



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΜΣ «ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: «ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ»

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ

ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΙΩΑΝΝΗΣ ΨΥΧΑΡΗΣ

Ονοματεπώνυμο Φοιτήτριας: Κουταβά Ελισάβετ
Α.Μ.: 0818Μ047
ΑΘΗΝΑ 2020

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι όλα τα στοιχεία σε αυτή την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπευθύνως ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη εργασία μου».

Ευχαριστίες

Με την παρούσα διπλωματική εργασία ολοκληρώνονται οι σπουδές μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα «Εφαρμοσμένων Οικονομικών και Περιφερειακής Ανάπτυξης» του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Από τη θέση αυτή, αισθάνομαι την υποχρέωση να εκφράσω τις ειλικρινείς ευχαριστίες μου προς τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Ι. Ψυχάρη για την εμπιστοσύνη που μου επέδειξε αναθέτοντάς μου το συγκεκριμένο θέμα, την επιστημονική του καθοδήγηση και τις εύστοχες και καίριες υποδείξεις του.

Επιπλέον εκφράζω τις ευχαριστίες μου προς τον ομότιμο καθηγητή κ. Α. Παπαδασκαλόπουλο και την επίκουρη καθηγήτρια κ. Β. Δεληθέου για την εποικοδομητική διδασκαλία τους στα γνωστικά αντικείμενα που παρακολούθησα, καθώς και για την πολύτιμη συμμετοχή τους στην τριμελή επιτροπή παρουσίασης της διπλωματικής μου εργασίας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία, αποτελεί τμήμα για την ολοκλήρωση του προγράμματος Μεταπτυχιακών σπουδών στην επιστήμη του Περιφερειακού Σχεδιασμού του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών της Αθήνας. Σκοπός αυτής της εργασίας είναι η παρουσίαση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια των τελευταίων είκοσι ετών με έμφαση στις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιπλέον η εργασία αναλύει το πλαίσιο των ελεγκτικών διαδικασιών κατά τη δημοσιονομική διαχείριση των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, υπογραμμίζει το ρόλο και τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως θεσμικού παράγοντα διαμόρφωσης του δημοσιονομικού συστήματος ελέγχων και λειτουργίας των ΟΤΑ και παρέχει τα αποτελέσματα από μία σειρά πραγματοποιηθέντων ελέγχων. Η εργασία καταλήγει με την αναφορά των κύριων συμπερασμάτων και προτάσεων πολιτικής.

ABSTRACT

The present thesis is part of the completion of graduate course in Regional Planning Studies at the Department of Economic and Regional Development at Panteion University of Social and Political Sciences in Athens. The study aims at presenting the administrative reforms that were implemented in Greece during the last twenty years by placing an emphasis on the fiscal reforms of local government. Furthermore, this thesis analyses the auditing framework procedures of local government finances. Finally, it underlies the role and competences of the Court of Audit as an institutional factor for the formation of a financial and operational audit system for Local Government and provides the results from a number of case studies. The thesis concludes with the main results and policy recommendations.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	σελ.	4
ABSTRACT		5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ		7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ-ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ		8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ		
1.1 Έννοια διοίκησης-Έννοια δημοσίου συμφέροντος		10
1.2 Συστήματα διοικητικής οργάνωσης		11
1.3 Σύντομη ιστορική αναδρομή του θεσμού τοπικής αυτοδιοίκησης		14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ, ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ		
2.1 Βασικές αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση		23
2.2 Μορφές ελέγχου των οργάνων της δημόσιας διοίκησης		24
2.3 Εποπτεία των ΟΤΑ-Γενικά		26
2.4 Μηχανισμοί εποπτείας ΟΤΑ		
2.4.1 Νόμος 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»		28
2.4.2 Νόμος 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι»		28
2.4.3 Πειθαρχική και Αστική Ευθύνη Αιρετών ΟΤΑ		30
2.5 Μηχανισμοί ελέγχου ΟΤΑ		
2.5.1 Εσωτερικός έλεγχος ΟΤΑ		31
2.5.2 Εξωτερικός έλεγχος-Ελεγκτικό Συνέδριο		40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ		
3.1 Στόχοι των ελέγχων		48
3.2 Έλεγχοι παρακολούθησης συμμόρφωσης		51
3.3 Έλεγχος ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων ΟΤΑ Α' & Β'» βαθμού		52
3.4 Έλεγχος εσόδων		53
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ		54
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ		57

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΓΔΔΕ	Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Ελέγχων
ΔΕΥΑ	Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης
Δ.Π.ΑΕΙ	Διεθνή Πρότυπα Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΚΕΔΕ	Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων
ν.	νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ολομ.	Ολομέλεια
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
πδ	προεδρικό διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠρΚ	Πράξη Κλιμακίου
Σ.	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
ΦΟΔΣΑ	Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
GIS	Geographical Information Systems
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions

ΕΙΣΑΓΩΓΗ-ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Τα τελευταία έτη, υπό το βάρος της δημοσιονομικής κρίσης σε πολλά κράτη και ιδιαίτερα στην Ελλάδα, όπου αναδείχθηκαν αδυναμίες και σοβαρές ελλείψεις στο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, παρατηρείται μία τάση ενίσχυσης και ενδυνάμωσης των θεσμικών οργάνων που ασκούν δημοσιονομικό έλεγχο με στόχο τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής, ως βασικών πυλώνων μίας δημοκρατικής διακυβέρνησης (Γεωργία Μαραγκού, 2012).

Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι μία αποτύπωση της Διοικητικής Μεταρρύθμισης στην Ελλάδα όπως διαμορφώθηκε με μία σειρά νόμων τα τελευταία είκοσι περίπου χρόνια. Θα αναφερθούμε στο σχέδιο «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (ν.2539/1997,ΦΕΚ 244Α',4-12-1997), που στόχο είχε τον εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού συστήματος αλλά και την δημιουργία των προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης, με έμφαση στη διαφάνεια κατά τη διαχείριση των οικονομικών πόρων. Συνέχειά του αποτέλεσε το πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» (ν.3852/2010,ΦΕΚ 87Α, 7-6-2010), που ψηφίστηκε στη Βουλή λίγο μετά το πρώτο μνημόνιο (ν.3845/2010)και λίγο πριν τις σημαντικές αλλαγές στο δημόσιο λογιστικό (ν.3871/2010).

Εδώ, μεταξύ άλλων, «ο εξορθολογισμός και η ισοσκέλιση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ ανάγεται σε ακρογωνιαίο λίθο της δομής του όλου δημοσιονομικού συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης» (Γεωργία Μαραγκού, 2012), αρχές και διατάξεις του οποίου διέπονται από τον ν.4270/2014, που περιλαμβάνει την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας-δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις”

Ο ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133Α/19-7-2018) γνωστός ως Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι», παίρνοντας το όνομά του από τον εισηγητή της μεγάλης μεταρρύθμισης που θεμελίωσε στα τέλη του βου αιώνα το διαχρονικό και οικουμενικό πολιτειακό πρότυπο της δημοκρατίας, περιέχει τροποποιήσεις του ν.3852/10 με καθιέρωση της απλής αναλογικής ως εκλογικού συστήματος στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές και εισήγαγε την κατηγοριοποίηση των Δήμων σε έξι κατηγορίες. Πιο πρόσφατα και συγκεκριμένα στις 6-8-2019, ψηφίστηκε το

διωπουργικό νομοσχέδιο με σημαντικές διατάξεις για την κυβερνησιμότητα σε δήμους και περιφέρειες.

Επίσης θα γίνει προσπάθεια να αποτυπωθούν οι μορφές και τα είδη ελέγχου που ασκούνται στους ΟΤΑ για να διαπιστωθεί αν συμβάλλουν στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και αν παρέχουν (οι έλεγχοι) αντικειμενικές, ανεξάρτητες και αξιόπιστες πληροφορίες, συμπεράσματα ή γνώμες με βάση πάντα επαρκή και κατάλληλα ελεγκτικά τεκμήρια ενδυναμώνοντας τη λογοδοσία και τη διαφάνεια διασφαλίζοντας έτσι τη συνεχή βελτίωση στη διαχείριση των δημοσίων πόρων και περιουσιακών στοιχείων των ΟΤΑ δημιουργώντας κίνητρα για την ανάπτυξή τους μέσω της παροχής γνώσης και εποικοδομητικών συστάσεων, συμβάλλοντας έτσι τελικά και καθοριστικά στη βελτίωση του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας (Γεωργία Μαραγκού, 2012).

Θα γίνει επίσης αναφορά στην ύπαρξη και το ρόλο ενός αποτελεσματικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου λόγω και της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της εφαρμογής διεθνών λογιστικών και ελεγκτικών προτύπων. Θα αναλυθούν οι ωφέλειες που παρέχει ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου αφενός στον εξωτερικό έλεγχο (Ελεγκτικό Συνέδριο) και αφετέρου στους ΟΤΑ και κατ' επέκταση στους τελικά ωφελουμένους που πρέπει και οφείλεται να είναι οι κάτοικοι του κάθε ενός ανά την επικράτεια Δήμου. Όσον αφορά τη μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί για την εκπόνηση της παρούσας εργασίας θα χρησιμοποιηθούν στοιχεία από την ελληνική βιβλιογραφία και άλλες πηγές όπως εκθέσεις του Ελληνικού και Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκθέσεις του Παρατηρητηρίου ΟΤΑ όπως αυτό συστάθηκε με το ν.4111/2013, εκθέσεις οικονομικών αποτελεσμάτων της αρμόδιας Διεύθυνσης Οικονομικών Τ.Α.-Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας των Οικονομικών Στοιχείων του Υπουργείου Εσωτερικών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.1 ΕΝΝΟΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – ΕΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Ο όρος «διοίκηση» καθορίζεται με βάση τη λειτουργική έννοιά της ως τη διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη ενός σκοπού, με την δε οργανική της έννοια η διοίκηση ταυτίζεται με το πρόσωπο ή τους συλλόγους προσώπων, οι οποίοι, σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου, έχουν δικαίωμα ή αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή. Η διάκριση της «διοίκησης» με τη λειτουργική έννοια σε δημόσια και ιδιωτική θα μπορούσε να γίνει με κριτήριο το κίνητρο της δραστηριότητας και τον χαρακτήρα των νομικών πράξεων, με τις οποίες ασκείται η δραστηριότητα. Κίνητρο των διοικητικών οργάνων για την άσκηση της δραστηριότητας, που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, είναι πάντα η άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Καταρχήν, το δημόσιο συμφέρον, βάσει του αντικειμενικού κριτηρίου, συμπίπτει αμέσως με το συμφέρον όλων των μελών της κρατικής κοινωνίας, διότι αφορά την ικανοποίηση βασικών αναγκών που μπορούν να έχουν όλα τα μέλη αυτού (π.χ. Εθνική άμυνα, τάξη, ασφάλεια, υγιεινή και υγεία, διατροφή, παιδεία, συγκοινωνία, επικοινωνία, οικονομική ανάπτυξη κλπ.). Στην ελληνική έννομη τάξη, ο ειδικότερος προσδιορισμός του δημοσίου συμφέροντος ανήκει κάθε φορά, μέσα στο γενικότερο πλαίσιο που καθορίζει το Σύνταγμα, στο νομοθετικό όργανο, το οποίο, με τους κανόνες που θεσπίζει, ρυθμίζει την οργάνωση και τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και καθορίζει τους σκοπούς που επιδιώκονται από αυτήν (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

Συνέπεια των ανωτέρω λεχθέντων είναι ότι τα όργανα του κράτους και των δημοσίων νομικών προσώπων φέρουν εις πέρας τις προβλεπόμενες αρμοδιότητές τους με απώτερο στόχο την επίτευξη των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που καθορίζουν οι αρμοδιότητες αυτές (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997). Η έννομη τάξη προβλέπει δημόσια όργανα τα οποία είναι αρμόδια για την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων. Έτσι καθορίζεται η αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Το Σύνταγμα ορίζει τα δημόσια όργανα που συγκροτούν κάθε εξουσία και τις αρμοδιότητές τους. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ.1 του Συντάγματος, τη νομοθετική εξουσία αποτελεί η Βουλή, τη δικαστική εξουσία αποτελούν τα κάθε είδους

δικαστήρια και τέλος την εκτελεστική εξουσία αποτελούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση και όλα τα άλλα διοικητικά όργανα (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

Η δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με τους Γ. Πετράκο και Ι. Ψυχάρη (2016), ανήκει ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, η οποία τη χρησιμοποιεί για να εφαρμόζει τις πολιτικές της, και να υλοποιεί τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει, σύμφωνα με το Ν.4270/2014.

1.2 ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

Ως συστήματα διοικητικής οργάνωσης που αναγνωρίζονται και εφαρμόζονται διεθνώς καθώς και στη χώρα μας, είναι το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και η αυτοδιοίκηση (Γ. Πετράκος – Ι. Ψυχάρης, 2016).

"Συγκεντρωτικό είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα κεντρικά όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη τη γεωγραφική ενότητά του. Παράδειγμα το Υπουργείο Γεωργίας, του οποίου οι αποφάσεις για τη γεωργία αποτελούν κατευθυντήριους άξονες για όλη τη χώρα (Γ. Πετράκος – Ι. Ψυχάρης, 2016).

«Αντίθετα αποκεντρωτικό είναι το σύστημα στο οποίο έχουν μεταβιβασθεί εξουσίες και αποφασιστικές αρμοδιότητες σε περιφερειακά όργανα, για την άσκηση πολιτικής σε συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα μιας χώρας. Τα κεντρικά και αποκεντρωμένα όργανα βρίσκονται σε μια σχέση συμπληρωματικότητας ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους, και γι' αυτό τα δεύτερα σε ιεραρχία εξαρτώνται από τα πρώτα.» (Γ. Πετράκος – Ι. Ψυχάρης, 2016). «Το αποκεντρωτικό σύστημα είναι εκείνο που εφαρμόζεται περισσότερο στη σύγχρονη εποχή, όχι μόνο επειδή επιτρέπει τη γρήγορη και με γνώση των τοπικών συνθηκών αντιμετώπιση πληθώρας προβλημάτων από την κρατική διοίκηση, αλλά και επειδή ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες που δημιουργούνται από την τεράστια διεύρυνση του κύκλου της κρατικής δραστηριότητας» (Κ. Γεωργόπουλος, 1996).

Κυριότεροι δε σκοποί της αποκέντρωσης είναι: α) να είναι η Διοίκηση περισσότερο προσιτή στους πολίτες, που πρέπει να έχουν άμεση επαφή με τα όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις για τις υποθέσεις τους και β) να γίνεται καταμερισμός εργασίας έτσι ώστε να

λύνονται ταχύτερα τα προβλήματα βάσει αμεσότερης αντίληψης των σχετικών συνθηκών (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

«Παραπλήσιο με το σύστημα της αποκέντρωσης είναι το σύστημα της αποσυγκέντρωσης, το οποίο αφορά οργανωτικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο, οι οποίες όμως στερούνται αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και λειτουργούν απλώς ως ιμάντες μεταβίβασης της κρατικής πολιτικής» (Γ. Πετράκος – Ι. Ψυχάρης, 2016).

