



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES

DEPARTMENT OF ECONOMIC & REGIONAL DEVELOPMENT

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

“Εφαρμοσμένων Οικονομικών και Περιφερειακής Ανάπτυξης”

Κατεύθυνση: Αστικής & Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ειδίκευση: Περιφερειακού & Τοπικού Αναπτυξιακού Προγραμματισμού

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΩΝ
ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ: ΘΕΩΡΙΑ, ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑ**

ΣΕΒΑΣΤΗ ΜΠΕΣΙΟΥ

ΑΜ: 0817M042

Επιβλέπων Καθηγητής: Ιωάννης Ψυχάρης

Αθήνα, Μάρτιος 2019

Τριμελής επιτροπή:

ΨΥΧΑΡΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ, Καθηγητής (επιβλέπων)

ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ, Καθηγητής

ΡΟΒΟΛΗΣ ΑΝΤΩΝΗΣ, Καθηγητής

Copyright © Μπέσιου Σεβαστή, 2019

All rights reserved. Με την επιφύλαξη παντός νόμιμου δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση, διανομή, της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ' ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται στο συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιον Κοινωνικών και Πολιτικών επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία παρουσιάζει και αναλύει τα χρηματοδοτικά προγράμματα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που εκπονήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2000- 2018 στην Ελλάδα, στο πλαίσιο ενίσχυσης του αναπτυξιακού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και της συμβολής της στην εκτέλεση τοπικών δημοσίων επενδύσεων.

Αρχικά, παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο για το ρόλο του κράτους, ως ρυθμιστής της οικονομικής και κοινωνικής ζωής αλλά και των δυνατοτήτων άσκησης του ρόλου αυτού από τις κατάλληλες βαθμίδες δημόσιας εξουσίας (κεντρική ή τοπική διοίκηση) για την αποτελεσματική παροχή δημόσιων αγαθών.

Επίσης, παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής, αποτυπώνοντας τον ρόλο των δυο βασικών κατευθύνσεων της πολιτικής και της ολοκληρωμένης –τοπικής ανάπτυξης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και στη διαδικασία αντιμετώπισης των περιφερειακών ανισοτήτων αλλά και στην προώθηση της αποκέντρωσης και της τοπικής ανάπτυξης.

Εν συνεχεία, καταγράφονται και αναλύονται καταρχήν η θεσμική και οργανωτική δομή του Εθνικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και εν συνεχεία τα βασικά χρηματοδοτικά προγράμματα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από εθνικούς πόρους που εφαρμόστηκαν στον ελληνικό χώρο κατά το χρονικό διάστημα 2000-2018 (ΕΠΤΑ, ΘΗΣΕΑΣ, ΣΑΤΑ, ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ). Σημαντικό στοιχείο της περιόδου αυτής είναι οι δύο βασικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν για την τοπική αυτοδιοίκηση και είναι ο ν. 2539/1997 (Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας) και ο ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) και αφορούσαν στη μείωση του αριθμού των δήμων αλλά και στην ενδυνάμωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων και της καλύτερης παροχής υπηρεσιών στους πολίτες τους.

Τα βασικά σημεία των προγραμμάτων που αναδεικνύονται είναι οι διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής αυτών, η ιεράρχηση των προτεραιοτήτων τους, η κατανομή των αποδοθέντων πόρων, οι βασικοί τομείς χρηματοδότησης αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και τα βασικά προβλήματα που προέκυψαν κατά την εφαρμογή τους.

Τέλος, καταγράφονται τα σχετικά συμπεράσματα που προκύπτουν μέσα από την κριτική θεώρηση της εφαρμογής των παραπάνω χρηματοδοτικών προγραμμάτων, θέτοντας ταυτόχρονα και ορισμένες προτάσεις πολιτικής.

Λέξεις κλειδιά: Δημόσιες επενδύσεις, Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, εθνικό σκέλος, Περιφέρειες, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), Πρόγραμμα «Θησέας», ΕΠΤΑ, ΣΑΤΑ, ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ, δημοσιονομική αποκέντρωση, στρατηγικός σχεδιασμός, τοπική ανάπτυξη.

ABSTRACT

This postgraduate thesis presents and analyzes the financial programs of the first tier of Local Government that were implemented in Greece, during the period 2000-2018,, aiming at strengthening the development potential of local government and the provision of local public goods and services .

This thesis is divided into five parts.

The first part presents a concise presentation of the theories regarding the role of the state in the economic development. The second part deals with the planning and implementation of economic development policy and the contribution of local government to local economic development. Part three presents the international experience regarding for local and regional development. Part four presents the Greek public investment program which is the main mechanism for the financial assistance support of local public investment in Greece. Finally, part five provides a presentation and implementation of local public finance programs in Greece during the period 2000-2018 (EPTA, THISE, SATA, FILODIMOS). During this period two important administrative reforms of local government were implemented Law 2539/1997 (Program I. Kapodistrias) and (Law) 3852/2010 (Kallikratis Program).

This thesis provides the planning and implementation processes of the investment programs, their priorities, the allocation of their resources, the main areas of financing of local government responsibilities, as well as the main problems that have arisen during their implementation and provides some policy relevant proposals.

Key words: Public Investment, Local Development, Local Government, Decentralization

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Αρ. σελίδας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	σελ 11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο Παρεμβατικός ρόλος του Κράτους στην Οικονομία – Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους	σελ 13
1.1 Οι θεωρίες του παρεμβατικού ρόλου του Κράτους στην Οικονομία.	σελ 13
1.2 Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους	σελ 14
1.3 Διοικητική οργάνωση και κατανομή των οικονομικών λειτουργιών - Οι οικονομικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης.	σελ 15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο Αναπτυξιακός ρόλος του Κράτους – Θεωρίες και Πρότυπα Αναπτυξιακού Προγραμματισμού – Μέσα Αναπτυξιακής Πολιτικής	σελ 17
2.1 Η έννοια της ανάπτυξης	σελ 17
2.2 Θεωρίες και Πρότυπα Αναπτυξιακού Προγραμματισμού	σελ 17
2.3 Μέσα άσκησης της αναπτυξιακής πολιτικής του Κράτους και ο ρόλος των δημοσίων επενδύσεων	σελ 19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Διεθνής Εμπειρία και Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις	σελ 20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ελλάδα και Επενδύσεις της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων	σελ 22
4.1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	σελ 22
4.2 Χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας Τ.Α για επενδύσεις από το Εθνικό ΠΔΕ	σελ 23
4.2.1 Γενικά	σελ 23
4.2.2 Θεσμικό πλαίσιο του ΠΔΕ	σελ 23
4.2.3 Χαρακτηριστικά ΠΔΕ	σελ 24
4.2.3.1 Επιλέξιμες δαπάνες του ΠΔΕ	σελ 24
4.2.3.2. Οργανωτική Δομή ΠΔΕ	σελ 24
4.2.3.3 Κατάρτιση προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων	σελ 25
4.2.3.4 Κατάρτιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	σελ 25
4.2.4 Διαδικασίες προγραμματισμού, κριτήρια ένταξης έργων και αξιολόγησης του Εθνικού ΠΔΕ	σελ 26
4.2.4.1 Προγραμματισμός έργων	σελ 26
4.2.4.2 Κριτήρια ένταξης έργων	σελ 26
4.2.4.3 Αξιολόγηση του προγράμματος ΠΔΕ	σελ 26
4.2.5 Χρηματοδότηση του Εθνικού ΠΔΕ για δράσεις των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού 2000-2018	σελ 27
4.2.6 Συμπεράσματα	σελ 28

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αναλυτική παρουσίαση των προγραμμάτων χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	σελ 29
5.1 Πρόγραμμα ΕΠΤΑ 1998-2004	σελ 29
5.1.1 Θεσμική και Οργανωτική παρουσίαση του ΕΠΤΑ	σελ 29
5.1.1.1 Σκοπός και θεσμικό πλαίσιο	σελ 29
5.1.1.2 Η χρονική διάρκεια του προγράμματος	σελ 29
5.1.1.3 Οι δικαιούχοι του προγράμματος	σελ 29
5.1.1.4 Οι πόροι του Προγράμματος ΕΠΤΑ	σελ 29
5.1.1.5 Οι δράσεις χρηματοδότησης του προγράμματος ΕΠΤΑ	σελ 29
5.1.1.6 Σύστημα Διοίκησης Προγράμματος ΕΠΤΑ	σελ 30
5.1.1.7 Διαδικασίες Κατάρτισης Προγράμματος ΕΠΤΑ	σελ 30
5.1.1.8 Κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ	σελ 30
5.1.2 Οικονομικά στοιχεία του Προγράμματος ΕΠΤΑ 1998-2004	σελ 31
5.2 Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ» 2005-2018	σελ 36
5.2.1 Θεσμική και Οργανωτική παρουσίαση του «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 36
5.2.1.1 Σκοπός και θεσμικό πλαίσιο	σελ 36
5.2.1.2 Η χρονική διάρκεια του Προγράμματος	σελ 36
5.2.1.3 Οι δικαιούχοι του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 36
5.2.1.4 Οι πόροι του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 36
5.2.1.5 Οι δράσεις χρηματοδότησης του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 36
5.2.1.6 Σύστημα Διοίκησης Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 39
5.2.1.7 Διαδικασίες Κατάρτισης του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 40
5.2.1.8 Κριτήρια Ένταξης	σελ 40
5.2.1.9 Κριτήρια κατανομής των πόρων του «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 40
5.2.2 Οικονομικά στοιχεία του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» 2005-2018	σελ 42
5.2.3 Συμπεράσματα- προβλήματα υλοποίησης των προγραμμάτων ΕΠΤΑ και «ΘΗΣΕΑΣ».	σελ 46
5.3 Θεσμοθετημένος πόρος Τ.Α για επενδύσεις (ΣΑΤΑ)	σελ 47
5.3.1 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)	σελ 47
5.3.2 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) των Δήμων για επενδύσεις (ΣΑΤΑ)	σελ 47
5.3.2.1 Θεσμικό πλαίσιο	σελ 47
5.3.2.2 Χρηματοδοτικές κατηγορίες δράσεων της ΣΑΤΑ	σελ 48
5.3.2.3 Διαδικασίες κατάρτισης της ΣΑΤΑ	σελ 48
5.3.3 Σύστημα και κριτήρια κατανομής ΣΑΤΑ- ΚΑΠ Δήμων για επενδύσεις	σελ 49
5.3.4 Οικονομική στοιχεία ΣΑΤΑ και ΚΑΠ δήμων για επενδύσεις για το χρονικό διάστημα 2000-2017	σελ 52
5.3.5 Συμπεράσματα	σελ 60
5.4 Επενδυτικά Προγράμματα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» και «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣΙΙ»	σελ 61
5.4.1 Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ»	σελ 61

5.4.1.1 Θεσμική και οργανωτική παρουσίαση του Προγράμματος «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ»	σελ 61
5.4.1.2 Πορεία υλοποίησης του προγράμματος «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» 2018	σελ 62
5.4.2 Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣII»	σελ 63
5.4.2.1 Θεσμική και οργανωτική παρουσίαση του Προγράμματος «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣII»	σελ 63
5.4.2.2 Πορεία υλοποίησης του Προγράμματος «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣII» 2018	σελ 64
5.4.3 Συμπεράσματα	σελ 66
ΣΥΝΟΨΗ – ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	σελ 68
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	σελ 70
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	σελ 76
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ	
Πίνακας 3.1: Επενδύσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη (2015)	σελ 21
Πίνακας 4.1: Εθνικό ΠΔΕ και χρηματοδότηση προγραμμάτων Τ.Α 2000-2018	σελ 27
Πίνακας 5.1: Κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ	σελ 31
Πίνακας 5.2: Χρηματοδότηση ΕΠΤΑ ανά Υποπρόγραμμα 1998-2004	σελ 32
Πίνακας 5.3: Ποσοστά συμμετοχής Υποπρογραμμάτων ΕΠΤΑ ανά Περιφέρεια 1998-2004	σελ 32
Πίνακας 5.4: Ποσοστό χρηματοδότησης ΕΠΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 1998-2004	σελ 34
Πίνακας 5.5: Υποπρογράμματα και Μέτρα του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 37
Πίνακας 5.6: Κριτήρια κατανομής του 45% των πόρων του «ΘΗΣΕΑΣ»	σελ 41
Πίνακας 5.7: Χρηματοδότηση ΘΗΣΕΑΣ ανά Υποπρόγραμμα 2004-2018	σελ 43
Πίνακας 5.8: Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά Υποπρόγραμμα και Περιφέρεια 2004-2018	σελ 44
Πίνακας 5.9: Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά κατηγορία δράσεων 2004-2018	σελ 45
Πίνακας 5.10: Ετήσια κατανομή δαπανών της ΣΑΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 2000-2017	σελ 53
Πίνακας 5.11: Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή (%) ανά κατηγορία δράσεων της ΣΑΤΑ 2000-2017	σελ 54
Πίνακας 5.12: Ετήσιος μέσος όρος και ποσοστό κατανομής της κατηγορίας «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» της ΣΑΤΑ ανά Περιφέρεια και ΟΤΑ 2000-2010 και 2011-2017	σελ 57

Πίνακας 5.13: ΣΑΤΑ «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» ανά κάτοικο απογραφής 2001 και 2011 σελ 59

Πίνακας 5.14: Κριτήρια κατανομής Προγράμματος «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II» σελ 65

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

Γράφημα 4.1: Εθνικό ΠΔΕ και χρηματοδότηση προγραμμάτων Τ.Α 2000-2018 σελ 28

Γράφημα 5.1: Ποσοστά συμμετοχής Υποπρογραμμάτων ΕΠΤΑ ανά Περιφέρεια 1998-2004 σελ 33

Γράφημα 5.2: Ποσοστό χρηματοδότησης ΕΠΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 1998-2004 σελ 35

Γράφημα 5.3: Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά Υποπρόγραμμα και Περιφέρεια 2004-2018 σελ 44

Γράφημα 5.4: Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά κατηγορία δράσεων 2004-2018 σελ 45

Γράφημα 5.5: Ετήσια κατανομή δαπανών της ΣΑΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 2000-2017 σελ 55

Γράφημα 5.6: Ετήσιος μέσος όρος κατανομής της κατηγορίας «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» της ΣΑΤΑ ανά Περιφέρεια 2000-2010 και 2011-2017 σελ 57

Γράφημα 5.7: Ποσοστό ανά ΟΤΑ 2000-2010 και 2011-2017 της ΣΑΤΑ: «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» σελ 58

Γράφημα 5.8: ΣΑΤΑ «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» ανά κάτοικο απογραφής 2001 και 2011 σελ 59

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΧΑΡΤΩΝ

Χάρτης 5.1: Συμμετοχή Περιφερειών στο ΕΠΤΑ σελ 35

Χάρτης 5.2: Συμμετοχή Περιφερειών στο ΘΗΣΕΑΣ σελ 46

Χάρτης 5.3: Συμμετοχή Περιφερειών στη ΣΑΤΑ σελ 60

Χάρτης 5.4: Συμμετοχή προγραμμάτων ΕΠΤΑ, ΘΗΣΕΑΣ, ΣΑΤΑ ανά Περιφέρεια σελ 67

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠ	– Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΠΕ	– Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΓΛΚ	– Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΔΕ	– Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων
ΔΕΚΟ	- Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕΥΑ	– Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΔΕ	– Δημόσιες Επενδύσεις
ΕΕ	– Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	– Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης Αυτοδιοίκησης
ΕΝ.Φ.Ι.Α	– Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΠ	– Επιτροπή Παρακολούθησης (ΕΠΤΑ) ΕΠΤΑ
ΕΣΠΑ	– Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΕπ	- Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΙΤΑ	- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΑΠ	– Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΕΔΕ	– Κεντρική Ένωση Δήμων (πρώην ΚΕΔΚΕ)
ΚΕΠ	– Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης (ΘΗΣΕΑ) ΚΠΣ
ΜΠΔΣ	– Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΝΔ	– Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ	– Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	– Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΔΕ	– Ομάδα Διοίκησης Έργου
ΟΤΑ	– Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔΕ	-Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕΠ	– Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΠΕΠ	– Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης

ΣΑΕ – Συλλογική Απόφαση Έργου
ΣΑΕΠ – Συλλογική Απόφαση έργου Περιφέρειας
ΣΑΤΑ – Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΙΤ – Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού
ΣΔΛΑΠ – Σχέδια Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών
ΣΔΑΠ – Σχέδια Διαχείρισης Κινδύνων Πλημμύρας
ΤΔ – Τεχνικό Δελτίο
ΤΕΔΚ – Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
ΤΕΝ – Τεχνική Επιτροπή Νομού
ΤΠΔ – Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
ΤΥΔΚ – Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων
ΥΠΕΣ – Υπουργείο Εσωτερικών (πρώην συντομογραφία ΥΠΕΣΔΔΑ)
ΥΠΟΙΚ – Υπουργείο Οικονομικών
ΥΠΟΙΑΝ – Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης
ΦΕΦΝΠ – Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων
ΦΑΠ – Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
ΦΠΑ – Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΧΑΔΑ – Χώρος Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων
OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο ρόλος της τοπικής Αυτοδιοίκησης και γενικότερα η διοικητική οργάνωση του κράτους (κεντρική και τοπική διοίκηση) σχετικά με την προώθηση της τοπικής αναπτυξιακής διαδικασίας αποτελεί βασικό θέμα μελέτης της Περιφερειακής Επιστήμης.

Οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις εφαρμόζουν στην πράξη μέτρα και μέσα για την ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης. Ένα από τα βασικότερα μέτρα είναι η ενίσχυση των τοπικών δημοσίων επενδύσεων προκειμένου να αυξηθεί η απασχόληση, το τοπικό εισόδημα και γενικότερα να αμβλυνθούν οι περιφερειακές ανισότητες.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα μελέτη παρουσιάζει και αναλύει τα χρηματοδοτικά προγράμματα της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού που εκπονήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα 2000- 2018 στην Ελλάδα από εθνικούς πόρους του Κρατικού Προϋπολογισμού για την υλοποίηση τοπικών δημόσιων επενδύσεων.

Επιλέχθηκε το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα λόγω των σημαντικών θεσμικών μεταρρυθμίσεων που επήλθαν στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, αφορά το ν. 2539/1997 (Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας) και το ν. 3852/2010(Πρόγραμμα Καλλικράτης), όπου βασική τους στόχευση ήταν η ενδυνάμωση του θεσμού των ΟΤΑ α' βαθμού για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προβλημάτων της ελληνικής κοινωνίας.

Επίσης, η συγκεκριμένη μελέτη παρουσιάζει αποκλειστικά, τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τους περιορισμένους εθνικούς πόρους του Κρατικού Προϋπολογισμού και ειδικότερα του εθνικού ΠΔΕ του ΥΠΕΣ προκειμένου να αναλύσει το γενικότερο σύστημα διαχείρισης των πόρων αυτών. Συγκεκριμένα γίνεται αναφορά στο εθνικό ΠΔΕ, το οποίο αποτελεί ένα διακριτό μέρος του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων και διαφέρει σε σχέση με τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων που εντάσσονται στο γενικότερο σχεδιασμό της Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνεπώς **το ερευνητικό ερώτημα** που ανακύπτει είναι η διερεύνηση κεντρικά σχεδιασμένων χρηματοδοτήσεων από το Εθνικό ΠΔΕ και ειδικότερα από το εθνικό ΠΔΕ του Υπουργείου Εσωτερικών για επενδυτικά – αναπτυξιακά προγράμματα της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο 2000 – 2018. Η διερεύνηση κινείται σε δυο άξονες:

- α) στην κριτική παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου που τις διαμόρφωσε και
- β) στην κριτική παρουσίαση οικονομικών στοιχείων των χρηματοδοτικών αυτών προγραμμάτων.

Ζητούμενο είναι να αναδυθεί ο τρόπος με τον οποίο ένας κεντρικός φορέας – το Υπουργείο Εσωτερικών – διαμόρφωσε τα προγράμματα αυτά αλλά και η εμπλοκή της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στις προτάσεις αναπτυξιακής πολιτικής σε μια περίοδο μεγάλων διοικητικών αναδιοργανώσεων.

Τα βασικά μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την ανάπτυξη της εργασίας αυτής είναι η σχετική βιβλιογραφία για την ανάλυση του θεωρητικού πλαισίου για τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, του ρόλου της αποκέντρωσης στην ενδυνάμωση του αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ, των μέσων άσκησης περιφερειακής πολιτικής και ειδικότερα των συστημάτων προγραμματισμού που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, με έμφαση στο ρόλο που διαδραματίζουν οι τοπικές δημοσιές επενδύσεις.

Το υπόλοιπο μέρος της μελέτης, που είναι η παρουσίαση των χρηματοδοτικών προγραμμάτων, στηρίχτηκε στην άντληση οικονομικών στοιχείων από το Υπουργείο Εσωτερικών αλλά και στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους. Βασικό στοιχείο της

μελέτης αυτής είναι η κατάθεση της προσωπικής μου εμπειρίας στην υλοποίηση των προγραμμάτων αυτών, ως προϊσταμένη του Τμήματος Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Διαχείρισης ΠΔΕ του ΥΠΕΣ.

Η δομή της εργασίας αναλύεται ως ακολούθως:

Στο Κεφάλαιο 1 παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο του ρόλου του κράτους ως ρυθμιστής της οικονομικής ζωής, αποτυπώνοντας τις οικονομικές λειτουργίες που ασκεί και διερευνάται στην υπόθεση ενός αποκεντρωμένου συστήματος διοίκησης ποια βαθμίδα διοίκησης (κεντρική, τοπική) ασκεί αποτελεσματικότερα τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους αλλά και την παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών με βάση τη θεωρία της δημοσιονομικής αποκέντρωσης.

Στο Κεφάλαιο 2 εξειδικεύεται το θεωρητικό πλαίσιο ως προς τον αναπτυξιακό ρόλο του κράτους αναλύοντας κυρίως τα μέσα περιφερειακής πολιτικής με έμφαση στα συστήματα του αναπτυξιακού προγραμματισμού αλλά και την ανάδειξη του ρόλου των δημοσίων επενδύσεων και ειδικότερα των τοπικών στην ανάπτυξη μιας χώρας σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Στο Κεφάλαιο 3 διερευνάται ο ρόλος των τοπικών δημοσίων επενδύσεων στο διεθνή χώρο μέσα από κείμενα και μελέτες διεθνών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Ε.Ε, Συμβούλιο της Ευρώπης).

Στο Κεφάλαιο 4, παρουσιάζεται αρχικά ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού στην Ελλάδα και εν συνεχεία τα χρηματοδοτικά εργαλεία ενίσχυσης του αναπτυξιακού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που είναι οι δημόσιες επενδύσεις. Για το λόγο αυτό γίνεται αρχικά μια παρουσίαση το εθνικού ΠΔΕ προκειμένου να διερευνηθεί μέσα από το σχεδιασμό και την εφαρμογή του, η συμβολή του στην ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης με τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ α' βαθμού.

Στο Κεφάλαιο 5, αναλύονται τα επιμέρους χρηματοδοτικά προγράμματα της τοπικής αυτοδιοίκησης για το χρονικό διάστημα 2000-2018 που είναι το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ1997-2004), το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» (2004-2018), ο θεσμοθετημένος πόρος της τοπικής αυτοδιοίκησης για επενδύσεις (ΣΑΤΑ 2000-2017) καθώς και τα νέα επενδυτικά προγράμματα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» και «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣII» (2017).

Τα χαρακτηριστικά των προγραμμάτων που αναλύονται στο συγκεκριμένο Κεφάλαιο είναι η θεσμική και οργανωτική δομή τους καθώς και οικονομικά στοιχεία για την πορεία υλοποίησης τους. Τα στοιχεία αυτά αφορούν τις τελικές πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν και αποδόθηκαν στους δικαιούχους ΟΤΑ. Μέσα από την ανάλυση αυτών προκύπτουν συμπεράσματα για κάθε πρόγραμμα ξεχωριστά αλλά παρουσιάζονται και συγκριτικά στοιχεία μεταξύ αυτών.

Η εργασία αυτή κλείνει με τα τελικά συμπεράσματα και ορισμένες προτάσεις πολιτικής.

Τέλος, ακολουθεί παράρτημα όπου παρατίθενται το θεσμικό πλαίσιο των προγραμμάτων, οικονομικοί πίνακες αυτών καθώς και άλλες χρήσιμες πληροφορίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Ο Παρεμβατικός ρόλος του Κράτους στην Οικονομία – Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους

1.1 Οι θεωρίες του παρεμβατικού ρόλου του Κράτους στην Οικονομία

Η παρεμβατική πολιτική του κράτους στο χώρο της οικονομίας, αποτελεί ένα βασικό θέμα ανάλυσης και διερεύνησης της οικονομικής Επιστήμης. Η κρατική παρέμβαση πραγματοποιείται είτε μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων για τη λειτουργία της αγοράς είτε μέσω άσκησης πολιτικών όπως είναι η δημοσιονομική και νομισματική πολιτική. Στην παρούσα φάση, η συζήτηση για την κρατική παρέμβαση εντείνεται λόγω των παγκόσμιων εξελίξεων στην οικονομία που έχουν σχέση με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την παγκοσμιοποίηση αλλά και των έντονων κοινωνικών προβλημάτων που εμφανίζονται όπως φτώχεια, ανεργία, οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες, κοινωνικός αποκλεισμός.

Ποια είναι όμως τα όρια της κρατικής παρέμβασης στις λειτουργίες της αγοράς και της κοινωνίας. Το ερώτημα αυτό συνδέεται με την ανάπτυξη διαχρονικά πολλών οικονομικών θεωριών στο χώρο αυτό. Συνοπτικά θα αναφέρουμε τις παρακάτω βασικές θεωρίες:

A) Η κλασική θεωρία του κράτους στηρίζεται κυρίως στις απόψεις του οικονομολόγου Adam Smith ο οποίος ήταν ένθερμος υποστηρικτής της αγοράς και της θεωρίας περί 'αόρατου χειρός'. Μια από τις βασικές αρχές του Adam Smith είναι ότι κάθε άτομο που επιδιώκει την ατομική του ευημερία θα προκαλέσει με τις ενέργειες του τη γενικότερη οικονομική και κοινωνική ευημερία. Συνεπώς μια αγορά που λειτουργεί χωρίς την κρατική παρέμβαση μπορεί να οδηγήσει στην άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών (Wikipedia). Παρόλα ταύτα, σύμφωνα με τον Clarke 1988, ο A. Smith πιστεύει ότι ο ρόλος του κράτους είναι κυρίως πολιτικός, παρέχοντας αφενός μεν στους πολίτες και στην κοινωνία την απαραίτητη προστασία από εξωτερικούς ή εσωτερικούς εχθρούς, αφετέρου δε ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες τα οποία η αγορά δεν θα ενδιαφερόταν ποτέ να προσφέρει (Χλέτσος, 2010, σελ 139).

B) Η νεοκλασική θεωρία του κράτους αναπτύχθηκε το 1870 και εξελίχθηκε και μετά τις αρχές του 1990 λαμβάνοντας υπόψη τα διαφορετικά κατά καιρούς οικονομικά δρώμενα που δημιουργούνταν όπως η οικονομική κρίση του 1929-1930 καθώς και της δεκαετίας του 1970 στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είχε αναπτυχθεί το κράτος πρόνοιας. Η νεοκλασική θεωρία αρχικά υποστήριζε ότι το κράτος θα πρέπει να μένει ουδέτερο ως προς την οικονομία και ότι η αγορά υπό συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού μπορεί να επιτύχει την άριστη κατανομή των μέσων παραγωγής, την πλήρη απασχόληση, την νομισματική σταθερότητα και γενικότερα τον κοινωνικά επιθυμητό ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης (Καράγιωργας, 1979, σελ 37-71). Η δεύτερη γενιά των νεοκλασικών, υπό την επήρεια της κρίσης του 1929-1930, υποστήριξε την ύπαρξη ενός ελάχιστου κράτους στις περιπτώσεις εκείνες που η αγορά δεν μπορεί να αντιμετωπίσει την παροχή δημοσίων αγαθών σε επιθυμητές ποσότητες τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, τις δραστηριότητες που δημιουργούν εξωτερικές οικονομίες, τους ελέγχους στα μονοπώλια, τις ενέργειες σταθεροποίησης της οικονομίας (ύφεση, πληθωρισμός) καθώς και την ανακατανομή των μέσων παραγωγής στην έκταση που απαιτεί η κοινωνία. Επίσης οι νεοκλασικοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι οι στόχοι και τα μέσα του παρεμβατικού κράτους δεν αποφασίζονται ανεξέλεγκτα αλλά μέσα από το μηχανισμό της ψηφοφορίας που το κάθε άτομο μπορεί να εκφράσει τις προτιμήσεις του. Η αποτύπωση των προτιμήσεων αυτών ενσωματώνονται σε νομοθετικές πράξεις που η πιο σημαντική είναι ο κρατικός προϋπολογισμός (Καράγιωργας, 1979, σελ 72,92,100).

Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τις απόψεις του F. A Hayek (1960) και του M. Friedman (1979) που είναι βασικοί υποστηρικτές της ελεύθερης αγοράς. Ο F. A. Hayek (1960) τονίζει ότι η οικονομία της αγοράς προϋποθέτει ορισμένες δραστηριότητες από μέρους του

κράτους την οποία θα βοηθήσει στη λειτουργικότητά της εφόσον η μορφή της είναι εναρμονισμένη με τη λειτουργία της αγοράς. Επίσης, ο M. Friedman (1979) υποστηρίζει ότι τα καθήκοντα του κράτους θα πρέπει να περιορίζονται στην προστασία της κοινωνίας από την βία και την εισβολή, την εδραίωση της ορθής απονομής και δικαιοσύνης αλλά και τη δημιουργία δημοσίων έργων και ορισμένων δημοσίων θεσμών τα οποία δεν μπορούν ποτέ να αποτελούν ενδιαφέρον για έναν αριθμό ατόμων λόγω της μη ύπαρξης κέρδους (Παπαδόπουλος, 1986, σελ 106-107).

Μετά την κρίση της δεκαετίας του '70 στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είχε αναπτυχθεί το κράτος –πρόνοια, η νέα γενιά των νεοκλασικών επικεντρώνεται σε θέματα αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και στις επιπτώσεις του δημοσιονομικού προβλήματος οριοθετώντας ένα καινούργιο μοντέλο οργάνωσης της κοινωνίας , το οποίο θα βασίζονταν αποκλειστικά στο ατομικό- ιδιωτικό και στις δυνάμεις της αγοράς (Χλέτσος, 2010, σελ 143).

Γ) Η κεϋνσιανή θεωρία του κράτους αναδεικνύει σε αντίθεση με την νεοκλασική θεωρία το ρόλο των δημοσίων δαπανών και την αναγκαιότητα ύπαρξης τους, λόγω αδυναμίας της αγοράς να αντιμετωπίσει καίρια προβλήματα όπως η πλήρη απασχόληση, η δικαιότερη αναδιανομή εισοδήματος καθώς και η προώθηση της συνολικής ζήτησης. Το θέμα των δημοσίων δαπανών τίθεται στη βάση της διαδικασίας κυκλοφορίας του κεφαλαίου και όχι στην αναπαραγωγή του κεφαλαίου (Χλέτσος, 2010, σελ 145). Γενικά το κύριο σημείο της θεωρίας του είναι ότι το εισόδημα εξαρτάται από τον όγκο της απασχόλησης. Η διατήρηση της απασχόλησης και η εξασφάλιση ενός σταθερού και υψηλού ρυθμού ανάπτυξης επιβάλλουν νέες οικονομικές πολιτικές σε σχέση με τους νεοκλασικούς στον τομέα των δαπανών, στην ελαστική πολιτική στον δημοσιονομικό και νομισματικό τομέα και στον προστατευτισμό του εξωτερικού εμπορίου. Ειδικότερα αναδεικνύει το ρόλο των δημοσίων επενδύσεων για την κάλυψη του κενού που μπορεί να προκύψει από την ανεπάρκεια των ιδιωτικών επενδύσεων ως συνέπεια του φόβου και δισταγμού του ιδιώτη επιχειρηματία ειδικότερα σε περιόδους ύφεσης. Τονίζει ότι το κράτος πρέπει να αναλαμβάνει την ευθύνη να ρυθμίζει το σύνολο των επενδύσεων με κριτήριο την απασχόληση και όχι το κέρδος (Αγγελόπουλος, 1989, σελ 133-134).

Δ) Η μαρξιστική θεωρία του κράτους σε αντίθεση με τις προηγούμενες θεωρίες, θεωρεί το κράτος ως εσωτερικό στοιχείο της ανάπτυξης της καπιταλιστικής διαδικασίας και όχι ως εξωτερικό υποκείμενο ως προς την κοινωνία αναδεικνύοντας τις δημόσιες δαπάνες ως ένα από τους βασικότερους παράγοντες στη διαδικασία αξιοποίησης του κεφαλαίου και της ομαλής συνέχισης της καπιταλιστικής διαδικασίας (Χλέτσος, 2010, σελ 146).

1.2 Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους

Στο σύγχρονο παρεμβατικό κράτος, που απώτερος σκοπός του είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας, θέτει συγκεκριμένους οικονομικούς στόχους και χρησιμοποιεί μέσα πολιτικής για την επίτευξή τους. Οι στόχοι αυτοί σύμφωνα με την δημόσια οικονομική θεωρία είναι (Καράγιωργας, 1979, σελ 92):

- 1) Η λειτουργία κατανομής των μέσων παραγωγής. Αφορά τον εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά και αγαθά κοινής ωφέλειας σε επιθυμητή ποσότητα , τη ρύθμιση των εξωτερικών οικονομιών και τη διόρθωση των μονοπωλιακών παρεκκλίσεων.
- 2) Η λειτουργία της διανομής. Αφορά την αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου στην αναγκαία έκταση για την πραγματοποίηση της άριστης ή της κοινωνικά επιθυμητής διανομής.
- 3) Η λειτουργία σταθεροποίησης και ανάπτυξης της οικονομίας. Εδώ εντάσσεται η αντιμετώπιση της ύφεσης, η καταπολέμηση του πληθωρισμού, η αντιμετώπιση του

στασιμοπληθωρισμού και οι προσαρμογές της ανάπτυξης στους κοινωνικά επιθυμητούς ρυθμούς.

