

Τρόποι βελτίωσης της οικονομικής κατάστασης των Δήμων και των επιχειρήσεων αυτών.

Σε αναζήτηση επίκαιρων και πιο αποτελεσματικών ελέγχων.

Εισαγωγή.

Ο κοινωνικός χαρακτήρας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι γνωστός σε όλους όσους ασχολούνται με τα θέματα αυτής. Οι οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τη φύση τους καθώς και το ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν έχουν κοινωφελή χαρακτήρα, οποιοδήποτε δε νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ιδρύεται από την τοπική αυτοδιοίκηση εμπεριέχει στο σκοπό του την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την παροχή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα. Στόχος της παρούσας ομιλίας είναι να αναδείξει τα είδη των δημοσιονομικών κινδύνων που δύνανται να επηρεάσουν την οικονομική διαχείριση των Δήμων και των επιχειρήσεων αυτών και να οδηγήσουν στην χειροτέρευση της οικονομικής τους ισορροπίας. Η δημιουργία εσόδων σε όλες τις μονάδες που ιδρύει η Τοπική Αυτοδιοίκηση για την οικονομική ενίσχυση αυτών αλλά ακόμη και αυτή η επίτευξη κέρδους, όταν αυτή είναι δυνατή, δεν αλλοιώνει το χαρακτήρα αυτών, άλλωστε η στόχευση είναι συγκεκριμένη και αφορά στην ολοκληρωμένη και ορθολογική ανάπτυξη, τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

1 α. Τακτικά και έκτακτα έσοδα των Δήμων.

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. Στα τακτικά έσοδα περιλαμβάνονται οι πρόσοδοι από την ακίνητη περιουσία, τα έσοδα από την κινητή περιουσία, από τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα καθώς και από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών, οι φόροι, οι εισφορές και οι επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες. Στα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνονται: Τα έσοδα από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας, από έκτακτες επιχορηγήσεις για επενδύσεις, τα πρόστιμα τα παράβολα, οι δωρεές, κληρονομίες, κληροδοσίες και τα λοιπά έκτακτα έσοδα. Ο νομοθέτης θέλησε καταρχήν όπως τα τακτικά έσοδα των Δήμων προέρχονται από θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους. Από τα έσοδα αυτά (άρθρο 25 παρ.1 περιπτ.α' του ν.1828/1989), το ένα τρίτο 1/3 εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και διατίθεται για την χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των Δήμων, Κοινοτήτων, Αναπτυξιακών Συνδέσμων, Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης και επιχειρήσεων που λειτουργούν με την μορφή Α.Ε., στις οποίες συμμετέχουν φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με ποσοστό τουλάχιστον 50%. Τα υπόλοιπα 2/3 εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και διατίθενται, γενικά, για δαπάνες Δήμων, Αναπτυξιακών Συνδέσμων, ΔΕΥΑ καθώς και επιχειρήσεων που λειτουργούν με μορφή Α.Ε.

Ειδικά για την χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (Π.Δ.Ε.), βάσει σχετικής ΚΥΑ, εκτός από το ποσό της χρηματοδότησης καθορίζονται το μεν τα κριτήρια, το δε η διαδικασία κατανομής των σχετικών πόρων. (Συλλογική απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Η χρηματοδότηση αυτή, λόγω της φύσης της, πρέπει να αφορά κατά κύριο λόγο επενδυτικές δραστηριότητες των Ο.Τ.Α. οι οποίες πρέπει να πληρούν συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις, σύμφωνα με τις διατάξεις περί δημοσίων επενδύσεων. Ειδικότερα, ως δαπάνες που δύνανται να καλύπτονται από τον ΠΔΕ νοούνται αυτές που αφορούν σε προμήθειες μονίμων εξοπλιστικών μέσων ή μηχανικού εξοπλισμού ή αναδιοργάνωσης υπηρεσιών ή σε προμήθειες κεφαλαιουχικών αγαθών προοριζόμενων αποκλειστικά για κατασκευές μονίμων ή ημιμονίμων εγκαταστάσεων ή έργων. Κάθε άλλη

δαπάνη στα πλαίσια επενδυτικών δραστηριοτήτων των Ο.Τ.Α. που αντλεί σχετική πίστωση από τον ΠΔΕ και δεν εντάσσεται στις ως άνω κατηγορίες δεν είναι νόμιμη¹.

Μια ιδιαίτερη περίπτωση εσόδων είναι η περίπτωση των ανταποδοτικών τελών . Την ιδιαιτερότητα των ανταποδοτικών τελών προσδιόρισε ο νομοθέτης με τη διάταξη του άρθρου 17 του ν. 1080/1980, σύμφωνα με την οποία το τέλος καθαριότητας και αποκομιδής απορριμμάτων θα καλύπτει υποχρεωτικώς τις εν γένει δαπάνες λειτουργίας της υπηρεσίας καθαριότητας (αποδοχές προσωπικού, προμήθεια και συντήρηση των μέσων αποκομιδής απορριμμάτων καθώς και κάθε άλλη δαπάνη που έχει σχέση με την διεξαγωγή τη λειτουργία και την βελτίωση της υπηρεσίας αυτής. Το δημοτικό συμβούλιο καθορίζει το τέλος αυτό στο προσήκον ύψος, ο δε μη προσδιορισμός του συνιστά βαρεία παράβαση καθήκοντος . Η διάταξη αυτή εξάλλου εφαρμόζεται, κατ' αναλογία, σε όλα τα ανταποδοτικά τέλη. Παρόλο που νομοθετικά δεν έχουν καθοριστεί ,εκτός από την ρητά αναφερόμενη υπηρεσία καθαριότητας, οι άλλες υπηρεσίες που οφείλουν να παρέχονται στο πλαίσιο αυτό της ανταποδοτικότητας που επιβάλλει την κάλυψη των λειτουργικών τους δαπανών, πάγια από τα εισπραττόμενα τέλη ή δικαιώματα, ως κατεχοχόν τέτοιες θεωρούνται εκτός από την καθαριότητα και τον φωτισμό , η ύδρευση , η άρδευση και η αποχέτευση . Η επιβολή των ανταποδοτικών τελών αποτελεί μια οιονεί φορολογική αρμοδιότητα των ΟΤΑ και συνιστά εξαίρεση από το άρθρο 78 Σ, διότι αυτά αν και συνιστούν φορολογικά βάρη, δύνανται να επιβάλλονται όχι με τυπικό νόμο, αλλά με αποφάσεις των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων. Και αν ακόμη θεωρηθεί ότι αυτοί που επιβαρύνονται με συγκεκριμένο τέλος ωφελούνται από την παροχή δημόσιων υπηρεσιών , στην καλύτερη χρηματοδότηση των οποίων αποβλέπει η είσπραξή του, το όφελος αυτό δεν συνιστά άμεση και ειδική αντιπαροχή σ' αυτούς και δεν αναιρείται ο χαρακτήρας της σχετικής επιβάρυνσης ως φορολογικής , αφού η συνεχής και εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών αυτών αποτελεί γενική υποχρέωση του Κράτους για όλους τους πολίτες.² Χαρακτηριστική είναι η νέα ειδική αρμοδιότητα των ΔΕΥΑ, η οποία τους απονεμήθηκε με την διάταξη του άρθρου 73 του ν.4257/2014 (Α' 93) και προστέθηκε στον ιδρυτικό νόμο των ως άνω επιχειρήσεων που τους επιτρέπει να παρέχουν, ύστερα από απόφαση του διοικητικού τους συμβουλίου- η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών τους -, χρηματικές επιχορηγήσεις στους ΟΤΑ α' βαθμού για την εκπλήρωση των κοινωνικών τους σκοπών, είτε των σκοπών τους που συνδέονται με προγράμματα πολιτιστικού χαρακτήρα. Προϋπόθεση για το νόμιμο της επιχορήγησης αυτής είναι να έχει εγγραφεί ειδική πίστωση στον προϋπολογισμό τους, η οποία δεν δύναται να υπερβεί το 5% των ετήσιων καθαρών τακτικών τους εσόδων. Ως τέτοια δε, πρέπει να νοηθούν τα τακτικά έσοδα που εμφανίζονται στον απολογισμό του προηγούμενου (λήξαντος) οικονομικού έτους, από εκείνο στο οποίο ανάγεται η επιχορήγηση, όπως διαμορφώνεται μετά την αφαίρεση των εξόδων που υποχρεωτικά καλύπτονται από αυτά.³ Το Κλιμάκιο στο VII Τμήμα έκρινε⁴ στην περίπτωση αυτή ότι η

