



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
UNIVERSITY of the PELOPONNESE

ΔΔΠΜΣ

**ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ:
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Τμήμα Πειραιά

Κατεύθυνση: Οικονομικής Λειτουργίας

Διπλωματική εργασία:

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Παπαϊωάννου Βασίλης

A.M.: 3033202205104

Επιβλέπων Καθηγητής

Κότιος Άγγελος

Καθηγητής Πανεπιστήμιο Πειραιά

Πειραιάς 2023



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
UNIVERSITY of the PELOPONNESE

ΔΔΠΜΣ

**ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ:
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Τμήμα Πειραιά

Κατεύθυνση: Οικονομικής Λειτουργίας

Διπλωματική εργασία:

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Παπαϊωάννου Βασίλης

A.M.: 3033202205104

Επιβλέπων Καθηγητής

Κότιος Άγγελος

Καθηγητής Πανεπιστήμιο Πειραιά

Πειραιάς 2023

Πίνακας Περιεχομένων

Συντμήσεις.....	6
Περίληψη	9
Abstract.....	10
Εισαγωγή.....	11
Κεφάλαιο 1.	14
Συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα – Ποια είναι, πως αξιολογούνται και τι προτείνεται για την καλύτερευση κάθε διεργασίας ώστε να παρακολουθούνται και να υλοποιούνται υπέρ των ΟΤΑ.....	14
1.1 Συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα.....	14
1.2 Ανάλυση Σταθερών ή Μεταβαλλόμενων Εσόδων ΟΤΑ – Νομοθεσία.....	15
1.3 Προγράμματα συγχρηματοδότησης.....	20
1.3.1 Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ).....	20
1.3.2 Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).....	21
1.3.3 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007-2013)	23
1.3.4 Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020)	26
1.3.5 Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2021-2027)	27
1.3.6 Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ).....	28
1.4 Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα σε Δήμους	29
Κεφάλαιο 2. ΕΣΠΑ 2021-2027 και ΟΤΑ.....	34
2.1 Εισαγωγή.....	34

2.2	Προετοιμασία ΟΤΑ προς αξιοποίηση πόρων ΕΣΠΑ	35
2.3	Συμμετοχή ΟΤΑ στο ΕΣΠΑ 2021-2027	37
2.4	Νομοθεσία ΕΣΠΑ και ΟΤΑ.....	38
2.5	Στόχοι ΕΣΠΑ 2021-2027, αρμοδιότητες ΟΤΑ.....	45
2.6	Αρμόδιες Αρχές προς υλοποίηση και έλεγχο προγραμμάτων	48
2.7	Κανόνες και μέτρα εφαρμογής	51
2.8	Ένταξη πράξεων και βασικοί παράγοντες που οδηγούν σε τροχοπέδη διαχείρισης και υλοποίησης ΕΣΠΑ σε ΟΤΑ.....	52
Κεφάλαιο 3: Συγκριτικές μελέτες διαχείρισης και υλοποίησης ΕΣΠΑ σε ΟΤΑ		55
3.1	Εισαγωγή.....	55
3.2	Αδυναμίες των ΟΤΑ ως τελικοί δικαιούχοι.....	56
3.3	Τα προβλήματα ενσωμάτωσης στους ΟΤΑ των συστημάτων διαχειριστικής επάρκειας.....	60
3.4	Αξιολόγηση των επιδόσεων των ΟΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013....	62
3.5	Ποια κριτήρια αξιολόγησης της ικανότητας των ΟΤΑ προς διαχείριση συγχρηματοδοτήσεων.....	64
Κεφάλαιο 4: Τοπική αυτοδιοίκηση στην ΕΕ και στην Ελλάδα		65
4.1	Εισαγωγή.....	65
4.2	Οι επενδύσεις τοπικών κυβερνήσεων στην ΕΕ	67
4.3	Επενδυτικά κενά σε Δήμους στην ΕΕ (27 χώρες)	68
4.4	Επενδυτικά Σχέδια Δήμων στις 27 χώρες της ΕΕ.....	70
4.5	Κύρια εμπόδια που εμφανίζονται κατά τις επενδύσεις των Δήμων στην ΕΕ και στην Ελλάδα.....	73
4.6	Χρηματοδοτήσεις δήμων και ελλείψεις κεφαλαίων.	75

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα μελέτης προβλημάτων ΕΣΠΑ και απορρόφησης και υλοποίησης τους από τους ΟΤΑ.....	82
Βιβλιογραφικές Αναφορές.....	86

Πίνακας περιεχομένων πινάκων και Διαγραμμάτων

Πίνακας 1. Χώρες και δήμοι που διεξήχθη η τηλεφωνική έρευνα το 2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 70.	66
---	----

Διάγραμμα 1. Το επί τοις εκατό μερίδιο των δήμων επί του συνολικού αριθμού επενδύσεων σε τομείς όπου οι επενδύσεις στις υποδομές θεωρούνταν ως ελλειμματικές την προηγούμενη τριετία. 0: μετριασμό κλιματικής αλλαγής, 1: ψηφιακή υποδομή, 2: Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, 3: Κοινωνική υποδομή, 4: Χρήσεις ύδρευσης και απορριμμάτων, 5: Αστικές συγκοινωνίες. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 4.

Διάγραμμα 2. Τα τελευταία τρία χρόνια τα επίπεδα επένδυσης σε έργα υποδομής ήταν ευρέως ικανοποιητικά, μερικής ή σημαντικής έλλειψης, σε ποσοστό επί τοις εκατό. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 5.....

Διάγραμμα 3. Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή. Επί τοις εκατό ποσοστό επένδυσης των δήμων σε έργα υποδομής [προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή] την τριετία 2020-2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 5.

Διάγραμμα 4. Μέρισμα των Δήμων, εκφραζόμενο ποσοστιαία, σε επενδυτικούς τομείς (0: μετριασμό κλιματικής αλλαγής, 1: Ψηφιακή υποδομή, 2: Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, 3: Κοινωνική υποδομή, 4: Χρήσεις ύδρευσης 5: Χρήσεις απορριμμάτων, 6: Αστικές συγκοινωνίες), όπου οι επενδύσεις στις υποδομές σχεδιάζονται να παρουσιάσουν αυξήσεις στα επόμενα τρία χρόνια. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 6.

Διάγραμμα 5. Για καθένα από τους αναφερόμενους τομείς η ποσοστιαία σύγκριση της μέσης ετήσιας επένδυσης υποδομών τα επόμενα έτη (2022-2026) έναντι της μέσης ετήσιας επένδυσης υποδομών τα προηγούμενα 3 χρόνια (2019-2021), οδηγεί τους Δήμους σε συμπέρασμα αύξησης, μείωσης ή παραμονής ίδιων χρηματοδοτήσεων στις επενδύσεις υποδομής. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 7.	72
Διάγραμμα 6. Ποσοστιαία εκτίμηση της πορείας των επενδυτικών σχεδίων των δήμων σε σύγκριση με την τριετία 2019-2021 για την πενταετία 2022-2026 στους αναφερόμενους επενδυτικούς τομείς συνολικά σε όλες τις χώρες της ΕΕ. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 7.	72
Διάγραμμα 7. Επί τοις εκατό εκτίμηση της πενταετίας 2022-2006 του ποια από τις δραστηριότητες θα έχει το μεγαλύτερο μερίδιο κόστους σε επενδύσεις υποδομών. Πηγή: (Bending, και συν., 2023) σελ. 8.	73
Διάγραμμα 8: Επί τοις εκατό κατανομή των Δήμων ανάλογα με το επίπεδο της αστικοποίησης. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 71.	73
Διάγραμμα 9. Επί τοις εκατό εκτίμηση των παραμέτρων που αναγράφονται ως μέχρι ποιο σημείο αποτελούν εμπόδιο για επενδύσεις σε δήμους: σημαντικό, ελάχιστο ή καθόλου εμπόδιο. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 9.	74
Διάγραμμα 10. Επί τοις εκατό εκτίμηση των κυρίων δύο σημαντικότερων εμποδίων για τις επενδύσεις υποδομών στους δήμους. Πηγή: (Bending, και συν., 2023) (Aristovnik, 2012), σελ. 9.	74
Διάγραμμα 11. Επί τοις εκατό πρόσβαση ειδικευμένων ανθρώπων για κάθε από τους αναγραφόμενους τομείς προς εξυπηρέτηση των επενδυτικών σχεδίων των δήμων. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 10,	75
Διάγραμμα 12. Επί τοις εκατό μέρισμα των χρηματοδοτήσεων που διατέθηκαν για τις δραστηριότητες σε επενδύσεις υποδομών από τους δήμους την τριετία 2020-2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023) (Aristovnik, 2012), σελ. 11.	76

Διάγραμμα 13. Επί τοις εκατό μέρους των δραστηριοτήτων χρηματοδότησης υποδομών την τριετία 2020-2022 που χρηματοδοτήθηκαν από τους αναγραφόμενους τομείς. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 12.	77
Διάγραμμα 14. Αιτίες χρήσεις από το Δήμο εξωτερικής χρηματοδότησης. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 12.	77
Διάγραμμα 15. Λήψη όλου του εξωτερικού χρέους ή ποσοστού που στοχεύθηκε συνολικά στους δήμους της ΕΕ, σε δήμους λιγότερο αναπτυγμένους, μεταβατικούς ή περισσότερο αναπτυγμένους κατά τα χρόνια 2020-2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 13.	79
Διάγραμμα 16. Επί τοις εκατό εξωτερικοί χρηματοδοτικοί περιορισμοί. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 14.	80
Διάγραμμα 17. Ο φορέας χρηματοδότησης σε ποσοστά που θα χρησιμοποιηθεί για να αντληθούν την περίοδο 2022-2026 κεφάλαια ώστε να επιτευχθεί χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδιασμών στους Δήμους. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 16.	80

Συντμήσεις

CEB	Council of Europe Developing Bank – Τράπεζα Ανάπτυξης
RRF	Recovery and Resilience Facility
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΚΣΙΑ	Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη
ΑΠΕ	Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας
ΒΑΑ	Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΑ	Διαχειριστικών Αρχών
ΔΕΥΑ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης
ΕΑΣ	Εθνική Αρχή Συντονισμού
ΕΓΤΕ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΠ	Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΕΠΑ	Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης
ΕΠΔ	Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης
ΕΣΠΑ	2007-2013 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΠΑ	2014-2020 Εταιρικό Σύμφωνο για το πλαίσιο ανάπτυξης
ΕΣΠΑ	2021-2027 Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΣΣΑ-Α	Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΣΣΑ-ΑΛ	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης της Αλιείας
ΕΤΕ	Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΚΑΠ	Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων
ΚΓΠ	Κοινή Γεωργική Πολιτική
ΚΔΚ	Κώδικα των Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος
ΚΠ	Κρατικός Προϋπολογισμός

ΚΠΣ	Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης
ΚΥΑ	Κοινής Υπουργικής Απόφασης
ΜΑ&Α	Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωση και Διαχείρισης
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΟΕΠ	Ολοκληρωμένες Εδαφικές Παρεμβάσεις
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΤΔ	Ομάδες Τοπικής Δράσης
ΟΧΕ	Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις
ΠΔΕ	Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΔΠ	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο
ΠΕΑΣ	Περιφερειακή Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού
ΠΕΔ	Περιφερειακή Ένωση Δήμων
ΠΕΠ	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΣΔΕΠ	Συστήματα Διαχειριστικής Επάρκειας
ΣΔΙΤ	Συμπράξεων Δημοσίου με Ιδιωτικό Τομέα
ΣΣ ΚΑΠ	Στρατηγικού Σχεδίου Κοινής Αγροτικής Πολιτικής
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΑ	Ταμείων Αστικής Ανάπτυξης
ΤΑΠΤοΚ	Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων
ΤΔΜ	Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης
ΤΕΠ	Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΤΠ&Δ	Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
ΤΣ	Ταμείο Συνοχής
ΥΠΑΕ	Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων
ΥΠΕΘΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
ΥΠΕΚΑ	Υπ. Περιβάλλοντος Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών (Διοικητικής Ανασυγκρότησης)

ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Περίληψη

Μετά την αξιολόγηση και διερεύνηση των συστημάτων που εξετάζουν κατά πόσο οι ΟΤΑ είναι ικανοί να διαχειριστούν συγχρηματοδοτήσεις επέρχεται ανάδειξη της αξίας της αυτοαξιολόγησης και μεταβολές στην οργάνωση με αποτέλεσμα την βελτίωση απορρόφησης των χρημάτων αυτών από τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Η διαδικασία αφορά την αποτύπωση και την ενίσχυση της δυνατότητας των ΟΤΑ να αξιοποιούν και υλοποιούν στρατηγικές. Αυτή υλοποιείται με την χρήση εργαλείων μεθόδου που περιλαμβάνουν την συγκριτική βιβλιογραφική μελέτη, τις επιστημονικές αναφορές, τις δημοσιεύσεις, τις νομοθετικές θεσμοθετήσεις και τους οδηγούς εφαρμογών προτύπων, διαχείρισης, τις πρακτικές σε συνέδρια, ημερίδες και παρουσιάσεις, όλα αυτά τα εργαλεία στενά συνυφασμένα με αξιολογήσεις, λειτουργίες διαφόρων ΟΤΑ. Σήμερα αξιολογείται κάθε εργαλείο για την εφαρμογή της νέας συγχρηματοδότησης ώστε να μπορέσουν με την υλοποίηση των στρατηγικών επιλογών τους να επιτευχθεί η κοινωνική συνοχή και η αλληλεγγύη στην τοπική κοινωνία. Η ανάλυση των προβλημάτων που προκύπτουν όταν αναλαμβάνουν συγχρηματοδοτήσεις οδηγούν στην διόρθωση των κακώς κειμένων και στην ανάληψη νέων μεθόδων που θα απορροφήσουν καλύτερα τα κεφάλαια και θα υλοποιήσουν με μεγαλύτερη επιτυχία τις δράσεις που αναλαμβάνουν. Συνεχώς αναζητούνται λύσεις προς ενδυνάμωση στις διοικητικές διεργασίες που αυτές θα είναι ικανές να δράσουν με καταλυτικό τρόπο για να επέλθει η ολιστική αξιολόγησή τους που θα οδηγήσει με αποτελεσματικό τρόπο στην υλοποίηση των προγραμμάτων τους και στην κατά τον μέγιστο δυνατό τρόπο απορρόφηση εθνικών και ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων.

Λέξεις Κλειδιά: Συγχρηματοδότηση, ΟΤΑ α' και β' βαθμού, εργαλεία μεθόδου, Κοινωνική συνοχή και αλληλεγγύη.

Abstract

Completing systems' evaluation and investigation which examine whether Municipalities are capable for managing co-financing, the value of self-evaluation is highlighted and alterations for organizing are made, resulting to absorption improvement of these money by the first and second grade municipalities. Process concerns the identification and strengthening of the ability for local authorities to utilize and implement strategies. This ability is implemented through the use of method tools which include comparative bibliographic study, scientific reports, publications, legislative enactments and guides for the application of standards, management, practices in conferences, workshops and presentations, all these tools closely intertwined with evaluations, functions of various local authorities. Today, all tools are being evaluated for the implementation of the new co-financing, so that with the implementation of their strategic options, social cohesion and solidarity can be achieved in the local community. The analysis of the problems that arise when they undertake co-financing leads to the correction of the wrong texts and the adoption of new methods that will better absorb the funds and implement the actions they undertake more successfully. Solutions are constantly being sought to strengthen the administrative processes that will be able to act in a catalytic way to achieve their holistic evaluation that will lead in an effective way to the implementation of their programs and to the maximum possible absorption of national and European funding.

Keywords: Co-financing, First and Second Grade Municipalities, method tools, Social cohesion and solidarity.

Εισαγωγή

Η συγχρηματοδότηση συνιστά όρο που εξηγεί την από κοινού δύο ή περισσότερων φορέων χρηματοδότηση διαφόρων έργων κοινωφελούς ή μη χρήσης. Είναι εύλογο να θεωρεί κανείς ότι συνιστά μια έννοια μιας μεγαλύτερης σε πεδίο δράσης αλλά και σε προσφορά που έχει ως τελικό στόχο να ωφελήσει, να επενδύσει, να προσφέρει στην κοινωνική ευμάρεια. Η σημασία της δεν αφορά μόνο τους φορείς που συμμετέχουν αλλά και το φορέα στόχο που αυτός θα υποχρεούται να κάνει τις απαραίτητες ενέργειες ώστε να βρεθεί σε θέση να απορροφήσει τις χρηματοδοτήσεις κατά το καλύτερο δυνατό τρόπο, να ακολουθήσει το πρόγραμμα που έχει οριστεί και προϋπολογιστεί ώστε να βρεθεί εις θέση της καλύτερης δυνατής απόδοσης των χρημάτων που έχουν χορηγηθεί από τους εν συνόλω φορείς και που θα επιφέρουν την απόδοση των τιθέμενων στόχων στο κοινωνικό σύνολο.

Η ύπαρξη των προγραμμάτων αυτών εξασφαλίζει συνδρομές και συμβαδίζει με κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές ώστε να επέλθει συνοχή και να προσδιορισθεί ο σύνδεσμος μεταξύ των κοινοτικών προτεραιοτήτων από την μία πλευρά και την υλοποίηση του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων από την άλλη.

Η επικέντρωση στην χορήγηση τέτοιων χρηματοδοτήσεων στους Δήμους και στις Περιφέρειες, στην Τοπική αυτοδιοίκηση γενικότερα και η δυνατότητα απορρόφησης αυτών των χορηγιών και χρηματοδοτήσεων ή καλύτερα η ικανότητα απορρόφησης συνιστά ένα ζητούμενο προς μελέτη. Η παρούσα κατάσταση στους ΟΤΑ (Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης) σε μια χώρα που υφίσταται ανισοκατανομή πληθυσμού στους ανά την επικράτεια ΟΤΑ, με έντονο το στοιχείο της αστυφιλίας, καθορίζει κατά πολύ την προσέγγιση των προβλημάτων και των αναγκών ανά περίπτωση. Με δεδομένη την έντονη ύπαρξη μεγάλων ανισοτήτων

στην δομή των ΟΤΑ που έχει ως άμεση και απόλυτη συνέπεια την ύπαρξη διαφορετικών επιπτώσεων ανά περίπτωση δήμου απαιτεί ιδιαίτερη προσπάθεια στην αντιμετώπιση, μέσω των χρηματοδοτήσεων στους ΟΤΑ, της σε μεγάλη κλίμακα διαφορετικότητας ώστε να επιτευχθεί η ισορροπημένη ανάπτυξη, μια παράμετρο που βρίσκεται εντός των πλαισίων κάθε χρηματοδότησης και κάθε ευρωπαϊκής οδηγίας. Εντός των πλαισίων της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης χωρίς να παραβιάζονται σχετικές οδηγίες, εντός και εκτός συνόρων, καθορίζεται η σχετική πολιτική δράση ώστε να αναπτυχθεί ισόνομη και ισορροπημένη ανάπτυξη στην ελληνική επικράτεια υπό την φροντίδα των ΟΤΑ. Η απαραίτητη συμμετοχή των ΟΤΑ ως μεσάζων μεταξύ χρηματοδοτήσεων κρατικών ή ευρωπαϊκών και των πολιτών ορίζεται από την ίδια την ύπαρξή τους και την αναγκαιότητα της ύπαρξής τους. Μόνο με τους ΟΤΑ μεσάζοντες θα μπορεί να αποδοθεί η δικαιότερη και καταλληλότερη επικουρία παρά την παρεμβολή της μεταξύ χρηματοδότη και πολίτη καθόσον η επικέντρωση του προβλήματος γίνεται μόνο μέσω της άμεσης επαφής με το πρόβλημα και της άμεσης γνώσης του και φυσικά αμεσότερη επαφή δεν μπορεί να υφίσταται παρά μόνο μεταξύ ΟΤΑ και κοινωνίας / πολίτη. Αυτή η αμεσότητα και η γνώση των προβλημάτων από τους ΟΤΑ τους καθιστά απαραίτητους μεσάζοντες ώστε να καλυφθούν οι κατάλληλες ανάγκες και να χορηγηθούν και να καλυφθούν ανάγκες που στοχεύουν στο κέντρο του προβλήματος που απαιτείται να αντιμετωπισθεί.

Όλη αυτή η χορηγία και η διαμεσολάβηση γίνεται υπό το πρίσμα νομοθετικών πλαισίων που έχουν καθιερωθεί στην ελληνική επικράτεια αλλά και έχουν δοθεί ως οδηγίες από Ευρωπαϊκά κοινοτικά νομοθετήματα. Ορίζονται συνεπώς με την περιγραφή των άρθρων 203-207 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006), η οποία θεσπίστηκαν για πρώτη φορά οι κανόνες δράσης των ΟΤΑ απέναντι και στους χορηγούς αλλά και

στην κοινωνία. Εξάλλου είναι γεγονός ότι γίνεται αναφορά περί υποχρέωσης κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους ΟΤΑ με μόνη απαραίτητη προϋπόθεση ο πληθυσμός τους να ξεπερνά τους 10.000 κατοίκους. Το νομοθετικό όμως πλαίσιο δεν περιορίζεται μόνο ως εκεί. Προβλέπει και το χρόνο που πρέπει να υλοποιηθούν τα προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από τις ευρωπαϊκές οδηγίες και την κρατική επιχορήγηση με γνώμονα τον Αστικό Κώδικα και με περιοριστικό χρόνο όχι άνω των διαστημάτων εκεί που υπερβαίνει μια θητεία ενός Δημάρχου. Υπάρχουν φυσικά προγράμματα που ο νόμος δεν μπορεί να χωρέσει εντός της «προθεσμίας» των δημορχικών καθηκόντων οπότε έρχεται το 2010 νέος νόμος στο πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» (ν. 3852/2010) να ορίζει ως μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό το Πενταετές Τεχνικές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΤΕΠ) που εντός της ετήσιας διάρκειας αφορά το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης (ΕΠΔ) και τον ετήσιο προϋπολογισμό. Εν κατακλείδι η ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου και η εφαρμογή του από το 2006 και κατ' επέκταση το 2008 για τους ΟΤΑ συνιστά σημαντικό εφόδιο για την περαιτέρω δράση και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων που συνιστούν αρωγοί στις κοινωνικές παροχές και ωφέλεια των πολιτών.

Στην παρούσα μελέτη απλώνεται η έννοια της συγχρηματοδότησης των ΟΤΑ σε τρία κεφάλαια και ξεδιπλώνει κάθε προβληματισμό που γεννάται από αυτήν την ιδιαίτερη χορηγία. Γίνεται ανάλυση των προγραμμάτων συγχρηματοδότησης στους ΟΤΑ, την αξιολόγησή τους και την μετά από παρακολούθηση της εφαρμογής τους της αποτελεσματικότητάς τους στην βελτιστοποίηση και υλοποίηση τους. Σε μια τελική ενότητα αναψηλαφάται η εξαγωγή συμπερασμάτων και προτάσεων που μπορούν να αποτελέσουν σημαντικό βοήθημα στην απορρόφηση και τελική αποτελεσματική εκμετάλλευση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στους ΟΤΑ

Κεφάλαιο 1.

Συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα – Ποια είναι, πως αξιολογούνται και τι προτείνεται για την καλυτέρευση κάθε διεργασίας ώστε να παρακολουθούνται και να υλοποιούνται υπέρ των ΟΤΑ

1.1 Συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα

Πρόκειται περί προγραμμάτων που αφορούν την βελτίωση και συμβολή στην υφιστάμενη κατάσταση επί της επικράτειας εφόσον έχουν και μπορούν να χαράξουν και να συμβάλλουν σε δημιουργία προγραμμάτων κατάρτισης ώστε να αντιμετωπιστούν σοβαρά κοινωνικά αλλά και ατομικά προβλήματα. Μέσω αυτών των λύσεων οδεύει κάθε χώρας, θεματικός ή ακόμη και προσωπικός στην επίλυση σημαντικών προβλημάτων που οδηγούν στην κοινωνική ανάπτυξη και ευμάρεια.

Στα προγράμματα αυτά συμβάλλουν η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, το κράτος μέσα από τους εθνικούς αλλά και τους ιδιωτικούς (χορηγίες από ιδιώτες) πόρους. Η έννοια αυτών των προγραμμάτων κυρίως αφορά την χορηγία από την ευρωπαϊκή ένωση που συνιστά κυρίως τους κοινοτικούς πόρους και καθοδηγούν την πολιτική ανάπτυξης της χώρας μας. Πέντε είναι οι κύριοι κοινοτικοί πόροι που λαμβάνουν μέρος στις συγχρηματοδοτήσεις. Ο πρώτος είναι το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της περιφέρειας που στοχεύει ώστε να ενισχυθεί και η περιφέρεια αλλά και να αναπτυχθεί ο δήμος, ο δεύτερος είναι το ΕΚΤ (βλ. συντημήσεις) που μέσω αυτού ενθαρρύνεται η κοινωνική ένταξη και η ορθή και αποτελεσματική διακυβέρνηση, ο τρίτος είναι το ΤΣ (βλ. συντημήσεις) που ως κύριο στόχο του έχει να χρηματοδοτήσει και να συμβάλλει σε οικονομική σύγκλιση των όχι και τόσο καλά αναπτυγμένων περιοχών ανά την χώρα. Ο τέταρτος αφορά το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη στη Γεωργία και τέλος ο πέμπτος το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της

θαλάσσιας δραστηριότητας και της Αλιείας, καθόσον μέσω των δύο τελευταίων αναφερόμενων επέρχεται αρωγή συγκεκριμένων τομέων οικονομικής δραστηριότητας δηλαδή ο αγροτικός κλάδος και η αλιεία αντίστοιχα (Δεληθέου, Ποδηματάς, & Μιχαλάκη, 2018).

1.2 Ανάλυση Σταθερών ή Μεταβαλλόμενων Εσόδων ΟΤΑ – Νομοθεσία

Η διαφοροποίηση των εσόδων του Κράτους με τα έσοδα των Περιφερειών γίνεται μέσω των ΚΑΠ (βλ. συντμήσεις). Κύρια χρηματοδότηση γίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σημαντικό ρόλο συγχρηματοδότησης κατέχει το ΤΠ&Δ (βλ. συντμήσεις). Ο δημόσιος δανεισμός συνιστά μια πηγή εσόδων για το κράτος που με την κατάλληλη αξιοποίηση μπορούν να οδηγήσουν σε οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη. Το Δημόσιο έχει τη δυνατότητα να εκτελέσει τόσο εσωτερικό όσο και εξωτερικό δανεισμό (προγράμματα ευρωπαϊκά). Οι Δήμοι στηρίζονται συνήθως σε συγχρηματοδοτήσεις διαφόρων προγραμμάτων που προέρχονται από συνδυασμό επιχορηγήσεων του κρατικού προϋπολογισμού, από εισοδήματα που μπορεί να αξιοποιηθούν μέσω της κινητής ή ακίνητης περιουσίας του, από τα τέλη που πληρώνουν σε μηνιαία βάση οι πολίτες τους και τις εισφορές καθώς και τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα. Φυσικά συνεισφέρουν οι φόροι, οι εισφορές και τα τέλη (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016).

