

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ

η.μ.σ.

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Διϊδρυματικό, Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

Τμήμα Κομοτηνής

**«Η διοικητική εποπτεία και άλλες μορφές ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση :
Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης»**

Σοφία Πάικου

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια : Βικτώρια Πιστικού

Κομοτηνή, Σεπτέμβριος 2023

Ευχαριστίες

Αρχικά θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κα Βικτώρια Πιστικού για τη πολύτιμη καθοδήγησή της κατά την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συναδέλφους μου στο Τμήμα Διοικητικού-Οικονομικού Ν. Ροδόπης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης για τη βοήθειά τους κατά την αναζήτηση στοιχείων για τη μελέτη περίπτωσης.

Τέλος ευχαριστώ την οικογένειά μου για τη στήριξη που μου παρείχε σε όλη τη διάρκεια του μεταπτυχιακού προγράμματος.

Περίληψη

Με την παρούσα εργασία αποτυπώνεται η Συνταγματικά προβλεπόμενη διοικητική εποπτεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού, η οποία περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και στον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Παράλληλα παρουσιάζονται και άλλες μορφές ελέγχου που εφαρμόζονται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού, καθώς και πρακτικές ενίσχυσης της διαφάνειας και η σχέση τους με τη διοικητική εποπτεία. Η εργασία κάνει σύγκριση του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη διοικητική εποπτεία με το προγενέστερο νομικό καθεστώς που διακρινόταν από έλλειψη ομοιομορφίας για τους δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και αναποτελεσματικότητας. Ταυτόχρονα παρουσιάζεται η άσκηση της κρατικής εποπτείας κατά το μεταβατικό στάδιο της σχετικής νομοθεσίας από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Ειδικότερα εξετάζεται η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα της εποπτείας.

Η μεθοδολογία που ακολουθείται είναι αυτή της μελέτης της νομοθεσίας και νομολογίας, της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, αλλά και της μελέτης περίπτωσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης ως φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί η άσκηση της εποπτείας των ΟΤΑ χωρικής αρμοδιότητάς του μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Λέξεις -κλειδιά

Διοικητική Εποπτεία, Έλεγχος, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας –Θράκης.

“Administrative supervision and other forms of control in local government : The case of the Decentralized Administration of Macedonia-Thrace”

Abstract

The present study reflects the constitutionally provided administrative supervision of the Local Authorities of the first and second degree, which is limited to the control of the legality of the acts and the disciplinary control of the elected officials. At the same time, it presents other forms of control applied to the first and second level local authorities, as well as practices to enhance transparency and their relationship with administrative supervision. The paper compares the institutional framework governing administrative supervision with the previous legal regime, which was characterised by a lack of uniformity for the two levels of local government and inefficiency. At the same time, the exercise of state supervision during the transitional stage of the relevant legislation by the Decentralized Administrations is presented. In particular, the case of the Decentralized Administration of Macedonia-Thrace is examined in order to draw conclusions regarding the effectiveness of supervision.

The methodology followed is that of the study of legislation and case law, the literature review, but also the case study of the Decentralized Administration of Macedonia-Thrace as an institution which has been entrusted with the exercise of supervision of the local authorities of territorial jurisdiction until the launch of the Independent Service for the Supervision of Local Authorities.

Key words :

Administrative Supervision, Control, Local Government, Decentralized Administration of Macedonia-Thrace.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	2
Abstract	3
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	6
Εισαγωγή	7
Κεφάλαιο 1.....	9
Θεωρητικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της διοικητικής εποπτείας της	9
1.α.Θεσμική κατοχύρωση των Ο.Τ.Α.....	9
1.β.Διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.....	11
1.γ.Οικονομική Αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.	12
1.δ.Η έννοια της «τοπικής υπόθεσης».....	13
1.ε.Διοικητική εποπτεία	14
Κεφάλαιο 2	16
Βιβλιογραφική Επισκόπηση	16
Κεφάλαιο 3.....	17
α) Άλλες μορφές ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση	17
3.α.1. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος.....	17
3.α.2. Δικαστικός έλεγχος	18
3.α.3. Εσωτερικός έλεγχος	19
3.α.4. Συνήγορος του Πολίτη	20
3.α.5 Εθνική Αρχή Διαφάνειας.....	20
3.α.6. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ).....	22
3.β. Ο ιδιότυπος έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου	23
3.γ. Πρακτικές ενίσχυσης διαφάνειας στους Ο.Τ.Α	25
Πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»	25
Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων «ΚΗΜΔΗΣ».....	26
Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) «ΠΟΘΕΝ».....	26
Κεφάλαιο 4.....	28
Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α και πειθαρχικός έλεγχος αιρετών Ο.Τ.Α	28
Α) Προγενέστερο καθεστώς	28
Α. 1. Έλεγχος Νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α Α' βαθμού και πειθαρχικός έλεγχος αιρετών (Ν.3463/06 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων)	29
Α. 1. α. Έλεγχος νομιμότητας	29

A.1. β. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών	30
A.2. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού και πειθαρχικός έλεγχος αιρετών Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού.	31
A.2.α. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων	31
A.2.β. Διοικητικές κυρώσεις στους αιρετούς νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων	32
B. Ο Νόμος 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»	34
B.1. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων	35
B.2. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών	36
B.3 Μεταβατικό στάδιο εποπτείας Ο.Τ.Α	37
Κεφάλαιο 5	41
Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως φορείς άσκησης τη διοικητικής εποπτείας κατά το «μεταβατικό» στάδιο. Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης	41
5.1. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.....	41
5.2 Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης	45
5.2. α. Η ταυτότητα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης	45
5.2.β. SWOT ανάλυση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης	52
5.2.γ. Προτάσεις βελτίωσης της Α.Δ.Μ.-Θ.	55
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	56
Συγκριτικός πίνακας των κριτηρίων της διοικητικής εποπτείας.....	59
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	62
Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία-Νομολογία	62
Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία	63
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία	64
Πηγές Διαδικτύου.....	64
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.....	67
ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΥΠΟΥ GANT	67

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Δ.Μ.-Θ	Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης
ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
Δ.Κ.Κ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
ΚΝΑ	Κώδικας Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων
Ο.Τ.Α	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας

Εισαγωγή

Στόχος της εργασίας είναι να αποτυπωθεί το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την κρατική εποπτεία επί των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η σύγκριση της με άλλες μορφές ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η εξέταση της αναγκαιότητάς της καθώς και της αποτελεσματικότητάς της, ιδιαίτερα κατά το μεταβατικό στάδιο της σχετικής νομοθεσίας από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, εν προκειμένω από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας -Θράκης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης, έχει να αντιμετωπίσει θέματα ανταγωνισμού σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο. Εδώ και πολλά χρόνια τα κράτη έχουν μεταφέρει την ευθύνη για την οικονομική τους ανάπτυξη, τη κοινωνική τους πολιτική αλλά και τις υποδομές τους στην αστική/δημοτική διακυβέρνηση (Peterson 1995, Stewart και Stoker 1995).

Οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιλαμβάνονται την ευρωπαϊκή ενοποίηση τόσο σαν ευκαιρία όσο και σαν απειλή. Είναι άλλωστε κατανοητό σε αυτούς ότι χωρίς τους κοινοτικούς πόρους, τα διαρθρωτικά ταμεία αλλά και άλλα κοινοτικά εργαλεία δεν θα μπορούσαν να υλοποιηθούν σχέδια και δράσεις (Μπεσίλα -Βήκα Ε.,2019:45).

Εξάλλου η αυξανόμενη Ευρωπαϊκή Ενσωμάτωση φέρνει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές αντιμέτωπες με την Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, αφού τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι υπεύθυνα για τα λάθη των τοπικών και περιφερειακών τους αρχών. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα κατά πόσο η κεντρική διοίκησή τους έχει επάρκεια ως προς την εποπτεία τους προκειμένου να εξασφαλίζει ότι τα λάθη αυτών αντιμετωπίζονται εγκαίρως και επαρκώς. (Hessel.B,2006).

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αυτοί που βρίσκονται σε άμεση επαφή με τον πολίτη στην πρώτη γραμμή του κράτους, το δε Σύνταγμα της Ελλάδας ορίζει στο άρθρο 102 ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Ο.Τ.Α, κατοχυρώνεται μάλιστα και το τεκμήριο αρμοδιότητας τους για την διοίκηση των τοπικών θεμάτων.

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας αναγνωρίζει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος, ενώ με τη συνθήκη του Μάαστριχτ υιοθετήθηκαν οι αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας, αυτές επιβάλλουν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους κοντά στους πολίτες.

Οι Ο.Τ.Α είναι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου δικαίου και οργανώνονται σε δύο βαθμούς, στους Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού (Δήμοι) και στους Ο.Τ.Α Β΄ βαθμού (Περιφέρειες). Το εύρος και οι κατηγορίες των αρμοδιοτήτων τους προβλέπεται και εξειδικεύεται από τη σχετική Νομοθεσία.

Με άξονα ότι το κράτος πρέπει να εγγυάται την τήρηση της νομιμότητας στα πλαίσια μιας ευνομούμενης δημοκρατικής πολιτείας, η άσκηση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α, η οποία συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και στον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, είναι αναγκαία καθώς εξασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον, προστατεύονται οι διοικούμενοι από πιθανές υπερβάσεις των οργάνων της αυτοδιοίκησης αλλά ταυτόχρονα εξασφαλίζεται και η ίδια η Τ.Α από τις κρατικές αυθαιρεσίες που θα έθεταν σε κίνδυνο την αυτοτέλεια της.

Η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα εργασία ήταν κυρίως πρωτογενείς πηγές, νόμοι, εγκύκλιοι, δευτερογενείς όπως πηγές του διαδικτύου, αρθρογραφία, βιβλιογραφία αλλά και η μελέτη περίπτωσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας - Θράκης ως φορέα που ασκεί την κρατική εποπτεία κατά το μεταβατικό στάδιο της σχετικής νομοθεσίας. Ειδικότερα αντλήθηκαν στοιχεία από τους απολογισμούς δράσεις των ετών 2018-2021 της οικείας Αποκεντρωμένης και από τον Στρατηγικό σχεδιασμό έτους 2021 του φορέα.

Η εργασία διαρθρώνεται ως εξής :

Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται το θεωρητικό πλαίσιο και η θεσμική κατοχύρωση των Ο.Τ.Α, η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, δίνεται ο ορισμός της «Τοπικής Υπόθεσης» και ο ορισμός της διοικητικής εποπτείας, η οποία συνίσταται στον έλεγχο των πράξεων των μονομελών και συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται η βιβλιογραφική ανασκόπηση.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται άλλες μορφές ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως ο κοινοβουλευτικός, ο δικαστικός και ο εσωτερικός έλεγχος, αλλά και ο έλεγχος που ασκείται από τις ανεξάρτητες αρχές όπως η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ο Συνήγορος του Πολίτη, η Εθνική Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών και τέλος ο ειδικός έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ γίνεται και σύγκριση αυτών τόσο μεταξύ τους όσο και με τη διοικητική εποπτεία προκειμένου να διαπιστωθούν ενδεχόμενες αλληλοκαλύψεις.

Στη συνέχεια αναφέρονται περιληπτικά πρακτικές ενίσχυσης της διαφάνειας όπως το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων «ΚΗΜΔΗΣ» και το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα «ΠΟΘΕΝ ΕΣΧΕΣ».

Στο τέταρτο κεφάλαιο αρχικά γίνεται αναφορά στο προγενέστερο καθεστώς της άσκησης κρατικής εποπτείας το οποίο δεν ήταν ενιαίο για τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, ειδικότερα για τους Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού ίσχυε ο Ν.3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) ενώ για τους Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού το Π.Δ.30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης).

Εν συνεχεία παρουσιάζεται η εποπτεία με τον Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», οι αλλαγές που επέφερε αυτό, καθώς και οι παρεμβάσεις που έγιναν με τον Ν.4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης» αλλά και οι τροποποιήσεις που έχουν γίνει μέχρι σήμερα.

Στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται αρχικά ο θεσμός των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ως φορέων της άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α κατά το μεταβατικό στάδιο. Ενώ στο δεύτερο μέρος του κεφαλαίου παρουσιάζεται η μελέτη περίπτωσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης ως φορέα που ασκεί την αρμοδιότητα κατά το μεταβατικό στάδιο στους Ο.Τ.Α των γεωγραφικών διαμερισμάτων της Κεντρικής, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και κατατίθενται προτάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της.

Στο τελευταίο μέρος γίνεται καταγραφή των συμπερασμάτων αναφορικά με την αξιολόγηση του τρόπου που ασκείται η κρατική εποπτεία τόσο βάσει του νομοθετικού πλαισίου αλλά και της μελέτης περίπτωσης.

Κεφάλαιο 1

Θεωρητικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της διοικητικής εποπτείας της

1.α.Θεσμική κατοχύρωση των Ο.Τ.Α

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα αναγνωριζόταν ανέκαθεν μόνο ως διοικητικό και όχι ως πολιτικό σύστημα όπως το “Selfgovernment” της Αγγλίας. Ο Έλληνας νομοθέτης επηρεάστηκε σαφώς από το ευρωπαϊκό (ηπειρωτικό) σύστημα διοικητικής αυτοδιοίκησης,

όπως διαμορφώθηκε κυρίως από το Γαλλικό σύστημα. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα πραγματώνει το λεγόμενο «λαϊκό κράτος» αφού οι αρχές των Ο.Τ.Α εκλέγονται άμεσα από τον λαό (Τάχος Α.Ι., 2003:257).

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος (όπως αναθεωρήθηκε στο Ψήφισμα της 6^{ης} Απριλίου 2001, της Ζ΄ αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων) καθιερώνονται δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως τους ορίζει κάθε φορά ο νόμος.

Σύμφωνα με τον Ν.3852/2010 « Πρόγραμμα Καλλικράτης» οι δήμοι αποτελούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και οι περιφέρειες τον δεύτερο.

Τόσο οι δήμοι όσο και οι Περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Ν.Π.Δ.Δ ενώ η προνομιακή τους θέση σε σχέση με άλλα Ν.Π.Δ.Δ προκύπτει από τα άρθρα 73 παρ.3 και 104 του Συντάγματος καθώς διακρίνονται σε σχέση με αυτά.

Τα συστατικά στοιχεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτά θεμελιώνονται από το άρθρο 102 του Συντάγματος, είναι καταρχάς ότι οι φορείς των αρχών τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας αναφορικά με τις τοπικές υποθέσεις, με την επιφύλαξη όμως ότι το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων καθορίζονται από τον νομοθέτη, έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια ενώ η κρατική εποπτεία περιορίζεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και στην επιβολή πειθαρχικών ποινών στα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α) που κυρώθηκε με τον Ν.1850/1989 (ΦΕΚ 114 Α΄) θεωρεί τους Ο.Τ.Α ως «ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος» και η ύπαρξή τους με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει «μια διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και πλησιέστερη προς τον πολίτη». Η εφαρμογή του Ε.Χ.Τ.Α αφορούσε αρχικά, σύμφωνα και με το Άρθρο δεύτερο του ως άνω νόμου τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, ενώ με τον Ν.4555/18 «Πρόγραμμα Κλεισθένης» εφαρμόστηκε ρητά και για το δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Άλλωστε, με το άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Μάαστριχτ), η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της πρέπει να διέπεται από τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Η αρχή της επικουρικότητας προασπίζει τη

δυνατότητα των κρατών μελών της Ε.Ε. να λαμβάνουν αποφάσεις και μέτρα, όταν αυτά δεν εμπίπτουν σε τομείς της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ε.Ε, και αυτή να παρεμβαίνει μόνο όταν ο στόχος ενός μέτρου δε μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από το κράτος μέλος ή μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα σε «ενωσιακό επίπεδο». Στόχος επίσης της αρχής είναι οι αρμοδιότητες να ασκούνται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη. Ειδικότερα αναφορικά με το πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι να εξασφαλίζεται ένας βαθμός ανεξαρτησίας έναντι του κεντρικού κράτους (Πηγή Επίσημη *Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*).

Επομένως σύμφωνα και με τον Δαγτόγλου Π.Δ,(2015 :570), η «Τοπική Αυτοδιοίκηση» είναι *“η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αυτοτελείς, αλλά κρατικώς εποπτευόμενους και επικουρούμενους οργανισμούς με αιρετές αρχές”*. Ενώ το Σύνταγμα την κατοχυρώνει τόσο ως εγγύηση του θεσμού όσο και θεμελιώδες δικαίωμα με φορείς του δικαιώματος αυτού τόσο τους Ο.Τ.Α όσο και τους πολίτες που υπάγονται σε αυτούς.

1.β.Διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Όλη η Ελληνική επικράτεια με εξαίρεση την περιοχή του Αγίου Όρους, είναι διαιρεμένη σε δήμους. Κάθε Έλληνας υπήκοος είναι δημότης ενός δήμου (Δαγτόγλου Π.Δ., 2015: 559).

Η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α καθιερώνεται με το άρθρο 102 παρ.2 του Συντάγματος.

Παράλληλα σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.2 του Ε.Χ.Τ.Α. τα όργανα που διοικούν τους Ο.Τ.Α εκλέγονται με μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία.

Όταν κάνουμε λόγο για διοικητική αυτοτέλεια, σύμφωνα και με τον Π.Δαγτόγλου, 2015: 594, εννοούμε καταρχάς την εκλογή ή τον αυτοκαθορισμό . Οι φορείς των οργάνων δεν καθορίζονται από το κράτος και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. χωρίζεται τυπικά από το προσωπικό των κρατικών υπηρεσιών. Ενώ οι Ο.Τ.Α έχουν ξεχωριστό προϋπολογισμό και απολογισμό.

Στην έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας ανήκει και ο αυτοκαθορισμός των Ο.Τ.Α, καθώς αυτοί, πάντα εντός των ορίων του νόμου, αποφασίζουν για τις προτεραιότητές τους, τους στόχους που επιδιώκουν αλλά και τον τρόπο που θα εργαστούν για την επίτευξη των στόχων αυτών.

Οι Ο.Τ.Α είναι Ν.Π.Δ.Δ εδαφικού χαρακτήρα τα οποία έχουν λαό, έδαφος και εξουσία, το κριτήριο λοιπόν που τους διακρίνει από το κράτος είναι ότι η εξουσία του κράτους είναι πρωτογενής ενώ η εξουσία των Ο.Τ.Α είναι δοτή.

Επομένως διοικητική αυτοτέλεια δεν σημαίνει αυτονομία δηλαδή οι Ο.Τ.Α δεν έχουν την δυνατότητα να θεσπίζουν κανόνες δικαίου και να αυτορυθμίζονται. (Μπεσίλα-Βήκα Ε.,2008: 18-19).

Άλλωστε σύμφωνα και με την πάγια νομολογία του ΣΤΕ (1540/84,1809/83,2078/78) ο Συνταγματικός Νομοθέτης, με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθ. 102 του Συντάγματος, δεν καθιερώνει αυτονομία υπέρ των Ο.Τ.Α. Δεν έχουν εξουσία δηλαδή να θέτουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου. Έχουν μόνο αυτοδιοίκηση, δηλαδή την εξουσία ν' αποφασίζουν για τις τοπικές του υποθέσεις με δικά τους όργανα αλλά πάντα μέσα στα πλαίσια των κανόνων δικαίου που έχουν θεσπιστεί για την οργάνωση και τη λειτουργία τους.

1.γ.Οικονομική Αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Το Σύνταγμα με το άρθρο 102 παρ.2 κατοχυρώνει την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Το κράτος, σύμφωνα με την παρ.5 του ίδιου άρθρου πρέπει να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα σε νομοθετικό, κανονιστικό και δημοσιονομικό επίπεδο, ώστε να εξασφαλίζεται η οικονομική αυτή αυτοτέλεια και οι πόροι που είναι αναγκαίοι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Ταυτόχρονα πρέπει να διασφαλίζεται η διαφάνεια κατά τη διαχείριση των πόρων. Άλλωστε η μεταφορά αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.

Σύμφωνα με την Μπεσίλα-Βήκα Ε. (2019:329) ο τοπικός οργανισμός έχει οικονομική ανεξαρτησία, δηλαδή δική του περιουσία και δικά του έσοδα, καθορίζει ελεύθερα τα έξοδα και τα έσοδά του, συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό, επιβάλλει δημόσια βάρη για την κάλυψη των εξόδων του και ασκεί δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Η οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού αφορά τον ίδιο κύκλο των αρμοδιοτήτων του και όχι τον δοτό από το κράτος.

Οι Ο.Τ.Α δεν έχουν φορολογική αυτοτέλεια, αφού οι φόροι και τα τέλη υπέρ αυτών καθορίζονται από το κράτος, εισπράττονται από αυτό και με νόμο καθορίζεται η απόδοση και η κατανομή τους στους Ο.Τ.Α.

