

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

.....

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Τίτλος Μαθήματος:

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΟΤΑ Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ

Συγγραφέας: Πέτρος Ζενέλης

Συντονίστρια: Σοφία Δημουλά

Λ΄ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΑΘΗΝΑ 2024

Περιεχόμενα

Ευρετήριο πινάκων.....	6
Ευρετήριο εικόνων	8
Ευρετήριο διαγραμμάτων	9
Ευρετήριο συντομογραφιών	10
ΠΡΟΛΟΓΟΣ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οικονομική Διακυβέρνηση της Ελληνικής Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης	15
1.1 Νομική Βάση των Οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	17
1.1.1 Άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος.....	17
1.1.2 Κυριότερα Νομοθετικά κείμενα των οικονομικών των ΟΤΑ	19
1.2 Αρχή της Οικονομικής Αυτοτέλειας.....	23
1.3 Όργανα Οικονομικής Λειτουργίας Δήμων και Περιφερειών	26
1.3.1 Αρμόδια όργανα οικονομικής λειτουργίας των Δήμων.....	26
1.3.2 Αρμόδια όργανα οικονομικής λειτουργίας των Περιφερειών	34
1.4 Εποπτεία και Έλεγχος ΟΤΑ.....	38
1.4.1 Γενικά.....	38
1.4.2 Εποπτεία των ΟΤΑ	38
1.4.3 Οικονομικός Έλεγχος των ΟΤΑ	42
Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 1	56
2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Χρηματοδότηση ελληνικής τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.....	58
2.1 Δημόσια Έσοδα	58
2.1.1 Στοιχεία εξέλιξης και διακύμανσης εσόδων από φόρους έτους 2023 (ΑΑΔΕ, 2024).....	61
2.2 Κρατικές επιχορηγήσεις: Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι.....	64
2.2.1 Πηγές εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων.....	66
2.2.2 Κατανομή των ΚΑΠ των Δήμων	67
2.2.3 Πηγές εσόδων των ΚΑΠ των Περιφερειών	72

2.2.4	Κατανομή των ΚΑΠ των Περιφερειών.....	73
2.2.5	Περιορισμοί στον υπολογισμό των ετήσιων ΚΑΠ.....	74
2.2.6	Μεταβιβάσεις από τον τακτικό Π/Υ του 2024 στους ΟΤΑ (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού, 11/2023).....	74
2.3	Δημοσιονομική αποκέντρωση.....	75
2.3.1	Ίδια έσοδα ΟΤΑ Α΄ βαθμού	77
2.3.2	Ίδια έσοδα ΟΤΑ Β΄ βαθμού.....	81
2.4	Η χρηματοδότηση της επενδυτικής δραστηριότητας των ΟΤΑ.	81
2.4.1	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ).....	82
2.4.2	Διεθνή / Ευρωπαϊκά Προγράμματα.....	84
2.4.3	Λοιπές πηγές χρηματοδότησης των επενδύσεων των ΟΤΑ.....	84
2.5	Δανεισμός	85
	Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 2.....	88
3	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση προϋπολογισμού των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού	90
3.1	Οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού.....	90
3.1.1	Έσοδα.....	92
3.1.2	Έξοδα	93
3.1.3	Προϋπολογισμοί ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού – Ομοιότητες και διαφορές	94
3.2	Κατάρτιση προϋπολογισμού των ΟΤΑ	96
3.2.1	Κατάρτιση, Ψήφιση και Δημοσίευση Π/Υ Δήμων.....	96
3.2.2	Κατάρτιση, Ψήφιση και Δημοσίευση Π/Υ Περιφερειών.....	100
3.2.3	Π/Υ ιδίων εσόδων.....	105
3.2.4	Π/Υ ανταποδοτικών υπηρεσιών Δήμων.....	107
3.2.5	Π/Υ για απλήρωτες υποχρεώσεις παρελθόντων οικονομικών ετών (ΠΟΕ) 107	
3.2.6	Κατάρτιση Π/Υ – Υποχρεωτικές δαπάνες.....	108
3.2.7	Κατάρτιση Π/Υ – Δαπάνες κατά προτεραιότητα.....	109
3.2.8	Κατάρτιση Π/Υ – Περιορισμός δαπανών	109
3.2.9	Κατάρτιση Τεχνικού Προγράμματος (ΤΠ)	110

3.2.10	Δικαιολογητικά Ελέγχου Π/Υ.....	111
3.2.11	Αναμόρφωση Π/Υ των ΟΤΑ	112
3.3	Εκτέλεση προϋπολογισμού των ΟΤΑ	113
3.3.1	Εκτέλεση προϋπολογισμού – Έσοδα.....	113
3.3.2	Εκτέλεση προϋπολογισμού – Δαπάνες.....	119
3.3.3	Μητρώο Δεσμεύσεων	123
3.4	Παρακολούθηση προϋπολογισμού των ΟΤΑ.....	125
3.4.1	Συλλογή οικονομικών στοιχείων ΟΤΑ - Κόμβος Διαλειτουργικότητας..	127
3.4.2	Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας.....	128
3.4.3	Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης.....	128
	Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 3	132
4	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Χρηματοδοτήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από Ευρωπαϊκά Προγράμματα.....	134
4.1	Ιστορική Εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Προγραμμάτων	134
4.1.1	Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1981 - 1985	135
4.1.2	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), 1985 - 1989	136
4.1.3	Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1989 - 1993	137
4.1.4	Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1994 - 1999	140
4.1.5	Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 2000 - 2006.....	142
4.1.6	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), 2007 - 2013	144
4.1.7	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), 2014 – 2020.....	147
4.2	Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), 2021-2027.....	153
4.2.1	Πορεία υλοποίησης Προγραμμάτων ΕΣΠΑ 2021-2027 (Σεπτέμβριος 2024) 158	
	Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 4.....	159
5	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Χρηματοδοτικά Εργαλεία και Τοπική Αυτοδιοίκηση	160
5.1	Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)	160
5.1.1	Οι σημαντικότεροι λόγοι ανάπτυξης και εφαρμογής των ΣΔΙΤ	161
5.1.2	Πεδία εφαρμογής των ΣΔΙΤ για τους ΟΤΑ και ο ρόλος των ιδιωτών.....	162
5.1.3	Διαδικασία υλοποίησης μίας ΣΔΙΤ	163

5.1.4	Σημαντικότεροι τύποι ΣΔΙΤ	166
5.1.5	Ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ	167
5.1.6	Ενδεικτικά έργα ΣΔΙΤ σε διαφορετικές φάσεις υλοποίησης	167
5.1.7	Ρόλος και Υποχρεώσεις των ΟΤΑ σε μία ΣΔΙΤ	175
5.1.8	Κριτική των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα	176
5.2	Χρονομίσθωση/χρηματοδοτική μίσθωση (Leasing)	177
5.2.1	Sale and Lease Back (SLB)	177
5.2.2	Άλλες μορφές μίσθωσης	178
5.2.3	Χρήση του Leasing από τους ΟΤΑ	179
5.3	Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας των ΟΤΑ.....	181
5.3.1	Προβλήματα και περιορισμοί στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων.....	182
5.3.2	Προτάσεις για την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ	184
5.4	Δημοτικά ομόλογα.....	185
5.4.1	Διαφορά ομολόγων από τα παραδοσιακά δάνεια	186
5.5	Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας	187
5.5.1	Επενδυτικοί πόροι που κινητοποιεί το Ταμείο Ανάκαμψης.....	188
5.5.2	Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», Στόχοι – Στρατηγική – Οφέλη.....	190
5.5.3	Ενδεικτικά έργα ενταγμένα στο ΤΑΑ που αφορούν σε ΟΤΑ.....	191
	Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 5	196
6	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) Δήμων.....	198
6.1	Θεσμικό Πλαίσιο.....	199
6.2	Κύρια Χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	200
6.3	Προϋποθέσεις επιτυχίας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	202
6.4	Τυπική Δομή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	204
6.5	Όργανα και Διαδικασία κατάρτισης ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος .	205
6.6	Διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος.....	205

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 6	207
7 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Διαδικασία ωρίμανσης έργων	208
7.1 Βήματα διαδικασίας ωρίμανσης έργων	209
7.1.1 Μελέτη σκοπιμότητας του έργου	209
7.1.2 Προγραμματισμός του έργου – Προκαταρκτική Μελέτη	210
7.1.3 Μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων	210
7.1.4 Οριστικές μελέτες – Απαλλοτριώσεις	211
7.1.5 Χρηματοδότηση – Εξασφάλιση Πιστώσεων	211
7.1.6 Προβλήματα ή/και δυσλειτουργίες κατά τη διαδικασία της ωρίμανσης 212	
7.2 Εργαλεία & μεθοδολογία για την υλοποίηση της διαδικασίας ωρίμανσης .	212
7.3 Προκλήσεις και προοπτικές.....	214
7.3.1 Βελτίωση της συνεργασίας των φορέων	214
7.3.2 Επιμόρφωση του προσωπικού.....	214
7.3.3 Απλούστευση των διαδικασιών	215
7.3.4 Ενίσχυση της διαφάνειας:	215
7.4 Η εξέλιξη της διαδικασίας ωρίμανσης δημοσίων έργων στη σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση.	215
Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 7	217
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	218
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	221

Ευρετήριο πινάκων

Πίνακας 1.1: Οι 7 (+1) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	16
Πίνακας 2.1: Συνολικά έσοδα από φόρους 2023/2022 σε € εκ.	61
Πίνακας 2.2: Διαχρονική εξέλιξη εσόδων από φόρους (2019-2023) σε € εκ.	62
Πίνακας 2.3: Αποκλίσεις εσόδων από φόρους 2023 σε σύγκριση με το στόχο	63
Πίνακας 2.4: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων	66
Πίνακας 2.5: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων	70
Πίνακας 2.6: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων	71
Πίνακας 2.7: Προτεινόμενη στάθμιση κριτηρίων	71
Πίνακας 2.8: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Περιφερειών	73
Πίνακας 2.9: Μεταβιβάσεις από τον τακτικό Π/Υ (2024) στους ΟΤΑ Α' & Β' βαθμού	75
Πίνακας 2.10: Φόρος, Τέλος, Δικαίωμα και Εισφορά στους ΟΤΑ Α' βαθμού	80
Πίνακας 2.11: Επιτόκια Δανείων ΟΤΑ από το Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων	87
Πίνακας 3.1: Πεδία ελέγχου του προσχεδίου του Π/Υ Δήμων και Περιφερειών	104
Πίνακας 3.2: Προϋπολογισμός Ιδίων Εσόδων - Ομάδα Εσόδων Ι	106
Πίνακας 3.3: Προϋπολογισμός Ιδίων Εσόδων - Ομάδα Εσόδων ΙΙ	107
Πίνακας 3.4: Κατάρτιση Π/Υ 2025 για απλήρωτες υποχρεώσεις ΠΟΕ	108
Πίνακας 3.5: Κατανομή πόρων ανά Διεύθυνση Τεχνικού Προγράμματος 2024, Δήμος Αθηναίων	111
Πίνακας 3.6: Προσχέδιο αναλυτικού μητρώου δεσμεύσεων με ένδειξη στηλών συνοπτικού ΜΔ	125
Πίνακας 4.1: Κυριότερες κοινοτικές ενισχύσεις του Α' ΚΠΣ	139
Πίνακας 4.2: Κοινοτικά Κονδύλια του Γ' ΚΠΣ για Υποδομές	143
Πίνακας 4.3: Κατανομή χρηματοδοτικών πόρων περιόδου 2014 - 2020 ανά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	149
Πίνακας 4.4: Κατανομή χρηματοδοτικών πόρων περιόδου 2014 - 2020 στα διμερή Προγράμματα Συνεργασίας	149
Πίνακας 4.5: ΕΣΠΑ 2021-2027, Π/Υ ανά πρόγραμμα – Εθνική και Ευρωπαϊκή Συμμετοχή	156
Πίνακας 5.1: Λοιποί τύποι συμβάσεων ΣΔΙΤ	166
Πίνακας 5.2: Στοιχεία του έργου Κυβερνητικό Πάρκο «Ανδρέας Λεντάκης»	169

Ευρετήριο εικόνων

Εικόνα 1.1:	Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	16
Εικόνα 3.1:	Υπόδειγμα Απόφασης Ανάληψης Υποχρέωσης	122
Εικόνα 3.2:	Περιβάλλον εργασίας υποβολής οικονομικών στοιχείων Δήμων	127
Εικόνα 4.1:	Κονδύλια ΕΣΠΑ 2007-2013 στα ευρωπαϊκά κράτη	146
Εικόνα 4.2:	Απασχόληση, Κοινωνική Ένταξη, Υγεία - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020	150
Εικόνα 4.3:	Εκπαίδευση, Δια βίου μάθηση, Θεσμική ικανότητα - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020	151
Εικόνα 4.4:	Περιβάλλον, Αποδοτική χρήση πόρων - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020	151
Εικόνα 4.5:	Καινοτομία, Επιχειρηματικότητα - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020	152
Εικόνα 4.6:	Βιώσιμες μεταφορές, Βασικές υποδομές δικτύων - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020	152
Εικόνα 4.7:	Βασικά οικονομικά μεγέθη, ΕΣΠΑ 2021-2027	153
Εικόνα 4.8:	ΕΣΠΑ 2021-2027 - Κύριες αλλαγές ως προς το προηγούμενο ΕΣΠΑ 2014-2020	154
Εικόνα 4.9:	ΕΣΠΑ 2021-2027 – Στόχοι Πολιτικής	155
Εικόνα 4.10:	Απορρόφηση πόρων ΕΣΠΑ 2021-2027 από την Ελλάδα	158
Εικόνα 5.1:	Διαδικασία υλοποίησης μίας ΣΔΙΤ	164
Εικόνα 5.2:	Κυβερνητικό Πάρκο «Ανδρέας Λεντάκης»	168
Εικόνα 5.3:	Σχολικές Μονάδες Δήμου Ρόδου	169
Εικόνα 5.4:	Νέστος	172
Εικόνα 5.5:	Σύστημα Τηλεματικής Αστικών Συγκοινωνιών	173
Εικόνα 5.6:	Κέντρο Καινοτομίας στην Αθήνα	174
Εικόνα 5.7:	Διαδικασία Sale and Lease Back	178
Εικόνα 5.8:	Ο ρόλος του Δήμου και η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας	181
Εικόνα 5.9:	Διαδικασία εκμίσθωσης ακινήτου ενός Δήμου	183
Εικόνα 5.10:	NextGenerationEU (Ελλάδα 2.0, 2024)	187
Εικόνα 5.11:	Προϋπολογισμός Ελλάδα 2.0 (Ελλάδα 2.0, 2024)	188

Ευρετήριο διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1.1:	Έλεγχος ΟΤΑ – ΥΠΕΣ/ΓΔΟΤΑΑΠ	45
Διάγραμμα 1.2:	Οργανωτική Διάρθρωση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων	46
Διάγραμμα 1.3:	Ελεγκτική δραστηριότητα της ΓΔΔΕ	47
Διάγραμμα 1.4:	Κατανομή διαχειριστικών ελέγχων την ελεγκτική περίοδο 01.07.2022 – 30.06.2023	48
Διάγραμμα 1.5:	Πενταβάθμια κλίμακα Ελέγχων της ΓΔΔΕ	49
Διάγραμμα 1.6:	Ποσοστά βαθμολογίας ελεγχόμενων φορέων	49
Διάγραμμα 1.7:	Ποσοστά ουσιαστικών και μη ουσιαστικών ευρημάτων ελέγχων ανά θεματική ενότητα	50
Διάγραμμα 2.1:	Επίτευξη στόχων εσόδων από φόρους το 2023	61
Διάγραμμα 2.2:	Μεταβολές εσόδων στις κύριες κατηγορίες φόρων 2023/2022 σε € εκ.	62
Διάγραμμα 2.3:	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, η πορεία μέχρι την τελική εκκαθάριση	65
Διάγραμμα 2.4:	Δημόσιες επενδύσεις σε επίπεδο ΟΤΑ σε χώρες του ΟΟΣΑ (ως ποσοστό του συνόλου, 2020)	83
Διάγραμμα 3.1:	Βήματα & προθεσμίες εντός έτους κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης Π/Υ Δήμων	104
Διάγραμμα 3.2:	Βήματα & προθεσμίες εντός έτους κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης Π/Υ Περιφερειών	105
Διάγραμμα 3.3:	Βήματα πραγματοποίησης δημόσιας δαπάνης	120
Διάγραμμα 3.4:	Βήματα εξόφλησης δημόσιας δαπάνης	123

Ευρετήριο συντομογραφιών

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΔΑ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης (Διαύγεια)
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΛΕ	Αναλυτικός Λογαριασμός Εσόδων/Εξόδων
ΑΟΤΑ	Αναπτυξιακός Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΑΥΕ	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας
ΑΦΜ	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου
ΓΔΔΕ	Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων
ΓΔΟΤΑΑΠ	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης & Αναπτυξιακής Πολιτικής
ΓΔΟΥ	Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΕ	Δημοτική Επιτροπή
ΔΕΣΔΙΤ	Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης - Αποχέτευσης
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΔΣ	Δημοτικό Συμβούλιο
ΔΥΕΕ	Δημοσιονομική Υπηρεσία Εποπτείας και Ελέγχου
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΓΤΠΕ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού & Εγγυήσεων
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΙΧ	Επιβατηγά Ιδιωτικής Χρήσης (αυτοκίνητα)
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΝΦΙΑ	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΔ	Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης
ΕΣ/ΕΛΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΑΑ	Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας
ΕΣΕΛ	Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων
ΕΣΠΑ (2007-2013)	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (2007-2013)
ΕΣΠΑ (2014-2020)	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (2014-2020)
ΕΣΠΑ (2021-2027)	Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (2021-2027)
ΕΤΚ	Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας
ΙΦΣ	Ιδιωτικός Φορέας Σύμπραξης
ΚΑΕ	Κώδικας Κατάταξης Εσόδων/Εξόδων
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΕΔΕ (1)	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
ΚΕΔΕ (2)	Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΦΔ	Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας
ΜΑΘ	Μείζονος Αστικής Θεσσαλονίκης (Αναπτυξιακή Α.Ε.)
ΜΔ	Μητρώο Δεσμεύσεων
ΜΜΜ	Μέσα Μαζικής Μεταφοράς
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΝΑ	Νοτιοανατολικός/ή
ΝΠ	Νομικό Πρόσωπο
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΔ	Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης
ΟΠΕΚΑ	Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΟΣΥ	Ολοκληρωμένο Σύστημα Υγείας
Π/Υ	Προϋπολογισμός
ΠΑΘΕ	Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι (δίκτυο αυτοκινητοδρόμων)
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕ	Περιφερειακή Επιτροπή
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΠΟΕ	Παρελθόντος Οικονομικού Έτους
ΠΟΥ	Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών
ΠΣ	Περιφερειακό Συμβούλιο
ΣΑΤΑ	Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα
ΣΣ	Στρατηγικός Στόχος
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΑ	Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας
ΤΑΠ	Τέλος Ακίνητης Περιουσίας
ΤΠ	Τεχνικό Πρόγραμμα
ΤΠΔ	Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών

ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΔΕ	Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥΠΕΘΟΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΦΕΦΝΠ	Φόρος Εισοδήματος Φυσικών & Νομικών Προσώπων
ΦΠ	Φυσικό Πρόσωπο
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΧΜΠΑ	Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού Αλιείας
ΧΥΤΑ	Χώρος Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund (Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης & Ένταξης)
COSME	Competitiveness of Enterprises & SMEs
EaSI	Employment and Social Innovation
GIS	Geographic Information System
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
SLB	Sale and Lease Back
SME	Small and medium-sized enterprises (Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις - ΜΜΕ)

ΠΡΟΛΟΓΟΣ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν κείμενο παρουσιάζει τη σύνθετη λειτουργία της οικονομικής διακυβέρνησης των ελληνικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) με στόχο να παρουσιάσει τις προκλήσεις, τα εργαλεία, και τις διαδικασίες που καθορίζουν την αποτελεσματική αυτοδιοίκηση και την οικονομική βιωσιμότητα του εν λόγω θεσμού. Η δομή του παρόντος εκπαιδευτικού υλικού περιλαμβάνει επτά κύρια κεφάλαια που καλύπτουν το γνωστικό πεδίο της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ από τη νομική βάση έως τη διαδικασία ωρίμανσης έργων. Κάθε κεφάλαιο εξετάζει συγκεκριμένες πτυχές της οικονομικής λειτουργίας και διαχείρισης μέσα από τη θεωρητική ανάλυση και πρακτική των σημαντικότερων στοιχείων που αφορούν στην οικονομική δραστηριότητα των ΟΤΑ.

Στο *πρώτο κεφάλαιο* παρουσιάζεται η ισχύουσα νομική βάση¹ που αφορά στη λειτουργία των ΟΤΑ όπως αυτή αποτυπώνεται στα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος και στα κυριότερα νομοθετικά κείμενα. Στη συνέχεια εξετάζονται η οικονομική αυτοτέλεια και τα αρμόδια όργανα διαχείρισης σε επίπεδο δήμων και περιφερειών ενώ έμφαση δίνεται στην εποπτεία και τον έλεγχο των ΟΤΑ που στόχο έχει τη διασφάλιση τη διαφάνειας και της χρηστής διαχείριση των οικονομικών πόρων.

Το *δεύτερο κεφάλαιο* εστιάζει στις πηγές χρηματοδότησης των ΟΤΑ και συγκεκριμένα στα δημόσια έσοδα, τις κρατικές επιχορηγήσεις και κυρίως τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους και τη δημοσιονομική αποκέντρωση. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στις επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ οι οποίες υλοποιούνται μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και διεθνών/ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Ο δανεισμός αναλύεται ως εργαλείο χρηματοδότησης παρουσιάζοντας τις ειδικές συνθήκες και περιορισμούς που αφορούν στην εν λόγω μορφή άντλησης κεφαλαίων.

Οι σύνθετες και σημαντικές για την οικονομική ευρωστία των ΟΤΑ διαδικασίες κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού παρουσιάζονται στο *τρίτο κεφάλαιο*. Αποτυπώνονται αναλυτικά τα βήματα που αφορούν στην πορεία από την κατάρτιση έως και τις περιοδικές αναμορφώσεις ενός αυτοδιοικητικού προϋπολογισμού ενώ παρουσιάζονται και οι διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης της συνολικής πορείας ενός προϋπολογισμού από την κατάρτιση μέχρι και την υλοποίηση μέσω σύγχρονων εργαλείων όπως το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης.

¹ Νοέμβριος 2024

Η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διαδικασίες χρηματοδότησης και άντλησης πόρων από ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα είναι κρίσιμη για την περιφερειακή ανάπτυξη. Στο *τέταρτο κεφάλαιο* παρουσιάζεται, μέσα από την ανάλυση της δομής και των δράσεων, η ιστορική εξέλιξη των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων από το Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης και τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα της δεκαετίας του 1980 έως τα πρώτα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και το τρέχον ΕΣΠΑ 2021-2027. Το κεφάλαιο κλείνει με μία σύντομη αναφορά στην πορεία υλοποίησης του τρέχοντος ΕΣΠΑ 2021-2027.

Το *πέμπτο κεφάλαιο* παρουσιάζει τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά εργαλεία στη διάθεση των ΟΤΑ όπως οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), οι τύποι μισθώσεων (leasing), η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, τα δημοτικά ομόλογα και τα εργαλεία χρηματοδότησης που προσφέρει το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Παρουσιάζονται οι δυνατότητες και οι προκλήσεις κάθε εργαλείου άντλησης πόρων καθώς και προτάσεις για την αποτελεσματικότερη αξιοποίησή τους.

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των Δήμων είναι το θέμα που αναλύεται στο *έκτο κεφάλαιο* καθώς αποτελούν δομικό στοιχείο του στρατηγικού σχεδιασμού για την αποτελεσματική υλοποίηση των τοπικών και περιφερειακών στόχων. Παρουσιάζονται το θεσμικό πλαίσιο, η δομή, τα κύρια χαρακτηριστικά καθώς και οι προϋποθέσεις επιτυχίας των ΕΠ. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στα όργανα και τη διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος ενός ΟΤΑ με στόχο τη μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα των σχετικών δράσεων.

Η διαδικασία ωρίμανση των έργων αναλύεται στο *έβδομο και τελευταίο κεφάλαιο*, διαδικασία η οποία αποτελεί ίσως την κρίσιμότερη προπαρασκευαστική παράμετρο για την υλοποίηση των υποψήφιων προς υλοποίηση αναπτυξιακών έργων ενός ΟΤΑ. Το κεφάλαιο αυτό παρουσιάζει τα στάδια της εν λόγω διαδικασίας, από τη μελέτη σκοπιμότητας και τον προγραμματισμό έως τη χρηματοδότηση και την διαχείριση των ανασταλτικών παραγόντων. Επιπροσθέτως, παρουσιάζονται τα μεθοδολογικά εργαλεία για την αποτελεσματική υλοποίηση της διαδικασίας καθώς και οι προκλήσεις και προοπτικές που συνδέονται με τη διαδικασία ωρίμανσης ενός έργου.

Το παρόν κείμενο σκοπό έχει να παρουσιάσει μια ολοκληρωμένη και κατανοητή εικόνα της οικονομικής διακυβέρνησης των ελληνικών ΟΤΑ και να αναδείξει τη σημασία της χρηστής οικονομικής διαχείρισης αναλύοντας τους κρίσιμους παράγοντες που επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία των φορέων της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης.

1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Οικονομική Διακυβέρνηση της Ελληνικής Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση εισφέρει σημαντικά στη δημοκρατική διακυβέρνηση της χώρας καθώς παρέχει τη δυνατότητα της άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων που αφορούν στην καθημερινότητά τους. Στην Ελλάδα, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει μεγάλη ιστορική παρουσία και έχει παίξει καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Ωστόσο, η οικονομική της διακυβέρνηση και αυτονομία αποτελεί ένα σύνθετο ζήτημα που επηρεάζεται από μια σειρά σημαντικών παραμέτρων όπως η κεντρική κυβέρνηση, η Ευρωπαϊκή Ένωση και οι τοπικές κοινωνικοοικονομικές συνθήκες.

Η οικονομική διακυβέρνηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) αφορά στη προσπάθεια βέλτιστης διαχείρισης των δημοσίων πόρων με στόχο την ουσιαστική και δίκαιη παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Οι ΟΤΑ, στην πορεία των ετών, διαθέτουν όλο και πιο ουσιαστικές αρμοδιότητες σε τομείς όπως η κοινωνική πολιτική, η υγεία, η παιδεία, το περιβάλλον και οι παραγωγικές υποδομές. Ως συνέπεια της δυναμικής τους παρουσίας και των συνεχώς αυξανόμενων αρμοδιοτήτων τους οι ΟΤΑ αντιμετωπίζουν συχνά προβλήματα χρηματοδότησης που περιορίζουν τις δυνατότητές τους να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πολιτών.

Η σημερινή διοικητική διαίρεση της Ελλάδας διαμορφώθηκε από το Πρόγραμμα Καλλικράτης και από το Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι και ισχύει από την 1η Σεπτεμβρίου 2019. Σύμφωνα με αυτήν, η χώρα διαιρείται σε επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις (εικόνα 1.1 και πίνακας 1.1), δεκατρείς περιφέρειες, εβδομήντα τέσσερις περιφερειακές ενότητες και τριακόσιους τριάντα δύο δήμους.



Εικόνα 1.1: Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Πίνακας 1.1: Οι 7 (+1) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Αποκεντρωμένη Διοίκηση	Έδρα	Περιφέρειες
Αττικής	Αθήνα	Αττικής
Μακεδονίας – Θράκης	Θεσσαλονίκη	Κεντρικής Μακεδονίας, Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης
Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας	Ιωάννινα	Ηπείρου, Δυτικής Μακεδονίας
Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας	Λάρισα	Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας
Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου	Πάτρα	Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων
Αιγαίου	Πειραιάς	Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου
Κρήτης	Ηράκλειο	Κρήτης
Αγίου Όρους ²	Καρυές	∅

² Η πολιτική διοίκηση του Αγίου Όρους ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εξωτερικών, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Οργανισμού του και ασκείται μέσω της Διοίκησης του Αγίου Όρους, η οποία αποτελεί αυτοτελή δημόσια αρχή. Σύμφωνα με το άρθρο 29 του Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών, η Διοίκηση του Αγίου Όρους απαρτίζεται από τον Διοικητή του Αγίου Όρους, ο οποίος έχει βαθμό και αποδοχές Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

1.1 Νομική Βάση των Οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το Σύνταγμα του 1844 αναγνώριζε έμμεσα την ύπαρξη των Δήμων. Όριζε ότι οι δαπάνες της δημοτικής εκπαίδευσης βαρύνουν τους Δήμους, το δε Κράτος «συντρέχει» κατά «το μέτρον της ανάγκης των δήμων» (άρθρο 11). Στο Σύνταγμα του 1927 διασφαλίζονταν το πεδίο ευθύνης και αρμοδιότητας των ΟΤΑ για τις «τοπικές υποθέσεις» και περιορίζονταν η κρατική εποπτεία ώστε να μην εμποδίζει την «ελευθέραν δράσιν και πρωτοβουλίαν» της αυτοδιοίκησης (άρθρο 107). Στο Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώθηκε ο θεσμός της διοικητικής εποπτείας από το Κράτος και υπήγαγε τον έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης στο Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98).

Το Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας του 1975, όπως αυτό αναθεωρήθηκε το 2001 και το 2008, και κυρίως τα άρθρα 101 και 102 του πρώτου Κεφαλαίου «Οργάνωση της Διοίκησης» του Τμήματος ΣΤ' «Διοίκηση», αποτελούν τη θεσμική βάση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι υπόλοιπες αναθεωρήσεις (1986 και 2019) δεν επηρέασαν ευθέως την τοπική αυτοδιοίκηση.

1.1.1 Άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος

Το άρθρο 101 Σ αφορά στη διοικητική αποκέντρωση του Κράτους ενώ το άρθρο 102 Σ στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

1.1.1.1 Άρθρο 101

Το κείμενο του άρθρου 101 Σ αναφέρει:

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.
3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

1.1.1.2 Άρθρο 102

Το κείμενο του άρθρου 102 Σ αναφέρει:

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.
2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.
3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.
4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.
5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών

τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος.

Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 102 Σ η αόριστη νομική έννοια των «τοπικών υποθέσεων» προσδιορίζεται κατά περίπτωση με κριτήριο α) εδαφικό και β) τοπικού συμφέροντος ενώ με τη δεύτερη παράγραφο κατοχυρώνεται ρητά η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Με την τέταρτη παράγραφο του ανωτέρω άρθρου γίνεται σαφής ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας ενώ από την πέμπτη παράγραφο προκύπτει ότι η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών ΟΤΑ γίνεται ελεύθερα από το νομοθέτη εφόσον τηρούνται οι αρχές της ισότητας και του κράτους δικαίου, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της αποδοτικότητας.

1.1.2 Κυριότερα Νομοθετικά κείμενα των οικονομικών των ΟΤΑ

1.1.2.1 Νόμοι

- «Οικονομικοί πόροι ΟΤΑ - Ηλεκτρονικό Ταχυδρομείο» (**v.2672/1998**³ (Α'290)) όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, όπου ρυθμίζονται, μεταξύ άλλων, θέματα χρηματοδότησης και προϋπολογισμού των πρώην νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.,
- «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (**v.3463/2006** (Α'114)) και ειδικά το πέμπτο μέρος «Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ – Περιουσία ΟΤΑ – Επιχειρησιακά Προγράμματα – Έργα και Προμήθειες – Απαλλοτριώσεις».
- «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (**v.3852/2010** (Α'87)) και ειδικά το μέρος Η' «Οικονομικά».

³ Εφεξής όπου γίνεται αναφορά σε νόμο ο οποίος είναι εν ισχύ ακόμα και αν έχει τροποποιηθεί θα εννοείται ότι γίνεται αναφορά στο νόμο «...όπως τροποποιήθηκε και ισχύει» / «...όπως ισχύει».

- «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν.4093/2012, κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου» (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ, άρθρα 4-4ε, **ν.4111/2013** (Α'18)).
- «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν.4046/2012, του ν.4093/2012 και του ν.4127/2013 και άλλες διατάξεις» (Κατάρτιση προϋπολογισμών Δήμων και Περιφερειών, άρθρα 77 & 78, **ν.4172/2013** (Α'167)).
- Ο **ν.4257/2014** (ΦΕΚ Α' 93) «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών» σχετικά με το χρόνο υποβολής τριμηνιαίας έκθεσης για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού.
- «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (**ν.4270/2014** (Α'143)). Περιλαμβάνει το δημοσιονομικό πλαίσιο που ισχύει για όλους τους φορείς της γενικής κυβέρνησης και κατ' επέκταση και για τους ΟΤΑ.
- Ο **ν.4316/2014** (ΦΕΚ Α' 270) «Ίδρυση παρατηρητηρίου άνοιας, βελτίωση περιγεννητικής φροντίδας, ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις» σχετικά με την κατ' εξαίρεση δυνατότητα δήμου για συνομολόγηση δανείου όταν αποκλειστικός σκοπός είναι η αναχρηματοδότηση ήδη συναφθέντων δανείων.
- Ο **ν.4325/ 2015** (ΦΕΚ Α' 47) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» σχετικά με την κατ' εξαίρεση δυνατότητα δήμου για συνομολόγηση δανείου σε περίπτωση αδυναμίας ισοσκέλισης του προϋπολογισμού.
- «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών» (**ν.4412/2016** (Α'147)). Περιλαμβάνει τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, που είναι υποχρεωμένοι να τηρούν όλοι οι φορείς του δημόσιου τομέα της χώρας.
- «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]...», (Κεφάλαιο Ι' – Ρυθμίσεις για την ενίσχυση της αναπτυξιακής δράσης και τη βελτίωση της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ, **ν.4555/2018** (Α'133)).

- Ο **v.4611/2019** (ΦΕΚ Α' 73/17.05.2019 και Α' 75/22-05-2019) «*Ρύθμιση οφειλών προς τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, τη Φορολογική Διοίκηση και τους ΟΤΑ α' βαθμού, Συνταξιοδοτικές Ρυθμίσεις Δημοσίου και λοιπές ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων και άλλες διατάξεις.*» για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών δήμων, περιφερειών, ΝΠΔΔ αυτών, εξαιρούμενων των σχολικών επιτροπών, των κοινωφελών επιχειρήσεων ΔΕΥΑ και των δημοτικών ανώνυμων εταιρειών
- Ο **v.4674/2020** (ΦΕΚ Α' 53) «*Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.*», με τον οποίο εισάγονται μεταβολές στον αναπτυξιακό σχεδιασμό σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο μέσω των αναπτυξιακών οργανισμών που θεσμοθετούνται.
- Ο **v.4714/2020** (ΦΕΚ Α' 148) «*Φορολογικές παρεμβάσεις για την ενίσχυση της αναπτυξιακής διαδικασίας της ελληνικής οικονομίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών (ΕΕ) 2017/1852, (ΕΕ) 2018/822, (ΕΕ) 2020/876, (ΕΕ)2016/1164, (ΕΕ) 2018/1910 και (ΕΕ) 2019/475, συνεισφορά Δημοσίου για την αποπληρωμή δανείων πληγέντων δανειοληπτών λόγω των δυσμενών συνεπειών της νόσου COVID-19 και άλλες διατάξεις*» σχετικά με τον Μηχανισμό Αποτροπής Συσσώρευσης Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων ΟΤΑ προς τρίτους και την παρακολούθηση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ.
- Ο **v.4735/2020** (ΦΕΚ Α' 197) «*Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα, ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών, ρυθμίσεις για την αναπτυξιακή προοπτική και την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις*» σχετικά με τη εύρυθμη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Ο **v.4820/2021** (ΦΕΚ Α' 130) «*Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις.*» σχετικά με την παρακολούθηση της είσπραξης των εσόδων ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ αυτών από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντός του οικονομικού έτους αλλά και τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δήμων.
- Ο **v.4954/2022** (ΦΕΚ Α' 136) «*Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου*

σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών και του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) της Επιτροπής για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τα επιμέρους επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης –Διατάξεις σχετικές με την εκλογική διαδικασία και τον έλεγχο εσόδων και δαπανών κομμάτων, συνασπισμών και υποψηφίων βουλευτών και αιρετών- Λοιπές επείγουσες διατάξεις». Στα άρθρα 63 έως 67 περιλαμβάνονται διατάξεις για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Με το άρθρο 63 συστήνεται η θέση του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ως μετακλητού υπαλλήλου, ο οποίος προΐσταται της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στο δε άρθρο 64 περιγράφονται οι αρμοδιότητές του. Με το άρθρο 65 συστήνεται θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης» και προβλέπεται η νέα διαδικασία επιλογής του. Στο άρθρο 66 περιγράφονται οι νέες αρμοδιότητες του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

- Ο **ν.5056/2023** (ΦΕΚ Α' 163) «Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, κατάργηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δήμων, παρακολούθηση επιδόσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οικονομική και διοικητική διαχείριση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ευζωία των ζώων συντροφιάς, κατασκευή και αναβάθμιση λειτουργούντων χερσαίων συνοριακών σταθμών και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών», με τις διατάξεις του οποίου επήλθαν σημαντικές αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης των δήμων, με παρεμβάσεις στον τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας των αιρετών οργάνων των δήμων και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

1.1.2.2 Διατάγματα

- Το Βασιλικό Διάταγμα 24-9/20-10-1958 (Α'171) «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων».
- Το Βασιλικό Διάταγμα 17-5/15-6-1959 (Α'114) «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων»
- Νομοθετικό Διάταγμα 356/1974 (Α'90), «Περί Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων». Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων, για την είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων, όπως αυτές κάθε φορά ισχύουν. Τα ταμειακά όργανα των

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ασκούν αντιστοίχως όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές.

- Το Π.Δ. 270/1981 (ΦΕΚ Α' 77) «Περί καθορισμού των οργάνων, της διαδικασίας και των όρων διενέργειας δημοπρασιών για την εκποίηση ή εκμίσθωση πραγμάτων των δήμων και των κοινοτήτων»
- Το Π.Δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21) «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους.
- Το Π.Δ. 242/1996 (ΦΕΚ Α' 179) «Καθορισμός προϋποθέσεων, τρόπου και διαδικασίας για την εκμίσθωση, τη δωρεά, την παραχώρηση της χρήσης, την εκποίηση, τη μίσθωση και την αγορά ακινήτων και κινητών πραγμάτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων», που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους όπως αυτές συστήθηκαν με το ν. 3852/2010 (άρθρο 273 παρ. 1).
- Το Π.Δ. 315/1999 (ΦΕΚ Α' 302) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (ΟΤΑ Α' Βαθμού» όπως τροποποιήθηκε με την ΥΑ 4604/2005 (Β'163) και αφορά στην εφαρμογή του λογιστικού σχεδίου των ΟΤΑ (διπλογραφικό σύστημα).

1.1.2.3 Αποφάσεις

- ΚΥΑ οδηγιών προϋπολογισμού: Έως τον Ιούλιο του προηγούμενου έτους από το έτος που άφορα ο προϋπολογισμός, εκδίδονται δύο (2) κοινές υπουργικές αποφάσεις (ξεχωριστή απόφαση για δήμους και για περιφέρειες) οι οποίες περιλαμβάνουν αναλυτικές οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ. Για το οικονομικό έτος 2025 έχουν εκδοθεί οι Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις υπ' αριθμ 56415 (Δήμοι) και 56418 (Περιφέρειες) του 2024 (Β'4457 και Β'4508).

1.2 Αρχή της Οικονομικής Αυτοτέλειας

Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι ένας θεσμός ο οποίος κατοχυρώνεται συνταγματικά στη παράγραφο 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος. Επίσης, η υποχρέωση αυτή του Κράτους κατοχυρώνεται και από το άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ, ν.1850/1989 (Α'114)) στην παρ. 1 και 2 του οποίου ορίζεται ότι «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα, στα

πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.» και ότι «Οι οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο». Στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται επίσης ότι «Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα όρια του νόμου.».

Ως εκ τούτου, στόχος και ζητούμενο αποτελεί η εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ η οποία είναι υποχρέωση και τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους. Απαραίτητη προϋπόθεση ωστόσο αποτελεί η εκ μέρους του Κράτους θεσμοθέτηση και λήψη μέτρων εξασφάλισης και μεταφοράς των απαιτούμενων πόρων για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί από το νόμο στους ΟΤΑ. Σημαντικά στοιχεία διασφάλισης της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ αποτελούν και η διατήρηση, η μη μελλοντική κατάργηση ή ο περιορισμός των εν λόγω πόρων αλλά και η διαμόρφωση των πλέον κατάλληλων συνθηκών για την ύπαρξη και διατήρηση των ιδίων πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αρκετές προσπάθειες προσδιορισμού του βαθμού οικονομικής αυτοτέλειας της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν δείξει ότι οι ελληνικοί ΟΤΑ αποδεικνύονται σημαντικά εξαρτώμενοι από την κεντρική διοίκηση. Ενδεικτικός είναι ο δείκτης που αφορά στη διάρθρωση των εσόδων των ΟΤΑ όπου κυριαρχούν οι επιχορηγήσεις ενώ τα ίδια έσοδα, κυρίως από φόρους και τέλη, παίζουν ένα συμπληρωματικό ρόλο. Επιπροσθέτως, ο λόγος των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) αποτελεί δείκτη οικονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ αλλά και διεθνών συγκρίσεων για το βαθμό αποκέντρωσης ενός κράτους. Όσο μεγαλύτερος είναι ο ανωτέρω δείκτης τόσο το κράτος θεωρείται πιο αποκεντρωμένο (ΚΕΔΕ, 2023)⁴. Δύο ακόμα δείκτες, ο δείκτης αυτονομίας και ο δείκτης εξάρτησης, στόχο έχουν να προσεγγίσουν ποσοτικά το βαθμό οικονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ. Όσον αφορά στο δείκτη αυτονομίας αυτός αποτυπώνει το ποσοστό των ιδίων εσόδων ενός ΟΤΑ προς τα συνολικά του έσοδα ενώ αντίστοιχα ο δείκτης εξάρτησης υπολογίζει το ποσοστό των επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων ως προς το σύνολο των εισπραχθέντων εσόδων ενός ΟΤΑ. Όσο πιο αυξημένος είναι ο δείκτης αυτονομίας ή μειωμένος ο δείκτης εξάρτησης τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα ενός ΟΤΑ για

⁴ ΚΕΔΕ, 2023 «Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση στο διεθνές της περιβάλλον – Θέση και εξέλιξη», 06/03/2023 (<https://kede.gr/i-elliniki-topiki-aftodioikisi-sto-diethnes-tis-perivallon-thesi-kai-exelixi/>)

την κάλυψη σημαντικού μέρους των υποχρεώσεων του μέσω των τακτικών του εσόδων.

Την πλήρη και πρακτική εφαρμογή της οικονομικής αυτοτέλειας στους ΟΤΑ δυσκολεύουν διάφοροι παράγοντες ανάμεσα στους οποίους α) η αναντιστοιχία των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται στους ΟΤΑ και των πόρων που εξασφαλίζονται για αυτές τις επιπλέον αρμοδιότητες, β) η μη πραγματική φορολογική αυτονομία των ΟΤΑ και γ) η περιορισμένη και μη συνεπής είσπραξη των τοπικών εσόδων από τις αρμόδιες οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ.

Όσον αφορά στην αναντιστοιχία αρμοδιοτήτων και διαθέσιμων πόρων αυτό προκύπτει κυρίως όταν σε συνέχεια της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ παρατηρείται α) ετεροχρονισμένη μεταφορά των αντίστοιχων απαιτούμενων πόρων ή β) μη μεταφορά των αναγκαίων πόρων για την υλοποίηση του μεταφερόμενου έργου ή γ) μη εξελικτική μεταφορά πόρων με αποτέλεσμα αυτοί να αποδεικνύονται ανεπαρκείς σε βάθος χρόνου ή δ) ακόμα και κατάργηση των σχετικών χορηγούμενων πόρων χωρίς αναπλήρωση τους. Τα παραπάνω έχουν ως συνέπεια τη μη εφαρμογή του ΕΧΤΑ, άρθρο 9, παρ. 2 (*Οι χρηματοδοτικοί πόροι των ΟΤΑ θα πρέπει να είναι ανάλογοι με τις ευθύνες που προβλέπονται από το Σύνταγμα και το νόμο*) και άρθρο 9, παρ. 4 (*Τα οικονομικά συστήματα επί των οποίων βασίζονται οι πόροι τους οποίους διαθέτουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι επαρκώς διαφοροποιημένης και εξελικτικής φύσεως ώστε να τους επιτρέπουν να ακολουθούν όσο είναι δυνατόν στην πράξη την πραγματική εξέλιξη του κόστους ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους*). Σε πολλές περιπτώσεις, αρκετοί Δήμοι υποχρεώθηκαν να καταφύγουν σε δανεισμό ώστε να μπορέσουν να είναι συνεπείς στις υποχρεώσεις τους.

Η έλλειψη πλήρους δικαιοδοσίας των ΟΤΑ ως προς την επιβολή φόρων, τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης, του υποκείμενου του φόρου και των φορολογικών συντελεστών καθώς και την είσπραξη των φόρων καταδεικνύουν την μη πραγματική φορολογική αυτονομία των ΟΤΑ. Η παροχή στους ΟΤΑ της δυνατότητας επιβολής ενός φόρου δεν συνηθίζεται στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για την αποφυγή φορολογικού ανταγωνισμού μεταξύ των ΟΤΑ ενώ η κεντρική διοίκηση διατηρεί την αρμοδιότητα προσδιορισμού της φορολογικής βάσης με ταυτόχρονη παροχή δυνατοτήτων διορθωτικών παρεμβάσεων στις τοπικές αρχές.

Τέλος, η περιορισμένη και μη συνεπής είσπραξη των τοπικών εσόδων από τις αρμόδιες οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ αποτελεί μία από τις σημαντικότερες αιτίες ουσιαστικού περιορισμού της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Ενώ υφίσταται η

δυνατότητα είσπραξης εσόδων από τους ΟΤΑ οι αρμόδιες υπηρεσίες συχνά δεν προχωρούν σε μέτρα εξαναγκασμού (δέσμευση φορολογικής ενημερότητας, μη χορήγηση αδειών κτλ) ή αναγκαστικής εκτέλεσης (κατασχέσεις, δεσμεύσεις περιουσιακών στοιχείων κτλ.) λόγω των υφιστάμενων διαπροσωπικών σχέσεων στις τοπικές κοινωνίες, του ενδεχόμενου πολιτικού κόστους κ.ά. Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των εισπρακτικών διαδικασιών από τους ΟΤΑ έχει ως κύριες συνέπειες την ουσιαστική απώλεια απαραίτητων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, τη μη διαμόρφωση συνείδησης εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεων προς τους ΟΤΑ και τελικά την περιορισμένη οικονομική δυνατότητα των ΟΤΑ για την υλοποίηση του έργου τους.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ένα ιδιαίτερα σύνθετο φαινόμενο που επηρεάζεται από ένα σημαντικό αριθμό παραγόντων όπως το θεσμικό πλαίσιο, οι οικονομικές συνθήκες, οι πολιτικές αποφάσεις σε τοπικό, εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο καθώς και οι ιστορικές ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής.

1.3 Όργανα Οικονομικής Λειτουργίας Δήμων και Περιφερειών

1.3.1 Αρμόδια όργανα οικονομικής λειτουργίας των Δήμων

Τα αρμόδια όργανα για την οικονομική λειτουργία των δήμων είναι το δημοτικό συμβούλιο, ο δήμαρχος, η δημοτική επιτροπή και ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών. Σε επίπεδο κοινότητας, στην άσκηση της οικονομικής λειτουργίας εμπλέκονται και οι πρόεδροι ή τα συμβούλια των κοινοτήτων.

1.3.1.1 Δημοτικό Συμβούλιο (αρ. 65 του ν.3852/2010)

Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή εκείνα που το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε κάποια μονάδα του.

Ειδικότερα:

- Το δημοτικό συμβούλιο εκφράζει τις θέσεις του σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γνωμοδοτεί όποτε δημόσιες Αρχές ή αρμόδια όργανα ζητούν τη γνώμη του.

- Ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές.

1.3.1.2 Δήμαρχος (αρ. 58 του ν.3852/2010)

Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης του Δήμου, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντα του με γνώμονα τις Αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.

Ειδικότερα, ο δήμαρχος:

- Εκπροσωπεί το δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή.
- Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής. Η μη εκτέλεση των αποφάσεων αυτών συνιστά σοβαρή πειθαρχική παράβαση καθήκοντος.
- Ορίζει τους αντιδημάρχους, συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεων της.
- Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου. Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.
- Αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, συμπεριλαμβανομένων των πιστώσεων που εγγράφονται σε αυτόν με αναμόρφωση, με την έκδοση της σχετικής απόφασης ανάληψης υποχρέωσης (διατάκτης). Για την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση συλλογικού οργάνου, εκτός αν αυτή είναι απαραίτητη, προκειμένου να επιτευχθεί η απαιτούμενη εξειδίκευση της πίστωσης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, πριν από την απόφαση του δημάρχου, προηγείται σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, πριν από την απόφαση του δημάρχου, προηγείται απόφαση της οικονομικής επιτροπής για μέρος ή το σύνολο των πιστώσεων που χρήζουν εξειδίκευσης. Εξειδικευμένη θεωρείται η πίστωση, όταν κατονομάζεται ρητά η συγκεκριμένη δαπάνη για την οποία προορίζεται και προσδιορίζεται στο αναλυτικότερο δυνατό επίπεδο κωδικοποίησης του προϋπολογισμού.

- Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος.
- Όταν δημιουργείται άμεσος και προφανής κίνδυνος ή απειλείται άμεση ζημία των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή λήψης απόφασης, ο δήμαρχος μπορεί να αποφασίσει για θέματα που ανήκαν στην αρμοδιότητα της οικονομικής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής και έχουν πλέον μεταφερθεί στη Δημοτική Επιτροπή.
- Ο δήμαρχος δεν θεωρείται υπόλογος κατά την έννοια του άρθρου 25 του π.δ. 774/1980 (ΦΕΚ 189 Α), όπως ισχύει, και σε βάρος του επιτρέπεται καταλογισμός μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια.

1.3.1.3 Δημοτική Επιτροπή (αρ. 74 του ν.3852/2010)

Από την 1η Ιανουαρίου του 2024, η οικονομική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής και η εκτελεστική επιτροπή των δήμων καταργήθηκαν και τις αρμοδιότητές τους ασκεί η δημοτική επιτροπή. Όπου στην κείμενη νομοθεσία γίνεται αναφορά ή παραπομπή στη οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής και την εκτελεστική επιτροπή των δήμων, καθώς και στις αρμοδιότητες αυτών, εφεξής νοείται η δημοτική επιτροπή, η οποία ασκεί τις αρμοδιότητες αυτές.

Ειδικότερα η Δημοτική Επιτροπή:

- Συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών του δήμου στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης.
- Έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού.
- Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τα σχέδια του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας και του Κανονισμού μέτρησης και αξιολόγησης της απόδοσης των δημοτικών υπηρεσιών κατά την ισχύουσα νομοθεσία.
- Εισηγείται το σχέδιο του κανονισμού πληροφόρησης των πολιτών και του κανονισμού διαβούλευσης.
- Συντάσσει και εισηγείται το σχέδιο του προϋπολογισμού και ελέγχει την πρόοδο υλοποίησής του. Έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων

του Δήμου. Η έκθεση αυτή, στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου.

- Εγκρίνει τον απολογισμό του Δήμου.
- Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο το πολυετές σχέδιο αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του δήμου και έχει την ευθύνη και την αποφασιστική αρμοδιότητα για την υλοποίησή του. Για την ετήσια πρόοδο υλοποίησης του σχεδίου, ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο, σε ειδική συνεδρίαση, κατά τον μήνα Δεκέμβριο κάθε έτους.
- Αποφασίζει για την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη των διακηρύξεων, τη διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε μορφής δημοπρασιών και διαγωνισμών, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν σε έργα, μελέτες, προμήθειες και υπηρεσίες, καθώς και τη συγκρότηση των ειδικών επιτροπών διεξαγωγής και αξιολόγησης από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, υπαλλήλους του Δήμου ή δημόσιους υπαλλήλους.
- Ασκει τα καθήκοντα αναθέτουσας αρχής κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού, πλην των περιπτώσεων της απευθείας ανάθεσης, που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Δημάρχου και αποφασίζει για την έγκριση και παραλαβή των πάσης φύσεως μελετών του Δήμου, σύμφωνα με το άρθρο 189 του ν. 4412/2016 (Α' 147). Ειδικά για τις συμβάσεις που υλοποιούνται με σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα του ν.3389/2005 (Α' 232) ασκεί τα καθήκοντα αναθέτουσας αρχής και κατά το στάδιο εκτέλεσης αυτών και αποφασίζει για την τροποποίηση του φυσικού ή/και οικονομικού αντικειμένου τους, κατά τους όρους της σύμβασης σύμπραξης και της, κατά περίπτωση, εφαρμοζόμενης νομοθεσίας.
- Αποφασίζει για την υποβολή προτάσεων εκ μέρους του Δήμου για τη χρηματοδότηση ή επιχορήγηση δράσεων, προγραμμάτων και αντίστοιχων έργων από εθνικούς πόρους, πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή οποιουδήποτε άλλου φορέα και αποφασίζει, όπου απαιτείται, για την αποδοχή χρηματοδότησης ή επιδότησης ή επιχορήγησης πράξεων που εντάσσονται στα πάσης φύσεως αναπτυξιακά προγράμματα ή προγράμματα επιχορήγησης.
- Αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές και αποφασίζει για την άσκηση ή μη όλων των ένδικων βοηθημάτων και των

ένδικων μέσων, καθώς και για την παραίτηση από αυτά, πλην των περιπτώσεων δικών που αφορούν στον προσδιορισμό ή τη μετατροπή της εργασιακής σχέσης μεταξύ εργαζομένων και του Δήμου, στις οποίες η άσκηση ενδίκων μέσων είναι υποχρεωτική. Επίσης, αποφασίζει τον συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχει αντικείμενο ποσό έως εξήντα χιλιάδες (60.000) ευρώ, πλέον ΦΠΑ. Όταν το αντικείμενο της δίκης είναι άνω του ποσού αυτού, τότε εισηγείται τη λήψη απόφασης από το δημοτικό συμβούλιο. Δεν επιτρέπεται συμβιβασμός ή κατάργηση δίκης για απαιτήσεις μισθών, επιδομάτων, αποζημιώσεων, εξόδων παράστασης, εξόδων κίνησης και γενικά μισθολογικών παροχών οποιασδήποτε μορφής, εξαιρουμένων εκείνων για τις οποίες το νομικό ζήτημα έχει επιλυθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου. Η απόφαση της Επιτροπής για τις περιπτώσεις των προηγούμενων εδαφίων, πλην αυτών που αφορούν στον προσδιορισμό ή τη μετατροπή της εργασιακής σχέσης κατά τα προβλεπόμενα στο πρώτο εδάφιο, λαμβάνεται ύστερα από γνωμοδότηση δικηγόρου, η έλλειψη της οποίας συνεπάγεται ακυρότητα της σχετικής απόφασης. Η παρούσα ρύθμιση ισχύει και όταν η αρμοδιότητα ασκείται από το δημοτικό συμβούλιο.

- Αποφασίζει για α) τη μετακίνηση και την έγκριση της αποζημίωσης των δαπανών μετακίνησης του δημάρχου, των αντιδημάρχων και των δημοτικών συμβούλων, εκτός της έδρας του Δήμου για εκτέλεση υπηρεσίας και β) την καταβολή εξόδων κίνησης και ημερήσιας αποζημίωσης σε ιδιώτες μέλη επιτροπών ή ομάδων εργασίας ή ομάδων διοίκησης έργου για μετακινήσεις στο εσωτερικό και στο εξωτερικό, οι οποίες γίνονται για εκτέλεση υπηρεσίας, σχετικής με το έργο τους.
- Αξιολογεί και μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, διαπραγματεύεται με αυτά τον καθορισμό των όρων δανειοδότησης και υποβάλλει σχετική εισήγηση προς το δημοτικό συμβούλιο.
- Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τα σχέδια κανονιστικών αποφάσεων του Δήμου, αξιολογεί την υλοποίησή τους και εισηγείται τροποποιήσεις, όπου απαιτούνται. Οι κανονιστικές αποφάσεις αξιολογούνται υποχρεωτικά από την επιτροπή κάθε δύο (2) χρόνια, από την έναρξη ισχύος τους.
- Αποφασίζει για την πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου και την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, σε όσους δήμους είτε δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι με μηνιαία αντιμισθία είτε αυτοί που έχουν προσληφθεί δεν έχουν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια. Μπορεί, επίσης, να

αναθέτει την παροχή γνωμοδοτήσεων, μόνο εφόσον δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία. Με απόφασή της, είναι δυνατή, κατ' εξαίρεση, η ανάθεση σε δικηγόρο, εξώδικου ή δικαστικού χειρισμού, ανά υπόθεση, ζητημάτων τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία για τα συμφέροντα του Δήμου και απαιτούν εξειδικευμένη γνώση ή εμπειρία.

- Αποφασίζει για α) τη διευκόλυνση οφειλετών για ποσά άνω των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ, κατά το άρθρο 170 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και β) την παραχώρηση εγκαταστάσεων, εξοπλισμού και μέσων προς τις κοινωφελείς επιχειρήσεις, κατά την παρ. 4 του άρθρου 259 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.
- Αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών προς τον Δήμο.
- Αποφασίζει για την αποδοχή πάσης φύσεως χρηματοδοτήσεων, επιχορηγήσεων, συμπεριλαμβανομένων κατανομών Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, επιδοτήσεων, δωρεών προς τον Δήμο και αποφάσεων ένταξης πράξεων του σε αναπτυξιακά προγράμματα, καθώς και για την παροχή δεσμευτικής εισήγησης αναμόρφωσης του προϋπολογισμού, κατά τη διαδικασία της παρ. 1 του άρθρου έκτου της από 22/8/2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (Α' 161), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4722/2020 (Α' 177).
- Αποφασίζει για α) την υποβολή αιτημάτων πρόσληψης του πάσης φύσεως προσωπικού, συμπεριλαμβανομένων των δικηγόρων και νομικών συμβούλων με σχέση έμμισθης εντολής και των συμβασιούχων μίσθωσης έργου, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, β) την τροποποίηση του φυσικού ή οικονομικού αντικειμένου συμβάσεων, σύμφωνα με την εφαρμοζόμενη σε κάθε περίπτωση νομοθεσία, και την έγκριση του πρωτοκόλλου παραλαβής με αιτιολογημένη απόφασή της, γ) την έγκριση των όρων και τη σύναψη κάθε είδους προγραμματικών συμβάσεων και συμβάσεων του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 (Α' 147), δ) τη διαγραφή χρεών και την απαλλαγή από προσαυξήσεις μέχρι του ποσού των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ, κατά το άρθρο 174 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων [ν. 3463/2006 (Α' 114)], ε) την επιστροφή από τον Δήμο αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, στ) τη σύναψη χρηματοδοτικών μισθώσεων (leasing) μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων του Δήμου και ζ) τις δωρεές εξοπλισμού, ειδών και οχημάτων σε άλλους δήμους ή κοινωφελείς οργανισμούς.

1.3.1.4 Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών (αρ. 25 και 69Γ του ν.4270/2014)

Ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών (ΠΟΥ) είναι υπεύθυνος για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα και εποπτεύει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του φορέα, σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, τη σχετική κείμενη νομοθεσία και τις οδηγίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ).

Ο ορισμός και η αναπλήρωσή των ΠΟΥ διέπονται από τις διατάξεις που ισχύουν για τον οικείο φορέα και, εάν υπάρχει, από το καταστατικό του φορέα, εφόσον από τις ισχύουσες δεν προβλέπεται διαφορετική διαδικασία. Οι ΠΟΥ, με απόφασή τους, δύνανται να εξουσιοδοτούν ιεραρχικά υφιστάμενά τους όργανα, καθώς και προϊσταμένους γραφείων/αυτοτελών γραφείων, να υπογράφουν με εντολή τους πράξεις, βεβαιώσεις και τίτλους πληρωμής, σύμφωνα με τις οδηγίες του ΓΛΚ, για την εφαρμογή των ισχυουσών διατάξεων. Για τους ΠΟΥ και τα από αυτούς εξουσιοδοτούμενα, σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, ιεραρχικά υφιστάμενά τους όργανα, ισχύουν οι απαγορεύσεις και τα ασυμβίβαστα που ισχύουν και για τους υπαλλήλους των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ).

Ο ΠΟΥ του ΟΤΑ, σύμφωνα με την παρ. 2, άρθρο 25 του ν.4270/2014, μεριμνά για:

- i. Την παροχή έγκαιρων και αξιόπιστων στοιχείων για τον προϋπολογισμό του φορέα, στο εποπτεύον Υπουργείο, στο ΓΛΚ και στον Υπουργό Οικονομικών.
- ii. Την πιστή τήρηση των στόχων ισοζυγίου, των ανωτάτων ορίων του προϋπολογισμού και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) του φορέα του, τη μη συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών καθώς και την ανάληψη υποχρεώσεων από τον φορέα αυτό, ώστε να διενεργούνται δαπάνες μόνον εφόσον υπάρχει αντίστοιχη πίστωση στον οικείο προϋπολογισμό και προκειμένου περί ΝΠΔΔ, υπό αντίστοιχους κωδικούς.
- iii. Την παροχή υποστήριξης και την εισήγηση στο ανώτατο όργανο διοίκησης του φορέα με σκοπό τη βέλτιστη κατανομή των πόρων του φορέα και των τυχόν εποπτευόμενων φορέων.
- iv. Τη συμμόρφωση με τις υποχρεωτικές οδηγίες και εγκυκλίους που εκδίδει το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και το ΓΛΚ.
- v. Την είσπραξη των εσόδων του φορέα.

- vi. Τη σύσταση και την εφαρμογή εσωτερικών δικλίδων στη δημοσιονομική διαχείριση, αναφορικά τόσο με τις δαπάνες όσο και με τα έσοδα.
- vii. Τη σύνταξη των οικονομικών καταστάσεων του φορέα.

Για την εκτέλεση των ανωτέρω καθηκόντων, ο ΠΟΥ έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- i. Είναι υπεύθυνος για το συντονισμό της προετοιμασίας του ΜΠΔΣ και του ετήσιου προϋπολογισμού του φορέα ακολουθώντας τις οδηγίες που παρέχονται από το ΓΛΚ και της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης & Αναπτυξιακής Πολιτικής (ΓΔΟΤΑΑΠ) του Υπουργείου Εσωτερικών, και για τη διαβίβαση των προβλέψεων στον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών του εποπτεύοντος Υπουργείου, μετά την έγκρισή τους από το όργανο διοίκησης του φορέα καθώς και τις οικονομικές εκθέσεις του φορέα του. Ο ΠΟΥ, αν θεωρήσει κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ότι δεν μπορεί να τηρηθεί το εκάστοτε ισχύον ΜΠΔΣ ή ο ετήσιος προϋπολογισμός του φορέα, ενημερώνει το όργανο διοίκησης του φορέα, τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών και τον Γενικό Γραμματέα του εποπτεύοντος Υπουργείου και το ΓΛΚ. Στη συνέχεια, ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών του εποπτεύοντος Υπουργείου εξετάζει από κοινού με τους προϊσταμένους του τη δυνατότητα ανάληψης διορθωτικών δράσεων.
- ii. Καταρτίζει προβλέψεις για τις μηνιαίες ταμειακές ανάγκες και παρακολουθεί σε μηνιαία βάση την εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα. Αν διαπιστώσει αποκλίσεις στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, ενημερώνει το όργανο διοίκησης του φορέα, τον προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών και τον Γενικό Γραμματέα του εποπτεύοντος Υπουργείου, κάνοντας προτάσεις για διορθωτικές ενέργειες, στις οποίες περιλαμβάνεται η πιθανή ανακατανομή πιστώσεων.
- iii. Είναι υπεύθυνος για τη διενέργεια όλων των δημοσιονομικών δεσμεύσεων, για τη διασφάλιση της ορθής τήρησης του Μητρώου Δεσμεύσεων και για τη διαβίβαση σε μηνιαία βάση όλων των απαραίτητων στοιχείων για τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνονται στον αρμόδιο προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών του εποπτεύοντος φορέα (ΥΠΕΣ/ΓΔΟΤΑΑΠ). Επίσης, εξασφαλίζει ότι η εκτέλεση των πολυετών δεσμεύσεων είναι σύμφωνη με τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και ότι ο φορέας του διαθέτει τα απαραίτητα πληροφοριακά συστήματα για την επεξεργασία, την έγκριση και την παρακολούθηση όλων των δεσμεύσεων μέχρι την αποπληρωμή των σχετικών υποχρεώσεων.

- iv. Μεριμνά ώστε τα τιμολόγια αγαθών και υπηρεσιών να εξοφλούνται εντός των προθεσμιών που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις. Με την έναρξη κάθε οικονομικού έτους και πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε νέας υποχρέωσης μεριμνά ώστε να δεσμεύονται με ευθύνη των προϊστάμενων οικονομικών υπηρεσιών στον προϋπολογισμό του φορέα, πιστώσεις ισόποσες με το ανεξόφλητο μέρος των αναλήψεων υποχρεώσεων του προηγούμενου οικονομικού έτους. Νέες υποχρεώσεις αναλαμβάνονται σε βάρος του εναπομένοντος υπολοίπου μετά τις κατά τα ανωτέρω δεσμεύσεις πιστώσεων.
- v. Όλες οι υπηρεσίες του φορέα υποχρεούνται να παρέχουν έγκαιρα στον ΠΟΥ του φορέα όλες τις πληροφορίες και τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του.
- vi. Ο ΠΟΥ υποχρεούται να εφαρμόζει τις οδηγίες οικονομικής διαχείρισης που εκδίδονται από το ΓΛΚ και το εποπτεύον Υπουργείο και μπορεί να εισηγείται την εξειδίκευσή τους.
- vii. Είναι υπεύθυνος για την κατάρτιση του ταμειακού προγραμματισμού του φορέα βάσει των οδηγιών του ΓΛΚ, για την έγκαιρη υποβολή του στην εποπτεύουσα Γ.Δ.Ο.Υ. και για την τήρηση των διατάξεων του παρόντος νόμου αναφορικά με τη συμμετοχή του φορέα στον Ενιαίο Λογαριασμό Θησαυροφυλακίου και στο Σύστημα Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου.».

Πέραν των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων που προβλέπονται ανωτέρω, οι προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, ασκούν τις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 69Γ του ν.4270/2014.»

1.3.2 Αρμόδια όργανα οικονομικής λειτουργίας των Περιφερειών

Τα αρμόδια όργανα οικονομικής λειτουργίας της Περιφέρειας, αντίστοιχα με τους Δήμους, είναι το περιφερειακό συμβούλιο, ο περιφερειάρχης, η περιφερειακή επιτροπή και ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών. Όσον αφορά στον ΠΟΥ των Περιφερειών, οι κύριες αρμοδιότητες του είναι αντίστοιχες του ΠΟΥ των Δήμων (ενότητα 1.3.1.4).

1.3.2.1 Περιφερειακό Συμβούλιο (αρ. 163 του ν.3852/2010)

Αρμοδιότητες του Περιφερειακού Συμβουλίου:

Το περιφερειακό συμβούλιο ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που ανήκουν στην Περιφέρεια, εκτός από εκείνες που έχουν ανατεθεί με ρητή διάταξη σε άλλο όργανο της περιφέρειας ή έχουν μεταβιβαστεί από το ίδιο το συμβούλιο σε επιτροπή του.

Το περιφερειακό συμβούλιο είναι αρμόδιο ιδίως για:

- i. Την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας,
- ii. Την έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά την κείμενη νομοθεσία,
- iii. Την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της Περιφέρειας,
- iv. Την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων,
- v. Την απαλλοτρίωση ακινήτων,
- vi. Την εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων, καθώς και τη σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων,
- vii. Τη σύναψη δανείων,
- viii. Την έγκριση του κανονισμού των εργασιών του,
- ix. Την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της Περιφέρειας,
- x. Το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών,
- xi. Τη σύσταση επιτροπών στις οποίες μεταβιβάζει αρμοδιότητες του,
- xii. Εγκρίνει τους προϋπολογισμούς, ισολογισμούς, απολογισμούς, ετήσια προγράμματα δράσης και τις εκθέσεις πεπραγμένων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων της Περιφέρειας.
- xiii. Αποφασίζει για την υποβολή αιτημάτων πρόσληψης του πάσης φύσεως προσωπικού, συμπεριλαμβανομένων των δικηγόρων και νομικών συμβούλων με σχέση έμμισθης εντολής και των συμβασιούχων μίσθωσης έργου, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, καθώς και για την αναγκαιότητα πρόσληψης προσωπικού
- xiv. Αποφασίζει για τη σύναψη και την έγκριση των όρων συμβάσεων.

- xv. Ασκήει τα καθήκοντα αναθέτουσας αρχής κατά το στάδιο εκτέλεσης των συμβάσεων υπηρεσιών και προμηθειών, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού, πλην των περιπτώσεων της απευθείας ανάθεσης, που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Περιφερειάρχη και των συμβάσεων που υλοποιούνται με σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα του ν. 3389/2005 (Α' 232) που υπάγονται στην αρμοδιότητα της.
- xvi. Αποφασίζει για τη σύναψη χρηματοδοτικών μισθώσεων (leasing) μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων της Περιφέρειας.
- xvii. Αποφασίζει για την ίδρυση ή συμμετοχή της Περιφέρειας σε Αναπτυξιακό Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 (Α' 53) ή για την προσαρμογή υφισταμένων αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών και δικτύων περιφερειών στο άρθρο 2 του ν. 4674/2020.»

1.3.2.2 Περιφερειάρχης (αρ. 159 του ν.3852/2010)

Αρμοδιότητες του Περιφερειάρχη:

Ο Περιφερειάρχης προασπίζει το δημόσιο συμφέρον, κατευθύνει την υλοποίηση του σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης και ασκήει τα καθήκοντα του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.