Οι ΟΤΑ έχουν σταθερά σε ετήσια βάση έσοδα και μη σταθερά έσοδα από διάφορες ποικίλες παροχές. Ως σταθερά έσοδα είναι οι ενοικιάσεις της κινητής ή ακίνητης περιουσίας των δήμων, οι φόροι και οι συμμετοχές ως δικαιούχοι εσόδων, τα έσοδα προερχόμενα από τη συνεχή απασχόληση δημοτικών υπαλλήλων όταν προσφέρουν τις υπηρεσίες τους σε διάφορους φορείς, όπως από διάφορους εισφορές ή επιχορηγήσεις που προέρχονται από δαπάνες κατά την λειτουργία διαφόρων φορέων των

Δήμων. Στα μη σταθερά έσοδα συγκαταλέγονται εκείνα που προέρχονται από πωλήσεις ή ενοικιάσεις ή εκμεταλλεύσεις κινητής ή και ακίνητης περιουσίας, από μη σταθερές επιχορηγήσεις που οφείλονται σε επιπλέον επενδύσεις, από διάφορα πρόστιμα λόγω παρκαρίσματος ή κακής χρήσης των κοινόχρηστων οδών από δημότες, από την είσπραξη παραβόλων ή δωρεών ή κληρονομιών ή κληροδοσιών. Εκείνο που πρέπει να τονιστεί είναι ότι σύμφωνα με το νόμο (ΝΟΜΟΣ, 1828/1989) από το σύνολο των σταθερών εσόδων των Δήμων ένα μέρος και συγκεκριμένα το 33,33% συμπεριλαμβάνεται στον προϋπολογισμό του επόμενου έτους και αφορά όλα εκείνα τα χρήματα που πρέπει να δοθούν σε επενδύσεις των ΟΤΑ α και β βαθμού, όπως και σε επενδύσεις διαφόρων δημοτικών επιχειρήσεων είτε ύδρευσης και αποχέτευσης είτε επιχειρήσεις που λειτουργούν ως αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, ή που λειτουργούν ως Α.Ε. και που στους μετόχους τους συμπεριλαμβάνονται ποσοστά τουλάχιστον κατά το ήμισυ και οι ΟΤΑ. Το υπόλοιπο 66,66% συμπεριλαμβάνεται σε κάθε προϋπολογισμό που αφορά τις δημόσιες επενδύσεις και τα χρήματα αυτά χρησιμοποιούνται σε επιπλέον δαπάνες ΟΤΑ αλλά και μέσω αυτών μπορεί και ορίζεται η διαδικασία κατανομής των αντίστοιχων χρημάτων που θα διατεθούν. Έτσι με το 66,66% των σταθερών εσόδων των ΟΤΑ επιτυγχάνεται χρηματοδότηση επενδύσεών τους αφού μέσω αυτών ορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων γίνεται η τελική διάθεση χρημάτων. Σημαντικό σταθερό έσοδο είναι η περίπτωση των «ανταποδοτικών τελών». Σύμφωνα με τον όρο ο δημότης των ΟΤΑ α' και β' βαθμού πληρώνοντας τα τέλη καθαριότητας και αποκομιδής απορριμμάτων δίνει με τον τρόπο αυτό το σύνολο των εξόδων των ΟΤΑ σε αυτές τις δύο δραστηριότητες – ανταποδίδει υποχρεωτικά δηλαδή το τέλος για να πληρωθεί εξ ολοκλήρου τόσο η καθαριότητα όσο και η συγκέντρωση απορριμμάτων (άρθρο 17) (Νόμος, 1080/1980). Δηλαδή εξ' ολοκλήρου θα πληρώνονται από τα «ανταποδοτικά τέλη» οι αποδοχές του

προσωπικού, η παροχή οχημάτων απορριμματοφόρων ή κάδων απορριμμάτων και η συντήρησή τους και ό,τι άλλο επιπλέον χρειαστεί για την ορθή και απρόσκοπτη λειτουργία αλλά και για την καλύτερευση της υπηρεσίας αυτής. Συνεπώς το ανταποδοτικό τέλος ορίζεται από συνελεύσεις των δημοτικών συμβουλίων των ΟΤΑ στο σωστό ύψος χωρίς να είναι επιβαρυντικό έναντι των δημοτών αλλά και να επαρκεί για κάλυψη όλων των αντίστοιχων αναγκών. Ο μη καθορισμός αυτού του τέλους από τον ίδιο νόμο ορίζεται ως βαρύτατο ποινικό αδίκημα και τιμωρείται με το νόμο περί παράβασης καθηκόντων. Τα ανταποδοτικά τέλη δεν περιλαμβάνουν μόνο την καθαριότητα και την αποκομιδή απορριμμάτων αλλά επιπλέον και την ύδρευση, την αποχέτευση, τον φωτισμό και την άρδευση. Ο ορισμός τους θεωρείται ως ένα είδος φορολογικής επιβολής των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και παρότι ορίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 78 (Σύνταγμα, Άρθρο 78) ότι *«δεν επιτρέπεται η επιβολή ή είσπραξη οιονδήποτε φόρου χωρίς τυπικό νόμο...»*, τα ανταποδοτικά τέλη συνιστούν εξαίρεση γιατί ενώ στην πραγματικότητα είναι φορολογικά βάρη μπορούν να επιβληθούν όχι με τυπικό νόμο αλλά κατά απόφαση είτε των δημοτικών είτε των περιφερειακών δημοτικών συμβουλίων. Στην περίπτωση που υπάρχει θεώρηση ότι το συγκεκριμένο ανταποδοτικό τέλος που πληρώνει ο δημότης των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού εξισώνεται με αντίστοιχη παροχή κάποιας δημόσιας υπηρεσίας, αυτή η εξίσωση δεν συνιστά ούτε άμεση ούτε ειδική αντιπαροχή ενώ παραμένει η αντιμετώπιση του ανταποδοτικού τέλους ως φόρος που ευνοεί και ωφελεί την ορθή και απρόσκοπτη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών που το εισπράττουν και το εκμεταλλεύονται ενώ παράλληλα εξακολουθεί το τέλος αυτό να είναι γενική υποχρέωση του Κράτους προς όλους τους πολίτες (ΣτΕ, 2653/2015). Ένα επιπλέον σημαντικό σταθερό έσοδο στους ΟΤΑ αποτελεί η παροχή λόγω αρμοδιοτήτων στις ΔΕΥΑ (βλ. συντημήσεις) κατά τη διάταξη του άρθρου 73 (Νόμος, 4257/2014) όπως προστίθεται

στον ιδρυτικό νόμο 1069/1980 άρθρο 5, χρηματικών επιχορηγήσεων στους ΟΤΑ τόσο α΄ όσο και β΄ βαθμού ώστε να εκπληρωθούν οι κοινωνικοί τους στόχοι, ή στόχοι που πηγάζουν από προγράμματα πολιτιστικού χαρακτήρα. Για να είναι όμως αυτή η επιχορήγηση εφικτή και επιτρεπτή από τις ΔΕΥΑ θα πρέπει να υπάρχει εγγραφή ειδικής πίστωσης στον προϋπολογισμό τους που δεν θα υπερβαίνει το 1/20 των ετήσιων καθαρών τους εσόδων χωρίς να συμπεριλαμβάνονται σε αυτά τα έσοδα που έχουν ήδη απολογιστεί στην προηγούμενη οικονομική χρήση τους σε σύγκριση με το έτος που χορηγείται αυτή η επιχορήγηση, διαμορφούμενο το τελικό ποσό μετά την αφαίρεση εξόδων που καλύπτονται υποχρεωτικά από αυτά τα έσοδα (Νόμος_, 4257/2014).

Άλλο ένα σημαντικό έσοδο σε ετήσια βάση στους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού συνιστούν οι ΚΑΠ (βλ. συντημήσεις). Το έσοδο αυτό δίδεται βάσει των οδηγιών της παραγράφου 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος κατά το οποίο *«...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....»* (Σύνταγμα_, Άρθρο 102). Η δημιουργία των ΚΑΠ γίνεται μέσα από φόρους που πηγάζουν από θεσμικά έσοδα ενώ είναι άμεσα εξαρτώμενοι από είσπραξη εσόδων του ίδιου του Κράτους. Τα

χρήματα παρέχονται στους ΟΤΑ, αρχικώς από το ΓΛΚ (βλ. συντμήσεις) στο ΥΠΕΣ (βλ. συντμήσεις) – αποκαλούμενο μεταξύ 2016-2019 ΥΠΕΣ και Διοικητικής Ανασυγκρότησης – μέσω μηνιαίων προκαταβολών σε σύγκριση με τα προϋπολογισμένα από τον ΚΠ (βλ. συντμήσεις) έσοδα και μετέπειτα στους πρωτοβάθμιους ή δευτεροβάθμιους ΟΤΑ μέσω υπουργικών αποφάσεων, καταλήγοντας στο τέλος κάθε οικονομικής χρήσης σε εκκαθάριση των απολογιστικών στοιχείων της ίδιας χρήσης. Από το ΤΠ&Δ (βλ. συντμήσεις) δημιουργείται ειδικός λογαριασμός που ονομάζεται ως «Εξυγίανσης» και που χρηματοδοτείται από τους ΚΑΠ κατά το 1/25 και έχει ως στόχο να μεταφερθούν όλα τα αδιάθετα έσοδα ως χρηματικά διαθέσιμα τα οποία σύμφωνα με το νόμο (Νόμος __, 4316/2014) αφορούν το πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση – Κοινωνική Συνοχή – Ισόρροπη Ανάπτυξη». Το ποσό αυτό στις 31 Δεκεμβρίου κάθε προηγούμενης οικονομικής χρήσης έχει υπολογιστεί ότι θα αποδοθεί στην επόμενη οικονομική χρήση ως έσοδο ισοσκελίσης και θα είναι ικανό να δώσει τα αντίστοιχα κεφάλαια χρηματοδότησης για νέα προγράμματα εξυγίανσης. Αυτό το ποσό εξασφαλίζει τα έσοδα ΟΤΑ είτε α΄ είτε β΄ βαθμού που δεν μπορούν να καταρτίσουν εξισορροπημένο προϋπολογισμό. Συνεπώς γίνονται παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα με μειώσεις σε δαπάνες και αντίστοιχες δράσεις με εισπράξεις εσόδων αλλά και με εφαρμογή μέτρων διαρθρωτικού χαρακτήρα που θα επιβληθούν σε κάθε ΟΤΑ που θα εισαχθεί σε αντίστοιχο πρόγραμμα εξυγίανσης. Το ποσό που εισπράττεται από το λογαριασμό «εξυγίανσης» αποδεσμεύεται σταδιακά σύμφωνα με αποφάσεις των Διοικήσεων των ΟΤΑ ώστε να γίνει κάλυψη κάθε ταμειακής ανάγκης τους και αντίστοιχα του πως θα εφαρμοστεί το προϋπολογισμένο πρόγραμμα εξόδων. Το ποσό αυτό θα γίνει τελικά απαιτητό κατά ένα μέρος ή σε όλο το σύνολό του ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες των ΟΤΑ ώστε να εξασφαλιστούν χωρίς καμμία διαταραχή σταθερά επίπεδα δαπανών συντήρησης των ΟΤΑ.

1.3 Προγράμματα συγχρηματοδότησης

1.3.1 Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ)

Η γέννηση αυτών των συγχρηματοδοτήσεων οφείλεται κυρίως στην διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας η οποία συντελέστηκε με την είσοδο των χωρών της Ιβηρικής χερσονήσου σε αυτήν όπως της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Τότε οι περιοχές της μεσογείου που ανήκουν στην κοινότητα αιτήθηκαν την δημιουργία μιας πολιτικής ώστε αυτή η διεύρυνση να μην δημιουργήσει αναταραχές στην οικονομική σταθερότητα (Γιώτη-Παπαδάκη, 2010). Επήλθαν συζητήσεις και σειρά διαπραγματεύσεων με αποτέλεσμα να εφαρμοστούν σε περιοχές της ΕΕ που βρέχονται από την Μεσόγειο θάλασσα όπως η Νότια Γαλλία, η Νότια Ιταλία, η Ελλάδα τα επανομαζόμενα ΜΟΠ (βλ. συντμήσεις) (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016). Πρόκειται για προγράμματα που χρηματοδοτούν ολοκληρωμένες υλοποιήσεις και αφορούν τόσο σε χωρικές ενότητες όπως η υγεία, η γεωργία, η αλιεία όσο και σε ενότητες κλάδων όπως κλάδους των αντίστοιχων χώρων της υγείας, κ.ο.κ. Στη χώρα μας επήλθε εφαρμογή και χρηματοδότηση επτά τέτοιων ΜΟΠ. Έξι αφορούσαν τους χώρους της γεωργίας, της αλιείας, της βιομηχανίας, της βιοτεχνίας, των μέσων μαζικής ενημέρωσης, τις υπηρεσίες και το ανθρώπινο δυναμικό ενώ ένα ένα μόλις αφορούσε τον κλάδο της Πληροφορικής (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016).

Στα προγράμματα αυτά χορηγήθηκαν χρήματα από το ΚΤ (βλ. συντμήσεις), από ευρωπαϊκά ταμεία διαρθρώσεων, από δανεισμούς που χορηγούσε η ΕΤΕπ (βλ. συντμήσεις) όπως και από συγκεκριμένες χορηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Προϋπολογισμού. Το σύνολο των χρημάτων που διατέθηκαν στη χώρα μας δεν ήταν δυνατόν να υπερβεί τα 7/10 του συνόλου της συγχρηματοδότησης και μέσω των ΜΟΠ το όφελος της χώρας μας οφείλεται σε σημαντικές χορηγήσεις χρημάτων. Τόσο για τους

ΟΤΑ α' βαθμού όσο και β' βαθμού ασκήθηκε σημαντική πολιτική από τα χρήματα αυτά και επιτεύχθηκαν συγκεκριμένοι ιεραρχημένοι στόχοι. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι τα υπόλοιπα 3/10 των χρηματοδοτήσεων αυτών έγιναν από συνεργασία δημοσίων και ιδιωτικών φορέων χρηματοδότησης, ενώ στα ΜΟΠ και για την κατάρτισή τους έπαιξε ενεργό ρόλο η διοίκηση των ΟΤΑ α και β βαθμού (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016).

1.3.2 Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ)

Τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ αναδιαρθρώθηκαν και δημιούργησαν τα ΚΠΣ (βλ. συντμήσεις) όπου συνιστούσαν χρηματικές χορηγίες και όχι δανεισμούς, συνεπώς ήταν μη επιστρεπτέα κεφάλαια. Στόχος τους ήταν η ενίσχυση τόσο της οικονομίας όσο και της σταθερότητας στο κοινωνικό γίνεσθαι των χωρών της ΕΕ. Ως πρώτη εφαρμογή του πλαισίου αυτού στήριξης που υλοποιήθηκε την περίοδο 1989-1993 χορηγήθηκαν χρήματα της τάξης των 15,5 δις ευρώ και με κύρια χορηγία στο να ενδυναμωθούν οι ΟΤΑ τόσο α όσο και β βαθμού και να εφαρμοστούν μέτρα περισσότερο στους ΟΤΑ α βαθμού (Περιφέρεια). Οι αποφάσεις για να πραγματοποιηθούν λήφθηκαν από κοινού τόσο μεταξύ διοικητικών του έθνους αλλά και διοικητών των ΟΤΑ α βαθμού. Δώδεκα ΤΕΠ (βλ. συντμήσεις) και δεκατρία ΠΕΠ (βλ. συντμήσεις) συνιστούν την ραχοκοκκαλιά επιτυχίας αυτού του πρώτου ΚΠΣ. Δόθηκαν στους ΟΤΑ α βαθμού περίπου το ήμισυ του συνόλου της χορηγίας (50,3%) κατά πολύ περισσότερα χρήματα από ότι είχαν αρχικώς αποφασισθεί (40,9%). Παρότι όμως είχε γίνει ήδη υπέρβαση του αρχικού σχεδιασμού και προϋπολογισμού δεν καρποφόρησαν λόγω ανάλωσης πόρων σε μικρά έργα φορέων κεντρικής διοίκησης των ΟΤΑ α βαθμού. Ο κύριος λόγος της μη απόδοσης των αναμενόμενων χορηγιών οφείλεται στην έλλειψη θεσμικού πλαισίου και αποκεντρωμένων δομών που θα διαχειρίζονταν

αυτές τις χρηματοδοτήσεις. Συνεπώς καταλήγει η ΕΕ σε μια δεύτερη προσπάθεια χρηματοδότησης με δεύτερο ΚΠΣ και με ταυτόχρονη χορηγία πέραν των χρημάτων που δίνονται αυξημένα συγκριτικά με το πρώτο ΚΠΣ και την επιμήκυνση της χρονικής διάρκειας υλοποίησης κατά ένα έτος. Η χρηματοδότηση εκταμιεύεται από το ΤΣ (βλ. συντμήσεις) (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016).

Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΥΠΕΘΟ (βλ. συντμήσεις) και της ΕΕ (βλ. συντμήσεις) τα χρήματα του δεύτερου ΚΠΣ προωθούν περισσότερο την περαίωση βασικών υποδομών στην περιφέρεια στοχεύοντας στην μείωση των ανισοτήτων και την κατάργηση απομόνωσης των νησιωτικών χώρων αξιοποιώντας και χρησιμοποιώντας το δυναμικό των κατοίκων που απορροφούν το 1/4 της χρηματοδότησης. Ως αποτέλεσμα θα τονώνονταν η περιφέρεια μέσω δεκατριών ΠΕΠ (βλ. συντμήσεις) αυτή την φορά. Παρά όμως του ορθότερου σχεδιασμού και της μεταφοράς των χρημάτων μεταξύ των φορέων δράσης και υλοποίησης, κάτι που δεν συνέβαινε στο πρώτο ΚΠΣ, το αποτέλεσμα με την κατάληξη του προγραμματικού σχεδιασμού δεν επέφερε τις αντίστοιχες προσδοκίες με το μεγαλύτερο μέρος των χρημάτων να απορροφάται σε ενισχύσεις μικρών ξανά έργων και όχι μεγάλων όπως αρχικά είχε σχεδιασθεί. Το πρόβλημα συνεπώς της προώθησης μικρών έργων έναντι μεγαλύτερων και σημαντικότερων εξακολουθούσε να υφίσταται, όμως αυτή τη φορά σε μικρότερη ένταση (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016). Σε μια τρίτη προσπάθεια των ΚΠΣ την περίοδο μεταξύ 2000-2006 η χρηματοδότηση άγγιζε τα 50 δις ευρώ χωρίς να υπολογίζονται χρήματα από Κοινοτικές πρωτοβουλίες, χρήματα που δόθηκαν από τα διαρθρωτικά ταμεία, από το ΤΣ και από το Κράτος κατά τα 8/10 ενώ τα υπόλοιπα 2/10 δόθηκαν από ιδιώτες (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016). Στην τρίτη αυτή προσπάθεια οι κανόνες που τέθηκαν ήταν αυστηρότεροι και πλέον δεσμευτικοί προς υλοποίηση των ΟΤΑ ώστε να ελέγχεται, να εμποδίζεται και να περιορίζεται η μετακίνηση

χρημάτων μεταξύ των διαφόρων φορέων υλοποίησης (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016).

1.3.3 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007-2013)

Τα κεφάλαια που τροφοδοτούν μεγάλα ποσοστά για στήριξη των ΟΤΑ προέρχονται κυρίως μετά το 2006 και με την ολοκλήρωση και του τρίτου ΚΠΣ με το ΕΣΠΑ 2007-2013 (βλ. συντμήσεις). Σημαντικά χρήματα δίνονται αυτήν την περίοδο για να μπορέσουν να ολοκληρωθούν δέκα άξονες προτεραιότητας. Ο ένατος άξονας αφορά τους ΟΤΑ και γίνεται η χορηγία μέσω δεκατριών προγραμμάτων εκ των οποίων τα οκτώ είναι ΕΠ – τομείς και τα πέντε ΠΕΠ (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016). Σε αυτή τη χρηματοδότηση μειώνεται ο αριθμός των ΠΕΠ σε πέντε (από δεκατρείς που ήταν στο τρίτο ΚΠΣ) μόλο για λόγους που αφορούν τις διαδικασίες χρηματοδότησης με αποτέλεσμα αυτή η μείωση να επιφέρει μια κρίση επιλογής των αντίστοιχων κοινοτικών ενισχύσεων (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016). Το πρόβλημα όμως που δημιουργείται με τις περιφέρειες συνίσταται στο ότι κάθε ΠΕΠ διέφερε στα χαρακτηριστικά και στις ιδιαιτερότητες. Συνεπώς η εναρμόνιση με τις περιφέρειες της κατηγορίας NUTS ήταν αδύνατη καθόσον οι ΠΕΠ δεν ταυτίζονται. Με το όρο κατηγορία «NUTS» εννοείται ως η κοινή στατιστική ονοματολογία έχει που θεσπισθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) ως τις εδαφικές μονάδες. Η δημιουργία αυτών των μονάδων γίνεται για να υπάρξει διευκόλυνση των φορέων για να συλλέξουν, να αναπτύξουν και να δημοσιεύουν στατιστικά υλοποίησης των προγραμμάτων της περιφέρειας. Σχηματίζεται μια ιεραρχία στις εφαρμογές και στις αναλύσεις των κοινωνικών και οικονομικών εφαρμογών στην περιφέρεια ώστε να καθορισθεί ο τρόπος χρηματοδότησης και οι παρεμβάσεις της ΕΕ στα πλαίσια της επίτευξης της κοινωνικής συνοχής (OECD, 2023). Στην παρούσα χορηγία το μεγαλύτερο ποσοστό (36,8%) της συγχρηματοδότησης διατίθεται στην Περιφερειακή

Ανάπτυξη από το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της περιφέρειας (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016). Η συγχρηματοδότηση Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (2013-2017) ολοκληρώνεται στις 31 Μαρτίου του 2017 με ποσοστό απορρόφησης στην Κοινοτική Συνδρομή – μετρημένο από τις αιτήσεις που έχουν γίνει να ξεπερνά το αρχικά προβλεπόμενο (από 36,8% στα 38,28%).

Την περίοδο αυτή οι στόχοι της ΕΕ αναλώνονται σε τρεις άξονες. Ο πρώτος άξονας περιλαμβάνει το πρόγραμμα «Σύγκλιση» όπου χρηματοδοτούνται (κατά 85%) από το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της περιφέρειας, το ΕΚΤ (βλ. συντμήσεις) και το ΤΣ (βλ. συντμήσεις) οι ΟΤΑ α βαθμού που έχουν ενταχθεί όπως είναι οι περιφέρειες της Αττικής, της Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας. Ο δεύτερος άξονας περιλαμβάνει το πρόγραμμα «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» και χρηματοδοτείται κατά 16% από διαρθρωτικά ταμεία όπου και πάλι ενισχύονται από το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της περιφέρειας και το ΕΚΤ (βλ. συντμήσεις). Σε αυτόν τον άξονα συμπεριλαμβάνονται οι υπόλοιπες ΟΤΑ α βαθμού που δεν ανήκαν στο πρώτο στόχο «Σύγκλιση» και δεν μπορούσαν να συμπεριληφθούν λόγω της οικονομικής τους ανάπτυξης. Σε αυτό το στόχο συνεπώς περιλαμβάνονται μόνο οι περιφέρειες της Στερεάς Ελλάδας και Νοτίου Αιγαίου. Ο τρίτος άξονας με το πρόγραμμα «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» απορροφά μόλις το 1/50 επί του συνόλου της χρηματοδότησης από τα διαρθρωτικά ταμεία και η χρηματοδότησής τους προέρχεται κυρίως από το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της περιφέρειας καλύπτοντας δώδεκα ΕΠ συνεργασίας μεταξύ ΟΤΑ α βαθμού, διαφόρων χωρών που συνορεύουν μεταξύ τους, διαφόρων κρατών όπως και διαφόρων ΟΤΑ του ιδίου κράτους. Πρέπει να τονιστεί ότι οι τομείς της αγροτικής ανάπτυξης και αλιείας λόγω του ότι επιλέχθηκε να χρηματοδοτηθούν ξεχωριστά σε άλλο πρόγραμμα δεν περιλαμβάνονται σε

αυτόν τον τρίτο άξονα περιφερειακής χρηματοδότησης. Αυτά τα ξεχωριστά προγράμματα για την αλιεία χορηγούνται μέσω του ΕΣΣΑ-Α (βλ. συντμήσεις) και του ΕΣΣΑ-ΑΛ (βλ. συντμήσεις) (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016).

Στα πλαίσια του ΕΣΠΑ 2007-2013 παρουσιάζεται κατάταξη των ΟΤΑ πρώτου βαθμού ως λιγότερο ανεπτυγμένες, ως ΟΤΑ πρώτου βαθμού μετάβασης και σε ΟΤΑ πρώτου βαθμού περισσότερο αναπτυγμένες. Στους λιγότερο αναπτυγμένους ΟΤΑ περιλαμβάνεται η Ήπειρος, η Ανατολική και Κεντρική Μακεδονία και Θράκη, η Θεσσαλία, η Δυτική Ελλάδα. Στους ΟΤΑ μετάβασης περιλαμβάνονται η Πελοπόννησος και τα Ιόνια Νησιά, το Βόρειο Αιγαίο, η Κρήτη και η Δυτική Μακεδονία και Στερεά Ελλάδα. Τέλος στους ΟΤΑ πλέον αναπτυγμένους περιέχονται η Αττική και το Νότιο Αιγαίο. Η παραπάνω κατάταξη οφείλεται σε στατιστικά στοιχεία που καταγράφηκαν την περίοδο 2007-2009 και οδηγεί σε αναλογική κατανομή χρηματοδοτήσεων ανάλογα με τους ΟΤΑ ώστε να παρουσιάζεται ελαττωμένη χρηματοδότηση στους λιγότερο αναπτυγμένους και αυτή να αυξάνεται από τους ΟΤΑ μετάβασης προς τους περισσότερο αναπτυγμένους. Επιπλέον σημειώνεται ότι μέχρι τα τέλη του 2009 η χώρα μας δεν έχει ακόμη εισέλθει σε οικονομική ύφεση άρα δεν επέρχεται διαφοροποίηση εξαιτίας της στα επίπεδα ανάπτυξης των ΟΤΑ. Μετά δε της εισόδου της οικονομίας σε ύφεση επήλθε επανεξέταση της κατανομής των ΟΤΑ και συνολικά χορήγηση 2 δις ευρώ σε ΟΤΑ περισσότερο αναπτυγμένες. Εν κατακλείδι το ΑΕΠ της χώρας ήταν οριακά μεγαλύτερο στις αρχές τις δεκαετίας (2010) σε σύγκριση με το μέσο όρο του ΑΕΠ των 27 χωρών της Ευρώπης άρα και δεν θα έπρεπε να υπάρχει χρηματοδότηση ΕΣΠΑ 2007-2013. Παρά ταύτα έλαβε ενίσχυση εξαιτίας της μεταβατικής περιόδου που βρισκόταν η χώρα τα πρώτα χρόνια της ύφεσης (Κουρτέση & Αυδίκος, 2013).

1.3.4 Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020)

Το ΕΣΠΑ 2014-2020 (βλ. συντμήσεις) επιδιώκει έντεκα βήματα που απαρτίζονται από τρία (1-3 βήματα) για ανάπτυξη κατά έξυπνο τρόπο, από τέσσερα (4-7 βήματα) για βιώσιμη ανάπτυξη και τα υπόλοιπα τέσσερα (8-11 βήματα) για ανάπτυξη χωρίς τροχοπέδη. Το Σύμφωνο αυτό συνιστά χρηματοδότηση ανάλογα με τα επιδιωκόμενα βήματα τα οποία δεν είναι ισότιμα. Η προώθηση της ανάπτυξης κατά έξυπνο τρόπο και για τη μείωση της χρήσης του άνθρακα (πρώτο βήμα της βιώσιμης ανάπτυξης) συνιστά και το μεγαλύτερο σε βαρύτητα στόχο. Για την επίτευξή τους η απορρόφηση των πόρων συγχρηματοδότησης από τους πιο αναπτυγμένους ΟΤΑ πρώτου βαθμού φθάνει στην χρηματοδότηση των 4/5 επί του συνόλου από το ευρωπαϊκό ταμείο, ενώ αντίθετα οι λιγότερο αναπτυγμένοι ΟΤΑ πρώτου βαθμού επιτυγχάνουν χρηματοδότηση του 1/2 από το σύνολο του ευρωπαϊκού ταμείου. Στα ΕΣΠΑ 2014-2020 δεν συμπεριλαμβάνονται ΟΤΑ πρώτου βαθμού που συνιστούσαν στο προηγούμενο ΕΣΠΑ 2007-2013 (βλ. συντμήσεις) περιφέρειες σύγκλισης όπως επί παραδείγματι είναι η περιφέρεια της Κρήτης ή η Πελοπόννησος, το Βόρειο Αιγαίο, η Θεσσαλία και τα Ιόνια Νησιά και που απορροφούσαν το 3/5 επί του συνόλου του Ευρωπαϊκού Ταμείου. Από τις δεσμεύσεις της ΕΕ για τις χρηματοδοτήσεις γίνεται προσπάθεια να κατευθυνθούν τα κράτη μέλη προς επιρροή των επιλογών τους με την Ελλάδα που στηρίζεται περισσότερο στα διαρθρωτικά ταμεία να επηρεάζεται πολύ περισσότερο από άλλα κράτη (Κουρτέση & Αυδίκος, 2013).

Εξαιτίας της προαναφερόμενης κατανομής οι ενισχύσεις είναι σαφώς μικρότερες από το προηγούμενο ΕΣΠΑ. Ο σχεδιασμός δεν άλλαξε, αναπτύσσονται προγράμματα χρηματοδότησης που στηρίζονται σε συνεργασία μεταξύ των ΟΤΑ είτε στους ΟΤΑ των συνόρων – διασυνοριακό, είτε στους ΟΤΑ στην ίδια χώρα – διακρατικό – είτε εντός

της επικράτειας στους ίδιους ΟΤΑ – διαπεριφερειακό. Όπως και στο προηγούμενο ΕΣΠΑ 2007-2013 οι τομείς Αγροτικής Ανάπτυξης και Αλιείας δεν εντάσσονται ως τομείς προτεραιότητας λόγω της ύπαρξης δύο τομεακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (Δεληθέου, Ποδηματάς, & Μιχαλάκη, 2018).

1.3.5 Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2021-2027)

Το ΕΣΠΑ 2021-2027 (βλ. συντμήσεις) συνιστά έναν κύριο άξονα αναφοράς για να σχεδιασθεί η ανάπτυξη της οικονομίας της χώρας μας και συντάχθηκε από εμπειρογνώμονες που συνέστησαν επιτροπή. Κύριος σκοπός αυτής της χρηματοδότησης είναι η αύξηση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας αλλά και η συνάφεια της παραγωγής με την τεχνολογία και την καινοτομία. Κύριοι όροι είναι αυτός της αειφορίας και της βιωσιμότητας. Το Σχέδιο ανάπτυξης στοχεύει στην ισχυρή αύξηση της παραγωγικότητας με βασική προϋπόθεση τη σύγκλιση ελληνικού με μέσο ευρωπαϊκό εισόδημα και συνεπώς οι επενδύσεις αυξάνονται και ενσωματώνονται σε αυτές νέες μέθοδοι παραγωγής και νέες τεχνολογίες. Αδήριτη ανάγκη πλέον η αύξηση των εξαγωγικών δυνατοτήτων ενώ απαιτείται υψηλός βαθμός εξειδίκευσης σε κάθε δραστηριότητα. Γίνεται στο ΕΣΠΑ 2021-2027 προσπάθεια αύξησης επενδύσεων και εξαγωγών σε συνάρτηση με την αναλογία τους εντός του ΑΕΠ. Επιπλέον γίνεται προσπάθεια αύξησης σε μεγέθη των ελληνικών επιχειρήσεων, η χορήγηση κινήτρων για ενίσχυση καινοτόμων συμπεριφορών καθόσον δεν παραμελείται ούτε η ανάπτυξη της τεχνολογίας αιχμής, η προώθηση της καινοτομίας και της ψηφιοποίησης. Επιπλέον ενισχύεται η μισθωτή εργασία καθώς και η καταπολέμηση ως εκμηδένιση της παραοικονομικής δραστηριότητας. Οι επιχειρήσεις αλλά και οι εργοδότες επενδύουν στην εκπαίδευση και τη γνώση, ενισχύεται η βασική έρευνα μέσω της άρσης αγκυλώσεων στα πανεπιστήμια, αναβαθμίζεται ριζικά το σύστημα

κατάρτισης ανέργων και εργαζόμενων, συνεχίζεται και εμβαθύνεται η ψηφιακή μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση. Απαιτείται επί πλέον η εκπαίδευση να ακολουθεί τις σύγχρονες τάσεις και εφαρμογές, να επαναπροσδιοριστεί το σύστημα υγείας όπου πλέον το πρώτο λόγο ακόμη και εδώ κατέχει η ψηφιοποίηση, να υποστηρίζονται τα αδύναμα νοικοκυριά και να γίνεται νέα δραστηριοποίηση με γνώμονα τις περιβαλλοντικές μεταβολές και την περιβαλλοντική φροντίδα. Σημαντική είναι η στροφή που γίνεται στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας με αποτέλεσμα να μειωθεί το κόστος δημιουργίας αυτών των πηγών στους ΟΤΑ α και β βαθμού με στόχο την όσο το δυνατό λιγότερη χρήση της ενέργειας του λιγνίτη και της έμφασης στην αναβάθμιση των κτιρίων ανανέωσης πηγών ενέργειας (ΕΕΤΑΑ, 2022).