«Εκτός από τη συγκέντρωση και την αποκέντρωση, υπάρχει και ένα τρίτο σύστημα ,η αυτοδιοίκηση, η οποία αφορά τη σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων, που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους με τη στενή έννοια, αλλά έχουν δική τους νομική υπόσταση και δικά τους όργανα» (Γ. Πετράκος – Ι. Ψυχάρης, 2016). «Η αυτοδιοίκηση αποτελεί μορφή διοικητικής οργάνωσης που συναντάται σε ενιαίο τύπο κράτους, όπως είναι το ελληνικό κράτος. Στην απόφαση Ολ.ΣτΕ 3443/1998 γίνεται δεκτό ότι το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης που εγκαθιδρύει το ισχύον Σύνταγμα και η σχέση του με τις περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες πρέπει να αντιμετωπισθούν ενόψει της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του κράτους ως αδιαιρέτου και ενιαίου. Περαιτέρω γίνεται δεκτό ότι το κράτος ως αδιαίρετη ενότητα και η ακεραιότητα(μη ομοσπονδιακός χαρακτήρας)της ελληνικής επικράτειας είναι εγγυημένα από το Σύνταγμα, το αδιάσπαστο δε και αδιαίρετο της κρατικής ενότητας μόνο μέσω της αρμοδιότητας του νομοθέτη ως προς την κατανομή κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων μπορεί να εξασφαλισθεί (Μ. Πικραμμένος, 2012). Οι αυτοδιοικούμενοι αυτοί οργανισμοί διακρίνονται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και σε οργανισμούς ειδικής ή καθ' ύλην αρμοδιότητας. «Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και αποβλέπει στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από όργανα με δημοκρατική νομιμοποίηση, ενώ η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση προβλέπεται από τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη (με εξαίρεση τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα που συνιστούν ειδική μορφή καθ' ύλην αυτοδιοίκησης καθιερούμενη στο άρθρο 16 του Συντάγματος) και έχει ως αντικείμενο τη διοίκηση και διαχείριση συγκεκριμένων τομέων της δημόσιας διοίκησης τόσο υπό την οργανική της εκδοχή όσο και υπό τη λειτουργική διάσταση» (Μ. Πικραμμένος, 2012).

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια το δε κράτος υποχρεούται να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για την λειτουργία των ΟΤΑ. "Στην έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας περιλαμβάνεται, αφ' ενός η λειτουργική αυτοτέλεια, δηλαδή η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων χωρίς την υποχρέωση υποταγής σε οδηγίες και εντολές από την Κυβέρνηση, και αφ' ετέρου η οργανική αυτοτέλεια, ήτοι το δικαίωμα των αυτοδιοικουμένων οργανισμών να διοικούνται με δικά τους όργανα. Πάντως, για τη διασφάλιση του ενιαίου και αδιάσπαστου της Ελληνικής Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, σύμφωνα άλλωστε και με την κοινοβουλευτική αρχή του πολιτεύματος, ασκεί εποπτεία στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία καλύπτει τόσο τα πρόσωπα, όσο και τις πράξεις τους» (Κράτος και Δικαιοσύνη 3- Το Δημόσιο Χρήμα υπό Έλεγχο, Ι. Σαρμά –ΕλΣ IV πρκ. 2 Απρ. 1998).

1.3 ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΑΡΧΑΙΑ ΕΛΛΑΔΑ

Οι ρίζες του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης τοποθετούνται στην αρχαία Ελλάδα. Ιδρυτής του θεσμού θεωρείται ο Κλεισθένης, Αθηναίος πολιτικός του 6ου αιώνα π.Χ. Το 508-507 π.Χ. έθεσε τις βάσεις για τη μεταρρύθμιση της Αθήνας. Με το τέλος της τυραννίας του Πεισίστρατου, ανέλαβε να μεταρρυθμίσει το πολίτευμα της Αθήνας και να το καταστήσει δημοκρατικό. Χώρισε την Αττική σε 3 βασικούς δήμους (το άστυ, τα παράλια και τη μεσογαία). Έδωσε όλη την εξουσία στην Εκκλησία του Δήμου, απ' όπου εκλέγονταν και οι δέκα στρατηγοί, που διοικούσαν όχι μόνο το στρατό αλλά και το ίδιο το κράτος. Με μία σειρά και άλλων μέτρων γεννήθηκε η δημοκρατία στην Αθήνα, το πολίτευμα που έδωσε το δικαίωμα σε όλους τους πολίτες να συμμετέχουν στη διακυβέρνηση του κράτους, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη η συγγένεια ή η καταγωγή (ισονομία και ισηγορία). Όπως είπε ο Αριστοτέλης «Ο Κλεισθένης έδωσε την πολιτεία στο λαό». Ο Κλεισθένης υπήρξε επίσης ο εμπνευστής του οστρακισμού.

ΣΤΑ ΔΥΣΚΟΛΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΗΣ ΤΟΥΡΚΟΚΡΑΤΙΑΣ

Στα χρόνια της τουρκοκρατίας, το βασικό κύτταρο της διοίκησης υπήρξε η κοινότητα. Μία κοινότητα περιλάμβανε έναν ή περισσότερους οικισμούς και είχε την ευθύνη κυρίως της πληρωμής των φόρων. Σε πολλές περιπτώσεις, οι ελληνικές κοινότητες αναπτύχθηκαν σημαντικά και συνέβαλαν στην διαμόρφωση, ενίσχυση και διατήρηση εθνικής συνείδησης. Επίσης συνέβαλαν στην ανέγερση σχολείων και ιδρυμάτων, φροντίζοντας αυτούς που είχαν ανάγκη.

Α' ΚΑΙ Β' ΕΘΝΟΣΥΝΕΛΕΥΣΗ

Κατά την Α' Εθνοσυνέλευση που συνήλθε στην Επίδαυρο στις 20-12-1821 καταργήθηκαν οι παλιές κοινότητες με σκοπό την ενοποίηση της διοίκησης και καταπολέμηση του ανωτέρω αναφερομένου τοπικιστικού πνεύματος. Το Σύνταγμα που

ψηφίστηκε την 1η Ιανουαρίου 1822 δεν περιείχε διατάξεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Μόνο στον νόμο 12 της 30ης Απριλίου 1822 προβλεπόταν ότι τη διοίκηση των Ελληνικών Επαρχιών ασκούσαν δύο διοικητές διορισμένοι και όχι εκλεγμένοι, οι δε κοινότητες διοικούσαν από δημογέροντες που εκλέγονταν μεταξύ των επιφανέστερων αυτών. Κατά δε την Β' Εθνοσυνέλευση του Άστρους στις 10-30/4/1823 οπότε και ψηφίστηκε ο Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών ορίστηκε ότι οι επαρχίες υποδιαιρούνται σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Παρ' όλα αυτά, δεν μπορεί να γίνει, ούτε τώρα, λόγος για εφαρμογή ουσιαστικής τοπικής αυτοδιοίκησης (Α. Μάνεσης, 2010).

ΕΠΟΧΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΗ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ

Ο Ιωάννης Καποδίστριας, ως πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδας, επιχείρησε να οργανώσει συστηματικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση στα πλαίσια εγκαθίδρυσης ενός συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος. Στις 21-4-1828 δημοσίευσε τον Οργανισμό των δημογερόντων, ο οποίος δεν έφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Με το ψήφισμα της 16ης Απριλίου 1828 καθορίστηκε ο αριθμός των δημογερόντων ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε κοινότητας. Οι δημογέροντες εκλέγονταν με μυστική ψηφοφορία και φρόντιζαν για την επίλυση των ζητημάτων της κοινότητάς τους υπό την επιτήρηση και τις οδηγίες των εκτάκτων επιτρόπων και των επαρχιακών δημογερόντων. Οι τελευταίοι εκλέγονταν από τους δημογέροντες των χωριών και έδρευαν στην πρωτεύουσα της επαρχίας. Με αυτό το σύστημα ο Καποδίστριας επεδίωκε να μπορούν οι κάτοικοι να εκφράζουν ελεύθερα τη γνώμη τους για κάθε ζήτημα που τους απασχολούσε.

ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΒΑΣΙΛΕΙΑΣ

Τελείως διαφορετική ήταν η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που καθιερώθηκε κατά την εποχή της Αντιβασιλείας. Με το νόμο της 27ης Δεκεμβρίου 1833 «περί συστάσεως των Δήμων», καταργήθηκαν οι κοινοτικές και επαρχιακές δημογεροντίες και καθιερώθηκε ο θεσμός του δήμου, σύμφωνα με τα γαλλικά πρότυπα της εποχής. Για να συσταθούν δήμοι έπρεπε να υπάρχουν τουλάχιστον 300 κάτοικοι. Έτσι δημιουργήθηκαν αρχικά 750 δήμοι, οι οποίοι αργότερα με το νόμο της 16/22 Σεπτεμβρίου 1840 περιορίστηκαν σε 250. Σύμφωνα με

την ανωτέρω διάρθρωση ο δήμαρχος αποτελεί σημαντικό πρόσωπο το οποίο αποκτά μεγάλη δύναμη και φαίνεται να εκπροσωπεί το κράτος κατ' εντολήν του για την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του. Το δημοτικό σύστημα που εφαρμόσθηκε κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας διατηρήθηκε για 80 περίπου χρόνια. Για πολλούς αυτό αποτελεί ένδειξη της βιωσιμότητας του συστήματος λόγω και της όποιας αποτελεσματικότητάς του κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων επηρεάζοντας και διαμορφώνοντας την μελλοντική ελληνική κοινωνική πραγματικότητα.

ΝΟΜΟΣ ΔΝΖ' ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΥ ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ

Σταθμός στην εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί ο νόμος ΔΝΖ' του 1912 επί Ελευθερίου Βενιζέλου. Με το νόμο αυτό διατηρήθηκαν οι δήμοι και επανήλθε ο θεσμός της κοινότητας. Δήμοι αποτελούσαν οι πρωτεύουσες των νομών και πόλεις με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων, ενώ κοινότητες ανακηρύσσονταν συνοικισμοί με ελάχιστο όριο 300 κατοίκων ή αποτελούσαν έδρες παλαιότερων δήμων ή είχαν σχολείο ή πρόσοδο άνω των 2000 δραχμών και ζητούσε την ανακήρυξη σε κοινότητα το μισό τουλάχιστον των εκλογέων κατοίκων Έτσι δημιουργήθηκαν χιλιάδες μικρές κοινότητες που εξαρτώντο οικονομικά από το κράτος.

ΕΤΗ 1923-1940

Κατά την περίοδο του μεσοπολέμου (1923-1940), οι δήμοι και οι κοινότητες υποβαθμίστηκαν προς όφελος της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ενώ το 1935 επανέρχονται οι ρυθμίσεις που ίσχυαν με το νόμο ΔΝΖ' του 1912. «Οι επιλογές του ν.3200/1955, ο οποίος θεωρείται ορόσημο στη διοικητική ιστορία της χώρας ως προς την οργάνωση του αποκεντρωτικού συστήματος, καθιέρωσαν ως μοναδικό θεσμό της περιφερειακής κρατικής διοίκησης το νομό με επικεφαλής το νομάρχη....οι νομαρχίες ως μονάδες της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης δεν μπόρεσαν πάντως να διαδραματίσουν το ρόλο που αναμενόταν μετά την επικράτηση του θεσμού αυτού για ολόκληρη την επικράτεια» (Μ. Πικραμμένος, 2012). Γενικότερα το διάστημα μεταξύ 1935 έως το 1975 χαρακτηρίζεται από πολιτική αστάθεια, δικτατορίες, τη γερμανική κατοχή και έτσι παρά κάποιες προσπάθειες, όπως το Σύνταγμα του 1927 -το οποίο είναι το πρώτο Σύνταγμα που

αναφέρεται ουσιαστικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με το άρθρο 107 αυτού- η αυτοδιοικητική εικόνα της Ελλάδας είναι απογοητευτική.

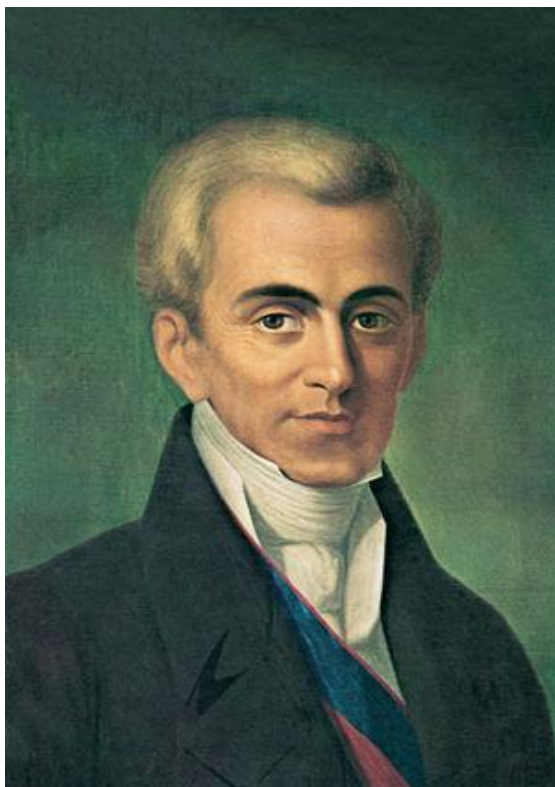
ΣΥΝΤΑΓΜΑ 1975

Το Σύνταγμα του 1975 κατοχύρωσε ουσιαστικά την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αναφέροντας ότι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού είναι οι δήμοι και οι κοινότητες παρέχοντας εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα σχετικά με τους άλλους βαθμούς (άρθρο 102Σ). Σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο κατοχυρώθηκε ο χαρακτηρισμός των ΟΤΑ ως Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου όπως επίσης η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, η άμεση εκλογή των οργάνων που τους απαρτίζουν, η κρατική εποπτεία και η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους ιδίους τους ΟΤΑ.

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ"

Μεγάλη θεσμική αλλαγή επήλθε με το ν. 2539/1997, γνωστό ως «Πρόγραμμα Καποδίστριας», προς τιμήν του πρώτου Κυβερνήτη του νεοσύστατου ελληνικού κράτους. Με το νόμο αυτό πραγματοποιήθηκε η πρώτη μεγάλης κλίμακας συνένωση των δήμων και κοινοτήτων της χώρας που οδήγησε σε μεγάλη μείωση του αριθμού τους (Γ. Πετράκος - Ι. Ψυχάρης, 2016). Το τελευταίο συνέβαλε στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος της χώρας και από 5.318 κοινότητες και 457 δήμους, δημιουργήθηκαν 914 δήμοι και 120 κοινότητες. Βασικοί στόχοι του ήταν η διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών πόρων και ο έλεγχος από τους πολίτες της τοπικής αρχής και εξουσίας, που οδηγεί σε εγγυήσεις νομιμότητας και την προστασία των συμφερόντων τους αλλά και οικονομίες κλίμακος στις λειτουργικές δαπάνες και την ανάπτυξη ανθρωπίνων πόρων (ΚΕΔΚΕ, 1998). Η τολμηρή μεταρρύθμιση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», βελτίωσε αισθητά την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν δημιούργησε όμως δήμους με οικονομική αυτάρκεια και ίδια έσοδα. Από την άλλη πλευρά δεν υπήρξε επαρκής χρηματοδότηση από μέρους του κράτους ούτε πολιτικές οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης. Ο «Καποδίστριας», παρά τις αντιδράσεις που προκάλεσε, κυρίως λόγω των μεγάλων συνενώσεων, και τις αδυναμίες του, άλλαξε το τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και άνοιξε το δρόμο για μία πιο

αποτελεσματική μεταρρύθμιση σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με στόχο πάντα την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και προώθηση της πολυπόθητης βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης.



