



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΙΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

Θέμα:

**Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής
Αυτοδιοίκησης και ο ρόλος του Ταμείου
Παρακαταθηκών και Δανείων**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΤΑΣΟΣ ΣΑΠΟΥΝΑΚΗΣ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ: ΚΥΡΙΑΚΗ ΚΥΡΙΤΣΗ

ΑΘΗΝΑ - 2004

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη της σημασίας του δανεισμού ως μέσου χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και ο ρόλος του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων. Προκειμένου να επιτευχθεί μία συνολική διερεύνηση του θέματος, η εργασία έχει χωριστεί σε τέσσερις βασικούς άξονες που αφορούν: α) το θεωρητικό υπόβαθρο του δανεισμού, β) το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, γ) την αποστολή του Τ.Π.Δ. και την ευρωπαϊκή εμπειρία από αντίστοιχα πιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού και δ) την ανάλυση βασικών οικονομικών μεγεθών που δείχνουν τις δυνατότητες αλλά και το βάρος του δανεισμού στους Ο.Τ.Α.

Για τη θεμελίωση του θεωρητικού τμήματος, έχει προηγηθεί σύνθεση των κυριότερων συμπερασμάτων που προκύπτουν από σχετικά βιβλία και μελέτες (χρηματοοικονομικής ανάλυσης κι ανάλυσης των οικονομικών των Ο.Τ.Α.). Από τη μελέτη του θεσμικού πλαισίου, συμπεραίνεται ότι παρόλο που τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει αρκετές νομοθετικές ρυθμίσεις για το δανεισμό των Ο.Τ.Α., ουσιαστικά δεν έχει αλλάξει κάτι σημαντικά ώστε να αποτελέσει ο δανεισμός, εργαλείο χρηματοδότησης των τοπικών επενδύσεων. Το ίδιο το Τ.Π.Δ. χρησιμοποιεί τα δάνεια ως ανακύκλωση των χρεών των Ο.Τ.Α. Βέβαια, το γεγονός και μόνο ότι έχει λειτουργήσει για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα (έτος ίδρυσης το 1919), σημαίνει ότι δύναται να συντελέσει στη δημιουργία ενός σύγχρονου πιστωτικού ιδρύματος της Τ.Α.

Τέλος, στη παρούσα εργασία έχει γίνει συνοπτική ανάλυση κάποιων βασικών δημοσιονομικών μεγεθών τη περίοδο 1960-1999, από την οποία προκύπτει ως βασικό συμπέρασμα ότι οι Ο.Τ.Α. έχουν τη δυνατότητα για σύναψη δανειακών συμβάσεων, σε αντίθεση με τη Γενική Κυβέρνηση που έχει αρνητική συνολική αποταμίευση, κυρίως τη τελευταία 15ετία της περιόδου. Επίσης, έχει πραγματοποιηθεί και μία πιο εκτεταμένη ανάλυση οικονομικών δεδομένων από τους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α., για την περίοδο 1992-2000, από την οποία συμπεραίνεται ότι οι μεγάλοι, κυρίως, Ο.Τ.Α. μπορούν να συνομολογούν δάνεια καθώς επίσης ότι, συνολικά, η Τ.Α. επιβαρύνεται αρκετά για την αποπληρωμή δανείων, με την έννοια όχι τόσο ότι έχει δανειστεί περισσότερο αλλά, κυρίως, ότι δεν έχει καταφέρει να αυξήσει τα έσοδά της.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:

Δανεισμός,
Χρηματοδοτική μίσθωση,
Τοπική Αυτοδιοίκηση,
Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων,
Χρηματοπιστωτικά ιδρύματα,
Δείκτης Δανειακής Επιβάρυνσης.

SUMMARY

The following dissertation studies the importance of loans as a means of financing the projects of the Local Government and as well as, the ability of the specific (hellenic) Fund of Mortgages and Loans, to do the same. The report is divided into four main parts; a) the theoretical background of loans, b) the current legal frame, c) the mission of the Fund of Mortgages and Loans and the best practice that has been followed by relevant european financial constitutions and finally, d) the analysis of basic economic data that indicate the opportunities and threats that are attributed to loans.

The theoretical evidence, is based on the most important conclusions which were found in specific books and articles, about either the financial analysis in general, or the analysis of the budget of municipalities and communities. By studying the legal frame, it can be understood that although the last five years three laws have been passed, no significant change has been made and still, local investments are not financed by loans. On the contrary, the common method that is practiced, is to recycle, in a way of speaking, the debts of the municipalities by offering reduced cost's loans, provided that the purpose of the loans is the limitation of older debts. But what is hopeful, is the fact that the Fund (that was founded in 1919) can be very useful in order to build a new financial institution for the financing of the Local Government, by means of both knowledge and resources.

In the last chapter of the report, a brief analysis of main public economic data for the period from 1960 to 1999, helps as to conclude that the Local Administration has the substantial reserves to contract loans, whereas the General Government has run into serious debts, mainly the last fifteen years of the time series. Also, a detailed analysis of economic data that are taken from the database of the budgets of the municipalities for the period from 1992 to 2000, shows that practically, only the bigger ones can afford to have loans. Also, the cost of paying back the loans is significant and is actually caused by the worsening of the revenues and not by a raise in the actual number of loans.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο : Ο ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	3
1.1. Βασικές έννοιες του δανεισμού	3
1.2. Ο Δανεισμός και οι Δημόσιες Δαπάνες	7
1.3.1.Ο Δανεισμός και η Τοπική Αυτοδιοίκηση-Οι διαφορές με τη Κεντρική Διοίκηση	12
1.3.2. Πως κατανέμεται το βάρος του δανεισμού στην ίδια γενιά και μεταξύ των γενεών	8
1.4.Άλλες πηγές εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΙΣΧΥΟΥΣΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	22
2.1.Σκοπός του δανεισμού	22
2.2. Διαδικασία δανεισμού	23
2.3.Εγγυήσεις και κυρώσεις	26
2.4. Πηγές δανεισμού των Ο.Τ.Α.	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΤΟ ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ ΚΑΙ ΔΑΝΕΙΩΝ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΩΣ ΜΕΣΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	30
3.1. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	30
3.2. Διαδικασίες χορήγησης δανείων σε Ο.Τ.Α.	32
3.3. Οι πρόσφατες ρυθμίσεις για ΟΤΑ και οι απαιτούμενες διαδικασίες για την έγκριση δανεισμού από το Τ.Π.Δ.	39
3.4. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και οι Νέοι Τρόποι Χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο : ΑΝΑΛΥΣΗ ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΚΩΝ ΣΕΙΡΩΝ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	58
4.1. Σύγκριση βασικών οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τα αντίστοιχα του κράτους	58
4.2. Ανάλυση των εσόδων των Ο.Τ.Α. που προέρχονται από δανεισμό την περίοδο 1992-2000	63
4.3. Ανάλυση των εξόδων των Ο.Τ.Α. για την εξόφληση δανείων την περίοδο 1992-2000	76
4.3 Δείκτης δανειακής επιβάρυνσης	88
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΣΥΝΘΕΤΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	88
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	91
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: Στατιστική ανάλυση των εσόδων των Ο.Τ.Α. που προέρχονται από δανεισμό την περίοδο από το 1992 ως και το 2000	98
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: Στατιστική Ανάλυση των εξόδων των Ο.Τ.Α. για αποπληρωμή δανείων την χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 2000	103

Εισαγωγή

Η εργασία με τίτλο: «Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο ρόλος του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων», έχει ως αντικείμενο τη διερεύνηση του θεωρητικού, θεσμικού και οικονομικού πλαισίου που αφορά τον δανεισμό των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, την τελευταία δεκαετία. Σκοπός της μελέτης είναι η εξαγωγή συμπερασμάτων για τις δυνατότητες του υπάρχοντος χρηματοδοτικού μηχανισμού να λειτουργήσει ως ένα σύγχρονο πιστωτικό ίδρυμα της Τ.Α. Αφορά, επίσης, και τις ευκαιρίες που έχουν οι Ο.Τ.Α. να αντιμετωπίσουν τη χρηματοδότηση των επενδυτικών τους έργων μέσα από το δανεισμό, σύμφωνα με τη γενικότερη οικονομική τους κατάσταση.

Στο πρώτο κεφάλαιο, αναλύεται, συνοπτικά, η οικονομική θεωρία για το δανεισμό, η εφαρμογή του ως μεθόδου για τη χρηματοδότηση των δημοσίων επενδύσεων καθώς και ο τρόπος με τον οποίο πρέπει να αντιμετωπίζεται όταν εφαρμόζεται στην χρηματοδότηση επενδύσεων της Τ.Α. Επίσης, αναλύεται η κατανομή του κόστους- οφέλους τόσο μεταξύ διαφορετικών γενεών όσο και στην ίδια γενεά των πολιτών των Ο.Τ.Α. Ακόμα, περιγράφονται οι βασικές διαφορές με την άσκηση φορολογικής πολιτικής, μία σημαντική πηγή εσόδων της Τ.Α. που δεν εφαρμόζεται, όμως, εκτεταμένα στη χώρα μας, καθώς και κάποιοι άλλοι τρόποι χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α., όπως η χρηματοδοτική μίσθωση και η επιχειρηματική δραστηριότητα.

Το δεύτερο κεφάλαιο, αναφέρεται στο θεσμικό πλαίσιο του δανεισμού στη χώρα μας και στις νομικές υποχρεώσεις που έχουν τα όργανα της Τ.Α. σε περίπτωση δανεισμού. Επίσης, στο κεφάλαιο αυτό, παρατίθενται οι τυπικές ενέργειες για τις συμβάσεις δανεισμού καθώς και οι θεσμοθετημένες διαδικασίες στις οποίες πρέπει να προβεί ένας Ο.Τ.Α. προκειμένου να συνομολογήσει δάνειο με πιστωτικό ίδρυμα της Ελλάδας ή του εξωτερικού.

Στο τρίτο κεφάλαιο, περιγράφονται η αποστολή και οι δραστηριότητες του Τ.Π.Δ. και συγκεκριμένα ο σκοπός της ίδρυσης του, το ιστορικό της λειτουργίας του, οι όροι χορήγησης και οι σκοποί σύναψης δανείων, ο τρόπος εξόφλησης των δανείων, καθώς και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για τη συνομολόγηση δανειακών συμβάσεων. Στο τελευταίο τμήμα του κεφαλαίου,

συνοψίζονται τα συμπεράσματα ενός σημαντικού συνεδρίου, που διοργανώθηκε από το Δ. Αμαρουσίου, τον Σεπτέμβριο του 1995, με θέμα την ευρωπαϊκή εμπειρία και τους νέους τρόπους χρηματοδότησης της Τ.Α. Στη συγκεκριμένη ενότητα κι όπου κρίνεται απαραίτητο, δίνονται, συνοπτικά, οι αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί στα ευρωπαϊκά πιστωτικά ιδρύματα της Τ.Α.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της στατιστικής ανάλυσης των οικονομικών στοιχείων της Τ.Α. που αφορούν τον δανεισμό. Στη πρώτη ενότητα του κεφαλαίου, δίνεται η σύγκριση ορισμένων βασικών οικονομικών μεγεθών της Τ.Α. με τα αντίστοιχα μεγέθη της Γενικής Κυβέρνησης την περίοδο από το 1960 ως και το 1999 και στη δεύτερη ενότητα, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από την ανάλυση των εσόδων από δανεισμό της Τ.Α. την περίοδο από το 1992 ως και το 2000. Για την ίδια χρονική περίοδο (1992-1999), έχει γίνει ανάλυση των εξόδων για αποπληρωμή δανείων των Ο.Τ.Α. κι έχει υπολογιστεί ο δείκτης δανειακής επιβάρυνσης, τα αποτελέσματα των οποίων δίνονται στις επόμενες ενότητες του κεφαλαίου.

Τέλος, το πέμπτο κεφάλαιο αναφέρεται στα συνθετικά συμπεράσματα της μελέτης.

Συντομογραφίες:

Τ. Α. : Τοπική Αυτοδιοίκηση

Ο.Τ.Α.: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΔΚΚ : Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας

Τ.Π.Δ.: Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων

ΕτΕπ : Ευρωπαϊκή Τράπεζα επενδύσεων

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Κεφάλαιο 1ο: Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.1. Βασικές έννοιες του δανεισμού

Τα δάνεια είναι ένας βασικός οικονομικός θεσμός, δεδομένου ότι κάθε κατάθεση μπορεί να θεωρηθεί ως δάνειο του καταθέτη προς τη τράπεζα η οποία με τη σειρά της, τοποθετεί τις καταθέσεις αυτές σε άλλα δάνεια προς τρίτους. Προκειμένου βέβαια να είναι κερδοφόρα η τράπεζα, ο τόκος των δανείων αυτών πρέπει να υπερκαλύπτει τους τόκους καταθέσεων και να της αποφέρει κέρδη.

Ένα δάνειο είναι μία σύμβαση μεταξύ ενός δανειζομένου κι ενός δανειστή σύμφωνα με την οποία ο δανειζόμενος εισπράττει από το δανειστή ένα ποσό A και αναλαμβάνει την υποχρέωση να επιστρέψει σ' αυτόν ορισμένα ποσά που καθορίζονται από τη σύμβαση με χρονικούς περιορισμούς που και αυτοί αναφέρονται στη σύμβαση. Υπάρχει περίπτωση ο δανεισμός να γίνει μέσω ομολογιακών τίτλων ή ομολογιών¹ όπου ο δανειστής πωλεί στο κοινό τίτλους με βάση τους οποίους αναλαμβάνει την υποχρέωση να πραγματοποιήσει προς τους κατόχους των ομολογιών διάφορες πληρωμές που καθορίζονται από τους όρους έκδοσης του ομολογιακού δανείου. Οι πληρωμές που συμφωνεί να κάνει ο δανειζόμενος ονομάζονται πληρωμές εξόφλησης, ενώ αν πρόκειται περί ομολογιακού δανείου υπεισέρχεται και η ορολογία εξαγοράς των τίτλων του δανείου.

Η απλούστερη μορφή εξόφλησης ενός δανείου ποσού A είναι με τη πληρωμή ενός ποσού B σε καθορισμένο χρόνο t , το οποίο μπορούμε να θεωρήσουμε ότι αποτελείται από δύο μέρη: α) το χρεολύσιο A που αποπληρώνει το ποσό του δανείου και β) το ποσό $B-A$ που είναι ο τόκος του ποσού A , δηλαδή το ποσό που καταβλήθηκε στο δανειστή ως αμοιβή. Έτσι, η εξόφληση B μπορεί να γραφεί σαν: $B = A + (B-A)$ και ονομάζεται τοκοχρεολύσιο. Στη πράξη, ο διαχωρισμός τους έχει νόημα από την άποψη ότι οι τόκοι θεωρούνται δαπάνες που επιβαρύνουν το κόστος του αντίστοιχου έτους, ενώ τα χρεολύσια δεν έχουν άμεση επίδραση στο κόστος του έτους.

¹ Βλ. Ευάγγελος Φ. Μαγείρου: «Οικονομικά μαθηματικά και αξιολόγηση επενδύσεων», 2002,(κεφ.5).

Σε κάθε χρονική περίοδο καθώς γίνεται η «εξυπηρέτηση του δανείου» ή «απόσβεση του δανείου», εξοφλείται ένα μέρος του κεφαλαίου που έχουμε δανειστεί και πληρώνουμε και τόκους για το ανεξόφλητο κεφάλαιο που απομένει για τις επόμενες περιόδους. Το χρεολύσιο είναι το μέρος του κεφαλαίου που είχαμε δανειστεί κι επιστρέφουμε σε κάθε χρονική περίοδο, ενώ ο τόκος είναι το επιτόκιο επί το κεφάλαιο που εναπομένει ανεξόφλητο για τις επόμενες χρονικές περιόδους.

Οι τόκοι είναι ανάλογοι του χρηματικού ποσού που έχει δεσμευθεί, δηλαδή του κεφαλαίου και του χρονικού διαστήματος για το οποίο έχει δεσμευθεί το κεφάλαιο, ή αλλιώς της διάρκειας του δανεισμού κι εμπεριέχουν ένα είδος «ασφάλιστρου» στο δανειστή για τη περίπτωση απώλειας του ποσού αυτού. Το απλό επιτόκιο i είναι ο συντελεστής της αναλογίας $I=i*CT$ κι εκφράζεται συνήθως ως ποσοστό με μονάδα χρόνου το έτος². Σε περίπτωση ανατοκισμού, υπολογίζεται το πραγματικό επιτόκιο δηλαδή το επιτόκιο που δίνει μέσα σε ένα έτος το ίδιο ποσό με αυτό που αντιστοιχεί στο απλό ή ονομαστικό επιτόκιο.

Όταν επιπλέον, οι χρονικοί περίοδοι κεφαλαιοποίησης των τόκων διαφέρουν από τις περιόδους που καταβάλλονται οι δόσεις του δανείου τότε υπολογίζεται το *working rate*³. Εάν επιθυμούμε να αφαιρέσουμε την επίδραση του πληθωρισμού τότε υπολογίζουμε το αποπληθωρισμένο επιτόκιο⁴. Τα μεγέθη αυτά χρησιμοποιούνται στον υπολογισμό της παρούσας αξίας του δανείου σε δεδομένο χρονικό διάστημα της διάρκειάς του ώστε να αξιολογηθεί αν είναι σκόπιμος ή όχι ο δανεισμός.

Βέβαια, οι σκοποί σύναψης των δανείων είναι τελείως διαφορετικοί όταν πρόκειται για ιδιώτες, για επιχειρήσεις και για Ο.Τ.Α, στους οποίους κι αναφέρεται η εργασία που ακολουθεί. Αφενός οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να επανεπενδύσουν μέρος των χρημάτων του δανείου με την ίδια ευκολία που μπορούν να πράττουν οι εταιρείες καθώς ο δανεισμός των Ο.Τ.Α. εμπεριέχει

² $I = i * CT$, όπου I είναι ο τόκος του κεφαλαίου, C το κεφάλαιο, T η διάρκεια και i το επιτόκιο.

³ Το επιτόκιο αυτό διαφέρει από το λεγόμενο πραγματικό στο γεγονός ότι υπολογίζει και τη περίοδο ανατοκισμού του κεφαλαίου. Χρησιμοποιείται όταν για παράδειγμα θέλουμε να βρούμε το επιτόκιο απόσβεσης ενός δανείου του οποίου οι δόσεις καταβάλλονται κάθε μήνα αλλά η κεφαλαιοποίηση των τόκων γίνεται κάθε εξάμηνο. Στη παρούσα εργασία δεν θα αναφερθούμε περισσότερο σε αυτούς τους όρους καθώς διαπραγματεύεται δημοσιονομικά ζητήματα για τα οποία ισχύουν περισσότερο αυστηροί κανονισμοί από αυτούς της αγοράς.

⁴ Βλ. Κώστας Χριστόπουλος: «Χρηματοοικονομικοί υπολογισμοί», 1998, (κεφ.4).

την υποχρέωση αποπεράτωσης συγκεκριμένου έργου κι αφετέρου δεν μπορούν να λειτουργήσουν με τα ίδια κριτήρια που αποφασίζουν οι ιδιώτες. Από τη στιγμή που οι αρμοδιότητες τους αφορούν την εξυπηρέτηση των τοπικών αναγκών, η ευθύνη των Ο.Τ.Α.⁵ για τη σύναψη και την αξιοποίηση των χρηματικών ποσών του δανεισμού είναι ιδιαίτερα σημαντική.

1.2. Ο Δανεισμός και οι Δημόσιες Δαπάνες

Ο δανεισμός, όταν εξετάζεται η χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών αποτελεί τη δεύτερη σημαντικότερη από άποψη μεγέθους πηγή μετά τη φορολογία. Διαφέρει βέβαια από αυτή στο γεγονός ότι αποτελεί, από τη μεριά των πολιτών, εκούσια παροχή ενός μέρους της αγοραστικής τους δύναμης προς το κράτος για κάποιο χρονικό διάστημα. Η παροχή της αγοραστικής δύναμης των πολιτών προς το κράτος, γίνεται μέσω της συμμετοχής τους σε ομολογιακά δάνεια, έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου και άλλα χρηματοοικονομικά προϊόντα. Το κράτος με τη σειρά του, καταβάλλει τόκους προς τους ιδιώτες και φυσικά διαχειρίζεται τα χρηματικά ποσά για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Αντίθετα, η φορολογία αποτελεί αναγκαστική χρηματική εισφορά των ιδιωτών χωρίς άμεση αντιπαροχή. Συνεπάγεται πως από τη πλευρά του κράτους, ο δανεισμός υπερτερεί σε σχέση με τη φορολογία καθώς: α) δεν έχει το στοιχείο του εξαναγκασμού και β) δεν θεωρείται ως μονομερής παροχή αφού οι πολίτες «αμείβονται» γι' αυτά που παρέχουν⁶.

Τόσο λοιπόν η πολιτική εξουσία όσο και οι πολίτες επιδιώκουν την όσο το δυνατό μεγαλύτερη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών από το δανεισμό, η μεν προκειμένου να αποφύγει το πολιτικό κόστος που συνεπάγεται μία πιθανή αύξηση της φορολογίας και οι δε ώστε να μην επιβαρύνονται με φόρους που τους αφαιρούν ουσιαστικά την αγοραστική τους δύναμη. Οι πιέσεις αυτές λογικό είναι να προκαλούν αυξητικές τάσεις στην αναλογία φορολογικών εσόδων και δανεισμού, ενώ υπάρχει ο κίνδυνος για υπερδιόγκωση των δανειακών οφειλών του κράτους. Κάτι τέτοιο όμως,

⁵ Στη παρούσα εργασία με τον όρο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) εννοούνται οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α., δηλαδή οι δήμοι και οι κοινότητες της χώρας. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αναφέρονται μόνο κατά περίπτωση.

⁶ Βλ. Νίκος Τάσος: «Δημοσιονομική Αποκέντρωση», 2003,(κεφ.8).

αποκλίνει από το επιθυμητό επίπεδο της ικανοποιητικής κοινωνικής διαβίωσης αλλά και της δημοσιονομικής σταθερότητας.

Υπάρχουν βέβαια κι άλλοι παράγοντες που καθορίζουν την αναγκαιότητα και το ύψος του δανεισμού πέρα από το όποια πολιτικά πλεονεκτήματα. Ο σημαντικότερος από αυτούς είναι η **διάρκεια** μέσα στην οποία εξαντλείται το όφελος από μία δαπάνη δημόσιο έργο με την έννοια ότι οι πολίτες θα πρέπει να επιβαρύνονται για χρονικό διάστημα αντίστοιχο με αυτό που απολαμβάνουν ένα έργο ώστε να το αντιλαμβάνονται κι ως απόσβεση των χρημάτων τους.

Πιο αναλυτικά, όταν κριθεί σκόπιμη μία αύξηση των δημόσιων δαπανών, είτε αυτή επιτευχθεί με την επιβολή πρόσθετων φόρων είτε με το δανεισμό, το βασικό στοιχείο είναι πως αποδεσμεύονται πόροι από τα νοικοκυριά και τον ιδιωτικό τομέα που κανονικά θα διαθέτονταν για κατανάλωση ή επένδυση. Με τη φορολογία μειώνεται η ιδιωτική κατανάλωση ενώ με το δανεισμό επηρεάζεται περισσότερο η επένδυση καθώς το Δημόσιο απορροφά αποταμιεύσεις που διαφορετικά θα χρηματοδοτούσαν επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα. Η μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων έχει αρνητικές επιπτώσεις στη γενικότερη οικονομική ανάπτυξη κι επομένως επιβαρύνει περισσότερο τις επόμενες γενεές⁷. Όταν όμως με το δανεισμό χρηματοδοτούνται δημόσιες επενδύσεις κι όχι τρέχουσες δαπάνες, τότε μειώνεται σημαντικά το κόστος των γενεών που ακολουθούν. Με τη φορολογία πλήττεται η παρούσα κατανάλωση κι επομένως το σημερινό επίπεδο ευημερίας ενώ δεν επηρεάζεται δυσμενώς η οικονομική ανάπτυξη. Σύμφωνα με αυτό το σκεπτικό είναι προτιμότερο να χρηματοδοτούνται οι τρέχουσες δαπάνες με την επιβολή φορολογικών μέτρων ενώ οι δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις με έσοδα από δάνεια.

Βέβαια, ο δανεισμός δεν δίνει την οριστική λύση στο οικονομικό πρόβλημα διότι τα δάνεια θα πρέπει να επιστραφούν μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα οπότε θα χρειαστούν έσοδα από φόρους. Ουσιαστικά, αποτελεί αναβολή της κατανομής του κόστους για αργότερα όταν θα επιβληθούν νέοι φόροι με τους οποίους θα πληρωθούν οι τοκοχρεολυτικές δόσεις. Από τη στιγμή που η κατανομή αυτή αφορά τις επόμενες γενεές, είναι

⁷ Με τον όρο γενεά ορίζεται η ακριβώς επόμενη γενιά των εργαζομένων-ανέργων δηλαδή η παραγωγική ηλικία που ακολουθεί.

οικονομικά σκόπιμο και κοινωνικά δίκαιο να επιλέγεται η μέθοδος χρηματοδότησης που θα επιβαρύνει τους πολίτες για χρονικό διάστημα αντίστοιχο με το όφελος που προκύπτει από το είδος της δημόσιας δαπάνης.

1.3.1.Ο Δανεισμός και η Τοπική Αυτοδιοίκηση-Οι διαφορές με τη Κεντρική Διοίκηση

Όσον αφορά τις δαπάνες, στη περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα πράγματα είναι αρκετά διαφορετικά παρόλο που πρόκειται για δαπάνες του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Το γεγονός αυτό οφείλεται κυρίως στο ότι οι δυνατότητες των Ο.Τ.Α. για άντληση πόρων είναι περιορισμένες όχι μόνο σε σύγκριση με τα έσοδα του κράτους αλλά κι επίσης σε σχέση με το κοινωνικό ρόλο που καλούνται να παίξουν στις τοπικές κοινωνίες.

Τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ανεπαρκή⁸ και συχνά υπάρχουν περιορισμοί από τη Κεντρική Διοίκηση για το ύψος και τη διάρθρωση των τοπικών φόρων, τελών κ.λ.π. Σημαντικότερο ακόμα στοιχείο αποτελεί ο βαθμός εξάρτησης της Τ.Α. από τη Κεντρική Διοίκηση που εκφράζεται από την αναλογία των επιχορηγήσεων προς τα συνολικά έσοδα ενός Ο.Τ.Α. Όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης αυτός, τόσο μεγαλύτερη είναι η συμμετοχή μη ελεγχόμενων παραγόντων στα έσοδα των Ο.Τ.Α. κάτι που τελικά έχει ως επακόλουθο την αδυναμία προγραμματισμού κι ανάληψης σοβαρών επενδυτικών σχεδίων από τη πλευρά τους.

Βέβαια, ειδοποιός διαφορά μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί το είδος των αρμοδιοτήτων και των δημόσιων αγαθών που οι δύο οργανισμοί πρέπει να υλοποιήσουν και να παράσχουν αντίστοιχα. Το κράτος φυσικά και μπορεί να προσαρμόσει⁹ το ύψος του επιτοκίου άρα και των καταθέσεων, σύμφωνα με τη χρηματική ρευστότητα που επιδιώκει να «κυκλοφορεί» σε κάποια δεδομένη χρονική

⁸ Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου άρχισε στην Ελλάδα μία σταδιακή μείωση των φορολογικών εσόδων της Τ.Α. με τη κατάργηση ή τη σταδιακή μεταβίβαση στο δημόσιο τοπικών φορολογικών εσόδων (όπως η φόρος κατανάλωσης καπνού), οι οποίοι αντικαταστάθηκαν με έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις. Με το Ν 4260/62 καθιερώνεται για πρώτη φορά γενική τακτική επιχορήγηση και με το Ν 1828/89 θεσμοθετήθηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, στα πλαίσια μιας ριζικής προσπάθειας αντιμετώπισης του προβλήματος. Στη σημερινή εποχή σημαντικό ρόλο παίζει η ΣΑΤΑ και το ΕΠΤΑ (επιχορηγήσεις για τη χρηματοδότηση έργων για υποδομές), όμως παρόλα αυτά η οικονομική αυτοτέλεια της Τ.Α. (Άρθρο 102 του Συντάγματος, Άρθρο 9 του Ε.Χ.Τ.Α.) απέχει πολύ από τη πραγματικότητα.

⁹ Υπό τις οδηγίες πάντα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και με σκοπό τα κριτήρια σύγκλισης που έχουν τεθεί από τα Ευρωπαϊκά συμβούλια των κρατών-μελών της Ε.Ε.

στιγμή στα πλαίσια άσκησης της μακροοικονομικής νομισματικής πολιτικής, κάτι που δεν μπορούν να πράξουν οι Ο.Τ.Α.

Επιπλέον, τα δάνεια για τους Ο.Τ.Α. αποτελούν «εξωτερική»¹⁰ πηγή χρηματοδότησης γιατί προέρχονται από τις αποταμιεύσεις που έχουν κάτοικοι άλλων περιοχών. Σε συνδυασμό

με τη προηγούμενη παράγραφο συμπεραίνεται ότι ο δανεισμός στη Τοπική Αυτοδιοίκηση χρησιμοποιείται αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση δαπανών και μάλιστα χωρίς να επηρεάζει άμεσα το επίπεδο της τοπικής κατανάλωσης κι επένδυσης.

1.3.2. Πως κατανέμεται το βάρος του δανεισμού στην ίδια γενιά και μεταξύ των γενεών

Υπό το πρίσμα ότι ο δανεισμός έχει ιδιαίτερη σημασία τόσο ως προς το **είδος** των δημόσιων δαπανών που χρηματοδοτεί αλλά και κυρίως ως προς τη **διάρκειά** του, έχει ενδιαφέρον να παρατηρήσουμε τον τρόπο με τον οποίο κατανέμεται το κόστος του δανεισμού στις διάφορες γενεές. Έξάλλου, όπως έχει ήδη αναφερθεί, στη περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι πόροι του δανεισμού θεωρείται ότι προέρχονται από το «εξωτερικό», δηλαδή δεν επηρεάζεται άμεσα ούτε η τοπική ιδιωτική κατανάλωση αλλά κι ούτε η τοπική επένδυση για τη συγκέντρωση των χρημάτων. Με αυτό τον τρόπο μπορούν να χρηματοδοτηθούν δημόσιες επενδύσεις και να αυξηθεί η παροχή δημόσιων¹¹ τοπικών¹² αγαθών χωρίς να μειωθούν σημαντικά τα διαθέσιμα ποσά για κατανάλωση κι επένδυση των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων ενός Ο.Τ.Α.

Βέβαια, από τη στιγμή που ο δανεισμός αποτελεί ουσιαστικά αναβολή της φορολογίας για αργότερα, γίνεται σαφές ότι και η μείωση των

¹⁰ Βλ. Νίκος Τάσος: «Δημοσιονομική Αποκέντρωση», 2003,(κεφ.8).

¹¹ Βλ. Δ. Καραγιώργας: «Δημόσια Οικονομική 1», 1998, κεφ.4, όπου τα δημόσια αγαθά ορίζονται ως: «...δημόσιο είναι το αγαθό που από τη στιγμή που υπάρχει σε μια κοινωνία, ο καθένας, ξεχωριστά μπορεί να αποκομίζει συγχρόνως υπηρεσία ίσης ποσότητας και ίδιας ποιότητας με τη συνολικά παρεχόμενη από το αγαθό...» και «...ένα αγαθό για να είναι δημόσιο θα πρέπει να καλύπτει τουλάχιστον μία από τις παρακάτω υποθέσεις: α) αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και β) αδιαιρετότητα στη κατανάλωσή του».

¹² Με τον όρο τοπικά δημόσια αγαθά εννοούμε τα αγαθά και τις υπηρεσίες που προσφέρονται στο ακριβώς επόμενο επίπεδο διοίκησης μετά τη Κεντρική Διοίκηση, ενώ η παραγωγή αλλά και η παροχή τους από τη Τ.Α. τα καθιστά υποκατάστατα ή συμπληρωματικά με τα δημόσια αγαθά. Βέβαια, αγαθά όπως η εθνική άμυνα αποκλείονται από τη Τ.Α. όπως άλλωστε ορίζεται κι από τις αρμοδιότητές της.

προηγούμενων μεγεθών επιβαρύνει κυρίως την επόμενη παραγωγική ηλικία. Το ιδανικό θα ήταν η διάρκεια εξόφλησης ενός δανείου να συμπίπτει με τη διάρκεια ζωής του επενδυτικού έργου που χρηματοδοτεί έτσι ώστε να υπάρχει αναλογία μεταξύ του κόστους και της αναμενόμενης ωφέλειας στις επόμενες γενεές ή αλλιώς, η επένδυση να έχει καθαρή παρούσα αξία. Καθώς η αποπληρωμή του δανείου θα γίνει κυρίως μέσα από τη φορολογία συμπεραίνεται πως όσο περισσότερο προσαρμόζεται το επίπεδο των φόρων στο όφελος που προκύπτει από ένα έργο τόσο πιο δίκαιη είναι η κατανομή του κόστους μεταξύ των γενεών ενός Ο.Τ.Α.

Συγκεκριμένα, αν υποθέσουμε ότι ο δανεισμός έχει γίνει για τη κατασκευή ενός *επενδυτικού έργου* κι ότι η αποπληρωμή του έχει καθοριστεί να γίνεται σταδιακά, τότε δεν επιβαρύνεται η παρούσα γενεά αλλά οι επόμενες. Η επιπλέον φορολογία που επιβάλλεται προσαρμόζεται στην αξία του έργου, επομένως γίνεται κεφαλαιοποίηση της επένδυσης και οι δημότες δεν χάνουν από την αξία των ακινήτων τους, η οποία είτε αυξάνεται είτε παραμένει σταθερή.

Σε γενικές γραμμές, ισχύουν τα ίδια πράγματα όταν πρόκειται για τη κατασκευή *δημοτικών έργων* με δανεισμό με τη διαφορά ότι για την εξόφλησή τους δεν είναι απαραίτητη η αύξηση της φορολογίας ή τουλάχιστον δεν είναι μεγαλύτερη από το αν κατασκευάζονταν εξ' ολοκλήρου από φορολογικά έσοδα. Είναι όμως γνωστό ότι η ύπαρξη μικρών φορολογικών συντελεστών μπορεί να διευκολύνει τη φορολογική προσπάθεια¹³ ενός Ο.Τ.Α. κι επιπλέον ότι η κατασκευή έργων αυξάνει την αξία των ακινήτων οπότε και το τοπικό εισόδημα, με αποτέλεσμα η δυνητική φορολόγηση να καθίσταται τελικά λιγότερο επαχθής.

