



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ



Πειραιάς, 12 Φεβρουαρίου 2026

Αριθ. Πρωτ.: ΓΠ – 48

ΑΥΤΟΤΕΛΕΣ ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΕΔΡΟΥ

Προς: - Υπουργό Εθνικής Οικονομίας &
Οικονομικών
κ. Κυριάκο Πιερρακάκη

- Υπουργό Εσωτερικών
κ. Θεόδωρο Λιβάνιο

Κοιν.: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας &
Οικονομικών

- Υπηρεσία Συντονισμού
Γραφείο Νομικών και
Κοινοβουλευτικών Θεμάτων
Υπόψη: κ. Νεκτάριο Τζούφα
Email: yp.synt.grammateia@minfin.gr

Αξιότιμοι κ.κ. Υπουργοί Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών και Εσωτερικών

Σε απάντηση της ερώτησης κοινοβουλευτικού ελέγχου με αρ. 2840/3.2.2026 της Βουλευτού Β' Θεσσαλονίκης κ. Αρετής Παπαϊωάννου, που μας διαβιβάστηκε με το υπ' αρ.20538 ΕΞ 2026/5-2-2026 έγγραφο του Γραφείου Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, με θέμα «Αιφνιδιαστική ένταξη των Αναπτυξιακών Οργανισμών της Αυτοδιοίκησης στη Γενική Κυβέρνηση – Κίνδυνος υπονόμησης του αναπτυξιακού έργου και αβεβαιότητα για εργαζόμενους και επιχειρησιακό σχεδιασμό», παραθέτουμε τα ακόλουθα:

- Τα ερωτήματα με αριθμό 2, 3, 4 που τίθενται στο έγγραφο δεν αφορούν την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ).
- Αναφορικά με το ερώτημα με αριθμό 1 σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα:

Η κατάρτιση του στατιστικού Μητρώου Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σωστή οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, **όπως αυτή προσδιορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (European System of Accounts-ESA).**

Το στατιστικό Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει τους φορείς εκείνους οι οποίοι με βάση τα κριτήρια του Κανονισμού της Ε.Ε. 549/2013 όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό Ε.Ε.

2023/734 και ισχύει (Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών 2010 – European System of Accounts (ESA 2010)) χαρακτηρίζονται ως φορείς Γενικής Κυβέρνησης.

Η κατάταξη των φορέων γίνεται υποχρεωτικά στη βάση **στατιστικών κριτηρίων του ESA 2010** για τις ανάγκες της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος, που γίνεται ομοιόμορφα σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες υπό τον έλεγχο της Eurostat, ώστε να υπάρχει έλεγχος των ευρωπαϊκών οικονομικών μεγεθών.

Μεθοδολογικό σημείωμα σχετικά με τα κριτήρια ταξινόμησης βάσει του ESA 2010, είναι διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της ΕΛΣΤΑΤ, στον ακόλουθο σύνδεσμο.

<http://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SEL08/-esa2010>

Το στατιστικό Μητρώο των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζεται και χρησιμοποιείται από την ΕΛΣΤΑΤ αποκλειστικά για στατιστικούς σκοπούς, δηλαδή για τη διενέργεια των ετήσιων και τριμηνιαίων ερευνών των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίες είναι αναγκαίες για την κατάρτιση των τριμηνιαίων και ετήσιων δημοσιονομικών στατιστικών από την ΕΛΣΤΑΤ, καθώς και για την κατάρτιση των πινάκων της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ).

Η ευθύνη για την ορθή οριοθέτηση του τομέα της Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τους κανόνες του ESA 2010 ανήκει στις εθνικές στατιστικές Αρχές και ο έλεγχος της ορθής οριοθέτησης του δημόσιου τομέα είναι αρμοδιότητα της Eurostat, βάσει του Κανονισμού 479/2009, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