Ο Περιφερειάρχης έχει επίσης τις κατωτέρω αρμοδιότητες:

- i. Εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία,
- ii. Εκτελεί τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου,
- iii. Εκπροσωπεί την Περιφέρεια δικαστικώς και εξωδίκως,
- iv. Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της Περιφέρειας. Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού της Περιφέρειας εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου,
- v. Αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, συμπεριλαμβανομένων και των πιστώσεων που εγγράφονται σε αυτόν με αναμόρφωση, με την έκδοση απόφασης ανάληψης υποχρέωσης.

- vi. Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η Περιφέρεια,
- vii. Συνιστά ομάδες εργασίας και ομάδες διοίκησης έργου από μέλη του περιφερειακού συμβουλίου, υπαλλήλους της Περιφέρειας, υπάλληλους του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων της Περιφέρειας, καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.
- viii. Συγκροτεί συλλογικά όργανα, εφόσον η συγκρότησή τους δεν ανατίθεται από το νόμο σε άλλα όργανα,
- ix. Μπορεί να μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων του σε μέλη του περιφερειακού συμβουλίου, καθώς και να παρέχει εξουσιοδότηση υπογραφής με εντολή του σε προϊσταμένους υπηρεσιών της Περιφέρειας,

Ο Περιφερειάρχης προσέρχεται μια φορά κατ' έτος στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής σύμφωνα με τον Κανονισμό αυτής, όπου παρουσιάζει τον ετήσιο απολογισμό πεπραγμένων. Επιπροσθέτως, ο Περιφερειάρχης παρουσιάζει τον προϋπολογισμό της Περιφέρειας στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής σύμφωνα με τα οριζόμενα σε σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της. Τέλος, ο Περιφερειάρχης είναι διατάκτης των δαπανών του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

1.3.2.3 Περιφερειακή Επιτροπή (αρ. 175 και 175Α του ν.3852/2010)

Η περιφερειακή επιτροπή αποτελείται από τον Περιφερειάρχη ή τον οριζόμενο από αυτόν Αντιπεριφερειάρχη ως πρόεδρο και έξι (6) μέλη στις περιφέρειες με πληθυσμό έως τριακόσιες χιλιάδες (300.000) κατοίκους, οκτώ (8) μέλη στις περιφέρειες έως οχτακόσιους χιλιάδες (800.000) κατοίκους και δέκα (10) μέλη στις περιφέρειες με πληθυσμό άνω των οχτακοσίων χιλιάδων (800.000) κατοίκων. Τα μη οριζόμενα μέλη της περιφερειακής επιτροπής εκλέγονται από το περιφερειακό συμβούλιο. Η διάρκεια της θητείας της περιφερειακής επιτροπής είναι τριάντα (30) μήνες.

Αρμοδιότητες της περιφερειακής επιτροπής:

Από την αυτοδιοικητική περίοδο που άρχεται την 1η.1.2024, όπου στην κείμενη νομοθεσία γινόταν αναφορά ή παραπομπή στην οικονομική επιτροπή και την εκτελεστική επιτροπή περιφερειών, καθώς και στις αρμοδιότητες αυτών, νοείται η περιφερειακή επιτροπή, η οποία ασκεί τις αρμοδιότητες αυτές.

Η περιφερειακή επιτροπή, πλέον των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της, αποφασίζει και για τα εξής:

- i. Την υποβολή αιτημάτων πρόσληψης του πάσης φύσεως προσωπικού,
- ii. Την τροποποίηση του φυσικού ή οικονομικού αντικειμένου συμβάσεων, σύμφωνα με την εφαρμοζόμενη σε κάθε περίπτωση νομοθεσία, και την έγκριση του πρωτοκόλλου παραλαβής με αιτιολογημένη απόφασή της,
- iii. Την έγκριση των όρων και τη σύναψη συμβάσεων,
- iv. Τη σύναψη χρηματοδοτικών μισθώσεων (leasing) μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων της Περιφέρειας.

1.4 Εποπτεία και Έλεγχος ΟΤΑ

1.4.1 Γενικά

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως θεσμός με αυξανόμενη συμμετοχή στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών, βρίσκεται σε μια διαρκή ισορροπία μεταξύ της επιδίωξης μεγαλύτερης αυτοτέλειας και της υποχρέωσης συμμόρφωσης με το συνταγματικό πλαίσιο και τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Η συνταγματική απαίτηση για έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, αν και αποσκοπεί στη διασφάλιση και την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, εντούτοις, όταν εφαρμόζεται σε συνδυασμό με τους πολλαπλούς ελέγχους από τα διάφορα θεσμικά όργανα και επίπεδα της κρατικής διοίκησης, μπορεί να οδηγήσει σε γραφειοκρατικές επιβαρύνσεις και καθυστερήσεις.

Η διασφάλιση της νομιμότητας και της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας στη λειτουργία των ΟΤΑ αποτελεί κοινό στόχο τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και των ίδιων των ΟΤΑ. Είναι επομένως επιτακτική η ανάγκη για έναν πιο συντονισμένο και αποτελεσματικό μηχανισμό ελέγχου ο οποίος θα αποφεύγει τις επικαλύψεις και θα εστιάζει στην ουσία των ζητημάτων.

1.4.2 Εποπτεία των ΟΤΑ

Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων (101 Σ § 3) ενώ σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη

δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει». Το Κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας (όχι σκοπιμότητας, άρθρο 214, ν.3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 108, ν.4555/2018) και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους (102 Σ § 4). Επιπροσθέτως, «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών» (102 Σ § 5).

Ο τρόπος άσκησης της κρατικής εποπτείας καθορίζεται λεπτομερώς από τον νόμο και έχει ως στόχο να εξισορροπήσει την ανάγκη για κεντρικό συντονισμό με την αυτονομία των τοπικών διοικήσεων. Ειδικότερα, η εποπτεία αυτή στόχο έχει να μην παρακωλύει τις τοπικές πρωτοβουλίες και τη δράση των δήμων, ούτε να παρεμβαίνει στις αποφάσεις τους μετά από αξιολόγηση της σκοπιμότητας των πολιτικών τους.

Η κρατική εποπτεία υλοποιείται μέσω δύο βασικών αξόνων: του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών εκπροσώπων. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3852/2010, η άσκηση της εποπτείας στους ΟΤΑ (θα) διενεργείται από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας (Α.Υ.Ε.) των ΟΤΑ / Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (άρθρο 215, ν.3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 109, ν.4555/2018). Οι 7 ΑΥΕ-ΟΤΑ αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπάγονται απευθείας στον Υπουργό και έχουν ως αποστολή τον έλεγχο νομιμότητας α) των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των δήμων, των περιφερειών και των ΝΠΔΔ αυτών, και β) του προϋπολογισμού (Π/Υ) και των αναμορφώσεων αυτού.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 238 του ν.3852/2010, η εποπτεία στους ΟΤΑ, μέχρι τη σύσταση των 7 ΑΥΕ-ΟΤΑ, πραγματοποιείται από τις κατά τόπο αρμόδιες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Σκοπός του ν.4555/2018 είναι η άρση των τεχνικών και δημοσιονομικών δυσχερειών που δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των ΑΥΕ-ΟΤΑ όπως προβλεπόταν στο ν.3852/2010 (ΥΠΕΣ Εγκύκλιος 27, αρ. πρωτ. 42203/13.08.2018). Στο ν.4555/2018 προβλέπονταν σύντομες αλλά ρεαλιστικές προθεσμίες για τη στελέχωση και τη λειτουργία των νέων αποκεντρωμένων υπηρεσιών και το διορισμό των Εποπτών ΟΤΑ. Εντός 3 μηνών από την έκδοση των

προκηρύξεων για την επιλογή Εποπτών προβλέπεται η ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών (άρθρο 132, ν.4555/2018), οπότε και με την έκδοση Υπουργικής Απόφασης (ΥΑ) διαπιστωτικού χαρακτήρα διαπιστώνεται η έναρξη λειτουργίας της κάθε ΑΥΕ. Με την παραπάνω εγκύκλιο (27, 2018) παρήχθησαν οδηγίες και διευκρινίσεις για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας κατά το σύντομο μεταβατικό διάστημα μέχρι την έναρξη λειτουργίας των ΑΥΕ-ΟΤΑ.

Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την άσκηση του ελέγχου και της εποπτείας περιλαμβάνεται στα άρθρα 223 έως 238 του ν.3852/2010, όπως ισχύει σήμερα. Ειδικότερα, οι ΑΥΕ-ΟΤΑ διενεργούν έλεγχο νομιμότητας σε αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών που αφορούν (παρ. 1, άρθρο 225, ν.3852/2010):

- i. Ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,
- ii. (α) την ανάθεση συμβάσεων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (β) την ανάθεση συμβάσεων έργων και υπηρεσιών, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 έως 110 του ν. 4412/2016 (Α' 147), η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και (γ) την ανάθεση συμβάσεων, ανεξαρτήτως είδους αυτών, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, η εκτιμώμενη αξία των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.,
- iii. Αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων,
- iv. Κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,
- v. Μίσθωση ακινήτων από τρίτους,
- vi. Σύναψη δανείων,
- vii. Ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων (ΝΠ), τη συμμετοχή σε υφιστάμενα ΝΠ, καθώς και τη λύση και τη θέση σε εκκαθάριση ΝΠ,

viii. Σύναψη προγραμματικών συμβάσεων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., και

ix. Διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος.

Στην ΑΥΕ ΟΤΑ αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας και οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών ΟΤΑ που αφορούν:

- i. Αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου,
- ii. Εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων,
- iii. Αγορά και εκποίηση ακινήτων,
- iv. Σύναψη δανείων,
- v. (α) την ανάθεση συμβάσεων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., (β) την ανάθεση συμβάσεων έργων και υπηρεσιών οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 έως 110 και 318 έως 321 του ν. 4412/2016, η εκτιμώμενη αξία των οποίων υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και μέχρι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και (γ) την ανάθεση συμβάσεων, ανεξαρτήτως είδους αυτών, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, η εκτιμώμενη αξία των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.,
- vi. Μίσθωση ακινήτων από τρίτους και
- vii. Τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων δεν υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.

Ειδικά, για τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν στην ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους. Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι

αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, εφόσον υπάγονται στις ανωτέρω περιπτώσεις, καθώς και ο προϋπολογισμός τους.

Τέλος Οι ΑΥΕ-ΟΤΑ ελέγχουν και επικυρώνουν ότι ο Π/Υ των ΟΤΑ έχει καταρτιστεί/αναμορφωθεί βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας. Για τον κατά περίπτωση έλεγχο απαιτείται η αποστολή:

- i. Αποφάσεων του Δ.Σ./Π.Σ. και της δημοτικής/περιφερειακής επιτροπής,
- ii. Γνώμης του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας (εφεξής Παρατηρητήριο) και οδηγιών του Υπουργείου Εσωτερικών,
- iii. Των απολογιστικών οικονομικών στοιχείων του φορέα,
- iv. Αποφάσεων του Δ.Σ. που αφορούν στην επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών,
- v. Μισθοδοτικών καταστάσεων,
- vi. Αναλυτικών καταστάσεων τοκοχρεολυτικών δόσεων δανείων,
- vii. Αναλυτικής απεικόνισης των οφειλών, των συνεχιζόμενων δαπανών και των πολυετών αναλήψεων,
- viii. Πινάκων ισοσκέλισης ανταποδοτικών εσόδων και εξόδων,
- ix. Πινάκων καταγραφής των έργων ανά πηγή χρηματοδότησης

1.4.3 Οικονομικός Έλεγχος των ΟΤΑ

Ο έλεγχος οικονομικού αντικειμένου στους ΟΤΑ διενεργείται από:

- i. Το Παρατηρητήριο (άρθρα 4 έως 4Ε, ν.4111/2013 όπως ισχύει),
- ii. ΥΠΕΣ/Γενική Διεύθυνση Οικονομικών ΤΑ & Αναπτυξιακής Πολιτικής (ΓΔΟΤΑΑΠ)
- iii. Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
- iv. Ελεγκτικό Συνέδριο
- v. Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Ο ανωτέρω έλεγχος νομιμότητας εξετάζει αν α) η δαπάνη πραγματοποιείται για το σκοπό για τον οποίο προβλέφθηκε η αντίστοιχη πίστωση, β) η δαπάνη βρίσκεται

εντός των ορίων της πίστωσης που έχει εγγραφεί στον Π/Υ, γ) η δαπάνη υλοποιείται από το νομίμως εξουσιοδοτημένο όργανο και δ) ακολουθείται η τυπική διαδικασία για την πραγματοποίηση της δαπάνης και την εξόφληση της σχετικής οφειλής.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος ως διαδικασία αφορά σε όλες τις νόμιμες ενέργειες και πράξεις των αρμοδίων οργάνων για την εξακρίβωση της κανονικής και νόμιμης διαχείρισης των δημόσιων πόρων καθώς και στον προσδιορισμό και την αποκατάσταση της ζημιάς που τυχόν προκαλείται στο Δημόσιο από τη μη νόμιμη διαχείριση. Ο εν λόγω τύπος ελέγχου διακρίνεται σε α) προληπτικό ή κατασταλτικό, όταν διενεργείται πριν ή μετά την ολοκλήρωση των σχετικών οικονομικών πράξεων, β) τακτικό/συνεχή ή έκτακτο και γ) εσωτερικό (από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου του Φορέα) ή εξωτερικό (αρμόδιους εξωτερικούς φορείς όπως π.χ. το Ελεγκτικό Συνέδριο).

Σύμφωνα με το άρθρο 226 του ν.3852/2010, όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 7 του ν.4257/2014 και εν συνεχεία αντικαταστάθηκε με το άρθρο 117 του ν.4555/2018, ο Επόπτης ΟΤΑ μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και των συνδέσμων τους, για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευτεί ή εκδοθεί.

1.4.3.1 Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ

Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ αποτελεί συλλογικό όργανο που συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών με το άρθρο 4 του ν.4111/2013 και με τις τροποποιήσεις που επήλθαν στην λειτουργία του οργάνου με τον ν.4555/2018, με σκοπό την παρακολούθηση της κατάρτισης και της ορθής εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, την διαχρονική παρακολούθηση των οικονομικών τους στοιχείων, την αντιμετώπιση των προβλημάτων υπερχρέωσης των ΟΤΑ και την υποβολή εισηγήσεων σχετικά με δημοσιονομικές πολιτικές που το Κράτος ή οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα ενδείκνυται να υλοποιήσουν για την διασφάλιση της συνταγματικά κατοχυρωμένης οικονομικής αυτοτέλειας των τελευταίων. Υποστηρίζεται επιχειρησιακά από την Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής (ΓΔΟΤΑΑΠ) (Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών, 2013).

Οι έλεγχοι που διενεργεί το Παρατηρητήριο αφορούν κυρίως:

- i. Στην έκδοση γνώμης και σχετικών συστάσεων, σε ετήσια βάση, επί των προσχεδίων των Π/Υ,
- ii. Στην ορθή εκτέλεση των Π/Υ, σε τριμηνιαία βάση, βάσει των στόχων που οι ίδιοι οι ΟΤΑ έχουν θέσει (μέσω του Ολοκληρωμένου Πεδίου Δράσης – Ο.Π.Δ.). Αν εντοπισθούν αποκλίσεις >10%, το Παρατηρητήριο προτείνει μεθόδους διόρθωσης της απόκλισης,
- iii. Στην παρακολούθηση της υλοποίησης προγραμμάτων εξυγίανσης (Προγραμματικές Συμφωνίες Οικονομικής Υποστήριξης) από τους υπερχρεωμένους ΟΤΑ

Μετά από προσφυγές της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος, το ΣτΕ έκρινε (2014) ως Συνταγματική την αποστολή του Παρατηρητηρίου. Οι εκπρόσωποι των ΟΤΑ ζήτησαν την ακύρωση των υποδείξεων του Παρατηρητηρίου γιατί, όπως υποστήριζαν, παραβιάζουν τη διοικητική & οικονομική αυτοτέλεια τους.

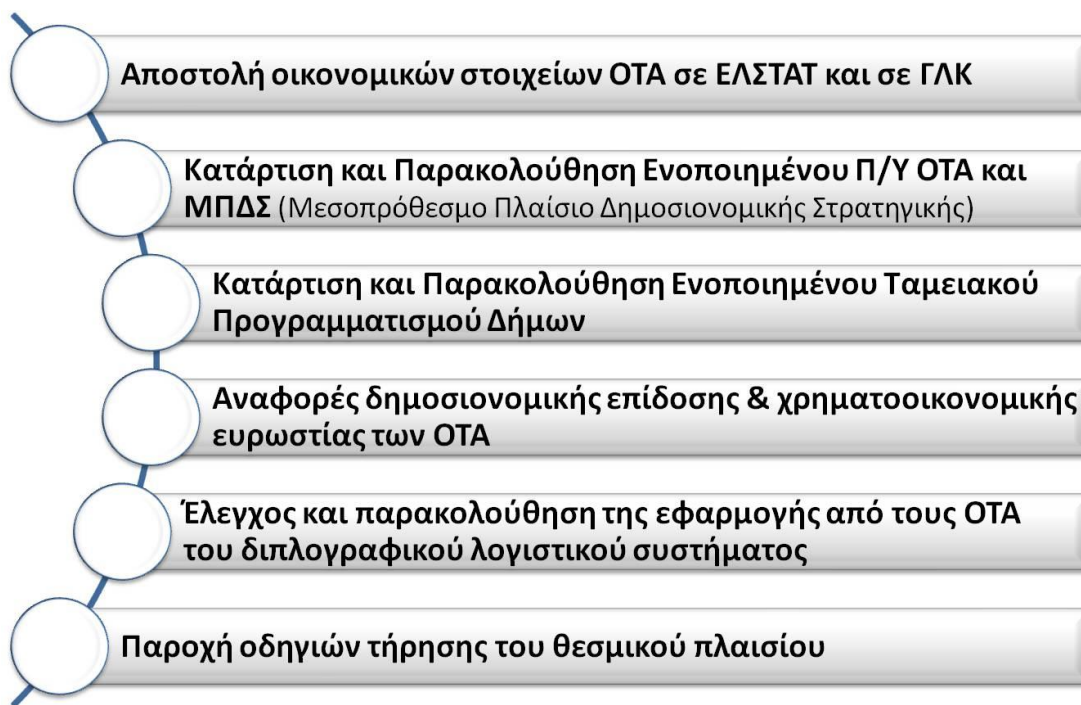
Το ΣτΕ έκρινε ότι επί της ουσίας δε θίγεται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ γιατί α) οι υποδείξεις σχετικά με την επίτευξη ισοσκελισμένων και ρεαλιστικών Π/Υ δεν δεσμεύουν το δημοτικό/περιφερειακό συμβούλιο και β) δεν προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

1.4.3.2 Υπουργείο Εσωτερικών / Γενική Διεύθυνση Οικονομικών ΤΑ και Αναπτυξιακής Πολιτικής (ΓΔΟΤΑΑΠ)

Σύμφωνα με τον Οργανισμό του Υπουργείου Εσωτερικών, η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης & Αναπτυξιακής Πολιτικής (ΓΔΟΤΑΑΠ) υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης και έχει ως στρατηγικό σκοπό τον σχεδιασμό, συντονισμό και εποπτεία δημόσιων πολιτικών, θεσμικών δράσεων και αναπτυξιακών εργαλείων που αποβλέπουν στην προαγωγή της οικονομικής αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών, σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές. Στο πλαίσιο αυτό επιμελείται και προωθεί την θέσπιση κανόνων που διέπουν την οικονομική διοίκηση και διαχείρισή τους, την περιουσία και τα έσοδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και την ορθολογική κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), και άλλων εσόδων ή επιχορηγήσεων που προβλέπονται υπέρ αυτών. Παράλληλα διαχειρίζεται το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) του Υπουργείου και τα κάθε είδους αναπτυξιακά προγράμματα που περιλαμβάνονται σε αυτό και αποσκοπούν στην αναπτυξιακή προοπτική των μονάδων της αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών.

Η ΓΔΟΤΑΑΠ συγκροτείται από α) τη Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και β) τη Διεύθυνση Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής. Η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ως επιχειρησιακό στόχο την επεξεργασία, εφαρμογή και ερμηνεία του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οικονομική διοίκηση και διαχείριση, την περιουσία, τα έσοδα και την τήρηση, παρακολούθηση και επεξεργασία οικονομικών στοιχείων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των πάσης φύσεως νομικών τους προσώπων, καθώς και τη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας των διαδικασιών που αφορούν στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων αυτών ενώ η Διεύθυνση Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής.

Τα κύρια πεδία στα οποία εστιάζουν οι έλεγχοι που διενεργεί η ΓΔΟΤΑΑΠ/ΥΠΕΣ παρουσιάζονται στο παρακάτω διάγραμμα.



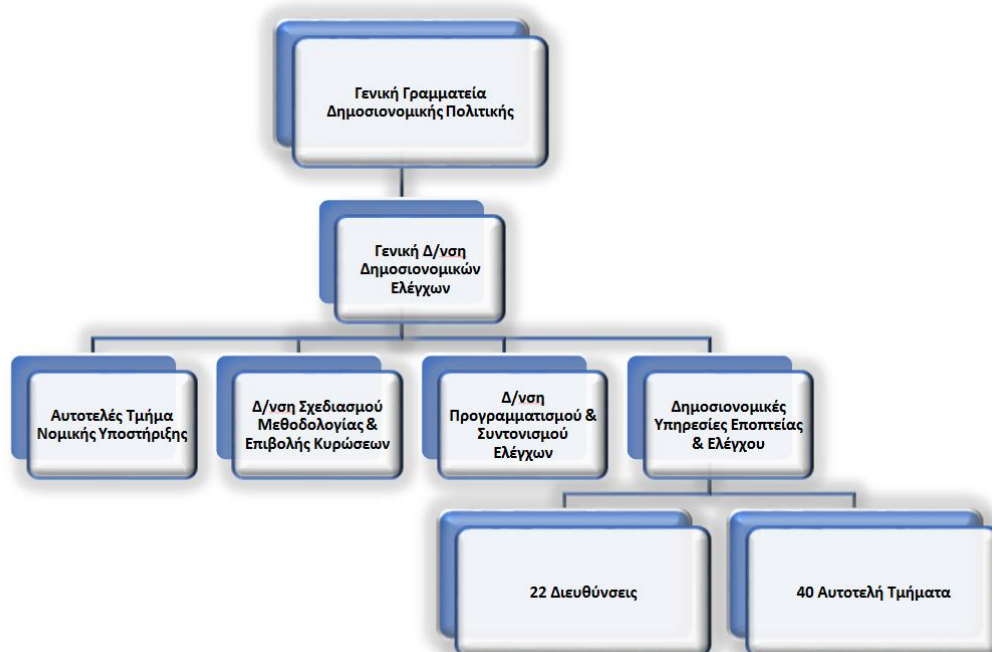
Διάγραμμα 1.1: Έλεγχος ΟΤΑ – ΥΠΕΣ/ΓΔΟΤΑΑΠ (Τρυποσκούφης, 2021)

1.4.3.3 Υπουργείο Εθν. Οικονομίας & Οικονομικών/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Οι δημοσιονομικοί απολογιστικοί έλεγχοι που διενεργεί το ΓΛΚ και αφορούν στους ΟΤΑ εστιάζουν κυρίως α) στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ α' και β' βαθμού καθώς και των επιχειρήσεων και οργανισμών τους και β) στην διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε. ή άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Οι έλεγχοι διακρίνονται σε προγραμματισμένους και έκτακτους (παρ.1, άρθρο 13 του ν. 3492/2006).

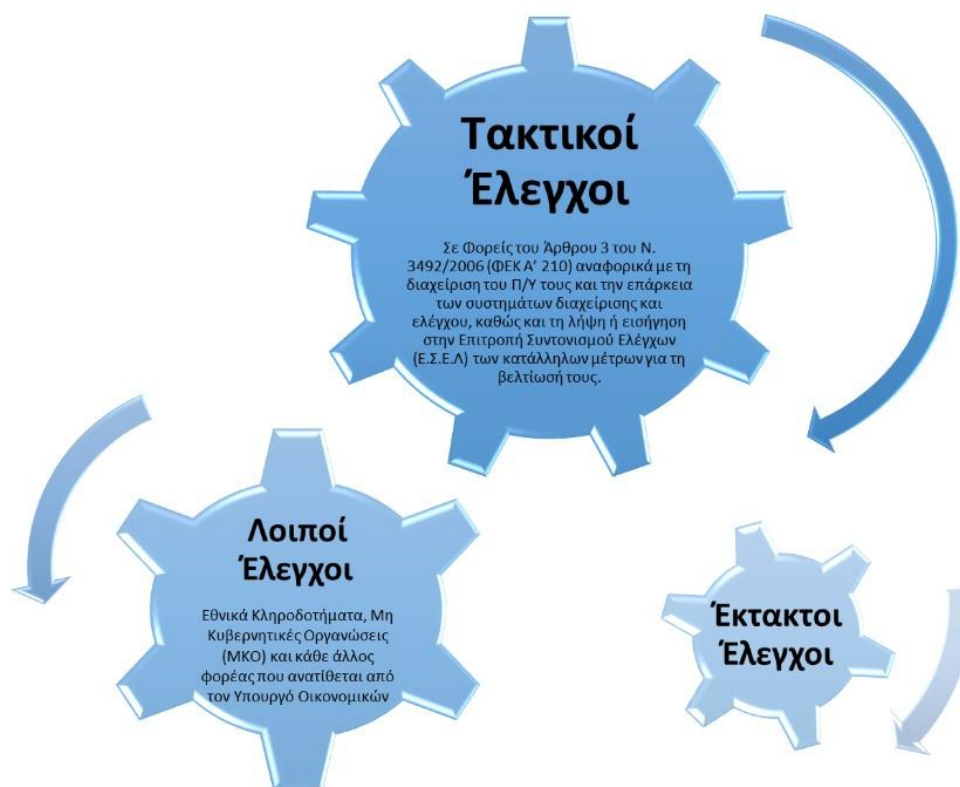
Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών θεσμοθέτησε την αναδιάρθρωση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) του ΓΛΚ με την αποκέντρωση της ελεγκτικής της αρμοδιότητας στις Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ) αφήνοντας στη ΓΔΔΕ έναν περισσότερο εποπτικό ρόλο. Οι κατασταλτικοί έλεγχοι των ΔΥΕΕ αποσκοπούν σε α) διαπίστωση τήρησης της νομοθεσίας, β) εντοπισμό τυχόν φαινομένων κακοδιαχείρισης και γ) ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού για την επίτευξη των στόχων κάθε φορέα (ΕΕΤΑΑ, 2023). Η υλοποίηση του προγράμματος του συνόλου των δημοσιονομικών ελέγχων (τακτικών, εκτάκτων, εισαγγελικών και ειδικών) ανατέθηκε μετά την έναρξη ισχύος του Π.Δ.142/2017 σε 62 δομές, τις Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (Δ.Υ.Ε.Ε), εκ των οποίων οι 22 λειτουργούν σε επίπεδο Διεύθυνσης και οι 40 σε επίπεδο Αυτοτελούς Τμήματος, που καλύπτουν γεωγραφικά το σύνολο της επικράτειας.



Διάγραμμα 1.2: Οργανωτική Διάρθρωση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Οι προγραμματισμένοι έλεγχοι διενεργούνται με βάση το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων ενώ οι έκτακτοι διενεργούνται ύστερα από καταγγελίες, δημοσιεύματα, πληροφορίες και βάσιμες υπόνοιες για

δωροδοκίες, δωροληψίες, απάτες, ατασθαλίες ή διαχειριστικές ανωμαλίες ή ύστερα από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή παραγγελία του αρμόδιου Εισαγγελέα (παρ.1, άρθρο 13 του ν. 3492/2006).



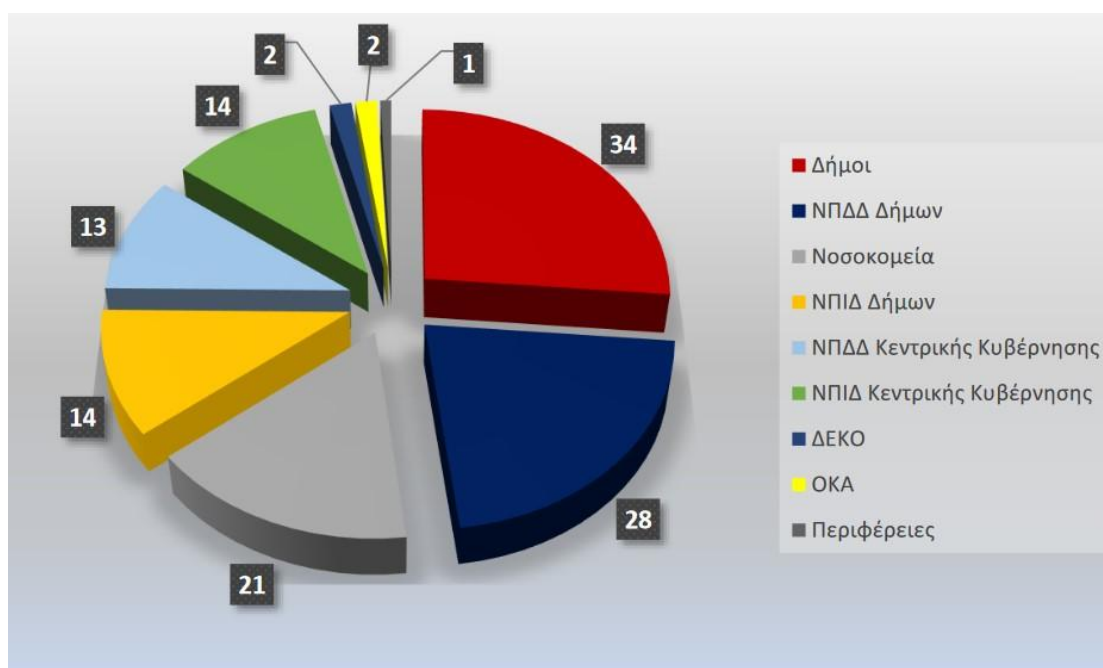
Διάγραμμα 1.3: Ελεγκτική δραστηριότητα της ΓΔΔΕ (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Σε περιπτώσεις διαφωνίας των ελεγχόμενων φορέων με τα πορίσματα των ελέγχων, αναλαμβάνει η Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.Ε.Λ.) της ΓΔΔΕ με αρμοδιότητες, ανάμεσα σε άλλες, την εξέταση των αντιρρήσεων που υποβάλλονται από τους ελεγχόμενους φορείς, την επίλυση των διαφωνιών που αφορούν σε απόφαση δημοσιονομικής διόρθωσης ή πράξη καταλογισμού, την παρακολούθηση της προόδου των ελέγχων, την αξιολόγηση του ελεγκτικού έργου, την εισήγηση λήψης πρόσθετων μέτρων, όταν δεν συμμορφώνονται οι φορείς στις συστάσεις που περιλαμβάνει η έκθεση ελέγχου, την αξιολόγηση της αναγκαιότητας διενέργειας των έκτακτων ελέγχων, εκτός από αυτούς που διενεργούνται μετά από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή παραγγελία του αρμόδιου Εισαγγελέα (παρ.2, άρθρο 10 του ν. 3492/2006).

1.4.3.3.1 Ετήσια Έκθεση αποτελεσμάτων δημοσιονομικών ελέγχων (παρ. 1, άρθρο 22 του ν.3492/2006), Ελεγκτική περίοδος 01/07/2022 – 30/06/2023)

Η εν λόγω Έκθεση υποβλήθηκε από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων στον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, όπως εγκρίθηκε από την Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.) κατά την η 152η/25.10.2023 Συνεδρίασή της, προκειμένου να συνοδεύσει το Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους του έτους 2024.

Ειδικότερα, στην έκθεση αποτυπώνεται το ελεγκτικό έργο της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ), κατά την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2022 έως 30.06.2023, όσον αφορά τους τακτικούς, έκτακτους και ειδικούς δημοσιονομικούς/διαχειριστικούς ελέγχους και περιλαμβάνονται στοιχεία παρακολούθησης και αξιολόγησης της συμμόρφωσης των ελεγχθέντων φορέων στις διατυπωθείσες συστάσεις των εκθέσεων τακτικών ελέγχων που διενεργήθηκαν από τη ΓΔΔΕ.



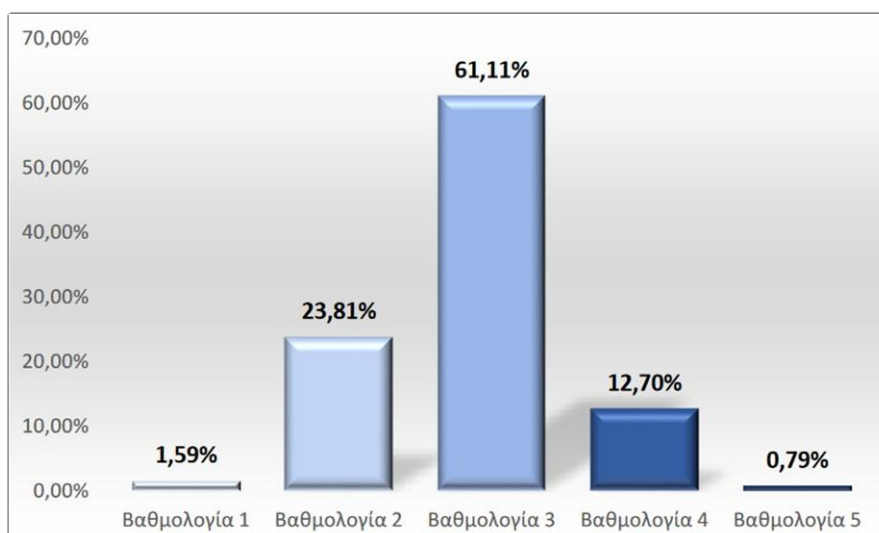
Διάγραμμα 1.4: Κατανομή διαχειριστικών ελέγχων την ελεγκτική περίοδο 01.07.2022 – 30.06.2023 (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Οι ελεγχόμενοι φορείς των οποίων οι εκθέσεις αποτελεσμάτων ελέγχου οριστικοποιήθηκαν κατά την ελεγκτική περίοδο από 01.07.2022 έως 30.06.2023, αξιολογήθηκαν ως προς τη λειτουργία του συστήματός τους με βάση τη σημαντικότητα των ευρημάτων τους και έλαβαν βαθμολογία η οποία έχει τεθεί σύμφωνα με την ακόλουθη 5βάθμια κλίμακα.



Διάγραμμα 1.5: Πενταβάθμια κλίμακα Ελέγχων της ΓΔΔΕ (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

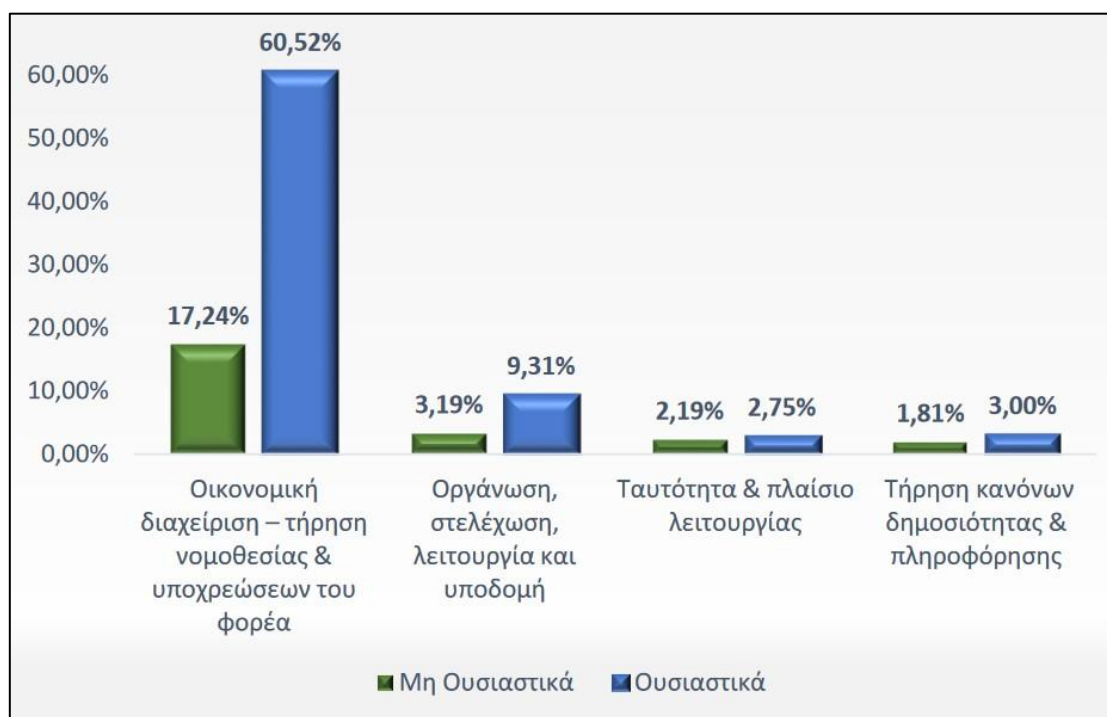
Τα ποσοστά ανά βαθμολογία που έλαβαν οι ελεγχθέντες φορείς οι εκθέσεις των οποίων οριστικοποιήθηκαν κατά την ελεγκτική περίοδο αναφοράς παρουσιάζονται στο κάτωθι γράφημα.



Διάγραμμα 1.6: Ποσοστά βαθμολογίας ελεγχόμενων φορέων (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Τα στοιχεία που προέκυψαν από τους ελέγχους που διενεργήθηκαν καταδεικνύουν ότι κατά την ελεγκτική περίοδο 01.07.2022 έως 30.06.2023 αναδείχθηκαν 1601

ευρήματα, εκ των οποίων το μεγαλύτερο ποσοστό (77,76%) εντοπίστηκε στη θεματική ενότητα «Οικονομική Διαχείριση – Τήρηση Νομοθεσίας και Υποχρεώσεων του φορέα». Το εν λόγω ποσοστό επιμερίζεται σε 60,52% ουσιαστικά ευρήματα και 17,24% σε μη ουσιαστικά ευρήματα.



Διάγραμμα 1.7: Ποσοστά ουσιαστικών και μη ουσιαστικών ευρημάτων ελέγχων ανά θεματική ενότητα (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Τα σημαντικότερα ουσιαστικά ευρήματα στη οικονομική θεματική ενότητα αφορούσαν σε α) καθυστερήσεις στην κατάρτιση και έγκριση απολογισμών, ισολογισμών και αποτελεσμάτων χρήσης, β) ελλιπή τήρηση γενικής λογιστικής και μη κατάρτιση οικονομικών καταστάσεων, γ) μη ακριβή εφαρμογή του πλαισίου περί αναλήψεων, δ) προβλήματα στο Μητρώο Δεσμεύσεων και στις δημοσιονομικές αναφορές, ε) ελλιπή καταχώριση στοιχείων στο Μητρώο Δεσμεύσεων, στ) καθυστέρηση εξόφλησης υφιστάμενων υποχρεώσεων και δημιουργία ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, ζ) μη ορθή εφαρμογή μισθολογικών διατάξεων και η) πλημμελή τήρηση διατάξεων περί δημοσίων συμβάσεων.

Από τις 2050 συστάσεις των ελέγχων η πλειονότητα (1623) αφορά στην οικονομική ενότητα (ποσοστό 79,17%) ενώ όσον αφορά στις συστάσεις προηγούμενων ετών (έλεγχοι πριν την 01/01/2018) πλήρης συμμόρφωση επετεύχθη σε ποσοστό 72,91%, μερική συμμόρφωση παρουσίασε το 6,25% ενώ ανοικτές παρέμεναν οι υποθέσεις που αφορούσαν συστάσεις σε ποσοστό 20,84%.

1.4.3.4 Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ)

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν.4820/2021, ελέγχει τις δαπάνες και τους λογαριασμούς των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία, ανάμεσα στους οποίους συγκαταλέγονται και οι ΟΤΑ. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνονται α) η διενέργεια θεματικών ελέγχων συμμόρφωσης ή επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του, β) η παρακολούθηση και αξιολόγηση των εσόδων του Κράτους, καθώς και η κανονική είσπραξη των εσόδων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων, γ) η επιτήρηση των δημόσιων υπολόγων ως προς την τήρηση από αυτούς των διατάξεων του δημόσιου λογιστικού και της εν γένει δημοσιονομικής νομοθεσίας, δ) ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό, ε) ο διαρκής έλεγχος της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων, που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία ως προς την ικανότητά τους να αποτρέπουν τους δημοσιονομικούς κινδύνους κ.ά.

Σύμφωνα με το άρθρο 31 του ν.4270/2014 όπως ισχύει, από την 31/07/2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ στοχεύοντας, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, στην απλοποίηση και την ενίσχυση των ελέγχων, αλλά και στην αποφυγή καθυστερήσεων στην πληρωμή των δαπανών. Μοναδική εξαίρεση προληπτικού ελέγχου αποτελεί ο απευθείας έλεγχος για τη διαπίστωση δημοσιονομικών πλημμελειών (άρθρο 86 του ν.4820/2021). Ο εν λόγω έλεγχος μπορεί να διεξαχθεί πριν ακόμη η ελεγχόμενη πράξη παραγάγει δημοσιονομικές συνέπειες (εκ των προτέρων έλεγχος ή προληπτικός έλεγχος) ή μετά την παραγωγή των συνεπειών αυτών (εκ των υστέρων έλεγχος ή κατασταλτικός έλεγχος). Αν κατά τον έλεγχο του συστήματος εσωτερικού ελέγχου διαγνωσθεί έντονος κίνδυνος παραγωγής παράνομων πράξεων ή αν ο εσωτερικός έλεγχος βρίσκεται σε κατάσταση εμπλοκής, μη δυνάμενος να χαρακτηρίσει με βεβαιότητα πράξη ή ενέργεια ως νόμιμη και κανονική, επιτρέπεται, εξαιρετικώς, ο απευθείας έλεγχος των πράξεων ή ενεργειών αυτών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, πριν από την παραγωγή των δημοσιονομικών συνεπειών που αυτές επιφέρουν, σύμφωνα με τον νόμο (άρθρο 87 του ν.4820/2021).

Οι έλεγχοι επιδόσεων που διεξάγει το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζουν, χωρίς να ελέγχεται η σκοπιμότητα των ενεργειών του ελεγχόμενου φορέα, αν οι στόχοι δημοσιονομικής διαχείρισης που έχουν τεθεί από αυτόν εμφανίζουν πρόδηλη αντίφαση, αν τα μέσα που επελέγησαν για την επίτευξη των στόχων είναι αναγκαία

και επαρκή και αν η εκτέλεση των ενεργειών προς επίτευξη των στόχων ανταποκρίνεται στον αρχικό σχεδιασμό ή αν αυτός υπέστη εγκαίρως τις δέουσες τροποποιήσεις για την επίτευξη των στόχων. Με τον έλεγχο επιδόσεων εντοπίζονται επίσης συστημικές παθογένειες και αναλύονται τα αίτια αυτών. Ο έλεγχος επιδόσεων οδηγεί στη διατύπωση τεκμηριωμένων συστάσεων, που στηρίζονται στην επαρκή και κατανοητή επεξήγηση της λογικής σύνδεσης των κριτηρίων ελέγχου και των επιμέρους ευρημάτων με τη συναγωγή συμπερασμάτων ικανών να στηρίξουν τις συστάσεις που διατυπώνονται (άρθρο 84 του ν.4820/2021).

Όσον αφορά στη διάκριση των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς το ελεγκτικό αντικείμενο αυτοί διακρίνονται σε *ελέγχους συνολικής διαχείρισης* (ετήσιοι έλεγχοι) και σε *ελέγχους θεματικούς ή εξατομικευμένους* (ειδικοί έλεγχοι). Στους ελέγχους συνολικής διαχείρισης το Ελεγκτικό Συνέδριο διερευνά, ανάλογα με τα κριτήρια ελέγχου και την ελεγκτική προσέγγιση που χρησιμοποιεί, την ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης του ελεγχόμενου φορέα για την ελεγχόμενη χρονική περίοδο (άρθρο 89, του ν.4820/2021). Οι θεματικοί έλεγχοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 90 του ίδιου νόμου, διεξάγονται σε ένα από τα ειδικότερα θέματα του Χάρτη Θεματολογίας Ελέγχων του Συνεδρίου ενώ εκτείνονται σε περισσότερους του ενός φορείς (οριζόντιοι θεματικοί έλεγχοι), εκτός αν εξαιρετικώς αφορούν μόνον έναν φορέα λόγω των ειδικών αρμοδιοτήτων του (κάθετος θεματικός έλεγχος). Τέλος, οι εξατομικευμένοι έλεγχοι αφορούν συγκεκριμένους λογαριασμούς ή κατηγορίες εγγραφών σε αυτούς ή συγκεκριμένες πράξεις ή ενέργειες δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι εν λόγω έλεγχοι μπορεί να αφορούν, επίσης, την αξιοπιστία συγκεκριμένου συστήματος πληροφορικής ή λογισμικού που χρησιμοποιείται από ελεγχόμενο φορέα. Οι εξατομικευμένοι έλεγχοι μπορεί να αφορούν, ως έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι, και έναν μόνο φορέα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα διαχείρισης (άρθρο 91 του ν.4820/2021).

Σύμφωνα με το άρθρο 129 του οργανικού νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν.4820/2021) ο αρμόδιος Επίτροπος, κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, μπορεί να παρακολουθεί την κανονική είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και να ασκεί τον *έλεγχο για την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων* σε βάρος τρίτων. Σε περίπτωση, που διαπιστώσει αδράνεια είσπραξης των εν λόγω εσόδων από τα αρμόδια όργανα διοίκησης ή τις οικονομικές υπηρεσίες, τους καλεί να ενεργήσουν άμεσα, εντός προσδιορισμένης προθεσμίας, για την είσπραξη τους.

Όσον αφορά στον *προσυμβατικό έλεγχο* του άρθρου 324 του ν.4700/2020, αυτός διενεργείται από κλιμάκιο ή Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου κυρίως βάσει του ύψους της προϋπολογιζόμενης δαπάνης. Συγκεκριμένα:

- Για συμβάσεις με Π/Υ δαπάνη μεγαλύτερη του €1,7εκ (χωρίς Φ.Π.Α.) διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψη, από Κλιμάκιο του ΕΣ.
- Για συμβάσεις με Π/Υ δαπάνη από €300χιλ έως €1,7εκ (χωρίς Φ.Π.Α.) διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψη, από τον αρμόδιο Επίτροπο του ΕΣ.
- Ειδικά για συμβάσεις με Π/Υ δαπάνη μεγαλύτερη των €5εκ (χωρίς Φ.Π.Α.) που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους πλέον των συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψη, από Κλιμάκιο του ΕΣ.

Σε *προσυμβατικό έλεγχο* υπάγονται και οι τροποποιήσεις των ανωτέρω κατηγοριών συμβάσεων όταν α) η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης, β) η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσausζάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει προβλεπόμενα όρια.

Παράδειγμα 1: Ετήσια Έκθεση 2021, Κεφ. 9, *Ενιαίο τέλος καθαριότητας & φωτισμού*

Σκοπός ελέγχου:

«Ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού:

- Υπολογίζεται σωστά το τέλος ώστε να μην καταλήγει να μετατρέπεται σε φόρο;
- Διατίθεται για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες για τις οποίες αποκλειστικά προορίζεται;»

Αντικείμενο και περίοδος ελέγχου:

- Έλεγχος σε 11 Δήμους σε όλη την επικράτεια
- Περίοδος ελέγχου 15/03-30/09/2021.

Πορίσματα ελέγχου:

- Υπολογίστηκε μόνο το κόστος παραγωγής των υπηρεσιών και όχι το σχετικό λειτουργικό και διοικητικό κόστος.
- Οι δήμοι δεν γνωρίζουν τον ακριβή αριθμό των ακινήτων που επιβαρύνονται με το σχετικό τέλος.
- Οι δήμοι δεν χρησιμοποιούν εύρος συντελεστών ανάλογα με το βαθμό

χρήσης των σχετικών υπηρεσιών.

- Ικανοποιητική αναλογία εσόδων από το τέλος και δαπάνη παροχής των σχετικών υπηρεσιών.
- Αποδοτικό σύστημα είσπραξης (λογαριασμοί ρεύματος), δεν ελέγχεται ωστόσο η απόδοση στους δήμους από τους παρόχους.
- Δεν τηρείται χωριστή λογιστική παρακολούθηση του τέλους.

Παράδειγμα 2: Έκθεση Ελέγχου Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων Δήμου Αθηναίων (Αθήνα, 2018)

Σκοπός ελέγχου:

Έλεγχος ληξιπρόθεσμων οφειλών φορέα προς τρίτους (εκτός Γενικής Κυβέρνησης).

Αντικείμενο και περίοδος ελέγχου:

- Δήμος Αθηναίων
- Οκτ. – Δεκ. 2017 & Ιαν. – Μαρ. 2018

Ευρήματα ελέγχου:

- Καθυστερήσεις/ελλείψεις στη διαχείριση των τιμολογίων
- Ασυμφωνίες Μητρώου Δεσμεύσεων και Απολογισμού
- Μη σχηματισμός προβλέψεων για δικαστικές αποφάσεις
- Υψηλή ρευστότητα (υπερκάλυψη ληξιπρόθεσμων οφειλών)
- Έλλειψη εσωτερικών ελέγχων ενταλματοποίησης και εκκαθάρισης δαπανών

Συστάσεις ελέγχου:

- Εφαρμογή κλαδικού λογιστικού σχεδίου
- Επανασχεδιασμός διαδικασιών διαχείρισης τιμολογίων
- Επιτάχυνση εκκαθάρισης υποχρεώσεων του Δήμου
- Ενεργοποίηση διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου για τη βελτίωση της κάθετης διαχείρισης των υποχρεώσεων

1.4.3.5 Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), σύμφωνα με το άρθρο 83 του ν.4622/2019, ασκεί τις αρμοδιότητές της, στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των Ν.Π.Δ.Δ., των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ.

Η ΕΑΔ έχει, ανάμεσα σε άλλες, τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Τον κεντρικό σχεδιασμό και συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών και δημόσιων οργάνων και φορέων,
- Τον κεντρικό σχεδιασμό και συντονισμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την πρόληψη, την αποτροπή, τον εντοπισμό και την καταστολή πράξεων και φαινομένων απάτης και διαφθοράς, την ευαισθητοποίηση, την εκπαίδευση και την αλλαγή προτύπων όσον αφορά σε θέματα διαφάνειας, ακεραιότητας και καταπολέμησης της διαφθοράς,
- Τη διενέργεια ελέγχων, επανελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των Ν.Π.Δ.Δ., των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 1

- Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα παίζει σημαντικό ρόλο στη δημοκρατική διακυβέρνηση της χώρας εξασφαλίζοντας τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων που επηρεάζουν την καθημερινότητά τους. Ωστόσο, η οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ παραμένει διαχρονικά ένα σύνθετο ζήτημα που επηρεάζεται από την κεντρική κυβέρνηση, την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις τοπικές κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες. Οι ΟΤΑ ωστόσο συχνά αντιμετωπίζουν χρηματοδοτικά προβλήματα που περιορίζουν τη δυνατότητά τους να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πολιτών.
- Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνει το πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ με το Σύνταγμα να διασφαλίζει την αυτοτέλειά τους και να περιορίζει την κρατική εποπτεία στον έλεγχο νομιμότητας. Οι ΟΤΑ διαχειρίζονται πόρους και ασκούν αρμοδιότητες βάσει του ισχύοντος νομικού πλαισίου με κύριο στόχο την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών μέσω της χρηστής διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.
- Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη θεσμός και προβλέπει επαρκείς πόρους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους με την παράλληλη υποχρέωση του κράτους να εξασφαλίζει και να εγγυάται την ορθή εφαρμογή της αυτοτέλειας. Παρότι ο στόχος είναι η ανεξαρτησία των ΟΤΑ μέσω των ιδίων εσόδων η σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα επιβάλλει τη σημαντική εξάρτηση τους από την κεντρική διοίκηση με τις επιχορηγήσεις να υπερισχύουν των ιδίων εσόδων τα οποία καταλήγουν να παίζουν συμπληρωματικό ρόλο.
- Η αναντιστοιχία αρμοδιοτήτων και πόρων, η περιορισμένη φορολογική αυτονομία και η αναποτελεσματική είσπραξη εσόδων αποτελούν κρίσιμες παραμέτρους που ουσιαστικά περιορίζουν την αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Συχνά παρατηρείται καθυστέρηση ή ανεπάρκεια στη μεταφορά πόρων με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να καλύπτουν τις ανάγκες τους με δανεισμό. Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ εν γένει παραμένει ένα σύνθετο ζήτημα που εξαρτάται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, τις τρέχουσες οικονομικές συνθήκες και τις κυβερνητικές πολιτικές.
- Τα όργανα των Δήμων που εμπλέκονται με την οικονομική διαχείριση περιλαμβάνουν το Δημοτικό Συμβούλιο, τον Δήμαρχο, τη Δημοτική Επιτροπή και τον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών (ΠΟΥ). Το Δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει για θέματα τοπικής σημασίας, καθορίζει φόρους και τέλη, ενώ ο Δήμαρχος κατευθύνει την υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδίου του Δήμου, εκπροσωπεί το Δήμο και διαχειρίζεται τις οικονομικές του υποθέσεις. Από το 2024, η Δημοτική Επιτροπή συγκεντρώνει αρμοδιότητες που ασκούσαν

παλαιότερα διαφορετικά όργανα, διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό, προετοιμάζει αναπτυξιακά σχέδια και έχει αποφασιστική αρμοδιότητα για δημοπρασίες και χρηματοδοτήσεις.

- Ο ΠΟΥ διασφαλίζει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, επιβλέπει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τηρεί τους στόχους του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και η αποτελεσματική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων.
- Επιπροσθέτως το πρώτο κεφάλαιο εστιάζει στην εποπτεία και τον έλεγχο των ΟΤΑ στην Ελλάδα ενώ παρουσιάζεται η εύθραυστη ισορροπία μεταξύ της αυτοτέλειας των ΟΤΑ και του κρατικού ελέγχου εστιάζοντας στη σημασία της διασφάλισης της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία τους.
- Τέλος παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο της εποπτείας των ΟΤΑ ενώ αναλύονται οι αρμοδιότητες των διαφόρων οργάνων που ασκούν έλεγχο στους ΟΤΑ όπως οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας (ΑΥΕ), το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το Ελεγκτικό Συνέδριο και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Χρηματοδότηση ελληνικής τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

2.1 Δημόσια Έσοδα

Για την αντιμετώπιση των δημοσίων δαπανών και την υλοποίηση του κοινωνικού και οικονομικού σχεδιασμού και προγραμματισμού απαιτείται η συγκέντρωση οικονομικών πόρων (δημοσίων εσόδων).

Τα δημόσια έσοδα προέρχονται κυρίως από:

- τη φορολογική πολιτική (φορολογία, τέλη κτλ.),
- την κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα (κέρδη δημοσίων επιχειρήσεων κτλ),
- το δημόσιο δανεισμό, και
- άλλες πηγές όπως δωρεές, εκποιήσεις δημόσιας περιουσίας, ιδιωτικοποιήσεις, πρόστιμα, κληρονομίες κ.ά.

Τα έσοδα που εγγράφονται στο ετήσιο προϋπολογισμό (Π/Υ) είναι τα ποσά που εισπράττονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους αναφοράς του Π/Υ ανεξάρτητα από το οικονομικό έτος «γέννησης» τους.

Το κύριο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τα Δημόσια Έσοδα είναι:

- ο ν.4270/2014 (Δημόσιο λογιστικό),
- ο ν.4978/2022 (Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων – Κ.Ε.Δ.Ε.),
- ο ν.5104/2024 (Κώδικας Φορολογικής Διαδικασίας – Κ.Φ.Δ.),
- ο ν.2960/2001 (Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας) & ν.4758/2020 (Περιστολή του λαθρεμπορίου κ.ά.), και
- λοιπές κανονιστικές πράξεις, οδηγίες κτλ για την εφαρμογή των παραπάνω καθώς και την κατάρτιση και εκτέλεση του κρατικού Π/Υ.

Τα φορολογικά έσοδα του κράτους προέρχονται:

- Από τους άμεσους φόρους (φορολογία εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, ενιαίος φόρος ιδιοκτησίας ακινήτων – ΕΝΦΙΑ, φόρος κληρονομιάς κ.ά.)

- Από τους έμμεσους φόρους (φόρος προστιθέμενης αξίας – ΦΠΑ, ειδικοί φόροι κατανάλωσης κ.ά.).

Τα κυριότερα μη φορολογικά έσοδα μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής:

- Πρόσοδοι κρατικής περιουσίας και επιχειρηματικής δραστηριότητας
 - └ Έσοδα από κρατικές κεφαλαιακές τοποθετήσεις, μισθώματα κτλ.,
 - └ Έσοδα από παροχή υπηρεσιών του Δημοσίου και παράβολα,
 - └ Έσοδα από εκμετάλλευση/εκποίηση περιουσιακών στοιχείων,
 - └ Έκτακτα έσοδα,
 - └ Έσοδα από παρελθούσες οικονομικές χρήσεις,
 - └ Επιστροφές κεφαλαίων, και
 - └ Μη φορολογικά πρόστιμα, προσαυξήσεις και χρηματικές ποινές
- Έσοδα από Δημόσιες Επενδύσεις
 - └ Έσοδα από την εκμετάλλευση έργων που ολοκληρώθηκαν,
 - └ Έσοδα από δάνεια που χορηγήθηκαν από το Π.Δ.Ε., και
 - └ Συνεισφορές φορέων για εκτέλεση έργων συγχρηματοδοτούμενων από το Π.Δ.Ε.
- Οικονομική βοήθεια και λοιπές μεταβιβάσεις πόρων
 - └ Έσοδα από την Ε.Ε., και
 - └ Πιστωτικά έσοδα από το Π.Δ.Ε.

Η διαδικασία ενσωμάτωσης των δημοσίων εσόδων στον Κρατικό Προϋπολογισμό περιλαμβάνει τρία βασικά στάδια. Αρχικά πραγματοποιείται η βεβαίωση των εσόδων από τους αρμόδιους κρατικούς μηχανισμούς όπου προσδιορίζεται το ακριβές ποσό που αναμένεται να εισπραχθεί. Σε δεύτερο χρόνο, ο οποίος ενδέχεται να διαφέρει σημαντικά ανά κατηγορία εσόδου, ακολουθεί η είσπραξη των εσόδων δηλαδή η πραγματική συλλογή των χρηματικών ποσών από τους υπόχρεους ή λοιπές πηγές. Τέλος, τα εισπραχθέντα ποσά καταχωρίζονται στους αντίστοιχους Αναλυτικούς Λογαριασμούς Εσόδων (ΑΛΕ) του κρατικού Π/Υ, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο την ακριβή καταγραφή και παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών.

Όσον αφορά στη βεβαίωση των δημοσίων εσόδων πρόκειται για μία διαδικασία προσδιορισμού από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές α) της σχετικής χρηματικής απαίτησης του Δημοσίου, β) της αιτίας προέλευσης της απαίτησης, γ) του έτους αναφοράς και δ) του υπόχρεου καταβολής της εν λόγω απαίτησης του ελληνικού δημοσίου. Οι οριστικές πράξεις που περιέχουν τα απαραίτητα στοιχεία που αφορούν στην βεβαίωση όπως π.χ. η οριστική πράξη επιβολής προστίμου, το έντυπο

εκκαθάρισης των φορολογικών δηλώσεων κ.ά. χαρακτηρίζονται ως νόμιμοι τίτλοι είσπραξης.

Για να είναι δυνατή η είσπραξη ενός εσόδου πρέπει πρώτα να βεβαιωθεί ταμειακά, διαδικασία που υλοποιείται από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.). Η εν λόγω διαδικασία συνοπτικά περιλαμβάνει:

- i. Την έκδοση της ατομικής διοικητικής πράξης,
- ii. Την κοινοποίηση της στον υπόχρεο,
- iii. Τη σύνταξη του σχετικού χρηματικού καταλόγου / τίτλου βεβαίωσης,
- iv. Την κοινοποίηση του χρηματικού καταλόγου στην αρμόδια ταμειακή υπηρεσία, και
- v. Την καταχώρηση της απαίτησης στο «βιβλίο» εισπρακτέων εσόδων.

Για τίτλους φορολογικής διαδικασίας (βάσει του Κ.Φ.Δ.) και τελωνειακής νομοθεσίας (βάσει του Ε.Τ.Κ.) δεν διενεργείται ταμειακή βεβαίωση παρά μόνο καταχώρηση για σκοπούς παρακολούθησης οφειλών.

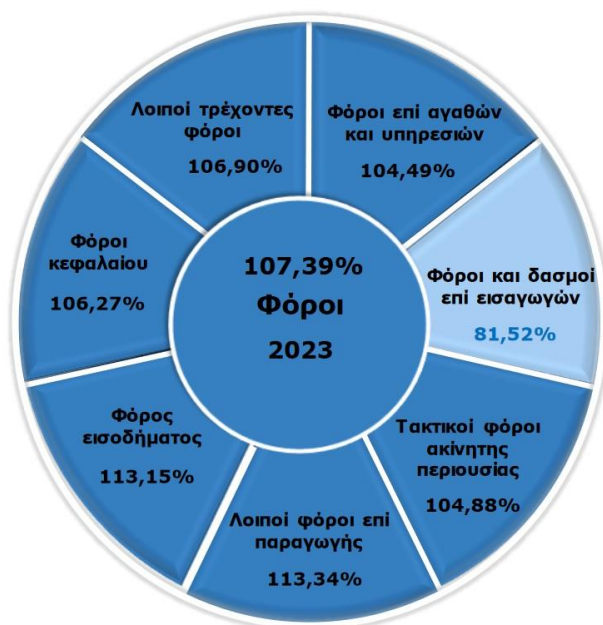
Μετά την ταμειακή βεβαίωση:

- το δημόσιο αποκτά εκτελεστό τίτλο είσπραξης,
- τα βεβαιωμένα έσοδα εμφανίζονται στον Κρατικό Π/Υ,
- καθορίζεται ο χρονοπρογραμματισμός καταβολής της οφειλής,
- προσδιορίζεται ο χρόνος που το χρέος καθίσταται ληξιπρόθεσμο και οι προσαυξήσεις υπερημερίας,
- αποστέλλονται οι ειδοποιήσεις για την πληρωμή της οφειλής,
- προσδιορίζεται η έναρξη του χρόνου παραγραφής του, και
- αν το χρέος δεν εξοφληθεί εμπρόθεσμα, το δημόσιο δικαιούται να λάβει μέτρα (αναγκαστικά, δικαστικά, ασφαλιστικά ή/και διοικητικά) σε βάρος του οφειλέτη ή/και των συνυπόχρεων.

2.1.1 Στοιχεία εξέλιξης και διακύμανσης εσόδων από φόρους έτους 2023 (ΑΑΔΕ, 2024)

Το 2023, τα συνολικά έσοδα από φόρους ανήλθαν σε €61.664,82εκ., αυξημένα κατά 11,61% σε σχέση με το 2022, όπου τα έσοδα διαμορφώθηκαν σε €55.251,21εκ., ενώ το ποσοστό επίτευξης του στόχου 2023 διαμορφώθηκε σε 107,39% (Στόχος 2023: €57.420,88 εκ.)

Όπως φαίνεται στο γράφημα 2.1 παρακάτω, οι έξι εκ των επτά κατηγοριών φόρου παρουσίασαν το 2023 υπέρβαση στόχου.

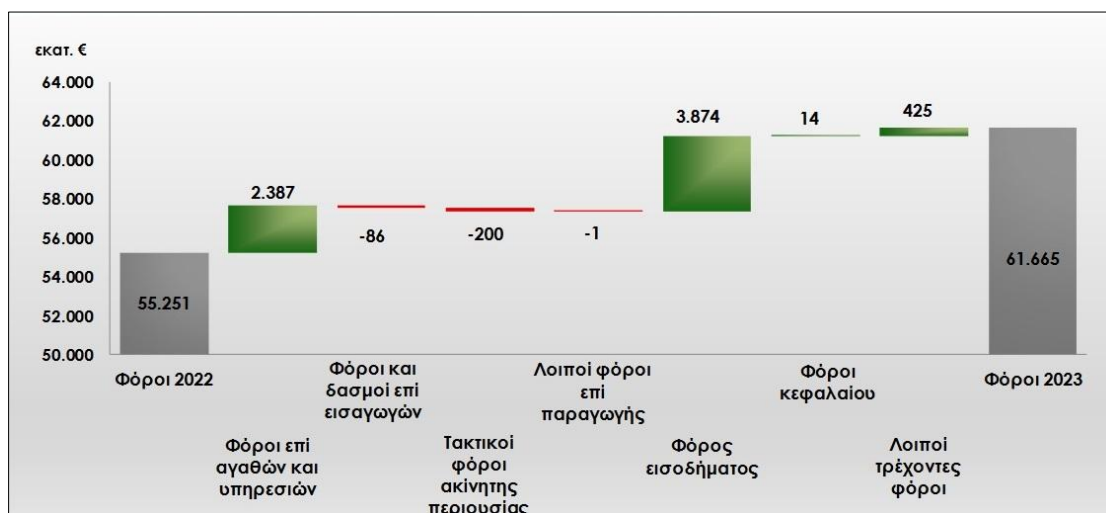


Διάγραμμα 2.1: Επίτευξη στόχων εσόδων από φόρους το 2023 (ΑΑΔΕ, 2024)

Πίνακας 2.1: Συνολικά έσοδα από φόρους 2023/2022 σε € εκ. (ΑΑΔΕ, 2024)

Έσοδα από φόρους	2022	2023	% Συμμετοχής 2023	Απόλυτη Μεταβολή 2023/2022	Ποσοστιαία Μεταβολή 2023/2022
Φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών (Α.Λ.Ε. 111)	31.591,12	33.978,37	55,1%	2.387,25	7,56% ↑
Φόροι και δασμοί επί εισαγωγών (Α.Λ.Ε. 112)	431,34	345,36	0,6%	-85,99	-19,93% ↓
Τακτικοί φόροι ακίνητης περιουσίας (Α.Λ.Ε. 113)	2.696,61	2.496,28	4,0%	-200,33	-7,43% ↓
Λοιποί φόροι επί παραγωγής (Α.Λ.Ε. 114)	1.166,69	1.165,73	1,9%	-0,95	-0,08% ↓
Φόρος εισοδήματος (Α.Λ.Ε. 115)	17.031,48	20.905,91	33,9%	3.874,43	22,75% ↑
Φόροι κεφαλαίου (Α.Λ.Ε. 116)	226,24	240,67	0,4%	14,44	6,38% ↑
Λοιποί τρέχοντες φόροι (Α.Λ.Ε. 119)	2.107,72	2.532,49	4,1%	424,77	20,15% ↑
Σύνολο φόρων (Α.Λ.Ε. 11)	55.251,21	61.664,82	100,0%	6.413,61	11,61% ↑

Όπως φαίνεται στον παραπάνω πίνακα 2.1 αλλά και στο διάγραμμα 2.2, οι τέσσερις από τις επτά κύριες κατηγορίες φόρου, παρουσιάζουν θετική μεταβολή το 2023 σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Η αύξηση κατά €6.413,61εκ. που παρατηρείται στα συνολικά έσοδα από φόρους το 2023, συγκριτικά με το 2022, αποδίδεται κυρίως στην αύξηση των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος (Α.Λ.Ε. 115) και από τους φόρους επί αγαθών και υπηρεσιών (Α.Λ.Ε. 111). Στον αντίποδα, μείωση παρουσιάζουν τα έσοδα από τους τακτικούς φόρους ακίνητης περιουσίας (Α.Λ.Ε. 113), από τους φόρους και δασμούς επί εισαγωγών (Α.Λ.Ε. 112) καθώς και από τους λοιπούς φόρους επί παραγωγής (Α.Λ.Ε. 114).



Διάγραμμα 2.2: Μεταβολές εσόδων στις κύριες κατηγορίες φόρων 2023/2022 σε € εκ. (ΑΑΔΕ, 2024)

Όσον αφορά στη διαχρονική εξέλιξη των κύριων κατηγοριών εσόδων από φόρους κατά την τελευταία πενταετία (2019-2023) αυτή αποτυπώνεται στον κάτωθι πίνακα.

Πίνακας 2.2: Διαχρονική εξέλιξη εσόδων από φόρους (2019-2023) σε € εκ. (ΑΑΔΕ, 2024)

Έσοδα από φόρους	2019	2020	2021	2022	2023	Διαχρονική εξέλιξη
Φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών (Α.Λ.Ε. 111)	28.013,91	23.945,06	26.736,03	31.591,12	33.978,37	
Φόροι και δασμοί επί εισαγωγών (Α.Λ.Ε. 112)	298,19	244,66	304,88	431,34	345,36	
Τακτικοί φόροι ακίνητης περιουσίας (Α.Λ.Ε. 113)	2.785,87	2.427,22	2.652,18	2.696,61	2.496,28	
Λοιποί φόροι επί παραγωγής (Α.Λ.Ε. 114)	990,57	1.069,18	1.086,69	1.166,69	1.165,73	
Φόρος εισοδήματος (Α.Λ.Ε. 115)	16.710,63	13.589,15	14.702,20	17.031,48	20.905,91	
Φόροι κεφαλαίου (Α.Λ.Ε. 116)	244,72	180,05	197,98	226,24	240,67	
Λοιποί τρέχοντες φόροι (Α.Λ.Ε. 119)	2.365,27	1.743,36	2.452,22	2.107,72	2.532,49	
Σύνολο φόρων (Α.Λ.Ε. 11)	51.409,15	43.198,67	48.132,18	55.251,21	61.664,82	

Από τον Πίνακα 2.2 διαπιστώνεται ότι οι τρεις εκ των επτά κατηγοριών φόρου σημειώνουν υψηλό πενταετίας το 2023 (φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών (Α.Λ.Ε. 111), φόρος εισοδήματος (Α.Λ.Ε. 115) και λοιποί τρέχοντες φόροι (Α.Λ.Ε. 119)).

