

**ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ  
(Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.)**

«Η ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ  
ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΝΕΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ»

**Εισηγητές:**

**Παναγιώτης Μαϊστρος**, Σύμβουλος της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

**Γιάννης Γούπιος**, Δ/ντής Ανάπτυξης και Οικονομικών Τ.Α. της Ε.Ε.Τ.Α.Α.

**ΑΘΗΝΑ - ΤΡΙΤΗ 6 ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 2007**

## 1. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Αξιολογώντας τον θεσμό των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. και τη συμβολή τους στη διάρκεια των δεκαετιών του '80 και του '90, καταλήγουμε στα ακόλουθα βασικά συμπεράσματα:

«Οι Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.:

- Συνέβαλαν στην αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πηγών και ιδιαίτερα τουριστικών πόρων, καθώς και στην κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού.
- Προώθησαν σε ορισμένες περιοχές ολοκληρωμένα προγράμματα τοπικής ανάπτυξης, με πολύ θετικές επιπτώσεις στην τοπική οικονομία και την απασχόληση (π.χ. ορισμένα προγράμματα της Κ.Π. LEADER I και II, που διαχειρίστηκαν Αναπτυξιακές Εταιρείες της Αυτοδιοίκησης).
- Ολοκλήρωσαν σε ικανοποιητικό βαθμό την τεχνική υποδομή ύδρευσης και αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.).
- Παρείχαν υποστήριξη σε επιτελικές δημοτικές λειτουργίες με ικανό επιστημονικό δυναμικό και ανέπτυξαν την επιχειρηματική κουλτούρα αρκετών στελεχών της Αυτοδιοίκησης.
- Διευκόλυναν την ανάπτυξη δημοτικών κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων, υπερβαίνοντας τις δυσκολίες του νομικού πλαισίου των Ο.Τ.Α.
- Αποτέλεσαν πολύτιμο εργαλείο εφαρμογής των συμβασιακών πολιτικών της Αυτοδιοίκησης (για την παροχή υπηρεσιών, την κατασκευή έργων και την υλοποίηση προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης).

Ταυτόχρονα όμως ορισμένοι, αξιοποιώντας το ελαστικό νομικό πλαίσιο και την ευελιξία των επιχειρήσεων αυτών, τις χρησιμοποίησαν παραβιάζοντας τα «επιχειρησιακά κριτήρια» στη λειτουργία τους ή καταστράτηγαν τους κανόνες διαφάνειας στη μελέτη και εκτέλεση των έργων ή εξυπηρέτησαν πελατειακές σχέσεις με προσλήψεις προσωπικού, προσφέροντας επιχειρήματα σε καλοπροαίρετους πολιτικούς παράγοντες ή προσχήματα σε όσους δεν βλέπουν ευνοϊκά τον κοινωνικό τομέα της οικονομίας».

Παράλληλα με τα συμπεράσματα αυτά, αξίζει να επισημάνουμε ότι από την εποχή του Νόμου 1416 του 1984, που είναι ο βασικός Νόμος με τον οποίο διευρύνθηκε η επιχειρηματική δραστηριότητα της Αυτοδιοίκησης, μειώθηκε σε σημαντικό βαθμό η ευελιξία των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., με σειρά θεσμικών παρεμβάσεων:

- Υπάγονται στο καθεστώς των προσλήψεων προσωπικού του Δημόσιου τομέα (Ν. 2190/1994, Ν. 2527/1997, Ν. 3051/2002).
- Εφαρμόζουν τις διατάξεις περί δημοσίων έργων (άρθρο 1, παρ. 2, Ν. 2229/1994).
- Εφαρμόζουν τις διατάξεις περί προμηθειών του δημόσιου τομέα (άρθρο 1, παρ. 1, Ν. 2286/1995).
- Εφαρμόζουν τις διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών ως «αναθέτουσες αρχές» (Π.Δ. 346/1998)
- Κατά τη γνωμοδότηση της πλειοψηφίας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (36/1998) οφείλουν να εφαρμόζουν για την ανάθεση των μελετών το Ν. 716/1977 (ο Υφυπουργός Εσωτερικών αποδέχθηκε την άποψη της μειοψηφίας, που είναι αντίθετη) και πρόσφατα εκδόθηκαν ο Ν. 3164/2003 και στη συνέχεια ο Ν. 3316/2005 που δεσμεύουν τις Αμιγείς Δημοτικές Επιχειρήσεις.
- Δεν υπάρχουν πρόσθετα επενδυτικά κίνητρα (όπως αυτά του Ν. 1262/1982) και καταργήθηκαν τα φορολογικά κίνητρα (με το Ν. 2459/1997).

Αξιολογώντας σήμερα το θεσμό των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. θα θέλαμε να επιβεβαιώσουμε τα παραπάνω συμπεράσματα και να προσθέσουμε ότι ο θεσμός έχει οδηγηθεί σε αδιέξοδο διότι:

- 1ο. Οι θεσμικές ρυθμίσεις που έγιναν από το 1994 εμποδίζουν τις Δημοτικές Επιχειρήσεις να επιτελέσουν το ρόλο τους ως αποτελεσματικών «εργαλείων» της δημοτικής πολιτικής και δεν επιτρέπουν στις Αναπτυξιακές Εταιρείες των Ο.Τ.Α. να διευρύνουν τον αναπτυξιακό ρόλο τους.

- 2ο. Αρκετές Δημοτικές Επιχειρήσεις έχουν «φορτωθεί» προσωπικό, όχι μόνον λόγω των αντικειμενικών αναγκών των αρχών της δεκαετίας του '90, αλλά και λόγω πελατειακών σχέσεων. Επίσης, οι Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. εξαναγκάστηκαν πολιτικά να εφαρμόσουν προγράμματα κοινωνικής πολιτικής, που τους τα «φόρτωσε» το κράτος, με το επιχείρημα της επιλεξιμότητας των δαπανών του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.
- 3ο. Ο θεσμός των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., λόγω των παραπάνω προβλημάτων, έχασε την πολιτική, τη διοικητική και την κοινωνική αξιοπιστία του και γι' αυτό του χρεώνονται ευθύνες που ανήκουν σε άλλους θεσμούς και πρόσωπα.

Παρ' όλα αυτά, τα στοιχεία που υπάρχουν για τις Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. δείχνουν τον σημαντικό ρόλο που συνεχίζουν να επιτελούν για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τις πολιτικές της.

Ο θεσμός των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. είναι απαραίτητος, αλλά χρειάζεται εκσυγχρονισμό και υποστήριξη.

Η λύση είναι κατά τη γνώμη μας μονόδρομη: Διάκριση των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. κατά κατηγορία και επαναπροσδιορισμός της λειτουργίας και των σχέσεών τους με τους Ο.Τ.Α., ειδικότερα δε των κανόνων που αφορούν τη χρηματοδότησή τους, την πρόσληψη προσωπικού και τις αναθέσεις μελετών – έργων – υπηρεσιών – προμηθειών.

## **2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΝΕΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ**

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006), που εισηγήθηκε νομοπαρασκευαστική Επιτροπή του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.), με τη συμμετοχή εκπροσώπων της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., υιοθέτησε σε σημαντικό βαθμό αυτή τη θεσμική πρόταση: Ορίζει τέσσερις κύριες κατηγορίες και υποκατηγορίες Επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. και οριοθετεί με την αναγκαία αυστηρότητα τους παραπάνω κανόνες:

- Τις Δημοτικές ή Κοινοτικές Κοινωφελείς Επιχειρήσεις.
- Τις Δημοτικές ή Κοινοτικές Ανώνυμες Εταιρείες (μονομετοχικές).
- Τις Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α.
- Τις Κοινές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α.