Η ορθή τήρηση του στατιστικού Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί ευθύνη της ΕΛΣΤΑΤ. Επισημαίνεται ότι το μητρώο αυτό δεν είναι ένα μητρώο όλων των φορέων που εποπτεύονται και ελέγχονται από την κυβέρνηση ούτε είναι το μητρώο όλων των οργανισμών που χρηματοδοτούνται από το δημόσιο τομέα μέσω του Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού ή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Η κατάταξη των φορέων στο στατιστικό Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης γίνεται από την ΕΛΣΤΑΤ (Ελληνική Στατιστική Αρχή) στο πλαίσιο της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ), όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 126 ΣΛΕΕ και το Πρωτόκολλο 12 που προσαρτάται στη Συνθήκη, η οποία απαιτεί την κατάρτιση και διαβίβαση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Eurostat) των δημοσιονομικών στοιχείων των Κρατών-Μελών από τις επίσημες στατιστικές αρχές κάθε χώρας. Οι κανόνες αυτοί είναι δεσμευτικοί για όλα τα κράτη μέλη (άρθρο 288 ΣΛΕΕ).

Το νομικό καθεστώς που διέπει τη διαδικασία είναι το εξής:

- Κανονισμός (ΕΚ) 223/2009 για τις ευρωπαϊκές στατιστικές όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- Κανονισμός (ΕΚ) 479/2009 για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος, που προσαρτάται στη Συνθήκη για την ίδρυση της ΕΚ.
- Κανονισμός (ΕΕ) 679/2010 για την ποιότητα των στατιστικών στο πλαίσιο της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος.

- Κανονισμός 549/2013 για το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της ΕΕ (ESA 2010) όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό ΕΕ 2023/734 και ισχύει.
- Κανονισμός (ΕΕ) 220/2014 για τις παραπομπές στο ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της ΕΕ.
- Εγχειρίδιο για το Έλλειμμα και το Χρέος, όπως έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος (ESSC) και την Επιτροπή Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics (CMFB) και εκδοθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Eurostat) ως συμπλήρωμα του ESA 2010.
- Επιμέρους οδηγίες της Eurostat για μεθοδολογικά ζητήματα.

Η ποιότητα των δημοσιονομικών στοιχείων σύμφωνα με τους Κανονισμούς περιλαμβάνει τη συμμόρφωση με τους κανόνες του ESA 2010 σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της οριοθέτησης της Γενικής Κυβέρνησης.

Σε περίπτωση αμφιβολίας η Eurostat παρέχει οποιαδήποτε απαιτούμενη διευκρίνιση για την ορθή εφαρμογή των κανόνων του ESA 2010.

Η ΕΛΣΤΑΤ προέβη στην ανακοίνωση του ενημερωμένου στατιστικού Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης με αναφορά στο Δεκέμβριο 2025, ως όφειλε για την ανταπόκριση της χώρας στις ευρωπαϊκές της υποχρεώσεις που απορρέουν από τους προαναφερθέντες Ευρωπαϊκούς Κανονισμούς. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΛΣΤΑΤ οφείλει να συμπεριλάβει στο Μητρώο όλους τους φορείς που σύμφωνα με τους όρους του ESA 2010 αποτελούν την Γενική Κυβέρνηση. Μη συμπερίληψη κάποιου φορέα θα σημαίνει μη επικύρωση των δημοσιοοικονομικών στοιχείων της χώρας από τη Eurostat, κάτι που θα δημιουργούσε σοβαρό πρόβλημα στην δημοσιονομική εικόνα της χώρας με πιθανές σοβαρές πολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις. Στο σύστημα των εθνικών λογαριασμών στην Ευρωπαϊκή Ένωση η Eurostat έχει την αρμοδιότητα να επικυρώνει ή να αρνείται την επικύρωση των στοιχείων που αποστέλλουν οι χώρες στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος.

Ένταξη Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΑΟΤΑ) (ν.4674/2020) στο στατιστικό Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης της ΕΛΣΤΑΤ

Βασικό θεσμικό πλαίσιο ΑΟΤΑ: ν.4674/2020, ν.4690/2020 και εγκύκλιος ΥΠΕΣ 200/16-6-2020 (ΑΔΑ: ΨΞΤΟ46ΜΤΛ6-1ΡΛ).

Οι ΑΟΤΑ προβλέπονται στο αρθ.2 ν.4674/2020 (ΦΕΚ 53 Α' 11/03/2020), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει από: αρθ.41 και 42 ν.4735/2020 (ΦΕΚ 197 Α' 12-10/2020), αρθ.68 ν.4735/2020 (ΦΕΚ 197 Α' 12-10-2020), αρθ.46 ν.4795/2021 (ΦΕΚ 62 Α' 17-04-2021), αρθ.34 ν.4873/2021 (ΦΕΚ 248 Α' 16-12-2021), αρθ.16 ν.5027/2023 (ΦΕΚ 48 Α' 02-03-2023).

