



Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό  
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών



ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

## ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ

ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΟΤΑ)

ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΟ Ν.3852/2010

“ Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της

Αποκεντρωμένης Διοίκησης

(Πρόγραμμα Καλλικράτης) ”

**ΧΡΗΣΤΟΣ Θ. ΜΠΕΛΛΟΣ**

**Επιβλέπων Καθηγητής**

**κ. Γεώργιος Γαλανός**

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος στην “  
Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Διοίκηση”

**Αθήνα 2017**

<b>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</b>	
<b>Ευχαριστίες</b>	6
<b>Συντομογραφίες</b>	9
<b>Περίληψη</b>	10
<b>Abstract</b>	12
<b>Εισαγωγή</b>	13
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ</b>	16
<b>Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ</b>	
1.1 Εισαγωγή	
1.2 Δημοσιονομικό Δίκαιο	16
1.3 Πηγές	17
1.4 Ορισμός και Εννοιολογικά στοιχεία - Αρχές - Περιεχόμενο	20
1.5 Σημασία του Προϋπολογισμού	26
1.6 Οφέλη του Προϋπολογισμού	17
1.7 Ο ρόλος των οργάνων διοίκησης στην οικονομική διαχείριση των Δήμων	27
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ</b>	
<b>ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΗ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ</b>	29
2. Πριν τη θέσπιση του Ν.3852/2010	
2.1.1 Κατάρτιση Προϋπολογισμού	
2.1.2 Ειδική Συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου	31
2.1.3 Εκτίμηση των εσόδων και εξόδων του Προϋπολογισμού	33
2.1.4 Προθεσμίες κατάρτισης και ψήφισης του Προϋπολογισμού	33
2.1.5 Δημιουργία Βάσης Δεδομένων	34

2.1.6 Ένταξη των ΟΤΑ στους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης	35
2.1.7 Δημοσίευση του Προϋπολογισμού	39
2.1.8 Εκπόνηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ)	39
<b>ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΗ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ</b>	41
2.2 Μετά τη θέσπιση του Ν.3852/2010	
2.2.1 Ακολουθητέα Βήματα	
2.2.2 Στάδια εκτέλεσης προϋπολογισμού μετά την έγκριση	45
2.2.3 Ανώτατη επιτρεπόμενη αύξηση ορισμένων κατηγοριών εσόδων	47
2.2.4 Προβλέψεις μη είσπραξης εισπρακτέων υπολοίπων	49
2.2.5 Περιπτώσεις καθυστερήσεων – επιπτώσεις σύνταξης του Προϋπολογισμού	50
2.2.6 Κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει στόχων και συνολικών ορίων δαπανών Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Σταθερότητας( Μ.Π.Δ.Σ). -Ειδικό Αποθεματικό	53
2.2.7 Αναμόρφωση προϋπολογισμού	54
2.2.8 Υποχρεωτικοί αναμόρφωση των στόχων	56
2.2.9 Υποχρεώσεις υπηρεσιών –Ευθύνες οργάνων	57
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ</b>	59
<b>Ο ΝΕΟΣ ΤΥΠΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ</b>	
3.1 Θεσμικό πλαίσιο	
3.2 Η δομή του νέου προϋπολογισμού	60
3.3 Κωδικοποίηση του Προϋπολογισμού	61
3.4 Διάκριση Εσόδων του Προϋπολογισμού	61

3.5 Διάκριση Δαπανών του Προϋπολογισμού	62
3.6 Υπηρεσίες που προβλέπονται στο νέο τύπο προϋπολογισμού	63
3.7 Απεικόνιση του Προϋπολογισμού	65
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ</b>	
<b>ΥΠΟΒΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ</b>	
4.1 Υποβολή μηνιαίων και τριμηνιαίων εκθέσεων στο Υπουργείο Εσωτερικών	66
4.2 Υποβολή μηνιαίων και ετήσιων δελτίων στο Υπουργείο Οικονομικών	66
4.3 Ενημέρωση της βάσης “Οικονομικά Στοιχεία Δήμων”	67
4.4 Κεντρικός Κόμβος Διαλειτουργικότητας	69
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ</b>	
<b>ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ</b>	
5.1 Κατάρτιση του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α-Συγκριτική αξιολόγηση- Συμπεράσματα πριν και μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτη	70
5.2 Πίνακας - Στάδια και Προθεσμίες Κατάρτισης Προϋπολογισμού των ΟΤΑ πριν και μετά το Ν.3852/2010	78
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ</b>	80
<b>ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ</b>	
6.1 Τήρηση δημοσιονομικών κανόνων και αρχών	
6.2 Αναδιοργάνωση της οικονομικής λειτουργίας και διοίκησης των ΟΤΑ	80
6.3 Εκπόνηση νέου σχεδίου προϋπολογισμού	81

6.4 Σύστημα εσωτερικού ελέγχου του προϋπολογισμού	82
6.5 Τεκμηρίωση σύνταξης προτάσεων προϋπολογισμού	83
6.6 Τροποποίηση Προϋπολογισμού- Οριστικότητα εγγραφών	84
6.7 Συγκράτηση των λειτουργικών δαπανών	84
6.8 Παρατηρητήριο των Ο.Τ.Α	85
6.9 Προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο	86
6.10 Υποχρεώσεις των Δημοτικών Αρχών	87
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	88

## **Ευχαριστίες**

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του διαπανεπιστημιακού διατμηματικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στην “ Τοπική Περιφερειακή Ανάπτυξη και Διοίκηση ” των Πανεπιστημίων Πελοποννήσου, του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου και του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα Καθηγητή κ. Γεώργιο Γαλανό για την εμπιστοσύνη με την οποία με περιέβαλε, για την άμεση ανταπόκρισή του και την καθοδήγησή του στη σύνταξη και ανάπτυξη της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Ευχαριστώ θερμά την οικογένειά μου, τη σύζυγό μου, την κόρη μου Όλγα και το γιό μου Θωμά για την αμέριστη συμπαράστασή τους και βοήθεια, η συμβολή των οποίων ήταν καταλυτική για μένα να συμμετάσχω σε αυτό το μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών, συνεχίζοντας τη δια βίου μάθηση.



**Αφιερώνεται,**

Στην οικογένειά μου Μαρία, Όλγα, Θωμά για την αγάπη, την κατανόηση και την υπομονή να με στηρίζουν σε κάθε νέα μου προσπάθεια.



## Συντομογραφίες

<b>Α.Δ</b>	<b>Αποκεντρωμένη Διοίκηση</b>
<b>Β.Δ</b>	<b>Βασιλικό Διάταγμα</b>
<b>Γ.Λ.Κ</b>	<b>Γενικό Λογιστήριο του Κράτους</b>
<b>Κ.Δ.Κ</b>	<b>Κώδικας Δήμων Κοινοτήτων</b>
<b>Ε.Π.Δ</b>	<b>Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δράσης</b>
<b>Εγκ.</b>	<b>Εγκύκλιος</b>
<b>Ελ.Συν</b>	<b>Ελεγκτικό Συνέδριο</b>
<b>Κ.Ε.Δ.Ε</b>	<b>Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας</b>
<b>Κ.Α.Π</b>	<b>Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι</b>
<b>Μ.Π.Δ.Σ</b>	<b>Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Σταθερότητας</b>
<b>Π.Δ</b>	<b>Προεδρικό Διάταγμα</b>
<b>Π.Ο.Ε</b>	<b>Παρελθόντων Οικονομικών Ετών</b>
<b>Π.Ν.Π</b>	<b>Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου</b>
<b>Ο.Π.Δ</b>	<b>Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης</b>
<b>Ο.Τ.Α</b>	<b>Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b>
<b>Ο.Ε.Υ</b>	<b>Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας</b>
<b>ΥΠ.ΕΣ</b>	<b>Υπουργείο Εσωτερικών</b>
<b>Φ.Γ.Κ</b>	<b>Φορείς Γενικής Κυβέρνησης</b>
<b>Ο.Λ.Γ</b>	<b>Organizations of Local Government</b>
<b>R.G</b>	<b>Regional Government</b>

## Περίληψη

Ο Ν.3852/2010 “ Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης” και τα κανονιστικά κείμενα που ακολούθησαν επέφεραν σημαντικές μεταβολές στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθιερώνοντας δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης τους Δήμους και τις Περιφέρειες. Η νέα αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τόσο τα δημοσιονομικά μεγέθη του Κράτους μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των Δήμων, των Περιφερειών όσο και τον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού. Επιπλέον, θεσμοθετήθηκαν νέα όργανα και διαδικασίες διοίκησης, μεταφέροντας στους ΟΤΑ σημαντικές αρμοδιότητες πολλές από τις οποίες αφορούν την οικονομική διαχείριση (κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού). Στη διπλωματική εργασία αναλύονται τα ιδιαίτερα ζητήματα που άπτονται των νέων εξελίξεων στα οικονομικά των ΟΤΑ μετά την θέσπιση του Προγράμματος Καλλικράτης και ιδίως με την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου οικονομικής διοίκησης, κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ πριν και μετά τη θέσπιση του Ν. 3852/2010 “ Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης ”. Η εξαγωγή συμπερασμάτων από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή του στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η υποβολή προτάσεων βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την κατάρτιση και εκτέλεση του Προϋπολογισμού των ΟΤΑ. Απώτερος στόχος είναι η παρούσα εργασία να αποτελέσει ένα εύχρηστο, συνοπτικό αλλά και επιστημονικό άρθρο πόνημα, το οποίο να περιέχει τα βασικά στοιχεία της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, ώστε να βοηθήσει τους υπαλλήλους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και

κάθε ενδιαφερόμενο ερευνητή στη σύνταξη και παρακολούθηση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ.

**Λέξεις κλειδιά:** προϋπολογισμός ΟΤΑ, οικονομική διαχείριση ΟΤΑ, αποδοτικότητα ΟΤΑ

## **Abstract**

The implementation of law 3852/2010 " New Architecture of Local Government and Decentralized Administration - Kallikratis Program " and the following directions brought important changes to the local government planning. Two levels of governance were established (Organizations of Local Government and Regional Government). The new architecture is expected to have a positive impact on public finances by increasing the efficiency of the OLG and RG, and reducing unfair competition. In addition, the governmental plan transfers significant responsibilities to the Municipalities. This Master thesis analyzes the specific issues related to the new trends at the financial management of the OLG after the implementation of Kallikratis Program. The aim is to present the institutional framework of financial administration of the OLG before and after the adoption of Law 3852/2010. Finally conclusions and proposals for improving the institutional framework are also presented.

**Key words:** Organizations of Local Government, financial management of OLG, cash flow management

## **Εισαγωγή**

Ο Ν.3852/2010 “ Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης” και κανονιστικά κείμενα που ακολούθησαν επέφεραν σημαντικές μεταβολές στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), καθιερώνοντας δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης τους Δήμους (Α΄ Βαθμός) και τις Περιφέρειες (Β΄ Βαθμός). Η νέα αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τόσο τα δημοσιονομικά μεγέθη του Κράτους μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των Δήμων, των Περιφερειών, όσο και τον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.

Επιπλέον, θεσμοθετήθηκαν νέα όργανα και διαδικασίες διοίκησης, μεταφέροντας στους ΟΤΑ σημαντικές αρμοδιότητες πολλές από τις οποίες αφορούν την οικονομική διαχείριση (κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού).

## **Μεθοδολογία**

Ως μεθοδολογία της εργασίας επιλέχθηκε κυρίως η ανάλυση και επεξεργασία του νομικού πλαισίου που διέπει την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ. Ως πρωτογενείς πηγές χρησιμοποιήθηκαν οι ισχύοντες νόμοι, οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι, οι εισηγητικές εκθέσεις των νόμων που συνόδευαν το νομοσχέδιο του Προγράμματος Καλλικράτης. Ταυτόχρονα αξιοποιήθηκαν συγγράμματα, καθώς και ειδικευμένες βάσεις νομικών δεδομένων.

## **Στόχος**

Η παρούσα εργασία έχει ως στόχο να παρουσιάσει το θεσμικό πλαίσιο οικονομικής διοίκησης, κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ πριν και μετά τη

θέσπιση του Ν. 3852/2010 `` Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης `` .

Η επεξεργασία των ως άνω πηγών μέσω των προαναφερθέντων εργαλείων ανέδειξαν χρήσιμα συμπεράσματα με στόχο τη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την κατάρτιση και εκτέλεση του Προϋπολογισμού των ΟΤΑ μετά το Ν.3852/2010 `` Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης ``.

### **Διάρθρωση της εργασίας**

Το **πρώτο κεφάλαιο** αναφέρεται στον προϋπολογισμό των ΟΤΑ γενικά, στο ορισμό και το περιεχόμενο αυτού, στις πηγές του λογιστικού των Δήμων, στις αρχές που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό καθώς στη σημασία και τα οφέλη του.

Το **δεύτερο κεφάλαιο** αναφέρεται στην κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ πριν και μετά το ν.3852/2010, παρουσιάζονται τα ακολουθητέα βήματα που τηρούνται από την κατάρτισή του μέχρι και την εκτέλεσή του, σύμφωνα με όσα ορίζει το νέο νομικό πλαίσιο.

Το **τρίτο κεφάλαιο** αναφέρεται στο νέο τύπο προϋπολογισμού που καθιερώνεται με την ΚΥΑ 7028/2004, στη διαίρεση του προϋπολογισμού, τη διάκριση των δαπανών σε λειτουργικές δαπάνες χρήσης, επενδύσεις και σε πληρωμές από υποχρεώσεις παρελθόντων οικονομικών ετών.

Το **τέταρτο κεφάλαιο** αναφέρεται στην υποβολή μηνιαίων και τριμηνιαίων εκθέσεων στο Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Οικονομικών, στην

Ενημέρωση της βάσης “Οικονομικά Στοιχεία Δήμων” και στον Κεντρικό Κόμβο Διαλειτουργικότητας.

Το **πέμπτο κεφάλαιο** αναφέρεται στην συγκριτική αξιολόγηση κατάρτισης του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α - Συμπεράσματα πριν και μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτη.

Το **έκτο κεφάλαιο** αναφέρεται στην υποβολή προτάσεων από τον σχεδιασμό του προϋπολογισμού, την κατάρτιση, ψήφιση και τον συνεχή έλεγχο εκτέλεσής του μέχρι τη λήψη διορθωτικών μέτρων που θα οδηγήσει στη σύνταξη πραγματικών, ρεαλιστικών και όχι εικονικών προϋπολογισμών.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

### **Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ**

#### **1.1 Εισαγωγή**

Το Δημοσιονομικό Δίκαιο αποτελείται από το σύνολο των νομικών κανόνων που αναφέρονται στα δημόσια οικονομικά και ειδικότερα στο δίκαιο του Δημόσιου Λογιστικού που διέπεται από την κατάρτιση, την ψήφιση και την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Ο Προϋπολογισμός αποτελεί θεμελιώδη έννοια του Δημόσιου Λογιστικού με τον οποίο καθορίζεται το ετήσιο δημοσιονομικό πρόγραμμα δράσης. Στον Δημόσιο Τομέα και κατ' επέκταση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση η έννοια του προϋπολογισμού έχει μεγαλύτερη βαρύτητα, γιατί η διαδικασία σύνταξης και έγκρισης του Προϋπολογισμού προσδιορίζεται από ορισμένο πλέγμα νομοθετικών απαιτήσεων και υποχρεώσεων.

Από λογιστικής και οικονομικής απόψεως ο προϋπολογισμός αποτελεί ένα βήμα ουσιαστικό για την επίτευξη των στόχων της δημοτικής διοίκησης. Με τη στενή έννοια προϋπολογισμός των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (ΦΓΚ) αποτελεί την καταγραφή και τον προσδιορισμό των εσόδων και τον καθορισμό των ορίων των δαπανών για ένα συγκεκριμένο έτος το οποίο συμπίπτει με το ημερολογιακό.

#### **1.2 Δημοσιονομικό Δίκαιο**

##### **1.2.1 Ορισμός**

Το Δίκαιο του Κρατικού Προϋπολογισμού καθώς και το Φορολογικό Δίκαιο συγκροτούν την έννοια του Δημοσιονομικού Δικαίου, που ανήκει στο Δημόσιο Δίκαιο. Ειδικότερα, το Δημοσιονομικό Δίκαιο εντάσσεται λόγω της φύσης του στο



«Πολιτειακό Δίκαιο», δηλαδή στο Εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο με τη στενή έννοια του όρου <sup>1</sup>.

Η άσκηση της δημοσιονομικής δραστηριότητας του Κράτους, δηλαδή της εξεύρεσης των εσόδων, της διοίκησης και διάθεσης αυτών για την ικανοποίηση αναγκών και σκοπών του Κράτους, διέπεται από οικονομικούς, πολιτικούς και νομικούς κανόνες. Η έρευνα των οικονομικών κανόνων ανήκει στη Δημόσια Οικονομική Επιστήμη, η έρευνα των πολιτικών κανόνων ανήκει στο Δημοσιονομική Πολιτική και η έρευνα των νομικών κανόνων ανήκει στο Δημοσιονομικό Δίκαιο ή στο Δίκαιο των Δημοσίων Οικονομικών <sup>2</sup>.

### **1.2.2 Περιεχόμενο**

Το Δημοσιονομικό Δίκαιο ερευνά τη νομική ύλη που έχει συνάφεια με το Δημόσιο Λογιστικό και το Φορολογικό Δίκαιο, δηλαδή έχει ως αντικείμενο τη δημοσιονομική νομοθεσία που αναφέρεται στη μελέτη των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την εξεύρεση, τη διαχείριση και διάθεση των οικονομικών πόρων και μέσων ,με σκοπό την ικανοποίηση των αναγκών και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Πειλαμβάνει τους νομικούς κανόνες που αναφέρονται στο Δίκαιο του Δημόσιου Λογιστικού που διέπει την κατάρτιση και εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού.

### **1.3 Πηγές**

Οι κυριότερες πηγές του Δημοσιονομικού Δικαίου είναι:

- Το ισχύον Σύνταγμα 1975/86/2001 της Χώρας
- Οι γενικώς παραδεδειγμένοι κανόνες του Διεθνούς Δικαίου και οι Διεθνείς Συμβάσεις
- Οι γενικές αρχές του Διεθνούς Δικαίου

- Οι τυπικοί νόμοι
- Οι κατά το σχετικό άρθρο του ισχύοντος Συντάγματος Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) του Προέδρου της Δημοκρατίας
- Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης και των εν γένει Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου
- Οι γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου
- Η νομολογία των Δικαστηρίων
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο
- Τα Προγράμματα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης
- Οι κρατικές και άλλες υπηρεσίες με δημοσιονομικές δραστηριότητες (Ελεγκτικό Συνέδριο, Υπουργεία κλπ)

### **1.3.1 Πηγές Λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων**

Οι κυριότερες πηγές του Λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων είναι:

- i. Το ισχύον Σύνταγμα της χώρας, όπως αυτό αναφέρθηκε παραπάνω
- ii. Ο ισχύων Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ΔΚΚ), του οποίου το σύνολο των ισχυουσών διατάξεών του περιλαμβάνονται στο Ν.3463/2006 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

Στο νόμο αυτό και ειδικότερα στο τμήμα του που αναφέρεται στην οικονομική διοίκηση περιλαμβάνονται οι διατάξεις που αφορούν:

- Τον Προϋπολογισμό
- Τον απολογισμό
- Τη διεξαγωγή της ταμειακής διαχείρισης από την ταμειακή υπηρεσία

- Την οικονομική Διαχείριση ( έλεγχο λογαριασμών κλπ)
  - Τη δημοτική διαχείριση
- iii Το Β. Διάταγμα 17.5/15.6.1959 “Περί Οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων” .