Πίνακας 2.3: Αποκλίσεις εσόδων από φόρους 2023 σε σύγκριση με το στόχο (ΑΑΔΕ, 2024)

Περιγραφή Κατηγορίας Φόρου	Έσοδα 2023 (σε εκ. €)	Στόχος 2023 (σε εκ. €)	Επίτευξη στόχου 2023
Φόροι	61.664,82	57.420,88	107,39%
Φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών	33.978,37	32.517,06	104,49%
Φόροι προστιθέμενης αξίας	23.393,23	22.217,32	105,29%
ΦΠΑ στα πετρελαιοειδή και στα παράγωγα αυτών	2.270,74	2.420,79	93,80%
ΦΠΑ καπνικών προϊόντων	687,01	676,16	101,61%
ΦΠΑ σε λοιπά προϊόντα και υπηρεσίες	20.368,18	19.120,37	106,53%
Ειδικοί φόροι κατανάλωσης	7.018,07	7.115,04	98,64%
Ε.Φ.Κ. ενεργειακών προϊόντων	4.086,38	4.203,92	97,20%
Ε.Φ.Κ. καπνικών προϊόντων	2.234,93	2.173,68	102,82%
Ε.Φ.Κ. λοιπών προϊόντων	696,76	737,44	94,48%
Φόροι με μορφή χαρτοσήμου	366,85	341,18	107,52%
Φόροι επί χρηματοοικονομικών και κεφαλαιακών συναλλαγών	676,25	614,46	110,06%
Φόροι ταξινόμησης οχημάτων	481,60	394,75	122,00%
Λοιποί φόροι επί συγκεκριμένων υπηρεσιών	1.825,49	1.631,18	111,91%
Φόρος ασφαλιστών	539,92	521,48	103,54%
Λοιποί φόροι επί αγαθών	216,88	203,15	106,76%
Φόροι και δασμοί επί εσαγωγών	345,36	423,63	81,52%
Τακτικοί φόροι ακίνητης περιουσίας	2.496,28	2.380,15	104,88%
Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ)	2.440,51	2.355,58	103,61%
Λοιποί φόροι επί παραγωγής	1.165,73	1.028,56	113,34%
Φόρος εισοδήματος	20.905,91	18.476,08	113,15%
Φόρος εισοδήματος πληρωτέος από Φυσικά Πρόσωπα (ΦΠ)	12.460,58	11.460,43	108,73%
Φόρος εισοδήματος πληρωτέος από εταιρίες (ΝΠ)	6.781,80	5.662,28	119,77%
Λοιποί φόροι εισοδήματος	1.663,53	1.353,37	122,92%
Φόροι κεφαλαίου	240,67	226,48	106,27%
Λοιποί τρέχοντες φόροι	2532,49	2368,92	106,90%
Φόροι οχημάτων	1161,19	1222,06	95,02%

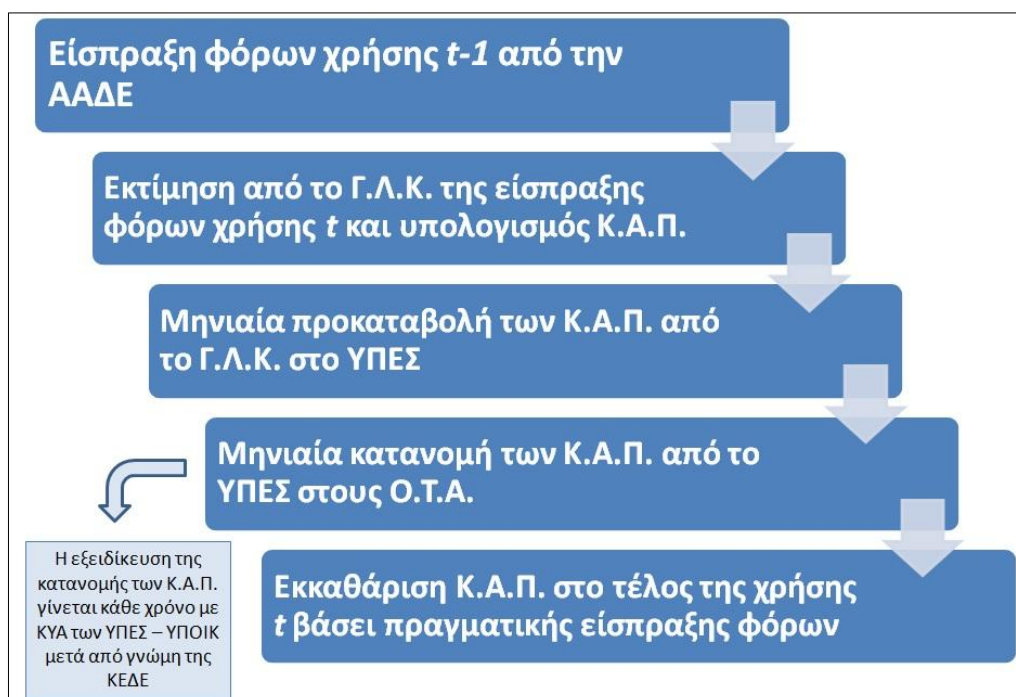
Όπως προκύπτει από τον παραπάνω πίνακα 2.3, οι τρεις κυριότερες πηγές εσόδων των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, επέτυχαν υπέρβαση στόχου (ποσοστό επίτευξης στόχου εσόδων μεγαλύτερο του 100%): Φ.Π.Α.: 105,29%, ΕΝ.Φ.Ι.Α.: 103,61%, Φόρος εισοδήματος: 113,15% (Φ.Π.: 108,73% και Ν.Π.: 119,77%).

2.2 Κρατικές επιχορηγήσεις: Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι.

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, ένα σύστημα μεταφοράς φορολογικών εσόδων στους Ο.Τ.Α προσφέροντας μια σχετικά σταθερή και προβλέψιμη χρηματορροή. Η κατανομή τους βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια όπως ο πληθυσμός, η έκταση, οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και η ανάγκη για παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών. Αυτή η προσέγγιση στόχο έχει τη διασφάλιση μιας πιο δίκαιης κατανομής των πόρων και προσπαθεί να επιτύχει τη μέγιστο δυνατό περιορισμό των ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιοχών της χώρας. Η ανάλυση των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης επιβεβαιώνει ότι οι ΚΑΠ διατηρούν κυρίαρχη θέση στη δομή των εσόδων της επιδρώντας καθοριστικά στη εκπλήρωση των λειτουργικών της στόχων, ακόμη και σε περιόδους έντονης δημοσιονομικής αστάθειας.

Όσον αφορά στην ιστορική εξέλιξη των ΚΑΠ, με τον ν.1828/1989 εισήχθη ένα νέο πλαίσιο για τη χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης το οποίο συνέδεσε άμεσα την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων και τελών. Αυτή η μεταρρύθμιση είχε ως σκοπό την εδραίωση ενός πιο αντικειμενικού και μετρήσιμου συστήματος κατανομής πόρων το οποίο να βασίζεται σε οικονομικά δεδομένα ενώ παράλληλα προσπάθησε να αποσυνδέσει στο μέγιστο δυνατό βαθμό τις επιχορηγήσεις από τις πολιτικές σκοπιμότητες. Η απογραφή του 2011 και οι δημογραφικές μεταβολές που καταγράφηκαν κατέστησαν αναγκαία την αναπροσαρμογή του συστήματος κατανομής των ΚΑΠ. Η αναθεώρηση αυτή αποσκοπούσε, εκτός των άλλων, και στην εξάλειψη των όποιων στρεβλώσεων είχαν δημιουργηθεί από την ενσωμάτωση των ειδικών επιχορηγήσεων και της μεταβίβασης διαφόρων αρμοδιοτήτων στους δήμους.

Η διαδρομή των οικονομικών πόρων από τους εισπρακτικούς μηχανισμούς της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) μέχρι την πίστωση τους στους ΟΤΑ και την τελική εκκαθάριση των ΚΑΠ, παρουσιάζεται στο παρακάτω γράφημα 2.3.



Διάγραμμα 2.3: Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, η πορεία μέχρι την τελική εκκαθάριση

Ωστόσο, το σύστημα των ΚΑΠ αντιμετωπίζει ορισμένες προκλήσεις. Ένα σημαντικό ζήτημα είναι η έλλειψη άμεσης σύνδεσης των πόρων που διατίθενται και των συγκεκριμένων αναγκών και υπηρεσιών που πρέπει να παρέχουν οι ΟΤΑ. Αυτό σημαίνει ότι οι ΟΤΑ μπορεί να μην έχουν τη δυνατότητα να προσαρμόσουν τη δαπάνη τους στις πραγματικές τους ανάγκες. Επιπλέον, η διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ μπορεί να είναι πολύπλοκη και γραφειοκρατική, καθυστερώντας τις πιστώσεις στους ΟΤΑ των πόρων που τους αναλογούν και χρειάζονται για την υλοποίηση του προγραμματικού τους έργου.

Για να αντιμετωπιστούν τα ανωτέρω ζητήματα έχουν γίνει διάφορες προτάσεις η αποτελεσματικότητα των οποίων αξιολογείται. Μερικές από τις εν λόγω προτάσεις παρουσιάζονται παρακάτω:

- *Ενίσχυση της διασύνδεσης των ΚΑΠ με τις στρατηγικές των ΟΤΑ:* Οι ΟΤΑ θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να συνδέσουν τους ΚΑΠ με τις δικές τους στρατηγικές και προτεραιότητες ώστε να μπορούν να χρηματοδοτήσουν έργα και δράσεις που έχουν άμεσο αντίκτυπο στην ποιότητα ζωής των κατοίκων τους.
- *Απλούστευση της διαδικασίας κατανομής:* Η διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ θα πρέπει να απλοποιηθεί ώστε οι ΟΤΑ να μπορούν να προβλέψουν με μεγαλύτερη ακρίβεια τους πόρους που δικαιούνται και προβλέπεται να λάβουν.

- *Ενίσχυση της αποκέντρωσης:* Η λήψη αποφάσεων σχετικά με τη χρήση των ΚΑΠ θα πρέπει να μεταφερθεί σε χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης ώστε οι τοπικές κοινωνίες να έχουν ισχυρότερο λόγο στις αποφάσεις που τις αφορούν.
- *Σύνδεση των ΚΑΠ με άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία:* Οι ΚΑΠ θα πρέπει να συνδεθούν με άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία, ώστε να δημιουργηθούν συμπληρωματικότητες και να ενισχυθεί το πολλαπλασιαστικό οικονομικό τους αποτέλεσμα.

2.2.1 Πηγές εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 259 του ν.3852/2010 όπως ισχύει, οι ΚΑΠ των δήμων προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Π/Υ:

Πίνακας 2.4: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων

A/A	Πηγή Χρηματοδότησης Κ.Α.Π. Δήμων	% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου
01	Φόρος Εισοδήματος Φ.Π. & Ν.Π. (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)	20%
02	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)	12%
03	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.)	11,3%

Αν το κόστος εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ κατά το έτος αναφοράς είναι μεγαλύτερο από τα έσοδα των Κ.Α.Π., η διαφορά καλύπτεται με αύξηση (καθορισμός με Π.Δ.) των % των Φ.Ε.Φ.Ν.Π. και Φ.Π.Α. και μείωση στους αντίστοιχους κωδικούς εσόδων του Κρατικού Π/Υ καθώς και στα ποσοστά των εσόδων μέσω Κ.Α.Π. των Περιφερειών (παρ. 2, άρθρο 259 του ν.3852/2010).

Τα έσοδα των Κ.Α.Π. εγγράφονται στον Τακτικό Π/Υ και κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Έως το 1/3 των εσόδων από το Φ.Ε.Φ.Ν.Π. διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών των δήμων ενώ τα λοιπά έσοδα διατίθενται προς κάλυψη λειτουργικών και λοιπών δαπανών του Δήμου (παρ. 3, άρθρο 259 του ν.3852/2010).

Με ετήσια κοινή υπουργική απόφαση (ΥΠΕΣ-ΥΠΟΙΚ) και μετά από γνώμη της ΚΕΔΕ, καθορίζονται: α) το ύψος των εσόδων για επενδύσεις, λειτουργικές και λοιπές γενικές δαπάνες των Δήμων και β) τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των εσόδων βάσει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των δήμων/κοινοτήτων (δημογραφικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών, γεωμορφολογικών,

πολιτιστικών κ.ά.). Στα ανωτέρω συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από τον εκάστοτε δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων (παρ. 4, άρθρο 259 του ν.3852/2010).

2.2.2 Κατανομή των ΚΑΠ των Δήμων

Η κατανομή των ΚΑΠ από το Υπουργείο Εσωτερικών ακολουθεί συγκεκριμένα κριτήρια και στόχους, με σκοπό την εξασφάλιση της ορθολογικής και αποτελεσματικής διαχείρισης των δημοσίων πόρων. Οι διαφορετικές κατανομές για την κάλυψη των λειτουργικών και των λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων διακρίνονται σε:

1. Τακτική Κατανομή για Λειτουργικά Έξοδα

Σκοπός της τακτικής κατανομής για λειτουργικά έξοδα είναι να καλύψει τις βασικές λειτουργικές ανάγκες των δήμων ενώ ως κριτήρια κατανομής λαμβάνονται υπόψη ο πληθυσμός του δήμου, η έκταση του, η πληθυσμιακή πυκνότητα, ο αριθμός των δημοτικών κτιρίων κ.λπ. Η τακτική κατανομή αποτελεί τον κύριο τροφοδότη των πόρων του προϋπολογισμού των δήμων καθώς εξασφαλίζει την συνεχή και επαρκή λειτουργία των βασικών υπηρεσιών. Ωστόσο, οι συνεχείς μεταβολές των δημογραφικών και κοινωνικοοικονομικών μεγεθών και συνθηκών συχνά οδηγεί σε ανισορροπίες στην κατανομή με αποτέλεσμα ορισμένοι δήμοι να αδυνατούν να καλύψουν επαρκώς τις ανάγκες τους.

2. Ειδικές Κατανομές

Οι ειδικές κατανομές των ΚΑΠ αποτελούν ένα πιο εξειδικευμένο μηχανισμό χρηματοδότησης των Δήμων σχεδιασμένο να υποστηρίζει την υλοποίηση συγκεκριμένων δράσεων και υπηρεσιών. Σκοπός των ειδικών κατανομών είναι η εξασφάλιση της αποτελεσματικής και στοχευμένης χρηματοδότησης τομέων όπως α) η εκπαίδευση όπου καλύπτονται δαπάνες που αφορούν στα λειτουργικά έξοδα σχολικών μονάδων, στη συντήρηση των κτιρίων και στην προμήθεια εξοπλισμού κ.ά., β) η κοινωνική πολιτική μέσω της οποίας παρέχεται στήριξη ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και λοιπές κοινωνικές παροχές και καλύπτεται το κόστος λειτουργίας διαφόρων δομών φροντίδας, γ) το περιβάλλον όπου χρηματοδοτούνται δράσεις υλοποίησης έργων προστασίας του περιβάλλοντος, διαχείρισης απορριμμάτων και αποβλήτων κ.ά., δ) ο πολιτισμός και συγκεκριμένα

ο σχεδιασμός και η υλοποίηση πολιτιστικών εκδηλώσεων, η υποστήριξη πολιτιστικών φορέων και συλλόγων του Δήμου κ.ά.

Τα κριτήρια κατανομής των ειδικών πόρων διαμορφώνονται με βάση τις ιδιαιτερότητες κάθε δράσης και συνήθως περιλαμβάνουν α) δημογραφικά στοιχεία όπως ο πληθυσμός, οι ηλικιακές κατανομές, κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά κ.ά., β) γεωγραφικά χαρακτηριστικά όπως η έκταση, το ανάγλυφο, ορισμένες ιδιαίτερες περιβαλλοντικές συνθήκες κ.ά. και γ) ποσοτικούς δείκτες όπως για παράδειγμα ο αριθμός των μαθητών, των ωφελούμενων, των εγκαταστάσεων και υποδομών κ.λπ. Η επιλογή των κριτηρίων και των σχετικών βαρυτήτων απαιτεί σημαντική προεργασία καθώς οφείλει να εξασφαλίσει στο μέγιστο δυνατό ότι οι πόροι κατευθύνονται με αποτελεσματικό τρόπο προς τις περιοχές και τους τομείς που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη.

3. Κατανομές για Επενδυτικές Δαπάνες

Σκοπός των κατανομών για επενδυτικές δαπάνες, οι οποίες, ανάλογα με το αντικείμενο, διακρίνονται σε τακτικές και λοιπές ειδικές κατανομές, είναι η χρηματοδότηση της υλοποίησης επενδυτικών σχεδίων και έργων στους δήμους όπως η κατασκευή νέων υποδομών, η ανακαίνιση υπαρχουσών, η προμήθεια εξοπλισμού κ.λπ. Για τις εν λόγω κατανομές συνήθως λαμβάνονται υπόψη κριτήρια όπως η ανάγκη για ανάπτυξη της περιοχής, η συμβατότητα του έργου με τους στρατηγικούς στόχους της τοπικής κοινωνίας, η τεχνική ωριμότητα του έργου κ.λπ.

Οι επενδυτικές δαπάνες σε επίπεδο Δήμου απαιτούν προσεκτικό σχεδιασμό και διαχείριση καθώς ενώ στόχο έχουν να συμβάλλουν στην αναβάθμιση των υποδομών των δήμων και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών αυτό δεν θα μπορούσε να εξασφαλιστεί χωρίς τη διασφάλιση της βιώσιμης λειτουργίας των υπό χρηματοδότηση έργων.

Το σύστημα κατανομής των ΚΑΠ με βάση το ελάχιστο κόστος λειτουργίας των ΟΤΑ (δες ενότητα 2.2.2.1) εφαρμόστηκε ουσιαστικά μόνο τα δύο πρώτα χρόνια. Στη συνέχεια ενσωματώθηκαν αθροιστικά διάφορες επιχορηγήσεις για νησιωτικούς ΟΤΑ και ΟΤΑ από συνένωση, για βρεφονηπιακούς – παιδικούς σταθμούς, για δαπάνες μισθοδοσίας μεταταχθέντων υπαλλήλων, για προσαρμογή στις πληθυσμιακές μεταβολές κ.ά. ενώ τα τελευταία χρόνια, πέραν των πληθυσμιακών μεταβολών, υπήρξαν σημαντικές μεταβολές στα οικονομικά των δήμων και στις αρμοδιότητες τους που επιβάλλουν τη συνεχή αναπροσαρμογή του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ.

Συνολικά, η κατανομή των ΚΑΠ αποτελεί ένα σύνθετο και δυναμικό ζήτημα το οποίο επηρεάζει άμεσα και ουσιαστικά την δυνατότητα των δήμων να ανταποκριθούν στο έργο τους και κατ'επέκταση στις ανάγκες των δημοτών - πολιτών. Η διαμόρφωση ενός δίκαιου και αποτελεσματικού συστήματος κατανομής, λαμβάνοντας υπόψη το συνεχές μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, αποτελεί συνεχή πρόκληση για την κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

2.2.2.1 Κριτήρια κατανομής

Όσον αφορά στην τακτική κατανομή των πόρων για λειτουργικές δαπάνες υφίσταται ένα σύστημα κριτηρίων το οποίο, εκτός από το Ελάχιστο Κόστος Λειτουργίας των Δήμων, βασίζεται με πολύ χαμηλότερα ποσοστά και σε άλλα κριτήρια οι αναλογίες των οποίων παρουσιάζονται παρακάτω.

- i. Ελάχιστο κόστος λειτουργίας – πληθυσμός
 - Ομαδοποίηση σε τρεις μεγάλες κατηγορίες
 - └ Μητροπολιτικές περιοχές (Περιφέρεια Αττικής, Πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης)
 - └ Ηπειρωτικοί Δήμοι
 - └ Νησιωτικοί Δήμοι
 - Υποκατηγορίες ανάλογα με τον πληθυσμό και χρηματοδότηση ανά κάτοικο
 - └ Δήμοι μητροπολιτικών περιοχών: €81/κάτοικο
 - └ Ηπειρωτικοί Δήμοι: €81 - €110,5/κάτοικο
 - └ Νησιωτικοί Δήμοι: €81,8 - €121,6/κάτοικο

Συνολική στάθμιση κριτηρίου (i): ~91,50%

- ii. Έκταση
 - Κατανομή ανάλογα με τον τύπο της έκτασης
 - └ Συνολική έκταση: 0,5%
 - └ Καλλιεργήσιμη έκταση: 1,0%
 - └ Δημοτικοί Βοσκότοποι & Δασική Έκταση: 0,25% έκταση

Συνολική στάθμιση κριτηρίου (ii): 2,00%

- iii. Διοικητικά – Δημοτική αποκέντρωση
 - Κατανομή ανά επίπεδο συγκέντρωσης πληθυσμού

- └ Δημοτικές ενότητες (δήμοι που συνενώθηκαν): €10χιλ/δ.ε.
- └ Δημοτικές/τοπικές κοινότητες: €3,25χιλ/κοινότητα
- └ Οικισμοί: €1,5χιλ/οικισμός

Συνολική στάθμιση κριτηρίου (iii): 4,00%

iv. Διοικητική υποστήριξη – Πρωτεύουσες νομών, επαρχιών

- Ομαδοποίηση δήμων ανάλογα με το βαθμό διοικητικής υποστήριξης/εξυπηρέτησης άλλων δήμων, σε πέντε κατηγορίες: Α, Β, Γ, Δ και Ε με χρηματοδότηση €125χιλ, €100χιλ, €75χιλ, €50χιλ και €25χιλ αντίστοιχα.

Συνολική στάθμιση κριτηρίου (iv): 0,75%

v. Ορεινότητα

- Τα στοιχεία της ορεινότητας ανά δημοτικό διαμέρισμα δίνονται από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων (πρώην Γεωργίας). Η κατανομή αφορά σε συγκεκριμένο ποσό/κάτοικο σε συνάρτηση με το συνολικό πληθυσμό του δήμου.

Συνολική στάθμιση κριτηρίου (v): ~0,75%

vi. Νησιωτικότητα

- Χρηματοδότηση με ελάχιστο ποσό προσαυξημένο ανά κάτοικο. Επιπλέον, υφίσταται πρόσθετη χρηματοδότηση για νησιωτικούς δήμους με πληθυσμό κάτω των 6.000 κατοίκων όπως παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 2.5: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων

Πληθυσμός (κάτοικοι)	Έως 200	201 - 500	501 – 1000	1001 – 2500	2501 – 3000	3001 – 5000	5001 - 6000
Ποσό	€160χιλ	€180χιλ	€200χιλ	€250χιλ	€300χιλ	€250χιλ	€250χιλ

Συνολική στάθμιση κριτηρίου (vi): ~1,00%

Το σύνολο των κριτηρίων κατανομής καθώς και τα αντίστοιχα ποσοστά στάθμισης παρουσιάζονται στον πίνακα 2.6 παρακάτω

Πίνακας 2.6: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Δήμων

Κριτήριο	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας – πληθυσμός (i)	Έκταση (ii)	Διοικητικά – Δημοτική Αποκέντρωση (iii)	Διοικητική Υποστήριξη (iv)	Ορεινότητα (v)	Νησιωτικότητα (vi)	Σύνολο
%	91,50%	2,00%	4,00%	0,75%	0,75%	1,00%	100,00%

2.2.2.2 Προτεινόμενη νέα στάθμιση κριτηρίων (ΚΕΔΕ, 2022)

Σύμφωνα με την πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (11/2022), τα κριτήρια κατανομής θα εξυπηρετούσαν ρεαλιστικότερα και αποτελεσματικότερα τις ανάγκες των Δήμων αν επικαιροποιούνταν σύμφωνα με τις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες στις οποίες καλούνται να ανταποκριθούν. Η πρόταση της ΚΕΔΕ παρουσιάζεται συνοπτικά στον πίνακα 2.7.

Πίνακας 2.7: Προτεινόμενη στάθμιση κριτηρίων (ΚΕΔΕ, 2022)

Κριτήριο	Μόνιμος πληθυσμός (i)	Έκταση (ii)	Διοικητικά – Δημοτική Αποκέντρωση (iii)	Πρότυπο Κόστος Λειτουργίας (iv)	Ορεινότητα (v)	Νησιωτικότητα (vi)	Σύνολο
%	60% - 70%	14% - 18%	6,5% - 8%	7% - 8%	2,3 % - 2,7%	1,7% - 1,9%	100,00%

Η παραπάνω πρόταση της ΚΕΔΕ συνοδεύεται από μία σειρά από παραδοχές, επιθυμητά αποτελέσματα και περαιτέρω προτάσεις. Συγκεκριμένα:

Όσον αφορά στις παραδοχές, αυτές εστιάζουν στο ότι, σύμφωνα με την προτεινόμενη κατανομή των κεντρικών αυτοτελών πόρων, κανένας δήμος δεν θα βρεθεί σε μειονεκτική θέση (λιγότεροι πόροι) σε σχέση με την προηγούμενη κατανομή. Η πρόταση βασίζεται σε προσωρινά στοιχεία της απογραφής του 2021 και αγνοεί προηγούμενες κατανομές που είχαν ενσωματωθεί στους ΚΑΠ, ξεκινώντας από το μηδέν. Επιπλέον, περιλαμβάνει ειδικές προβλέψεις για νησιωτικούς και ορεινούς δήμους, ενώ η Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ)⁵ προτείνεται να παραμείνει αμετάβλητη. Τα σενάρια που εξετάστηκαν προβλέπουν αύξηση των ΚΑΠ

⁵ Η Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) είναι ένας σημαντικός μηχανισμός χρηματοδότησης των ΟΤΑ. Πρόκειται για χρηματοδότηση που διατίθεται από τον κεντρικό κρατικό προϋπολογισμό και κατανέμεται στις τοπικές αυτοδιοικήσεις για την υλοποίηση επενδυτικών έργων και δράσεων.

κατά €300 εκ., σύμφωνα με τις προτάσεις της ΚΕΔΕ, ωστόσο το σύστημα είναι ευέλικτο και μπορεί να προσαρμοστεί σε μεταβολές των ΚΑΠ.

Τα αποτελέσματα που η ΚΕΔΕ εκτιμά και επιθυμεί να προκύψουν από την προτεινόμενη τροποποίηση της κατανομής των ΚΑΠ αφορούν στη δημιουργία ενός δίκαιου και διαφανούς συστήματος κατανομής πόρων το οποίο θα λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε περιοχής. Εκτιμάται ότι δήμοι με παρόμοια χαρακτηριστικά (π.χ. μέγεθος, γεωγραφική θέση, πληθυσμός) θα τυγχάνουν παρόμοιας μεταχείρισης ως προς την δίκαιη κατανομή. Το σύστημα αυτό εκτιμάται ότι θα δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση των μικρών νησιωτικών δήμων, των ορεινών περιοχών καθώς και των μεσαίων ηπειρωτικών δήμων που εκτείνονται σε μεγάλες γεωγραφικά περιοχές με πολλές κοινότητες και οικισμούς.

Τέλος, η προτεινόμενη τροποποίηση της κατανομής των ΚΑΠ από την ΚΕΔΕ συνοδεύεται από μία σειρά προτάσεων εφαρμογής και υλοποίησης οι οποίες εστιάζουν στο ότι η εφαρμογή των νέων κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ μπορεί να πραγματοποιηθεί ανεξάρτητα από το ύψος της αύξησης τους. Προτείνεται μια μεταβατική περίοδος για την πλήρη εφαρμογή των προτεινόμενων κριτηρίων κατά την οποία κάθε αύξηση των ΚΑΠ θα ακολουθεί το νέο τρόπο κατανομής. Επιπλέον, προτείνεται η θεσμοθέτηση ενός ετήσιου μηχανισμού παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής του συστήματος με την Επιτροπή Οικονομικών της ΚΕΔΕ να αναλαμβάνει τον ρόλο της δημοσιοποίησης των σχετικών στοιχείων και των προτάσεων διορθωτικών κινήσεων σε περίπτωση αποκλίσεων. Παράλληλα, η οικονομετρική μελέτη υπογραμμίζει την ανάγκη για καλύτερη ενημέρωση των Δήμων και την ανάδειξη καλών πρακτικών. Τέλος, προτείνεται η δημιουργία ενός συστήματος δια βίου μάθησης για εμπλεκόμενο προσωπικό των Δήμων το οποίο θα περιλαμβάνει ποικίλες μορφές εκπαίδευσης, προκειμένου να ενισχυθούν οι ικανότητές του στην αποτελεσματική διαχείριση των πόρων.

2.2.3 Πηγές εσόδων των ΚΑΠ των Περιφερειών

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 259 του ν.3852/2010 όπως ισχύει, οι ΚΑΠ των Περιφερειών προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Π/Υ:

Πίνακας 2.8: Πηγές και ποσοστά εσόδων των ΚΑΠ των Περιφερειών

A/A	Πηγή Χρηματοδότησης Κ.Α.Π. Περιφερειών	% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου
01	Φόρος Εισοδήματος Φ.Π. & Ν.Π. (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)	2,4%
02	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)	4%

Αν το κόστος των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών κατά το έτος αναφοράς είναι μεγαλύτερο από τα έσοδα των Κ.Α.Π., η διαφορά καλύπτεται με αύξηση (καθορισμός με Π.Δ.) των % των Φ.Ε.Φ.Ν.Π. και Φ.Π.Α. και μείωση α) στους αντίστοιχους κωδικούς εσόδων του Κρατικού Π/Υ, και β) στα ποσοστά των εσόδων μέσω Κ.Α.Π. των Δήμων (άρθρο 260, παρ. 2 του ν.3852/2010, όπως ισχύει).

2.2.4 Κατανομή των ΚΑΠ των Περιφερειών

Η κατανομή των ΚΑΠ των Περιφερειών από το Υπουργείο Εσωτερικών ακολουθεί συγκεκριμένα κριτήρια και στόχους με σκοπό την εξασφάλιση της ορθολογικής και αποτελεσματικής διαχείρισης των δημοσίων πόρων. Οι διαφορετικές κατανομές για την κάλυψη των λειτουργικών και των λοιπών γενικών δαπανών των Περιφερειών διακρίνονται σε:

1. Τακτική κατανομή: για κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Περιφερειών
2. Ειδικές κατανομές: για κάλυψη δαπανών συγκεκριμένων υπηρεσιών όπως:
 - i. Διατροφικό επίδομα (νεφροπαθείς, μεταμοσχευμένους κ.ά.),
 - ii. Μεταφορά μαθητών, και
 - iii. Πρόγραμμα δακοκτονίας κ.ά.
3. Για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών (έως 1/3 του Φ.Ε.Φ.Ν.Π.). Αφορά κυρίως σε δαπάνες για τη βελτίωση, τη συντήρηση και την αποκατάσταση του οδικού δικτύου αρμοδιότητας των Περιφερειών.

2.2.5 Περιορισμοί στον υπολογισμό των ετήσιων ΚΑΠ

Το πολυεπίπεδο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη χρηματοδότηση και δημοσιονομική διαχείριση των ΟΤΑ επιβάλλει σημαντικούς περιορισμούς στον υπολογισμό και κατανομή των ΚΑΠ προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το συνολικό ποσό των Κ.Α.Π. Δήμων και Περιφερειών μειώνεται κατά το ποσό απόδοσης των περιλαμβανομένων στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) παρεμβάσεων, που αφορούν στους ΟΤΑ (π.χ. μη επιστρεπτέα επιχορήγηση σε μικρές/πολύ μικρές επιχειρήσεις μέσω των ΟΤΑ). Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 44 του ν.5079/2023, «*Το συνολικό ποσό που μεταβιβάζεται κατ' έτος, σύμφωνα με τα άρθρα 259 και 260 του ν. 3852/2010, από τον Τακτικό Προϋπολογισμό στους Δήμους και τις Περιφέρειες δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τρία δισεκατομμύρια επτακόσια πενήντα οκτώ εκατομμύρια ευρώ (3.758.000.000 €)*» με ισχύ από την 01/01/2024. Τέλος, σημειώνεται ότι με τη μεταφορά της αρμοδιότητας της πληρωμής των προνοιακών επιδομάτων στον ΟΠΕΚΑ, οι αντίστοιχοι πόροι μεταφέρθηκαν στον Π/Υ του εν λόγω φορέα.

2.2.6 Μεταβιβάσεις από τον τακτικό Π/Υ του 2024 στους ΟΤΑ (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού, 11/2023)

Για το τρέχον έτος (2024) οι αποδόσεις των ΚΑΠ στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού προβλέπεται, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Π/Υ του 2024, να ανέλθουν συνολικά στο ποσό των €2.958εκ. εκ των οποίων €2.224,3εκ. στους Δήμους και €733,7εκ. στις Περιφέρειες (πίνακας 2.9). Πέραν των ανωτέρω αποδόσεων, στους ΟΤΑ α' βαθμού προβλέπεται να μεταβιβαστούν και οι εξής πόροι: α) ειδική επιχορήγηση ποσού ύψους €161,7εκ. η οποία θα καλύψει το κόστος μισθοδοσίας της δημοτικής αστυνομίας, του προσωπικού καθαριότητας των σχολικών μονάδων καθώς και του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι», β) απόδοση ποσού ύψους €5,2εκ. ως έκτακτου αντισταθμιστικού τέλους δυνάμει της Σύμβασης Παραχώρησης του ΕΔ με τον ΟΛΠ και τον ΟΛΘ και γ) επιχορήγηση ύψους €0,8εκ. για τη διαχείριση του Εθνικού Κήπου.

Πίνακας 2.9: Μεταβιβάσεις από τον τακτικό Π/Υ (2024) στους ΟΤΑ Α' & Β' βαθμού (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Κατηγορία	2023 Εκτιμήσεις	2024 Προβλέψεις
A. Μεταβιβάσεις σε ΟΤΑ α' βαθμού - Δήμοι (I + II + III + IV)	2.376,1	2.392,0
I. Αποδόσεις ΚΑΠ Δήμων (α + β + γ)	2.084,0	2.224,3
α. Απόδοση στους Δήμους ποσοστού επί του φόρου προστιθέμενης αξίας	868,0	913,0
β. Απόδοση στους Δήμους ποσοστού επί των καθαρών συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων	1.116,0	1.211,3
γ. Απόδοση στους Δήμους ποσοστού επί του ΕΝΦΙΑ	100,0	100,0
II. Ειδική επιχορήγηση σε ΟΤΑ α' βαθμού	161,4	161,7
III. Λοιπές αποδόσεις σε ΟΤΑ α' βαθμού	9,7	5,2
IV. Λοιπές επιχορηγήσεις σε ΟΤΑ α' βαθμού	121,0	0,8
α. Επιχορήγηση του ΥΠΕΣ στον ΕΟΑΝ για την εξόφληση υποχρεώσεων τέλους ταφής αστικών αποβλήτων, που όφειλαν οι ΟΤΑ α' βαθμού για το έτος 2022	60,0	-
β. Επιχορήγηση για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης	25,0	-
γ. Εκλογές 2023 (εθνικές και αυτοδιοικητικές)	20,0	-
δ. Λοιπές (ναυαγοσωστική κάλυψη, βοηθήματα ένδειας και φυσικών καταστροφών, δαπάνες καθαριότητας σε ΔΙΕΚ, ΣΔΕ, επιχορήγηση Εθνικού Κήπου)	16,0	0,8
B. Μεταβιβάσεις σε ΟΤΑ β' βαθμού - Περιφέρειες (I + II)	710,7	733,7
I. Αποδόσεις ΚΑΠ Περιφερειών (α + β)	696,6	733,7
α. Απόδοση στις Περιφέρειες ποσοστού επί του φόρου προστιθέμενης αξίας	246,0	255,6
β. Απόδοση στις Περιφέρειες ποσοστού επί των καθαρών συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων ¹	450,6	478,1
II. Λοιπές επιχορηγήσεις σε ΟΤΑ β' βαθμού	14,1	0,0
Εκλογές 2023 (εθνικές και αυτοδιοικητικές)	14,1	-
Γ. Σύνολο αποδόσεων ΚΑΠ ΟΤΑ α' και β' βαθμού (A.I + B.I)	2.780,6	2.958,0
Δ. Σύνολο μεταβιβάσεων από τον τακτικό προϋπολογισμό του ΥΠΕΣ (A + B)	3.086,8	3.125,7

2.3 Δημοσιονομική αποκέντρωση

Η αποκέντρωση αποτελεί μια διαδικασία μεταβίβασης εξουσιών από κεντρικά κυβερνητικά όργανα σε περιφερειακές ή τοπικές αρχές. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνει τη νομοθετική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή ειδικού σκοπού καθώς και την αποσυγκέντρωση εξουσιών σε περιφερειακά κρατικά όργανα για τη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο. Η επιλογή του αποκεντρωτικού μοντέλου διοίκησης από τον νομοθέτη έχει ως στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης. Η γεωγραφική εγγύτητα μεταξύ των πολιτών και των διοικητικών υπηρεσιών προωθεί την προσπάθεια για βελτίωση του βαθμού ανταπόκρισης στις τοπικές ανάγκες συμβάλλοντας στη βελτιστοποίηση της ποιότητας παροχής δημόσιων υπηρεσιών και στις προσπάθειες ενίσχυσης της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τις κρατικές δομές.

Ο βαθμός στον οποίο μια χώρα μεταβιβάζει εξουσίες από την κεντρική κυβέρνηση στην τοπική αυτοδιοίκηση προσδιορίζεται συνήθως μέσα από τη χρήση διαφόρων οικονομικών δεικτών. Πιο συγκεκριμένα, συχνά συγκρίνεται το ποσοστό των εσόδων ή των δαπανών των ΟΤΑ σε σχέση με τα αντίστοιχα ποσά της κεντρικής διοίκησης ή

του συνόλου του δημόσιου τομέα. Ωστόσο, σημαντική είναι και η ποιοτική ανάλυση των αρμοδιοτήτων που έχουν δοθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση στους διάφορους τομείς. Ενώ για παράδειγμα στις σκανδιναβικές χώρες οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαχειρίζονται κυρίως κοινωνικές υπηρεσίες όπως η εκπαίδευση στην Ελλάδα παρατηρείται μια μεγαλύτερη συγκέντρωση αυτών των αρμοδιοτήτων στην κεντρική κυβέρνηση.

Αν και η τοπική αυτοδιοίκηση δέχθηκε ισχυρές πιέσεις κατά την οικονομική κρίση της περιόδου 2010-2019, η προσπάθεια επιτυχούς δημοσιονομικής αποκέντρωσης των ΟΤΑ αποδείχθηκε κρίσιμη για την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων και την αντιμετώπιση των αυξανόμενων αναγκών των πολιτών. Ωστόσο, οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν από την κεντρική διοίκηση δεν επέτρεψαν την πλήρη υλοποίηση των στόχων της αποκέντρωσης. Η εμπειρία της κρίσης υπογραμμίζει την ανάγκη για περαιτέρω αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και των πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η ανθεκτικότητα των τοπικών κοινωνιών στις σύγχρονες και συνεχώς μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες.

Η έννοια της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης αφορά στο βαθμό ελευθερίας που παρέχει η Κεντρική Διοίκηση στους ΟΤΑ να αποφασίσουν για το πώς θα χρηματοδοτήσουν τις ανάγκες των δημοτών/πολιτών τους.

Συγκεκριμένα η εφαρμογή της Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης αφορά σε αποφάσεις των ΟΤΑ σχετικά με:

- την επιβολή ή κατάργηση φόρων, τελών, εισφορών ή/και δικαιωμάτων,
- τον έλεγχο και προσδιορισμό φορολογικών συντελεστών, και
- την οριοθέτηση της φορολογικής βάσης και τον προσδιορισμό απαλλαγών, εξαιρέσεων ή εκπτώσεων.

Οι ΟΤΑ θα πρέπει να στηρίζονται, σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό, σε ίδια έσοδα κυρίως για...

- την εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής αυτονομίας,
- τη διασφάλιση διαφάνειας,
- την ενεργοποίηση πόρων και τη μόχλευση αυτών,
- τη βιώσιμη ανάπτυξη,

- την αποφυγή πολιτικών επιρροών, και
- το βέλτιστο δυνατό οικονομικό προγραμματισμό

Η δημοσιονομική αυτονομία σε επίπεδο ΟΤΑ ενισχύεται σημαντικά όταν οι τοπικές αρχές ελέγχουν και αναπροσαρμόζουν τα επίπεδα των τοπικών φορολογικών συντελεστών και τα έσοδα τους δεν προέρχονται σε σημαντικό ποσοστό από επιχορηγήσεις. Ο βαθμός εξάρτησης των οικονομικών των ΟΤΑ από τις κρατικές επιχορηγήσεις ή τα ίδια έσοδα έχει θετικά (+) και αρνητικά χαρακτηριστικά (-):

Εξάρτηση των ΟΤΑ από κρατικές επιχορηγήσεις:

- εξάρτηση από το Κράτος και τις οικονομικές διακυμάνσεις (-)
- καλύτερος συντονισμός/προγραμματισμός σε εθνικό επίπεδο (+)
- συντονισμένες προσπάθειες περιορισμού των περιφερειακών ανισοτήτων (+)
- ομοιογενής εφαρμογή οικονομικών και αναπτυξιακών πολιτικών (+)
- εφαρμογή πολιτικών περιορισμού υπερχρέωσης των ΟΤΑ (+)

Στήριξη των οικονομικών των ΟΤΑ από ίδια έσοδα:

- ενσωμάτωση και βαρύτητα των τοπικών ιδιαιτεροτήτων (+)
- εξισορρόπηση αναγκών και περιθωρίων άντλησης εσόδων (+)
- δημιουργικός ανταγωνισμός ανάμεσα στους ΟΤΑ (+)
- πολιτικό κόστος και πελατειακές σχέσεις από τον προσδιορισμό και τη διαχείριση των ιδίων εσόδων. (-)

2.3.1 Ίδια έσοδα ΟΤΑ Α' βαθμού

Τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ Α' Βαθμού αποτελούν έναν από τους κύριους χρηματοδοτικούς πόρους για την κάλυψη των λειτουργικών και αναπτυξιακών αναγκών τους. Αυτά τα έσοδα προέρχονται κυρίως από φόρους, τέλη, δικαιώματα, εισφορές και χρεώσεις οι οποίες επιβάλλονται στους δημότες και τις τοπικές επιχειρήσεις. Μέσω των εν λόγω εισπρακτικών μηχανισμών οι δήμοι επιτυγχάνουν ένα βαθμό χρηματοδοτικής αυτονομίας τους στηρίζοντας την απαιτούμενη χρηματοδότηση για την παροχή υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στις τοπικές κοινωνίες.

2.3.1.1 Ορισμοί, στο πλαίσιο των ΟΤΑ, του φόρου, του τέλους, του δικαιώματος και της εισφοράς (Τρυποσκούφης, 2021):

Φόρος: Είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά των φυσικών και νομικών προσώπων προς το κράτος/ΤΑ χωρίς άμεση και ειδική αντιπαροχή του κράτους/ΤΑ προς αυτά. Με τους φόρους χρηματοδοτούνται οι δημόσιες δαπάνες που αντιστοιχούν σε δημόσιες πολιτικές (οικονομικές λειτουργίες κράτους / τοπικής αυτοδιοίκησης). Έτσι κάθε φορολογούμενος, ανεξάρτητα από τα δημόσια αγαθά που απολαμβάνει, συμμετέχει υποχρεωτικά σύμφωνα με τη φοροδοτική του ικανότητα.

Τέλος: Είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά των φυσικών και νομικών προσώπων προς το κράτος/τοπική αυτοδιοίκηση, έναντι ειδικού ανταλλάγματος, το οποίο αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη παροχή αγαθού ή υπηρεσίας.

Τα τέλη προσφέρουν τη δυνατότητα να υπάρχει μια αντιστοιχία κόστους-οφέλους. Η επιβολή τελών μπορεί να αποκλείσει ομάδες πολιτών από την κατανάλωση βασικών δημοσίων αγαθών. Αλλά και αντίστροφα, συχνά το όφελος δεν το καρπώνονται μόνο όσοι πληρώνουν το τέλος αλλά και το κοινωνικό σύνολο ευρύτερα.

Η διαφοροποίηση φόρου – τέλους:

Τα τέλη διαφέρουν από τους φόρους ως προς το στοιχείο της ανταποδοτικότητας, δηλαδή ενώ η συμμετοχή των πολιτών στο κόστος των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών στην περίπτωση των φόρων προσδιορίζεται από τη φοροδοτική τους ικανότητα, στην περίπτωση των τελών καθορίζεται από το βαθμό κατανάλωσης και του κόστους των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών.

Πολλές φορές όμως το στοιχείο της ανταποδοτικότητας δεν είναι τόσο ευδιάκριτο. Έτσι συχνά η υποχρεωτική χρηματική καταβολή εκ μέρους των πολιτών για την παροχή υπηρεσιών (κυρίως κοινωνικών αγαθών) εκ μέρους του κράτους ή της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν μπορεί να διευκρινισθεί αν στην ουσία αποτελεί τέλος ή φόρο.

Υπάρχουν όμως ορισμένα κριτήρια – κανόνες (σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ) που καθιστούν τη διάκριση αυτή εφικτή. Έτσι δεν πρόκειται για ανταποδοτικό τέλος αλλά για φόρο:

- όταν το τέλος είναι σημαντικά ανώτερο από το κόστος παροχής της υπηρεσίας,
- όταν αυτοί που πληρώνουν το τέλος δεν είναι ίδιοι με αυτούς που απολαμβάνουν το όφελος από τις παρεχόμενες υπηρεσίες (π.χ. έσοδα από την παροχή κοινωνικής υπηρεσίας να διατεθούν για τεχνικά έργα),

- όταν σε ανταπόδοση του καταβαλλόμενου ποσού δεν παρέχεται κάποια συγκεκριμένη υπηρεσία, ανεξάρτητα από το αν χορηγείται κάποια άδεια στον πολίτη που πλήρωσε το τέλος (π.χ. όταν εκδίδεται άδεια κυνηγιού χωρίς ταυτόχρονη παραχώρηση του δικαιώματος να χρησιμοποιείται για τον σκοπό αυτό κάποια συγκεκριμένη δημόσια έκταση),
- όταν το όφελος από την παροχή κάποιας υπηρεσίας το έχουν μόνον αυτοί που πληρώνουν το τέλος αλλά το όφελος που έχει ο καθένας δεν είναι αντίστοιχο της πληρωμής του (π.χ. επιβολή ενός σταθερού ποσού στους παραγωγούς γάλακτος ως επιβάρυνση για την προώθηση της κατανάλωσης γαλακτοκομικών προϊόντων).

Δικαίωμα: Είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά των φυσικών και νομικών προσώπων προς το κράτος/ΤΑ, έναντι ειδικού ανταλλάγματος, το οποίο αντιστοιχεί σε παροχή αγαθού ή υπηρεσίας, ανεξάρτητα από τη χρήση του.

Το δικαίωμα διαφοροποιείται από το τέλος τόσο στον καθορισμό του ύψους, δεν είναι δηλαδή ανταποδοτικό, όσο και στη μη απαραίτητη χρήση του ανταλλάγματος.

Εισφορά: Είναι η υποχρεωτική χρηματική εισφορά των φυσικών και νομικών προσώπων προς το κράτος/ΤΑ, έναντι ειδικού ανταλλάγματος μεγαλύτερης αξίας, το οποίο αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη παροχή αγαθού ή υπηρεσίας.

Η εισφορά διαφοροποιείται από το τέλος ως προς το ύψος της που είναι μικρότερο του οφέλους που απολαμβάνει ο φορολογούμενος.

Χρήση Εισφοράς: Οι εισφορές που επιβάλλουν οι δήμοι καλύπτουν έως ένα μέρος τη χρηματοδότηση δημοτικών έργων και την επέκταση ή τροποποίηση των σχεδίων πόλεων. Τα έσοδα από τις εισφορές αυτές χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για τους παραπάνω σκοπούς και δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση άλλων έργων.

Πίνακας 2.10: Φόρος, Τέλος, Δικαίωμα και Εισφορά στους ΟΤΑ Α' βαθμού

Φόρος	- Υποχρεωτική καταβολή - Δε συνδέεται με παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας
Τέλος	- Μη υποχρεωτική καταβολή - Συνδέεται με παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας στο δημότη - Το ύψος του είναι ανάλογο του κόστους της υπηρεσίας
Δικαίωμα	- Υποχρεωτική καταβολή - Συνδέεται με συγκεκριμένη υπηρεσία ανεξαρτήτως της χρήσεως αυτής από τον δημότη
Εισφορά	- Υποχρεωτική καταβολή - Συνδέεται με παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας στο δημότη - Η υπηρεσία αντιστοιχεί σε μεγαλύτερη αξία από το ποσό της εισφοράς

2.3.1.2 Παραδείγματα και λεπτομέρειες ιδίων εσόδων ΟΤΑ Α' βαθμού

- **Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων:** η ετήσια αύξηση δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη από 20%,
- **Τέλη καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού:** αποκλειστική χρήση του εσόδου από το τέλος στην παροχή υπηρεσιών καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού,
- **Τέλος ακίνητης περιουσίας (ΤΑΠ):** ενιαίος συντελεστής σε όλο το δήμο ο οποίος κυμαίνεται από 0,25‰ έως 0,35‰. Το ΤΑΠ επιβαρύνει τον ιδιοκτήτη του ακινήτου και υπολογίζεται με τον τύπο:

$$ΤΑΠ = \mu^2 \times \text{συντ. παλαιότητας} \times \text{Τιμή Ζώνης} \times \text{συντ. ΤΑΠ} \times \text{ημέρες} / 365$$

- **Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων:** υπολογίζεται και χρεώνεται σε ετήσια βάση,
- **Τέλος παρεπιδημούντων:** city/tourist tax,
- **Δικαίωμα υδροληψίας και δικαίωμα χρήσης βοσκής,**
- **Εισφορά για έκδοση οικοδομικών αδειών,**
- **Έσοδα από ακίνητη περιουσία,**
- **Έσοδα νεκροταφείων, και**
- **Λοιπά έσοδα**

2.3.2 Ίδια έσοδα ΟΤΑ Β' βαθμού

Με τη σύσταση των Περιφερειών, συγκεντρώθηκαν σε αυτές πολλές αρμοδιότητες που προηγουμένως ασκούσαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και την κεντρική διοίκηση. Ωστόσο, η άσκηση αυτών των νέων αρμοδιοτήτων συνεπάγεται σημαντικό λειτουργικό κόστος το οποίο καλύπτεται κυρίως μέσω κρατικών επιχορηγήσεων ενώ μικρότερο μέρος τους ικανοποιείται και από τα ίδια έσοδα των Περιφερειών.

Τα έσοδα των ΟΤΑ Β' βαθμού προέρχονται κυρίως από τη χορήγηση αδειών, βεβαιώσεων και από τη διενέργεια ελέγχων. Συγκεκριμένα, οι Περιφέρειες εισπράττουν έσοδα από α) τέλη αδειών οχημάτων, β) τέλη μεταβίβασης οχημάτων, γ) τέλη λαϊκών αγορών και δ) έσοδα από επιβληθέντα πρόστιμα.

Ειδικά όσον αφορά στα έσοδα από την άσκηση ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων από τις Περιφέρειες και τα σχετικά επιβαλλόμενα πρόστιμα, η νομοθεσία είναι διάσπαρτη καθώς συνδέεται με την άσκηση αρμοδιοτήτων πολλών Υπουργείων. Επιπροσθέτως, η ποσοστιαία απόδοση (απόδοση μέρους του προστίμου) ορισμένων προστίμων στις Περιφέρειες συχνά επιβάλλει τη διακριτή παρακολούθηση τους στις οικονομικές καταστάσεις των Περιφερειών.

Παραδείγματα προστίμων που επιβάλλονται από τις Περιφέρειες:

- Πρόστιμα σε πρατήρια υγρών καυσίμων (παραβίαση σφραγίδας αντλίας),
- Πρόστιμα σε καταστήματα εμπορίας για διαφορά ονομαστικής & πραγματικής τιμής σε προϊόν,
- Πρόστιμα σε super markets για είσπραξη υψηλότερης τιμής στο ταμείο από την αναγραφόμενη, και
- Πρόστιμα σε εμπορικά καταστήματα για έλλειψη πινακίδων τιμών

2.4 Η χρηματοδότηση της επενδυτικής δραστηριότητας των ΟΤΑ.

Οι τοπικές δημόσιες επενδύσεις αποτελούν ένα κρίσιμο εργαλείο για την ενίσχυση της χωρικής ανάπτυξης και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Μέσω της βελτίωσης των υποδομών και της παροχής κινήτρων για επιχειρηματική δραστηριότητα, οι επενδύσεις αυτές συμβάλλουν στην αύξηση του παραγόμενου εισοδήματος και στην ενίσχυση της απασχόλησης στις τοπικές κοινωνίες. Επιπλέον, η ταχεία απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων υποδηλώνει την αποτελεσματικότητα

των σχετικών πολιτικών και την ικανότητά τους να επιφέρουν άμεσα οφέλη στην οικονομία.

Η χρηματοδότηση των επενδυτικών προγραμμάτων των ΟΤΑ διέπεται από σύνθετες και πολυεπίπεδες διαδικασίες. Οι πηγές χρηματοδότησης είναι πολλές και διαφορετικές και περιλαμβάνουν τόσο εθνικούς πόρους (π.χ. Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τακτικός προϋπολογισμός) όσο και ευρωπαϊκούς και διεθνείς. Οι ΟΤΑ συμπληρώνουν τη χρηματοδότηση με ιδίους πόρους ενώ συχνά, όταν απαιτείται και προβλέπεται, προβαίνουν σε δανεισμό. Η επιλογή της πηγής χρηματοδότησης εξαρτάται από πολλούς παράγοντες όπως το μέγεθος και το είδος του έργου, οι διαθέσιμοι πόροι, οι όροι χρηματοδότησης καθώς και οι στρατηγικοί στόχοι του κάθε ΟΤΑ.

Η ανάλυση των διαφόρων μηχανισμών χρηματοδότησης και των επιπτώσεών τους αποτελεί αντικείμενο ανάλυσης και σημαντική παράμετρο για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο. Η βαθύτερη κατανόηση των χρηματοδοτικών μηχανισμών επιτρέπει την αξιολόγηση της βιωσιμότητας των επενδυτικών σχεδίων, την ενίσχυση της αποδοτικότητας των επενδύσεων και την προώθηση της ορθολογικής διαχείρισης των δημοσίων πόρων.

Το επενδυτικό πρόγραμμα ενός ΟΤΑ μπορεί να χρηματοδοτηθεί από ποικίλες πηγές, όπως το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, διεθνή ή/και ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα και άλλες πηγές.

2.4.1 Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)

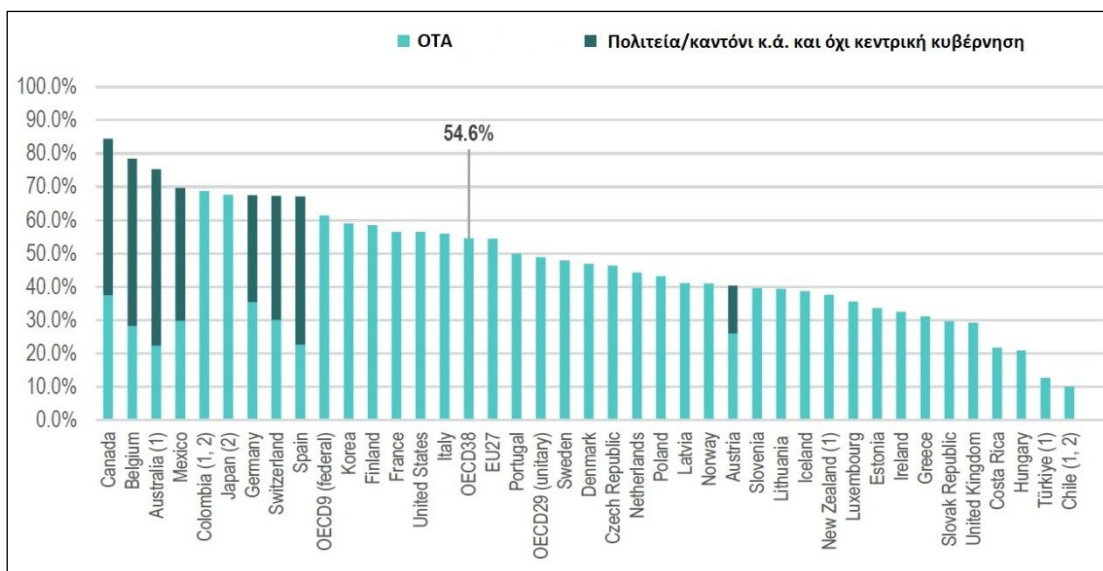
Το ΠΔΕ διακρίνεται σε α) εθνικό και β) συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα. Το μεγαλύτερο μέρος του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους αφορά στο Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2021-2027 και την ολοκλήρωση των έργων του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020.

Τα κυριότερα συγχρηματοδοτούμενα ΠΔΕ είναι:

- τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ),
- τα Τομεακά προγράμματα,
- τα έργα του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης & Ένταξης (AMIF) και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, και
- το Πρόγραμμα Επισιτιστικής και Βασικής Υλικής Συνδρομής

Προγράμματα Δημοσίων Επενδύσεων των ΟΤΑ που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους αφορούν κυρίως σε έργα και υποδομές αντιμετώπισης της λειψυδρίας, πρόληψης και αντιμετώπισης των φυσικών καταστροφών, διαχείρισης απορριμμάτων αλλά και σε έργα οδοποιίας, συντήρησης/βελτίωσης οδικού δικτύου κ.ά.

Το διάγραμμα 2.4 παρακάτω απεικονίζει σαφώς τις διαφορές στις δημόσιες επενδύσεις που πραγματοποιούνται από τους ΟΤΑ (και σε ορισμένες περιπτώσεις από άλλο τύπο μη κεντρικής διοίκησης όπως η Πολιτεία, το καντόνι κ.ά.) σε διάφορες χώρες του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας.



- (1) Εκτιμήσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου
(2) Δεδομένα του 2019 και όχι του 2020

Διάγραμμα 2.4: Δημόσιες επενδύσεις σε επίπεδο ΟΤΑ σε χώρες του ΟΟΣΑ (ως ποσοστό του συνόλου, 2020)
(Ο.Ο.Σ.Α., 2023)

Σύμφωνα με το παραπάνω διάγραμμα η Ελλάδα βρίσκεται κάτω από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (54,6%) και της ΕΕ27 (~55%) όσον αφορά στο ποσοστό των δημόσιων επενδύσεων που πραγματοποιείται από τους ΟΤΑ. Το ποσοστό αυτό για την Ελλάδα ανέρχεται περίπου στο 31%.

Υπάρχει μεγάλη διασπορά στα ποσοστά των δημόσιων επενδύσεων που πραγματοποιούνται από τους ΟΤΑ στις διάφορες χώρες του ΟΟΣΑ. Χώρες όπως ο Καναδάς, η Αυστραλία και η Ιαπωνία παρουσιάζουν πολύ υψηλότερα ποσοστά σε σχέση με την Ελλάδα. Οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης γενικά παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά δημόσιων επενδύσεων από τους ΟΤΑ σε σχέση με τις χώρες του Νότου.

Το χαμηλό ποσοστό δημόσιων επενδύσεων που πραγματοποιείται από τους ΟΤΑ στην Ελλάδα υποδηλώνει μια χαμηλότερη συγκριτικά αυτονομία και δυνατότητα των ελληνικών τοπικών αρχών να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τις επενδύσεις στις περιοχές ευθύνης τους. Το χαμηλό ποσοστό δημόσιων επενδύσεων από τους ΟΤΑ ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών καθώς οι ΟΤΑ έχουν συνήθως καλύτερη γνώση των τοπικών αναγκών και μπορούν να υλοποιήσουν πιο στοχευμένες επενδύσεις.

2.4.2 Διεθνή / Ευρωπαϊκά Προγράμματα

Οι ΟΤΑ μπορούν να ενισχύσουν τη χρηματοοικονομική τους βιωσιμότητα και να υλοποιήσουν στρατηγικούς στόχους αξιοποιώντας χρηματοδοτικά προγράμματα που υλοποιούνται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Η επιλογή των κατάλληλων χρηματοδοτικών εργαλείων απαιτεί εξειδικευμένη γνώση των διαθέσιμων πόρων και των σχετικών διαδικασιών. Ενδεικτικά παραδείγματα διεθνών/ευρωπαϊκών προγραμμάτων είναι:

- *Horizon 2020* (2014-2020) - *Horizon Europe* (2021-2027) για την έρευνα και την καινοτομία,
- *Connecting Europe Facility* για την ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα,
- *Competitiveness of Enterprises & SMEs* (COSME) για την εξωστρέφεια και την πρόσβαση σε νέες αγορές
- *LIFE* για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή
- *Δημιουργική Ευρώπη* για τη στήριξη του πολιτιστικού και οπτικοακουστικού τομέα
- *Employment and Social Innovation* (EaSI) για την απασχόληση,
- *Erasmus+* για τη στήριξη της εκπαίδευσης, της κατάρτισης, της νεολαίας και του αθλητισμού
- *EU4Health* κ.ά.

2.4.3 Λοιπές πηγές χρηματοδότησης των επενδύσεων των ΟΤΑ

Ίδια έσοδα:

- έσοδα που δεν έχουν ειδικό χαρακτήρα ή δεν δεσμεύονται για συγκεκριμένο σκοπό και μπορούν να επενδυθούν, και/ή
- έσοδα όπως το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (ΤΑΠ), το 50% του οποίου δαπανάται υποχρεωτικά σε αποζημιώσεις ρυμοτομήσεων ή απαλλοτριώσεων και αγορά ακινήτων.

Επιχορηγήσεις από τον τακτικό Π/Υ:

- έσοδα γενικής χρήσης που μπορούν να δαπανηθούν σε επενδυτικά προγράμματα ή/και επενδυτικές δράσεις

Δανεισμός:

- δυνατότητα δανεισμού από εγχώρια ή αλλοδαπά πιστωτικά ιδρύματα

2.5 Δανεισμός

Οι βασικοί γενικοί όροι και προϋποθέσεις που διέπουν τη χορήγηση δανείων σε ΟΤΑ με αποκλειστικό σκοπό τη χρηματοδότηση επενδυτικών έργων και την αποπληρωμή υφιστάμενων οφειλών παρουσιάζονται κάτωθι:

- Το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης των τοκοχρεωλυτικών δόσεων του δανείου πρέπει να είναι μικρότερο του 20% των ετήσιων τακτικών εσόδων.

Το ποσοστό αυτό μπορεί να αναπροσαρμόζεται με ΥΑ του ΥΠΕΣ μετά από γνώμη της ΚΕΔΕ/Ένωσης Περιφερειών.

- Το συνολικό χρέος ενός ΟΤΑ που προχωράει σε σύναψη δανείου πρέπει να μην υπερβαίνει το 60% των συνολικών εσόδων του (ΥΑ 43093, Β'1153/30.07.2010). Ως συνολικό χρέος θεωρείται ο μέσος όρος των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων του δανειζόμενου ΟΤΑ των τριών τελευταίων εγκεκριμένων ισολογισμών/οικονομικών καταστάσεων του. Ως συνολικά έσοδα στο πλαίσιο δανεισμού ενός ΟΤΑ θεωρείται ο μέσος όρος των συνολικών εσόδων όπως αυτά αποτυπώνονται στους τρεις τελευταίους ισολογισμούς/οικονομικές καταστάσεις του ΟΤΑ.

Σημειώνεται ότι το μερίδιο του χρέους των ΟΤΑ από δανεισμό προς το συνολικό δανεισμό της χώρας παρουσιάζει χαμηλά επίπεδα σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αυτή η κατάσταση είναι αποτέλεσμα τόσο των χρηματοδοτικών διαδικασιών των ΟΤΑ όσο και της στρατηγικής δημοσιονομικής συγκράτησης η οποία

έχει ως στόχο την αποφυγή υπερβολικής επιβάρυνσης των τοπικών αυτοδιοικήσεων με δανειακές υποχρεώσεις.

Οι κυριότερες μορφές δανείων και οι σχετικές προϋποθέσεις βάσει των οποίων οι ΟΤΑ μπορούν να συνάψουν δάνεια είναι οι εξής:

- *Δάνειο ισοσκέλισης* (άρθρο 43, ν.4325/2015). Αποκλειστικός σκοπός η χρηματοδότηση χρεών για ισοσκελισμό των Π/Υ τους. Το προς συνολογηση δάνειο δύναται να καλύπτει το σύνολο του ποσού που υπολείπεται για την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού, ή μέρος αυτού, ανάλογα με την πιστοληπτική ικανότητα του δανειζόμενου ΟΤΑ.
- *Δάνειο αναχρηματοδότησης* (άρθρο 81, ν.4316/2014). Αποκλειστικός σκοπός η αναχρηματοδότηση δανείων.
- *Δάνειο ενεργειακού συμψηφισμού* (ΤΠΔ). Αφορά στη χρηματοδότηση φωτοβολταϊκών σταθμών και την εξοικονόμηση πόρων μέσω του ενεργειακού συμψηφισμού.
- *Δάνειο ενεργειακής αναβάθμισης* (ΤΠΔ). Αφορά στη χρηματοδότηση προμήθειας και εγκατάστασης ενεργειακά αποδοτικότερου οδοφωτισμού. Επίσης, οι ΟΤΑ δύνανται να συνολογούν επενδυτικά δάνεια με σκοπό την ενεργειακή αναβάθμιση δημόσιων κτιρίων (άρθρο 37, ν.4608/2019).
- *Δάνειο εκπόνησης Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων* (άρθρο 70, ν. 4509/2017).

Για τους δύο τελευταίους τύπους δανείων προβλέπεται παράκαμψη των περιορισμών (20% & 60%) αν με μελέτη τεκμηριώνεται η επίτευξη συνολικής εξοικονόμησης για τον ΟΤΑ.

Στον πίνακα 2.11 παρακάτω παρουσιάζονται τα επιτόκια δανεισμού ανά κατηγορία ΟΤΑ από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για το 2024 (από 30/05/2024 έως 31/12/2024) όπως αυτά αποφασίστηκαν τον Μάιο του 2024 (ΑΔΑ: ΨΡ92469ΗΗ7-ΑΦΩ)

Πίνακας 2.11: Επιτόκια Δανείων ΟΤΑ από το Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων (Τ.Π. & Δ., 2024)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΠΙΤΟΚΙΩΝ ΔΑΝΕΙΩΝ			
ΟΤΑ, Συνδέσμων και Ενώσεων Ο.Τ.Α., Ν.Π.Δ.Δ των ΟΤΑ, Φορέων Γενικής Κυβέρνησης			
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ	ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ	Διάρκεια	Επιτόκια
Α) ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΑ			
1) Έργα	Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, Σύνδεσμοι και Ενώσεις Ο.Τ.Α., Ν.Π.Δ.Δ των ΟΤΑ & Ν.Π.Δ.Δ.	έως 25 έτη	4,75% σταθερό για τα 10 πρώτα έτη. Για την υπόλοιπη διάρκεια : euribor 12μηνου (αναπρ.1/1 εκάστου έτους) + περιθώριο 4,00% . Ελάχιστο τελικό επιτόκιο το 4,00%
2) Απαλλοτριώσεις			
3) Προμήθειες		έως 10 έτη	4,75% (σταθερό για όλη τη διάρκεια)
4) Μελέτες			
Β) ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ			
1) Αναχρηματοδότηση ήδη συναφθέντων δανείων τους με το Τ.Π. & Δανείων ή με Πιστωτικά Ιδρύματα της Ελλάδος ή του Εξωτερικού	Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, Σύνδεσμοι και Ενώσεις Ο.Τ.Α., Ν.Π.Δ.Δ των ΟΤΑ.	έως 25 έτη	4,75% σταθερό για τα 10 πρώτα έτη. Για την υπόλοιπη διάρκεια : euribor 12μηνου (αναπρ.1/1 εκάστου έτους) + περιθώριο 4,00% . Ελάχιστο τελικό επιτόκιο το 4,00%
2) Ισοσκέλιση προϋπολογισμού	Δήμοι και Περιφέρειες	έως 20 έτη	4,75% σταθερό για τα 10 πρώτα έτη. Για την υπόλοιπη διάρκεια : euribor 12μηνου (αναπρ.1/1 εκάστου έτους) + περιθώριο 4,00% . Ελάχιστο τελικό επιτόκιο το 4,00%
3) Εξόφληση οφειλών αρθρ. 119 ν. 5079/2023	Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού		
Γ) ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ			
1) Έργα βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας σε εγκαταστάσεις οδοφωτισμού	Δήμοι και Περιφέρειες	έως 10 έτη	3,78% (σταθερό για όλη τη διάρκεια)
2) Έργα παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές	Δήμοι, Περιφέρειες και ΝΠΔΔ		
Δ) ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ			
1) ΑΝΤΩΝΗΣ ΤΡΙΤΣΗΣ	Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, Σύνδεσμοι και Ενώσεις Ο.Τ.Α., Ν.Π.Δ.Δ των ΟΤΑ	έως 15 έτη	3,10% (σταθερό για όλη τη διάρκεια)
2) ΗΛΕΚΤΡΑ	Φορείς Γενικής Κυβέρνησης, ΝΠΔΔ και σε συμπράξεις αυτών		

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 2

- Το ελληνικό δημόσιο βασίζεται σε ποικίλες πηγές εσόδων για τη χρηματοδότηση των πολιτικών του. Τα φορολογικά έσοδα, που προέρχονται από άμεσους και έμμεσους φόρους, αποτελούν τη σημαντικότερη πηγή. Παράλληλα, μη φορολογικά έσοδα προκύπτουν από την αξιοποίηση της κρατικής περιουσίας, τις δημόσιες επενδύσεις, την οικονομική βοήθεια και άλλες πηγές.
- Το 2023 καταγράφηκε αύξηση στα συνολικά φορολογικά έσοδα, με σημαντική υπέρβαση των στόχων στους περισσότερους τομείς ενώ ορισμένες κατηγορίες όπως οι φόροι ακίνητης περιουσίας σημείωσαν μείωση. Η αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων εσόδων συνέβαλε στη βελτίωση της χρηματοδότησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών.
- Η χρηματοδότηση των ΟΤΑ στην Ελλάδα βασίζεται κυρίως στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) οι οποίοι διασφαλίζουν σταθερή ροή εσόδων προς τους δήμους και τις περιφέρειες. Οι ΚΑΠ κατανέμονται με αντικειμενικά κριτήρια όπως πληθυσμιακά, γεωγραφικά και κοινωνικοοικονομικά δεδομένα, ώστε να μειώνονται οι ανισότητες μεταξύ των περιοχών. Ωστόσο το σύστημα παρουσιάζει αδυναμίες, όπως η ανεπαρκής σύνδεση πόρων με συγκεκριμένες ανάγκες και η γραφειοκρατική διαδικασία κατανομής η οποία συχνά προκαλεί καθυστερήσεις. Για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων προτείνονται λύσεις όπως η ενίσχυση της αποκέντρωσης, η απλούστευση των διαδικασιών και η σύνδεση των ΚΑΠ με στρατηγικούς στόχους και άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία.
- Οι κατανομές των ΚΑΠ διακρίνονται σε τακτικές, ειδικές και επενδυτικές, με στόχο την κάλυψη λειτουργικών εξόδων, την υλοποίηση συγκεκριμένων δράσεων και την ενίσχυση επενδύσεων. Τα κριτήρια κατανομής περιλαμβάνουν το ελάχιστο κόστος λειτουργίας, την έκταση, την ορεινότητα, τη νησιωτικότητα, και άλλους παράγοντες που αφορούν στις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε δήμου. Παρά τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις, η προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες συνθήκες αποτελεί διαρκή πρόκληση για τη δημιουργία ενός αποδοτικότερου συστήματος χρηματοδότησης των ΟΤΑ το οποίο να στηρίζει ουσιαστικά τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών.
- Η δημοσιονομική αποκέντρωση αναφέρεται στη μεταβίβαση εξουσιών και πόρων από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και την αύξηση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Παρά τις προοπτικές για ενίσχυση της αυτονομίας των ΟΤΑ μέσω της αξιοποίησης ιδίων εσόδων, όπως φόροι, τέλη και εισφορές, οι περιορισμοί από

την κεντρική διοίκηση και η εξάρτηση από κρατικές επιχορηγήσεις υπονομεύουν σε ορισμένες περιπτώσεις την αποτελεσματικότητα αυτής της διαδικασίας.