¹ Βλ,Πράξεις VII Τμήμ.3/2010, ΚΠΕΔ στο VII Τμήμα 12/2014

² ΣτΕ Ολομ. 2653/2015,2527-2531 /2013.

³ Βλ.την 284/2015 πράξη ΚΠΕΔ στο VII Τμήμα όπου κρίθηκε ως μη νόμιμη η επιχορήγηση της ΔΕΥΑ Αγρινίου , αφού δεν προέκυψε ούτε το ύψος των τακτικών εσόδων που πραγματοποίησε η επιχείρηση το έτος 2013, ούτε και των εξόδων του ίδιου έτους , τα οποία καλύπτονται υποχρεωτικά από τα τακτικά έσοδα έτσι ώστε από τη διαφορά των μεγεθών αυτών να προκύψει το ύψος το

ρητή νομοθετική καθιέρωση με το άρθρο 73 του ν.4257/2014 της νέας αυτής αρμοδιότητας των ΔΕΥΑ συνιστά αναγκαίο και επαρκές έρεισμα για την παροχή της ως άνω επιχορήγησης στο Δήμο και καθιστά άνευ αντικειμένου την έρευνα της εναρμόνισής της με τους σκοπούς της ΔΕΥΑ, όπως αυτοί καθορίστηκαν με το ιδρυτικό νόμο 1069/1980 και τη συστατική της πράξη.

β . Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) αποτελούν σημαντικό τακτικό έσοδο των ΟΤΑ και αποδίδονται σ' αυτούς προς εκπλήρωση της αποστολής τους σύμφωνα με την παρ.5 του άρθρου 102 Σ. Οι Κ.Α.Π. προέρχονται από θεσμοθετημένες πηγές φορολογικών εσόδων και συνδέονται άμεσα με την είσπραξη εσόδων από το Κράτος. Η απόδοση των ΚΑΠ γίνεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με τη διαδικασία των μηνιαίων προκαταβολών επί των αρχικώς εγγεγραμμένων εσόδων στον Κρατικό Προϋπολογισμό και στη συνέχεια στους Δήμους με υπουργικές αποφάσεις, ενώ στο τέλος κάθε έτους προβλέπεται η εκκαθάριση με βάση τα απολογιστικά στοιχεία εσόδων του αντίστοιχου οικονομικού έτους .Από τους ΚΑΠ και μάλιστα σε ποσοστό 4% χρηματοδοτείται ο Ειδικός Λογαριασμός Εξυγίανσης ,ο οποίος συστήθηκε στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για την χρηματοδότηση του προγράμματος εξυγίανσης των ΟΤΑ⁵. Από το λογαριασμό αυτό αντλείται κατ' ουσία το ποσό ισοσκελίσης, ήτοι το ποσό για το οποίο ένας Δήμος αδυνατεί να καταρτίσει ισοσκελισμένο προϋπολογισμό . Αυτό το ποσό θα διαμορφωθεί μετά την οριστικοποίηση και ποσοτικοποίηση των παρεμβάσεων δημοσιονομικού χαρακτήρα (μειώσεις δαπανών) και δράσεων (εισπράξεις εσόδων αλλά και μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα) που θα αναλάβει ο Δήμος που μπαίνει σε πρόγραμμα εξυγίανσης. Πρέπει να σημειωθεί ότι το ποσό που θα αντληθεί από το Λογαριασμό αυτό θα αποδεσμεύεται σταδιακά με απόφαση του Οικονομικού Παρατηρητηρίου των ΟΤΑ για την κάλυψη των ταμειακών αναγκών του Δήμου και ανάλογα με την πρόοδο του προγράμματος Επίσης το ποσό που θα αντληθεί τελικώς από τον Λογαριασμό αυτό θα καταστεί απαιτητό κατά το μέρος αυτού η στο σύνολό του σε χρονική διάρκεια και με τρόπο που θα οριστεί από το Οικονομικό Παρατηρητήριο των ΟΤΑ. Η χρηματοδότηση από τον Λογαριασμό Εξυγίανσης των ΟΤΑ δεν αποσκοπεί στο να συντηρήσει ο Δήμος που μπαίνει σε ένα τέτοιο πρόγραμμα ένα επίπεδο δαπανών

καθαρών τακτικών εσόδων στην βάση των οποίων θα υπολογιστεί το 5% ως ανώτατο επιτρεπτό όριο πίστωσης που ενεγράφη στον προϋπολογισμό του έτους 2014.

⁴ Βλ και την μειοψηφία στην 284/2015 Πράξη ΚΠΕΔ στο VII Τμήμα ,σύμφωνα με την οποία η αρμοδιότητα των ΔΕΥΑ για την επιχορήγηση των Δήμων για την εκπλήρωση των κοινωνικών τους σκοπών, όταν η κυριότερη πηγή εσόδων αυτών είναι τα ανταποδοτικά τέλη, παραβιάζει την αρχή της ανταποδοτικότητας, αφού τα ανταποδοτικά τέλη διατίθενται για άλλο σκοπό από αυτόν της παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος .

⁵ Στο Λογαριασμό αυτό προβλέφθηκε η μεταφορά του συνόλου των αδιάθετων, κατά τη δημοσίευση του ν.4316/2014, χρηματικών διαθεσίμων του προγράμματος « Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη» (ΑΚΣΙΑ). Το εν λόγω ποσοστό μπορεί να διαφοροποιείται με ΚΥΑ, μετά από πρόταση του Παρατηρητηρίου των ΟΤΑ, αφού ληφθεί υπόψη το πιστωτικό υπόλοιπο του Λογαριασμού στις 31 Δεκεμβρίου του προηγούμενου οικονομικού έτους.(βλ. την απόφαση του Παρατηρητηρίου των ΟΤΑ (Συν.96^ο /4-7-2016), σύμφωνα με την οποία το ποσοστό παρακράτησης των ΚΑΠ που έχει προϋπολογιστεί ότι θα αποδοθεί για το έτος 2017 για τη χρηματοδότηση του Λογαριασμού θα μειωθεί από 4% σε 1%. Και αυτό διότι το πιστωτικό υπόλοιπο του Λογαριασμού αυτού, όπως αναμένεται να έχει διαμορφωθεί έως τις 31-12-2016, επαρκεί για τη χρηματοδότηση ενδεχόμενων νέων προγραμμάτων εξυγίανσης.