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ"

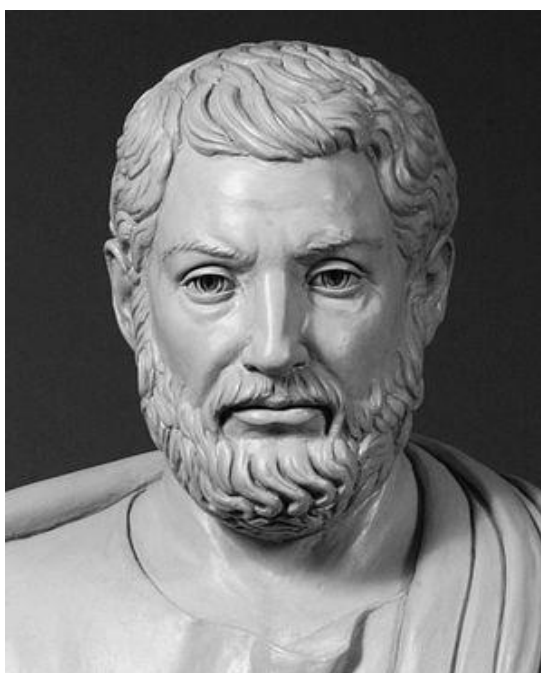
Ο ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», αποτελεί συνέχεια του Προγράμματος «Καποδίστριας» και χαρακτηρίζεται και αυτό από την περαιτέρω συνένωση μικρών δήμων σε μεγαλύτερους, με απώτερο σκοπό την αντιμετώπιση οικονομικών προβλημάτων και μείωση εξόδων λειτουργίας τους. Έτσι με τον Καλλικράτη δημιουργούνται 325 δήμοι, 13 περιφέρειες και 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. Οι δήμοι αποτελούν τον πρώτο βαθμό και οι περιφέρειες τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις συγκροτούνται ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους και

ασκούν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στις κρατικές υποθέσεις της περιφέρειας τους (Γ. Πετράκος - Ι. Ψυχάρης, 2016). Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης», η συγκρότηση των δήμων σε, πληθυσμιακά και χωρικά, μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος, που συμβάλλει αφ' ενός στο να αποτελέσουν οι δήμοι ισχυρούς πόλους τοπικής ανάπτυξης και αφ' ετέρου να διαχειρίζονται αποτελεσματικότερα τις παρεχόμενες προς τους δημότες υπηρεσίες. Με το νόμο 3852/2010 επιχειρήθηκε ο επανασχεδιασμός της διακυβέρνησης και μία νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Άλλωστε και η ονομασία του νέου νόμου παραπέμπει στον αρχιτέκτονα Καλλικράτη, έναν από τους πιο ονομαστούς αρχιτέκτονες της αρχαιότητας, ο οποίος είχε την επίβλεψη των έργων του Παρθενώνα.



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"

Από τις 19-7-2018 αποτελεί νόμο του κράτους το Σχέδιο Νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ (Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι) - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟ.ΔΣ.Α. - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΣ».



Από την ανωτέρω αναφορά είναι εμφανείς, από μία πρώτη ματιά, οι αλλαγές σε σχέση με τις μέχρι πρότινος ισχύουσες διατάξεις του «Καλλικράτη». Μερικές από τις πιο αντιπροσωπευτικές αφορούν διατάξεις, που σχετίζονται με την αντιπροσωπευτικότητα και τη συμμετοχή των πολιτών, τις διαδικασίες ελέγχου και την εποπτεία, την εκλογική διαδικασία και το εκλογικό σύστημα, την ευθύνη και τον πειθαρχικό έλεγχο, την αναπτυξιακή δράση και οικονομική λειτουργία.

Έτσι:

- Επεκτείνεται η ισχύς του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους ΟΤΑ β' βαθμού και υλοποιείται η σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης 372 (2015).
- Προβλέπονται επίσης κατηγορίες δήμων και διακρίνονται σε α) Δήμους Μητροπολιτικών Κέντρων, β) μεγάλους Ηπειρωτικούς Δήμους, γ) Μεσαίους Ηπειρωτικούς Δήμους, δ) Μικρούς Ηπειρωτικούς και Μικρούς Ορεινούς Δήμους, ε) Μεγάλους και Μεσαίους Νησιωτικούς και στ) Μικρούς Νησιωτικούς Δήμους, έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των δήμων και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους.
- Αποσυνδέεται ο χρόνος διεξαγωγής των αυτοδιοικητικών εκλογών από τις ευρωπαϊκές και επανέρχεται το προϊσχύον καθεστώς της τετραετούς θητείας των αυτοδιοικητικών αρχών και της διενέργειας των εκλογών τον Οκτώβριο κάθε έτους.
- Καθιερώνεται το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής.
- Συστήνονται, ανεξάρτητες από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών με στόχο την άσκηση ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, καθώς και άσκηση πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών. Προϊστάμενος των υπηρεσιών αυτών είναι ο Επόπτης ΟΤΑ και όχι ο Ελεγκτής Νομιμότητας του «Καλλικράτη», αφού τεχνικές δυσκολίες και η δημοσιονομική κρίση δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία του Ελεγκτή Νομιμότητας, ως ανωτάτου υπαλλήλου αυξημένων προσόντων με θητεία.
- Σημαντική καινοτομία είναι, ο συντονισμός των ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους με την Επιτροπή Συντονισμού και ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ.
- Με τον «Κλεισθένη» ρυθμίζεται το δημοψήφισμα τόσο σε δημοτικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.
- Ο θεσμός του Συμπαραστάτη, όπως προβλεπόταν στον «Καλλικράτη», που παρέμεινε ανενεργός σε μεγάλο αριθμό ΟΤΑ ή ανεφάρμοστος, μετεξελίσσεται σε Δημοτικό ή Περιφερειακό Διαμεσολαβητή.
- Συνιστάται για πρώτη φορά στο Υπουργείο Εσωτερικών Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ, με αποστολή τον περιοδικό έλεγχο του επιπέδου

συμμόρφωσης των ΟΤΑ, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού εποπτείας, την αμοιβαία ενημέρωση όλων των διοικητικών και δικαστικών φορέων για θέματα της αρμοδιότητάς τους που αφορούν την Τ.Α., καθώς και την παρακολούθηση για την διαρκή αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας και της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ.

- Η χρονική διάρκεια των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Δήμων αναπροσαρμόζεται σε τέσσερα έτη, ώστε να συμπίπτει με την τετραετή θητεία των δημοτικών αρχών.
- Εισάγονται ρυθμίσεις για τη λειτουργία και οργάνωση των ΦΟΔΣΑ.

Αυτές και άλλες επί μέρους ρυθμίσεις συνιστούν μία νομοθετική πρόταση που θα κριθεί, όπως και οι προηγούμενες, αν θα εκπληρώσουν σκοπούς όπως, η ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας και η ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις, η βελτίωση των καθημερινών πρακτικών απέναντι στον πολίτη, η λειτουργία των δομών ελέγχου συντονισμένα και αποτελεσματικά έτσι ώστε τα εντεταλμένα ελεγκτικά όργανα να συμβάλλουν τελικά στην επίτευξη της τοπικής και βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής ευημερίας και της κοινωνικής συνοχής, η δικαιότερη, οικονομικά και πολιτικά, αντιμετώπιση των δήμων βάσει κατηγοριών έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται στοχευμένα οι ανάγκες τους.

Όλα τα ανωτέρω αλλά και άλλα προβλεπόμενα, ενόψει και του γεγονότος ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση οδεύει προς τον 21ο αιώνα, αναμένεται να συμβάλλουν και να αποτελέσουν τα καταλληλότερα εργαλεία για να ανταποκριθεί στα συνεχώς μεταβαλλόμενα δεδομένα, συντελώντας έτσι στην αναβάθμιση της ποιότητας της δημοκρατικής λειτουργίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ, ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

2.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΡΑΣΗ

Βασικές αρχές της διοικητικής δράσης αποτελούν η αρχή της νομιμότητας, το δημόσιο συμφέρον και η προστασία του διοικουμένου (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης διέπεται από τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου που έχουν άμεση εφαρμογή, από το Σύνταγμα και τις νομοθετικές πράξεις καθώς και από κάθε κανόνα ανώτερης ή ισοδύναμης, ως προς αυτούς, τυπικής ισχύος. Η αρχή της νομιμότητας αποτελεί απόρροια των αρχών της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

Η δραστηριότητα που ασκεί η δημόσια Διοίκηση έχει πάντοτε σκοπό την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, όπου συμφέρον, είναι η χρησιμότητα ή ωφέλεια που έχουν για ένα πρόσωπο ,για διάφορους λόγους, είτε οι υπηρεσίες άλλων ανθρώπων είτε οι σχέσεις με αυτούς ή ορισμένα πράγματα είτε νομικές ρυθμίσεις ή πραγματικές καταστάσεις ή δραστηριότητες (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

Η προστασία του διοικουμένου δύναται να προκύψει, όταν τα συμφέροντα και τα δικαιώματά του, τα οποία κατοχυρώνονται από τις διατάξεις του Συντάγματος, τις σχετικές με τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, θίγονται από τη δράση της Διοίκησης. Τα κυριότερα δε μέσα προστασίας του διοικουμένου είναι :

- Η αρχή της ισότητας των διοικουμένων ενώπιον των δημοσίων υπηρεσιών
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης καθώς και η αρχή της αναλογικότητας και της προστατευμένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου
- Η αρχή της καλής λειτουργίας της Διοίκησης
- Η πρόβλεψη διαδικασιών που παρέχουν στους διοικουμένους την ευχέρεια να διαφωτίσουν τα αρμόδια όργανα για τις υποθέσεις τους και επίσης εγγυήσεις σοβαρής και αμερόληπτης κρίσης.

- Η αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων
- Η άσκηση των αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών και
- Η παροχή δικαστικής προστασίας (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

2.2 ΜΟΡΦΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Συνέπεια των αρχών της νομιμότητας και της προστασίας του διοικουμένου είναι η πρόβλεψη μορφών ελέγχου των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης για να διαπιστώνεται η συμμόρφωσή τους στους κανόνες δικαίου που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και την εν γένει δράση της. Αυτές οι μορφές ελέγχου είναι οι κατωτέρω αναφερόμενες:

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται από την Ολομέλεια της Βουλής στην Κυβέρνηση και σε κάθε μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου. Μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι α) οι γραπτές αναφορές, β) οι ερωτήσεις, γ) οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, δ) οι επερωτήσεις, ε) οι εξεταστικές επιτροπές και στ) η πρόταση εμπιστοσύνης και δυσπιστίας προς την Κυβέρνηση ή μέλος της.

Επίσης ως μέσα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου θεωρούνται η ψήφιση από τη Βουλή του προϋπολογισμού του κράτους και η κύρωση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους.

«Η εγκαθίδρυση και ανάπτυξη της δυνάμεως του κοινοβουλίου είχε ως κύριο στόχο και αποτέλεσμα την υπαγωγή της διοικήσεως για πρώτη φορά σε έναν εξωτερικό (εξωδιοικητικό) έλεγχο, τον κοινοβουλευτικό. Η εξέλιξη αυτή έφερε στην εξάσκηση του ελέγχου ένα νέο στοιχείο, το αντιπολιτευτικό. Ενώ ο αρχικός αυτοέλεγχος ήταν ένα σύστημα αυτοσυντήρησης των κρατούντων, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αναπτύχθηκε ως ένας ανταγωνιστικός έλεγχος, στον οποίο η αντιπροσωπεία του πολιτικά αφυπνισμένου και οργανωμένου λαού υποβάλλει σε έλεγχο την εκτελεστική γενικά εξουσία» (Π.Δ. Δαγτόγλου, 1994).

Ο διοικητικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται από όργανα του κράτους ή άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα. Μορφές του ελέγχου αυτού είναι:

α) ο ιεραρχικός έλεγχος, ο οποίος προέρχεται από την ιεραρχική σχέση των οργάνων και συνίσταται στην αρμοδιότητα του ανώτερου ιεραρχικά οργάνου να δίνει

οδηγίες και εντολές στο κατώτερο ιεραρχικά όργανο καθώς και στην αρμοδιότητα του ανωτέρου οργάνου να ελέγχει τις πράξεις του κατωτέρου. Ο ιεραρχικός έλεγχος περιλαμβάνει τον έλεγχο νομιμότητας (αν τηρήθηκαν οι προβλεπόμενοι κανόνες δικαίου) και τον έλεγχο σκοπιμότητας (ουσιαστική εκτίμηση του σκόπιμου των ρυθμίσεων στις οποίες προβαίνουν τα όργανα του κράτους). Επίσης ο ιεραρχικός έλεγχος διακρίνεται σε προληπτικό, που ασκείται πριν την έκδοση της πράξης και κατασταλτικό, που ασκείται μετά την έκδοση της πράξης από το ιεραρχικώς ανώτερο όργανο.

β) ο έλεγχος που ασκείται μετά από άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής και

γ) η διοικητική εποπτεία, η οποία υπαγορεύεται από την αρχή της ενότητας στη Δημόσια Διοίκηση ως απόρροια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και του ενιαίου στην οργάνωση του κράτους, προβλέπεται ειδικά, με τον καθορισμό των οργάνων που θα την ασκούν, τα μέσα και τα όριά της, δεδομένου ότι η εποπτεία αποτελεί περιορισμό της λειτουργίας των δημοσίων νομικών προσώπων (Ε. Σπηλιωτόπουλος, 1997).

Ο έλεγχος αποτελεί τη λογική συνέπεια του αιτήματος για λογοδοσία και του εντοπισμού των επιμέρους λαθών, ώστε να μειωθεί το συνολικό αθροιστικό λάθος, με τη διόρθωση των προβλημάτων και των αποκλίσεων από τα πρότυπα και τους στόχους (Α. Λιγωμένου, 2018).

Η δράση της δημόσιας διοίκησης ανήκει επίσης στην ελεγκτική μεθοδολογία της διοικητικής επιστήμης, η οποία παρατηρεί, περιγράφει, μελετάει, ερμηνεύει, και αναλύει τη δημόσια διοίκηση οντολογικά, προκειμένου να εντοπίσει δυσλειτουργίες και προβλήματα, και συστήνει τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις παρουσιάζοντας μοντέλα διοίκησης και ελέγχου, όπου απαντώνται οι έννοιες του ορθολογισμού, της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της παραγωγικότητας, της ποιότητας, της ορθής ταξινόμησης του ανθρώπινου δυναμικού, της καλής χρήσης των οικονομικών μέσων, του άριστου τρόπου εκτέλεσης της κάθε εργασίας (Α. Λιγωμένου, 2018).

