

# ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

2010



## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το παρόν Εγχειρίδιο Διαδημοτικής Συνεργασίας έχει ετοιμαστεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης (ΣΤΕ), το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (ΠΑΗΕ) και την Πρωτοβουλία Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΠΤΑ) της Ανοικτής Κοινωνίας. Έχει αναπτυχθεί ειδικά αυτή τη χρονική περίοδο, λόγω του ότι η τοπική αυτοδιοίκηση σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες αντιμετωπίζει προκλήσεις, για τις οποίες η ΔΔΣ προσφέρει πιθανές λύσεις.

Από τη μια, οι δυνάμεις της αποκέντρωσης επιταχύνονται. Υπάρχει αυξημένη ευαισθητοποίηση για την ανάγκη ενδυνάμωσης των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να εδραιωθεί η δημοκρατία και ο κόσμος να εμπλακεί στη λήψη αποφάσεων, που επηρεάζουν την καθημερινή του ζωή. Ταυτόχρονα, αυτοί οι θεσμοί πρέπει να αποδώσουν καλή διακυβέρνηση και ενισχύσουν τη δυνατότητα της τοπικής ανάπτυξης. Η περαιτέρω Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και η ικανοποίηση Ευρωπαϊκών προτύπων σε σημαντικούς τομείς της πολιτικής της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν βασικά κίνητρα.

Από την άλλη, οι Κυβερνήσεις και οι πολίτες χρειάζονται μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η χαμηλή απόδοση είναι λιγότερο ανεκτή όταν ο κόσμος είναι σε θέση να δει αλλού καλύτερες πρακτικές. Πολλοί δήμοι πρέπει να αποδείξουν τους εαυτούς τους. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τους πολλούς μικρούς δήμους με ανεπαρκή δυνατότητα να προσφέρουν ποιοτικές υπηρεσίες από μόνοι τους ή να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις προσδοκίες των κοινοτήτων τους.

Για μεγαλύτερους δήμους, υπάρχουν πολλές ευκαιρίες για επένδυση στις τοπικές υπηρεσίες και την υποδομή, αλλά οι επενδυτές επιζητούν μεγαλύτερες οικονομίες κλίμακας και πιο ολοκληρωμένη ανάπτυξη, που θα καθιστούσε τις επενδύσεις τους πιο βιώσιμες.

Η διαδημοτική συνεργασία (ΔΔΣ) προσφέρει ένα σοβαρό βήμα προς τα εμπρός. Δεν αποτελεί εύκολη επιλογή· μπορεί να είναι περίπλοκη και εμπεριέχει κινδύνους. Έχει όμως τη δυναμική να προσφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα σε όλους τους δήμους, τόσο μεγάλους όσο και μικρούς.

Η ΔΔΣ διαθέτει πολλούς παίκτες, αλλά οι ίδιες οι κυβερνήσεις πρέπει να αναλάβουν ηγετικό ρόλο. Οι κυβερνήσεις είναι καίρια υπεύθυνες για τη δημιουργία των κατάλληλων νομικών, οικονομικών και διοικητικών πλαισίων για τη ΔΔΣ. Οι δήμοι πρέπει επίσης να διαδραματίσουν τον ρόλο τους. Χρειάζονται την κατάλληλη ηγεσία, βαθιά κατανόηση και αρκετή εμπειρογνωμοσύνη για να αξιοποιήσουν σωστά τη ΔΔΣ. Για να το επιτύχουν αυτό, θα χρειαστούν την υποστήριξη των Συνδέσμων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΤΑ).

Το ΣΤΕ, το ΠΑΗΕ και η ΠΤΑ θα έχουν εκπαιδεύσει ομάδες σε πολλές χώρες για να είναι σε θέση να χρησιμοποιήσουν δημιουργικά αυτό το Εγχειρίδιο ΔΔΣ ως εκπαιδευτικό εργαλείο και να το προωθήσουν σε εθνικά προγράμματα. Το πρώτο βήμα για οποιοδήποτε εθνικό πρόγραμμα είναι η μετάφραση και η προσαρμογή του Εγχειριδίου στις εθνικές συνθήκες, προσθέτοντας παραδείγματα τοπικών περιπτώσεων και εξηγήσεις του τοπικού νομικού πλαισίου. Οι ομάδες επιδιώκουν να οικοδομήσουν την κατανόηση και την αίσθηση μιας αποστολής ανάμεσα στην κεντρική κυβέρνηση και την τοπική αυτοδιοίκηση για επιδίωξη της ατζέντας της ΔΔΣ.

Οι διεθνείς οργανώσεις μπορούν να συνδράμουν. Μπορούν να αντλήσουν από τον πλούτο εμπειριών της ΔΔΣ στην ευρύτερη Ευρώπη· μπορούν να εξεύρουν διαθέσιμα κονδύλια προς υποστήριξη των έργων της ΔΔΣ.

Η πιο σημαντική πρόκληση για τους δήμους είναι, ωστόσο, η καλή αξιοποίηση των ευκαιριών, ο χειρισμός των κινδύνων και η άσκηση καλής ΔΔΣ.

## **ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ**

ΔΔΣ Διαδημοτική Συνεργασία (IMC: Inter – municipal Cooperation )

ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση (EU: European Union)

ΕΚ Ευρωπαϊκή Κοινότητα (EC: European Community)

ΕΗΔ Επεξεργασία Ηλεκτρονικών Δεδομένων (EDP: Electronic Data Processing)

ΗΒ Ηνωμένο Βασίλειο (UK: United Kingdom)

ΜΚΟ Μη Κυβερνητικός Οργανισμός NGO: (Non-governmental Organization)

ΠΑΗΕ Πρόγραμμα Αναπτύξεως Ηνωμένων Εθνών (UNDP: United Nations Development Programme)

ΠΤΑ Πρωτοβουλία Τοπικής Αυτοδιοίκησης (LGI: Local Government Initiative)

ΣΤΑ Σύνδεσμος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (LGA: Local Government Association)

ΣΤΕ Συμβούλιο της Ευρώπης (CoE: Council of Europe)

<b>ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ</b>	<b>ΣΕΛΙΔΑ</b>
<b>Εισαγωγή</b>	<b>7</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΚΑΤΑΝΟΗΣΗ ΤΗΣ ΔΔΣ</b>	<b>12</b>
1.1 Ο σκοπός της ΔΔΣ	12
1.2 Δυνατότητες ΔΔΣ	13
1.3 Διαφορετικά είδη ΔΔΣ	17
1.4 Λόγοι δημιουργίας της ΔΔΣ	19
1.5 Επιπτώσεις της ΔΔΣ	25
1.6 Περίληψη	29
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΦΙΛΙΚΟΥ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΔΣ</b>	<b>31</b>
2.1 Εμπόδια στη ΔΔΣ	31
2.2 Ανάγκη για εθνική πολιτική ΔΔΣ	35
2.3 Κατάλληλο νομικό πλαίσιο	37
2.4 Κίνητρα	41
2.5 Σύνδεσμοι Τοπικής Αυτοδιοίκησης	42
2.6 Δημιουργία Δημοτικής Κουλτούρας για τη ΔΔΣ	44
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΔΔΣ</b>	<b>45</b>
Προκαταρκτικό στάδιο	45
Βήματα 1 & 2: Αναγνώριση αναγκών, ευκαιριών, δυνητικών εταίρων και πιθανών τομέων συνεργασίας	53
Βήμα 3: Ανάλυση	57
Βήμα 4: Απόφαση για τη ΔΔΣ και τη δημιουργία διαπραγματευτικής πλατφόρμας	61
Βήμα 5: Δημιουργία ευαισθητοποίησης και υποστήριξης	63
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ</b>	<b>69</b>
4.1 Γιατί χρειαζόμαστε νομικό πλαίσιο για τη ΔΔΣ;	69
4.2 Καίρια νομικά ερωτήματα	70
4.3 Διαφορετικές νομικές μορφές	77
4.4 Επιλογή της κατάλληλης νομικής μορφής	88
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΔΔΣ</b>	<b>92</b>
5.1 Οι οικονομικές δυνάμεις της ΔΔΣ	93
5.2 Επιλογές οικονομικού πλαισίου	93
5.3 Υπηρεσίες κοινής ωφελείας	95
5.4 Κοινωνικές Υπηρεσίες	100
5.5 Διοικητικές Υπηρεσίες	102
5.6 Φυσική και οικονομική ανάπτυξη	103
5.7 Συνεισφορές από δημοτικά έσοδα	103
5.8 Οικονομική διαχείριση	104
5.9 Περίληψη	105

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6</b>	<b>ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ</b>	<b>106</b>
6.1	Οι συνιστώσες της λογοδοσίας	106
6.2	Τεχνική Λογοδοσία	108
6.3	Δημοκρατική Λογοδοσία	110
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7</b>	<b>ΑΠΟΦΑΣΗ ΓΙΑ ΔΔΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ</b>	<b>113</b>
7.1	Η επίσημη απόφαση	113
7.2	Διαδικασία έναρξης της ΔΔΣ	114
7.3	Η εκκίνηση της ΔΔΣ	116
7.4	Να θυμάστε τους Κρίσιμους Συντελεστές Επιτυχίας	117
<b>ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΔΔΣ (ΡΟΥΜΑΝΙΑ)</b>		<b>120</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>		<b>126</b>

*Το Εγχειρίδιο αυτό έχει καταρτισθεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης, το ΠΑΗΕ και την ΠΤΑ, στη βάση κεφαλαίων που έχουν ετοιμάσει ο Καθηγητής Robert Hertzog (Πανεπιστήμιο του Στρασβούργου), ο Καθηγητής Pawel Swianiewicz (Πανεπιστήμιο Βαρσοβίας), ο Καθηγητής Ken Davey (Πανεπιστήμιο του Μπρμιγχαμ), και ο Καθηγητής Massimo Balducci (Πανεπιστήμιο της Φλωρεντίας). Τον συντονισμό της ετοιμασίας ανέλαβε ο καθηγητής Robert Hertzog και την επιμέλεια του κειμένου ο John Jackson (Διεθνής Ανάπτυξη Δυνατοτήτων, Η.Β.).*

*Η μετάφραση του Εγχειριδίου ΔΔΣ από την αγγλική στην ελληνική ετοιμάστηκε σε συνεργασία με την Ένωση Δήμων Κύπρου*

**Σκοπός αυτού του Εγχειριδίου ΔΔΣ είναι να βοηθήσει όλους όσοι ενδιαφέρονται να κατανοήσουν και αποκτήσουν πλήρη γνώση της ΔΔΣ και της λειτουργίας της.**

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

**Η διαδημοτική συνεργασία (ΔΔΣ) ενυπάρχει στο αποκεντρωμένο εδαφικό διοικητικό σύστημα. Όσο πιο αυτόνομοι είναι οι δήμοι<sup>1</sup> τόσο περισσότερο χρειάζεται να συνεργαστούν· τόσο περισσότερο μπορούν να συνεργαστούν.**

Σε ένα συγκεντρωτικό Κράτος, όπου οι δήμοι έχουν λίγες αρμοδιότητες και περιορισμένους πόρους, δεν υπάρχει μεγάλη ανάγκη για κοινή δράση. Οι περισσότερες προκλήσεις σε τοπικό επίπεδο τυγχάνουν χειρισμού από την ίδια την Κυβέρνηση. Όταν οι δήμοι προικισθούν με μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων, όταν είναι ελεύθεροι να οργανώσουν την προσφορά υπηρεσιών στους δημότες και να ανταποκριθούν σε διοικητικές ευθύνες, **τότε υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου η συνεργασία με άλλους δήμους μπορεί να αποφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα.**

Οι δήμοι μπορούν να επιλέξουν να ενώσουν τις δυνάμεις τους με άλλους δήμους, αν με αυτό τον τρόπο θα βελτιώσουν την επάρκεια και την αποτελεσματικότητά τους. Για ορισμένες υπηρεσίες μπορούν να μοιραστούν την εμπειρογνωμοσύνη· θα διαπιστώσουν ότι μια μεγαλύτερη εδαφική έκταση από τον ίδιο τον δήμο μπορεί να αποτελέσει πιο κατάλληλο μέγεθος για επαρκή παροχή υπηρεσιών. Μπορεί ακόμα να υπάρχει νομική προϋπόθεση για παροχή υπηρεσιών, όπως η διαχείριση αποβλήτων, η υδατοπρομήθεια, η ανάπτυξη των μεταφορών και της οικονομίας, μέσω της ΔΔΣ.

Μερικές φορές τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε μετα-Σοβιετικές Ευρωπαϊκές χώρες ακολουθούσε ο εδαφικός κατακερματισμός. Οι δήμοι ήθελαν να είναι πιο ανεξάρτητοι, ιδιαίτερα όσον αφορά αυθαίρετους «διαχωρισμούς» (“rayons”) ή επαρχίες. Παραδόξως, αυτή η επιθυμία για ανεξαρτησία πρέπει τώρα να εξισορροπηθεί με ευκαιρίες για συνεργασία.

Η ένταξη σε κάποιας μορφής συνεργασία αποτελεί συνήθως καθαρή απάντηση στις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι δήμοι. Αλλά μπορεί να μην είναι εύκολο· είναι δυνατό να υπάρχουν εμπόδια που να το καθιστούν δύσκολο: πολιτικές διαφορές μεταξύ δήμων, η περιπλοκότητα των νομικών διαδικασιών και μορφών της ΔΔΣ, η έλλειψη χρηματοδότησης και εμπειρογνωμοσύνης.

Από συγκριτικές μελέτες προκύπτει ότι η ΔΔΣ είναι πιο συχνή από ότι πιστεύεται, διότι πολλοί δήμοι την εφαρμόζουν έμπρακτα, κυρίως με πολύ πρακτικούς και απλούς τρόπους, χωρίς συγκεκριμένους επιπρόσθετους πόρους και χωρίς καν να την αποκαλούν ΔΔΣ. Είναι όμως σαφές ότι μπορεί να διακυβεύονται σοβαρά θέματα κι ότι χρειάζεται μια **εθνική πολιτική** για την ΔΔΣ, με ειδικές νομικές πρόνοιες και με κίνητρα για να διευκολυνθεί η επέκτασή της.

<sup>1</sup> Εδώ θα χρησιμοποιήσουμε αυτή τη γενική ονομασία για το πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, οποιεσδήποτε κι αν μπορεί να είναι οι διαφορετικές εθνικές ορολογίες.

Αυτό που χρειάζεται περισσότερο είναι η κεντρική κυβέρνηση και η τοπική αυτοδιοίκηση να κατανοήσουν τα οφέλη που οι δήμοι και οι πολίτες τους μπορούν να συναποκομίσουν μέσω της ΔΔΣ, και πώς μπορούν να αποκτηθούν με λογικό τρόπο.

Η ΔΔΣ έχει ιδιαίτερη σημασία γιατί είναι δημοτική. Οι δήμοι παντού έχουν ζωτικές αρμοδιότητες, που κρίνουν την ποιότητα ζωής των δημοτών και τη συλλογική τους ευημερία. Έχουν να κάνουν με τους δρόμους και τη διαχείριση της οδικής κυκλοφορίας, τις μεταφορές, την υδατοπρομήθεια, τα σχολεία και νηπιαγωγεία, τα κέντρα υγείας, τις αθλητικές εγκαταστάσεις, τη συλλογή σκυβάλων και αποβλήτων, τα μουσεία, τα θέατρα και τις αίθουσες μουσικής, τα κοιμητήρια.

Οι δήμοι και οι κοινότητες είναι οι μικρότερες εδαφικές μονάδες της δημόσιας διοίκησης και αποτελούν το πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό δεν σημαίνει ότι είναι απαραίτητως πολύ μικρές ή αδύναμες, αλλά πολύ συχνά δεν διαθέτουν αρκετό μέγεθος και πόρους για να αναλάβουν όλες τις λειτουργίες που απαιτείται από αυτές να διεξάγουν. Δεν υπάρχει καλύτερος τρόπος ενίσχυσης της δυνατότητας των δήμων από τον **συνεταιρισμό και τη συνεργασία**.

Η συνεργασία είναι ουσιώδης για την ευημερία και την ανάπτυξη κάθε κοινωνίας και πολύ συνηθισμένη μεταξύ δημοσίων οντοτήτων. Τα υπουργεία συνεργάζονται με πανεπιστήμια και εργαστήρια· περιφέρειες συνεργάζονται με άλλες περιφέρειες. Υπάρχουν καθημερινές λειτουργικές σχέσεις μεταξύ δήμων και τοπικών κρατικών σωμάτων σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η υδατοπρομήθεια. Αυτή η «κάθετη συνεργασία» αποτελεί ανάγκη, γιατί η επικράτεια και ο πληθυσμός που εξυπηρετούνται από διαφορετικά επίσημα όργανα είναι τα ίδια, και πολλές αρμοδιότητες συμπίπτουν ή είναι συμπληρωματικές.

Κάθε δήμος είναι θεωρητικά ανεξάρτητος από τους γειτονικούς δήμους και δικαιούται να αυτοδιοικείται. Συνεπώς δεν εκπλήττει το ότι οι σχέσεις μεταξύ τοπικών αρχών μπορεί κάποτε να είναι περιορισμένες, επειδή δεν έχουν κοινές προκλήσεις· ή έχουν μόνο μία από κοινού πρόκληση (π.χ. αντλούν νερό από την ίδια πηγή υδατοπρομήθειας)· ή αντιμετωπίζουν περιστασιακές προκλήσεις (π.χ. μια καταστροφή).

Ωστόσο, η πείρα δείχνει ότι οι δήμοι δεν είναι ποτέ απόλυτα αυτόνομοι, όποιο κι αν είναι το μέγεθος του εδάφους ή του πληθυσμού τους.

**Γι' αυτό και η ΔΔΣ είναι τόσο μια οικουμενική πρακτική όσο και μια συχνή πρακτική. Είναι μια λογική λύση για τον περιορισμό των συνεπειών από τη μη βέλτιστη κατανομή των αρμοδιοτήτων και πόρων ή για ανεπαρκή δημοτικά όρια.**



Οι δήμοι είναι πολύ βαθιά ριζωμένοι στην ιστορία, τη γεωγραφία, τη δημογραφία και τον πολιτισμό των αντίστοιχων χωρών τους. Είναι το αποτέλεσμα της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης παλιών οικισμών σε αγροτικές κοινωνίες, βιομηχανικές τοποθεσίες ή πόλεις με παραδοσιακές πολιτικές ή εμπορικές λειτουργίες. Αλλά, η κοινωνία μεταβάλλεται ραγδαία, λόγω:

- *Νέας τεχνολογίας (π.χ. μεταφορές, συγκοινωνίες)*
- *Νέων οικονομικών πραγματικοτήτων (π.χ. λιγότερη γεωργία, λιγότερη βιομηχανία, με τους ανθρώπους να ζουν σε διαφορετικό τόπο από την εργασία τους)*
- *Νέες πολιτιστικές πραγματικότητες (π.χ. τηλεόραση, σχολεία και πανεπιστήμια, διαδίκτυο)*
- *Αλλαγή τρόπου ζωής (π.χ. παραγωγή αποβλήτων, ανάγκη για περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες)*
- *Μεταβαλλόμενη δημογραφία με τον κόσμο να μετακινείται από αγροτικές και αστικές περιοχές, χωρίς να λαμβάνονται και πολύ υπόψη τα διοικητικά όρια.*

Τα παραδοσιακά όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν συνάδουν με αυτή την πραγματικότητα.

Ο δήμος δεν είναι πια ο τόπος όπου λαμβάνει χώρα ολόκληρη η ζωή της οικογένειας κι όπου μπορούν να προσφερθούν όλες οι διευκολύνσεις και υπηρεσίες που χρειάζονται οι δημότες. Οι επιχειρήσεις όπου απασχολούνται μπορεί να είναι σε ένα τόπο, ενώ τα σπίτια τους, τα καταστήματα και τα σχολεία σε άλλο. Τα εδάφη και οι δημοτικοί πληθυσμοί έχουν γίνει όλο και περισσότερο **αλληλοεξαρτώμενοι**. Αυτό έχει αντίκτυπο στην εικόνα που έχει ο κόσμος για το πολιτικό του περιβάλλον και για τον τρόπο που πρέπει να λειτουργούν οι δήμοι.

Η ΔΔΣ είναι μια γενική εξέλιξη των σύγχρονων κοινωνιών. Δεν είναι μόνο ένα τεχνικό ή νομικό ζήτημα για το βέλτιστο μέγεθος της δημοτικής διοίκησης. Η ΔΔΣ είναι μάλλον μια απάντηση σε πολύ διαφορετικές καταστάσεις. Είναι περίπλοκη και χρειάζεται να λάβει υπόψη τις πολιτικές, οικονομικές, νομικές, χρηματοπιστωτικές, δημογραφικές, πολιτιστικές, τεχνικές και οργανωτικές διαστάσεις, ώστε να προσλάβει την πιο κατάλληλη μορφή.

#### **ΔΔΣ: ΕΝΑΣ ΟΡΙΣΜΟΣ**

***Μπορεί να υπάρχουν πολλές διαφορετικές μορφές ΔΔΣ, όπως και πολλαπλοί λόγοι γι' αυτή, αλλά δεν παύουν να έχουν όλες κοινά χαρακτηριστικά. Η ΔΔΣ προκύπτει όταν δύο ή περισσότεροι δήμοι<sup>2</sup> συμφωνούν να εργαστούν μαζί σε οποιαδήποτε καθήκοντα τους ανατίθενται, για να αποκομίσουν αμοιβαία οφέλη.***

<sup>2</sup> Ο όρος 'δήμος' χρησιμοποιείται και για τις κοινότητες.

**Ο όρος ΔΔΣ είναι μια σχέση μεταξύ δύο ή πολλών τοπικών αρχών (ήτοι οντοτήτων στο πρώτο επίπεδο της εδαφικής διοίκησης), με καθεστώς νομικών προσώπων, προικισμένων με αρμοδιότητες, εξουσίες και πόρους σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>3</sup>**

Προς αποφυγή παρεξηγήσεων, είναι καλά να πούμε τι ΔΕΝ είναι η ΔΔΣ. Σε αυτό το εγχειρίδιο, η ΔΣΣ ΔΕΝ αναφέρεται σε:

- Εθνικούς/περιφερειακούς συνδέσμους που εκπροσωπούν δήμους στην κυβέρνηση
- Επαναχάραξη ορίων ή δικαιοδοσιών των δήμων μέσω συγχώνευσης
- Συνεργασία μεταξύ δήμων/κοινοτήτων και δημοσίων διοικήσεων άλλης φύσης ή καθεστώτος, π.χ. Κράτος, Περιφέρεια, Επαρχία
- Διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ δήμων από γειτονικές χώρες, εκτός σε ορισμένες περιπτώσεις.

#### **ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΔΔΣ**

- **Η ΔΔΣ αναφέρεται στην εργασία από κοινού δύο ή – πιο τυπικά – πολλών δήμων.**
- **Διά της συνεργασίας, οι δήμοι εταίροι συμφωνούν να εργασθούν από κοινού με κάποιο κόστος για τη δημιουργία νέων ωφελημάτων για τον καθένα τους, τα οποία θα ήταν ανέφικτα μέσω της μεμονωμένης και μονομερούς δράσης.**
- **Η κοινή προσπάθεια μπορεί να αφορά ένα ή πολλούς τομείς, που εμπίπτουν στη νομική δικαιοδοσία των δήμων. Ο νόμος μπορεί να προσδιορίζει ότι ορισμένες αρμοδιότητες που δίνονται στους δήμους δεν μπορούν να μεταβιβαστούν στη ΔΔΣ (π.χ. Κρατικές δικαιοδοσίες που ανατίθενται στον Δήμαρχο).**
- **Η συνεργασία ενέχει κόστος για κάθε δήμο-εταίρο: χρειάζεται προσπάθεια, οικονομικές συνεισφορές και καταμερισμός των πόρων (προσωπικό, γη, μηχανήματα, κτίρια, κλπ).**
- **Η ΔΔΣ είναι το αποτέλεσμα σκόπιμης απόφασης κι όχι απλώς η μηχανική εφαρμογή μιας νομικής πρόνοιας. Η συμφωνία είναι εκούσια, παρά επιβεβλημένη από τον νόμο, αν και ο νόμος μπορεί καμιά φορά να δώσει ισχυρή ώθηση ή ακόμα και να υποχρεώσει τους δήμους στην αναζήτηση λύσεων μέσω συνεργασίας.**

<sup>3</sup> Η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησε τον Χάρτη με τη μορφή σύμβασης, τον Ιούνιο 1985 (σύνδεσμος στην ιστοσελίδα του ΣτΕ: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/12.htm>)

- Τα νέα οφέλη για τους δήμους-εταίρους μπορεί να φέρουν διαφορετικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα, όπως: δημιουργία της δυνατότητας για παροχή υπηρεσιών, οι οποίες δεν μπορούν να προσφερθούν από ένα μικρό δήμο, εξοικονόμηση εξόδων παροχής υπηρεσιών, βελτίωση της ποιότητας υπηρεσιών, καλύτερη συνεργασία στον αναπτυξιακό σχεδιασμό, επαρκέστερη και εμφανέστερη αναπτυξιακή πολιτική.
- Η συνεργασία δεν είναι περιστασιακή· είναι ορισμένης διάρκειας και τις περισσότερες φορές είναι μια μόνιμη διευθέτηση με απροσδιόριστη ημερομηνία λήξης.
- Δεν υπάρχει μόνιμη μεταβίβαση τοπικών καθηκόντων ή αρμοδιοτήτων· οι δήμοι διατηρούν έμμεσο έλεγχο στις αποφάσεις και υπηρεσίες που προκύπτουν από τη συνεργασία.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΚΑΤΑΝΟΗΣΗ ΤΗΣ ΔΔΣ

## 1.1 Ο σκοπός της ΔΔΣ

Οι δήμαρχοι δεν εκλέγονται για να δημιουργήσουν ΔΔΣ και οι δημότες δεν αναζητούν πρόσθετους περίπλοκους θεσμούς. Αλλά και οι δύο αδημονούν να δουν περισσότερες επενδύσεις σε υποδομές και να έχουν καλύτερες οι πιο σύγχρονες δημόσιες υπηρεσίες. Θέλουν να έχουν πιο αποτελεσματική συλλογή σκυβάλων, προσβασιμότητα στα σχολεία, σύγχρονες αθλητικές εγκαταστάσεις. Θα ήθελαν επίσης να προσελκύσουν ιδιώτες επενδυτές και να δημιουργήσουν απασχόληση και ευκαιρίες.

Σε οποιαδήποτε χώρα, υπάρχουν δημοτικές υπηρεσίες, τις οποίες πολλοί δήμοι δεν παρέχουν, αν και είναι στην αρμοδιότητά τους να το πράξουν, ή τις παρέχουν ανεπαρκώς και αναποτελεσματικά. **Οι λόγοι που δίνονται συνήθως για μειωμένη παροχή υπηρεσιών είναι η ανεπάρκεια οικονομικών πόρων και δυνατοτήτων.**

Επιπρόσθετα, πολλοί δήμοι είναι πολύ μικροί για να προσελκύσουν το ενδιαφέρον των επενδυτών.

### *Παράδειγμα*

*Στην Αρμενία, περισσότερες από το 93% των κοινοτήτων (δήμων) έχουν πληθυσμό κάτω των 5000. Αυτός ο κατακερματισμός έχει οδηγήσει σε τεράστιες αναπτυξιακές ανισότητες. Αυτό αποτελεί σοβαρή τροχοπέδη στην ανάπτυξη των τοπικών υπηρεσιών, την αειφόρο ανάπτυξη και την περαιτέρω αποκέντρωση.*

Πηγή: UNDP 2006

Η ΔΔΣ επιτρέπει σε κάθε δήμο που αντιμετωπίζει αυτού του είδους τις προκλήσεις, να ενώσει τις δυνάμεις του με άλλους δήμους για κοινή δράση. Μια τέτοια απόφαση δεν λαμβάνεται επειδή η ΔΔΣ είναι πολιτικά ορθή ή συστήνεται από ένα διεθνή οργανισμό ή είναι δημοφιλής σε ξένες χώρες· λαμβάνεται **γιατί η ΔΔΣ είναι ο σωστός τρόπος για να εξασφαλιστούν τα οφέλη που θέλουν οι δήμοι και ο κόσμος.**

Είναι η ανάγκη για καλύτερη παροχή ορισμένης υπηρεσίας ή τη δημιουργία κάποιας υποδομής που οδηγεί τη δημοτική ηγεσία στη λύση της ΔΔΣ.

Η ουσία των πολιτικών της ΔΔΣ δεν βρίσκεται σε συγκεκριμένες νομικές μορφές ή χρηματοδοτικούς μηχανισμούς. **Μάλλον, οι πολιτικές αυτές εδράζονται σε αυτόν τούτον τον σκοπό για τον οποίο εγκαθιδρύεται η ΔΔΣ: παροχή καλύτερων υπηρεσιών και προώθηση της ανάπτυξης, περισσότερη επάρκεια και αποτελεσματικότητα απ' ό,τι θα ήταν δυνατή άλλως πως.**

## 1.2 Δυνατότητες της ΔΔΣ

Εκτός αν η νομοθεσία προβλέπει διαφορετικά σε μια δεδομένη χώρα, όλες οι λειτουργίες που εκτελούνται από τους δήμους μπορούν να πραγματοποιηθούν από κοινού μέσω μιας διευθέτησης της ΔΔΣ.

Οι **άμεσες λειτουργίες** που αναλαμβάνουν οι δήμοι είναι τριών ειδών:

- Εκδίδουν κανονισμούς
- Παρέχουν κοινотικές και δημόσιας ωφελείας υπηρεσίες
- Αναθέτουν την κατασκευή υποδομών

Για να υποστηρίξουν τη διεξαγωγή αυτών των άμεσων λειτουργιών, οι δήμοι αναλαμβάνουν κάποιες **έμμεσες λειτουργίες**.

### **Ταξινόμηση Δημοτικών Λειτουργιών**

<b>ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ</b>	-Αναπτυξιακός σχεδιασμός· πολεοδομικός σχεδιασμός· άδειες οικοδομής -Προστασία περιβάλλοντος -Κανονισμοί εμπορίου και υγείας -Κυκλοφοριακή ρύθμιση
<b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ &amp; Η ΥΠΟΔΟΜΗ ΤΟΥΣ</b>	-Οικονομική ανάπτυξη (εμπορικές εκθέσεις, επιχειρηματικές ζώνες, τουρισμός, αγροτική ανάπτυξη) -Εκπαιδευτικές και σχολικές εγκαταστάσεις -Κοινωνικές υπηρεσίες (οικογενειακή μέριμνα, κοινωνική εργασία, κοινωνική στέγαση...) -Κέντρα υγείας και υγειονομία -Πολιτιστικές υπηρεσίες, διευκολύνσεις και εκδηλώσεις (θέατρα, φεστιβάλ, βιβλιοθήκες, αθλητικές δραστηριότητες) -Κοινοτική αστυνομία, πυροσβεστική, διάσωση/πολιτική προστασία -Αρχεία (ληξιαρχείο, πληθυσμός, περιουσίες/κτηματολόγιο), πιστοποιήσεις
<b>ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ &amp; Η ΥΠΟΔΟΜΗ ΤΟΥΣ</b>	-Υδατοπρομήθεια και διανομή, αποχετευτικό -Διαχείριση αποβλήτων (συλλογή, απόρριψη, επεξεργασία/ανακύκλωση) -Αστική θέρμανση, προμήθεια ενέργειας -Δημόσιες μεταφορές, δρόμοι, φωτισμός, και χώροι στάθμευσης -Δημόσιοι κήποι και χώροι πρασίνου
<b>ΕΜΜΕΣΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ</b>	-Διαχείριση και ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού -Προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών, νομική συμβουλή -Προϋπολογισμός, συλλογή φόρων,

	<p>ελεγκτική και λογιστική, εσωτερικός έλεγχος</p> <p>-Συντήρηση κτιρίων και εξοπλισμού, επισιτισμός και καθαρισμός</p> <p>-Επεξεργασία ηλεκτρονικών δεδομένων</p>
--	--

Εκτός αν η νομοθεσία διαλαμβάνει διαφορετικά, όλες αυτές οι λειτουργίες μπορούν να πραγματοποιηθούν μέσω της ΔΔΣ. Ωστόσο, η καθημιά παρουσιάζει διαφορετικά προβλήματα. Μπορεί να είναι πιο εύκολο να μοιραστούν οι δήμοι κάποιες από τις έμμεσες λειτουργίες με άλλους δήμους, επειδή είναι απλές και είναι απίθανο να δώσουν λαβή σε πολιτικά προβλήματα (π.χ. μια διευκόλυνση διεκπεραίωσης δεδομένων, η συλλογή φόρων).

Υπάρχουν επίσης πολλές άμεσες υπηρεσίες, όπως η υδατοπρομήθεια, η διαχείριση αποβλήτων και οι μεταφορές, οι οποίες είναι κατάλληλες για ΔΔΣ· είναι δαπανηρές με αυστηρά τεχνικά κριτήρια και η παροχή τους μπορεί να φαίνεται ευκολότερη μέσω της ΔΔΣ, επειδή το πολιτικό ρίσκο είναι περιορισμένο. Ωστόσο, η πείρα δείχνει ότι κι αυτές παρουσιάζουν ευαισθησίες. Έτσι, κάθε είδος λειτουργίας έχει τη δική της ελκυστικότητα· κάθε μια έχει τους δικούς της στόχους και κάθε μια έχει τα δικά της οφέλη και ρίσκα.

<b>ΠΕΔΙΟ</b>	<b>ΠΙΘΑΝΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΔΔΣ</b>
<b>ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΥΓΕΙΑΣ</b>	Διασφάλιση παροχής βασικής φροντίδας υγείας (γενική ιατρική, υγειονομική εκπαίδευση, οδοντιατρική φροντίδα...) σε όλους τους δημότες εντός ενός ευρύτερης περιοχής, αποφεύγοντας την διπλοτυπία των προσπαθειών και ενισχύοντας την ποιότητά τους (καλύτερες επαγγελματικές δεξιότητες και τεχνολογίες).
<b>ΣΤΗΡΙΞΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΜΕΡΙΜΝΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΡΩΓΗ</b>	Ανάπτυξη από κοινού υπηρεσιών ευημερίας με περιορισμένο αριθμό δικαιούχων, και σχετικής υποδομής (π.χ. στέγαση, φροντίδα ηλικιωμένων), εναρμόνιση κοινωνικής πολιτικής σε εδαφικές περιοχές όπου πολλές οικογένειες διαβαίνουν τα δημοτικά όρια, παροχή ορατής και αποτελεσματικής στήριξης ευάλωτων ανθρώπων.
<b>ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ</b>	Ανέγερση, διαχείριση και διατήρηση κοινών σχολικών εγκαταστάσεων, με σκοπό την προσφορά παιδείας ανωτέρου επιπέδου σε αγροτικές περιοχές και αποφυγή τερματισμού μαθημάτων λόγω έλλειψης μαθητών.
<b>ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ</b>	Εναρμόνιση περιβαλλοντικής πολιτικής σε περιοχές κοινού ενδιαφέροντος, με την εφαρμογή πολιτικού συντονισμού και συναίνεσης για στόχους και μέτρα

	<i>προς επίτευξή τους.</i>
<b>ΣΥΛΛΟΓΗ ΚΑΙ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ</b>	<i>Εξεύρεση αρκετών τοποθεσιών για χωματερές και από κοινού χρήση τους· απόκτηση φορτηγών· ανέγερση κεντρικού σταθμού αποβλήτων/εργοστασίου επεξεργασίας· ανάπτυξη κοινών πολιτικών για διαχείριση στερεών αποβλήτων και ανακύκλωση, προς επίτευξη καλύτερης προστασίας του περιβάλλοντος.</i>
<b>ΔΙΑΝΟΜΗ ΝΕΡΟΥ &amp; ΑΠΟΧΕΤΕΥΤΙΚΟ</b>	<i>Κοινός εξοπλισμός (υδάτινος πύργος, διυλιστήριο)· συμμετοχή σε διαδικασίες εξωτερικής ανάθεσης προς ενίσχυση της διαπραγματευτικής ικανότητας· συμμετοχή στην ανάπτυξη έργων για προσέλκυση κεφαλαιουχικών επενδύσεων.</i>
<b>ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΑΡΔΕΥΣΗ</b>	<i>Εξορθολογισμός της υδατικής διαχείρισης και της χρήσης των διαθέσιμων υδατικών πηγών, με σκοπό την επέκταση της διανομής νερού και τη βελτίωση της επίλυσης υδατικών διενέξεων.</i>
<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΕΔΑΦΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ</b>	<i>Εναρμόνιση στρατηγικού σχεδιασμού και εκτέλεση κοινών μελετών για την τοπική ανάπτυξη σε μεγαλύτερη έκταση. Βελτίωση εδαφικού μάρκετινγκ προς εκμετάλλευση των τουριστικών δυνατοτήτων. Υποστήριξη της ανάπτυξης επιχειρηματικών εκκολαπτηρίων και αγορών.</i>
<b>ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΚΔΗΛΩΣΕΙΣ</b>	<i>Εναρμόνιση στην ανάπτυξη πολιτιστικής πολιτικής. Κοινή διαχείριση βασικών εγκαταστάσεων αθλητισμού και πολιτισμού προς βελτιστοποίηση της χρήσης τους. Διοργάνωση φεστιβάλ και πολιτιστικών εκδηλώσεων για εξασφάλιση καλύτερης κάλυψης από τον τύπο και προσέλκυση περισσότερων επισκεπτών από άλλους δήμους.</i>
<b>ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ</b>	<i>Ανάπτυξη ενιαίων ρυθμιστικών σχεδίων για μεγαλύτερη περιοχή προς εξορθολογισμό άλλων πολιτικών (στέγαση, επιχειρηματικές ζώνες, δρόμοι...) και αποτελεσματικό χειρισμό θεμάτων που υπερβαίνουν τα δημοτικά όρια (π.χ. κοινωνική στέγαση, μεταφορές...). Ενοποίηση των διαδικασιών σχεδιασμού για διασφάλιση κριτηρίων ότι η ανάπτυξη δεν είναι ετεροβαρής υπέρ συγκεκριμένου δήμου.</i>
<b>ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ</b>	<i>Ανάπτυξη της ικανότητας σχεδιασμού και διαχείρισης</i>

<b>ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ ΕΕ</b>	κοινών έργων για πρόσβαση στα διαρθρωτικά κεφάλαια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
<b>ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΗΡΗΣΗ ΔΡΟΜΩΝ</b>	Κοινοί στόχοι πολιτικής και κοινές προτεραιότητες στην ανάπτυξη οδικού δικτύου, και εναρμόνιση/συντονισμός στις εργασίες κατασκευής και συντήρησης.
<b>ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ</b>	Καθιέρωση ορθολογικού και αποδοτικού συστήματος δημόσιων μεταφορών για μεγαλύτερες περιοχές.
<b>ΡΥΘΜΙΣΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ</b>	Εναρμόνιση της κυκλοφοριακής ρύθμισης και ενοποίηση του κυκλοφοριακού εξοπλισμού προς βελτίωση της διαχείρισης της κυκλοφορίας· καλύτερη ανάπτυξη του τμήματος τροχαίας της αστυνομίας.
<b>ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΣΩΣΗΣ</b>	Διατήρηση σύγχρονων, καλά εξοπλισμένων υπηρεσιών, ικανών να χειριστούν δύσκολες καταστάσεις.
<b>ΣΥΛΛΟΓΗ ΦΟΡΩΝ</b>	Εξορθολογισμός των φοροεισπρακτικών διαδικασιών, ανάπτυξη καλύτερων συνδέσμων με το αρχαία πληθυσμού και τη φορολογική διοίκηση του Κράτους για βελτίωση των διαδικασιών ελέγχου, ενίσχυση της εξειδίκευσης προσωπικού, καταπολέμηση φοροδιαφυγής· αύξηση των τοπικών εσόδων σε ανώτερα επίπεδα.
<b>ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ</b>	Ανάπτυξη της αγοραστικής ικανότητας για μικρότερους δήμους. Ανάπτυξη επαγγελματικής νομικής και οικονομικής εμπειρίας.
<b>ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ</b>	Παροχή από κοινού επαγγελματικού ανθρώπινου δυναμικού για αύξηση των επιπέδων αποδοτικότητας και εμπειρογνωμοσύνης στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού..
<b>ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ</b>	Πιο αποτελεσματική διαχείριση του εκλογικού καταλόγου, του αρχείου πληθυσμού, του κτηματολογίου, των μισθολογίων, της λογιστικής.
<b>ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ</b>	Συντήρηση και χρήση μηχανημάτων και εξοπλισμών
<b>ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ (ΕΗΔ)</b>	Διασφάλιση πρόσβασης σε σύγχρονη υπηρεσία ΕΗΔ



**Ο συγκεκριμένος στόχος της ΔΔΣ είναι ένας αποφασιστικός συντελεστής, που επηρεάζει όλα τα άλλα της χαρακτηριστικά, περιλαμβανομένου του νομικού, διοικητικού και οικονομικού της πλαισίου.**

### **1.3 Διαφορετικά είδη ΔΔΣ**

**Η ανάπτυξη της ΔΔΣ διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Κάποιες από τις διαφορές αυτές προέρχονται από τον πολιτισμό, την παράδοση και τις μορφές ανάπτυξης.**

- ❖ Σε κάποιες χώρες, η δημοτική αυτονομία είναι πρόσφατη και η ΔΔΣ έχει αναπτυχθεί μέσω των πρωτοβουλιών των Δημάρχων ως ατόμων, παρά σαν αποτέλεσμα Κυβερνητικής πολιτικής (π.χ. Ουγγαρία και Βουλγαρία).
- ❖ Σε κάποιες χώρες, η δημοτική αυτονομία είναι ισχυρή τόσο από ιστορικής όσο και πολιτικής σκοπιάς, η δε ΔΔΣ θεωρείται σαν ο μόνος τρόπος με τον οποίο οι μικροί δήμοι μπορούν να προσφέρουν αποτελεσματικά πολλές υπηρεσίες (π.χ. η Γαλλία).
- ❖ Σε κάποιες χώρες, οι δήμοι είναι μεγάλοι και η ΔΔΣ διαδραματίζει μόνο ένα μικρό ρόλο (π.χ. στη Βρετανία).
- ❖ Σε χώρες που βγαίνουν από περίοδο σύγκρουσης, η ΔΔΣ μπορεί να είναι ιδιαίτερα δύσκολη και χρειάζεται να αρχίσει με πρωτοβουλίες που οικοδομούν εμπιστοσύνη.

Ωστόσο, υπάρχουν επίσης πολυάριθμες ομοιότητες μεταξύ των διαφόρων διευθετήσεων ΔΔΣ σε όλη την Ευρώπη. Είναι δυνατή η ταξινόμηση της ΔΔΣ σε τέσσερις πλατιές κατηγορίες.

#### **1.3.1 Άτυπη ΔΔΣ**

Πολλές σχέσεις μεταξύ δήμων είναι ανεπίσημες. Δεν χρειάζονται συγκεκριμένη νομική βάση διότι δεν διαλαμβάνουν οποιεσδήποτε δεσμευτικές νομικές αποφάσεις. Οι συναντήσεις μεταξύ Δημάρχων, ανωτέρων αξιωματούχων ή τεχνικών επιτροπών μπορούν να λύσουν πολλά προβλήματα και να βελτιώσουν τον συντονισμό πολιτικών μεταξύ γειτονικών δήμων. Αυτό μπορεί να έχει άμεσο αντίκτυπο σε σημαντικά ερωτήματα που έχουν να κάνουν, για παράδειγμα, με την οικονομική ανάπτυξη, τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την προστασία του περιβάλλοντος.

#### **1.3.2 Χαλαρή τυποποιημένη ΔΔΣ**

Αυτό το είδος της ΔΔΣ μπορεί να εδράζεται σε συμφωνίες ή συμβάσεις. Για παράδειγμα, πολλά έργα της ΔΔΣ που αφορούν κοινές διοικητικές υπηρεσίες, όπως η επεξεργασία δεδομένων και οι προμήθειες, καλύπτονται από συμβόλαια.

### **1.3.3 Η ΔΔΣ σε λειτουργικές «επιχειρήσεις»**

Οι διευθετήσεις αυτής της ΔΔΣ αφορούν κυρίως την διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών κοινής ωφελείας (π.χ. υδατοπρομήθεια, διαχείριση αποβλήτων, αποχετευτικό), υποδομές (π.χ. δρόμοι) ή διευκολύνσεις (π.χ. πολιτιστικά ιδρύματα, αθλητικές εγκαταστάσεις, κέντρα υγείας). Μπορεί να είναι δημόσιες οντότητες με δική τους νομική 'προσωπικότητα' και δικό τους προϋπολογισμό και περιουσιακά στοιχεία. Συνεπώς, χρειάζονται το κατάλληλο νομικό καθεστώς.

Για την εγκαθίδρυσή τους χρειάζεται πολιτική συζήτηση και συγκεκριμένες αποφάσεις, η δε λειτουργία τους χρήζει σημαντικής διαχείρισης με τεχνικές διαστάσεις. Μπορεί να είναι θεσμοί που εξυπηρετούν μόνο 'ένα σκοπό', ήτοι να προσφέρουν μια μόνο υπηρεσία, αλλά και θεσμοί με 'πολλαπλούς σκοπούς'.

Οι υπηρεσίες που προσφέρονται από τέτοιες λειτουργικές 'επιχειρήσεις' μπορεί να πληρώνονται από τέλη που πρέπει να καταβάλλονται από τους χρήστες· ο εξοπλισμός μπορεί να πληρώνεται από συνεισφορές κάθε εταιρικού δήμου, σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια.

Οι δήμοι μπορούν να ιδρύσουν δημοτικές 'επιχειρήσεις' που να διέπονται από το ιδιωτικό ή το δημόσιο δίκαιο. Σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο, πρόκειται για κοινή δραστηριότητα με επιχειρηματικό προσανατολισμό και οι μετοχές κατέχονται από τους δήμους που τη δημιουργούν. Αν ο νόμος δεν το απαγορεύει, ιδιώτες μέτοχοι μπορούν να συνεργαστούν με τη μορφή ενός δημόσιου-ιδιωτικού συνεταιρισμού.

Από την άλλη, πολλοί δήμοι μπορούν να αναθέσουν υπεργολαβία σε ιδιωτική εταιρία για παροχή μιας υπηρεσίας. Αυτό το είδος εξωτερικής ανάθεσης από μια ΔΔΣ είναι πολύ συνηθισμένο. Στην Ανατολική Ευρώπη, οι τοπικές δημόσιες υπηρεσίες συχνά παρέχονται από «κοινοτικές επιχειρήσεις» του ιδιωτικού δικαίου. Υπάρχει μια τάση τέτοιες επιχειρήσεις να αναπτύσσουν τις υπηρεσίες τους για ευρύτερο φάσμα δήμων.

Τέτοιοι «σύνδεσμοι ιδιωτικού δικαίου» χρησιμοποιούνται ιδιαίτερα από τους δήμους για πολιτιστικές εκδηλώσεις (π.χ. φεστιβάλ) και κοινωνικές δραστηριότητες (π.χ. στέγες ηλικιωμένων). Ενίοτε, οι δήμοι αναθέτουν περαιτέρω αρμοδιότητες σε τέτοιους συνδέσμους.