1.3 Διοικητική οργάνωση και κατανομή των οικονομικών λειτουργιών - Οι οικονομικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σε ένα σύγχρονο κράτος εφαρμόζονται συστήματα διοικητικής οργάνωσης για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Τα πιο σημαντικά που εμφανίζονται διεθνώς αλλά και στη χώρα μας είναι το συγκεντρωτικό το αποκεντρωτικό και η αυτοδιοίκηση. Συγκεντρωτικό είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα κεντρικά όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη τη γεωγραφική ενότητα του (Πετράκος – Ψυχάρης, 2016, σελ 393). Η αποκέντρωση είναι εκείνο το οργανωτικό σχήμα του κράτους όπου οι αποφασιστικές αρμοδιότητες της ανώτατης βαθμίδας κατανέμονται σε διάφορα όργανα διοίκησης χωρίς να δημιουργείται ιεραρχική σχέση μεταξύ τους (Φλογαΐτης, 1981, σελ.54). Παραπλήσιο με το σύστημα της αποκέντρωσης είναι η αποσυγκέντρωση και αφορά το οργανωτικό σχήμα στο οποίο υπάρχει ιεραρχική σχέση μεταξύ των κεντρικών και περιφερειακών οργάνων (Φλογαΐτης 1982 σελ.55-56). Εκτός από τη συγκέντρωση και την αποκέντρωση υπάρχει και ένα τρίτο σύστημα, η αυτοδιοίκηση, η οποία αφορά τη σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων, με σκοπό τη διαχείριση των τοπικών τους υποθέσεων και η νομιμοποίηση τους προκύπτει άμεσα από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο(ανάδειξη μέσω διενέργειας εκλογών) (Πετράκος – Ψυχάρης, 2016, σελ 394).

Στο σύγχρονο κράτος, που περιλαμβάνει πολλά επίπεδα διοίκησης, το ζήτημα που έχει τεθεί, είναι ποιος βαθμός δημόσιας εξουσίας (κεντρική ή τοπική διοίκηση) μπορεί να ασκήσει με αποτελεσματικό τρόπο τις παραπάνω οικονομικές λειτουργίες και γιατί.

Ο Musgrave (1959), ο οποίος είναι βασικός υποστηρικτής της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, θεωρεί ότι η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να ασκεί τις λειτουργίες που αφορούν τη διανομή του εισοδήματος και τη σταθεροποίηση της οικονομίας, ενώ τις αποφάσεις που καθορίζουν πως θα κατανεμηθούν οι πόροι μιας οικονομίας σε διαφορετικά αγαθά και υπηρεσίες μπορεί να λαμβάνονται και από περιφερειακά ή τοπικά όργανα (Ψυχάρης- Πετράκος, 2016, σελ 443).

Επίσης, ένα άλλο βασικό στοιχείο που καθορίζει την κατανομή των πόρων από τα διάφορα επίπεδα κυβέρνησης είναι ο διαχωρισμός τους σε εθνικά δημόσια αγαθά που εξυπηρετούν τους κατοίκους όλης της χώρας και σε τοπικά δημόσια αγαθά που παρέχονται αποκλειστικά και μόνο στους κατοίκους που βρίσκονται εντός του χώρου άσκησης εξουσίας της τοπικής κυβέρνησης.

Γενικά τα δημόσια αγαθά χαρακτηρίζονται (Ο' Sullivan, 2011, σελ 606):

- α) από την αρχή της αδιαιρετότητας και
- β) την αδυναμία της αρχής του αποκλεισμού.

Στην πρώτη περίπτωση, ένα αγαθό μπορεί να καταναλίσκεται ταυτόχρονα από πολλά άτομα ενώ στη δεύτερη περίπτωση ολόκληρο το όφελος του αγαθού διαχέεται σε όλους τους καταναλωτές. Ποια όμως δημόσια αγαθά πρέπει να παρέχονται από την τοπική κυβέρνηση; Στο ερώτημα αυτό ο Oates(1972) απαντά εξετάζοντας τα μειονεκτήματα και τα πλεονεκτήματα των τοπικών δημόσιων αγαθών όπου προκύπτουν τρία βασικά χαρακτηριστικά (Ο' Sullivan, 2011,σελ 606).

- 1) Διαφορετική ζήτηση. Οι τοπικές κυβερνήσεις μπορούν να ανταποκριθούν σε διαφορετικά επίπεδα ζήτησης για τοπικά δημόσια αγαθά, και έτσι να προωθήσουν την αποτελεσματικότητα.

- 2) Οι εξωτερικές επιδράσεις. Για ορισμένα τοπικά παρεχόμενα προϊόντα τα οφέλη διαχέονται σε ανθρώπους που ζουν έξω από το δήμο. Στην περίπτωση αυτή θεωρούνται αναποτελεσματικά.
- 3) Οικονομίες κλίμακας. Εάν υπάρχουν οικονομίες κλίμακας στην παροχή δημοσίων αγαθών πέραν των ορίων του δήμου τότε δημιουργεί υψηλό κόστος παραγωγής για την τοπική κυβέρνηση.

Συνεπώς, τα τοπικά δημόσια αγαθά είναι αποτελεσματικά όταν έχουμε σχετικά μεγάλες διαφοροποιήσεις στις προτιμήσεις των κατοίκων, σχετικά μικρές εξωτερικές επιδράσεις και σχετικά μικρές οικονομίες κλίμακας.

Ως σημαντικά πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης, έτσι όπως εντοπίζονται μέσα από τη διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία θεωρούνται τα παρακάτω:

- Οι επενδυτικές προτεραιότητες αντανakλούν τις τοπικές προτιμήσεις και παρέχουν λύσεις σε προβλήματα λόγω της γνώσης των τοπικών διοικήσεων σε αυτά.
- Λόγω του ανταγωνισμού και της σύγκρισης μεταξύ των τοπικών κυβερνήσεων ενισχύονται οι καινοτομίες και οι ορθές πολιτικές προκειμένου να βελτιώσουν την ελκυστικότητα τους.
- Ενισχύεται η τοπική δημοκρατία και η διαφάνεια μέσω της συμμετοχής των πολιτών.

Παρόλο που είναι δύσκολο να προσδιοριστεί στην πράξη το βέλτιστο επίπεδο αυτονομίας, οι θεωρητικές αναλύσεις αναφέρουν πως η υπέρβαση του βέλτιστου επιπέδου αυτονομίας μπορεί να δημιουργήσει ανισότητες, διαφθορά και αποσταθεροποίηση.

Εν κατακλείδι, θα λέγαμε ότι η πραγματική δημοσιονομική αποκέντρωση απορρέει από το γεγονός ότι η ΤΑ μπορεί με ίδια έσοδα να διαχειρίζεται τις τοπικές της υποθέσεις.

Σύμφωνα με τον Τάτσο (2004, σελ 30-31), όταν η Τ.Α χρηματοδοτεί τις δαπάνες της με δικά της έσοδα τότε μπορεί να είναι περισσότερο δημοσιονομικά ανεξάρτητη δημιουργώντας μακροπρόθεσμο δημοσιονομικό προγραμματισμό που οδηγεί στη βελτίωση διαχείρισης και ευθύνης των τοπικών κυβερνήσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο Αναπτυξιακός ρόλος του Κράτους – Θεωρίες και Πρότυπα Αναπτυξιακού Προγραμματισμού – Μέσα Αναπτυξιακής Πολιτικής

2.1 Η έννοια της ανάπτυξης

Ένα βασικό θέμα στην οικονομική επιστήμη είναι ο ορισμός της ανάπτυξης αλλά και της μέτρησης της. Είναι μια σύνθετη έννοια που με την πάροδο του χρόνου εμπλουτίζεται στο εννοιολογικό της περιεχόμενο. Αρχικά ο όρος αυτός συνδεόταν με την οικονομική μεγέθυνση που είναι η αύξηση των οικονομικών μεγεθών μιας περιοχής και η ένταση του ρυθμού μεταβολής της. Ο κύριος δείκτης μέτρησης αυτής είναι το κατά κεφαλήν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) του πληθυσμού της. Στη συνέχεια λόγω εξελίξεων που συνδέονται με νέα προβλήματα όπως είναι η φτώχεια, η προστασία του περιβάλλοντος, η διεύρυνση του πληθυσμού στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων κλπ, διευρύνθηκε ο όρος της, προκειμένου να συμπεριλάβει και τα νέα δεδομένα.

Όπως αναφέρεται από τον Παπαδασκαλόπουλο (2016, σελ 24-25), σύμφωνα με τα Ηνωμένα Έθνη (Πρόγραμμα για την Ανάπτυξη PNUD2010,2013) η ανάπτυξη είναι η διαδικασία διεύρυνσης του συνόλου των δυνατοτήτων (και των πόρων) που προσφέρονται στον άνθρωπο. Σύμφωνα με το παραπάνω πρόγραμμα τέσσερα κριτήρια μετρούν το επίπεδο ανάπτυξης μιας χώρας:

- ✓ Η παραγωγικότητα, για τη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων της οικονομικής δραστηριότητας,
- ✓ Η κοινωνική δικαιοσύνη, για τη δίκαιη κατανομή του παραγόμενου πλούτου,
- ✓ Η αειφορία, για τη διατήρηση των πόρων για τις επόμενες γενεές και
- ✓ Ο ενδογενής χαρακτήρας της αναπτυξιακής διαδικασίας, η οποία πρέπει να στηρίζεται σε τοπικούς επιχειρηματικούς και φυσικούς πόρους και να μην εξαρτάται από εξωτερική παρέμβαση ή στήριξη.

2.2. Θεωρίες και Πρότυπα Αναπτυξιακού Προγραμματισμού

Για να υπάρχει μια ολοκληρωμένη εικόνα για την οικονομική ανάπτυξη θα πρέπει να λαμβάνει κανείς υπόψη του και τη χωρική της διάσταση όπως και την έννοια του αναπτυξιακού σχεδιασμού. Η χωρική διάσταση στην παραδοσιακή οικονομική πολιτική είχε υποβαθμισμένο χαρακτήρα γιατί θεωρούσε ότι ο μηχανισμός της αγοράς ήταν ο βασικός παράγοντας εξάλειψης των περιφερειακών ανισοτήτων. Στην πορεία όμως και μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η έννοια του «χώρου» ή της «περιφέρειας» ενσωματώθηκαν στις θεωρίες και στα υποδείγματα οικονομικής ανάπτυξης, δημιουργώντας την περιφερειακή επιστήμη. Αναγνωρίστηκε η ανάγκη για την ολοκληρωμένη ερμηνεία της οικονομικής συμπεριφοράς του ανθρώπου στο χώρο, πέραν των οικονομολόγων και η συμμετοχή άλλων κλάδων της επιστήμης (ανθρωπολόγων, κοινωνιολόγων, νομικών, τεχνικών κλπ) (Κόνσολας, 1997, σελ 34).

Οι θεωρίες της περιφερειακής ανάπτυξης καλούνται να απαντήσουν σε μια σειρά από ερωτήματα όπως γιατί εμφανίζονται ανισότητες ανάμεσα στις περιφέρειες, γιατί ορισμένες περιφέρειες αναπτύσσονται και άλλες υστερούν, γιατί το βιοτικό επίπεδο διαφέρει από περιφέρεια σε περιφέρεια και να αναδείξουν και πιθανές λύσεις. Σύμφωνα με τον S. Holland (1976) διακρίνονται δυο βασικές κατηγορίες θεωριών περιφερειακής ανάπτυξης (Χριστοφάκης, 2001, σελ 18).

- Η πρώτη ομάδα θεωριών που έχει τη βάση στα νεοκλασικά μοντέλα ανάπτυξης, θεωρεί ότι ο μηχανισμός της αγοράς μπορεί αυτόματα να επιφέρει την εξισορρόπηση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών ή περιφερειών και τη διάχυση της ανάπτυξης στο χώρο.

- Η δεύτερη ομάδα θεωριών έχει τη βάση στην κεινσιανή θεωρία ανάπτυξης μέσω του παρεμβατικού κράτους διότι πιστεύει ότι ο μηχανισμός της αγοράς δεν μπορεί να επιφέρει μείωση των ανισοτήτων αλλά τη διεύρυνσή τους και συνεπώς είναι απαραίτητη η κρατική παρέμβαση για την επίλυση των θεμάτων.

Στην κατηγορία αυτή διακρίνονται σημαντικές θεωρίες, όπως η θεωρία της ‘‘σωρευτικής αιτιότητας’’ του Myrdal, (1957) και των πόλων ανάπτυξης του Perroux, (1955,1970). Σύμφωνα με τη ‘‘σωρευτική αιτιότητα’’ του Myrdal, υπάρχουν δυο αλληλοσυνδεόμενες διαδικασίες που προκαλούν την άνιση ανάπτυξη. Η πρώτη διαδικασία είναι της «σωρευτικής αιτιότητας», σύμφωνα με την οποία η οικονομική ανάπτυξη πραγματοποιείται σε ορισμένα κέντρα ανάπτυξης λόγω συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Η δεύτερη διαδικασία είναι η χωροταξική αλληλεξάρτηση ανάμεσα στο κέντρο και την περιφέρεια, η οποία περιλαμβάνει τη σταδιακή αποδυνάμωση της περιφέρειας από το κέντρο ή τη διάδοση της ανάπτυξης από το κέντρο προς την περιφέρεια με τη λήψη κατάλληλων μέτρων (Πολύζος, 2011, σελ 274-276). Ο οικονομολόγος F. Perroux θεωρεί ότι η ανάπτυξη είναι πολική, δηλαδή διαχέεται μέσω ορισμένων πόλων ανάπτυξης που δημιουργούνται και η διάδοσή της προκαλεί διαφοροποιημένα αποτελέσματα στο σύνολο της οικονομίας. Ο πόλος ανάπτυξης αποτελείται από ένα σύνολο προωθητικών βιομηχανιών και δραστηριοτήτων σε ένα γεωγραφικά συγκεκριμένο χώρο. Η εγκατάσταση των προωθητικών βιομηχανιών βοηθά στην ανάπτυξη κατ’ αρχάς του ίδιου του πόλου και στη συνέχεια του υπόλοιπου περιβάλλοντος οικονομικού χώρου μέσω των εξωτερικών οικονομικών και των οικονομικών κλίμακας που δημιουργεί. (Πολύζος, 2011, σελ 279). Οι θεωρίες της συγκέντρωσης και της διάχυσης δημιούργησαν το πρότυπο της αναπτυξιακής στρατηγικής που ονομάζεται πρότυπο πολικής ανάπτυξης ή διαφορετικά η «εκ των άνω» παρέμβαση. Βασική αντίληψη του πρότυπου αυτού είναι η προσέλκυση και η συγκέντρωση δραστηριοτήτων σε πολιτικά σημεία, προκειμένου να διαχυθεί η ανάπτυξη στις γειτονιάζουσες περιοχές. Το πρότυπο αυτό υιοθετήθηκε από τα κράτη από το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του ’70. Όπως αναφέρει ο Χατζημιχάλης (1992) και ο Χριστοφάκης (2001), η βασική κατεύθυνση της πολιτικής αυτής είναι η κεντρική κρατική παρέμβαση (με κύρια μέσα της περιφερειακής πολιτικής τις υποδομές, τις επιχορηγήσεις, τα φορολογικά και πιστωτικά κίνητρα) πρέπει να είναι έντονη, έτσι ώστε να υποβοηθείται η διαδικασία συγκέντρωσης και διάχυσης της ανάπτυξης από τον πόλο στις υπόλοιπες περιοχές (Παπαδασκαλόπουλος -Χριστοφάκης ,Αειχώρος, 2011,σελ11).

Η εφαρμογή του πρότυπου πολικής ανάπτυξης άρχισε να αμφισβητείται από τις αρχές της δεκαετίας του ’70 λόγω των αρνητικών παρενεργειών που είχε δημιουργήσει όπως ο γιγαντισμός των πόλεων, η υποβάθμιση της ποιότητας της ζωής, η αποψίλωση της υπαίθρου, η δημιουργία μονοπωλιακών αγορών κλπ. Μέσα από την αμφισβήτηση αλλά και των νέων δεδομένων που δημιουργούνται από την τεχνολογική πρόοδο, αρχίζει να αναπτύσσεται μια νέα θεωρία της ολοκληρωμένης ενδογενούς ανάπτυξης και ειδικότερα της τοπικής- ενδογενούς ανάπτυξης. Η νέα θεωρία εμφανίζεται σε διάφορες μορφές (Friedmann και Weaver (1979), Stor (1981), Barquero (1991)). Το βασικό χαρακτηριστικό αυτής της θεωρίας είναι ότι προβλέπει την αξιοποίηση των τοπικών πλεονεκτημάτων, την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των περιοχών, την καινοτομία με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της γνώσης και της τεχνολογίας (Πολύζος, 2011, σελ 293).

Με βάση την παραπάνω θεωρία δημιουργήθηκε η αναπτυξιακή διαδικασία της «εκ των κάτω» στρατηγικής, η οποία σε αντίθεση με την προηγούμενη απαιτεί την ενεργό συμμετοχή των τοπικών φορέων και του τοπικού πληθυσμού που είναι και οι βασικοί φορείς σχεδιασμού. Αυτό προϋποθέτει αλλαγή του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή να μην είναι απλοί διαχειριστές των κεντρικών πολιτικών αλλά να αναλαμβάνουν

ουσιαστικό και υπεύθυνο ρόλο για τη διαχείριση των τοπικών τους υποθέσεων προσαρμοσμένο στη λογική της τοπικής ανάπτυξης.

Τα δύο αυτά κυρίαρχα αναπτυξιακά πρότυπα λειτουργούν στην πράξη όχι ανταγωνιστικά, αλλά συμπληρωματικά και σε διάφορους συνδυασμούς, στη βάση ενός «μικτού» προτύπου ανάπτυξης, που καθορίζεται από τα ειδικά χαρακτηριστικά και την αναπτυξιακή φάση που διέρχεται κάθε χώρα, από τη διεθνή συγκυρία και από τις κοινωνικοοικονομικές επιλογές των κυβερνήσεων (Παπαδασκαλόπουλος -Χριστοφάκης Αειχώρος 2011σελ15).

2.3 Μέσα άσκησης της αναπτυξιακής πολιτικής του Κράτους και ο ρόλος των δημοσίων επενδύσεων

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός του Κράτους αποτελεί ένα βασικό στοιχείο για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξης μιας Χώρας. Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός είναι μια σύνθετη διαδικασία που αποτελείται από ένα σύνολο ενεργειών και μέτρων δημοσίου χαρακτήρα με στόχο την οικονομική και κοινωνική ευημερία της χώρας ή μιας τοπικής περιοχής. Για την επίτευξη του στόχου αυτού τα μέσα της αναπτυξιακής πολιτικής που χρησιμοποιούνται είναι κυρίως τα παρακάτω (Πετράκος-Ψυχάρης, 2016, σελ 251-280):

- Δημόσιες δαπάνες
- Δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές ή soft ενέργειες
- Ειδικά αναπτυξιακά κίνητρα
- Οργάνωση του δημόσιου τομέα
- Αξιοποίηση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού
- Ενίσχυση των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων

Ειδικότερα θα αναφερθούμε στο μέτρο των δημοσίων επενδύσεων που είναι και το αντικείμενο της παρούσης εργασίας. Οι δημόσιες επενδύσεις αφορούν τη δημιουργία έργων οικονομικής και κοινωνικής υποδομής. Η οικονομική υποδομή περιλαμβάνει τα δίκτυα μεταφορών, τα δίκτυα επικοινωνιών, τα δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης, τις εγκαταστάσεις καθαρισμού λημμάτων, τα έργα εγγείων βελτιώσεων, την δημιουργία Βιομηχανικών και Επιχειρηματικών Περιοχών κ.α. Η οικονομική υποδομή δημιουργεί εξωτερικές οικονομίες, βελτιώνει την παραγωγικότητα, αυξάνει το ποσοστό κέρδους των επιχειρηματιών, ενισχύει την ενεργό ζήτηση, προκαλεί αύξηση των εισοδημάτων και της απασχόλησης κλπ (Κόνσολας,1997, σελ 222). Η κοινωνική υποδομή περιλαμβάνει την οικιστική ή αστική υποδομή, την υγειονομική, την πολιτιστική και την επιστημονική και τεχνολογική. Οι δαπάνες αυτές αυξάνουν την παραγωγικότητα και τις εξωτερικές οικονομίες και αναβαθμίζουν την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού μέσω της μόρφωσης και της επαγγελματικής κατάρτισης (Κόνσολας, 1997, σελ 222).

Γενικά οι δημόσιες επενδύσεις επηρεάζουν την οικονομία μια χώρας μέσω της μεταβολής α) του κεφαλαιακού αποθέματος, β) της ζήτησης και γ) της διάχυσης των αποτελεσμάτων που παράγουν (Πετράκος-Ψυχάρης, 2016, σελ 285-286).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Διεθνής Εμπειρία και Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις

Στη σημερινή πραγματικότητα πολλές χώρες παγκοσμίως εμφανίζουν την τάση για μεγαλύτερη αποκέντρωση του δημόσιου τομέα και την ενίσχυση της τοπικής διοίκησης με πόρους και αρμοδιότητες στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Η τάση για αποκέντρωση και τα οφέλη αυτής αλλά και του ρόλου των τοπικών επενδύσεων διερευνώνται μέσα από μελέτες διεθνών οργανισμών (Συμβούλιο της Ευρώπης , ΟΟΣΑ, Ε.Ε κλπ). Ένας από τους βασικούς δείκτες μέτρησης της απόδοσης πόρων και αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι η συμμετοχή των τοπικών δημοσίων επενδύσεων επί του συνολικού ποσού των δημοσίων επενδύσεων. Σύμφωνα με μελέτη του ΟΟΣΑ το 70% των δημοσίων επενδύσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ υλοποιούνται από τις αποκεντρωμένες δομές διοίκησης του κράτους και την Αυτοδιοίκηση και το 30% από την κεντρική διοίκηση (OECD 2011:20). Η αναλογία αυτή γίνεται ακόμη πιο έντονη για τα πιο αναπτυγμένα κράτη - όσο μεγαλύτερο το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας τόσο μεγαλύτερη και η τάση για αποκέντρωση(ΙΤΑ, 2016, σελ 15).

Τα παραπάνω υποστηρίζονται και από άλλες μελέτες, ενδεικτικά θα αναφέρουμε τη μελέτη του ΟΟΣΑ 2013'' Decentralization and Economic Growth: How Fiscal Federalism Affects Long- Term Development'' και τη μελέτη του Συμβουλίου της Ευρώπης ''LOCAL GOVERNMENT IN CRITICAL TIMES: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future Council of Europe texts Edited by Kenneth Davey 2011''. Τέλος, σύμφωνα με τον παρακάτω πίνακα 3.1 που δείχνει τις επενδύσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Ευρώπη διαπιστώνεται το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των τοπικών επενδύσεων στη Ελλάδα σε σχέση με των υπολοίπων χωρών της Ευρώπης, που καταλαμβάνουν σημαντικό μερίδιο με μέσο όρο 42,8% στην Ε.Ε και 59,3% στις χώρες του ΟΟΣΑ.

Πίνακας 3.1

Επενδύσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη (2015)

Χώρες	Επενδύσεις ΤΑ ως προς τις συνολικές δημόσιες επενδύσεις
Αυστρία	29,5%
Βέλγιο	31,8%
Γερμανία	34%
Ελβετία	30,4%
Ισπανία	25,5%
Γαλλία	56,4%
Δανία	41%
Ελλάδα	16,9%
Εσθονία	24,3%
Ηνωμένο Βασίλειο	34,9%
Ιρλανδία	16,1%
Ισλανδία	35,1%
Ιταλία	59,1%
Λετονία	27,4%
Λουξεμβούργο	28,7%
Νορβηγία	41%
Ολλανδία	50,5%
Ουγγαρία	35,6%
Πολωνία	46,5%
Πορτογαλία	41,9%
Σλοβακία	23,3%
Σλοβενία	42,2%
Σουηδία	50,6%
Τσεχία	49,2%
Φινλανδία	55,4%
Ε.Ε – 28	42,8%
Ο.Ο.Σ.Α -35	59,3%

Πηγή : ΕΕΤΑΑ (2017,ΟΤΑ σε αριθμούς σελ73)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ελλάδα και Επενδύσεις της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

4.1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Όπως αναφέρθηκε στο θεωρητικό μέρος της εργασίας ένας από τους βασικούς παράγοντες της τοπικής ανάπτυξης είναι η αποκεντρωμένη διοίκηση του κράτους και ο περιφερειακός -τοπικός σχεδιασμός. Στην Ελλάδα με βάση το Σύνταγμά της (άρθρο 101 και 102) κατοχυρώνεται η σύσταση δύο αποκεντρωμένων βαθμίδων διοίκησης με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και την αρμοδιότητα άσκησης των τοπικών υποθέσεων. Επομένως, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μία μορφή αποκέντρωσης, με την κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας και της ελεύθερης δράσης της και την έλλειψη ιεραρχικής σχέσης με το κράτος (Χλέπας, 1994, σελ.274). Επίσης με την υιοθέτηση της διεθνής συμβάσεως του “Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδυναμίας” (ν. 1850/89) κατοχυρώνεται το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τοπικές υποθέσεις των ΟΤΑ. Ειδικότερα με το άρθρο 3 παρ 1 οριοθετείται η έννοια της τοπικής αυτονομίας «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν στο πλαίσιο του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων». Επίσης με το άρθρο 4 παρ3 καθιερώνεται η αρχή της επικουρικότητας :«Η άσκηση των δημοσίων υποθέσεων πρέπει κατά γενικό τρόπο να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες».

Ο βαθμός αποκέντρωσης μιας χώρας δεν είναι μόνο τα έσοδα και οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με τα έσοδα και τις δαπάνες της κεντρικής Διοίκησης αλλά και ορισμένων άλλων παραγόντων όπως είναι ο ουσιαστικός της ρόλος στον προγραμματισμό και τις αποφάσεις εκτέλεσης των έργων (Τάτσος, 2004, σελ 37).

Στο πλαίσιο αυτό, έγιναν σημαντικές νομοθετικές ρυθμίσεις για την αποκέντρωση της διοίκησης, την απόδοση πόρων και αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και την ανάδειξη του αναπτυξιακού της ρόλου. Οι πιο σημαντικές κατά το χρόνο μελέτης της εργασίας είναι:

Ο ν. 2539/1997 (Πρόγραμμα Ι Καποδίστριας) όπου επιχειρείται η πρώτη ουσιαστική ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και ο ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) που επιχειρείται εκ νέου συνένωση των δήμων αλλά και η δημιουργία αιρετών περιφερειών. Μια από τις κοινές βασικές επιδιώξεις των μεταρρυθμίσεων αυτών ήταν η δημιουργία κατάλληλων χωρικών μονάδων για την αποτελεσματική εφαρμογή των τοπικών πολιτικών και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων.

Για να ενισχυθεί η ικανότητα του σχεδιασμού από τους δήμους μέσα από την ανάδειξη των αναγκών τους και την διερεύνηση των δυνατοτήτων που τους παρέχονται, εισάγεται ο θεσμός μέσω του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Νόμος 3463/2006, Κεφάλαιο Ζ' άρθρα 203 έως και 207) και θεσπίζεται η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Με τον άρθρο 266 του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 175 του ν. 4555/2018 (ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ) έγινε υποχρεωτική η κατάρτιση των 4ετών επιχειρησιακών προγραμμάτων για όλους τους Δήμους και τις Περιφέρειες,

Τα επιχειρησιακά προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνιστούν εργαλεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο για τον προγραμματισμό των αναπτυξιακών τους δράσεων, όσο και για την οργανωτική ενδυνάμωσή τους. Αναφέρονται στο σύνολο της δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και χρονικά αναφέρονται στην αντίστοιχη Αυτοδιοικητική

περίοδο. Αποτελούν ένα σημαντικό αναπτυξιακό εργαλείο που όμως το μειονέκτημα τους είναι ότι δεν συνδέονται με συγκεκριμένη πηγή χρηματοδότησης.

Συνεπώς, η τοπική Αυτοδιοίκηση καλείται να ανταποκριθεί στην εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της και στη χρηματοδότηση έργων τοπικής ανάπτυξης.

Το Κράτος οφείλει να μεριμνά για την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων στους ΟΤΑ α' βαθμού για την υλοποίηση τοπικών επενδύσεων. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται η οικονομική αυτοδυναμία τους, η οποία διασφαλίζει την αυτόνομη λειτουργία τους και τον ουσιαστικό τους ρόλο στην άσκηση των τοπικών αρμοδιοτήτων (Σωτηρέλης, 2006 σελ.43,44).

Στην παρακάτω ενότητα θα αναλυθεί η συμβολή του Εθνικού ΠΔΕ στη χρηματοδότηση έργων της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού.

4.2 Χρηματοδότηση της πρωτοβάθμιας Τ.Α για επενδύσεις από το Εθνικό ΠΔΕ

4.2.1.Γενικά

Η δημόσια επένδυση είναι οι δαπάνες που πραγματοποιεί ένα κράτος μέσω του Κρατικού Προϋπολογισμού για την υλοποίηση έργων, μελετών, προμηθειών. Η δημόσια επένδυση αποτελεί έναν βασικό μοχλό αναπτυξιακής πολιτικής προκαλώντας συγκριτικά πλεονεκτήματα σε μια περιοχή με αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας, της απασχόλησης και γενικότερα της κοινωνικής ευημερίας. Επίσης, οι δημόσιες επενδύσεις βοηθούν μακροπρόθεσμα στη μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων ιδιαίτερα σε περιοχές που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα. Σημαντικό μέρος των δημοσίων επενδύσεων είναι οι τοπικές επενδύσεις που χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη απορροφητικότητα, ευελιξία, καινοτομία αλλά και με θετικές επιπτώσεις στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων (ΙΤΑ, 2017, σελ 78).

Η διαχείριση των πόρων αυτών εντάσσεται σε ένα γενικότερο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο με τον όρο «Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων », το οποίο θα παρουσιαστεί στην ενότητα αυτή.

4.2.2. Θεσμικό πλαίσιο του ΠΔΕ

Η νομοθεσία που διέπει σήμερα το ΠΔΕ είναι εκτεταμένη και μη κωδικοποιημένη. Παρακάτω θα παρουσιάσουμε τους νεότερους βασικούς νόμους που κυρίως καθορίζουν τη διαδικασία κατάρτισης του ΠΔΕ (Καραμήτσα, 2016, σελ 36-39).

Με το ν. 3871/2010, ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων εντάσσεται στο μεσοπρόθεσμο σχέδιο δημοσιονομικής προσαρμογής και οικονομικής ανάπτυξης της Χώρας όπου μπαίνουν δεσμευτικά ετήσια όρια πληρωμών στο σύνολο του ΠΔΕ και θέτει βασικές πολιτικές κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων.

Με το ν. 4270/2014 καθώς και το ν. 4337/2015 επιχειρείται η αναμόρφωση του δημόσιου λογιστικού της Χώρας. Με τα άρθρα 23,57,78,,79 και 80 του ν. 4270/2014 ρυθμίζονται θέματα διαχείρισης του ΠΔΕ που τα βασικά σημεία του είναι τα παρακάτω:

- Ο Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης έχει την ευθύνη για τη χάραξη της πολιτικής δημοσίων επενδύσεων και συντονίζει και εποπτεύει την εκτέλεση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.
- Κατανέμει τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων σε κάθε έργο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων με την έκδοση αποφάσεων (Συλλογικών Αποφάσεων Εθνικού και Περιφερειακού επιπέδου), σύμφωνα με το άρθρο 78, μετά από προτάσεις των Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και των φορέων Γενικής Κυβέρνησης (Περιφέρειες) που χρηματοδοτούν επενδυτικές δράσεις.
- Με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης μπορεί να μεταφέρονται εντός του έτους τα όρια του ΠΔΕ από Φορέα σε Φορέα με αντίστοιχη μεταβολή των πιστώσεων των κάθε ΣΑΕ με σκοπό την απρόσκοπτη εκτέλεση του ΠΔΕ.

- Δίνεται η δυνατότητα με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών που εκδίδεται κατά τη διάρκεια του τελευταίου τριμήνου κάθε έτους, να ανακατανέμονται μεταξύ εθνικού και συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του ΠΔΕ, τα συνολικά εγκεκριμένα από την Βουλή όρια πιστώσεων του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων.
- Δίνεται η δυνατότητα στον εκάστοτε Υπουργό και Περιφερειάρχη να ανακατανέμει τις πιστώσεις των έργων των ΣΑ ευθύνης του, τηρώντας τα όρια των πιστώσεων (πληρωμών), τα οποία έχουν ήδη εγκριθεί με την έκδοση του αρχικού προγράμματος.
- Η έναρξη εφαρμογής ενός Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος του ΠΔΕ για τη μηχανογραφική υποστήριξη όλων των διαδικασιών υλοποίησης του.

4.2.3 Χαρακτηριστικά ΠΔΕ

4.2.3.1 Επιλέξιμες δαπάνες του ΠΔΕ

Σύμφωνα με το ν.δ 2957/1954 οι επιλέξιμες δαπάνες του ΠΔΕ είναι:

- α) Οι κατασκευές, ανακατασκευές ή επεκτάσεις μονίμων ή ημιμονίμων εγκαταστάσεων ή έργων, στις οποίες περιλαμβάνονται και τα έργα στέγασης.
- β) Οι προμήθειες μονίμου εξοπλισμού ή μηχανικού εξοπλισμού τεχνικού ή αναδιοργανώσεως υπηρεσιών καθώς και οι προμήθειες κεφαλαιουχικών αγαθών που προορίζονται αποκλειστικά για την προηγούμενη α' περίπτωση.
- γ) Οι έρευνες και μελέτες που αναφέρονται στις παραπάνω α' και β' περιπτώσεις καθώς οι μελέτες, έρευνας, διδασκαλίας, εκθέσεις, υποδειγματικής ή πειραματικής εφαρμογής, βελτιωμένων μεθόδων και συνθηκών παραγωγής, εμπορίας, κυκλοφορίας και διαδόσεως αγαθών.
- δ) Σε πάσης φύσεως διοικητικά και γενικά έξοδα, τα οποία σχετίζονται με τα παραπάνω στοιχεία των περιπτώσεων α', β', γ.'
- ε) Η εκτέλεση του Προγράμματος Τεχνικής βοήθειας.