2.3 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ - ΓΕΝΙΚΑ

Η εποπτεία αποτελεί θεσμό στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι δε η παρακολούθηση και ο έλεγχος της δράσης των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων εκ μέρους των επί τούτω τασσομένων οργάνων του κράτους. Ο έλεγχος αυτός συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων τους. Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 102 του ισχύοντος Συντάγματος όπως αναθεωρήθηκε το 2001 «Το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ , εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει». Η διάταξη αυτή καθορίζει τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ, η οποία έχει το χαρακτήρα «διοικητικής εποπτείας», δηλαδή εποπτεία που ασκείται από όργανα ανήκοντα στην εκτελεστική λειτουργία της πολιτείας τα οποία εξειδικεύει περαιτέρω ο κοινός νομοθέτης... (Μ. Πικραμμένος, 2012).

Ειδικότερα, με το άρθρο 102 παρ.1 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται ο θεσμός των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης και συγχρόνως το πεδίο άσκησης διοικητικής αυτοτέλειάς τους. Με την διοικητική αυτοτέλεια διατίθεται στους ΟΤΑ η ελευθερία να διαχειρίζονται τις τοπικές τους υποθέσεις με δικές τους πολιτικές αποφάσεις και με δικά τους μέσα και προσωπικό. Έτσι η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ διακρίνεται στην θεσμική αυτοτέλεια, στην οργανωτική και στην υπηρεσιακή αυτοτέλεια, πάντα βέβαια ως νόμοι ορίζουν. Στην παρ. 2 του ιδίου άρθρου κατοχυρώνεται και η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Έτσι, «οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια». Στην δε παρ.5 του ιδίου άρθρου «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων».

Κατ' αυτόν τον τρόπο η τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού, σύμφωνα και με το άρθρο 102 παρ.1 Σ. απολαμβάνει για τις τοπικές υποθέσεις, τεκμήριο αρμοδιότητας. Το τελευταίο προϋποθέτει ελευθερία στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και μεταφορά πόρων για να διασφαλίζεται η οικονομική αυτοτέλειά της. Συνεπώς, καθίσταται απολύτως αναγκαία η εποπτεία επί των ΟΤΑ για την νόμιμη και εύρυθμη λειτουργία τους. Πέρα δε από τη δημιουργία ιδίων πόρων για την αντιμετώπιση των αναγκών της τοπικής αυτοδιοίκησης και την μη πλήρη εξάρτησή της από την κεντρική διοίκηση, η μεταφορά πόρων στους ΟΤΑ πρέπει να αναπροσαρμόζεται ανάλογα με τις ανάγκες που προκύπτουν (Ε. Ε. Κουλουμπίνη, 2018). «Μάλιστα σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ.2 του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος κυρώθηκε με το ν.1850/1989 και ο οποίος έχει υπερ-νομοθετική ισχύ σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ.1 Σ., οι οικονομικοί πόροι των ΟΤΑ πρέπει να είναι ανάλογοι των αρμοδιοτήτων τους, οι οποίοι προβλέπονται στο Σύνταγμα και τους νόμους. Επίσης σύμφωνα με την παρ.4 του ιδίου άρθρου δεν αρκεί η μεταφορά των αναγκαίων πόρων στους ΟΤΑ κατά το χρόνο μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων σε αυτούς, αλλά απαιτείται η εξασφάλιση πόρων, έτσι ώστε οι μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες να μπορούν να ασκούνται και στο μέλλον. Πρόκειται για την αρχή της αναλογίας, η οποία εξειδικεύεται στην αρχή της εξελικτικής αναλογίας, η οποία στην πράξη υλοποιείται με τη δημιουργία μηχανισμών που θα διευκολύνουν την συνεχή αναπροσαρμογή του ύψους των πόρων αυτών στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των Δήμων και των Περιφερειών» (Ε. Ε. Κουλουμπίνη, 2018).

Όπως έχει κριθεί με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας διαφυλάσσεται από το Σύνταγμα η δυνατότητα του κράτους να ασκεί εποπτεία επί των ΟΤΑ, η ρύθμιση της οποίας αφίεται στο νόμο, όμως η κρατική παρέμβαση υπό την μορφή της εποπτείας δεν μπορεί να εισχωρήσει μέχρι σημείου ώστε να προκαλέσει, είτε την εν γένει εκμηδένιση ή αδράνεια, είτε την εν μέρει -επί ορισμένου τομέα διοικητικής δράσης- κατάλυση της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ολομ. ΣτΕ3982/1981,2070/1978,3611/1976). Τέτοια περίπτωση κατάλυσης αποτελεί με νόμο από τους ΟΤΑ της διαχείρισης ορισμένων στοιχείων της περιουσίας τους και η ανάθεσή της σε όργανο μη ανήκον στους ΟΤΑ. Η αφαίρεση διοικητικής δραστηριότητας από τους ΟΤΑ θα ήταν ανεκτή συνταγματικά μόνον, αν η διαχείριση αυτής της δραστηριότητας μετατραπεί από το νομοθέτη σε κρατική υπόθεση και ανατεθεί σε κρατικό όργανο για ολόκληρη την επικράτεια (Ολομ. ΣτΕ 3611/1976) (Μ. Πικραμμένος, 2012).

2.4 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΟΤΑ

2.4.1 ΝΟΜΟΣ 3852/2010 «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Σύμφωνα με το άρθρο 214 του ν. 3852/2010 προβλέπεται ότι «1. Στους δήμους και στις περιφέρειες, καθώς και στα νομικά πρόσωπα αυτών ασκείται εποπτεία από το Κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών» και «2. Η εποπτεία δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτε να θίγει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλειά τους». Σύμφωνα δε με το άρθρο 215 παρ.1 του ιδίου νόμου «Ιδρύεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ που αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό». Στη συνέχεια ορίζεται στη παρ.2 ότι «Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών κατά το άρθρο 102 παράγραφος 4 του Συντάγματος». Στο δε άρθρο 216 του ιδίου πάντα νόμου, προβλέπεται ο Ελεγκτής Νομιμότητας ως ο προϊστάμενος της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ. Στα επόμενα άρθρα και συγκεκριμένα από 217 έως 240 ρυθμίζονται ζητήματα που άπτονται της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ και του Ελεγκτή Νομιμότητας. Τεχνικές και δημοσιονομικές δυσχέρειες όμως δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ και των Ελεγκτών Νομιμότητας.

2.4.2 ΝΟΜΟΣ 4555/2018 «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Το άρθρο 215 του ν.3852/2010 αντικαθίσταται από το άρθρο 109 του ν. 4555/2018 και έτσι η κρατική εποπτεία των ΟΤΑ ασκείται από τις κατά τόπο αρμόδιες Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, συνιστώνται δε επτά (7) Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες αποτελούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπάγονται δε απευθείας στον Υπουργό, με αρμοδιότητα άσκησης ελέγχου

νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων τους καθώς και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.4 Συντ.

Το άρθρο 216 του ν.3852/2010 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 110 του ν.4555/2018 και έτσι ο Ελεγκτής Νομιμότητας αντικαθίσταται από τον Επόπτη ΟΤΑ και ορίζονται τα προσόντα για τον διορισμό στη θέση αυτή.

Το άρθρο 217 του ν.3852/2010 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 111 του ν.4555/2018 που αναφέρεται στη στελέχωση, το δε άρθρο 112 του ν.4555/2018 αναφέρεται στη διάρθρωση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ αντικαθιστώντας το άρθρο 218 του ν. 3852/2010.

Το άρθρο 220 του ν.3852/2010 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 113 του ν. 4555/2018 που ρυθμίζει θέματα υπηρεσιακών μεταβολών και πειθαρχικού ελέγχου.

Το άρθρο 223 του ν.3852/2010 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 114 του ν. 4555/2018 και προβλέπει Συμβούλιο Εποπτών ΟΤΑ που αποτελείται από τους επτά (7) επόπτες ΟΤΑ , έργο του είναι δε ο συντονισμός του έργου των Εποπτών ΟΤΑ, ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των μελών του καθώς και η από κοινού αντιμετώπιση μείζονος σπουδαιότητας ζητημάτων εποπτείας ΟΤΑ.

Το άρθρο 223Α του ν.3852/2010 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 115 του ν.4555/2018 με αντικείμενο τη συγκρότηση Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας ΟΤΑ με αποστολή της τον περιοδικό έλεγχο του επιπέδου συμμόρφωσης των ΟΤΑ, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού εποπτείας, την αμοιβαία ενημέρωση όλων των διοικητικών και δικαστικών φορέων για όλα τα θέματα αρμοδιότητάς τους καθώς και την παρακολούθηση και τη μέριμνα για τη διαρκή αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ.

2.4.3 Πειθαρχική και Αστική Ευθύνη Αιρετών ΟΤΑ

ΝΟΜΟΣ 3852/2010

Σύμφωνα με το άρθρο 233 του ν.3852/10 «Πειθαρχική ευθύνη», ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορούσε να επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι(6) μηνών και της έκπτωσης, στους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων αν είχαν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαρεία αμέλεια ή είχαν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους είχαν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Με τα επόμενα άρθρα 234 έως 237 ρυθμιζόταν η πειθαρχική διαδικασία, η ιδιάζουσα δωσιδικία, η έκπτωση εξαιτίας καταδίκης, και η παύση.

Η αστική ευθύνη αιρετών ΟΤΑ α' και β' βαθμού προβλεπόταν στο άρθρο 232 περί αστικής ευθύνης σύμφωνα με το οποίο οι αιρετοί όφειλαν να αποζημιώσουν το δήμο, την περιφέρεια, το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή το ίδρυμα για κάθε θετική ζημία που προξενούσαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή βαρεία αμέλεια. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης συγκροτείτο η προβλεπόμενη τριμελής ελεγκτική επιτροπή, η οποία απαρτιζόταν από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον Ελεγκτή Νομιμότητας της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, μαζί με τον αναπληρωτή του που ορίζεται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας και έναν εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών, ανάλογα με το αν η υπό εξέταση υπόθεση αφορούσε πρόσωπο που ανήκε σε ΟΤΑ α' ή β' βαθμού.

ΝΟΜΟΣ 4555/2018

Το άρθρο 233 του ν.3852/2010 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 125 του ν. 4555/2018 και έτσι σύμφωνα με αυτό την πειθαρχική διαδικασία ασκεί πλέον ο Επόπτης ΟΤΑ. Με το άρθρο 127 του 4555/2018 προστίθεται το άρθρο 235 μετά το άρθρο 234 του ν. 3852/2010 όπου στην παρ. 1, οι δήμαρχοι, περιφερειάρχες και οι πρόεδροι συνδέσμων υπάγονται στην ιδιάζουσα δωσιδικία του άρθρου 111 παρ.6 και του άρθρου 112 παρ.2 του

Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Στη δεύτερη παράγραφο του ανωτέρω άρθρου ορίζεται ότι «Για δε τα πταίσματα ή πλημμελήματα των αιρετών της προηγούμενης παραγράφου, τα οποία διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και εξαιτίας αυτών, δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 409 έως 413 και 417 έως 427 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας όπως ισχύουν κάθε φορά». Σύμφωνα με το άρθρο 128 του ν. 4555/2018 που αντικατέστησε το άρθρο 236 του ν. 3852/2010, προστίθεται ως λόγος έκπτωσης εξαιτίας καταδίκης στην υποπαράγραφο α της παρ.1, η θέση σε δικαστική συμπαράσταση με τελεσίδικη δικαστική απόφαση και απαλείφεται ο προβλεπόμενος ως λόγος έκπτωσης στην υποπαράγραφο α της παρ. 1 του άρθρου 236 του ν. 3852/2010, η στέρηση της διαχείρισης της περιουσίας με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.

Το άρθρο 232 του ν.3852/2010 περί αστικής ευθύνης αιρετών, αντικαθίσταται από το άρθρο 124 του ν. 4555/2018. Τώρα η προβλεπόμενη στο άρθρο 232 του ν.3852/2010 τριμελής επιτροπή συγκροτείται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών στην έδρα κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ.

2.5 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΟΤΑ

2.5.1 ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΤΑ

Σύμφωνα με τον ορισμό του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών «Ο εσωτερικός έλεγχος είναι μία ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθάει τον Οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του, υιοθετώντας μία συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και εταιρικής διακυβέρνησης». Καθοδήγηση στους επαγγελματίες εσωτερικούς ελεγκτές παρέχει το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών που θέτει τις κατευθυντήριες γραμμές με υποχρεωτικές και προαιρετικές οδηγίες. Το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών είναι μεταξύ των 4 συνδεδεμένων μελών του INTOSAI (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΝΩΤΑΤΩΝ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ). Ενεργό μέλος του INTOSAI αποτελεί και το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ελλάδας. (Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα).

Στα πλαίσια μιας δημοσιονομικής διαχείρισης όπου δεν επιδιώκεται μόνον να αποφευχθούν οι μη νόμιμες και αντικανονικές πράξεις, αλλά ακόμη να επιτευχθεί ορισμένο αποτέλεσμα, ο εσωτερικός έλεγχος δεν αποσκοπεί απλώς στο να αποτραπούν ή να θεραπευθούν πλημμέλειες. Επιδιώκει επίσης τον εντοπισμό των αδυναμιών και τη λήψη των κατάλληλων μέτρων ώστε αυτές να εκλείψουν. Και τα μέτρα αυτά μπορεί να είναι και θετικής φύσεως μέτρα, όπως η αύξηση των διατιθέμενων ανθρώπινων ή υλικών πόρων, η θέσπιση κάποιας νέας διαδικασίας, η διενέργεια άλλων ή νέων ή επαναληπτικών ελέγχων (Ι. Σαρμάς, 2020).

Οι διατάξεις που προβλέπουν την εφαρμογή εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ είναι οι ακόλουθες:

α. Ν. 3492/2006 «Σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου», όπου σύμφωνα με το άρθρο 12 αυτού προβλέπεται «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις».

β. Ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας», όπου σύμφωνα με το άρθρο 168 παρ.3, οι εκθέσεις των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου κοινοποιούνται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα δε με την παρ.1 του ιδίου άρθρου, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επιβλέπει τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου των ΟΤΑ.

γ. Ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», σύμφωνα με το άρθρο 83 «Αρμοδιότητες της Αρχής - Πεδίο Εφαρμογής».

Η ύπαρξη αποτελεσματικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους ΟΤΑ κρίνεται επιβεβλημένη ενόψει και της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και της εφαρμογής διεθνών λογιστικών και ελεγκτικών

προτύπων. Ένα λειτουργικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου μειώνει τον ελεγκτικό κίνδυνο και παρέχει διαβεβαιώσεις στον εξωτερικό έλεγχο με άμεσες ωφέλειες στους Δήμους και τους κατοίκους αυτών.

«Οι Δήμοι οφείλουν να υιοθετήσουν τις νομοθετικές διατάξεις περί σύστασης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, προκειμένου να εφαρμοστούν συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες και διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου. Οι εσωτερικές δικλίδες ελέγχου πρέπει να παρέχουν εύλογη διασφάλιση ότι τυχόν σφάλματα είτε αποτρέπονται είτε εντοπίζονται και διορθώνονται πριν την οριστικοποίησή τους» (Γ. Μαραγκού, 2012).