Σύμφωνα με την παρ.1 αρθ.2 ν.4674/2020: **1. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής «Αναπτυξιακοί Οργανισμοί») είναι ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού των ΟΤΑ, οι οποίες λειτουργούν υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Σκοπός των Αναπτυξιακών Οργανισμών είναι, ιδίως: α) η από κοινού με τους ΟΤΑ εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής προς όφελος των τοπικών κοινωνιών, β) η ενίσχυση της διοικητικής και τεχνικής επάρκειας των ΟΤΑ, μέσω της επιστημονικής, συμβουλευτικής και τεχνικής υποστήριξης, γ) η ωρίμανση και εκτέλεση έργων υποδομής, δ) η**

υλοποίηση δράσεων και έργων που εντάσσονται στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης της Ατζέντας 2030 του ΟΗΕ, ε) η εκτέλεση έργων και η παροχή υπηρεσιών ψηφιακής σύγκλισης, στ) η εν γένει υποστήριξη των ΟΤΑ στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και ζ) η προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, η συμμετοχή τους σε αντίστοιχα προγράμματα και η εφαρμογή των σχετικών πολιτικών. Η περιοχή παρέμβασης των Αναπτυξιακών Οργανισμών καθορίζεται με το οικείο καταστατικό.»

Για την επίτευξη των σκοπών τους, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί αναλαμβάνουν την εκτέλεση δράσεων κρατικών ενισχύσεων, αξιοποιούν χρηματοδοτικά εργαλεία και διαχειρίζονται αναπτυξιακά, επενδυτικά και ειδικά προγράμματα, χρηματοδοτούμενα από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους.

Σύμφωνα με το 20.308 ΕΣΑ 2010: **Η νομική μορφή ενός φορέα δεν αποτελεί αποφασιστικό στοιχείο για την ταξινόμησή του σε θεσμικό τομέα.** Συνεπώς, το γεγονός ότι οι ΑΟΤΑ λειτουργούν με την μορφή των Α.Ε. δεν συνεπάγεται a priori ότι θα πρέπει ταξινομηθούν εκτός Γενικής Κυβέρνησης.

Σύμφωνα με την παρ.2 αρθ.2 ν.4674/2020, **τουλάχιστον το 97% του μετοχικού κεφαλαίου των ΑΟΤΑ κατέχεται από κοινού από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και άλλους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ταξινομούνται στη Γενική Κυβέρνηση (όπως τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ), η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ)), ενώ ποσοστό έως 3% μπορεί να κατέχεται από φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, έπιστημονικούς φορείς, επιμελητήρια, συλλογικούς φορείς που εκπροσωπούν κοινωνικά, περιβαλλοντικά, πολιτιστικά και οικονομικά συμφέροντα, καθώς και συνεταιρισμούς. Σε κάθε περίπτωση, αποκλεισμένης της συμμετοχής ιδιωτών. Οι μικροί ΟΤΑ δύνανται να συστήσουν μονομετοχικούς ΑΟΤΑ.**

Σύμφωνα με την παρ.4 αρθ.2 ν.4674/2020: 4. **Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων, κατά τις διατάξεις του ν. 4548/2018. Εξαιρουμένου του Προέδρου, ο διευθύνων σύμβουλος της εταιρείας και τα εκτελεστικά μέλη του διοικητικού συμβουλίου, όπως ορίζονται στο οικείο καταστατικό, δεν μπορεί να είναι αιρετοί εκπρόσωποι των δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων των μετόχων ΟΤΑ. ...**

Συνεπώς, σχεδόν το σύνολο του κεφαλαίου των ΑΟΤΑ κατέχεται από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίοι ελέγχουν την Γενική Συνέλευση των μετόχων και μπορούν να εκλέξουν το Διοικητικό Συμβούλιο και αντίστοιχα να οριστούν σημαντικά όργανα της διοίκησης όπως ο Πρόεδρος και ο Διευθύνων Σύμβουλος.