- Η οικονομική αυτονομία των ΟΤΑ εξαρτάται από τη δυνατότητα επιβολής φόρων και τελών, τη διαχείριση εσόδων και την ανεξαρτησία από τις κρατικές επιχορηγήσεις. Οι τοπικές αρχές προσπαθούν να ισορροπήσουν ανάμεσα στη διασφάλιση πόρων και τη βιωσιμότητα αποφεύγοντας παράλληλα πολιτικές παρεμβάσεις και πελατειακές δράσεις. Ειδικότερα, η χρηματοδότηση των ΟΤΑ περιλαμβάνει έσοδα από διάφορες πηγές, όπως φόρους ηλεκτροδοτούμενων χώρων, τέλη καθαριότητας και πρόστιμα. Παρά τις προκλήσεις, η αποτελεσματική εφαρμογή της δημοσιονομικής αποκέντρωσης μπορεί να οδηγήσει σε ανθεκτικότερες τοπικές κοινωνίες, βελτιώνοντας την ποιότητα ζωής των πολιτών.
- Οι τοπικές δημόσιες επενδύσεις αποτελούν βασικό μοχλό για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή καθώς ενισχύουν την απασχόληση και τις υποδομές στις τοπικές κοινωνίες. Στην Ελλάδα το ποσοστό των δημόσιων επενδύσεων από τους ΟΤΑ παραμένει χαμηλότερο από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ27. Αυτό περιορίζει την ικανότητα των τοπικών αρχών να ανταποκρίνονται επαρκώς στις τοπικές ανάγκες τονίζοντας την ανάγκη για καλύτερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και πιο στοχευμένες πολιτικές.
- Η χρηματοδότηση των τοπικών επενδύσεων βασίζεται σε εθνικούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς πόρους ενώ συχνά συμπληρώνεται από ίδια έσοδα και δανεισμό. Τα διαθέσιμα ευρωπαϊκά προγράμματα προσφέρουν σημαντικές δυνατότητες αρκεί οι ΟΤΑ να διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία για να τα αξιοποιήσουν. Ο δανεισμός, αν και περιορισμένος και υπό αυστηρούς όρους, αποτελεί ένα ακόμα εργαλείο, ιδίως για έργα ενεργειακής αναβάθμισης ή πολεοδομικού σχεδιασμού. Η σωστή διαχείριση των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων είναι καθοριστική για τη βιωσιμότητα των έργων και την αποδοτική χρήση των δημοσίων πόρων.

3 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση προϋπολογισμού των ΟΤΑ α' και β' βαθμού

3.1 Οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ α' και β' βαθμού

Οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ αποτελούν σημαντικά διοικητικά εργαλεία με τα οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και τα έξοδα που προβλέπονται για κάθε οικονομικό έτος. Μέσω του προϋπολογισμού καθορίζεται το πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθεί η οικονομική διαχείριση κατά τη διάρκεια του έτους. Το εργαλείο αυτό δεν περιορίζεται απλώς στην καταγραφή των οικονομικών στοιχείων αλλά θέτει και τις κατευθυντήριες γραμμές για τις προτεραιότητες, τις δράσεις και τα έργα που θα υλοποιηθούν. Κατά συνέπεια, ο προϋπολογισμός είναι κρίσιμος για την εύρυθμη λειτουργία του ΟΤΑ καθώς διασφαλίζει ότι οι διαθέσιμοι πόροι θα κατανέμονται ορθολογικά και σύμφωνα με τις ανάγκες και τους στόχους της τοπικής κοινωνίας.

Η διαδικασία σύνταξης και έγκρισης του προϋπολογισμού υπόκειται σε αυστηρούς κανόνες και απαιτεί διαφάνεια προκειμένου να διασφαλιστεί η βιώσιμη οικονομική διαχείριση και η εκπλήρωση των υποχρεώσεων ενός ΟΤΑ. Επομένως, ο προϋπολογισμός όχι μόνο οριοθετεί το πλαίσιο λειτουργίας ενός ΟΤΑ αλλά ταυτόχρονα αποτελεί εργαλείο προγραμματισμού και λογοδοσίας.

Οι προϋπολογισμοί διέπονται από α) την αρχή της ετήσιας διάρκειας (01/01/XXXX έως 31/12/XXXX), β) τις αρχές της ενότητας και της καθολικότητας, ήτοι όλα τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται και εμφανίζονται σε ένα ενιαίο προϋπολογισμό, γ) τις αρχές της ειδίκευσης του προϋπολογισμού (τα έσοδα και τα έξοδα προσδιορίζονται με αναλυτική κωδική κατάταξη) και της ειδικότητας των πιστώσεων (μοναδική χρήση εκάστοτε πίστωσης), δ) τις αρχές ειλικρίνειας και ακριβείας του προϋπολογισμού και ε) τις αρχές της δημοσιότητας και της ισοσκέλισης.

Οι δύο Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ) που εκδίδονται κάθε χρόνο και αφορούν στην παροχή οδηγιών για την κατάρτιση και υποβολή των προϋπολογισμών των Δήμων και των Περιφερειών για το επόμενο οικονομικό έτος είναι σημαντικές καθώς επικαιροποιούν και καθορίζουν το πλαίσιο, τις διαδικασίες και τους περιορισμούς που πρέπει να ακολουθούν οι ΟΤΑ κατά τη σύνταξη των προϋπολογισμών τους.

Οι εν λόγω ΚΥΑ:

- ι. Θέτουν τις βασικές κατευθύνσεις και τις παραμέτρους για τον τρόπο με τον οποίο οι ΟΤΑ θα καταρτίσουν τους προϋπολογισμούς τους. Αυτό μπορεί να

αφορά στη διαχείριση των εσόδων, την κατανομή των εξόδων, τις προτεραιότητες για έργα ή προγράμματα, και άλλες κρίσιμες παραμέτρους της οικονομικής διαχείρισης στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.

- ii. Ορίζουν το πλαίσιο και τα όρια για συγκεκριμένες δαπάνες ή κατηγορίες δαπανών ώστε να διασφαλιστεί ότι οι προϋπολογισμοί έχουν καταρτιστεί σύμφωνα με τους γενικούς δημοσιονομικούς στόχους και την εθνική οικονομική πολιτική.
- iii. Συντονίζουν τις διαδικασίες υποβολής και έγκρισης των προϋπολογισμών με τον χρονοπρογραμματισμό των κεντρικών οργάνων του κράτους εξασφαλίζοντας την τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων και των προδιαγραφών που έχουν τεθεί από την κεντρική κυβέρνηση.
- iv. Παρέχουν ειδικές οδηγίες για τυχόν νέες νομοθετικές ή δημοσιονομικές μεταβολές που επηρεάζουν τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού όπως νέες, τροποποιημένες ή καταργημένες φορολογικές διατάξεις, τροποποιήσεις στη μεταβίβαση πόρων από το κεντρικό κράτος προς τους ΟΤΑ ή επαναπροσδιορισμό προτεραιοτήτων λόγω ειδικών ή έκτακτων συνθηκών.

Οι εν λόγω ΚΥΑ στόχο έχουν να διασφαλίσουν την ομοιογένεια και τη συνοχή στον τρόπο κατάρτισης των προϋπολογισμών σε όλους τους Δήμους και Περιφέρειες της χώρας ενώ παράλληλα διασφαλίζουν ότι οι οικονομικές αποφάσεις των ΟΤΑ είναι σύμφωνες με τους κανόνες του δημόσιου λογιστικού πλαισίου αλλά και με την ευρύτερη εθνική δημοσιονομική πολιτική.

Για το οικονομικό έτος 2025 εκδόθηκαν οι παρακάτω δύο Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις που αφορούν στην παροχή οδηγιών για την κατάρτιση των προϋπολογισμών των Δήμων και των Περιφερειών:

- **Δήμοι:** ΚΥΑ υπ' αριθμ. 56415/26.07.2024 (ΦΕΚ Β' 4457/31.07.2024)
- **Περιφέρειες:** ΚΥΑ υπ' αριθμ. 56418/26.07.2024 (ΦΕΚ Β' 4508/01.08.2024)

Ο προϋπολογισμός ενός Δήμου ή μίας Περιφέρειας αποτελεί έναν προγραμματισμό των οικονομικών δεδομένων του ΟΤΑ για το επόμενο οικονομικό έτος με τον οποίο προσδιορίζονται τα αναμενόμενα έσοδα και οι προγραμματισμένες δαπάνες. Αυτή η διαδικασία αποτελεί ουσιαστικά ένα οδικό χάρτη οικονομικής διαχείρισης που στοχεύει στην επίτευξη των προγραμματικών στόχων της εκάστοτε τοπικής αυτοδιοίκησης συμπεριλαμβανομένης της παροχής, εντός του ίδιου χρονικού διαστήματος, των προγραμματισμένων και προϋπολογισμένων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

3.1.1 Έσοδα

Ως προς το σκέλος των εσόδων ενός Δήμου ή μίας Περιφέρειας, στον προϋπολογισμό του εν λόγω ΟΤΑ αποτυπώνονται τα ποσά τα οποία, κατά τη διάρκεια της χρήσης που αφορούν οι οικονομικές καταστάσεις, ο ΟΤΑ:

- υποχρεούνται να απαιτήσει και να συλλέξει από φυσικά και νομικά πρόσωπα (π.χ. φόροι, τέλη κτλ),
- θα λάβει από το κράτος με τη μορφή θεσμοθετημένων μεταβιβάσεων και επιχορηγήσεων (π.χ. Κ.Α.Π.), και
- δικαιούται να απαιτήσει στο πλαίσιο συμβάσεων δανείων, υπηρεσιών κτλ ή εκτέλεσης αποφάσεων χρηματοδότησης.

Οι εγγραφές που αφορούν στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού αποτελούν βασικό πυλώνα για τον αποτελεσματικό προγραμματισμό και τη λειτουργία ενός ΟΤΑ. Ως δημοσιονομικοί και ποσοτικοί στόχοι, οι εγγραφές καθορίζουν τα αναμενόμενα έσοδα και διαμορφώνουν το πλαίσιο για την υλοποίηση των δράσεων του ΟΤΑ. Επιπλέον, η διαδικασία εγγραφής των εσόδων αποτελεί συγκεκριμένη διοικητική υποχρέωση για όλα τα όργανα και τις υπηρεσίες του ΟΤΑ ενώ παράλληλα οριοθετεί τη λειτουργία του καθορίζοντας τους πόρους που θα διαθέσει για την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Σε ό,τι αφορά στο σκέλος των εσόδων, ο προϋπολογισμός αποτυπώνει τα αναμενόμενα ποσά που ο ΟΤΑ θα εισπράξει κατά τη διάρκεια της οικονομικής χρήσης στην οποία αναφέρονται οι οικονομικές καταστάσεις. Πιο συγκεκριμένα, τα έσοδα περιλαμβάνουν α) τα ποσά που ο ΟΤΑ υποχρεούται να απαιτήσει και να εισπράξει από φυσικά και νομικά πρόσωπα όπως φόρους, τέλη και άλλα δικαιώματα. Αυτά αποτελούν τις κυριότερες πηγές ιδίων εσόδων του ΟΤΑ που προκύπτουν από τις αρμοδιότητες που του έχουν εκχωρηθεί, β) τις πιστώσεις που θα μεταβιβάσει το κράτος προς τον ΟΤΑ μέσω θεσμοθετημένων μεταβιβάσεων και επιχορηγήσεων όπως οι ΚΑΠ που αποτελούν τακτική κρατική ενίσχυση για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών και την υλοποίηση έργων και γ) τα ποσά που ο ΟΤΑ δικαιούται να εισπράξει στο πλαίσιο δανειακών συμβάσεων, συμβολαίων παροχής υπηρεσιών ή από την υλοποίηση αποφάσεων χρηματοδότησης έργων και προγραμμάτων.

Η διαδικασία εγγραφής των εσόδων στον προϋπολογισμό είναι εξαιρετικά σημαντική για το συνολικό προγραμματισμό ενός ΟΤΑ καθώς προσδιορίζει και καθορίζει τους διαθέσιμους πόρους που θα διοχετευθούν στις διαδικασίες υλοποίησης του προγραμματικού του έργου. Ως βασικό εργαλείο δημοσιονομικού σχεδιασμού οι

εγγραφές εσόδων αποτυπώνουν τα προβλεπόμενα έσοδα και εκκινούν την ενεργοποίηση των υπηρεσιών του ΟΤΑ για την υλοποίηση της χρηματοδότησης των δράσεων που ο ΟΤΑ έχει σχεδιάσει να υλοποιήσει. Η καταγραφή των εσόδων δεν αποτελεί απλώς μια διαδικαστική καταγραφή των πόρων αλλά είναι ταυτόχρονα και σημαντικό κομμάτι των διοικητικών αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών ενός ΟΤΑ.

3.1.2 Έξοδα

Όσον αφορά στο σκέλος των εξόδων του προϋπολογισμού ενός ΟΤΑ οι σχετικές εγγραφές αφορούν στον αναλυτικό και λεπτομερή προγραμματισμό των δράσεων της εν λόγω τοπικής αυτοδιοίκησης αποτυπωμένες και συνδεδεμένες με τις αντίστοιχες κατηγορίες δαπανών και λειτουργιών που αφορούν. Συγκεκριμένα, βάσει των συγκεκριμένων εγγραφών εξόδων α) καθορίζεται το ανώτατο όριο των δαπανών που μπορεί να πραγματοποιήσει ο ΟΤΑ ανά αναλυτικό λογαριασμό εξόδων οριοθετώντας έτσι τις αναλήψεις υποχρεώσεων, β) συγκεκριμενοποιείται ο στρατηγικός προγραμματισμός του ΟΤΑ καθώς οι εγγεγραμμένες δαπάνες ταυτίζονται με τα διαθέσιμα και εγκεκριμένα μέσα για την επίτευξη των δημοσιονομικών και ποσοτικών στόχων που έχουν τεθεί για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Συχνά εκτείνονται χρονικά σε περισσότερες της μίας οικονομικές χρήσεις και προσδιορίζονται για τον ΟΤΑ οι οικονομικές δεσμεύσεις που έχει αναλάβει και οφείλει να τηρήσει για να υλοποιήσει τον προγραμματικό του σχεδιασμό, γ) παρέχεται στον ΟΤΑ ένα σημαντικό διοικητικό εργαλείο καθώς προσδιορίζονται οι παράμετροι που αφορούν στις υποχρεώσεις των υπηρεσιών του ΟΤΑ καθώς συνδέονται με προτεραιότητες που έχει θέσει η αυτοδιοικητική ιεραρχία και τον αντίστοιχο χρονοπρογραμματισμό υλοποίησης και δ) οριοθετείται η λειτουργία του ΟΤΑ μέσα από τον καθορισμό των ορίων δαπανών και προσδιορίζονται οι απαραίτητες δικλίδες ασφαλούς και ορθολογικής διαχείρισης των πόρων ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Τονίζεται ότι οι διαδικασίες εγγραφής ποσών στο σκέλος των εξόδων του προϋπολογισμού δεν έχει ως αποκλειστικό στόχο την καταγραφή των προς δαπάνη ποσών αλλά αποτελούν και σημαντικό εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού, διαχείρισης και δυναμικής παρακολούθησης της οικονομικής κατάστασης του ΟΤΑ. Μέσω των εν λόγω εγγραφών ο ΟΤΑ μπορεί να οργανώσει, υλοποιήσει και αξιολογήσει, σχεδόν σε πραγματικό χρόνο, τη διαχειριστική του αποτελεσματικότητα διασφαλίζοντας ότι οι πόροι του χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τον προγραμματισμό, τις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας αλλά και με τον καλύτερο δυνατό τρόπο για την κάλυψη των αναγκών της τοπικής κοινωνίας.

3.1.3 Προϋπολογισμοί ΟΤΑ α' και β' βαθμού – Ομοιότητες και διαφορές

Οι προϋπολογισμοί των Δήμων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) και των Περιφερειών μοιράζονται ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά που αφορούν τόσο τη δομή όσο και τη λειτουργία τους:

- *Ταμειακή βάση:* Οι προϋπολογισμοί καταρτίζονται σε ταμειακή βάση κάτι που σημαίνει ότι περιλαμβάνουν όλα τα έσοδα που προορίζονται να βεβαιωθούν και να εισπραχθούν εντός του οικονομικού έτους ανεξάρτητα από την οικονομική χρήση που αφορούν. Πέραν των ανωτέρω καταγράφονται και τα υπόλοιπα από έσοδα που έχουν βεβαιωθεί κατά τα προηγούμενα οικονομικά έτη αλλά παραμένουν ανείσπρακτα. Στην πλευρά των εξόδων περιλαμβάνονται όλες οι υποχρεώσεις που πρέπει να πληρωθούν μέσα στο έτος είτε αφορούν δαπάνες που θα πραγματοποιηθούν εντός του έτους είτε οφειλές από προηγούμενα χρόνια που δεν έχουν ακόμη εξοφληθεί.
- *Ταμειακό υπόλοιπο:* Ένα άλλο κοινό στοιχείο είναι η εγγραφή του ταμειακού υπολοίπου από την προηγούμενη οικονομική χρήση στα έσοδα του νέου προϋπολογισμού πρακτική που δεν εφαρμόζεται σε άλλους φορείς της γενικής κυβέρνησης. Οι υπόλοιποι φορείς καταρτίζουν τον προϋπολογισμό τους μόνο βάσει των εκτιμώμενων εσόδων του τρέχοντος έτους, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη το ταμειακό υπόλοιπο της προηγούμενης χρήσης. Επιπλέον, στους προϋπολογισμούς των δήμων και των περιφερειών περιλαμβάνεται μια πίστωση «αποθεματικού», η οποία προορίζεται να καλύψει έκτακτες δαπάνες που ενδέχεται να προκύψουν κατά τη διάρκεια του έτους, κατόπιν αναμόρφωσης του προϋπολογισμού. Η προληπτική πρόβλεψη για τυχόν μη προγραμματισμένες δαπάνες μέσω της εγγραφής αποθεματικού αποτελεί διαδικασία που ενισχύει τη δημοσιονομική ευελιξία και τη δυνατότητα αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών.
- *Ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί:* Οι προϋπολογισμοί πρέπει να είναι τουλάχιστον ισοσκελισμένοι σε ταμειακή βάση λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα ταμειακά υπόλοιπα προηγούμενων ετών που μεταφέρονται στην τρέχουσα χρήση όσο και τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές που πραγματοποιούνται κατά το τρέχον οικονομικό έτος. Αυτό σημαίνει ότι η καθαρή θέση εσόδων και εξόδων θα πρέπει να είναι σε αριθμητική ισορροπία ώστε να αποφευχθεί η δημιουργία ελλείμματος. Για τους υπόλοιπους φορείς της γενικής κυβέρνησης, και σε αυτή την περίπτωση δεν απαιτείται ο προϋπολογισμός να είναι ισοσκελισμένος παρά μόνο δημοσιονομικά σύμφωνος και συνεπής με τον

κρατικό προϋπολογισμό και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ).

- *Δυνατότητα αναμόρφωσης:* Τόσο στους προϋπολογισμούς των Δήμων όσο και των Περιφερειών προβλέπεται η δυνατότητα τροποποίησης του προϋπολογισμού μία ή περισσότερες φορές κατά τη διάρκεια του έτους προκειμένου να ενσωματώσει έκτακτες ή/και μη προϋπολογισμένες τρέχουσες ανάγκες και ταυτόχρονα να παραμένει σύμφωνος με το δημόσιο λογιστικό σύστημα και την δημοσιονομική διαχείριση και προγραμματισμό. Για αυτό και οι όποιες αναμορφώσεις προκύψουν πραγματοποιούνται και εγκρίνονται από τη αυτοδιοικητική ιεραρχία μόνο υπό τις προϋποθέσεις ότι είναι σύννομες και δεν οδηγούν σε έλλειμμα στην ταμειακή βάση.

Πέραν των ανωτέρω, οι προϋπολογισμοί των Δήμων, των ΝΠΔΔ τους και των Περιφερειών παρουσιάζουν και άλλες ομοιότητες οι οποίες σχετίζονται κυρίως με τον χαρακτήρα τους ως φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και την οικονομική δραστηριότητα τους εντός του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος. Συγκεκριμένα, οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ αποτελούν νομική υποχρέωση για όλους τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις ενώ πρέπει να είναι διαφανείς και να δημοσιοποιούνται ώστε οι πολίτες να έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με τη διαχείριση των δημοσίων πόρων. Όσον αφορά στον έλεγχο των προϋπολογισμών των ΟΤΑ υφίστανται μηχανισμοί ελέγχου για τη διασφάλιση της νομιμότητας και της ορθότητας των προϋπολογισμών και της εκτέλεσής τους. Επιπροσθέτως, οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ ως κύριο στόχο έχουν την κάλυψη αναγκών των πολιτών όπως η παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, υγείας, παιδείας, πολιτισμού, υποδομών κ.λπ. ενώ ταυτόχρονα υποστηρίζουν πρακτικά την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας μέσω της χρηματοδότησης επενδυτικών έργων, τη στήριξη επιχειρήσεων και την προώθηση της τουριστικής δραστηριότητας. Τέλος, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού υποχρεούνται να καταρτίζουν τις οικονομικές τους καταστάσεις βάσει κοινού λογιστικού συστήματος το οποίο διαμορφώνεται και επικαιροποιείται από την κεντρική διοίκηση και στόχο έχει την ομοιομορφία και τη συγκρισιμότητα των οικονομικών στοιχείων. Η σύνταξη και δημοσιοποίηση απολογισμού αποτελεί κοινή υποχρέωση για τους ΟΤΑ έτσι ώστε να παρουσιαστούν τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού προηγούμενης οικονομικής χρήσης.

3.2 Κατάρτιση προϋπολογισμού των ΟΤΑ

Η κατάρτιση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ αποτελεί μία σημαντική ετήσια διαδικασία η οποία προσδιορίζει το οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών για το επόμενο έτος. Η διαδικασία αυτή η οποία περιλαμβάνει κυρίως τα στάδια της κατάρτισης, της ψήφισης και της δημοσίευσης, έχει ως στόχο να εξασφαλίσει τη διαφανή και αποτελεσματική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων ώστε να ανταποκριθεί η αυτοδιοίκηση στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών.

3.2.1 Κατάρτιση, Ψήφιση και Δημοσίευση Π/Υ Δήμων⁶

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού βασίζεται σε ένα συνδυασμό εθνικών οδηγιών και τοπικών αναγκών. Κάθε Ιούλιο, το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών εκδίδουν κοινή υπουργική απόφαση που ορίζει το γενικό πλαίσιο και τις προϋποθέσεις κατάρτισης των προϋπολογισμών των Δήμων. Παράλληλα, οι οικονομικές υπηρεσίες κάθε δήμου συντάσσουν μια αιτιολογημένη εισήγηση, η οποία λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες και τις προτεραιότητες του εκάστοτε ΟΤΑ.

Η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού είναι χρονοβόρα και ιδιαίτερα απαιτητική καθώς απαραίτητη προϋπόθεση για την τυπική και σύννομη κατάρτιση του αποτελούν οι συντονισμένες ενέργειες από πλευράς των αυτοδιοικητικών υπηρεσιών και των αρμόδιων υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης. Η παραπάνω διαδικασία, αν όλα υλοποιηθούν σύμφωνα με τον προβλεπόμενο χρονοπρογραμματισμό, διαρκεί μερικούς μήνες και ολοκληρώνεται σε 150 ημέρες περίπου.

Η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών είναι ο αρμόδιος θεσμικός φορέας για την παροχή των γενικών οδηγιών και την εποπτεία της διαδικασίας κατάρτισης των προϋπολογισμών ενώ σε τοπικό επίπεδο η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών κάθε δήμου είναι υπεύθυνη για την κατάρτιση και την υποβολή του προϋπολογισμού προς έγκριση από το δημοτικό συμβούλιο.

3.2.1.1 Βήματα κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης Π/Υ Δήμων

Λαμβάνοντας υπόψη ότι από την 1η Ιανουαρίου του 2024, η οικονομική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής και η εκτελεστική επιτροπή των δήμων καταργήθηκαν και

⁶ Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών – Μίτος, 2024

τις αρμοδιότητές τους ασκεί η δημοτική επιτροπή (ενότητα 1.3.1.3), από την οικονομική χρήση 2024 τα βήματα κατάρτισης των Π/Υ των Δήμων έχουν τροποποιηθεί αναλόγως. Μία προσπάθεια παρουσίασης των επικαιροποιημένων σταδίων κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης των Π/Υ των Δήμων παρουσιάζεται κάτωθι:

1. Καθορισμός ύψους Π/Υ εξόδων Κοινοτήτων:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Δημοτικό Συμβούλιο (ΔΣ)	Έως το <u>τέλος Ιουνίου</u> κάθε έτους, το ΔΣ λαμβάνει απόφαση καθορισμού του ανώτατου ύψους του Π/Υ εξόδων κάθε κοινότητας για το επόμενο οικονομικό έτος.

2. Κατάρτιση και υποβολή σχεδίου Π/Υ εξόδων Κοινοτήτων:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Πρόεδρος ή το Συμβούλιο της Κοινότητας	i. Έως τις <u>20 Ιουλίου</u>, ο Πρόεδρος ή το Συμβούλιο της Κοινότητας καταρτίζει σχέδιο Π/Υ εξόδων, βάσει του ανώτατου ποσού του πρώτου βήματος και το αποστέλλει, μαζί με αιτιολογική έκθεση, στη Δημοτική Επιτροπή. ii. Σε περίπτωση μη κατάρτισης/εκπρόθεσμης υποβολής από την Κοινότητα, το σχέδιο Π/Υ εξόδων καταρτίζεται από την οικεία Δημοτική Επιτροπή του Δήμου.

3. Κατάρτιση του σχεδίου Π/Υ του Δήμου:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Δημοτική Επιτροπή	i. Έως τις <u>20 Ιουλίου</u>, η Δημοτική Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη α) την εισήγηση της οικονομικής υπηρεσίας του δήμου για το ύψος εσόδων που εκτιμάται ότι θα εισπραχθούν εντός του επόμενου οικονομικού έτους, β) τυχόν προτάσεις των λοιπών υπηρεσιών του δήμου καθώς επίσης και γ) τη γνώμη της Επιτροπής Διαβούλευσης του άρθρου 76, ν. 3852/2010, συντάσσει το προσχέδιο του Π/Υ του δήμου. ii. Έως τις <u>20 Σεπτεμβρίου</u>, η Δημοτική Επιτροπή, αφού λάβει υπόψη το προσχέδιο Π/Υ του δήμου και εξετάσει το σχέδιο Π/Υ εξόδων κάθε Κοινότητας, καταρτίζει το σχέδιο Π/Υ του δήμου.

	iii. Κατά το στάδιο σύνταξης του σχεδίου Π/Υ από τη Δημοτική Επιτροπή δύναται να κατατεθούν εναλλακτικές προτάσεις επί του σχεδίου Π/Υ.
--	---

4. Ενσωμάτωση σχεδίου Π/Υ στη βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Δημοτική Επιτροπή	i. Έως τις <u>20 Σεπτεμβρίου</u>, η Δημοτική Επιτροπή μεριμνά για την ενσωμάτωση του σχεδίου Π/Υ στη βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ ώστε το Παρατηρητήριο να παράσχει γνώμη. ii. Η συλλογή, η επεξεργασία και ο διαμοιρασμός των οικονομικών στοιχείων των ΟΤΑ πραγματοποιείται μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας του ΥΠΕΣ.

5. Άντληση γνώμης του Παρατηρητηρίου επί του σχεδίου Π/Υ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδιος Υπάλληλος του Δήμου	i. Ο δήμος αντλεί τη γνώμη του Παρατηρητηρίου επί του σχεδίου Π/Υ του από τον ειδικό διαδικτυακό τόπο που τηρείται στο ΥΠΕΣ. ii. Επί του σχεδίου Π/Υ εκδίδεται γνώμη από το Παρατηρητήριο, με γενικότερο σκοπό τη διαπίστωση ότι ο Π/Υ είναι ρεαλιστικός και τουλάχιστον ισοσκελισμένος. Σε τυχόν διαφορετική διαπίστωση παρέχονται σχετικές οδηγίες από το ΥΠΕΣ για την ανάλογη διαμόρφωση του σχεδίου Π/Υ. iii. Οι γνώμες του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας αναρτώνται στον ειδικό διαδικτυακό τόπο του ΥΠΕΣ.

6. Υποβολή σχεδίου Π/Υ στο Δημοτικό Συμβούλιο:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Δημοτική Επιτροπή	Έως το <u>τέλος Οκτωβρίου</u> , η Δημοτική Επιτροπή υποβάλλει το σχέδιο Π/Υ συνοδευόμενο υποχρεωτικά από τη γνώμη του Παρατηρητηρίου, τις τυχόν οδηγίες του ΥΠΕΣ καθώς και από αιτιολογική έκθεση, στο ΔΣ προς συζήτηση και ψήφιση.

7. Συζήτηση & Ψήφιση του σχεδίου Π/Υ από το ΔΣ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Δημοτικό Συμβούλιο	i. Έως τις <u>15 Νοεμβρίου</u>, το ΔΣ ψηφίζει τον Π/Υ σε ειδική για αυτόν τον σκοπό συνεδρίαση. ii. Κατά την πρώτη συζήτηση και ψήφιση του Π/Υ δύναται να κατατεθούν εναλλακτικές προτάσεις. iii. Αν το σχέδιο Π/Υ δεν καταρτιστεί/υποβληθεί όπως προβλέπεται ή αν δεν συγκληθεί εμπρόθεσμα το ΔΣ, τότε αυτό συνέρχεται αυτοδίκαια την αμέσως επόμενη Κυριακή και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή του ... κ.ο.κ.

8. Υποβολή της απόφασης έγκρισης Π/Υ στην οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Δημοτικό Συμβούλιο	i. Το ΔΣ υποβάλλει στην οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή, την απόφαση έγκρισης του Π/Υ και σε έντυπη μορφή την αιτιολογική έκθεση της Δημοτικής Επιτροπής και τις αποφάσεις του ΔΣ που αφορούν στην επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, προκειμένου η Αποκεντρωμένη Διοίκηση να προβεί <u>έως τις 31 Δεκεμβρίου</u> σε έλεγχο νομιμότητας και σε επικύρωση του Π/Υ. ii. Σε περίπτωση που η Αποκεντρωμένη Διοίκηση διαπιστώσει ότι ο Π/Υ έχει καταρτιστεί κατά παράβαση της ΚΥΑ των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Εσωτερικών ή της κείμενης νομοθεσίας, αναπέμπει τον Π/Υ στο ΔΣ προς τροποποίηση αυτού.

9. Ενσωμάτωση Π/Υ του Δήμου στη βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδιος Υπάλληλος του Δήμου	i. Εφόσον ο Π/Υ επικυρωθεί από την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ο δήμος μεριμνά για την ενσωμάτωση αυτού στη βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ. ii. Η συλλογή, επεξεργασία και διαμοιρασμός των οικονομικών στοιχείων γίνεται μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας.

10. Ανάρτηση και δημοσίευση του Π/Υ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδιος Υπάλληλος του Δήμου	i. Η συνοπτική κατάσταση του ψηφισθέντος Π/Υ αναρτάται στην ιστοσελίδα του δήμου και δημοσιεύεται σε μία (1) τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα. ii. Η παράλειψη δημοσίευσης δεν επηρεάζει το κύρος της απόφασης του ΔΣ με την οποία ψηφίστηκε ο Π/Υ. iii. Ο Π/Υ αναρτάται και στο Πρόγραμμα «Διάγνωση».

3.2.2 Κατάρτιση, Ψήφιση και Δημοσίευση Π/Υ Περιφερειών

Τα κύρια σημεία που αφορούν στην κατάρτιση, ψήφιση και δημοσίευση των προϋπολογισμών των περιφερειών είναι αντίστοιχα με αυτά των Δήμων. Συνοπτικά:

- Η διαδικασία κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης του Π/Υ των Δήμων αφορά στο επόμενο έτος/χρήση.
- Η κατάρτιση του Π/Υ βασίζεται σε α) οδηγίες οι οποίες παρέχονται μέσω ΚΥΑ που εκδίδεται κάθε Ιούλιο, και β) αιτιολογημένη εισήγηση της οικονομικής υπηρεσίας της οικείας Περιφέρειας.
- Χρόνος ολοκλήρωσης της διαδικασίας: ~150 ημέρες.
- Αρμόδιος θεσμικός φορέας: Δ/νση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Υπουργείο Εσωτερικών.
- Αρμόδιος φορέας Περιφέρειας: Δ/νση Οικονομικών Υπηρεσιών.

3.2.2.1 Βήματα κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης Π/Υ Περιφερειών

Λαμβάνοντας υπόψη ότι από την 1η Ιανουαρίου του 2024, η οικονομική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής και η εκτελεστική επιτροπή των Περιφερειών καταργήθηκαν και τις αρμοδιότητές τους ασκεί η περιφερειακή επιτροπή (ενότητα 1.3.2.3), από την οικονομική χρήση 2024 τα βήματα κατάρτισης των Π/Υ των Περιφερειών έχουν τροποποιηθεί αναλόγως. Μία προσπάθεια παρουσίασης των επικαιροποιημένων σταδίων κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης των Π/Υ των Περιφερειών παρουσιάζεται κάτωθι:

1. Σύνταξη προσχεδίου Π/Υ της Περιφέρειας:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Περιφερειακή Επιτροπή	Έως τις <u>20 Ιουλίου</u> , η Περιφερειακή Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη α) την εισήγηση της αρμόδιας οικονομικής υπηρεσίας της περιφέρειας για το ύψος εσόδων που εκτιμάται ότι θα εισπραχθούν εντός του επόμενου οικονομικού έτους, β) τυχόν προτάσεις των λοιπών υπηρεσιών της περιφέρειας καθώς επίσης και γ) τη γνώμη της Επιτροπής Διαβούλευσης, συντάσσει το προσχέδιο του Π/Υ της περιφέρειας.

2. Κατάρτιση του σχεδίου Π/Υ της Περιφέρειας:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Περιφερειακή Επιτροπή	i. Έως τις <u>20 Σεπτεμβρίου</u>, η Περιφερειακή Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη το προσχέδιο του Π/Υ, συντάσσει το σχέδιο Π/Υ της οικείας περιφέρειας. ii. Κατά τη σύνταξη του σχεδίου Π/Υ δύναται να κατατεθούν εναλλακτικές προτάσεις επί του σχεδίου Π/Υ.

3. Ενσωμάτωση του σχεδίου Π/Υ στη βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Περιφερειακή Επιτροπή	i. Έως τις <u>20 Σεπτεμβρίου</u>, η Περιφερειακή Επιτροπή μεριμνά για την ενσωμάτωση του σχεδίου Π/Υ στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ, προκειμένου το Παρατηρητήριο να παράσχει γνώμη επ' αυτού. ii. Η συλλογή, επεξεργασία και διαμοιρασμός των οικονομικών στοιχείων γίνεται μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας.

4. Άντληση της γνώμης του Παρατηρητηρίου επί του σχεδίου Π/Υ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδιος Υπάλληλος της Περιφέρειας	i. Η περιφέρεια αντλεί τη γνώμη που έχει εκδώσει το Παρατηρητήριο επί του σχεδίου Π/Υ της από τον ειδικό διαδικτυακό τόπο που τηρείται στο ΥΠΕΣ. ii. Επί του σχεδίου Π/Υ εκδίδεται γνώμη από το Παρατηρητήριο, με γενικότερο σκοπό τη διαπίστωση ότι ο

	Π/Υ είναι ρεαλιστικός και τουλάχιστον ισοσκελισμένος. Σε τυχόν διαφορετική διαπίστωση, παρέχονται σχετικές οδηγίες από το Υπουργείο Εσωτερικών για την ανάλογη διαμόρφωση του σχεδίου Π/Υ. iii. Οι γνώμες του Παρατηρητηρίου αναρτώνται στον ειδικό διαδικτυακό τόπο
--	--

5. Υποβολή σχεδίου Π/Υ στο Περιφερειακό Συμβούλιο:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Περιφερειακή Επιτροπή	Έως το <u>τέλος Οκτωβρίου</u> η Περιφερειακή Επιτροπή υποβάλλει στο ΠΣ προς συζήτηση και ψήφιση το σχέδιο Π/Υ μαζί με τη γνώμη του Παρατηρητηρίου, τις οδηγίες του ΥΠΕΣ, την έκθεση της αρμόδιας Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου και την αιτιολογική έκθεση όπου παρουσιάζονται οι όποιες προσαρμογές στο σχέδιο του Π/Υ.

6. Συζήτηση & Ψήφιση του σχεδίου Π/Υ από το ΠΣ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Περιφερειακό Συμβούλιο	i. Έως τις <u>15 Νοεμβρίου</u>, το ΠΣ ψηφίζει τον Π/Υ. ii. Κατά την πρώτη συζήτηση και ψήφιση του Π/Υ, δύναται να κατατεθούν εναλλακτικές προτάσεις. iii. Αν το σχέδιο του Π/Υ δεν καταρτιστεί/υποβληθεί όπως προβλέπεται ή δεν συγκληθεί εμπρόθεσμα το ΠΣ, τότε συνέρχεται αυτοδίκαια την επόμενη Κυριακή και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή του Π/Υ. Αν το ΠΣ και πάλι δεν συντάξει & ψηφίσει τον Π/Υ η διαδικασία επαναλαμβάνεται.

7. Υποβολή της απόφασης έγκρισης Π/Υ στην οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Περιφερειακό Συμβούλιο	i. Το ΠΣ υποβάλλει στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή, την απόφαση έγκρισης του Π/Υ και σε έντυπη μορφή την αιτιολογική έκθεση της ΟΕ και τις αποφάσεις του ΠΣ που αφορούν στην επιβολή

	φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών ώστε η Αποκεντρωμένη Διοίκηση να προβεί σε έλεγχο νομιμότητας και επικύρωση του Π/Υ, έως τις <u>31 Δεκεμβρίου</u>. ii. Σε περίπτωση που η Αποκεντρωμένη Διοίκηση διαπιστώσει ότι ο Π/Υ έχει καταρτιστεί κατά παράβαση της ΚΥΑ ή της κείμενης νομοθεσίας, αναπέμπει τον Π/Υ στο ΠΣ προς τροποποίηση αυτού.
--	--

8. Ενσωμάτωση Π/Υ Περιφέρειας στη βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Περιφερειακή Επιτροπή	i. Εφόσον ο Π/Υ επικυρωθεί από την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η περιφέρεια μεριμνά για την ενσωμάτωση αυτού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ. ii. Η συλλογή, επεξεργασία και διαμοιρασμός των οικονομικών στοιχείων γίνεται μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας

9. Ανάρτηση και δημοσίευση του Π/Υ:

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδιος Υπάλληλος της Περιφέρειας	i. Η συνοπτική κατάσταση του Π/Υ, όπως τελικώς ψηφίστηκε από το ΠΣ, αναρτάται στην ιστοσελίδα της οικείας περιφέρειας και δημοσιεύεται σε μία (1) τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα. ii. Η παράλειψη δημοσίευσης δεν επηρεάζει το κύρος της απόφασης του ΠΣ, με την οποία ψηφίστηκε ο Π/Υ. iii. Ο Π/Υ αναρτάται και στο Πρόγραμμα «Διαύγεια».

Όσον αφορά στον έλεγχο του προσχεδίου του προϋπολογισμού από την Δημοτική και την Περιφερειακή Επιτροπή αντίστοιχα (3^ο βήμα στους Δήμους και 2^ο βήμα στις Περιφέρειες) υπάρχουν οι παρακάτω διαφορές:

Πίνακας 3.1: Πεδία ελέγχου του προσχεδίου του Π/Υ Δήμων και Περιφερειών

Έλεγχος	Δήμοι	Περιφέρειες
Ταύτιση συνολικού ύψους εγγεγραμμένων δαπανών ανά δημοτική ή τοπική κοινότητα με το αντίστοιχο όριο που έχει θέσει το δημοτικό συμβούλιο με απόφαση που έχει λάβει μέχρι τα τέλη Ιουνίου.	✓	∅
Επιβεβαίωση ότι οι εγγεγραμμένες πιστώσεις στον Π/Υ των κοινοτήτων αφορούν στις αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβαστεί από το ΔΣ στο συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας.	✓	∅
Νομιμότητα των εγγεγραμμένων εσόδων και δαπανών στον Π/Υ	✓	✓
Εγγραφή στον Π/Υ των υποχρεωτικών δαπανών και των εσόδων που επιβάλλονται υποχρεωτικά από νόμο, και	✓	✓
Τήρηση των οδηγιών της ΚΥΑ κατάρτισής του Π/Υ	✓	✓

Αν κατά την εκτέλεση των παραπάνω ελέγχων προκύψουν ευρήματα που επιβάλλουν αναμόρφωση του προσχεδίου του Π/Υ τότε συντάσσονται και ενσωματώνονται οι διορθωτικές εγγραφές και καταρτίζεται εκ νέου το προσχέδιο του Π/Υ.

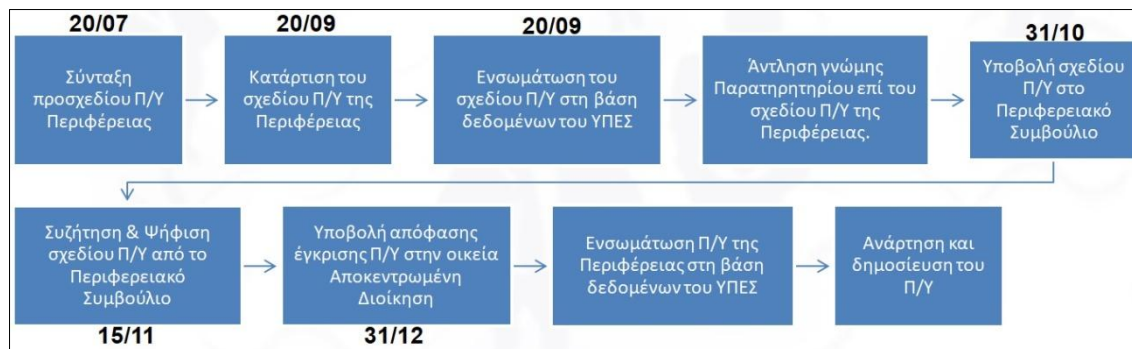
Ο ετήσιος χρονοπρογραμματισμός για την κατάρτιση, ψήφιση και δημοσίευση των Π/Υ των Δήμων και Περιφερειών παρουσιάζεται στα διαγράμματα παρακάτω:

Δήμοι:



Διάγραμμα 3.1: Βήματα & προθεσμίες εντός έτους κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης Π/Υ Δήμων

Περιφέρειες:



Διάγραμμα 3.2: Βήματα & προθεσμίες εντός έτους κατάρτισης, ψήφισης και δημοσίευσης Π/Υ Περιφερειών

Σύμφωνα με τις διατάξεις της ΚΥΑ των Υπουργείων Εσωτερικών και Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών η οποία εκδίδεται κατόπιν εισήγησης της αρμόδιας διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, προβλέπεται η δυνατότητα επιβολής οικονομικών κυρώσεων σε δήμους και περιφέρειες. Συγκεκριμένα, μπορεί να παρακρατηθεί μέρος ή ολόκληρη η μηνιαία επιχορήγηση που λαμβάνουν από τους ΚΑΠ σε περίπτωση που α) διαπιστωθεί καθυστέρηση στην ενσωμάτωση του Π/Υ τους στο ηλεκτρονικό σύστημα του Υπουργείου Εσωτερικών και στην αποστολή για έλεγχο στην αρμόδια αρχή και β) καταρτιστεί και εγκριθεί προϋπολογισμός ο οποίος δεν συμμορφώνεται με τις οδηγίες που εμπεριέχονται στη σχετική ΚΥΑ.

3.2.3 Π/Υ ιδίων εσόδων

Σύμφωνα με την ΚΥΑ παροχής οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2025, τα ποσά που εγγράφονται στον προϋπολογισμό του έτους αναφοράς για τα ίδια έσοδα των κάτωθι αναφερόμενων Ομάδων Ι και ΙΙ υπολογίζονται διακριτά, με βάση τα αποτελέσματα εκτέλεσης των προϋπολογισμών των δύο προηγούμενων οικονομικών ετών και ειδικότερα με βάση τα ποσά που εισπράχθηκαν κατά το έτος 2023 σε συνδυασμό με την απόδοση των εισπράξεων από τον Ιανουάριο 2024 και μέχρι το κλείσιμο του μηνός που προηγείται από το μήνα κατάρτισης του σχεδίου του προϋπολογισμού 2025. Τα στοιχεία αυτά, στο πλαίσιο της διαδικασίας υποβολής οικονομικών στοιχείων των ΟΤΑ, είναι διαθέσιμα στον Κόμβο Διαλειτουργικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Στο παρελθόν, τα ίδια έσοδα αποτέλεσαν βασική πηγή κατάρτισης μη ρεαλιστικών - ελλειμματικών προϋπολογισμών από τους ΟΤΑ (κυρίως τους δήμους και τα νομικά πρόσωπά τους). Αρχής γενομένης από τις οδηγίες κατάρτισης του Π/Υ 2013 και πιο συστηματικά από τις οδηγίες για τον Π/Υ 2014, τέθηκαν αυστηροί και αντικειμενικά

μετρήσιμοι κανόνες αναφορικά με το ανώτατο ετήσιο ύψος των προϋπολογισθέντων ιδίων εσόδων (Τρυποσκούφης, 2021). Στο πλαίσιο αυτών των κανόνων, τα ίδια έσοδα ταξινομούνται σε δύο ομάδες:

1. Οι ομάδες «I» για τους Δήμους και τα ΝΠΔΔ τους και «Α» για τις Περιφέρειες περιλαμβάνουν τους ΚΑ Εσόδων που αντιστοιχούν σε έσοδα που εκτιμάται ότι θα βεβαιωθούν και θα εισπραχθούν κατά το έτος στο οποίο αφορά ο Π/Υ,
2. Οι ομάδες «II» για τους Δήμους και τα ΝΠΔΔ τους και «Β» για τις Περιφέρειες περιλαμβάνουν τους ΚΑ Εσόδων που αντιστοιχούν σε έσοδα βεβαιωθέντα στο προηγούμενο οικονομικό έτος και εισπρακτέα στο έτος στο οποίο αφορά ο Π/Υ

Παρακάτω ακολουθεί η αποτύπωση των ομάδων I και II που αφορούν στα έσοδα των Δήμων.

3.2.3.1 Ομάδα εσόδων I

Πίνακας 3.2: Προϋπολογισμός Ιδίων Εσόδων - Ομάδα Εσόδων I

Κ.Α.	Ομάδα Εσόδων I
01	Πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία
02	Έσοδα από κινητή περιουσία
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
04	Έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών
05	Φόροι και εισφορές
07	Λοιπά τακτικά έσοδα (εξαιρουμένου του ΚΑΕ 0718 «Επιχορηγήσεις νομικών προσώπων από δήμους»)
11	Έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας
15	Προσαυξήσεις – πρόστιμα – παράβολα
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα (εξαιρουμένου του ΚΑΕ 1695 «Έκτακτες επιχορηγήσεις νομικών προσώπων από δήμους»)
21	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά - τακτικά
22	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά – έκτακτα

3.2.3.2 Ομάδα Εσόδων II

Με τις καταχωρήσεις στην Ομάδα II επιδιώκεται η ρεαλιστική απεικόνιση στον υπό κατάρτιση προϋπολογισμό των εσόδων από υπόλοιπα απαιτήσεων προηγούμενων χρήσεων. Στην εν λόγω ομάδα περιλαμβάνονται οι παρακάτω κατηγορίες εσόδων:

Πίνακας 3.3: Προϋπολογισμός Ιδίων Εσόδων - Ομάδα Εσόδων II

Κ.Α.	Ομάδα Εσόδων I
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη

3.2.4 Π/Υ ανταποδοτικών υπηρεσιών Δήμων

Οι Π/Υ ανταποδοτικών υπηρεσιών αφορούν στους Δήμους και πρέπει, υποχρεωτικά, να είναι αυτοτελώς ισοσκελισμένοι. Στην περίπτωση ελλειμματικού Π/Υ ανταποδοτικών υπηρεσιών αυτό συνήθως υποκρύπτει χρηματοδότηση της ανταποδοτικής υπηρεσίας από άλλη πηγή ενώ στην περίπτωση πλεονασματικού Π/Υ συνήθως υποκρύπτεται λανθασμένες προβλέψεις ή «έμμεση» φορολόγηση.

Σημείο εκκίνησης του Π/Υ μίας ανταποδοτικής υπηρεσίας είναι η εκτίμηση της κατάστασης την τελευταία ημέρα του προηγούμενου έτους 31η/12/20XX-1 (εκτίμηση ύπαρξης συσσωρευμένου πλεονάσματος/ελλείμματος). Σε περίπτωση συσσωρευμένου πλεονάσματος οι σχετικές εγγραφές του Π/Υ πρέπει να αφορούν σε χρήση του πλεονάσματος σε σχετική με την παρεχόμενη υπηρεσία δαπάνη ή/και μείωση των τελών της προϋπολογιζόμενης χρήσης έτσι ώστε το δημιουργούμενο έλλειμμα να καλυφθεί από το υφιστάμενο πλεόνασμα.

Σε περίπτωση συσσωρευμένου ελλείμματος οι σχετικές εγγραφές Π/Υ αφορούν σε προσπάθεια μείωσης του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας ή/και αύξηση των τελών της Π/Υ χρήσης.

3.2.5 Π/Υ για απλήρωτες υποχρεώσεις παρελθόντων οικονομικών ετών (ΠΟΕ)

Ένας βασικός κανόνας της δημοσιονομικής διαχείρισης είναι η τακτική εξόφληση των χρεών. Σε αυτές τις προβλέψεις υπάγονται και οι ΟΤΑ οι οποίοι οφείλουν να εξοφλούν κατά προτεραιότητα τις παλιότερες οφειλές τους. Γι' αυτόν τον λόγο, κάθε χρόνο, κατά την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού, πρέπει να περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό ένα ποσό το οποίο δεσμεύεται για να καλύψει

όλα τα απλήρωτα τιμολόγια και υποχρεώσεις από τις προηγούμενες χρονιές. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι έχει δεσμευτεί το απαραίτητο ποσό που θα διασφαλίσει ότι οι προμηθευτές και οι συνεργάτες των ΟΤΑ θα εξοφληθούν εγκαίρως.

Η διαδικασία προσδιορισμού του ποσού που πρέπει να δεσμευτεί σε μία οικονομική χρήση για την κάλυψη υποχρεώσεων ΠΟΕ μπορεί να είναι μία σύνθετη διαδικασία. Στον πίνακα παρακάτω παρουσιάζεται σε απλοποιημένη μορφή ο ενδεικτικός προσδιορισμός των απλήρωτων υποχρεώσεων ενός ΟΤΑ όπως αυτές πρέπει να εγγραφούν στον προϋπολογισμό.

Πίνακας 3.4: Κατάρτιση Π/Υ 2025 για απλήρωτες υποχρεώσεις ΠΟΕ

A/A	Έλεγχος	Ποσό (€)	(+/-)
01	Εκτίμηση ύψους απλήρωτων υποχρεώσεων στις 31/12/2024	100.000	(+)
02	Εκτίμηση ύψους απλήρωτων υποχρεώσεων που παραγράφονται στις 01/01/2025	(8.000)	(-)
03	Εκτίμηση ύψους απλήρωτων υποχρεώσεων που λόγω διακανονισμού πρέπει να εξοφληθούν μετά τις 31/12/2025	(12.000)	(-)
04	Εκτίμηση ύψους απλήρωτων υποχρεώσεων που δεν μπορούν να πληρωθούν λόγω έλλειψης προϋποθέσεων νομιμότητας	(5.000)	(-)
05	Εκτίμηση ύψους υποχρεώσεων που θα ανακύψουν από την έκδοση τελεσίδικων αποφάσεων εις βάρος του φορέα από "μη νόμιμες" δαπάνες του παρελθόντος	30.000	(+)
Ποσό που θα εγγραφεί ως «Πληρωμές υποχρεώσεων ΠΟΕ»		105.000	

3.2.6 Κατάρτιση Π/Υ – Υποχρεωτικές δαπάνες

Για την αποτελεσματική λειτουργία των Δήμων και την εκπλήρωση των καθημερινών υποχρεώσεων τους απαιτείται η κάλυψη ενός συνόλου υποχρεωτικών δαπανών. Οι κύριες υποχρεωτικές δαπάνες αφορούν στην παροχή των βασικών υπηρεσιών:

- Έξοδα παράστασης & αποζημιώσεις αιρετών, συμβούλων κτλ,
- Αποδοχές προσωπικού και εισφορές,
- Αναλώσιμα, ενέργεια, ύδρευση κτλ,
- Μισθώματα ακινήτων και ασφάλιστρα κινητών και ακινήτων,

- Τοκοχρεολύσια δανείων,
- Επιχορηγήσεις ΝΠ,
- Δαπάνες και οφειλές δικαστικών αποφάσεων,
- Προνοιακά επιδόματα και δαπάνες κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης,
- Δαπάνες συμβάσεων έργων, προμηθειών, μελετών κτλ.

3.2.7 Κατάρτιση Π/Υ – Δαπάνες κατά προτεραιότητα

Εκτός από τις υποχρεωτικές δαπάνες, προβλέπεται από το Νόμο η κατά προτεραιότητα εγγραφή στον Π/Υ των *συνεχιζόμενων δαπανών*, δηλαδή εκείνων που είχαν αναληφθεί και δεν εκτελέστηκαν κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι σε περίπτωση μη εκτέλεσης, μερικής ή πλήρους, της ανάληψης υποχρέωσης εντός της χρήσης στην οποία αναφέρεται, η ανάληψη ανατρέπεται (απόφαση διατάκτη για ολική/μερική διαγραφή του ποσού που δεσμεύτηκε). Με την έναρξη κάθε οικονομικού έτους και πριν από την ανάληψη οποιασδήποτε νέας υποχρέωσης δεσμεύεται πίστωση, με νέα απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, ισόποση με το ανεξόφλητο μέρος των αναλήψεων που ανατράπηκαν.

Επιπροσθέτως, κατά προτεραιότητα εγγράφονται στον Π/Υ και οι *πολυετείς δαπάνες*, δαπάνες οι οποίες αφορούν σε υποχρεώσεις οι οποίες έχουν αναληφθεί το/α προηγούμενο/α οικονομικό/ά έτος/η αλλά βαρύνουν και επόμενα έτη. Τέλος, όπως αναφέρθηκε και στην ενότητα 3.2.5, η κατά προτεραιότητα δέσμευση και εξόφληση των υποχρεώσεων ΠΟΕ αποτελεί βασικό δημοσιονομικό κανόνα ενώ οι ΟΤΑ, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, υποχρεούνται σε διαγραφή υποχρεώσεων για τις οποίες συντρέχουν προϋποθέσεις παραγραφής (π.χ. πενταετία από την ημερομηνία υποχρέωσης εξόφλησης).

3.2.8 Κατάρτιση Π/Υ – Περιορισμός δαπανών

Στο πλαίσιο εγγραφής στον Π/Υ των υποχρεωτικών δαπανών και της υποχρέωσης κατάρτισης ρεαλιστικών Π/Υ, με δεδομένη την αδυναμία άντλησης δανείων για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών, τονίζεται ιδιαίτερα η ανάγκη άσκησης περιοριστικής πολιτικής στις δαπάνες γενικότερα, με υποχρέωση συγκράτησης αυτών στα χαμηλότερα δυνατά επίπεδα.

Κατά τη διαδικασία εντοπισμού κατηγοριών δαπανών από όπου δύναται να προκύψει εξοικονόμηση υπάρχουν ορισμένες ενδεικτικές κατηγορίες δαπανών για τις οποίες εξετάζεται κατά προτεραιότητα η δυνατότητα πρόβλεψης μειωμένης δαπάνης συγκριτικά με το προηγούμενο έτος. Αυτές είναι:

- Δαπάνες υπερωριακής απασχόλησης προσωπικού,
- Δαπάνες υπηρεσιακών μετακινήσεων, προμηθειών, κατανάλωσης ενέργειας κ.ο.κ., και
- Λοιπές προαιρετικές δαπάνες όπως επιχορηγήσεις ΝΠΔΔ, συλλόγων κ.ο.κ.

3.2.9 Κατάρτιση Τεχνικού Προγράμματος (ΤΠ)

Προϋπόθεση για τη ψήφιση και εκτέλεση του Π/Υ ενός Δήμου είναι η κατάρτιση Τεχνικού Προγράμματος. Η εν λόγω διαδικασία αφορά στην ένταξη στον Π/Υ των προς εκτέλεση έργων (νέα ή συνεχιζόμενα).

Τα Δημοτικά/Κοινοτικά Συμβούλια οφείλουν, δύο τουλάχιστον μήνες πριν το έτος αναφοράς, να καταρτίσουν το ετήσιο ΤΠ που περιλαμβάνει με σειρά προτεραιότητας τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν και που η δαπάνη τους πρέπει να αντιμετωπιστεί με τα έσοδα του Π/Υ. Η δαπάνη για κάθε έργο υπολογίζεται κατά προσέγγιση, σύμφωνα με εκθέσεις, προμελέτες, μελέτες κ.ά. Τονίζεται ότι κανένα έργο δεν μπορεί να εκτελεστεί και να θεωρηθεί νόμιμη η σχετική δαπάνη αν δεν περιλαμβάνεται στο ετήσιο τεχνικό πρόγραμμα και η δαπάνη δεν έχει εγγραφεί στον Π/Υ.

Ενδεικτικά παρατίθεται κάτωθι το Τεχνικό Πρόγραμμα 2024 του Δήμου Αθηναίων το οποίο συνέταξε το Τμήμα Στρατηγικού Σχεδιασμού και Προγραμματισμού της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού, Ανθεκτικότητας, Καινοτομίας και Τεκμηρίωσης του Δήμου μετά από σχετικές εισηγήσεις των Τεχνικών Διευθύνσεων. Το συνολικό ποσό που προϋπολογίστηκε για το Τεχνικό Πρόγραμμα 2024 ανέρχεται σε €130,65εκ και κατανέμεται ανά Διεύθυνση ως εξής:

Πίνακας 3.5: Κατανομή πόρων ανά Διεύθυνση Τεχνικού Προγράμματος 2024, Δήμος Αθηναίων

A/A	Διεύθυνση Δήμου Αθηναίων	2024 (€)	2023 (€)	Δ (2023/2024)
01	Κτιριακής Υποδομής	61.803.686,22	31.345.751,63	97,17%
02	Σχεδίου Πόλεως & Αστικού Περιβάλλοντος	656.743,38	519.740,00	26,36%
03	Δόμησης	6.000,00	6.000,00	0,00%
04	Οδοποιίας, Αποχέτευσης & Κοινόχρηστων Χώρων	38.142.906,43	34.643.510,23	10,10%
05	Ηλεκτρολογικού	3.700.000,00	1.638.731,30	125,78%
06	Καθαριότητας - Ανακύκλωσης	11.815.440,00	27.227.080,00	-56,60%
07	Πρασίνου και Αστικής Πανίδας	14.521.000,00	10.597.347,45	37,02%
Σύνολο		130.645.776,03	105.978.160,61	23,28%

3.2.10 Δικαιολογητικά Ελέγχου Π/Υ

Οι προϋπολογισμοί που υποβάλλονται προς έλεγχο στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση αποτελούν ένα κρίσιμο στάδιο στη διαδικασία οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ. Οι Π/Υ, σύμφωνα με τις σχετικές διαδικασίες, συνοδεύονται από ένα πλήθος δικαιολογητικών, η συνδυαστική εξέταση των οποίων αποσκοπεί στην διασφάλιση της αποτελεσματικής και διαφανούς λειτουργίας των ΟΤΑ και στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Τα σημαντικότερα δικαιολογητικά που συνοδεύουν την υποβολή του προϋπολογισμού προς έλεγχο στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση είναι:

- Αποφάσεις ΔΣ και Δημοτικής Επιτροπής (ΔΕ) με τα αποδεικτικά δημοσίευσης,
- Πρακτικά Συνεδριάσεων Επιτροπής Διαβούλευσης και ΔΕ,
- Γνώμη του Παρατηρητηρίου και Οδηγίες του ΥΠΕΣ,
- Αιτιολογική Έκθεση της ΔΕ,
- Αποφάσεις ΔΣ σχετικά με την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών,
- Απόφαση ΔΣ σχετικά με τη ψήφιση του Τεχνικού Προγράμματος,

- Μισθοδοτικές καταστάσεις προσωπικού,
- Βεβαίωση χρηματικού υπολοίπου,
- Τοκοχρεολυτικές δόσεις δανείων και οφειλές ΠΟΕ,
- Λίστα έργων και πηγές χρηματοδότησης, και
- Βεβαίωση ισοσκέλισης ανταποδοτικών εσόδων και εξόδων

3.2.11 Αναμόρφωση Π/Υ των ΟΤΑ

Κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους οι ΟΤΑ έχουν δικαίωμα να αναμορφώνουν τους Π/Υ τους. Πέραν των προαιρετικών αναμορφώσεων, προβλέπονται και οι εξής περιπτώσεις υποχρεωτικής αναμόρφωσης:

- Εντός του πρώτου τριμήνου (Q1) οι ΟΤΑ υποχρεούνται να επανελέγξουν τις παραδοχές κατάρτισης του Π/Υ τους και να προχωρήσουν σε αναμόρφωση σύμφωνα με τα πραγματικά στοιχεία ώστε οι Π/Υ να είναι ρεαλιστικοί.
- Κατά τη διάρκεια της χρήσης ελέγχονται τα έσοδα και αν προκύψει υπερεκτίμηση εσόδων ή έσοδα με αδυναμία είσπραξης τότε, εντός 15 ημερών, αναμορφώνεται ο Π/Υ (έσοδα και δαπάνες) ώστε να μην καταστεί ελλειμματικός.

Κατά την αναμόρφωση αναγράφεται το υφιστάμενο ύψος του αποθεματικού και το ύψος της προτεινόμενης μεταβολής.

Μερικά από τα συχνότερα λάθη και παραλείψεις που έχουν παρατηρηθεί κατά τη διαδικασία υλοποίησης των αναμορφώσεων των προϋπολογισμών των ΟΤΑ είναι:

- Οι αποφάσεις της ΔΕ και του ΔΣ δεν φέρουν ΑΔΑ (Διαύγεια).
- Στο εισηγητικό της απόφασης δεν αναφέρονται οι σχετικές διατάξεις.
- Στις αποφάσεις δεν είναι σαφείς οι μεταβολές στους κωδικούς, τα ποσά, πριν και μετά την αναμόρφωση, και το αποθεματικό.
- Δεν αποστέλλεται η σχετική εισηγητική έκθεση ή η έκθεση δεν είναι πλήρης ώστε να προκύπτει σαφώς η ανάγκη αναμόρφωσης και να αιτιολογείται πλήρως η μεταβολή των κωδικών του Π/Υ.

- Στα πρακτικά της συνεδρίασης ή/και της απόφασης δεν προκύπτει σαφώς ποια μέλη του ΔΣ ήταν παρόντα, απόντα και ποια μέλη υπερψήφισαν/μειοψήφισαν τη σχετική απόφαση.
- Δεν υφίσταται αύξουσα αρίθμηση των συντελούμενων αναμορφώσεων ώστε να γίνεται καλύτερη παρακολούθηση αυτών από την Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου.

3.3 Εκτέλεση προϋπολογισμού των ΟΤΑ

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι μια σύνθετη αλλά εξαιρετικά σημαντική διαδικασία που δίνει τη δυνατότητα στους δήμους και τις περιφέρειες να διαχειριστούν τα διαθέσιμα κεφάλαια τους και να κατευθύνουν τους διαθέσιμους πόρους στην ικανοποίηση των αναγκών των κοινωνιών που επιβλέπουν στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ προσδιορίζει τα έσοδα και τις δαπάνες για το οικονομικό έτος αναφοράς και αποτελεί εργαλείο για την παρακολούθηση των οικονομικών συναλλαγών και την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των χρηματοδοτούμενων υπηρεσιών.

3.3.1 Εκτέλεση προϋπολογισμού – Έσοδα

Οι διαθέσιμοι πόροι των ΟΤΑ, οι οποίοι προέρχονται από μια ποικιλία πηγών όπως φόροι, επιδοτήσεις και τέλη, υποστηρίζουν την υλοποίηση των δραστηριοτήτων των δήμων και των περιφερειών. Η διαδικασία που ακολουθείται για να μετατραπούν οι προβλεπόμενοι πόροι σε πραγματικά έσοδα είναι πολυσύνθετη και περιλαμβάνει, σε γενικές γραμμές και ανάμεσα σε άλλες διαδικασίες, βήματα όπως η βεβαίωση των οφειλών, η είσπραξή τους και, σε περίπτωση μη καταβολής, η ενεργοποίηση αναγκαστικών μέτρων είσπραξης. Ο βαθμός αποτελεσματικότητας και επιτυχούς υλοποίησης αυτής της διαδικασίας επηρεάζει ευθέως την ικανότητα των ΟΤΑ να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πολιτών και να υλοποιήσουν έργα και δράσεις που βελτιώνουν την ποιότητα ζωής στις τοπικές κοινωνίες.

3.3.1.1 Βεβαίωση εσόδων⁷

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 39 του ν.5027/2023 που αφορά στην προσθήκη άρθρου 166^A στον ν.3463/2006 με τίτλο «Βεβαίωση και είσπραξη εσόδων», προβλέπεται ότι «Οι δήμοι βεβαιώνουν ταμειακά τα κάθε είδους οφειλόμενα ποσά, από οποιαδήποτε πηγή, που καθίστανται εισπρακτέα έσοδα, εντός αποσβεστικής προθεσμίας πέντε (5) ετών, που αρχίζει το επόμενο έτος από τη γένεση της οφειλής, εκτός αν με ειδικές διατάξεις ορίζονται μικρότερες προθεσμίες.» ενώ σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου «Οι δήμοι εξασφαλίζουν την είσπραξη των βεβαιωθέντων εσόδων εντός αποσβεστικής προθεσμίας πέντε (5) ετών, που αρχίζει από τη λήξη του έτους της ταμειακής τους βεβαίωσης. Η προθεσμία του πρώτου εδαφίου παρατείνεται για ίσο χρονικό διάστημα με την κοινοποίηση πράξης βεβαίωσης ή ατομικής ειδοποίησης εν ευρεία ή εν στενή έννοια, προς τον υπόχρεο, ή σε εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου 138 του ν. 4270/2014 (Α' 143), περί του καθορισμού των περιπτώσεων διακοπής της παραγραφής των χρηματικών απαιτήσεων του Δημοσίου.».

Αρμόδιο όργανο για την κατάρτιση των βεβαιωτικών καταλόγων είναι η οικονομική υπηρεσία των ΟΤΑ. Τα στοιχεία των τίτλων βεβαίωσης καταχωρούνται στους «βεβαιωτικούς καταλόγους» ή «βεβαιωτικές καταστάσεις», όπου αναγράφονται ονομαστικά οι υπόχρεοι, φυσικά και νομικά πρόσωπα, και τα εισπρακτέα για κάθε έναν από αυτούς ποσά. Στις βεβαιωτικές καταστάσεις καταχωρούνται οι κατά περίπτωση οφειλές και προωθούνται στην αρμόδια υπηρεσία του ΟΤΑ για είσπραξη.

Στους βεβαιωτικούς καταλόγους καταχωρούνται οι βεβαιώσεις φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών κ.λπ.. Αποσπάσματα αυτών κοινοποιούνται με αποδεικτικό στον κάθε οφειλέτη και ταυτόχρονα καλούνται εγγράφως να ασκήσουν, σε περίπτωση διαφωνίας τους, μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες, τα ένδικα μέσα που προβλέπει ο νόμος. Στη φάση αυτή ο οφειλέτης μπορεί να προβεί στην άσκηση ένδικων μέσων, εφόσον η εγγραφή σ' αυτόν έχει γίνει για μεγαλύτερο ποσό από το οφειλόμενο ή αμφισβητεί την ορθότητα της εγγραφής του στο βεβαιωτικό κατάλογο. Η άσκηση προσφυγής αναστέλλει την ταμειακή βεβαίωση.

Για κάθε είδος εσόδου και για κάθε οικονομικό έτος συντάσσεται ένας βεβαιωτικός κατάλογος. Αν πρόκειται να βεβαιωθούν έσοδα του ιδίου φόρου, τέλους κ.λπ.. που αφορούν περασμένα οικονομικά έτη, συντάσσεται ένας χρηματικό κατάλογος στον οποίο αναλύεται για κάθε οφειλέτη το εισπρακτέο ποσό ανά έτος.

