



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ  
*επένδυση στην κοινωνία της γνώσης*  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ  
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ  
2007-2013  
πρόγραμμα για την ανάπτυξη

# Π4. ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΜΑΘΗΤΩΝ

Αριθμός Έκδοσης: ΕΚΕΤΑ – ΙΜΕΤ – ΕΜ – Β – 2011 – 3

*Έκθεση Μελέτης ΙΜΕΤ*

*Τίτλος Έργου:*

*«Μελέτη για τις αναγκαίες βελτιώσεις του συστήματος μεταφοράς μαθητών, προς το σκοπό της αποτελεσματικής ολοποίησης του σχεδιαζόμενου Σχολείου του 21ου αιώνα»*

*Φορέας Ανάθεσης: Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων, Ενιαίο Διοικητικό Τομέας Διαχείρισης Προγραμμάτων ΚΠΣ, Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Εκπαίδευσης και Δια Βίου Μάθησης, Μονάδα Δ'*

**Συγγραφείς: Επ. Καθ. Δέσποινα Αναγνωστοπούλου**

**Δρ. Μαρία Μορφουλάκη**

**Ανέστης Παπανικολάου**

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2011



## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

|          |                                                                                                                  |          |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>                                                                                             | <b>1</b> |
| 1.1      | Σκοπός και Μεθοδολογία Επίτευξης του .....                                                                       | 2        |
| <b>2</b> | <b>ΠΡΟΤΑΣΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΤΡΟΠΩΝ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ<br/>ΤΩΝ ΜΑΘΗΤΩΝ ΣΤΟ ΜΕΣΟ-ΜΑΚΡΟ-ΠΡΟΘΕΣΜΟ ΜΕΛΛΟΝ.....</b> | <b>4</b> |
| 2.1      | Εισαγωγή.....                                                                                                    | 4        |
| 2.2      | Επανασχεδιασμός των Αστικών και Υπεραστικών Γραμμών .....                                                        | 4        |
| 2.2.1    | Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις.....                                                                                 | 4        |
| 2.2.2    | Το παράδειγμα του ΟΑΣΘ ΑΕ.....                                                                                   | 5        |
| 2.2.3    | Κίνδυνος παραβίασης του δικαιού της ΕΕ.....                                                                      | 6        |
| 2.2.4    | Το παράδειγμα του Σιδηροδρόμου της Δανίας .....                                                                  | 7        |
| 2.2.5    | Αξιολόγηση.....                                                                                                  | 8        |
| 2.3      | Δημιουργία Δημοτικής ή Διαδημοτικής Συγκοινωνίας .....                                                           | 9        |
| 2.3.1    | Προγραμματική Σύμβαση για Δημοτική συγκοινωνία ή/και απευθείας<br>ανάθεση υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών .....      | 9        |
| 2.3.1.1  | Εισαγωγή, σκοπός και προϋποθέσεις .....                                                                          | 9        |
| 2.3.1.2  | Το ελληνικό πλαίσιο γενικά.....                                                                                  | 10       |
| 2.3.1.3  | Όροι που περιλαμβάνει η προγραμματική σύμβαση.....                                                               | 12       |
| 2.3.1.4  | Νομικά πρόσωπα ικανά να συμβληθούν .....                                                                         | 12       |
| 2.3.1.5  | Δυνατότητα Προγραμματικής Σύμβασης ΟΤΑ με Φορείς<br>Συγκοινωνιακού Έργου.....                                    | 15       |
| 2.3.1.6  | Έλεγχος με βάση τη νομοθεσία της ΕΕ για τις κρατικές<br>ενισχύσεις.....                                          | 18       |
| 2.3.1.7  | Αξιολόγηση.....                                                                                                  | 20       |
| 2.3.2    | Δημοτική συγκοινωνία με χρηματοδοτική μίσθωση .....                                                              | 20       |
| 2.3.2.1  | Ελληνική νομοθεσία .....                                                                                         | 20       |
| 2.4      | Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) .....                                                                 | 22       |
| 2.4.1    | Γενικά.....                                                                                                      | 22       |
| 2.4.2    | Ο Νόμος 3389/2005 .....                                                                                          | 23       |
| 2.4.3    | PFI Private Finance Initiative.....                                                                              | 25       |
| 2.4.4    | Θέματα χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ .....                                                                             | 26       |
| 2.4.5    | Αξιολόγηση.....                                                                                                  | 28       |
| 2.5      | Προτάσεις – Συμπεράσματα .....                                                                                   | 28       |
| <b>3</b> | <b>ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΕΝΑΡΙΩΝ. 30</b>                                                  |          |
| 3.1      | Εισαγωγή.....                                                                                                    | 30       |
| 3.2      | Μεθοδολογία Αξιολόγησης των Προτεινόμενων Χρηματοδοτικών<br>Σχημάτων .....                                       | 30       |
| 3.3      | Αποτίμηση Στοιχείων Κόστους και Ωφελειών της Παρεχόμενης<br>Υπηρεσίας.....                                       | 32       |

|          |                                                                                                                                       |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.1    | Σχήμα 1: Παροχή υπηρεσίας από το Δημόσιο με χρηματοδοτική μίσθωση του απαιτούμενου εξοπλισμού και παροχής δημοτικής συγκοινωνίας..... | 33        |
| 3.3.2    | Σχήμα 2: Παροχή υπηρεσίας από το Δημόσιο με χρονομίσθωση του απαιτούμενου εξοπλισμού.....                                             | 36        |
| 3.3.3    | Σχήμα 3: Συνεργασία Δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς για την παροχή της υπηρεσίας.....                                                   | 37        |
| 3.4      | Σύγκριση Χρηματοδοτικών Σχημάτων με τη Χρήση SWOT Ανάλυσης...                                                                         | 38        |
| <b>4</b> | <b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....</b>                                                                                                             | <b>43</b> |

### **ΛΙΣΤΑ ΠΙΝΑΚΩΝ**

|                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Πίνακας 3.1: Συγκεντρωτικός πίνακας ετήσιων στοιχείων κόστους ωφελειών των χρηματοδοτικών σχημάτων ανά λεωφορείο.....</i> | <i>38</i> |
| <i>Πίνακας 3.2: Συνοπτική σύγκριση των αποτελεσμάτων της SWOT ανάλυση για τα τρία σενάρια .....</i>                          | <i>41</i> |

# 1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κάθε χρόνο ένα μεγάλο κονδύλιο από το Υπουργείο Παιδείας πιστώνεται για τη δωρεάν μεταφορά μαθητών Π/βάθμιας & Δ/βάθμιας Εκπ/σης που κατοικούν μακριά από την έδρα του σχολείου τους. Το χρηματικό αυτό ποσό μέσα στο 2009 έφτασε στο ύψος των 300 εκ. € περίπου.

Το μέγεθος του ποσού αυτού αλλά και ο τρόπος με το οποίο διατίθεται στους εκάστοτε αναδόχους του μεταφορικού έργου, έχει δημιουργήσει πολλές διαμαρτυρίες και προβλήματα. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την ευρύτερη προσπάθεια δραστικής μείωσης των δημοσίων δαπανών, καθιστά επιτακτική την ανάγκη μείωσης του κονδυλίου μεταφοράς μαθητών και αναδιάρθρωσης του όλου μηχανισμού ανάθεσης και διεξαγωγής του μεταφορικού έργου για περισσότερη διαφάνεια και εξορθολογισμό.

Επιπρόσθετα, από το Σεπτέμβριο του 2011 ξεκινά η λειτουργία του Νέου Σχολείου (πιλοτική λειτουργία θα εφαρμοστεί από τη νέα σχολική χρονιά), μιας νέας δηλαδή δομής και τρόπου λειτουργίας των σχολείων της χώρας έτσι ώστε αυτά να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, κατ' εφαρμογή και την κοινής ευρωπαϊκής εκπαιδευτικής πολιτικής για το Σχολείο του 21<sup>ου</sup> Αιώνα. Κρίσιμο στοιχείο για την επιτυχία της λειτουργίας του Νέου Σχολείου είναι ο εξορθολογισμός όλων των υποστηρικτικών δομών, διαδικασιών και παροχών του Υπουργείου Παιδείας. Κομβικό χαρακτήρα στις σχετικές υποστηρικτικές παροχές αποτελεί η λειτουργία ενός αποτελεσματικού συστήματος μεταφοράς των μαθητών που κατοικούν μακριά από την έδρα του σχολείου τους αλλά και των μαθητών οι οποίοι αδυνατούν να μεταβούν με ευκολία στο σχολείο τους (ΑμεΑ).

Βασικό στόχο της παρούσας μελέτης με τίτλο «ΜΕΛΕΤΗ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΝΑΓΚΑΙΕΣ ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΜΑΘΗΤΩΝ, ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΚΟΠΟ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΖΟΜΕΝΟΥ ΣΧΟΛΕΙΟΥ ΤΟΥ 21<sup>ΟΥ</sup> ΑΙΩΝΑ» αποτελεί η διαμόρφωση ενός *λειτουργικού, ευέλικτου για την κάλυψη των επιμέρους αναγκών των περιφερειών αποτελεσματικού και οικονομικά αποδοτικού (σχέση κόστους/ωφελειών) συστήματος για τη διαχείριση και υλοποίηση της μεταφοράς μαθητών*, το οποίο θα μπορεί να έχει άμεση εφαρμογή και να βελτιώνει τις υφιστάμενες συνθήκες. Η μελέτη αυτή έχει ανατεθεί από το Υπουργείο Παιδείας και Δια Βίου Μάθησης στο Ινστιτούτο Μεταφορών του Εθνικού Κέντρου Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης.

Το έργο εκπονείται μέσα από πέντε επιμέρους Ενότητες Εργασίας, οι οποίες είναι οι εξής:

- Ε.Ε.1: Καταγραφή και ανάλυση του σχετικού υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου.
- Ε.Ε.2: Αποτύπωση της Υφιστάμενης Κατάστασης.
- Ε.Ε.3: Αποτύπωση των Άμεσων Μελλοντικών Προοπτικών Εξέλιξης του Μεταφορικού Έργου.
- Ε.Ε.4: Διαμόρφωση εναλλακτικών προτεινόμενων συστημάτων διαχείρισης και υλοποίησης της μεταφοράς μαθητών
- Ε.Ε.5: Σχεδιασμός πιλοτικής εφαρμογής του βέλτιστου συστήματος διαχείρισης και υλοποίησης μεταφοράς μαθητών.

Το παρόν παραδοτέο αφορά στην τέταρτη ενότητα εργασίας και συγκεκριμένα στη διαμόρφωση και αξιολόγηση των εναλλακτικών προτεινόμενων συστημάτων διαχείρισης και υλοποίησης της μεταφοράς των μαθητών.

Συνοπτικά στα πλαίσια του παρόντος παραδοτέου πραγματοποιείται η:

- ✓ Πρόταση εναλλακτικών τρόπων (π.χ. μέσω ΣΔΙΤ, ή παρόμοιων σχημάτων) εξασφάλισης της μεταφοράς των μαθητών στο μεσο-μακρο-πρόθεσμο μέλλον.
- ✓ Αξιολόγηση των προτεινόμενων συστημάτων με εφαρμογή μεθοδολογιών SWOT analysis και σαφή παράθεση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων τους ώστε να αναδειχθεί η βέλτιστη πρόταση είτε για όλη την επικράτεια είτε ανά Περιφέρεια (εάν οι Περιφερειακές ιδιαιτερότητες απαιτούν διαφορετικά συστήματα).
- ✓ Εξέταση της δυνατότητας χρηματοδότησης των Περιφερειών ή των ΟΤΑ ώστε να εξασφαλίσουν τον απαιτούμενο στόλο και το προσωπικό για την εκτέλεση του μεταφορικού έργου με ίδια μέσα, καθώς επίσης και οι πιθανοί εναλλακτικοί τρόποι ενίσχυσης των ιδιωτικών εταιρειών που αναλαμβάνουν το μεταφορικό έργο μέσω ΣΔΙΤ.
- ✓ Επιλογή τελικών σεναρίων εφαρμογής.

## **1.1 Σκοπός και Μεθοδολογία Επίτευξης του**

Σύμφωνα με τη νέα δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον ενισχυμένο ρόλο των Καλλικρατικών Δήμων η μεταφορά μαθητών έχει περάσει στις δικές τους αρμοδιότητες. Οι διαγωνισμοί για το σχολικό έτος 2011-2012 για την ανάδειξη αναδόχων μεταφορέων, θα διεξαχθούν από τους επιμέρους Ο.Τ.Α στους οποίους ανήκουν τα σχολεία. Οι αντίστοιχες δαπάνες θα κατανεμηθούν σε αυτούς ώστε να μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες τους.

Τα νέα αυτά δεδομένα, δημιούργησαν και νέες προοπτικές για την εκτέλεση του μεταφορικού έργου. Τα κονδύλια που θα δίνονται σε κάθε Δήμο για την κάλυψη των αναγκών μεταφοράς μαθητών -ή τμήμα αυτών-, θα μπορούσαν ίσως να συντηρήσουν ένα νέο μεταφορικό σύστημα το οποίο θα καλύπτει τις ανάγκες αυτές και συγχρόνως θα παρέχει στους δημότες μια τοπική συγκοινωνία που οι περισσότεροι δήμοι έχουν ανάγκη.

Ο νέος νόμος του Καλλικράτη αλλάζει αρκετά και τον τρόπο με τον οποίο μέχρι σήμερα πραγματοποιούνταν οι διαγωνισμοί ανάθεσης του μεταφορικού έργου. Οι Ο.Τ.Α ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, έχουν τη δυνατότητα να αναθέτουν το μεταφορικό έργο με ένα πιο ευέλικτο σύστημα διαχείρισης, με διαδικασίες που θα επέλυναν τα σημερινά προβλήματα των χρονοβόρων διαγωνισμών, των άγονων αποτελεσμάτων και των απευθείας αναθέσεων χωρίς όμως να πλήττουν τα όσα ορίζει ο νόμος περί ανοικτών διαδικασιών και ανταγωνισμού.

Σκοπός λοιπόν του παρόντος παραδοτέου, είναι η ανάλυση όλων των εναλλακτικών συστημάτων διαχείρισης και πραγματοποίησης του μεταφορικού έργου των μαθητών έτσι ώστε αυτό να υλοποιηθεί με λιγότερο χρονοβόρες διαδικασίες, με ανταποδοτικά οφέλη για τους πολίτες και με μειωμένο κόστος.

Για την επίτευξη του παραπάνω στόχου, πραγματοποιήθηκε ανάλυση όλων των πιθανών εναλλακτικών σχημάτων έτσι ώστε οι Ο.Τ.Α αυτόνομα ή σε συνέργεια με δημόσιους και ιδιωτικούς μεταφορικούς φορείς να μπορέσουν να υλοποιήσουν τη μεταφορά μαθητών. Η ανάλυση αυτή αφορά σε παράθεση όλων των εναλλακτικών λύσεων-σχημάτων, αναφορά του νομικού πλαισίου με το οποίο αυτές υλοποιούνται καθώς και των περιορισμών θέτονται από αυτό, υπολογισμό του κόστους και τέλος συγκριτική αξιολόγηση βάσει κόστους αλλά και άλλων κριτηρίων.

Τα αποτελέσματα της εργασίας αυτής θα αποτελέσουν έναν οδηγό για κάθε Δήμο έτσι ώστε ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες του να επιλέξει τον τρόπο με τον οποίο θα εκτελέσει το μεταφορικό έργο των μαθητών με γνώμονα πάντα την ασφαλή κάλυψη των αναγκών των παιδιών αλλά και το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον.

## **2 ΠΡΟΤΑΣΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΤΡΟΠΩΝ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΤΩΝ ΜΑΘΗΤΩΝ ΣΤΟ ΜΕΣΟ-ΜΑΚΡΟ- ΠΡΟΘΕΣΜΟ ΜΕΛΛΟΝ**

### **2.1 Εισαγωγή**

Η Ελληνική νομοθεσία και ιδίως ο νέος νόμος 3852/2010 για τον Καλλικράτη παρέχει αρκετές δυνατότητες στους δήμους και τις περιφέρειες να βελτιώσουν το σύστημα μεταφοράς μαθητών. Στο πρώτο παραδοτέο της παρούσας μελέτης έχουν ήδη επισημανθεί αρκετές εναλλακτικές λύσεις για τη μεταφορά μαθητών. Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται η δυνατότητα εφαρμογής των προταθέντων λύσεων ιδίως σε σχέση με το νομοθετικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις, την παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και τις ΣΔΙΤ.

### **2.2 Επανασχεδιασμός των Αστικών και Υπεραστικών Γραμμών**

#### **2.2.1 Οι εξουσιοδοτικές διατάξεις**

Το κράτος μπορεί να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο για τον επανασχεδιασμό των αστικών και υπεραστικών γραμμών.

Καταρχάς, η οικεία Περιφέρεια μπορεί να ζητήσει την αναπροσαρμογή των γραμμών των δημοσίων συγκοινωνιακών μέσων ώστε να ταιριάζουν περισσότερο στη σχολική μεταφορά, σύμφωνα με το άρθρο 186 του Ν. 3852/2010. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, στις αρμοδιότητες των Περιφερειών εντάσσεται: α) Ο καθορισμός των υπεραστικών γραμμών λεωφορείων, καθώς και της αφετηρίας, της διαδρομής, των στάσεων και του τέρματος κάθε λεωφορειακής γραμμής Κ.Τ.Ε.Λ, β) Ο καθορισμός του ελάχιστου αριθμού των υποχρεωτικών δρομολογίων κοινών, ταχέων και υπερταχέων του Κ.Τ.Ε.Λ. και η κατανομή αυτών ανά 24ωρο, μετά από εισήγηση του Κ.Τ.Ε.Λ. και γνώμη της Τοπικής Ένωσης Δήμων προκειμένου για υπεραστικές γραμμές και γ) Ο καθορισμός του ύψους κομίστρου στα όρια ευθύνης κάθε Κ.Τ.Ε.Λ.