2.5.1.1 ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ (ΕΑΔ)

Με το νόμο 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α/7-8-2019): Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, ιδρύθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Στα άρθρα 82-103 και 118-119 αυτού του νόμου ορίζεται το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας περιλαμβάνει το σύνολο των υποχρεώσεων, δικαιωμάτων και αρμοδιοτήτων πέντε (5) ελεγκτικών δημόσιων φορέων:

1. ΓΕΕΔ (Γραφείο Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης)
2. ΣΕΕΔΔ (Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης)
3. ΣΕΥΥΠ (Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας)
4. ΣΕΔΕ (Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων)
5. ΣΕΕΜΕ (Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών)

και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Όπως αναφέρεται από την ίδια την ΕΑΔ, «Η Αρχή δομείται σε τρεις βασικούς πυλώνες, εισάγοντας για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο οργανωτικό και επιχειρησιακό μοντέλο καινοτόμων δράσεων και πρακτικών για την ενίσχυση της διαφάνειας.

Οι πυλώνες αυτοί καλύπτουν τους παρακάτω τομείς:

- Α) Διενέργειας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων
- Β) Εκπόνησης πολιτικών Πρόληψης και Ακεραιότητας
- Γ) Υλοποίησης δράσεων Ευαισθητοποίησης της Κοινωνίας».

Παράδειγμα ελέγχου της ΕΑΔ σε Δήμους αποτελεί σύμφωνα και με το δελτίο τύπου που εξέδωσε στις 6.3.2020, η διενέργεια δύο οριζόντιων ελέγχων σε Δήμους της περιοχής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής που αφορούν στην εξέταση τήρησης της νομιμότητας στη διαχείριση των εκμισθώσεων δημοτικών ακινήτων σε τρίτους και σε Δήμους της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης, που αφορούν στην υποβολή των οικονομικών καταστάσεων των Δήμων για τη χρήση 2017. Όπως αναφέρεται στο δελτίο τύπου, οι έλεγχοι αυτοί έχουν σκοπό, μεταξύ άλλων, τη διασφάλιση των δημοσίων εσόδων, τη βελτίωση των συστημάτων λήψης αποφάσεων και διακυβέρνησης, την αποφυγή κακοδιαχείρισης και εμφάνισης ελλειμμάτων. Παράδειγμα δε σχέσης εσωτερικού (ΕΑΔ) και εξωτερικού ελεγκτή (Ελεγκτικό Συνέδριο), είναι το εύρημα της ΕΑΔ που αφορά τον ανωτέρω δεύτερο έλεγχο και αφορά την εκπρόθεσμη διαβίβαση από 17 Δήμους, του Απολογισμού, Ισολογισμού και Αποτελεσμάτων Χρήσης οικονομικού έτους 2017 στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ 4 Δήμοι δεν είχαν διαβιβάσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο τον Απολογισμό, Ισολογισμό και Αποτελέσματα Χρήσης έτους 2017, επισημαίνοντας ότι η τήρηση των κανόνων του δημόσιου λογιστικού είναι κομβικής σημασίας για τη διαφάνεια και τη δημόσια λογοδοσία στη δράση των ΟΤΑ.

2.5.1.2 ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ (Γ.Δ.Δ.Ε.) ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Οι Δήμοι ως φορείς που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν.3492/2006. Σύμφωνα δε και με την ΚΥΑ 2/42159/ΔΥΕΠ/25.4.2013 που εκδόθηκε κατ'εξουσιοδότηση του ανωτέρω νόμου με τίτλο «Καθορισμός φορέων του Υπουργείου Εσωτερικών, ελεγχόμενων από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Ε.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών», οι δήμοι ελέγχονται από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Ε.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων ασκεί έλεγχο στη διαχείριση του προϋπολογισμού του δήμου καθώς και στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους. Ανάλογα με τα αποτελέσματα των ελέγχων της, εισηγείται τα κατάλληλα μέτρα με σκοπό τη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου και αν χρειάζεται επιβάλλει τις προβλεπόμενες από το νόμο κυρώσεις.

2.5.1.3 ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΟΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 262 παρ.1 του «Καλλικράτη», «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, δήμοι, συγκεκριμένες δημοτικές ενότητες που αντιστοιχούν σε συνενούμενο ΟΤΑ.....και περιφέρειες, εντάσσονται σε ειδικό πρόγραμμα για την οικονομική τους εξυγίανση, μετά από σχετικό αίτημά τους». Σύμφωνα με την παρ.2 του ίδιου άρθρου «Συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ελεγκτική Επιτροπή...». Η Ελεγκτική Επιτροπή διαχειρίζεται το ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης, σύμφωνα με την παρ.6 του ανωτέρω αναφερομένου άρθρου. Στη συνέχεια και σύμφωνα με το ν.4092/2012, ο οποίος αντικαταστάθηκε με το ν.4111/2013 και με το άρθρο 4 αυτού, η Ελεγκτική Επιτροπή αντικαταστάθηκε από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ που συστάθηκε και συγκροτήθηκε τον Ιανουάριο του 2013, με την 1288/10-1-2013 Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ.1 του ν. 4111/13, όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 197, 198, 199, 200, 201 και 202 του ν. 4555/2018, συστάθηκε θεσμικό όργανο επί των δημοσίων οικονομικών, ως μηχανισμός παρακολούθησης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, για τη δημιουργία συνθηκών δημοσιονομικής σταθερότητας. Σκοπός του Παρατηρητηρίου είναι α) η κατάρτιση από τους ΟΤΑ και τα λοιπά νομικά τους πρόσωπα ρεαλιστικών και τουλάχιστον ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, καθώς και η παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσής τους και β) η διαχρονική παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η μέριμνα για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και η υποβολή εισηγήσεων με δημοσιονομικές πολιτικές που ενδείκνυνται να υλοποιηθούν για την διασφάλιση της συνταγματικά κατοχυρωμένης οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

ΕΡΓΟ ΤΟΥ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟΥ

α. Η κατάρτιση περιοδικών εκθέσεων σχετικά με την πορεία της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων.

β. Η μέριμνα για την κατάρτιση από τους ΟΤΑ υλοποιήσιμων και

τουλάχιστον ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

γ. Η παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε τριμηνιαία βάση και

δ. Η αντιμετώπιση προβλημάτων υπερχρέωσης των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων καθώς και περιπτώσεις αδυναμίας ισοσκέλισης του προϋπολογισμού.

ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟΥ

Το Παρατηρητήριο αποτελείται από:

- Έναν (1) Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Πρόεδρο,
- Τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών,
- Τον Γενικό Διευθυντή Δημοσιονομικής Πολιτικής και Προϋπολογισμού του ΓΛΚ,
- Τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών,
- Τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ιδίου Υπουργείου,
- Τον Προϊστάμενο του Τμήματος Οικονομικής Διοίκησης και Προϋπολογισμού του ιδίου Υπουργείου,
- Τον Προϊστάμενο του Τμήματος Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης του ιδίου Υπουργείου,
- Τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης του ΓΛΚ
- Τον Προϊστάμενο του Τμήματος Ε' Προϋπολογισμού του ΓΛΚ,
- Έναν εμπειρογνώμονα εγνωσμένου κύρους
- Έναν εκπρόσωπο του Υπουργείου Οικονομικών και προκειμένου για δήμους από τρεις εκπροσώπους της ΚΕΔΕ, εκ των οποίων ένας υποχρεωτικά από τη μειοψηφία του ΔΣ ή προκειμένου για περιφέρειες από 3 εκπροσώπους της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας, εκ των οποίων 1 υποχρεωτικά από τη μειοψηφία του ΔΣ, οι οποίοι ορίζονται με απόφαση των οικείων ΔΣ.

Όλοι οι ανωτέρω ορίζονται με τους αναπληρωτές τους.

Αν το Παρατηρητήριο διαπιστώσει αρνητική απόκλιση από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης – το οποίο συνοψίζει τα στοιχεία του ετήσιου προϋπολογισμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, αποτυπώνει το οικονομικό αποτέλεσμα και τις απλήρωτες υποχρεώσεις και εγκρίνεται από την αρμόδια για την εποπτεία του ΟΤΑ αρχή προκειμένου το Παρατηρητήριο να ελέγξει την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών τους – άνω του 10%, ενημερώνει αμελλητί τον ΟΤΑ, την αρμόδια για την εποπτεία αρχή και τον Υπουργό Εσωτερικών διατυπώνοντας συγχρόνως γνώμη για τις ενδεδειγμένες μεθόδους βελτίωσης της κατάστασης.

Αν το Παρατηρητήριο διαπιστώσει ότι ΟΤΑ έχει αδυναμία κατάρτισης ισοσκελισμένου αρχικού προϋπολογισμού ή αδυναμία ισοσκέλισης -ύστερα από αναμόρφωσή του- ή έχουν εγγραφεί πλασματικά ή υπερεκτιμημένα έσοδα, ζητεί από το οικείο δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο ή δ.σ. νομικού προσώπου, σύνταξη έκθεσης με συγκεκριμένα απαιτούμενα στοιχεία.

Η έκθεση αξιολογείται και εφόσον το Παρατηρητήριο κρίνει ότι υφίσταται ακόμα αδυναμία ισοσκέλισης του προϋπολογισμού ενημερώνεται ο οικείος φορέας και ο Υπουργός Εσωτερικών. Ο φορέας προτείνει και πραγματοποιεί τις αναγκαίες για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης παρεμβάσεις για να καταστεί δυνατή η χρηματοδότηση από τον Λογαριασμό Οικονομικής Ενίσχυσης με απόφαση του οικείου δημοτικού, περιφερειακού ή δ.σ. Το Παρατηρητήριο με έκθεσή του αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των προτεινομένων παρεμβάσεων και ενημερώνει τον φορέα αν κριθούν ανεπαρκείς, υποβάλλεται δε στον ΟΤΑ και τον Υπουργό Εσωτερικών.

Ο Υπουργός μπορεί να ζητήσει νέα έκθεση αξιολόγησης από το Παρατηρητήριο, εφόσον δεν ελήφθησαν υπ'όψη ιδιαίτερες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της περιοχής. Η παραπάνω εκτεθείσα διαδικασία εφαρμόζεται και στην περίπτωση που ο ΟΤΑ δηλώσει ότι αδυνατεί να ισοσκελίσει τον προϋπολογισμό του.

ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΟΤΑ

Συνιστάται στο ΤΠΔ λογαριασμός για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ με στόχο την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού τους τον οποίο διαχειρίζεται η Διεύθυνση Οικονομικής και Αναπτυξιακής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών (άρθρο 199). Ο

λογαριασμός χρηματοδοτείται από τους ΚΑΠ.

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων συνάπτεται προγραμματική συμφωνία μεταξύ Υπουργού Εσωτερικών και του οικείου φορέα, προϋποθέσεις της οποίας είναι απόφαση του οικείου δημοτικού, περιφερειακού ή διοικητικού συμβουλίου και η αποτυχία της διαδικασίας προσφυγής του ενδιαφερομένου φορέα σε δανεισμό, κατ' άρθρο 43 του ν. 4325/2015 (άρθρο 200). Η συμφωνία παρακολουθείται από το Παρατηρητήριο, αναρτάται δε επί ποινή ακυρότητας στη Διαύγεια του Υπουργείου Εσωτερικών.

Με τη λήξη κάθε τριμήνου και στο τέλος κάθε οικονομικού έτους, συντάσσεται έκθεση με τα αποτελέσματα εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των Προγραμματικών Συμφωνιών, καθώς και την κίνηση του Λογαριασμού Οικονομικής Ενίσχυσης με προτάσεις του Παρατηρητηρίου για τις πολιτικές που κατά την κρίση του ενδείκνυνται, με στόχο τη βελτίωση και δημοσιονομική διαχείριση της οικονομικής βιωσιμότητας και αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Η έκθεση υποβάλλεται στη Βουλή των Ελλήνων.

«Η ύπαρξη και οι αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου δεν θίγουν την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, οι οποίοι ασκούν τις αρμοδιότητές τους και αποφασίζουν με τα δικά τους όργανα για τις τοπικές τους υποθέσεις. Η τήρηση κανόνων στους οποίους περιλαμβάνεται η αρχή της ειλικρίνειας και της ακρίβειας του προϋπολογισμού διασφαλίζει την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ, η οποία δεν πρέπει, κατά το Σύνταγμα, να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Στόχος του προγράμματος εξυγίανσης είναι η υποβοήθηση των Δήμων για την αντιμετώπιση όχι μόνο των βραχυπρόθεσμων ταμειακών αναγκών τους, αλλά και η μέσο-μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά τους με παρεμβάσεις και μέτρα τα οποία προτείνονται από τον ΟΤΑ και αξιολογούνται από το Παρατηρητήριο, ως προς την αποτελεσματικότητά τους και την γενικότερη επίπτωσή τους στην βιωσιμότητα της οικονομικής διαχείρισης του Δήμου» (Ε. Ε. Κουλουμπίνη, 2018).

2.5.1.4 ΕΚΘΕΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΤΩΝ 2016 ΚΑΙ 2017

Οι εκθέσεις οι οποίες χρησιμοποιούνται για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας είναι των ετών 2016 και 2017 και αποτυπώνουν την εικόνα της δημοσιονομικής και χρηματοοικονομικής θέσης των ΟΤΑ για τα έτη αυτά, συντάχθηκαν δε από τη Διεύθυνση Οικονομικών Τ.Α και το Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών, σύμφωνα με το άρθρο 9 της αρ. 2816/07.02.2018(350Β') απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών. Οι εκθέσεις αυτές είναι αποτέλεσμα επεξεργασίας των οικονομικών στοιχείων που υποβλήθηκαν από τους δήμους, τις περιφέρειες και τα λοιπά νομικά πρόσωπα του υποτομέα των ΟΤΑ, στον κόμβο διαλειτουργικότητας και στη διαδικτυακή βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών και με αυτές αξιολογείται η συνεισφορά του υποτομέα της Τ.Α στο αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης.

Από τα οικονομικά λοιπόν αυτά στοιχεία παρατηρούμε ότι το έτος 2016 προέκυψε δημοσιονομικό πλεόνασμα στον υποτομέα ΟΤΑ ύψους 596 εκατομμυρίων ευρώ και το 2017 δημοσιονομικό πλεόνασμα ύψους 677 εκατομμυρίων ευρώ. Αυτό οφείλεται σε διάφορους λόγους, όπως για το 2016 αυτό οφείλεται μεταξύ των άλλων στη χρηματοδότηση του υποτομέα με το ποσό των 81 εκατομμυρίων ευρώ από το πρόγραμμα εκκαθάρισης ληξιπροθέσμων υποχρεώσεων, όπως και στην υπεραπόδοση των ιδίων εσόδων ύψους 171 εκατομμυρίων ευρώ (Δημοσιονομική και χρηματοοικονομική θέση των ΟΤΑ για το διάστημα 1-1-2016 έως 31-12-2016 όπως αποτυπώνεται στην έκθεση οικονομικών αποτελεσμάτων της αρμόδιας Διεύθυνσης Οικονομικών Τ.Α - Τμήμα Παρακολούθησης και επεξεργασίας των Οικονομικών Στοιχείων).