Κατά τις διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (άρθρο 157) τα έσοδα των δήμων διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. Τα τακτικά προέρχονται είτε από πόρους που έχουν ειδικά προβλεφθεί υπέρ των Ο.Τ.Α, είτε από εισοδήματα της κινητής ή ακίνητης τους περιουσίας, από φόρους, ανταποδοτικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές. Τα έκτακτα έσοδα μπορεί να προέρχονται από δάνεια, δωρεές, κληρονομίες και κληροδοτήματα, εκμετάλλευση ή εκποίηση των περιουσιακών τους στοιχείων, από επιχειρηματική δραστηριότητα, πρόστιμα και από κάθε άλλη πηγή.

Ενώ από τις διατάξεις των άρθρων 259 και 260 του Ν.3852/2010 καθορίζονται οι πηγές του κρατικού προϋπολογισμού από τις οποίες προέρχονται οι «κεντρικοί αυτοτελείς πόροι(Κ.Α.Π)» των δήμων και των περιφερειών αντίστοιχα.

Άλλωστε η τοπική πολιτική φαίνεται να επηρεάζεται σημαντικά, ιδιαίτερα προς την κατεύθυνση των περικοπών και των δαπανών και την αναδιάρθρωση της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών (Meegan και άλλοι,2014, Nunes και άλλοι,2014)

1.8.Η έννοια της «τοπικής υπόθεσης»

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος οι Ο.Τ.Α έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας ως προς την διοίκηση των τοπικών τους υποθέσεων, ενώ δεν καθορίζεται ποιες υποθέσεις θεωρούνται τοπικές, ούτε και τα κριτήρια χαρακτηρισμού, επαφίεται επομένως στον κοινό νομοθέτη ο χαρακτηρισμός μίας υπόθεσης ως τοπικής ή κρατικής. Σε κάθε περίπτωση ο νομοθέτης μπορεί να μεταβάλει την άποψή του ή την πολιτική του για τον αν μια υπόθεση πρέπει να ανήκει στην αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α ή να αποτελεί πλέον υπόθεση κρατικού ενδιαφέροντος ή και το αντίθετο (Ολομ. ΣτΕ 3440-43/1998, ΣτΕ 1488/2010).

Άλλωστε με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους (αρ. 102 παρ. 1 εδ. δ΄ Συντ. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 652/2010, 389/2009, 1022/2003, 3415/2001).

Σύμφωνα με τον Δαγτόγλου, (2015:571) η «τοπική υπόθεση» αντιδιαστέλεται προς την «υπερτοπική υπόθεση».

Εξάλλου ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης δεν είναι ευχερής, αυτό αναγνωρίζεται άλλωστε και από τον ίδιο τον νομοθέτη καθώς τόσο από τις διατάξεις του

άρθρου 75 παρ.1 Δ.Κ.Κ. (Ν.3463/06) όσο και των άρθρα 94 και 186 Ν.3852/2010 προκύπτει ότι η νομοθετική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων είναι ενδεικτική και όχι εξαντλητική.

Σύμφωνα με την Μπεσίλα -Βήκα (2019 :385 και επ) η τοπική υπόθεση προϋποθέτει την ύπαρξη ενός τοπικού συμφέροντος και επομένως η έρευνα για τον ορισμό της τοπικής υπόθεσης θα πρέπει να ξεκινήσει από την αναζήτηση της έννοιας του τοπικού συμφέροντος. Το τοπικό συμφέρον είναι μια μορφή δημοσίου συμφέροντος με τοπικό χαρακτήρα που αφορά κυρίως την προαγωγή των κοινωνικών, οικονομικών και οικολογικών αναγκών στη συγκεκριμένη εδαφική περιοχή του Ο.Τ.Α και την κάλυψη ορισμένων αναγκών των κατοίκων του.

Επομένως, ο μη σαφής καθορισμός της έννοιας των τοπικών υποθέσεων από το Σύνταγμα και η εναπόθεση στον κοινό νομοθέτη για τον καθορισμό των ορίων μεταξύ τοπικών και κρατικών υποθέσεων, αποσκοπεί στο να μπορεί αυτός κάθε φορά να αφουγκράζεται τις οργανωτικές, οικονομικές, κοινωνικές, τεχνολογικές συνθήκες και αντιλήψεις ώστε κάθε φορά που κρίνει ότι μια υπόθεση μπορεί να αντιμετωπιστεί καλύτερα σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο ανάλογα να μεταθέτει και την αρμοδιότητα. Θα μπορούσε βέβαια να θεωρηθεί ότι η μετάθεση των αρμοδιοτήτων είναι και αποτέλεσμα του κρατικού συγκεντρωτικού παρεμβατισμού ανεξαρτήτως του αν μια υπόθεση συνδέεται με εθνικό ή τοπικό επίπεδο.

1.ε.Διοικητική εποπτεία

Σε ένα κράτος δικαίου οι φορείς που ασκούν εξουσία δε δρουν ανεξέλεγκτα αλλά μέσα σε ένα θεσμικό πλαίσιο με μηχανισμούς ελέγχου.

Ο έλεγχος διακρίνεται σε κοινοβουλευτικό, δικαστικό και διοικητικό.

Η διοικητική εποπτεία αποτελεί μορφή ελέγχου που είναι στενά συνδεδεμένη με την αυτοδιοίκηση, καθώς δεν νοείται εποπτεία χωρίς αυτοδιοίκηση. Οι έννοιες αυτές έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα υπό την έννοια ότι η εποπτεία αποτελεί συστατικό στοιχείο της αυτοδιοίκησης (Τσουντας, 1993) αλλιώς θα κάναμε λόγω για *“μικρά κρατίδια εντός του κράτους”* (Κοκκιδου ,2008:92)

Η εποπτεία του κράτους στους Ο.Τ.Α κατοχυρώνεται συνταγματικά (άρθρο 102 παρ.4) και συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελεύθερη δράση τους. Επομένως δεν επιτρέπεται έλεγχος σκοπιμότητας ενώ γίνεται όπως ορίζει ο νόμος. Επίσης κατοχυρώνεται και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών.

Στη διοικητική εποπτεία το εποπτεύον όργανο και το εποπτευόμενο ανήκουν σε διαφορετικά νομικά πρόσωπα (Δαγτόγλου, 2015:239) τα οποία βρίσκονται σε σχέση ανώτερου προς κατώτερο (Μπεσίλα -Βήκα, 2019:370).

Επομένως η διοικητική εποπτεία συνίσταται α) σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και β) σε έλεγχο των προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος αιρετών) ενώ διακρίνεται από τον ιεραρχικό έλεγχο, αφού αυτός είναι έλεγχος των κατώτερων οργάνων του ίδιου νομικού προσώπου από τα ανώτερα όργανά του. Άλλωστε ο ιεραρχικός έλεγχος περιλαμβάνει και έλεγχο σκοπιμότητας, ο οποίος τεκμαίρεται ενώ η διοικητική εποπτεία πρέπει να προβλέπεται ειδικά από σχετικές διατάξεις.

I. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων διακρίνεται :

A) Σε προληπτικό, όπου για να έχει ισχύ μία πράξη θα πρέπει πρώτα να έχει εγκριθεί από το εποπτεύον όργανο και σε κατασταλτικό όπου οι πράξεις έχουν ήδη τελειωθεί. Στους Ο.Τ.Α ισχύει η αρχή της άμεσης εκτέλεσης των πράξεων των οργάνων τους(Μπεσίλα -Βήκα ,2019) επομένως κάνουμε λόγω για κατασταλτικό έλεγχο και όχι για προληπτικό.

B) Σε υποχρεωτικό και αυτεπάγγελτο. Ο νόμος ορίζει ποιες αποφάσεις πρέπει να αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας και το εποπτεύον όργανο πρέπει να εκδώσει ειδική πράξη επί της νομιμότητας. Αντίθετα στον αυτεπάγγελο το εποπτεύον όργανο μπορεί να ακυρώσει για λόγους νομιμότητας οποιαδήποτε πράξη των οργάνων των Ο.Τ.Α.

Γ) Ειδική διοικητική προσφυγή. Όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλλει πράξη συλλογικού ή μονομελούς οργάνου των Ο.Τ.Α ενώπιον του εποπτεύοντος οργάνου, το οποίο είτε την κάνει δεκτή και ακυρώνει την προσβαλλόμενη μερικώς ή ολικώς, είτε την απορρίπτει αν διαπιστώσει τη νομιμότητα της πράξης.

Ο έλεγχος νομιμότητας εκτείνεται μόνο στις ίδιες υποθέσεις των δήμων και όχι στις δοτές, ενώ λόγοι ακύρωσης είναι α) η αναρμοδιότητα του εκδόντος οργάνου β) η παράβαση τύπου διαδικασίας, γ) η παράβαση νόμου και γ) η κατάχρηση εξουσίας. (Εγκύκλιος 11/2007 Υπουργείου Εσωτερικών)

II. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών

Ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών προβλέπεται από την παρ.4 εδ.γ' του άρθρου 102 του Συντάγματος. Οι ποινές που επιβάλλονται είναι αυτές της έκπτωσης ή της αργίας μετά πάντα

από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, σε περίπτωση σοβαρής παράβασης καθήκοντος από δόλο ή βαριά αμέλεια. Οι αποφάσεις περί επιβολής πειθαρχικής ποινής προσβάλλονται ενώπιον του ΣΤΕ.

Ο πειθαρχικός έλεγχος θα πρέπει να διακρίνεται από την αυτοδίκαιη έκπτωση που επέρχεται απευθείας από τον νόμο σε περίπτωση θέσης σε δικαστική συμπαράσταση, στέρησης πολιτικών δικαιωμάτων και εξαιτίας ποινικής καταδίκης.

Επίσης θα πρέπει να διακρίνεται και από την αστική ευθύνη των αιρετών, η οποία περιορίζεται στη θετική ζημία που προκλήθηκε από δόλο ή βαριά αμέλεια (όχι απλώς ελαφρά) και έναντι μόνο του οικείου Ο.Τ.Α όχι έναντι τρίτου που ζημιώθηκε. Μπορεί όμως ο Ο.Τ.Α που αποζημίωσε να ασκήσει ανταγωγή κατά του αιρετού οργάνου.

Κεφάλαιο 2

Βιβλιογραφική Επισκόπηση

Ο θεσμός των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων είναι τομέας της διοίκησης και ως εκ τούτου εμπίπτει στο Διοικητικό Δίκαιο. Για το λόγο αυτό η εξεταζόμενη βιβλιογραφία αφορά κυρίως πρωτογενείς πηγές (Σύνταγμα, Ε.Χ.Τ.Α, Νόμοι) και συγγραφείς που έχουν ασχοληθεί με αυτόν τον τομέα δικαίου.

Έτσι σύμφωνα με τον Ράϊκο (1970) η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί αποσυγκέντρωση μόνο της εκτελεστικής εξουσίας.

Σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (2015) όλη η ελληνική επικράτεια με εξαίρεση την περιοχή του Αγίου Όρους, είναι διαιρεμένη σε δήμους. Κάθε Έλληνας υπήκοος είναι δημότης ενός δήμου. Οι Ο.Τ.Α δεν έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα, μπορούν όμως να είναι αποδέκτες ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης κατά την έννοια του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος. Στη διοικητική αυτοτέλεια ανήκει η εκλογή ή ο αυτοκαθορισμός (δηλαδή ο μη κρατικός καθορισμός) των φορέων των οργάνων. Ο τυπικός χωρισμός του προσωπικού των Ο.Τ.Α από το προσωπικό των κρατικών υπηρεσιών. Ξεχωριστός προϋπολογισμός και απολογισμός.

Η διοικητική εποπτεία αποτελεί μορφή ελέγχου που είναι στενά συνδεδεμένη με την αυτοδιοίκηση, καθώς δεν νοείται εποπτεία χωρίς αυτοδιοίκηση. Οι έννοιες αυτές έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα υπό την έννοια ότι η εποπτεία αποτελεί συστατικό στοιχείο της αυτοδιοίκησης (Τσουντας, 1993).

Κατά την Μπεσίλα -Βήκα (2019) : Ουσιώδες εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η εδαφική εξουσία, στην οποία υπόκεινται όλα τα ευρισκόμενα στην περιοχή τους πρόσωπα. Η διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α από το κράτος έχει ως σκοπό να διαφυλάξει το δημόσιο συμφέρον κατά την διαχείριση των υποθέσεων του οργανισμού και ταυτόχρονα να διαφυλάξει τους διοικούμενους από πιθανές υπερβάσεις των οργάνων της αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα δε με τον Ιωακειμίδη Π.Κ.(1998) η σχέση μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και εθνικών πολιτικών συστημάτων περιγράφεται ως ένα «σύστημα πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης» όπου περιλαμβάνονται τρία βασικά επίπεδα, το υπερεθνικό-ευρωπαϊκό, το εθνικό και το τοπικό.

Άλλωστε σύμφωνα με τους Kassim, H., Peters, G., και Wright, V. (Eds.). (2000) πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει ότι οι εθνικές κυβερνήσεις θα πρέπει να είναι σε θέση να εγγυηθούν ότι στο εσωτερικό τους θα υπάρχει συνεργασία μεταξύ των περιφερειακών και των τοπικών αρχών.

Κεφάλαιο 3

α) Άλλες μορφές ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

3.α.1. Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προβλέπεται από το άρθρο 70 παρ.6 εδ.α του Συντάγματος και ασκείται από τη Βουλή σε ολομέλεια όπως ορίζει ο κανονισμός.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αφορά αποκλειστικά την Κυβέρνηση στο σύνολό της ή ατομικά τον Πρωθυπουργό, τους υπουργούς και τους υφυπουργούς καθώς μόνο αυτοί εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη της Βουλής και θεωρούνται πολιτικά υπεύθυνοι απέναντί της.

Άλλωστε ο κοινοβουλευτικός έλεγχος περιορίζεται αναγκαστικά στις σημαντικότερες ή πολιτικά σκοπιμότερες υποθέσεις. Επομένως στα πλαίσια της πολιτικής ευθύνης των

υπουργών, αυτοί ευθύνονται τόσο για τις πράξεις και τις παραλείψεις των υπουργείων τους όσο και για τις πράξεις των φορέων που εποπτεύουν. Κάθε φορέας της διοίκησης θα πρέπει βρίσκεται υπό την διοικητική εποπτεία κάποιου υπουργού καθώς διαφορετικά θα αποκλειόταν και η έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου ως καθολικού όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα (Δαγτόγλου, 2015:484)

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται συνήθως από τους Βουλευτές της Αντιπολίτευσης μέσω ερωτήσεων (απλές και επίκαιρες), αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, επερωτήσεις και επίκαιρες ερωτήσεις οι οποίες μπορεί να οδηγήσουν και σε πρόταση έκφρασης εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας, καθώς και από τις εξεταστικές επιτροπές. Οι πολίτες μπορούν να υποβάλλουν γραπτές αναφορές(Μακρυδημήτρης Α. και Πραβίτα Μ.Η, 2012: 596)

3.α.2. Δικαστικός έλεγχος

Το Σύνταγμα εγγυάται την δικαστική προστασία του πολίτη, τόσο έναντι της δημόσιας εξουσίας όσο και των ιδιωτών, έτσι κάθε πολίτης μπορεί να προσφύγει στη δικαιοσύνη τόσο κατά πράξεων όσο και κατά παραλήψεων της διοίκησης που θίγουν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του, όταν δηλαδή ανακύπτουν διοικητικές διαφορές (Μακρυδημήτρης Α.και Πραβίτα Μ.Η, 2012: 596)

Στην Ελλάδα ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης ανατέθηκε σε ειδικά δικαστήρια, τα διοικητικά δικαστήρια.

Οι διοικητικές διαφορές σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ.1 του Συντάγματος υπάγονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφασίζει αμετάκλητα για διαφορές από απονομή συντάξεων, ευθύνη υπαλλήλων και έλεγχου των λογαριασμών. (άρθρο 98 παρ.1 στοιχ.στίκαι ζ΄Συντάγματος)

Στο άρθρο 100 του Συντάγματος προβλέπεται και ο θεσμός του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, με αρμοδιότητες μεταξύ άλλων και συνταγματικού δικαστηρίου, εκλογικού δικαστηρίου, δικαστηρίου που αίρει συγκρούσεις καθηκόντων και διαφωνίες στην νομολογία των τριών ανώτατων δικαστηρίων (Δαγτόγλου Π.Δ., 2015:488)

3.α.3. Εσωτερικός έλεγχος

Σύμφωνα με τον ορισμό του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών «Ο εσωτερικός έλεγχος είναι μια ανεξάρτητη, αντικειμενική διασφαλιστική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Βοηθάει τον Οργανισμό να επιτύχει τους σκοπούς του, υιοθετώντας μία συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και εταιρικής διακυβέρνησης» (IIA)

Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α α΄ και β΄ βαθμού προβλέπεται από τις διατάξεις του Ν.4795/2021 (ΦΕΚ 62 Α΄). Σύμφωνα με αυτές η μονάδα εσωτερικού ελέγχου έχει λειτουργική ανεξαρτησία και υπάγεται απευθείας στον επικεφαλής του φορέα. Δεν εμπλέκεται δηλαδή στη διοίκηση του φορέα.

Η μονάδα εσωτερικού ελέγχου κατά την ενάσκηση των καθηκόντων της θα πρέπει να συμμορφώνεται με τα διεθνή πρότυπα όπως ισχύουν για τον εσωτερικό έλεγχο.

Οι στόχοι και οι αρμοδιότητες της μονάδας εσωτερικού ελέγχου προβλέπονται από το άρθρο 10 του Ν.4795/2021, οι οποίοι συνοψίζονται κυρίως στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος και της παροχής ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες κυρίως μέσω του ελέγχου της διακυβέρνησης του φορέα και την υποστήριξή του για την επίτευξη των στρατηγικών του στόχων, την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τον φορέα για την βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του και την αξιολόγησή του στα πλαίσια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η μονάδα εσωτερικού ελέγχου καταρτίζει ετήσια έκθεση με γνώμη ενώ ενημερώνει αμελλητί τις αρμόδιες υπηρεσίες για ενδείξεις απάτης, κακοδιαχείρισης, έλλειψη ακεραιότητας κ.α.

Επομένως η μονάδα αυτή είναι η πλησιέστερη στον φορέα που μπορεί να εντοπίσει και να αποτρέψει φαινόμενα απάτης και κακοδιαχείρισης, αλλά και αυτή που μπορεί να καλλιεργήσει την κουλτούρα που δε θα ευνοεί την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς στον φορέα. Διασφαλίζεται έτσι η νομιμότητα των δράσεων του φορέα και αποτρέπεται ο κίνδυνος να ακυρωθούν πράξεις για λόγους νομιμότητας κατά την άσκηση της διοικητικής εποπτείας ή να ελεγχθούν πειθαρχικά τα όργανα του φορέα.

3.α.4. Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη ανήκει στις ανεξάρτητες αρχές και κατοχυρώνεται από το άρθρο 103 παρ.9 του Συντάγματος ως τέτοια. Τα μέλη του διορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος για ορισμένη θητεία και τα διέπει προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία .

Επομένως ο Συνήγορος του πολίτη δεν υπόκειται σε κυβερνητικό ή διοικητικό έλεγχο. Η κύρια αποστολή του είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α, των Ν.Π.Δ.Δ και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. (άρθρο 1 του Ν.2477/97)

Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά κυρίως ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.

Κατ' εξαίρεση, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ελέγξει και υλικές ενέργειες ή παραλείψεις ιδιωτών, όταν προσβάλλεται δικαίωμα παιδιού ή όταν υπάρχει άνιση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών σε εργασιακά ζητήματα. (*Πηγή Επίσημη Ιστοσελίδα Συνηγόρου του Πολίτη*)

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει αυξημένες αρμοδιότητες και δυνατότητες καθώς μπορεί να ζητά τη συνδρομή ελεγκτικών σωμάτων της διοίκησης, να ζητά πληροφορίες, έγγραφα και στοιχεία από τις διάφορες δημόσιες υπηρεσίες, να ενεργεί αυτοψία καθώς και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη.

Άλλωστε οι δημόσιες αρχές στις οποίες απευθύνεται δεν έχουν δικαίωμα να αντιτάξουν ότι κάποιο έγγραφο είναι εμπιστευτικό ή απόρρητο προκειμένου να μη το χορηγήσουν, εκτός βέβαια αν αφορά την άμυνα, την ασφάλεια ή τις διεθνείς σχέσεις του κράτους.

Επομένως αν κάποια υπηρεσία αρνηθεί να συνεργασθεί ή να συνδράμει τον Συνήγορο του Πολίτη αυτό συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος για τα μέλη της.

Στα πλαίσια λοιπόν της Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άρνηση συνδρομής μπορεί να οδηγήσει στην πειθαρχική δίωξη των αιρετών της από τον αρμόδιο για την εποπτεία φορέα, κατόπιν σχετικής ενημέρωσης και αιτήματος του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 4 Ν.3094/03).

