και ποιοτικής αποτίμησης του διοικητικού αποτελέσματος. Θα πρέπει να δημιουργηθεί συνεπώς ένας λειτουργικός μηχανισμός αποτίμησης του έργου των δημοτικών υπηρεσιών με συμμετοχή των ιδίων των υπαλλήλων, αλλά και των τελικών δικαιούχων των υπηρεσιών αυτών. Το αποτέλεσμα θα είναι καλύτερες υπηρεσίες για τον πολίτη με χαμηλότερο κόστος. Τυποποιημένες, ενιαίες και ψηφιοποιημένες, δηλαδή ηλεκτρονικές και μέσω διαδικτύου, διαδικασίες θα επιτρέψουν την ανάπτυξη κοινών βάσεων δεδομένων για κοινή χρήση και αυτόματη διεκπεραίωση πληροφοριών ανάμεσα στις συναρμόδιες υπηρεσίες. Η τυποποίηση και απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών αποτελεί παράλληλα έναν από τους ισχυρότερους μηχανισμούς διαφάνειας και αντιμετώπισης της διαφθοράς.

Σήμερα, η διοικητική μεταρρύθμιση δεν προσεγγίζεται μόνο με όρους κατάργησης ή δημιουργίας οργάνων και ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικών επιπέδων (υπουργείων, περιφερειών και ΤΑ), αλλά προσδίδεται ίσο βάρος και στις διοικητικές λειτουργίες και τα αποτελέσματά τους. Η δημιουργία μιας νέας δομής πρέπει να απαντά στα ερωτήματα: τι θέλουμε να κάνει και γιατί; Πώς θα το κάνει και ποια τα κριτήρια και οι διαδικασίες ελέγχου της επιτυχίας/αποτυχίας; Χρειάζεται συνολική αναβάθμιση διοικητικών λειτουργιών, δηλαδή:

- Ικανότητα στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού
 - Ικανότητα ελέγχου εφαρμογής δημόσιων πολιτικών
 - Ικανότητα διαπραγμάτευσης και επεξεργασίας συμβάσεων
 - Ικανότητα αξιολόγησης αποτελεσμάτων
 - Χρήση ποσοτικών μεθόδων διοίκησης (ανάλυση κόστους-ωφέλειας με βάση δείκτες απόδοσης)
 - Προηγμένες τεχνικές λογιστικής καταγραφής, παρακολούθησης και ελέγχου
 - Προηγμένες τεχνικές ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού.
- (Χλέπας, 2007).

2.2.1. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010) συνιστά μια νέα τολμηρή και φιλόδοξη προσπάθεια ανασυγκρότησης της διοικητικής δομής της χώρας. Περιλαμβάνει τον επανασχεδιασμό των επιπέδων διακυβέρνησης σε μία νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης με γνώμονα τη δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων, καταργούνται οι κοινότητες, μειώνεται δραστικά ο αριθμός των δήμων και των ΟΤΑ Β' βαθμού, των ΝΠΔΔ και επιχειρήσεών τους και συνιστώνται αποκεντρωμένες διοικήσεις ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους. Συγκεκριμένα, οι 1.034 δήμοι και κοινότητες, μειώθηκαν σε 325 νέους «καλλικρατικούς» δήμους (Ζηγούρη και Παπαδόπουλου, 2010).

Το σχέδιο «Καλλικράτης», με κύριο εφαρμοστικό του εργαλείο το Ν. 3852/2010, αλλά και την πλειάδα ειδικότερων ρυθμίσεων που περιλαμβάνει, αποτελεί μία από τις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις

που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα κατά τα τελευταία χρόνια και σε κάθε περίπτωση ένα σταθμό για την ιστορία και την οργάνωση της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κατά τη μελέτη αυτού του πράγματι ρηξικέλευθου πλέγματος ρυθμίσεων, πέρα από το πλήθος αλλαγών που αυτό εισάγει ως προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, τα σημεία στα οποία αξίζει να σταθεί κανείς περισσότερο είναι τα εξής πέντε (Ζηγούρη και Παπαδόπουλου, 2010).

Το πρώτο αφορά την ίδια τη φιλοσοφία στην οποία βασίστηκε το νέο μοντέλο διοικητικής αρχιτεκτονικής του Καλλικράτη, η οποία επικεντρώνει στην καταλυτική αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ, αφενός μέσω της ποσοτικής επαύξησης των αρμοδιοτήτων τους, αφετέρου –και κατά κύριο λόγο– μέσω της ποιοτικής επανατοποθέτησης της θέσης τους από το επίπεδο της απλής διαχείρισης τοπικών ζητημάτων σε αυτό της αυτόβουλης χάραξης αναπτυξιακής πολιτικής. Αυτή ακριβώς η μετατροπή των ΟΤΑ Α' και ιδίως Β' βαθμού (αιρετές περιφέρειες) σε αναπτυξιακά εργαλεία πρώτης γραμμής –με τον καθορισμό μάλιστα στις τελευταίες σημαντικών αρμοδιοτήτων ως προς τη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων πόρων των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και σε φορείς άσκησης ολοκληρωμένης τοπικής πολιτικής, είναι και το στοιχείο που διαχωρίζει τον Καλλικράτη από παλαιότερα εγχειρήματα αναδιοργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα οποία εν πολλοίς κατέληγαν σε αποσπασματική μεταφορά συχνά ασύνδετων μεταξύ τους αρμοδιοτήτων.

Και εδώ βρίσκεται το δεύτερο κομβικό γνώρισμα των νέων ρυθμίσεων, που έγκειται ακριβώς στον ολοκληρωμένο, συνεχή, συμπτυκνωμένο και πλήρη –τουλάχιστον σε σύγκριση με παλαιότερες αντίστοιχες πρωτοβουλίες– χαρακτήρα τους. Ο ίδιος μάλιστα ο Ν. 3852/2010, από μόνος του θέσπισε με διατάξεις άμεσης και αυτοδύναμης εφαρμογής ολόκληρο τον κορμό των σκοπούμενων μεταρρυθμίσεων, αφήνοντας μόνο ειδικότερα και λεπτομερειακής φύσεως ζητήματα να καθοριστούν ή να τροποποιηθούν με μεταγενέστερες διατάξεις. Ειδικά αυτό το σημείο αποτελεί ένα επίτευγμα ιδίως όσον αφορά την ασφάλεια δικαίου, τη νομοθετική σαφήνεια, τη διαφάνεια και εν τέλει τη λειτουργικότητα του εγχειρήματος.

Εξάλλου, και σε σχέση με τα παραπάνω, παρά την πολυπλοκότητα και το εύρος των διοικητικών αναδιαρθρώσεων που επέφερε, αλλά και

τις σημαντικές αντιδράσεις –όπως εξάλλου είναι αυτονόητο για μια μεταρρύθμιση τέτοιου βάθους και υφής– που συνάντησε, ο Καλλικράτης κατάφερε να εξέλθει όλων των επάλληλων σταδίων διαβούλευσης και επεξεργασίας, να πάρει σάρκα και οστά ως νομοθέτημα, αλλά και πρακτικά να εφαρμοστεί μέσα σε χρόνο-ρεκόρ για τα ελληνικά δεδομένα, κάτι που θα πρέπει να αναγνωριστεί ως δείγμα αποφασιστικότητας και αποτελεσματικότητας του Νομοθέτη. Και η επιτυχία αυτή υπογραμμίζεται από το ότι, παρά τις όποιες ατέλειες και ελλείψεις του –δεν θα περίμενε κανείς, εξάλλου, μια τέτοια τομή, λαμβανομένου υπόψη του μεγέθους της, να μη χρήζει βελτιώσεων, η ανάγκη των οποίων μόνο κατά το στάδιο εφαρμογής μπορεί να εντοπιστεί– ο Καλλικράτης τελικά κατάφερε να «δουλέψει». Σήμερα, δύο και πλέον έτη μετά τη θέση του σε ισχύ, μπορούμε με ασφάλεια να πούμε, ότι, παρά τους αρχικούς φόβους περί του αντιθέτου, παρέχει ένα πλήρες πλαίσιο για τη λειτουργία των ΟΤΑ, στο οποίο η δημόσια διοίκηση κατόρθωσε να προσαρμοστεί χωρίς ιδιαίτερα μεταβατικά προβλήματα.

Φυσικά, πολλοί θα σταθούν στην αναντιστοιχία της μεταφοράς αρμοδιοτήτων με τη μεταφορά πόρων και τη συνακόλουθη αδυναμία των ΟΤΑ να ανταποκριθούν στο νέο τους ρόλο. Και εδώ τίθεται υπόψη μας το τέταρτο βασικό σημείο της Νέας Αρχιτεκτονικής για την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, που δεν είναι άλλο από τη σύμπτωσή της με τη δεινότερη οικονομική κρίση των τελευταίων δεκαετιών. Όντως, ο Καλλικράτης αποσκοπεί –μεταξύ άλλων– και στην εξοικονόμηση πόρων μέσω της ορθολογικής διαχείρισης και λειτουργικής αναδιοργάνωσης. Η εξοικονόμηση όμως αυτή δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά το απότοκο της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της διοίκησης, στόχος ούτως ή άλλως θεμιτός σε οποιαδήποτε ευνομούμενη πολιτεία, ως συναρτώμενος άμεσα με την προστασία των οικονομικών θυσιών των φορολογούμενων πολιτών. Και πράγματι, η έναρξη εφαρμογής της διοικητικής αυτής μεταρρύθμισης φέρει ανάγλυφα τα σημάδια της σημερινής οικονομικής κατάστασης, υπό τη μορφή της υπό χρηματοδότησης των ΟΤΑ. Η σύνδεση όμως αυτού του δυσμενούς αποτελέσματος με τον Καλλικράτη είναι καταρχάς άδικη, αφού η υπό χρηματοδότηση αυτή αντιστρατεύεται σε τελική ανάλυση την ίδια την οργανωτική βάση της φιλοσοφίας του, που ανάγεται στην οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ ως προϋπόθεση της άσκησης ολοκληρωμένης τοπικής πολιτικής. Είναι όμως και επιφανειακή, αφού αδυνατεί να διαχωρίσει μεταξύ του συ-

γκυριακού και γενικότερου φαινομένου της δημοσιονομικής λιτότητας και της μόνιμης θεσμικής αλλαγής που ο Καλλικράτης επιφέρει, η οποία δίνει έμφαση στην κατοχύρωση του ρόλου των ΟΤΑ και εστιάζει στις τοπικές κοινωνίες, ως κύτταρα έκφρασης συλλογικών αιτημάτων και κατάστροφης πολιτικής.

Και σε αυτό το σημείο, βρίσκεται το πέμπτο σημείο-κλειδί για την κατανόηση του μείζονος χαρακτήρα αυτής της μεταρρύθμισης, το οποίο συνάμα συνιστά τον ίδιο τον πυρήνα της. Το θεμέλιο της συλλογιστικής πίσω από το γράμμα του Καλλικράτη δεν είναι ούτε η εξοικονόμηση πόρων ούτε η βελτίωση της διοικητικής μηχανής, αλλά η πραγμάτωση ενός πρώτου βήματος για την αναστροφή της χρόνιας τάσης συγκέντρωσης αρμοδιοτήτων στο κεντρικό Κράτος, μια αναχρονιστική ελληνική ιδιομορφία, η οποία αφίσταται από το μοντέλο άλλων προηγμένων κρατών. Και ταυτόχρονα, ένα πρώτο βήμα για μια μακρά διαδικασία εδραίωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όχι πλέον ως συμπλήρωμα της κεντρικής διοίκησης, αλλά ως αναπόσπαστο τμήμα ενός νέου μοντέλου διακυβέρνησης, το οποίο εκφράζει και μια νέα αντίληψη για τη σχέση πολίτη και διοίκησης. Γιατί το πραγματικό κέντρο βάρους του Καλλικράτη είναι ακριβώς η ενδυνάμωση του ρόλου των πολιτών ως προς τη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων. Και μέσω της χειραφέτησης των ΟΤΑ, αυτό το οποίο τελικά αποσκοπείται είναι η ίδια η χειραφέτηση των πολιτών στα πλαίσια ενός αποτελεσματικότερου και δημοκρατικότερου Κράτους εν ευρεία έννοια.

Για αυτό το λόγο εξάλλου, ο Καλλικράτης και οι αλλαγές που επιφέρει έχουν διαχρονικό χαρακτήρα, εξ ου και η ιδιαίτερη σημασία τους. Και θα παραμείνουν μετά την εξομάλυνση της οικονομικής κατάστασης της χώρας, η οποία μάλιστα θα παράσχει την ευκαιρία να πραγματοποιηθούν πληρέστερα και αποδοτικότερα οι ουσιαστικοί στόχοι τους.

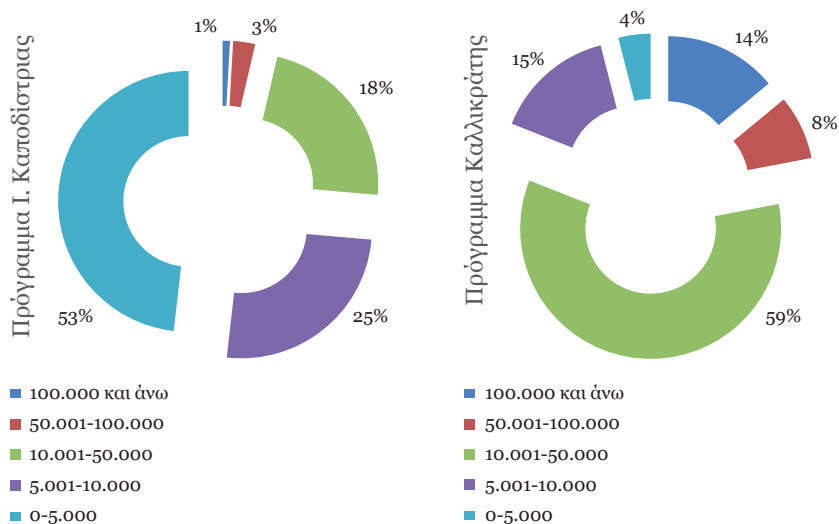
Βέβαια, η αμέσως επόμενη χρονική περίοδος θα είναι κομβική για το μέλλον αυτής της φιλόδοξης θεσμικής μεταρρύθμισης. Η επίταση των αναγκών για δημοσιονομικές περικοπές και οι πιέσεις για περαιτέρω διοικητικές αναδιαρθρώσεις προφανώς θα επιδράσουν και επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δοκιμάζοντας έτσι τις αντοχές και την προοπτική της νέας αυτοδιοικητικής αρχιτεκτονικής. Όμως, ακριβώς λόγω των παραπάνω χαρακτηριστικών που συνολικά παρουσιάσαμε, αυτή η αρχιτεκτονική έχει κάθε δυνατότητα να αντέξει στις προκλήσεις των καιρών και τελικά να ωριμάσει περαιτέρω, εξελισσόμενη σε βασικό εργαλείο

για την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης και θεσμικό όχημα για την οικονομική ανάκαμψη.

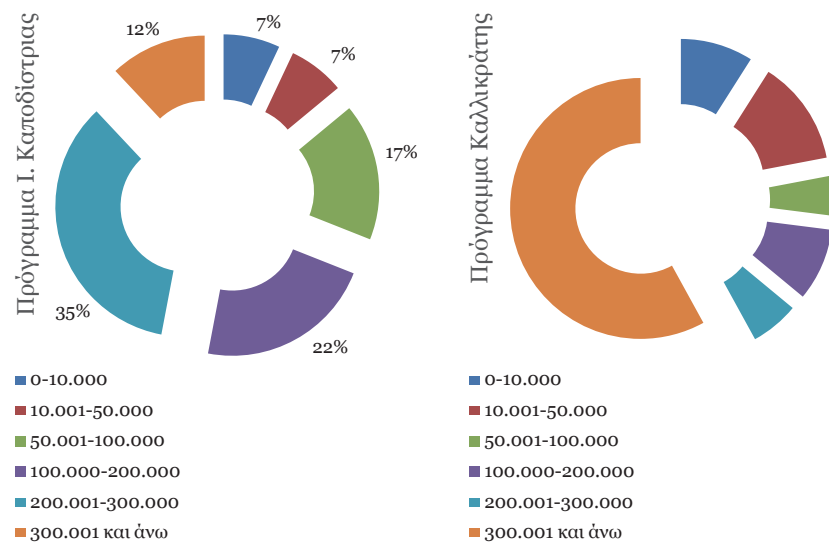
Για αυτό και παρά την αρνητική συγκυρία, η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη συνιστά σημάδι αλλαγής και παράγοντα ελπίδας. Αφενός, καταδεικνύει την ικανότητα της Χώρας μας να ανασυντάξει τις διοικητικές και θεσμικές δομές της πάνω σε σύγχρονα και συμβατά με τις απαιτήσεις των καιρών πρότυπα. Αφετέρου, αποδεικνύει ότι είναι όντως δυνατή η αύξηση της διοικητικής αποτελεσματικότητας σε συνδυασμό με τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό του μοντέλου διακυβέρνησης και ότι είναι όντως εφικτή η επανεκκίνηση της ανάπτυξης μέσω της υλοποίησης ενός πολιτικού συστήματος που θέτει στο επίκεντρό του τον πολίτη και την κοινωνία.

2.2.2. Σύγκριση του Προγράμματος «Ι. Καποδιστριας» και του Προγράμματος «Καλλικράτης»

Παρακάτω παρουσιάζονται ορισμένα συγκριτικά γραφήματα των δύο διοικητικών μεταρρυθμίσεων και των επιπτώσεων τους πάνω στον πληθυσμό και την έκταση (ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, 2010).



Γράφημα 1.
Κατανομή ΟΤΑ ανά Πληθυσμιακή Τάξη [Πηγή: ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ, 2010]



Γράφημα 2.

Κατανομή ΟΤΑ ανά Τάξη Έκτασης [Πηγή: ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ, 2010]

3. ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1. Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

3.1.1. Κρατικές Επιχορηγήσεις

Οι κρατικές επιχορηγήσεις έχουν τύχει έντονης κριτικής ως κύρια πηγή χρηματοδότησης των ΟΤΑ. Οι σημαντικότερες ενστάσεις έχουν διατυπωθεί για το αβέβαιο ύψος τους με συνέπεια να μην μπορούν οι ΟΤΑ να προγραμματίζουν μεσοπρόθεσμα τις δραστηριότητές τους.

Οι επιχορηγήσεις μπορούν να ταξινομηθούν ανάλογα με (Τάτσος, 2003):

- τη βαθμίδα διοίκησης που τις χορηγεί
- το βαθμό εξειδίκευσής τους και τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες δίνονται στους ΟΤΑ
- τον τρόπο που κατανέμονται στους δικαιούχους
- το βαθμό συμμετοχής και παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης
- τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται σε ποσοστιαίες επιχορηγήσεις και σε επιχορηγήσεις κατά μονάδα
- το αν είναι κλειστές ή ανοικτές.

3.1.1.1. ΚΑΠ – Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

Σταθμός για τα οικονομικά της ΤΑ αποτελεί ο νόμος 1828/89. Με το νόμο αυτό τα οικονομικά της ΤΑ μπήκαν σε νέα βάση και έγινε μία σημαντική προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού τους. Ουσιαστική συμβολή του 1828/89 ήταν η δημιουργία των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) και κυρίως η χρηματοδότησή τους μέσα από συγκεκριμένα και από το νόμο καθορισμένα, φορολογικά έσοδα του κεντρικού κράτους (Γούπιος, Γκέκας και Σαπουνάκης, 2003).

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται ένας νέος τρόπος καταστράτηγησης του Ν. 1828 εκ μέρους του κεντρικού κράτους. Ενώ το άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος είναι σαφές και κατηγορηματικό, παρατηρεί-

ται μία μεγάλη απόκλιση στη χρηματοδότηση των μεταφερόμενων δραστηριοτήτων. Οι πόροι δηλαδή που μεταφέρονται από την κυβέρνηση δεν αντιπροσωπεύουν το πραγματικό κόστος των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων. Το σχετικό έλλειμμα που προκαλείται χρόνο με το χρόνο αυξάνει.

Παρά τις αντιρρήσεις, ενστάσεις και διαφωνίες, είναι κοινά αποδεκτό ότι οι ΚΑΠ και ο Ν. 1828/89 έδωσαν μεγάλη ώθηση στην ΤΑ. Από το 2005, έγινε σε όλους φανερό ότι τα έσοδα του Ν. 1828 δεν μπορούν πλέον να καλύψουν τις συνεχώς αυξανόμενες δαπάνες των ΟΤΑ. Σημαντικό ρόλο σε αυτή την αδυναμία παίζει η αύξηση του λειτουργικού κόστους των ΟΤΑ λόγω της αύξησης του κόστους μισθοδοσίας. Υπολογίζεται ότι κατά το διάστημα 2000-2009 το κόστος μισθοδοσίας στους ΟΤΑ αυξήθηκε κατά 50%. Η αύξηση αυτή οφείλεται σε αποφάσεις που ελήφθησαν από την κεντρική διοίκηση, χωρίς όμως να λάβουν υπόψη τους την ιδιαιτερότητα της ΤΑ, αλλά και χωρίς να μεριμνήσουν για τη χρηματοδοτική της θωράκιση.

Το πρόβλημα των συμβασιούχων και γενικά η χρηματοδότηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων αποτελεί ένα πολύ σημαντικό κόστος, δυσβάστακτο για τις οικονομικές δυνατότητες των σημερινών ΟΤΑ, το οποίο καλούνται ωστόσο να αντιμετωπίσουν στο άμεσο μέλλον.

Ένας μεγάλος αριθμός ΟΤΑ, κυρίως μικροί πληθυσμιακά δήμοι, έχουν περιορισμένες δημοσιονομικές δυνατότητες αλλά και αδυναμία δημιουργίας αποτελεσματικών μηχανισμών βεβαίωσης, είσπραξης και φορολογικών ελέγχων. Για το λόγο αυτό οι ΚΑΠ θα πρέπει να αλλάξουν χαρακτήρα και να εντάξουν στους στόχους τους την αναδιανομή μεταξύ των ΟΤΑ. Δήμοι με περιορισμένες δημοσιονομικές δυνατότητες θα πρέπει να καλύπτουν το λειτουργικό τους κόστος αλλά και τις ανάγκες εξοπλισμού μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων.

Τα προβλήματα που εντοπίζονται στο Ν. 1828/89 μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

- α) στην αδυναμία του να παρακολουθήσει σήμερα τις δαπάνες της ΤΑ, ιδιαίτερα τις λειτουργικές.
- β) στη διάρθρωση και κατανομή των επιχορηγήσεων.

3.1.1.2. ΣΑΤΑ – Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 3 του Ν. 1828/89, το 1/3 των εσόδων που προέρχονται από το 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων που εντάσσεται στους ΚΑΠ εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και διατίθεται για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των δήμων. Το ποσό αυτό των ΚΑΠ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δραστηριοτήτων ονομάζεται Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) (Νικολόπουλος, 2006). Η ΣΑΤΑ διατίθεται αποκλειστικά και μόνο για την εκτέλεση έργων και την εκπόνηση μελετών και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την πληρωμή οποιασδήποτε άλλης δαπάνης (ΥΠΕΣΔΔΑ 13654/98). Κατ' εξαίρεση η ΣΑΤΑ μπορεί να διατεθεί και για την πληρωμή οφειλών προς τρίτους για έργα που εκτελέστηκαν το προηγούμενο έτος, καθώς και για την πληρωμή τοκοχρεολυσίων για δάνεια που λήφθηκαν για την κάλυψη επενδυτικών αναγκών (Νικολόπουλος, 2006, Θεοδώρου, 2007).

3.1.1.3. Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ»

Στις 5 Οκτωβρίου 2004 ψηφίστηκε ο νόμος 3274, ΦΕΚ 195Α'/19.10.2004 για την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ. Ο νόμος εξειδικεύτηκε σε πέντε κεφάλαια, εκ των οποίων το δεύτερο θεσμοθετούσε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Θησέας» (Νικολόπουλος, 2006). Το πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ» ήταν σε ισχύ έως το 2010, αλλά η σημαντική του αξία μας έκανε να το αναφέρουμε.

Το πρόγραμμα αυτό αφορούσε στη χρηματοδότηση επενδύσεων της ΤΑ και αποτέλεσε ουσιαστικά τη συνέχεια του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ). Το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτούνταν σύμφωνα με το νόμο, κατά 65% από πόρους των ΚΑΠ και κατά 35% από πόρους άλλων, εκτός ΥΠΕΣΔΔΑ, υπουργείων.

Με την πεποίθηση ότι η άσκηση αποτελεσματικής και ποιοτικής διοίκησης των τοπικών υποθέσεων συνδέεται με την υποστήριξη της επενδυτικής δραστηριότητας των ΟΤΑ και την ορθολογική και διαφανή κατανομή των πόρων που κατευθύνονται σε αυτούς, η Κυβέρνηση θεσμοθέτησε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «Θησέας», ώστε:

- να προωθηθεί η μετεξέλιξη των ΟΤΑ σε πραγματικά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, με στόχο τη μείωση του χάσματος μεταξύ του πολίτη και της εξουσίας
- να ενισχυθεί η ικανότητα της διοίκησης των ΟΤΑ να διαχειρίζεται τις τοπικές υποθέσεις με διαφάνεια, νομιμότητα και σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών
- να προσδιοριστούν οι επιτελικές αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών και να υποστηριχθεί η μεταφορά των αρμοδιοτήτων που αφορούν τοπικές υποθέσεις στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση βάσει των αρχών της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας
- να ενισχυθεί η ανάπτυξη των ΟΤΑ σε ορεινές και νησιωτικές προβληματικές περιοχές
- να αναδειχθεί η ισόρροπη και βιώσιμη περιφερειακή ανάπτυξη ως στόχος κύριας εθνικής προτεραιότητας.

Λαμβάνοντας υπόψη τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες που προέκυψαν κατά την εφαρμογή προηγούμενων προγραμμάτων για την ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ όπως:

- η αδυναμία του ΕΠΤΑ να λειτουργήσει ως πραγματικό πρόγραμμα στήριξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε εφαρμογή των διατάξεων που το θεσμοθέτησαν
- η ανυπαρξία ενός συστήματος ορθολογικής και δίκαιης κατανομής των θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης διαμόρφωσε μια νέα πρόταση, μέσω του προγράμματος «Θησέας», η οποία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και προσδοκίες της σύγχρονης πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ παράλληλα δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή ενός διαφανούς, ευέλικτου και αποδοτικού συστήματος κατανομής των πόρων.

Συγκεκριμένα, οι πόροι του προγράμματος προέρχονταν από (Νικολόπουλος, 2006):

- το 10% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων που εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό (άρθρο 25 Ν. 1828/1989)

- το 25% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων που εγγράφονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (ΣΑΤΑ) (άρθρο 25 Ν. 1828/1989)
- το 80% του φόρου των τόκων καταθέσεων φυσικών και νομικών προσώπων (άρθρο 9 παρ. 5 Ν. 2503/1997)
- ποσό ίσο με το 35% των ανωτέρω πόρων, που προέρχεται από τους εθνικούς πόρους του ΠΔΕ Υπουργείων και Περιφερειών
- τους τόκους των χρηματικών υπολοίπων των ΟΤΑ που κατατίθενται στο ΤΠΔ στο τέλος κάθε έτους, με διαχειριστή το ΥΠΕΣ.

3.1.2. Ίδια Έσοδα

3.1.2.1. Ανταποδοτικά Τέλη και Δικαιώματα

Τα τέλη και δικαιώματα έχουν μία συνεχή ανοδική πορεία. Τα τελευταία 40 έτη αυξήθηκε η συμμετοχή τους στα συνολικά τρέχοντα έσοδα της ΤΑ, κατά 30 ποσοστιαίες μονάδες. Η ανοδική τους αυτή πορεία οφείλεται στην είσοδο νέων και «ανταποδοτικών» τοπικών δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και στην αύξηση του μεγέθους των υπηρεσιών και την τεχνική και ουσιαστική δυνατότητα, από την πλευρά των ΟΤΑ, εφαρμογής τιμολογιακής πολιτικής (Γούπιος και άλλοι, 2005). Τα έσοδα από τέλη-δικαιώματα περιλαμβάνουν τους εξής λογαριασμούς: 1. Υπηρεσία καθαριότητας. 2. Υπηρεσία ύδρευσης. 3. Υπηρεσία άρδευσης. 4. Υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού. 5. Υπηρεσία Αποχέτευσης. 6. Λοιπά τέλη και δικαιώματα. 7. Έσοδα από παρκόμετρα.

3.1.2.2. Φόροι και Εισφορές

Η ελληνική ΤΑ παρουσιάζει μία μεγάλη ποικιλομορφία σε σχέση με τις δυνατότητες, τις ανάγκες, τα έσοδα και τη διάρθρωση των εσόδων και δαπανών των ΟΤΑ. Το γεγονός αυτό θα πρέπει να ληφθεί πολύ σοβαρά υπόψη, ώστε να οδηγήσει σε πολυσυλλεκτικές επιλογές και παράλληλα να αποφευχθούν ενιαίες και αδιαίρετες λύσεις αμφίβολης αποτελεσματικότητας.

Οι φόροι και εισφορές επιμερίζονται στους:

- φόρος ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων
- φόρος ζύθου
- εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων
- εισφορά μετατροπής γης σε χρήμα.

Το πρώτο πρόβλημα που προκύπτει κατά την ανάλυση του σημερινού φορολογικού συστήματος της ΤΑ είναι ότι δεν υπάρχει εννοιολογικός διαχωρισμός των τελών από τους φόρους. Η δυσδιάκριτη σχέση μεταξύ φόρων και τελών δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα κατά την επιλογή και την άσκηση των τοπικών δημοσιονομικών πολιτικών, αλλά και κατά τη διάρκεια διεθνών συγκριτικών αξιολογήσεων.

Τα τέλη αποτελούν ουσιαστικά τιμολογιακή πολιτική σε παροχή υπηρεσιών και επιβαρύνουν εξ ολοκλήρου το χρήστη. Η κατανομή των παρεχόμενων υπηρεσιών γίνεται με κριτήριο την αγοραστική δύναμη των πολιτών και όχι τις ανάγκες τους. Αντίθετα, η χρηματοδότηση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών μέσω του φορολογικού συστήματος μπορεί να πραγματοποιείται με βάση τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών, ενώ παράλληλα κατά τη διάρκεια παροχής των υπηρεσιών παρέχεται στον ΟΤΑ η δυνατότητα εφαρμογής αναδιανεμητικής πολιτικής (Καραναστάσης, 2003).

3.1.2.3. Λοιπά Έσοδα

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να έχει και άλλα έσοδα, πέραν των προαναφερθέντων, τα οποία είναι (Ρεπούσης, 2008):

- Έσοδα από πρόστιμα (πρόστιμα από ΚΟΚ κ.ά.)
- Έσοδα από παράβολα (άδεια παραμονής αλλοδαπών κ.ά.)
- Μισθώματα αστικών ακινήτων
- Έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις
- Έσοδα εκποίησης ακινήτων
- Έσοδα από αποζημίωση λόγω προσκύρωσης ή ρυμοτόμησης ακινήτων
- Έσοδα από κατασκευή και συντήρηση οδών και πεζοδρομίων
- Έσοδα από δημοτικές επιχειρήσεις
- Έσοδα τόκων καταθέσεων.

3.1.3. Δανεισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο δανεισμός αποτελεί μετά τη φορολογία τη δεύτερη από πλευράς μεγέθους πηγή χρηματοδότησης των δημόσιων δαπανών. Η Ελλάδα, συγκριτικά με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει μικρό ποσοστό εσόδων από δανεισμό σε σχέση με το σύνολο των εσόδων. Συγκεκριμένα στην χώρα μας μόλις το 2% των συνολικών εσόδων προέρχεται από δανεισμό (Τάτσος, 2003).

Με τις διατάξεις του άρθρου 176 νέου ΔΚΚ (Ν. 3463/06) ορίζεται ότι οι δήμοι μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το κράτος με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού για την πραγματοποίηση σκοπών της αρμοδιότητας ή της δράσης τους συμπεριλαμβανομένης και της αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων ή μη οφειλών (Νικολόπουλος, 2006). Την ίδια δυνατότητα έχουν και τα δημοτικά ιδρύματα ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (άρθρα 236 & 240, παρ. 2, Ν. 3463/2006).

Η εξυπηρέτηση του δανείου μπορεί να γίνεται κατά 50% από έσοδα που προέρχονται από εξειδικευμένες επιχορηγήσεις ή από τα ανταποδοτικά τέλη ή από το τμήμα των ΚΑΠ που προορίζονται για επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ (ΣΑΤΑ).

Οι ΟΤΑ μπορούν να συνομολογήσουν δάνεια για την πραγματοποίηση σκοπών που ανήκουν στις αρμοδιότητές τους (άρθρο 176 Ν. 3463/06). Ο σκοπός αυτός μπορεί να συνίσταται στην:

- εκτέλεση έργων ή προμηθειών
- αγορά ή απαλλοτρίωση ακινήτων
- αγορά μετοχών μίας ανώνυμης εταιρίας
- χρηματοδότηση του αρχικού κεφαλαίου μιας δημοτικής επιχείρησης
- εκπόνηση μελετών.

Γενικά, με το δάνειο, που μπορεί να καλύπτεται ολικά ή μερικά οποιαδήποτε νόμιμη δαπάνη του δήμου, συμπεριλαμβανομένων και των οφειλών από παλιότερα δάνεια που δεν έχουν αποπληρωθεί, καθώς και άλλων οφειλών που έχουν καταστεί ή όχι ληξιπρόθεσμες.

Ο κύριος φορέας σύναψης δανείων των δήμων και των κοινοτήτων είναι το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων με βάση τις διατάξεις του

ΠΔ 256/84, που αποτελεί αυτόνομο ειδικό χρηματοπιστωτικό διαχειριστικό οργανισμό (ΝΠΔΔ) υπό την εποπτεία του υπουργείου Οικονομικών αλλά και όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της χώρας και του εξωτερικού (Νικολόπουλος, 2006, Θεοδώρου, 2007).

3.1.4. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.1.4.1. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι της Αυτοδιοίκησης

Σύμφωνα με το νόμο 3562/10, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) των δήμων προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

- α) το 20% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ)
- β) το 12% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)
- γ) το 50% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας.

Οι παραπάνω φόροι επιλέχθηκαν γιατί είναι οι περισσότερο δυναμικοί φόροι του φορολογικού μας συστήματος και από την άποψη αυτή διασφαλίζεται η επάρκεια των πόρων της αυτοδιοίκησης όχι μόνο στο σήμερα, αλλά και στο μέλλον. Τα κριτήρια, ο τρόπος και η διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ γίνεται από το υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και το υπουργείο Οικονομικών, αφού έχει διατυπώσει τη γνώμη της η ΚΕΔΕ, τόσο στο σκέλος του Τακτικού Προϋπολογισμού όσο και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων. Κριτήρια αποτελούν σειρά δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών στοιχείων των δήμων (ΕΕΤΑΑ, 2012).

3.1.4.2. Πιστοληπτική Πολιτική

Σύμφωνα με το νόμο 3562/10, οι δήμοι και περιφέρειες μπορούν να συννομολογούν δάνεια αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και τη χρηματοδότηση του χρέους τους. Ο δανεισμός τους θα κατευθύ-

νεται αποκλειστικά σε επενδύσεις, ενώ παράλληλα δήμοι ή περιφέρειες που τα τοκοχρεολύσιά τους ή το συνολικό τους χρέος ξεπερνά τα τακτικά ή τα συνολικά τους έσοδα αντίστοιχα, θα αδυνατούν να προσφεύγουν στην πιστοληπτική αγορά. Οι προϋποθέσεις για τη λήψη δανείου από τους δήμους και τις περιφέρειες είναι οι εξής:

- α) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε δήμου/περιφέρειας να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων
- β) το συνολικό χρέος του δήμου/περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό να μην υπερβαίνει 60% των συνολικών εσόδων του.

Ως συνολικό χρέος θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του (ΕΕΤΑΑ, 2012).

3.1.4.3 Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης για Υπερχρεωμένους Δήμους

Για ορισμένους ολιγάριθμους δήμους που έχουν υπερβολικό δανεισμό ή άλλα χρέη, εισάγεται **διαδικασία εξυγίανσης** βάσει ειδικού προγράμματος, στο οποίο συμμετέχουν, είτε με απόφαση του συμβουλίου τους είτε με απόφαση ειδικής επιτροπής, η οποία αποφασίζει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Με την υπαγωγή στο πρόγραμμα τίθενται αυστηρά όρια στο δανεισμό, απαγορεύονται οι προσλήψεις, περιορίζεται η χρηματοδότηση για επενδύσεις ώστε να χρηματοδοτηθεί η αποπληρωμή των χρεών με τη συνδρομή ειδικού λογαριασμού που δημιουργείται για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος. Ταυτόχρονα, διενεργούνται τακτικοί έλεγχοι, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξυγίανσης.

Με τον τρόπο αυτό αντιμετωπίζονται τυχόν προβλήματα υπερχρεωμένων δήμων που συνενώνονται με οικονομικά υγιείς δήμους. Στην περίπτωση αυτή, το πρόγραμμα εφαρμόζεται, όχι για το σύνολο του «καλλικράτειου» δήμου, αλλά για τον συγκεκριμένο δήμο που είναι υπερχρεωμένος. Σε αυτό το πρόγραμμα μπορούν να συμμετάσχουν δήμοι, δημοτικές ενότητες που συνενώνονται και περιφέρειες μετά από σχετικό αίτημά τους. Απαιτείται η απόφαση των 3/5 του δημοτικού/περιφερειακού συμβουλίου για την υπαγωγή στο πρόγραμμα.

Συστήνεται **Ελεγκτική Επιτροπή** που αποτελείται από σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος είναι και πρόεδρος της, το Γενικό

Διευθυντή Τοπικής Αυτοδιοίκησης του υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και έναν εκπρόσωπο της ΚΕΔΚΕ ή των περιφερειών, η οποία είναι αρμόδια για τη διαχείριση του προγράμματος εξυγίανσης.

Βασική προϋπόθεση για την ένταξη στο πρόγραμμα εξυγίανσης είναι: Οι ετήσιες υποχρεώσεις σε τοκοχρεολύσια να υπερβαίνουν συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων ή το συνολικό χρέος να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων. Ακολουθεί εκτίμηση από ορκωτούς ελεγκτές και ο δήμος/περιφέρεια εκπονεί συγκεκριμένο πρόγραμμα εξυγίανσης με μέτρα, δράσεις και χρονοδιάγραμμα (ΕΕΤΑΑ, 2012).