Επίσης πέραν των ανωτέρω, επιλέξιμες δαπάνες είναι και τα παρακάτω (Εγκύκλιοι ΠΔΕ):

1. Όλες ανεξαιρέτως οι δαπάνες των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. προγραμμάτων καθώς και των έργων που δανειοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) ή από λοιπούς διεθνείς οργανισμούς.
2. Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις προς ΝΠΙΔ, σωματεία, συνεταιρισμούς, ανώνυμες εταιρείες και λοιπά νομικά πρόσωπα που ορίζονται στο άρθρο 18 του ν. 2515/1997.
3. Αυξήσεις μετοχικού Κεφαλαίου των ανωνύμων εταιρειών που ελέγχονται από το Δημόσιο (ΔΕΚΟ).
4. Η χρηματοδότηση προγραμματικών συμβάσεων (ν. 1416/84).
5. Λοιπές επενδυτικές δραστηριότητες που εξειδικεύονται με Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις.

4.2.3.2. Οργανωτική Δομή ΠΔΕ

Το ΠΔΕ χωρίζεται σε δύο υποπρογράμματα ανάλογα με την πηγή χρηματοδότησης:

Α) **το εθνικό ΠΔΕ**, με έργα που χρηματοδοτούνται από καθαρά εθνικούς πόρους και εντάσσονται σε διακριτή ΣΑ και

Β) **το συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ**, με έργα που χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους και εντάσσονται σε διακριτές ΣΑ ανάλογα με την προέλευση των κοινοτικών χρημάτων (Διαθροτικά Ταμεία, κοινοτικά προγράμματα Διεθνείς Χρηματοδοτικοί Οργανισμοί κλπ).

Οι φορείς σχεδιασμού, χρηματοδότησης και υλοποίησης του ΠΔΕ είναι:

1. Το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης και ειδικότερα η ΔΔΕ,
2. Το Υπουργείο Οικονομικών και ειδικότερα το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους,
3. Οι Φορείς Χρηματοδότησης/Εκτέλεσης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, οι οποίοι είναι:
 - ✓ Η Βουλή των Ελλήνων
 - ✓ Τα Υπουργεία
 - ✓ Οι Περιφέρειες
4. Οι Φορείς Υλοποίησης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, οι οποίοι είναι:
 - ✓ Η Βουλή των Ελλήνων
 - ✓ Τα Υπουργεία
 - ✓ Οι Περιφέρειες
 - ✓ Οι Δήμοι
 - ✓ Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
 - ✓ Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ, ΑΕ ΔΗΜΟΣΙΟΥ)

4.2.3.3 Κατάρτιση Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων

Το πρώτο στάδιο για την υλοποίηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων είναι η κατάρτιση και η ψήφιση του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων, ο οποίος αποτελεί μέρος του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων καθορίζει τα ανώτατα όρια πιστώσεων ανά φορέα χρηματοδότησης. Η διαμόρφωση των ανώτατων ορίων γίνεται από το Υπουργείο Οικονομικών κατόπιν πρότασης του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης αλλά και επιμέρους προτάσεων των Φορέων Χρηματοδότησης. Στη συνέχεια το Υπουργείο Οικονομικών εισηγείται προς ψήφιση στη Βουλή τα ανώτατα όρια πληρωμών του κάθε φορέα χρηματοδότησης.

4.2.3.4 Κατάρτιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων

Η κατάρτιση και εκτέλεση του ΠΔΕ γίνεται ως ακολούθως:

- Αρχές του κάθε έτους εκδίδεται Εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης με οδηγίες για την κατάρτιση και χρηματοδότηση του ετήσιου ΠΔΕ με τα καθορισμένα όρια πληρωμών, όπως αυτά ισχύουν από τον Κρατικό Προϋπολογισμό καθώς και τα ενδεικτικά όρια των νομικών δεσμεύσεων που μπορούν να αναληφθούν. Οι φορείς χρηματοδότησης (Υπουργεία, Περιφέρειες) στο πλαίσιο των ετήσιων πιστώσεων τους στο Εθνικό και Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ, καταρτίζουν τις προτάσεις τους για την κάθε μια κατηγορία ξεχωριστά σε συνεργασία με τους φορείς υλοποίησης του προγράμματος αλλά και τις αρμόδιες διαχειριστικές αρχές των έργων που συγχρηματοδοτούνται από την Ε.Ε. α) για το τρέχον οικονομικό έτος σε τριμηνιαία βάση και β) για τα επόμενα τρία έτη σε ετήσια βάση. Με την ολοκλήρωση των διαδικασιών αποστέλλονται η εν λόγω προτάσεις στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης για έγκριση.
- Το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης επεξεργάζεται τις προτάσεις των φορέων χρηματοδότησης και εγκρίνει τις Συλλογικές Αποφάσεις Έργων και Μελετών για κάθε κατηγορία του Προγράμματος. Τα βασικά στοιχεία που εγκρίνονται για κάθε έργο είναι ο προϋπολογισμός και η ετήσια πίστωση σταδιακά ανά τρίμηνο και συνολικά για το έτος.
- Κατά τη διάρκεια του έτους εκδίδονται τροποποιητικές ΣΑ από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, εφόσον υπάρχουν προτάσεις αλλαγών ως προς την

αρχική πρόταση, που αφορούν σε εντάξεις νέων έργων, τροποποιήσεις Π/Υ ή/και τίτλων έργων, αναμόρφωση ορίων πιστώσεων Φορέων κ.α.

- Εντός του έτους και μετά την έκδοση των ΣΑΕ ή ΣΑΕΠ από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης δύναται από τους φορείς χρηματοδότησης να ανακατανέμουν τις πιστώσεις των ενταγμένων έργων τους εντός του εγκεκριμένου ορίου πληρωμών τους.
- Η χρηματοδότηση των ΣΑΕ του ΠΔΕ πραγματοποιείται με αποφάσεις του ΥΠΟΙΑΝ κατόπιν σχετικών αιτημάτων των Φορέων Χρηματοδότησης. Η χρηματοδότηση των δικαιούχων φορέων του προγράμματος αποτελεί αρμοδιότητα των Φορέων Χρηματοδότησης, η οποία πραγματοποιείται βάση της κείμενης νομοθεσίας. Οι δικαιούχοι φορείς είναι αρμόδιοι για την υλοποίηση των έργων (προκηρύξεις διαγωνισμών, αναθέσεις συμβάσεων κ.ο.κ).

4.2.4 Διαδικασίες προγραμματισμού, κριτήρια ένταξης έργων και αξιολόγησης του Εθνικού ΠΔΕ

4.2.4.1 Προγραμματισμός έργων

Στο Εθνικό ΠΔΕ, που είναι και το σημαντικό πεδίο μελέτης της εργασίας αυτής έχει τη δυνατότητα, ο φορέας χρηματοδότησης να προγραμματίζει και να προτείνει έργα επιλογής του για την άσκηση της πολιτικής του, εντός του γενικότερου προγραμματισμού, που τίθεται από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, ο οποίος όμως είναι ασαφής στους στόχους, τις προτεραιότητες και τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός έλλειψης Εθνικής Αναπτυξιακής Πολιτικής με στόχους, άξονες προτεραιοτήτων, διαδικασίες προγραμματισμού, συστήματα αξιολόγησης και παρακολούθησης.

Η μόνη διαδικασία προγραμματισμού είναι δημοσιονομικής φύσεως βάση του ν. 3871/2010 με τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς περιορισμούς που απορρέουν από το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής.

4.2.4.2 Κριτήρια ένταξης έργων

Μέσα από την επεξεργασία των σχετικών Εγκυκλίων για την κατάρτιση του Εθνικού ΠΔΕ για την περίοδο 2010-2018 που χαρακτηρίζεται από δραστική μείωση των πόρων του Εθνικού ΠΔΕ διαπιστώνουμε ότι τα βασικά κριτήρια και οι κατευθύνσεις που τίθενται από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης είναι: η αποπληρωμή των ήδη ενεργών έργων στα οποία συγκαταλέγονται και έργα των ΣΔΙΤ, η χρηματοδότηση των επιπτώσεων των φυσικών καταστροφών, η κάλυψη ληξιπρόθεσμων οφειλών, η συμπληρωματικότητα σε συγχρηματοδοτούμενα έργα και η χρηματοδότηση αναπτυξιακών προγραμμάτων ειδικού σκοπού. Η ένταξη ενός έργου στο ΠΔΕ γίνεται με κατάθεση ενός απλοποιημένου Τεχνικού Δελτίου από το φορέα χρηματοδότησης. Συνεπώς δεν υπάρχουν θεσμοθετημένοι κανόνες προγραμματισμού και ένταξης έργων για τους φορείς υλοποίησης ή τους φορείς χρηματοδότησης που να αναδεικνύουν τον αναπτυξιακό ρόλο του Εθνικού ΠΔΕ.

4.2.4.3 Αξιολόγηση του προγράμματος ΠΔΕ

Η αξιολόγηση των προγραμμάτων είναι ένα βασικό συστατικό για την άσκηση της αναπτυξιακής πολιτικής και της εφαρμογής παρεμβατικών δράσεων σε μια περιοχή τόσο για την Κεντρική Διοίκηση όσο και για την Περιφέρεια. Με την αξιολόγηση προσδιορίζονται οι ανάγκες της περιοχής παρέμβασης, αποτυπώνονται οι αδυναμίες στο σχεδιασμό και την υλοποίηση και καταγράφονται τα οφέλη των δράσεων. Στο Εθνικό ΠΔΕ που μελετάμε δεν υπάρχει σύστημα αξιολόγησης με σαφείς δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης όπου να μπορεί να μετρηθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των δράσεων.

4.2.5 Χρηματοδότηση του Εθνικού ΠΔΕ για δράσεις των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού 2000-2018

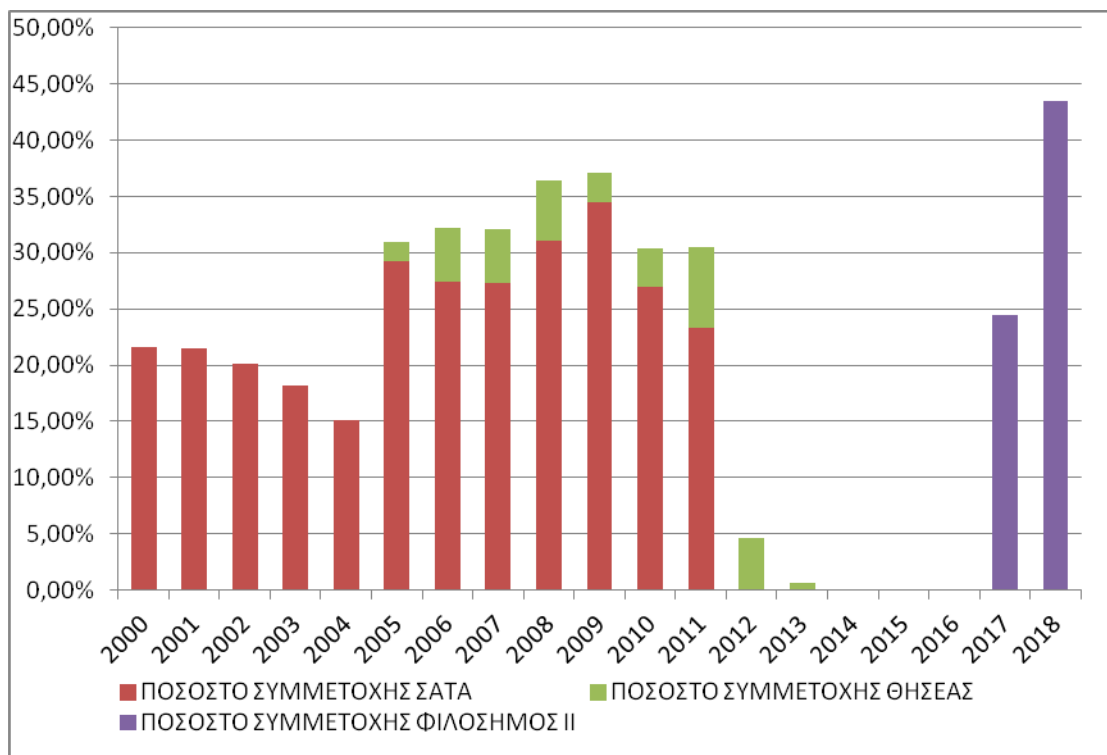
Όπως προαναφέρθηκε, οι δράσεις τοπικής σημασίας αποτελούν ένα βασικό πυλώνα της περιφερειακής πολιτικής και μέσο βελτίωσης των συνθηκών ζωής των κατοίκων της περιοχής. Μέσα από την ταξινόμηση των δαπανών του Εθνικού ΠΔΕ, διακρίνουμε τους πόρους που αφορούν τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, οι οποίοι αποδίδονται μέσω του εθνικού ΠΔΕ του ΥΠΕΣ. Η χρηματοδότηση αφορά: α) Πρόγραμμα ΕΠΤΑ β) Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) γ) Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» και δ) Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» και «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ ΙΙ». Τα παραπάνω προγράμματα εντάσσονται στο γενικότερο θεσμικό πλαίσιο του ΠΔΕ, παρόλα ταύτα αποτελούν ξεχωριστά προγράμματα τα οποία θεσπίστηκαν με ειδικές διατάξεις και ακολουθούν προσδιορισμένες διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα οικονομικά μεγέθη χρηματοδότησης του Εθνικού ΠΔΕ στα βασικά προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για το χρονικό διάστημα 2000-2018. Σημειώνουμε ότι το Πρόγραμμα ΕΠΤΑ δεν εμφανίζεται στον παρακάτω πίνακα χρηματοδοτήσεων διότι δεν είχε διακριτή ΣΑΕ χρηματοδότησης, ήταν όμως το πρώτο πρόγραμμα ΤΑ, που προσπάθησε να συντονίσει συνολικά, όλους τους πόρους του ΠΔΕ που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση έργων της ΤΑ. Επίσης, για το πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» δεν έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι και τέλος του 2018 πληρωμές από το ΠΔΕ.

Πίνακας 4.1
Εθνικό ΠΔΕ και χρηματοδότηση προγραμμάτων Τ.Α 2000-2018

ΕΤΟΣ	ΕΘΝΙΚΟ ΠΔΕ	ΣΑΤΑ	ΘΗΣΕΑΣ	ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ ΙΙ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΑΤΑ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΘΗΣΕΑΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ ΙΙ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΥΝΟΛΟΥ
2000	2.109.000.000	454.878.944			21,57%			21,57%
2001	2.590.000.000	557.593.544			21,53%			21,53%
2002	3.131.000.000	630.961.115			20,15%			20,15%
2003	3.974.000.000	724.363.519			18,23%			18,23%
2004	4.639.000.000	700.061.651			15,09%			15,09%
2005	2.569.000.000	750.000.000	45.000.000		29,19%	1,75%		30,95%
2006	2.673.000.000	732.236.500	129.910.000		27,39%	4,86%		32,25%
2007	2.763.000.000	754.000.000	132.830.000		27,29%	4,81%		32,10%
2008	2.600.000.000	807.500.000	140.500.000		31,06%	5,40%		36,46%
2009	2.455.000.000	847.500.000	64.185.758		34,52%	2,61%		37,14%
2010	2.216.000.000	597.000.000	77.000.000		26,94%	3,47%		30,42%
2011	1.885.000.000	440.000.000	134.999.463		23,34%	7,16%		30,50%
2012	1.412.000.000		64.977.463			4,60%		4,60%
2013	783.000.000		5.000.000			0,64%		0,64%
2014	710.000.000							
2015	681.000.000							
2016	833.000.000							
2017	1.000.000.000			245.000.000			24,50%	24,50%
2018	1.000.000.000			435.000.000			43,50%	43,50%
ΣΥΝΟΛΟ	40.023.000.000	7.996.095.272	794.402.685	680.000.000	19,98%	1,98%	1,70%	23,66%

Πηγή Στοιχεία ΠΔΕ: Υπ. Οικονομικών, Λοιπά Στοιχεία: ΥΠΕΣ Επεξεργασία : Ιδία

Γράφημα 4.1
Εθνικό ΠΔΕ και χρηματοδότηση προγραμμάτων Τ.Α 2000- 2018



Πηγή Στοιχεία ΠΔΕ: Υπ. Οικονομικών, Λοιπά Στοιχεία: ΥΠΕΣ Επεξεργασία : Ιδία

Από την ανάλυση των παραπάνω στοιχείων προκύπτει ότι η ΣΑΤΑ έχει ένα ποσοστό συμμετοχής που κυμαίνεται μεταξύ 15% έως 35%, ο ΘΗΣΕΑΣ από 2% έως 7% ενώ το πρόγραμμα ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II από 24,5% έως 44%. Συγκεκριμένα διαπιστώνουμε ότι το Πρόγραμμα ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II έχει τη μεγαλύτερη συμμετοχή σε σχέση με τα προηγούμενα προγράμματα στο Εθνικό ΠΔΕ.

4.2.6 Συμπεράσματα

Από την ανάλυση της θεσμικής και οργανωτικής δομής του Εθνικού ΠΔΕ προκύπτει ότι η διαχείριση των πόρων του δεν εντάσσεται σε ένα γενικότερο πλαίσιο εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής. Δεν οριοθετούνται κανόνες προγραμματισμού όπου να εμπεριέχει ένα σύστημα διαβούλευσης και συνδιαμόρφωσης των έργων με τους φορείς υλοποίησης. Επίσης χαρακτηρίζεται από έλλειψη συστήματος αξιολόγησης προκειμένου να είναι μετρήσιμη η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των μέτρων. Σε κάθε περίπτωση όμως δεν αναιρείται η δυνατότητα από τους φορείς χρηματοδότησης (Υπουργεία και Περιφέρειες) να διαμορφώνουν τους δικούς τους κανόνες προγραμματισμού και αξιολόγησης στη διαχείριση των πόρων τους για την άσκηση της τομεακής πολιτικής τους. Σε αυτή την κατηγορία υπάγεται και το Υπουργείο Εσωτερικών όπου μέσα από τη διαχείριση των δικών του πιστώσεων από το Εθνικό ΠΔΕ ανέλαβε την πρωτοβουλία χρηματοδότησης σημαντικών προγραμμάτων της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης για την περίοδο μελέτης 2000-2018.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Αναλυτική παρουσίαση των προγραμμάτων χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

5.1 Πρόγραμμα ΕΠΤΑ 1998-2004

5.1.1 Θεσμική και Οργανωτική Παρουσίαση του ΕΠΤΑ

5.1.1.1 Σκοπός και θεσμικό πλαίσιο

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 13 του ν. 2539/1997 (Α' 244) όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 26 του άρθρου 13 του ν. 2601/1998(Α'81), την παρ. 15 του άρθρου 9 του ν. 2623/1998 (Α'139), την παρ. 2 του άρθρου 31 του ν. 2685/1999 και την παρ 7 του άρθρου 29 του ν. 2738/1999 (Α'180).

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης σχεδιάστηκε ως ένα ειδικό πρόγραμμα της αυτοδιοίκησης με σκοπό να αποτελέσει τη χρηματοδοτική υποστήριξη της ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο των συνενώσεων των δήμων, σε εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».

Βασικοί στόχοι του Προγράμματος είναι:

- η υλοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης κυρίως όσον αφορά στην αναβάθμιση των υποδομών και της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες.
- Η ενίσχυση της λειτουργίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με έμφαση στους ΟΤΑ που προέκυψαν από τη συνένωση.
- Η δημιουργία ενός συστήματος συντονισμού διαφορετικών πηγών και διαδικασιών χρηματοδότησης που είχαν ως κοινό στόχο την επίτευξη της αναπτυξιακής προοπτικής της νέας δημοτικής αυτοδιοίκησης.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του προγράμματος ΕΠΤΑ με βάση τον παραπάνω νόμο και τις σχετικές κανονιστικές πράξεις που εκδόθηκαν στο πλαίσιο της κατάρτισης, υλοποίησης και παρακολούθησης του είναι:

5.1.1.2 Η χρονική διάρκεια του προγράμματος

Η χρονική διάρκεια ισχύος του προγράμματος ήταν η περίοδος 1998-2002. Λόγω της μη ολοκλήρωσης του, δόθηκε παράταση μέχρι τέλος του 2004.

5.1.1.3.Οι δικαιούχοι του προγράμματος

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) απευθύνθηκε στο σύνολο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης δηλαδή στους συνενωμένους ΟΤΑ της Χώρας του ν. 2539/1997 καθώς και στους ΟΤΑ του πολεοδομικού συγκροτήματος Θεσσαλονίκης και της Περιφέρειας Αττικής.

5.1.1.4.Οι πόροι του Προγράμματος ΕΠΤΑ

Το πρόγραμμα ΕΠΤΑ χρηματοδοτήθηκε κυρίως από τους θεσμοθετημένους πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης ήτοι ΚΑΠ και ΣΑΤΑ. Επίσης συγκέντρωσε διάσπαρτους ειδικούς λογαριασμούς του ΥΠΕΣ που χρηματοδοτούσαν τους ΟΤΑ και τους ενέταξε ως πόρους του προγράμματος. Η μεγάλη όμως καινοτομία ήταν να εντάξει πόρους κυρίως του ΠΔΕ άλλων Υπουργείων και φορέων που χρηματοδοτούσαν έργα των δήμων. Οι παραπάνω πόροι διαχειρίζονταν από τα ίδια Υπουργεία και Δημόσιους Οργανισμούς, παρόλα ταύτα προωθούσαν τους προγραμματικούς στόχους του ΕΠΤΑ. Αυτό ενισχύθηκε και με την απαγόρευση χρηματοδότησης Δήμων με Υπουργικές αποφάσεις εφόσον δεν εντάσσονταν στο ΕΠΤΑ.

5.1.1.5. Οι δράσεις χρηματοδότησης του προγράμματος ΕΠΤΑ

Οι βασικές χρηματοδοτικές δράσεις του προγράμματος ΕΠΤΑ αναλύονται στα παρακάτω υποπρογράμματα:

Το Υποπρόγραμμα 1. «Αναγκαίες λειτουργίες δαπάνες»

Το Υποπρόγραμμα 2. «Οργάνωση των ΟΤΑ»

Το Υποπρόγραμμα 3. «Βελτίωση βασικών τεχνικών και παραγωγικών υποδομών – περιβάλλοντος»

Το Υποπρόγραμμα 4. «Κοινωνικές υποδομές και δραστηριότητες»

Το Υποπρόγραμμα 5. «Παρεμβάσεις στους ΟΤΑ Αττικής (πλην των συνενωθέντων) και του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Θεσσαλονίκης»

Το Υποπρόγραμμα 6. «Τεχνική Στήριξη».

Στα παραπάνω υποπρογράμματα εντάσσονται πλήθος μέτρων στο πλαίσιο εξειδίκευσης των δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

5.1.1.6. Σύστημα Διοίκησης Προγράμματος ΕΠΤΑ

Για την παρακολούθηση του προγράμματος ΕΠΤΑ θεσπίστηκαν όργανα σε Κεντρικό και Περιφερειακό Επίπεδο. Σε εθνικό επίπεδο δημιουργήθηκε η Επιτροπή Παρακολούθησης που αποτελούνταν από εκπροσώπους των Υπουργείων που χρηματοδοτούσαν δράσεις και ενέργειες των ΟΤΑ. Έργο της ήταν η κατάρτιση, παρακολούθηση, υποστήριξη και διοίκηση της εφαρμογής του ΕΠΤΑ. Σε περιφερειακό επίπεδο ήταν η Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης, με βασικές αρμοδιότητες την αξιολόγηση και ιεράρχηση των προτεινόμενων έργων των δήμων βάση των στόχων του προγράμματος, η έκδοση οριστικών εντάξεων των προτάσεων των δήμων καθώς και η παρακολούθηση υλοποίησης αυτών. Μέλη της παραπάνω επιτροπής ήταν υπηρεσιακοί παράγοντες των αποκεντρωμένων διοικήσεων αλλά και θεσμικοί παράγοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για την υποστήριξη των δήμων στην κατάθεση των προτάσεων τους δημιουργήθηκαν τοπικές επιτροπές σε επίπεδο Νομού, με μέλη από τις υπηρεσίες του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

5.1.1.7. Διαδικασίες Κατάρτισης Προγράμματος ΕΠΤΑ

Η ένταξη έργων στο πρόγραμμα ΕΠΤΑ στηρίχτηκε στις προτάσεις των ΟΤΑ που ήταν υπεύθυνοι για τον προγραμματισμό των έργων τους στο πλαίσιο των αναπτυξιακών στόχων του προγράμματος. Τα θεσμικά όργανα παρακολούθησης και υλοποίησης του ΕΠΤΑ, που αναφέρθηκαν παραπάνω είχαν την τελική ευθύνη για την ένταξη των έργων στο πρόγραμμα δηλαδή η Επιτροπή Παρακολούθησης για την προσωρινή ένταξη των έργων και η Περιφερειακή Επιτροπή για την οριστική ένταξη αυτών με βάση την ωριμότητα και τη συμβατότητα των προτάσεων με τους στόχους του προγράμματος. Ένα μέρος του προγράμματος εξαιρέθηκε από την παραπάνω διαδικασία και αφορά τις οριζόντιες δράσεις όπου την αποφασιστική αρμοδιότητα για την ένταξη έργων είχε η Κεντρική Διοίκηση και ειδικότερα ο Υπουργός Εσωτερικών με προτάσεις του προς την Επιτροπή Παρακολούθησης. Οι δράσεις αυτές αφορούσαν ζητήματα οργάνωσης-μηχανοργάνωσης της αυτοδιοίκησης στο σύνολο της, καθώς και την αντιμετώπιση εκτάκτων και επείγουσών αναγκών. Σχετικά με τα έργα των άλλων Υπουργείων και Δημόσιων Οργανισμών εντάσσονταν οριστικά στο ΕΠΤΑ με απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 13, κατόπιν εισήγησης του αρμόδιου Υπουργού (ΥΑ 25437/19-6-2002 (Β 792)).

Αξίζει να σημειωθεί, ότι την ενταξιακή διαδικασία του ΕΠΤΑ σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο τήρησε η Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος «ΕΛΛΑΔΑ 2004» το 2000, που στόχο είχε τη δημιουργία αθλητικών υποδομών σε όλη τη χώρα, με αφορμή τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων στην Αθήνα το 2004.

5.1.1.8. Κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ

Οι προβλεπόμενοι πόροι του ΕΠΤΑ ανέρχονταν σε 3 δις € για το χρονικό διάστημα 1999-2004. Στο πλαίσιο αυτό καθορίστηκαν κριτήρια κατανομής (Εγκύκλιος 17 του ΥΠΕΣΔΔΑ

με α.π. 12892/15-4-99) προκειμένου να βοηθηθούν οι δήμοι στην υποβολή των προτάσεων τους. Οι πόροι που κατανεμήθηκαν με τα κριτήρια αυτά ήταν οι θεσμοθετημένοι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΚΑΠ, ΣΑΤΑ, λοιποί ειδικοί λογαριασμοί ΥΠΕΣΔΔΑ). Τα κριτήρια κατανομής καθορίστηκαν σε δυο επίπεδα ως ακολούθως:

Πίνακας 5.1
Κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ

Κριτήρια κατανομής σε επίπεδο Περιφέρειας	Κριτήρια κατανομής στους ΟΤΑ κάθε Περιφέρειας
πληθυσμός	Πληθυσμός ΟΤΑ: 35%
έκταση	Έκταση: 15%
Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν (Α.Π.Π)	Αριθμός οικισμών: 10%
Ανεργία	Αριθμός ορεινών Οικισμών: 5%
Αριθμός ορεινών ΟΤΑ	Κριτήρια σύγκλισης : 35% (επάρκεια των υποδομών, τη δυνατότητα άντλησης εσόδων , τον πληθυσμό αιχμής του ΟΤΑ, την προβληματικότητα της περιοχής κλπ)
Πληθυσμός ορεινών ΟΤΑ	
Αριθμός ΟΤΑ<10.000 κατοίκων	
Πληθυσμός ΟΤΑ<10.000 κατοίκων	
Νησιωτικοί Νομοί	

Πηγή: ΥΠΕΣ (Εγκύκλιος 17), Επεξεργασία ίδια

Η επιλογή των κριτηρίων στο πρώτο επίπεδο έγινε με γνώμονα την ανάπτυξη των Περιφερειών εν γένει (οι 4 πρώτοι δείκτες) αλλά και την ενίσχυση της συνοχής των ΟΤΑ (οι υπόλοιποι 5 δείκτες). Από το σύνολο των πόρων, το 10% απευθυνόταν στους «Μη Καποδιστριακούς ΟΤΑ». Επίσης ένα ποσοστό από κάθε Περιφέρεια είχε ως στόχο να χρηματοδοτήσει έργα που αφορούσαν την ενίσχυση της διαδημοτικής συνεργασίας και τη βελτίωση της ποιότητας παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες. Τα κριτήρια κατανομής του δεύτερου επιπέδου αφορούσαν το 50% του ελάχιστου ορίου χρηματοδότησης κάθε Περιφέρειας στους ΟΤΑ της διοικητικής τους αρμοδιότητας.

5.1.2. Οικονομικά στοιχεία του Προγράμματος ΕΠΤΑ 1998-2004

Τα οικονομικά στοιχεία που παρουσιάζονται στην παρούσα μελέτη έχουν προκύψει από το μηχανογραφικό σύστημα του Υπουργείου Εσωτερικών και η επεξεργασία αυτών έχει γίνει από εμένα. Τα οικονομικά δεδομένα αποτελούν τα οριστικά αποδοθέντα ποσά στους δήμους.

Πίνακας 5.2
Χρηματοδότηση ΕΠΤΑ ανά Υποπρόγραμμα 1998-2004

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΥΠ 1	ΥΠ2	ΥΠ3	ΥΠ4	ΥΠ5	ΥΠ6	Γενικό άθροισμα
Αν. Μακεδονίας & Θράκης	5.840.580,6	8.660.431,2	101.556.914,8	29.380.765,5			145.438.692,1
Αττικής	6.748.774,8	6.097.021,1	11.056.386,7	4.426.387,9	144.421.376,3	1.037.799	173.787.745,7
Βορείου Αιγαίου	4.960.354,3	7.845.807,3	55.831.747,6	21.183.765,3			89.821.674,4
Δυτικής Ελλάδας	9.075.773,2	14.404.305,2	128.414.266,7	26.190.346,1		100.145,4	178.184.836,5
Δυτικής Μακεδονίας	5.076.302,5	11.052.158,1	56.798.741,7	22.096.515,6			95.023.7188
Ηπείρου	3.660.785,8	5.613.254,3	81.986.408,7	23.661.012,9		44.020	114.965.481,7
Θεσσαλίας	8.427.496,4	8.126.860,2	124.194.328,4	41.983.098		17.900,9	182.749.683,8
Ιονίων Νήσων	2.773.001,3	5.778.703,4	40.828.497,4	14.231.824,2		10.170,9	63.622.197,3
Κεντρικής Μακεδονίας	13.275.794	20.830.079,2	186.984.591	30.773.641,1	26.717.741		278.581.846,5
Κρήτης	10.650.773,9	16.238.584,5	119.778.760,9	27.273.756,1			173.941.875,4
Νοτίου Αιγαίου	3.923.425,9	3.176.696,4	37.176.287,5	24.523.656,8			68.800.066,5
Πελοποννήσου	9.343.627,1	19.060.000,8	119.131.710,8	24.906.825,6		713.168	173.155.332,3
Στερεάς Ελλάδας	6.054.110,2	5.412.402,5	103.520.355,9	26.256.943,1			141.243.811,7
Κεντρικοί φορείς		26.412.325,7					26.412.325,7
Γενικό άθροισμα	89.790.799,9	158.688.630	1.167.038.998,1	316.783.788,9	171.139.117,3	1.923.204	1.905.729.287,8

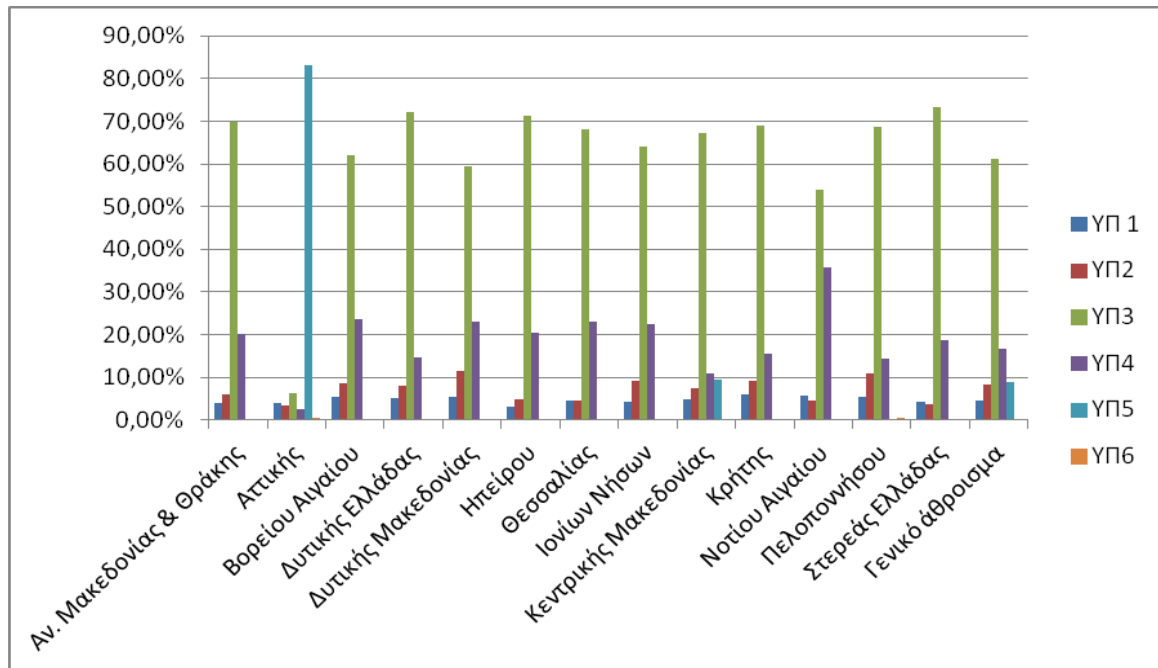
Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ιδία

Πίνακας 5.3
Ποσοστά συμμετοχής Υποπρογραμμάτων ΕΠΤΑ ανά Περιφέρεια 1998-2004

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΥΠ 1	ΥΠ2	ΥΠ3	ΥΠ4	ΥΠ5	ΥΠ6
Αν. Μακεδονίας & Θράκης	4,02%	5,95%	69,83%	20,20%		
Αττικής	3,88%	3,51%	6,36%	2,55%	83,10%	0,60%
Βορείου Αιγαίου	5,52%	8,73%	62,16%	23,58%		
Δυτικής Ελλάδας	5,09%	8,08%	72,07%	14,70%		0,06%
Δυτικής Μακεδονίας	5,32%	11,61%	59,56%	23,15%		
Ηπείρου	3,18%	4,88%	71,31%	20,58%		0,04%
Θεσσαλίας	4,61%	4,45%	67,96%	22,97%		0,01%
Ιονίων Νήσων	4,36%	9,08%	64,14%	22,35%		0,02%
Κεντρικής Μακεδονίας	4,77%	7,48%	67,12%	11,05%	9,59%	
Κρήτης	6,12%	9,34%	68,86%	15,68%		
Νοτίου Αιγαίου	5,70%	4,62%	54,04%	35,64%		
Πελοποννήσου	5,40%	11,01%	68,80%	14,38%		0,41%
Στερεάς Ελλάδας	4,29%	3,83%	73,29%	18,59%		
Γενικό άθροισμα	4,71%	8,33%	61,24%	16,62%	8,98%	0,10%

Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ιδία

Γράφημα 5.1
Ποσοστά συμμετοχής Υποπρογραμμάτων ΕΠΤΑ ανά Περιφέρεια 1998-2004



Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ίδια

Σύμφωνα με τους παραπάνω πίνακες 5.2 και 5.3 που παρουσιάζουν τα συνολικά αποδοθέντα ποσά αλλά και τα ποσοστά συμμετοχής του κάθε υποπρογράμματος ανά περιφέρεια διαπιστώνουμε:

α) Σε επίπεδο χώρας

Το συνολικό ποσό που αποδόθηκε στους ΟΤΑ α' βαθμού της χώρας ανέρχεται σε 1.905.729.288 € έναντι του αρχικού σχεδιασμού που ήταν 3 δις € ήτοι διάθεση 64%. Το παραπάνω ποσό κατευθύνθηκε κυρίως στη χρηματοδότηση δράσεων του Υποπρογράμματος 3 ήτοι 61,24%, εν συνεχεία σε δράσεις του Υποπρογράμματος 4 ήτοι 16,62%, με τελευταίο να παρουσιάζεται το Υποπρόγραμμα 1 ήτοι 4,71%. Η τάση προγραμματισμού έργων της κατηγορίας του υποπρογράμματος 3 οφείλεται στη μεγάλη γκάμα έργων τεχνικών υποδομών που περιέχει όπως ύδρευση, αποχέτευση, οδικά, αναπλάσεις οικισμών κλπ, που αποτελούν βασικές αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

β) Σε επίπεδο Περιφέρειας ως χωρικής ενότητα

Από το συνολικό ποσό του προγράμματος ΕΠΤΑ, το μεγαλύτερο μερίδιο εκταμιεύθηκε από τους ΟΤΑ της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, Θεσσαλίας και Δυτικής Ελλάδας και το μικρότερο μερίδιο από τους ΟΤΑ των Περιφερειών Ιονίων Νήσων, Νοτίου Αιγαίου και Βορείου Αιγαίου. Αναφορικά με την εκταμίευση των ποσών στους ΟΤΑ ανά Υποπρόγραμμα διαπιστώνεται ότι στο Υποπρόγραμμα 3 τα μεγαλύτερα ποσά αποδόθηκαν στους ΟΤΑ των Περιφερειών Στερεάς Ελλάδος, Δυτικής Ελλάδας και Ήπειρος ενώ τα μικρότερα ποσά στους ΟΤΑ των Περιφερειών Νοτίου Αιγαίου, Δυτικής Μακεδονίας και Βορείου Αιγαίου. Αντίθετη εικόνα παρουσιάζει το Υποπρόγραμμα 4, που αφορά κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δράσεις, όπου πρώτοι είναι οι ΟΤΑ των Περιφερειών Νοτίου Αιγαίου, Βορείου Αιγαίου και Δυτικής Μακεδονίας και τελευταίοι οι ΟΤΑ της Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Κρήτης. Τέλος, το Υποπρόγραμμα 2

(οργάνωση και μηχανοργάνωση ΟΤΑ) αξιοποιήθηκε περισσότερο από τους ΟΤΑ των Περιφερειών Δυτικής Μακεδονίας, Πελοποννήσου και Κρήτης και λιγότερο από τους Δήμους των Περιφερειών Στερεάς Ελλάδος, Θεσσαλίας και Νοτίου Αιγαίου.