Όταν όμως ο δανεισμός έχει γίνει για τη κάλυψη *τρεχουσών αναγκών* η κατάσταση είναι διαφορετική διότι ο Ο.Τ.Α. (με την προϋπόθεση ότι έχει περιθώρια άσκησης οικονομικής πολιτικής) θα πρέπει να επιβάλλει άμεσα φόρους. Αυτό που συμβαίνει στις περισσότερες χώρες είναι ότι τα φορολογικά έσοδα της Τ. Α. προέρχονται σε μεγάλο βαθμό από φόρους στη περιουσία, οι οποίοι σε ορισμένες περιπτώσεις καλύπτουν το σύνολο των φορολογικών

¹³ Με τον όρο φορολογική προσπάθεια εκφράζεται ο βαθμός στον οποίο ένας Ο.Τ.Α. ή κάποια άλλη διοικητική μονάδα χρησιμοποιεί τις δυνατότητες που της παρέχει η νομοθεσία για την άντληση εσόδων.

εσόδων. Η αύξηση του φορολογικού συντελεστή των ακινήτων θα έχει ως αποτέλεσμα να μειωθεί η ζήτηση στη περιοχή αυτή κι επομένως και η αξία των ακινήτων. Οπότε στη περίπτωση αυτή, το βάρος του δανεισμού επιβαρύνει κυρίως τη παρούσα γενεά (βλ. πίνακα 1.1) που πρέπει να αποπληρώσει το δάνειο χωρίς όμως να έχει ωφεληθεί από κάποιο έργο.

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι αυτό που είναι πιο δίκαιο για τουλάχιστον δύο συνεχόμενες γενεές κατοίκων ενός Ο.Τ.Α, είναι να χρηματοδοτούνται οι τρέχουσες δαπάνες από τη τοπική φορολογία χωρίς την αύξηση των φορολογικών συντελεστών, ενώ να συνάπτονται δάνεια μόνο για έργα τα οποία μπορούν να αποδώσουν αξία στη δαπάνη που έχει καταβληθεί γι' αυτά και μάλιστα για όλη τη διάρκεια αποπληρωμής του δανείου.

Πίνακας 1.1. Η κατανομή του κόστους μεταξύ των γενεών ανάλογα με το είδος της δαπάνης¹⁴

δάνεια		φορολογία			
παρούσα γενεά	επόμενες γενεές	παρούσα γενεά	επόμενες γενεές		
	✓	✓		κόστος	τρέχουσες δαπάνες
✓		✓		όφελος	
	✓	✓		κόστος	επενδύσεις
✓	✓	✓	✓	όφελος	

Θέλοντας να διευρύνουμε τις επιπτώσεις που έχει η χρηματοδότηση των δαπανών ενός Ο.Τ.Α. με δανεισμό είναι χρήσιμο να εξετάσουμε τον τρόπο κατανομής του βάρους μέσα στην ίδια γενεά¹⁵ έτσι ώστε να συμπεράνουμε κατά πόσο ορισμένοι πολίτες ευνοούνται συγκριτικά με άλλους. Φυσικά, αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι το γεγονός ότι στη Τ.Α. υπάρχει μετακίνηση του πληθυσμού, η οποία σαφώς και επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες, οι οποίοι δεν αποτελούν αντικείμενο αυτής της εργασίας, αλλά παρόλα αυτά έχει σχέση με τον τρόπο χρηματοδότησης των

¹⁴ Από τις παραδόσεις του μαθήματος: «Τα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης», 2003.

¹⁵ Βλ. Νίκος Τάσος: «Δημοσιονομική Αποκέντρωση», 2003,(κεφ.8).

δαπανών ενός Ο.Τ.Α. Η σχέση αυτή είναι αμφίδρομη με την έννοια ότι αν μπορούσε να μετρηθεί ανά δεδομένα χρονικά διαστήματα η τάση για μετακίνηση των κατοίκων θα καταρτίζονταν διαφορετικά τα επιχειρησιακά προγράμματα¹⁶ των Ο.Τ.Α. ή τουλάχιστον θα υπήρχε προγραμματισμός των δαπανών τους.

Με τη πιθανότητα λοιπόν μετεγκατάστασης, διαφοροποιείται το επίπεδο που οι πολίτες αντιλαμβάνονται ως οικονομικά άριστο για τη σύναψη δανείων, καθώς μεταβάλλεται το κόστος και το όφελος που αναμένουν ότι θα έχουν από τις δαπάνες του συγκεκριμένου Ο.Τ.Α. Στη περίπτωση που ένας πολίτης θεωρεί πολύ πιθανή την αποχώρησή του μελλοντικά, είναι επόμενο να προτιμά να αυξηθούν σημαντικά οι δαπάνες στον ίδιο Ο.Τ.Α. κατά τη διάρκεια της παραμονής του και η χρηματοδότηση των δαπανών αυτών να γίνει με δανεισμό. Με αυτό τον τρόπο περιμένει να έχει όφελος από τις καλύτερες υπηρεσίες που θα δημιουργηθούν χωρίς όμως να υποστεί του φόρους για την εξόφληση των δανείων αφού θα αποχωρήσει.

Ο δανεισμός είναι, επομένως, η μέθοδος χρηματοδότησης που προτιμούν όσοι κάτοικοι έχουν σκοπό να αποχωρήσουν από το συγκεκριμένο Ο.Τ.Α. Γενικότερα, άλλωστε, οι ψηφοφόροι επιθυμούν την αναβολή της φορολογίας την οποία και συνεπάγεται ο δανεισμός, ενώ ένας ακόμη λόγος που συνηγορεί υπέρ των δανείων είναι η μέση ηλικία των κατοίκων ενός Ο.Τ.Α. με την έννοια ότι οι μεγαλύτερες ηλικίες θα προτιμήσουν πιο εύκολα να μεταφερθεί το βάρος στις επόμενες γενεές.

Καθώς η αύξηση των δαπανών που προκαλείται με το δανεισμό αφορά κυρίως τη πρώτη περίοδο του δανεισμού, εξυπακούεται ότι αυτοί που τελικά ζημιώνονται περισσότερο είναι οι δημότες που δεν κατοικούσαν στη περιοχή αρχικά κι έτσι δεν απόλαυσαν τις αυξημένες δαπάνες ή πιο σωστά ωφελήθηκαν σε πολύ μικρότερο βαθμό από τους υπάρχοντες κατοίκους. Επιπλέον, επιβαρύνονται για φόρους για τους οποίους δεν έχουν συμμετάσχει, μέσω της ψηφοφορίας, στην απόφαση για την επιβολή τους. Φυσικά, το κόστος αυτό εξαρτάται από πολλές μεταβλητές, όπως είναι το ύψος των δανείων, ο χρόνος κατά τον οποίο έγινε η εγκατάστασή τους στη περιοχή και η φύση των δαπανών που χρηματοδοτήθηκαν με το δανεισμό.

¹⁶Βλ. Η. Λίτσος: «Επιχειρησιακός σχεδιασμός-Εσωτερική ανάπτυξη και οργάνωση», 2003, (κεφ.5).

Συνολικά, όμως, θεωρείται ότι υπάρχει μία άδικη κατανομή του κόστους και του οφέλους μεταξύ των κατοίκων που ήταν εγκατεστημένοι κι αυτών που εγκαταστάθηκαν μετέπειτα στη περιοχή, όπου το κόστος επιβαρύνει κυρίως τους νέους κατοίκους.

Αν δούμε τη κατάσταση αντίστροφα, δηλαδή, ως προς τη πιθανότητα αποχώρησης των δημοτών τότε συνεπάγεται ότι όσο μικρότερη είναι η διάρκεια αποπληρωμής του δανείου, τόσο λιγότερο πιθανό είναι να αποχωρήσουν από τον συγκεκριμένο Ο.Τ.Α. οι ήδη εγκατεστημένοι κάτοικοι. Κατ' επέκταση, δεν θα πιέσουν για τη περαιτέρω χρηματοδότηση δαπανών μέσω της σύναψης δανείων και το επίπεδο του δανεισμού θα κυμανθεί σε άριστο επίπεδο.

Προσθέτοντας τη κατοικία ως έναν ακόμη παράγοντα στη προηγούμενη ανάλυση, βλέπουμε πως οι κάτοικοι οι οποίοι έχουν κατοικία επιβαρύνονται περισσότερο από το δανεισμό γιατί αποδέχονται τελικά μία μείωση στην αξία¹⁷ των ακινήτων τους, αν κι όπως έχει διαπιστωθεί το αποτέλεσμα γίνεται αντιληπτό μετά από αρκετό χρονικό διάστημα. Εάν εγκαταλείψουν τη συγκεκριμένη περιοχή πωλώντας τη κατοικία τους σε κάποιον νεοεισερχόμενο τότε γίνεται κεφαλαιοποίηση του φόρου κι αυξάνουν τα έσοδα του εκάστοτε Ο.Τ.Α. Καθίσταται πλέον σαφές ότι όσο περισσότερη γνώση έχουν οι δημότες για το δανεισμό και την επίδρασή του στην αγορά ακινήτων, δεδομένου ότι είναι ή επιθυμούν να γίνουν ιδιοκτήτες τόσο περισσότερο υπεύθυνοι είναι με το θέμα αυτό και λαμβάνουν καλύτερες αποφάσεις.

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι εξετάζοντας πολλούς Ο.Τ.Α. μαζί για να μελετήσουμε την επίδραση του δανεισμού στην ίδια γενεά καταλήγουμε ότι η κατάσταση καθίσταται αρκετά δύσκολη διότι τόσο οι μετακινήσεις των κατοίκων, που είτε δε μπορούν να μετρηθούν εύκολα ή μερικές φορές είναι εντελώς απρόβλεπτες, όσο και η πολιτική που ο κάθε Ο.Τ.Α. εφαρμόζει είναι διαφορετικές. Διαπιστώνεται λοιπόν πόσο αναγκαία είναι ύπαρξη ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου κι ενός χρηματοδοτικού μηχανισμού που θα λειτουργεί και με βάση τη «συλλογική ευθύνη» των Ο.Τ.Α. ώστε να αποκλείονται οι περιπτώσεις υπερδανεισμού. Στη χώρα μας έχει

¹⁷ Όπως έχει ήδη αναλυθεί, ο σημαντικότερος φόρος από τα φορολογικά έσοδα της Τ.Α. είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας οπότε με το δανεισμό και την επακόλουθη φορολογία για την αποπληρωμή του δανείου αυξάνει ο συγκεκριμένος φόρος και μειώνεται τελικά η αξία του ακινήτου.

επιτευχθεί το θεσμικό πλαίσιο, αλλά γίνονται σοβαρές συζητήσεις για τη δημιουργία ενός νέου χρηματοδοτικού μέσου δανεισμού της Τ.Α. σύμφωνα πάντα και με τα υποδείγματα άλλων χωρών, κάτι που θα παρουσιαστεί στο τρίτο κεφάλαιο της εργασίας.

1.4. Άλλες πηγές εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας και πριν αναφερθούμε περισσότερο αναλυτικά στις πηγές και τις διαδικασίες του δανεισμού που ισχύουν στη χώρα μας, κρίνεται σημαντικό να παρουσιαστούν συνοπτικά κάποιες άλλες πηγές εσόδων που λειτουργούν συμπληρωματικά με το δανεισμό. Αυτές είναι η χρηματοδοτική μίσθωση¹⁹ και η επιχειρηματική δραστηριότητα που μπορούν να αναπτύσσουν οι Ο.Τ.Α.

Χρηματοδοτική μίσθωση είναι η σύμβαση¹⁹ με την οποία ο εκμισθωτής παραχωρεί έναντι μισθώματος στο μισθωτή τη χρήση πράγματος κινητού ή ακινήτου ή και των δύο μαζί, παρέχοντας συγχρόνως στον τελευταίο (μισθωτή) το δικαίωμα είτε να αγοράσει το πράγμα είτε να ανανεώσει τη μίσθωση για ορισμένο χρόνο. Το πράγμα που αποτελεί αντικείμενο της χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing) πρέπει να προορίζεται αποκλειστικά για την επαγγελματική χρήση του μισθωτή (άρθρο 11 του Ν 2367/95).

Συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης μπορούν να συνάπτουν ως εκμισθωτές μόνο ανώνυμες εταιρείες²⁰ που έχουν συσταθεί αποκλειστικά για το σκοπό αυτό και λειτουργούν ύστερα από άδεια της τράπεζας της Ελλάδος. Μισθωτές μπορούν να είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα που ασκούν επιχείρηση ή επάγγελμα και αποκτούν το αντικείμενο της σύμβασης για τις επιχειρηματικές τους ανάγκες (Ν 1665/86). Η προϋπόθεση του συγκεκριμένου νόμου ότι το πράγμα που μισθώνεται προορίζεται αποκλειστικά για την επαγγελματική χρήση του μισθωτή, καθιστούσε ασαφές αν μπορούν συνάψουν χρηματοδοτική μίσθωση ως μισθωτές οι Ο.Τ.Α. Αυτό όμως αργότερα άλλαξε με το νόμο: Ν 2286/95 «Προμήθειες του δημόσιου τομέα», όπου οι Ο.Τ.Α. (όπως και το δημόσιο, τα ΝΠΔΔ κ.λ.π.) ορίζονται ως φορείς

¹⁹ Βλ. Θεόδωρου Δ. Ιωάννη: «Τα έσοδα δήμων και των κοινοτήτων», 2002.

²⁰ Βέβαια, υπηρεσίες leasing μπορεί να παρέχονται και από ειδικά τμήματα/ διευθύνσεις τραπεζών διότι σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν 2076/95 στον κατάλογο των δραστηριοτήτων των εταιριών που χαρακτηρίζονται ως πιστωτικά ιδρύματα περιλαμβάνεται και η χρηματοδοτική μίσθωση.

που έχουν τη δυνατότητα να προμηθεύονται αγαθά μέσω του leasing. Σύμφωνα πάντα με την ελληνική νομοθεσία, προβλέπονται οι εξής δύο²¹ μορφές χρηματοδοτικής μίσθωσης:

- Η απλή χρηματοδοτική μίσθωση (financial leasing), με κύρια χαρακτηριστικά το ότι η εταιρεία leasing αγοράζει το αντικείμενο που έχει επιλέξει ο ενδιαφερόμενος, στον οποίο και το παραχωρεί έναντι ανταλλάγματος (μισθώματος). Με τη λήξη της μίσθωσης παρέχεται στο μισθωτή το δικαίωμα είτε να αγοράσει το πράγμα με ένα συμβολικό τίμημα είτε να παρατείνει τη μίσθωση. Κατά τη διάρκεια της μίσθωσης η κυριότητα παραμένει στην εταιρεία.

- Η αντίστροφη χρηματοδοτική μίσθωση (sale and lease back), η οποία προβλέπεται από το Ν 1665/86 και αφορά μόνο σε κινητά πράγματα. Το χαρακτηριστικό της μίσθωσης αυτής είναι ότι η εταιρεία leasing παραχωρεί έναντι ανταλλάγματος στο μισθωτή αντικείμενο που έχει προηγουμένως αγοράσει από τον ίδιο. Είναι προφανές ότι η συγκεκριμένη μορφή δε μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τους ΟΤΑ²².

Όπως έχει οριστεί από τη νομοθεσία, τα αντικείμενα της χρηματοδοτικής μίσθωσης μπορεί να είναι κινητά ή ακίνητα. Στα κινητά περιλαμβάνονται τα αεροσκάφη και εξαιρούνται τα πλοία και τα πλωτά. Στην έννοια των ακινήτων περιλαμβάνονται και οι αγροτικές εκτάσεις, ενώ εξαιρούνται τα οικόπεδα. Η διάρκεια της χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι πάντοτε ορισμένη και δεν μπορεί να συμφωνηθεί διάρκεια μικρότερη από τρία χρόνια για τα κινητά, πέντε χρόνια για τα αεροσκάφη και δέκα για τα ακίνητα. Σε περίπτωση αγοράς του μισθίου πριν από τη συμπλήρωση του ελάχιστου χρόνου διάρκειας, ο μισθωτής, δηλαδή ο Ο.Τ.Α. οφείλει να καταβάλει τα ποσά για φορολογικές και λοιπές επιβαρύνσεις υπέρ του δημοσίου ή τρίτων, τις οποίες θα όφειλε να καταβάλει αν κατά το χρόνο της σύναψης της σύμβασης είχε αγοράσει το μίσθιο.

Για το θέμα της χρηματοδοτικής μίσθωσης, είναι σημαντικό να προστεθεί ότι με πρόσφατο νόμο (Ν 3146/2003), τυποποιούνται πλέον οι

²¹ Για τον ιδιωτικό τομέα υπάρχουν ακόμα δύο μορφές χρηματοδοτικής μίσθωσης το διασυννοριακό leasing και η συμμετοχική ή εξισορροπητική μίσθωση (για εξαγορές, συγχωνεύσεις και συμμετοχές).

²² Χαρακτηριστικό παράδειγμα leasing στο οποίο μπορεί να προχωρήσει ένας Ο.Τ.Α. είναι η μίσθωση απορριμματοφόρων οχημάτων.

διαδικασίες σύμφωνα με τις οποίες κάποιος Ο.Τ.Α. μπορεί να συνάψει σύμβαση leasing. Πιο συγκεκριμένα, με το νόμο αυτό, προστέθηκε άρθρο στον ΔΚΚ με τον τίτλο: «Χρηματοδοτική μίσθωση», που εξειδικεύει τη νομοθεσία για την Τ.Α. ως εξής:

α) Με την πρώτη παράγραφο δίνεται η δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. και στα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ της Τ.Α. να συνάπτουν συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης με αντικείμενο κινητά ή ακίνητα πράγματα σύμφωνα με την υπάρχουσα νομοθεσία.

β) Όταν αντικείμενο της χ.μ. είναι κινητά πράγματα, τότε εφαρμόζονται οι διατάξεις περί προμήθειας αγαθών από τους Ο.Τ.Α. Όταν αντικείμενο της χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι ακίνητο, τότε η επιλογή του ακινήτου γίνεται με την ανάλογη εφαρμογή διατάξεων περί αγοράς ακινήτων από τους Ο.Τ.Α., η δε σύμβαση χ.μ. γίνεται με την ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων περί δανείων²³.

Μία άλλη πηγή εσόδων των Ο.Τ.Α. είναι τα έσοδα από την ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ο κυριότερος λόγος²⁴ για τον οποίο οι Ο.Τ.Α. ιδρύουν επιχειρήσεις είναι είτε για να μπορέσουν να καλύψουν τα έξοδα των παρεχόμενων υπηρεσιών, είτε για αντλήσουν πρόσθετα έσοδα. Άλλοι πιθανοί λόγοι, αν κι εμφανίζονται λιγότερο συχνά, είναι η προστασία των καταναλωτών από τον ανταγωνισμό και η ύπαρξη περισσότερο ευνοϊκού πλαισίου για την ανάπτυξη δραστηριότητας από το ισχύον πλαίσιο για τους Ο.Τ.Α. Παρόλα αυτά, δεν έχει διαπιστωθεί ότι το οικονομικό πρόβλημα της αυτοδιοίκησης μπορεί να λυθεί από την ίδρυση επιχειρήσεων καθώς η διεθνής και η ελληνική εμπειρία δείχνει ότι λίγες από τις επιχειρήσεις αυτές είναι τελικά κερδοφόρες.

²³ Με τις διατάξεις αυτές, επιλύθηκαν πολλά νομικά και διοικητικά προβλήματα που είχαν ανακύψει από προηγούμενες καθώς τυπικά επιτρεπόταν μεν η σύναψη χ.μ. από τους Ο.Τ.Α., αλλά στη πράξη δε, υπήρχε δυσκολία εφαρμογής της τυπικής διαδικασίας. Βέβαια, το εύλογο ερώτημα που προκύπτει είναι το αν όλοι οι Ο.Τ.Α. μπορούν να εφαρμόσουν τις συγκεκριμένες διατάξεις και να πραγματοποιήσουν διαγωνισμούς για την επιλογή της εταιρείας χ.μ. πριν την επιλογή καθαυτή της εταιρείας. Το σύνηθες όμως είναι ότι κυρίως οι μεγάλοι δήμοι προχωρούν σε συμβάσεις χ.μ. οι οποίοι σαφώς και είναι σε θέση να εφαρμόσουν πλήρως τις προαναφερθείσες διατάξεις.

²⁴ Βλ. Νίκος Τάσος: «Δημοσιονομική Αποκέντρωση», 2003.

Στην Ελλάδα,²⁵ για τα έτη από το 1984 ως και το 1988, το μεγαλύτερο ποσοστό επιχειρήσεων σύμφωνα με τη νομική μορφή, τις δραστηριότητες, το θεσμικό πλαίσιο και ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, ήταν Δημοτικές/ Κοινοτικές επιχειρήσεις ενώ σε μικρότερα ποσοστά ήταν με τη σειρά: Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης, ΔΕΥΑ και τέλος, Αναπτυξιακές Εταιρείες. Επίσης, με κριτήριο το τομέα παραγωγικής δραστηριότητας, οι περισσότερες επιχειρήσεις δραστηριοποιούνταν στο τριτογενή τομέα και με βάση τη χωρική τους κατανομή στο μεγαλύτερο ποσοστό ήταν εγκατεστημένες στη Κεντρική Μακεδονία, με την Αττική και τη Θεσσαλία να συγκεντρώνουν τα επόμενα, σε σειρά μεγέθους, ποσοστά.

Σύμφωνα με το ισχύον νομικό καθεστώς, το οποίο αναλύεται συνοπτικά στο επόμενο κεφάλαιο, οι επιχειρήσεις της Τ.Α. μπορούν να συνάπτουν δάνεια για την κάλυψη των αναγκών τους, όμως η παρούσα εργασία επικεντρώνεται μόνο στο δανεισμό των Ο.Τ.Α.

²⁵ Βλ. Τάσος Σαπουνάκης: «1984-1998 Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΚΕΔΚΕ-Τετράδια Αυτοδιοίκησης, τεύχος 2^ο του 1998.

Κεφάλαιο 2^ο: Ισχύουσες διαδικασίες δανεισμού της Τοπική Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

2.1.Σκοπός του δανεισμού

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (Άρθρο 237 του ΔΚΚ: άρθρο 237 Π.Δ.410/1995, άρθρο 11 του Ν 2503/97), οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς και ΝΠΔΔ, για τη πραγματοποίηση, αποκλειστικώς, σκοπών που ανήκουν στην αρμοδιότητά τους (όπως αυτή ορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΔΚΚ).

Ο σκοπός²⁶ αυτός μπορεί να συνίσταται π.χ. στην εκτέλεση έργων ή προμηθειών, στην αγορά ή απαλλοτρίωση ακινήτων, στην αγορά μετοχών μιας ανώνυμης εταιρείας, στη χρηματοδότηση του αρχικού κεφαλαίου δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης, στην εκπόνηση μελετών κ.λ.π. Γενικά με το δάνειο μπορεί να καλύπτεται ολικά ή μερικά οποιαδήποτε νόμιμη δαπάνη του δήμου ή της κοινότητας, συμπεριλαμβανομένων και των οφειλών από δάνεια που δεν έχουν αποπληρωθεί²⁷.

Με την απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που αφορά τη σύναψη του δανείου πρέπει να καθορίζονται ο σκοπός, οι όροι του και η τοκοχρεολυτική δόση²⁸. Για να συναφθεί δάνειο για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών, πρέπει να υπάρχει προκαταρκτική μελέτη ή προμελέτη ή οριστική μελέτη των έργων ή των προμηθειών, για τα οποία θα συνομολογηθεί το δάνειο, που να έχει συνταχθεί και εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα.

²⁶ Βλ. Θεόδωρου Δ. Ιωάννη: «Τα έσοδα δήμων και των κοινοτήτων», 2002.

²⁷ Με την εφαρμογή του Ν 2539/97: «Ι. Καποδίστριας», παραγράφηκαν κάποια προηγούμενα δάνεια των Ο.Τ.Α. προκειμένου να είναι εφικτή και αποτελεσματική η συνένωσή τους. Στην ουσία αυτό που έγινε ονομάζεται **ανακυκλούμενη πίστωση** (revolving funds) καθώς στο Τ.Π.Δ. (σύμφωνα με το ΝΔ 3033/54 κι επόμενες αναθεωρήσεις αυτού) λειτουργούσε ειδικός λογαριασμός για την ενίσχυση των δήμων και των κοινοτήτων με πληθυσμό έως 20.000 κατοίκους. Για το λογαριασμό αυτό παρακρατούνταν ένα ποσοστό 3% των ετήσιων εσόδων όλων των Ο.Τ.Α. μέχρι και τη 1/1/98 όπου με το πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας το ποσό του λογαριασμού θεσμοθετήθηκε ως πόρος του ΕΠΤΑ. Κατά αυτή λοιπόν την έννοια, τα μη αποπληρωμένα δάνεια αφορούν όσα δάνεια έχουν συναφθεί τη τελευταία εφταετία από τους Ο.Τ.Α.

²⁸ Βλ. κεφάλαιο 3 όπου αναφέρεται ότι για τη χορήγηση δανείων, από το Τ.Π.Δ., τα οποία αποσκοπούν στην εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών, ορίζεται από νόμο η ετήσια τοκοχρεολυτική δόση.

Απαγορεύεται να χρησιμοποιηθεί το δάνειο για σκοπό διαφορετικό από εκείνο για τον οποίο συνομολογήθηκε. Επιτρέπεται κατ' εξαίρεση να χρησιμοποιηθεί το δάνειο για την εκτέλεση άλλου έργου, ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που λαμβάνεται με την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών του. Αν και ο σκοπός αυτός ματαιωθεί, το δάνειο επιστρέφεται στο δανειστή.

2.2. Διαδικασία δανεισμού

Για τη καλύτερη κατανόηση των διαδικασιών του δανεισμού, κρίνεται σκόπιμο να χωριστούν αυτές στις εξής δύο κατηγορίες: α) τις διαδικασίες που απαιτούνται για τη σύναψη του δανείου και β) τις διαδικασίες αποπληρωμής του δανεισμού. Πιο αναλυτικά:

Α. Για τη *σύναψη δανείου* και τον καθορισμό των όρων του, απαιτείται απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, που λαμβάνεται με τη πλειοψηφία των παρόντων μελών του. Εάν όμως πρόκειται για δάνειο, το ύψος του οποίου υπερβαίνει το ποσό των 2.000.000 €, η σχετική απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου λαμβάνεται με τη πλειοψηφία των 2/3 του συνολικού αριθμού των μελών του. Το ανώτερο ποσό μπορεί να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού ΕΣΔΔΑ (Ν 2503/97).

Πριν από την έκδοση της ανωτέρω απόφασης του συμβουλίου προηγείται η υποβολή σχετικού αιτήματος²⁹ στο φορέα που θα χορηγήσει το δάνειο, η αποδοχή του αιτήματος από το φορέα (δηλαδή η έγκριση του δανείου) και ο προσδιορισμός των όρων υπό τους οποίους προτίθεται να χορηγήσει το δάνειο. Η αίτηση προς το φορέα μπορεί να υποβληθεί με έναν από τους ακόλουθους τρόπους:

- Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου με την οποία θα εκδηλώνεται η πρόθεση του δήμου ή της κοινότητας να συνάψει δάνειο με συγκεκριμένο πιστωτικό φορέα. Στη περίπτωση αυτή, μετά την έγκριση του δανείου, θα ληφθεί νέα απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για την αποδοχή των όρων.

- Με έγγραφο του δημάρχου ή του προέδρου της κοινότητας προς τον πιστωτικό φορέα. Και στη περίπτωση αυτή, μετά την έγκριση της αίτησης,

²⁹ Βλ. Θεόδωρου Δ. Ιωάννη: «Τα έσοδα δήμων και των κοινοτήτων», 2002.

θα εκδοθεί απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για τη σύναψη δανείου και τον καθορισμό των όρων του.

Και στις δύο περιπτώσεις η αίτηση δανειοδότησης πρέπει να συνοδεύεται από τα δικαιολογητικά που απαιτούνται κατά περίπτωση από το φορέα που θα χορηγήσει το δάνειο³⁰. Επιπλέον, ειδικά στους δήμους, την εισήγηση προς το δημοτικό συμβούλιο για τη σύναψη δανείου και τον καθορισμό των όρων, του υποβάλλει η δημορχιακή επιτροπή³¹. Απαραίτητο στοιχείο για την υπογραφή της δανειακής σύμβασης είναι η πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, από την οποία θα προκύπτει η νομιμότητα της ανωτέρω απόφασης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Η πράξη αυτή μνημονεύεται στη δανειακή σύμβαση. Δεν απαιτείται πράξη του Γ. Γ. της Περιφέρειας για τα δάνεια που συνομολογούνται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων που όπως θα δούμε και στη συνέχεια της εργασίας αποτελεί τη κυριότερη πηγή δανεισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αν πρόκειται για δάνειο που χορηγείται από τραπεζικούς και χρηματοπιστωτικούς οίκους του εξωτερικού, απαιτείται επιπλέον η προηγούμενη έγκριση των χρηματοοικονομικών όρων από τους Υπουργούς ΕΣΔΔΑ και Οικονομικών (Ν 2322/95). Ειδικότερα, όσοι Ο.Τ.Α. αποφασίζουν να προσφύγουν σε δανεισμό από το εξωτερικό με ή χωρίς την εγγύηση του ελληνικού δημοσίου, μετά τη κατ' αρχήν έγκριση του δανεισμού από τη διυπουργική επιτροπή (όπως αυτή ορίζεται στο Ν 2322/95), οφείλουν να ενημερώσουν την Τράπεζα της Ελλάδος. Η ενημέρωση αυτή, πρέπει να γίνει πριν από την έναρξη των διαπραγματεύσεων για τη σύναψη δανείου, προκειμένου να εξασφαλιστεί ο αναγκαίος προγραμματισμός των δανείων.

Β. Για την *αποπληρωμή* των δανείων τους, οι Ο.Τ.Α. μπορούν να εκχωρούν στο δανειστή ανάλογο μέρος των τακτικών ή έκτακτων εσόδων τους για την ομαλή εξυπηρέτηση του δανείου. Η εξυπηρέτηση του δανείου (άρθρο 237 του ΔΚΚ) κατ' αρχήν δεν επιτρέπεται να γίνεται από έσοδα που προέρχονται από εξειδικευμένες επιχορηγήσεις ή από τα ανταποδοτικά τέλη ή

³⁰ Στο επόμενο κεφάλαιο, γίνεται μία περισσότερο λεπτομερής αναφορά στα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την έγκριση δανείου από το Τ.Π.Δ. που αποτελεί και αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

³¹ Η δημορχιακή επιτροπή είναι τριμελής ή πενταμελής ή επταμελής διοικητικό όργανο των δήμων η οποία σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 111 του ΔΚΚ έχει ως αρμοδιότητα να μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων, να καταρτίζει τους όρους και να κάνει τη σχετική εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο.

από το τμήμα των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων που προορίζεται για τις επενδυτικές δραστηριότητες των Ο.Τ.Α. δηλαδή τη ΣΑΤΑ³².

Επιτρέπεται όμως η λήψη δανείου με εκχώρηση εσόδων από ανταποδοτικά τέλη, εάν το δάνειο συνάπτεται για την εξυπηρέτηση της αντίστοιχης υπηρεσίας για την οποία επιβάλλονται τα ανταποδοτικά τέλη. Επίσης επιτρέπεται η εκχώρηση εσόδων από εξειδικευμένες επιχορηγήσεις ή από τη ΣΑΤΑ, υπό την προϋπόθεση ότι το δάνειο συνάπτεται για την εξυπηρέτηση ή εκτέλεση συγκεκριμένων έργων ή προμηθειών που προβλέπονται από τη ΣΑΤΑ. Στους προαναφερθέντες περιορισμούς δεν περιλαμβάνονται τα κάθε είδους έσοδα των Ο.Τ.Α. που προέρχονται από τους Συνδέσμους στους οποίους ανήκουν.

Οι δαπάνες για τη καταβολή των τοκοχρεολυτικών δόσεων είναι υποχρεωτικές και πληρώνονται οίκοθεν από το δημοτικό ταμιά ή τη ΔΟΥ που διεξάγει την ταμιακή υπηρεσία³³ του δήμου, χωρίς τη προηγούμενη έγκριση χρηματικού εντάλματος πληρωμής.

Οι Ο.Τ.Α. έχουν μειωμένα έξοδα στη συνολολόγηση δανείων είτε όσων αφορά την παράσταση δικηγόρων είτε όσων αφορά τα συμβολαιογραφικά δικαιώματα. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις που επιβάλλουν την παράσταση δικηγόρων κατά τη σύναψη δανειστικών συμβολαιογραφικών εγγράφων δεν εφαρμόζονται για τους δήμους και τις κοινότητες κι επίσης οι Ο.Τ.Α. δεν επιβαρύνονται με τέλη και δικαιώματα υπέρ τρίτων. Τα συμβολαιογραφικά δικαιώματα, τα οποία προκύπτουν από τα έγγραφα συνολολόγησης δανείων εκ μέρους των Ο.Τ.Α. μειώνονται στο ένα δεύτερο καθώς και τα κάθε είδους δικαιώματα υποθηκοφυλακείων, για την εγγραφή υποθήκης, προσημειώσεως ή κατασχέσεως σε βάρος των Ο.Τ.Α. επίσης μειώνονται στο ένα δεύτερο.

Η διάρκεια και η είσπραξη των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών που εκχωρούν οι δήμοι και οι κοινότητες για την ασφάλεια και την

³² Η Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελείται από το 1/3 των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, οι οποίοι προέρχονται από το 20% των καθαρών εισπράξεων της φορολογίας φυσικών και νομικών προσώπων.

³³ Στους δήμους με πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους δημιουργείται υποχρεωτικά ειδική ταμιακή υπηρεσία, ενώ οι δήμοι κάτω των 5.000 κατοίκων και οι κοινότητες έχουν τη δυνατότητα να συστήσουν, εφόσον το επιθυμούν αντίστοιχη υπηρεσία. Σε αντίθετη περίπτωση η ταμιακή τους υπηρεσία ανήκει στο Τ.Π.Δ. και διεξάγεται από τις ΔΟΥ μέσω των γραφείων που έχουν συσταθεί σε αυτές.

εξυπηρέτηση των δανείων, παρατείνεται έως την πλήρη εξόφληση των δανείων αυτών.