Επιπλέον, οι Περιφέρειες έχουν την εξουσία: α) της καθιέρωσης νέων υπεραστικών διαπεριφερειακών γραμμών, καθώς και του καθορισμού των όρων συνεκμετάλλευσης των στην περίπτωση που το Κ.Τ.Ε.Λ., στην περιοχή ευθύνης του οποίου βρίσκεται το τέρμα της γραμμής, δεχθεί τη συνεκμετάλλευση και β) της ανάθεσης της εκμετάλλευσης **νέας υπεραστικής διαπεριφερειακής γραμμής** στο Κ.Τ.Ε.Λ. που υποβάλλει σχετική αίτηση<sup>1</sup>. Σημειωτέον ότι τα ΚΤΕΛ εκτελούν σε όλες τις πόλεις της Ελλάδας, με εξαίρεση την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, κατά κρατική παραχώρηση, τις αστικές συγκοινωνίες.

### 2.2.2 Το παράδειγμα του ΟΑΣΘ ΑΕ

Το Ελληνικό Δημόσιο δια του Υπουργείου Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων συνάπτει οικονομική συμφωνία και προγραμματική σύμβαση με τον Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (ΟΑΣΘ ΑΕ) από το 1957<sup>2</sup> για την παροχή κατ' αποκλειστικότητα των αστικών συγκοινωνιών στη Θεσσαλονίκη, επιβάλλοντας νέα δρομολόγια ή καλύτερη ποιότητα των υπηρεσιών.

Έτσι ο ΟΑΣΘ ΑΕ υλοποίησε επέκταση σε 15 δήμους του ν. Θεσσαλονίκης από το 2003<sup>3</sup>, αυξάνοντας τα λεωφορεία του από 488 το 2001 σε 622 από 1.1.2011<sup>4</sup>. Χαρακτηριστική είναι η επέκταση στους εννέα (9) δήμους του επαρχείου Λαγκαδά σε συμφωνία με τα ΚΤΕΛ.

Ταυτόχρονα, ο ΟΑΣΘ διατήρησε τα κόμιστρα σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα απ' το προσηκόν κόμιστρο και σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα συγκριτικά με την Αθήνα και όλες τις άλλες πόλεις.

---

<sup>1</sup> Στην περίπτωση που το τέρμα της διαπεριφερειακής γραμμής βρίσκεται σε νομό άλλης περιφέρειας, η ανάθεση της εκμετάλλευσης αυτής γίνεται με κοινή απόφαση των περιφερειαρχών.

<sup>2</sup> Η σύμβαση του ΟΑΣΘ με το ελληνικό δημόσιο εγκρίθηκε με το ν.δ. 3721/57 για την ίδρυση του ΟΑΣΘ (ΦΕΚ Α' 142). Με τον νόμο 3652/2008 2008 (ΦΕΚ Α' 45) παρέτεινε τη σύμβαση έως και δύο χρόνια απ' την ολοκλήρωση του μετρώ και των τυχόν τροποποιήσεων που ενδέχεται να επέλθουν στη σύμβαση του μετρώ.

<sup>3</sup> Ο ΟΑΣΘ με νομοθετικές ρυθμίσεις ή άλλες υπουργικές αποφάσεις κατ' εξουσιοδότηση του ν. 2898/2001 διέπεται από τους όρους της οικονομικής συμφωνίας του άρθρου 8 του ν.2898/2001 (ΦΕΚ Α' 71), στη δεκαετία 2001-2010 υποχρεώθηκε να αυξήσει τις παρεχόμενες υπηρεσίες (άρα τις δαπάνες του) διά των εξής πρόσθετων υπηρεσιών:

**α.** Από τον Σεπτέμβριο του 2003 και στο σύνολό του από τον Ιανουάριο του 2004 επέκτεινε την περιοχή εξυπηρέτησης του ΟΑΣΘ σε 15 δήμους του ν. Θεσσαλονίκης διά της προσθήκης 48 επιπλέον λεωφορείων. **β.** Τον Ιανουάριο του 2008 με τον ν. 3652/2008 αύξησε τον αριθμό των λεωφορείων του ΟΑΣΘ κατά 64, για την περαιτέρω αύξηση και βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

<sup>4</sup> Βλ. και ν. 3897/2010.

Ο ΟΑΣΘ υποβάλλει κάθε Οκτώβριο (στο Α' 10ήμερο) τον προϋπολογισμό της επόμενης χρήσης, και η κυβέρνηση έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να καθορίσει την τιμολογιακή πολιτική της επόμενης χρήσης, με τη δυνατότητα:

- α. Να εγκρίνει το προσήκον κόμιστρο, και σε αυτή την περίπτωση δεν θα υποχρεούται στην καταβολή αντισταθμιστικής καταβολής στον ΟΑΣΘ.
- β. Να καθορίσει κόμιστρα μικρότερα του προσήκοντος, και σε αυτή την περίπτωση υποχρεούται να καταβάλλει στον ΟΑΣΘ, ως αντισταθμιστική καταβολή, τη διαφορά μεταξύ του προσήκοντος κομίστρου, δηλαδή τη διαφορά του εισιτηρίου που δεν πληρώνει κατά τη μετακίνησή του ο επιβάτης, επιδοτώντας μέσω αυτού του μηχανισμού τους επιβάτες. Στη δεκαετία 2001-2010, η αντισταθμιστική καταβολή ήταν 888.000.000 ευρώ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2005, με νομοθετική ρύθμιση το κράτος ανέθεσε στον ΟΑΣΘ και το ειδικό έργο της δωρεάν εξυπηρέτησης Α.με.Α. με τέσσερα (4) ειδικά διασκευασμένα οχήματα<sup>5</sup>.

Σήμερα ισχύει η Σύμβαση που υπογράφηκε στις 8-4-2010 μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, του Οργανισμού Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (Ο.Α.Σ.Θ.), του Συνεταιρισμού Εργαζομένων Αστικής Συγκοινωνίας Θεσσαλονίκης και την ΚΤΕΛ Θεσσαλονίκης Α.Ε. με σκοπό την τροποποίηση και συμπλήρωση της οικονομικής συμφωνίας για την ανάθεση, εκτέλεση και εκμετάλλευση αστικής συγκοινωνίας στην περιοχή της Θεσσαλονίκης<sup>6</sup>.

Το παράδειγμα αυτό αποδεικνύει τις δυνατότητες που υπάρχουν για τον επανασχεδιασμό των γραμμών των φορέων συγκοινωνιακού έργου.

### **2.2.3 Κίνδυνος παραβίασης του δικαίου της ΕΕ**

Η δυνατότητα επανασχεδιασμού των γραμμών ΚΤΕΛ και ΟΑΣΘ είναι επαρκώς ευρεία, είτε από την οικεία Περιφέρεια, είτε από το Υπουργείο Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων ώστε να καλύπτουν και τη μεταφορά μαθητών κατά το μέτρο του δυνατού.

---

<sup>5</sup> Απάντηση του Προέδρου ΔΣ ΟΑΣΘ κ. Χ. Στεφανίδη σε δημοσίευμα της "Μ" , Εφημερίδα Μακεδονία 4.1.2011, στην ιστοσελίδα <http://www.makthes.gr/news/opinions/67262>.

<sup>6</sup> Νόμος υπ' αριθ. 3897/2010 (ΦΕΚ Α' 208/10.12.2010) Σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Οδικής Ασφάλειας και Γενικής Διεύθυνσης Οδικής Ασφάλειας, εποπτεία και βελτίωση του θεσμού του τεχνικού ελέγχου οχημάτων για την προαγωγή της Οδικής Ασφάλειας και την προστασία του περιβάλλοντος, κύρωση Σύμβασης μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και Ο.Α.Σ.Θ. και άλλες διατάξεις, άρθρο 16.

Το πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας των δημόσιων αρχών περιορίζεται, ωστόσο, από τον Κανονισμό (ΕΚ) 1370/2007<sup>7</sup> που αφορά τις δημόσιες επιβατικές μεταφορές. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος παραβίασης της νομοθεσίας της ΕΕ είναι η **καταβολή της «αντισταθμιστικής καταβολής» υπέρ της ΚΤΕΛ ΑΕ ή του ΟΑΣΘ ΑΕ ή του ΟΑΣΑ ή του ΡΟΔΑ κλπ.** η οποία μπορεί να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση και για αυτό να χρειάζεται η έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πριν από τη χορήγησή της<sup>8</sup>. Αντ' αυτής της διαδικασίας πρέπει να αποδειχθεί ότι η μεταφορά μαθητών πληροί όλους τους όρους μίας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΓΟΣ) σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ.

Επίσης, πρέπει να επιτρέπεται και το καμποτάζ, γνωστό και ως ενδομεταφορές εφόσον υπάρχει σύμβαση μεταξύ μεταφορέα και διοργανωτή σύμφωνα με τους όρους του Κανονισμού (ΕΚ) 12/98, της 11ης Δεκεμβρίου 1997<sup>9</sup>, που συμπεριλαμβάνει στο πλαίσιο των ειδικών τακτικών γραμμών τη μεταφορά μαθητών<sup>10</sup>.

#### **2.2.4 Το παράδειγμα του Σιδηροδρόμου της Δανίας**

Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ στην περίπτωση της Σιδηροδρομικής Επιχείρησης της Δανίας, οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που έχουν συναφθεί μεταξύ του δανικού Υπουργείου Μεταφορών και της Danske Statsbaner αποτελούν κρατικές ενισχύσεις κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι κρατικές αυτές ενισχύσεις συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά βάσει του άρθρου 93 της ΣΛΕΕ.

Η Δανία εισάγει σε όλες τις ισχύουσες συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας με την Danske Statsbaner μηχανισμό επιστροφής, τα κύρια χαρακτηριστικά του οποίου είναι τα ακόλουθα:

- αναπροσαρμογή των συμβατικών πληρωμών κατά το τέλος του οικονομικού έτους μέσω του καθορισμού μιας ακαθάριστης μείωσης που υπολογίζεται βάσει

<sup>7</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70, ΕΕ L 315 της 3.12.2007, σ. 1 έως 13.

<sup>8</sup> 2011/3/ΕΕ: Απόφαση της Επιτροπής, της 24ης Φεβρουαρίου 2010, σχετικά με τις συμβάσεις παροχής υπηρεσίας δημοσίων μεταφορών μεταξύ του υπουργείου μεταφορών της Δανίας και της Danske Statsbaner [κρατική ενίσχυση C 41/08 (πρώην NN 35/08)], ΕΕ L 7 της 11.1.2011, σ. 1 έως 39.

<sup>9</sup> Κανονισμός για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό (ΕΕ 1998, L 4, σ. 10).

<sup>10</sup> Υπόθεση C-338/09, Απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 22ας Δεκεμβρίου 2010. Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH κατά Landeshauptmann von Wien. Αυστρία. Δημόσια συγκοινωνία με γραμμή λεωφορείου - Αίτηση εκμεταλλεύσεως γραμμής - Παραχώρηση - Άδεια - Προϋποθέσεις - Μείωση των εσόδων θίγουσα την αποδοτικότητα της εκμεταλλεύσεως ήδη παραχωρηθείσας γραμμής.

της ακόλουθης εξίσωσης: Σύνολο εσόδων – εύλογο κέρδος – σύνολο δαπανών = ακαθάριστη μείωση

- ρύθμιση της ακαθάριστης μείωσης ώστε να ληφθεί υπόψη το κέρδος αποτελεσματικότητας και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών σύμφωνα με την ακόλουθη εξίσωση και παραμέτρους: μηχανισμός επιστροφής = ακαθάριστη μείωση – διορθώσεις (Κόστος Δ. + επιβ.km Δ) = καθαρή μείωση
- Κόστος Δ.: μείωση των δαπανών (ανά επιβατοχιλιόμετρο) σε σχέση με το μέσο κόστος των τεσσάρων τελευταίων ετών, σύμφωνα με: διαφορικό του κόστους ανά επιβατοχιλιόμετρο (σε ποσοστό) σε σχέση με το μέσο κόστος των τεσσάρων τελευταίων ετών επί τη βάση του συνολικού κόστους και - επιβ.km Δ: αύξηση της κυκλοφορίας των επιβατών μετρούμενης σε επιβατοχιλιόμετρα (0,80 ΔKK, ανά επιβατοχιλιόμετρο),
- Το σύνολο των μειώσεων που έχουν σχέση με βελτιώσεις επίδοσης δεν μπορεί να υπερβαίνει την ακαθάριστη μείωση, κατά τη διάρκεια ενός δεδομένου έτους. Η καθαρή μείωση τοποθετείται ως εκ τούτου μεταξύ του μηδέν και της ακαθάριστης μείωσης.
- Θέσπιση ανώτατου ορίου στον μηχανισμό επιστροφής που να παρέχει τη δυνατότητα εξασφάλισης της διατήρησης του κέρδους σε εύλογο επίπεδο σύμφωνα με τον ακόλουθο τύπο και χαρακτηριστικά: < 12 % - στον υπολογισμό δεν λαμβάνεται υπόψη το τμήμα των ιδίων κεφαλαίων που αντιστοιχεί στη δραστηριότητα παροχής δημόσιας υπηρεσίας της DSB
- το ανώτατο όριο ευλόγου κέρδους καθορίζεται σε επιστροφή επί των ιδίων κεφαλαίων ύψους 12 %, εξαγόμενης σε 10 % επί τρία έτη.

**Το παράδειγμα αυτό αποδεικνύει το ενδεχόμενο παραβίασης των διατάξεων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις και πόσο σημαντικοί είναι οι μαθηματικοί τύποι για την αντισταθμιστική εισφορά του Δημοσίου.**

### **2.2.5 Αξιολόγηση**

Με βάση τα παραπάνω καθίσταται προφανές ότι εάν υπάρξει επανασχεδιασμός των στάσεων χωρίς αύξηση της αντισταθμιστικής εισφοράς δεν υπάρχει πρόβλημα. Εάν όμως υπάρξει αύξηση της αντισταθμιστικής εισφοράς τότε αυτή πρέπει να κυμανθεί κάτω του ποσοστού 20%.

## 2.3 Δημιουργία Δημοτικής ή Διαδημοτικής Συγκοινωνίας

Σύμφωνα με το άρθρο 83 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων<sup>11</sup>, οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να ασκούν συγκοινωνιακό έργο για την εξυπηρέτηση της μετακίνησης των κατοίκων της περιφέρειάς τους, εφόσον το έργο αυτό δεν εξυπηρετείται από υφιστάμενη γραμμή, όπως διαπιστώνεται από τον οικείο Νομάρχη πλέον Περιφερειάρχη.

Οι ΟΤΑ μπορούν, επίσης, να διενεργούν μεταφορές για τη μετακίνηση: α) κατοίκων που ανήκουν σε κοινωνικές ομάδες, όπως ατόμων με αναπηρία, ηλικιωμένων και παιδιών, στους οποίους παρέχουν υπηρεσίες<sup>12</sup>, β) των εργαζομένων στους οικείους Δήμους και Κοινότητες και στα νομικά πρόσωπα αυτών και γ) μαθητών στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο, εφόσον η μετακίνησή τους δεν είναι δυνατή με μεταφορικά μέσα δημόσιας χρήσης. Για θέματα που προκύπτουν όταν η μεταφορά αναφέρεται σε μαθητές διαφορετικών Δήμων ή Κοινοτήτων, αποφασίζει η οικεία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση πλέον η Περιφέρεια.

Για την εκτέλεση του έργου του άρθρου αυτού μπορεί να γίνεται και εκτός των διοικητικών τους ορίων, πραγματοποιείται δε είτε με ιδιόκτητα μέσα είτε με τη χρήση των συνήθων αστικών ή υπεραστικών μέσων είτε με μίσθωση τουριστικών Δ.Χ. λεωφορείων.

### 2.3.1 Προγραμματική Σύμβαση για Δημοτική συγκοινωνία ή/και απευθείας ανάθεση υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών

#### 2.3.1.1 Εισαγωγή, σκοπός και προϋποθέσεις

Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων αποβλέπει στην επίτευξη μείζονος διαχειριστικής αποτελεσματικότητας μέσω της συνεργασίας των συμβαλλομένων

---

<sup>11</sup> Νόμος 3463/2006 - ΦΕΚ Α' 114.

<sup>12</sup> Άρθρο 18 του Νόμου 2963/2001, Μεταφορά επιβατών από Ο.Τ.Α., σύμφωνα με το οποίο «1. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού μπορούν, πλέον των περιπτώσεων των παραγράφων 7 και 8 του άρθρου 7, να διενεργούν μεταφορά για την εξυπηρέτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες (Α.Μ.Ε.Α), Κέντρων Απασχόλησης Ηλικιωμένων (Κ.ΑΠ.Η.) και εργαζομένων στον οικείο Ο.Τ.Α.. Μπορούν επίσης να διενεργούν μεταφορά για τη μετακίνηση κατοίκων των δημοτικών διαμερισμάτων από και προς το κέντρο του δήμου, εφόσον το εν λόγω μεταφορικό έργο δεν εξυπηρετείται από υφιστάμενη γραμμή, όπως αυτό διαπιστώνεται από τον οικείο Νομάρχη. 2. Η εκτέλεση του προαναφερόμενου έργου γίνεται με ιδιωτικής χρήσης λεωφορεία ιδιοκτησίας Ο.Τ.Α.».

μερών που αναλαμβάνουν την εκτέλεση τμήματος του αντικειμένου της σύμβασης<sup>13</sup>.

Οι προγραμματικές συμβάσεις είναι ομοιογενείς συμβάσεις, δηλαδή συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ φορέων της διοίκησης, όχι μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών φορέων<sup>14</sup>. Δεν προϋποτίθεται η αδυναμία του ΟΤΑ να προβεί στην εκτέλεση του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας αυτοτελώς ως προϋπόθεση του κύρους της. Επίσης απαιτείται προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>15</sup>.