3.α.5 Εθνική Αρχή Διαφάνειας

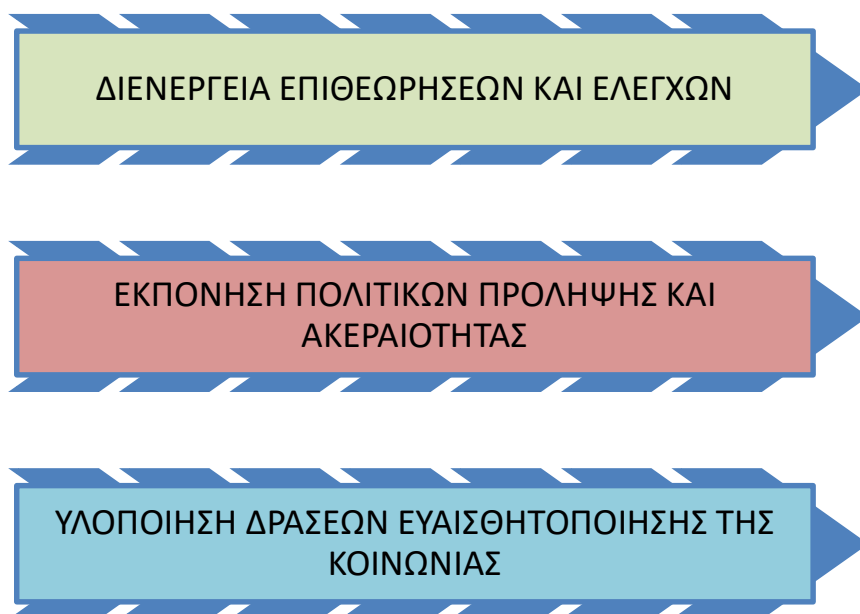
Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ) είναι ανεξάρτητη αρχή η οποία συστάθηκε με τον Ν.4622/19 (ΦΕΚ 133 Α΄) και αποτελεί τη συγχώνευση πέντε ελεγκτικών φορέων : α) Του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, β) του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, γ) του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας-Πρόνοιας, δ) του

Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων και ε) του Σώματος Επιθεωρητών -Ελεγκτών Μεταφοράς, καθώς και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της διαφθοράς.

Η αρχή αναλαμβάνει το σύνολο των αρμοδιοτήτων των συγχωνευμένων φορέων ενώ οι λόγοι σύστασής της ήταν κυρίως η αντιμετώπιση του κατακερματισμού των ελεγκτικών οργάνων, οι επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων τους αλλά και η έλλειψη συντονισμού μεταξύ τους καθώς και το παρωχημένο θεσμικό πλαίσιο που εστίαζε κυρίως στον εντοπισμό της απάτης και τις διαφθοράς και στις ποινές.

Η νέα αρχή πλέον εστιάζει στην ενίσχυση των μηχανισμών λογοδοσίας και διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση μέσω της εισαγωγής διαρθρωτικών επιχειρησιακών καινοτομιών. Οι καινοτομίες αυτές δεν αποσκοπούν απλώς στο να εντοπίσουν και να ελέγξουν φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης αλλά κυρίως να επενδύσουν σε πολιτικές πρόληψης αλλά και να υλοποιήσουν δράσεις που θα κινητοποιήσουν το σύνολο των πολιτών και των υπηρεσιών ώστε να μην αντιμετωπίζεται πλέον η διαφθορά και η κακοδιοίκηση ως κάτι φυσικό και αναπόφευκτο στις μεταξύ τους συναλλαγές.

Οι τρεις βασικοί πυλώνες δράσεις όπως αυτές περιγράφονται και στον στρατηγικό σχεδιασμό της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας είναι :



Σχήμα 1

(Πηγή επίσημη ιστοσελίδα Εθνικής Αρχής Διαφάνειας)

Τέλος αναφορικά με τη διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α Α΄και Β΄βαθμού, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ,ως καθολικός διάδοχος των συνενωμένων φορέων και ειδικότερα του θεσμού

του Γενικού Επιθεωρητή δημόσιας διοίκησης, ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που είχε αυτός. Επομένως μπορεί να κάνει ελέγχους, επανελέγχους και επιθεωρήσεις τόσο στους ίδιους τους Ο.Τ.Α όσο και να παρακολουθεί το έργο του φορέα που ασκεί τη διοικητική τους εποπτεία, καθώς στο πεδίο δράσης της εμπίπτει όλος ο δημόσιος φορέας,

3.α.6. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)

Ένα μεγάλος μέρος της δραστηριότητας των Ο.Τ.Α Α΄ και Β΄ βαθμού είναι η σύναψη δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες αφορούν τις συμβάσεις έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών, εξ επαχθούς αιτίας, μεταξύ αυτών ως αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων.

Οι διατάξεις που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις είναι αυτές του Ν.4412/2016 οι οποίες αποτελούν συμμόρφωση του ελληνικού με το ενωσιακό δίκαιο, οι οποίες στόχο έχουν την εξασφάλιση των γενικών αρχών που πρέπει να διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτές της δημοσιότητας και διαφάνειας, την αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων, την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, δηλαδή την αποδοχή ενός κράτους μέλους της Ε.Ε παροχής υπηρεσιών και προϊόντων από οικονομικούς φορείς άλλων κρατών, η αρχή της τυπικότητας των διαγωνισμών όπου η αναθέτουσα αρχή καθορίζει με τη διακήρυξη τους όρους και τις προϋποθέσεις κάθε διαγωνισμού κ.α

Σημαντικό ρόλο για την ορθή εφαρμογή του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων έχει η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ). Έργο της είναι καταρχάς η εποπτεία και ο συντονισμός όλων των φορέων της κεντρικής διοίκησης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Επιπροσθέτως προάγει και την εθνική στρατηγική σε αυτόν τον τομέα. Ταυτόχρονα μεριμνά ώστε να τηρούνται οι κανόνες και οι αρχές της ευρωπαϊκής αλλά και της εθνικής νομοθεσίας αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις ενώ γνωμοδοτεί σε θέματα νομιμότητας διατάξεων, σχεδίων νόμου και κανονιστικών πράξεων στον τομέα αυτό. *(Πηγή επίσημη ιστοσελίδα ΕΑΑΔΗΣΥ)*

Επίσης με το άρθρο 347 του Ν.4412/2016 συστάθηκε η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) η οποία λειτουργεί ως ένα κεντρικό και ανεξάρτητο διοικητικό όργανο με αποκλειστική αρμοδιότητα την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Επομένως κάθε οικονομικός φορέας που ενδιαφέρεται ή έχει συμφέρον για την ανάθεση σε αυτόν μια δημόσιας σύμβασης, μπορεί να προσφύγει με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ για πράξεις ή παραλείψεις της αναθέτουσας

αρχής και να ζητήσει την ακύρωσή τους ή τη λήψη προσωρινών μέτρων ασφαλείας ή ακόμη και την ακύρωση παρανόμως συναφθείσας δημόσιας σύμβασης. Μάλιστα η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ ορίζεται ως η μοναδική που μπορεί να ασκηθεί και φέρει όλα τα χαρακτηριστικά της ενδικοφανούς προσφυγής ήτοι έλεγχο νομιμότητας και ουσίας καθώς και η υποχρεωτική άσκησή της πριν από την προσφυγή στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι με την ΕΑΑΔΗΣΥ εξασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων και των διαδικασιών κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Ιδιαίτερα κατά τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των αναθέσεων δρα επικουρικά αφού ήδη έχει εξασφαλισθεί το αναγκαίο πλαίσιο που τις διέπει.

Αναφορικά τώρα με την προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ και της μη δυνατότητας προσφυγής κατά τις κοινές διατάξεις της ειδικής διοικητικής προσφυγής, ενώπιον της εποπτεύουσας των Ο.Τ.Α αρχής, διασφαλίζεται ότι ο έλεγχος της νομιμότητας γίνεται από εξειδικευμένο όργανο επί των δημοσίων συμβάσεων και ότι ελέγχεται και η ουσία της υπόθεσης, κάτι που δεν επιτρέπεται συνταγματικά για τα όργανα που ασκούν τη διοικητική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.

3.β. Ο ιδιότυπος έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο έχει ανατεθεί η άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α Α΄ και Β΄ βαθμού. Ο έλεγχος αυτός αποτελεί μια ιδιότυπη περίπτωση διοικητικού αυτοελέγχου και θεωρείται ιδιότυπη γιατί ασκείται με τυπικό τρόπο, τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά. Το γεγονός ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι πρωτίστως δικαστήριο εξασφαλίζει κατά την άσκηση του ελέγχου αυτού συνθήκες τυπικότητας και ανεξαρτησίας. (Δαγτόγλου Π.Δ, 2015:480)

Το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με το άρθρο 2 του οργανικού του νόμου (Ν. 4820/2021, ΦΕΚ 130 Α΄) έχει ως αποστολή την άσκηση αρμοδιοτήτων τόσο δικαιοδοτικών, όσο και ελεγκτικών αλλά γνωμοδοτικών. Επίσης εγγυάται την τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου, το να καθίσταται αυτό βιώσιμο δημοσιονομικά αλλά και να εξασφαλίζεται η δίκαιη δίκη. Τέλος παρακολουθεί την τήρηση της νομιμότητας του συνόλου των δημοσίων φορέων και επιτηρεί του δημοσίους υπολόγους.

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. περ. β΄ του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες ένας εκ των συμβαλλομένων είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο εξομοιώμενο με το Δημόσιο, όπως ειδικότερα προβλέπεται

στα άρθρα 324- 327 του ν. 4700/2020 (Α' 127). Ταυτόχρονα δικάζει τις διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο αυτό κατά τα άρθρα 328 - 337 του ίδιου νόμου.

Οι συμβάσεις προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων που συνάπτονται από τους Ο.Τ.Α Α' και Β' βαθμού προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω των 300.000 ευρώ υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ αν οι συμβάσεις είναι συγχρηματοδοτούμενες από ενωσιακούς πόρους διενεργείται έλεγχος νομιμότητάς τους εφόσον υπερβαίνουν το ποσό των 5.000.000€ (άρθρο 278 Ν.3852/10).

Επιπροσθέτως ασκεί και τα κάτωθι είδη ελέγχου :

- Έλεγχος της αποτελεσματικότητας του εσωτερικού ελέγχου όσων φορέων υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία αλλά και της ικανότητάς τους για την αποτροπή δημοσιονομικών κινδύνων.
- Εξαιρετικός προληπτικός έλεγχος δαπανών ύστερα από εκτίμηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου του φορέα.
- Έλεγχος σύμφωνα με το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος.
- Κατασταλτικός Έλεγχος α) στους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων, β) στους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και γ) στον Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων των Γεωργικών Προϊόντων (παρ. 1 του άρθρου 26 του ν. 992/1979, Α' 280), καθώς και έλεγχος της νομιμότητας και της κανονικότητας των υποκειμένων στους ως άνω λογαριασμούς συναλλαγών.

Πριν την εισαγωγή της διάταξης του άρθρου 45 του Ν.4873/2021, με την οποία τροποποιήθηκε το άρθρο 225 του Ν.3852/2010 ως προς τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας, για τις δημόσιες συμβάσεις, παράλληλα με τον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλεπόταν και έλεγχος νομιμότητας για τις συμβάσεις άνω των 60.000 € . Σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου αυτό προκάλούσε άσκοπες χρονικές καθυστερήσεις και διοικητικό βάρος στο Ελεγκτικό Συνέδριο καθώς και προσκόμματα στον προσυμβατικό έλεγχο σε βάρος των Ο.Τ.Α. Με τις διατάξεις του άρθρου 45 του Ν.4873/2021 οι αλληλοκαλύψεις μεταξύ των δύο ελέγχων αντιμετωπίστηκαν με τη διατήρηση του ελέγχου νομιμότητας με ανώτατο όριο τις 300.000€ και για τα συγχρηματοδοτούμενα μέχρι 5.000.000€, ενώ άνω του ορίων αυτών αρμόδιο είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο (*Πηγή Επίσημη Ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου*)

3.γ. Πρακτικές ενίσχυσης διαφάνειας στους Ο.Τ.Α

Πέρα από όλες τις ανωτέρω αναφερόμενες μορφές ελέγχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σημαντικό ρόλο έχουν και μια σειρά από πρακτικές που ενισχύουν τη διαφάνεια στις πράξεις της και οι οποίες δίνουν τη δυνατότητα τόσο στους πολίτες, όσο και στους ελεγκτικούς φορείς να έχουν άμεση πρόσβαση σε στοιχεία και σε πράξεις των Ο.Τ.Α.

Οι πράξεις αυτές για τις οποίες απαιτείται διαφάνεια αφορούν σε ένα μεγάλο κομμάτι τους τα οικονομικά και των δήμων και των Περιφερειών και επομένως με αυτόν τον τρόπο καθίστανται υπόλογοι όχι μόνο στους φορείς που τους εποπτεύουν αλλά στο σύνολο της κοινωνίας που απαιτεί να γνωρίζει τον προορισμό των χρημάτων της από την φορολογία που της επιβάλλεται.

Πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»

Το πρόγραμμα Διαύγεια θεσμοθετήθηκε με τον Ν.3861/10 (ΦΕΚ 112 Α΄) και αφορά την υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο νόμων, πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων μέσω του προγράμματος αυτού.

Στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η υποχρεωτικότητα ανάρτησης ξεκίνησε στις 15 Μαρτίου του 2011.

Στόχος του προγράμματος είναι η επίτευξη της όσο το δυνατόν μεγαλύτερης δημοσιότητας στην κυβερνητική πολιτική, της διασφάλισης της διαφάνειας και της εμπέδωσης της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από του φορείς κατά τη άσκηση της δημόσιας εξουσίας τους (Πηγή *Επίσημη Ιστοσελίδα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»*).

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν.3861/10 οι πράξεις που είναι δημοσιευτές είναι οι κανονιστικές, οι ατομικές διοικητικές πράξεις για τις οποίες προβλέπεται η δημοσίευση από ειδικές διατάξεις νόμου, οι προϋπολογισμοί-ισολογισμοί –απολογισμοί των φορέων, πράξεις διορισμού μονομελών οργάνων στους φορείς και συγκρότηση συλλογικών κλπ

Πέραν του ότι οι πράξεις για τις οποίες απαιτείται δημοσίευση στο πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα πριν τη δημοσίευσή τους, το πρόγραμμα αυτό αποτελεί και σημαντικό εργαλείο κατά την ενάσκηση της διοικητικής εποπτείας και ειδικότερα στα πλαίσια του αυτεπάγγελτου ελέγχου.

Έτσι οι φορείς που ασκούν διοικητική εποπτεία μέσω της «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» μπορούν να εντοπίσουν πράξεις που στερούνται νομιμότητας και οι οποίες δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά από τους Ο.Τ.Α. ενώ παρόμοια πληροφόρηση μπορούν να έχουν και οι πολίτες ώστε να προβούν σε σχετική καταγγελία ενώπιον του ελεγκτικού φορέα.

Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων «ΚΗΜΔΗΣ»

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων «ΚΗΜΔΗΣ» συνίσταται στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, ενώ διέπεται από τις διατάξεις του Ν. 4281/2014 (ΦΕΚ 160 Α΄)

Το «ΚΗΜΔΗΣ» έχει ως σκοπό τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση στοιχείων αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις του ν.4412/2016. Οι συμβάσεις που εμπíπτουν είναι αυτές που εκτιμώμενη αξία τους είναι ίση ή ανώτερη του ποσού των 1.000 ευρώ χωρίς το Φ.Π.Α. είτε συνάπτονται γραπτώς, προφορικώς ή ηλεκτρονικά, και ανεξαρτήτως της διαδικασίας ανάθεσης. *(Πηγή Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΑΑΔΗΣΥ)*

Εκεί καταχωρίζονται από τις αναθέτουσες αρχές, μεταξύ των οποίων και οι Ο.Τ.Α καθώς και οι επιχειρήσεις τους, όλα τα στάδια που αφορούν την ανάθεση των συμβάσεων, ξεκινώντας από το πρωτογενές αίτημα. Επομένως καταχωρίζονται το πρωτογενές, η ανάληψη υποχρέωσης, η προκήρυξη, η διακήρυξη, η απόφαση ανάθεσης ή κατακύρωσης, η σύμβαση, κάθε εντολή πληρωμής και το αποδεικτικό πληρωμής (άρθρο 139 του Ν.4281/14).

Η ισχύς των πράξεων που καταχωρίζονται υποχρεωτικά στο ΚΗΜΔΗΣ αρχίζει από την καταχώριση αυτή.

Επομένως στοιχείο του ελέγχου νομιμότητας των αναθέσεων συμβάσεων που υπάγονται στον υποχρεωτικό έλεγχο είναι και αν έχει γίνει η απαιτούμενη καταχώριση των στοιχείων στο «ΚΗΜΔΗΣ».

Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) «ΠΟΘΕΝ»

Με τον Ν.5026/23 (ΦΕΚ 45 Α΄ 28-2-23)) καταργήθηκαν οι διατάξεις του Ν.3213/13 αναφορικά με τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης όπως ίσχυε.

Σύμφωνα με τις ισχύουσες πλέον διατάξεις υπόχρεοι της Τ.Α για τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης είναι οι Δήμαρχοι, οι Περιφερειάρχες, οι Αντιδήμαρχοι, οι Αντιπεριφερειάρχες καθώς και τα μέλη των συλλογικών τους οργάνων των Ο.Τ.Α (περιφερειακό συμβούλιο, δημοτικό συμβούλιο, οικονομική επιτροπή, επιτροπή ποιότητας ζωής κλπ) (άρθρο 6 του Ν.5026/23)

Με το παλαιό καθεστώς ο κάθε υπόχρεος σε δήλωση περιουσιακής κατάστασης υπέβαλε πέραν των δικών του περιουσιακών στοιχείων και των περιουσιακών στοιχείων του συζύγου και των ανήλικων τέκνων του.

Με το νέο καθεστώς ο υπόχρεος υποβάλλει δήλωση μόνο για τα δικά του περιουσιακά στοιχεία και των ανήλικων τέκνων του, ενώ οι σύζυγοι των υπόχρεων έχουν αυτοτελή υποχρέωση για υποβολή δήλωση περιουσιακής κατάστασης (άρθρο 2 Ν.5026/23).

Σκοπός του νέου νόμου είναι να αυξηθεί ο αριθμός των δηλώσεων που ελέγχονται κατ' έτος, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων και κυρίως η άρση της διάσπασης των ελεγκτικών οργάνων με την ανάθεση του ελέγχου της περιουσιακής κατάστασης σε ένα και μόνο όργανο.

Η δήλωση της περιουσιακής κατάστασης υποβάλλεται πλέον μόνο ηλεκτρονικά μέσω του πληροφοριακού συστήματος «ΠΟΘΕΝ» ενώπιον της αρμόδιας επιτροπής. Οι φορείς που υπάγονται οι υπόχρεοι, οφείλουν να συντάσσουν καταλόγους με τους υπόχρεους, ενώ μέσα από το πληροφοριακό σύστημα δίνεται η δυνατότητα για την υποβολή καταγγελιών για ψευδή δήλωση.

Η υποχρέωση για τη δήλωση περιουσιακής κατάστασης τόσο με το παλαιό όσο και με το νέο καθεστώς απορρέει κυρίως από την ανάγκη για αποτροπή φαινομένων διαφθοράς και κακοδιαχείρισης όσων σχετίζονται με την διαχείριση του «δημοσίου» χρήματος.

Αφορά λοιπόν σε έλεγχο των ίδιων των προσώπων της Τ.Α και όχι σε έλεγχο πράξεων στα πλαίσια των καθηκόντων τους. Σε περίπτωση μάλιστα μη υποβολής ή ψευδούς υποβολής δήλωσης περιουσιακής κατάστασης, πέραν της ποινικής ευθύνης των αιρετών μπορεί να διωχθούν και πειθαρχικά ή σε περίπτωση ποινικής τους καταδίκης να εκπέσουν ή να τεθούν σε αργία. Οι δε αρμόδιες εισαγγελικές αρχές πρέπει να κοινοποιούν στον φορέα εποπτείας κάθε καταδικαστική απόφαση, ενώ ο φορέας μπορεί να αναζητεί από την Εισαγγελία κάθε απαραίτητη πληροφορία σχετικά με την πορεία της

υπόθεσης καθώς και αντίγραφα των αποφάσεων ή πρακτικών (παρ.3 άρθρου 236 Ν.3852/2010).

Κεφάλαιο 4

Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α και πειθαρχικός έλεγχος αιρετών Ο.Τ.Α

Α) Προγενέστερο καθεστώς

Πριν την εισαγωγή του Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης αποτελούσαν οι Δήμοι, όπως είχαν διαμορφωθεί με τον Ν.2539/97 «Σχέδιο Καποδίστριας» και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι οποίες συστάθηκαν με τον Ν.2218/94.

Ειδικότερα οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αποτελούσαν τη διάδοχη κατάσταση των κρατικών Νομαρχιών, και σύμφωνα με τον Χλέπα Ν.Κ., (2000) *“η δημιουργία τους δεν δικαίωσε τις προσδοκίες για ένα αληθινό «άλμα» στην πορεία αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης...”* καθώς αυτές κληρονόμησαν τα προβλήματα των κρατικών Νομαρχιών αλλά και προκάλεσαν περισσότερες αμφισβητήσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες τους.