⁷ Τρυποσκούφης, Κ. (2021) «Οικονομικά της Τοπικής και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (Δημοσιονομικό σκέλος)», ΕΚΔΔΑ, Αθήνα

Οι βεβαιωτικοί κατάλογοι συνιστούν μετά την οριστικοποίησή τους νόμιμο τίτλο είσπραξης των βεβαιωθέντων εσόδων. Η εκκαθάριση του εισπρακτέου πόσου βάσει του τίτλου βεβαίωσης που έχει στη διάθεσή της η βεβαιωτική αρχή υλοποιείται με τη σύνταξη του χρηματικού καταλόγου ο οποίος διαβιβάζεται στην αρμόδια υπηρεσία για είσπραξη, αφού παρέλθουν οι προθεσμίες για την άσκηση των ένδικων μέσων. Πριν παρέλθει η προθεσμία αυτή, ή χωρίς την κοινοποίηση του αποσπάσματος στο φορολογούμενο, δεν θεωρείται ότι υπάρχει νόμιμος τίτλος είσπραξης και δεν μπορεί να υπάρξει ταμειακή βεβαίωση της οφειλής. Στους βεβαιωτικούς καταλόγους των υπηρεσιών καταχωρούνται υποχρεωτικά στοιχεία που μοναδικοποιούν την οφειλή και ενδεικτικά περιλαμβάνουν:

- τον τίτλο της αρχής που τον συντάσσει,
- τον αριθμό του τίτλου είσπραξης,
- το επώνυμο, όνομα και το πατρώνυμο του οφειλέτη (για φυσικά πρόσωπα),
- το επάγγελμα,
- τη διεύθυνση κατοικίας και επαγγέλματος,
- τον Α.Φ.Μ. του,
- το είδος του εσόδου,
- το οφειλόμενο ποσό, και
- τον αριθμό των δόσεων που μπορεί να εξοφληθεί και την ημερομηνία λήξης κάθε μιας από αυτές.

Οι βεβαιωτικοί κατάλογοι συντάσσονται σε τρία αντίτυπα ενώ η εντός των νομίμων προθεσμιών βεβαίωση των εσόδων και η αποστολή των βεβαιωτικών καταλόγων στον αρμόδιο ταμία για είσπραξη είναι υποχρεωτική και αποτελεί αντικείμενο ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Όταν οι χρηματικοί κατάλογοι περιέλθουν στο ταμείο του ΟΤΑ ελέγχονται και ο αρμόδιος ταμίας, μέσα σε ένα μήνα από την παραλαβή τους, εκδίδει το προβλεπόμενο τριπλότυπο αποδεικτικό παραλαβής εισπρακτέων εσόδων. Κάθε χρηματικός κατάλογος περιέχει περιγραφικά στοιχεία όπως α) το όνομα του ΟΤΑ, β) το αρμόδιο ταμείο που θα κάνει τη βεβαίωση, γ) το είδος του εσόδου, δ) το συνολικό αριθμό των οφειλετών που περιλαμβάνονται στο χρηματικό κατάλογο κ.ά. Ως χρονολογία ταμειακής βεβαίωσης του χρηματικού καταλόγου θεωρείται η

ημερομηνία έκδοσης του τριπλοτύπου αποδεικτικού παραλαβής των εισπρακτέων εσόδων.

Οι οφειλέτες λαμβάνουν γνώση του χρέους τους με ατομική ειδοποίηση, η οποία αποστέλλεται σε αυτούς από τον ταμία του ΟΤΑ μέσα σε ένα μήνα από την ημέρα κατά την οποία ο χρηματικός κατάλογος βεβαιώθηκε στο ταμείο. Στην ατομική ειδοποίηση περιέχονται α) τα στοιχεία και ο ΑΦΜ του οφειλέτη, β) το είδος και το ποσό του χρέους, γ) το οικονομικό έτος στο οποίο αφορά το χρέος, δ) ο αριθμός και η ημερομηνία του τριπλοτύπου αποδεικτικού παραλαβής εισπρακτέων, ε) η χρονολογία και ο τρόπος πληρωμής του χρέους και στ) αναφορά ότι τα ληξιπρόθεσμα χρέη βαρύνονται με τόκους εκπρόθεσμης καταβολής. Αν η οφειλή δύναται να καταβληθεί σε δόσεις στην ειδοποίηση αναγράφονται αναλυτικά οι δόσεις και η αντίστοιχη προθεσμία εξόφληση τους.

Στην περίπτωση κατά την οποία η είσπραξη δημοτικών φόρων, τελών, δικαιωμάτων ή εισφορών πραγματοποιείται βάσει δηλώσεως κ.λπ. του υπόχρεου, πριν περιέλθουν στο ταμείο οι σχετικοί τίτλοι βεβαίωσης και γενικά σε κάθε περίπτωση κατά την οποία δεν έχει προηγηθεί η ταμειακή βεβαίωση του εισπραχθέντος ποσού, έχουμε την περίπτωση της βεβαίωσης οίκοθεν. Στην περίπτωση αυτή ο φορολογούμενος δημότης προσέρχεται στην υπηρεσία να πληρώσει το οφειλόμενο ποσό, αποδεχόμενος τα ποσά που έχει υπολογίσει το γραφείο εσόδων ή δηλώνοντας ο ίδιος τα στοιχεία που απαιτούνται για τον υπολογισμό της οφειλής του είτε προσκομίζοντας έγγραφο παράβασης, με το οποίο του επιβλήθηκε το πρόστιμο. Παράδειγμα της περίπτωσης αυτής αποτελεί η βεβαίωση τελών για ακίνητα που δεν έχουν μετρητή ρεύματος ή για οι ανακριβείς δηλώσεις τετραγωνικών μέτρων στα ακίνητα με μετρητή παρόχου ηλεκτρικού ρεύματος.

Η οίκοθεν βεβαίωση αποτελεί την κύρια διαδικασία είσπραξης εσόδων για την πλειονότητα των Δήμων, επαφίεται στην καλή προαίρεση των υπόχρεων οφειλετών, δεν διασφαλίζει την πληρότητα τους, ενώ συχνά οδηγεί σε άνιση φορολογική μεταχείριση των δημοτών. Οι Δήμοι δεν έχουν αναπτύξει επαρκείς ελεγκτικές διαδικασίες ενημέρωσης, συστηματικής παρακολούθησης και επικαιροποίησης των απαιτούμενων στοιχείων, βάσει των οποίων μπορούν να συνταχθούν οι χρηματικοί κατάλογοι (Ελ. Συν., 2015).

Σύμφωνα με εκθέσεις ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (2015 και 2021), οι Δήμοι παρουσιάζουν αδυναμίες στη συλλογή, σύγκριση και ανάλυση δεδομένων καθώς και στην υλοποίηση αποτελεσματικών διαδικασιών για τη διασφάλιση της πληρότητας των εσόδων. Πιο συγκεκριμένα, τα ζητήματα που οδηγούν σε ανακριβείς και ελλείψεις

βεβαιώσεις εσόδων και κατ' επέκταση οδηγούν σε υποεκτίμηση των εσόδων και των απαιτήσεων στις οικονομικές καταστάσεις ενός ΟΤΑ Οικονομική Κατάσταση, είναι:

- Ανεπαρκής αναγνώριση της δυνητικής βάσης του υπολογισμού των ιδίων εσόδων, λόγω αναποτελεσματικών διαδικασιών συλλογής δεδομένων.
- Αναποτελεσματική επεξεργασία, ανάλυση και αξιοποίηση των δεδομένων.
- Έλλειψη διαδικασιών επαλήθευσης, διασταύρωσης και ελέγχου των δεδομένων από εξωτερικές πηγές.

Επιπροσθέτως διαπιστώθηκε ότι οι Δήμοι δεν διαθέτουν επαρκείς διαδικασίες για την περιοδική/τακτική ταμειακή βεβαίωση των εσόδων τους. Η βεβαίωση των εσόδων δεν πραγματοποιείται εγκαίρως, παρόλο που η απαιτούμενη γνώση, σε αρκετές περιπτώσεις είναι διαθέσιμη (τα έσοδα έχουν καταχωρηθεί στο μηχανογραφικό σύστημα ως πρωτογενή δεδομένα) με συνέπεια την καθυστέρηση στη βεβαίωση αυτών. Σε πολλές περιπτώσεις η βεβαίωση πραγματοποιείται σε επόμενα οικονομικά έτη με αποτέλεσμα το ποσοστό των βεβαιούμενων για πρώτη φορά εσόδων προηγούμενων χρήσεων να είναι μεγαλύτερο σε σχέση με το ύψος των βεβαιωθέντων εσόδων της τρέχουσας χρήσης. Η συνήθης αυτή πρακτική ενδέχεται να οδηγήσει σε πιθανές παραγραφές και διαγραφές εσόδων μετά από την εκ του νόμου προβλεπόμενη χρονική περίοδο καθώς και δυσχέρειες στην είσπραξή τους.

3.3.1.2 Είσπραξη εσόδων

Σύμφωνα με το άρθρο 167 του ν.3463/2006 όπως ισχύει, για την είσπραξη των εσόδων των Δήμων και των Κοινοτήτων εφαρμόζονται οι διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ), όπως αυτές κάθε φορά ισχύουν. Τα ταμειακά όργανα των ΟΤΑ ασκούν αντιστοίχως όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές. Οι διατάξεις του ν.1819/1951 (ΦΕΚ 149 Α') «Περί τρόπου διεξαγωγής των πάσης φύσεως συναλλαγών του Δημοσίου», όπως κάθε φορά ισχύουν, εφαρμόζονται ανάλογα και για τα χρέη προς τους ΟΤΑ, που έχουν ταμειακή υπηρεσία. Δήμοι που έχουν δική τους ταμειακή υπηρεσία και υπηρεσία ύδρευσης ή επιχείρηση ύδρευσης μπορούν να συνεισπράττουν με τους λογαριασμούς ύδρευσης, με σχετική ειδική μνεία και άλλα βεβαιωμένα χρέη από τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα, ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Διαχρονικά συναντώνται δυσλειτουργίες στην αποτελεσματικότητα των διαδικασιών είσπραξης των εσόδων από τους ΟΤΑ κυρίως λόγω σημαντικών ελλείψεων και

παραλείψεων στις σχετικές διαδικασίες. Ενδεικτικά, δυσλειτουργίες που έχουν αποτέλεσμα την μη αποτελεσματική είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ αφορούν α) στο ανεπαρκές σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης του βαθμού εισπραξιμότητας των απαιτήσεων, β) στην μη ύπαρξη πλήρως τυποποιημένης διαδικασίας αναφορικά με την ενεργοποίηση και εφαρμογή των αναγκαστικών μέτρων είσπραξης του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, γ) στη μη ορθή αποτύπωση των επισφαλών απαιτήσεων στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις και δ) στη μη συστηματική αντιμετώπιση των παραγόντων που σχετίζονται με τα αίτια και τις συνέπειες της αύξησης των ανείσπρακτων απαιτήσεων.

3.3.1.3 Αναγκαστικά μέτρα⁸

Τα μέτρα αναγκαστικής είσπραξης λαμβάνει στους ΟΤΑ ο προϊστάμενος της ταμειακής υπηρεσίας. Τα αναγκαστικά μέτρα που λαμβάνονται για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων, σύμφωνα με τον ΚΕΔΕ και συγκεκριμένα του άρθρου 9 του ν.4978/2022, είναι:

- Η κατάσχεση κινητών είτε στα χέρια του οφειλέτη είτε κινητών και γενικά απαιτήσεων αυτού στα χέρια τρίτου.
- Η κατάσχεση ακινήτων.

Με απόφαση του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού μπορεί, προκειμένου να εντοπιστούν περιουσιακά στοιχεία των υπόχρεων ή συνυπόχρεων προσώπων και να διασφαλιστεί η είσπραξη των δημοσίων εσόδων, να ανατίθεται η έρευνα σε ελεγκτικές εταιρείες ή δικηγόρους ή δικηγορικά γραφεία ή κοινοπραξίες αυτών. Με όμοια απόφαση καθορίζονται η ειδική διαδικασία ανάθεσης, η οποία εφαρμόζεται κατ' αποκλειστικότητα στις αναθέσεις αυτές, ο τρόπος της αμοιβής του αναδόχου, που μπορεί να συνδέεται και με το τελικό αποτέλεσμα της έρευνας ή της είσπραξης, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του προηγούμενου εδαφίου. Σημειώνεται ότι δεν επιβάλλεται κατάσχεση ακινήτων, καθώς και κατάσχεση κινητών στα χέρια του οφειλέτη, εφόσον το συνολικό ύψος του χρέους υπολείπεται των πεντακοσίων (500) ευρώ.

Τα ανωτέρω αναγκαστικά μέτρα λαμβάνει αθροιστικά ή μεμονωμένα κατά την κρίση του, ο προϊστάμενος της ταμειακής υπηρεσίας. Η κρίση του δημοτικού ταμία είναι μεν ελεύθερη, δεν πρέπει όμως να παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα

⁸ Τρυποσκούφης, Κ. (2021) «Οικονομικά της Τοπικής και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (Δημοσιονομικό σκέλος)», ΕΚΔΔΑ, Αθήνα

με την οποία η διοίκηση οφείλει να απέχει από την λήψη μέτρων αναγκαστικής είσπραξης, εάν αυτό επιβάλλεται από τις συγκεκριμένες κάθε φορά περιστάσεις.

Η κατάσχεση κινητών στα χέρια του οφειλέτη ενεργείται από δικαστικό επιμελητή, ύστερα από έγγραφη παραγγελία του ταμιά του ΟΤΑ, στην οποία αναγράφονται τα στοιχεία του οφειλέτη, το είδος και το ποσό της οφειλής. Η κατάσχεση εις χείρας τρίτων διενεργείται με κατασχετήριο έγγραφο που δεν κοινοποιείται στον οφειλέτη.

Ειδικά για κατασχέσεις απαιτήσεων στα χέρια πιστωτικών ιδρυμάτων, το κατασχετήριο έγγραφο κοινοποιείται στο κεντρικό κατάστημα ή σε οποιοδήποτε υποκατάστημα αυτών και μπορεί να περιέχει πολλούς οφειλέτες του δήμου. Στο κατασχετήριο έγγραφο επισυνάπτεται για τον κάθε οφειλέτη πίνακας, στον οποίο αναφέρονται το είδος και το ποσό της οφειλής καθώς και ο αριθμός και η χρονολογία βεβαίωσης αυτής. Η απόδοση των κατασχεθέντων ποσών γίνεται μέσα σε δέκα (10) ημέρες από την υποβολή της δήλωσης του πιστωτικού ιδρύματος. Σύμφωνα με το άρθρο 32 του ν.4978/2022, ειδικά για κατασχέσεις απαιτήσεων στα χέρια πιστωτικών ιδρυμάτων, οι κοινοποιήσεις ενεργούνται μέσω μοναδικών διαμετακομιστικών κόμβων ηλεκτρονικής διασύνδεσης και επικοινωνίας, τα οποία συνδέονται μεταξύ τους κατά τρόπο ασφαλή και ορίζονται από κοινού από το Δημόσιο και όλα τα εγκατεστημένα στη χώρα πιστωτικά ιδρύματα, όπως εκπροσωπούνται για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος από την Ελληνική Ένωση Τραπεζών ή την Ένωση Συνεταιριστικών Τραπεζών ή άλλα πρόσωπα κατά περίπτωση. Η κοινοποίηση του κατασχετηρίου θεωρείται ότι συντελέστηκε κατά την ημερομηνία και ώρα αποστολής της ηλεκτρονικής βεβαίωσης παραλαβής του από το πιστωτικό ίδρυμα, μέσω του διαμετακομιστικού κόμβου που δηλώθηκε από αυτό.

Οι βασικές αδυναμίες που σχετίζονται με την ενεργοποίηση και εφαρμογή των αναγκαστικών μέτρων είσπραξης του ΚΕΔΕ συνοψίζονται στην έλλειψη τυποποιημένων διαδικασιών, στις χρονοβόρες και ενίοτε μη αποτελεσματικές διαδικασίες για την πληρότητα των στοιχείων των οφειλετών όπως Α.Φ.Μ., στοιχεία επικοινωνίας, στις συχνές αλλαγές στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των νομικών προσώπων, στις καθυστερήσεις στην εκδίκαση των προσφυγών στα Διοικητικά Δικαστήρια και στις αδυναμίες στις διαδικασίες διακοπής παραγραφής ληξιπροθέσμων οφειλών.

3.3.2 Εκτέλεση προϋπολογισμού – Δαπάνες

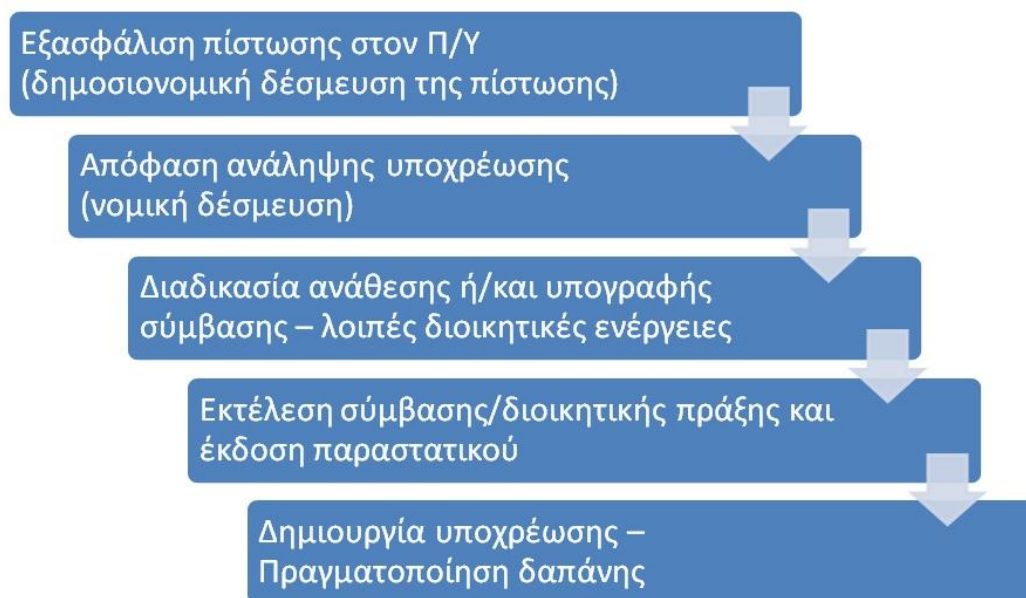
Γενικά, η εκτέλεση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ, και ειδικότερα του σκέλους των δαπανών, συνίσταται στη διενέργεια των δημοσίων δαπανών μέσω ενός κυκλώματος

το οποίο περιλαμβάνει μια σειρά διαδικασιών, από την ανάληψη μέχρι την πληρωμή, για τις οποίες έχει προβλεφθεί ένα αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο με στόχο την εξασφάλιση της νομιμότητάς τους.

Αρχικά, ως προς τον προσδιορισμό των σχετικών με τις δημόσιες δαπάνες όρων έχουμε τα εξής:

- *Δαπάνη Γενικής Κυβέρνησης* είναι η χρήση πίστωσης για την εκπλήρωση των λειτουργικών δραστηριοτήτων ή της αποστολής του φορέα της Γενικής Κυβέρνησης.
- *Δημόσιες δαπάνες* είναι οι δαπάνες που πραγματοποιούνται με πιστώσεις του Κρατικού Π/Υ.
- *Έξοδο του Π/Υ* προσδιορίζεται ως η υλοποιούμενη πληρωμή σε βάρος των πιστώσεων, ανεξάρτητα από τον χρόνο δημιουργίας της υποχρέωσης.

Η απλοποιημένη και περιληπτικά παρουσιαζόμενη διαδικασία που αφορά στην πραγματοποίηση μίας δημόσιας δαπάνης περιλαμβάνεται στο κάτωθι διάγραμμα 3.3:



Διάγραμμα 3.3: Βήματα πραγματοποίησης δημόσιας δαπάνης

Λαμβάνονται ως δεδομένο ότι για την εκκίνηση της διαδικασίας πραγματοποίησης μίας δημόσιας δαπάνης έχει εξασφαλιστεί η σχετική πίστωση στον Π/Υ (δημοσιονομική δέσμευση), επόμενο βήμα στη διαδικασία είναι η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης (νομική δέσμευση), υπογεγραμμένη από τον αρμόδιο

Διατάκτη. Η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, υποχρεωτικά, περιλαμβάνει μία σειρά πληροφοριών οι οποίες κατ'ελάχιστο είναι:

- i. Το σύνολο των διατάξεων που επιτρέπει την υλοποίηση της δαπάνης,
- ii. Το είδος καθώς και πλήρη αιτιολόγηση της δαπάνης,
- iii. Ο χρόνος υλοποίησης της δαπάνης,
- iv. Το ύψος επιβάρυνσης του Π/Υ του φορέα. Αν η επιβάρυνση αφορά σε πολυετή υποχρέωση, απαιτείται ανάλυση ανά έτος,
- v. Το/α οικονομικό/ά έτος/η υλοποίησης της δαπάνης,
- vi. Ο τίτλος και ο κωδικός του Φορέα,
- vii. Ο Αναλυτικός Λογαριασμός Εξόδου (Α.Λ.Ε.) / Κωδικός Αριθμός Εξόδου (Κ.Α.Ε.) του Π/Υ όπου θα καταχωρηθεί η δαπάνη,
- viii. Η βεβαίωση του ΠΟΥ ότι το ποσό είναι εντός των ορίων της σχετικής διαθέσιμης πίστωσης και έχει δεσμευτεί στον Π/Υ του Φορέα.

Η Απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης καθίσταται εκτελεστή μετά την ανάρτηση της στο πρόγραμμα «Διαύγεια» και αφού λάβει τον σχετικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ).

**ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ
ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ**



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ / (ΦΟΡΕΑΣ)
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ
(η καταρτίζουσα το σχέδιο Υπηρεσία)

**Αναρτητέα στο διαδίκτυο
ΑΔΑ:**

Αθήνα,
Αριθ. πρωτ.:

Προς: Ως πίνακας αποδεκτών

Α Π Ο Φ Α Σ Η

Έχοντας υπόψη:

- Τις διατάξεις: α) του άρθρου 66 του ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α'143) όπως ισχύει,
β) του νόμου¹
γ) του πδ 80/2016 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες» (Α'145)
- Την υπ' αριθ. απόφαση του
περί μεταβίβασης εξουσίας να υπογράφουν «Με εντολή»²
- Την υπ' αριθ. απόφαση προέγκρισης (προηγούμενης έγκρισης) του Υπουργού Οικονομικών /εποπτεύοντος υπουργού/αρμόδιου οργάνου της πολυετούς υποχρέωσης³
- Το υπ' αριθ. τεκμηριωμένο αίτημα του
τουπερί της αναγκαιότητας³
- Το γεγονός ότι το ποσό της δεσμευόμενης με την παρούσα πίστωσης είναι εντός του εγκεκριμένου ποσοστού διάθεσης

Αποφασίζουμε

Εγκρίνουμε τη δέσμευση πίστωσης ύψους Ευρώ⁴ για την πληρωμή ισόποσης δαπάνης σε βάρος της πίστωσης του προϋπολογισμού εξόδων τ..
..... ειδικός φορέας....., ΚΑΕ, οικ. έτους
..... για την⁵ ...

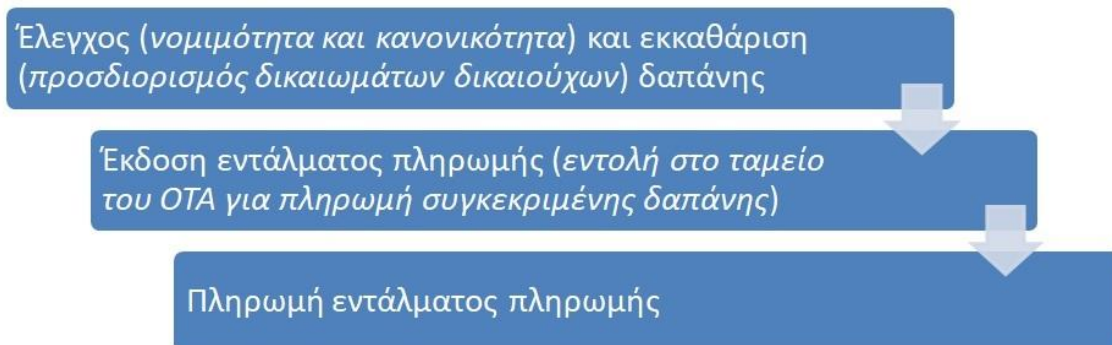
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΦΟΡΕΑ
Ελέγχθηκε και βεβαιώνεται ότι: α) η ανωτέρω
δαπάνη(.....)⁶
Ευρώ

Ο Διατάκτης⁵

¹ Σημειώνονται οι ειδικές διατάξεις που προβλέπουν την δαπάνη.
² Το πεδίο αυτό συμπληρώνεται σε περίπτωση ανάληψης υποχρέωσης που αφορά σε πολυετή υποχρέωση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 67 του ν.4270/2014.
³ Αναγράφεται αναλυτικά το είδος, πλήρης αιτιολόγηση της δαπάνης με σαφή αναφορά στη συγκεκριμένη δραστηριότητα που εξυπηρετείται από την πραγματοποίησή της και στο χρόνο υλοποίησής της. Στο πεδίο αυτό συμπληρώνονται υποχρεωτικά οι σκοποί του οικείου φορέα που εξυπηρετούνται ελλείψει σχετικής διάταξης νόμου.
⁴ Συμπληρώνεται ολογράφως και αριθμητικώς το ύψος της συνολικής επιβάρυνσης που π/οι του οικείου φορέα ή η κατ' εκτίμηση αυτής καθώς και η κατανομή της σε περίπτωση που αυτή εκτείνεται σε περισσότερα του ενός έτη.
⁵ Ο Υπουργός/Ανώτατο όργανο διοίκησης ή άλλο εξουσιοδοτημένο όργανο
⁶ Συμπληρώνεται το ποσό της δαπάνης ολογράφως και αριθμητικώς

Εικόνα 3.1: Υπόδειγμα Απόφασης Ανάληψης Υποχρέωσης

Για την εξόφληση της δαπάνης προβλέπονται μία σειρά από διαδικασίες όπως αυτές εμφανίζονται στο διάγραμμα παρακάτω:



Διάγραμμα 3.4: Βήματα εξόφλησης δημόσιας δαπάνης

Σημειώνεται ότι αν είδος του εντάλματος (2^ο βήμα) απαιτεί θεώρηση (έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο) αποστέλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο και αν αυτό θεωρηθεί η δαπάνη εξοφλείται, εάν όχι, ενημερώνεται ο ενδιαφερόμενος για υποβολή αντιρρήσεων. Αν κριθούν ανεπαρκείς οι αντιρρήσεις ο ενδιαφερόμενος μπορεί να κινηθεί δικαστικά.

Θεώρηση απαιτείται για χρηματικό ένταλμα, όταν αυτό αφορά σε δαπάνη που δεν προβλέπεται μεν από το νόμο αλλά σχετίζεται με την ανάπτυξη δραστηριοτήτων εκ μέρους του ΟΤΑ οι οποίες προάγουν τα κοινωνικά, πολιτικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών ή συμβάλλει στην ενεργό συμμετοχή τους στην προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων (π.χ. ενίσχυση απόρων, παροχή βραβείων κ.ά.).

3.3.3 Μητρώο Δεσμεύσεων

Το Μητρώο Δεσμεύσεων (ΜΔ) αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την ορθή εκτέλεση των δαπανών καθώς και για την ακριβή και αξιόπιστη αποτύπωση όλων των στοιχείων δεσμεύσεων, πληρωμών και υποχρεώσεων για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Το Μητρώο Δεσμεύσεων αποτελεί βιβλίο το οποίο τηρείται από κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης με ευθύνη του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών. Το Μητρώο Δεσμεύσεων τηρείται ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου (ΚΑΕ) και φορέα/ειδικό φορέα (όπου υφίσταται) προκειμένου για φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και ΝΠΔΔ ή ανά αναλυτικό λογαριασμό γενικής λογιστικής προκειμένου για ΝΠΙΔ.

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, κάθε φορέας της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούται να καταγράφει το σύνολο των υποχρεώσεών του σε ιδιαίτερο βιβλίο, το Μητρώο Δεσμεύσεων. Σε κάθε περίπτωση και για λόγους ορθής παρακολούθησης και αξιοπιστίας των στοιχείων προτείνεται η ηλεκτρονική τήρησή του.

Συνοπτικά αναφέρεται ότι το Μητρώο Δεσμεύσεων...

- Αποτελεί ενιαίο τρόπο παρακολούθησης και ορθής εκτέλεσης του Π/Υ δαπανών.
- Περιλαμβάνει αποτύπωση των στοιχείων δεσμεύσεων, υποχρεώσεων και πληρωμών.
- Αφορά όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
- Είναι απαραίτητο για την παρακολούθηση των Απλήρωτων Υποχρεώσεων και των Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων.
- Περιλαμβάνει καταγραφή των διοικητικών πράξεων με τις οποίες γεννάται ή επιβεβαιώνεται η υποχρέωση του φορέα ΓΚ.
- Περιλαμβάνει στήλες οι οποίες ακολουθούν τα στάδια πραγματοποίησης και εξόφλησης μιας δαπάνης.
- Περιλαμβάνει στοιχεία τα οποία υποχρεωτικά υποβάλλονται στο ΓΛΚ μέσω της ΓΔΟΤΑΑΠ/ΥΠΕΣ.

Σύμφωνα με την εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών περί της τήρησης του Μητρώου Δεσμεύσεων (ΑΔΑ: Ω8ΛΝΗ-4ΕΓ) το αναλυτικό ΜΔ που τηρείται από κάθε φορέα περιλαμβάνει 53 στήλες, ενώ η σύνοψη αυτού στο e-portal περιλαμβάνει 23 στήλες.

Πίνακας 3.6: Προσχέδιο αναλυτικού μητρώου δεσμεύσεων με ένδειξη στηλών συνοπτικού ΜΔ

ΣΤΗΛΕΣ ΜΔ		ΣΤΗΛΕΣ ΣΥΝΩΣΗΣ	ΣΤΗΛΕΣ ΜΔ		ΣΤΗΛΕΣ ΣΥΝΩΣΗΣ
1	ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΓΓΡΑΦΗΣ (3)		29	Αριθμός παραστατικού (31)	
2	Εγκεκριμένη Πίστωση Π/Υ (4)	1	30	Είδος παραστατικού (32)	
3	Αναμόρφωση Π/Υ (+ -) (5)	1	31	Ημερομηνία απόρριψης (33)	
4	Διαμόρφωση Π/Υ (6) = (4) + (5)	1	32	Ημερομηνία ακύρωσης (34)	
5	Ποσοστό διάθεσης πιστώσεων (7)	1	33	Ημ/νία Εξόφλησης (35)	
6	Αριθμός/ ημερομηνία Απόφασης Ανάλυσης (8)		34	Συνολικό ποσό πληρωμής (36)	1
7	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ) (9)		35	Συνολικό ποσό πληρωμής ληξιπρόθεσμων οφειλών >	1
8	Ημερομηνία διαδικτυακής ανάρτησης της ανάλυσης		36	Εκ του οποίου συμψηφισμοί / παρακράτηση υπέρ	1
9	Ανειλημμένη Δέσμευση (Ποσό Δέσμευσης) (11)	1	37	Εκκρεμείς Δεσμεύσεις (39) = (11) - (36)	1
10	Υπολειπόμενη προς Διάθεση Πίστωση (12) = (6) * (7) -	1	38	Σύνολο απλήρωτων υποχρεώσεων (40) = (22) - (36)	1
11	Αριθμός/ ημερομηνία σύμβασης / απόφασης ανάθεσης		39	προς Γενική Κυβέρνηση (41)	1
12	Ημερομηνία διαδικτυακής ανάρτησης σύμβασης/ απόφασης ανάθεσης στο ΚΗΜΔΗΣ ή στη Διαύγεια (14)		40	προς Τρίτους (42)	1
13	Ποσό Συμβατικού Τιμήματος (ετήσιο) (15)		41	προς Γενική Κυβέρνηση (43)	1
14	ΑΦΜ (16)		42	προς Τρίτους (44)	1
15	Πιστωτής μόνιμα εγκατεστημένος στην αλλοδαπή (17)		43	προς Γενική Κυβέρνηση (45)	1
16	Εμπορική Συναλλαγή (18)		44	προς Τρίτους (46)	1
17	Σειρά τιμολογίου ή άλλου φορολογικού στοιχείου		45	προς Γενική Κυβέρνηση (47)	1
18	Αριθμός τιμολογίου ή άλλου ισοδύναμου εγγράφου (20)		46	προς Τρίτους (48)	1
19	Ημερομηνία έκδοσης τιμολογίου ή άλλου ισοδύναμου		47	προς Γενική Κυβέρνηση (49)	1
20	Ποσό τιμολογίου ή άλλου ισοδύναμου εγγράφου (22)	1	48	Σύνολο (50)	1
21	Ημερομηνία παραλαβής τιμολογίου ή άλλου ισοδύναμου		49	εκ των οποίων σε φορείς εξωτερικού (51)	1
22	Ημερομηνία παραλαβής αγαθών, υπηρεσιών, εργασιών		50	Τόκοι υπερημερίας (52)	
23	Ημερομηνία έγκρισης παραλαβής αγαθών, υπηρεσιών,		51	Σχόλια (53)	
24	Συμβατικός χρόνος πληρωμής (26)				
25	Ημερομηνία δημιουργίας υποχρέωσης (27)				
26	Ημερομηνία έναρξης ωρίμανσης (28)				
27	Ημερομηνία λήξης προθεσμίας πληρωμής (29)				
28	Πληρωμή μέσω Παγίας Προκαταβολής (30)				

Σύμφωνα με την εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών η συνοπτική μορφή του Μητρώου Δεσμεύσεων αποστέλλεται κάθε μήνα, αποκλειστικά εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήξη του μήνα αναφοράς, από όλους τους φορείς στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέσω ειδικής διαδικτυακής πλατφόρμας (e-portal). Η υποβολή της συνοπτικής μορφής του ΜΔ από τους ΟΤΑ πραγματοποιείται στο Υπουργείο Εσωτερικών και εν συνεχεία το Υπουργείο Εσωτερικών αποστέλλει τα σχετικά στοιχεία στο ΓΛΚ. Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 8 του π.δ/τος 80/2016, δεν επιτρέπεται η επιχορήγηση ή χρηματοδότηση φορέα της Γενικής Κυβέρνησης από τον κρατικό προϋπολογισμό, εάν δεν έχει αποστείλει την προβλεπόμενη σύνοψη του ΜΔ.

3.4 Παρακολούθηση προϋπολογισμού των ΟΤΑ

Η παρακολούθηση των Π/Υ των ΟΤΑ έχει ανατεθεί στο Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας (άρθρα 4-4ε του ν.4111/2013 όπως ισχύει) με βασικό εργαλείο το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ). Το Παρατηρητήριο αξιολογεί και ελέγχει την πορεία της εκτέλεσης του Π/Υ με βάση τα μηνιαία στοιχεία εκτέλεσης του Π/Υ που παρακολουθεί η ΓΔΟΤΑΑΠ/ΥΠΕΣ καθώς και με πρόσθετα στοιχεία που παρέχει ο ΟΤΑ, εφόσον ζητηθούν.

Στο ΟΠΔ α) συνοψίζονται τα στοιχεία του ετήσιου Π/Υ του ΟΤΑ και των ΝΠ αυτών, β) αποτυπώνονται το οικονομικό αποτέλεσμα και οι απλήρωτες υποχρεώσεις του ΟΤΑ, γ) προσδιορίζονται οι μηνιαίοι/τριμηνιαίοι στόχοι και δ) βάσει των μηνιαίων στοιχείων εκτέλεσης του Π/Υ, το Παρατηρητήριο ελέγχει το βαθμό επίτευξης στόχων και διερευνά τις όποιες αιτίες αρνητικών αποκλίσεων.

Βασικός σκοπός της παρακολούθησης των Π/Υ των ΟΤΑ μέσω του ΟΠΔ είναι ο έγκαιρος εντοπισμός αποκλίσεων που δύναται να προκαλέσουν αδυναμία επίτευξης τουλάχιστον ισοσκελισμένων Π/Υ. Βασικό συστατικό στοιχείο των ΟΠΔ είναι οι Πίνακες Στοχοθεσίας Οικονομικών Αποτελεσμάτων οι οποίοι περιλαμβάνουν σε συνοπτική μορφή τους στόχους ως προς α) τη μηνιαία/τριμηνιαία κίνηση εσόδων/εξόδων σε ταμειακή βάση και β) το ύψος απλήρωτων υποχρεώσεων στο τέλος κάθε μήνα.

Για την κατάρτιση αξιόπιστης και ρεαλιστικής οικονομικής στοχοθεσίας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η εποχικότητα των εσόδων και των εξόδων καθώς και λοιπά γεγονότα ή/και συνθήκες που επηρεάζουν τη μηνιαία κατανομή τους.

Οι Πίνακες Στοχοθεσίας Οικονομικών Αποτελεσμάτων καταρτίζονται και ψηφίζονται από τα αρμόδια όργανα και υποβάλλονται στην εποπτική αρχή (Αποκεντρωμένη Διοίκηση) μαζί με τον Π/Υ στις προθεσμίες που ισχύουν...

- για τον αρχικό Π/Υ, ήτοι 31/12
- για την υποχρεωτική αναμόρφωση του αρχικού Π/Υ, ήτοι 28/02 και
- για τη δυνατότητα επιπλέον τροποποίησης των πινάκων στοχοθεσίας το αργότερο μέχρι 30/06.

Η διαδικασία υποβολής των πινάκων στοχοθεσίας στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και στο Παρατηρητήριο υλοποιείται μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας (ΥΠΕΣ) ενώ συχνά παρατηρείται σταδιακή έγκριση των επιμέρους πινάκων στοχοθεσίας ενός ΟΤΑ καθώς καθυστερούν οι διαδικασίες κατάρτισης τους από τα εποπτευόμενα ΝΠ.

3.4.1 Συλλογή οικονομικών στοιχείων ΟΤΑ - Κόμβος Διαλειτουργικότητας⁹

Το Υπουργείο Εσωτερικών, σε εφαρμογή της παραπάνω πολιτικής, σχεδίασε και υλοποίησε, κατά το έτος 2010, ένα πληροφοριακό σύστημα με σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και αποθήκευση των οικονομικών στοιχείων των ΟΤΑ.

Υποβολή οικονομικών στοιχείων δήμου το 2011
(στιγμιότυπο από το περιβάλλον εργασίας της εφαρμογής)

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Εσωτερικών
και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Μηνιαία / Τριμηνιαία Οικονομικά Δελτία

Εξάμηνο: Κατηγορία: Καλλικρατικοί Δήμοι Φορέας: Δήμος

Δελτίο: Στοιχείο σε Excel

1105

Έτος	Δελτίο	Στάθμισμα
2011	Ιούλιος	Ναι
2011	Ιούνιος	Ναι
2011	Μάιος	Ναι
2011	Απρίλιος	Ναι
2011	Συνολ. Απογραφής	Ναι
2011	Μάρτιος	Ναι
2011	Φεβρουάριος	Ναι
2011	Ιανουάριος	Ναι

Στοιχεία Δελτίου - Φορέας

Δήμος:

Δελτίο 3011 Φεβρουάριος 2011

ΑΦΜ:

Κωδ. e-portal ΓΑΚ:

Νομός:

Περιφέρεια:

Αποκεντρωμένη Διοίκηση:

«Ιστορικό Δελτίου»

Δημιουργία: 12/04/2011

Ενημέρωση: 09/03/2012

Οριστικοποίηση: 22/01/2016 15:59 από admin

Φεβρουάριος 2011 : Δήμος:

ΠΑΡΑΡΤΗΡΙΑ		I. ΕΣΟΔΑ	II. ΕΣΟΔΑ	III. ΣΚΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	ΥΠΟΓΡΑΦΟΝΤΕΣ	IV. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΑ	ΕΚΤΙΜΩΣΗ
Επεξεργασία	Αποθήκευση	Οριστικοποίηση					
Ομάδα	Περιγραφή	Προϋπολογισμός έτους (αρχικός+μεταβολές έως και μήνα αναφοράς)	Μήνας αναφοράς	Περίοδος (Ιανουάριος έως και μήνα αναφοράς)			
0	ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	686.723	492.755	686.723			
01	ΠΡΟΣΩΡΙΝΟ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	969	969	969			
02	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ	68	68	68			
021	Τόκοι κεφαλαίων	68	68	68			
03	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	17.332	17.332	17.332			
031	Υψηλότερες καθαραιότητας και ηλεκτροφυτισμού	16.280	16.280	16.280			
04	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	3.964	3.964	3.964			
044	Εσοδα από τέλη αρίστης περιουσίας	0	0	0			
045	Τέλος επί των ακαθαρσιών εσόδων επιτηδευσμάτων	1.419	1.419	1.419			
046	Λοιπά Τέλη και δικαιώματα	1.044	1.044	1.044			
05	ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ	0	0	0			
06	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ (Κ.Α.Π.)	660.674	466.707	660.674			
07	ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	3.715	3.715	3.715			
1	ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ	13.593	13.593	13.593			
11	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	0	0	0			
12	ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	0	0	0			
121	Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	0	0	0			
[s1]	ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ (0+1+2+3+4+5)	2.448.079	559.831	2.448.079			
[s2]	ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ ΧΩΡΙΣ ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ([s1]-5)	753.799	559.831	753.799			

Εικόνα 3.2: Περιβάλλον εργασίας υποβολής οικονομικών στοιχείων Δήμων (Τρυποσκούφης, 2021)

Η συλλογή, η επεξεργασία και η διάδοση των οικονομικών στοιχείων των ΟΤΑ πραγματοποιείται πλέον μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας ο οποίος επιτρέπει την απευθείας επικοινωνία με τα πληροφοριακά συστήματα των υπόχρεων φορέων και την αυτοματοποιημένη διάθεση των ζητούμενων στοιχείων από αυτούς. Μέσω των βάσεων δεδομένων που τηρούνται στο Υπουργείο Εσωτερικών καθίσταται εφικτή, μεταξύ άλλων, η τροφοδότηση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ) με απαραίτητα στοιχεία, η παροχή στοιχείων στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους στο πλαίσιο του συστήματος χρηματοοικονομικών αναφορών της Γενικής Κυβέρνησης, η κατάρτιση και παρακολούθηση του Ενοποιημένου Προϋπολογισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την αρμόδια υπηρεσία του ΥΠΕΣ, η αποτελεσματική εποπτεία των φορέων της αυτοδιοίκησης από τις αρμόδιες αρχές, η υποστήριξη και η σύνταξη

⁹ Τρυποσκούφης, Κ. (2021) «Οικονομικά της Τοπικής και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (Δημοσιονομικό σκέλος)», ΕΚΔΔΑ, Αθήνα

μελετών, εκθέσεων και αναλύσεων για την οικονομική θέση και τις αναπτυξιακές προοπτικές της αυτοδιοίκησης, ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση πολιτικών για την τοπική αυτοδιοίκηση και ο σχεδιασμός προγραμμάτων ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Οι ΟΤΑ, μαζί με τους λοιπούς φορείς εκτός Γενικής Κυβέρνησης, υποβάλλουν σε μηνιαία βάση και εντός δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήξη του μήνα αναφοράς α) στοιχεία προϋπολογισμού και απολογισμού, β) χρηματοοικονομικά στοιχεία ισολογισμού, γ) σύνοψη μητρώου δεσμεύσεων, δ) ισοζύγιο γενικού καθολικού και ε) λοιπά στοιχεία και καταστάσεις που αφορούν στην πορεία είσπραξης εσόδων και καταστάσεις πληρωμών του ΟΤΑ.

3.4.2 Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας

Δες ενότητα 1.4.3.1

3.4.3 Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης

Σύμφωνα με τις αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας όπως αυτοί ορίζονται στον ν.4270/2014, ο Κρατικός Προϋπολογισμός και οι προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζονται σύμφωνα με τους δεσμευτικούς και ενδεικτικούς στόχους, όπως κατά περίπτωση τίθενται στο εκάστοτε ισχύον Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Η τήρηση και επίτευξη των στόχων του ΜΠΔΣ και η αντίστοιχη συμμόρφωση των προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με αυτούς προϋποθέτει την ορθή εκτέλεση και παρακολούθηση αυτών.

Τη διαδικασία κατάρτισης στοχοθεσίας του προϋπολογισμού και παρακολούθησης αυτής, για τον υποτομέα της ΤΑ, ανέλαβε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Η κατάρτιση της στοχοθεσίας υλοποιείται μέσω του ΟΠΔ στο οποίο συνοψίζονται στοιχεία του ετήσιου προϋπολογισμού των φορέων ΟΤΑ σε μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους οικονομικών αποτελεσμάτων. Το ΟΠΔ του ΟΤΑ περιλαμβάνει τους Πίνακες Στοχοθεσίας Οικονομικών Αποτελεσμάτων του Δήμου ή της Περιφέρειας και των νομικών του προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου.

Ο Πίνακας Στοχοθεσίας Οικονομικών Αποτελεσμάτων περιλαμβάνει σε συνοπτική μορφή στοιχεία στοχοθεσίας ως προς τη μηνιαία και τριμηνιαία πραγματοποίηση των

εσόδων και των εξόδων σε ταμειακή βάση και ως προς το ύψος των απλήρωτων υποχρεώσεων στο τέλος του μήνα. Η διαφορά των στόχων εσόδων και εξόδων καθορίζει το στόχο ταμειακού αποτελέσματος ΟΠΔ της εξεταζόμενης περιόδου και ακολούθως το στόχο για το ύψος των συνολικών ταμειακών διαθέσιμων στο τέλος αυτής. Η στοχοθέτηση του ύψους των απλήρωτων υποχρεώσεων πραγματοποιείται με βάση α) την αρχή της κατά προτεραιότητα εξόφλησης των υποχρεώσεων ΠΟΕ και β) την αρχή της κατάρτισης ρεαλιστικού προϋπολογισμού.

Για τον έλεγχο του βαθμού επίτευξης των στόχων οικονομικού αποτελέσματος και τον εντοπισμό αποκλίσεων λαμβάνονται κυρίως υπόψη α) η πορεία είσπραξης των εσόδων του προϋπολογισμού σε σχέση με τους αντίστοιχους στόχους εσόδων κατά τη διάρκεια του έτους, β) η πορεία πραγματοποίησης των εξόδων του προϋπολογισμού σε σχέση με τους αντίστοιχους στόχους εξόδων κατά τη διάρκεια του έτους και γ) η εξέλιξη του ύψους των απλήρωτων υποχρεώσεων κατά τη διάρκεια του έτους.

Όταν διαπιστώνεται αρνητική Απόκλιση Οικονομικού Αποτελέσματος ΟΠΔ άνω του 10%, το Παρατηρητήριο ενημερώνει, εντός ενός μηνός από τη λήξη του τριμήνου, τον φορέα, την αρμόδια για την εποπτεία του Αρχή και το Υπουργείο Εσωτερικών, παρέχοντας οδηγίες ενώ παράλληλα εισηγείται μεθόδους για τη διόρθωση της απόκλισης. Ο φορέας υποχρεούται να ενημερώσει άμεσα το Παρατηρητήριο για τα μέτρα που ελήφθησαν ή πρόκειται να ληφθούν για τη διόρθωση της απόκλισης. Για τα νομικά πρόσωπα που οι πίνακες στοχοθεσίας τους έχουν ενταχθεί σε ΟΠΔ δήμου ή περιφέρειας, η εκατέρωθεν ενημέρωση πραγματοποιείται μέσω του οικείου ΟΤΑ, ο οποίος φέρει και την ευθύνη της ενημέρωσης του Παρατηρητηρίου.

Τα βήματα υποβολής και έγκρισης του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης ενός ΟΤΑ παρουσιάζονται παρακάτω:

1. Έκδοση εγκυκλίων οδηγιών Πινάκων Στοχοθεσίας Οικονομικών Αποτελεσμάτων Δήμων και ΝΠΔΔ αυτών

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Διεύθυνση Οικονομικών ΤΑ, Υπουργείο Εσωτερικών	Η διανομή της εγκυκλίου γίνεται ηλεκτρονικά ενώ αναρτάται και στην ιστοσελίδα του ΥΠΕΣ.

2. Υποβολή απόφασης ψήφισης Π/Υ και έγκρισης ΟΠΔ για έλεγχο στην αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Δημοτικό/Περιφερειακό Συμβούλιο	i. Το ΔΣ/ΠΣ έως τις 15/11 υποβάλλει στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας (ΚΔ), τον ψηφισμένο Π/Υ & το ΟΠΔ. ii. Το ψηφισμένο ΟΠΔ αποστέλλεται και σε έντυπη μορφή ενώ αναρτάται και στο πρόγραμμα «Διαύγεια».

3. Ενσωμάτωση πινάκων στοχοθεσίας και έλεγχος σφαλμάτων

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδια αρχή εποπτείας – Αποκεντρωμένη Διοίκηση	Μέσω του ΚΔ η αρμόδια αρχή διεξάγει έλεγχο σφαλμάτων στις καταχωρήσεις ώστε να διαπιστωθεί εάν τηρούνται οι οδηγίες κατάρτισης των Πινάκων Οικονομικής Στοχοθεσίας.

4. Αναπομπή εσφαλμένων πινάκων στοχοθεσίας

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδια αρχή εποπτείας – Αποκεντρωμένη Διοίκηση	Εάν στον πίνακα εντοπισθούν σφάλματα τότε η αρμόδια Αρχή Εποπτείας τον αναπέμπει προς διόρθωση ενώ απαιτείται λήψη νέας Απόφασης του υπόχρεου φορέα ΟΤΑ.

5. Έγκριση ΟΠΔ

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδια αρχή εποπτείας – Αποκεντρωμένη Διοίκηση	Εφόσον δεν εντοπιστούν σφάλματα στους πίνακες στοχοθεσίας οικονομικών αποτελεσμάτων, η αρμόδια αρχή, έως τις 31/12, επικυρώνει τον Π/Υ και εγκρίνει το ΟΠΔ.

6. Έλεγχος αντιπαραβολής αναφοράς ΚΔ και Απόφασης ΔΣ/ΠΣ

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδια αρχή εποπτείας – Αποκεντρωμένη Διοίκηση	Εφόσον προκύπτει ότι ο φορέας έχει υποβάλει ορθό πίνακα στοχοθεσίας στον ΚΔ, διενεργείται απλή αντιπαραβολή, εστιάζοντας στα βασικά πεδία με τον Πίνακα Οικονομικής Στοχοθεσίας που περιλαμβάνεται στην Απόφαση του αρμόδιου ΔΣ/ΠΣ.

7. Υποχρεωτική αναμόρφωση του ΟΠΔ

Αρμόδιος διεκπεραίωσης	Περιγραφή διαδικασίας
Αρμόδια αρχή εποπτείας – Αποκεντρωμένη Διοίκηση	Η οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, προβαίνει σε υποχρεωτική αναμόρφωση των πινάκων στοχοθεσίας μαζί με την υποχρεωτική αναμόρφωση του αρχικού Π/Υ βάσει των τελικών απολογιστικών στοιχείων του προηγούμενου οικονομικού έτους. Ο αναμορφωμένος Π/Υ πρέπει να έχει ψηφιστεί από το φορέα και να έχει επικυρωθεί από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση μέχρι 28/02 του έτους Π/Υ.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 3

- Ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ α' και β' βαθμού αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη διαχείριση των οικονομικών τους πόρων προσδιορίζοντας τα αναμενόμενα έσοδα και τις προγραμματισμένες δαπάνες για κάθε οικονομικό έτος. Στόχος του είναι η ορθολογική κατανομή των πόρων με βάση τις ανάγκες και τις προτεραιότητες του ΟΤΑ. Η διαδικασία κατάρτισης του Π/Υ ακολουθεί αυστηρούς κανόνες διαφάνειας και συμμόρφωσης με το δημόσιο λογιστικό σύστημα.
- Οι Π/Υ των ΟΤΑ διέπονται από βασικές αρχές όπως η ετήσια διάρκεια και η ισοσκέλιση ενώ υφίσταται ευελιξία για αναπροσαρμογές. Η διαχείριση των εσόδων περιλαμβάνει την είσπραξη φόρων, τελών, κρατικών ενισχύσεων και άλλων πόρων ενώ οι δαπάνες αφορούν στην επίτευξη στρατηγικών στόχων. Μέσω της ταμειακής βάσης, των αποθεματικών και των δυνατοτήτων αναμόρφωσης οι ΟΤΑ μπορούν να προσαρμόζουν τη διαχείριση των οικονομικών στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.
- Η διαδικασία κατάρτισης και παρακολούθησης των Π/Υ των ΟΤΑ είναι κρίσιμη για τη διασφάλιση της χρηστής οικονομικής διαχείρισης και την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Ο Π/Υ διαμορφώνεται με βάση τις εθνικές κατευθυντήριες γραμμές και τις τοπικές προτεραιότητες μέσα από την υλοποίηση της υποβολής, της έγκρισης και της δημοσίευσής του. Η διαδικασία απαιτεί συντονισμό μεταξύ τοπικών και κεντρικών φορέων με τη συμμετοχή του ΥΠΕΣ για την παροχή οδηγιών και εποπτείας.
- Οι Π/Υ των ΟΤΑ περιλαμβάνουν ρεαλιστικές προβλέψεις εσόδων και εξόδων με την ταξινόμηση των εσόδων σε ομάδες να επιδιώκει τη διαφάνεια στην οικονομική διαχείριση. Η μη τήρηση των κανόνων μπορεί να οδηγήσει σε κυρώσεις όπως η παρακράτηση επιχορηγήσεων. Οι πρόσφατες τροποποιήσεις στη διακυβέρνηση των ΟΤΑ όπως η κατάργηση επιτροπών στόχο έχουν να ενισχύουν την ευθύνη των δημοτικών/περιφερειακών συμβουλίων στη λήψη αποφάσεων.
- Η εκτέλεση του Π/Υ των ΟΤΑ στόχο έχει την αποτελεσματική διαχείριση των εσόδων και την κατανομή των πόρων για την κάλυψη των αναγκών των πολιτών. Η εν λόγω διαδικασία περιλαμβάνει την καταγραφή και βεβαίωση των εισπρακτέων ποσών ενώ η έγκαιρη είσπραξή τους επηρεάζει άμεσα την οικονομική βιωσιμότητα των ΟΤΑ. Παρά τις προβλεπόμενες διαδικασίες οι ΟΤΑ συχνά αντιμετωπίζουν οικονομικές στενότητες λόγω των ελεγκτικών μηχανισμών, των καθυστερήσεων και των διαχειριστικών ελλείψεων.

- Η αδυναμία εφαρμογής αποτελεσματικών διαδικασιών είσπραξης οδηγεί σε συσσώρευση ανείσπρακτων απαιτήσεων με αποτέλεσμα φαινόμενα υποεκτίμησης εσόδων. Παρά τα διαθέσιμα αναγκαστικά μέτρα είσπραξης όπως οι κατασχέσεις η εφαρμογή τους απαιτεί τη συμμόρφωση με τις προβλεπόμενες διαδικασίες. Η λειτουργική αδυναμία παρακολούθησης και επαλήθευσης των εσόδων υπονομεύουν τη δυνατότητα των ΟΤΑ να ανταποκριθούν στο έργο τους.
- Η παρακολούθηση και διαχείριση των Π/Υ των ΟΤΑ διενεργείται μέσω ενός συστήματος προληπτικού και συστηματικού ελέγχου με εργαλεία όπως το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ). Στόχος είναι η διασφάλιση οικονομικής σταθερότητας και η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς στόχους που θέτει το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Το ΟΠΔ συγκεντρώνει τα ετήσια δεδομένα των Π/Υ και ορίζει μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους, ενώ το Παρατηρητήριο των ΟΤΑ ελέγχει την πρόοδο υλοποίησης και παρεμβαίνει σε περιπτώσεις αρνητικών αποκλίσεων με συστάσεις και διορθωτικά μέτρα.
- Η καταγραφή και υποβολή των οικονομικών στοιχείων υποστηρίζεται από τον Κόμβο Διαλειτουργικότητας του ΥΠΕΣ ο οποίος επιτρέπει την αυτοματοποιημένη συλλογή δεδομένων και την αξιοποίησή τους από διάφορους φορείς για εποπτικούς και στρατηγικούς σκοπούς. Οι θεσμοθετημένες προθεσμίες και διαδικασίες συμβάλλουν στην έγκαιρη και αποτελεσματική διαχείριση των Π/Υ με έμφαση στην πρόληψη δημοσιονομικών αποκλίσεων και στη χρηστή διαχείριση.

4 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Χρηματοδοτήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από Ευρωπαϊκά Προγράμματα.

Οι ελληνικοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιμετωπίζουν διαχρονικά σημαντικές προκλήσεις στη χρηματοδότηση των δράσεων που τους έχουν ανατεθεί στο πλαίσιο της αυτοδιοικητικής αποκέντρωσης. Η σχετικά περιορισμένη δυνατότητα αυτόνομης φορολόγησης λαμβάνοντας υπόψη τις αυξανόμενες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών επιβάλλουν την συνεχή προσπάθεια των ΟΤΑ για εξασφάλιση πρόσθετων πόρων από εξωτερικές πηγές όπως αυτές προβλέπονται από το εκάστοτε ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Η χρηματοδότηση των ΟΤΑ στην Ελλάδα από ευρωπαϊκά προγράμματα αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές και διαρκείς πηγές ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και παράλληλα της ενίσχυσης των τοπικών κοινωνιών. Μέσω των εν λόγω προγραμμάτων, οι ελληνικοί ΟΤΑ αποκτούν τη δυνατότητα να υλοποιήσουν έργα και δράσεις που κρίνουν σημαντικά και τα οποία υπό διαφορετικές συνθήκες χρηματοδότησης θα ήταν δύσκολο να πραγματοποιηθούν λόγω περιορισμένων διαθέσιμων πόρων από τους παραδοσιακούς διαύλους οικονομικής ενίσχυσης. Η ευρωπαϊκή αυτή παροχή πόρων δίνει τη δυνατότητα στους δήμους και τις περιφέρειες να επενδύσουν σε υποδομές, να αναπτύξουν σύγχρονες υπηρεσίες, να υλοποιήσουν καινοτόμες πρωτοβουλίες και δράσεις που αφορούν στην τοπική ανάπτυξη ενώ παράλληλα στόχο έχουν την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της οικονομικής ανταγωνιστικότητας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Τα ευρωπαϊκά προγράμματα όπως το ΕΣΠΑ, το INTERREG και το Πρόγραμμα LIFE, προσφέρουν χρηματοδοτικές και αναπτυξιακές ευκαιρίες στους ΟΤΑ ώστε να αντλήσουν απαραίτητα κονδύλια για την υλοποίηση σημαντικών και στοχευμένων δράσεων. Η προσπάθεια αυτή απαιτεί οργάνωση, σχεδιασμό και κατάλληλη προετοιμασία από την πλευρά των ΟΤΑ ώστε να πληρούνται οι προϋποθέσεις και οι προδιαγραφές σύμφωνα με τους στόχους των προγραμματικών πολιτικών. Παρά τα προβλήματα που αφορούν σε γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και τις αυξημένες απαιτήσεις διαχείρισης, οι ΟΤΑ που καταφέρνουν να αξιοποιήσουν με τον προβλεπόμενο τρόπο τα ευρωπαϊκά προγράμματα κινούνται προς τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών και την ενίσχυση της τοπική ανάπτυξης σε βάθος χρόνου.

4.1 Ιστορική Εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Προγραμμάτων

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 οπότε και εντάχθηκε η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι ΟΤΑ έχουν καταφέρει να αξιοποιήσουν μια σειρά από ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα τα οποία αναπτύχθηκαν με στόχο την ενίσχυση της

περιφερειακής ανάπτυξης και την άμβλυνση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων. Τα εν λόγω ευρωπαϊκά προγράμματα έδωσαν τη δυνατότητα στους ΟΤΑ να επιτύχουν σε σημαντικό βαθμό την αναβάθμιση διαφόρων υποδομών τους και να επιτύχουν σημαντική βελτίωση της ποιότητας ζωής των τοπικών κοινωνιών επενδύοντας σε τομείς όπως η παιδεία, η υγεία, η απασχόληση και το περιβάλλον. Η εξέλιξη των χρηματοδοτικών προγραμμάτων παρακολουθεί τις διαρκώς μεταβαλλόμενες ανάγκες και προτεραιότητες της ΕΕ παράλληλα με τις ειδικές ανάγκες των κρατών-μελών αποτελώντας σημαντικό εργαλείο για την προώθηση της περιφερειακής σύγκλισης και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Από την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ το 1981 έως σήμερα η χώρα κατάφερε να έχει πρόσβαση σε ευρωπαϊκά κονδύλια μέσω διαφόρων προγραμμάτων χρηματοδότησης όπως:

- i. Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1981-1985
- ii. Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), 1986-1993
- iii. Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1989-1993 (πακέτο J. Delors)
- iv. Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1994-1999 (πακέτο J. Santer)
- v. Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 2000-2006
- vi. Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), 2007-2013
- vii. Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), 2014-2020
- viii. Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), 2021-2027

4.1.1 Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1981 - 1985

Το Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1981-1985 αποτελεί το πρώτο αυτοτελές πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης για την Ελλάδα με στόχο τη συγκράτηση του πληθυσμού στις περιφέρειες, τη βιώσιμη και αυτόνομη ανάπτυξή τους, τη βελτίωση της ποιότητας ζωής και την τόνωση της απασχόλησης.

Οι κυριότεροι στόχοι του εν λόγω προγράμματος ήταν α) η συγκράτηση του πληθυσμού στην περιφέρεια και ο περιορισμός της εσωτερικής μετανάστευσης προς τα μεγάλα αστικά κέντρα, κυρίως την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, β) η βιώσιμη και αυτόνομη ανάπτυξη των περιφερειών να είναι βασισμένη σε τοπικούς πόρους και δυνατότητες ώστε να είναι μακροπρόθεσμη και ανθεκτική, γ) η βελτίωση της ποιότητας ζωής καθώς το πρόγραμμα επιδίωκε να βελτιώσει τις συνθήκες διαβίωσης στις περιφέρειες παρέχοντας καλύτερες υποδομές, υπηρεσίες και ευκαιρίες

απασχόλησης και δ) η τόνωση της απασχόλησης μέσα από τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στις περιφέρειες, δράση απαραίτητη για τον περιορισμό της ανεργίας και την αύξηση του εισοδήματος των κατοίκων.

Οι δράσεις του Προγράμματος κατευθύνονταν κυρίως στην ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας μέσω της βελτίωσης των υποδομών και της επίτευξη υψηλής παραγωγικότητας στις περιφέρειες, στην ενθάρρυνση των τοπικών πρωτοβουλιών, στην προστασία του περιβάλλοντος και στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων. Ήταν η πρώτη φορά που η Ελλάδα σχεδίασε και υλοποίησε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα αποκλειστικά για την ανάπτυξη των Περιφερειών δίνοντας έμφαση στην ανάπτυξη όλων των περιοχών και όχι μόνο των μεγάλων αστικών κέντρων. Οι εμπειρίες και τα αποτελέσματα του προγράμματος αυτού αποτέλεσαν τη βάση για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μελλοντικών προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης.

Ωστόσο, ενώ το Πρόγραμμα συνέβαλλε στην ενίσχυση των υποδομών σε πολλές περιφέρειες, στην ανάπτυξη τοπικών επιχειρήσεων και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, κρίθηκε από ορισμένους κοινωνικούς και παραγωγικούς φορείς ότι δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει επαρκώς τις μεγάλες ανισότητες που υπήρχαν μεταξύ των περιφερειών ενώ κατά την υλοποίηση των σχετικών δράσεων προέκυψαν αρκετές δομικές δυσκολίες όπως γραφειοκρατικές καθυστερήσεις και έλλειψη των απαραίτητων πόρων για την αποτελεσματική υλοποίηση των υπό ένταξη πρωτοβουλιών. Οι εισπράξεις της Ελλάδας από την Ευρώπη την περίοδο 1981-1985 ανήλθαν κατ'έτος σε \$148,1εκ (1981), \$550εκ (1982), \$834,2εκ (1983), \$714,9εκ (1984) και \$869,1εκ αντίστοιχα (Σερεμέτης, 1989¹⁰).

4.1.2 Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), 1985 - 1989

Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) ήταν μια πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα) με στόχο την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων που αντιμετώπιζαν οι αγροτικές οικονομίες των νότιων κρατών-μελών, όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία, μετά την ένταξή τους στην Κοινότητα.

Οι βασικοί στόχοι των ΜΟΠ ήταν α) η αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της αγροτικής οικονομίας, β) η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός των αγροτικών υποδομών, γ) η προώθηση της επεξεργασίας και της εμπορίας των αγροτικών προϊόντων, δ) η ενίσχυση της απασχόλησης και του εισοδήματος των

¹⁰ Σερεμέτης Δ. (1989) «Χρηματικές Σχέσεις της Ελλάδας με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες: Επιπτώσεις της Ένταξης 1981-1985», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα

αγροτών και ε) η προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές.

Ωστόσο τα οφέλη των ΜΟΠ αποδείχτηκε ότι δεν κατανεμήθηκαν ομοιόμορφα. Μεγάλες αγροτικές εκμεταλλεύσεις στις χώρες που συμμετείχαν στα Προγράμματα και σε περιοχές με υποδομές υψηλότερου επιπέδου επωφελήθηκαν περισσότερο από τα εν λόγω Προγράμματα ενώ αντίθετα μικροί αγρότες και αγροτικές εκμεταλλεύσεις σε απομακρυσμένες περιοχές αντιμετώπισαν δυσκολίες στην πρόσβαση στα χρηματοδοτικά εργαλεία και στη σχετική τεχνογνωσία. Επιπροσθέτως, οι επιδοτήσεις των ΜΟΠ, σε πολλές περιπτώσεις, συνετέλεσαν στην εξάρτηση των αγροτών από τα ευρωπαϊκά κονδύλια αποθαρρύνοντας την ανάπτυξη ανταγωνιστικών πρακτικών και την αναζήτηση νέων αγορών ενώ όσον αφορά στην απασχόληση, δημιουργήθηκαν νέες θέσεις εργασίας στον αγροτικό τομέα αλλά δεν επιλύθηκε ουσιαστικά το πρόβλημα της υψηλής ανεργίας στις περιοχές που ζούσαν από τον πρωτογενή τομέα.

Όσον αφορά στα ΜΟΠ που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα, η περίοδος εφαρμογής ήταν 1985 έως 1989 με επέκταση υλοποίησης το 1993 και ωφελούμενους τομείς δράσεις α) τη γεωργία (εκσυγχρονισμός παραγωγικής διαδικασίας, βελτίωση υποδομών, γεωργική απασχόληση νέων κ.ά.), β) την αλιεία (εκσυγχρονισμός στόλου, βελτίωση υποδομών κ.ά.), γ) τη βιομηχανία, βιοτεχνία και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ανάπτυξη, καινοτομία, διευκόλυνση μετεγκατάστασης επιχειρήσεων κ.ά.), δ) τις υπηρεσίες (ανάπτυξη τουρισμού, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών κ.ά.) και ε) το ανθρώπινο δυναμικό (κατάρτιση, τοπικές δράσεις απασχόλησης). Τα ελληνικά ΜΟΠ κατηγοριοποιήθηκαν ως ακολούθως: α) Κρήτης, β) Μακεδονίας και Θράκης, γ) Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, δ) Νήσων Αιγαίου, ε) Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδος, στ) Αττικής και ζ) Πληροφορικής (Θεματικό ΜΟΠ).

4.1.3 Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1989 - 1993

Το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Α' ΚΠΣ) αποτέλεσε το πρώτο μεγάλο αναπτυξιακό πρόγραμμα της ΕΕ για την Ελλάδα το οποίο εφαρμόστηκε από το 1989 έως το 1993 και ως βασικό στόχο είχε την οικονομική σύγκλιση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της χώρας με τις πιο προηγμένες περιοχές της ΕΕ. Το πρόγραμμα εντάχθηκε στη γενικότερη πολιτική συνοχής της ΕΕ η οποία αποσκοπούσε στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών.

Οι κύριοι άξονες προτεραιοτήτων του Α' ΚΠΣ αφορούσαν:

- στην βελτίωση των βασικών παραμέτρων της ελληνικής οικονομικής δραστηριότητας,
- στην ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και στήριξη της αγροτικής αναπτυξιακής δραστηριότητας με την παράλληλη προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων,
- στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων,
- στην ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη του τουρισμού,
- στις στοχευμένες δράσεις εξειδίκευσης του ανθρωπίνου δυναμικού, και
- σε δράσεις εστιασμένες στην περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων δημιουργήθηκαν δεκατέσσερα (14) Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) και δεκατρία (13) Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ).

Οι κυριότερες κοινοτικές ενισχύσεις του Α' ΚΠΣ στον τομέα των υποδομών παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα 4.1.

Πίνακας 4.1: Κυριότερες κοινοτικές ενισχύσεις του Α' ΚΠΣ

A/A	Άξονας - Έργο	Ποσά (€εκ)	Περιγραφή
01	Μεταφορές – Μεγάλοι Οδικοί Άξονες	209	Ξεκίνησε η κατασκευή του ΠΑΘΕ (60χλμ την περίοδο 1989-1994) στους άξονες Αθήνα-Θεσσαλονίκη και Πάτρα-Κόρινθος
02	Μεταφορές – Σιδηρόδρομοι	142	Ενέργειες βελτίωσης σιδηροδρομικών συνδέσεων ώστε να μειωθούν οι αποστάσεις και να διευκολυνθούν οι εμπορευματικές μεταφορές.
03	Μεταφορές – Μετρό Αθήνας	178	Το 1991 σχηματίστηκε η Αττικό Μετρό και ξεκίνησε η κατασκευή του έργου. Προβλέφθηκε εκπόνηση μελέτης για το μετρό Θεσ/νίκης.
04	Μεταφορές – Αεροδρόμιο Σπάτων	153	Προτεραιότητα λόγω διεκδίκησης Ολυμπιακών Αγώνων 1996. Την περίοδο 1991-1993 έγινε ο διαγωνισμός ανάδειξης κατασκευάστριας εταιρείας.
05	Μεταφορές – Λοιπά έργα εθνικών οδών	80	Ενέργειες βελτίωσης οδικών συνδέσεων ώστε να μειωθούν οι αποστάσεις και να διευκολυνθούν οι εμπορευματικές μεταφορές.
06	Τηλεπικοινωνίες	364	Κατάρτιση προσωπικού & μηχανοργάνωση του ΟΤΕ. Μελέτη & κατασκευή υποδομών δικτύου οπτικών ινών στην Αθήνα (crash programme).
07	Ενέργεια – Ηλεκτρισμός	190	Προπαρασκευαστικά έργα σύνδεσης της Κρήτης με υποθαλάσσιο καλώδιο.
08	Ενέργεια – Φυσικό Αέριο	190	Προγραμματισμός/σχεδιασμός σταθμών και δικτύου για φυσικό αέριο
09	Ενέργεια – Αχελώος	80	Προγραμματισμός μεγάλου μέρους έργων για την εκτροπή του Αχελώου
10	Ενέργεια – Λοιπά έργα	157	Προγραμματισμός έργων για αξιοποίηση ΑΠΕ σε μειονεκτικές περιοχές
11	Περιβάλλον	305	Μείωση μόλυνσης αστικών /τουριστικών περιοχών μέσω επεξεργασίας αποβλήτων, βιολογικών καθαρισμών και δικτύων αποχέτευσης.