1.3.6 Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ)

Το ΕΠΑ (βλ. συντμήσεις), που σχεδιάστηκε για την περίοδο 2021-2025, συνιστά και δημιουργεί μία παράμετρο χρηματοδότησης ώστε να σχεδιαστεί, να διαχειριστεί και να παρακολουθηθεί αλλά και να παρεμβαίνει σε κάθε χρηματοδότηση από τον ΠΔΕ (βλ. συντμήσεις). Στοχεύει στην ανάπτυξη, είτε έξυπνη, είτε κοινωνική, είτε πράσινη, είτε στις υποδομές είτε ακόμη και στην εξωστρέφεια. Λειτουργεί παράλληλα με το ΕΣΠΑ 2021-2027 λειτουργώντας μέσω μιας νέας οδού επανεκκίνησης που ονομάζεται «Next Generation EU», συνιστά πρόταση της ΕΕ και προσπαθεί να αντιμετωπίσει κάθε κοινωνική ή οικονομική επίπτωση εξαιτίας της πανδημίας COVID-19 ενώ παράλληλα στηρίζεται και στην ευρωπαϊκή οικονομία. Έτσι επήλθε συμφωνία σε ένα πιο σημαντικό πακέτο ανάκαμψης που κινείται παράλληλα με το «Next Generation EU» και αφορά το «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο» (ΠΔΠ). Η παράλληλη αυτή πορεία προωθεί οικονομικά, κοινωνικά, ακόμη και εδαφικά την συνοχή, την ενίσχυση, την αντοχή, τον μετριασμό

επιπτώσεων της πανδημίας και την υποστήριξη του πράσινου και ψηφιακού μετασχηματισμού. Χρηματοδοτείται μέσω δανεισμού εκ μέρους της ΕΕ από κεφαλαιαγορές ώστε να εισέρχονται αυξημένα έσοδα σε τέτοια προγράμματα που στοχεύουν στο μηχανισμό ανάκαμψη και στην ανθεκτικότητα όπως είναι το «REACT-EU», το πρόγραμμα «Horizon Ευρώπη» και το «InvestEU», το «πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης», το «Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης», το «RescEU» και άλλα. Εν συνόλω οι χρηματοδοτήσεις θα χρησιμοποιηθούν προς στόχευση τουλάχιστον για τα δύο πρώτα έτη (2021-2022) ώστε να επέλθουν νέες επιχορηγήσεις, να γίνουν μεταρρυθμιστικά σχέδια και να επενδυθούν τεχνολογίες είτε ψηφιακής είτε πράσινης πλατφόρμας δίνοντας συνεχώς ως αντίκτυπο την αύξηση της παραγωγικότητας και της αντοχής της ευρωπαϊκής οικονομίας. Την ίδια χρονική περίοδο όλες οι χώρες που απαρτίζουν την ΕΕ δημιουργούν σχέδια ανάκαμψης και αντοχής στην κρίση, με ανάλυση στις μεταρρυθμίσεις που θα επέλθουν και στις επενδύσεις που θα υλοποιηθούν. Η χρηματοδότηση αυτή σε συνδυασμό με το μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και το REACT-EU θα καλύψουν τις πλέον βραχυπρόθεσμες δράσεις αντιμετώπισης της πανδημίας (ΕΕΤΑΑ, 2022).

1.4 Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα σε Δήμους

Παρά του αδιαμφισβήτητου γεγονότος της αδυναμίας των Δήμων εφαρμογής χωροταξικών ή περιβαλλοντικών πολιτικών δεν στερούνται αφενός της ικανότητας χάραξής τους, ενώ αφετέρου μπορούν να εκκινήσουν διαδικασίες εκπόνησης πολεοδομικών μελετών που θα προχωρήσουν σε αντίστοιχες εγκρίσεις από την Περιφέρεια ή από το Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) ώστε να προχωρήσουν στην υλοποίηση της περιβαλλοντικής πολιτικής τους υπέρ του αστικού περιβάλλοντος. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η πρωτοβουλία URBAN η οποία εφαρμόστηκε με την εφαρμογή

της φιλοσοφίας της «εκ των κάτω ανάπτυξης» ώστε να συμβάλλουν οι τοπικοί αναπτυξιακοί φορείς στο σχεδιασμό αλλά και στην υλοποίηση προγράμματος ώστε να προωθηθεί η τοπική αναπτυξιακή δυναμική (Χριστοφάκης, 2001). Ο στόχος του προγράμματος αυτού που θα επιτευχθεί με την βοήθεια άλλων προγραμμάτων που θα στοχεύουν στην αστική ανάπτυξη ήταν να επέλθει αναβάθμιση σε αστικά τμήματα των ΟΤΑ α και β βαθμού με χρηματοδότηση από την ΕΕ με την εφαρμογή 118 προγραμμάτων με 6 προγράμματα να λειτουργούν χρηματοδοτικά σε ελληνικούς Δήμους με κύριους τους ΟΤΑ β' βαθμού στο Κερατσίνι και Δραπετσώνα, στο Περιστέρι, στη Νέα Ιωνία Βόλου, στην Πάτρα, στην Δυτική Θεσσαλονίκη, στην Ερμούπολη. Τα χρήματα που δόθηκαν υπερέβαιναν τις εθνικές χορηγίες με πολύ μικρή συμμετοχή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας που η τελευταία επικεντρώθηκε κυρίως σε υποπρόγραμμα Δυτικής Θεσσαλονίκης, με τον Δήμο Κερασινίου-Δραπετσώνας και Ερμούπολης να έχουν επίσης μικρή συμμετοχή. Στα άλλα προγράμματα η ιδιωτική πρωτοβουλία είχε μηδενική συμμετοχή. Συνολικά οι εθνικοί πόροι αφορούν το 24% περίπου, η ιδιωτική συμμετοχή το 5% περίπου ενώ το υπόλοιπο 71% ανήκει στην χρηματοδότηση από την ΕΕ (Μανωλά-Γκούντρα, 2007). Με το πρόγραμμα URBAN I εμφανίστηκε ορατή βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί το URBAN II. Το τελευταίο έχει ως κύριο στόχο του να αναζωογονήσει κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά τους ΟΤΑ α και β βαθμού. Στο δεύτερο πιλοτικό αυτό πρόγραμμα γίνεται επιλογή στους ΟΤΑ β βαθμού του Περάματος, σε τμήματα της Κομοτηνής και στο Ηράκλειο της Κρήτης. Η συμμετοχή σε αυτή της συγχρηματοδότησης της Κοινότητας έφθασε στο 75% ενώ υπήρξε περισσότερο ιδιωτική πρωτοβουλία και ένα μέρος χορηγήθηκε από εθνικούς πόρους (Μανωλά-Γκούντρα, 2007).

Στα προγράμματα συγχρηματοδότησης ΕΣΠΑ 2014-2020 προωθήθηκαν οι Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ) ή

Ολοκληρωμένες Εδαφικές Παρεμβάσεις (ΟΕΠ) που με τη σειρά τους χρηματοδοτούν την ΒΑΑ (βλ. συντημήσεις) είτε άλλες στρατηγικές που αφορούν τους χώρους των ΟΤΑ. Οι ΟΧΕ (βλ. συντημήσεις) συνιστούν ιδανικό εργαλεία για να δημιουργηθούν ολοκληρωμένες αστικές επεμβάσεις με συγχρηματοδότηση από το ΕΚΤ (βλ. συντημήσεις), το ταμείο της Ευρώπης για την περιφερειακή ανάπτυξη και ΤΣ (βλ. συντημήσεις) ενώ μπορούν να συμμετέχουν ταμεία όπως το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη στη Γεωργία και το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της θαλάσσιας δραστηριότητας και της Αλιείας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά η ανάπτυξη του προγράμματος «Έργο Αθήνα» στην περιφέρεια Αττικής, στο Δήμο Αθηνών με προϋπολογισμό συνολικά στα 132,14 δις ευρώ.

Το πρόγραμμα JESSICA που χρηματοδοτήθηκε από την ΕΤΕπ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB-Council of Europe Developing Bank) στοχεύει στην ανάπτυξη αστικών περιοχών μέσω επενδύσεων που γίνονται σε αυτές. Ένα πρόγραμμα αξιοποίησης πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων και ενίσχυσής του από επιπλέον δανειακές συμβάσεις με ευνοϊκούς όρους διάρκειας μέχρι 20 έτη και κάλυψης του 70 του επιλέξιμου κόστους. Το πρόγραμμα αυτό προσφέρει κεφάλαια σε δύσκολες εποχές που χαρακτηρίζονται από ελλείψεις ρευστότητας, ενώ ανακυκλώνει μέσω των επενδύσεων πόρους και τους μοχλεύει προς όφελος του ιδιώτη και με την προσέλκυση τεχνογνωσίας θα γίνει χρήση σε θέματα διαχείρισης και υλοποίησης των έργων. Γίνονται συμβάσεις προς όφελος αφενός ιδιωτικών παραγόντων, αφετέρου δημόσιων φορέων μέσω ολοκληρωμένων σχεδίων της ΒΑΑ (βλ. συντημήσεις). Στο ίδιο πρόγραμμα συμμετέχουν τα ΤΑΑ (βλ. συντημήσεις) όπου τα ταμεία αυτά επιλέγουν τα έργα, υπογράφουν τις συμβάσεις, παρακολουθούν την υλοποίηση των έργων, την χρηματοδότηση και τις πληρωμές, με παράλληλη

εξοικονόμηση απαραίτητων χρηματικών εσόδων. Σε αυτά τα προγράμματα οι οργανισμοί που τα χρηματοδοτούν είναι υπεύθυνα και για την διαχείρισή τους. Στον ΟΤΑ της Αττικής διαχειριστής του ΤΑΑ (βλ. συντημήσεις) είναι η ΕΤΕ (βλ. συντημήσεις).

Το ELENA συνιστά πρόγραμμα που συγχρηματοδοτείται μεταξύ ΕΤΕπ και ΤΠ&Δ με προσανατολισμό τον ενεργειακό τομέα με παράλληλη βοήθεια στους Δήμους για τεχνική υποστήριξη. Το πρόγραμμα προάγει αρμοδιότητες όπως να γίνουν μελέτες προς βιώσιμο περιβάλλον, να αγοραστεί και να προετοιμαστεί η διεξαγωγή διαγωνισμών ενώ δεν χρηματοδοτεί επενδύσεις με αποτέλεσμα για να υλοποιηθούν θα πρέπει να υπάρξουν άλλοι πόροι εσόδων.

Με τα ΕΣΠΑ 2014-2020 οι Δήμοι βρίσκονται αντιμέτωποι σε μείωση των εθνικών πόρων στις επιχορηγήσεις (Κουρτέση & Αудίκος, 2013). Παράλληλα η πρόσβαση των Δήμων σε δανεισμό είναι πλέον δύσκολη και περιορισμένη με αποτέλεσμα το ποσοστό συμμετοχής τους σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα να μειώνεται. Έτσι γίνεται νέος προσανατολισμός σε νέες εναλλακτικές δυνατότητες χρηματοδότησης με αποτέλεσμα να αποκτηθούν άνθρωποι με τεχνογνωσία. Η μείωση των χρηματοδοτήσεων οδηγεί και στην μεταβολή των κανονισμών και θεσμικών ιδιοτήτων των ΕΣΠΑ. Οι έλεγχοι των προϋπολογισμών των Δήμων διεξάγεται πλέον με αυστηρούς κανόνες (Δεληθέου, Ποδηματάς, & Μιχαλάκη, 2018).

Η δημιουργία Συμπράξεων Δημοσίου με Ιδιωτικό Τομέα (ΣΔΙΤ) αναζωογονεί την οικονομία των ΟΤΑ και ιδιαίτερα εκείνους όπου όταν συμπράττει στην συγχρηματοδότηση ιδιώτης εξαιτίας αυτής της σύμπραξης ο ΟΤΑ θα έχει όφελος είτε εκμεταλλευόμενος του χρηματοδοτούμενου έργου, είτε εισπράττοντας συμφωνηθέντα ποσά, είτε εκχωρώντας δικαιώματα εκμετάλλευσης σε μια άλλη χωρική θέση εντός του ΟΤΑ. Επιπρόσθετα δεν χρειάζεται είτε να γίνουν επενδύσεις, είτε να

προβούν σε εκταμιεύσεις (δανεισμούς) ποσών που θα χρειάζονταν. Συνεπώς από την σύμπραξη των ΣΔΙΤ επωφελούνται αμφότεροι οι ΟΤΑ και οι ιδιώτες.

Οι ΟΤΑ έχουν ανάγκες να υλοποιηθούν βασικές υποδομές τους αφενός και να συντηρηθούν και να αναβαθμιστούν αφετέρου. Αυτές οι ανάγκες απαιτείται να χρηματοδοτηθούν και αυτή συνιστά όχι μόνο προτεραιότητα αλλά και θέμα μείζονος σημασίας. Έχουν ως στόχο δε αυτές οι ανάγκες να περιοριστεί η υποβάθμιση του περιβάλλοντος και να ενισχυθεί η προστασία του. Η κατασκευή υποδομών για την διοίκηση των Δήμων, τον πολιτισμό και τον αθλητισμό και τις κοινωνικές δομές είναι εξίσου σημαντικά θέματα. Επιπλέον οι επενδύσεις στον τουρισμό έχουν ως κύριο στόχο τους την βελτίωση εμφάνισης πόλεων που γίνονται πιο ελκυστικές στους τουρίστες μέσω κατασκευής μεταφορικού δικτύου ώστε να επέλθει καταστολή προβλημάτων είτε προσβασιμότητας είτε δυσκολιών στις μετακινήσεις. Εκεί στόχευσε ως επί το πλείστον η χρηματοδότηση των ΕΣΠΑ 2014-2020 δημιουργώντας πολιτικές χρηματοδότησης αυτών των υποδομών παρά του ασταθούς γενικού οικονομικού κλίματος. Δεν παύουν δηλαδή οι ΟΤΑ να συνιστούν σταθερό σημείο αναφοράς. Επί πλέον με την χορηγία του ΤΠ&Δ (βλ. συντημήσεις) – κατά τις νομοθετικές διατάξεις του Π.Δ. 169/2013 – αναφέρεται ρητά ως κύριο στόχοι χρηματοδότησης να είναι οι ΟΤΑ, οι ενώσεις, οι σύνδεσμοι και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) ώστε να καλύπτονται άλλες ανάγκες ανά περίπτωση ΟΤΑ. Το ΤΠ&Δ και ο ρόλος του θεσμικά βοηθά σε επίτευξη μέσω διεθνών συμμαχιών με αρκετά ευνοϊκούς όρους στην εξυγίανση των ΟΤΑ, ισχυροποιώντας τους με ρευστότητα χρήματος και βοηθώντας ώστε να ισοσκελιστεί κάθε προϋπολογισμός, με αποτέλεσμα να επέλθει κάλυψη των τρεχουσών υποχρεώσεων. Εξάλλου το ΤΠ&Δ (βλ. συντημήσεις) βοηθά στην ενίσχυση των προγραμμάτων ΕΣΠΑ 2021-2027 διαμέσου της οδού ενός ειδικού καταπιστευματικού

λογαριασμού του ΥΠΟΙΚ (βλ. συντμήσεις). Το ΤΠ&Δ έχει τέτοιο χαρακτήρα ώστε εκτός της χρηματοδότησης μπορεί και δρα ως συμβουλευτικό όργανο εφόσον είναι εις θέσιν να προσφέρει προτάσεις αλλά και τέτοια μέτρα ενίσχυσης των ΟΤΑ ώστε να μπορούν από μόνοι τους να βρίσκουν χρηματοδοτικές διεξόδους (Δεληθέου, Ποδηματάς, & Μιχαλάκη, 2018).

Κεφάλαιο 2. ΕΣΠΑ 2021-2027 και ΟΤΑ

2.1 Εισαγωγή

Η πολιτική συνοχής της ΕΕ ασκείται στην εφαρμογή των εδαφικών πολιτικών ακόμη και στην προγραμματική αυτή περίοδο 2021-2027. Η διάθεση ενός μέρους των συνολικών πόρων της κοινότητας που συνδράμει σε συγχρηματοδοτήσεις γίνεται στις ΟΧΕ τόσο στις πόλεις όσο και στον έξω – αστικό χώρο. Στον ελλαδικό χώρο η πολιτική συνοχής ενσωματώνεται στα περιφερειακά προγράμματα που ενσωματώνει χρηματοδότηση της τάξης του 18% από το σύνολο της δημόσιας δαπάνης. Στην συγχρηματοδότηση αυτής της περιόδου ο ρόλος των τοπικών φορέων ιδιαίτερα των Δήμων είναι πέραν του δέοντος κομβικός ώστε να μπορέσει να γίνει ο κατάλληλος και απαραίτητος σχεδιασμός για τις ΟΧΕ, ΒΑΑ και για τις Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ). Έχει δε ήδη αρχίσει η υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων, ενώ συνεχίζεται ο σχεδιασμός για υλοποίηση των χωρικών στρατηγικών καθόσον απαιτείται έγκαιρη προετοιμασία και καλή γνώση των δεδομένων που περιλαμβάνονται στα περιφερειακά προγράμματα.

Η ανάλυση και αξιολόγηση των ΤΕΠ και ΠΕΠ εκκινεί με την περιγραφή των επιχειρησιακών προγραμμάτων, πώς αυτά μπορούν και στηρίζουν δράσεις των Δήμων και Κοινοτήτων και πώς αυτά υλοποιούνται

με την έννοια ότι πρέπει η δράση αυτή και η υλοποίησή τους να γίνεται εντός των πλαισίων των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Γίνεται εκτενής αναφορά στις πιθανές δράσεις, ιδίως των μεγάλων ΟΤΑ, όπως η Αθήνα και των μεγάλων περιφερειών όπως η Αττική, εκτιμώντας ότι αυτές υλοποιούνται προς όφελος των πολιτών.

2.2 Προετοιμασία ΟΤΑ προς αξιοποίηση πόρων ΕΣΠΑ

Οι ΟΤΑ με την συγχρηματοδότηση των ΕΣΠΑ εισέρχονται σε φάσεις τέτοιες που είναι απαραίτητες ώστε να δεχθούν και να υλοποιήσουν την εκάστοτε χορήγηση των χρημάτων στους αντίστοιχους τομείς – στόχους.

Αρχικώς επέρχεται ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των αιρετών και στελεχών με τη νέα προγραμματική περίοδο, μια αποστολή που επιτυγχάνεται με την συμμετοχή των στελεχών σε ημερίδες ενημέρωσης και τη συνεργασία τους με διαχειριστικές αρχές και την Περιφερειακή Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ). Μετέπειτα ο Δήμαρχος εισέρχεται στον ορισμό υπηρεσιών που θα είναι αρμόδιες και θα φέρουν την ευθύνη της υλοποίησης των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, όπως επί παραδείγματι είναι η υπηρεσία προγραμματισμού, η τεχνική υπηρεσία, η κοινωνική υπηρεσία, η ΔΕΥΑ κ.ά. Όλες αυτές οι υπηρεσίες συνεργάζονται με την οικονομική υπηρεσία, υπεύθυνη για την διαχείριση της εισροής και εκροής κεφαλαίων για την εκτέλεση των τιθέμενων στόχων – έργων.

Συνεχίζεται η προετοιμασία στο πρόγραμμα με την παρακολούθηση της εξειδίκευσης των ΤΕΠ και ΠΕΠ. Πιο συγκεκριμένα οι αρμόδιες υπηρεσίες του δήμου πρέπει να μελετήσουν όλα τα προγράμματα που διατίθενται για την αποκόμιση μιας ολοκληρωμένης εικόνας σχετικά με τα έργα και τις δράσεις που μπορούν να χρηματοδοτηθούν ενώ παράλληλα παρακολουθούν την εξειδίκευσή τους ιδιαίτερα των ΠΕΠ.

Τίθενται τα επιχειρησιακά σχέδια του δήμου με ιεράρχηση των αναγκών και προτεραιοτήτων. Πρέπει ήδη ο δήμος να έχει αναπτύξει την συνολική στρατηγική του για την ανάπτυξη των περιοχών ευθύνης του όπως και να έχει αναπτύξει και αναλυτικό πρόγραμμα δράσεων και έργων. Η ύπαρξη ΠΕΠ μπορεί να συμβάλλει στην ορθή τεκμηρίωση των έργων και των δράσεων.

Η επόμενη φάση αφορά την αξιολόγηση των δυνατοτήτων και των ευκαιριών που δίδονται στους ΟΤΑ από τα προγράμματα ΕΣΠΑ 2021-2027. Ανάλογα με τις ανάγκες που προκύπτουν από το ΠΕΠ και από τις δυνατότητες που χρηματοδοτούν τα ΕΣΠΑ γίνεται και η αντίστοιχη αξιολόγηση στις ευκαιρίες της προγραμματικής περιόδου του χρόνου που οριοθετείται εν προκειμένου μεταξύ 2021-2027.

Γίνεται η ορθή επιλογή των έργων και δράσεων που πρόκειται να ασχοληθεί η χρηματοδότηση στη περίοδο αυτή. Ακολουθεί η εκπόνηση μελετών που θα οδηγήσει στην ολοκληρωτική υλοποίηση των επιλεγμένων έργων και δράσεων. Ο κάθε δήμος πρέπει με ακρίβεια να προγραμματίζει την εκπόνηση των μελετών, να εξασφαλίζει τις απαιτούμενες δανειοδοτήσεις και τέλος να προετοιμάζει όλα τα απαραίτητα έγγραφα και δικαιολογητικά ώστε να γίνει υποβολή της πρότασης υλοποίησης.

Παράλληλα γίνεται ευκρινείς και λεπτομερής παρακολούθηση των αντίστοιχων προσκλήσεων από τα ΤΕΠ και ΠΕΠ. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου οφείλουν να παρακολουθούν αυτές προσκλήσεις ώστε να είναι εις θέση με την αντίστοιχη προετοιμασία, όπως αναγράφεται προηγούμενα, να μπορούν να θέσουν την κατάλληλη υποβολή πρότασης με την κατάλληλη τεχνική υποστήριξη ενδεχομένως ώστε να συμπληρώσουν τα απαραίτητα δικαιολογητικά που θα υποβληθούν στην αρμόδια διαχειριστική αρχή. Η παρακολούθηση των διαδικασιών αξιολόγησης και της ένταξης στις πρακτικές συγχρηματοδότησης δηλώνει

την ετοιμότητα για την παροχή κάθε διευκρίνησης ή κάθε πρόσθετου στοιχείου που μπορεί να ζητηθεί από την διαχειριστική αρχή. Τέλος προχωρά ο εκάστοτε δήμος στην υλοποίηση του έργου (ΕΕΤΑΑ, 2022).

2.3 Συμμετοχή ΟΤΑ στο ΕΣΠΑ 2021-2027

Σύμφωνα με το νόμο 4914/2022 οι προτάσεις της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) συμπεριλήφθηκαν ώστε να συμμετέχουν οι ΟΤΑ στους σχεδιασμούς και υλοποίηση του ΕΣΠΑ 2021-2027. Αυτές αφορούν την συνεργασία ΚΕΔΕ με επιτελικές δομές ώστε να αποτυπωθεί, να ιεραρχηθεί και να ταυτοποιηθούν οι ανάγκες σχετικά με τους τομείς πολιτικής του αντίστοιχου Υπουργείου. Η συμμετοχή της ΚΕΔΕ και των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων (ΠΕΔ) στην διαδικασία ταυτοποίησης ενδίδει άλλη βαρύτητα στην υλοποίηση των αναγκών των ΤΕΠ και ΠΕΠ. Με τη συγκρότηση ΠΕΑΣ διατυπώνονται μέσω εισηγήσεων προς την επιτροπή παρακολούθησης οι προγραμματισμοί δράσεις και έργων της τοπικής ανάπτυξης ΠΕΠ ενώ παράλληλα συντονίζονται οι δράσεις και τα έργα των ΤΕΠ. Η ΚΕΔΕ διαθέτει τεχνική και επιστημονική υποστήριξη προερχόμενη από την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), όπως και πόρους που προέρχονται από την τοπική βοήθεια και συνεπώς της δίδεται η δυνατότητα να παρέξει συστηματική όπως και τέτοια στήριξη στους ΟΤΑ και σε ενδιάμεσους φορείς που είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση των ΟΧΕ-ΒΑΑ. Στην υποστήριξη της τεχνικής βοήθειας στους ΟΤΑ εμπλέκεται και η ΕΕΤΑΑ άμεσα και όχι έμμεσα μέσω των ΚΕΔΕ μέσω του προγράμματος «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων» (ΕΕΤΑΑ, 2022).

2.4 Νομοθεσία ΕΣΠΑ και ΟΤΑ

Είναι γεγονός ότι ο κύριος νομοθετικός άξονας που αφορά στις αρμοδιότητες των Δήμων γίνεται από τις κανονιστικές διατάξεις «του Κώδικα των Δήμων και Κοινοτήτων» (ΚΔΚ) – (Ν. 3463/2006) και σύμφωνα με το νόμο του Καλλικράτη πάντα μέσα στα πλαίσια των τροποποιήσεων και των προσθηκών που επισυμβαίνουν ανά εποχές εξαιτίας των ζητούμενων και των υπαρκτών προβλημάτων των κατοίκων των ΟΤΑ αλλά και των αντιπροσώπων τους και ανάλογα τις προτιμήσεις του νομοθέτη.

Κατά το νόμο 3463/2006 οι ΟΤΑ είναι υπεύθυνοι συγκεκριμένων αξόνων δράσης. Αυτοί συμπεριλαμβάνουν αναπτυξιακά ζητήματα, περιβαλλοντικά προβλήματα, η λειτουργικότητα στις πόλεις ή στους οικισμούς μέσα σε ποιοτικά ανθρώπινα πλαίσια ζωής, εργασιακά ζητήματα, προστατευτικοί θεσμοί αλλά και θέματα αλληλεγγύης στην κοινωνία, εκπαιδευτικές αρχές, πολιτιστικές και αθλητικές καταβολές όπως και επίσης σημαντικός άξονας η προστασία των πολιτών.

Στον άξονα ευθύνης που αφορά τα ποιοτικά ανθρώπινα πλαίσια ζωής και την ορθολογική λειτουργία εντός της διαβίωσης τόσο στις πόλεις όσο και στους οικισμούς οι ΟΤΑ είναι υπεύθυνοι για θέματα που έχουν σχέση και με τα ιδρυτικά καταστατικά αλλά και τις λειτουργικές δράσεις των εταιριών, χωρίς να παραμελείται η επίβλεψη και η θέσπιση όρων και προϋποθέσεων τόσο στην ίδρυση όσο και στη λειτουργικότητα των καταστημάτων, των εταιριών. Επιπλέον έχουν δικαιώματα επίβλεψης σε ψυχαγωγικές δραστηριότητες ιδιαίτερα αυτές που έχουν ισχυρή επίδραση τόσο στο περιβάλλον είτε αυτό αφορά το φυσικό είτε το πολιτιστικό είτε το αρχιτεκτονικό όσο και στη λειτουργικότητα και υφή και αισθητική της πόλης ή κοινότητας. Συνεπώς οι ΟΤΑ προσδιορίζουν όρους και ώρες

λειτουργίας τόσο της μουσικής όσο και της διασκέδασης σε μαγαζιά, χωρίς να παραμελούνται κανόνες υγιεινής και κανονιστικής διοίκησης.