Με τον ίδιο νόμο για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις συστάθηκαν «ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοικήσεως του κράτους» δεκατρείς περιφέρειες με σκοπό τον σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής αναπτύξεως (Δαγτόγλου Π.Δ, 2015 :545)

Κεντρικό όργανο των Περιφερειών ήταν ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, μετακλητός υπάλληλος. Ο διορισμός ή η παύση του γινόταν με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. Ήταν επομένως άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και συνακόλουθα της κυβερνητικής πολιτικής. (Δαγτόγλου Π.Δ, 2015:545-546)

Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ασκούσε διοικητική εποπτεία τόσο στους δήμους, όσο και στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις μαζί με τις ειδικές επιτροπές που προέβλεπαν οι αντίστοιχες νομοθετικές διατάξεις.

Η ασκούμενη εποπτεία του κράτους επί των Δήμων και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων δεν ταυτιζόταν (Τάχος Α.Ι.,2003:320) άλλωστε προβλεπόταν από

διαφορετικά νομοθετήματα τα οποία είχαν χρονική απόσταση μεταξύ τους σχεδόν μιας δεκαετίας.

A. 1. Έλεγχος Νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού και πειθαρχικός έλεγχος αιρετών (Ν.3463/06 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων)

A. 1. α. Έλεγχος νομιμότητας

Με τις διατάξεις των άρθρων 148 και επ. του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων καθιερώθηκε ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας ορισμένων πράξεων των συλλογικών οργάνων των Δήμων (Δημοτικό Συμβούλιο, Δημαρχιακή Επιτροπή) οι οποίες αποστέλλονταν υποχρεωτικά στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας προκειμένου να αποφανθεί επί της νομιμότητάς τους εκδίδοντας υποχρεωτικά πράξη, οι οποίες αφορούσαν την έκδοση κανονιστικών πράξεων, αναθέσεις έργων και μελετών, εκποίηση ακινήτων, κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, επιβολή τελών και φόρων κ.α (άρθρο 149)

Για πρώτη φορά καθιερώθηκε και ο αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας (άρθρο 149 παρ.2), όπου ο Γενικός Γραμματέας μπορούσε να ακυρώσει οποιαδήποτε πράξη τόσο των μονομελών όσο και των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού για λόγους νομιμότητας, κύριος σκοπός της μορφής αυτής ελέγχου ήταν σύμφωνα και με την υπ΄ αριθμ. 11/2007 (αριθ.πρωτ.7666/07-02-2007) Εγκυκλίου του Υπουργείου Εσωτερικών η *«αποτροπή νομιμοποίησης παράνομων καταστάσεων, κυρίως για περιπτώσεις αποφάσεων που δεν αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο»*.

Ο έλεγχος του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ήταν κατασταλακτικός καθώς οι πράξεις των Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού ήταν εκτελεστές με την έκδοσή τους.

Στα πλαίσια του κατασταλακτικού ελέγχου με το άρθρο 150 του Δ.Κ.Κ προβλεπόταν η δυνατότητα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής από οποιονδήποτε είχε έννομο συμφέρον κατά πράξεων μονομελών ή συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού για λόγους νομιμότητας, αλλά και για παράλειψη αυτών σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Η άσκηση της προσφυγής δεν ανέστειλε την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης ούτε ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας είχε τη δυνατότητα να χορηγήσει αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης.

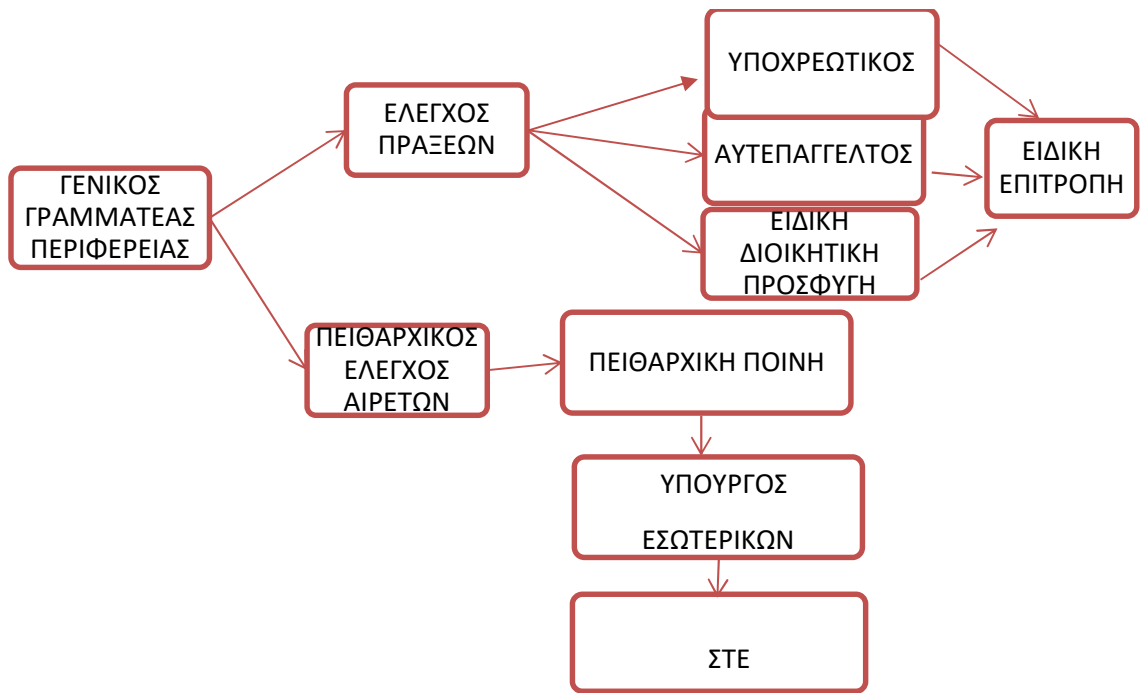
Κατά των πράξεων του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, οι οποίες εκδίδονται είτε στα πλαίσια του υποχρεωτικού, είτε του αυτεπάγγελτου, είτε επί της εξέτασης των ειδικών προσφυγών, προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής στην Ειδική Επιτροπή, η οποία συστήνεται με απόφασή του (άρθρα 151-152 Δ.Κ.Κ). Στις αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής υποχρεούνται να συμμορφώνονται τόσο ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας όσο και οι αιρετοί των Ο.Τ.Α που αφορούν. Μάλιστα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των αιρετών στις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ή της Ειδικής Επιτροπής εγκαθιδρύεται αυτοτελής πειθαρχική ευθύνη (Εγκύκλιος 11/2007 Υπουργείου Εσωτερικών).

A.1. β. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών

Με τις διατάξεις των άρθρων 142-143 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων προβλεπόταν η πειθαρχική ευθύνη και η πειθαρχική διαδικασία για την επιβολή πειθαρχικής ποινής στο Δήμαρχο, στους Αντιδημάρχους, στους προέδρους κοινοτήτων, παρέδρους, μέλη δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, δημοτικών και τοπικών διαμερισμάτων.

Την αρμοδιότητα για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής είχε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, μετά και από τη σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελούνταν από δικαστικούς, υπαλλήλους της οικείας περιφέρειας αλλά και αιρετούς εκπροσώπους της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων.

Η πειθαρχική ποινή που μπορούσε να επιβληθεί στους ως άνω αιρετούς, ήταν αυτή της αργίας μέχρι και έξι μηνών για τα πειθαρχικά παραπτώματα της σοβαρής παράβασης καθήκοντος ή για υπέρβαση αρμοδιοτήτων τους, από δόλο ή βαριά αμέλεια. Τα αδικήματα αυτά υπόκειντο σε τριετή παραγραφή από την ημερομηνία διάπραξης τους ενώ απαραίτητη προϋπόθεση για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής πέραν της σύμφωνης γνώμης του πειθαρχικού συμβουλίου ήταν να έχει προηγηθεί η κλήση του σε απολογία. Κατά των αποφάσεων επιβολής των πειθαρχικών ποινών χωρούσε προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών και κατά αυτής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.



Σχήμα 2-Επεξεργασία στοιχείων από τη συγγραφέα (Πηγή Ν.3463/06)

A.2. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων Ο.Τ.Α Β΄ βαθμού και πειθαρχικός έλεγχος αιρετών Ο.Τ.Α Β΄ βαθμού.

A.2.α. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων

Όσον αφορά τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 67 και 68 του Π.Δ.30/96 (Κώδικας Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων), όλες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων αυτών (Νομαρχιακό Συμβούλιο, Νομαρχιακή Επιτροπή) αλλά και οι αποφάσεις των διοικητικών συμβουλίων και των εκτελεστικών επιτροπών των Ν.Π.Δ.Δ και των ιδρυμάτων τους αποστέλλονταν υποχρεωτικά στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Και στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος ήταν κατασταλτικός καθώς οι αποφάσεις ήταν εκτελεστές από την έκδοσή τους.

Σε αντίθεση με τους Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού, δεν απαιτείτο η έκδοση πράξης επί της νομιμότητας τους, αλλά σε περίπτωση που διαπιστωνόταν ότι η πράξη ήταν μη νόμιμη δεν ακυρωνόταν απευθείας από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας καθώς έπρεπε να

παραπεμφθεί στην Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων του άρθρου 68 (ΚΝΑ). Την επιτροπή αυτή τη σύστηνε ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας και ήταν ανεξάρτητη αρχή υπαγόμενη στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Επιπροσθέτως, δεν προβλεπόταν αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας και έτσι δε μπορούσε να ακυρωθεί για λόγους νομιμότητας πράξη των μονομελών οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων παρά μονό μετά την άσκηση προσφυγής.

Αναφορικά όμως και με την άσκηση προσφυγής για λόγους νομιμότητας υπήρχε διαφοροποίηση σε σχέση με τους Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού, καθώς ο Γενικός Γραμματέας μπορούσε να αποφανθεί μόνο επί προσφυγών κατά πράξεων του Νομάρχη, ενώ για τις προσφυγές κατά πράξεων των συλλογικών οργάνων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αρμόδια να αποφανθεί ήταν η Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων του άρθρου 68.

Κατά των αποφάσεων τόσο του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας όσο και της Επιτροπής μπορούσε να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

Α.2.β. Διοικητικές κυρώσεις στους αιρετούς νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Στο άρθρο 72 του Π.Δ 30/96 (ΚΝΑ) ο νομοθέτης, σε αντίθεση με τους Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού όπου έκανε λόγο για πειθαρχικές ποινές, έκανε λόγο για επιβολή του διοικητικού μέτρου της αργίας στο Νομάρχη και τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου.

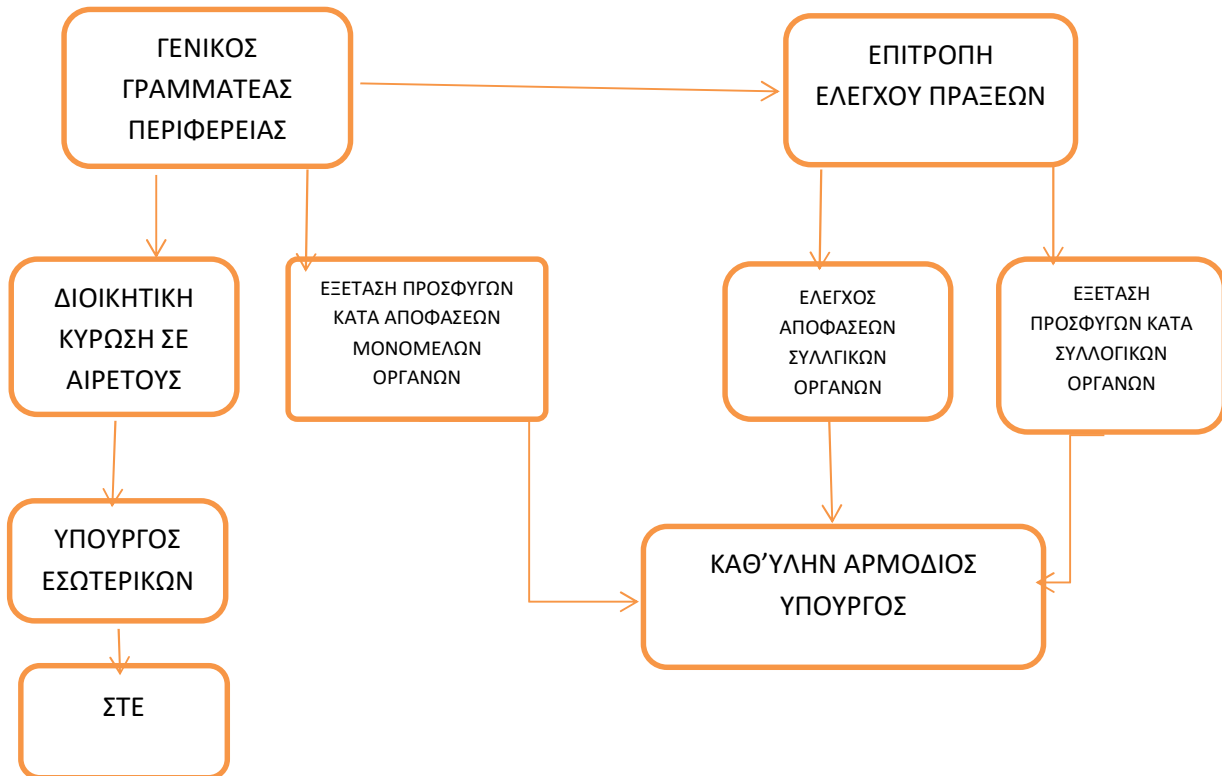
Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας μπορούσε να επιβάλλει το διοικητικό μέτρο της αργίας έως τριών μηνών για παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση των αρμοδιοτήτων των αιρετών από δόλο ή βαριά αμέλεια.

Ο διοικητικός αυτός έλεγχος ήταν ουσιαστικά μια περιορισμένη άσκηση πειθαρχικής εξουσίας, καθώς αυτή αποσκοπούσε μόνο στην εξασφάλιση της νόμιμης άσκησης των καθηκόντων των αιρετών και εν γένει τη νόμιμη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ε. Μπεσίλα -Βήκα, 2019:374-375).

Για την επιβολή του διοικητικού μέτρου της αργίας απαιτούνταν προηγούμενη κλήση σε απολογία και σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελούνταν από δικαστικούς, από

υπάλληλο του Υπουργείου Εσωτερικών, τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου της έδρας της περιφέρειας.

Κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας για την επιβολή του μέτρου της αργίας προβλεπόταν προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών ενώ κατά της απόφασης αυτού προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.



Σχήμα 3-Επεξεργασία από τη συγγραφέα (Πηγή Π.Δ.30/96)

Συμπερασματικά, με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, η διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α δεν ακολουθούσε μια κοινή διαδικασία και για τους δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία βέβαια έως έναν βαθμό δικαιολογείται από την διαφορά στα μεγέθη, την αποστολή και τις αρμοδιότητες των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης. Η ανάθεση άλλωστε της εποπτείας αυτής στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, ο οποίος ουσιαστικά εκπροσωπούσε την κυβέρνηση και την κυβερνητική πολιτική, δεν διασφάλιζε την αμεροληψία και την αποτελεσματικότητα της. Την αποτελεσματικότητα δεν διασφάλιζε ούτε και η ύπαρξη των επιτροπών καθώς και η δυνατότητα προσφυγών επί των αρμόδιων υπουργών, αφού αυτό οδηγούσε σε μια χρονοβόρα διαδικασία και όχι στην άμεση επίλυση των θεμάτων νομιμότητας που ανέκυπταν.

Τα προβλήματα ως προς την άσκηση της διοικητικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α είχαν επισημανθεί και στην μελέτη «Για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης» που συντάχθηκε το 2010 από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ).

Στην μελέτη αυτή προτάχθηκε η ανάγκη για την καθιέρωση ενός συστήματος διοικητικής εποπτεία αξιόπιστο και αντικειμενικό, η άσκηση της οποίας θα ανατίθεται σε ένα όργανο που θα περιβάλλεται από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και δεν θα επιτρέπει υπόνοιες για αμεροληψία (ΙΤΑ 2010:41).

B. Ο Νόμος 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Αναγνωρίζοντας τα προβλήματα κατά την άσκηση της κρατικής εποπτείας, αλλά και γενικότερα της οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο νομοθέτης με τον Ν.3852/2010 θέλησε να αναδιαρθρώσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010 το ιδιαίτερο καθήκον της εποπτείας των Ο.Τ.Α. αναλαμβάνει αυτοτελής υπηρεσία. Η υπηρεσία αυτή ιδρύεται στην έδρα κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης και στελεχώνεται με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών. Προϊστάμενος αυτής είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ανώτατος επί θητεία υπάλληλος, αυξημένων προσόντων.

Η δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας κρίθηκε αναγκαία καθώς είχε διαπιστωθεί ατροφία και σε αρκετές περιπτώσεις πολιτικοποίηση του συστήματος της διοικητικής εποπτείας των Ο.Τ.Α., αφού ο Γενικός Γραμματέας ήταν μετακλητός υπάλληλος ενώ τα μέλη των επιτροπών που προβλέπονταν από τον ΚΝΑ και τον Δ.Κ.Κ δεν ήταν πλήρους απασχόλησης.

Επίσης παρατηρήθηκε απουσία συστηματικής τεκμηρίωσης και επεξεργασίας του συστήματος αυτού αφού δεν τηρούνταν στοιχεία αναφορικά με τα ποσοστά και τις αιτίες ακυρώσεως πράξεων των Ο.Τ.Α και του αριθμού των προσφυγών πολιτών ανά κατηγορίες. Ενώ είχαν παρατηρηθεί και αντιθέσεις μεταξύ της διοικητικής εποπτείας και του προληπτικού ελέγχου δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ιδρύεται επομένως μια ειδική κρατική υπηρεσία με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών. Η υπηρεσία αυτή είναι απολιτικοποιημένη καθώς διασφαλίζονται εγγυήσεις ανεξαρτησίας τόσο για τον επικεφαλής της όσο και για προσωπικό, ενώ για την άσκηση του έργου της της εξασφαλίζονται το απαραίτητο προσωπικό καθώς και τα νομικά και τεχνολογικά εργαλεία.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010 το νέο σύστημα εποπτείας ήταν ένας από τους τρεις πυλώνες διασφάλισης της νομιμότητας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος. Οι άλλοι δύο ήταν ο πλήρης έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. (Πηγή επίσημη ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου)

B.1. Έλεγχος νομιμότητας των πράξεων

Με τον Ν.3852/2010 οι Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού (Δήμοι) από 910 μειώθηκαν σε 325 ενώ τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης συγκροτούν οι 13 περιφέρειες.

Τα όργανα των Δήμων είναι το δημοτικό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής, η εκτελεστική επιτροπή και ο δήμαρχος, ενώ των Περιφερειών, ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή.

Οι σχετικές διατάξεις του Ν.3852/2010 (224-231) αντιμετωπίζουν με τον ίδιο τρόπο τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς, ενώ ουσιαστικά βλέπουμε ότι υιοθετείται ένα μεγάλο μέρος του συστήματος ελέγχου που ίσχυε με τον Δ.Κ.Κ.

Έτσι ο υποχρεωτικός έλεγχος γίνεται επί συγκεκριμένων κατηγοριών αποφάσεων συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α, οι οποίες αναφέρονται περιοριστικά στον νόμο και οι οποίες αποστέλλονται υποχρεωτικά στην νέα αυτοτελή υπηρεσία εποπτείας Ο.Τ.Α. για τις οποίες εκδίδεται σχετικά ειδική πράξη, ενώ σε περίπτωση παράνομη απόφασης αυτή ακυρώνεται. Ενώ ισχύει και ο αυτεπάγγελτος έλεγχος όπου ο ελεγκτής νομιμότητας μπορεί εντός δύο μηνών να ακυρώσει για λόγους νομιμότητας οποιαδήποτε απόφαση συλλογικών ή μονομελών οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών τους προσώπων και των επιχειρήσεών τους, καθώς και των συνδέσμων τους (Δαγτόγλου Π.Δ., 2015:598)

Η ειδική διοικητική προσφυγή προβλέπεται πλέον μόνο ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος αποφαινεται επ' αυτής εντός δύο (μηνών) ενώ καταργείται πλέον η προσφυγή ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών όπως προβλεπόταν με τον ΚΝΑ καθώς και της προσφυγής ενώπιον της επιτροπής του άρθρου 152 του Δ.Κ.Κ. (Δαγτόγλου Π.Δ., 2015: 599-560)

Κατά των αποφάσεων του Ελεγκτή Νομιμότητας προβλέπεται πλέον προσφυγή μόνο ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων ενώ η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελούσε προϋπόθεση για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Στον Ελεγκτή Νομιμότητας δινόταν επίσης η δυνατότητα, κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος και στα πλαίσια άσκησης της ειδικής διοικητικής προσφυγής να αναστείλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης (άρθρο 228)

Επίσης μια καινοφανής διάταξη ήταν και η δυνατότητα που δινόταν στην αυτοτελή υπηρεσία εποπτείας Ο.Τ.Α να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους, στο πλαίσιο του έργου της προκειμένου να διαμορφώσει ίδια αντίληψη (άρθρο 229)

Στο ίδιο άρθρο επίσης προβλεπόταν η σύνταξη ετήσιας καταγραφής του έργου της υπηρεσίας καθώς και προτάσεις βελτίωσης.