### **1.3.4 Η ΔΔΣ ως πρότυπο ενοποιημένης εδαφικής συνεργασίας**

Ορισμένες μορφές ΔΔΣ μοιάζουν με αρχές αυτοδιοίκησης δευτέρου επιπέδου. Έχουν δική τους νομική 'προσωπικότητα', μαζί με πολυσχιδείς αρμοδιότητες σε

θέματα **στρατηγικού ενδιαφέροντος** (π.χ. οικονομική ανάπτυξη, πολεοδομία, δρόμοι, δημόσιες μεταφορές). Διαθέτουν ισχυρές πολιτικές δομές κι ένα βαθμό οικονομικής αυτονομίας, ίσως ακόμα και την εξουσία να επιβάλλουν και εισπράττουν φόρους.

#### **1.4 Λόγοι δημιουργίας της ΔΔΣ**

Τα δημοτικά όργανα εκλέγονται για να χειρίζονται τις δημόσιες υποθέσεις εντός των ορίων των δήμων τους. Η νομική τους υπόσταση τα εμποδίζει να αναλαμβάνουν ευθύνη για θέματα που δεν είναι στη δικαιοδοσία τους. Η συνεργασία με γειτονικούς δήμους δεν αποτελεί σαφές μέρος των επισήμων καθηκόντων τους.

***Η συνεργασία σε ευρύτερο επίπεδο παρά μια απλή συμφωνία που επισφραγίζεται με μια ευγενική χειραψία, δεν είναι αυθόρμητη συμπεριφορά που πρέπει να χαρακτηρίζει τη δημοτική ηγεσία.***

Η δημοτική νομοθεσία θεωρεί γενικά ότι όλοι οι δήμοι είναι ίσοι, έχουν το ίδιο πεδίο αρμοδιοτήτων και μπορούν να ασκούν ανεξάρτητα όλα τα καθήκοντα που τους αναθέτει ο νόμος. Αυτό δημιουργεί τη δυνατότητα αντιπαλότητας και ανταγωνισμού μεταξύ γειτονικών δήμων, όχι μόνο μεταξύ της δημοτικής ηγεσίας αλλά και μεταξύ των ίδιων των δημοτών.

**Ωστόσο, υπάρχουν σοβαροί λόγοι για τους οποίους γειτονικοί δήμοι μπορούν να συνεργαστούν προς το γνήσιο συμφέρον των κοινοτήτων τους. Μπορεί να χρειάζεται να χειριστούν προβλήματα που απαιτούν κοινές λύσεις. Μπορεί να είναι καλύτερο να αποδεχτούν αμοιβαίους περιορισμούς στην αυτονομία τους και να ενισχύσουν την αλληλεγγύη και τον συνεταιρισμό, ώστε να βελτιώσουν τις συνθήκες ζωής σε όλα τα εδάφη τους. Αυτό είναι που κάνει η ΔΔΣ· αλλά πρέπει να οικοδομήσει πάνω σε σαφείς στόχους και τη θέληση να επιτύχει ένα αξιόλογο αποτέλεσμα.**

##### **1.4.1 Οικονομίες κλίμακας**

Η επίτευξη καλύτερων οικονομιών κλίμακας είναι δυνατή σε πολλές τοπικές υπηρεσίες. Το κόστος παροχής της υπηρεσίας είναι χαμηλότερο, αν από την υπηρεσία επωφελείται περισσότερος κόσμος ή αν το μέγεθος της υπηρεσίας είναι μεγαλύτερο. Όταν μια υπηρεσία προσφέρεται για δύο ή περισσότερους δήμους, ο αριθμός των χρηστών της υπηρεσίας αυξάνεται, επιτρέποντας μείωση στα κόστη της μονάδας.

**Τη δεκαετία του 1990, στην Ουγγαρία και αργότερα στη Δημοκρατία της Τσεχίας και στη Σλοβακία, κάποιοι μικροί δήμοι δημιούργησαν «κοινά γραφεία για δύο ή περισσότερους δήμους για παροχή διοικητικών υπηρεσιών.**

Ο καταμερισμός διοικητικών υπηρεσιών μπορεί να αποτελέσει ένα καλό παράδειγμα για οικονομίες κλίμακας. Η κατά κεφαλή δαπάνη για διοικητικά καθήκοντα είναι συνήθως πολύ μεγάλη σε μικρούς δήμους και το κόστος της διοίκησης αντιπροσωπεύει μεγάλη αναλογία του προϋπολογισμού. Αυτό έχει σοβαρές συνέπειες για χώρες με πολλούς μικρούς δήμους.

**Ποσοστό δήμων με πληθυσμό κάτω των 1000 κατοίκων**

<b>Λετονία</b>	<b>30%</b>
<b>Ουγγαρία</b>	<b>50%</b>
<b>Αζερμπαϊζάν</b>	<b>50%</b>
<b>Αρμενία</b>	<b>65%</b>
<b>Δημοκρατία Τσεχίας</b>	<b>65%</b>
<b>Σλοβακία</b>	<b>65%</b>

Επίσης για κάποιες υπηρεσίες, η ΔΔΣ προσφέρει σε μεγάλους δήμους ένα αποδοτικό, σε σχέση με το κόστος, βήμα προς τα εμπρός.

**Παράδειγμα**

**Η διαχείριση στερεών αποβλήτων είναι μια δημοτική λειτουργία, που επηρεάζεται από το μέγεθος του δήμου. Ο καλός χειρισμός είναι συχνά πέρα από τις δυνατότητες ενός μόνο δήμου. Σύμφωνα με έρευνες, μια σύγχρονη τεχνολογική λύση για κανονική διαχείριση απορριμμάτων απαιτεί ένα πληθυσμό όχι μικρότερο από 70.000. Αυτό οφείλεται στο ψηλό κόστος της απαιτούμενης επένδυσης για ένα σύγχρονο χώρο απόρριψης και την τεχνολογία που χρειάζεται για ανακύκλωση και αξιοποίηση των απορριμμάτων.**

Οι σύγχρονες εγκαταστάσεις διαχείρισης αποβλήτων είναι δαπανηρές. Ενώ μεγάλοι δήμοι μπορεί να δυσκολεύονται στην κάλυψη των εξόδων τους, μικρότεροι δήμοι διαπιστώνουν ότι δεν μπορούν να ανταποκριθούν στα έξοδα. Ένα άλλο πρόβλημα είναι ότι εγκαταστάσεις όπως οι χωματερές και τα εργοστάσια ανακύκλωσης χρειάζονται κατάλληλες τοποθεσίες - αυτές είναι πρακτικά αδύνατο να εξευρεθούν σε αστικές περιοχές - και στον κόσμο δεν αρέσει να τις βλέπει να εγκαθίστανται στη δική του κοινότητα.

**Παράδειγμα**

**Το 1993, 18 δήμοι γύρω από την πόλη Zywiec εγκατέστησαν μια περιφερειακή εταιρεία διαχείρισης σκυβάλων, την Beskid, μετά την εξάντληση του παλιού εργοστασίου απορριμμάτων. Προτάσεις για τοποθεσίες πέντε νέων χωματερών αντιμετωπίστηκαν με τοπικές διαμαρτυρίες: η μόνη αποδεκτή τοποθεσία ήταν στη Zywiec.**

**Υπήρχαν δύο επιχειρήματα υπέρ της συνεργασίας:**

- 1. Αν η πόλη θα προχωρούσε μόνη της, το κόστος μονάδας θα ήταν πολύ μεγαλύτερο. Οι δημότες θα έπρεπε να πληρώνουν μεγαλύτερους λογαριασμούς.**
- 2. Ριζικές βελτιώσεις στην προστασία του περιβάλλοντος θα ήταν δυνατές μόνο με ΔΔΣ. Η χρησιμοποίηση ενός ιδιώτη εργολάβου θα βελτιώνει τους μηχανισμούς διαχείρισης και θα επιτάχυνε τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.**

**Αυτή τη στιγμή, η εταιρία λειτουργεί τις πιο σύγχρονες εγκαταστάσεις κι έχει εισαγάγει ένα αποδοτικό έναντι του κόστους πρόγραμμα διαχωρισμού και ανακύκλωσης απορριμμάτων.**

Με τη ΔΔΣ, είναι δυνατό να μειωθεί ο αριθμός των εγκαταστάσεων και να γίνει κατανομή των εξόδων. Ο δήμος όπου ευρίσκεται η εγκατάσταση μπορεί να λαμβάνει αποζημίωση από τους άλλους δήμους για το κοινωνικό και οικονομικό βάρος που υφίσταται.

#### **1.4.2 Καλύτερες υπηρεσίες**

Η ΔΔΣ συχνά ωθείται από την επιθυμία βελτίωσης της παροχής υπηρεσιών ή ακόμα και της εισαγωγής μιας νέας υπηρεσίας ή κατασκευής μιας νέας υποδομής.

Η ΔΔΣ θα μπορούσε να επιτρέψει σε μια ομάδα δήμων να:

- ✓ κατασκευάσει μια πιο σύγχρονη κλινική υγείας με καλύτερη πρόσβαση για τον ντόπιο πληθυσμό.
- ✓ βελτιώσει την εκπαίδευση με κοινά σχολεία και την προσέλκυση καλύτερων δασκάλων
- ✓ προσφέρει πιο καθαρό νερό επαρκέστερα με τη χρήση νέων υποδομών

Σε μικρούς δήμους σε διάφορες χώρες, δεν προσφέρονται καθόλου υπηρεσίες για παιδιά και ηλικιωμένους: ούτε είναι ρεαλιστικό να αναμένει κανείς από αυτούς τους δήμους να εισαγάγουν τέτοιες υπηρεσίες από μόνοι τους. Θα μπορούσαν, όμως, να το κάνουν μέσω ενός φορέα της ΔΔΣ. Το ίδιο ισχύει για οποιαδήποτε δαπανηρή υποδομή.

Ωστόσο, η κατανομή των εξόδων δεν σημαίνει απαραίτητα τη μείωση των εξόδων. Η δημιουργία μιας ΔΔΣ για την κατασκευή και διαχείριση ενός εργοστασίου επεξεργασίας στερεών αποβλήτων δεν μπορεί να μειώσει τα κόστη, αν το σημείο εκκίνησης είναι η μηδενική δαπάνη για τη διαχείριση αποβλήτων, αλλά θα βελτιώσει το περιβάλλον και θα θέσει τέρμα στην ανεξέλεγκτη απόρριψη.

#### 1.4.3 Περιοχή εμπλουτισμού

Ένας δήμος μπορεί να είναι υπεύθυνος για υπηρεσίες, οι οποίες χρησιμοποιούνται από τον πληθυσμό των γύρω δήμων. Εκτός κι αν καλύπτεται το συνολικό κόστος τέτοιων υπηρεσιών, ο δήμος καταλήγει να επιδοτεί αυτές τις υπηρεσίες μέσω υψηλότερης τοπικής φορολογίας.

#### **Παράδειγμα**

*Ένα σύστημα αστικών λεωφορείων γενικά εξυπηρετεί όχι μόνο την κεντρική πόλη, αλλά και τους δήμους των προαστείων. Συνήθως, τα εισιτήρια δεν καλύπτουν 100% του κόστους και οι επιβάτες από τα προάστεια «ταξιδεύουν δωρεάν», αφού επιδοτούνται έμμεσα από τους φορολογούμενους της πόλης.*

Παρόμοια προβλήματα μπορεί να παρουσιάζονται και με άλλες υπηρεσίες, όπου η φυσική «περιοχή εμπλουτισμού» είναι ευρύτερη από τα διοικητικά όρια ενός μόνο δήμου.

- Συλλογή αποβλήτων σε αστικές περιοχές
- Δημόσιες μεταφορές σε τουριστικές περιφέρειες
- Πολιτιστικές εγκαταστάσεις (θέατρα, μουσεία, βιβλιοθήκες, στάδια).

Υπάρχει επίσης **πρόβλημα λογοδοσίας**. Οι δήμοι των προαστείων δεν μπορούν να επηρεάσουν τέτοιες υπηρεσίες, παρόλον ότι οι δημότες τους τις χρησιμοποιούν. Αυτό συνήθως καταλήγει σε κατώτερης ποιότητας υπηρεσίες στα προάστεια, μειωμένη συνοχή της υπηρεσίας και συγκρούσεις για τα οικονομικά. Η προσέγγιση αυτών των υπηρεσιών μέσω της ΔΔΣ μπορεί να ξεπεράσει αυτά τα προβλήματα.

#### 1.4.4 Κοινή διαχείριση υποδομών και δημόσιων λειτουργιών

Πολλά δίκτυα υποδομής, όπως αγωγοί νερού, αποχετευτικά συστήματα, συστήματα κεντρικής θέρμανσης, καλωδιακή τηλεόραση, δίκτυα υγραερίου και ηλεκτρισμού, κατασκευάζονται σε περισσότερους από ένα δήμους. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο φυσικό περιβάλλον (π.χ. μια κοιλάδα με πολλούς δήμους σε ορεινή περιοχή), ή μπορεί να είναι κληρονομιά από προηγούμενο διοικητικό σύστημα.

#### **Παράδειγμα**

Στην Πολωνία, εγκαταστάσεις υποδομής όπως τα δίκτυα υδατικών αγωγών και τα συστήματα κεντρικής θέρμανσης ανήκαν αρχικά και τύγχαναν διαχείρισης από την Κυβέρνηση και συχνά ήταν κατασκευασμένα πέρα από τα δημοτικά όρια. Μετά το 1990, εισήχθησαν νέες πολιτικές για μεταβίβαση της ιδιοκτησίας τους στους δήμους. Η δημιουργία διαδημοτικών Συνδέσμων για τη διαχείριση τέτοιων υποδομών ήταν συχνά ο όρος για τη μεταβίβαση. Η υπαλλακτική λύση ήταν να διατηρήσει η Κυβέρνηση την κυριότητα και την ευθύνη για τη διαχείριση. Πολλοί από αυτούς τους Συνδέσμους εξακολουθούν να λειτουργούν με επιτυχία.

Η ΔΔΣ προσφέρει μια λογική προσέγγιση στη κατασκευή και διαχείριση κοινών υποδομών.

#### **ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΣΚΕΠΤΙΚΟ ΤΗΣ ΔΔΣ**

- *Μειώνει το κόστος μονάδας και καθιστά δυνατή την οικονομία της κλίμακας (με την αύξηση του αριθμού των μονάδων του προσφερόμενου προϊόντος σε συνάρτηση προς το κόστος παραγωγής)*
- *Ενισχύει τη διαπραγμάτευση, ιδιαίτερα σε συμφωνίες εξωτερικής ανάθεσης (επεκτείνοντας των αριθμό των χρηστών/δικαιούχων)*
- *Μειώνει τον αριθμό των δικαιούχων που δέχονται υπηρεσίες 'κάτω του κόστους' (επεκτείνοντας την περιοχή εμπλουτισμού)*
- *Αυξάνει την «ιδία» ικανότητα επένδυσης των εταιρικών δήμων (συγκεντρώνοντας τα περιορισμένα κεφαλαιουχικά τους κονδύλια)*
- *Ενισχύει την πιστοληπτική αξιοπιστία και την ικανότητα προσέλκυσης εξωτερικών κονδυλίων – τόσο δημοσίων όσο και ιδιωτικών (βελτιώνοντας την αναλογία κόστους-οφέλους των έργων)*

**Η ΔΔΣ καθιστά προσιτό και αποτελεσματικό για τους πολλούς ό,τι δεν θα ήταν ούτε προσιτό ούτε αποτελεσματικό για τον ένα μόνο του!**

Παρομοίως, μια προσέγγιση ΔΔΣ μπορεί να διευκολύνει την παροχή ιδιαίτερων υπηρεσιών διά μέσου δημοτικών ορίων (π.χ. τοπικές μεταφορές).

Όπου τέτοια ενοποίηση είναι λογική, μπορεί να είναι συνετό να υπάρξει περαιτέρω ενοποίηση του φυσικού σχεδιασμού και των τεχνικών στρατηγικών, που χρειάζονται για να υποστηρίξουν τέτοιες υπηρεσίες. Τα κοινά σχέδια είναι πιο αποτελεσματικά από τα μεμονωμένα. **Ένας κοινός σύνδεσμος που φέρνει**

κοντά δήμους, οι οποίοι μοιράζονται μια κοινή πρόκληση οικονομικής ανάπτυξης, θα ήταν πιο επαρκής και αποτελεσματικός για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και προσέλκυσης επενδύσεων σε μια περιοχή, παρά μια κατακερματισμένη προσέγγιση.

#### **1.4.5 Μεγαλύτερο εκτόπισμα και καλύτερη εμπορία**

Οι δήμοι μπορεί να αποφασίσουν να εργαστούν από κοινού για να επιτύχουν μεγαλύτερο εκτόπισμα και να καθορίσουν μαζί την προσπάθεια προώθησής τους στην αγορά, ώστε να καθιερώσουν πολιτιστικές δραστηριότητες ή να προσελκύσουν επενδύσεις. Από μόνοι τους, είναι ο καθένας πολύ μικρός για να είναι ελκυστικός. Η ΔΔΣ τους επιτρέπει να μοιραστούν τα έξοδα διαφήμισης και να κάνουν την καλύτερη χρήση των εμβλημάτων ή αξιοθέατων της περιοχής.

##### **Παράδειγμα**

*Ο Σύνδεσμος των Δήμων Jura συγκεντρώνει 40 δήμους που βρίσκονται στην περιοχή βόρεια της Κρακοβίας (Πολωνία). Η περιοχή είναι γεμάτη βράχους, σπηλιές και ερειπωμένα κάστρα. Σχεδιάζουν και χαράσσουν τουριστικά μονοπάτια, εκπαιδεύουν ντόπιους κατοίκους που υποστηρίζουν τις τουριστικές δραστηριότητες και προωθούν την περιοχή σε εθνικές και διεθνείς τουριστικές εκθέσεις. Έχουν κατορθώσει να ετοιμάσουν μια θεαματική ταινία για να προωθήσουν τις διευκολύνσεις τους.*

Σε πολλές χώρες, οι δήμοι έχουν ενώσει τις δυνάμεις τους με τη μορφή της ΔΔΣ για να προσελκύσουν επενδύσεις, να δημιουργήσουν εγκαταστάσεις ή για να ενοποιήσουν μια οικονομική περιοχή όπου οι πρώτες ύλες, οι συγκοινωνίες και οι μεταφορές, οι ειδικευμένοι εργάτες και τα ερευνητικά κέντρα απλώνονται πέραν οποιουδήποτε συγκεκριμένου δήμου.

##### **Παράδειγμα**

*Στη Γαλλία, για παράδειγμα, εκατοντάδες «Τουριστικών Γραφείων» διευθύνονται από διαδημοτικούς Συνδέσμους.*

#### **1.4.6 Πρόσβαση σε εξωτερικά κονδύλια**

Η ΔΔΣ είναι ιδιαίτερα σημαντική για πολλές χώρες της Κεντρικής, Ανατολικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης γιατί παρέχει πρόσβαση σε ένα φάσμα εξωτερικής χρηματοδότησης.



## Παράδειγμα

*Ένα σχέδιο για βελτίωση της υδατοπρομήθειας στην περιοχή Cluj, στη Ρουμανία, έτυχε σθεναρής υποστήριξης από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, επειδή είχε υποβληθεί από πολλούς διαφορετικούς δήμους και θα επηρέαζε τη ζωή περισσότερων από 500,000 ανθρώπων*

Πολλά προγράμματα που υποστηρίζονται από την ΕΕ και άλλους διεθνείς δωρητές, απαιτούν είτε (α) ένα ελάχιστο όριο για το μέγεθος του έργου (το οποίο είναι πολύ ψηλό για μικρότερους δήμους) ή (β) κοινή αίτηση από δύο ή περισσότερους δήμους.

### 1.5 Επιπτώσεις της ΔΔΣ

Δυνητικά υπάρχουν τόσο θετικές όσο και αρνητικές επιπτώσεις από οποιοδήποτε σχέδιο ΔΔΣ. Κάποιες από αυτές θα είναι απρόβλεπτες, αλλά θα πρέπει όσο το δυνατό να αναμένονται και να τυγχάνουν χειρισμού.

#### 1.5.1 Θετικές επιπτώσεις

- Η ΔΔΣ μπορεί να επηρεάσει θετικά τις πρακτικές διαχείρισης στους δήμους-εταίρους, καθώς κάθε εταίρος αποζητά να μιμηθεί τις καλύτερες πρακτικές των άλλων ή του θεσμού της ΔΔΣ.
- Η ΔΔΣ μπορεί να ενθαρρύνει μια πολιτική κουλτούρα πιο πολύ στο πνεύμα της συνεργασίας. Αυτό μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα επωφελές εκεί όπου οι δήμοι-εταίροι διοικούνται από διαφορετικά πολιτικά κόμματα· τα πολιτικά κόμματα μαθαίνουν να συνεργάζονται για το κοινό συμφέρον.
- Η διαδικασία κοινής αίτησης για κονδύλια από τη ΕΕ, τη Διεθνή Τράπεζα και άλλους δωρητές μπορεί να βοηθήσει στην ανάπτυξη της θέλησης και ικανότητας κάθε δήμου ξεχωριστά για συνεταιρική εργασία με άλλες δημόσιες, ιδιωτικές και εθελοντικές οργανώσεις, ακόμα και εκτός των θεσμών της ΔΔΣ.
- Η ΔΔΣ μπορεί να δώσει στον Δήμαρχο περισσότερο χρόνο για να επικεντρωθεί σε στρατηγικές αρμοδιότητες, μειώνοντας τις απαιτήσεις που θα έχουν στο χρόνο του/της τα ήσσονα θέματα, τα οποία καθίστανται ευθύνη της ΔΔΣ.
- Η ΔΔΣ μπορεί να μειώσει τα επίπεδα διαφθοράς που προκύπτουν από τη χρήση προσωπικών διασυνδέσεων στην εξασφάλιση εργασίας ή την προαγωγή στην τοπική αυτοδιοίκηση.

- Οι δήμοι-εταίροι μπορούν να αναπτύξουν μεγαλύτερη αίσθηση αλληλεγγύης και αυτό συμβάλλει στη βελτίωση του κοινωνικού περιβάλλοντος.
- Η ΔΔΣ μπορεί να δημιουργήσει περισσότερες ευκαιρίες για εμπλοκή τοπικών οργανώσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση (ΜΚΟ, αθλητικά σωματεία, πολιτιστικοί σύνδεσμοι, επιχειρήσεις, σύνδεσμοι κοινοτήτων της υπαίθρου) και να συμβάλει στη δημιουργία κοινωνικού κεφαλαίου.
- Η ΔΔΣ μπορεί να προσφέρει ευκαιρίες για συμμετοχή σε διασυνοριακή συνεργασία.
- Η ΔΔΣ μπορεί να ενθαρρύνει τους δήμους να διερευνήσουν τις επιλογές συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού τομέα για συγκεκριμένες δραστηριότητες.

### Παράδειγμα

*Στη Βουλγαρία, το Υπουργείο Γεωργίας και Δασών ετοίμασε μια στρατηγική προσέγγιση για συμμετοχή στο πρόγραμμα LEADER της ΕΕ, το οποίο διαλαμβάνει συγκεκριμένη προσέγγιση στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Με την υποστήριξη ΜΚΟ, δημιουργήθηκε η Τοπική Ομάδα Δράσης (ΤΟΔ) για να ετοιμάσει και εφαρμόσει μια ολοκληρωμένη αγροτική αναπτυξιακή στρατηγική. Η ΤΟΔ έφερε κοντά τους δήμους Kresna και Strumyani (πληθ. 13.000) και όλους τους άλλους ενδιαφερόμενους. Άνω του 50% των μελών του Συμβουλίου προέρχονταν από τοπικές οργανώσεις.*

*Οι αρχικές προτεραιότητες ήταν η ευαισθητοποίησης, η ενίσχυση των ικανοτήτων των θεσμών της υπαίθρου, η εκπαίδευση στην οικονομική διαχείριση και η δημιουργία δικτύων. Οι δύο δήμοι και η επικεφαλής ΜΚΟ (FLGR) υπέγραψαν κοινό υπόμνημα. Συμφωνήθηκαν κριτήρια και διαδικασίες για συμμετοχή στην ΤΟΔ, εγκαθιδρύθηκε μια Τοπική Λειτουργική Ομάδα, διανεμήθηκαν ενημερωτικά δελτία και η ΤΟΔ εγγράφηκε ως ΜΚΟ.*

*Ως μέρος μιας από κάτω προς τα πάνω προσέγγισης σχεδιασμού, πραγματοποιήθηκαν μια σειρά δημοσίων συζητήσεων σχετικά με τα ακόλουθα θέματα:*

- 1. Προσέγγιση του προγράμματος LEADER*
- 2. Προτεραιότητες της τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής (αναπτύχθηκε στη συνέχεια από ομάδες εργασίας)*
- 3. Επισήμανση μέτρων και έργων*
- 4. Συμφωνία για την Τοπική Αναπτυξιακή Στρατηγική.*

**Στη βάση αυτής της διαδικασίας, η ΤΟΔ αναμένει χρηματοδοτική στήριξη από την ΕΕ μετά από μια ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής αιτήσεων.**

### 1.5.2 Αρνητικές επιπτώσεις

Η ΔΔΣ ενέχει κινδύνους. Αυτοί οι κίνδυνοι μπορεί να μην αποτελέσουν κατ' ανάγκην εμπόδια, αν αποφευχθούν ή τύχουν κατάλληλου χειρισμού.

- **Αργή διαδικασία λήψης αποφάσεων**

Οι οντότητες της ΔΔΣ μπορεί να καθυστερούν στη λήψη αποφάσεων. Οι εκπρόσωποι δυνατό να χρειάζεται να διαβουλευθούν με τους δήμους τους, σε περιπτώσεις που οι αποφάσεις είναι κρίσιμες. Η λήψη αποφάσεων γίνεται πιο περίπλοκη καθώς εμπλέκονται περισσότεροι φορείς αποφάσεων και ταυτόχρονα απουσιάζει μια υπέρτερη εξουσία για έξοδο από τυχόν αδιέξοδα.

Η έκταση στην οποία αυτό το θέμα μπορεί να αποτελέσει πρόβλημα εξαρτάται από πολλούς συντελεστές, όπως η νομική μορφή του συγκεκριμένου θεσμού της ΔΔΣ ή οι εσωτερικοί κανονισμοί που έχουν συμφωνηθεί μεταξύ των δήμων. Η κατάσταση είναι πιο προβληματική όταν η ΔΔΣ βασίζεται μόνο σε συμβόλαιο και η λήψη απόφασης εναπόκειται στους συμμετέχοντες Δημάρχους ή τις Συνελεύσεις. Το πρόβλημα είναι μικρότερο όταν ο συγκεκριμένος θεσμός της ΔΔΣ είναι ξεχωριστή νομική οντότητα με τις κατάλληλες εξουσίες.

- **Διπλοτυπία εξόδων και προσωπικού**

Θεωρητικά, η ΔΔΣ θα πρέπει να συμβάλλει στη μείωση του κόστους ή στην επίτευξη μεγαλύτερου αποτελέσματος με το ίδιο κόστος. Στην πράξη, όμως, τα πράγματα μπορεί να είναι διαφορετικά. Οι δήμοι είναι δυνατό να πάσχουν ακόμα από γραφειοκρατική αδράνεια. Φιλόδοξες δημοτικές ηγεσίες μπορεί να μην είναι έτοιμες να αφήσουν τον έλεγχο. Η διαχείριση μπορεί να είναι ανεπαρκής. Καμιά φορά, ξεχωριστοί δήμοι μπορεί να εργοδοτούν ακόμα προσωπικό για να χειρίζεται θέματα που έχουν μεταφερθεί σε μια ΔΔΣ.

Σε τέτοιες περιπτώσεις, η ΔΔΣ δημιουργεί επιπρόσθετα κόστη αντί εξοικονομήσεις, αλλά αυτό μπορεί να αποφευχθεί.

- **Δημοκρατικό έλλειμμα**

Οι μηχανισμοί για δημοκρατικό έλεγχο στους δήμους είναι καλά γνωστοί. Οι συνεδριάσεις των συμβουλίων είναι ανοικτές στο κοινό. Τα μέσα ενημέρωσης επιδεικνύουν ενδιαφέρον. Τα πρακτικά των συνεδριάσεων είναι διαθέσιμα. Οι μηχανισμοί για καίρια λήψη αποφάσεων περιλαμβάνονται στο καταστατικό.

Ωστόσο, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στους θεσμούς της ΔΔΣ είναι λιγότερο γνωστές. Εξαρτάται εν μέρει από τη νομική μορφή. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι

κανονισμοί των ιδίων των δήμων-εταίρων εφαρμόζονται στη ΔΔΣ. Τα συμβούλια της ΔΔΣ, όμως, τείνουν να προσελκύουν λιγότερο το ενδιαφέρον των ΜΜΕ, καθώς σπάνια έχουν να κάνουν με πολιτικά θέματα.

Όσον αφορά οντότητες της ΔΔΣ που παρέχουν τεχνικές υπηρεσίες (νερό, μεταφορές, απόβλητα...), οι σύνδεσμοι καταναλωτών ή οι περιβαλλοντικές οργανώσεις καλά κάνουν να έχουν την έγνοια να τις παρακολουθούν και να αναλαμβάνουν ενεργό δράση εκεί που νομίζουν ότι απαιτείται.

Τα μέλη των συμβουλίων των ΔΔΣ μπορεί να μην είναι τόσο καλά ενημερωμένα για τις δραστηριότητες της ΔΔΣ όσο για τους δικούς τους δήμους, κι αυτό συνιστά απειλή για τη δημοκρατική λογοδοσία. Η καθιέρωση ενός κανονικού **συστήματος εσωτερικού ελέγχου** σε μια οντότητα ΔΔΣ αποτελεί μεγαλύτερη πρόκληση παρά σε ένα δήμο. Οι ελεγκτικές διαδικασίες είναι σίγουρα σημαντικές. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι θεσμοί της ΔΔΣ που αποτελούνται από μεγάλους εργολάβους και χειρίζονται μεγάλα χρηματικά ποσά είναι πιο ευάλωτοι στη διαφθορά.

- **Το πολιτικό κόστος της συνεργασίας**

Η ΔΔΣ απαιτεί από τις πολιτικές ηγεσίες να **μοιράζονται την εξουσία** και το κύρος. Κάποτε είναι διστακτικές να ενταχθούν σε δομές της ΔΔΣ γιατί δεν είναι έτοιμες γι' αυτό. Αλλά και μετά που θα ενταχθούν, το θέμα παραμένει. Οι φιλοδοξίες των δημοτικών ηγεσιών – η περηφάνεια τους και η περιορισμένη ικανότητά τους να συμβιβαστούν – μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση και να παρεμποδίσει τη συνεργασία.

Καμμιά φορά, δήμοι που έχουν επίσημα ενταχθεί σε θεσμό της ΔΔΣ δέχονται ευχαρίστως τα οφέλη, αλλά παραμένουν ανέτοιμοι να παραχωρήσουν το κατάλληλο προσωπικό και την οικονομική συνεισφορά. Είναι κι αυτοί «τζαμπατζήδες».

Τα θέματα αυτά μπορεί να έχουν σαν αποτέλεσμα την επιδείνωση των σχέσεων αντί της οικοδόμησης εμπιστοσύνης ανάμεσα σε εταίρους. Μακροπρόθεσμα, αυτό θα θέσει σε κίνδυνο την αειφορία μιας συγκεκριμένης διευθέτησης ΔΔΣ.

## 1.6 Περίληψη

Από μόνη της η ΔΔΣ δεν θα εξαλείψει αδυναμίες που ήδη υπάρχουν σε ένα δήμο. Μάλιστα, η συνεχιζόμενη χαμηλή απόδοση από δήμους μέλη μπορεί να παρεμποδίσει τη λειτουργία της ΔΔΣ. Έτσι, δήμοι που συμμετέχουν σε ΔΔΣ θα πρέπει πρώτα να «καθαρίσουν τον δικό τους στάβλο του Αυγείου» αντί να περιμένουν από την ΔΔΣ να το κάνει γι αυτούς.

### Η ΔΔΣ δεν είναι πανάκεια για αδύναμους δήμους

Η ΔΔΣ ενέχει ρίσκα: μπορεί να επιβραδύνει τη λήψη αποφάσεων ή να την κάνει πιο ομιχλώδη, μειώνοντας έτσι τον δημοκρατικό έλεγχο. Μπορεί να δημιουργήσει επικαλύψεις. Μπορεί να έχει πολιτικό κόστος. **Αυτοί οι κίνδυνοι πρέπει να αντιμετωπιστούν και να τύχουν κατάλληλου χειρισμού.**

Ωστόσο, όλοι αυτοί οι κίνδυνοι όχι μόνο μπορούν να μειωθούν ή αποφευχθούν, αλλά υπάρχουν πολλά **οφέλη** που μπορούν να προκύψουν για δήμους που χρησιμοποιούν την ΔΔΣ:

- ✓ *Οι δήμοι μπορούν να κάνουν μαζί ό,τι δεν θα είχαν ποτέ την οικονομική αντοχή να κάνουν μόνοι τους. Μπορούν να προσφέρουν νέες υπηρεσίες ή να ενισχύσουν την ποιότητα υπηρεσιών που ήδη προσφέρουν.*
- ✓ *Μια μεγαλύτερη «αγορά» καταναλωτών οδηγεί σε μειωμένα κόστη μονάδας, μεγαλύτερη περιοχή εμπλουτισμού μπορεί να μειώσει (ή ακόμα και να αποφύγει) τους λαθρεπιβάτες και οι δήμοι-εταίροι μπορούν να μοιραστούν τη γνώση και την εμπειρία. Αυτό καθιστά την παροχή υπηρεσιών πιο αποτελεσματική.*
- ✓ *Ενισχύεται η δυνατότητα προσέλκυσης ιδιωτικών επενδύσεων και η ένταξη σε Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Καθίστανται δυνατά πιο ευνοϊκά συμβόλαια με ιδιωτικές εταιρείες.*
- ✓ *Ενισχύεται η επενδυτική και πιστοληπτική ικανότητα, διευκολύνοντας την εξασφάλιση δανείων, και προσελκύονται χορηγίες και κονδύλια από την ΕΕ (και άλλες εξωτερικές πηγές).*
- ✓ *Οι διοικητικές υπηρεσίες μπορούν να αναδιοργανωθούν: μπορεί να προσελκυστεί καλύτερα εκπαιδευμένο και πιο εξειδικευμένο προσωπικό, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε ένα πιο επαγγελματικό εργατικό δυναμικό. Πλεονάζον προσωπικό μπορεί να ενεργοποιηθεί για να αναλάβει νέες ευθύνες.*
- ✓ *Αναλαμβάνοντας από κοινού μια πρόκληση για οικονομική ανάπτυξη και έχοντας μεγαλύτερο εκτόπισμα, επιτυγχάνεται περισσότερο η εξασφάλιση απασχόλησης και επενδύσεων σε μια περιοχή, παρά με μια κατακερματισμένη προσέγγιση.*

### **ΤΙ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΚΑΝΕΙ ΓΙΑ ΣΑΣ Η ΔΔΣ**

- **Ξεπερνά τις τεχνικές, δημογραφικές ή οικονομικές ανεπάρκειες μεμονωμένων δήμων.**
- **Προσφέρει πρόσβαση σε ανώτερα επίπεδα τεχνολογίας.**
- **Επιτυγχάνει επάρκεια μέσω του καταμερισμού του κόστους για τα διοικητικά καθήκοντα, τον εξοπλισμό και τους υπαλλήλους**
- **Μειώνει τις ανισότητες δαπανών σε γειτονικούς δήμους και προωθεί την ίση εξυπηρέτηση των δημοτών**
- **Καθιερώνει κοινά πρότυπα για όλους τους δημότες σε μια περιοχή ΔΔΣ**
- **Δημιουργεί αλληλεγγύη σε μια περιοχή, ιδιαίτερα με την ενοποίηση της φορολογίας και των τελών και τον καταμερισμό των εσόδων.**
- **Αναβαθμίζει την ποιότητα των υπηρεσιών, επιφέροντας μεγαλύτερη εξειδίκευση του προσωπικού και ψηλότερα επίπεδα εμπειρογνωμοσύνης.**
- **Ενισχύει το εκτόπισμα των δήμων σε ορισμένους τομείς με τρόπο που να είναι ιδιαίτερα χρήσιμος στην προσέλκυση νέων εργοδοτών, επενδύσεων και τουρισμού.**
- **Προσφέρει το απαραίτητο μέγεθος για απόκτηση πρόσβασης σε χρηματοδότηση, ιδιαίτερα από την ΕΕ και διεθνείς οργανισμούς, και σε πιθανά δάνεια ή ομόλογα.**
- **Οδηγεί σε πιο ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό και αναπτυξιακές πολιτικές.**
- **Δίδει περισσότερο χρόνο στον Δήμαρχο για να επικεντρωθεί σε πιο στρατηγικά θέματα.**
- **Μειώνει τις ιδιωτικές και κομματικές πολιτικές επιρροές που οδηγούν σε διαφθορά.**

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΦΙΛΙΚΟΥ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΔΣ

Η ΔΔΣ σπάνια συμβαίνει αυθόρμητα, εκτός σε περιπτώσεις όπου οι ηγεσίες των παραπλήσιων δήμων ήδη έχουν στενές σχέσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις, το αποτέλεσμα είναι συνήθως άτυπο. **Γιατί, ωστόσο, με δεδομένα τα δυνητικά οφέλη από την ΔΔΣ, δεν υπάρχουν περισσότερες ΔΔΣ, ιδιαίτερα στην Ανατολική και Νοτιοανατολική Ευρώπη;** Μπορεί να υπάρχουν πολλοί διαφορετικοί λόγοι: έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας, μη κατανόηση των νομικών μηχανισμών, φόβος για το πολιτικό κόστος.

**Η ΔΔΣ ευδοκimerεί μόνο αν το εθνικό και τοπικό περιβάλλον είναι φιλικό προς την ΔΔΣ.**

Συνεπώς, υπάρχει σημαντικός ρόλος για:

- α) την Κυβέρνηση να δημιουργήσει το σωστό νομικό, οικονομικό και διοικητικό πλαίσιο
- β) τους Συνδέσμους Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΤΑ) να παράσχουν υποστήριξη μέσω της ανάπτυξης ικανοτήτων, της εμπειρογνωμοσύνης και της πληροφόρησης.

Η διαβούλευση και η συνεργασία μεταξύ της Κυβέρνησης και των ΣΤΑ είναι κρίσιμης σημασίας. Η υποστήριξη από διεθνή ιδρύματα μπορεί να είναι πολύτιμη.

**Αλλά και οι δήμοι έχουν επίσης ένα ρόλο να διαδραματίσουν στη δημιουργία περιβάλλοντος φιλικού προς τη ΔΔΣ σε τοπικό επίπεδο.** Η ηγεσία πρέπει να έχει τη βούληση να προωθήσει τη ΔΔΣ επειδή αναγνωρίζει την αξία της. Η διαφάνεια και η καλή επικοινωνία ανάμεσα σε ξεχωριστούς δήμους βοηθά στη θεμελίωση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης που χρειάζεται η ΔΔΣ. Οι δημότες πρέπει να πειστούν για την αξία της ΔΔΣ.

### **2.1 Εμπόδια στη ΔΔΣ**

Η ΔΔΣ δεν είναι εύκολη επιλογή. Πολλές δυσκολίες μπορεί να βρεθούν στο δρόμο της. Οι πιο σημαντικές τείνουν να εντοπίζονται μέσα στους ίδιους τους δήμους και είναι το αποτέλεσμα άγνοιας και φόβου. Η προσωπική θέση της ηγεσίας μπορεί να είναι ευάλωτη. Πολιτικά κόμματα δυνατό να είναι εχθρικά προς την ιδέα. Οικονομικοί περιορισμοί μπορεί να εμποδίζουν τη διερεύνηση υπαλλακτικών προσεγγίσεων. Η υπέρβαση αυτών των δυσκολιών απαιτεί κοινή πληροφόρηση, ερευνητικές μελέτες, σεμινάρια, εκστρατείες προώθησης και μέτρα οικοδόμησης εμπιστοσύνης.

Σε κάποιες χώρες, δεν έχει σχετικά αναπτυχθεί η ΔΔΣ γιατί οι δήμοι είναι ήδη αρκετά μεγάλοι (π.χ. Σκανδιναβία, ΗΒ). Σε κάποιες άλλες χώρες, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι πιο πρόσφατο φαινόμενο, η αποκέντρωση δεν αποτελεί και τόσο υψηλή προτεραιότητα και δεν υπάρχει ακόμα πραγματική πολιτική προώθησης της ΔΔΣ (π.χ. Σερβία, Κροατία). Η κουλτούρα του συνεταιρισμού μεταξύ των οντοτήτων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι περιορισμένη και η ανάληψη πρωτοβουλιών είναι δύσκολη.

### 2.1.1 Δήμοι

Εκεί όπου η αποκέντρωση είναι πρόσφατη, οι δήμοι θέλουν να είναι όσο το δυνατό πιο αυτόνομοι. Η ηγεσία, οι δημοτικοί σύμβουλοι και το προσωπικό ίσως να μη θέλουν να μοιραστούν αρμοδιότητες με άλλους, με τρόπο που να επιτρέπει σε μια εξωτερική εξουσία – μια που είναι εκτός του άμεσου ελέγχου τους – να αποφασίζει για θέματα που είναι σημαντικά για τις δικές τους κοινότητες.

Οι πολιτικές διαφορές μεταξύ δήμων μπορεί να παίζουν κάποιο ρόλο. Η πείρα δείχνει ότι πολλά έργα ΔΔΣ ξεκίνησαν από δήμους, όπου υπήρχαν στενοί πολιτικοί δεσμοί ανάμεσα στις ηγεσίες. Ωστόσο, η αντιπαλότητα είναι καμιά φορά τόσο δυνατή μέσα στα κόμματα όσο και μεταξύ τους. Όπου οι δήμοι διοικούνται από διαφορετικά πολιτικά κόμματα, τα πολυκομματικά έργα της ΔΔΣ μπορούν να λειτουργήσουν αρκετά καλά, γιατί χρειάζεται αναζήτηση της συναίνεσης και αποδοχή του συμβιβασμού.

Τα οικονομικά μπορεί επίσης να επηρεάσουν. Υπάρχουν δήμοι που θα επεδίωκαν να πληρώσουν περισσότερα, έτσι ώστε να μπορούν να έχουν περισσότερο έλεγχο. Άλλοι μπορεί να μπουν στον πειρασμό να μειώσουν ασύμμετρα το μερίδιό τους από τα έξοδα. Αυτό καθιστά αναγκαίες τις σαφείς οικονομικές διευθετήσεις για έσοδα και δαπάνες.

Μπορεί παραδοσιακά να μη δίνεται προτεραιότητα στις ανάγκες του πληθυσμού. Μάλλον, το προσωπικό των δήμων μπορεί να έχει συνηθίσει να περιμένει τις οδηγίες της κυβέρνησης, παρά να χρησιμοποιεί τη δική του πρωτοβουλία για να βρει κατάλληλες λύσεις από μόνο του. Μπορεί να αντιστέκεται γιατί δεν του αρέσει η αλλαγή.

### 2.1.2 Δημότες

Οι δημότες δεν είναι εξοικειωμένοι με τη ΔΔΣ. Η πείρα δείχνει ότι οι περισσότεροι δημότες στην αρχή δεν ευνοούν νέα τοπικά σώματα. Οι ενστάσεις τους έχουν συχνά εμποδίσει την εγκαθίδρυση μεγαλύτερων οντοτήτων ΔΔΣ. Τα κίνητρά τους μπορεί να ποικίλλουν: έμφυτος συντηρητισμός, φόβος ότι θα αυξηθούν οι φόροι και τα τέλη κι ότι θα έχουν λιγότερο έλεγχο πάνω στην οντότητα της ΔΔΣ από ό,τι πάνω στο δημοτικό συμβούλιο, απροθυμία να ταξιδέψουν πέρα από τα δημοτικά



γραφεία για διατυπώσεις, αντίρρηση στο να βλέπουν τους τοπικούς τους φόρους να ξοδεύονται σε άλλους δήμους.

Ακόμα, στους δημότες δεν αρέσει μια εξωτερική εξουσία να αποφασίζει για ευαίσθητα θέματα, όπως η τοποθεσία μιας εγκατάστασης απορριμμάτων, η στεγαστική πολιτική και ο πολεοδομικός σχεδιασμός. Σε κάποια από τα θέματα αυτά, δημότες μπορεί να έχουν άμεσο προσωπικό συμφέρον.

**Η πείρα δείχνει ότι μακροπρόθεσμα, οι δημότες είναι αρκετά ευχαριστημένοι με τις υπηρεσίες που προσφέρει η ΔΔΣ.**

Εξ ου και η σημασία του να **ενημερώνονται πλήρως** οι δημότες όσο το δυνατό πιο γρήγορα για τα πραγματικά πλεονεκτήματα που η ΔΔΣ μπορεί να τους προσφέρει.

### **2.1.3 Κεντρική Κυβέρνηση και Κοινοβούλιο**

Κάποιοι Υπουργοί, ανώτεροι αξιωματούχοι και Κοινοβουλευτικοί θέλουν να ενθαρρύνουν την ΔΔΣ. Άλλοι μπορεί να μην τολμούν να δημιουργήσουν προβλήματα, πηγαίνοντας κόντρα στους Δημάρχους που αντιτίθενται στη ΔΔΣ. Τα Υπουργεία που έχουν τεχνικές αρμοδιότητες γενικά υποστηρίζουν τη δημιουργία τοπικών οντοτήτων ΔΔΣ, που είναι σε θέση να διαπραγματευθούν, να χρηματοδοτήσουν και να λειτουργήσουν τεχνικά προγράμματα (π.χ. στους τομείς του περιβάλλοντος, των δρόμων της διαχείρισης αποβλήτων, και των σχολείων). Τα Υπουργεία που έχουν την ευθύνη για την τοπική αυτοδιοίκηση θα ήθελαν να δουν περισσότερους δήμους να εμπλέκονται σε ΔΔΣ, αλλά γνωρίζουν καλά την πολιτική αντίθεση των μικρών δήμων.

Τα Υπουργεία Οικονομικών θα ήθελαν να δουν λιγότερους δήμους, καθώς αυτό θα απλοποιούσε την οικονομική τους διαχείριση (π.χ. τη φορολογία και τα λογιστικά) και θα έκανε τον υπολογισμό εμβασμάτων και εξισορροπητικών χορηγιών πολύ πιο εύκολο. Ακόμα καλύτερα αν μπορούσαν να εξοικονομηθούν χρήματα σαν αποτέλεσμα καλύτερων οικονομιών κλίμακας. Αλλά η στήριξή τους μπορεί να αλλάξει, αν διαπιστώσουν ότι η ανάπτυξη οντοτήτων ΔΔΣ οδηγεί σε περισσότερες οικονομικές απαιτήσεις προς την Κυβέρνηση.

Πρέπει άρα να υπάρξει ένας **εθνικός υποστηρικτής** - ένα Υπουργείο ή Κοινοβουλευτικό κόμμα - που να μπορεί να παρουσιάσει μια εθνική πολιτική ΔΔΣ, ένας υπέρμαχος αρκετά ισχυρός, ώστε να ετοιμάσει και δρομολογήσει την κατάλληλη νομοθεσία μέσω της Κυβέρνησης ή του Κοινοβουλίου και να εγκαθιδρύσει τους απαραίτητους μηχανισμούς τεχνικής και οικονομικής στήριξης.

### 2.1.4 Σύνδεσμοι Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι ΣΤΑ γνωρίζουν καλά την αδυναμία πολλών δήμων και τη συνεπακόλουθη χαμηλή απόδοσή τους στην παροχή υπηρεσιών. Είναι επίσης ενημερωμένοι για την πρακτική της ΔΔΣ σε ξένες χώρες και για την γενική ιδέα της ΔΔΣ.