2.3.Εγγυήσεις και κυρώσεις

Α. Για τις εγγυήσεις ισχύουν τα εξής: το ελληνικό δημόσιο παρέχει εγγυήσεις μόνο στα δάνεια των Ο.Τ.Α. που συνομολογούνται με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της αλλοδαπής (σύμφωνα και με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του Ν 2322/95). Η εγγύηση παρέχεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, η οποία εκδίδεται ύστερα από σύμφωνη γνώμη τριμελούς διυπουργικής επιτροπής και δημοσιεύεται στην εφημερίδα της κυβέρνησης. Η διυπουργική επιτροπή, η οποία αποτελείται από τους Υπουργούς Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και τον υπουργό που εποπτεύει τον υπό δανειοδότηση φορέα, διατυπώνει τη γνώμη της βάση της εισήγησης που υποβάλλει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση μία άλλη Υποεπιτροπή³⁴ (της οποίας η σύσταση και οι αρμοδιότητες ορίζονται στο άρθρο 6 του Ν 2322/95).

Τα αιτήματα παροχής εγγύησης από το ελληνικό δημόσιο για δάνεια που αφορούν την εκτέλεση επενδυτικών προγραμμάτων, υποβάλλονται στην Υποεπιτροπή μαζί με οικονομοτεχνική μελέτη, στην οποία αναφέρεται ο τρόπος αποπληρωμής του δανείου καθώς και έκθεση του πιστωτικού ιδρύματος που θα χορηγήσει το συγκεκριμένο δάνειο. Σε κάθε άλλη περίπτωση, το αίτημα επίσης πρέπει να συνοδεύεται από χρονοδιάγραμμα αποπληρωμής και έκθεση του πιστωτικού ιδρύματος.

Για τη παροχή εγγύησης από το ελληνικό δημόσιο, μπορεί να ζητηθούν επαρκείς ασφάλειες (υποθήκη, εκχώρηση πόρων κ.λ.π.), οι οποίες καθορίζονται με την απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Με την ίδια απόφαση, προσδιορίζεται το ποσοστό επί του εγγυημένου ποσού που περιέρχεται ως προμήθεια στο ελληνικό δημόσιο για κάθε εγγύηση που παρέχει. Το ποσοστό αυτό δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο του 2%. Σε περίπτωση κατάπτωσης της εγγύησης³⁵ εξετάζονται από το ελληνικό δημόσιο

³⁴Βλ. Θεόδωρου Δ. Ιωάννη: «Τα έσοδα δήμων και των κοινοτήτων», 2002.

³⁵ Στη πραγματικότητα, η εγγύηση που συνίσταται σε *ενέχυρο* ή *υποθήκη* δεν έχει καμία αξία για τους δανειστές των Ο.Τ.Α. καθώς απαγορεύεται και είναι άκυρη κάθε πράξη αναγκαστικής εκτέλεσης για την ικανοποίηση χρηματικών απαιτήσεων (ατομική γνωμοδότηση του Νομικού Συμβούλου του Τ.Π.Δ. σύμφωνα και με τις διατάξεις του ΑΝ 31/1968 και Ν 2097/52). Επίσης,

οι λόγοι και οι παραλείψεις που συντέλεσαν στην αδυναμία κανονικής εξόφλησης του δανείου από τον υπόχρεο φορέα. Το Υπουργείο Οικονομικών μπορεί να θέσει σε ειδικό καθεστώς διαχείρισης τα πάσης φύσεως έσοδα και τις δαπάνες του Ο.Τ.Α. και να επιβάλλει περιορισμούς στη διαχείριση της περιουσίας του, με σκοπό να επιτευχθεί η αποπληρωμή του δανείου αλλά και η εξόφληση των ποσών που το δημόσιο έχει καταβάλει. Μετά τη κατάπτωση της εγγύησης, το ελληνικό δημόσιο εξοφλεί το δάνειο για το οποίο εγγυήθηκε, αφού προηγουμένως βεβαιωθούν ως έσοδά του στην αρμόδια ΔΟΥ τα ποσά που υποχρεούται να καταβάλει. Από τη βεβαίωση αυτή το δημόσιο υποκαθίσταται πλήρως στα δικαιώματα του Ο.Τ.Α. στον οποίο χορηγήθηκε το δάνειο.

Β. Τέλος, αυτά που ισχύουν για τις *κυρώσεις* είναι τα ακόλουθα: σε περίπτωση που οι Ο.Τ.Α. κάνουν παραβάσεις σε θέματα που αφορούν: α) τις αποφάσεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, β) το καθορισμό του σκοπού και των όρων του δανείου και γ) τη κατοχύρωση της νομιμότητας της απόφασης για δανεισμό από τον Γ. Γ της Περιφέρειας, διώκονται ποινικά (σύμφωνα με το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα) ενώ παράλληλα τα «ανώτερα» όργανα των Ο.Τ.Α. (δήμαρχος, αντιδήμαρχος, πρόεδρος κοινότητας, δημαρχιακή επιτροπή και τα μέλη των δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου) έχουν αστική ευθύνη κι οφείλουν να αποζημιώσουν τον Ο.Τ.Α. για κάθε ζημία που προκάλεσαν από δόλο ή αμέλεια.

2.4. Πηγές δανεισμού των Ο.Τ.Α.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί (στη παράγραφο 2.1), οι δήμοι και οι κοινότητες³⁶ έχουν τη δυνατότητα να συνάπτουν δάνεια με το κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό (Ν 2503/97). Την ίδια δυνατότητα έχουν και οι επιχειρήσεις της Τ.Α. καθώς και οι σύνδεσμοι των Ο.Τ.Α. Οι δήμοι και οι κοινότητες δεν μπορούν να δανειοδοτούνται από φυσικά πρόσωπα (και από πηγές που δεν

αυτό που κατά κόρο συμβαίνει είναι ότι οι ΟΤΑ δεν δανείζονται από πιστωτικά ιδρύματα της αλλοδαπής αλλά από το Τ.Π.Δ., το οποίο έχει τη δυνατότητα (σύμφωνα με το άρθρο 228 του ΔΚΚ) ακόμα και να διαχειρίζεται τα οικονομικά μικρών Ο.Τ.Α. (μέχρι 5.000 κατοίκους).

³⁶ Βλ. Θεόδωρου Δ. Ιωάννη: «Τα έσοδα δήμων και των κοινοτήτων», 2002.

καταγράφονται στην παρ.29Α του άρθρου 11 του Ν 2503/97), με εξαίρεση τα ομολογιακά δάνεια που εκδίδονται ύστερα από έγκριση της επιτροπής κεφαλαιαγοράς με ή χωρίς την εγγύηση του ελληνικού δημοσίου.

Ο φορέας με τον οποίο θα συναφθεί το δάνειο μπορεί να επιλεγεί με τη διαδικασία προσφορών ενώ η διαδικασία επιλογής, ο ελάχιστος αριθμός τραπεζών που είναι απαραίτητος για την υποβολή προσφορών και κάθε άλλη λεπτομέρεια καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (Ν 2469/97). Σε περίπτωση μάλιστα που το δάνειο χορηγείται από κοινοπραξία τραπεζών, οι τράπεζες που έχουν υποβάλει προσφορά για δανεισμό αλλά δεν επιλεγούν τελικά από τον συγκεκριμένο Ο.Τ.Α., δεν έχουν δικαίωμα συμμετοχής στο κοινοπρακτικό δάνειο ως μέλη της κοινοπραξίας, η δε ανάδοχος τράπεζα συμμετέχει με ποσοστό τουλάχιστον 40%.

Αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία, λοιπόν, στη σημερινή εποχή και πρέπει οι ΟΤΑ να είναι σε θέση να το διαχειριστούν κατάλληλα είναι το γεγονός ότι μπορούν να συνάπτουν δάνεια με χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς του εξωτερικού και με ειδικά πιστωτικά ιδρύματα.

Στα πλαίσια αυτής της λογικής, οι Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα, έχουν τη δυνατότητα να χρηματοδοτηθούν από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων³⁷, το χρηματοδοτικό μηχανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ιδρύθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης και στον οποίο συμμετέχουν τα κράτη-μέλη των χωρών της Ε.Ε.. Κάθε χώρα μάλιστα, συμβάλλει στους πόρους της τράπεζας με ποσοστό ανάλογο του ΑΕΠ που είχε κατά τη περίοδο της ένταξής³⁸ της στη Ε.Ε. Σκοπός του οργανισμού είναι να συμβάλλει στην επίτευξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της ισορροπημένης οικονομικής ανάπτυξης. Για να το πετύχει αυτό, και σε συνδυασμό και με τους στόχους

³⁷ Στα πλαίσια της λειτουργίας της ΕτΕΠ, μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας το Μάρτιο του 2000, έχει ιδρυθεί ένα νέο χρηματοδοτικό μέσο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (EIF) το οποίο μαζί με τη ΕτΕΠ αποτελεί πλέον τον όμιλο της ΕτΕΠ. Στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (EIF) συμμετέχουν με ποσοστό 60% η ΕτΕΠ, με ποσοστό 30% η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με ποσοστό 9,5% ευρωπαϊκές τράπεζες και χρηματοδοτικοί μηχανισμοί. Σκοπός του ταμείου είναι να επιταχύνει την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ κάτι που μπορούν να χρησιμοποιήσουν και οι Ο.Τ.Α.

³⁸ Τα νέα 10 κράτη-μέλη συμβάλλουν με ποσοστό 5% του ΑΕΠ τους στην ΕτΕΠ.

που έχει θέσει η Ε. Ε., συγκεντρώνει σημαντικά ποσά, τα οποία διοχετεύονται στην αγορά για τη χρηματοδότηση επενδυτικών κεφαλαίων³⁹.

Επίσης, ένα επόμενο σημαντικό σημείο είναι η δυνατότητα χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. από ειδικά πιστωτικά ιδρύματα, που έχουν συσταθεί εν προκειμένω για το σκοπό αυτό, πρακτική που έχουν ακολουθήσει με επιτυχία πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Η ίδρυση ενός αντίστοιχου οργανισμού στην Ελλάδα καθώς και ο ρόλος του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, της σημαντικότερης πηγής δανεισμού των Ο.Τ.Α. στη χώρα μας, για τη σύσταση του ιδρύματος αυτού, αποτελούν αντικείμενο του κεφαλαίου που ακολουθεί.

³⁹ Η πρακτική που ακολουθείται είναι παρόμοια με αυτή της χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων των Ο.Τ.Α. από το Ταμείο Συνοχής ως προς το ότι υπάρχει ένα ποσοστό συμμετοχής των δαπανών που προέρχεται από ιδίους πόρους των Ο.Τ.Α.

Κεφάλαιο 3^ο: Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και η σημασία του ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.1. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων

Το Τ.Π.Δ.⁴⁰ ιδρύθηκε με το Νόμο 1608 του 1919 κι αποτελεί αυτόνομο χρηματοπιστωτικό διαχειριστικό οργανισμό (Ν.Π.Δ.Δ.) περιφερειακής ανάπτυξης με δική του περιουσία, κίνδυνο και πίστη, ο οποίος λειτουργεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών, για την εξυπηρέτηση του δημόσιου και κοινωνικού συμφέροντος.

Α. Σκοποί του Τ.Π.Δ. είναι η ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης μέσω της παροχής χρηματοπιστωτικής και τεχνικής υποστήριξης σε φορείς της Τοπικής & Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η χορήγηση στεγαστικών δανείων σε δημοσίους υπαλλήλους, η εκτέλεση τραπεζικών εργασιών και η λειτουργία θησαυροφυλακίου για μίσθωση θυρίδων, η αποκλειστική φύλαξη κάθε είδους παρακαταθήκης, η άσκηση της ταμειακής διαχείρισης των κεφαλαίων των Ο.Τ.Α. και τέλος η πληρωμή αποζημιώσεων από απαλλοτρίωση ή προσκύρωση ακινήτου.

Β. Ιστορική αναδρομή :

Αρχικός σκοπός της ίδρυσής του ήταν η αποκλειστική φύλαξη και διαχείριση κάθε είδους παρακαταθήκης⁴¹. Ο θεσμός της παρακαταθήκης δημιουργήθηκε από τις ανάγκες των συναλλαγών και αποβλέπει να διασφαλίσει τα δικαιώματα πάνω στην παρακατάθεση. Κι αυτό διότι πριν το 1919 προβλέπονταν περιπτώσεις στις οποίες ήταν υποχρεωτική ή αναγνωριζόταν ως τρόπος εξόφλησης χρέους η παρακατάθεση στο Δημόσιο Ταμείο χρηματικών κεφαλαίων ή αξιών. Με αυτό τον τρόπο προστατεύονταν

⁴⁰ Βλ. το δικτυακό τόπο: <http://www.tpd.gr>

⁴¹ Η παρακαταθήκη αποτελεί μια ιδιότυπη μορφή κατάθεσης με την έννοια ότι εκείνος υπέρ του οποίου έχει γίνει η κατάθεση είναι απόλυτα εξασφαλισμένος από κάθε κίνδυνο για την άμεση απόδοσή της. Σύμφωνα με το **περιεχόμενό** τους, οι παρακαταθήκες, χωρίζονται σε χρηματικές και αυτούσιες (τίτλοι δημοσίου, ξένα τραπεζογραμμάτια, τιμαλφή κ.λ.π.). Η απόδοση και στις δύο περιπτώσεις γίνεται σε αντιστοιχία με αυτά ακριβώς που αρχικά κατατέθηκαν, δηλαδή είτε σε χρήμα είτε π.χ. σε τίτλους. Σύμφωνα με το **είδος** τους χωρίζονται σε ακούσιες και εκούσιες (χωρίς υποχρέωση από το νόμο). Οι ακούσιες χωρίζονται επίσης στις εξής τρεις υποκατηγορίες: α) τις δικαστικές (σε αυτές περιλαμβάνονται και οι παρακαταθήκες αναγκαστικών απαλλοτριώσεων), β) στις εγγυοδοτικές και γ) στις διοικητικές.

τα δικαιώματα και τα συμφέροντα τόσο του παρακαταθέτη όσο και εκείνου υπέρ του οποίου γινόταν η παρακατάθεση.

Διαχρονικά και παράλληλα με την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, το Τ.Π.Δ., πέρα από τη διαφύλαξη της δημόσιας παρακατάθεσης, ανέπτυξε κι άλλες δραστηριότητες και κυρίως στον τομέα διαχείρισης κεφαλαίων διαφόρων φορέων του δημοσίου. Από το σύνολο των δραστηριοτήτων του δημιουργήθηκαν τα περιθώρια διάθεσης κεφαλαίων υπό μορφή δανείων. Επιπλέον, εξελίχθηκαν οι κατηγορίες δανειζομένων για να καλύψουν διάφορες κοινωνικές ανάγκες στο βαθμό που ήταν αναγκαίο και εφικτό.

Η συμβολή του Τ.Π.Δ. στην οικονομική ανάπτυξη του τόπου περιλαμβάνει ουσιαστικά τρεις διακριτές φάσεις:

Στη πρώτη φάση, δηλαδή από την ίδρυσή του (και ειδικότερα από το 1925) μέχρι τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, χαρακτηρίζεται από έναν ιδιαίτερο δυναμισμό στη χορήγηση δανείων για εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας. Ειδικότερα, την περίοδο αυτή δανειοδοτεί έργα ύδρευσης, αποξήρανσης ελών, ηλεκτροφωτισμού, κατασκευής λιμένων, οδοποιίας, ανέγερσης δικαστικών μεγάρων, διδακτηρίων, στρατώνων κλπ. Σημαντικά επίσης ποσά διατέθηκαν πριν από τον πόλεμο για την ασφάλεια της χώρας και ειδικότερα για την αγορά όπλων και την κατασκευή οχυρωματικών έργων.

Κατά τη δεύτερη φάση, από την λήξη του πολέμου και μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80, και παρόλη τη δυσμενή θέση που βρέθηκε με τον πόλεμο (απώλεια του μεγαλύτερου μέρους του αποθεματικού του κεφαλαίου) χαρακτηρίζεται από προσπάθεια ανασχηματισμού των διαθέσιμων του κεφαλαίων. Παράλληλα, επεκτείνει τις αρμοδιότητές του σε νέους τομείς και συγκεκριμένα αρχίζει να ασκεί την ταμειακή υπηρεσία των Ο.Τ.Α. (πρώτου και δεύτερου βαθμού) καθώς κι άλλων νομικών προσώπων και ταμείων. Η συγκέντρωση σημαντικών διαθέσιμων κεφαλαίων επιτρέπει πλέον στο Τ.Π.Δ. να χορηγήσει δάνεια στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και σε διάφορα άλλα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ για διάφορα έργα κοινής ωφέλειας.

Η τελευταία φάση, (δεκαετίες '80 και '90), χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη των νέων θεσμών στο χώρο της Τ.Α. και το ταμείο δανειοδοτεί επιπλέον, δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις και αναπτυξιακές εταιρείες παντός σκοπού και συμβάλλει έτσι με το δικό του τρόπο στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και των τοπικών παραγωγικών πρωτοβουλιών.

Συμμετέχει επίσης το ίδιο σε αναπτυξιακές εταιρείες (ΕΕΤΑΑ, ΕΤΑΝΑΜ). Παράλληλα υποστηρίζει τους ΟΤΑ καλύπτοντάς τους την ίδια συμμετοχή για προγράμματα και επενδύσεις που συγχρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Ταμεία (ΕΑΠΤΑ Ι & ΙΙ, δίκτυα και βιολογικοί καθαρισμοί των ΔΕΥΑ, Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, Ταμείο Συνοχής κλπ.). Την ίδια περίοδο παίρνει πρωτοβουλίες που ενισχύουν τον ευρωπαϊκό του προσανατολισμό και συγκεκριμένα :

- συνάπτει δάνεια με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, τα οποία μεταβιβάζει στη συνέχεια σε δήμους, κοινότητες και ΔΕΥΑ, καθώς και σε φορείς που συμμετείχαν στην ανασυγκρότηση της Καλαμάτας μετά τους σεισμούς του 1986,
- αναλαμβάνει την οικονομική διαχείριση του 1^{ου} & 2^{ου} Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ),
- αναπτύσσει τις σχέσεις του με την Credit Local de France (Αυτοδιοικητική Πίστη Γαλλίας) δημιουργώντας ένα δίκτυο ανταλλαγής εμπειριών και
- ενισχύει το χαρτοφυλάκιο του αποκτώντας μετοχές των τραπεζών Ελλάδος, Ιονικής, Εθνικής, Εμπορικής, Αττικής καθώς και άλλων οικονομικών μονάδων των οποίων οι μετοχές έχουν εισαχθεί στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

3.2. Διαδικασίες χορήγησης δανείων σε Ο.Τ.Α.

Α. Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να συνομολογούν δάνεια με το Τ.Π.Δ. για τους εξής **σκοπούς**:

- για την εκτέλεση και συντήρηση έργων ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης, οδοποιίας και ανάπλασης,
- για ανέγερση - αγορά κτιρίων για τη στέγαση των υπηρεσιών του ΟΤΑ,
- για αγορά ακινήτων και εν γένει περιουσιακών στοιχείων,
- για προμήθεια μηχανημάτων και εξοπλισμού (καθαριότητας, μηχανημάτων έργων, περιβάλλοντος, μηχανολογικού εξοπλισμού).Επίσης για εκπόνηση μελετών έργων (οικονομοτεχνικές, κόστους/ οφέλους, οργάνωσης, ρυμοτομικές, αρχιτεκτονικές, πολεοδομικές, τεχνικών έργων, υδραυλικές,

ηλεκτρολογικές, προμηθειών, λογισμικού, αποτίμησης αξίας επιχειρήσεων, επιχειρηματικών σχεδίων, ίδρυσης επιχειρήσεων),

- για εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών ίδρυσης νομαρχιακής, δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης,
- για απόκτηση ενεργητικών περιουσιακών στοιχείων για τη συνεισφορά τους σε δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση ή σε επιχείρηση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, καθώς και για την αύξηση του μετοχικού τους κεφαλαίου,
- για εξαγορά του 51% ιδιωτικής επιχείρησης και τη μετατροπή της σε επιχείρηση Ο.Τ.Α.,
- για αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων λειτουργικών αναγκών,
- για καταβολή αποζημιώσεων για απαλλοτριώσεις και ρυμοτομίες ακινήτων,
- για εκτέλεση έργων που προάγουν τα κοινωνικά, πολιτιστικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών κι επίσης
- για τη κάλυψη της ίδιας συμμετοχής σε διάφορα επιδοτούμενα προγράμματα.

Β. Τα επιτόκια και η διάρκεια των δανείων που συνομολογούν οι Ο.Τ.Α. με το Τ.Π.Δ. καθορίζονται σύμφωνα με το σκοπό του δανείου. Στον πίνακα που ακολουθεί δίνονται αναλυτικά για κάθε κατηγορία έργου:

Πίνακας 3.1.: Τα επιτόκια και η διάρκεια των δανείων που χορηγεί το Τ.Π.Δ. στους ΟΤΑ⁴²

Σκοπός χορήγησης του δανείου	Επιτόκιο δανεισμού	Διάρκεια δανείου
εκτέλεση έργων και επένδυση σε πάγιες εγκαταστάσεις	5,9%	μέχρι 20 χρόνια
προμήθεια μηχανημάτων, μηχανολογικού & λοιπού εξοπλισμού	5,9%	μέχρι 8 χρόνια

⁴² Πηγή: <http://www.tpd.gr>, τελευταία ενημέρωση Σεπτέμβριος του 2004.

αγορά ακίνητων		5,9%	μέχρι 20 χρόνια
απαλλοτριώσεις ακίνητων		5,9%	μέχρι 20 χρόνια
αμοιβές για τη σύνταξη μελετών (γενικά)		5,9%	μέχρι 20 χρόνια
εξαγορά τουλάχιστον του 51% λειτουργούσας επιχείρησης		5,9 %	μέχρι 15 χρόνια
εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών για την ίδρυση δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης		5,9%	μέχρι 5 χρόνια
κάλυψη λειτουργικών αναγκών (κεφαλαίο κίνησης)		6,5%	μέχρι 5 χρόνια
κάλυψη ίδιας συμμετοχής (σε επιδοτούμενα προγράμματα)	για εκτέλεση έργων	5,9%	μέχρι 20 χρόνια
	για προγράμματα απασχόλησης	6,5%	μέχρι 5 χρόνια

Γ. Απαιτούμενα δικαιολογητικά (γενικά) για τη χορήγηση δανείων σε Ο.Τ.Α, συνδέσμους και ενώσεις αυτών:

- υποβολή αίτησης από τον δανειζόμενο,
- απόφαση του δήμου, της κοινότητας ή του συνδέσμου, για τη χορήγηση του δανείου, στην οποία θα αναφέρεται το ποσό και ο σκοπός του δανείου. (Για ποσό άνω των 2.000.000 € απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία των 2/3),
- τακτικός απολογισμός εσόδων και εξόδων του τελευταίου έτους, αρμόδια θεωρημένος,
- προϋπολογισμός εσόδων - εξόδων του τρέχοντος έτους, αρμόδια θεωρημένος,
- βεβαίωση της οικείας ΔΟΥ στην οποία θα αναφέρονται τα δάνεια που έχει συνομολογήσει ο δήμος, η κοινότητα ή ο σύνδεσμος και οι αντίστοιχες ετήσιες τοκοχρεολυτικές δόσεις τους (δάνεια εκτός Τ.Π.Δ.),

- εάν ο Ο.Τ.Α. δεν έχει ίδια ταμειακή υπηρεσία, απαιτείται πρόσφατη βεβαίωση της αρμόδιας ΔΟΥ στην οποία θα αναγράφονται τα υπόλοιπα των διαχειριστικών λογαριασμών “ΤΑΚΤΙΚΑ” “ΕΚΤΑΚΤΑ (ΑΝΕΙΔΙΚΕΥΤΑ)”,
- εάν ο ΟΤΑ έχει ίδια ταμειακή υπηρεσία, απαιτείται έγγραφο που θα αναφέρει σε ποια τράπεζα τηρείται λογαριασμός όψεως (υποκατάστημα και αρ. λογαριασμού),
- βεβαίωση του ΟΤΑ ότι από τα έσοδα των ΚΑΠ ποσό ίσο με τις ετήσιες τοκοχρεολυτικές δόσεις των δανείων, δε θα χρησιμοποιηθεί για εκτέλεση έργων, αλλά για την ομαλή εξυπηρέτηση των δανείων,
- για τους συνδέσμους, έγγραφο ότι όλοι οι Ο.Τ.Α. - μέλη τους, θα εγγυηθούν το δάνειο,
- πιστοποιητικό ασφαλιστικής ενημερότητας (ΙΚΑ).

Δ. Απαιτούμενα πρόσθετα, κατά περίπτωση, δικαιολογητικά για χορήγηση δανείων σε Ο.Τ.Α:

Για εκτέλεση έργων και επένδυση σε πάγιες εγκαταστάσεις : Μελέτη του έργου με τον αντίστοιχο προϋπολογισμό δαπάνης, που θα έχει συνταχθεί από τα αρμόδια όργανα.

Για προμήθεια μηχανημάτων, μηχανολογικού & λοιπού εξοπλισμού : Τεχνική έκθεση και ενδεικτικός προϋπολογισμός των προμηθειών, αρμόδια θεωρημένος.

Για αγορά ακινήτων : Έκθεση εκτίμησης της αρμόδιας επιτροπής ή άλλο επίσημο στοιχείο από το οποίο να προκύπτει η αξία του (για αξία ακινήτων μέχρι 58.694,00 €). Έκθεση εκτίμησης του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών (για αξία ακινήτων πάνω από 58.694,00 €)

Για απαλλοτριώσεις ακινήτων :

- ΦΕΚ στο οποίο δημοσιεύτηκε η σχετική απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, που κηρύσσει την απαλλοτρίωση.
- Για τις ρυμοτομήσεις ακινήτων απαιτείται και η πράξη αναλογισμού του αρμοδίου Πολεοδομικού Γραφείου, με την κυρωτική απόφαση του αρμοδίου Νομάρχη.
- Κτηματολογικός πίνακας και κτηματολογικό διάγραμμα της έκτασης που απαλλοτριώθηκε.

- Δικαστική απόφαση με την οποία καθορίζονται οι τιμές μονάδος της αποζημίωσης.

- Πίνακας υπολογισμού της αποζημίωσης.

- Σε περίπτωση εξώδικου συμβιβασμού : Αίτηση του ενδιαφερομένου προς το Δήμο, για την τιμή συμβιβασμού και απόφαση Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου για την αποδοχή της τιμής συμβιβασμού και για τη συνολική αποζημίωση των δικαιούχων.

Αμοιβές για σύνταξη μελετών (γενικά) :

- Απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου ανάθεσης της μελέτης.

- Σύμβαση της ανάθεσης της μελέτης αν υπάρχει.

- Έγγραφο του δήμου αν έχει δοθεί προκαταβολή και τι ποσό.

Για αρχικό κεφαλαίο ή αύξηση κεφαλαίου σε αμιγή δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση :

- Απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για τη σύσταση ή για την αύξηση κεφαλαίου σε αμιγή δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση.

- ΦΕΚ σύστασης της επιχείρησης & τυχόν τροποποιήσεις του.

- Μελέτη αρμόδια θεωρημένη με τον αντίστοιχο προϋπολογισμό της, αν πρόκειται για έργα ή προμήθειες.

Για εξαγορά τουλάχιστον του 51% λειτουργούσας επιχείρησης :

- Έκθεση Εκτιμητικής Επιτροπής του άρθρου 9 του Ν. 2190/20.

- Οικονομοτεχνική μελέτη.

Για εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών για την ίδρυση δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης :

- Απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού Συμβουλίου ανάθεσης της μελέτης.

- Σύμβαση ανάθεσης αν υπάρχει.

- Έγγραφο του Δήμου αν έχει δοθεί προκαταβολή και το ποσό αυτής.

Για κάλυψη λειτουργικών αναγκών (κεφαλαίο κίνησης) :

- Δικαιολογητικά ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες για την κάλυψη των οποίων αιτείται το δάνειο.

- Έγγραφο του Ο.Τ.Α. από το οποίο να προκύπτουν οι μηνιαίες ακαθάριστες αποδοχές των υπηρετούντων υπαλλήλων.

Για κάλυψη ίδιας συμμετοχής (σε επιδοτούμενα προγράμματα) :

- Έγκριση (ένταξη) του προγράμματος.
- Μελέτη του έργου.
- Σύμβαση ανάθεσης του έργου.

Ε. Διαδικασία χορήγησης και ασφάλειες δανείου.

Διαδικασία χορήγησης :

- Αξιολόγηση του αιτήματος και εισαγωγή αυτού στο Δ.Σ. του Τ. Π.Δ. για τη λήψη της σχετικής απόφασης.
- Ανακοίνωση της έγκρισης και αποδοχή των όρων του δανείου από το δανειζόμενο.
- Προσκόμιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών.
- Υπογραφή μεταξύ των μερών του δανειστικού συμβολαίου (συνομολόγηση του δανείου).
- Εκταμίευση του προϊόντος του δανείου, που γίνεται με την προσκόμιση των σχετικών δικαιολογητικών, σύμφωνα με τους όρους του δανειστικού συμβολαίου και ύστερα από έγγραφο του δανειζόμενου.

Ασφάλειες δανείου : Εκχώρηση εσόδων του Ο.Τ.Α.

ΣΤ. Πρόσθετες πληροφορίες για όλες τις κατηγορίες δανείων (Ο.Τ.Α, ΔΕΥΑ, δημοτικές/ κοινοτικές επιχειρήσεις)

- **Περίοδος χάριτος :** Παρέχεται για χρόνο όχι μεγαλύτερο αυτού που προβλέπεται για την αποπεράτωση του έργου.
- **Ποσοστό δανεισμού :** Το ύψος του δανείου μπορεί να φθάσει το 100% για τους Ο.Τ.Α. και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αλλά δεν μπορεί να υπερβεί το 80% της αντίστοιχης δαπάνης για τις επιχειρήσεις.
- **Λοιπά έξοδα :** Τα επιτόκια των δανείων δεν επιβαρύνονται με άλλες προσαυξήσεις, όπως ειδικός φόρος Τραπεζικών εργασιών (Ε.Φ.Τ.Ε.), εισφορά του Ν. 128/73 κ.λ.π.

Ζ. Επιτόκιο καταθέσεων όψεως

Το επιτόκιο καταθέσεων όψεως Ο.Τ.Α, ΚΕΔΚΕ, ΥΠΕΣΔΔΑ ανέρχεται σε **4,9%**, μία μονάδα χαμηλότερο του επιτοκίου χορήγησης.

Ολοκληρώνοντας την ανάλυση για τις διαδικασίες χορήγησης δανείων από το Τ.Π.Δ. στους Ο.Τ.Α, θεωρείται σκόπιμο να γίνει μία σύγκριση των επιτοκίων δανεισμού και καταθέσεων που ισχύουν στην παρούσα κατάσταση για τους Ο.Τ.Α. Η σύγκριση αυτή δίνεται στον πίνακα που ακολουθεί:

Πίνακας 3.2: Σύγκριση των επιτοκίων των προσφερόμενων υπηρεσιών του Τ.Π.Δ⁴³. προς τους Ο.Τ.Α. στη παρούσα κατάσταση

Υπηρεσίες του Τ.Π.Δ.		Επιτόκιο
Δανεισμός με σκοπό:	εκτέλεση έργων και επένδυση σε πάγιες εγκαταστάσεις	5,9%
	προμήθεια μηχανημάτων και λοιπού εξοπλισμού	
	αγορά ακινήτων	
	απαλλοτριώσεις ακινήτων	
	αμοιβές για τη σύνταξη μελετών (γενικά)	
	εξαγορά τουλάχιστον του 51% λειτουργούσας επιχείρησης	
	εκπόνηση οικονομοτεχνικών μελετών για την ίδρυση δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης	
	κάλυψη ίδιας συμμετοχής (σε επιδοτούμενα προγράμματα) για εκτέλεση έργων	
Δανεισμός με σκοπό:	κάλυψη λειτουργικών αναγκών (κεφάλαιο κίνησης)	6,5%
	κάλυψη ίδιας συμμετοχής (σε επιδοτούμενα προγράμματα) για προγράμματα απασχόλησης	
Καταθέσεις όψεως		4,9%

⁴³ Πηγή: <http://www.tpd.gr>, τελευταία ενημέρωση Σεπτέμβριος του 2004.

3.3. Οι πρόσφατες ρυθμίσεις για ΟΤΑ και οι απαιτούμενες διαδικασίες για την έγκριση δανεισμού από το Τ.Π.Δ.

Α. Ρυθμίσεις⁴⁴ ληξιπρόθεσμων οφειλών των δήμων και κοινοτήτων -Ν 2839/2000:

Σύμφωνα με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών ΕΣΔΔΑ και Οικονομικών (αρ. 38842/17.11.99 όπως αυτή τροποποιήθηκε με τις αρ.44655/ 24.12.99 και 2695/ 17.3.2000 και η οποία διαμορφώνεται συνολικά με την έναρξη ισχύος του άρθρου 11, παρ.4 του Ν 2839/2000) **δικαιούχοι** για τη χορήγηση δανείων καθίστανται:

α) οι δήμοι και οι κοινότητες της χώρας, με πραγματοποιηθέντα τακτικά έσοδα οικονομικού έτους 1999, από 150 εκατ. δρχ. μέχρι 1 δις δρχ., εφόσον οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις τους, αθροιζόμενες με το μέρος των τακτικών τους εσόδων που παρακρατούνται ετησίως από το Τ.Π.Δ. για εξόφληση άλλων μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων τους, υπερβαίνουν το 5% των τακτικών τους εσόδων.

β) οι δήμοι και οι κοινότητες της χώρας, με πραγματοποιηθέντα τακτικά έσοδα οικονομικού έτους 1999 που υπερβαίνουν το 1 δις δρχ., εφόσον οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις τους, αθροιζόμενες με το μέρος των τακτικών τους εσόδων που παρακρατούνται ετησίως από το Τ.Π.Δ. για εξόφληση άλλων μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων τους, υπερβαίνουν το 10% των τακτικών τους εσόδων.