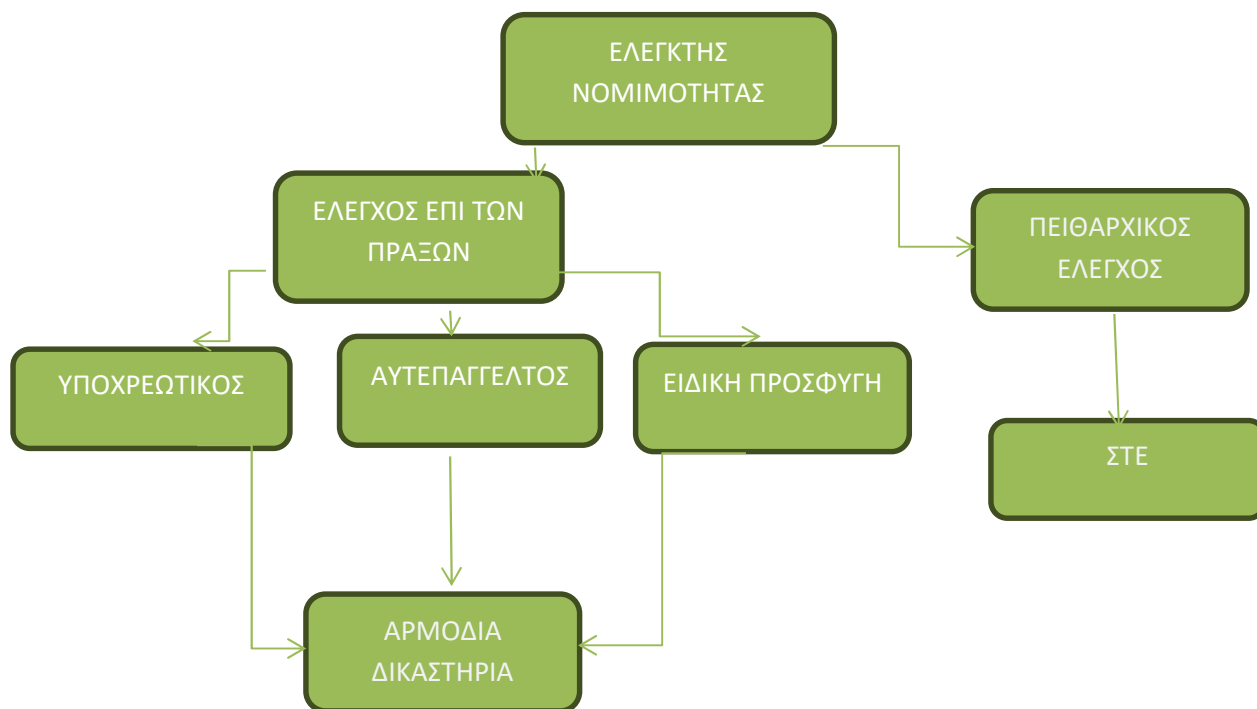
B.2. Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών

Στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» ενοποιείται η πειθαρχική διαδικασία για τους αιρετούς των δήμων και των περιφερειών (άρθρο 233), σε αντίθεση με όσα ίσχυαν με το προγενέστερο καθεστώς για τους αιρετούς των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των δήμων. Μάλιστα επέρχονται μεταβολές που έχουν στόχο στην περαιτέρω διασφάλιση της νομιμότητας στους Ο.Τ.Α, όπως η επαναφορά της πειθαρχικής ποινής της έκπτωσης (Μπεσίλα-Βήκα Ε., 2019:376).

Οι πειθαρχικές ποινές που προβλέπονται για τους αιρετούς και των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης είναι αυτές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης. Αυτές επιβάλλονται σε περίπτωση σοβαρής παράβασης των καθηκόντων ή υπέρβασή της αρμοδιότητας των αιρετών από δόλο ή βαριά αμέλεια ενώ αρμόδιος για την επιβολή τους είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας.

Πριν την επιβολή οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής απαιτείται κλήση σε απολογία του αιρετού καθώς και σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 234 του Ν.3852/2010. Κατά των αποφάσεων του Ελεγκτή χωρεί αίτηση ακύρωσης και αίτηση αναστολής ενώπιον του ΣτΕ.

Καταργείται επομένως η δυνατότητα προσβολής της απόφασης ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών που προβλεπόταν τόσο με τον ΚΝΑ όσο και με τον Δ.Κ.Κ “*προκειμένου να απεμπλακεί ο Υπουργός, ένα πολιτικό πρόσωπο από τον έλεγχο νομιμότητας των αιρετών και να ανατεθεί αποκλειστικά σε όργανα με αυξημένες εγγυήσεις αντικειμενικότητας και ανεξαρτησίας*” (Μπεσίλα -Βήκα Ε., 2019:376)



Σχήμα 4-Επεξεργασία από τη συγγραφέα (Πηγή Ν.3852/10)

Β.3 Μεταβατικό στάδιο εποπτείας Ο.Τ.Α

Με το άρθρο 238 του Ν.3852/2010 ορίστηκε ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας των Α.Υ.Ε Ο.Τ.Α τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., δηλαδή τον υποχρεωτικό, τον αυτεπάγγελτο και την εξέταση των ειδικών διοικητικών προσφυγών, ασκεί ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και οι επιτροπές του άρθρου 152 του Δ.Κ.Κ και του άρθρου 68 του ΚΝΑ.

Μάλιστα, κατά το μεταβατικό αυτό στάδιο, δεν ισχύει η δυνατότητα του άρθρου 228 του Ν.3852/2010 για την αναστολή εκτέλεσης των προσβαλλόμενων πράξεων στην περίπτωση άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, ενώ δεν εφαρμόζεται και η διάταξη του άρθρου 227

παρ.3 με την οποία ορίζεται ότι η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων.

Επιπροσθέτως εξαιρείται και η δυνατότητα άσκησης επιτόπιων ελέγχων αφού στις μεταβατικές διατάξεις δεν συμπεριλαμβάνεται και η αντίστοιχη διάταξη.

Αντίστοιχα και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών κατά το μεταβατικό στάδιο ανατίθεται στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Με την υπ' αριθμ.15/2011(αριθμ.πρωτ.5370/2-2-2011) εγκύκλιο του το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, παρείχε διευκρινήσεις σχετικά με την άσκηση της διοικητικής εποπτείας κατά το μεταβατικό στάδιο, και ειδικότερα αναφορικά με τις πράξεις των συλλογικών οργάνων των Περιφερειών ότι ο έλεγχος νομιμότητας αυτών θα ασκούνται από την Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του ΚΝΑ, είτε μετά από παραπομπή του Γενικού Γραμματέα για τις μη νόμιμες είτε μετά την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά απόφασης των συλλογικών οργάνων.

Επομένως κατά το μεταβατικό στάδιο ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών ανατέθηκε πάλι σε «μετακλητό» υπάλληλο του κράτους και στις επιτροπές όπως αυτές λειτουργούσαν πριν τον Ν.3852/2010, διατηρώντας ουσιαστικά το «πολιτικοποιημένο» σύστημα της διοικητικής εποπτείας αλλά και την άσκηση της μέσα από χρονοβόρες διαδικασίες μέσω των σχετικών επιτροπών.

Δώδεκα έτη μετά την εφαρμογή του Ν.3852/2010 ο έλεγχος νομιμότητας και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών εξακολουθεί να ασκείται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ισχύοντας το «μεταβατικό» στάδιο.

Μέσα σε αυτά τα δώδεκα έτη οι τροποποιήσεις που επήλθαν στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναφορικά με τη διοικητική εποπτεία ήταν πολλές.

A) Αρχικά με το άρθρο 20 τον **N.4257/2014** (ΦΕΚ 93 Α') προβλέφθηκε ότι η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α θα αποτελεί πλέον υπηρεσία που εντάσσεται στην οργανωτική δομή κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης και όχι στο Υπουργείο Εσωτερικών.

B) Με τις διατάξεις του άρθρου 28 του **N.4325/15** (ΦΕΚ47 Α') έγινε προσπάθεια «απολιτικοποίησης» των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συστήνοντας θέση προϊσταμένου που φέρει τον τίτλο «Συντονιστή» και είναι τακτικός δημόσιος υπάλληλος σε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης.

Γ) Η πιο σημαντική προσπάθεια τροποποίησης έγινε με τον **N.4555/2018** (ΦΕΚ 133 Α') **Πρόγραμμα «Κλεισθένης»**, με τον οποίο, σύμφωνα και με την αιτιολογική του έκθεση, θεσμοθετήθηκαν μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» προκειμένου να γίνει επανεκτίμηση των μέσων και των θεσμικών του εργαλείων και να

επανασχεδιαστούν οι στόχοι και οι προοπτικές. Οι μεταρρυθμιστικές αυτές παρεμβάσεις βάσει της αιτιολογικής έκθεσης δεν αποτελούν βήματα *“θεσμικής και λειτουργικής ολοκλήρωσης του «Καλλικράτη», ούτε όμως και μέτρων αποδόμησής του”* (Ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου).

Σε ό,τι αφορά την εποπτεία των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναγνωρίστηκε ότι στα οχτώ έτη που μεσολάβησαν από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» μέχρι το Πρόγραμμα «Κλεισθένης» συνεχίζεται η άσκηση εποπτείας κατά το μεταβατικό στάδιο διαπιστώνοντας στην αιτιολογική έκθεση ότι σε αυτό συντέλεσαν οι ο τεχνικές δυσκολίες αλλά και η δημοσιονομική κρίση, με αποτέλεσμα να μην επιτραπεί η πλήρης και αποτελεσματική λειτουργία του Ελεγκτή Νομιμότητας, ενώ ορίστηκε ως βασική επιλογή του συγκεκριμένου νομοθετήματος η απεμπλοκή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από τον Έλεγχο Νομιμότητας.

Οι κυριότερες παρεμβάσεις, αναφορικά με την διοικητική εποπτεία, ήταν ότι οι Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α συστήθηκαν ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, στις οποίες προΐσταται πλέον ο Επόπτης Ο.Τ.Α και όχι ο Ελεγκτής Ο.Τ.Α., η διαφοροποίηση στην ορολογία σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση *“ αντικατοπτρίζει ακριβέστερα το εύρος των καθηκόντων και τη φύση του οργάνου αυτού”* (Ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου).

Σύμφωνα με την Μπεσίλα-Βήκα (2019 :254) στις βασικές επιλογές του νόμου είναι η μείωση των πράξεων που ελέγχονται υποχρεωτικά από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. *“Η επιλογή αυτή εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο ελάφρυνσης των υποχρεωτικών προληπτικών ελέγχων των διοικητικών οργάνων από άλλα διοικητικά όργανα”*. αλλά και η ενίσχυση του πειθαρχικού συμβουλίου των αιρετών, με την προσθήκη δύο ακόμη δικαστικών λειτουργών και δύο εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης .

Στον υποχρεωτικό έλεγχο ειδικότερα των αποφάσεων που αφορούν έργα, προμήθειες και παροχή υπηρεσιών τίθεται χρηματικό όριο αυτών που ξεπερνούν τις 60.000€ και παράλληλα στους υπόχρεους για αποστολή των αποφάσεών τους προστίθενται πλέον τα συλλογικά όργανα των Ν.Π.Δ.Δ των Ο.Τ.Α αλλά και για ειδικές κατηγορίες πράξεων οι κοινωφελείς επιχειρήσεις, οι μονομετοχικές ανώνυμες εταιρείες των Ο.Τ.Α και οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α) καθώς και το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης. Παράλληλα, σύμφωνα και το άρθρο 240 του Ν.4555/18 στον ίδιο υποχρεωτικό έλεγχο εμπίπτουν και οι αποφάσεις των μονομελών και συλλογικών οργάνων των Φορέων Διαχείρισης Στερέων Αποβλήτων.

Επίσης προβλέπεται η διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων με τη μέθοδο “risk analysis” ώστε να αναβαθμιστεί η εποπτεία ως προς την ποιότητά της αλλά και να αναδειχθούν προβλήματα στη δράση των Ο.Τ.Α τα οποία χρήζουν αντιμετώπισης.

Η σύσταση των νέων αυτοτελών υπηρεσιών Ο.Τ. Α. και η έκδοση διαπιστωτικών πράξεων για την έναρξη λειτουργίας τους από τον Υπουργό Εσωτερικών πρέπει να γίνει εντός τριών μηνών από την έναρξη της ισχύος του νόμου.

Δ) Με το άρθρο 45 του **N.4873/2021** (ΦΕΚ 248 Α΄) όπως διαμορφώθηκε από το άρθρο 46 του Ν. 5027/2023 (ΦΕΚ 48 Α΄) η κυριότερη παρέμβαση του νομοθέτη αναφορικά με τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας είναι ο καθορισμός χρηματικών ορίων στις αποφάσεις που ελέγχονται αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών, μελετών αλλά και των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α μεταξύ τους αλλά και με άλλους φορείς, για τα οποία δεν έχει αρμοδιότητα το Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου όπως έχει ήδη αναφερθεί να μην υπάρχουν αλληλοκαλύψεις μεταξύ των δύο ελέγχων.

Ε) Με το άρθρο 63 του **N.4954/2022** (ΦΕΚ 136 Α΄) ως Προϊστάμενος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ορίζεται Γραμματέας ο οποίος είναι μετακλητός υπάλληλος, ενώ προβλέπεται και η θέση του Συντονιστή, για την οποία δικαίωμα υποβολής υποψηφιότητας έχουν οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι σε φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Η αρμοδιότητα του Συντονιστή πλέον είναι η μέριμνα για την ομαλή διοικητική και οικονομική λειτουργία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης καθώς και η σύνταξη του σχεδίου δράσης της και η παρακολούθησή του σε συνεργασία με τον Γραμματέα.

Συμπεραίνοντας θα λέγαμε ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» επαναθεμελιώνει την Τοπική Αυτοδιοίκηση καθώς και την Αποκεντρωμένη τόσο διοικητικά, όσο οικονομικά και πολιτικά (Χρυσανθάκης Χ., 2010).

Μάλιστα, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, η μεταρρύθμιση εναρμονίζεται με την συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία είχε τεθεί σε ισχύ από 1-1-2009, και συμβαδίζει με τις αρχές και τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς λιγότεροι και πιο ενισχυμένοι φορείς τόσο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εστιάζουν καλύτερα στις βασικές αρχές της για εγγύτητα και διαφάνεια.

Παρόλο όμως που προσπάθησε να αλλάξει το μέχρι τότε τοπίο στην αυτοδιοίκηση εναρμονίζοντάς το με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, εισάγοντας καινοτόμες ιδέες για τα Ελληνικά δεδομένα, σύμφωνα με τους Μπλανα Ν., Ασπρίδη Γ. και Μπαμπαλιούτα Λ. (2014) “*υστέρησε σε έμπνευση, συμμετοχή της ίδιας της Αυτοδιοίκησης και των τοπικών κοινωνιών σε μια ευρωπαϊκή προοπτική*”.

Βέβαια ο Ν.3852/2010 συνέπεσε με την πολύπλευρη κρίση της Ελλάδας και προτάχθηκε, σύμφωνα και με την αιτιολογική του έκθεση, ότι εξασφάλιζε σημαντικούς περιορισμούς των λειτουργικών δαπανών και εξοικονόμηση πόρων ανθρώπινων και οικονομικών.

Ουσιαστικά όμως λειτούργησε στη λογική του λιγότερου κράτους και στη συρρίκνωση των Ο.Τ.Α. καθώς σύμφωνα και με τους Μπλανα Ν., Ασπρίδη Γ. και Μπαμπαλιούτα Λ. (2014) δεν βοήθησε στην εξοικονόμηση πόρων, στην καλύτερη διοικητική οργάνωση των Ο.Τ.Α και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, ενώ δεν εφαρμόστηκε καμιά διάταξη του για μια αποτελεσματική διοικητική εποπτεία.

Στα δώδεκα έτη που μεσολάβησαν από την εφαρμογή του Ν.3852/2010 και παρόλο που έγινε προσπάθεια αποτίμησης και επανασχεδιασμού του με τον Ν.4555/2018 ο οποίος μάλιστα έθεσε ως χρονικό περιθώριο αυτό των τριών μηνών για την ολοκλήρωση των διαδικασιών προκειμένου να συσταθούν οι Α.Υ.Ε Ο.Τ.Α, οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συγκυρίες που συνεχίζουν να επικρατούν στη χώρα, η πρόσφατη υγειονομική κρίση σε συνδυασμό και με την ενδεχόμενη έλλειψη πολιτικής βούλησης έχουν καταστήσει το «μεταβατικό» σύστημα διοικητικής εποπτείας «μόνιμο».

Κεφάλαιο 5

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως φορείς άσκησης τη διοικητικής εποπτείας κατά το «μεταβατικό» στάδιο. Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης

5.1. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (2015: 427), η διοίκηση του κράτους αλλά και των άλλων δημόσιων οργανισμών οργανώνεται σε ενότητες και βαθμίδες οι οποίες διαιρούνται τόσο καθέτως όσο και οριζοντίως. Η κάθετη διαίρεση αφορά την καθ' ύλην κρατική διοίκηση σε υπουργεία ενώ η οριζόντια σε κατά τόπον, (αποκεντρωμένες διοικήσεις).

Η οργάνωση του κράτους σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα προβλέπεται από το άρθρο 101 §§ 1,2,3 του Συντάγματος. Ειδικότερα σύμφωνα με την παράγραφο 3 τα κρατικά αποκεντρωμένα όργανα έχουν *“γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της*

περιφέρειάς τους, δηλαδή τη διαχείριση όλων των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων ” (Μπεσίλα-Βήκα, 2019:310).

Με τη διάταξη αυτή του Συντάγματος καθιερώνεται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών οργάνων σε σχέση με το κεντρικό κράτος, ο ρόλος του οποίου αφορά κυρίως, εκτός από ορισμένες ειδικές αρμοδιότητες, την γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών αρχών (Ράϊκου, 2002:941).

Επομένως αποκέντρωση σημαίνει σύμφωνα και με τον Δαγτόγλου (2015:427), η σύσταση περιφερειακών κρατικών οργάνων και η ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων.

Τα περιφερειακά κρατικά όργανα δεν αποσπώνται από τον κεντρικό κράτος, αποκτώντας δική τους νομική προσωπικότητα αλλά υπόκεινται σε πλήρη ιεραρχικό έλεγχο από αυτό και όχι σε απλή εποπτεία, ο οποίος όμως έλεγχος δε σημαίνει ότι δεν έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα.

Η διαίρεση του κράτους κατά το αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα δε γίνεται χωριστά ανά υπουργείο αλλά ενιαία και με ανάθεση στους αποκεντρωμένους φορείς γενικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων *“με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες”* (Δαγτόγλου,2015:427).

Το αποκεντρωτικό σύστημα διασφαλίζει την εγγύτητα του κράτους με τον πολίτη και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει, καθώς αυτός δεν βρίσκεται αντιμέτωπος με το απομακρυσμένο και δυσπρόσιτο κεντρικό κράτος, που δεν είναι άλλωστε σε θέση για να έχει ολοκληρωμένη εικόνα για τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πολίτης σε κάθε σημείο της επικράτειας.

Επομένως το αποκεντρωτικό σύστημα διασφαλίζει την αμεσότητα μεταξύ κράτους και πολίτη, ενώ η διοίκηση αντιλαμβάνεται εγκαίρως τα προβλήματα των πολιτών και αυτό την καθιστά αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη.

Με τον Ν.3853/2010 ιδρύθηκαν δεκατρείς (13) Περιφέρειες ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό είχε ως συνέπεια την ανάγκη για οργάνωση της αποκεντρωμένης αυτοδιοίκησης σε ευρύτερα από αυτές γεωγραφικά όρια (Μπεσίλα -Βήκα, 2019:232).

Στην Ελληνική Επικράτεια βασική μονάδα διοικητικής αποκέντρωσης αποτελούν οι επτά (7) Αποκεντρωμένες διοικήσεις στις οποίες έχει διαιρεθεί γεωγραφικά (Ακριβοπούλου.Χ.,Ανθόπουλος Χ., 2015 : 57).

Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις αποτελούν την διάδοχη κατάσταση των τέως δεκατριών (13) κρατικών περιφερειών. Σε αυτές προΐσταται μετακλητός υπάλληλος, ο Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος διορίζεται και παύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών,

ενώ σε αυτές εντάχθηκαν όσοι υπάλληλοι υπηρετούσαν στις κρατικές περιφέρειες, πλην αυτών που οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών τους μεταφέρθηκαν στις αιρετές περιφέρειες και στους δήμους και οι οποίοι μετατάχθηκαν στις αντίστοιχες υπηρεσίες αυτών.

Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις έχουν διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια, έχουν το δικό τους προσωπικό και η δομή της οργανώνεται σε γενικές διευθύνσεις, σε διευθύνσεις και τμήματα. Έχουν δικό τους προϋπολογισμό ο οποίος προέρχεται από ειδικές πιστώσεις του γενικού προϋπολογισμού, ενώ μπορούν να αντλήσουν έσοδα από ευρωπαϊκά προγράμματα, δωρεές, τέλη και εισφορές.

ο Γραμματέας έχει αποφασιστική αρμοδιότητα για την οργάνωση και τη λειτουργία τους, ενώ συνεπικουρείται από τον Συντονιστή.

Οι αποκεντρωμένες λειτουργούν ανεξάρτητα από τα κεντρικά όργανα του κράτους ενώ ο Γραμματέας αποτελεί τον εκπρόσωπο της κυβέρνησης και είναι αρμόδιος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στην περιοχή χωρικής του αρμοδιότητας (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015 :58).

Στις αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων δεν συμπεριλαμβάνεται το σύνολο των αποκεντρωμένων κρατικών λειτουργιών, έτσι αρκετά υπουργεία όπως το Υπουργείο Υγείας, το Υπουργείο Παιδείας, το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Πολιτισμού έχουν τις δικές τους αποκεντρωμένες υπηρεσίες (Χλέπας.Ν.-Κ, 2014:9).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν.3852/2010 οι αποκεντρωμένες διοικήσεις προάγουν την ανταγωνιστικότητα του Ελλαδικού χώρου, ανταποκρινόμενες στην εδαφική, κοινωνική και οικονομική συνοχή.

Στις αρμοδιότητές τους ανήκουν κυρίως αυτές που λόγω της φύσης του ή για λόγους συνταγματικότητας δε μπορούν να μεταφερθούν στις αιρετές περιφέρειες. Αυτές κυρίως αφορούν θέματα περιβάλλοντος, χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής, μεταναστευτικής πολιτικής και δασικής πολιτικής αλλά και της διοικητικής εποπτείας των Ο.Τ.Α κατά το «μεταβατικό» στάδιο μέχρι τη σύσταση των Α.Υ.Ε Ο.Τ.Α.

Στόχος σύμφωνα με την ως άνω έκθεση ήταν η σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων μεταφέροντας σε αυτές κρατικές αρμοδιότητες, οι οποίες δεν ήταν απαραίτητο να ασκούνται από το κεντρικό κράτος, αλλά και εντάσσοντας αποκεντρωμένες καθ' ύλην υπηρεσίες των υπουργείων σε αυτές.

Η διεύρυνση αυτή όχι μόνο δεν έγινε αλλά αρχικά με τις διατάξεις του άρθρου 248 §1 του Ν.4555/18 Πρόγραμμα «Κλεισθένης», οι αρμοδιότητες αναφορικά με την πολιτογράφηση και την απονομή ιθαγένειας μεταφέρθηκαν σε συνιστώμενες περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες στην Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν.4555/18 η επαναφορά των αρμοδιοτήτων αυτών στην κεντρική διοίκηση θεωρήθηκε επιβεβλημένη για λόγους δημοσίου συμφέροντος, κυρίως για τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών αυτών, για την τυποποίηση και απλοποίηση των διαδικασιών, για την ομοιογενή εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου που τις διέπει αλλά και για την αποσυμφόρηση των αποκεντρωμένων διοικήσεων.

Στη συνέχεια το 2021 με την από 13-8-2021 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου, η οποία κυρώθηκε με τον Ν.4824/21 (ΦΕΚ 156 Α΄), οι δασικές υπηρεσίες, που μέχρι τότε υπάγονταν στη διοικητική δομή των αποκεντρωμένων διοικήσεων, μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, στο σύνολο των αρμοδιοτήτων τους και του προσωπικού τους. Ενώ από την 1-1-2023 σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 60 του Ν.4961/22 (ΦΕΚ 146 Α΄) καταργείται η υποχρέωση των Αποκεντρωμένων για την τήρηση και ενημέρωση των μητρώων αρένων καθώς και για τον έλεγχο και την έκδοση αποφάσεων που αφορούν του Στρατολογικούς Πίνακες, τα στοιχεία αυτά θα αντλούνται από το πληροφοριακό σύστημα «Μητρώο Πολιτών» του Υπουργείου Εσωτερικών.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις έχει αρκετά πλεονεκτήματα καθώς λόγω της εγγύτητας αφουγκράζεται καλύτερα τις ανάγκες της περιφέρειας και αντιμετωπίζει αποτελεσματικότερα και ορθολογικότερα τις υποθέσεις της, ενώ δίνεται και η δυνατότητα στον πολίτη να συμμετέχει πιο ενεργά στις υποθέσεις που τον αφορούν.

Ταυτόχρονα τα όργανα της κεντρικής διοίκησης αποσυμφορούνται από τις υποθέσεις της Περιφέρειας, επιτρέποντας τους να ασκούν καλύτερα τον επιτελικό και συντονιστικό τους ρόλο (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος,2015:57)

Το βασικότερο μειονέκτημα των αποκεντρωμένων διοικήσεων σύμφωνα με τους Ακριβοπούλου, Ανθόπουλο, 2015, είναι ότι δεν έχουν, όπως οι Ο.Τ.Α, τη δημοκρατική νομιμοποίηση που τους εξασφαλίζει η άμεση εκλογή τους.

Παρόλα όμως τα ανωτέρω πλεονεκτήματα που προτάχθηκαν και κατά τη σύστασή τους, διαπιστώνεται ότι από το κεντρικό κράτος γίνεται προσπάθεια «συγκέντρωσης» και όχι «αποκέντρωσης» με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων στα Υπουργεία.

Άλλωστε ο θεσμός των αποκεντρωμένων έχει δεχθεί πυρά και από τους δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι εμμένουν διαχρονικά στο αίτημά τους για κατάργηση του, όπως αποτυπώνεται σε σχετικά πρακτικά συνεδρίων της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (Πηγή Επίσημη Ιστοσελίδα ΚΕΔΕ) και της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος καθώς και σε σχετική μελέτη του έτους 2015 (Πηγή Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΝΠΕ).

Οι κύριες αιτιάσεις των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ότι οι Αποκεντρωμένες αποτελούν αιτία καθυστέρησης στην υλοποίηση των δράσεων τους, ενώ θεωρούν ότι οι περισσότερες αρμοδιότητες τους πρέπει να μεταφερθούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιορίζοντάς τες μόνο σε όσες αρμοδιότητες δεν μπορούν λόγω συνταγματικότητας να μεταφερθούν σε αυτήν καθώς κάτι τέτοιο *“αποτελεί ένα αναγκαίο βήμα- αλλά όχι ικανό- βήμα για την ανασυγκρότηση της διοικητικής δομής του Κράτους, για την αρχιτεκτονική του διοικητικού συστήματος σε νέα βάση λαμβάνοντας υπόψη και το ευρωπαϊκό κεκτημένο”* (Πηγή *Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΝΠΕ*).

Στην απαξίωση βέβαια του θεσμού των αποκεντρωμένων συνετέλεσε και το κεντρικό πολιτικό σύστημα καθώς ακόμη και αν δεν ενίσχυε την προοπτική κατάργησης αυτών δεν την διέψευδε κιόλας.

Μόνο κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα έγινε διάψευση της κατάργησής τους από τον πρώην Υπουργό Εσωτερικών κ. Βορίδη, καθώς όπως ανέφερε στην ημερίδα της 3-4-2023 που διοργανώθηκε από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας -Θράκης και το ΕΚΔΑΑ, κάτι τέτοιο θα ερχόταν σε αντίθεση με το Σύνταγμα ενώ και η μεταφορά αρμοδιοτήτων των Αποκεντρωμένων στις Περιφέρειες δεν μπορεί να γίνει καθώς υπάρχουν αρμοδιότητες τους που δεν έχουν τοπικό χαρακτήρα (Πηγή *Ιστοσελίδα εφημερίδας grtimes*).

Ακόμη όμως και σε αυτήν την περίπτωση δεν εμποδίζεται η αποδυνάμωσή τους.

5.2 Η περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης

Στο παρόν κεφάλαιο θα γίνει προσπάθεια να αποτυπωθεί η ταυτότητα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης, καθώς και των παραμέτρων που συμβάλλουν ή εμποδίζουν την αποτελεσματικότητά της.

Απώτερος στόχος είναι να γίνει προσπάθεια αξιολόγησης γενικά των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων χωρίς όμως να αποσκοπεί στην εξαγωγή ποσοτικών αποτελεσμάτων και για το λόγο αυτό ή έρευνα είναι ποιοτική.

Για τη μελέτη περίπτωσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης, πέραν των πρωτογενών πηγών αντλήθηκαν στοιχεία από την επίσημη ιστοσελίδα του φορέα, από το πρόγραμμα «ΔΙΑΥΓΕΙΑ», από τον Στρατηγικό Σχεδιασμό του φορέα 2021, καθώς και από τους απολογισμούς δράσεων των ετών 2018-2021.

5.2. α. Η ταυτότητα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης είναι μία από τις επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις που συστάθηκαν με τον Ν.3852/2010 ως ενιαίες μονάδες ,για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους, οι οποίες ασκούν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στην γεωγραφική τους περιφέρεια για τις κρατικές υποθέσεις, σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος.

Αποτελεί τη διάδοχη κατάσταση των δύο τέως κρατικών Περιφερειών, της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και εδρεύει στη Θεσσαλονίκη.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης μέχρι τη σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ο.Τ.Α ασκεί τη διοικητική εποπτεία κατά το «μεταβατικό» στάδιο σε 60 οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού (38 Δήμους στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και 22 στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας -Θράκης) και δύο οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄βαθμού την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας η οποία αποτελείται από 7 Περιφερειακές Ενότητες και την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης η οποία αποτελείται από 6 Περιφερειακές Ενότητες.

Οι υπόλοιπες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι :

- 1) Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, η οποία εποπτεύει 45 Δήμους και 18 Περιφερειακές Ενότητες
- 2) Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, η οποία εποπτεύει 66 Δήμους και 8 Περιφερειακές Ενότητες.
- 3) Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας, η οποία εποπτεύει 31 Δήμους και 8 Περιφερειακές Ενότητες
- 4) Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας, η οποία εποπτεύει 46 δήμους και 9 Περιφερειακές Ενότητες
- 5) Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, η οποία εποπτεύει 25 Δήμους και 4 Περιφερειακές Ενότητες
- 6) Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων, η οποία εποπτεύει 56 Δήμους και 12 Περιφερειακές Ενότητες.

Επομένως διαπιστώνουμε ότι η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης είναι μια από τις μεγαλύτερες αποκεντρωμένες καθώς σε δήμους υπολείπεται μόνο της Αποκεντρωμένης Αττικής ενώ σε Περιφερειακές Ενότητες αυτής του Αιγαίου.

Ειδικότερα η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης έχει τα μεγαλύτερα χερσαία σύνορα της χώρας και λόγω της γεωγραφικής κατανομής της βρίσκεται σε μεγάλη απόσταση από την έδρα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης.

Ο συνολικός πληθυσμός των δύο Περιφερειών είναι σύμφωνα με την απογραφή του 2021 είναι 2.357.870. Η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας έχει πληθυσμό 1.795.669 με μείωση πληθυσμού 4,6 % σε σχέση με την απογραφή του 2011 και η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης έχει πληθυσμό 562.201 με μείωση πληθυσμού 7,6 % σε σχέση με το 2011 (Πηγή Επίσημη Ιστοσελίδα Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας).

Σύμφωνα πάλι με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για το έτος 2020 το κατά κεφαλήν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν για την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας ήταν 12.092 € και για την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης 10.908€ με μέσο όρο 15.461 €. Αυτό κατατάσσει την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης την φτωχότερη περιφέρεια της Ελλάδας ενώ την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας την πέμπτη φτωχότερη.



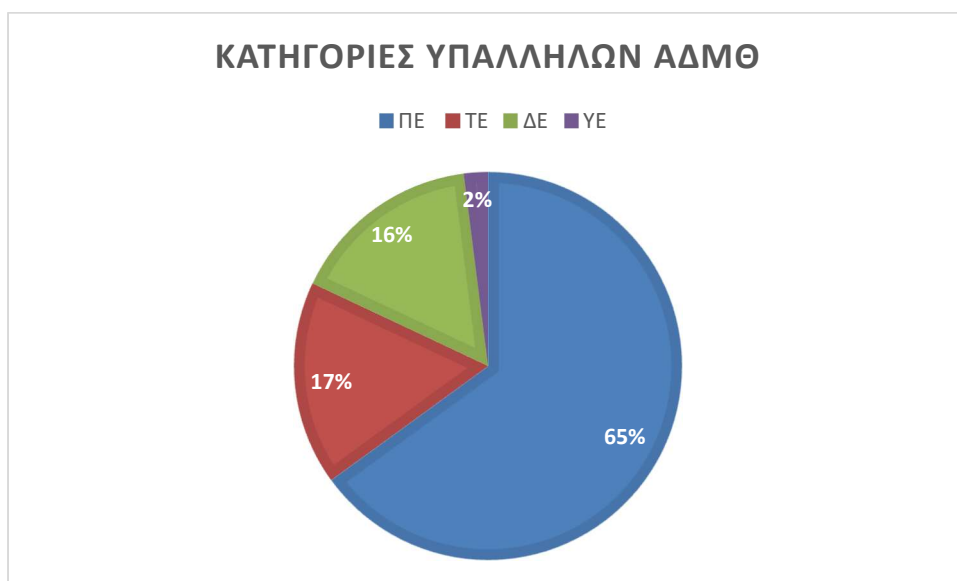
Διάγραμμα 1-Επεξεργασία στοιχείων από τη συγγραφέα (Πηγή στοιχείων ΕΛΣΤΑΤ :ΑΕΠ 2020)

Η αποστολή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης σύμφωνα με τη Στρατηγική του φορέα 2021 είναι **“η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης να**

θεμελιώσει σχέση εμπιστοσύνης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και να καταστεί πρότυπος δημόσιος οργανισμός σύγχρονης, ανοικτής, αποτελεσματικής και αποδοτικής διακυβέρνησης”.

Στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας και Θράκης Υπηρετούν υπηρετούν 590 υπάλληλοι κατηγοριών Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Π.Ε), Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε.), Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Δ.Ε) και Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης είτε με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου (οργανικές και προσωποπαγείς) είτε με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (οργανικές και προσωποπαγείς) (υπ’ αριθμ.33278/7-3-2023 (ΦΕΚ 1446/Β’/13-3-2023) απόφαση Γραμματέα Α.Δ.Μ.-Θ).

Στην πλειοψηφία τους οι υπάλληλοι είναι αυξημένων τυπικών προσόντων καθώς το 65% είναι πανεπιστημιακής και το 17% τεχνολογικής εκπαίδευσης ενώ πολλοί από αυτούς κατέχουν μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών ενώ κάποιοι έχουν και διδακτορικό.

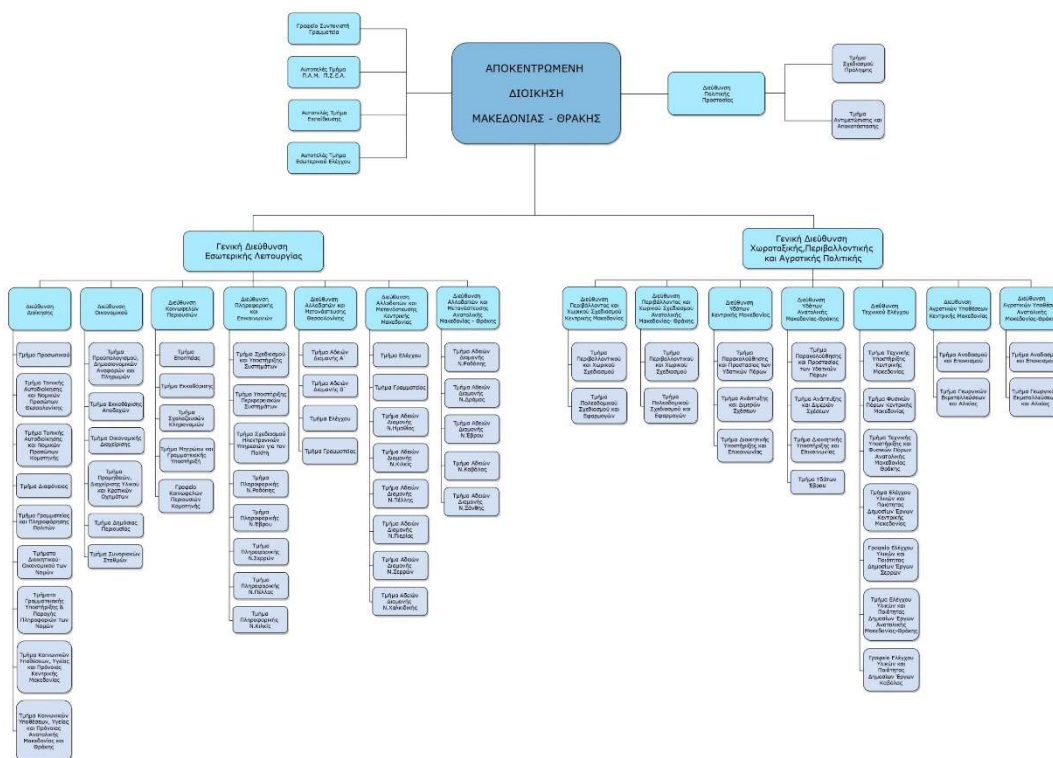


Διάγραμμα 2-Επεξεργασία από τη συγγραφέα (Πηγή στοιχείων υπ’ αριθμ.33278/7-3-2023 (ΦΕΚ 1446/Β’/13-3-2023) απόφαση Γραμματέα Α.Δ.Μ.-Θ)

Η διοικητική δομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης, όπως και όλες οι αποκεντρωμένες διοικήσεις συνδυάζει την κάθετη όσο και την οριζόντια επιτελική οργάνωση.

Η υπηρεσία διαρθρώνεται ως εξής : Επικεφαλής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι ο Γραμματέας ο οποίος διορίστηκε με την υπ’ αριθμ.86781/19-12-2022 (ΦΕΚ 1183/τ.Υ.Ο.Δ.Δ./20-12-2022) (ΑΔΑ : 9Β5446ΜΤΛ6-Ο19) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Στον Γραμματέα υπάγονται απευθείας τα αυτοτελή τμήματα Π.Σ.Ε.Α.,

εκπαίδευσης, και εσωτερικού ελέγχου καθώς και η Δ/ση Πολιτικής Προστασίας), ενώ σε συνεργασία με τον γραμματέα για την ομαλή και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία της αποκεντρωμένης καθώς και για τη σύνταξη του σχεδίου δράσης της, την παρακολούθηση και την εφαρμογή του μεριμνά ο Συντονιστής. Στην Α.Δ.Μ.-Θ υφίστανται δύο γενικές διευθύνσεις, η Γενική Δ/ση Εσωτερικής Λειτουργίας, και η Γενική Δ/ση Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής.



Εικόνα 1(Πηγή Ιστοσελίδα Α.Δ.Μ.-Θ)

Ήδη με την υπ' αριθμ.10415/14-2-2019 (ΦΕΚ 519 Β΄) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και στα πλαίσια του άρθρου 248 του Ν.4555/18, μεταφέρθηκαν από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης 96 υπάλληλοι, οι περισσότεροι πανεπιστημιακής ή τεχνολογικής εκπαίδευσης σε περιφερειακές διευθύνσεις της Ειδικής Γραμματείας Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών.

Ενώ με την υπ' αριθμ.165471/6-6-2022 (ΦΕΚ 2885 Β΄) απόφαση του Συντονιστή Α.Δ.Μ-Θ μεταφέρθηκαν οι θέσεις και το προσωπικό των δασικών υπηρεσιών απευθείας στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, χάνοντας ουσιαστικά μια γενική διεύθυνση καθώς μέχρι τότε οι γενικές διευθύνσεις ήταν τρεις. Οι υπάλληλοι που μεταφέρθηκαν ήταν συνολικά 724.

Ουσιαστικά οι αποκεντρωμένες έχασαν τις αρμοδιότητες τους στην Ιθαγένεια-Πολιτογράφηση και στη Δασική Πολιτική.

Αναφορικά με τη διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α κατά το μεταβατικό στάδιο, αυτή σύμφωνα με τον οργανισμό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης (Π.Δ.142/2010 (ΦΕΚ 235 Α΄) και ειδικότερα το άρθρο 24 αυτού ασκείται στην έδρα της από το Τμήμα Προσωπικού ενώ από τους λοιπούς νομούς από τα Τμήματα Διοικητικού -Οικονομικού, τα οποία υπάγονται στη Δ/ση Διοίκησης. Χαρακτηριστικό είναι ότι με τον οργανισμό (Ν.2503/97) των τένω κρατικών Περιφερειών που συνενώθηκαν η εποπτεία σε κάθε νομό ασκούταν σε επίπεδο διεύθυνσης και όχι σε επίπεδο τμήματος.