Η νομοθεσία αυτή έδωσε από το 2006 στους ΟΤΑ υπευθυνότητες που αφορούν άδειες για οικονομικές δραστηριότητες (άρθρο 75 ενότητα Π) που προ αυτού ήταν υπεύθυνο το ίδιο το κράτος για την χορήγησή τους. Πιο εξειδικευμένη θεώρηση των μεταβιβαστικών αρμοδιοτήτων από το Κράτος στους ΟΤΑ αφορούν κυρίως:

- Άδεια προς ιδρυτική λειτουργία αλλά και καθιέρωση μαγαζιών και εταιριών, αλλά και ανακλητική θεώρηση ή ακόμη και αφαιρετική δράση επ' αυτής όταν και εφόσον χρειαστεί, με ταυτόχρονη θέσπιση των όρων λειτουργίας τους και εγκατάστασής τους σύμφωνα πάντα με την υπάρχουσα νομοθεσία εντός των υγειονομικών κανόνων και κανονισμών με τον παράλληλο έλεγχο στην σωστή και ορθή λειτουργία τους.
- Έλεγχος προς ορθή τήρηση διατάξεων σχετικές με τις ώρες λειτουργίας των μαγαζιών.
- Άδεια προς λειτουργία κινηματογράφου, θεάτρου είτε παρεμφερούς επιχείρησης, επιθεωρήσεις για την ορθή λειτουργία τους με δυνατότητες είτε ανάκλησης είτε και αφαίρεσης αυτής.
- Άδεια προς λειτουργία σε παιδότοπους αλλά και πληθώρα χώρων προς ψυχαγωγικές δραστηριότητες σαν τα λούνα-παρκ, το τσίρκο, οι πίστες διαδρόμων και συγκρουόμενων, μουσικές συναυλίες και πλείστα άλλα καλλιτεχνικά γεγονότα, όπως πάντα είναι εντός της προβλεπόμενης νομοθεσίας. Επίσης και εδώ περιλαμβάνονται επιθεωρήσεις για την ορθή λειτουργία τους με δυνατότητες επίσης είτε ανάκλησης των αδειών είτε ακόμη και αφαίρεσής τους.
- Άδεια σε τεχνικά ψυχαγωγικά παίγνια όπως και άδεια για παροχή σε υπηρεσίες ίντερνετ, φυσικά επιθεωρήσεις για ορθή λειτουργία τους και με δυνατότητες ανάκλησης και αφαίρεσής της.

- Άδεια προς λειτουργικότητα διαφόρων μουσικών οργάνων, με ταυτόχρονη επιθεώρηση της ορθής λειτουργίας τους και φυσικά δυνατότητα ανάκλησής της.
- Άδεια λειτουργίας για να ασκούνται στην ύπαιθρο λαϊκές αγορές ή εμπόριο ή στάσιμο εμπόριο ή εμποροπανηγύρεις ή υπαίθριες αγορές για τα Χριστούγεννα, όπως ορίζεται στο ν. 3377/2005 (ΦΕΚ 202 Α) άρθρο 2, επιθεώρηση ορθής λειτουργίας με παράλληλες δυνατότητες ανάκλησής τους.
- Άδεια λειτουργίας οχημάτων ζώηλατων στους ΟΤΑ α΄ βαθμού.
- Δυνατότητα ανάκλησης αδειών σε οικοδομικές κατασκευές όταν δεν έχουν εξοφλήσει τις ασφαλιστικές τους εισφορές στο ΙΚΑ.
- Άδεια για την εγκατάσταση αλλά και τη χρήση οίκων που ασκούν δραστηριότητες εντός αυτών πρόσωπα που εκδίδονται, επιθεωρήσεις για ορθή τήρηση των κανόνων και φυσικά δυνατότητες ανάκλησής της.
- Επιθεωρήσεις και έλεγχοι για ορθή τήρηση τουριστικών κανονισμών από εταιρίες που ασκούν πολιτιστικές δραστηριότητες όπως φυσικά ορίζουν οι οικείες διατάξεις.
- Άδειες για επιτέλεση διαφημίσεων, για τοποθέτηση πινακίδων προς διαφήμιση στην ύπαιθρο, ή για στήριξη επιγραφών που προσδιορίζουν επαγγελματικές δραστηριότητες είτε σε ιδιώτες είτε σε εταιρίες, όπως και άδειες προς χορηγίες χώρων όπου θα προβάλλονται δραστηριότητες εταιριών, που έχουν ως στόχο κοινωφελές έργο, καθώς και επιθεωρήσεις για την ορθή εφαρμογή όπως ορίζει ο νόμος σχετικός με την υπαίθρια διαφήμιση και για τις προδιαγραφές σε διαφημιστικά πλαίσια ή και επιγραφές και δυνατότητες αφαίρεσης κάθε παράνομης υπαίθριας διαφήμισης ή επιγραφής και δυνατότητα επιβολής πρόστιμου, όπως πάντα ορίζει η υπάρχουσα νομοθεσία.

- Άδεια λειτουργίας μαγαζιών προς εκμίσθωση μοτοποδηλάτων (Γαλανός, και συν., 2023)

Όπως αναγράφεται και ορίζεται σύμφωνα με το νόμο 3463/2006 (άρθρο 75) «οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας». Αυτή η καταγραφή του νόμου οδηγεί σε συστηματική ταξινόμηση αρμοδιότητας των ΟΤΑ σε θέματα εντοπιότητας.

Το 2010 ο νέος νόμος (3852) υπεισήλθαν νέες πρόσθετες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ με σκεπτικό από το νομοθέτη την εγγύτητα των ΟΤΑ με τους δημότες και τις υπηρεσίες που προσφέρουν και με κύριο άξονα σκέψης της τοπικότητας των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Οι νέες εισερχόμενες υπευθυνότητες των ΟΤΑ έχουν ήδη ενταχθεί στον ΚΔΚ (βλ. συντημήσεις) (άρθρο 75) και ιδιαίτερα σε θεματικές αρμοδιότητες. Για αυτές τις αρμοδιότητες ήταν υπεύθυνη μέχρι το 2010 οι Νομαρχίες, ενώ ο Καλλικράτης και η δημιουργία των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων επήλθε μεταφορά τους στους ΟΤΑ. Κατά συνέπεια οι ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμοι) παρουσιάζουν αύξηση σε αρμοδιότητες, ποσοτικά αλλά και σε θέματα ποιότητας αφού υπεισέρχονται αυτές σε τομείς που είναι υπεύθυνοι για περιβαλλοντικές συνθήκες, πολεοδομικές διατάξεις, εκπαιδευτικές δραστηριότητες, σε προστασίας της κοινωνίας, σε αλληλεγγύης, σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, πρωτογενή τομέα, που αφορούν φυσικά την αγροτική ευημερία, την κτηνοτροφία και την αλιεία.

Η αλήθεια είναι ότι η νομοθετική εξέλιξη των ΟΤΑ παρατηρώντας την διαχρονικά εμφανίζει μια σταδιακή διεύρυνση ιδιαίτερα μετά την μεταπολίτευση, και ιδιαίτερα οι ΟΤΑ α' βαθμού. Επίσης εμφανίζεται μια νέα διαμόρφωση διοικητική και μια καθιέρωση των ΟΤΑ β' βαθμού με αποτέλεσμα την εμφάνιση ενός νέου διοικητικού τοπίου στην Περιφέρεια.

Όλες αυτές οι πολυπληθείς μεταβολές και μεταρρυθμίσεις προσδίνουν βάθος στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ ιδίως του α΄ βαθμού και έχουν σαν κύριο αποτέλεσμα την ανάδειξη ενός πολυεπίπεδου συστήματος άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, εκεί που παλιότερα την ασκούσε η κεντρική διοίκηση. Οι μεταβολές αυτές και οι αναλήψεις αρμοδιοτήτων έγιναν χωρίς την επιτέλεση κατάλληλης προετοιμασίας που θα καταπολεμηθεί κάθε θεσμική ανεπάρκεια. Αυτή η αναδιάρθρωση επέφερε επιπλοκές στην άσκηση των επί πλέον υπευθυνοτήτων των ΟΤΑ α΄ βαθμού. Κατά ένα μεγάλο μέρος αυτό οφείλεται στην ελλιπή πρότερη εμπειρία στο προσωπικό των ΟΤΑ α΄ βαθμού, καθώς και η έλλειψη του προσωπικού από μόνη της όπως και των υλικοτεχνικών υποδομών των ΟΤΑ α΄ βαθμού.

Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα της ανάδειξης σημαντικών προβλημάτων που εντοπίζονται σε πεδία που απαιτείται προσωπικό με εξειδικευμένες γνώσεις, με επιστημονική κατάρτιση ή με εξακριβωμένη τεχνική κατάρτιση ή τεχνικές γνώσεις σε άξονες που αφορούν την υγεία, την πολεοδομία, την πρόνοια, την αγροτική ανάπτυξη.

Ενώ συμβαίνουν αυτά παράλληλα λειτουργούν και άλλοι τομείς που αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες χωρίς όμως να επέλθει και αντίστοιχη αύξηση του εργατικού δυναμικού και του εξειδικευμένου προσωπικού. Συνεπεία όλων αυτών είναι να δημιουργηθεί μια κρίσιμη φάση στη λειτουργία, ιδιαίτερα των ΟΤΑ α΄ βαθμού, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται πλημμελής έως και αποτυχημένη εξυπηρέτηση (Γαλανός, και συν., 2023).

Εξαιρετικά κρίσιμο είναι επιπλέον το γεγονός ότι αυτή η επιπλέον επιφόρτιση υπευθυνοτήτων στους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, δεν συνιστά αποτέλεσμα μιας ολιστικής προσέγγισης ενώ αντίθετα απασχόλησε το νομοθέτη με έναν τρόπο αποσπασματικό χωρίς έτσι να επέλθει το επιθυμητό αποτέλεσμα ενώ αντιθέτως να ανακλύσουν από την ίδια την νομοθεσία έντονες επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ

των πιο πάνω επιπέδων απασχόλησης και αρμοδιοτήτων, ένα ζήτημα που τρέχει ακόμη και προβληματίζει έως τις μέρες μας.

Υπάρχει μια σειρά απόψεων και θέσεων διαφόρων επικριτών του νομοθετικού πλαισίου των ΟΤΑ που υποστηρίζει ότι σημαντικό κώλυμα ώστε να επιτευχθεί η βέλτιστη κατανομή τόσο των αρμοδιοτήτων όσο και των αποτελεσματικών υλοποιήσεών τους δεν είναι άλλο από την έλλειψη σαφήνειας στο νομικό πλαίσιο, η εμμένουσα πολυνομία (ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, 2023), όπως επίσης και οι διευρυμένες συντρέχουσες αρμοδιότητες στους ΟΤΑ. Δηλαδή παρότι ο νόμος του Καλλικράτη ορίζει τις σχέσεις ΟΤΑ α΄ βαθμού και β΄ βαθμού ότι δηλαδή «μεταξύ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων». Οι υπευθυνότητες παρά ταύτα των ΟΤΑ αφενός και αφετέρου των Δημόσιων διαφόρων λειτουργιών δεν είναι σαφώς ορισμένες, ώστε να επέρχεται σύγχυση και να επιδέχονται αμφισβητήσεις.

Το πρόβλημα λοιπόν των αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ ανεξαρτήτου βαθμού αλλά και σε όλα τα διοικητικά επίπεδα συνιστά μια μόνιμη παθογένεια με αποτέλεσμα η επιτροπή αναθεώρησης θεσμικών κανόνων στους ΟΤΑ να εκδίδει αποφάσεις για την καθιέρωση ψηφισμάτων που οδήγησαν στο «Πρόγραμμα Καλλικράτη Ι».

Είναι όμως σημαντικό το γεγονός ότι το πρόβλημα παρότι χρονίζει έχει ήδη ταυτοποιηθεί και έχουν γίνει βήματα προς διόρθωση και προς ξεκαθάρισμα με σαφήνεια των αρμοδιοτήτων του κάθε ενός φορέα αλλά κάθε ενός συμμετέχοντα στις διοικητικές και πάσης φύσεως υπηρεσίες των ΟΤΑ, χωρίς όμως να σημαίνει ότι δεν υφίστανται ελλείψεις, αναποτελεσματικότητες σε πεδία αρμοδιότητας. Ο νομοθέτης ακολουθώντας τις στρατηγικές που χρησιμοποιεί και εφαρμόζει επί δεκαετίες μέχρι και σήμερα περιορίζει κυρίως την αντιμετάθεση

αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών βαθμίδων της διοίκησης. Δεν είναι όμως ούτε αναρμόδιο, ούτε άστοχο να θέσει κανείς προτάσεις που θα θεωρούν αποτελεσματικότερη την στρατηγική νομοθέτησης και θεσμοθέτησης με σαφήνεια αρμοδιοτήτων όπως είναι η καταγραφή σε ένα ενιαίο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων ή ο επανακαθορισμός τους σε όλα τα επίπεδα διοίκησης. Επομένως είναι αδήριτη η ανάγκη θεσμοθέτησης και νομοθέτηση νέων πλαισίων στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ με τον περιορισμό των συντρεχουσών τους αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ α΄ βαθμού και τη θέσπιση ενός νέου μηχανισμού αλλά και μόνιμου παρακολούθησης, αξιολόγησης και περιοδικής επικαιροποίησης των αρμοδιοτήτων (ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, 2023).

Οδηγούμαστε μετά από αυτά στα πλαίσια του εταιρικού συμφώνου περιφερειακής ανάπτυξης (2021-27) με την καθιέρωση του ν. 4914/2022. Σε αυτόν τα ΤΕΠ (βλ. συντμήσεις) υπάρχει ανταγωνισμός, μετασχηματική δράση σε ψηφιακές εφαρμογές, σε περιβαλλοντικές και κλιματικές αλλαγές, σε θέματα μεταφοράς των δημοτών, σε ζητήματα απορρόφησης του ανθρώπινου δυναμικού και σε ζητήματα κοινωνικής συνοχής, σε ζητήματα προστασίας των πολιτών, βοήθειας σε προβλήματα τεχνικής υφής, υποστήριξης και δίκαιης μετάβασης. Επιπλέον οι ΤΕΠ εισέρχονται σε ζητήματα αλιείας, υδατοκαλλιέργειας και θαλάσσης (που λαμβάνει χρηματοδοτική στήριξη από το ταμείο της Ευρώπης για την ανάπτυξη της θαλάσσιας δραστηριότητας και της Αλιείας καθώς και της υδατοκαλλιέργειας).

Στον νόμο αυτό συμπεριλήφθηκαν οι προτάσεις της ΚΕΔΕ ώστε να συμμετέχουν οι ΟΤΑ «στο σχεδιασμό και υλοποίηση του προγράμματος 2021-2027». Αυτό το εταιρικό σύμφωνο αφορά

- (α) συνεργασία της ΚΕΔΕ με τις επιτελικές δομές για την αποτύπωση, ιεράρχηση και εξειδίκευση των αναγκών, σε σχέση με τους τομείς πολιτικής του οικείου Υπουργείου.

- (β) συμμετοχή τόσο της ΚΕΔΕ όσο και των ΠΕΔ, σε διαδικασίες εξειδίκευσης των ΤΕΠ και ΠΕΠ αντίστοιχα.
- (γ) συγκρότηση ΠΕΑΣ ώστε να διατυπώνονται εισηγήσεις στην Επιτροπή Παρακολούθησης όσον αφορά τόσο τον προγραμματισμό των δράσεων και έργων τοπικής ανάπτυξης του ΠΕΠ όσο και τον συντονισμό τους με τις δράσεις και τα έργα των ΤΕΠ και λοιπών Προγραμμάτων που αφορούν στην Περιφέρεια και παρακολουθεί την υλοποίησή τους,
- (δ) στην υποστήριξη των Δήμων.
- (ε) στην ένταξη της ΕΕΤΑΑ σε φορείς/δικαιούχους στο Πρόγραμμα «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων» (ΕΕΤΑΑ, 2022).

2.5 Στόχοι ΕΣΠΑ 2021-2027, αρμοδιότητες ΟΤΑ

Για να μπορέσει να επιτευχθεί σχέδιο προς οικονομική ανάπτυξη στην ελληνική επικράτεια δημιουργήθηκε στις αρχές του 2020 (Ιανουάριο) επιτροπή που θα επιθεωρούσε και θα παρουσίαζε έκθεση, λίγους μήνες αργότερα (Ιούλιο), ώστε να τονωθεί η παραγωγή και η εξωστρέφεια, να επέλθει στενότερη συσχέτιση μεταξύ παραγωγής, έρευνας και καινοτομίας. Πρωτεύοντες στόχοι τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο είναι:

- Να αυξηθούν τόσο οι επενδύσεις όσο και οι εξαγωγές αφού εισαχθούν ως ποσοστιαίο μέρισμα του ΑΕΠ (βλ. συντμήσεις).
- Να ενισχυθεί η εργασία στους μισθωτούς και να καταπολεμηθεί η δραστηριότητα στην παραοικονομία.
- Να γίνουν επενδύσεις τόσο σε ζητήματα γνώσης όσο και σε θέματα εκπαίδευσης.
- Να αυξηθούν οι ελληνικές εταιρίες σε μέγεθος.

- Να επέλθει προώθηση τεχνολογιών αιχμής, καινοτομικών διεργασιών και λειτουργιών ψηφιοποίησης.
- Να επιτευχθούν στόχοι προς όφελος του περιβάλλοντος.
- Να υποστηριχθούν τα αδύναμα νοικοκυριά.
- Να ενισχυθεί η πανεπιστημιακή έρευνα με το να επέρχεται άρση σε αγκυλώσεις πανεπιστημιακών φορέων που την αναχαιτίζουν.
- Να δοθούν κίνητρα ενίσχυσης καινοτόμων εφαρμογών.
- Να αναβαθμιστεί ολοκληρωτικά το σύστημα κατάρτισης / εκπαίδευσης τόσο των ανέργων όσο και των εργαζομένων.
- Να συνεχιστεί και να εμβαθυνθεί η ψηφιακή μεταρρύθμιση στις εφαρμογές της διοίκησης.
- Να επέλθει εκσυγχρονισμός στην εκπαίδευση σε όλες τις βαθμίδες.
- Να ξανασχεδιαστεί και διαρθρωθεί το σύστημα υγείας δίδοντας μεγάλη βαρύτητα στις εφαρμογές ψηφιοποίησης.
- Να αναβαθμιστούν ενεργειακά τα κτίρια.
- Να επέλθει εκμετάλλευση των ΑΠΕ (βλ. συντμήσεις) ώστε να μειωθεί το κόστος για την μετάβαση και στήριξη των ΟΤΑ κατά την απολιγνιτοποίηση.

Στοχεύοντας σε αυτούς τους προαναφερόμενους άξονες τίθενται νέες στρατηγικές στο ΕΣΠΑ 2021-2027 (βλ. συντμήσεις) ενώ σε παράλληλους οδούς κινείται και ολοκληρώνεται το ΕΠΑ (βλ. συντμήσεις) την αντίστοιχη περίοδο μέχρι το 2025. Αυτό το παράλληλο πρόγραμμα έχει ολοκληρωμένη σχεδιαστική στόχευση, διαχειριστική επίτευξη και ικανότητα να επιθεωρεί, να ελέγχει και να παρεμβαίνει σε όλα τα προγράμματα χρηματοδοτούμενα από το ΠΔΕ (βλ. συντμήσεις). Πέντε είναι οι νέοι αναπτυξιακοί άξονες των ΕΠΑ (έως το 2025) που αφορούν την «Έξυπνη Ανάπτυξη», την «Πράσινη Ανάπτυξη», την «Κοινωνική Ανάπτυξη», την «Ανάπτυξη Υποδομών» και την «Εξωστρέφεια».

Στο χρονικό αυτό διάστημα στη χώρα μας επήλθε η πανδημία (Covid-19) όπως και σε όλο τον κόσμο και έφερε μαζί της νέες κοινωνικο-οικονομικές παθογένειες που απαιτήθηκε νέος σχεδιασμός αντιμετώπισής της. Έτσι επήλθε συμφωνία σε ένα νέο σημαντικότερο σχέδιο ανατροφοδότησης για την περίοδο 2021-2027 που συνδυάζει το ΠΔΠ (βλ. συντμήσεις) με το νέο μέσο επανάκαμψης το «Next Generation EU».

Η πολιτική στόχευση πλέον κινείται σε τέσσερα επίπεδα:

- Να προωθηθεί η οικονομική, η κοινωνική και η εδαφική συνοχή στην ΕΕ.
- Να ενισχυθεί τόσο η οικονομική όσο και η κοινωνική αντοχή.
- Να μετριαστούν επιπτώσεις τόσο κοινωνικές όσο και οικονομικές της πανδημικής κρίσης.
- Να υποστηριχθεί το πράσινο και ο ψηφιακός μετασχηματισμός.

Το νέο επιπλέον όπλο του «Next Generation EU» μπορεί και απορροφά κεφάλαια – δανεικά – από την ΕΕ μέσω των κεφαλαιαγορών ώστε να βρεθεί εις θέση να χρηματοδοτήσει την προσπάθεια αυτής της ανάκαμψης και να αντιμετωπιστούν η κάθε πρόκληση που δημιουργεί η πανδημία. Έτσι δίνεται η δυνατότητα να μεταφερθούν νέα αυξημένα έσοδα σε σωρεία προγραμμάτων όπως «ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το REACT-EU, το πρόγραμμα Horizon Ευρώπη, το InvestEU η Αγροτική Ανάπτυξη, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (βλ. Κεφάλαιο 2), το RescEU κ.α.».

Ο MA&A (βλ. συντμήσεις) (Recovery and Resilience Facility – RRF) δημιουργήθηκε ώστε να στηριχθεί μέσα στον κυκλώνα της πανδημίας η πράσινη και ψηφιακή οικονομία. Συνολικά εισήλθαν κεφάλαια της τάξης των 672,5 δις ευρώ (όπου τα μισά προέρχονται από επιχορηγήσεις και τα άλλα μισά περίπου από δάνεια) με αποτέλεσμα να στηριχθούν τόσο κάθε μεταρρύθμιση όσο και κάθε επένδυση, που όπως προαναφέρθηκε θα τονωθούν η πράσινη και ψηφιακή τεχνολογία,

εμφανίζοντας αντίκτυπα στην παραγωγή και στην αντοχή της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Το 2021 τα έσοδα δεσμεύονται κατά τα 7/10 ενώ το 2023 καταναλώνονται και τα υπόλοιπα 3/10. Για να μπορέσει το πρόγραμμα να επιτύχει τους στόχους του και να υλοποιηθεί θα χρειαστεί κατάρτιση εθνικών σχεδίων από όλα τα μέλη της ΕΕ μέσω ανάλυσης των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων. Συμπληρωματικό επίσης σχέδιο δράσης είναι και το «REACT-EU» που εμφανίζει αντίδραση σε βραχυχρόνιες κρίσεις για να μπορούν να τεθούν βάσεις ανάκαμψης με τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης, νέων συμφωνιών για την πράσινη ανάπτυξη και νέων κανόνων για την ψηφιακή μετάβαση. Περιλαμβάνει επιπλέον κονδύλια της ΕΕ, που θα χορηγηθούν από το «Next Generation EU» τα έτη 2021-2022 (ΕΣΠΑ, 2023).

2.6 *Αρμόδιες Αρχές προς υλοποίηση και έλεγχο προγραμμάτων*

Σημαντικοί παράγοντες για να μπορέσει να επέλθει επιτυχή αξιοποίηση των συγχρηματοδοτήσεων αποτελούν τόσο ο οικονομικός σχεδιασμός που θα παρακολουθείται συνεχώς τόσο όσο αφορά τα κόστη στα παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες όσο και την διαχείριση των εξόδων. Εξαιτίας όμως των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ η παρακολούθηση δεν αρκεί, απαιτείται να διενεργούνται τακτικές επιθεωρήσεις που θα παρακολουθούν συνεχώς την υλοποίηση και θα ελέγχουν τις διεργασίες.

Αρμόδιος συντονιστικός άξονας για τα ΕΣΠΑ 2021-2027 είναι η λεγόμενη «Εθνική Αρχή Συντονισμού» (ΕΑΣ) που διενεργεί καθήκοντα συνδέσμου και παροχής πληροφοριών στην ΕΕ, εκπροσωπεί την χώρα και στοχεύει ώστε να καθοριστούν οι συντονιστικές δράσεις για την διαχείριση των αρχών και των άλλων εμπλεκόμενων φορέων είτε κρατικών είτε των ΟΤΑ. Η ΕΑΣ βασισμένη στους κανονισμούς του

ενωσιακού και εθνικού δικαίου κατευθύνει τους αρμόδιους ως διοικητής τους για την υλοποίηση των στόχων του. Για να μπορεί όμως να κινηθεί στα πλαίσια των κανονισμών λογοδοτεί στο Γενικό Γραμματέα Δημόσιων Επενδύσεων και στα ΕΣΠΑ 2021-2027 του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων (ΥΠΑ&Ε).

Άλλες αρμόδιες δομές είναι οι «Επιτελικές δομές ΕΣΠΑ 2021-2027» που ανήκουν και υπάγονται στα Υπουργεία και έχουν ως αποστολή την υποστήριξη του οικείου Υπουργείου και των δομών που εποπτεύονται από αυτό στην αποτύπωση, ιεράρχηση και εξειδίκευση των αναγκών στους τομείς πολιτικής αρμοδιότητας του Υπουργείου, καθώς και την ενίσχυση της διοικητικής τους ικανότητας σχετικά με τα προγράμματα 2021-2027, Σε κάθε υπουργείο μπορεί να συνίσταται ειδική υπηρεσία με την ονομασία «Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ» στην οποία προστίθεται η ονομασία κάθε Υπουργείου.

«Η διαχειριστική αρχή που ορίζεται για κάθε πρόγραμμα». Πρόκειται για κάθε διαχειριστική δομή των ΤΕΠ και ΠΕΠ που διαχειρίζεται οικεία προγράμματα σύμφωνα με τις αρχές του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η δημοσιονομική διαχείριση έχει ως απόλυτη σκοπό να προστατεύσει την χρηματοδότηση ώστε να μην ξεφύγει από το προϋπολογιστικό κόστος και να παραμείνει εντός της επίτευξης του αντίστοιχου στόχου χωρίς να περισσέψουν ή να μην επαρκούν οι αντίστοιχες χορηγίες.

Η λογιστική αρχή που αναλαμβάνει αρμοδιότητες λογιστικής λειτουργίας συνιστά την ειδική υπηρεσία «Αρχή Πιστοποίησης και Εξακρίβωσης Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων» και συνιστά μονάδα λειτουργίας σε επίπεδο διεύθυνσης Υπουργείου. Ανήκει και λογοδοτεί στο Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Επενδύσεων και στα ΕΣΠΑ 2021-2027 του ΥΠΑΕ.

Για τον έλεγχο όλων των προγραμμάτων υφίσταται η «Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου» και δημιουργείται με απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών (ΥΠΟΙΚ), υπάγεται στην γενική γραμματεία δημοσιονομικής πολιτικής του ΥΠΟΙΚ. Ευθύνη της είναι ο έλεγχος ορθής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων.

Τέλος οι αρμόδιες αρχές που συγκροτούνται για το ΣΣ ΚΑΠ (βλ. συντημήσεις) είναι α) η «διαχειριστική αρχή για το ΣΣ ΚΑΠ» που κατά το άρθρο 12, συνιστά την αρχή διαπίστευσης (που ορίζεται από το άρθρο 15), τον οργανισμό πληρωμών (που ορίζεται από το άρθρο 16), τον οργανισμό πιστοποίησης (που ορίζεται στο άρθρο 19) και οι ενδιάμεσοι φορείς στους οποίους ανατίθενται καθήκοντα διαχειριστικής αρχής ΣΣ ΚΑΠ υπό την ευθύνη της (σύμφωνα με το άρθρο 13). Οι επιτροπές παρακολούθησης που συγκροτούνται για τα ΠΕΠ 2021-2027 εκτός από τα INTERREG έχουν ως αποστολή τους να υλοποιηθούν τα οικεία ΠΕΠ και να ασκούν καθήκοντα που προβλέπονται από το άρθρο 40 του Κανονισμού, παρακολούθησης, ελέγχου και υλοποίησης.

Το συμβούλιο παρακολούθησης και συντονισμού αναπτυξιακών παρεμβάσεων είναι ένα συμβούλιο που ως κύριο στόχο του έχει να συντονίζει τα ταμεία, τα συνεργεία και ως συμπληρωματικό την επίτευξη στόχων στις αναπτυξιακές παρεμβάσεις της προγραμματικής αυτής περιόδου. Επιπλέον το άρθρο 64 (παράγραφο 4) του ν. 4914/2022 αναγράφει ότι σε κάθε περιφέρεια συγκροτείται μια ΠΕΑΣ. Αυτή η επιτροπή (ΠΕΑΣ) λειτουργεί ως υποεπιτροπή. Συνίσταται από δύο εκπροσώπους ΟΤΑ β βαθμού με δύο αναπληρωτές, δύο εκπροσώπους της ΠΕΔ (βλ. συντημήσεις) με τους αναπληρωτές τους και τέλος έναν εκπρόσωπο των εταιριών ανάπτυξης με έναν αναπληρωτή του. Ο αρμόδιος αυτός φορέας (ΠΕΑΣ) εισάγει προτάσεις στην επιτροπή παρακολούθησης που αφορούν τόσο τον προγραμματισμό δράσεων και έργων των ΟΤΑ, όσο και τον συντονισμό τους και παρακολουθεί την υλοποίησή τους. Η

συγκρότησή της γίνεται μέσα σε ένα μήνα από τη χρονική στιγμή που θα ψηφιστεί ο νόμος, με απόφαση του Περιφερειάρχη, συνεδριάζει μία φορά ετησίως και είτε τακτικά είτε εκτάκτως, αφού προσκληθούν ο πρόεδρος ή μετά από αίτημα τουλάχιστον δύο (2) μελών της (ΕΕΤΑΑ, 2022).