Στο αρθ.8 ν.4674/2020 ορίζεται ότι: 1. **Όπου σε διατάξεις νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και κανονιστικών αποφάσεων γίνεται αναφορά σε «φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης», εφεξής νοούνται η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Σύνδεσμοι και τα Δίκτυα Δήμων και τα νομικά πρόσωπα των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.**

2. Η παράγραφος 6 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87) αντικαθίσταται ως εξής:

«6. ΟΤΑ α' και β' βαθμού, σύνδεσμοι δήμων, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της τοπικής αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να συμβάλλονται μεταξύ τους για την αποτελεσματική άσκηση αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Στις περιπτώσεις αυτές, οι αποφάσεις των αρμοδίων οργάνων των συμβαλλόμενων φορέων για τη συμμετοχή τους σε συγκεκριμένη σύμβαση, λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών τους.»

Σύμφωνα με την παρ.3 αρθ.2 ν.4674/2020: 3. **Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους ΟΤΑ ή τον Κρατικό Προϋπολογισμό και δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του**

άρθρου δεύτερου του ν. 3845/2010 (Α` 65). Η λειτουργία των Αναπτυξιακών Οργανισμών διέπεται από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ανωνύμων εταιρειών και η εποπτεία τους ασκείται με βάση τις διατάξεις του ν. 4548/2018 (Α` 104), υπό την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων. Οι εταιρείες του άρθρου αυτού:

- α. εμπίπτουν στα νομικά πρόσωπα της περίπτωσης γ` της παραγράφου 5 του άρθρου 13 του ν. 4314/2014 (Α` 265),
- β. μπορούν να συστήσουν ή να συμμετέχουν σε ομάδες τοπικής δράσης, σύμφωνα με την περίπτωση β` της παραγράφου 2 του άρθρου 32 και του άρθρου 34 του Κανονισμού ΕΕ 1303/2013 (L 347/320),
- γ. μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και μπορούν να ορίζονται τεχνικοί σύμβουλοι Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης,
- δ. μπορούν να παρέχουν τεχνικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των μετόχων ΟΤΑ,
- ε. μπορούν να ασκούν τις δραστηριότητες των άρθρων 182 και 183 του ν. 4555/2018 (Α` 133),
- στ. μπορούν να προτείνουν προς τους αρμόδιους φορείς και να υλοποιούν για λογαριασμό των ΟΤΑ α` και β` βαθμού Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ) χωρικών στρατηγικών, με βάση τα πρωτόκολλα συγκρότησης της κατά περίπτωση προβλεπόμενης Αρχής Διακυβέρνησης της ΟΧΕ, υπό την επιφύλαξη των ειδικών προϋποθέσεων του ισχύοντος Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου του εκάστοτε προγράμματος, καθώς και να υλοποιούν από κοινού με τους ΟΤΑ Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ).
- ζ. συγχωνεύονται, διασπώνται και λύονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4548/2018,
- η. υπάγονται στο ρυθμιστικό πεδίο του ν. 3861/2010 (Α` 112).
- θ. ορίζονται εξαρχής ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α` 147).

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο πρωταρχικός στόχος των ΑΟΤΑ είναι η υποστήριξη των ΟΤΑ και των λοιπών φορέων της Τ.Α. που αποτελούν ιδιοκτήτες-μέτοχοι τους (υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης S.1313) στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, μέσω προγραμματικών συμβάσεων (αρθ.100 ν.3852/2010, αρθ.12 ν.4412/2016). Επιπλέον, ορισμένοι εξ αυτών ορίζονται και λειτουργούν ως φορείς διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων (π.χ. LEADER).

Δημόσιος Έλεγχος

Στην παρ. 20.18 ESA 2010 ορίζεται η έννοια του Δημόσιου ελέγχου, όπου ως έλεγχος ορίζεται η ικανότητα καθορισμού της γενικής πολιτικής, που μπορεί να γίνει μέσω άμεσων δικαιωμάτων μιας συγκεκριμένης μονάδας του δημοσίου τομέα ή συλλογικών δικαιωμάτων περισσότερων.