Τέλος, στον παρακάτω Πίνακα 5.4 παρουσιάζονται τα ποσοστά κατανομής ανά δράση στο σύνολο της Χώρας. Από την ανάλυση των στοιχείων αυτών διαπιστώνεται ότι οι ΟΤΑ δραστηριοποιήθηκαν κυρίως σε έργα οδοποιίας, ύδρευσης, αναπλάσεων ,διοικητηρίων κλπ.

Πίνακας 5.4
Ποσοστό χρηματοδότησης ΕΠΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 1998-2004

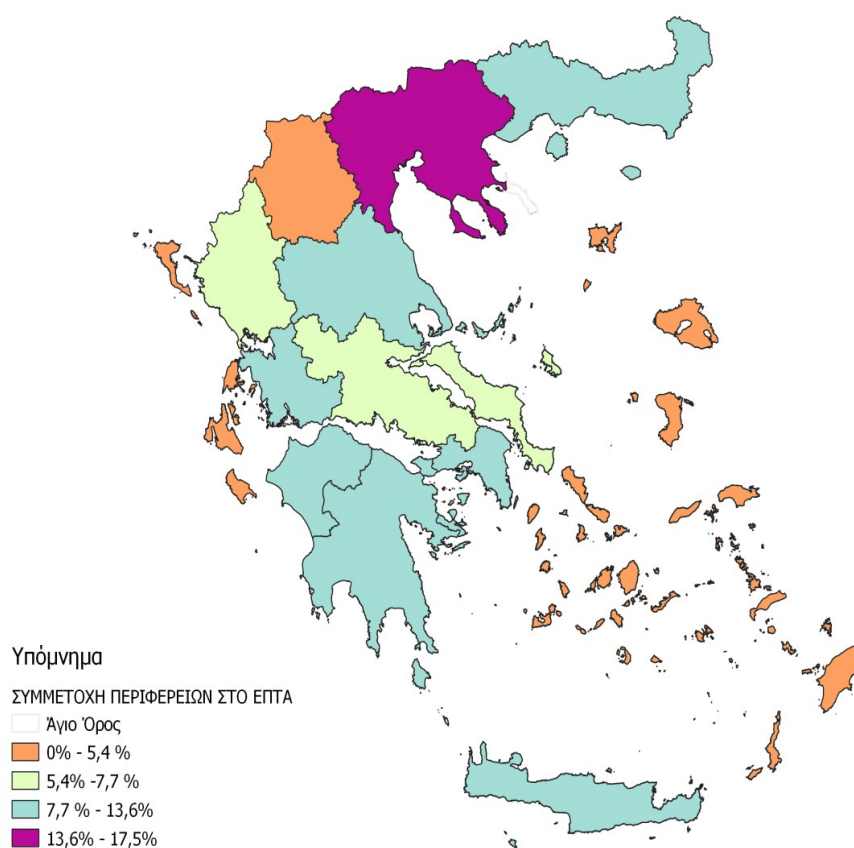
Είδος Δράσης	Ποσοστό κατανομής ανά δράση
Συγκοινωνιακά έργα - Μεταφορές	24,73%
Ύδρευση	16,12%
Εφαρμογή πολιτικών συνολικής υποστήριξης λειτουργίας των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ	10,30%
Οικισμοί	9,32%
Διοικητική Υποδομή	8,78%
Τεχνικός και Μηχανολογικός εξοπλισμός των ΟΤΑ	4,75%
Αποχέτευση - Επεξεργασία λυμάτων	4,60%
Μελέτες	4,38%
Υποδομές οικονομικών δραστηριοτήτων	2,83%
Πολιτισμός	2,50%
Εγγειοβελτιωτικά - Αντιπλημμυρικά έργα	1,74%

Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ιδία

Γράφημα 5.2
Ποσοστό χρηματοδότησης ΕΠΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 1998-2004



Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ιδία



Χάρτης 5.1: Συμμετοχή Περιφερειών στο ΕΠΤΑ

5.2 Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ» 2005- 2018

5.2.1 Θεσμική και Οργανωτική Δομή του «ΘΗΣΕΑΣ»

5.2.1.1.Σκοπός και θεσμικό πλαίσιο

Με το άρθρο 6 του ν. 3274/2004(Α 195) θεσπίστηκε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ». Το νέο πρόγραμμα έρχεται να συνεχίσει τους στόχους του ΕΠΤΑ, παράλληλα δε να βελτιώσει τις αδυναμίες του προηγούμενου Προγράμματος.

Βασικός σκοπός του προγράμματος είναι η πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης καθώς και η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών με γνώμονα την ισόρροπη βιώσιμη ανάπτυξη(ν. 3274/2004).

Στόχοι του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» είναι(ν. 3274/2004):

- Ο συντονισμός των επιμέρους πολιτικών για την τοπική αυτοδιοίκηση.
- Η ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων των ανωτέρω πολιτικών.
- Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» σύμφωνα με το σχετικό θεσμικό πλαίσιο είναι:

5.2.1.2.Η χρονική διάρκεια τους Προγράμματος

Το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» σχεδιάστηκε να έχει πενταετή διάρκεια (2005-2009) με δυνατότητα παράτασης μέχρι το 2011.Παρόλα ταύτα, λόγω της μη ολοκλήρωσης των πληρωμών του, δόθηκαν αλληπάλληλες παρατάσεις με σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις μέχρι και 31-12-2018.

5.2.1.3.Οι δικαιούχοι του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

Το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» απευθύνθηκε στο σύνολο των δήμων και κοινοτήτων της χώρας αλλά και των νομικών προσώπων τους, ως φορείς υλοποίησης του προγράμματος. Επίσης χρηματοδότησε συνδέσμους και συμπολιτείες δήμων και κοινοτήτων καθώς και διάφορες διαδημοτικές συμπράξεις και συνεργασίες αναπτυξιακού χαρακτήρα.

5.2.1.4. Οι πόροι του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

Σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 1 του ν.3274/2004, οι πόροι του Προγράμματος προέρχονται κυρίως όπως και στο ΕΠΤΑ, από τους θεσμοθετημένους πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης(ΚΑΠ, ΣΑΤΑ) με ελαφρώς αυξημένα ποσοστά συμμετοχής αυτών. Επίσης εξακολουθούν να ισχύουν ως πόροι οι ειδικοί λογαριασμοί του ΥΠΕΣΔΔΑ. Η καινοτομία του προγράμματος είναι ότι για πρώτη φορά καθορίζεται το σύνολο της συνεισφοράς της κεντρικής διοίκησης στο πρόγραμμα από τους εθνικούς πόρους του Π.Δ.Ε που αφορούν τους ΟΤΑ. Ειδικότερα η συμμετοχή του ΠΔΕ καθορίζεται μέχρι 35% επί του συνόλου των θεσμοθετημένων πόρων και η εγγραφή τους σε συγκεκριμένη ΣΑΕ του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Ένα επίσης χαρακτηριστικό της χρηματοδότησης, πέρα απ' τη συγχρηματοδότηση εκ μέρους της Κεντρικής Διοίκησης, είναι ο υποχρεωτικός προσυπολογισμός, στους πόρους του προγράμματος ειδικών λογαριασμών και υπολοίπων εθνικών πόρων, για τη διαχείριση των οποίων υπεύθυνα είναι τα Υπουργεία και άλλοι οργανισμοί που σχετίζονται με έργα των ΟΤΑ. Η παραπάνω διαδικασία στόχευε στην εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας στη χρηματοδότηση των έργων των ΟΤΑ, στον καλύτερο προγραμματισμό και στον συντονισμό των φορέων.

5.2.1.5.Οι δράσεις χρηματοδότησης του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

Οι βασικές χρηματοδοτικές δράσεις του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» αναλύονται στα παρακάτω υποπρογράμματα και μέτρα και παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα 5.5:

Πίνακας 5.5 Υποπρογράμματα και Μέτρα του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»	
A. Υποπρόγραμμα 1 “Οργάνωση και ανάπτυξη των υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης” για τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού	
Μέτρο 1.1: Κατάρτιση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων .	
Μέτρο 1.2: α. Μελέτες οργάνωσης και ανάπτυξης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.	
β. Υποστήριξη της προσυμβατική διαδικασίας των συμπράξεων Ο.Τ.Α. με ιδιώτες (προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, διαγωνιστική διαδικασία επιλογής ιδιωτών - επενδυτών, κατάρτιση συμβάσεων).	
Μέτρο 1.3: Έργα οργάνωσης και ανάπτυξης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.	
Μέτρο 1.4: Μηχανοργάνωση των Ο.Τ.Α. και εφαρμογή τεχνολογιών πληροφορικής.	
Μέτρο 1.5: Συμπράξεις των Ο.Τ.Α. με τον ιδιωτικό τομέα, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 1.	
Μέτρο 1.6: Οριζόντιες δράσεις.	
Μέτρο 1.7: Αντιμετώπιση ειδικών, έκτακτων και επειγουσών λειτουργικών δαπανών.	
Μέτρο 1.8: Συμμετοχή σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	
B. Υποπρόγραμμα 2 “Τοπική ανάπτυξη και προστασία περιβάλλοντος” για τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού	
Μέτρο 2.1: α. Μελέτες	
β. Υποστήριξη της προσυμβατική διαδικασίας των συμπράξεων Ο.Τ.Α. με ιδιώτες (προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, διαγωνιστική διαδικασία επιλογής ιδιωτών - επενδυτών, κατάρτιση συμβάσεων).	
Μέτρο 2.2: Συγκοινωνιακά έργα - Μεταφορές.	
Μέτρο 2.3: Ύδρευση.	
Μέτρο 2.4: Αποχέτευση - Επεξεργασία λυμάτων.	
Μέτρο 2.5: Διαχείριση απορριμμάτων.	
Μέτρο 2.6: Οικισμοί.	

Μέτρο 2.7: Εγγειοβελτιωτικά - Αντιπλημμυρικά έργα.
Μέτρο 2.8: Υποστήριξη οικονομικών δραστηριοτήτων.
Μέτρο 2.9: Τεχνικός και μηχανολογικός εξοπλισμός των Ο.Τ.Α..
Μέτρο 2.10: Απαλλοτριώσεις ακινήτων.
Μέτρο 2.11: Συμπράξεις των Ο.Τ.Α. με τον ιδιωτικό τομέα, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 2.
Μέτρο 2.12: Ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών και των συνεργασιών των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς και της συμμετοχής σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 2.
Μέτρο 2.13: Οριζόντιες δράσεις.
Μέτρο 2.14: Αντιμετώπιση έκτακτων και επειγουσών αναγκών.
Γ. Υποπρόγραμμα 3 “Κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες” για τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού
Μέτρο 3.1:
α. Μελέτες
β. Υποστήριξη της προσυμβατική διαδικασίας των συμπράξεων Ο.Τ.Α. με ιδιώτες (προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, διαγωνιστική διαδικασία επιλογής ιδιωτών - επενδυτών, κατάρτιση συμβάσεων).
Μέτρο 3.2: Υποδομές και έργα διοικητικής εξυπηρέτησης.
Μέτρο 3.3: Υγεία - Πρόνοια - Αντιμετώπιση κοινωνικού αποκλεισμού.
Μέτρο 3.4: Αθλητισμός.
Μέτρο 3.5: Πολιτισμός.
Μέτρο 3.6: Εκπαίδευση - κατάρτιση.
Μέτρο 3.7: Προγράμματα νέας γενιάς.
Μέτρο 3.8: Απαλλοτριώσεις ακινήτων.
Μέτρο 3.9: Συμπράξεις των Ο.Τ.Α. με τον ιδιωτικό τομέα, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 3.
Μέτρο 3.10: Ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών και των συνεργασιών των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς και της

συμμετοχής σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 3.
Μέτρο 3.11: Οριζόντιες δράσεις.
Μέτρο 3.12: Αντιμετώπιση έκτακτων και επειγουσών αναγκών.
Δ. Υποπρόγραμμα 4 “Τεχνική στήριξη του Προγράμματος”.
Μέτρο 4.1: Αμοιβές συμβούλων και προσωπικού.
Μέτρο 4.2: Μελέτες στήριξης του προγράμματος.
Μέτρο 4.3: Λειτουργικές δαπάνες διοίκησης προγράμματος.
Μέτρο 4.4: Δημοσιοποίηση του προγράμματος.

Πηγή :ΥΠΕΣ (Εγκύκλιος 4)

Από την παραπάνω περιγραφή των Μέτρων διαπιστώνεται ότι το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» χρηματοδοτεί τις βασικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε έργα υποδομών (τεχνικών και κοινωνικών). Επίσης εισάγει και ενισχύει σε κάθε υποπρόγραμμα τις ακόλουθες δράσεις:

- ✓ τη χρηματοδότηση των απαραίτητων μελετών για την ωρίμανση των έργων,
- ✓ τη στήριξη των διαδημοτικών συνεργασιών αναπτυξιακού χαρακτήρα,
- ✓ τη στήριξη των συμπράξεων μεταξύ ΟΤΑ και ιδιωτικού τομέα(ΣΔΙΤ) με τη χρηματοδότηση των προσυμβατικών διαδικασιών που απαιτούνται,
- ✓ την υποστήριξη της λειτουργίας των ΟΤΑ όπως μηχανοργάνωση και κατάρτιση επιχειρησιακών προγραμμάτων αποσκοπώντας στον εκσυγχρονισμό και στη βελτίωση της λειτουργίας του και συνεπώς στην καλύτερη ανταπόκριση τους στις ανάγκες των δημοτών.

5.2.1.6.Σύστημα Διοίκησης Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

Για την παρακολούθηση του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» δημιουργείται σύστημα διοίκησης παρόμοιο με του ΕΠΤΑ, το οποίο ιεραρχείται σε Εθνικό, Περιφερειακό και Τοπικό επίπεδο διοίκησης. Σε Κεντρικό επίπεδο δημιουργείται η Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» (ΚΕΠ). Η εν λόγω επιτροπή αποτελείται από εκπροσώπους των Υπουργείων που χρηματοδοτούν δράσεις και ενέργειες των ΟΤΑ.

Οι βασικές αρμοδιότητες της Επιτροπής είναι η αποτύπωση των πολιτικών προτεραιοτήτων του Προγράμματος, ο συντονισμός των διαφόρων δράσεων των Υπουργείων, η προένταξη και ένταξη έργων, μελετών και δράσεων στο πρόγραμμα, η παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης του Προγράμματος καθώς και η εξειδίκευση των κριτηρίων ένταξης σ’ αυτό.

Σε Περιφερειακό επίπεδο θεσπίζεται η Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» (ΠΕΠ). Η ΠΕΠ αποτελείται από υπηρεσιακούς παράγοντες της Περιφέρειας, του ΠΤΑ και των Υπουργείων αλλά και από εκπροσώπους ης τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι βασικές αρμοδιότητες της Περιφερειακής Επιτροπής του Προγράμματος είναι η αξιολόγηση και η ιεράρχηση των προτεινόμενων έργων των ΟΤΑ βάση των στόχων του προγράμματος, η υποβολή αποφάσεων προένταξης έργων προς την

ΚΕΠ, η έκδοση οριστικών εντάξεων των προτάσεων των δήμων καθώς και η παρακολούθηση υλοποίησης αυτών.

Για την υποστήριξη των ΟΤΑ, στην υποβολή των προτάσεων τους για ένταξη στο πρόγραμμα συγκροτούνται οι Τεχνικές Επιτροπές Νομού με μέλη της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

5.2.1.7. Διαδικασίες Κατάρτισης του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

Η διαδικασία κατάρτισης του προγράμματος ανήκει ως αρμοδιότητα στους ΟΤΑ που είναι και τα βασικά όργανα προγραμματισμού δηλαδή υπεύθυνοι να καταθέσουν τις προτάσεις τους στο πλαίσιο των αναπτυξιακών στόχων του προγράμματος. Η διαδικασία έγκρισης αυτών διαφοροποιείται βάση των αρμοδιοτήτων των θεσμοθετημένων οργάνων που έχουν δημιουργηθεί. Συνοπτικά, η ΚΕΠ προεντάσσει όλα τα έργα των ΟΤΑ που έχουν υποβληθεί από την ΠΕΠ και πληρούν τα κριτήρια ένταξης του προγράμματος, ενώ η ΠΕΠ οριστικοποιεί την ένταξη αυτών, εφόσον είναι συμβατά με τους στόχους του Προγράμματος, είναι ώριμα και υπάρχουν οι αναγκαίοι πόροι χρηματοδότησης τους.

Από τη παραπάνω διαδικασία εξαιρούνται οι εντάξεις των οριζοντίων δράσεων του Προγράμματος που γίνονται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών προς την Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθηση του Προγράμματος.

5.2.1.8. Κριτήρια Ένταξης

Τα κριτήρια επιλεξιμότητας για ένταξη στο πρόγραμμα είναι (ν.3274/2004):

- Η συμβολή στη λειτουργική ολοκλήρωση έργων που συγχρηματοδοτούνται από την Ε.Ε.
- Η συμβολή στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ.
- Η εξασφάλιση των αναγκαίων κοινωνικών και τεχνικών υποδομών
- Η δυνατότητα ωρίμανσης των έργων
- Η προώθηση διαδημοτικών συμπράξεων και συνεργασιών
- Η προώθηση της απασχόλησης και η καταπολέμηση κάθε μορφής κοινωνικού αποκλεισμού
- Η εξοικονόμηση δημόσιων πόρων μέσω συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα

5.2.1.9. Κριτήρια κατανομής των πόρων του «ΘΗΣΕΑΣ»

Για να μπορούν να προγραμματίσουν οι ΟΤΑ τα έργα τους, δημιουργήθηκαν τρεις διακριτές κατηγορίες του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» που σε κάθε μια χρησιμοποιήθηκαν διαφορετικά κριτήρια κατανομής προκειμένου να προσδιοριστούν το δικαιούμενα ποσά ανά ΟΤΑ. Ειδικότερα:

α) Τυπική κατανομή του 45% των πόρων: Τα βασικά κριτήρια διαπεριφερειακής και ενδοπεριφερειακής κατανομής που χρησιμοποιήθηκαν για να υπολογιστεί το δικαιούμενο ποσό ανά ΟΤΑ στην κατηγορία αυτή παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα 5.6:

Πίνακας 5.6

Κριτήρια κατανομής του 45% των πόρων του «ΘΗΣΕΑΣ»

Κριτήρια κατανομής των πόρων στις Περιφέρειες	Κριτήρια κατανομής στους ΟΤΑ κάθε Περιφέρειας	Πολεοδομικό Συγκρότημα Θεσσαλονίκης, - κριτήρια κατανομής ανά ΟΤΑ	Κριτήρια κατανομής Περιφέρειας Αττικής
πληθυσμιακά κριτήρια (μόνιμος και εποχιακός πληθυσμός της Περιφέρειας)	Πληθυσμός ΟΤΑ (35-40)%	πληθυσμός 70%	πρώτη κατανομή ανά Νομό, με βάση την κατανομή του ΕΠΤΑ
έκταση	Έκταση ΟΤΑ (15-25)%	έκταση 20%	κατανομή εντός του κάθε Νομού με κριτήρια όμοια με την υπόλοιπη Ελλάδα
αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων	Αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων (10-15)%	σύγκλιση 10%	
κριτήρια σύγκλισης (μείωση μόνιμου πληθυσμού, απόκλιση του κατά κεφαλή ΑΕΠ από το μέσο όρο των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 25 κρατών μελών, ανεργία, αριθμός ορεινών και νησιωτικών ΟΤΑ)	Αριθμός ορεινών οικισμών και νησιωτικών προβληματικών ΟΤΑ (5-10)%		
κατανομή του 10% των πόρων στην Περιφέρεια Αττικής	Κριτήριο σύγκλισης (15-30)%		
κατανομή του 2,93% των πόρων στο Πολεοδομικό Συγκρότημα Θεσσαλονίκης			

Πηγή : ΥΠΕΣ (Εγκύκλιοι)

Από τον παραπάνω πίνακα συμπεραίνουμε ότι σε επίπεδο Περιφέρειας αλλά και σε επίπεδο ΟΤΑ χρησιμοποιήθηκαν αναπτυξιακά, δημογραφικά, γεωγραφικά κριτήρια αλλά και κριτήρια που στόχευαν στη συνοχή των ΟΤΑ (κριτήρια σύγκλισης) παρόμοια σε μεγάλο ποσοστό με τα κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ. Από την κατανομή σε επίπεδο Περιφέρειας, ποσοστό 8% προοριζόταν για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση έργων διαδημοτικής συνεργασίας.

β) Κατανομή του 35% των πόρων με προγραμματικά κριτήρια:

Η κατανομή των πόρων αυτών σε αντιδιαστολή με την τυπική κατανομή διέπεται από τελείως διαφορετική φιλοσοφία. Η επίτευξη κοινών στόχων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, για την εξυπηρέτηση της τοπικής κοινωνίας αποτέλεσε βασική προτεραιότητα της κατηγορίας αυτής.

Η διαμόρφωση των προτεραιοτήτων και του συστήματος κατανομής των πόρων της κατηγορίας αυτής έγινε με βάση την καταγραφή των αναγκών των ΟΤΑ, των ενταγμένων έργων τους στην τυπική κατηγορία(45%), των προτάσεων των ίδιων των ΟΤΑ για τις προτεραιότητές τους αλλά και των βασικών εθνικών και περιφερειακών στόχων στην προγραμματική περίοδο σχεδιασμού του Προγράμματος.

Για την επίτευξη του στόχου της προγραμματικής κατανομής αποκλείστηκαν κατηγορίες έργων ή ενεργειών των ΟΤΑ. Συνοπτικά εξαιρέθηκαν από το Υποπρόγραμμα 2 τα οδικά έργα, από το Υποπρόγραμμα 3 τα διοικητήρια, η εκπαίδευση, η κατάρτιση, τα προγράμματα νέας γενιάς και ο αθλητισμός. Επίσης εξαιρέθηκε όλο το Υποπρόγραμμα 4. Επιπλέον, η κατανομή των πόρων του 35% ανά Περιφέρεια στηρίχθηκε σε ποσοστά ανά Περιφέρεια (Παράρτημα) που καθορίστηκαν με βάση τα προαναφερθέντα ενώ η ενδοπεριφερειακή κατανομή στους Ο.Τ.Α. πραγματοποιήθηκε με βάση τα ποσοστά της τυπικής κατανομής(45%).

γ) Το υπολειπόμενο 20% των πόρων : Αφορά τις οριζόντιες δράσεις του προγράμματος, την αντιμετώπιση έκτακτων και επειγουσών αναγκών και την υποστήριξη της προσυμβατικής διαδικασίας για τις συμπράξεις των ΟΤΑ με τον ιδιωτικό τομέα. Η ένταξη έργων στην κατηγορία αυτή γίνεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών προς την ΚΕΠ και όχι βάση συγκεκριμένων κριτηρίων.

5.2.2 Οικονομικά στοιχεία του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» 2005-2018

Τα οικονομικά στοιχεία που παρουσιάζονται στην παρούσα μελέτη έχουν προκύψει από το μηχανογραφικό σύστημα του Υπουργείου Εσωτερικών και η επεξεργασία αυτών έχει γίνει από εμένα. Τα οικονομικά δεδομένα αποτελούν τα οριστικά αποδοθέντα ποσά στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση έργων και δράσεων αρμοδιότητας τους. Σε επίπεδο χώρας, για τους δικαιούχους του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» προγραμματίστηκαν πόροι ύψους 3 δις ευρώ και απορροφήθηκαν πόροι ύψους 2.551.000.000,00 € ήτοι απορρόφηση ύψους 84%. Από την ανάλυση των οριστικά αποδοθέντων πόρων προκύπτουν τα παρακάτω:

α) Σε επίπεδο Χώρας

Σύμφωνα με τους Πίνακες 5.7 & 5.8, που παρουσιάζει τα συνολικά ποσά και ποσοστά συμμετοχής του κάθε υποπρογράμματος, διαπιστώνεται ότι το Υποπρόγραμμα 2 που καλύπτει τις τεχνικές υποδομές των ΟΤΑ έχει τη μεγαλύτερη συμμετοχή ύψους 81,68%. Εν συνεχεία, ακολουθεί το Υποπρόγραμμα 3 που αφορά τις κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες των ΟΤΑ με ποσοστό 16,09% ενώ το Υποπρόγραμμα 1 και 4 συμμετέχουν με χαμηλά ποσοστά 0,99% και 1,25% αντίστοιχα λόγω της φύσης των έργων που χρηματοδοτούν. Συνεπώς η τοπική αυτοδιοίκηση υλοποίησε έργα κυρίως τεχνικών υποδομών όπως οδικά, ύδρευση, αποχέτευση, αναπλάσεις κλπ.

β)Σε επίπεδο Περιφέρειας ως χωρική ενότητα

Επίσης στους ίδιους πίνακες, φαίνεται και η αξιοποίηση των πόρων από τους ΟΤΑ σε επίπεδο υποπρογράμματος και περιφέρειας ως χωρική ενότητα. Στο υποπρόγραμμα 2, μεγαλύτερη συμμετοχή έχουν οι ΟΤΑ των Περιφερειών Πελοποννήσου, Ανατολικής Μακεδονίας –Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας ενώ χαμηλότερη συμμετοχή έχουν οι ΟΤΑ των Περιφερειών Αττικής, Νότιου Αιγαίου και Βόρειου Αιγαίου. Την αντίθετη εικόνα παρουσιάζει το Υποπρόγραμμα 3 όπου μεγαλύτερη συμμετοχή έχουν οι ΟΤΑ των Περιφερειών Νοτίου Αιγαίου, Αττικής και Βορείου Αιγαίου και χαμηλότερη οι ΟΤΑ των Περιφερειών Πελοποννήσου, Ανατολικής Μακεδονίας- Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας. Σχετικά με το Υποπρόγραμμα 1 που αφορά την οργάνωση των ΟΤΑ, οι Δήμοι των Περιφερειών Αττικής και Βορείου Αιγαίου εμφανίζονται στις πρώτες θέσεις κατάταξης ενώ οι ΟΤΑ των Περιφερειών Κρήτης, Ηπείρου και Στερεάς Ελλάδας στις τελευταίες θέσεις.

Πίνακας 5.7
Χρηματοδότηση ΘΗΣΕΑΣ ανά Υποπρόγραμμα 2005-2018

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΥΠ. 1	ΥΠ. 2	ΥΠ. 3	ΥΠ. 4	ΑΘΡΟΙΣΜΑ
ΑΝ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ & ΘΡΑΚΗΣ	1.697.478	165.717.913	20.488.377	1.461.400	189.365.168
ΑΤΤΙΚΗΣ	11.324.156	241.703.931	84.553.939	20.492.738	358.074.764
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	1.945.352	73.582.680	17.941.150	774.400	94.243.582
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	1.763.383	183.518.842	34.613.080	871.600	220.766.904
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	1.570.370	146.158.577	25.863.942	817.950	174.410.839
ΗΠΕΙΡΟΥ	556.493	148.370.086	28.340.041	840.700	178.107.321
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	814.522	191.364.092	40.172.884	921.200	233.272.698
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	335.594	74.427.396	14.814.285	371.500	89.948.774
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	2.080.805	269.090.254	39.624.150	1.819.450	312.614.659
ΚΡΗΤΗΣ	542.227	166.797.957	26.580.521	863.500	194.784.204
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	865.188	74.375.698	27.672.674	1.332.300	104.245.860
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	1.043.195	183.568.520	20.887.028	816.900	206.315.643
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	609.790	164.932.315	28.802.955	573.700	194.918.760
ΣΥΝΟΛΟ	25.148.553	2.083.608.261	410.355.025	31.957.338	2.551.069.177

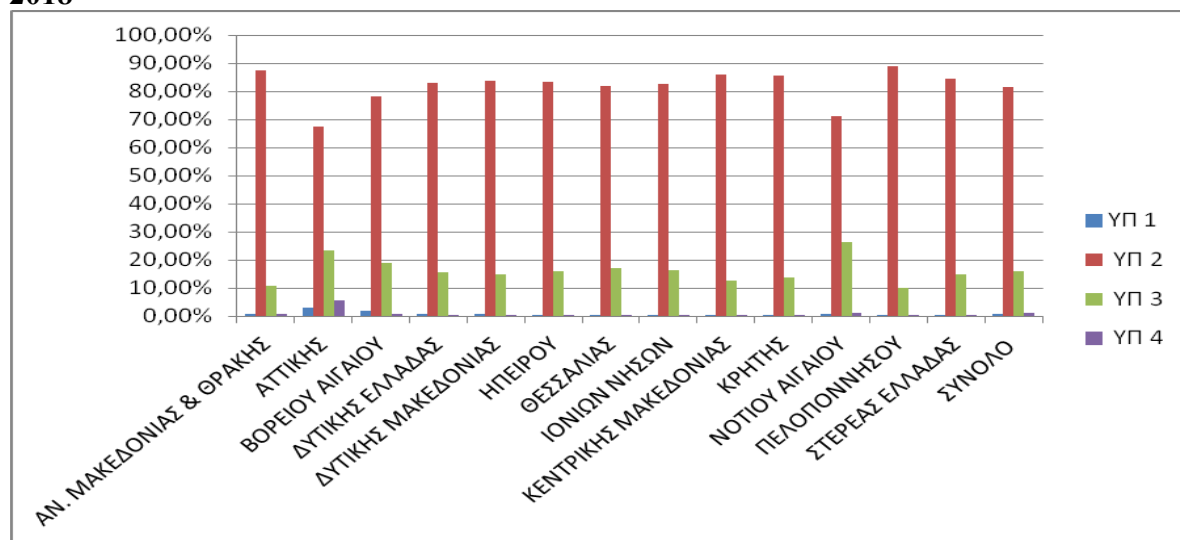
Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ίδια

Πίνακας 5.8
Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά Υποπρόγραμμα και Περιφέρεια 2005-2018

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΥΠ 1	ΥΠ 2	ΥΠ 3	ΥΠ 4
ΑΝ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ & ΘΡΑΚΗΣ	0,90%	87,51%	10,82%	0,77%
ΑΤΤΙΚΗΣ	3,16%	67,50%	23,61%	5,72%
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	2,06%	78,08%	19,04%	0,82%
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	0,80%	83,13%	15,68%	0,39%
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	0,90%	83,80%	14,83%	0,47%
ΗΠΕΙΡΟΥ	0,31%	83,30%	15,91%	0,47%
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	0,35%	82,03%	17,22%	0,39%
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	0,37%	82,74%	16,47%	0,41%
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	0,67%	86,08%	12,68%	0,58%
ΚΡΗΤΗΣ	0,28%	85,63%	13,65%	0,44%
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	0,83%	71,35%	26,55%	1,28%
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	0,51%	88,97%	10,12%	0,40%
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	0,31%	84,62%	14,78%	0,29%
ΣΥΝΟΛΟ	0,99%	81,68%	16,09%	1,25%

Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ίδια

Γράφημα 5.3:
Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά Υποπρόγραμμα και Περιφέρεια 2005-2018



Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ίδια

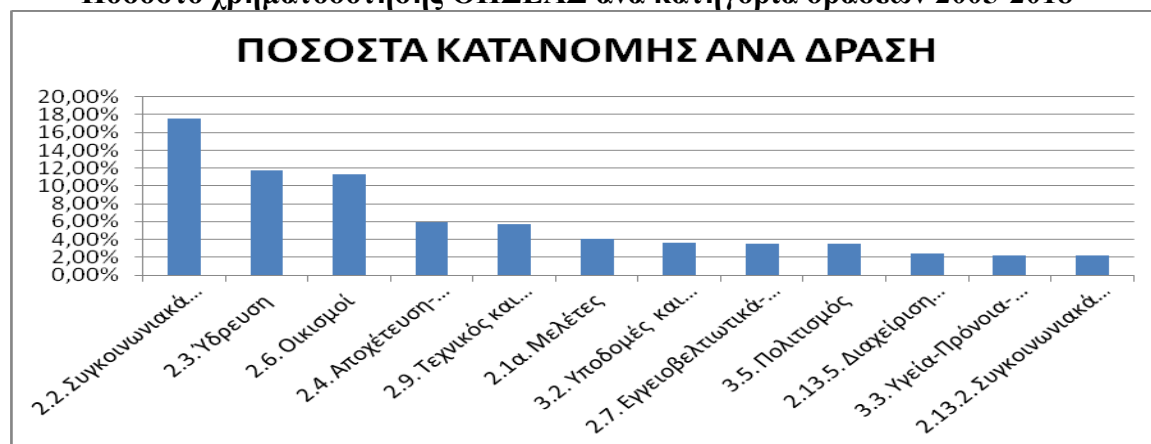
Τέλος, στον Πίνακα 5.9 παρουσιάζονται τα ποσοστά κατανομής ανά κατηγορία δράσεων στο σύνολο της Χώρας. Από την ανάλυση των στοιχείων διαπιστώνεται ότι οι πόροι του προγράμματος κατευθύνθηκαν κυρίως σε έργα οδοποιίας, ύδρευσης, αναπλάσεων, αποχέτευσης κλπ.