Στο Διάταγμα αυτό περιλαμβάνονται οι διατάξεις που αφορούν:

- Τον Προϋπολογισμό
  - Το Οικονομικό έτος διαχείρισης
  - Τη βεβαίωση και είσπραξη εσόδων
  - Τις πιστώσεις
  - Την ανάληψη των δαπανών
  - Την εκκαθάριση των δαπανών
  - Τα χρηματικά εντάλματα
  - Τα τηρούμενα λογιστικά βιβλία
  - Τον Απολογισμό
  - Την Ειδική Ταμειακή Υπηρεσία
  - Τη λειτουργία της Ειδικής Ταμιακής Υπηρεσίας
  - Την Οργάνωση των Οικονομικών Υπηρεσιών
- iv. Το Προεδρικό Διάταγμα (ΠΔ) 315/1999 “ Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου των Δήμων Κοινοτήτων ”

Με τις διατάξεις του άρθρου 12 του Ν.2526/1997 καθιερώνεται η εφαρμογή από τους Δήμους διπλογραφικού λογιστικού συστήματος γενικής και αναλυτικής λογιστικής ,το οποίο θα τηρείται παράλληλα με το λογιστικό των Δήμων και Κοινοτήτων.

Σύμφωνα με το παραπάνω οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) από 1.1.2000 τηρούν παράλληλα δύο λογιστικά συστήματα. Το Δημόσιο Λογιστικό (Β.Διάταγμα 17.5/15.6.1959) και τη Γενική και Αναλυτική Λογιστική (ΠΔ 315/1999).

v. Ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ)

vi. Οι διάφοροι σχετικοί νόμοι, Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις, που ρυθμίζουν θέματα εκτέλεσης έργων, προμηθειών συμβάσεων, υπηρεσιών κλπ των Δήμων και Κοινοτήτων και των Νομικών τους Προσώπων.

#### **1.4 Ορισμός και Εννοιολογικά στοιχεία - Αρχές - Περιεχόμενο**

##### **1.4.1 Ορισμός - Έννοια**

Προϋπολογισμός είναι ο ενιαύσιος νόμος δι' ου προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους δι' έκαστον οικονομικό έτος <sup>1</sup>.

Ειδικότερα, " Προϋπολογισμός του κράτος είναι το υπό των ανωτάτων οργάνων της πολιτείας καταρτιζόμενον πρόγραμμα διοικήσεως, το περιέχον τα εικαζόμενα έσοδα και έξοδα μελλούσης χρονικής περιόδου και ισχύον δια την περίοδον ταύτην " <sup>3</sup>.

Οι παραπάνω ορισμοί είναι γενικότεροι και ευρύτεροι. Σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο που περιλαμβάνει τις διατάξεις περί Δημοσίου Λογιστικού και Ελέγχου των Δαπανών του Κράτους " Προϋπολογισμός είναι ο νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους (πιστώσεις) για κάθε οικονομικό έτος <sup>4</sup>.

Τα προκύπτοντα στοιχεία της έννοιας του παραπάνω ορισμού είναι τα παρακάτω <sup>1</sup>:

- α. Ο κρατικός προϋπολογισμός είναι νόμος, δηλαδή πολιτειακή πράξη που ψηφίζεται από νομοθετικό σώμα (Βουλή).
- β. Ο προϋπολογισμός είναι νόμος ενιαύσιος, δηλαδή ισχύει για ένα οικονομικό έτος.
- γ. Ο προϋπολογισμός προσδιορίζει τα δημόσια έσοδα και καθορίζει τα όρια των εξόδων του κράτους, εντός της ενιαυσίου ισχύος.

Σύμφωνα με την ουσιαστική ανάλυση ο προϋπολογισμός είναι:

- Πράξη περιοδική, δηλαδή πράξη που επαναλαμβάνεται καθ' ορισμένα χρονικά διαστήματα.
- Πράξη πρόβλεψης, δηλαδή πράξη που προβλέπει για το μέλλον (ένα οικονομικό έτος) τα δημόσια έσοδα και καθορίζει τα όρια των εξόδων του κράτους.
- Πράξη εξουσιοδότησης προς τη διοίκηση για την είσπραξη των προβλεπομένων σ' αυτό εσόδων και για την πραγματοποίηση των προβλεπομένων και προσδιοριζομένων σ' αυτό εξόδων.

Η σημασία της πολιτειακής πράξης του Προϋπολογισμού είναι τριπλή δηλαδή, λογιστική, πολιτική και νομική:

- α. Η λογιστική σημασία του Προϋπολογισμού συνίσταται στη χάραξη υπό του κράτους της μελλοντικής του για ορισμένο χρονικό διάστημα οικονομικής πορείας .
- β. Η πολιτική σημασία του Προϋπολογισμού συνίσταται στο ότι αυτός αποτελεί το μέσο για την πραγμάτωση του πολιτικού προγράμματος της Κυβέρνησης.

γ. Η νομική σημασία του Προϋπολογισμού συνίσταται στο ότι σύμφωνα με το δημοσιονομικό σύστημα που επικρατεί στη χώρα μας, ο Προϋπολογισμός του Κράτους και η υπό της Βουλής των Ελλήνων έγκριση αυτού αποτελούν τον όρο για την υπό της Εκτελεστικής Εξουσίας νόμιμη ενέργεια των εσόδων και των εξόδων του Κράτους.

Ο Προϋπολογισμός των ΟΤΑ είναι η έκφραση και βούληση των συλλογικών οργάνων διοίκησης αυτών <sup>1</sup> (Δημοτικό, Κοινοτικό και Διοικητικό Συμβούλιο) για την κατεύθυνση αυτών στον οικονομικό τομέα και ο προσδιορισμός της οικονομικής τους δραστηριότητας μέσα στο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (ένα έτος). Με τη στενή έννοια του όρου Προϋπολογισμός των Δήμων και Κοινοτήτων είναι η απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου με την οποία προσδιορίζονται τα έσοδα και τα έξοδα (δαπάνες) αυτών για κάθε οικονομικό έτος (άρθρο 1 παρ.1 Βασιλικό Διάταγμα (ΒΔ) 17.5 /15.6.1959 και άρθρο 155 του Ν.3463/2006 (ΚΔΚ).

Συμπερασματικά, ο Προϋπολογισμός των ΟΤΑ είναι πράξη περιοδική, πράξη πρόβλεψης και πράξη εξουσιοδότησης προς τη διοίκηση του φορέα.

#### **1.4.2. Αρχές που διέπουν τον Προϋπολογισμό**

Κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Κράτους και του Προϋπολογισμού των ΟΤΑ, καθώς και κατά την εκτέλεση και την ψήφιση αυτού, πρέπει να τηρούνται ορισμένες αρχές <sup>1</sup>:

<b>ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ</b>
<b>A)</b> Η αρχή της δημοσιότητας
<b>B)</b> Η αρχή της ενότητας
<b>Γ)</b> Η αρχή της καθολικότητας
<b>Δ)</b> Η αρχή της ειδίκευσης του Προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων
<b>Ε)</b> Η αρχή της οριστικότητας του Προϋπολογισμού και της απαγόρευσης μεταφοράς των πιστώσεων
<b>ΣΤ)</b> Η αρχή της ακριβείας ,ειλικρίνειας και σαφήνειας

Ακολουθεί συνοπτική ανάλυση των προαναφερομένων αρχών του Προϋπολογισμού.

#### **1.4.2.1 Αρχή της Δημοσιότητας**

Σύμφωνα με την αρχή αυτή οι φάσεις της κατάρτισης, της υπό της Βουλής ψήφισης ( για τους ΟΤΑ η ψήφιση γίνεται από τα Δημοτικά Συμβούλια) και της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού πρέπει να τελούν υπό το φως της δημοσιότητας. Να είναι φανερές , προσιτές στον έλεγχο των εκπροσώπων του λαού και όχι απόρρητες ή μυστικές.

#### **1.4.2.2 Αρχή της Ενότητας**

Σύμφωνα με την αρχή αυτή όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται σε ενιαίο Προϋπολογισμό, δηλαδή να έχουν ενότητα στην κατάστρωση των μεγεθών του δημόσιου πλούτου και να αποφεύγουν την κατάρτιση χωριστών προϋπολογισμών για ορισμένες υπηρεσίες ή χωριστών λογαριασμών για

ορισμένες κατηγορίες εσόδων ή εξόδων. Η αρχή αυτή καθιερώθηκε με το άρθρο 79 παρ.2 του Συντάγματος του 1975.

#### **1.4.2.3 Αρχή της Καθολικότητας**

Σύμφωνα με την αρχή αυτή τα έσοδα του Κράτους πρέπει να εικονίζονται μεταξύ των εσόδων και όλα τα έξοδα μεταξύ των εξόδων του, χωρίς να γίνεται συμψηφισμός αυτών. Η χρησιμότητα αυτής της αρχής είναι πρόδηλη, διότι με αυτή επιτυγχάνεται η παροχή χωριστής εικόνας του συνόλου των εσόδων και του συνόλου των εξόδων και έτσι είναι δυνατόν ο βέλτιστος έλεγχος αυτών.

Αποτέλεσμα της αρχής αυτής είναι το σύστημα του ανεκκαθάριστου του Προϋπολογισμού, ενώ αντίθετα με το συμψηφισμό ισχύει το σύστημα του καθαρού Προϋπολογισμού.

Σύμφωνα και με την αρχή αυτή και οι Προϋπολογισμοί των ΟΤΑ θα πρέπει να καταρτίζονται με το σύστημα του ανεκκαθάριστου του Προϋπολογισμού<sup>1</sup>, δηλαδή να αναγράφονται ολόκληρα τα ποσά των εσόδων και των εξόδων χωρίς συμψηφισμό μεταξύ τους.

#### **1.4.2.4 Αρχή της Ειδίκευσης του Προϋπολογισμού και της Ειδικότητας των πιστώσεων**

Σύμφωνα με την αρχή της ειδίκευσης του Προϋπολογισμού τα έσοδα και τα έξοδα πρέπει να εμφανίζονται με ειδίκευσή τους μέχρι κάποιου λογικού μέτρου. Όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους εγγράφονται στον Προϋπολογισμό και ταξινομούνται κατά είδος<sup>5</sup>, ομάδες, υποκατηγορίες και κατηγορίες ανάλογα με την αιτία και τη φύση τους κατά τα οριζόμενα με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (ΥΠ.ΟΙΚ.),



τα δε έξοδα ταξινομούνται και κατά φορέα (Υπουργείο) και ειδικό φορέα (Υπηρεσία).

Οι αρχές της ειδίκευσης Προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων συμβάλλουν στην υγιή και αυστηρή δημοσιονομική διαχείριση, δηλαδή από που προέρχονται τα δημόσια έσοδα και για εκπλήρωση ποιών σκοπών κατευθύνονται.

#### **1.4.2.5 Αρχή της Οριστικότητας του Προϋπολογισμού και της Απαγόρευσης Μεταφοράς των Πιστώσεων**

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, μετά την έγκριση του Προϋπολογισμού οι πιστώσεις χρησιμοποιούνται μόνο για τις αιτίες που έχουν εγγραφεί. Ειδικότερα '' διαρκούντος του οικονομικού έτους απαγορεύεται μεταφορά πιστώσεως από κεφαλαίου εις κεφάλαιον και από άρθρου εις άρθρον ''. Εξάιρεση από την απαγόρευση αυτή επιτρέπεται αν συντρέχει μια από τις παρακάτω περιπτώσεις <sup>6</sup>:

- Όταν εκπληρωθεί ο σκοπός για τον οποίο έχει διατεθεί η πίστωση .
- Όταν δεν είναι δυνατόν να εκπληρωθεί ο σκοπός για τον οποίο προβλέφθηκε η πίστωση, οπότε μεταφέρεται σε άλλο κωδικό του Προϋπολογισμού ή για να δημιουργηθεί πίστωση για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών.

#### **1.4.2.6 Αρχή του Ενιαυσίου**

Ο προϋπολογισμός συντάσσεται για ένα οικονομικό έτος, το οποίο ορίζεται ως η χρονική περίοδος που περιλαμβάνει διαχειριστικές, οικονομικές και λογιστικές πράξεις. Η περίοδος αυτή αρχίζει την 1/1 και λήγει την 31/12 κάθε έτους.

#### **1.4.2.7 Αρχή της Ακρίβειας ,της Ειλικρίνειας και Σαφήνειας**

Σύμφωνα με την αρχή αυτή τα έσοδα και τα έξοδα του Προϋπολογισμού πρέπει να αναγράφονται με κάθε δυνατή ακρίβεια και ειλικρίνεια, δηλαδή κατά την κατάρτισή του πρέπει να λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για ακριβή εκτίμηση των οικονομικών δεδομένων, ώστε να αποφεύγονται υπερεκτιμήσεις ή υποεκτιμήσεις εσόδων και εξόδων.

#### **1.5 Σημασία του Προϋπολογισμού**

Ο Προϋπολογισμός αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία σχεδιασμού <sup>7</sup> και ελέγχου των δραστηριοτήτων μιας επιχείρησης για συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Με τον προϋπολογισμό οι επιχειρήσεις μπορούν να προβλέψουν την πορεία τους, να ερμηνεύσουν τις οποιοδήποτε αλλαγές στα οικονομικά τους μεγέθη και να πάρουν γρήγορες αποφάσεις σε περίπτωση προβλημάτων που εμφανίζονται στο οικονομικό περιβάλλον.

Στον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης η έννοια του Προϋπολογισμού έχει μεγάλη βαρύτητα γιατί η διαδικασία σύνταξης και έγκρισης του Προϋπολογισμού προσδιορίζεται από ορισμένο πλέγμα νομοθετικών απαιτήσεων και υποχρεώσεων. Ο Προϋπολογισμός στους ΟΤΑ έχει μεγάλη σημασία και αποτελεί ένα βασικό εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της Δημοτικής Αρχής.

#### **1.6 Οφέλη του Προϋπολογισμού**

Σημαντικά είναι τα οφέλη του Προϋπολογισμού για τη διοίκηση του φορέα, ήτοι:

- Παρέχει μια συνολική εικόνα όλων των δραστηριοτήτων του Δήμου <sup>7</sup>.
- Τα στελέχη των τμημάτων μπαίνουν σε διαδικασία σχεδιασμού για το μέλλον.
- Ενισχύεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων.

- Βοηθά στην ορθολογικότερη διαχείριση των πόρων.
- Διευκολύνει τον έλεγχο καθώς οι απαιτήσεις από κάθε τμήμα είναι καθορισμένες και οι πιθανές αποκλίσεις από τους στόχους γίνονται εμφανείς, συμβάλλει στην υποκίνηση του προσωπικού, καθώς ο κάθε εργαζόμενος γνωρίζει ότι η απόδοσή του μπορεί να αξιολογηθεί μέσω των στόχων που θέτει ο προϋπολογισμός.
- Βοηθά στην επικοινωνία των τμημάτων καθώς οι λειτουργίες ενός οργανισμού εξαρτώνται η μία από την άλλη.
- Αποτελεί τρόπο με τον οποίο συντονίζονται καλύτερα τα τμήματα και οι Διευθύνσεις του Δήμου.

### **1.7 Ο ρόλος των οργάνων διοίκησης στην οικονομική διαχείριση των Δήμων**

Καθοριστικός είναι ο ρόλος που διαδραματίζουν τα όργανα διοίκησης του Δήμου στην εν γένει οικονομική διοίκηση και διαχείριση αυτού.

#### **α. Ο Δήμαρχος**

Σύμφωνα με το άρθρο 58 του Ν.3852/2010 προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα , κατευθύνει τις δράσεις του Δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.

#### **β. Δημοτικό Συμβούλιο**

Σύμφωνα με το άρθρο 65 παρ. 1 του Ν.3852/2010 `` αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το Δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του Δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του ``.

#### **γ. Οικονομική Επιτροπή**

Όπως αυτός προκύπτει από το άρθρο 72 παρ.1 του Ν.3852/2010 είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου.

#### **δ. Εκτελεστική Επιτροπή**

Σύμφωνα με το άρθρο 63 παρ.3 του Ν. 3852/2010 συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών του Δήμου στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση των προϋπολογισμών και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού και το πρόγραμμα δράσης προς την οικονομική επιτροπή.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΗ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ

#### 2. Πριν τη θέσπιση του Ν.3852/2010

##### 2.1.1 Κατάρτιση Προϋπολογισμού

Πριν την κατάρτιση του Προϋπολογισμού θα πρέπει να έχει προηγηθεί κάθε πιθανή επιβολή ή αναπροσαρμογή των τελών και δικαιωμάτων (αν απαιτείται), ώστε να συμπεριληφθούν στα έσοδα αυτού.

Ομοίως, πριν την κατάρτιση του Προϋπολογισμού, πρέπει να έχει προηγηθεί η κατάρτιση του Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου <sup>8</sup>, ώστε να συμπεριληφθούν στο σχέδιο του Προϋπολογισμού και με ιδιαίτερο κωδικό αριθμό τα προς εκτέλεση έργα (νέα ή συνεχιζόμενα), με τις αντίστοιχες πιστώσεις. Ακολούθως εκπονείται το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δράσης (ΕΠΔ) για τους υπόχρεους ΟΤΑ <sup>9</sup>. Ομοίως καταρτίζεται με βάση το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης του ΟΤΑ. Μέρος του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης είναι το Τεχνικό Πρόγραμμα του Δήμου κατά τις διατάξεις των παρ.3 και 4 του άρθρου 206 του ΚΔΚ.

Βάσει των διατάξεων του άρθρου 25 παρ. 7 του Ν.3202/2003, όπως αυτές κωδικοποιήθηκαν από τις διατάξεις του άρθρου 159 του Νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006), ορίζονται σχετικά με την κατάρτιση του Προϋπολογισμού των ΟΤΑ α' βαθμίδας, τα εξής:

**α.** Η Δημοτική Επιτροπή ή ο πρόεδρος της Κοινότητας συντάσσει το σχέδιο του προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του Δήμου ή της Κοινότητας το οποίο υποβάλλεται, αιτιολογώντας κάθε εγγραφή, στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, για συζήτηση και απόφαση, το αργότερο έως το τέλος Οκτωβρίου κάθε έτους.

Το συμβούλιο έως το τέλος Νοεμβρίου του ίδιου έτους ψηφίζει τον προϋπολογισμό, σε ειδική για αυτόν το σκοπό συνεδρίαση και τον υποβάλλει ισοσκελισμένο στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Το αργότερο σε είκοσι (20) ημέρες και όχι πέραν της τριακοστής πρώτης Δεκεμβρίου από την ψήφιση του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων του Δήμου ή της Κοινότητας, το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο γνωμοδοτεί και για τους προϋπολογισμούς των Ιδρυμάτων και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου του Δήμου ή της Κοινότητας.

Η προθεσμία ψήφισης του προϋπολογισμού του έτους που ακολουθεί αυτό της διενέργειας δημοτικών και κοινοτικών εκλογών μπορεί να παραταθεί μέχρι την 28η Φεβρουαρίου του έτους το οποίο αφορά ο προϋπολογισμός. Κατά τη συζήτηση του προϋπολογισμού τίθενται υπόψη του συμβουλίου χρηματοοικονομικοί και άλλοι δείκτες που παρέχονται από την οικονομική υπηρεσία, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο 165 του ΚΔΚ.

**β.** Αν το σχέδιο του προϋπολογισμού δεν καταρτιστεί και δεν υποβληθεί, όπως προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο, ή αν ο πρόεδρος του δημοτικού Συμβουλίου ή ο πρόεδρος της Κοινότητας δεν μεριμνήσουν για να συγκληθεί το συμβούλιο έως το τέλος Νοεμβρίου, το συμβούλιο συνέρχεται αυτοδίκαια την πρώτη Κυριακή μετά την ημερομηνία αυτή και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφιση του προϋπολογισμού. Σε περίπτωση που το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο δεν συντάξει και ψηφίσει τον προϋπολογισμό κατά τα προαναφερόμενα, συνέρχεται αυτοδίκαια εκ νέου, τη δεύτερη Κυριακή του Δεκεμβρίου του ίδιου έτους και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφιση του προϋπολογισμού, η οποία θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως το τέλος του έτους.