Το νέο νομικό πλαίσιο εκτιμούμε ότι μπορεί να βελτιώσει τη λειτουργία και τις σχέσεις των Επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α., αλλά κυρίως την αξιοπιστία του θεσμού.

### **Α. ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΦΕΛΕΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ:**

Οι Δημοτικές ή Κοινοτικές Κοινωφελείς Επιχειρήσεις έχουν ως σκοπό, δραστηριότητες ή υπηρεσίες, που συνδέονται με συγκεκριμένες αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων, όπως :

- Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη.
- Παιδεία.
- Πολιτισμός - Αθλητισμός.
- Περιβάλλον.
- Δημοτική συγκοινωνία.
- Έρευνα - Τεχνολογία.

Σύμφωνα με τον Κ.Δ.Κ. οι Κοινωφελείς Επιχειρήσεις **δεν μπορούν να ασχοληθούν με :**

- *Καθαριότητα - απορρίμματα.*
- *Δημιουργία - συντήρηση πρασίνου.*
- *Κοιμητήρια.*
- *Δραστηριότητες που έχουν Εμπορικό ή Βιομηχανικό χαρακτήρα.*
- *Κατασκευαστικές δραστηριότητες.*
- *Κρατικές αρμοδιότητες του άρθρου 75 II του νέου Κ.Δ.Κ.*

Οι κοινωφελείς Επιχειρήσεις διοικούνται από το Διοικητικό Συμβούλιο, που αποτελείται από 7 έως 11 μέλη, τα οποία ορίζονται μαζί με τους αναπληρωτές τους από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο.

Οι Κανονισμοί, που συντάσσονται από το Διοικητικό Συμβούλιο της Επιχείρησης, σύμφωνα με το άρθρο 257, και εγκρίνονται από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο, είναι:

- Ο Εσωτερικός Κανονισμός Υπηρεσιών.
- Ο Κανονισμός Οικονομικής Διαχείρισης.
- Ο Κανονισμός Προσωπικού.

Η σύναψη συμβάσεων ανάθεσης **των έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών** των κοινωφελών Επιχειρήσεων, καθώς και η σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου διενεργείται σύμφωνα με τους αντίστοιχους κανόνες που ισχύουν για τους Ο.Τ.Α.

Είναι δυνατή η απόσπαση υπαλλήλων Ο.Τ.Α. προς κοινωφελή του Επιχείρηση για δύο έτη, που μπορούν να παραταθούν για ισόχρονο διάστημα, εφόσον η σχετική ανάγκη θεμελιώνεται επαρκώς.

#### **Χρηματοδότηση κοινωφελών Επιχειρήσεων:**

- Η κοινωφελής Επιχείρηση είναι δυνατόν να χρηματοδοτείται από τον Ο.Τ.Α. για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, μετά από σχετική απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση αποτελεί διετές πρόγραμμα δράσης και σχετική σύμβαση.
- Επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση υπηρεσιών έως 45.000 € και συνολικά έως 150.000 € κατ' έτος, με την προϋπόθεση ότι οι υπηρεσίες θα παρασχεθούν από τις ίδιες.
- Τέλος, επιτρέπεται η συμμετοχή σε Προγραμματικές Συμβάσεις.

Η διαχείριση των κοινωφελών Επιχειρήσεων γίνεται σύμφωνα με ιδιαίτερο προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων και είναι ανεξάρτητη από την υπόλοιπη Δημοτική ή Κοινοτική διαχείριση. Το οικονομικό έτος διαχείρισης συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος.

Η έγκριση του προϋπολογισμού γίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο εντός μηνός από την ψήφισή του από τον Δήμο.

Τέλος, σημειώνουμε ότι οι κοινωφελείς Επιχειρήσεις απαλλάσσονται από τον φόρο εισοδήματος και από τον φόρο μεταβίβασης και δωρεών, ενώ έχουν την υποχρέωση της τήρησης βιβλίων Γ' κατηγορίας.

#### **Β. ΑΝΩΝΥΜΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ Ο.Τ.Α.:**

Οι κατηγορίες Ανωνύμων Εταιρειών που μπορούν να συσταθούν από τους Ο.Τ.Α. είναι :

- α. Κοινές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α. (με πλειοψηφία των φορέων της Τ.Α.).

β. Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α.

γ. Δημοτικές ή Κοινοτικές Ανώνυμες Εταιρείες (μονομετοχικές).

Η σύναψη συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών από τις Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α. διενεργείται βάσει εσωτερικού κανονισμού, ο οποίος καταρτίζεται από το Διοικητικό Συμβούλιο της Εταιρείας.

Με Προεδρικό Διάταγμα ρυθμίζεται ο τρόπος πρόσληψης του προσωπικού των Ανωνύμων Εταιρειών Ο.Τ.Α.

#### *Κοινές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α.:*

Οι Κοινές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α. δεν χρηματοδοτούνται από Ο.Τ.Α. και δεν μπορούν να συμμετέχουν σε Προγραμματικές Συμβάσεις.

Η σύναψη των συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών γίνεται βάσει εσωτερικού κανονισμού.

Οι προσλήψεις του προσωπικού γίνονται με βάση το ανωτέρω Π.Δ.

Η εταιρεία λύεται υποχρεωτικά όταν για τρεις συνεχείς χρήσεις είναι ζημιογόνα ή μειώνεται το ποσοστό των κεφαλαίων κατά 50%.

#### *Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α.:*

Με το νέο Κ.Δ.Κ. προβλέπονται για πρώτη φορά, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σκοπός των Αναπτυξιακών Ανωνύμων Εταιρειών Ο.Τ.Α. είναι η επιστημονική και τεχνική στήριξη των Ο.Τ.Α. και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, για την τοπική ανάπτυξη και την υλοποίηση προγραμμάτων.

Στις Εταιρείες αυτές συμμετέχουν φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (είναι επίσης δυνατή η συμμετοχή δημόσιων φορέων και κοινωνικών φορέων).

Μπορεί να γίνει απευθείας ανάθεση υπηρεσιών έως 45.000 € και συνολικά έως 150.000 €, κατ' έτος με την προϋπόθεση ότι οι υπηρεσίες θα παρασχεθούν από τις ίδιες.

Επίσης μπορούν να συμμετέχουν σε Προγραμματικές Συμβάσεις.

#### *Δημοτικές ή Κοινοτικές Ανώνυμες Εταιρείες:*

Προβλέπεται η σύσταση από Ο.Τ.Α. μονομετοχικής Ανώνυμης Εταιρείας με αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας ή την εκμετάλλευση κοινόχρηστων χώρων.

Οι Εταιρείες αυτές δεν χρηματοδοτούνται από τον Ο.Τ.Α. και δεν μπορούν να συμμετέχουν σε Προγραμματικές Συμβάσεις.

Για τη σύναψη συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών και το καθεστώς των προσλήψεων ισχύει ότι και για τις κοινωφελείς Επιχειρήσεις.

### **Γ. ΛΟΙΠΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ:**

#### *Αστικές Εταιρείες Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.*

Σε ό,τι αφορά στις Αστικές Εταιρείες Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, επιτρέπεται η σύσταση μόνον όταν προβλέπεται από ειδικό Νόμο ή από κανονιστικό πλαίσιο προγράμματος.

Οι Εταιρείες αυτές δεν συμμετέχουν σε Προγραμματικές Συμβάσεις (πλην αντίθετης νομοθετικής ρύθμισης).

Οι υφιστάμενες Αστικές Εταιρείες Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα συνεχίζουν τη λειτουργία τους μέχρι τη λήξη της διάρκειάς τους με τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- Η πρόσληψη προσωπικού και οι συμβάσεις έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών γίνονται όπως και στις κοινωφελείς Επιχειρήσεις.
- Τηρούν βιβλία Γ' κατηγορίας.