εύρωστου Δήμου , αλλά να επιτελέσει την οικονομική του λειτουργία αδιατάρακτα, με την μικρότερη δυνατή επιβάρυνση του ως άνω Λογαριασμού.

Η δημοσιονομική συγκυρία των τελευταίων ετών είχε ως αποτέλεσμα την είσοδο της Χώρας σε παρατεταμένη ύφεση με συνεχή μείωση των εσόδων του Κράτους ,μέρος των οποίων συνιστούν οι ΚΑΠ. Για να μην επιστραφούν πόροι από τους Ο.Τ.Α. στο Κράτος για τα έτη 2009 -2013, οι τελικές κατ' έτος αποδόσεις καθορίστηκαν στα ποσά που αποδόθηκαν με προκαταβολές και όχι με βάση την προβλεπόμενη εκκαθάριση βάσει των ετήσιων απολογιστικών στοιχείων.(βλ. άρθρο 14 του ν.4224/2013). Επίσης την ίδια περίοδο μια σειρά από θεσμικές παρεμβάσεις όπως η εφαρμογή του ΜΠΔΣ, οι οριζόντιες περικοπές του Κρατικού Προϋπολογισμού καθώς και το νέο μισθολόγιο σε συνδυασμό με τη μείωση των κρατικών εσόδων οδήγησαν σε μείωση των ΚΑΠ ,με αποτέλεσμα να προβλεφθεί στον κρατικό προϋπολογισμό μια ειδική επιχορήγηση των Δήμων, προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα κατώτατο όριο των Κ.Α.Π. Από τα έσοδα από τους ΚΑΠ, τα 2/3 διατίθενται για κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών και το 1/3 διατίθεται για την κάλυψη των επενδυτικών τους δαπανών. Τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ καθορίζεται με Κ.Α. (του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης καθώς και Οικονομικών) η οποία εκδίδεται κάθε έτος, μετά από γνώμη της ΚΕΔΕ . Η διαδικασία και τα κριτήρια κατανομής καθορίζεται επί τη βάση δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών , οικονομικών, κοινωνικών , περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστου Δήμου. Στα στοιχεία αυτά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από το Δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων Δήμων και σταθμίζονται, ιδιαίτερα, οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών Δήμων.

2. Τρόποι χρηματοδότησης των δημοτικών επιχειρήσεων.

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων αντικατέστησε στο σύνολό του το θεσμικό πλαίσιο των επιχειρήσεων το οποίο εισήχθη με το ν.1416/1984. Η παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην τοπική οικονομία με τις ρυθμίσεις του νέου κώδικα γίνεται ,είτε με επιχειρήσεις οι οποίες χαρακτηρίζονται κοινωφελείς και ιδρύονται από ένα δήμο ή μια κοινότητα, είτε με επιχειρήσεις οι οποίες ιδρύονται και λειτουργούν κατά τις διατάξεις των ανωνύμων εταιρειών και στις οποίες, πλην της τοπικής αυτοδιοίκησης, μετέχουν φορείς του Δημοσίου ή του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα καθώς και φυσικά πρόσωπα ή επιχειρήσεις και λοιπά νομικά πρόσωπα της ιδιωτικής οικονομίας.

Ο νέος Κώδικας προβλέπει : α) Την ίδρυση επιχειρήσεων από τους δήμους ή τις κοινότητες ή τη συμμετοχή τους σε κάθε μορφή επιχείρησης , τη σύνταξη οικονομοτεχνικής μελέτης βιωσιμότητας σε αντίθεση με το προ ισχύον καθεστώς, το οποίο δεν υπαγόρευε ρητά την προϋπόθεση της βιωσιμότητας β) την συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επιχειρήσεις οι οποίες λειτουργούν αμιγώς ως ανώνυμες εταιρείες του εμπορικού νόμου με τους ίδιους όρους και τις προϋποθέσεις με τους οποίους συμμετέχει ένας ιδιώτης ή ένα οικονομικό σχήμα της ιδιωτικής οικονομίας, με σκοπό αποκλειστικά τη δημιουργία εσόδων. Εξαιρέση αποτελούν οι αναπτυξιακές εταιρείες στις οποίες συμμετέχουν συγκεκριμένοι φορείς, πέραν των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης γ) Περιορίζει τον κύκλο των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς οι δήμοι συνιστούν κοινωφελείς επιχειρήσεις, αντικείμενο των οποίων αποτελούν η ανάπτυξη δραστηριοτήτων συναφών με τις αντιστοίχου περιεχομένου αρμοδιότητες αυτών, όπως αυτές προβλέπονται στο άρθρο 254παρ.1 του ΚΔΚ. δ) προβλέπει τη ρητή εξαίρεση ορισμένων αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις μορφές επιχειρηματικής δράσης ε) ενισχύει την

επιχειρηματική δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης με αντικείμενο τις υπηρεσίες κοινωφελούς χαρακτήρα με την παροχή κινήτρων, είτε χρηματοδότησης των δράσεων αυτής της μορφής των επιχειρήσεων από τους δήμους, είτε θέσπισης φορολογικών απαλλαγών.

Η προϋπόθεση σύνταξης οικονομοτεχνικής μελέτης για τη σύσταση μιας επιχείρησης από δήμο ή για τη συμμετοχή του στην επιχείρηση αυτή αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για την επιχειρηματική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σκοπός αυτής είναι να αποφευχθούν επιχειρηματικές δραστηριότητες οι οποίες από την έρευνα που θα γίνει προκύπτει ότι δεν θα έχουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Είναι προφανές ότι η οικονομοτεχνική μελέτη δεν πρέπει να περιοριστεί σε συνήθη κριτήρια για την ίδρυση μιας ιδιωτικής επιχείρησης αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη ο ιδιαίτερος κοινωνικός χαρακτήρας των ΟΤΑ και το πλέγμα των οικονομικών και κοινωνικών σκοπών που η ιδρυθείσα επιχείρηση πρόκειται να υπηρετήσει. Και αυτό διότι, στόχος των επιχειρήσεων αυτών της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι απλά και μόνο η κάλυψη της συγκεκριμένης ανάγκης, την οποία για οποιοδήποτε λόγο ο ΟΤΑ δεν μπόρεσε να ικανοποιήσει μέσω των υπηρεσιών του, αλλά η ενίσχυση της τοπικής οικονομίας και η δημιουργία προϋποθέσεων για την τοπική ανάπτυξη. Για να αποδειχθεί η βιωσιμότητα της νέας επιχείρησης είναι αναγκαίο να κοστολογηθεί η επένδυση και να αποτυπωθούν τα έσοδα από τη συγκεκριμένη επένδυση. Η μελέτη πρέπει να περιλαμβάνει τα επενδυτικά προγράμματα, τα οποία ενδέχεται να αναλάβει η υπό σύσταση επιχείρηση και το χρονικό διάστημα υλοποίησης αυτών. Επίσης το επενδυτικό πρόγραμμα πρέπει να συνοδεύεται από τις πηγές χρηματοδότησης. Ενδεικτικά στην 43886/2007 Β απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών αναφέρονται ως πηγές χρηματοδότησης οι ακόλουθες : 1) Το κεφάλαιο που εισφέρεται από το Δήμο ή την κοινότητα προς την επιχείρηση 2) ο δανεισμός, ο οποίος μπορεί να είναι μακροπρόθεσμος ή βραχυπρόθεσμος 3) οι επιχορηγήσεις από το Δημόσιο. Επίσης η ως άνω απόφαση αναφέρει ως πιθανές πηγές εσόδων της επιχείρησης : 1) Τα έσοδα από την παροχή υπηρεσιών της επιχείρησης καθώς και από τη διάθεση των προϊόντων της επιχείρησης. 2) τις επιχορηγήσεις από χρηματοδοτούμενα εθνικά ή κοινοτικά προγράμματα 3) τα έσοδα από τη συμμετοχή των κοινωφελών επιχειρήσεων στην υλοποίηση προγραμμάτων και 4) έσοδα από τη συμμετοχή τους ως συμβαλλόμενα μέρη σε προγραμματικές συμβάσεις.