Μπορούν να βοηθήσουν στην ενημέρωση των δήμων για τα οφέλη της ΔΔΣ. Ωστόσο, τα όργανα ελέγχου των ΣΤΑ μπορεί να δώσουν στη ΔΔΣ διαφορετική προτεραιότητα απ' ό,τι το προσωπικό. Οι ΣΤΑ δεν μπορούν παρά να είναι τόσο δραστήριοι στη στήριξη της ΔΔΣ όσο το επιτρέπει η πλειοψηφία των δημάρχων.

### 2.1.5 Διεθνείς Οργανώσεις, ΜΚΟ και ξένοι δωρητές

Αυτές οι οργανώσεις έχουν διαφορετικές απόψεις για τη ΔΔΣ. Κάποιες απλώς την αγνοούν ή δεν τη θεωρούν ως προτεραιότητα. Μπορεί να είναι δύσκολο για αυτές να παρέμβουν σε θέματα που δυνατό να είναι πολιτικά ευαίσθητα. Οι αξιωματούχοι τους, προερχόμενοι από χώρες με διαφορετικά μοντέλα δημόσιας διοίκησης, μπορεί να μην είναι σε θέση να συμφωνήσουν σε συγκεκριμένη στρατηγική για τη ΔΔΣ σε μια δεδομένη χώρα. Είναι δυνατό να προκύψουν διενέξεις σχετικά με τις προτεραιότητες των ενεργειών τους. Η ΔΔΣ ανταγωνίζεται την υποστήριξή τους για περιφερειακή ανάπτυξη, εκπαιδευτικά προγράμματα και μεταρρύθμιση του τοπικού φορολογικού συστήματος.

Άλλοι θεσμοί μπορεί να θέλουν να προωθήσουν τη ΔΔΣ αλλά διαθέτουν λίγα χρήματα ή τους λείπει η σχετική εμπειρογνώμοσύνη. Άλλοι προωθούν τη δημοτική συγχώνευση παρά τη ΔΔΣ, ώστε να μειωθούν οι δημόσιες δαπάνες

Το Πρόγραμμα Αναπτύξεως των Ηνωμένων Εθνών (ΠΑΗΕ), η Πρωτοβουλία Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΠΤΑ) και το (Συμβούλιο της Ευρώπης (ΣΤΕ) δίδουν μεγάλη προσοχή στη ΔΔΣ κι έχουν σαφή πολιτική υποστήριξης, αλλά τα μέσα που διαθέτουν είναι περιορισμένα. Το νέο αυτό Λειτουργικό Εγχειρίδιο σκοπό έχει να ανοίξει τις πόρτες για νέες συνέργειες με άλλους εταίρους σ' αυτό το ζωτικό χώρο.

**Η ώθηση προς τη ΔΔΣ πρέπει να προέλθει από κάπου και από κάποιους. Μπορεί να προέλθει από οποιονδήποτε από τους εμπλεκόμενους φορείς, αλλά πρέπει να φέρει όλους τους εταίρους κοντά, με σκοπό να δημιουργηθεί ένα περιβάλλον φιλικό προς την ΔΔΣ.**

## 2.2 Ανάγκη για εθνική πολιτική ΔΔΣ

Η επαρκής και αποτελεσματική τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί εθνικό συμφέρον, λαμβάνοντας υπόψη τις σημαντικές λειτουργίες που έχουν αποκεντρωθεί. Η ΔΔΣ μπορεί να βοηθήσει στην παροχή πολλών από τις λειτουργίες αυτές με καλύτερη απόδοση κόστους. Για τον λόγο αυτό, οι Κυβερνήσεις και τα Κοινοβούλια θα πρέπει να νοιάζονται για τη συνεργασία ανάμεσα στους δήμους. Η ΔΔΣ βοηθά στην επίτευξη προγραμματικών στόχων της Κυβέρνησης, με την ενίσχυση των δήμων και την άνοδο των επιπέδων απόδοσής τους σε ζωτικούς τομείς.

Εξ'ου και η σημασία ενθάρρυνσης των δήμων να δημιουργήσουν θεσμούς ΔΔΣ. Είναι σημαντικό το ότι, σε χώρες όπου ανθούν οι θεσμοί ΔΔΣ (π.χ. Γαλλία, Ιταλία), υπάρχουν σαφείς εθνικές ή περιφερειακές πολιτικές για ενδυνάμωση τέτοιων διευθετήσεων. Οι δήμοι προχωρούν στη συνεργασία εθελοντικά, αλλά οι συνετές εθνικές πολιτικές μπορούν να τους δώσουν ισχυρά **κίνητρα** προς αυτή την κατεύθυνση, περιλαμβανομένου του κατάλληλου **νομικού πλαισίου** και της **οικονομικής στήριξης**.

### Πώς θα ξεπεραστούν τα προβλήματα της εθνικής απραξίας;

- *Συγκέντρωση και κατανομή πληροφοριών για τα οφέλη της ΔΔΣ.*
- *Εντοπισμός πολιτικών προσώπων εθνικής εμβέλειας, που κατανοούν τα διακυβεύματα της ΔΔΣ και είναι έτοιμοι να προωθήσουν την ιδέα.*
- *Ενθάρρυνση σειράς συναντήσεων μεταξύ της Κυβέρνησης και των ΣΤΑ για την επιδίωξη συναίνεσης και συμφωνίας προς τα εμπρός.*
- *Ενθάρρυνση Υπουργικών συναντήσεων μεταξύ του αρμόδιου Υπουργείου για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλων εμπλεκομένων Υπουργείων με σκοπό τη μελέτη της απόδοσης των δήμων στον σχετικό τομέα και πώς η ΔΔΣ μπορεί να βελτιώσει την απόδοση αυτή.*

Η εθνική πολιτική δεν περιορίζεται στον σχεδιασμό ενός νομικού πλαισίου. Βλέπουμε ακόμα και περιπτώσεις όπου έχουμε ένα νομικό πλαίσιο αλλά χωρίς ενεργό **εθνική στρατηγική**. Οι υποχρεώσεις της Κυβέρνησης δεν τελειώνουν με τη ψήφιση ενός νόμου. Θα πρέπει να υπάρξει συνεχές ενδιαφέρον για τον εντοπισμό περιπτώσεων ή εδαφικών περιοχών όπου η ΔΔΣ θα επέφερε φανερό βελτίωση στις δημόσιες υπηρεσίες και στις δημόσιες δαπάνες, ώστε να ενθαρρυνθούν οι δήμοι στην ετοιμασία προτάσεων ΔΔΣ.

Οποιαδήποτε εθνική πολιτική δεν θα πρέπει να στοχεύει στη δημιουργία ΔΔΣ ως τον βασικό σκοπό, αλλά ως εργαλείο για καλύτερη απόδοση. Η Κυβέρνηση δεν θα πρέπει να παρουσιάζει τη ΔΔΣ απλώς ως μεταρρύθμιση της δημοτικής διοίκησης, αλλά μάλλον ως βασικό εργαλείο για την ανάπτυξη των υποδομών, την παροχή υπηρεσιών και βελτίωση της διοίκησης. Η μόνη υπαλλακτική λύση για μικρούς δήμους, αν πρόκειται να αποφευχθεί η χαμηλή απόδοση, είναι η συγχώνευσή τους, όπως έγινε στη Γεωργία.

Ο τρόπος για να προχωρήσει μπροστά η Κυβέρνηση θα ήταν να καθορίσει **νέα πρότυπα** για ζωτικές υπηρεσίες, που θα μπορούσαν να επιτευχθούν καλύτερα μέσω της ΔΔΣ, καθώς και να προσφέρει συγκεκριμένα **οικονομικά κίνητρα**, για να ενθαρρύνει τους δήμους να ακολουθήσουν την οδό της ΔΔΣ. Αλλά θα εξαρτάτο από τους δήμους πώς να χρησιμοποιήσουν τη ΔΔΣ· δεν μπορεί να υπάρξει ένα μόνο κοινό μοντέλο.

Η Κυβέρνηση θα χρειαστεί επίσης να αναπτύξει τις δικές της ικανότητες για προώθηση της ΔΔΣ. Το Υπουργείο που είναι αρμόδιο για την τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να διαθέτει ειδικούς με καλή γνώση της ΔΔΣ. Θα πρέπει να υπάρχουν δεδομένα και μελέτες για τις συνέπειες από τη χαμηλή απόδοση των μικρών δήμων (π.χ. η έλλειψη εμπειρογνωμοσύνης για επαρκή πολεοδομικό σχεδιασμό μπορεί να καθυστερήσει τις εφαρμογές του σχεδιασμού και να έχει αρνητική επίδραση στην τοπική οικονομική ανάπτυξη). Τέτοιες μελέτες μπορούν να γίνουν από ερευνητικά κέντρα και πανεπιστήμια. Τα αρμόδια Υπουργεία θα πρέπει να διαθέτουν στοιχεία σχετικά με τους δικούς τους συγκεκριμένους τομείς αρμοδιότητας.

Τέτοια πληροφόρηση παρέχει μια στέρεη βάση για συζητήσεις με τις τοπικές διοικήσεις και για εκστρατείες που είναι σχεδιασμένες με τέτοιο τρόπο, ώστε να εξασφαλίσουν υποστήριξη από τους δημότες και τα μέσα ενημέρωσης.

Βασικό καθήκον της Κυβέρνησης είναι η παροχή **νομικής και τεχνικής βοήθειας** προς τους δήμους για εφαρμογή της ΔΔΣ. Αυτό μπορεί να γίνει από το κατάλληλο Υπουργείο ή από τα επαρχιακά γραφεία της κυβέρνησης. Πρέπει να υπάρχει εκπαιδευμένο προσωπικό με τη σωστή καθοδήγηση και την εξουσιοδότηση να προσφέρει κατάλληλη οικονομική και τεχνική στήριξη (π.χ. για τη μελέτη βιωσιμότητας μιας ΔΔΣ).

Η Κυβέρνηση έχει επίσης την ευθύνη για την **παρακολούθηση και αξιολόγηση** τόσο της διαδικασίας εγκαθίδρυσης των έργων ΔΔΣ όσο και της εκτέλεσής τους, όπου υπάρχει εθνικό συμφέρον. Ενώ η Κυβέρνηση δεν μπορεί αδικαιολόγητα να παρέμβει στην αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα πρέπει να είναι σε θέση να εμποδίσει παράλογες προτάσεις για ΔΔΣ.

## 2.3 Κατάλληλο νομικό πλαίσιο

Μια καίρια προϋπόθεση για να ευδοκιμήσει η ΔΔΣ, είναι ένα νομικό πλαίσιο που να διευκολύνει τις διευθετήσεις της ΔΔΣ. Οι συναφείς πρόνοιες μπορεί να βρίσκονται στη γενική νομοθεσία περί δημοτικής διοίκησης ή σε ξεχωριστό νόμο που καταπιάνεται ειδικά με τη ΔΔΣ. Σε κάποιες χώρες υπάρχουν και τα δύο.

Ο νόμος για τη ΔΔΣ μπορεί να μην είναι αποκλειστικός, με την έννοια ότι η συνεργασία μεταξύ δήμων μπορεί να είναι επίσης δυνατή (i) στη βάση άλλων κανόνων (συμβάσεις, ιδρύματα ιδιωτικού δικαίου) ή (ii) χωρίς κανονισμούς (προφορικές συμφωνίες).

Μια συγκεκριμένη νομοθεσία περί ΔΔΣ έχει πολλά διαφορετικά αποτελέσματα:

- Καταδεικνύει την υποστήριξη της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου προς τη ΔΔΣ,
- παραθέτει πρότυπα νομικών διαδικασιών και τύπων,
- ενισχύει την εμπιστοσύνη των εταίρων στην σταθερότητα των θεσμών ΔΔΣ που θα δημιουργηθούν,
- μειώνει τον κίνδυνο δικαστικής διαμάχης,
- καθιστά πιο εύκολη την επίλυση διαφορών.

### Κατευθυντήριες γραμμές για διατύπωση νομικού πλαισίου

- Πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτο για να επιτρέπει τη δημιουργία θεσμών ΔΔΣ διαφορετικών τύπων: με σύμβαση ή ως χωριστή οντότητα, ενός μόνο σκοπού ή πολλαπλού, δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου.
- Θα πρέπει να επιτρέπει τη δημιουργία ειδικών οντοτήτων ΔΔΣ με δικό τους προϋπολογισμό και δανειακή πολιτική, καθώς και την ικανότητα να διαθέτουν ίδια περιουσία και να συμβάλλονται με ιδιωτικές εταιρείες.
- Μπορεί να περιλαμβάνει ορισμένες πρόνοιες που προσαρμόζουν το εμπορικό δίκαιο, ώστε να επιτρέπεται η ίδρυση εταιρείας που ανήκει σε ομάδα δήμων.
- Θα πρέπει να θέτει σαφείς κανόνες για την εποπτεία των θεσμών ΔΔΣ, περιλαμβανομένης της εποπτείας των οικονομικών τους και του επιπέδου του χρέους.
- Θα πρέπει να συμπληρώνεται με εσωτερικούς κανονισμούς και διοικητικούς κανονισμούς που να καθορίζουν σαφώς τη διαδικασία δημιουργίας μιας ΔΔΣ. Αυτοί οι κανονισμοί επενεργούν ως κατευθυντήριες γραμμές για την επίλυση νομικών θεμάτων από αξιωματούχους και παρέχουν ασφάλεια και διαφάνεια.

- **Δεν θα πρέπει να είναι πολύ περίπλοκο ή υπερβολικά ρυθμιστικό, έτσι ώστε να αφήνει αρκετό χώρο στους δήμους να επιλέγουν λύσεις, που αρμόζουν καλύτερα στις τοπικές συνθήκες.**

Το νομικό πλαίσιο μπορεί να καθιερώσει κανονισμούς προς αποφυγή των πιο συχνών προβλημάτων που καμιά φορά επηρεάζουν τη ΔΔΣ (π.χ. έλλειψη μελέτης βιωσιμότητας, περιορισμένη διαφάνεια, μειωμένος έλεγχος). Το νομικό πλαίσιο σε οποιαδήποτε χώρα ανταποκρίνεται στις ιδιαίτερες συνθήκες των δήμων εκείνης της χώρας και είναι αποτέλεσμα των πολιτικών διαπραγματεύσεων μεταξύ της Κυβέρνησης, του Κοινοβουλίου και της δημοτικής ηγεσίας.

### **ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΗΜΑΝΤΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΝΟΜΟΘΕΤΕΣ**

**Δεν μπορεί να υπάρξει πρότυπο νόμου για τη ΔΔΣ που να ταιριάζει σε όλες τις χώρες. Είναι, όμως, δυνατό να γίνει ένας κατάλογος με τα ερωτήματα – κλειδιά, τα οποία πρέπει να τύχουν απάντησης από τους νομοθέτες.**

**Ο νόμος για τη ΔΔΣ θα σχετίζεται κυρίως με οντότητες δημοσίου δικαίου. Αλλά μπορεί να περιέχει επίσης πρόνοιες για συμβάσεις ή να έχει ειδικούς κανόνες για τις περιπτώσεις εκείνες, όπου οι δήμοι συνεργάζονται με θεσμούς του ιδιωτικού δικαίου.**

**Μια συγκριτική μελέτη δείχνει ότι υπάρχει παντού ένα μείγμα υποχρεωτικών και προαιρετικών προνοιών, σε αναλογίες που διαφέρουν αρκετά. Τα ακόλουθα είναι βασικά στοιχεία που θα πρέπει να περιληφθούν σε οποιοδήποτε νόμο για τη ΔΔΣ:**

- 1. Η αρχή ότι η ΔΔΣ είναι εξουσιοδοτημένη από τον νόμο και αποτελεί μια επιθυμητή λύση για την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη βελτίωση της επάρκειας στην παροχή υπηρεσιών και της δημόσιας διοίκησης.**
- 2. Τα πεδία στα οποία μπορεί να λειτουργήσει η ΔΔΣ· ο νόμος μπορεί να διαλαμβάνει ότι ορισμένες αρμοδιότητες (π.χ. πολεοδομικός σχεδιασμός και οικονομική ανάπτυξη) είναι δυνατό να περιορίζονται σε ορισμένες νομικές μορφές ή ότι η μεταβίβαση ορισμένων δημοτικών λειτουργιών στη ΔΔΣ απαγορεύεται.**
- 3. Η διαδικασία για λήψη απόφασης ως προς το ποιοι δήμοι θα τύχουν διαβούλευσης για την ετοιμασία μιας πρότασης ΔΔΣ, συμπεριλαμβανομένων κανονισμών για προκαταρκτική μελέτη βιωσιμότητας.**
- 4. Η διαδικασία για την επίσημη δημιουργία ενός έργου/μιας οντότητας ΔΔΣ, ανεξάρτητα αν γι αυτό χρειάζεται ή όχι ομοφωνία**

στο δημοτικό συμβούλιο· η επιλογή για δημοψήφισμα.

5. Ο ορισμός της φύσης της νομικής οντότητας (π.χ. δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου) και το γενικό της καθεστώς.
6. Ο ορισμός των οργάνων της οντότητας ΔΔΣ· η μέθοδος της εκλογής ή διορισμού· γενικοί κανονισμοί λειτουργίας της οντότητας ΔΔΣ.
7. Οι κανονισμοί για τον προϋπολογισμό και τους πόρους· αποφάσεις για το χρέος, τα περιουσιακά στοιχεία και άλλες οικονομικές πτυχές· κίνητρα και ειδικές χορηγίες.
8. Το καθεστώς των υπαλλήλων της ΔΔΣ.
9. Κανονισμοί ελέγχου (νομιμότητα των πράξεων, οικονομικά, έλεγχος) από το Κράτος· περιοδικές εκθέσεις προς τα δημοτικά συμβούλια· το δικαίωμα των δημοτών και χρηστών των υπηρεσιών όσον αφορά την εξασφάλιση ορισμένων δεδομένων ή την πρόσβασή τους σε έγγραφα.

Ο νόμος για τη ΔΔΣ μπορεί να περιέχει συγκεκριμένα κίνητρα. Για παράδειγμα, μπορεί να επιτρέπει στην Κυβέρνηση να ενεργεί ως νομικός σύμβουλος για δήμους ή να αναλαμβάνει πρωτοβουλία για την εισήγηση μιας ΔΔΣ. Μπορεί ακόμα να δηλώνει ότι, κάτω από ορισμένες συνθήκες, η ΔΔΣ είναι υποχρεωτική (π.χ. ανάλογα με το μέγεθος του δήμου ή του συγκεκριμένου πεδίου).

### Παράδειγμα

#### Ολλανδία – Ο Νόμος Περί Κοινών Ρυθμίσεων

Στην Ολλανδία, οι δημόσιες μορφές συνεργασίας μεταξύ δήμων αποκαλούνται συλλογικά 'ενιαίοι κανονισμοί'. Οι κανόνες για τη δομή και τις λειτουργίες αυτών των δημόσιων σωμάτων παρατίθενται στο Νόμο περί Κοινών Ρυθμίσεων . Ο νόμος αυτός προορίζεται να βάλει περισσότερη τάξη στη ΔΔΣ και να αυξήσει την επιρροή των συμμετεχόντων δήμων στη διαδικασία της κοινής λήψης αποφάσεων.

Ο Νόμος παραθέτει τα ακόλουθα τρία βασικά μοντέλα για δημόσια συνεργασία:

#### 1. Δημόσια αρχή

Αυτή αποτελείται από ένα κυβερνών σώμα, μια εκτελεστική επιτροπή κι έναν πρόεδρο. Μπορούν επίσης να δημιουργηθούν συμβουλευτικές και διοικητικές επιτροπές, καθώς και υπηρεσίες. Στα πλαίσια αυτής της νομοθεσίας, η δημόσια αρχή είναι η μόνη δομή συνεργασίας με νομική μορφή. Συνεπώς, μπορεί να λειτουργήσει ως ανεξάρτητο νομικό σώμα.

*Στην πράξη, μια Δημόσια Αρχή δημιουργείται ως ΔΔΣ για να αναλάβει ένα φάσμα εκτελεστικών καθηκόντων, με τη μορφή μιας περιβαλλοντικής οργάνωσης, μιας υπηρεσίας δημόσιας υγείας, κλπ.*

## **2. Κοινός οργανισμός**

*Αυτός συστήνεται συνήθως για σχετικά απλές μορφές συνεργασίας. Ένας Κοινός Οργανισμός δεν διαθέτει ιεραρχική δομή, ούτε έχει το καθεστώς νομικού προσώπου και δεν μπορεί να ασκεί ορισμένες εξουσίες. Του ανατίθεται συνήθως συμβουλευτικός ρόλος (π.χ. στον τομέα της κοινωνικής μέριμνας ή στα κρατικά στεγαστικά προγράμματα).*

## **3. Δήμος-πυρήνας**

*Χωριστά από ή σε συνδυασμό με τη Δημόσια Αρχή και τον Κοινό Οργανισμό, μια συμφωνία μπορεί να διαλαμβάνει ότι ορισμένες εξουσίες θα ασκούνται μόνο από ένα εκ των συμμετεχόντων δήμων. Αυτό το μοντέλο είναι χρήσιμο για την ανάληψη εκτελεστικών καθηκόντων, όπως η ανάθεση με σύμβαση της συλλογής οικιακών απορριμμάτων σε μεγαλύτερο (γειτονικό) δήμο.*

*Επιτρέπεται επίσης στους δήμους να σχηματίσουν μια Χαλαρή Συμφωνία, χωρίς να ιδρύσουν νομική οντότητα. Οι εξουσίες ή αρμοδιότητες δεν μπορούν να μεταβιβαστούν σε άλλα σώματα. Οι συνεργαζόμενοι δήμοι συνήθως επιλέγουν αυτή τη μορφή, αν επιθυμούν να περιχαρακώσουν τα δικαιώματα και τα καθήκοντά τους ο ένας απέναντι στον άλλο.*

***Ο Νόμος επιτρέπει συμφωνία συνεργασίας, η οποία δημιουργεί νομικό πρόσωπο εγγεγραμμένο σύμφωνα με το αστικό δίκαιο.***

Οι κανονισμοί που υιοθετούνται από το Κοινοβούλιο αποτελούν **πολιτική επιλογή**. Η Κυβέρνηση θα πρέπει να επιδιώξει ευρεία συναίνεση γι' αυτούς, μέσω διακομματικής συμφωνίας μετά από διεξοδικές διαπραγματεύσεις με τους Συνδέσμους Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτοί οι κανονισμοί θα χρειαστεί πιθανόν να τροποποιούνται κατά καιρούς, ώστε να λαμβάνουν υπόψη την εξέλιξη της ΔΔΣ ή για να διορθώνονται λάθη που εμφανίζονται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής.

Η Κυβέρνηση θέλει πρότυπα της ΔΔΣ που να είναι ελκυστικά για τους δήμους και τα οποία να τους ενθαρρύνουν να εισαγάγουν τη ΔΔΣ. Ο τρόπος που η δημοτική ηγεσία και οι δημότες αντικρύζουν τη ΔΔΣ είναι σημαντικός. Όπου, για παράδειγμα, υπάρχει βαθιά επιθυμία για προστασία της δημοτικής αυτονομίας, ο νόμος για τη ΔΔΣ πρέπει να αφήνει διακριτικές εξουσίες στους δήμους να αποφασίζουν τη δημιουργία κάθε ΔΔΣ. Μπορεί να υπάρχει ένα ευρύ φάσμα προαιρετικών μορφών, λίγο – πολύ ολοκληρωμένων, έτσι ώστε κάθε ΔΔΣ να μπορεί να προσαρμόζεται στις τοπικές συνθήκες. Σε άλλες χώρες, διαφορετικές πολιτικές συνθήκες μπορεί να επιτρέπουν πιο ισχυρούς κανονισμούς.



## 2.4. Κίνητρα

Υπάρχει ανάγκη για ενδυνάμωση της ΔΔΣ. Χωρίς αυτή την ενδυνάμωση, είναι απίθανο για πολλά έργα της ΔΔΣ να αναπτυχθούν. Πολλά θα εξαρτηθούν από την πρωτοβουλία ατόμων. Οι Κυβερνήσεις πρέπει να παίξουν τον κύριο ρόλο, αλλά η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και άλλοι διεθνείς θεσμοί μπορούν επίσης να προσφέρουν υποστήριξη. Οι ΣΤΑ και οι ΜΚΟ μπορούν να βοηθήσουν ενστερνιζόμενες τον σκοπό της ΔΔΣ, καθώς και με τεχνική και νομική συμβουλή.

### 2.4.1 Οικονομική στήριξη

Η οικονομική στήριξη θα προέλθει κυρίως από την Κυβέρνηση, αλλά και από τις περιφέρειες (π.χ. η Τοσκάνη στην Ιταλία) ή διεθνείς δωρητές. Τέτοια στήριξη μπορεί να αποβεί αρκετά καθοριστική. Δήμοι με λίγους πόρους – όποιο κι αν είναι το μέγεθός τους - δεν έχουν αρκετή ικανότητα για να εφαρμόσουν σοβαρά προγράμματα δημοσίων υπηρεσιών. Αλλά μπορούν να το κάνουν μέσω της ΔΔΣ. Ωστόσο, αυτό θα είναι δυνατό μόνο με οικονομική στήριξη· τέτοια στήριξη θα πρέπει να αντικριστεί ως ένας πολύ υγιής στόχος των δημοσίων δαπανών.

#### **Παράδειγμα**

***Ένα κίνητρο για ΔΔΣ, που χρησιμοποίησε η Γαλλική κυβέρνηση το 1999 για να ενθαρρύνει τη δημιουργία 'ολοκληρωμένων κοινοτήτων ΔΔΣ', ήταν η κατανομή σταθερών πρόσθετων χορηγιών από τον Κρατικό προϋπολογισμό. Αυτό έκανε την επιλογή πολύ ελκυστική για τις μικρές κοινότητες. Σε μια κατάσταση όπου οι πόροι ήταν περιορισμένοι και ο ανταγωνισμός μεταξύ δήμων πολύ δυνατός, η πιθανότητα εξασφάλισης πρόσθετης χρηματοδότησης αποδείχτηκε πολύ ελκυστική.***

Ένα αποτελεσματικό κίνητρο που στοχεύει ειδικά στη ΔΔΣ είναι η παροχή στήριξης για την αρχική Μελέτη Βιωσιμότητας. Πιο γενικά, η Κυβέρνηση μπορεί να παράσχει χρηματοδότηση (π.χ. ειδικές χορηγίες) με τον όρο ότι θα προταθούν κοινά έργα από δύο ή περισσότερους δήμους. Αν η χορηγία είναι για μια λειτουργία, της οποίας η ΔΔΣ θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα, όπως η διαχείριση στερεών αποβλήτων, μπορεί να δικαιολογηθεί πλήρως από οικονομικής απόψεως.

Αυτό το είδος οικονομικού κινήτρου μπορεί να είναι πρόδηλο όταν μια κοινή αίτηση αποτελεί τυπικό όρο για πρόσβαση στη χορηγία. Αλλά, τέτοια κίνητρα μπορεί να εξυπακούονται, όταν ένα ελάχιστο όριο για το μέγεθος του έργου μπαίνει ως όρος για τη χορηγία (π.χ. ο αριθμός των ανθρώπων που θα επωφεληθούν). Σε πολλά Ευρωπαϊκά προγράμματα (Εργαλείο Προένταξης, Ταμείο Συνοχής), η χρηματοδότηση ήταν διαθέσιμη μόνο για μεγάλα έργα.

***Η πρόσβαση σε μεγάλο μέρος της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης για μικρούς δήμους, είναι δυνατή μόνο μέσω της ΔΔΣ.***

Ακόμα κι αν δεν υπάρχει τυπικό όριο, οι κανονισμοί αξιολόγησης των αιτήσεων μπορεί να ευνοούν τα μεγαλύτερα έργα. Ανάμεσα στα κριτήρια αξιολόγησης είναι δυνατό να περιλαμβάνονται ο αριθμός των χρηστών ή το πλήρες μέγεθος των ωφελημάτων. Μια πρόταση που υποβάλλεται από μικρό δήμο δεν έχει πιθανότητα να ξεπεράσει το σχετικό όριο.

#### **2.4.2 Λειτουργικά κίνητρα**

Η Κυβέρνηση μπορεί να προτείνει τη μεταβίβαση μιας νέας αρμοδιότητας στους δήμους αλλά, λόγω της περιπλοκότητάς της, είναι δυνατό να θέσει ως προϋπόθεση το μέγεθος, ενθαρρύνοντας έτσι διευθετήσεις ΔΔΣ, ιδιαίτερα μεταξύ μικρότερων δήμων.

#### **2.4.3 Στοχευμένη υποστήριξη**

Ένα άλλο συγκεκριμένο κίνητρο μπορεί να είναι η υποστήριξη στη διοργάνωση μιας «μεγάλης εκδήλωσης», η οποία θα απαιτούσε τη συνεργασία πολλών διαφορετικών δήμων στην περιοχή. Οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004 στην Αθήνα είναι ένα καλά τεκμηριωμένο παράδειγμα της χρήσης τέτοιου κινήτρου. Η εκδήλωση μπορεί να είναι ένα περιφερειακό μουσικό φεστιβάλ ή μια γεωργική έκθεση. Όπου η κουλτούρα συνεργασίας είναι ελάχιστη, η χρήση ΔΔΣ για τη φιλοξενία τέτοιων εκδηλώσεων μπορεί να είναι ένας καλός τρόπος εισαγωγής της ΔΔΣ στην κουλτούρα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η νομική αρωγή και τεχνογνωσία από ειδικούς της Κυβέρνησης σε συγκεκριμένους τομείς (π.χ. μεταφορές, απόρριψη σκυβάλων, υδατοπρομήθεια) δυνατό να αποβεί σημαντική, όταν ή βασική πρόκληση δεν είναι η δημιουργία ΔΔΣ, αλλά η εξεύρεση της καλύτερης τεχνικής λύσης.

### **2.5 Σύνδεσμοι Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Ο ρόλος των ΣΤΑ στην υποστήριξη της ΔΔΣ μπορεί να είναι πολύ σημαντικός, αλλά η πείρα τους είναι γενικά περιορισμένη. Οι ΣΤΑ τυγχάνουν μεγαλύτερης εμπιστοσύνης από τους δήμους, καθώς εκπροσωπούν τα συμφέροντά τους και μπορούν να αντλήσουν από την βέλτιστη πρακτική. Έχουν τα δικά τους κανάλια επικοινωνίας με την Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο, καθώς και δίκτυα υποστηρικτών. Η υποστήριξη από τους ΣΤΑ θα στοίχιζε συνήθως λιγότερα παρά η χρήση ιδιωτικών συμβούλων.

Υπάρχουν τρεις προϋποθέσεις αν πρόκειται οι ΣΤΑ να διαδραματίσουν τον σωστό τους ρόλο:

- α) Καθαρό όραμα των ωφελημάτων της ΔΔΣ για τους δήμους,
- β) πολιτική στήριξη εντός του Διοικητικού Συμβουλίου του ΣΤΑ για την πολιτική

ΔΔΣ,

γ) επαρκείς οικονομικοί πόροι και προσωπικό με την κατάλληλη εμπειρογνωμοσύνη.

Αν η ΔΔΣ δεν αποτελεί προτεραιότητα για τους Δημάρχους, είναι απίθανο να αποτελέσει προτεραιότητα για τους ΣΤΑ. Ενημερωτικές εκδηλώσεις πιθανόν να χρειάζεται να διοργανωθούν αρχικά. Οι ΣΤΑ γενικά λαμβάνουν γνώση για τη ΔΔΣ μέσω των διεθνών τους εταίρων. Ωστόσο, η υποστήριξή τους προς τη ΔΔΣ διαφέρει αρκετά.

Η Ευρωπαϊκή πείρα εισηγείται ως ακολούθως τον ρόλο των ΣΤΑ στην προώθηση της ΔΔΣ:

1. Οι ΣΤΑ θα πρέπει να είναι ενεργοί εταίροι της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου στην προετοιμασία της πολιτικής, της νομοθεσίας και του οικονομικού πλαισίου για τη ΔΔΣ. Θα μπορούσαν να αναπτύξουν μια **στρατηγική υποστήριξης** και να ασκήσουν πίεση στις σχετικές Κοινοβουλευτικές επιτροπές και τους Υπουργούς, ώστε να εντάξουν τη ΔΔΣ πιο ψηλά στην πολιτική ατζέντα.
2. Οι ΣΤΑ θα πρέπει:
  - α. Να συγκεντρώνουν πληροφορίες σχετικά με τη ΔΔΣ,
  - β. Να αναπτύξουν ιστοσελίδα και βάση δεδομένων της ΔΔΣ (ήτοι, αρχείο πρωτοβουλιών της ΔΔΣ, νομολογία, νομικά και οικονομικά έγγραφα),
  - γ. Να διανέμουν τις χρήσιμες πληροφορίες για τη ΔΔΣ στους δήμους (ήτοι, παραδείγματα για τα οφέλη της ΔΔΣ, καλές πρακτικές, πληροφορίες για ξένα πρότυπα, πιλοτικές εμπειρίες).
3. Οι ΣΤΑ θα πρέπει να στηρίζουν τους δήμους με:
  - α. Τη διοργάνωση εκπαιδευτικών περιόδων της ΔΔΣ,
  - β. Τη διοργάνωση διαδικτύωσης μεταξύ επαγγελματιών της ΔΔΣ,
  - γ. Την ενθάρρυνση πιο προοδευτικών δήμων να αποτελέσουν ηγετικά παραδείγματα και να προωθήσουν την ιδέα της ΔΔΣ σε άλλους δήμους,
  - δ. Την υποστήριξη της ΔΔΣ μέσω σεμιναρίων και διασκέψεων,
  - ε. Τη διαπίστευση ειδικών της ΔΔΣ που να μπορούν να βοηθήσουν τους δήμους, ιδιαίτερα στην παροχή καθοδήγησης για τη διεξαγωγή της μελέτης βιωσιμότητας και καθιέρωσης του σωστού νομικού πλαισίου,
  - στ. Την παροχή συμβουλών για νομικά, οικονομικά, διοικητικά και τεχνικά θέματα,
  - ζ. Την επιρροή στα μέσα ενημέρωσης και την προσέλκυση της προσοχής τους στη σημασία της ΔΔΣ και σε επιτυχείς εμπειρίες της ΔΔΣ.

## **2.6 Δημιουργία Δημοτικής Κουλτούρας για τη ΔΔΣ**

Υπάρχουν πολλές επιτυχημένες περιπτώσεις ΔΔΣ σε περιοχές όπου η «κουλτούρα συνεργασίας» έχει αναπτυχθεί σημαντικά. Η κουλτούρα αυτή καθιστά αποδεκτό τον πολιτικό συμβιβασμό ως ένα εποικοδομητικό τρόπο διαχείρισης των κοινών. Αυτή η κουλτούρα απαιτεί μια στάση εμπιστοσύνης ανάμεσα στους παίκτες και εκδηλώνεται ιδιαίτερα μέσω εθελοντικών οργανώσεων. Αυτή η κουλτούρα δεν συμβαίνει απλώς· απαιτεί **δεξιότητες** και **στάσεις**, όπως την ικανότητα να ακροάζεσαι, καθώς και μια αίσθηση αποστολής.

Αυτό το είδος κοινωνικού κεφαλαίου δεν είναι σύνηθες στην Ανατολική και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη. Συνεπώς, για να μπορεί να καλλιεργηθεί οποιαδήποτε εθνική πολιτική για στήριξη της ΔΔΣ, θα πρέπει να ενσωματώνεται σε μια πολύ ευρύτερη και μακροπρόθεσμη πολιτική.

Το ενδιαφέρον για τη ΔΔΣ θα αναπτυχθεί παράλληλα με την αποκέντρωση περισσότερων αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Η πίεση από τους τοπικούς παράγοντες για ισχυρότερη τοπική αυτοδιοίκηση θα συνεχίσει να εντείνεται. Οι δημότες θα ζητούν όλο και περισσότερο από τις δημοτικές ηγεσίες όπως εξεύρουν και άλλους τρόπους για την παροχή καλών δημοσίων υπηρεσιών, χρησιμοποιώντας, αν χρειαστεί, τους συμπληρωματικούς πόρους που προνοεί η ΔΔΣ. **Έτσι η ΔΔΣ γίνεται ένα παράγωγο της περαιτέρω αποκέντρωσης.**

Η ΔΔΣ αφορά τις οριζόντιες, μη ιεραρχικές σχέσεις ανάμεσα στους δήμους. Η πείρα δείχνει ότι μια αποφασιστική ώθηση προς την ΔΔΣ προέρχεται από ικανές **δημοτικές ηγεσίες**, οι οποίες είναι σε θέση να αντιληφθούν τις ευκαιρίες που παρέχει η ΔΔΣ και να χρησιμοποιήσουν την επιρροή τους, την πειθώ και την προσήλωσή τους για να φέρουν και άλλους δήμους με το μέρος τους.

Τέτοιες ηγεσίες θα αφιερώσουν χρόνο για:

- *Να εξηγήσουν τα πλεονεκτήματα της ΔΔΣ,*
- *Να αναγνωρίσουν τα διαφορετικά συμφέροντα των δυνητικών εταίρων,*
- *Να αναζητήσουν μια λύση στις προκλήσεις, όπου όλοι βγαίνουν κερδισμένοι,*
- *Να κινητοποιήσουν όλες τις προσπάθειες για ένα κοινό σκοπό.*

Σε τέτοιες συνθήκες, η χρήση της παραδοσιακής ιεραρχικής εξουσίας θα είναι αντιπαραγωγική και τέτοια εξουσία θα αντιμετωπιστεί με δυσπιστία. Οι μικροί δήμοι δεν θέλουν να καταλήξουν υποχείριοι των μεγάλων δήμων. Η σύγχρονη ηγεσία είναι μια προϋπόθεση 'εκ των ων ουκ άνευ.'

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΔΔΣ

### Προκαταρκτικό στάδιο

Το έναυσμα για τη δημιουργία της ΔΔΣ μπορεί να δοθεί με πολλούς τρόπους· κάθε περίπτωση είναι διαφορετική. Εξαρτάται από το νομικό πλαίσιο, την ύπαρξη κινήτρων, την πιθανότητα Κυβερνητικής εμπλοκής, τις σχέσεις μεταξύ δήμων και των ηγεσιών τους, την πολιτική κουλτούρα, το διαθέσιμο προσωπικό και τους πόρους.

Ενίοτε, μια εξωτερική παρόρμηση – από την Κυβέρνηση ή τις διεθνείς οργανώσεις – μπορεί να θέσει σε κίνηση τη διαδικασία. Σοβαρές ανησυχίες σε τοπικό επίπεδο για την αναποτελεσματικότητα των υπηρεσιών, μπορεί να δώσει την ώθηση για συγκεκριμένη δράση (π.χ. συλλογή σκουβάλων ή υπηρεσίες υγείας).

Κάποιες φορές, ένας Δήμαρχος αναλαμβάνει μια εκστρατεία άσκησης πίεσης για να πείσει άλλους πολιτικούς και δημότες ότι η ΔΔΣ πρέπει να εγκαθιδρυθεί.

Είναι σημαντικό να κατανοήσει κανείς τι διαλαμβάνει η ενεργοποίηση της ΔΔΣ. Υπάρχουν δεκαπέντε σκαλοπάτια (δες πιο κάτω), τα οποία θα ήταν γενικά λογικό να ακολουθήσει κανείς για τη συγκρότηση ενός έργου ΔΔΣ (βλ. σχεδιάγραμμα κατωτέρω). Ωστόσο, η συγκρότηση ενός έργου ΔΔΣ στην πράξη είναι πολύ πιθανό να διαφοροποιήσει τη σειρά που ακολουθούν τα σκαλοπάτια, και να δώσει ιδιαίτερη έμφαση σε κάποια από αυτά παρά σε άλλα.

### Η ΚΛΙΜΑΚΑ ΤΗΣ ΔΔΣ

<p><b>ΦΑΣΗ 3</b></p> <p>Εφαρμογή και αξιολόγηση της ΔΔΣ</p>	<p><b>15 Διενέργεια τακτικών αξιολογήσεων</b></p> <p><b>14 Διασφάλιση συνεχών και αποτελεσματικών επικοινωνιών</b></p> <p><b>13 Διασφάλιση συνεχούς παρακολούθησης και αυτο-αξιολόγησης</b></p> <p><b>12 Ανάπτυξη μηχανισμών συνεργασίας</b></p> <p><b>11 Καθιέρωση δομών διαχείρισης και αντιπροσώπευσης</b></p>	<p>↑</p>
<p><b>ΦΑΣΗ 2</b></p> <p>Καθιέρωση της ΔΔΣ</p>	<p><b>10 Περάτωση συμφωνίας/καταστατικού</b></p> <p><b>9 Ορισμός θεσμικών διευθετήσεων</b></p> <p><b>8 Καθορισμός οικονομικών διευθετήσεων</b></p> <p><b>7 Επιλογή νομικής μορφής</b></p> <p><b>6 Αναγνώριση πεδίου δράσης της ΔΔΣ</b></p>	<p>↑</p>

<p><b>ΦΑΣΗ 1</b></p> <p><b>Εισαγωγή της ΔΔΣ</b></p>	<p><b>5 Οικοδόμηση ευαισθητοποίησης και στήριξης</b></p> <p><b>4 Απόφαση ένταξης στη ΔΔΣ και ίδρυση διαπραγματευτικής πλατφόρμας</b></p> <p><b>3 Ανάλυση του νομικού και οικονομικού περιβάλλοντος</b></p> <p><b>2 Αναγνώριση δυνητικών εταίρων και πιθανών τομέων συνεργασίας.</b></p> <p><b>1 Αναγνώριση αναγκών και ευκαιριών</b></p>	<p>↑</p>
---	--	----------

### **ΠΡΟΕΙΔΟΠΟΙΗΣΗ**

Η προοδευτική άνοδος της κλίμακας (δες πιο πάνω) προς μια ώριμη ΔΔΣ, εξαρτάται από πολλούς παράγοντες. Ωστόσο, είναι σημαντικό να έχει κανείς κατά νουν ότι, πριν από την ανάληψη ενός έργου ΔΔΣ για παροχή υπηρεσιών και/ή ρυθμιστικών λειτουργιών, οι συνεργαζόμενοι δήμοι θα πρέπει:

- a) Να εναρμονίσουν τις διαχειριστικές λειτουργίες τους (π.χ. μισθολόγιο προσωπικού, διαδικασίες συλλογής φόρων και τελών κλπ). Αυτό θα προλειαίνει το έδαφος προς μια αποτελεσματική ΔΔΣ.
- b) Να καθιερώσουν το κατάλληλο οργανωτικό και λογιστικό πλαίσιο, ώστε κάθε δήμος να μπορεί να διαπιστώσει πόσα έχει συνεισφέρει και πόσα παίρνει ως αντάλλαγμα. Αυτό θα βοηθήσει στην αποφυγή εκείνων των αισθημάτων αμοιβαίας καχυποψίας, που θα μπορούσε να αποσταθεροποιήσει το όλο εγχείρημα.

## ΕΝΕΡΓΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΔΣ: ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

ΦΑΣΗ	ΜΕΤΡΑ	ΚΑΙΡΙΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΧΡΗΣΟΥΝ ΧΕΙΡΙΣΜΟΥ	ΔΡΑΣΕΙΣ
<b>I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΔΔΣ</b>  (διερεύνηση των πιθανοτήτων για συνεργασία με εταίρους. Εξέταση κινδύνων/πλεονεκτημάτων της ΔΔΣ. Έναρξη επισήμων διαπραγματεύσεων)	<b>1. Αναγνώριση αναγκών και ευκαιριών</b>	<p>Μήπως υπάρχει ένα γενικό αίσθημα δυσαρέσκειας για τις υπηρεσίες ή τις αναπτύξεις; Μήπως ο κόσμος βλέπει την ανάγκη για βελτίωση;</p> <p>Ποιά είναι τα πιο πρόδηλα μειονεκτήματα στην παροχή υπηρεσιών (υπηρεσίες που δεν παρέχονται καθόλου· υπηρεσίες που παρέχονται, αλλά όχι σε όλους που τις έχουν ανάγκη· υπηρεσίες που δεν ικανοποιούν τα ποιοτικά επίπεδα· υπηρεσίες που έχουν πολύ ψηλό κόστος κατά κεφαλή/μονάδα); Θα ήταν η ΔΔΣ μια λογική λύση για την επίλυσή τους;</p> <p>Μήπως υπάρχει κάποια ανεκμετάλλευτη δυνατότητα ή ευκαιρία, στην εκμετάλλευση της οποίας θα μπορούσε να βοηθήσει η ΔΔΣ;</p> <p>Ποιές είναι οι κινητήριες δυνάμεις σε ένα δήμοι, οι οποίες θα μπορούσαν να υποστηρίξουν μια διαδικασία ΔΔΣ;</p>	<p>Διεξαγωγή <b>έρευνας ικανοποίησης πελατών</b> για να γίνει κατανοητή η αντίληψη των δημοτών.</p> <p>Διεξαγωγή <b>βασικής έρευνας</b> (Σημείωση: Παρόλον ότι η κατάσταση είναι συχνά εμφανής από μόνη της, αποτελεί καλή πρακτική η συλλογή μερικών σχετικών <b>δεικτών αποδοτικότητας</b> για υπηρεσίες κλειδιά)</p>
	<b>2. Αναγνώριση δυνητικών εταίρων και πιθανών τομέων συνεργασίας</b>	<p>Μήπως υπάρχει σε γειτονικούς δήμους ένα αίσθημα δυσαρέσκειας για την αποδοτικότητα κάποιων δημοτικών λειτουργιών ή συγκεκριμένες ευκαιρίες που δεν τυγχάνουν πλήρους εκμετάλλευσης;</p> <p>Μήπως οι εμπλεκόμενοι φορείς σε αυτούς τους δήμους</p>	<p>Έναρξη <b>ανεπίσημων διαπραγματεύσεων</b> (συναντήσεις και διμερείς συνομιλίες)</p> <p>Ανταλλαγή <b>τεχνικών</b></p>

		<p>συμφωνούν ότι η ένωση δυνάμεων σε μια ΔΔΣ θα ήταν ένα λογικό βήμα προς τα εμπρός για χειρισμό των αδυναμιών (τουλάχιστον κάποιων από αυτές) που έχουν εντοπιστεί;</p> <p>Θα ήταν η Κυβέρνηση υπέρ ενός σχεδίου ΔΔΣ (και έτοιμη να βοηθήσει); Θα ήταν οι ΣΤΑ σε θέση να βοηθήσουν; Υπάρχουν οποιαδήποτε παραδείγματα καλής πρακτικής που θα μπορούσαν να μελετηθούν;</p>	<p><b>πληροφοριών</b></p> <p>Πραγματοποίηση <b>άτυπης συνάντησης</b> (για να ληφθεί απόφαση για τα περαιτέρω)</p>
	<p><b>3. Ανάλυση του νομικού και οικονομικού περιβάλλοντος</b></p>	<p>Ποιο είναι το νομικό πλαίσιο (νομοθεσία και κανονισμοί) που ισχύουν στους πιθανούς τομείς συνεργασίας;</p> <p>Ποιες είναι οι νομικές επιλογές (πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα για την καθεμιά) και οι περιορισμοί σε αυτούς τους τομείς;</p> <p>Μήπως οι κεντρικές/περιφερειακές αρχές λειτουργούν υποστηρικτικά σχέδια για τη ΔΔΣ που θα ήταν σχετικά με την παρούσα περίπτωση;</p> <p>Ποιοι δήμοι θα έπρεπε να εμπλακούν σε ποιους τομείς (είναι πιθανό να μην εμπλακούν όλοι οι δήμοι σε όλες τις υπηρεσίες);</p> <p>Ποιες είναι οι οικονομικές πτυχές και ποιος θα ήταν ο οικονομικός αντίκτυπος (τόσο σε όρους κόστων όσο και ωφελημάτων) της ΔΔΣ στους διάφορους υπό μελέτη τομείς;</p> <p>Ποιος είναι ο οικονομικός αντίκτυπος των στοχευμένων επιλογών συνεργασίας;</p> <p>Ποιες θα ήταν οι απαιτήσεις για τους υπαλλήλους της ΔΔΣ και σχετικά με τα τεχνικά θέματα που θα αντιμετωπιστούν;</p>	<p>Ετοιμασία <b>νομικής ανάλυσης</b></p> <p>Ετοιμασία <b>μελέτης βιωσιμότητας</b> (συμπεριλαμβανομένης λεπτομερούς νομικής μελέτης επιπτώσεων για προτεινόμενες επιλογές).</p>



		Γενικά, τι θα ήταν τόσο βολικό όσο και προσιτό για τους ενδιαφερόμενους δήμους (τόσο σε νομικούς όσο και οικονομικούς όρους);	
	<b>4. Απόφαση για ένταξη στη ΔΔΣ και σύσταση διαπραγματευτικής πλατφόρμας</b>	<p>Ποιοι δήμοι/αντιπρόσωποι θα μπορούσαν να ενώσουν τις δυνάμεις τους;</p> <p>Ποια είναι η απαιτούμενη εμπειρογνωμοσύνη εντός της Δύναμης Κρούσεως;</p> <p>Ποιος μπορεί να ηγηθεί της διαδικασίας;</p>	<p>Υιοθέτηση <b>επίσημης απόφασης</b> (σε όλους τους δήμους-εταίρους)</p> <p>Σύσταση <b>Κοινής Ομάδας Κρούσεως</b> και καθορισμού της <b>διαδικασίας διαπραγμάτευσης</b>.</p>
	<b>5. Δημιουργία ευαισθητοποίησης και υποστήριξης</b>	Τι πληροφορίες και μηνύματα θα έπρεπε να κοινοποιηθούν στους δημότες (π.χ. το σκεπτικό της ΔΔΣ και η διαδικασία της συνέχειας); Πώς τα μηνύματα θα παρουσιάζονταν με ένα σαφή και πειστικό τρόπο;	Οργάνωση μιας <b>εκστρατείας ενημέρωσης</b> στους ενδιαφερόμενους δήμους και έναρξη δημοσίων συζητήσεων
<b>II. ΕΓΚΑΘΙΔΡΥΣΗ ΔΔΣ</b> (θεμελίωση της ΔΔΣ και επίτευξη συμφωνίας με τους εταίρους για τις δομές και τη λειτουργία της ΔΔΣ)	<b>6. Αναγνώριση του πεδίου δράσης της ΔΔΣ</b>	Με βάση τη νομική και οικονομική ανάλυση, και τα συμφέροντα και τη διαθεσιμότητα των εταίρων, ποιες είναι οι λειτουργίες που θα μπορούσε να καλύπτει η ΔΔΣ;	Απόφαση για συγκεκριμένο <b>κατάλογο τομέων πολιτικής/λειτουργιών</b> που θα καλύπτει η ΔΔΣ
	<b>7. Επιλογής της νομικής μορφής</b>	Ποια είναι η ορθή νομική μορφή, δεδομένου του πεδίου δράσης και της φύσης των λειτουργιών που ανατέθηκαν στην ΔΔΣ;	Απόφαση για <b>νομική μορφή</b> της ΔΔΣ
	<b>8. Προσδιορισμός των οικονομικών διευθετήσεων</b>	<p>Ποιοι θα πρέπει να είναι οι βασικοί οικονομικοί πόροι της ΔΔΣ (τόσο έσοδα όσο και έξοδα);</p> <p>Πώς θα κατανέμονται τα κόστη της κοινής παροχής υπηρεσιών μεταξύ των συνιστώντων δήμων;</p>	Απόφαση για τους <b>πόρους και τον σχεδιασμό προϋπολογισμού</b> της ΔΔΣ

		<i>Ποιοι είναι οι κανονισμοί για τον προϋπολογισμό της ΔΔΣ;</i>	
	<b>9. Προσδιορισμός των θεσμικών διευθετήσεων</b>	<p><i>Στην περίπτωση των ιδιωτικών οντοτήτων: ποια είναι τα όργανα λήψης αποφάσεων (και οι εξουσίες τους) σύμφωνα με το κοινό δίκαιο; Πώς θα διασφαλίζεται η εκπροσώπηση των δήμων-εταίρων;</i></p> <p><i>Στην περίπτωση δημοσίων οντοτήτων: πώς θα διασφαλίζεται η εκπροσώπηση των συνιστώντων δήμων εντός του Συμβουλίου της ΔΔΣ; Μήπως το σώμα που διαβουλεύεται συγκροτείται (μόνο) από αιρετούς αντιπροσώπους ή (επίσης) και από διορισμένα μέλη; Πώς διορίζεται το εκτελεστικό σώμα;</i></p> <p><i>Ποια είναι η διοικητική δομή της ΔΔΣ;</i></p>	Απόφαση για τα <b>όργανα και τη διοικητική δομή</b> της ΔΔΣ
	<b>10. Οριστικοποίηση Συμφωνίας/Καταστατικού</b>	<i>Ποιες είναι οι πρόσθετες ρήτρες που χρειάζονται (απαιτούνται από τον νόμο ή είναι απαραίτητες για να διασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία);</i>	Απόφαση για άλλες συμβατικές πρόνοιες. Συμπλήρωση και επίσημη υιοθέτηση του προσχεδίου <b>Συμφωνίας/Καταστατικού</b> της ΔΔΣ
<b>III. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΔΣ</b>  (μηχανισμοί για τη διασφάλιση αποτελεσματικής λειτουργίας της ΔΔΣ)	<b>11. Εγκατάσταση διεύθυνσης και αντιπροσωπευτικών δομών</b>	<p><i>Είναι όλοι οι εταιρικοί δήμοι ικανοποιημένοι με την εκπροσώπησή τους; Διαθέτει το Συμβούλιο της ΔΔΣ αρκετή εξουσία για να διασφαλίσει αποτελεσματική και τεκμηριωμένη λήψη αποφάσεων;</i></p> <p><i>Είναι σαφείς οι διαδικασίες για επίλυση των διαφορών; Είναι σαφείς οι δεσμοί μεταξύ του Συμβουλίου της ΔΔΣ και των εταιρικών δήμων;</i></p>	<p>Συγκρότηση αντιπροσωπευτικού <b>Συμβουλίου ΔΔΣ</b> με διαφανείς διαδικασίες</p> <p>Εγκαθίδρυση <b>σαφούς οργανογράμματος, εργατικών διαδικασιών, κωδίκων συμπεριφοράς, σχεδίων</b></p>

		<i>Έχει το προσωπικό την απαραίτητη πείρα, εμπειρογνωμοσύνη και δέσμευση για υψηλού επιπέδου διοίκηση της ΔΔΣ; Διαθέτουν αρκετή εξουσία για να αποφεύγουν τις γραφειοκρατικές καθυστερήσεις; Είναι οι δεσμοί μεταξύ της διεύθυνσης και των δήμων-εταίρων σαφείς;</i>	<b>υπηρεσίας</b> κλπ. Διασφάλιση ότι οι <b>διευκολύνσεις</b> είναι 'κατάλληλες για το σκοπό που εξυπηρετούν'
	<b>12. Ανάπτυξη μηχανισμών συνεργασίας</b>	<i>Ενθαρρύνεται η συνεργασία ανάμεσα στις Τοπικές Διοικήσεις;  Υπάρχουν κατάλληλες συσκέψεις του Συμβουλίου της ΔΔΣ και της διεύθυνσης, ώστε να διασφαλίζεται ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερομένων διοικητικών υπηρεσιών:</i>	Καθιέρωση σαφούς <b>προγράμματος</b> για συσκέψεις. Ανάπτυξη <b>κουλτούρας</b> συνεργασίας.
	<b>13. Διασφάλιση συνεχούς παρακολούθησης και αυτοαξιολόγησης</b>	<i>Υπάρχουν σαφείς διαδικασίες για μηνιαίες και ετήσιες αναφορές μεταξύ της διεύθυνσης της ΔΔΣ και του Συμβουλίου, και μεταξύ του Συμβουλίου της ΔΔΣ και των δήμων-εταίρων;  Δίνεται στους εμπλεκόμενους φορείς (προσωπικό, χρήστες υπηρεσιών ...) η ευκαιρία να εκφράσουν τις απόψεις τους για την αποδοτικότητα της ΔΔΣ;  Υπάρχει τουλάχιστον μια ετήσια συνέλευση, κατά την οποία η ΔΔΣ μπορεί να παρουσιάσει την έκθεση και τα σχέδιά της στο κοινό;  Είναι οι σκοποί, οι στόχοι και οι δείκτες απόδοσης σαφείς και απλοί; Μπορεί να καθιερωθεί μια διαδικασία εσωτερικού ελέγχου;</i>	Καθιέρωση <b>διαδικασιών αναφοράς</b> για το Συμβούλιο της ΔΔΣ και για τη Διεύθυνση του Συμβουλίου. Καθιέρωση ενός συστήματος <b>διαχείρισης της απόδοσης</b>
	<b>14. Διασφάλιση συνεχούς και</b>	<i>Είναι σαφής η ευθύνη για τις επικοινωνίες;</i>	Ανάπτυξη <b>Επικοινωνιακής</b>

	<b>αποτελεσματικής επικοινωνίας</b>	<p><i>Το Συμβούλιο της ΔΔΣ και το προσωπικό έχουν σαφή εικόνα για το στοχευμένο κοινό, τα μηνύματα και τα μέσα επικοινωνίας; Επενδύονται αρκετά χρήματα στις επικοινωνίες;</i></p> <p><i>Διασφαλίζει η επικοινωνιακή στρατηγική ότι οι εμπλεκόμενοι φορείς είναι καλά ενημερωμένοι;</i></p> <p><i>Ο κόσμος εμπιστεύεται την ηγεσία της ΔΔΣ;</i></p>	<b>Στρατηγικής της ΔΔΣ</b>
	<b>15. Διεξαγωγή τακτικής αξιολόγησης</b>	<i>Είναι οι δημότες ευχαριστημένοι (τόσο οι δικαιούχοι όσο και οι δυνητικοί δικαιούχοι) με την εξυπηρέτηση/απόδοση της ΔΔΣ;</i>	Καθιέρωση μηχανισμών για τακτική <b>ανατροφοδότηση</b> από τους δικαιούχους. Διεξαγωγή <b>έρευνας προσωπικού</b> και <b>έρευνας δημοτών</b> κάθε δύο χρόνια.

## **Βήματα 1&2 Αναγνώριση αναγκών, ευκαιριών, δυνητικών εταίρων και πιθανών τομέων συνεργασίας**

Ο βασικός λόγος για καθιέρωση της ΔΔΣ είναι η θέληση για βελτίωση της δημοτικής διακυβέρνησης. Συνεπώς, το πρώτο βήμα θα πρέπει να είναι η διάγνωση των υφιστάμενων αδυναμιών στις υπάρχουσες υπηρεσίες και οι λόγοι για τους οποίους, σε ορισμένους δήμους, κάποιες υπηρεσίες δεν παρέχονται καθόλου.

**Η ΔΔΣ συνήθως αρχίζει ως απάντηση σε μια πρόκληση, σε ερωτήματα που τίθενται.**

Για να δοθεί το έναυσμα σε ένα εγχείρημα ΔΔΣ, θα πρέπει να υπάρχουν τα ακόλουθα στοιχεία:

1. Συνήθως είναι η ανάγκη παροχής ορισμένης υπηρεσίας ή κατασκευής από κοινού κάποιας απαραίτητης υποδομής που κάνει τις δημοτικές ηγεσίες να επιλέξουν τη λύση της ΔΔΣ. **Πρέπει να υπάρχει η γενική αντίληψη ότι η υφιστάμενη κατάσταση χρειάζεται βελτίωση.** Αν οι δημότες ή οι δήμοι δεν ενδιαφέρονται, δεν θα θέλουν να ξεκινήσουν ένα περίπλοκο εγχείρημα όπως είναι η ΔΔΣ.

Θα ήταν, συνεπώς, μια καλή ιδέα αν γινόταν μια έρευνα ικανοποίησης πελατών, για να διαπιστωθεί αν υπάρχει αρκετή απαίτηση για αλλαγή. Η έρευνα αυτή θα μπορούσε να συνοδεύεται, όπου είναι δυνατό, από μια βασική έρευνα για την αποδοτικότητα των δήμων στην παροχή των στοχευμένων υπηρεσιών κατά τον τρέχοντα χρόνο. Αυτό θα βοηθήσει στη σωστή αξιολόγηση οποιασδήποτε προόδου όταν εφαρμοστεί η ΔΔΣ.

Η αναγνώριση των προβλημάτων θα παραμείνει στείρα αν κάποιος δεν μπορέσει να μετατρέψει τη δυσαρέσκεια (π.χ. με τη συνηθισμένη κυκλοφοριακή συμφόρηση ή το κλείσιμο σχολείων) σε όραμα και να προτείνει ως διέξοδο τη ΔΔΣ. Πρόκειται για την ικανότητα να διαβλέπει κανείς τις ευκαιρίες. Οι **πρωτεργάτες** της ΔΔΣ θα πρέπει να επιδιώκουν τον εντοπισμό ανεκμετάλλευτων δυνατοτήτων, η εκμετάλλευση των οποίων θα ήταν δυνατή μέσω της συνεργασίας με γειτονικούς δήμους.

2. Οι εταίροι της ΔΔΣ θα πρέπει να αρχίσουν **εξασφαλίζοντας υποστήριξη από ένα ευρύ φάσμα ανθρώπων** – εκλεγμένους αντιπροσώπους, διευθυντές και προσωπικό, τοπικές επιχειρήσεις, ΜΚΟ και δημότες γενικά – και συζητώντας τη δυνατότητα ανάπτυξης της ΔΔΣ ως εργαλείου για αντιμετώπιση των μειονεκτημάτων στην παροχή τοπικών δημόσιων υπηρεσιών ή την ανάπτυξη αναγκαίας υποδομής.

3. Οι πρωτεργάτες της ΔΔΣ πρέπει ταυτόχρονα να εξετάσουν αν υπάρχουν παρόμοια προβλήματα στους όμορους δήμους κι αν η δυσανεμία επεκτείνεται κι εκεί, κι αν υπάρχουν ευκαιρίες (π.χ. για τουριστική ανάπτυξη) που η εκμετάλλευσή τους θα μπορούσε να ωφελήσει διάφορους δήμους.
4. Αν υπάρχει **κοινή αντίληψη μιας πρόκλησης**, οι δυνητικοί εταίροι θα πρέπει να συναντηθούν σε ένα ανεπίσημο στάδιο, για να διαπιστώσουν ποιοι δήμοι θα ενδιαφέρονταν να ενώσουν τις δυνάμεις τους για να αντιμετωπίσουν τις κοινές προκλήσεις και να αρχίσουν να αναγνωρίζουν πιθανούς τομείς όπου η συνεργασία θα ήταν βιώσιμη.

Αυτά τα τέσσερα στοιχεία, αν και λογικά διαχωρίζονται το ένα από το άλλο, συχνά επικαλύπτονται.

Θα πρέπει να διεξαχθούν προκαταρκτικές συζητήσεις με την Κυβέρνηση, ειδικά αν υπάρχει μια εθνική εκστρατεία ΔΔΣ ή αν συγκεκριμένα Υπουργεία προτείνουν καλύτερους τρόπους άσκησης μιας λειτουργίας. Η δημιουργία ΔΔΣ με αυτόν τον τρόπο προκύπτει από διαπραγματεύσεις.

Σε αυτές τις προκαταρκτικές συζητήσεις θα πρέπει να εμπλακούν οι ακόλουθοι ενδιαφερόμενοι φορείς:

- α) *Ανώτεροι αξιωματούχοι των δήμων-εταίρων, που είναι συχνά σε καλύτερη θέση να εκτιμήσουν κατά πόσον θα ήταν δυνατή η εκμετάλλευση ευκαιριών ή η επίλυση των προβλημάτων μέσω της ΔΔΣ.*
- β) *Εκλεγμένοι αντιπρόσωποι που θα πρέπει να πάρουν την τελική απόφαση.*
- γ) *Δημότες και χρήστες δημοσίων υπηρεσιών που μπορεί να φοβούνται ότι θα αποστερηθούν συγκεκριμένες διευκολύνσεις, σε περίπτωση που η ΔΔΣ εξυπακούει τη μεταφορά κάποιων γραφείων από ένα δήμο σε άλλο.*
- δ) *Σε κάποιες περιπτώσεις, Κυβερνητικοί αξιωματούχοι, ιδιαίτερα εκείνοι που είναι υπεύθυνοι «τεχνικών» υπηρεσιών, οι οποίοι μπορεί να έχουν καλή γνώση των τεχνικών προδιαγραφών και να έχουν πρόσβαση στις χορηγίες που καλύπτουν τα έξοδα της αρχικής Μελέτης Βιωσιμότητας ή χρηματοδοτούν μέρος των εργασιών της ΔΔΣ στα πρώτα χρόνια.*

Είναι σημαντικό για τους δήμους να μην ενταχθούν στη ΔΔΣ απλώς και μόνο γιατί υπάρχουν διαθέσιμα χρήματα. Το βασικό κίνητρο πρέπει να είναι η ποιοτική

βελτίωση των υπηρεσιών και/ή η μείωση των εξόδων τους, ενώ η εξωτερική οικονομική στήριξη θα πρέπει να θεωρηθεί μόνο σαν ένα αρχικός **καταλύτης**.

Οι συζητήσεις θα πρέπει να διεξαχθούν με τρόπο που να καλλιεργεί την αμοιβαία εμπιστοσύνη και να ελαχιστοποιεί τους κοινούς φόβους. Η πρόταση για ΔΔΣ θα πρέπει να αναλυθεί και συζητηθεί ως μια ευκαιρία όπου όλοι βγαίνουν κερδισμένοι. Όλοι οι δυνητικοί εταίροι θα πρέπει να μπορούν να βλέπουν καθαρά τι θα κερδίσουν.

**Προσοχή!**

- **Όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς πρέπει να εμπλέκονται στις συζητήσεις από την αρχή.**
- **Η προσέγγιση ότι όλοι βγαίνουν κερδισμένοι πρέπει να επιδεικνύεται καθαρά και συχνά.**

Αν ο κόσμος φοβάται ότι οι προοπτικές και τα συμφέροντά τους δεν λαμβάνονται υπόψη ή ότι ένας δήμος θα μπορούσε να κερδίσει ετεροβαρές πλεονέκτημα, οι διαπραγματεύσεις δεν θα προχωρήσουν.

Η ακόλουθη σειρά συναντήσεων συνήθως αποδεικνύεται επιτυχής:

1. Μια προκαταρκτική φάση άτυπων συναντήσεων ανάμεσα σε ανώτερους αξιωματούχους και τους αιρετούς αντιπροσώπους προς διερεύνηση της γενικής στάσης απέναντι στην ιδέα της ΔΔΣ είναι ουσιώδης: **διμερείς συνομιλίες** του επικεφαλής Δημάρχου με τους άλλους Δημάρχους που μπορεί να ενδιαφέρονται· άλλες **εκδηλώσεις** όπου οι στάσεις των συναδέλφων μπορούν να διερευνηθούν. Κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης, θα πρέπει να καλυφθούν τα ακόλουθα θέματα:
  - Μήπως υπάρχει στους ενδιαφερόμενους δήμους ένα αίσθημα δυσαρέσκειας για την αποδοτικότητα κάποιων δημοτικών λειτουργιών, την ποιότητα της υποδομής ή των ευκαιριών που δεν τυγχάνουν πλήρους αξιοποίησης;
  - Συμφωνούν οι εμπλεκόμενοι φορείς ότι η συνένωση δυνάμεων σε μια ΔΔΣ φαίνεται να είναι ένα λογικό βήμα προς τα εμπρός;
  - Θα ευνοούσε η Κυβέρνηση ένα σχέδιο της ΔΔΣ;

Αν αυτή η προκαταρκτική φάση αποδειχθεί θετική, οι αξιωματούχοι θα πρέπει να προγραμματίσουν μια **ανταλλαγή τεχνικής πληροφόρησης**, νομικών και οικονομικών δεδομένων, καθώς και προβλέψεων.

2. Στη συνέχεια έρχεται η **επίσημη συνάντηση** των ανώτερων αιρετών αντιπροσώπων και αξιωματούχων· Κυβερνητικοί αξιωματούχοι μπορούν προσκληθούν, αν αυτό θεωρηθεί κατάλληλο.

### **ΕΠΙΣΗΜΗ ΣΥΝΑΝΤΗΣΗ**

#### **ΔΔΣ: ΜΕΣΟ ΓΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

##### **Συμμετέχοντες:**

**Οι δήμαρχοι και αντιδήμαρχοι· Διοικητικοί Προϊστάμενοι· Οικονομικοί Διευθυντές· Διευθυντές Υπηρεσιών (ως θα ήταν κατάλληλο)· Αξιωματούχοι της Κυβέρνησης και των ΣΤΑ (αν κρίνεται κατάλληλο)· δικηγόρος ή σύμβουλος**

### **ΗΜΕΡΗΣΙΑ ΔΙΑΤΑΞΗ**

- 1) **Αναγνώριση δημοτικών λειτουργιών των οποίων η αποδοτικότητα αντικρίζεται ως μη ικανοποιητική σε κάθε δήμο/σε όλους τους δήμους.**
- 2) **Αναγνώριση κάθε αναπτυξιακής ευκαιρίας (π.χ. ανάπτυξη επιχειρήσεων).**
- 3) **Αναγνώριση των αιτίων της δυσαρέσκειας:**
  - **Πολύ ψηλά κόστη· έλλειψη οικονομικών κλίμακας.**
  - **Έλλειψη οικονομικών πόρων.**
  - **Έλλειψη επαγγελματικής ικανότητας.**
  - **Έλλειψη συντονισμού με όμορους δήμους (για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την υδατοπρομήθεια, τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, το περιβάλλον, κλπ.)**
  - **Άλλα**
- 4) **Λήψη αποφάσεως για το ποιες ευκαιρίες ή λειτουργίες θα μπορούσαν να προσεγγιστούν μέσω της ΔΔΣ.**
- 5) **Τελική Απόφαση**
  - **Να μην προχωρήσει η προσπάθεια ή**
  - **Να προχωρήσει και να συμφωνηθεί το επόμενο βήμα**

Σε μια περιοχή όπου δεν υπάρχουν εμπειρίες της ΔΔΣ κι όπου το αίσθημα της δημοτικής αυτονομίας είναι πολύ ανεπτυγμένο, ίσως χρειαστούν μέτρα οικοδόμησης εμπιστοσύνης για να δημιουργηθεί ευαισθητοποίηση όσον αφορά τα οφέλη της συνεργασίας και να εισαχθεί η κουλτούρα της συνεργασίας. Κάτι τόσο απλό όσο οι κοινοί αθλητικοί σχολικοί αγώνες μπορεί να αποτελέσει ένα καλό ξεκίνημα.

Η ΔΔΣ είναι μια διαδικασία. Μπορεί να αρχίσει με μια ανεπίσημη συμφωνία, σφραγισμένη με χειραψία, μεταξύ των Δημάρχων και λίγο-λίγο οι δήμοι θα μπορούσαν να αναπτύξουν πιο σύνθετες μορφές ΔΔΣ, καθώς η πίστη και αμοιβαία εμπιστοσύνη, η πείρα και η εμπειρογνωμοσύνη τους θα αναπτύσσεται με τα χρόνια.



### **Βήμα 3 Ανάλυση**

Αυτό το βήμα πολύ συχνά δυστυχώς παραλείπεται. Ωστόσο είναι ουσιώδες. Μόλις καταστεί σαφές ότι υπάρχει μια άποψη που τη συμμερίζονται όλοι για κοινά προβλήματα ή ευκαιρίες, καθώς και κοινή θέληση για να τις προσεγγίσουν μαζί, παρουσιάζεται μια τάση να κινηθούν απευθείας στην επόμενη φάση και να εγκαθιδρύσουν τις δομές της ΔΔΣ. Τέτοια βιασύνη μπορεί να έχει σαν αποτέλεσμα πολλά προβλήματα αργότερα.

Πριν αναληφθεί περαιτέρω δράση, μια καλή ιδέα είναι πάντοτε να συγκεντρωθούν τα δεδομένα, να μελετηθούν υπαλλακτικές λύσεις και να καταστρωθούν κάποια σχέδια.

***Χωρίς την κανονική προκαταρκτική ανάλυση, μια πρωτοβουλία ΔΔΣ είναι πιθανό να αποτύχει.***

Μια ανάλυση του νομικού πλαισίου θα συγκεντρώσει τη νομοθεσία και τους κανονισμούς που ισχύουν για το προτεινόμενο έργο ΔΔΣ, και θα αναγνωρίσει τις κύριες νομικές επιλογές και τους περιορισμούς. Οι νομικές επιλογές εξαρτώνται από τη φύση των δραστηριοτήτων που προγραμματίζονται:

- 1) Η διαχείριση από κοινού μιας έμμεσης λειτουργίας (όπως το μισθολόγιο υπαλλήλων, συλλογή φόρων ή η επεξεργασία ηλεκτρονικών δεδομένων (ΕΗΔ) ή ακόμα κάποιων άμεσων λειτουργιών με ειδικές τεχνικές προδιαγραφές (π.χ. σχολικός επισιτισμός, υπηρεσία σχολικών λεωφορείων) μπορεί να γίνει με τη χρήση απλώς μιας **ειδικής σύμβασης (ad hoc contract)**.
- 2) Η δημιουργία μιας χωριστής **νομικής οντότητας** ΔΔΣ ίσως χρειαστεί για τη διαχείριση συγκεκριμένης άμεσης υπηρεσίας (π.χ. συλλογή σκουβάλων), είτε εμπλέκεται ο ιδιωτικός φορέας είτε όχι.
- 3) Η χρήση της ΔΔΣ για τη διαχείριση λειτουργιών στρατηγικής πολιτικής (π.χ. πολεοδομικός σχεδιασμός, οικονομική ανάπτυξη) θα απαιτούσε την ίδρυση μιας πιο **σύνθετης νομικής οντότητας**.

Η επιλογή της ΔΔΣ γενικά δεν είναι απλή υπόθεση γιατί οι νομικές επιλογές είναι πολύ ποικίλες. Η επιλογή εξαρτάται επίσης όχι μόνο από τη φύση της ΔΔΣ, αλλά και από το πόσο λεπτομερής είναι η νομοθεσία (ή πόση διακριτική ευχέρεια αφήνει στους δήμους), την εθνική πολιτική για τη ΔΔΣ και την τοπική κατάσταση.

Ενίοτε οι δήμοι έχουν να επιλέξουν συγκεκριμένη νομική μορφή. Η άσκηση κάποιων αρμοδιοτήτων μπορεί να απαιτεί την προσέγγισή τους μέσω της ΔΔΣ ως νομικής υποχρέωσης. Η χρηματοδότηση της ΔΔΣ – ανεξάρτητα αν θα δημιουργήσει έσοδα από τέλη, για παράδειγμα – μπορεί επίσης να επηρεάσει την επιλογή της νομικής μορφής.

Η νομική ανάλυση πρέπει να συμπληρώνεται από μια οικονομική/χρηματοπιστωτική ανάλυση. Σε αυτή θα πρέπει να εξετάζονται καίρια θέματα, όπως η απαιτούμενη επένδυση και οι πηγές της, τα κόστη και έσοδα από οποιοσδήποτε υπηρεσίες που θα μπορούσαν να προσφερθούν από κοινού, η κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στη χρήση δημοτικών προϋπολογισμών και εσόδων που θα προκύψουν από τη ΔΔΣ για να καλύψουν τα έξοδα της ΔΔΣ, καθώς και η διαθεσιμότητα χορηγιών.

Για τους λόγους αυτούς, χρειάζεται η διεξαγωγή μιας Μελέτης Βιωσιμότητας που θα βασιστεί στη νομική και την οικονομική/χρηματοπιστωτική ανάλυση. Δεν χρειάζεται να είναι πολύ εξειδικευμένη ή δαπανηρή, αλλά πρέπει να παραθέτει τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή της ΔΔΣ.

#### **A. Ποιοι θα αναλάβουν την Μελέτη Βιωσιμότητας;**

- α) Οι εξωτερικοί ειδικοί (π.χ. από πανεπιστήμια ή διεθνείς οργανισμούς) τείνουν να έχουν υψηλό επίπεδο ικανότητας και χαμηλό επίπεδο εμπλοκής. Φαίνονται «αντικειμενικοί» αλλά είναι απίθανο να γνωρίζουν τις τοπικές συνθήκες. Το κόστος είναι συνήθως αρκετά ψηλό. Οι ειδικοί αυτού του είδους πρέπει να είναι υπό την άμεση επίβλεψη μιας δημοτικής επιτροπής της ΔΔΣ, που έχει συσταθεί για να προωθήσει την ιδέα της ΔΔΣ.
- β) Οι αξιωματούχοι των δήμων-εταίρων έχουν πιθανώς επίγνωση των τοπικών συνθηκών και μπορεί να διαθέτουν αρκετή εμπειρογνωμοσύνη για να πραγματοποιήσουν τη Μελέτη Βιωσιμότητας. Το βέβαιο είναι ότι εμπλέκονται. Ωστόσο, μπορεί να τους λείπει η πείρα και η επαγγελματική τεχνογνωσία που απαιτείται για τον χειρισμό πιο περίπλοκων θεμάτων της ΔΔΣ.
- γ) Μια μεικτή λύση είναι όταν τέτοιοι δημοτικοί αξιωματούχοι ενεργούν με την υποστήριξη ενός εξωτερικού ειδικού. Η προσέγγιση αυτή συνδυάζει τον επαγγελματισμό και την εμπλοκή μαζί με την αειφορία και την επίγνωση του τοπικού περιβάλλοντος. Ο Σύνδεσμος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΤΑ) βρίσκεται στην πιο κατάλληλη θέση για να δημιουργήσει μια δεξαμενή ειδικών, οι οποίοι μπορούν να τεθούν στη διάθεση των ενδιαφερομένων δήμων.

#### **B. Ποιος θα πληρώσει για την Μελέτη Βιωσιμότητας;**

Τα έξοδα των ειδικών θα πρέπει να κατανεμηθούν ανάμεσα στους δήμους-εταίρους, σύμφωνα με μια προαποφασισμένη φόρμουλα. Οι δήμοι τείνουν να

πληρώνουν ανάλογα με το μέγεθος του πληθυσμού τους. Σε πολλές χώρες, η Κυβέρνηση συνεισφέρει στα έξοδα της Μελέτης Βιωσιμότητας.

### Γ. Το περιεχόμενο της Μελέτης Βιωσιμότητας

Η Μελέτη Βιωσιμότητας θα πρέπει να είναι ως επί το πλείστον θέμα στοιχείων παρά απόψεων· θα πρέπει να παραθέτει πραγματολογικά στοιχεία. Θα πρέπει να περιέχει μια γενική περιγραφή των δήμων-εταίρων και των υπηρεσιών ή λειτουργιών που θα υπόκεινται στην εν δυνάμει ΔΔΣ. Θα πρέπει να δίνονται τα πιο πρόσφατα και εξαντλητικά στοιχεία για τη δημογραφία, την οικονομία και τους προϋπολογισμούς των υπηρεσιών, καθώς και η αποδοτικότητά τους.

Εν περιλήψει, η Μελέτη Βιωσιμότητας θα πρέπει να δίνει απαντήσεις στα ακόλουθα:

- α) Ποιοι δήμοι θα πρέπει να εμπλακούν σε ποιους τομείς (είναι πιθανό να μην εμπλακούν όλοι οι δήμοι σε όλες τις δραστηριότητες της ΔΔΣ),
- β) Οι διαφορετικές επιλογές για τη νομική μορφή, με τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της κάθε μιας,
- γ) Οι οικονομικές πτυχές, περιλαμβανομένων οποιωνδήποτε νέων εσόδων, φόρων ή πολιτικής δασμών, και τις πιθανές επιπτώσεις στους δημοτικούς προϋπολογισμούς,
- δ) Η ανάγκη για υπαλλήλους της ΔΔΣ.
- ε) Τεχνικές προδιαγραφές και ευκαιρίες χρήσης από κοινού της τεχνολογίας.

Η Μελέτη Βιωσιμότητας θα πρέπει να παρουσιάσει ένα **Σχέδιο Δράσης** για τη δημιουργία μιας λύσης βασισμένης στη ΔΔΣ και μιας μεταβατικής στρατηγικής που να αφορά τη/τις στοχευμένη/ες υπηρεσία/ες και αναπτύξεις.

#### **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΜΕΛΕΤΗΣ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ**

Για κάθε εμπλεκόμενη υπηρεσία:

1. Περιγραφή του τρόπου παροχής της υπηρεσίας από τον κάθε δήμο.
2. Αναγνώριση του υφιστάμενου επιπέδου υπηρεσίας σε κάθε δήμο με ποσοτικές μετρήσεις, και τα δυνατά και αδύνατα σημεία του.
3. Υπολογισμός των εξόδων που επωμίζεται κάθε δήμος για την παροχή της υπηρεσίας.
4. Αναγνώριση του επιπέδου και της ποιότητας της υπηρεσίας που

απαιτείται για τα επόμενα δύο με πέντε χρόνια.

5. Εκτίμηση της πιθανότητας βελτίωσης του επιπέδου/της ποιότητας και/ή της μείωσης του κόστους παροχής της υπηρεσίας για τα επόμενα δύο με πέντε χρόνια, μέσω:
  - Κοινής χρήσης υφιστάμενου εξοπλισμού
  - Κατανομής προσωπικού
  - Κοινής επένδυσης σε πιο ακριβό εξοπλισμό
  - Πρόσληψης επιπρόσθετου και πιο προσοντούχου προσωπικού
  - Καλύτερου συντονισμού όμορων υπηρεσιών
  - Άλλων τρόπων
6. Υπολογισμός του κόστους για την επίτευξη των πιο πάνω στόχων – θα πρέπει να καταρτιστεί ετήσιος υπολογισμός κόστους, βασισμένος στα σχεδιαζόμενα επίπεδα υπηρεσίας για κάθε δήμου-εταίρου.
7. Επισκόπηση του τι έχουν κάνει άλλοι δήμοι σε παρόμοιους τομείς.
8. Παρουσίαση περίληψης των ευρημάτων αναφορικά με τον υπολογισμό των νομικών επιπτώσεων και των νομικών προνοιών που αφορούν τον τομέα.
9. Παρουσίαση τελικής αξιολόγησης για τα ακόλουθα θέματα:
  - ποια θα είναι η εξοικονόμηση οικονομικών πόρων;
  - ποιες θα είναι οι βελτιώσεις στο επίπεδο/την ποιότητα των υπηρεσιών;
  - ποια άλλα δυνητικά οφέλη θα υπάρξουν;
  - ποιοι θα επηρεαστούν θετικά, ποιοι αρνητικά;
  - τι εξοπλισμός, διευκολύνσεις, προσωπικό και οικονομικοί πόροι θα απαιτηθούν από κάθε δήμο;
  - ποιοι εξωτερικοί πόροι θα ενεργοποιηθούν (χορηγίες από την Κυβέρνηση, ιδιωτικές επενδύσεις ή υποστήριξη από δωρητές);
  - ποιες νομικές πρόνοιες πρέπει να τηρηθούν;
  - ποιοι νομικοί τύποι μπορεί να είναι πιο κατάλληλοι (συμφωνία κυρίων ή σύμβαση, ίδρυση ειδικής νομικής οντότητας)

- ποιες είναι οι επιπλοκές από τη χρηματοδότηση της ΔΔΣ;
- ποιοι κίνδυνοι υπάρχουν;

10. Παρουσίαση εισηγήσεων για το Σχέδιο Δράσης αναφορικά με τη δημιουργία μιας λύσης βασισμένης στη ΔΔΣ και μια μεταβατική στρατηγική για την/τις υπηρεσία/ες ή τις αναπτύξεις.

#### **Βήμα 4 Απόφαση για τη ΔΔΣ και τη δημιουργία διαπραγματευτικής πλατφόρμας**

Οι κύριες αποφάσεις θα είναι πολιτικές· θα αφορούν τους εταίρους που θα περιλαμβάνονται στη ΔΔΣ και τον/τους τομέα/είς που θα καλύπτεται/ονται. Τότε είναι που θα φανερωθούν και οι φιλοδοξίες για την ΔΔΣ. Ο/οι τομέας/είς που θα επιλεγεί/ούν θα επηρεάσει/ουν άμεσα το ακριβές πεδίο της συνεργασίας, τη νομική μορφή της ΔΔΣ και τις οικονομικές επιλογές.

Ποιος θα αναλάβει τότε να προωθήσει περαιτέρω την πρόταση; Μέχρις αυτού του σημείου, θα πρέπει να έχει συσταθεί η **Κοινή Ομάδα Κρούσης**. Αυτή θα περιλαμβάνει αντιπροσώπους από κάθε δήμο-εταίρο, μαζί με σχετικούς αξιωματούχους και ειδικούς. Αν υπάρχουν πολλοί εταίροι στη ΔΔΣ, τότε θα πρέπει ίσως να συσταθεί μια αντιπροσωπευτική εκτελεστική επιτροπή.

#### **ΠΟΣΟ ΦΙΛΟΔΟΞΗ ΘΑ ΕΙΝΑΙ Η ΔΔΣ ΜΑΣ;**

##### **➤ Για να προσφέρει απλώς μια ή περισσότερες υπηρεσίες από κοινού με άλλους δήμους;**

Σε αυτή την περίπτωση, θα παρουσιάσουμε από κοινού μόνο ένα προϊόν, όπως:

- Ένα αναβαθμισμένο ρυθμιστικό σχέδιο
- Περισσότερα γεύματα στο σχολείο
- Περισσότερα μαθήματα στο δημοτικό σχολείο

Εδώ, το νομικό πλαίσιο μπορεί να είναι σχετικά απλό (π.χ. ένα συμβόλαιο), προσαρμοσμένο στη συγκεκριμένη υπηρεσία· δεν θα χρειαστεί χωριστή νομική οντότητα.

##### **➤ Ή για να αναπτύξει μια κοινή, ολοκληρωμένη λειτουργία μαζί με άλλους δήμους;**

Σε αυτή την περίπτωση θα διαχειριστούμε μαζί μια κοινή λειτουργία, όπως:

- Ένα ενιαίο ρυθμιστικό σχέδιο
- Ένα ενιαίο σύστημα δημόσιων μεταφορών
- Ένα ενιαίο σύστημα ρύθμισης της κυκλοφορίας

***Εδώ θα ήταν προτιμητέα μια χωριστή, πιο σύνθετη νομική οντότητα, με δικούς της πόρους, πολιτικό εκτόπισμα και εποπτικό σύστημα.***

Οι δήμοι-εταίροι θα θέλουν να συμφωνήσουν σαφείς Όρους Εντολής για την Ομάδα Κρούσεως, περιλαμβανομένων των διαπραγματευτικών διαδικασιών. Η δουλειά της είναι να συμβουλεύει τους δήμους πώς να προωθήσουν περαιτέρω τη ΔΔΣ. Πρέπει να επιδεικνύει σεβασμό για τα ποικίλα συμφέροντα και τις προσδοκίες των μετεχόντων δήμων. Οι αντιπρόσωποι πρέπει να παραμένουν σε στενή επαφή με τους δήμους τους, ώστε ο καθένας να γνωρίζει σαφώς τι συζητούν και τα θέματα που χρειάζεται να επιλυθούν.

Οι ευθύνες της Ομάδας Κρούσεως θα είναι:

- Προσδιορισμός του πεδίου δράσης της ΔΔΣ, καθορίζοντας επακριβώς τις υπηρεσίες, τις αναπτύξεις και/ή τις λειτουργίες που καλύπτονται από τη συμφωνία ΔΔΣ (Βήμα 6)
- Προσδιορισμός της καλύτερης νομικής μορφής (Βήμα 7)
- Συμφωνία για επιμερισμό των εξόδων (Βήμα 8)
- Καθορισμός των θεσμικών διευθετήσεων (Βήμα 9)
- Σύνταξη Συμφωνίας/Καταστατικών (Βήμα 10)

Η ετοιμασία του συμβολαίου ή του καταστατικού είναι, ως επί το πλείστον, ένα έργο τεχνικής φύσεως. Πρέπει να γίνει προσεκτικά. Θα αποτελεί τη μόνιμη και επακριβή νομική μορφή της ΔΔΣ. Πρέπει να δίνει σαφείς και σθεναρές απαντήσεις σε όλα τα ερωτήματα που μπορεί να προκύψουν κατά τη διάρκεια ζωής της ΔΔΣ, ακόμα και μετά από μελλοντικές εκλογές, όταν μπορεί να υπάρξει νέα ηγεσία και προσωπικό στους δήμους-εταίρους. Όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς στη ΔΔΣ πρέπει να βρουν στο κείμενο το σωστό και ολοκληρωμένο περιεχόμενο της ιδρυτικής συμφωνίας.

Η σύνταξη του συμβολαίου ή του καταστατικού μπορεί να γίνει από μέλη του προσωπικού των δήμων-εταίρων, συγκροτημένων σε ειδική επιτροπή. Θα ήταν χρήσιμο:

- Να ζητηθεί συμβουλή από την Κυβέρνηση και από ειδικευμένο δικηγόρο,
- Να διενεργηθεί άσκηση συγκριτικής αξιολόγησης αναφορικά με τα καταστατικά και τα συμβόλαια άλλων διευθετήσεων ΔΔΣ που μπορούν να χρησιμεύσουν ως πρότυπα,

- Να μελετηθούν αποφάσεις των Δικαστηρίων σε αυτό τον τομέα, ώστε να εντοπιστούν και αποφευχθούν οποιεσδήποτε σοβαρές δυσκολίες στην εφαρμογή παρόμοιων διευθετήσεων ΔΔΣ.

Η μέθοδος θα παρουσιασθεί σε εθνική νομοθεσία, και η διαδικασία θα εξαρτηθεί από το είδος της νομικής βάσης, που έχει επιλεγεί για την ΔΔΣ.

### **Βήμα 5 Δημιουργία ευαισθητοποίησης και υποστήριξης**

Είναι σημαντικό να εμπλακούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς. Η υποστήριξή τους θα βασίζεται ιδιαίτερα στην κατανόηση των ωφελημάτων που προκύπτουν από την ΔΔΣ και στην εμπιστοσύνη μεταξύ των δήμων-εταίρων και των κοινοτήτων τους.

#### **Παράδειγμα**

*Στη Βουλγαρία, οι δήμοι Bolyarovo και Straldzha δημιούργησαν μια ΔΔΣ για ολοκληρωμένο σχεδιασμό ανάπτυξης, ώστε να έχουν μεγαλύτερο περιφερειακό αντίκτυπο. Με την υποστήριξη διεθνών και τοπικών ΜΚΟ, χρησιμοποίησαν το Βήμα Κοινοτικών Συναντήσεων για να διασφαλίσουν ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς θα εμπλέκονταν πλήρως.*

*Οι Συναντήσεις συγκαλούνταν κάθε μήνα, συγκεντρώνοντας κάπου 100 άτομα για να εξετάσουν διάφορες πτυχές της σχεδιαζόμενης ΔΔΣ. Κάθε εμπλεκόμενος φορέας καθόταν σε ένα τραπέζι. Ο συντονισμός ήταν ελεύθερος. Αυτό τους βοήθησε να εδραιώσουν την ερμηνεία των θεμάτων, να συμφωνήσουν σε λύσεις και να προβούν σε εισηγήσεις.*

*Για τη συμμετοχή στις Συναντήσεις υπήρχαν σαφείς κανόνες, καθορισμένοι σε πρωτόκολλο. Μεγάλη σημασία δινόταν στη διαφάνεια.*

Η καλή επικοινωνία είναι ουσιώδης. Οι δήμοι θα πρέπει να χρησιμοποιούν τα μέσα ενημέρωσης και το διαδίκτυο όσο πιο πολύ γίνεται. Θα πρέπει να πραγματοποιούν εκστρατείες ενημέρωσης. Αυτό δεν είναι κάτι που γίνεται μια φορά. Η καλή επικοινωνία και οι δημόσιες σχέσεις χρειάζεται να είναι συνεχείς και να μπαίνουν πάνω σε στέρεα θεσμικά θεμέλια.

## ΑΝΑΛΥΤΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΔΔΣ

ΚΑΙΡΙΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ	ΠΙΘΑΝΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ	ΝΟΜΙΚΟΙ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟΙ ΤΥΠΟΙ	ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣ ΜΕΛΕΤΗ
<p><b>ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΔΔΣ:</b></p> <p><b>ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΕΚΔΙΚΗΣΗ</b></p>	<p>Ενίσχυση αποτελεσματικότητας, επάρκειας, οικονομίας.</p>	<p>Προσφέρεται ένα φάσμα διευθετήσεων με ένα ή πολλαπλούς σκοπούς.</p> <p>Η ΔΔΣ ενός μόνο σκοπού προσφέρει ευρεία επιλογή νομικών λύσεων. Η ΔΔΣ πολλαπλού σκοπού χρειάζεται γερή θεσμική δομή.</p>	<p>Η ΔΔΣ περιπλέκει την αρχιτεκτονική της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αφαιρεί αρμοδιότητες και πόρους από τους δήμους και μπορεί να είναι δαπανηρή.</p>
<p><b>ΜΕΓΕΘΟΣ ΔΔΣ:</b></p> <p><b>- ΒΕΛΤΙΣΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ;</b></p> <p><b>-ΠΟΣΟΙ ΔΗΜΟΙ ΘΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΤΟΥΝ;</b></p>	<p>Διασφάλιση συνέπειας μεταξύ των λειτουργιών και των τομέων πολιτικής τους.</p> <p>Προσέγγιση, ει δυνατόν, όλων των δήμων (και όχι άλλων) για τους οποίους η ΔΔΣ θα διαλαμβάνει καλύτερη παροχή υπηρεσιών/ανάπτυξη στις στοχευμένες περιοχές συνεργασίας</p>	<p>Όλοι οι νομικοί τύποι μπορούν να προσαρμοστούν σε οποιοδήποτε αριθμό εταίρων</p>	<p>Οι τομείς πολιτικής δεν είναι οι ίδιοι για όλες τις λειτουργίες. Ο προσδιορισμός του πιο κατάλληλου μεγέθους εξαρτάται επίσης από τους διαθέσιμους πόρους.</p> <p>Τα όρια της ΔΔΣ θα πρέπει να λάβουν υπόψη άλλες διοικητικές οριοθετήσεις (π.χ. περιφέρεια).</p> <p>Η Μελέτη Βιωσιμότητας μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη μελέτη λειτουργικών, δημογραφικών κα γεωγραφικών συντελεστών, σχετικών με τον προσδιορισμό των ορίων της ΔΔΣ.</p> <p>Ο μεγάλος αριθμός εταίρων μπορεί να είναι</p>



			αντιπαραγωγικός. Οι συμβατικές και επιχειρηματικές διευθετήσεις συνήθως λειτουργούν καλύτερα με περιορισμένο αριθμό εταίρων.
<b>ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΠΟΥ ΘΑ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΤΟΥΝ ΣΤΗ ΔΔΣ</b>	Οι ιδρυτές της ΔΔΣ αποφασίζουν για αρμοδιότητες, υπό το φως των αναγκών τους και μετά από ανάλυση των ωφελημάτων που μπορεί να αποφέρει η ΔΔΣ.	Ανάλογα με το φάσμα των συντελεστών, μπορούν να υπάρξουν διαφορετικές νομικές μορφές.	Υπάρχει συσχετισμός ανάμεσα στην έκταση των αρμοδιοτήτων και το μέγεθος της ΔΔΣ. Είναι ουσιώδες να διαχωριστούν:  1. <i>Λειτουργίες/καθήκοντα</i> που ανατίθενται στη ΔΔΣ (πολεοδομικός σχεδιασμός, σχολεία...).  2. <i>Εξουσίες</i> που δίνονται ειδικά για την εκτέλεση ορισμένων λειτουργιών (κανονισμοί, προϋπολογισμός) ή για να δημιουργηθούν ορισμένες υπηρεσίες/διευκολύνσεις.
<b>ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΗΣ ΔΔΣ</b>	1. Εκτέλεση συγκεκριμένων, προσωρινών καθηκόντων.  2. Εφαρμογή μη στρατηγικών λειτουργιών και διατήρηση ευελιξίας.  3. Εφαρμογή εμπορικών δραστηριοτήτων/υπηρεσιών.	1. Συμβόλαιο.  2. Ίδρυση συνδέσμου/ΜΚΟ αστικού δικαίου.  3. Καθεστώς επιχείρησης ή δημόσιας οντότητας (ενός ή πολλαπλού σκοπού).  4. Δημόσια οντότητα με	1 & 2. Μπορεί να υπάρχουν νομικοί περιορισμοί, αλλά τα εργαλεία είναι ευέλικτα.  3. Σύγκριση διευθυντικών διευκολύνσεων μεταξύ μιας οργάνωσης δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου.  4. Αυτό είναι ένα είδος ενοποίησης στον τομέα των αρμοδιοτήτων που έχουν μεταβιβαστεί. Διαλαμβάνει κάποια απώλεια εξουσίας για τους

	<p>δημοσίας ωφελείας.</p> <p>4. Δημιουργία εδαφικής οντότητας για χάραξη πολιτικής και παροχή διαφόρων υπηρεσιών/αναπτύξεων.</p>	<p>πολλαπλές αρμοδιότητες/οικονομικές εξουσίες. Ισχυρή πολιτική/διοικητική οργάνωση.</p>	<p>δήμους.</p>
<p><b>ΕΙΔΗ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΜΕΝΩΝ ΕΞΟΥΣΙΩΝ</b></p>	<p>1. Διαχείριση δημοσίων διευκολύνσεων και προμήθεια εξοπλισμού</p> <p>2. Πολιτικές οικονομικής ανάπτυξης</p> <p>3. Σχεδιασμός και συντονισμός</p> <p>4. Ρυθμιστικές εξουσίες που ανατίθενται σε δημόσιες αρχές</p>	<p>1. Οι περισσότερες θεσμικές δομές προσαρμόζονται σ' αυτό.</p> <p>2&amp;3. Μπορεί να είναι μια «ελαφρά» δομή ή μια πιο ολοκληρωμένη δομή, ανάλογα με τη νομική ισχύ των σχεδίων</p> <p>4. Δημόσιες οντότητες.</p>	
<p><b>ΘΕΣΜΟΙ ΔΔΣ (ΑΝΑΛΟΓΑ ΜΕ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ)</b></p>	<p>1. Εγκαθίδρυση αιρετού συμβουλίου.</p> <p>2. Εγκαθίδρυση αιρετής εκτελεστικής εξουσίας (πρόεδρος)</p>	<p>1. Έμμεση εκλογή από δημοτικές συνελεύσεις.</p> <p>2. Εκλογή από το Συμβούλιο της ΔΔΣ.</p>	<p>Καθεστώς των μελών και κανόνες λειτουργίας του συμβουλίου της ΔΔΣ.</p> <p>Σχέση μεταξύ του συμβουλίου και της εκτελεστικής εξουσίας της ΔΔΣ.</p> <p>Σχέση μεταξύ των δημοτικών σωμάτων και</p>

		<p>ΣΗΜ: Αν υπάρχουν άμεσες εκλογές από τους δημότες για τα σώματα λήψης αποφάσεων, η νέα οντότητα θα είναι περισσότερο μια νέα τοπική αρχή παρά μια δομή της ΔΔΣ.</p>	<p>εκείνων της ΔΔΣ..</p>
<b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ</b>	<p><i>Εξεύρεση της ισορροπίας μεταξύ του επιπέδου οικονομικής ανεξαρτησίας και του επιπέδου δημοτικών εμβασμάτων.</i></p> <p><i>Αύξηση των επιπέδων των διαθέσιμων οικονομικών πόρων.</i></p>	<p>Οι λύσεις ποικίλλουν, ανάλογα με τις υπηρεσίες και τις αρμοδιότητες:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ίδια ειδική φορολογία</li> <li>- καταμερισμός φόρων μεταξύ των δήμων</li> <li>- τέλη και τιμές</li> <li>- ειδικές χορηγίες</li> </ul>	<p>Προϋπολογισμός και λογιστικά: ιδιωτικό δίκαιο ή εξολοκλήρου δημόσιοι κανόνες – αυτές είναι επιλογές που παρουσιάζουν διαφορετικά υπέρ και κατά.</p> <p>Σημασία οικονομικών κινήτρων και διευκολύνσεων (π.χ. επιπρόσθετες φορολογικές εξουσίες και/ή αυξημένα Κρατικά εμβάσματα.</p>
<b>ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ</b>	<p>Δημιουργία ικανού αριθμού εκπαιδευμένου/καταρτισμένου προσωπικού που να είναι διαθέσιμο στη νέα ΔΔΣ.</p>	<p>Διαφορετικές επιλογές αναφορικά με το καθεστώς τους: ιδιωτικό ή δημόσιο δίκαιο. Κατά πόσον θα είναι το ίδιο καθεστώς, όπως των δημοσίων υπαλλήλων, εξαρτάται</p>	<p>Αν η ΔΔΣ δεν διαθέτει εξ αρχής καταρτισμένο επαγγελματικό προσωπικό, είναι βέβαιη η αποτυχία.</p>

	Ανάγκη αποφυγής υπερβολικών διοικητικών εξόδων.	από τη φύση της ΔΔΣ.	Μια καίρια απόφαση αφορά τη μετάθεση προσωπικού από τις δημοτικές διοικήσεις ή την πρόσληψη νέου προσωπικού. Προτίμηση θα πρέπει να δίνεται στη μετάθεση προσωπικού, όπου είναι δυνατό.
<b>ΑΠΑΙΤΟΥΜΕΝΟΣ ΧΡΟΝΟΣ ΚΑΙ ΚΟΣΤΗ</b>	Όφελος από το ισχυρό κίνητρο (και στήριξη δημοτών) για τη γρήγορη δημιουργία ΔΔΣ.  Ορθή εκτίμηση της νέας δαπάνης που συνεπάγεται η δημιουργία ΔΔΣ και επιδίωξη μείωσης του κόστους.		Η δημιουργία νέων δομών χρειάζεται χρόνο και χρήμα.  Η ΔΔΣ παρουσιάζεται ως <i>λύση</i> σε προβλήματα της δημόσιας τοπικής διοίκησης, αλλά μπορεί να οδηγήσει σε <i>προβλήματα</i> με τη διοίκηση της ΔΔΣ.  Οι βελτιώσεις για τις οποίες έχουν δοθεί υποσχέσεις, ίσως πάρουν χρόνο. Αν οι προσδοκίες δεν ικανοποιηθούν, η μεταρρύθμιση μπορεί να αντιμετωπίσει αυστηρή κριτική.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ

### 4.1 Γιατί χρειαζόμαστε νομικό πλαίσιο για τη ΔΔΣ;

Οι δημοτικές αρμοδιότητες καθορίζονται και περιορίζονται από τον νόμο. Όπως οποιαδήποτε άλλη δημόσια αρχή, οι δήμοι μπορούν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους μόνο όταν υπάρχει η νομική βάση.

Υπάρχουν τέσσερις πιθανές νομικές καταστάσεις:

- *Ο νόμος απαγορεύει την ΔΔΣ (αυτό δεν συμβαίνει πλέον σε Ευρωπαϊκά Κράτη).*
- *Ο νόμος δεν αναφέρει τίποτε το συγκεκριμένο για τη ΔΔΣ, αλλά και τότε υπάρχει νομική βάση (π.χ. στο ιδιωτικό δίκαιο) για να εγκαθιδρύουν οι δήμοι ορισμένες μορφές συνεργασίας.*
- *Ειδικές πρόνοιες του νόμου επιτρέπουν τη δημιουργία ΔΔΣ. Περιγράφουν γενικά τις μορφές και το καθεστώς που η ΔΔΣ οφείλει ή πρέπει να υιοθετήσει.*
- *Υπάρχουν νομικές πρόνοιες για τη ΔΔΣ, αλλά υπάρχουν επίσης γενικοί κανόνες που επιτρέπουν άλλες νομικές μορφές (π.χ. ιδιωτικό δίκαιο), οι οποίες μπορούν να συνυπάρξουν με τις συγκεκριμένες πρόνοιες της ΔΔΣ.*

Η ΔΔΣ χρειάζεται νομική βάση σε δύο διαφορετικά στάδια:

- α) **Όταν λαμβάνεται απόφαση ένταξης σε μια ΔΔΣ μαζί με άλλους δήμους.** Αυτό μπορεί να γίνει μόνο αν δεν το απαγορεύει κάποια πρόνοια του νόμου ή αν ο νόμος το επιτρέπει ρητά.
- β) **Όταν η ΔΔΣ είναι λειτουργική.** Πρέπει να υπάρχει ένα νομικό πλαίσιο, το οποίο να παραθέτει:
  - i. *Ποιος παίρνει τις αποφάσεις στο όνομα της ΔΔΣ (κοινή λήψη αποφάσεων από δήμους-εταίρους ή νέα οντότητα ΔΔΣ),*
  - ii. *Ποιοι μπορεί να είναι οι τομείς και οι στόχοι (αρμοδιότητες) της ΔΔΣ,*
  - iii. *Ποιες εξουσίες, διαδικασίες και κανόνες ισχύουν αναφορικά με την οικονομικά θέματα και τον προϋπολογισμό.*

Η νομοθεσία για τη ΔΔΣ θα πρέπει να καθιερώνει ένα πλαίσιο υποστήριξης προς τη ΔΔΣ και να παραθέτει πιθανά πρότυπα που διευκολύνουν την πολιτική διαπραγμάτευση. Αυτό θα προσδώσει εμπιστοσύνη στη δημιουργία μιας δραστηριότητας ΔΔΣ και θα παράσχει μεγαλύτερη νομική

**ασφάλεια.** Τέτοιο νομικό πλαίσιο δεν αντίκειται στη δημοτική αυτονομία και συνάδει με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Και στα δύο στάδια, το νομικό πλαίσιο είναι σημαντικό, καθώς διασφαλίζει την ισχύ οποιωνδήποτε κανόνων της ΔΔΣ (π.χ. σχετικά με τις συμβάσεις, διαδικασίες λήψης αποφάσεων, κανονιστικές πράξεις) και οικονομικές αποφάσεις (π.χ. για τις δαπάνες, τις χρεώσεις, τα δάνεια, τη φορολογία).

Τα νομικά πλαίσια διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Παρουσιάζουν διαφορετικά επίπεδα πολιτικού ενδιαφέροντος για τη ΔΔΣ και αντανakλούν διαφορές στη νομοθεσία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η χάραξη πολιτικής και η ψήφιση νομοθεσίας για την ΔΔΣ επηρεάζονται από το θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον σε κάθε χώρα:

- α) *Τη δομή των δήμων (π.χ. η ισορροπία μεταξύ μικρότερων και μεγαλύτερων δήμων),*
- β) *Τις πολιτικές τοποθετήσεις (π.χ. η προτίμηση ή η ισχυρή αντίδραση στη συγχώνευση μικρών δήμων),*
- γ) *Την εθνική στρατηγική για τον εξορθολογισμό των οικονομικών διαδικασιών και των αναπτυξιακών πολιτικών στην τοπική αυτοδιοίκηση.*

Επιπλέον, σε ομόσπονδα ή οιονεί ομόσπονδα Κράτη, οι περιφερειακές πολιτικές και νομοθεσίες μπορεί να αντικαταστήσουν ή συμπληρώσουν τις εθνικές.

***Είναι ουσιώδες για οποιουσδήποτε δήμους ζητούν να εγκαθιδρύσουν μια ΔΔΣ, να έχουν πρόσβαση σε καλή νομική συμβουλή.***

Στην εγκαθίδρυση της ΔΔΣ, το κρίσιμο στοιχείο είναι η απόφαση αν θα σταματήσεις ή αν θα προχωρήσεις. Τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα θα πρέπει να γνωρίζουν τη σχετική νομοθεσία. Θα πρέπει να έχουν συναίσθηση των πολλών επιλογών που υπάρχουν. Θα χρειάζεται να προβλέπουν τα νομικά ερωτήματα που θα προκύψουν, είτε ο νόμος αναφέρεται σε αυτά είτε όχι.

## **4.2 Καίρια νομικά ερωτήματα**

**Τα πρόσωπα εκείνα που έχουν την ευθύνη για την δημιουργία ΔΔΣ, πρέπει να είναι σε θέση να απαντήσουν τα ακόλουθα νομικά ερωτήματα:**

### **4.2.1 Ο νόμος επιτρέπει την ΔΔΣ;**

Η σύγχρονη Ευρωπαϊκή νομοθεσία δεν απαγορεύει ρητά τη ΔΔΣ. Αλλά υπάρχει μια γενική νομική αρχή σύμφωνα με την οποία οι δημόσιες οντότητες πρέπει να ασκούν άμεσα οι ίδιες τις αρμοδιότητες, τα καθήκοντα και τα δικαιώματά τους.

Άρα, ασκώντας τις από κοινού με άλλες ή αναθέτοντάς τις σε μια νέα οντότητα ΔΔΣ δεν είναι δυνατό εκτός σχετικού νομικού πλαισίου.

Οι συγκεκριμένες νομικές πρόνοιες για τη ΔΔΣ θα παράσχουν το απαραίτητο πλαίσιο και ίσως επίσης τις κατευθυντήριες γραμμές για σύνταξη του καταστατικού της ΔΔΣ.

Η ΔΔΣ θα είναι μέρος της δημοτικής νομοθεσίας. Η νομοθεσία της θα εξαρτηθεί από το σύνταγμα του κάθε κράτους. Σε ενιαία κράτη θα υπάρξει μια νομοθεσία, η οποία, όμως, μπορεί να προσφέρει διαφορετικά είδη δομών για κοινότητες και για συνεργασία. Σε Ομόσπονδα Κράτη (Γερμανία, Ελβετία) η δημοτική νομοθεσία εμπίπτει στη δικαιοδοσία των Λάντερ ή Καντονίων και υπάρχουν τόσες νομοθεσίες όσα και τα ομόσπονδα κράτη. Αυτό συμβαίνει επίσης με τη νομοθεσία για τη ΔΔΣ. Η διαφορετικότητα μπορεί να βρίσκεται εντός μιας χώρας. Σε κράτη που είναι χωρισμένα σε περιφέρειες (Ιταλία, Ισπανία) οι περιφέρειες μπορεί να διαθέτουν κάποιες ρυθμιστικές εξουσίες και τη δική τους στρατηγική για να εξωθήσουν τις κοινότητες να ενταχθούν στη διαδικασία της συνεργασίας.

Αν δεν υπάρχουν συγκεκριμένες πρόνοιες και ταυτόχρονα ούτε απαγόρευση της ΔΔΣ, τότε είναι απαραίτητο να διερευνηθεί τι επιτρέπεται από τη γενική νομοθεσία και να εντοπισθούν οι πιθανές μέθοδοι συνεργασίας ανάμεσα στις νομικές οντότητες, που ίσως να είναι κατάλληλες και για τους δήμους, ακόμα κι αν τέτοια νομοθεσία μπορεί να μην προορίζεται άμεσα γι' αυτές.

**Η πείρα δείχνει ότι δεν υπάρχει απόλυτη ανάγκη για ειδικές πρόνοιες της ΔΔΣ, αν υπάρχει ισχυρή πολιτική βούληση για ΔΔΣ κι αν οι δήμοι είναι ελεύθεροι να χρησιμοποιήσουν συνηθισμένα νομικά εργαλεία.** Υπάρχει πάντοτε η πιθανότητα μη καταφυγής σε άτυπες διαδικασίες του τύπου «συμφωνίας κυρίων» ή σε μια ευρεία κλίμακα συμβατικών τύπων. Επιπρόσθετα, το ιδιωτικό δίκαιο (σύνδεσμοι) ή το εταιρικό δίκαιο (επιχειρήσεις) μπορεί να χρησιμοποιηθεί, υπό ορισμένες συνθήκες, για δημοτική συνεργασία.

#### **4.2.2 Ποιοι δήμοι μπορούν να εμπλακούν;**

Υπάρχει κάποια νομική διαδικασία για καταρτισμό του καταλόγου με τους δήμους που θα πρέπει ή θα μπορούν να συνεργαστούν; Ή μήπως οι δημοτικές ηγεσίες είναι ολότελα ελεύθερες να διαπραγματευθούν μια συμφωνία για τον αριθμό των δήμων, που μπορούν να συνεργαστούν και τους όρους της συνεργασίας (π.χ. αν δεν γειτονεύουν); Αυτά είναι καίρια ερωτήματα.

Σε ορισμένες χώρες, οι παράμετροι εντός των οποίων οι δήμοι πρέπει να αποφασίσουν αν θα ενταχθούν ή όχι σε μια ΔΔΣ, παρουσιάζονται σε απόφαση της Κυβέρνησης (του περιφερειακού διοικητή, επάρχου ή υπουργού). Τέτοια

απόφαση λαμβάνεται μετά από διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους Δημάρχους.

### **Παράδειγμα**

*Στη Γαλλία, ορισμένες μορφές ΔΔΣ μπορούν να χρησιμοποιηθούν αν ο πληθυσμός της ΔΔΣ είναι πέραν ορισμένου αριθμού. Οι ισχυρά ενοποιημένες «αστικές κοινότητες» πρέπει να έχουν πληθυσμό τουλάχιστον 500,000.*

Είναι δυνατό ο νόμος να καθορίζει κριτήρια για εξορθολογισμένες ή βέλτιστες παραμέτρους, όπως η γεωγραφική έκταση μιας ΔΔΣ, ο αριθμός των κατοίκων, ένας ελάχιστος προϋπολογισμός.

#### **4.2.3 Διαδικασία για την απόφαση δημιουργίας ΔΔΣ**

Κάθε οντότητα ΔΔΣ πρέπει να δημιουργηθεί με επίσημη απόφαση των δήμων-εταίρων. Ο πιο γενικός κανόνας είναι η διεξαγωγή ψηφοφορίας σε κάθε Δημοτικό Συμβούλιο. Ο νόμος μπορεί να καθορίζει:

- α) Κατά πόσον τα τοπικά συμβούλια θα αποφασίσουν με απλή πλειοψηφία (50% συν ένας ψήφοι), με απόλυτη πλειοψηφία (50% των συμβούλων συν ένας) ή με ειδική πλειοψηφία (π.χ. δύο τρίτα των ψήφων και το μισό του πληθυσμού).
- β) Κατά πόσον ένα δημοψήφισμα είναι δυνατό ή υποχρεωτικό και, αν ναι, ποιοι θα έχουν το δικαίωμα ψήφου κι αν το αποτέλεσμα θα πρέπει να είναι δεσμευτικό.
- γ) Συγκεκριμένες διαδικασίες για να διασφαλιστεί η διαφάνεια για τους δημότες και τους αιρετούς αντιπροσώπους.
- δ) Οποιοσδήποτε συστημικές μελέτες σε τομείς όπως το μέγεθος, οι αρμοδιότητες και η οικονομική βιωσιμότητα της σχεδιαζόμενης ΔΔΣ.
- ε) Πώς λαμβάνεται η απόφαση αυτή καθαυτή, η οποία δημιουργεί επίσημα τη ΔΔΣ (π.χ. με τη συμπλήρωση της δημοτικής ψηφοφορίας ή με την επίσημη πράξη (όπως ένα πιστοποιητικό γέννησης) μιας Κυβερνητικής αρχής (π.χ. επάρχου, περιφερειακού κυβερνήτη, υπουργού, βάσει διατάγματος, του Κοινοβουλίου).

#### **4.2.4 Ο σκοπός της ΔΔΣ**

**ΔΔΣ σημαίνει συνεργασία σε ορισμένους τομείς. Οι τομείς αποτελούν τον αρχικό λόγο για εισαγωγή της ΔΔΣ. Προσδίδουν σκοπό και ουσία σε**



**οποιοσδήποτε νέους θεσμούς. Το αντικείμενο της ΔΔΣ εντός των επιλεγμένων τομέων, θα καθορίσει τις επακριβείς αρμοδιότητες των οργάνων, που επιφορτίζονται την εφαρμογή της ΔΔΣ.**

Η βασική αρχή είναι ότι μόνο οι «δημοτικές αρμοδιότητες» μπορεί να αποτελούν τον σκοπό της ΔΔΣ και μπορούν να μεταβιβαστούν σε μια νέα νομική οντότητα ΔΔΣ. Ο νόμος μπορεί να περιέχει ένα κατάλογο ελάχιστων υποχρεωτικών αρμοδιοτήτων για ορισμένες μορφές ΔΔΣ, ειδικά για τις πιο ολοκληρωμένες, όπως η οικονομική ανάπτυξη, ο πολεοδομικός σχεδιασμός και οι δημόσιες μεταφορές.

Ο νόμος μπορεί να αναφέρει επίσης ότι ορισμένες δημοτικές λειτουργίες (π.χ. το αρχείο πληθυσμού και ο εκλογικός κατάλογος) δεν μπορούν να μεταβιβαστούν σε μια ΔΔΣ και πρέπει να παραμείνουν στα χέρια του Δημάρχου ή του Δημοτικού Συμβουλίου.

**Ένα ουσιώδες αλλά δύσκολο έργο είναι ο επακριβής προσδιορισμός κάθε αρμοδιότητας.** Η κοινή ορολογία που χρησιμοποιείται για τους τομείς είναι ανακριβής (π.χ. προστασία περιβάλλοντος, οικονομική ανάπτυξη, πολιτισμός). Το καταστατικό της ΔΔΣ πρέπει να δηλώνει το ακριβές περιεχόμενο κάθε τομέα, ώστε να χαραχθούν τα ακριβή τους όρια.

**Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να υπάρχουν σαφείς και νομικά ορθοί ορισμοί των αρμοδιοτήτων της οντότητας ΔΔΣ, ώστε να αποφεύγονται οι διενέξεις, νομικές προκλήσεις ή ανταγωνισμοί μεταξύ των δήμων και της ΔΔΣ.**

Μια λογική προϋπόθεση είναι ότι, όπως όλες οι άλλες εξουσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι εξουσίες της ΔΔΣ «είναι συνήθως πλήρεις και αποκλειστικές» (Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, άρθρο 4-4). Στην πραγματικότητα, η επικουρικότητα εφαρμόζεται όχι μόνο μεταξύ της κεντρικής και της τοπικής κυβέρνησης, αλλά ακόμα και εντός της οντότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα, οι αθλητικές υποδομές, οι δημόσιες βιβλιοθήκες και η συντήρηση των δρόμων μπορούν να διαλαμβάνουν ταυτόχρονα αρμοδιότητες δημοτικών διαστάσεων, όπως και της ΔΔΣ.

Ο νόμος μπορεί να επιτρέπει στους δήμους να αποφασίζουν ότι σε τέτοιους τομείς, ορισμένες υπηρεσίες και εξοπλισμός μπορούν να μεταβιβάζονται ρητά στη ΔΔΣ, λόγω του ότι είναι **«διακοινοτικού ενδιαφέροντος»**, αν διαθέτουν ορισμένος μέγεθος, κι ότι όλοι οι άλλοι τομείς παραμένουν ως έχοντες **«δημοτικό ενδιαφέρον»**.

#### 4.2.5 Νομικό καθεστώς και οργάνωση

Αν η ΔΔΣ πάρει θεσμική μορφή, ο νόμος πρέπει να διαλαμβάνει αρκετά στοιχεία του νομικού της καταστατικού. Πρέπει να υπάρχουν πρόνοιες για τα όργανα της ΔΔΣ.

Μια τέτοια ΔΔΣ θα έχει ένα **συμβούλιο** που θα είναι ισότιμο του δημοτικού Συμβουλίου. Αυτό εγείρει καίρια ερωτήματα:

- *Πρέπει τα μέλη του συμβουλίου της ΔΔΣ να είναι ή όχι μέλη ενός Δημοτικού Συμβουλίου;*
- *Πόσους αντιπροσώπους θα πρέπει να έχει κάθε δήμος στο συμβούλιο της ΔΔΣ (π.χ. ίσο αριθμό, σε αναλογία του πληθυσμού ή του δημοτικού προϋπολογισμού, ή σύμφωνα με κάποια άλλα κριτήρια);*
- *Είναι σαφές το καθεστώς των μελών του συμβουλίου της ΔΔΣ (π.χ. το ίδιο με το καθεστώς των μελών του εκλεγμένου Δημοτικού Συμβουλίου ή διαφορετικό);*
- *Πώς θα πρέπει να καθορίζεται από το συμβούλιο της ΔΔΣ ο εκτελεστικός προϊστάμενος της ΔΔΣ; Μπορεί να είναι Δήμαρχος ή αιρετός αντιπρόσωπος ενός από τους δήμους, ή μήπως αυτό απαγορεύεται; Ποιο θα πρέπει να είναι το επίπεδο της αντιμισθίας;*

Αν μια ΔΔΣ έχει επιλεγεί να πάρει τη μορφή ενός οργανισμού ιδιωτικού δικαίου, δεν θα υπάρχει συγκεκριμένο δημόσιο καθεστώς, εκτός αν ο νόμος διαθέτει πρόνοιες που καθορίζουν επακριβώς τις συνέπειες από τη συμμετοχή δημοσίων οντοτήτων σε ιδιωτικούς συνδέσμους ή επιχειρήσεις.

#### 4.2.6 Νομική βάση για τον προϋπολογισμό και το οικονομικό σύστημα

Ο νόμος θα καθορίζει το πώς ο προϋπολογισμός της ΔΔΣ και το οικονομικό σύστημα εξαρτώνται άμεσα από το νομικό καταστατικό που έχει επιλεγεί για τη ΔΔΣ.

Υπάρχουν διαφορετικές πιθανότητες:

1. Ένας δημόσιος προϋπολογισμός που χρησιμοποιεί κανόνες και ορολογία του δημοτικού προϋπολογισμού.
2. Ένας δημόσιος προϋπολογισμός με ειδικούς κανόνες (π.χ. αν η υπηρεσία είναι εμπορική).
3. Κανόνες ιδιωτικής λογιστικής (π.χ. για μια επιχείρηση ή ΜΚΟ).

Ποιοι οικονομικοί πόροι μπορούν να διατεθούν για τη ΔΔΣ; Η νομική βάση για τον προϋπολογισμό και το οικονομικό σύστημα θα εξαρτηθεί από θέματα όπως ο σκοπός της ΔΔΣ και η ικανότητά της να δημιουργήσει έσοδα.

<b>ΠΗΓΕΣ ΕΣΟΔΩΝ</b>	<b>ΣΧΟΛΙΟ</b>
<b>Δημοτικές χορηγίες</b>	<i>Τα ποσά θα μπορούσαν να είναι ανάλογα με: τον πληθυσμό, τους χρήστες υπηρεσιών, την οικονομική δυνατότητα, τα φυσικά κριτήρια (π.χ. μήκος οδικού δικτύου...)</i>
<b>Γενικοί δημοτικοί φόροι</b>	<i>Αυτοί μπορεί να είναι επιπρόσθετοι των υφιστάμενων δημοτικών φόρων ή χαλαρώσεων</i>
<b>Ειδικοί φόροι</b>	<i>Για αναγνωρίσιμες δραστηριότητες, όπως η συλλογή σκυβάλων, όπου υπάρχει απευθείας εξυπηρέτηση για νοικοκυριά ...</i>
<b>Τέλη και τιμές</b>	<i>Για παροχή υπηρεσιών, όπου υπάρχει καθαρό προϊόν για χρήστες υπηρεσιών</i>
<b>Κρατικά εμβάσματα</b>	<i>Συνήθως ακολουθούν τις Κυβερνητικές προτεραιότητες.  ΣΗΜ: Δεν συστήνεται να γίνεται πληρωμή Κρατικών εμβασμάτων απευθείας σε δήμους χωριστά και μετά να καταβάλλονται από αυτούς στην οντότητα ΔΔΣ</i>
<b>Δάνεια</b>	<i>Θα πρέπει η ΔΔΣ να έχει την εξουσία να διαπραγματεύεται δάνεια; Ποιος θα είναι τελικά υπεύθυνος; Πώς θα ελέγχονται τα δάνεια;</i>

#### 4.2.7 Προσωπικό

Η ΔΔΣ έχει να εκπληρώσει καθήκοντα που οι δήμοι δεν μπορούν να αναλάβουν από μόνοι τους ή δεν μπορούν να τα εκτελέσουν επαρκώς και αποτελεσματικά. Χρειάζονται εξειδικευμένο, καταρτισμένο προσωπικό.

Όπου η δημοτική αποδοτικότητα είναι χαμηλή λόγω πενιχρά εκπαιδευμένου και αφοσιωμένου προσωπικού, είναι αφελές να μετατίθεται απλώς το προσωπικό στη ΔΔΣ και να αναμένονται διαφορετικά αποτελέσματα. **Μάλιστα, τόσο οι δήμοι όσο και το κοινό θα αναμένουν υψηλά επίπεδα απόδοσης από μια ΔΔΣ.**

Σοβαρή προσοχή πρέπει να δοθεί στο θέμα του προσωπικού. Το θέμα αυτό ίσως είναι αποφασιστικός λόγος για την επιλογή συγκεκριμένης νομικής μορφής (π.χ. χωριστή οντότητα), γιατί θα επιτρέψει – ή επιβάλλει – μια από δύο πιθανότητες στον χειρισμό του ανθρώπινου δυναμικού για τη ΔΔΣ:

**1. Η οντότητα ΔΔΣ εργοδοτεί το δικό της προσωπικό:**

- Έχουν το δημόσιο καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, ή
- Είναι συμβασιούχοι υπάλληλοι σύμφωνα με το εργατικό δίκαιο.

**2. Η ΔΔΣ δεν διαθέτει δικό της προσωπικό:**

- Τα καθήκοντα της ΔΔΣ εκτελεί προσωπικό από ένα ή περισσότερους δήμους.
- Η μέθοδος υπολογισμού και καταβολής του κόστους για το προσωπικό καθορίζεται με συμβόλαιο.

Όπου μια οντότητα ΔΔΣ μπορεί να προσλάβει, εκπαιδεύσει και υποστηρίξει το δικό της προσωπικό, μπορεί να έχει καλύτερη ευκαιρία εργοδότησης του κατάλληλου προσωπικού για την κατάλληλη δουλειά. Το προσωπικό δεν θα περιορίζεται από τις στερεότυπες στενότητες του δημόσιου τομέα στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.

#### **4.2.8 Νομικοί και οικονομικοί έλεγχοι**

Οι έλεγχοι αυτοί εξαρτώνται από τον νόμο και τη μορφή της ΔΔΣ.

Οι εταίροι ιδρυτικοί δήμοι της ΔΔΣ δεν αποφασίζουν συνήθως για αυτούς τους ελέγχους. **Αλλά ίσως να θέλουν να μελετήσουν τους υφιστάμενους ελέγχους, για να αποφασίσουν κατά πόσον μια συγκεκριμένη μορφή, είτε ιδιωτική είτε δημόσια, είναι πιο κατάλληλη ή όχι, επειδή οι έλεγχοι εγγυώνται καλύτερα τη διαφάνεια, τη σύνεση και την επαρκή αποδοτικότητα.**

Από την άλλη, οι δήμοι μπορεί να προτιμούν μια νομική μορφή που να προσφέρει μεγαλύτερη ευελιξία (ήτοι λιγότερο αυστηρούς ελέγχους).

Οι δομές του ιδιωτικού δικαίου έχουν τους δικούς τους τύπους ελέγχου, ιδιαίτερα για τους λογαριασμούς. Το ίδιο φάσμα Κυβερνητικών ελέγχων ισχύει για οντότητες ΔΔΣ και για δήμους, περιλαμβανομένου του ελέγχου για τη νομιμότητα των αποφάσεων και του οικονομικού ελέγχου από το ελεγκτικό όργανο.

Οι δήμοι ασκούν γενικό έλεγχο στη ΔΔΣ μέσω των εκπροσώπων τους στο συμβούλιο της ΔΔΣ. Ο νόμος μπορεί να απαιτεί την αποστολή μιας ετήσιας έκθεσης σε κάθε δήμο. Οι λεπτομέρειες μπορεί να παρατίθενται στο καταστατικό.

#### 4.2.9 Άλλες νομικές πτυχές

Υπάρχουν άλλες πτυχές του νομικού πλαισίου που μπορεί να είναι σχετικές:

- Θα ισχύει ή όχι η νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων προσφορών;
- Ποιο δικαστήριο – διοικητικό (αν υπάρχει), αστικό ή εμπορικό – θα έχει δικαιοδοσία σε περίπτωση δικαστικής διαμάχης για αποφάσεις που πήρε η οντότητα ΔΔΣ ή εξ ονόματος της ΔΔΣ;
- Ποιες θα είναι οι ευθύνες των διευθυντών της οντότητας ΔΔΣ: αστικές, διοικητικές, ποινικές;

#### 4.3 Διαφορετικές νομικές μορφές

Στις Ευρωπαϊκές χώρες υπάρχουν διαφορετικές κατηγορίες ΔΔΣ. Αυτό δεν σημαίνει ότι όλες οι κατηγορίες υπάρχουν σε κάθε χώρα ή ότι μόνο μια από αυτές υιοθετείται σε μια δεδομένη χώρα. Ο νόμος μπορεί να προνοεί για διάφορες μορφές και οι ανεπίσημοι τύποι της ΔΔΣ μπορούν να χρησιμοποιηθούν παντού.

<b><u>ΕΞΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ</u></b>	
<b>1.</b>	<b><i>Ανεπίσημη</i></b>
<b>2.</b>	<b><i>Σύμβαση</i></b>
<b>3.</b>	<b><i>Οντότητα ιδιωτικού δικαίου (ΜΚΟ, σύνδεσμοι)</i></b>
<b>4.</b>	<b><i>Οντότητα ιδιωτικού δικαίου (εταιρεία, επιχείρηση)</i></b>
<b>5.</b>	<b><i>Δημόσια οντότητα ενός ή πολλαπλού σκοπού</i></b>
<b>6.</b>	<b><i>Ενοποιημένη εδαφική δημόσια οντότητα</i></b>

Ένας χωριστός δήμος μπορεί να συνεργαστεί με άλλους δήμους σε διαφορετικούς τομείς και με διαφορετικές νομικές μορφές. Για παράδειγμα, η νομική μορφή μπορεί να είναι διαφορετική για την υδατοπρομήθεια, τη συλλογή σκουβάλων και την οικονομική ανάπτυξη. Τέτοιες περιπλοκές δεν συστήνονται, αλλά η νομοθεσία της ΔΔΣ θα πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτη για να επιτρέπει διάφορες διευθετήσεις.

Υπάρχει ένα καίριο ζήτημα που πρέπει να συζητηθεί κατά την κατάρτιση των προνοιών της εθνικής νομοθεσίας ή την ανάπτυξη συγκεκριμένου νομικού πλαισίου για τη ΔΔΣ: **Είναι προτιμότερο να δημιουργηθεί μια ΔΔΣ πολλαπλού σκοπού ή ξεχωριστές εξειδικευμένες ΔΔΣ;**

### 4.3.1 Άτυπες νομικές μορφές

Πολύ σημαντικές στην πράξη, αποτελούν συχνά ένα προκαταρκτικό βήμα για τη δημιουργία ενός θεσμού ΔΔΣ. Τυπικά βασίζονται στις σχέσεις μεταξύ των δημοτικών ηγεσιών και επιδιώκουν τη δημιουργία μιας μορφής συνεργασίας για την επίλυση πρακτικών θεμάτων.

Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει περιοδικές συναντήσεις για:

- a) Συζήτηση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος,
- b) Ανταλλαγή πληροφοριών ή συμμετοχή σε καλές πρακτικές
- c) Συντονισμό και εναρμόνιση ορισμένων πολιτικών (π.χ. περιβάλλον, σχολεία, προστασία δασών).

Τέτοιες συναντήσεις μπορούν να πραγματοποιούνται σε πολιτικό επίπεδο από τους Δημάρχους, Αντιδημάρχους ή ακόμα και με κοινές συναντήσεις των Δημοτικών Συμβουλίων. Μπορούν επίσης να γίνονται σε διοικητικό επίπεδο με τους επικεφαλής των υπηρεσιών, για την ετοιμασία πολιτικών θέσεων ή την επίλυση μικρών προβλημάτων.

Επαφίεται στη φαντασία των ηγεσιών και εξαρτάται από τις κοινές προκλήσεις και τις πολιτικές σχέσεις σε κάθε περίπτωση. **Αυτό το είδος της 'συμφωνίας με χειραψία' είναι μια ιδιαίτερα χρήσιμη μορφή συνεργασίας ανάμεσα σε μικρό αριθμό δήμων.**

Αυτές οι μορφές δεν χρειάζονται νομική βάση διότι δεν μπορούν να καταλήξουν σε έκδοση αποφάσεων που δημιουργούν νομικές υποχρεώσεις για τους πολίτες ή για τη διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών. Ούτε και απαιτούν δημόσια χρηματοδότηση. Καταλήγουν όχι με μια τυπική νομική απόφαση αλλά με μια 'συμφωνία κυρίων' χωρίς δεσμευτική νομική ισχύ.

**Δεν θα πρέπει να υποτιμούμε αυτές τις ανεπίσημες μορφές. Είναι εύκολο να ξεκινήσουν και εύκολο να τερματιστούν. Μπορούν να προετοιμάσουν το έδαφος για πιο τυπικές σχέσεις. Η άτυπη συναίνεση μπορεί να οδηγήσει σε θετική δράση, που ο κάθε δήμος μπορεί να εφαρμόσει σε σύντομο χρόνο, ακόμα και για σημαντικά θέματα.**

### 4.3.2 Σύμβαση

Ο πιο εύκολος τρόπος για την οργάνωση μιας συνεργασίας είναι μέσω μιας συμφωνίας. Μπορεί να είναι άτυπη, όπως περιγράφεται πιο πάνω. Μπορεί επίσης να παρουσιαστεί σε γραπτό συμβόλαιο. Αυτό προσφέρει καλύτερη νομική εξασφάλιση και υποχρεώνει και τις δύο πλευρές να προσδιορίσουν με σαφήνεια τι θα κάνουν μαζί και πώς.

Η βάση τέτοιων συμβάσεων είναι η αρχή της δημοτικής αυτονομίας. Σημαίνει ότι τα μέρη σε αυτή τη νομική διευθέτηση έχουν τη δυνατότητα να

συμβληθούν για όλα τα θέματα δημοτικού ενδιαφέροντος. Η αναγνώριση αυτής της αρχής 'ελεύθερης σύμβασης' μπορεί να μην είναι η ίδια σε κάθε χώρα. Τη βλέπουμε συνήθως σε δικαστικές αποφάσεις ως μέρος της νομολογίας. Μπορεί να μην διατυπώνεται ρητά στο νόμο διότι αυτό δεν είναι απαραίτητο. Είναι ένα έμμεσο αποτέλεσμα της «πρόνοιας γενικών αρμοδιοτήτων» που επιτρέπει στους δήμους να αποφασίζουν για κάθε θέμα δημοτικού ενδιαφέροντος, αν δεν απαγορεύεται από το νόμο ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη δημόσια οντότητα.

Βέβαια, οι δήμοι πρέπει να σέβονται το νόμο κατά τη διαδικασία συνομολόγησης συμφωνιών, όπως και όσον αφορά το περιεχόμενο της συμφωνίας.

Κατά την μελέτη των διαδικασιών, πρέπει να δίδεται προσοχή σε δύο πτυχές:

1. Είναι σημαντικό να επιδεικνύεται σεβασμός στους συνήθεις διοικητικούς κανόνες, που διατυπώνονται στην εθνική νομοθεσία. Αυτό συνήθως εξυπακούει απόφαση από κάθε δημοτικό συμβούλιο, για να επιτραπεί στους δημάρχους να υπογράψουν συγκεκριμένο συμβόλαιο.
2. Η δεύτερη πτυχή αφορά το κατά πόσον ισχύει η νομοθεσία για τις συμβάσεις προσφορών. Αυτό απαιτεί δημοσιότητα και διαγωνισμό, ώστε να επιτραπεί σε οποιαδήποτε ενδιαφερόμενη επιχείρηση να υποβάλει προσφορά. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ο διαχωρισμός μεταξύ διαδημοτικής συνεργασίας και εμπορικών υπηρεσιών.

### **Παράδειγμα**

***Αν ο σκοπός ενός συμβολαίου είναι απλώς η παροχή υπηρεσιών από ένα δήμο σε άλλο ή σε διάφορους άλλους σε θέματα, όπου οι επιχειρήσεις μπορούν να κάνουν το ίδιο (π.χ. επεξεργασία δεδομένων, μεταφορές, ενοικίαση μηχανημάτων ή εξοπλισμού...), αυτό θα θεωρηθεί ως «εμπορική δραστηριότητα» και απαιτεί την εφαρμογή των διαδικασιών συμβάσεων προσφορών. Οι οδηγίες της ΕΕ είναι απόλυτα σαφείς επί τούτου. Τέτοιες συμβάσεις μπορούν, βέβαια, να υπογραφούν αν συμμορφώνονται με αυτούς τους κανόνες.***

Αν και οι συμβάσεις για υπηρεσίες μιας γνήσια «εμπορικής» σχέσης, όπου ένας δήμος 'πωλεί' την υπηρεσία σε άλλους δήμους, μπορεί να θεωρηθούν 'ήπιες μορφές' συνεργασίας, δεν είναι πραγματικά δια-δημοτικές, διότι είναι απλά διμερείς σχέσεις για συγκεκριμένα τεχνικά έργα.

Αρκετά διαφορετικό είναι όταν γίνεται καταμερισμός των δημοτικών υπαλλήλων για την εκτέλεση διοικητικών καθηκόντων.

### Παράδειγμα

**Κάποιοι δήμοι της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας μοιράζονται εξειδικευμένο προσωπικό μεταξύ τους, με τον καθένα να έχει ένα καλά εκπαιδευμένο και πολύ επαγγελματία ειδικό σε ένα δεδομένο τομέα (π.χ. πολεοδομικό σχεδιασμό, φορολογική υπηρεσία, κοινωνική μέριμνα).**

Προς αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών, οι δήμοι μπορούν να δημιουργήσουν νομική οντότητα δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου, προορισμένη για συνεργασία σε ένα δεδομένο πεδίο. Οι συνεργαζόμενοι δήμοι μπορούν τότε να ανταλλάξουν υπηρεσίες χωρίς να ακολουθούν τις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων προσφορών, διότι αυτό θα θεωρηθεί ως μια «εσωτερική» σχέση, ξεχωριστή από την οικονομία της αγοράς.

Όσο για τις συμβάσεις, μπορούν να καλύπτουν μόνο θέματα, τα οποία ευρίσκονται εντός των αρμοδιοτήτων των δήμων και για τα οποία έχουν εξουσία να αποφασίζουν. Για παράδειγμα, δεν μπορούν να αποφασίσουν την αλλαγή των νομικών κανόνων για τη συλλογή φόρων, ή για την καταχώρηση της οικογενειακής κατάστασης στο ληξιαρχείο. Αλλά μπορούν να αποφασίσουν να μοιραστούν τα γραφεία, τους υπαλλήλους και τα κόστη για όλα αυτά. Η ανάθεση με συμβόλαιο μιας αρμοδιότητας που παραχωρείται ρητά σε ένα δήμο από το νόμο, απαγορεύεται, εκτός αν ο νόμος ρητά διαλαμβάνει άλλως πως.

### Παράδειγμα

**Αν ο νόμος αναφέρει ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός πρέπει να αποφασισθεί από το δημοτικό συμβούλιο, αυτό δεν μπορεί να ανατεθεί σε άλλο δήμο ή σε μια διαδημοτική οντότητα. Αλλά η τεχνική εργασία της χαρτογράφησης και άλλες γραφειακές δραστηριότητες μπορούν να γίνουν από ένα διαδημοτικό γραφείο ή τους υπαλλήλους άλλου δήμου, στη βάση ενός συμβολαίου.**

Είναι σημαντικό τα άρθρα του συμβολαίου να συνταχθούν προσεκτικά, ώστε να αποφευχθούν συγκρούσεις ή προβλήματα ερμηνείας.

Ένα τέτοιο συμβόλαιο θα είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου: Εξαρτάται από την εμπλεκόμενη χώρα, διότι η σημασία, τα κριτήρια και τα αποτελέσματα αυτού του διαχωρισμού δεν είναι παντού τα ίδια. Ενώ οι κανόνες περί δημοσίων προσφορών δεν ισχύουν, άλλοι διοικητικοί κανόνες κατά πάσαν πιθανότητα ισχύουν. Μια σύμβαση μεταξύ δύο δήμων συνήθως είναι σύμβαση δημοσίου δικαίου, λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό της. Σε χώρες με ξεχωριστό σύστημα διοικητικών δικαστηρίων, οι διενέξεις επιλύονται από αυτά τα δικαστήρια, αν η σύμβαση θεωρείται ως «δημόσια» και από αστικά



δικαστήρια αν η σύμβαση θεωρείται ως «ιδιωτική». Μπορεί να ισχύει είτε το αστικό είτε το διοικητικό δίκαιο.

Αυτή είναι η πλέον ευέλικτη νομική διαδικασία. Δεν υπάρχουν προϋποθέσεις για τη διαπραγμάτευση τέτοιας συμφωνίας. Μπορεί να είναι είτε μόνιμη με απεριόριστη χρονική κλίμακα, είτε βραχυπρόθεσμη με την πιθανότητα ανανέωσης. Το συμβόλαιο είναι ιδιαίτερα χρήσιμο όταν στη ΔΔΣ εμπλέκονται μόνο μικρός αριθμός εταιρικών δήμων. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε πολλές διαφορετικές περιστάσεις.

Υπάρχουν πολυάριθμα παραδείγματα συμβολαίων:

- Για την πραγματοποίηση ενός συγκεκριμένου μοναδικού έργου, όπως μια πολιτιστική εκδήλωση (π.χ. φεστιβάλ μουσικής) ή αθλητική συνάντηση.
- Για την οργάνωση υπηρεσίας μαθητικών λεωφορείων.
- Για τη διαχείριση ενός ιστορικού χώρου, μιας εμπορικής περιοχής ή βιομηχανικής ζώνης.
- Για τον καταμερισμό της εργασίας συγκεκριμένων αξιωματούχων ανάμεσα στους δήμους, , ίσως με υπαλλήλους να εργάζονται σε μερική απασχόληση για διαφορετικούς δήμους.
- Για την υποστήριξη διασυνοριακής συνεργασίας (π.χ. σε συμφωνίες διδυμοποίησης ή ως μέρος της Ευρω-περιφέρειας).