γ. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς τα ανωτέρω, οι υπαίτιοι υπέχουν αστική και πειθαρχική ευθύνη, για σοβαρή παράβαση καθήκοντος, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 141, 142 και 143. Συνοπτική κατάσταση του προϋπολογισμού, όπως τελικώς ψηφίσθηκε από το συμβούλιο, δημοσιεύεται και σε μία (1) τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα ή εάν τέτοια δεν υπάρχει, σε εφημερίδα που εκδίδεται στα όρια του νομού που εδρεύει ο Δήμος ή η Κοινότητα. Η παράλειψη δημοσίευσης αυτής δεν επηρεάζει το κύρος της απόφασης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, με την οποία ψηφίστηκε ο προϋπολογισμός

δ. Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι ο Προϋπολογισμός εσόδων και εξόδων του Δήμου συντάσσεται από τη Δημορχιακή Επιτροπή, αιτιολογώντας την κάθε εγγραφή <sup>10</sup>. Στην πράξη, όμως είναι γνωστό ότι δεν είναι δυνατόν η Δημορχιακή Επιτροπή να συντάξει το σχέδιο του Προϋπολογισμού, μια εργασία δύσκολη και επίπονη που απαιτεί γνώσεις, οικονομικά στοιχεία, τεχνοκρατική αντίληψη και διαδικασία. Δηλαδή, η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου συντάσσει το «προσχέδιο» του Προϋπολογισμού και το παραδίδει στη Δημορχιακή Επιτροπή για την κατάρτιση του σχεδίου αυτού.

### **2.1.2 Ειδική Συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου**

Μετά την την κατάρτιση του Προϋπολογισμού, η Δημορχιακή Επιτροπή υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο το σχέδιο αυτού, το αργότερο μέχρι τέλος του μηνός Οκτωβρίου του προηγούμενου έτους που αφορά ο Προϋπολογισμός. Το Δημοτικό Συμβούλιο οφείλει μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός (1) μηνός από τη λήψη της απόφασης της Δημορχιακής Επιτροπής <sup>10</sup>, ήτοι μέχρι τέλος του μηνός Νοεμβρίου

να ψηφίσει τον Προϋπολογισμό σε ειδική πλέον συνεδρίαση και να τον υποβάλλει ισοσκελισμένο για έγκριση στο Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας.

Η ειδική συνεδρίαση που προβλέπει ο νέος ΚΔΚ συνίσταται στο ότι η συζήτηση και ψήφιση του Προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελεί αποκλειστική συνεδρίαση, με μοναδικό θέμα της ημερήσιας διάταξης αυτό της ψήφισης του Προϋπολογισμού του Δήμου.

Στη συνεδρίαση αυτή δεν μπορεί να συζητηθεί κανένα άλλο θέμα, είτε με τη μορφή του εκτός ημερήσιας διάταξης θέματος είτε με δεύτερη πρόσκληση για την ίδια μέρα με παραπλήσια ώρα, αφού έτσι καταστρατηγείται η προβλεπόμενη ειδική συνεδρίαση. Η ψήφιση του προϋπολογισμού αποτελεί μοναδικό θέμα της ημερήσιας διάταξης και είναι ευνόητο ότι την ίδια μέρα δεν μπορεί να υπάρχουν δύο ημερήσιες διατάξεις.

Η ρύθμιση αυτή θεσπίστηκε προκειμένου η συζήτηση του Προϋπολογισμού να διεξάγεται σε απεριόριστο χρόνο ώστε να δίδεται η δυνατότητα στα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου να επεξεργάζονται λεπτομερώς και να συζητήσουν σε βάθος το προτεινόμενο από τη Δημαρχιακή Επιτροπή σχέδιο. Με τον τρόπο αυτό ο προϋπολογισμός που θα ψηφιστεί απεικονίζει το πραγματικό ετήσιο πρόγραμμα δράσης του Δήμου και να μην αποτελεί μια απλή καταγραφή πρόχειρων προβλέψεων οι οποίες κατά τη διάρκεια της χρήσης υπόκεινται σε συνεχείς τροποποιήσεις.

Οι προβλέψεις του προϋπολογισμού πρέπει με ειλικρίνεια και αντικειμενικότητα να συμβάλλουν στην απρόσκοπτη εκτέλεση των προγραμματισμένων δραστηριοτήτων του Δήμου και γενικώς να συμβάλλουν στην ομαλή εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών του <sup>11</sup>.



### **2.1.3 Εκτίμηση των εσόδων και εξόδων του Προϋπολογισμού**

Για τον προσδιορισμό του ύψους των εσόδων και των εξόδων του Προϋπολογισμού, λαμβάνονται υπόψη τα διαχειριστικά αποτελέσματα του προηγούμενου οικονομικού έτους και του έτους κατάρτισης του προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους.

Ειδικότερα, για μεν τα έσοδα λαμβάνονται υπόψη τα ποσά που βεβαιώθηκαν (βεβαιωθέντα), για δε τα έξοδα τα ποσά για τα οποία έχουν εκδοθεί εντολές πληρωμής (ενταλθέντα). Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 159 του ΚΔΚ ο Προϋπολογισμός καταρτίζεται το αργότερο μέχρι το τέλος του μηνός Οκτωβρίου του προηγούμενου έτους που αφορά. Κατά την ημερομηνία κατάρτισης αυτού δεν είναι γνωστά τα ετήσια στοιχεία εκτέλεσης του προηγούμενου έτους (Ταμιακός απολογισμός 12 μηνής χρήσης), αλλά βρίσκεται υπό εκτέλεση, ενώ τα στοιχεία που θα πρέπει να περιέχει ο προϋπολογισμός ανάγονται σε ετήσια βάση, δωδεκάμηνη βάση. Η τεχνική που θα πρέπει να ακολουθηθεί για την ορθή αποτύπωση των οικονομικών μεγεθών του υπό κατάρτιση προϋπολογισμού συνίσταται στη λήψη απολογιστικών στοιχείων 9μηνής χρήσης (1/1 έως 30/9) του υπό εκτέλεση προϋπολογισμού και με τη μέθοδο της αναγωγής να διαμορφωθούν σε 12 μνη χρήση και τα οποία θα αποτελούν τις προβλέψεις και εκτιμήσεις των οικονομικών μεγεθών του υπό κατάρτιση προϋπολογισμού.

### **2.1.4 Προθεσμίες κατάρτισης και ψήφισης του Προϋπολογισμού**

Παρά τον καθορισμό με ρητή διάταξη του Κώδικα, των προθεσμιών κατάρτισης και ψήφισης του Προϋπολογισμού, υπάρχει το ενδεχόμενο και στην πράξη συμβαίνει συχνά να μην έχει ψηφιστεί ο προϋπολογισμός μέσα στις προθεσμίες που ορίζει το άρθρο 159 του ΚΔΚ (μέχρι τέλος Νοεμβρίου ή με την ειδική διαδικασία των παρ.2 και 3 μέχρι τέλους Δεκεμβρίου).

Υπάρχει επίσης το ενδεχόμενο ο προϋπολογισμός να έχει ψηφιστεί στις νόμιμες προθεσμίες αλλά να μην έχει εγκριθεί (επικυρωθεί) μέχρι την έναρξη του νέου οικονομικού έτους από την οικεία Περιφέρεια. Η ανοχή που υπήρχε στη ψήφιση του προϋπολογισμού και πέρα των οριζόμενων προθεσμιών καταργήθηκε στην ουσία από τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 159 του νέου ΚΔΚ που ορίζει ότι η μη τήρηση των προθεσμιών ψήφισης του Προϋπολογισμού αποτελεί σοβαρή παράβαση καθήκοντος και έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 141 και 142 του ΚΔΚ περί αστικής και πειθαρχικής ευθύνης των αιρετών οργάνων.

Βέβαια οι προθεσμίες του άρθρου 159 είναι ενδεικτικές, υπό την έννοια ότι λόγω της υποχρεωτικότητας του Προϋπολογισμού η παραβίαση αυτών δεν επιφέρει ακυρότητα του Προϋπολογισμού αν αυτός συντάχθηκε καθυστερημένα, διώκονται όμως πειθαρχικά τα αρμόδια όργανα για παράλειψη άσκησης των καθηκόντων τους (σοβαρή παράβαση καθήκοντος).

### **2.1.5 Δημιουργία Βάσης Δεδομένων**

Οι ΟΤΑ υποβάλλουν στο Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠ.ΕΣ) στοιχεία για την οικονομική κατάσταση και διαχείριση με σκοπό τη δημιουργία Βάσης Δεδομένων για το σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού <sup>12</sup>. Τα ανωτέρω στοιχεία υποβάλλονται μέσω της οικείας Περιφέρειας και μετά από σχετικό έλεγχο τους από αυτή, στο Υπουργείο Εσωτερικών και κοινοποιούνται στην οικεία ΤΕΔΚ και στην ΚΕΔΚΕ.

Η μη παροχή ή η καθυστέρηση παροχής των στοιχείων τιμωρείται με πρόστιμο που επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών σε βάρος του ΟΤΑ το οποίο ανέρχεται από 5 % έως 15% των ΚΑΠ ανάλογα με τη συχνότητα και τη βαρύτητα της παράβασης και το οποίο παρακρατείται κατά την κατανομή των ΚΑΠ του επόμενου έτους στον οικείο ΟΤΑ.

Ο τύπος , το περιχόμενο των στοιχείων , ο χρόνος και ο τρόπος υποβολής τους, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 165 του ΚΔΚ , τα στοιχεία που αφορούν στην οικονομική κατάσταση και διαχείριση των ΟΤΑ, θα πρέπει να υποβάλλονται σε ετήσια προϋπολογιστική και απολογιστική βάση, μόνο σε ηλεκτρονική μορφή, σύμφωνα με τα υποδείγματα πινάκων που είναι αναρτημένα στην ιστοσελίδα του ΥΠ.ΕΣ <sup>12</sup>. Τα ανωτέρω ισχύουν από το οικονομικό έτος 2008 και εφεξής και τα οικονομικά στοιχεία θα πρέπει να αποστέλλονται εντός των ακόλουθων προθεσμιών:

**- Για τον Προϋπολογισμό κάθε έτους**

Καταληκτική ημερομηνία υποβολής των στοιχείων είναι η 30η Μαρτίου του συγκεκριμένου έτους που αφορά ο Προϋπολογισμός π.χ για τον Προϋπολογισμό οικονομικού έτους 2009 καταληκτική ημερομηνία υποβολής του στο ΥΠ.ΕΣ ορίζεται η 30/3/2009.

**- Για τον Απολογισμό κάθε έτους**

Καταληκτική ημερομηνία υποβολής των στοιχείων είναι η 10η Οκτωβρίου του επόμενου έτους που αφορά ο Απολογισμός, δηλαδή μετά πέντε ημέρες από την εξάντληση των προθεσμιών έγκρισης του Απολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο πχ για τον ταμειακό Απολογισμό οικονομικού έτους 2009 καταληκτική ημερομηνία υποβολής του στο ΥΠ.ΕΣ ορίζεται η 10/10/2010 <sup>13</sup>.

### **2.1.6. Ένταξη των ΟΤΑ στους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης**

Οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού εντάσσονται στους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης, η οικονομική λειτουργία των οποίων υπόκειται στην παρακολούθηση , τον έλεγχο και την εποπτεία της Διϋπουργικής Επιτροπής Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της η Επιτροπή εγκρίνει τα στοιχεία που υποβάλλονται από τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης <sup>14</sup>. Κάθε φορέας Γενικής Κυβέρνησης (με εξαίρεση τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού που έχουν είτε πληθυσμό μέχρι και 5.000 κατοίκων, είτε έσοδα μέχρι και 1.500.000 ευρώ ετησίως) και οι οποίοι φορείς έχουν την υποχρέωση εγκατάστασης και λειτουργίας πληροφοριακού συστήματος για την τήρηση των λογιστικών βιβλίων και λογαριασμών του οικείου κλαδικού λογιστικού σχεδίου, υποχρεούνται να υποβάλλουν μέχρι το τέλος του μηνός Σεπτεμβρίου κάθε έτους συνοπτικούς πίνακες, όπου απεικονίζονται οι εκτιμήσεις τους για τη διαμόρφωση των βασικών μεγεθών του Προϋπολογισμού τους του επόμενου οικονομικού έτους.

Τα μεγέθη αυτά που συνοδεύονται από έκθεση τεκμηρίωσης αξιολογούνται από την Επιτροπή και λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου του Προϋπολογισμού τους. Η υποχρέωση αυτή υφίσταται παράλληλα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 165 παρ.1 του ΚΔΚ.

Με βάση τα ανωτέρω οι ΟΤΑ υποχρεούνται στην τήρηση του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου και ότι για την κατάρτιση του Προϋπολογισμού τους, προηγείται ένα επί πλέον στάδιο αυτό της υποβολής συνοπτικών πινάκων, όπου θα απεικονίζονται οι εκτιμήσεις τους για τη διαμόρφωση των βασικών μεγεθών του Προϋπολογισμού τους του επόμενου έτους.

Οι εκτιμήσεις αυτές αφού αξιολογηθούν από την Επιτροπή λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου του Προϋπολογισμού τους. Για τον ακριβή προσδιορισμό των εκτιμήσεων του υπό κατάρτιση Προϋπολογισμού, λαμβάνονται υπόψη οι εκτιμήσεις εκτέλεσης του Προϋπολογισμού (Απολογισμού) του τρέχοντος έτους και έτους κατάρτισης του Προϋπολογισμού του επόμενου έτους. Για το λόγο

αυτό μαζί με τις εκτιμήσεις του Προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους υποβάλλονται και εκτιμήσεις του υπό εκτέλεση Προϋπολογισμού (Απολογισμού) του τρέχοντος οικονομικού έτους .

Για την εξαγωγή των εκτιμήσεων του Απολογισμού του τρέχοντος οικονομικού έτους, λαμβάνονται υπόψη τα οικονομικά αποτελέσματα εκτέλεσης του Προϋπολογισμού 8μηνης διάρκειας (ταμιακός Απολογισμός 1/1 έως 31.8) και στη συνέχεια ανάγονται σε 12 μνη χρήση. Για την εναρμόνηση των διαδικασιών του άρθρου 12 παρ. 2 του Ν.3697 /2008 και του άρθρου 165 παρ. 1 του ΚΔΚ που ορίζουν διαφορετικές προθεσμίες με τη σχετική Εγκύκλιο 35/50188/11.08.2009 του ΥΠΕΣ ορίζεται ότι μέχρι την 9 Οκτωβρίου 2009 πρέπει να υποβληθούν στο ΥΠΕΣ σε ηλεκτρονική μορφή και στην ηλεκτρονική διεύθυνση [todo2.oikonomika.ota@ypes.gr](mailto:todo2.oikonomika.ota@ypes.gr) με τη συμπλήρωση των σχετικών πινάκων που είναι αναρτημένοι στην ιστοσελίδα του ΥΠΕΣ ως συνημμένοι στην εν λόγω Εγκύκλιο τα παρακάτω οικονομικά στοιχεία <sup>15</sup>:

1. Εγκεκριμένος Ταμιακός Απολογισμός οικονομικού έτους 2008
2. Εκτιμήσεις του Ταμιακού Απολογισμού οικονομικού έτους 2009
3. Εκτιμήσεις του Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2010

Οι ανωτέρω πίνακες θα συμπληρωθούν στις 30 Μαρτίου 2010 με τον Εγκεκριμένο Προϋπολογισμό οικονομικού έτους 2010.

Οι ανωτέρω προθεσμίες με τα υποβαλλόμενα οικονομικά στοιχεία εφαρμόζονται αναλογικά και για τα επόμενα οικονομικά έτη.

Πχ Μέχρι 8/10/2010 θα υποβληθούν ο εγκεκριμένος Ταμιακός Απολογισμός οικονομικού έτους 2009, οι εκτιμήσεις του Ταμιακού Απολογισμού οικονομικού

έτους 2010, οι εκτιμήσεις του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2011 και μέχρι 30/03/2011 ο εγκεκριμένος Προϋπολογισμός οικονομικού έτους 2011 κ.ο.κ για τα επόμενα οικονομικά έτη.

Συνεπώς, με τις διατάξεις του άρθρου 159 του ΚΔΚ με τις οποίες κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 25 παρ.7 του Ν.3202/2003 όπου ορίζονται οι διαδικασίες κατάρτισης και ψήφισης του Προϋπολογισμού των ΟΤΑ βάσει των διατάξεων του άρθρου 12 του Ν.3697/2008 σε σχέση με τις προϊσχύουσες ρυθμίσεις προβλέπεται:

- Η καθιέρωση ειδικής συνεδρίασης του Δημοτικού ή Κοινοτικού συμβουλίου για την ψήφιση του Προϋπολογισμού του Δήμου ή της Κοινότητας.
- Η υποβολή εκτιμήσεων του υπό κατάρτιση Προϋπολογισμού στο ΥΠΕΣ, οι οποίες λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου αυτού.
- Ειδική προθεσμία για την γνωμοδότηση (έγκριση) των Προϋπολογισμών των δημοτικών ή κοινοτικών ιδρυμάτων και λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.
- Ειδική και εξαιρετική προθεσμία για την ψήφιση του Προϋπολογισμού του έτους, το οποίο έπεται αυτού της διενέργειας των δημοτικών ή κοινοτικών εκλογών
- Η θέσπιση της Αρχής της Δημοσιότητας του Προϋπολογισμού με τη δημοσίευση αυτού στον τοπικό τύπο.
- Η απόδοση ευθυνών στους υπαίτιους για τη μη έγκαιρη κατάρτιση και ψήφιση του Προϋπολογισμού.
- Η ρητή υποχρέωση αιτιολογίας της κάθε εγγραφής στον Προϋπολογισμό και την ισοσκέλιση αυτού.
- Η λήψη απόφασης της Δημαρχιακής Επιτροπής που επέχει θέση Εισηγητικής Έκθεσης επί του Προϋπολογισμού.

### **2.1.7 Δημοσίευση του Προϋπολογισμού**

Συνοπτική κατάσταση του προϋπολογισμού, δημοσιεύεται πλέον όπως και ο ταμιακός απολογισμός σε μία τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία εφημερίδα ή αν δεν υπάρχει τέτοια σε εφημερίδα που εκδίδεται στα όρια του νομού που εδρεύει ο Δήμος <sup>10</sup>. Με τον τρόπο αυτό ο νομοθέτης θέλησε να συμπεριλάβει και συντελείται και για τους ΟΤΑ η Αρχή της Δημοσιότητας του Προϋπολογισμού, όπως ορίζεται στο Δημοσιονομικό Δίκαιο. Υπόδειγμα της προς δημοσίευση συνοπτικής κατάστασης περιέχει η ΚΥΑ 7028/2004. Η κατάσταση αυτή θα αποστέλλεται για δημοσίευση μετά την περαίωση του ελέγχου και την έγκριση του προϋπολογισμού από την εποπτεύουσα αρχή, ήτοι την οικεία Περιφέρεια. Ο συγκεκριμένος τρόπος δημοσίευσης του προϋπολογισμού εφαρμόζεται παράλληλα με τη διαδικασία δημοσίευσης που καθορίζεται για τις αποφάσεις Κανονιστικού περιεχομένου (άρθρο 66 του ΒΔ/τος 17.5/15.6.1959).

### **2.1.8 Εκπόνηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ)**

Με τις διατάξεις του ΚΔΚ καθιερώνεται για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού η εκπόνηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων <sup>16</sup>.

Η εκπόνηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος πραγματοποιείται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου και μπορεί να αναθεωρείται κάθε διετία <sup>17</sup>.

Υπόχρεοι εκπόνησης ΕΠ ορίζονται οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων και οι Δήμοι πρωτευουσών νομών. Με την υπ αριθ. 18183/2/4/2007 Απόφαση του ΥΠΕΣ που εκδόθηκε σε εκτέλεση της διάταξης του άρθρου 206 παρ.5 του ΚΔΚ καθορίστηκε το περιεχόμενο, η δομή και ο τρόπος υποβολής των ΕΠ. Με τις διατάξεις του ΠΔ 185/2007 που εκδόθηκε σε εκτέλεση της διάταξης του άρθρου 207 του ΚΔΚ καθορίστηκε η διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των ΕΠ, καθώς και τα όργανα σύνταξης, ελέγχου και αξιολόγησής τους <sup>18,19</sup>. Οι

Δήμοι οφείλουν να καταρτίζουν Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης (ΕΠΔ) για κάθε έτος της δημοτικής περιόδου μαζί με τον ετήσιο Προϋπολογισμό τους <sup>20,21</sup> και ότι μέρος του ΕΠΔ του Δήμου είναι το ετήσιο Τεχνικό Πρόγραμμα <sup>22</sup>.