Το Α' ΚΠΣ είχε σημαντικές επιπτώσεις στην ελληνική οικονομία και κοινωνία όπως α) η συμβολή του στην ανάπτυξη συμβάλλοντας στην αύξηση του ΑΕΠ και στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών, β) η βελτίωση των υφιστάμενων υποδομών οι οποίες, μέσω των κατάλληλων επενδυτικών δράσεων, διευκόλυναν τις μεταφορές, την επικοινωνία και την ενσωμάτωση της Ελλάδας στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, γ) η

ενίσχυση της επιχειρηματικότητας καθώς η ουσιαστική υποστήριξη στις ΜΜΕ συνέβαλε στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και δ) η τουριστική ανάπτυξη καθώς ο κλάδος ενισχύθηκε σημαντικά αποτελώντας, από τότε μέχρι και σήμερα, έναν από τους σημαντικότερους κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο, παρά τα σημαντικά θετικά αποτελέσματα των δράσεων του Α' ΚΠΣ, υπήρξαν και αρνητικές παράμετροι σχετικά με την υλοποίηση του εν λόγω ΚΠΣ όπως ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης των επενδύσεων σε συγκεκριμένες περιοχές, η έλλειψη συντονισμού και η περιορισμένη αποτελεσματικότητα ορισμένων δράσεων. Επιπτώσεις της ανισοκατανομής των πόρων του Α' ΚΠΣ ήταν η περαιτέρω ενίσχυση των υφιστάμενων ανισοτήτων, η επιτάχυνση της αναπτυξιακής δυναμικής σε ορισμένες περιοχές, η συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας σε λίγες, κυρίως αστικές, περιοχές και η περιορισμένη αναπτυξιακή δραστηριότητα σε απομακρυσμένες περιοχές της χώρας.

4.1.4 Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1994 - 1999

Το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Β' ΚΠΣ) στην Ελλάδα που αφορούσε στην περίοδο από το 1994 έως το 1999 αποτέλεσε ένα σημαντικό κεφάλαιο στη συνεχή προσπάθεια της Ελλάδας να μπορέσει να ενσωματωθεί πλήρως στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε σχέση με το Α' ΚΠΣ, το Β' ΚΠΣ είχε ως στόχο να εισάγει σημαντικές βελτιώσεις και μια πιο στοχευμένη προσέγγιση στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας.

Οι κυριότεροι τομείς δράσης στους οποίους εστίασε το Β' ΚΠΣ αφορούσαν σε:

- έμφαση σε έργα υποδομής εθνικής σημασίας που σκοπό είχαν να ενισχύουν την εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας (ΠΑΘΕ, Εγνατία Οδός, λιμάνια, εκσυγχρονισμός σιδηροδρομικού δικτύου, Μετρό της Αθήνας κ.ά.),
- περαιτέρω βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της χώρας,
- βελτίωση της διαβίωσης και της καθημερινότητας στα αστικά κέντρα, και
- δράσεις προετοιμασίας ένταξης της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

Την εφαρμογή του Β' ΚΠΣ δυσχέρανε μια σειρά προβλημάτων και δυσλειτουργιών που αφορούσαν κυρίως στην ανεπάρκεια διαχείρισης αυξημένης κλίμακας παρεμβάσεων που έπρεπε να υλοποιηθούν ταυτόχρονα.

Το Β' ΚΠΣ εξασφάλισε σημαντικούς επενδυτικούς πόρους για τη βελτίωση των υφιστάμενων και ανάπτυξη νέων υποδομών στην Ελλάδα σε σχέση με το

προηγούμενο πλαίσιο. Οι διαθέσιμοι προς χρήση πόροι αυξήθηκαν δίνοντας στις τοπικές αρχές τη δυνατότητα αντιμετώπισης χρόνιων προβλημάτων, ιδιαίτερα στον τομέα των μεταφορών.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι μεταφορές στην Ελλάδα αντιμετώπιζαν σημαντικά προβλήματα και προκλήσεις όπως η ανεπαρκής οδική ασφάλεια και το χαμηλό επίπεδο των σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Το Β' ΚΠΣ είχε ως προτεραιοποιημένο άξονα δράσεων την αναβάθμιση των υποδομών με δύο από τα πλέον κομβικά έργα να είναι η ζεύξη Ρίου-Αντιρρίου και η υποθαλάσσια σήραγγα Ακτίου-Πρέβεζας. Επιπροσθέτως, το Β' ΚΠΣ προσπάθησε να επιτύχει την αξιοποίηση διαφόρων εναλλακτικών χρηματοδοτικών εργαλείων όπως η αυτοχρηματοδότηση ορισμένων έργων και οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) για την υλοποίηση τη χάραξης και την κατασκευής μεγάλων εθνικών οδικών αξόνων. Το Πρόγραμμα για τους Σιδηροδρόμους για παράδειγμα είχε ως στόχο την αναβάθμιση της διπλής γραμμής Αθήνας-Θεσσαλονίκης με στόχο την αύξηση της ταχύτητας στο δίκτυο και τη βελτίωση της ασφάλειας των σιδηροδρομικών μεταφορών. Ωστόσο, το συγκεκριμένο έργο αντιμετώπισε σημαντικά προβλήματα υποεκτίμησης του κόστους υλοποίησης με αποτέλεσμα την υπερβολική μη προϋπολογισμένη απορρόφηση κονδυλίων σε συνδυασμό με σημαντικές αποκλίσεις από το αρχικό σχέδιο και Π/Υ.

Ορισμένα έργα του Β' ΚΠΣ δεν κατάφεραν να ολοκληρωθούν εντός της προγραμματικής περιόδου αλλά ούτε και μέχρι το 2001 (1999+2) με αποτέλεσμα να περάσουν στο Γ' ΚΠΣ. Με εξαίρεση α) τον αερολιμένα Σπάτων (ολοκλήρωση 14 μήνες νωρίτερα από τη συμβατική ημερομηνία) και β) το Μετρό Αθηνών (εκτός του τμήματος της γραμμής Πεντάγωνο –Κεραμεικός) τα περισσότερα έργα εμφάνισαν καθυστερήσεις, υπερβάσεις Π/Υ και μειωμένη υλοποίηση του φυσικού αντικείμενου. Οι συνηθέστερες αιτίες καθυστερήσεων αφορούσαν σε:

- χρονοβόρες διαδικασίες απαλλοτριώσεων,
- χρονοβόρα έγκριση περιβαλλοντικών μελετών,
- χαμηλό βαθμό ωρίμανσης των έργων κυρίως λόγω έλλειψης των απαραίτητων μελετών,
- θέματα συντονισμού ανάμεσα στους ΟΤΑ,
- κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους συναρμόδιους φορείς, και
- καθυστερήσεις εκδίκασης προσφυγών στο ΣτΕ.

4.1.5 Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 2000 - 2006

Το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Γ' ΚΠΣ) που υλοποιήθηκε κατά την περίοδο 2000-2006 αποτέλεσε ένα σημαντικό κομμάτι της αναπτυξιακής προσπάθειας της Ελλάδας. Το Γ' ΚΠΣ, σε σύγκριση με τα δύο προηγούμενα ΚΠΣ, παρουσίασε σημαντικές αλλαγές τόσο στη φιλοσοφία σύνθεσης όσο και στους στόχους που κλήθηκε να υλοποιήσει.

Το Γ' ΚΠΣ χωρίστηκε σε 2 μεγάλες κατηγορίες προγραμμάτων, στα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ένα για κάθε μία από τις 13 Περιφέρειες της χώρας). Τα εν λόγω προγράμματα αφορούσαν τόσο στο δημόσιο τομέα (έργα υποδομών κ.ά.) όσο και σε ιδιώτες (προγράμματα για αγρότες, ανέργους κτλ.).

Οι δράσεις του Γ' ΚΠΣ χρηματοδοτήθηκαν από τα υφιστάμενα Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΕ):

- Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)
- Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)
- Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού & Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ)
- Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού Αλιείας (ΧΜΠΑ),
- και από το Ταμείο Συνοχής (κυρίως Μεταφορές - Περιβάλλον)

...και αφορούσαν α) στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών και στην ενίσχυση της συνοχής της ΕΕ, β) στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης με έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος και τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ), γ) στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, μείωση της ανεργίας και προώθηση της κοινωνικής ένταξης και δ) ενίσχυση της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας, ιδιαίτερα στις ΜΜΕ. Ορισμένες από τις καινοτομίες που εισήχθησαν με το Γ' ΚΠΣ ήταν η ανάπτυξη πιο αποτελεσματικών μηχανισμών για τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων, η ενεργότερη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων (συνδικάτων, επιμελητηρίων κ.λπ.) στη διαμόρφωση και την υλοποίηση των προγραμμάτων, η ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες επιλογής και υλοποίησης των υπό ένταξη έργων και η προσπάθεια προσδιορισμού, ποσοτικά και ποιοτικά, των αποτελεσμάτων των επενδύσεων και η επίτευξη σαφώς προσδιορισμένων στόχων.

Επιπροσθέτως, το Γ' ΚΠΣ εστίασε στη δημιουργία υπερ-τοπικών μεταφορικών δικτύων διασύνδεσης της Ελλάδας με γειτονικά κράτη και στην άρση της περιφερειακότητας της χώρας σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη.

Ορισμένα παραδείγματα χρήσης των κοινοτικών κονδυλίων του Γ΄ ΚΠΣ για επενδύσεις σε υποδομές παρουσιάζονται στον πίνακα κάτωθι:

Πίνακας 4.2: Κοινοτικά Κονδύλια του Γ΄ ΚΠΣ για Υποδομές

Τομέας		Ποσά (€εκ)	Περιγραφή
Μεταφορές		6.820	
01	ΕΠ Οδικοί Άξονες, Λιμένες, Αστική Ανάπτυξη	3.519	ΠΑΘΕ, Εγνατία, Ρίο-Αντίρριο, Μετρό Αθήνας και Θεσσαλονίκης, έργα ασφάλειας ναυσιπλοΐας, Προαστιακός Αθήνας
02	ΕΠ Σιδηρόδρομοι, Αερολιμένες, Αστικές Συγκοινωνίες	1.468	Στόχος η βελτίωση ασφαλείας, η ποσοτική/ποιοτική βελτίωση αστικών & προαστιακών ΜΜΜ, η ανάπτυξη συνδυασμένων μεταφορών.
03	Ταμείο Συνοχής - Μεταφορές	1.833	
Ποιότητα ζωής		2.650	
01	ΕΠ Περιβάλλον	399	~1.400 έργα μικρού Π/Υ, εμπλοκή πολλών φορέων, δύσκολος συντονισμός, τοπικές αντιδράσεις (π.χ. για ΧΥΤΑ)
02	Ταμείο Συνοχής – Περιβάλλον	1.378	
03	ΕΠ Πολιτισμός	481	Άρση περιφερειακών ανισοτήτων στην παροχή πολιτιστικών αγαθών
04	ΕΠ Υγεία - Πρόνοια	392	Εκσυγχρονισμός νοσοκομείων, Ολοκληρωμένο Σύστημα Υγείας (ΟΣΥ)

Οι συνολικοί πόροι του Γ΄ ΚΠΣ και του Ταμείου Συνοχής (που συγχρηματοδότησε τα μεγάλα έργα Περιβάλλοντος και Μεταφορών) ανήλθαν σε €51,14δισ. και περιελάμβαναν εθνικούς και κοινοτικούς πόρους ύψους €39,56δισ. (δημόσια δαπάνη) καθώς και €11,58δισ. (ιδιωτική συμμετοχή). Παράλληλα, σημαντικοί πόροι ύψους €1,28δισ. αντλήθηκαν μέσω των τεσσάρων Κοινοτικών Πρωτοβουλιών. Η συνολική κοινοτική συμμετοχή τόσο για το Γ΄ ΚΠΣ όσο και για το Ταμείο Συνοχής και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες ανήλθαν σε €26 δισ. (Πάλλης, 2013).

Ωστόσο και στο Γ΄ ΚΠΣ παρατηρήθηκαν προκλήσεις και δυσκολίες κατά την υλοποίηση των δράσεων όπως γραφειοκρατία, καθυστερήσεις στην υλοποίηση των δράσεων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, περιορισμένη απορρόφηση κονδυλίων. Αναλυτικότερα, ως προς τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις αυτές προέκυψαν ως απόρροια των σύνθετων

διαδικασιών υποβολής και έγκρισης των προτάσεων που σε πολλές περιπτώσεις αποθάρρυναν πολλούς ενδιαφερόμενους, των πολλαπλών ελέγχων σε κάθε στάδιο της διαδικασίας με αποτέλεσμα να παρατηρούνται χρονοκαθυστερήσεις στην υλοποίηση και τέλος λόγω συχνών αλλαγών στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο. Ως προς τις καθυστερήσεις στην υλοποίηση αυτές προέκυψαν κυρίως λόγω προβλημάτων στην εκπόνηση των απαιτούμενων μελετών καθώς δεν υπήρχε επαρκώς εξειδικευμένο προσωπικό αλλά και λόγω συχνών αλλαγών στις τεχνικές προδιαγραφές. Καθυστερήσεις προκάλεσαν επίσης τόσο οι δυσκολίες σε διαδικασίες απαλλοτριώσεων εξαιτίας δικαστικών διαμαχών αλλά και η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών φορέων υλοποίησης των έργων. Τέλος, παρατηρήθηκε περιορισμένη απορρόφηση κονδυλίων λόγω των σύνθετων διαδικασιών υλοποίησης, όπως προαναφέρθηκε, της ανεπαρκούς τεχνικής υποστήριξης στα διάφορα στάδια υλοποίησης των έργων αλλά και λόγω των συχνών αλλαγών στις κυβερνητικές προτεραιότητες σε συνδυασμό με τις έντονες προεκλογικές περιόδους της εποχής.

4.1.6 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), 2007 - 2013

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 αποτέλεσε τη συνέχεια των τριών ΚΠΣ στο πλαίσιο της προσπάθειας ενσωμάτωσης των νέων και επικαιροποιημένων πολιτικών της ΕΕ και των προκλήσεων που αντιμετώπιζε η Ελλάδα εκείνη την περίοδο. Στόχος του ΕΣΠΑ 2007-2013 για την Ελλάδα ήταν η ενίσχυση της ελληνικής οικονομίας, η προώθηση της απασχόλησης, η βελτίωση των υποδομών και η προσαρμογή στις νέες απαιτήσεις της διεθνούς οικονομίας εστιάζοντας στην περιφερειακή ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Οι κύριοι άξονες του ΕΣΠΑ 2007-2013 εστίαζαν σε διαχρονικές προτεραιότητες της Ευρώπης που παρέμεναν επίκαιρες όπως η οικονομική ανάπτυξη και η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας κυρίως μέσω της εξωστρέφειας, η στήριξη της απασχόλησης και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, η προστασία του περιβάλλοντος και η ενίσχυση των στρατηγικών βιώσιμης ανάπτυξης καθώς και η προώθηση έργων υποδομής όπως δρόμοι, λιμάνια, δίκτυα μεταφορών, αναπτυξιακά έργα σε τοπικό επίπεδο και στήριξη λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών για τη μείωση των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων και την τόνωση της ανάπτυξης σε όλη την επικράτεια.

Το ΕΣΠΑ 2007-2013 αφορούσε σε μικρότερο πλήθος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (9) σε σχέση με το Γ' ΚΠΣ γεγονός που στόχο είχε να οδηγήσει σε ένα πιο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης. Τα 9 Επιχειρησιακά Προγράμματα ήταν:

- ΕΠ Περιβάλλον – Αειφόρος Ανάπτυξη

- ΕΠ Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας
- ΕΠ Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα
- ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση
- ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού
- ΕΠ Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση
- ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση
- ΕΠ Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής
- ΕΠ Εθνικό Αποθεματικό Απρόβλεπτων

Βάσει του ΕΣΠΑ 2007-2013 η Ελλάδα χωρίστηκε σε χωρικές ενότητες με τα εξής 5 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ): i) ΠΕΠ Μακεδονίας – Θράκης, ii) ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου – Ιονίων Νήσων, iii) ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου, iv) ΠΕΠ Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου και v) ΠΕΠ Αττικής.

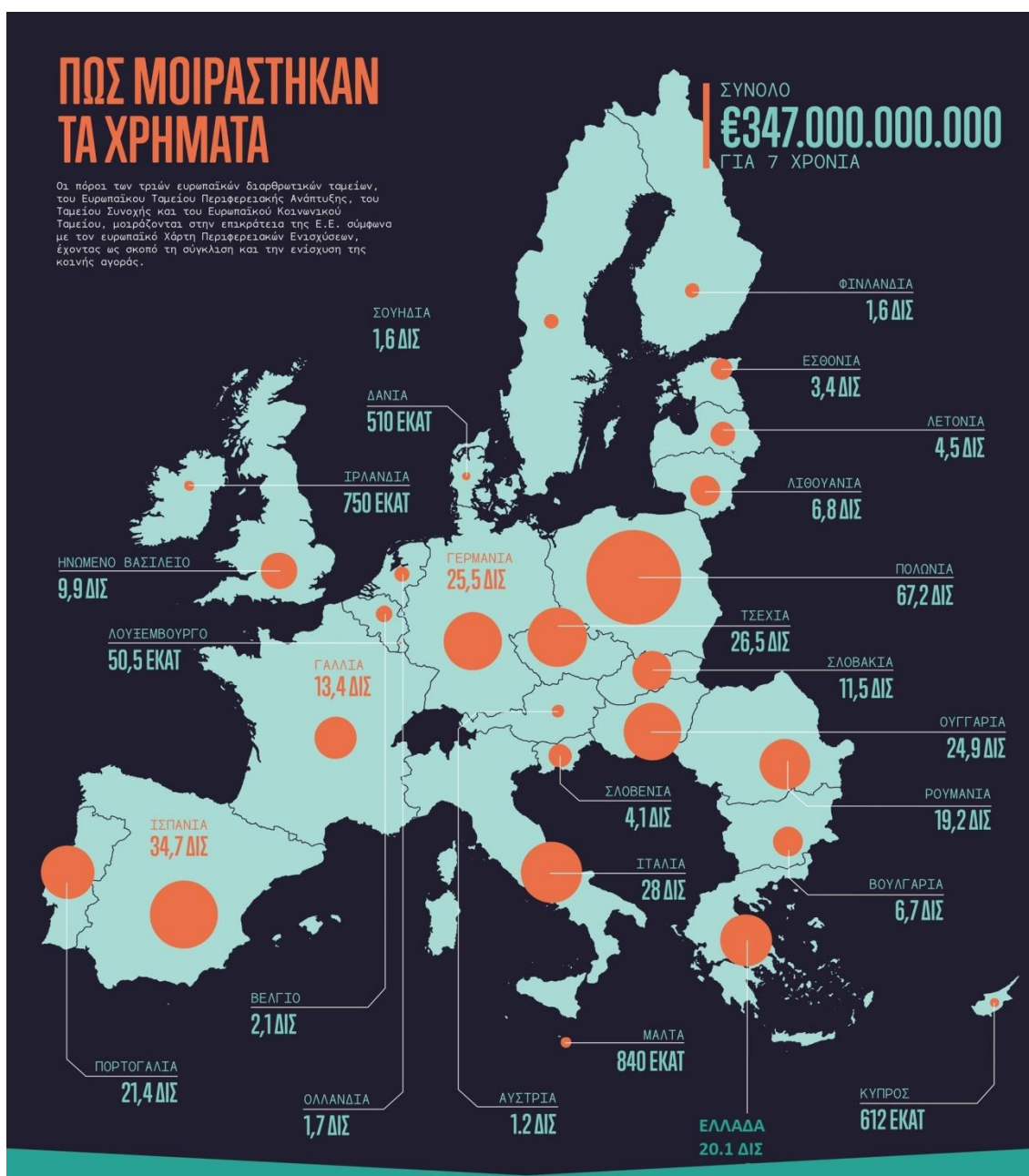
Τα ΠΕΠ των Περιφερειών στόχο είχαν να καλύψουν παρεμβάσεις που αφορούσαν σε κοινωνικές υποδομές, υγεία - κοινωνική αλληλεγγύη (π.χ. υποδομές νοσοκομείων κτλ), πολιτισμό (π.χ. ενίσχυση πολιτιστικής κληρονομιάς), έργα προσπελασιμότητας & περιβάλλοντος τοπικής κλίμακας και βιώσιμη αστική και ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη.

Επιπροσθέτως ενδεικτικά αναφέρονται κάτωθι προγράμματα και πρωτοβουλίες που συμπεριλαμβάνονταν στο προγραμματικό πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013:

- Διακρατικά Προγράμματα:
 - └ Μεσογειακός χώρος (συγχώνευση INTERREG ARCHIMED - MEDOCC)
 - └ Χώρος ΝΑ Ευρώπης (διάσπαση CADSES σε βόρεια-νότια ζώνη)
- Διαπεριφερειακό Πρόγραμμα INTERREG IV C
 - └ Στρατηγικός στόχος (ΣΣ): βελτίωση διαπεριφερειακής συνεργασίας
- Δίκτυα INTERACT , ESPON και URBACT
 - └ ΣΣ Interact: ορθή διακυβέρνηση των κοινοτικών προγραμμάτων
 - └ ΣΣ ESPON: εδαφική συνοχή και αρμονική ανάπτυξη στην ΕΕ
 - └ ΣΣ Urbact: βελτίωση αποτελεσματικότητας και κοινή αντίληψη της ολοκληρωμένης αστικής ανάπτυξης
- Κοινοτικές Πρωτοβουλίες:

- └ JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions),
- └ JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises),
- └ JESSICA (Joint European Support 4 Sustainable Investment in City Areas),
- └ Regions for Economic Change

Στην παρακάτω εικόνα 4.1 αποτυπώνεται η ποσοτική εκταμίευση των κονδυλίων του ΕΣΠΑ 2007-2013 στα ευρωπαϊκά κράτη.



Εικόνα 4.1: Κονδύλια ΕΣΠΑ 2007-2013 στα ευρωπαϊκά κράτη (διαΝΕΟσις, 2016)

Το ΕΣΠΑ 2007-2013 θεωρείται ένα από τα πιο επιτυχημένα προγράμματα αναπτυξιακής στήριξης στην Ελλάδα καθώς αποτέλεσε σημαντική κινητήρια δύναμη για την οικονομική ανάκαμψη και την ανάπτυξη σημαντικών υποδομών στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας. Αν και η οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2009 περιόρισε το θετικό αποτέλεσμα των δράσεων του εν λόγω ΕΣΠΑ, το αναπτυξιακό πρόγραμμα της περιόδου 2007-2013 βοήθησε την Ελλάδα να αντεπεξέλθει σε σημαντικές προκλήσεις και να επιδείξει σημαντική πρόοδο στην ικανότητα απορρόφησης ευρωπαϊκών πόρων οι οποίοι ήταν ιδιαίτερος κρίσιμος και απαραίτητος για τη αποφυγή περιορισμού της αναπτυξιακής δυναμικής της χώρας.

4.1.7 Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), 2014 – 2020

Το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 είναι το βασικό χρηματοδοτικό πρόγραμμα της ΕΕ για την περίοδο αυτή το οποίο στόχευε στη ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, την ανάπτυξη και αξιοποίηση του εγχώριου ανθρώπινου δυναμικού, την προστασία του περιβάλλοντος, την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των υποδομών και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ΕΣΠΑ 2014-2020, όπως και τα προηγούμενα προγράμματα, περιλάμβανε σημαντικούς πόρους από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) τα οποία κατανεμήθηκαν σε τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα.

Οι θεματικοί στόχοι του ΕΣΠΑ 2014 – 2020 ήταν:

1. η ενίσχυση έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας,
2. η βελτίωση πρόσβασης σε Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) καθώς και της χρήσης και της ποιότητας τους,
3. η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ,
4. η υποστήριξη μετάβασης σε οικονομία χαμηλών εκπομπών CO²,
5. η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, η δημιουργία μηχανισμού μελέτης επιπτώσεων και η διαμόρφωση πολιτικών αντιμετώπισης,
6. η προστασία του περιβάλλοντος και η βιώσιμη χρήση φυσικών πόρων,
7. η προώθηση βιώσιμων μεταφορών και των μεταφορικών υποδομών,
8. η προώθηση της βιώσιμης απασχόλησης,

9. η προώθηση της κοινωνικής ένταξης και η καταπολέμηση της φτώχειας,
10. η επένδυση στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και τη δια βίου μάθηση, και
11. η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης & της **Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Το ΕΣΠΑ 2014-2020 διέθεσε πόρους για την Ελλάδα, μέσω των ακόλουθων πέντε Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων: α) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, β) το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, γ) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνοχής, δ) το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και ε) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας. Αυτά τα κονδύλια κατευθύνθηκαν σε εθνικά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα με βάση τους στόχους ανάπτυξης και τη σχετική περιφερειακή κατανομή.

4.1.7.1 Επιχειρησιακά Προγράμματα

- Τομεακά Προγράμματα
 - └ ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία»
 - └ ΕΠ «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον & Αειφόρος Ανάπτυξη»
 - └ ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού – Εκπαίδευση & Δια Βίου Μάθηση»
 - └ ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα»
 - └ Τεχνική Βοήθεια
 - └ Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης
 - └ ΕΠ Αλιείας και Θάλασσας
- Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
 - └ Δεκατρία (13) πολυτομεακά και πολυταμειακά Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), ένα για κάθε μια από τις ελληνικές Περιφέρειες

Πίνακας 4.3: Κατανομή χρηματοδοτικών πόρων περιόδου 2014-2020 ανά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων)

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	Δημόσια Δαπάνη* [€]	Συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης [€]	Εθνική Συμμετοχή [€]
ΤΟΜΕΑΚΑ			
1 Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία	4.665.144.590,00	3.646.378.272,00	1.018.766.318,00
2 Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη	5.186.665.146,00	4.333.917.411,00	852.747.735,00
3 Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση	2.667.494.916,00	2.104.926.538,00	562.568.378,00
4 Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα	486.913.888,00	377.228.416,00	109.685.472,00
5 Τεχνική Βοήθεια	401.870.438,00	317.612.097,00	84.258.341,00
6 Αγροτική Ανάπτυξη	5.880.192.246,00	4.718.291.793,00	1.161.900.453,00
7 Αλιεία & Θάλασσα	523.406.309,00	388.777.914,00	134.628.395,00
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ			
8 Ανατολική Μακεδονία & Θράκη	507.739.340,00	406.191.468,00	101.547.872,00
9 Κεντρική Μακεδονία	964.864.185,00	771.891.345,00	192.972.840,00
10 Θεσσαλία	401.130.674,00	320.904.539,00	80.226.135,00
11 Ήπειρος	325.846.893,00	260.677.513,00	65.169.380,00
12 Δυτική Ελλάδα	490.985.732,00	392.788.583,00	98.197.149,00
13 Δυτική Μακεδονία	330.737.741,00	264.590.187,00	66.147.554,00
14 Στερεά Ελλάδα	190.052.422,00	95.026.211,00	95.026.211,00
15 Πελοπόννησος	270.342.339,00	216.273.871,00	54.068.468,00
16 Ιόνια Νησιά	226.924.700,00	181.539.758,00	45.384.942,00
17 Βόρειο Αιγαίο	301.669.500,00	241.335.599,00	60.333.901,00
18 Κρήτη	434.883.125,00	347.906.498,00	86.976.627,00
19 Αττική	1.139.966.974,00	911.973.576,00	227.993.398,00
20 Νότιο Αιγαίο	168.170.562,00	84.085.281,00	84.085.281,00
ΣΥΝΟΛΟ (Τομεακά και Περιφερειακά)	25.565.001.720,00	20.382.316.870,00	5.182.684.850,00

Δημόσια Δαπάνη: Η δαπάνη που πραγματοποιείται για την κάλυψη μέρους (όταν υπάρχει και ιδιωτική συμμετοχή) ή όλου (όταν υπάρχει μόνο δημόσια συμμετοχή) του προϋπολογισμού ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή/και έργου, και προέρχεται εξ ολοκλήρου από Δημόσιους (Εθνικούς και Κοινοτικούς) πόρους, δηλαδή είναι το άθροισμα της Εθνικής Δημόσιας Δαπάνης (Εθνική Συμμετοχή) και της συνδρομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας
 - └ Ελλάδα-Κύπρος
 - └ Ελλάδα-Βουλγαρία
 - └ Ελλάδα-Ιταλία
 - └ Ελλάδα-Αλβανία
 - └ Ελλάδα-Δημοκρατία της Βόρειας Μακεδονίας
 - └ Βαλκάνια-Μεσόγειος

Πίνακας 4.4: Κατανομή χρηματοδοτικών πόρων περιόδου 2014-2020 στα διμερή Προγράμματα Συνεργασίας (Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων)

ΔΙΜΕΡΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ **				
#	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	Δημόσια Δαπάνη * (€)	Συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (€)	Εθνική Συμμετοχή (€)
1	ΕΛΛΑΔΑ - ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	129.695.572	110.241.234	19.454.338
2	ΕΛΛΑΔΑ - ΙΤΑΛΙΑ	123.176.899	104.700.362	18.476.537
3	ΕΛΛΑΔΑ - ΚΥΠΡΟΣ	55.299.108	47.004.240	8.294.868
4	ΕΛΛΑΔΑ - ΒΟΡΕΙΑ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ	45.470.059	38.649.552	6.820.507
5	ΕΛΛΑΔΑ - ΑΛΒΑΝΙΑ	42.312.029	35.965.222	6.346.807
6	ΒΑΛΚΑΝΙΚΗ - ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ	39.727.654	33.456.246	6.271.408
ΣΥΝΟΛΟ		435.681.321	370.016.856	65.664.465

* Δημόσια Δαπάνη: Η δαπάνη που πραγματοποιείται για την κάλυψη μέρους (όταν υπάρχει και ιδιωτική συμμετοχή) ή όλου (όταν υπάρχει μόνο δημόσια συμμετοχή) του προϋπολογισμού ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή/και έργου, και προέρχεται εξ ολοκλήρου από Δημόσιους (Εθνικούς και Κοινοτικούς) πόρους, δηλαδή είναι το άθροισμα της Εθνικής Δημόσιας Δαπάνης (Εθνική Συμμετοχή) και της συνδρομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

** Στα προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, η Εθνική Συμμετοχή περιλαμβάνει τους εθνικούς πόρους των αντίστοιχων κρατών

Το ΕΣΠΑ 2014-2020 έβαλε τις βάσεις για την οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας της σε περιόδους κρίσης μέσα από τις δράσεις υποστήριξης για την ενίσχυση της οικονομίας και της κοινωνικής συνοχής. Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα βρέθηκε σε συνθήκες διαρκούς και έντονης ύφεσης λόγω της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσης, οι δράσεις του ΕΣΠΑ προσπάθησαν και εν μέρει πέτυχαν τη διατήρηση της ανάπτυξης σε ικανοποιητικά επίπεδα δεδομένων των συνθηκών. Επιπροσθέτως, μέσω της υλοποίησης των δράσεων του ΕΣΠΑ 2014-2020, διατηρήθηκε η ικανότητα απορρόφησης πόρων με αποτέλεσμα η χώρα να αποκομίσει σημαντικά οφέλη από τα διαθέσιμα κονδύλια.

Στις παρακάτω εικόνες (4.2 έως 4.6) αποτυπώνεται από τη Γενική Γραμματεία ΕΣΠΑ ο απολογισμός του ΕΣΠΑ 2014-2020 (ΥΠΕΘΟΟ, 2023).



Εικόνα 4.2: Απασχόληση, Κοινωνική Ένταξη, Υγεία - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020



Εικόνα 4.3: Εκπαίδευση, Δια βίου μάθηση, Θεσμική ικανότητα - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020



Εικόνα 4.4: Περιβάλλον, Αποδοτική χρήση πόρων - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020



Εικόνα 4.5: Καινοτομία, Επιχειρηματικότητα - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020



Εικόνα 4.6: Βιώσιμες μεταφορές, Βασικές υποδομές δικτύων - Απολογισμός ΕΣΠΑ 2014-2020

Παρά το γεγονός ότι και στο ΕΣΠΑ 2014-2020 παρατηρήθηκαν οι συνήθεις δυστοκίες όπως γραφειοκρατία, καθυστερήσεις στην απορρόφηση κονδυλίων, αλλαγές στις κυβερνητικές πολιτικές και προτεραιότητες κ.ά. η υλοποίηση των δράσεων παρουσίασε βελτιωμένες αποδόσεις με αποτέλεσμα η επιτυχία του ΕΣΠΑ 2014-2020 να λειτουργήσει ως βάση για τη διαμόρφωση του νέου προγράμματος για την

περίοδο 2021-2027 συνεχίζοντας την πορεία ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.

4.2 Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ), 2021-2027

Σύμφωνα με επίσημη ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών¹¹, το νέο «Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027» («ΕΣΠΑ 2021-2027») αποτυπώνει σε μεγάλο βαθμό τις νέες προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τις νέες αναπτυξιακές προτεραιότητες της Ελλάδας για τα επόμενα χρόνια. Το τρέχον ΕΣΠΑ εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 29 Ιουλίου 2021 και σύμφωνα με αυτό πρόκειται να διατεθούν για την χώρα μας πόροι συνολικού ύψους €26,2δισ. για τα 7 έτη του Συμφώνου από τα οποία τα €20,9δισ. αφορούν στην Ενωσιακή Στήριξη και ποσό €5,3δισ. αφορά στην Εθνική Συνεισφορά.

Συνολικοί διαθέσιμοι πόροι

€ 26,2 δισ. Δημόσια Δαπάνη εκ των οποίων:

✓ **€ 20,9 δισ.** Ενωσιακή Συμμετοχή

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ+), Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (ΤΔΜ) και Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας (ΕΤΘΑΥ)

✓ **€ 5,3 δισ.** Εθνική Συνεισφορά

Εικόνα 4.7: Βασικά οικονομικά μεγέθη, ΕΣΠΑ 2021-2027 (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Η Ελλάδα είναι το πρώτο Κράτος-Μέλος της ΕΕ που προχώρησε σε επίσημη υποβολή και της εγκρίθηκε το «Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027» για τη νέα Προγραμματική Περίοδο. Το νέο «ΕΣΠΑ 2021-2027» αποτυπώνει και θέτει

¹¹ <https://www.espa.gr/el/Pages/espa2021-2027.aspx>

προτεραιότητες για την ενίσχυση του παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας, των υποδομών, των ανθρώπινων δεξιοτήτων και την ενδυνάμωση της κοινωνικής προστασίας.

Τα έργα/δράσεις που χρηματοδοτούνται από το νέο ΕΣΠΑ λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες και ανάγκες της χώρας τα επόμενα χρόνια και απαντούν στις διαρθρωτικές υστερήσεις της ελληνικής οικονομίας. Ταυτόχρονα, κατά τα πρώτα χρόνια και παράλληλα με την υλοποίηση των δράσεων του νέου ΕΣΠΑ, συνεχίστηκαν μεγάλα έργα που ξεκίνησαν στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020.

Το ΕΣΠΑ 2021-2027 εισήγαγε σημαντικές αλλαγές σε σχέση με το προηγούμενο πλαίσιο, αλλαγές οι οποίες αποσκοπούσαν στην καλύτερη προσαρμογή στις νέες προκλήσεις και ευκαιρίες που αντιμετωπίζει η Ευρώπη και η Ελλάδα, όπως η ψηφιακή μετάβαση, η πράσινη ανάπτυξη και η κοινωνική συνοχή.

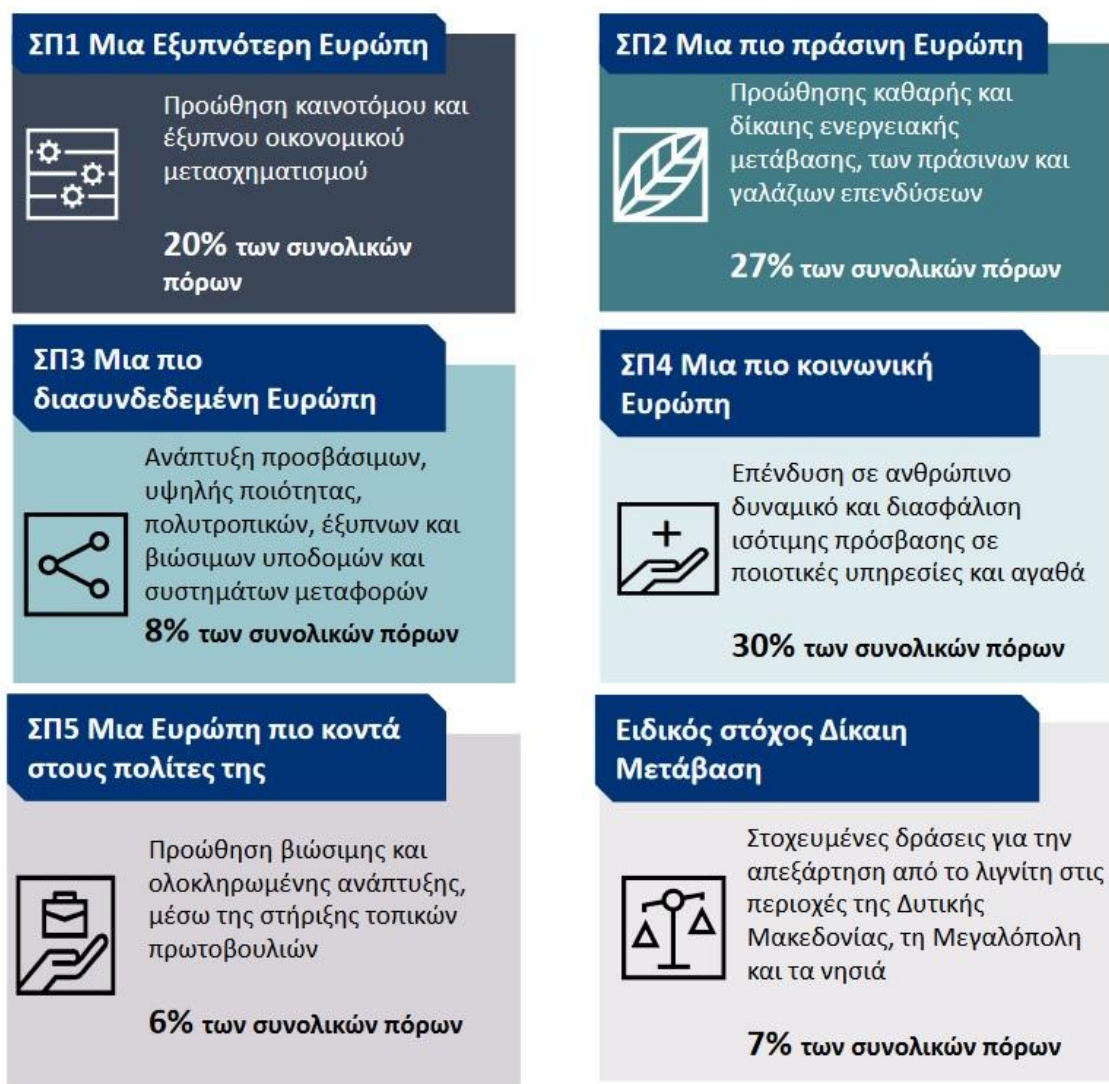
	Αύξηση 2,2 δισ. € για τα 13 ΠΕΠ από το ΕΣΠΑ 2014-2020 (από 5,9 δισ. € σε 8,1 δισ. €)
	Διακριτό Πρόγραμμα για τον Ψηφιακό Μετασχηματισμό με ενισχυμένους πόρους και νέα Διαχειριστική Αρχή
	Διακριτό Πρόγραμμα για την Πολιτική Προστασία και νέα Διαχειριστική Αρχή
	Διακριτό Πρόγραμμα για την Δίκαιη Μετάβαση και νέα Διαχειριστική Αρχή
	Διακριτό Πρόγραμμα για το Περιβάλλον, Κλιματική Αλλαγή και Ενέργεια
	Νέο Πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα με δράσεις ενίσχυσης των επιχειρήσεων
	Ενίσχυση και αναβάθμιση του Προγράμματος Τεχνικής Υποστήριξης για την θεσμική και διαχειριστική ικανότητα των δικαιούχων και των φορέων υλοποίησης (Capacity Building)
	Βελτιστοποίηση πλαισίου διαχείρισης και συντονισμού για τα συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα

Εικόνα 4.8: ΕΣΠΑ 2021-2027 - Κύριες αλλαγές ως προς το προηγούμενο ΕΣΠΑ 2014-2020 (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Οι προτεραιότητες και δράσεις που υλοποιούνται, έχουν ως σκοπό την παραγωγική μετάβαση σε μια:

- «πιο έξυπνη» Ελλάδα - 20% των πόρων,
- «πιο πράσινη» Ελλάδα - 27% των πόρων,
- «πιο διασυνδεδεμένη» Ελλάδα - 8% των πόρων,
- «πιο κοινωνική» Ελλάδα - 30% των πόρων,

- Ελλάδα πιο κοντά στους πολίτες της- 6% των πόρων, και
- για τη Δίκαιη Μετάβαση των περιοχών μετά την απολιγνιτοποίηση - 7% των πόρων



Εικόνα 4.9: ΕΣΠΑ 2021-2027 – Στόχοι Πολιτικής (ΥΠΕΘΟΟ, 2023)

Το νέο «ΕΣΠΑ 2021-2027» έχει ισχυρό αναπτυξιακό αποτύπωμα μέσα από δράσεις και έργα υψηλής προστιθέμενης αξίας και με πολλαπλασιαστικά οφέλη τόσο για την κοινωνία όσο και για την οικονομία, μετά την πανδημική κρίση, με στόχο να συμβάλλει τα μέγιστα στην εκκίνηση ενός νέου κύκλου ευημερίας για όλους.

Η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ 2021-2027 αφορά σε 9 τομεακά προγράμματα, 13 Περιφερειακή προγράμματα και προγράμματα ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας (Interreg).

- Τομεακά Προγράμματα (9)
 - └ ανταγωνιστικότητα (Π/Υ €3,89δισ.),
 - └ ψηφιακός μετασχηματισμός (Π/Υ €943εκ.),
 - └ περιβάλλον & κλιματική αλλαγή (Π/Υ €3,61δισ.),
 - └ μεταφορές (Π/Υ €2,22δισ.),
 - └ ανθρώπινο δυναμικό & κοινωνική συνοχή (Π/Υ €4,16δισ.),
 - └ πολιτική προστασία (Π/Υ €714εκ.),
 - └ τεχνική βοήθεια & υποστήριξη δικαιούχων (Π/Υ €504εκ.),
 - └ δίκαιη αναπτυξιακή μετάβαση (Π/Υ €1,63δισ.), και
 - └ αλιεία, υδατοκαλλιέργεια & θάλασσα (Π/Υ €455εκ.).

Η ανάλυση του Π/Υ ανά τομεακό πρόγραμμα παρουσιάζεται στον πίνακα 4.7 παρακάτω:

Πίνακας 4.5: ΕΣΠΑ 2021-2027, Π/Υ ανά πρόγραμμα – Εθνική και Ευρωπαϊκή Συμμετοχή

A/A	Πρόγραμμα	Συνεισφορά ΕΕ	Εθνική Συμμετοχή	% Εθνικής Συμμετοχής	Συνολικός Π/Υ
01	Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή	€3.324.519.361	€837.074.844	20,11%	€4.161.594.205
02	Ανταγωνιστικότητα	€3.089.121.492	€795.963.999	20,49%	€3.885.085.491
03	Ψηφιακός Μετασχηματισμός	€753.325.749	€189.678.560	20,11%	€943.004.309
04	Περιβάλλον Κλιματική Αλλαγή	€2.978.012.279	€628.833.889	17,43%	€3.606.846.168
05	Πολιτική Προστασία	€570.190.646	€143.567.297	20,11%	€713.757.943
06	Μεταφορές	€1.854.325.521	€369.765.768	16,63%	€2.224.091.289
07	Τεχνική Βοήθεια	€405.144.583	€99.249.547	19,68%	€504.394.130
08	Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση	€1.375.059.412	€254.128.131	15,60%	€1.629.187.543
09	Αλιεία, Υδατοκαλλιέργεια, Θάλασσα	€363.746.026	€90.936.507	20,00%	€454.682.533
Σύνολο		€14.713.445.069	€3.409.198.542	18,81%	€18.122.643.611

- Περιφερειακά Προγράμματα (ΠεΠ)
 - └ Δεκατρία πολυτομεακά και πολυταμειακά ΠεΠ, ένα για κάθε Περιφέρεια (συνολικός Π/Υ €8,07δισ.).
- Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας (INTERREG)
 - └ Interreg VI-A: Greece-Bulgaria, Greece-Italy & Greece-Cyprus (3)
 - └ Interreg VI-A IPA III CBC: Greece-Albania & Greece-Rep of Nor. Macedonia (2)
 - └ Interreg VI-B: Euro Mediterranean 2021-2027 (Euro Med) (1)
 - └ Interreg VI-B: Adriatic-Ionian, Interreg NEXT MED & Interreg NEXT Black Sea (3)
 - └ Interreg VI-C: Interreg Europe & Interact (2)
 - └ Urbact IV (1)
 - └ ESPON 2030 Cooperation Programme (1)

Οι ΟΤΑ προκειμένου να αξιοποιήσουν το νέο ΕΣΠΑ, θα πρέπει να ακολουθήσουν μια σειρά διαδικασιών:

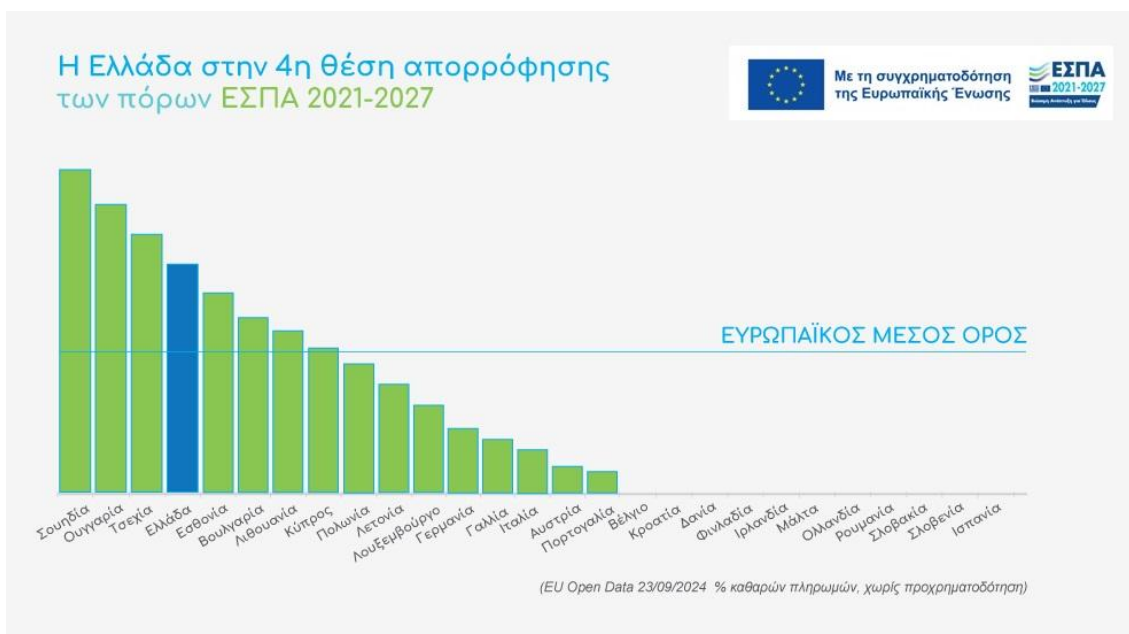
- Ενημέρωση και ευαισθητοποίηση αιρετών-στελεχών και ορισμός αρμόδιων υπηρεσιών
- Παρακολούθηση της εξειδίκευσης των Τομεακών και των Περιφερειακών Προγραμμάτων
- Ιεράρχηση αναγκών και προτεραιοτήτων – Επιχειρησιακό Σχέδιο
- Αξιολόγηση δυνατοτήτων και επιλογή έργων και δράσεων
- Εκπόνηση μελετών και εκθέσεων ωρίμανσης έργων
- Παρακολούθηση προσκλήσεων Προγραμμάτων
- Υποβολή προτάσεων στην αρμόδια Διαχειριστική Αρχή
- Παρακολούθηση διαδικασιών αξιολόγησης και ένταξης δράσεων
- Υλοποίηση έργων και δράσεων

4.2.1 Πορεία υλοποίησης Προγραμμάτων ΕΣΠΑ 2021-2027 (Σεπτέμβριος 2024)

Σύμφωνα με τη Γενική Γραμματεία ΕΣΠΑ (23/09/2024), τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2021-2027 βρίσκονται σε πλήρη ενεργοποίηση. Με συνολικό προϋπολογισμό που προσεγγίζει τα €26,5δισ. έχουν ήδη εξειδικευτεί από τις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των Προγραμμάτων δράσεις ύψους €20δισ. Μέχρι τα μέσα Σεπτεμβρίου 2024, οι προσκλήσεις που έχουν εκδοθεί από τα Προγράμματα ανέρχονταν σε περίπου €15,4δισ. (ποσοστό που αντιστοιχεί στο 58% του συνολικού Π/Υ του ΕΣΠΑ), τα ενταγμένα έργα ανέρχονται στο 41% ενώ έχουν υπογραφεί συμβάσεις για το 27%.

Οι πληρωμές που έχουν ολοκληρωθεί μέχρι το Σεπτέμβριο του 2024 ανέρχονται περίπου στο 5,2% του συνολικού προϋπολογισμού, ποσοστό που φέρνει την Ελλάδα στην 4η θέση σε ευρωπαϊκό επίπεδο με βάση τα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. (EU Open Data 23/09/2024 % καθαρών ενδιάμεσων πληρωμών, χωρίς προχρηματοδότηση).

Ενδεικτικό της αποτελεσματικότητας και της ταχύτητας της απορρόφησης πόρων για την Ελλάδα είναι και το ότι από τις 27 χώρες της ΕΕ μόνο οι 16 έχουν πραγματοποιήσει ως τώρα καθαρές ενδιάμεσες πληρωμές.



Εικόνα 4.10: Απορρόφηση πόρων ΕΣΠΑ 2021-2027 από την Ελλάδα (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 4

- Η χρηματοδότηση των ΟΤΑ στην Ελλάδα αντιμετωπίζει περιορισμούς κυρίως λόγω των αυξανόμενων αναγκών των τοπικών κοινωνιών. Ως εκ τούτου, οι ευρωπαϊκοί πόροι είναι σημαντικοί για έργα και δράσεις που διαφορετικά θα ήταν δύσκολο να υλοποιηθούν. Αυτά τα προγράμματα στηρίζουν την ανάπτυξη υποδομών, την καινοτομία και την κοινωνική συνοχή στις περιοχές αρμοδιότητας των ΟΤΑ.
- Η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα απαιτεί κατάλληλη προετοιμασία. Παρά τα εμπόδια, οι ΟΤΑ που αξιοποιούν αυτές τις χρηματοδοτικές ευκαιρίες ενισχύουν την τοπική ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση.
- Από την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ μια σειρά ευρωπαϊκών προγραμμάτων έχουν συμβάλει στον περιορισμό των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων και στη βελτίωση των υποδομών. Τα προγράμματα αυτά υποστήριξαν την περιφερειακή ανάπτυξη μέσω επενδύσεων στις μεταφορές, την ενέργεια και το περιβάλλον.
- Παρά τις θετικές επιπτώσεις υπήρξαν και προκλήσεις όπως οι ανισότητες στην κατανομή των πόρων και η συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας σε συγκεκριμένες περιοχές. Ωστόσο, τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα παραμένουν σημαντικά για την ανάπτυξη δίνοντας στους ΟΤΑ τη δυνατότητα να ενισχύσουν την ανάπτυξη βελτιώνοντας τις συνθήκες διαβίωσης στις περιφέρειες.
- Τα Ευρωπαϊκά προγράμματα στήριξης βοήθησαν σημαντικά στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και τη βελτίωση των υποδομών με το ΕΣΠΑ να παίζει καθοριστικό ρόλο σε κάθε προγραμματική περίοδο. Το ΕΣΠΑ 2007-2013 εστίασε στη βιώσιμη ανάπτυξη και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων με δράσεις για έργα υποδομών, περιβαλλοντική προστασία, προώθηση της απασχόλησης και ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.
- Το ΕΣΠΑ 2014-2020 αντιμετώπισε τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης εστιάζοντας στην ανταγωνιστικότητα, την καινοτομία και την κοινωνική ένταξη. Οι θεματικοί στόχοι της περιόδου περιλάμβαναν τη μείωση εκπομπών CO₂, τη βελτίωση των υποδομών, τη στήριξη των ΜΜΕ και την ενίσχυση των ψηφιακών τεχνολογιών.
- Το ΕΣΠΑ 2021-2027 αφορά σε νέες στρατηγικές προτεραιότητες βάσει των σύγχρονων προκλήσεων όπως η πράσινη μετάβαση και η ψηφιοποίηση. Οι πόροι κατανεμήθηκαν με στόχο την προώθηση μιας πιο έξυπνης, πράσινης και κοινωνικής Ελλάδας με έμφαση την απολιγνιτοποίηση, τη δίκαιη μετάβαση και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας της ελληνικής οικονομίας μετά την πανδημία.

5 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Χρηματοδοτικά Εργαλεία και Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η περίοδος μετά την οικονομική ύφεση και την πανδημία χαρακτηρίζεται από πολλαπλά αναπτυξιακά προγράμματα χρηματοδότησης τα οποία στοχεύουν στην υλοποίηση ποικίλων χρηματοδοτικών πρωτοβουλιών σχεδιασμένων να ενισχύσουν την τοπική αυτοδιοίκηση και την ανάπτυξη νέων επενδυτικών έργων από τους ΟΤΑ. Τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά εργαλεία συμβάλλουν στην εξεύρεση επιπλέον των παραδοσιακών πόρων (επιχορηγήσεις, τακτικά έσοδα κτλ) και αποτελούν καθοριστικό παράγοντα στην ολοκλήρωση των δράσεων των ΟΤΑ.

Σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης-χρηματοδοτικά εργαλεία για τους ΟΤΑ είναι:

- Οι Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).
- Η χρονομίσθωση και η χρηματοδοτική μίσθωση (Leasing).
- Η αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας.
- Τα δημοτικά ομόλογα
- Το Ταμείο Ανάκαμψης

5.1 Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)

Σύμφωνα με τη Μονάδα Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών¹², οι Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις, κατά κανόνα μακροχρόνιες, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου και ενός ιδιωτικού φορέα, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή/και την παροχή υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο μιας σύμβασης ΣΔΙΤ οι ρόλοι του Δημόσιου και του Ιδιωτικού τομέα είναι σαφώς ορισμένοι. Συγκεκριμένα:

- Αξιοποιείται η τεχνογνωσία και η αποτελεσματικότητα του ιδιωτικού τομέα,
- Το Δημόσιο διατηρεί την ιδιοκτησία των παγίων και ισχυρό ρυθμιστικό και εποπτικό ρόλο,
- Κατασκευάζονται ποιοτικά έργα και ταυτόχρονα παρέχονται υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στους πολίτες/χρήστες των έργων, και

¹² <https://pppunit.minfin.gov.gr/el>

- Αποτελούν σημαντικό εργαλείο τόνωσης της οικονομικής ανάπτυξης, μοχλεύοντας ιδιωτικούς πόρους σε αναπτυξιακά έργα με πολλαπλασιαστικό όφελος.

Η Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ) είναι το συλλογικό κυβερνητικό όργανο που αποφασίζει για έργα ΣΔΙΤ.

Στη ΔΕΣΔΙΤ συμμετέχουν:

- Τακτικά μέλη:
 - └ Υπουργός που εποπτεύει τη Μονάδα ΣΔΙΤ (Πρόεδρος),
 - └ Υπουργός Ανάπτυξης,
 - └ Υπουργός Περιβάλλοντος & Ενέργειας,
 - └ Υπουργός Υποδομών & Μεταφορών, και
 - └ Υπουργός Επικρατείας (αρμόδιος για την επιχειρησιακή υποστήριξη του Πρωθυπουργού κατά τον εφαρμοσμένο προγραμματισμό των δημοσίων πολιτικών)
- Έκτακτα μέλη:
 - └ Ο Υπουργός ή οι Υπουργοί που εποπτεύουν καθέναν από τους Δημόσιους Φορείς οι οποίοι προβλέπεται να συμμετάσχουν στη Σύμπραξη ή και να συμβληθούν στη Σύμβαση Σύμπραξης.

Στις αρμοδιότητες της ΔΕΣΔΙΤ εμπίπτει:

- Η έγκριση της υπαγωγής συμπράξεων στο ν.3389/2005, καθώς και η ανάκληση τέτοιων εγκρίσεων,
- Η απόφαση για την ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) του καταβλητέου στους ιδιωτικούς φορείς συμβατικού ανταλλάγματος, και
- Η απόφαση για τη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση ενός έργου ΣΔΙΤ.

5.1.1 Οι σημαντικότεροι λόγοι ανάπτυξης και εφαρμογής των ΣΔΙΤ

Η ανάπτυξη και η εφαρμογή των ΣΔΙΤ στηρίζεται σε μια σειρά από κρίσιμους στρατηγικούς παράγοντες οι οποίοι καθιστούν αυτό το μοντέλο συνεργασίας εξαιρετικά ελκυστικό και αποτελεσματικό για τη σύγχρονη οικονομία. Οι σημαντικότεροι λόγοι είναι δημοσιονομικοί, αφορούν σε συνέργειες και σχετίζονται με τον επιμερισμό της ευθύνης υλοποίησης μίας επένδυσης:

- Δημοσιονομικοί
 - └ Σημαντικός περιορισμός δημόσιων δαπανών,
 - └ Ουσιαστική προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων,
 - └ Αξιοποίηση δημόσιων πόρων σε άλλες δράσεις
- Οι συνέργειες
 - └ Συνέργειες λόγω συνεργασίας δημοσίου-ιδιωτικού τομέα για το σχεδιασμό, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία ενός σχεδίου
- Ευθύνη σε βάθος χρόνου
 - └ Ο ιδιωτικός τομέας από απλό ανάδοχο κατασκευής ενός έργου μετατρέπεται σε μακροχρόνιο συνεπενδυτή, και
 - └ Η ευθύνη του ιδιωτικού τομέα διατηρείται σε βάθος χρόνου και, συνήθως, για όλη τη διάρκεια της σύμβασης.

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα στρατηγικό εργαλείο που προάγει την ανάπτυξη και ενισχύει την αποδοτικότητα στην υλοποίηση έργων συνδυάζοντας την εξασφάλιση δημόσιου οφέλους με την ενεργή συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Με τη σημαντική μείωση των δημόσιων δαπανών και την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων οι ΣΔΙΤ επιτρέπουν τη διοχέτευση δημόσιων πόρων σε άλλες δράσεις που κρίνονται ζωτικές από δημόσιους φορείς γενικά αλλά και από τους ΟΤΑ ειδικότερα. Παράλληλα, οι συνέργειες που αναπτύσσονται μέσω αυτής της συνεργασίας ενισχύουν την ποιότητα και αποδοτικότητα των έργων ενώ η μακροχρόνια συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα εξασφαλίζει σταθερή ευθύνη για τη συνεπή συντήρηση και αδιάλειπτη λειτουργία τους. Συνεπώς οι ΣΔΙΤ παρέχουν τις βάσεις σε συνδυασμό με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για βιώσιμη ανάπτυξη η οποία συνδυάζει τα πλεονεκτήματα της δημόσιας και ιδιωτικής πρωτοβουλίας σε μεσομακροπρόθεσμο ορίζοντα.

5.1.2 Πεδία εφαρμογής των ΣΔΙΤ για τους ΟΤΑ και ο ρόλος των ιδιωτών

Οι τομείς εφαρμογής των ΣΔΙΤ για τις αναπτυξιακές δράσεις των ΟΤΑ περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα έργων και επενδύσεων. Συγκεκριμένα, αφορούν μελέτες και κατασκευές χώρων στάθμευσης, επιχειρηματικών/εμπορικών κέντρων και εμπορικών σταθμών καθώς και τη δημιουργία βιομηχανικών, βιοτεχνικών και τεχνολογικών πάρκων. Επίσης, περιλαμβάνονται η δημιουργία ενεργειακών υποδομών και η ανάπτυξη αθλητικών, πολιτιστικών, εκπαιδευτικών και συνεδριακών χώρων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ενίσχυση του συμβατικού και εναλλακτικού τουρισμού με έργα όπως μαρίνες και θεματικά πάρκα αλλά και στην κατασκευή και λειτουργία χώρων

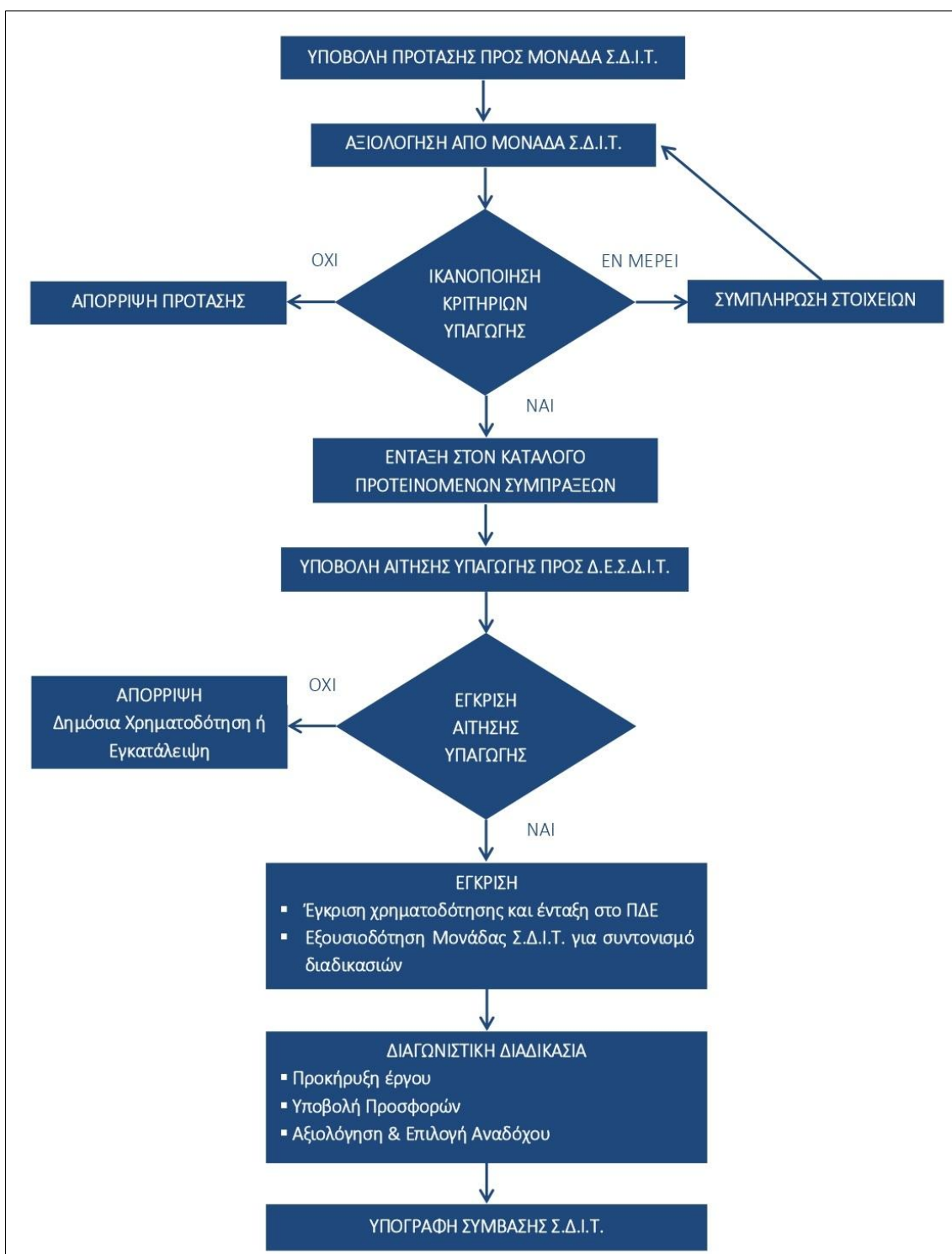
αναψυχής για σκάφη. Η διαχείριση των υδάτινων πόρων, των αποβλήτων, η αστική ανάπτυξη, οι μεταφορές και οι τηλεπικοινωνίες εντάσσονται επίσης στους τομείς ενδιαφέροντος. Παράλληλα, προωθούνται έργα στον τομέα της υγείας καθώς και κοινωνικές υποδομές και υπηρεσίες, ενώ η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ αποτελεί επίσης κεντρικό άξονα αυτών των πρωτοβουλιών.

Οι δυνατότητες συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα σε ΣΔΙΤ που αφορούν σε αναπτυξιακά έργα των ΟΤΑ περιλαμβάνουν διάφορες δραστηριότητες όπως ο σχεδιασμός επενδύσεων βάσει σύνθετων προδιαγραφών και η εκτέλεση κατασκευαστικών εργασιών μεγάλης εμβέλειας, είτε μέσω νέων κτιριακών εγκαταστάσεων είτε μέσω ανακαίνισης υφιστάμενων εγκαταστάσεων σε συγκεκριμένες περιοχές. Επιπλέον, οι ιδιώτες μπορούν να αναλάβουν τη συντήρηση των κτιριακών εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού καθώς και την παροχή υπηρεσιών εστίασης, στάθμευσης και ασφάλειας. Οι δυνατότητες συμμετοχής επεκτείνονται στη συντήρηση του περιβάλλοντος χώρου των κτιρίων και την καθαριότητα εξασφαλίζοντας έτσι την ολοκληρωμένη διαχείριση και λειτουργία των εγκαταστάσεων.

5.1.3 Διαδικασία υλοποίησης μίας ΣΔΙΤ

Η σύναψη ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, βάσει του ν.3389/2005, αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία που απαιτεί λεπτομερή σχεδιασμό και αυστηρή αξιολόγηση ώστε να διασφαλιστεί η οικονομική βιωσιμότητα και η αποτελεσματικότητα του έργου.

Τα βήματα υλοποίησης μίας ΣΔΙΤ αποτυπώνονται στο παρακάτω διάγραμμα της Μονάδας Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.



Εικόνα 5.1: Διαδικασία υλοποίησης μίας ΣΔΙΤ (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Οι Δημόσιοι Φορείς που σκοπεύουν να προχωρήσουν σε μία ΣΔΙΤ, σύμφωνα με το ν.3389/2005, πρέπει να υποβάλουν σχετική πρόταση προς τη Μονάδα ΣΔΙΤ του

Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών η οποία θα συνοδεύεται από τα απαραίτητα στοιχεία που θα τεκμηριώνουν τη σκοπιμότητα υλοποίησής της. Η πρόταση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει:

- Αναλυτική περιγραφή του έργου που αποτελεί το αντικείμενο της Σύμπραξης και τα τεχνικά χαρακτηριστικά του,
- Ενδεικτικό προϋπολογισμό,
- Κόστος λειτουργίας και συντήρησης,
- Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης,
- Προτεινόμενη μορφή σύμπραξης (είσπραξη τελών από χρήστες ή Δημόσιο, χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου κ.λπ.),
- Έλεγχο οικονομικής αποδοτικότητας που θα αιτιολογεί την επιλογή της σύμπραξης σε σχέση με την υλοποίηση του έργου με δημόσια χρηματοδότηση,
- Άλλα θέματα που μπορεί να επηρεάζουν σημαντικά την υλοποίηση του έργου, όπως, νομικά, περιβαλλοντικά κ.λπ.

Τα ανωτέρω στοιχεία θα πρέπει να δίνουν μια αξιόπιστη εικόνα του έργου και της απαιτούμενης χρηματοδότησης για τη συνολική διάρκεια ωφέλιμης ζωής του. Για αυτό απαιτείται λεπτομερής χρηματοοικονομική ανάλυση, ιδιαίτερα στην περίπτωση των ανταποδοτικών έργων, όπου πρέπει να συνεκτιμηθούν και οι κίνδυνοι ζήτησης και προβλεπόμενων εσόδων.

Η Μονάδα ΣΔΙΤ μελετά την πρόταση του Δημοσίου Φορέα και αξιολογεί κατά πόσο αυτή μπορεί να υλοποιηθεί ως Σύμπραξη και να υπαχθεί στις διατάξεις ν.3389/2005. Σε περίπτωση που η πρόταση αξιολογείται θετικά, όπως αρχικά είχε κατατεθεί ή όπως τελικά διαμορφώθηκε κατόπιν αναγκαίων τροποποιήσεων, η Μονάδα ΣΔΙΤ την περιλαμβάνει στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων, γνωστοποιεί την απόφασή της στο Δημόσιο Φορέα και τον καλεί εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο μηνών να καταθέσει στη Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ Αίτηση Υπαγωγής της συγκεκριμένης Σύμπραξης στο ν.3389/2005.

Εφόσον ο Δημόσιος Φορέας υποβάλλει Αίτηση Υπαγωγής, ο πρόεδρος της ΔΕΣΔΙΤ, Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, συμπεριλαμβάνει τη συζήτηση της αίτησης αυτής στην ημερήσια διάταξη της επομένης συνεδρίασης της ΔΕΣΔΙΤ και προσκαλεί τα τακτικά μέλη αυτής και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος συμμετέχει ως έκτακτο μέλος.