Στην παρ. 20.309 ESA 2010 ορίζονται ειδικότεροι δείκτες για την επιβεβαίωση του ελέγχου:

- α) δικαιώματα διορισμού, άρνησης διορισμού ή απομάκρυνσης της πλειοψηφίας των στελεχών, των μελών του διοικητικού συμβουλίου κλπ,
- β) δικαιώματα διορισμού, άρνησης διορισμού ή απομάκρυνσης σημαντικών μελών του προσωπικού,
- γ) δικαιώματα διορισμού, άρνησης διορισμού ή απομάκρυνσης της πλειοψηφίας σημαντικών επιτροπών της οντότητας,

- δ) κατοχή της πλειοψηφίας των δικαιωμάτων ψήφου,
- ε) δικαιώματα βάσει ειδικών μετοχών και δικαιωμάτων προαίρεσης,
- στ) δικαιώματα ελέγχου μέσω συμβατικών διατάξεων,
- ζ) δικαιώματα ελέγχου που προκύπτουν από συμφωνίες/εγκρίσεις δανεισμού,
- η) έλεγχος μέσω υπερβολικών κανονιστικών ρυθμίσεων,
- θ) άλλοι δείκτες, όπως ρυθμιστικές εξουσίες ή δικαιώματα που περιέχονται στην πράξη σύστασης μιας οντότητας, όπως για τον περιορισμό των δραστηριοτήτων, στόχων και επιχειρησιακών πτυχών, την παρεμπόδιση της οντότητας να μεταβάλει το καταστατικό της, να διαλυθεί, να εγκρίνει μερίσματα ή να περατώσει τη σχέση της με τον δημόσιο τομέα κ.α.

Στην παρ. 20.310 ορίζεται ότι: *Κάθε περίπτωση ταξινόμησης πρέπει να εξετάζεται βάσει των χαρακτηριστικών της. Σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση ενδέχεται να μην είναι ενδεδειγμένη η εφαρμογή του συνόλου αυτών των δεικτών. Ορισμένοι δείκτες, όπως οι α), γ) και δ) της παραγράφου 20.309, είναι από μόνοι τους επαρκείς για την τεκμηρίωση της άσκησης ελέγχου. Σε άλλες περιπτώσεις, περισσότεροι μεμονωμένοι δείκτες δύνανται από κοινού να υποδηλώνουν την άσκηση ελέγχου.*

Με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, οι φορείς της Τ.Α. (S1313 υποτομέας Γενικής Κυβέρνησης) κατέχουν πάνω από το 50% του κεφαλαίου των ΑΟΤΑ(στην ουσία το 97%) και άρα **οι ΑΟΤΑ υπόκεινται σε «δημόσιο έλεγχο» (public control)** (20.18) κατά την έννοια των 20.309 και 20.310 του ESA 2010, βλέπε ιδίως 20.309 δείκτη α) για τον ορισμό της πλειοψηφίας των μελών του ΔΣ και δείκτη δ) κατοχή της πλειοψηφίας των δικαιωμάτων ψήφου και στην 20.310 ορίζεται ότι ορισμένοι δείκτες, όπως οι α) και δ) της 20.309, είναι από μόνοι τους επαρκείς για την τεκμηρίωση της άσκησης ελέγχου.

Market/ non-Market

Παραγωγοί εμπορεύσιμου και μη εμπορεύσιμου προϊόντος στον ESA 2010

Στις παραγράφους του ESA 2010 περιγράφονται τα ακόλουθα για τους Παραγωγούς εμπορεύσιμου και μη εμπορεύσιμου προϊόντος:

3.16 Το ESA 2010 διακρίνει τρία είδη παραγωγής:

- α) εμπορεύσιμη παραγωγή (P.11)·*
- β) παραγωγή για ιδία τελική χρήση (P.12)·*
- γ) μη εμπορεύσιμη παραγωγή (P.13).*

3.17 Ορισμός: Η εμπορεύσιμη παραγωγή αποτελείται από την παραγωγή που διατίθεται στην αγορά ή που προορίζεται για διάθεση στην αγορά.