Περαιτέρω, για τη χρηματοδότηση των κοινωφελών επιχειρήσεων προβλέπονται οι ακόλουθοι τρόποι : 1) Η χρηματοδότηση από το δήμο καλύπτει τη διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων του ετήσιου προϋπολογισμού της επιχείρησης με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου 2) Προβλέπεται απευθείας ανάθεση υπηρεσιών έως 45.000 ευρώ και συνολικά έως 150.000 ευρώ κατ' έτος με την προϋπόθεση οι σχετικές υπηρεσίες θα παρασχεθούν από τις ίδιες. 3) Συμμετοχή στις προγραμματικές συμβάσεις 4) Απαγόρευση αύξησης κεφαλαίου και άρα συμμετοχής του Δήμου στην αύξηση αυτή, πριν την πάροδο τετραετίας από την προηγούμενη αύξηση με την προϋπόθεση ότι καλύπτονται πάντοτε επενδυτικές ανάγκες. Εξάλλου, για τη χρηματοδότηση των ανώνυμων εταιρειών των ΟΤΑ προβλέπονται τα ακόλουθα : 1) Δεν χρηματοδοτούνται από τους ΟΤΑ, εκτός εάν υπάρχει ειδική νομοθετική ρύθμιση. 2) Δύνανται να συνάπτουν συμβάσεις, βάσει ειδικού κανονισμού 3) Μπορούν να προσλαμβάνουν προσωπικό βάσει ειδικού π.δ. 4) Λύονται υποχρεωτικά εάν διαπιστωθεί ότι, έχουν τρεις συνεχείς ζημιολύγες χρήσεις ή μείωση ιδίων κεφαλαίων έως 50%.

Οι Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες, που έχουν ως σκοπό την επιστημονική τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ, την τοπική ανάπτυξη, καθώς και την υλοποίηση προγραμμάτων,

μπορούν να προβαίνουν σε απευθείας αναθέσεις έως 45.000 ευρώ και συνολικά 150.000 ευρώ κατ' έτος με την προϋπόθεση ότι οι υπηρεσίες τους θα παρασχεθούν από τις ίδιες. Μπορούν επίσης να μετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις. Τέλος οι δημοτικές ή κοινοτικές ανώνυμες εταιρείες -που συστήνονται από ένα Δήμο, ο οποίος και εισφέρει το σύνολο του εταιρικού κεφαλαίου με στόχο την αξιοποίηση της ακίνητης δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας ή την εκμετάλλευση των κοινόχρηστων χώρων- στις οποίες αποκλειστικός μέτοχος είναι ΟΤΑ (μονομετοχικές).

3. Περιπτώσεις κατά τις οποίες οι επιχειρήσεις παρουσιάζουν χρηματοδοτικά κενά και αδυνατούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους και να εκπληρώσουν την αποστολή τους.

A. Οι κοινωφελείς επιχειρήσεις δύνανται να χρηματοδοτηθούν από τους Δήμους σύμφωνα με το άρθρο 259 ΚΔΚ και η χρηματοδότηση πρέπει να καλύπτει τη διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων του ετήσιου προϋπολογισμού της επιχείρησης, ο οποίος συνοδεύεται από εισηγητική έκθεση του Δ.Σ. της επιχείρησης που τεκμηριώνει τα έσοδα και τα έξοδα αυτής, σύμφωνα με το ετήσιο πρόγραμμα δράσης της. Επομένως υφίσταται ειδική διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται για την χρηματοδότηση μιας κοινωφελούς επιχείρησης εκ μέρους του οικείου ΟΤΑ, η οποία κρίνεται απαραίτητη για λόγους δημοσιονομικής βιωσιμότητας των ΟΤΑ. Με τις διατάξεις του άρθρου 10 παρ.14 του ν.4071/2012 τροποποιήθηκε η ως άνω ρύθμιση του άρθρου 259 ΚΔΚ, και άλλαξε τον τρόπο χρηματοδότησης από τον οικείο Δήμο της κοινωφελούς επιχείρησης που έχει συστήσει⁶ Δεν απαιτείται πλέον σύναψη σύμβασης χρηματοδότησης, βάσει καταρτισθέντος από την επιχείρηση διετούς προγράμματος δράσης και προσυμβατικός έλεγχος από το Ελ. Συν. Στην αιτιολογική έκθεση της νέας διάταξης αναφέρει ότι η χρηματοδότηση σκοπεί να καλύψει τις ανελαστικές δαπάνες της επιχείρησης, όταν τα έσοδα αυτής υπολείπονται των αναγραφομένων στον προϋπολογισμό αυτής⁷. Συνεπώς, η χρηματοδότηση μιας κοινωφελούς επιχείρησης καλύπτει το έλλειμμα στον ετήσιο προϋπολογισμό της επιχείρησης και εφόσον στον προϋπολογισμό αυτής περιλαμβάνονται και οι πληρωμές παρελθόντων οικονομικών ετών, οι οποίες είναι μέρος του ελλείμματος που παρουσιάζει ο προϋπολογισμός, τότε η χρηματοδότηση καλύπτει και τις εν λόγω οφειλές⁸.

B. Αν τώρα προκύψει αδυναμία εκτέλεσης του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης (ΕΠΔ) μιας κοινωφελούς επιχείρησης, είτε λόγω μη εισαγωγής εσόδων από την προβλεπόμενη στο προϋπολογισμό πηγή χρηματοδότησης, είτε λόγω μη έγκαιρης εισαγωγής αυτών, τότε το χρηματοδοτικό κενό δύναται να καλυφθεί με έκτακτη χρηματοδότηση, υπό δύο προϋποθέσεις : 1) θα πρέπει να υφίσταται αδυναμία αναμόρφωσης του προϋπολογισμού της επιχείρησης και αντίστοιχα αναμόρφωσης του χρονοδιαγράμματος εκτέλεσης των επιμέρους δράσεων του ΕΠΔ 2) Θα πρέπει να έχει τηρηθεί η οριζόμενη, εκ του νόμου, διαδικασία για την τροποποίηση του ΕΠΔ της Επιχείρησης στο οποίο αναφέρονται οι πηγές χρηματοδότησης. Η έκτακτη αυτή επιχορήγηση πρέπει να συνιστά το τελευταίο καταφύγιο(ultimum refugium) για την κάλυψη των ανελαστικών δαπανών της Κοινωφελούς

⁶ Βλ, Πράξεις Ζ Κλιμ.185/2012, 185/2011 για το επιτρεπτό, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, της χρηματοδότησης υπό τη μορφή αντισταθμίσης – αντιπαροχής έναντι των παρεχόμενων από την επιχείρηση δημόσιων υπηρεσιών.