Οι **υποχρεώσεις** των Ο.Τ.Α. που υπάγονται στη συγκεκριμένη ρύθμιση αφορούν τις ληξιπρόθεσμες οφειλές δήμων και κοινοτήτων προς το Ελληνικό Δημόσιο (και το ΙΚΑ, το ΤΥΔΚ και το ΤΑΔΚΥ), τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και τους Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ), το Τ.Π.Δ. για τις οφειλές από δάνεια που τους έχει χορηγήσει και τους ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα (εκτός από πιστωτικά ιδρύματα), για οφειλές που προέκυψαν από την εκτέλεση έργων, προμηθειών και τη σύνταξη μελετών. Στις προαναφερθείσες ρυθμίσεις υπάγονται και οι υποχρεώσεις των δήμων και κοινοτήτων από

⁴⁴ Οι ρυθμίσεις της απόφασης που αναλύονται σε αυτή τη παράγραφο, αφορούν την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 17 του Ν 2744/99 όπως τροποποιήθηκαν με τις όμοιες του άρθρου 11, παρ.4, του Ν 2839/2000 κι έχουν ως περίοδο εφαρμογής των ληξιπρόθεσμων οφειλών το έτος 2000. Οι τελευταίες εξελίξεις είναι ότι σύμφωνα με την παρ.20 του άρθρου 5 του Ν 2892/2001, η παράταση των προθεσμιών καθορίστηκε τελικά ως τις 30/6/2001.

οποιαδήποτε αιτία, εφόσον έχουν επιδικαστεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους για οφειλές προς εργαζομένους. Ακόμα, οι οφειλές των ΔΕΥΑ, καθώς και των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, εφόσον οι οφειλές αυτές προέρχονται από δάνεια που έχουν χορηγηθεί με εγγύηση τα τακτικά έσοδα του οικείου δήμου ή της κοινότητας και τα χρεωστικά ανοίγματα των Ο.Τ.Α. στο Τ.Π.Δ., με την προϋπόθεση υποβολής σχετικής αίτησης από τον αρμόδιο φορέα μέχρι τις 31.12.2000.

Οι **προϋποθέσεις** υπαγωγής στη ρύθμιση είναι να έχουν καταστεί ή θα καταστούν ληξιπρόθεσμες μέχρι 31.12.2000 υπό την προϋπόθεση ότι αυτές θα αφορούν το προ της 31.12.1998 χρονικό διάστημα και να έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό⁴⁵ του δήμου ή της κοινότητας οικονομικού έτους 1999 ή 2000, είτε με την αρχική σύνταξη αυτού, είτε με αναμόρφωση του που έγινε μέχρι την έκδοση της παρούσας απόφασης. Όσον αφορά τις οφειλές προς τρίτους (εργολήπτες, προμηθευτές κ.λπ.), οι προϋποθέσεις που τίθενται είναι να προκύπτουν από:

- την εκτέλεση έργων, προμηθειών ή τη σύνταξη μελετών που έχουν ανατεθεί και εκτελεστεί σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

- νομικές δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί πριν από την 31.12.1998 και

- το φυσικό αντικείμενο του έργου, της προμήθειας ή της μελέτης, το οποίο θα πρέπει να έχει εκτελεστεί και παραληφθεί ολόκληρο ή τμηματικά.

Τα απαιτούμενα **δικαιολογητικά** είναι βασικά ένα αντίγραφο της απόφασης του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, αναλυτική κατάσταση των ληξιπρόθεσμων οφειλών,⁴⁶ βεβαίωση του Γ. Γ. της Περιφέρειας για το ακριβές ύψος των πραγματοποιηθέντων τακτικών εσόδων του οικονομικού έτους 1999, βεβαίωση του αρμόδιου φορέα στον οποίο ο Ο.Τ.Α. έχει οφειλές καθώς και βεβαίωση του προϊσταμένου της ταμειακής υπηρεσίας του δήμου ή κοινότητας. Το Τ.Π.Δ. μπορεί να ζητήσει και κάθε άλλο δικαιολογητικό που θα κρίνει απαραίτητο.

⁴⁵ Οι προϋποθέσεις αυτές δεν απαιτούνται για το Τ.Π.Δ., για τις οφειλές από δάνεια που τους έχει χορηγήσει καθώς και για οφειλές προς το Δημόσιο, ασφαλιστικά ταμεία και ΔΕΚΟ, υφιστάμενες μέχρι τις 31-12-1998.

⁴⁶ Σε περίπτωση που στο απαιτούμενο δάνειο περιλαμβάνονται και υποχρεώσεις ΔΕΥΑ ή άλλων δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, ταυτόχρονα με την αίτηση του συγκεκριμένου Ο.Τ.Α., συνυποβάλλεται σχετική απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της δημοτικής ή άλλης επιχείρησης.

Η **διαδικασία χορήγησης του δανείου**, από τη στιγμή που το Τ.Π.Δ. έχει παραλάβει την αίτηση του οικείου Ο.Τ.Α. μαζί με τα δικαιολογητικά που απαιτούνται περιλαμβάνει την απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του Τ.Π.Δ., που πρέπει να λαμβάνεται το αργότερο μέσα σε διάστημα ενός μηνός από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Η εκταμίευση του δανείου γίνεται το αργότερο μέσα σε ένα μήνα από την υπογραφή της σύμβασης.

Οι **όροι χορήγησης** των δανείων της κοινής υπουργικής απόφασης είναι οι εξής:

- η διάρκεια εξόφλησης είναι μέχρι 15 χρόνια, ενώ μπορεί να διαρκέσει περισσότερο σε περίπτωση που μετά τη σύναψη του δανείου, οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του Ο.Τ.Α. υπερβαίνουν το 15% των τακτικών του εσόδων (εφόσον πρόκειται για Ο.Τ.Α. με πραγματοποιηθέντα τακτικά έσοδα *μέχρι 1 δις*) ή υπερβαίνουν το 30% στους υπόλοιπους Ο.Τ.Α. (με πραγματοποιηθέντα τακτικά έσοδα περισσότερο από 1 δις). Επίσης η διάρκεια εξόφλησης του δανείου μπορεί να επιμηκυνθεί λόγω δυσμενούς οικονομικής κατάστασης του Ο.Τ.Α., δηλαδή όταν τα τακτικά του έσοδα δεν επαρκούν για την κάλυψη των υποχρεωτικών δαπανών. Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται και η σημείωση ότι κατά κάποιο τρόπο, το αν θα διαρκέσει περισσότερο η αποπληρωμή ενός δανείου συνίσταται και στη «διακριτική ευχέρεια» του Τ.Π.Δ. που ύστερα από εκτίμηση μπορεί να αποφασίσει ανάλογα.
- το επιτόκιο εξόφλησης του δανείου, ισούται με το επιτόκιο της τελευταίας έκδοσης, πριν από τη χορήγηση του, τίτλων του Δημοσίου ισόχρονης ή πλησιέστερης χρονικής διάρκειας, προσαυξημένο κατά μία μονάδα. Σημειώνεται ότι το επιτόκιο αυτό αναπροσαρμόζεται κάθε έξι μήνες, με απόφαση του Δ.Σ. του Τ.Π.Δ., έτσι ώστε να ακολουθεί την πορεία των επιτοκίων των αντίστοιχων τίτλων του Δημοσίου
- τρόπος εξόφλησης: με παρακράτηση των ΚΑΠ από το Τ.Π.Δ. σε ισόποσες μηνιαίες δόσεις. Σε περίπτωση που οι ΚΑΠ δεν επαρκούν για την εξόφληση του δανείου, αυτή θα γίνεται με την εκχώρηση στο Τ.Π.Δ. και άλλων εσόδων του δήμου ή της κοινότητας, που είναι δυνατό να εκχωρηθούν.

Όσον αφορά τους ενδιάμεσους τόκους, αυτοί θα καταβάλλονται από το δανειζόμενο, στις 31/12 του έτους εντός του οποίου συνομολογείται το δάνειο⁴⁷.

Τέλος, το προϊόν του δανείου χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την εξόφληση των υποχρεώσεων Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεων τους, στη περίπτωση που περιλαμβάνονται στην έγκριση του δανείου. Απαγορεύεται η πληρωμή οποιουδήποτε ποσού του δανείου για άλλο σκοπό. Ο ταμίας του Ο.Τ.Α. και ο διαχειριστής της επιχείρησης, υποχρεούνται να μην εκτελούν οποιοδήποτε ένταλμα που αφορά εξόφληση υποχρέωσης του δήμου, της κοινότητας ή της επιχείρησης, διαφορετική από το σκοπό χορήγησης του δανείου. Σε περίπτωση που το σύνολο ή μέρος του δανείου δεν έχει αποδοθεί στους δικαιούχους εντός των νομίμων προθεσμιών, επιστρέφεται στο Τ.Π.Δ., σε ισόποση απόσβεση του αρχικού δανείου.

Πολύ σημαντικό άρθρο στο Ν 2839/2000, είναι το άρθρο 10 σύμφωνα με το οποίο καθορίζονται οι όροι **επιχορήγησης** συγκεκριμένων Ο.Τ.Α. Πιο αναλυτικά, η επιχορήγηση δίνεται σε:

- δήμους και κοινότητες, με τακτικά έσοδα (τα πραγματοποιηθέντα έσοδα του οικονομικού έτους 1999) μέχρι 150 εκ. δρχ, για οφειλές που αυτοί έχουν προς το Δημόσιο, τα ασφαλιστικά ταμεία και τις ΔΕΚΟ με ανώτατο όριο της επιχορήγησης το ποσό των 150 εκ. δρχ.(και καταληκτική ημερομηνία υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών την 31.12. 2000).Το προϊόν της επιχορήγησης, εγγράφεται στον προϋπολογισμό του οικείου Ο.Τ.Α. (ως έσοδο με τον κωδικό 131.9 και ως δαπάνη στους αντίστοιχους ισχύοντες κωδικούς),

- σε δήμους και κοινότητες με υφιστάμενες οφειλές (μέχρι 31.12.1998) προς το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων⁴⁸, το ανώτατο ποσό των 150 εκ. δρχ,

- σε ΔΕΥΑ καθώς και σε δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, που έχουν ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το Δημόσιο, τα ασφαλιστικά ταμεία και τις

⁴⁷Ο όρος αυτός είναι επίσης «εις βάρος» των Ο.Τ.Α. αφού στη περίπτωση αυτή το πραγματικό επιτόκιο είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο ονομαστικό.

⁴⁸Το Τ.Π.Δ. δύναται μάλιστα **χωρίς αίτηση του ενδιαφερομένου ΟΤΑ**, να προβεί σε ρύθμιση του υπόλοιπου χρεωστικού ανοίγματος.

ΔΕΚΟ, από δάνεια που έχουν χορηγηθεί με εγγύηση τα τακτικά έσοδα του οικείου δήμου ή κοινότητας,

-σε Ο.Τ.Α. με πραγματοποιηθέντα τακτικά έσοδα οικονομικού έτους 1999, μέχρι 150 εκ. δρχ, οι οποίοι έχουν ήδη υποβάλει αίτηση χορήγησης δανείου από το Τ.Π.Δ., για τη ρύθμιση ληξιπρόθεσμων οφειλών τους και για τους οποίους ισχύει ότι είτε: α) το προϊόν του δανείου δεν έχει ακόμη εκταμιευθεί ή δεν έχουν προχωρήσει στην υπογραφή της σχετικής σύμβασης, είτε β) έχει εκταμιευθεί μέρος του δανείου οπότε υπάγονται στη συγκεκριμένη διάταξη για επιχορήγηση, με ποσό που ισούται με το υπόλοιπο των 150. εκ. δρχ του δανείου.

-N 3242/2004⁴⁹.

Σύμφωνα με πιο πρόσφατο νόμο, απαλλάσσονται από προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής και κάθε μορφής επιβαρύνσεις οι ληξιπρόθεσμες οφειλές (που έχουν γίνει μέχρι και τη δημοσίευση του νόμου) των: α) Ο.Τ.Α, των ΝΠΔΔ των Ο.Τ.Α. και των αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων προς το Δημόσιο καθώς και β) των υποχρεώσεις των Ο.Τ.Α. και των ΝΠΔΔ των Ο.Τ.Α. προς ασφαλιστικά ταμεία (ΙΚΑ, ΤΥΔΚΥ και ΤΑΔΚΥ). Ο οικείος Ο.Τ.Α. ή η δημοτική επιχείρηση καταβάλλει τη βασική οφειλή μέσα σε δέκα μήνες από τη δημοσίευση του συγκεκριμένου νόμου, ενώ σε περίπτωση μη καταβολής της οφειλής καθίσταται απαιτητό το σύνολό της μετά των νομίμων προσαυξήσεων και επιβαρύνσεων.

Επίσης ορίζεται ότι για τις οφειλές που έχουν οι Ο.Τ.Α. και οι δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις τους προς: α) τις ΔΕΚΟ, β) τους ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, κρατικά και ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα για οφειλές που

⁴⁹ Με το νόμο αυτό καθορίζεται ως κριτήριο το ποσοστό του 5% ή 10% των υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α. προς τα τακτικά τους έσοδα, με τακτικά έσοδα που: α) δεν υπερβαίνουν ή β) υπερβαίνουν τα 3.000.000 € αντίστοιχα. Στο προηγούμενο νόμο (Ν2839/2000) το ποσό των τακτικών εσόδων καθοριζόταν με ανώτατο όριο περίπου τα 3.000.000 € για την πρώτη περίπτωση και ως κατώτατο για τη δεύτερη. Όσον αφορά τα επιτόκια, στον τελευταίο νόμο σαφώς καθορίζεται ότι ισούται με το επιτόκιο των ομολογιών 10ετούς διάρκειας, ενώ στον προηγούμενο προσδιορίζονταν από το επιτόκιο των τίτλων με την πλησιέστερη διάρκεια στη διάρκεια του δανείου. Το ίδιο συμβαίνει με την αναπροσαρμογή του επιτοκίου όπου πιο διαφέρει ακόμα στο ότι δεν περιλαμβάνει κάποιες διατάξεις που αφορούν δύο ασφαλιστικά ταμεία, ενώ απλοποιείται κατά κάποιο τρόπο η απόφαση του Τ.Π.Δ. για την επιμήκυνση της διάρκειας αποπληρωμής των δανείων. Αυτό πάντως που προκαλεί εντύπωση είναι ότι ουσιαστικά διευκολύνονται για άλλη μια φορά οι Ο.Τ.Α. που έχουν υποχρεώσεις, ενώ δεν καθορίζονται ευνοϊκότεροι όροι, όπως θα ήταν και αναμενόμενο στους Ο.Τ.Α. που ήταν συνεπείς. Εξακολουθούν και ισχύουν οι διατάξεις περί επιχορήγησης των Ο.Τ.Α. και για άλλη μια φορά διαπιστώνεται η αδυναμία θεσμοθέτησης ενός δυναμικότερου σχήματος δανειοδότησης των δήμων και κοινοτήτων.

προέκυψαν από την εκτέλεση έργων ή εργασιών συντήρησης και επισκευών, διενέργεια απαλλοτριώσεων, εκτέλεση προμηθειών και σύνταξη μελετών, γ) το Τ.Π.Δ. για οφειλές από δάνεια που τους έχει χορηγήσει (γενικά αλλά και ειδικά δάνεια για ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις προς το δημόσιο), δ) τους εργαζομένους στους οικείους Ο.Τ.Α. και ε) οφειλές από οποιαδήποτε αιτία, οι οποίες έχουν επιδικαστεί με δικαστική απόφαση, ότι μπορούν να εξοφλούνται με σύναψη δανείων από το Τ.Π.Δ. Η σύναψη του δανείου γίνεται με αποκλειστική προθεσμία πέντε μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, ενώ σε περίπτωση παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής, το Τ.Π.Δ. μπορεί να βεβαιώνει τα συγκεκριμένα χρεωστικά ανοίγματα στις αρμόδιες ΔΟΥ.

Το επιτόκιο ορίζεται με βάση τα τρέχοντα επιτόκια των ομολόγων δεκαετούς διάρκειας του Δημοσίου και αναπροσαρμόζεται (την 1.1. και την 1.7. κάθε έτους) με βάση τον μέσο όρο του προηγούμενου εξαμήνου των ομολόγων δεκαετούς διάρκειας. Αυτό που είναι αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι με το νόμο αυτό, ο όρος αναπροσαρμογής του επιτοκίου δανεισμού ορίζεται από τον Οργανισμό Διαχείρισης του Δημοσίου Χρέους (Ο.Δ.ΔΗ.Χ) ή τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (Διεύθυνση Χρέους) και αφορά τα τρέχοντα επιτόκια δεκαετούς διάρκειας (ενώ στον αμέσως προηγούμενο νόμο, αρμόδιο όργανο για την, επίσης εξαμηνιαία, αναπροσαρμογή του επιτοκίου ήταν το Δ.Σ. του Τ.Π.Δ, σύμφωνα με την πορεία αντίστοιχων τίτλων, και πάλι του Δημοσίου).

Τα δάνεια χορηγούνται στους δικαιούχους των οποίων οι ληξιπρόθεσμες οφειλές, αθροιζόμενες με το μέρος των τακτικών τους εσόδων που παρακρατούνται κάθε χρόνο, από το Τ.Π.Δ. για την εξόφληση άλλων μακροχρόνιων υποχρεώσεων, υπερβαίνουν: α) το 5% των τακτικών⁵⁰ τους εσόδων (για Ο.Τ.Α. με τακτικά έσοδα του οικονομικού έτους 1993 που δεν υπερβαίνουν τα 3.000.000 €), β) το 10% των τακτικών τους εσόδων (για

⁵⁰ Όπως προκύπτει και από τα συμπεράσματα της συλλογικής εργασίας με τίτλο: «Χρηματοοικονομική ανάλυση οικονομικών απολογισμών πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.», Ε.Σ.Δ.Δ.Α 2004, την 8ετία από το 1992 ως και το 1999, το σύνολο των τακτικών εσόδων των Ο.Τ.Α. αντιστοιχεί στα 3/5 του συνόλου των εσόδων, επομένως το ποσοστό 5% και 10% των τακτικών που ορίζεται ως κριτήριο για τη χορήγηση δανείου, ισούται κατά προσέγγιση, στο 3% και στο 6% των συνολικών εσόδων των Ο.Τ.Α. Βέβαια, η παραδοχή αυτή δεν αποτελεί γενικό κανόνα γιατί για κάποια άλλη χρονική περίοδο, μπορεί η αναλογία τακτικών-συνολικών εσόδων να ήταν διαφορετική.

Ο.Τ.Α. με τακτικά έσοδα του οικονομικού έτους 1993 που υπερβαίνουν τα 3.000.000 €).

Το ύψος και ο χρόνος αποπληρωμής του δανείου καθορίζονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε η τοκοχρεολυτική δόση εξόφλησής του να μην υπερβαίνει το 15% ή το 30% αντίστοιχα (περιπτώσεις α και β) των τακτικών εσόδων των οικείων Ο.Τ.Α. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, το Τ.Π.Δ. μπορεί να αποφασίζει ότι η περίοδος αποπληρωμής του δανείου θα ξεπερνά τα δεκαπέντε έτη, εάν κρίνει πως η οικονομική κατάσταση του οικείου Ο.Τ.Α. δεν του επιτρέπει την ομαλή εξυπηρέτηση του δανείου σε μικρότερη διάρκεια. Το Τ.Π.Δ., μπορεί επίσης να δίνει περίοδο χάριτος έως και δύο έτη, χωρίς επιβάρυνση σε όλα τα δάνεια που ορίζονται από το συγκεκριμένο νόμο.

Ακόμα, ο τρόπος εξόφλησης του δανείου παραμένει (όμοια με το Ν 2839/2000) η παρακράτηση εσόδων που προέρχονται από τους ΚΑΠ με τη διαφορά ότι τώρα καθορίζεται σαφώς ότι η εξόφληση γίνεται σε έντεκα μηνιαίες δόσεις, ενώ σε περίπτωση μη επάρκειας των ΚΑΠ για την εξόφληση του δανείου, το Τ.Π.Δ. μπορεί να ζητήσει να γίνει η εκχώρηση από άλλα έσοδα.

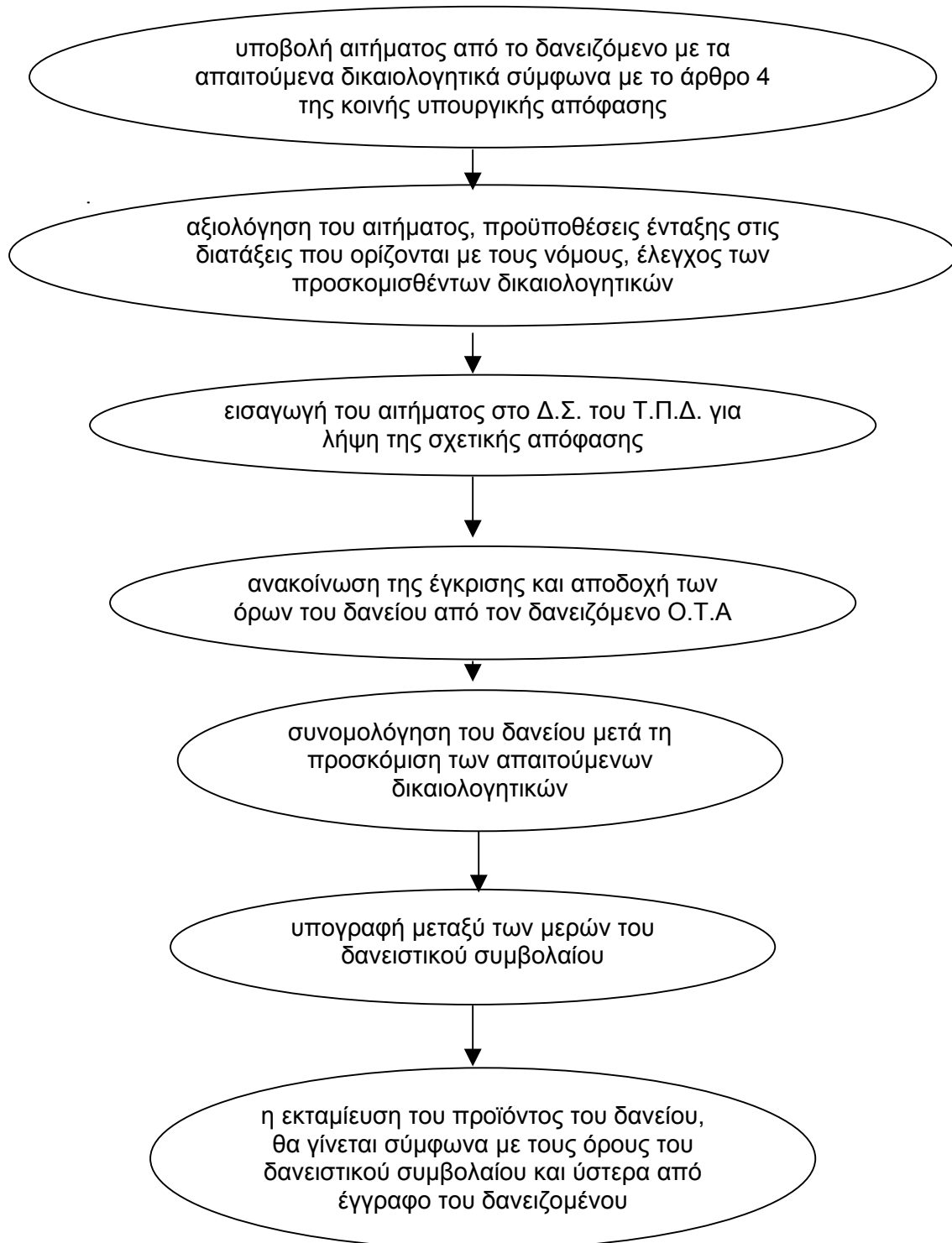
Το προϊόν του δανείου χρησιμοποιείται αποκλειστικά για το σκοπό που έχει χορηγηθεί, ενώ αν χρησιμοποιηθεί για άλλη δραστηριότητα, τότε ο οικείος Ο.Τ.Α. θα πρέπει να επιστρέψει το αρχικό δάνειο.

Η έναρξη εξυπηρέτησης του δανείου αρχίζει την 1/1 του επόμενου έτους της συνομολόγησης και όσον αφορά τα δάνεια προς το Τ.Π.Δ. (χρεωστικό άνοιγμα και ληξιπρόθεσμο χρέος) μέχρι τις 24/5/2004, η έναρξη της εξυπηρέτησής αρχίζει από την 1/1/2005. Οι ενδιάμεσοι τόκοι, θα καταβάλλονται από το δανειζόμενο στις 31.12 του έτους εντός του οποίου έχει συνομολογηθεί το δάνειο, ενώ δε θα καταβάλλονται για δάνεια που αφορούν χρεωστικά ανοίγματα και ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το Τ.Π.Δ. αλλά θα υπολογίζονται οι απλοί τόκοι από την ημερομηνία δημοσίευσης του συγκεκριμένου νόμου και μέχρι τις 31.12.2004.

Β. Διαδικασίες για τη χορήγηση δανείων από το Τ.Π.Δ. για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών των Ο.Τ.Α.

Οι απαιτούμενες διαδικασίες περιγράφονται στο σχήμα που ακολουθεί.

Σχήμα 3.1: Οι διαδικασίες χορήγησης δανείων για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών



Τα δικαιολογητικά⁵¹ για την έγκριση του δανείου αναφέρονται συνοπτικά σε προηγούμενη παράγραφο του κεφαλαίου αυτού (βλ. παρ. Α του υποέργου 3.3) ενώ η διάρκεια αποπληρωμής του δανείου καθορίζεται σε 15 έτη, το επιτόκιο χορήγησης σε **4,65%** το οποίο αναπροσαρμόζεται και η ετήσια τοκοχρεολυτική δόση ανά 1.000 € :94,08 €. Το Τ.Π.Δ. από τη μεριά του, υποχρεούται αφού έχει εξετάσει τις αιτήσεις να υπογράψει τη δανειακή σύμβαση μέσα σε ένα μήνα όταν πρόκειται για οφειλές προς το ίδιο ενώ όταν πρόκειται για οφειλές των Ο.Τ.Α. προς το δημόσιο και άλλους φορείς η προθεσμία παρατείνεται σε δύο μήνες από την υποβολή της αίτησης.

3.4. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και οι Νέοι Τρόποι Χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σύμφωνα με τα όσα έχουν αναλυθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο για με τη σημασία του δανεισμού στη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. (και σε σχέση πάντα με τη περιορισμένη δυνατότητα που έχουν οι Ο.Τ.Α. στη χώρα μας για επιβολή τοπικών φόρων) καθώς και όσα προκύπτουν από το κεφάλαιο αυτό για τη λειτουργία του Τ.Π.Δ., προκύπτουν αρκετά συμπεράσματα κι εύλογοι προβληματισμοί. Αυτοί αφορούν τη διαχείριση των εσόδων της Τ.Α., την εύρεση πόρων αλλά και το μέλλον της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. γενικότερα. Καθίσταται σαφές, λοιπόν, το γεγονός ότι τόσο το ίδιο το Τ.Π.Δ. δεν αποτελεί τελικά έναν ευέλικτο μηχανισμό χρηματοδότησης της Τ.Α, αφού ουσιαστικά θέτει μονοσήμαντα τους όρους χορήγησης των δανείων, όσο και το ότι είναι πλέον απαραίτητο για τους Ο.Τ.Α. να καθορίζουν, με βάση το προγραμματισμό για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών⁵², με περισσότερη αυτονομία τα έσοδά τους.

Στα πλαίσια της παραπάνω λογικής, τα προηγούμενα χρόνια υπήρχε μια έντονη δραστηριοποίηση για την αναβάθμιση του Τ.Π.Δ. ως νέου πιστωτικού ιδρύματος της Τ.Α. Με πρωτοβουλία, μάλιστα, του δήμου Αμαρουσίου είχε διεξαχθεί, στις 28 και 29 Σεπτεμβρίου του 1995, ένα

⁵¹ Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε το άρθρο 30 του Ν 3202/ 2003.

⁵² Η μέτρηση των τοπικών αναγκών είναι ένα σημαντικό θέμα που απασχολεί τη Τ.Α. και γίνεται με δείκτες π.χ. ως προς το ελάχιστο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών που πρέπει να παρέχει ένας ΟΤΑ. Με τον ίδιο τρόπο μπορεί να γίνει και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και να υπάρχει προγραμματισμός. Για το θέμα του προγραμματισμού των Ο.Τ.Α, βλ. περισσότερα στο: «Επιχειρησιακός σχεδιασμός-Εσωτερική ανάπτυξη και οργάνωση», Η. Λίτσος 2003,(κεφ.5).

συνέδριο με τίτλο: «Νέοι Τρόποι Χρηματοδότησης των Δήμων-Η ευρωπαϊκή εμπειρία». Προσκεκλημένοι του συνεδρίου⁵³ ήταν αρκετά μέλη Διοικητικών Συμβουλίων πιστωτικών ιδρυμάτων της Τ.Α. από διάφορα ευρωπαϊκά κράτη και τα συμπεράσματα από τις ομιλίες αλλά και τις συζητήσεις παρουσιάζονται συνοπτικά στη συνέχεια.

Πιο αναλυτικά το συνέδριο, σκοπό είχε σκοπό να εξαγάγει συμπεράσματα από την εφαρμογή της ευρωπαϊκής εμπειρίας στους παρακάτω άξονες:

α) το ιδιοκτησιακό καθεστώς των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων της ΤΑ στην Ευρώπη,

β) τους μηχανισμούς εγγύησης δανείων στην Τ.Α. στην Ευρώπη και

γ) η ελληνική πραγματικότητα και η ευρωπαϊκή εμπειρία-τα επόμενα βήματα.

Όσον αφορά τον πρώτο άξονα την περίοδο που οργανώθηκε το συνέδριο ίσχυαν τα καθεστώτα που φαίνονται στον πίνακα που ακολουθεί:

Πίνακας 3.1: Το ιδιοκτησιακό καθεστώς και οι παρεχόμενες υπηρεσίες των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων της Τ.Α. σε διάφορες χώρες της Ευρώπης το έτος 1995⁵⁴

Χώρα-ιδρυμα-έτος ίδρυσης	Ιδιοκτησιακό καθεστώς	Παρεχόμενες υπηρεσίες
Ιταλία- Crediop-1919	ευρύτερος δημόσιος τομέας	συμβουλευτικές υπηρεσίες, χρηματοδότηση έργων, έκδοση ομολογιακών δανείων
Γαλλία-Credit Local	δήμοι, κράτος, ιδιώτες	συμβουλευτικές υπηρεσίες, χρηματοδότηση έργων, έκδοση ομολογιακών δανείων
Βέλγιο-Credit Communal-1860	δήμοι, ιδιώτες	συμβουλευτικές υπηρεσίες, χρηματοδότηση έργων, έκδοση ομολογιακών δανείων, τραπεζικές υπηρεσίες
Ολλανδία-BNG-1914	δήμοι, κράτος	συμβουλευτικές υπηρεσίες, έκδοση ομολογιακών δανείων, τραπεζικές υπηρεσίες
Δανία-Kommunekredit-	δήμοι	συμβουλευτικές υπηρεσίες, έκδοση ομολογιακών δανείων

⁵³ Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι το συνέδριο του 95 ήταν το αποτέλεσμα μιας σειράς συναντήσεων εκπροσώπων του δήμου Αμαρουσίου με μέλη χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων του Βελγίου, της Γαλλίας, της Δανίας, της Ιταλίας, της Νορβηγίας, της Ολλανδίας, της Σουηδίας και της Φιλανδίας.

⁵⁴ Πηγή των στοιχείων του πίνακα είναι τα πρακτικά του συνεδρίου, όπως έχουν εκδοθεί από το Δήμο Αμαρουσίου.

1896		
Σουηδία- Kommuninvest- 1986	δήμοι	συμβουλευτικές υπηρεσίες, έκδοση ομολογιακών δανείων
Φινλανδία- Municipality Finance-1991	ταμείο δημοτικών υπαλλήλων	συμβουλευτικές υπηρεσίες, έκδοση ομολογιακών δανείων
Νορβηγία- Norges Kommunalbank- 1927	κράτος	συμβουλευτικές υπηρεσίες, χρηματοδότηση έργων

Σε γενικές γραμμές, η κάθε χώρα έχει το δικό της τρόπο να δημιουργήσει αυτούς του πιστωτικούς οργανισμούς με βάση πολλούς παράγοντες, όπως είναι η ιστορία της και ο βαθμός αυτονομίας της Τ.Α., καθώς σπάνια ξεκινάνε μόνο από πρωτοβουλία του κράτους (περίπτωση Γαλλίας, Νορβηγίας). Επιπλέον καθώς οι συνθήκες μεταβάλλονται πρέπει να υπάρχει επαναπροσδιορισμός και προσαρμογή στα νέα δεδομένα, όπως για παράδειγμα στην Ιταλία όπου το κράτος τα τελευταία χρόνια έχει αποσύρει τη συμμετοχή του και μέτοχοι είναι μόνο ιδιωτικές εταιρείες (σήμερα αποτελεί, πλέον, μέλος ενός ομίλου τραπεζών), ή στην Νορβηγία όπου τις εγγυήσεις τις παρέχει το κράτος. Εντύπωση προκαλεί το φιλανδικό μοντέλο, που είναι παρόμοιο με τα αντίστοιχα των άλλων σκανδιναβικών κρατών, με τη διαφορά όμως, ότι οι δήμοι ουσιαστικά είναι αλληλέγγυοι κάτι που έχει ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει καθυστέρηση στην εξόφληση των δανείων.

Επιδιώκοντας ουσιαστικά να απαντηθούν πρακτικά ζητήματα για τη περίπτωση της Ελλάδας όπως: α)σε ποιο βαθμό πρέπει να παρεμβαίνει το κράτος και το αν τελικά θα μπορεί να παρέχει εγγυήσεις για τη σύναψη δανείων με ιδρύματα του εξωτερικού, β)το αν η Τ.Α. θα μπορεί να χρηματοδοτείται από την έκδοση ομολογιακών δανείων και γ)το αν το Τ.Π.Δ. θα πρέπει να συνεχίσει να έχει το πρώτο λόγο ως προς τη δανειοδότηση των Ο.Τ.Α., οι συζητήσεις του συνεδρίου δίνουν πολλά εναύσματα. Με αφορμή την ομιλία του διοικητικού διευθυντή του επενδυτικού ομίλου Credit Local d' Europe, του οποίου μέλη είναι 7 χρηματοδοτικοί μηχανισμοί⁵⁵, αντίστοιχων κρατών-μελών της Ε.Ε., παρατηρούμε πως τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη όχι

⁵⁵ Συγκεκριμένα, κατά το έτος 1995 αποτελείται από τη Credit Communal de Belgique, Credit Local de France, CREDIOP, Deutsche Euro-Centrale, Banco de Credito Local d' Espagna, Casa Gerale de Depositos de Portugal και Bank Netherlands Commune.