3.18 Η εμπορεύσιμη παραγωγή περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- α) προϊόντα που πωλούνται σε οικονομικά σημαντικές τιμές'*

3.19 Ορισμός: Οικονομικά σημαντικές τιμές (Economically significant prices) είναι οι τιμές που έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στην ποσότητα των προϊόντων που επιθυμούν να προσφέρουν οι παραγωγοί και στην ποσότητα των προϊόντων που επιθυμούν να αγοράσουν οι αγοραστές. Οι τιμές αυτές προκύπτουν όταν ισχύουν και οι δύο ακόλουθοι όροι:

- α) ο παραγωγός έχει κίνητρο για να προσαρμόσει την προσφορά, είτε με στόχο να αποκομίσει κέρδος μακροπρόθεσμα είτε, τουλάχιστον, να καλύψει το κόστος κεφαλαίου και το λοιπό κόστος' και*

β) οι καταναλωτές είναι ελεύθεροι να αγοράζουν ή να μην αγοράζουν και επιλέγουν με βάση τις τιμές που χρεώνονται.

Οικονομικά μη σημαντικές τιμές (*Not economically significant prices*) χρεώνονται συνήθως για την είσπραξη κάποιων εσόδων ή την επίτευξη κάποιας μείωσης της υπερβολικής ζήτησης που μπορεί να προκύψει όταν οι υπηρεσίες παρέχονται εντελώς δωρεάν.

1.37 Ο διαχωρισμός μεταξύ δραστηριοτήτων παραγωγής εμπορεύσιμων προϊόντων και δραστηριοτήτων παραγωγής μη εμπορεύσιμων προϊόντων και, συνεπώς, για τις οντότητες του δημόσιου τομέα, η κατάταξή τους στον τομέα της γενικής κυβέρνησης ή στον τομέα των δημοσίων επιχειρήσεων αποφασίζεται με βάση τον ακόλουθο κανόνα:

Μια δραστηριότητα θεωρείται δραστηριότητα παραγωγής εμπορεύσιμων προϊόντων όταν τα αντίστοιχα αγαθά και υπηρεσίες αποτελούν αντικείμενο εμπορίας υπό τους ακόλουθους όρους:

(1) οι πωλητές ενεργούν με σκοπό τη μεγιστοποίηση των κερδών τους σε μακροπρόθεσμη βάση, πωλώντας αγαθά και υπηρεσίες ελεύθερα στην αγορά σε οποιονδήποτε είναι διατεθειμένος να πληρώσει τη ζητούμενη τιμή·

(2) οι αγοραστές ενεργούν με σκοπό τη μεγιστοποίηση του οφέλους τους, δεδομένων των περιορισμένων πόρων τους, αγοράζοντας προϊόντα τα οποία ικανοποιούν καλύτερα τις ανάγκες τους στην προσφερόμενη τιμή·

(3) υπάρχουν αποτελεσματικές αγορές, όπου οι πολίτες και οι αγοραστές έχουν πρόσβαση στην αγορά και πληροφορίες σχετικά μ' αυτή. Μια αγορά μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά ακόμη και αν δεν πληρούνται απόλυτα οι εν λόγω όροι.

3.32 Για να γίνεται η διάκριση μεταξύ εμπορεύσιμης και μη εμπορεύσιμης παραγωγής και μεταξύ παραγωγών εμπορεύσιμου και μη εμπορεύσιμου προϊόντος, πρέπει να χρησιμοποιούνται διάφορα κριτήρια. Τα εν λόγω κριτήρια εμπορεύσιμης / μη εμπορεύσιμης παραγωγής (βλ. σημείο 3.19 για τον ορισμό των οικονομικά σημαντικών τιμών) αποσκοπούν στην εκτίμηση της ύπαρξης συνθηκών αγοράς και επαρκούς εμπορικής συμπεριφοράς από τον παραγωγό. Σύμφωνα με το ποσοτικό κριτήριο εμπορεύσιμης / μη εμπορεύσιμης παραγωγής, τα προϊόντα που πωλούνται σε οικονομικά σημαντικές τιμές θα πρέπει να καλύπτουν τουλάχιστον το μεγαλύτερο μέρος του κόστους παραγωγής με τις πωλήσεις τους.

3.37 Οι δημόσιοι παραγωγοί μπορεί να είναι παραγωγοί εμπορεύσιμου προϊόντος ή παραγωγοί μη εμπορεύσιμου προϊόντος. Οι παραγωγοί εμπορεύσιμου προϊόντος ταξινομούνται στους τομείς των μη χρηματοδοτικών και των χρηματοοικονομικών εταιρειών. Αν η θεσμική μονάδα είναι παραγωγός μη εμπορεύσιμου προϊόντος, ταξινομείται στον τομέα της γενικής κυβέρνησης.