Ο εν λόγω θεσμός μπορεί να χρησιμοποιηθεί με δύο τουλάχιστον τρόπους από τους Καλλικρατικούς Δήμους για τη μεταφορά μαθητών στο πλαίσιο της δημοτικής συγκοινωνίας:

- είτε για την απόκτηση/μίσθωση οχημάτων από τους φορείς του συγκοινωνιακού έργου για τη διενέργεια δημοτικής συγκοινωνίας από τον Δήμο<sup>16</sup>,
- είτε για την απευθείας ανάθεση στους συγκοινωνιακούς φορείς μόνο της μεταφοράς μαθητών ως «παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας»,

Ο θεσμός λειτουργεί και αυτός κάτω από τους περιορισμούς της νομοθεσίας της ΕΕ. Ένα απλό κριτήριο που επιτρέπει την εφαρμογή του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων είναι η εκτιμώμενη αξία εκτός ΦΠΑ να είναι κάτω του ποσού των 193.000 ευρώ<sup>17</sup>.

### *2.3.1.2 Το ελληνικό πλαίσιο γενικά*

Πρώτα το άρθρο 11 του Νόμου 1416/1984 προέβλεπε την υπογραφή προγραμματικών συμβάσεων για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών, οι ΟΤΑ μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημοσίου τομέα της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του νόμου 1256/1982 (ΦΕΚ Α ` 65)<sup>18</sup>. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, στις προγραμματικές συμβάσεις είναι δυνατή η συμμετοχή και

---

<sup>13</sup> ΣτΕ 591/2009.

<sup>14</sup> Τάκης Ι., Οι συμβάσεις των Δήμων και των Κοινοτήτων.

<sup>15</sup> Άρθρο 100 παρ. 1 εδ. α του Νόμου του Καλλικράτη.

<sup>16</sup> βλ. άρθρο 100 παρ. 4 του Νόμου του Καλλικράτη.

<sup>17</sup> Άρθρο 8 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Οι ΟΤΑ δεν περιλαμβάνονται στο παράρτημα IV της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και δεν αποτελούν κεντρικές κυβερνητικές αρχές.

<sup>18</sup> βλ. Μπεσίλα – Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος Καλλικράτης, Τόμος Ι, Γ΄ έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010, σελ. 411 επ.

επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, συνεταιρισμών, επιμελητηρίων και επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου. Οι προγραμματικές συμβάσεις επικυρώνονται από τους νομάρχες στην περιοχή των οποίων πρόκειται να εκτελεστούν. Η επικύρωση αυτή δεν απαιτείται όταν ένας από τους συμβαλλόμενους είναι το κράτος.

Στη συνέχεια, το άρθρο 35 του Π.Δ. 410/95 προέβλεπε τη δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ των Δήμων και φορέων του δημοσίου τομέα. Ο Ν. 2446/1996 επέκτεινε την ισχύ του Ν. 1433/1984<sup>19</sup> για τις προγραμματικές συμφωνίες στον δημόσιο τομέα ώστε να περιλαμβάνει και τους φορείς του δημοσίου που δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, **μεταφορών** και τηλεπικοινωνιών<sup>20</sup>, δίνοντας το δικαίωμα και στις δημόσιες επιχειρήσεις να συνάπτουν προγραμματικές συμφωνίες και, κατά παρέκκλιση από τον 2286/1995 για τη διενέργεια των προμηθειών (Ν. 2446/1996 αρθρ.16 παρ.2), επιτρέπει στα αρμόδια όργανα των φορέων αυτών να συνάπτουν όχι μόνο τις εκτελεστικές συμβάσεις αλλά και τις **συμβάσεις πλαίσιο, χωρίς προηγούμενο διαγωνισμό**<sup>21</sup>.

Επίσης το άρθρο 1 του Ν. 3174/2003 προβλέπει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου επιτρέπεται να καταρτίζουν προγραμματικές συμβάσεις με νομικά πρόσωπα **ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα**, καθώς και με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.). Οι συμβάσεις έχουν ως αντικείμενο την **παροχή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα** σε

---

<sup>19</sup> Νόμος 1433 της 18/18.4.84: Συμπλήρωση της νομοθεσίας για τη σύναψη προγραμματικών συμφωνιών και τη διενέργεια προμηθειών ή αναθέσεων έργων από τη ΔΕΗ. (Α` 51). 1. Επιτρέπεται στη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), σύμφωνα με τους όρους της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού, να συνάπτει προγραμματικές συμφωνίες που εντάσσονται στο αναπτυξιακό πρόγραμμα της Κυβέρνησης και να καταρτίζει, σε υλοποίηση αυτών, απευθείας χωρίς διαγωνισμό συμβάσεις για προμήθειες ή αναθέσεις έργων κατασκευής εξοπλισμού και μηχανημάτων, καθώς και εργασιών εγκατάστασής τους, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του άρθρου 29 παρ. 3 του Β.Δ. της 28/28.1.1951 (ΦΕΚ 35) και του άρθρου 5 παρ. 2 του Α.Ν. 1566/1950 (ΦΕΚ 256), όπως αυτός κυρώθηκε, τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από το Ν. 1633/1911 (ΦΕΚ 10). Για να συναφθούν οι παραπάνω προγραμματικές συμφωνίες και συμβάσεις απαιτείται απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της ΔΕΗ. "2. Οι πιο πάνω προγραμματικές συμφωνίες και συμβάσεις υπόκεινται στην τελική έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού, ύστερα από γνώμοδότηση της Επιτροπής Πολιτικής και Προγραμματισμού Προμηθειών."

<sup>20</sup> ΝΣΚ 393/2003 για τη δυνατότητα του ΟΣΕ να προμηθεύεται τροχαίο υλικό με προγραμματική συμφωνία.

<sup>21</sup> Η εφαρμογή των διατάξεων των παρ.1 και 2 του άρθρου 1 του ν. 1433/1984 (ΦΕΚ 51 Α`) επεκτείνεται σε όλους τους φορείς του δημοσίου τομέα που δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών. Ο προγραμματισμός και η σύναψη των προγραμματικών συμφωνιών και των σε υλοποίηση αυτών συμβάσεων, οι οποίες προβλέπονται στην παρ.1 του άρθρου 1 του ν.1433/1984, πραγματοποιούνται από τους παραπάνω φορείς με απόφαση του συλλογικού οργάνου διοίκησής τους (διοικητικού συμβουλίου κ.λπ.) και κατά παρέκκλιση των διατάξεων του ν.2286/1995 (ΦΕΚ 19Α`) και των λοιπών κείμενων για τη διενέργεια των προμηθειών τους διατάξεων.

εθνικό ή τοπικό επίπεδο για την εφαρμογή αντίστοιχων δράσεων πανελλαδικής ή τοπικής εμβέλειας.

Συνεπώς, υπάρχουν και άλλες νομικές βάσεις που εξουσιοδοτούν τους ΟΤΑ να προδούν σε προγραμματικές συμβάσεις ή συμφωνίες, ωστόσο η παρούσα μελέτη περιορίζεται μόνον στο άρθρο 100 του Νόμου 3852/2010.

### *2.3.1.3 Όροι που περιλαμβάνει η προγραμματική σύμβαση*

Στην προγραμματική σύμβαση πρέπει να περιλαμβάνονται: το αντικείμενο της σύμβασης, ο σκοπός και το περιεχόμενο των έργων, των προγραμμάτων ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός τους, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις και η διάρκεια της σύμβασης το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της και οι αρμοδιότητές του, καθώς και ρήτρες σε βάρος του συμβαλλόμενου που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης<sup>22</sup>.

Εάν δεν υπάρχουν οι ως άνω όροι, η προγραμματική σύμβαση είναι άκυρη<sup>23</sup>.

### *2.3.1.4 Νομικά πρόσωπα ικανά να συμβληθούν*

Με το Ν. 3852/2010 για τον Καλλικράτη, εμπλουτίστηκε το θεσμικό πλαίσιο για τις προγραμματικές συμβάσεις, ώστε να συμπεριληφθούν οι περιφέρειες, ως κύριοι συμβαλλόμενοι καθώς και ΝΠΙΔ που συνιστούν ή συμμετέχουν οι κεντρικές Ενώσεις δήμων και περιφερειών<sup>24</sup>. Σύμφωνα με τον εν λόγω Νόμο για τον Καλλικράτη, η Προγραμματική Σύμβαση που μπορεί να συναφθεί για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών μεταξύ:

- α) αφενός, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), των συνδέσμων Δήμων και Κοινοτήτων, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ), των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ), των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και των δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων κλπ. και,

---

<sup>22</sup> Άρθρο 100 παρ. 3 του Νόμου του Καλλικράτη.

<sup>23</sup> Πράξη 195/2006 του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

<sup>24</sup> Άρθρο 100.



β) αφετέρου, το Δημόσιο, οι ΟΤΑ και οι φορείς τους, οι φορείς του Δημοσίου Τομέα όπως προσδιορίζεται από το άρθρο 1 παρ. 6 του Ν.1256/1982:

Η αληθινή έννοια της παρ. 1 του άρθρου 9 του νόμου 1232/1982 για την "επιαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις" είναι ότι στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνονται όλοι οι κρατικοί φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει ήτοι:

- α) οι Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου,
- β) οι Κρατικοί ή **Δημόσιοι Οργανισμοί** σαν κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου,
- γ) οι Κρατικές ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία - Τηλεόραση κλπ.
- δ) Τα Κοινοφελή Ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό
- ε) οι Τραπεζιτικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε τα κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα Ελλάδος, η Αγροτική Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα, η Κτηματική Τράπεζα, η Εμπορική Τράπεζα, η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως κ.α.
- στ) τα κρατικά νομικά πρόσωπα που έχουν χαρακτηριστεί από το νόμο ή τα δικαστήρια ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο Οργανισμός Συγκοινωνιών Ελλάδος, ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός και που **χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε των προαναφερομένων νομικών προσώπων.**
- ζ) Οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω Νομικών Προσώπων των εδαφίων α' - στ' αυτής της παραγράφου που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

Κατά το άρθρο 19 παρ. 5 του Ν. 1586/1986 (ΦΕΚ Α' 37): «Η αληθινή έννοια της περίπτωσης β' της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982 είναι ότι σ' αυτή περιλαμβάνονται και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης». Επίσης, με το άρθρο 51 του Νόμου 1892/1990 ο δημόσιος τομέας επαναπροσδιορίστηκε συμπεριλαμβάνοντας στην περίπτωση γ, **νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δημοσίου χαρακτήρα που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιους σκοπούς.**

Ο κατάλογος των προσώπων που μπορούν να συμμετέχουν είναι περιοριστικός (numerus clausus)<sup>25</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 100 του Νόμου 3852/2010 (Καλλικράτης), με απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης μπορεί να επιτρέπεται και η συμμετοχή **τραπεζών και πιστωτικών ιδρυμάτων**.

Στις Προγραμματικές Συμβάσεις μπορεί να συμμετέχουν, **ως εκ τρίτου συμβαλλόμενοι**, και Επιχειρήσεις ΟΤΑ, Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ), με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούν, τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης, επιμελητήρια, επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου, Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα, **συνεταιρισμοί, ενώσεις συνεταιρισμών** και εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών ενώσεων<sup>26</sup>, «με την επισήμανση ότι οι ανωτέρω έχουν την ιδιότητα του εκ τρίτου συμβαλλομένου, υπό την έννοια, ότι δεν είναι επιτρεπτή η συμμετοχή τους ως μοναδικών αντισυμβαλλομένων, αλλά μόνον από κοινού με τους οργανισμούς και φορείς του πρώτου εδαφίου της προμνημονευθείσης διάταξης»<sup>27</sup>.

Σύμφωνα με την κρατούσα νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>28</sup> επί προγραμματικών συμβάσεων συνάγεται ότι τα νομικά πρόσωπα όπως πχ. τα ΚΤΕΛ δεν δύναται να μετέχουν ως μοναδικοί αντισυμβαλλόμενοι αλλά μόνον από κοινού με τους ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ αυτών κατά άλλα νομικά πρόσωπα που ορίζονται με το Ν. 3852/2010. Ελέγχεται μάλιστα δικαστικά και τυχόν εικονική συμμετοχή προσώπου<sup>29</sup>.

Με βάση τα ανωτέρω, το σύννομο των προγραμματικών συμβάσεων στις οποίες προβαίνουν οι δήμοι και συμμετέχουν οι ΚΤΕΛ Α.Ε., είναι αμφισβητήσιμο, διότι δεν προβλέπεται ρητά η συμμετοχή τους ή η συμμετοχή ανωνύμων εταιρειών σε προγραμματικές συμβάσεις.

---

<sup>25</sup> Ζυγούρης Π.Κ., Παπαδόπουλος Γ.Κ., Πρόγραμμα Καλλικράτης, Τόμος Α', Αθήνα 2010, σελ. 838 επ.

<sup>26</sup> Άρθρο 100 παρ. 1 εδ. β του Νόμου του Καλλικράτη.

<sup>27</sup> Ζυγούρης Π.Κ., Παπαδόπουλος Γ.Κ., Πρόγραμμα Καλλικράτης, Τόμος Α', Αθήνα 2010, σελ. 841.

<sup>28</sup> Σύμφωνα με την Πράξη 227/2006 του VII Τμήματος: «...μια προγραμματική σύμβαση, που έχει συναφθεί μεταξύ νομικών προσώπων και μιας επιχείρησης ή φορέα, δεν είναι νόμιμη όταν στην επιχείρηση αυτή έχει ανατεθεί εξ ολοκλήρου η υλοποίηση του αντικειμένου αυτής, καθόσον σε αυτή την περίπτωση το εν λόγω νομικό πρόσωπο δεν συμμετέχει στη σύμβαση ως εκ τρίτου συμβαλλόμενος, αλλά μετέχει σε αυτήν, ανεπιτρέπτως κατά νόμο ως συνάπτων φορέας και καθίσταται κατ' ουσίαν μοναδικός αντισυμβαλλόμενος των λοιπών φορέων του πρώτου εδαφίου».

<sup>29</sup> Ζυγούρης Π.Κ., Παπαδόπουλος Γ.Κ., Πρόγραμμα Καλλικράτης, Τόμος Α', Αθήνα 2010, σελ. 844.

### 2.3.1.5 Δυνατότητα Προγραμματικής Σύμβασης ΟΤΑ με Φορείς Συγκοινωνιακού Έργου

Η υφισταμένη ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει ρητά τη δυνατότητα προγραμματικής σύμβασης με τους φορείς συγκοινωνιακού έργου (ΚΤΕΛ, ΟΑΣΘ, ΟΑΣΑ κλπ). Οι εν λόγω φορείς αποτελούν ανάδοχους δημόσιας υπηρεσίας καθώς εκτελούν κατ'αποκλειστικότητα το συγκοινωνιακό έργο που τους παραχώρησε το κράτος<sup>30</sup>. Αυτοί θα μπορούσαν να συμμετάσχουν στις προγραμματικές συμβάσεις είτε με μία ευρεία ερμηνεία του όρου «φορείς του δημοσίου τομέα» (εφόσον θεωρηθούν τέτοιοι) είτε ως καθολικοί διάδοχοι του όρου «συνεταιρισμοί». Μία τροποποίηση του Νόμου του Καλλικράτη θα μπορούσε να λύσει το θέμα.

Ωστόσο, βασικότερο ζήτημα είναι εάν αποτελούν δημόσιο φορέα ή «οργανισμό δημοσίου δικαίου» σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ, ώστε να μην υπάρχουν τριβές σε ενδεχόμενη τροποποίηση της ελληνικής νομοθεσίας:

**Η νομοθεσία της ΕΕ<sup>31</sup> περιλαμβάνει κοινοτικούς/ενωσιακούς ορισμούς για τις έννοιες «δημόσια επιχείρηση, επιχειρήσεις με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, και δημόσιες υπηρεσίες. Ειδικότερα:**

«Δημόσια επιχείρηση» είναι μια επιχείρηση στην οποία οι δημόσιες αρχές ασκούν άμεσα ή έμμεσα κυρίαρχη επιρροή υπό την έννοια ότι: α) κατέχουν το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου της επιχείρησης, β) ελέγχουν την πλειονότητα των ψήφων που ανήκουν σε μετοχές τις οποίες έχουν εκδώσει οι επιχειρήσεις και γ) είναι σε θέση να διορίσουν περισσότερα από τα μισά μέλη των διοικητικών, διαχειριστικών και εποπτικών οργάνων της επιχείρησης. Επιπλέον "Δημόσια επιχείρηση" είναι κάθε επιχείρηση στην οποία οι αρχές μπορούν να ασκούν άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή λόγω κυριότητας ή χρηματοοικονομικής συμμετοχής τους σε αυτήν ή δυνάμει των κανόνων που την διέπουν. Η άσκηση αποφασιστικής επιρροής από τις δημόσιες αρχές στην επιχείρηση τεκμαίρεται όταν, άμεσα ή έμμεσα, οι αρχές αυτές:

- i) κατέχουν την πλειοψηφία του εγγεγραμμένου κεφαλαίου της επιχείρησης, ή
- ii) ελέγχουν την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου που συνδέονται με τα μερίδια που έχει εκδώσει η επιχείρηση, ή
- iii) μπορούν να διορίζουν περισσότερα από τα μισά μέλη του διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού οργάνου της επιχείρησης<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Νόμος 2969/2001, άρθρο 1.

<sup>31</sup> Δημόσιες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα: άρθρα 31, 86 και 295 της συνθήκης ΕΚ. Δημόσιες υπηρεσίες, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος: άρθρα 16, 30, 46, 73, 86, παράγραφοι 2 και 3, 87, 88 και 95 της συνθήκης ΕΚ.

«Επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει ειδικά δικαιώματα ή αποκλειστικό δικαίωμα ή μονοπώλιο» είναι ιδιωτικοί ή δημόσιοι φορείς που έχουν εξουσιοδοτηθεί να ασκούν μια δεδομένη οικονομική δραστηριότητα κοινής ωφέλειας, για την οποία έχει δοθεί έγκριση από τις δημόσιες αρχές σε περισσότερους ή σε έναν φορέα, αντιστοίχως.

«Δημόσιες υπηρεσίες» (υπηρεσίες δημόσιου συμφέροντος ή κοινής ωφέλειας, όπως η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου και νερού, οι μεταφορές, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες και οι τηλεπικοινωνίες) είναι οικονομικές δραστηριότητες κοινής ωφέλειας που έχουν οργανωθεί από τις δημόσιες αρχές και λειτουργούν με ευθύνη τους ή έχουν ανατεθεί σε μεμονωμένους φορείς (δημούς ή ιδιωτικούς).

Η έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας» δεν αντιστοιχεί στην έννοια του «δημόσιου τομέα». Η έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας» είναι διπλή: περιλαμβάνει, εσφαλμένα, τόσο τους οργανισμούς που παρέχουν τις υπηρεσίες όσο και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας τις οποίες παρέχουν<sup>33</sup>. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις (Οδηγία 2004/18/ΕΚ), ο όρος **δημόσια υπηρεσία** μπορεί να έχει *ουσιαστικό (λειτουργικό) ή οργανικό περιεχόμενο*. Ιδιαίτερη σημασία έχει η ασκούμενη δραστηριότητα ανεξάρτητα από τη νομική μορφή και το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εν λόγω φορέων, εφόσον ασκούν δημόσια υπηρεσία, παρέχοντας αγαθά και υπηρεσίες στο κοινωνικό σύνολο.

Συνεπώς, οι φορείς συγκοινωνιακού έργου αποτελούν διφυή νομικά πρόσωπα που ενώ είναι καταρχήν Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου ασκούν ορισμένη αρμοδιότητα ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Το βαρύνον κριτήριο είναι ο **αποκλειστικός ή προνομιακός χαρακτήρας** της παρεχομένης κοινωνικής υπηρεσίας. Ειδικότερα:

**Τα ΚΤΕΛ** που αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με την επωνυμία "Κοινό Ταμείο Εισπραξης Λεωφορείων", που συστάθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.δ. 102/1973<sup>34</sup>, επειδή τους έχει ανατεθεί από τον νόμο αντικείμενο δημόσιας υπηρεσίας υπό τη λειτουργική έννοια, μπορούν να εμπίπτουν στην έννοια του δημόσιου φορέα. Προς τούτο συνηγορεί και ο ορισμός που παρέχει η Οδηγία 2004/18/ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις για τον "οργανισμό δημοσίου δικαίου", που νοείται κάθε οργανισμός:

<sup>32</sup> Ο.π., άρθρο 2 περίπτωση β.

<sup>33</sup> [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/market/rules/article\\_7197\\_el.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/market/rules/article_7197_el.htm)

<sup>34</sup> Νόμος 2963/2001, άρθρο 1.

- α) ο οποίος έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό **την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος** που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα.
- β) ο οποίος έχει νομική προσωπικότητα, και
- γ) η δραστηριότητα του οποίου χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ή η διαχείριση του οποίου υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς, ή του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών του διοικητικού, του διευθυντικού ή του εποπτικού συμβουλίου του, διορίζεται από το κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Σύμφωνα μάλιστα με την απόφαση του ΔΕΚ<sup>35</sup> στην υπόθεση C-393/06, οι τρεις αυτές προϋποθέσεις είναι σωρευτικές. Είναι συναφώς άνευ σημασίας το γεγονός ότι, εκτός από την αποστολή καλύψεως αναγκών γενικού συμφέροντος, ο εν λόγω φορέας ασκεί και άλλες δραστηριότητες που είναι κερδοσκοπικές, εφόσον εξακολουθεί να είναι επιφορτισμένος με την κάλυψη των αναγκών τις οποίες είναι ειδικά υποχρεωμένος να εξυπηρετεί. Το τμήμα που αντιπροσωπεύουν οι κερδοσκοπικές δραστηριότητες στο πλαίσιο των συνολικών δραστηριοτήτων του εν λόγω φορέα είναι επίσης άνευ σημασίας για τους σκοπούς του χαρακτηρισμού του οργανισμού δημοσίου δικαίου.

*Ως οργανισμοί δημοσίου δικαίου χρηματοδοτούμενοι κατά το μεγαλύτερο μέρος από το Κράτος και συνεπώς ως αναθέτουσες αρχές μπορούν να θεωρούνται και τα δημόσια ταμεία ασφαλίσεως ασθενείας που χρηματοδοτούνται κυρίως με εισφορές των ασφαλισμένων που επιβάλλονται, υπολογίζονται και εισπράττονται σύμφωνα με κανόνες δημοσίου δικαίου. Και τούτο γιατί η Οδηγία 2004/18 δεν περιέχει καμιά διευκρίνιση όσον αφορά τον τρόπο κατά τον οποίο πρέπει να πραγματοποιείται η χρηματοδότηση για την οποία κάνει λόγο η διάταξη αυτή. Έτσι, μεταξύ άλλων, δεν απαιτείται βάσει της διάταξης αυτής να χρηματοδοτείται άμεσα η δραστηριότητα των οργανισμών αυτών από το Κράτος ή από άλλο δημόσιο οργανισμό για να πληρούται η σχετική προϋπόθεση. Αρκεί δηλαδή συναφώς ένας έμμεσος τρόπος χρηματοδότησης.*

*Η χρηματοδότηση ενός δημοσίου συστήματος ασφαλίσεως ασθενείας που θεσπίστηκε με πράξεις του κράτους είναι στην πράξη εγγυημένη από τις δημόσιες αρχές και γίνεται με έναν τρόπο εισπράξεως των εισφορών που διέπεται από διατάξεις δημοσίου δικαίου, πληροί την προϋπόθεση σχετικά με τη χρηματοδότηση*

---

<sup>35</sup> Απόφαση της 24.5.2008, Aigner, Wasser-Wärme-Umwelt GmbH κατά Fernwärme Wien GmbH, EE C 128 της 24.5.2008, σ. 9.

*κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος, για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων<sup>36</sup>.*

Επιπλέον, ο Νόμος 310/2008 για θέματα μεταφορών, συνεργεία αυτ/των, οδική ασφάλεια ρυθμίζει όλους τους κανόνες και τη διαδικασία εκλογής ΔΣ και Προέδρου των ΚΤΕΛ κατά παρέκκλιση από τον Νόμο 2190/1920, γεγονός που αποδεικνύει τον έλεγχο του κράτους.

Συνεπώς, οι φορείς εκτέλεσης κατ'αποκλειστικότητα συγκοινωνιακού έργου (όπως ΚΤΕΛ Α.Ε.), ενώ δεν αποτελούν δημόσιο φορέα *stricto sensu*, μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις λόγω της εξασφάλισης της χρηματοδότησής τους από το κράτος και του κοινωφελούς χαρακτήρα της παρεχόμενης υπηρεσίας.

Όσον αφορά στην προγραμματική σύμβαση ΟΤΑ με δημοτική επιχείρηση που εκτελεί δημοτική συγκοινωνία αν και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει θεωρήσει ότι μία δημοτική επιχείρηση δεν μπορεί να συμβληθεί με τον οικείο Δήμο ως μοναδική αντισυμβαλλόμενη<sup>37</sup>, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι είναι νόμιμη μία τέτοια προγραμματική σύμβαση, εφόσον η δημοτική επιχείρηση έχει συσταθεί προς το σκοπό της σύμβασης<sup>38</sup>.

### *2.3.1.6 Έλεγχος με βάση τη νομοθεσία της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις*

Εάν οι συγκοινωνιακοί φορείς θεωρηθούν ιδιωτικοί, τότε η αντισταθμιστική καταβολή από το Ελληνικό Δημόσιο θα μπορούσε να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση με την έννοια της νέας ενίσχυσης, δηλαδή τα καθεστώτα ενισχύσεων και οι ατομικές ενισχύσεις, οι οποίες δεν αποτελούν υφιστάμενη ενίσχυση, καθώς και οι μεταβολές υφιστάμενων ενισχύσεων<sup>39</sup>.

Εάν θεωρηθούν οι συγκοινωνιακοί φορείς ως δημόσιες επιχειρήσεις τότε προσοχή πρέπει να δοθεί στην Οδηγία 2006/111<sup>40</sup>. Ο λόγος ύπαρξης της εν λόγω Οδηγίας

---

<sup>36</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 11ης Ιουνίου 2009. Hans & Christophorus Oymanns GbR, Orthopädie Schuhtechnik κατά AOK Rheinland/Hamburg. Υπόθεση C-300/07. Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2009 σελίδα I-04779.

<sup>37</sup> Πράξη 18/2005 του Ελεγκτικού Συνεδρίου

<sup>38</sup> Ζυγούρης, ό.π., σελ. 847.

<sup>39</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1999 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ, *ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1 έως 9, άρθρο 1 παρ. γ* σύμφωνα με κωδικοποίηση 2007.

<sup>40</sup> Οδηγία 2006/111/ΕΚ της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2006, για τη διαφάνεια των χρηματοοικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων καθώς και για

που βασίζεται στην ομώνυμη Οδηγία 80/723 είναι η σχέση **ανταγωνισμού των δημοσίων επιχειρήσεων με άλλες επιχειρήσεις** ώστε να μην γίνεται αδικαιολόγητη διάκριση μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων κατά την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού καθώς και να διασφαλισθεί η διαφάνεια ανεξαρτησίας του τρόπου διαθέσεως των δημοσίων πόρων. Ενδέχεται επίσης να είναι αναγκαία η διασφάλιση της κατάλληλης πληροφόρησης των λόγων για τους οποίους διατίθενται οι πόροι καθώς και η πραγματική χρησιμοποίησή τους<sup>41</sup>. Στις περιπτώσεις στις οποίες η αντιστάθμιση **για την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος έχει καθοριστεί για κατάλληλη περίοδο με ανοικτή, διαφανή και χωρίς διακρίσεις διαδικασία**, δεν κρίνεται αναγκαίο να επιβληθεί στις σχετικές επιχειρήσεις η τήρηση χωριστών λογαριασμών<sup>42</sup>.

Ως μεταβολή υφιστάμενης ενίσχυσης θεωρείται κάθε αλλαγή, πλην των τροποποιήσεων καθαρά τυπικού ή διοικητικού χαρακτήρα, που δεν είναι ικανή να επηρεάσει την εκτίμηση του συμβιβάσιμου του εκάστοτε μέτρου ενίσχυσης με την κοινή αγορά, ωστόσο, η αύξηση του αρχικού προϋπολογισμού ενός υφιστάμενου καθεστώτος ενισχύσεων κατά ποσοστό έως 20 % δεν λογίζεται ως μεταβολή υφιστάμενης ενίσχυσης.

Οι ακόλουθες μεταβολές υφιστάμενων ενισχύσεων κοινοποιούνται με το έντυπο απλουστευμένης κοινοποίησης: (α) αυξήσεις του προϋπολογισμού εγκεκριμένου καθεστώτος ενισχύσεων οι οποίες υπερβαίνουν το 20 % και (β) παράταση της ισχύος υφιστάμενου και εγκεκριμένου καθεστώτος ενισχύσεων για χρονικό διάστημα έως έξι έτη, με ή χωρίς αύξηση του προϋπολογισμού (άρθρο 4).

Η αύξηση του αρχικού προϋπολογισμού ενός υφιστάμενου καθεστώτος ενισχύσεων κατά ποσοστό έως 20 % δεν λογίζεται ως μεταβολή υφιστάμενου εγκεκριμένου καθεστώτος ενίσχυσης<sup>43</sup>.

---

τη χρηματοοικονομική διαφάνεια εντός ορισμένων επιχειρήσεων (Κωδικοποιημένη έκδοση) ΕΕ L 318 της 17.11.2006, σ. 17 έως 25 και ΕΕ L 348M της 24.12.2008, σ. 906 έως 919.

<sup>41</sup> Ό.π., προοίμιο, παρ. 4 και 13.

<sup>42</sup> Ό.π., παρ. 20.

<sup>43</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 794/2004 της Επιτροπής, της 21 ης Απριλίου 2004, σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 της συνθήκης ΕΚ, ΕΕ L 140 της 30.4.2004, σ. 1 έως 134, όπως ισχύει σήμερα, άρθρο 4. Ως μεταβολή υφιστάμενης ενίσχυσης κάθε αλλαγή, πλην των τροποποιήσεων καθαρά τυπικού ή διοικητικού χαρακτήρα, που δεν είναι ικανή να επηρεάσει την εκτίμηση του συμβιβάσιμου του εκάστοτε μέτρου ενίσχυσης με την κοινή αγορά, ωστόσο, η αύξηση του αρχικού προϋπολογισμού ενός υφιστάμενου καθεστώτος ενισχύσεων κατά ποσοστό έως 20 % δεν λογίζεται ως μεταβολή υφιστάμενης ενίσχυσης. Κοινοποιούνται με το έντυπο απλουστευμένης κοινοποίησης (α) αυξήσεις του προϋπολογισμού εγκεκριμένου καθεστώτος ενισχύσεων οι οποίες υπερβαίνουν το 20 %, (β) παράταση της ισχύος υφιστάμενου και εγκεκριμένου καθεστώτος ενισχύσεων για χρονικό διάστημα έως έξι έτη, με ή χωρίς αύξηση του προϋπολογισμού.

### **2.3.1.7 Αξιολόγηση**

Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων αποβλέπει στην επίτευξη μείζονος διαχειριστικής αποτελεσματικότητας μέσω της συνεργασίας των συμβαλλομένων μερών που αναλαμβάνουν την εκτέλεση τμήματος του αντικειμένου της σύμβασης<sup>44</sup>. Με τις προγραμματικές συμβάσεις, οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν από τη δημοτική τους επιχείρηση ή από τα ΚΤΕΛ ως φορείς του Δημοσίου τομέα να διαθέσουν το προσωπικό τους και τα μέσα τους για τη μεταφορά μαθητών.

**Αντίθετα εάν τυχόν κριθεί ότι οι φορείς συγκοινωνιακού έργου είναι ιδιωτικοί φορείς** δεν είναι επιτρεπτή η συμμετοχή τους στις προγραμματικές συμβάσεις ως μοναδικών αντισυμβαλλομένων, αλλά μόνον από κοινού με τους ΟΤΑ, ΝΠΔΔ των ΟΤΑ κτλ<sup>45</sup>.

### **2.3.2 Δημοτική συγκοινωνία με χρηματοδοτική μίσθωση**

#### **2.3.2.1 Ελληνική νομοθεσία**

Για χρηματοδοτική μίσθωση, η αξία της οποίας εκτιμάται κάτω από 193.000 ευρώ, εφαρμόζεται η διαδικασία της ελληνικής νομοθεσίας<sup>46</sup>. Σε περίπτωση που η συνολική δαπάνη της χρηματοδοτικής μίσθωσης υπερβαίνει το τιθέμενο από την Π1/7446/2002 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης όριο των 45.000,00 ευρώ πρέπει να διενεργηθεί ανοιχτός διαγωνισμός<sup>47</sup>.

Η προμήθεια κάθε είδους αγαθών από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως α' βαθμού διενεργείται κατά κανόνα κατόπιν δημόσιου ανοικτού μειοδοτικού διαγωνισμού, ώστε να καθίσταται δυνατή, με την προσέλευση μεγάλου ή έστω ικανού αριθμού μειοδοτών, η ανάπτυξη επαρκούς ανταγωνισμού και η διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων αυτών (Ο.Τ.Α.) με την επιλογή της πλέον συμφέρουσας γι' αυτούς προσφοράς.

Κατ' εξαίρεση, είναι δυνατή η προσφυγή στη διαδικασία του πρόχειρου διαγωνισμού, όταν η αξία της προμήθειας δεν υπερβαίνει το ποσό των 45.000,00

---

<sup>44</sup> ΣτΕ 591/2009.

<sup>45</sup> Ελεγκτικό Συνέδριο Τμήμα VI 17/2005, 133/2007.

<sup>46</sup> Κανονισμός Προμηθειών του Δημοσίου.

<sup>47</sup> Πρβλ. ΕΣ 8/2010.



ευρώ με Φ.Π.Α., ή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης (διαπραγμάτευση) όταν η αξία της προμήθειας δεν υπερβαίνει το ποσό των 15.000,00 ευρώ με Φ.Π.Α.. Προκειμένου δε να διαπιστωθεί το ποσό στο οποίο ανέρχεται η δαπάνη συγκεκριμένης προμήθειας και, κατ' επέκταση, η δυνατότητα αναθέσεως της απευθείας, με διαπραγμάτευση, πρόχειρο ή ανοιχτό διαγωνισμό, λαμβάνεται υπόψη η συνολική δαπάνη που απαιτείται για να καλυφθούν οι ανάγκες του δήμου σε αγαθά που, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις συναλλακτικές αντιλήψεις θεωρούνται όμοια ή ομοειδή ή που ως εκ της φύσεώς τους, του αντικειμένου τους ή της λειτουργικότητάς τους εντάσσονται σε όμοιες ή παρεμφερείς κατηγορίες αγαθών. Δεν είναι νόμιμος, επομένως, ο επιμερισμός της κατά τα ανωτέρω συνολικής ποσότητας όμοιων ή ομοειδών αγαθών σε περισσότερες μικρότερες ποσότητες ή μερικότερες όμοιες ή ομοειδείς κατηγορίες και στη συνέχεια η απευθείας ανάθεση ή η διενέργεια πρόχειρου διαγωνισμού μεταξύ περιορισμένου αριθμού συμμετεχόντων, των μερικότερων αυτών προμηθειών με βάση το ύψος της δαπάνης που προκύπτει από την κατάτμηση της συνολικής ποσότητας, γιατί με τον τρόπο αυτό επιχειρείται, κατά περιγραφή των οικείων διατάξεων, η αποφυγή τηρήσεως της οριζόμενης από αυτές διαδικασίας της διενέργειας ενιαίου τακτικού δημοσίου διαγωνισμού προμήθειας για τα ενιαία είδη αυτής<sup>48</sup>.