Για το 2017 το δημοσιονομικό πλεόνασμα οφείλεται σε έσοδα από επιχορηγήσεις για εκκαθάριση ληξιπροθέσμων, σε μη χρησιμοποιηθείσες χρηματοδοτήσεις από ΠΔΕ, σε έσοδα υποτομέα ΟΤΑ που δεν αποδόθηκαν στους ΟΤΑ, ένα δε ποσοστό 38% ήτοι 255 εκατομμύρια ευρώ οφείλεται στην αμιγώς δημοσιονομική προσπάθεια των ΟΤΑ, ενώ για το 2016 το ποσό που αναλογούσε στην δημοσιονομική προσπάθεια των ΟΤΑ ήταν 458 εκατομμύρια ευρώ (Έκθεση οικονομικών αποτελεσμάτων ΟΤΑ έτους 2017, Διεύθυνση Οικονομικών Τ.Α - Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας των Οικονομικών Στοιχείων).

Σύμφωνα δε με την εν λόγω έκθεση, αν και η καθαρή χρηματοοικονομική θέση του υποτομέα ΟΤΑ, η οποία ανερχόταν στις 31-12-2017 στο ποσό των 893 εκατομμυρίων ευρώ σε δήμους και περιφέρειες και στο ποσό των 236 εκατομμυρίων ευρώ στα νομικά πρόσωπα, φανερώνει από τη μία πλευρά οικονομική ευρωστία ως αποτέλεσμα της χρηστής διαχείρισης που ασκούν οι διοικήσεις των φορέων και της πολιτικής του ΥΠΕΣ, από την άλλη όμως καταδεικνύει αδυναμία των δήμων και των περιφερειών να αξιοποιήσουν τους διαθέσιμους πόρους λόγω των υποστελεχωμένων υπηρεσιών των ΟΤΑ και της έλλειψης οράματος από τις πολιτικές ηγεσίες των φορέων.

2.5.2 ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ – ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ

Σύμφωνα με τον Roger Leonard, Πρώτο Πρόεδρο του Γαλλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου: «Πανταχού διαπιστούται ότι η προστασία των δημοσίων οικονομικών απαιτεί πολυμερή όργανα ελέγχου.....είναι αναγκαίον, κατ' αρχήν, όπως η Διοίκησης έχη τα ίδια αυτής σώματα ελέγχου. Είναι αυτό τούτο, όπερ ονομάζομεν εσωτερικόν έλεγχο (Controle Interne). Αλλά οι διάφοροι ούτοι έλεγχοι δεν επαρκούν. Ένεκα τούτου εις όλα τα σύγχρονα κράτη βλέπομεν τον εσωτερικό έλεγchon συμπληρούμενον δι' εξωτερικού τοιούτου, πεπρoικισμένου δι' ευρείας ανεξαρτησίας, ιδίων εξουσιών ερεύνης και αναμφισβήτητου κύρους» (Ν. Θέμελης, 1983).

«Ένα από τα πρώτα έργα του Κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια ήταν η δημιουργία ειδικού οργάνου, στελεχωμένου από κατάλληλα πρόσωπα για τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Έτσι με το άρθρο 23 του από 23 Σεπτεμβρίου 1829 ψηφ. της Δ' Εθν. Συνελεύσεως «Περί διοργανισμού της Γερουσίας και του Υπουργικού συστήματος» συστήθηκε για πρώτη φορά αντάξια των υψιπετών σχεδίων του Κυβερνήτη, υπηρεσία ελέγχου των δημοσίων χρημάτων το «Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον» (Ν. Θέμελης, 1983).

Το 1831 ήρθε στην Ελλάδα ο Αρτεμόν Ρενύ (Arthemond Regny), μετά από επιστολή του Καποδίστρια στον φιλέλληνα Ευνάρ, για να οργανώσει το Ελεγκτικό Συμβούλιο.

Έτσι με το διάταγμα της 27 Σεπτεμβρίου – 9 Οκτωβρίου της Αντιβασιλείας συστήνεται το Ελεγκτικό Συνέδριο με πρώτο Πρόεδρό του τον Α. Ρενύ. Μεταξύ δε των πρώτων δραστηριοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν η επεξεργασία των λογαριασμών της περιόδου 1828-1833, η υπόθεση των δανείων και των φρεγατών, η είσπραξη των φόρων, τα παραχωρητήρια των εθνικών κτημάτων, η υπόθεση του Θ. Κολοκοτρώνη, η εκποίηση των εθνικών κτημάτων και ο έλεγχος των πιστώσεων (Ν. Θέμελης, 1983).

Στις 14 Οκτωβρίου 1984 συμπληρώθηκαν 150 χρόνια από την ημέρα της πρώτης συνεδριάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σύμφωνα δε με τους Αριστόβουλο Μάνεση, Πρόδρομο Δαγτόγλου, Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλο και Γεώργιο Κασιμάτη, μέλη της Επιτροπής για τη συγγραφή πανηγυρικού τόμου για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Τα 150 αυτά χρόνια της λειτουργίας ενός θεσμού που γεννήθηκε αμέσως μετά τη δημιουργία του ελεύθερου νεοελληνικού κράτους, έζησε από κοντά όλες τις μεταβολές που έγιναν στη δημόσια ζωή του τόπου και ζυμώθηκε με αυτές, ιδιαίτερα δε έπαιξε σημαντικό ρόλο στην εδραίωση της έννοιας της χρηστής διοικήσεως στον τομέα του δημοσιολογιστικού δικαίου, επιβάλλουν έναν πανηγυρισμό ανάλογο προς τη φύση, τη σοβαρότητα και την κοινωνική σημασία της αποστολής του» (Ελεγκτικό Συνέδριο, 1833-1983, Τιμητικός Τόμος για τα εκατόν πενήντα χρόνια).

2.5.2.1 ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ- ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Με το ν.3871/2010 τροποποιήθηκε ο βασικός νόμος για το δημόσιο λογιστικό (ν.2362/1995, όπως ίσχυε) και άρχισε η υλοποίηση «της κορυφαίας μεταρρύθμισης του Δημοσιονομικού Συστήματος, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, του εξορθολογισμού, της στοχευμένης ανακατανομής και του ελέγχου των δημοσίων δαπανών», (Αιτιολογική έκθεση του νόμου). «Εισάγεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (συμπεριλαμβανομένων και των δήμων, άρθρο 18 του νόμου), σύμφωνα με την οποία οι πιστώσεις διατίθενται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας» (Γ. Μαραγκού, 2012).

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ.1α του Συντάγματος, το ΕΣ διενεργεί προληπτικό έλεγχο δαπανών του Δημοσίου, των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στο καθεστώς αυτό με ειδική διάταξη νόμου. Όμως πλέον με τη διάταξη του άρθρου 10 παρ.10 του ν. 4337/2015 που τροποποιεί τη διάταξη του άρθρου 31 του ν.4270/2014, ο προληπτικός έλεγχος δαπανών, ο διενεργούμενος από το ΕΣ καταργείται και έτσι: «το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας, ασκεί έλεγχο των δαπανών του κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν. Από 1.1.2017, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του Ν.4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους. Από 1.1.2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του Ν.4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατόπιν γνώμης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθορίζεται κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή των δια τα της παρούσας υποπερίπτωσης». Επ'αυτού έχει τοποθετηθεί η Ολομέλεια του ΕΣ με τα Πρακτικά της 19ης Γεν.Συν./14.10.2015, αναρτημένα στην ιστοσελίδα του ΕΣ υπό το λήμμα "τελευταία νέα".

Με το ν.3852/2010 εισάγεται σύστημα εποπτείας των πράξεων των ΟΤΑ, θεσπίζεται προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος δαπανών τους σύμφωνα με τα άρθρα 275 και 276 αυτού. Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 278 παρ.1 ορίζεται ότι «για τις συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ), ποσού άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά προληπτικός έλεγχος νομιμότητας αυτών, πριν από τη σύναψή τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους». Σύμφωνα δε με το άρθρο 36 παρ.1 με τίτλο «Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων ΟΤΑ» του ν.4129/2013 (Κώδικας Νόμων για το ΕΣ) το ποσό της προϋπολογιζόμενης δαπάνης χωρίς ΦΠΑ για τις δαπάνες όπως προβλέπονται στο ανωτέρω άρθρο, ανέρχεται πλέον σε άνω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ. Σύμφωνα δε με την παρ.2 του άρθρου 278 του ν. 3852/2010 και την παρ.2 του άρθρου 36 του

ν. 4129/2013 σε συμβάσεις, όπως αυτές αναφέρονται στο προηγούμενο άρθρο, των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό, χωρίς ΦΠΑ, των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ, διενεργείται έλεγχος νομιμότητας υποχρεωτικά πριν από τη σύναψή τους, από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του ΕΣ (ΕΣ Πρ.Ζ' Κλιμ.54/2014).

Στα πλαίσια του «Καλλικράτη», εκτός των άλλων, το Ελεγκτικό Συνέδριο :

α) επέκτεινε την ύλη του προσυμβατικού ελέγχου του, αφού εντάχθηκαν σε αυτόν και οι δημόσιες συμβάσεις των ΟΤΑ, προϋπολογιζόμενης δαπάνης (χωρίς ΦΠΑ) από 100.000-500.000 ευρώ (άρθρο 275 παρ.1), ενώ με το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 4071/2012 αντικαταστάθηκε η ως άνω διάταξη και το χρηματικό όριο υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο από 100.000 ανήλθε σε 200.000. Αρμοδιότητα δε διενέργειας του προσυμβατικού ελέγχου στις περιπτώσεις αυτές έχει ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων ξεκίνησε τη δεκαετία του '90 και κατοχυρώθηκε συνταγματικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, όπου στο άρθρο 98 παρ.1 περ. β' προβλέπεται ότι στην αρμοδιότητα του ΕΣ υπάγεται «ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει».

Ο έλεγχος νομιμότητας των εν λόγω συμβάσεων, προέκυψε από την ανάγκη για αποτελεσματική προστασία του «ιερού» δημοσίου χρήματος, με την πρόληψη σύναψης άκυρων συμβάσεων και εκταμιεύσεων παρά τον νόμο και επιπλέον για εγκαθίδρυση κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ αναθετουσών αρχών και συναλλασσομένων και

β) διενεργεί πλέον και έλεγχο εσόδων κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των δήμων με απώτερο σκοπό την εξακρίβωση είσπραξής τους (άρθρο 277 του νόμου 851/2010).

Άλλες νέες, σε σχέση με τα προηγούμενα νομοθετήματα, ρυθμίσεις του «Καλλικράτη» αφορούν την επιμήκυνση της θητείας των αρχών των δήμων κατά ένα έτος. Η διάρκεια της δημοτικής περιόδου είναι πλέον τα πέντε έτη. Η δε ανάδειξη των αρχών των

δήμων πραγματοποιείται την ίδια ημέρα εκλογής των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στα ίδια εκλογικά τμήματα. Επίσης οι νέοι από 18 ετών μπορούν να συμμετέχουν στα κοινά.

Πολύ σημαντική, η υποχρεωτική δημοσίευση όλων των αποφάσεων των συλλογικών αποφάσεων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των νομικών τους προσώπων στο διαδίκτυο (διαύγεια) επί ποινή ακυρότητας. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται η διαφάνεια, ο δημόσιος έλεγχος και η λογοδοσία των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Επίσης οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν να συνομολογούν δάνεια με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας και του εξωτερικού με τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων.

Ωστόσο, ειδικά για τις συγχρηματοδοτούμενες από ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους συμβάσεις των ΟΤΑ, όπως εκείνες που χρηματοδοτούνται από πόρους του ΕΣΠΑ, εφαρμόζεται ως ειδική, η διάταξη του άρθρου 35 του Κώδικα Νόμων για το ΕΣ (ν.4129/2013), που ως όριο υπαγωγής ορίζει τα 10.000.000 ευρώ. «Το όριο αυτό ισχύει και εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το εάν η υποβληθείσα προς έλεγχο σύμβαση αφορά ένα αυτοτελές έργο ή εάν αφορά υποέργο, η εκτέλεση του οποίου εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο υλοποίησης περισσότερων υποέργων» (Ε. Κωνσταντάκου, 2018). Κατά δε των πράξεων Επιτρόπων και Κλιμακίων προβλέπεται το ένδικο μέσο της αίτησης ανάκλησης, σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο, το οποίο εκδικάζεται από το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ 5 του ν.4129/2013 και του άρθρου.279 του ν.3852/2010. Σύμφωνα δε με το άρθρο 37 του Κώδικα Νόμων για το ΕΣ ν.4129/2013, κατά των αποφάσεων του Τμήματος που δικάζει σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ.5 αιτήσεις ανακλήσεως κατά των πράξεων των Κλιμακίων, χωρεί αίτηση αναθεώρησης, που μπορεί να ασκηθεί ή από το Δημόσιο ή τον αναθέτοντα φορέα ή αυτόν που έχει παρέμβει κατά την εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης ή από τον Γενικό Επίτροπο Επικρατείας για παράβαση της διαδικασίας που προβλέπεται κατά τη σύναψη της σύμβασης, για εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή του νόμου, καθώς και σε περίπτωση πλάνης περί τα πραγματικά περιστατικά ή προσαγωγής νέων κρίσιμων στοιχείων κατά την έννοια του άρθρου 48 παρ.3, 4 και 5 του παρόντος νόμου.

2.5.2.2 ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Το ΕΣ διενεργεί και κατασταλτικό έλεγχο στις δαπάνες του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. που έχουν υπαχθεί με π.δ. σε αυτόν τον έλεγχο, των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, Ν.Π.Ι.Δ., στον Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων, καθώς και σε κάθε φορέα που έλαβε χρηματοδότηση ή επιχορήγηση καθ' οιονδήποτε τρόπο από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Σύμφωνα με το άρθρο 39 και ειδικότερα με το άρθρο 51 παρ.1 του Κώδικα Νόμων για το ΕΣ, διεξάγεται υποχρεωτικά κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, των κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών. Ο έλεγχος είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από τον δειγματοληπτικό προκύπτουν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος, γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται ιδίως: (Άρθρο 51 παρ.2 του ν. 4129/2013)

- α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλ. η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα
- β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν
- γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών
- δ) η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσότερων ΟΤΑ σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις
- ε) η νόμιμη λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων
- στ) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και
- ζ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττομένων νομίμων δικαιωμάτων, η είσπραξη και διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων

ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων.

Σύμφωνα με το άρθρο 40 του Κώδικα Νόμων για το ΕΣ, το Δικαστήριο μπορεί να διενεργήσει και στοχευμένους ελέγχους επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος.