3.1.4.4. Διαφάνεια στα Οικονομικά των Δήμων

Ο νέος νόμος παρέχει σειρά από σύγχρονα εργαλεία οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου όπως: ολοκληρωμένο σύστημα προγραμματισμού και προϋπολογισμού, αναλυτική λογιστική στο σύνολο της ΤΑ, επικαιροποιημένες και έγκυρες βάσεις δεδομένων, ταμειακές υπηρεσίες σε όλους τους δήμους και τις περιφέρειες. Σημαντική προτεραιότητα του νόμου είναι να ενισχύσει και υποστηρίξει το δημοκρατικό έλεγχο των πολιτών. Για το λόγο αυτό, όλοι οι νέοι συμμετοχικοί θεσμοί, όπως η επιτροπή διαβούλευσης, έχουν κεντρικό ρόλο στην οικονομική διαχείριση των νέων ΟΤΑ. Προς αυτή την κατεύθυνση είναι και τα μέτρα για τη δημοσιότητα των αποφάσεων που σχετίζονται με τοπικές-περιφερειακές δημόσιες δαπάνες. Το πρόβλημα δεν είναι να έχει απλώς ενεργούς πολίτες, αλλά και πλήρως ενημερωμένους. Τέλος, η επέκταση του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε όλους τους δήμους, τις περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα, όπως επίσης η δημιουργία και λειτουργία της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, αναμένεται όχι μόνο να διασφαλίσει τη διαφάνεια, αλλά κυρίως να βοηθήσει τους ΟΤΑ στη χρηστή διαχείριση των οικονομικών τους πόρων.

Κάθε δήμος εκπονεί **Τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα** (ΤΕΠ), το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε **Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης** (ΕΠΔ) και **ετήσιο Προϋπολογισμό**. Το Τεχνικό Πρόγραμμα καταρτίζεται και υποβάλλεται μαζί με το ΕΠΔ, αποτελεί μέρος του και επισυνάπτεται ως παράρτημα σε αυτό. Έως τις 30 Σεπτεμβρίου κάθε

έτους, ολοκληρώνονται οι διαδικασίες για τη σύνταξη προσχεδίου του ΕΠΔ και του προϋπολογισμού καθώς και οι διαδικασίες διαβούλευσης.

Καθιερώνεται η υποχρέωση του δημοτικού συμβουλίου να καθορίζει το ανώτατο ύψος προϋπολογισμού εξόδων του επόμενου έτους για κάθε δημοτική και τοπική κοινότητα. Με βάση αυτό το ποσό το συμβούλιο της τοπικής και δημοτικής κοινότητας καταρτίζει το σχέδιο προϋπολογισμού των έργων και δράσεων που σε ειδικό παράρτημα του προϋπολογισμού αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στους συνενωμένους δήμους που συγκροτούν το νέο καλλικράτειο δήμο, συμπεριλαμβανομένων των έργων και των υπηρεσιών τους.

Τα ποσοστά κατανομής των πόρων που αφορούν στα νομαρχιακά διαμερίσματα καθορίζονται με απόφαση του υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γνώμη της ΚΕΔΕ. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι στους μεγαλύτερους δήμους δεν πρόκειται να «αδικηθούν» ως προς την κατανομή των πόρων οι μικρότεροι συνενωμένοι.

Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, υποβάλλονται στον ελεγκτή νομιμότητας για έλεγχο. Αν διαπιστωθούν παρατυπίες ο ελεγκτής νομιμότητας καλεί το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών.

Η ταμειακή λειτουργία των δήμων διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ).

Η Οικονομική Επιτροπή υποβάλλει στο δημοτικό συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η οποία και αναρτάται στην ιστοσελίδα του δήμου. Στην έκθεση συμπεριλαμβάνεται και η άποψη της μειοψηφίας.

Στους προϋπολογισμούς των νέων δήμων που προέκυψαν από τις συνενώσεις, εγγράφονται υποχρεωτικά όλες οι υποχρεώσεις και οι απαιτήσεις των συνενωμένων δήμων ή κοινοτήτων. Μέχρι την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού του νέου δήμου, που γίνεται το αργότερο εντός του πρώτου τριμήνου του 2011, εκτελούνται οι προϋπολογισμοί των συνενωμένων δήμων, ως προϋπολογισμοί του.

Οι νέοι δήμοι καταρτίζουν το επιχειρησιακό πρόγραμμα έως τις

30/9/2011. Μέχρι τις 28/2/2011 πρέπει, εξάλλου, να έχει ολοκληρωθεί η απογραφή των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων του νέου δήμου, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων (ΕΕΤΑΑ, 2012).

3.1.4.5. Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών

Καθιερώνεται ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε όλους τους ΟΤΑ ανεξαρτήτως πληθυσμού. Οι δαπάνες των:

- Δήμων
- Περιφερειών
- Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου
- Κοινωφελών επιχειρήσεων
- Επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης
- Ανώνυμων εταιριών του άρθρου 266 του ΚΔΚ

ανεξαρτήτως πληθυσμού υπάγονται στο έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΤΑΑ, 2012).

3.1.4.6. Αναπτυξιακό Σχέδιο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α»

Το πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης» («ΕΛΛ.Α.Δ.Α.») διαρθρώνεται σε τρεις άξονες:

- α) ο άξονας με κορμό όπως τα επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του ΕΣΠΑ,
- β) ο άξονας του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης, που λειτουργεί συμπληρωματικά με το ΕΣΠΑ και θα χρηματοδοτηθεί από εθνικούς πόρους του κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- γ) ο άξονας για την αξιοποίηση και αναδιάταξη των ανθρωπίνων πόρων.

Το αναπτυξιακό πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. θα συμπεριλάβει επίσης τα ολοκληρωμένα επιχειρησιακά σχέδια μεταφοράς και κοστολόγησης των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το πρόγραμμα Καλλικράτης. Επίσης, προβλέπεται ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα προετοιμασίας

των ΟΤΑ για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης.

Τα νέα στοιχεία του προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» μπορούν να κωδικοποιηθούν ως εξής: α) είναι πλήρως διαφανές και αντικειμενικό, ώστε να αποφευχθούν τα φαινόμενα των «οριζόντιων δράσεων» του «ΘΗ-ΣΕΑ», β) συνδυάζονται για πρώτη φορά και σε αυτή την έκταση κοινοτικοί και εθνικοί πόροι, γ) λειτουργεί πλέον ως συντονιστικό κέντρο όλων των χρηματοδοτήσεων, όλων των υπουργείων προς την ΤΑ και δ) για πρώτη φορά στο κεντρικό όργανο διαχείρισης του προγράμματος συμμετέχει η Τ.Α. (ΕΕΤΑΑ, 2012). Το αναπτυξιακό σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» δεν έχει ξεκινήσει.

3.2. Χρηματοδοτήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από Ευρωπαϊκά Προγράμματα

3.2.1. Ιστορική Εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Προγραμμάτων

3.2.1.1. Μ.Ο.Π. και Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1986 -1994)

Από τον πρώτο κιόλας χρόνο ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση οι περιφέρειες της χώρας επωφελήθηκαν από σημαντικές εισροές κοινοτικών πόρων. Σταθμός, όμως, για τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτέλεσαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) που ξεκίνησαν το 1986 και ολοκληρώθηκαν το 1993 και θεωρούνται από πολλούς ως η αφετηρία άσκησης ουσιαστικής ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Τα ΜΟΠ έθεσαν για πρώτη φορά το στόχο υλοποίησης μίας ολοκληρωμένης μεσοπρόθεσμης προσπάθειας για την ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μέσω πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Με τα ΜΟΠ προωθήθηκε η χρηματοδότηση σχεδίων ενταγμένων σε συνολικά περιφερειακά προγράμματα, τα οποία διαμορφώθηκαν και πραγματοποιήθηκαν από τις ενδιαφερόμενες περιφέρειες. Στην Ελλάδα καταρτίστηκαν 7 Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα: Κρήτης, Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδος, Αττικής και τέλος ένα θεματικό, το ΜΟΠ Πληροφορικής. Η αρχική περίοδος εφαρμογής των ΜΟΠ ήταν η περίοδος 1984-1989, αλλά επεκτάθηκε μέχρι το 1993 (Ευρωπαϊκή Ένωση, Περιφερειακή Πολιτική και Συνοχή, 2002).

Η αναπτυξιακή στρατηγική που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα από το 1984 μέχρι το 1993 (που καλύπτει τόσο τα ΜΟΠ όσο και το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης) χαρακτηρίστηκε κυρίως από τη μεγάλη διασπορά των διαθέσιμων πόρων σε μικρά έργα υποδομής σε ολόκληρη τη χώρα. Η πολιτική αυτή στήριξε την οικονομική δραστηριότητα και διευκόλυνε τη βελτίωση του επιπέδου ζωής στις αγροτικές και περιμετρικές περιοχές. Επίσης, αναβάθμισε το επαρχιακό δίκτυο μεταφορών και ενίσχυσε τον εκσυγχρονισμό των μικρών γεωργικών επιχειρήσεων και την ίδρυση ξενοδοχείων μικρού και μεσαίου μεγέθους σε πολλές περιοχές.

Η περίοδος αυτή συνέπεσε με ένα σημαντικό ορόσημο για την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το 1988 αποφασίστηκε η ριζική μεταρρύθμιση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων που οδήγησε στον συντονισμό των πολιτικών των κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων που μέχρι τότε παρέμεναν ανεξάρτητες. Η μεταρρύθμιση αυτή προέβλεπε σταδιακή αύξηση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων μέχρι τον διπλασιασμό τους την περίοδο 1987-1993. Προέβλεπε επίσης ότι η ευθύνη για το προγραμματισμό και για την υλοποίηση των αναπτυξιακών δράσεων και προγραμμάτων, που συγχρηματοδοτεί η Ευρωπαϊκή Κοινότητα μοιράζεται ανάμεσα στις εθνικές και περιφερειακές αρχές της χώρας και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Καρβούνης, 2008).

3.2.1.2. Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999)

Η περίοδος 1994-1999 χαρακτηρίστηκε από μεγαλύτερη έμφαση σε έργα υποδομής εθνικής σημασίας που ενισχύουν την εξωστρέφεια της οικονομίας και τη γενικότερη διασύνδεση της χώρας με το εξωτερικό. Χωρίς να εγκαταλείπεται η εφαρμογή μέτρων ισόρροπης ανάπτυξης της χώρας, δόθηκε προτεραιότητα στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μέσα από ένα ευρύτερο φάσμα δραστηριοτήτων και με κύριο στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και τη δημιουργία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα. Κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η προετοιμασία της χώρας για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση καθώς και η υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής σε ολόκληρη τη χώρα: Οδικοί άξονες (ΠΑΘΕ, Εγνατία Οδός), λιμενικά έργα, εκσυγχρονισμός του ελληνικού σιδηροδρομικού δικτύου, ΜΕΤΡΟ της Αθήνας, ενεργεια-

κά έργα (αιολικά πάρκα, φυσικό αέριο), τηλεπικοινωνίες, νοσοκομεία, κ.ο.κ. (Ευρωπαϊκή Ένωση, Περιφερειακή Πολιτική και Συνοχή, 2002).

Κατά την περίοδο εφαρμογής του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, η βελτίωση των συνθηκών της ελληνικής οικονομίας και τα μέτρα για την επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας και διαρθρωτικών αλλαγών καθώς και η συμβολή του ίδιου του Β' ΚΠΣ, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μεγαλύτερη απόδοση της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας η οποία συνεχίζεται και κατά την περίοδο 2000-2006.

Την εφαρμογή του Β' ΚΠΣ δυσχέρανε, όμως, μία σειρά προβλημάτων και δυσλειτουργιών που αφορούσαν τους μηχανισμούς διαχείρισης και υλοποίησης, οι οποίοι δεν ήταν επαρκείς για να αντιμετωπίσουν μία αυξημένη κλίμακα παρεμβάσεων. Παράλληλα, όμως, προέκυψαν πολύτιμες εμπειρίες που υπέδειξαν την ανάγκη έντασης της προσπάθειας ώστε να ικανοποιηθούν οι ποιοτικές και ποσοτικές απαιτήσεις αυτής της εμβέλειας παρεμβάσεων (Καρβούνης, 2008).

3.2.1.3. Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)

Είναι το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόγραμμα της χώρας μας. Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης μας δίνει τη δυνατότητα να ολοκληρώσουμε όλα εκείνα τα έργα και τις παρεμβάσεις που χρειάζεται η Ελλάδα σήμερα αλλά και τις επόμενες δεκαετίες στο κέντρο και κυρίως στην περιφέρεια. Σχεδιάστηκε από την Ελλάδα και υλοποιείται με τη συγχρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης αφορά όλους τους πολίτες και όλους τους τομείς της καθημερινής ζωής (Σαπουνάκης, 1999). Το Γ' ΚΠΣ χωρίζεται σε δύο μεγάλες κατηγορίες προγραμμάτων: Στα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ένα για κάθε συγκεκριμένο τομέα δραστηριότητας) και τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ένα για κάθε μία από τις 13 περιφέρειες της χώρας). Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Γ' ΚΠΣ απευθύνονται τόσο στον δημόσιο τομέα, π.χ. για έργα που αφορούν την ανάπτυξη υποδομών και τη βελτίωση υπηρεσιών προς τον πολίτη, όσο και σε ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) για προγράμματα που αφορούν επιχειρήσεις, αγρότες, νέους, ανέργους κ.λπ. (ΕΕΤΑΑ, 2001).

Το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006 αποτελεί τη συμφωνία μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επι-

τροπής για τις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας, οι οποίες θα συγχρηματοδοτηθούν, ανάλογα με την κατηγορία τους, από ένα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕΤΑΑ, 2001):

- το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης** (ΕΤΠΑ), το οποίο χρηματοδοτεί υποδομές, παραγωγικές επενδύσεις για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, έργα τοπικής ανάπτυξης και ενισχύσεις στις ΜΜΕ
- το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο** (ΕΚΤ), το οποίο προωθεί την προσαρμογή του ενεργού πληθυσμού στις μεταβολές της αγοράς εργασίας καθώς και την επαγγελματική ένταξη των ανέργων και των μειονεκτικών ομάδων, ιδίως χρηματοδοτώντας δράσεις κατάρτισης και συστήματα ενισχύσεων για προσλήψεις
- το **Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων** (ΕΓΤΠΕ - Τμήμα Προσανατολισμού), το οποίο χρηματοδοτεί δράσεις αγροτικής ανάπτυξης και ενίσχυσης στους γεωργούς, ιδίως στις περιοχές που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξη καθώς επίσης και στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) στην υπόλοιπη Ένωση
- το **Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας** (ΧΜΠΑ), το οποίο χρηματοδοτεί τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση του τομέα της αλιείας.

Η Κοινοτική Συμμετοχή καταβάλλεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέχρι 30 Απριλίου κάθε έτους μετά από δήλωση της Αρχής Πληρωμής (Αίτηση Πληρωμής) και ισχύει ο κανόνας $n+2$. Δηλαδή το τμήμα των δεσμεύσεων που δεν έχει απορροφηθεί στο τέλος του δεύτερου έτους από το έτος ανάληψης των υποχρεώσεων αποδεσμεύεται αυτόματα από την επιτροπή. Πρώτο έτος εφαρμογής του κανόνα $n+2$, για την Ελλάδα, ήταν το 2003 για τις δεσμεύσεις μέχρι το έτος 2001.

Οι πληρωμές γίνονται με βάση τις δεσμεύσεις ως εξής:

- α) με την υπογραφή του προγράμματος δίνεται προκαταβολή ίση με το 7% της συνολικής κοινοτικής συμμετοχής στο Πρόγραμμα
- β) οι ενδιάμεσες πληρωμές γίνονται με βάση τις πιστοποιημένες δαπάνες από την Αρχή Πληρωμής και αφού η Επιτροπή έχει λάβει και εγκρίνει όλα τα απαιτούμενα έγγραφα.

Επιπλέον, ένα ειδικό ταμείο αλληλεγγύης, το **Ταμείο Συνοχής** έχει ως στόχο τη χρηματοδότηση έργων για το περιβάλλον και τη βελτίωση των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών στα κράτη-μέλη της Ένωσης των οποίων το ΑΕΠ είναι χαμηλότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου: Ισπανία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία.

Το Γ' ΚΠΣ, δηλαδή το τρίτο κατά σειρά οικονομικό «πακέτο» με το οποίο ενισχύεται η χώρα, είναι το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόγραμμα που σχεδιάστηκε από την Ελλάδα και υλοποιείται με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει στόχο την ενίσχυση των πολιτικών για την πραγματική σύγκλιση, την περιφερειακή ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή (ΕΕΤΑΑ, 2001).

Οι συνολικοί πόροι του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) και του Ταμείου Συνοχής (που συγχρηματοδοτεί τα μεγάλα έργα Περιβάλλοντος και Μεταφορών) είναι 51,14 δισεκατομμύρια ευρώ και περιλαμβάνουν εθνικούς και κοινοτικούς πόρους ύψους 39,56 δισ. ευρώ (δημόσια δαπάνη), καθώς και 11,58 δισ. ευρώ ιδιωτική συμμετοχή. Παράλληλα, σημαντικοί πόροι ύψους 1,28 δισεκατομμύρια ευρώ θα αντληθούν μέσω των τεσσάρων Κοινοτικών Πρωτοβουλιών. Η συνολική κοινοτική συμμετοχή τόσο για το ΚΠΣ όσο και για το Ταμείο Συνοχής και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες ανέρχεται σε 26 δισ. ευρώ (Καρβούνης, 2008).

3.2.2. ΕΣΠΑ 2007-2013

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007-2013.

Εκπονήθηκε στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία το ΕΣΠΑ «...εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα Ταμεία συμβαδίζει με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή και προσδιορίζει το σύνδεσμο μεταξύ των κοινοτικών προτεραιοτήτων αφενός και του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων αφετέρου» (Χατζηδάκης, 2007).

Για τη διαμόρφωση του ΕΣΠΑ 2007-2013 ως σχεδίου προγραμματισμού, αξιοποιήθηκαν εισροές από ένα σημαντικό αριθμό προτάσεων

που υπεβλήθησαν στο υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, κατευθύνσεων - πολιτικών επιλογών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και ποσοτικών δεδομένων και μελετών.

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2005, με τις οποίες διασφαλίστηκαν έως το 2013 οι πόροι της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής για τη χώρα, οι νέοι Κανονισμοί των Ταμείων της ΕΕ, καθώς και οι Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Πολιτική Συνοχής, αποτέλεσαν το πλαίσιο στο οποίο βασίστηκαν, μεταξύ άλλων, οι εθνικές αρχές προκειμένου να προσεγγίσουν τις βασικές παραμέτρους του αναπτυξιακού προγραμματισμού και να καταρτίσουν το ΕΣΠΑ (Περιφέρεια Αττικής – ΥΔΕΠ Αττικής, 2005).

Επιπλέον, τα κυριότερα έγγραφα της ΕΕ που αναφέρονται στην αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας και το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, ελήφθησαν υπόψη κατά τη διαμόρφωση των βασικών στρατηγικών επιλογών-προτεραιοτήτων, καθώς συνιστούν κεντρικές μακροπρόθεσμες επιλογές για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στις οποίες κλήθηκε να συμβάλει και η αναπτυξιακή πολιτική του νέου ΕΣΠΑ (Ρεπούσης, 2007).

Βάσει των ανωτέρω, η στοχοθεσία του ΕΣΠΑ διατυπώθηκε σε 4 επίπεδα:

- στο επίπεδο των στρατηγικών στόχων του ΕΣΠΑ
- στο επίπεδο των θεματικών (5) και χωρικών (3) προτεραιοτήτων, όπως απαιτείται από τον Γενικό Κανονισμό των Ταμείων
- στο επίπεδο των Γενικών Στόχων (17), στους οποίους αναλύεται κάθε θεματική προτεραιότητα
- στο επίπεδο των ειδικών στόχων και των κύριων μέσων επίτευξης.

Παράλληλα, η αναπτυξιακή στρατηγική διαμορφώθηκε και με γνώμονα εθνικές πολιτικές που διατυπώνονται σε στρατηγικά έγγραφα όπως η Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008, η Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013, το «Σχέδιο Ανάπτυξης Μεταφορών 2007-2013 και εικοσαετίας», η Εθνική Λιμενική Πολιτική, το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής Αγροτικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 2007-2013 κ.λπ.

Το πλαίσιο χρηματοδότησης διαμορφώθηκε στη βάση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2005 και των

προδιαγραφών-περιορισμών των νέων Κανονισμών και προέκυψε με βάση τις αναπτυξιακές ανάγκες ανά τομέα και περιφέρεια στην επόμενη περίοδο, συνεκτιμώντας τις ανάγκες ολοκλήρωσης των συνεχιζόμενων έργων της προηγούμενης περιόδου και τις απαιτήσεις για δράσεις που εξυπηρετούν τη Στρατηγική της Λισσαβόνας. Βασική επιλογή ήταν η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων της νέας προγραμματικής περιόδου προς όφελος της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.

Οι βασικές αρχές που διέπουν το πλαίσιο διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου των ΕΠ της περιόδου 2007-2013 αποτέλεσαν αντικείμενο ευρείας διαβούλευσης και αποτυπώθηκαν σε κείμενα θέσεων των συμμετεχόντων φορέων. Συμπληρώθηκαν από τα πορίσματα συστηματικής ανάλυσης των απαιτήσεων των νέων Κανονισμών της ΕΕ (Γραμματεία σχεδιασμού του ΕΣΠΑ, ΜΟΔ ΑΕ, ΔΑ ΚΠΣ/ΕΥΣ) και σχετικής μελέτης που εκπονήθηκε για το ΥΠΟΙΟ με θέμα τη «Βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ του ΚΠΣ 2000-2006, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής και στην προσαρμογή αυτών για την περίοδο 2007-2013» (Περιφέρεια Αττικής – ΥΔΕΠ Αττικής, 2005).

Η διάρθρωση του ΕΣΠΑ σε Επιχειρησιακά Προγράμματα

Η αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) του ΕΣΠΑ 2007-2013 διαμορφώθηκε έτσι ώστε να υλοποιηθούν με τον βέλτιστο τρόπο οι στρατηγικές επιλογές της χώρας.

Το νέο σχήμα χαρακτηρίζεται από μικρότερο πλήθος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο 2000-2006, που οδηγεί σε πιο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης: ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο 2007-2013 υλοποιείται μέσα από οκτώ (8) Τομεακά ΕΠ, πέντε (5) Περιφερειακά ΕΠ και δεκατέσσερα (14) Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας. Την περίοδο 2007-2013 το σύνολο των υποδομών προσπελασιμότητας υλοποιείται πλέον στο πλαίσιο ενός τομεακού ΕΠ, ενώ για τους τομείς της υγείας και του πολιτισμού δεν υπάρχει πλέον διακριτό ΕΠ και οι σχετικές δράσεις υλοποιείται από Περιφερειακά και Τομεακά ΕΠ (Περιφέρεια Αττικής – ΥΔΕΠ Αττικής, 2005).

Τα ακόλουθα προγράμματα αποτελούν τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, όπως αυτά

εγκρίθηκαν επίσημα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το διάστημα Οκτωβρίου - Νοεμβρίου 2007.

- ΕΠ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΑΕΙΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
- ΕΠ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΠΕΛΑΣΙΜΟΤΗΤΑΣ
- ΕΠ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ
- ΕΠ ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ
- ΕΠ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ
- ΕΠ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ
- ΕΠ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
- ΕΠ ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
- ΕΠ ΕΘΝΙΚΟ ΑΠΟΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΠΡΟΒΛΕΠΤΩΝ

Για την υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, η Ελλάδα χωρίσθηκε σε πέντε χωρικές ενότητες, στις οποίες αντιστοιχούν πέντε Περιφερειακά Επιχειρησιακά (ΠΕΠ), ως εξής:

- ΕΠ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ
- ΕΠ ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ - ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ
- ΕΠ ΚΡΗΤΗΣ ΚΑΙ ΝΗΣΩΝ ΑΙΓΑΙΟΥ
- ΕΠ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ - ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΗΠΕΙΡΟΥ
- ΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ

Τα ΠΕΠ συμβάλλουν στην κάλυψη των εθνικών στρατηγικών στόχων συμπληρωματικά με τα τομεακά προγράμματα, με έμφαση στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και στις ανάγκες κάθε χωρικής ενότητας/περιφέρειας. Σε κάθε περίπτωση, τα ΠΕΠ για όλες τις περιφέρειες καλύπτουν έναν κοινό κορμό παρεμβάσεων ως εξής:

- κοινωνικές υποδομές
- υγεία και κοινωνική αλληλεγγύη (υποδομές νοσοκομείων και δομών κοινωνικής φροντίδας, ειδικών μονάδων, κέντρων υγείας και ανοιχτής φροντίδας, εξειδικευμένος εξοπλισμός, μέτρα ανάπτυξης και προστασίας της Δημόσιας Υγείας)
- πολιτισμός (ενίσχυση των βασικών πολιτιστικών υποδομών, προστασία και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς)

- έργα προσπελασιμότητας και περιβάλλοντος τοπικής κλίμακας
- πολιτικές βιώσιμης αστικής ανάπτυξης
- πολιτικές ενίσχυσης ορεινών, μειονεκτικών, νησιωτικών περιοχών.

Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας

Στη νέα προγραμματική περίοδο, τα Προγράμματα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας αντικαθίστανται από τα Προγράμματα του Στόχου ΙΙΙ «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία».

Ο συνολικός προϋπολογισμός των προγραμμάτων του στόχου ΙΙΙ ανέρχεται στα 8,7 δισ., εκ των οποίων 210 εκατ. € ΕΤΠΑ αντιστοιχούν στην Ελλάδα. Συμπεριλαμβανομένης, λοιπόν, και της εθνικής συμμετοχής, σχεδόν 300 εκατομμύρια ευρώ κοινοτικών και εθνικών πόρων θα δοθούν στα Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας.

Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας - Διασυνοριακά Προγράμματα

Στο πλαίσιο αυτό και όσον αφορά στα Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας, η Ελλάδα συμμετέχει σε έξι προγράμματα, συνολικού προϋπολογισμού, που ξεπερνά τα 320.000.000 ευρώ, τη Διαχειριστική Αρχή των οποίων εξακολουθεί να διατηρεί.

Διακρατικά Προγράμματα

Η Ελλάδα συμμετέχει σε δύο διακρατικά προγράμματα. Συγκεκριμένα:

- Μεσογειακός Χώρος, στο οποίο συμμετέχουν η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιταλία, η Γαλλία, η Πορτογαλία, το Ηνωμένο Βασίλειο-Γιβραλτάρ, η Μάλτα, η Κύπρος, η Σλοβενία, η Κροατία και η Βοσνία και Ερζεγοβίνη. Το Πρόγραμμα προήλθε από τη συγχώνευση των Προγραμμάτων INTERREG ARCHIMED και MEDOCC. Στη Θεσσαλονίκη θα φιλοξενηθεί το ένα από τα δύο Γραφεία Διασύνδεσης (Liaison Office) του προγράμματος, στις αρμοδιότητες του οποίου εντάσσεται και η υποστήριξη υποψήφιων εταίρων και Τελικών Δικαιούχων από τις υποψήφιες και δυνητικά υποψήφιες προς ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση χώρες, οι οποίες συμμετέχουν στο Πρόγραμμα. Ο Προϋπολογισμός του Προγράμματος ανέρχεται σε 193.191.331 ευρώ.
- Χώρος Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στο οποίο συμμετέχουν οκτώ (8)

κράτη-μέλη της ΕΕ (Ιταλία, Αυστρία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ρουμανία, Βουλγαρία, Ελλάδα), καθώς και η Μολδαβία, η Κροατία, η Σερβία, το Μαυροβούνιο, η Βοσνία και Ερζεγοβίνη, η Αλβανία, η ΠΓΔΜ και η Ουκρανία. Το Πρόγραμμα προήλθε από τη διάσπαση του προγράμματος CADSES σε δύο διαφορετικές ζώνες, βόρεια και νότια. Ο προϋπολογισμός του ανέρχεται σε 206.691.645 ευρώ.

Διαπεριφερειακό Πρόγραμμα

Η Ελλάδα συμμετέχει στο διαπεριφερειακό πρόγραμμα INTERREG IV C, στο οποίο συμμετέχουν όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ – πλην της Γερμανίας, καθώς και η Νορβηγία και η Ελβετία. Ο προϋπολογισμός του ανέρχεται σε 321.321.762 ευρώ.

Δίκτυα

Η Ελλάδα συμμετέχει και στα δίκτυα INTERACT, ESPON και URBACT (Καρβούνης, 2008).

3.2.3. Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και Ανταγωνιστικά Προγράμματα

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ συγχρηματοδοτούν, εκτός από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και τα Ενιαία Έγγραφα Προγραμματισμού, και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Σύμφωνα με τις διαδικασίες των άρθρων 48 έως 51 του Κανονισμού 1260/99 (περί γενικών διατάξεων για τα Διαρθρωτικά Ταμεία) και μετά από κοινοποίηση προς ενημέρωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή εγκρίνει κατευθύνσεις που περιγράφουν, για κάθε πρωτοβουλία, τους στόχους, το πεδίο εφαρμογής και τις ενδεδειγμένες διατάξεις εφαρμογής. Οι κατευθύνσεις δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Περιφέρεια Αττικής – ΥΔΕΠ Αττικής, 2005).

Για τα έτη 2007-2013 αναπτύσσονται οι παρακάτω κοινοτικές πρωτοβουλίες:

- **JASPERS:** Κοινή βοήθεια για τη στήριξη σχεδίων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες με σκοπό τη συγκέντρωση εμπειρογνωμοσύνης και την παροχή βοήθειας προς τα κράτη-μέλη.
- **JEREMIE:** Κοινοί ευρωπαϊκοί πόροι για τις πολύ μικρές έως μεσαίες επιχειρήσεις.

- **JESSICA:** Κοινή ευρωπαϊκή στήριξη για βιώσιμες επενδύσεις σε αστικές περιοχές.
- **REGIONS FOR ECONOMIC CHANGE:** Περιφέρειες για οικονομική αλλαγή μέσω των βέλτιστων πρακτικών για την αύξηση του ανταγωνισμού και του οικονομικού εκσυγχρονισμού.

Εκτός των παραπάνω, μπορούν να αναπτυχθούν και άλλες καινοτομικές δράσεις στους τομείς του περιβάλλοντος (LIFE+), της Διά βίου Εκπαίδευσης (Life Long Learning), της Νεολαίας (Youth in Action), του Πολιτισμού (Culture), της Κοινωνικής Πολιτικής (Daphne Progress), των Μεταφορών (Ten Transport), της Ενέργειας (intelligent Energy Europe), της Καινοτομίας και Έρευνας (7th Research Framework Programme), της Ενεργούς Ιδιότητας του Πολίτη (Europe for Citizens). Οι διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού συνιστούν εργαλεία προς αυτή την κατεύθυνση. Πρέπει να επισημανθεί ότι για τις παραπάνω καινοτομικές δράσεις, οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποβάλλουν από κοινού προτάσεις με τους ξένους ΟΤΑ στα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Καρβούνης, 2008).

3.2.4. Νέο ΕΣΠΑ, Περίοδος 2014-2020

Με την πρώτη εγκύκλιο γίνεται αποτύπωση της προόδου των διαπραγματεύσεων για τη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου της νέας περιόδου, καθώς και των σημαντικών διαφοροποιήσεων που υπάρχουν, σε σχέση με το σε ισχύ πλαίσιο της περιόδου 2007-2013 (Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ, 2012).

Το πλαίσιο εντός του οποίου καλούνται οι αρμόδιες αρχές να σχεδιάσουν τον αναπτυξιακό προγραμματισμό 2014-2020 καθορίζεται μεταξύ άλλων από τις δεσμεύσεις της χώρας, οι οποίες αποτυπώνονται σε μία σειρά κειμένων σχετικά με τους αναπτυξιακούς και δημοσιονομικούς στόχους για το προσεχές μέλλον. Τα κείμενα αυτά είναι η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» (Ε 2020), το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο και τα Μνημόνια Οικονομικής Πολιτικής.

Η «Ε 2020»² είναι η κοινή στρατηγική των κρατών-μελών (ΚΜ) της ΕΕ, με στόχο την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη,

2. Βλ.: http://ec.europa.eu/europe2020/index_el.htm

με υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής. Πιο συγκεκριμένα, η Ένωση, στη Σύνοδο Κορυφής του Ιουνίου 2010, έθεσε πέντε φιλόδοξους στόχους –για την απασχόληση, την καινοτομία, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη και το κλίμα/την ενέργεια– προς επίτευξη μέχρι το 2020.

Η Ελλάδα υποστηρίζει την κοινή ευρωπαϊκή στρατηγική, θεωρεί όμως παράλληλα σκόπιμο τα ΚΜ και οι περιφέρειές τους να έχουν το δικαίωμα και την ευελιξία να σχεδιάσουν τα αναπτυξιακά τους προγράμματα με βάση τις ανάγκες και κυρίως τις δυνατότητες σε περιφερειακό επίπεδο.

Τα κράτη-μέλη έχουν αποτυπώσει τους επιμέρους εθνικούς στόχους και τα μέσα για την επίτευξή τους στα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) και στα Προγράμματα Σταθερότητας και Ανάπτυξης ή στα Προγράμματα Σύγκλισης³, τα οποία επικαιροποιούνται ανά τριετία, ενώ ελέγχονται ετησίως από τους εταίρους για τη σωστή εφαρμογή τους. Σύμφωνα με το προσχέδιο του Γενικού Κανονισμού των διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 2014-2020, οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων θα πρέπει να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων αυτών. Το 2011 η Ελλάδα έθεσε τους εθνικούς στόχους ως ακολούθως:

3. Βλ.: http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/recommendations-2011/index_el.htm

	Στόχοι «Ευρώ- πη 2020»	Υφιστάμενη κατάσταση στην Ελλάδα ⁴	Στόχοι της χώ- ρας στο ΕΙΠΜ για το 2020
Επενδύσεις σε Ε&Α (% του ΑΕΠ)	3%	0,6% (2007)	(υπό αναθεώρηση)
Ποσοστό απασχόλησης (ηλικίες 20-64)	75%	64% (2010)	70%
Πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου (%)	Κάτω από 10%	13,7% (2010)	9,7%
Ολοκλήρωση τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (%)	Τουλάχιστον 40% των ηλικιών 30-34	28,4% (2010)	32%
Μείωση αριθμού ατόμων σε κατάσταση ή σε κίνδυνο φτώχειας ή αποκλεισμού	20 εκατομμύρια	3.031.000 (2010)	Μείωση κατά 450.000
Ενεργειακή απόδοση – μείωση κατανάλωσης ενέργειας σε Mtoe	Αύξηση ενεργειακής απόδοσης κατά 20%, ίση με 368 Mtoe		Μείωση της κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας κατά 2,7 Mtoe
Μείωση των εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου (από πηγές που δεν καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών), ποσοστιαία ως προς το 1990	-20%, ή -30% εάν οι συνθήκες το επιτρέψουν	+17% (2009)	-4%
Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ως % επί της μκτής τελικής κατανάλωσης ενέργειας)	20%	8,2% (2009)	18%

Πηγή: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/swp_greece_el.pdf

Με βάση τα ΕΙΠΜ, το Συμβούλιο υιοθετεί συστάσεις για την κάθε χώρα. Ειδικότερα για την Ελλάδα, η σύσταση είναι να εφαρμοστούν πλήρως τα συμφωνηθέντα στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (Εφεξής «Μνημόνιο 1»⁵), και στις επικαιροποιήσεις του⁶. Η πιο πρόσφατη επικαιροποίηση είναι το Μνημόνιο Συνεννόη-

4. Με βάση τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία της Eurostat.

5. Βλ.: http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=d7ec2044-faa2-4a09-a9e8-cd0240b98bf5

6. Βλ.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:213:0012:0013:EL:PDF>

σης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής (εφεξής «Μνημόνιο 2»⁷).

Τα Μνημόνια θέτουν μία σειρά από στόχους, δημοσιονομικού και διαρθρωτικού χαρακτήρα. Κύρια επιδίωξη είναι η ταχεία δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας, βασική παράμετρος όλων των εφαρμοζόμενων πολιτικών που επηρεάζει τον σχεδιασμό. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά στον αναπτυξιακό προγραμματισμό, οι φορείς πρέπει να λάβουν υπ' όψιν τους τις ακόλουθες επιδιωκόμενες διαρθρωτικές αλλαγές και να συμβάλλουν στην επίτευξη αυτών: προαγωγή της ικανότητας της οικονομίας να παράγει, να αποταμιεύει και να εξάγει, με ενίσχυση της εξωστρέφειάς της, αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ευελιξίας των αγορών προϊόντων και εργασίας, δημιουργία ευνοϊκότερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος για εγχώριους και ξένους επενδυτές, εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα και της δημόσιας διοίκησης, αναδιάρθρωση και ενδυνάμωση του συστήματος υγείας και των προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης κ.ά. Το Μνημόνιο 2 προβλέπει συγκεκριμένα μέτρα, μεταξύ των οποίων εκτεταμένη διεύρυνση της χρήσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα (Γενικό Εμπορικό Μητρώο, ηλεκτρονικές προμήθειες, συνταγογράφηση, φορολογία κτλ.), σειρά μέτρων για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος (νομοθετικές παρεμβάσεις απλοποίησης, εφαρμογή κτηματολογίου, ολοκλήρωση περιφερειακών και κλαδικών χωροταξικών σχεδίων), υλοποίηση προτεραιοτήτων Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών για τους λιμένες, αναβάθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος και βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ειδικά για τις περιφέρειες, επισημαίνεται ότι ο νόμος 3852/2010 (εφεξής «Καλλικράτης»⁸) προσδιορίζει τις νέες αρμοδιότητές τους και τον τρόπο που θα πρέπει να ακολουθηθεί κατά την προετοιμασία αλλά και την υλοποίηση στη συνέχεια των παρεμβάσεων. Ο Καλλικράτης δίνει ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες, τόσο σε ό,τι αφορά στον εντοπισμό των περιφερειακών αναγκών και στον σχεδιασμό και υλοποίηση των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, όσο και σε ό,τι αφορά στη συνεργασία με την κεντρική διοίκηση για την επίτευξη των εθνικών στόχων. Οι Περιφέρειες καταρτίζουν τα επιχειρησιακά τους προγράμματα με βάση τις αρμοδιότητές

7. Βλ.: http://www.et.gr/images/stories/eidika_themata/A_28_2012.pdf

8. Βλ.: <http://kallikratis.yes.gr/contents.aspx?catid=63>

τους. Πιο συγκεκριμένα, οι περιφέρειες έχουν αρμοδιότητα σε θέματα οικονομικού προγραμματισμού και ανάπτυξης, φυσικών πόρων, ενέργειας, βιομηχανίας, απασχόλησης, εμπορίου, τουρισμού, μεταφορών και επικοινωνιών, γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, υγείας, παιδείας, πολιτισμού, αθλητισμού, δημόσιων έργων, χωροταξίας και περιβάλλοντος. Ειδικότερα τέλος, επισημαίνονται οι αυξημένες αρμοδιότητες των νησιωτικών δήμων. Ακόμη, επισημαίνεται η ανάγκη κατά τον σχεδιασμό να ληφθούν ιδιαίτερα υπ' όψιν τα γενικά περιφερειακά και τα κλαδικά χωροταξικά σχέδια, αλλά και οι τομεακές πολιτικές, με στόχο συνέργειες και αλληλοσυμπλήρωση.