Market Criterion

Οι μονάδες που ελέγχονται από τη γενική κυβέρνηση αξιολογούνται με βάση το ποιοτικό και το ποσοτικό Market Criterion (παρ.20.19 και επόμενες) και εάν αποτελούν παραγωγούς μη εμπορεύσιμων προϊόντων τότε ταξινομούνται στη Γενική Κυβέρνηση (S.13), αλλιώς στις Δημόσιες Επιχειρήσεις (S.11 ή S.12 δηλ. εκτός της Γενικής Κυβέρνησης).

Για τον υπολογισμό του Market Criterion ο ESA 2010 καθορίζει την παρακάτω σχέση (παρ.3.32 ESA 2010):

$$\text{Market Criterion} = \frac{\text{Πωλήσεις}}{\text{Κόστος Παραγωγής}}$$

Τα έσοδα (πόροι) των Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΑΟΤΑ) προέρχονται κυρίως από προγραμματικές συμβάσεις με φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (κυρίως ΟΤΑ α' και β' βαθμού και Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων) και από τη Διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων (ευρωπαϊκών) προγραμμάτων (π.χ. LEADER).

Τα έσοδα από τη διαχείριση προγραμμάτων (π.χ. LEADER) αποτελούν «Λοιπές Τρέχουσες Μεταβιβάσεις»(συναλλαγή D.7 κατά ESA) και, ως εκ τούτου, δεν περιλαμβάνονται στον αριθμητή του Market Criterion, καθώς αποτελούν μεταβιβάσεις δημόσιων πόρων για την επίτευξη στόχων δημόσιας πολιτικής, χωρίς να είναι μια συναλλαγή υπό συνθήκες αγοράς με σκοπό το κέρδος, καλύπτουν το κόστος για το πρόγραμμα που επιλέχθηκαν να διαχειριστούν και δεν συνιστούν έσοδα από πωλήσεις αγαθών ή υπηρεσιών σε οικονομικά σημαντικές τιμές, όπως αυτές ορίζονται στις παραγράφους 3.18 και 3.19 του ESA 2010.

Οι προγραμματικές συμβάσεις (άρθρα 99 και 100 ν.3852/2010, αρθ.2 ν.4674/2020, αρθ.12 ν.4412/2016) συνάπτονται μεταξύ των ΑΟΤΑ και των φορέων που συμμετέχουν στο κεφάλαιό τους και τους ασκούν έλεγχο, χωρίς ανταγωνιστική διαγωνιστική διαδικασία σε συνθήκες αγοράς (tendering), με κάλυψη του προκύπτοντος κόστους, και αποσκοπούν στην από κοινού εκτέλεση των αρμοδιοτήτων των συμμετεχόντων φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για να συναφθεί μια προγραμματική σύμβαση πρέπει να πληρούνται σωρευτικά οι απαιτήσεις της παρ.3 του άρθρου 12 «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)» του ν.4412/2016, η οποία διέπει τις περιπτώσεις κατά τις οποίες δημόσια αναθέτουσα Αρχή συμβάλλεται προγραμματικά με διακριτό αυτής, από νομικής απόψεως, δημόσιο φορέα, επί του οποίου ασκεί έλεγχο από κοινού με άλλες δημόσιες Αρχές, προκειμένου να εξυπηρετηθεί, δια της από κοινού εκτέλεσης της σχετικής δημόσιας υπηρεσίας, το δημόσιο συμφέρον. Οι απαιτήσεις αυτές είναι οι ακόλουθες: i) Ο συμβαλλόμενος Ο.Τ.Α. πρέπει να ασκεί επί του αντισυμβαλλόμενου Αναπτυξιακού Οργανισμού μαζί με τις άλλες αναθέτουσες Αρχές που συμμετέχουν σε αυτόν, έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών. Η προϋπόθεση αυτή πληρούται εφόσον ο Ο.Τ.Α. συμμετέχει με τις λοιπές αναθέτουσες Αρχές τόσο στο κεφάλαιο όσο και στα όργανα διοίκησης του Αναπτυξιακού Οργανισμού, ασκώντας αποφασιστική επιρροή στους στρατηγικούς στόχους και στις σημαντικές αποφάσεις των οργάνων του Οργανισμού. ii) Πάνω από το 80% των δραστηριοτήτων του Αναπτυξιακού Οργανισμού συνδέονται με την εκτέλεση καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί από τις αναθέτουσες Αρχές που το ελέγχουν. Για τον προσδιορισμό του ανωτέρω ποσοστού λαμβάνεται υπόψη ο μέσος συνολικός κύκλος εργασιών ή άλλο ενδεδειγμένο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, κατά την τριετία που προηγείται της ανάθεσης της σύμβασης. iii) Δεν πρέπει να συμμετέχουν άμεσα στον Αναπτυξιακό Οργανισμό ιδιωτικά κεφάλαια, εξαιρουμένων όσων μετέχουν δίχως αποφασιστική επιρροή, ήτοι χωρίς δυνατότητα ελέγχου ή δικαίωμα αρνησικυρίας.