⁷ Βλ ΚΠΕΔ στο VII Τμήμα 216,275/2016

⁸ Βλ.ΚΠΕΔ στο VII Τμήμα 204/2013, 275/2015, Πρακτικά VI Τμήμ. 16^{ος} Συν/2-6-2015

Επιχείρησης στον οποίο καταφεύγει ο ΟΤΑ, εκτάκτως, διαταράσσοντας τον οικονομικό του προγραμματισμό, όπως αυτός είχε διαμορφωθεί κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού του. Πρέπει με την απόφαση του αρμοδίου οργάνου να τίθενται εκείνες οι ασφαλιστικές δικλείδες που διασφαλίζουν ότι η έκτακτη επιχορήγηση δεν θα οδηγήσει σε χρηματοδότηση της ίδιας δράσης από δύο πηγές προκαλώντας με τον τρόπο αυτό αδικαιολόγητη οικονομική επιβάρυνση του ΟΤΑ και παραβίαση του άρθρου 259 παρ.του ΚΔΚ.⁹

Γ. Άλλη μια παθολόγος περίπτωση χρηματοδότησης κοινωφελούς επιχείρησης είναι η περίπτωση κατά την οποία συνάπτεται **μη γνήσια προγραμματική σύμβαση** μεταξύ Δήμου και της κοινωφελούς του επιχείρησης, η οποία, παρά το τίτλο της, δεν συνιστά προγραμματική σύμβαση, κατ' άρθρο 255 του ΚΔΚ. Και αυτό διότι, το αντικείμενο της δεν αφορά στην παροχή εκ μέρους της Κοινωφελούς Επιχείρησης υπηρεσιών ή έργου αναπτυξιακού χαρακτήρα, ενώ δεν έχει το ελάχιστο περιεχόμενο μιας προγραμματικής σύμβασης, αφού δεν προβλέπονται εκατέρωθεν υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών. Πρόκειται για την κλασική περίπτωση σύναψης σύμβασης για την χρηματοδότηση της λειτουργίας των δράσεων της Κοινωφελούς Επιχείρησης, κατά παράκαμψη των σχετικών διατάξεων που προβλέπουν αποκλειστικά τη διαδικασία χρηματοδότησης των επιχειρήσεων αυτών. Τα μέρη προσέφυγαν στη σύναψη προγραμματικής σύμβασης διότι υπήρξε επιτακτική ανάγκη συμπλήρωσης της μειωμένης από τον κρατικό προϋπολογισμό και τα συγχρηματοδοτούμενα Ευρωπαϊκά Προγράμματα επιχορήγησης για την εκτέλεση των δράσεων μιας κοινωφελούς επιχείρησης.¹⁰

Διαφορετική η ελεγχόμενη περίπτωση προσυμβατικού ελέγχου,κατά την οποία κρίθηκε από το VI Τμήμα ότι στοιχειοθετείται γνήσια προγραμματική σύμβαση όταν ο Δήμος συνήψε με την αναπτυξιακή του ανώνυμη εταιρεία σύμβαση, η οποία αφορούσε σε άσκηση αρμοδιοτήτων και εκπλήρωση των σχετικών νομικών τους υποχρεώσεων καθώς και των καταστατικών τους σκοπών, αμφοτέρων των συμβαλλόμενων μερών, για την υλοποίηση δράσεων που σχετίζονταν με τη συμμετοχή του Δήμου στο Σχέδιο Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης (ΣΟΑΠ). Μέρος άλλωστε των σκοπών που εξυπηρετούνται με την κατάρτιση του ΣΟΑΠ περιλαμβάνεται στους καταστατικούς σκοπούς της ως άνω εταιρείας, η υλοποίηση δε του ΣΟΑΠ θα γίνει από τον Δήμο και τους φορείς του, μεταξύ των οποίων είναι και η αναπτυξιακή του εταιρεία, η οποία θα αναλάβει ειδικό ρόλο.¹¹ Διακριτή εξάλλου συνιστά και η περίπτωση προγραμματικής σύμβασης μεταξύ Δήμου, της Κοινωφελούς του Επιχείρησης και του Εθνικού Κέντρου Πολιτιστικών και Επαγγελματικών Εφαρμογών ΕΠΕ (Ε.ΚΕ.ΠΕ.Ε.ΕΠΕ) για την δημιουργία Γραφείου Πληροφόρησης και Προώθησης της Απασχόλησης στην περιοχή του ως άνω Δήμου. Στην περίπτωση αυτή επικυρώθηκε, μετά από αίτηση ανάκλησης και αναθεώρησης του Δήμου, τόσο από το VI Τμήμα, όσο και από το Μείζονος Επταμελούς Συνθέσεως, η πράξη του Επιτρόπου μας που έλεγξε τη σύμβαση αυτή με την αιτιολογία ότι, πρόκειται για σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας με αναθέτουσα αρχή Δήμο και ανάδοχο ένα ιδιωτικό οικονομικό φορέα, ο οποίος ασκεί κατά κύριο λόγο κερδοσκοπική δραστηριότητα. Τα μέρη δεν εκκινούν από κοινή αφετηρία για την επίτευξη δημόσιου σκοπού αλλά επιδιώκουν, ο μιν

⁹ ΚΠΕΔ στο VII Τμήμα 216/2015

¹⁰ ΚΠΕΔ στο VII Τμήμα 48/2015, 204/2014, VI Τμήμα 1380/2012, Τμήμ.Μείζ. Επταμ. Συνθ.3173/2012

¹¹ Vi Τμήμ.3852/2015

Δήμος τη δημιουργία και την εύρυθμη λειτουργία του Γραφείου Πληροφόρησης και Προώθησης της Απασχόλησης, η δε Ε.ΚΕ.ΠΕ.Ε. ΕΠΕ το αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών που αποτελεί το αντικείμενο των αναλαμβανόμενων από αυτή δράσεων . Σ' αυτό που εστίασε τόσο το VI Τμήμα όσο και το Τμήμ. Μείζ. Επταμ. Συνθ. ήταν ότι η Ε.ΚΕ.ΠΕ.Ε. ΕΠΕ συνιστά επιχείρηση που υπόκειται στους κανόνες ανταγωνισμού με βάση το δίκαιο της Ένωσης, κατά την ενιαία εφαρμογή του οποίου ως επιχείρηση νοείται κάθε πρόσωπο που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, πολλώ δε μάλλον που η εν λόγω εταιρεία έχει και κερδοσκοπικό χαρακτήρα.¹²

4. Περιορισμένοι διαθέσιμοι χρηματικοί πόροι

Το έτος που διανύουμε (έτος 2016), η επταετής ύφεση σε συνδυασμό με την υπερφορολόγηση, την έλλειψη ρευστότητας και τη μείωση των δαπανών Γενικής Κυβέρνησης έχουν επηρεάσει σημαντικά τη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η επιχορήγηση των Δήμων όλης της Χώρας από τον κρατικό προϋπολογισμό έχει μειωθεί σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50%, όσον αφορά στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.) και ποσοστό 83% όσον αφορά την επιχορήγηση ΣΑΤΑ (επενδύσεις) σε σχέση με το 2009. Την ίδια ώρα έχουν μεταβιβαστεί από το Κράτος πρόσθετες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις στους ΟΤΑ, με συνέπεια την επιπλέον δέσμευση οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού.