Βασική στρατηγική επιλογή για την περίοδο 2014-2020 αποτελεί αναμφίβολα και η κοινή ευρωπαϊκή στρατηγική Ε 2020 που αποφασίστηκε στη σύνοδο κορυφής του Μαρτίου 2010. Η νέα στρατηγική θα εφαρμοσθεί μέσω επτά «Εμβληματικών πρωτοβουλιών», για τις οποίες οι ευρωπαϊκές και οι εθνικές αρχές θα πρέπει να συντονίσουν τις προσπάθειές τους για να επιτύχουν καλύτερα αποτελέσματα. Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες κατανέμονται ανά θεματική ενότητα ως εξής:

Θεματική ενότητα	Εμβληματική πρωτοβουλία
Έξυπνη ανάπτυξη	Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη Ένωση Καινοτομίας Νεολαία σε κίνηση
Βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη	Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους της Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης
Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς	Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας Ευρωπαϊκή πλατφόρμα κατά της φτώχειας

[Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ, 2012]

4. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΕ

4.1. Γενικά

Μετά την έκτη (1/1/2007) κοινοτική διεύρυνση από την ίδρυση των ευρωπαϊκών κοινοτήτων, τα σύνορα της Ευρώπης εκτείνονται από τον Ατλαντικό ως τη Ρωσία και τη Μέση Ανατολή. Εκτός, πλέον, μένουν μόνο η Νορβηγία, η Ελβετία και τα κράτη της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας. Η μεγάλη αυτή διεύρυνση έκλεισε και τον ιστορικό κύκλο της ψυχροπολεμικής διαίρεσης της Ευρώπης (ΕΕΤΑΑ - ΙΤΑ, 2004).

Η Ευρώπη λοιπόν των «27» είναι η τρίτη πολυπληθέστερη περιοχή του κόσμου, μετά την Κίνα και την Ινδία, αφού αύξησε τον πληθυσμό της κατά 75 εκατ. κατοίκους, φτάνοντας έτσι σε συνολικό πληθυσμό τα 454 εκατ. κατοίκους. Θεωρείται ότι η διευρυμένη Ευρώπη θα είναι μια μηχανή δημιουργίας και προόδου, τα νέα κράτη-μέλη θα έχουν μια δυναμική ανάπτυξης και θα προσφέρουν νέες οικονομικές δυνατότητες στη μεγαλύτερη παγκόσμια εσωτερική αγορά (Dafflon, 2002).

Ταυτόχρονα, η Ευρώπη των «27» φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει τις εσωτερικές της ανισότητες, να επιβληθεί στην παγκόσμια οικονομία και να κερδίσει μια καλή θέση στην παγκόσμια πολιτική σκηνή (Παπαδημητρίου, 2000).

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα της διεύρυνσης συνδέεται με τη διακυβέρνηση. Θεωρείται πρακτικώς αδύνατη η λήψη αποφάσεων από ένα σώμα 27 ισόβαθμων εταίρων. Γεγονός το οποίο έχει αποδειχθεί και από τη μη έγκριση του κειμένου του Συντάγματος της Ευρώπης από αρκετά κράτη-μέλη.

Ωστόσο, η ομόσπονδη Ευρώπη, που αποτελεί το όραμα της ένωσης, δεν μπορεί να γίνει πραγματικότητα χωρίς, αφενός, τη συναίνεση όλων και, αφετέρου, χωρίς τη μεταβίβαση εξουσιών στον κοντινότερο στον πολίτη θεσμό, τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Ουσιαστικά δεν υπάρχει πρόβλεψη στο Σύνταγμα, παρά μόνο δειλές νύξεις γίνονται κι αυτό εξαιτίας της δυστοκίας σε ό,τι αφορά τη διαδικασία αποδυνάμωσης, αποκέντρωσης προς τα κάτω με τη μεταβίβαση εξουσιών. Παρ' όλα αυτά, καθίσταται όλο και περισσότερο σαφές ότι η Τοπική Αυτοδιοίκη-

ση εκ των πραγμάτων διαδραματίζει πλέον ουσιαστικό ρόλο και πρέπει να αναλάβει ευρύτερη συμμετοχή (Γετίμης, 2000).

Οι απαιτήσεις που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αφορούν τον εκσυγχρονισμό, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν στους πολίτες τους οι ΟΤΑ (Κωστόπουλος, 1996). Είναι αυτονόητο ότι στην ενιαία, διευρυμένη Ευρώπη, η αποδυνάμωση των πολιτικών επιλογών εθνικού επιπέδου σημαίνει αυτόματα ότι θα πρέπει να επαναπροσδιοριστεί η θέση που κατέχουν σήμερα όλοι οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση την πολιτική και διαπεριφερειακή συνεργασία, τον ενδογενή δυναμισμό τους και τη γεωγραφική θέση σε ευρωπαϊκό και όχι εθνικό επίπεδο. Επομένως, σε κάθε περίπτωση η επίτευξη σταθερής και γρήγορης ανάπτυξης κάθε περιφέρειας ή ΟΤΑ είναι λογικό να συνδέεται άμεσα με την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου χρηματοδότησης και αποτελεσματικότερης αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού που διαθέτει.

Στο επίπεδο των τοπικών αυτών εξουσιών, η ποικιλία στην Ευρώπη είναι υπαρκτή, αλλά σαφώς μικρότερη, όπως θα δούμε παρακάτω, με την έννοια ότι οι σημερινές πόλεις της Ευρώπης έχουν από πολύ παλιά ακολουθήσει στην ανάπτυξή τους συγκρίσιμες πορείες εντός των σύγχρονων κρατών. Έχουν πολλές ομοιότητες ως προς την ανάδειξη, τη δομή και τη λειτουργία των αρχών τους. Ποικίλλουν κυρίως, πέρα από το πληθυσμιακό μέγεθος, ως προς τις αρμοδιότητές τους, τον βαθμό αυτονομίας τους απέναντι στην κεντρική εξουσία και ειδικότερα τη δυνατότητά τους για προγραμματισμό και διαχείριση των υποθέσεών τους και για πρωτοβουλίες που δεν υπαγορεύονται από την κεντρική εξουσία, εννοώντας τύπο και ύψος φορολογίας, επενδύσεις, επιλογές έργων, ιεράρχηση και προτεραιότητες στην παρέμβασή τους (Χλέπας, 2007). Σε ορισμένες χώρες εκπροσωπούνται στην κεντρική εξουσία μέσω δεύτερης βουλής (Παπαγιαννάκης, 2007).

Αυτή η ποικιλία εύκολα διαπιστώνεται ακόμα και από τους απλούς και γενικούς δείκτες των οικονομικών τους, όπου μεταξύ των κρατών-μελών υπάρχουν σημαντικές αποκλίσεις. Το ύψος των πόρων, αλλά και η δυνατότητα των περιφερειακών και τοπικών εξουσιών να προσδιορίζουν σε κάποιο βαθμό αυτόνομα τους πόρους τους και να επιλέγουν τις δαπάνες τους, είναι το πραγματικό υπόβαθρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δημοκρατίας, όπως και ο όρος της ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών (Παπαδοπούλου, 2007). Όταν στην Ευρώπη των «27», οι

τοπικές αρχές κατά μέσο όρο εισπράττουν το 10,4% των συνολικών φορολογικών εσόδων και κοινωνικών εισφορών, και όταν αυτό το ποσοστό είναι 20,7% στη Φινλανδία, 10,2% στη Γαλλία, 16,0% στην Ιταλία, 6,5% στην Πορτογαλία και 0,8% στην Ελλάδα (Eurostat, 2009), τέτοιου μεγέθους διαφορά εκφράζει την απόκλιση των κρατών-μελών ως προς το θεσμικό, νομικό και πολιτικό καθεστώς (Σωτηρέλης, 2006).

Θα μπορούσε κανείς να διακρίνει τέσσερις διαφορετικές μεθόδους προσέγγισης του ζητήματος σχετικά με τις σχέσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ανδρέου, 2007). Μία πρώτη προσέγγιση διατείνεται ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση τείνει να ισχυροποιεί τους περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς. Μια δεύτερη προσέγγιση υποστηρίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μεταβάλλει ουσιαστικά την πολιτική ισχύ της ΤΑ, διότι οι εθνικές κυβερνήσεις εξακολουθούν να μονοπωλούν τη μεσολαβητική λειτουργία (gatekeeping), μεταξύ του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου λήψης αποφάσεων. Μία τρίτη τάση υποστηρίζει το συμπέρασμα ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση τείνει να περιορίζει την ισχύ των περιφερειακών και τοπικών αρχών επειδή (Γετίμης, Καυκαλάς, 2003):

- α) η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο υποσκάπτει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτονομία λήψης αποφάσεων της ΤΑ, και
- β) η θέσπιση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από την Ευρωπαϊκή Ένωση συνεπάγεται τον περιορισμό των επιλογών της ΤΑ κατά τη διαδικασία εφαρμογής τους.

Και οι τρεις προαναφερθείσες θεωρήσεις έχουν ως αφετηριακό σημείο το ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα (top down προσεγγίσεις).

Τέλος, μια τέταρτη προσέγγιση οδηγείται στο συμπέρασμα ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση τείνει να ενισχύει την αυτονομία των ΤΑ.

4.2. Συγκριτική Ανάλυση του Διοικητικού και Οικονομικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις Χώρες της ΕΕ

Το αποκεντρωτικό σύστημα και ιδιαίτερα η ανάπτυξη του θεσμού της «αυτοκυβέρνησης» (self-government) αναπτύχθηκε βαθμιδόν και επικράτησε στις δυτικές χώρες. Αυτό οφείλεται κυρίως στην οικονομική

ανάπτυξη και ισχύ, την οποία απέκτησαν οι αστικοί πληθυσμοί και στην πολιτική ελευθερία που κατάφεραν οι κάτοικοι των συνοικισμών αυτών να κατακτήσουν και να κατοχυρώσουν έναντι των ηγεμόνων, των ευγενών και του κλήρου μετά από επίπονους αγώνες. Σπουδαίο ρόλο έπαιξε επίσης και η επικράτηση στη δημόσια ζωή της δημοκρατικής αρχής, η οποία αποτέλεσε τη βάση της τοπικής διακυβέρνησης των λαών (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ήδη καθιερωθεί συνταγματικά σε ορισμένες χώρες από το 19ο αιώνα. Σήμερα περιλαμβάνεται στα περισσότερα Συντάγματα των δυτικών κρατών ως θεμελιώδης αρχή της διοικητικής οργάνωσης. Έτσι στην Ευρώπη κατοχυρώνεται από τα ισχύοντα Συντάγματα του Βελγίου του 1881 (άρθρο 108), της Γερμανίας του 1949 (άρθρο 28), της Γαλλίας του 1958 (άρθρα 72-76), της Ιταλίας του 1948 (άρθρα 5 και 114-133), της Ισπανίας του 1978 (άρθρα 140-142). Είναι αξιοσημείωτο ότι στην Αγγλία ο θεσμός θεωρείται ως θεμελιώδες μέρος του Συντάγματος (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Στη βόρεια Ευρώπη συναντάμε σημαντικές διαφοροποιήσεις του διοικητικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως προς τον αριθμό των ΟΤΑ, τη διάρθρωση των βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και τον τρόπο εκλογής τους. Στη Γερμανία, η προέλευση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανάγεται στον 19ο αιώνα, μέσω του νόμου της Πρωσίας της 19ης Νοεμβρίου 1808 για την οργάνωση των πόλεων. Η καθιέρωση της αυτοδιοίκησης ήταν το ενωτικό στοιχείο μεταξύ της ισχυρής αστικής τάξης που απέβλεπε στη συμμετοχή της στη δημόσια εξουσία και του παλιού μοναρχικού κράτους. Αντίθετα, η Γαλλία είναι πρωτοπόρα και πριν την Επανάσταση του 1789, όταν το προνόμιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν, εκτός ορισμένων επαρχιών, και οι ονομαζόμενες «καλές πόλεις». Η Επανάσταση καθιέρωσε το αιρετό των δημόσιων λειτουργών που διαχειρίζονταν τοπικά συμφέροντα. Το 1871 αναδιοργανώθηκε η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο νομάρχης ήταν αφενός μεν εκπρόσωπος της κυβέρνησης στην περιφέρεια του νομού, αφετέρου δε εκτελεστικό όργανο του νομικού προσώπου του νομού, επιφορτισμένο με την εκτέλεση των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου που αφορούσαν τοπικές υποθέσεις. Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί το αγγλικό σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο διέφερε σημαντικά από τα αντίστοιχα συστήματα των άλλων δυτικών ευρωπαϊκών κρατών (Μακρυδημήτρης, 2003).

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έχει 16 κρατίδια, τα οποία εκλέγουν το δικό τους κοινοβούλιο και διορίζουν τη δική τους κυβέρνηση. Τρία κρατίδια –το Βερολίνο, η Βρέμη και το Αμβούργο – έχουν μόνο επίπεδη κυβέρνηση για κάθε πόλη και εκλέγουν δήμαρχο αντί για κυβερνήτη. Κάτω από τα κρατίδια υπάρχουν δύο μεγάλες υποδιαιρέσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι νομαρχίες, που αντιστοιχούν στο βρετανικό συμβούλιο κομητείας, και οι κοινότητες που καλύπτουν μικρότερες πόλεις και αγροτικές περιοχές (Chandler, 2003).

Οι δήμοι (12.431 δήμοι και πόλεις) από το Σύνταγμα είναι αρμόδιοι για τις τοπικές τους υποθέσεις και γίνεται δεκτό πως αυτοί μπορούν να δημιουργούν αρμοδιότητες. Από την άλλη, οι νομαρχίες (439) και οι επαρχίες διεκπεραιώνουν τριών κατηγοριών αρμοδιότητες, εκ των οποίων οι δύο αναφέρονται στους δήμους.

- Σύμφωνα με την πρώτη κατηγορία, οι νομαρχίες ή επαρχίες αναλαμβάνουν το σύνολο ή μέρος των αρμοδιοτήτων των δήμων, που δεν μπορούν να τις ασκήσουν ή να προσφέρουν βοήθεια και υποστήριξη για τη διεκπεραίωσή τους οι ίδιοι.
- Σύμφωνα με τη δεύτερη, οι νομαρχίες ή επαρχίες πρέπει να εξασφαλίζουν μια εξισορρόπηση των επιβαρύνσεων των δήμων της περιφέρειάς τους, ώστε η εξυπηρέτηση του πληθυσμού να είναι παντού ισότιμη.
- Τέλος, οι νομαρχίες ή επαρχίες διεκπεραιώνουν αρμοδιότητες που καθορίζονται αποκλειστικά στο νόμο και οι οποίες είναι υπερδημοτικές, δηλαδή ξεπερνούν τα όρια των δήμων είτε εδαφικά, είτε λειτουργικά, είτε ως προς το οικονομικό τους κόστος (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Από την άλλη, στη Γαλλία, η χώρα διαιρείται σε 100 νομούς (από τους οποίους οι 4 είναι υπερπόντιοι), με αιρετό συμβούλιο και αιρετό επικεφαλής. Οι νομαρχίες ομαδοποιούνται σε 26 περιφέρειες (από τις οποίες οι 4 είναι υπερπόντιες), που επίσης διοικούνται από ένα αιρετό συμβούλιο και έναν αιρετό επικεφαλής. Επιπροσθέτως, υπάρχουν 36.680 δήμοι (communes), που ο καθένας διοικείται από αιρετό συμβούλιο και δήμαρχο (Chandler, 2003).

Το άρθρο 34 του Συντάγματος εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να καθορίσει τις αρμοδιότητες του κάθε επιπέδου αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα:

1. Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί ασκούν στη διοικητική περιφέρειά τους την παραδοσιακή μορφή αυτοδιοίκησης, έχοντας παράλληλα σημαντική παρέμβαση σε χωροταξικά και πολεοδομικά ζητήματα.
2. Ο νομός, ως δευτεροβάθμιος οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρωτοστατεί στην αποστολή της κοινωνικής αλληλεγγύης με σημαντικότερες αρμοδιότητες στο χώρο της στεγαστικής πολιτικής και γενικότερα της κοινωνικής πρόνοιας, αλλά και με εξίσου σημαντικές αρμοδιότητες στον χώρο της οργάνωσης των υπεραστικών συγκοινωνιών.
3. Η περιφέρεια, επιφορτισμένη με έναν έντονο προγραμματικό ρόλο, μεριμνά για την οργάνωση αναπτυξιακών και γενικότερα οικονομικού ενδιαφέροντος δραστηριοτήτων, όπως και για τον κύκλο διαφόρων θεμάτων που συνδέονται με την επαγγελματική κατάρτιση (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Στη Μεγάλη Βρετανία, η Τοπική Αυτοδιοίκηση χωρίστηκε σε δύο επίπεδα. Τις κομητείες, που αποτελούν το ευρύτερο επίπεδο και τα διαμερίσματα που αποτελούν τους οργανισμούς βάσης. Στις αστικές περιοχές υπάρχουν 6 μητροπολιτικές κομητείες και 36 μητροπολιτικά διαμερίσματα και στις αγροτικές 39 κομητείες και 296 διαμερίσματα (Μπέσιλα-Βήκα, 2004· Μπέσιλα-Βήκα, 2001).

Σε σύγκριση με άλλες χώρες, οι εκλογικές περιφέρειες είναι πολύ μεγάλες, δεδομένου ότι η αναλογία αιρετού συμβούλου-πληθυσμού είναι 1/2.200. Στη Γαλλία η αναλογία αυτή είναι 1/110, στη Σουηδία 1/120, στην Ιταλία 1/400 και στη Δανία 1/1000. Αυτό εξασθενεί την ποιότητα της τοπικής δημοκρατίας και ίσως εξηγεί τη χαμηλή εκλογική συμμετοχή, η οποία σπάνια ξεπερνάει το 40% (Chandler, 2003).

Από το 1997 εισάγεται ένας ενιαίος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα ενιαία συμβούλια. Η Αγγλία διαθέτει πλέον 116 ενιαία συμβούλια, εκ των οποίων τα 33 εντός της περιοχής του μείζονος Λονδίνου, ενώ μόνο εδώ διατηρούνται κατ' εξαίρεση και εκ παραλλήλου 34 κομητειακά συμβούλια και 237 δημοτικά συμβούλια. Η Ουαλία διαθέτει πλέον 22 ενιαία συμβούλια, η Σκωτία 32 και η Βόρεια Ιρλανδία 26 (Αθανασόπουλος, 2000).

Η κρατική εποπτεία ασκείται στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης όχι από κρατικά περιφερειακά όργανα, αλλά απευθείας από τα διάφορα υπουργεία.

Οι σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης των κομητειών σήμερα είναι οι εξής:

- Κρατικές επιχορηγήσεις
- Non-domestic rates. Αποτελούν φόρο στους κατόχους μη οικιακών ιδιοκτησιών
- Δημοτικός φόρος
- Πρόστιμα και διάφορα άλλα βάρη (Chandler, 2003).

Η Αυστρία και οι Κάτω Χώρες σχετικά πρόσφατα στα Συντάγματά τους προβλέπουν ρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με βάση το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Αυστρίας του 1920, το Ομοσπονδιακό Κράτος της Αυστρίας αποτελείται από εννέα ανεξάρτητα κρατίδια, στα οποία αναγνωρίζεται νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα επιφυλάσσει υπέρ των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σειρά αρμοδιοτήτων, βάσει των οποίων ασκούν διοίκηση. Η θέση των δήμων ενισχύθηκε κατά τρόπο σημαντικό ιδίως μετά το 1945, εποχή κατά την οποία άρχισε η μεταβίβαση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από το Ομοσπονδιακό Κράτος και τα κρατίδια προς τους δήμους. Ο αριθμός των δήμων της Αυστρίας ανέρχεται περίπου σε 2.300. Τα όρια των δήμων καθορίζονται βάσει ιστορικών, γεωγραφικών και πληθυσμιακών παραγόντων. Τα νομοθετικά όργανα των δήμων είναι τα δημοτικά συμβούλια. Τέλος, οι δήμοι είναι επιφορτισμένοι με την εκτέλεση καθηκόντων, τα οποία ανάγονται στους τομείς διοίκησης τόσο του Ομόσπονδου Κράτους, όσο και του κρατιδίου στο οποίο ανήκουν (Αθανασόπουλος, 2000).

Οι χώρες της Βαλτικής έχουν μία ιδιαίζουσα σχέση με την Τοπική Αυτοδιοίκηση εξαιτίας της μέχρι πριν από λίγα χρόνια κατάρρευσης της Ενωμένης Σοβιετικής Ένωσης, στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Από εκείνη την περίοδο και μετά συναντάμε σημαντικές πρωτοβουλίες και ρυθμίσεις.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εισήχθη ξανά στην Εσθονία το 1989. Η πιο σημαντική αλλαγή μέσα στα επόμενα δέκα χρόνια ήταν η μετάβαση από ένα σύστημα αυτοδιοίκησης δύο βαθμών σε ένα σύστημα μίας μόνο βαθμίδας. Η χώρα διαιρείται σε επαρχίες, αγροτικούς δήμους και πόλεις. Ειδικές εξουσίες έχουν αποδοθεί στον κυβερνήτη καθεμίας από τις 15 επαρχίες, ο οποίος είναι εκπρόσωπος της κεντρικής διοίκησης. Από την άλλη πλευρά, οι 194 αγροτικοί δήμοι και οι 33 πόλεις

είναι ανεξάρτητοι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί, οι οποίοι από 1/1/1999 συνιστούν τους 253 οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Εσθονίας (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Η Λετονία είναι μια χώρα που δεν έχει περιφερειακά κρατικά όργανα, αλλά 589 οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης που οργανώνονται σε δύο βαθμίδες (Επιθεώρηση ΤΑ, 2004). Η μια βαθμίδα περιλαμβάνει 69 πόλεις και 492 αγροτικούς δήμους και η άλλη βαθμίδα 26 περιοχές ή περιφέρειες. Δεν υφίσταται μια ιεραρχική σχέση ανάμεσα στις δύο βαθμίδες, αλλά αντιπροσωπεύει μια λειτουργική κατανομή εργασιών (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Στη Λιθουανία, σύμφωνα με την αναδιάρθρωση που άρχισε να ισχύει το 1995, υπάρχει μόνο μια βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Επιθεώρηση ΤΑ, 2004). Οι 56 αυτές τοπικές αρχές –12 δήμοι και 44 περιφερειακές τοπικές αρχές– έχουν πληθυσμό που κυμαίνεται από 2.000 έως 600.000 κατοίκων και συγκεντρώνονται σε δέκα επαρχίες (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Στην Πολωνία, το πρώτο βήμα για τη μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση έγινε το 1990. Μέσα στη δεκαετία του 1990, έγιναν προσπάθειες στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και της μεταβολής της διοικητικής διαίρεσης της χώρας. Οι προσπάθειες συνάντησαν αρκετές αντιδράσεις, μέχρι το 1999, όταν η διοικητική διαίρεση της Πολωνίας διαμορφώθηκε σε ένα μοντέλο 16 περιφερειών, 314 επαρχιών και 2.478 δήμων (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Οι χώρες της Σκανδιναβίας δεν περιλαμβάνουν σημαντικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις αρμοδιότητες που κατέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Βόρεια Ευρώπη. Η Σουηδία είναι ένα ενιαίο κράτος και μόνο το Κοινοβούλιο εθνικού επιπέδου διαθέτει νομοθετικές εξουσίες. Ωστόσο, από τους δήμους μπορεί να εκδοθούν τοπικού χαρακτήρα διατάγματα. Είκοσι τέσσερις διοικήσεις κομητειών καλύπτουν τη χώρα, σε κάθε μια από τις οποίες προΐσταται ένας κυβερνήτης που διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και εκπροσωπεί την κυβέρνηση στην περιφερειακή διοίκηση. Παράλληλα με αυτές και με τα ίδια εδαφικά όρια υπάρχουν οι είκοσι τρεις τοπικά εκλεγμένες διοικήσεις κομητειών, που είναι υπεύθυνες για τη διοίκηση των υπηρεσιών υγείας και ιατρικής περίθαλψης, ενώ είναι υπεύθυνες και για κάποιους τύπους εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης. Πέραν αυτών, υπάρχουν 290 δήμοι, των οποίων οι αρμοδιότητες αφορούν την πολεοδομία, την κοινωνική

πρόνοια, την εκπαίδευση, την παιδική μέριμνα, την αντιμετώπιση των πυρκαγιών, την αναδάσωση, πολιτιστικές εκδηλώσεις και δραστηριότητες αναψυχής (Chandler, 2003).

Η Φινλανδία, διοικητικά, διαιρείται σε 432 δήμους, 6 επαρχίες και 20 περιφέρειες.

Οι ρυθμίσεις του Δανικού Συντάγματος (1971) για θέματα των ΟΤΑ δεν είναι ιδιαιτέρως εκτενείς. Προβλέπονται δύο βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Δανία, η ανώτερη και η κατώτερη. Η ανώτερη περιλαμβάνει τις κομητείες ή περιφέρειες (5) και η κατώτερη περιλαμβάνει τους δήμους (98) (Αθανασόπουλος, 2000).

Στην Νότια Ευρώπη έχουμε το παράδειγμα της προηγμένης Νοτιοδυτικής Ευρώπης και το παράδειγμα της Νοτιοανατολικής Ευρώπης η οποία ακολουθεί στις εξελίξεις. Στην Ιταλία μέσω του Ιταλικού Συντάγματος του 1948, προβλέφθηκε η διαίρεση της χώρας σε περιοχές, επαρχίες και δήμους. Σε αντίθεση με τα άλλα ευρωπαϊκά Συντάγματα, το Σύνταγμα της Ιταλίας περιέχει λεπτομερείς διατάξεις για την οργάνωση, λειτουργία και τις αρμοδιότητες των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Η διαδικασία της μεταρρύθμισης, που άρχισε τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1990, έφερε μια σημαντική αλλαγή στη χρηματοδότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτή ήταν η εισαγωγή του περιφερειακού φόρου παραγωγικής δραστηριότητας. Επιπλέον, η οικονομική ανεξαρτησία των κοινοτήτων έγινε πιο ουσιαστική με την εισαγωγή ενός τοπικού φόρου ακίνητης περιουσίας το 1993 (Chandler, 2003).

Οι περιφέρειες της Ιταλίας ανέρχονται σήμερα σε 20, οι νομοί ανέρχονται σε 96, οι μητροπολιτικές περιοχές σε 8 και οι δήμοι ανέρχονται σε 8.101 (Αθανασόπουλος, 2000).

Η Ισπανία είναι ένα αποκεντρωμένο ενιαίο κράτος και διοικητικά διαιρείται σε 8.111 δήμους, 50 επαρχίες (Β' βαθμός αυτοδιοίκησης) και σε 17 αυτόνομες κοινότητες και 2 αυτόνομες πόλεις (Ceuta & Melilla) σε περιφερειακό επίπεδο (Μπαμπαλιούτα, 2004).

Η Πορτογαλία διαιρείται σε τοπικό επίπεδο σε 4.241 ενορίες και 308 δήμους, σε ενδιάμεσο επίπεδο διαιρείται σε 18 διαμερίσματα που διοικούνται από έπαρχους και σε περιφερειακό επίπεδο διαιρείται σε 2 αυτόνομες περιφέρειες (Acores & Madeira).

Η Μάλτα καθιέρωσε το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το 1993, θεσπίζοντας το πλαίσιο για τη δημιουργία τοπικών συμβουλίων. Πα-

ράλληλα, διαίρεσε τη χώρα σε τρεις γεωγραφικές περιφέρειες, στις οποίες περιλαμβάνονται 68 τοπικές αρχές-δήμοι.

Στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, οι τοπικοί θεσμοί, όπως και όλα τα χαρακτηριστικά των μετα-σοσιαλιστικών κοινωνιών, έχουν υποστεί σημαντικές μεταβολές από τη δεκαετία του 1990 μέχρι σήμερα. Την περίοδο αυτή, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης έχει βρεθεί μέσα σε ένα περιβάλλον διαρκών αλλαγών (Καφαντάρη, 2005).

Η Σλοβενία είναι πλήρες μέλος της ΕΕ από το 2007 και διοικητικά διαιρείται σε 58 κρατικές διοικήσεις σε επίπεδο περιφέρειας και σε 210 δήμους σε τοπικό επίπεδο.

Η Βουλγαρία αποτελεί από το 2007 πλήρες μέλος της ΕΕ. Η πολιτική και οικονομική κατάσταση της χώρας μπορεί να χαρακτηριστεί σταθερή με θετικές προοπτικές ανάπτυξης στο μέλλον. Στο Σύνταγμα που ψηφίστηκε το 1991, υιοθετείται το σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γίνονται οι πρώτες δημοκρατικές εκλογές. Το Σύνταγμα προβλέπει δύο επίπεδα διοικητικής διαίρεσης της χώρας, τους δήμους και τις περιφέρειες. Στη Βουλγαρία, οι δήμοι ανέρχονται σε 287 και οι περιφέρειες ανέρχονται σε 6. Επιπλέον, υπάρχουν 28 διοικητικά διαμερίσματα (Καφαντάρη, 2005).

Η Ρουμανία επίσης αποτελεί πλήρες μέλος της ΕΕ μετά τη διεύρυνση της ένωσης το 2007. Όσον αφορά τη διοικητική διαίρεση της χώρας, η επικράτεια χωρίζεται σε επαρχίες, δήμους και κοινότητες, όπου οι επαρχίες περιλαμβάνουν μια πόλη πρωτεύουσα και πολλούς άλλους δήμους και κοινότητες. Ακολούθως με τη διοικητική διαίρεση του 1998, η Ρουμανία χωρίστηκε σε 42 επαρχίες (όπου περιλαμβάνεται και ο Δήμος του Βουκουρεστίου), 262 δήμους και 2.686 κοινότητες.

Η Κύπρος, σε τοπικό επίπεδο διαιρείται σε 33 δήμους και 286 κοινότητες. Σε περιφερειακό επίπεδο διαιρείται σε 6 επαρχίες, όπου υπάρχουν η περιφερειακή επιτροπή με επικεφαλής τον έπαρχο (Καφαντάρη, 2005).

Όσον αφορά το οικονομικό πλαίσιο, ήδη από την αρχή της δεκαετίας του '80, ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βρίσκεται στην ημερήσια διάταξη των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών. Στα ανατολικά ευρωπαϊκά κράτη, ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνδέεται με την αναδιοργάνωση της κοινωνίας συνολικά. Στα δυτικά ευρωπαϊκά κράτη, η πιο ριζοσπαστική μεταρρύθμιση έγινε με πρωτο-

βουλία της Μεγάλης Βρετανίας η οποία επηρέασε έκτοτε την υπόλοιπη Ευρώπη. Η μεταρρύθμιση αυτή διευκολύνθηκε από την παθητική στάση των συνδικάτων, τη διάβρωση του γραφειοκρατικού συστήματος και την αναγκαιότητα να ενσωματωθούν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οικονομία. Οι νέες ρυθμίσεις αφορούσαν κυρίως στην εκπαίδευση, στα μέσα μεταφοράς και στην ίδρυση θεσμών, οι οποίοι θα ήταν εναρμονισμένοι με τους όρους του ανταγωνισμού της αγοράς και θα λειτουργούσαν έτσι ως εργαλεία των νέων υπηρεσιών της αγοράς (Μπρενέρ, 2002).

Οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης αρχικά επηρεάστηκαν από το βρετανικό μοντέλο, αναπτύσσοντας αρκετούς νεωτερισμούς. Κράτη όπως η Ιρλανδία, η Γερμανία, η Σουηδία, η Ολλανδία και η Δανία μετεξέλιχσαν το διοικητικό τους σύστημα, ιδρύοντας τον θεσμό των ανεξάρτητων τοπικών εκπροσώπων στις τοπικές βουλευτικές συνελεύσεις.

Στη Νότια Ευρώπη, τα κράτη και οι συνεταιρισμοί έρχονται καταρχήν σε αντιπαράθεση με την αναγκαιότητα επαναπροσδιορισμού των πολιτικών όπως επιβάλλεται από τα κριτήρια της οικονομικής σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Οι πολίτες των περιφερειών και των πόλεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιλαμβάνονται την ευρωπαϊκή ενοποίηση ως πλεονέκτημα και ταυτόχρονα ως απειλή. Αναγνωρίζουν την αξία της ευρωπαϊκής συνεργασίας, που επιτρέπει τη διερεύνηση του εθνικού τους ορίζοντα μέσω της ανάπτυξης επαφών στα πλαίσια των εταιρικών σχέσεων, καθώς και της απόκτησης νέων εμπειριών. Είναι κατανοητό, ακόμα και στον κάτοικο της πιο απομακρυσμένης περιφέρειας, ότι χάρη στους κοινοτικούς πόρους από τα διαρθρωτικά ταμεία και άλλες κοινοτικές πρωτοβουλίες υλοποιούνται σχέδια που διαφορετικά δεν θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν. Οι δράσεις αυτές συμβάλλουν σημαντικά στην άνοδο του επιπέδου ευημερίας στα κράτη-μέλη, στις περιφέρειες και στις κοινότητες τους (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Οι πόροι των τοπικών αρχών υπάγονται σε μια από τις ακόλουθες μεγάλες κατηγορίες:

- Πρόσοδοι από την παροχή αγαθών και υπηρεσιών
- Φορολογικά έσοδα από επιχειρήσεις και νοικοκυριά
- Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις από το κεντρικό κράτος, την ΕΕ και άλλα επίπεδα τοπικών αρχών (Γκέκας και Μήτσου, 2010).

	Πρωτο- βάθμια	Δευτερο- βάθμια	Τριτο- βάθμια	Μ.Ο. κατοίκων ανά Δήμο
Αυστρία	2.358			3.400
Βέλγιο	589	10		17.400
Κύπρος	177			1.800
Τσεχία	6.248	14		1.600
Δανία	270	14		19.400
Εσθονία	227			5.600
Φινλανδία	432			11.700
Γαλλία	36.784	96	22	1.600
Γερμανία	12.431	323		5.900
ΕΛΛΑΔΑ	325	13		33.830
Ουγγαρία	3.145	19		3.200
Ιρλανδία	85	29	8	44.900
Ιταλία	8.101	103	20	7.100
Λετονία	527	26		4.300
Λιθουανία	61			60.500
Λουξεμβούργο	116			3.700
Μάλτα	68			5.800
Ολλανδία	458	12		33.500
Πολωνία	2.478	314	16	15.500
Πορτογαλία	308			36.000
Σλοβακία	2.891	8		1.900
Σλοβενία	210			10.300
Ισπανία	8.110	50	17	4.900
Σουηδία	290	20		30.800
Ηνωμένο Βασίλειο	404	34		135.700

Πίνακας 1.

Η Διάρθρωση της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης

[Πηγή: ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, 2010]

4.2.1. Μητροπολιτική Διακυβέρνηση στην Ευρώπη

Η ευρωπαϊκή και διεθνής εμπειρία είναι ιδιαίτερα πλούσια σε παραδείγματα μητροπολιτικών θεσμών, οι οποίοι ωστόσο παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους ως προς την πολιτικο-διοικητική δομή,

τις σχέσεις με τα άλλα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης, το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων κ.ά.

Μπορούν να διακριθούν τρεις βασικοί τύποι πολιτικο-διοικητικής οργάνωσης (Γετίμης και Καυκαλάς, 2003):

1. Μητροπολιτική περιφέρεια. Πρόκειται για τη δημιουργία αποσυγκεντρωμένου μητροπολιτικού θεσμού σε επίπεδο περιφέρειας, ο οποίος διοικείται από στελέχη της κρατικής διοίκησης και αποτελεί σημαντικό θεσμό του κεντρικού κράτους με σκοπό την εύρυθμη λειτουργία των μητροπολιτικών περιοχών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συμμετοχή και εκλεγμένων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο συμβούλιο της μητροπολιτικής περιφέρειας διαμορφώνει ένα μικτό σύστημα διοίκησης το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει προβλήματα της μητροπολιτικής περιφέρειας, που αδυνατούν να επιλυθούν στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και απαιτούν οριζόντιες πολιτικές άσκησης μητροπολιτικών λειτουργιών. Αυτός ο τύπος μητροπολιτικής οργάνωσης εφαρμόστηκε σε πολλές πόλεις των ΗΠΑ.
2. Μητροπολιτική υπερ-δημαρχία. Πρόκειται για ένα νέο αυτοδιοικητικό θεσμό που δραστηριοποιείται σε μητροπολιτικό επίπεδο και η πολιτική νομιμοποίηση του οποίου προκύπτει από την άμεση εκλογή των οργάνων του (πρόεδρος και μητροπολιτικό συμβούλιο). Η περίπτωση του Λονδίνου στην Αγγλία είναι ενδεικτικό παράδειγμα δημιουργίας ενός επιπρόσθετου αυτοδιοικητικού επιπέδου με σκοπό την άσκηση μητροπολιτικών λειτουργιών στο σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής.
3. Μητροπολιτικός σύνδεσμος. Πρόκειται για τη δημιουργία αυτοδιοικητικού μητροπολιτικού θεσμού με έμμεση όμως έκφραση, καθώς τα όργανά του απαρτίζονται από αιρετούς των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού) της μητροπολιτικής περιοχής. Οι περιπτώσεις της Γαλλίας (Lille), της Γερμανίας (Φρανκφούρτη, Μόναχο), της Φινλανδίας (Ελσίνκι), και της Πορτογαλίας (Λισσαβόνα) αποτελούν αντιπροσωπευτικά παραδείγματα αυτού του τύπου μητροπολιτικής οργάνωσης.