Η Περιφερειακή Γνωμοδοτική Επιτροπή, γνωμοδοτεί για τις αιτήσεις υπαγωγής επενδύσεων ή προγραμμάτων χρηματοδοτικής μίσθωσης εξοπλισμού, σύμφωνα με τις διατάξεις των αναπτυξιακών νόμων<sup>49</sup>.

### **2.3.2.2 Εφαρμογή νομοθεσίας ΕΕ**

Για χρηματοδοτική μίσθωση, η αξία της οποίας εκτιμάται **πάνω από 193.000 ευρώ** απαιτείται να γίνει προκήρυξη διαγωνισμού προμηθειών βάσει της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και του ΠΔ 67/2007.

Οι «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» είναι δημόσιες συμβάσεις οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων<sup>50</sup>.

Η εκτιμώμενη αξία μίας δημόσιας σύμβασης βασίζεται στο συνολικό πληρωτέο ποσό, εκτός ΦΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη το εκτιμώμενο συνολικό ποσό,

---

<sup>48</sup> Βλ. πραξ. Ελεγκτικού Συνεδρίου IV Τμ.. 93/1999, 12/2001, 26, 47 και 212/2003, 17 και 75/2004, VII Τμ. 18, 22, 82/2006, 279/2006, 111/2007, 262/2008, 12, 25 και 246/2009.

<sup>49</sup> Ν. 3852/2010, άρθρο 186.

<sup>50</sup> Άρθρο 1 περίπτωση 2 εδ. γ της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

συμπεριλαμβανομένων κάθε τυχόν δικαιώματος προαίρεσης ή τυχόν παρατάσεων της σύμβασης<sup>51</sup>.

Ειδικότερα για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών που έχουν ως αντικείμενο τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση, ή τη μίσθωση-πώληση προϊόντων, η αξία που λαμβάνεται ως βάση για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης της οποίας η διάρκεια είναι μεγαλύτερη από 12 μήνες ή συνολική αξία της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένης της εκτιμώμενης υπολειπόμενης αξίας. Στην περίπτωση δημόσιων συμβάσεων αορίστου χρόνου ή στην περίπτωση που η διάρκειά τους δεν μπορεί να προσδιορισθεί, η εκτιμώμενη αξία βασίζεται στη μηνιαία αξία πολλαπλασιαζόμενη επί τον αριθμό 48 <sup>52</sup>.

Στη διακήρυξη για τη σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης πρέπει να προσδιορίζεται εκτός από τη φύση των ζητούμενων προϊόντων, εάν η υποβολή προσφορών ζητείται για την αγορά, χρηματοδοτική μίσθωση, μίσθωση ή μίσθωση-πώληση ή για συνδυασμό αυτών, αριθμός αναφοράς της ονοματολογίας· ποσότητα των ζητούμενων προϊόντων, με αναφορά οποιωνδήποτε δικαιωμάτων προαίρεσης για συμπληρωματικές αγορές και, εάν είναι γνωστό, το προσωρινό χρονοδιάγραμμα για την άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων, καθώς και ο αριθμός τυχόν παρατάσεων, αριθμός(-οί) αναφοράς της ονοματολογίας κλπ.

## **2.4 Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)**

### **2.4.1 Γενικά**

Ο θεσμός της παραχώρησης εκμετάλλευσης αποτελεί υποσύνολο του εννοιολογικά και πρακτικά ευρύτερου θεσμού των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Οι ΣΔΙΤ αποτελούν μια μορφή συνεργασίας του Δημοσίου τομέα και Νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών για την επίτευξη ενός δημοσίου σκοπού<sup>53</sup>. Μερικά από τα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ είναι η δυνατότητα για την παροχή από την πλευρά του Δημοσίου ταχύτερα περισσότερων και ποιοτικά βελτιωμένων έργων και υπηρεσιών, η ορθολογικότερη

---

<sup>51</sup> Άρθρο 9 παρ.1 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

<sup>52</sup> Άρθρο 9 παρ. 6 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ

<sup>53</sup> BUTTON, MAURICE (Ed.): A practical guide to PPP in Europe. 2<sup>nd</sup> ed. London: Thomson Reuters, 2008. CAMPAGNAC, ÉLISABETH; RÉSEAU DE RECHERCHES SUR LES ACTIVITÉS ET MÉTIERS DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME (RAMAU): Évaluer les partenariats public-privé en Europe: quelles conséquences sur la commande et le projet? Quels impacts sur la qualité des bâtiments et des services? Quelles méthodes d'évaluation? Paris: Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 2009. 351 pp.

κατανομή των κινδύνων και η βέλτιστη αξιοποίηση των ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων του Δημοσίου<sup>54</sup>.

Για τον όρο "σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα" ("ΣΔΙΤ") δεν υπάρχει ορισμός σε κοινοτικό επίπεδο. Ο όρος αυτός αναφέρεται γενικά σε μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας. Οι ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται συνήθως από τα ακόλουθα στοιχεία:

- Τη μακρά σχετικά διάρκεια της σχέσης που συνεπάγεται μια συνεργασία μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, με αντικείμενο τις διάφορες πτυχές ενός σχεδίου που πρόκειται να υλοποιηθεί.
- Τον τρόπο χρηματοδότησης του σχεδίου, η οποία εξασφαλίζεται εν μέρει από τον ιδιωτικό τομέα, πολλές φορές με πολύπλοκες ρυθμίσεις μεταξύ των διαφόρων συντελεστών. Ωστόσο, η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να συμπληρωθεί από δημόσια χρηματοδότηση, συχνά πολύ μεγάλου ύψους<sup>55</sup>.

#### **2.4.2 Ο Νόμος 3389/2005**

Με το Ν. 3389/2005 δημιουργήθηκε ένα απλουστευμένο νομικό καθεστώς το οποίο αφ' ενός μεν συστηματοποιεί τις διατάξεις που μέχρι σήμερα αποτελούσαν τη βάση για την εκτέλεση έργων με το σύστημα της παραχώρησης εκμετάλλευσης (διατάξεις που εντάσσονταν σε πολλά - και πολύ διαφορετικά μεταξύ τους νομοθετήματα όπως π.χ. άρθρα 4 § 4 Ν. 1418/1984 & 13 §§ 1 και 2 του Π.Δ. 609/1985, άρθρο 9 § 6 του Ν. 2052/1992 κλπ.) αφ' ετέρου δε εισάγει νέες διατάξεις για να καλύψει και άλλες μορφές συμπράξεων πέραν της παραχώρησης<sup>56</sup>.

Μέχρι την ψήφιση του Ν. 3389/2005, η κύρωση από τη Βουλή είχε σκοπό να επικυρώσει το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, να κατοχυρώσει τα δικαιώματα του αναδόχου παραχώρησης και, συχνά, να εισάγει παρεκκλίσεις από ειδικά νομοθετήματα, ώστε να διευκολύνεται και να επισηπεύεται η υλοποίηση των έργων (π.χ. επίσηυση χορηγήσεως αδειών, ειδικό φορολογικό καθεστώς κλπ.). Βεβαίως, η

---

<sup>54</sup> Κορρές Λ., Οι ΣΔΙΤ ως εργαλείο διαρθρωτικών αλλαγών, εις Καΐση Αθ., ΣΔΙΤ, Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2006, σελ. 23.

<sup>55</sup> COM (2004) 327 τελικό, Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις Δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, παρ. 1-3.

<sup>56</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, Γεωργακόπουλο Δ., Νόμος 3389/2005, Ένας κριτικός σχολιασμός, εις «Ελληνική Εταιρία Μελέτης Δικαίου Τεχνολογίας και Κατασκευών», Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, Ο νέος Νόμος 3389/2005 για τις συμπράξεις και η διεθνής εμπειρία, Ημερίδα ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ 2006, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 18.

νομοθετική κύρωση είχε και τις αρνητικές πλευρές της, αφού προκαλούσε προβλήματα νομικής φύσης (π.χ. διττός νομικός χαρακτήρας σύμβασης παραχώρησης: είναι σύμβαση ή νόμος; Πώς τροποποιείται;) αλλά και πρακτικής (π.χ. σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης). Με την ψήφιση του Ν. 3389/2005, η νομοθετική κύρωση δεν είναι πλέον απαραίτητη δεδομένου ότι:

- το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης καθορίζεται με σαφήνεια (άρθρο 17),
- το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο είναι σαφές και ευέλικτο, περιορίζοντας έτσι την ανάγκη για παρεκκλίσεις και άρα την ανάγκη για προσφυγή στη Βουλή, (οι συμπράξεις διέπονται καταρχήν από τις διατάξεις των συμβάσεων σύμπραξης και συμπληρωματικά από τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα) και με τις διατάξεις των Κεφαλαίων Ε' και ΣΤ' επιλύονται οριστικά σωρεία προβλημάτων που κατά το παρελθόν απαιτούσαν ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις (απαλλοτριώσεις, έκδοση αδειών, προστασία του περιβάλλοντος κλπ.)<sup>57</sup>.

Ο νόμος 3389/2005<sup>58</sup> προβλέπει ότι Δημόσιοι Φορείς μπορούν σε τομείς της αρμοδιότητάς τους να συνάπτουν έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία ("Συμβάσεις Σύμπραξης") με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα ("Ιδιωτικοί Φορείς") για την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών ("Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα" ή "Συμπράξεις"). Στην έννοια "Δημόσιοι Φορείς" συμπεριλαμβάνει μόνο τους ακόλουθους: (α) το Δημόσιο, (β) οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, (γ) τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, (δ) οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω υπό (α) έως (γ) φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση.

Ο Νόμος 3389/2005 προβλέπει ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς παρέχουν π.χ. υπηρεσίες, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνοντας ουσιαδώς μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο,

---

<sup>57</sup> <http://www.sdit.mnec.gr/el/infopoint/faqs>.

<sup>58</sup> Άρθρο 1 του Νόμου 3389/2005, όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 25 του Ν.3775/2009, ΦΕΚ Α 122/21.7.2009.

Η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς. Το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των διακοσίων εκατομμυρίων ευρώ χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας.

Κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η Διυπουργική Επιτροπή για τις Συμπράξεις Δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Με αποφάσεις της η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ (α) εγκρίνει την υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού ή ανακαλεί τέτοιες εγκρίσεις, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 5, (β) αποφασίζει την ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του καταβλητέου στους Ιδιωτικούς Φορείς συμβατικού ανταλλάγματος, και (γ) αποφασίζει για τη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της Σύμπραξης.

Βεβαίως υπάρχει ευρεία κριτική του Νόμου 3316/2005<sup>59</sup>. Ταυτόχρονα όμως επέλυσε πλήθος προβλημάτων που είχαν ανακύψει μέχρι τότε<sup>60</sup>. Το βέβαιο είναι ότι ο Νόμος 3389/2005 είναι σύμφωνος με το δίκαιο της ΕΕ αφού προβλέπει όλους τους κανόνες δημοσιότητας και ισότιμης μεταχείρισης.

### 2.4.3 PFI Private Finance Initiative

Στη ρύθμιση τύπου PFI, η αμοιβή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα δεν έχει τη μορφή τελών που καταβάλλονται από τους χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας αλλά τη μορφή τακτικών πληρωμών που καταβάλλονται από τον δημόσιο τομέα και μπορεί να είναι σταθερές αλλά μπορεί και να υπολογίζονται με μεταβλητό τρόπο, **ανάλογα με τη συχνότητα χρήσης του έργου** όπως συμβαίνει στην περίπτωση των εικονικών διοδίων<sup>61</sup> που χρησιμοποιούνται για την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Πορτογαλία, στην Ισπανία και στην Φινλανδία<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Μεταξύ άλλων Τροβά Ελένη, Κούτρας Δ., Σκουρής Π., Συμβάσεις παραχώρησης και συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, Ελληνικά Γράμματα 2005, σελ. 204, για το θέμα της επάρκειας της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Γεωργακόπουλος Δ., ό.π., σελ. 23 επ. όσον αφορά τον αποκλεισμό της δυνατότητας συμμετοχής των δημοσίων φορέων στις εταιρείες ειδικού σκοπού, το όριο των 200 εκατομμυρίων δρχ. Επίσης Αδαμαντίδου Ελ., Οριοθέτηση της έννοιας των ΣΔΙΤ, εις Καΐση Αθ. (επιμ.), σελ. 33.

<sup>60</sup> Σλάβης Λ., Νόμος ΣΔΙΤ, ένα μετέωρο βήμα προς τα εμπρός, εις Ελληνική Εταιρία Μελέτης Δικαίου Τεχνολογίας και Κατασκευών, ό.π., σελ. 36.

<sup>61</sup> Βλ. και Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ανάπτυξη του Διευρωπαϊκού Δικτύου μεταφορών, καινοτόμος χρηματοδότηση, διαλειτουργικότητα τηλεδιοδίων, COM (2003) 132.

<sup>62</sup> Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., ό.π., σελ. 65.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο χρησιμοποιείται, εκτός από την κατασκευή νοσοκομείων και σχολείων, και για τη διαχείριση των αποβλήτων και των υδάτινων πόρων καθώς και για προγράμματα ψυχαγωγίας, πολιτισμού, κοινωνικής στέγασης και ηλεκτρονικής δικτύωσης<sup>63</sup>. Βασικό κίνητρο για τον ιδιωτικό τομέα είναι η μακροπρόθεσμη διάρκεια του έργου και η σταθερότητα του τεχνολογικού επιπέδου, ώστε να μην χρειάζονται περαιτέρω επενδύσεις<sup>64</sup>.

Δεδομένου ότι ο ελληνικός νόμος έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής και μπορεί να συμπεριλάβει κάθε μορφής σύμπραξη<sup>65</sup> μπορεί να υπαχθεί σε αυτόν και μία μορφή ΡΦΙ<sup>66</sup> και για τη μεταφορά μαθητών. Επίσης και στο πλαίσιο της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ μπορεί να χρησιμοποιηθεί είτε η διαδικασία της συμφωνίας πλαισίου ή η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου για μικρότερου μεγέθους αλλά πολύπλοκες συμπράξεις<sup>67</sup>. Η πείρα έχει αποδείξει ότι σε κάθε σχέδιο πρέπει να αξιολογείται εάν η επιλογή της σύμπραξης παρουσιάζει πραγματική προστιθέμενη αξία σε σχέση με άλλες επιλογές, όπως είναι μια πιο κλασική σύμβαση<sup>68</sup>.

#### **2.4.4 Θέματα χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ**

Οι Εταιρείες Ειδικού Σκοπού που αναλαμβάνουν την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια Συμπράξεων<sup>69</sup>, φέρουν την ευθύνη και τον κίνδυνο της χρηματοδότησης που απαιτείται για την προσήκουσα εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους από τις σχετικές Συμβάσεις Σύμπραξης ή και τα Παρεπόμενα Σύμφωνα, οφείλουν δε να προσκομίζουν στους Δημόσιους Φορείς στοιχεία από τα οποία να προκύπτει η διαθεσιμότητα χρηματοδότησης που επαρκεί για την εκπλήρωση του συνόλου των υποχρεώσεων που αναλαμβάνονται από αυτές σύμφωνα με τη σχετική Προκήρυξη. Η χρηματοδότηση των ΣΔΙΤ <sup>70</sup> γίνεται μετά από χρηματοοικονομική μελέτη για τη συνολική διάρκεια ζωής του, ιδιαίτερα στην περίπτωση των ανταποδοτικών έργων, όπου πρέπει να συνεκτιμηθούν και οι κίνδυνοι ζήτησης και προβλεπόμενων εσόδων. Η χρηματοδότηση περιλαμβάνει ιδίως:

(α) **τα ίδια κεφάλαια** της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού,

---

<sup>63</sup> Redmond J. & Harris C., The Domination of PPP/PFI in the UK Market for Major Public Contracts, εις Ελληνική Εταιρία Δικαίου Τεχνολογίας και Κατασκευών, ό.π., σελ. 72-73.

<sup>64</sup> Ό.π., σελ. 73.

<sup>65</sup> Γεωργακόπουλος Δ., ό.π., σελ. 22.

<sup>66</sup> Αδαμαντίδου Ελ., ό.π., σελ. 39.

<sup>67</sup> Αδαμαντίδου Ελ., Οριοθέτηση της έννοιας των ΣΔΙΤ, εις Καΐση ΑΘ (επιμ.), σελ. 33.

<sup>68</sup> Πράσινο Βιβλίο, ό.π., παρ. 6.

<sup>69</sup> Άρθρο 1 παρ. 4 του νόμου 3389/2005.

<sup>70</sup> Βενιέρης Ιάκ., Μορφές χρηματοδότησης στις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Ν.3389/2005), ΧρΙΔ 2008, σελ. 105.

- (β) τα κεφάλαια που εξασφαλίζει η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού με οποιαδήποτε μορφή **δανείου ή πίστωσης** και ιδίως με δάνεια, ομολογίες και τυτλοποίηση μελλοντικών ή υφιστάμενων απαιτήσεων,
- (γ) τις **αναγκαίες εγγυήσεις ή εξασφαλίσεις** που απαιτούνται για παροχή των υπό (α) και (β) ανωτέρω κεφαλαίων ή πιστώσεων,
- (δ) τους **πόρους από την εκμετάλλευση** του αντικειμένου της Σύμπραξης κατά την κατασκευαστική περίοδο.