Έλεγχος εσόδων

Σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ.3 του κωδικοποιητικού της νομοθεσίας του ΕΣ π.δ. 774/80, προβλεπόταν μόνο η δυνατότητα παρακολούθησης των εσόδων των ΟΤΑ. Στη συνέχεια, σύμφωνα με το άρθρο 27 παρ.1 του ν.2362/1995 «Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού», όπως αντικαταστάθηκε με το ταυτόριθμο άρθρο του ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», «όλες οι δαπάνες του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πρώτου και δεύτερου βαθμού) και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και τα έσοδα αυτών, υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα». Με το άρθρο 27 παρ.1 του ν. 3871/2010 προβλέπεται για πρώτη φορά ότι τα έσοδα των ΟΤΑ θα υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα δε και με το άρθρο 277 παρ.1 του ν. 3852/2010 και του άρθρου 52 παρ.1 του ν.4129/2013 «Ο αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών Επίτροπος κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους μπορεί να παρακολουθεί την κανονική είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και να ασκεί τον έλεγχο για την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων». Σύμφωνα με την παρ.2 του ιδίου άρθρου «Σε περίπτωση που διαπιστώσει αδράνεια είσπραξής τους από τα αρμόδια όργανα διοίκησης ή τις οικονομικές υπηρεσίες τους καλεί με έγγραφό του που κοινοποιείται στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στον Ελεγκτή Νομιμότητας, να ενεργήσουν μέσα σε τασσόμενη εύλογη προθεσμία για την είσπραξη τούτων» και παρ.3 «Εάν η αδράνεια συνεχίζεται, οφειλόμενη σε δόλο ή βαριά αμέλεια των διοικούντων ή των προϊσταμένων των οικονομικών υπηρεσιών παραπέμπει τα αιρετά πρόσωπα με αιτιολογημένη εισήγησή του για προσωπικό καταλογισμό με το ποσό της θετικής ζημίας που προξένησαν και τους υπαλλήλους που προκάλεσαν ζημία στο Ελεγκτικό Συνέδριο για καταλογισμό». Κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η παράλειψη εισαγωγής εσόδων στο Ταμείο της

δημόσιας διαχείρισης συνιστά έλλειμμα. Ελλειμματική δε ή πλημμελής δράση των δήμων και των νομικών τους προσώπων και κάθε πράξη των οργάνων αυτών, με την οποία απεμπολείται το δικαίωμα είσπραξης θεσμοθετημένων εσόδων στοιχειοθετούν αδράνεια είσπραξης εσόδων, η οποία δύναται να επιφέρει, πέραν του ανωτέρω καταλογισμού και τις λοιπές προβλεπόμενες, από τη νομοθεσία, κυρώσεις και ποινές (Α. Λιγωμένου, 2018).

Σύμφωνα δε με τα πρακτικά της 13ης Γενικής Συνεδριάσεως της Ολομέλειας του ΕΣ της 12ης Ιουνίου 2013, ο εισηγητής Σύμβουλος, εισάγοντας προς συζήτηση ενώπιον της Ολομέλειας έκθεση της ομάδας εργασίας για τα έσοδα, ανέφερε ότι «Η μεν παρακολούθηση των εσόδων αφορά στην απλή επιτήρηση τόσο της καταγραφής των εσόδων (π.χ. η αναγραφή ή όχι στον προϋπολογισμό του ΟΤΑ ενός ανταποδοτικού τέλους), όσο και την πραγματοποίηση αυτών (π.χ. την εν τοις πράγμασι είσπραξη αυτών), ο δε έλεγχος των εσόδων συνεπάγεται την τήρηση της δημοσιονομικής νομιμότητας κατά τα δύο σκέλη αυτής (πρόβλεψη σε νομοθετική διάταξη και αναγραφή του εσόδου στον προϋπολογισμό), καθώς και την απόδοση ευθυνών, προϋποθέτοντας την έκδοση καταλόγου βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών και προστίμων σε βάρος τρίτων, αποτελώντας τούτο την υπό ευρεία έννοια βεβαίωση που αποτελεί τον τίτλο είσπραξης αυτών».

2.5.2.3 ΟΡΚΩΤΟΙ ΕΛΕΓΚΤΕΣ

Έλεγχος διενεργείται σε ετήσια βάση και από τους ορκωτούς ελεγκτές. Ειδικότερα, ο Ισολογισμός και τα Αποτελέσματα Χρήσης, πριν την υποβολή τους στο Δημοτικό Συμβούλιο για έγκριση, ελέγχονται από Ορκωτό Ελεγκτή- Λογιστή τον οποίο οι δήμοι που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο, υποχρεούνται να ορίσουν για τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων. Ο Απολογισμός ή και ο Ισολογισμός με το πιστοποιητικό και την έκθεση ελέγχου του ορκωτού Ελεγκτή-Λογιστή, μαζί με όλα τα δικαιολογητικά που ορίζονται στην νομοθεσία, υποβάλλονται για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσα σε έναν (1) μήνα από την έκδοση της πράξης έγκρισής του από το Δημοτικό Συμβούλιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΩΝ

ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Οι οικονομικοί έλεγχοι και οι έλεγχοι συστημάτων του ΕΣ, του Ανωτάτου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου της χώρας, διενεργούνται από ομάδες ελέγχου σε εκτέλεση του ετήσιου προγράμματος ελέγχων, το οποίο εγκρίνεται από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου. Οι έλεγχοι διεξάγονται σύμφωνα με τις κείμενες δημοσιονομικές διατάξεις, τον Κώδικα Νόμων για το ΕΣ, το Εγχειρίδιο Ελέγχου του ΕΣ και το πλαίσιο αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), τα οποία εγγυώνται, μεταξύ άλλων, την ανεξαρτησία, την ακεραιότητα και την αντικειμενικότητα των μελών της Ομάδας Ελέγχου.

3.1 ΣΤΟΧΟΙ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ

Ειδικότερα στόχοι των οικονομικών ελέγχων και ελέγχων συστημάτων που διεξήχθησαν σε δήμους της χώρας τα τελευταία έτη ήταν αφενός μεν να εξεταστεί η ορθή ή μη, σύμφωνα με τις γενικά παραδεκτές διεθνείς λογιστικές αρχές και το ισχύον νομικό και κανονιστικό πλαίσιο, παρουσίαση της χρηματοοικονομικής θέσης και των αποτελεσμάτων χρήσης στις αντίστοιχες οικονομικές καταστάσεις και αφετέρου, το ίδιο το λογιστικό σύστημα. Επίσης σε κάποιες περιπτώσεις και σε επιλεγμένες διαδικασίες εξετάστηκαν ο σχεδιασμός, η ύπαρξη και η λειτουργία εσωτερικών δικλίδων καθώς και η συμμόρφωση των εξεταζόμενων συναλλαγών και διαδικασιών στο εφαρμοστέο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο. Επίσης η εκτίμηση της αξιοπιστίας και της πληρότητας του πληροφοριακού συστήματος.

Έτσι με βάση τους ανωτέρω στόχους οι έλεγχοι επικεντρώθηκαν:

A) Στην κατάρτιση ρεαλιστικού προϋπολογισμού, σύμφωνα με τις διαδικασίες που ορίζει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο περί σύνταξης προϋπολογισμού.

B) Στην εκτέλεση του προϋπολογισμού κατά τρόπο που να διασφαλίζεται ένα

σταθερό δημοσιονομικό περιβάλλον για τον φορέα, με σαφή στοχοθεσία.

Γ) Στην αποτελεσματικότητα της λειτουργίας ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου.

Δ) Στην εξασφάλιση αξιόπιστων εσωτερικών δικλίδων, ικανών να αποτρέπουν τη δημιουργία στρεβλών οικονομικών αναφορών.

Ε) Στην επάρκεια του πληροφοριακού συστήματος

ΣΤ) Στη νομιμότητα και την κανονικότητα των υποκειμένων συναλλαγών που εξετάζονται δειγματοληπτικά μέσω της εξέτασης της ορθής και ακριβούς απεικόνισης των υπό έλεγχο στοιχείων, γεγονότων και συναλλαγών στις οικονομικές καταστάσεις ή οικονομικές αναφορές, εφόσον υπάρχουν, ώστε να αποκτηθεί εύλογη διασφάλιση για το εάν οι λογαριασμοί είναι απαλλαγμένοι από ουσιώδεις ανακρίβειες, σύμφωνα με το εφαρμοστέο χρηματοοικονομικό πλαίσιο αναφοράς.

Ζ) Στην πληρότητα και την αξιοπιστία των λογαριασμών των οικονομικών καταστάσεων.

Μεταξύ των συμπερασμάτων των ελέγχων είναι η διαπίστωση αδυναμιών λόγω:

1. Των διαδικασιών που ακολουθούνται κατά την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

2. Της ανυπαρξίας ενός οργανωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου, αν και θεσμοθετημένου.

3. Της μη εξασφάλισης ενός επαρκούς συστήματος εσωτερικών δικλίδων.

4. Της μη τήρησης βασικών κανόνων λογιστικής παρακολούθησης, όπως και του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου που οφείλουν να εφαρμόζουν οι δήμοι.

5. Της ελλιπούς επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών των δήμων για την επίλυση οικονομικών ζητημάτων.

6. Μη εξάντλησης των προβλεπομένων εκ του νόμου δυνατοτήτων είσπραξης οφειλών βάσει του ΚΕΔΕ

7. Μη κατάρτισης ρεαλιστικών προϋπολογισμών, λόγω μη είσπραξης του συνόλου των προϋπολογιζόμενων εσόδων και κυρίως αυτών των προηγούμενων ετών.

ΕΤΣΙ ΜΕΤΑ ΤΟΝ ΕΝΤΟΠΙΣΜΟ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΩΝ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ, ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΑΙΤΙΟΛΟΓΟΥΝΤΑΙ ΕΠΑΡΚΩΣ, ΑΠΟΤΥΠΩΝΟΝΤΑΙ ΣΕ ΠΙΝΑΚΑ Ο ΟΠΟΙΟΣ ΑΠΟΣΤΕΛΛΕΤΑΙ ΜΕ ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΕΓΓΡΑΦΟ, ΣΕ ΕΝΤΥΠΗ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΜΟΡΦΗ, ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΟΥ ΦΟΡΕΑ ΠΟΥ ΚΑΛΕΙΤΑΙ ΝΑ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙ ΕΝΤΟΣ ΕΥΛΟΓΗΣ ΠΡΟΘΕΣΜΙΑΣ.

ΕΑΝ ΤΑ ΔΙΑΠΙΣΤΩΘΕΝΤΑ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΑΦΟΡΟΥΝ ΚΑΙ ΣΕ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΥΣ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΦΟΡΕΙΣ, ΑΥΤΑ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΣΕ ΧΩΡΙΣΤΟ ΠΙΝΑΚΑ, Ο ΟΠΟΙΟΣ ΜΕ ΟΜΟΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΣΤΕΛΛΕΤΑΙ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΦΟΡΕΩΝ, ΟΙ ΟΠΟΙΟΙ ΚΑΛΟΥΝΤΑΙ ΝΑ ΑΠΑΝΤΗΣΟΥΝ ΕΠΙ ΑΥΤΩΝ. ΑΚΟΛΟΥΘΕΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΟΡΙΣΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΗ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΟΠΟΥ ΔΙΑΤΥΠΩΝΟΝΤΑΙ ΣΑΦΕΙΣ, ΕΠΟΙΚΟΔΟΜΗΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ, ΠΡΟΚΕΙΜΕΝΟΥ ΝΑ ΔΙΟΡΘΩΘΟΥΝ ΟΙ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΝΑ ΒΕΛΤΙΩΘΟΥΝ ΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.

ΜΕΡΙΚΕΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΔΙΑΤΥΠΩΘΕΙ ΕΙΝΑΙ:

- Κατάρτιση ρεαλιστικών προϋπολογισμών με την υποβολή κοστολογημένων προτάσεων από το σύνολο των υπηρεσιών των δήμων.
- Σύσταση Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου και επιπλέον θέσπιση εσωτερικών διαδικασιών και εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας σε όλα τα τμήματα, προκειμένου να διασφαλίζεται η ορθή λειτουργία των τμημάτων και η σωστή απεικόνιση των οικονομικών γεγονότων και συναλλαγών στις οικονομικές καταστάσεις.
- Ενίσχυση με προσωπικό καίριων τομέων για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ο καταμερισμός καθηκόντων, ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών.
- Βελτίωση, αναβάθμιση και επέκταση των πληροφοριακών συστημάτων και διασύνδεσή τους με την Οικονομική Διεύθυνση όπου απαιτείται.
- Θα πρέπει να υπάρχει συμφωνία του Ισοζυγίου Αποθήκης με το Ισοζύγιο Γενικής Λογιστικής. Θα πρέπει να εκδίδονται και να καταχωρούνται ηλεκτρονικά τόσο τα Δελτία Εισαγωγής όσο και τα Δελτία Εξαγωγής αποθηκών.
- Η ταμειακή υπηρεσία των δήμων θα πρέπει να εξαντλεί τα προβλεπόμενα εκ

του νόμου (ΚΕΔΕ) αναγκαστικά μέτρα είσπραξης για τις ληξιπρόθεσμες οφειλές.

- Εφαρμογή των διατάξεων για τη διαχείριση των ανταποδοτικών τελών και εξασφάλιση της ειδικότητας των πιστώσεων.
- Σε κάποια περίπτωση, δήμος έχει προμηθευτεί μέσω κοινοτικής χρηματοδότησης το προηγμένο πληροφοριακό σύστημα GIS, το οποίο όμως δεν αξιοποιείται από τις υπηρεσίες του δήμου. Η χρήση του GIS θα έδινε τη δυνατότητα στο δήμο να αποθηκεύει δεδομένα που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών για τα έσοδα και τις δαπάνες του δήμου. Θα πρέπει λοιπόν να αξιοποιηθεί το προηγμένο τεχνολογικά σύστημα GIS και να εκπαιδευθεί κατάλληλα το προσωπικό στη χρήση του, κάτι που, όπως ήδη ελέγχθη, θα αποβεί απόλυτα χρήσιμο για πολλές λειτουργίες του δήμου.

3.2 ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

Με σκοπό να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των εκθέσεων ελέγχου του ΕΣ και σύμφωνα με τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα (αρχή 7 του Δ.Π.ΑΕΙ 10 της Διακήρυξης του Μεξικό για την ανεξαρτησία των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων), έχει καθιερωθεί ένας μηχανισμός παρακολούθησης και συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων επί των συστάσεων του ΕΣ, καθώς και αξιολόγησης των λαμβανομένων από αυτούς μέτρων. Στόχος της διαδικασίας αυτής, όπως περιγράφεται στο εγχειρίδιο ελέγχου του ΕΣ, είναι να προσδιοριστεί, εάν οι αναληφθείσες δράσεις του ελεγχθέντος φορέα λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις του ΕΣ και θεραπεύουν τις αδυναμίες που έχουν διαπιστωθεί. Η παρακολούθηση συμμόρφωσης διενεργείται από ομάδα ελέγχου, σύμφωνα με τους όρους και προϋποθέσεις των κειμένων δημοσιονομικών κανόνων δικαίου, του Κώδικα Νόμων για το ΕΣ, του Εγχειριδίου Ελέγχου του ΕΣ και πάντα στο πλαίσιο των Αρχών και Προτύπων Ελέγχου του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI). Για την πραγματοποίηση ελέγχων παρακολούθησης συμμόρφωσης επί των συστάσεων, όπως αυτές διαμορφώνονται στον κύριο έλεγχο μέσω της Έκθεσης Ελέγχου, ζητούνται πληροφορίες για κάθε σύσταση

σχετικά με: 1) τις διορθωτικές ενέργειες οι οποίες έχουν αναληφθεί μέχρι και την ημερομηνία αποστολής του εγγράφου, 2) την πρόοδο υλοποίησης τους, 3) τους λόγους μη υλοποίησης και 4) τον πιθανό αντίκτυπό τους στις υφιστάμενες πολιτικές και διαδικασίες των ελεγχθέντων δήμων.