Τα περισσότερα παραδείγματα μητροπολιτικής διακυβέρνησης κινούνται ανάμεσα στις δύο βασικές κατηγορίες, δηλαδή τη μητροπολιτική υπερδημαρχία (δημιουργία ενός ενιαίου μητροπολιτικού ΟΤΑ στην

περιοχή) και τους μητροπολιτικούς συνδέσμους – συνενώσεις των προϋπαρχόντων δήμων της μητροπολιτικής περιοχής (Πρεβελάκης, 2002). Στην πρώτη κατηγορία, ο μητροπολιτικός θεσμός διαθέτει άμεση πολιτική νομιμοποίηση, συγκεκριμένη οικονομική αυτοδυναμία και πολλαπλές αρμοδιότητες, ενώ στη δεύτερη κατηγορία συγκαταλέγονται λιγότερο ισχυρές μορφές μητροπολιτικών διοικήσεων (συντονιστικού χαρακτήρα, διαδημοτικών συνεργασιών), με σχετικά περιορισμένη οικονομική αυτοτέλεια και μη εκτεταμένες μητροπολιτικές αρμοδιότητες. Σε αυτές τις περιπτώσεις, στα μητροπολιτικά συμβούλια συμμετέχουν οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των δήμων της περιοχής, με αποτέλεσμα το όλο σχήμα να διαθέτει μόνον έμμεση πολιτική νομιμοποίηση. Τέλος, οι περιπτώσεις της μητροπολιτικής περιφέρειας, παρά το γεγονός ότι δεν συναντώνται σε πολλές χώρες (μόνο στη Β. Αμερική και τον Καναδά), παρουσιάζουν το συγκριτικό πλεονέκτημα της αμέριστης υποστήριξης από το κεντρικό κράτος, το οποίο εξασφαλίζει και τις προϋποθέσεις (οικονομικές, διοικητικές, τεχνικές) για την επιτυχή άσκηση μητροπολιτικών λειτουργιών.

Συνήθως, οι υφιστάμενες μορφές μητροπολιτικής οργάνωσης δεν εκφράζουν απόλυτα μία από τις τρεις προαναφερόμενες κατηγορίες (ιδεοτύπους), αλλά αντίθετα δανείζονται στοιχεία και από τις τρεις. Παρατηρούνται έτσι σχήματα τα οποία εκκινούν με τη μορφή απλής διαδημοτικής συνεργασίας για να προσλάβουν εν συνεχεία τη μορφή μητροπολιτικού συνδέσμου ή και υπερ-δημαρχίας. Σημειώνεται περαιτέρω ότι η μητροπολιτική διακυβέρνηση δεν περιορίζεται στη δημιουργία σχημάτων διοίκησης των μητροπολιτικών περιοχών, αλλά ενσωματώνει σε κάθε περίπτωση σχέσεις ουσιαστικής συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ της μητροπολιτικής περιοχής, των κρατικών φορέων, της κοινωνίας των πολιτών και του ιδιωτικού τομέα (Χλέπας, 2007).

4.3. Οι αρμοδιότητες των οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Την τελευταία περίοδο παρατηρείται σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες μία πολιτική αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος και μεταφοράς τους στην ΤΑ. Η μεταφορά αυτή άλλες φορές συνοδεύεται με τους απαραίτητους χρηματοδοτικούς πόρους και άλλες όχι. Οι

περισσότεροι ευρωπαϊκοί ΟΤΑ, πάντως, είναι δυσαρεστημένοι με αυτές τις μεταβιβάσεις και ισχυρίζονται ότι οι μεταφερόμενοι χρηματοδοτικοί πόροι δεν καλύπτουν ούτε το κόστος ούτε τη ζήτηση, τόσο σε ποιοτικό όσο και σε ποσοτικό επίπεδο, των νέων αρμοδιοτήτων-υπηρεσιών που καλούνται να προσφέρουν στους δημότες, μιας και γενική αρχή είναι ότι η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων πραγματοποιείται για να προσφέρει καλύτερης ποιότητας και ποσότητας υπηρεσίες στους δημότες. Οι πολιτικές αυτές δεν είναι τυχαίες και δημιουργούν ανισορροπίες και μεγάλες συζητήσεις με δεδομένη την οικονομική συγκυρία και ιδιαίτερα τη δημοσιοοικονομική κατάσταση των κρατών-μελών της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο δεν είναι τυχαίο ότι το τελευταίο σεμινάριο του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών στη Στουτγάρδη (4/7/2005) είχε τίτλο: «*Η χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών πόλεων και περιφερειών. Αυτοδιοίκηση ή νέα εξάρτηση;*».

Οι τομείς που παρατηρούνται μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην ΤΑ είναι κυρίως η υγεία, η κοινωνική αλληλεγγύη και το περιβάλλον. Οι περισσότερες πλέον ευρωπαϊκές ΤΑ διαχειρίζονται την πρωτοβάθμια υγειονομική περίθαλψη όπως επίσης και τα ζητήματα προληπτικής ιατρικής. Η παιδική μέριμνα, η φροντίδα των ηλικιωμένων και η στήριξη των κοινωνικά ευαίσθητων ομάδων είναι πλέον αρμοδιότητα της ευρωπαϊκής ΤΑ. Τέλος, το περιβάλλον (δομημένο ή φυσικό) και ιδιαίτερα η προστασία του κατά ένα μεγάλο μέρος της ανήκει στην αρμοδιότητα των ευρωπαϊκών δήμων.

Είναι χαρακτηριστικό ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρούνται μεταβιβάσεις και νέων αρμοδιοτήτων προς την ΤΑ. Στη Γαλλία η πλήρης σχεδόν ευθύνη για την τήρηση της δημόσιας τάξης στις πόλεις ανήκει στην ΤΑ.

Οι αρμοδιότητες της ΤΑ ασφαλώς και συσχετίζονται με τις οικονομικές δυνατότητες και την ευκολία πρόσβασης σε χρηματοδοτικούς πόρους. Παράλληλα, όμως, αποτελούν ένα σημαντικό δείκτη αποκέντρωσης και αποτελεσματικότητας του κράτους.

		Dis- tricts*	Coun- ties	GLA**	
Ελλάδα					
Μ. Βρετανία					
Σουηδία					
Ισπανία			2		
Πορτογαλία					
Ολλανδία					
Λουξεμβούργο					
Ιρλανδία					
Ιταλία					
Γερμανία					
Γαλλία					
Φιλανδία					
Δανία					
Βέλγιο					
Αυστρία					
Γραφείο ληξιαρχείων					
Νόμος και τάξη					
Πυροσβεστική					
Χορική ανάπτυξη, Πολεο- δομικός σχεδιασμός					
Υδρευση, Αποχέτευση					
Οικιακά απορρίμματα					
Διανομή ενέργειας					
Αστικές μεταφορές					
Δρόμοι					
Πάρκα και κήποι					
Κατοικία					
Υγειονομική περίθαλψη					
Κοινωνικές υπηρεσίες					
Εκπαίδευση					
Πολιτισμός					
Αθλητισμός και ελεύθερος χρόνος					
Οικονομική ανάπτυξη					
Δραστηριότητες εμπορι- κών συναλλαγών					
Άλλες					

Πίνακας 2.
Αρμοδιότητες
πρωτοβάθμιων
ΟΤΑ στην ΕΕ
[Πηγή: Dexia, 2004]

Τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από τον Πίνακα 2 είναι (Dexia, 2004):

- α) Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει σημαντικές αρμοδιότητες. Η ελληνική ΤΑ παραμένει από τις πιο φτωχές από την άποψη των αρμοδιοτήτων.
- β) Οι βασικές αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η παραγωγή και παροχή δημόσιων αγαθών και ιδιαίτερα Τοπικών Δημόσιων Αγαθών. Σε πολλές χώρες παρατηρείται μία κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανάλογα με τη χωρική ακτίνα δράσης του Τοπικού Δημόσιου Αγαθού. Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα της εκπαίδευσης που η πρωτοβάθμια ανήκει στην ΤΑ, η δευτεροβάθμια στην περιφερειακή και η τριτοβάθμια στο κεντρικό κράτος.
- γ) Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αρμοδιότητες των μητροπολιτικών πόλεων που επεκτείνονται σε δραστηριότητες όπως ο χωροταξικός σχεδιασμός της μητροπολιτικής ζώνης, η πολιτιστική κληρονομιά και η οικονομική ανάπτυξη.
- δ) Ένα επίσης ενδιαφέρον σημείο από την ευρωπαϊκή εμπειρία είναι ότι στην Ισπανία οι δήμοι ανάλογα με το πληθυσμιακό τους μέγεθος έχουν διαφορετικές αρμοδιότητες. Έχει γίνει αποδεκτή, δηλαδή, η ΤΑ τεσσάρων ταχυτήτων με τους μεγάλους δήμους να διαχειρίζονται θέματα όπως για παράδειγμα οι αστικές συγκοινωνίες.
- ε) Σημαντικό μερίδιο στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών κρατικών βαθμίδων έχουν οι υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης και πρόνοιας.

5. ΝΕΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

5.1. Εισαγωγή

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) σήμερα έχουν αναλάβει –και οι πολίτες απαιτούν από αυτούς– ουσιαστικότερο ρόλο για την εξυπηρέτηση των αναγκών της τοπικής κοινωνίας. Ένας σύγχρονος ΟΤΑ πρέπει να δραστηριοποιείται τόσο σε παραδοσιακούς όσο και σε νέους τομείς, όπως:

- Η οικονομική ανάπτυξη και η απασχόληση
- Η προστασία του περιβάλλοντος
- Η βελτίωση των υποδομών και η αναβάθμιση της ποιότητας ζωής
- Η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών
- Η αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου των πολιτών, σε τομείς όπως ο αθλητισμός και οι πολιτιστικές δραστηριότητες.

Είναι όμως προφανές ότι για να ανταποκριθεί στον νέο αυτό ρόλο, η Τοπική Αυτοδιοίκηση χρειάζεται πρόσθετους πόρους που δεν μπορούν, κατά κανόνα, να καλυφθούν μόνο από τις εθνικές ή κοινοτικές επιχορηγήσεις και τα τακτικά έσοδα ή τη συνεισφορά της τοπικής κοινωνίας, μέσω των κατά περίπτωση καταβαλλόμενων τελών.

Προκύπτει, επομένως, η ανάγκη προσφυγής και σε άλλες πηγές χρηματοδότησης, δηλαδή σε άλλα χρηματοοικονομικά εργαλεία, όπως ο δανεισμός, η εμπορική εκμετάλλευση της δημοτικής περιουσίας, το leasing, η αξιοποίηση της μεθόδου των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, τα δημοτικά ομόλογα κ.ά.

5.2. Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)

Ξεκινώντας από τη Βρετανία στα μέσα της δεκαετίας του 1980 αλλά κυρίως, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι ΣΔΙΤ (Public Private Partnerships - PPP) αποκτούν στρατηγική σημασία στην κατασκευή

δημόσιων έργων και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών σε μια σειρά χωρών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδος (π.χ., Αττική Οδός και Αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος).

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο οικονομικής ανάπτυξης μιας και βοηθούν, από τη μια μεριά, στην κατασκευή και τη διαχείριση δημόσιων έργων και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών με αποτελεσματικό τρόπο και, από την άλλη, απελευθερώνει κρατικούς πόρους ελαφρύνοντας τα ελλείμματα του προϋπολογισμού.

Στη χώρα μας μέχρι πρόσφατα, η δημιουργία τέτοιων συμπράξεων αντιμετώπιζε το πρόβλημα της έλλειψης ενός πλήρους θεσμικού πλαισίου που να διέπει τις συμπράξεις αυτές. Παρά ταύτα, η ψήφιση του νομοσχεδίου για τις ΣΔΙΤ δεν σημαίνει και αυτόματα επίλυση των προβλημάτων που μπορεί να αντιμετωπίσουν οι ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.

Ως ΣΔΙΤ ορίζονται οι συμπράξεις μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα στην ανάπτυξη υποδομών και παροχής υπηρεσιών. Βέβαια στη χώρα μας οι ΣΔΙΤ είναι νομικά πρόσωπα με συνεταίρους δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, ενώ στο εξωτερικό ο όρος PPP περιέχει διάφορες μορφές συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Τα κύρια χαρακτηριστικά τους είναι (Grimsey and Lewis, 2004):

- Μακροπρόθεσμη συνεργία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα
- Συμβάσεις για την παροχή υπηρεσιών, όχι για την παροχή παγίων
- Χρηματοδότηση όλου ή μέρους του κόστους από τον ιδιωτικό τομέα
- Πληρωμές ανάδοχου συνδεδεμένες με την παροχή της υπηρεσίας κατά τη διάρκεια λειτουργίας
- Ενιαία προσέγγιση του έργου για όλη την οικονομική ζωή
- Βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Ως λόγοι εφαρμογής των PPP μπορούν να θεωρηθούν οι εξής (Grimsey and Lewis, 2004):

Δημοσιονομικοί

- περιορισμός δημόσιων δαπανών
- προσέλευση ιδιωτικών κεφαλαίων στην υλοποίηση αναπτυξιακών έργων
- αξιοποίηση δημόσιων πόρων για λοιπές κοινωνικές δραστηριότητες.

Συνέργιες

- επιτυγχάνονται συνεργίες από την ενιαία προσέγγιση του σχεδιασμού, της κατασκευής, της συντήρησης και της λειτουργίας.

Μακρόχρονη ευθύνη

- ο ιδιωτικός τομέας από απλό κατασκευαστή μετατρέπεται σε μακροχρόνιο φορέα υπηρεσιών
- η ευθύνη του ιδιωτικού τομέα παρατείνεται για μακροχρόνιο διάστημα

5.2.1. Ορισμοί

Ο όρος «Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» αναφέρεται γενικά σε διαφορετικές μορφές συνεργασίας των δημόσιων αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων και πρακτικών που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας (McQuaid and Christy, 1999).

Είναι συμβάσεις κατά κανόνα μακροχρόνιες, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού φορέα με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Ο όρος «σύμπραξη» καλύπτει ένα μεγάλο εύρος από ιδέες και πρακτικές ενώ χρησιμοποιείται για την περιγραφή ποικίλων τύπων σχέσεων μεταξύ φορέων σε πληθώρα συνθηκών και χωρών αντίστοιχα. Πράγματι, θα μπορούσε να πει κάποιος ότι υπάρχει ένα άπειρο εύρος συμπράξεων ως μεθόδων, στο βαθμό που οι συμπράξεις μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα περιορίζονται μόνο από τη φαντασία, ενώ οι αρμόδιοι στο δημόσιο τομέα αντιμετωπίζουν το θέμα με καινοτόμες ιδέες και προσεγγίσεις (Lyons & Hamlin, 1991).

Στις συμπράξεις πραγματοποιείται μία σειρά από υποθέσεις εργασίας, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του ορισμού γι' αυτές (Dutz et al, 2006):

- Γίνεται η υπόθεση της επίτευξης συνεργιών κάθε είδους θεωρώντας ότι το συνολικό άθροισμα των επιμέρους μερών-τμημάτων είναι σημαντικά μεγαλύτερο από αυτά.
- Η σύμπραξη περιλαμβάνει την ανάπτυξη και την παροχή μιας υπηρε-

σίας στο πλαίσιο της εφαρμογής μίας στρατηγικής ή της υλοποίησης μιας ομάδας έργων με αντίστοιχη λειτουργία τους χωρίς ωστόσο την εμπλοκή των αντίστοιχων φορέων εξίσου σε όλα τα στάδια της σύμπραξης.

- Θεωρητικά στις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ο δημόσιος τομέας δεν επιδιώκει καθαρά εμπορικούς στόχους.
- Συνεπώς ένα βασικό κριτήριο για τη σύμπραξη αποτελεί η ύπαρξη μιας κοινωνικής σύμπραξης (η οποία δεν περιλαμβάνει καθαρά εμπορικές συναλλαγές).

Επιπρόσθετα οι συμπράξεις περιλαμβάνουν τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων μερών, δηλαδή την από κοινού ανάληψη εργασιών ή ενεργειών, κάτι που σε όρους δημόσιας πολιτικής μεταφράζεται ως συνεργασία μεταξύ ατόμων ή οργανισμών του ιδιωτικού ή δημόσιου τομέα με στόχο το κοινό συμφέρον (Holland, 1984). Ο Harding (1990) παρέχει ένα ανάλογο γενικό ορισμό των ΣΔΙΤ ως κάθε ενέργειας η οποία βασίζεται στη συμφωνία δύο μερών του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα, συμβάλλοντας με κάποιο τρόπο στη βελτίωση της αστικής οικονομίας όπως και της ποιότητας ζωής (Harding, 1990). Ο Bailey (1994) παρέχει με τη σειρά του τον ακόλουθο ορισμό για τα ΣΔΙΤ ως «κινητοποίηση ενός συνασπισμού συμφερόντων περισσότερο από έναν κλάδο της οικονομίας με στόχο την προετοιμασία, επίβλεψη και εφαρμογή μιας συμφωνηθείσας στρατηγικής για την οικονομική ανάπτυξη μιας περιοχής (Bailey, 1994).

Λαμβάνοντας υπόψη την πλευρά της οικονομικής ανάπτυξης ο Sellgren (1990) θεωρεί τις συμπράξεις ως μία από κοινού προσπάθεια υλοποίησης έργων – παροχής υπηρεσιών με την εμπλοκή ή τη χρηματοδότηση από περισσότερους από ένα φορείς. Ο Bennett & Krebs (1994) αντίστοιχα επισημαίνουν τους κοινούς στόχους των φορέων και ορίζει τη σύμπραξη ως τη συνεργασία μεταξύ φορέων, οι οποίοι έχουν συμφωνήσει προηγουμένα να εργαστούν από κοινού για την επίτευξη συγκεκριμένων οικονομικών και αναπτυξιακών στόχων.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, μία από τις τρεις αρχές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις προδιαγραφές της χάραξης αναπτυξιακής πολιτικής ήταν «η ανάπτυξη συμπράξεων με την εμπλοκή όλων των μερών και κύρια των περιφερειακών οργάνων διοίκησης» (CEC, 1987). Επιπρόσθετα παρέχεται και εξειδίκευση της σύμπραξης ως η στενή συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εμπλεκόμενων κρα-

τών-μελών όπως και εκείνων των αρχών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό ή άλλο επίπεδο με κάθε εμπλεκόμενο να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα στην επίτευξη ενός κοινού στόχου (CEC, 1987).

5.2.2. Πλεονεκτήματα

Τα πλεονεκτήματα από τη χρήση αυτών των συμπράξεων είναι πολλά. Για ορισμένα έργα κρίνεται απαραίτητη η χρήση αυτών, όπως είναι οι υποδομές σε νοσοκομεία και σε σχολεία που μπορούν να κατασκευασθούν και να συντηρούνται με ιδιωτικά κεφάλαια. Το Δημόσιο αναλαμβάνει την αποπληρωμή τους σε βάθος χρόνου και την παρακολούθηση της τήρησης των όρων των συμβατικών υποχρεώσεων. Έτσι, επιτυγχάνεται η έγκαιρη και αποτελεσματική απόδοση των έργων ή των υπηρεσιών στους πολίτες και προκύπτουν μεγάλα οφέλη για την οικονομία γενικότερα. Φυσικά λόγω της ανάληψης του έργου από τον ιδιωτικό τομέα και επειδή υπάρχουν αυστηρά χρονοδιαγράμματα και ποινικές ρήτρες επιτυγχάνεται η ταχύτερη υλοποίηση των υποδομών και υπηρεσιών. Στην περίπτωση δε που η συντήρηση των έργων αναλαμβάνεται από τον ιδιώτη εξασφαλίζονται ποιοτικότερες υποδομές με μεγαλύτερη λειτουργικότητα σε όλη τη διάρκεια της ζωής του έργου. Σε γενικές γραμμές τα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ συνοψίζονται ως εξής (European Commission, 2008):

- Μείωση του κόστους κατασκευής και διαχείρισης των έργων
- Χρήση ιδιωτικών μέσων σε τομείς που το Δημόσιο αδυνατεί
- Η χρήση και η εκμετάλλευση της εμπειρίας, της τεχνογνωσίας και των πόρων ιδιωτικών φορέων σε συνεργασία με δημόσιους φορείς αποτελεί μία λύση για την αποτελεσματική εκτέλεση έργων και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες
- Αποτελεσματικός κεντρικός έλεγχος και συντονισμός
- Αποτελεσματική διαχείριση των ανθρώπινων πόρων
- Εκπαίδευση στην ορθολογική χρήση ενεργειακών πόρων
- Οικονομικότερη κατασκευή για το Δημόσιο
- Οι φορείς αναπτύσσουν καινοτομίες και νέες δημιουργικές δραστηριότητες με προβλέψιμα έσοδα και οικονομική σταθερότητα
- Έγκαιρη και πλήρης ενημέρωση των αρμόδιων κάθε φορά υπουργών

για τα εγκεκριμένα έργα ΣΔΙΤ, που έχουν σαν αποτέλεσμα την ταχεία επίλυση τυχόν προβλημάτων

- Διευκόλυνση διαδικασιών ανάθεσης της σύμβασης ΣΔΙΤ λόγω του συντονισμού που παρέχει η Διυπουργική Επιτροπή αλλά και της υποστήριξης της Ειδικής Γραμματείας
- Ευελιξία και σαφήνεια νομικού πλαισίου.

Σημαντικό στοιχείο είναι ότι οι συμπράξεις μπορούν να βελτιώσουν την οικονομική αποδοτικότητα (value for money) των πόρων του δημόσιου τομέα κατά την παροχή υπηρεσιών (Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2006), λόγω:

- Καλύτερης κατανομής των κινδύνων, με την ανάληψή τους από τα μέρη εκείνα (δημόσιος-ιδιωτικός τομέας), που είναι σε θέση να τους διαχειρισθούν καλύτερα.
- Ισχυρότερων κινήτρων δράσης, καθώς οι μελλοντικές πληρωμές του έργου συνδέονται άμεσα με την απόδοση του ιδιωτικού φορέα κατά τη φάση λειτουργίας του έργου.
- Σαφούς οριοθέτησης των αναγκών του Δημοσίου, με το σχεδιασμό και την κατασκευή υποδομών που θα προωθούν μακροπρόθεσμα την όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική χρήση των έργων.
- Της εξασφάλισης ότι τα έργα εξυπηρετούν πλήρως το σκοπό τους και αυστηρώς μόνον αυτόν, χωρίς να ακολουθούν πλέον την τάση «γιγαντώσης» και υπερβολικών δαπανών σε νέα έργα, όπως συνέβαινε στο παρελθόν.
- Της σαφέστερης εστίασης στις διαφορετικές ευθύνες του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα που θα αντικατοπτρίζει με ακρίβεια την καλύτερη και αποδοτικότερη κατανομή αρμοδιοτήτων και κινδύνων μεταξύ τους. Έτσι, ο δημόσιος τομέας μπορεί να εστιάσει στο ποιες υπηρεσίες θα πρέπει να παρασχεθούν, αφήνοντας τον ιδιωτικό τομέα να εξετάσει το πώς αυτές θα πρέπει να υλοποιηθούν.
- Της διατήρησης του εμπορικού κινήτρου του ιδιωτικού τομέα για αποτελεσματικότητα σε όλη τη διάρκεια του σχεδιασμού, της κατασκευής, της συντήρησης και της λειτουργίας του έργου.
- Της αποτελεσματικής χρήσης των υποδομών, με τη δυνατότητα εμπορικής εκμετάλλευσής τους από τον ιδιώτη φορέα.
- Της επίτευξης οικονομίας κλίμακας με την ομαδοποίηση ομοειδών

έργων σύμπραξης, όταν διαμοιράζεται η χρήση στοιχείων πάγιου κεφαλαίου.

- Του σχεδιασμού του έργου με τρόπο που να διατηρείται η αξία του μέχρι το τέλος της σύμβασης, καθώς και η δυνατότητα εναλλακτικής χρήσης του μετά την εκπνοή του συμβολαίου.
- Της προοπτικής περισσότερων και καλύτερης ποιότητας έργων. Εάν με τις συμφωνίες αυτού του τύπου υπάρξει οικονομικό πλεόνασμα που δεν θα υπήρχε με τους συμβατικούς τρόπους προμήθειας και χρηματοδότησης, μπορούν να απελευθερωθούν πόροι για νέα έργα.
- Της δυνατότητας, μέσω κοινοπραξιών διαφόρων μορφών, προώθησης έργων που δεν θα μπορούσε να αναλάβει οικονομικά ο δημόσιος τομέας μόνος του. Οι ΣΔΙΤ προσφέρουν επίσης την ευκαιρία στο κράτος να προγραμματίσει καλύτερα τις δαπάνες του.
- Της ταχύτερης έναρξης της λειτουργίας των έργων που γίνονται μέσω ΣΔΙΤ, καθώς η ροή πληρωμών ξεκινά με την έναρξη της λειτουργίας, σε αντίθεση με το συμβατικό τρόπο πληρωμής.

5.2.3. Πεδία Εφαρμογής

- Μελέτη και κατασκευή χώρων στάθμευσης
- Μελέτη και κατασκευή επιχειρηματικών-εμπορικών κέντρων & εμπορευματικών σταθμών
- Δημιουργία βιομηχανικών-βιοτεχνικών-τεχνολογικών πάρκων
- Δημιουργία ενεργειακών υποδομών
- Ανάπτυξη και δημιουργία αθλητικών, πολιτιστικών, εκθεσιακών, συνεδριακών και εκπαιδευτικών χώρων
- Ενίσχυση εναλλακτικού τουρισμού (ιαματικός, χειμερινός-ορεινός, θερινός, θεματικός κ.λπ.)
- Ενίσχυση συμβατικού τουρισμού
- Κατασκευή και λειτουργία χώρων ελλιμενισμού σκαφών αναψυχής
- Ύδρευση-αποχέτευση-απόβλητα
- Αστική-οικιστική ανάπτυξη, ανάπλαση & υποδομές
- Μεταφορές-τηλεπικοινωνίες
- Υποδομές πρωτογενούς τομέα
- Δημοτικές-κοινωνικές υποδομές & υπηρεσίες
- Αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ

Στα έργα αυτά ο ιδιωτικός φορέας μπορεί να αναλάβει την παροχή των εξής υπηρεσιών (Hubner, 2007):

- Σχεδιασμό με βάση συγκεκριμένες προδιαγραφές
- Κατασκευή, είτε με τη μορφή κατασκευής νέων κτιριακών εγκαταστάσεων είτε της ομαδικής ανακαίνισης μεμονωμένων ή ομάδων εγκαταστάσεων μιας συγκεκριμένης περιοχής
- Συντήρηση κτιριακών εγκαταστάσεων
- Συντήρηση του εξοπλισμού του κτιρίου
- Εστίαση (γεύματα που να πληρούν τις συμφωνηθείσες διατροφικές προδιαγραφές)
- Στάθμευση αυτοκινήτων
- Συντήρηση του περιβάλλοντος χώρου των κτιρίων
- Ασφάλεια
- Υπηρεσίες καθαριότητας.

5.2.4. Κατηγορίες ΣΔΙΤ

Για τα έργα ΣΔΙΤ γίνεται η ακόλουθη διάκριση (Yescombe, 2007):

- ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου, στις οποίες η σύμβαση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς. Καλύπτει τις διάφορες ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα μικρότερης ή μεγαλύτερης σπουδαιότητας στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα, καθήκοντα στα οποία είναι δυνατόν να περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση, η υλοποίηση, η ανακαίνιση ή η εκμετάλλευση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας. Στον τύπο αυτό ανήκει ένα από τα πιο γνωστά μοντέλα το οποίο συχνά ονομάζεται «μοντέλο παραχώρησης» και για το οποίο θα γίνει περαιτέρω ανάλυση στη συνέχεια.
- ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου, στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον εταίρο του δημόσιου τομέα και από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα. Αποστολή του κοινού φορέα είναι να μεριμνά για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινού. Στα κράτη-μέλη, οι δημόσιες αρχές προσφεύγουν ενίοτε σε δομές αυτού του είδους, ιδίως για τη διαχείριση δημόσιων

υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Η άμεση συνεργασία του εταίρου του δημόσιου τομέα με τον εταίρο του ιδιωτικού φορέα που έχει νομική προσωπικότητα επιτρέπει στον εταίρο του δημόσιου τομέα να διατηρήσει ένα σχετικά υψηλό επίπεδο ελέγχου των εργασιών το οποίο μπορεί να προσαρμόζει κατά διαστήματα ανάλογα με τις περιστάσεις μέσω της παρουσίας του στη μετοχική ομάδα και τα διοικητικά όργανα του κοινού φορέα. Δίνει επίσης τη δυνατότητα στον εν λόγω εταίρο να αναπτύξει τη δική του εμπειρία όσον αφορά την εκμετάλλευση της σχετικής υπηρεσίας υποστηριζόμενος συγχρόνως από έναν εταίρο του ιδιωτικού τομέα.

Τα έργα ΣΔΙΤ επίσης διακρίνονται σε ανταποδοτικά ή μη

- Ως ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευσή τους (με είσπραξη λ.χ. διοδίων σε αυτοκινητόδρομο). Έτσι από την εκμετάλλευση αυτή, μέσω της είσπραξης τελών από τους τελικούς χρήστες για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας, οι ιδιωτικοί φορείς αποπληρώνουν την αρχική χρηματοδότηση και προσδοκούν στην εξασφάλιση εύλογου κέρδους. Ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει πέραν του κινδύνου της χρηματοδότησης και κατασκευής και τον κίνδυνο της ζήτησης. Συνήθως αφορά έργα στις μεταφορές, την ενέργεια, το περιβάλλον, τον τουρισμό κ.ά. Άρα ο κίνδυνος είναι υψηλός (high risk) καθώς τα προσδοκώμενα κέρδη εξαρτώνται από τη ζήτηση. Ανάλογα υψηλές είναι βέβαια και οι αποδόσεις του κεφαλαίου.
- Ως μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τους ιδιωτικούς φορείς. Ο ιδιώτης αποπληρώνεται απευθείας από το κράτος, ενώ αναλαμβάνει τους κινδύνους χρηματοδότησης και κατασκευής, όχι όμως και αυτόν της ζήτησης. Αντ' αυτού επιβαρύνεται με τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας. Ο κίνδυνος που αναλαμβάνει ο ιδιώτης είναι χαμηλός (low risk), καθώς δεν εξαρτώνται τα κέρδη από τη ζήτηση, αλλά από τη διαθεσιμότητα. Έτσι τα έσοδα είναι συνάρτηση της τήρησης των προδιαγραφών απόδοσης. Αφορά τα κοινωνικού χαρακτήρα έργα, δηλαδή σχολεία, δημόσιες υπηρεσίες, νοσοκομεία, στρατιωτικές/αστυνομικές/πυροσβεστικές εγκαταστάσεις κ.ά. (Μανικιώτου, 2010).

5.2.5. Τύποι Συμβάσεων

Ακολουθούν οι ορισμοί άλλων τύπων συμβάσεων (Grimsey and Lewis, 2004 και Yescombe, 2007):

- *BOO – Build – Own – Operate*: Τύπος σύμβασης που περιλαμβάνει κατασκευή-κατοχή και λειτουργία μιας υποδομής.
- *BOT – Build – Operate – Transfer*: Τύπος σύμβασης που περιλαμβάνει κατασκευή-λειτουργία και μεταβίβαση μιας υποδομής.
- *BOOT – Build – Own – Operate – Transfer*: Τύπος σύμβασης που περιλαμβάνει κατασκευή-κατοχή-λειτουργία και μεταβίβαση μιας υποδομής. Ουσιαστικά τύπος σύμβασης που αποτελεί συνδυασμό των δύο παραπάνω συμβάσεων.
- *DBFO – Design – Build – Finance – Operate*: Τύπος σύμβασης που περιλαμβάνει μελέτη-κατασκευή-χρηματοδότηση και λειτουργία μιας υποδομής. Σε αυτού του τύπου τη σύμβαση ο ιδιώτης είναι συνήθως ο μοναδικός χρηματοδότης της υποδομής σε όλα τα στάδια. Σε αυτές τις περιπτώσεις η κυριότητα της υποδομής περνάει στον δημόσιο τομέα μετά το πέρας της σύμβασης που διαρκεί πάνω από 25 χρόνια. Τα έσοδα του ιδιώτη προέρχονται είτε απευθείας από τους τελικούς χρήστες είτε από καθορισμένες πληρωμές του Δημοσίου είτε και από τον συνδυασμό των ανωτέρω.
- *DBOM – Design – Build – Operate – Maintenance*: Τύπος σύμβασης που περιλαμβάνει μελέτη-κατασκευή-λειτουργία και συντήρηση μιας υποδομής. Παρόμοια με την προηγούμενη τύπου σύμβαση μόνο που στην περίπτωση αυτή ο ιδιώτης έχει μικρότερο ρόλο όσον αφορά το θέμα της χρηματοδότησης. Οι πληρωμές από το Δημόσιο μπορεί να μην είναι σταθερές αλλά ποσοστιαίες και ανάλογες με τη σωστή ή μη εκπλήρωση της λειτουργίας της υποδομής από τον ιδιώτη.
- *O&M – Operation and Maintenance Contract*: Τύπος σύμβασης που περιλαμβάνει τη λειτουργία και τη συντήρηση μιας υποδομής. Εδώ ο ιδιώτης δεν συμμετέχει καθόλου στη χρηματοδότηση και στην κατασκευή μιας υποδομής παρά έχει μόνο την υπευθυνότητα για τη διαχείριση μιας υπάρχουσας (Yescombe, 2007).
- *Σύμβαση παραχώρησης (έργου ή υπηρεσίας)*: Σύμβαση η οποία διαφέρει από μια σύμβαση δημόσιου έργου στο ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα του εργολήπτη συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα

εκμετάλλευσης, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής. Οι συμβάσεις παραχώρησης διακρίνονται από τις δημόσιες συμβάσεις λόγω του ότι συνεπάγονται μεταβίβαση της ευθύνης εκμετάλλευσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθορίζει τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν οι συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών. Διασαφηνίζει τους κανόνες και τις αρχές που εφαρμόζονται σε αυτού του είδους τις συμβάσεις δυνάμει της Συνθήκης και του παράγωγου δικαίου καθώς και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (4ps operations, 2006 και Guasch, 2004).

5.2.6. Χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ

5.2.6.1. Μεγιστοποίηση της Σχέσης Αξίας – Κόστους (Value for Money)

Η υλοποίηση των ΣΔΙΤ θα πρέπει να έχει ως στόχο τη βέλτιστη αξιοποίηση των χρημάτων των πολιτών και όχι τη λογιστική διαχείριση των επενδύμενων κεφαλαίων. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να μεγιστοποιείται η σχέση αξίας-κόστους στα εν λόγω έργα και στις περισσότερες των περιπτώσεων η «αξία» δεν αποτιμάται μόνο με καθαρά οικονομικά κριτήρια.

Επίσης, τα προς υλοποίηση έργα θα πρέπει να προκηρύσσονται με τέτοιο τρόπο ώστε το συνολικό κόστος της διαπραγμάτευσης και διαχείρισης του Έργου με τη χρήση των ΣΔΙΤ να είναι χαμηλότερο και να μην επιλέγεται η χρήση των ΣΔΙΤ, επειδή δεν υπάρχει βιώσιμη εναλλακτική λύση μέσω των παραδοσιακών τρόπων ανάθεσης των έργων (Μανικιώτου, 2010).

5.2.6.2. Οριοθέτηση των Έργων – Αποδοχή από Τραπεζικά Ιδρύματα (Bankability)

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν στην ουσία επιμερισμό των δημόσιων δαπανών σε πολλαπλές μελλοντικές καταβολές και αριστοποίηση της διαχείρισης των πόρων. Για να επιτευχθεί όμως η συμφωνία ΣΔΙΤ μεταξύ του Δημοσίου και του Αναδόχου για την υλοποίηση ενός Έργου, απαιτείται η αποδοχή του Έργου από το Τραπεζικό Ίδρυμα το οποίο θα το χρηματοδοτήσει, και το οποίο Έργο θα πρέπει να εμπεριέχει όσο το δυνατόν περιορισμένο ρίσκο και προβληματισμό όσον αφορά την καλή εκτέλεση και χρήση

του. Αρωγός σε αυτή την προσπάθεια είναι ο καλός σχεδιασμός των έργων και η τεκμηρίωσή τους αφού αυτά ολοκληρωθούν. Το λάθος που έγινε στη Βρετανία κατά τα πρώτα στάδια χρησιμοποίησης των ΣΔΙΤ, είναι ότι το Δημόσιο ζητούσε από τους ιδιώτες να «υλοποιήσουν» ένα έργο που είχε σχεδιασθεί από το Δημόσιο και όχι να «παραδώσουν» ένα έργο το οποίο θα φέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Για το λόγο αυτό οι φορείς του Δημοσίου θα πρέπει να καταλήγουν στα αποτελέσματα που επιθυμούν να έχουν από την υλοποίηση του κάθε Έργου και στη συνέχεια μέσω της ΣΔΙΤ να διαμορφώνουν τη λύση που θα διασφαλίσει την επίτευξη των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (Μανικιώτου, 2010).

5.2.6.3. Εκτίμηση Μακροπρόθεσμου Κόστους των Έργων

Τα Έργα που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ συνήθως έχουν ένα μακροπρόθεσμο ορίζοντα εκμετάλλευσης. Εκτιμάται ότι το κόστος διαχείρισης μετά την πενταετία μεταβάλλεται σημαντικά σε σημείο που οι ΣΔΙΤ να διαφαίνονται ως κατάσταση «ομηρίας» του φορέα που έχει αναλάβει το κόστος αυτό. Θα πρέπει από τα αρχικά στάδια της εξέτασης της βιωσιμότητας του έργου να εξετασθεί με όσον το δυνατό πιο αντικειμενικά κριτήρια και το μακροπρόθεσμο κόστος του έργου (Μανικιώτου, 2010).