Το περιεχόμενο των ΕΠΔ προκύπτει από την κατ' έτος εξειδίκευση του 4ετούς ΕΠ προσδιορίζοντας τις δράσεις ή τμήματα πολυετών δράσεων που θα υλοποιηθούν από τις Υπηρεσίες των ΟΤΑ. Το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης του Δήμου καταρτίζεται από τη Δημορχιακή Επιτροπή και εγκρίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, μαζί με τον ετήσιο Προϋπολογισμό αυτών <sup>23,24</sup>.

Όπως είναι ευνόητο δεν είναι δυνατόν η Δημορχιακή Επιτροπή να προέλθει στην κατάρτιση του ΕΠΔ του Δήμου, μια εργασία δύσκολη και επίπονη που απαιτεί στοιχεία και εξειδικευμένες γνώσεις. Στην πράξη η Υπηρεσία Προγραμματισμού του Δήμου αφού λάβει υπόψη τις γραπτές εισηγήσεις των Υπηρεσιών, συντάσσει το σχέδιο του ΕΠΔ το οποίο υποβάλλει στη Δημορχιακή για την κατάρτιση αυτού.



## ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΗ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ

### 2.2 Μετά τη θέσπιση του Ν.3852/2010

#### 2.2.1 Ακολουθητέα Βήματα

α. Για την κατάρτιση του σχεδίου του Προϋπολογισμού από την οικονομική επιτροπή απαιτείται κατ' ελάχιστον η ύπαρξη τεχνικού προγράμματος, το περιεχόμενο του οποίου προσδιορίζεται με γνώμονα τη δυνατότητα χρηματοδότησής του και ψηφίζεται εντός της προθεσμίας ψήφισης του Προϋπολογισμού <sup>25</sup>. Προφανώς σύμφωνα με την ΚΥΑ πρόκειται για το προσχέδιο του τεχνικού προγράμματος, σε πρώτη φάση, το οποίο θα ψηφιστεί τελικά από το Δημοτικό Συμβούλιο πριν τη ψήφιση του προϋπολογισμού.

β. Συνεδρίαση Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης πριν τη σύνταξη του προσχέδιου του προϋπολογισμού <sup>26</sup>. Σημειώνεται ότι αφορά δήμους άνω των 10.000 κατοίκων.

γ. Η Εκτελεστική Επιτροπή συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών του δήμου στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης (το οποίο σε παράρτημά του περιλαμβάνει και το τεχνικό πρόγραμμα) και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού προς την οικονομική επιτροπή <sup>27,28</sup>.

δ. Απόφαση Οικονομικής Επιτροπής για την κατάρτιση σχεδίου Προϋπολογισμού και αιτιολογικής έκθεσης <sup>28</sup>.

ε. Έως την 5η Σεπτεμβρίου, γίνεται η ενσωμάτωση του σχεδίου του προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών <sup>28</sup>. Η

προθεσμία αυτή δεν είναι αποκλειστική και δύναται τα σχέδια των προϋπολογισμών να ενσωματωθούν στη βάση δεδομένων και μετά από τη λήξη της, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος<sup>29,30</sup>. Για την ενσωμάτωση στοιχείων στη βάση δεδομένων για τον προϋπολογισμό οικονομικού έτους 2018 και εφεξής ισχύει η νέα εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.ΔΑ<sup>31</sup>.

**στ.** Έλεγχος του σχεδίου του προϋπολογισμού από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

**ζ.** Γνώμη του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας (Παρατηρητήριο) των ΟΤΑ. Η γνώμη του Παρατηρητηρίου, οι σχετικές οδηγίες του Υπ. Εσωτερικών και η αιτιολογική έκθεση στην οποία παρουσιάζονται οι τυχόν προσαρμογές που επήλθαν στο σχέδιο του προϋπολογισμού, υποβάλλονται στο Δημοτικό Συμβούλιο<sup>28</sup>. Δεν είναι δεσμευτική η γνώμη, είναι απλή και όχι σύμφωνη<sup>32-34</sup>. Εάν το σχέδιο προϋπολογισμού του δήμου δεν καταρτιστεί, κατά παρέκκλιση των ανωτέρω ή δεν υποβληθεί εμπρόθεσμα στο δημοτικό συμβούλιο, το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο καταρτίζει και ψηφίζει τον προϋπολογισμό, με βάση το τελευταίο διαμορφωμένο σχέδιο, λαμβάνοντας υπόψη τη γνώμη του Παρατηρητηρίου και τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών.

**η.** Σε περίπτωση που διαπιστωθούν παρεκκλίσεις, απαιτείται νέα απόφαση οικονομικής επιτροπής η οποία υποχρεωτικά συνοδεύεται από τη Γνώμη του Παρατηρητηρίου, τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και από αιτιολογική έκθεση, στην οποία παρουσιάζονται οι τυχόν προσαρμογές που επήλθαν στο σχέδιο του προϋπολογισμού<sup>32-34</sup>. Αφορά τις περιπτώσεις δήμων που 1) έχουν καταρτίσει μη ρεαλιστικά σχέδια προϋπολογισμών 2) έχουν παραβεί τις οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών που παρέχονται με τη σχετική ΚΥΑ και 3) δεν

ενσωμάτωσαν το σχέδιο του προϋπολογισμού τους στην προαναφερθείσα βάση δεδομένων εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας.

**θ.** Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου, έως την 15η Νοεμβρίου, για την ψήφιση προϋπολογισμού και του Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης <sup>35</sup> σε μία ειδική για το σκοπό αυτό συνεδρίαση <sup>33,34,36,37,38</sup>.

Κατά τη συζήτηση του προϋπολογισμού τίθενται υπόψη του συμβουλίου χρηματοοικονομικοί και άλλοι δείκτες που παρέχονται από την οικονομική υπηρεσία <sup>11,24,30</sup>. Ο προϋπολογισμός και η μηνιαία στοχοθεσία του (πίνακες ΟΠΔ) είναι δυνατόν να αποτελούν αντικείμενο μίας ή και διακριτών αποφάσεων του συμβουλίου, σε κάθε περίπτωση πάντως τα «κοινά» στοιχεία τους πρέπει να ταυτίζονται <sup>33,34</sup>.

**ι.** Υποβολή της σχετικής απόφασης, αμέσως μετά τη λήψη της, σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή για έλεγχο στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση (ή στον ελεγκτή νομιμότητας εφόσον έχει εφαρμοστεί η σχετική νομοθετική ρύθμιση), μαζί με τα απαραίτητα παραστατικά (πίνακες, τεχνικό πρόγραμμα κλπ). Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να ολοκληρωθεί ο έλεγχος μέχρι την 31η Δεκεμβρίου. Επιτρέπεται να αποσταλεί πρώτα ο ψηφισμένος προϋπολογισμός, ώστε να ξεκινήσει, η διαδικασία του ελέγχου και έπειτα να αποσταλεί και το ψηφισμένο ΟΠΔ <sup>34</sup>.

**ια.** Διενεργείται ο έλεγχος από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Αν διαπιστωθεί κατά τον έλεγχο, ότι δεν έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό οι υποχρεωτικές δαπάνες ή έσοδα που επιβάλλονται από το νόμο ή ότι έχουν εγγραφεί έσοδα ή έξοδα, τα οποία δεν προβλέπονται από το νόμο, ή ότι το ύψος των εσόδων υπερβαίνει ανατιολόγητα τις αποδόσεις του προηγούμενου οικονομικού έτους, ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλεί

το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών.

**ιβ.** Επικύρωση του προϋπολογισμού από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση (ΑΔ)

**ιγ.** Αμέσως μετά την επικύρωση, γίνεται ενσωμάτωση του προϋπολογισμού, καθώς και κάθε άλλου στοιχείου που τυχόν έχει ζητηθεί στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών (συνεπώς στη βάση ενσωματώνονται τα στοιχεία του προϋπολογισμού μόνο εάν αυτός έχει επικυρωθεί από την ΑΔ) <sup>32-34</sup> .

Στην περίπτωση που διαπιστωθεί από την εποπτεύουσα αρχή η νομιμότητα του ψηφισθέντος από το οικείο δημοτικό συμβούλιο προϋπολογισμού, έστω και αν στη σχετική εγκριτική απόφαση διατυπώνονται ειδικότερες παρατηρήσεις ως προς τις επιμέρους εγγραφές του, αυτός (προϋπολογισμός) θεωρείται, ως προς τις λοιπές εγγραφές του, οριστικά εγκεκριμένος και καθίσταται άμεσα εκτελεστός και οι δαπάνες νομίμως εντέλλονται σε βάρος των εγγεγραμμένων και ελεγχθέντων ως νόμιμων πιστώσεων του προϋπολογισμού αυτού <sup>39</sup> .

#### **ιδ. Δημοσιεύσεις**

**α.** Δημοσίευση Συνοπτικής οικονομικής κατάστασης Προϋπολογισμού (Περίληψης) σε μια (1) τουλάχιστον ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα <sup>10</sup> .

**β.** Δημοσίευση Συνοπτικής οικονομικής κατάστασης Προϋπολογισμού (Περίληψης) στην επίσημη ιστοσελίδα του οικείου Δήμου <sup>40</sup> .

γ. Δημοσίευση Συνοπτικής οικονομικής κατάστασης Προϋπολογισμού (Περίληψης) και Προϋπολογιστικών Πινάκων στο «Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ» <sup>41,42</sup>. Αν δεν δημοσιευτεί ο Προϋπολογισμός στο «Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ» δεν εκτελείται, παρά την «έγκριση» αυτού από τον Γ.Γ. της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης <sup>43</sup>. Τα προαναφερόμενα ισχύουν και για τα δημοτικά ΝΠΔΔ κατά τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 240, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 234 παρ. 3 και του άρθρου 236 παρ. 1 του Ν. 3463/06 (ΚΔΚ).

ιε. Διαβίβαση ενός επικυρωμένου αντιγράφου των προϋπολογιστικών πινάκων, στην οικεία υπηρεσία του επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (με τον ΑΔΑ ανάρτησης στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ), σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή, για την άσκηση του προληπτικού ελέγχου. Η έγκριση των προϋπολογισμών των Δημοτικών ΝΠΔΔ γίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο <sup>44</sup>. Η έγκριση μπορεί να γίνει και πριν την ψήφιση του προϋπολογισμού του δήμου <sup>45</sup>.

### **2.2.2 Στάδια εκτέλεσης προϋπολογισμού μετά την έγκριση**

1. Εισήγηση υπευθύνου οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου προς την Οικονομική Επιτροπή για κατάρτιση τριμηνιαίας έκθεσης εσόδων- εξόδων <sup>36</sup>.
2. Υποβολή τριμηνιαίας έκθεσης εσόδων-εξόδων οικονομικής επιτροπής στο Δημοτικό Συμβούλιο (εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από τη λήξη κάθε τριμήνου <sup>36,46</sup>.
3. Δημοσίευση της έκθεσης στην ιστοσελίδα του Δήμου <sup>36,46</sup>.

4. Από 1.12.2014 δημοσιεύονται στοιχεία για την εκτέλεση του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών στην ιστοσελίδα τους και στο «Πρόγραμμα Διαύγεια», περιγράφοντας αναλυτικά στο σκέλος των εσόδων τα προϋπολογισθέντα, βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα ποσά ανά Κωδικό Αριθμό Εσόδου και στο σκέλος των εξόδων τα προϋπολογισθέντα, τα ενταλματοποιηθέντα και πληρωθέντα ποσά ανά Κωδικό Αριθμό Εξόδου <sup>47-49</sup>. Η δημοσίευση γίνεται αμελλητί και εφόσον αυτό δεν είναι εφικτό για τεχνικούς λόγους γίνεται το αργότερο εντός δέκα (10) ημερών μετά το πέρας κάθε ημερολογιακού μήνα <sup>50,51</sup>. Κατά την πρώτη εφαρμογή της νέας διάταξης του άρθρου 10Α του Ν. 3861/2010 και κατά την μεταβατική περίοδο κατά την οποία βρίσκονται σε εξέλιξη τεχνικές και θεσμικές διεργασίες προς υλοποίηση λύσεων δυναμικής απεικόνισης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των υπόχρεων φορέων, τούτοι καλούνται, κατ' επιταγή του Νόμου, να αναρτούν τα σχετικά στοιχεία με τη διαδικασία που κωδικοποιείται στο παράρτημα του ΥΠ.ΕΣ.ΔΑ <sup>52</sup>.

Σύμφωνα με την ανωτέρω εγκύκλιο οι υποχρεώσεις των φορέων έχουν ως εξής:

1. Οι φορείς υποχρεούνται να αναρτούν στο πρόγραμμα Διαύγεια στοιχεία για την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους.

2. Η ίδια πληροφορία που αναρτάται στο πρόγραμμα Διαύγεια αναρτάται σε εμφανές σημείο και στην ιστοσελίδα του εκάστοτε φορέα.

3. Οι φορείς πρέπει να διατηρούν στις ιστοσελίδες τους αρχείο με τις καταστάσεις που απεικονίζουν την πορεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού τους. Για τη διαδικασία ανάρτησης εκτέλεσης προϋπολογισμού υπόχρεων φορέων στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ αναφέρονται στην ανωτέρω εγκύκλιο του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. ΔΗΔ/Φ. 40/17742/05.06.2015. Σημείωση, η Εκτελεστική Επιτροπή και η Επιτροπή

Διαβούλευσης διατυπώνουν τη γνώμη τους μόνο κατά το στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού και δεν απαιτείται εκ νέου γνωμοδότησή τους για όποιες αναμορφώσεις του ακολουθήσουν <sup>53</sup>.

Όταν το Δημοτικό Συμβούλιο έχει μεταβιβάσει συγκεκριμένες, αποφαστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες στο συμβούλιο Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας <sup>54,55</sup>, προηγούνται των ανωτέρω τα εξής βήματα:

**α.** Απόφαση ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ περί καθορισμού των ποσοστών κατανομής των πόρων στις Δημοτικές ενότητες <sup>56-59</sup>.

**β.** Απόφαση Δημοτικού Συμβουλίου για τον καθορισμό ανώτατου ύψους προϋπολογισμού εξόδων δημοτικής ή τοπικής κοινότητας και διαβίβαση της απόφασης στο συμβούλιο Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας <sup>59,60</sup>.

**γ.** Κατάρτιση σχεδίου προϋπολογισμού εξόδων Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας και Αιτιολογικής Έκθεσης από το συμβούλιο της Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας <sup>59,61,62</sup>.

**δ.** Υποβολή σχεδίου προϋπολογισμού εξόδων Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας και Αιτιολογικής Έκθεσης στην Οικονομική Επιτροπή για έλεγχο, έως την 20η Ιουλίου (αν δεν υποβληθεί έγκαιρα το σχέδιο καταρτίζεται από την Οικονομική Επιτροπή) <sup>59,61,62,63</sup>.

### **2.2.3 Ανώτατη επιτρεπόμενη αύξηση ορισμένων κατηγοριών εσόδων**

Με την ΚΥΑ 29530/2014 (ΦΕΚ2059/Β) καθιερώθηκε για τον προσδιορισμό του ύψους των εσόδων του Προϋπολογισμού του έτους 2018 η ακόλουθη μεθοδολογία, η τήρηση της οποίας από τους Δήμους είναι υποχρεωτική <sup>64</sup>:

Στον προϋπολογισμό του έτους 2018 το συνολικό άθροισμα της Ομάδας Εσόδων Ι που περιλαμβάνει τις κάτωθι κατηγορίες εσόδων:

ΚΑ	ΟΜΑΔΑ ΕΣΟΔΩΝ Ι
01	ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ
02	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ
03	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ
04	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
05	ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ
07	ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ
11	ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ
14	ΔΩΡΕΕΣ – ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ – ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ
15	ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ – ΠΡΟΣΤΙΜΑ – ΠΑΡΑΒΟΛΑ
16	ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ
21	ΕΣΟΔΑ ΠΟΕ ΠΟΥ ΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΙ ΠΡΩΤΗ ΦΟΡΑ – ΤΑΚΤΙΚΑ
22	ΕΣΟΔΑ ΠΟΕ ΠΟΥ ΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΙ ΠΡΩΤΗ ΦΟΡΑ - ΕΚΤΑΚΤΑ
	ΣΥΝΟΛΟ ΑΘΡΟΙΣΜΑ ΙΔΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΟΜΑΔΑΣ Ι

δεν μπορεί να υπερβαίνει το αντίστοιχο άθροισμα των εισπράξεων του έτους 2016, προσαυξημένο με το απόλυτο ποσό της θετικής διαφοράς που υπάρχει μεταξύ των εισπράξεων του έτους 2017 μέχρι το χρονικό σημείο κατάρτισης του προϋπολογισμού, και των εισπράξεων του αντίστοιχου χρονικού διαστήματος του έτους 2016. Εάν η διαφορά είναι αρνητική, εάν δηλαδή οι εισπράξεις του έτους 2017 είναι μικρότερες από τις αντιστοιχες του έτους 2016, εγγράφεται στον προϋπολογισμό του έτους 2018 το συνολικό άθροισμα των εισπράξεων ολόκληρου του έτους 2016 <sup>65</sup>. Σημειώνεται ότι τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για τον



προσδιορισμό των εσόδων του Προϋπολογισμού, πρέπει να έχουν ενσωματωθεί στη βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών <sup>65</sup>.

#### **2.2.4 Προβλέψεις μη εισπραξής εισπρακτέων υπολοίπων**

Το ποσό που εγγράφεται στον κωδικό αριθμό 8511 " Προβλέψεις μη εισπραξής εισπρακτέων υπόλοιπων" του σκέλους των εξόδων προσδιορίζεται με βάση τα απολογιστικά στοιχεία εισπράξεων του τρέχοντος και του προηγούμενου έτους <sup>66</sup>.

Ειδικότερα, για τον υπολογισμό του ποσού που εγγράφεται στον ΚΑ8511 του προϋπολογισμού του έτους 2018, λαμβάνονται υπόψη : α) το συνολικό ποσό της κατηγορίας εσόδων 32 " Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα προηγούμενα οικονομικά έτη", β) το συνολικό εισπραχθέν ποσό της κατηγορίας εσόδων 32 μέσα στο έτος 2017 και μέχρι το χρονικό σημείο κατάρτισης του νέου προϋπολογισμού, γ) το συνολικό εισπραχθέν ποσό της κατηγορίας εσόδων 32 κατά το αντίστοιχο χρονικό διάστημα του έτους 2016 και δ) το συνολικό εισπραχθέν ποσό της κατηγορίας εσόδων 32 σε ολόκληρο το έτος 2016. Το ποσό που εγγράφεται στον ΚΑ 8511 αποτελεί τη διαφορά μεταξύ του συνολικού ποσού της κατηγορίας εσόδων 32 και του ποσού που εισπράχθηκε από την κατηγορία αυτή μέσα σε ολόκληρο το έτος 2016, προσαυξημένο με το ποσό της θετικής διαφοράς που τυχόν υπάρχει μεταξύ των εισπράξεων του έτους 2017, μέχρι το χρονικό σημείο κατάρτισης του προϋπολογισμού και των εισπράξεων του αντίστοιχου χρονικού διαστήματος του έτους 2016 <sup>66</sup>. Εννοείται βέβαια ότι τα ποσά της κατηγορίας εξόδων 85 συνιστούν πλασματικά έξοδα και όχι πραγματικά. Διαφορετικός τρόπος υπολογισμού του ποσού που εγγράφεται στον Κωδικό Αριθμό (ΚΑ) 8511, σε σχέση με τον τρόπο που

περιγράφεται ανωτέρω δεν επιτρέπεται. Η τήρηση της απαγόρευσης αυτής ελέγχεται από το ΥΠ.ΕΣ και από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης <sup>67</sup>.