μόνο έχουν αναπτύξει σημαντικούς φορείς χρηματοδότησης της Τ.Α., αλλά επίσης συμμετέχουν ως εταίροι σε ένα διευρωπαϊκό οικονομικό όμιλο που χρηματοδοτεί μεγάλα, κυρίως, έργα υποδομής στον τομέα των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας και του περιβάλλοντος σε συνεργασία με την Ε.Ε. Οι παρεχόμενες υπηρεσίες κάθε οργανισμού ξεχωριστά, δίνονται συνοπτικά στο πίνακα που ακολουθεί:

Πίνακας 3.3: Οι υπηρεσίες των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών οργανισμών⁵⁶

Χρηματοδοτικοί μηχανισμοί της Credit Local d'Europe	Κυριότητα-Συμμετοχή στην αγορά	Υπηρεσίες
Credit Communal de Belgique	100% ανήκει στις τοπικές αρχές-95% μερίδιο στην αγορά χρηματοδότησης της αυτοδιοίκησης	χρηματοδότηση των τοπικών οργανισμών
Credit Local de France	το κράτος και οι ιδιώτες είναι μέτοχοι της τράπεζας που δεν έχει το μονοπώλιο στην αγορά-45% μερίδιο	δάνεια και υπηρεσίες προσαρμοσμένες στις τοπικές δραστηριότητες (π.χ. μελέτες εθνικών έργων υποδομής)
CREDIOP	ξεκίνησε ως δημόσιος οργανισμός αλλά τώρα η ιδιωτική συμμετοχή είναι σχεδόν 100%	δάνεια (συνήθως 10ετούς διάρκειας), χρηματοδότηση δημοσίων έργων και εταιριών παροχής υπηρεσιών (μεταφορές, υγεία, φυσικό αέριο)
Deutsche Euro-Centrale	μέτοχοι:Landesbank, Regional Savings Bank-υψηλό ποσοστό συμμετοχής	ανάπτυξη με καινοτόμο χαρακτήρα για τη χρηματοδότηση έργων του δημοσίου και παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών
Banco de Credito Local d'Espagna	συμμετέχει εξ αρχής ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας-60% της αγοράς για τη χρηματοδότηση των τοπικών αρχών	δανεισμός της ΤΑ σε μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βάση-αποτελεί τον κύριο μεσολαβητή ανάμεσα στη κεντρική κυβέρνηση και τις τοπικές αρχές
Casa Gerale de Depositos de Portugal	ανήκει 100% στο κράτος(είναι η πρώτη τράπεζα στην Πορτογαλία)-90% μερίδιο της αγοράς	μελέτες/ χρηματοδότηση δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων κι έργων μεγάλης κλίμακας

⁵⁶ Πηγή του πίνακα έχουν αποτελέσει τα πρακτικά του συνεδρίου και συγκεκριμένοι δικτυακοί τόποι.

Bank Netherlands Commune	50% ανήκει στο κράτος- πολύ υψηλό ποσοστό συμμετοχής στην αγορά χρηματοδότησης των τοπικών αρχών	δανειοδότηση ενεργειακών έργων κι έργων υποδομής και χρηματοδότηση οργανισμών που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες
-----------------------------	--	---

Πιο αναλυτικά, στη περίπτωση της Γαλλίας, η Credit Local de France μέχρι το 1987 ήταν ένας δημόσιος οργανισμός, ο οποίος, λόγω των ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την επακόλουθη μεταβολή του καθεστώτος για τη χρηματοδότηση των τοπικών αρχών, μεταβλήθηκε σε δημόσια επιχείρηση για να αντιμετωπίσει τον αυξανόμενο ανταγωνισμό. Το 1993 ιδιωτικοποιήθηκε με αποτέλεσμα η συμμετοχή του κράτους να φτάνει την εποχή εκείνη το 20% (από αυτό, 12% προέρχονταν από το κράτος και τις τοπικές αρχές⁵⁷ και 8% από το Caisse de depots and consignations). Οι δραστηριότητες της αφορούσαν κατά κύριο λόγο το δανεισμό προς το τοπικό τομέα για την εξυπηρέτηση των δημόσιων υπηρεσιών καθώς και τη χρηματοδότηση ιδιωτικών οργανισμών κοινής ωφέλειας (διόδια, αποκομιδή απορριμμάτων, ύδρευση κι αποχέτευση). Με τη συμμετοχή, λοιπόν, ιδιωτικών κεφαλαίων εξελίχθηκε σε έναν οργανισμό⁵⁸ που μπορεί να κάνει διαφοροποιημένη χρηματοδότηση, δηλαδή να προσφέρει τόσο καθαρά τραπεζικά όσο και χρηματοδοτικά προϊόντα όπως βραχυπρόθεσμα και μέσο/ μακροπρόθεσμα δάνεια, διαχείριση χρεών, leasing και παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε θέματα που αφορούν το περιβάλλον, την ενέργεια και τις μεταφορές.

Στην Ιταλία⁵⁹, ο δανεισμός λειτουργεί συμπληρωματικά με τη μεταφορά χρημάτων από τη κεντρική και τη περιφερειακή διοίκηση για τη παροχή των

⁵⁷ Το γεγονός αυτό αποτελεί εξαίρεση για τη γαλλική νομοθεσία που απαγορεύει στις τοπικές αρχές να είναι μέτοχοι σε ιδιωτικές εταιρείες.

⁵⁸ Το 1996 η, πλέον, Dexia Credit Local de France πλέον, μαζί με τη Credit Communal de Belgique σχημάτισαν τον όμιλο Dexia group. Η Dexia Credit Local de France αποτελεί τον σημαντικότερο χρηματοδοτικό εταίρο της τοπικών αρχών όλων των επιπέδων με μερίδιο αγοράς στο 45%.

⁵⁹ Η Credior έχει αλλάξει πάρα πολύ από την ίδρυσή της (όπου για περίπου 60 έτη χρηματοδοτούνταν μέσω των ομολόγων που διέθετε) κι έχοντας προσανατολισμό πάντα προς την αγορά και το μεταβαλλόμενο παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα, συγχωνεύθηκε στον όμιλο τραπεζών San Paolo. Σήμερα, η Dexia-Credior ανήκει σε ποσοστό 70% στον όμιλο του Dexia Group και σε ποσοστό 30% σε μεγάλες τράπεζες της Ιταλίας ενώ έχει 25% μερίδιο της αγοράς χρηματοδότησης της Τ.Α. Ουσιαστικά, αποτελεί το μεγαλύτερο εξειδικευμένο «ιδιωτικό» δανειστή των τοπικών αρχών με προγράμματα όπως το financial engineering και

τοπικών υπηρεσιών (διαχείριση απορριμμάτων, υπηρεσίες παροχής αερίου κ.λ.π.) και η μορφή που έχει είναι είτε ο παραδοσιακός δανεισμός είτε οι επενδύσεις κεφαλαίου. Το μέγιστο οριζόμενο ή μεταβαλλόμενο επιτόκιο αποπληρωμής ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών ενώ η διεύρυνση της θέσπισης δημοτικών φόρων συμβάλλει στην αύξηση των εσόδων των ΟΤΑ, κάτι που έχει θετική επίδραση στην οικονομική τους δυνατότητα άρα και στην αξιοπιστία τους προς εξωτερικούς δανειστές (τράπεζες). Σε αυτό το πλαίσιο έχει ενδιαφέρον να παρατηρήσουμε τι συμβαίνει και με άλλα κράτη που δεν ήταν μέλη του Credit Local d'Europe.

Στη Δανία, ο ρόλος της Τ.Α.,⁶⁰ καταρχήν, είναι πολύ ισχυρός σε σημείο που να θεωρείται ο «μεγάλος αδερφός», σε σχέση με τις παρεχόμενες υπηρεσίες ενώ η κεντρική διοίκηση παίζει το ρόλο του «μικρού αδερφού». Οι υπηρεσίες περιλαμβάνουν τη προστασία του περιβάλλοντος, τη παροχή νερού, τη συντήρηση των δρόμων κ.λ.π. καθώς και τον υπολογισμό της φορολογίας των πολιτών. Η τοπική διοίκηση έχει το δικαίωμα να επιβάλλει φόρους χωρίς κανένα όριο ενώ ο δανεισμός για την κάλυψη τρεχουσών αναγκών απαγορεύεται με νόμο. Τα δάνεια, συνομολογούνται λοιπόν μόνο για επενδυτικά έργα ενώ ο χρηματοδοτικός μηχανισμός⁶¹ της Τ.Α.(Kommunkredit) έχει τη δυνατότητα διάθεσης ομολογιών στο χρηματιστήριο και με αυτόν τον τρόπο μπορεί και συγκεντρώνει τους απαραίτητους πόρους για τη χορήγηση μακροπρόθεσμων δανείων στους δήμους. Η απόφαση για δανεισμό λαμβάνεται με αποκλειστική ευθύνη του εκάστοτε δήμου (που επιπλέον έχει τη δυνατότητα να δανειστεί κι από άλλες πηγές, απλά η συγκεκριμένη επιδιώκει να έχει πάντα το χαμηλότερο κόστος) και μπορεί για παράδειγμα, να συνάψει ένα δάνειο που έχει διάρκεια 30 ετών το οποίο χρηματοδοτείται από ένα ομόλογο 30 ετών, άρα είναι γνωστό το ύψος των τόκων που θα δώσει.

το project financing κι επίσης προσφέρει το know-how για το προγραμματισμό μεγάλων έργων στους τομείς των επικοινωνιών, ενέργειας, μεταφοράς και παροχής νερού.

⁶⁰ Αυτό, μάλιστα, που προκαλεί θετική εντύπωση είναι το γεγονός ότι στη Δανία, με νομοθετικό πλαίσιο του 1970 θεσπίστηκε ο ελάχιστος αριθμός κατοίκων για τη λειτουργία ενός Ο.Τ.Α. στους 5.000 κατοίκους, προκειμένου να μειωθεί το κόστος των τοπικών αγαθών, κάτι αντίστοιχο που έγινε στην Ελλάδα με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» του 1997.

⁶¹ Από το 1987 έχει επιτραπεί η είσοδος της Kommunkredit στη διεθνή χρηματαγορά (έκδοση ομολογιών), η οποία έχει πολύ υψηλό βαθμό φερεγγυότητας, επιβλέπεται από το Υπ. Εσωτερικών και δεν είναι κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δηλαδή δανείζει με το ισχύον επιτόκιο της αγοράς συν ένα πολύ μικρό ποσοστό για τη κάλυψη μέρους των εξόδων της.

Σε ένα άλλο σκανδιναβικό κράτος, τη Νορβηγία, αρχικά, (έτος ίδρυσης της Norges Kommunalbank το 1927) χρειαζόταν η εγγύηση του κράτους για το δανεισμό των δήμων και δεν υποστηρίζονταν το μοντέλο του αλληλόχρεου και της ατομικής ευθύνης ώστε να αποφευχθούν ζημίες που θα έβλαπταν την αξιοπιστία του οργανισμού. Τα 1995, η πιστοληπτική αξιοπιστία των δήμων είχε φτάσει σε τέτοιο επίπεδο ώστε να θεωρείται εφικτή η αποχώρηση της κρατικής εγγύησης και η μεταφορά της τράπεζας στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των δήμων. Από το 1999 προκειμένου να εκσυγχρονιστεί⁶², η παραδοσιακή δομή που είχε, δηλαδή του παλαιού κεφαλαίου και των εγγυήσεων, σε μία καινούργια με περισσότερη επιχειρησιακή ευελιξία, ανήκει σε ποσοστό 80% στη κεντρική διοίκηση και σε ποσοστό 20% στη τοπική διοίκηση, δανείζεται απευθείας από την εγχώρια και διεθνή κεφαλαιαγορά ενώ δεν είχε ποτέ τη παραμικρή ζημιά από τη χορήγηση δανείων στους δήμους.

Συνεχίζοντας τη μελέτη, παρατηρούμε πως στη Φινλανδία⁶³, όπου επίσης η Τ.Α. κατέχει σημαντικό ρόλο, αναγνωρίζουν τη σημασία την οποία έχει ένας εξειδικευμένος χρηματοδοτικός μηχανισμός σε μια συνεχώς αυξανόμενη αγορά. Η λειτουργία του πιστωτικού ιδρύματος των τοπικών αρχών στο φινλανδικό κράτος στηρίζεται στο γεγονός ότι ως δημόσιος οργανισμός θα πρέπει να δανείζει με το χαμηλότερο δυνατό κόστος και η βάση του είναι το μοντέλο της αλληλέγγυους κι ατομικής ευθύνης. Για τη περίπτωση της Ελλάδας, στο συγκεκριμένο συνέδριο, προτείνουν οικονομική πειθαρχία κι ένα συγκεντρωτικό σύστημα ώστε να είναι σε θέση ένα πιστωτικό ίδρυμα της Τ.Α. να αποκτήσει σημαντικό πλεονέκτημα τουλάχιστον στην εγχώρια κεφαλαιαγορά. Η Municipality Finance μοιάζει πολύ με τη δανική Kommunkredit και τη νορβηγική Kommunalbank και είναι παρόμοια σε δομή, μέγεθος κι αποτελεσματικότητα με τη σουηδική Kommuninvest⁶⁴ με τις οποίες και συνεργάζεται.

⁶² Με ειδική πράξη του 1999 μετονομάστηκε σε Kommunalbanken A.S.

⁶³ Η Municipality Finance μπορεί να αποτελέσει ένα πολύ καλό παράδειγμα για την Ελλάδα καθώς μέσα σε λίγα μόνο χρόνια από την ίδρυσή της το 1989, έχει κατορθώσει να διακριθεί με τον υψηλότερο βαθμό αξιοπιστίας για τα μακροπρόθεσμα δάνεια και με πολύ καλό βαθμό για τα βραχυπρόθεσμα ενώ οι ομολογίες που εκδίδει θεωρούνται μηδενικού κινδύνου. Βέβαια στο να συμβεί αυτό, καταλυτικό ρόλο έχει παίξει και η ομολογουμένως απίστευτη, για τα ελληνικά δεδομένα, φερεγγυότητα των τοπικών αρχών.

⁶⁴ Και οι δύο έχουν χρησιμοποιήσει ως αρχικό κεφάλαιο αυτό του οργανισμού συνταξιοδότησης. Σκοπός της Kommuninvest είναι ο δανεισμός της Τ.Α. με κόστος χαμηλότερο από αυτό που θα είχε ο απευθείας δανεισμός από το κράτος. Στη Σουηδία

Συνοψίζοντας, οι σημαντικότερες παρατηρήσεις που προκύπτουν από την ευρωπαϊκή εμπειρία είναι οι εξής:

- ◇ Στα ευρωπαϊκά κράτη έχουν αναπτυχθεί μηχανισμοί που είτε έχουν τη μορφή καθαρά δημόσιων οργανισμών (Δανία), είτε αποτελούν «συνεταιρισμό» κράτους και τοπικών αρχών (Νορβηγία), είτε, τέλος λειτουργούν σε καθαρά ιδιωτική βάση (Ιταλία).
- ◇ Η πρωτοβουλία για την ίδρυσή τους, κατά κανόνα, έχει προκύψει από την κεντρική διοίκηση, πάντως συνολικά, για να είναι επιτυχημένα ως προς τους στόχους τους πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες και το επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης που έχει κάθε κράτος. Για παράδειγμα στη Γερμανία όπου υπάρχει μεγάλη αυτονομία των περιφερειών, η συγκεκριμένη τράπεζα μπορεί φυσικά να δανείζει απευθείας τους δήμους αλλά κυρίως παίζει κι έναν ρόλο ρυθμιστικό ως προς τη ποσότητα και την επαναχρηματοδότηση των τοπικών ομολογιών ώστε να μην δημιουργηθεί κατάσταση απορύθμισης. Ή στα σκανδιναβικά κράτη, που είναι άλλωστε και γνωστά για τον υψηλό βαθμό χρηστής διοίκησης και διαφάνειας των διοικητικών μηχανισμών, καθίσταται περισσότερο εύκολη η εφαρμογή ενός συστήματος όπου αφενός όλοι ανεξαιρέτως οι δήμοι της χώρας παρέχουν κάποιες εγγυήσεις για τη λειτουργία του αλλά αφετέρου δεν συναντώνται και παραδείγματα καθυστερημένων οφειλών από τη πλευρά τους
- ◇ Είναι αξιοσημείωτη η μεγάλη, σχετικά⁶⁵, ποικιλία των προγραμμάτων που παρέχουν εκτός από τα δάνεια, τα οποία κατηγοριοποιούνται τουλάχιστον σε βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα ενώ σε αρκετές περιπτώσεις δίνονται και μεσοπρόθεσμα δάνεια. Άλλα προγράμματα είναι η χρηματοδότηση έργων (project finance) και το financial reengineering, όπου το έργο χρηματοδοτείται σταδιακά και με τη συμβολή διαφορετικών, πιθανώς, δανειστών. Επίσης, παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες για τη κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής, κάτι που η Τ.Α. δεν είναι εύκολο να

επιπλέον, συμμετέχει ο όμιλος Dexia group (αποτελεί τη μόνη ιδιωτική τράπεζα για τη χρηματοδότηση δημοσίων έργων) με μικρό μερίδιο αγοράς.

⁶⁵ Δεν πρέπει να ξεχνάμε το γεγονός ότι τα πιστωτικά αυτά ιδρύματα ασχολούνται με τη παροχή δημόσιων υπηρεσιών οπότε είναι απαραίτητος κάποιος βαθμός παρεμβατισμού για να μην προκληθεί ζημιά στο κοινό συμφέρον κι επίσης ότι δεν είναι ούτε τόσο ευέλικτα ούτε τόσο ανταγωνιστικά, μέχρι στιγμής, ώστε να ανήκουν εξολοκλήρου στο τραπεζικό σύστημα

διαχειριστεί από μόνη της και μπορούν να μελετήσουν και να θέσουν τις ασφαλιστικές δικλείδες για τη διαχείριση χρεών.

◇ Μπορούν να εκδίδουν ομολογιακά δάνεια και να συνεργάζονται με διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς όπως η ΕτΕπ και η Παγκόσμια Τράπεζα, κι επομένως, σε συνδυασμό και με την αυξημένη, σε σχέση με τη χώρα μας, φορολογική δυνατότητα των τοπικών αρχών, καθιστούν εφικτή την τοπική αυτονομία.

◇ Υπόκεινται σε μηχανισμούς ελέγχου, σε πολλές περιπτώσεις και από φορείς της κεντρικής διοίκησης ενώ παράλληλα υπάρχει μεγάλου βαθμού οργάνωση και πειθαρχία στη διαχείριση των οικονομικών πόρων.

◇ Εκτίθενται σε καθεστώς ανταγωνισμού.

Από την ελληνική πλευρά, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν πολλές ομιλίες όπως αυτή του τότε προέδρου του Χρηματιστηρίου Αξιών, κ. Μ. Ξανθάκη, ο οποίος αρχικά παρατηρεί ότι τα τελευταία χρόνια δεν έχουν γίνει ριζικές αλλαγές προς τη κατεύθυνση της αυτόνομης χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. και στη συνέχεια παραθέτει τις δυσκολίες αλλά και τις προϋποθέσεις για την έκδοση ομολογιών από την Τ.Α. Σύμφωνα με τα πρακτικά του συνεδρίου λοιπόν, ο κ. Ξανθάκης πιστεύει ότι το χρηματιστήριο **μπορεί** να αποτελέσει πηγή άντλησης κεφαλαίων για ένα δήμο, για συγκεκριμένες δραστηριότητες μακροπρόθεσμου χαρακτήρα με την προϋπόθεση όμως ότι ο συγκεκριμένος δήμος έχει υψηλό δείκτη διαφάνειας και φερεγγυότητας⁶⁶ ώστε η απόδοση των χρημάτων των επενδυτών να εμφανίζεται περισσότερο ελκυστική από άλλες εναλλακτικές επενδύσεις⁶⁷. Επιπλέον, θεωρεί πολύ σημαντικό παράγοντα το να υπάρχει τυποποίηση των διαδικασιών ώστε να επιτυγχάνεται αποτελεσματικότητα και κλίμα εμπιστοσύνης καθώς και έλεγχος

⁶⁶ Υπάρχουν εξειδικευμένες εταιρίες στο κόσμο, όπως για παράδειγμα η Standard and Poor's, η Moody's κ.λ.π. που αξιολογούν το κίνδυνο αποπληρωμής κάθε ομολόγου, ακόμη και κάτω από δύσκολες συνθήκες, μέσα από τη συστηματική και προσεκτική ανάλυση των ικανοτήτων του εκδότη των χρεογράφων. Αν και συνήθως πληρώνονται από τον ίδιο τον εκδότη, ο οποίος επιθυμεί να μάθει την αξιοπιστία που έχει στους επενδυτές, θεωρούνται ανεξάρτητες και οι κρίσεις τους χαίρουν εκτιμήσεως. Επίσης, παρά το γεγονός ότι οι εταιρείες αυτές χρησιμοποιούν διαφορετικά συστήματα παρουσίασης των πορισμάτων τους, αυτά είναι ευθέως συγκρίσιμα.

⁶⁷ Στη περίπτωση έκδοσης ομολογιών από τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς διοίκησης έχει παρατηρηθεί ότι οι αγοραστές είναι διατεθειμένοι να μη λάβουν την καλύτερη δυνατή απόδοση των χρημάτων τους αρκεί τα χρήματά τους να χρησιμοποιηθούν για επενδυτικά έργα στον τόπο τους. Με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται επίσης και η εμπλοκή των πολιτών στα δρώμενα, παράγοντας πολύ σημαντικός για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση.

της οικονομικής και πιστοληπτικής ικανότητας των Ο.Τ.Α. ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

Από το συνέδριο προκύπτει μία ακόμη σημαντική παρατήρηση για την Ελλάδα: στο παρελθόν το Τ.Π.Δ., δάνειζε τους Ο.Τ.Α με επιτόκιο που έφτανε ως και 17%, ποσό υπέρογκο σε τελική ανάλυση για την Τ.Α., το οποίο συγκρινόμενο με τα σημερινά επίπεδα αποδεικνύει πως οι Ο.Τ.Α. έχουν διαγράψει τελικά μία σημαντική πορεία για να το κατορθώσουν αυτό. Τέλος, ένα έντονο πνεύμα ωριμότητας κι αισιοδοξίας προκύπτει από τα λεγόμενα του κ. Τζανίκου, Δήμαρχο Αμαρουσίου που με δική του πρωτοβουλία διοργανώθηκε και το συνέδριο. Πολύ σωστά, ο κ. Τζανίκος, θεωρεί ότι ο ρόλος της Τ.Α. πρέπει να καθορίζεται από δύο λέξεις-κλειδιά: τη ποιότητα και την προοπτική, στο επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών και στην εξέλιξη της αυτοδιοίκησης αντίστοιχα, ώστε να υπάρξει ανάπτυξη, δηλαδή όπως προσδιορίζει, συνολική οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική εξέλιξη ενός δήμου.

Θέλοντας να παρουσιάσουμε τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την προηγούμενη ανάλυση σε μια πιο πρακτική μορφή για την ελληνική πραγματικότητα μπορούμε να επιχειρήσουμε μια ανάλυση swot⁶⁸ (πλεονεκτήματα, αδυναμίες, ευκαιρίες, απειλές):

Πίνακας 3.4: Παρουσίαση των συμπερασμάτων του συνεδρίου⁶⁹

πλεονεκτήματα	αδυναμίες
αξιοποίηση της ευρωπαϊκής εμπειρίας στα πλαίσια της συνεργασίας για κοινοτικές πρωτοβουλίες, διευρωπαϊκά δίκτυα κ.λ.π--η μακρόχρονη πορεία του Τ.Π.Δ. και οι ανεκμετάλλετοι «πόροι» του π.χ. διαφοροποίηση του επιτοκίου καταθέσεων-επιτοκίου δανεισμού των Ο.Τ.Α.	υπάρχει μεγάλη καθυστέρηση στη δημιουργία ευέλικτων μορφών δανεισμού της Τ.Α. και πληθώρα διαφορετικών τοπικών αναγκών--υπάρχουν δυσκολίες στη τυποποίηση των διαδικασιών--η σύναψη δανείων με τράπεζες είναι σχεδόν ανέφικτη παρά την ύπαρξη νομοθετικής ρύθμισης

⁶⁸ Η λέξη swot προκύπτει από τα αρχικά των λέξεων: strengths, weaknesses, opportunities and threats.

⁶⁹ Ιδία επεξεργασία.

ευκαιρίες	απειλές
συνεργασία του δημόσιου/ τοπικού και του ιδιωτικού τομέα (public private partnership κ.ά.)-συλλογική κινητοποίηση των Ο.Τ.Α.-το Τ.Π.Δ. έχει ήδη λειτουργήσει ως ένα βαθμό με το σύστημα της αλληλέγγυας ευθύνης	το Τ.Π.Δ δεν έχει εφαρμόσει ένα a-priori μοντέλο ατομικής ευθύνης-έχει δημιουργηθεί ένας φαύλος κύκλος δανεισμού για την αποπληρωμή χρεών-υπάρχει κρατικός παρεμβατισμός, πολλές γραφειοκρατικές εργασίες κι έλλειψη εμπιστοσύνης προς τους Ο.Τ.Α.-δεν έχει λυθεί το πρόβλημα της αποκέντρωσης και της οικονομικής αυτοτέλειας

Κεφάλαιο 4^ο : Ανάλυση χρονολογικών σειρών των οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

4.1. Σύγκριση βασικών οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τα αντίστοιχα του κράτους

Σε ένα πρώτο στάδιο, θεωρείται σκόπιμο να γίνει μια εισαγωγική ανάλυση βασικών δημοσιονομικών μεγεθών⁷⁰, προκειμένου να συγκρίνουμε την οικονομική κατάσταση της Τ.Α. με την αντίστοιχη της Γενικής Κυβέρνησης (η οποία εκτός από την Τ.Α, περιλαμβάνει το κράτος, τα ΝΠΔΔ, και την κοινωνική ασφάλιση). Η χρονολογική σειρά εκτείνεται από το 1960 ως και το 1999 και για το λόγο αυτό δίνει μια καλή γενική εικόνα των οικονομικών των Ο.Τ.Α. στη χώρα μας.

Πίνακας 4.1.1: Βασικά δημόσια οικονομικά της Τ.Α. και της Γ.Κ. σε δις δραχμές από το 1960 ως και το 1999

Περιγραφικά στατιστικά μέτρα					
	Πλήθος (ετών)	Εύρος	Άθροισμα	Μέσος	Τυπική απόκλιση
Σύνολο Τρεχ. εσόδων Τ.Α.	40	621,2	4059,4	101,485	163,997
Τρέχουσες δαπάνες Τ.Α.	40	432,0	3147,9	78,698	124,235
Ακαθάριστη αποταμίευση Τ.Α.	40	189,1	911,2	22,780	40,925
Καθαρές δανειακές ανάγκες Τ.Α.	12	37,9	91,7	7,642	12,785
Σύνολο τρεχ. εσόδων Γ.Κ.	40	16043,1	116119,7	2902,993	4433,302
Τρέχουσες δαπάνες Τ.Α.	40	15288,7	129955,9	3248,898	4730,385
Ακαθάριστη αποταμίευση Γ.Κ.	40	2618,0	-13836,4	-345,910	615,925
Καθαρές δανειακές ανάγκες Γ.Κ.	40	2913,0	-25571,3	-639,282	913,742

⁷⁰ Πηγή: «Εθνικοί Λογαριασμοί από το 1960 ως και το 1999», ΕΣΥΕ.

Για την εξαγωγή συμπερασμάτων, μετά από την πρώτη παρατήρηση των βασικών αυτών μεγεθών, βρίσκουμε το ποσοστό με το οποίο συμμετέχει η Τ.Α. στη Γ.Κ. καθώς και το συντελεστή μεταβλητότητας⁷¹ για όλα τα μεγέθη που αφορούν τους Ο.Τ.Α.

Πίνακας 4.1.2: Συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα οικονομικά μεγέθη της Γενικής Κυβέρνησης⁷²

Οικονομικά μεγέθη	Ποσοστό συμμετοχής της Τ.Α. στη Γ.Κ.	Μέσος όρος για τη Τ.Α. σε δις δρχ. τα έτη 1960-1999		Συντελεστής μεταβλητότητας	
		Τ.Α.	Γ.Κ.	Τ.Α.	Γ.Κ.
Σύνολο τρεχόντων εσόδων	3,5%	101,485	2902,993	1,61	1,53
Σύνολο τρεχόντων δαπανών	2,4%	78,698	3248,898	1,57	1,46
Ακαθάριστη αποταμίευση	[6,5%]	22,780	-345,910	1,79	-1,78
Καθαρές δανειακές ανάγκες	[0,36%]	7,642	-639,282	1,67	-1,43

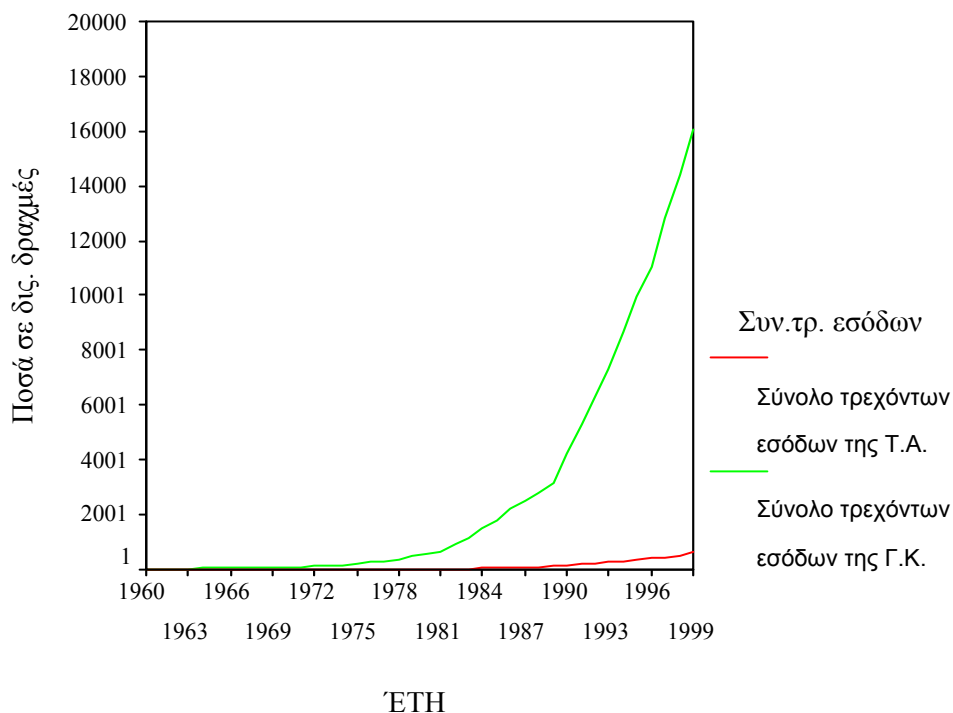
Όπως είναι φανερό, για τη χρονική περίοδο από το 1960 ως και το 1999, τόσο τα τρέχοντα έσοδα όσο και οι τρέχουσες δαπάνες της Τ.Α. καλύπτουν ένα πολύ μικρό ποσοστό του συνόλου των τρεχόντων εσόδων και δαπανών της Γ.Κ, το οποίο δείχνει και τον εξαιρετικά χαμηλό βαθμό δημοσιονομικής αποκέντρωσης στη χώρα μας. Η Τ.Α. συνολικά δείχνει να έχει αποταμίευση και να μπορεί να συνάψει δάνεια, ενώ αντίθετα η γενική κυβέρνηση είναι υπερδανεισμένη. Τελικά και οι δύο βαθμίδες παρουσιάζουν υψηλό βαθμό μεταβλητότητας των οικονομικών μεγεθών του πίνακα, κάτι όμως που οφείλεται στη μεγάλη έκταση της χρονικής περιόδου.

Στη συνέχεια, παρουσιάζεται διαγραμματικά η εξέλιξη των μεγεθών αυτών για τη Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Γενική Κυβέρνηση και συμπεραίνεται ότι υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο βαθμίδων.

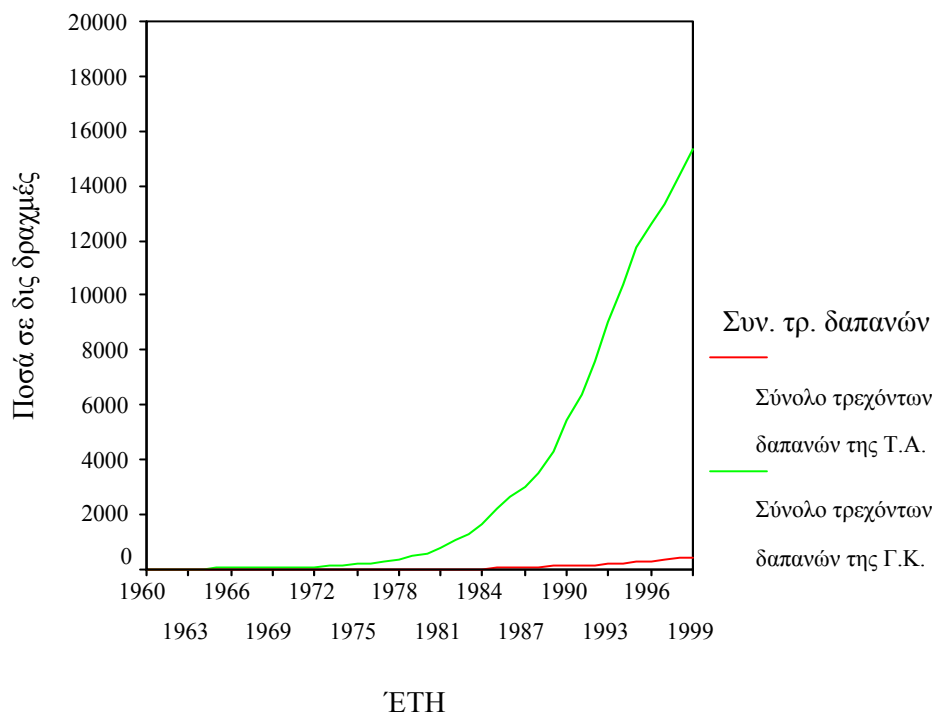
⁷¹ Με το συντελεστή αυτόν που προκύπτει από τη διαίρεση του μέσου προς την τυπική απόκλιση ενός δείγματος, βλέπουμε το βαθμό στον οποίο διαφοροποιείται ένα μέγεθος.

⁷² Ιδία επεξεργασία.