5.2.6.4. Βελτιστοποίηση του Επιμερισμού του Ρίσκου

Η μεταφορά του μεγαλύτερου μέρους του ρίσκου στους ιδιώτες έχει ως αποτέλεσμα είτε τη χρέωση εξαιρετικών αμοιβών είτε την αποδοχή του ρίσκου. Στη δεύτερη περίπτωση υπάρχει ο σημαντικός κίνδυνος να φτάσει ο ιδιώτης, ο οποίος θα αναλάβει το έργο, σε σημείο να μην μπορεί να υλοποιήσει πλήρως το έργο ή να αναγκασθεί να το υλοποιήσει με τρόπο που δεν θα έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Για αυτόν το λόγο χρειάζεται να επιμερίζεται το ρίσκο προς τους ιδιώτες με ορθολογικά κριτήρια ώστε τα έργα των ΣΔΙΤ να έχουν τις περισσότερες πιθανότητες να ολοκληρωθούν και να φέρουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Σε ιδανικές περιπτώσεις το ρίσκο θα πρέπει να μεταφέρεται στον φορέα που έχει τη δυνατότητα να το ελέγξει και να το διαχειρισθεί. Επιπρόσθετα, θα πρέπει, κατά την περίοδο εκμετάλλευσης των υποδομών του Έργου, να

γίνεται από κοινού προγραμματισμός και κατανομή τόσο των ρίσκων όσο και των απολαβών μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών, στο πλαίσιο μίας υγιούς και μακροχρόνιας συνεργασίας (Athias and Saussier, 2007 και Yescombe, 2007).

Άδειες	δημόσιος/ιδιωτικός τομέας
Σχεδιασμός - κατασκευή	ιδιωτικός τομέας
Αρχαιολογικά	δημόσιος τομέας
Χρηματοδότηση	ιδιωτικός/δημόσιος τομέας
Ζήτηση - χρήση	ιδιωτικός/δημόσιος τομέας
Διαθεσιμότητα	ιδιωτικός τομέας
Λειτουργία/Συντήρηση	ιδιωτικός τομέας
Γεγονότα ανωτέρας βίας	δημόσιος τομέας/ιδιωτικός τομέας

Πίνακας 3. *Κατανομή κινδύνων* [Πηγή: Athias and Saussier, 2007]

5.2.6.5. Κτήση των Πνευματικών Δικαιωμάτων των Έργων

Η κτήση των πνευματικών δικαιωμάτων, τα οποία συνοδεύουν συνήθως ειδικά Έργα (π.χ. έργα πληροφορικής κ.ά.), είναι ένας παράγοντας που πρέπει να προσεχθεί ιδιαίτερα κατά την υλοποίηση μίας ΣΔΙΤ.

5.2.6.6. Διάχυση των Έργων σε Τοπικό-Περιφερειακό Επίπεδο

Η εξάπλωση των ΣΔΙΤ μπορεί να επιταχυνθεί εφόσον δοθεί η δυνατότητα να ανατεθούν έργα από δημόσιους φορείς υπό την ευρεία έννοια, συμπεριλαμβανομένων δηλαδή και των ΟΤΑ και σε πεδία όπως η εκπαίδευση με τη χρήση της πληροφορικής κ.ά. Στη Βρετανία η οποία υπήρξε η πρωτοπόρος χώρα όσον αφορά την υλοποίηση ΣΔΙΤ, αυτές άρχισαν ως κεντρική κυβερνητική πρωτοβουλία και εν συνεχεία συνεχίστηκαν σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο με κεντρικό φορέα την τοπική αυτοδιοίκηση και εκτεταμένες εφαρμογές, πέραν των μεταφορών που παραμένουν ο ηγεμονικός τομέας υποδομών και ο δημοφιλέστερος για εφαρμογές ΣΔΙΤ, στον τομέα της Παιδείας, της Υγείας, της Δικαιοσύνης

(π.χ. φυλακές), της Ύδρευσης, των Απορριμμάτων, της Ενέργειας κ.ά. Πρέπει βέβαια να ληφθεί υπόψη ο τύπος των Έργων που επιθυμεί να εκτελέσει ο ιδιωτικός τομέας και να μην εξετασθούν μόνο οι ανάγκες του Δημοσίου, οι οποίες ίσως να μην έχουν την αναμενόμενη ανταπόκριση από τους ιδιωτικούς φορείς (Μανικιώτου, 2010).

5.2.6.7. Βέλτιστη Διαχείριση των ΣΔΙΤ από το Δημόσιο

Οι διαχειριστές των έργων, από την πλευρά του Δημοσίου, θα πρέπει να έχουν αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων και να εστιάζονται στα τελικά αποτελέσματα του έργου και όχι στη διαδικασία υλοποίησης του έργου. Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο σημείο, η επίτευξη των αποτελεσμάτων ενός έργου είναι ο παράγοντας που καθορίζει αν το έργο είναι επιτυχές ή όχι (Μανικιώτου, 2010).

5.2.6.8. Σύσταση Κατάλληλων Ομάδων Εργασίας από το Δημόσιο

Το Δημόσιο, και ειδικότερα το υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, έχει αναλάβει και τον σχεδιασμό των πιλοτικών ΣΔΙΤ, αλλά και τα άλλα εμπλεκόμενα υπουργεία θα πρέπει είτε να οργανώσουν ομάδες εργασίας (Taskforce), οι οποίες να στελεχωθούν με άτομα από τον ιδιωτικό τομέα τα οποία να διαθέτουν τις απαιτούμενες δεξιότητες που είναι αναγκαίες για την υλοποίηση των ΣΔΙΤ, είτε να προσλάβουν Ειδικούς Συμβούλους (Expert Advisers) (Μανικιώτου, 2010).

5.2.7. Διεθνής Εμπειρία

5.2.7.1. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Στις ΗΠΑ οι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί καταλαμβάνουν ένα σημαντικό τμήμα της αγοράς για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών προς τους πολίτες από το 1960 και μετέπειτα. Οι Smith και Lipsky (1993) αναφέρουν ότι τα μισά έσοδα για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προέρχονται από την πολιτεία, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει πληθώρα συμφωνιών και συμβολαίων μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και μη κερδοσκο-

πικών οργανισμών στις ΗΠΑ. Οι συνθήκες αυτές αντικατοπτρίζουν τον μοναδικό τύπο λειτουργίας του κράτους πρόνοιας στις ΗΠΑ.

Σε αυτό το σημείο επισημαίνεται ότι εθελοντικοί μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί προϋπήρχαν της ανάπτυξης του κράτους ως μέσο για από κοινού ανάληψη δράσεων στις ΗΠΑ (Salomon, 1998 και Smith & Lipsky, 1993). Για παράδειγμα, αναφέρεται ότι περισσότερα από τα μισά νοσοκομεία στη χώρα είναι μη κερδοσκοπικά ιδρύματα, ενώ στο χώρο της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας η παρουσία τους είναι και εκεί σημαντική (αποτελούν το 60% των φορέων που παρέχουν ανάλογες υπηρεσίες).

Οι γενικές συμπράξεις μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα θα πρέπει να ιδωθούν κάτω από το πρίσμα της αμερικανικής κοινωνίας, η οποία έχει τα ακόλουθα τρία ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (Smith & Lipsky, 1993):

- Προσωπική ελευθερία, επίσημη ισότητα απέναντι στο νόμο.
- Υψηλά επίπεδα ανοχής για σημαντικές αποκλίσεις και διαφορές αναφορικά με τον προσωπικό πλούτο και την ευημερία του ατόμου σε συνδυασμό με την πίστη για τη δυνατότητα προσωπικής βελτίωσης και υπευθυνότητας (ή διαφορετικά η επίτευξη του «Αμερικανικού Ονείρου» από κάθε πολίτη της χώρας).
- Η πίστη ότι το μοντέλο λειτουργίας της αμερικανικής κυβέρνησης είναι το καλύτερο για την κοινωνία, ενώ το σύστημα διακυβέρνησης απαιτεί μόνο οριακές βελτιώσεις και σε καμία περίπτωση μεγάλες μετατροπές-μεταβολές στη λειτουργία του, ώστε να διατηρηθεί και να τελειοποιηθεί.

Το αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι ένα μοντέλο χώρας με μικρό δημόσιο τομέα σε τοπικό επίπεδο, όπως και σε επίπεδο πολιτείας και ομοσπονδίας σε σύγκριση πάντα με άλλες χώρες στο ίδιο επίπεδο ανάπτυξης στην Ευρώπη ή και σε άλλες Ηπείρους. Το μοντέλο διακυβέρνησης εμφανίζει εξίσου ισχυρά και αδύνατα σημεία ως εξής (CDIAC, 2008):

- Τα ισχυρά σημεία αποτελούν η παράδοση μιας δημοκρατίας 200 και πλέον ετών, διαδικασιών οι οποίες είναι βαθιά ριζωμένες στα δημοκρατικά ιδεώδη του πληθυσμού.
- Το αδύνατο σημείο του συστήματος διακυβέρνησης αποτελεί η μι-

κρή δυνατότητα παρέμβασης και παροχής δημόσιων αγαθών χωρίς την εμπλοκή τρίτων μερών (μη κερδοσκοπικών ή ιδιωτών) ως εταίρων.

Οι περιορισμένοι χρηματοοικονομικοί πόροι όπως και η έλλειψη υποστήριξης του μοντέλου του «μεγάλου κράτους» από πλευράς των πολιτών έχουν αποτρέψει όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης από το να αποκτήσουν αποκλειστικό ρόλο στην παροχή των δημόσιων υπηρεσιών. Επισημαίνεται ότι οι υπηρεσίες αυτές αποτελούν θεωρητικά τη φυσική αγορά του δημόσιου τομέα στην πλειονότητα των άλλων αναπτυγμένων χωρών (ενδεικτικά αναφέρονται οι τομείς εκπαίδευσης, υγείας, ασφάλισης, πολιτισμού, κοινωνικών υπηρεσιών, περιφερειακής ανάπτυξης κ.λπ.).

Σε αυτό το πλαίσιο η κυβέρνηση είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει μόνο ένα μέρος του κόστους των απαιτούμενων παρεμβάσεων, οδηγώντας στην ανάπτυξη συμπράξεων μεταξύ του Δημοσίου και των υπόλοιπων τομέων της οικονομίας. Αποτέλεσμα είναι ένα σύστημα παροχής δημόσιων υπηρεσιών, το οποίο έχει χαρακτηριστεί ως Διακυβέρνηση μέσω Τρίτων Φορέων (*third party government*), όπου κυβερνητικοί οργανισμοί σε όλα τα επίπεδα εμπλέκουν ιδιωτικούς και λοιπούς οργανισμούς στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Επισημαίνεται ότι οι οργανισμοί αυτοί είναι συνήθως μη κερδοσκοπικοί, ενώ όλο και πιο συχνά σήμερα έχουμε και την εμπλοκή ιδιωτικών εταιριών στην παροχή των υπηρεσιών αυτών. Επισημαίνεται ότι, σε αντίθεση με την επικρατούσα άποψη, ελάχιστοι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί είναι πλήρως ανεξάρτητοι από τον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα.

Η αμερικανική κυβέρνηση συνεργάζεται στενά με τους υπόλοιπους τομείς με στόχο την αντιμετώπιση μιας σειράς ζητημάτων και κοινωνικών προβλημάτων (Salamon, 1998). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην αμερικανική έκδοση του «κράτους πρόνοιας», αυτό αποτελείται από τον δημόσιο τομέα, ο οποίος χαράζει την πολιτική και δημιουργεί τα έσοδα για τη χρηματοδότησή του μέσα από τη φορολογία, ενώ στη συνέχεια συμπράττει με ιδιώτες και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς για την παροχή των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Μία σημαντική εξέλιξη στις συμπράξεις μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα τις τελευταίες δεκαετίες αποτελεί η σημαντική εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή πολλών δημόσιων υπηρεσιών μετα-

ξύ των οποίων και σε έργα υποδομών. Συμπερασματικά, οι συμπράξεις αποτελούν ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του αμερικανικού πολιτικού και κοινωνικού συστήματος, οι οποίες προέκυψαν συγκυριακά και όχι μετά από σχεδίαση εκ των άνω.

5.2.7.2. Ηνωμένο Βασίλειο

Στο χώρο των μεταφορών στη Μεγάλη Βρετανία ο τομέας λειτουργίας των τρένων, λεωφορείων ή αεροπλάνων ανήκει πλέον σήμερα στον ιδιωτικό τομέα. Κατασκευαστικά έργα όπως γέφυρες, τούνελ και σιδηροδρομικές γραμμές χρηματοδοτούνται επίσης από ιδιωτικές εταιρίες. Η ιδέα της ιδιωτικοποίησης των βρετανικών μέσων μεταφοράς έχει τις ρίζες της στα οικονομικά προβλήματα της δεκαετίας του 1970 (Bevir, Rhodes και Weller, 2003).

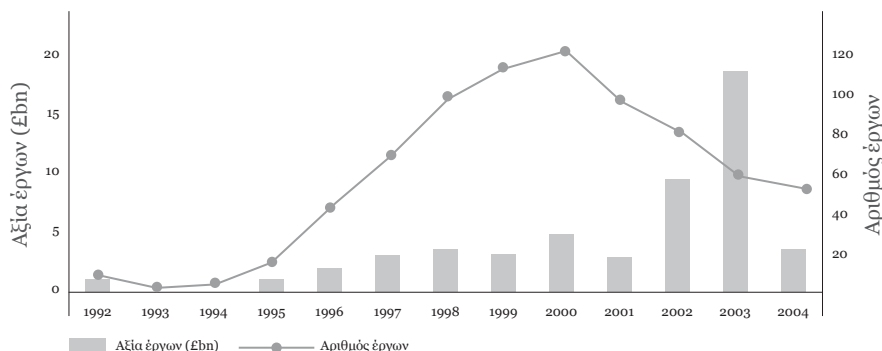
Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της βρετανικής οικονομίας κατά τη δεκαετία 1999-2009, ιδιαίτερα στο τομέα των υποδομών με την ανέγερση σχολείων, νοσοκομείων, φυλακών και την κατασκευή ή εκσυγχρονισμό του οδικού δικτύου της χώρας. Ο κύριος φορέας υλοποίησης των έργων ΣΔΙΤ στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι ο λεγόμενος Private Finance Initiative (PFI) – Public Private Finance (PPF).

Οι κυριότεροι τομείς συμβάσεων έργων PPP το 2010 στο Ηνωμένο Βασίλειο ήταν οι τομείς της άμυνας, της εκπαίδευσης και της υγείας, τάση η οποία παρατηρείται από το 2004 και εφεξής, με συμβάσεις έργων PPP συνολικής αξίας στους τομείς της άμυνας και της υγείας περίπου 8 δισ. λίρες και στον τομέα της εκπαίδευσης 6 δισ. λίρες. Στον τομέα των μεταφορών δεν υπήρξαν συμβάσεις έργων PPP το 2010, για πρώτη φορά από το 1994.

5.2.7.3. Υπόλοιπη Ευρώπη

Η αγορά συμβάσεων έργων PPP στην υπόλοιπη Ευρώπη παρουσιάζει σταθερή ανάπτυξη τα τελευταία χρόνια. Από το 2001 και εφεξής συνολικά στην υπόλοιπη Ευρώπη υπεγράφησαν συμβάσεις έργων PPP συνολικής αξίας 37 δισ. ευρώ, ενώ την ίδια περίοδο στο Ηνωμένο Βασίλειο

και μόνο υπεγράφησαν συμβάσεις έργων PPP συνολικής αξίας 61 δισ. ευρώ. Η αθροιστική αξία των συμβάσεων έργων PPP που έχουν υπογραφεί ως το τέλος του 2008 είναι υψηλότερη στην Ισπανία και τη Γαλ-



Γράφημα 3.

Πορεία των έργων στη Μ. Βρετανία [Πηγή: HM Treasury]

λία (4,1 δισ. ευρώ ανά χώρα), ενώ ακολουθεί η Ιταλία με 3,6 δισ. ευρώ και η Ιρλανδία με 3,3 δισ. ευρώ. Τα μεγαλύτερα έργα PPP αφορούν στις υποδομές μεταφορών και κυρίως στο οδικό δίκτυο, ενώ έπονται έργα εκσυγχρονισμού σιδηροδρόμων, κατασκευής τούνελ κ.λπ.

Επιπρόσθετα των 215 συμβάσεων έργων ΣΔΙΤ που υπεγράφησαν στην υπόλοιπη (εκτός Ην. Βασιλείου) Ευρώπη έως το 2008, η εταιρία DLA Piper εκτιμά ότι θα πρέπει να υπολογισθούν και άλλα έργα που έχουν προκηρυχθεί από τις αρχές του 2007 συνολικής αξίας 68 δισ. ευρώ, με αποτέλεσμα να σημειωθεί αυξητική πορεία των έργων ΣΔΙΤ, τα οποία είτε έχουν προκηρυχθεί είτε βρίσκονται στη διαδικασία χρηματοδότησης. Μετά την Ιταλία, η Γερμανία και η Ελλάδα από το 2007 και εφεξής παραμένουν οι χώρες με τα περισσότερα έργα PPP (σε διαδικασία προκήρυξης) συνολικής αξίας 9,5 δισ. ευρώ και 6,3 δισ. ευρώ αντίστοιχα.

Χώρα	2001- 2004	2005	2006	2007	2008	Σύνο- λο	Αριθμός συμβάσεων PPP την περίοδο 2001-2008
Ισπανία	1000	1154	1664	309	---	4127	38
Γαλλία	---	1788	735	329	1241	4093	34
Ιταλία	890	2179	439	55	---	3563	20
Ιρλανδία	720	121	623	1489	300	3253	19
Ελλάδα	---	798	1600	3885	1000	2398	8
Γερμανία	440	830	177	465	117	2029	40
Βέλγιο	1300	480	---	300	680	1780	6
Ολλανδία	1302	---	431	---	1020	1733	9
Πολωνία	1520	---	---	---	---	1520	2
Αυστρία	49	---	850	---	---	899	6
Φιλανδία	---	700	---	---	---	700	1
Βουλγαρία	---	366	288	366	---	654	6
Ουγγαρία	---	---	38	15	500	556	11
Κύπρος	---	500	---	---	---	500	1
Πορτογαλία	278	---	32	140	---	450	7
Άλλες χώρες	485	2	490	---	---	977	7
ΣΥΝΟΛΟ (εκτός Ην. Βασιλείου)	7.987	8.918	7.367	7.353	4.958	36.583	215
Ην. Βασίλειο	21.849	6.237	14.111	10.698	8.236	61.131	536

Πίνακας 4.

Συνολική αξία έργων PPP ανά ευρωπαϊκή χώρα σε εκατ. ευρώ (2001- 2008)

[Πηγή: Public Private Finance 2009 και DLA Piper]

5.2.7.4. Ελλάδα

Οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα έρχονται να συμπληρώσουν το υφιστάμενο πλαίσιο των έργων με συμβάσεις παραχώρησης, τα οποία κυρώνονται από τη Βουλή. Μέχρι σήμερα έχουμε στην Ελλάδα την εμπειρία έργων με συμβάσεις παραχώρησης, όπως είναι η Αττική Οδός, ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών, ή η Γέφυρα Ρίου-Αντίρριου.

5.2.7.4.1. Νομοθετικό Πλαίσιο

Ο Ν. 3389/2005 εισάγει το νομοθετικό πλαίσιο για τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στην Ελλάδα. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο επιχειρεί να ενθαρρύνει την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία που υπήρχε από την εκτέλεση έργων με το σύστημα της παραχώρησης εκμετάλλευσης (όπως τα έργα της Αττικής Οδού ή της Ζεύξης Ρίου-Αντίρριου), αλλά και τις σημαντικές προσπάθειες των τελευταίων χρόνων να υλοποιηθούν έργα με ιδιωτική χρηματοδότηση, αρκετά από τα οποία, όμως, οδηγήθηκαν σε αποτυχία λόγω διαφόρων παραγόντων, όπως η ελλιπής προετοιμασία της Αναθέτουσας Αρχής, η ανεπαρκής επιχειρηματική αιτιολόγηση ή η υπεραισιόδοξη εκτίμηση της βιωσιμότητάς τους. Ειδικότερα, με το Ν. 3389/2005 ορίζονται οι δημόσιοι φορείς (υπουργεία, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ) που μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις σύμπραξης με ιδιωτικούς φορείς σε τομείς αρμοδιότητάς ή δραστηριότητάς τους. Προβλέπεται ρητά ότι οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν σημαντικό μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, τη διαθεσιμότητα και την κατασκευή των αναγκαίων υποδομών ή την παροχή της υπηρεσίας έναντι ανταλλάγματος, που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των υπηρεσιών (Καϊσής, 2006).

Η χρηματοδότηση, εν όλο ή εν μέρει, της υλοποίησης των υποδομών και της παροχής των υπηρεσιών γίνεται, δηλαδή, με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι ιδιωτικοί φορείς. Δεν δύναται, όμως, να αποτελέσει αντικείμενο ΣΔΙΤ η άσκηση δημόσιας εξουσίας και γενικά οι δραστηριότητες που κατά το Σύνταγμα ανήκουν αποκλειστικά και άμεσα στο κράτος (π.χ. έννομη τάξη, εθνική άμυνα, απονομή δικαιοσύνης, ευθύνη σωφρονισμού). Ο Ν. 3398/2005 παρέχει κίνητρα τόσο στους δημόσιους όσο και στους ιδιωτικούς φορείς, ώστε να επιλέγουν τη μέθοδο των ΣΔΙΤ για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών, απλοποιώντας τις σχετικές διαδικασίες. Προσδιορίζει το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης με σαφή και αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των αντισυμβαλλομένων σε σχέση με το αντικείμενό τους. Ειδικότερα, ρυθμίζονται θέματα χρηματοδότησης και συμμετοχής των δημόσιων φορέων στη σύμπραξη, διαδικασιών είσπραξης συμβατικών ανταλλαγμάτων, έκδοσης αδειών,

προστασίας του περιβάλλοντος, αντιμετώπισης περιπτώσεων αρχαιο-λογικών ευρημάτων, απαλλοτριώσεων, εμπλοκής δημόσιων υπηρεσιών και ΔΕΚΟ. Επιπλέον, ορίζονται με σαφήνεια τα νομικά θέματα που διέπουν αυτές τις συμπράξεις, όπως είναι η εκχώρηση απαιτήσεων, το κύρος των εμπράγματων ασφαλειών, οι εταιρικοί μετασχηματισμοί, τα φορολογικά ζητήματα και η επίλυση διαφορών (διαιτησία) (Γεωργιάδης, 2000).

Βάσει του νέου νομοθετικού πλαισίου δεν είναι πλέον απαραίτητη η κύρωση από τη Βουλή των συμβάσεων που εντάσσονται στο Ν. 3389/2005, ενώ αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα ορισμένα θέματα κατανομής κινδύνων, των οποίων ο χειρισμός, κατά τη συνήθη πρακτική στο πλαίσιο κρατικών προμηθειών, δημόσιων έργων και υπηρεσιών ήταν, μέχρι τώρα, δυσχερής. Τέλος, οι προβλεπόμενες διαδικασίες ανάθεσης είναι σύμφωνες με τα οριζόμενα στην Οδηγία 2004/18 της ΕΕ, αποσκοπώντας στην τυποποίηση όλων των σχετικών διαδικασιών σε συνδυασμό με τη βελτίωση της ανταπόκρισης και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Με το Ν. 3389/2005 δημιουργούνται δύο διοικητικά όργανα με σκοπό την υποστήριξη του δημόσιου τομέα για την καλύτερη προετοιμασία και διαχείριση των έργων ΣΔΙΤ:

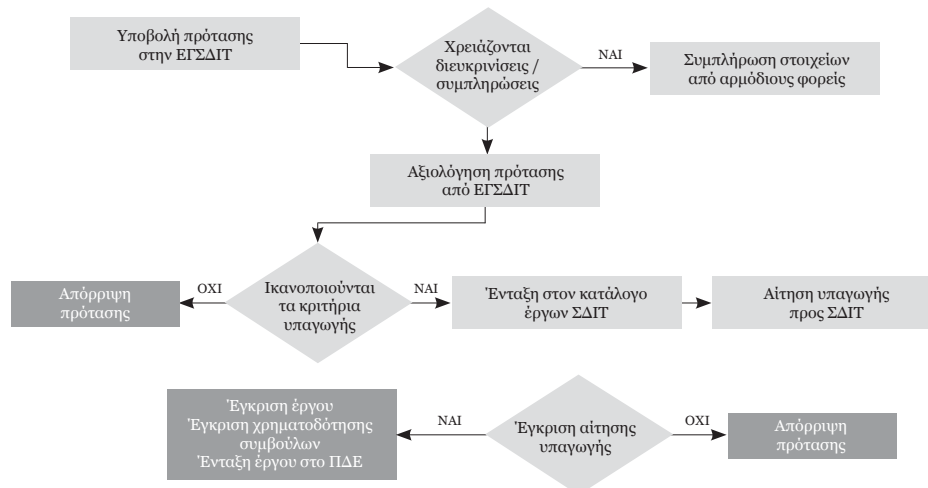
- Η Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ) χαράσσει και εξειδικεύει την κυβερνητική πολιτική για τη δημιουργία υποδομών και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, ελέγχει την υπαγωγή στο Ν. 3389/2005, συντονίζει και παρακολουθεί τη διαδικασία υλοποίησης των ΣΔΙΤ. Μόνιμα μέλη της Διυπουργικής Επιτροπής είναι ο υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, ο υπουργός Ανάπτυξης και ο υπουργός ΠΕΧΩΔΕ. Ως έκτακτο μέλος συμμετέχει ο υπουργός ή οι υπουργοί, που εποπτεύουν κάθε έναν από τους δημόσιους φορείς, οι οποίοι προβλέπεται να συμμετάσχουν στη Σύμπραξη ή και να συμβληθούν στη Σύμβαση Σύμπραξης ή και στα Παρεπόμενα Σύμφωνα. Ο υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών προεδρεύει της ΔΕΣΔΙΤ, εποπτεύει το έργο της και έχει την ευθύνη της υποβολής των σχετικών εισηγήσεων προς αυτήν (Καραβή και Μποκολίνη, 2005).
- Η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, που συστήνεται στο υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, με σκοπό τον εντοπισμό των υπηρεσιών και των αναγκαίων υποδομών που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω

ΣΔΙΤ και να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου, την προώθηση της ανάπτυξής τους, και τη διευκόλυνση και υποστήριξη των δημόσιων φορέων, στο πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης για την επιλογή των ιδιωτικών φορέων που θα αναλάβουν την υλοποίησή τους. Αν και η Διυπουργική Επιτροπή αποφασίζει για την υπαγωγή ή μη στις διατάξεις του νόμου 3389/2005, η ΕΓΣΔΙΤ, ως αποδέκτης της σχετικής πληροφόρησης, έχει την πρωτοβουλία της κίνησης και του συντονισμού της διαδικασίας αυτής (Καραβή και Μποκολίνη, 2005).

Για την υπαγωγή μιας σύμπραξης στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 θα πρέπει να συντρέχουν όλες οι παρακάτω προϋποθέσεις:

- α) η σύμπραξη να έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργου ή την παροχή υπηρεσιών που ανήκει στην αρμοδιότητα δημόσιου φορέα βάσει διάταξης νόμου ή σύμβασης ή του καταστατικού του
- β) να προβλέπεται ότι οι ιδιωτικοί φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο
- γ) να προβλέπεται ότι η χρηματοδότηση, εν όλο ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι ιδιωτικοί φορείς
- δ) το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των διακοσίων εκατ. (200.000.000) € χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Μανικιώτου, 2010).

Οι παραπάνω προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Ωστόσο, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μπορούν να υπαχθούν συμπράξεις στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 χωρίς να συντρέχουν μία ή και περισσότερες από τις παραπάνω προϋποθέσεις. Για την υπαγωγή αυτή απαιτείται ομόφωνη απόφαση της ΔΕΣΔΙΤ. Οι δραστηριότητες που ανήκουν σύμφωνα με το Σύνταγμα άμεσα και αποκλειστικά στο κράτος, και ιδίως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή της δικαιοσύνης και η εκτέλεση των ποινών που επιβάλλονται από τα αρμόδια δικαστήρια δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο σύμπραξης.



Γράφημα 4.

Διαδικασία έγκρισης μιας πρότασης για ΣΔΙΤ

[Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ]

Ο Ρόλος και οι Υποχρεώσεις των ΟΤΑ

Παρακολούθηση του έργου της προσυμβατικής διαδικασίας

Την ευθύνη για την οργάνωση και τη σωστή εκτέλεση του έργου έχει ο δήμος. Κατά συνέπεια, το έργο του Συμβούλου θα πρέπει να παρακολουθείται, καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασής του, από Επιτροπή Παρακολούθησης του έργου και τον Υπεύθυνο Έργου του δήμου, από τους οποίους ο Ανάδοχος θα καθοδηγείται και θα λαμβάνει οδηγίες. Ο δήμος με άμεσες αποφάσεις του (ενδεικτικά εντός 10 ημερών) θα πρέπει να ορίσει τις Επιτροπές και τον Υπεύθυνο Έργου που θα διασφαλίσουν την αποτελεσματική παρακολούθηση του Αναδόχου. Σε περίπτωση αιτιολογημένης αδυναμίας για τη συγκρότηση Επιτροπών, ή εάν από τη φύση του έργου απαιτούνται υπάλληλοι ορισμένης ειδικότητας, που ο δήμος δεν διαθέτει, μπορεί να απευθύνεται στη ΓΤ Περιφέρειας (Πάλλης, 2011).

Ορισμός Υπευθύνου Έργου – Αρμόδιου Επικοινωνίας

Ο δήμος είναι υποχρεωμένος να ορίσει μόνιμο στέλεχος του ως Υπεύθυνο Έργου, για την επικοινωνία με το υπουργείο και την ομάδα ΣΔΙΤ

που έχει συσταθεί σε αυτό. Ο ορισθείς θα αποτελεί και το σημείο επαφής μεταξύ του δήμου και του υπουργείου σε θέματα παρακολούθησης του έργου του συμβούλου προσυμβατικής διαδικασίας ΣΔΙΤ, αλλά και το πρώτο πρόσωπο επικοινωνίας υποψήφιων επενδυτών με το δήμο. Ο Υπεύθυνος Έργου θα πρέπει να διαθέτει τα ειδικά χαρακτηριστικά που θα μπορούν να υποστηρίξουν την επιτυχή υλοποίηση ενός έργου ΣΔΙΤ (ενδεικτικά: σφαιρική αντίληψη για το οικονομικό περιβάλλον του έργου, εμπειρία στη δημόσια διοίκηση αλλά και γνώση της ιδιωτικής αγοράς, εμπειρία στη διαχείριση σύνθετων έργων με στοιχεία καινοτομίας, αποδοχή στην τοπική κοινωνία κ.λπ.) (Πάλλης, 2011).

Τήρηση ενημερωμένου αρχείου του έργου

Ο δήμος είναι υποχρεωμένος να τηρεί πλήρες αρχείο, έντυπο και ηλεκτρονικό, με το σύνολο των στοιχείων που αφορούν στο έργο:

- Στοιχεία/έγγραφα εξέλιξης του έργου
- Στοιχεία/έγγραφα σχετικά με το φυσικό αντικείμενο του έργου, συμπεριλαμβανομένων και τεχνικών στοιχείων του έργου
- Στοιχεία/έγγραφα σχετικά με το οικονομικό αντικείμενο του έργου.

Ενημέρωση του υπουργείου

Ο δήμος θα πρέπει να κοινοποιεί προς το υπουργείο (ειδική ομάδα ΣΔΙΤ) κάθε σχετικό έγγραφο, που αφορά στην εξέλιξη του χρηματοδοτούμενου έργου ήτοι:

1. Τεύχη προκήρυξης
2. Πρακτικά αξιολόγησης των προσφορών των υποψήφιων αναδόχων και απόφαση κατακύρωσης του έργου
3. Σύμβαση
4. Πρακτικά Επιτροπής Αξιολόγησης και Παραλαβής του έργου συμβούλου προσυμβατικής διαδικασίας
5. Παραδοτέα του Αναδόχου
6. Περίληψη βασικών συμπερασμάτων της μελέτης και επιτελική σύνοψη
7. Σύντομο πληροφοριακό φάκελο για το υπό εξέταση έργο ΣΔΙΤ
8. Δημοσιεύσεις που αφορούν στο υπό εξέταση έργο ΣΔΙΤ

9. Εκ νέου συμπληρωμένο και επικαιροποιημένο πλήρως το τεχνικό δελτίο έργου
10. Τα έγγραφα αυτά θα υποβάλλονται τόσο σε έντυπη όσο και σε ηλεκτρονική μορφή.

Τήρηση των κανόνων δημοσιότητας του έργου

Ο δήμος, κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου, είναι υποχρεωμένος να τηρεί όλες τις υποχρεώσεις δημοσιότητάς του, καθώς και να περιλαμβάνει σε οποιοδήποτε έγγραφο, δημοσίευση, πινακίδα, ανακοίνωση κ.λπ., που αφορούν στο έργο, ειδική αναφορά στο υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ως φορείς χρηματοδότησης του έργου (Πάλλης, 2011).

5.2.8. Οφέλη των ΣΔΙΤ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Τα οφέλη των ΟΤΑ από τις συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα είναι τα εξής (Πάλλης, 2011):

1. Η κατασκευή και λειτουργία τοπικών έργων ή η παροχή δημοτικών υπηρεσιών προωθώντας με την εξασφάλιση πρόσθετων πόρων από τον ιδιωτικό τομέα
2. Η δημοτική περιουσία αξιοποιείται καλύτερα και αποτελεσματικότερα με την επιλογή της επιχειρηματικής-διαχειριστικής τεχνογνωσίας του ιδιωτικού τομέα
3. Οι κίνδυνοι και η ευθύνη για την εύρυθμη και ασφαλή λειτουργία για την ποιότητα και αποδοτικότητα ενός έργου ή μιας υπηρεσίας επιμερίζονται και στα δύο μέρη (ΟΤΑ και ιδιωτικός τομέας)
4. Η ταχύτερη ολοκλήρωση και απόδοση των έργων ή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο επιτυγχάνεται με την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα, ενώ παράλληλα βελτιώνεται η σχέση κόστους και αποτελέσματος
5. Η απελευθέρωση πόρων και η καλύτερη αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος για άλλα έργα και ενέργειες που δεν εντάσσονται στο θεσμικό πλαίσιο των συμπράξεων, ενισχύουν τη συμμετοχή των ΟΤΑ στην τόνωση της ανταγωνιστικότητας και την ανάπτυξη της ελληνικής περιφέρειας

6. Η αναγκαιότητα εξεύρεσης λύσεων στα σύγχρονα προβλήματα των πολιτών δημιουργεί τις προϋποθέσεις για υλοποίηση νέων και καινοτόμων προσεγγίσεων από τον ιδιωτικό τομέα, με αποτέλεσμα την υιοθέτηση περισσότερο ευέλικτων και ποιοτικών υπηρεσιών.

Τα ΣΔΙΤ μπορούν να εφαρμοστούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Πάλλης, 2011):

- στη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και λειτουργία δημοτικών έργων και υπηρεσιών
- στην αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας.

5.2.9. Κριτική των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα

Πρέπει να αναφέρουμε και την κριτική που δέχονται οι Συμπράξεις, όπως (Πάλλης, 2011):

- **Πολυπλοκότητα υλοποίησης.** Οι δομές ΣΔΙΤ παρουσιάζουν αυξημένη πολυπλοκότητα στην υλοποίησή τους λόγω των απαραίτητων θεσμικών αλλαγών, καθώς και του σύνθετου πλέγματος συμβάσεων που θα πρέπει να προβλέπουν κάθε πιθανό κίνδυνο και την αντιμετώπισή του, ώστε να επιτευχθεί ο επιμερισμός των κινδύνων σε εκείνα τα εμπλεκόμενα μέρη που έχουν τη δυνατότητα να τους διαχειριστούν.

- **Υψηλά κόστη δόμησης σύμπραξης.** Το κόστος, που συνδέεται με την ανάπτυξη τέτοιων μορφών σύμπραξης κατά το στάδιο διαμόρφωσής τους, μπορεί λόγω πολυπλοκότητας να είναι αρκετά υψηλότερο από τα αντίστοιχα που προκύπτουν με το συμβατικό τρόπο προμήθειας των παγίων και υπηρεσιών. Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει ότι το συνολικό κόστος του έργου θα είναι κατ' ανάγκη υψηλότερο σε σχέση με τον παραδοσιακό τρόπο προμήθειας έργων.

- **Υψηλότερα κόστη δανεισμού.** Το κόστος δανεισμού του ιδιωτικού τομέα είναι κατά κανόνα υψηλότερο από αυτό του Δημοσίου, και δεδομένου ότι ο ιδιωτικός τομέας θα επιδιώξει υψηλό ποσοστό δανεισμού το χρηματοοικονομικό κόστος του έργου ενδέχεται να επιβαρυνθεί. Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει ότι το συνολικό κόστος του έργου θα είναι κατ' ανάγκη υψηλότερο σε σχέση με τον παραδοσιακό τρόπο προμήθειας έργων.

• **Αναποτελεσματική διαχείριση της σύμβασης.** Ενδέχεται να μην υπάρχει η κατάλληλη παρακολούθηση και απαιτούμενος έλεγχος της σύμβασης, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνονται τα επιθυμητά αποτελέσματα (επίπεδο υπηρεσιών, μηχανισμός πληρωμών, ανάληψη κινδύνων κ.ά.). Αυτό μπορεί να οφείλεται είτε στην έλλειψη τεχνογνωσίας είτε στην απουσία κατάλληλων διαδικασιών παρακολούθησης.

• **Έλλειψη ανταγωνισμού.** Η ύπαρξη ανταγωνισμού σε μια σύμβαση ΣΔΙΤ συμβάλλει στην ανάπτυξη καινοτομικών λύσεων και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην παροχή υπηρεσιών. Ωστόσο το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα μπορεί να μην επιτευχθεί, όταν δεν υπάρχουν συνθήκες ισχυρού ανταγωνισμού ή όταν ο ανταγωνισμός είναι περιορισμένος ή όταν ο αριθμός των ιδιωτών που μπορεί να παρέχει τις υπηρεσίες αυτές είναι μικρός.