Κατά τη συνεδρίαση της ΔΕΣΔΙΤ, παρουσιάζεται Αιτιολογική Έκθεση που έχει συντάξει η Μονάδα ΣΔΙΤ και η οποία περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες σχετικά με τη Σύμπραξη. Στη συνέχεια, η ΔΕΣΔΙΤ εκδίδει Απόφαση Υπαγωγής με την οποία εγκρίνει ή απορρίπτει την Αίτηση Υπαγωγής.

Μετά την έκδοση της Απόφασης Υπαγωγής, η Μονάδα ΣΔΙΤ αναλαμβάνει το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης που ορίζονται στο ν.3389/2005, για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη.

5.1.4 Σημαντικότεροι τύποι ΣΔΙΤ

Οι δύο σημαντικότεροι τύποι ΣΔΙΤ είναι α) οι ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου και β) οι ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου.

- *ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου*: σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα η οποία βασίζεται αποκλειστικά στις συμβατικές υποχρεώσεις με τις οποίες ανατίθενται καθήκοντα στον ιδιώτη εταίρο.
- *ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου*: συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα ο οποίος ελέγχεται από κοινού. Αποστολή του η εκτέλεση ενός έργου προς όφελος του κοινού.

Ορισμένοι άλλοι τύποι συμβάσεων ΣΔΙΤ που διαφοροποιούνται κυρίως ως προς το ρόλο του ιδιώτη στη σύμπραξη παρουσιάζονται στον κάτωθι πίνακα.

Πίνακας 5.1: Λοιποί τύποι συμβάσεων ΣΔΙΤ

	Τύπος σύμβασης	Περιγραφή Σύμβασης ΣΔΙΤ
BOO	Build – Own - Operate	Κατασκευή, κατοχή και λειτουργία μίας υποδομής
BOT	Build – Operate - Transfer	Κατασκευή, λειτουργία και μεταβίβαση μίας υποδομής
BOOT	Build – Own – Operate - Transfer	Κατασκευή, κατοχή, λειτουργία και μεταβίβαση μίας υποδομής
DBFO	Design – Build – Finance - Operate	Μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση & λειτουργία μίας υποδομής
DBOM	Design – Build – Operate - Maintenance	Μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση & συντήρηση μίας υποδομής
LRO	Lease – Rehabilitate – Operate	Μίσθωση, αποκατάσταση και λειτουργία μίας υποδομής
PFI	Private Finance Initiative	Ιδιώτης παράγει και το Δημόσιο αγοράζει
BOLT	Build-Own-Lease-Transfer	Κατασκευή, κατοχή, μίσθωση & μεταβίβαση μιας υποδομής

5.1.5 Ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ

Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ είναι τα έργα/υπηρεσίες στα οποία πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους, ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευση τους. Μέσω της είσπραξης τελών οι ιδιωτικοί φορείς αποπληρώνουν την αρχική χρηματοδότηση και προσδοκούν στην εξασφάλιση κέρδους. Στην περίπτωση αυτή, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν, εκτός του κινδύνου χρηματοδότησης & κατασκευής, τον κίνδυνο της ζήτησης.

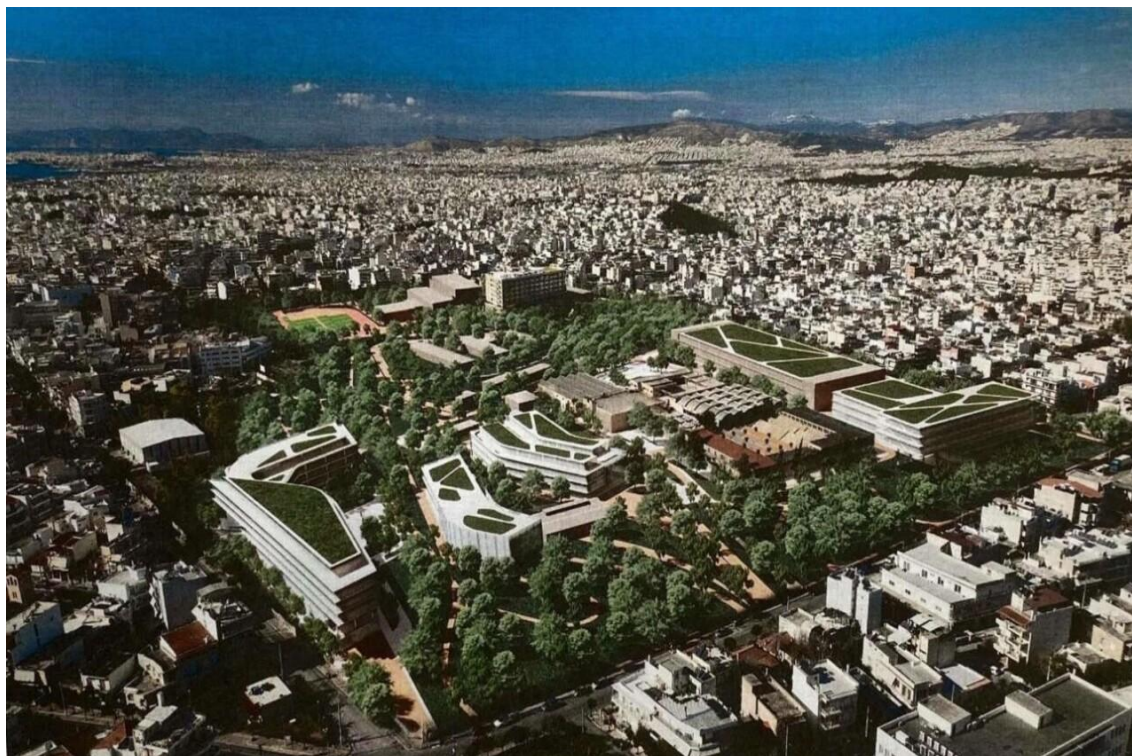
Αντίθετα, όσον αφορά στα μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ, πρόκειται για έργα κοινωνικού χαρακτήρα που αφορούν σε υποδομές ή/και υπηρεσίες που παρέχει δωρεάν το κράτος στους πολίτες (π.χ. σχολεία). Οι ιδιώτες εξοφλούνται από το κράτος και αναλαμβάνουν τους κινδύνους χρηματοδότησης και κατασκευής, όχι όμως της ζήτησης. Επίσης αναλαμβάνουν τη διαχείριση & συντήρηση της υποδομής/υπηρεσίας, ώστε να είναι διαθέσιμη για όσο χρόνο ορίζει η σύμβαση σύμπραξης.

5.1.6 Ενδεικτικά έργα ΣΔΙΤ σε διαφορετικές φάσεις υλοποίησης (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Τα έργα ΣΔΙΤ, βάσει της υφιστάμενης διαδικασίας, μπορεί να βρίσκονται σε κατάσταση α) Εγκεκριμένο έργο - Προετοιμασία διαγωνιστικής διαδικασίας, β) Διαγωνιστική διαδικασία (Υποβολή Φακέλων Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος), γ) Διαγωνιστική διαδικασία (Ανταγωνιστικός Διάλογος), δ) Διαγωνιστική διαδικασία (Υποβολή Δεσμευτικών Προσφορών), ε) Συμβασιοποιημένο έργο ή στ) Άγονος Διαγωνισμός.

Ενδεικτικά έργα ανά κατάσταση που βρίσκονται:

5.1.6.1 Κυβερνητικό Πάρκο «Ανδρέας Λεντάκης», Εγκεκριμένο έργο - Προετοιμασία διαγωνιστικής διαδικασίας



Εικόνα 5.2: Κυβερνητικό Πάρκο «Ανδρέας Λεντάκης»

Το Έργο καλύπτει τη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, τη μακροπρόθεσμη λειτουργία, τη διαχείριση εγκαταστάσεων και τη βαριά συντήρηση (επενδύσεις αντικαταστάσεων κύκλου ζωής) από τον Ιδιωτικό Τομέα, ενός νέου διοικητικού συγκροτήματος κτιρίων γραφείων (Κυβερνητικό Πάρκο «Ανδρέας Λεντάκης») σε κεντρική τοποθεσία της Αθήνας, κοντά στον Υμηττό, συμπεριλαμβανομένης της ανάπτυξης ενός μεγάλου αστικού πάρκου που θα λειτουργήσει ως «πνεύμονας πρασίνου» στην ευρύτερη περιοχή του Δήμου Δάφνης – Υμηττού.

Ενδεικτικά, το Έργο περιλαμβάνει τη μετεγκατάσταση 14.013 κρατικών και δημοσίων υπαλλήλων από τα Υπουργεία Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Υγείας, Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Εσωτερικών, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Τουρισμού καθώς και από το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου, οι οποίοι σήμερα εργάζονται σε περισσότερα από 100 μισθωμένα ή/και ιδιόκτητα δημόσια κτίρια, διασπαρμένα σε όλο το κέντρο της Αθήνας.

Περιφέρεια:	Αττική
Τομέας:	Κοινωνικές Υποδομές - Δημόσια Διοίκηση
Έγκριση ΔΕΣΔΙΤ:	24.11.2022
Τρέχουσα Κατάσταση:	Εγκεκριμένο έργο - Προετοιμασία διαγωνιστικής διαδικασίας
Τύπος Έργου:	Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ
Αναθέτουσα Αρχή:	Υπουργείο Οικονομικών
Είδος Διαγωνιστικής Διαδικασίας:	Ανταγωνιστικός διάλογος
Προϋπολογισμός Έργου:	348 εκ./μν €
Διάρκεια Σύμβασης:	30 έτη/years
Διάρκεια Κατασκευής:	3 έτη/years
Διάρκεια Λειτουργίας:	27 έτη/years
Προϋπολογισμός Ανάπτυξης Έργου:	514,8 εκ./μν €

169

Το έργο αφορά σε μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή και τεχνική διαχείριση 13 Σχολικών Μονάδων στο Δήμο Ρόδου.

Πίνακας 5.3: Στοιχεία του έργου «Σχολικές Μονάδες Δήμου Ρόδου» (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Περιφέρεια:	Νότιο Αιγαίο
Τομέας:	Κοινωνικές Υποδομές - Παιδεία
Έγκριση ΔΕΣΔΙΤ:	25.10.2018
Τρέχουσα Κατάσταση:	Διαγωνιστική διαδικασία (Υποβολή Φακέλων Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος)
Τύπος Έργου:	Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ
Αναθέτουσα Αρχή:	Δήμος Ρόδου
Είδος Διαγωνιστικής Διαδικασίας:	Ανταγωνιστικός διάλογος
Διάρκεια Σύμβασης:	27 έτη/years
Διάρκεια Κατασκευής:	2 έτη/years
Διάρκεια Λειτουργίας:	25 έτη/years
Προϋπολογισμός Ανάπτυξης Έργου:	41,7 εκ./mn. €

5.1.6.3 Ύδρευση Νήσου Κέρκυρας, Διαγωνιστική διαδικασία (Ανταγωνιστικός Διάλογος)

Η σύμπραξη αφορά στην κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και λειτουργία του έργου με τίτλο: «Ύδρευσης Νήσου Κέρκυρας μέσω ΣΔΙΤ» για χρονικό διάστημα 30 ετών.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της σύμπραξης, ο Ιδιωτικός Φορέας Σύμπραξης (εφεξής ΙΦΣ) θα αναλάβει τα ακόλουθα με αντάλλαγμα πληρωμές διαθεσιμότητας:

- την εκπόνηση μελετών που είναι απαραίτητες για την κατασκευή του έργου, με βάση τις διατιθέμενες από την αναθέτουσα αρχή μελέτες και τις προβλέψεις της Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων και τη μέριμνα για τη λήψη όλων των απαραίτητων αδειών για την κατασκευή και λειτουργία του έργου,
- την κατασκευή του Έργου σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, τις απαιτήσεις της σύμβασης σύμπραξης, την τεχνική του προσφορά και τις

μελέτες που θα εγκριθούν από την Αναθέτουσα Αρχή σύμφωνα με τις προβλέψεις της σύμβασης σύμπραξης, με στόχο την επίτευξη των προδιαγραφών διαθεσιμότητας της σύμβασης σύμπραξης,

- τη χρηματοδότηση του έργου (σε συνδυασμό με τυχόν χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου), όπως θα προκύψει βάσει οριστικού σχεδιασμού,
- τη λειτουργία και συντήρηση του έργου, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της σύμβασης σύμπραξης, τις προδιαγραφές απόδοσης και το εγκεκριμένο από την Αναθέτουσα Αρχή σχέδιο λειτουργίας και συντήρησης, το οποίο θα καταρτιστεί από τον ΙΦΣ, και
- την επιστροφή το Έργου στο Ελληνικό Δημόσιο σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη σύμβαση σύμπραξης στο τέλος της συμβατικής περιόδου, με αντάλλαγμα την καταβολή αμοιβών διαθεσιμότητας κατά την περίοδο λειτουργίας του Έργου.

Πίνακας 5.4: Στοιχεία του έργου «Υδρευση Νήσου Κέρκυρας» (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Περιφέρεια:	Ιόνιοι Νήσοι
Τομέας:	Περιβάλλον - Νερό
Έγκριση ΔΕΣΔΙΤ:	04.10.2022
Τρέχουσα Κατάσταση:	Διαγωνιστική διαδικασία (Ανταγωνιστικός Διάλογος)
Τύπος Έργου:	Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ
Αναθέτουσα Αρχή:	Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών
Είδος Διαγωνιστικής Διαδικασίας:	Ανταγωνιστικός διάλογος
Διάρκεια Σύμβασης:	30 έτη/years
Διάρκεια Κατασκευής:	2.5 έτη/years κατασκευή /1,5 έτη/years πλήρωση ταμιευτήρα
Διάρκεια Λειτουργίας:	26 έτη/years
Προϋπολογισμός Ανάπτυξης Έργου:	175.5 εκ./mn. €

5.1.6.4 Μεταφορά και διανομή νερού από το Νέστο στην πεδιάδα της Ξάνθης για αρδευτικούς σκοπούς, Διαγωνιστική διαδικασία (Υποβολή Δεσμευτικών Προσφορών)



Εικόνα 5.4: Νέστος

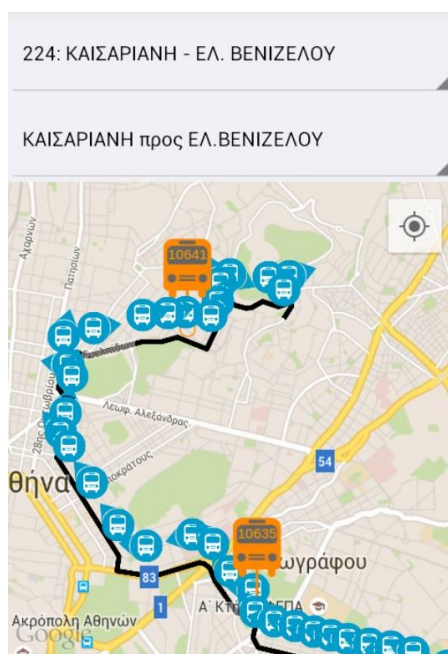
Το έργο αφορά στη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία έργων απόληψης νερού από τον ποταμό Νέστο (φράγμα Τοξοτών) και τη διάθεση του στην πεδιάδα της Ξάνθης με στόχο της κάλυψη των αναγκών άρδευσης της περιοχής και την ελαχιστοποίηση απόληψης υπόγειου νερού.

Το έργο αφενός αφορά στην κατασκευή των κύριων έργων για τη μεταφορά και διανομή νερού από τον ποταμό Νέστο στην Ανατολική πεδιάδα Ξάνθης με σκοπό την άρδευση. Αυτό αποσκοπεί στην αγροτική ανάπτυξη των περιοχών αυτών με τη χρήση επιφανειακών υδάτων ώστε να διευκολυνθεί η αποκατάσταση των υπόγειων υδροφορέων. Το μέρος αυτό του έργου αποτελεί τον κορμό του δικτύου μεταφοράς νερού που απαιτείται για την εξυπηρέτηση των αρδευτικών αναγκών της περιοχής περίπου 56 χιλ. στρέμματα. Αφετέρου, το έργο αφορά στην κατασκευή των έργων μεταφοράς και διανομής της περιοχής η οποία είναι μια εκ των πέντε περιοχών στις οποίες έχει διαχωριστεί η πεδιάδα της Ξάνθης και περιλαμβάνει αρδευόμενες εκτάσεις περίπου 56 χιλ. στρεμμάτων (που αποτελούν το ~22% της συνολικής έκτασης) και παρουσιάζει τα σοβαρότερα προβλήματα υφαλμύρωσης.

Πίνακας 5.5: Στοιχεία του έργου «Μεταφορά και διανομή νερού από το Νέστο στην πεδιάδα της Ξάνθης για αρδευτικούς σκοπούς» (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Περιφέρεια:	Ανατολική Μακεδονία και Θράκη
Τομέας:	Περιβάλλον - Νερό
Έγκριση ΔΕΣΔΙΤ:	22.06.2022
Τρέχουσα Κατάσταση:	Διαγωνιστική διαδικασία (Υποβολή Δεσμευτικών Προσφορών)
Τύπος Έργου:	Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ
Αναθέτουσα Αρχή:	Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
Είδος Διαγωνιστικής Διαδικασίας:	Ανταγωνιστικός διάλογος
Διάρκεια Σύμβασης:	25 έ./y.
Διάρκεια Κατασκευής:	2,5 έ./y.
Διάρκεια Λειτουργίας:	22,5 έ./y
Προϋπολογισμός Ανάπτυξης Έργου:	244 εκ./mn. €

5.1.6.5 Σύστημα Τηλεματικής Αστικών Συγκοινωνιών, Συμβασιολογημένο έργο



Εικόνα 5.5: Σύστημα Τηλεματικής Αστικών Συγκοινωνιών

Το αντικείμενο της σύμπραξης αφορά στη μελέτη, χρηματοδότηση, εγκατάσταση, συντήρηση και τεχνική διαχείριση ενός ολοκληρωμένου συστήματος πληροφόρησης επιβατών και διαχείρισης στόλου για τις οδικές συγκοινωνίες στην Αθήνα.

Πίνακας 5.6: Στοιχεία του έργου «Σύστημα Τηλεματικής Αστικών Συγκοινωνιών» (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Περιφέρεια:	Αττική
Τομέας:	Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνιών
Έγκριση ΔΕΣΔΙΤ:	01.09.2008
Τρέχουσα Κατάσταση:	Συμβασιопоιημένο έργο
Τύπος Έργου:	Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ
Αναθέτουσα Αρχή:	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών Α.Ε.
Είδος Διαγωνιστικής Διαδικασίας:	Κλειστή διαδικασία
Διάρκεια Σύμβασης:	12 έτη/years
Διάρκεια Κατασκευής:	1,5 έτη/years
Διάρκεια Λειτουργίας:	10,5 έτη/years
Προϋπολογισμός Ανάπτυξης Έργου:	19,4 εκ./mn. €

Σημειώνεται ότι ο εν λόγω διαγωνισμός κηρύχθηκε άγονος γιατί δεν κατάφερε να προσελκύσει το ενδιαφέρον των επενδυτών για τη δημιουργία Κέντρου Καινοτομίας στην Αθήνα, επί της οδού Πειραιώς 62, στην περιοχή Νέου Φαλήρου.

5.1.6.6 Κέντρο καινοτομίας στην Αθήνα, Άγονος Διαγωνισμός



Εικόνα 5.6: Κέντρο Καινοτομίας στην Αθήνα

Το έργο αφορά στη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση, λειτουργία και εκμετάλλευση των υποδομών ενός Κέντρου Καινοτομίας (Πολιτεία Καινοτομίας) το οποίο θα αποτελέσει ένα χώρο, όπου μεγάλες επιχειρήσεις, ακαδημαϊκά ιδρύματα και νεοφυείς επιχειρήσεις (start-ups) θα φιλοξενοούνται και συνεργάζονται, ενισχύοντας την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα. Στο αντικείμενο της Σύμβασης Σύμπραξης περιλαμβάνονται η ανακατασκευή ή/και εκσυγχρονισμός των υφιστάμενων κτιρίων και υποδομών ή/και η κατασκευή νέων κτιριακών συγκροτημάτων και υποδομών με τον απαραίτητο εξοπλισμό και θέσεις στάθμευσης, η διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου καθώς και κάθε περαιτέρω ενέργεια που απαιτείται από τη φύση ή το σκοπό του Κέντρου Καινοτομίας.

Πίνακας 5.7: Στοιχεία του έργου «Κέντρο Καινοτομίας στην Αθήνα» (ΥΠΕΘΟΟ, 2024)

Περιφέρεια:	Αττική
Τομέας:	Κοινωνικές Υποδομές - Άλλο
Έγκριση ΔΕΣΔΙΤ:	03.04.2020
Τρέχουσα Κατάσταση:	Άγονος Διαγωνισμός
Τύπος Έργου:	Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ
Αναθέτουσα Αρχή:	Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας
Είδος Διαγωνιστικής Διαδικασίας:	Ανοικτή διαδικασία
Διάρκεια Σύμβασης:	90 έ./y.
Διάρκεια Κατασκευής:	3 έ./y.
Διάρκεια Λειτουργίας:	87 έ./y.
Προϋπολογισμός Ανάπτυξης Έργου:	88,5 εκ./mn. €

5.1.7 Ρόλος και Υποχρεώσεις των ΟΤΑ σε μία ΣΔΙΤ

Οι ΟΤΑ διαδραματίζουν έναν κεντρικό ρόλο στις ΣΔΙΤ. Ως οι άμεσα ενδιαφερόμενοι φορείς για την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, οι ΟΤΑ αναλαμβάνουν σημαντικές υποχρεώσεις σε όλη τη διάρκεια ενός έργου ΣΔΙΤ. Συγκεκριμένα ο ρόλος και οι υποχρεώσεις των ΟΤΑ αφορούν σε:

- Ορισμό Υπεύθυνου Έργου και Υπεύθυνου Επικοινωνίας,
- Παρακολούθηση των συμβατικών υποχρεώσεων εκτέλεσης του έργου,

- └ Η εκτέλεση της Σύμβασης παρακολουθείται από Επιτροπή και τον Υπεύθυνο Έργου του δήμου από τους οποίους ο Ανάδοχος λαμβάνει οδηγίες.
- Τήρηση ενημερωμένου αρχείου εργασιών με στοιχεία:
 - └ Εξέλιξης εργασιών του έργου,
 - └ Σχετικά με το φυσικό αντικείμενο και τα τεχνικά στοιχεία του έργου,
 - └ Σχετικά με το οικονομικό αντικείμενο του έργου.
- Ενημέρωση του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών σχετικά με:
 - └ Τη σύμβαση και τα πρακτικά αξιολόγησης και παραλαβής του έργου,
 - └ Τα τεύχη προκήρυξης & τα πρακτικά αξιολόγησης των προσφορών για το έργο.
 - └ Τα παραδοτέα του αναδόχου,
 - └ Το τεχνικό δελτίο κ.ά.
- Τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και αναφορών του έργου.

5.1.8 Κριτική των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα δημοφιλές εργαλείο για την υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομών και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών τόσο στην Ελλάδα όσο και σε διεθνές επίπεδο. Ωστόσο, όπως σχεδόν κάθε άλλη πολιτική, οι ΣΔΙΤ έχουν δεχτεί και κριτική.

Τα κυριότερα σημεία κριτικής των ΣΔΙΤ είναι:

- Η πολυπλοκότητα υλοποίησης κυρίως λόγω του σύνθετου θεσμικού πλαισίου και του πλέγματος των απαιτούμενων συμβάσεων.
- Το υψηλό κόστος υλοποίησης των συμπράξεων
 - └ Υψηλό κόστος λόγω πολυπλοκότητας σε σχέση με μία συμβατική επένδυση το οποίο όμως δεν σημαίνει απαραίτητα υψηλότερο συνολικό κόστος επένδυσης.
- Το υψηλό κόστος δανεισμού
 - └ Ο ιδιωτικός τομέας, συνήθως, δανείζεται ακριβότερα από το δημόσιο το οποίο όμως δεν σημαίνει απαραίτητα και υψηλότερο συνολικό κόστος επένδυσης
- Η ελλιπής παρακολούθηση/διαχείριση των ΣΔΙΤ που μπορεί να οφείλεται σε έλλειψη τεχνογνωσίας ή σε ακατάλληλους ελεγκτικούς μηχανισμούς

- Η έλλειψη ανταγωνισμού στη διεκδίκηση της εισόδου ιδιωτών σε μία ΣΔΙΤ
- Οι καταγγελίες για συμπράξεις όπου όροι, κυρίως οι οικονομικοί, δεν είναι οι βέλτιστοι για το δημόσιο συμφέρον.
- Οι καταγγελίες για συμπράξεις μετά από εσκεμμένη υποβάθμιση υποδομών

5.2 Χρονομίσθωση/χρηματοδοτική μίσθωση (Leasing)

Σύμφωνα με το άρθρο 574 του Αστικού Κώδικα «*Με τη σύμβαση της μίσθωσης πράγματος ο εκμισθωτής έχει υποχρέωση να παραχωρήσει στο μισθωτή τη χρήση του πράγματος για όσο χρόνο διαρκεί η σύμβαση και ο μισθωτής να καταβάλει το συμφωνημένο μίσθωμα*». Μία εναλλακτική διατύπωση της διαδικασίας μίσθωσης αναφέρει ότι «*Ο ιδιοκτήτης ενός στοιχείου ενεργητικού (εκμισθωτής), το ενοικιάζει (εκμισθώνει) σε κάποιον χρήστη (μισθωτή) με αντάλλαγμα πληρωμή (μίσθωμα), η οποία καθορίζεται από τη μεταξύ τους σύμβαση*».

Οι μισθώσεις διακρίνονται σε λειτουργικές (operating leasing) και χρηματοδοτικές (capital or financial leasing). Το leasing είναι μέσο χρηματοδότησης για την απόκτηση περιουσιακών στοιχείων χωρίς την άμεση συνολική εκταμίευση της αξίας του παγίου από τη μισθώτρια επιχείρηση ενώ κατά τη λήξη της σύμβασης υπάρχει δυνατότητα εξαγοράς του παγίου. Συγκεκριμένα, στην λειτουργική μίσθωση ο εκμισθωτής διατηρεί την ιδιοκτησία και τους κινδύνους που σχετίζονται με το περιουσιακό στοιχείο ενώ ο μισθωτής απλά πληρώνει για τη χρήση του για μια συγκεκριμένη περίοδο. Στη χρηματοδοτική μίσθωση, ο μισθωτής αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που σχετίζονται με το περιουσιακό στοιχείο. Στο τέλος της περιόδου μίσθωσης ο μισθωτής έχει συνήθως την επιλογή να αγοράσει το περιουσιακό στοιχείο σε μια προκαθορισμένη τιμή. Με απλά λόγια, στη λειτουργική μίσθωση είναι σαν να νοικιάζεις ένα αυτοκίνητο για να μετακινείς τις διακοπές σου ενώ όσον αφορά στη χρηματοδοτική μίσθωση είναι να αγοράζεις ένα αυτοκίνητο με δόσεις.

5.2.1 Sale and Lease Back (SLB)

Μία ειδική περίπτωση μίσθωσης είναι η διαδικασία πώλησης και επαναμίσθωσης (Sale and Lease Back). Πρόκειται για μια χρηματοδοτική συναλλαγή όπου μια επιχείρηση πωλεί ένα περιουσιακό της στοιχείο (συνήθως ακίνητο ή εξοπλισμό) σε έναν χρηματοδοτικό φορέα και στη συνέχεια το μισθώνει πίσω για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.



Εικόνα 5.7: Διαδικασία Sale and Lease Back

Αρχικά η επιχείρηση πωλεί το περιουσιακό της στοιχείο στον χρηματοδοτικό φορέα, λαμβάνοντας άμεσα ένα σημαντικό χρηματικό ποσό. Αμέσως μετά την πώληση, η επιχείρηση μισθώνει πίσω (επαναμισθώνει) το ίδιο περιουσιακό στοιχείο από τον χρηματοδοτικό φορέα με βάση μια μακροπρόθεσμη σύμβαση μίσθωσης. Σημειώνεται ότι η επιχείρηση συνεχίζει να χρησιμοποιεί το περιουσιακό στοιχείο όπως πριν πληρώνοντας τα προσυμφωνημένα μισθώματα σύμφωνα με τη σύμβαση (αντίστοιχη διαδικασία με το δανεισμό).

Η διαδικασία του Sale and Lease Back έχει διάφορα πλεονεκτήματα με σημαντικότερα α) την παροχή άμεσης ρευστότητας στην επιχείρηση, β) τη βελτίωση των οικονομικών δεικτών της επιχείρησης, γ) φορολογικά οφέλη όπως π.χ. οι φοροαπαλλαγές των μισθωμάτων κ.ά.

5.2.2 Άλλες μορφές μίσθωσης

5.2.2.1 Διασυνοριακή Μίσθωση (Cross-border Leasing)

Ο προς μίσθωση εξοπλισμός αγοράζεται από εταιρία leasing του εξωτερικού, εκμισθώνεται σε ελληνική εταιρία leasing, η οποία στη συνέχεια τον εκμισθώνει σε εγκατεστημένο στην Ελλάδα μισθωτή.

5.2.2.2 Μίσθωση μέσω προμηθευτή (Vendor Leasing)

Πρόκειται για τη συνεργασία μεταξύ ενός προμηθευτή (Vendor) και μιας εταιρίας μισθώσεων, η οποία παρέχει έμμεση χρηματοδότηση των πωλήσεων του προμηθευτή και έχει ως σκοπό τη προώθηση των πωλήσεων και των δύο μερών.

5.2.2.3 Μοχλευμένη Μίσθωση (Leveraged Leasing)

Ο εκμισθωτής δανείζεται ένα τμήμα των χρημάτων που απαιτούνται για την αγορά ενός περιουσιακού στοιχείου (συνήθως αφορά αγορά παγίων μεγάλης αξίας π.χ. αεροσκάφη κ.ά. ή μεγάλο αριθμό παγίων με συμβάσεις μικρής διάρκειας π.χ. Ε.Ι.Χ.). Εμπλοκή τριών μερών.

Γενικά, στο Leasing μεταφέρονται οι κίνδυνοι και τα οφέλη από τον εκμισθωτή στο μισθωτή χωρίς να μεταβιβάζεται η ιδιοκτησία του παγίου μέχρι τη λήξη της σύμβασης.

5.2.3 Χρήση του Leasing από τους ΟΤΑ

Η σύναψη σύμβασης Leasing από φορείς του Δημοσίου θεωρείται προμήθεια με συνέπεια την υπαγωγή αυτών των συμβάσεων στις διατάξεις περί προμηθειών του δημόσιου τομέα και των ΟΤΑ.

Τα σημαντικότερα πλεονεκτήματα χρήσης του χρηματοδοτικού εργαλείου της μίσθωσης από τους ΟΤΑ (και τους φορείς του δημοσίου εν γένει) αφορούν κυρίως:

- *Εξοικονόμηση Πόρων:* Το Leasing επιτρέπει στις δημόσιες υπηρεσίες να αποκτήσουν τον εξοπλισμό που χρειάζονται χωρίς να απαιτείται μεγάλη αρχική επένδυση και ως εκ τούτου εκταμίευση σημαντικών πόρων στην αρχή μίας επένδυσης.
- *Ευελιξία:* Η υπογραφή και η υλοποίηση συμβάσεων Leasing προσφέρει μεγάλη ευελιξία καθώς επιτρέπει την αντικατάσταση του υφιστάμενου εξοπλισμού ανά τακτά χρονικά διαστήματα με αποτέλεσμα να ακολουθούνται οι τεχνολογικές εξελίξεις χωρίς να απαιτείται να συμπληρωθεί ο τυπικός κύκλος ζωής των μηχανημάτων καθιστώντας τα ξεπερασμένα, κοστοβόρα και ενδεχομένως μη επαρκώς αποτελεσματικά.
- *Βελτίωση των Διαδικασιών Οικονομικής Διαχείρισης:* Το Leasing συμβάλλει στη βελτίωση της αποτελεσματικής οικονομικής διαχείρισης των δημόσιων

υπηρεσιών καθώς το τυπικό πρόγραμμα αποπληρωμής των μισθωμάτων εντάσσεται εύκολα στον χρονοπρογραμματισμό υλοποίησης του προϋπολογισμού, ειδικά όσον αφορά στα λειτουργικά έξοδα.

- *Επικέντρωση στις Πρωτογενείς Δραστηριότητες:* Με το Leasing, οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να επικεντρώσουν την πλειονότητα των διαθέσιμων πόρων στις βασικές και πρωτογενείς δραστηριότητές και υποχρεώσεις τους, χωρίς να απασχολούν πόρους σε χρονοβόρα και κοστοβόρα ζητήματα συντήρησης και απόσβεσης του εξοπλισμού.

Σημειώνεται ότι οι ΟΤΑ συνηθίζουν να συνάπτουν συμβάσεις Leasing μέσω των δημοτικών επιχειρήσεων για τη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων φορολογικών κινήτρων και απαλλαγών.

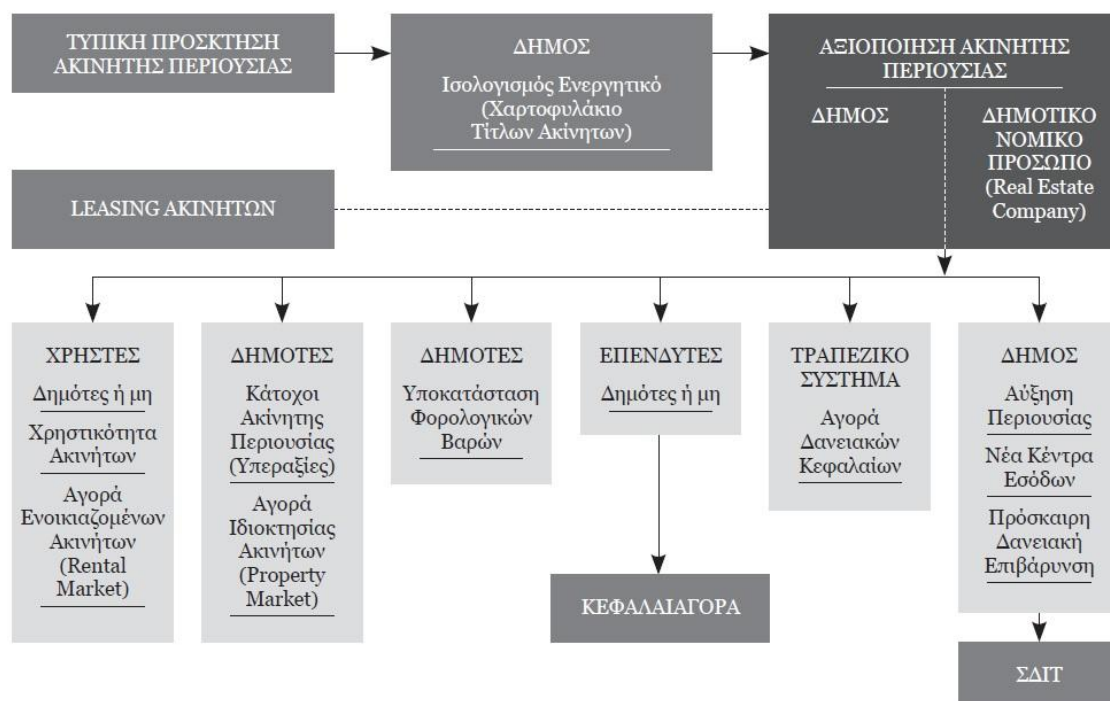
5.2.3.1 Παραδείγματα εφαρμογής του Leasing στο Ελληνικό Δημόσιο

- *Υπηρεσιακά Αυτοκίνητα:* Μία από τις πιο συνήθεις εφαρμογές του Leasing στο δημόσιο είναι η μίσθωση υπηρεσιακών αυτοκινήτων. Με αυτόν τον τρόπο, οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν πρόσβαση σε σύγχρονα οχήματα χωρίς να επιβαρύνουν τους προϋπολογισμούς τους με υψηλό αρχικό κόστος και δαπάνες συντήρησης.
- *Εξοπλισμός Υπολογιστών:* Σημαντικός αριθμός δημόσιων υπηρεσιών προχωρούν σε Leasing ηλεκτρονικού εξοπλισμού όπως υπολογιστές, εκτυπωτές και servers (εξυπηρετητές). Αυτό επιτρέπει την τακτική ανανέωση του εξοπλισμού διασφαλίζοντας την αποτελεσματική λειτουργία των ψηφιακών υπηρεσιών.
- *Ιατρικός Εξοπλισμός:* Δημόσια νοσοκομεία και κέντρα υγείας συχνά προχωρούν σε μίσθωση ιατρικού εξοπλισμού τελευταίας τεχνολογίας και υψηλού κόστους. Με αυτόν τον τρόπο, μπορούν να παρέχουν υψηλό επίπεδο υπηρεσιών στους ασθενείς χωρίς να δεσμεύσουν σημαντικά κεφάλαια απαραίτητα για την κάλυψη άλλων σημαντικών αναγκών.
- *Εξοπλισμός των ΟΤΑ:* Οι δήμοι συχνά χρησιμοποιούν το Leasing για την απόκτηση εξοπλισμού που είναι απαραίτητος για την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας, συντήρησης πρασίνου κ.λπ.

5.3 Αξιοποίηση Ακίνητης Περιουσίας των ΟΤΑ

Η ακίνητη περιουσία των Δήμων και των Περιφερειών είναι το σύνολο των ακινήτων πραγμάτων που τους ανήκουν κατά κυριότητα. Η περιουσία αυτή διακρίνεται:

- Στη δημόσια περιουσία η οποία περιλαμβάνει τα ακίνητα που εξυπηρετούν δημόσιους σκοπούς (δημαρχεία, δημοτικά καταστήματα, έδρες περιφερειακών υπηρεσιών, δίκτυα ύδρευσης-αποχέτευσης, σχολεία, αθλητικές εγκαταστάσεις κ.ά.).
- Στην κοινόχρηστη περιουσία η οποία αφορά στα ακίνητα που η νομοθεσία θέτει στην άμεση εξυπηρέτηση του κοινού (οδοί, πλατείες, άλση, κήποι, γέφυρες, αιγιαλοί, λιμάνια, λίμνες κ.ά.).
- Στην ιδιωτική τους περιουσία στην οποία εντάσσονται τα ακίνητα που δεν εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον (δημοτικές αγορές, αγροκτήματα, λατομεία, επαγγελματικοί χώροι, αποθήκες, ακίνητα από κληρονομίες και δωρεές κ.ά.).



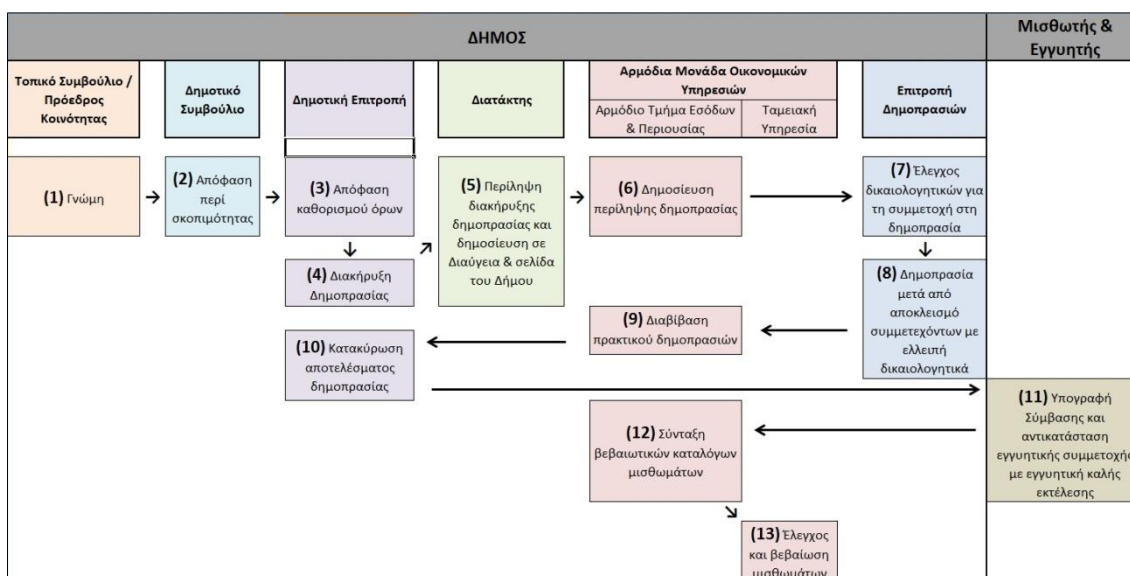
Εικόνα 5.8: Ο ρόλος του Δήμου και η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας (Σαπουντζόγλου, 2006)

5.3.1 Προβλήματα και περιορισμοί στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων

Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των Δήμων είναι ένα σημαντικό ζήτημα που απασχολεί τους Δήμους και συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση των οικονομικών τους και την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στους πολίτες. Ωστόσο, η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ενός ΟΤΑ δεν είναι μία εύκολη διαδικασία καθώς συνδέεται με ένα σύνολο προβλημάτων και διαδικαστικών αγκυλώσεων που καθιστούν την εν λόγω διαδικασία ιδιαίτερα σύνθετη και σε ορισμένες περιπτώσεις χρονοβόρα.

Το ισχύον νομικό πλαίσιο και συγκεκριμένα η πολυνομία που σε πολλές περιπτώσεις διέπεται από ασαφείς διατάξεις, οι συχνές τροποποιήσεις στους νόμους αλλά και οι περιορισμοί χρήσεων των ακινήτων αποτελούν μερικούς από τους σημαντικότερους περιορισμούς στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ενός ΟΤΑ. Αναλυτικότερα, το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, όπως είναι διατυπωμένο, είναι σε πολλές περιπτώσεις πολύπλοκο και περιλαμβάνει ασαφείς διατάξεις με αποτέλεσμα να είναι δύσκολη η ερμηνεία τους και κατ'επέκταση η εφαρμογή τους. Επιπροσθέτως, οι συχνές νομοθετικές τροποποιήσεις, σε πολλές περιπτώσεις, δημιουργούν ανασφάλεια υλοποίησης ενεργειών αξιοποίησης ή/και διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας τόσο στις δημοτικές αρχές όσο και στους δυνητικούς επενδυτές ή μισθωτές των ακινήτων ενός ΟΤΑ. Τέλος, πολλά ακίνητα που ανήκουν στους ΟΤΑ, κυρίως λόγω της φύσης ή/και της θέσης τους ή του τρόπου βάσει του οποίου αποκτήθηκαν από έναν ΟΤΑ (δωρεά, κληροδότημα κτλ), ενδέχεται να διέπονται από περιορισμούς χρήσης, γεγονός που σε πολλές περιπτώσεις περιορίζει σημαντικά τις δυνατότητες αξιοποίησης τους.

Οι υφιστάμενες διοικητικές διαδικασίες, οι οποίες έμμεσα ή άμεσα σχετίζονται με την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, συχνά χαρακτηρίζονται από χρονοκαθυστερήσεις και γραφειοκρατικές αγκυλώσεις με αποτέλεσμα να προκαλούνται καθυστερήσεις ή ανατροπές δράσεων αξιοποίησης ακινήτων των ΟΤΑ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υφιστάμενη διαδικασία που απαιτείται για την εκμίσθωση ενός ακινήτου ενός Δήμου (Εικόνα 5.9). Επιπροσθέτως, είναι πολλές οι περιπτώσεις όπου η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στο ανθρώπινο δυναμικό ενός ΟΤΑ καθιστά δύσκολη τη διαχείριση ή την αποτελεσματική αξιοποίηση των ακινήτων που περιλαμβάνονται στην ακίνητη περιουσία του. Τέλος, σημαντικές καθυστερήσεις προκύπτουν συχνά λόγω των απαιτήσεων για συντονισμό των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων όπως φυσικά ο ΟΤΑ – ιδιοκτήτης του υπό αξιοποίηση ακινήτου, η Περιφέρεια και, σε πολλές περιπτώσεις, η Κεντρική Διοίκηση.



Εικόνα 5.9: Διαδικασία εκμίσθωσης ακινήτου ενός Δήμου

Πέραν των ανωτέρω, δυστοκίες κατά την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ενός ΟΤΑ μπορούν να προκληθούν λόγω τεχνικών προβλημάτων όπως η έλλειψη ακριβούς απογραφής του συνόλου των ακινήτων προς αξιοποίηση ενός ΟΤΑ με συνέπεια τη πρακτική δυσκολία ρεαλιστικής εκτίμησης της αξίας των ακινήτων και κυρίως δυσκολία εκμετάλλευσης των ρεαλιστικών δυνατοτήτων επωφελούς αξιοποίησης. Επιπροσθέτως, πολλά από τα ακίνητα που ανήκουν σε έναν ΟΤΑ, συχνά βρίσκονται σε κακή κατάσταση με αποτέλεσμα η αποκατάστασή τους να απαιτεί σημαντικούς πόρους που δεν είναι διαθέσιμοι την απαιτούμενη χρονική περίοδο ή/και δεν υπάρχει το απαραίτητο ποσό διαθέσιμο προς την εν λόγω διάθεση. Τέλος, σε πολλές περιπτώσεις, οι υφιστάμενοι όροι δόμησης ή/και ανακαίνισης ή/και αναπαλαίωσης και οι σχετικοί περιορισμοί που αφορούν σε αρχαιολογικούς, περιβαλλοντικούς και λοιπούς όρους ενδέχεται να περιορίσουν, σε πολλές περιπτώσεις σημαντικά, τις δυνατότητες αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας ενός ΟΤΑ.

Σημαντικό εμπόδιο στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ αποτελούν διαχρονικά οι κοινωνικές και πολιτικές αντιστάσεις. Οι αυτοδιοικητικές αποφάσεις για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ενός ΟΤΑ μπορεί να προκαλέσουν έντονες αντιδράσεις από τις τοπικές κοινότητες, ιδιαίτερα όταν αφορούν σε ακίνητα με ιστορική ή κοινωνική βαρύτητα για την τοπική κοινωνία. Πέραν των κοινωνικών πιέσεων, συχνά προκύπτουν πολιτικές πιέσεις και συμφέροντα τα οποία ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά τις διαδικασίες εκμετάλλευσης της ακίνητης περιουσίας ενός ΟΤΑ.

Η περιορισμένη, και σε πολλές περιπτώσεις, μη βέλτιστη αξιοποίηση των ακινήτων που ανήκουν σε ένα ΟΤΑ μπορεί να έχει επιπτώσεις όπως η περιορισμένη οικονομική ανάπτυξη ενός ΟΤΑ και η μείωση ή η μη ουσιαστική αύξηση των τοπικών εσόδων με συνέπεια την έμμεση σπατάλη δημόσιων περιουσιακών στοιχείων. Τα παραπάνω ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στις τοπικές κοινωνίες όπως η μη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, η μη προσέλκυση επενδύσεων και τελικά ο περιορισμός των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους κατοίκους.

5.3.2 Προτάσεις για την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ

Προκειμένου να επιτευχθεί μια αποτελεσματική και διαφανής αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ απαιτείται ένας συνδυασμός πρωτοβουλιών που θα απλοποιήσουν τις διαδικασίες, θα ενισχύσουν τις διοικητικές δομές, θα εξασφαλίσουν τη συμμετοχή των πολιτών και θα αξιοποιήσουν στον βέλτιστο βαθμό τις σύγχρονες τεχνολογίες. Συγκεκριμένα:

- *Απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου:* Κρίνεται και αποδεικνύεται εκ των πραγμάτων απαραίτητη η απλούστευση του νομοθετικού πλαισίου και ο σαφής προσδιορισμός των διαδικασιών αξιοποίησης.
- *Ενίσχυση των διοικητικών μηχανισμών:* Οι ΟΤΑ πρέπει να ενισχύσουν τις διοικητικές τους διαδικασίες και δομές και να προσλάβουν το απαιτούμενο εξειδικευμένο προσωπικό.
- *Σύσταση ειδικών φορέων:* Η σύσταση ειδικών φορέων σε επίπεδο Περιφέρειας ή ακόμα και Κεντρικής Διοίκησης θα μπορούσε να συντονίσει τις διαδικασίες αξιοποίησης και να προσφέρει τα απαραίτητα εκείνα εργαλεία που θα διευκολύνουν τους εμπλεκόμενους στην αξιοποίηση φορείς .
- *Διαβούλευση με τους πολίτες:* Η διαβούλευση με τους πολίτες κρίνεται εκ των πραγμάτων απαραίτητη για την σωστή ενημέρωση και την ευρεία αποδοχή των αποφάσεων για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας.
- *Σύγχρονα εργαλεία διαχείρισης:* Η χρήση σύγχρονων εργαλείων διαχείρισης και σχετικών πληροφοριακών συστημάτων μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών προσφέροντας λύσεις εξοικονόμησης χρόνου και πόρων και επεξεργασίας των δεδομένων που θα στοιχειοθετήσουν τις εισηγήσεις αξιοποίησης των υπό εξέταση διαθέσιμων ακινήτων.

Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ παραμένει διαχρονικά μια μεγάλη πρόκληση αλλά ταυτόχρονα και μια σημαντική ευκαιρία για την περαιτέρω ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Μέσω της υιοθέτησης ενός ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδίου και της συνεργασίας όλων των εμπλεκόμενων φορέων είναι δυνατόν να ξεπεραστούν τα όποια προβλήματα ανακύπτουν κατά τη διαδικασία και να αξιοποιηθεί η δυναμική που συνδέεται με την ακίνητη περιουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

5.4 Δημοτικά ομόλογα

Τα δημοτικά ομόλογα είναι τίτλοι που εκδίδονται από δήμους, περιφέρειες ή άλλες τοπικές αρχές με στόχο την άντληση κεφαλαίων από ενδιαφερόμενους επενδυτές. Οι επενδυτές αγοράζουν τα εν λόγω ομόλογα και λαμβάνουν περιοδικά τόκους, συνήθως μία ή δύο φορές το χρόνο, ενώ στο τέλος της διάρκειας του ομολόγου, τους επιστρέφεται το αρχικό ποσό.

Οι ΟΤΑ μπορούν, μέσω των δημοτικών ομολόγων, να χρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις τους, να υλοποιήσουν σημαντικά έργα υποδομής και να καλύψουν τις χρηματοδοτικές τους ανάγκες, να αναχρηματοδοτήσουν το υφιστάμενο χρέος τους κτλ ιδιαίτερα την περίοδο της κρίσης όπου οι χρηματοδοτικές πηγές περιορίζονται σε αριθμό και ένταση.

Η έκδοση και διαχείριση δημοτικών ομολόγων απαιτεί τεχνογνωσία ενώ κρίνεται απαραίτητο να υπάρχουν κανόνες και ρυθμιστικό πλαίσιο. Τα βασικά, τυπικά στάδια της διαδικασίας έκδοσης ενός ομολόγου, διαδικασία που προσαρμόζεται αντιστοίχως και για τα δημοτικά ομόλογα, αφορούν

α) στην απόφαση για τη σχετική έκδοση η οποία λαμβάνεται από το δημοτικό συμβούλιο και περιλαμβάνει σημαντικά στοιχεία που αφορούν στην έκδοση όπως το ποσό, η διάρκεια και ο σκοπός της έκδοσης,

β) στην προετοιμασία του σχετικού δελτίου που αφορά στην έκδοση και περιέχει σημαντικές και αναλυτικές λεπτομέρειες για το υπό έκδοση ομόλογο όπως το επιτόκιο, η ημερομηνία λήξης, οι όροι αποπληρωμής και οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την έκδοση και τον σκοπό αυτής,

γ) στην έγκριση του σχετικού δελτίου από τις κατά νόμο αρμόδιες αρχές,

δ) στη διάθεση των ομολόγων στους επενδυτές μέσω δημοπρασίας ή ιδιωτικής τοποθέτησης, και

ε) στην εγγραφή των ομολόγων στο σχετικό μητρώο.

Οι σημαντικότεροι παράγοντες που ενδέχεται να επηρεάσουν την έκδοση ενός δημοτικού ομολόγου αφορούν στην πιστοληπτική ικανότητα του Δήμου που σχετίζεται ευθέως με την οικονομική κατάσταση του ΟΤΑ, στις γενικότερες συνθήκες της αγοράς που αφορούν στα επιτόκια των αντίστοιχων εκδόσεων ή στη ζήτηση από τους επενδυτές και στο τρέχον νομικό πλαίσιο και την αυστηρότητα των σχετικών διατάξεων που πρέπει να τηρηθούν απαρέγκλιτα.

Θα πρέπει ωστόσο να προστατευτούν οι δήμοι από διαδικασίες υπερδανεισμού ενώ είναι πολύ σημαντικό τα δημοτικά ομόλογα να χρηματοδοτούν τις δαπάνες για τις οποίες εκδόθηκαν.

Σύμφωνα με την παρ. 8 του άρθρου 176 του ν. 3463/2006:

α. Οι Δήμοι μπορούν να εκδίδουν ομολογιακά δάνεια, για την πραγματοποίηση των σκοπών της αρμοδιότητάς τους, ύστερα από έγκριση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς.

β. Η σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου λαμβάνεται με την πλειοψηφία που προβλέπεται, από την παράγραφο 4 του άρθρου αυτού.

γ. Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται οι ειδικότερες προϋποθέσεις, οι όροι και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την έκδοση κάθε ομολογιακού δανείου.

Σημειώνεται ότι από το 2006 η σχετική Υπουργική Απόφαση όχι μόνο δεν εκδόθηκε ποτέ, αλλά ούτε πραγματοποιήθηκε ουσιαστικός διάλογος για τα πλεονεκτήματα και τους κινδύνους που ενέχει η έκδοση δημοτικών ομολόγων (ΚΕΔΕ, 2020).

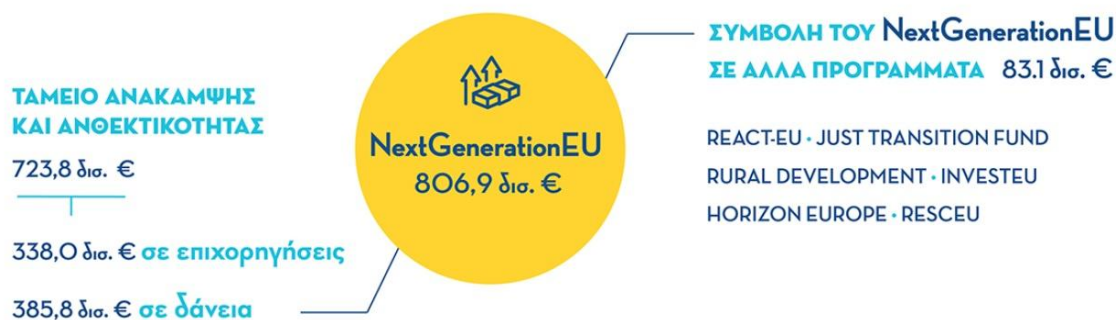
5.4.1 Διαφορά ομολόγων από τα παραδοσιακά δάνεια

Παρόλο που τα ομόλογα, ανάμεσα τους και τα δημοτικά ομόλογα, και τα δάνεια μοιράζονται κοινά χαρακτηριστικά δεδομένου ότι και τα δύο παρέχουν κεφάλαια στον εκδότη/δανειολήπτη, αυτά τα δύο χρηματοδοτικά εργαλεία διέπονται από ορισμένες δομικές διαφορές. Μέσω ενός δανείου, ένα χρηματοπιστωτικό ίδρυμα δανείζει χρήματα σε μια εταιρεία/έναν ιδιώτη/ένα δήμο κτλ ο οποίος συμφωνεί να αποπληρώσει το κεφάλαιο, καθώς και τους τόκους, σε τακτικές δόσεις εντός ενός προκαθορισμένου χρονικού διαστήματος. Ωστόσο, τα επιτόκια των εκταμιεύσεων που αφορούν σε δάνεια μπορεί να είναι υψηλότερα από τα επιτόκια που πληρώνουν οι εκδότες για τα ομόλογα.

Όσον αφορά στην αποπληρωμή τα δάνεια ενδέχεται να προσφέρουν μεγαλύτερη ευελιξία στον δανειολήπτη σχετικά με τη δυνατότητα επαναδιαπραγμάτευσης των όρων, του ποσού ή του χρονοδιαγράμματος αποπληρωμής με τον δανειστή. Στην περίπτωση των ομολόγων, η ευθύνη του εκδότη να αποπληρώσει το κεφάλαιο και τους τόκους σε μια συγκεκριμένη ημερομηνία καθορίζεται από την αρχή της επενδυτικής περιόδου και συνήθως δεν μπορεί να αναθεωρηθεί.

5.5 Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας¹³

Τον Ιανουάριο του 2020 η πανδημία COVID-19 έφτασε στην Ευρώπη, οδηγώντας σε υγειονομική κρίση με μεγάλες κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Η αντίδραση της ΕΕ ήταν άμεση, θέτοντας σε εφαρμογή, μεταξύ άλλων, ένα έκτακτο μέσο ανάκαμψης, το NextGenerationEU που σχεδιάστηκε ώστε να συγκεντρώσει €806,9 δισ. επιπλέον του τακτικού προϋπολογισμού της ΕΕ στις χρηματοπιστωτικές αγορές.



Εικόνα 5.10: NextGenerationEU (Ελλάδα 2.0, 2024)

Πυρήνας του NextGenerationEU είναι το Ταμείο (ή Μηχανισμός) Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ), το μεγαλύτερο χρηματοδοτικό πρόγραμμα της ΕΕ έως σήμερα, που προβλέπεται να εκταμιεύσει έως και €723,8 δισ. σε επιχορηγήσεις και δάνεια στα κράτη μέλη. Ο Κανονισμός του ΤΑΑ άρχισε να ισχύει τον Φεβρουάριο του 2021, ορίζοντας ότι κάθε κράτος μέλος θα υποβάλει ένα εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΕΣΑΑ) στο οποίο θα προσδιορίζονται οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις τις οποίες το κράτος-μέλος δεσμεύεται να υλοποιήσει.

Τον Φεβρουάριο του 2023 ο Κανονισμός του ΤΑΑ τροποποιήθηκε ώστε να συμπεριλάβει την εφαρμογή του σχεδίου REPowerEU ως αντίδραση της ΕΕ στις διαταραχές της παγκόσμιας αγοράς ενέργειας που προκλήθηκαν από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία.

¹³ Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Ελλάδα 2.0, <https://greece20.gov.gr/>

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», εγκρίθηκε στις 13 Ιουλίου 2021 από το Συμβούλιο Οικονομικών Δημοσιονομικών Θεμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ecofin), με προϋπολογισμό €30,5 δισ., ενώ στις 8 Δεκεμβρίου 2023 εγκρίθηκε η αναθεώρησή του, που αφορούσε κυρίως στην προσθήκη νέων επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του REPowerEU καθώς και την επέκταση του δανειακού προγράμματος.

Με την έγκριση του αναθεωρημένου Σχεδίου, ο συνολικός προϋπολογισμός του «Ελλάδα 2.0» ανέρχεται σε €35,95 δισ.



Εικόνα 5.11: Προϋπολογισμός Ελλάδα 2.0 (Ελλάδα 2.0, 2024)

Περιλαμβάνει 103 επενδύσεις και 76 μεταρρυθμίσεις, κατανομημένες σε 4 πυλώνες, συμπεριλαμβανομένου του νέου κεφαλαίου REPowerEU: Πράσινη Μετάβαση, Ψηφιακή Μετάβαση, Απασχόληση-Δεξιότητες-Κοινωνική Συνοχή, Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας.

Οι πόροι του διοχετεύονται σε επιχορηγήσεις και δάνεια, μέσω των οποίων αναμένεται να κινητοποιηθούν πάνω από €60 δισ. συνολικές επενδύσεις στη χώρα έως το τέλος του 2026 όπου θα πρέπει να έχουν υλοποιηθεί όλα τα έργα.

5.5.1 Επενδυτικοί πόροι που κινητοποιεί το Ταμείο Ανάκαμψης

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας περιλαμβάνει ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό σύνολο μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που διαρθρώνεται σε τέσσερις (4) Πυλώνες που συνθέτουν δεκαοκτώ (18) επιμέρους Άξονες (πίνακας 5.8):

Πίνακας 5.8: επενδυτικοί πόροι που κινητοποιεί το Ταμείο Ανάκαμψης

Πυλώνες & Άξονες	Π/Υ Ταμείου Ανάκαμψης	Επενδυτικοί Πόροι που Κινητοποιούνται
1. Πράσινη Μετάβαση	(σε € εκ.)	(σε € εκ.)
1.1 Μετάβαση σε νέο ενεργειακό μοντέλο φιλικό στο περιβάλλον	1.200	2.348
1.2 Ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος της χώρας και χωροταξική μεταρρύθμιση	2.711	5.225
1.3 Μετάβαση σε ένα πράσινο και βιώσιμο σύστημα μεταφορών	520	1.305
1.4 Αειφόρος χρήση των πόρων, ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και διατήρηση της βιοποικιλότητας	1.763	2.726
Σύνολο Πόρων Πυλώνα 1	6.194	11.604
2. Ψηφιακή Μετάβαση	(σε € εκ.)	(σε € εκ.)
2.1 Συνδεσιμότητα για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, το κράτος	522	582
2.2 Ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους	1.280	1.280
2.3 Ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων	375	475
Σύνολο Πόρων Πυλώνα 2	2.177	2.337
3. Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή	(σε € εκ.)	(σε € εκ.)
3.1 Αύξηση των θέσεων εργασίας και προώθηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας	776	776
3.2 Ενίσχυση των ψηφιακών δυνατοτήτων της εκπαίδευσης και εκσυγχρονισμός της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης	2.311	2.395
3.3 Ενίσχυση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του συστήματος υγείας	1.486	1.486
3.4 Αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές	611	611
Σύνολο Πόρων Πυλώνα 3	5.185	5.268
4. Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας	(σε € εκ.)	(σε € εκ.)
4.1 Φορολογικά εργαλεία πιο φιλικά για την ανάπτυξη και βελτίωση της φορολογικής διοίκησης	187	215
4.2 Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης	189	189
4.3 Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης	251	464
4.4 Ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού τομέα και των κεφαλαιαγορών	21	21

4.5 Προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας	444	612
4.6 Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της ανθεκτικότητας κύριων κλάδων οικονομίας της χώρας	3.743	7.233
4.7 Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων και εξαγωγών	5	5
Τεχνική υποστήριξη	40	40
Σύνολο Πόρων Πυλώνα 3	4.880	8.779
Γενικό Άθροισμα	18.435	27.988
Δάνεια	12.728	31.819
Συνολικοί Επενδυτικοί Πόροι	31.163	59.807

5.5.2 Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», Στόχοι – Στρατηγική – Οφέλη

Σύμφωνα με τις προγραμματικές δηλώσεις που αφορούν στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», αυτό φιλοδοξεί να οδηγήσει την εγχώρια οικονομία, την κοινωνία και τους θεσμούς σε μια νέα εποχή. Να πυροδοτήσει μια θεμελιώδη αλλαγή οικονομικού υποδείγματος προς ένα πιο εξωστρεφές, ανταγωνιστικό και πράσινο παραγωγικό μοντέλο, με πιο αποτελεσματικό και ψηφιοποιημένο κράτος, λιγότερο γραφειοκρατικό, με δραστικά μειωμένη παραοικονομία, με φορολογικό σύστημα φιλικό προς την ανάπτυξη και με ένα ποιοτικό και αποτελεσματικό δίκτυο κοινωνικής προστασίας, προσβάσιμο σε όλους.

Στόχος είναι να γίνουν θεμελιώδεις οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις που θα επηρεάσουν όχι μόνο την οικονομική δραστηριότητα αλλά και τις τεχνολογίες, τις νοοτροπίες και τους θεσμούς. Μία μετάβαση που συνδυάζει την οικονομική αποτελεσματικότητα με την καινοτομία και τον ψηφιακό εκσυγχρονισμό με την προστασία του περιβάλλοντος, την κοινωνική συνοχή και τη δικαιοσύνη.

Τοποθετώντας την ελληνική οικονομία σε ένα κύκλο αυξημένων επενδύσεων, απασχόλησης και ανάπτυξης, το Σχέδιο «Ελλάδα 2.0» στόχο έχει να προκαλέσει σημαντική αύξηση του ΑΕΠ και να καταστήσει τις επενδύσεις και τις εξαγωγές κινητήρια δύναμη της ελληνικής οικονομίας.

5.5.3 Ενδεικτικά έργα ενταγμένα στο ΤΑΑ που αφορούν σε ΟΤΑ

5.5.3.1 Κοινωνική Στέγαση για τις πλέον Ευάλωτες Ομάδες-Δήμος Θεσσαλονίκης

Αντικείμενο του έργου είναι η παροχή στεγαστικής υποστήριξης σε ευάλωτες κατηγορίες του πληθυσμού που διαβιούν στην πόλη της Θεσσαλονίκης και αντιμετωπίζουν ή απειλούνται από έλλειψη στέγης, μέσω ανακαίνισης και ένταξης αδρανούς ιδιωτικού ή δημόσιου στεγαστικού αποθέματος σε σχήμα οικονομικά προσιτής ενοικιαζόμενης κατοικίας.

Το εν λόγω έργο περιλαμβάνει:

- Επιλογή προς ανακαίνιση και ένταξη στο δίκτυο κοινωνικής κατοικίας 30 διαμερισμάτων στην πόλη της Θεσσαλονίκης. Προτεραιότητα αποτελούν ακίνητα του Δημοσίου/ευρύτερου Δημόσιου Τομέα.
- Θέσπιση ενός συστήματος κριτηρίων επιλεξιμότητας των προς διάθεση ακινήτων και των ιδιοκτητών ακινήτων, κατόπιν σχετικής δημόσιας πρόσκλησης και καμπάνιας ενημέρωσης, εφόσον δεν εξευρεθεί το σύνολο των κατοικιών από το δημόσιο τομέα.
- Θέσπιση κινήτρων και δεσμεύσεων σε ιδιοκτήτες κενών διαμερισμάτων προκειμένου να ενταχθούν σε ένα δίκτυο οικονομικά προσιτής ενοικιαζόμενης κατοικίας.
- Θέσπιση κριτηρίων επιλεξιμότητας και μοριοδότησης των δυνητικά ωφελούμενων και καθορισμός των όρων ένταξης και συμμετοχής σε πρόγραμμα στεγαστικής υποστήριξης.
- Διερεύνηση πλαισίου για τη μακροχρόνια μίσθωση/παραχώρηση των ανακαινισμένων διαμερισμάτων μέσω του Φορέα Κοινωνικής Μίσθωσης της ΜΑΘ Α.Ε. ΑΟΤΑ.

Το εν λόγω έργο χρηματοδοτεί:

- Εξειδικευμένο προσωπικό για την υλοποίηση του έργου – διαχειριστικό κόστος, συμπεριλαμβανομένης της εκπόνησης μελέτης ανάπτυξης πολιτικής για την οικονομικά προσιτή κατοικία στο Δήμο Θεσσαλονίκης,
- Καμπάνια ευαισθητοποίησης για την κοινωνική στέγαση και ενημέρωσης ιδιοκτητών κατοικιών,

- Κόστος ανακαίνισης 30 διαμερισμάτων στην περιοχή του πολεοδομικού συγκροτήματος της Θεσσαλονίκης, και
- Μελέτη αξιολόγησης του προγράμματος κοινωνικής στέγασης.

Το έργο υλοποιείται από τον Αναπτυξιακό Οργανισμό της Θεσσαλονίκης, στοχεύει στην ενίσχυση των κοινωνικών πολιτικών στην Κεντρική Μακεδονία και συγκεκριμένα στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης και στην παροχή ποιοτικών κοινωνικών υπηρεσιών. Το έργο ξεκίνησε στις 18 Μαΐου 2023 και αναμένεται να ολοκληρωθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2025. Η συνολική χρηματοδότηση του έργου ανέρχεται σε €610.514 εκ των οποίων τα €492.350 προέρχονται από το Ταμείο. Το Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας έχει αναλάβει τον συντονισμό του έργου.

5.5.3.2 Καταγραφή, τεκμηρίωση, προστασία και διαδικτυακή προβολή των Συλλογών της Δημοτικής Πινακοθήκης Χίου

Αντικείμενο του έργου είναι η καταγραφή, τεκμηρίωση, προστασία και διαδικτυακή προβολή των Συλλογών της Δημοτικής Πινακοθήκης Χίου.

Το εν λόγω έργο περιλαμβάνει:

- Ταυτοποίηση, καταγραφή, τεκμηρίωση και διαδικτυακή προβολή των έργων τέχνης που ανήκουν στις συλλογές της Πινακοθήκης
- Συσκευασία και μεταφορά των συλλογών σε κατάλληλο αποθηκευτικό χώρο του Δήμου Χίου. Κατά τη διάρκεια υλοποίησης των εργασιών αποκατάστασης των κτηρίων και για την προστασία της συλλογής σχεδιάζεται να γίνει συσκευασία και μεταφορά της σε κατάλληλο αποθηκευτικό χώρο.
- Εκτέλεση εργασιών προληπτικής συντήρησης. Έχει προγραμματιστεί να γίνει εκτίμηση της κατάστασης διατήρησης της συλλογής με ιεραρχημένες προτάσεις συντήρησης της.
- Προμήθεια αποθηκευτικών μονάδων και υλικών συσκευασίας. Πρόκειται να γίνει προμήθεια και εγκατάσταση αποθηκευτικών μονάδων καθώς και προμήθεια υλικών συσκευασίας για την ασφαλή αποθήκευση της συλλογής.

Στόχος του έργου είναι η αναβάθμιση της Δημοτικής Πινακοθήκης, προσδίδοντας μία πολυσχιδή διάσταση, πολιτιστική, τουριστική και αναπτυξιακή στην ευρύτερη περιοχή.

Το εν λόγω έργο εντάσσεται στον τομέα του πολιτισμού, με έμφαση στον σύγχρονο πολιτισμό, και υλοποιείται στη γεωγραφική περιοχή του Βορείου Αιγαίου και συγκεκριμένα στη Χίο. Εγκρίθηκε από το Υπουργείο Πολιτισμού και υλοποιείται από το Δήμο Χίου από την 1η Νοεμβρίου 2022 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2025. Ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται σε €502.696 εκ των οποίων τα €405.400 χρηματοδοτούνται από το Ταμείο.

5.5.3.3 Αναβάθμιση υποδομών στο κτίριο Νεστορίδαιο Μέλαθρο του Μουσείου Νεοελληνικής Τέχνης (Δήμου Ρόδου)

Αντικείμενο του έργου είναι η αναβάθμιση υποδομών στο κτίριο Νεστορίδαιο Μέλαθρο του Μουσείου Νεοελληνικής Τέχνης στη Ρόδο.