Διάγραμμα 4.1.1: Σύνολο τρεχόντων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς σύνολο τρεχόντων εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης τη περίοδο 1960-1999

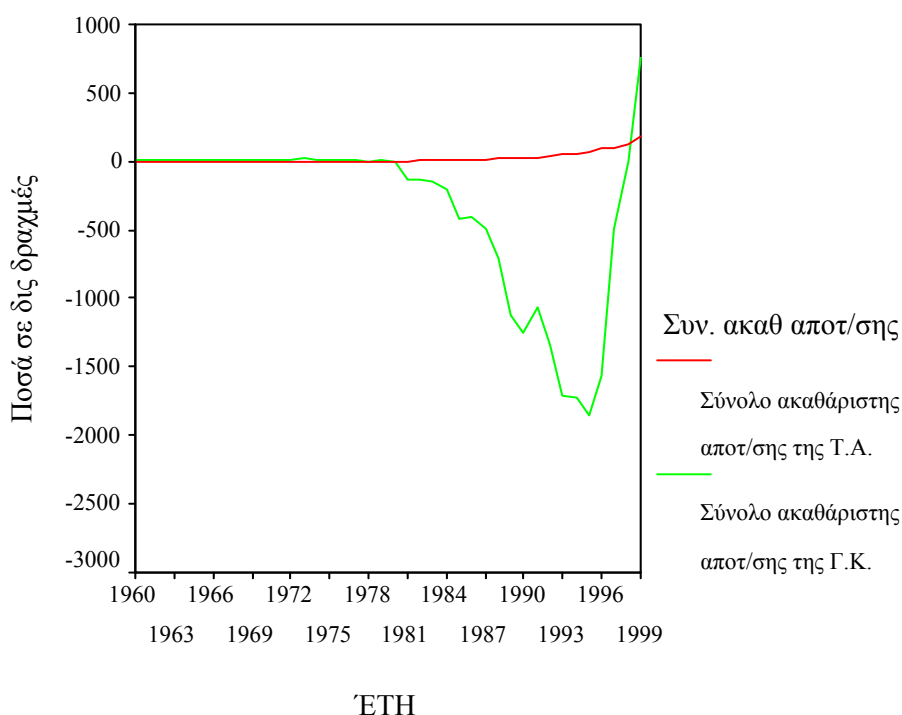


Διάγραμμα 4.1.2: Σύνολο τρεχόντων δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς σύνολο τρεχόντων δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης τη περίοδο 1960-1999



Αυτό που προκαλεί εντύπωση στα διαγράμματα 4.1 και 4.2 εκτός από τη μεγάλη διαφορά (σε ποσά) στα οικονομικά μεγέθη των δύο βαθμίδων, είναι ότι η τρομερή αύξηση (συγκρίνοντας τα έτη από το 1975 ως και το 1999 με τη χρονική περίοδο πριν το 1975) στα οικονομικά της Γ.Κ. δεν έχει, δυστυχώς, επηρεάσει την Τ.Α. Κάτι τέτοιο αναμενόταν άλλωστε, διότι στη χώρα μας οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν μεγάλη οικονομική ανεξαρτησία ώστε να επιβάλουν τοπικούς φόρους κι επομένως δεν συμβάλλουν πολύ ούτε στα συνολικά έσοδα του κράτους αλλά ούτε και στις συνολικές τρέχουσες δαπάνες. Είναι βέβαια γνωστό ότι οι τοπικές δαπάνες γίνονται κατά κανόνα από πόρους της Γ.Κ. με τη μορφή είτε έκτακτων είτε τακτικών επιχορηγήσεων (για επενδυτικά κυρίως έργα).

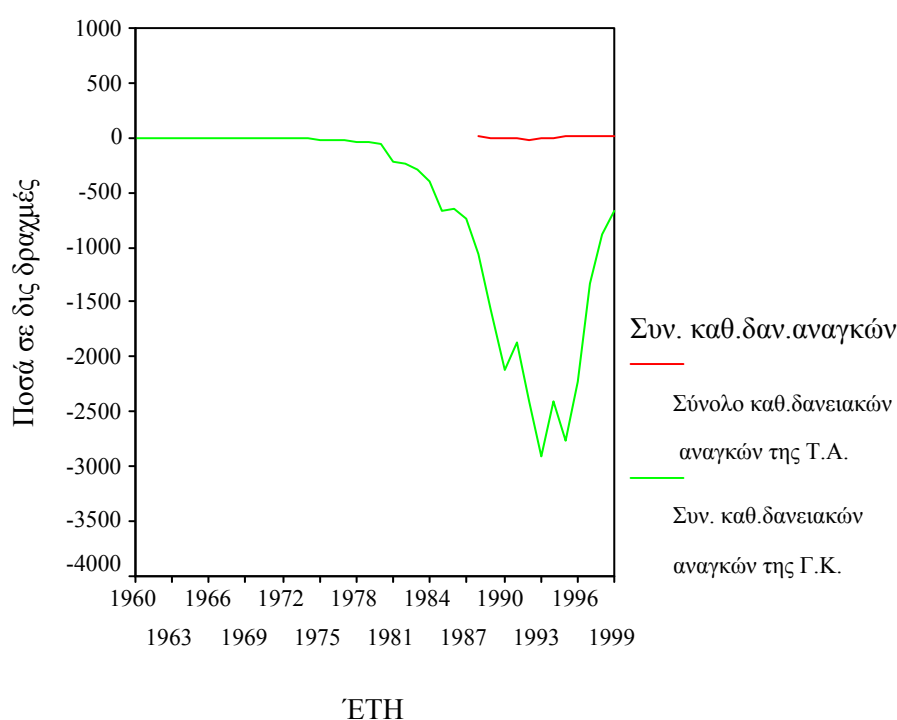
Διάγραμμα 4.1.3: Σύνολο ακαθάριστων αποταμιεύσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς σύνολο ακαθάριστων αποταμιεύσεων της Γενικής Κυβέρνησης τη περίοδο 1960-1999



Στο διάγραμμα 4.3 φαίνεται καθαρά πόσο αρνητικές τιμές παίρνει η ακαθάριστη αποταμίευση (συνολικά τρέχοντα έσοδα μείον συνολικές τρέχουσες δαπάνες) στη περίπτωση της Γενικής Κυβέρνησης, για τα έτη από το 1990 μέχρι και το 1997, πράγμα που σημαίνει ότι είτε έχουν γίνει μεγάλες

επενδύσεις, είτε αποπληρώνονται χρέη από δανεισμό. Αντίθετα, η πορεία της ακαθάριστης αποταμίευσης στη περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει παραμείνει σταθερή στο χρόνο, δηλαδή οι απολογισμοί των Ο.Τ.Α. στο τέλος κάθε έτους είναι απόλυτα ισοσκελισμένοι, με εξαίρεση τη τελευταία 15ετία όπου η αποταμίευση παίρνει μια ελάχιστη ανοδική πορεία.

Διάγραμμα 4.1.4: Σύνολο καθαρών δανειακών αναγκών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς σύνολο καθαρών δανειακών αναγκών της Γενικής Κυβέρνησης τη περίοδο 1960-1999



Και στο διάγραμμα αυτό, διαπιστώνεται ότι ουσιαστικά η Τ.Α. έχει δυνατότητα για δανεισμό (η χρονολογική σειρά για τη Τ.Α. αφορά μόνο τα έτη από το 1988 ως και το 1999) ενώ αντίθετα η Γ.Κ., λόγω του ότι έχει περισσότερες, για κάθε έτος, συνολικές δαπάνες από ότι συνολικά έσοδα (τρέχοντα έσοδα και κεφαλαιουχικές μεταβιβάσεις εισπραττόμενες μαζί), δεν είναι σε θέση να δανειστεί για να τις αποπληρώσει.

Συνοψίζοντας, γίνεται εύκολα κατανοητό ότι για μια μεγάλη χρονική περίοδο, η Τ.Α. από οικονομική άποψη, ήταν σχεδόν ανύπαρκτη για το κράτος ενώ τα πράγματα άλλαξαν σε κάποιο βαθμό τη δεκαετία του '90 καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση εμφανίζεται να έχει ακαθάριστη αποταμίευση

και καθαρές δανειακές ανάγκες. Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι τα επόμενα χρόνια, η Τ.Α. θα έχει τάση για δανεισμό και κατ' επέκταση για αναπτυξιακά έργα (διότι ο δανεισμός, κατά κανόνα, όσο περισσότερο αναπτύσσεται μία οικονομία τόσο λιγότερο χρησιμοποιείται για την κάλυψη τρεχουσών δαπανών).

4.2. Ανάλυση των εσόδων των Ο.Τ.Α. που προέρχονται από δανεισμό την περίοδο 1992-2000

Στο πλαίσιο της, όσο το δυνατό σφαιρικότερης, ανάλυσης της οικονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α. για θέματα που αφορούν τον δανεισμό, πραγματοποιήθηκε επεξεργασία των στατιστικών δεδομένων εσόδων και εξόδων των Ο.Τ.Α. για τη χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 2000. Τα στοιχεία αυτά, συγκεντρώνονται σε μια βάση δεδομένων που τηρεί η ΕΣΥΕ για κάθε έτος⁷³. Η περίοδος αυτή είναι τόσο από άποψης διάρκειας (9ετής), όσο από πλευράς γενικότερων εξελίξεων (θέσπιση του Ν 1828/1989 για την εφαρμογή των ΚΑΠ, τρεις δημοτικές αναμετρήσεις και Α' και Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης), στατιστικά αξιόπιστη για την εξαγωγή συμπερασμάτων.

Σε μια πρώτη φάση, επιλέχθηκαν ορισμένες κατηγορίες εσόδων από το σύνολο των Ο.Τ.Α. (1033) και συγκεκριμένα από την κατηγορία⁷⁴ με τον κωδικό 1_ Έκτακτα Έσοδα, όλος ο δευτεροβάθμιος κωδικός 12_ Έσοδα από δάνεια που αναλύεται ως εξής:

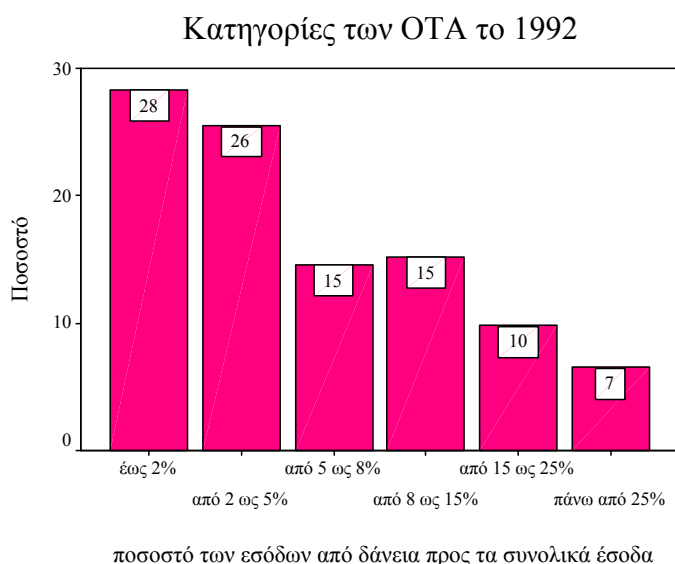
121	Προϊόν Δανείων Εσωτερικού
121.1	Προϊόν Άτοκου Δανείου
121.2	Προϊόν Δανείου Δημοσίων Επενδύσεων
121.3	Προϊόν Δανείου Δημοσίων Επενδύσεων Προγράμματος Κοινοφελών Έργων
121.9	Προϊόν Λοιπών Δανείων Εσωτερικού
122	Προϊόν Δανείων από το Εξωτερικό
122.1	Προϊόν Δανείων από το Εξωτερικό

⁷³ Τα στατιστικά στοιχεία αποστέλλονται και στην Ε.Ε.Τ.Α.Α. για τη διεξαγωγή μελετών που αφορούν την Τ.Α.

⁷⁴ Ως προς τους κωδικούς των εσόδων, είναι γενικά αποδεκτό ότι οι Ο.Τ.Α. τους τηρούν σωστά.

Κατόπιν, υπολογίστηκαν τα συνολικά αθροίσματα⁷⁵ για τους παραπάνω κωδικούς των εσόδων από δάνεια καθώς και τα συνολικά αθροίσματα όλων των εσόδων, για κάθε Ο.Τ.Α. και για κάθε έτος. Φυσικά, επιλέχθηκαν, μόνο οι Ο.Τ.Α. που είχαν έσοδα από δανεισμό ώστε να βρεθεί και το ποσοστό συμμετοχής του δανεισμού στο σύνολο των εσόδων τους. Στη συνέχεια και σύμφωνα με τη συγκεκριμένη συνάρτηση κατανομής που υπάρχει για κάθε έτος, καθορίστηκαν οι κλάσεις των ποσοστιαίων αναλογιών⁷⁶. Τα αποτελέσματα (βλ. επίσης και παράρτημα Α) που προκύπτουν για κάθε έτος είναι τα ακόλουθα:

Διάγραμμα 4.2.1: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **1992**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1992:

- σε σύνολο 643 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 182 Ο.Τ.Α. (28,3%) έχουν έσοδα από δάνεια που φτάνουν το 2% των συνολικών τους εσόδων,
- σε 164 (25,5%), τα έσοδα τους από δανεισμό κυμαίνονται από 2% έως και 5%,

⁷⁵ Η εργασία αυτή έγινε με το πρόγραμμα Excel.

⁷⁶ Η ανάλυση αυτή έγινε με το στατιστικό πακέτο SPSS. Αυτό που πρέπει να έχουμε υπόψη είναι το γεγονός ότι οι κλάσεις επιλέχθηκαν, καταρχήν, με τέτοιο τρόπο ώστε να ταιριάζουν καλύτερα στην ίδια την απεικόνιση των δεδομένων.

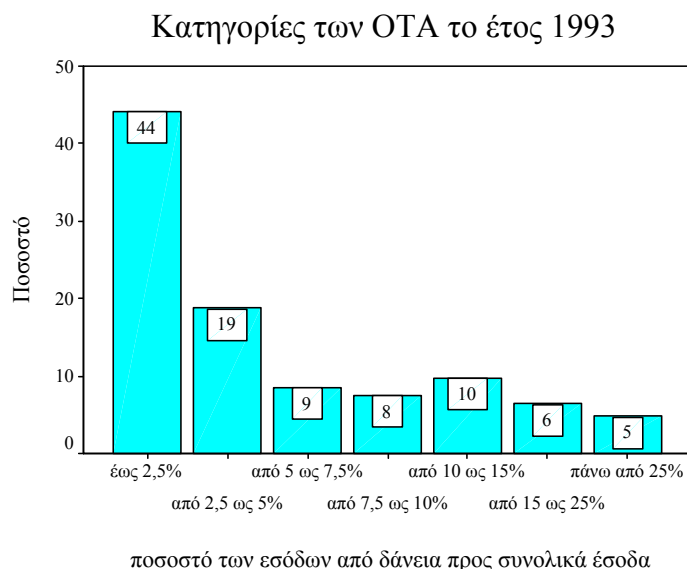
- σε 94 Ο.Τ.Α. (14,6%) τα έσοδα τους από δανεισμό κυμαίνονται από 5% ως και 8%,

-σε 98 Ο.Τ.Α. (15,2%) τα έσοδα τους που προέρχονται από δανεισμό κυμαίνονται από 8% ως και 15% των συνολικών τους εσόδων,

-σε 63 Ο.Τ.Α. (9,8%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 15% ως και 25% και σε 42 Ο.Τ.Α. (6,5%) τα έσοδά τους από δανεισμό ξεπερνάνε το 25% των συνολικών τους εσόδων.

Για το 1992, επίσης, οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά εσόδων από δανεισμό είναι σε αύξουσα σειρά οι εξής: ο Δ. Λουτρακίου-Περαχώρας, ο Δ. Πτολεμαΐδας, ο Δ. Τρικκαίων, ο Δ. Αθηναίων και ο Δ. Πειραιώς.

Διάγραμμα 4.2.2: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **1993**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1993:

-σε σύνολο 607 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 268 (44,2%) έχουν έσοδα από δανεισμό έως και 2,5% των συνολικών τους εσόδων,

-σε 114 Ο.Τ.Α. (18,8%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 2,5% ως και 5% των συνολικών τους εσόδων,

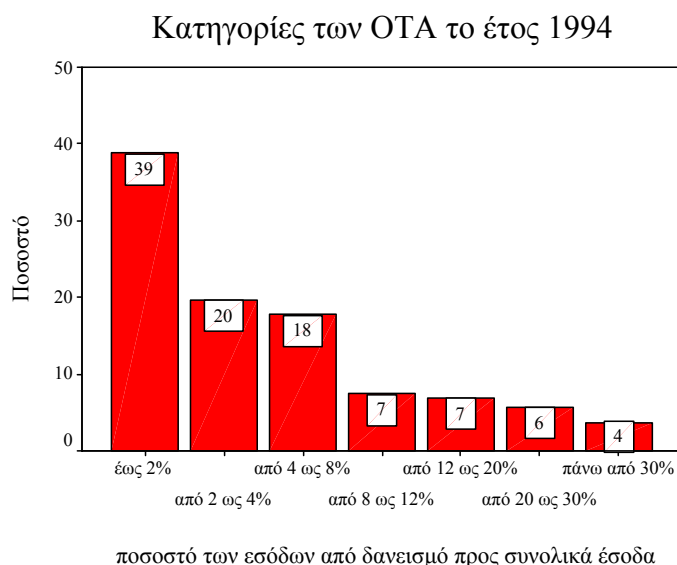
-σε 52 Ο.Τ.Α. (8,6%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 5% ως και 7,5% των συνολικών τους εσόδων και σε 46 Ο.Τ.Α. (7,6%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 7,5% ως και 10%,

-σε 59 Ο.Τ.Α. (9,7%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 10% ως και 15% των συνολικών τους εσόδων,

- σε 39 Ο.Τ.Α. (6,4%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 15% ως και 25% των συνολικών τους εσόδων και σε 29 Ο.Τ.Α. (4,8%) τα έσοδα τους από δάνεια ξεπερνάνε το 25% των συνολικών τους εσόδων αντίστοιχα.

Για το 1993, οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά εσόδων από δανεισμό είναι σε αύξουσα σειρά οι εξής: ο Δ. Λάρισας, ο Δ. Κοζάνης, ο Δ. Περιστερίου, Δ. Πειραιώς και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.2.3: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **1994**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1994:

-σε σύνολο 564 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 219 (38,8%) έχουν έσοδα από δάνεια έως και 2% των συνολικών τους εσόδων,

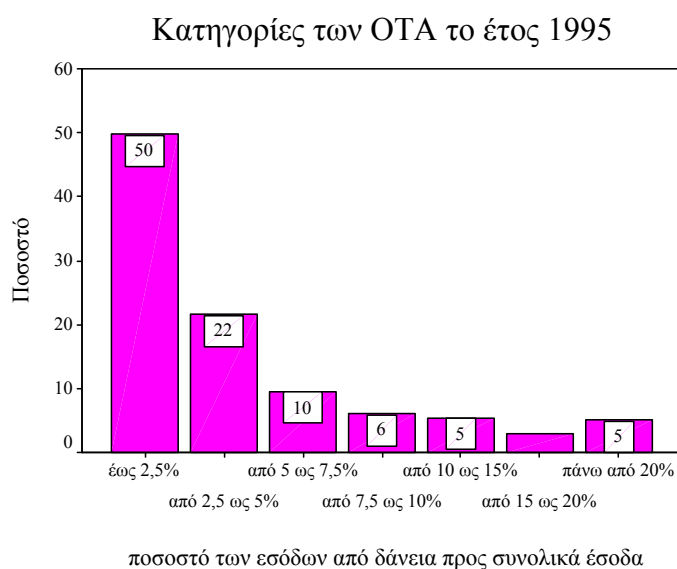
-σε 111 Ο.Τ.Α. (19,7%) και 100 Ο.Τ.Α. (17,7%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 2% ως και 4% και από 4% ως και 8% αντίστοιχα,

-σε 42 Ο.Τ.Α. (7,4%) και σε 39 Ο.Τ.Α. (6,9%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 8% ως και 12% των συνολικών τους εσόδων και από 12% ως και 20% των συνολικών τους εσόδων,

-σε 32 Ο.Τ.Α. (5,7%) και σε 21 Ο.Τ.Α. (3,7%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 20% ως και 30% των συνολικών τους εσόδων και πάνω από 30% αντίστοιχα.

Για το έτος 1994, οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά δανεισμού, σε αύξουσα σειρά, είναι τελικά οι εξής: ο Δ. Αμαρουσίου, ο Δ. Ν. Ιωνίας, ο Δ. Αχαρνών, ο Δ. Ρόδου και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.2.4: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **1995**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1995:

-σε σύνολο 501 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 249 (49,7%) έχουν έσοδα από δάνεια έως και 2,5% των συνολικών τους εσόδων,

-σε 108 Ο.Τ.Α. (21,6%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 2,5% ως και 5%,

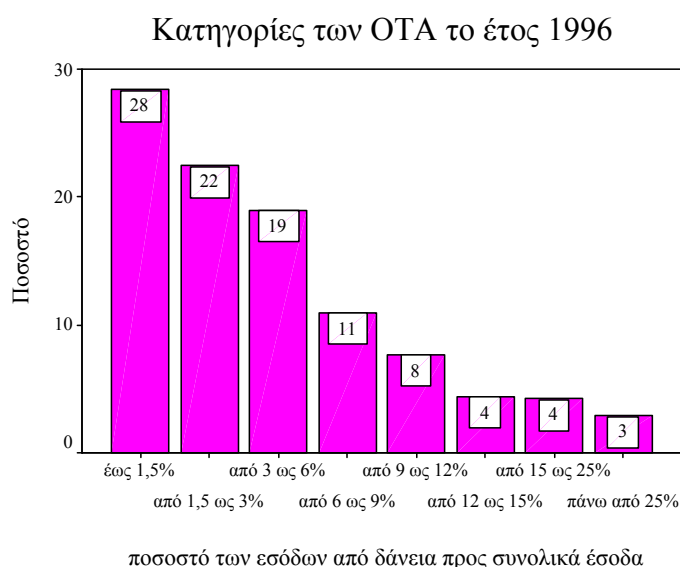
-σε 48 Ο.Τ.Α. (9,6%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 5% ως και 7,5% των συνολικών τους εσόδων και σε 30 Ο.Τ.Α. (6%) τα έσοδα

τους από δάνεια κυμαίνονται από 7,5% ως και 10% των συνολικών τους εσόδων,

- σε 27 Ο.Τ.Α. (5,4%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 10% ως και 15% των συνολικών τους εσόδων, σε 14 Ο.Τ.Α. (2,8%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 15% ως και 20% και σε 25 Ο.Τ.Α. (5%) τα έσοδά τους από δάνεια ξεπερνάνε το 20% των συνολικών τους εσόδων.

Για το έτος 1995, οι δήμοι με τα μεγαλύτερα έσοδα από δάνεια, σε ποσά κατά αύξουσα σειρά είναι οι εξής: ο Δ. Περιστερίου, ο Δ. Αγ. Παρασκευής, ο Δ. Αμαρουσίου, ο Δ. Χαλανδρίου και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.2.5: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **1996**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1996:

-σε σύνολο 521 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 148 (28,4%) έχουν έσοδα από δάνεια έως και 1,5% των συνολικών τους εσόδων και οι 117 (22,5%) έχουν έσοδα από δάνεια από 1,5% ως και 3% των συνολικών τους εσόδων

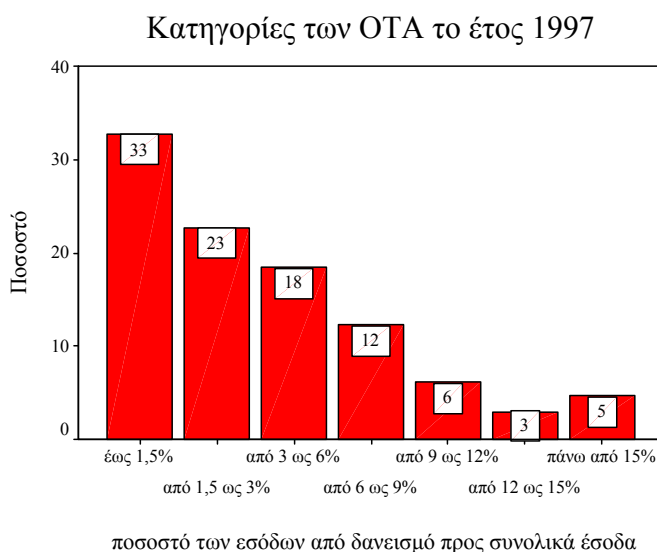
-σε 99 Ο.Τ.Α. (19%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 3% ως και 6%, σε 57 Ο.Τ.Α. (10,9%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 6% ως

και 9% και σε 40 Ο.Τ.Α. (7,7%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 9% ως και 12% των συνολικών τους εσόδων,

-σε 23 Ο.Τ.Α.(4,4%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 12% ως και 15% των συνολικών τους εσόδων, σε 22 Ο.Τ.Α. (4,2%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 15% ως και 25% των συνολικών τους εσόδων και σε 15 Ο.Τ.Α. (2,9%) τα έσοδα τους από δάνεια ξεπερνάνε το 25% των συνολικών τους εσόδων.

Για το 1996, οι δήμοι που έχουν τα μεγαλύτερα έσοδα από δανεισμό, σε ποσά κατά αύξουσα σειρά, είναι οι εξής:ο Δ. Χαλανδρίου, ο Δ. Ιωαννιτών, ο Δ. Χαϊδαρίου, ο Δ. Καματερού και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.2.6: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **1997**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1997:

-σε σύνολο 537 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 176 (32,8%) έχουν έσοδα από δάνεια έως και 1,5% των συνολικών τους εσόδων και οι 122 (22,7%) έχουν έσοδα από δάνεια από 1,5% ως και 3% των συνολικών τους εσόδων

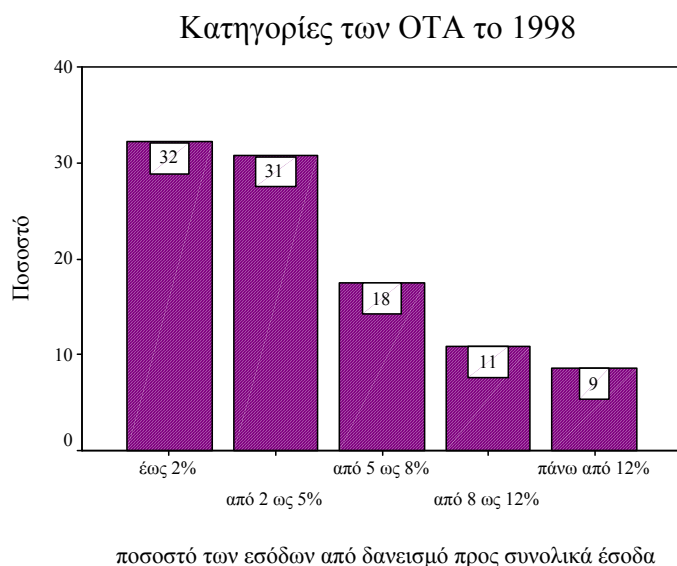
-σε 99 Ο.Τ.Α. (18,4%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 3% ως και 6%, σε 66 Ο.Τ.Α. (12,3%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 6% ως

και 9% και σε 33 Ο.Τ.Α. (6,1%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 9% ως και 12% των συνολικών τους εσόδων,

- σε 16 Ο.Τ.Α.(3%) τα έσοδα τους από δάνεια κυμαίνονται από 12% ως και 15% των συνολικών τους εσόδων και σε 25 Ο.Τ.Α. (4,7%) τα έσοδα τους από δάνεια ξεπερνάνε το 15% των συνολικών τους εσόδων.

Για το 1997, οι δήμοι που έχουν τα μεγαλύτερα έσοδα από δανεισμό, σε ποσά κατά αύξουσα σειρά, είναι οι εξής:ο Δ. Αχαρνών, ο Δ. Λάρισας, ο Δ. Αμαρουσίου, ο Δ. Ζακυνθίων και ο Δ. Αγ. Αναργύρων.

Διάγραμμα 4.2.7: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **1998**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1998:

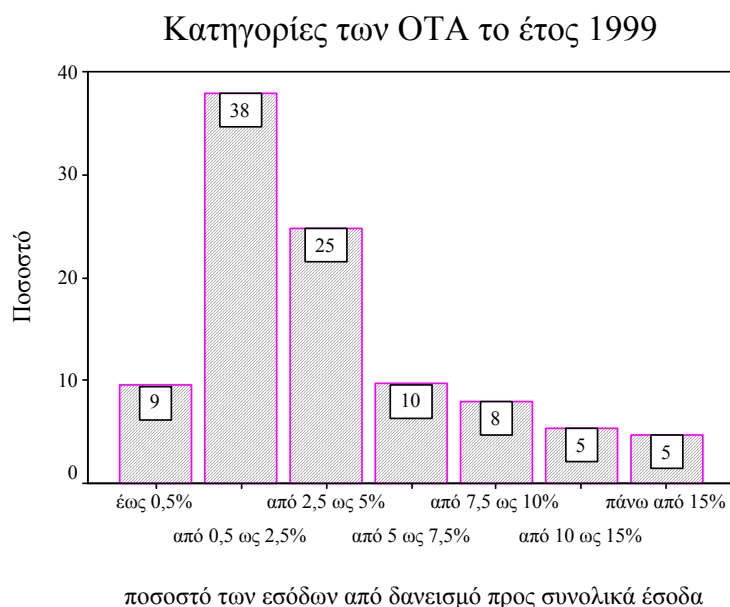
-σε σύνολο 559 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 180 (32,2%) έχουν έσοδα από δάνεια έως και 2% των συνολικών τους εσόδων και οι 172 (30,8%) έχουν έσοδα από δάνεια από 2% ως και 5% των συνολικών τους εσόδων

-σε 98 Ο.Τ.Α. (17,5%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 5% ως και 8%, σε 61 Ο.Τ.Α. (10,9%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 8% ως

και 12% και σε 48 Ο.Τ.Α. (8,6%) τα έσοδα από δανεισμό ξεπερνάνε το 12% των συνολικών τους εσόδων.

Για το 1998, οι δήμοι που έχουν τα μεγαλύτερα έσοδα από δανεισμό, σε ποσά κατά αύξουσα σειρά, είναι οι εξής: ο Δ. Ρόδου, , ο Δ. Ιλίου, ο Δ. Αχαρνών, ο Δ. Πατρών και ο Δ. Λάρισας.

Διάγραμμα 4.2.8: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος 1999



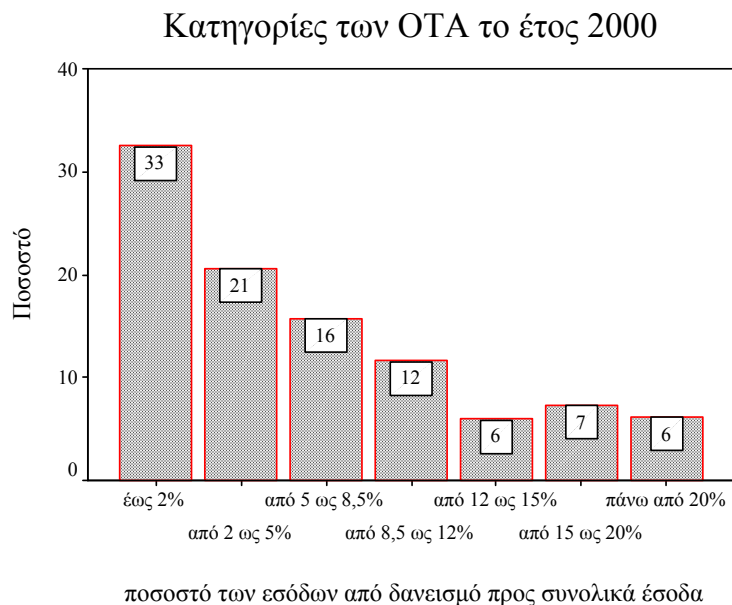
Ανάλυση των εσόδων για το έτος 1999:

-σε σύνολο 464 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 44 (9,5%) έχουν έσοδα από δάνεια έως και 0,5% των συνολικών τους εσόδων, οι 176 (37,9%) έχουν έσοδα από δάνεια από 0,5% ως και 2,5% των συνολικών τους εσόδων και οι 115 (24,8%) έχουν έσοδα που κυμαίνονται από 2,5% ως και 5% των συνολικών,

-σε 45 Ο.Τ.Α. (9,7%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 5% ως και 7,5%, σε 37 Ο.Τ.Α. (8%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 7,5% ως και 10% των συνολικών, σε 25 Ο.Τ.Α. (5,4%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 10% ως και 15% και σε 22 Ο.Τ.Α. (4,7%) τα έσοδα από δανεισμό ξεπερνάνε το 15% των συνολικών τους εσόδων.

Για το 1999, οι δήμοι που έχουν τα μεγαλύτερα έσοδα από δανεισμό, σε ποσά κατά αύξουσα σειρά, είναι οι εξής: ο Δ. Μετσόβου, ο Δ. Αιγίου, ο Δ. Τρικκαίων, ο Δ. Λάρισας και ο Δ. Ασπροπύργου.

Διάγραμμα 4.2.9: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων που έχουν από δανεισμό για το έτος **2000**



Ανάλυση των εσόδων για το έτος 2000:

-σε σύνολο 369 Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό, οι 120 (32,5%) έχουν έσοδα από δάνεια έως και 2% των συνολικών τους εσόδων, οι 76 (20,6%) έχουν έσοδα από δάνεια από 2% ως και 5% των συνολικών τους εσόδων και οι 58 (15,7%) έχουν έσοδα που κυμαίνονται από 5% ως και 8,5% των συνολικών,

-σε 43 Ο.Τ.Α. (11,7%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 8,5% ως και 12% των συνολικών εσόδων, σε 22 Ο.Τ.Α. (6%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 12% ως και 15% των συνολικών,

-σε 27 Ο.Τ.Α. (7,3%) τα έσοδα από δανεισμό κυμαίνονται από 15% ως και 20% και σε 23 Ο.Τ.Α. (6,2%) τα έσοδα από δανεισμό ξεπερνάνε το 20% των συνολικών τους εσόδων.

Ολοκληρώνοντας, για το 2000, οι δήμοι που έχουν τα μεγαλύτερα έσοδα από δανεισμό, σε ποσά κατά αύξουσα σειρά, είναι οι εξής: Δ.

Ασπροπύργου, ο Δ. Φυλής, ο Δ. Άνω Λιοσίων, ο Δ. Αθηναίων και ο Δ. Πειραιώς.