Στη συνέχεια πραγματοποιούνται συναντήσεις με τη Διοίκηση και το αρμόδιο προσωπικό, καταρτίζονται ερωτηματολόγια από την ομάδα ελέγχου, πραγματοποιούνται συνεντεύξεις, γίνονται αυτοψίες και επισκοπούνται έγγραφα και διαδικασίες, προκειμένου να επαληθευθεί δείγμα των διορθωτικών ενεργειών και να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητά τους. Στο τέλος και μετά από διεξοδική ανάλυση της συμμόρφωσης και σε ποιο βαθμό, στις συστάσεις της έκθεσης ελέγχου, εξάγεται και ποσοστό συμμόρφωσης. Επίσης οι συστάσεις κατατάσσονται σε χαμηλού, μέσου ή υψηλού βαθμού σημαντικότητας μετά από αξιολόγηση του βαθμού σημαντικότητας. Το ΕΣ με βάση τις προτεραιότητες που θέτει, οι οποίες αποτυπώνονται στα ετήσια προγράμματα ελέγχων, επαναξιολογεί την πρόοδο της συμμόρφωσης προς τις συστάσεις ελέγχου για τις οποίες έχουν σχεδιαστεί ενέργειες και δράσεις.

3.3 ΕΛΕΓΧΟΣ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΟΤΑ Α' ΚΑΙ Β' ΒΑΘΜΟΥ

Σε έλεγχο ληξιπροθέσμων υποχρεώσεων δήμων προς τρίτους, ο οποίος ενετάχθη στο πλαίσιο οριζόντιου ελέγχου που διεξήγαγε το ΕΣ στις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης σε 7 υποτομείς, ένας εκ των οποίων ήταν και ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, παρατηρείται κατ'αρχήν ότι οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις των δήμων είναι μεγαλύτερες από αυτές των περιφερειών. Για τον έλεγχο στον συγκεκριμένο υποτομέα ελέγχθηκαν 8 ΟΤΑ (6 δήμοι και 2 περιφέρειες). Ο έλεγχος αυτός θεωρήθηκε σημαντικός διότι ανέδειξε τις συστηματικές αδυναμίες, τόσο της εφαρμογής των υφισταμένων κανόνων δημοσιονομικής διαχείρισης, όσο και της αναποτελεσματικότητας καταγραφής και παρακολούθησης των οικονομικών μεγεθών των ΟΤΑ. Μεταξύ των άλλων έγιναν συστάσεις για συστηματικότερη παρακολούθηση της εφαρμογής των διατάξεων του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου των ΟΤΑ και επιβολή μέτρων συμμόρφωσης στις περιπτώσεις εκείνες, που οι ΟΤΑ δεν τις εφαρμόζουν. Επίσης προέκυψαν συστάσεις για πρόβλεψη, ίδρυση και

ενεργοποίηση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου με προγραμματισμό ελέγχων επί των διαδικασιών που μεσολαβούν, από την παραλαβή μέχρι την εκκαθάριση και την πληρωμή των υποχρεώσεων του δήμου (βλ. περισσότερα στο site του ΕΣ, λήμμα Δραστηριότητες, Ειδικές Εκθέσεις). Επί των ανωτέρω ελέγχων διεξήχθησαν έλεγχοι παρακολούθησης συμμόρφωσης επί των συστάσεων των ελέγχων.

3.4 ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΣΟΔΩΝ

Πολύ σημαντικός ο οριζόντιος έλεγχος ιδίων εσόδων αρκετών δήμων, όπου βασικό συμπέρασμα είναι η αδυναμία των δήμων να εξασφαλίσουν την πληρότητα των ιδίων εσόδων τους και να βελτιώσουν την εισπραξιμότητα των απαιτήσεών τους, ως απόρροια των αδυναμιών του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, των ελλείψεων και της πολυπλοκότητας στο νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο και της ανεπαρκούς επικοινωνίας και συνεργασίας με τρίτους φορείς, με αποτέλεσμα τη σημαντική απώλεια εσόδων (βλ. περισσότερα στο site του ΕΣ, λήμμα Δραστηριότητες, Ειδικές Εκθέσεις).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Σύμφωνα με τον Αριστοτέλη, " Πολιτικόν ο άνθρωπος ζών πάσης μελίττης και παντός αγελαίου ζώου μάλλον". Ο άνθρωπος είναι προικισμένος με λόγο ο οποίος τον καθιστά ικανό να αντιλαμβάνεται το καλό και το κακό, το δίκαιο και το άδικο, το ωφέλιμο από το βλαβερό. Συνέπεια του λόγου είναι η δημιουργία της πόλης, της Πολιτείας κατά τον Αριστοτέλη, της οργανωμένης κοινωνίας όπου η εξουσία ασκείται από τους πολλούς για το κοινό συμφέρον. Όσοι δεν θέλουν να ζουν μέσα στην πόλη είναι ή θηρία ή θεοί. Κατ' επέκταση οι πολίτες πρέπει να μετέχουν ενεργά στην πολιτική ζωή βάζοντας σε προτεραιότητα το κοινό καλό και δευτερευόντως το ατομικό, προσωπικό συμφέρον, διότι αν πάσχει η πόλη, το όλον, δεν μπορεί να ορθοποδήσει το μέρος, δηλαδή ο άνθρωπος (Αριστοτέλης, Πολιτικά).

Ο Κλεισθένης, 124 χρόνια πριν από τον Αριστοτέλη, είχε αναλάβει να μεταρρυθμίσει το πολίτευμα της Αθήνας μετά την τυραννία του Πεισίστρατου και να το καταστήσει δημοκρατικό εφαρμόζοντας ισονομία και ισηγορία. Με αυτόν τον τρόπο ξεκίνησε πριν από χιλιάδες χρόνια η αναζήτηση του τελείου πολιτεύματος και η συμμετοχή του έλλογου ανθρώπου στη διαχείριση των κοινών πραγμάτων, εμποδώνοντας έννοιες και αρχές όπως νομιμότητα, δικαιοσύνη, αξιοκρατία, διαφάνεια, λογοδοσία, αρετή, ανδρεία, πίστη.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως ουσιαστικός παράγοντας στον αγώνα των τοπικών κοινωνιών για επίτευξη βιώσιμης οικονομικής, πολιτικής, πολιτιστικής, εμπορικής και άλλης ανάπτυξης, από την αρχαιότητα αλλά και τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερα από την αρχή της δεκαετίας του 1980, έχει δοκιμασθεί ποικιλοτρόπως. Συχνές είναι οι μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο, ακολουθώντας τις πολιτικές και άλλες συγκυρίες των καιρών (Δεληθέου Β. 2018). Αυτός είναι και ο λόγος που γίνεται μία ιστορική αναφορά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για να πληροφορούμαστε και να διδασκόμαστε από τα γεγονότα που έλαβαν χώρα πριν από εμάς και να αντιλαμβανόμαστε καλύτερα τη σύγχρονη με εμάς κατάσταση πραγμάτων. Γιατί με καλή γνώση της ιστορίας προβλέπουμε το μέλλον. Πάντως είναι καθομολογουμένως αποδεκτό ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτέλεσε και αποτελεί πυλώνα του κράτους και των κοινωνιών που υπηρετεί, λειτουργώντας εξισορροπητικά σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο και ασταθές περιβάλλον.

Η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντάσσεται σε ένα συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαϊκό σύστημα όπου αρχές, όπως η αρχή της νομιμότητας, το δημόσιο συμφέρον και η προστασία του διοικουμένου καταλαμβάνουν σημαντική θέση.

Τρία βασικά νομοθετήματα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση ίσχυσαν από το 1997 μέχρι σήμερα: Το «Πρόγραμμα Καποδίστριας», ν.2539/1997, το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ν.3852/2010 και προσφάτως το «Πρόγραμμα Κλεισθένης» Ι, Ν. 4555/2018. Τα δύο πρώτα εφαρμόστηκαν για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα και ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη δημιουργώντας νοοτροπίες και συμπεριφορές που ήταν θετικές, αλλά άλλοτε χρειαζόνταν διορθωτικοί νόμοι, νομοθετικές πράξεις ή εγκύκλιοι του αρμοδίου Υπουργείου για να διορθώσουν ή να ρυθμίσουν καταστάσεις. Δεν πρέπει επίσης να παραβλέψουμε και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος με την ύπαρξη και την υπερνομοθετική ισχύ του βοηθά στην προσέγγιση και ανταλλαγή απόψεων εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από όλη την Ευρώπη, ενισχύοντας την περιφερειακή ανάπτυξη και τοποθετώντας την σε άλλες βάσεις.

Σημαντική είναι εδώ και η συμβολή της Περιφερειακής Επιστήμης, αντικείμενο της οποίας είναι οι ανισότητες μεταξύ χωρικών ενοτήτων (χωρών, περιφερειών, δήμων κλπ.) και η διερεύνηση των περιφερειακών οικονομιών με την ένταξή τους σε οικονομίες ανεπτυγμένες, αναπτυσσόμενες, στάσιμες ή υποβαθμισμένες μετά από προσδιορισμό και μέτρηση της ανάπτυξης, καθώς και διερεύνησης του αναπτυξιακού φαινομένου (Παπαδασκαλόπουλος Α., 2010).

Κατά τη λειτουργία της και προκειμένου να εκπληρώσει την συνταγματικά προβλεπόμενη αποστολή της, η Τοπική Αυτοδιοίκηση οφείλει και υποχρεούται να διαχειρίζεται το δημόσιο χρήμα ορθά και σύννομα και να προλαμβάνει κρούσματα διαφθοράς. Ο θεσμός του ελέγχου των δημοσίων δαπανών από ειδικώς προβλεπόμενα όργανα ανευρίσκεται στα αρχαία κείμενα. Ο Αριστοτέλης στα «Πολιτικά» αναφέρει: «και προς αποφυγήν της καταχρήσεως των δημοσίων, να παραδίδονται ταύτα παρόντων πάντων των πολιτών και να κατατίθενται αντίγραφα των πρωτοκόλλων της παραδόσεως εις τα αρχεία των φατριών και των λόχων και των φυλών».

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας, έχει

αναλάβει από την ίδρυσή του το έτος 1833, τον έλεγχο των δημοσιονομικών του κράτους και «όπως προσφυώς έχει λεχθεί, συγκαταλέγεται στους θεσμούς που αποτελούν το 'sine qua non' της ζωής του κράτους» (Ι. Καρατζάς, 1993).

Βασική αποστολή του ΕΣ είναι να διασφαλίζει, μέσω του συνταγματικά κατοχυρωμένου ελέγχου που ασκεί, τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, του χρήματος δηλ. όλων των Ελλήνων πολιτών.

Μέσα από την παρούσα μελέτη αναδεικνύονται και κάποιες προτάσεις, στα πλαίσια της απαιτούμενης συνεχούς βελτίωσης του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ. Επιγραμματικά, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε -άλλωστε πλήρης καταγραφή ευρημάτων και συστάσεων υπάρχει πλέον σε κάθε διενεργούμενο από το ΕΣ έλεγχο- πρόταση για θέσπιση συστημάτων εσωτερικών δικλίδων και διαδικασιών σε όλα τα τμήματα των δήμων, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ορθή λειτουργία τους και η ορθή απεικόνιση στις οικονομικές καταστάσεις, με παράλληλη ανάγκη δημιουργίας Τμημάτων Εσωτερικού Ελέγχου και Εσωτερικού Ελεγκτή, μετά και την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το ΕΣ, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Επίσης η αξιοποίηση προγραμμάτων ΕΣΠΑ, η χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων καθώς και η είσπραξη των προϋπολογιζόμενων εσόδων και κυρίως αυτών των παρελθόντων ετών, θα συμβάλλουν στη βελτίωση των οικονομικών των δήμων με άμεσο αντίκτυπο στις προσφερόμενες προς τους πολίτες υπηρεσίες. Πάντα βασικό ρόλο παίζει και ο ανθρώπινος παράγων, γι'αυτό είναι πολύ σημαντική η συνεχής εκπαίδευση του προσωπικού, η ενίσχυση κρίσιμων τμημάτων των δήμων με σκοπό την εύρυθμη λειτουργία τους, τον καταμερισμό καθηκόντων και τον διαχωρισμό αρμοδιοτήτων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γέροντας Α. (2004), Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε τιμ. τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδόσεις Σάκκουλα

Γεωργόπουλος Κ. (1996), Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου Π.Δ. (1994), Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

Δεληθέου Β. (2018), Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση

Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, (2018), Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Ελεγκτικό Συνέδριο 1833-1983 (1984), Τιμητικός Τόμος για τα εκατόν πενήντα χρόνια, Αθήνα, Εκτυπωτική Μονάδα Υπουργείου Οικονομικών

Θέμελης Ν. (1983), Το Ελεγκτικό Συνέδριο, 150 χρόνια από την ίδρυσή του, Εθνικό Τυπογραφείο

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΚΕΔΕ (2016), Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018, Αθήνα, Εκδόσεις Ι.Τ.Α.

Ιστορική εξέλιξη του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας (1993), Διήμερο συζητήσεων αφιερωμένου στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού των Ελεγκτικών Συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο

Λιγωμένου Α. (Επιμέλεια) (2018), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον, Διημερίδα ΕΣ και Περιφερειακής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Κεντρικής Μακεδονίας, Έκδοση της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας

Μαραγκού Γ. (2012), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον, Διημερίδα Ελεγκτικού Συνεδρίου και Περιφερειακής Ένωσης Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας

Μαραγκού Γ. (Επιμέλεια) (2016), Μελέτες -Συμβολές- Διαγράμματα- Νομολογία-Υποδείγματα, Αθήνα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Μαραγκού Γ. (Επιμέλεια) (2017), Ελεγκτικό Συνέδριο και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Μηλιώνης Ν. (2012), Ελεγκτικό Συνέδριο-Σύγχρονες τάσεις & εξελίξεις, Νομική Βιβλιοθήκη
Παυλόπουλος Π. (2017), Η Δημόσια Υπηρεσία, Μία ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Παπαδασκαλόπουλος Α. (2010), Περιφερειακός Προγραμματισμός

Πετράκος Γ. - Ψυχάρης Ι. (2016), Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, 2η έκδοση, Εκδόσεις Κριτική

Πικραμμένος Μ. (2012), Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του κράτους μετά τον Καλλικράτη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Σαρμάς Ι. (2003), Κράτος και Δικαιοσύνη 3- Το Δημόσιο Χρήμα υπό έλεγχο, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

Σαρμάς Ι. (2006), Καλύτερο Κράτος: Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

Σπηλιωτόπουλος Ε. (1997), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα

Ψυχάρης Ι. (2012), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον, Διημερίδα Ελεγκτικού Συνεδρίου και Περιφερειακής Ένωσης Δήμων Κεντρικής Μακεδονίας

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ « ΝΕΑ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

www.hellenicparliament.gr.>2 Aitiologiki Kallikratis pdf

ΕΘΝΙΚΗ ΑΡΧΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

<https://aead.gr>

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

<https://www.elsyn.gr>

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

<http://www.ita.org.gr/el/>