Συνεπώς, τα έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις αποτελούν συναλλαγή D.7 κατά ESA 2010 «Λοιπές Τρέχουσες Μεταβιβάσεις» και, ως εκ τούτου, δεν περιλαμβάνονται στον αριθμητή του Market Criterion.

Συνεπώς, τα ανωτέρω είναι τα κύρια έσοδα που λαμβάνουν οι φορείς για να καλύψουν το κόστος λειτουργίας τους. Και τα δύο αυτά έσοδα αποτελούν **μεταβιβάσεις** και δεν υπολογίζονται στον αριθμητή (Πωλήσεις) του Market Criterion καθώς δεν αποτελούν Πωλήσεις σε οικονομικά σημαντικές τιμές (παρ.3.18, 3.19 και παρ.1.37 ESA 2010).

Συνεπώς, με βάση το προφίλ των εσόδων τους, το Market Criterion δεν μπορεί να υπερβεί το 50% ($\text{Market Criterion} < 50\%$) και συνεπώς αποτελούν παραγωγούς μη εμπορεύσιμων προϊόντων και εντάσσονται στη Γενική Κυβέρνηση (S.13).

Επιπλέον, οι ΑΟΤΑ που λαμβάνουν έσοδα μόνο από φορείς της γενικής κυβέρνησης (Sales only to Government), π.χ. όλα τα έσοδα προέρχονται από προγραμματικές συμβάσεις με τους ιδιοκτήτες τους, θεωρούνται **βοηθητικές οντότητες (ancillary units)** και πρέπει να ταξινομηθούν στον τομέα της «μητρικής μονάδας» (ή της ομάδας) που ασκεί τον δημόσιο έλεγχο, άρα στην Γενική Κυβέρνηση (παρ.20.24 ESA 2010).

Τέλος, για τους ΑΟΤΑ που πέραν των ανωτέρω εσόδων, έχουν έσοδα από πωλήσεις και από άλλους πελάτες (εκτός της γενικής κυβέρνησης), και αφού τα έσοδα από τη γενική κυβέρνηση υπερβαίνουν το 50% και δεν λαμβάνονται μέσω μιας ανταγωνιστικής διαγωνιστικής διαδικασίας (open tendering) τότε δεν μπορούν να θεωρηθούν ως παραγωγοί εμπορεύσιμου προϊόντος (παρ.20.28 ESA 2010 και MGDD (edition 2022) 1.2.4.2. b)).

Συμπέρασμα

Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΑΟΤΑ) τελούν υπό δημόσιο έλεγχο (20.18 ESA 2010) και με βάση τη διάρθρωση των κύριων πηγών εσόδων τους, δεν πληρούν το Market Criterion και θεωρούνται δημόσιοι παραγωγοί μη εμπορεύσιμου προϊόντος. Με βάση τα ανωτέρω **οι ΑΟΤΑ ταξινομούνται στον Τομέα S.13 Γενική Κυβέρνηση.**

Το στατιστικό Μητρώο των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζεται και χρησιμοποιείται από την ΕΛΣΤΑΤ αποκλειστικά για στατιστικούς σκοπούς όπως προαναφέρθηκε.

Με εκτίμηση,
Ο ασκών καθήκοντα Προέδρου
Προϊστάμενος της Γενικής Δ/νσης Στατιστικών
Νικόλαος Στρόμπλος