Στο επόμενο βήμα της ανάλυσης, τα δεδομένα κάθε έτους (ποσοστό εσόδων από δανεισμό προς σύνολο εσόδων) κατηγοριοποιήθηκαν ξανά σε τρεις κλάσεις ώστε να είναι εφικτή η συνολική σύγκριση της χρονολογικής σειράς. Για την κατανομή των Ο.Τ.Α. σε κατηγορίες, επιλέχθηκε το ποσοστό των *βεβαιωθέντων εσόδων* από δάνεια προς το σύνολο των βεβαιωθέντων εσόδων. Με τα βεβαιωθέντα απεικονίζεται πρώτον, καλύτερα η πραγματική κατάσταση και δεύτερο, τελικά δεν παρατηρήθηκαν διαφορές με τις ίδιες στις κλάσεις που προκύπτουν από το ποσοστό των εισπραχθέντων εσόδων από δάνεια προς συνολικά έσοδα από δάνεια. Από την εργασία αυτή, προκύπτει ο πίνακας που ακολουθεί:

Πίνακας 4.2.1: Συγκριτικός πίνακας⁷⁷ των αποτελεσμάτων των εσόδων για κάθε έτος τη χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 1999

Έτος	1 ^η κατηγορία ΟΤΑ ⁷⁸	2 ^η κατηγορία ΟΤΑ ⁷⁹	3 ^η κατηγορία ΟΤΑ ⁸⁰	Ο.Τ.Α. που έχουν δανειστεί		Συνολικό ποσό δανεισμού ⁸¹ σε δις δρχ	Συνολικός δανεισμός ως % των συν. εσόδων
				πλήθος	%όλων των ΟΤΑ		
1992	53,8%	19,45%	26,7%	643	62%	≈18	3,8%
1993	62,9%	25,9%	11,2%	607	59%	≈22	3,6%
1994	65,1%	23%	11,9%	564	55%	≈19	2,8%
1995	71,3%	21%	7,8%	501	48%	≈21	2,7%
1996	64,3%	28,6%	7,1%	521	50%	≈48	5%
1997	69,3%	26,15	4,7%	537	52%	≈21	1,9%
1998	63%	32,2%	4,8%	559	54%	≈28	2,4%
1999	72,2%	23,15%	4,7%	464	45%	≈23	1,9%
2000	53,1%	33,3%	13,6%	369	36%	≈ 92	6%

Το αξιοσημείωτο είναι ότι οι Ο.Τ.Α. που ανήκουν στη πρώτη κατηγορία, που είναι και οι περισσότεροι, το 2000, είναι λιγότεροι από ότι το

⁷⁷ Ιδία επεξεργασία.

⁷⁸ Έσοδα από δανεισμό ως και 5% των συνολικών εσόδων.

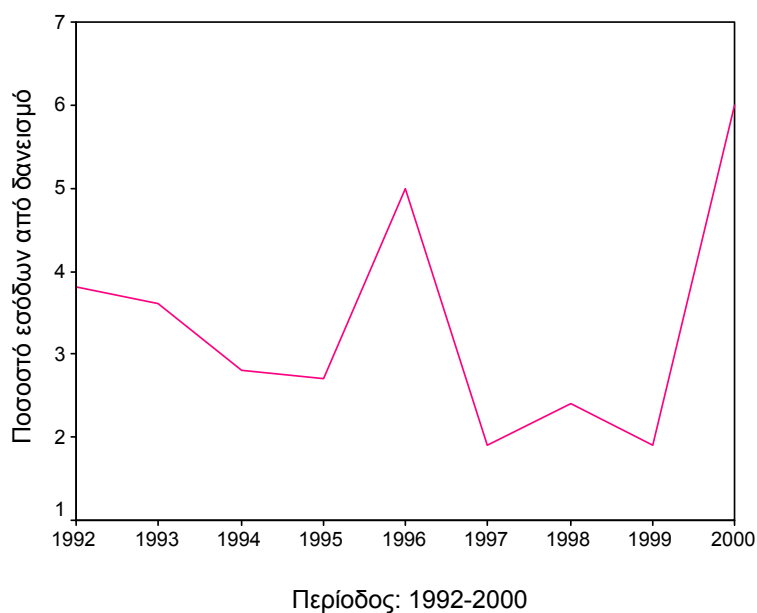
⁷⁹ Έσοδα από δανεισμό από 5 ως και 15% των συνολικών εσόδων.

⁸⁰ Έσοδα από δανεισμό πάνω από 15% των συνολικών εσόδων.

⁸¹ Λαμβάνεται το σύνολο των βεβαιωθέντων εσόδων για όλους τους Ο.Τ.Α. με έσοδα από δάνεια.

1992, ενώ το 1999 παρουσιάζουν το μεγαλύτερο ποσοστό της χρονολογικής σειράς. Οι Ο.Τ.Α. που ανήκουν στη δεύτερη κατηγορία (ποσοστό εσόδων από δανεισμό μέχρι και 10% των συνολικών εσόδων) τείνουν γενικά να αυξάνουν στη διάρκεια της περιόδου. Και τέλος, οι Ο.Τ.Α. που ανήκουν στη Τρίτη κατηγορία, με εξαίρεση το 2000, μειώνονται ραγδαία σε σχέση με την αρχή της περιόδου. Συμπεραίνεται ότι η Τ.Α., ιδιαίτερα τη περίοδο από το 1993 ως και το 1999, είχε αρκετά μικρό ποσοστό εσόδων από δανεισμό στο σύνολο των εσόδων της. Στο επόμενο σχήμα παρουσιάζεται διαγραμματικά, το συνολικό ποσοστό εσόδων (στους Ο.Τ.Α. που συνάψανε δάνεια) από δανεισμό προς τα συνολικά έσοδα, για κάθε έτος.

Διάγραμμα 4.2.10: Συνολικό ποσοστό εσόδων από δανεισμό τη χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 2000



Γίνεται εύκολα κατανοητό λοιπόν, ότι με εξαίρεση το έτος 1996 και το 2000, το συνολικό ποσοστό εσόδων από δανεισμό, ακολουθεί φθίνουσα πορεία τη συγκεκριμένη περίοδο. Μία ανάκαμψη εμφανίζεται και το έτος 1998, φτάνει όμως σε ποσοστό ίσο περίπου με το ποσοστό παλαιότερων χρόνων, χωρίς να το ξεπερνάει. Βέβαια, το γεγονός ότι στο τέλος της περιόδου έχει

αυξηθεί σημαντικά το ποσοστό των εσόδων από δάνεια μπορεί να σημαίνει δύο πράγματα, είτε ότι πράγματι η Τ.Α. έχει αρχίσει να αποκτά μία μορφής αυτοδυναμία, είτε ότι λόγω των συνεχόμενων ρυθμίσεων που ψηφίζονται από το κράτος για τη ρύθμιση ληξιπρόθεσμων οφειλών των Ο.Τ.Α., περισσότεροι Ο.Τ.Α. έχουν συνάψει δάνεια. Κατά τη δεύτερη εξήγηση, είναι πιθανό, οι Ο.Τ.Α. να δηλώνουν ένα μεγαλύτερο ποσό δανεισμού στον προϋπολογισμό ενός έτους, το οποίο στη πραγματικότητα το λαμβάνουν σταδιακά κι όχι εξ' ολοκλήρου.

Διάγραμμα 4.2.11: Το πλήθος των Ο.Τ.Α. (απόλυτο μέγεθος) που έχουν έσοδα από δάνεια, τη περίοδο από το 1992 ως και το 2000



Από το διάγραμμα, εύκολα συμπεραίνουμε ότι από το 1992 ως και το 1995, ο αριθμός των Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό συνεχώς μειώνεται, από το 1995 ως και το 1998 αυξάνεται, αλλά δεν φτάνει στο αρχικό επίπεδο του 1992 και την περίοδο από το 1998 ως και το 2000 μειώνεται ραγδαία.

4.3. Ανάλυση των εξόδων των Ο.Τ.Α. για την εξόφληση δανείων την περίοδο 1992-2000

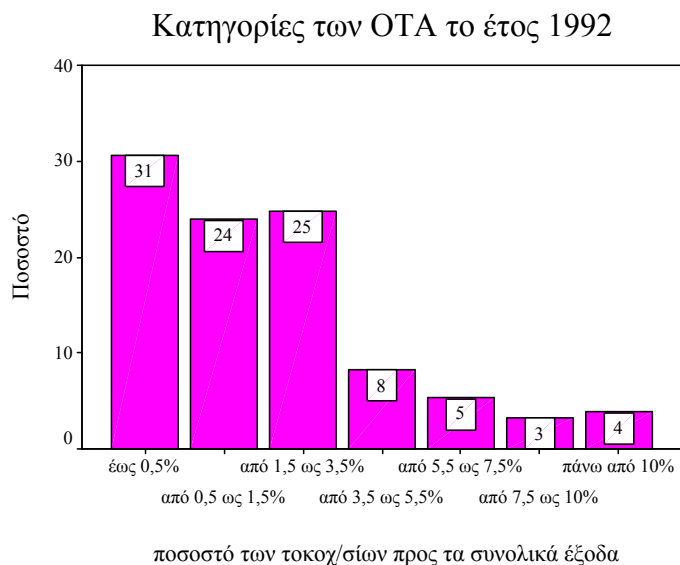
Και για την ανάλυση των εξόδων της Τ.Α. για την αποπληρωμή δανείων, έχει ακολουθηθεί ακριβώς η ίδια λογική με αυτήν της ανάλυσης των εσόδων από δανεισμό. Στην αρχή, όλοι οι Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια κατανέμονται σε κατηγορίες που εκφράζουν περισσότερο αξιόπιστα τη συνολική κατανομή του εκάστοτε έτους της χρονικής περιόδου από το 1992 ως και το 2000. Ως έξοδα για εξόφληση δανεισμού, έχουν χρησιμοποιηθεί⁸² όλοι οι κωδικοί που υπάγονται στο πρωτοβάθμιο κωδικό 3_Πληρωμές για την εξυπηρέτηση Δημόσιας Πίστεως, οι οποίοι επιπλέον, αναλύονται στο δευτεροβάθμιο κωδικό 31_ Τόκοι- Χρεολύσια, ώστε να υπάρχει μια επαρκής βάση δεδομένων του συνόλου των εξόδων για αποπληρωμή δανείων για κάθε έτος και δίνονται αναλυτικά στον πίνακα που ακολουθεί:

311	Τόκοι Χρεών
311.1	Τόκοι Δανείων Εσωτερικού
311.2	Τόκοι Δανείων Εξωτερικού
311.9	Τόκοι εκ Λοιπών Χρεών
312	Χρεολύσια
312.1	Χρεολύσια Δανείων Εσωτερικού
312.2	Χρεολύσια Δανείων Εξωτερικού
312.3	Λοιπών Χρεών Εσωτερικού

Αναλυτικά, για κάθε έτος η οικονομική κατάσταση της Τ.Α. ως προς τα έξοδα για αποπληρωμή δανείων είναι ως εξής:

Διάγραμμα 4.3.1: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχρεολυσίων το έτος **1992**

⁸² Όσον αφορά τα έξοδα, οι Ο.Τ.Α. δεν θεωρούνται αξιόπιστοι ως προς τη σωστή εφαρμογή του κωδικολόγιου και για το λόγο αυτό δεν έχει γίνει ξεχωριστή ανάλυση για τόκους και για χρεολύσια.



Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1992:

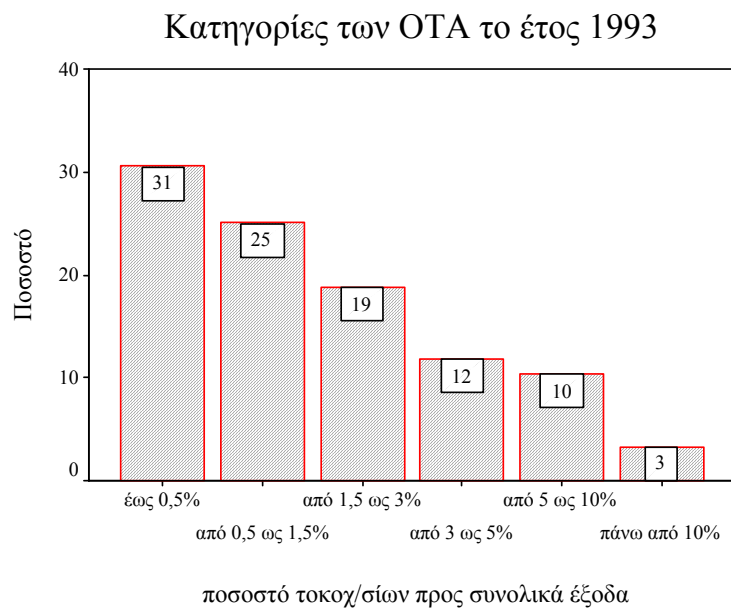
-σε σύνολο 854 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 262 (30,7%) έχουν τοκοχρεολύσια, έως και 0,5% των συνολικών τους εξόδων, οι 204 (23,9%) έχουν τοκοχρεολύσια από 0,5% ως και 1,5% των συνολικών τους εξόδων και οι 21 (24,8%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1,5% ως και 3,5% των συνολικών εξόδων,

-σε 71 Ο.Τ.Α. (8,3%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 3,5% ως και 5,5% των συνολικών εξόδων και σε 45 Ο.Τ.Α. (5,3%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 5,5% ως και 7,5% των συνολικών τους εξόδων,

-σε 27 Ο.Τ.Α. (3,2%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 7,5% ως και 10% των συνολικών τους εξόδων και σε 33 Ο.Τ.Α. (3,9%) τα τοκοχρεολύσια ξεπερνάνε το 10% των συνολικών τους εξόδων.

Οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά, κατά αύξουσα σειρά, τοκοχ/ σίων το έτος 1992, είναι οι ακόλουθοι: ο Δ. Καλαμάτας, ο Δ. Περιστερίου, ο Δ. Ηρακλείου, ο Δ. Πειραιώς και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.3.2: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχρεολυσίων το έτος **1993**



Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1993:

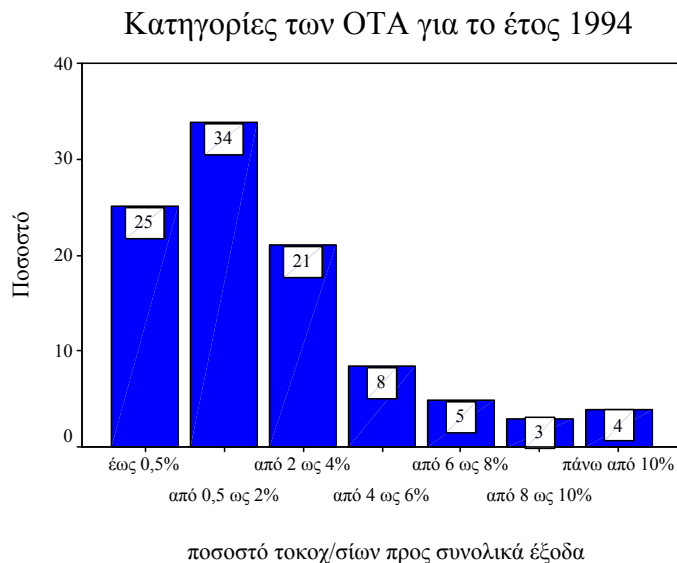
-σε σύνολο 877 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 268 (30,6%) έχουν τοκοχρεολύσια έως και 0,5% των συνολικών τους εξόδων, οι 220 (25,1%) έχουν τοκοχρεολύσια από 0,5% ως και 1,5% των συνολικών τους εξόδων και οι 165 (18,8%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1,5% ως και 3% των συνολικών εξόδων,

-σε 104 Ο.Τ.Α. (11,9%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 3% ως και 5% των συνολικών εξόδων και σε 91 Ο.Τ.Α. (10,4%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 5% ως και 10% των συνολικών τους εξόδων,

-σε 29 Ο.Τ.Α. (3,3%) τα έξοδα για αποπληρωμή δανείων ξεπερνάνε το 10% των συνολικών τους εξόδων.

Οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά, κατά αύξουσα σειρά, τοκοχρεολυσίων για το έτος 1993, είναι οι ακόλουθοι: ο Δ. Γλυφάδας, ο Δ. Περιστερίου, ο Δ. Καλαμάτας, ο Δ. Πειραιώς και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.3.3: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό τοκοχρεολυσίων για δανεισμό το έτος **1994**



Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1994:

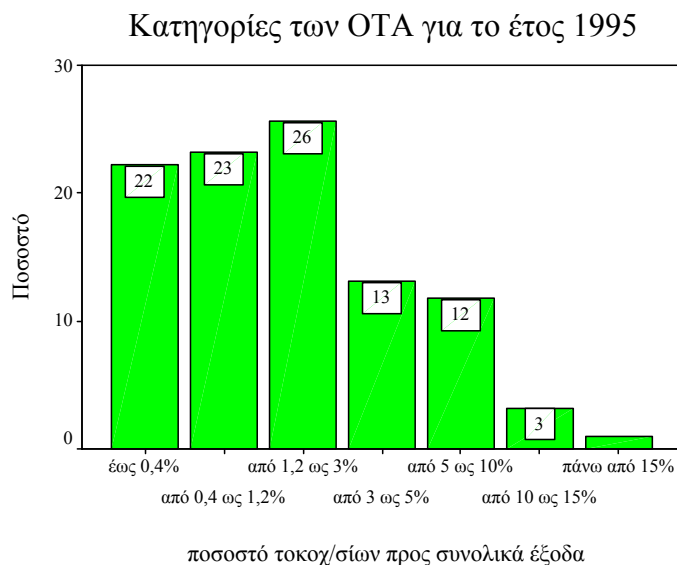
-σε σύνολο 846 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια έξοδα για δανεισμό, οι 212 (25,1%) έχουν τοκοχρεολύσια έως και 0,5% των συνολικών τους εξόδων, οι 286 (33,8%) έχουν τοκοχρεολύσια από 0,5% ως και 2% των συνολικών τους εξόδων και οι 178 (21%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 2% ως και 4% των συνολικών εξόδων,

-σε 71 Ο.Τ.Α. (8,4%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 4% ως και 6% των συνολικών εξόδων και σε 41 Ο.Τ.Α. (4,8%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 6% ως και 8% των συνολικών τους εξόδων,

-σε 25 Ο.Τ.Α. (3%) τα έξοδα για αποπληρωμή δανείων κυμαίνονται από 8% ως και 10% των συνολικών εξόδων και σε 33 Ο.Τ.Α. (3,9%) τα τοκοχρεολύσια ξεπερνάνε το 10% των συνολικών τους εξόδων.

Οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά, κατά αύξουσα σειρά, τοκοχρεολυσίων το έτος 1994, είναι οι ακόλουθοι: ο Δ. Γλυφάδας, ο Δ. Περιστερίου, ο Δ. Καλαμάτας, ο Δ. Χανίων και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.3.4: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχρεολυσίων το έτος **1995**



Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1995:

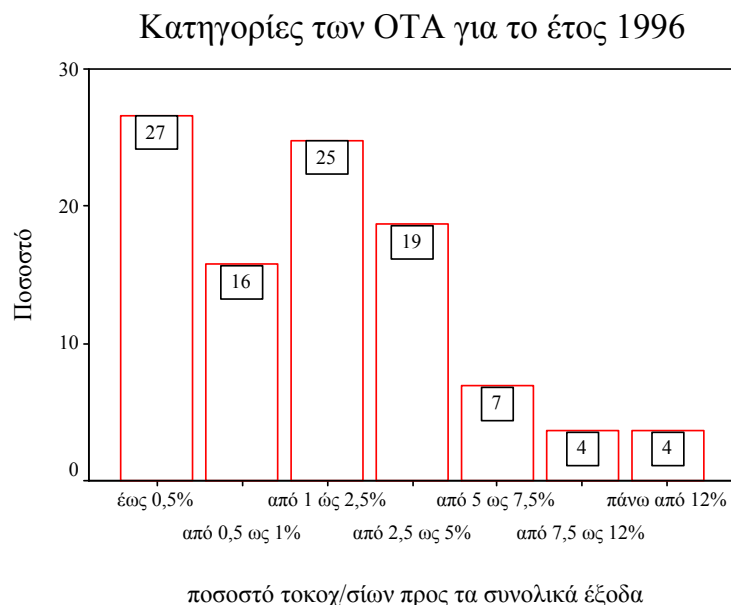
-σε σύνολο 816 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 181 (21,2%) έχουν έξοδα για δάνεια έως και 0,4% των συνολικών τους εξόδων, οι 189 (23,2%) έχουν τοκοχρεολύσια από 0,4% ως και 1,2% των συνολικών τους εξόδων και οι 209 (25,6%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1,2% ως και 3% των συνολικών εξόδων,

-σε 107 Ο.Τ.Α. (13,1%) τα τοκοχρεολύσια για δανεισμό κυμαίνονται από 3% ως και 5% των συνολικών εξόδων και σε 96 Ο.Τ.Α. (11,8%) τα τοκοχρεολύσια για δανεισμό κυμαίνονται από 5% ως και 10% των συνολικών τους εξόδων,

-σε 26 Ο.Τ.Α. (3,2%) τα έξοδα για αποπληρωμή δανείων κυμαίνονται από 10% ως και 15% των συνολικών εξόδων και σε 8 Ο.Τ.Α. (1%) τα έξοδα για δανεισμό ξεπερνάνε το 15% των συνολικών τους εξόδων.

Το έτος 1995, οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά τοκοχρεολυσίων, κατά αύξουσα σειρά, είναι οι ακόλουθοι: ο Δ. Ρόδου, ο Δ. Περιστερίου, ο Δ. Καβάλας, ο Δ. Αγ. Βαρβάρας και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.3.5: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχρεολυσίων το έτος **1996**



Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1996:

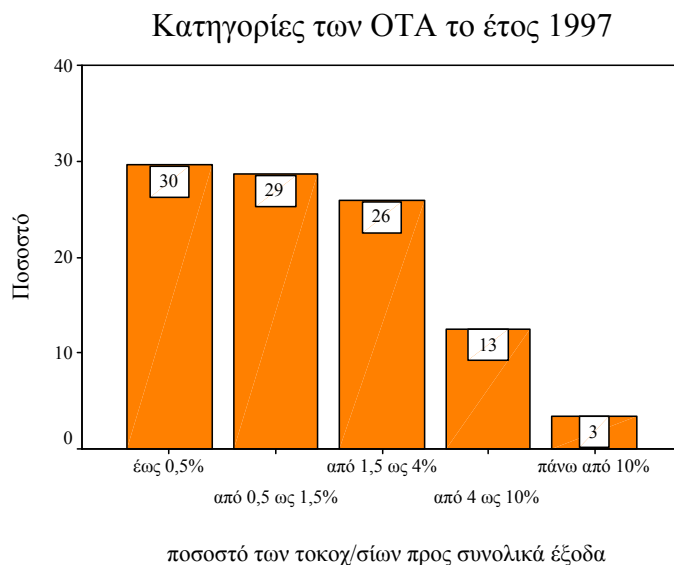
-σε σύνολο 826 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 220 (26,6%) έχουν τοκοχρεολύσια για δάνεια που φτάνουν ως και το 0,5% των συνολικών τους εξόδων, οι 130 (15,7%) έχουν τοκοχρεολύσια για δάνεια από 0,5% ως και 1% των συνολικών τους εξόδων και οι 205 (24,8%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1% ως και 2,5% των συνολικών εξόδων,

-σε 154 Ο.Τ.Α. (18,6%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 2,5% ως και 5% των συνολικών εξόδων και σε 57 Ο.Τ.Α. (6,9%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 5% ως και 7,5% των συνολικών τους εξόδων,

-σε 30 Ο.Τ.Α. (3,6%) τα έξοδα για αποπληρωμή δανείων κυμαίνονται από 7,5% ως και 12% των συνολικών εξόδων, ενώ σε επίσης 30 Ο.Τ.Α. (3,6%) τα έξοδα για δανεισμό ξεπερνάνε το 12% των συνολικών τους εξόδων.

Οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά, κατά αύξουσα σειρά, τοκοχρεολυσίων το έτος 1996, είναι οι εξής: ο Δ. Πτολεμαΐδας, ο Δ. Περιστερίου, ο Δ. Πειραιώς, ο Δ. Αγ. Βαρβάρας και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.3.6: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό τοκοχρεολυσίων το έτος **1997**



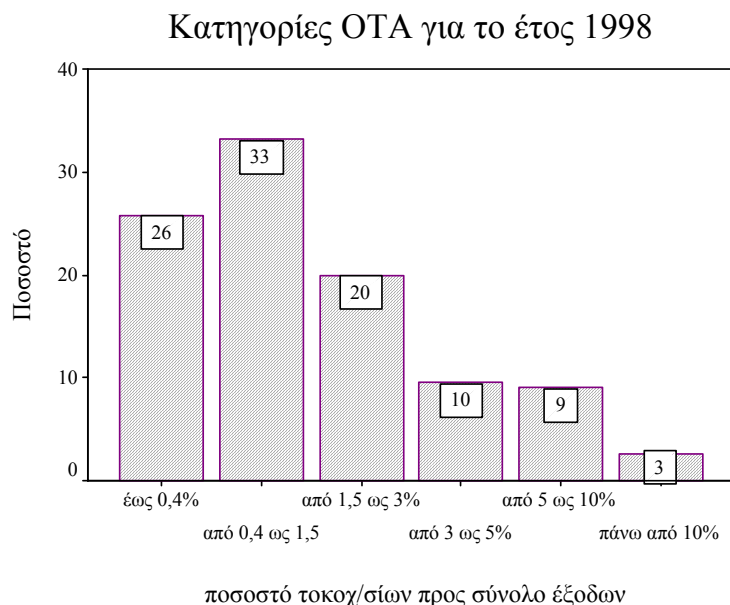
Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1997:

-σε σύνολο 815 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 241 (29,6%) έχουν τοκοχρεολύσια που φτάνουν ως και το 0,5% των συνολικών τους εξόδων, οι 233 (28,6%) έχουν τοκοχρεολύσια από 0,5% ως και 1,5% των συνολικών τους εξόδων και οι 211 (25,9%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1,5% ως και 4% των συνολικών εξόδων,

-σε 102 Ο.Τ.Α. (12,5%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 4% ως και 10% των συνολικών εξόδων, ενώ σε 28 Ο.Τ.Α. (3,4%) τα τοκοχρεολύσια ξεπερνάνε το 10% των συνολικών τους εξόδων.

Οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά, κατά αύξουσα σειρά, τοκοχρεολυσίων το έτος 1997, είναι οι εξής: ο Δ. Λάρισας, ο Δ. Πειραιώς, ο Δ. Αγ. Αναργύρων, ο Δ. Αγ. Βαρβάρας και ο Δ. Αθηναίων.

Διάγραμμα 4.3.7: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχρεολυσίων το έτος **1998**



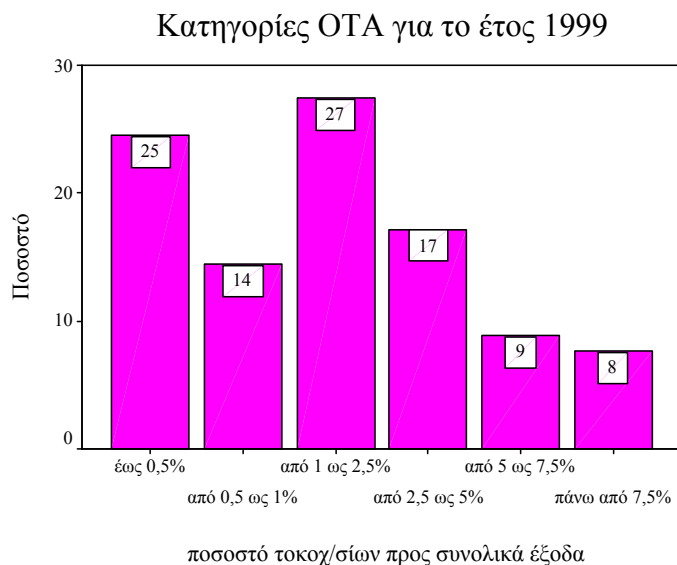
Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1998:

-σε σύνολο 776 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 200 (25,8%) έχουν τοκοχρεολύσια έξοδα για δάνεια που φτάνουν ως και το 0,4% των συνολικών τους εξόδων, οι 257 (33,1%) έχουν τοκοχρεολύσια έξοδα από 0,4% ως και 1,5% των συνολικών τους εξόδων και οι 155 (20%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1,5% ως και 3% των συνολικών εξόδων,

-σε 74 Ο.Τ.Α. (9,5%) τα τοκοχρεολύσια έξοδα κυμαίνονται από 3% ως και 5% των συνολικών εξόδων, σε 70 Ο.Τ.Α. (9%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 5% ως και 10% των συνολικών εξόδων, ενώ σε 20 Ο.Τ.Α. (2,6%) τα τοκοχρεολύσια ξεπερνάνε το 10% των συνολικών τους εξόδων.

Το έτος 1998, οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά τοκοχρεολυσίων, κατά αύξουσα σειρά, είναι οι εξής: ο Δ. Περιστερίου, ο Δ. Πειραιώς, ο Δ. Πατρών, ο Δ. Αθηναίων και ο Δ. Αγ. Βαρβάρας.

Διάγραμμα 4.3.8: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό τοκοχρεολυσίων το έτος **1999**



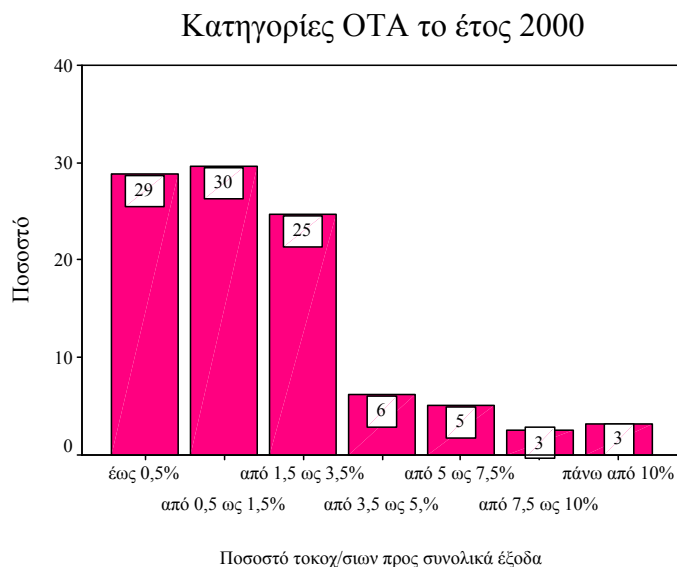
Ανάλυση των εξόδων για το έτος 1999:

-σε σύνολο 722 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 177 (24,5%) έχουν τοκοχρεολύσια που φτάνουν ως και το 0,5% των συνολικών τους εξόδων, οι 104 (14,4%) έχουν τοκοχρεολύσια από 0,5% ως και 1% των συνολικών τους εξόδων και οι 198 (27,4%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1% ως και 2,5% των συνολικών εξόδων,

-σε 124 Ο.Τ.Α. (17,2%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 2,5% ως και 5% των συνολικών εξόδων, σε 64 Ο.Τ.Α. (8,9%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 5% ως και 7,5% των συνολικών εξόδων, ενώ σε 55 Ο.Τ.Α. (7,6%) τα τοκοχρεολύσια ξεπερνάνε το 7,5% των συνολικών τους εξόδων.

Οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά, κατά αύξουσα σειρά, τοκοχρεολυσίων, το έτος 1999, είναι οι εξής: ο Δ. Αμαρουσίου, ο Δ. Πειραιώς, ο Δ. Λάρισας, ο Δ. Αθηναίων και ο Δ. Άνω Λιοσίων.

Διάγραμμα 4.3.9: Οι κατηγορίες των Ο.Τ.Α. (εκφρασμένες σε ποσοστά) σύμφωνα με το ποσοστό τοκοχρεολυσίων το έτος **2000**



Ανάλυση των εξόδων για το έτος 2000:

-σε σύνολο 747 Ο.Τ.Α. με τοκοχρεολύσια, οι 215 (28,8%) έχουν τοκοχρεολύσια που φτάνουν ως και το 0,5% των συνολικών τους εξόδων, οι 221 (29,6%) έχουν τοκοχρεολύσια από 0,5% ως και 1,5% των συνολικών τους εξόδων και οι 184 (24,6%) έχουν τοκοχρεολύσια που κυμαίνονται από 1,5% ως και 3,5% των συνολικών εξόδων,

-σε 46 Ο.Τ.Α. (6,2%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 3,5% ως και 5% των συνολικών εξόδων και σε 38 Ο.Τ.Α. (5,1%) τα τοκοχρεολύσια κυμαίνονται από 5% ως και 7,5% των συνολικών εξόδων,

-σε 19 Ο.Τ.Α. (2,5%) τα τοκοχρεολύσια έξοδα κυμαίνονται από 7,5% ως και 10% των συνολικών τους εξόδων και σε 24 Ο.Τ.Α. (3,2%) ξεπερνάνε το 10% των συνολικών τους εξόδων.

Οι δήμοι με τα μεγαλύτερα ποσά, κατά αύξουσα σειρά, τοκοχρεολυσίων το έτος 2000, είναι οι εξής: ο Δ. Λάρισας, ο Δ. Φυλής, ο Δ. Χαϊδαρίου, ο Δ. Αθηναίων και ο Δ. Άνω Λιοσίων.