Πίνακας 5.9
Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά κατηγορία δράσεων 2004-2018

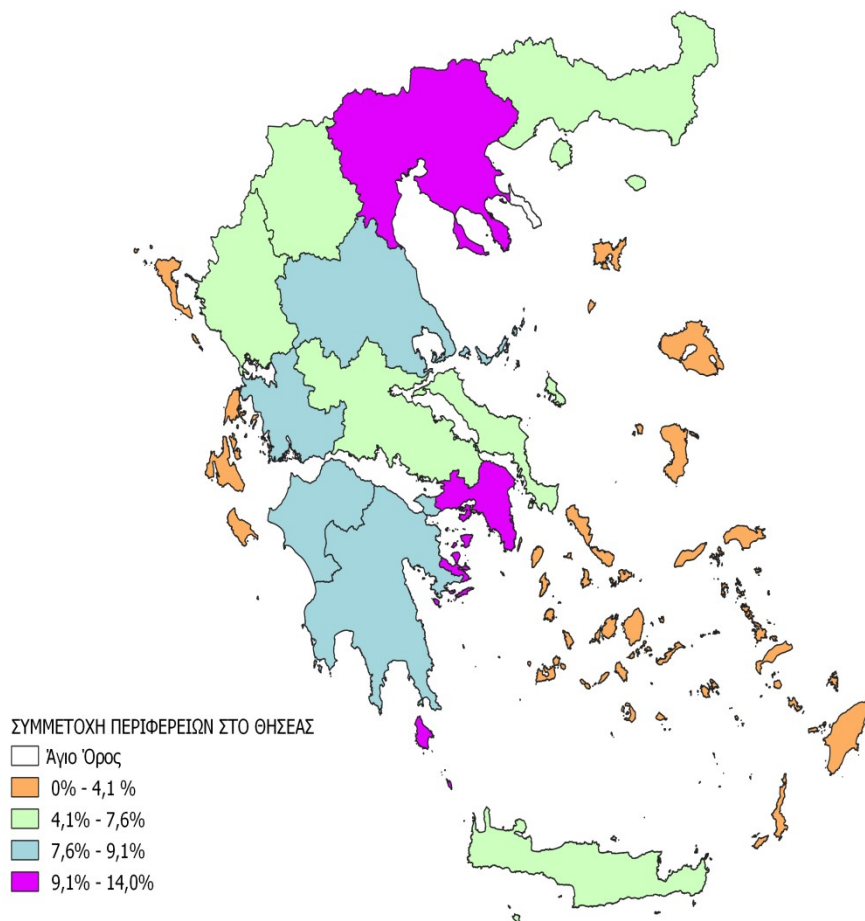
ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ	ΠΟΣΟΣΤΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΝΑ ΔΡΑΣΗ
2.2. Συγκοινωνιακά έργα - Μεταφορές	17,54%
2.3. Ύδρευση	11,77%
2.6. Οικισμοί	11,28%
2.4. Αποχέτευση-Επεξεργασία λυμάτων	5,87%
2.9. Τεχνικός και μηχανολογικός εξοπλισμός των Ο.Τ.Α.	5,73%
2.1α. Μελέτες	4,10%
3.2. Υποδομές και έργα διοικητικής εξυπηρέτησης	3,58%
2.7. Εγγειοβελτιωτικά-Αντιπλημμυρικά έργα	3,47%
3.5. Πολιτισμός	3,46%
2.13.5. Διαχείριση απορριμμάτων	2,45%
3.3. Υγεία-Πρόνοια-Αντιμετώπιση κοινωνικού αποκλεισμού	2,20%
2.13.2. Συγκοινωνιακά έργα - Μεταφορές	2,18%
2.10. Απαλλοτριώσεις ακινήτων	2,17%
3.4. Αθλητισμός	1,97%

Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ιδία

Γράφημα 5.4
Ποσοστό χρηματοδότησης ΘΗΣΕΑΣ ανά κατηγορία δράσεων 2005-2018



Πηγή : ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: ιδία



Χάρτης 5.2: Συμμετοχή Περιφερειών στο ΘΗΣΕΑΣ

5.2.3.Συμπεράσματα- προβλήματα υλοποίησης των προγραμμάτων ΕΠΤΑ και «ΘΗΣΕΑΣ».

Τα δύο αναπτυξιακά προγράμματα των δήμων δημιουργήθηκαν για να υποστηρίξουν την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ αλλά και να πραγματοποιήσουν τις αναγκαίες δημόσιες επενδύσεις σε τοπικό επίπεδο. Ένας από τους βασικούς στόχους τους ήταν η μείωση της διάσπασης των πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, δημιουργώντας ένα σύστημα συντονισμού των διαφορετικών πηγών και διαδικασιών χρηματοδότησης προς τους δήμους, ώστε να κατευθύνονται σε συγκεκριμένες και αντικειμενικά προσδιορισμένες ανάγκες. Ειδικότερα τα παραπάνω αναπτυξιακά προγράμματα εμπεριέχουν στοιχεία της τοπικής ενδογενούς ανάπτυξης, γιατί διαμορφώθηκαν μέσα από την ενεργοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι προσδιόρισαν οι ίδιοι της ανάγκες τους. Οι βασικοί τομείς που επιλέχθηκαν από την τοπική αυτοδιοίκηση να χρηματοδοτηθούν ήταν κυρίως σε υποδομές οδοποιίας, ύδρευσης, αναπλάσεων οικισμών, αποχετεύσεων, μηχανολογικού εξοπλισμού, διοικητηρίων κα.

Παρόλα ταύτα κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των παραπάνω προγραμμάτων εντοπίστηκαν τα παρακάτω προβλήματα:

- ✓ Δυσκολία στην ωρίμανση των προτεινόμενων έργων από τους δήμους με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η υλοποίηση τους μέσα στον οριζόμενο χρόνο διάρκειας των προγραμμάτων (πενταετή) και ως εκ τούτου να δίνονται αλλεπάλληλες παρατάσεις.

- ✓ Χρονική υστέρηση στην υλοποίηση των έργων του προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ διότι η χρηματοδότηση από το 2010 και έπειτα μειώθηκε σε πολύ μεγάλο βαθμό(εθνικό ΠΔΕ και ΚΑΠ) λόγω της οικονομικής κρίσης της χώρας.
- ✓ Κριτήρια Αξιολόγησης: δεν προσδιορίστηκαν κριτήρια -δείκτες αξιολόγησης ή μεθοδολογικά εργαλεία για κάθε επί μέρους πρόγραμμα ή και για κάθε άξονα ή ενέργεια ξεχωριστά. Δηλαδή δεν υπάρχουν μετρήσιμα στοιχεία ως βάση για την αξιολόγηση των παρεμβάσεων που υλοποιήθηκαν όπως και έλλειψη στοιχείων και δεικτών για το βαθμό επίτευξης των στόχων των προγραμμάτων αυτών.
- ✓ Μεθοδολογία εφαρμογής και ελέγχου. Δεν προβλέφθηκαν μηχανισμοί για τη διασφάλιση των όρων του προγράμματος κατά την υλοποίηση των παρεμβάσεων σε τοπικό επίπεδο και επιτόπιοι έλεγχοι.

5.3 Θεσμοθετημένος πόρος Τ.Α για επενδύσεις (ΣΑΤΑ)

5.3.1 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)

Το Κράτος στο πλαίσιο της οικονομικής αυτοτέλει των δήμων και της απόδοσης πόρων σε αυτούς, για τη διαχείριση των τοπικών τους υποθέσεων θέσπισε τις κρατικές επιχορηγήσεις υπέρ αυτών οι οποίες συνδέονται με τα φορολογικά έσοδα του Κράτους αρχικά με το άρθρο 25 του ν. 1828/1989 και αποτελούν τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι βασικές πηγές εσόδων των ΚΑΠ όπως αρχικά διαμορφώθηκαν με το άρθρο 25 του ν. 1828/1989 και συνεχίστηκαν με το άρθρο 259 του ν. 3852/2010 είναι οι κάτωθι:

- α) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) σε ποσοστό 19,5% των συνολικών εισπράξεων του φόρου αυτού που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους,
- β) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) σε ποσοστό 12% των συνολικών εισπράξεων του φόρου αυτού που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους,
- γ) τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.) σε ποσοστό 11,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Ειδικότερα για την περίπτωση α) αναφέρουμε ότι το ποσοστό έχει διαφοροποιηθεί αρκετές φορές από το χρόνο ισχύος του. Αρχικά θεσπίστηκε σε ποσοστό 20% το οποίο διήρκεσε μέχρι και το 2012. Εν συνεχεία καθορίστηκε σε 21,5 και τέλος από το 2014 (άρθρο πρώτο εδάφιο α΄ του Π.Δ 170/2014 (Α΄266)) ορίστηκε σε ποσοστό 19,5%.

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) εγγράφονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό κάθε έτους και αποδίδονται στους δήμους για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών τους αλλά και για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων.

Στην παρούσα μελέτη θα παρουσιαστούν οι ΚΑΠ των Δήμων που διατίθενται για έργα και επενδυτικές δραστηριότητες.

5.3.2 Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) των Δήμων για επενδύσεις(ΣΑΤΑ).

5.3.2.1 Θεσμικό πλαίσιο

Οι ΚΑΠ των Δήμων για επενδύσεις θεσπίστηκαν όπως αναφέρθηκε και παραπάνω με το άρθρο 25 παρ. 3 & 5 του ν. 1828/1989 και συνεχίστηκαν με την παρ. 3 & 4 του άρθρου 259 του ν. 3852/2010. Αφορά το 1/3 των εσόδων που προέρχονται από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων επί του ποσοστού των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού. Μέχρι το 2011, τα ανωτέρω έσοδα εγγράφονται στον **Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων** (ΠΔΕ) και αποτελούν τη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) . Τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής της ΣΑΤΑ ορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και

Οικονομικών ύστερα από πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ)(παρ. 13 του άρθρου 13 του ν. 2539/1997).

Από το 2012, αντικαθίστανται οι παράγραφοι 3 & 4 του άρθρου 259 του ν. 3852/2010 με την παράγραφο 12 του άρθρου 9 του ν. 4071/2012, όπου προβλέπεται ότι τα ανωτέρω έσοδα εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό. Η διαφοροποίηση επέρχεται προκειμένου να συμβάλει στην κοινή αντιμετώπιση των θεμάτων απόδοσης και διαχείρισης των θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα κριτήρια κατανομής της ορίζονται με ΚΥΑ του Εσωτερικών και Οικονομικών ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ. Εν συνεχεία το 2018, έχουμε εκ νέου νέα τροποποίηση των διατάξεων με το άρθρο 187 παρ.1 του ν.4555/2018(ΦΕΚ Α 133/19.7.2018) με ισχύ από την επόμενη αυτοδιοικητική περίοδο και την εισαγωγή ενδεικτικών κριτηρίων κατανομής της.

5.3.2.2. Χρηματοδοτικές κατηγορίες δράσεων της ΣΑΤΑ

Το μεγαλύτερο ποσοστό των πόρων της ΣΑΤΑ χρηματοδοτεί τους Δήμους και Αναπτυξιακούς Συνδέσμους της Χώρας για Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες, οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για τον προγραμματισμό των έργων που θα υλοποιήσουν. Μετά το 2011 και σε εφαρμογή του νόμου του Καλλικράτη (ν.3852/2010) και των αλλαγών που επέφερε στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ καταργήθηκε η χρηματοδότηση των Αναπτυξιακών Συνδέσμων στην κατηγορία αυτή.

Επιπλέον ποσοστό 20% της ΣΑΤΑ αποτελεί από το 1998 έως και το 2004 πόρο του Προγράμματος ΕΠΤΑ (άρθρο 13 παρ. 4β ν. 2539/97). Στη συνέχεια και για το χρονικό διάστημα 2005-2011 η ΣΑΤΑ αποτελεί πόρο σε ποσοστό 25% του Προγράμματος ‘‘ΘΗΣΕΑΣ’’ (άρθρο 8 παρ. 1β ν. 3274/04).

Επίσης από το έτος 2001, μετά τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων της επισκευής και συντήρησης των σχολικών κτιρίων στους ΟΤΑ, προστίθενται στη ΣΑΤΑ και οι πιστώσεις για την επισκευή και συντήρηση των σχολικών κτιρίων του προϋπολογισμού των δημοσίων επενδύσεων του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (άρθρο 13 του ν. 2880/30.01.2001). Επιπλέον από το 2001 προστίθεται μια νέα ειδική επιχορήγηση στους δήμους και αναπτυξιακούς συνδέσμους που αφορά την πολιτική προστασία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους στον τομέα αυτό. Πέραν όμως των προαναφερόμενων κατηγοριών, η ΣΑΤΑ χρηματοδότησε και άλλες ειδικές κατηγορίες δράσεων όπως είναι τα αντισταθμιστικά οφέλη σε δήμους που επιβαρύνονται από τις χωματερές, τις υποδομές των σχολών δημοτικής αστυνομίας αλλά και τη χρηματοδότηση του προγράμματος ‘‘συν-κοινωνία’’.

5.3.2.3. Διαδικασίες κατάρτισης της ΣΑΤΑ

α) Μέσω του ΠΔΕ

Η διαχείριση των πόρων της ΣΑΤΑ γίνεται σε εφαρμογή των διατάξεων του Εθνικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και των ετήσιων εγκυκλίων που εκδίδονται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας σχετικά με τις διαδικασίες κατάρτισης του ΠΔΕ.

Συνοπτικά, οι διαδικασίες έγκρισης και κατανομής της ΣΑΤΑ είναι οι παρακάτω:

- ✓ Έγκριση κρατικού προϋπολογισμού, προσδιορισμός φορολογικής βάσης ν.1828/1989, καθορισμός τελικού ύψους ΣΑΤΑ
- ✓ Απόφαση του Δ.Σ της ΚΕΔΚΕ με τις προτάσεις του για την κατανομή της ΣΑΤΑ
- ✓ Έκδοση Κ.Υ.Α. ΥΠΕΘΟ – ΥΠΕΣΔΔΑ –Οικονομικών για τα κριτήρια και τη διαδικασία κατανομής της ΣΑΤΑ
- ✓ Πρόταση έγκρισης των ετήσιων πιστώσεων της ΣΑΤΑ ανά ενάρθμο έργου με βάση τα οριζόμενα στην ΚΥΑ περί κατανομής ανά νομό (κριτήρια) και ειδικών επιχορηγήσεων (ΕΠΤΑ,ΘΗΣΕΑΣ)(ΥΠΕΣΔΔΑ)
- ✓ Έκδοση ΣΑΤΑ – 029/έτος, (Υπ. Εθνικής Οικονομίας)

- ✓ Έκδοση αποφάσεων του Υπουργού Εσωτερικών κατανομής των πόρων ανά ΟΤΑ σύμφωνα με τα οριζόμενα κριτήρια της ΚΥΑ
- ✓ Αιτήματα χρηματοδότησης της ΣΑΤΑ προς το ΥΠΕΘΟ ανά τρίμηνο (τέσσερις δόσεις)
- ✓ Εντολές μεταφοράς πιστώσεων προς την Τράπεζα της Ελλάδος για τη χρηματοδότηση του Κεντρικού Λογαριασμού της ΣΑΤΑ στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. (ΥΠΕΣΔΔΑ)
- ✓ Εντολές χρηματοδότησης των ΟΤΑ προς το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΥΠΕΣΔΔΑ)

β) Μέσω του Τακτικού Προϋπολογισμού

Η διαδικασία κατάρτισης και απόδοσης των ΚΑΠ για επενδύσεις μέσω του Τακτικού Προϋπολογισμού γίνεται ως ακολούθως:

- ✓ Έγκριση κρατικού προϋπολογισμού, προσδιορισμός των ΚΑΠ
- ✓ Έκδοση ΚΥΑ Εσωτερικών και Οικονομικών ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ : προσδιορισμός εσόδων ΚΑΠ επενδύσεων και λοιπών δαπανών, καθορισμός κριτηρίων απόδοσης αυτών.
- ✓ Απόδοση από ΓΛΚ σε μηνιαία βάση σε ισόποσες δόσεις και κατάθεσης αυτών σε Κεντρικό Λογαριασμό στο ΤΠΔ (Υπ. Οικονομικών –ΓΛΚ)
- ✓ Κατανομή των ποσών στους δήμους με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών βάση των οριζόμενων κριτηρίων της ΚΥΑ (ΥΠΕΣ)
- ✓ Έκδοση χρηματικών εντολών προς ΤΠΔ για μεταφορά των ποσών στους Δήμους (ΥΠΕΣ)

5.3.3. Σύστημα και κριτήρια κατανομής ΣΑΤΑ- ΚΑΠ Δήμων για επενδύσεις

Το σύστημα και τα κριτήρια κατανομής των πόρων της ΣΑΤΑ/ΚΑΠ αποτελούν ένα βασικό παράγοντα στην οριστικοποίηση των αποδοθέντων ποσών στους Δήμους. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται θεσμικά η εισαγωγή ενδεικτικών κριτηρίων στην κατανομή της ΣΑΤΑ με την παράγραφο 13 του άρθρου 13 του ν. 2539/97 και μετέπειτα με την παραγρ. 4 του άρθρου 259 του ν.3852/2010, όπου αναφέρονται ενδεικτικά κριτήρια όπως δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά κάθε δήμου. Η εξειδίκευση όμως του συστήματος και των κριτηρίων κατανομής γίνεται κάθε έτος με Κοινή Υπουργική Απόφαση ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ όπως προαναφέρθηκε παραπάνω.

Σύμφωνα με τις σχετικές ΚΥΑ, που εκδόθηκαν από την έναρξη εφαρμογής του πόρου αυτού διαπιστώνεται ότι το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ βασίζεται κυρίως στην παρακάτω μεθοδολογία.

α)Κριτήρια και μεθοδολογία κατανομής της κατηγορίας «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες των Δήμων»

Στη συγκεκριμένη ενότητα θα παρουσιαστεί το σύστημα και τα κριτήρια κατανομής που εφαρμόστηκε για την κατανομή του ποσού που αφορά τη δράση “Έργα και επενδυτικές δραστηριότητες των δήμων” το οποίο αποτελεί και το μεγαλύτερο μέρος επί του συνόλου της ΣΑΤΑ. Το εν λόγω σύστημα δίνεται στον Πίνακα 2 (Παράρτημα): Κριτήρια κατανομής της ΣΑΤΑ/ΚΑΠ Δήμων.

Η κατανομή της ΣΑΤΑ/ΚΑΠ Δήμων στους ΟΤΑ ακολουθεί διαφορετική μεθοδολογία ανά χρονική περίοδο. Ειδικότερα, η παρούσα εργασία μελετά το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ, για το χρονικό διάστημα 2000-2017. Είναι όμως σημαντικό να αναφερθούμε και στα βασικά κριτήρια κατανομής των προηγούμενων ετών διότι αποτελούν ένα βασικό στοιχείο διαμόρφωσης των ποσών που αποδίδονται στους δήμους ακόμη μέχρι και σήμερα. Επομένως:

➤ *Το διάστημα 1989- 1999.*

Για να προσδιοριστεί το ποσό της ΣΑΤΑ ανά ΟΤΑ ακολουθήθηκε κυρίως το σύστημα κατανομής σε δύο επίπεδα. Η κατανομή του συνολικού ποσού της ΣΑΤΑ σε επίπεδο Νομού, που βασικά κριτήρια κατανομής ήταν κυρίως πληθυσμιακά, κοινωνικοοικονομικά, αναπτυξιακά, απαιτήσεις θεσμοθετημένων κινήτρων (συνενώσεων, ν.2240/94) καθώς και λοιπών κριτηρίων όπως έκταση νομού, αριθμός ΟΤΑ κάθε νομού τα οποία εισάγονται για πρώτη φορά το έτος 1995. Στο δεύτερο επίπεδο κατανομής ανά ΟΤΑ επί του ποσού που προέκυπτε από τη παραπάνω κατανομή χρησιμοποιήθηκε κυρίως το πληθυσμιακό κριτήριο καθώς και τα θεσμοθετημένα κίνητρα(συνενώσεων, ν.2240/94 και τα αντισταθμιστικά οφέλη σε δήμους της Αττικής) μέχρι και το 1998. Από το έτος 1999 εισάγονται και νέα κριτήρια όπως αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων, ο αριθμός ορεινών Δ.Δ και η έκταση. Επίσης ένα βασικό χαρακτηριστικό του τρόπου κατανομής της ΣΑΤΑ ήταν η προϋπόθεση να μην αποδίδεται στους ΟΤΑ μικρότερο ποσό από το προηγούμενο έτος. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, τα παραπάνω κριτήρια να εφαρμόζονται μόνο στην ετήσια αύξηση της ΣΑΤΑ κάθε έτους εφόσον υπήρχε. Επίσης από το 1998 εντάσσεται και η χρηματοδότηση του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ).

Το χρονικό διάστημα 2000-2017. Βασικά χαρακτηριστικά:

- 1) Το 2000 εφαρμόστηκαν τα κριτήρια του 1999 για την κατανομή του ποσού της ΣΑΤΑ στους ΟΤΑ. Ειδικότερα, ισχύει η προϋπόθεση κανένας ΟΤΑ να μην πάρει λιγότερο ποσό από το προηγούμενο έτος και το υπόλοιπο ποσό της αύξησης να κατανεμηθεί α) σε επίπεδο Νομού με κριτήρια όπως έκταση, αριθμός ΟΤΑ, αριθμός ορεινών ΟΤΑ, νησιωτικές περιοχές ανεργία νομού, ΑΕΠ, ν. 2240/94 και β) σε δεύτερο επίπεδο ΟΤΑ με κριτήρια όπως πληθυσμός, αριθμός δημοτικών διαμερισμάτων, έκταση και ο ν. 2240/94.

Επίσης, αποδόθηκε πρόσθετο ποσό στους ΟΤΑ της Αττικής που επλήγησαν από τον σεισμό του 1999 και κατανεμήθηκε με βάση τις ζημιές που είχαν υποστεί και τον αριθμό των χαρακτηρισμένων κτιρίων τους.

- 2) Το 2001 ο τρόπος – σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ άλλαξε ριζικά. Καταργήθηκε ουσιαστικά η μέθοδος της κατανομής πρώτα στους νομούς και μετά στους αντίστοιχους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και προστέθηκαν δύο ειδικές επιχορηγήσεις οι οποίες ισχύουν και για τα επόμενα έτη με ιδιαίτερα κριτήρια κατανομής και αφορούν την πολιτική προστασία και την επισκευή και συντήρηση των σχολικών κτιρίων. Το μεγαλύτερο ποσό της ΣΑΤΑ, που αφορά τα έργα και τις επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ κατανεμήθηκε απευθείας σε όλους τους ΟΤΑ με βάση α) τα ποσά που είχαν πάρει το 2000, β) απόδοση επιπλέον αύξησης σε όλους κατά 10%, γ) το κριτήριο της πληθυσμιακής πυκνότητας (ενισχύθηκαν οι αραιοκατοικημένοι και οι πυκνοκατοικημένοι ΟΤΑ) και δ) τα κίνητρα του ν. 2240/1994.
- 3) Το 2002 συνεχίστηκε η ίδια μεθοδολογία, ενώ άλλαξαν μερικά από τα κριτήρια κατανομής σε σχέση με το 2001 για την κατηγορία «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες». Η βασική διαφορά είναι ότι αναπροσαρμόστηκε η κατανομή της ΣΑΤΑ με βάση το νέο πληθυσμό της απογραφής του 2001 και εισάγονται δυο νέα κριτήρια ο δείκτης αρμοδιοτήτων και ειδικών συνθηκών.
- 4) Το 2003 αλλάζει και πάλι το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ για την κατηγορία “Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες”. Επανέρχεται η κατανομή της ετήσιας αύξησης ΣΑΤΑ σε δύο επίπεδα. Σε επίπεδο Νομού με κριτήρια όπως Πληθυσμός, Α.Ε.Π, Ανεργία, Δείκτης Αρμοδιοτήτων, Δείκτης Ειδικών Συνθηκών, Κίνητρα του Ν.2240/94 και σε επίπεδο ΟΤΑ με κριτήρια όπως πληθυσμός, έκταση, αριθμό δημοτικών

διαμερισμάτων και ν. 2240/1994. Επίσης για πρώτη φορά θεσπίζονται οριζόντια κριτήρια κατανομής της κατηγορίας αυτής για την ενίσχυση ορεινών και νησιωτικών ΟΤΑ ενώ περιορίζεται η ενίσχυση των δήμων από τις παλιές εθελούσιες συνενώσεις (ν.1416/84,ν.1622/86).

- 5) Το 2004 εισάγονται νέα χαρακτηριστικά στο σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ για την κατηγορία “Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες” και εμπλουτίζεται με νέα κριτήρια σε σχέση με τα προηγούμενα έτη. Η καινοτομία είναι η θέσπιση της ελάχιστης εγγυημένης ΣΑΤΑ ανά δήμο ή κοινότητα ανάλογα με το πληθυσμιακό τους μέγεθος και του Ταμείου Συνοχής όπου κάθε ΟΤΑ επιχορηγείται με ποσό ανάλογο με τον αριθμό των δημοτικών του διαμερισμάτων, αφού αφαιρεθεί το δ.δ της έδρας του και ενισχύονται οι ορεινοί και νησιωτικοί ΟΤΑ. Επίσης εξακολουθεί να ισχύει η κατανομή της ετήσιας αύξησης της ΣΑΤΑ σε δύο επίπεδα, με μόνη διαφορά ότι το πρώτο επίπεδο γίνεται αντί Νομού σε Περιφέρεια με κριτήρια όπως Πληθυσμός, Μεταβολή πληθυσμού, Έκταση, ΑΕΠ, Ανεργία. Σε επίπεδο ΟΤΑ εισάγονται νέα κριτήρια όπως ΑΕΠ Νομού (πλην ΟΤΑ Ν. Αττικής & Ν. Θεσ/κης), Πυκνότητα Πληθυσμού (ειδικά στους ΟΤΑ Ν. Αττικής & Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας), Αντικειμενικές Αξίες Ακινήτων (ειδικά στους ΟΤΑ Ν. Αττικής & Ν. Θεσ/κης), μεταβολή πληθυσμού (ειδικά στους ΟΤΑ Ν. Θεσ/κης). Σημειώνεται ότι παρόλο τη θέσπιση νέων κριτηρίων, για τη ριζική αναβάθμιση του συστήματος κατανομής τέθηκε πάλι ο περιορισμός της μη απόδοσης ποσού σε κάθε ΟΤΑ μικρότερο του ποσού του 2003 αλλά και κανένας ΟΤΑ να μην πάρει αύξηση πάνω από 17% (πλην ελάχιστης εγγυημένης ΣΑΤΑ).
- 6) Από το 2005 μέχρι και το 2017 το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ/ΚΑΠ Δήμων και των κριτηρίων αυτής δεν έχει αναπροσαρμοστεί με εξαίρεση το έτος 2014 όπου γίνεται με αναπροσαρμοσμένα, τα κριτήρια κατανομής της απόφασης του Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ του 2004 και ειδικότερα το νέο πληθυσμό της χώρας, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 2011. Λόγω των μεγάλων διαφοροποιήσεων που προκαλούσε η αναπροσαρμογή των κριτηρίων και ειδικότερα του πληθυσμού βάση της απογραφής του 2011 τέθηκε περιορισμός κανένας Δήμος να μη λάβει αύξηση ή μείωση μεγαλύτερη του 5% σε σχέση με το αποδοτέο ποσό του προηγούμενου έτους.

β) Κριτήρια κατανομής των ειδικών επιχορηγήσεων

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω από τα κονδύλια της ΣΑΤΑ /ΚΑΠ Δήμων χρηματοδοτούνται και ειδικές κατηγορίες δράσεων που είναι η επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων και δράσεις πολιτικής προστασίας που αφορά κυρίως την πυροπροστασία δασών. Τα κριτήρια κατανομής που χρησιμοποιούνται είναι τα παρακάτω.:

Κριτήρια κατανομής επισκευής και συντήρησης σχολικών κτιρίων

- i) ο αριθμό των τμημάτων των σχολικών κτιρίων με συντελεστή βαρύτητας 30% και
- ii) ο αριθμός των μαθητών με συντελεστή βαρύτητας 70%

Κριτήρια κατανομής για δράσεις πολιτικής προστασίας (πυροπροστασία δασών)

Η κατανομή του ποσού για την κάλυψη αναγκών πυροπροστασίας γίνεται με πρόταση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας με κριτήρια που συνδέονται με τον κίνδυνο πυρκαγιών, ποσοστό δασοκάλυψης, δημογραφικά στοιχεία, περιοχές δικτύου NATURA 2000 κλπ.

5.3.4. Οικονομικά στοιχεία ΣΑΤΑ / ΚΑΠ δήμων για επενδύσεις για το χρονικό διάστημα 2000-2017

Στους τρεις πίνακες που ακολουθούν με τα συνοδευτικά γραφήματα, παρουσιάζονται αναλυτικά στοιχεία για τις κατανομές της ΣΑΤΑ τα οποία έχουν αναχθεί ομαδοποιημένα ανά περιφέρεια από το 2000 έως το 2017. Τα ποσά που αναφέρονται σε επίπεδο

Περιφέρειας είναι τα αθροισμένα ποσά που αποδόθηκαν στους δήμους της χωρικής αρμοδιότητας της. Η πηγή των στοιχείων είναι το Υπουργείο Εσωτερικών και αφορούν το χρονικό διάστημα 2000 -2017 και η επεξεργασία αυτών έγινε από εμένα.

1) Σε επίπεδο χώρας

Σύμφωνα με το πρώτο πίνακα 5.10 που αφορά τη συνολική χρηματοδότηση της ΣΑΤΑ/ΚΑΠ Δήμων σε επίπεδο Χώρας ανά δράση αλλά και τον Πίνακα 5.11 που παρουσιάζονται οι αυξομειώσεις, παρατηρούμε ότι η ΣΑΤΑ από το 2000 μέχρι το 2009 έχει αυξητική τάση στο σύνολο της. Την ίδια πορεία ακολουθεί και η βασική της κατηγορία έργα και επενδυτικές δράσεις. Στη συνέχεια από το 2010 μέχρι και το 2017 λόγω της οικονομικής κρίσης και της μείωσης των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, η ΣΑΤΑ παρουσιάζει φθίνουσα πορεία στο σύνολο της, όπως και η επιμέρους κατηγορία “έργα και επενδυτικές δραστηριότητες”. Η μεγαλύτερη μείωση εμφανίζεται το έτος 2014 (-61,11%). Οι υπόλοιπες κατηγορίες (σχολεία και πολιτική προστασία) παρουσιάζουν σημαντική μείωση το έτος 2007 και στη συνέχεια το έτος 2010.