Οι μορφές **συμμετοχής των Δημόσιων Φορέων** στη χρηματοδότηση πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια στη σχετική Προκήρυξη και είναι οι παρακάτω:

- (α) Συμμετοχή στη χρηματοδότηση της εκτέλεσης των έργων ή παροχής των υπηρεσιών σε **χρήμα ή σε είδος**, π.χ. ανταλλάγματα όπως η παραχώρηση ακινήτων κατά χρήση (εν όλω ή εν μέρει), η παραχώρηση εμπράγματων δικαιωμάτων επί ακινήτων και η εκχώρηση δικαιωμάτων εκμετάλλευσης έργων.
- (β) Συμμετοχή και στην εκμετάλλευση του αντικειμένου της Σύμπραξης<sup>71</sup>.
- (γ) Οι Δημόσιοι Φορείς δύνανται να συνάπτουν διμερείς ή πολυμερείς συμβάσεις με τους δανειστές της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού ή / και τους Ιδιωτικούς Φορείς της παραγράφου 2 του άρθρου 1 ή / και το Ελληνικό Δημόσιο.
- (δ) Κατόπιν αίτησης των Δημόσιων Φορέων (πλην του Δημοσίου) και έγκρισης της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ., το Ελληνικό Δημόσιο δύναται να εγγυάται έναντι της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού ή των Ιδιωτικών Φορέων και υπέρ των Δημόσιων Φορέων την καταβολή του συνόλου ή μέρους των συμβατικών ανταλλαγμάτων<sup>72</sup>.

Η χρηματοδότηση μπορεί να είναι και από την ΕΕ με βάση προγράμματα<sup>73</sup> ή και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων<sup>74</sup> ή με συμβάσεις παραχώρησης, χρηματοδοτικών, δανειακών και λοιπών συμβάσεων που είναι απαραίτητες για την εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης.

Εκτός από όσα προβλέπονται στη σύμβαση σύμπραξης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, έμμεση χρηματοδότηση μπορεί να γίνει και με άλλους τρόπους.

- A) Με **εκχώρηση μέρους ή του συνόλου των υφισταμένων ή μελλοντικών συμβατικών αξιώσεων** των Εταιριών Ειδικού Σκοπού που συμβάλλονται σε Συμβάσεις Σύμπραξης, υφιστάμενων και μελλοντικών, σε πιστωτικά ή χρηματοδοτικά ιδρύματα ή οποιαδήποτε άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα

<sup>71</sup> Άρθρο 18 παρ. 2 του Νόμου 3389/2005.

<sup>72</sup> Άρθρο 18 παρ.3 που αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 78 Ν.3746/2009, ΦΕΚ Α 27/16.2.2009. Για την υπογραφή των συμβάσεων της παρούσας παραγράφου, εξουσιοδοτείται ρητώς ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών.

<sup>73</sup> Βλ. Πράσινο Βιβλίο, παρ. 6.

<sup>74</sup> Βλ. άρθρο 23 του νόμου 3389/2005.

και σε αλλοδαπές ή ημεδαπές εταιρείες ειδικού σκοπού προς το σκοπό τυλοποίησης κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του ν. 3156/2003<sup>75</sup>.

- Β) Με μεταβιβάσεις μετοχών, αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και εταιρικούς μετασχηματισμούς, οπότε απαιτείται η έγγραφη συναίνεση του Δημόσιου Φορέα προκειμένου να επιχειρηθούν έγκυρα<sup>76</sup>. Ειδικότερα:
- (α) Με **εξωχρηματιστηριακή μεταβίβαση μετοχών** της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού,
  - (β) Με **αύξηση μετοχικού κεφαλαίου** της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού εκτός από αυτές που είναι υποχρεωτικές από τη Σύμβαση Σύμπραξης, τα Παρεπόμενα Σύμφωνα ή το νόμο,
  - (γ) Με **έκδοση ομολογιακού δανείου**,
  - (δ) Με οποιασδήποτε μορφής **συγχώνευση, διάσπαση, απορρόφηση ή άλλον εταιρικό μετασχηματισμό** της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού. Οι ειδικότεροι όροι και προϋποθέσεις για την παροχή της συναίνεσης αυτής καθορίζονται από τη Σύμβαση Σύμπραξης.
  - (ε) Με την εισαγωγή των μετοχών της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού σε ελληνική ή αλλοδαπή **οργανωμένη αγορά κινητών αξιών** και την έκδοση ανταλλάξιμου ομολογιακού δανείου ή ομολογιακού δανείου μετατρέψιμου σε μετοχές, που επιτρέπονται μόνο μετά προηγούμενη εγκριτική απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών<sup>77</sup>.

## 2.4.5 Αξιολόγηση

Οι ΣΔΙΤ παρέχουν πολλές ευκαιρίες. Προτείνεται να γίνει πρόσκληση και εφαρμογή του Νόμου 3389/2005 για ΣΔΙΤ με ιδιώτες με τη μορφή ΡΦΙ με σκοπό την εκτέλεση δημοτικής συγκοινωνίας όπου ο ιδιώτης θα εισπράττει τέλη από τους δημότες χρήστες, πλην των μαθητών με σκοπό την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών και θα λαμβάνει και την αντισταθμιστική εισφορά από το Δημόσιο.

## 2.5 Προτάσεις – Συμπεράσματα

Από την παραπάνω ανάλυση εξάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα – προτάσεις:

1. Προτείνεται να γίνει τροποποίηση των αποφάσεων των πρώην Νομαρχών με νέες αποφάσεις των Περιφερειάρχων με σκοπό τον επανασχεδιασμό των

---

<sup>75</sup> Άρθρο 25 του Νόμου 3389/2005.

<sup>76</sup> Άρθρο 28 του Νόμου 3389/2005.

<sup>77</sup> Άρθρο 28 του Νόμου 3389/2005.



στάσεων και των γραμμών των φορέων παροχής συγκοινωνιακού έργου κατ'αποκλειστικότητα και ενδεχομένως και αύξηση του συγκοινωνιακού έργου με ταυτόχρονη αύξηση της αντισταθμιστικής εισφοράς μέχρι 20% με σκοπό τη μείωση του έργου μεταφοράς μαθητών.

2. Προτείνεται να γίνει τροποποίηση του άρθρου 100 του Νόμου 3852/2010 (Καλλικράτης) ώστε να προβλεφθεί ρητά η δυνατότητα προγραμματικών συμβάσεων με τους δημόσιους φορείς συγκοινωνιακού έργου – πρώην συνεταιρισμούς, με σκοπό τη δημοτική συγκοινωνία και αντικείμενο κάτω του ποσού των 193.000 ευρώ με δημοσιοποίηση πρόσκλησης ή κάτω των 45.000 ευρώ χωρίς δημοσιοποίηση βάσει της ελληνικής νομοθεσίας, ώστε να μειωθεί το έργο μεταφοράς μαθητών σε όσους δήμους το έργο αυτό είναι μικρό ή να προβλεφθεί ρητά η δυνατότητα για χρηματοδοτική μίσθωση λεωφορείων από τους φορείς αυτούς.
3. Προτείνεται να γίνει τροποποίηση της νομοθεσίας τόσο για τη μεταφορά μαθητών όσο και της διάταξης που αφορά τη δημοτική συγκοινωνία ώστε να θεωρούνται ως «ίδια» μέσα (αλλά όχι ιδιόκτητα) τα λεωφορεία που ενδεχομένως αποτελέσουν αντικείμενο χρηματοδοτικής μίσθωσης από τους δήμους.
4. Προτείνεται να γίνει πρόσκληση και εφαρμογή του Νόμου 3389/2005 για ΣΔΙΤ με ιδιώτες με τη μορφή ΡΦΙ με σκοπό την εκτέλεση δημοτικής συγκοινωνίας όπου ο ιδιώτης θα εισπράττει τέλη από τους δημότες χρήστες, πλην των μαθητών με σκοπό την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών και θα λαμβάνει και την αντισταθμιστική εισφορά από το Δημόσιο.

Η αξιολόγηση κάποιων βασικών εναλλακτικών σεναρίων όσον αφορά στη δημιουργία δημοτικής συγκοινωνίας και στην σύμπραξη με ιδιώτες για τη μεταφορά μαθητών πραγματοποιείται στην ενότητα που ακολουθεί.

## 3 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΕΝΑΡΙΩΝ

### 3.1 Εισαγωγή

Στην ενότητα αυτή θα πραγματοποιηθεί η αξιολόγηση των προτεινόμενων σεναρίων παροχής δημόσιας υπηρεσίας για το έργο της μεταφοράς μαθητών. Η αξιολόγηση αυτή θα βασιστεί στις διάφορες παραμέτρους που περιλαμβάνει το πρόβλημα, όπως είναι η διάρκεια παραχώρησης του έργου, το απαιτούμενο κυκλοφοριακό έργο, το κόστος επένδυσης του έργου, το κόστος λειτουργίας και συντήρησής, η κατανομή του ρίσκου στους εμπλεκόμενους φορείς, το μέγεθος της κρατικής επιδότησης, καθώς και η τιμή του εισιτηρίου (όταν υπάρχει).

Παρόλο που η αξιολόγηση για την επιλογή του βέλτιστου χρηματοδοτικού μηχανισμού και 'συγκοινωνιακού' σεναρίου θα πρέπει να γίνει εξατομικευμένα για κάθε Δήμο, στα πλαίσια του παρόντος κεφαλαίου γίνεται μία προσπάθεια συνολικής θεώρησης των στοιχείων κόστους και ωφελειών που μπορούν να προκύψουν από την συγκεκριμένη επένδυση και περιγραφής μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης αξιολόγησης.

Τελικός στόχος είναι να υπάρχει δυνατότητα συνεκτίμησης των επιμέρους στοιχείων και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του κάθε Δήμου στο αξιολογικό πλαίσιο, ώστε ανά περίπτωση να καταδεικνύει την βέλτιστη επιλογή σεναρίου. Η αξιολόγηση του κάθε σεναρίου θα γίνει με την αποτίμηση και σύγκριση των στοιχείων κόστους και οφέλους, καθώς επίσης και με την χρήση της SWOT ανάλυσης από την σκοπιά του Δήμου.

### 3.2 Μεθοδολογία Αξιολόγησης των Προτεινόμενων Χρηματοδοτικών Σχημάτων

Η υπό εξέταση υπηρεσία (μεταφορά μαθητών) θεωρείται 'δημόσιο αγαθό', δηλαδή θεωρείται ότι αποτελεί υπηρεσία η οποία θα πρέπει να παρέχεται (ή καλύτερα να εξασφαλίζεται) από το Κράτος χωρίς την χρηματική δαπάνη των πολιτών. Από τη μεριά του το Κράτος έχει καθορίσει ένα συγκεκριμένο ποσό επιδότησης βασισμένο σε μαθηματικό τύπο, ο οποίος προσδιορίζει το αντίστοιχο ποσό επιδότησης που

διατίθεται σε κάθε Δήμο σε σχέση με το απαιτούμενο μεταφορικό έργο. Το ερώτημα που προκύπτει είναι με ποιο τρόπο θα επιτύχει ο κάθε Δήμος την βέλτιστη αξιοποίηση του ποσού της κρατικής επιδότησης, ποιο χρηματοδοτικό σχήμα θα επιλέξει για την υλοποίηση της υπηρεσίας και αν είναι εφικτή η παροχή ενδο-δημοτικής συγκοινωνίας (για τις περιπτώσεις που η υπηρεσία εκτελείται από τον Δήμο).

Βασικές παράμετροι του παραπάνω προβλήματος αξιολόγησης αποτελούν τα παρακάτω στοιχεία:

- Ο χρονικός ορίζοντας του έργου (ή η διάρκεια παραχώρησης της υπηρεσίας)
- Το απαιτούμενο κυκλοφοριακό έργο
- Το κόστος αγοράς εξοπλισμού και τροχαίου υλικού
- Το κόστος λειτουργίας και συντήρησής της υπηρεσίας
- Το επιτόκιο προεξόφλησης
- Υπολειμματική αξία εξοπλισμού - τροχαίου υλικού
- Η κατανομή του ρίσκου στους εμπλεκόμενους φορείς
- Το μέγεθος της κρατικής επιδότησης
- Η τιμή του εισιτηρίου (αν θα υπάρχει)

Πριν να περιγραφούν τα βασικά στοιχεία κόστους και ωφελειών της σχεδιαζόμενης υπηρεσίας είναι απαραίτητο να γίνει μία λεπτομερής περιγραφή των μεθοδολογικών παραδοχών που υιοθετήθηκαν για την εφαρμογή της αξιολόγησης των διάφορων χρηματοδοτικών σεναρίων. Παρακάτω αναφέρονται οι βασικές παραδοχές που αφορούν στον τρόπο θεώρησης των στοιχείων κόστους και ωφελειών:

1. Η μεθοδολογία που ακολουθείται βασίζεται στον ετήσιο προσδιορισμό του κόστους του κάθε χρηματοδοτικού σεναρίου με βάση τα πραγματικά στοιχεία κόστους όπως αυτά χρησιμοποιήθηκαν στο πρόγραμμα ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ και τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται λαμβάνονται από τον μαθηματικό τύπο της μελέτης του Υπουργείου για την επιδότηση της υπηρεσίας.
2. Εξαιτίας των διαφορετικών αναγκών του κάθε Δήμου αναφορικά με τον απαιτούμενο αριθμό λεωφορείων για την εκτέλεση της υπηρεσίας, ο υπολογισμός των στοιχείων κόστους και ωφελειών γίνεται με αναγωγή αυτών των στοιχείων ανά μονάδα, δηλαδή για ένα λεωφορείο. Είναι προφανές ότι στην περίπτωση που οι ανάγκες του Δήμου ξεπερνούν κατά πολύ τον αριθμό αυτό τα ανά μονάδα (ανά λεωφορείο) κόστη δύναται να μειωθούν λόγω οικονομίας κλίμακας (επίτευξη καλύτερης τιμής). Παρόλα αυτά η παρούσα αξιολόγηση και σε αυτήν την περίπτωση θα είναι έγκυρη καθώς οι οικονομίες κλίμακας θα επηρεάσουν αναλογικά όλα τα σεναρία με αποτέλεσμα η συγκριτική αξιολόγηση (σχετική αποδοτικότητα) του κάθε

σεναρίου σε σχέση με τα υπόλοιπα να παραμένει (χωρίς σημαντικές διαφορές) η ίδια.

3. Μία παραδοχή αφορά στην διάρκεια ζωής της επένδυσης. Για την αξιολόγηση ενός έργου είναι απαραίτητο πρώτα να καθοριστεί η διάρκεια ζωής του δηλαδή ο συνολικός αριθμός των ετών λειτουργίας του ώστε να μπορούν να υπολογιστούν οι συνολικές εισροές και εκροές που θα αποφέρει. Η παρούσα αξιολόγηση θα γίνει με βάση το δεδομένο ότι η οικονομική συμφωνία μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και ιδιωτών θα έχει διάρκεια πέντε (5) έτη. Έτσι σαν διάρκεια ζωής της επένδυσης λαμβάνεται το διάστημα των πέντε (5) ετών. Η διάρκεια ζωής όμως επηρεάζει και την υπολειμματική αξία της επένδυσης καθώς η αγορά των λεωφορείων γίνεται με ορίζοντα 10ετίας, ενώ στην επένδυση θα γίνει η χρήση τους μόνο για μια πενταετία. Έτσι γίνεται η παραδοχή ότι τα λεωφορεία στο τέλος της περιόδου θα μπορούν να αξιοποιηθούν και θα έχουν υπολειμματική αξία ίση με το μισό του επενδυτικού κόστους αγοράς τους δηλαδή ίσο με 125.000€ ή 75.000€ για κανονικά και μικρά λεωφορεία αντίστοιχα. Λαμβάνεται υπόψη τιμή υπολειμματική αξίας ίση με 100.000€ (σε πραγματικές τρέχουσες τιμές του έτους 2011).
4. Για κάθε σενάριο υπολογίζονται οι ετήσιες εισροές - εκροές (οφέλη και κόστη) της επένδυσης, ώστε να διαφανεί ξεκάθαρα η επίπτωση του κάθε χρηματοδοτικού σχήματος στον ετήσιο κρατικό προϋπολογισμό. Δεν γίνεται συνολική αποτίμηση της επένδυσης στην πενταετία γιατί ο καθορισμός του χρονικού διαστήματος έγινε μόνο για τον λόγο της θεώρησης των χρηματοδοτικών σεναρίων και τον προσδιορισμό των αντίστοιχων τιμών. Στη συνέχεια όλες αυτές οι τιμές ανάγονται σε ετήσια βάση.

### **3.3 Αποτίμηση Στοιχείων Κόστους και Ωφελειών της Παρεχόμενης Υπηρεσίας**

Τα στοιχεία κόστους και ωφελειών εξειδικεύονται για κάθε χρηματοδοτικό σενάριο σε σχέση με το αν θα πραγματοποιηθεί αγορά του εξοπλισμού ή αν εμπίπτουν συγκεκριμένες κατηγορίες κόστους ή αν τα κόστη αυτά επιβαρύνουν κάποιο τρίτο (ιδιώτη). Παρόλα αυτά είναι σκόπιμο πριν την ανάλυση των στοιχείων κόστους και ωφελειών για κάθε χρηματοδοτικό σενάριο, να γίνει μία σύντομη αποτίμηση και περιγραφή των βασικών κατηγοριών και στοιχείων κόστους και ωφελειών για την παροχή της υπό εξέταση υπηρεσίας, δηλαδή τόσο για τη μεταφορά των μαθητών όσο και την δημιουργία δημοτικής συγκοινωνίας (για τις περιπτώσεις που ο Δήμος αναλαμβάνει την παροχή της υπηρεσίας).

Επιπλέον, είναι σκόπιμο να επισημανθεί στο σημείο αυτό, ότι η παρούσα αξιολόγηση και αποτίμηση των στοιχείων κόστους και ωφελειών γίνεται από την πλευρά (σκοπιά) του Δήμου. Αυτό είναι σημαντικό να τονιστεί καθώς τις περισσότερες φορές αυτό που αποτελεί κόστος για τον έναν φορέα, ενδεχόμενα αποτελεί όφελος για κάποιον άλλο φορέα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην περίπτωση που εξετάζεται είναι η (προκαθορισμένη) κρατική επιδότηση για την παροχή της υπηρεσίας η οποία αποτελεί οικονομικό όφελος για τον Δήμο αλλά οικονομική επιβάρυνση (κόστος) για το Δημόσιο.

Τα βασικά στοιχεία κόστους και ωφελειών για την υπό θεώρηση υπηρεσία με ενδεικτικά τα αριθμητικά μεγέθη που θα χρησιμοποιηθούν στην διαδικασία αξιολόγησης των σεναρίων είναι τα εξής:

- **Τα στοιχεία κόστους**

A. Συνολικό κόστος επένδυσης λεωφορείων: (για πενταετία)

1. Κόστος αγοράς: 250.000 €, ετήσιο ποσό 51.000€.
2. Σταθερό κόστος = Κόστος Απόσβεσης (στα 10 έτη) + Ασφάλιστρα + Τέλη = 11 € /ώρα ή 11 x 2496 ώρες (312μέρες τον χρόνο επί 8 ώρες) = 27.456€ το χρόνο
3. Μεταβλητό κόστος:
  - Κόστος συντήρησης = 0,32 €/χλμ
  - Κόστος ελαστικών = 0,07 €/χλμ
  - Κόστος καυσίμων = 0,65 €/χλμ
  - Ετήσιο κόστος οδηγού: 15 €/ώρα x 1980ώρες (11 μήνες x 22,5μέρες x 8ώρες)= 29700 €

- **Στοιχεία ωφελειών**

1. Κρατική επιδότηση: 67€ /ημέρα για την μεταφορά μαθητών ανά λεωφορείο
2. Εισιτήριο: 40 (θέσεις λεωφ.) x Πληρότητα x Κόστος εισιτηρίου

### **3.3.1 Σχήμα 1: Παροχή υπηρεσίας από το Δημόσιο με χρηματοδοτική μίσθωση του απαιτούμενου εξοπλισμού και παροχής δημοτικής συγκοινωνίας**

Στα πλαίσια του σεναρίου αυτού εξετάζεται η περίπτωση αγοράς του απαιτούμενου στόλου λεωφορείων από τον Δήμο και η χρήση του για την εξυπηρέτηση τόσο της μεταφοράς μαθητών όσο και για παροχή ενδο-δημοτικής συγκοινωνίας. Ως βάση αναφοράς θεωρείται ότι η δημοτική συγκοινωνία θα παρέχεται στους δημότες (για τα δρομολόγια εκτός της μεταφοράς μαθητών) με κόμιστρο ικανό να καλύψει το επενδυτικό και λειτουργικό κόστος της επένδυσης του Δήμου (μαζί και με το

καθορισμένο ετήσιο ποσό κρατικής επιδότησης). Ο υπολογισμός γίνεται με μονάδα βάσης το ένα λεωφορείο και θεωρείται ότι τα κόστη και τα οφέλη προκύπτουν αναλογικά στην περίπτωση που απαιτούνται περισσότερα λεωφορεία.

Για το εν λόγω σενάριο τα ετήσια στοιχεία κόστους και ωφελειών της επένδυσης διαμορφώνονται ως εξής:

Ετήσια Στοιχεία κόστους (ανά λεωφορείο):

1. Επενδυτικό κόστος: 31.000€ ανά έτος
2. Σταθερό Κόστος: 27.456€ ανά έτος
3. Κόστος οδηγού: Θεωρείται ότι για την εκτέλεση του ημερήσιου μεταφορικού έργου απαιτούνται 8 ανθρωπόωρες βάσει της διανυθείσας απόστασης (20 χιλιόμετρα x 14 δρομολόγια = 280 χιλιόμετρα) διά μία μέση ταχύτητα της τάξης των 35 χιλιομέτρων ανά ώρα. Λαμβάνοντας υπόψη το ωριαίο κόστος απασχόλησης οδηγού ίσο με 15 € προκύπτει ένα ημερήσιο κόστος ίσο με  $15 \times 8 = 120€$  ή αλλιώς (επί 365 ημέρες) 43.800 € ανά έτος.
4. Μεταβλητό κόστος παροχής υπηρεσίας: Στο κόστος αυτό συμπεριλαμβάνεται το σύνολο των λειτουργικών εξόδων (ανά λεωφορείο) τόσο για την μεταφορά μαθητών όσο και για την εκτέλεση της δημοτικής συγκοινωνίας. Γίνονται οι εξής παραδοχές (για τον ακριβή προσδιορισμό των στοιχείων κόστους):
  - Για τη μεταφορά των μαθητών απαιτείται 1 δρομολόγιο ανά ημέρα, συνολικής διανυθείσας απόστασης είκοσι (20) χιλιομέτρων.
  - Για τις ανάγκες της δημοτικής συγκοινωνίας θα εκτελούνται επιπλέον δεκατρία (13) δρομολόγια των είκοσι (20) χιλιομέτρων ανά ημέρα, που αντιστοιχεί σε 1 δρομολόγιο ανά ώρα (από τις 09.00 μέχρι τις 22.00).Το μεταβλητό κόστος για την παροχή των 14 δρομολογίων ανά ημέρα ανέρχεται σε  $1,04 \text{ €/χιλιόμετρο} \times 20 \text{ χιλιόμετρα} \times 14 \text{ δρομολόγια} = 291,2€$  ανά ημέρα ή (επί 365 ημέρες) 106.288 € ανά έτος.

**Υποπερίπτωση 1: Χρηματοδοτική μίσθωση με αγορά**

Ετήσια Στοιχεία οφέλους (ανά λεωφορείο):

Για το εν λόγω σενάριο τα ετήσια στοιχεία οφέλους προέρχονται από την καθορισμένη κρατική επιδότηση και τα εισιτήρια από την δημοτική συγκοινωνία. Πιο συγκεκριμένα:

1. Επιδότηση για την υπηρεσία της μεταφοράς μαθητών: 67€ /ημέρα για κάθε λεωφορείο ή (επί 175 σχολικές ημέρες) 11725€ ανά έτος
2. Έσοδα από πώληση εισιτηρίων: Με την παραδοχή ότι στις 13 διαδρομές το λεωφορείο θα έχει κατά μέσο όρο 50% πληρότητα και άρα θα εξυπηρετεί ημερησίως  $13 \times 20 = 260$  μετακινήσεις, καθορίζεται η αναγκαία τιμή του εισιτηρίου ώστε η συνολική επένδυση του Δήμου να είναι βιώσιμη.

Υπολογισμός ετησίων εισορών - εκροών του σεναρίου:

Συνολικά ετήσια στοιχεία κόστους: 208.000€ ανά λεωφορείο περίπου

Συνολικά ετήσια στοιχεία οφέλους: 11.725€ ανά λεωφορείο και τα έσοδα από  
τα εισιτήρια.

Με την παραδοχή ότι έχουμε 260 μετακινήσεις ημερησίως και άρα  $260 \times 360 = 93.600$  ετησίως για να καλυφθεί η διαφορά των μεγεθών του κόστους και ωφελειών  
ιση με  $207.774 - 11.725 = 196.000$ € ανά λεωφορείο περίπου, θα πρέπει η τιμή του  
εισιτηρίου δημοτικής συγκοινωνίας να καθοριστεί ως:

Τιμή του εισιτηρίου (P) =  $196.000 / 93.600 = 2$  € περίπου.

Γίνεται φανερό ότι μείωση της τιμής του εισιτηρίου θα πρέπει να συνοδεύεται με  
αύξηση της κρατικής επιδότησης κατά το αντίστοιχο ποσό ώστε να καλύπτονται οι  
ετήσιες εκροές της επένδυσης του ποσού των 196.000€.

### **Υποπερίπτωση 2: Χρηματοδοτική μίσθωση χωρίς αγορά**

Στο σενάριο αυτό θεωρείται ότι το κόστος αγοράς των λεωφορείων δεν  
συμπεριλαμβάνεται στα πλαίσια της παρούσας αξιολόγησης γιατί είτε τα  
λεωφορεία ήδη υπάρχουν στην διάθεση του Δήμου είτε η αγορά των λεωφορείων  
είχε ήδη σχεδιαστεί και το κόστος αυτό είχε ήδη προβλεφθεί από διαφορετική  
πηγή χρηματοδότησης. Στην περίπτωση αυτή το μόνο που διαφοροποιείται είναι το  
κόστος επένδυσης (καθίσταται μηδενικό) και επομένως τα ετήσια στοιχεία κόστους  
και η τιμή εισιτηρίου διαμορφώνεται ως εξής:

- Συνολικά ετήσια στοιχεία κόστους:  $196.000 - 31.000 = 165.000$ € ανά  
λεωφορείο περίπου, και επομένως
- Τιμή του εισιτηρίου (P) =  $(196.000 - 31.000) / 93.600 = 1,75$  € περίπου.

### **Υποπερίπτωση 3: Χρηματοδοτική μίσθωση μειωμένου προσφερόμενου έργου**

Στο σενάριο αυτό εξετάζεται η υπηρεσία δημοτικής συγκοινωνίας να παρέχεται  
μόνο τις καθημερινές ημέρες με την έννοια ότι εξυπηρετεί τους μετακινούμενους  
από και προς τον χώρο εργασίας τους και όχι κατά την διάρκεια του  
Σαββατοκύριακου που οι μετακινήσεις πραγματοποιούνται για λόγους αναψυχής.  
Έτσι υπολογίζεται ότι η δημοτική συγκοινωνία θα εκτελείται τις 5 ημέρες της  
εβδομάδας και συνεπώς για το σύνολο του έτους για  $365 \times (5/7) = 260$  ημέρες. Οι  
ετήσιες απαιτούμενες δαπάνες για το παρόν σενάριο διαμορφώνονται ως εξής:

Σταθερό Κόστος: 27.456€ ανά έτος

Κόστος οδηγού: 120€ ή αλλιώς (επί 260 ημέρες) = 31.200€ ανά έτος

Μεταβλητό κόστος: 291,2€ ανά ημέρα ή (επί 260 ημέρες) = 75.660€ ανά έτος

Συνολικά ετήσια στοιχεία κόστους =  $75.660 + 31.200 + 27.456 (+31.000\text{€}) = 134.316\text{€}$  (ή  $165.000\text{€}$  με αγορά).

Συνολικά ετήσια στοιχεία οφέλους =  $11725\text{€}$  (επιδότηση) +  $260 \times 260 = 67.600$  μετακινήσεις ετησίως και επομένως το απαιτούμενο κόμιστρο εισιτηρίου θα ήταν:

Τιμή του εισιτηρίου (P) =  $134.316 / 67.600 = 2 \text{ €}$  περίπου (ή  $2,4 \text{ €}$  περίπου με την αγορά του λεωφορείου).

Παρατηρούμε ότι όσο μειώνεται ο αριθμός των δρομολογίων της δημοτικής συγκοινωνίας τόσο αυξάνεται το ποσό του απαιτούμενου κομίστρου). Το γεγονός αυτό φανερώνει ότι ο ρυθμός μείωσης του οφέλους από τα εισιτήρια είναι μεγαλύτερος του ρυθμού μείωσης του λειτουργικού κόστους από την εκτέλεση λιγότερων δρομολογίων.

### **3.3.2 Σχήμα 2: Παροχή υπηρεσίας από το Δημόσιο με χρονομίσθωση του απαιτούμενου εξοπλισμού**

Το χρηματοδοτικό σχήμα της χρονομίσθωσης αφορά στην ‘ενοικίαση’ (μίσθωση) των οχημάτων για ένα συγκεκριμένο, προσυμφωνημένο χρονικό διάστημα. Από τη μεριά του Δήμου, το κόστος για την εκτέλεση της υπηρεσίας περιορίζεται στο κόστος καυσίμων, το κόστος του οδηγού και τέλος το ετήσιο (ή μηνιαίο) μίσθωμα. Στο τέλος της περιόδου χρήσης το όχημα επιστρέφεται στην ιδιοκτήτρια εταιρεία χωρίς καμία επιπλέον οικονομική επιβάρυνση του Δήμου.

Παρόλο που η χρονομίσθωση διαφέρει ανάλογα με τον τύπο του οχημάτων, τον αριθμό καθώς και την τιμή τους και τα διάφορα προγράμματα χρονομισθώσεων ‘προσαρμόζονται’ στα δεδομένα και στις ανάγκες της εκάστοτε περίπτωσης και πελάτη, πολλές φορές τυχαίνει να χρειάζεται μία προκαταβολή της τάξης του 10% της εμπορικής αξίας του οχήματος προς μίσθωση. Για το παρόν σχήμα, τα κόστη και οι ωφέλειες που προκύπτουν από χρονομίσθωση έχουν προσαρμοστεί βάσει πραγματικής προσφοράς (επισυνάπτεται). Το ποσό της απαιτούμενης προκαταβολής κατανέμεται ισόποσα στα πέντε έτη της επένδυσης (σε πραγματικές τιμές, οι οποίες προσεγγιστικά θεωρούνται ίσες). Τα μεγέθη υπολογίζονται παρακάτω:

- Ετήσιο κόστος χρονομίσθωσης (μίσθωμα):  $5.720 \times 12 = 84.500$  ετησίως για μίσθωμα
- Επιπλέον  $25.000$  προκαταβολή (10% αρχικής αξίας) σημαίνει ένα επιπλέον ποσό της τάξης των  $5.000\text{€}$  ανά έτος.
- Κόστος καυσίμων =  $0,65 \text{ €/χλμ} \times 20 \times 14 = 182\text{€}$  ή (επί 365)  $11.830\text{€}$ .
- Κόστος οδηγού:  $120\text{€}$  ή αλλιώς (επί 260 ημέρες) =  $31.200\text{€}$  ανά έτος



- Συνολικά ετήσια στοιχεία κόστους = 127.000 €.

Με την παραδοχή ότι έχουμε 260 μετακινήσεις ημερησίως και άρα  $260 \times 360 = 93.600$  ετησίως για να καλυφθεί η διαφορά των μεγεθών του κόστους και ωφελειών ίση με  $127.000 - 11.725 = 116.000\text{€}$  ανά λεωφορείο περίπου, θα πρέπει η τιμή του εισιτηρίου δημοτικής συγκοινωνίας να καθοριστεί ως:

$$\text{Τιμή του εισιτηρίου (P)} = 116.000 / 93.600 = 1,25\text{€ περίπου.}$$

### **3.3.3 Σχήμα 3: Συνεργασία Δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς για την παροχή της υπηρεσίας**

Στην περίπτωση αυτή, όπως περιγράφηκε και στα προηγούμενα, την εκτέλεση της υπηρεσίας την αναλαμβάνει εξ' ολοκλήρου ο ιδιωτικός φορέας. Ο Δήμος περιγράφει τα χαρακτηριστικά και τις ακριβείς ανάγκες του μεταφορικού έργου που πρέπει να εκτελεσθεί και στην συνέχεια ακολουθεί η διαδικασία εξεύρεσης ενδιαφερόμενου ιδιώτη για την εκτέλεση της υπηρεσίας. Έτσι λοιπόν το σύνολο της κρατική επιδότησης πάει στον ιδιωτικό τομέα και αντίστοιχα το σύνολο της υποχρέωσης και της ευθύνης για την εκτέλεση της υπηρεσίας. Στο χρηματοδοτικό σχήμα αυτό ο Δήμος παραμένει υπεύθυνος για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της σωστής τήρησης της συμφωνίας.

Συνεπώς το σχήμα αυτό δεν περιέχει ποσοτικά (οικονομικά) οφέλη και κόστη για τον Δήμο, καθώς η οικονομική επιβάρυνση και συμμετοχή του Δήμου είναι μηδενική. Παρόλα αυτά η περίπτωση αυτή παρουσιάζει κάποια σημαντικά πλεονεκτήματα έναντι των άλλων περιπτώσεων τα οποία θα συζητηθούν στην επόμενη παράγραφο, όπου πραγματοποιείται SWOT ανάλυση για κάθε εξεταζόμενο σενάριο.

Τα συνολικά στοιχεία κόστους και οφέλους για όλες τις περιπτώσεις φαίνονται στον παρακάτω συγκεντρωτικό Πίνακα:

**Πίνακας 3.1:** Συγκεντρωτικός πίνακας ετήσιων στοιχείων κόστους ωφελειών των χρηματοδοτικών σχημάτων ανά λεωφορείο.

| Στοιχεία κόστους-ωφελειών                           | Χρηματοδοτικά Σενάρια |             |                               |              |                          |
|-----------------------------------------------------|-----------------------|-------------|-------------------------------|--------------|--------------------------|
|                                                     | Χρηματοδοτική μίσθωση |             |                               | Χρονομίσθωση | Συνεργασία Δήμου-Ιδιωτών |
|                                                     | Με αγορά              | Χωρίς αγορά | Μειωμένου έργου (χωρίς αγορά) |              |                          |
| <b>Στοιχεία κόστους υπηρεσίας</b>                   |                       |             |                               |              |                          |
| Κόστος αγοράς λεωφορείου (μείον υπολειμματική αξία) | 31.000                | -           | -                             | -            |                          |
| Ετήσιο μίσθωμα (ενοικίασης λεωφορείου)              | -                     | -           | -                             | 84.500       |                          |
| Σταθερό κόστος (αποσβέσεις, ασφαλιστρα, τέλη)       | 27.456                | 27.456      | 27.456                        | -            |                          |
| Μεταβλητό κόστος (συντήρησης, ελαστικών)            | 69.087                | 69.087      | 49.179                        | -            |                          |
| Κόστος καυσίμων                                     | 37.201                | 37.201      | 26.481                        | 11.830       |                          |
| Κόστος οδηγού                                       | 43.800                | 43.800      | 31.200                        | 31.200       |                          |
| Σύνολο (στοιχείων κόστους)                          | 208.000               | 177.000     | 135.316                       | 127.000      |                          |
| <b>Στοιχεία οφέλους υπηρεσίας</b>                   |                       |             |                               |              |                          |
| Τιμή εισιτηρίου                                     | 2€                    | 1,75€       | 2€                            | 1,25€        |                          |
| Επιδιωκόμενα οφέλη (από εισιτήρια)                  | 196.000               | 165.000     | 124.000                       | 116.000      |                          |
| Κρατική επιδότηση                                   | 11.725                | 11.725      | 11.725                        | 11.725       | 11.725                   |
| Σύνολο (στοιχείων οφέλους)                          | 208.000               | 178.000     | 135.316                       | 127.000      |                          |
| <b>Σύνολο (καθαρών ροών) ανά έτος</b>               | 0                     | 0           | 0                             | 0            | Κέρδος ιδιώτη (15%)      |

### 3.4 Σύγκριση Χρηματοδοτικών Σχημάτων με τη Χρήση SWOT Ανάλυσης

Η σύγκριση των χρηματοδοτικών σχημάτων που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα έγινε με τη μέθοδο SWOT ανάλυσης. Η ανάλυση SWOT είναι ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού το οποίο χρησιμοποιείται για την

ανάλυση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος ενός φορέα, όταν ο φορέας (ή αντιστοιχα μία επιχείρηση) καλείται να λάβει μια απόφαση σε σχέση με τους στόχους που έχει θέσει, δηλαδή την ανάπτυξη μιας υπηρεσίας ή γενικότερα την υλοποίηση μιας επένδυσης.