Στη συνέχεια, τα δεδομένα για όλους τους Ο.Τ.Α. και για όλα τα έτη της χρονολογικής σειράς έχουν κατηγοριοποιηθεί σε τρεις κλάσεις, ώστε να είναι εφικτή η σύγκριση των μεγεθών διαχρονικά. Συγκεκριμένα, η 1^η κατηγορία περιλαμβάνει ποσοστό τοκοχρεολυσίων **μέχρι και το 3%** των συνολικών εξόδων, η 2^η κατηγορία περιλαμβάνει ποσοστό εξόδων για αποπληρωμή

δανείων που κυμαίνεται από το 3% ως και το 10% των συνολικών εξόδων και η 3^η, περιλαμβάνει το ποσοστό τοκοχρεολυσίων που ξεπερνά το 10% των συνολικών εξόδων των Ο.Τ.Α. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης αυτής, μαζί με κάποια άλλα μεγέθη που κρίνονται ιδιαίτερα χρήσιμα για την εξαγωγή συμπερασμάτων, δίνονται στον πίνακα που ακολουθεί:

Πίνακας 4.3.1: Συγκριτικός πίνακας⁸³ των αποτελεσμάτων των εξόδων για κάθε έτος τη χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 1999

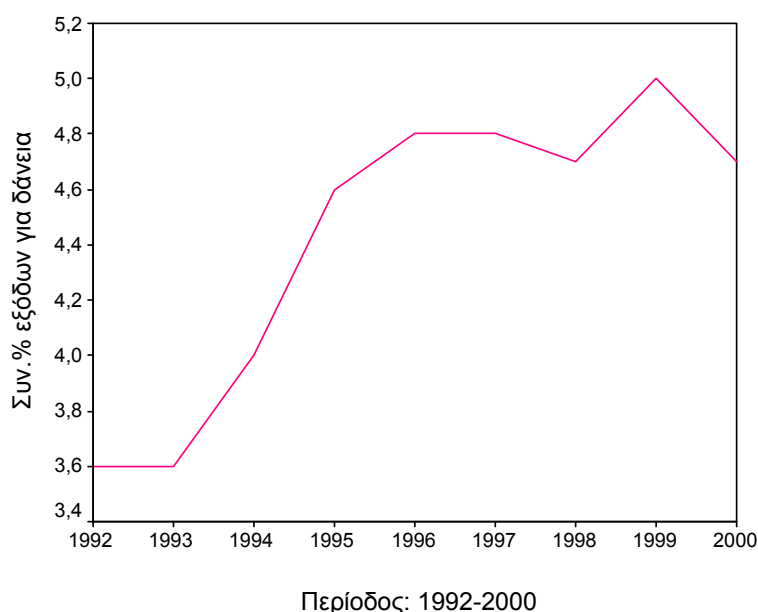
Έτος	1 ^η κατηγορία Ο.Τ.Α.	2 ^η κατηγορία Ο.Τ.Α.	3 ^η κατηγορία Ο.Τ.Α.	Ο.Τ.Α. που έχουν έξοδα για δανεισμό		Συνολικό ποσό εξόδων για δανεισμό σε δις δρχ.	% εξόδων για δανεισμό στο σύνολο των εξόδων
				πλήθος	% στο σύνολο (1033) Ο.Τ.Α.		
1992	4,8%	5,4%	89,8%	854	83%	≈15	3,6%
1993	4,9%	5,6%	89,5%	877	85%	≈19	3,6%
1994	3,1%	5%	92%	846	82%	≈22	4%
1995	3,1%	4,8%	92,2%	816	79%	≈29	4,6%
1996	3,1%	5,4%	91,4%	826	80%	≈36	4,8%
1997	3,3%	5,9%	90,8%	815	79%	≈42	4,9%
1998	3,7%	7,2%	89%	776	75%	≈45	4,7%
1999	1,5%	4,7%	93,8%	722	70%	≈50	5%
2000	2,9%	6%	91%	747	72%	≈60	4,7%

Όπως προκύπτει από την ανάλυση που παρουσιάζεται στον πίνακα, το ποσοστό των Ο.Τ.Α. με σύνολο τοκοχρεολυσίων ως και 3% των συνολικών εξόδων, μειώνεται κατά τη διάρκεια της περιόδου με εξαίρεση το έτος 1998 και το έτος 2000. Για τη δεύτερη κατηγορία των Ο.Τ.Α, δηλαδή για ποσοστό τοκοχρεολυσίων που κυμαίνεται από το 3% ως και το 10% των συνολικών εξόδων, η κατάσταση δείχνει να αυξομειώνεται, ενώ για την 3^η κατηγορία

⁸³ Ιδία επεξεργασία.

(ποσοστό τοκοχ/ σίων που ξεπερνά το 10% των συνολικών εσόδων), η πορεία είναι σχετικά αυξητική στη διάρκεια των ετών. Στη συνέχεια, παρατίθενται και δύο διαγράμματα για το πλήθος των Ο.Τ.Α. που έχουν έξοδα για αποπληρωμή δανείων καθώς και το συνολικό ποσοστό του δανεισμού, με τα οποία φαίνεται παραστατικά η εξέλιξη των μεγεθών αυτών.

Διάγραμμα 4.2.10: Συνολικό ποσοστό εξόδων για δανεισμό τη χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 2000



Το συνολικό ποσοστό των εξόδων για αποπληρωμή δανείων σε σχέση με τα συνολικά έξοδα, παραμένει σταθερό τα έτη 1992 και 1993, στη συνέχεια αυξάνει σημαντικά ως και το 1996, όπου και ξανά μένει σταθερό για ένα έτος και το 1998 πέφτει για να αυξηθεί απότομα το 1999. Το τελευταίο έτος της περιόδου, το 2000, βρίσκεται σε ένα ομαλό επίπεδο.

Διάγραμμα 4.3.11: Το πλήθος των Ο.Τ.Α. (απόλυτο μέγεθος) που έχουν έξοδα από δάνεια, τη περίοδο από το 1992 ως και το 2000



Το πλήθος των Ο.Τ.Α. που έχουν έξοδα για αποπληρωμή δανείων, φαίνεται ότι ακολουθεί εντελώς αντίθετη πορεία από το συνολικό ποσοστό του δανεισμού, δηλαδή όσο και λιγότεροι Ο.Τ.Α. έχουν περισσότερα έξοδα για αποπληρωμή δανείων. Συγκεκριμένα, όπως φαίνεται και στο διάγραμμα, εκτός από το 1993 και το 1996, ο αριθμός των Ο.Τ.Α. που έχουν έξοδα για δανεισμό ακολουθεί φθίνουσα πορεία και μάλιστα με μεγάλη κλίση. Κατά το τελευταίο, όμως έτος της χρονολογικής σειράς, παρατηρείται μία μικρή αύξηση των Ο.Τ.Α. που ξοδεύουν για αποπληρωμή δανείων. Βέβαια, στο σημείο αυτό, πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι η διάρκεια αποπληρωμής των δανείων είναι τουλάχιστον 15ετής και η έναρξη εξόφλησης ξεκινάει τουλάχιστον ένα χρόνο μετά από τη σύναψη του δανείου, οπότε και τα δεδομένα του παραπάνω διαγράμματος ανταποκρίνονται ουσιαστικά, σε μία προγενέστερη χρονική περίοδο.

4.3 Δείκτης δανειακής επιβάρυνσης

Ο σύνθετος αυτός δείκτης που εκφράζει τη δυνατότητα (των οικονομικών μεγεθών) της Τ.Α, ισούται με το άθροισμα των τόκων και των χρεολυτικών δόσεων, προς το σύνολο των τακτικών εσόδων. Τα τακτικά έσοδα, ως γνωστόν, είναι τα έσοδα εκείνα της Τ.Α. που χρησιμοποιούνται για

την αποπληρωμή των δανειακών υποχρεώσεων⁸⁴. Και σε αυτή τη περίπτωση, η περίοδος που εξετάζεται εκτείνεται από το 1992 ως και το 2000. Σε πρώτη φάση υπολογίζεται ο παραπάνω δείκτης σαν απόλυτος αριθμός⁸⁵ και σαν ποσοστό και στη συνέχεια επιλέγεται μία κατανομή (με το πρόγραμμα SPSS) που μπορεί να δώσει συγκριτικά συμπεράσματα για όλα τα έτη μαζί. Οι κωδικοί που έχουν χρησιμοποιηθεί από το αρχείο με τίτλο: «Κωδικοποίηση των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α.», είναι όλοι όσοι ανήκουν στην κατηγορία τακτικά έσοδα, η οποία έχει πρωτοβάθμιο κωδικό 0_Τακτικά έσοδα και αναλύεται στους εξής δευτεροβάθμιους⁸⁶ κωδικούς⁸⁷:

01	Πρόσοδοι από Ακίνητη Περιουσία
02	Πρόσοδοι Κινητής Περιουσίας
03	Έσοδα Τελών και Δικαιωμάτων
04	Φόροι-Εισφορές
05	Λοιπά Τακτικά Έσοδα

Σύμφωνα με την κατανομή που ακολουθούν τα δεδομένα κάθε έτους της χρονολογικής σειράς, οι κατηγορίες που επιλέγονται τελικά για όλα τα έτη είναι οι εξής: στη 1^η, ανήκουν όσοι Ο.Τ.Α. έχουν ποσοστό τοκοχρεολυσίων που φτάνει το 3% των συνολικών τακτικών τους εσόδων, στη 2^η, ανήκουν όσοι Ο.Τ.Α. έχουν ποσοστό τοκοχρεολυσίων που κυμαίνεται από 3% ως και 10% των συνολικών τακτικών τους εσόδων και στην 3^η, ανήκουν όσοι Ο.Τ.Α. έχουν ποσοστό τοκοχρεολυσίων που ξεπερνά το 10% του συνόλου των τακτικών τους εσόδων, του τρέχοντος οικονομικού έτους. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης για κάθε έτος της χρονικής περιόδου από το 1992 ως και το 2000, είναι συγκεντρωμένα στον πίνακα⁸⁸ που ακολουθεί. Επίσης, έχει γίνει διαγραμματική παρουσίαση της 3^{ης} κατηγορίας Ο.Τ.Α. στη διάρκεια της περιόδου, διότι αποτελεί κρίσιμο σημείο για την επιβάρυνση των Ο.Τ.Α.:

⁸⁴ Βλ. στην ενότητα 3.3 για τις ισχύουσες διατάξεις για την αποπληρωμή δανείων των Ο.Τ.Α.

⁸⁵ Με το πρόγραμμα excel.

⁸⁶ Κάθε δευτεροβάθμιος κωδικός αναλύεται επιπλέον σε πολλούς τριτοβάθμιους, το πλήθος των οποίων καθιστά δύσκολη την παρουσίαση τους σε ένα μόνο πίνακα και για το λόγο αυτό, ο πίνακας αναφέρεται μόνο στους δευτεροβάθμιους κωδικούς των τακτικών εσόδων.

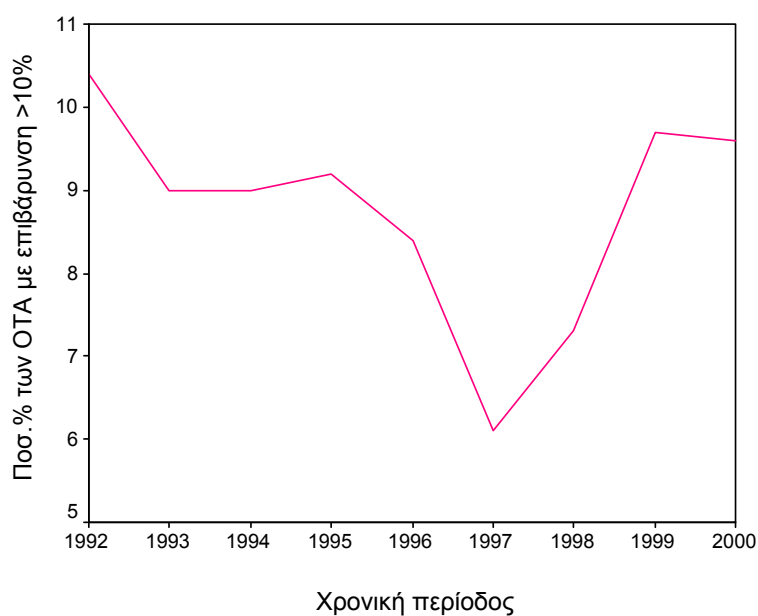
⁸⁷ Για τον υπολογισμό του δείκτη, έχουν χρησιμοποιηθεί μόνο τα τρέχοντα τακτικά έσοδα κι όχι και τα τακτικά έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών.

⁸⁸ Το γενικό συμπέρασμα από την ανάλυση του πίνακα, δίνεται στο τέλος της ενότητας.

Πίνακας 4.4.1: Συγκριτικός πίνακας των αποτελεσμάτων του δείκτη δανειακής επιβάρυνσης για κάθε έτος τη χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 1999

Έτος	1 ^η κατηγορία Ο.Τ.Α.	2 ^η κατηγορία Ο.Τ.Α.	3 ^η κατηγορία Ο.Τ.Α.
1992	58,4%	31,1%	10,4%
1993	57,9%	33,1%	9%
1994	61,2%	29,8%	9%
1995	56,6%	34,2%	9,2%
1996	62,8%	28,8%	8,4%
1997	67%	26,9%	6,1%
1998	64,4%	28,2%	7,3%
1999	56,4%	33,9%	9,7%
2000	60%	30,4%	9,6%

Διάγραμμα 4.4.1: Ο δείκτης δανειακής επιβάρυνσης (το σύνολο τοκοχρεολυσίων προς το σύνολο τακτικών εσόδων να ξεπερνά το 10%) για την περίοδο από το 1992 ως και το 2000



Όπως φαίνεται από το διάγραμμα αυτό, το ποσοστό των Ο.Τ.Α. που έχουν σημαντική δανειακή επιβάρυνση, παρουσίασε τη μεγαλύτερη κάμψη το έτος 1997, αλλά από τότε και μέχρι το έτος 2000, είχε σταθερή ανοδική πορεία στα αρχικά επίπεδα της περιόδου.

Διάγραμμα 4.4.2: Πλήθος των Ο.Τ.Α. με χαμηλή δανειακή επιβάρυνση (το σύνολο των τοκοχρεολυσίων φτάνει το 3% των συνολικών τακτικών εσόδων) για την περίοδο από το 1992 ως και το 2000



Στο διάγραμμα αυτό, παρουσιάζεται η μεταβολή του αριθμού των Ο.Τ.Α. που έχουν χαμηλή δανειακή επιβάρυνση, στη διάρκεια της περιόδου. Αυτό που προκύπτει είναι ότι αν και με το πέρασμα του χρόνου έχει αυξηθεί σημαντικά το πλήθος των Ο.Τ.Α. που δεν έχουν σοβαρές επιβαρύνσεις, εν τέλει, δεν έχει μεταβληθεί τόσο που να θεωρείται αμελητέος σαν αριθμός. Επιπλέον, στο τέλος της περιόδου, το έτος 2000, παρουσιάζει, ξανά, μικρή αύξηση.

Το γενικό συμπέρασμα που προκύπτει, από την ανάλυση του πίνακα 4.4.1 σε συνδυασμό με τις παρατηρήσεις από τη προηγούμενη ενότητα, 4.3, όπου αποδεικνύεται ότι ο αριθμός των Ο.Τ.Α. που έχουν έξοδα για δάνεια συνεχώς μειώνεται, είναι ότι ουσιαστικά δεν έχει βελτιωθεί η οικονομική

κατάσταση των Ο.Τ.Α, κατά τέτοιο βαθμό ώστε να μην επιβαρύνονται σημαντικά για την αποπληρωμή των δανείων.

Κεφάλαιο 5ο: Συνθετικά συμπεράσματα

Ολοκληρώνοντας την παρούσα εργασία που έχει ως θέμα το δανεισμό της Τ.Α, τα συμπεράσματα που αφορούν, καταρχήν, την **ανάλυση των οικονομικών στοιχείων**, η οποία είναι και καθοριστική για το συγκεκριμένο αντικείμενο, συνοψίζονται στα παρακάτω:

- ◇ Από τη σύγκριση των οικονομικών μεγεθών της Τ.Α, με τα αντίστοιχα της Γ.Κ, καθίσταται σαφές ότι η Τ.Α. εμφανίζεται να «υπάρχει», ουσιαστικά, από τη δεκαετία του '80 και μετά. Παρόλο που η πορεία των εσόδων είναι αύξουσα, σε καμία περίπτωση δεν ακολουθεί την ίδια τάση με τα συνολικά έσοδα του κράτους, τα οποία αυξάνονται με πολύ πιο γρήγορο ρυθμό, με αποτέλεσμα να μην έχει επιτευχθεί, τελικά, η ζητούμενη οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α, κάτι που θα είχε, άλλωστε, μακροχρόνια θετική επίδραση και στη γενικότερη οικονομία της χώρας.
- ◇ Οι Ο.Τ.Α, την δεκαετία του '90, έχουν καθαρή αποταμίευση που τους επιτρέπει το δανεισμό, διότι οι δαπάνες τους δεν ξεπερνάνε τα συνολικά έσοδα, σε αντίθεση με τη Γ.Κ. που έχει σημαντικές αρνητικές δανειακές ανάγκες.
- ◇ Τη χρονική περίοδο που εκτείνεται από το 1992 ως και το 2000, τα έσοδα από δανεισμό των Ο.Τ.Α. αυξάνονται ραγδαία τα έτη 1996, 1998 και 2000, ενώ ο αριθμός των Ο.Τ.Α. που έχουν έσοδα από δανεισμό, για την ίδια χρονική περίοδο, μειώνεται σταθερά. Αυτό βασικά σημαίνει ότι μόνο κάποιοι μεγάλοι δήμοι της χώρας μπορούν να δανείζονται.
- ◇ Για την ίδια χρονική περίοδο, το ποσοστό των τοκοχρεολυσίων εξόδων των Ο.Τ.Α., αυξάνεται σχεδόν συνεχώς, ενώ αντίθετα ο αριθμός των Ο.Τ.Α. που έχουν έξοδα για αποπληρωμή δανείων μειώνεται με ταχύ ρυθμό. Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι με κάποια από τις ρυθμίσεις ληξιπρόθεσμων οφειλών, απαλλάσσονται ορισμένοι Ο.Τ.Α. που είχαν υποχρεώσεις και επιβαρύνονται κάποιοι άλλοι που ήταν συνεπείς στις οφειλές τους.

◇ Ο δείκτης δανειακής επιβάρυνσης, για την περίοδο από το 1992 ως και το 2000, δείχνει ότι η Τ.Α. σε μεγάλο βαθμό, δεν μπορεί να προγραμματίζει τον προϋπολογισμό της με βάση το δανεισμό. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι το ποσοστό συμμετοχής των τακτικών εσόδων των Ο.Τ.Α. που δίνονται για την αποπληρωμή των δανείων, αν και δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλο, δεν έχει, παρόλα αυτά, σταθεροποιηθεί σε χαμηλό επίπεδο.

Τα συμπεράσματα που εξάγονται τόσο από τη μελέτη της **ευρωπαϊκής εμπειρίας**, όσο και από την έρευνα για το **θεσμικό πλαίσιο** του δανεισμού που ισχύει στη χώρα μας, συνοψίζονται στα εξής:

◇ Οι μηχανισμοί χρηματοδότησης της Τ.Α. σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη (τα οποία αναφέρονται στη παρούσα εργασία), αποτελούν τόσο μέσω της διαφοροποίησης στην επιδότηση επιτοκίου για διάφορες δραστηριότητες, όσο και μέσω της δυνατότητας έκδοσης ομολογιακών δανείων, μία πραγματικά σύγχρονη και ιδιαίτερα ελκυστική πρακτική για την Τ.Α.

◇ Η πρωτοβουλία για την ίδρυση χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων της Τ.Α. (κρατική, τοπική, ιδιωτική) δεν είναι αυτή που έχει παίξει τον καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία τους, αφού διαφέρει από χώρα σε χώρα. Αλλά αυτό που είναι το πιο σημαντικό, είναι η κατάλληλη προσαρμογή στις τοπικές συνθήκες και η εδραίωση, όπως συμβαίνει σε αρκετά κράτη, ενός συστήματος αυτοελέγχου από το ίδιο το σύνολο των συμμετεχόντων Ο.Τ.Α.

◇ Στην Ελλάδα, η σημαντικότερη πηγή δανεισμού των Ο.Τ.Α. είναι το Τ.Π.Δ. με επιτόκιο δανεισμού (5,9%) και επιτόκιο καταθέσεων (4,9%). Παρόλο που το τελευταίο έχει οριστεί προς όφελος της Τ.Α. στη πράξη οι Ο.Τ.Α. έχουν λίγα έσοδα, πολλές τρέχουσες δαπάνες, επομένως δεν έχουν σημαντικές καταθέσεις. Παρόμοια, το επιτόκιο δανεισμού, αν και είναι μειωμένο σε σχέση με παλαιότερα έτη, δεν είναι τελικά πολύ χαμηλό. Επίσης το σύστημα δανεισμού του Τ.Π.Δ. είναι σε αρκετά μεγάλο βαθμό γραφειοκρατικό, αλλά το θετικό είναι ότι έχουν

προσθεθεί ρυθμίσεις για τη ταχύτερη διεκπεραίωση των συμβάσεων δανεισμού.

◇ Στη χώρα μας, σε διάρκεια πέντε (5) ετών, έχουν ψηφιστεί τρεις διαφορετικές ρυθμίσεις για τις ληξιπρόθεσμες οφειλές των Ο.Τ.Α, που μάλιστα δεν διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους και οι οποίες καθορίζουν τους όρους του δανεισμού για τη ρύθμιση των υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α. (ακόμα και στο Τ.Π.Δ.). Το γεγονός αυτό γεννά δύο ερωτήματα που αφορούν: πρώτον, το γιατί δεν ψηφίζονται και ρυθμίσεις ευνοϊκών όρων σε Ο.Τ.Α. που δεν έχουν ληξιπρόθεσμες οφειλές και δεύτερον, το μέχρι πότε θα απουσιάζει ένας ευέλικτος τρόπος χρηματοδότησης της Τ.Α.

◇ Ένα θετικό στοιχείο που μπορούν να χρησιμοποιήσουν στη σημερινή εποχή, μεγαλύτεροι κυρίως Ο.Τ.Α, είναι οι συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης, οι οποίες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις έχουν τη βέλτιστη αξιολόγηση επενδύσεων και προτιμούνται έναντι του δανεισμού.

Από την **οικονομική θεωρία** για το δανεισμό, προκύπτουν τελικά οι εξής σημαντικές παρατηρήσεις:

◇ Με το δανεισμό της Τ.Α. δεν επηρεάζεται η τρέχουσα τοπική κατανάλωση κι επένδυση, άρα ευνοείται, κυρίως, η παρούσα γενεά, ενώ περισσότερο πλήττεται από άποψη κόστους η επόμενη γενεά. Η *φορολογία* μετατίθεται στο μέλλον, δηλαδή θα χρησιμοποιηθεί ούτως ή άλλως για την αποπληρωμή των δανείων. Σε περίπτωση, όμως, δανεισμού για τη χρηματοδότηση επενδύσεων, τα οφέλη τα απολαμβάνουν και οι παρούσες γενεές.

◇ Ο δανεισμός, σε τελική ανάλυση και υπό ορισμένες προϋποθέσεις (όπως ότι μία οικονομία είναι δυνατή και ότι τα δάνεια δεν χρηματοδοτούν τρέχουσες δαπάνες), συνιστά μία από τις πλέον διαδεδομένες κι επιτυχημένες πρακτικές χρηματοδότησης. Με αυτό τη λογική πρέπει να αντιμετωπιστεί και το θέμα του δανεισμού της Τ.Α. στη χώρα μας, δηλαδή ότι είναι καιρός να αποτελέσει ένα σύγχρονο και ισχυρό εργαλείο της τοπικής ανάπτυξης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Θεωδόρου, Ι., «Τα έσοδα των δήμων και των κοινοτήτων», Θεσσαλονίκη, 2002.

Καράγιωργας, Δ., «Δημόσια Οικονομική Ι, Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1998.

Καραθανάσης, Α., Γ., «Χρηματοοικονομικά θέματα», εκδ. Μπένου, Αθήνα, 2000.

Κεβόρκ, Η. Κ., «Στατιστικές μέθοδοι, Τόμος 3», εκδ. Ελληνική Λιθογραφία, Αθήνα, 1991.

Λίτσος, Η., « Η βελτίωση της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών Περιφερειακής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Σημειώσεις που δόθηκαν στα πλαίσια του μαθήματος στην ΕΣΔΔΑ, Ταύρος, 2003.

Μαγείρου, Φ. .Ε., «Οικονομικά Μαθηματικά και Αξιολόγηση Επενδύσεων», εκδ. Gutenberg, Αθήνα, 2002.

Μελάς, Κ., «Εισαγωγή στην τραπεζική χρηματοοικονομική ανάλυση», εκδ. Εξάντας, Αθήνα, 2002.

Χριστόπουλος, Κ., «Χρηματοοικονομικοί υπολογισμοί», The Finecon institute, 2002.

Σαπουνάκης, Τ., «Τα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης», Σημειώσεις από τις παραδόσεις του μαθήματος στην ΕΣΔΔΑ, Ταύρος 2003.

Τάτσος, Ν., «Δημοσιονομική αποκέντρωση», εκδ. Τυποθήτω, Αθήνα, 2003.

Ξενόγλωσση

Greensted C. S., Jardine A. K. S., “Essentials of statistics in economics”, The Cam foundation, 1996.

Άρθρα-μελέτες

Σαπουνάκης, Τ., «1984-1998: Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 2^ο, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Αθήνα, 1998.

Σαπουνάκης, Τ., «Το οικονομικό υπόβαθρο των συνενώσεων: ανάλυση των εσόδων των νέων δήμων και κοινοτήτων την περίοδο 1992-1996», Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1^ο, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Αθήνα 2000.

Τάτσος, Ν., «Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 1988.

Δικτυακοί τόποι

<http://www.tpd.gr/>

<http://www.bankofgreece.gr/>

<http://www.eetaa.gr/>

<http://www.kedke.gr/>

<http://www.christopoulos.gr>

<http://www.imf.org/external/index.htm>

<http://www.eib.org/>

<http://www.dexia.com/>

<http://www.asuntoluotto.fi/>

<http://www.kommunalbanken.no/>

<http://www.kommuninvest.se/>

<https://www.kommunekredit.dk/>

Αρχεία excel

Κωδικοποίηση των προϋπολογισμών των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Εθνικοί Λογαριασμοί, 1960-1999

Έσοδα των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., 1992- 2000.

Έξοδα των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., 1992-2000.

Νόμοι

Ν 22839/ 2000, Ν 3202/2003 και Ν 3242/2004.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: Στατιστική ανάλυση των εσόδων των Ο.Τ.Α. που προέρχονται από δανεισμό την περίοδο από το 1992 ως και το 2000

1) Έτος **1992**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δανεισμό το 1992

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 2%	182	28,3	28,3	28,3
από 2 ως 5%	164	25,5	25,5	53,8
από 5 ως 8%	94	14,6	14,6	68,4
από 8 ως 15%	98	15,2	15,2	83,7
από 15 ως 25%	63	9,8	9,8	93,5
πάνω από 25%	42	6,5	6,5	100,0
Total	643	100,0	100,0	

2) Έτος **1993**: Πίνακας συχνοτήτων των ποσοστών για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δάνεια το 1993

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 2,5%	268	44,2	44,2	44,2
από 2,5 ως 5%	114	18,8	18,8	62,9
από 5 ως 7,5%	52	8,6	8,6	71,5
από 7,5 ως 10%	46	7,6	7,6	79,1
από 10 ως 15%	59	9,7	9,7	88,8
από 15 ως 25%	39	6,4	6,4	95,2
πάνω από 25%	29	4,8	4,8	100,0
Total	607	100,0	100,0	

3) Έτος **1994**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δανεισμό το 1994

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 2%	219	38,8	38,8	38,8
από 2 ως 4%	111	19,7	19,7	58,5
από 4 ως 8%	100	17,7	17,7	76,2
από 8 ως 12%	42	7,4	7,4	83,7
από 12 ως 20%	39	6,9	6,9	90,6
από 20 ως 30%	32	5,7	5,7	96,3
πάνω από 30%	21	3,7	3,7	100,0
Total	564	100,0	100,0	

4) Έτος **1995**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δανεισμό το 1995

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 2,5%	249	49,7	49,7	49,7
από 2,5 ως 5%	108	21,6	21,6	71,3
από 5 ως 7,5%	48	9,6	9,6	80,8
από 7,5 ως 10%	30	6,0	6,0	86,8
από 10 ως 15%	27	5,4	5,4	92,2
από 15 ως 20%	14	2,8	2,8	95,0
πάνω από 20%	25	5,0	5,0	100,0
Total	501	100,0	100,0	

5) Έτος **1996**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δανεισμό το 1996

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 1,5%	148	28,4	28,4	28,4
από 1,5 ως 3%	117	22,5	22,5	50,9
από 3 ως 6%	99	19,0	19,0	69,9
από 6 ως 9%	57	10,9	10,9	80,8
από 9 ως 12%	40	7,7	7,7	88,5
από 12 ως 15%	23	4,4	4,4	92,9
από 15 ως 25%	22	4,2	4,2	97,1
πάνω από 25%	15	2,9	2,9	100,0
Total	521	100,0	100,0	

6) Έτος **1997**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δανεισμό το 1997

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 1,5%	176	32,8	32,8	32,8
από 1,5 ως 3%	122	22,7	22,7	55,5
από 3 ως 6%	99	18,4	18,4	73,9
από 6 ως 9%	66	12,3	12,3	86,2
από 9 ως 12%	33	6,1	6,1	92,4
από 12 ως 15%	16	3,0	3,0	95,3
πάνω από 15%	25	4,7	4,7	100,0
Total	537	100,0	100,0	

7) Έτος **1998**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δανεισμό το 1998

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	έως 2%	180	32,2	32,2	32,2
	από 2 ως 5%	172	30,8	30,8	63,0
	από 5 ως 8%	98	17,5	17,5	80,5
	από 8 ως 12%	61	10,9	10,9	91,4
	πάνω από 12%	48	8,6	8,6	100,0
Total		559	100,0	100,0	

8) Έτος **1999**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των εσόδων τους από δανεισμό το 1999

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	έως 0,5%	44	9,5	9,5	9,5
	από 0,5 ως 2,5%	176	37,9	37,9	47,4
	από 2,5 ως 5%	115	24,8	24,8	72,2
	από 5 ως 7,5%	45	9,7	9,7	81,9
	από 7,5 ως 10%	37	8,0	8,0	89,9
	από 10 ως 15%	25	5,4	5,4	95,3
	πάνω από 15%	22	4,7	4,7	100,0
Total		464	100,0	100,0	

9) Έτος **2000**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α στο σύνολο των Ο.Τ.Α. με έσοδα από δανεισμό.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό εσόδων τους από δανεισμό το 2000

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	έως 2%	120	32,5	32,5	32,5
	από 2 ως 5%	76	20,6	20,6	53,1
	από 5 ως 8,5%	58	15,7	15,7	68,8
	από 8,5 ως 12%	43	11,7	11,7	80,5
	από 12 ως 15%	22	6,0	6,0	86,4
	από 15 ως 20%	27	7,3	7,3	93,8
	πάνω από 20%	23	6,2	6,2	100,0
	Total	369	100,0	100,0	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: Στατιστική Ανάλυση των εξόδων των Ο.Τ.Α. για αποπληρωμή δανείων την χρονική περίοδο από το 1992 ως και το 2000

1) Έτος **1992**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχ/σίων το 1992

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 0,5%	262	30,7	30,7	30,7
από 0,5 ως 1,5%	204	23,9	23,9	54,6
από 1,5 ως 3,5%	212	24,8	24,8	79,4
από 3,5 ως 5,5%	71	8,3	8,3	87,7
από 5,5 ως 7,5%	45	5,3	5,3	93,0
από 7,5 ως 10%	27	3,2	3,2	96,1
πάνω από 10%	33	3,9	3,9	100,0
Total	854	100,0	100,0	

2) Έτος **1993**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α. με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό εξόδων των τοκοχ/σίων το 1993

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 0,5%	268	30,6	30,6	30,6
από 0,5 ως 1,5%	220	25,1	25,1	55,6
από 1,5 ως 3%	165	18,8	18,8	74,5
από 3 ως 5%	104	11,9	11,9	86,3
από 5 ως 10%	91	10,4	10,4	96,7
πάνω από 10%	29	3,3	3,3	100,0
Total	877	100,0	100,0	

3) Έτος **1994**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχ/σίων το έτος 1994

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
V έως 0,5%	212	25,1	25,1	25,1
a από 0,5 ως 2%	286	33,8	33,8	58,9
li από 2 ως 4%	178	21,0	21,0	79,9
d από 4 ως 6%	71	8,4	8,4	88,3
από 6 ως 8%	41	4,8	4,8	93,1
από 8 ως 10%	25	3,0	3,0	96,1
πάνω από 10%	33	3,9	3,9	100,0
Total	846	100,0	100,0	

4) Έτος **1995**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσ/στό των τοκοχ/σίων το έτος 1995

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
V έως 0,4%	181	22,2	22,2	22,2
a από 0,4 ως 1,2%	189	23,2	23,2	45,3
li από 1,2 ως 3%	209	25,6	25,6	71,0
d από 3 ως 5%	107	13,1	13,1	84,1
από 5 ως 10%	96	11,8	11,8	95,8
από 10 ως 15%	26	3,2	3,2	99,0
πάνω από 15%	8	1,0	1,0	100,0
Total	816	100,0	100,0	

5) Έτος **1996**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α. με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατηγορίες ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχ/σίων το έτος 1996

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
V έως 0,5%	220	26,6	26,6	26,6
a από 0,5 ως 1%	130	15,7	15,7	42,4
li από 1 ως 2,5%	205	24,8	24,8	67,2
d από 2,5 ως 5%	154	18,6	18,6	85,8
από 5 ως 7,5%	57	6,9	6,9	92,7
από 7,5 ως 12%	30	3,6	3,6	96,4
πάνω από 12%	30	3,6	3,6	100,0
Total	826	100,0	100,0	

6) Έτος **1997**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατηγορίες των ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχ/σίων το έτος 1997

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 0,5%	241	29,6	29,6	29,6
από 0,5 ως 1,5%	233	28,6	28,6	58,2
από 1,5 ως 4%	211	25,9	25,9	84,0
από 4 ως 10%	102	12,5	12,5	96,6
πάνω από 10%	28	3,4	3,4	100,0
Total	815	100,0	100,0	

7) Έτος **1998**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατηγορίες ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των τοκ/ σίων το έτος 1998

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 0,4%	200	25,8	25,8	25,8
από 0,4 ως 1,5	257	33,1	33,1	58,9
από 1,5 ως 3%	155	20,0	20,0	78,9
από 3 ως 5%	74	9,5	9,5	88,4
από 5 ως 10%	70	9,0	9,0	97,4
πάνω από 10%	20	2,6	2,6	100,0
Total	776	100,0	100,0	

8) Έτος **1999**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατηγορίες ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των τοκχ/ σίων το έτος 1999

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid έως 0,5%	177	24,5	24,5	24,5
από 0,5 ως 1%	104	14,4	14,4	38,9
από 1 ως 2,5%	198	27,4	27,4	66,3
από 2,5 ως 5%	124	17,2	17,2	83,5
από 5 ως 7,5%	64	8,9	8,9	92,4
πάνω από 7,5%	55	7,6	7,6	100,0
Total	722	100,0	100,0	

9) Έτος **2000**: Πίνακας συχνοτήτων για κάθε κατηγορία Ο.Τ.Α με έξοδα για αποπληρωμή δανείων.

Κατηγορίες ΟΤΑ σύμφωνα με το ποσοστό των τοκοχ/σίων το έτος 2000

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	έως 0,5%	215	28,8	28,8	28,8
	από 0,5 ως 1,5%	221	29,6	29,6	58,4
	από 1,5 ως 3,5%	184	24,6	24,6	83,0
	από 3,5 ως 5,5%	46	6,2	6,2	89,2
	από 5 ως 7,5%	38	5,1	5,1	94,3
	από 7,5 ως 10%	19	2,5	2,5	96,8
	πάνω από 10%	24	3,2	3,2	100,0
Total		747	100,0	100,0	