Πίνακας 5.10
Ετήσια κατανομή δαπανών της ΣΑΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 2000-2017 (σε ευρώ €)

ΕΤΟΣ	ΟΤΑ (ΕΡΓΑ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ)	ΑΝΑΠΤ. ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ	ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΣΤΙΚΑ ΟΦΕΛΗ	ΣΧΟΛΕΙΑ	ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	ΕΠΤΑ	ΘΗΣΕΑΣ	ΟΤΑ / Αιταίες: Οικ. ενίσχ. λόγω σεισμού	ΕΚΤΑΚΤΗ ΕΝΙΣΧΥΣΗ (%)	ΤΥΔΚ	Σχολές Δημοτικής Αστυνομίας	Χρηματοδότηση Προγράμματος Συν-Κοινωνία	ΛΟΙΠΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΑΠΟΔΟΘΕΝΤΩΝ ΠΟΣΩΝ	ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΟΙ ΠΟΡΟΙ ΑΠΟ ΚΥΑ
2000	290.668.919	3.741.987	5.047.633			75.128.393		61.625.825	15.612.619	3.053.567				454.878.944	454.878.944
2001	341.144.534	2.297.051	6.374.996	58.694.057	29.347.029	117.388.114				2.347.762				557.593.544	557.593.544
2002	349.223.395	2.418.107	7.266.412	58.694.057	59.515.773	150.908.668				2.934.703				630.961.115	630.961.115
2003	416.480.907	2.297.051	7.266.412	58.694.057	73.694.057	162.996.332				2.934.703				724.363.519	750.000.000
2004	459.588.692	2.297.051	7.241.205	60.000.000	60.000.000	100.000.000				2.934.703	4.000.000		4.000.000	700.061.651	750.000.000
2005	458.670.000	2.330.000	10.800.000	60.000.000	60.000.000		150.960.000			2.373.000	4.000.000		867.000	750.000.000	800.000.000
2006	459.670.000	2.240.000	9.000.000	58.036.410	60.000.000		139.269.590			2.420.500			1.600.000	732.236.500	800.000.000
2007	459.520.000	2.330.000	10.500.000	40.000.000	44.290.000		192.990.000			2.500.000	210.000		1.660.000	754.000.000	830.000.000
2008	522.020.000	2.330.000	10.500.000	35.000.000	45.000.000		185.850.000			5.000.000	80.000		1.720.000	807.500.000	870.000.000
2009	556.495.000	2.330.000	13.700.000	40.000.000	49.771.900		177.414.540			5.849.000	2.730		1.936.830	847.500.000	1.107.500.000
2010	366.830.000	1.165.000	7.500.000	13.131.600	23.963.000		169.054.500			2.555.900		12.000.000	800.000	597.000.000	690.000.000
2011	349.305.100	600.000	2.000.000	23.794.900	22.100.000		40.000.000			1.000.000			1.200.000	440.000.000	600.000.000
2012	239.935.170		1.000.000	18.961.630			87.250.000			500.000			698.000	348.344.800	349.000.000
2013	250.220.000		800.000	20.000.000	18.400.000								580.000	290.000.000	290.000.000
2014	140.740.000		500.000	20.000.000	18.400.000								360.000	180.000.000	180.000.000
2015	140.740.000		500.000	20.000.000	18.400.000								360.000	180.000.000	180.000.000
2016	140.740.000		500.000	20.000.000	18.400.000								360.000	180.000.000	180.000.000
2017	140.740.000		500.000	20.000.000	18.400.000								360.000	180.000.000	180.000.000

Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία

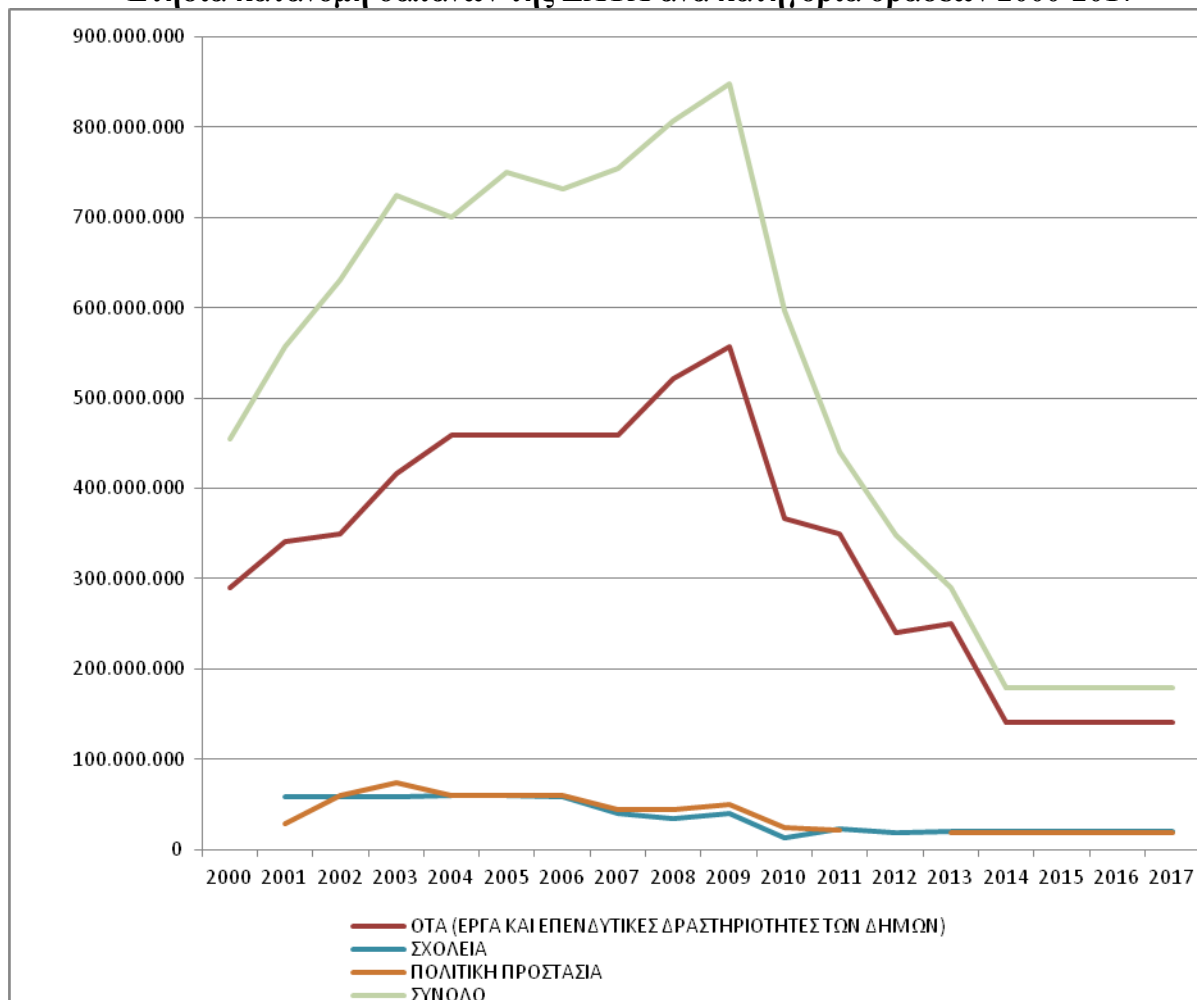
Πίνακας 5.11
Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή (%) ανά κατηγορία δράσεων της
ΣΑΤΑ 2000-2017

ΕΤΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΣΑΤΑ/ΚΑΠ ΔΗΜΩΝ	ΟΤΑ (ΕΡΓΑ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ)	ΣΧΟΛΕΙΑ	ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ
2000				
2001	18,42%	14,80%		
2002	11,63%	2,31%	0,00%	50,69%
2003	12,89%	16,15%	0,00%	19,24%
2004	-3,47%	9,38%	2,18%	-22,82%
2005	6,66%	-0,20%	0,00%	0,00%
2006	-2,43%	0,22%	-3,38%	0,00%
2007	2,89%	-0,03%	-45,09%	-35,47%
2008	6,63%	11,97%	-14,29%	1,58%
2009	4,72%	6,20%	12,50%	9,59%
2010	-41,96%	-51,70%	-204,61%	-107,70%
2011	-35,68%	-5,02%	44,81%	-8,43%
2012*	-26,31%	-45,58%	-25,49%	0,00%
2013	-20,12%	4,11%	5,19%	0,00%
2014	-61,11%	-77,79%	0,00%	0,00%
2015	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2016	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2017	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία

*Το 2012 το ποσό της πολιτικής προστασίας αποδόθηκε από τη ΣΑΕ 055 του ΥΠΕΣ ύψους 18.400.000 €

Γράφημα 5.5
Ετήσια κατανομή δαπανών της ΣΑΤΑ ανά κατηγορία δράσεων 2000-2017



Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία

2) Σε επίπεδο Περιφέρειας ως χωρική ενότητα

Στον Πίνακα 5.12 αποτυπώνεται η ετήσια μέση κατανομή της κατηγορίας έργα και επενδυτικές δραστηριότητες της ΣΑΤΑ στους δήμους, μετά την εφαρμογή των κριτηρίων των σχετικών ΚΥΑ. Δίνεται σε επίπεδο Περιφέρειας, με αθροισμένα τα ποσά των δήμων της χωρικής αρμοδιότητας της.

Στον ίδιο πίνακα παρουσιάζεται το ετήσιο **μέσο ποσοστό συμμετοχής κάθε περιφέρειας**, από το 2000 έως το 2010 και από το 2011 έως το 2017 λόγω της διαφορετικής διοικητικής διαίρεσης της χώρας κατά τα χρονικά διαστήματα αυτά.

ι) Χρονικό διάστημα 2000-2010

Με βάση τα στοιχεία του ετήσιου μέσου ποσοστού συμμετοχής κάθε περιφέρειας διαμορφώνονται τρεις κατηγορίες:

- Η πρώτη κυμαίνεται μεταξύ του 3,7% – 5,5% και περιλαμβάνει πέντε (5) περιφέρειες - Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Δυτική Μακεδονία, Νότιο Αιγαίο και Ήπειρο,
- η δεύτερη κυμαίνεται μεταξύ του 6 % – 7,8% και περιλαμβάνει επίσης πέντε (5) περιφέρειες – Κρήτη, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησο, Στερεά Ελλάδα και Θεσσαλία και

- η τρίτη αφορά τις τρεις περιφέρειες της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας και Αττικής, τα ποσοστά συμμετοχής των οποίων είναι αφενός μεν υψηλά αφετέρου δε πολύ διαφοροποιημένα.

Επίσης, παρατηρώντας τα στοιχεία **της αναγωγής του ποσοστού συμμετοχής ανά ΟΤΑ** διαπιστώνουμε ότι κατά το χρονικό διάστημα 2000-2010 διαμορφώνονται και εδώ τρεις κατηγορίες:

- η πρώτη κυμαίνεται μεταξύ του 0,73-0,78 και αφορά πέντε (5) Περιφέρειες – Πελοπόννησο, Ήπειρο, Θεσσαλία, Δυτική Μακεδονία και Στερεά Ελλάδα
- η δεύτερη κυμαίνεται μεταξύ 0,89 -0,99 και περιλαμβάνει τέσσερις (4) Περιφέρειες Νότιο Αιγαίο, Κρήτη, Ιόνια Νησιά και Δυτική Μακεδονία και
- η τρίτη κυμαίνεται από 1,05 – 2,03 και περιλαμβάνει τέσσερις (4) Περιφέρειες την Κεντρική Μακεδονία- Βόρειο Αιγαίο, Αττική και Ανατολική Μακεδονία Θράκη.

Το αυξημένο ποσοστό των ΟΤΑ του Βορείου Αιγαίου και της Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης οφείλεται κυρίως στη διπλάσια χρηματοδότηση τους λόγω του ν. 2240/94.

ii) Χρονικό διάστημα 2011-2017

Εξετάζοντας τα στοιχεία για το χρονικό διάστημα 2011-2017 με τους καλλικρατικούς δήμους, σχετικά με **το ετήσιο μέσο ποσοστό συμμετοχής** κάθε περιφέρειας διαπιστώνουμε ότι δεν αλλάζει η κατηγοριοποίηση της προηγούμενης περιόδου.

Σε επίπεδο αναγωγής του ποσοστού αυτού ανά ΟΤΑ διαπιστώνουμε ότι διαμορφώνονται και εδώ τρεις κατηγορίες, με πολύ διαφορετική σύνθεση σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο.

- η πρώτη κυμαίνεται μεταξύ 0,48-0,88 και αφορά τρεις (3) περιφέρειες Νότιο Αιγαίο, Κρήτη και Αττική
- η δεύτερη κυμαίνεται μεταξύ 0,92-1,00 και περιλαμβάνει τέσσερις (4) περιφέρειες Στερεά Ελλάδα, Πελοπόννησος, Ήπειρος και Θεσσαλία και
- η τρίτη κυμαίνεται μεταξύ 1,16-1,72 και περιλαμβάνει την Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Δυτική Ελλάδα, Βόρειο Αιγαίο, Ανατολική Μακεδονία Θράκη και Ιόνια Νησιά.

Συγκρίνοντας τα στοιχεία των δύο περιόδων, σε επίπεδο συμμετοχής ανά ΟΤΑ, διαπιστώνουμε την πτώση της Αττικής στην πρώτη κατηγορία από την τρίτη που ήταν το χρονικό διάστημα 2000-2010 αλλά και την άνοδο των Ιονίων Νήσων και της Δυτικής Ελλάδος στην τρίτη κατηγορία της Καλλικρατικής περιόδου.

Πίνακας 5.12

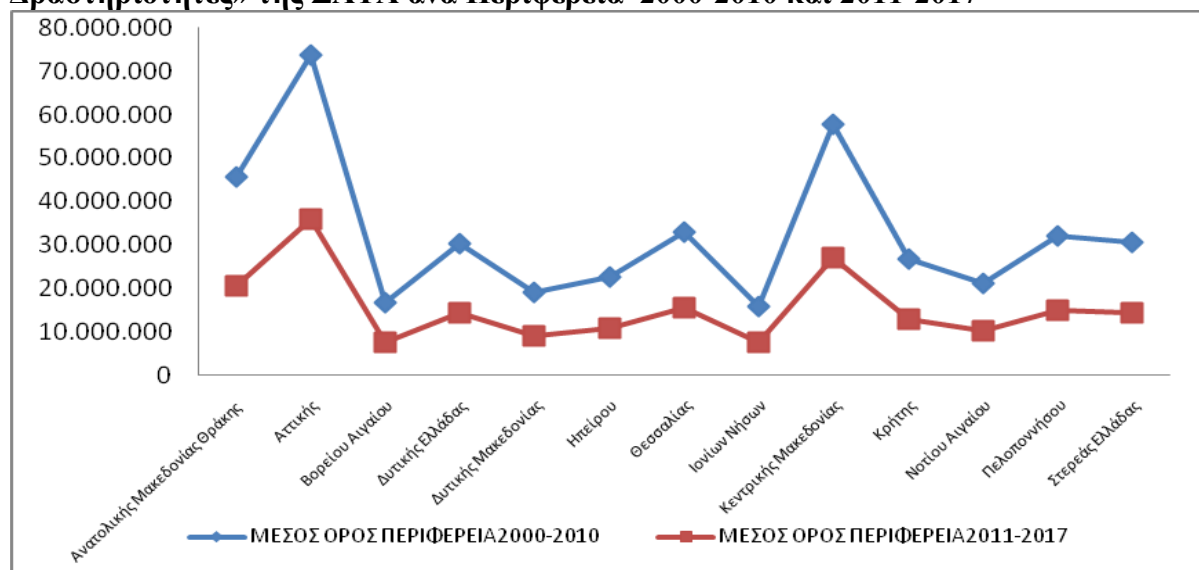
Ετήσιος μέσος όρος και ποσοστό κατανομής της κατηγορίας «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» της ΣΑΤΑ ανά Περιφέρεια και ΟΤΑ 2000-2010 και 2011-2017

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΕΤΗΣΙΟΣ ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ 2000-2010	ΕΤΗΣΙΟΣ ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΑΝΑ ΟΤΑ 2000-2010	ΕΤΗΣΙΟΣ ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ 2011-2017	ΕΤΗΣΙΟΣ ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΑΝΑ ΟΤΑ 2011-2017	ΕΤΗΣΙΟ ΜΕΣΟ ΠΟΣΟΣΤ Ο/ ΠΕΡΙΦΕΡ ΕΙΑ 2000-2010	ΕΤΗΣΙΟ ΜΕΣΟ ΠΟΣΟΣΤ Ο/ ΠΕΡΙΦΕΡ ΕΙΑ 2011-2017	ΠΟΣΟΣΤ ΤΟ ΑΝΑ ΟΤΑ 2000-2010	ΠΟΣΟΣΤ ΤΟ ΑΝΑ ΟΤΑ 2011-2017
Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης	45.748.207	831.786	20.656.425	938.928	10,77%	10,31%	2,03	1,52
Αττικής	73.600.693	603.284	35.938.553	544.524	17,33%	17,94%	1,47	0,88
Βορείου Αιγαίου	16.561.876	460.052	7.650.344	850.038	3,90%	3,82%	1,12	1,38
Δυτικής Ελλάδας	30.193.588	408.021	14.345.831	755.044	7,11%	7,16%	0,99	1,22
Δυτικής Μακεδονίας	19.130.151	313.609	9.030.512	752.543	4,51%	4,51%	0,76	1,22
Ηπείρου	22.741.228	299.227	10.681.674	593.426	5,36%	5,33%	0,73	0,96
Θεσσαλίας	32.797.375	312.356	15.470.163	618.807	7,72%	7,72%	0,76	1,00
Ιονίων Νήσων	15.797.974	405.076	7.411.029	1.058.718	3,72%	3,70%	0,99	1,72
Κεντρικής Μακεδονίας	57.709.263	430.666	27.100.544	713.172	13,59%	13,53%	1,05	1,16
Κρήτης	26.605.926	369.527	12.823.601	534.317	6,27%	6,40%	0,90	0,87
Νοτίου Αιγαίου	21.205.385	365.610	10.091.745	296.816	4,99%	5,04%	0,89	0,48
Πελοποννήσου	31.960.301	298.694	14.961.276	575.434	7,53%	7,47%	0,73	0,93
Στερεάς Ελλάδας	30.557.307	321.656	14.184.060	567.362	7,20%	7,08%	0,78	0,92
ΣΥΝΟΛΟ	424.610.548	410.648	200.345.756	616.448	100,00%	100,00%	1,00	1,00

Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία

Γράφημα 5.6

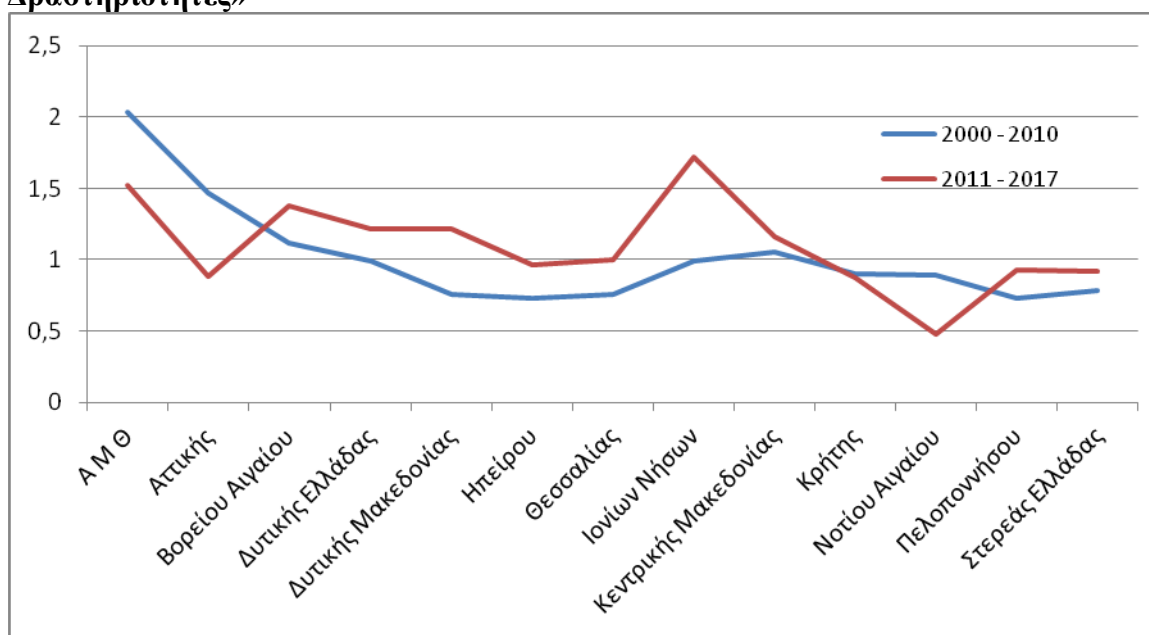
Ετήσιος μέσος όρος κατανομής της κατηγορίας «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» της ΣΑΤΑ ανά Περιφέρεια 2000-2010 και 2011-2017



Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία

Γράφημα 5.7

Ποσοστό ανά ΟΤΑ 2000-2010 και 2011-2017 της ΣΑΤΑ: «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες»



Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία

Τέλος στον πίνακα 5.13 παρουσιάζεται η **αναλογία της ΣΑΤΑ ανά κάτοικο** σε ευρώ με βάση α) τον ετήσιο μέσο όρο της περιόδου 2000 – 2010 και β) τα δεδομένα της απογραφής πληθυσμού του 2001 και 2011. Είναι σαφές ότι η σειρά ταξινόμησης των περιφερειών αλλάζει σε σχέση με αυτή των προηγούμενων πινάκων, δεδομένου ότι οι πυκνοκατοικημένες περιφέρειες παρουσιάζουν χαμηλή αναλογία ΣΑΤΑ ανά κάτοικο π.χ. στην Αττική αναλογούν κατά μέσο όρο 19,44 € και 9,55 € ανά κάτοικο το έτος την περίοδο 2000-2010 και 2011-2017 αντίστοιχα, ενώ τόσο το απόλυτο μέσο μέγεθος της ΣΑΤΑ που τους αναλογεί όσο και το ποσοστό συμμετοχής τους είναι αντίστροφα.

Ειδικότερα για το 2000-2010, τη μεγαλύτερη αναλογία εμφανίζουν οι ΟΤΑ των Περιφερειών Βορείου Αιγαίου, Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης και Ιονίων Νήσων ενώ τη χαμηλότερη οι δήμοι των Περιφερειών Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας και Κρήτης.

Για το χρονικό διάστημα 2011-2017, εμφανίζουν την ίδια κατάταξη με την προηγούμενη περίοδο με μόνη διαφορά στην κατηγορία της χαμηλότερης αναλογίας που αντί της Κρήτης είναι η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας.

Πίνακας 5.13

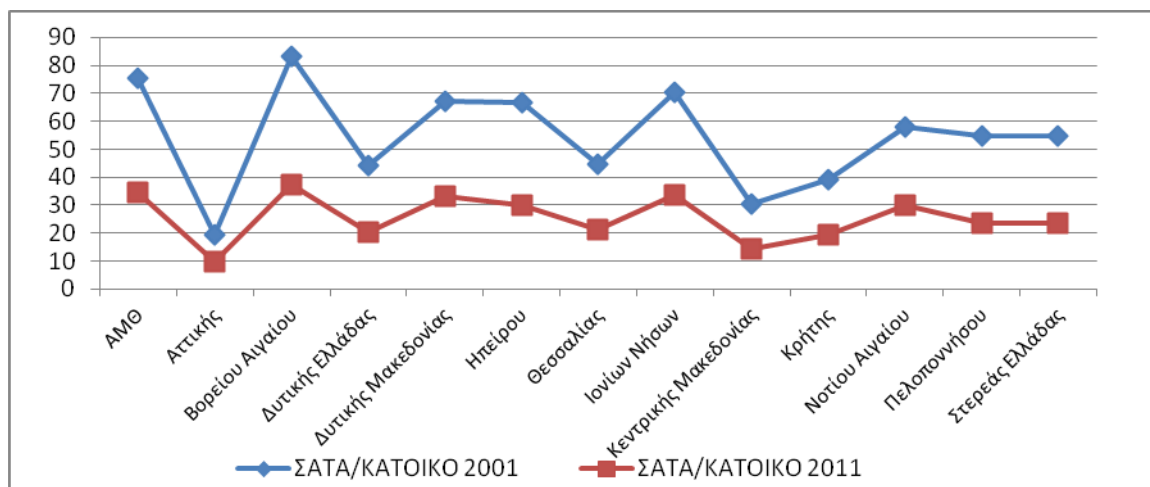
ΣΑΤΑ «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» ανά κάτοικο απογραφής 2001 και 2011

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΠΛΗΘΥΣ ΜΟΣ2001	ΠΛΗΘΥΣ ΜΟΣ2011	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕ ΙΑ2000- 2010	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΠΕΡΙΦΕΡ ΕΙΑ2011- 2017	ΣΑΤΑ /ΚΑΤ ΟΙΚΟ 2001	ΣΑΤΑ/ΚΑ ΤΟΙΚΟ 2011
Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης	605.826	611.067	45.748.207	20.656.425	75,51	33,80
Αττικής	3.786.616	3.761.810	73.600.693	35.938.553	19,44	9,55
Βορείου Αιγαίου	198.894	206.121	16.561.876	7.650.344	83,27	37,12
Δυτικής Ελλάδας	682.604	740.506	30.193.588	14.345.831	44,23	19,37
Δυτικής Μακεδονίας	285.002	301.522	19.130.151	9.030.512	67,12	29,95
Ηπείρου	339.721	353.820	22.741.228	10.681.674	66,94	30,19
Θεσσαλίας	737.485	753.888	32.797.375	15.470.163	44,47	20,52
Ιονίων Νήσων	224.061	212.984	15.797.974	7.411.029	70,51	34,80
Κεντρικής Μακεδονίας	1.883.277	1.871.952	57.709.263	27.100.544	30,64	14,48
Κρήτης	682.928	601.131	26.605.926	12.823.601	38,96	21,33
Νοτίου Αιγαίου	366.795	302.686	21.205.385	10.091.745	57,81	33,34
Πελοποννήσου	584.989	638.942	31.960.301	14.961.276	54,63	23,42
Στερεάς Ελλάδας	559.457	605.329	30.557.307	14.184.060	54,62	23,43

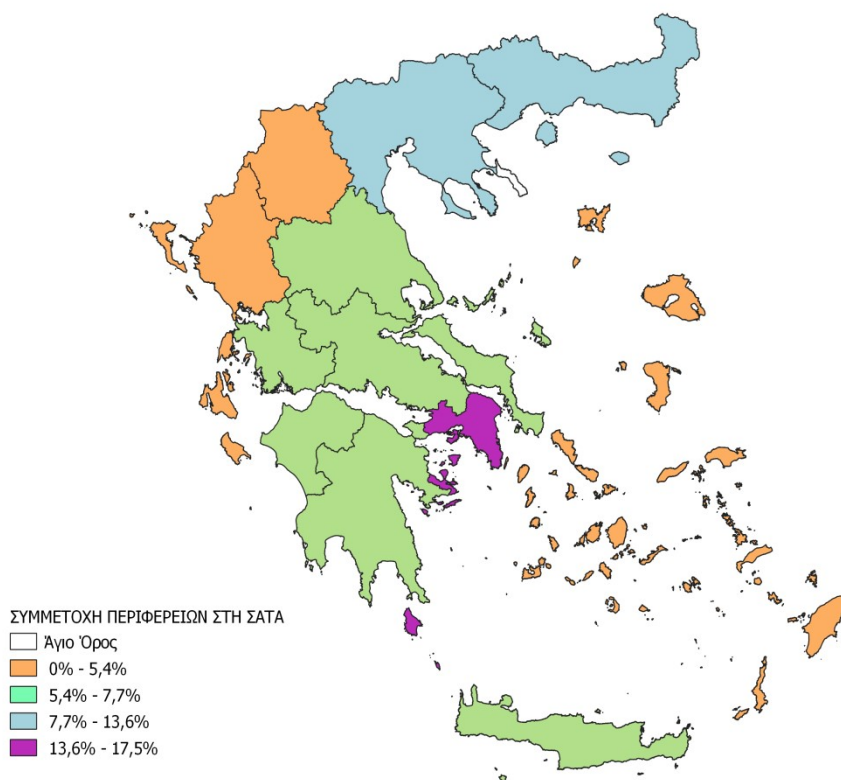
Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία

Γράφημα 5.8

ΣΑΤΑ «Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες» ανά κάτοικο απογραφής 2001 και 2011



Πηγή: ΥΠΕΣ, Επεξεργασία: Ιδία



ΧΑΡΤΗΣ 5.3: ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΤΗ ΣΑΤΑ

5.3.5 Συμπεράσματα

Η ΣΑΤΑ αποτελεί ένα θεσμοθετημένο πόρο της τοπικής αυτοδιοίκησης που ο προγραμματισμός των έργων υλοποίησης ανήκει αποκλειστικά στους Δήμους. Η ρόλος της κεντρικής διοίκησης περιορίζεται στον προσδιορισμό των κριτηρίων και του συστήματος κατανομής των πόρων αυτών με ουσιαστική συμμετοχή και του θεσμοθετημένου οργάνου της τοπικής αυτοδιοίκησης της ΚΕΔΕ. Συμπερασματικά, τα κριτήρια κατανομής της ΣΑΤΑ κατά το χρονικό διάστημα της μελέτης στηρίζονται κυρίως σε δημογραφικά, γεωγραφικά και αναπτυξιακά κριτήρια αλλά και σε κριτήρια συνοχής των Δήμων με την ενίσχυση ειδικών κατηγοριών ΟΤΑ που είναι οι ορεινοί και νησιωτικοί δήμοι. Εμπεριέχει όμως και κριτήρια τα οποία ήταν βοηθητικά κατά το χρόνο θέσπισης τους και όχι στη σημερινή εποχή που η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση έχει ανασυγκροτηθεί δύο φορές. Αναφέρονται εδώ τα κριτήρια των εθελούσιων συνενώσεων του ν.1416/84 και ν.1622/86 αλλά και του ν.2240/94 με ενίσχυση των ΟΤΑ ειδικών περιοχών. Επίσης, η επικράτηση του κριτηρίου σε όλα τα έτη «κανένας ΟΤΑ να μην χρηματοδοτηθεί με μικρότερο ποσό του προηγούμενου έτους», γεγονός που οφείλεται στην αποφυγή ανατροπών στους προϋπολογισμούς των δήμων, στερήσε την πλήρη εφαρμογή των κριτηρίων σε ετήσια βάση. Σε κάθε περίπτωση το σύστημα κατανομής της ΣΑΤΑ απαιτεί εκσυγχρονισμό και αναπροσαρμογή, μέσα από τη συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και της ΚΕΔΕ με βάση τις νέες ανάγκες που δημιουργούνται στους ΟΤΑ αλλά και το νέο θεσμικό πλαίσιο που ισχύει για την κατανομή των πόρων αυτών (ν.4555/2018).

5.4 Επενδυτικά Προγράμματα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» και «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣΙΙ»

Τα προγράμματα «Φιλόδημος» και «Φιλόδημος ΙΙ» είναι δύο νέα επενδυτικά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων του ΥΠΕΣ και έχουν ως σκοπό τη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων και δράσεων της αρμοδιότητας της. Τα δύο νέα προγράμματα θεσπίστηκαν στο τέλος του έτους 2017 και τέθηκαν σε εφαρμογή εντός του έτους 2018.

5.4.1. Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ»

5.4.1.1. Θεσμική και οργανωτική παρουσίαση του Προγράμματος

Το πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» θεσπίστηκε με το άρθρο 69 του ν. 4509/2017 (Α' 201) συνολικού προϋπολογισμού 2 δις € και αποτελεί ένα Ειδικό Πρόγραμμα Χορήγησης Επενδυτικών Δανείων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α' και Β' βαθμού, ΔΕΥΑ και Συνδέσμων ΟΤΑ με στόχο τη βιώσιμη και δίκαιη ανάπτυξη, τη βελτίωση των υποδομών των δήμων και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Κατά εξουσιοδοτική του άρθρου 69 εκδίδεται η αριθμ. 13022/13-04-2018(B1377) κοινή απόφαση των Εσωτερικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών η οποία τροποποιήθηκε με την 44173/24-08-2018 (Β' 3656) όμοια της, όπου προσδιορίζονται: ο σκοπός, τα κριτήρια ένταξης, η διαδικασία υποβολής και αξιολόγησης αιτήσεων, ο έλεγχος πορείας υλοποίησης των έργων, οι όροι και τα δικαιολογητικά χορήγησης των δανείων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, ο τρόπος απόδοσης του προϊόντος των δανείων, η διαδικασία και τα δικαιολογητικά για την αποπληρωμή των δανείων από το ΠΔΕ και λοιπά ζητήματα διαχείρισης προγράμματος.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του προγράμματος είναι τα ακόλουθα:

1) Χρονική διάρκεια του προγράμματος

Το χρονικό διάστημα ισχύος του προγράμματος καθορίζεται από το 2018 έως 2022 με δυνατότητα παράτασης.

2) Οι δικαιούχοι του προγράμματος

Δικαιούχοι του προγράμματος είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α' και Β' βαθμού, οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης - Αποχέτευσης και οι Σύνδεσμοι ΟΤΑ και απευθύνεται στο σύνολο της χώρας.

3) Δράσεις χρηματοδότησης του προγράμματος

Το Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» χρηματοδοτεί συγκεκριμένες δράσεις που προσδιορίζονται αποκλειστικά από το ν. 4509/2017 και αφορά:

- α) Στη βελτίωση των υποδομών των δικτύων ύδρευσης.
- β) Στη βελτίωση των βασικών περιβαλλοντικών υποδομών και ιδίως αυτών της επεξεργασίας των λυμάτων.
- γ) Στην αποκατάσταση των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ) της χώρας με κάλυψη των υπολειπόμενων αναγκών για το σκοπό αυτό.
- δ) Στις υποδομές αντιπλημμυρικής προστασίας και αποκατάστασης ζημιών από φυσικές καταστροφές.
- ε) Στις δράσεις για την αποκατάσταση της αγροτικής οδοποιίας.
- στ) Στις δράσεις ανέγερσης ή/και αποκατάστασης δημοτικών κτιρίων.

4) Τα κριτήρια ένταξης έργων στο πρόγραμμα

Τα βασικά κριτήρια ένταξης έργων στο πρόγραμμα είναι:

- η σκοπιμότητα,
- ο ολοκληρωμένος και λειτουργικός χαρακτήρας των προτεινόμενων έργων,

- η ωριμότητα υλοποίησης,
- η ρεαλιστικότητα του προϋπολογισμού και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης,
- η συμπληρωματικότητα με λοιπά χρηματοδοτικά προγράμματα

5) Οι πόροι χρηματοδότησης του προγράμματος

Η χρηματοδότηση του προγράμματος προβλέπεται να γίνεται από το εθνικό ή συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ του ΥΠΕΣ.