2.7 Κανόνες και μέτρα εφαρμογής

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα μπορεί να εντοπίζει δραστηριότητες που ανήκουν στην αρμοδιότητα άλλων δημόσιων φορέων και να προσδιορίζει αναγκαίες ενέργειες συνεργασίας και επιρροής φορέων από τον ΟΤΑ. Οι συνεργασίες του Δήμου με ιδιωτικούς φορείς πρέπει να αναβαθμίζονται ώστε να συντονίζεται η προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και η από κοινού παροχή τοπικών υπηρεσιών. Η εξειδίκευση κάθε προγράμματος συνιστά υποστηρικτικό εργαλείο ώστε να προγραμματιστούν και να εκδοθούν προσκλήσεις, να ενταχθούν πράξεις και συνολικά να ακολουθούνται πρακτικές παρακολούθησης εφαρμογής του προγράμματος ώστε κατά αυτόν τον τρόπο να υπάρξει αποτελεσματική συμβολή στην αποτελεσματική διαχείρισή τους. Η εξειδίκευση περιλαμβάνει ανά δράση-πρόσκληση την συνοπτική περιγραφή του φυσικού αντικείμενου, τους ενδεικτικούς δικαιούχους, το ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα, τους σχετικούς δείκτες και τον ενδεικτικό προϋπολογισμό. Η συνεργασία των διαχειριστικών αρχών με την ΚΕΔΕ στα ΤΕΠ και ΠΕΠ γίνεται μόνο όταν χρειάζεται είτε εξαιτίας της φύσης του έργου είτε μετά από κάλεσμα των δικαιούχων. Επακολουθεί η δημοσίευση προγραμματισμένων προσκλήσεων όπου περιλαμβάνονται πληροφορίες όσον αφορά τη λειτουργία του προγράμματος, πληροφορίες που καταγράφονται και στον ιστότοπο των ΕΣΠΑ 2021-2027 που αποτελεί μια ενιαία διαδικτυακή πύλη. Επέρχεται σύμφωνα με τον κανονισμό επικαιροποίηση τουλάχιστον τρεις φορές το χρόνο. Στη συνέχεια γίνεται εισήγηση της διαχειριστικής αρχής στα αρμόδια όργανα εποπτείας για να

εγκριθεί η εξειδίκευση του προγράμματος πριν δημοσιευθεί. Η επιτροπή παρακολούθησης ενημερώνεται στη συνέχεια για τις εξελίξεις των προσκλήσεων του προγράμματος και τον βαθμό επίτευξης της εφαρμογής του σε κάθε συνεδρίασή της (Γαλανός, και συν., 2023).

2.8 Ένταξη πράξεων και βασικοί παράγοντες που οδηγούν σε τροχόπεδη διαχείρισης και υλοποίησης ΕΣΠΑ σε ΟΤΑ

Κατόπιν αξιολογήσεως από τους φορείς διαχείρισης και αφού επιλεγούν οι προτάσεις που έχουν ήδη υποβληθεί ακολουθεί η ενσωμάτωση των πράξεων που θα επιλεγούν στα προγράμματα χωρίς να υπάρχουν αδιαφανή κριτήρια ή διεργασίες, ώστε να μπορέσει να εξασφαλιστεί η πρόσβαση σε άτομα με αναπηρία ή σε άτομα που εμποδίζονται να έχουν πρόσβαση σε εισαγωγές και αναλήψεις έργων, να διασφαλίζονται οι αρχές της ισότητας ώστε να λαμβάνονται αποφάσεις εντός των πλαισίων που είναι συνυφασμένα με τον «Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων» της ΕΕ. Κατά τις ίδιες αξίες δεν παραλείπεται ως κριτήριο η αρχή στη βιώσιμη ανάπτυξη και της ενωσιακής πολιτικής όσον αφορά τα του περιβάλλοντος με αποτέλεσμα να διασφαλίζεται ότι κάθε πράξη που επιλέγεται ιεραρχείται ώστε να παρθεί το μέγιστο δυνατό της συμβολής της στην χρηματοδότηση για να επιτευχθούν οι εκάστοτε στόχοι των προγραμμάτων ανάληψης (Γαλανός, και συν., 2023).

Για να μπορέσει να επέλθει αυτόνομη λειτουργία στους ΟΤΑ κατά τις αρχές και όπως προωθήθηκε από τον «Ευρωπαϊκό Χάρτη» θα πρέπει η ύπαρξη ελευθερίας σε κάθε καινή δράση που θα χρειαστεί για να αντιμετωπιστεί κάθε πρόκληση και παράλληλα να εξασφαλιστεί η ασφάλεια των παρεχόμενων εσόδων να θεωρείται ως αδήριτη ανάγκη. Για να εφαρμοστεί αυτή όμως τίθεται ως απαίτηση να συμπράττουν στην προσπάθεια αυτή όλοι οι διοικητικοί φορείς, οι ιδιώτες, τα εκπαιδευτικά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που επηρεάζουν και τους ΟΤΑ και

την υλοποίηση των ΕΣΠΑ 2021-2027, όπως και κάθε μέλος που εμπλέκεται σε ελεγκτικές επιτροπές και ερευνητικές διεργασίες.

Κατά συνέπεια καθιερώνονται οι ΟΤΔ (βλ. συντμήσεις) που ορίζουν τα κριτήρια για να προβούν σε πράξεις αλλά και τις μεθόδους που θα επιλεγούν για την υλοποίηση των προτεινόμενων προτάσεών τους στην αρμόδια αρχή που θα χρηματοδοτεί ή συγχρηματοδοτεί το εκάστοτε πρόγραμμα, ώστε να επέλθει επιλογή για την έγκριση του εκάστοτε κατάλληλου προγράμματος. Με την ολοκλήρωση αυτής της διεργασίας επέρχεται έκδοση της απόφασης προς ένταξη σε κάποιο πρόγραμμα. Με αυτήν ακολουθεί ο ορισμός ενεργοποίησης της μέγιστης δυνατής προθεσμίας από την αρχή που ελέγχει την λειτουργία του προγράμματος για την ολοκλήρωση είτε του έργου ή υποέργου, είτε της φάσης που θα θεωρηθεί απαραίτητη και κρίσιμη ώστε να επέλθει υλοποίηση του εν συνόλω προγράμματος. Για να ενταχθεί σε πρόγραμμα δεν απαιτείται ούτε χρηματοοικονομική ανάλυση για τα έργα που παράγουν έσοδα, ούτε αξιολόγηση της επάρκειας του δικαιούχου (ειδίκευση, διοικητική, επιχειρησιακή και χρηματοοικονομική). Απλά κατά την επιλογή των εκάστοτε ενεργειών θα πρέπει να επέρχεται επαλήθευση ότι διατίθενται τα απαραίτητα εργαλεία, χρηματοδοτικοί πόροι, μηχανισμοί, εξειδίκευση για να καλυφθεί τόσο το κόστος λειτουργίας και συντήρησης όσο και κάθε πράξη που περιλαμβάνεται προς επένδυση υποδομών ή παραγωγικών διεργασιών και έτσι να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα του έργου. Κατά συνέπεια σημαντικός παράγοντας μη υλοποίησης και απορρόφησης είναι η έλλειψη εκπαιδευμένου προσωπικού, η φτωχή γνώση των κοινωνικών επιχειρήσεων αλλά και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, η προσπάθεια στήριξης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, με ιδιαίτερη προσοχή στα παιδιά και τους ηλικιωμένους εις βάρος της βιωσιμότητας του προγράμματος.

Σημαντικό επίσης τροχοπέδη συνιστούν ακόμη και οι μη επιλέξιμες δαπάνες για συνεισφορά στα ταμεία. Για να γίνει αντιληπτή η έννοια θα

πρέπει να τονιστεί ότι κάθε πράξη που απορροφά χρήματα της συγχρηματοδότησης συνιστά επιλέξιμη δαπάνη ενώ μη επιλέξιμες είναι οι προερχόμενες από το τόκο δαπάνες που επιστρέφονται ως επιδότηση επιτοκίου ή ως προμήθεια εγγύησης. Ακόμη δεν πρέπει να παραληφθούν δαπάνες που αφορούν την αγορά γης με ποσά που ξεπερνούν το 1/10 σε χρήμα από αυτά που έχουν επιλεγεί να δαπανηθούν σε εγκαταλελειμμένες ή πρώην βιομηχανικές εγκαταστάσεις και περιλαμβάνουν τις κτιριακές εγκαταστάσεις αυξάνοντας ακόμη περισσότερο αυτή την μη επιλέξιμη δαπάνη σε μερίδιο της τάξης του 1/8 επί της συνολικής δαπάνης. Πρόκειται για χρήμα που δίδεται ως συνεισφορά στον τελικό δικαιούχο του προγράμματος ή ως εγγύηση σε ποσό δανείου. Οι μη επιλέξιμες δαπάνες δεν εμπεριέχονται σε πράξεις που γίνονται για την διατήρηση του περιβάλλοντος, ενώ αντιθέτως δεν πρέπει να ξεχνούμε και το φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) σε πράξεις που θα στοιχίσουν λιγότερο από 5.000.000 ευρώ και φυσικά δεν αφορούν ούτε κρατικές ενισχύσεις ούτε χαμηλής σημασίας ενισχύσεις. Επιπλέον ο ΦΠΑ συνιστά μη επιλέξιμη δαπάνη όταν προέρχεται σε πράξεις που βάσει της εθνικής νομοθεσίας δεν καθίσταται ανακτήσιμος, ή όταν οφείλεται σε επενδύσεις που γίνονται από τελικούς αποδέκτες ή όταν στηρίζονται σε χρηματοδοτικά μέσα συνδυαστικά με στηρίξεις προγραμμάτων υπό μορφή επιχορηγήσεων εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν πρόκειται για επιλέξιμο ΦΠΑ για το μέρος του κόστους της επένδυσης που αφορά στη στήριξη ενός προγράμματος με τη μορφή επιχορήγησης (ΕΕΤΑΑ, 2022).

Κεφάλαιο 3: Συγκριτικές μελέτες διαχείρισης και υλοποίησης ΕΣΠΑ σε ΟΤΑ

3.1 Εισαγωγή

Συνιστά γεγονός η διαφοροποίηση από τα πρώτα μεσογειακά προγράμματα συγχρηματοδότησης μέχρι και τα ΕΣΠΑ 2021-2027 τόσο στη θέσπιση αξιών, αρχών, κανόνων όσο και στην λειτουργία ελεγκτικών μηχανισμών. Αυτή έγκειται ότι με το πέρασμα του χρόνου αυξάνει ο βαθμός αυστηρότητας κλιμακωτά σε διεργασίες τόσο της παρακολούθησης της πορείας των χρημάτων όσο και του ελέγχου υλοποίησης των έργων. Αυτή όμως η κλιμακωτή αυστηροποίηση είναι γεγονός ότι βοηθά και συμβάλλει κατά θετικό τρόπο σε πληθώρα τομέων που υλοποιούνται και διαχειρίζονται τα προγράμματα διαχείρισης (ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ_, 2016).

Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) αναδεικνύουν τις ανάγκες παρακολούθησης και ελέγχου της υλοποίησής τους. Πιο συγκεκριμένα όσο αυτά προχωρούν τόσο πιο πολύπλοκες γίνονται οι διαδικασίες και οι έλεγχοι. Στο πρώτο ΚΠΣ (1989-1993) λόγω της απλότητας του συστήματος παρακολούθησης δεν παρουσιάστηκαν ιδιαίτερες απαιτήσεις εφαρμογής και υλοποίησης. Στη συνέχεια από το 1994-1999 και στο δεύτερο ακολουθείται ως βάση ένα νέο πιο πολύπλοκο σύστημα επιθεωρήσεων και ελεγκτικών διεργασιών, που βασίζεται σε ποσοτικές μετρήσεις και στόχους. Έτσι εισάγεται πλέον ο σχεδιασμός και προγραμματισμός ικανό στοιχείο οικοδόμησης πάνω σε αυτό της εταιρικής συσχέτισης και συνυπευθυνότητας της ΕΕ και του Κράτους-Μέλους. Την περίοδο 2000 έως 2006 που ακολουθεί το τρίτο ΚΠΣ ο σχεδιασμός, η εξειδίκευση και η υλοποίηση των προγραμμάτων είναι ευθύνη κάθε κράτους-μέλους μέσα σε ένα προκαθορισμένο και προσυμφωνημένο σχέδιο. Έτσι ενισχύεται ο έλεγχος, εγκαθίσταται πλέον

πιο οργανωμένο το σύστημα διαχειριστικών και εποπτικών μηχανισμών ώστε να επέλθει ολοκλήρωση των προγραμμάτων. Προκύπτουν πλέον καινές αρχές διαχείρισης, που οδηγούν σε νέες βάσεις τόσο στα κριτήρια όσο και στους όρους χρηματοδότησης. Στη φάση αυτή εισέρχεται το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) που μπορεί να καταγράψει και να παρακολουθήσει την πορεία όλης της υλοποίησης της πράξης. Έτσι επέρχεται καθιέρωση συγκεκριμένων υποχρεώσεων στους φορείς που διαχειρίζονται και υλοποιούν την πράξη που όταν παραβιάζονται επέρχεται οριστική απώλεια των πόρων χρηματοδότησης. Με την καθιέρωση από το ΕΣΠΑ 2007-2013 ενός νέου ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου στηριζόμενο στην αξιολόγηση της εμπειρίας του τρίτου ΚΠΣ εγκρίνονται κανονισμοί που αφορούν όλες τις πράξεις, ενιαίοι και καθιερώνονται διεργασίες όπως και φυλλάδια για να ορίζουν τις διαχειριστικές και ελεγκτικές ενέργειες όλων των προγραμμάτων (ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ_, 2016). Είναι γεγονός ότι το τρίτο ΚΠΣ ανέδειξε διαχειριστικές απαιτήσεις που έφθαναν να δείχνουν τα αδύναμα σημεία σε θεσμικά, δομικά, οργανωτικά και λειτουργικά πλαίσια στη δημόσια διαχείριση και στους ΟΤΑ, όταν στοχεύονταν οι υλοποιήσεις και οι διαχειρίσεις των έργων από αυτούς, σημεία αδυναμίας που έρχονταν το πλαίσιο στήριξης για να τις καλύψει και για να ολοκληρώσει το έργο. Τόσο στη δημόσια διοίκηση όπως στους ΟΤΑ οι ανάγκες διαμόρφωσης ενός εθνικού συστήματος διαχειριστικής επάρκειας οφείλονται στην αξιολόγηση και θεώρηση του τρίτου ΚΠΣ (Τουλιάτος, 2008).

3.2 *Αδυναμίες των ΟΤΑ ως τελικοί δικαιούχοι*

Από μελέτη διερεύνησης, το 2005, που ορίστηκε από το ΥΠΟΙΚ, και που εξέταζε αν οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού κατέχουν ικανότητα διαχείρισης, καθιερώνεται η αρχή μιας προσπάθειας διερεύνησης και διόρθωσης των προβλημάτων υλοποίησης των έργων αναβαθμίζοντας την

ικανότητα των δικαιούχων. Αυτή η αρχή καταγράφει τα αδύνατα σημεία στους φορείς, που αυτά αφορούν εσωτερικά δομικά και λειτουργικά ελαττώματά τους (ΜΟΔ, 2005). Πόρισμα αυτής της μελέτης παρουσιάζει ότι μέγας αριθμός φορέων που ευνοούνται από τις συγχρηματοδοτήσεις δεν εφαρμόζουν τις εκάστοτε μοντέρνες διοικητικές πράξεις, ούτε τις επικαιροποιημένες τεχνικές είτε τα αντιστοίχως ενήμερα εργαλεία για τις διεργασίες προς υλοποίηση των έργων. Συνεπώς εμφανίζονται αδύνατα σημεία σε ωρίμανση, υλοποίηση, παρακολούθηση και διαχείριση δράσεων (Fitsilis, Kirytopoulos, Leopoulos, Pantounakis, & Saridakis, 2008).

Παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχία απορρόφησης των χρηματοδοτήσεων στους ΟΤΑ σχετίζονται με το πεπαλαιωμένο πλαίσιο υλοποίησης ή το θεσμικό πλαίσιο που μεταβάλλεται διαρκώς χωρίς σαφήνεια στις αρμοδιότητες, σε θέματα δομής και οργάνωσης με αποτέλεσμα να υφίστανται αρνητικές συνέπειες σε ζητήματα που αφορούν διαχειριστικές και υλοποιητικές ενέργειες. Επιπλέον εμφανίζονται ελλείψεις που αφορούν εξασφάλιση στην ποιότητα, τυποποίηση στις διεργασίες, κανονιστικές λειτουργικές ενέργειες, ελεγκτικά συστήματα, σύγχρονα συστήματα μηχανογράφησης και επιθεώρησης των έργων. Όσον αφορά στο θέμα ικανοτήτων ιδιαίτερα των τεχνικών στους φορείς απορρόφησης, όπως έχει ήδη αναφερθεί, υπάρχει σημαντική έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και ακόμη περισσότερη σημαντική τροχοπέδη συνιστά η αδυναμία συνεργασιών των φορέων μεταξύ τους και ιδιαίτερα με δημόσιες υπεύθυνες για τα έργα υπηρεσίες ή φορείς που θα εγκρίνουν και θα αδειοδοτήσουν τα έργα. Όταν οι φορείς χρειάζεται να λειτουργούν ως επιχειρήσεις διαπιστώνεται σημαντικά ελαττώματα στην απορρόφηση πόρων που θα χρησιμοποιηθούν για να εκπονηθούν σχέδια, μελέτες υλοποίησης όπως και για την επιθεώρηση και τις ελεγκτικές διεργασίες ωρίμανσης. Οι παράγοντες που επηρεάζουν αρνητικά την

ολοκλήρωση των έργων που συγχρηματοδοτούνται και που οι ΟΤΑ συνιστούν τους κύριους υπεύθυνους φορείς αυτών των έργων είναι:

- Ελλιπείς υποστήριξη νομοθετικά,
- Χρονικές καθυστερήσεις και έλλειψη εύστοχων εφαρμογών σε στάδια υλοποιήσεων σχετιζόμενα με το φυσικό και οικονομικό αντικείμενο,
- Η εν συνόλω ελαττωματική παρακολούθηση όλων ταυτόχρονα των πράξεων που αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ να φέρουν εις πέρας,
- Καθυστερήσεις διεργασιών για να ολοκληρωθούν οι συμβάσεις οι οποίες φθάνουν να υπερβαίνουν τους 12 μήνες, που οδεύουν προς αντίστοιχες καθυστερήσεις πληρωμών στα τμήματα που αναλαμβάνουν τις διεκπεραιώσεις,
- Επιπλέον καθυστερήσεις σε εκτέλεση πράξεων που βρίσκονται σε απομακρυσμένες από το κεντρικό φορέα περιοχές.

Όσον αφορά τις οικονομικές λειτουργίες, υπάρχει σημαντική έλλειψη λογιστικής παρακολούθησης, ιδιαίτερα σε επίπεδο υπολογιστικό, υπάρχουν δήμοι που δεν τηρούν ξεχωριστές λογιστικές μερίδες ανά εργασία ή υποεργασία, μια παράμετρος που αποτελεί καθοριστικής σημασίας αστοχία σε κοινοτικά πλαίσια. Όπως προαναφέρθηκε οι πληρωμές καθυστερούν ιδιαίτερα σε αναδόχους γεγονός που συνιστά σημαντικό στοιχείο τροχοπέδης ολοκλήρωσης και υλοποίησης έργου από τους ΟΤΑ. Σχετικά με τα διοικητικά και συντονιστικά θέματα εδώ οι ΟΤΑ εμφανίζουν σπάνια και χωρίς σύστημα δημιουργία τμημάτων για την εκπλήρωση των έργων ή ορισμού για τους υπεύθυνους διεκπεραίωσης των έργων με δυσμενή συνέπεια την αναποτελεσματική λειτουργία. Τα χρονοδιαγράμματα δεν τηρούνται, η έλλειψη συντονισμού είναι εμφανής λόγω κυρίως της έλλειψης συντονιστικών φορέων, ή όταν εμπλέκονται συναρμόδιες υπηρεσίες. Χαρακτηριστική είναι η ελλιπής συνεδρίες των υπεύθυνων στις αρμόδιες υπηρεσίες που εκτελούν έργα, όπως και είναι επίσης σπάνια η τήρηση αρχών διοικητικών διαδικασιών. Ένα εξίσου

σημαντικό εμπόδιο που αφορά την επάρκεια των υποστηρικτικών μηχανισμών εμφανίζεται σε θέματα επαρκούς αξιοποίησης των εξωτερικών συνεργατών όπως και σε ελλειπείς αποτελεσματικούς θεσμικούς υποστηρικτικούς μηχανισμούς.

Παράγοντες εκτός των ΟΤΑ που επιδρούν κατά αρνητικό τρόπο για να λειτουργήσουν αυτοί στις συγχρηματοδοτήσεις ως τελικοί δικαιούχοι είναι οι καθυστερήσεις σε διεργασίες που σχετίζονται με την ολοκλήρωση ωρίμανσης των έργων όπως άδειες, πράξεις εγκρίσεων, πράξεις απαλλοτριώσεων, ικανές να οδηγήσουν πολύ συχνά σε προσφυγές. Οι πολύπλοκες και χρονοβόρες διεργασίες για να ενταχθεί, να ελεγχθεί και να γίνει διαχείριση των έργων προς υλοποίηση συνιστά ακόμη έναν παράγοντα τροχοπέδη για την ολοκλήρωση των έργων. Όπως έχει ήδη τονιστεί το θεσμικό πλαίσιο είναι αφενός πολυδαίδαλο και αφετέρου συνεχώς μεταβαλλόμενο ενώ συναντώνται πολύ συχνά δυσλειτουργίες σε συνεργατικές ενέργειες ή σε ενέργειες συντονισμού που γίνεται ελλιπής για την οργάνωση συνεργαζόμενων υπηρεσιών. Η μη έγκαιρη διαθεσιμότητα στις πιστώσεις οδηγεί σε αναχαίτιση ακόμη και των ίδιων των έργων σε θέματα υλοποίησής τους που αναλαμβάνουν οι ΟΤΑ (ΜΟΔ, 2005).

Αναλύσεις και μελέτες αναδεικνύουν την αδήριτη ανάγκη βελτίωσης στην αποτελεσματικότητα των συμμετέχοντων τομέων για να υλοποιηθούν οι συγχρηματοδοτήσεις. Επίσης εμφανίζεται σύγκλιση σε ανάγκες υιοθέτησης ενός ελεγκτικού συστήματος και μιας πιστοποιητικής ικανότητας των εμπλεκόμενων τομέων ώστε να διαχειριστούν και να υλοποιηθούν οι συγχρηματοδοτούμενες πράξεις.

Οι αξιολογήσεις και η ψηλάφηση των παραγόντων που εμποδίζουν την ολοκλήρωση και υλοποίηση από τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού των έργων συνιστούν σημαντικές παραμέτρους που οδηγούν στην διαμόρφωση νέων κανονισμών των ΕΣΠΑ 2007-2013. Το άρθρο 13 του

1080/2006 (5-7-2006) κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «καθιερώνει το ενιαίο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου για όλους τους δικαιούχους, που αποτελείται από κοινοτικούς ή/και κοινά συμφωνημένους εθνικούς κανόνες». Με το άρθρο 16 καθιερώνεται σύστημα ελέγχου «το οποίο επιτρέπει την επαλήθευση της παράδοσης των συγχρηματοδοτούμενων προϊόντων και υπηρεσιών, της εγκυρότητας των δαπανών και της συμμόρφωσης αυτών των δαπανών και των σχετικών πράξεων προς τους κοινοτικούς και εθνικούς του κανόνες». Στο ίδιο άρθρο γίνεται καθιέρωση των «εθνικών εξακριβωτών» του συστήματος. Με το άρθρο 92 του Κανονισμού 1083/2006 θεσμοθετείται για πρώτη φορά «η αναστολή πληρωμών λόγω ελλείψεων στο σύστημα διαχείρισης και παρακολούθησης του προγράμματος».

3.3 Τα προβλήματα ενσωμάτωσης στους ΟΤΑ των συστημάτων διαχειριστικής επάρκειας

Τα συστήματα διαχειριστικής επάρκειας που εφαρμόστηκαν στους ΟΤΑ διαμορφώνονται πλέον ώστε να ανταποκρίνονται στις υποτιθέμενες δυνατότητες παρουσιάζουν για δύο βασικούς λόγους προβλήματα και δυσκολίες. Ο πρώτος λόγος το γεγονός ότι η εφαρμογή αυτή συμπίπτει με την παράλληλη εφαρμογή του Καλλικράτη (ν. 3852/2010) της διοικητικής μεταρρύθμισης που συνεπάγεται επερχόμενες μεταβολές τόσο σε δομικά ζητήματα, διακυβερνητικά συστήματα και λειτουργίες των ΟΤΑ. Ο δεύτερος, εξίσου σοβαρός λόγος παγιώνει τόσο τις δομές όσο και τις αντιλήψεις όταν αντιμετωπίζονται συνδυαστικά με γνωστικές ελλείψεις ενώ η ύπαρξη ενός πολύπλοκου, ασαφούς και συνεχώς μεταβαλλόμενου θεσμικού πλαισίου δημιουργούν τροχοπέδη σε απαραίτητες αλλαγές στην οργάνωση και στη λειτουργία.

Συνεπώς η εφαρμογή των διαχειριστικών συστημάτων επάρκειας τόσο στους Δήμους όσο και στη διοίκηση παρουσιάζει εμπόδια που

ταξινομούνται είτε σε διαρθρωτική αδυναμία, είτε το ελλειπές εσωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ. Στην πρώτη τάξη τα εμπόδια δημιουργούνται από αδυναμία στη διάρθρωση των υπηρεσιών, από πολλαπλή νομοθεσία σε ίδια ζητήματα, από διαχειριστικές αδυναμίες που οφείλονται σε έλλειψη προγραμμάτων διαχείρισης, από οργανωτικό κατακερματισμό, από χαμηλού επιπέδου ηλεκτρονική διακυβέρνηση, από ελλιπή συστήματα σύγχρονης διαχείρισης και από την διαφθορά. Η δεύτερη ταξινόμηση καθορίζει την ελλιπή συνεργασία στις μονάδες οργάνωσης των πράξεων ή στα τμήματα της ίδιας διεύθυνσης που δεν συνεργάζονται, στην άρνηση διάδοσης και γνωστοποίησης των ήδη υπαρχόντων ενεργειών, στην ελλιπή εμπειρία των διοικητικών μονάδων, στην ανικανότητα να μεταφερθεί η διεργασία των λειτουργιών σε κείμενο που καταγράφει τις διεργασίες (εγχειρίδιο), στην δύσκολη προσαρμογή στις απαιτήσεις των συστημάτων διαχείρισης επάρκειας, στον εφησυχασμό των εργατών εξαιτίας πιστοποιήσεων και ανάθεση σε εξωτερικούς εργάτες και τέλος στην τεράστια διάσταση μεταξύ των απαιτήσεων των συστημάτων διαχείρισης και της πραγματικής λειτουργικότητας των ΟΤΑ. Αυτές οι δύο ταξινομημένες διεργασίες αναχαίτισης οδηγούν σε αναγκαστική και τυπική υιοθεσία απλοποιημένων διαχειριστικών συστημάτων χωρίς όμως να διαθέτουν περαιτέρω αξία (Παπαθεοδώρου, 2009).

Συνεπώς απαιτείται αναδιοργάνωση για να υποστηριχθεί το σύστημα και οι διεργασίες του. Εξαιτίας της στασιμότητας των ΟΤΑ σε θέματα οργάνωσης όπως και ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων χωρίς ευέλικτους σχηματισμούς ομάδων έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν προβλήματα μεγάλης σοβαρότητας σε θέματα συνεργασίας, συντονισμού λειτουργιών και έτσι ως τελικό αποτέλεσμα δημιουργούνται δυσκολίες τόσο σε αναδιοργανωτικά όσο και σε προσαρμοστικά θέματα των δομών στις νέες απαιτήσεις που αναδύονται για να επιτελεσθεί η διεργασία και η υλοποίηση των έργων (ΕΕΤΑΑ, 2022).

Πρέπει να σημειωθεί ότι κυρίαρχος παράγοντας αναχαίτησης της εφαρμογής των διαχειριστικών συστημάτων στους ΟΤΑ αποτελεί η ελλιπής γνώση και εκπαίδευση. Γνώση σε θέματα διεργασιών στα έργα, συνεργασίας μεταξύ οργανωτικών δομών χωρίς η ανώτερη διοίκηση να δεσμεύεται και να υποστηρίζει για να βελτιωθεί αυτή η ικανότητα διαχείρισης και για να ωριμάσει προς ολοκληρωμένη επιτέλεση των συγχρηματοδοτούμενων έργων (Fitsilis P. , Kirytopoulos, Leopoulos, Pantounakis, & Saridakis, 2008).

3.4 Αξιολόγηση των επιδόσεων των ΟΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013

Οι ΟΤΑ στην χρηματοδότηση των ΕΣΠΑ 2007-2013 αντιμετώπισαν σωρεία προβλημάτων, μικρής ή μεγάλης σημαντικότητας. Αρχικώς επήλθε πίεση από την κρίση σε ρευστότητα, δημοσιονομική λειτουργία και πιστωτική ικανότητα. Επιπλέον εμπλέκονται πέραν των εξωτερικών των ΟΤΑ παραγόντων και εσωτερικοί ώστε να επέλθει ακόμη μεγαλύτερος προβληματισμός εξαιτίας της διοικητικής μεταρρύθμισης με νέες αρχιτεκτονικές σε περιφέρειες και με νεοδημιουργούμενους συγχωνευμένους δήμους που έφεραν μαζί τους νέες νομικές οντότητες με ανακατανομή αρμοδιοτήτων οδηγώντας έτσι τους ΟΤΑ σε δυσλειτουργικότητες και καθυστερημένους σχεδιασμούς και εφαρμογές των. Τέλος δεν βοήθησε, μετά το 2010, η ύφεση στην οικονομία που απαιτούσε πλέον ξανά σχεδιασμό και δημιουργία νέων στρατηγικών στους ΟΤΑ ώστε να αναλάβει συνδυαστικές δράσεις τόσο ανάσχεσης της κρίσης όσο και ενδυνάμωσης της ανάπτυξης (ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ_, 2016).