### Παράδειγμα

#### **Τυπικό περιεχόμενο μιας συμφωνίας/σύμβασης**

- Ταυτοποίηση των μερών
- Νόμοι που ισχύουν για το δεδομένο θέμα (αν προσδιορίζεται)
- Σκοπός της συμφωνίας
- Διάρκεια της συμφωνίας
- Τομέας και έκταση της συμφωνίας
- Δικαιώματα και υποχρεώσεις του κάθε μέρους
- Κανονισμοί που διέπουν το Διοικητικό Συμβούλιο (αν ισχύει)
- Κανονισμοί που διέπουν το Εποπτικό Σώμα (αν ισχύει)
- Επιλογή Συμβούλου (αν ισχύει)
- Οργάνωση/διαχείριση των δραστηριοτήτων
- Προϋπολογισμός, λογιστική και έλεγχος (αν ισχύει)
- Συνεισφορά κάθε δήμου (κόστη, οικονομικά, περιουσία)
- Δικαιώματα ιδιοκτησίας, χρήσης, διανομής και εκτοπίσματος (για υπηρεσίες που παράγονται από τη ΔΔΣ)
- Ευθύνες των μερών για οποιεσδήποτε ζημιές
- Τροποποιήσεις της συμφωνίας
- Αποδοχή και αποχώρηση εταίρου
- Διάλυση
- Διευθέτηση διαφορών
- Εποπτεία/έλεγχος

- **Μηχανισμοί παρακολούθησης και αξιολόγησης (αν ισχύει)**
- **Σχέδιο εργασιών και πρόγραμμα δραστηριοτήτων (αν ισχύει)**

#### 4.3.3 Οντότητα ιδιωτικού δικαίου

Οι νομικές μορφές για τις ΜΚΟ, όπως και για τους συνδέσμους, διέπονται από το γενικό αστικό δίκαιο και μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν από δημόσια ιδρύματα για οργανωμένη συνεργασία. Η φόρμουλα αυτή είναι αρκετά ευέλικτη και χρησιμοποιείται πολύ σε ορισμένες χώρες (π.χ. τη Γαλλία).

Η χρήση μιας νομικής μορφής όπως του ‘συνδέσμου’ για τη ΔΔΣ είναι συνέπεια τόσο της αυτονομίας των δήμων, όσο και της αρχής ότι οι σύνδεσμοι μπορούν να δημιουργηθούν ελεύθερα από όλα τα πρόσωπα που διαθέτουν δικαιοπρακτική ικανότητα. Μια ερώτηση κλειδί είναι κατά πόσον αυτός είναι ο τρόπος που τα δικαστήρια ερμηνεύουν τον νόμο περί συνδέσμων και τον δημοτικό νόμο σε μια δεδομένη χώρα. Αυτό θα πρέπει πρώτα να επαληθευθεί.

Οι ιδρυτές και τα μέλη ενός συνδέσμου είναι οι δήμοι-εταίροι ως δημόσια πρόσωπα. Εκτός αν υπάρχουν νομικές πρόνοιες περί του αντιθέτου, ισχύει η γενική νομοθεσία περί συνδέσμων. **Οι σύνδεσμοι προσφέρουν πραγματικά πλεονεκτήματα για τη διαχείριση όσον αφορά ευελιξία και γρήγορη λήψη αποφάσεων.**

Τα οικονομικά των συνδέσμων τυγχάνουν διαχείρισης σύμφωνα με τους κανόνες της τήρησης βιβλίων στον ιδιωτικό τομέα. Δεν υπάρχει δημόσιος προϋπολογισμός με τις σχετικές διαδικασίες. Οι οικονομικοί πόροι είναι επίσης κυρίως «ιδιωτικοί», όπως τα έσοδα από τις πωλήσεις, τα τέλη και οι συνδρομές των μελών. Αλλά ένας τέτοιος σύνδεσμος συχνά λαμβάνει σημαντική στήριξη από δημόσιους προϋπολογισμούς, περιλαμβανομένων χορηγιών από δήμους και από Υπουργεία (π.χ. Πολιτισμός, Αθλητισμός και Κοινωνική Μέριμνα). Ένας σύνδεσμος είναι σε θέση να προσλάβει τους καλύτερους επαγγελματίες και να τους καταβάλει τον κατάλληλο μισθό. Η διαχείριση της αποδοτικότητας είναι πιο εύκολη από ό,τι στον δημόσιο τομέα.

- **Ο Σύνδεσμος είναι ένα κατάλληλο πρότυπο** για μη διοικητικές δραστηριότητες, όπως η οργάνωση πολιτιστικών φεστιβάλ, η ίδρυση γραφείων για την τοπική ανάπτυξη και τον τουρισμό, καθώς και η διαχείριση αθλητικών εγκαταστάσεων και στεγών για ηλικιωμένους.
- **Ο Σύνδεσμος δεν είναι κατάλληλο πρότυπο** για τη διαχείριση οργανισμών κοινής ωφελείας, όπως η υδατοπρομήθεια και η απόρριψη σκυβάλων, ή η λειτουργία ενός αστικού συστήματος μεταφορών.

Μια σύμβαση μεταξύ του συνδέσμου και των δήμων μπορεί να καθορίζει τη δραστηριότητα του συνδέσμου και τους όρους για την παραχώρηση χορηγιών και άλλης στήριξης.

Οι **κίνδυνοι** βρίσκονται κυρίως στις προσλήψεις, όπου οι προσωπικοί δεσμοί είναι ίσως πιο σημαντικοί από την αξιοκρατία, καθώς και στο οικονομικό πεδίο με την πιθανότητα κακοδιοίκησης, λόγω της ευελιξίας και μυστικότητας στη διαχείριση του προϋπολογισμού που προνοεί το ιδιωτικό δίκαιο. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε χρεοκοπία και στην αστική ή ποινική ευθύνη των διευθυντών. Συνεπώς, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να τεθούν σε εφαρμογή αυστηροί έλεγχοι.

Λόγω αυτών των κινδύνων, υπήρξαν καταστάσεις όπου ελεγκτικά ιδρύματα και οικονομικά δικαστήρια έχουν επικρίνει τη χρήση αυτής της νομικής μορφής για τη ΔΔΣ.

#### 4.3.4 Εμπορική εταιρεία

Η εγκαθίδρυση μιας εμπορικής εταιρείας επιτρέπεται – ή δεν απαγορεύεται – τόσο από το εμπορικό δίκαιο όσο και από το δημοτικό δίκαιο. Διαφορετικοί δήμοι – ακόμα και δήμοι από διαφορετικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε διασυνοριακή βάση - μπορούν να ενώσουν τις δυνάμεις τους και να δημιουργήσουν μια εταιρεία, της οποίας γίνονται μέτοχοι. Η εταιρεία μπορεί τότε να δραστηριοποιηθεί στους διάφορους δήμους σύμφωνα με το καταστατικό της.

Λογικά, αυτή η νομική μορφή είναι για δραστηριότητες που παράγουν αρκετό εμπορικό εισόδημα και χρειάζονται μόνο περιθωριακή οικονομική στήριξη από δημοτικές χορηγίες. Μπορεί να καλύψει τέτοιους τομείς όπως εκείνοι της διανομής του νερού, του αποχετευτικού, της συλλογής και απόρριψης σκυβάλων, των δημόσιων μεταφορών, των εμπορικών εκθέσεων, της κοινοτικής θέρμανσης, της στέγασης, της δημιουργίας και διαχείρισης περιοχών ανάπτυξης κλπ.

#### Παράδειγμα

**Στη Γαλλία υπάρχουν κάπου 1200 εταιρείες «Περιορισμένης Ευθύνης», η καθεμιά με ένα ελάχιστο 15% του κεφαλαίου σε ιδιωτικά χέρια και με την πλειοψηφία τουλάχιστον του 50.1% στα χέρια του δημοσίου. Κάποιες έχουν δημιουργηθεί από ομάδα κοινοτήτων αναμεταξύ τους ή μαζί με άλλες δημόσιες οντότητες. Πολλές διοικούνται από μία κοινότητα μαζί με ιδιώτες εταίρους. Ακόμα και σε αυτή την τελευταία περίπτωση, η εταιρεία μπορεί να συμβληθεί με άλλες κοινότητες.**

Η εταιρεία μπορεί να είναι εργολάβος για τους δήμους στη διαχείριση μιας υπηρεσίας κοινής ωφελείας. Αυτή η νομική μορφή είναι διαφορετική από την ιδιωτικοποίηση, καθώς η εταιρεία ανήκει στους ίδιους τους δήμους. Είναι

μια μορφή «μεικτής οικονομίας», διότι συνεταιρίζεται τους δημόσιους και τους ιδιώτες μετόχους.

Μια συχνή μορφή ιδιωτικοποίησης των δημοτικών υπηρεσιών είναι η εξωτερική μίσθωση σε ιδιωτικές εταιρείες με παραχωρήσεις ή συνεταιρισμούς. Αν μια οντότητα ΔΔΣ μπορεί επίσης να εκμισθώσει τις αρμοδιότητές της σε μια ιδιωτική εταιρεία, είναι τότε απαραίτητο να δημιουργήσει πρώτα μια οντότητα ΔΔΣ;

Ένα καίριο θέμα είναι ότι ένας ιδιώτης επενδυτής μπορεί να μην ενδιαφέρεται να αναλάβει χωριστά συμβόλαια με δήμους, διότι ο καθένας είναι από μόνος του πολύ μικρός για να αποτελέσει **βιώσιμη αγορά**. Ένας τυπικός εργολήπτης ενδιαφέρεται για τέτοια πράγματα, όπως μια ομοιογενή πολιτική, μια μεγάλη αγορά, μια μοναδική πηγή χρηματοδότησης, μηχανήματα του ίδιου τύπου, εκπαιδευμένους ειδικούς, ένα ενιαίο σημείο συλλογής υδάτων ή υδατόπυργο. Αυτά τα πράγματα δεν μπορούν να διαχωριστούν σε πολλά μικρά τμήματα χωρίς να χάσουν από τη βιωσιμότητά τους. Συνεπώς, η δημιουργία μιας οντότητας ΔΔΣ θα μπορούσε να είναι ένας τρόπος τόσο για την ενίσχυση της διαπραγματευτικής ικανότητας των δήμων, όσο και αύξησης του ενδιαφέροντος των εργοληπτών.

Υπάρχει μια άλλη, λιγότερο ενοποιημένη, νομική μορφή που μπορεί να δημιουργηθεί για τους ίδιους λόγους. Διαφορετικοί δήμοι μπορούν να καταρτίσουν χωριστά αλλά παρόμοια συμβόλαια με μια ιδιωτική εταιρεία. Σε τέτοια περίπτωση, υπάρχει ένας διευθυντής (η εταιρεία) για την υπηρεσία.

### Παράδειγμα

*Τρεις μεσαίου μεγέθους δήμοι μπορούν να εκδώσουν την ίδια πρόσκληση προσφορών για τη δημιουργία και διαχείριση καλωδιακής τηλεόρασης και να υπογράψουν το ίδιο συμβόλαιο. Λόγω της κοινής διαδικασίας συνομολόγησης, υπάρχει αρκετός αριθμός δυνητικών πελατών για να καταστήσουν επικερδή την επένδυση με υψηλού επιπέδου τεχνολογία και ποιότητα εξυπηρέτησης.*

Αυτές οι ιδιωτικές νομικές μορφές εκτιμούνται από τις εμπορικές εταιρείες, λόγω των πλεονεκτημάτων τους, όπως η ευελιξία διαχείρισης των οικονομικών και του προσωπικού, ανώτερη τεχνολογία και αποτελεσματικός έλεγχος της απόδοσης. Η εταιρεία μπορεί να εργοδοτήσει όλους τους απαραίτητους ειδικούς και τεχνικούς σε τιμές της αγοράς. Μπορεί εύκολα να συνεργαστεί με άλλες εταιρείες για να μεγιστοποιήσει, για παράδειγμα, την πρόσβαση σε εξελεγμένη τεχνολογία στον συγκεκριμένο τομέα.

Όπως και με τους συνδέσμους, υπάρχουν κίνδυνοι – καμιά φορά μεγάλοι – στη χρήση αυτού του είδους το νομικό πλαίσιο. Περιλαμβάνουν την

κακοδιοίκηση, τη χρεοκοπία και πιθανή αστική και ποινική ευθύνη για τους διευθυντές. Αυτοί οι κίνδυνοι, όπως και με κάθε οργανισμό, πρέπει να εκτιμηθούν σωστά και να τύχουν χειρισμού.

#### 4.3.5 Δημόσια οντότητα ενός ή πολλαπλού σκοπού

Η πρόνοια γι' αυτού του είδους τη νομική οντότητα ΔΔΣ πρέπει να διατυπωθεί ρητά σε νόμο. Το ακριβές σχήμα και το περιεχόμενό της εξαρτώνται άμεσα από την εθνική νομοθεσία. Είναι ένα είδος «εταιρείας δημοσίου δικαίου» - ένα νομικό δημόσιο 'πρόσωπο' με περιορισμένες και επακριβείς αρμοδιότητες.

#### Παράδειγμα

##### Τα δημοσίου δικαίου Ιταλικά ιδρύματα ΔΔΣ

*Οι θεσμοθετημένες νομικές μορφές ΔΔΣ, που ρυθμίζονται από τον Νόμο Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1999, περιλαμβάνουν:*

*Κοινή διαχείριση λειτουργιών μέσω συμβάσεων: Αυτή η μορφή δεν γεννά ένα νέο τοπικό σώμα. Ο κύριος στόχος του είναι η επίτευξη οικονομιών κλίμακας και η ενοποίηση δραστηριοτήτων με την υιοθέτηση δύο διαφορετικών μεθόδων ( οι οποίες μπορούν να συνυπάρξουν στον ίδιο συνεταιρισμό): (i) τη μετάθεση προσωπικού και (ii) την ανάθεση λειτουργιών σε έναν από τους εμπλεκόμενους δήμους.*

*Σύνδεσμος: Αυτό είναι ένα σώμα δημοσίου δικαίου και διαθέτει πλήρεις λειτουργικές ικανότητες σε όλες τις δημοτικές λειτουργίες που ανατίθενται. Σέβεται την αυτονομία των δήμων, αφού η συντεταγμένη του οργάνωση δεν υπαγορεύεται από τον νομοθέτη, αλλά από πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται από τους ίδιους τους δήμους. Ο Σύνδεσμος αυτός έχει την εξουσία να ρυθμίζει ελεύθερα (α) τη δική του οργάνωση, (β) την εκτέλεση των λειτουργιών που του έχουν ανατεθεί και (γ) τις οικονομικές σχέσεις μεταξύ των δήμων-εταίρων.*

*Ορεινή Κοινότητα: Η ορεινή κοινότητα έχει το καθήκον να εξυπηρετεί τις ορεινές περιοχές, εκτελώντας κοινές υπηρεσίες και λειτουργίες. Παραδοσιακά, αυτό το σώμα έχει στοχεύσει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των πολιτικών σε συγκεκριμένες περιοχές.*

Πηγή: The Inter-related roles of the Regional and Local Government in Developing Local Partnerships in Italy. Elena Zuffada and Eugenio Caperchione (2003)

Τέτοιες οντότητες μπορεί να είναι ενός ή πολλαπλού σκοπού με συγκεκριμένες τεχνικές αρμοδιότητες για υπηρεσίες κοινής ωφελείας, όπως η υδατοπρομήθεια, το αποχετευτικό, η συλλογή και απόρριψη σκυβάλων, οι δημόσιες μεταφορές, η κοινοτική θέρμανση και η διαχείριση των περιοχών ανάπτυξης.

Με την εγκαθίδρυση τέτοιας νομικής μορφής, οι δήμοι μεταβιβάζουν μια ή περισσότερες από τις λειτουργίες τους σε αυτή την οντότητα ΔΔΣ και δεν ασκούν πλέον εξουσία στην από μέρα σε μέρα εκτέλεση αυτών των λειτουργιών. Τυγχάνουν διαχείρισης υπό την πλήρη αρμοδιότητα της νέας νομικής οντότητας. Ωστόσο, εξακολουθεί να υπάρχει στρατηγικός έλεγχος από τους δήμους διότι εκλέγουν τους δικούς τους αντιπροσώπους στο συμβούλιο της ΔΔΣ και μπορούν να καταβάλλουν χορηγίες για τη λειτουργία της.

Ο νόμος μπορεί να επιτρέπει σε πρόσωπα που δεν είναι σύμβουλοι να εκλέγονται στο συμβούλιο της ΔΔΣ. Ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος της οντότητας ΔΔΣ εκλέγονται από το συμβούλιό της. Μπορεί να είναι Δήμαρχοι από τους δήμους-εταίρους, ανάλογα με τις νομικές πρόνοιες στην κάθε χώρα.

Οι πόροι εξαρτώνται από τις υπηρεσίες που διευθύνονται από τη συγκεκριμένη οντότητα ΔΔΣ. Μπορεί να περιλαμβάνουν έσοδα πωλήσεων, τέλη, χορηγίες, συνεισφορές από τους εταιρικούς δήμους, Κυβερνητικά εμβάσματα και δάνεια.

Μερικές φορές, αυτού του είδους η οντότητα ΔΔΣ εγκαθιδρύεται απλώς για να μισθώνει εξωτερικά κάποια αρμοδιότητα σε μια ολότελα ιδιωτική εταιρεία, στο όνομα των συνεργαζόμενων δήμων. Μια τέτοια εταιρεία πρέπει να διαθέτει την εμπειρογνώμοσύνη και τους πόρους για τέτοια επένδυση και τη διαχείρισή της. Οι σχετικές αρμοδιότητες μπορούν να περιλαμβάνουν δρόμους, κοινωνική μέριμνα, φροντίδα υγείας, προστασία περιβάλλοντος, υπηρεσίες σχολικών λεωφορείων, έργα οικονομικής ανάπτυξης και υπηρεσίες ασφαλείας.

Αυτού του είδους η οντότητα της ΔΔΣ μπορεί να αναλάβει οποιαδήποτε αρμοδιότητα, εφόσον είναι σε θέση να λαμβάνει επιχορηγήσεις από τους δήμους ή την κυβέρνηση για χρηματοδότηση των απαραίτητων δαπανών.

#### **4.3.6 Ενοποιημένος εδαφικός θεσμός δημόσιου δικαίου**

Οι ιδρυτικοί δήμοι αυτού του είδους της ΔΔΣ θα έχουν αποφασίσει την εισαγωγή μιας κοινής πολιτικής στα συλλογικά εδάφη τους για στρατηγικές λειτουργίες ή για την ανάπτυξη κοινής υποδομής. Ο στόχος της πολιτικής αυτής θα είναι η βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσης των δήμων στην εθνική ή τη διεθνή αρένα.

Αυτή είναι η πιο θεσμοθετημένη νομική μορφή, η οποία προσομοιάζει σχεδόν σε μια νέα βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για μια πολύ πολιτική επιλογή, καθώς η οντότητα ΔΔΣ θα αναλάβει στρατηγικές ευθύνες σε κύριους τομείς των εφαπτομένων δήμων. Οι μεταβιβασμένες αρμοδιότητες θα παρατίθενται στο καταστατικό καθεμιάς από αυτές τις οντότητες ΔΔΣ.

Ο νόμος μπορεί να παραθέτει ένα ελάχιστο κατάλογο αρμοδιοτήτων, ειδικά για την οικονομική ανάπτυξη και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, και να αφήνει τους δήμους ελεύθερους να μεταβιβάσουν οποιεσδήποτε άλλες δημοτικές αρμοδιότητες, εκτός αν ο νόμος το απαγορεύει. Έτσι, ο αριθμός και η φύση των αρμοδιοτήτων θα διαφέρει σε κάθε τέτοια οντότητα ΔΔΣ, αλλά θα είναι πάντοτε σημαντικές.

### **Παράδειγμα**

***Μια ενοποιημένη εδαφική οντότητα ΔΔΣ μπορεί να χαράξει μια συνεκτική στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης για ολόκληρη την εδαφική περιοχή του συνόλου των δήμων. Αυτό καθιστά την περιοχή πιο ελκυστική για επιχειρήσεις και επενδυτές, ενθαρρύνει ψηλότερα επίπεδα επένδυσης και αποφεύγει την έλλειψη ενοποίησης, που προκύπτει από πολλές διαφορετικές στρατηγικές οικονομικής ανάπτυξης των χωριστών δήμων της περιοχής.***

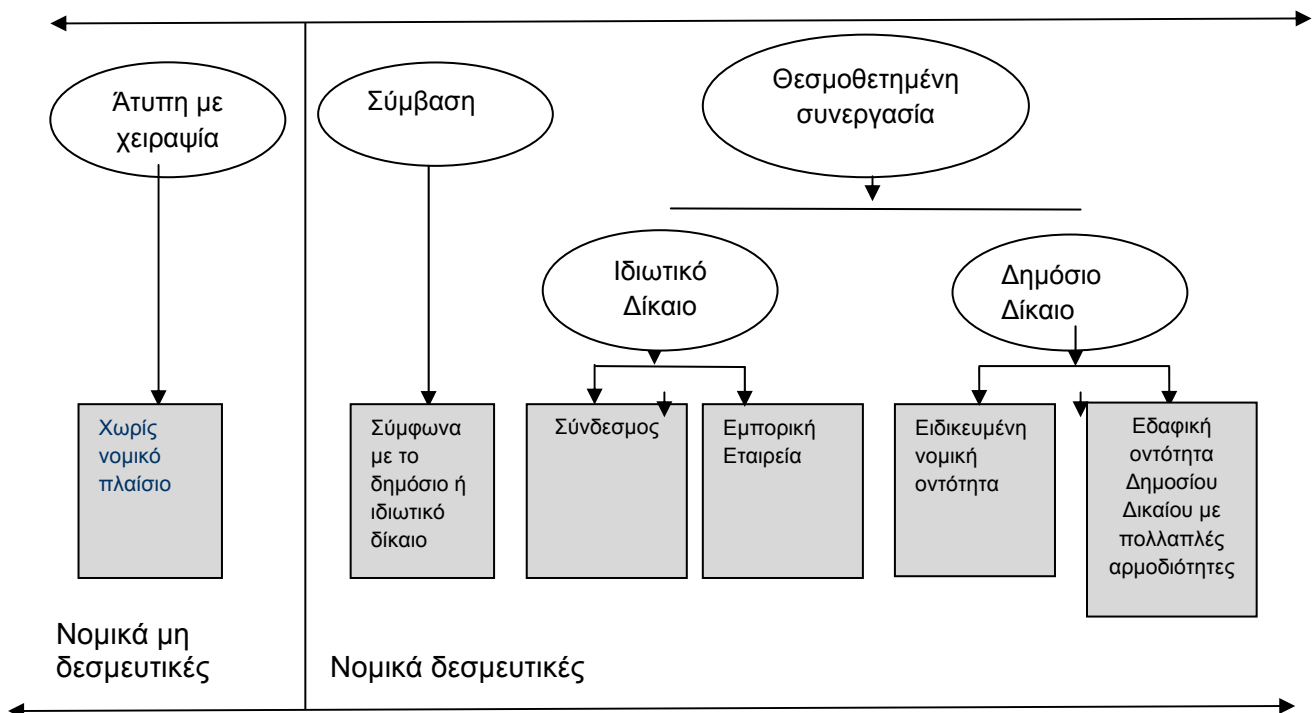
Ο προϋπολογισμός και τα οικονομικά ακολουθούν το ίδιο καθεστώς όπως και στους δήμους. Οι πόροι πρέπει να είναι αρκετοί για να εγγυώνται την αυτονομία, και μπορεί να περιλαμβάνουν τους γενικούς τοπικούς φόρους, έσοδα από πωλήσεις, τέλη, χορηγίες και εμβάσματα από την Κυβέρνηση. Τέτοια ιδρύματα είναι σε θέση να δανείζονται χρήματα.

Αυτού του είδους η οντότητα ΔΔΣ αντανακλά τη βαθιά αλληλεγγύη ανάμεσα στους δήμους και συνήθως αποδίδει ψηλότερα επίπεδα εισοδήματος (π.χ. από αυξανόμενους εταιρικούς φόρους).

Εντός της εδαφικής περιοχής της ΔΔΣ μπορεί να δημιουργηθεί ένα εξισορροπητικό οικονομικό σύστημα, ώστε οι ασθενέστεροι δήμοι να δύνανται να επωφεληθούν από μια ανακατανομή των φορολογικών εσόδων.

## ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΚΑΤΑΛΛΗΛΩΝ ΝΟΜΙΚΩΝ ΜΟΡΦΩΝ

### ΑΤΥΠΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ, ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ



#### 4.4 Επιλογή της κατάλληλης νομικής μορφής

Η επιλογή της νομικής μορφής για τη ΔΔΣ αποτελεί μια **στρατηγική απόφαση**, δεδομένης της έκτασης των επιπτώσεων που θα έχει. Εκφράζει τον πολιτικό συμβιβασμό που επέτρεψε στους δήμους να ξεκινήσουν τη διαδικασία της συνεργασίας. Η νομική μορφή για διαχείριση της ΔΔΣ καθορίζει την επάρκεια και την αποδοτικότητά της.

**Η στιγμή που μια ΔΔΣ αποκτά τη 'νομική της προσωπικότητα' είναι αποφασιστικής σημασίας**

Είναι, συνεπώς, ουσιώδες για τους δήμους να αφιερώσουν αρκετό χρόνο για να μελετήσουν εξαντλητικά όλες τις νομικές πτυχές πριν αποφασίσουν για τη δημιουργία μιας ΔΔΣ. Αυτό απαιτεί μια εις βάθος **«εκτίμηση των νομικών επιπτώσεων»** από τις διαφορετικές νομικές μορφές που δυνατό να ταιριάζουν στην πρόταση. Αυτό θα αποτελέσει σημαντικό μέρος της Μελέτης Βιωσιμότητας.

Η μελέτη των περιπτώσεων που αποτελούν προηγούμενο, φανερώνει ότι χρησιμοποιούνται πολλοί διαφορετικοί τρόποι για την εισαγωγή, σύλληψη και εφαρμογή της ΔΔΣ. Εκτός αν ο νόμος δεν αφήνει άλλη επιλογή, είναι σημαντικό να μην αποφασισθεί πολύ νωρίς η ακριβής νομική μορφή της ΔΔΣ.



Η απόφαση θα πρέπει να είναι μάλλον η λογική συνέπεια πολλών άλλων στοιχείων.

### **ΜΙΑ ΛΟΓΙΚΗ ΒΗΜΑ ΠΡΟΣ ΒΗΜΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ**

#### **1.Καθορισμός των επακριβών στόχων της συνεργασίας**

- Γιατί θα πρέπει οι διαφορετικοί δήμοι να ενταχθούν σε μια ΔΔΣ; Ποιοι είναι οι στόχοι; Πόσο φιλόδοξο πρέπει να είναι το πρόγραμμα;

#### **2.Καθορισμός του τομέα ΔΔΣ**

- Οι στόχοι και οι υπηρεσίες/ ο εξοπλισμός που εμπλέκονται, πρέπει να αποσαφηνιστούν

#### **3.Ανάλυση των πιθανών οικονομικών μέσων**

- Οι οικονομικοί πόροι σχετίζονται άμεσα με τη φύση της προτεινόμενης υπηρεσίας. Μερικές δημοτικές υπηρεσίες έχουν τους δικούς τους πόρους, όπως τα έσοδα πωλήσεων ή τα τέλη (π.χ. υδατοπρομήθεια, συλλογή σκουβάλων, μεταφορές...) ή μπορούν να επιβάλουν ειδικούς φόρους (π.χ. απόρριψη σκουβάλων...) Τα επενδυτικά προγράμματα μπορεί να είναι κατάλληλα για ειδικές χρηματοδοτικές διευκολύνσεις και επιχορηγήσεις από την Κυβέρνηση, την ΕΕ ή διεθνείς δωρητές.
- Τα έσοδα της ΔΔΣ θα προέλθουν από τις δικές της εισπράξεις ή από συνεισφορές που θα καταβάλλουν οι δήμοι, ή αμφότερα; Οι οικονομικές διευθετήσεις πρέπει να συζητηθούν στα πρώτα στάδια, διότι είναι αποφασιστικής σημασίας για τη βιωσιμότητα της ΔΔΣ. Έχουν άμεσο αντίκτυπο στη νομική μορφή και στο οικονομικό καθεστώς. Η χρήση της φορολόγησης απαιτεί νομοθετική πράξη. Η δυναμική της αγοράς μπορεί να επιτρέπει την υιοθέτηση επιχειρηματικού καταστατικού ή τη χρήση εμπορικών λογιστικών κανόνων.

#### **4.Κατάλογος σημαντικών συντελεστών**

- Είναι σημαντικό να γίνουν κατανοητές οι συνέπειες των προνοιών για τους υπαλλήλους, τις διοικητικές διαδικασίες, τις διαδικασίες συνομολόγησης συμβολαίων κλπ. Θα πρέπει οι υπάλληλοι να έχουν καθεστώς δημόσιας υπηρεσίας ή του ιδιωτικού τομέα; Θα πρέπει να αποφεύγονται οι δημόσιες διαδικασίες συνομολόγησης συμβάσεων; Είναι πιο βολικές οι δημόσιες ή οι ιδιωτικές διοικητικές διευθετήσεις;

#### **5.Ανάλυση των διαφορετικών νομικών μορφών**

- Αυτή η πληροφόρηση θα πρέπει να επιτρέπει την ανάλυση και αξιολόγηση των πιθανών νομικών μορφών, ώστε να αποφασιστεί η πιο κατάλληλη. Θα ήταν συνετό να εξεταστούν κάποιες υφιστάμενες οντότητες ΔΔΣ, με σκοπό τη συλλογή πληροφοριών για τις πραγματικές επιπτώσεις κάθε νομικής μορφής.

#### **6.Επιλογή της πιο κατάλληλης μορφής**

- Η νομική μορφή πρέπει να είναι κατάλληλη τόσο για τα τεχνικά κριτήρια όσο και για τους πολιτικούς συμβιβασμούς που απαιτεί η ΔΔΣ.

## ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΠΡΟΤΥΠΩΝ

ΘΕΣΜΙΚΑ ΠΡΟΤΥΠΑ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ	ΚΑΘΕΣΤΩΣ/ΟΡΓΑΝΑ	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ/ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ	ΕΛΕΓΧΟΣ
<b>ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ</b>	Μπορούν να επιλύσουν ευρύ φάσμα προβλημάτων  Μη κατάλληλο για περίπλοκες διευθετήσεις	Συνήθεις κανόνες για συμβάσεις τοπικής αυτοδιοίκησης	Προϋπολογισμοί συμβαλλομένων δήμων  Δεν υπάρχουν συγκεκριμένοι υπάλληλοι	Μέσω διαδικασιών των δήμων
<b>ΣΩΜΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (Σύνδεσμος / ΜΚΟ)</b>	Ευρύ φάσμα πιθανοτήτων: Πολιτιστικές εκδηλώσεις, στέγες ηλικιωμένων, νηπιαγωγεία ...  Κατάλληλο για μη γραφειοκρατικές δραστηριότητες	Σύμφωνα με τον νόμο	Συνεισφορές από δήμους, χορηγίες από άλλους δημόσιους προϋπολογισμούς  Οι υπάλληλοι έχουν κανονικό συμβόλαιο εργατικού δικαίου	Από το ιδιωτικό σώμα, υπό την αίρεση των δήμων. Έλεγχος των Κρατικών αρχών στις δημοτικές αποφάσεις
<b>ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ</b>	Κατάλληλη για συγκεκριμένες εμπορικές δραστηριότητες, που έχουν δικά τους συμβατικά έσοδα (τιμές ή τέλη), όπως νερό και αποχετευτικό, δημόσιες μεταφορές, σκύβαλα, εργοστάσια συλλογικής	Σύμφωνα με τον νόμο:  - δήμοι που σχετίζονται άμεσα με την κεφαλαιοποίηση και τη διοίκηση της εταιρείας - διαφορετικοί δήμοι συμβάλλονται με την ίδια εταιρεία για το/τα ίδιο/α έργο/α	Εισόδημα από τιμές ή τέλη. Εμπορική λογιστική  Οι υπάλληλοι έχουν κανονικό συμβόλαιο εργατικού δικαίου	Νομικός έλεγχος στην εταιρεία, όπως γίνεται στο εμπορικό δίκαιο. Έλεγχος από τους δήμους. Από τις Κρατικές αρχές στις δημοτικές αποφάσεις

	θέρμανσης			
<b>ΣΩΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (ΕΝΟΣ Ή ΠΟΛΛΑΠΛΟΥ ΣΚΟΠΟΥ)</b>	<p>Μεταβίβαση <i>αρμοδιοτήτων</i> από τους δήμους:</p> <p>Προαιρετικές ή ακόμα και υποχρεωτικές</p> <p>Ο νόμος μπορεί να απαγορεύει τη μεταβίβαση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων</p>	<p>Καθεστώς δημόσιας νομικής οντότητας</p> <p>Συμβούλιο της ΔΔΣ εκλεγμένο από τα δημοτικά συμβούλια</p> <p>Εκτελεστική εξουσία εκλεγμένη από το συμβούλιο της ΔΔΣ</p>	<p>Ανάλογα με τη φύση της δημόσιας υπηρεσίας: τέλη, δημοτικές συνεισφορές, Κρατικά εμβάσματα</p> <p>Υπάλληλοι με δημόσιο ή ιδιωτικό καθεστώς, ανάλογα με τη φύση της υπηρεσίας</p>	<p>Ορισμένος έλεγχος από τους δήμους, που εκλέγουν αντιπροσώπους στο συμβούλιο της ΔΔΣ</p> <p>Γενικός έλεγχος από τις Κρατικές αρχές: νομικός και οικονομικός</p>
<b>ΣΩΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (ΕΝΟΠΟΙΗΜΕΝΗ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ)</b>	<p>Όπως πιο πάνω, αλλά μπορεί να δοθούν διάφορες κύριες αρμοδιότητες</p>	<p>Δημόσια νομική οντότητα</p> <p>Το συμβούλιο εκλέγεται από τα δημοτικά συμβούλια</p> <p>Η εκτελεστική εξουσία εκλέγεται από το συμβούλιο της ΔΔΣ</p>	<p>Όπως πιο πάνω</p> <p>Υποχρεωτική η διάθεση ιδίων πόρων: φορολογικά έσοδα, τέλη, Κρατικά εμβάσματα</p>	<p>Ορισμένος έλεγχος από τους δήμους, που εκλέγουν αντιπροσώπους στο Συμβούλιο της ΔΔΣ</p> <p>Γενικός έλεγχος από τις Κρατικές αρχές: νομικός και οικονομικός</p>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΔΔΣ

Η χρηματοδότηση ίσως είναι ο κύριος λόγος για τη δημιουργία ή μη μιας ΔΔΣ. Η συγκέντρωση διαφορετικών δήμων που θα μοιραστούν τους πόρους τους και θα διαχειριστούν μια μεγαλύτερη υπηρεσία ή υποδομή, είναι θεωρητικά μια απόφαση από την οποία όλοι βγαίνουν κερδισμένοι (win-win). Αλλά η συνεργασία για την κατανομή του φορολογικού εισοδήματος δεν αποτελεί μια αυθόρμητη πολιτική στάση. Η από κοινού αποτελεσματική εργασία απαιτεί πολλές προϋποθέσεις – τόσο τεχνικές όσο και ψυχολογικές – που δεν τις βρίσκει κανείς πάντοτε στην τοπική αυτοδιοίκηση. Απαιτεί εμπειρογνωμοσύνη που δεν διαθέτουν συνήθως οι υπάλληλοι.

Επιπρόσθετα, η διοργάνωση κοινών δραστηριοτήτων που πράγματι εξοικονομούν χρήματα, δεν είναι πολύ εύκολη. Ίσως να υπάρχει ο φόβος ότι η ΔΔΣ θα είναι **ασύμμετρη** κι ότι ορισμένοι δήμοι-εταίροι θα κερδίσουν περισσότερο – ακόμα και σε μη χρηματικές πτυχές, όπως η φήμη – από άλλους.

**Είναι, συνεπώς, άκρως σημαντικό για όσους θέλουν να προωθήσουν την πολιτική της ΔΔΣ – είτε σε τοπικό είτε σε εθνικό επίπεδο – να επιδείξουν ότι είναι προς το κοινό καλό να ακολουθηθεί η οδός της ΔΔΣ, διότι:**

- Όλοι οι εταίροι μπορούν να εξοικονομήσουν χρήματα από μερικές υπηρεσίες και να τα χρησιμοποιήσουν για να βελτιώσουν άλλες υπηρεσίες ή να επενδύσουν στην υποδομή.
- Διανοίγει την πιθανότητα εξασφάλισης περισσότερων χρημάτων από την Κυβέρνηση και άλλες πηγές.
- Μπορεί να δημιουργήσει τις απαραίτητες συνθήκες για την προσέλκυση επενδυτών σε δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες θα παράξουν νέα φορολογικά έσοδα.

### Παράδειγμα

#### **Πολωνία: ΔΔΣ για πρόσβαση σε κονδύλια της ΕΕ**

Στην Πολωνία, ομάδες δήμων σχημάτισαν τοπικές 'ενώσεις' για να αντιμετωπίσουν την πρόκληση της απορρόφησης κονδυλίων της ΕΕ. Η Ένωση των Κοινοτήτων του Άνω Ράμπα και της Κρακοβίας δημιουργήθηκε για να χειριστεί την μείωση του νερού στην κοιλάδα του ποταμού Ράμπα. Το σχέδιο διαλάμβανε την κατασκευή μονάδων επεξεργασίας αποβλήτων και την κατασκευή υγειονομικών αγωγών. Με τον σχηματισμό 'Ενώσεων' οι δήμοι ήταν σε θέση να υποβάλουν αίτηση για προενταξιακά κονδύλια, τα οποία ήταν πολύ μεγάλα για να τα εισπράξουν μεμονωμένα οι δήμοι. Έτσι, ένας συνεργατικός σύνδεσμος μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να αναπτύξει τη δυνατότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης για παροχή υπηρεσιών πέρα από τα μέσα που διαθέτουν

**χωριστά οι δήμοι.**

## **5.1 Οι οικονομικές δυνάμεις της ΔΔΣ**

Η ΔΔΣ δεν είναι από μόνη της μια διαδικασία εξοικονόμησης χρημάτων, αλλά έχει δυνητικά οικονομικά πλεονεκτήματα. Η ΔΔΣ μπορεί να καταστήσει τους εταιρικούς δήμους ικανούς:

- *Να μοιραστούν τα πάγια διοικητικά έξοδα (π.χ. επαγγελματικό προσωπικό και εξοπλισμός σε ένα κοινό τοπικό φορολογικό γραφείο),*
- *Να μειώσουν τα κόστη μονάδας και να βελτιώσουν την ποιότητα των υπηρεσιών μέσω των οικονομιών κλίμακας στη χρήση εξοπλισμού και καταρτισμένου προσωπικού,*
- *Να προσελκύσουν επενδυτικά κονδύλια που προορίζονται για έργα με καθορισμένο ελάχιστο μέγεθος (π.χ. Διαρθρωτικά ή Προενταξιακά κονδύλια της ΕΕ για μεγάλης κλίμακας χώρους απόρριψης σκυβάλων ή μονάδες επεξεργασίας λυμάτων),*
- *Σε ορισμένες χώρες, να προσελκύσουν πρόσθετες χορηγίες βοήθειας, που προσφέρονται ως κίνητρο για συνεργασία (π.χ. αντιμετώπιση εξόδων για τις προπαρασκευαστικές μελέτες ή τον αρχικό εξοπλισμό),*
- *Να ενισχύσουν την οικονομική απόδοση μέσω συντονισμένου σχεδιασμού και της προστασίας του περιβάλλοντος.*

Προς επίτευξη αυτών των στόχων, θα πρέπει να επιλεγεί ένα υποστηρικτικό οικονομικό πλαίσιο.

## **5.2 Επιλογές οικονομικού πλαισίου**

Οι επιλογές του οικονομικού πλαισίου για την ΔΔΣ εξαρτώνται από μια ακολουθία αποφάσεων αναφορικά με:

- *Τη μορφή της συνεργασίας*
- *Το είδος της υπηρεσίας που καλύπτεται*
- *Τα είδη των προσόδων που είναι πιο κατάλληλα για την υπηρεσία*

### **5.2.1 Μορφές συνεργασίας: Συμβάσεις ή Οντότητες**

Η ΔΔΣ μπορεί να αναληφθεί μέσω:

- **Συμβατικών διευθετήσεων**, κάτω από τις οποίες ένας δήμος παρέχει υπηρεσίες στους κατοίκους ενός άλλου. Σε τέτοια περίπτωση, πώς αποζημιώνεται ένας δήμος για τα έξοδά του σε υπηρεσίες, οι οποίες προσφέρονται σε ανθρώπους που δεν είναι δικοί του φορολογούμενοι; ή
- **Μιας οντότητας ΔΔΣ** που δημιουργείται για να εξυπηρετήσει δύο ή περισσότερους δήμους. Σε τέτοια περίπτωση, πώς χρηματοδοτείται η οντότητα – από άμεσα έσοδα, από συνεισφορές των συνιστώντων δημοτικών προϋπολογισμών (και αν ναι, πάνω σε ποια βάση), ή και από τα δύο;

### 5.2.2 Ο σκοπός των υπηρεσιών ΔΔΣ

Ο κύριος σκοπός των διευθετήσεων ΔΔΣ μπορεί να ποικίλει. Μια ΔΔΣ μπορεί να δημιουργηθεί για να:

- *Διαχειριστεί υπηρεσίες κοινής ωφελείας, όπως η υδατοπρομήθεια, η υγειονομία, η διαχείριση σκυβάλων, η θέρμανση ή οι δημόσιες μεταφορές.*
- *Προσφέρει κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η παιδεία, οι ιατρικές υπηρεσίες ή η κοινωνική φροντίδα.*
- *Διαμοιραστεί διοικητικούς πόρους, όπως οι νομικές υπηρεσίες, επαγγελματίες Ανθρώπινου Δυναμικού, λογιστές, ρυθμιστές ή συλλέκτες φόρων.*
- *Διατυπώσει φυσικά ή οικονομικά σχέδια και προωθήσει την ανάπτυξη.*

Κάθε μια από αυτές τις ΔΔΣ δικαιολογεί διαφορετική προσέγγιση στη χρηματοδότηση και στην κατανομή των εξόδων.

### 5.2.3 Πηγές εισοδήματος

Οι δημοτικές υπηρεσίες, είτε παρέχονται μέσω ΔΔΣ είτε όχι, βασίζονται σε μια σταθερή ακτίνα εισοδηματικών πηγών:

- *Τέλη που επιβάλλονται στους καταναλωτές υπηρεσιών*
- *Τοπικούς φόρους που επιβάλλουν οι δήμοι και προστίθενται στους προϋπολογισμούς.*

- *Ενδοκυβερνητικά εμβάσματα, αποτελούμενα από γενικές χορηγίες, συγκεκριμένες χορηγίες ή μερίδια συγκεκριμένων εθνικών φόρων.*
- *Δικαιώματα για άδειες, εγκρίσεις και άλλες διοικητικές διαδικασίες.*
- *Μακροπρόθεσμα/μεσοπρόθεσμα δάνεια για χρηματοδότηση κεφαλαιουχικών επενδύσεων.*

Όταν αποφασίζεται η κατάλληλη πηγή εισοδήματος για τις υπηρεσίες ΔΔΣ, η αρχική επιλογή αφορά την **ισορροπία χρηματοδότησης** μεταξύ καταναλωτών και φορολογουμένων. Οι **καταναλωτές** πληρώνουν για μια υπηρεσία μέσω χρεώσεων ή τελών, των οποίων η κλίμακα συνήθως ποικίλλει, ανάλογα με την κατανάλωση. Οι **φορολογούμενοι** πληρώνουν μέσω εθνικών ή τοπικών φόρων, των οποίων οι βάσεις – εισόδημα, αξία περιουσίας, αγορά προϊόντων και υπηρεσιών – δεν σχετίζονται άμεσα με την προσωπική κατανάλωση μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας.

Οι συνεισφορές από τους φορολογούμενους σε εθνικό επίπεδο προς τις δαπάνες της ΔΔΣ γίνεται συνήθως μέσω ενδοκυβερνητικών εμβασμάτων, όπως ο διαμοιρασμός των χορηγιών και των προσόδων. Προκύπτουν όταν:

- *Η παροχή της υπηρεσίας θεωρείται τόσο υπέρ του εθνικού όσο και του τοπικού συμφέροντος.*
- *Η εθνική χρηματοδότηση εξομαλύνει τις διαφορές στα τοπικά εισοδήματα και την προκύπτουσα ποιότητα της υπηρεσίας.*

Η ισορροπία μεταξύ αυτών των εισοδηματικών πηγών ποικίλλει σύμφωνα με τον βασικό σκοπό της υπηρεσίας ΔΔΣ.

### **5.3 Υπηρεσίες κοινής ωφελείας**

#### **5.3.1 Πότε πρέπει να γίνεται χρέωση**

Οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας συνήθως τυγχάνουν χειρισμού ως ιδιωτικά αγαθά και πωλούνται στους καταναλωτές. Το επίπεδο των χρεώσεων κυμαίνεται ανάλογα με το επίπεδο της κατανάλωσης. Αυτό σε κάποιο βαθμό απλοποιεί τη χρηματοδότηση, καθώς τα τέλη κατανάλωσης μπορούν να πιστωθούν απευθείας στην οντότητα ΔΔΣ – συνήθως μια εταιρεία – που λειτουργεί την υπηρεσία. Ωστόσο, προκύπτουν πιο περίπλοκα θέματα.

**Η γενική αρχή είναι ότι, εκείνοι που επωφελούνται από μια υπηρεσία θα πρέπει να πληρώνουν γι' αυτή.** Συνεπώς, οι υπηρεσίες θα πρέπει να χρεώνονται στον κάθε καταναλωτή αν:

- Είναι δυνατό να καταμετρηθεί πόσο καταναλώνει ο καθένας και να αποκλειστεί οποιοσδήποτε άλλος από τα οφέλη.
- Η χρέωση προωθεί την αποδοτικότητα, συνδέοντας την ποσότητα της παροχής με την βούληση του καταναλωτή να πληρώσει γι αυτή.
- Η χρέωση βολεύει τη διοίκηση, καθιστώντας πιο εύκολη την επιβολή της πληρωμής με την απειλή διακοπής της υπηρεσίας.

### 5.3.2 Χρεώσεις συν επιχορηγήσεις

Οι καταναλωτές μπορούν να πληρώνουν μόνο μέρος του κόστους μιας υπηρεσίας, με το υπόλοιπο να καλύπτεται από επιχορήγηση, που προέρχεται από τα γενικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης ή κεντρικής κυβέρνησης. Αυτό δικαιολογείται όταν:

- Συγκεκριμένη υπηρεσία μπορεί να θεωρηθεί ως βασική για τις ανθρώπινες ανάγκες και τις συνθήκες διαβίωσης.

#### Παράδειγμα

**Η κοινωνική δικαιοσύνη απαιτεί ότι κανένας δεν πρέπει να στερείται πρόσβασης σε αυτή, λόγω αδυναμίας να καλύψει τα πλήρη έξοδα.**

- Μια υπηρεσία μπορεί να ωφελήσει ένα πρόσωπο ιδιαίτερα, αλλά να επηρεάσει άλλα, είτε θετικά είτε αρνητικά.