## **2.2.5 Περιπτώσεις καθυστερήσεων – επιπτώσεις σύνταξης του Προϋπολογισμού**

### **α. Καθυστερήσεις από Τοπικά Συμβούλια, Εκτελεστική Επιτροπή ή Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης**

Σε περίπτωση που το σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων κάθε δημοτικής ή τοπικής κοινότητας ή το προσχέδιο του προϋπολογισμού δεν καταρτιστούν ή δεν υποβληθούν εμπρόθεσμα στην οικονομική επιτροπή (από τα τοπικά συμβούλια ή και την εκτελεστική επιτροπή αντίστοιχα) ή δεν γνωμοδοτήσει εγκαίρως η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, τότε αυτά καταρτίζονται από την οικονομική επιτροπή.

Με τον τρόπο αυτό παρέχεται εκ του νόμου η δυνατότητα στην οικονομική επιτροπή του δήμου και της περιφέρειας, σε περίπτωση που παρατηρούνται καθυστερήσεις κατά τα προηγούμενα στάδια της διαδικασίας να αναλάβει η ίδια τις αναγκαίες πρωτοβουλίες, ώστε να καταστεί εφικτή η τήρηση των προβλεπόμενων προθεσμιών, καθιστώντας ως εκ τούτου δυνατή τη ψήφιση του προϋπολογισμού ελλειπόντων των προαναφερθέντων στοιχείων <sup>37,39,70</sup>.

### **β. Μη έγκαιρη υποβολή από την Οικονομική Επιτροπή στο Δημοτικό Συμβούλιο**

Αν το σχέδιο του προϋπολογισμού και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ) δεν καταρτιστούν και δεν υποβληθούν, όπως προβλέπεται, ή αν ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου δεν μεριμνήσει για να συγκληθεί το συμβούλιο έως τη 15η Νοεμβρίου, το συμβούλιο συνέρχεται αυτοδίκαια την πρώτη Κυριακή μετά την

ημερομηνία αυτή και ώρα 11 π.μ. στο συνήθη χώρο συνεδριάσεών του και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή τους.

Σε περίπτωση που το δημοτικό συμβούλιο και πάλι δεν συντάξει και ψηφίσει τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο προηγούμενο εδάφιο, συνέρχεται αυτοδίκαια εκ νέου, την αμέσως επόμενη Κυριακή και ώρα 11 π.μ. στο συνήθη χώρο συνεδριάσεών του και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή τους <sup>68</sup>.

#### **γ. Αναντιστοιχία Προϋπολογισμού – Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης (ΟΠΔ)**

Σε περίπτωση ωστόσο που κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ότι ο προϋπολογισμός έχει καταρτιστεί σύμφωνα με τις προβλεπόμενες οδηγίες, αλλά το ΟΠΔ χρήζει τροποποίησης ή συμπλήρωσης και ως εκ τούτου δεν μπορεί να επικυρωθεί, τότε ο προϋπολογισμός επικυρώνεται και αναπέμπεται στο φορέα μόνο το ΟΠΔ προς διόρθωση και επανυποβολή στην Α.Δ το αργότερο έως τις 10 Ιανουαρίου, ώστε τελικώς να καταστεί εφικτή η ολοκλήρωση του ελέγχου του έως τις 31 Ιανουαρίου <sup>59,68,71,72</sup>. Σε περίπτωση που υποβληθεί στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις απόφαση συμβουλίου με την οποία ψηφίζεται μόνο ο προϋπολογισμός και όχι το ΟΠΔ ή εάν δεν υποβληθούν μαζί οι σχετικές αποφάσεις ψήφισής τους τότε προς επίσπευση των διαδικασιών θα πρέπει οι αρμόδιες υπηρεσίες να ξεκινήσουν τον έλεγχο του προϋπολογισμού, ενημερώνοντας παράλληλα το φορέα περί της υποχρέωσής του για άμεσο προγραμματισμό νέας συνεδρίασης προς ψήφιση του ΟΠΔ επί τη βάση των στοιχείων του ψηφισθέντος προϋπολογισμού (εν προκειμένω ο φορέας δύναται είτε να προβεί με απόφασή του σε τροποποίηση / συμπλήρωση της προηγούμενης απόφασης του δημοτικού συμβουλίου με την οποία ψηφίστηκε ο προϋπολογισμός είτε με νέα, αυτοτελή απόφασή του να ψηφίσει το ΟΠΔ επί τη βάση των στοιχείων του ήδη ψηφισθέντος προϋπολογισμού). Αντίστοιχα, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

θα πρέπει να προβούν σε επικύρωσή του (εφόσον φυσικά ανταποκρίνεται στις σχετικές οδηγίες), αφού λάβουν τη σχετική απόφαση του συμβουλίου περί ψήφισης του ΟΠΔ επί τη βάσει των στοιχείων του συγκεκριμένου προϋπολογισμού<sup>33</sup>.

#### **δ. Επιπτώσεις από ενδεχόμενες καθυστερήσεις στη διαδικασία του προϋπολογισμού**

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση της γενικής διεύθυνσης οικονομικών υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, είναι δυνατόν να επιβάλλεται παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του Ο.Τ.Α. από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), πλην των προνοιακών επιδομάτων:

**α.** για όσο χρόνο καθυστερεί η ενσωμάτωση του σχεδίου και του επικυρωμένου προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών, καθώς και η ψήφιση και αποστολή του προϋπολογισμού προς έλεγχο στην αρμόδια, για την εποπτεία του Ο.Τ.Α.

**β.** Στην περίπτωση κατάρτισης και ψήφισης προϋπολογισμού, κατά παρέκκλιση των οδηγιών των κοινών υπουργικών αποφάσεων των άρθρων 77 και 78 του Ν. 4172/2013 (Α' 167).

Σε περιπτώσεις όπου, εξαιτίας ολιγορίας των αρμόδιων οργάνων του να ψηφίσουν έγκαιρα τον προϋπολογισμό, ζημιωθεί με οποιονδήποτε τρόπο ο φορέας ή παρακωλυθεί η ομαλή λειτουργία του, η κατά τόπο αρμόδια Αποκεντρωμένη

Διοίκηση οφείλει να ενεργοποιήσει τις διατάξεις περί απόδοσης ευθυνών στα υπαίτια αιρετά όργανα <sup>69,73</sup>.

## **2.2.6 Κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει στόχων και συνολικών ορίων δαπανών Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Σταθερότητας( Μ.Π.Δ.Σ). -Ειδικό Αποθεματικό**

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός και οι προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζονται σύμφωνα με τους δεσμευτικούς και ενδεικτικούς στόχους και τα ανώτατα όρια δαπανών, όπως κατά περίπτωση τίθενται στο εκάστοτε ισχύον Μ.Π.Δ.Σ. Όπου έχουν εφαρμογή τα ανώτατα όρια δαπανών, οι δαπάνες των επιμέρους προϋπολογισμών των φορέων κατανέμονται εντός των ανωτάτων αυτών συνολικών ορίων <sup>74</sup>.

Κατά την κατάρτιση και έγκριση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, εκτός από τις διατάξεις των άρθρων 77 και 78 του Ν.4172/2013, λαμβάνεται μέριμνα ώστε να εντάσσονται στο συνολικό πλαίσιο επίτευξης του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου ή της πορείας προσαρμογής προς αυτόν.

Η διαδικασία της κατάρτισης αρχίζει με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, που εκδίδεται τον Ιούλιο κάθε έτους και με την οποία παρέχονται, μεταξύ άλλων, οδηγίες για την κατάρτιση των προϋπολογισμών.

Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας (Παρατηρητήριο) των ΟΤΑ παρέχει γνώμη στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, διατυπώνοντας προτάσεις, προκειμένου αυτοί να είναι σύμφωνοι

με τις γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου και να καταστούν ρεαλιστικοί<sup>75</sup>.

Επίσης, το Παρατηρητήριο αξιολογεί τις προβλέψεις των εσόδων που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. στον προϋπολογισμό τους και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησής τους, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο και ιδίως όταν τα έσοδα εμφανίζονται υπερεκτιμημένα και μη ρεαλιστικά. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την κατάρτιση προϋπολογισμών που είναι τουλάχιστον ισοσκελισμένοι<sup>70</sup>.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, δύναται να προβλέπεται για κάθε οικονομικό έτος η εγγραφή πίστωσης ειδικού αποθεματικού στους προϋπολογισμούς των δήμων και των περιφερειών, ως ποσοστό επί του συνόλου των τακτικών εσόδων τους. Από το αποθεματικό αυτό δεν μεταφέρονται πιστώσεις για ενίσχυση άλλων πιστώσεων εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό ή για εγγραφή νέων που δεν είχαν προβλεφθεί. Με την ίδια απόφαση καθορίζεται το ύψος του ως άνω ποσοστού, το οποίο μπορεί να μεταβάλλεται εντός της χρήσης, ανάλογα με την επίτευξη των στόχων που αναλογούν στον ενοποιημένο προϋπολογισμό των Ο.Τ.Α., στο πλαίσιο του εκάστοτε Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, καθώς και κάθε σχετικό αναγκαίο θέμα για την εφαρμογή του παρόντος<sup>76,77</sup>.

### **2.2.7 Αναμόρφωση προϋπολογισμού**

Ένα από τα χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού είναι η οριστικότητα των εγγραφών του. Το περιεχόμενο του προϋπολογισμού δεν μεταβάλλεται μετά την ψήφισή του, παρά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις και με συγκεκριμένη διαδικασία που προβλέπει ο νόμος και κυρίως οι κείμενες διατάξεις<sup>78,79</sup>.

Η αναμόρφωση του προϋπολογισμού μπορεί να γίνεται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στις ακόλουθες περιπτώσεις:

**α.** Για την εγγραφή εκτάκτων εσόδων που δεν προβλέπονταν στον αρχικό προϋπολογισμό (δανείων, εκτάκτων επιχορηγήσεων κ.λ.π) ή άλλων εσόδων, το ύψος των οποίων υπερβαίνει σημαντικά τα αντίστοιχα ποσά που είχαν αρχικά προβλεφθεί. Στην περίπτωση αυτή τροποποιείται ανάλογα και το σκέλος των εξόδων, ώστε ο προϋπολογισμός να παραμείνει ισοσκελισμένος.

**β.** Για τη μεταφορά πιστώσεων από το αποθεματικό ή από κωδικό σε κωδικό αριθμό, προκειμένου να δημιουργηθούν νέες πιστώσεις ή να ενισχυθούν πιστώσεις που αποδείχθηκαν ανεπαρκείς. Η αναμόρφωση του προϋπολογισμού γίνεται πάντοτε με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση της λογιστικής υπηρεσίας του Δήμου, η οποία υποβάλλεται για έλεγχο στην εποπτεύουσα αρχή, η οποία οφείλει να εκδώσει πράξη μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από την παραλαβή τους.

Ύστερα από εισήγηση του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας, η οικονομική επιτροπή υποβάλλει μετά τη λήξη κάθε τριμήνου στο δημοτικό συμβούλιο έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, κατά το χρονικό διάστημα από την αρχή του έτους μέχρι τη λήξη του συγκεκριμένου τριμήνου. Στην έκθεση διατυπώνονται και οι τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, ενώ επισυνάπτονται σε αυτή η εισήγηση του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας και η έκθεση του προηγούμενου τριμήνου. Η έκθεση υποβάλλεται στο συμβούλιο μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη λήξη κάθε τριμήνου.

Εάν με την έκθεση του δεύτερου και τρίτου τριμήνου του οικονομικού έτους διαπιστωθεί, ότι έχουν υπερεκτιμηθεί τα έσοδα του προϋπολογισμού ή ότι έχουν εγγραφεί σε αυτόν έσοδα που δεν πρόκειται να εισπραχθούν μέσα στο έτος, αναμορφώνεται υποχρεωτικά ο προϋπολογισμός μέσα σε προθεσμία δέκα πέντε (15) ημερών, έτσι ώστε να μειωθούν τα προϋπολογιζόμενα έσοδα στο πραγματικό τους ύψος και να περιοριστούν αντίστοιχα και τα έξοδα, προκειμένου να παραμείνει ο προϋπολογισμός ισοσκελισμένος.

### **2.2.8 Υποχρεωτικοί αναμόρφωση των στόχων**

Με την Πράξη Νομοθετικού περιεχομένου της 30ης Οκτωβρίου 2012 αρχικά και στη συνέχεια με την όμοιου τίτλου “ Δημοσιονομικοί κανόνες και άλλες διατάξεις” Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 18ης Νοεμβρίου 2012 (ΦΕΚ 228/Α) καθιερώθηκε η υποχρέωση επίτευξης ποσοτικών στόχων στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού του Κράτους, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ καθώς και όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης που περιλαμβάνονται στο σχετικό Μητρώο της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής<sup>80</sup>. Τις ίδιες διατάξεις συμπεριέλαβε αργότερα και ο Ν. 4111/2013( ΦΕΚ 18/Α).

Οι στόχοι εσόδων και εξόδων αναμορφώνονται υποχρεωτικά με την ανάλογη τροποποίηση του ετήσιου προϋπολογισμού και του προγράμματος εκτέλεσής του, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

**α.** Εφόσον με βάση τα στοιχεία του υποβαλλόμενου ΟΠΔ διαπιστωθεί από το Παρατηρητήριο απόκλιση από τις οδηγίες που παρασχέθηκαν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού του αντίστοιχου έτους με την κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών. Στην περίπτωση αυτή το Παρατηρητήριο υποδεικνύει την απόκλιση στην αρμόδια για την εποπτεία του ΟΤΑ αρχή, η οποία υποχρεούται



να τον καλέσει για να προβεί σε αναμόρφωση του προϋπολογισμού του και του ΟΠΔ εντός 15 ημερών.

**β.** Ανεξαρτήτως της απόδοσης των στόχων των συνολικών εσόδων, εάν καταγραφεί αρνητική απόκλιση σε ποσοστό άνω του 10% για κάποια από τις υποομάδες εσόδων των γραμμών 3,4,5 του ενοποιημένου πίνακα των Δήμων, μη συμπεριλαμβανομένων των επιχορηγήσεων για επενδύσεις ( Ίδια έσοδα, Έσοδα που προβλέπεται να εισπραχθούν από απαιτήσεις προηγούμενων οικονομικών ετών), κατά το κλείσιμο του πρώτου τριμήνου του έτους , ο ΟΤΑ υποχρεούται να προβαίνει άμεσα σε μέτρα και παραμβάσεις για τη διόρθωση της απόκλισης προς διασφάλιση του σωρευτικού στόχου του επόμενου τριμήνου (στόχος για την περίοδο Ιανουάριος – Ιούνιος), γνωστοποιώντας αυτά με ειδική έκθεση που συντάσσεται από τον προϊστάμενο των οικονομικών υπηρεσιών του (Έκθεση Δράσεων Επίτευξης Στόχων) στο Παρατηρητήριο, στον οικείο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στην αρμόδια για την εποπτεία Αρχή.

Ο Προϋπολογισμός και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ) αναμορφώνονται από το Δημοτικό Συμβούλιο υποχρεωτικά μέχρι το τέλος Μαΐου και η αναθεώρηση των ετήσιων στόχων συντελείται με την τροποποίηση των στόχων που αναλογούν στην απομένουσα χρονική περίοδο (μήνες που απομένουν από τη λήξη του μήνα αναμόρφωσης του προϋπολογισμού, δηλαδή εάν η αναμόρφωση συντελεστεί εντός Απριλίου για τους μήνες Μάιο – Δεκέμβριο).

### **2.2.9 Υποχρεώσεις υπηρεσιών –Ευθύνες οργάνων**

**α.** Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης είναι υπεύθυνος για τη διενέργεια όλων των δημοσιονομικών δεσμεύσεων και για τη διαβίβαση στο εποπτεόν υπουργείο των μηνιαίων στοιχείων για τις δεσμεύσεις που

έχουν πραγματοποιηθεί. Εξασφαλίζει επίσης τη λειτουργία του φορέα του των απαραίτητων πληροφοριακών συστημάτων για την επεξεργασία, την έγκριση και την παρακολούθηση όλων των δεσμεύσεων μέχρι την αποπληρωμή των σχετικών υποχρεώσεων.

**β.** Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών οφείλει να αρνηθεί εγγράφως την εκτέλεση εντολής, αν έχει ως αποτέλεσμα την ανάληψη υποχρέωσης που υπερβαίνει τα όρια του προϋπολογισμού. Εάν η αρμόδια αρχή επιμένει στην εκτέλεση εντολής, ο προϊστάμενος εκτελεί την εντολή, αφού επαναλάβει την έγγραφη αντίρρησή του και την κοινοποιήσει ταυτόχρονα στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Στην περίπτωση αυτή την ευθύνη φέρει ο εντολέας <sup>81,82</sup>.

**γ.** Οι δήμοι ενημερώνουν τη βάση δεδομένων “ Οικονομικά Στοιχεία Δήμων” με τον περιληπτικό πίνακα των μέχρι το τέλος του προηγούμενου μήνα (κυλιόμενο άθροισμα) εκκρεμών δεσμεύσεων, απλήρωτων υποχρεώσεων και ληξιπρόθεσμων οφειλών σε επίπεδο δευτεροβάθμιων κωδικών αριθμών. Οι κωδικοί αυτοί παρακολουθούνται στις ακόλουθες στήλες:

Προϋπολογισθέντα
Αναμορφώσεις
Διαμορφωθέντα
Αναληφθείσες δαπάνες (εκκρεμείς δεσμεύσεις)
Απλήρωτες υποχρεώσεις
Ληξιπρόθεσμες οφειλές 90 ημερών

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

### **Ο ΝΕΟΣ ΤΥΠΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ**

#### **3.1 Θεσμικό πλαίσιο**

Σε εκτέλεση της διάταξης του άρθρου 15 περ.β του Ν.3146/2003 εκδόθηκε η με αριθμό 7028/3.2.2004 Κοινή Απόφαση των ΥΠΕΣ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ και ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ (ΦΕΚ 253B/9.2.2004) με την οποία καθορίστηκε ο νέος τύπος Προϋπολογισμού των ΟΤΑ Α΄ βαθμού που έχει εφαρμογή στους Δήμους, στις Κοινότητες, στα Δημοτικά ή Κοινοτικά Ιδρύματα, στα Δημοτικά ή Κοινοτικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, στους Συνδέσμους των ΟΤΑ και στις Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων. Η απόφαση αυτή αντικαθιστά το τύπο του Προϋπολογισμού που είχε καθιερωθεί με το ΒΔ 821/1970 (ΦΕΚ 287/Α) μετά τις τροποποιήσεις του ΒΔ 216/1971 (ΦΕΚ62/Α).

Ο Προϋπολογισμός των Δήμων και Κοινοτήτων πλέον διακρίνεται σε προϋπολογισμό εσόδων και προϋπολογισμό δαπανών. Τα έσοδα και τα έξοδα του Προϋπολογισμού κατανέμονται σε ομάδες , κατηγορίες, υποκατηγορίες και είδη. Η ταξινόμηση των εσόδων και των εξόδων κατά τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται με την κατάταξή τους σε κωδικούς αριθμούς, μονοψήφιους , διψήφιους, τριψήφιους και τετραψήφιους αντίστοιχα. Καμία απόκλιση από τους κωδικούς αριθμούς που καθορίζονται με την ΚΥΑ υπ΄ αριθ. 7028/2004 (όπως αυτή τροποποιήθηκε και ισχύει ) δεν πρέπει να σημειώνεται στον Προϋπολογισμό του φορέα.

Ο νέος τύπος προϋπολογισμού των ΟΤΑ ενσωματώνει τις εκτεταμένες θεσμικές μεταβολές που σημειώθηκαν μέχρι σήμερα στα έσοδα και στα έξοδα των ΟΤΑ και παράλληλα προσαρμόζει το περιεχόμενό του και την ταξινόμηση των προβλέψεων

στις απαιτήσεις του νέου Κλαδικού Διπλογραφικού Λογιστικού σχεδίου των ΟΤΑ που θεσπίστηκε <sup>83,84</sup> .

Ο νέος τύπος Προϋπολογισμού των ΟΤΑ είχε εφαρμογή από την κατάρτιση του Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2005 και επομένων ετών, είναι ένας λειτουργικός προϋπολογισμός, όπως και ο προηγούμενος, είναι γενικής μορφής , δηλαδή καλύπτει το σύνολο των εσόδων και δαπανών, πιστός στην αρχή της καθολικότητας.