Για την αντιμετώπιση της ευρείας χωρικής κατανομής και της απόστασης από την έδρα της Δ/σης Διοίκησης αλλά και των υπόλοιπων οργανικών μονάδων του φορέα εκδίδονται αποφάσεις του Γραμματέα για την ανάθεση αρμοδιοτήτων σε αυτές και την παροχή εξουσιοδότησης υπογραφής στους προϊσταμένους αυτών. Η πιο πρόσφατη είναι η υπ' αριθμ.94360/1-7-2023 (ΦΕΚ 4330 Β΄).

Ταυτόχρονα από τον Μάρτιο του 2021 η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης χρησιμοποιεί το κεντρικό πληροφοριακό σύστημα διαχείρισης εγγράφων, πρωτοκόλλου και ροής εργασιών «Ίριδα» με το οποίο έχει αντικατασταθεί η θέση φυσικών υπογραφών με αυτές των ψηφιακών, ενώ έχει μειωθεί ο χρόνος διεκπεραίωσης των εργασιών και εξοικονόμηση πόρων αφού πλέον τα έγγραφα διακινούνται ηλεκτρονικά χωρίς την ανάγκη αποστολής φυσικού φακέλου.

Στην Αποκεντρωμένη Α.Δ.Μ.-Θ λειτουργούν τρεις Ειδικές Επιτροπές (άρθρου 152 Δ.Κ.Κ).Δύο στη Θεσσαλονίκη, η μία χωρικής αρμοδιότητα των δήμων Π.Ε Θεσσαλονίκης, και η άλλη για τους δήμους των Π.Ε Ημαθίας, Κιλκίς, Πέλλας, Πιερίας, Σερρών και Χαλκιδικής. Μία με έδρα την Κομοτηνή και χωρική αρμοδιότητα τους δήμους όλης της Π.Α.Μ.Θ.

Επίσης λειτουργούν δύο Επιτροπές Ελέγχου πράξεων (άρθρου 68 ΚΝΑ), μια στη Θεσσαλονίκη με χωρική αρμοδιότητα την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και μία στην Κομοτηνή με χωρική αρμοδιότητα την Π.Α.Μ.Θ.

Το πειθαρχικό συμβούλιο αιρετών (άρθρου 234 του Ν.3852/2010) έχει έδρα στη Θεσσαλονίκη και χωρική αρμοδιότητα όλη την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Η χωρική κατανομή των υπαλλήλων στη Δ/νση Διοίκησης είναι 133 στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και 72 στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (απολογισμός δράσης 2021).

Το Τμήμα Προσωπικού και τα Τμήματα Διοικητικού -Οικονομικού των νομών πέραν του ελέγχου νομιμότητας έχουν αρμοδιότητες σε θέματα διαχείρισης προσωπικού όπως μετατάξεις, αποσπάσεις, διορισμοί, αναγνώριση προϋπηρεσίας, μετακινήσεις, άδειες κλπ.

Τα Τμήματα Διοικητικού-Οικονομικού των νομών υποστηρίζουν και λειτουργίες της Δ/νσης Οικονομικού για πράξεις οικονομικής διαχείρισης. Οι πράξεις αυτές αφορούν κυρίως καταχωρίσεις τιμολογίων στο σύστημα της ΟΤΣ, εκτέλεση προμηθειών και δαπανών των Τμημάτων της Δ/νσης Διοίκησης και διαχείριση εγγράφων επί των ακινήτων της Πρόνοιας.

Το Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου συντάσσει έκθεση κατ' έτος προκειμένου να εξάγει συμπεράσματα για τη λειτουργία του φορέα που μπορούν να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα του.

Όλες οι Υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης καλούνται σε επίπεδο Δ/νσης με τρόπο ενιαίο και όμοιο να συμπληρώσουν φύλλα εργασίας excel, που αφορούν κυρίως τη στελέχωση των υπηρεσιών και αριθμητικά στοιχεία αρμοδιοτήτων. Επειδή όμως μόνο η παράθεση αριθμητικών στοιχείων ενδέχεται να αδικήσει το εύρος των αρμοδιοτήτων τους, δίνεται η δυνατότητα να διατυπωθούν σε ελεύθερο κείμενο πρόσθετα στοιχεία αναφορικά με τη λειτουργία τους.

Για τις Δ/νσεις Διοίκησης και Οικονομικού υπάρχουν περισσότερα φύλλα εργασίας λόγω της φύσης των αρμοδιοτήτων τους αλλά και της χωρικής τους διασποράς.

Βάσει της συλλογής στοιχείων των απολογισμών δράσης 2018-2021 αλλά και της στρατηγικής του φορέα 2021 οι αναγκαίες αλλαγές που προτάσσονται από τις υπηρεσίες του φορέα αλλά και τα κύρια προβλήματα που αναδεικνύονται στη λειτουργία της Α.Δ.Μ.Θ μπορούν να συνοψισθούν ως εξής :

Αλλαγές :

- Ανάγκη επικαιροποίησης του οργανισμού του φορέα
- Απλούστευση νομοθετικού πλαισίου
- Τυποποίηση και προτυποποίηση διοικητικών διαδικασιών
- Νομική Υποστήριξη
- Διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων του δημόσιου τομέα, ώστε οι υπηρεσίες της Α.Δ.Μ.Θ να μπορούν να αντλούν άμεσα τα απαραίτητα στοιχεία.

- Πρόσληψη προσωπικού
- Εξειδικευμένη επιμόρφωση του προσωπικού
- Εκσυγχρονισμός ΤΠΕ
- Ψηφιοποίηση των αρχείων των υπηρεσιών
- Ανακατανομή προσωπικού
- Κτιριακή αναβάθμιση και αναβάθμιση εξοπλισμού.

Προβλήματα :

- Απροθυμία του Υπουργείου Εσωτερικών να ικανοποιήσει το διαχρονικό αίτημα των Αποκεντρωμένων για αντικατάσταση των παρωχημένων οργανισμών τους, ώστε να ανταποκρίνονται άμεσα και αποτελεσματικά στις απαραίτητες αλλαγές στη δημόσια διοίκηση.
- Πολυνομία και αδυναμία των υπουργείων να αποσαφηνίσουν τις αρμοδιότητες μεταξύ υπηρεσιών ώστε να εξαλειφθεί η κακονομία και να γίνει ενιαία και ορθή εφαρμογή του νομικού πλαισίου.
- Λόγω των διαρκών εξαγγελιών για κατάργηση των αποκεντρωμένων όχι μόνο δε δίνεται κίνητρο εξέλιξης στους υπαλλήλους αλλά δημιουργεί και δυσφορία με αρνητικές συνέπειες στην εργασιακή τους απόδοση.
- Έλλειψη χρηματικών πόρων και μη δυνατότητα αυτοτελούς διαχείρισης τους.
- Ανεπάρκεια υποδομών και εξοπλισμού.
- Η επιφυλακτικότητα των εργαζομένων απέναντι στις αλλαγές και έλλειψη κουλτούρας της αλλαγής
- Κουλτούρα λειτουργικής εσωστρέφειας των υπαλλήλων που αναπαράγει αναχρονιστικούς τρόπους διοικητικής δράσης.

Συμπερασματικά όπως αναφέρεται και στη στρατηγική του φορέα 2021 κύρια αδυναμία της αποκεντρωμένης διοίκησης είναι η θεμελιώδης και διαχρονική αδυναμία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δηλαδή **“η αδυναμία ανάπτυξης και εφαρμογής ενός συστήματος στρατηγικής διοίκησης, μέσω του οποίου θα διασφαλίζεται η άμεση και αποτελεσματική υλοποίηση των δημοσίων πολιτικών σε διοικητικό επίπεδο”** (Ιστοσελίδα Α.Δ.Μ.-Θ).

5.2.β. SWOT ανάλυση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας -Θράκης

Με βάσει τα ανωτέρω στοιχεία και κάνοντας χρήση ενός σημαντικού εργαλείου του στρατηγικού σχεδιασμού, αυτού της SWOT ανάλυσης, γίνεται προσπάθεια να διερευνηθεί η

αποτελεσματικότητα του φορέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης κυρίως αναφορικά με την αρμοδιότητά της για την άσκηση της διοικητικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α . Η ανάλυση αυτή διαιρείται σε δύο τμήματα, του εσωτερικού και του εξωτερικού της περιβάλλοντος.

A. Εσωτερικό Περιβάλλον

ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ	ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ
<ul style="list-style-type: none"> • Προσωπικό με μεγάλη εμπειρία και αυξημένα ακαδημαϊκά προσόντα. • Σχετικά καλές κτιριακές υποδομές και τεχνολογικός εξοπλισμός. • Τεχνική υποστήριξη από Δ/νση Πληροφορικής. • Πρόσβαση στο διαδίκτυο και σε ηλεκτρονικές βιβλιοθήκες νομικών πληροφοριών. • Χρήση πληροφοριακού συστήματος ηλεκτρονικής διαχείρισης εγγράφων «ΙΡΙΔΑ» με το οποίο έχει αντικατασταθεί το μεγαλύτερο μέρος της έντυπης εισερχόμενης και εξερχόμενης αλληλογραφίας και της φυσικής με ηλεκτρονική υπογραφή, μειώνοντας ταυτόχρονα και το χρόνο διεκπεραίωσης των υποθέσεων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Υποστελέχωση των υπηρεσιών καθώς υπάλληλοι συνταξιοδοτούνται και δε γίνονται νέες προσλήψεις. • Μη στοχευμένη επιμόρφωση υπαλλήλων. • Η επιφυλακτικότητα των εργαζομένων απέναντι στις αλλαγές και έλλειψη κουλτούρας της αλλαγής • Κουλτούρα λειτουργικής εσωστρέφειας των υπαλλήλων που αναπαράγει αναχρονιστικούς τρόπους διοικητικής δράσης. • Έλλειψη χρηματικών πόρων και μη δυνατότητα αυτοτελούς διαχείρισης τους. • Ανεπάρκεια υποδομών και εξοπλισμού. • Μεγάλο γεωγραφικό εύρος της της Α.Δ.Μ-Θ με αποτέλεσμα την αποξένωση των υπηρεσιών με την έδρα και μεταξύ τους.

B. Εξωτερικό Περιβάλλον

ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ	ΑΠΕΙΛΕΣ
<ul style="list-style-type: none"> • Νέο νομοθετικό πλαίσιο αναφορικά με τον υποχρεωτικό 	<ul style="list-style-type: none"> • Πολυνομία/Γραφειοκρατία

<p>έλεγχο νομιμότητας με το οποίο δεν αλληλοκαλύπτεται με τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Διάψευση κατάργησης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. • Πρόγραμμα κινητικότητας στο δημόσιο από το οποίο μπορεί να αντλήσει προσωπικό από άλλους φορείς του δημοσίου. 	<ul style="list-style-type: none"> • Μη ικανοποίηση από Υπουργείο Εσωτερικών του αιτήματος για αντικατάσταση των παρωχημένων οργανισμών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων • Αποδυνάμωση των Αποκεντρωμένων με μεταφορά αρμοδιοτήτων και προσωπικού σε Υπουργεία • Μη προτυποποίηση εγγράφων και διαδικασιών από τα αρμόδια Υπουργεία • Συνεχής αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με τον έλεγχο νομιμότητας και των αρμοδιοτήτων των ελεγχόμενων συλλογικών οργάνων • Λόγω των διαρκών εξαγγελιών για κατάργηση των αποκεντρωμένων όχι μόνο δε δίνεται κίνητρο εξέλιξης στους υπαλλήλους αλλά δημιουργεί και δυσφορία με αρνητικές συνέπειες στην εργασιακή τους απόδοση • Μη παροχή δυνατότητας διαχείρισης των οικονομικών πόρων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων • Περιοχή ευθύνης Α.Δ.Μ.-Θ με έντονες μεταναστευτικές ροές λόγω εύρους χερσαίων συνόρων • Έντονη φτωχοποίηση στην περιοχή ευθύνης
---	---

5.2.γ. Προτάσεις βελτίωσης της Α.Δ.Μ.-Θ.

Συνοψίζοντας τους παράγοντες που επιδρούν αρνητικά στην αποτελεσματικότητα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης αυτοί εστιάζονται κυρίως :

- Στην έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού, καθώς όχι μόνο δε γίνονται νέες προσλήψεις στον φορέα, αλλά μεταφέρεται προσωπικό σε άλλους φορείς μαζί με τις αρμοδιότητες, προσωπικό που θα μπορούσε να κατανεμηθεί ορθολογικά βάσει των αναγκών κάθε υπηρεσίας.
- Στην έλλειψη πόρων με συνέπεια τον μη εκσυγχρονισμό των υπαρχόντων υλικοτεχνικών υποδομών της.
- Η μη ορθολογική οργάνωση της Α.Δ.Μ-Θ καθώς δεν έχει ακόμη εγκριθεί ο νέος οργανισμός της από το Υπουργείο Εσωτερικών ο οποίος θα είναι προσαρμοσμένος στις σύγχρονες ανάγκες της.
- Η έλλειψη διαλειτουργικότητας με λοιπούς φορείς του δημοσίου, ώστε να αντλούνται άμεσα τα απαιτούμενα στοιχεία και να μην παρατηρούνται καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Ασταθές νομικό πλαίσιο, αποδυνάμωση και πολιτική απαξίωση του θεσμού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Επομένως θα πρέπει να γίνει παρέμβαση στους τομείς αυτούς ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της Α.Δ.Μ-Θ, συγκεκριμένα :

- Να ενισχυθεί με προσλήψεις προσωπικού αυξημένων τυπικών προσόντων και κατάλληλη κατανομή αυτού ώστε να ενισχυθούν κυρίως οι περιφερειακές της υπηρεσίες.
- Στοχευμένη επιμόρφωση του υπάρχοντος προσωπικού και καθιέρωση ελάχιστης παραμονής του στον φορέα ώστε να αποφεύγεται η διαρροή του μέσω της κινητικότητας.
- Έγκριση νέου οργανισμού με τη δημιουργία κυρίως περιφερειακών διευθύνσεων, όπως Δ/νση Διοίκησης με χωρική αρμοδιότητα την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, λόγω γεωγραφικής απόστασης αλλά και δημιουργίας κινήτρων υπηρεσιακής εξέλιξης στους υπαλλήλους καθώς η στασιμότητα έχει άμεση συνέπεια στην εργασιακή τους συμπεριφορά και στην αποτελεσματικότητά τους.

- Μέχρι τη σύσταση των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α, η διοικητική εποπτεία από τις Αποκεντρωμένες να γίνεται ολοκληρωμένα με εφαρμογή όλων των διατάξεων που αφορούν τον Επόπτη. Ειδικότερα να δίνεται η δυνατότητα χορήγησης αναστολής των πράξεων που προσβάλλονται με την ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 227 του Ν.3852/10, να αποτελεί η άσκηση της προϋπόθεση για την προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια και να υπάρχει η δυνατότητα κατά τον έλεγχο από τις αρμόδιες υπηρεσίες να διενεργούν επιτόπιους ελέγχους προκειμένου να διαμορφώσουν άμεση αντίληψη επί των σχετικών υποθέσεων.
- Η πολιτική ηγεσία να ενισχύσει τον ρόλο των Αποκεντρωμένων ως φορείς του από το Σύνταγμα προβλεπόμενου «αποκεντρωτικού συστήματος» οργάνωσης του κράτους και να μη συνεχίζει την αποδυνάμωσή τους μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στο κεντρικό κράτος.
- Να καλλιεργηθεί στους υπαλλήλους η κουλτούρα της αλλαγής, καθώς για να μπορεί να επιβιώσει ένα οργανισμός οφείλει να ανταποκρίνεται με ταχύτητα και ακρίβεια στις αλλαγές που γίνονται τόσο στο εξωτερικό όσο και στο εσωτερικό του περιβάλλον.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος της εργασίας ήταν να αποτυπωθεί το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την κρατική εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η σύγκριση με άλλες μορφές ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση καθώς και η εξέταση της αναγκαιότητας αλλά και της αποτελεσματικότητας της άσκησης της, ειδικότερα κατά το «μεταβατικό» στάδιο από τις Αποκεντρωμένες Διοίκησης, μελετώντας την περίπτωση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης.

Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύσαμε το θεωρητικό πλαίσιο της θεσμικής κατοχύρωσης των Ο.Τ.Α , την έννοια της διοικητικής και οικονομικής τους αυτοτέλειας καθώς και το τεκμήριο της αρμοδιότητάς τους αναφορικά με την έννοια της «τοπικής» υπόθεσης.

Οι Ο.Τ.Α ως αρμόδιοι φορείς για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, έχοντας άμεση επαφή με τους πολίτες, δεν μπορούν να δρουν ανεξέλεγκτα αλλά εντός ενός θεσμικού

πλαisiού με μηχανισμούς ελέγχου. Άλλωστε η διοικητική εποπτεία κατοχυρώνεται και Συνταγματικά.

Η διοικητική εποπτεία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α και στον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών τους, χωρίς να υπεισέρχεται σε έλεγχο σκοπιμότητας εμποδίζοντας έτσι την ελεύθερη δράση τους. Για το λόγο αυτό άλλωστε ο έλεγχος νομιμότητας είναι κατασταλτικός και όχι προληπτικός καθώς οι αποφάσεις των Ο.Τ.Α είναι άμεσα εκτελεστές χωρίς να απαιτείται προέγκρισή τους από το αρμόδιο εποπτικό όργανο.

Επομένως κυρίαρχος στόχος της διοικητικής εποπτείας είναι η διασφάλιση της νομιμότητας κατά τη δράση των Ο.Τ.Α. και όχι η παρεμπόδιση της άσκησης των αρμοδιοτήτων τους.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται η βιβλιογραφική επισκόπηση του θεωρητικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία και την εποπτεία των Ο.Τ.Α.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται άλλες μορφές ελέγχου που διέπουν τους Ο.Τ.Α αλλά και πρακτικές διαφάνειας των δράσεων τους.

Μορφές ελέγχου είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, στον οποίο υπόκεινται οι Ο.Τ.Α. μέσω του αρμόδιου Υπουργού στον οποίο υπάγονται, ο δικαστικός έλεγχος, καθώς κάθε πολίτης έχει δικαίωμα να απευθύνεται στις δικαστικές αρχές (διοικητικά δικαστήρια) κάθε φορά που θίγονται δικαιώματά του από δράσεις των Ο.Τ.Α.

Έλεγχος ασκείται και από ανεξάρτητες αρχές όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Άλλη σημαντική μορφή ελέγχου είναι ο εσωτερικός έλεγχος, ο οποίος δρα ανεξάρτητα, υπαγόμενος απευθείας στον φορέα με στόχο τον εντοπισμό και την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και απάτης εν τη «γενέσει» τους, αλλά και ο ιδιότυπος έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος ασκείται με τυπικό τρόπο τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά.

Οι πρακτικές διαφάνειας («ΔΙΑΥΓΕΙΑ», «ΚΗΜΔΗΣ», «ΠΟΘΕΝ») γίνονται με τη χρήση πληροφοριακών συστημάτων στα οποία μπορούν να έχουν άμεση πρόσβαση τόσο οι πολίτες όσο και οι φορείς που ασκούν την εποπτεία ώστε να εντοπίζονται πράξεις που πάσχουν νομιμότητας. Ειδικότερα δε για πράξεις που αφορούν τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. με τις πρακτικές αυτές καθίστανται υπόλογοι όχι μόνο στους φορείς που τους εποπτεύουν αλλά στο σύνολο της κοινωνίας που απαιτεί να γνωρίζει τον προορισμό των χρημάτων της από την φορολογία που της επιβάλλεται.

Όλες αυτές οι μορφές ελέγχου και πρακτικές δεν έρχονται σε αντίθεση μεταξύ τους, ούτε και αλληλοκαλύπτονται αντίθετα δρουν συνδυαστικά και συνεργατικά. Στόχο έχουν η κάθε μία στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της να αποτρέψει φαινόμενα παρανομίας και κακοδιοίκησης αλλά και να ενισχύσει την κουλτούρα της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης στους φορείς αρμοδιοτήτων της. Η μόνη αλληλοκάλυψη που υπήρχε στο παρελθόν ήταν αυτή μεταξύ της διοικητικής εποπτείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών, μελετών και προγραμματικών συμβάσεων, η οποία όμως με τις διατάξεις του άρθρου 45 του Ν.4873/2021 αντιμετωπίστηκε με τον καθορισμό διαφορετικών χρηματικών ορίων για τον κάθε έλεγχο.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται ο έλεγχος νομιμότητας και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών με το προγενέστερο του Ν.3852/2010 καθεστώς αλλά και το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.