Η Ανάλυση SWOT εξετάζει τα Ισχυρά (Strengths) και Αδύναμα σημεία (Weaknesses) ενός φορέα (ή μιας επιχείρησης) σε σχέση με την υλοποίηση ενός επενδυτικού σχεδίου, καθώς και τις Ευκαιρίες (Opportunities) και Απειλές (Threats) από το περιβάλλον που δραστηριοποιείται ο φορέας αυτός. Χρησιμοποιείται από φορείς και επιχειρήσεις για να αξιολογήσουν την κατάσταση που βρίσκονται σήμερα με σκοπό να πάρουν αποφάσεις και να διαμορφώσουν την μελλοντική στρατηγική τους επιλέγοντας ανάμεσα σε διαφορετικές επιλογές (σενάρια).

Παρακάτω ακολουθεί η εφαρμογή της SWOT ανάλυσης για κάθε περίπτωση χρηματοδοτικού σχήματος (διαφορετικά σενάρια).

### **Σχήμα 1: Παροχή υπηρεσίας από το Δημόσιο με χρηματοδοτική μίσθωση του απαιτούμενου εξοπλισμού και παροχή δημοτικής συγκοινωνίας**

#### Δυνατά σημεία (Strengths)

- Πλήρης έλεγχος της υπηρεσίας μεταφοράς μαθητών και του επιπέδου εξυπηρέτησης από την δημοτική αρχή.
- Απόκτηση οχημάτων και απαραίτητου εξοπλισμού στον Δήμο.
- Ανάπτυξη δημοτικής συγκοινωνίας για τους κατοίκους.
- Τόνωση της προσβασιμότητας και επομένως της κοινωνικής συνοχής και ισόρροπης ανάπτυξης εντός της περιοχής του Δήμου.

#### Αδυναμίες (Weaknesses)

- Υψηλό σχετικά κόμιστρο για την παροχή της υπηρεσίας ανά άτομο σε σχέση με το κόστος του αστικού εισιτηρίου στα μεγάλα αστικά κέντρα.

#### Ευκαιρίες (Opportunities)

- Ανάγκη των πολιτών για μετακίνηση εντός της περιοχής του Δήμου.
- Τάση επιστροφής του πληθυσμού στην περιφέρεια (σε μικρούς Δήμους).
- Αύξηση του αγροτικού πληθυσμού την τελευταία διετία.

#### Απειλές (Threats)

- Η μη επίτευξη της αναμενόμενης πληρότητας οχημάτων με αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας και του ποσού της κρατικής επιδότησης

## **Σχήμα 2: Παροχή υπηρεσίας από το Δημόσιο με χρονομίσθωση του απαιτούμενου εξοπλισμού**

### Δυνατά σημεία (Strengths)

- Έλεγχος της υπηρεσίας μεταφοράς μαθητών και του επιπέδου εξυπηρέτησης από την δημοτική αρχή.
- Ανάπτυξη δημοτικής συγκοινωνίας για τους κατοίκους

### Αδυναμίες (Weaknesses)

- Υψηλό σχετικά κόμιστρο για την παροχή της υπηρεσίας ανά άτομο σε σχέση με το κόστος του αστικού εισιτηρίου στα μεγάλα αστικά κέντρα.

### Ευκαιρίες (Opportunities)

- Ανάγκη των πολιτών για μετακίνηση εντός της περιοχής του Δήμου.
- Τάση επιστροφής του πληθυσμού στην περιφέρεια (σε μικρούς Δήμους).
- Αύξηση του αγροτικού πληθυσμού την τελευταία διετία.

### Απειλές (Threats)

- Η μη επίτευξη της αναμενόμενης πληρότητας οχημάτων με αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας και του ποσού της κρατικής επιδότησης

## **Σχήμα 3: Συνεργασία Δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς για την παροχή της υπηρεσίας**

### Δυνατά σημεία (Strengths)

- Δεν επιφέρει οικονομική επιβάρυνση για τον Δήμο.
- Εξασφάλιση εκτέλεσης της υπηρεσίας χωρίς την σπατάλη πόρων (κεφαλαίου και ανθρώπινων)

### Αδυναμίες (Weaknesses)

- Έμμεσος (και όχι άμεσος) έλεγχος της εκτέλεσης του μεταφορικού έργου της μεταφοράς των μαθητών

### Ευκαιρίες (Opportunities)

- Ανάγκη των πολιτών για μετακίνηση εντός της περιοχής του Δήμου.

### Απειλές (Threats)

- Αδυναμία εξασφάλισης επιπέδου ποιότητας της υπηρεσίας

- Ύπαρξη αρνητικού οικονομικού κλίματος για επενδύσεις από τον ιδιωτικό τομέα.

Συνοπτική σύγκριση των τριών σεναρίων παρουσιάζεται στους πίνακες που ακολουθούν.

**Πίνακας 3.2.** Συνοπτική σύγκριση των αποτελεσμάτων της SWOT ανάλυση για τα τρία σενάρια

| ΘΕΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΣΕΝΑΡΙΩΝ                                                                                   | Χρηματοδοτική μίσθωση        | Χρονομίσθωση        | PFI        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------|------------|
| <b>ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ - STRENGTHS</b>                                                                         |                              |                     |            |
| Δεν επιφέρει πιθανή οικονομική επιβάρυνση για τον Δήμο                                                   |                              |                     | √          |
| Πλήρης έλεγχος της υπηρεσίας μεταφοράς μαθητών και του επιπέδου εξυπηρέτησης από την δημοτική αρχή       | √                            | √                   |            |
| Ανάπτυξη δημοτικής συγκοινωνίας για τους κατοίκου                                                        | √                            | √                   |            |
| Ευελιξία στην διαχείριση και στον καθορισμό της δρομολόγησης (routing) των λεωφορείων                    | √                            | √                   |            |
| Απόκτηση οχημάτων και απαραίτητου εξοπλισμού από τον Δήμο                                                | √                            |                     |            |
| Τόνωση της προσβασιμότητας και επομένως της κοινωνικής συνοχής και ισορροπης ανάπτυξης του Δήμου         | √                            | √                   |            |
| Προώθηση των δημόσιων και βιώσιμων μέσων μεταφορών έναντι των ιδιωτικών (Ι.Χ. αυτοκίνητα)                | √                            | √                   |            |
| Βελτίωση περιβαλλοντικών συνθηκών (μείωση ρύπων, κατανάλωσης ενέργειας) μέσω της μείωσης χρήσης του Ι.Χ. | √                            | √                   |            |
| Εξασφάλιση εκτέλεσης της υπηρεσίας χωρίς την σπατάλη πόρων (κεφαλαίου και ανθρώπινων)                    |                              |                     | √          |
| <b>ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ - OPPORTUNITIES</b>                                                                         |                              |                     |            |
| Ανάγκη των πολιτών για μετακίνηση εντός της περιοχής του Δήμου                                           | √                            | √                   |            |
| Τάση επιστροφής του πληθυσμού στην περιφέρεια (σε μικρούς Δήμους)                                        | √                            | √                   |            |
| Αύξηση του αγροτικού πληθυσμού την τελευταία διετία                                                      | √                            | √                   |            |
| <b>ΑΡΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΣΕΝΑΡΙΩΝ</b>                                                                          | <b>Χρηματοδοτική μίσθωση</b> | <b>Χρονομίσθωση</b> | <b>PFI</b> |
| <b>ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ - WEAKNESSES</b>                                                                       |                              |                     |            |

*Διαμόρφωση και αξιολόγηση εναλλακτικών προτεινόμενων  
συστημάτων διαχείρισης και υλοποίησης της μεταφοράς μαθητών  
(Αριθ. Έκθεσης: ΕΚΕΤΑ-ΙΜΕΤ-ΕΜ-Β-2011-3)*

| <b>ΘΕΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΣΕΝΑΡΙΩΝ</b>                                                                                                                           | <b>Χρηματοδοτική<br/>μίσθωση</b> | <b>Χρονομίσθωση</b> | <b>PFI</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------|------------|
| Έμμεσος (και όχι άμεσος) έλεγχος της εκτέλεσης του μεταφορικού έργου της μεταφοράς των μαθητών                                                          |                                  |                     | √          |
| Υψηλό σχετικά κόμιστρο για την παροχή της υπηρεσίας ανά άτομο συγκριτικά με τα μεγάλα αστικά κέντρα                                                     | √                                | √                   |            |
| Υψηλό κόστος συντήρησης του συστήματος                                                                                                                  | √                                | √                   |            |
| Ανάγκη απασχόλησης επιπλέον προσωπικού για τον Δήμο (οδηγοί, προσωπικό συντήρησης κ.λπ.)                                                                | √                                | √                   |            |
| <b>ΑΠΕΙΛΕΣ - THREATS</b>                                                                                                                                |                                  |                     |            |
| Η μη επίτευξη της αναμενόμενης πληρότητας οχημάτων με αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας και του ποσού της κρατικής επιδότησης | √                                | √                   |            |
| Αδυναμία εξασφάλισης επιπέδου ποιότητας της υπηρεσίας                                                                                                   |                                  |                     | √          |
| Ύπαρξη αρνητικού οικονομικού κλίματος για επενδύσεις από τον ιδιωτικό τομέα                                                                             |                                  |                     | √          |
| Κίνδυνος απασχόλησης επιπλέον προσωπικού που δεν καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες (οπότε θα πρέπει να διακοπεί η εργασία του μεσοπρόθεσμα)          | √                                | √                   |            |
| Έλλειψη επαρκούς κρατικής χρηματοδότησης λόγω γενικής δημοσιονομικής στενότητας και περιοριστικής πολιτικής                                             | √                                | √                   |            |

## **4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η νέα δομή των Καλλικρατικών Δήμων αλλά και το νέο θεσμικό πλαίσιο με το οποίο ορίζεται η λειτουργία και οργάνωση τους δίνει τη δυνατότητα ανεύρεση νέων σχημάτων εκτέλεσης του μεταφορικού έργου των μαθητών. Τα κονδύλια που μέχρι σήμερα δίνονται για τη μεταφορά αυτή δεν θα μπορούν πλέον να υπερβαίνουν τα όρια που θα θέτει η νέα τροποποιημένη ΚΥΑ σύμφωνα με την οποία κάθε μεταφορέας θα αποζημιώνεται για τα πραγματικά του κόστη όπως αυτά δηλώθηκαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ αφήνοντας και ένα περιθώριο για απρόοπτες δαπάνες και κέρδος της τάξης του 40%.

Σύμφωνα με την παραπάνω οικονομική αποζημίωση που το κράτος θα συνεχίσει να δίνει για τη μεταφορά των μαθητών, διερευνήθηκαν όλα τα πιθανά σενάρια για παροχή του μεταφορικού έργου από Δημοτική Συγκοινωνία αλλά και μέσα από συμπράξεις των Ο.Τ.Α με ιδιωτικές εταιρείες.

Η συγκριτική αξιολόγηση όλων των πιθανών σχημάτων που παρουσιάστηκε στην προηγούμενη ενότητα ανέδειξε τα αρκετά πλεονεκτήματα και δυνατά σημεία που έχει η ανάληψη της μεταφοράς των μαθητών από τους Δήμους και η σύγχρονη δημιουργία Δημοτικής συγκοινωνίας αλλά συγχρόνως και το μεγάλο ρίσκο μιας τέτοιας απόφασης.

Η δημιουργία συστημάτων Δημοτικής ή Διαδημοτικής Συγκοινωνίας είναι πάνω από όλα ένα κοινωνικό έργο για τους πολίτες. Η νέα δομή και έκταση των Καλλικρατικών Δήμων θα δημιουργήσουν μεγάλες ανάγκες για τοπική συγκοινωνία οι οποίες πολύ δύσκολα θα καλυφθούν από τα υπάρχοντα συστήματα Δημοσίων Συγκοινωνιών. Οι μετακινήσεις προς και από τα κέντρα των νέων Δήμων θα είναι πλέον καθημερινές και η μη ύπαρξη Δημοσίου Μεταφορικού Μέσου θα δημιουργήσει μεγάλα προβλήματα προσβασιμότητας και κυκλοφοριακής συμφόρησης.

Η μεταφορά μαθητών έρχεται να βοηθήσει στην επίλυση των προβλημάτων αυτών. Οι Δήμοι μπορούν με τα κονδύλια που θα παίρνουν να εξασφαλίσουν την ασφαλή και άνετη σχολική μεταφορά και συγχρόνως να καλύψουν ένα ποσοστό των λειτουργικών εξόδων μια δημοτικής συγκοινωνίας η οποία θα χρησιμοποιείται εκτός των μαθητικών δρομολογίων με την καταβολή κομίστρου. Το κόμιστρο αυτό προκύπτει βέβαια να έχει ένα αρκετά μεγάλο κόστος που φτάνει το 1,5 με 2 ευρώ αλλά μπορεί να μειωθεί αν καταφέρει το σύστημα να προσελκύσει μεγάλη επιβατική κίνηση ή αν τμήμα του επιδοτηθεί από κονδύλια του Δήμου.

Η χρήση του στόλου της Δημοτικής Συγκοινωνίας για μεταφορά μαθητών δίνει το πλεονέκτημα της ανεξαρτησίας του κάθε Ο.Τ.Α. από χρονοβόρες διαγωνιστικές διαδικασίες καθώς και την αποκλειστική και άμεση επίβλεψη του μεταφορικού συστήματος. Συγχρόνως, αναβαθμίζει τη προσβασιμότητα των περιοχών του ενώ προωθεί τη βιώσιμη μετακίνηση.

Φυσικά στην περίπτωση αυτή ο κάθε Δήμος αναλαμβάνει ένα επιπλέον ρόλο ως λειτουργός ενός συστήματος Δ.Σ. σε συνδυασμό με το ρίσκο και τις ευθύνες που αυτό έχει. Για τις περιπτώσεις που η σχολική μεταφορά και η Δημοτική Συγκοινωνία μπορεί να καλυφθεί με 3 έως 5 οχήματα η λύση αυτή φαίνεται αρκετά θετική για τις δημοτικές αρχές. Επίσης στις περιπτώσεις που ο Δήμος έχει ήδη στην κατοχή του στόλο και εκτελεί με επιτυχία Δημοτική Συγκοινωνία τότε μπορεί εύκολα να χρησιμοποιήσει τα κονδύλια της σχολικής μεταφοράς έτσι ώστε να καλύψει το έργο αυτό ενισχύοντας το στόλο του και τη συχνότητα του δημοτικού μεταφορικού έργου.

Αντίθετα, στις περιπτώσεις που ο Δήμος χρειάζεται ένα μεγάλο αριθμό οχημάτων για την κάλυψη της σχολικής μεταφοράς –πάνω από 10 οχήματα- τότε η ανάληψη όλου του μεταφορικού έργου από αυτόν φαντάζει μάλλον αδύνατη. Στις περιπτώσεις αυτές η κάθε Δημοτική Αρχή θα πρέπει να στραφεί στην σύνοψη συμφωνητικού με ιδιωτική εταιρεία που θα μπορεί να διαχειρίζεται και να λειτουργεί ένα μεγάλο αριθμό στόλου οχημάτων.

Όμως, ακόμα και στις περιπτώσεις αυτές θα ήταν ίσως σκόπιμη η δημιουργία Δημοτικής Συγκοινωνίας για την κάλυψη των αναγκών των πολιτών και για τμήμα της σχολικής μεταφοράς.

Σίγουρα η απόφαση της κάθε δημοτικής αρχής θα πρέπει να επέλθει ύστερα από μια προσεκτική και αναλυτική καταγραφή των αναγκών του Δήμου και των πολιτών του, την εκτίμηση του στόλου που απαιτείται για την κάλυψη της σχολικής μεταφοράς, την εκτίμηση της επιβατικής της κίνησης ανάλογα και με τη πρόθεση καταβολής κομίστρου και τη δυνατότητα οργάνωσης, λειτουργίας και συντήρησης ενός τέτοιου συστήματος.

Στην περίπτωση που απαιτείται η σύναψη συμφωνίας με ιδιωτική εταιρεία για τη σχολική μεταφορά, θα πρέπει η κάθε Δημοτική Αρχή να καθορίσει με ακρίβεια του όρους και τις απαιτήσεις του μεταφορικού έργου έτσι ώστε να είναι κατοχυρωμένη η ασφαλής και συνεπής εξυπηρέτηση των μαθητών.