Επιπλέον, παράγοντες που επηρεάζουν ανασταλτικά στην εισαγωγή των συμπράξεων στην πρακτική των ΟΤΑ είναι οι παρακάτω (Πάλλης, 2011):

- η αρνητική στάση των πολιτών απέναντι σε οτιδήποτε είναι ιδιωτικό και οδηγεί σε νόθευση του δημόσιου χαρακτήρα, των δημόσιων υπηρεσιών ή στην παραχώρηση δημόσιας περιουσίας
- η απουσία ξεκάθαρων και παγιωμένων μηχανισμών χρηματοδότησης των ΟΤΑ από το κράτος
- έλλειψη συστημάτων μέτρησης κόστους-ωφελειών στην παραγωγή έργων και υπηρεσιών
- ανέτοιμος ιδιωτικός τομέας – έλλειψη υγιούς και τολμηρής ιδιωτικής πρωτοβουλίας
- έλλειψη γνώσεων και ικανοτήτων διαχείρισης αυτής της μορφής της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα εκ μέρους του στελεχιακού δυναμικού των ΟΤΑ
- το υψηλότερο κόστος προετοιμασίας των συμπράξεων σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο
- μικρό σχετικά μέγεθος έργων
- όχι ξεκάθαρο νομικό – θεσμικό πλαίσιο.

5.2.10. Η Μέχρι Σήμερα Ελληνική Εμπειρία ΣΔΙΤ

Μεγάλα έργα του Δημοσίου που έχουν κατασκευαστεί στη χώρα μας με τη μέθοδο του ΣΔΙΤ είναι το Αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος, η Αττική Οδός και η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου. Ακόμη σε ιδιωτικούς φορείς έχει ανατεθεί η ανάπτυξη και εκμετάλλευση των δικτύων διανομής φυσικού αερίου σε πόλεις της Αττικής, της Θεσσαλίας και της Θεσσαλονίκης. Στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας έχουν μέχρι σήμερα υλοποιηθεί πολλά έργα με αυτοχρηματοδότηση, όπως αιολικά πάρκα και μικρά υδροηλεκτρικά εργοστάσια. Επίσης, η εταιρία «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα» έχει αναθέσει την αξιοποίηση και εκμετάλλευση πολλών τουριστικών ακινήτων σε ιδιώτες.

Σήμερα, έχουν προγραμματιστεί και υλοποιούνται με συμβάσεις παραχώρησης έργα για την Ιόνια οδό, τον οδικό άξονα Κόρινθος – Τρίπολη – Καλαμάτα, τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδος (Ε65), τον οδικό άξονα Ελευσίνα – Πάτρα – Πύργος – Τσάκωνα.

Γενικότερα, οι κυριότεροι τομείς στους οποίους υπάρχει ενδιαφέρον για ανάπτυξη και εκμετάλλευση μέσω ΣΔΙΤ είναι:

- η ακίνητη περιουσία του ευρύτερου δημόσιου τομέα
- οι δημοτικοί βιολογικοί σταθμοί και οι χώροι υγειονομικής ταφής απορριμμάτων
- οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας
- δημοτικά αθλητικά κέντρα, εμπορικά κέντρα, πολυχώροι ψυχαγωγίας, θεματικά πάρκα
- η ρυμοτόμηση και διαχείριση ΒΙΟΠΑ – ΒΙΠΕ
- λιμάνια, περιφερειακά αεροδρόμια – νοσοκομειακές μονάδες.

Συμπερασματικά, τόσο το Δημόσιο όσο και ο ιδιωτικός τομέας έχουν συνειδητοποιήσει το σημαντικό ρόλο που θα παίξουν οι ΣΔΙΤ στην παραγωγή δημόσιων υποδομών κατά τα επόμενα χρόνια. Απόδειξη αυτού είναι, πέραν των προαναφερθέντων θεσμικών πλαισίων και εξαγγελιών, η κινητοποίηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και η προετοιμασία ελληνικών και διεθνών χρηματοπιστωτικών οργανισμών προκειμένου να τοποθετηθούν στην πολλά υποσχόμενη αυτή αγορά (Πάλλης, 2011).

5.2.11. Παραδείγματα Έργων των ΟΤΑ με ΣΔΙΤ στην Ελλάδα

Παρακάτω παρουσιάζονται ενδεικτικά κάποια από τα έργα των ΟΤΑ με Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2010).

- Νομός Λέσβου – Δήμος Μούδρου – Κωδικός έργου: Β044. Αξιοποίηση-εκμετάλλευση τουριστικών ακινήτων Δήμου Μούδρου
- Νομός Δωδεκανήσου – Δήμος Καλλιθέας Ρόδου – Κωδικός έργου: Β39. Συνεδριακό κέντρο Δήμου Καλλιθέας Ρόδου «Πλανητάριο» & Θεματικό πάρκο: «Τα 7 θαύματα του κόσμου»
- Νομός Αττικής – Δήμος Νέας Ιωνίας – Κωδικός έργου: Β091. Κατασκευή Σταθμού Αυτοκινήτων στο Ο.Τ. 150 (σε συνδυασμό με τη λειτουργία συστήματος ελεγχόμενης στάθμευσης στο Εμπορικό Κέντρο της Νέας Ιωνίας)
- Νομός Ημαθίας – Δήμος Ναούσης – Κωδικός έργου: Β009. Αξιοποίηση-εκμετάλλευση του χιονοδρομικού κέντρου 3-5 Πηγάδια και της δασικής έκτασης (72.000 στρεμμάτων) ιδιοκτησίας Δήμου Ναουσας
- Νομός Ηλείας – Δήμος Αρχαίας Ολυμπίας – Κωδικός έργου: Β107. Κατασκευή συνεδριακού και πολιτιστικού κέντρου
- Νομός Θεσσαλονίκης – Δήμος Ελευθερίου Κορδελιού – Κωδικός έργου: Β070. Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας Δήμου Ελευθερίου – Κορδελιού & Αξιοποίηση κτιρίου Μύλοι Μελισσάρη
- Νομός Θεσσαλονίκης – Δήμος Θεσσαλονίκης – Κωδικός έργου: Β105. Δημιουργία Μαρίνας Αναψυχής στην Παραλιακή Ζώνη του Δήμου Θεσσαλονίκης
- Νομός Θεσσαλονίκης – Δήμος Θέρμης – Κωδικός έργου: Β066. Αξιοποίηση-εκμετάλλευση ακινήτου Δήμου Θέρμης-Δημιουργία Αθλητικού κέντρου
- Νομός Θεσσαλονίκης – Δήμος Μενεμένης – Κωδικός έργου: Β023. Σταθμός Εμπορευματικών Μεταφορών
- Νομός Θεσσαλονίκης – Δήμος Μίκρας – Κωδικός έργου: Β011. Αξιοποίηση-εκμετάλλευση τουριστικού ακινήτου Δήμου Μίκρας
- Νομός Έβρου – Δήμος Ορεστιάδος – Κωδικός έργου: Β087. Κατασκευή υπόγειου χώρου στάθμευσης και ανάπλαση κεντρικής πλατείας Ορεστιάδας

- Νομός Μαγνησίας – Δήμος Αρτέμιδας – Κωδικός έργου: Β086. Κατασκευή και λειτουργία υποδομών ορεινού τουρισμού
- Νομός Μαγνησίας – Δήμος Μηλεών – Κωδικός έργου: Β088. Προσυμβατική διαδικασία για την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας
- Νομός Μαγνησίας – Δήμος Πορταριάς – Κωδικός έργου: Β055. Κατασκευή χώρου στάθμευσης αυτοκινήτων εντός των ορίων οικισμού Πορταριάς
- Νομός Χίου – Δήμος Χίου – Κωδικός έργου: Β012. Μελέτη σκοπιμότητας για διακήρυξη πρόσκλησης, για τη δημιουργία χώρου στάθμευσης στην παλαιά λαχαναγορά και αναβάθμιση του χώρου
- Νομός Τρικάλων – Δήμος Τρικκαίων. Ανέγερση και εκμετάλλευση χώρων στάθμευσης και συναφών έργων στην πόλη των Τρικάλων
- Νομός Ροδόπης – Δήμος Ιάσμου – Κωδικός έργου: Β061. Αναπαλαίωση, αξιοποίηση και εκμετάλλευση ακινήτου στο Δήμο Ιάσμου
- Νομός Ροδόπης – Δήμος Ιάσμου – Κωδικός έργου: Β046. Ωρίμανση Μελετών και Διαδικασιών Προσέλκυσης Επενδυτών Διεθνούς Εμπορευματικού Κέντρου Κομοτηνής
- Νομός Πιερίας – Δήμος Παραλίας – Κωδικός έργου: Β060. Δημιουργία, Ίδρυση & Λειτουργία Κέντρου Θαλασσοθεραπείας στο Δήμο Παραλίας
- Νομός Κυκλάδων – Δήμος Άνδρου – Κωδικός έργου: Β047. Πολυχώρος εκπαίδευσης και πολιτισμού Δήμου Άνδρου
- Νομός Καβάλας – Δήμος Ελευθερούπολης – Κωδικός έργου: Β089. Ανέγερση και λειτουργία κέντρου αποκατάστασης, αθλητιατρικών υπηρεσιών και υπηρεσιών μέριμνας σε ηλικιωμένους (Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2010).

5.3. Χρηματοδοτική Μίσθωση (Leasing)

5.3.1. Εισαγωγή

Το leasing είναι μία σύμβαση, σύμφωνα με την οποία ο ένας από τους αντισυμβαλλομένους, ο εκμισθωτής (lessor), παραχωρεί τη χρήση συγκεκριμένου πράγματος στον αντισυμβαλλόμενο (lessee) για μια δεδομένη χρονική περίοδο, έναντι περιοδικών πληρωμών. Στη λήξη του χρόνου μίσθωσης ή και νωρίτερα, αν προβλέπεται από την σύμβαση, ο μισθωτής έχει το δικαίωμα να αγοράσει το πράγμα. Στη λήξη μπορεί

επίσης να ανανεωθεί η σύμβαση. Ουσιαστικά, το leasing αποτελεί έναν τρόπο απόκτησης της χρήσης πραγμάτων, χωρίς να μεσολαβεί η αγορά τους (Μητσόπουλος, 1997).

Ο όρος leasing προέρχεται από την αγγλική γλώσσα και έχει επικρατήσει διεθνώς, με εξαίρεση τη Γαλλία, όπου χρησιμοποιείται ο όρος credit-bail (πίστωση με εγγύηση). Στην ελληνική γλώσσα, για την απόδοση του leasing, χρησιμοποιείται ο όρος «χρηματοδοτική μίσθωση», κατ' εφαρμογή της αντίστοιχης χρήσης που γίνεται από τον έλληνα νομοθέτη. Η αντιστοιχία αυτή ωστόσο δεν είναι απόλυτα σωστή, καθότι στην έννοια του leasing, συμπεριλαμβάνονται κι άλλες μορφές που διαφέρουν από τη χρηματοδοτική μίσθωση, όπως είναι η λειτουργική μίσθωση. Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, αναφερόμαστε στην έννοια του leasing ως μορφή χρηματοδότησης και, κατά συνέπεια, η χρήση του όρου χρηματοδοτική μίσθωση ενδείκνυται. Σε ειδικές περιπτώσεις όπου από το περιεχόμενο του όρου θα αποκλείεται η έννοια της χρηματοδότησης, αυτό θα επισημαίνεται και θα χρησιμοποιείται εναλλακτικά η «λειτουργική μίσθωση» ή «operating lease», ενώ, όταν με τον όρο leasing θα εννοούνται ευρύτερα όλες οι μορφές του, θα χρησιμοποιείται καταχρηστικά η αγγλική λέξη, αντί του όρου «χρηματοδοτική μίσθωση» που στην προκειμένη περίπτωση θα είναι περιορισμένος (Μητσόπουλος, 1997).

Το leasing, με τη μορφή της χρηματοδοτικής μίσθωσης, αποτελεί μία σύγχρονη τεχνική χρηματοδότησης, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η απόκτηση κινητών και ακίνητων κεφαλαιουχικών αγαθών, με ολική χρηματοδότησή τους, χωρίς να απαιτείται η άμεση συνολική εκταμίευση της αξίας του παγίου από πλευράς του ενδιαφερόμενου επενδυτή ή της μισθώτριας επιχείρησης. Το leasing, δηλαδή, συνδυάζει χαρακτηριστικά παραδοσιακού τραπεζικού δανεισμού αλλά και μίσθωσης, εφόσον αυτό που έχει σημασία σε αυτό το θεσμό είναι ότι παρέχεται η δυνατότητα της χρήσης του παγίου από τον μισθωτή, χωρίς αυτός να κατέχει τη νομική κυριότητα. Εξάλλου, η χρήση του παγίου και όχι ο τίτλος της κατοχής είναι που αποφέρει οικονομικά οφέλη στον μισθωτή, αφού του επιτρέπει να εκμεταλλευτεί το περιουσιακό στοιχείο στα πλαίσια της παραγωγικής διαδικασίας. Ο χρηματοδότης-εκμισθωτής εξασφαλίζεται εμπραγμάτως από το ίδιο το αγαθό που τίθεται στη χρήση του οφειλέτη.

Στη λήξη της σύμβασης, παρέχεται επίσης η δυνατότητα στον μισθω-

τή, εφόσον έχει αποπληρώσει το σύνολο των υποχρεώσεών του, να αγοράσει τον εξοπλισμό, να ανανεώσει τη σύμβαση με τους ίδιους όρους ή με επαναπροσδιορισμό τους ή, τέλος, αν δεν επιθυμεί τίποτα από τα δύο, να επιστρέψει το πάγιο στον ιδιοκτήτη-εκμισθωτή.

Σαν διαδικασία στην πράξη, η χρηματοδοτική μίσθωση περιλαμβάνει την αγορά ή ακόμα και κατασκευή, προκειμένου για ακίνητο, από πλευράς της εκμισθώτριας επιχείρησης του παγίου που επιθυμεί ο μισθωτής, εφόσον έχει προηγουμένως εξετασθεί και εγκριθεί το αντίστοιχο αίτημα χρηματοδότησης, βάσει των οικονομικών στοιχείων και του επιπέδου φερεγγυότητας του μισθωτή. Το αντικείμενο της εκμίσθωσης αγοράζεται ή κατασκευάζεται από την εκμισθώτρια επιχείρηση σύμφωνα με τις προδιαγραφές που ορίζει ο πελάτης-μισθωτής της, κατόπιν συνεννόησής του με έναν προμηθευτή ή σύμφωνα με τις ανάγκες της χρήσης για την οποία προορίζεται, προκειμένου για ακίνητο. Το είδος του εκμισθωμένου αντικειμένου, πέρα από τον γενικό διαχωρισμό σε κινητά και ακίνητα, ποικίλλει ανάλογα με το είδος του παγίου, όπως για παράδειγμα μηχανολογικός και βιομηχανικός εξοπλισμός, εκτυπωτικές μηχανές, ιατρικά εργαλεία, μεταφορικά μέσα, σιδηροδρομικές γραμμές, αεροπλάνα, ελικόπτερα, ακίνητα για επαγγελματική χρήση, γραφεία, καταστήματα, αποθήκες κ.λπ. Οι όροι της σύμβασης σε ό,τι αφορά το μίσθωμα, τη χρονική διάρκεια και τις εναλλακτικές επιλογές εξαρτώνται από το αντικείμενο της μίσθωσης, την οικονομική κατάσταση του μισθωτή και την ιδιαιτερότητα των εκάστοτε αναγκών του.

Στις μέρες μας, η σημασία του θεσμού του leasing έγκειται όχι μόνο στη δυνατότητα εναλλακτικής χρηματοδότησης που προσφέρει, αλλά κυρίως στον αναπτυξιακό και εκσυγχρονιστικό χαρακτήρα του, καθώς σε συνδυασμό με παρεχόμενα κίνητρα, συμβάλλει στην επέκταση της παραγωγικής δραστηριότητας, μέσω της πραγματοποίησης νέων και τεχνολογικά εξελιγμένων επενδύσεων, τονώνοντας έτσι την ευρύτερη λειτουργία της οικονομίας (Καραθανάσης, 1996).

5.3.2. Μορφές Χρηματοδοτικής Μίσθωσης

Οι μορφές του leasing ποικίλλουν αναλόγως του κριτηρίου που χρησιμοποιείται. Τα κυριότερα κριτήρια και οι αντίστοιχες κατηγορίες παρουσιάζονται παρακάτω.

5.3.2.1. Κριτήριο Ιδιοκτησίας

Η κυριότερη διάκριση των μισθώσεων είναι με κριτήριο την κατ' ουσία ιδιοκτησία του αγαθού που εκμισθώνεται και τους κινδύνους και τα οφέλη που απορρέουν από αυτήν. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, το leasing διακρίνεται σε λειτουργική μίσθωση (operating lease) και σε χρηματοδοτική μίσθωση (finance lease or full-payout lease or capital lease).

Στη λειτουργική μίσθωση οι κίνδυνοι και τα οφέλη που προκύπτουν από το εκμισθωμένο περιουσιακό στοιχείο παραμένουν στον εκμισθωτή, ο οποίος διατηρεί όχι μόνο τη νομική ιδιοκτησία, αλλά και την κατ' ουσία ιδιοκτησία του αγαθού, ενώ ο μισθωτής έχει μόνο τη χρήση του. Για τον λόγο αυτό, στη λειτουργική μίσθωση, ο εκμισθωτής είναι εκείνος που φέρει συνήθως την ευθύνη για τυχόν δαπάνες συντήρησης, επισκευής, ασφάλιστρα, αλλά και για την τεχνολογική απαξίωση του μισθίου. Για περιουσιακά στοιχεία επιχειρήσεων όπως ηλεκτρονικοί υπολογιστές, φωτοτυπικά, εκτυπωτές και άλλα, τα οποία χαρακτηρίζονται από ταχεία τεχνολογική απαξίωση, αυτή η μορφή μίσθωσης ενδείκνυται (Αρτίκης, 2002α).

Η διάρκεια μίας μεμονωμένης σύμβασης λειτουργικής μίσθωσης είναι βραχυπρόθεσμη και οπωσδήποτε μικρότερη από το 75% της εκτιμώμενης οικονομικής ζωής του περιουσιακού στοιχείου. Κατά συνέπεια, μετά το πέρας της χρονικής διάρκειας της σύμβασης, ο εκμισθωτής δεν ανακτά την καθαρή δαπάνη στην οποία υποβλήθηκε για την αγορά ή την κατασκευή του αγαθού, εκτός αν η σύμβαση ανανεωθεί αρκετές φορές, πράγμα που δεν είναι πάντα γνωστό εκ των προτέρων.

Σημαντικό χαρακτηριστικό της λειτουργικής μίσθωσης είναι ότι ο μισθωτής έχει τη δυνατότητα ακύρωσης του συμβολαίου, πριν από την ολοκλήρωση της χρονικής περιόδου της μίσθωσης (cancellation option). Κατά συνέπεια, η λειτουργική μίσθωση είναι ακυρώσιμη. Η αξία ενός όρου ακύρωσης στο συμβόλαιο της λειτουργικής μίσθωσης είναι συνάρτηση των τεχνολογικών ή/και οικονομικών συνθηκών που ενδέχεται να απαξιώσουν το πάγιο στο μέλλον, συγκριτικά με τη συνολική αξία των μισθωμάτων που θα καταβάλλει ο μισθωτής στον εκμισθωτή.

Στη χρηματοδοτική μίσθωση, η εταιρία χρηματοδοτικής μίσθωσης έχει τη νομική ιδιοκτησία, όλοι όμως οι κίνδυνοι και τα οφέλη που προκύπτουν από την οικονομική ιδιοκτησία, χρήση και εκμετάλλευση του αγαθού ανήκουν στον μισθωτή. Συνεπώς, για δαπάνες συντήρησης,

επισκευές, φθορές, ασφάλιση και έξοδα λειτουργίας βαρύνεται ο μισθωτής.

Σε ό,τι αφορά το δικαίωμα ακύρωσης της σύμβασης, η χρηματοδοτική μίσθωση, σε αντίθεση με τη λειτουργική, δεν παρέχει τέτοια επιλογή στον μισθωτή, ο οποίος είναι υποχρεωμένος να αποπληρώσει το σύνολο των υποχρεώσεών του προς τον εκμισθωτή, προτού αποχωρήσει από τη σύμβαση.

Στην ουσία της, η χρηματοδοτική μίσθωση είναι μία εναλλακτική μορφή χρηματοδότησης, κατάλληλη για επιχειρηματίες που επιθυμούν να ανανεώσουν τον εξοπλισμό τους, να επεκτείνουν και να εκσυγχρονίσουν τις παραγωγικές εγκαταστάσεις τους, χωρίς να διαθέσουν ίδια κεφάλαια ή να καταφύγουν σε δανεισμό.

Στην πράξη, η χρηματοδοτική μίσθωση περιλαμβάνει τρεις φάσεις, οι οποίες συνοψίζονται ως εξής:

- **Α' φάση.** Η επιχείρηση ή ο επαγγελματίας, που θέλει να αποκτήσει κινητό εξοπλισμό και δεν διαθέτει ή δεν επιθυμεί να διαθέσει το αναγκαίο ποσό για την αγορά του, απευθύνεται σε έναν χρηματοδοτικό οίκο, δηλαδή την εταιρία leasing, και του ζητά να προβεί αυτός στην αγορά, αφού προηγουμένως επιλέξει τον προμηθευτή, το είδος, τις ιδιότητες και τις προδιαγραφές του αγαθού και καταλήξει με αυτόν στο ύψος του τιμήματος και στους όρους της παράδοσης. Η εταιρία leasing, αφού ελέγξει το αίτημα του πελάτη της, συνάπτει με αυτόν σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης, αγοράζει τον εξοπλισμό από τον προμηθευτή που της υποδείχθηκε και ο τελευταίος, με τη σειρά του, παραδίδει τον εξοπλισμό μετά από εντολή της εταιρίας leasing στον πελάτη.

- **Β' φάση.** Κατά τη διάρκεια της δεύτερης φάσης, κανένα από τα δύο συμβαλλόμενα μέρη, δηλαδή ο μισθωτής-πελάτης και η εταιρία χρηματοδοτικής μίσθωσης-εκμισθωτής δεν μπορούν να καταγγείλουν τη σύμβαση (κύρια ή ανέκκλητη περίοδος) και ο μισθωτής έχει την υποχρέωση να καταβάλει περιοδικά (μηνιαία ή εξαμηνιαία), στη λήξη ή προκαταβολικά συνήθως, μισθώματα στον εκμισθωτή, σε αντάλλαγμα για τη χρήση του αντικειμένου που του παραχώρησε ο εκμισθωτής. Τα μισθώματα καλύπτουν το μεγαλύτερο ή και το σύνολο του καταβεβλημένου κεφαλαίου για την αγορά του μισθίου, πλέον τόκων, εξόδων και ενός παραπέρα εύλογου ποσού αμοιβής. Ο μισθωτής είναι υπεύθυνος για τη διατήρηση του εξοπλισμού στο ακέραιο, ευθυνόμενος για τυχόν καταστροφές, βλάβες, φόρους ή ασφαλιστικά έξοδα που θα προκύψουν,

καθώς και για οποιαδήποτε ζημιογόνα περιστατικά θα προκληθούν σε τρίτους από τη χρήση. Στην περίπτωση που ο μισθωτής δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του για τακτικές καταβολές μισθωμάτων στη διάρκεια του συμβολαίου, ο εκμισθωτής έχει το δικαίωμα να καταγγείλει τη σύμβαση και να αναλάβει το μισθίο, το οποίο από κει και πέρα μπορεί να το πουλήσει ή να το παραχωρήσει σε άλλο αντισυμβαλλόμενο στα πλαίσια νέας σύμβασης. Για την περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης δύναται να εμπεριέχεται σχετικός όρος στο συμβόλαιο, ο οποίος να προβλέπει αποζημίωση για τον εκμισθωτή, για το σύνολο των οφειλόμενων μισθωμάτων.

• **Γ' φάση.** Κατά τη διάρκεια της τρίτης περιόδου, αν ο μισθωτής εξοφλήσει πλήρως όλες τις οφειλές του προς τον εκμισθωτή, έχει το δικαίωμα να επιλέξει ένα από τα παρακάτω: (α) να αποκτήσει τη νομική κυριότητα του πράγματος, καταβάλλοντας στην εταιρία leasing την υπολειμματική αξία (ανεξόφλητο μέρος του κεφαλαίου για την αγορά πλέον των τόκων, με βάση τα καταβληθέντα μέχρι τότε μισθώματα) ή καταβάλλοντας απλώς ένα συμβολικό ποσό, σε περίπτωση που το αρχικό κόστος έχει καλυφθεί πλήρως. Η υπολειμματική αξία συνήθως είναι ένα ποσό πολύ μικρό σε σχέση με την αγοραία αξία που έχει το αγαθό εκείνη τη στιγμή στην αγορά (bargain purchase-price option), (β) να ανανεώσει τη σύμβαση, για ορισμένη διάρκεια, με μίσθωμα πολύ μικρότερο από αυτό της κύριας περιόδου, (γ) να επιστρέψει το μισθίο στον εκμισθωτή, ο οποίος μπορεί να το εκμισθώσει ξανά σαν μεταχειρισμένο ή να το πουλήσει (Μαλινδρέτου, 2002).

5.3.2.2. Κριτήριο Είδους Μισθίου

Οι μισθώσεις κινητών πραγμάτων μπορεί να αναφέρονται σε πάσης φύσεως κινητά αντικείμενα –με εξαίρεση τα πλοία και τα πλωτά ναυπηγήματα– όπως οχήματα, φορτηγά, λεωφορεία, επιβατηγά αυτοκίνητα για επιχειρηματικούς λόγους, μηχανήματα εργοστασίων, ιατρικό εξοπλισμό, φωτοτυπικά μηχανήματα, ελικόπτερα, αεροπλάνα, έπιπλα γραφείων, βαγόνια τρένων, σιδηροδρομικές γραμμές κ.λπ.

Σε ό,τι αφορά τον κλάδο των μεταφορικών μέσων, αξίζει να αναφερθεί η περίπτωση της χρονομίσθωσης αυτοκινήτων ή της μακροενοικίασης όπως αποκαλείται διαφορετικά. Πρόκειται για μια λειτουργική

μορφή μίσθωσης, που απευθύνεται σε ελεύθερους επαγγελματίες και πάσης νομικής μορφής επιχειρήσεις που θέλουν να χρησιμοποιήσουν συγκεκριμένα αυτοκίνητα, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, π.χ. 3 χρόνια. Κατά το διάστημα της μακροενοικίασης, παρέχονται στους μισθωτές όλες οι υπηρεσίες που σχετίζονται με τη χρήση του αυτοκινήτου, όπως έξοδα service, αντικατάσταση ελαστικών, ανταλλακτικά, πληρωμή τελών κυκλοφορίας, οδική βοήθεια, ασφαλιστική κάλυψη και επισκευές σε περίπτωση ατυχήματος. Μοναδική υποχρέωση των μισθωτών είναι η πληρωμή της βενζίνης και η περιοδική καταβολή των μισθωμάτων, τα οποία φυσικά είναι αυξημένα συγκριτικά με μία απλή βραχυπρόθεσμη λειτουργική μίσθωση αυτοκινήτων, λόγω της ποικιλίας των παροχών στον χρήστη. Στη λήξη της χρονομίσθωσης αυτοκινήτων, η κυριότητα δεν μεταβιβάζεται και ο ενοικιαστής έχει τη δυνατότητα είτε να επιστρέψει το αυτοκίνητο, είτε να το αντικαταστήσει με καινούργιο και να ανανεώσει τη σύμβαση. Αντίθετα, στη χρηματοδοτική μίσθωση αυτοκινήτων, ο μισθωτής έχει τη δυνατότητα ακόμα και να αγοράσει το αυτοκίνητο, όποτε μεταβιβάζεται η κυριότητα (lease and buy) (Γεωργιάδης, 2000).

Ειδικότερα, οι χρηματοδοτικές μισθώσεις ακινήτων παρουσιάζουν ιδιομορφίες συγκριτικά με τις χρηματοδοτικές μισθώσεις κινητού εξοπλισμού, λόγω της ιδιαίτερης φύσης των ακινήτων. Σαν αποτέλεσμα, οι χρηματοδοτικές μισθώσεις ακινήτων έχουν κατά κανόνα πολύ μεγαλύτερη διάρκεια από τις αντίστοιχες για κινητό εξοπλισμό, μεγαλύτερη υπολειμματική αξία που δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί εξ αρχής, εμπεριέχουν αυξημένο κίνδυνο για τον εκμισθωτή εφόσον το μισθίο δεν μπορεί να μετακινηθεί, ενώ, τέλος, υπάρχει η πιθανότητα σημαντικής αύξησης της αξίας του ακινήτου.

Στην πράξη, η διαδικασία σύναψης μίας σύμβασης χρηματοδοτικής μίσθωσης ακινήτου δεν διαφέρει πολύ από τα τρία στάδια που περιλαμβάνει μία οποιαδήποτε χρηματοδοτική μίσθωση κινητού εξοπλισμού. Με άλλα λόγια, όπως και στον κινητό εξοπλισμό, η εταιρία χρηματοδοτικής μίσθωσης αναλαμβάνει να αγοράσει ή να κατασκευάσει σύμφωνα με τις υποδείξεις και τις προδιαγραφές του πελάτη της συγκεκριμένο ακίνητο, αφού εγκρίνει το αίτημά του, το οποίο στη συνέχεια το εκμισθώνει σε αυτόν, έναντι περιοδικών μισθωμάτων. Ο μισθωτής μπορεί να είναι ακόμα και ιδιοκτήτης του οικοπέδου πάνω στο οποίο η εταιρία κατασκεύασε το ακίνητο. Στο τέλος της σύμβασης, δίνεται η δυνατότη-

τα αγοράς στον μισθωτή, σε τιμή που καθορίζεται εκ των προτέρων ή που θα καθοριστεί βάσει ορισμένης διαδικασίας.

Σε ό,τι αφορά στη διασφάλιση των συμφερόντων ενός μισθωτή που συνάπτει μία σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης ακινήτου επισημαίνεται ότι το οικόπεδο πρέπει να αντιμετωπίζεται ξεχωριστά από το ακίνητο, με ό,τι αυτό συνεπάγεται. Με άλλα λόγια, η υπολειμματική αξία στο συμβόλαιο δεν πρέπει να συμπεριλαμβάνει την αξία του οικοπέδου, ενώ τα μισθώματα πρέπει να διαχωρίζονται σε μέρος του μισθώματος που αντιστοιχεί στο οικόπεδο και σε μέρος του μισθώματος που αντιστοιχεί στο κτίριο. Το τελευταίο είναι πολύ σημαντικό για τις αποδείξεις που παρέχονται από τις εταιρίες leasing στους μισθωτές, καθότι μόνο τα μισθώματα που αναλογούν σε κτίριο επιτρέπεται να εκπέσουν φορολογικά από τα κέρδη των μισθωτών.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι δεν επιτρέπεται leasing σε ακίνητα για χρήση που απαγορεύεται από την πολεοδομία. Για παράδειγμα, δεν είναι δυνατό να γίνει χρηματοδοτική μίσθωση για ένα διαμέρισμα, το οποίο ο μισθωτής θέλει να χρησιμοποιήσει σαν κατάστημα (Αποστολόπουλος, 2004).

5.3.2.3. Πώληση και Επαναμίσθωση (Sale and lease back)

Με κριτήριο την ύπαρξη προμηθευτή και την αρχική νομική ιδιοκτησία του εξοπλισμού ή του ακινήτου, το sale and lease back αποτελεί από μόνο του μία ιδιαίτερη περίπτωση.

Πιο συγκεκριμένα, το sale and lease back είναι μια εξειδικευμένη σύμβαση με την οποία η εταιρία leasing αγοράζει το πάγιο, κινητό ή ακίνητο, από τον πελάτη και το εκμισθώνει πάλι σε αυτόν, σύμφωνα με τους όρους που έχουν συμφωνηθεί (διάρκεια, είδος μισθώματος κ.λπ.). Παρατηρούμε, δηλαδή, ότι στο sale and lease back, πραγματικός προμηθευτής δεν υπάρχει, αφού ο ίδιος ο πελάτης είναι εκείνος που προμηθεύει την εκμισθώτρια εταιρία με το αγαθό, ενώ παράλληλα, η εταιρία-μισθωτής είναι αρχικά νόμιμος κάτοχος του αγαθού. Αυτό δεν συμβαίνει με μια κλασική περίπτωση χρηματοδοτικής μίσθωσης, όπου κατά κανόνα οι συμμετέχοντες είναι τρεις (προμηθευτής, εκμισθωτής, μισθωτής) και όπου το αγαθό αρχικά ανήκει κατά νομική κυριότητα στον προμηθευτή και στη συνέχεια περνά στον εκμισθωτή καθ' όλη τη

διάρκεια της σύμβασης. Επίσης, στο sale and lease back ο εξοπλισμός ενδέχεται να είναι αρκετά παλαιός, γεγονός που δεν ισχύει σε μια απλή χρηματοδοτική μίσθωση.

Ουσιαστικά το sale and lease back είναι μία τεχνική χρηματοδότησης μέσω της οποίας βελτιώνεται η ρευστότητα της επιχείρησης, καθώς αποδεσμεύονται σημαντικά κεφάλαια που είναι εγκλωβισμένα σε ήδη πραγματοποιηθείσες πάγιες επενδύσεις. Με τον τρόπο αυτό, η επιχείρηση, που μετατρέπεται σε μισθωτής, βελτιώνει άμεσα τα ρευστά διαθέσιμά της, αναδιαρθρώνοντας ενδεχομένως τη συνολική εικόνα του Ισολογισμού της, μέσω της αποπληρωμής υφιστάμενων υποχρεώσεων και της πραγματοποίησης νέων επενδύσεων. Ταυτόχρονα, η μισθώτρια επιχείρηση δεν χάνει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης του παγίου που πούλησε, αλλά συνεχίζει να το χρησιμοποιεί στα πλαίσια της παραγωγικής διαδικασίας. Έχει επίσης τη δυνατότητα, να μετατρέψει βραχυπρόθεσμο δανεισμό, με τον οποίο ίσως χρηματοδότησε το πάγιο, σε μακροπρόθεσμο, γεγονός που είναι και ορθολογικότερο από χρηματοοικονομικής πλευράς, καθώς ο χρονικός ορίζοντας απαιτήσεων (παγίων, στην προκειμένη περίπτωση) και υποχρεώσεων εξισώνεται (Μαλινδρέτου, 2002).

Όπως και κάθε άλλη σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης, το sale and lease back διακρίνεται σε sale and lease back κινητού εξοπλισμού και sale and lease back ακινήτων. Παρά το γεγονός ότι ο Ν. 2367/1995 εισήγαγε τη χρηματοδοτική μίσθωση και στα ακίνητα, δεν έκανε το ίδιο και για την περίπτωση του sale and lease back ακινήτων, το οποίο επιτράπηκε στη χώρα μας με το άρθρο 27, του Ν. 2682/1999. Στην περίπτωση του κινητού εξοπλισμού απευθύνεται σε κάθε επιχείρηση, καθώς και σε κάθε φυσικό πρόσωπο – ελεύθερο επαγγελματία. Στην περίπτωση των ακινήτων απευθύνεται μόνο σε νομικά πρόσωπα.

Σε ό,τι αφορά το sale and lease back μηχανολογικού εξοπλισμού, παρατηρείται μία συρρίκνωση του σχετικού μεριδίου αγοράς στην Ελλάδα, εν αντιθέσει με το sale and lease back ακινήτων, το οποίο γνωρίζει σταθερή άνθηση. Σύμφωνα με στοιχεία της Ένωσης Ελληνικών Εταιρειών Χρηματοδοτικής Μίσθωσης, η πώληση και επαναμίσθωση μηχανολογικού εξοπλισμού επιχειρήσεων σημείωνε πτωτική πορεία μέχρι το 2002, έτος κατά το οποίο οι νέες συμβάσεις έπεσαν κάτω από το όριο του 10% (Μαλινδρέτου, 2002).

5.3.2.4. Vendor Leasing

Δεν υπάρχει δόκιμος ελληνικός όρος για τη συγκεκριμένη κατηγορία. Πρόκειται για μία οικονομική συνεργασία μεταξύ μιας εταιρίας leasing και ενός προμηθευτή, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η ανάπτυξη πωλήσεων και για τους δύο με έμμεση ανέξοδη χρηματοδότηση των πωλήσεων του προμηθευτή. Στην περίπτωση αυτή ο προμηθευτής είναι τριτεγγυητής των συμβάσεων μίσθωσης που υπογράφονται μεταξύ της εταιρίας leasing και των μισθωτών. Η εταιρία leasing αναλαμβάνει κίνδυνο έναντι του προμηθευτή-συνεργάτη της. Η μορφή αυτή προτιμάται από εισαγωγείς-εμπόρους αυτοκινήτων, computers κ.λπ. Όλη η γραφειοκρατική διαδικασία καθώς και ο έλεγχος των πελατών-μισθωτών μετατίθεται στον προμηθευτή-συνεργάτη. Η συνεργασία μεταξύ της εταιρίας leasing και του προμηθευτή εξοπλισμού, με διάφορα σχήματα, συμβάλλει στην αύξηση των πωλήσεων και των δύο μερών. Ο προμηθευτής πωλεί στην εταιρία leasing, σε τιμή τοις μετρητοίς, τον εξοπλισμό που επιθυμεί ο επενδυτής, ο οποίος στη συνέχεια τον αποκτά κάνοντας χρήση του θεσμού του leasing. Διάφοροι όροι υπεισέρχονται στην τελική σύμβαση, ανάλογα με τις επιθυμίες των πελατών, οπότε γίνεται λόγος για μίσθωση κατά παραγγελία (λ.χ. εποχιακή διακύμανση, ανάλογα με τις πωλήσεις του τελικού προϊόντος, στην πληρωμή των εννοικίων κ.ά.) (Αγιώτη, 2006).

5.3.2.5. Διασυνοριακή Μίσθωση (cross border leasing)

Πρακτικά, ο προς μίσθωση εξοπλισμός αγοράζεται από εταιρία leasing του εξωτερικού, μισθώνεται σε ελληνική εταιρία leasing, η οποία στη συνέχεια τον μισθώνει σε εγκατεστημένο στην Ελλάδα μισθωτή. Η περίπτωση αυτή διαφοροποιείται από τις προηγούμενες κατά το στοιχείο της πληρωμής των μισθωμάτων σε συνάλλαγμα, γεγονός που περικλείει πρόσθετους κινδύνους (Αγιώτη, 2006).

5.3.2.6. Μοχλευμένη Μίσθωση (leveraged leasing)

Η περίπτωση αυτή εφαρμόζεται σε πράγματα πολύ μεγάλης αξίας (πλοία, αεροπλάνα, τρένα κ.ά.) και προϋποθέτει τη σύμπραξη τεσσάρων μερών:

- του πελάτη
- του βιομηχανικού κατασκευαστή
- της εταιρίας leasing
- ενός τραπεζικού οργανισμού.