Το εν λόγω έργο περιλαμβάνει την προστασία εκθεμάτων, βελτίωση της κατανόησης των εκθεμάτων, εγκατάσταση συστημάτων θέρμανσης, ψύξης και φωτισμού υψηλής ενεργειακής απόδοσης για την προστασία των έργων και την εξοικονόμηση ενέργειας, εργασίες αποκατάστασης του κτιρίου, εργασίες συντήρησης της συλλογής, παροχή τεχνικού συμβούλου για την εκτέλεση των εργασιών κ.ά.

Το εν λόγω έργο υλοποιείται από το Μουσείο Νεοελληνικής Τέχνης του Δήμου Ρόδου, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Πολιτισμού. Εστιάζει στον τομέα του σύγχρονου πολιτισμού και χρηματοδοτείται με συνολικό προϋπολογισμό €729.393 εκ των οποίων τα €588.220 προέρχονται από το Ταμείο. Το έργο ξεκίνησε στις 18 Σεπτεμβρίου 2023 και αναμένεται να ολοκληρωθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2025. Η γεωγραφική περιοχή υλοποίησης είναι η Ρόδος.

5.5.3.4 Δήμος Αχαρνών - Ελληνικές έξυπνες πόλεις: Επενδύσεις σε υποδομές και συστήματα SSC για ένα βιώσιμο & πράσινο αστικό μέλλον

Αντικείμενο του έργου είναι η μετατροπή του Δήμου Αχαρνών σε μια Έξυπνη Πόλη μέσω της εφαρμογής σύγχρονων τεχνολογιών και της αξιοποίησης των δεδομένων.

Το εν λόγω έργο περιλαμβάνει:

- Έξυπνες Στάσεις: Αναφέρεται στην εφαρμογή τεχνολογίας για βελτίωση των δημόσιων σταθμών μεταφορών προκειμένου να βοηθήσει τους πολίτες να βρουν πληροφορίες για τα δρομολόγια και τη χρήση των μέσων μαζικής μεταφοράς.

- *Έξυπνες Διαβάσεις Πεζών*: Αναφέρεται σε τεχνολογικές λύσεις που βελτιώνουν την ασφάλεια των πεζών στην πόλη.
- *Σύστημα Διαχείρισης Ηλεκτρονικών Πληρωμών Εισιτηρίων*: Αφορά στη διευκόλυνση της πληρωμής εισιτηρίων για τα μέσα μαζικής μεταφοράς μέσω ηλεκτρονικών μέσων.
- *Ευφυές σύστημα διαχείρισης πολιτιστικών και αθλητικών εκδηλώσεων*: Πρόκειται για τη δημιουργία ενός συστήματος που διαχειρίζεται και προωθεί πολιτιστικές και αθλητικές εκδηλώσεις στην πόλη.
- *Έξυπνο σύστημα άρδευσης δημοτικών πάρκων*: Αναφέρεται στη βελτιωμένη διαχείριση της άρδευσης των πάρκων με τη χρήση τεχνολογίας.
- *Έξυπνο σύστημα διαχείρισης και ανάλυσης περιβαλλοντικών παραμέτρων και θορύβου*: Αναφέρεται στη συλλογή και ανάλυση περιβαλλοντικών δεδομένων για τη βελτίωση του περιβάλλοντος στην πόλη.
- *Κεντρική Πύλη Αλληλεπίδρασης για Πολίτες και Επιχειρήσεις*: Πρόκειται για μια τεχνολογική πλατφόρμα που επιτρέπει την αλληλεπίδραση μεταξύ των πολιτών και των επιχειρήσεων με την τοπική αυτοδιοίκηση. Ενδέχεται να παρέχει υπηρεσίες όπως ενημέρωση, αναφορές προβλημάτων και διαλειτουργικότητα με τα συστήματα της πόλης.
- *Ψηφιακό Δίδυμο (DigitalTwin)*: Αναφέρεται σε μια ψηφιακή αντιστοίχιση της πόλης, με σκοπό την προσομοίωση και ανάλυση των διαφόρων παραμέτρων και των συστημάτων της πόλης.
- *Υπηρεσία Οδικού Δικτύου με χρήση GIS*: Αφορά στη χρήση του Γεωγραφικού Συστήματος Πληροφοριών (GIS) για τη διαχείριση και συντήρηση του οδικού δικτύου της πόλης.
- *Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Αδέσποτων και Δεσποζόμενων Ζώων*: Αναφέρεται σε ένα σύστημα που διαχειρίζεται τα θέματα που αφορούν στα αδέσποτα και τα δεσποζόμενα ζώα στην πόλη.
- *Πλατφόρμα αποτροπής κυβερνοεπιθέσεων και διασφάλισης ακεραιότητας δεδομένων*: Αφορά στην προστασία του δικτύου και των δεδομένων της πόλης από κυβερνοεπιθέσεις και τη διασφάλιση της ακεραιότητας των δεδομένων.

Στόχος του έργου είναι η μετατροπή του Δήμου Αχαρνών σε μια προηγμένη και έξυπνη πόλη που χρησιμοποιεί την τεχνολογία για τη βελτίωση της υποδομής, της

ασφάλειας, του περιβάλλοντος και της διαχείρισης των υπηρεσιών. Η ενσωμάτωση της τεχνολογίας και η ανάλυση δεδομένων έχουν ως στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών και την αντιμετώπιση των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η πόλη στην εποχή της κλιματικής κρίσης και της ψηφιακής εποχής.

Το παραπάνω έργο υλοποιείται από το Δήμο Αχαρνών υπό την εποπτεία του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και αφορά στην ανάπτυξη νέων ψηφιακών υποδομών και την αξιοποίηση τεχνολογιών αιχμής στον τομέα του αστικού περιβάλλοντος. Το έργο ξεκίνησε στις 17 Ιουνίου 2022 και αναμένεται να ολοκληρωθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2025. Η γεωγραφική περιοχή υλοποίησης είναι η Αττική και ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται σε €2.967.881 εκ των οποίων τα €2.393.453 χρηματοδοτούνται από το Ταμείο.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 5

- Η αξιοποίηση σύγχρονων χρηματοδοτικών εργαλείων αποτελεί σημαντική παράμετρο ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων, κυρίως μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Οι συνεργασίες αυτές προάγουν τη βιώσιμη ανάπτυξη συνδυάζοντας την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα με τη ρυθμιστική ισχύ του δημόσιου, προσφέροντας ποιοτικά έργα και υπηρεσίες με πολλαπλασιαστικά οικονομικά οφέλη. Παράλληλα, μειώνουν τη δημοσιονομική επιβάρυνση επιτρέποντας τη διοχέτευση πόρων σε κρίσιμες δράσεις και ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα.
- Οι ΣΔΙΤ εφαρμόζονται σε πληθώρα δράσεων παρέχοντας μια μακροχρόνια και ολοκληρωμένη διαχείριση έργων. Η διαδικασία υλοποίησης τους περιλαμβάνει αυστηρό σχεδιασμό και αξιολόγηση με στόχο την οικονομική βιωσιμότητα και τη διασφάλιση υψηλής ποιότητας υπηρεσιών. Μέσα από ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά έργα, οι ΣΔΙΤ διαμορφώνουν ένα αποτελεσματικό μοντέλο χρηματοδότησης και ανάπτυξης το οποίο διευκολύνει την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων και την επίτευξη στρατηγικών αναπτυξιακών στόχων.
- Η μίσθωση (leasing), λειτουργική ή χρηματοδοτική, αποτελεί εργαλείο απόκτησης περιουσιακών στοιχείων χωρίς άμεση μεγάλη επένδυση. Η λειτουργική μίσθωση προσφέρει απλή χρήση του αγαθού, ενώ στη χρηματοδοτική ο μισθωτής αναλαμβάνει μεγαλύτερο ρίσκο με δυνατότητα εξαγοράς. Για τους ΟΤΑ, το leasing παρέχει ευελιξία και οικονομική αποτελεσματικότητα διευκολύνοντας την ανανέωση εξοπλισμού και την εξοικονόμηση πόρων.
- Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ συναντά πολλαπλά εμπόδια όπως πολύπλοκο νομοθετικό πλαίσιο, γραφειοκρατία και έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού. Οι κοινωνικές αντιδράσεις και οι περιορισμοί χρήσης συχνά περιορίζουν την αποδοτικότητα της ενώ τεχνικά προβλήματα, όπως η έλλειψη καταγραφής ακινήτων ή η κακή τους κατάσταση, δυσχεραίνουν τις διαδικασίες. Ωστόσο, προτάσεις όπως η απλοποίηση του νομικού πλαισίου, η ενίσχυση διοικητικών μηχανισμών και η χρήση σύγχρονων εργαλείων διαχείρισης, μπορούν να οδηγήσουν σε αποτελεσματική αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ.
- Τα δημοτικά ομόλογα αποτελούν έναν τρόπο χρηματοδότησης των τοπικών αρχών επιτρέποντας τη συγκέντρωση κεφαλαίων για έργα υποδομής, επενδύσεις ή την αναχρηματοδότηση χρεών. Παρότι οι διαδικασίες έκδοσής τους απαιτούν τεχνογνωσία και τηρούν αυστηρό ρυθμιστικό πλαίσιο, τα δημοτικά ομόλογα προσφέρουν εναλλακτική έναντι των παραδοσιακών δανείων. Οι εκδόσεις

ομολόγων επηρεάζονται από παράγοντες όπως η πιστοληπτική ικανότητα των δήμων και οι συνθήκες της αγοράς. Η έλλειψη σχετικών κανονισμών στην Ελλάδα μέχρι σήμερα εμποδίζει την πλήρη αξιοποίησή τους.

- Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ), πυλώνας του ευρωπαϊκού σχεδίου NextGenerationEU, στοχεύει στην ενίσχυση των κρατών-μελών με επιχορηγήσεις και δάνεια για μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις. Το ελληνικό σχέδιο «Ελλάδα 2.0» ενσωματώνει δράσεις για την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, την κοινωνική συνοχή και την οικονομική ανάπτυξη, κινητοποιώντας σημαντικούς πόρους έως το 2026. Με την υλοποίηση έργων μέσω του ΤΑΑ επιδιώκεται ο περιορισμός των κοινωνικών ανισοτήτων, η αύξηση της ανταγωνιστικότητας και η στήριξη της οικονομίας μέσα από τη βιώσιμη ανάπτυξη και την καινοτομία.

6 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) Δήμων

Η δημοτική περίοδος 2024-2028 φέρνει σημαντικές αλλαγές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με την επαναφορά της πενταετίας οι Δήμοι καλούνται να υλοποιήσουν ένα φιλόδοξο πρόγραμμα αξιοποιώντας πόρους από το ΕΣΠΑ και το Ταμείο Ανάκαμψης για την υλοποίηση έργων και δράσεων που θα αναβαθμίσουν την ποιότητα ζωής των πολιτών. Παράλληλα, το θεσμικό πλαίσιο τροποποιείται και επικαιροποιείται με την εισαγωγή νέων πλαισίων για τους Δήμους και το προσωπικό τους ενώ παράλληλα το σύστημα διακυβέρνησης και το εκλογικό σύστημα τροποποιήθηκε. Οι Δήμοι κλήθηκαν να προσαρμοστούν σε αυτό το νέο περιβάλλον, αντιμετωπίζοντας προκλήσεις κατά τη σύνταξη των Επιχειρησιακών τους Προγραμμάτων όπως η ταχεία απορρόφηση των κονδυλίων και η αποτελεσματική υλοποίηση των έργων με στόχο την επίτευξη των στόχων της ανάπτυξης και της βελτίωσης των υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Το ΕΠ αφορά σε ένα πλήρως διατυπωμένο πρόγραμμα έργων και δράσεων του Δήμου, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των Κοινοφελών Επιχειρήσεων και των Ιδρυμάτων του, στο σύνολο των τομέων αρμοδιότητάς τους. Το ΕΠ αποτελεί σημαντικό εργαλείο προγραμματισμού και στήριξης της τοπικής ανάπτυξης στη γεωγραφική περιοχή του Δήμου, στην αναβάθμιση της διοικητικής του αποτελεσματικότητας και τελικά στη βελτίωση του ουσιαστικού του ρόλου που αφορά κυρίως στις παρεχόμενες υπηρεσίες του προς τους πολίτες. Μέσω του ΕΠ επιδιώκεται η ανάπτυξη και υιοθέτηση μόνιμων διαδικασιών προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των παραγωγικών δράσεων του Δήμου. Τα Ετήσια Προγράμματα Δράσης (ΕΠΔ) εξειδικεύουν το ΕΠ ανά έτος.

Ένα ΕΠ προσπαθεί να αποτυπώσει το όραμα, τη στρατηγική και τις προτεραιότητες του Δήμου για την επιτυχή υλοποίηση του αναπτυξιακού προγραμματισμού της περιοχής, την αναβάθμιση της εσωτερικής λειτουργίας του και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες ώστε να επιτευχθεί η άσκηση αποδοτικότερης και αποτελεσματικότερης αυτοδιοικητικής διαχείρισης. Κατά τη σύνταξή του ΕΠ λαμβάνονται υπόψη οι προγραμματικές παράμετροι του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι εθνικές ή περιφερειακές πολιτικές σε ειδικότερους θεματικούς τομείς (Σχέδια Κοινωνικής Ένταξης και Καταπολέμησης της Φτώχειας, Εθνικά και Περιφερειακά Σχέδια Διαχείρισης Αποβλήτων κ.λπ.) καθώς και οι χρηματοδοτικές ευκαιρίες που δημιουργούνται από εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα.

Στο πλαίσιο αυτό παρουσιάζονται τα βασικά στοιχεία που σχετίζονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κάθε Δήμου και εστιάζουν στον αυτοδιοικητικό προγραμματισμό που αφορά σε περιβάλλον, δίκτυα και υποδομές, τοπική οικονομία και απασχόληση, κοινωνικές υποδομές και υπηρεσίες, υποδομές και υπηρεσίες παιδείας, πολιτισμού, τουρισμού και αθλητισμού κ.ά., με στόχο την καταγραφή των προβλημάτων, των αναγκών αλλά και των δυνατοτήτων και ευκαιριών που παρουσιάζονται καθώς και την ανάδειξη των κρίσιμων αναπτυξιακών ζητημάτων με τα οποία θα πρέπει να ασχοληθεί ο Δήμος στο χρονικό διάστημα στο οποίο εκτείνεται το ΕΠ.

Επιπροσθέτως γίνεται παρουσίαση και αξιολόγηση των βασικών στοιχείων που αφορούν στο εσωτερικό περιβάλλον του ΟΤΑ, όπως για παράδειγμα η οργάνωση και οι διαδικασίες, το ανθρώπινο δυναμικό, ο τεχνολογικός εξοπλισμός, οι κτιριακές εγκαταστάσεις, η οικονομική διαχείριση κ.ά., με στόχο την ανάδειξη των κρίσιμων ζητημάτων τα οποία θα πρέπει να εντοπισθούν και να αντιμετωπισθούν προκειμένου ο Δήμος να εκπληρώσει αποτελεσματικά τον ρόλο του.

Σημαντικό τμήμα ενός άρτιου ΕΠ αφορά στην αποτύπωση του οράματος, της στρατηγικής και των σχετικών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων (αξόνων) του Δήμου. Επιπροσθέτως πρέπει να γίνεται εξειδίκευση των αξόνων προτεραιότητας σε μέτρα και στόχους ανά μέτρο και να προσδιορίζονται σαφώς οι αρμόδιες για την υλοποίησή τους Υπηρεσίες, Νομικά Πρόσωπα και Κοινωνοφελείς Επιχειρήσεις του Δήμου.

6.1 Θεσμικό Πλαίσιο

Η στρατηγική διαχείριση στους Δήμους έχει τις ρίζες της στη δεκαετία του 2000 με την καθιέρωση των Πολυετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης. Η υποχρέωση αυτή θεσμοθετήθηκε με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006 (ν.3463/2006) ο οποίος όρισε το θεσμικό πλαίσιο για την κατάρτιση και υλοποίηση τέτοιων προγραμμάτων. Έκτοτε οι Δήμοι καλούνται να σχεδιάζουν και να υλοποιούν δράσεις με στόχο την αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Πίνακας 6.1: Κύριο θεσμικό Πλαίσιο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Νομοθέτημα	Αριθμός	Τίτλος
Νόμος	ν.3463/2006	Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
Νόμος	ν.3852/2010	Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης
Υπουργική Απόφαση (ΥΑ)	ΥΑ 18183/02.04.2007	Περιεχόμενο, δομή και τρόπος υποβολής των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' βαθμού. (καταργήθηκε με την ΥΑ 41179/04.11.2014 παρακάτω)
Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ)	ΠΔ 185/2007	Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' βαθμού. (τροποποιήθηκε με το ΠΔ 89/2011)
Υπουργική Απόφαση (ΥΑ)	ΥΑ 41179/04.11.2014	Περιεχόμενο, δομή και τρόπος υποβολής των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' βαθμού.

Σημειώνεται ότι, μετά τις αλλαγές στην αυτοδιοίκηση, η διάρκεια των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων είναι πενταετής, σε αντιστοιχία με τη διάρκεια της θητείας των δημοτικών αρχών.

6.2 Κύρια Χαρακτηριστικά των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Η κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, όπως ορίζεται στο ΠΔ 89/2011, πραγματοποιείται στα αρχικά στάδια της νέας δημοτικής περιόδου. Τα Ε.Π. αποτελούν ένα στρατηγικό εργαλείο που μεταφράζει τις μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές προτεραιότητες των Δήμων σε συγκεκριμένες δράσεις και έργα, εξασφαλίζοντας έτσι την αποτελεσματική αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων.

Ένα τυπικό, πλήρες, ουσιαστικό και κυρίως υλοποιήσιμο ΕΠ ενός Δήμου θα πρέπει να έχει τα παρακάτω συνθετικά στοιχεία:

- Το ΕΠ οφείλει να αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης παρέχοντας τα απαραίτητα εργαλεία για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημοτικών υποθέσεων. Μέσω της βελτίωσης των υπηρεσιών που παρέχονται

στους πολίτες, της ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας αλλά και της προώθησης της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, το ΕΠ καλείται να συμβάλλει στη δημιουργία πιο δυναμικών και βιώσιμων δήμων.

- Το ΕΠ οφείλει να στηρίζει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των δράσεων του Δήμου κατά την προγραμματική του διάρκεια. Με βάση το υπό σύνθεση πρόγραμμα, τίθεται σε εφαρμογή ένα μείγμα έργων και δράσεων με στόχο να βελτιώσει την ποιότητα ζωής των πολιτών, να ενισχύσει την τοπική οικονομία και να συμβάλει στην ανάπτυξη του Δήμου. Ένα ΕΠ πρέπει να είναι ένα σημαντικό εργαλείο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και διαφανούς διαχείρισης των δημοτικών υποθέσεων.
- Η αποτελεσματική σύνθεση ενός ΕΠ αποτελεί βασικό στοιχείο του στρατηγικού σχεδιασμού κάθε Δήμου ενσωματώνοντας τις βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες προτεραιότητές της δημοτικής αρχής. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι πρόκειται για μία δυναμική διαδικασία, η σύνταξη ενός ΕΠ καλείται να ενσωματώνει συνέχεις επικαιροποιήσεις και τροποποιήσεις, ανταποκρινόμενό στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των πολιτών και στις νέες προκλήσεις της εποχής.
- Το πενταετές ΕΠ ενός Δήμου αποκτά πρακτική εφαρμογή μέσω της κατάρτισης του ετήσιου προγράμματος δράσης. Η εν λόγω διαδικασία εξειδίκευσης επιτρέπει την προσαρμογή των μακροπρόθεσμων στόχων στις άμεσες ανάγκες και προτεραιότητες του Δήμου καθώς και την ρεαλιστική και αποτελεσματική κατανομή των πόρων και εργασιών στις αρμόδιες υπηρεσίες του εκάστοτε ΟΤΑ.
- Η σύνταξη του ΕΠ ενός Δήμου οφείλει να αποτελεί προϊόν μιας ουσιαστικά συμμετοχικής διαδικασίας που περιλαμβάνει την ενεργή συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών. Από τα αιρετά όργανα έως τους τοπικούς φορείς και τους δημότες, όλοι οφείλουν και μπορούν να συνεισφέρουν στην διαμόρφωση του προγραμματικού πλάνου για την ανάπτυξη του Δήμου. Η διαδικασία αυτή εξασφαλίζει ότι το πρόγραμμα ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και αποτελεί προϊόν συλλογικής προσπάθειας και διαβούλευσης. Η συνεργασία με λοιπούς φορείς του αυτοδιοικητικού συστήματος διακυβέρνησης όπως η Περιφέρεια, συμβάλει ουσιαστικά στη αποτελεσματικότητα της συλλογικής υλοποίησης του προγράμματος.
- Το ΕΠ οφείλει να υιοθετεί μια μεθοδολογία βασισμένη σε ρεαλιστικά δεδομένα, θέτοντας σαφείς και κυρίως μετρήσιμους στόχους. Για να είναι εφικτή η συστηματική παρακολούθηση της προόδου προς την επίτευξη των προσδιορισμένων στόχων είναι σημαντικό να αναπτυχθεί ένα πλαίσιο δεικτών

επίδοσης. Οι δείκτες αυτοί οι οποίοι θα πρέπει να βασίζονται σε κρίσιμα ποσοτικά στοιχεία όπως τα έσοδα, οι δαπάνες, οι πόροι και τα αποτελέσματα των δράσεων επιτρέπουν την τακτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του προγράμματος και την έγκαιρη προσαρμογή του, όποτε και αν αυτή χρειαστεί.

6.3 Προϋποθέσεις επιτυχίας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Η επιτυχής σύνθεση και αξιοποίηση των ΕΠ από τους ΟΤΑ αποτελεί μια πολύπλοκη διαδικασία που απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό, συντονισμό και συνεργασία σε όλα τα επίπεδα.

Αρχικά, είναι απαραίτητη η ενδεδειγμένη ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των αιρετών, των στελεχών και των υπηρεσιών των ΟΤΑ σχετικά με τις διαθέσιμες χρηματοδοτήσεις, τους στόχους των προγραμμάτων και τις διαδικασίες υποβολής προτάσεων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω σεμιναρίων, ενημερωτικών ημερίδων, αλλά και της δημιουργίας ειδικών ομάδων εργασίας εντός των υπηρεσιών.

Παράλληλα, οι ΟΤΑ οφείλουν να παρακολουθούν στενά τις εξελίξεις στα Επιχειρησιακά Προγράμματα καθώς και τις αλλαγές στις προτεραιότητες και τους κανόνες χρηματοδότησης. Η συνεχής ενημέρωση είναι απαραίτητη για τους ΟΤΑ ώστε να προσαρμόζουν τις στρατηγικές τους και να εντοπίζουν ευκαιρίες χρηματοδότησης.

Ένας ακόμα σημαντικός παράγοντας είναι ο εντοπισμός και η ιεράρχηση των αναγκών του κάθε ΟΤΑ. Μέσω της διεξαγωγής αναλύσεων και διαβουλεύσεων με τους πολίτες και τους τοπικούς φορείς οι ΟΤΑ μπορούν να προσδιορίσουν τις προτεραιότητές τους και να επιλέξουν τα έργα που θα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων τους.

Η επιλογή και η προετοιμασία των έργων αποτελεί μια κρίσιμη διαδικασία. Τα έργα πρέπει να είναι τεχνικά ώριμα, να ανταποκρίνονται στις προτεραιότητες των προγραμμάτων και να είναι βιώσιμα. Για την εκπόνηση μελετών και εκθέσεων ωρίμανσης οι ΟΤΑ δύναται να συνεργάζονται με εξειδικευμένους συμβούλους.

Η υποβολή προτάσεων για τη υπαγωγή σε χρηματοδοτικά προγράμματα που έχουν συμπεριληφθεί στο ΕΠ τους απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή καθώς πρέπει να τηρούνται αυστηρά τα κριτήρια αξιολόγησης που ορίζονται από τις διαχειριστικές αρχές. Οι προτάσεις πρέπει να είναι καλά δομημένες, να είναι σαφείς και περιεκτικές και να υποστηρίζονται από επαρκή τεκμηρίωση.

Η παρακολούθηση των διαδικασιών αξιολόγησης είναι απαραίτητη για την έγκαιρη αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων και την υποστήριξη των προτάσεων των ΟΤΑ.

Τέλος, η αποτίμηση των εκροών των έργων είναι απαραίτητη για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των επενδύσεων και την εξαγωγή συμπερασμάτων για μελλοντικές δράσεις.

Πέραν των ανωτέρω, σημαντικά στοιχεία επιτυχίας του σχεδιασμού αλλά κυρίως της υλοποίησης ενός ΕΠ είναι η πολιτική βούληση, η ουσιαστική συμμετοχή της κοινωνίας αλλά και οι συνεργασίες σε τοπικό επίπεδο.

Η επιτυχής εφαρμογή ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος οφείλει να ενσωματώνει τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης ενώ απαιτεί μια βαθιά και διαρκή μετασχηματιστική διαδικασία σε τοπικό επίπεδο. Αυτή η διαδικασία δεν περιορίζεται απλώς στην υλοποίηση συγκεκριμένων δράσεων αλλά απαιτεί μια συνολική αναθεώρηση των στόχων, των προτεραιοτήτων και των διαδικασιών διοίκησης των ΟΤΑ. Η επιτυχία ενός ΕΠ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη σταθερή πολιτική βούληση των εμπλεκόμενων φορέων συμπεριλαμβανομένων των εκλεγμένων αντιπροσώπων, των υπηρεσιών, των κοινωνικών εταίρων και των πολιτών. Η εκδήλωση της πολιτικής βούλησης συνήθως εκδηλώνεται μέσω της ανάληψης συγκεκριμένων δεσμεύσεων, της υιοθέτησης καινοτόμων πρακτικών και της προώθησης ενός διαλόγου που να ενθαρρύνει την ενεργή συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών. Είναι αναγκαίο οι δημοτικές αρχές να ηγούνται αυτής της προσπάθειας θέτοντας ως προτεραιότητα τη βιώσιμη ανάπτυξη και λαμβάνοντας τα απαραίτητα μέτρα για την επίτευξή της.

Η επιτυχία ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ενεργή συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας σε όλες τις φάσεις, από τον σχεδιασμό έως την υλοποίηση. Η δημιουργία διαύλων επικοινωνίας και η ανάπτυξη μηχανισμών συμμετοχικών διεργασιών είναι απαραίτητα στοιχεία για την αποτύπωση των τοπικών αναγκών, την υλοποίηση καινοτόμων ιδεών και την επίτευξη ευρύτερης κοινωνικής συναίνεσης. Μέσω της δημιουργίας και λειτουργίας επιτροπών, ομάδων εργασίας και της διενέργειας διαβουλεύσεων, οι Δήμοι μπορούν να εξασφαλίσουν ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών και ενισχύουν την αίσθηση της συναπόφασης για τα έργα που υλοποιούνται. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η συμμετοχή των πολιτών πρέπει να είναι διαρκής και ουσιαστική ώστε να διασφαλίζει την ισότιμη και δημιουργική εκπροσώπηση όλων των κοινωνικών ομάδων.

6.4 Τυπική Δομή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Σύμφωνα με την ΥΑ 41179/04.11.2014, τα πενταετή ΕΠ περιλαμβάνουν α) στρατηγικές επιλογές, β) επιχειρησιακό σχέδιο και γ) δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Στο τμήμα του ΕΠ που αφορά στις στρατηγική διάσταση του προγράμματος πρέπει να περιλαμβάνεται ενδελεχής ανάλυση του περιβάλλοντος και των εσωτερικών δυνατοτήτων του Δήμου. Αυτή η ανάλυση αποσκοπεί στην ταυτοποίηση των προκλήσεων, των ευκαιριών και των αναγκών του Δήμου ώστε να διαμορφωθεί ένα σαφές όραμα και να τεθούν συγκεκριμένοι στόχοι. Συγκεκριμένα, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, σε αυτό το τμήμα του, περιλαμβάνει α) την αξιολόγηση του εξωτερικού περιβάλλοντος προκειμένου να προσδιοριστούν οι δυνατότητες και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο Δήμος, β) ανάλυση του εσωτερικού περιβάλλοντος μέσα από την αξιολόγηση της οργανωτική δομής, του ανθρώπινου δυναμικού κ.ά. με στόχο να εντοπίσει τις αδυναμίες που πρέπει να αντιμετωπίσει και τις δυνατότητες που μπορεί να αξιοποιήσει, γ) αξιολόγηση των απαιτήσεων και των προδιαγραφών που προσδιορίζονται από το υφιστάμενο χωρικό σχεδιασμό και τις εθνικές πολιτικές, δ) τον καθορισμό των βασικών αξόνων ανάπτυξης και ε) την περαιτέρω ανάλυση σε συγκεκριμένα μέτρα και στόχους των αξόνων ανάπτυξης. Με αυτόν τον τρόπο, το ΕΠ αποτελεί ένα οδηγό για τη στρατηγική ανάπτυξη του Δήμου εξασφαλίζοντας τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα των δράσεων που υλοποιούνται.

Όσον αφορά στο επιχειρησιακό σχέδιο, ο επιχειρησιακός προγραμματισμός αποτελεί το κρίσιμο στοιχείο επιτυχίας για την αποτελεσματική υλοποίηση ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος. Μέσω του επιχειρησιακού προγραμματισμού, εξασφαλίζεται ότι οι πόροι αξιοποιούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, οι δράσεις υλοποιούνται αποτελεσματικά και επιτυγχάνονται οι στόχοι του προγράμματος. Ο επιχειρησιακός προγραμματισμός περιλαμβάνει λεπτομερή ανάλυση των αναγκών, των στόχων, των δράσεων και των πόρων που απαιτούνται για την υλοποίηση του προγράμματος.

Τέλος, όσον αφορά στους δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του ΕΠ, αυτοί καταρτίζονται τόσο για την μέτρηση της επίτευξης των στόχων (δείκτες αποτελεσμάτων) όσο και για την παρακολούθηση της υλοποίησης των δράσεων (δείκτες εισροών και εκροών).

6.5 Όργανα και Διαδικασία κατάρτισης ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος

Η Δημοτική Επιτροπή συντονίζει την κατάρτιση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, το οποίο και εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο. Για το σκοπό αυτό η αρμόδια υπηρεσία επί θεμάτων προγραμματισμού συντάσσει σχέδιο Επιχειρησιακού Προγράμματος, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες και όργανα του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του.

Όσον αφορά στα τυπικά βήματα κατάρτισης και έγκρισης του ΕΠ ενός Δήμου αυτά συνοπτικά παρουσιάζονται παρακάτω:

- χ. Προετοιμασία και Οργάνωση
- xi. Συνοπτική περιγραφή & αξιολόγηση υφιστάμενης κατάστασης
- xii. Κατάρτιση στρατηγικού σχεδίου Δήμου
- xiii. Συνεργασία/συντονισμός με όμορους δήμους
- xiv. Έγκριση στρατηγικού σχεδίου και υλοποίηση διαβούλευσης
- xv. Κατάρτιση επιχειρησιακού σχεδίου
- xvi. Εξειδίκευση των Μέτρων και των Στόχων σε Δράσεις
- xvii. Συνοπτική περιγραφή σχεδίου Δράσης για κάθε αρμόδια υπηρεσία
- xviii. Προγραμματισμός δράσεων – οικονομικός προγραμματισμός
- xix. Ιεράρχηση δράσεων, εκτίμηση Π/Υ δράσεων, εκτίμηση εσόδων & πηγών χρηματοδότησης και κατανομή των εσόδων στα έτη
- xx. Προσδιορισμός δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης
- xxi. Έγκριση ΕΠ αρχικά από ΔΣ των ΝΠ και τελικά από ΔΣ/ΠΣ

6.6 Διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος

Στο πλαίσιο της νέας διοικητικής δομής των Δήμων, η Δημοτική Επιτροπή, σε συνεχή και ουσιαστική συνεργασία με τη Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού του ΟΤΑ, αποτελεί τον πυρήνα παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Μέσω της συστηματικής συλλογής και ανάλυσης

ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, η Επιτροπή διασφαλίζει ότι το πρόγραμμα υλοποιείται σύμφωνα με τον προγραμματισμό και καταφέρνει να υλοποιήσει τους στόχους του. Οι ανωτέρω δείκτες οι οποίοι αφορούν τόσο στα αποτελέσματα όσο και στις διαδικασίες υλοποίησης επιτρέπουν την έγκαιρη ανίχνευση τυχόν αποκλίσεων και τη δυναμική προσαρμογή των σχεδίων ώστε να επανασυγκλίνουν με τους στόχους. Η συνεχής αξιολόγηση αποτελεί τη δυναμική δικλείδα ασφαλείας που διασφαλίζει ότι ο αρχικός προγραμματισμός συμφωνεί με την τυπική υλοποίηση κατά τη διάρκεια εκτέλεσης των προγραμματικών δράσεων εξασφαλίζοντας τη βέλτιστη χρήση των πόρων και την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων προς όφελος των πολιτών.

Η Δημοτική Επιτροπή, ως κεντρικό όργανο αξιολόγησης και παρακολούθησης, συνεργάζεται στενά με όλες τις υπηρεσίες του Δήμου, τα νομικά του πρόσωπα, τα ιδρύματά του και τα τοπικά συμβούλια. Στόχος της είναι να διασφαλίσει τη συνεχή και συνεπή αξιολόγηση της υλοποίησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Ανά τακτά χρονικά διαστήματα η Επιτροπή συντάσσει αναλυτικές ενδιάμεσες εκθέσεις αξιολόγησης στις οποίες αποτυπώνεται η πρόοδος των έργων, εντοπίζονται τυχόν αποκλίσεις από τον αρχικό σχεδιασμό και προτείνονται διορθωτικές παρεμβάσεις. Η τελική έκθεση αξιολόγησης η οποία συντάσσεται πριν την έναρξη της νέας δημοτικής περιόδου αποτελεί σημαντικό κομμάτι της συνολικής αποτίμησης της αποτελεσματικότητας του ΕΠ. Τα συμπεράσματα της τελικής έκθεσης αξιολόγησης αποτελούν τη βάση για την αναδιαμόρφωση του Επιχειρησιακού Προγράμματος διασφαλίζοντας τη συνέχεια των στρατηγικών στόχων και την προσαρμογή τους στις εξελισσόμενες συνθήκες. Μέσω της ενσωμάτωσης των ανατροφοδοτήσεων από την υλοποίηση του προηγούμενου προγράμματος επιτυγχάνεται η συνεχής βελτιστοποίηση των δράσεων και η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των επενδύσεων.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 6

- Η δημοτική περίοδος 2024-2028 εισάγει αλλαγές στη διαχείριση και λειτουργία των Δήμων με την πενταετή διάρκεια της θητείας να συνδέεται με την αποτελεσματική εφαρμογή αναπτυξιακών δράσεων. Οι Δήμοι οφείλουν να προσαρμοστούν στις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου και να αξιοποιήσουν ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους για τη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχουν στους πολίτες. Η απορρόφηση κονδυλίων και η αποτελεσματική υλοποίηση έργων αποτελούν σημαντικές προκλήσεις με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) να συνδέονται άμεσα με τους στόχους βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης.
- Τα ΕΠ αποτελούν ολοκληρωμένα σχέδια δράσεων που περιλαμβάνουν τις στρατηγικές και τις προτεραιότητες κάθε Δήμου. Η εφαρμογή τους απαιτεί τον καθορισμό ρεαλιστικών στόχων, την ενίσχυση της διαφάνειας και των συμμετοχικών διαδικασιών με τοπικούς φορείς. Τα Ετήσια Προγράμματα Δράσης εξειδικεύουν τις μακροπρόθεσμες στρατηγικές του ΟΤΑ επιτρέποντας δυναμικές προσαρμογές στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας εξασφαλίζοντας την όσο το δυνατόν αποδοτικότερη κατανομή των διαθέσιμων πόρων.
- Η επιτυχία των ΕΠ βασίζεται στην ενημέρωση και τη συνεργασία των φορέων και των πολιτών, την αξιολόγηση ανά τακτά χρονικά διαστήματα και την ευελιξία. Η ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας, η διαβούλευση και ο εντοπισμός αναγκών εξασφαλίζουν ότι τα έργα ανταποκρίνονται στις πραγματικές προτεραιότητες. Παράλληλα, η σταθερή πολιτική βούληση και η στρατηγική διοίκηση αποτελούν απαραίτητα στοιχεία για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων ενός Δήμου.
- Τέλος, η τυπική δομή ενός ΕΠ περιλαμβάνει στρατηγικές επιλογές, επιχειρησιακό σχέδιο και δείκτες αξιολόγησης διασφαλίζοντας τη συνοχή και την ουσιαστική παρακολούθηση των δράσεων. Η ανάλυση των εσωτερικών και εξωτερικών παραγόντων βοηθά στον εντοπισμό των προκλήσεων και των ευκαιριών επιτρέποντας στο Δήμο να διαμορφώσει ένα σαφές όραμα και να υλοποιήσει δράσεις με ουσιαστικά αποτελέσματα για την τοπική κοινωνία.

7 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Διαδικασία ωρίμανσης έργων

Η ωρίμανση ενός δημόσιου έργου αποτελεί ένα κρίσιμο στάδιο που συνδέει τη φάση του σχεδιασμού και της μελέτης με την εκτέλεση του έργου. Μετά την ολοκλήρωση των απαραίτητων μελετών και την εκτίμηση των περιβαλλοντικών και κοινωνικών επιπτώσεων, το έργο εισέρχεται σε μια φάση προετοιμασίας που αποσκοπεί στην εξασφάλιση όλων των απαραίτητων εγκρίσεων και τη σύνταξη ενός λεπτομερούς τεχνικού δελτίου. Η ωρίμανση είναι μια διαδικασία που απαιτεί συντονισμό πολλών φορέων και την ολοκλήρωση μιας σειράς γραφειοκρατικών διαδικασιών προκειμένου το έργο να είναι έτοιμο για ένταξη σε χρηματοδοτικά προγράμματα και την έναρξη των εργασιών υλοποίησης. Στο κεφάλαιο αυτό θα αναλυθούν περιληπτικά τα βήματα που περιλαμβάνει η διαδικασία της ωρίμανσης ενός δημόσιου έργου τονίζοντας τη σημασία της για την επιτυχή υλοποίηση του έργου και την αποφυγή καθυστερήσεων.

Οι Αναθέτουσες Αρχές ή Φορείς οφείλουν, πριν τη φάση δημοπράτησης ενός έργου, να έχουν προβεί στις διαδικασίες ωρίμανση αυτού. Ως "ωρίμανση" νοείται η σύνθετη και προπαρασκευαστική διαδικασία που περιλαμβάνει όλες τις απαραίτητες ενέργειες και μελέτες που προηγούνται της έναρξης υλοποίησης ενός δημόσιου έργου. Στόχος της διαδικασίας ωρίμανσης είναι η διασφάλιση της ετοιμότητας του έργου για υλοποίηση ώστε να επιτευχθεί η απρόσκοπτη εκτέλεση και ολοκλήρωσή του σύμφωνα με τις προβλεπόμενες προδιαγραφές και χρονοδιαγράμματα.

Η διαδικασία της ωρίμανσης ενός έργου αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία που περιλαμβάνει λεπτομερή σχεδιασμό και εντατική προετοιμασία. Περιλαμβάνει την εκπόνηση αναλυτικών μελετών, τη διεξαγωγή της απαιτούμενης έρευνας, την εξασφάλιση των απαιτούμενων αδειοδοτήσεων και την ολοκλήρωση κάθε άλλης ενέργειας που είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της ομαλής και αποτελεσματικής υλοποίησης του έργου, από την έναρξη έως την ολοκλήρωσή του.

Η ωρίμανση ενός έργου αποτελεί μια πολυδιάστατη διαδικασία που εκτείνεται χρονικά και περιλαμβάνει το σύνολο των απαραίτητων ενεργειών που προηγούνται της φάσης υλοποίησης. Ξεκινώντας από τον αρχικό σχεδιασμό και καταλήγοντας στην προετοιμασία της δημοπράτησης, η ωρίμανση διασφαλίζει την ολοκληρωμένη προετοιμασία του έργου και την επιτυχή επίτευξη των στόχων του.

Η διαδικασία ωρίμανσης των δημοσίων έργων στην Ελλάδα έχει αποτελέσει αντικείμενο συνεχούς αναθεώρησης και βελτίωσης ανταποκρινόμενη στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και προκλήσεις. Η πολυπλοκότητα των έργων, οι αυξημένες απαιτήσεις για διαφάνεια και αποτελεσματικότητα καθώς και η ανάγκη

για υλοποίηση εντός σαφώς προσδιορισμένων χρονοδιαγραμμάτων έχουν οδηγήσει σε μια σειρά τροποποιήσεων του θεσμικού πλαισίου τα τελευταία χρόνια.

Η διαδικασία ωρίμανσης των έργων χαρακτηριζόταν από γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και ασαφή οριοθέτηση των διαφορετικών φάσεων υλοποίησης. Η τροποποίηση των υφιστάμενων και η θέσπιση νέων νομοθετικών διατάξεων σε συνδυασμό με την ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών όπως αυτών που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις, στόχο είχαν την απλοποίηση των διαδικασιών και την επιτάχυνση της ωρίμανσης των έργων.

Οι σύγχρονες εξελίξεις στις διαδικασίες ωρίμανσης των δημοσίων έργων χαρακτηρίζονται από την ενσωμάτωση ηλεκτρονικών εργαλείων που επιταχύνουν και διασφαλίζουν διαφάνεια στις διαδικασίες. Παράλληλα, παρατηρείται ενίσχυση του ρόλου των μηχανικών οι οποίοι συμβάλλουν στην τεχνική αρτιότητα των μελετών και στην αποτελεσματικότητα των διαδικασιών επίβλεψης των έργων.

7.1 Βήματα διαδικασίας ωρίμανσης έργων

Τα βασικά βήματα για την ωρίμανση ενός έργου τα οποία οφείλουν να ακολουθήσουν οι Αναθέτουσες Αρχές είναι:

- i. Μελέτη σκοπιμότητας του έργου,
- ii. Προγραμματισμός του έργου – Προκαταρκτική Μελέτη,
- iii. Μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων,
- iv. Οριστικές μελέτες – Απαλλοτριώσεις, και
- v. Χρηματοδότηση – Εξασφάλιση Πιστώσεων.

7.1.1 Μελέτη σκοπιμότητας του έργου

Η μελέτη σκοπιμότητας αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την υλοποίηση ενός δημόσιου έργου καθώς πρόκειται για μια εμπεριστατωμένη ανάλυση που, ανάμεσα σε άλλα, προσδιορίζει τη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητα μιας επένδυσης. Η μελέτη αξιολογεί κρίσιμες παραμέτρους όπως ο σαφής ορισμός των στόχων του έργου, ο βαθμός στον οποίο η υλοποίηση του θα καλύψει μια ανάγκη η οποία ικανοποιείται μερικώς ή καθόλου, η οικονομική του βιωσιμότητα (π.χ. ανάλυση κόστους-οφέλους, προσδιορισμός του χρόνου απόσβεσης του έργου κ.ά.), οι τεχνικές

προκλήσεις και οι προτεινόμενες λύσεις, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις και τα επίπεδα αποτελεσματικού μετριασμού τους καθώς και οι κοινωνικές επιπτώσεις και τα οφέλη για την κοινότητα. Για παράδειγμα, η μελέτη σκοπιμότητας για την κατασκευή ενός νέου νοσοκομείου περιλαμβάνει στοιχεία που αφορούν στην ανάγκη για νέες κλίνες, τον αντίκτυπο στη βελτίωση του γενικότερου επιπέδου υγείας των πολιτών, το κόστος κατασκευής και λειτουργίας, τις περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις και τον αντίκτυπο στην τοπική οικονομία.

7.1.2 Προγραμματισμός του έργου – Προκαταρκτική Μελέτη

Η προκαταρκτική μελέτη, στο πλαίσιο του προγραμματισμού του έργου, αποτελεί το κρίσιμο αρχικό στάδιο στην υλοποίηση της διαδικασίας ωρίμανσης ενός δημόσιου έργου. Σκοπός της είναι η συγκέντρωση και ανάλυση των διαθέσιμων δεδομένων, απαραίτητων για την τεκμηρίωση της σκοπιμότητας και της βιωσιμότητας του υπό εξέταση έργου. Συγκεκριμένα, η μελέτη αυτή περιλαμβάνει τον καθορισμό των στόχων του έργου και των σχετικών λεπτομερειών, τον προσδιορισμό του χώρου υλοποίησης του έργου και των τεχνικών χαρακτηριστικών του, την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και των τεχνικών προκλήσεων καθώς και την οικονομοτεχνική ανάλυση στην οποία παρουσιάζεται λεπτομερώς η εκτίμηση του κόστους και το πλαίσιο ενεργοποίησης των αρμόδιων υπηρεσιών για την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων. Η προκαταρκτική μελέτη αποτελεί την αναλυτική βάση πάνω στην οποία στηρίζεται ο προγραμματισμός και η υλοποίηση των επόμενων βημάτων της προετοιμασίας των προαπαιτούμενων πραγματοποίησης του έργου και συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματική διαχείριση των διαθέσιμων πόρων.

7.1.3 Μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Σημαντικό στάδιο της διαδικασίας ωρίμανσης ενός έργου αφορά στο περιβαλλοντικό αποτύπωμα που εκτιμάται ότι θα έχει το υπό εξέταση έργο. Η σημαντικότητα της εν λόγω διαδικασίας προκύπτει και από το γεγονός ότι η εκπόνηση και η υποβολή Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) ενός έργου αποτελεί υποχρεωτική διαδικασία η παράλειψη της οποίας καθιστά της διαδικασία της ωρίμανσης ενός έργου ελλιπή. Η ΜΠΕ αποτελεί ένα εξειδικευμένο τεχνικό έγγραφο που περιγράφει αναλυτικά τις πιθανές επιπτώσεις του έργου στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον καθώς και τα μέτρα που έχουν συμπεριληφθεί στα χαρακτηριστικά του έργου η τεκμηριωμένη εφαρμογή των οποίων θα επιτύχει το μετριασμό των επιπτώσεων σε αποδεκτά επίπεδα. Μετά από την λεπτομερή αξιολόγηση της ΜΠΕ από τις αρμόδιες αρχές εκδίδεται η Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων

(ΑΕΠΟ) η οποία αποτελεί την τελική διοικητική πράξη έγκρισης του έργου και θέτει ρητούς όρους για την υλοποίησή του.

7.1.4 Οριστικές μελέτες – Απαλλοτριώσεις

Σε αυτό το στάδιο ωρίμανσης ενός έργου σηματοδοτείται η μετάβαση από την θεωρητική σχεδίαση στην πρακτική υλοποίηση.

Οι οριστικές μελέτες αποτελούν το τελικό στάδιο σχεδιασμού ενός έργου παρέχοντας μια λεπτομερή και ολοκληρωμένη εικόνα του. Σε αυτό το στάδιο, καταρτίζεται ένα υπεραναλυτικό και λεπτομερές πλάνο που καθορίζει επακριβώς τα στοιχεία υλοποίησης του έργου. Επιπλέον, όλες οι προηγούμενες μελέτες και οι τροποποιήσεις που ενδεχομένως προκύψουν κατά τη διαβούλευση ή την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ενσωματώνονται πλήρως στο παραδοτέο που αφορά στην οριστική μελέτη. Παράλληλα, συντάσσεται ένας λεπτομερής και αναλυτικός προϋπολογισμός ο οποίος πρέπει να περιλαμβάνει το κόστος ανά κατηγορία όλων των απαραίτητων στοιχείων για την υλοποίηση του έργου. Τέλος, δημιουργείται ένα αναλυτικό χρονοδιάγραμμα που ορίζει τα χρονικά πλαίσια εκτέλεσης των εργασιών ανά καθορισμένη χρονική περίοδο λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές παραμέτρους.

Όσον αφορά στις απαλλοτριώσεις αυτές αποτελούν μια σύνθετη και πολυεπίπεδη διαδικασία που εκκινά με την καταγραφή των ακινήτων που σχετίζονται με την υλοποίηση ενός έργου και συνεχίζει με την εκτίμηση της αξίας τους. Η εκτίμηση των υπό απαλλοτρίωση ακινήτων που σχετίζονται με το σχεδιαζόμενο έργο πραγματοποιείται λαμβάνοντας υπόψη μία σειρά από προσδιοριστικές παραμέτρους όπως η θέση, η επιφάνεια, ο τύπος χρήσης, η κατάσταση και οι συντελεστές δόμησης των ακινήτων. Αφού καθοριστεί η αξία κάθε ακινήτου ξεκινούν οι διαπραγματεύσεις με τους ιδιοκτήτες με στόχο την εξασφάλιση της τελικής συμφωνίας τους. Οι διαπραγματεύσεις αυτές διεξάγονται με σκοπό την εύρεση αμοιβαία αποδεκτής λύσης που αφορά κυρίως στο αντίτιμο ή στη σύμφωνη γνώμη περί απαλλοτρίωσης, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα συμφέροντα των ιδιοκτητών όσο και τις ανάγκες και προϋποθέσεις υλοποίησης του έργου.

7.1.5 Χρηματοδότηση – Εξασφάλιση Πιστώσεων

Η διαδικασία εξασφάλισης χρηματοδότησης για ένα δημόσιο έργο αποτελεί ένα σύνθετο εγχείρημα που απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό και ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Μετά από τη συστηματική αξιολόγηση των

διαθέσιμων χρηματοδοτικών πηγών, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό και ιδιωτικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη το κριτήριο εναρμόνισή τους με τους στόχους και τις ανάγκες του έργου, επιλέγεται το βέλτιστο μείγμα χρηματοδότησης και συντάσσεται λεπτομερής φάκελος του έργου που περιλαμβάνει τεχνική και οικονομική ανάλυση, περιβαλλοντική αξιολόγηση και το σχετικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Η πρόταση αξιολογείται με βάση την τεχνική σκοπιμότητα, την οικονομική βιωσιμότητα και τη συμμόρφωση με τις περιβαλλοντικές προδιαγραφές και στην περίπτωση θετικής αξιολόγησης εκδίδεται η σχετική απόφαση διάθεσης πίστωσης. Συνολικά, η διαδικασία αυτή απαιτεί εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία καθώς αποτελεί σημαντική παράμετρο για την επιτυχή υλοποίηση ενός δημόσιου έργου ενώ ενδεχόμενα αιτήματα τροποποίησης της δεν αποκλείεται να προκαλέσουν σημαντικές καθυστερήσεις διαταράσσοντας τον χρονοπρογραμματισμό του έργου.

7.1.6 Προβλήματα ή/και δυσλειτουργίες κατά τη διαδικασία της ωρίμανσης

Η έλλειψη διαφάνειας και συντονισμού στις διαφόρων τύπων διαδικασίες αδειοδότησης που ενδέχεται να απαιτούνται συχνά καθιστά την υλοποίηση των έργων ιδιαιτέρως χρονοβόρα λόγω των πολλών εμποδίων που ενδέχεται να προκύψουν. Η άγνοια των απαιτούμενων εγγράφων και η γραφειοκρατία συχνά καθυστερούν σημαντικά την έναρξη των εργασιών ενώ οι πολύπλοκες διαδικασίες απαλλοτριώσεων και οι καθυστερήσεις στην έγκριση των μελετών πιέζουν ακόμη περισσότερο τον αρχικό χρονοπρογραμματισμό. Η ανέγερση ενός νέου σχολικού συγκροτήματος για παράδειγμα μπορεί να καθυστερήσει για χρόνια λόγω της ανάγκης εξασφάλισης πολυάριθμων αδειών από διαφορετικούς φορείς με αποτέλεσμα το έργο να καθυστερήσει σημαντικά, αν δεν ακυρωθεί, και οι μαθητές να στερούνται ενός σύγχρονου εκπαιδευτικού περιβάλλοντος. Επιπλέον, οι όποιες καθυστερήσεις προκύψουν, σχεδόν πάντα επιφέρουν σημαντικές υπερβάσεις στους προϋπολογισμούς καθώς αυξάνουν το συνολικό κόστος του έργου και καθυστερούν την απόσβεση της επένδυσης.

7.2 Εργαλεία & μεθοδολογία για την υλοποίηση της διαδικασίας ωρίμανσης

Ορισμένα από τα σημαντικότερα σύγχρονα εργαλεία που συνδέονται με τη μεθοδολογία που χρησιμοποιείται στη διαδικασία ωρίμανσης δημοσίων έργων συμβάλλοντας στην αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας, της ακρίβειας και της διαφάνειας είναι α) η χρήση συστημάτων πληροφοριών γεωγραφικού χώρου (GIS), β) η ανάπτυξη μοντέλων ανάλυσης δεδομένων και διεργασιών καθώς και η χρήση προσομοιώσεων και γ) η χρήση εργαλείων διαχείρισης κινδύνων.

- *Συστήματα Γεωγραφικών Πληροφοριών (GIS):* Τα GIS αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για την οπτικοποίηση, την ανάλυση και τη διαχείριση γεωγραφικών δεδομένων. Στην ωρίμανση έργων, τα GIS χρησιμοποιούνται για τη δημιουργία λεπτομερών χαρτών και μοντέλων του εδάφους, την αξιολόγηση της χωρικής καταλληλότητας για την υλοποίηση του έργου, τον εντοπισμό πιθανών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τη βελτιστοποίηση της χωρικής τοποθέτησης των υποδομών. Επιπλέον, τα GIS διευκολύνουν τη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων καθώς επιτρέπουν την κοινή χρήση γεωγραφικών πληροφοριών και την επικαιροποίηση γεωγραφικών δεδομένων.
- *Μοντελοποίηση και Προσομοίωση:* Η μοντελοποίηση και η προσομοίωση επιτρέπουν την αναπαράσταση και την ανάλυση σύνθετων καταστάσεων και διεργασιών. Στην ωρίμανση έργων τα μοντέλα και οι προσομοιώσεις χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση της αποδοτικότητας των υποδομών, την πρόβλεψη των επιπτώσεων των έργων στο περιβάλλον και την κοινωνία καθώς και για τη βελτιστοποίηση του σχεδιαστικού μέρους. Για παράδειγμα, μπορούν να αναπτυχθούν μοντέλα διαχείρισης της κυκλοφορίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων της κατασκευής ενός νέου οδικού άξονα ή υδατικά μοντέλα για την αξιολόγηση του κινδύνου πλημμυρών.
- *Διαχείριση Κινδύνων:* Η διαχείριση των κινδύνων είναι ένα σημαντικό κομμάτι της διαδικασίας ωρίμανσης. Με τη χρήση ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων, μπορούν να προσδιοριστούν, να αξιολογηθούν και να περιοριστούν οι πιθανοί κίνδυνοι που σχετίζονται με την υλοποίηση του έργου. Οι κίνδυνοι μπορεί να είναι τεχνικής φύσεως, οικονομικοί, περιβαλλοντικοί ή κοινωνικοί. Η έγκαιρη αναγνώριση και διαχείριση των κινδύνων συμβάλλει στην επιτυχή ανάπτυξη και ολοκλήρωση ενός έργου εντός των ορίων προϋπολογισμού και χρονοδιαγράμματος.

Πέραν των ανωτέρω και ανάλογα με τη φύση, την πολυπλοκότητα του υπό υλοποίηση έργου και τους διαθέσιμους πόρους, μπορούν να ενσωματωθούν και άλλα εργαλεία στη διαδικασία ωρίμανσης ενός έργου όπως η δημιουργία και διαχείριση πληροφοριακών βάσεων για τη συλλογή και ανάλυση των χρήσιμων δεδομένων (big data analysis) για το έργο, η χρήση συστημάτων υποστήριξης λήψης αποφάσεων (decision support systems), η εφαρμογή μεθόδων αξιολόγησης του ωφέλιμου κύκλου ζωής ενός έργου κ.ά.

7.3 Προκλήσεις και προοπτικές

Η διαδικασία ωρίμανσης ενός δημοσίου έργου αποτελεί ένα πολυεπίπεδο ζήτημα που απαιτεί συντονισμό πολλών φορέων και την εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διαχείρισης έργων. Για να αναπτυχθεί και ολοκληρωθεί μια ομαλή και αποτελεσματική ωρίμανση ενός έργου, είναι απαραίτητο να αντιμετωπιστούν μια σειρά από προκλήσεις και να αξιοποιηθούν οι υπάρχουσες ευκαιρίες. Συγκεκριμένα:

7.3.1 Βελτίωση της συνεργασίας των φορέων

- *Δημιουργία κοινών πλατφορμών επικοινωνίας:* Η ανάπτυξη ηλεκτρονικών πλατφορμών για την επικοινωνία σε πραγματικό χρόνο, την ανταλλαγή πληροφοριών και την παρακολούθηση της προόδου των έργων μπορεί να βελτιώσει σημαντικά τη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.
- *Ενίσχυση του ρόλου του διαχειριστή έργου (project manager):* Η θέσπιση ενός κοινού σημείου επαφής και συντονισμού για κάθε έργο μπορεί να οργανώσει τις εργασίες αποτελεσματικά.
- *Ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης:* Η συμμετοχή των πολιτών, κυρίως στα αρχικά στάδια της διαδικασίας, μπορεί να ενισχύσει την αποδοχή του έργου και να μειώσει τις αντιδράσεις.

7.3.2 Επιμόρφωση του προσωπικού

- *Επένδυση στην εκπαίδευση:* Η παροχή εξειδικευμένων εκπαιδευτικών προγραμμάτων μπορεί να αναβαθμίσει τις γνώσεις και τις δεξιότητες του προσωπικού.
- *Ενθάρρυνση της συνεχούς μάθησης:* Η δημιουργία ενός περιβάλλοντος που ενθαρρύνει την ανάπτυξη και τον διαμοιρασμό ιδεών καθώς και την ενσωμάτωση νέων γνωστικών πεδίων μπορεί να συμβάλει στην καινοτομία.
- *Χρήση σύγχρονων εργαλείων:* Η αξιοποίηση σύγχρονου λογισμικού και τεχνολογικών εφαρμογών που υποστηρίζουν τη διαχείριση έργων μπορεί να αυξήσει την παραγωγικότητα και την αποτελεσματικότητα.

7.3.3 Απλούστευση των διαδικασιών

- *Αναθεώρηση της νομοθεσίας:* Η επικαιροποίηση του νομοθετικού πλαισίου μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στον περιορισμό της γραφειοκρατίας και την επιτάχυνση στην υλοποίηση των διαδικασιών.
- *Τροποποίηση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων:* Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε χαμηλότερα επίπεδα της ιεραρχίας μπορεί να μειώσει το χρόνο λήψης αποφάσεων.
- *Χρήση ψηφιακών εργαλείων:* Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών μπορεί να απλοποιήσει τις διαδικασίες και να μειώσει το κόστος.

7.3.4 Ενίσχυση της διαφάνειας:

- *Δημοσίευση πληροφοριών:* Η διαθεσιμότητα και η κοινή χρήση των πληροφοριών που αφορούν στα έργα ενδέχεται να αυξήσει την εμπιστοσύνη όλων των εμπλεκόμενων και να περιορίσει τα φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιαχείρισης.
- *Εφαρμογή μηχανισμών ελέγχου:* Η θεσμοθέτηση ανεξάρτητων μηχανισμών ελέγχου μπορεί να διασφαλίσει την ορθή και βέλτιστη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων.
- *Πρωώθηση της συμμετοχής των πολιτών:* Η ενεργή συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μπορεί να συμβάλει στην αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

7.4 Η εξέλιξη της διαδικασίας ωρίμανσης δημοσίων έργων στη σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η πανδημία COVID-19 και η ανάγκη για ταχεία ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας επιτάχυναν σημαντικά τις διαδικασίες ωρίμανσης των δημοσίων έργων. Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» έθεσε φιλόδοξους στόχους και έφερε στο προσκήνιο την ανάγκη για μια πιο αποτελεσματική και μη χρονοβόρα διαχείριση των δημόσιων επενδύσεων.

Πριν από την πανδημία COVID-19 και την ενεργοποίηση του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, η διαδικασία ωρίμανσης των δημοσίων έργων στην Ελλάδα αντιμετώπιζε σημαντικές προκλήσεις. Οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις, η έλλειψη

συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και η απουσία ενιαίας στρατηγικής διαχείρισης των έργων ήταν οι σημαντικότερες αίτιες που συντελούσαν στην περιορισμένη αποτελεσματικότητα υλοποίησης των επενδυτικών σχεδίων.

Οι συνέπειες της πανδημίας και η επιτακτική ανάγκη για ταχεία ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας ώθησαν την εγχώρια δημόσια διοίκηση στο να προσπαθήσει να αναπτύξει ένα φιλόδοξο πλάνο μετασχηματισμού των υφιστάμενων διαδικασιών. Μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας η χώρα στοχεύει στην βελτιστοποίηση της διαδικασίας ωρίμανσης των έργων και στην αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων. Για την βελτιστοποίηση των ανωτέρω διαδικασιών η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει προχωρήσει σε μια σειρά από σημαντικές μεταρρυθμίσεις, όπως η περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών, η συνέχιση της υλοποίησης δράσεων ψηφιακού μετασχηματισμού των διαδικασιών διαχείρισης των δημοσίων έργων, η στοχευμένη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε όλο το ιεραρχικό εύρος των εμπλεκόμενων φορέων, η ενίσχυση της συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων μέσω της δημιουργίας δικτύων συνεργασίας, η περαιτέρω ενίσχυση των ΣΔΙΤ κ.ά.

Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις έχουν δείξει τα πρώτα θετικά δείγματα καθώς οι χρόνοι που αφορούν διαδικασίες ωρίμανσης των έργων έχουν περιοριστεί ενώ παράλληλα έχουν αυξηθεί τα ποσοστά απορρόφησης των διαθέσιμων κονδυλίων. Πέραν των ανωτέρω και στο πλαίσιο των νέων διαδικασιών που έχουν ενσωματωθεί στα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, έχει ενισχυθεί η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην υλοποίηση των επενδυτικών σχεδίων.

Ανακεφαλαίωση - Βασικά σημεία Κεφαλαίου 7

- Η διαδικασία ωρίμανσης των δημόσιων έργων περιλαμβάνει μια σειρά από κρίσιμα στάδια που στόχο έχουν την ομαλή μετάβαση από το σχεδιασμό ενός έργου στην αποτελεσματική υλοποίηση του. Απαιτείται ολοκλήρωση λεπτομερών μελετών, περιβαλλοντικών εκτιμήσεων και προετοιμασία τεχνικών δελτίων. Ο συντονισμός διαφορετικών αλλά απαραίτητων φορέων αποτελεί μέρος της διαδικασίας για την αποφυγή καθυστερήσεων και την διασφάλιση ότι το έργο πληροί όλες τις προδιαγραφές για την ένταξη του σε χρηματοδοτικά προγράμματα.
- Η πολυπλοκότητα των έργων και η αναγκαιότητα διαφάνειας έχουν οδηγήσει σε συνεχείς τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου και τη χρήση σύγχρονων εργαλείων όπως τα Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών (GIS) και διαφορετικά μοντέλα προσομοίωσης. Παράλληλα, η τεχνική προετοιμασία περιλαμβάνει μελέτες σκοπιμότητας, προπαρασκευαστικές αναλύσεις, οριστικές μελέτες και εξασφάλιση χρηματοδότησης και πιστώσεων, ενώ η ολοκλήρωση των απαλλοτριώσεων αποτελεί ένα ιδιαιτέρως κρίσιμο στάδιο της διαδικασίας ωρίμανσης που μπορεί να ανατρέψει τον συνολικό προγραμματισμό.
- Οι διαδικασίες ωρίμανσης ενός έργου αντιμετωπίζουν προκλήσεις όπως γραφειοκρατικά εμπόδια, καθυστερήσεις στις εγκρίσεις και αυξημένο κόστος. Ωστόσο, η ενσωμάτωση νέων εργαλείων και μεθοδολογιών, η αποτελεσματικότερη διαχείριση κινδύνων και η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων μπορούν να συμβάλουν ουσιαστικά στην αποτελεσματικότερη υλοποίηση των έργων.
- Η διαρκής βελτίωση της διαδικασίας ωρίμανσης αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την ολοκλήρωση δημόσιων έργων εντός χρονοδιαγράμματος και προϋπολογισμού.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΑΑΔΕ (2024), "Έκθεση για την εξέλιξη και τη διακύμανση των εσόδων από φόρους έτους 2023", Αθήνα

Βουλή των Ελλήνων (www.hellenicparliament.gr), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024

Γκέκας, Ρ. (2020), "Δημοτικά ομόλογα: Λύση ή Πρόβλημα;", ΚΕΔΕ (<https://kede.gr/dimotika-omologa-lysi-i-provlima/>)

Γκέκας, Ρ. (2023), "Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση στο διεθνές της περιβάλλον – Θέση και εξέλιξη", ΚΕΔΕ (<https://kede.gr/i-elliniki-topiki-aftodioikisi-sto-diethnes-tis-perivallon-thesi-kai-exelixi/>)

Δήμος Αθηναίων (2023), "2024 Τεχνικό Πρόγραμμα", Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, Ανθεκτικότητας, Τεχνολογίας & Τεκμηρίωσης, Αθήνα

Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2022), "Καταγραφή διαδικασιών με δημοσιονομική επίπτωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού", Αθήνα

Εθνικό Μητρώο Διοικητικών Διαδικασιών - Μίτος (https://mitos.gov.gr/index.php/Αρχική_σελίδα), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024

Εθνικό Τυπογραφείο (<https://et.gr/>), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024

Ελεγκτικό Συνέδριο (2015), "Έκθεση Ελέγχου - Οριζόντιος Έλεγχος Ιδίων Εσόδων Δήμων Θεσσαλονίκης, Πειραιά, Ηρακλείου Κρήτης, Γλυφάδας και Καλαμαριάς χρήσης 2013", Αθήνα

Ελεγκτικό Συνέδριο (2018), "Έκθεση Ελέγχου Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων Δήμου Αθηναίων", Αθήνα

Ελεγκτικό Συνέδριο (2018), "Έκθεση Ελέγχου Ληξιπρόθεσμων Υποχρεώσεων Περιφέρειας Αττικής", Αθήνα

Ελεγκτικό Συνέδριο (2021), "Έκθεση Ελέγχου 2/2021 - Ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού: Υπολογίζεται σωστά το τέλος ώστε να μην καταλήγει να μετατρέπεται σε φόρο; Διατίθεται για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες για τις οποίες αποκλειστικά προορίζεται;", Αθήνα

Ελεγκτικό Συνέδριο (2021), "Έκθεση Ελέγχου 1/2021 - Τέλος ακίνητης περιουσίας: Συμμορφώνονται οι δήμοι με τις υποχρεώσεις είσπραξης και διάθεσης του τέλους;", Αθήνα

Ελεγκτικό Συνέδριο (2023), "Ετήσια Έκθεση Έτους 2022", Αθήνα

ΕΛΙΑΜΕΠ/ΕΕΤΑΑ Α.Ε. (2022), "Η μεταρρυθμιστική τεχνική μέσα από την ιστορική εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, 1945-2020", Έκδοση Ι, Αθήνα

Ελλάδα 2.0, Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (<https://greece20.gov.gr/>), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024

- ΕΣΠΑ 2007-2013 (<https://repository.data.gov.gr/dataset/espa-2007-2013-lista-ergwn>), Αποθετήριο data.gov.gr, τελευταία πρόσβαση 15/11/2024
- ΕΣΠΑ 2014-2020 (<https://2014-2020.espa.gr/el/pages/default.aspx>), Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων & ΕΣΠΑ, Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων, τελευταία πρόσβαση 15/11/2024
- ΕΣΠΑ 2021-2027 (<https://www.espa.gr/el/pages/default.aspx>), Γενική Γραμματεία ΕΣΠΑ, ΥΠΕΘΟΟ, τελευταία πρόσβαση 15/11/2024
- ΕΕΤΑΑ (2023), "Οι ΟΤΑ σε αριθμούς", Ειδική έκδοση της ΕΕΤΑΑ, Αθήνα
- ΚΕΔΕ (2022), "Νέο Σύστημα Κατανομής Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Επιτροπή Οικονομικών ΚΕΔΕ, Αθήνα
- Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων - ΜΟΔ Α.Ε. (2013), "Οδηγός διαδικασιών ωρίμανσης έργων οδοποιίας", Υπουργείο Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας, Αθήνα
- Μονάδα Συμπράξεων Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα, ΥΠΕΘΟΟ (<https://pprunit.minfin.gov.gr/el>), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024
- Πάλλης, Χ. (2013), "Τα Οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα
- Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ (2020), «Ετήσια Έκθεση – 2019», Αθήνα (<https://www.ypes.gr/ektheseis-paratiritirioy-oikonomikis-aytoteleias-ton-ota/>)
- Πρόγραμμα Δι@ύγεια (<https://diangeia.gov.gr/>), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024
- Σαββαΐδου, Αικ. (2010), «Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την πρόσφατη μεταρρύθμιση της τοπικής φορολογίας από το Πρόγραμμα "Καλλικράτης"», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου
- Σαπουντζόγλου, Γ. (2006), "Η Αξιοποίηση της Ακίνητης Περιουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης", Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα
- Σερεμέτης Δ. (1989), "Χρηματικές Σχέσεις της Ελλάδας με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες: Επιπτώσεις της Ένταξης 1981-1985", Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα
- Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων (2024), "ΘΕΜΑ 8ο: «Καθορισμός επιτοκίων και δικαιωμάτων χορηγούμενων δανείων στους: α) Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού), β) Συνδέσμους και Ενώσεις ΟΤΑ, γ) Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) των ΟΤΑ, δ) Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), σύμφωνα με τις διατάξεις του ΠΔ 169/2013 και των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων «Αντώνης Τρίτσης», «Ηλέκτρα»», Απόσπασμα πρακτικών της 3852 συνεδρίασης του ΔΣ της 30ης Μαΐου 2024, Αθήνα
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (2010), "Διαδικασίες Υλοποίησης Δημοσίων Έργων", Αθήνα
- Τρυποσκούφης, Κ. (2021), "Οικονομικά της Τοπικής και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης (Δημοσιονομικό σκέλος)", ΕΚΔΔΑ, Αθήνα

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (2023), "*Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2024*", Αθήνα

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (2023), "*Ετήσια Έκθεση για τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων*", Αθήνα

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΕΘΟΟ) (<https://minfin.gov.gr/>), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024)

NOMOS, Βάσεις Νομικών Δεδομένων (<https://lawdb.intrasoftnet.com/>), τελευταία πρόσβαση 15/11/2024.

OECD/EU (2023), "*Subnational government in the Western Balkans*", Sigma Paper No.66, Paris

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