Με το ν.3852/2010 θεμελιώθηκε, εκ νέου, η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους Δήμους σε όλη τη Χώρα που αναλαμβάνουν διευρυμένες αρμοδιότητες, ιδίως από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ήτοι στους τομείς της παιδείας, της πρόνοιας, της υγείας, της απασχόλησης, της έκδοσης οικοδομικών αδειών. Στόχοι του προγράμματος ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ, όπως άλλωστε προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση του ως άνω νόμου ήταν: 1) Ο περιορισμός των λειτουργικών δαπανών της αυτοδιοίκησης καθώς και σε οικονομίες κλίμακας στους οικονομικούς πόρους 2) Η αναπτυξιακή ώθηση της αυτοδιοίκησης και η δημοσιονομική αναδιάρθρωση. Στο πλαίσιο αυτό των νέων στόχων έγινε **προσπάθεια κοστολόγησης των νέων αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης**, ενώ επανακαθορίζονται οι ΚΑΠ με την περαιτέρω διάκριση τους, όπως προεκτέθηκε, σε ΚΑΠ Δήμων και ΚΑΠ Περιφερειών. Αναφορικά με την τακτική κατανομή των ΚΑΠ των Δήμων για λειτουργικές δαπάνες χρησιμοποιείται από το έτος 2014 νέο σύστημα κριτηρίων βασιζόμενο στο ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων. Ποια είναι τώρα τα κριτήρια για την τεκμηρίωση αυτής της νέας τακτικής κατανομής των ΚΑΠ των Δήμων. Σύμφωνα με το άρθρο 259 του ν.3852/2010 τα κριτήρια κατανομής είναι οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά, πολιτιστικά, δημογραφικά, γεωμορφολογικά καθώς και κριτήρια διοικητικής υποστήριξης. Πρέπει να σημειωθεί ότι και η ιδιαίτερη οικονομική διαχείριση των ανταποδοτικών υπηρεσιών δημιουργεί συχνά δυσκολίες στους Δήμους. Κυρίως ορεινοί ή νησιωτικοί Δήμοι ζητούν να υπάρξει **εξαίρεση γι' αυτούς από την υποχρέωση κάλυψης των δυσανάλογων, σε σχέση με την παρεχόμενη υπηρεσία και επιβαρυνμένων λόγω της διασποράς ή της πυκνότητας του πληθυσμού, δαπανών από τα εισπραττόμενα τέλη**. Γι' αυτό έχει προταθεί από την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών, η θεσμοθέτηση της δυνατότητας διάθεσης μέρους της τακτικής χρηματοδότησης προς τους Δήμους αυτούς για την κάλυψη των δαπανών των ανταποδοτικών υπηρεσιών, που πολλές φορές αδυνατούν να καλύψουν. Ένα άλλο ζήτημα

¹² Vi Τμήμ.1114/2016, Μείζ.Επταμ.Συνθ. 1747/2016

σχετίζεται με την εισπραξιμότητα των ειδικευμένων ίδιων εσόδων των Δήμων. Πρόκειται για έσοδα με ειδικό χαρακτήρα που προορίζονται με ειδική διάταξη νόμου για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών που προκύπτουν από την άσκηση αντιστοίχων αρμοδιοτήτων, όπως ενδεικτικά : έσοδα νεκροταφείων, τέλος ακίνητης περιουσίας, τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους, τέλος οικοδομικών αδειών, εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων , μετατροπή σε χρήμα της εισφοράς σε γη, ειδική εισφορά εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων ,έσοδα για δαπάνες μεταφοράς παιδιών δημοτικών παιδικών σταθμών. Τροφεία δημοτικών παιδικών σταθμών , πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων κατασκευών, πρόστιμα για περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις,κ.λ.π. Σημειωτέον ότι οι υπάλληλοι των Δήμων και οι αιρετοί που παραβιάζουν τον ειδικό χαρακτήρα του εσόδου και προβαίνουν στην πληρωμή δαπάνης ξένης προς τον σκοπό αυτό διώκονται πειθαρχικά και ποινικά.

5. Στρατηγικός στόχος : Αναζήτηση νέων πηγών χρηματοδότησης για την εφαρμογή των προγραμματικών αναπτυξιακών σχεδίων των Δήμων.

Τα αναπτυξιακά προγράμματα αποτέλεσαν τις τελευταίες δεκαετίες από τα βασικότερα αναπτυξιακά εργαλεία για την ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ. Αναπτυξιακά προγράμματα της περιόδου 1998 -2016 για τα οποία το ΥΠΕΣΔΑ είχε την ευθύνη υλοποίησης ήταν τα ακόλουθα: 1) **Το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα (ΕΠ.Τ.Α.)** που αποτέλεσε το χρηματοδοτικό εργαλείο του Επιχειρησιακού Σχεδίου « Ι.ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» θεσμοθετήθηκε με το ν.2539/1997 με σκοπό την ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου των Ο.Τ.Α. Η αρχική του διάρκεια ήταν επτά (7) χρόνια. Μετά το τέλος του Προγράμματος συνεχίστηκε η χρηματοδότηση των έργων που δεν είχαν ολοκληρωθεί από τα υπόλοιπα διαθέσιμα του προγράμματος έως και την 31-12-2005 και στη συνέχεια μεταφέρθηκαν στο επόμενο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα « ΘΗΣΕΑΣ». 2)Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα « **ΘΗΣΕΑΣ**» θεσμοθετήθηκε με το ν.3274/2004 και στόχος του ήταν η αρμονική , ισορροπη και βιώσιμη ανάπτυξη των ΟΤΑ α΄ βαθμού σύμφωνα με τις φυσικές , οικονομικές και κοινωνικές τους ιδιαιτερότητες ,μέσω συντονισμένων δράσεων και χρηματοδοτήσεων. Ξεκίνησε το 2005 και η αρχική του διάρκεια ήταν πενταετής (2009), ενώ στη συνέχεια παρατάθηκε για τρεις φορές. Η τελευταία του παράταση φθάνει μέχρι το έτος του διανύουμε (έως 31-12- 2016) με σκοπό τη χρηματοδότηση των ήδη οριστικά ενταγμένων έργων.3) **ΣΔΙΤ-ΘΗΣΕΑΣ**. Μέσω του προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ ενισχύθηκαν δράσεις για την διεύρυνση της δυνατότητας υλοποίησης υποδομών, αξιοποίησης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας και παροχής υπηρεσιών με τη μέθοδο των συμπράξεων (Σ.Δ.Ι.Τ.) μεταξύ των ΟΤΑ α΄ βαθμού και των ενδιαφερόμενων επενδυτών από τον ιδιωτικό τομέα. Συγκεκριμένα χρηματοδοτήθηκαν μέσω του προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ μελέτες υποστήριξης της προσυμβατικής διαδικασίας για έργα των Ο.Τ.Α. μέσω Σ.Δ.Ι.Τ. Οι ΟΤΑ είχαν την υποχρέωση να αναθέσουν την εκπόνηση των συγκεκριμένων εξειδικευμένων μελετών σε εξωτερικούς συμβούλους μέσω διαγωνιστικής διαδικασίας. Υποβλήθηκαν για την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ 171 μελέτες από τις οποίες, μετά από αξιολόγηση, χρηματοδοτήθηκαν οι 129 εξ αυτών. Σε 25 μάλιστα περιπτώσεις έργων διενεργήθηκε και σχετική δημοπράτηση. Και 4) **Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το ΕΣΠΑ (2007-2013)**. Το 2011 δημιουργήθηκε το Πρόγραμμα αυτό για τη τοπική αυτοδιοίκηση, το οποίο χρηματοδοτείται από το ΕΣΠΑ 2007-2013