6) Ο τρόπος χρηματοδότησης των έργων

Σημαντικό στοιχείο του προγράμματος είναι ο τρόπος χρηματοδότησης των έργων ο οποίος θα πραγματοποιείται μέσω επενδυτικών δανείων που θα συνάπτονται μεταξύ του δικαιούχου και του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων. Η αποπληρωμή των δανείων θα γίνεται από το ΠΔΕ του ΥΠΕΣ.

7) Η διοικητική οργάνωση -Συγκρότηση Τεχνικής Γραμματείας

Το πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» υλοποιείται από την αρμόδια υπηρεσία του ΥΠΕΣ και επικουρείται στο έργο της από Τεχνική Γραμματεία που συστήνεται με μέλη από το ΥΠΕΣ, την ΜΟΔ και το ΤΠΔ και έχει την αρμοδιότητα της τεχνικής, διοικητικής και διαχειριστικής υποστήριξης του Προγράμματος.

8) Η διαδικασία ένταξης έργων στο πρόγραμμα

Η κατάρτιση του προγράμματος γίνεται σε κεντρικό επίπεδο και η διαδικασία ένταξης έργων γίνεται κατόπιν έκδοσης προσκλήσεων του Υπουργού Εσωτερικών με συνυπογραφή του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης για την υποβολή προτάσεων χρηματοδότησης από τους δικαιούχους φορείς. Στην εν λόγω πρόσκληση προσδιορίζονται οι προϋποθέσεις ένταξης των έργων. Η αξιολόγηση των προτάσεων γίνεται από την Τεχνική Γραμματεία, η οποία εισηγείται την ένταξη ή απόρριψη των προτάσεων στο Πρόγραμμα. Με την έκδοση απόφασης ένταξης του Υπουργού Εσωτερικών ξεκινάει η απαιτούμενη διαδικασία για την υλοποίηση των έργων και τη σύναψη δανειακής σύμβασης του δικαιούχου με το ΤΠΔ.

5.4.1.2. Πορεία υλοποίησης του προγράμματος «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» 2018

Το πρόγραμμα ξεκίνησε να υλοποιείται από το Μάιο του 2018 κα έχουν εκδοθεί μέχρι το τέλος του 2018 έξι(6) προσκλήσεις, που καλύπτουν όλους τους άξονες προτεραιοτήτων του προγράμματος. Οι δράσεις που χρηματοδοτούνται αναλύονται συνοπτικά παρακάτω:

α) Η πρώτη πρόσκληση αφορά σε υποδομές ύδρευσης για την εξασφάλιση επαρκούς ποσότητας και ποιότητας ύδατος για ανθρώπινη κατανάλωση συνολικού προϋπολογισμού 450.000.000 € (αριθμ 18334/10-5-18 & 69599/3-12-18ΥΑ) και φορείς υλοποίησης Δήμους, ΔΕΥΑ, Συνδέσμους Δήμων. Συνοπτικά οι επιλέξιμες ενέργειες της πρόσκλησης αυτής είναι η κατασκευή νέων ή η επέκταση υφιστάμενων εξωτερικών δικτύων ύδρευσης, η αναβάθμιση εσωτερικών δικτύων ύδρευσης, η κατασκευή υποδομών αποθήκευσης νερού, συστήματα ελέγχου διαρροών, η ανόρυξη ή αναβάθμιση γεωτρήσεων, οι αφαλατώσεις και δράσεις ΑΠΕ.

Οι ανωτέρω δράσεις θα πρέπει να είναι συμβατές με τα οικεία εγκεκριμένα σχέδια Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών (ΣΔΛΑΠ) και τις γενικότερες οδηγίες και αρχές διαχείρισης υδάτων.

β) Η δεύτερη πρόσκληση εκδίδεται με τίτλο: «Ολοκληρωμένη διαχείριση αστικών λυμάτων για την προστασία της δημόσιας υγείας και την βελτίωση της ποιότητας των υπόγειων, επιφανειακών υδάτων και των ακτών κολύμβησης» συνολικού προϋπολογισμού 450.000.000 € (αριθμ. 18341/10-5-18 & 69598/3-12-18 ΥΑ) και φορείς υλοποίησης ΔΕΥΑ και Συνδέσμους Αποχέτευσης. Οι βασικές χρηματοδοτικές δράσεις αφορούν την κατασκευή ή αναβάθμιση έργων αποχέτευσης και την προμήθεια απαραίτητου εξοπλισμού αυτών κατηγοριοποιημένες κυρίως ανά ομάδες επιλέξιμων οικισμών με βάση το

πληθυσμιακό κριτήριο και δρα συμπληρωματικά με άλλα κοινά προγράμματα χρηματοδότησης(ΕΣΠΑ, Ειδικά Αναπτυξιακά).

γ) Η τρίτη πρόσκληση καλύπτει δράσεις αποκατάστασης Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ) συνολικού προϋπολογισμού **25.000.000 ευρώ (€)** (αριθμ. 31988/29-6-18 ΥΑ) με φορείς επιλεγμένους δήμους της χώρας που έχουν στην αρμοδιότητα τους ΧΑΔΑ που πρέπει να αποκατασταθούν και να οδηγηθούν στη διακοπή λειτουργίας τους σύμφωνα με την απόφαση C-378/13 του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

δ) Η τέταρτη πρόσκληση έχει τίτλο : «Βελτίωση της πρόσβασης σε γεωργική γη και κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις» συνολικού προϋπολογισμού **200.000.000 ευρώ (€)** (αριθ.40411/2-8-18 ΥΑ) και φορείς υλοποίησης του δήμους της χώρας. Στόχος της είναι η εύκολη προσπελασιμότητα των αγροτών στις παραγωγικές μονάδες τους, συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των αγροτικών προϊόντων και γενικότερα στην άνοδο του αγροτικού εισοδήματος. Επιλέξιμες ενέργειες είναι κυρίως οι τσιμεντοστρώσεις ή ασφαλτοστρώσεις των αγροτικών δρόμων καθώς και συμπληρωματικά τεχνικά έργα αυτών.

ε) Η πέμπτη πρόσκληση αφορά έργα για την επανάχρηση δημοτικών κτιρίων, την κατασκευή-ανέγερση νέων δημοτικών κτιρίων και σχολικών κτιρίων συνολικού **προϋπολογισμό 320.000.000 €** (αριθμ. 65574/19-11-18 ΥΑ) και φορείς υλοποίησης τους δήμους της χώρας. Στόχος της πρόσκλησης είναι να δώσει τη δυνατότητα στους Δήμους να αξιοποιήσουν το κτηριακό απόθεμά τους για πολιτιστικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς και να καλύψουν τις μεγάλες ανάγκες σε δημοτικά και σχολικά κτήρια. Συγκεκριμένα διακρίνονται οι παρακάτω ομάδες έργων:

- 150 εκατ. ευρώ για την επανάχρηση δημοτικών κτιρίων, αρχιτεκτονικής αξίας και πολιτιστικού ενδιαφέροντος.
- 50 εκατ. ευρώ για την κατασκευή – ανέγερση νέων δημαρχιακών κτιρίων ή και επέκταση υφιστάμενων.
- 120 εκατ. ευρώ για την ανέγερση ή επέκταση σχολικών κτιρίων προσχολικής, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

στ) Η έκτη Πρόσκληση αφορά σε έργα αντιπλημμυρικής προστασίας και αποκατάστασης ζημιών από φυσικές καταστροφές, συνολικού **προϋπολογισμού 200.000.000 ευρώ(€)** (64834/15-11-18 ΥΑ) και απευθύνεται τόσο στους Δήμους και ΔΕΥΑ της Χώρας όσο και στις Περιφέρειες. Στόχος της Πρόσκλησης είναι η αποτελεσματική προστασία των τοπικών κοινωνιών από τα ακραία καιρικά φαινόμενα και τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, ιδίως στις περιοχές υψηλού κινδύνου πλημμύρας, με παρεμβάσεις προληπτικού, κυρίως χαρακτήρα. Χαρακτηριστικό της πρόσκλησης αυτής είναι σύνδεση των έργων αυτών με τα εγκεκριμένα Σχέδια Διαχείρισης Κινδύνου Πλημμύρας (ΣΔΠΚ) με σκοπό την εδραίωση κοινής πολιτικής και συντονισμένης δράσης για την αντιμετώπιση των κινδύνων πλημμύρας.

5.4.2 Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II»

5.4.2.1. Θεσμική και οργανωτική παρουσίαση του προγράμματος

Το πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II» θεσπίστηκε με το άρθρο 71 του ν. 4509/2017(Α'201) ως Ειδικό Πρόγραμμα Ενίσχυσης των Δήμων που στόχο έχει την υλοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης κυρίως όσον αφορά την βελτίωση των υποδομών, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της τοπικής οικονομίας, την βιώσιμη ανάπτυξη και την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες. Τα βασικά χαρακτηριστικά

του ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II μπορούν να αποκωδικοποιηθούν στα παρακάτω σημεία(ΥΑ 4748/20-2-2018):

- Η χρονική διάρκεια του προγράμματος καθορίζεται σε τέσσερα έτη με δυνατότητα παράτασης(2018-2022).
- Οι πόροι του προγράμματος είναι από το ΠΔΕ του ΥΠΕΣ.
- Οι δικαιούχοι του προγράμματος είναι οι Δήμοι της Χώρας και τα Νομικά Πρόσωπα αυτών.
- Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες του Προγράμματος διακρίνονται σε δυο μεγάλες κατηγορίες:
 - α) Η τοπική ανάπτυξη και η προστασία περιβάλλοντος
 - β) Οι κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες των δήμων
- Ο προγραμματισμός των δράσεων και η κατάρτιση του προγράμματος γίνεται σε κεντρικό επίπεδο, με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης αποκλειστικά και μόνο στην υποβολή συγκεκριμένων έργων που πληρούν τις προϋποθέσεις ένταξης όπως προσδιορίζονται στις εκάστοτε προσκλήσεις που εκδίδει ο Υπουργός Εσωτερικών.

5.4.2.2. Πορεία υλοποίησης του Προγράμματος 2018

Χρονικά ο «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II» ξεκίνησε την εφαρμογή του στο τέλος του 2017 και η πρώτη μεγάλη χρηματοδότηση που πραγματοποιείται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του ΥΠΕΣ είναι ύψους 245 εκ €. Έτσι, το έτος 2018 εκδίδονται τρεις προσκλήσεις για υποβολή προτάσεων χρηματοδότησης από τους δήμους και αφορούν τις εξής δράσεις:

- α) Προμήθεια μηχανημάτων έργου ή και συνοδευτικού εξοπλισμού συνολικού προϋπολογισμού 60 εκ € (ΥΑ 5132/23-2-2018)
- β) Επισκευή , συντήρηση σχολικών κτιρίων & αύλειων χώρων και λοιπές δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 50 εκ € (ΥΑ 5133/23-2-2018)
- γ) Προμήθεια – τοποθέτηση εξοπλισμού για την αναβάθμιση παιδικών χαρών των δήμων συνολικού προϋπολογισμού 70 εκ € (ΥΑ 7244/13- 3-2018)

Βασικό χαρακτηριστικό των παραπάνω προσκλήσεων αποτελεί η χρήση κριτηρίων για την κατανομή του συνολικού προϋπολογισμού και τον καθορισμό του δικαιούμενου ποσού για κάθε Δήμο. Τα κριτήρια κατανομής παρουσιάζονται ως ακολούθως:

Πίνακας 5.14
Κριτήρια κατανομής Προγράμματος «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ II»

ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ
Προμήθεια μηχανημάτων έργου ή και συνοδευτικού εξοπλισμού	30 εκ. € ισόποσα σε όλους τους Δήμους • 30 εκ. € βάσει της έκτασης με συντελεστή βαρύτητας 40%. του αριθμού των οικισμών ανά Δήμο με συντελεστή βαρύτητας 30%. του μόνιμου πληθυσμού με συντελεστή βαρύτητας 30%.
Επισκευή , συντήρηση σχολικών κτιρίων & αύλειων χώρων και λοιπές δράσεις	Ο αριθμός μαθητών με συντελεστή βαρύτητας 70%. • Ο αριθμός τμημάτων των σχολείων με συντελεστή βαρύτητας 30%. • Ελάχιστο ποσό κατανομής 5.000,00€
Προμήθεια – τοποθέτηση εξοπλισμού για την αναβάθμιση παιδικών χαρών των δήμων	α) Σε δήμους με μόνιμο πληθυσμό έως 1.500 κατοίκους χρηματικό ποσό 130.000,00 €. β) Σε δήμους με μόνιμο πληθυσμό πάνω από 1.500 κατοίκους: β1) Χρηματικό ποσό 200.000,00 € προσαυξημένο με ποσό ίσο με τον μόνιμο πληθυσμό του δήμου, εφόσον δεν υπάρχει σε αυτόν οικισμός άνω των 5.000 κατοίκων. β2) Χρηματικό ποσό που αντιστοιχεί στο 90% του αθροίσματος των 200.000,00 € συν ποσού ίσου με το μόνιμο πληθυσμό του δήμου, εφόσον υπάρχει τουλάχιστον ένας οικισμός άνω των 5.000 κατοίκων.

5.4.3. Συμπεράσματα

Μετά το 2010, που η χώρα εισήλθε σε οικονομική κρίση, η μείωση του Εθνικού ΠΔΕ σε συνδυασμό με την περικοπή των πιστώσεων της ΣΑΤΑ είχε αντίκτυπο στη χρηματοδότηση των δήμων για την υλοποίηση έργων αρμοδιότητάς τους.

Τα δύο νέα επενδυτικά προγράμματα σχεδιαστήκαν για να αποτελέσουν βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία για την τοπική αυτοδιοίκηση. Βασικός τους στόχος είναι η ενίσχυση των δήμων με πρόσθετους πόρους για την υλοποίηση έργων τοπικής ανάπτυξης.

Ήδη το πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣΠ» έχει χρηματοδοτηθεί από το Εθνικό ΠΔΕ με πολύ σημαντικό ποσό της τάξεως των 680 εκ € όπως καταγράφηκε στο Κεφάλαιο 4. Παρόλα ταύτα, η απόδοση των πόρων αυτών προς τους δήμους θα εξαρτηθεί από την υλοποίηση των έργων που θα ενταχθούν στο Πρόγραμμα.

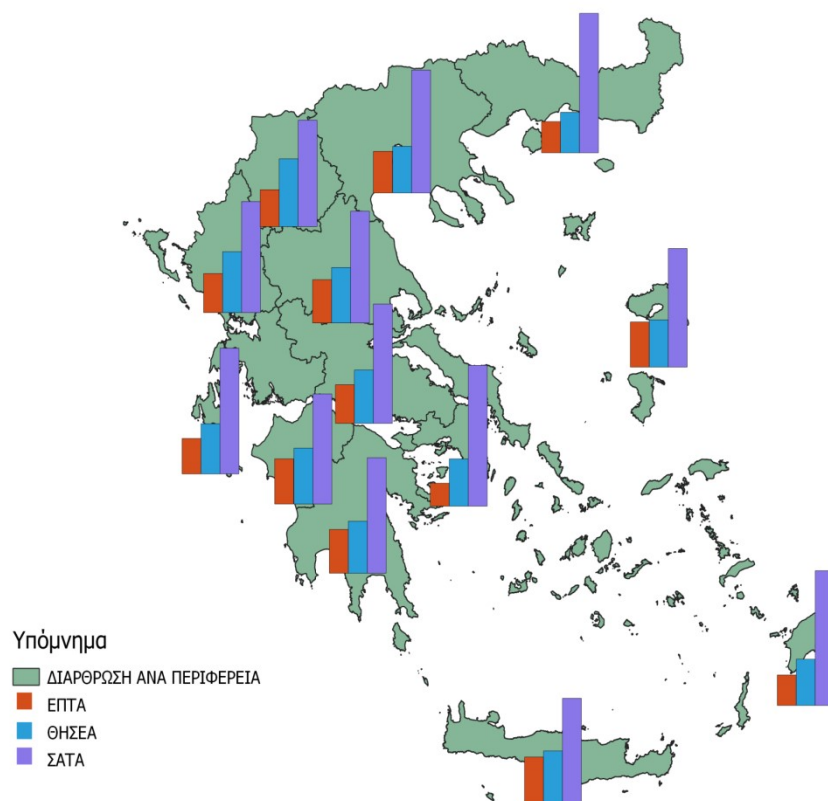
Επειδή τα προγράμματα είναι στην αρχική φάση υλοποίησης τους δεν μπορούν να διεξαχθούν συμπεράσματα ως προς την ικανοποίηση των στόχων που έχουν τεθεί. Θα μπορούσε όμως να επισημανθεί ότι ο σχεδιασμός των προγραμμάτων αυτών είναι κεντρικός και στοχευόμενος σε συγκεκριμένες κατηγορίες δράσεων αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα, το πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» ακολουθεί τους κανόνες των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων(π.χ ΕΣΠΑ) δίνοντας έμφαση στην ένταξη ώριμων έργων , στην συμπληρωματικότητα με άλλα προγράμματα αλλά και στη λειτουργικότητα των έργων.

Το πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣΠ» διαφαίνεται από τα μέχρι στιγμής στοιχεία, ότι είναι μια κρατική επιχορήγηση των δήμων ειδικού σκοπού για την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων αρμοδιότητάς τους. Ο προγραμματισμός των δράσεων και η κατάρτιση του προγράμματος γίνεται σε κεντρικό επίπεδο με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης αποκλειστικά και μόνο στην υποβολή συγκεκριμένων έργων που πληρούν τις προϋποθέσεις ένταξης όπως προσδιορίζονται στις εκάστοτε προσκλήσεις που εκδίδει ο Υπουργός Εσωτερικών.

Παρόλα ταύτα, το εν λόγω Πρόγραμμα βρίσκεται σε μία ανοιχτή διαδικασία προγραμματισμού και σχεδιασμού και συνεπώς δεν μπορεί να ειπωθεί εάν στηρίζεται ο σχεδιασμός του στις βασικές αρχές ενός αναπτυξιακού προγραμματισμού για την τοπική αυτοδιοίκησης, πληρώντας όλα εκείνα τα στοιχεία, όπως είναι η σαφής στόχευση μέσα από την καταγραφή των αναγκών της τοπικής αυτοδιοίκησης και της ενεργοποίησης της στη συνδιαμόρφωση του Προγράμματος, αλλά και της ύπαρξης ενός ολοκληρωμένου συστήματος αξιολόγησης με σαφείς δείκτες αξιολόγησης και παρακολούθησης ώστε να μπορεί να μετρηθεί η αποδοτικότητα των μέτρων αυτών.

Χάρτης 5.4: Συμμετοχή προγραμμάτων ΕΠΤΑ, ΘΗΣΕΑΣ, ΣΑΤΑ ανά Περιφέρεια



ΣΥΝΟΨΗ – ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Μέσα από την παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου που διαμόρφωσε τα επενδυτικά - αναπτυξιακά προγράμματα της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο 2000 – 2018 αλλά και την ανάλυση των οικονομικών τους στοιχείων ανακύπτουν τα παρακάτω βασικά συμπεράσματα:

Α) Μέσα από την ανάλυση της αρχιτεκτονικής δομής του Εθνικού ΠΔΕ, που αποτελεί το βασικό χρηματοδότη υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων, προκύπτουν αδυναμίες στη θεσμική οργάνωση του, οι οποίες οδηγούν σε ένα λιγότερο ορθολογικό σύστημα κατανομής των περιορισμένων πόρων του σε δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα. Η βασική έλλειψη ενός Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος, το οποίο θα διέπεται από κανόνες προγραμματισμού, αξιολόγησης και παρακολούθησης καθιστά τη διαχείριση των εθνικών πόρων του ΠΔΕ μη ορθολογική και αποτελεσματική.

Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητη η εκπόνηση ενός πολυετούς αναπτυξιακού προγράμματος το οποίο θα εξειδικεύεται σε Τομεακό (Υπουργεία), Περιφερειακό (Περιφέρειες) και Τοπικό Επίπεδο. Με αυτόν τον τρόπο θα δοθεί η δυνατότητα, μέσω συντονισμένων ενεργειών, η εκπόνηση επιχειρησιακών προγραμμάτων αναπτυξιακού χαρακτήρα από κάθε Υπουργείο αλλά και η αξιοποίηση των ήδη θεσμοθετημένων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των περιφερειών και των δήμων. Επίσης, να δίνεται η δυνατότητα δημιουργίας ενός τοπικού κοινού επενδυτικού προγράμματος το οποίο να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εθνικού σχεδίου ανάπτυξης. Το τελευταίο αφορά μια ειδική επισήμανση της μελέτης από Peteri G. and Psycharis Y., (2017), Local finance benchmarking on financial resources and financial management – national level, CELGR/PAD, Council of Europe.

Β) Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) και το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» σχεδιάστηκαν στο πλαίσιο της γενικότερης ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, δημιουργώντας τις κατάλληλες χωρικές ενότητες για την αποτελεσματική εφαρμογή τοπικών πολιτικών και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων. Και τα δύο προγράμματα αποτέλεσαν μια προσπάθεια εξορθολογισμού της διαδικασίας προγραμματισμού και χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης από εθνικούς πόρους.

Κατά τον προγραμματισμό τους αναδείχθηκαν στοιχεία της τοπικής ενδογενούς ανάπτυξης μέσα από την ενεργοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, προσδιορίζοντας τις ανάγκες της μέσα από μια bottom – up προσέγγιση. Οι βασικοί τομείς που επιλέχθηκαν από την τοπική αυτοδιοίκηση να χρηματοδοτηθούν ήταν κυρίως οι υποδομές οδοποιίας, ύδρευσης, αναπλάσεων οικισμών, αποχετεύσεων, μηχανολογικού εξοπλισμού, διοικητηρίων κα.

Παρόλα ταύτα εντοπίστηκαν βασικές ελλείψεις στον τομέα αξιολόγησης και παρακολούθησης των προγραμμάτων αυτών με τη χρήση ειδικών δεικτών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να μην είναι εφικτή η αξιολόγηση των παρεμβάσεων σχετικά με την επίτευξη των αναπτυξιακών τους στόχων.

Γ) Ο θεσμοθετημένος πόρος της τοπικής αυτοδιοίκησης για επενδύσεις (ΣΑΤΑ) αποτελεί μια σταθερή ετήσια πηγή χρηματοδότησης των δήμων συμβάλλοντας δυνητικά σε έναν μακροπρόθεσμο προγραμματισμό για τη χρηματοδότηση τοπικών επενδύσεων.

Η κατανομή του πόρου αυτού στηρίζεται σε ένα κεντρικό σύστημα κριτηρίων και διαδικασιών το οποίο συνδιαμορφώνεται με το θεσμοθετημένο όργανο της ΤΑ την ΚΕΔΕ.

Μέσα από την ανάλυση των κριτηρίων κατανομής της ΣΑΤΑ διαπιστώνεται η χρήση ποικιλόμορφων κριτηρίων με δημογραφικά, γεωγραφικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά

αλλά και κριτήρια που ενισχύουν τη συνοχή και σύγκλιση των δήμων όπως η ενίσχυση των ορεινών και νησιωτικών δήμων. Εμπεριέχει όμως και κριτήρια τα οποία ήταν βοηθητικά κατά το χρόνο θέσπισης τους και όχι στη σημερινή εποχή που η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση έχει ανασυγκροτηθεί δύο φορές. Αναφέρονται εδώ τα κριτήρια των εθελούσιων συνενώσεων του ν.1416/84 και ν.1622/86 αλλά και του ν.2240/94 με ενίσχυση των ΟΤΑ ειδικών περιοχών. Στο πλαίσιο αυτό τίθεται ο προβληματισμός της αναμόρφωσης και επικαιροποίησης των κριτηρίων αυτών δοθέντος του χρόνου που σχεδιάστηκαν (2004) αλλά και του νέου θεσμικού πλαισίου που ψηφίστηκε το έτος 2018. Σημαντικό στην προσπάθεια αυτή θα ήταν η αύξηση του πόρου αυτού, αλλά και η πλήρης εφαρμογή των κριτηρίων και όχι η επανάληψη της τακτικής “κανένας ΟΤΑ να μην πάρει λιγότερα από τον προηγούμενο έτος” η οποία δημιουργεί στρεβλώσεις στο σύστημα κατανομής.

Γ) Τα δύο νέα επενδυτικά προγράμματα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» και «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣII» σχεδιάστηκαν για να καλύψουν τις μεγάλες ανάγκες σε υποδομές που προέκυψαν στην ΤΑ μετά την μείωση των εσόδων τους και την περικοπή της ΣΑΤΑ λόγω της οικονομικής κρίσης της χώρας.

Ο προγραμματισμός και η υλοποίηση των προγραμμάτων αυτών βρίσκονται σε ανοικτή διαδικασία από το έτος 2018. Κρίνουμε σημαντικό, στην παρούσα φάση να ληφθούν υπόψη οι ελλείψεις των προηγούμενων αναπτυξιακών προγραμμάτων αλλά και τα θετικά στοιχεία αυτών, προκειμένου να σχεδιαστούν με τον κατάλληλο τρόπο για την ανάδειξη του αναπτυξιακού ρόλου της Τ.Α, ειδικότερα στο Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣII» που ένα μεγάλο μέρος των πόρων του είναι στη διαδικασία προγραμματισμού.

Σε κάθε περίπτωση ο αναπτυξιακός προγραμματισμός και η υλοποίηση των δράσεων του απαιτεί τη στελέχωση με εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό τόσο στην Κεντρική όσο και στην Τοπική Διοίκηση. Απαιτεί όμως και χρόνο για την ανάδειξη των αναπτυξιακών στόχων και των δεικτών αξιολόγησης και παρακολούθησης τα οποία αποτελούν σημαντικά στοιχεία του ουσιαστικού προγραμματισμού.

Ο χρόνος όμως αυτός πολλές φορές δεν αποδίδεται στη διοίκηση για το σχεδιασμό αναπτυξιακών προγραμμάτων λόγω του “γρήγορου” αποτελέσματος που θέτει η εκάστοτε πολιτική ηγεσία για την εξυπηρέτηση των δικών της σκοπών. Για ακόμη μια φορά η συνάρθρωση πολιτικού και διοικητικού χρόνου αποτελεί ένα κρίσιμο ζήτημα στον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Ζήτημα που χρειάζεται να λαμβάνεται υπόψη, σε συνδυασμό με τον εντοπισμό των προβλημάτων και των προτάσεων που προτείνονται μέσα από την παρούσα μελέτη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ

Α. ΕΛΛΗΝΙΚΗ & ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αγγελόπουλος Α.Θ., (1989), *Οικονομική Ανάπτυξη Θεωρία και Πολιτική*, Πιτσιλός, Αθήνα
2. Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης» (ν. 2539/1997)
3. Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ν.3852/2010)
4. Barrquero, A. V. (1991), *Τοπική ανάπτυξη*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
5. Γετίμης, Π. Καυκαλάς, Γ. Μαραβέγιας, Ν. (επιμ), (1994), *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία- ανάλυση και πολιτική*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα
6. Clarke, S. (1988), *Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the state*, Edward Elgar Publishers, London
7. Δεληθέου, Β.Ν. (2018), *Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
8. ΕΕΤΑΑ, (1989), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, (Ανακτήθηκε από https://www.eetaa.gr/index.php?tag=ekdoseis_details&ekd_id=6)
9. ΕΕΤΑΑ, (2017), *Οι ΟΤΑ σε αριθμούς*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, (Ανακτήθηκε από https://www.eetaa.gr/index.php?tag=ekdoseis_details&ekd_id=168)
10. Friedmann J., Weaver C. (1979), *Territory and Function*, Edward Arnold, London
11. Friedman, M.R. (1979), *Free to choose*, Avon Books
12. Hayek, F.A., (1960), *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press
13. Holland, S., (1976), *Capital versus the regions*, Macmillan London
14. ΙΤΑ (2016), *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018.*, Επιστημονικός Υπεύθυνος Ι. Ψυχάρης, Αθήνα, (Ανάκτηση www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_trietis_stratigiki.pdf)
15. ΙΤΑ (2017), *Φορολογική Αποκέντρωση & ενίσχυση της Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' βαθμού στην Ελλάδα*, Επιστημονικός Υπεύθυνος Ι. Ψυχάρης, Αθήνα
16. Κалаιτζιδάκης, Π.& Καλυβίτης, Σ. (2008), *Οικονομική Μεγέθυνση Θεωρία και πολιτική*, Αναθ. Έκδοση, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
17. Καραγιώργας, Δ.Π (1979), *Δημόσια Οικονομική 1: Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
18. Καραμήτσα, Φ. (2017), *Οι δημόσιες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου στις χώρες του ΟΟΣΑ και στην Ελλάδα: συγκριτική αξιολόγηση και προτάσεις πολιτικής* (Διπλωματική Εργασία, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών) (Ανάκτηση από το <http://pandemos.panteion.gr/>)
19. Κόνσολας, Ν.Ι. (1997), *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
20. Κορρές, Γ., Κουρλιούρος, Η, & Τσομπανόγλου, Γ. (2016). *Χωρική και Τοπική Κοινωνικό-Οικονομική Ανάπτυξη Θεωρία, Μέθοδοι, Στρατηγικές*, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, Αθήνα
21. Kenneth, D., 2011 'LOCAL GOVERNMENT IN CRITICAL TIMES: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future'' Council of Europe texts (Ανάκτηση από το <https://rm.coe.int/16807472af>)

22. McCann, Ph., (2001), «*Urban and Regional Economics*» στο Λουρή-Δενδρινού, Ε. (επιμ.) *Αστική και Περιφερειακή Οικονομική*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
23. Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Νέα Υόρκη
24. Ο; Sullivan, A., (2011), *Αστική Οικονομική*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
25. Oates, (1968), *The theory of public finance in a federal system*, Canadian Economics Association
26. Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich
27. Oates (2005) *Toward a second generation theory of fiscal federalism* *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373
28. Oates (2008) *On the evolution of fiscal federalism theory and institutions* *National Tax Journal* Vol. LXI, No. 2
29. OECD 2013“ *Decentralization and Economic Growth: How Fiscal Federalism Affects LongTermDevelopment*”(Ανάκτηση από www.oecd.org/tax/federalism/fiscalfederalismnetworkworkingpapers.htm)
30. Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Hutchinson
31. Monastiriotis, C., and Psycharis, Y. (2012) *Between equity, efficiency and redistribution*, *European Urban and Regional Studies*
32. Παπαδασκαλόπουλος Α. & Χριστοφάκης Μ. (2009), *Περιφερειακός Προγραμματισμός*, Β' βελτιωμένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
33. Παπαδασκαλόπουλος Α. & Χριστοφάκης Μ. (2011) *Αναπτυξιακά πρότυπα και αστικά κέντρα στον ελληνικό περιφερειακό προγραμματισμό μετά το 2000*, Αειχώρος
34. Παπαδασκαλόπουλος, Α. & Χριστοφάκης, Μ. (2016), *Περιφερειακός Προγραμματισμός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
35. Παπαδόπουλος, Δ. (1986), *Κρατική Παρέμβαση στην οικονομική Δραστηριότητα*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
36. Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Ι. (2016), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα 2^η Έκδοση*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
37. Πολύζος, Σ. (2011), *Περιφερειακή Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
38. Peteri, G. and Psycharis, Y. (2017), *Local finance benchmarking on financial resources and financial management – national level*, CELGR/PAD, Council of Europe
39. Perroux, F. (1955), «*Σημείωση για την έννοια των πόλων ανάπτυξης*», στο Κ. Χατημιάλης (επιμ.), *Περιφερειακή ανάπτυξη και πολιτική: Κείμενα από τη διεθνή εμπειρία*, Εκδόσεις Έξαντας, Αθήνα
40. Psycharis, Y., Zoi, M., Iliopoulou, S. (2015) *Decentralization and local government fiscal autonomy* *Environment and Planning C: Government and Policy* 2015, volume 00, pages 1 – 19
41. PNUD, 2010, *La vraie richesse des nations: Les chemins du développement humain, Rapport sur le développement humain* – *The Real Wealth of Nations, Pathways to Human Development*
42. PNUD, 2013, *L'essor du Sud: Le progrès humain dans un monde diversifié, Rapport sur le développement humain* – *The Rise of the South, Human Progress in a Diverse World*
43. Remy Prud'homme, (1995) *The dangers of decentralization* *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, pp. 201-20
44. Σωτηρέλης, Γ. (2006), *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και προοπτικές*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

45. Stor W. (1981), «Development from below: The bottom-up and Periphery inward development paradigm», στο Stohr W., Taylor D.R.F. (επιμ.), Development from above or below?, Wiley and Sons, Chichester
46. Τάτσος, Ν. (2004), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση Θεωρία και Πράξη*, Εκδόσεις Γιώργος Δαρδάνος, Αθήνα
47. Τάτσος, Ν. (επιμ.).(1988), *Θέματα Δημοσιονομικής Αποκέντρωσης* ΕΕΤΑΑ, Αθήνα (Ανακτήθηκε από https://www.eetaa.gr/index.php?tag=ekdoseis_details&ekd_id=3)
48. Χατζημιχάλης, Κ. (1992) (επιμ.), *Περιφερειακή ανάπτυξη και πολιτική: Κείμενα από τη διεθνή εμπειρία*, Εκδόσεις Έξαντας, Αθήνα
49. Χριστοφάκης, Μ. (2001), *Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
50. Φλογαϊτης Σπ. (1982), *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
51. Χλέπας-Κομνηνός Ν (1994), *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις* Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
52. Χλέπας, Ν.Κ (1999), *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα
53. Χλέτσος, Ν., (2010), *Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους στο σύστημα αγοράς, στο Ζουμπουλάκης, Μ. & Κόλλιας, Χ. (Επιμ.), Σύγχρονη πολιτική Οικονομία*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα

B. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ (Νόμοι, Υπουργικές Αποφάσεις, Εγκύκλιοι)

Νόμοι

1. Νόμος 2212/1952, “Περί αναγραφής εις τον Κρατικό Προϋπολογισμόν από του οικονομικού έτους 1952 εις 1953 και εφεξής πιστώσεων διά δαπάνας προβλεπομένας υπό Συμβάσεων Έργου Δ.Ο.Σ και Ο.Κ.Α εις βάρος των κεφαλαίων της ανασυγκροτήσεως”, (Α΄ 266).
2. Νομοθετικό διάταγμα 2957/1954 “Περί δημοσίων επενδύσεων και συμπληρώσεως των σχετικών προς ταύτας διατάξεων Δημοσίου Λογιστικού” (Α 186).
3. Βασιλικό διάταγμα 120/60, “Περί ρυθμίσεως αρμοδιοτήτων συναφών με δημόσια έργα» (Α΄30).
4. Βασιλικό διάταγμα 498/60, “Περί συμπληρώσεως του υπ΄ αριθμ. 120/60 Β.Δ. περί ρυθμίσεως αρμοδιοτήτων συναφών με δημόσια έργα» (Α΄ 109).
5. Νόμος 1416/1984, “Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως”, (Α 18).
6. Νόμος 1622/1986, “Τοπική Αυτοδιοίκηση περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός”, (Α΄ 92).
7. Νόμος 1828/1989, “Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις” (Α 2).
8. Νόμος 2240/1994, “Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις” (Α΄ 153).
9. Νόμος 2515/1997. “Άσκηση επαγγέλματος Λογιστή Φοροτεχνικού, λειτουργία Σώματος Εκτιμητών (Σ.Ο.Ε) και άλλες διατάξεις” (Α 154)
10. Νόμος 2503/1997, “Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση άλλων θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις”, (Α΄ 107).