Η συμμετοχή της εταιρίας leasing συνήθως δεν ξεπερνά το ποσοστό του 40% της αξίας της επένδυσης. Η τράπεζα διαθέτει αμέσως το τίμημα στη βιομηχανία και εισπράττει ένα μερίδιο των ενοικίων από την εταιρία leasing, η οποία δρα ως μεσάζων για την τοποθέτηση του εξοπλισμού (Αγιώτη, 2006).

5.3.2.7. Χρηματοδοτική Μίσθωση Ακινήτων (Real estate leasing)

Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο, όπως διαμορφώθηκε από το νόμο 2367/95, έχει καταστήσει ανενεργό το leasing ακινήτων λόγω νομικών κενών και φορολογικών παραλείψεων. Για το λόγο αυτό δεν έχει ακόμη προχωρήσει η πραγματοποίηση συμβάσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης ακινήτων. Τα σημαντικότερα σημεία του νόμου που τον έχουν καταστήσει ανενεργό αναφέρονται στην ιδιοκτησία και τις αποσβέσεις επί των οικοπέδων που αναλογούν στο εκμισθωμένο ακίνητο και στη διπλή φορολογία κατά τη μεταβίβαση του ακινήτου στην περίπτωση πώλησης και επαναμίσθωσης (Αγιώτη, 2006).

5.3.2.8. Operating Leasing

Εκτός από την καθαρή χρηματοδοτική λειτουργεί εμμέσως και το operating leasing (λειτουργική μίσθωση). Χρησιμοποιείται ως επί το πλείστον από τις εταιρίες ενοικιάσεως αυτοκινήτων μέσω της δυνατότητας υπεκμίσθωσης που τους παρέχουν οι εταιρίες leasing (Gallardo, 1997).

5.3.2.9. Μίσθωση με Παροχή Υπηρεσιών (Service Leasing)

Είναι η περίπτωση που προαναφέρθηκε και κατά την οποία ο κατασκευαστής αναλαμβάνει συνήθως και την παροχή πρόσθετων υπηρε-

σιών, όπως λ.χ. τη συντήρηση, την εκπαίδευση του προσωπικού κ.ά. Αυτή η περίπτωση συνήθως εντάσσεται στη σύμβαση άμεσης χρηματοδοτικής μίσθωσης, μπορεί όμως να αποτελεί και αυτοτελή σύμβαση (Γκόντορας και Μπέλλος, 2002).

5.3.2.10. Ειδική Μορφή Χρηματοδοτικής Μίσθωσης (Master Lease Line)

Μεταξύ εταιρίας leasing και πελάτη μπορεί να υπογραφεί μία σύμβαση-πλαίσιο, η οποία να εφαρμόζεται κατά τη σταδιακή απόκτηση περισσότερων προγραμμάτων (Γκόντορας και Μπέλλος, 2002).

5.3.3. Το Ελληνικό Νομοθετικό Πλαίσιο του Leasing

Η σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης γίνεται μεταξύ ειδικευμένης εταιρίας και επιχείρησης ή επαγγελματία με σκοπό την παραχώρηση έναντι μισθώματος στην επιχείρηση ή τον επαγγελματία της χρήσης κινητού πράγματος και ταυτόχρονα του δικαιώματος είτε αγοράς είτε ανανέωσης της μίσθωσης για ορισμένο χρόνο. Οι ειδικευμένες εταιρίες στις συμβάσεις leasing ιδρύονται με αυτό τον αποκλειστικό σκοπό και κατόπιν ειδικής άδειας της Τράπεζας της Ελλάδος, άδεια η οποία είναι απαραίτητη και στην περίπτωση εγκατάστασης στην Ελλάδα παρόμοιων αλλοδαπών εταιριών. Το καταβεβλημένο μετοχικό κεφάλαιο των εταιριών leasing απαιτείται να είναι ίσο προς το κεφάλαιο σύστασης ανώνυμης τραπεζικής εταιρίας (4 δισ. δρχ. ή 12 εκατ. €) ή προς το ήμισυ αυτού, όταν την πλειοψηφία του κατέχουν μία ή περισσότερες τράπεζες. Τέλος, οι μετοχές των εταιριών αυτών είναι ονομαστικές, ενώ την εποπτεία επί των εταιριών αυτών ασκεί η Τράπεζα της Ελλάδος.

Η σύμβαση leasing καταρτίζεται εγγράφως και καταχωρείται στο βιβλίο του άρθρου 5 του ΝΔ 1038/1949 (ΦΕΚ Α 149) του Πρωτοδικείου της κατοικίας ή της έδρας του μισθωτή και του Πρωτοδικείου Αθηνών και η διάρκειά της είναι πάντοτε ορισμένη και ποτέ μικρότερη των τριών ετών. Καθ' όλη τη διάρκεια της μίσθωσης το πράγμα ασφαρίζεται κατά κινδύνων τυχαίας καταστροφής ή χειροτερεύσεως, ενώ τρίτα πρόσωπα δεν μπορούν να ασκήσουν κυριότητα ή άλλο εμπράγματο δικαίωμα επί του αντικειμένου της. Για τον καθορισμό του μισθώματος και του τιμή-

ματος αγοράς του πράγματος από το μισθωτή, επιτρέπεται η συνομολόγηση ρητρών επιτοκίου ή είδους ή αξίας συναλλάγματος ή συνδυασμός των τριών. Σε περίπτωση αγοράς του μισθίου πριν παρέλθει διετία από την έναρξη της μίσθωσης, ο μισθωτής οφείλει να καταβάλει όλους τους φόρους και τις επιβαρύνσεις υπέρ του Δημοσίου κ.λπ., που αντιστοιχούν στην απόκτηση καινούργιων πραγμάτων.

Απαλλάσσονται από κάθε φόρο και εισφορά πλην του φόρου εισοδήματος και του ΦΠΑ τα μισθώματα και το τίμημα πώλησης των μισθωμένων πραγμάτων, τα δικαιώματα των συμβολαιογράφων για την κατάρτιση των συμβάσεων προσδιορίζονται στα κατώτατα όρια, ενώ, τα μισθώματα που καταβάλλονται προς τις εταιρίες leasing θεωρούνται λειτουργικές δαπάνες και εκπίπτουν από τα ακαθάριστα έσοδα του μισθωτή.

Οι εταιρίες leasing έχουν δικαίωμα να διενεργούν αποσβέσεις στα μίσθια ίσες προς τις αποσβέσεις που θα είχε δικαίωμα να υπολογίσει ο μισθωτής, εάν προέβαινε στην αγορά τους ως καινούργιων.

Φορολογικές εκπτώσεις για τον εξοπλισμό που χρησιμοποιείται με συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης προβλέπονται στο Ν. 1262/82 και στους αναπτυξιακούς νόμους 1892/1990 (άρθρο 19), στον 2601/1998 και στον 3219/2004, υπό τον όρο διάρκειας της σύμβασης leasing από 10 έτη και άνω και όταν η κυριότητα θα περιέρχεται στον μισθωτή μετά τη λήξη της σύμβασης. Από κάθε φόρο ή τέλος απαλλάσσονται οι συμβάσεις δανεισμού από τράπεζες των εταιριών leasing, καθώς και οι συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης μεταξύ των εταιριών αυτών και ξένων προμηθευτών τους. Οι εταιρίες leasing επιτρέπεται να καταρτίζουν ειδικό αποθεματικό κάλυψης επισφαλών απαιτήσεων με την κράτηση από τα καθαρά έσοδα ποσού που αντιστοιχεί στο 2% των ανείσπρακτων στο τέλος κάθε έτους μισθωμάτων (Λυμβαίος, 2006).

5.3.4. Πλεονεκτήματα - Μειονεκτήματα Χρήσης Leasing

Για τα τραπεζικά συγκροτήματα το leasing αποτελεί μία τεχνική διεύρυνσης της πελατείας τους και πολλαπλών κερδών, αφού, εκτός των άλλων, αποκτούν διαπραγματευτική δύναμη έναντι των προμηθευτών του εξοπλισμού και προσφέρουν πελατεία στις ασφαλιστικές εταιρίες. Οι εταιρίες leasing διασφαλίζονται από τον κίνδυνο πτώχευσης του μισθωτή, διότι διατηρούν την ιδιοκτησία του εξοπλισμού και επιπλέ-

ον απολαμβάνουν σοβαρά φορολογικά κίνητρα (αποσβέσεις, σύσταση αφορολόγητου αποθεματικού).

Η χρήση του leasing παρέχει στον επενδυτή μια σειρά σημαντικών πλεονεκτημάτων-κινήτρων, από τα οποία κυριότερα είναι τα εξής (Eades and Marston, 2002):

- Τα μισθώματα που καταβάλλονται στην εταιρία leasing για τον εξοπλισμό και το τμήμα των μισθωμάτων που αφορά σε κτίριο θεωρούνται δαπάνες και μειώνουν το φορολογικό εισόδημα.
- Η επιχείρηση και ο επαγγελματίας μπορούν να χρησιμοποιήσουν άμεσα τον εξοπλισμό/ακίνητο που έχουν επιλέξει, καθώς η εταιρία leasing καλύπτει μέχρι και το 100% της αξίας της επένδυσης, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ στην περίπτωση κινητού εξοπλισμού.
- Ο επενδυτής μπορεί να επιτύχει καλύτερους όρους προμήθειας εξοπλισμού ή απόκτησης επαγγελματικού ακινήτου, καθώς η αξία τους εξοφλείται άμεσα τοις μετρητοίς.
- Η διάρκεια της μίσθωσης και το ύψος του μισθώματος ορίζονται σύμφωνα με τις οικονομικές δυνατότητες της επιχείρησης, αφού ληφθούν υπόψη και τυχόν εποχικοί παράγοντες.
- Η πραγματοποίηση επένδυσης σε καινούργιο εξοπλισμό μέσω leasing από νέες ή υφιστάμενες επιχειρήσεις μπορεί να συνδυαστεί με τα οφέλη που προκύπτουν από την υπαγωγή της στον αναπτυξιακό νόμο, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται από αυτόν.
- Μετά τη λήξη της μισθωτικής περιόδου ο επενδυτής αποκτά την κυριότητα του παγίου έναντι προσυμφωνημένου (συνήθως συμβολικού) τμήματος. Η απόκτηση του ακινήτου είναι απαλλαγμένη από το φόρο μεταβίβασης.
- Ο επενδυτής προστατεύεται από την τεχνολογική απαξίωση του εξοπλισμού του, τον οποίο μπορεί να ανανεώνει χωρίς να δεσμεύει τα διαθέσιμα κεφάλαιά του.
- Παρέχεται η δυνατότητα ταχύτερης και μεγαλύτερης απόσβεσης του εξοπλισμού, δημιουργώντας φορολογικά οφέλη, αφού τα μισθώματα αναγνωρίζονται ως λειτουργικές δαπάνες και εκπίπτουν στο σύνολό τους από τα ακαθάριστα έσοδα.
- Ο ΦΠΑ καταβάλλεται τμηματικά κατά την πληρωμή των μισθωμάτων και όχι εφάπαξ κατά την αγορά του εξοπλισμού. Έχει ευελιξία στο χρονικό προσδιορισμό των περιοδικών καταβολών των μισθω-

μάτων, γεγονός που αποτελεί βασικό στοιχείο για τον καλύτερο ταμειακό προγραμματισμό του μισθωτή, σύμφωνα και με τα αναμενόμενα έσοδα από τη χρήση του εξοπλισμού.

- Η ταχύτερη απόσβεση του εξοπλισμού επιτρέπει την αντικατάστασή του, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που η τεχνολογική εξέλιξη το επιβάλλει.
- Η λογιστική καταχώριση και παρακολούθηση είναι απλή.
- Έχει ευελιξία, διότι οι διαδικασίες έγκρισης και υπογραφής της σύμβασης είναι απλές και σύντομες για την απόκτηση του εξοπλισμού, χωρίς συνήθως πρόσθετες ή εμπράγματα εξασφαλίσεις.
- Βελτιώνεται η εικόνα του Ισολογισμού και της κεφαλαιακής της διάρθρωσης, διότι η υποχρέωση καταβολής των μισθωμάτων δεν εμφανίζεται στα στοιχεία του Παθητικού. Οπότε δεν επηρεάζεται ο ισολογισμός της επιχείρησης, με αποτέλεσμα να διατηρείται η πιστοληπτική της ικανότητα.
- Διατηρούνται τα κίνητρα του Ν. 2601/98, καθώς και των λοιπών αναπτυξιακών νόμων και προγραμμάτων της ΕΕ. Η αποπληρωμή της σύμβασης προσαρμόζεται στις οικονομικές δυνατότητες και τις εποχιακές ανάγκες του μισθωτή. Μέσω του sale and lease back (αγορά από την εταιρία και επανεκμίσθωση στον μισθωτή του ακινήτου ή του εξοπλισμού) βελτιώνει ο επενδυτής τη ρευστότητά του και ενεργοποιεί αδρανούντα κεφάλαια. Έχουμε δηλαδή έμμεση χρηματοδότηση των επιχειρήσεων με πρόσθετο κεφάλαιο κινήσεως μακροπρόθεσμου χαρακτήρα.
- Ευελιξία ανάλογα με την ιδιαιτερότητα κάθε επένδυσης (εποχικότητα κ.λπ.).
- Απαλλαγή από τυχόν επιβαρύνσεις των δανειακών συμβάσεων. Διατήρηση κινήτρων στους επενδυτές σύμφωνα με το Ν. 1892/90.
- Ο πελάτης δεν καταβάλλει αμέσως το ΦΠΑ αλλά κατά τη διάρκεια της σύμβασης.
- Μειώνει το κόστος και το χρόνο πραγματοποίησης της επένδυσής του.

Μειονεκτήματα (Πάλλης, 2011):

Η χρήση, όμως, του leasing περιέχει και ορισμένα μειονεκτήματα, όπως:

- Το φαινομενικό κόστος του leasing είναι υψηλότερο από το επιτόκιο τραπεζικού δανεισμού. Η βαθύτερη διερεύνηση των φοροαπαλλαγών μετριάξει την πρώτη εντύπωση, συνήθως, μάλιστα, δημιουργεί πλεονεκτική κατάσταση.
- Διαφεύγει η ωφέλεια από τη φοροαπαλλαγή των αποσβέσεων στην περίπτωση του ιδιόκτητου εξοπλισμού, ωφέλεια που συμψηφίζεται μέχρις ενός βαθμού από την πλήρη φοροαπαλλαγή των μισθωμάτων.
- Παρά τη θετική σχέση ιδίων προς ξένα κεφάλαια, μπορεί να εκδηλωθεί δισταγμός των τραπεζών για χρηματοδότηση μίας επιχείρησης, όταν ο εξοπλισμός της τελευταίας στηρίζεται στη μέθοδο του leasing.
- Ο μισθωτής αναλαμβάνει όλους τους κινδύνους από τυχαία περιστατικά ή ανωτέρα βία έναντι του εκμισθωτή και διατρέχει τον κίνδυνο της έκτακτης καταγγελίας της σύμβασης αν αθετήσει κάποιον όρο της για σημαντικό διάστημα. Στην περίπτωση αυτή, ο εκμισθωτής μπορεί να του αφαιρέσει τον εξοπλισμό και να απαιτήσει την άμεση πληρωμή όλων των μισθωμάτων μέχρι τη λήξη της σύμβασης. Ο μισθωτής υπόκειται στους ελέγχους του εκμισθωτή για τη διαπίστωση της καλής λειτουργικής κατάστασης του εξοπλισμού.

Ο Eric De Bodt και η ομάδα του δημοσιεύουν μία εργασία που εξηγεί τη δομή της εξωτερικής χρηματοδότησης αναλύοντας τις συνέπειες από μια απόφαση σύναψης leasing στους ανυποψίαστους και μη εξασφαλισμένους πιστωτές και μετόχους. Το θέμα που δημιουργείται είναι καταρχήν η εμφάνιση κόστους από τη σύναψη του leasing λόγω των διαφόρων τραπεζιτικών αξιώσεων και το δεύτερο που παρουσιάζεται είναι η μείωση του κόστους που εμφανίζεται λόγω της αντικατάστασης του περιουσιακού στοιχείου και της αγοράς του μέσω leasing.

Εν αντιθέσει, από τη μεριά του εκμισθωτή, η τραπεζική πίστωση αυξάνει τα έξοδα, τα οποία μεταφέρονται στην εταιρία και τους μετόχους της, αυξάνοντας έτσι το δείκτη χρέους. Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω το εύρος του κόστους που προκύπτει από το leasing αντικατοπτρίζεται κυρίως στο επιτόκιο δανεισμού.

Ενώ λοιπόν το leasing προϋποθέτει πολλά πλεονεκτήματα για την εταιρία που το συνάπτει από την άλλη της μειώνει δραστικά τη λειτουργική ευελιξία. Σε εταιρίες που αυξάνεται λοιπόν το οικονομικό ρίσκο

αρκετά με την αύξηση των δανείων προτιμάται καλύτερα η μεταφορά από τραπεζικό δάνειο σε leasing (Λυμβαίος, 2006).

5.3.5. Η Εφαρμογή του Θεσμού του Leasing στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Προϋποθέσεις Ανάπτυξης και Κριτική

Η σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης κινητών και ακίνητων στην Ελλάδα διέπεται από τις διατάξεις του Ν. 1665/1986 όπως τροποποιήθηκε με διατάξεις άλλων νόμων και του Ν. 2367/1995 (Πάλλης, 2011).

Σύμφωνα με το Ν. 2286/1995 και ειδικότερα με την παράγραφο 2 του άρθρου 1, η σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης από φορείς του Δημοσίου θεωρείται προμήθεια του δημόσιου τομέα με άμεσο επακόλουθο την υπαγωγή αυτών των συμβάσεων στις διατάξεις περί εκτέλεσης προμηθειών του δημόσιου τομέα και των ΟΤΑ.

Το θέμα της δυνατότητας σύναψης σύμβασης χρηματοδοτικής μίσθωσης από το Δημόσιο και του ΟΤΑ λύθηκε οριστικά με το Ν. 2469/1997 αλλά και με το Ν. 2463/2006 (άρθρο 193).

Όταν αντικείμενο της χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι ακίνητο τρίτου, τότε η μεν επιλογή του κατάλληλου ακινήτου γίνεται με την ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων περί αγοράς ακινήτων, η δε σύναψη της σύμβασης χρηματοδοτικής μίσθωσης γίνεται με την ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων περί δανείων (Πάλλης, 2011).

Όταν δε το αντικείμενο της χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι κινητά τότε εφαρμόζονται οι διατάξεις περί προμηθειών.

Επομένως, οι λύσεις που μπορεί η χρηματοδοτική μίσθωση να δώσει στους ΟΤΑ είναι (Πάλλης, 2011):

- Leasing εξοπλισμού. Αφορά τις επενδύσεις σε εξοπλισμό κάθε είδους καθώς και σε επαγγελματικά μεταφορικά μέσα. Ο σύγχρονος αυτός τρόπος χρηματοδότησης παρουσιάζει τα ακόλουθα πλεονεκτήματα:
 - Άμεση επένδυση σε πάγια
 - Χρηματοδότηση του 100% της αξίας του παγίου και του ΦΠΑ
 - Περιλαμβάνονται όλα τα έξοδα που συνοδεύουν τη χρήση του παγίου, π.χ. ασφάλεια, τέλη κυκλοφορίας, συντήρηση κ.λπ.
 - Δυνατότητα συμίσθωσης, ώστε δύο ή περισσότεροι δήμοι να

- χρησιμοποιούν π.χ. ένα πολύ ακριβό μηχάνημα
- Προστασία επιτοκίου, μέσω της δυνατότητα καταβολής σταθερής δόσης για κάποιο διάστημα ή και για όλη τη διάρκεια της μίσθωσης
 - Ευέλικτος τρόπος αποπληρωμής.
 - Leasing ακινήτων. Αφορά την επένδυση σε ακίνητα που εξυπηρετούν τις υπηρεσίες του δήμου, καθώς και σε άλλες δημοτικές δραστηριότητες και παρέχει:
 - Δυνατότητα χρηματοδότησης του 100% της αξίας καθώς και των εξόδων μεταβίβασης των ακινήτων
 - Αντικατάσταση ενοικίου
 - Απόκτηση ακινήτων που αποφέρουν εισόδημα από ενοίκια
 - Ανέγερση ακινήτων.

Τα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του θεσμού στους ΟΤΑ είναι (Πάλλης, 2011):

- Η εξοικονόμηση κεφαλαίων μέσω της κάλυψης του συνολικού κόστους (100%) της επένδυσης σε κεφαλαιουχικό εξοπλισμό χωρίς να απαιτείται εκταμίευση ιδίων κεφαλαίων
- Η εκ των προτέρων γνώση του κόστους και της χρονικής διάρκειάς του, η οποία διευκολύνει τον φορέα στην κατάρτιση προϋπολογισμού
- Η χρήση της προηγμένης τεχνολογίας, η οποία έχει θετική επίπτωση στην παραγωγικότητα και σωστή λειτουργία του φορέα
- Η δημιουργία άμεσης ρευστότητας για αποδοτικότερη τοποθέτηση
- Άμεση χρήση παγίου με την καταβολή ενός ενοικίου
- Ανταγωνιστικοί όροι μίσθωσης
- Ευελιξία στους όρους της σύμβασης σύμφωνα με τις ιδιαίτερες απαιτήσεις του δήμου
- Ταχύτητα και ευελιξία στην υλοποίηση της επένδυσης.

Συνήθως οι ΟΤΑ συνάπτουν συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης είτε κινητών είτε ακινήτων μέσω των δημοτικών επιχειρήσεών τους για να έχουν φορολογικά κίνητρα και απαλλαγές.

Προϋποθέσεις Ανάπτυξης και Κριτική

Παρά τη σημαντική ανάπτυξη που έχει σημειώσει τα τελευταία χρόνια η εφαρμογή του θεσμού της χρηματοδοτικής μίσθωσης στη χώρα μας, οι επενδύσεις είναι πολύ περιορισμένες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι αιτίες για τη μη ανάπτυξη του θεσμού είναι πολλές και οι ευθύνες ανήκουν τόσο στους ΟΤΑ όσο και στις εταιρίες χρηματοδοτικής μίσθωσης.

Επικρατεί η άποψη ότι η δοσοληψία με τους φορείς της ΤΑ είναι αρκετά χρονοβόρα όχι μόνο ως προς την ανάθεση και την εκτέλεση των συμβάσεων αλλά και ως προς την εκπλήρωση των όρων τους και ιδιαίτερα ως προς την εξόφληση των οικονομικών τους υποχρεώσεων.

Από την άλλη πλευρά, οι εταιρίες χρηματοδοτικής μίσθωσης λόγω της συναλλαγής τους κατά κύριο λόγο με ιδιωτικές εταιρίες έχουν προσαρμοστεί σε συγκεκριμένο μοντέλο συνεργασίας, στο οποίο κυριαρχεί η έλλειψη γραφειοκρατίας και η αμεσότητα στη λήψη των αποφάσεων.

Για να υπάρξει ανάπτυξη του θεσμού θα πρέπει και τα δύο ενδιαφερόμενα μέρη να αναλάβουν τις ευθύνες που τους αναλογούν (Πάλλης, 2011).

5.4. Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των ΟΤΑ**5.4.1. Η Διαχείριση της Ακίνητης Δημοτικής Περιουσίας**

Το 80% περίπου των δήμων της Ελλάδας δεν γνωρίζει την περιουσία που διαθέτει, η οποία σε πολλές περιπτώσεις δεν αποτελεί αμελητέα ποσότητα, όπως για παράδειγμα στον Δήμο Αθηναίων φθάνει τα 360.000.000 ευρώ περίπου, ενώ για τον Δήμο Θεσσαλονίκης ανέρχεται σε 214.000.000 ευρώ περίπου. Σε ένα δείγμα 216 δήμων της χώρας, η δημοτική περιουσία ανέρχεται σε περισσότερα από 37.530 ακίνητα.

Η αδυναμία της κεντρικής διοίκησης να αξιοποιήσει αποτελεσματικά την ακίνητη περιουσία έχει ιδιαίτερα αρνητικά αποτελέσματα στη χώρα μας, ιδιαίτερα δε στη διαχείριση των «ορφανών» περιουσιών που δεν θα δηλωθούν κατά τη διαδικασία της κτηματογράφησης.

Η διαχείριση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας έχει πολλούς και συνάμα διαφορετικούς στόχους. Σημαντικοί είναι οι κοινωνικοί, πολιτιστικοί και δημοσίου συμφέροντος στόχοι.

Στην περίπτωση αυτή, η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας δεν είναι απαραίτητο να έχει έσοδα ή και να καλύπτει τα κόστη που δημιουργεί. Σημαντικότερη είναι η αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας που παρέχεται και η σύγκρισή της με το κοινωνικό κόστος, στη μείωση του οποίου και βοηθά.

Οι στόχοι μπορεί να είναι και οικονομικοί, όπως στην περίπτωση κατά την οποία ο ΟΤΑ διαχειρίζεται μια επιχείρηση με στόχο τα έσοδά της (φαρμακεία που ανήκουν στην ιταλική ΤΑ, βενζινάδικα που αποτελούν ιδιοκτησία διαφόρων ΟΤΑ στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη).

Οι δημοτικές επιχειρήσεις πολύ συχνά δραστηριοποιούνται στον τομέα της αστικής ανάπτυξης και στέγασης, ιδιαίτερα στο Βέλγιο, τη Δανία, την Εσθονία, τη Φιλανδία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Λιθουανία, την Πολωνία, την Ισπανία και τη Σουηδία. Οι δημοτικές επιχειρήσεις είναι επίσης πολύ δραστήριες στον αστικό και αγροτικό χωροταξικό σχεδιασμό, όπως συμβαίνει στη Γερμανία, την Πορτογαλία και την Ισπανία. Στη Γαλλία οι SEM (δημοτικές επιχειρήσεις τοπικού σχεδιασμού) δημιουργήθηκαν στις αρχές του 1960 με σκοπό να ασχοληθούν με την ανάγκη διαμόρφωσης εδαφών ανοικοδόμησης. Έκτοτε ο αριθμός τους αυξάνεται ολοένα, ώστε να καλύψουν και να αντεπεξέλθουν στις συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες της ΤΑ, στον αναπτυξιακό τομέα. Οι SEM κατασκευάζουν δημοτικές υποδομές και εγκαταστάσεις, βιομηχανικές ζώνες, έχουν την ευθύνη των ενοικιαζόμενων εγκαταστάσεων κ.ά. (Gekas and Mitsou, 2010).

5.4.2. Το Θεσμικό Πλαίσιο

Πολλοί δήμοι έχουν ήδη δημιουργήσει δημοτικές εταιρίες ή εξειδικευμένες δημοτικές υπηρεσίες, με σκοπό την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, σύμφωνα με τα άρθρα 265 και 266 του Ν. 3463 (ΦΕΚ 114 Α' / 08-06-2006) και τις διατάξεις του άρθρου 248 του «Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα».

5.4.3. Η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των Δήμων

Η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των Δήμων περιλαμβάνει:

- Κατοικίες
- Γραφεία
- Εμπορικά Κέντρα
- Κτίρια Κοινής Ωφέλειας
- Μεταποιητικές Εγκαταστάσεις
- Αποθηκευτικές Εγκαταστάσεις
- Ψυχαγωγικές – Πολιτιστικές Εγκαταστάσεις
- Ξενοδοχεία
- Νοσοκομεία
- Χώρους Στάθμευσης
- Σύνθετες Χρήσεις

Δεδομένων των ανωτέρω και με βάση τον «πολυσύνθετο ρόλο» της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ενός δήμου δύναται να πραγματοποιηθεί:

1) Ως Έργο που εντάσσεται χρηματοδοτικά στο επενδυτικό σκέλος του δημοτικού προϋπολογισμού και ειδικότερα στον Πολυετή Επενδυτικό Σχεδιασμό (Multi-annual Investment Planning) του δήμου.

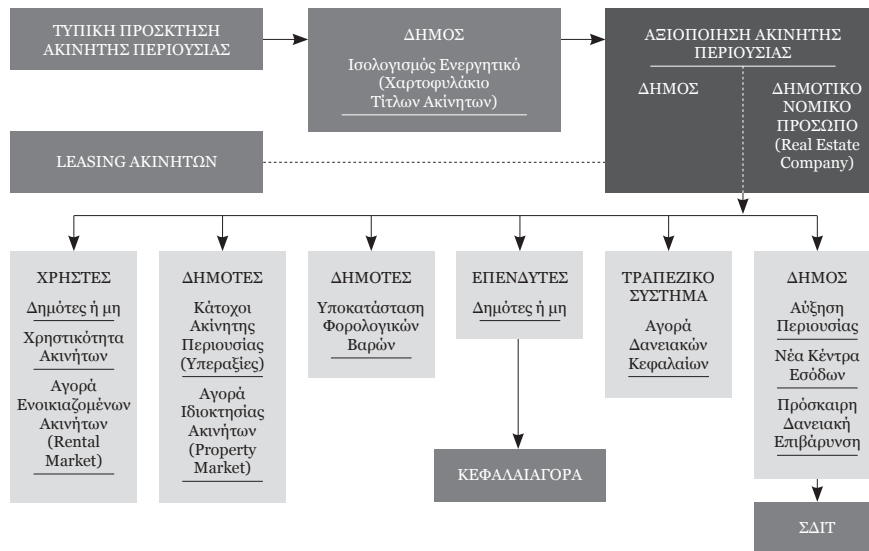
2) Ως Δράση που αφορά την επενδυτική δραστηριότητα ενός διακεκριμένου Δημοτικού Νομικού Προσώπου (π.χ. Municipal Real Estate Company).

3) Ως Πρόγραμμα που σχεδιάζεται και υλοποιείται, μέσω μιας Σύμβασης Σύμπραξης του δήμου με φορείς του ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) και αφορά την υλοποίηση ενός ή περισσότερων «Αυτοχρηματοδοτούμενων Έργων» (Σαπουντζόγλου, 2006).

Οι τρεις πιο πάνω περιπτώσεις οφείλουν να έχουν τύχει επεξεργασίας στο πλαίσιο ενός Μακροπρόθεσμου Επιχειρησιακού Σχεδιασμού (Business Plan) του δήμου.

Στην πρώτη περίπτωση, η πηγές χρηματοδότησης του Έργου δύναται να περιλαμβάνουν (Σαπουντζόγλου, 2006):

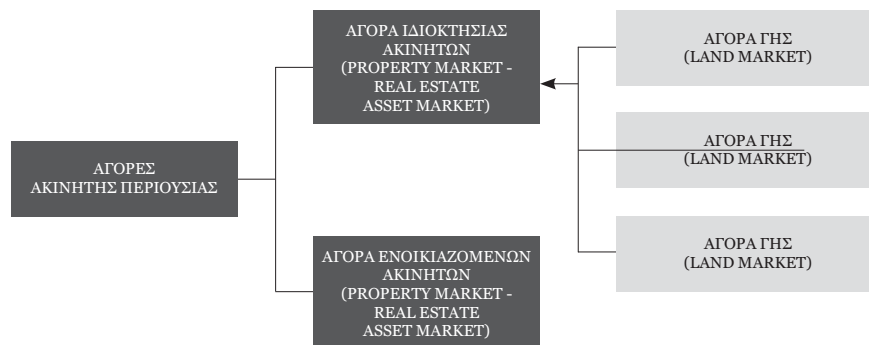
- Τους ίδιους πόρους του δήμου (Πόροι Επενδυτικού Χαρακτήρα)
- Τα έσοδα που προέρχονται από την επιχειρηματική δραστηριότητα του δήμου (Νέα Κέντρα Εσόδων)
- Τις Κρατικές Επιχορηγήσεις Επενδυτικού Χαρακτήρα (ΘΗΣΕΑΣ κ.ά.)
- Τις πιστώσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΤΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω των ΠΕΠ και ΤΕΠ του Γ' και Δ' ΚΠΣ



Γράφημα 5.

Ο Ρόλος του Δήμου και η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας

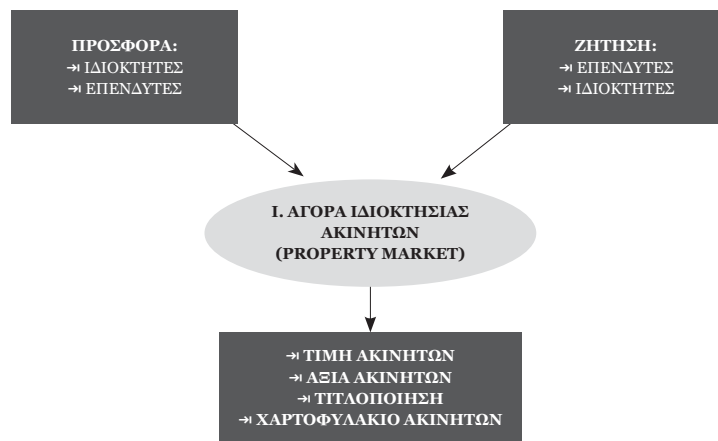
[Πηγή: Σαπουντζόγλου, 2006]



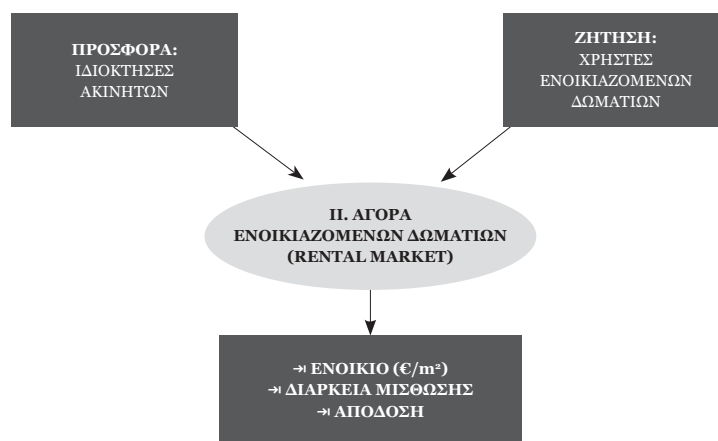
Γράφημα 6.

Αγορές Ακίνητης Περιουσίας

[Πηγή: Σαπουντζόγλου, 2006]

Γράφημα 7. *Η Αγορά Ιδιοκτησίας Ακινήτων*

[Πηγή: Σαπουντζόγλου, 2006]

Γράφημα 8. *Η Αγορά Ενοικιαζόμενων Ακινήτων*

[Πηγή: Σαπουντζόγλου, 2006]

- Τη χρήση Δανειακών Κεφαλαίων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
- Την προσφυγή στον Μακροπρόθεσμο Τυπικό Δανεισμό από το τραπεζικό σύστημα
- Την έκδοση Ομολογιακού Δανείου (Municipal Bond Issue)
- Τη χρήση της Χρηματοδοτικής Μίσθωσης (Leasing)

Στη δεύτερη περίπτωση, η πηγές χρηματοδότησης της Δράσης του Δημοτικού Νομικού Προσώπου δύνανται να περιλαμβάνουν (Σαουντζόγλου, 2006):

- Τη χρηματική και εμπράγματη εισφορά του δήμου για τον σχηματισμό του Ιδρυτικού Μετοχικού Κεφαλαίου του ΔΝΠ, καθώς και τις μελλοντικές εισφορές για την αύξησή του
- Τα έσοδα από την πώληση ή την εκμετάλλευση της υφιστάμενης ακίνητης περιουσίας του ΔΝΠ
- Την άντληση πιστώσεων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ
- Την προσφυγή στην εσωτερική ή Διεθνή Αγορά Δανειακών Κεφαλαίων.
- Τα έσοδα από την Αντίστροφη Χρηματοδοτική Μίσθωση ακινήτων (Sale – Leaseback)

Στις δυο αυτές περιπτώσεις, οι βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχή αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των δήμων είναι (Σαουντζόγλου, 2006):

- Η εξασφάλιση της αποδοτικότητας του Έργου ή της Δράσης, με κριτήριο τα Επιτόκια Δανεισμού
- Η αναπτυξιακή διάσταση του Έργου ή της Δράσης
- Η διασφάλιση της Κοινωνικής Συναίνεσης για την εκτέλεση του Έργου ή της Δράσης
- Ο βαθμός ωρίμανσης των Έργων ανά στάδιο (προμελέτη – μελέτη – εκτέλεση)
- Το Σύστημα Παρακολούθησης των Έργων (Monitoring System):
- Για την υλοποίηση του Φυσικού Αντικειμένου
- Για την εκτέλεση του Χρηματοδοτικού Προγράμματος
- Η Διοίκηση των Έργων (Project Management).

Όσον αφορά την τρίτη περίπτωση, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των δήμων, μέσω των ΣΔΙΤ και κυρίως μέσω του μηχανισμού της Αυτοχρηματοδότησης των Έργων, συνιστά σήμερα την πιο μεγάλη πρόκληση που έχει αντιμετωπίσει ποτέ η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Σαπουντζόγλου, 2006).

5.4.4. Προβλήματα και Περιορισμοί

Προβλήματα που προκύπτουν στη διαχείριση της ακίνητης δημοτικής περιουσίας είναι πάρα πολλά. Αρχίζουν από το επίπεδο της απογραφής της δημοτικής ακίνητης περιουσίας.

Ενδεικτικά μερικά από αυτά είναι:

- Τι είναι ακίνητη περιουσία; Τι σημαίνει αξιοποιήσιμη περιουσία του ΟΤΑ; Στην απογραφή θα ενταχθούν και οι κοινόχρηστοι χώροι ή όχι; Πώς θα απογραφούν τα διεκδικούμενα ακίνητα; Πώς θα απογραφούν τα ακίνητα που ο ΟΤΑ έχει μόνο τη χρήση, την επικαρπία ή την ψιλή κυριότητα; Πώς θα απογραφούν τα κληροδοτήματα που έχουν ειδικούς όρους στη διαχείρισή τους; Πώς θα αποτιμηθεί η αξία των δημοτικών ακινήτων σε αντικειμενική ή εμπορική;
- Η αποτελεσματική διαχείριση εξαρτάται πάνω από όλα από την επαγγελματική ικανότητα των στελεχών της ΤΑ, που είναι υπεύθυνα για αυτήν. Το ίδιο νομικό, επιχειρησιακό, χρηματοδοτικό εργαλείο μπορεί να είναι αποτελεσματικό ή αναποτελεσματικό, ανάλογα με τις ικανότητες του ατόμου που το χειρίζεται. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι οι χώρες με την πιο αποτελεσματική και αποδοτική διοικητική δομή έχουν καθιερωμένη μια ισχυρά παράδοση, όσον αφορά στην εκπαίδευση των διοικητικών τους στελεχών. Ως εναλλακτική λύση, πολύ συχνά, προβάλλει η ανάθεση της διαχείρισης σε εξειδικευμένο προσωπικό, που μπορεί να αποβεί λιγότερο ακριβή και να αποφέρει καλύτερα αποτελέσματα.