Η ΚΥΑ 7028/2004 τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα από την με αριθμ.οικ. 25595/28.07.2017 (ΦΕΚ 2658 τεύχος Β) για την κατάρτιση προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2018.

### **3.2 Η δομή του νέου προϋπολογισμού**

Ο νέος προϋπολογισμός συντάσσεται σε καθαρά επαυξητική βάση, υπάρχουν βασικές τροποποιήσεις στο περιχόμενο των εσόδων και των εξόδων, εισάγει την έννοια των προβλέψεων στο σκέλος των δαπανών και είναι πλέον σαφής ο διαχωρισμός των δαπανών σε λειτουργικές και επενδυτικές.

Ο προϋπολογισμός όπως έχει τροποποιηθεί <sup>85</sup> και ισχύει διακρίνεται σε δύο προϋπολογισμούς, τον προϋπολογισμό εσόδων και τον προϋπολογισμό δαπανών, ενώ παράλληλα διατηρεί τον ενιαίο χαρακτήρα του. Τα ποσά που εγγράφονται και στα δύο μέρη πρέπει να είναι ίσα (ισοσκελισμένα). Για του Δήμους ως φορείς της Γενικής Κυβέρνησης ισχύουν κατά τη σύνταξη του προϋπολογισμού τους, οι γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης <sup>75,86,87</sup> .

### 3.3 Κωδικοποίηση του Προϋπολογισμού

Η κωδικοποίηση κάθε εσόδου και δαπάνης ακολουθεί τη μορφή τετραψήφιου κωδικού.

#### Ειδικότερα:

1. Τα έσοδα και τα έξοδα ταξινομούνται σε ομάδες
2. Κάθε ομάδα διαιρείται σε κατηγορίες
3. Κάθε κατηγορία με τη σειρά της διαιρείται σε υποκατηγορίες
4. Τέλος υπάρχει ο αναλυτικός κωδικός εσόδου ή δαπάνης

Ο κωδικός αποτελείται από τέσσερα ψηφία. Το πρώτο ψηφίο χαρακτηρίζει την ομάδα, το δεύτερο την κατηγορία, το τρίτο την υποκατηγορία και το τελευταίο ορίζει το είδος του εσόδου ή της δαπάνης.

### 3.4 Διάκριση Εσόδων του Προϋπολογισμού

Τα έσοδα του Προϋπολογισμού διακρίνονται σε:

1. **Τακτικά Έσοδα** με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **0**.
  - Περιλαμβάνεται το σύνολο σχεδόν των τελών ,φόρων, δικαιωμάτων και εισφορών.
2. **Έκτακτα Έσοδα**. με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **1**.
  - Διακρίνονται για τη μη περιοδικότητά τους.
3. **Έσοδα Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ)** που βεβαιώνονται για πρώτη φορά με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **2**

4. **Εισπράξεις Δανείων και απαιτήσεων από Παρελθόντα Οικονομικά Έτη (ΠΟΕ).** Εισπράξεις υπέρ δημοσίου και τρίτων ( προς απόδοση) και επιστροφές χρημάτων με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **4**.
  
5. **Χρηματικό υπόλοιπο προηγούμενης χρήσης** με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **5**.

### **3.5 Διάκριση Δαπανών του Προϋπολογισμού**

Οι δαπάνες του Προϋπολογισμού διακρίνονται σε:

1. **Λειτουργικές δαπάνες χρήσης** με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **6**.
  
2. **Επενδύσεις** με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **7**.
  
3. **Πληρωμές από υποχρεώσεις Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ), λοιπές αποδόσεις και προβλέψεις** με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **8**.
  
4. **Αποθεματικό** με χαρακτηριστικό στοιχείο τον αριθμό **9**.

Επί πλέον, στο σκέλος των δαπανών οι λειτουργικές δαπάνες ταξινομούνται ανά υπηρεσία, όπως το ίδιο ισχύει και για τις επενδύσεις χρήσης.

## **Ανάλυση των ανωτέρω**

### **Ως προς τα Έσοδα:**

**0 ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ( Ομάδα εσόδων)**

**01 ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ( Κατηγορία εσόδων)**

**011 Μισθώματα (Υποκατηγορία εσόδων)**

**0111 Μισθώματα από αστικά ακίνητα (Είδος εσόδων)**

### **Ως προς τα έξοδα:**

**6 Έξοδα χρήσης ( Ομάδα)**

**60 Αμοιβές και έξοδα προσωπικού (Κατηγορία)**

**601 Αποδοχές μονίμων υπαλλήλων (Υποκατηγορία)**

**6011 Τακτικές αποδοχές (Είδος δαπάνης)**

## **3.6 Υπηρεσίες που προβλέπονται στο νέο τύπο προϋπολογισμού**

Η κωδικοποίηση συμπληρώνεται με την ταξινόμηση των υπηρεσιών. Κάθε υπηρεσία κωδικοποιείται με ένα διψήφιο αριθμό, ως ακολούθως:

<b>ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΥ ΠΡΟΒΛΕΠΟΝΤΑΙ ΣΤΟΝ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟ</b>
<b>00</b> ΓΕΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
<b>10</b> ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
<b>15</b> ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
<b>20</b> ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΥ
<b>25</b> ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ , ΑΡΔΕΥΣΗΣ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ
<b>30</b> ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ
<b>35</b> ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΠΡΑΣΙΝΟΥ
<b>40</b> ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ
<b>45</b> ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΝΕΚΡΟΤΑΦΕΙΩΝ
<b>50</b> ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ
<b>60</b> ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
<b>61</b> ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
<b>62</b> ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΥ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
<b>63</b> ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΑΡΔΕΥΣΗΣ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
<b>64</b> ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ, ΠΡΑΣΙΝΟΥ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
<b>69</b> ΛΟΙΠΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ (Έργα και δράσεις χρηματοδοτούμενες από ΠΔΕ)
<b>70</b> ΛΟΙΠΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Σημειώνεται ότι στις “ **00 ΓΕΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ**” εντάσσονται οι δαπάνες συγκεκριμένων κωδικών, όπως αυτοί αναφέρονται ρητά και περιοριστικά και απαριθμούνται στην **ΚΥΑ 7028/2004** όπως τροποιήθηκε και ισχύει, αφορούν ειδικές δαπάνες που δεν μπορούν να ενταχθούν αλλού (π.χ αμοιβές προσωπικού ειδικών



θέσεων, έξοδα παράστασης αιρετών κλπ) ή δαπάνες που είναι γενικές και εξυπηρετούν όλες τις άλλες Υπηρεσίες ( π.χ ταχυδρομικά τέλη κλπ).

### 3.7 Απεικόνιση του Προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός απεικονίζεται κατά την κατάρτισή του σε μορφή όπου εμφανίζονται τα έσοδα και οι δαπάνες κατά κωδικό αριθμό, περιγραφή, τα ποσά όπως διαμορφώθηκαν μέχρι το μήνα αναφοράς κατάρτισής του, εκτιμήσεις εισπραχθέντων μέχρι 31/12, εκτιμήσεις για τις πληρωθείσες μέχρι 31/12 για τα έσοδα και τις δαπάνες αντίστοιχα, όπως ψηφίστηκαν από το Δημοτικό Συμβούλιο για το νέο έτος και όπως τελικά διαμορφώθηκαν από τη Αποκεντρωμένη Διοίκηση με τη μορφή του παρακάτω πίνακα:

#### ΜΕΡΟΣ Ι ΕΣΟΔΑ

ΚΩΔΙΚΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΟ ΟΙΚ. ΕΤΟΣ .....			ΟΙΚ. ΕΤΟΣ .....		ΑΥΞΟΜΕΙΩΣΕΙΣ ΒΑΣΕΙ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΕΩΝ
		ΔΙΑΜΟΡΦΩΘΕΝΤΑ	ΒΕΒΑΙΩΘΕΝΤΑ	ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΩΝ ΜΕΧΡΙ 31/12/....	ΨΗΦΙΣΘΕΝΤΑ ΥΠΟ ΤΟΥ Δ.Σ	ΕΓΚΡΙΘΕΙΣΕΣ ΑΠΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	

#### ΜΕΡΟΣ ΙΙ ΕΞΟΔΑ

ΚΩΔΙΚΟΣ	ΤΙΤΛΟΣ	ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΟ ΟΙΚ. ΕΤΟΣ .....			ΟΙΚ. ΕΤΟΣ .....		ΑΥΞΟΜΕΙΩΣΕΙΣ ΒΑΣΕΙ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΕΩΝ
		ΔΙΑΜΟΡΦΩΘΕΙΣΕΣ	ΕΝΤΑΛΛΕΙΣΕΣ	ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΓΙΑ ΠΛΗΡΩΘΕΙΣΕΣ ΜΕΧΡΙ 31/12/....	ΨΗΦΙΣΘΕΙΣΕΣ ΥΠΟ ΤΟΥ Δ.Σ	ΕΓΚΡΙΘΕΙΣΕΣ ΑΠΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### ΥΠΟΒΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

#### 4.1 Υποβολή μηνιαίων και τριμηνιαίων εκθέσεων στο Υπουργείο Εσωτερικών

Οι προϊστάμενοι των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης υποβάλλουν στο εποπτεύον υπουργείο (για τους ΟΤΑ, στο Υπουργείο Εσωτερικών) μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις για τη λειτουργία του Μητρώου Δεσμεύσεων. Στις μηνιαίες εκθέσεις βεβαιώνεται το ύψος των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, εκτίθενται οι λόγοι για την εξέλιξή τους και διατυπώνονται προτάσεις για τη μείωσή τους. Στις ίδιες εκθέσεις καταγράφονται οι τυχόν υποχρεώσεις τους που τελούν υπό αμφισβήτηση.

Οι τριμηνιαίες εκθέσεις αφορούν στην κατάσταση και στα προβλήματα που τυχόν υφίστανται στη λειτουργία του Μητρώου και περιγράφονται τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν για να επιτευχθεί η πλήρης λειτουργία του Μητρώου. Οι μηνιαίες και τριμηνιαίες εκθέσεις υποβάλλονται την τελευταία ημέρα του επόμενου μήνα από το μήνα αναφοράς <sup>89</sup>.

#### 4.2 Υποβολή μηνιαίων και ετήσιων δελτίων στο Υπουργείο Οικονομικών

Οι Δήμοι και όλα γενικά τα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που περιλαμβάνονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), υποχρεούνται να υποβάλουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τα οικονομικά στοιχεία που προβλέπεται από το Υπ. Οικονομικών <sup>89</sup>.

Τα ζητούμενα στοιχεία αναγράφονται στα υποδείγματα που περιέχονται στην ανωτέρω απόφαση (για τους ΟΤΑ α' βαθμού "Μηνιαίο Δελτίο 2" και "Ετήσιο Δελτίο") και

υποβάλλονται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέσω του εποπτεύοντος υπουργείου (ΥΠ.ΕΣ για τους ΟΤΑ), κατά την ακόλουθη διαδικασία:

α. Οι υπεύθυνοι υπάλληλοι αποστέλλουν τα μηνιαία στοιχεία στο εποπτεύον υπουργείο μέσα σε δώδεκα (12) μέρες από τη λήξη του μήνα αναφοράς.

β. Τα ετήσια στοιχεία υποβάλλονται κατά τον ίδιο τρόπο μέχρι την 30η Ιουνίου του επόμενου έτους.

Η υποβολή των στοιχείων είναι υποχρεωτική. Επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό δεν καταβάλλονται στους φορείς, οι οποίοι δεν έχουν υποβάλλει τα προβλεπόμενα στοιχεία. Σε περίπτωση μη υποβολής των στοιχείων μέσα στα προβλεπόμενα χρονικά όρια ή υποβολή ανακριβών στοιχείων επιβάλλονται οι προβλεπόμενες κυρώσεις <sup>88,90</sup>.

#### **4.3 Ενημέρωση της βάσης “Οικονομικά Στοιχεία Δήμων”**

Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ υποβάλλουν στο ΥΠ.ΕΣ στοιχεία για το προσωπικό τους και για την οικονομική τους κατάσταση και διαχείριση, καθώς και όμοια στοιχεία για τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις πάσης φύσεως επιχειρήσεις τους <sup>12</sup>. Η μη παροχή ή η καθυστέρηση παροχής των στοιχείων τιμωρείται με πρόστιμο που επιβάλλεται από τον Υπουργό Εσωτερικών σε βάρος του ΟΤΑ το οποίο ανέρχεται από 5% έως 15% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) <sup>91</sup>, ανάλογα με τη συχνότητα και τη βαρύτητα της παράβασης.

Με την Απόφαση 74712/2010 του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης δημιουργήθηκε η βάση δεδομένων “Οικονομικά Στοιχεία

Δήμων''. Τα στοιχεία της βάσης αξιολογούνται μεταξύ άλλων από το Ελεγκτικό Συνέδριο για τη διενέργεια ελέγχου στους Δήμους και στους άλλους υπόχρεους φορείς <sup>37</sup>.

Η βάση ενημερώνεται με τα ακόλουθα στοιχεία <sup>92,93</sup> :

**α. Στοιχεία του Δήμου και των λοιπών φορέων του ΜΦΓΚ:**

- εντός δέκα (10) ημερών από τη λήξη του μήνα αναφοράς μηνιαίος απολογιστικός πίνακας υλοποίησης του προϋπολογισμού σε επίπεδο τετραψηφίου κωδικού αριθμού ανά υπηρεσία

Εντός τριάντα (30) ημερών από τη λήξη του μήνα αναφοράς το μηνιαίο ισοζύγιο του γενικού καθολικού της γενικής λογιστικής με τριτοβάθμιους λογαριασμούς.

Σε ετήσια βάση τα ακόλουθα:

- Μετά το τέλος του οικονομικού έτους και μέχρι την 20η Φεβρουαρίου του επόμενου έτους οι οικονομικές υπηρεσίες τροφοδοτούν τη βάση με εκτιμήσεις ως προς τα απολογιστικά στοιχεία (προσωρινός απολογισμός).

- Τα ετήσια απολογιστικά στοιχεία (τελικός απολογισμός) ενσωματώνονται στη βάση σε επίπεδο τετραψηφίου κωδικού αριθμού ανά υπηρεσία το αργότερο μέχρι την 30η Ιουλίου του έτους που ακολουθεί το οικονομικό έτος αναφοράς.

Στην ίδια προθεσμία ενσωματώνονται στη βάση οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις όπως προβλέπονται προβλέπονται <sup>83</sup> και συγκεκριμένα:

α) Η κατάσταση του ισολογισμού χρήσεως

β) Η κατάσταση του λογαριασμού αποτελεσμάτων χρήσεως

γ) Ο πίνακας διαθέσεως αποτελεσμάτων

- δ) Η κατάσταση του λογαριασμού γενικής εκμεταλεύσεως
- ε) Το προσάρτημα του ισολογισμού και των αποτελεσμάτων χρήσεως
- στ) Το πιστοποιητικό και η έκθεση ελέγχου που έχει υποβάλλει προς το δημοτικό συμβούλιο ο ορκωτός ελεγκτής – λογιστής.

#### 4.4 Κεντρικός Κόμβος Διαλειτουργικότητας

Οι υπόχρεοι φορείς καταχωρούν τα ζητούμενα στοιχεία, τόσο στον Κόμβο Διαλειτουργικότητας, όσο και στη Διαδικτυακή εφαρμογή της ΕΕΤΑΑ <sup>94</sup>.

Εντός δέκα (10) ημερών από τη λήξη του μήνα αναφοράς οι στατιστικοί ανταποκριτές οφείλουν να διαθέσουν στον Κόμβο Διαλειτουργικότητας τα ακόλουθα στοιχεία:

Απολογιστικά στοιχεία εσόδων (μηνιαία σωρευτικά από 01/01 μέχρι το μήνα αναφοράς)
Απολογιστικά στοιχεία εξόδων (μηνιαία σωρευτικά από 01/01 μέχρι το μήνα αναφοράς)
Στοιχεία ισοζυγίου γενικού καθολικού (μηνιαία)
Στοιχεία μητρώου δεσμεύσεων (μηνιαία σωρευτικά από 01/01 μέχρι το μήνα αναφοράς)
Στοιχεία πορείας είσπραξης εσόδων (μηνιαία σωρευτικά από 01/01 μέχρι το μήνα αναφοράς)
Στοιχεία ενδοκυβερνητικών συναλλαγών (μηνιαία)
Στοιχεία μισθοδοσίας (μηνιαία)
Στοιχεία προσωπικού (μηνιαία)

Υπόχρεοι για την εμπρόθεσμη υποβολή των στοιχείων στον Κόμβο καθώς και για την αξιοπιστία και την ορθότητα των παρεχομένων στοιχείων, είναι οι προϊστάμενοι των οικονομικών υπηρεσιών και οι ορισθέντες στατιστικοί ανταποκριτές των φορέων. Σε περίπτωση που οι ΟΤΑ καλούνται να υποβάλλουν οικονομικά στοιχεία σε άλλους φορείς, πρέπει πρώτα να αναμένουν σχετική ενημέρωση από το ΥΠ.ΕΣ <sup>95</sup>.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

### ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

#### 5.1 Κατάρτιση του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α-Συγκριτική αξιολόγηση- Συμπεράσματα πριν και μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτη

Την τελευταία δεκαπενταετία έχουν συντελεστεί σημαντικές αλλαγές στην οικονομική διοίκηση των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού. Η εισαγωγή της διπλογραφικής μεθόδου στη λογιστική των Δήμων με το ΠΔ 315/1999, ο νέος τύπος προϋπολογισμού που καθιερώθηκε με την ΚΥΑ 7028/2004, ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006) συνέθεσαν το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ πριν την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη.

Είναι γεγονός ότι το οικονομικό-διαχειριστικό σύστημα των ΟΤΑ που ίσχυε δεν μπορούσε να ανταποκριθεί στις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες των ΟΤΑ που καλούνταν να ικανοποιήσουν. Οι προϋπολογισμοί των ΟΤΑ καταρτίζονταν με υπερεκτιμμένα έσοδα και έξοδα και ως μη ρεαλιστικοί δεν αποτύπωναν την πραγματική δημοσιονομική κατάσταση του φορέα. Οι Δήμοι εξακολουθούσαν να προϋπολογίζουν τα έσοδά τους και τα έξοδά τους υπερεκτιμημένα αγνοώντας τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους. Η μη ρεαλιστικότητα της είσπραξης των εγγεγραμμένων εσόδων είχε ως αποτέλεσμα τη συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τρίτους, καθώς αναλαμβάνονταν υποχρεώσεις για πραγματοποίηση δαπανών( δέσμευση πιστώσεων του π/υ) επί τη βάσει ανέφικτων στόχων είσπραξης εσόδων ( υπερεκτιμμένες εγγραφές εσόδων/ πιστώσεων). Η σύνταξή του προϋπολογισμού δεν προσδιοριζόταν με βάση τις δυνατότητες πραγματοποίησης εσόδων και στη συνέχεια μέσω αυτών η

χρηματοδότηση της κοινωνικής και οικονομικής τους δραστηριότητας. Το σύστημα Προϋπολογισμού-Απολογισμού είχε σχεδιαστεί με γνώμονα κυρίως την δυνατότητα άσκησης ελέγχου και όχι την χρησιμοποίησή τους από τις υπηρεσίες ως εργαλείο προγραμματισμού και παρακολούθησης της οικονομικής αποτελεσματικότητάς του. Ο προϋπολογισμός δεν λειτουργούσε ως εργαλείο προγραμματισμού μέσα στο Δήμο, αλλά είχε σχεδιαστεί και λειτουργούσε κυρίως ως ένα σύστημα ταμειακής διαχείρισης.

Ο προϋπολογισμός προ θέσπισης προγράμματος Καλλικράτη βασίζεται στα διαχειριστικά αποτελέσματα του προηγούμενου οικονομικού έτους και του προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους. Η τεχνική που ακολουθείται συνίσταται στη λήψη συνήθως απολογιστικών στοιχείων 8 μηνής χρήσης του υπό εκτέλεση προϋπολογισμού και με τη μέθοδο της αναγωγής διαμορφώνονται σε 12 μηνή χρήση, τα οποία αποτελούν τις προβλέψεις και εκτιμήσεις μεγεθών του υπό κατάρτιση προϋπολογισμού.