11. Νόμος 2539/1997, “Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, (Α’ 244).
12. Νόμος 2880/2001 “Πρόγραμμα Πολιτεία για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις” (Α’ 9).
13. Νόμος 3274/2004, “Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού”, (Α’ 195).
14. Νόμος 3345/2005, “Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων” (Α’ 138).
15. Νόμος 3448/2006, “Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης” (Α’ 57).
16. Νόμος 3463/2006, “Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων” (Α’ 114).
17. Νόμος 3688/2008 “Πολιτιστικό κέντρο Ελληνικής Αστυνομίας και άλλες διατάξεις” (Α’ 163).
18. Νόμος 3852/2010, “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης”, (Α’ 87).
19. Νόμος 3871/2010, “Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη” (Α’ 141).
20. 1 Νόμος 4071/2012, “Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ.”, (Α’ 85).
21. Νόμος 4270/2014 “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας, ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις”, (Α’ 143).
22. Νόμος 4337/2015, “Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων”, (Α’ 129).
23. Νόμος 4509/2017 “Μέτρα θεραπείας ατόμων που απαλλάσσονται από την ποινή λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής και άλλες διατάξεις” (Α’ 201).
24. Νόμος 4555/2018 “Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ” (Α’ 133).

Υπουργικές Αποφάσεις

1. ΥΠΕΣΔΔΑ, απόφαση του Υπουργού “Συγκρότηση Ομάδας Διοίκησης Έργου” με ΑΠ: 727/9-01-1998
2. ΚΥΑ, για τη Συγκρότηση της Επιτροπής της παρ. 6 άρθρου 13 του ν. 2539/1997 στο για την κατάρτιση, παρακολούθηση και υλοποίηση του ΕΠΤΑ με ΑΠ: 6811/6-3-1998
3. ΥΠΕΣΔΔΑ, απόφαση του Υπουργού περί κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του ΕΠΤΑ με ΑΠ: 19797/5-6-1998
4. ΥΠΕΣΔΔΑ, 2^η απόφαση του Υπουργού περί κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του ΕΠΤΑ με ΑΠ: 45329/27-12-1999
5. ΥΠΕΣΔΔΑ, τροποποιητική απόφαση του Υπουργού περί κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του ΕΠΤΑ με ΑΠ: 25437/19-6-2002
6. ΚΥΑ, “Κριτήρια και διαδικασία κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων της Τ.Α. που καλύπτουν επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ (ΣΑΤΑ 029) για τα έτη 2000-2012(32320/28-9-2000(B1234), 12506/11-4-2001(B 415), 17828/26-4-2002(B 518), 43483/6-10-2003(B1497), 53690/20-10-2004(B1606), 39690/4-9-2005(1130B), 12038/8-3-2006(282B), 3916/21-2-2007(230B), 62740/9-10-2008(B 2151), 11354/24-2-2009(362 B), 14438/17-3-2010(289 B), 20555/2-5-2011(723 B), 28871/19-7-2012(2168 B) και 46076/7-12-2012(3336B),

7. ΚΥΑ, “ Κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων έτους 2013” με ΑΠ: 50763/2013(3305B)
8. Απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 9 παρ.1 του ν. 3274/2004 σχετικά με τους όρους και προϋποθέσεις ολοκλήρωσης του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» με ΑΠ: 1247/22-06-2010
9. Απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 9 παρ.1 του ν. 3274/2004 σχετικά με τους όρους και προϋποθέσεις ολοκλήρωσης του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» με ΑΠ: 1258/30-04-2010
10. ΚΥΑ, (2018), Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών «Ειδικό Πρόγραμμα Χορήγησης Επενδυτικών Δανείων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α΄ και Β΄ βαθμού, ΔΕΥΑ και Συνδέσμων ΟΤΑ: σκοπός, κριτήρια ένταξης, διαδικασία υποβολής και αξιολόγησης αιτήσεων, έλεγχος πορείας υλοποίησης των έργων, όροι και δικαιολογητικά χορήγησης των δανείων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, τρόπος απόδοσης του προϊόντος των δανείων, διαδικασία και δικαιολογητικά για την αποπληρωμή των δανείων από το ΠΔΕ και λοιπά ζητήματα διαχείρισης προγράμματος» με ΑΠ: 13022/19-04-2018 (ΦΕΚ 1377 Β), 44173/24-08-2018 (ΦΕΚ 3656 Β)
11. ΥΠΕΣ, (2018), ΥΑ: «Ειδικό Πρόγραμμα Ενίσχυσης Δήμων: Σκοπός, κριτήρια ένταξης, διαδικασία αξιολόγησης καθώς και κάθε άλλο σχετικό ζήτημα» με ΑΠ: 4748/22.02.2018 (Β΄612)
12. Υπουργείο Εσωτερικών και Οικονομίας & Ανάπτυξης (2018) Αποφάσεις προσκλήσεων για ένταξη έργων στο Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣ» με ΑΠ: 18334/10-5-18 & 69599/3-12-18 ΥΑ, 18341/10-5-18 & 69598/3-12-18, 31988/29-6-18, 40411/2-8-18, 65574/19-11-18, 64834/15-11-18.
13. ΥΠΕΣ, (2018), ΥΑ: Αποφάσεις προσκλήσεων ένταξης έργων στο Πρόγραμμα «ΦΙΛΟΔΗΜΟΣΠ» με ΑΠ: 5132/23-2-2018, 5133/23-2-2018, 7244/13- 3-2018.

Εγκύκλιοι

1. Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2000), Εγκύκλιος με ΑΠ:1791/ΔΕ294/19.01.2000, “Οδηγίες για την κατάρτιση του ΠΔΕ 2000”.
2. Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2001), Εγκύκλιος με ΑΠ: 2596/ΔΕ398/25.01.2001, “Οδηγίες για την κατάρτιση του ΠΔΕ 2001”.
3. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2002 – 2011), Εγκύκλιοι Οδηγιών για την υποβολή προτάσεων κατάρτισης και χρηματοδότησης του ΠΔΕ για τα έτη 2002-2011 με ΑΠ: 3161/ΔΕ596/25.01.2002, 4501/ΔΕ410/27.01.2003, 2401/ΔΕ325/16.01.2004, 4356/ΔΕ527/31.01.2005, 5124/ΔΕ721/06.02.2006, 4570/ΔΕ696/31.01.2007, 4485/ΔΕ627/29.01.2008, 6385/ΔΕ549/03.02.2009, 8694/ΔΕ797/26.02.2010, 11272/ΔΕ1542/15.03.2011 .
4. Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (2012 – 2018), Εγκύκλιοι Οδηγιών για την έγκριση και χρηματοδότηση του ΠΔΕ και τον προγραμματισμό δαπανών ΠΔΕ στο πλαίσιο των ΜΠΔΣ που εκδόθηκαν για τα έτη από το 2012 έως και το 2017 με ΑΠ: 10578/ΔΕ1206/05.03.12, 12613/ΔΕ1311/21.03.13, 18653/17.04.2014, 8001/22.01.15, 22501/29.02.16, 36396/28.03.17, 32732/21.03.18 και ΑΔΑ: ΨΓΣΗΦ-ΠΓ1, ΒΕ2ΠΦ-Π6Γ, ΒΙΗΧΦ-8Α6, ΨΓΣΗΦ-ΠΓ1, Ω7ΝΕ4653Ο7-61Φ,ΩΓΒ8465ΧΙ8-877,ΩΙΕΚ465ΧΙ8-ΩΔΗ αντίστοιχα).
5. Υπουργείο Οικονομικών (2000 – 2017), Εισηγητικές Εκθέσεις Κρατικών Προϋπολογισμών 2000 – 2017

6. ΥΠΕΣΔΔΑ, Εγκύκλιοι για θέματα του Προγράμματος ΕΠΤΑ, με ΑΠ: 5/4194/5-2-1998, 3/3908/3-2-1999, 17/12892/15-04-1999, 26/16-07-1999, 29/31710/14-09-1999, 3/6354/11-2-2002, 49/49293/10-11-2003.
7. ΥΠΕΣΔΔΑ, Εγκύκλιοι για θέματα του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» με ΑΠ: 49/59425/23-11-2004, 4/4244/20-01-2005, 17/21445/26-04-2005, 55/63733/20-12-2004, 33/59591/23-11-2005.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Α. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Εγκύκλιοι Υπ. Οικονομίας & Ανάπτυξης

- ✓ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2000), Εγκύκλιος με ΑΠ:1791/ΔΕ294/19.01.2000, “Οδηγίες για την κατάρτιση του ΠΔΕ 2000”.
- ✓ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2001), Εγκύκλιος με ΑΠ: 2596/ΔΕ398/25.01.2001, “Οδηγίες για την κατάρτιση του ΠΔΕ 2001”.
- ✓ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2002 – 2011), Εγκύκλιοι Οδηγιών για την υποβολή προτάσεων κατάρτισης και χρηματοδότησης του ΠΔΕ για τα έτη 2002-2011 με ΑΠ: 3161/ΔΕ596/25.01.2002, 4501/ΔΕ410/27.01.2003, 2401/ΔΕ325/16.01.2004, 4356/ΔΕ527/31.01.2005, 5124/ΔΕ721/06.02.2006, 4570/ΔΕ696/31.01.2007, 4485/ΔΕ627/29.01.2008, 6385/ΔΕ549/03.02.2009, 8694/ΔΕ797/26.02.2010, 11272/ΔΕ1542/15.03.2011 .
- ✓ Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (2012 – 2018), Εγκύκλιοι Οδηγιών για την έγκριση και χρηματοδότηση του ΠΔΕ και τον προγραμματισμό δαπανών ΠΔΕ στο πλαίσιο των ΜΠΔΣ που εκδόθηκαν για τα έτη από το 2012 έως και το 2017 με ΑΠ: 10578/ΔΕ1206/05.03.12, 12613/ΔΕ1311/21.03.13, 18653/17.04.2014, 8001/22.01.15, 22501/29.02.16, 36396/28.03.17, 32732/21.03.18 και ΑΔΑ: ΨΓΣΗΦ-ΠΓ1, ΒΕ2ΠΦ-Π6Γ, ΒΙΗΧΦ-8Α6, ΨΓΣΗΦ-ΠΓ1, Ω7ΝΕ4653Ο7-61Φ,ΩΓΒ8465ΧΙ8-877,ΩΙΕΚ465ΧΙ8-ΩΔΗ αντίστοιχα)

Ιστορική διαδρομή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα

Σύμφωνα με τη μελέτη της ΕΕΤΑΑ «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, εκδ.1989», τα πρώτα βήματα για τη συγκρότηση ενός προγράμματος που θα αφορά την υλοποίηση έργων της Χώρας γίνονται μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο από το έτος 1947. Η πρώτη θεσμική ρύθμιση γίνεται με το ν.δ 1125/49 δημιουργώντας ένα Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Χώρας με ευθύνη του Υπουργείου Συντονισμού και την εμπλοκή λοιπών Υπουργείων στο σχεδιασμό μέσω προτάσεων με έργα και δράσεις αρμοδιότητάς τους.

Το Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης απέβλεπε κυρίως στην αντιμετώπιση προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας κυρίως σε έργα υποδομής όπου η επίλυση τους θα έπρεπε να ενταχθεί σε ένα γενικότερο πλαίσιο αναπτυξιακής πολιτικής.

Η βασική νομοθετική ρύθμιση για το οργανωτικό πλαίσιο του ΠΔΕ γίνεται το έτος 1952 με το ν. 2212/52 ο οποίος προέβλεπε την έκδοση Κοινών Αποφάσεων του Υπουργού Συντονισμού, Οικονομικών και του καθ'ύλην αρμόδιου Υπουργού για την εκτέλεση έργων, εντός του ορίου πιστώσεων του ειδικού προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων.

Με το ν.δ 2957/54 το οποίο ισχύει μέχρι, σήμερα καθορίζονται οι επιλέξιμες δαπάνες του ΠΔΕ και οι φορείς υλοποίησης που είναι το Δημόσιο, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, οι Δημόσιοι Οργανισμοί και Επιχειρήσεις καθώς και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον με το νόμο αυτό γίνονται επιπλέον ρυθμίσεις για τον τρόπο κατάρτισης και εκτέλεσης του ΠΔΕ.

Στο πλαίσιο απλούστευσης των διαδικασιών εκδίδονται το Β.Δ 120/60 όπου καταργείται η σύμπραξη των τριών Υπουργών στην εκτέλεση έργων και μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα αυτή στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό. Επίσης, με το Β.Δ 498/1960 καταργείται η συμμετοχή του Υπουργού Οικονομικών και του καθ'ύλην αρμόδιου Υπουργού στην έκδοση αποφάσεων ένταξης έργων στο ΠΔΕ και το Υπουργείο Συντονισμού γίνεται ο αποκλειστικός αρμόδιος. Επιπλέον ολοκληρώνεται η καθίδρυση του στον τομέα διαχείρισης

του ΠΔΕ το έτος 1964 με το ν.δ 4355/64 και γίνεται το Κεντρικό Επιτελικό Όργανο Προγραμματισμού του Κράτους. Επίσης, με το διάταγμα αυτό δίνεται για πρώτη φορά η κάλυψη από το ΠΔΕ διοικητικών δαπανών που σχετίζονται με την εκτέλεση των έργων.

Συνοπτικά, η κατάρτιση του ΠΔΕ μέχρι και το 1981, γινόταν με την ακόλουθη διαδικασία. Ο Υπουργός Συντονισμού εισηγούνταν στο πλαίσιο της κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού του Κράτους το ύψος των πιστώσεων του ετήσιου ΠΔΕ και ταυτόχρονα εξέδιδε Εγκύκλιο με οδηγίες προς όλους τους εμπλεκόμενους φορείς (Υπουργεία, Νομαρχίες) για τον τρόπο κατάρτισης του ΠΔΕ χωρίς να υπάρχει σαφής αναφορά στους στόχους και τις επιδιώξεις του Προγράμματος. Εν συνεχεία οι φορείς απέστελλαν τις προτάσεις τους στο Υπουργείο Συντονισμού το οποίο μετά από αξιολόγηση των προτάσεων καθόριζε τα όρια πιστώσεων για κάθε φορέα και τα έργα που θα ενταχθούν εκδίδοντας τις σχετικές Συλλογικές Αποφάσεις. Η παραπάνω διαδικασία ακολουθούνταν και κατά τη διαδικασία τροποποίησης του Προγράμματος.

Επίσης το Πρόγραμμα από το 1958 διαχωριζόταν σε Εθνικό και Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με φορείς στο πρώτο τα Υπουργεία και στο δεύτερο τα Νομαρχιακά Ταμεία.

Από το 1981 και έπειτα το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων γίνεται μέσο προώθησης της περιφερειακής ανάπτυξης της Χώρας και χρησιμοποιείται ως βασικός μοχλός και μέσο μείωσης των οικονομικών ανισοτήτων που υπάρχουν στις διάφορες περιοχές της χώρας. Δίνει έμφαση στην κατασκευή ολοκληρωμένων έργων με προστιθέμενη αξία. Σε αυτό συνδράμουν τα πρώτα προγράμματα που συγκροτούνται με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και για τα οποία θα έπρεπε να εξασφαλίζεται η απορρόφηση των πόρων. Για την επίτευξη των στόχων αυτών γίνονται παρεμβάσεις και στη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης αυτού όπου γίνεται περισσότερο αποκεντρωμένο και δίνει έμφαση στο Περιφερειακό ΠΔΕ μεγιστοποιώντας το και βελτιώνοντας την ποιότητα του.

Σημαντικό ρόλο σ' αυτό αποτελεί η θέσπιση του νόμου ν. 1235/82 όπου δίδεται η αρμοδιότητα της κατάρτισης, έγκρισης και τροποποίησης του Νομαρχιακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων στο Νομαρχιακό Συμβούλιο όπου καθίσταται βασικό όργανο προγραμματισμού.

Άλλες θεσμικές παρεμβάσεις που θα πρέπει να αναφέρουμε σε αυτή την ιστορική διαδρομή που επιχειρούμε να παρουσιάσουμε μέσα από τη μελέτη αυτή, είναι ο ν. 1262/82 με τη δυνατότητα από το ΠΔΕ της επιχορήγησης Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου, Σωματεία, Συνεταιρισμούς, Ανώνυμες Εταιρείες και λοιπά Νομικά Πρόσωπα με κοινωφελείς σκοπούς, ο ν. 1416/84 σχετικά με τη δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων και χρηματοδότησης των συμβαλλομένων από το ΠΔΕ και τέλος ο ν. 1622/86 όπου καθορίζεται η διαδικασία κατάρτισης των μακροχρόνιων και ετήσιων αναπτυξιακών προγραμμάτων με την αποφασιστική συμμετοχή της Τοπικής αυτοδιοίκησης σ' αυτό.

Επίσης με το ν. 2503/1997 θεσπίζεται η έκδοση των Συλλογικών Αποφάσεων έργων της Περιφέρειας (ΣΑΕΠ) όπου εντάσσονται όλα τα έργα περιφερειακού χαρακτήρα και οι προτάσεις ένταξης των έργων αυτών γίνονται με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου.

Τέλος με το ν. 1828/89 εντάσσεται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ο θεσμοθετημένος πόρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού που αφορά το 1/3 των εσόδων που προέρχονται από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων επί του ποσοστού των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού. Ταξινομείται στα Νομαρχιακά Προγράμματα του ΠΔΕ και παίρνει τη διακριτή ΣΑΕ Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ).

Β. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΕΠΤΑ(ΥΠΟΥΡΓΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ & ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ, ΠΟΡΟΙ)

Α) Νομοθεσία

- ✓ Η αριθμ. 727/9-01-1998 απόφαση του Υπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ “ Συγκρότηση Ομάδας Διοίκησης Έργου”
- ✓ Η αριθμ. 6811/6-3-1998 Κοινή Υπουργική Απόφαση που αφορά τη Συγκρότηση της Επιτροπής της παρ. 6 άρθρου 13 του ν. 2539/1997 στο ΥΠΕΣΔΔΑ για την κατάρτιση , παρακολούθηση και υλοποίηση του ΕΠΤΑ.
- ✓ Η αριθμ. 19797/5-6-1998 1^η απόφαση του Υπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ περί κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του ΕΠΤΑ.
- ✓ Η αριθμ. 45329/27-12-1999 2^η απόφαση του Υπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ περί κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του ΕΠΤΑ.
- ✓ Η αριθμ. 25437/19-6-2002 τροποποιητική απόφαση του Υπουργού ΥΠΕΣΔΔΑ περί κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του ΕΠΤΑ.
- ✓ Η αριθμ. 5/4194/5-2-1998 Εγκύκλιος του ΥΠΕΣΔΔΑ “ Διευκρινήσεις σχετικές με τις διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 2539/97 αναφορικά με τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων της Τ.Α.”
- ✓ Η αριθμ. 3/3908/3-2-1999 Εγκύκλιος του ΥΠΕΣΔΔΑ “ Επικαιροποίηση των προτάσεων για ένταξη έργων στο ΕΠΤΑ”.
- ✓ Η αριθμ. 17/12892/15-04-1999 Εγκύκλιος του ΥΠΕΣΔΔΑ “Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής των πόρων του ΕΠΤΑ στις 13 Περιφέρειες”.
- ✓ Η αριθμ. 26/16-07-1999 Εγκύκλιος του ΥΠΕΣΔΔΑ “ Διαδικασία υλοποίησης προγράμματος ΕΠΤΑ”.
- ✓ Η αριθμ. 29/31710/14-09-1999 Εγκύκλιος του ΥΠΕΣΔΔΑ “ Προώθηση των διαδικασιών άμεσης υλοποίησης ΕΠΤΑ”.
- ✓ Η αριθμ. 3/6354/11-2-2002 Εγκύκλιος του ΥΠΕΣΔΔΑ “ Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης(ΕΠΤΑ)”.
- ✓ Η αριθμ. 49/49293/10-11-2003 Εγκύκλιος του ΥΠΕΣΔΔΑ “ Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης(ΕΠΤΑ)”.

Β) Πόροι του Προγράμματος ΕΠΤΑ

Για την χρηματοδότηση του προγράμματος προβλέφθηκαν οι παρακάτω πόροι:

1^η Κατηγορία πόρων: Θεσμοθετημένοι πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Ποσοστό 8,5% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (2 Α) που εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό,
2. Ποσοστό 20% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (2^Α) που εγγράφονται στον προϋπολογισμό των Δημοσίων Επενδύσεων,
3. Το ποσό του λογαριασμού του άρθρου 67 του ν. 23033/54{258Α) και το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232 παρ. 1 του π.δ. 410/95 που διαχειρίζεται το ΥΠΕΣΔΔΑ καθώς και όλα τα ποσά των ειδικών λογαριασμών και πόρων του κρατικού προϋπολογισμού που διαχειρίζονται Υπουργεία, Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες και Δημόσιοι Οργανισμοί με τα οποία επιχορηγούνται Δήμοι και Κοινότητες.
4. Ποσοστό 80% του φόρου των τόκων καταθέσεων του άρθρου 9 παρ. 5^α του ν. 2503/1997(107^Α),

2^η Κατηγορία πόρων

1. Οι πόροι Εθνικών και περιφερειακών κοινοτικών προγραμμάτων και Πρωτοβουλιών που διαχειρίζονται Υπουργεία και οι Περιφέρειες, οι οποίοι αφορούν έργα Δήμων και Κοινοτήτων και λοιπές επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης,
2. Οι πόροι του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων με τους οποίους χρηματοδοτούνται έργα Δήμων και Κοινοτήτων.

Οι παραπάνω πόροι αποτελούν πόρους τους οποίους διαχειρίζονται τα άλλα Υπουργεία και Δημόσιοι Οργανισμοί

Γ) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΘΗΣΕΑΣ» (ΝΟΜΟΙ, ΥΠΟΥΡΓΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ & ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ, ΠΟΡΟΙ)

Α) Θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

- ✓ Ο ν. 3274/2004(Α 195)
- ✓ Η παρ.3 του άρθρου 5 του ν. 3345/2005 (Α 138)
- ✓ Το άρθρο 27 του ν. 3448/2006 (Α 57)
- ✓ Η παρ. 9 του άρθρου 15 του ν. 3688/2008 (Α 163)
- ✓ Η Εγκύκλιος 49/59425/23-11-2004 «Ρυθμίσεις για την ολοκλήρωση του ΕΠΤΑ-Συγκρότηση Επιτροπών Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»».
- ✓ Η Εγκύκλιος 4/4244/20-01-2005 του ΥΠΕΣ «Κατανομή των πόρων του Αναπτυξιακού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ»- Κριτήρια και προτεραιότητες για την ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Πρόγραμμα-Υποβολή προτάσεων από ΟΤΑ»
- ✓ Η Εγκύκλιος 17/21445/26-04-2005 «Οριστική ένταξη έργων , μελετών και ενεργειών στο πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»».
- ✓ Η Εγκύκλιος 55/63733/20-12-2004 «Ένταξη έργων και δράσεων που αφορούν τη χρηματοδότηση ΟΤΑ πρώτου βαθμού από Υπουργεία και Περιφέρειες στο αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ»».
- ✓ Η Εγκύκλιος 33/59591/23-11-2005 «Κατανομή του 35%ωντων πόρων (Προγραμματική Κατανομή) του Αναπτυξιακού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ» - Κριτήρια και προτεραιότητες για την ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Πρόγραμμα – Υποβολή προτάσεων από τους ΟΤΑ.
- ✓ Η αριθμ. 1247/22-06-2010 Απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 9 παρ.1 του ν. 3274/2004 σχετικά με τους όρους και προϋποθέσεις ολοκλήρωσης του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»
- ✓ Η αριθμ. 1258/30-04-20122010 Απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 9 παρ.1 του ν. 3274/2004 σχετικά με τους όρους και προϋποθέσεις ολοκλήρωσης του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

Β) Πόροι του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»

- α) Ποσοστό δέκα τοις εκατό (10%) των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ)
- β) Ποσοστό είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) της ΣΑΤΑ
- γ) Ποσοστό ογδόντα τοις εκατό (80%) του φόρου των τόκων καταθέσεων του άρθρου 9 παρ. 5 του Ν. 2503/1997.
- δ) Το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232 παρ. 1 του Π.Δ. 410/1995, που διαχειρίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
- ε) Εθνικοί πόροι του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, με τους οποίους χρηματοδοτούνται έργα δήμων και κοινοτήτων και οι οποίοι αντιστοιχούν τουλάχιστον

στο τριάντα πέντε τοις εκατό (35%) του συνόλου των πόρων των περιπτώσεων α', β' και γ' αυτής της παραγράφου. Οι πόροι αυτοί εγγράφονται σε ειδική Συλλογική Απόφαση Έργων (Σ.Α.Ε.) του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

ΠΙΝΑΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 : «ΘΗΣΕΑΣ» - ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ 35%	
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΠΟΣΟΣΤΟ
ΑΝΑΤΟΛΙΚΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ - ΘΡΑΚΗ	7,62
ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΥΓΚΡΟΤΗΜΑ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	2,93
ΥΠΟΛΟΠΙΟ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	9,09
ΔΥΤΙΚΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ	7,36
ΗΠΕΙΡΟΣ	7,52
ΘΕΣΣΑΛΙΑ	8,96
ΙΟΝΙΑ ΝΗΣΙΑ	3,83
ΔΥΤΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ	8,28
ΣΤΕΡΕΑ ΕΛΛΑΔΑ	8,31
ΑΤΤΙΚΗ	10,00
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΣ	9,85
ΒΟΡΕΙΟ ΑΙΓΑΙΟ	4,30
ΝΟΤΙΟ ΑΙΓΑΙΟ	5,07
ΚΡΗΤΗ	6,88
ΣΥΝΟΛΟ	100,00

Πηγή : Υπ Εσωτερικών (Εγκύκλιος 33)

Δ) ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Πίνακας 2 : Σύστημα και Κριτήρια κατανομής στους ΟΤΑ της κατηγορίας “Έργα και Επενδυτικές Δραστηριότητες ΟΤΑ”- ΚΥΑ

Έτος	Γενικά κριτήρια	Κριτήρια κατανομής της αύξησης της ΣΑΤΑ	Παρατηρήσεις	ΚΥΑ
2000	κατανομή ΣΑΤΑ 1999 ανά ΟΤΑ	- Σε επίπεδο Νομού 1. Έκταση Νομού 25% 2. Αριθμός ΟΤΑ Νομού 15% 3. Αριθμός ορεινών ΟΤΑ Νομού 20% 4. Νησιωτικές περιοχές 5% 5. Ανεργία Νομού 15% 6. Αναπτυξιακός δείκτης Νομού(με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ) 20% 7. Ο Ν. 2240/94 Σε επίπεδο ΟΤΑ Πληθυσμός ΟΤΑ 50% , Αριθμός Δ.Δ 10%, Αριθμός ορεινών Δ.Δ 10%, Έκταση 30%, ν. 2240/94		32320/28-9-2000(B1234)
2001	Κατανομή ΣΑΤΑ 2000 ανά ΟΤΑ + 10%	Αραιοκατοικημένοι Δήμοι + 20%, υπόλοιποι με βάση την πληθυσμιακή πυκνότητα(πληθυσμός προς έκταση), ν.2240/94	Καταργήθηκε η μέθοδος της κατανομής πρώτα στους νομούς και μετά στους αντίστοιχους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ	12506/11-4-2001(B 415)
2002	Κατανομή ΣΑΤΑ 2001 ανά ΟΤΑ αναπροσαρμοσμένη με το πληθυσμό της απογραφής του 2001	Κατανομή ανά ΟΤΑ: Πληθυσμός, Έκταση, ΑΕΠ, Ανεργία, Κίνητρα ν. 2601, Αριθμός Δημοτικών Διαμερισμάτων, Δείκτης αρμοδιοτήτων, Δείκτης ειδικών συνθηκών	Καταργήθηκε η μέθοδος της κατανομής πρώτα στους νομούς και μετά στους αντίστοιχους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ	17828/26-4-2002(B 518)

2003	1.Οι ΟΤΑ των Ν. 1416/84 &1622/86 (ΣΑΤΑ 2002) 2.Νησιωτικοί και Ορεινοί ΟΤΑ(ΣΑΤΑ 2002+10%)	Επίπεδο Νομού: Πληθυσμός, Α.Ε.Π, Ανεργία, Δείκτης Αρμοδιοτήτων, Δείκτης Ειδικών Συνθηκών, Κίνητρα του Ν.2240/94 Επίπεδο ΟΤΑ: Πληθυσμός , Έκταση , Αριθμός δημ διαμερισμάτων		43483/6-10-2003(B1497)
------	--	---	--	------------------------

2004	A. Οριζόντια κριτήρια:1.ΤΑΜΕΙΟ ΣΥΝΟΧΗΣ(1.Ποσό ανά Δημοτικό Διαμερίσμα πλην της έδρας δήμου και 2. Δείκτης προβληματικότητας με ενίσχυση των ορεινών και νησιωτικών δήμων με βάσει τον πληθυσμό) 2. Ελάχιστη εγγυημένη ΣΑΤΑ ανά δήμο με βάσει το πληθυσμιακό του μέγεθος Β. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΣΕ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ 1) Πληθυσμός 2) Μεταβολή πληθυσμού 3) Έκταση 4) ΑΕΠ 5) Ανεργία Γ. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΑΠΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΣΕ ΟΤΑ 1) Πληθυσμός 2) Έκταση 3) ΑΕΠ Νομού (πλην ΟΤΑ Ν. Αττικής & Ν. Θεσ/κης) 4) Πυκνότητα Πληθυσμού (ειδικά στους ΟΤΑ Ν. Αττικής & Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας). 5) Αντικειμενικές Αξίες Ακινήτων (ειδικά στους ΟΤΑ Ν. Αττικής & Ν. Θεσ/κης). 6) & Ν. Θεσ/κης). 7) Μεταβολή πληθυσμού (ειδικά στους ΟΤΑ Ν. Θεσ/κης). Περιορισμοί στην κατανομή: 1) Κανένας ΟΤΑ αύξηση πάνω από 17% (πλην ελάχιστης εγγυημένης ΣΑΤΑ). 2)Κανένας ΟΤΑ δεν θα επιχορηγηθεί με μικρότερο ποσό από αυτό της ΣΑΤΑ 2003.	53690/20-10-2004(B1606)
2005	Ίδια κριτήρια με το 2004 Κανένας ΟΤΑ δεν θα επιχορηγηθεί με μικρότερο ποσό από αυτό της ΣΑΤΑ 2004.	39690/4-9-2005(1130B)
2006	Ίδια κριτήρια με το 2005 Κανένας ΟΤΑ δεν θα επιχορηγηθεί με μικρότερο ποσό από αυτό της ΣΑΤΑ 2005.	12038/8-3-2006(282B)

2007	Ίδια κριτήρια με το 2006 Κανένας ΟΤΑ δεν θα επιχορηγηθεί με μικρότερο ποσό από αυτό της ΣΑΤΑ 2006		3916/21-2-2007(230B)
2008	Ίδια κριτήρια με το 2007 Κανένας ΟΤΑ δεν θα επιχορηγηθεί με μικρότερο ποσό από αυτό της ΣΑΤΑ 2007.		62740/9-10-2008(B 2151)
2009	Ίδια κριτήρια με το 2008 Κανένας ΟΤΑ δεν θα επιχορηγηθεί με μικρότερο ποσό από αυτό της ΣΑΤΑ 2008.		11354 /24-2-2009(362 B)
2010	Ίδια κριτήρια με το 2009 Κανένας ΟΤΑ δεν θα επιχορηγηθεί με μικρότερο ποσό από αυτό της ΣΑΤΑ 2009.		14438/17-3-2010(289 B)
2011	Βάσει της κατανομής του 2010		20555/2-5-2011(723 B)
2012	Βάση της κατανομής του 2011	Η ΣΑΤΑ εντάσσεται για πρώτη φορά στον Τακτικό Προϋπολογισμό και γίνεται Καπ δήμων για επενδύσεις	28871/19-7-2012(2168 B) και 46076/7-12-2012(3336/B)
2013	Βάση της κατανομής του 2012		50763/17-12-2013(3305B)
2014	Η κατανομή πραγματοποιείται λαμβάνοντας υπόψη, αναπροσαρμοσμένα, τα κριτήρια κατανομής της απόφασης του Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ το 2004 και ιδιαίτερα το νέο πληθυσμό της χώρας, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 2011. Βασική προϋπόθεση κανένας Δήμος να μη λάβει αύξηση ή μείωση μεγαλύτερη του 5% σε σχέση με το αποδοτέο ποσό του προηγούμενου έτους.		
2015	Κατανομή βάση του προηγούμενου έτους		
2016	Κατανομή βάση του προηγούμενου έτους		

2017	Κατανομή βάση του προηγούμενου έτους	
------	--------------------------------------	--

Πηγή: ΥΠΕΣ(ΚΥΑ) Επεξεργασία: Ιδία