Οι ΟΤΑ παρουσιάζουν έντονο το φαινόμενο να αδυνατούν να προετοιμαστούν με μελέτες για να ωριμάσουν τα αναλαμβανόμενα από αυτούς έργα, όπως ακόμη πιο έντονη ήταν η αδυναμία τους να εκλάβουν τις αναγκαίες αδειοδοτήσεις στα δημόσια έργα που εκτελούσαν στην

επικράτειά τους. Μετά εμπλέκονταν οι ΟΤΑ στο νομικό πλαίσιο ανάθεσης που παρουσίαζε σημαντική πολυπλοκότητα με αποτέλεσμα να αποτελεί από μόνο του τροχοπέδη για την προώθηση και περαίωση διαδικασιών που οδηγούσαν στην ορθότητα της υλοποίησης και της διαχείρισης. Κατά συνέπεια ο ορθολογικός σχεδιασμός αναχαιτίζεται από τις δυσλειτουργίες και από τα προβλήματα (ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, 2023).

Λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα της ειδικής έκθεσης για την «Ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα» που αφορά τη συμμετοχή των ΟΤΑ στο ΕΣΠΑ 2007-2013 διαπιστώνονται τα εξής συμπεράσματα:

- Η συμμετοχή των ΟΤΑ σε διεργασίες τόσο κατάρτισης προγραμμάτων όσο και σχεδιασμών των επιχειρησιακών πράξεων είναι περιορισμένη.
- Δεν υπάρχει καμία διασύνδεση μεταξύ προγραμμάτων των ΟΤΑ και ΕΣΠΑ όπου στα τελευταία εκφράζεται η στρατηγική πολιτικής συνοχής. Αυτή η έλλειψη έχει ως αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να διεκδικούν δράσεις και να χρηματοδοτούνται σε έργα που δεν συνιστούν έργα πρωτεύουσας σημασίας όσον αφορά τις ιεραρχημένες αναγκαιότητες.
- Η μη διάθεση πόρων σε υλοποίησεως ωρίμανσης έργων που δεν έχουν βέβαιο αποτέλεσμα αποτελεί πάγια τακτική των ΟΤΑ σε ανταγωνιστικές διεργασίες χρηματοδότησης.
- Ενώ οι ΟΤΑ με μικρό πληθυσμό από τη μία δεν έχουν ούτε ανθρώπινο δυναμικό να διαθέσουν ούτε οικονομικά έσοδα για να ολοκληρώσουν και να ωριμάσουν τα ανατιθέμενα σε αυτούς έργα, από την άλλη οι ΟΤΑ με μεγάλο πληθυσμό που τα διαθέτουν παρουσιάζονται απρόθυμοι να συνεργαστούν και να παρέξουν βοήθεια.
- Τα ζητήματα οργάνωσης, εσωτερικής συνεργασίας και κατάλληλης στελέχωσης είναι ιδιαίτερα επιβαρυνμένα ακόμη και σε ΟΤΑ με μεγάλο πληθυσμό.

- Ο χρόνος διαχείρισης των προγραμμάτων περαίωσης είναι μεγάλος, οι διεργασίες πολύπλοκες και γραφειοκρατικές, είτε γίνεται αναφορά σε ενδιάμεσα είτε σε επίπεδα έγκρισης και επιθεώρησης (Φιτσιλής & Χαλάτσης, 2012).

3.5 Ποια κριτήρια αξιολόγησης της ικανότητας των ΟΤΑ προς διαχείριση συγχρηματοδοτήσεων

Είναι γεγονός ότι η χρηματοδότηση των ΟΤΑ από τα ΕΣΠΑ αξιολογήθηκε από διαφορετικά κριτήρια ανά συγχρηματοδότηση. Πιο συγκεκριμένα στο ΕΣΠΑ 2007-2013 η αξιολόγηση στηρίζεται σε περισσότερο «εργοκεντρικά» κριτήρια με την έννοια ότι τα διαχειριστικά συστήματα εκείνης της περιόδου ορίζονται από ήδη δοσμένα διαχειριστικά πρότυπα έργων και τα πρότυπα διαχειριστικής ωριμότητας. Στο ΕΣΠΑ 2014-2020 αξιολογούνται οι ικανότητες των ΟΤΑ να αναδείξουν, αξιολογήσουν τα χαρακτηριστικά των φορέων που απαιτούνται για να υλοποιηθούν οι στόχοι πολιτικής συνοχής μέσω των συγχρηματοδοτούμενων έργων του. Για να μπορέσει όμως να επιτευχθεί η αξιολόγηση θα πρέπει πρώτα να επανακαθορισθεί το θεωρητικό πλαίσιο κανόνων αξιολόγησης της διαχειριστικής επάρκειας. Στο ΕΣΠΑ 2021-2027 εμφανίζονται δύο νέα χαρακτηριστικά αξιολόγησης. Αυτή που προσανατολίζεται στα αποτελέσματα ως πρώτο χαρακτηριστικό και αυτή που δίνει έμφαση στις «ώριμες στρατηγικές» ως δεύτερο χαρακτηριστικό. Υπό αυτό το πρίσμα η αξιολόγηση των χρηματοδοτήσεων αποτυπώνεται ως αντίληψη πλέον που εξετάζει τους τρόπους σχεδιασμών των συστημάτων διαχειριστικής ικανότητας από τον εκάστοτε φορέα υλοποίησης του έργου. Οι απαιτήσεις εδώ αλλά και οι ορθές πρακτικές στην αξιολόγηση θέτουν δύο νέα εργαλεία μεθοδολογίας, του «Πλαισίου Αξιολόγησης Ευρωπαϊκών Πράξεων» και του «Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης» (ΕΕΤΑΑ, 2022).

Κεφάλαιο 4: Τοπική αυτοδιοίκηση στην ΕΕ και στην Ελλάδα

4.1 Εισαγωγή

Είναι γεγονός ότι οι τοπικές αυτοδιοικήσεις στην ΕΕ παίζουν ένα σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της τοπικής δημόσιας πολιτικής. Παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες δημοσίου ενδιαφέροντος με τη χρήση δημοσίων πηγών. Ο ρόλος της τοπικής διοίκησης και η σύγκριση με τις ικανότητες των κυβερνήσεων (τοπικών, περιφερειακών αλλά και εθνικών) στις χώρες της Ευρωπαϊκής ένωσης καθόσον και η οικονομική διάσταση των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών κυβερνήσεων είναι, θα μπορούσε να τεθεί ο όρος, ζωτικός για κάθε μορφή τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Η διαφορά μεταξύ των ΟΤΑ στην Ελλάδα σε σύγκριση με τις τοπικές και περιφερειακές διακυβερνήσεις σε άλλες χώρες της ΕΕ έγκειται σε εξάρτηση τόσο των τοπικών και εθνικών συνηθειών ανά χώρα όσο και των εθνικών πόρων και στόχων εκμετάλλευσης ανά χώρα. Σημαντικό ρόλο στο μέτρο σύγκρισης τόσο της χρηματοδότησης όσο και της απόδοσης από αυτήν στις τοπικές κοινωνίες συνιστούν οι ικανότητες δαπανών των τοπικών διοικήσεων και στις 27 χώρες της ΕΕ. Σε πληθώρα ερευνών δίδεται σημασία στις ικανότητες δαπανών με ιδιαίτερη εστίαση στο σύνολο των τοπικών δαπανών τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, στην δημοσιονομική αποκέντρωση των δαπανών και στις δαπάνες των τοπικών διοικήσεων ανάλογα με τους στόχους των δαπανών δηλαδή στην κοινωνική προστασία, στην υγεία, στην εκπαίδευση, στην γεωργία και στην ανάπλαση. Οι μετρήσεις απόδοσης των δαπανών στις τοπικές και περιφερειακές κοινωνίες αφορούν επιπλέον και τον ρυθμό αποκέντρωσης των δαπανών, δηλαδή αν τα χρήματα που χορηγούνται πόσο γρήγορα αποδίδουν καρπούς ανάλογα με τους στόχους που τίθενται. Οι εμπειρικές μελέτες αποδίδουν μια σύγκριση των ικανοτήτων που έχουν οι τοπικές και περιφερειακές κοινωνίες να

απορροφούν και να υλοποιούν τις διάφορες δαπάνες όπως αυτές ορίζονται ανά χώρα χρησιμοποιώντας τμήματα ανάλυσης και εκτιμήσεις ομοιοτήτων ή διαφορών ανά εξατομικευμένη χώρα. Οι πιο αξιοσημείωτες διαφορές στις χώρες της ΕΕ παρατηρούνται σε δαπάνες στον τομέα της τοπικής διοίκησης στην υγεία. Αντιθέτως, οι λιγότερο σημαντικές διαφοροποιήσεις σε όλες τις χώρες παρατηρούνται σε δαπάνες των τοπικών διοικήσεων στην ανάπλαση και στην γεωργία (Halàskonà & Halàskonà, 2017).

Σε σύνολο 744 δήμων επί της επικράτειας των 27 χωρών της ΕΕ όπως αναλυτικά αναγράφονται σε ποσότητα στον πίνακα 1, έγινε τηλεφωνική έρευνα μεταξύ του Μαΐου 2022 και Ιουνίου 2022 με στόχευση κυρίως σε μεγάλους δήμους ανά την ΕΕ ώστε να γίνουν καλύτερα κατανοητές οι ανάγκες επενδύσεων στις υποδομές και μετρώντας αυτές τις ανάγκες με τις απαιτήσεις των δήμων. Η έρευνα αυτή ολοκληρώθηκε πλήρως στους δήμους όλων των χωρών με ελλείψεις κυρίως στην Δημοκρατία της Τσεχίας, στην Δανία και στην Σλοβενία (Bending, και συν., 2023).

Πίνακας 1. Χώρες και δήμοι που διεξήχθη η τηλεφωνική έρευνα το 2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 70.

Χώρα	Δήμοι	Χώρα	Δήμοι	Χώρα	Δήμοι
Αυστρία	33	Βέλγιο	31	Βουλγαρία	35
Κροατία	7	Κύπρος	6	Τσεχία	30
Δανία	12	Εσθονία	7	Φινλανδία	30
Γαλλία	54	Γερμανία	56	Ελλάδα	39
Ουγγαρία	35	Ιρλανδία	9	Ιταλία	57
Λετονία	7	Λιθουανία	10	Λουξεμβούργο	5
Μάλτα	5	Ολλανδία	33	Πολωνία	58
Πορτογαλία	39	Ρουμανία	36	Σλοβακία	8
Σλοβενία	5	Ισπανία	57	Σουηδία	40
	197		245		302
Γενικό Σύνολο: 197 + 245 + 302 =					744

Οι πληροφορίες των δήμων στα κράτη που ερευνήθηκαν πάρθηκαν από διαφορετικές πηγές που συμπεριλαμβάνουν την Eurostat, την ORBIS

και διαδικτυακές έρευνες. Οι στόχοι εντός των ιδίων χωρών ορίστηκαν αναλογικά με τα κοινά επίπεδα αστικοποίησης (Διάγραμμα 8). Στην εν λόγω έρευνα δύο είναι τα κύρια κριτήρια στάθμισης που εφαρμόστηκαν ως δεδομένα κάθε δήμου. Πρώτο κριτήριο είναι τα τυπικά έξοδα κάθε δήμου. Ως δεύτερο θεωρείται τα έξοδα συνοχής που προέρχονται από τις εκάστοτε υπάρχουσες συνθήκες στην περιοχή που διερευνώνται οι επενδύσεις και τα έσοδα τους. Ως τυπικά έξοδα νοούνται εκείνα που αντανακλούν στο μέγεθος του αστικού πληθυσμού κάθε χώρας. Ως έξοδα συνοχής νοούνται εκείνα που αντικατοπτρίζουν σωστά τα σύνολα του πληθυσμού της ΕΕ σε επίπεδο συνοχής.

Η εκτίμηση και κατ' επέκταση η σύγκριση μεταξύ των χωρών της ΕΕ του τοπικού φορέα και της ικανότητας των τοπικών και περιφερειακών διοικήσεων με ιδιαίτερη εστίαση στο δυναμικό εξόδων γίνεται μέσα από την εκτίμηση και σύγκριση της αποτελεσματικότητας της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθόσον και των δημόσιων επενδύσεων. Μια αποτελεσματικότητα που ορίζεται από τα επενδυτικά κενά, τα επενδυτικά σχέδια, τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι τοπικές αυτοδιοικήσεις, από τις χορηγίες και ποιες ελλείψεις υπάρχουν σε αυτές και τέλος από την στόχευσή τους προς την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση (Bending, et al., 2023).

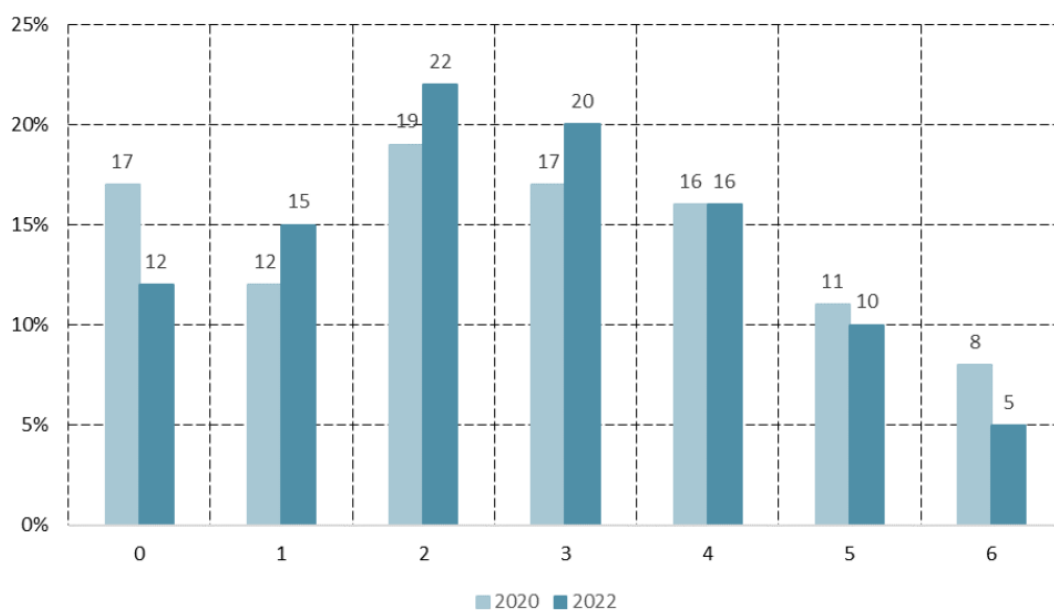
4.2 Οι επενδύσεις τοπικών κυβερνήσεων στην ΕΕ

Ο τοπικός δημόσιος φορέας παίζει ένα σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή και υλοποίηση των τοπικών δημόσιων πολιτικών στην ΕΕ. Κάθε αναμόρφωση τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να οδηγεί σε ένα αποτελεσματικό όπλο των δημοσίων επενδύσεων, να παρέχει ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες και να αποδίδει στο κοινωνικό τομέα. Η κλίμακα επενδύσεων του δημοσίου είναι στενά συσχετισμένη με τις χρηματοδοτήσεις των κοινωνικών αναγκών και του δημόσιου τομέα. Οι προϋπολογιστικές

επενδύσεις των τοπικών διοικήσεων εντοπίζονται στις ανάγκες των τοπικών και περιφερειακών δομών. Ο τύπος και η φύση των τοπικών υπηρεσιών καθορίζει την δομή και το μέγεθος των προϋπολογιστικών ανά περιοχή επενδύσεων. Αυτή είναι μια γενική αρχή για όλες τις τοπικές αυτοδιοικήσεις της ΕΕ. Παρά ταύτα το μέγεθος των προϋπολογισμένων επενδύσεων διαρκώς αυξάνεται, καθόσον συνιστά αντίδραση της αυξανόμενης αυτονομίας και υπευθυνότητας των τοπικών διοικήσεων ώστε να εξασφαλιστεί και να χρηματοδοτηθεί ο δημόσιος τομέας εντός της τοπικής κοινότητας αλλά και να επέλθει αύξηση του δημόσιου τομέα σαν ολιστική οντότητα (Aristovnik, 2012).

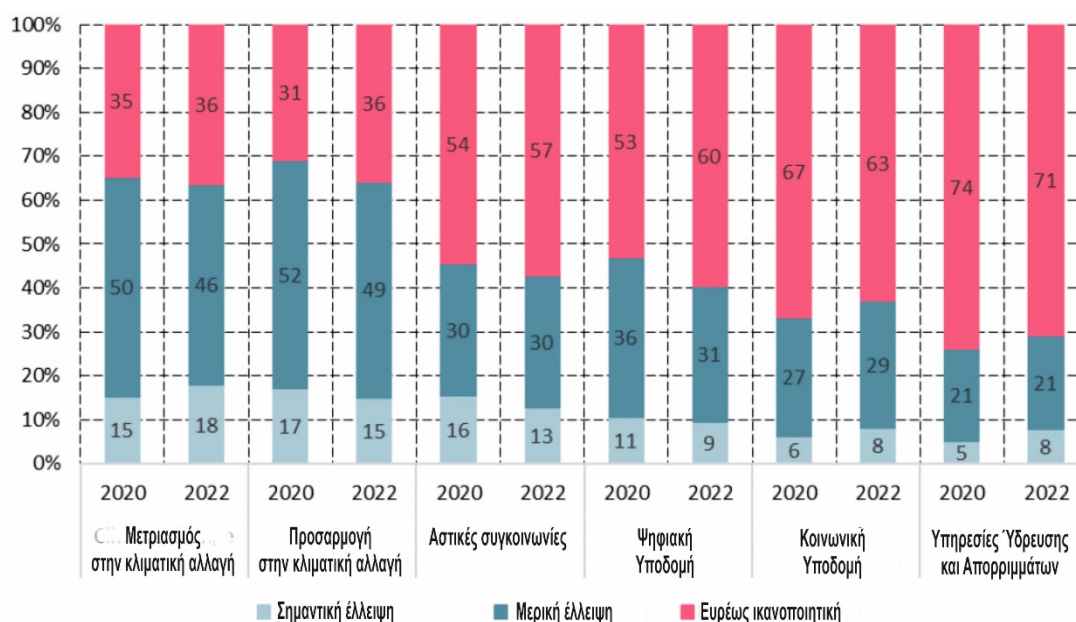
4.3 Επενδυτικά κενά σε Δήμους στην ΕΕ (27 χώρες)

Διερευνητικά ευρήματα της τριετίας 2020-2022 στις τοπικές και περιφερειακές διοικητικές επενδύσεις αποκαλύπτουν ότι η πλειοψηφία των δήμων σε ποσοστό 88% σε όλη την ΕΕ αντιλαμβάνονται ως τις επενδυτικές υποδομές τους, τουλάχιστον την τελευταία τριετία, να είναι ανεπαρκείς σε τουλάχιστον έναν επενδυτικό τομέα.



Διάγραμμα 1. Το επί τοις εκατό μερίδιο των δήμων επί του συνολικού αριθμού επενδύσεων σε τομείς όπου οι επενδύσεις στις υποδομές θεωρούνταν ως ελλειμματικές την προηγούμενη τριετία. 0: μετριασμό κλιματικής αλλαγής, 1: ψηφιακή υποδομή, 2: Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, 3: Κοινωνική υποδομή, 4: Χρήσεις ύδρευσης και απορριμμάτων, 5: Αστικές συγκοινωνίες. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 4.

Αυτή η εκτίμηση επάρκειας παρουσιάζει ελαφρά αύξηση σε σύγκριση με έρευνες στις προηγούμενες χρονιές (προ του 2020) όπου σε εκείνες το 83% εξέφραζε θεωρούσε ανεπαρκείς τις επενδυτικές υποδομές τους (βλ. διάγραμμα 1). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι δήμοι θεωρούν ως ανεπαρκείς τις επενδύσεις τους στον κλιματικό μετριασμό και στην κλιματική προσαρμογή, παρότι τα επίπεδα ικανοποίησης δείχνουν μια ελαφρά βελτίωση σε σύγκριση με το 2020 (βλ. διάγραμμα 2). Πάνω από το 60% των δήμων διακρίνουν τις επενδύσεις τους σε τομείς κλιματικής αλλαγής και προσαρμογής κατά τα τελευταία τρία χρόνια ως μη ικανοποιητικές (βλ. Διάγραμμα 2).

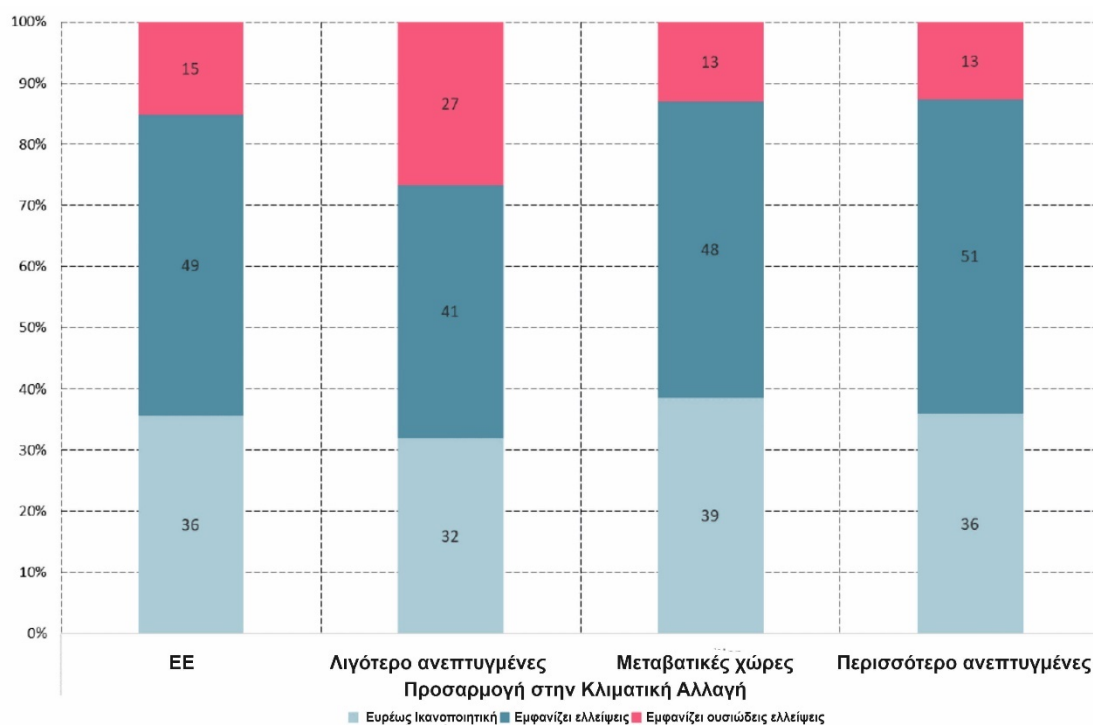


Διάγραμμα 2. Τα τελευταία τρία χρόνια τα επίπεδα επένδυσης σε έργα υποδομής ήταν ευρέως ικανοποιητικά, μερικής ή σημαντικής έλλειψης, σε ποσοστό επί τοις εκατό. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 5.

Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι οι δήμοι σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές τείνουν να υπολογίζουν τις πρωτύτες επενδύσεις τους στην προσαρμογή της κλιματικής αλλαγής καθώς εμφανίζουν πιο συχνά ουσιώδεις ελλείψεις (27%) από ότι σε εκείνες που είναι περισσότερο αναπτυγμένες και μεταβατικές περιφέρειες (13%) (βλ. Διάγραμμα 3).

Αντιθέτως οι δήμοι συνεχίζουν να εμφανίζουν μεγαλύτερη ικανοποίηση στις πρωτύτες επενδύσεις τους στις υπηρεσίες ύδρευσης και απορριμμάτων σε σύγκριση με τις επενδύσεις τους κατά το 2020, ενώ

οι δήμοι σε ποσοστά 71% βαθμολογούν τις επενδύσεις τους στον τομέα αυτό ως ευρέως ικανοποιητικό, σε σύγκριση με το 74% του 2020 (βλέπε διάγραμμα 2). Παρομοίως, η αναλογία των δήμων που θεωρούν τις επενδύσεις τους στις κοινωνικές υποδομές ως ευρέως ικανοποιητικές παραμένει αμετάβλητη από το 2020 (στο 63%) (βλ. διάγραμμα 2). Παρά ταύτα μια αξιοσημείωτη βελτίωση στην ικανοποίηση παρατηρείται σε επενδύσεις που έχουν σχέση με την ψηφιακή υποδομή με την αναλογία των δήμων να βαθμονομούν τις επενδύσεις τους στην ψηφιακή υποδομή ως ευρέως ικανοποιητική εκκινώντας από το 53% και φθάνοντας στο 60% (βλ. διάγραμμα 2).

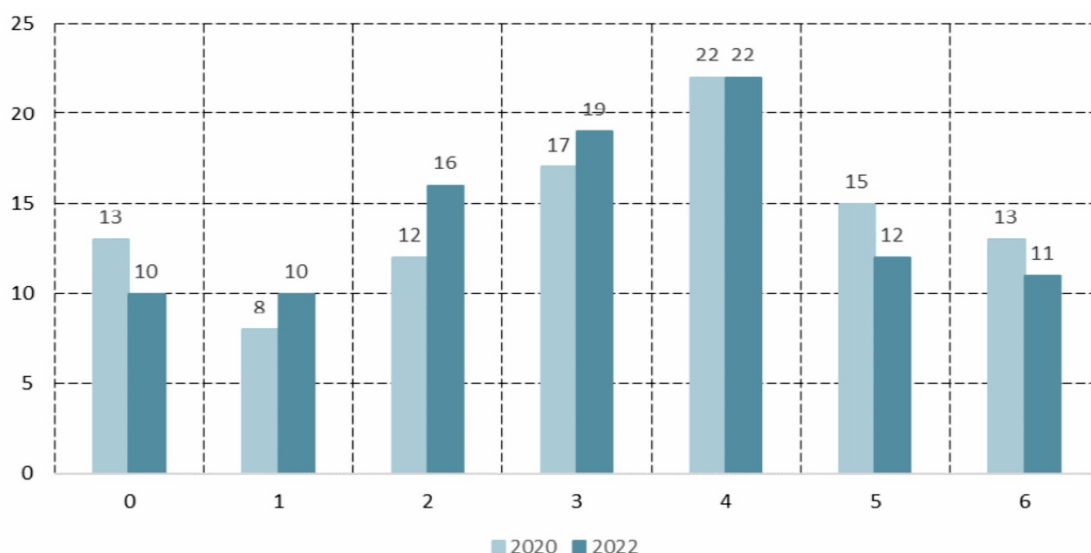


Διάγραμμα 3. Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή. Επί τοις εκατό επένδυσης των δήμων σε έργα υποδομής [προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή] την τριετία 2020-2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 5.

4.4 Επενδυτικά Σχέδια Δήμων στις 27 χώρες της ΕΕ.

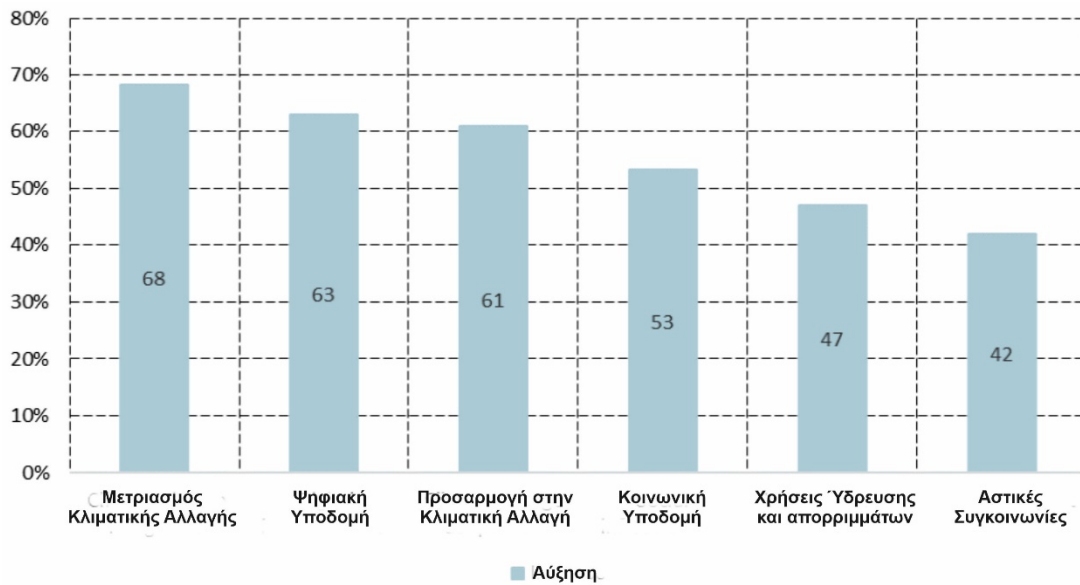
Τα επενδυτικά σχέδια των δήμων στις 27 χώρες της ΕΕ δείχνουν ότι το 90% των δήμων αυτών σχεδιάζει να αυξήσει τις επενδύσεις τους σε υποδομές τουλάχιστον σε έναν τομέα τα επόμενα τρία χρόνια. Αυτή η τάση αντιπροσωπεύει όπως δηλώνεται και χαρακτηριστικά στο διάγραμμα 4 μια

ελαφρά αυξητική αναλογία σε σύγκριση με το 2020 (87%) (διάγραμμα 4). Οι τομείς στους οποίους προτίθενται οι δήμοι να αυξήσουν τις επενδύσεις τους είναι η προσαρμογή στην κλιματικές αλλαγές, ο μετριασμός στην κλιματική αλλαγή και η ψηφιακή υποδομή. Πάνω από το 60% των δήμων σχεδιάζουν να εκτινάξουν τις επενδύσεις τους στον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής και στην προσαρμογή τα επόμενα τρία χρόνια, σε σύγκριση με τα επίπεδα επενδύσεων τα προηγούμενα τρία χρόνια. Παρομοίως το 63% των δήμων σχεδιάζουν να αυξήσουν τις επενδύσεις τους στις ψηφιακές υποδομές (διάγραμμα 5).