Η οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα μας από το 2010 και μετά ανέδειξε, μεταξύ άλλων τις αδυναμίες και σοβαρές ελλείψεις του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης. Τα προβλήματα εντοπίζονται σε όλο το φάσμα του δημοσιονομικού κύκλου, από τον σχεδιασμό του προϋπολογισμού και τον συνεχή έλεγχο εκτέλεσής του μέχρι τη λήψη διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση αποκλίσεων καθώς και τη λογοδοσία.

Προσπαθώντας να αξιολογήσουμε την μεθοδολογία σύνταξης και κατάρτισης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ πριν και μετά τη θέσπιση του Ν.3852/2010 διαπιστώνουμε ότι ο προϋπολογισμός που συντάσσεται με το νέο θεσμικό πλαίσιο αποτελεί πράγματι ένα εργαλείο λειτουργικού εκσυγχρονισμού που μπορεί να

εξασφαλίσει σε έναν ΟΤΑ, τόσο τη βιωσιμότητά του, όσο και τη λειτουργία του με τη βελτίωση της οικονομικής του αποτελεσματικότητας, τη βελτίωση της διαχείρισης των υπαρχόντων πόρων και την εξασφάλιση νέων πηγών εσόδων.

Οι αλλαγές στο δημοσιονομικό πλαίσιο επικεντρώθηκαν στις αρχές και στις διαδικασίες που διέπουν την προετοιμασία, ψήφιση, εκτέλεση και παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (περιλαμβανομένων και των ΟΤΑ) με στόχο την ανατροπή των παθογενειών του.

Για πρώτη φορά εισάγεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (συμπεριλαμβανομένων και των Δήμων), σύμφωνα με την οποία οι πιστώσεις διατίθενται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, της ανταποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Οι ΟΤΑ που αντιμετωπίζουν σοβαρό δημοσιονομικό πρόβλημα, είτε διότι αδυνατούν να καταρτίσουν ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, είτε διότι το συνολικό χρέος τους υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών τους εσόδων εντάσσονται σε Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης.

Με το Ν. 3871/2010 τροποποιήθηκε ο βασικός νόμος για το δημόσιο λογιστικό (Ν.2362/1995, όπως ισχύει) και άρχισε η υλοποίηση της κορυφαίας μεταρρύθμισης του Δημοσιονομικού Συστήματος, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, του εξορθολογισμού της στοχευμένης ανακατανομής και του ελέγχου των δημοσίων δαπανών



Με το Ν.3852/2010 εισάγεται ένα τριπλό σύστημα διασφάλισης της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, της εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος και της τήρησης της αρχής της διαφάνειας. Στο πλαίσιο αυτό η τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων και αρχών, όπως η χρησιμοποίηση των ελάχιστων μέσων για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος, καθώς και η μη σπατάλη πόρων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, αποκτούν βαρύνουσα σημασία. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία και στην εξορθολογισμένη διαχείριση.

Την κατάρτιση και ψήφιση του Προϋπολογισμού των ΟΤΑ πλέον διέπουν οι γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως αποτυπώνονται στο άρθρο 33 του Ν.4270/2014, ήτοι της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που εξειδικεύεται α) στην αρχή της οικονομικότητας με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων β) στην αρχή της ανταποδοτικότητας σύμφωνα με την οποία πρέπει να τηρείται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και γ) στην αρχή της αποτελεσματικότητας όπου ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρω οριστεί.

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) μεταξύ άλλων παρακολουθεί και την εκτέλεση και καταρτίζει μηνιαίες, τριμηνιαίες και εξαμηνιαίες εκθέσεις για την εκτέλεση του ετήσιου προϋπολογισμού των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Αρνητική απόκλιση μεγαλύτερη του 10% από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους συνιστά σοβαρό δημοσιονομικό πρόβλημα και συνεπάγεται την επιβολή

δημοσιονομικών κυρώσεων (παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του ΟΤΑ από τους Κ.Α.Π).

Βάσει του νέου νομοθετικού πλαισίου (Ν.3852/2010, ΚΥΑ 29530/2014) η σύνταξη και κατάρτιση του προϋπολογισμού καθιερώνει μια κατηγορία ομάδα εσόδων Ι και ΙΙ στην οποία προβλέπεται ανώτατη επιτρεπόμενη αύξηση εσόδων με ειδική μεθοδολογία όπως αναφέρθηκε ανωτέρω. Με τον τρόπο αυτό τα στοιχεία του προϋπολογισμού ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, είναι ρεαλιστικά και οι στόχοι που τίθενται εφικτοί.

Επίσης, οι επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων στον προϋπολογισμό του Δήμου για νέα έργα εγγράφονται μόνον εφόσον υπάρχει σχετική απόφαση ένταξης, γεγονός που συντελεί στη κατάρτιση του προϋπολογισμού με πραγματικά στοιχεία και όχι πλασματικά, όπως συνέβαινε προ εποχής Καλλικράτη.

Μία άλλη σημαντική καινοτομία του Καλλικράτη που δεν υπήρχε πριν είναι η πρόβλεψη στον προϋπολογισμό των επισφαλών απαιτήσεων του Δήμου με τη διαδικασία που προαναφέρθηκε παραπάνω, γεγονός που οδηγεί στη σύνταξη πραγματικών προϋπολογισμών, αφού οι επισφαλείς απαιτήσεις (ανείσπρακτα υπόλοιπα) προβλέπονται υποχρεωτικά, συνιστούν δε πλασματικά έξοδα και όχι πραγματικά (πλασματική πίστωση). Η τήρηση της απαγόρευσης αυτής ελέγχεται από το ΥΠ.ΕΣ και από τον Γενικό Γραμματέα (άρθρο 1 παρ.10 ΚΥΑ 29530/ 2014)

Παρόλο που ο Ν.3697/2008 προέβλεπε την υποβολή εκτιμήσεων του υπό κατάρτιση προϋπολογισμού στο ΥΠ.ΕΣ, οι οποίες λαμβάνονταν υπόψη για την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου αυτού, τέτοια οικονομικά στοιχεία από την πλειονότητα των Δήμων ουδέποτε υπεβλήθησαν.

Αντίθετα, με τη θέσπιση του προγράμματος Καλλικράτη οι Δήμοι πλέον υποχρεούνται να υποβάλλουν στο Οικονομικό Παρατηρητήριο οικονομικά στοιχεία επί του σχεδίου του προϋπολογισμού, το οποίο παρέχει τη γνώμη του, αξιολογεί τις προβλέψεις των εσόδων, διατυπώνει προτάσεις τροποποίησής του, ώστε αυτός να είναι σύμφωνος με τις γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών και ρεαλιστικός.

Επιπλέον, ο υπό ψήφιση προϋπολογισμός του Δήμου από το Δημοτικό Συμβούλιο συνοδεύεται από το ΟΠΔ, πράγμα που δεν συνέβαινε πριν το Ν.3852/2010, με το οποίο τίθενται η επίτευξη ποσοτικών στόχων (έσοδα –έξοδα) στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, οι οποίοι αναμορφώνονται υποχρεωτικά σε περίπτωση που διαπιστωθεί απόκλιση σε ποσοστό άνω του 10%.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο που δεν υπήρχε προ Καλλικράτη είναι η υποβολή από τον προϊστάμενο της Οικονομικής Υπηρεσίας στην Οικονομική Επιτροπή και ακολούθως στο Δημοτικό Συμβούλιο της τριμηνιαίας έκθεσης για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, έτσι ώστε ο προϋπολογισμός και το ΟΠΔ σε περίπτωση απόκλισης άνω του 10%, να τροποποιείται προκειμένου να επιτυγχάνονται οι στόχοι και να είναι αυτός ισοσκελισμένος.

Επίσης, ο Προϊστάμενος των Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου μετά τον Καλλικράτη καθίσταται υπεύθυνος για τη διενέργεια όλων των δημοσιονομικών δεσμεύσεων, διαβιβάζει όλα τα μηνιαία οικονομικά στοιχεία για τις δεσμεύσεις, εξασφαλίζει τη λειτουργία του φορέα του των απαραίτητων πληροφοριακών συστημάτων για την επεξεργασία, την έγκριση και την παρακολούθηση όλων των δεσμεύσεων μέχρι την αποπληρωμή των σχετικών υποχρεώσεων.

Μετά τη θέσπιση του Καλλικράτη καθοριστικός είναι και ο ρόλος των οργάνων διοίκησης των Δήμων στην εν γένει οικονομική διοίκηση και διαχείριση αυτού. Ειδικότερα, ο Δήμαρχος στα πλαίσια των καθηκόντων του και με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και αποτελεσματικότητας υλοποιεί το πρόγραμμα δράσης και τον προϋπολογισμό. Η Εκτελεστική Επιτροπή εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού και το πρόγραμμα δράσης προς την Οικονομική Επιτροπή, η δε Δημαρχιακή Επιτροπή μετονομάζεται σε Οικονομική Επιτροπή και αναβαθμίζεται ως προς τις αρμοδιότητες οικονομικού ελέγχου και τακτικής παρακολούθησης της υλοποίησης του προϋπολογισμού και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου.

Παρόλο που από το 2003 είχε αρχίσει δειλα-δειλά η επέκταση του προληπτικού ελέγχου στις δαπάνες των ΟΤΑ Α΄ βαθμού από 1/1/2011 οι συμβάσεις που συνάπτουν οι Δήμοι και τα Νομικά Πρόσωπα προϋπολογιζόμενης δαπάνης ίσης ή μεγαλύτερης των 100.000 ευρώ ή από 1/4/2012 προϋπολογιζόμενης δαπάνης ίσης ή μεγαλύτερης των 200.000 ευρώ ελέγχονται υποχρεωτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Αυτό λειτουργεί ως θεματοφύλακας της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών συμβάλλοντας αποφασιστικά στη διασφάλιση και σωστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος.

Απότοκος της εύλογης δυσπιστίας των πολιτών ως προς την ικανότητα αμερόληπτης, διαφανούς και αποτελεσματικής δράσης της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης αποτελεί η θεσμοθέτηση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Η ΕΑΑΔΗΣΥ δηλαδή που θεσπίστηκε ως όργανο ομπρέλα, υπό το οποίο συντονίζονται όλοι οι δημόσιοι φορείς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, έχει ως κύρια αποστολή της την εμπέδωση

της διαφάνειας, τη χρηστή διαχείριση και παρακολούθηση της εύρυθμης εκτέλεσης του προϋπολογισμού ως προς το σκέλος των δαπανών.

Εν κατακλείδι, η αρχιτεκτονική του Προγράμματος Καλλικράτης σε σχέση με τα προηγούμενα νομοθετήματα, επηρεάζει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των Δήμων και του Κράτους γενικότερα, συμβάλλει στον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού με τις συνταγματικές εγγυήσεις που έχουν περιβληθεί οι ΟΤΑ και γίνεται πλέον εφικτή η ουσιαστική λογοδοσία των αυτοδιοικητικών αρχών.

## 5.2 ΠΙΝΑΚΑΣ

### ΣΤΑΔΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ

ΠΡΙΝ Ν.3463/2006	ΜΕΤΑ Ν.3852/2010
1.Επιβολή ή αναπροσαρμογή των τελών και δικαιωμάτων από το Δημοτικό Συμβούλιο	1.Επιβολή ή αναπροσαρμογή των τελών και δικαιωμάτων από το Δημοτικό Συμβούλιο
2. Κατάρτιση και Έγκριση του Τεχνικού Προγράμματος από το Δημοτικό Συμβούλιο. 3. Έγκριση του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης από το Δημοτικό Συμβούλιο.	2.Κατάρτιση του Τεχνικού Προγράμματος από Εκτελεστική Επιτροπή
	3. Καθορισμός του Ανώτατου ύψους του προϋπολογισμού εξόδων κάθε κοινότητας για το επόμενο οικονομικό έτος (εως τέλος Ιουνίου).
	4. Κατάρτιση σχεδίου προϋπολογισμού εξόδων της κοινότητας, το οποίο δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το ανώτατο ποσό που καθορίστηκε από το δημοτικό συμβούλιο (εως τέλος Ιουνίου).
	5. Το σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων της Κοινότητας, μαζί με την αιτιολογική έκθεση, αποστέλλονται στην οικονομική επιτροπή και σε περίπτωση μη κατάρτισης ή εμπρόθεσμης υποβολής του από την κοινότητα, το σχέδιο του προϋπολογισμού εξόδων καταρτίζεται από αυτήν (έως την 20η Ιουλίου).
	6. Το Τεχνικό Πρόγραμμα κατατίθεται από την εκτελεστική επιτροπή στο Δημοτικό Συμβούλιο για έγκριση.
4.Σύνταξη σχεδίου προϋπολογισμού από τη Δημοτική Επιτροπή (άρθρο 159 του ΚΔΚ) συνοδευόμενο από αιτιολογική έκθεση (έως τέλος Οκτωβρίου).	7. Εξέταση του προσχεδίου του προϋπολογισμού καθώς και του σχεδίου του προϋπολογισμού κάθε Κοινότητας από την Οικονομική Επιτροπή όπως αυτό παραδίδεται από την Εκτελεστική Επιτροπή.( Έως 5η Σεπτεμβρίου).
	8. Ενσωμάτωση του σχεδίου του προϋπολογισμού στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών για έκφραση γνώμης από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α ( έως 5η Σεπτεμβρίου).
	9. Έκδοση σχετικής γνώμης από το Οικονομικό Παρατηρητήριο επί του σχεδίου του προϋπολογισμού και έκδοση οδηγιών από το Υπουργείο Εσωτερικών για διαμόρφωση του σχεδίου του προϋπολογισμού ( έως το τέλος Οκτωβρίου).
	10. Συνεδρίαση της Οικονομικής Επιτροπής και υποβολή του σχεδίου του προϋπολογισμού και του ΟΠΔ στο Δημοτικό Συμβούλιο συνοδευόμενο από τη γνώμη του Οικονομικού Παρατηρητηρίου, τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και από αιτιολογική έκθεση, στην οποία παρουσιάζονται οι τυχόν προσαρμογές που επήλθαν στο σχέδιο του προϋπολογισμού ,άρθρο 77 ν.4172/2013 (έως το τέλος Οκτωβρίου). 11. Εάν το σχέδιο Προϋπολογισμού του Δήμου δεν καταρτιστεί ή καταρτιστεί κατά παρέκκλιση των ανωτέρω ή δεν υποβληθεί εμπρόθεσμα στο δημοτικό συμβούλιο, το ίδιο

	το δημοτικό συμβούλιο καταρτίζει και ψηφίζει τον προϋπολογισμό έως την προθεσμία της επόμενης παραγράφου.
<p>5.Ψήφιση προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο (έως τέλος Νοεμβρίου)</p> <p>6. Παράταση προθεσμίας ψήφισης προϋπολογισμού μέχρι την 28<sup>η</sup> Φεβρουαρίου του έτους λόγω διενέργειας δημοτικών εκλογών.</p> <p>7. Έλεγχος Προϋπολογισμού από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.</p>	<p>12. Το Δημοτικό Συμβούλιο ψηφίζει τον προϋπολογισμό και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ) σε μία ειδική γι' αυτόν το σκοπό συνεδρίαση.</p> <p>Υποβολή του προϋπολογισμού και του ΟΠΔ σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή για έλεγχο στην αρμόδια για την εποπτεία του δήμου Αρχή (Αποκεντρωμένη Διοίκηση), μαζί με τα απαραίτητα δικαιολογητικά (έως 15η Νοεμβρίου).</p> <p>13. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση ασκεί τον έλεγχο επί του προϋπολογισμού και του ΟΠΔ , επικυρώνει τον προϋπολογισμό και εγκρίνει το ΟΠΔ (έως 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου).</p>
	<p>14. Σε περίπτωση που η Αποκεντρωμένη Διοίκηση διαπιστώσει ότι:</p> <p>α. Ο προϋπολογισμός έχει καταρτιστεί κατά παράβαση της ΚΥΑ ή της κείμενης νομοθεσίας, αναπέμπει τον προϋπολογισμό στο Δημοτικό Συμβούλιο προς τροποποίηση αυτού εντός 15 ημερών.</p> <p>β. Ο προϋπολογισμός έχει καταρτιστεί σύμφωνα με τις προβλεπόμενες οδηγίες, αλλά το ΟΠΔ δεν πληροί τους όρους της παραγράφου 4 της αριθμ. 7261/2013 ΚΥΑ, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, τότε ο προϋπολογισμός εγκρίνεται και επιστρέφεται στον ΟΤΑ μόνο το ΟΠΔ προς διόρθωση, υποβολή εκ νέου και έγκριση από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.</p> <p>15. Μετά την επικύρωση ο Δήμος μεριμνά για την ενσωμάτωση αυτού, καθώς και κάθε άλλου στοιχείου που τυχόν έχει ζητηθεί στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών.</p>
<p>8. Σε περίπτωση μη σύγκλισης του Συμβουλίου μέχρι τέλος Νοεμβρίου συνέρχεται αυτοδίκαια την πρώτη Κυριακή.</p> <p>9. Σε περίπτωση που δεν καταρτίσει τον προϋπολογισμό συνέρχεται εκ νέου την δεύτερη Κυριακή.</p>	<p>16 .Εάν το σχέδιο του προϋπολογισμού και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης δεν καταρτιστούν και δεν υποβληθούν από την οικονομική επιτροπή ή αν ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου δεν μεριμνήσει για να συγκληθεί το συμβούλιο έως τη 15η Νοεμβρίου, το συμβούλιο συνέρχεται αυτοδίκαια την πρώτη Κυριακή μετά την ημερομηνία αυτή και ώρα 11π.μ. στο συνήθη χώρο συνεδριάσεών του και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή τους.</p> <p>17. Σε περίπτωση που το δημοτικό συμβούλιο και πάλι δεν συντάξει και ψηφίσει τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο προηγούμενο εδάφιο, συνέρχεται αυτοδίκαια εκ νέου, την αμέσως επόμενη Κυριακή και ώρα 11 π.μ. στο συνήθη χώρο συνεδριάσεών του και προχωρεί στη σύνταξη και ψήφισή τους.</p>
10.Σε περίπτωσης μη συμμόρφωσης προς τα ανωτέρω οι υπαίτιοι υπέχουν αστική και πειθαρχική ευθύνη	18. Σε περίπτωσης μη συμμόρφωσης προς τα ανωτέρω οι υπαίτιοι υπέχουν αστική και πειθαρχική ευθύνη.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

### ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ

#### 6.1 Τήρηση δημοσιονομικών κανόνων και αρχών

Στη οικονομική κρίση που η χώρα αντιμετωπίζει οι διοικήσεις των Δήμων υποχρεούνται να εφαρμόσουν τα πλέον αυστηρά μέτρα αφού οι εισροές των εσόδων από την Κεντρική διοίκηση ελαχιστοποιούνται. Στο πλαίσιο αυτό η τήρηση δημοσιονομικών κανόνων και αρχών, όπως η χρησιμοποίηση των ελάχιστων μέσων για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος, καθώς και η μη σπατάλη πόρων των ΟΤΑ είναι επιβεβλημένες.

#### 6.2 Αναδιοργάνωση της οικονομικής λειτουργίας και διοίκησης των ΟΤΑ

Αρχικά για να μπορέσει ο νέος τύπος προϋπολογισμού να οδηγήσει στη σύνταξη πραγματικών και όχι εικονικών προϋπολογισμών απαιτείται μία αναδιοργάνωση της οικονομικής λειτουργίας και διοίκησης των ΟΤΑ.

Οι ΟΤΑ οφείλουν να προβούν σε άμεση επίσπευση των διαδικασιών προσαρμογής τους στις προβλέψεις των νέων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) και σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Τμημάτων τους προς αποφυγήν δυσλειτουργιών στην οργανωτική τους δομή.

Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού στο χώρο του δημοσίου συντελείται μέσω διοικητικών πράξεων. Οι πράξεις αυτές αποτελούν μέρος συγκεκριμένων διαδικασιών υλοποίησης των στόχων. Η γνώση των διαδικασιών αυτών (διαδικασίες προμήθειας, βεβαίωσης απαιτήσεων, δεσμεύσεις υποχρεώσεων και απαιτήσεων κλπ)



αποτελεί μέρος των θεμάτων που πρέπει να είναι σαφές και κατανοητό στο προσωπικό του Δήμου που εμπλέκεται στην υλοποίηση των στόχων. Ταυτόχρονα η άγνοια των διαδικασιών εκτέλεσης και υλοποίησης του προϋπολογισμού δημιουργεί προβλήματα στην υλοποίηση των προαναφερόμενων στόχων.

Είναι γεγονός ότι οι ΟΤΑ στερούνται του απαραίτητου υπαλληλικού δυναμικού καθώς και των οικονομικών πόρων για την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Η εκπαίδευση και επιμόρφωση του προσωπικού, προκειμένου να αυξηθούν οι δεξιότητες των υπαλλήλων και η αποδοτικότητα των Δήμων καθώς η χρήση των υφισταμένων λογισμικών προγραμμάτων παρακολούθησης μελετών, έργων και προμηθειών και των εφαρμογών οικονομικής διαχείρισης κρίνεται απαραίτητη.

Η ύπαρξη εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού χωρίς την ενιαία εφαρμογή κανόνων λειτουργίας της οικονομικής διαχείρισης δυσχεραίνει το έργο της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών του Δήμου. Παρά την στόχευση του Καλλικράτη στην απλοποίηση των διαδικασιών και των δομών των ΟΤΑ δεν αντιμετωπίστηκε αποτελεσματικά η πολυπλοκότητα, η ασάφεια και η αλληλοεπικάλυψη των διατάξεων που αφορούν την εν γένει οικονομική διαχείρισή τους.

### **6.3 Εκπόνηση νέου σχεδίου προϋπολογισμού**

Επιβεβλημένη κρίνεται η εκπόνηση ενός νέου σχεδίου Προϋπολογισμού που θα είναι πλήρης και θα έχει στην αρχική του μορφή όλους τους κωδικούς αριθμούς που χρησιμοποιούνται από τους ΟΤΑ και όχι με περαιτέρω ανάπτυξη αυτών κατά το “δοκούν”.

Η έκδοση ΚΥΑ, αντί προεδρικού διατάγματος, για την παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμμάτων Δήμων κρίνεται θετικά. Επομένως, το περιεχόμενο του προϋπολογισμού θα μπορεί να τροποποιείται, να είναι επίκαιρο και εναρμολογημένο με την ισχύουσα εκάστοτε νομοθεσία εφόσον βέβαια δεν υπάρχει καθυστέρηση στην έκδοσή της.

#### **6.4 Σύστημα εσωτερικού ελέγχου του προϋπολογισμού**

Αναγκαία κρίνεται η ύπαρξη ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου του προϋπολογισμού μέσα στο Δήμο που θα έχει την ευθύνη συγκέντρωσης και παρακολούθησης-υλοποίησης του προϋπολογισμού με οδηγό τους πολιτικούς στόχους, τις θεσμικές υποχρεώσεις και τις προτεραιότητες που πρέπει να θέτει για την υλοποίηση του προϋπολογισμού. Έτσι, ο έλεγχος ενισχύει την δημόσια διαχείριση με την παροχή της λογοδοσίας και την προστασία των βασικών αξιών του Δήμου, εξασφαλίζοντας τη διαφανή, δίκαιη, τίμια και έντιμη συμπεριφορά του προσωπικού του φορέα.

Ένας αποτελεσματικός εσωτερικός έλεγχος αποσκοπεί στη βελτίωση της οικονομικής και διαχειριστικής ικανότητας του φορέα, στον περιορισμό των δημοσιονομικών συμπεριφορών που έχουν ως αποτέλεσμα την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο ο εσωτερικός έλεγχος θα πρέπει να είναι μεταξύ των βασικών συντελεστών του προγράμματος δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Ο έλεγχος και η παρακολούθηση του υπηρεσιακού μηχανισμού πρέπει να γίνεται λιγότερο με την άσκηση καθημερινής εποπτείας και περισσότερο με τον καθορισμό λειτουργίας του υπηρεσιακού μηχανισμού. Η αποκέντρωση υπευθυνότητας στους προϊσταμένους σε συνδυασμό με την υποχρέωσή τους για αναφορές και

απολογισμούς αποτελεσμάτων της δράσης των υπηρεσιών που εποπτεύουν θα αναβαθμίσει τη λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας και του Δήμου γενικότερα.

Οι ΟΤΑ οφείλουν δηλαδή να υιοθετήσουν τις νομοθετικές διατάξεις περί σύστασης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου προκειμένου να εφαρμόσουν συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες και διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου. Οι εσωτερικές διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου πρέπει να παρέχουν εύλογη διασφάλιση ότι τυχόν σφάλματα είτε αποτρέπονται , είτε εντοπίζονται και διορθώνονται πριν την οριστικοποίησή τους.

### **6.5 Τεκμηρίωση σύνταξης προτάσεων προϋπολογισμού**

Η συμμετοχή του προσωπικού στη σύνταξη του προϋπολογισμού πρέπει να είναι ουσιαστική, απαιτείται η τεκμηρίωση των προτάσεών τους σε συγκεκριμένα χρονικά πλαίσια και η συμμετοχή τους να συνδυάζεται με αίτηση γνώμης, και υπευθυνότητα για την υλοποίηση των στόχων του προϋπολογισμού. Επιβάλλεται οι Ο.Τ.Α να καταρτίζουν ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς που να ανταποκρίνονται στα οικονομικά δεδομένα του, έτσι ώστε το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου να είναι πραγματικό ,ρεαλιστικό και οι τιθέμενοι στόχοι εφικτοί. Δηλαδή, η κάθε Διεύθυνση οφείλει να παρακολουθεί και επανεξετάζει του στόχους- δείκτες και εάν διαπιστώσει ότι υπάρχει απόκλιση μεταξύ της πραγματικής τιμής του δείκτη επίδοσης και του επιθυμητού στόχου, να αναζητά τις κατάλληλες δράσεις , ώστε να επιτευχθεί ο επιθυμητός στόχος. Η διοίκηση των Δήμων πρέπει να ενισχύσει τις λογιστικές διαδικασίες και τους διαύλους επικοινωνίας μεταξύ των Διευθύνσεων και της Οικονομικής Υπηρεσίας.

## **6.6 Τροποποίηση Προϋπολογισμού- Οριστικότητα εγγραφών**

Επίσης, ένα από τα χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού είναι η οριστικότητα των εγγραφών του. Η τροποποίηση του Προϋπολογισμού όταν γίνεται σε μεγάλη έκταση συνιστά παραβίαση της αρχής της ακρίβειας στο προσδιορισμό των ποσών που περιέχει. Οι συνεχείς και επαναλαμβανόμενες τροποποιήσεις καταδεικνύουν πλασματική κατάρτιση του προϋπολογισμού ή προϋπολογισμού που δεν συντάχθηκε με ορθές προβλέψεις-εκτιμήσεις. Οι αναμορφώσεις (τροποποιήσεις) του προϋπολογισμού θα πρέπει να είναι περιορισμένες και να αντιμετωπίζουν μόνο απρόοπτες και έκτακτες δαπάνες, όπως η εισροή έκτακτου εσόδου το επιβάλλουν. Εφόσον, η αναμόρφωση του Προϋπολογισμού δεν υπερβαίνει τα συνολικά έσοδα που είχαν προϋπολογισθεί προτείνεται να αποφασίζει το Δημοτικό Συμβούλιο του ΟΤΑ χωρίς να απαιτείται η έγκριση από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται η αναμόρφωση του προϋπολογισμού άμεσα εκτελεστέα χωρίς χρονοτριβή, δίνοντας τη δυνατότητα στις υπηρεσίες του ΟΤΑ να προχωρήσουν στην υλοποίηση του Δημοτικού Προγράμματος.

## **6.7 Συγκράτηση των λειτουργικών δαπανών**

Είναι γνωστό ότι μεγάλο μέρος των δαπανών των ΟΤΑ αφορούν κυρίως οι λειτουργικές δαπάνες (προμήθειες αναλωσίμων, δημόσιες σχέσεις ,γενικά έξοδα κλπ) που αντιπροσωπεύουν το 30% του προϋπολογισμού του Δήμου. Τονίζεται ιδιαίτερα η ανάγκη άσκησης περιοριστικής πολιτικής στις δαπάνες αυτές με υποχρέωση των ΟΤΑ να συγκρατήσουν τις δαπάνες αυτές στα χαμηλότερα δυνατά επίπεδα χωρίς να υπερβαίνουν το 3% έως 5% των απολογιστικών στοιχείων του προηγούμενου έτους.

## 6.8 Παρατηρητήριο των Ο.Τ.Α

Οι ΟΤΑ εξακολουθούσαν να προϋπολογίζουν τα έσοδα και τα έξοδά τους υπερεκτιμημένα αγνοώντας τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προηγούμενου οικονομικού έτους. Η μη ρεαλιστικότητα της είσπραξης των εγγεγραμμένων εσόδων είχε ως αποτέλεσμα τη συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τρίτους καθώς αναλαμβάνονταν υποχρεώσεις για πραγματοποίηση δαπανών επί τη βάση ανέφικτων στόχων είσπραξης εσόδων.

Στον αντίποδα το Παρατηρητήριο - ένα νέο θεσμικό όργανο- βοηθά τους Δήμους, τα Συλλογικά Όργανα και τις Οικονομικές Υπηρεσίες να προετοιμάσουν, καταρτίσουν και να εκτελέσουν ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς, στηρίζοντας αυτούς όχι μόνο στο να επιτύχουν τους δημοσιονομικούς στόχους που έχουν τεθεί σε διάφορα επίπεδα, αλλά κυρίως στο να διασφαλίσουν ότι η δημοσιονομική τους κατάσταση και διαχείριση είναι υγιής, αναγκαία προϋπόθεση για την οικονομική τους ανάκαμψη. Ο μηχανισμός παρακολούθησης των προϋπολογισμών από το Οικονομικό Παρατηρητήριο Αυτοτέλειας των ΟΤΑ είχε άμεσα και θα έχει και στο μέλλον ευεργετικά αποτελέσματα και τούτο βέβαια φαίνεται καταφανέστατα από τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ των ετών 2010 έως σήμερα που είναι μειωμένοι κατά 65% ,στοιχεία που αντικατροπτίζουν την πραγματική τους οικονομική δυνατότητα και είναι προσαρμοσμένοι στους δημοσιονομικούς στόχους που έχουν τεθεί σε διάφορα επίπεδα. Επίσης, τα στοιχεία αυτά δείχνουν ότι μέσα στο οικονομικό περιβάλλον των ΟΤΑ αναπτύσσεται μια δημοσιολογιστική συμπεριφορά συμβατή με τους δημοσιονομικούς κανόνες και πρακτικές, αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση της οικονομικής τους ανάκαμψης και σταθερότητας, γεγονός που

αναδεικνύει τον ενεργό ρόλο και την σπουδαιότητα του Οικονομικού Παρατηρητηρίου στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.

### **6.9 Προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο**

Επίσης, ο ρόλος και η λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕλΣυν) στην μακρόχρονη πορεία του καταδεικνύει ότι ως τώρα λειτουργεί ως- θεματοφύλακας- της νομομότητας των δημοσίων δαπανών. Η σημασία του προληπτικού ελέγχου είναι μεγάλη διότι προλαμβάνεται η κακή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, πριν τούτο εκταμιευθεί. Ειδικότερα , συμβάλλει στην διασφάλιση και σωστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, γεγονός που του προσδίδει ιδιαίτερα θεσμικό ρόλο στη λειτουργία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Ωστόσο, η κατάργηση του Προληπτικού ελέγχου (Ν. 4337/2015) από 1.1.2019 για τους ΟΤΑ και λοιπούς φορείς, εκτός του ότι είναι αντισυνταγματική θα επιφέρει τα αντίθετα αποτελέσματα και τούτο διότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ των δυσλειτουργιών των διοικητικών οργάνων και της χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Σε ένα δημόσιο που κυριαρχείται από την “ευθυνοφοβία” είναι βέβαιο ουδείς θα υπογράψει χρηματικά εντάλματα ,διότι θα φοβάται τις επιπτώσεις καταλογισμού και αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών,λόγω γενομένων δαπανών που κρίθηκαν μη νόμιμες. Συνεπώς, αποτελεί αδήριτη αναγκαιότητα η διατήρηση του Προληπτικού Ελέγχου των δαπανών από το Ελ.Συν διότι αντικείμενο του ελέγχου είναι η εφαρμογή δέσμης κανόνων δικαίου σε ένα ορισμένο πεδίο δράσης, με σκοπό την αποτροπή της διασπάθισης του δημοσίου χρήματος , την πάταξη της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στο δημόσιο.

## **6.10 Υποχρεώσεις των Δημοτικών Αρχών**

Εν κατακλείδι, η διοίκηση των Δήμων πρέπει να ενισχύσει τις διαδικασίες σύνταξης ρεαλιστικών προϋπολογισμών, εξασφάλισης των εσόδων και των πιστώσεων από ίδιους πόρους, ώστε να μη δημιουργούνται πλασματικοί προϋπολογισμοί και να επιτυγχάνεται η αποπληρωμή των αναδόχων. Η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ και των αρμοδίων Υπουργείων προκειμένου να επιτευχθεί μία αποδοτική και αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση, η επιτάχυνση των διαδικασιών από τα αρμόδια Υπουργεία για την προώθηση της συνεργασίας των δημόσιων υπηρεσιών, η δημιουργία Τμημάτων Εσωτερικού Ελέγχου στους ΟΤΑ και η ενεργοποίηση του ρόλου του Ελεγκτή Νομιμότητας κρίνεται περισσότερο παρά ποτέ επιβεβλημένη.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Νομιμότητα Δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων, Χ. Θ. Μπέλλος , 2003
2. Δημοσιονομικό Δίκαιο, Δ. Κόρσου, 1980
3. Ο προϋπολογισμός του Κράτους , Α. Διομήδης, 1905
4. Άρθρο 5 παρ.1 του Ν.2362/1995
5. Άρθρο 5 παρ.2 του Ν.2362/1995
6. Άρθρο 8 παρ.1 Β.Δ/τος 17-5/15.6.1959
7. Πανεπιστημιακές σημειώσεις Καθ. Γ.Γαλανός
8. Άρθρο 208 του Ν. 3463/2006 (ΚΔΚ)
9. Άρθρο 204 του Ν.3463/2006 (ΚΔΚ)
10. Άρθρο 159 του Ν.3463/2006 (ΚΔΚ)
11. Προϋπολογισμός ΟΤΑ , Κ.Νικολόπουλος , 2009
12. Άρθρο 165 του Ν.3463/2006 (ΚΔΚ)
13. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 30/34382/3.6.2009
14. Άρθρο 12 του Ν.3697/2008
15. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 37/50188/11.8.2009
16. Άρθρο 203 του Ν. 3463/2006 (ΚΔΚ)
17. Άρθρο 205 του Ν. 3463/2006 (ΚΔΚ)
18. ΠΔ 185/2007
19. Άρθρο 207 του Ν.4363/2006 ( ΚΔΚ)



20. Άρθρο 206 παρ.3 Ν.4363/2006 ( ΚΔΚ)
21. Άρθρο 4 παρ.1 ΠΔ 185/2007
22. Άρθρο 206 παρ.4 Ν.3463/2006 ( ΚΔΚ)
23. Άρθρο 1 παρ.1 ΠΔ 185/2007
24. Άρθρο 4 παρ.2 ΠΔ 185/2007
25. Άρθρο 2 παρ. 4 ΚΥΑ οικ.25595/26.7.2017
26. Άρθρο 76 παρ.3 του Ν. 3852/2010
27. Άρθρα 63 παρ. δ και 266 παρ. 4 του Ν.3852/2010
28. Άρθρο 77 παρ. 4 του Ν. 4172/2013
29. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α 31180/10.09.2015
30. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. 34540/02.10.2015
31. Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΑ 20/27423/05.09.2016
32. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ 41/οικ 39937/13.11.2015
33. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ. εγκ.22/οικ. 46703/20.11.2013
34. Εγκύκλιος ΥΠ. ΕΣ. εγκ.53/οικ.45226/20.11.2014
35. Άρθρο 4 του Ν.4111/2013
36. Άρθρο 266 παρ. 9 Ν.3852/2010
37. Άρθρο 267 Ν.3852/2010
38. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. 41/39937/13.11.2015
39. Άρθρο 78 παρ.3 του Ν.4172/2013

40. Άρθρο 266 παρ. 6 Ν.3852/2010
41. Άρθρο 2 Ν.3861/2010
42. Άρθρο 3 Ν.3861/2010
43. Άρθρο 4 παρ. 2 Ν.3861/2010
44. Άρθρο 234 παρ. 3 Ν. 3463/2006 (ΚΔΚ)
45. Άρθρο 1 παρ.9 ΚΥΑ οικ.25595/26.07.2017
46. Άρθρο 72 παρ. 1β Ν. 3852/2010
47. Άρθρο 10Α παρ.1 Ν.3861/2010
48. Άρθρο 15 Ν.4305/2014
49. Άρθρο 64 Ν. 4305/2014
50. Άρθρο 10Α παρ.2 Ν.3861/2010
51. Άρθρο 15 Ν. 4305/2014
52. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. Φ. 40/17742/05.06.2015
53. Άρθρο 77 παρ. 1 του Ν. 4172/2013
54. Άρθρο 83 παρ. 9 Ν.3852/2010
55. Άρθρο 84 παρ. 6 Ν.3852/2010
56. Άρθρο 266 παρ.3 Ν.3852
57. Απόφαση ΥΠ.ΕΣ.ΔΑ & Η.Δ 74452/29.12.2010
58. Άρθρο 77 παρ.9 Ν.4172/2013
59. Άρθρο 77 παρ.3 του Ν.4172/2013

60. Άρθρο 86 παρ.1 Ν.3852/2010
61. Άρθρο 86 παρ.2 Ν.3852/2010
62. Άρθρο 3 παρ.2 ΚΥΑ οικ. 3966/24.01.2011
63. Άρθρο 86 παρ.3 Ν.3852/2010
64. ΚΥΑ 29530/2014
65. Άρθρο 3 παρ.Β1 ΚΥΑ 29530/2014
66. Άρθρο 3 παρ. Β.2 ΚΥΑ 29530/2014
67. Άρθρο 1 παρ.10 ΚΥΑ 29530/2014
68. Άρθρο 77 παρ 7 Ν. 4172/2013
69. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α. οικ.1467/18.01.2016
70. Άρθρο 64 παρ 1 Ν. 4270/2014
71. Άρθρο 6 της Απόφασης ΥΠΕΣ 7261/22.2.2013
72. Άρθρο 78 παρ.3 Ν.4172/2013
73. Άρθρο 232 Ν.3852/2010
74. Άρθρο 50 Ν. 4270/2014
75. Άρθρο 33 Ν.4270/2014
76. Άρθρο 64 παρ 2 Ν. 4270/2014
77. Άρθρο 78 Ν.4316/14
78. Άρθρο 161 Ν.4363/2006 (ΚΔΚ)
79. Άρθρο 8 Β.Δ 17/5-15/06/1959

80. ΠΝΠ (228Α / 18.11.2012)
81. Άρθρο 25 περ. 3 περ.γ Ν.4270/2014
82. Άρθρο 26 παρ.1 Ν.4270/2014
83. ΠΔ 315/1999
84. ΚΥΑ 4604/2005
85. ΚΥΑ 7028/2004
86. Άρθρο 37 Ν.4270/2014
87. Άρθρο 49 Ν.4270/2014
88. Άρθρο 23 παρ.5 Ν.3536/2007
89. Απόφαση Υπ. Οικονομικών 2/22717/2011 (ΦΕΚ 474/Β)
90. Άρθρο 173 παρ. 1 Ν.4270/2014
91. Άρθρο 259 Ν.3852/2010
92. Άρθρο 2 Υπ.Απόφαση 74712/2010
93. Απόφαση 4320/2012,ΦΕΚ 703/β
94. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ 4743 και 53/2012
95. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ 53/47473/2012