#### Παράδειγμα

**Η συλλογή απορριμμάτων είναι μια υπηρεσία για κάθε επιχείρηση και νοικοκυριό, αλλά βοηθά επίσης να διατηρείται το γενικό περιβάλλον καθαρό και υγιεινό. Οι δημόσιες μεταφορές είναι προς όφελος των επιβατών χωριστά, αλλά μπορούν επίσης να επωφελοούνται και άλλοι διακινούμενοι, μειώνοντας έτσι την τροχαία συμφόρηση. Οι τιμές των εισιτηρίων μπορεί να καθορίζονται κάτω του συνολικού κόστους για να ενθαρρύνουν τους διακινούμενους πολίτες να χρησιμοποιούν το λεωφορείο ή το μετρό αντί τα αυτοκίνητά τους. Για τον ίδιο λόγο, η χρέωση στάθμευσης στα αστικά κέντρα μπορεί να καθοριστεί αρκετά άνω του κόστους, λόγω της συμφόρησης και των επιπτώσεων της μόλυνσης που προκαλεί η τροχαία κίνηση.**

Σε αυτές τις περιπτώσεις, είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί κάποιου είδους υβριδικό μείγμα χρεώσεων και επιδοτήσεων. Μικροί καταναλωτές μπορούν να επιχορηγηθούν από μεγάλους, εμπορικούς συνήθως, καταναλωτές ή οι



φτωχοί μπορεί να εξαιρεθούν από την πληρωμή ή να τους δοθεί κάποια συγκεκριμένη οικονομική ενίσχυση για να μπορέσουν να πληρώσουν.

### **Παράδειγμα**

*Πολλές Ευρωπαϊκές χώρες διαθέτουν ένα σύστημα οικιστικών ωφελγημάτων, το οποίο καλύπτει οποιοδήποτε κενό μεταξύ ενός καθορισμένου ποσοστού του εισοδήματος του νοικοκυριού και του στεγαστικού κόστους, μαζί με τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας (νερό, ρεύμα, θέρμανση).*

### **5.3.3 Τιμολόγηση**

Ενώ η εταιρεία κοινής ωφελείας ή άλλη οντότητα ΔΔΣ μπορεί να εισπράττει και να δαπανεί τα καταναλωτικά τέλη, η εξουσία για τον καθορισμό των τιμών έγκειται συνήθως στους δήμους-εταίρους. Η συμφωνία ΔΔΣ θα μπορούσε να αναθέσει το δικαίωμα στην οντότητα ΔΔΣ. Αν δεν το κάνει, αλλαγές στις χρεώσεις πρέπει να συμφωνηθούν από όλα τα Δημοτικά Συμβούλια των αντίστοιχων δήμων, από την πλειοψηφία τους ή από την εκπροσώπηση στα Συμβούλια της πλειοψηφίας των εξυπηρετούμενων κατοίκων, ανάλογα με τη νομική διατύπωση.

Θα πρέπει τα τέλη να είναι τα ίδια σε όλη την περιοχή που εξυπηρετείται; Τα κόστη παροχής της υπηρεσίας και η ποιότητα πιθανόν να διαφέρουν από τόπο σε τόπο:

- Τα άχρηστα μπορεί να συλλέγονται μια φορά την εβδομάδα σε ένα δήμο, και δύο φορές σε άλλο.
- Οι διαδρομές των δημοσίων μεταφορών θα στοιχίζουν περισσότερο ανά επιβάτη για κάθε χιλιόμετρο σε μακρινές περιοχές, αν τα λεωφορεία κινούνται μισοάδεια.
- Το νερό θα στοιχίζει περισσότερο για να αντληθεί σε λοφώδεις περιοχές

Σύμφωνα με επιχειρήματα της κοινωνικής δικαιοσύνης ή του πολιτικού συμβιβασμού, όλοι πρέπει να πληρώνουν το ίδιο. Από την άλλη, επιχειρήσεις που βρίσκονται σε περιοχές των οποίων η προμήθεια νερού ή ηλεκτρικού ρεύματος στοιχίζει ακριβά, θα πρέπει να χρεώνονται τα πραγματικά έξοδα της επιλογής τους.

### **5.3.4 Κεφαλαιουχικές δαπάνες**

Η δικαιολόγηση της χρέωσης του καταναλωτή καλύπτει συνήθως όλα τα κόστη, είτε αυτά είναι κεφαλαιουχικά είτε λειτουργικά. Έτσι, οι χρεώσεις δεν θα καλύπτουν μόνο τα τρεχούμενα έξοδα, αλλά επίσης και την απόσβεση

(αποπληρωμή και τόκους) των δανείων, που χρησιμοποιήθηκαν για να χρηματοδοτηθεί η αρχική επένδυση, συν μεγάλες επισκευές της υποδομής, ανανέωση εξοπλισμού και επέκταση υπηρεσιών.

Όταν μια οντότητα ΔΔΣ αναλαμβάνει μια υπηρεσία με υφιστάμενο ενεργητικό, η κυριότητα του ενεργητικού θα πρέπει να μεταβιβαστεί σε αυτή, με την υποχρέωση να εξυπηρετήσει οποιοδήποτε οφειλόμενο χρέος και να φροντίσει για την υποτίμηση της αξίας. Υπαλλακτικά, ο αρχικός ιδιοκτήτης μπορεί να εκμισθώσει το ενεργητικό στην οντότητα της ΔΔΣ, η οποία θα καταβάλει ενοίκιο που να καλύπτει την εξυπηρέτηση του χρέους και την υποτίμηση.

Στην πράξη, οι επενδυτικές δαπάνες δεν καλύπτονται πάντοτε από την παροχή υπηρεσίας κοινής ωφελείας μέσω της οντότητας της ΔΔΣ, ούτε αποπληρώνονται μέσω των καταναλωτικών τελών. Οι επενδυτικές δαπάνες μπορεί να είναι τόσο μεγάλες σε σχέση με την ικανότητα των καταναλωτών να τις αποπληρώσουν, και το δημόσιο κέρδος τόσο σημαντικό – ιδιαίτερα για την προστασία του περιβάλλοντος ή την οικονομική ανάπτυξη – ώστε οι δήμοι-εταίροι να αποφασίζουν την κάλυψή τους από τα δικά τους γενικά έσοδα.

Υπαλλακτικά, η επένδυση μπορεί να προσελκύσει χορηγία από την κυβέρνηση ή μια διεθνή οργάνωση (π.χ. την ΕΕ).

Μπορεί επίσης να υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για τον διαχωρισμό ανάμεσα στη χρέωση του κεφαλαίου και των λειτουργικών κόστων της τοπικής υποδομής. Υπηρεσίες όπως οι δρόμοι, οι αποχετεύσεις και ο οδικός φωτισμός μπορεί να αποτελούν δημόσια αγαθά, αλλά η εγκατάστασή τους μπορεί να είναι προς όφελος των γεωκτημόνων και των επιχειρηματιών ανάπτυξης γης, ιδιαίτερα με την αύξηση της αξίας των περιουσιών τους. Συνεπώς, είναι ίσως δίκαιο να χρεωθούν οι κεφαλαιουχικές δαπάνες απευθείας στους γεωκτήμονες, ενώ η λειτουργία και η συντήρηση θα χρηματοδοτούνται μέσω των γενικών φορολογικών εσόδων.

Η επιλογή ανάμεσα στη χρέωση και τη φορολόγηση μπορεί να ποικίλει μεταξύ δήμων που συμμετέχουν σε μια παρεχόμενη από τη ΔΔΣ υπηρεσία. Οι δαπάνες της οντότητας ΔΔΣ μπορεί να χρεώνονται στους δημοτικούς προϋπολογισμούς των δήμων-εταίρων, ενώ τα χωριστά δημοτικά Συμβούλια θα αποφασίζουν κατά πόσον θα τις ανακτήσουν μέσω μιας συγκεκριμένης φορολογίας ή χρέωσης, ή θα τις απορροφήσουν στη γενική δαπάνη.

### **5.3.5 Χρηματοδότηση με δάνειο**

Στην περίπτωση βασικών υπηρεσιών κοινής ωφελείας, όπως η υδατοπρομήθεια, η επεξεργασία λυμάτων και οι χώροι απόρριψης σκυβάλων, η χρηματοδότηση με δάνειο μπορεί να είναι σημαντική για εξασφάλιση του

αρχικού κεφαλαίου, το οποίο θα εξυπηρετείται από τα τέλη καταναλωτών. Ωστόσο, ίσως χρειάζεται να μελετηθεί το θέμα του ποιος δανείζεται:

- Η οντότητα ΔΔΣ που διαχειρίζεται την υπηρεσία,
- η οντότητα ΔΔΣ αλλά με δημοτικές εγγυήσεις,
- οι δήμοι-εταίροι.

Ένας αποφασιστικός συντελεστής είναι ποιος έχει τη νομική εξουσία να δανείζεται. Ένας άλλος είναι η νομική κυριότητα του ενεργητικού που χρηματοδοτείται από το δάνειο. Η μορφή της εγγύησης είναι επίσης σημαντική. Αν τα δάνεια είναι εξασφαλισμένα από το ίδιο το ενεργητικό, ο ιδιοκτήτης του θα αναμένεται να εγγυηθεί το δάνειο, αλλά μπορεί να είναι εγγυητής ο διαχειριστής, αν η εγγύηση αποτελείται από επίσχεση στα καταναλωτικά τέλη.

### Παράδειγμα

#### Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΛΛΟΓΗΣ ΣΚΥΒΑΛΩΝ ΣΕ ΜΙΑ ΔΔΣ: ΕΠΙΛΟΓΕΣ

1. Το συμβούλιο της ΔΔΣ επιβάλλει ειδικό φόρο που καταβάλλεται στην ίδια βάση από όλους τους δήμους· ή σε μια διαφοροποιημένη βάση, ανάλογα με τη σημασία της υπηρεσίας για τον κάθε δήμο (π.χ. μια ή δύο περισυλλογές την εβδομάδα).
2. Οι χρήστες της υπηρεσίας πληρώνουν ένα τέλος, με διαφορετικά ποσοστά, ανάλογα με τη σημασία των σκυβάλων που συλλέγονται. Η πρόκληση συνίσταται στη μέτρηση των σκυβάλων. Υπάρχουν πολλοί τρόποι για να υπολογιστούν τέτοια τέλη.
3. Κάθε δήμος πληρώνει μια συνεισφορά στον προϋπολογισμό της ΔΔΣ. Το καταστατικό της ΔΔΣ και/ή μια σύσκεψη του συμβουλίου της ΔΔΣ αποφασίζει ποιιά αναλογία του κόστους της υπηρεσίας θα πληρώνεται από κάθε δήμο. Η αναλογία μπορεί να βασίζεται:
  - Στον αριθμό του πληθυσμού
  - Στο μέγεθος του δήμου
  - Στην πυκνότητα του πληθυσμού (επηρεάζει τις αποστάσεις που καλύπτουν τα φορτηγά)
  - Στη δημοσιονομική ικανότητα κάθε δήμου

Οι δήμοι έχουν τις δικές τους επιλογές: είτε τα χρήματα που πληρώνονται στη ΔΔΣ προέρχονται από έσοδα του γενικού προϋπολογισμού είτε από ειδικό φόρο που ο κάθε δήμος μπορεί ελεύθερα να επιβάλει.

**4. Η ΔΔΣ μπορεί να λάβει ειδικές χορηγίες για επένδυση (π.χ. φορτηγά, χωματερές, κάλαθοι αχρήστων) από την εθνική ή περιφερειακή Κυβέρνηση, τον Οργανισμό Προστασίας Περιβάλλοντος, κλπ.**

Μια περαιτέρω πιθανότητα είναι τα επενδυτικά κόστη να καλύπτονται από δάνεια, αλλά οι δανειστές επιμένουν όπως οι δήμοι-εταίροι εγγυηθούν την εξόφληση. Τέλος, η οντότητα ΔΔΣ ίσως να μη διαθέτει εξουσία σύναψης δανείων και οι δήμοι-εταίροι πρέπει να το κάνουν αντ' αυτής.

### **5.3.6 Συνεισφορές του δημοτικού προϋπολογισμού**

Οντότητες ΔΔΣ που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφελείας συνήθως καλύπτουν άμεσα τα έξοδά τους από τους καταναλωτές μέσω τελών. Ωστόσο, μπορεί να χρειάζονται δημοτικές συνεισφορές για επιδότηση του κόστους του συνόλου ή μέρους των καταναλωτών, ώστε:

- Να αντιμετωπίζονται τα αρχικά κεφαλαιουχικά έξοδα της κατασκευής, ανανέωσης ή επέκτασης.
- Να εξασφαλίζεται η αποπληρωμή δανείων.
- Να παρέχεται πρόσβαση σε καταναλωτές χαμηλού εισοδήματος.
- Να ενθαρρύνεται η κατανάλωση για το γενικό συμφέρον.

## **5.4 Κοινωνικές Υπηρεσίες**

Ποιες μπορεί να είναι οι διευθετήσεις χρηματοδότησης για ιδρύματα, όπως σχολεία, νοσοκομεία ή στέγες ευγηρίας, που αποτελούν δημοτική αρμοδιότητα αλλά εξυπηρετούν περισσότερες από μια δημοτικές δικαιοδοσίες:

Η χρηματοδότηση των διευθετήσεων για τέτοιες υπηρεσίες διαφέρει κατά πολύ, αλλά σε σύγκριση με τις υπηρεσίες δημοσίας ωφελείας, προσελκύουν μεγαλύτερη στήριξη από γενικά έσοδα και συχνά από τον κυβερνητικό προϋπολογισμό. Αυτό είναι γιατί θεωρούνται ότι έχουν ευρύτερο κοινωνικό όφελος. Επίσης, υποδηλώνουν αντιλήψεις κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης.

### **Παράδειγμα**

<b>Ο δήμος Α λειτουργεί ένα δημοτικό σχολείο, στο οποίο φοιτούν μαθητές από τους δήμους Β και Γ. Πώς ανακτά τα έξοδά του από Β και Γ;</b>	
<b>Ερώτηση 1</b>	<b>Το σχολείο ή το προσωπικό του δέχονται πληρωμές απευθείας από τον Κυβερνητικό προϋπολογισμό (π.χ. για μισθούς);</b>

<b>Ερώτηση 2</b>	<i>Μήπως ο δήμος Α δέχεται οποιαδήποτε εκπαιδευτική χορηγία που καλύπτει μαθητές από άλλους δήμους (π.χ. χορηγία για μισθούς δασκάλων ή χορηγία βασισμένη στον συνολικό αριθμό των μαθητών στα σχολεία του, ανεξάρτητα από τον τόπο διαμονής τους;</i>
<b>Ερώτηση 3</b>	<i>Μετά την αφαίρεση των χορηγιών που καλύπτονται από τις ερωτήσεις 1 και 2, ποιο είναι το καθαρό κόστος του δήμου Α για το σχολείο;</i>
<b>Ερώτηση 4</b>	<i>Ποιο είναι το καθαρό κόστος ανά μαθητή κάθε ηλικιακής ομάδας, λαμβάνοντας υπόψη τα μεταβλητά κόστη (π.χ. αναλογία δασκάλου/μαθητή σε κάθε επίπεδο);</i>
<b>Ερώτηση 5</b>	<i>Τι ποσό θα πρέπει οι δήμοι Β και Γ να πληρώσουν στον δήμο Α, πολλαπλασιάζοντας τον αριθμό των κατοίκων στα σχολεία τους κάθε ηλικιακής ομάδας επί το καθαρό κόστος ανά μαθητή;</i>

Τα βασικά έξοδα της εκπαίδευσης – μαθήματα, εγκαταστάσεις, θέρμανση – χρηματοδοτούνται συνήθως από εθνικές και τοπικές φορολογίες. Τα σχολεία μπορεί να αυξήσουν τις χρεώσεις για παρεμφερή έξοδα, όπως φαγητά, στολές, βιβλία και μίσθωση αθλητικών διευκολύνσεων.

Η φροντίδα για ηλικιωμένα ή ανήμπορα άτομα χρεώνεται συνήθως στους κατοίκους αλλά, ανάλογα με το εισόδημά τους, επιτρέπει την επιστροφή των χρημάτων ή την επιδότηση από την κεντρική ή, συνηθέστερα, την τοπική διοίκηση, που χρηματοδοτείται από τη γενική φορολογία.

Η ιατρική φροντίδα χρηματοδοτείται συνήθως από κάποιο συνδυασμό γενικών φόρων και ιατρικής ασφάλειας. Η ιατρική ασφάλεια συνήθως παρέχει άμεση χρηματοδότηση για νοσοκομεία και πρωτογενή φροντίδα, με βάση τη χρήση (π.χ. αριθμός κλινών, θεραπείες, εισαγμένοι ασθενείς), αποφεύγοντας έτσι τη σύγκρουση ανάμεσα στις περιοχές εμπλουτισμού και τη δημοτική δικαιοδοσία, όσον αφορά τα λειτουργικά έξοδα.

### **Εξήγηση**

***Το Ευρωπαϊκό μοντέλο ιατρικής ασφάλειας μοιάζει με φορολογία, ως προς το ότι η συνεισφορά είναι συνήθως υποχρεωτική, συσχετιζόμενη με το εισόδημα και όχι με το επίπεδο της υπηρεσίας που παρέχεται σ' αυτόν που πληρώνει.***

Τα κυβερνητικά εμβάσματα συχνά συμβάλλουν ουσιαστικά στο κόστος των κοινωνικών υπηρεσιών που λειτουργούν οι τοπικές διοικήσεις. Ορισμένα είδη εμβασμάτων μπορούν να ωφελήσουν άμεσα τις οντότητες ΔΔΣ ή τους

δήμους, παρέχοντας μια υπηρεσία σε ευρύτερη περιοχή εμπλουτισμού, από ό,τι τα δικά τους διοικητικά όρια. Αυτά τα είδη εμβασμάτων περιλαμβάνουν

- *Χορηγίες για συγκεκριμένες υπηρεσίες που κατανέμονται στη βάση του αριθμού των δικαιούχων. Το πιο κοινό παράδειγμα θα ήταν οι χορηγίες για μισθούς δασκάλων ή γενικά έξοδα της παιδείας, βασισμένα στον αριθμό των μαθητών στα σχολεία των δήμων, ανεξάρτητα από τη διαμονή τους.*
- *Γενικές χορηγίες ή φορολογικές μερίδες που κατανέμονται με μια φόρμουλα, η οποία υπολογίζει τις ανάγκες των δαπανών ανάλογα με τον αριθμό των χρηστών των δημοτικών υπηρεσιών, όπως των μαθητών στα σχολεία, των ενοίκων στις στέγες φροντίδας κλπ, και πάλι ανεξάρτητα από την προέλευσή τους.*
- *Χορηγίες ή φορολογικές μερίδες που κατανέμονται με μια σταθμισμένη πληθυσμιακή φόρμουλα (όπως στη Δημοκρατία της Τσεχίας, τη Γερμανία και Σλοβακία). Αυτή παρέχει μεγαλύτερο εισόδημα κατά κεφαλή στις μεγαλύτερες πόλεις, λόγω των υπηρεσιών που προσφέρονται στην ενδοχώρα.*

## **5.5 Διοικητικές Υπηρεσίες**

Οι υπηρεσίες ΔΔΣ που αναλαμβάνουν διοικητικά καθήκοντα, μπορούν κάλλιστα να εισπράττουν τέλη απευθείας από το κοινό για οικοδομικές άδειες, εμπορικές άδειες, καταχωρήσεις στο αρχείο πληθυσμού κλπ.

Διαφορετικά θα χρηματοδοτούνταν συνήθως με συνεισφορές από τους προϋπολογισμούς των δήμων-εταίρων.

### **Παράδειγμα**

<b><i>Κοινά καθήκοντα</i></b>	<b><i>Πηγή χρηματοδότησης</i></b>
<b><i>Έκδοση αδειών οικοδομής</i></b>	<b><i>Τέλη καταβληθέντα από αιτητές (ολικό ποσό ή καθορισμένο ποσοστό)</i></b>
<b><i>Είσπραξη δημοτικών φόρων</i></b>	<b><i>Καθορισμένο ποσοστό εισπραχθέντος φόρου</i></b>

## **5.6 Φυσική και οικονομική ανάπτυξη**

Οι οντότητες της ΔΔΣ σχηματίζονται συνήθως για να προωθήσουν τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη όμορων δήμων, που συνιστούν ένα αστικοποιημένο σύμπλεγμα ή μια περιοχή κοινής οικονομικής δυνατότητας. Μπορεί απλώς να συντονίζουν τον σχεδιασμό και να προωθούν τις επενδύσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η οντότητα θα χρηματοδοτείτο κανονικά με συνεισφορές από τους προϋπολογισμούς των δήμων-εταίρων.

### **Παράδειγμα**

*Στη Γαλλία, οι περισσότερες από τις 'κοινότητες' έχουν αποκλειστική φορολογική εξουσία αναφορικά με τη φορολογία των τοπικών επιχειρήσεων, οι κομμούνες (communes) έχουν αρμοδιότητα για τον φόρο περιουσίας. Οι «κοινότητες της κομμούνας» μπορεί να επιλέξουν αυτή τη λύση ή έναν επιπρόσθετο φόρο για τις επιχειρήσεις εντός του δήμου και φόρους περιουσίας. Πρόκειται για άμεσα εκλεγμένες αρχές που διευθύνουν ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών. Η αποκλειστική επιχειρηματική φορολογία είναι ένας τρόπος ενοποίησης του φορολογικού συντελεστή σε μια ευρύτερη περιοχή και δημιουργίας δημοσιονομικής αλληλεγγύης οπουδήποτε κι αν βρίσκονται οι επιχειρήσεις.*

*Στη Βρετανία, οι τοπικές αστυνομικές αρχές και οι αρχές των μητροπολιτικών μεταφορών χρεώνουν επιπλέον τον φόρο του συμβουλίου (τον δημοτικό φόρο στους κατόχους οικιστικών περιουσιών).*

Υπαλλακτικά, τέτοιες οντότητες ΔΔΣ μπορεί, λόγω έλλειψης διακυβέρνησης μητροπολιτικού επιπέδου, να παρέχουν ως αντιστάθμισμα ένα φάσμα αστικών υποδομών, όπως κύριες οδικές αρτηρίες, δημόσιες μεταφορές και απόρριψη σκουβάλων. Σε τέτοια περίπτωση, μπορεί να λαμβάνουν μερίδια δημοτικών φόρων ή ακόμα και να επιβάλλουν οι ίδιες τέτοιους φόρους.

## **5.7 Συνεισφορές από δημοτικά έσοδα**

Οι χρηματοδοτικές διευθετήσεις των ΔΔΣ γενικά αφήνουν ένα κατάλοιπο εξόδων να καλυφθεί με συνεισφορές από τους προϋπολογισμούς των δήμων-εταίρων, και ως εκ τούτου μια χρέωση στα έσοδά τους από δημοτικούς φόρους και ενδοκυβερνητικά εμβάσματα.

Το κύριο ερώτημα είναι πώς αυτές οι συνεισφορές κατανέμονται μεταξύ των δήμων-εταίρων. Η πιο απλή βάση είναι ο πληθυσμός με ίσα κατά κεφαλή μερίδια. Υπαλλακτικά, η κατανομή μπορεί να βασίζεται στη χρήση της κοινής υπηρεσίας από κάθε δήμο – τον αριθμό των μαθητών σε κάθε σχολείο, τις χιλιομετρικές

διαδρομές που καλύπτουν οι επιβάτες των δημόσιων μεταφορών, τις ποσότητες των σκυβάλων που απορρίπτονται.

Ωστόσο, ξεχωριστοί δήμοι μπορεί να αντιτάξουν ότι τα κατά κεφαλή έξοδα δεν είναι τα ίδια. Τα κόστη για παροχή υπηρεσιών σε μακρινές ή αραιοκατοικημένες περιοχές μπορεί να είναι μεγαλύτερα. Οι πιο εύπορες περιοχές ίσως είναι σε καλύτερη θέση να συμβάλουν, οδηγώντας σε μια διαφορετική προσέγγιση βασισμένη στα κατά κεφαλή εισοδήματα.

Η κατανομή των εξόδων μπορεί να καθοριστεί στη νομοθεσία που διέπει τη ΔΔΣ ή στη συμφωνία ΔΔΣ με την οποία εγκαθιδρύεται η ΔΔΣ. Κατά καιρούς, η Κυβέρνηση έχει την εξουσία να επιδικάζει. Για παράδειγμα, αυτή είναι η λειτουργία του Νομάρχη στη Γαλλία.

### ***Εξήγηση***

<b><i><u>Φύση της συνεργασίας</u></i></b>	<b><i><u>Επιλογές χρηματοδότησης</u></i></b>
<b><i>Συντονισμένος σχεδιασμός</i></b>	<b><i>Εκτιμημένες δημοτικές συνεισφορές: -κατά κεφαλή -κατά κεφαλή, σταθμισμένες με τα κατά κεφαλή δημοτικά έσοδα</i></b>
<b><i>Μητροπολιτικές υπηρεσίες</i></b>	<b><i>-φόρος για όλη την μητροπολιτική περιοχή -πρόσθετη επιβάρυνση σε δημοτικούς φόρους -σταθερό ποσοστό δημοτικών προϋπολογισμών -σταθερή κατά κεφαλή επιβάρυνση σε δήμους -σταθμισμένη κατά κεφαλή επιβάρυνση σε δήμους (στάθμιση ανάλογα με την υπηρεσία)</i></b>

## **5.8 Οικονομική Διαχείριση**

Οι οντότητες ΔΔΣ που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφελείας εγγράφονται συνήθως ως εταιρείες και οι λογιστικές και ελεγκτικές τους διαδικασίες, καθώς και αυτές του προϋπολογισμού, διέπονται από το εταιρικό δίκαιο. Άλλοι τύποι λειτουργίας της ΔΔΣ διέπονται συνήθως από τη σχετική νομοθεσία που αναφέρεται στην τοπική αυτοδιοίκηση.



## **5.9 Περίληψη**

Το βασικό θέμα είναι ο διαχωρισμός ανάμεσα στη ΔΔΣ με τη μορφή συμβατικών διευθετήσεων και τη μορφή μιας οντότητας ΔΔΣ.

Όπου ένας δήμος παρέχει υπηρεσίες σε άλλους **βάσει συμβολαίου**, μπορεί να αποζημιωθεί με:

- *Απευθείας χρέωση του καταναλωτή*
- *Ενδοκυβερνητικό έμβασμα που να επιδοτεί συγκεκριμένα εκείνη την υπηρεσία, αναλόγως της χρήσης της*
- *Ενδοκυβερνητικό έμβασμα που να αναγνωρίζει τις παρεχόμενες περιφερειακές υπηρεσίες*
- *Συνεισφορά από τους προϋπολογισμούς των άλλων εξυπηρετούμενων δήμων*

Μια **οντότητα ΔΔΣ** μπορεί να χρηματοδοτείται από:

- *Χρεώσεις και τέλη που καταβάλλονται από τους καταναλωτές της υπηρεσίας*
- *Συγκεκριμένο ενδοκυβερνητικό έμβασμα για την παρεχόμενη υπηρεσία*
- *Φόρο που επιβάλλεται στον εξυπηρετούμενο πληθυσμό*
- *Εισφορές από τους προϋπολογισμούς των δήμων-εταίρων*

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

### 6.1 Οι συνιστώσες της λογοδοσίας

Οι δραστηριότητες της ΔΔΣ εξακολουθούν να είναι δημοτικές δραστηριότητες· οποιαδήποτε κι αν είναι η νομική τους μορφή, είτε ιδιωτική είτε δημόσια, είναι δημόσιες υπηρεσίες. Συνεπώς, πρέπει να διοικούνται με την ίδια προσήλωση στις δημοκρατικές διαδικασίες:

- ✓ *Φροντίδα για τα συμφέροντα των πολιτών*
- ✓ *Επάρκεια και αποτελεσματικότητα*
- ✓ *Ανάγκη μείωσης των δημοσίων εξόδων*
- ✓ *Η σημασία σεβασμού της ηθικής στη δημόσια διοίκηση*
- ✓ *Τοπική λογοδοσία*

Αυτό δεν θα πρέπει να είναι πιο δύσκολο για διευθετήσεις ΔΔΣ, από ότι είναι για συνηθισμένες δημοτικές υπηρεσίες, αλλά απαιτεί μεγαλύτερη προσοχή για πολλούς λόγους.

Υπό το καθεστώς της ΔΔΣ, οι διοικούντες δεν φέρουν την ίδια άμεση **πολιτική υποχρέωση λογοδότησης** προς τον πληθυσμό, όπως οι δήμοι. Ο Δήμαρχος και οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι της δημοτικής Συνέλευσης είναι καλά γνωστοί στον δήμο και είναι άμεσα υπεύθυνοι να λογοδοτήσουν στους πολίτες μέσω εκλογών. Η ΔΔΣ είναι πιο περίπλοκη.

Μια οντότητα ΔΔΣ υπόκειται σε μια ευρύτερη ακτίνα λογοδότησης – στους δήμους-εταίρους, τόσο χωριστά όσο και συλλογικά, και στους δημότες τους, σε εποπτικές κυβερνητικές αρχές (π.χ. στον επαρχιακό διοικητή, τον νομάρχη, το οικονομικό δικαστήριο, τον οικονομικό έλεγχο), και στους χρήστες των υπηρεσιών (π.χ. τους καταναλωτές νερού, απόρριψης σκυβάλων, μεταφορών κλπ). Οποιοδήποτε από αυτούς τους εμπλεκόμενους φορείς μπορούν να παραπέμψουν τη ΔΔΣ στα δικαστήρια ή σε άλλες εποπτικές αρχές.

**Αυτές οι συνιστώσες της λογοδοσίας πρέπει να ληφθούν υπόψη στα πρώτα στάδια δημιουργίας των διευθετήσεων ΔΔΣ και να ενσωματωθούν στη σύμβαση ή το καταστατικό, όπως επίσης και στις διοικητικές διευθετήσεις.**

Επειδή η ΔΔΣ είναι ένα σχετικά νέο φαινόμενο και τείνει να λειτουργεί σε περίπλοκους τομείς υπηρεσιών, που απαιτούν ένα υψηλό επίπεδο εμπειρογνωμοσύνης και σύγχρονες τεχνικές διοίκησης, μια οντότητα ΔΔΣ μπορεί να γίνει πρωτεργάτης της σύγχρονης τοπικής αυτοδιοίκησης, και να ενσωματώσει σύγχρονους μηχανισμούς λογοδοσίας.

Η λογοδοσία έχει πολλές διαφορετικές πτυχές:

- ✓ Οι πολίτες και οι καταναλωτές θέλουν να γνωρίζουν πώς αποδίδει στο έργο της η ΔΔΣ, αλλά πρέπει πρώτα να κατανοήσουν την ΔΔΣ και τις λειτουργίες της.
- ✓ Αναμένεται από τις οντότητες ΔΔΣ να επιδεικνύουν επάρκεια και αποτελεσματικότητα. Διαφορετικά, γιατί να δημιουργήσεις ένα νέο σώμα; Η χαμηλή απόδοση των οντοτήτων ΔΔΣ θα είναι πιο πιθανό να επικριθεί από τους δημότες. Η οργανωτική ικανότητα απαιτεί σύγχρονη διοίκηση, περιλαμβανομένων προσλήψεων που είναι βασισμένες στην αξιοκρατία και τεχνικών ελέγχου της απόδοσης.
- ✓ Οι δήμοι-εταίροι και οι δημότες τους θέλουν να είναι βέβαιοι ότι ένας δήμος δεν επωφελείται εις βάρος των άλλων. Αυτό απαιτεί καλή επικοινωνία και μια κουλτούρα εμπιστοσύνης και συνεργασίας.
- ✓ Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων πρέπει να είναι διαφανείς, ώστε ο κόσμος να έχει εμπιστοσύνη στην ακεραιότητα της οντότητας ΔΔΣ. Οποιοδήποτε ιδιοτελές συμφέρον σε συμβατικές διευθετήσεις, για παράδειγμα, όχι μόνο πρέπει να αποφεύγεται αλλά και να φαίνεται ότι αποφεύγεται. Η διαφθορά πρέπει να πατάσσεται αυστηρά.
- ✓ Τα εξουσιοδοτημένα μέλη του συμβουλίου της ΔΔΣ εκπροσωπούν τα συμφέροντα του δικού τους δήμου, ταυτόχρονα με την εξυπηρέτηση των συμφερόντων όλων των δημοτών των δήμων-εταίρων. Αυτό απαιτεί ωριμότητα και ικανότητα για να διασφαλιστεί πολιτικός συμβιβασμός. Θα χρειαστούν εκπαίδευση και στήριξη από τους δικούς τους δήμους. Πρέπει να υπάρχουν συγκεκριμένα κανάλια αναφοράς στα Συμβούλια των δήμων-εταίρων, αν πρόκειται να διατηρηθεί σαφής δημοκρατικός έλεγχος σε μια οντότητα ΔΔΣ.

Η καλή λογοδοσία της ΔΔΣ απαιτεί καλή **ηγεσία** από τους δήμους-εταίρους. Η δημοτική ηγεσία πρέπει να καλωσορίσει τις σύγχρονες μεθόδους λογοδοσίας.

- ✓ Όπου υπάρχει σύγκρουση, η ηγεσία πρέπει να μάθει να αναζητεί τα αίτια προτού να επιρρίπτει ευθύνη.
- ✓ Όπου υπάρχει ευκαιρία, η ηγεσία πρέπει να επιδιώκει ένα αποτέλεσμα, με το οποίο και τα δύο μέρη θα βγαίνουν κερδισμένα (win-win)
- ✓ Όπου υπάρχουν διαφορετικά συμφέροντα, η καλή ηγεσία θα τα αναγνωρίσει και επιδιώξει τον κατάλληλο συμβιβασμό.
- ✓ Όπου η απόδοση είναι χαμηλή, η καλή ηγεσία θα αποδέχεται την ευθύνη και θα προτείνει λύσεις.

Η καλή ηγεσία χαράσσει ξεκάθαρα τις παραμέτρους μιας διευθέτησης ΔΔΣ, εμπιστεύεται τους εταίρους της ΔΔΣ και το προσωπικό, τους παρέχει τα εργαλεία για να κάνουν τη δουλειά και τους θεωρεί υπεύθυνους για την απόδοσή τους.

### **Λογοδοσία στην Αγορά**

Για την επιβολή της λογοδοσίας και της επάρκειας στους παροχείς δημοσίων υπηρεσιών, οι νέες πρακτικές της Δημόσιας Διοίκησης έχουν ενθαρρύνει τη χρήση μηχανισμών της αγοράς για τον ανταγωνισμό και την ελευθερία επιλογής του καταναλωτή, παρά τον δημόσιο έλεγχο. Αυτό μπορεί κάλλιστα να ισχύσει για τους παροχείς υπηρεσιών μεταξύ των δήμων. Τα σχολεία μπορεί να είναι δημοτικής ιδιοκτησίας, αλλά να χρηματοδοτούνται ανάλογα με τον αριθμό των μαθητών που εγγράφονται, ενώ οι γονείς έχουν τη δυνατότητα επιλογής του σχολείου. Η διαχείριση των σκυβάλων μπορεί να ανατεθεί με συμβόλαιο σε ιδιωτική εταιρεία που επιλέγεται με δημόσιο διαγωνισμό.

Τέτοιοι μηχανισμοί της αγοράς μπορούν να παρέχουν ισχυρά κίνητρα για ποιότητα και επάρκεια. Αυτό εξαρτάται, ωστόσο, από καταστάσεις στις οποίες υπάρχουν εναλλακτικοί παροχείς για να ανταγωνιστούν για πελάτες και συμβόλαια, και από την ικανότητα της διαδημοτικής οντότητας να κατακυρώσει και επιβάλει συμβόλαια με διαφανή και αποτελεσματικό τρόπο.

## **6.2 Τεχνική Λογοδοσία**

Η τεχνική λογοδοσία επιτυγχάνεται μέσω της καλής **διαχείρισης της απόδοσης**. Η διαχείριση της απόδοσης αρχίζει με καθαρούς στόχους για τη ΔΔΣ και ένα ισορροπημένο φάσμα ή μια πυραμίδα δεικτών αποδοτικότητας. Τέτοιοι δείκτες αποτελούν τη βάση για πρότυπα, στόχους και δεδομένα απόδοσης. Οι δείκτες-κλειδιά της αποδοτικότητας – ήτοι εκείνοι που βρίσκονται στην κορυφή της πυραμίδας – πρέπει να είναι αρκετά απλοί, ώστε να μπορούν οι δημότες να τους κατανοήσουν και να ασκήσουν έτσι την κρίση τους για τα επιτεύγματα της ΔΔΣ. Οι διευθυντές θα χρειαστούν πιο λεπτομερή δεδομένα, σχετικά με τις ιδιαίτερες αρμοδιότητές τους.

### **Παράδειγμα**

**Εννοιολογική αξιολόγηση για να εκτιμηθεί πώς η όλη συνεργασία/συνεταιρισμός έχει λειτουργήσει για τον δήμο.**

- *Ήταν οι στόχοι που ετέθησαν ρεαλιστικοί, σχετικοί, κι έχουν αφήσει κάθε δήμο ικανοποιημένο;*
- *Υπάρχουν πτυχές που δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες του κάθε εταίρου;*
- *Τι μπορούσε να είχε γίνει διαφορετικά για να βελτιώσει την όλη*

**αποτελεσματικότητα της συνεργασίας;**

- **Τι μπορεί να γίνει σ' αυτό το σημείο για να βελτιωθεί η επάρκεια και αποτελεσματικότητα;**
- **Ποιά μαθήματα έχουν αντληθεί για την επόμενη συνεργασία;**
- **Έχουν οι διευθετήσεις ενισχύσει τις δραστηριότητες, τα προγράμματα, τις υπηρεσίες ή τα προϊόντα κάθε εταιρού;**

**Οικονομική αξιολόγηση για εκτίμηση των δαπανών και ωφελημάτων, καθώς και της ανάλυσης των κινδύνων.**

- **Υπήρξαν εκπλήξεις που θα μπορούσαν να είχαν τύχει χειρισμού με περισσότερη επάρκεια και αποτελεσματικότητα;**
- **Ανταποκρίθηκε η συνεργασία στις οικονομικές προσδοκίες;**
- **Η συνεργασία/Ο συνεταιρισμός απέδωσαν τα αναμενόμενα οφέλη εντός του προϋπολογισμού;**
- **Αν υπήρξαν υπερβάσεις του προϋπολογισμού, εντοπίστε γιατί συνέβηκε αυτό και πώς θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί.**
- **Θα επιτύχει ο κάθε εταίρος την αναμενόμενη απόδοση της επένδυσής του;**

**Διοικητική αξιολόγηση για ανασκόπηση της διοίκησης του έργου, ώστε να διασφαλιστεί ότι έτυχε αποτελεσματικής διαχείρισης.**

- **Ήταν το πρόγραμμα εργασίας ακριβές από την άποψη του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος, του προϋπολογισμού, εκτέλεσης κλπ;**
- **Κάθε εταίρος τήρησε τις υποχρεώσεις του;**
- **Ήταν τα μέτρα ελέγχου κατάλληλα και επαρκή;**
- **Ήταν το σχέδιο επικοινωνίας αποτελεσματικό και όλοι οι συμμετέχοντες έμειναν ικανοποιημένοι με την πληροφόρηση που δόθηκε;**
- **Έγιναν βήματα για να κοινοποιηθεί και διαβιβαστεί η τεχνογνωσία και οι πρακτικές που αποδείχτηκαν επιτυχείς;**

Τα στοιχεία της αποδοτικότητας μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για τον εντοπισμό προβλημάτων που αφορούν την απόδοση και που χρήζουν επίλυσης. Οι μηχανισμοί και οι ευθύνες για τη συλλογή και αναφορά των στοιχείων πρέπει να είναι σαφείς και ευθείς. Πρέπει να υπάρχει συσχετισμός μεταξύ των σχεδίων υπηρεσίας του προσωπικού και των βασικών δεικτών αποδοτικότητας, ώστε το προσωπικό να μπορεί να βλέπει πώς η δουλειά τους συμβάλλει στους στόχους της ΔΔΣ.

Οι τεχνικές ΔΔΣ σχετικά με τη **διαχείριση της αποδοτικότητας** δεν πρέπει να είναι απαραίτητα πιο εξεζητημένες από εκείνες που χρησιμοποιούν οι ίδιοι οι δήμοι. Αλλά σε πολλούς δήμους η διαχείριση της αποδοτικότητας είναι αδύναμη. Καθώς οι οντότητες ΔΔΣ είναι ένα πιο πρόσφατο φαινόμενο, δίδεται η ευκαιρία

εισαγωγής μιας πιο σύγχρονης προσέγγισης στη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών. Οι οντότητες ΔΔΣ μπορούν να δείξουν τον δρόμο.

Αυτού του είδους η διαχείριση, βασισμένη σε αντικειμενική πληροφόρηση και σαφείς μηχανισμούς και ευθύνες, είναι προϋπόθεση για:

- *Τη δημιουργία εμπιστοσύνης ανάμεσα στους δήμους-εταίρους ότι η ΔΔΣ επιτυγχάνει «καλές αποδόσεις»,*
- *Μείωση του πολιτικού ανταγωνισμού μεταξύ των δήμων,*
- *Αποφυγή της επίρριψης ευθυνών και κατηγοριών για άνισο πλεονέκτημα.*

Η διαχείριση της αποδοτικότητας είναι επίσης πολύ σημαντική, διότι τέτοιες τεχνικές δημιουργούν ενδιαφέρον και εμπιστοσύνη της οντότητας ΔΔΣ προς την Κυβέρνηση, τις τράπεζες και τους διεθνείς δωρητές. Αυτό διευκολύνει την πρόσβαση σε χορηγίες και δάνεια.

### **6.3 Δημοκρατική Λογοδοσία**

Πολλά μέλη του δημοτικού προσωπικού, εκλεγμένοι αντιπρόσωποι και δημότες ξεκινούν με το φόβο ότι οι πόροι που μοιράζονται μέσω της ΔΔΣ – είτε είναι υπάλληλοι, επενδυτικά κονδύλια, οχήματα ή εξοπλισμός – θα χρησιμοποιηθούν περισσότερο προς όφελος των εταίρων τους της ΔΔΣ, ιδιαίτερα των πιο μεγάλων. Αυτός είναι ο κίνδυνος.

Η ΔΔΣ εξυπακούει ότι η δημοτική ηγεσία θα χάσει κάτι από τον έλεγχό της. Αυτό τείνει να δυσκολεύει τους δήμους. Η ΔΔΣ είναι κάτι περισσότερο από μια τεχνική πρόκληση· είναι επίσης θέμα **κουλτούρας**. Εξ ου και η απουσία οντοτήτων ΔΔΣ σε πολλές χώρες, ενώ τα οφέλη είναι ολοφάνερα. Το βασικό συστατικό είναι η εμπιστοσύνη. Σε οποιαδήποτε πρωτοβουλία ΔΔΣ, η δυσπιστία είναι ένα φάντασμα που πρέπει να εξορκιστεί.

Πρέπει από την αρχή να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα για να τύχει χειρισμού αυτός ο κίνδυνος. Για να είναι επιτυχής η ΔΔΣ, όλοι οι δημοτικοί εταίροι πρέπει να αισθάνονται ότι τηρούνται ενήμεροι για ό,τι κάνει η οντότητα ΔΔΣ, γενικά και προς όφελος του καθενός από αυτούς.

#### **6.3.1 Ειδικά συμβόλαια (ad hoc)**

Ο δήμος που ενεργεί ως ηγετικός εταίρος θα πρέπει να τηρεί τους άλλους εταίρους ενήμερους για:

- *Την ποσότητα και την ποιότητα των υπηρεσιών ή για εξελίξεις που σημειώθηκαν αναφορικά με τα συμφωνημένα πρότυπα και τους στόχους*

- *Εισροές (υλικών, προσωπικού, επενδύσεων, λειτουργικών εξόδων κλπ) στις υπηρεσίες ή εξελίξεις αναφορικά με συμφωνημένα σχέδια.*
- *Αποκλίσεις μεταξύ επιτευγμάτων και σχεδίων, και ο λόγος για οποιαδήποτε απόκλιση.*
- *Επιτεύγματα που αξίζει να τα γιορτάσει κανείς και προβλήματα που χρειάζονται λύση.*

Ακόμα πιο σημαντικό, ωστόσο, είναι τα υπεύθυνα πρόσωπα στους δήμους-εταίρους να συναντώνται σε τακτική βάση, ίσως κάθε τρεις μήνες, για να μοιραστούν τις διαθέσιμες πληροφορίες, να αξιολογήσουν την πρόοδο και να επιλύσουν θέματα, όπως αυτά προκύπτουν. Το δημοτικό προσωπικό πρέπει να είναι σε στενή επαφή με τους ομολόγους του της ΔΔΣ.

### **6.3.2 Η οντότητα ΔΔΣ**

Ο βασικός έλεγχος σε μια οντότητα ΔΔΣ ασκείται από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους κάθε δήμου-εταίρου, που τοποθετούνται στο συμβούλιο της ΔΔΣ, είτε η νομική του υπόσταση είναι δημόσια είτε ιδιωτική. Η προσθήκη εξωτερικών αντιπροσώπων, βασισμένων στη μη κομματική εμπειρογνωμοσύνη τους, ενισχύει την ποιότητα του ελέγχου.

Με αυτό τον τρόπο, οι δημοτικοί αντιπρόσωποι:

- *Θα έχουν πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα,*
- *Θα λαμβάνουν όλες τις σημαντικές πληροφορίες,*
- *Θα συμμετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.*

**Είναι ευθύνη αυτών των αντιπροσώπων να παρακολουθούν με προσοχή το τι συμβαίνει εντός της οντότητας ΔΔΣ, να ζητούν συμβουλή ανάλογα με τις ανάγκες και να τηρούν τον δήμο τους πλήρως ενήμερο.**

Τα πρότυπα, οι στόχοι και τα σχέδια θα πρέπει να έχουν σαφώς καθοριστεί στις διευθετήσεις της ΔΔΣ, όπως και οι μηχανισμοί για την παρακολούθηση της προόδου. Οι πληροφορίες για την αποδοτικότητα θα πρέπει να παρουσιάζονται επίσημα κάθε χρόνο σε μια δημόσια **Έκθεση Αποδοτικότητας (Πεπραγμένων)**. Ένα προσχέδιο θα μπορούσε να συζητείται σε δημόσιες συγκεντρώσεις για να δίδεται η ευκαιρία σε όσους θέλουν να συμβάλουν με τις απόψεις τους – είτε είναι δημότες είτε χρήστες υπηρεσιών. Η Έκθεση θα πρέπει να παρουσιάζεται και να συζητείται στα δημοτικά Συμβούλια κάθε εταιρού της ΔΔΣ.

Ο νόμος μπορεί να απαιτεί όπως οι οντότητες ΔΔΣ αποστέλλουν αντίγραφο του προϋπολογισμού της ΔΔΣ και τα ετήσια αποτελέσματα του λογιστικού ελέγχου στους δήμους-εταίρους, κι ακόμα να ζητούν τη συγκατάθεσή τους για ορισμένες σημαντικές αποφάσεις.

Με αυτό τον τρόπο, οι δήμοι μπορούν να ασκούν επαρκή έλεγχο στην οντότητα ΔΔΣ, αν και υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου αυτός ο έλεγχος δεν ασκείται κανονικά.

Αν υπάρχει οικονομικό Δικαστήριο ή ένα Ελεγκτικό ίδρυμα που να έχει τον γενικό έλεγχο στην τοπική αυτοδιοίκηση, θα έχει επίσης την εξουσία να εποπτεύει τις οντότητες ΔΔΣ. Ο νομικός έλεγχος των αποφάσεων που λαμβάνουν οι οντότητες ΔΔΣ μπορεί να είναι ο ίδιος ακριβώς όπως στους δήμους.