#### *Διαδημοτικές Επιχειρήσεις.*

Με το νέο Κ.Δ.Κ. δεν επιτρέπεται πλέον η σύσταση διαδημοτικών Επιχειρήσεων, ενώ οι υφιστάμενες διαδημοτικές Επιχειρήσεις συνεχίζουν να λειτουργούν μέχρι τη λήξη του χρόνου που προβλέπεται με τη συστατική τους πράξη.

#### *Κατασκευαστικές επιχειρήσεις.*

Σύμφωνα με το νέο Κ.Δ.Κ. δεν επιτρέπεται η σύσταση νέων κατασκευαστικών Επιχειρήσεων. Οι υφιστάμενες λειτουργούν μέχρι τη λήξη της διάρκειάς τους, μετατρέπόμενες είτε σε Α.Ε. είτε σε Δημοτικές Α.Ε. έως τις 31-12-2007.

Οι Επιχειρήσεις αυτές έχουν τις υποχρεώσεις των αντιστοίχων εργοληπτικών Επιχειρήσεων. Επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση έργων ή εργασιών έως 45.000 € και συνολικά έως 150.000 € κατ' έτος, με την προϋπόθεση ότι θα εκτελεστούν από τις ίδιες.

### **Δ. ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ:**

Είναι απαραίτητη η προσαρμογή όλων των Επιχειρήσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έως τις 31-12-2007, διαφορετικά θα πρέπει να γίνει εκκαθάριση.

Με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου είναι δυνατόν, το πλεονάζον προσωπικό να διατεθεί είτε στον Ο.Τ.Α. είτε στα Νομικά Πρόσωπα αυτού. Απαραίτητη προϋπόθεση για το προσωπικό αυτό είναι να απασχολείται στις επιχειρήσεις με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου την 31-12-2005.

*Οι υφιστάμενες Επιχειρήσεις εμπορικού χαρακτήρα μπορούν να μετατραπούν σε Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α. ή σε Δημοτικές ή Κοινοτικές Α.Ε.*

Το σημαντικότερο στη διαδικασία προσαρμογής των υφισταμένων Επιχειρήσεων είναι ότι με συμφωνία ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.– Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.– Ε.Ε.Τ.Α.Α. ετοιμάζεται **Πρόγραμμα Εφαρμογής** που θα περιέχει:

- Έγκαιρη προετοιμασία των κανονιστικών κειμένων και εγκυκλίων για την εφαρμογή του Νόμου.
- Εκπόνηση των αναγκαίων εργαλείων: Προδιαγραφές, Πρότυπα και Οδηγό για την ίδρυση, οργάνωση, μετατροπή, συγχώνευση και αναδιάρθρωση Επιχειρήσεων Ο.Τ.Α.
- Τη δημιουργία και συντήρηση του Μητρώου Επιχειρήσεων Ο.Τ.Α.
- Την ενημέρωση αιρετών και την κατάρτιση υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., καθώς και τη συστηματική συμβουλευτική υποστήριξή τους για την προσαρμογή των υφισταμένων Επιχειρήσεων σύμφωνα με τις νέες διατάξεις.

Η συμφωνία αυτή δείχνει ότι δεν μείναμε στην κλασική ψευδαίσθηση του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας μας, που είναι ότι «Κάναμε ένα καινούργιο Νόμο και λύσαμε τα προβλήματα», αλλά προετοιμάζουμε, με την ευρύτερη δυνατή συναίνεση, ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα για την εφαρμογή του.

Γιάννης Γούπιος  
Δ/ντής Ανάπτυξης και Οικονομικών Τ.Α.  
της Ε.Ε.Τ.Α.Α.

Παναγιώτης Μαϊστρός  
Σύμβουλος της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.