6. Το παράδειγμα του Προγράμματος «JESSICA»

Πρόκειται για πρωτοβουλία που η οποία αναπτύσσεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης . Τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να χρησιμοποιήσουν μέρος

των μη επιστρεπτέων επιχορηγήσεων που λαμβάνουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω των διαρθρωτικών ταμείων για να τα επενδύσουν υπό μορφή επιστρεπτέων επιχορηγήσεων σε έργα που εντάσσονται στο πλαίσιο ολοκληρωμένων σχεδίων για την προαγωγή βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Ειδικότερα με το πρόγραμμα αυτό υποστηρίζονται έργα που αφορούν : α) σε αστικές υποδομές περιλαμβανομένων μεταφορών, ύδρευσης, επεξεργασίας λυμάτων, ενέργειας. 2) σε χώρους πολιτιστικής κληρονομιάς ή πολιτιστικού ενδιαφέροντος 3) σε αποκατάσταση υποβαθμισμένων βιομηχανικών τοποθεσιών 4) στη δημιουργία νέων επιφανειών για εμπορική χρήση 5) σε πανεπιστημιακά κτίρια 6) σε βελτιώσεις στην ενεργειακή αποδοτικότητα. Αυτό που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι το JESSICA δεν συνιστά νέα πηγή χρηματοδότησης αλλά αποτελεί ένα νέο μέσο χρηματοδότησης των ήδη υφισταμένων επιχορηγήσεων των διαρθρωτικών ταμείων για την στήριξη των σχεδίων αστικής ανάπτυξης. Δεν πρόκειται, εν προκειμένω, για την κλασσική μορφή της άμεσης χρηματοδότησης κατά ορισμένο ποσοστό από κοινοτικές επιχορηγήσεις μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Και αυτό διότι, η κοινοτική χρηματοδότηση δύναται να έχει τη μορφή ίδιων κεφαλαίων, δανείων ή και εγγυήσεων τα οποία πραγματοποιούνται μέσω των Ταμείων Αστικής Ανάπτυξης (T.A.A.) Τα τελευταία μπορεί να αποτελούν αυτοτελείς νομικές οντότητες ή να δημιουργηθούν ως αυτοτελείς χρηματοοικονομικές μονάδες στους κόλπους υφιστάμενου χρηματοπιστωτικού οργανισμού. Το VI Τμήμα εξέτασε περίπτωση σύμβασης που αφορούσε σε προμήθεια φωτιστικών και λαμπτήρων τύπου LED και την επί οκταετία συντήρηση αυτών καθώς και την προμήθεια ιστών οδοφωτισμού από Δήμο η οποία κρίθηκε ως επιλέξιμη δαπάνη από την Επενδυτική Επιτροπή του ΤΑΑ Κρήτης με δυνατότητα κάλυψης μέχρι και 90% της δαπάνης και εν μέρει με ίδια κεφάλαια του Δήμου, που αφορούσε το ελάχιστο υπόλοιπο του 10% της συνολικής επένδυσης. Με την σχετική απόφαση του VI Τμήμα¹³ έκρινε την προμήθεια αυτή συγχρηματοδοτούμενη και αποφάνθηκε ότι αυτή πρέπει να ελεγχθεί υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 35 παρ.3 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο αφού διαπίστωσε ότι, στην ελεγχόμενη περίπτωση, συντρέχουν όλα τα κριτήρια για τον εν λόγω χαρακτηρισμό.

7. Η επιλογή του μοντέλου της εναλλακτικής συμμετοχικής χρηματοδότησης Crowdfunding (χρηματοδότηση από το Πλήθος)

Με αφορμή το μεγάλο ποσοστό απόρριψης, ιδιαίτερα ιδιωτικών, επιχειρηματικών αιτημάτων για την χρηματοδότηση των επενδυτικών τους σχεδίων από τις τράπεζες δημιουργήθηκε το **Crowdfunding**. Πρόκειται για μια νέα μορφή εναλλακτικής συμμετοχικής χρηματοδότησης, η οποία ξεκίνησε να λειτουργεί αρχικά εκτός του πλαισίου του παραδοσιακού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Το Crowdfunding υποστηρίζεται από ιδιωτικές εταιρείες, οι οποίες έχουν σχεδιάσει εύχρηστες ηλεκτρονικές πλατφόρμες, προσβάσιμες στους πολίτες, στις οποίες παρουσιάζεται αναλυτικά κάθε έργο για χρηματοδότηση. Η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση οφείλει να είναι ανοικτή και συμμετοχική, υποστηρίζοντας δράσεις και ιδέες που πηγάζουν από τους ίδιους τους πολίτες με στόχο τη διαρκή βελτίωση των υπηρεσιών, την τοπική ανάπτυξη, την υλοποίηση έργων κοινωνικής υπεραξίας, καθώς και την τόνωση της τοπικής επιχειρηματικότητας. Οι περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020, η διαρκής μείωση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και οι δυσκολίες στην εξεύρεση άλλων πόρων αποτελούν σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα της χρηματοδότησης και της υλοποίησης ακόμα και μικρών έργων. Σε αυτό το ασφυκτικό οικονομικό περιβάλλον, οι ΟΤΑ οφείλουν

¹³ Vi Τμήμα 652/2016

να αναζητήσουν νέες πηγές χρηματοδότησης για να εφαρμόσουν τα αναπτυξιακά τους σχέδια. Η διεύρυνση των δυνατοτήτων αξιοποίησης των διαρθρωτικών κονδυλίων της Ε.Ε. αλλά και αναζήτησης νέων πηγών χρηματοδότησης αποκτά βαρύνουσα σημασία σε εκείνες τις περιπτώσεις των Δήμων που μπαίνουν σε πρόγραμμα οικονομικής εξυγίανσης, με απόφαση του Οικονομικού Παρατηρητηρίου των ΟΤΑ.

8. Οι οφειλόμενες παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα για την αποτροπή αναπαραγωγής χρεών και βελτίωσης της οικονομικής ισορροπίας των Δήμων και των επιχειρήσεων αυτών.

Οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι που μπορεί να επηρεάσουν την οικονομική διαχείριση των Δήμων και να οδηγήσουν στην χειροτέρευση της οικονομικής τους ισορροπίας είναι πολλοί. Οι αιτίες είναι κοινές και εύκολα ανιχνεύσιμες και μπορεί να τις συνοψίσει κανείς στις ακόλουθες : 1) Οι απεικονίσεις των λειτουργικών δαπανών στους προϋπολογισμούς βαίνουν συνεχώς μειούμενες, ενώ τα έσοδα που εισπράττονται δεν καλύπτουν τις δαπάνες.2) Οι έκτακτες χρηματοδοτήσεις των Δήμων προς τις δημοτικές τους επιχειρήσεις είναι συχνό φαινόμενο με αποτέλεσμα να διαταράσσεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού των τελευταίων.3) Η μείωση των εσόδων από όποια πηγή αυτά και αν προέρχονται οδηγεί στο μονόδρομο τα έσοδα αυτά να εξαρτώνται αποκλειστικά από την αύξηση ανταποδοτικών ή άλλων τελών ή εν γένει των άλλων επιβαρύνσεων των δημοτών.4) Οι νομοθετικοί κανόνες στη λήψη των δανείων γίνονται όλο και πιο αυστηροί. Τα παραπάνω οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι ελεγχόμενοι φορείς, τόσο οι Δήμοι όσο και δημοτικές επιχειρήσεις, πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι οφείλουν να προβούν σε παρεμβάσεις προκειμένου να εξορθολογήσουν τις δαπάνες τους και να αυξήσουν τα έσοδά τους. Οι παρεμβάσεις αυτές θα πρέπει να είναι έχουν συγκεκριμένη στόχευση, αφού είναι απαραίτητο να τεκμηριωθεί και να ποσοτικοποιηθεί η εκτιμώμενη αποτελεσματικότητά τους, αλλά κυρίως να εξειδικευθεί η επίδρασή τους στον προϋπολογισμό. Τέτοιες δημοσιονομικές παρεμβάσεις είναι καλό να γίνουν προληπτικά, ήτοι πριν ο ελεγχόμενος φορέας διαπιστώσει αδυναμία ισοσκέλισης στον προϋπολογισμό του και καταρτίσει είτε μη ρεαλιστικό(εγγραφές μη σύμφωνες με την ΚΥΑ), είτε ελλειμματικό προϋπολογισμό.

Τα μέτρα βελτίωσης των εσόδων σε ένα Δήμο, εκτός από την αύξηση δημοτικών τελών, θα μπορούσαν, ενδεικτικά, να αφορούν : 1) καταμέτρηση και βεβαίωση του συνόλου των καταναλώσεων νερού που δεν έχουν βεβαιωθεί και κυρίως δεν έχουν εισπραχθεί 2) Ο Δήμος μπορεί να προβεί σε διακανονισμό των οφειλών των δημοτών για την διευκόλυνση αυτών, ενώ ο Δήμος σε εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας μπορεί να προβεί σε δεσμεύσεις ΑΦΜ και σε μερικές κατασχέσεις εις χείρας τρίτων. 3) Βελτίωση της εισπραξιμότητας των απαιτήσεων από τρίτους. 4) Επανέλεγχος των δηλώσεων των τμ2 των ακινήτων, γεγονός που θα αποφέρει, εκ των πραγμάτων, αύξηση στα δηλωθέντα τμ2 και αντίστοιχα αύξηση της εισπραξης στα δημοτικά τέλη , στους δημοτικούς φόρους καθώς και στο ΤΑΠ. Μέτρα εξορθολογισμού των δαπανών θα μπορούσαν, ενδεικτικά, να είναι : 1)εφαρμογή ενός τοπικού σχεδίου διαχείρισης απορριμμάτων, διάθεση ογκωδών απορριμμάτων και κλαδιών σε ιδιώτη. Θέσπιση και εφαρμογή κανονισμού Καθαριότητας, ώστε να αυξηθεί η ανακύκλωση και να μειωθούν τα μεταφερόμενα απορρίμματα στους ΧΥΤΑ. 2) Λύση μισθώσεων ακινήτων και μεταφορά των υπηρεσιών του Δήμου σε ιδιότητα ακίνητα, στα δε υπόλοιπα μίσθια να γίνει μείωση των μισθωμάτων. 3) Οργάνωση μικρής κλίμακας συνεργείου αυτοκινήτων για τη συντήρηση και επισκευή ή αλλαγή ελαστικών, ώστε να μειωθεί σημαντικά το λειτουργικό τους κόστος.

9. Επίκαιροι και αποτελεσματικοί εξωτερικοί έλεγχοι

Αν μελετήσει κανείς τα άρθρα 168 και 169 του ν.4270/2014 θα διαπιστώσει ότι προβλέπουν δύο διαφορετικά είδη ελέγχων , τους εσωτερικούς και τους εξωτερικούς. Οι πρώτοι είναι έλεγχοι που ασκούνται από τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, ενώ ο εξωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο με αντικείμενο τις οικονομικές καταστάσεις και τους λογαριασμούς καθώς και τα συστήματα λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών, κατά το άρθρο 3 παρ.1 της Οδηγίας 2011/85/ Ε.Ε. Επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων όλων των φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Οι κοινά αποδεκτοί στόχοι των ελέγχων που πρέπει να ασκούνται στους Δήμους και στις δημοτικές επιχειρήσεις θα πρέπει να αφορούν : 1) Την βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης των ελεγχόμενων φορέων 2) Την ανάπτυξη ενός συστήματος καταγραφής των δημοσιονομικών κινδύνων 3)Την ανάπτυξη επαγγελματισμού στην οικονομική διαχείριση για την επίτευξη στόχων.4)Την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στην οικονομική διαχείριση.

Για την καλύτερευση των συνεπειών των ελέγχων, οι οποίοι πρέπει να είναι επίκαιροι,(ση time) πρέπει να λάβει χώρα ένας καλύτερος σχεδιασμός, καθώς και η βελτίωση των σχετικών διαδικασιών. Οι επίκαιροι και αποτελεσματικοί έλεγχοι θα οδηγήσουν, άνευ ετέρου, στην καλύτερευση της οικονομικής διαχείρισης των Δήμων και των δημοτικών επιχειρήσεων που ανήκουν σ' αυτούς. Και αυτό διότι, στόχος είναι η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης του ελεγχόμενου φορέα με γνώμονα την οικονομική του αποτελεσματικότητα. Δίνοντας έμφαση πάντοτε στην οικονομική διοίκηση και διαχείριση του φορέα, στη διοίκηση των εσόδων, στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, στην αξιοποίηση των διαθέσιμων ανθρώπινων πόρων και στην οικονομική κατάσταση των νομικών του προσώπων, καθώς και σε κάθε άλλη παράμετρο που επηρεάζει την οικονομική αποτελεσματικότητα αυτού. Επίσης, αναδεικνύοντας τις αδυναμίες των συστήματος εσωτερικού ελέγχου και προτείνοντας λύσεις που αφορούν κάθε πτυχή διακυβέρνησης αυτού και σχετίζονται με τη δομή και την οργάνωσή του, το σύστημα διεύθυνσης (στοχοθεσία του φορέα), τη διαχείρισή του (εσωτερικές δικλίδες), το σύστημα λογοδοσίας του, τον εξωτερικό έλεγχο και την εποπτεία. Τα αναμενόμενα δε αποτελέσματα από την καλύτερευση της οικονομικής διαχείρισης των Δήμων και των επιχειρήσεων αυτών θα είναι:1) Η αύξηση της εμπιστοσύνης της κοινωνίας στους ελεγχόμενους φορείς 2) Η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν 3) Η καλύτερευση των εσόδων τους και η περιστολή των δαπανών τους και 3) Η μείωση των χρεών τους και η κάλυψη των ελλειμμάτων τους.

Ευαγγελία Ελισάβετ Κουλουμπίνη

Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Πρόεδρος του Οικονομικού Παρατηρητηρίου των Ο.Τ.Α.