Γενικά, υπάρχει εποπτεία για τη νομιμότητα των πράξεων (συμβάσεις, προϋπολογισμοί, δάνεια, διορισμοί, πρότυποι κανονισμοί) που διενεργείται σε πρώτο επίπεδο από Κυβερνητικά σώματα και σε δεύτερο επίπεδο από τα δικαστήρια. Τα δικαστήρια έχουν την εξουσία να ακυρώνουν παράνομες αποφάσεις.

Υπάρχουν άλλοι τρόποι με τους οποίους οι δημότες μπορεί να είναι σε θέση να ασκήσουν κάποιο βαθμό εξουσίας στις οντότητες ΔΔΣ. Σε μερικές περιπτώσεις, ο νόμος απαιτεί τη δημιουργία «επιτροπών από χρήστες» για ορισμένες υπηρεσίες. Οι εκπρόσωποι των καταναλωτών σε τέτοιες επιτροπές έχουν το δικαίωμα πρόσβασης σε μεγάλο αριθμό πληροφοριών και πρέπει να υπάρχει διαβούλευση μαζί τους πριν από τη λήψη ορισμένων αποφάσεων, ακόμα κι αν η υιοθέτηση της γνώμης τους δεν είναι υποχρεωτική.

Βέβαια, οι πολίτες μπορούν να υποβάλουν παράπονο στον Επίτροπο Διοίκησης ή να προσφύγουν στα Δικαστήρια για να πολεμήσουν μια απόφαση την οποία θεωρούν παράνομη.

Άλλα σώματα, όπως οι σύνδεσμοι εργολάβων, οι σύνδεσμοι καταναλωτών, οι συντεχνίες του δημόσιου τομέα, εθελοντικές οργανώσεις, επιχειρηματικοί σύνδεσμοι και οι τράπεζες, συνεχίζουν να συνεργάζονται δραστήρια με τους δήμους και να παρακολουθούν την απόδοσή τους, ενώ μπορούν να επιδεικνύουν την ίδια δραστηριότητα με τις οντότητες ΔΔΣ.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 ΑΠΟΦΑΣΗ ΓΙΑ ΔΔΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ

### 7.1 Η επίσημη απόφαση

Όταν θα έχουν συμπληρωθεί επιτυχώς όλες οι προκαταρκτικές μελέτες και διαπραγματεύσεις, είναι απαραίτητη μια επίσημη διαδικασία για να δημιουργηθεί η νομική βάση της ΔΔΣ. Εκτός αν πρόκειται για μια 'συμφωνία κυρίων' με χειραψία, υπάρχουν δύο νομικές μορφές που μπορεί να επιλεγούν: (α) μια σύμβαση ή (β) η δημιουργία ενός νέου θεσμοθετημένου σώματος ως ξεχωριστής νομικής οντότητας. Η διαδικασία και το καθεστώς θα διαφέρει πολύ σε αυτές τις δύο περιπτώσεις, και θα διαφέρουν και από χώρα σε χώρα λόγω της διαφορετικής νομοθεσίας.

Η μέθοδος θα παρατίθεται στην εθνική νομοθεσία και η διαδικασία θα εξαρτάται από το είδος της νομικής βάσης που έχει επιλεγεί για τη ΔΔΣ.

Το δημοτικό Συμβούλιο κάθε δήμου θα χρειαστεί να υιοθετήσει τη σύμβαση ή το καταστατικό, γενικά με ψηφοφορία που εξουσιοδοτεί τον Δήμαρχο να υπογράψει το έγγραφο.

Διάφορα επεισόδια μπορούν να συμβούν στη διάρκεια αυτής της διαδικασίας. Στο δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να εκφραστεί δημόσια αντίθεση – από τους δημότες ή τα μέσα ενημέρωσης πριν ή μετά τη ψηφοφορία. Οποιαδήποτε ένσταση μπορεί να παραπεμφθεί στο Δικαστήριο από το αντίθετο στρατόπεδο ή από οποιοδήποτε πρόσωπο διαθέτει την ικανότητα να το πράξει, για να αμφισβητηθεί η νομιμότητα του περιεχομένου της σύμβασης ή τα διαδικαστικά βήματα.

Μετά που θα έχει αρχίσει η διαδικασία, δεν μπορεί να προστεθεί τροποποίηση στη σύμβαση ή στο καταστατικό σε οποιονδήποτε από τους δήμους-εταίρους. Η μονομερής αλλαγή του κειμένου θα ήταν εμπόδιο στην τελική συμφωνία.

#### ***Ερωτήσεις προς απάντηση πριν από την απόφαση δημιουργίας της ΔΔΣ***

##### **Πιθανές νομικές προϋποθέσεις για την εγκαθίδρυση ΔΔΣ**

- Υπάρχει ανάγκη για νομικά δεσμευτικό δημοψήφισμα;
- Υπάρχουν κριτήρια για μια ορθολογική/βέλτιστη περίμετρο για ΔΔΣ (π.χ. γεωγραφία, αριθμός κατοίκων, ελάχιστος προϋπολογισμός);
- Υπάρχει προϋπόθεση για επίσημη έγκριση της ΔΔΣ από ένα κεντρικό ή περιφερειακό κυβερνητικό θεσμό;
- Υπάρχει κατάλογος για ελάχιστες υποχρεωτικές αρμοδιότητες για ορισμένες μορφές ΔΔΣ (ειδικά για τις πιο ολοκληρωμένες, όπως οικονομική ανάπτυξη, πολεοδομικός σχεδιασμός και δημόσιες μεταφορές);
- Απαγορεύεται η μεταβίβαση ορισμένων δημοτικών λειτουργιών σε μια

αρχή ΔΔΣ (π.χ. αρχείο πληθυσμού, εκλογικοί κατάλογοι);

**Πιθανές νομικές προϋποθέσεις που σχετίζονται με συμβόλαια, νομική υπόσταση και οργάνωση**

- Μήπως ο νόμος προνοεί τα στοιχεία-κλειδιά μιας σύμβασης ΔΔΣ;
- Μήπως ο νόμος προνοεί τη νομική υπόσταση για ορισμένους τομείς της ΔΔΣ, περιλαμβανομένων των στοιχείων για τα καταστατικά του θεσμού;
- Τα μέλη του συμβουλίου της ΔΔΣ εκλέγονται από δημότες ή από τα δημοτικά Συμβούλια;
- Πόσους αντιπροσώπους έχει κάθε δήμος (π.χ. ίσο αριθμό, σε αναλογία πληθυσμού);
- Ποιο είναι το καθεστώς των μελών του συμβουλίου της ΔΔΣ; Πρέπει να προέρχονται από τους δήμους-εταίρους;
- Ο εκτελεστικός διευθυντής της ΔΔΣ εκλέγεται από το συμβούλιο της ΔΔΣ; Μπορεί να είναι δήμαρχος ή απαγορεύεται η κατοχή πολλών αξιωματών; Αυτά τα πρόσωπα λαμβάνουν επιπρόσθετο μισθό ή αποζημίωση για την εργασία της ΔΔΣ;
- Ποιό δικαστήριο – διοικητικό, αστικό, εμπορικό – θα έχει αρμοδιότητα όταν προκύψει δικαστική αντιπαράθεση για τις αποφάσεις που ελήφθησαν από τις αρχές της ΔΔΣ ή εκ μέρους τους;
- Ποιές μπορεί να είναι οι ευθύνες των διευθυντών της οντότητας ΔΔΣ: αστικές, ποινικές;

**Πιθανές νομικές προϋποθέσεις σχετικά με τον προϋπολογισμό και το χρηματοπιστωτικό σύστημα**

- Είναι οι κανόνες του προϋπολογισμού της οντότητας ΔΔΣ μια μεταφορά των κανόνων του δημοτικού προϋπολογισμού και της ορολογίας ή μήπως πρόκειται για δημόσιο προϋπολογισμό με ειδικούς κανόνες;
- Θα ισχύει ή όχι η νομοθεσία περί Δημοσίων Συμβάσεων Προσφορών;
- Πώς αποφασίζονται οι δημοτικές οικονομικές συνεισφορές στη ΔΔΣ;
- Είναι κατ' αναλογία πληθυσμού, εκείνων που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες, των δημοσιονομικών δυνατοτήτων, ή μήπως βασίζονται σε φυσικά κριτήρια (όπως τα οδικά χλμ);
- Μπορεί η ΔΔΣ να επιβάλει πρόσθετους δημοτικούς φόρους ή θα βασιστεί σε εμβάσματα από τα μέλη;
- Μπορεί η οντότητα ΔΔΣ να δανειστεί από το τραπεζικό σύστημα;

## **7.2 Διαδικασία έναρξης της ΔΔΣ**

Για τη διαδικασία απαιτούνται τα ακόλουθα βήματα:

### **7.2.1 Η ΔΔΣ είναι μια σύμβαση:**

1. Υποβολή του προσχεδίου της σύμβασης σε κάθε δημοτικό Συμβούλιο προς ψηφοφορία και εξασφάλιση θετικής ψήφου.
2. Υποβολή της σύμβασης στον Δήμαρχο ή άλλη αρχή κάθε δήμου προς υπογραφή.

3. Αποστολή των δύο εγγράφων – το πρακτικό της ψηφοφορίας στο δημοτικό Συμβούλιο και τη σύμβαση– στην Κυβερνητική αρχή, που πρέπει να εγκρίνει ή πιστοποιήσει τη νομιμότητά της, αν αυτό απαιτεί ο νόμος.
4. Ενημέρωση των δήμων-εταίρων ότι η σύμβαση έχει υιοθετηθεί στην ολότητά της.
5. Δημοσίευση του εγγράφου, αν το απαιτεί ο νόμος.

#### **7.2.2 Η ΔΔΣ είναι ιδιωτικό σώμα:**

1. Υποβολή του προσχεδίου του καταστατικού στο συμβούλιο κάθε δήμου και εξασφάλιση θετικής ψήφου.
2. Αποστολή των δύο εγγράφων – το πρακτικό της ψηφοφορίας στο δημοτικό Συμβούλιο και το καταστατικό – στην Κυβέρνηση, που πρέπει να εγκρίνει ή πιστοποιήσει τη νομιμότητά του, αν αυτό απαιτεί ο νόμος.
3. Ενημέρωση όλων των δήμων-εταίρων ότι το καταστατικό έχει υιοθετηθεί.
4. Αίτημα για εγγραφή του συνδέσμου ή της εταιρείας που ιδρύθηκε από το καταστατικό στο κατάλληλο δημόσιο αρχείο.

#### **7.2.3 Η ΔΔΣ είναι δημόσια οντότητα:**

1. Υποβολή των προσχεδίων των καταστατικών σε κάθε δημοτικό Συμβούλιο και εξασφάλιση θετικής ψήφου.
2. Αποστολή των δύο εγγράφων – το πρακτικό της ψηφοφορίας στο δημοτικό Συμβούλιο και το καταστατικό – στην Κυβέρνηση, που πρέπει να εγκρίνει ή πιστοποιήσει τη νομιμότητά του, αν αυτό απαιτεί ο νόμος.
3. Ενημέρωση άλλων εταιρικών δήμων ότι η υιοθέτηση έχει συμπληρωθεί.
4. Σε ορισμένες χώρες, μια Κυβερνητική αρχή – νομάρχης ή Υπουργός – εκδίδει διάταγμα ή άλλη πράξη, που καθιερώνει ότι η διαδικασία έχει ολοκληρωθεί επιτυχώς. Η πράξη αυτή δημιουργεί τη νέα νομική οντότητα.
5. Σε ορισμένες χώρες, η δημόσια οντότητα καταχωρείται στο δημόσιο μητρώο, αν υπάρχει.

### 7.3 Η εκκίνηση της ΔΔΣ

Μια σύμβαση μπορεί να εφαρμοστεί την επομένη της συμπλήρωσης όλων των διαδικασιών που περιγράφονται πιο πάνω, ή σε οποιαδήποτε ημερομηνία καθορίζεται στη σύμβαση ή το καταστατικό.

Μια νομική οντότητα μπορεί να δημιουργηθεί οποιαδήποτε στιγμή, ειδικά αν βασίζεται σε καταστατικό του ιδιωτικού δικαίου. Είναι καλύτερα για τις δημόσιες οντότητες να ξεκινούν στην αρχή του νέου οικονομικού έτους, που στις περισσότερες χώρες είναι η 1 Ιανουαρίου. Αυτό καθιστά πιο βολική την ετοιμασία των προϋπολογισμών, την κατανομή των Κρατικών επιδοτήσεων και τη διαχείριση των φόρων. Ο νόμος μπορεί ακόμα να διαλαμβάνει ότι αυτή είναι η μόνη επιλογή.

Όποια κι αν είναι η ημερομηνία, πρέπει να συμπληρωθούν πολλές διατυπώσεις:

- *Πρέπει να συγκροτηθεί η διοικητική δομή της οντότητας ΔΔΣ. Τα δημοτικά Συμβούλια των δήμων-εταίρων θα πρέπει να διορίσουν τους αντιπροσώπους τους στο συμβούλιο της ΔΔΣ πριν από την επίσημη ημερομηνία έναρξης. Η πρώτη συνεδρία του συμβουλίου της ΔΔΣ μπορεί τότε να πραγματοποιηθεί αμέσως μετά την ημερομηνία έναρξης.*
- *Το συμβούλιο της ΔΔΣ πρέπει να εκλέξει τον πρόεδρο, αντιπρόεδρο(ους) και άλλους αξιωματούχους. Πρέπει να υιοθετήσει τον εσωτερικό κανονισμό των διαδικασιών του.*
- *Η πρόσληψη του προσωπικού της ΔΔΣ μπορεί να πάρει χρόνο. Αν η ΔΔΣ θα στελεχωθεί με υπαλλήλους ή διευθυντές από έναν από τους δήμους-εταίρους – πράγμα που συμβαίνει τακτικά με μικρές ΔΔΣ – η δομή της ΔΔΣ μπορεί να δημιουργηθεί αρκετά γρήγορα, αν και θα πρέπει πρώτα να υπογραφεί ένα συμβόλαιο μεταξύ αυτού του δήμου και της ΔΔΣ. Το συμβόλαιο αυτό θα καθορίζει πώς θα κατανέμεται η εργασία του προσωπικού εντός της ΔΔΣ και πώς θα υπολογίζονται τα έξοδα από τον εργοδοτούντα δήμο και το πώς θα πληρώνονται από τον προϋπολογισμό της ΔΔΣ.*
- *Τα γραφεία και οι διευκολύνσεις για τη διοίκηση της ΔΔΣ πρέπει να διασφαλιστούν (π.χ. υπολογιστές, αυτοκίνητα, οχήματα). Αυτό σημαίνει ότι η νέα οργάνωση μπορεί να μην είναι σε θέση να αρχίσει την παροχή υπηρεσιών στο άμεσο μέλλον. Η περίοδος αυτή παρέχει χρόνο για την ανάπτυξη βοηθητικών σχεδίων, τη διεξαγωγή τεχνικών μελετών, την ετοιμασία οικονομικών σχεδίων κλπ.*

Αυτός είναι επίσης ο κατάλληλος χρόνος για να αναπτυχθεί η κατανόηση των δημοτών για τη ΔΔΣ και την πρόοδο που επιτελεί. Οι «επιτυχίες» στο ξεκίνημα είναι πολύτιμες. Οι δημότες θα θέλουν να είναι σίγουροι ότι η ΔΔΣ θα φέρει βελτιώσεις στη ζωή τους.

#### **7.4. *Θυμάστε τους κρίσιμους συντελεστές της επιτυχίας***

Η ΔΔΣ είναι δύσκολο να ξεκινήσει και να λειτουργήσει, αλλά δεν είναι τόσο περίπλοκη, αν όλοι δεχτούν και ενεργήσουν με την οικονομική λογική και την πολιτική πραγματικότητα που απαιτεί η κατάσταση.

Η δημόσια διοίκηση πρέπει να ασκείται από την τοπική αυτοδιοίκηση με ένα βαθμό οικονομικής λογικής, γιατί ο τρόπος για να δικαιολογήσει την ύπαρξή της είναι η παροχή καλών υπηρεσιών στους δημότες με μεγαλύτερη επάρκεια και αποτελεσματικότητα. Πρέπει να διαθέτει αρκετούς πόρους. Αλλά το επίπεδο των πραγματικών πόρων εξαρτάται πάντοτε από την εδαφική διάσταση: τον αριθμό των κατοίκων, τα επίπεδα του εισοδήματός τους, το μέγεθος των εμπορικών δραστηριοτήτων κλπ.

**Συνεπώς, οι δημόσιοι διοικούντες έχουν δύο επιλογές. Μπορούν να αφήσουν τα πράγματα ως έχουν και, αν δεν υπάρχουν αρκετοί πόροι, να αποδεχτούν την ανεπάρκεια των υπηρεσιών ή αναπτύξεων· ή μπορούν να αναζητήσουν λύσεις που θα δημιουργήσουν νέες δυνατότητες. Η ΔΔΣ είναι μια πιθανή λύση.**

Υπάρχει η πολιτική πραγματικότητα. Δεν μπορεί να υπάρξει συνεργασία χωρίς τη θέληση των παικτών: δημοτική ηγεσία, δημότες, επιχειρήσεις. Η δυνητική πολιτική αντίθεση ξεπερνιέται μερικώς, αν ο νόμος καθιστά τη ΔΔΣ υποχρεωτική για συγκεκριμένη υπηρεσία ή αν η Κυβέρνηση παρέχει αρκετές διευκολύνσεις και κίνητρα για την εγκαθίδρυση μιας υπηρεσίας μέσω της ΔΔΣ.

**Αλλά η θέληση για συνεργασία πρέπει στην πράξη να προέλθει από τη δημοτική ηγεσία, αν πρόκειται η ΔΔΣ να αντέξει στο χρόνο.** Τέτοια θέληση μπορεί να μην είναι εύκολο να διατηρηθεί. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα όπου η ΔΔΣ ξεκίνησε από πολιτικούς συναδέλφους στην ηγεσία διαφορετικών δήμων ή μέσω πρωτοβουλίας συγκεκριμένου προσώπου. Τα κίνητρα μπορεί να είναι ειλικρινή, αλλά να μην εγγυώνται ότι το πεδίο και οι αρμοδιότητες της οντότητας ΔΔΣ είναι τα πιο συνετά, ή ότι η ΔΔΣ είναι βιώσιμη.

Υπάρχουν επίσης πολλά παραδείγματα όπου δήμοι με πολύ διαφορετικές πολιτικές ηγεσίες αποδέχτηκαν την ανάγκη να συνεργαστούν, γιατί ήταν προς το αμοιβαίο συμφέρον τους. Αναγνώρισαν ότι η κοινή πολιτική βούληση δεν σημαίνει και δεν απαιτεί πολιτική ομοιομορφία. Επέδειξαν πολιτική ωριμότητα.

### 7.4.1 Οικοδόμηση εμπιστοσύνης

Η πολιτική ζωή της ίδιας της ΔΔΣ μπορεί να είναι περίπλοκη, όχι τόσο πολύ για πολιτικοκομματικούς λόγους, αλλά γιατί υπάρχουν διαφορετικά, κάποτε αντίθετα, συμφέροντα των δήμων-εταίρων, που ίσως είναι δύσκολο να τύχουν χειρισμού. Ο συγκεκριμένος ρόλος της ηγεσίας και των διευθυντών της οντότητας ΔΔΣ είναι η διατήρηση και συνεχής οικοδόμηση εμπιστοσύνης ανάμεσα στους εταίρους. Κάθε εταίρος πρέπει να είναι πεπεισμένος ότι δεν «βγαίνει χαμένος» από τη ΔΔΣ προς όφελος άλλων δήμων.

Η πιθανή διαμάχη για την εφαρμογή των πολιτικών της ΔΔΣ δεν θα πρέπει να καθιστά αδύνατη τη χάραξη μιας ισχυρής κοινής πολιτικής. Η ΔΔΣ δεν είναι μια ίση κατανομή υπηρεσιών και εξόδων σε κάθε δήμο ( στη Γαλλία λέγεται «ράντισμα»). Πολλές διευκολύνσεις (θέατρα, πισίνες, βιβλιοθήκες, νοσοκομεία ...) ή επενδύσεις στην κοινωνική, οικονομική, περιβαλλοντική και πολιτιστική ανάπτυξη πρέπει να είναι 'μια κι έξω' και δεν μπορούν να είναι σκορπισμένες σε όλη την εδαφική έκταση της ΔΔΣ. Η απόφαση για την τοποθεσία συνήθως οδηγεί σε σύγκρουση, αλλά το κοινό συμφέρον πρέπει να αναζητηθεί μέσα από τον ανοικτό διάλογο και την κανονική διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Οι καλύτεροι τρόποι για ελαχιστοποίηση των συγκρούσεων και τη δημιουργία συναίνεσης είναι:

- *Περιεκτικές μελέτες σε συγκεκριμένα θέματα ως καταλλήλως*
- *Διαφανείς διαδικασίες λήψης αποφάσεων*
- *Επαρκής πληροφόρηση των δημοτών*
- *Διασφάλιση ευρείας κατανόησης των πραγματικών λόγων για τις αποφάσεις και πώς αυτές σχετίζονται με το δημόσιο συμφέρον*

### 7.4.2 Καλή διοίκηση

Δεν είναι ρεαλιστικό να αναμένονται επίπεδα τελειότητας στη ΔΔΣ που δεν επιτυγχάνονται στους δήμους. **Υπάρχει, όμως, ιδιαίτερη ανάγκη για καλή πρακτική.** Η ΔΔΣ πρέπει να επιδεικνύει συνεχώς την ωφελιμότητά της – με καλύτερες υπηρεσίες ή εξοικονόμηση χρημάτων – τόσο επειδή δημιουργήθηκε για αυτόν ακριβώς τον λόγο, όσο και γιατί το «μάρκετινγκ» της έχει βασιστεί σε αυτή την υπόθεση.

Η δημοτική ηγεσία και το προσωπικό δεν θα πρέπει ποτέ να θεωρούν τις οντότητες ΔΔΣ ως δευτέρας τάξεως σε σύγκριση με τη δημοτική διοίκηση. Αντίθετα, πρέπει να προηγούνται σε τεχνικές διοίκησης και στη σχέση τους με τους δημότες και τους καταναλωτές. Αυτό είναι αρκετά κατορθωτό αφού θα

πρέπει να διαθέτουν εκπαιδευμένο επαγγελματικό προσωπικό. Ταυτόχρονα, οι πελάτες των υπηρεσιών κοινής ωφελείας γίνονται πολύ απαιτητικοί και ζητούν καλύτερη εξυπηρέτηση σε πιο λογικές τιμές.

### 7.4.3 Σχεδιασμός

Ο καλός σχεδιασμός έχει ιδιαίτερη σημασία για μια οντότητα ΔΔΣ. Είναι ο καλύτερος τρόπος για να δείξουν πώς η ΔΔΣ μπορεί με το χρόνο να προσφέρει ικανοποίηση στο σύνολο του πληθυσμού σε όλη την εδαφική της περιοχή. Οι δρόμοι δεν μπορούν να κατασκευαστούν και να συντηρηθούν παντού ταυτόχρονα· δεν μπορεί να υπάρξουν καινούργιες αθλητικές εγκαταστάσεις σε κάθε δήμο.

Ένα **πενταετές ή δεκαετές σχέδιο** μπορεί να δείξει πώς η ΔΔΣ θα ανταποκριθεί στις ανάγκες όλων με ένα τρόπο που ο κάθε δήμος από μόνος του δεν θα ήταν ποτέ σε θέση να το πετύχει. Αυτός είναι επίσης ένας σημαντικός τρόπος για την εξοικονόμηση χρημάτων (i) εμποδίζοντας κάθε δήμο να «ανακαλύψει ξανά τον τροχό», για παράδειγμα με την επανάληψη μελετών και (ii) δημιουργώντας μια οικονομία κλίμακας που μπορεί να είναι ελκυστική σε εξωτερικούς επενδυτές.

### 7.4.4 Οικονομικές διευθετήσεις

Η χρήση της ΔΔΣ για την αντιμετώπιση συγκεκριμένης πρόκλησης αρχίζει με την αίσθηση κάποιου σκοπού που πρέπει να εκπληρωθεί. Ο σκοπός αυτός δεν πρέπει να λησμονηθεί αν η ΔΔΣ πρόκειται να παραμείνει βιώσιμη. Οι πόροι πρέπει να χρησιμοποιηθούν με σαφήνεια. Ο τρόπος χειρισμού των οικονομικών χρειάζεται μεγάλη προσοχή.

Όπου πληρώνονται φόροι στον προϋπολογισμό της ΔΔΣ, οι φορολογούμενοι θέλουν να δουν καθαρή επιστροφή σε όρους ποσότητας και ποιότητας της εξυπηρέτησης.

Θα υπάρχουν μηχανισμοί για τον υπολογισμό των συνεισφορών, που πληρώνονται από τους δήμους-εταίρους στον προϋπολογισμό της ΔΔΣ, αν υπάρχει χωριστή οντότητα, ή για τον υπολογισμό οποιασδήποτε δαπάνης έχει υποστεί ένας δήμος-εταίρος για λογαριασμό των άλλων στην περίπτωση σύμβασης. **Αυτοί οι οικονομικοί μηχανισμοί πρέπει να είναι διαφανείς και μη αμφισβητούμενοι.**

## ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΔΔΣ (ΡΟΥΜΑΝΙΑ)

**ΤΙΤΛΟΣ:** Horezu Depression Association (Asociatia Depresiunea Horezu)

**ΑΡ.ΔΗΜΩΝ:** 10

**ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΟΣ ΔΗΜΟΣ:** HOREZU (πληθ: 6800)

**ΟΛΙΚΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΕΤΑΙ:** 40,000

**ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ:** ΟΡΕΙΝΗ ΠΕΡΙΟΧΗ (μεγαλύτερο υψόμετρο: 1900 μέτρα)

**ΤΟΜΕΙΣ:**

- Ανάπτυξη τουριστικής υποδομής και προώθηση τουρισμού
- Σχεδιασμός, συντονισμός, εξεύρεση χρηματοδότησης και διαχείριση σχεδίου
- Υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης

### 1. Η ανάγκη για ΔΔΣ

Η συνεργασία μεταξύ των δήμων αυτών ενεργοποιήθηκε από τρεις συντελεστές:

- Η Χορέζου είναι το διοικητικό κέντρο της περιοχής, συγκεντρώνοντας υπηρεσίες στους τομείς της υγείας, παιδείας, υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, δημοσιονομικής διοίκησης, νομικών υπηρεσιών, δικαστηρίων κλπ. Υπήρχε πάντοτε μια διοικητική σχέση ανάμεσα στους 5 δήμους. Η πόλη της Χορέζου ενεργεί επίσης ως το οικονομικό κέντρο της περιοχής, συγκεντρώνοντας υπηρεσίες όπως τράπεζες και ασφάλειες, που απουσιάζουν από τους γειτονικούς δήμους.
- Υπάρχουν κάποιες υπηρεσίες που σήμερα παρέχονται από τη Χορέζου στους γειτονικούς δήμους και συντηρούνται μόνο από πόρους του δήμου της Χορέζου, περιλαμβανομένων υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και του αρχείου πληθυσμού.
- Υπάρχει χρεία για χρηματοδότηση τοπικών έργων, ιδιαίτερα για ανάπτυξη των υποδομών: οι δρόμοι, οι αποχετευτικές εγκαταστάσεις, οι διευκολύνσεις διαχείρισης αποβλήτων, όλες είναι ανεπαρκείς.
- Υπάρχει ανάγκη τόνωσης της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης, καθώς το ποσοστό ανεργίας είναι ψηλό και οι τοπικές επιχειρήσεις αδύνατες.
- Στην περιοχή υπάρχει συγκέντρωση δυνητικών τουριστικών προορισμών (Η Μονή του Χουρέζ – μνημείο προστατευόμενο από την ΟΥΝΕΣΚΟ, Το Σπήλαιο των Γυναικών, εργαστήρια παραδοσιακών υφασμάτων και κεραμικής, οχυρωματικά κάστρα του 16<sup>ου</sup> αιώνα, εκκλησίες από τον 15<sup>ο</sup>-17<sup>ο</sup> αιώνα, δύο περιοχές προστασίας της φύσης, πηγές μεταλλικού νερού, ορειβάσια, λαογραφικά φεστιβάλ).



## 2. Περιγραφή της ΔΔΣ

### Τομείς συνεργασίας

#### 1. Ανάπτυξη τουριστικής υποδομής και προώθηση του τουρισμού

Πολλά έργα έχουν ξεκινήσει, προωθηθεί και εφαρμοστεί από κοινού.

Η συνεργασία άρχισε με έργα μικρής κλίμακας, όπως:

- α) Η εγκατάσταση πινακίδων σε διαδρομές, παρέχοντας πληροφορίες για όλα τα τουριστικά αξιοθέατα της περιοχής.
- β) Η σύνδεση της Horezu Depression Association (Σύνδεσμος Λεκάνης της Χορεζου) με τον Εθνικό Σύνδεσμο Αγροτικού, Οικολογικού και Πολιτιστικού Τουρισμού (ANTREC) και η συμμετοχή εκπροσώπων του Συνδέσμου σε τουριστικές εκθέσεις σε όλη την Ευρώπη.
- γ) Η εκπαίδευση ντόπιων επιχειρηματιών στον οικολογικό τουρισμό και δραστηριότητες μάρκετινγκ του οικοτουρισμού σε συνεταιρισμό με τοπικές ΜΚΟ.

Το πρώτο μεγάλο έργο σχεδιάστηκε για την αποκατάσταση και ανάπτυξη της γενικής τουριστικής υποδομής στην περιοχή, περιλαμβανομένων:

- εργασιών ανανέωσης σε αρκετά μνημεία,
- επιδιορθώσεις δρόμων για διευκόλυνση της πρόσβασης σε κάποια τουριστικά αξιοθέατα,
- δημιουργίας κοινού γραφείου τουριστικών πληροφοριών,
- κτιριακών εγκαταστάσεων για τη διοργάνωση τοπικών φεστιβάλ.

Η εκτιμημένη αξία του έργου ήταν €4.5 εκ. Το έργο έγινε αποδεκτό για χρηματοδότηση, αλλά το συμβόλαιο δεν υπεγράφη, λόγω του ότι η διαδικασία προσφορών δεν είχε συμπληρωθεί έγκαιρα. Ωστόσο, ένα μεγάλο επίτευγμα ήταν η συμπερίληψη του προγράμματος για τη Λεκάνη Χορεζου στο πρόγραμμα Άριστοι Ευρωπαϊκοί Προορισμοί (EDEN), 2<sup>η</sup> φάση Τοπική Αύλη Κληρονομιά (2007-2008).

#### 2. Στρατηγικός σχεδιασμός και ανάπτυξη θεσμών

Με χρηματοδότηση από το πρόγραμμα PHARE, το πρώτο σχέδιο εφαρμόστηκε επιτυχώς, εστιάζοντας σε διάφορους τομείς:

- Σχεδιασμός, δημόσια διαβούλευση, και έγκριση κοινής αναπτυξιακής στρατηγικής για τους πέντε δήμους, που αρχικά σχημάτιζαν τον Σύνδεσμος Λεκάνης της Χορεζου και των πέντε γειτονικών δήμων.
- Επέκταση της συμμετοχής στον Σύνδεσμο σε δέκα, περιλαμβάνοντας τους γειτονικούς δήμους.
- Εκπαίδευση προσωπικού από όλους τους δέκα δήμους σε θέματα όπως η τοπική ανάπτυξη, εξεύρεση χρηματοδότησης, διαχείριση έργου, μέθοδοι δημόσιας συμμετοχής.
- Δημιουργία γραφείου και αίθουσας συνεδριάσεων, και αγορά εξοπλισμού για τον Σύνδεσμο.

Το κύριο αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας είναι (α) συμφωνία για κοινή αναπτυξιακή στρατηγική και (β) εκπαίδευση 3-5 δημοσίων υπαλλήλων από κάθε ένα των δέκα δήμων του Συνδέσμου για την εμπλοκή τους στην εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής.

### 3. Υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης

Ο δήμος της Χορεζου παρείχε ήδη αυτή την υπηρεσία για ολόκληρη την περιοχή με δικά του έξοδα, τα οποία ήταν σημαντικά – 200,000 λεί από ένα συνολικό δημοτικό προϋπολογισμό 1.5 εκ. λεί. Οι άλλοι δήμοι δεν ήταν σε θέση να συνεισφέρουν σε αυτή την υπηρεσία, λόγω των περιορισμένων προϋπολογισμών τους. Κάτω από την ομπρέλα του Συνδέσμου, ο δήμος της Χορεζου κατάφερε να εξασφαλίσει χρηματοδότηση από το PHARE για να συνεχίσει την υπηρεσία και να επενδύσει στην περαιτέρω ανάπτυξη της.

#### **Νομική φύση της συνεργασίας**

Το 2005, ο Σύνδεσμος Λεκάνης της Χορεζου εγκαθιδρύθηκε ως ΜΚΟ (σώμα ιδιωτικού δικαίου). Η οργάνωση αυτή, σύμφωνα με το καταστατικό, είχε στην ηγεσία της ένα πενταμελές Διοικητικό Συμβούλιο (τους Δημάρχους των πέντε αρχικών δήμων). Σύμφωνα με το Καταστατικό, Πρόεδρος του Συνδέσμου είναι ο Δήμαρχος της Χορεζου, ενώ ο Δήμαρχος της Βαϊτινι είναι ο Γενικός Γραμματέας του Συνδέσμου (η Χορεζου και η Βαϊτινι ήταν οι δήμοι που πρωτοστάτησαν την ίδρυση του Συνδέσμου).

Οι δήμοι εκπροσωπούνται σ' αυτό τον Σύνδεσμο με βάση την αρχή «ένας δήμος, μία ψήφος». Οι αποφάσεις λαμβάνονται με πλειοψηφία. Συνήθως υπάρχει συναίνεση. Κάποιες αποφάσεις του Συνδέσμου πρέπει να επικυρώνονται από το κάθε δημοτικό συμβούλιο (π.χ. η χρήση δημόσιας περιουσίας, η συγχρηματοδότηση έργων από τους δημοτικούς προϋπολογισμούς).

Το 2006, ο Σύνδεσμος άλλαξε τη νομική του υπόσταση και μεταμορφώθηκε σε Σύνδεσμο Διακοινοτικής Ανάπτυξης (ένα οιονεί σώμα δημόσιου δικαίου) με πολλαπλές αρμοδιότητες, αλλά διατηρώντας όλες τις άλλες πρόνοιες του καταστατικού. Αυτόν τον καιρό, ένα άλλο καταστατικό του Συνδέσμου βρίσκεται υπό συζήτηση, καθώς υπάρχει ανάγκη για μια νέα δομή, που να περιλαμβάνει τα πέντε νέα μέλη.

#### **Προσωπικό**

Ο Σύνδεσμος δεν διαθέτει δικό του προσωπικό. Κάθε δήμος έχει αποσπάσει προσωπικό. Κάπου 30 με 35 δημόσιοι υπάλληλοι εργάζονται για τον Σύνδεσμο, ανάλογα με τις ανάγκες (συνήθως με μερική απασχόληση). Όλοι αυτοί οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν εκπαιδευθεί σαν μέρος του σχεδίου θεσμικής ανάπτυξης.

#### **Χρηματοδότηση**

Η χρηματοδότηση του Συνδέσμου Λεκάνης της Χορεζου προέρχεται από κονδύλια της Κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συγχρηματοδότησης που παρέχεται από δήμους-εταίρους για συγκεκριμένα έργα. Δεν υπάρχουν τέλη συμμετοχής. Ο δήμος της Χορεζου προσφέρει μια συνεισφορά σε είδος (γραφειακούς χώρους, έξοδα επικοινωνίας, εργάσιμο χρόνο κάποιων δημοσίων υπαλλήλων).

Οι αντιπρόσωποι του Συνδέσμου Λεκάνης της Χορεζου θεωρούν ότι η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα είναι εξασφαλισμένη, καθώς ο Σύνδεσμος έχει ξεπεράσει το κρίσιμο στάδιο (μη ουσιαστικά αποτελέσματα, αποτυχημένα έργα) και μπορεί τώρα να διασφαλίσει επαρκή χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων του και την επιτυχή προώθηση των έργων του.

### **Λογοδοσία στους δημότες**

Το σχέδιο θεσμικής ανάπτυξης που χρηματοδοτήθηκε από το PHARE περιλάμβανε ένα στοιχείο ισχυρής δημόσιας συμμετοχής, με επικέντρωση στην εκπαίδευση δημοσίων υπαλλήλων (α) στην ενημέρωση των πολιτών, (β) σε θέματα διαβούλευσης και δημόσιας συμμετοχής και (γ) στη χρήση εργαλείων δημόσιας συμμετοχής στην επεξεργασία της κοινής αναπτυξιακής στρατηγικής (π.χ. δημόσια καφέ και συζητήσεις). Αυτό το συστατικό στοιχείο, το οποίο έχει επίσης στηριχθεί από τις τοπικές ΜΚΟ, έχει αυξήσει σημαντικά τον βαθμό της πληροφόρησης των πολιτών και την εμπλοκή τους στις δραστηριότητες του Συνδέσμου.

### **Παρακολούθηση και αξιολόγηση**

Υπάρχει συνεχής παρακολούθηση των δραστηριοτήτων του Συνδέσμου Λεκάνης της Χορεζου από τους δήμους-εταίρους, καθώς δημόσιοι υπάλληλοι απ' όλους τους δήμους-εταίρους εμπλέκονται άμεσα στις καθημερινές δραστηριότητες. Η αξιολόγηση των εργασιών του Συνδέσμου γίνεται από τους δήμους-εταίρους πάνω σε ετήσια βάση, χρησιμοποιώντας τις ετήσιες εκθέσεις αποδοτικότητας (πεπραγμένων) και τις οικονομικές εκθέσεις.

## **3. Εγκαθίδρυση της ΔΔΣ**

Ο Σύνδεσμος Λεκάνης της Χορεζου δημιουργήθηκε το 2005, με πρωτοβουλία των Δημάρχων της Χορεζου και της γειτονικής κοινότητας της Βαΐτινι. Στην πραγματικότητα, ο Σύνδεσμος στηρίχτηκε στη δομή μιας προγενέστερης προσπάθειας για συνεργασία το 1994, αλλά που είχε εγκαταλειφθεί το 1996. Η αρχική ιδέα της συνεργασίας είχε βασιστεί (α) σε έμπνευση από μερικά Γαλλικά παραδείγματα ΔΔΣ, (β) σε πληροφορίες που είχαν εξασφαλιστεί μέσω του συνδέσμου του δήμου της Χορεζου με τον Σύνδεσμο Ρουμανικών Πόλεων (AOR), και (γ) στη συνεργασία με μια ΜΚΟ με έδρα το Βουκουρέστι (Ίδρυμα Εταίρων για Τοπική Ανάπτυξη – Partners for Local Development Foundation, FPD).

Μετά που τρεις άλλοι δήμοι συμφώνησαν ως θέμα αρχής να συνεργαστούν, συντάχθηκε ένα καταστατικό και ο Σύνδεσμος εγγράφηκε κατά τον νόμο, έχοντας καθεστώς ΜΚΟ. Το καταστατικό του Συνδέσμου περιείχε, μαζί με άλλες διαδικασίες και δομές λήψης αποφάσεων, αναφορά σε κοινούς αναπτυξιακούς στόχους και σχέδια. Σε αυτό το στάδιο, δεν είχε χαραχθεί αναπτυξιακή στρατηγική και δεν υπήρχε ανάμιξη δωρητή στη διαδικασία. Η δημιουργία του Συνδέσμου είχε μόνο την υποστήριξη τοπικών πόρων.

Η κύρια δυσκολία στην εγκαθίδρυση αυτού του Συνδέσμου ήταν η επιφυλακτικότητα κάποιων κοινοτήτων να συνεργαστούν, καθώς υπήρχαν φόβοι ότι η πόλη θα άλωνε τον Σύνδεσμο κι οι δραστηριότητές του δεν θα προσκόμιζαν και τόσο όφελος στις κοινότητες. Κάποιοι δήμοι αρνήθηκαν να ενταχθούν.

Οι κύριοι συντελεστές που υπήρξαν αποφασιστικοί στη δημιουργία του Συνδέσμου Λεκάνης της Χορεζου ήταν:

- Η ηγεσία που προσέδωσε ο δήμος της Χορεζου
- Οι προηγούμενες προσπάθειες συνεργασίας – μια προηγούμενη πρόταση για συνεργασία στην προμήθεια υγραερίου απέτυχε όσον αφορά τα αποτελέσματα, αλλά πέτυχε όσον αφορά τη συνεργασία.
- Η ομοιογένεια της περιοχής – οι δήμοι έχουν παρόμοια χαρακτηριστικά και παρόμοια προβλήματα και συνεπώς έχουν τις ίδιες επιδιώξεις.

#### 4. Οφέλη και μειονεκτήματα

##### Οφέλη

Το κύριο άμεσο όφελος για τους δήμους μέλη ήταν η δυνατότητα που απέκτησαν να προωθήσουν έργα, τα οποία από μόνοι τους δεν διέθεταν την οικονομική ικανότητα και το προσωπικό για να τα προωθήσουν.

Τα κύρια άμεσα οφέλη για τους δημότες είναι:

- Βελτιωμένες υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης
- Η αύξηση του τουρισμού στην περιοχή, σαν αποτέλεσμα της ανάπτυξης τοπικών επιχειρήσεων σχετικών με τον τουρισμό (π.χ. μικρά ξενοδοχεία και ιδιωτικά καταλύματα προς ενοικίαση).

##### Μειονεκτήματα

Το αρχικό μειονέκτημα της συνεργασίας ήταν η απουσία ουσιαστικών αποτελεσμάτων τους πρώτους 18 μήνες, που οδήγησε τη συνεργασία σε κάποια κόπωση. Αυτό το έκανε χειρότερο η ανάμνηση προηγούμενων προσπαθειών συνεργασίας.

Δεν εντοπίστηκαν μειονεκτήματα για τους δημότες.

#### 5. Μελλοντικά σχέδια

Στο σημείο αυτό, δεν υπάρχουν σχέδια για αλλαγή της νομικής μορφής της συνεργασίας.

Μετά τη συμπλήρωση της παρούσης διαδικασίας διεύρυνσης από πέντε σε δέκα δήμους, δεν υπάρχουν σχέδια για επέκταση της συμμετοχής, κυρίως γιατί ο υφιστάμενος αριθμός μελών καλύπτει την περιοχή επιρροής της πόλης της Χορεζου (ήτοι, όλες οι κοινότητες είναι ήδη συνδεδεμένες όσον αφορά την παροχή δημοσίων υπηρεσιών και τις προοπτικές για τοπική οικονομική ανάπτυξη).

Η επέκταση της συμμετοχής στη ΔΔΣ πέρα από αυτή την περιοχή δεν θεωρείται πολύ καλή ιδέα, καθώς δεν θα υπάρχει κοινό έδαφος (προβλήματα και στόχοι) για συνεργασία.

Η **επέκταση των τομέων συνεργασίας** σχεδιάζεται σύμφωνα με την πρόσφατα χαραχθείσα κοινή αναπτυξιακή στρατηγική.

## **6. Μαθήματα που αντλήθηκαν**

1. Η ηγεσία είναι ουσιώδης. Ακόμα κι αν υπάρχει κάποιος δισταγμός για συνεργασία όταν ένας μεγαλύτερος δήμος αναλαμβάνει τα ηνία της διαδικασίας, αυτή η ηγεσία είναι ουσιώδης για τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα.
2. Η ομοιογένεια είναι σημαντική. Δήμοι που εμπλέκονται σε τέτοιες μορφές συνεργασίας θα πρέπει να έχουν τα ίδια προβλήματα και τους ίδιους στόχους, ώστε να υπάρχει κοινό έδαφος προς συζήτηση. Η απόκλιση των συμφερόντων που πηγάζει από σημαντικές διαφορές μεταξύ δήμων, απαιτεί από την οργάνωση να εργαστεί προς πάρα πολλές κατευθύνσεις ταυτόχρονα, και τα αποτελέσματα μπορεί να μην είναι πάντοτε ικανοποιητικά.
3. Τα ουσιαστικά αποτελέσματα δεν είναι άμεσα. Στα πρώτα χρόνια της συνεργασίας, τα αποτελέσματα μάλλον δεν είναι ορατά, παίρνοντας τη μορφή μικρών έργων και προσπαθειών σχεδιασμού και συντονισμού, πράγμα που μπορεί να είναι αποθαρρυντικό για τη συνεργασία.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- “A Report on the Status of Inter-municipal Cooperation”, Prepared for the OSCE- Spillover Monitor Mission to Skopje by VNG-International. June 2004.
- The Institutional Framework of Inter-Municipal Co-operation, Report by Michel Guégan, The Congress of Local and Regional Authorities - Chamber of Local Authorities, 14th Plenary session, 4 May 2007, Strasbourg, CoE.
- Elena Zuffada, Eugenio Caperchione. Working Paper N. 94/03, “The Inter-related Roles of the Regional and Local Government in Developing Local Partnerships in Italy”. June 2003
- “Good practices in inter-municipal cooperation in Europe”. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy, Council of Europe. Prepared with the collaboration of Clothilde Deffigier. 2007
- Inter-municipal cooperation, Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Prepared with the collaboration of Clotilde Deffigier, Lecturer at the University of Limoges (France), Member of the scientific council of the association EUROPA, Strasbourg. 2008
- “Handbook on Inter-municipal Partnership and Cooperation for Municipal Government.” Union of Nova Scotia Municipalities (UNSM), November 2002
- “Local Government Resource Handbook”, Nova Scotia, December 2006
- Holger Osterrieder, Hachemi Bahloul, Glendal Wright, Kathryn Shaffner, Mark Mozur. “Joining Forces Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners”. UNDP BRC, 2006
- “Intergovernmental Cooperation Handbook”. Originally prepared by Thomas S. Kurtz. Commonwealth of Pennsylvania, Department of Community and Economic Development. February 2006.
- “Inter-municipal Cooperation Act. Conceptual Framework”. FLGR Consult EOOD – Sofia. December 2004

- “Inter-municipal Cooperation and Consolidation. Exploring Opportunities for Savings and Improved Service Delivery” State of New York, Office of the State Comptroller, Division of Local Government Services & Economic Development. 2003
- “Inter-municipal Cooperation Practices” collected from 8 countries of ECIS region within the frameworks of the “Strengthening Decentralized Public Service Delivery through Inter-municipal Cooperation” Project. UNDP BRC. June 2009
- “Inter-municipality Partnerships and Public Procurement Legislation” The Common Position of the German Association of Towns and Municipalities, Bavarian Regional Association of Municipalities and the Baden-Württemberg Regional Association of Municipalities. Berlin, Munich, Stuttgart, March 2006
- Intergovernmental Partnerships at the Local level in Spain: *MANCOMUNIDADES and CONSORTIA in a Comparative Perspective*, Javier Font, Rafael Gutiérrez Suárez and Salvador Parrado-Díez, *OECD, 1999*
- “Local Government Management Guide”. State of New York, Office of the State Comptroller, Division of Local Government Services & Economic Development. November 2003
- “Local Government Resource Handbook Service Nova Scotia and Municipal Relations”. Nova Scotia, Canada 2006
- “Practical Guidelines on Implementation of Inter-municipal Cooperation”. TA for the Implementation and Co-ordination of the Decentralization Process II, an EU-funded project managed by the European Agency for Reconstruction. July 2007
- Reto Steiner, “The Causes, Spread and Effects of Inter-municipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland”, Center for Competence of Public Management, 2001.