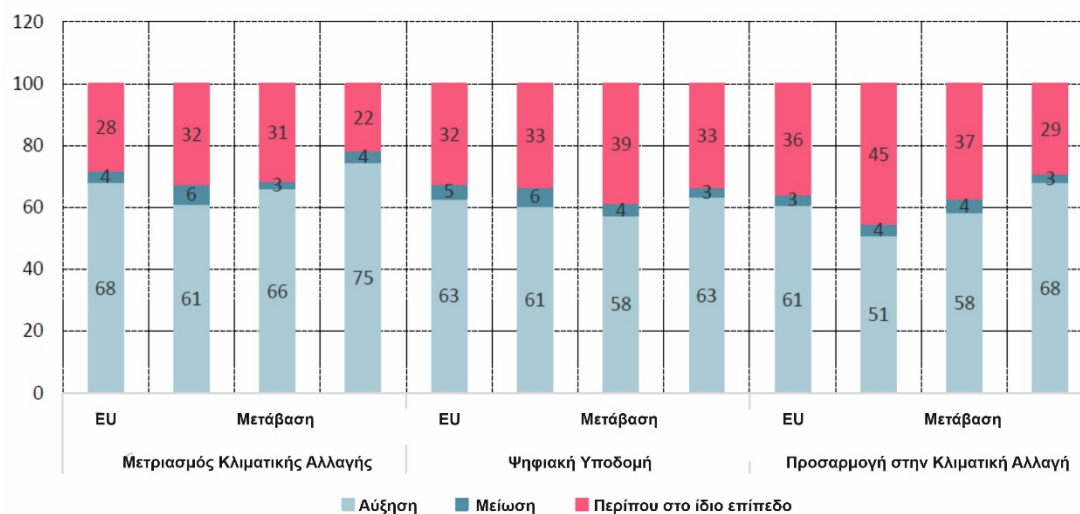


Διάγραμμα 4. Μέρισμα των Δήμων, εκφραζόμενο ποσοστιαία, σε επενδυτικούς τομείς (0: μετριασμό κλιματικής αλλαγής, 1: Ψηφιακή υποδομή, 2: Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, 3: Κοινωνική υποδομή, 4: Χρήσεις ύδρευσης 5: Χρήσεις απορριμμάτων, 6: Αστικές συγκοινωνίες), όπου οι επενδύσεις στις υποδομές σχεδιάζονται να παρουσιάσουν αυξήσεις στα επόμενα τρία χρόνια. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 6.

Όσον αφορά την επένδυση σε ψηφιακές υποδομές οι δήμοι σε όλες τις περιοχές της ΕΕ έχουν παρόμοιες προθέσεις για να αυξήσουν τις επενδύσεις τους τα επόμενα χρόνια (Διάγραμμα 5). Παρά ταύτα, όσον αφορά τις επενδύσεις στις μετριάσεις των κλιματικών μεταβολών και στην προσαρμογή σε αυτές υπάρχει μια αξιοσημείωτη απόκλιση. Το ποσοστιαίο μέρισμα των δήμων σε πιο ανεπτυγμένες περιοχές που προτίθενται να αυξήσουν τις επενδύσεις τους σε αυτό είναι σημαντικά μεγαλύτερο από ότι σε περιοχές που είναι λιγότερο ανεπτυγμένες (διάγραμμα 6).

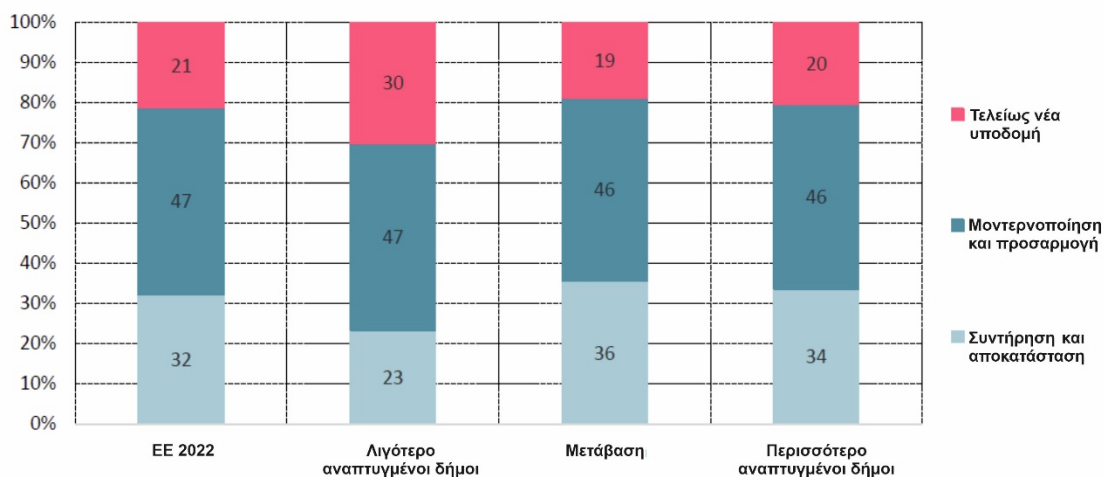


Διάγραμμα 5. Για καθένα από τους αναφερόμενους τομείς η ποσοστιαία σύγκριση της μέσης ετήσιας επένδυσης υποδομών τα επόμενα έτη (2022-2026) έναντι της μέσης ετήσιας επένδυσης υποδομών τα προηγούμενα 3 χρόνια (2019-2021), οδηγεί τους Δήμους σε συμπέρασμα αύξησης, μείωσης ή παραμονής ίδιων χρηματοδοτήσεων στις επενδύσεις υποδομής. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 7.



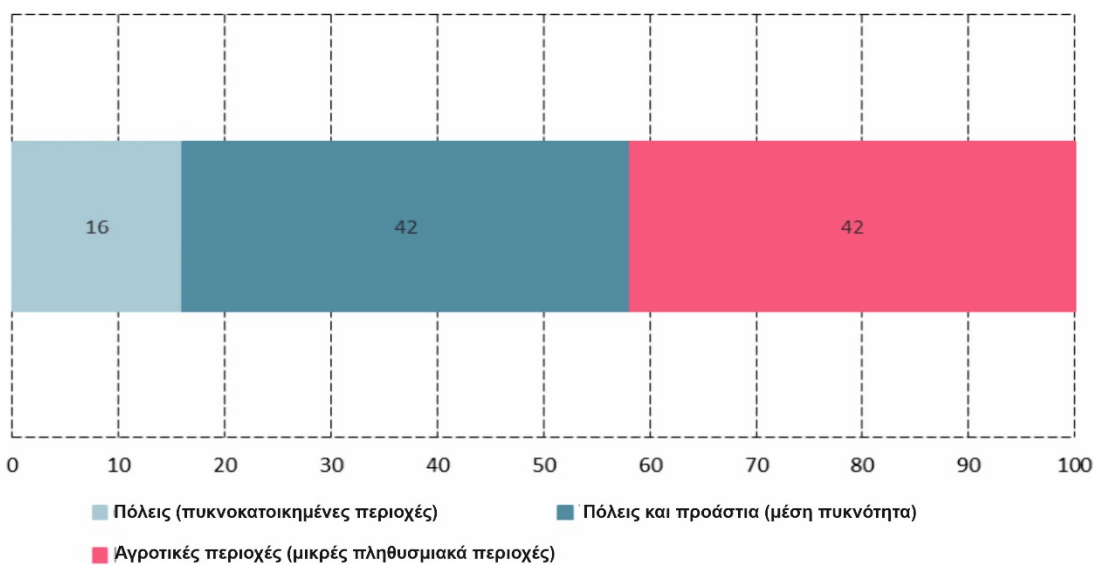
Διάγραμμα 6. Ποσοστιαία εκτίμηση της πορείας των επενδυτικών σχεδίων των δήμων σε σύγκριση με την τριετία 2019-2021 για την πενταετία 2022-2026 στους αναφερόμενους επενδυτικούς τομείς συνολικά σε όλες τις χώρες της ΕΕ. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 7.

Η μοντερνοποίηση και η προσαρμογή των υποδομών συνεχίζει να συνιστά την πρωταρχική στόχευση των αναμενόμενων χορηγιών και εισοδημάτων επένδυσης σε όλους τους δήμους ανά την Ευρώπη (διάγραμμα 7). Οι δήμοι σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές τείνουν να εμφανίζουν ένα υψηλότερο μερίδιο επενδύσεων όσον αφορά τις νέες υποδομές.



Διάγραμμα 7. Επί τοις εκατό εκτίμηση της πενταετίας 2022-2006 του ποια από τις δραστηριότητες θα έχει το μεγαλύτερο μερίδιο κόστους σε επενδύσεις υποδομών. Πηγή: (Bending, και συν., 2023) σελ. 8.

Αντιθέτως οι δήμοι σε περισσότερο αναπτυγμένες περιοχές δίνουν προτεραιότητα σε επενδύσεις συντήρησης (Διάγραμμα 7).

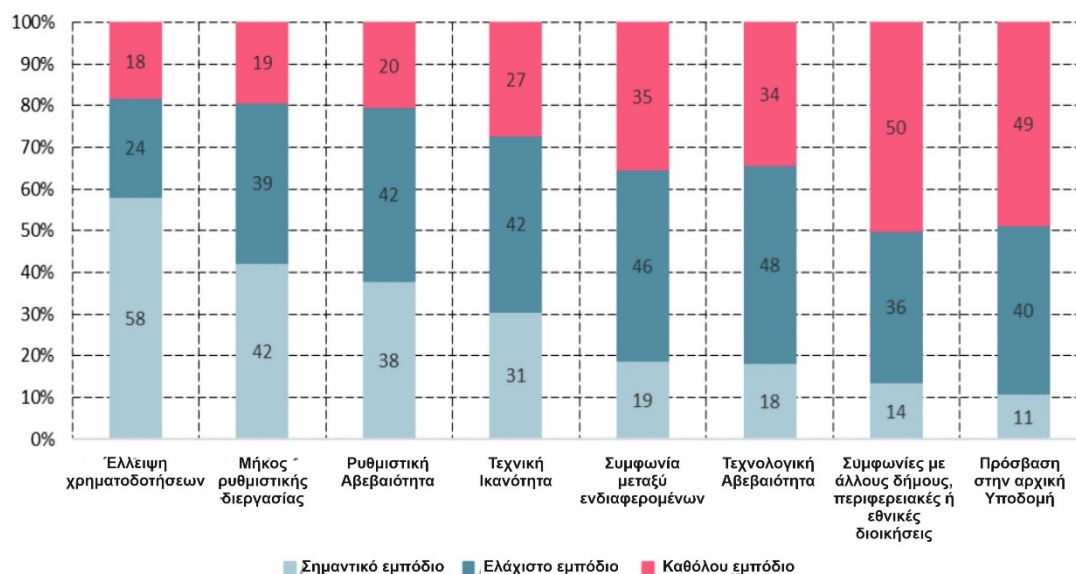


Διάγραμμα 8. Επί τοις εκατό κατανομή των Δήμων ανάλογα με το επίπεδο της αστικοποίησης. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 71.

4.5 Κύρια εμπόδια που εμφανίζονται κατά τις επενδύσεις των Δήμων στην ΕΕ και στην Ελλάδα.

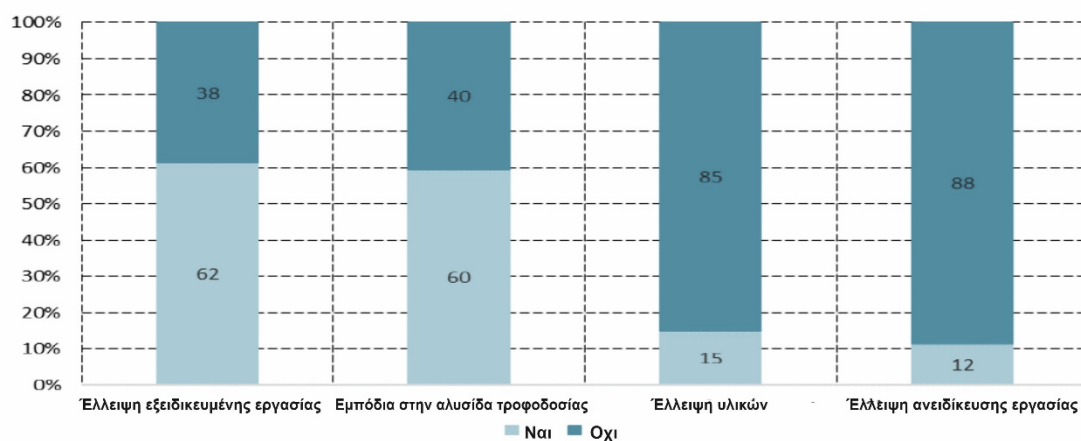
Το πιο σημαντικό εμπόδιο κατά τις επενδύσεις των δήμων είναι κυρίως η έλλειψη χρηματοδοτήσεων και ιδιαίτερα για τις επενδύσεις υποδομών, επηρεάζοντας το 58% των δήμων. Παρακολουθώντας στενά διακρίνει

εύκολα κανείς τις προκλήσεις που τίθενται κατά μήκος των διεργασιών ρύθμισης και την αβεβαιότητα σε αυτές τις διεργασίες (Διάγραμμα 9).



Διάγραμμα 9. Επί τοις εκατό εκτίμηση των παραμέτρων που αναγράφονται ως μέχρι ποιο σημείο αποτελούν εμπόδιο για επενδύσεις σε δήμους: σημαντικό, ελάχιστο ή καθόλου εμπόδιο. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 9.

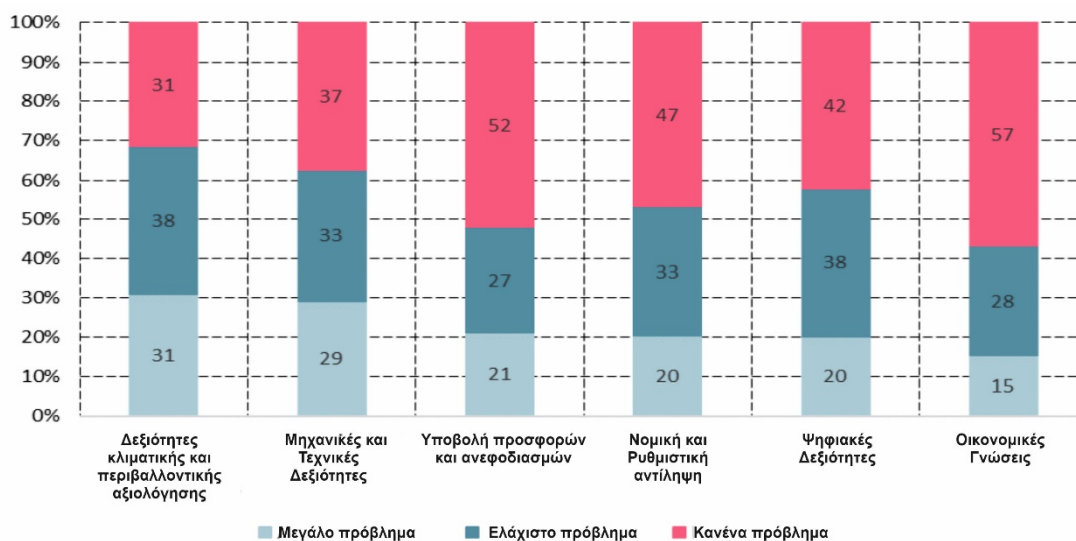
Όσον αφορά το ανθρώπινο και το φυσικό κεφάλαιο η πρόσβαση σε εξειδικευμένη εργασία και οι περιορισμοί της εφοδιαστικής αλυσίδας αναδεικνύονται ως τα κύρια εμπόδια για τους δήμους ώστε να μπορέσουν να εκμεταλλευτούν τα εισερχόμενα κεφάλαια και να τα επενδύσουν προς υποδομές.



Διάγραμμα 10. Επί τοις εκατό εκτίμηση των κυρίων δύο σημαντικότερων εμποδίων για τις επενδύσεις υποδομών στους δήμους. Πηγή: (Bending, και συν., 2023) (Aristovnik, 2012), σελ. 9.

Παρά του ότι οι περισσότεροι δήμοι τονίζουν ότι έχουν πρόσβαση σε ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό αλλά και σε εξοπλισμό για να προβούν στις

επενδύσεις τους σε υποδομές, το 62% αυτών των δήμων αντιμετωπίζει έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και το 60% εμφανίζεται μπροστά σε περιορισμούς στην εφοδιαστική αλυσίδα (διάγραμμα 10). Οι δήμοι έχουν να αντιμετωπίσουν σημαντική έλλειψη ειδικών ανθρώπων που κατέχουν δεξιότητες τόσο στην περιβαλλοντική όσο και στην κλιματική αξιολόγηση ένα γεγονός που οδηγεί στην δημιουργία προβλήματος για το 69% σε αυτούς (διάγραμμα 11). Επιπροσθέτως η πρόσβαση δε σε ανθρώπους που έχουν εμπειρία και γνώση σε μηχανικές και τεχνικές δεξιότητες συνιστά τη δεύτερη μεγαλύτερη πρόκληση για να μπορέσει ένας δήμος να υλοποιήσει τα δημοτικά και επενδυτικά προγράμματα. Διαπιστώνεται ότι μόλις το 29% των δήμων θεωρούν σημαντική την πρόκληση ενώ το 33% των δήμων θεωρεί ελάχιστη πρόκληση την πρόσβαση σε τέτοιους επαγγελματίες (διάγραμμα 11).

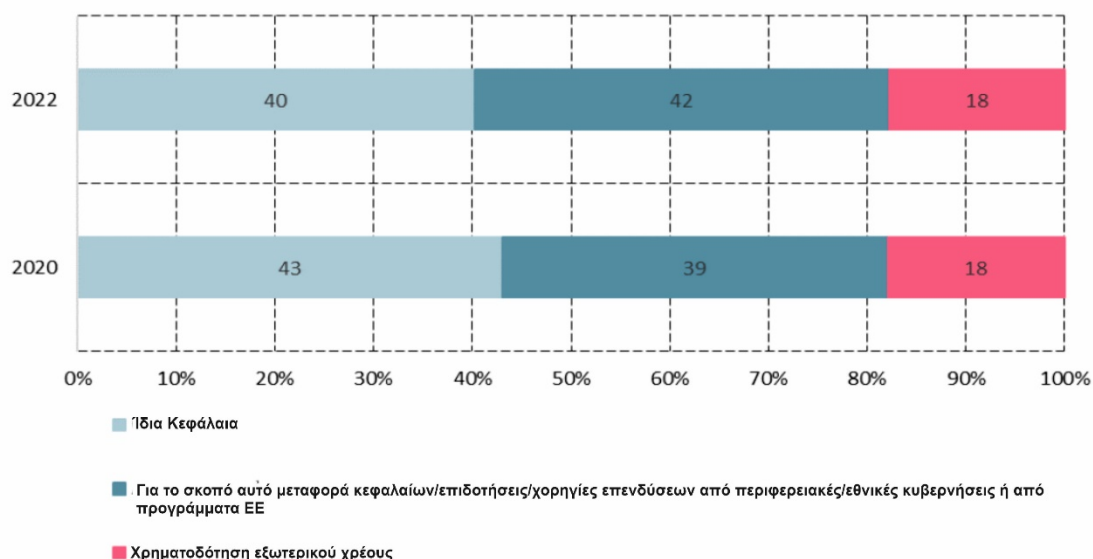


Διάγραμμα 11. Επί τοις εκατό πρόσβαση ειδικευμένων ανθρώπων για κάθε από τους αναγραφόμενους τομείς προς εξυπηρέτηση των επενδυτικών σχεδίων των δήμων. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 10.

4.6 Χρηματοδοτήσεις δήμων και ελλείψεις κεφαλαίων.

Οι πηγές χρηματοδότησης ανά την Ευρώπη προς όφελος των δήμων, περιφερειών, ανά χώρα, για δημοτικές επενδύσεις παραμένουν σταθερές την τριετία 2020-2022. Η κάθε χώρα χρηματοδοτείται από την χρήση δικών της κεφαλαίων, τις μεταφορές σε συγκεκριμένα έργα και το

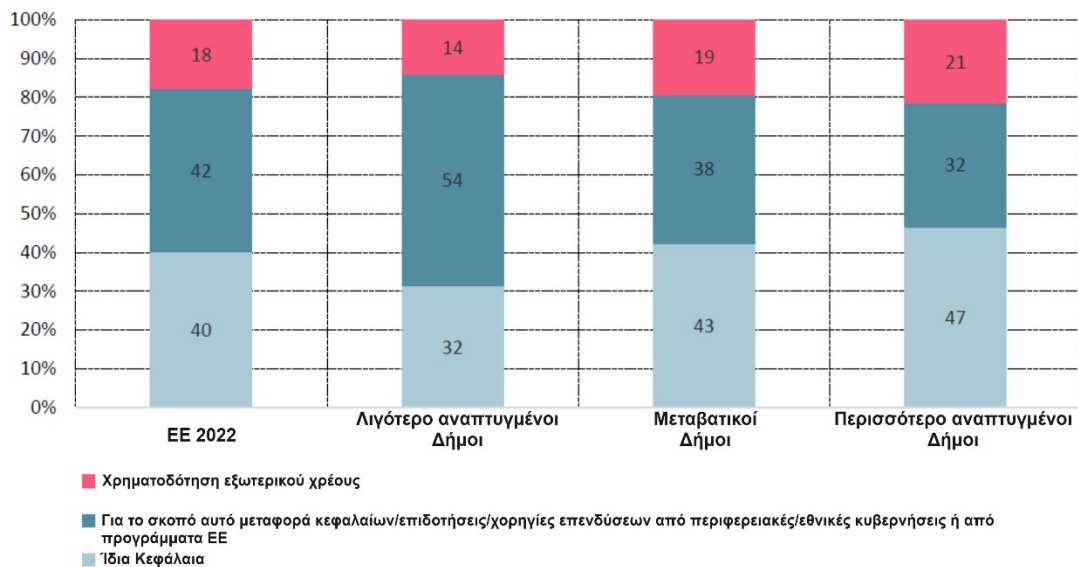
εξωτερικό χρέος κατά τον ίδιο περίπου τρόπο (Διάγραμμα 12). Οι δήμοι εξακολουθούν να έχουν πρόσβαση στις ίδιες με το παρελθόν χρηματοδοτικές πηγές με την προσθήκη της επικουρίας των ΕΣΠΑ και των συγχρηματοδοτήσεων από ευρωπαϊκές πηγές ξένες προς την εκάστοτε χώρα.



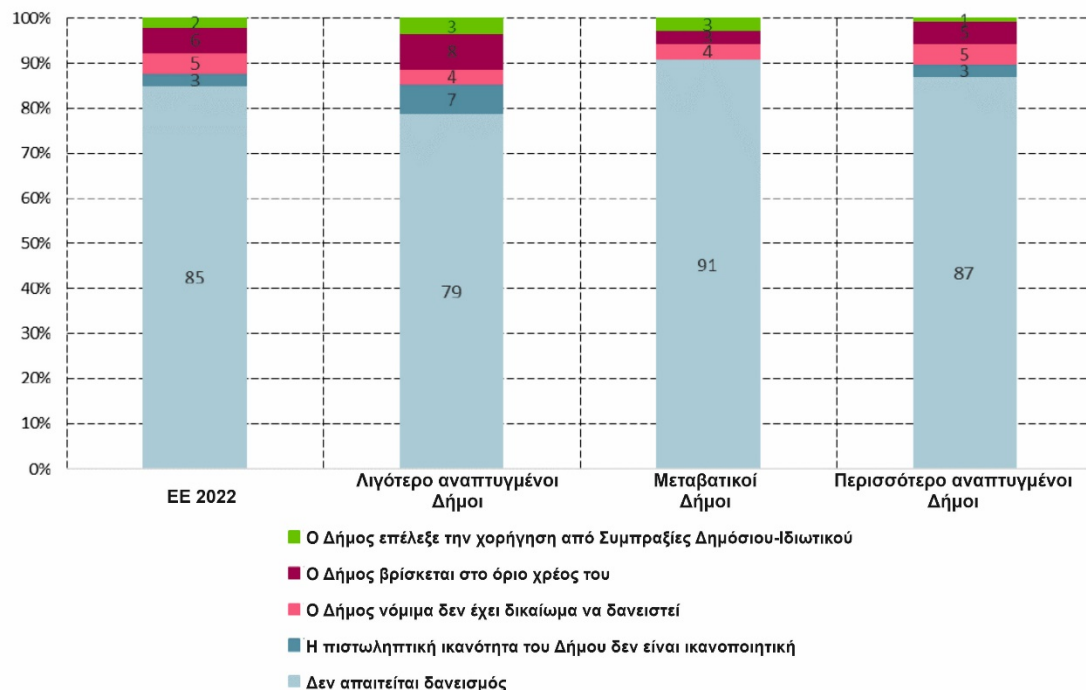
Διάγραμμα 12. Επί τοις εκατό μέρισμα των χρηματοδοτήσεων που διατέθηκαν για τις δραστηριότητες σε επενδύσεις υποδομών από τους δήμους την τριετία 2020-2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023) (Aristovnik, 2012), σελ. 11.

Όμως παρά τις συγχρηματοδοτήσεις η χρηματοδότηση επηρεάζεται από επιπρόσθετους παράγοντες. Αυτοί περιλαμβάνουν την θεσμική δομή, την ικανότητα δημιουργίας εσόδων, την πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές και τις πολιτικές σχετικά με τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ. Συνεπώς υπάρχουν σημαντικές διακυμάνσεις στη διαθεσιμότητα αλλά και στη αντίστοιχη εκμετάλλευση των χρηματοδοτήσεων από τους δήμους και τις περιφέρειες προς όφελος δημοτικών επενδύσεων σε όλη την ΕΕ. Κατά συνέπεια σε περιφέρειες που είναι αναπτυγμένες ή που βρίσκονται σε μια φάση μετάβασης – μεταβατικές – η χρηματοδότηση του εξωτερικού χρέους συνιστά περίπου το 20% της χρηματοδότησης που αφορούν επενδύσεις υποδομής από τους δήμους. Αυτό όμως δεν συμβαίνει στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και δήμους με σημαντική πτώση του ποσοστού συμμετοχής προς επενδύσεις υποδομής σε σύγκριση με το εξωτερικό

χρέος (14% - Διάγραμμα 13). Από τους δήμους που δεν χρησιμοποιούν χρηματοδότηση από εξωτερικό χρέος (82% του συνόλου των δήμων), οι περισσότεροι, δηλαδή το 85% δεν έχει ανάγκη δανεισμού (Διαγ. 13 & 14).



Διάγραμμα 13. Επί τοις εκατό μέρους των δραστηριοτήτων χρηματοδότησης υποδομών την τριετία 2020-2022 που χρηματοδοτήθηκαν από τους αναγραφόμενους τομείς. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 12.

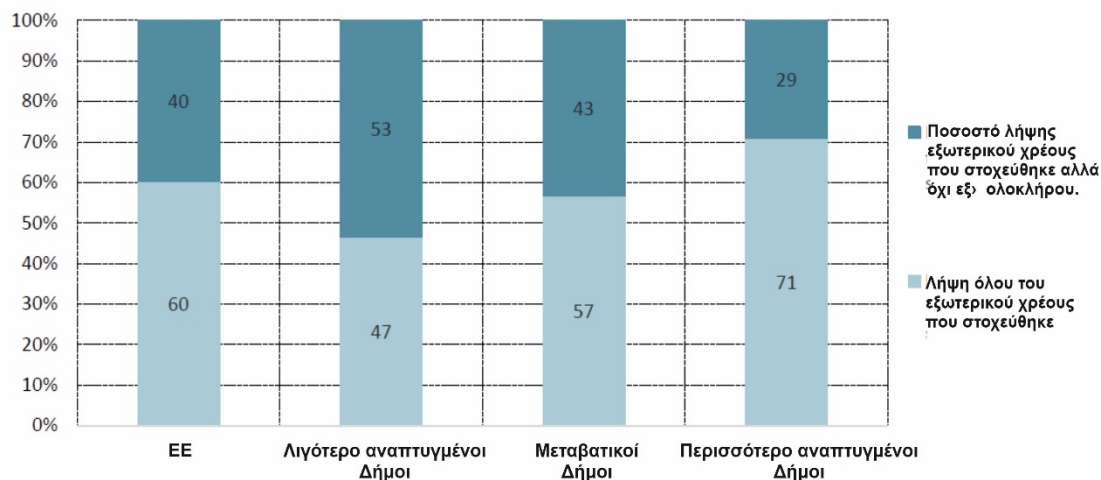


Διάγραμμα 14. Αιτίες χρήσεις από το Δήμο εξωτερικής χρηματοδότησης. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 12.

Σημειώνεται ότι οι λιγότερο αναπτυγμένοι δήμοι εμφανίζουν χαμηλότερο ποσοστό ανάγκης δανεισμού σε σύγκριση τόσο με τις μεταβατικές περιφέρειες όσο και με τις αναπτυγμένες περιφέρειες (διάγραμμα 14). Ο

λόγος που συμβαίνει αυτό, δηλαδή η μετάβαση χαμηλότερη χρηματοδότησης σε υψηλότερη γίνεται από τους λιγότερο αναπτυγμένους δήμους προς τους μεταβατικούς και τους περισσότερο ανεπτυγμένους αντίστοιχα, είναι γιατί οι δήμοι με τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες δεν διαθέτουν επαρκή πιστοληπτική ικανότητα. Σύμφωνα με το διάγραμμα 14 η πιστοληπτική ικανότητα είναι 7%, 0% και 3% αντίστοιχα στους λίγο, μεταβατικούς και πολύ ανεπτυγμένους δήμους. Οι πολύ λιγότερο αναπτυγμένοι δήμοι δείχνουν ότι φτάνουν το όριο του χρέους τους ή αντιμετωπίζουν περιορισμούς δανεισμού σε υψηλότερο κυβερνητικό επίπεδο της τάξης του 8% πιο συχνά από τους αναπτυγμένους δήμους (5%) ή τους μεταβατικούς (3%). Από σειρά ερευνών έχει διαπιστωθεί ότι το 2022 το 18% των δήμων της ΕΕ έχουν ήδη χρηματοδοτηθεί από το εξωτερικό χρέος ώστε να μπορέσουν με την σειρά τους να χρηματοδοτήσουν επενδύσεις σε υποδομές την τριετία 2020-2022 (Διάγραμμα 12). Μεταξύ αυτών των Δήμων ένα πολύ σημαντικό ποσοστό της τάξης του 60% κατάφερε και χρηματοδοτήθηκε ολοκληρωτικά από το εξωτερικό χρέος που είχε αναζητήσει (Διάγραμμα 15). Παρά ταύτα είναι επίσης βέβαιο ότι τα ποσοστά εξασφάλισης όλης της εξωτερικής χρηματοδότησης εμφανίζουν σημαντικές παρασάγγας διαφορές μεταξύ των διαφόρων περιφερειών στις 27 χώρες που γίνεται η σύγκριση μεταξύ των δήμων και περιφερειών. Ένα μεγάλο όμως μέρος σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της τάξης του 47% των συνολικών δήμων εξασφαλίζει όλη την επιθυμητή εξωτερική χρηματοδότηση για τις υποδομές της την τριετία 2020-2022. Πρόκειται για ένα σημαντικό ποσοστό που είναι κατά πολύ χαμηλότερο αν συγκριθεί με τις πιο αναπτυγμένες περιφέρειες, στις οποίες το ίδιο ποσοστό φθάνει τα επίπεδα του 71% των δήμων που λαμβάνει όλη την εξωτερική χρηματοδότηση που αναζητήθηκε από αυτούς. Τέλος στις περιφέρειες μετάβασης το 57% των

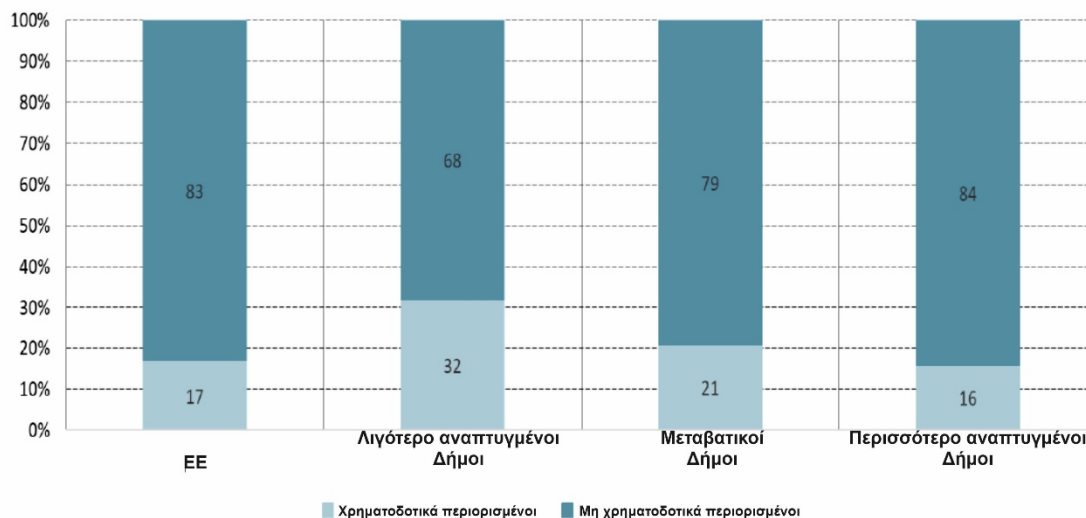
δήμων πέτυχε το ίδιο επίπεδο επιτυχίας, δηλαδή πλήρης απορρόφηση των δαπανών από την εξωτερική χρηματοδότηση (διάγραμμα 15).



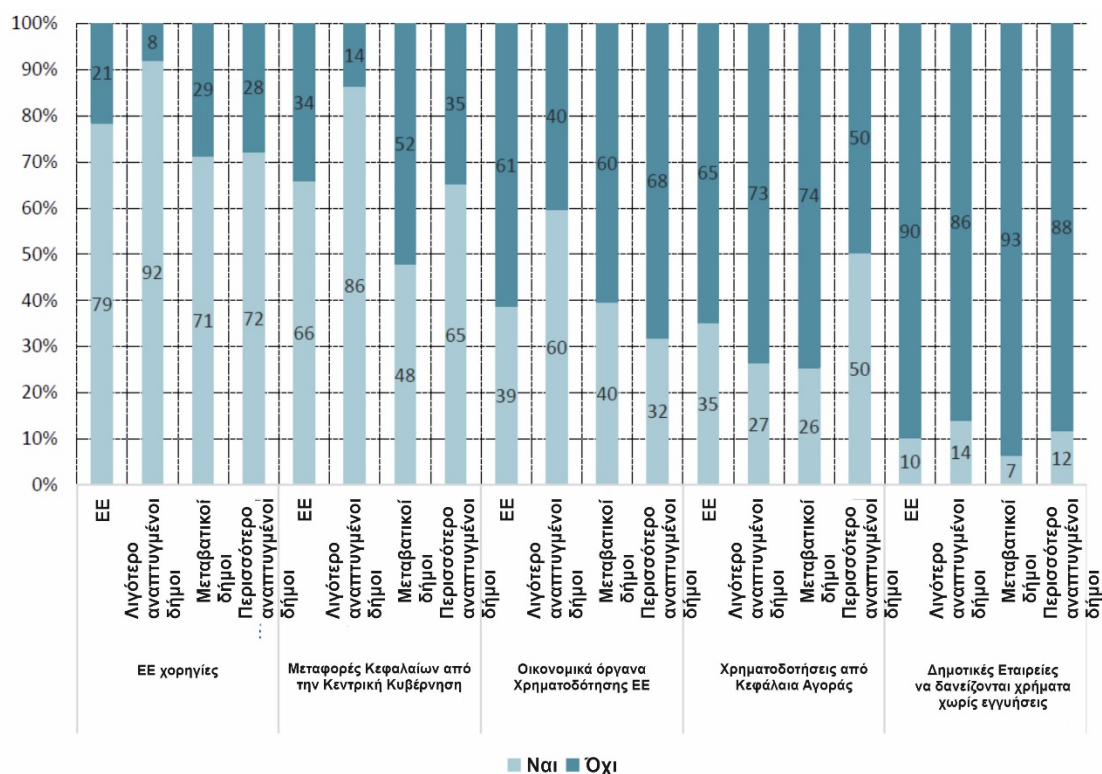
Διάγραμμα 15. Λήψη όλου του εξωτερικού χρέους ή ποσοστού που στοχεύθηκε συνολικά στους δήμους της ΕΕ, σε δήμους λιγότερο αναπτυγμένους, μεταβατικούς ή περισσότερο αναπτυγμένους κατά τα χρόνια 2020-2022. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 13.

Η χρηματοδότηση εξωτερικού χρέους στους δήμους έγινε μέσω εμπορικών τραπεζών όπου οι δήμοι είχαν πρόσβαση και θεωρείται ως η κύρια και πιο διαδεδομένη πηγή προς λήψη κεφαλαίων. Ως μέτρο συνεπώς οικονομικού περιορισμού προς χρηματοδότηση των δήμων όπως η Κοινότητα έχει ορίσει συνιστά η παράμετρος χρηματοδότησης από το εξωτερικό χρέος που ναι μεν λήφθηκε από δήμους αλλά δεν μπόρεσαν να εξασφαλίσουν το συνολικό ποσό είτε λόγω κακής πιστοληπτικής ικανότητας είτε διότι έφθασαν το όριο του χρέους τους. Οι λιγότερο αναπτυγμένοι δήμοι και περιφέρειες είναι αξιοσημείωτο να εμφανίζουν υψηλότερο ποσοστό οικονομικά περιορισμένων δήμων ξεπερνώντας με σημαντικό περιθώριο τόσο τις περιφέρειες μετάβασης όσο και τις πιο αναπτυγμένες περιφέρειες (Διάγραμμα 16). Υπάρχουν αξιοσημείωτες διαφορές στα σχέδια χρηματοδότησης μεταξύ των δήμων των διαφορετικών περιφερειών ακόμη και στην ίδια χώρα. Σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, μια σημαντική πλειοψηφία των δήμων σχεδιάζει να χρηματοδοτήσει τις επενδύσεις τους για τα επόμενα χρόνια με τη χρήση επιχορηγήσεων της ΕΕ. Το ποσοστό αυτό είναι σημαντικά

υψηλότερο όταν συγκρίνεται με τις πιο αναπτυγμένες περιφέρειες (72%) και τις περιοχές μετάβασης (71%) (διάγραμμα 17).



Διάγραμμα 16. Επί τοις εκατό εξωτερικοί χρηματοδοτικοί περιορισμοί. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 14.



Διάγραμμα 17. Ο φορέας χρηματοδότησης σε ποσοστά που θα χρησιμοποιηθεί για να αντληθούν την περίοδο 2022-2026 κεφάλαια ώστε να επιτευχθεί χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδιασμών στους Δήμους. Πηγή: (Bending, και συν., 2023), σελ. 16.

Στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες ένα σημαντικά υψηλότερο ποσοστό στους δήμους (60%) έχει ως στόχο τη χρήση χρηματοδοτούμενων μέσων από την ΕΕ ώστε να βρεθούν κεφάλαια για τις

επενδύσεις τους τα επόμενα χρόνια, κάτι που δεν συμβαίνει ούτε στις πιο αναπτυγμένες περιφέρειες (32%) ούτε στις περιφέρειες μετάβασης (40%). Επίσης οι πιο πολλοί δήμοι στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (86%) έχουν ως σχεδιασμό να χρησιμοποιήσουν μεταβιβάσεις κεφαλαίων από την κεντρική τους κυβέρνηση ώστε να χρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις τους για τα επόμενα χρόνια. Επίσης, το ποσοστό είναι σημαντικά χαμηλότερο σε περιοχές μετάβασης (48%) και σε αναπτυγμένες περιφέρειες (65%). Δεν πρέπει να παραλειφθεί το γεγονός ότι ενώ οι μισές από τους δήμους στις πιο αναπτυγμένες περιοχές τείνουν να χρησιμοποιήσουν κεφάλαια αγοράς για την χρηματοδότησή τους τα επόμενα χρόνια, μόνο ένα 27% των δήμων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και ένα 26% στις μεταβατικές περιοχές τείνουν να κάνουν χρήση αυτής της χρηματοδοτικής πηγής. Ανάμεσα στους δήμους που έχουν ως σκοπό να χρησιμοποιήσουν χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ χρηματοδοτούμενα μέσα ή και μεταφορές κεφαλαίων από την κεντρική κυβέρνηση για τα επόμενα χρόνια, υπάρχει ένα κατά πολύ μεγαλύτερο ποσοστό που εκφράζει για τα επόμενα χρόνια την πρόθεσή του να διαθέτει κονδύλια σε κοινωνικές υποδομές (46%) και σε επιχειρήσεις κοινής ωφελείας (32%). Οι τομείς που προσδιορίστηκαν ως οι πρωταρχικοί τομείς στους οποίους θα κατευθυνθούν τα κεφάλαια είναι η κοινωνική υποδομή, οι χρήσεις ύδρευσης και απορριμμάτων, ο περιορισμός της κλιματικής αλλαγής, η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, οι ψηφιακές υποδομές, οι αστικές μεταφορές. Οι επενδύσεις για την προσαρμογή του κλίματος αναφέρθηκαν ως η λιγότερο αναφερόμενη προβλεπόμενη χρήση κονδυλίων των δήμων στην ΕΕ.

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα μελέτης προβλημάτων ΕΣΠΑ και απορρόφησης και υλοποίησης τους από τους ΟΤΑ

Η αδιάλειπτη και συνεχώς αυξανόμενη, σαν κλίμακα, αυστηρότητα των διαφόρων διαχειριστικών και ελεγκτικών συστημάτων σε όλα τα χρόνια χρηματοδοτήσεων από την ΕΕ, από το 1989 μέχρι και στις μέρες μας, δηλώνει προφανώς την ύπαρξη σοβαρών και σημαντικών προβλημάτων τόσο σε χρονικά όρια – καθυστερήσεις όσο και σε οικονομικά δεδομένα – υπερχρηματοδοτήσεις των έργων.

Τα έργα για να υλοποιηθούν περνάνε από σειρά αναχαιτιστικών δυσκολιών οπότε και ιδιαίτερα μετά και το τρίτο κοινοτικό πλαίσιο στήριξης, υπήρξε αδήριτη η ανάγκη να δημιουργηθεί και να εφαρμοστεί σύστημα πιστοποίησης της ικανότητας όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Ιδιαίτερα για τους ΟΤΑ τόσο του α΄ όσο και του β΄ βαθμού τίθενται χρονικά, οικονομικά και ποιοτικά όρια για να επιτευχθεί καλύτερη αξιολόγηση της όλης δράσης τους και βελτιωμένη αντίστοιχα απόδοση στα έργα που αναλαμβάνουν. Η μετάβαση στα πλαίσια στήριξης και ιδιαίτερα στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (2007-2013) οδήγησε αναγκαστικά σε δημιουργία συστημάτων διαχειριστικής επάρκειας που συνιστά από τότε πλέον σημαντικό μέσο αξιολόγησης των δικαιούχων πέραν του γεγονότος ότι μπορούν αυτά τα συστήματα να βελτιώσουν την ικανότητα συνεργασίας μεταξύ δημόσιου φορέα και ΟΤΑ ώστε να επιτευχθούν αποτελεσματικά οι διαχειριστικές δράσεις και οι υλοποιήσεις έργων.

Η τελική διαμορφωτική εικόνα των συστημάτων διαχειριστικής επάρκειας πέρασε από τρία στάδια. Αρχικώς δημιουργήθηκε σε πρώτη φάση, πρότυπο διαχειριστικής επάρκειας – δημιουργούμενο από τα υπουργεία Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας. Μέσω αυτού του αρχικού προτύπου δημιουργείται ένας τρόπος πιστοποίησης επάρκειας μέχρι φυσικά να ολοκληρωθεί και να εφαρμοστεί το πρότυπο ΕΛΟΤ. Αυτό

συνέστησε τον νέο οδηγό προς βελτίωση των ικανοτήτων διαχείρισης των ΟΤΑ. Σε δεύτερο στάδιο γίνεται σηματοδότηση του νέου ΕΛΟΤ 1429:2008 που συνιστά ένα κλασικό σύστημα ποιότητας και έχει πλέον κύριο στόχο τη συμβολή προς βελτίωση των ΟΤΑ της ικανότητας αξιοποίησης των χρηματοδοτούμενων μέσω της αναβάθμισης των διεξαγόμενων δράσεών τους. Σε αυτή τη φάση αυτό το πρότυπο αρχικά θεωρείται ελπιδοφόρο στην πράξη όμως παρουσιάζει δυσλειτουργίες και γραφειοκρατικές δυσκολίες. Έτσι επήλθε η τρίτη και τελευταία φάση που με νόμο (3840/2010) αίρεται η υποχρεωτικότητα χρήσης του προτύπου ΕΛΟΤ 1429:2008 καθιστώντας το ανενεργό. Το σύστημα διαχειριστικής επάρκειας πλέον αυτή την μεταβατική περίοδο παρουσιάζει ελάχιστες τροποποιητικές ενέργειες και επικρατεί σαν ο επίσημος άξονας που θα αξιολογήσει την ικανότητα διαχείρισης των ΟΤΑ την περίοδο του ΕΣΠΑ 2007-2013.

Σημειωτέον ότι η εφαρμογή των συστημάτων διαχειριστικής επάρκειας στους ΟΤΑ συναντά πληθώρα προβλημάτων. Ατυχές είναι το γεγονός ότι συνέπεσε αρχικώς με το πρόγραμμα «διοικητικής μεταρρύθμισης Καλλικράτης» και δευτερευόντως αντιμετωπίζει αδύναμη χρήση στη διάρθρωση των προγραμμάτων σε πεδία δημόσιας διοίκησης με προβλήματα που επεκτείνονται στο εσωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ. Αποτέλεσμα το σύστημα αυτό με την τροχόπεδη της διοικητικής μεταρρύθμισης και διάρθρωσης των πεδίων στη δημόσια διοίκηση να δώσει αποσπασματικές αποτελεσματικές πράξεις των ΟΤΑ με τη συγχρηματοδότηση των συστημάτων διαχείρισης επάρκειας την περίοδο 2007 έως 2013. Είναι γεγονός ότι την περίοδο αυτή πέραν των προαναφερομένων διαπιστώνεται σωρεία προβλημάτων στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού αλλά πέραν αυτών εμφανίζονται αξιοσημείωτα ποσοστά απορροφητικότητας των χρηματοδοτήσεων. Συνεπώς απαιτείται εξέταση

μεταξύ απορροφητικότητας κεφαλαίων και αξιολόγησης πραγματικής ικανότητας υλοποίησης πράξεων και έργων.

Το ζητούμενο όλα αυτά τα χρόνια δεν είναι τόσο η αξιολόγηση όσο η ίδια η αποτελεσματικότητα απορρόφησης χρηματικών εσόδων από τους ΟΤΑ και η υλοποίηση πολιτικών με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Οι συνεχείς εκθέσεις και ιδιαίτερα η έκτη στη σειρά σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή σε αυτό στοχεύουν και προσπαθούν να δουν τα πραγματικά αίτια των αποτυχιών αλλά και να εξηγήσουν τους ρόλους των φορέων και των διοικήσεων αλλά και τις αποτελεσματικότητές τους. Έτσι φθάνουμε στην «χρηστή διακυβέρνηση» που εξηγεί ικανότητα και φέρεται ως μείζον σημασίας όρος για την αποτελεσματικότητα. Δεν έχει σημασία το πόσο μεγαλώνει η απορρόφηση κονδυλίων, δεν καθορίζει αυτή η αύξηση την αποτελεσματικότητα και την χρηστή διακυβέρνηση. Προ αυτής υπήρξε η φιλοσοφία και εφαρμόστηκε και νομοθετικά ώστε να μην συμμετέχει σε κάθε συγχρηματοδότηση προς τους ΟΤΑ ως αρμόδιος φορέας η διοίκηση των ΟΤΑ, μια πρακτική υποβάθμισης που δυστυχώς καταλήγει σε τραγικά, ιδιαίτερα κατά την περίοδο κρίσης, αποτελέσματα με μεγάλη έλλειψη πόρων. Έτσι χωρίς στρατηγική καθοδήγηση από τους ίδιους τους ΟΤΑ δεν υπάρχει δυνατότητα ένταξης της τοπικής ανάπτυξης στην περιφερειακή στρατηγική ανάπτυξης και έτσι οι ΟΤΑ αδυνατούν πλέον να διεκδικούν αξιοσημείωτες συγχρηματοδοτήσεις προς ανάπτυξή τους. Το πρόβλημα της προηγούμενης από το Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027 περιόδου εντοπίζεται στην αδύναμη σύνδεση μεταξύ «υλοποίησης» και «αποτελεσματικής ανάπτυξης». Γι' αυτό δημιουργήθηκαν νέα εργαλεία για τη χωρική ανάπτυξη.

Συνεπώς υπήρξε μετακίνηση των ευθυνών υλοποίησης από τον όρο «ώριμα έργα» στον όρο «ώριμες στρατηγικές» και τέθηκαν νέες παράμετροι μέτρησης ικανότητος της απορρόφησης. Αυτή η μεταβολή

διαφοροποιεί τη θεωρία σχετικά με το σύστημα διαχειριστικής επάρκειας. Το νέο πλέον σύστημα αξιολογεί τις ικανότητες των φορέων, δεν προσμετρά πλέον την «εργοκεντρική περίοδο» ενώ αντιθέτως θέτει νέες προτάσεις για τις μετρήσεις αξιολόγησης του συστήματος που βασίζονται στην «Αξιολόγηση των Ευρωπαϊκών Πράξεων (Evaluating EU Activities)» και στο «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ - CAF 2013)» που συνιστά βάση για το «Ευρωπαϊκό Μοντέλο Αριστείας – European Foundation for Quality Management (EFQM)». Το βάρος συνεπώς πέφτει στη στρατηγική και αξιολόγηση επί του αποτελέσματος.

Με αυτή τη νέα πρακτική αναρωτιέται κανείς για δύο σημαντικά ζητήματα: Είναι αυτό το σύστημα αξιολόγησης ικανό να δώσει πραγματικά και με αποτελεσματικότητα συμπεράσματα; Είναι επίσης σε θέση να αξιολογήσει πέραν των διαχειριστικών αναγκών και τις στρατηγικές ικανότητες των φορέων των ΟΤΑ; Αυτές οι δύο νέες διερευνήσεις που θέτει το ΕΣΠΑ 2021-2027 είναι πρόκληση και ευκαιρία συνάμμα για τους ΟΤΑ, τόσο σε επίπεδο αξιοποίησης των νέων αναπτυξιακών χρηματοδοτικών εργαλείων, όσο και σε επίπεδο οργάνωσης και λειτουργίας τους (ΕΣΠΑ, 2023).

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Aristovnik, A. (2012, (37/E/2012),). Fiscal Decentralization in Eastern Europe: Trends and selected Issues. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, pp. pp. 5-22. doi:10.2139/ssrn.2187475.
- Bending, T., Delanote, J., Dos Santos, I., Gilson, N., Guyot, N., Harasztosi, P., . . . Wolski, M. (2023). *The state of local infrastructure investment in Europe EIB Municipalities Survey 2022-2023*. European Investment Bank. doi:10.2867/84744
- ΕΕΤΑΑ. (2022, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ). ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΣΠΑ 2021-2027 ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ. ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ, pp. 1-172.
- Fitsilis, P., Kirytopoulos, K., Leopoulos, V., Pantouvakis, P. J., & Saridakis, I. (2008). „Requirements for assessing the managerial capability of organizations implementing projects of public interest – the Greek Standard ELOT-1429“, *Proceedings of the PM04 > 4th Scientific Conference on Project Management & 1st IPMA / MedNet Proceedings of the PM04 > 4th Scientific Conference on Project Management & 1st IPMA / MedNet Conference* (pp. pp.530-536). Chios, 29-31 May: CCI-NTUA.
- Fitsilis, P., Kirytopoulos, K., Leopoulos, V., Pantouvakis, P., & Saridakis, Y. (2008). Requirements for Assessing the Managerial Capability of Organizations Implementing Projects of Public Interest—The Greek Standard ELOT-1429. *PM World Today*, pp. Vol. 10, No 8.
- Halàsková, R., & Halàsková, M. (2017, January). LOCAL GOVERNMENTS IN EU COUNTRIES: COMPETENCES AND

- FINANCING OF PUBLIC SERVICES. *ResearchGate*, pp. pp.49-60.
- OECD. (2023, Ιούλιος 5). *TRADE IN VALUE ADDED: GREECE*, . Retrieved from February 2022, http://oe.cd/tiva:https://www.oecd.org/sti/ind/CN2021_GRC.pdf
- Γαλανός, Γ., Αγκυρόπουλος, Χ., Γκρούσκος, Γ., Ζλατίνη, Κ., Κότιος, Ά., & Κότιος, Δ. (2023). *Οδικός Χάρτης για μια δομική διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*. Πειραιάς: ΚΕΔΕ, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, ΔιαΝΕΟσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης.
- Γιώτη-Παπαδάκη, Ο. (2010). *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, Β' έκδοση, σ.σ. 216 -218.
- Δεληθέου, Β., Ποδηματάς, Ε., & Μιχαλάκη, Ε. (2018). Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα και η συμβολή τους στην Περιφερειακή και Τοπική Ανάπτυξη στην Ελλάδα. *ΤΟ ΒΗΜΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ*, pp. (Τόμος ΙΗ, τεύχος 69): 213-228.
- ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ. (2023, ΑΠΡΙΛΙΟΣ 24). *ΠΟΛΥΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΑΚΟΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*. Retrieved from ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΣΙΣ: <https://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia/>
- ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ_. (2016). Αξιοποιώντας το ΕΣΠΑ 2014-2020 : Προτάσεις βέλτιστης στόχευσης και διαχείρισης. Διανέοσις - Οργανισμός Έρευνας & Ανάλυσης.
- ΕΣΠΑ. (2023, 4 23). *ΕΣΠΑ 2021-2027: Βιώσιμη Ανάπτυξη για όλους*. Retrieved from ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ: <https://www.espa.gr/el/Pages/newprogperiod21-27.aspx>

- Κουρτέση, Α., & Αυδίκος, Β. (2013). Η νέα Πολιτική Οικονομικής, Κοινωνικής και Εδαφικής Συνοχής 2014-2020: Μια πρώτη ανάλυση και κριτική. *Γεωγραφίες*, pp. 21, 143-145.
- Μανωλά-Γκούντρα, Κ. (2007). Κοινοτική Πρωτοβουλία URBAN. *Πολιτικές για τον Αστικό Χώρο και Εφαρμογές*. Αθήνα.
- ΜΟΔ. (2005). Έρευνα για την διαπίστωση της διαχειριστικής ικανότητας και επάρκειας των τελικών δικαιούχων. *ΜΟΔ Α.Ε.*
- Νόμος. (1080/1980). *ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 1080 ΦΕΚ Α'246/22.10.1980*. Retrieved from <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/31135/nomos-1080-1980>
- ΝΟΜΟΣ. (1828/1989). *Νόμος 1828 ΦΕΚ Α'2/3.1.1989*. Retrieved from <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/33413/nomos-1828-1989> Άρθρο 25:
- Νόμος_. (4257/2014). *ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4257 ΦΕΚ Α'93/14.4.2014*. Retrieved from [www.kodiko.gr: https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/96972/nomos-4257-2014](https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/96972/nomos-4257-2014)
- Νόμος__. (4316/2014). *ΝΟΜΟΣ 4316/2014*. Retrieved from [www.kodiko.gr_NΟΜΟΣ_ΥΠ'_ΑΡΙΘ. 4316 ΦΕΚ Α' 270/24.12.2014: https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/102684/nomos-4316-2014](https://www.kodiko.gr_NΟΜΟΣ_ΥΠ'_ΑΡΙΘ._4316_ΦΕΚ_Α'_270/24.12.2014: https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/102684/nomos-4316-2014)
- Παπαδασκαλόπουλος, Α., & Χριστοφάκης, Μ. (2016). *Περιφερειακός Προγραμματισμός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, Β' έκδοση, σ.σ. 79-86, 303, 304.

- Παπαθεοδώρου,, Ν. (2009). Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και η πρόκληση του Ελληνικού προτύπου διαχειριστικής επάρκειας.
- Πετράκος, Γ., & Ψυχάρης, Ι. (2016). *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, Β' έκδοση, σ.σ. 412, 520, 523-525, 527, 528.
- ΣτΕ. (2653/2015). *Ολομ.* . Retrieved from ΣτΕ Ολομ. 2653/2015, 2527-2531/2013:
<https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/kouloumbini.pdf>
- Σύνταγμα. (Άρθρο 78). *ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ - Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας > ΤΜΗΜΑ Γ' - Βουλή > ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ - Φορολογία και δημοσιονομική διαχείριση*. Retrieved from Νόμοι φορολογικού περιεχομένου: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-80/#:~:text=1.,στις%20οποίες%20αναφέρεται%20ο%20φόρος>.
- Σύνταγμα_. (Άρθρο 102). *Άρθρο 102: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Retrieved from ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ - Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας > ΤΜΗΜΑ ΣΤ' - Διοίκηση > ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ - Οργάνωση της διοίκησης:
[https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-106/#:~:text=**%27Άρθρο%20102%3A%20\(Οργανισμοί%20Τοπικής%20Αυτοδιοίκησης\)&text=Η%20διοίκηση%20των%20τοπικών%20υποθέσεων,τη%20διοίκηση%20των%20τοπικών%20υποθέσεων](https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-106/#:~:text=**%27Άρθρο%20102%3A%20(Οργανισμοί%20Τοπικής%20Αυτοδιοίκησης)&text=Η%20διοίκηση%20των%20τοπικών%20υποθέσεων,τη%20διοίκηση%20των%20τοπικών%20υποθέσεων).
- Τουλιάτος, Δ. (2008). Η τυποποίηση της Δημόσιες Συμβάσεις Έργων. *Συμπόσιο Τ.Ε.Τ. γαι την Τυποποίηση 27-28 Νομβρίου 2008*. Αθήνα.

Φιτσιλής, Π., & Χαλάτσης, Θ. (2012). *Συστήματα διαχειριστικής επάρκειας στους ΟΤΑ: Τα εμπόδια και οι προοπτικές βελτίωσης*. Retrieved from http://mibes.teilar.gr/esdo_proceedings/proceedings/2012/oral/Chalatsis-fitsilis.pdf.

Χριστοφάκης, Μ. (2001). *Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, Α' έκδοση, σ.160.