Επιπλέον, υπάρχουν και άλλοι περιορισμοί σε κάθε προσπάθεια αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας. Ειδικότερα:

(α) Οι δήμοι δεν γνωρίζουν το μέγεθος της ακίνητης περιουσίας τους, κυρίως λόγω της ανυπαρξίας πλήρους και ακριβούς κτηματολογίου. Η

πραγματική αξία της δημοτικής περιουσίας θα αναδειχθεί με αξιοπιστία μετά την οριοθέτηση των περιουσιακών στοιχείων των δήμων και τον απαιτούμενο διαχωρισμό της κοινόχρηστης περιουσίας (η οποία είναι εκτός συναλλαγής και δεν μπορεί να εκποιηθεί, αν και η χρήση της μπορεί να παραχωρηθεί σε τρίτους με αντάλλαγμα) από την αξιοποιήσιμη δημοτική περιουσία (οικόπεδα, κτίρια, αγρούς, λατομεία, αλυκές κ.λπ.) που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εμπορικής συναλλαγής.

(β) Η μη κτηματογράφηση της δημοτικής περιουσίας έχει δώσει έδαφος σε συνεχείς καταπατήσεις και χρόνιες δικαστικές διενέξεις, με σημαντικά νομικά προβλήματα διεκδικήσεων που παρεμποδίζουν την αξιοποίηση σημαντικού τμήματός της.

(γ) Μεγάλο μέρος των δημοτικών ακινήτων έχει πολλαπλές δεσμεύσεις και περιορισμούς ως προς την αξιοποίησή του, με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται η εμπορική αξία της περιουσίας των δήμων σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από εκείνα της αγοράς. Ειδικότερα, πολλά σημαντικά αστικά ακίνητα εντός σχεδίου πόλεως, που θα είχαν πολύ μεγάλη εμπορική αξία εάν ήταν ιδιωτικά, υπόκεινται σε σοβαρούς περιορισμούς ως προς την εκμετάλλευσή τους. Αυτό ισχύει και για πολλά άλλα δημοτικά ακίνητα και εκτάσεις σε παραθαλάσσιες κυρίως περιοχές, τα οποία έχουν περιορισμένη προοπτική αξιοποίησης με εμπορικούς όρους, λόγω των περιορισμών που τίθενται (προστασία του περιβάλλοντος ή της τοπικής αρχιτεκτονικής ταυτότητας, αρχαιολογικοί περιορισμοί, χαρακτηρισμοί δασαρχείων κ.λπ.).

(δ) Σημαντικοί περιορισμοί, που συνήθως έχουν τεθεί από την πλευρά των δωρητών, δεσμεύουν συνήθως την αξιοποίηση της περιουσίας των κληροδοτημάτων η οποία έχει περιέλθει στους δήμους. Η νομοθεσία που διέπει το καθεστώς εποπτείας των κληροδοτημάτων θα πρέπει να αναμορφωθεί, καθώς ο μηχανισμός παρακολούθησης και διοίκησής τους έχει αποδειχθεί γραφειοκρατικός και αναποτελεσματικός. Ο εκσυγχρονισμός της σχετικής νομοθεσίας αλλά και των διοικητικών και ελεγκτικών μηχανισμών είναι αναγκαίος, προκειμένου τα κληροδοτήματα να αξιοποιηθούν και να εκπληρώσουν τον κοινωνικό τους ρόλο (Πάλλης, 2011).

5.5. Δημοτικά Ομόλογα

Δημοτικά είναι τα ομόλογα που εκδίδονται από τους δήμους και τις περιφερειακές ή τοπικές κυβερνήσεις, ομοσπονδιακά κρατίδια ή πολιτείες για τη χρηματοδότηση καθημερινών δραστηριοτήτων και ειδικών σχεδίων για την ανάπτυξη της τοπικής υποδομής. Οι αποδόσεις αυτών είναι μικρότερες των κρατικών και εταιρικών ομολόγων. Συνήθως, όμως, οι τόκοι των δημοτικών ομολόγων εξαιρούνται της φορολογίας.

Τα δημοτικά ομόλογα είναι ελκυστικά σε πολλούς επενδυτές επειδή το εισόδημα που μπορεί να επιτύχει ο ενδιαφερόμενος απαλλάσσεται του φόρου εισοδήματος, και σε πολλές περιπτώσεις, και των τοπικών φόρων επίσης (Temel, 2001). Επιπλέον, τα δημοτικά ομόλογα αντιπροσωπεύουν συχνά τις επενδύσεις στα προγράμματα του κράτους και της τοπικής κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των σχολείων, των εθνικών οδών, των νοσοκομείων, της κατοικίας, των συστημάτων υπονόμων και άλλων σημαντικών δημόσιων επενδύσεων (Temel, 2001).

Όταν αγοράζετε ένα δημοτικό ομόλογο, δανείτε τα χρήματα σε έναν εκδότη που υπόσχεται να σας καταβάλει ένα διευκρινισμένο από την αρχή ποσό ενδιαφέροντος (συνήθως πληρώνεται ανά εξάμηνο) και να το επιστρέψει σε σας σε μια συγκεκριμένη ημερομηνία ωριμότητας.

Τα απαλλαγμένα από το φόρο δημοτικά ομόλογα είναι μεταξύ των δημοφιλέστερων τύπων επενδύσεων διαθέσιμων σήμερα, και δικαιολογημένα. Προσφέρουν ένα ευρύ φάσμα οφελών, που περιλαμβάνουν (Fabozzi, 2007):

- Ελκυστικό τρέχον εισόδημα απαλλαγμένο από τους φόρους του κράτους αλλά και κάποιων τοπικών φόρων
- Υψηλό βαθμό της ασφάλειας όσον αφορά την πληρωμή τόκου και την επιστροφή του
- Προβλέψιμη ροή του εισοδήματος

Τα δημοτικά ομόλογα συγκαταλέγονται στα πλέον ασφαλή καταφύγια για τους επενδυτές σε καιρούς αυξημένης οικονομικής αβεβαιότητας. Τα δημοτικά ομόλογα θεωρούνται πάγια καλή επιλογή για τα φορολογικά πλεονεκτήματα που προσφέρουν.

Τα ομολογιακά δάνεια χρησιμοποιούνται σήμερα σε μεγάλη έκταση από οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες και στη Βόρεια Αμερική.

Επιπρόσθετα, απολαύουν μεγαλύτερου βαθμού πιστοληπτικής αξιολόγησης από ό,τι τα εταιρικά ομόλογα. Στις ΗΠΑ, τα δημοτικά ομόλογα διακρίνονται σε:

α) ομόλογα γενικής υποχρέωσης (GO, General Obligation bonds). Δεν είναι εγγυημένα αλλά η αποπληρωμή τους επαφίεται στην καλή πίστη και την πιστοληπτική ικανότητα του δανειζομένου. Έχουν λήξη μέχρι 10 χρόνια και πληρώνονται από κεφάλαια που προκύπτουν από φόρους και παράβολα

β) ομόλογα εισοδήματος (Revenue bonds) που χρησιμοποιούνται για να χρηματοδοτούν έργα υποδομής. Εξοφλούνται από το εισόδημα που προκύπτει από τα έργα όπως διόδια, το προϊόν χρηματοδοτικής μίσθωσης κτιρίων κ.λπ. Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν διενεργούνται πληρωμές μέχρι να παραχθεί εισόδημα από τα έργα τα οποία χρηματοδοτούν (Fabozzi, 2007).

Γενικά, τα ομόλογα θεωρούνται ασφαλέστερα από τα εταιρικά ομόλογα επειδή μια τοπική κυβέρνηση είναι λιγότερο πιθανό να χρεοκοπήσει από μία εταιρία. Λόγω αυτής της ασφάλειας, τα δημοτικά ομόλογα έχουν γενικά μια χαμηλότερη παραγωγή από τα εταιρικά ομόλογα. Μια ανησυχία που υπάρχει για τα δημοτικά ομόλογα είναι η δευτερογενής αγορά. Σε πολλές περιπτώσεις η δευτερογενής αγορά είναι πολύ μικρή, που σημαίνει ότι μπορεί να είναι πολύ δύσκολο να πωληθεί το ομόλογο εάν δεν επιθυμείτε πλέον να το κρατήσετε.

Κάποια από τα πλεονεκτήματα των δημοτικών ομολόγων είναι:

- Τα δημοτικά ομόλογα απαλλάσσονται φόρων του κράτους και τοπικών, ή και φόρων εισοδήματος
- Υπάρχει ευρεία ποικιλία επιλογών δημοτικών ομολόγων (Temel, 2001).

Κάποια από τα μειονεκτήματα είναι:

- Τα δημοτικά ομόλογα δεν είναι κατάλληλα για όλους τους τύπους χαρτοφυλακίων
- Τα δημοτικά ομόλογα υπόκεινται ακόμα σε κάποιους φόρους (Temel, 2001).

Στην Ελλάδα, τα δημοτικά ομόλογα έχουν τα εξής πλεονεκτήματα:

- Το επιτόκιο τους απαλλάσσεται από την εισφορά του Ν. 128/75
- Οι δαπάνες τυχόν εγγραφής υποθήκης είναι ανεξάρτητες του ύψους της υποθήκης.

Με τον δημοτικό κώδικα (3463/2006), οι δήμοι μπορούν να εκδίδουν ομολογιακά δάνεια για την πραγματοποίηση των σκοπών της αρμοδιότητάς τους μετά από την έγκριση της επιτροπής κεφαλαιαγοράς.

Η σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου λαμβάνεται με την πλειοψηφία του άρθρου 176 του Ν. 3463/2006. Με απόφαση του υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των υπουργείων Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται οι ειδικότερες προϋποθέσεις, οι όροι και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την έκδοση ομολογιακών δανείων.

Πιστεύουμε ότι στη νέα εποχή που μπαίνουμε για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και με την οικονομική κρίση να αυξάνεται, τα δημοτικά ομόλογα θα είναι «καταφύγια» για τη χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων που είναι απαραίτητα για τη δημιουργία υποδομών καθώς και για τη δημιουργία απασχόλησης.

5.6. Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Στη Συνθήκη της Ρώμης προβλεπόταν η ίδρυση Ευρωπαϊκής Τραπέζης Επενδύσεων. Η Τράπεζα ιδρύθηκε επισήμως την 1η Ιανουαρίου 1958, μαζί με την έναρξη ισχύος της εν λόγω συνθήκης. Σκοπός της ήταν η χρηματοδότηση των αναγκαίων έργων προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της Ένωσης. Οι δραστηριότητές της εκτείνονται στους εξής τομείς (ΕΤΕπ, 2012):

- Την περιφερειακή ανάπτυξη. Μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους της Ευρωπαϊκής Τραπέζας. Στόχος είναι η ανάπτυξη των υποβαθμισμένων περιοχών και η κατά το δυνατόν εξίσωσή τους με τις ανεπτυγμένες
- Χρηματοδότηση των έργων για την ανάπτυξη των δικτύων μεταφοράς ανθρώπων και εμπορευμάτων. Κυρίως ώστε να είναι δυνατή η ομαλή σύνδεσή τους

- Την ανάπτυξη των δικτύων επικοινωνίας-τηλεπικοινωνίας και ενέργειας
- Την υποστήριξη ερευνητικών προγραμμάτων για την ανάπτυξη μεθόδων προστασίας του περιβάλλοντος
- Την έρευνα και την ανάπτυξη της σύγχρονης τεχνολογίας
- Τη χρηματοδότηση εκπαιδευτικών και κοινωνικών προγραμμάτων.

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων υπήρξε επί δεκαετίες ο αποκλειστικός οικονομικός βραχίονας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σήμερα δραστηριοποιείται σε 130 χώρες εκτός ΕΕ, υποστηρίζοντας κυρίως προγράμματα οικονομικής συνεργασίας και χρηματοδότησης εκπαιδευτικών και κοινωνικών προγραμμάτων. Η έδρα της είναι στο Λουξεμβούργο.

Η ΕΤΕπ είναι μη κερδοσκοπική τράπεζα της οποίας η λειτουργία υπογορεύεται από την εκάστοτε εφαρμοζόμενη πολιτική. Σε αντίθεση με τις εμπορικές τράπεζες, η ΕΤΕπ δεν διαχειρίζεται προσωπικούς τραπεζικούς λογαριασμούς, δεν διεκπεραιώνει απευθείας συναλλαγές με πελάτες ούτε παρέχει επενδυτικές συμβουλές σε ιδιωτική βάση. Η ΕΤΕπ συνάπτει μακροπρόθεσμα δάνεια για τη χρηματοδότηση επενδύσεων σε κεφαλαιουχικό εξοπλισμό (κυρίως πάγια στοιχεία) αλλά δεν παρέχει επιχορηγήσεις.

Η ΕΤΕπ ανήκει στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία συνεισφέρουν από κοινού στο κεφάλαιό της με ποσοστό ανάλογο της οικονομικής βαρύτητας κάθε χώρας εντός της Ένωσης. Η ΕΤΕπ δεν χρησιμοποιεί πόρους του προϋπολογισμού της Ένωσης. Αντίθετα, αυτοχρηματοδοτείται μέσω δανεισμού από τις κεφαλαιαγορές.

Δεδομένου ότι τα κράτη-μέλη της ΕΕ είναι οι μέτοχοί της, η ΕΤΕπ έχει άριστη πιστοληπτική ικανότητα (AAA) στις χρηματαγορές, γεγονός που της επιτρέπει να συγκεντρώνει υψηλά κεφάλαια με εξαιρετικά ανταγωνιστικούς όρους. Καθώς πρόκειται για μη κερδοσκοπική τράπεζα, οι όροι των δανείων που χορηγεί είναι ομοίως ευνοϊκοί. Η ΕΤΕπ δεν μπορεί, ωστόσο, να δανείσει ποσά υψηλότερα από το 50% του κόστους κάθε μεμονωμένου έργου.

Τα έργα τα οποία χρηματοδοτεί η Τράπεζα επιλέγονται προσεκτικά με βάση τα ακόλουθα κριτήρια (ΕΤΕπ, 2012):

- πρέπει να συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ

- πρέπει να είναι βιώσιμα από οικονομική και χρηματοδοτική άποψη, τεχνικά άρτια και μη επιβλαβή για το περιβάλλον
- πρέπει να συμβάλουν στην προσέλκυση άλλων πηγών χρηματοδότησης.

Η ΕΤΕπ στηρίζει επίσης τη βιώσιμη ανάπτυξη στις υποψήφιες και δυνητικά υποψήφιες χώρες, στις γειτονικές χώρες της ΕΕ στα νότια και ανατολικά της σύνορα, καθώς και σε χώρες εταίρους σε άλλα μέρη του κόσμου.

Η ΕΤΕπ είναι αυτόνομο όργανο. Λαμβάνει τις αποφάσεις της για λήψη και χορήγηση δανείων με γνώμονα αποκλειστικά τα χαρακτηριστικά του κάθε έργου και τις εκάστοτε ευκαιρίες που προσφέρουν οι χρηματαγορές. Στο πλαίσιο της διαφάνειας, η Τράπεζα δημοσιεύει εκτενείς εκθέσεις για όλες τις δραστηριότητές της.

Η ΕΤΕπ συνεργάζεται στενά με όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ για την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας. Ειδικότερα, η Τράπεζα εκπροσωπείται σε ορισμένες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στο Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών (Ecofin).

Οι αποφάσεις της Τράπεζας λαμβάνονται από τα καταστατικά όργανα (ΕΤΕπ, 2012):

- Το Συμβούλιο Διοικητών αποτελείται από υπουργούς (συνήθως τους Υπουργούς Οικονομικών) όλων των κρατών-μελών της ΕΕ. Καθορίζει τις γενικές κατευθύνσεις της πιστωτικής πολιτικής της Τράπεζας, εγκρίνει τον ετήσιο ισολογισμό και την ετήσια έκθεση, εξουσιοδοτεί την Τράπεζα να χρηματοδοτεί έργα εκτός της Ένωσης και αποφασίζει για την αύξηση του κεφαλαίου.
- Το Διοικητικό Συμβούλιο εγκρίνει την παροχή πιστώσεων και τη σύναψη δανείων και διασφαλίζει τη χρηστή διοίκηση της ΕΤΕπ. Αποτελείται από 28 διευθυντές – έναν από κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ και έναν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Η Διευθύνουσα Επιτροπή είναι το αμιγώς εκτελεστικό όργανο της ΕΤΕπ. Διαχειρίζεται τις τρέχουσες υποθέσεις της ΕΤΕπ και έχει εννέα μέλη.
- Η Ελεγκτική Επιτροπή αποτελεί ανεξάρτητο όργανο που λογοδοτεί απευθείας στο Συμβούλιο των Διοικητών και είναι αρμόδια για τον έλεγχο της κανονικότητας των πράξεων και της τήρησης των βιβλίων της Τράπεζας.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων συστήθηκε το 1994 για την παροχή βοήθειας στις μικρές επιχειρήσεις. Πλειοψηφικός μέτοχος του Ταμείου είναι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, με την οποία αποτελούν τον «όμιλο ΕΤΕπ».

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων παρέχει επιχειρηματικό κεφάλαιο στις μικρές εταιρίες (ΜΜΕ), ιδίως στις νέες εταιρίες και στις επιχειρήσεις τεχνολογικού προσανατολισμού. Παρέχει εγγυήσεις σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (όπως τράπεζες) για την κάλυψη των δανείων τους προς τις ΜΜΕ.

- Δραστηριότητες της ΕΤΕπ στην Ελλάδα.
 - Συνολικές χορηγήσεις της ΕΤΕπ στην Ελλάδα, 16,8 δισ. ευρώ από την ένταξη της χώρας στην ΕΕ το 1981 (κατά τη χρονική διάρκεια 2000-2006: 9,1 δισ. ευρώ)
 - Σημαντικές χρηματοδοτήσεις στους τομείς των μεταφορών και της ενέργειας
 - Αύξηση των έμμεσων («συνολικών») δανείων και της υποστήριξης προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις
 - Νέες ρυθμίσεις για τον καταμερισμό των κινδύνων και ανάπτυξη χρηματοπιστωτικών προϊόντων για μεγαλύτερη υποστήριξη του ιδιωτικού τομέα
 - Νέες προτεραιότητες: χρηματοδότηση ενεργειακών επενδύσεων και οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Χαρακτηριστικά των χρηματοδοτήσεων της ΕΤΕπ
 - Προϋποθέσεις χρηματοδότησης έργων. Τα έργα πρέπει να:
 - είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση από την ΕΤΕπ
 - είναι άρτια από τεχνική άποψη
 - είναι βιώσιμα από χρηματοοικονομική άποψη
 - έχουν ικανοποιητικό δείκτη οικονομικής απόδοσης
 - τηρούν τους κανονισμούς του περιβάλλοντος, όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και την ανάθεση συμβάσεων.
 - Μορφές χρηματοδοτήσεων
 - Χρηματοδότηση μεγάλων επενδύσεων. Τα μεμονωμένα επενδυτικά σχέδια με κόστος άνω των 25 εκατ. ευρώ χρηματοδοτούνται απευθείας από την Τράπεζα ή μέσω κάποιου ενδιάμεσου πιστωτικού ιδρύματος.

- Δάνεια – Πλαίσια. Μέσο που αναπτύχθηκε για την παροχή βοήθειας σε δημόσιες αρχές που εκτελούν μεγάλα, πολυτομεακά επενδυτικά προγράμματα.
- Έμμεσα (συνολικά) δάνεια. Έμμεση χρηματοδότηση επενδύσεων μικρής και μεσαίας κλίμακας μέσω τραπεζών με τις οποίες συνεργάζεται η ΕΤΕπ.
- Δάνεια σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
 - Επενδύσεις που μπορούν να χρηματοδοτηθούν:
 - Αστική ανάπτυξη
 - Ενέργεια
 - Διάθεση αποβλήτων
 - Οδικά έργα και μεταφορές
 - Ύδρευση και αποχέτευση
 - Κοινωνική κατοικία
 - Υγεία και κοινωνική πρόνοια
 - Σχολεία και παιδεία
 - Προϋποθέσεις που πρέπει να ικανοποιούν οι αντισυμβαλλόμενοι:
 - Αξιολόγηση των δημοσιονομικών, χρηματοοικονομικών, νομικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών της δημόσιας αρχής
 - Αποδεκτή χρηματοοικονομική και εγγυητική δομή

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σήμερα, η οικονομική κρίση, που επηρεάζει τόσο την Ελλάδα όσο και τις άλλες χώρες της Ευρωζώνης, έχει μεγάλο αντίκτυπο και στη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η ευρωπαϊκή αυτοδιοίκηση έχει δεχθεί σοβαρά πλήγματα, με το 80% των ευρωπαϊκών δήμων να καταγράφει μείωση των εσόδων του, ενώ στο 36% αυτών έχει γίνει σημαντική μείωση προσωπικού (Μπρεσσώ, 2010).

Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται στη δίνη της οικονομικής κρίσης και της ύφεσης, με οικονομικές περικοπές που αφορούν τόσο τις επιχορηγήσεις για τις λειτουργικές δαπάνες όσο και τα επενδυτικά προγράμματα.

Με την επενδυτική απραξία να κυριαρχεί στις τοπικές οικονομίες και με έναν υψηλό δείκτη ύφεσης να κυριαρχεί στις τοπικές αγορές, ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ σημαντικός.

Λόγω της μείωσης των κρατικών επιχορηγήσεων και των ιδίων πόρων, σήμερα χρειάζεται να γίνουν άλλα σημαντικά βήματα για τη χρηματοδότηση των επενδυτικών σχεδίων, μέσω άλλων μορφών χρηματοδότησης, όπως:

- Το νέο ΕΣΠΑ 2014-2020
- Νέο πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε αντικατάσταση του προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ
- Χρηματοδότηση μέσω της ΕΤΕπ
- Εφαρμογή των σύγχρονων χρηματοδοτικών εργαλείων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπως Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), χρηματοδοτική μίσθωση (leasing), Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας, Δημοτικά Ομόλογα.

Σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αναλάβει σημαντικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της κρίσης, την ανάκαμψη της οικονομίας και την οικοδόμηση ενός βιώσιμου μέλλοντος.

Το κρίσιμο σημείο συνίσταται στη δυνατότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να δημιουργήσει συμπράξεις για την αντιμετώπιση μακροπρόθε-

σιμων προκλήσεων, εισοδηματικές πολιτικές, απασχόληση, συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στοχευμένη κοινωνική αρωγή και προώθηση οικονομικής ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο.

Περαιτέρω, η ανάκαμψη από την τρέχουσα ύφεση μπορεί να στηρίζεται σε στρατηγικές όπως είναι η σύμπραξη με άλλους τοπικούς παράγοντες στον προσδιορισμό σύγχρονων ευκαιριών, η προώθηση τεχνολογικής έρευνας και καινοτομίας, η εκπαίδευση με σκοπό τη βελτίωση δεξιοτήτων σε τοπικό επίπεδο και η παροχή χωροταξικού πλαισίου και πλαισίου υποδομών.

Οι συμπράξεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα μπορούν να δημιουργήσουν οικονομίες κλίμακας, να μειώσουν τις δαπάνες και να δημιουργήσουν σημαντικά αναπτυξιακά έργα. Οι συνεργασίες αυτές είναι διαδεδομένες σε περιπτώσεις όπως η διάθεση απορριμμάτων, όπου η κατασκευή και η λειτουργία μπορεί να συνδυαστεί κάτω από μια ενιαία διαχείριση και όπου το κόστος μπορεί να αποσβεστεί απευθείας από τους δικαιούχους.

Η κοινωνική ευθύνη εκφράζεται με κύριους φορείς τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας, οι αρμοδιότητες των οποίων κατανέμονται μεταξύ κεντρικού κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η κρίση οδήγησε σε επιλογές για στοχευμένα οφέλη μεγαλύτερης ακρίβειας. Η κοινωνική πολιτική μπορεί να ασκείται μέσα από ένα μικτό σύστημα παροχής φροντίδας και οικονομικής υποστήριξης σε ηλικιωμένους, δωρεάν πρόσβασης βάσει εισοδηματικών κριτηρίων σε παιδικούς σταθμούς και νηπιαγωγεία, βοήθειας σε άπορους δημότες μέσω κάλυψης των βασικών αναγκών τους με τη δημιουργία αντίστοιχων υποδομών και δράσεων.

Η δημιουργία θέσεων εργασίας αποτελεί αναγκαίο επακόλουθο των ανωτέρω στρατηγικών επιλογών.

Είναι γεγονός ότι η οικονομική κρίση επηρέασε την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ωστόσο, όπως διαφάνηκε, η απάντηση στον αντίκτυπο της κρίσης μπορεί να έρθει αποτελεσματικά και αυτοδύναμα μέσα από ίδιες δυνάμεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η ανασύνταξη των θεσμικών δομών και η αύξηση της διοικητικής αποτελεσματικότητας δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την επανεκκίνηση της ανάπτυξης μέσω ενός πολιτικού συστήματος που θέτει στο επίκεντρό του την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Τέλος, στο οικονομικό περιβάλλον, το οποίο δημιουργείται και θα ολοκληρωθεί μετά το πέρας της ελληνικής οικονομικής κρίσης, ο νέος

ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καλείται να θέσει ως στόχους την αύξηση των ιδίων πόρων, την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας και την προσέλκυση νέων επενδύσεων μέσα από συμπράξεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Αυτοί οι στόχοι θα αποτελέσουν το αντίδοτο στην οικονομική κρίση και θα συμβάλλουν στην Τοπική Ανάπτυξη, στην Αασχόληση και στην Κοινωνική Συνοχή.

7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξένη βιβλιογραφία

- Athias, L. & Saussier, S. (2007). *Contractual Flexibility or Rigidity for Public Private Partnerships? Theory and Evidence from Infrastructure Concession Contracts mineo*, ATOM, Paris.
- Bailey, (1994). "Towards a research agenda for public – private partnerships in the 1990's", *Local Economy* 8: 292-306.
- Bennett, R. J. & Krebs, G. (1994). *Local Economic Development*, John Wiley and Sons Ltd.
- Bevir, M. Rhodes, R. A. W. & Weller, P. (2003). *Traditions of Governance: Interpreting the changing role of the Public Sector*. *Public Administration*, 81, 1-17.
- CEC (Commision of the European Communities) (1987). "The single act: a new frontier for the Community's structure policy", CEC Brussels.
- CDIAC (California debt & Investment advisory commission), (2008). "Public-Private Partnerships: a guide to selecting a private partner".
- Chandler, J. A. (2003). *Δημόσια Διοίκηση. Συγκριτική Ανάλυση*. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Dafflon, B. (2002). *Local Public Finance in Europe*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Dexia (2004). *Local Finance in the Ten Countries Joining the EU in 2004*. Editions Dexia, Paris.
- Dutz, M., Harris C., Dhingra I., Shugar C. (2006). "PPP Unites, What are they, and What Do they Do", *Public Policy for the Private Sector*, Policy Note no. 311.
- Eades, K. & Martson, F. (2002). *Incentives for Leasing: Evidence from the Largest U.S. Lessees and Lessons*. Paper no 04-03, University of Virginia.
- European Commission (2008). *Micro Study on Public Private Partnerships in the Transport Sector (Promotion of private sector involvement in the provision of transport infrastructure in the Mediterranean countries)*. EuroMed Transport Project.
- Eurostat, (2006). *Statistical Data*.
- Fabozzi, F. J. (2007). *Bond Market, Analysis and Strategies*. Pearson Prentice Hall Ltd.
- Gallardo, J. (1997). *Leasing to Support Micro and Small Enterprises*. The World Bank.
- Gekas, R. & Mitsou, K. (2010), *The European Municipalities*. Athens, Greece (In Greek).
- Grimsey & Lewis, (2004). *Public Private Partnerships*.

- Guasch, G. L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it right*. Washington, DC. World Bank.
- Harding, A. (1990). *Public Private Partnerships in urban generation*. M. Campbell. Local Economy policy, London Casseel.
- Holland, R. C. (1984). *Partnerships law and accounts*. Sir Pitman & Sons Ltd, 3rd edition.
- Hubner, D. (2007). *Πολιτική Αστικής Ανάπτυξης: Ανάγκη για Δημιουργικότητα. Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση, Τεύχος 4, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Lyons, S. T. & Hamlin R. E., (1991). *Creating an Economic Development Action plan: a guide for development professionals*. Praeger Publishes.
- McQuaid, R. W. & Christy, B. (1999). "European Economic Development Partnerships – the Case of the Eastern Scotland European Partnership", V International Conference on Public-Private Partnerships, Cork, Ireland, May 1999. Published in: L. Montanheiro, B. Haig.
- Salamon, M. (1998). "Social origins of civil society: explaining the non-profit sector gross nationality", Vol. 9, No 3, Manchester U.K.
- Sellgren, J. (1990). *Managing Development: Understanding inter-organizational relationships*. London, Sage & the open University.
- Smith, S. & Lipsky, M. (1993). *Non profits for Hire*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Temel, J. W. (2001). *The Fundamentals of Municipal Bonds*. John Wiley and Sons.
- Yescombe, E. R. (2007). *Public Private Partnerships. Principles of policy and finance*. Elsevier Finance.
- 4ps operations, (2006). "A guide for PFI and PPP project directors and project owners".

Ελληνική βιβλιογραφία

- Αγιώτη, Ι. (2006). *Ο Θεσμός του Leasing*. Συλλογή Πανεπιστημίου Πειραιά.
- Αθανασόπουλος, Κ. (2000). *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Τόμος Α', Αθήνα.
- Ανδρέου, Γ. (2007). *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Ευκαιρίες, Περιορισμοί και Προοπτικές*. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση, Τεύχος 4, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Γετίμης, Π. και Χλέπας, Ν. Κ. (2006). *Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα*. ΕΝΑΕ: Αθήνα.
- Γετίμης, Π. & Καυκαλάς Γρ. (επ.) (2003). *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση. Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*. ΙΑΠΑΔ, Αθήνα.
- Γεωργιάδης, Α. Σ. (2000). *Νέες Μορφές Συμβάσεων της Σύγχρονης Οικονομίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

- Γκόντορας, Γ. Δ. & Μπέλλος, Χ. Θ. (2002). *Η Εφαρμογή της Χρηματοδοτικής Μίσθωσης στο Δημόσιο Τομέα*. Εκδόσεις Μπέλλος, Αθήνα.
- Γούπιος, Γ., Γκέκας, Ρ., Σαπουνάκης, Τ., Μάρτιος (2003). «Νέο σύστημα κατανομής Κ.Α.Π. - Σ.Α.Τ.Α.»
- Γούπιος, Γ., Καλλιαντάσης, Γ., Σαπουνάκης, Τ., Τάκης, Γ. (2005). «Θεσμικό πλαίσιο - οικονομικά, οικονομική διοίκηση - λογιστικό, κλαδικό λογιστικό σχέδιο των ΟΤΑ». *Πρόγραμμα επιμόρφωσης λογιστών των Δήμων*, α' εξάμηνο 2005.
- ΕΕΤΑΑ (2008). Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010): *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα «Καλλικράτης»*. Αθήνα.
- ΕΕΤΑΑ ΑΕ-ΙΤΑ (2004). *Οι Αναγκαίες Προϋποθέσεις για την Ψηφιακή Σύγκλιση των ΟΤΑ και την Μετάβαση της ΤΑ στην Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση*. Αθήνα
- ΕΕΤΑΑ (2001). Γ' ΚΠΣ. *Συνοπτικός Οδηγός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Εκδόσεις ΕΕΤΑΑ. Αθήνα.
- Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ (2012). *1η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγράμματος Περιόδου 2014-2020*.
- Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ. (2006). *ΣΔΙΤ: Ένα Σύγχρονο Εργαλείο Δυναμικής Ανάπτυξης, Ματιές στην Οικονομία*.
- ΕΤΕπ (2012). *Ποια είναι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων*. Λουξεμβούργο (στα Ελληνικά).
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Περιφερειακή Πολιτική και Συνοχή (2002). *Ο Αντίκτυπος των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα κατά την Περίοδο 1989-1999*. Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1, ΚΕΔΚΕ, Αθήνα.
- Ζηγούρη, Π. & Παπαδόπουλου, Γ. (2010). *Πρόγραμμα Καλλικράτης*. Τόμος Α. Εκδόσεις Όλγας Ζυγούρη, Αθήνα.
- Θεοδώρου, Ι. (2007). *Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων*. Εκδόσεις του ιδίου, Θεσσαλονίκη.
- ΙΤΑ (2008). *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα.
- Καΐσης, Αθ. (επιμ.) (2006). *ΣΔΙΤ ο ν. 3389/2005 για τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Καραβή, Ε. & Μποκολίνη, Α. (2005). *Συμβάσεις ΣΔΙΤ*. Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα.
- Καραθανάσης, Γ. Α. (1996). *Βασικές Αρχές Χρηματοοικονομικής Διοίκησης και Χρηματιστηριακές Αγορές*. Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα.
- Καραναστάσης, Μ. Γ. (2003). *Η Φορολογική Νομοθεσία των Δήμων και Κοινοτήτων. Πηγές Εσόδων και Δανείων*. Εκδόσεις Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα.
- Καρβούνης, Α. (2008). *Τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Εκδόσεις Διόνικος. Αθήνα.
- Κατσούλης, Δ., Χλέπας, Ν., Παπατόλιας, Α. & Πάσχος, Λ. (2001). *Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο Πολιτικό Σύστημα*. Εκδόσεις ΙΣΤΑΜΕ, Αθήνα.

- Καφαντάρη, Γ. Α. (2005). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στα Κράτη της Νοτιοανατολικής Ευρώπης*. Δήμος, Τριμηνιαία Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 2, Εκδόσεις ΕΔΕΧΥ, Αθήνα.
- ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ (2010). *Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη. Συγκριτικά Στοιχεία και Χάρτες*. Αθήνα.
- Κωστόπουλος, Τ. (1996). *Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Λυμβαίος, Γ. (2006). *Σύγχρονοι Τρόποι Χρηματοδότησης Επιχειρήσεων*. Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (επιμέλεια) (2003). *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μαλινδρέτου, Β. Π. (2002). *Σύγχρονα Χρηματοδοτικά Προϊόντα*. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Μανικιώτου, Β. (2010). *Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (PPP): Η Περίπτωση των Τερματικών Σταθμών Κρουαζιέρας*. Συλλογή Πανεπιστημίου Πειραιά.
- Μητούπουλος, Ι. (1997). *Σύγχρονες Χρηματοοικονομικές Αγορές και Προϊόντα*. Εκδόσεις Ηπειρωτική, Αθήνα.
- Μπαμπαλιούτα, Α. Π. (2004). *Η Περιφερειακή Οργάνωση των Κρατών της Ιβηρικής Χερσονήσου*. Δήμος, Τριμηνιαία Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 2, Εκδόσεις ΕΔΕΧΥ, Αθήνα.
- Μπέσιλα – Βήκα, Ε. (2001). *Ο Άγγλος Επίτροπος Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Δήμος, Διμηνιαίο Επιστημονικό Περιοδικό για θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 7, Εκδόσεις Επικοινωνία, Αθήνα.
- Μπέσιλα – Βήκα, Ε. (2004). *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Ι*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μπέσιλα – Βήκα, Ε. (2004). *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος ΙΙ*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Μπρένερ, Ρ. (2/2002). *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, ΚΕΔΚΕ.
- Μπρεσώ, Μ. (2010) «Ανάπτυξη και Απασχόληση το Αντίδοτο στην Κρίση». *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Τ. 127, 33-36.
- Νικολόπουλος, Κ. (2006). *Διοίκηση και Οικονομική Διαχείριση ΝΠΔΔ των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού*. Χαλκίδα.
- Πάλλης, Χ. (2011) *Το Θεσμικό Πλαίσιο των Οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Ανάλυση και Προοπτικές*. Διδακτορική Θέση. Πάντειο Πανεπιστήμιο Πολιτικών και Κοινωνικών Επιστημών, Αθήνα.
- Παπαγιαννάκης, Μ. (2007). *Η Άνοδος των Τοπικών Εξουσιών στην Ευρώπη*. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση, Τεύχος 4, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου, Κ. (2000). *Τα Οικονομικά της Αυτοδιοίκησης. Η Θεσμική Διάσταση*. Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1, ΚΕΔΚΕ, Αθήνα.
- Παπαδοπούλου, Α. (2007). *Αυτοδιοικητικές Τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια συγκριτική Επισκόπηση*. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση, Τεύχος 4, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

- Περιφέρεια Αττικής – Υ.Δ.Ε.Π. Αττικής. (2005). *Στρατηγικές Αναπτυξιακών Κατευθύνσεων για την 4η Προγραμματική Περίοδο 2007-2013*.
- Πρεβελάκης, Γ. (2002). «Ο μητροπολιτικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: η περίπτωση της Αθήνας». *Αειχώρος. Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης*.
- Ράλλης, Γκ. & Κ. Μήτσου (2012). *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση*. ΕΕΤΑΑ.
- Ρεπούσης, Σ. (2007). *Επενδύσεις μέσω Δ' ΚΠΣ*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Ρεπούσης, Σ. (2008). *Οικονομικά Δήμων και Κοινοτήτων*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Σαπουνάκης, Τ. (1999). *Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης: Όχι άλλες Χαμένες Ευκαιρίες για την Αυτοδιοίκηση*. Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αποκέντρωση, Δίμηνη Επιθεώρηση, Αθήνα.
- Σαπουντζόγλου, Γ. (2006). *Η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Παρουσίαση.
- Σωτηρέλης, Γ. Χ. (2006). *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και Προοπτικές*. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Τάτσος, Ν. (2003). *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*. Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γ. Δαρδάνος, Αθήνα.
- Χατζηδάκης, Κ. (2007). *Δ' ΚΠΣ: Μεγάλες Ευκαιρίες για τις Νέες Χώρες – Μέλη, Τελευταία για την Ελλάδα*. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση, Τεύχος 4, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Χλέπας, Ν. Κ. (2007). *Συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις Χώρες της Ευρώπης: Μια Συγκριτική Επισκόπηση*. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση, Τεύχος 4, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Χλέπας, Ν. Κ. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