Με το προγενέστερο καθεστώς δεν είχε καθιερωθεί ένα ενιαίο πλαίσιο διοικητικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού ενώ αυτή ασκούταν από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, πρόσωπο «πολιτικοποιημένο» καθώς οριζόταν κάθε φορά από τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών και δρούσε στα πλαίσια της κυβερνητικής πολιτικής. Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ο νομοθέτης θέλησε να καθορίσει ένα ενιαίο και ανεξάρτητο θεσμικό πλαίσιο διοικητικής εποπτείας αναθέτοντας τη σε ανεξάρτητη αρχή την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. με προϊστάμενο και προσωπικό αυξημένων τυπικών προσόντων.

Παρόλη τη δημιουργία ενός επαρκούς νομοθετικού πλαισίου, όπως αυτό διαμορφώθηκε και από νομοθετικές παρεμβάσεις και τροποποιήσεις δεν κατέστη δυνατή η εφαρμογή του.

Αντίθετα λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης αλλά και των συγκυριών που αντιμετώπισε η χώρα εξαιτίας της πολυετούς οικονομικής κρίσης, εδώ και σχεδόν 13 έτη η διοικητική εποπτεία ασκείται κατά το μεταβατικό στάδιο από τις αντίστοιχες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις καθώς και από τις επιτροπές του Δ.Δ.Κ και του Κ.Ν.Α που συστήνονται σε αυτές.

Κατά το μεταβατικό αυτό στάδιο πολλές από τις καινοτομίες του θεσμικού πλαισίου, όπως η δυνατότητα χορήγησης αναστολής σε περίπτωση άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, η άσκηση της προσφυγής ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη προσφυγή στη δικαιοσύνη αλλά και η διενέργεια επιτόπιων ελέγχων για τη διαμόρφωση αντίληψης δεν εφαρμόζονται. Ταυτόχρονα υπάρχουν διαρκείς αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο που καθιστούν αν όχι αδύνατη πάντως εξαιρετικά δύσκολη τη παρακολούθησή του.

Ταυτόχρονα ο θεσμός των Αποκεντρωμένων δέχεται κατά καιρούς αμφισβήτηση και αιτήματα κατάργησής από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας, ενώ πολλές φορές το κράτος λειτούργησε συγκεντρωτικά αφαιρώντας αρμοδιότητες από τις Αποκεντρωμένες και υπαγωγή τους απευθείας σε Υπουργεία.

Από τη μελέτη περίπτωσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης, βάσει της οποίας έγινε προσπάθεια να μελετηθεί η αποτελεσματικότητα κατά την άσκηση της διοικητικής εποπτείας, χρησιμοποιώντας τόσο πρωτογενείς πηγές, όσο και δευτερογενείς όπως υπουργικές αποφάσεις και αποφάσεις των προϊσταμένων της, των απολογισμών δράσεις της αλλά και το στρατηγικό της σχεδιασμό, αναδείχθηκαν πολλοί παράγοντες, τόσο εσωτερικοί όσο και εξωγενείς που επιδρούν στην επίτευξη της αποτελεσματικότητας της.

Ένας από τους κυριότερους παράγοντες που αναδείχθηκε είναι αυτός της έλλειψης ανθρώπινου δυναμικού σε συνδυασμό με τις πολλές και διαφορετικές του αρμοδιότητες, αλλά και τη μεγάλη καθυστέρηση στην έγκριση από το αρμόδιο Υπουργείο ενός οργανισμού που θα ανταποκρίνεται στις λειτουργικές ανάγκες του φορέα. Παράλληλα το προσωπικό αυτό έχει να αντιμετωπίσει και την αβεβαιότητα που έχει κατά καιρούς καλλιεργηθεί από το πολιτικό σύστημα για το μέλλον των Αποκεντρωμένων.

Σε κάθε περίπτωση η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας -Θράκης θέτει ως κύριο στόχο της τη διαρκή βελτίωσή της υιοθετώντας σύγχρονες πρακτικές όπως αυτές της σύνταξης στρατηγικού σχεδιασμού, θέτοντας το όραμα, τους στόχους της και σχεδιάζοντας τις αλλαγές που είναι απαραίτητες, ώστε να καταστεί ένας πρότυπος κρατικός φορέας ο οποίος θα λειτουργεί σύγχρονα και αποτελεσματικά. Παρακολουθώντας συνεχώς τη λειτουργία του φορέα με τη σύνταξη ετήσιων απολογισμών δράσεων και κάνοντας χρήση σύγχρονων πληροφοριακών συστημάτων όπως αυτό της «Ίριδας» αλλά και άλλων που καθιστούν αμεσότερη την επαφή της τόσο με τους πολίτες όσο και με τους άλλους φορείς.

Εναπόκειται επομένως στην πολιτική βούληση εάν θα συσταθεί η Ανεξάρτητη Αρχή Εποπτείας Ο.Τ.Α ή θα συνεχιστεί η άσκηση της διοικητικής εποπτείας από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, διασφαλίζοντας όμως όλα τα εχέγγρα που απαιτούνται για την αποτελεσματικότητά της καθώς μετά από σχεδόν 13 έτη δε μπορούμε να κάνουμε λόγο πλέον για «μεταβατικό» στάδιο.

Συγκριτικός πίνακας των κριτηρίων της διοικητικής εποπτείας

Στον πίνακα που ακολουθεί γίνεται προσπάθεια σύγκρισης του θεωρητικού πλαισίου για την διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α με την ισχύουσα νομοθεσία καθώς και με την άσκησή της κατά το «μεταβατικό» στάδιο από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης.

ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΟΤΑ

ΘΕΩΡΙΑ	ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ 3852/2010 (τροπ. 4555/18) ως ισχύει	Μεταβατικό στάδιο : Περίπτωση Α.Δ.Μ-Θ
<p>1) Διακρίνεται από τον Ιεραρχικό Έλεγχο αφού ασκείται από ανώτερο Νομικό Πρόσωπο σε κατώτερο. Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται από ανώτερα όργανα σε κατώτερα εντός του ίδιου νομικού προσώπου.</p> <p>2) Δεν τεκμαίρεται προβλέπεται ειδικά</p>	<p>Προβλέπεται ειδικά από τις διατάξεις άρθρου 214 και επόμενα. Ασκείται από Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α με προϊστάμενο τον Επόπτη Ο.Τ.Α</p>	<p>Α) Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας και Θράκης (μετκλητός) Β) Επιτροπές άρθρου 152 του ΚΔΚ και του άρθρου 68 του ΚΝΑ</p>
<p>1) Μόνο νομιμότητας όχι σκοπιμότητας (λόγοι ακύρωσης : α) αναρμοδιότητα εκδόντος οργάνου β) παράβαση τύπου διαδικασίας, γ) παράβαση νόμου και γ) κατάχρηση εξουσίας 2) Μόνο σε ίδιες υποθέσεις όχι δοτές</p>	<p>Άρθρο 214 : α) έλεγχο νομιμότητας πράξεων και β) έλεγχος προσώπων (πειθαρχικός έλεγχος αιρετών)</p>	<p>Ασκείται</p>
<p>1) Προληπτικός είναι ο έλεγχος όπου για να έχουν ισχύ οι πράξεις πρέπει να έχουν εγκριθεί προηγουμένως από το εποπτεύον όργανο. 2) Κατασταλτικός σε διοικητικές πράξεις που έχουν ήδη τελειωθεί. Στους Ο.Τ.Α ισχύει η αρχή της άμεσης εκτέλεσης</p>	<p>Άρθρο 224 : Οι πράξεις συλλογικών και μονομελών οργάνων εκτελεστές από την έκδοσή τους με την επιφύλαξη άρθρου 228 (άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής με αίτημα αναστολής εκτέλεσης)</p>	<p>Είναι εκτελεστές. Κατά το μεταβατικό στάδιο δεν ισχύει το άρθρο 228.</p>
<p>1) Υποχρεωτικός επί συγκεκριμένων κατηγοριών αποφάσεων συλλογικών οργάνων , οι οποίες αποστέλλονται υποχρεωτικά προς έλεγχο νομιμότητας και εκδίδεται πράξη. 2) Αυτεπάγγελτος το εποπτεύον όργανο μπορεί να ακυρώσει οποιαδήποτε πράξη συλλογικών ή μονομελών οργάνων για λόγους νομιμότητας</p>	<p>Άρθρο 225 : Υποχρεωτικός (απαριθμούνται οι πράξεις) για τις οποίες εκδίδεται πράξη για την νομιμότητας εντός 30 ημερών από την περιέλευσή τους στην Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α Άρθρο 226: ακυρώνεται οποιαδήποτε πράξη για λόγους νομιμότητας εντός 2 μηνών από την δημοσίευση ή έκδοση πράξης.</p>	<p>Υποχρεωτικός ασκείται. Αυτεπάγγελτος ασκείται αλλά δε μπορεί ο Γραμματέας να ακυρώσει αποφάσεις συλλογικών οργάνων Περιφέρειας. Σε περίπτωση μη νομιμότητας πρέπει να τις παραπέμψει στην επιτροπή του άρθρου 68 του ΚΝΑ. Οι αποφάσεις του Γραμματέα για τα συλλογικά και μονομελή όργανα δήμων προσβάλλονται στην επιτροπή του άρθρου 152 του ΚΔΚ</p>
<p>Προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Προϋποθέτει ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Ελέγχεται μόνο η νομιμότητα. Αποτέλεσμα μπορεί να ακυρώσει μερικά ή ολικά την πράξη όχι να τροποποιήσει.</p>	<p>Άρθρο 227 : Προβλέπεται άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής κατά μονομελούς ή συλλογικού οργάνου από όποιον έχει έννομο συμφέρον. Εξετάζεται εντός 2 μηνών από την κατάθεσή της . Η άσκηση της απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των δικαστηρίων. Άρθρο 228 : Προβλέπεται δυνατότητα έκδοσης απόφασης αναστολής εκτέλεσης. Άρθρο 229 : Κατά την άσκηση καθηκόντων Α.Υ.Ε ΟΤΑ επιτρέπονται και επιτόπιοι έλεγχοι.</p>	<p>Ασκείται. Δεν είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων . Δεν μπορεί να χορηγηθεί αναστολή εκτέλεσης του άρθρου 228 σύμφωνα με το άρθρο 238 του Ν.3852/10 ως ισχύει.</p>
<p>Αφορά αποκλειστικά τα αιρετά όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης</p>	<p>περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, αντιδημάρχους, δημοτικούς</p>	

		συμβούλους, προέδρους κοινοτήτων και συμβούλους κοινότητας	
	Ο πειθαρχικός έλεγχος για πράξεις κατά την άσκηση των καθηκόντων των αιρετών. Δεν επιτρέπεται να προσβάλλει την προσωπική ανεξαρτησία των αιρετών	Άρθρα 233 και 234 : Ποινές έως 6 μήνες αργίας ή έκπτωσης. α) για σοβαρή παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση αρμοδιότητας από δόλο ή βαριά αμέλεια β) παραβάσεις καθηκόντων που έχουν ανατεθεί με ειδικούς νόμους. Απαραίτητη προϋπόθεση γνωμοδότηση πειθαρχικού συμβουλίου άρθρου 234.	Ασκείται
	Περιορίζεται μόνο στη θετική ζημία που προξενήθηκε από δόλο ή βαριά αμέλεια (όχι απλώς ελαφρά) των αιρετών και έναντι μόνο του οικείου Ο.Τ.Α όχι έναντι τρίτου που ζημιώθηκε. Μπορεί όμως ο Ο.Τ.Α που αποζημίωσε να ασκήσει ανταγωγή κατά του αιρετού οργάνου.	Άρθρο 232 : Η ζημία καταλογίζεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς Ελεγκτικής Επιτροπής στην έδρα κάθε Α.Υ.Ε Ο.Τ.Α	Δεν μπορεί να ασκηθεί σύμφωνα και με 238 Ν.3852/10

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία-Νομολογία

- Σύνταγμα της Ελλάδος (1995/1986/2001).
- Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (κύρωση με Ν. 1850/1989, ΦΕΚ 114 Α΄).
- Ν. 3463/2006 «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 114/Α΄/8-6-2016).
- ΠΔ 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 21/Α΄/2-2-1996).
- Ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010) και Αιτιολογική Έκθεση (Ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου).
- Ν. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» (ΦΕΚ 133/Α/19-7-2018) και Αιτιολογική Έκθεση (Ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου).
- Ν.4873/2021 (ΦΕΚ 248 Α΄) και Αιτιολογική Έκθεση (Ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου).
- Ν.4795/2021 (ΦΕΚ 62 Α΄)
- Ν.2477/97 (ΦΕΚ 59 Α΄)
- Ν.3094/03 (ΦΕΚ 10 Α΄)
- Ν.4622/19 (ΦΕΚ 133 Α΄)
- Ν.4412/16 (ΦΕΚ 147 Α΄)
- Ν. 4873/21 (248 Α΄) και Αιτιολογική Έκθεση (Ιστοσελίδα Ελληνικού Κοινοβουλίου)
- Ν.3861/2010 (ΦΕΚ 112 Α΄)
- Ν.4281/2014 (ΦΕΚ 160 Α΄)
- Ν.5026/2023 (ΦΕΚ 45 Α΄)
- Ν.4824/2021 (ΦΕΚ 156 Α΄)
- Ν.4961/2022 (ΦΕΚ 146 Α΄)
- Ν.2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α΄)
- Π.Δ. 142/2010 (ΦΕΚ 235 Α΄)
- Υ.Α. 10415/14-2-2019 (ΦΕΚ 519 Β΄)
- Υπ΄ αριθμ.165471/6-6-2022 (ΦΕΚ 2885 Β΄) απόφαση Συντονιστή Α.Δ.Μ-Θ
- Υπ΄ αριθμ.33278/7-3-2023 (ΦΕΚ 1446 Β΄) απόφαση Γραμματέα Α.Δ.Μ-Θ.
- Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 11/7-2-2007
- Εγκύκλιος 15/2-2-2011 (ΑΔΑ: 4ΑΛ9Κ-Κ)
- ΣΤΕ (652/2010, 1488/2010, 389/2009, 1022/2003, 3415/2001, 3440-43/1998, 1540/84,1809/83,2078/78).

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

- Ακριβοπούλου Χ,Ανθόπουλος Χ.(2015), Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα.
- Δαγτόγλου Π.Δ. (2015), Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Ιωακειμίδη Π.Κ.(1998), Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος, Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Κοκκίδου Α. (2008), Διοικητική εποπτεία και δημοσιονομικός έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρουδημήτρης Α.και Πραβίτα .Η (2012), Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε΄ Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπεσίλα-Βήκα Ε.(2019), Τοπική Αυτοδιοίκηση , Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και των Προγραμμάτων «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης», τ.Ι , Δ΄ Έκδοση ,Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπλάνας, Ν., Γ. Ασπρίδης, and Λ. Μπαμπαλιούτας. "Αποτίμηση των διοικητικών αλλαγών στην τοπική αυτοδιοίκηση." (2014): 29-39, Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης.
- Ραΐκου Α. (1970), Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοικήσεως, 2η Έκδοση.
- Σπηλιωτόπουλος Επ. (2011), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος Ι, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τάχος Α.Ι. (2003),Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο,7η Έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τσουντας Κ. (1993), «Σύστημα Εποπτείας επί Ο.Τ.Α: Ελληνικό παράδειγμα», Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χρυσανθάκης , Χ., Μαυρίκας Ν., Παπαθωμάς Α. (2010). Καλλικράτης : ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χλέπας Ν-Κ, (2014), Δομή και λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα: Μια επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης, Γραφείο Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης (KS-DGV),Βερολίνο, https://www.grde.eu/sys/uploads/314_e39_Struktur_griechischer_Kommunen_gr.pdf (ημερομηνία ανάκτησης 10-9-2023)

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

- Hessel, B. (2006). European Integration and the Supervision of Local and Regional Authorities: Experiences in the Netherlands with Requirements of European Community Law. *Utrecht L. Rev.*, 2, 91.
- Kassim, H., Peters, G., & Wright, V. (Eds.). (2000). *The national co-ordination of EU policy: The domestic level*. OUP Oxford.
- Meegan, R., Kennett, P. Jones, G. and Croft, J. (2014) "Global economic crisis, austerity and neoliberal urban governance in England." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7, pp. 137-153.
- Nunes Silva, C. and Bucek, J. (2014) *Fiscal austerity and innovation in local governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Peterson, P. (1995) "Who should do what? Divided responsibility in the federal system". *The Brookings Review*, 13, pp. 6-11
- Stewart, J. and Stoker, G., eds. (1995) *Local government in the 1990s*. London: MacMillan

Πηγές Διαδικτύου

- Επίσημη Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου : Η αρχή της επικουρικότητας (europa.eu) (Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (IIA): «Τι είναι ο εσωτερικός έλεγχος» <https://www.theiia.org/en/about-us/about-internal-audit/> (Ημερομηνία ανάκτησης 20-6-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα «Διαύγεια» : Τι είναι η ΔΙΑΥΓΕΙΑ (<https://diavgeia.gov.gr/info>) (Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα ΕΑΑΔΗΣΥ:
 - α) Οι αρμοδιότητές μας (<https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-oi-armodiotites-mas>) (Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)
 - β) ΚΗΜΔΗΣ <https://www.eaadhsy.gr/sdg/dg.php?qid=10223> (Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα Εθνικής Αρχής Διαφάνειας : Αποστολή και αρμοδιότητες (<https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites>) (Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα Συνηγόρου του Πολίτη : Συνήγορος του Πολίτη -Δομή

(<https://www.synigoros-solidarity.gr/kategoria/profile/stp-domi>) (Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)

- Επίσημη Ιστοσελίδα ΟΠΣ «ΠΟΘΕΝ» (<https://www.pothen.gr/pothen-main/main/>) (Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης (<https://www.m-t.gov.gr/>):
 - α) [ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΦΟΡΕΑ \(m-t.gov.gr\)](https://www.m-t.gov.gr/)
 - β) [ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ-ΘΡΑΚΗΣ \(m-t.gov.gr\)](https://www.m-t.gov.gr/)
[ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ-ΘΡΑΚΗΣ \(m-t.gov.gr\)](https://www.m-t.gov.gr/)
 - γ) [ΕΚΘΕΣΗ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΔΡΑΣΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ-ΘΡΑΚΗΣ \(m-t.gov.gr\)](https://www.m-t.gov.gr/)
 - δ) [Έκθεση Απολογισμού Δράσης Υπηρεσιών Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης \(m-t.gov.gr\)](https://www.m-t.gov.gr/)
(Ημερομηνία ανάκτησης 10-6-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης :
ΚΕΔΕ ΜΕΛΕΤΗΓΙΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ :Μελέτες ΙΤΑ (ita.org.gr) (Ημερομηνία ανάκτησης 25-8-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα ΚΕΔΕ: Πρακτικό Συνεδρίασης Δ.Σ. ΚΕΔΕ 19^{ης} Ιουλίου 2021-
<https://kede.gr/wp-content/uploads/2021/08/%CE%94%CE%A3-276-%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%9A%CE%95%CE%9D%CE%A4%CE%A1%CE%A9%CE%A3%CE%97-%CE%91%CE%A1%CE%9C%CE%9F%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%A4%CE%97%CE%A4%CE%A9%CE%9D-%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97-%CE%91%CE%A5%CE%A4%CE%9F%CE%A4%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%99%CE%91.pdf> (Ημερομηνία ανάκτησης 20-8-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝΠΕ):
ΜΕΛΕΤΗ-ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΝΠΕ ΓΙΑ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ.pdf (enpe.gr)
(Ημερομηνία ανάκτησης 20-8-2023)
- Επίσημη Ιστοσελίδα Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ) :
 - α) Απογραφή μόνιμου πληθυσμού 2021

https://elstat-outsourcers.statistics.gr/Booklet_%CE%91%CF%80%CE%BF%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1%CE%A0%CE%BB%CE%B7%CE%B8%CF%85%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%852023_II%20GR_FINAL2_WEB.pdf (Ημερομηνία ανάκτησης 20-6-2023)

β) Κατά κεφαλή ΑΕΠ 2020 : <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL57/->. (Ημερομηνία ανάκτησης 20-6-2023)

- Ιστοσελίδα Ηλεκτρονικής Εφημερίδας GR TIMES : Μ. Βορίδης στην Ημερίδα της ΑΔΜΘ : “ Η συζήτηση για την κατάργηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έχει τελειώσει. Θα συνεχίσουν να υπάρχουν”

<https://www.grtimes.gr/ellada/m-voridis-stin-imerida-tis-admth-quot-i> (10-9-2023)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΥΠΟΥ GANT

	ΕΒΔΟΜΑΔΕΣ																					
	ΜΑΪΟΣ				ΙΟΥΝΙΟΣ				ΙΟΥΛΙΟΣ				ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ				ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ				ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ	
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑ	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
ΥΠΟΒΟΛΗ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ	■																					
ΜΕΛΕΤΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ		■	■	■	■	■	■															
ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΜΕΘΟΔΟΥ								■	■	■	■	■										
ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ									■	■	■	■	■									
ΣΥΓΓΡΑΦΗ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ												■	■	■	■	■	■	■				
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ																■	■	■	■	■		
ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΣΕ ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΑ ΔΙΟΡΘΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΥΠΟΒΟΛΗ																					■	■