



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
UNIVERSITY of the PELOPONNESE

## Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων

Τίτλος: Η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας ενός μεσαίου δήμου μετά την κατάργηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του. Ο ρόλος του προϊσταμένου διεύθυνσης οικονομικής υπηρεσίας.

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ : ΜΕΓΚΟΥΛΑ ΜΑΡΙΑ  
ΑΡΙΘΜΟΣ ΜΗΤΡΩΟΥ: 3033202105122

Αθήνα, 2023

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά των επιβλέποντα καθηγητή αυτής της διπλωματικής Κον Ράλλη Γκέκα , για την ευκαιρία που μου έδωσε σ' αυτό το μεταπτυχιακό πρόγραμμα να διευρύνω τους ορίζοντες μου.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους συμμετέχοντες καθηγητές στο μεταπτυχιακό αυτό με τις εύστοχες παρατηρήσεις τους και τις προσπάθειες που κατέβαλαν για να μας βοηθήσουν στην κατάκτηση της γνώσης .

Βέβαια θα ήταν παράληψη να μην ευχαριστήσω τους συμφοιτητές μου , τους συναδέλφους μου και τον Γ.Γ.του Δήμου μας Κον Κωνσταντίνο Παναγιώτου που με στήριξαν στην προσπάθεια μου αυτή , και γενικά όλους όσοι βοήθησαν με κάθε τρόπο στην ολοκλήρωση αυτής της διπλωματικής .

Τέλος ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια μου και ιδιαίτερα τον γιο μου Αναστάσιο-Στυλιανό και τον πνευματικό μου γιο Αλέξανδρο-Δημήτριο για την αμέριστη συμπαράσταση τους και υπομονή τους.

*Αφιερώνεται στην μνήμη του γιου μου .....Μιχαήλ- Παναγιώτη.*

# **Η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας ενός μεσαίου δήμου μετά την κατάργηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του. Ο ρόλος του προϊσταμένου διεύθυνσης οικονομικής υπηρεσίας.**

## **Περίληψη**

**Εισαγωγή:** Η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου τον υποστηρίζει σε κάθε δραστηριότητά του και έχει την ευθύνη της οικονομικής του διαχείρισης. Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του Δήμου αύξησαν τις απαιτήσεις για την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας και τις αρμοδιότητες του προϊσταμένου της.

**Σκοπός:** της εργασίας είναι, να διερευνήσει τις επιπτώσεις από την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου και τις αρμοδιότητες του προϊσταμένου της.

**Μέθοδος:** Για την υλοποίηση του ερευνητικού σκοπού εφαρμόστηκε η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης. Συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκε σύγκριση των αρμοδιοτήτων του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου πριν και μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου.

**Αποτελέσματα:** Οι αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου αυξήθηκαν, καθώς εν απουσία του προληπτικού ελέγχου, η έγκριση για την υλοποίηση κάθε δαπάνης αποτελεί ευθύνη του προϊσταμένου.

**Συμπεράσματα:** Ο προληπτικός έλεγχος παρείχε μια δικλείδα ασφαλείας καθώς ο έλεγχος διενεργείται πριν την υλοποίηση της δαπάνης. Κρίνεται απαραίτητη η αναβάθμιση του ρόλου του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας, η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου και η επαναφορά του προληπτικού ελέγχου με την προϋπόθεση διαδικαστικών βελτιώσεων.

# **Operation of a medium-sized municipality financial service after the removal of preventive control over its expenditure. The role of the head of the financial department.**

## **Abstract**

**Introduction:** The Financial Service of Municipality supports Municipality in every activity and it is responsible for Municipality's financial management. The abolition of preventive control over the Municipality's expenses increased the requirements for the proper functioning of the Financial Service and the responsibilities of its head.

**Purpose:** of the work is to investigate the effects of the abolition of preventive control on the operation of the Financial Service of Municipality and the responsibilities of its head.

**Method:** For the implementation of the research purpose, a comparative evaluation was applied. Specifically, a comparison of the responsibilities of the Head of the Financial Service of a Municipality was carried out, before and after the abolition of the preventive control.

**Results:** The responsibilities of the Head of the Financial Service of Municipality increased, since after the abolition of preventive control, the head is responsible for the implementation of each expenditure.

**Conclusions:** Preventive control provided a safeguard before the execution of an expenditure. It is deemed necessary to upgrade the role of the Head of the Financial Service, to implement internal control and, to restore preventive control on the condition of procedural improvements.

## Πίνακας περιεχομένων

|   |    |
|---|----|
| Εισαγωγή.....   | 2  |
| Κεφάλαιο 1: Η οικονομική λειτουργία των δήμων .....   | 4  |
| 1.1 Εισαγωγή κεφαλαίου .....  | 4  |
| 1.2. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού.....  | 4  |
| 1.3. Θεσμικό πλαίσιο οικονομικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού .....   | 5  |
| 1.4 Οικονομική υπηρεσία δήμων.....  | 9  |
| 1.5 Ο δημόσιος υπόλογος (παρ. 150 ν. 4270/2014).....  | 10 |
| 1.6 Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών.....   | 11 |
| 1.7 Συμπεράσματα κεφαλαίου.....   | 15 |
| Κεφάλαιο 2: Ο προληπτικός και ο κατασταλτικός έλεγχος.....  | 16 |
| 2.1 Εισαγωγή κεφαλαίου .....  | 16 |
| 2.2 Ο προληπτικός έλεγχος των δήμων .....   | 16 |
| 2.3. Κατασταλτικός έλεγχος δήμων.....   | 22 |
| 2.4. Σύστημα εσωτερικού ελέγχου στους δήμους.....   | 24 |
| 2.5 Συμπεράσματα κεφαλαίου.....   | 27 |
| Κεφάλαιο 3: Η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης.....  | 28 |
| 3.1 Εισαγωγή κεφαλαίου .....  | 28 |
| 3.2 Συγκριτική αξιολόγηση σε δημόσιες υπηρεσίες .....   | 28 |
| 3.3 Διαδικασία υλοποίησης .....   | 29 |
| 3.4 Συμπεράσματα κεφαλαίου.....   | 30 |
| Κεφάλαιο 4: Σύγκριση αρμοδιοτήτων προϊσταμένου διεύθυνσης οικονομικής υπηρεσίας .....   | 30 |
| 4.1 Εισαγωγή .....  | 30 |
| 4.2 Σχεδιασμός μεθόδου συγκριτικής αξιολόγησης .....  | 31 |
| 4.3 Συλλογή Δεδομένων .....   | 31 |
| 4.4 Η λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου και οι αρμοδιότητες του προϊσταμένου της πριν την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου.....  | 32 |
| 4.5 Η λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου και οι αρμοδιότητες του προϊσταμένου της μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου ..... | 33 |
| 4.6 Αξιολόγηση .....  | 34 |
| 4.7 Δράση - Προτάσεις για βελτίωση .....  | 36 |
| 4.7.1 Εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου.....  | 37 |
| 4.7.2 Ενίσχυση του ρόλου του Προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας.....  | 38 |
| 4.7.3 Επικοινωνία σε ισχύ κατόπιν αναβάθμισης του θεσμού του προληπτικού ελέγχου .....  | 40 |
| 4.8 Συμπεράσματα κεφαλαίου.....   | 41 |
| Συμπεράσματα.....   | 42 |
| Προτάσεις.....  | 43 |
| Βιβλιογραφικές Αναφορές .....   | 45 |
| Θεσμικό πλαίσιο.....  | 47 |

## Εισαγωγή

Οι μεταβολές, οι οποίες πραγματοποιούνται στις διαδικασίες που διέπουν την οικονομική διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών και συγκεκριμένα των Δήμων, έχουν βρεθεί στο στόχαστρο για τις επιπτώσεις τους και τη συμβολή τους στη λειτουργία των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων και κατ' επέκταση στο δημοσιονομικό έλεγχο επί των δαπανών του Δήμου.

Η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου τον υποστηρίζει σε κάθε δραστηριότητά του και έχει την ευθύνη της οικονομικής του διαχείρισης. Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του Δήμου αύξησε τις απαιτήσεις για την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας και τις αρμοδιότητες του προϊσταμένου της.

Στην παρούσα εργασία διερευνώνται οι επιπτώσεις από την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου και τις αρμοδιότητες του προϊσταμένου της. Το ερευνητικό ερώτημα, που τίθεται προς διερεύνηση είναι το εξής: «Πως επηρεάζεται η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας ενός μεσαίου δήμου μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του και ποιες είναι οι αλλαγές σε σχέση με το πρότερο καθεστώς». Η επιλογή του συγκεκριμένου αντικείμενου έρευνας έγινε λόγω της θέσης αλλά και της μακροχρόνιας εμπειρίας της ερευνήτριας ως επαγγελματία του χώρου. Βασική επιδίωξη είναι η διεύρυνση των γνώσεων μου πάνω στο αντικείμενο αλλά και η καταγραφή της διαδικασίας και των προβλημάτων που ανακύπτουν προκειμένου να είναι προσβάσιμα από νεότερους και λιγότερο έμπειρους ενδιαφερόμενους. Με την ολοκλήρωση της έρευνας μεταξύ άλλων αναμένεται να βρεθεί ότι μεταξύ άλλων ο προληπτικός έλεγχος αποτελούσε μια δικλείδα ασφαλείας και η κατάργηση οδήγησε σε αύξηση των απαιτήσεων για την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας και τις αρμοδιότητες του προϊσταμένου της.

Η πρωτοτυπία της έρευνας έγκειται στο γεγονός ότι από τη βιβλιογραφία εκλείπουν έρευνες που να εστιάζουν στη σύγκριση των αλλαγών, που υπέστη ο ρόλος του προϊσταμένου διεύθυνσης οικονομικής υπηρεσίας μετά την κατάργηση του κατασταλτικού ελέγχου.

Στις επόμενες παραγράφους περιγράφεται η δομή της εργασίας με βάση τα κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας περιγράφεται συνοπτικά η λειτουργία της

Οικονομικής Υπηρεσίας των Δήμων και οι αρμοδιότητες του Προϊσταμένου της. Επισημαίνεται η αναγκαιότητα για την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας και τη σπουδαιότητα της ανεξαρτησίας της επί των δαπανών, που επιβαρύνουν το Δήμο. Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Δήμου, ο οποίος έχει καταργηθεί από το 2019, και στον κατασταλτικό έλεγχο, ο οποίος εξετάζει κατόπιν εκτέλεσής τους, το σύνολο των οικονομικών δαπανών, τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, καθώς και την είσπραξη των εσόδων. Επιπλέον περιγράφεται το σύστημα εσωτερικού ελέγχου των δημοσίων υπηρεσιών. Στο τρίτο κεφάλαιο αναδεικνύεται ο ρόλος της συγκριτικής αξιολόγησης για τη βελτίωση των λειτουργιών των δημοσίων φορέων ιδιαίτερα μετά την εισαγωγή αλλαγών. Τέλος στο κεφάλαιο 4 εφαρμόζεται η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης προκειμένου να διερευνηθούν οι επιπτώσεις της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου στη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας των Δήμων μέσα από τη μεταβολή στις αρμοδιότητες του Προϊσταμένου της.

# **Κεφάλαιο 1: Η οικονομική λειτουργία των δήμων**

## **1.1 Εισαγωγή κεφαλαίου**

Σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται μία ανάλυση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ Βαθμού. Επίσης στο κεφάλαιο επιχειρείται μία ιστορική αναδρομή και η αναδείξει του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις λειτουργίες των ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Τέλος μέσα από το κεφάλαιο αναδεικνύεται ο ρόλος της οικονομικής υπηρεσίας των δήμων και του προϊσταμένου των οικονομικών υπηρεσιών.

## **1.2. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού**

Γεγονός αποτελεί ότι η εκάστοτε γεωγραφική περιοχή διαθέτει τη δική της τοπική διοίκηση η οποία είναι υπεύθυνη για ένα σύνολο μέτρων που λαμβάνονται και τίθενται σε καθεστώς εκτέλεσης. Η τοπική αυτοδιοίκηση ουσιαστικά συνιστά τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων συγκεκριμένης γεωγραφικής εμβέλειας από όργανα που εκλέγονται από τους πολίτες της εν λόγω περιοχής. Παράλληλα αποτελεί ένα θεσμό ο οποίος μέσα από το έργο του οργανώνει δράσεις που αποσκοπούν σε ένα ευνοϊκότερο και οικονομικοκοινωνικό και πολιτισμικό επίπεδο των πολιτών. Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που είναι αρμόδια για τη διεύθυνση των ζητημάτων της οριοθετημένης γεωγραφικής περιφέρειας που εκπροσωπούν καλούνται αρχές του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι Δήμοι συνιστούν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού ενώ οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού αναφέρονται στην Περιφερειακή Ενότητα. Μέσα από αυτό, γίνεται αντιληπτό ότι ο Δήμος συνιστά το αυτοδιοικούμενο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου και ταυτόχρονα τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, βάσει του άρθρου 1 του Νόμου 3852/2010).

Στην Ελλάδα υπάρχουν συνολικά 332 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού, η σύσταση των οποίων έχει πραγματοποιηθεί από το κράτος αλλά διακρίνονται τόσο για τη διοικητική όσο και για την οικονομική τους αυτοτέλεια. Ο σκοπός των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού συνδέεται με τις παρεχόμενες υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ενώ



σύμφωνα με το Νόμο 1850/1989 συνιστούν βασικό θεσμό του δημοσίου βίου των Ελλήνων πολιτών. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού στην Ελλάδα δε διαθέτουν την ανάλογη ανάπτυξη σε επίπεδα δράσεων και λειτουργιών και το ανάλογο μέγεθος σε σχέση με τους Ο.Τ.Α. των υπολοίπων κρατών της ΕΕ, ωστόσο οι μεταβαλλόμενες συνθήκες τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο δημιουργούν την ανάγκη βελτίωσης της οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε να συμβάλλει μεταξύ άλλων στην οικονομικοκοινωνική ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό σε τοπικό επίπεδο (ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ, 2010).

### **1.3. Θεσμικό πλαίσιο οικονομικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού**

Κάνοντας μία αναδρομή, αξίζει να αναφερθεί ότι η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι πρόσφατη αλλά αντίθετα έχει τις ρίζες της στην εποχή του Κλεισθένη. Σύμφωνα με τα ιστορικά στοιχεία, η Αθηναϊκή Πολιτεία είχε διαχωριστεί σε 100 διαφορετικούς δήμους, ο κάθε ένας από τους οποίους διέθετε ξεχωριστό όνομα και περιφέρεια. Συνδυαστικά με τα όργανα που είχαν εκλεγεί από το σύνολο των κατοίκων διαμορφώθηκε η πρώτη περίπτωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τάτσος, 1988).

Μετά την δημιουργία του νέου ελληνικού κράτους και λίγα μόλις χρόνια μετά την έναρξη της επανάστασης του 1821 δημιουργήθηκε η ανάγκη της δημιουργίας κάποιας μορφής Τ.Α. πάνω στα χνάρια πρότερων αντίστοιχων μορφών που υπήρχαν επί τουρκοκρατία. Θεσμικά, οι πρώτοι νόμοι συντάχθηκαν στις 30 Απριλίου του 1822, στην Α΄ Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου «Περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» αλλά και στις 29 Νοεμβρίου 1822 «Περί εκλογής των Παραστατών» (Τάτσος, 1988).

Λίγα έτη αργότερα, την περίοδο ίδρυσης του νέου Ελληνικού κράτους, τίθεται ο θεσμός που συνδέεται με τη «Διαίρεση του Βασιλείου και της διοίκησής του», στις 14 Απριλίου 1833. Στο τέλος του ίδιου έτους -ειδικότερα μέσα από το διάταγμα της 27 Δεκέμβρη 1833 της Βαυαρικής αντιβασιλείας για τη «Σύσταση των Δήμων»- οι Δήμοι καθίστανται ως δημόσια νομικά πρόσωπα και τα όργανα τους εκλέγονται έπειτα από ψήφο των πολιτών (Φωτιάδη-Μολφέτα, 2003).

Λίγες δεκαετίες αργότερα τοποθετείται η πρώτη επίσημη συνταγματική κατοχύρωση και πιο συγκεκριμένα το 1864. Η κοινότητα ορίστηκε ως τύπος Οργανισμού Τοπικής

Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού μέσα από νόμο που θεσπίστηκε το 1912 (Φωτιάδη-Μολφέτα, 2003). Μετέπειτα, με το πέρασμα των ετών θεσμοθετήθηκαν επιπλέον Νόμοι και Διατάγματα, συνδεδεμένα με τη μορφή οργάνωσης και λειτουργίας των Δήμων, ενώ στις μέρες μας το ισχύον νομικό πλαίσιο που εστιάζει στη ρύθμιση της οικονομικής λειτουργία τους είναι το εξής:

- Θεσμοθέτηση του διατάγματος 2888/1954 μέσα από το οποίο κατοχυρώνεται ένας νέος Δημοτικός και Κοινοτικός κώδικας, η συμβολή του οποίου είναι καθοριστική αφού ρυθμίζει τα μελλοντικά ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Θεσμοθέτηση του διατάγματος 24-9/20-10-1958 που συνδέεται με την «Ενσωμάτωση σε ένα ενιαίο κείμενο του Νόμου των ισχυουσών διατάξεων σχετικά με τις προσόδους των δήμων και των κοινοτήτων»
- Θεσμοθέτηση του διατάγματος 17-5/15-6-1959 που σχετίζεται με την «Οικονομική διοίκηση των Δήμων και Κοινοτήτων» (ΣτΕ)
- Θεσμοθέτηση του διατάγματος 24-9/20-10-1959 που αναφέρεται στην «Πρόσοδο των Δήμων και των Κοινοτήτων»
- Το διάταγμα 356/1974 για τις «Εισπράξεις των δημοσίων εσόδων»
- Μέσα από το Νόμο 1235/1982 έγινε μία αναβάθμιση του ρόλου των Νομαρχιακών Συμβούλων
- Το άρθρο 25 του Νόμου 1828/1989 που σχετίζεται με την «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και λοιπών διατάξεων»
- Ψήφισμα του Νόμου 2539/1997 ο οποίος ήταν ευρέως γνωστός ως «Ιωάννης Καποδίστριας», μέσα από τον οποίο επαναπροσδιορίστηκαν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού με γνώμονα τον πληθυσμό και τη χωροταξία
- Το διάταγμα 315/99 σχετικά με τον «Ορισμό του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού)»
- Μέσα από την αναθεώρηση του Συντάγματος που έλαβε χώρα το 2001 κατοχυρώθηκαν δύο βαθμοί για τους Ο.Τ.Α. χωρίς ωστόσο να παρέχονται λεπτομέρειες σχετικά με την αντιστοιχία τους σε Δήμους και Κοινοότητες για τον Α' βαθμό και αντίστοιχα για τις Περιφέρειες στο Β' βαθμό. Μέσα από τη θέσπιση αυτή προέκυψαν περιορισμοί αφού δεν υπάρχει περιθώριο εισαγωγής

επιπλέον βαθμού για να καθιερωθεί μακροπρόθεσμα η Τοπική Αυτοδιοίκηση Γ' βαθμού (ΣτΕ)

- Ο Νόμος 3852/2010 που αναφέρεται στη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» ανταποκρίνεται και στη σημερινή ισχύουσα εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο έχουμε 325 Δήμους για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού και 13 περιφέρειες για τους Ο.Τ.Α Β' βαθμού
- Το άρθρο 4 του Νόμου 4111/2013 και το άρθρο 76 του Νόμου 4172/2013 που σχετίζεται με το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Ο Νόμος 4172/2013 με τον οποίο καθορίστηκε το χρονοδιάγραμμα έγκρισης του Προϋπολογισμού των Δήμων (ΣτΕ)
- Ο Νόμος 4555/2018 που συνδέεται με τη «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης την Εμβάθυνση της Δημοκρατίας και την Ενίσχυση της Συμμετοχής της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει μία εκτενή αναφορά στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και τα σημεία που επιδιώκονται μέσα από το Νόμο 3852/2010:

§ **Αλλαγή στη Δομή και τη Λειτουργία του εκάστοτε Δήμου:** Η Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού αποτελείται αφενός από μικρότερο αριθμό Δήμων (332) αφετέρου έχουν μεγαλύτερη ισχύ ώστε να είναι σε θέση να ανταπεξέλθουν σε υψηλότερες απαιτήσεις μέσα από καινοτόμες μεθόδους και διαδικασίες. Μέσα από τη συνθήκη αυτή θα είναι εφικτή η δημιουργία μιας ισχυρότερης κοινότητας καθιστώντας τους Δήμους όργανα ουσιαστικής ανάπτυξης του τόπου και παροχής των απαιτούμενων υπηρεσιών στους πολίτες (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).

§ **Η καθιέρωση της Περιφέρειας ως Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' βαθμού:** Αλλαγή στη δομή των Περιφερειών και στις ρυθμίσεις που εφαρμόζονται για την αντιμετώπιση ζητημάτων κυρίως στην περίπτωση της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).

§ **Θεμελίωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων:** Η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση που ίσχυε μέχρι τη στιγμή αυτή οργανώνεται εκ νέου προκειμένου να είναι σε θέση να ανταπεξέλθει εδαφικά, κοινωνικά και οικονομικά (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).

§ **Οι αρχές των Ο.Τ.Α διαθέτουν 5ετή θητεία:** Μέσα από το άρθρο 102 του Συντάγματος θεσπίστηκε η 5ετούς διάρκειας θητεία των αρχών των Ο.Τ.Α. παρέχοντας έτσι μία πιο αποτελεσματική δράση η οποία προκύπτει από αύξηση των καθηκόντων τους και των έργων που καλούνται να φέρουν εις πέρας (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).<sup>1</sup>

§ **Ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α:** Μέσα από τη νέα διαδικασία επιδιώκεται η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων στοχεύοντας σε ένα μικρότερο κύκλο λειτουργιών του κράτους αναφορικά με την εποπτεία. Πέραν της μεταφοράς της αρμοδιοτήτων και της ανάληψης νέων καθηκόντων από Δήμους και Περιφέρειες, οι Δήμοι στις νησιωτικές περιοχές διαθέτουν πρόσθετες αρμοδιότητες ώστε οι κάτοικοι να εξυπηρετούνται πιο αποτελεσματικά (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).

§ **Περιορισμός των Νομικών Προσώπων:** Το πλήθος των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου περιορίζεται αισθητά ώστε να γίνει εξοικονόμηση πόρων και περαιτέρω λειτουργικών διαδικασιών ((Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).

§ **Στρατηγικές που στοχεύουν στην Εποπτεία και τη Διαφάνεια:** Προκειμένου να επιτευχθεί μία διασφάλιση της νομιμότητας και να υπάρξει μία εγγύηση αναφορικά με το δημόσιο συμφέρον θα πρέπει να γίνει εισήγηση του νέου συστήματος Εποπτείας και την υποχρεωτική ανάρτηση των αποφάσεων των Ο.Τ.Α στο διαδίκτυο (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).

§ **Ρύθμιση των οικονομικών της αυτοδιοίκησης:** Βασικοί πυλώνες του νέου νόμου σχετικά με τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. είναι η στήριξη του Α' και του Β' βαθμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο Φ.Π.Α, ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας και

---

<sup>1</sup>Ωστόσο σήμερα ισχύει η 4<sup>η</sup> θητεία και θα αλλάξει από 1/1/2024 σε 5ετή.

ο φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων είτε απευθείας είτε με την τακτική επιχορήγηση μέσω Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων Δήμων και Περιφερειών, ο ενδεδειγμένος έλεγχος και η μείωση του δανεισμού μέσα από την εφαρμογή ειδικών κριτηρίων, η εφαρμογή μεθόδων για την αντιμετώπιση των υπερχρεωμένων δήμων και η εφαρμογή συστήματος διαχείρισης των οικονομικών στους δήμους (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος «Καλλικράτης», 2010).

#### **1.4 Οικονομική υπηρεσία δήμων**

Όταν υλοποιείται η διαδικασία οργανωτικού σχεδιασμού ενός Ο.Τ.Α. Α' βαθμού λαμβάνεται υπόψιν, κατ' αντιστοιχία με το μέγεθός του, το αντίστοιχο τμήμα στοχεύοντας στην οικονομική δραστηριότητα του Δήμου και τις διαδικασίες που σχετίζονται με τη λειτουργία των εισροών και εκροών (Κοέν & Καρατζήμας, 2020). Η οικονομική υπηρεσία των δήμων είναι υπεύθυνη για την επίβλεψη των οικονομικών μεγεθών που αφορούν τον εκάστοτε Δήμο για τους εξής λόγους:

- ❖ Η συχνή παρακολούθηση των εισροών και εκροών συνιστά την πρώτη και βασική συνθήκη σε συνδυασμό με την αξιολόγηση της προέλευσης των χρηματοδοτήσεων που προορίζονται -λόγου χάρη- για τις επενδύσεις. Πραγματοποιείται ενδεδειγμένος έλεγχος των τελών, κυρίως αυτών που διαθέτουν ανταποδοτικό χαρακτήρα, για το λόγο ότι ο Δήμος υποχρεούται σε παροχή που δηλώνει την κατανάλωση και ως εκ τούτου την είσπραξή τους.
- ❖ Ο οικονομικός σχεδιασμός του Δήμου τόσο σε βραχυπρόθεσμη όσο και σε μακροπρόθεσμη κλίμακα αποτελεί την επόμενη συνθήκη
- ❖ Η παρουσίαση του συνόλου των δράσεων του Δήμου, όπως είναι ο ισολογισμός και τα αποτελέσματα χρήσης, που υποδεικνύουν το βαθμό απόδοσής του
- ❖ Η αποτελεσματική διαχείριση των αποθεμάτων προκειμένου να γίνει η κάλυψη των απαιτούμενων καταβολών
- ❖ Η επίβλεψη της ομαλής λειτουργίας των λογιστικών διαδικασιών εντός του Δήμου οι οποίες παρακολουθούνται από εξωτερικούς αρμόδιους φορείς, όπως είναι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, η Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων κα. (Κοέν & Καρατζήμας, 2020).

## **1.5 Ο δημόσιος υπόλογος (παρ. 150 ν. 4270/2014)**

Ο Δημόσιος υπόλογος, βάσει του άρθρου 150 του Νόμου 4270/2014, είναι υπεύθυνος για τη σωστή διαχείριση των χρημάτων και λοιπών αξιών του Δημοσίου ή του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ως εκ τούτου της επιστροφής τους ή ολοκλήρωσής τους σε σχέση με το σκοπό που τα έλαβε (ΣτΕ). Στην ουσία ο υπόλογος αναλαμβάνει την υποχρέωση διαχείρισης των χρημάτων τρίτων (νομικών προσώπων και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και αυτός είναι ο λόγος που είναι υπεύθυνος να λογοδοτήσει για τις ενέργειες που συνδέονται με αυτά. Επίσης, είναι υπεύθυνος για το ποσό του ελλείμματος που ενδέχεται να σημειωθεί και βρίσκεται υπό το καθεστώς της διαχείρισής του. Μέσα από το άρθρο 150 του Νόμου 4270/2014 επιπλέον διακρίνονται οι έξι διαφορετικές περιπτώσεις Δημοσίων Υπολόγων, οι οποίες είναι:

- ❖ Οι υπόλογοι που είναι υπεύθυνοι για τα προσωρινά χρηματικά εντάλματα και τα εντάλματα προπληρωμής (Νόμος 4270/2014).
- ❖ Οι υπόλογοι που αναλαμβάνουν την υποχρέωση διαχείρισης των παγίων προκαταβολών (Νόμος 4270/2014).
- ❖ Οι εφοριακοί υπόλογοι και οι τελωνειακοί (Νόμος 4270/2014).
- ❖ Οι ειδικοί ταμίες (Νόμος 4270/2014).
- ❖ Οι υπόλογοι Νομικών Προσώπων και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ❖ Οι υπόλογοι που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση έργων που απορρέουν από το πρόγραμμα των δημοσίων επενδύσεων (Νόμος 4270/2014).

Στο σημείο αυτό θεωρείται σκόπιμο να τονιστεί η διαφορά ανάμεσα στο ρόλο που καλείται να αναλάβει ένας υπόλογος και στο ρόλο και τις αρμοδιότητες που κατέχει ένας διατάκτης. Ο τελευταίος, στα πλαίσια ενός Δήμου, έχει το ρόλο του Δημάρχου και επομένως καθορίζει το πόσο επιτακτική είναι μία δαπάνη. Εφόσον κριθεί απαραίτητη, λαμβάνοντας υπόψη τα όρια προϋπολογισμού του Δήμου, ο διατάκτης αποφασίζει για τη στιγμή που θα διενεργηθεί. Στο σημείο αυτό ξεκινά η υποχρέωση και οι αρμοδιότητες του υπόλογου ο οποίος καλείται να εκτελέσει τις αποφάσεις των διατακτών. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται η είσπραξη εσόδων, η καταβολή εξόδων και η διαχείριση χρημάτων. Όπως γίνεται κατανοητό, το σύνολο των υποχρεώσεων

που αναλαμβάνουν οι υπόλογοι είναι καθορισμένο και σχετίζεται με τον έλεγχο της νομιμότητας και της λειτουργίας της δαπάνης. Πολλές φορές ενδέχεται να υπάρξει διαφωνία ανάμεσα στους υπολόγους και τους διατάκτες αναφορικά με την εκτέλεση μιας δαπάνης ή τον δικαιούχο αυτής, γεγονός που προκύπτει από τη διαδικασία καθιερωμένου ελέγχου που εκτελείται από τους υπολόγους.

## **1.6 Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών**

Ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών, βάσει του άρθρου 25 του Νόμου 4270/2014, διαθέτει τις ακόλουθες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις:

- Την ομαλή και ορθή δημοσιονομική διαχείριση του Δήμου
- Την αποτελεσματική και ορθή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών
- Τη σύνταξη του προϋπολογισμού σε συνδυασμό με την εκτέλεσή του
- Την καταγραφή των δράσεων –λογιστικά- που αναλαμβάνει ο Δήμος
- Την εκτέλεση των δημοσιονομικών δεσμεύσεων
- Τη μηνιαία μεταβίβαση των στοιχείων των δεσμεύσεων που έχουν υλοποιηθεί στο υπουργείο που αναλαμβάνει την εποπτεία
- Τη συλλογή και κατάθεση στοιχείων που συνδέονται με τον προϋπολογισμό
- Τη μέριμνα για την αποφυγή συγκέντρωσης ληξιπρόθεσμων οφειλών
- Τη μέριμνα για τις υποχρεώσεις που υποδεικνύονται από τις διατάξεις ΠΔ80/2016
- Τη μέριμνα αναφορικά με την είσπραξη των εσόδων
- Την κατάρτιση των οικονομικών καταστάσεων
- Την έγκαιρη εξόφληση των τιμολογίων (Κοέν & Καρατζήμας, 2020).

Ένα ακόμα στοιχείο που αξίζει να σημειωθεί είναι ότι, εντός των καθηκόντων που καλείται να αναλάβει, περιλαμβάνεται η δράση του ως υπόλογος του δήμου. Λόγω της υποχρέωσης που έχει να λογοδοτεί αναφορικά με τη νομιμότητα της δαπάνης, μπορεί να προβεί σε έγγραφη άρνηση της εκτέλεσής της εφόσον κρίνει την απουσία νομιμότητας. Η ενέργεια αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί δίχως να λάβει υπόψη του τη συνθήκη αντιπαράθεσης που ενδέχεται να ανακύψει με τον αντίστοιχο δικαιούχο της δαπάνης, τη δημοτική αρχή αλλά και το σύνολο των υπηρεσιών εκείνων που σχετίζονται με τη διενέργεια της δαπάνης. Επιπλέον διαθέτει την αστική ευθύνη για

κάθε πιθανή ζημία που επέφερε σε βάρος του Δήμου, είτε αυτή προκύπτει από δόλο είτε από αμέλεια (Κοέν & Καρατζήμας, 2020).

Ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών, πέραν των αρμοδιοτήτων που αναφέρθηκαν, είναι υπεύθυνος για την ομαλή λειτουργία της διοίκησης. Το σύνολο των λειτουργιών ενός Δήμου αποτυπώνεται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας, εντός του οποίου αναφέρονται οι υποχρεώσεις και οι αρμοδιότητες της διοίκησης του εκάστοτε Δήμου και των προϊσταμένων οικονομικών υπηρεσιών των αντίστοιχων τμημάτων. Όπως γίνεται αντιληπτό, ο ρόλος της οικονομικής υπηρεσίας είναι κρίσιμος αφού επιδιώκεται η συνέπεια της ακολουθίας των οικονομικών προγραμμάτων του Δήμου. Μέσα από τη σωστή τήρησή τους, θα μπορέσουν να υλοποιηθούν οι στόχοι των επιχειρησιακών προγραμμάτων του Δήμου όπως διατυπώνονται στο ετήσιο πρόγραμμα δράσης (Κοέν & Καρατζήμας, 2020).

Η ομαλή λειτουργία της διεύθυνσης συνδέεται άρρηκτα με την αποτελεσματική λειτουργία του ανθρώπινου δυναμικού, καθότι επικεντρώνεται στην εξέλιξή του και ως εκ τούτου στην υλοποίηση των στόχων του Δήμου. Ο Προϊστάμενος είναι υπεύθυνος για το συντονισμό των δράσεων που αναλαμβάνουν οι υφιστάμενοι της διεύθυνσης του, στοχεύοντας πάντα στην εκτέλεση των δράσεων που διατάσσει ο προϋπολογισμός. Φυσικά για να μπορέσει να επιτευχθεί η διαδικασία αυτή, θα πρέπει να υπάρχει ομαλή συνεργασία και αλληλοβοήθεια μεταξύ των στελεχών. Αυτός είναι και ο λόγος που κρίνεται απαραίτητη η ύπαρξη και η εφαρμογή των διοικητικών του ικανοτήτων, μεταξύ των οποίων είναι οι ακόλουθες:

- ❖ Η αντίληψη των ικανοτήτων που διαθέτει το κάθε στέλεχος, το σύνολο των εργασιών που είναι σε θέση να αναλάβει και ο τρόπος που αλληλεπιδρά με τους υπόλοιπους υπαλλήλους
- ❖ Ο τρόπος που συνεργάζεται εντός και εκτός της διεύθυνσης
- ❖ Η γνώση που διαθέτει αναφορικά με τις μεθόδους εκτέλεσης των εργασιών που απαιτούνται από τη διεύθυνση. Σημαντική κρίνεται η κατεύθυνση που πρέπει να υποδεικνύει στους υπαλλήλους ως προς τη νόμιμη και ομαλή εκτέλεση των καθηκόντων τους και εντός των χρονικών ορίων που επιτάσσει η νομοθεσία



- ❖ Τη σωστή αντίληψη σχετικά με ζητήματα που ανακύπτουν σε καθημερινή βάση μεταξύ των υπαλλήλων ώστε να μεριμνά για την αποφυγή αντιπαραθέσεων. Τα εν λόγω ζητήματα μπορεί να σχετίζονται με προσωπικά συμφέροντα ή επικοινωνιακές συγκρούσεις

Τα προαναφερθέντα προκύπτουν από τη θέση που κατέχει ο προϊστάμενος και το προφίλ ηγεσίας που προβάλλει λόγω των αρμοδιοτήτων του. Αυτός είναι και ο λόγος που υιοθετεί ένα συγκεκριμένο μοτίβο συμπεριφοράς και δράσης, μέσα από το οποίο θα επιτύχει τις υποχρεώσεις που πρέπει να ολοκληρώσει. Στο σημείο αυτό μπορεί να γίνει μία αναφορά στη θεωρία που σχετίζεται με τη συμπεριφορά ενός ηγέτη. Ενδεικτικά, μπορεί να διατυπωθεί η θεωρία των X, Y που εισήγαγε ο McGregor. Πιο συγκεκριμένα, η θεωρία X στηρίζεται στην αντίληψη ότι ο μέσος άνθρωπος ακολουθεί το εξής μοτίβο:

- ❖ Τείνει να μην αναλαμβάνει ευθύνες ενώ διακρίνεται από έλλειψη φιλοδοξίας
- ❖ Προτιμά να καθοδηγείται παρά να ηγείται
- ❖ Είναι αδιάφορος ως προς τις ανάγκες του οργανισμού που απασχολείται
- ❖ Δεν είναι δεκτικός στο σύνολο των αλλαγών που σχετίζονται με τον οργανισμό που εργάζεται ενώ παράλληλα επιδιώκει την ασφάλεια
- ❖ Δεν καταβάλλει κάποιου είδους προσπάθεια παρά μόνο όταν αισθανθεί κάποιου είδους απειλή ή τιμωρία (Patric et al., 2010).

Η θεωρία X περιλαμβάνει τα σημεία ενός ηγέτη τα οποία είναι:

- ❖ Η υποχρέωση του να καθοδηγεί, να πείθει και να επιτηρεί τους εργαζομένους υπό την απειλή της τιμωρίας
- ❖ Η υποχρέωση που έχει να καθοδηγεί και να ελέγχει τη στάση των εργαζομένων ώστε να είναι συνυφασμένη με τους σκοπούς του οργανισμού
- ❖ Η ευθύνη που έχει αναφορικά με τις αποφάσεις που πρέπει να λαμβάνει για το μέλλον και την οργάνωση του οργανισμού δίχως την καθοδήγηση και τις συμβουλές τρίτων (Patric et al., 2010).

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η θεωρία Y στηρίζεται σε ένα σύνολο αντιλήψεων του ατόμου, σύμφωνα με τις οποίες ο άνθρωπος δεν είναι αδιάφορος εκ φύσεως για τα θέματα που σχετίζονται με τον οργανισμό που απασχολείται. Η

αδιαφορία που επιδεικνύει αναπτύσσεται έπειτα από προσωπικές εμπειρίες που βιώνει στο περιβάλλον του οργανισμού. Ο άνθρωπος είναι ικανός να φέρει εις πέρας δύσκολες καταστάσεις και να επιλύει τυχόν προβλήματα που ανακύπτουν ενώ δεν είναι ευθυνόφοβος. Βάσει της ίδιας θεωρίας, ένας ηγέτης είναι υπεύθυνος για τη διαμόρφωση ευνοϊκού κλίματος και κατάλληλων συνθηκών στην επιχείρηση ούτως ώστε οι εργαζόμενοι να είναι σε θέση να υλοποιήσουν τα έργα που τους έχουν ανατεθεί και να πραγματοποιήσουν τις φιλοδοξίες τους. Ακόμη, ένας ηγέτης υποχρεούται να διοικεί συλλογικά αλλά και να είναι δεκτικός σε προτάσεις.

Ωστόσο, το προφίλ του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών δεν είναι εφικτό να ταυτιστεί με κάποια από τις θεωρίες που διατυπώθηκαν αλλά πιο πολύ με μία μίξη αυτών. Πέραν τούτου, δεν είναι εφικτό να υιοθετηθεί ένα σταθερό μοτίβο συμπεριφοράς από πλευράς του ηγέτη αφού ο χρόνος, οι συνθήκες και τα εμπόδια είναι δυναμικές διαδικασίες που καλείται να αντιμετωπίσει. Παράλληλα, ακόμα και αν έχει αποκτηθεί η εμπειρία αναφορικά με τη διαχείριση δύσκολων καταστάσεων τηρώντας ένα σταθερό προφίλ συμπεριφοράς, το μέγεθος των καταστάσεων και των ευθυνών είναι τέτοιο που ενδέχεται να κλονίσει την όποια σταθερότητα.

Το προφίλ και η στάση του προϊσταμένου μπορεί να αναλυθεί βάσει τριών συνιστωσών: του δυναμισμού, του συναισθήματος και της λογικής που διαθέτει. Μέσα από την εξέταση των συνιστωσών αυτών κρίνεται το προφίλ του και η αποτελεσματικότητά του. Έτσι προκύπτουν οι ακόλουθοι τύποι (Adair & Reed, 2003).:

- **Δυναμικός:** Όταν ένας προϊστάμενος διαθέτει δυναμικό προφίλ διακρίνεται για τις πρωτοβουλίες και τις δράσεις που αναλαμβάνει. Τείνει να δίνει εντολές παρά να τις δέχεται ενώ χαρακτηριστικό του στοιχείο αποτελεί η στάση επιβολής που υιοθετεί έναντι των υπολοίπων. Όπως είναι επόμενο δεν ακολουθεί συναισθηματικές μεθόδους αλλά στρατηγικές προκειμένου να εδραιωθεί σε υψηλή θέση και να παρακινεί τους υφιστάμενους για παραγωγή έργου. Διακρίνεται από έντονη ανταγωνιστικότητα και εριστική διάθεση στην προσπάθειά του να επιβληθεί (Adair & Reed, 2003).
- **Συναισθηματικός:** Όταν ο προϊστάμενος διαθέτει συναισθηματικό προφίλ διακρίνεται από κατανόηση των προβλημάτων των εργαζομένων ενώ

επικεντρώνεται στην ενίσχυση των δεσμών μεταξύ των υπαλλήλων και την ανάπτυξη υγιών σχέσεων ανάμεσα τους. Ο ρόλος του είναι παρακινητικός και υποστηρικτικός ενώ αποφεύγει τη δημιουργία εντάσεων στον εργασιακό χώρο. Ωστόσο, διακρίνεται από έλλειψη αποφασιστικότητας και υποστήριξης των προσωπικών του ιδεών ενώ συχνά τείνει να ενδίδει στις έντονες πιέσεις των άλλων (Adair & Reed, 2003).

- **Λογικός:** Όταν το προφίλ του προϊσταμένου είναι λογικό τότε διακρίνεται από «τετράγωνη λογική» αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων και δράσεων. Παράλληλα, στηρίζει τα επιχειρήματά του σε τεκμηριωμένες τοποθετήσεις ενώ δε χαρακτηρίζεται από τάσεις επιβολής στους άλλους. Ένα ακόμα στοιχείο που τον διακρίνει είναι η έλλειψη συναισθήματος ως προς την κατανόηση που πρέπει να υποδείξει, αφού προτιμά να λαμβάνει υπόψιν εκείνους που εκφράζουν τις απόψεις τους με επιχειρήματα και στοιχεία. Η έλλειψη συναισθήματος ωστόσο μπορεί να λειτουργήσει αρνητικά ως προς την ορθότητα της κρίσης του (Adair & Reed, 2003).

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα προφίλ, γίνεται αντιληπτό ότι ένας προϊστάμενος διαμορφώνει τη στάση του συνδυάζοντας χαρακτηριστικά και από τις τρεις κατηγορίες. Ειδικότερα όμως ότι αφορά την περίπτωση του προϊσταμένου οικονομικής υπηρεσίας σε ένα Δήμο, το προφίλ που συνηθίζεται να τηρείται είναι αυτό του λογικού τύπου αφού θεωρείται ότι θα αποδώσει στο μέγιστο δυνατό.

## **1.7 Συμπεράσματα κεφαλαίου**

Το κεφάλαιο μεταξύ άλλων ανέδειξε ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού στην Ελλάδα δε διαθέτουν την ανάλογη ανάπτυξη σε επίπεδα δράσεων και λειτουργιών και το ανάλογο μέγεθος σε σχέση με τους Ο.Τ.Α. των υπολοίπων κρατών της ΕΕ. Επίσης μέσα από την ανάλυση του ρόλου των ΟΤΑ Α΄ βαθμού διαπιστώθηκε ότι οι συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες καθιστούν αναγκαία τη βελτίωση των ΟΤΑ όσον αφορά στις διαδικασίες και τη λειτουργία τους. Εκ των σημαντικότερων νόμων που έχουν επηρεάσει τη λειτουργία των δήμων είναι ο Νόμος 3852/2010 που αναφέρεται στη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης

Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης. Επίσης σημαντικοί κρίνονται οι νόμοι 4111/2013 και 4555/2018. Τέλος μέσα από το κεφάλαιο αναδείχθηκε ότι κομβικός είναι ο ρόλος του προϊσταμένου οικονομικής υπηρεσίας που μεταξύ άλλων συμβάλλει στην ομαλή και ορθή δημοσιονομική διαχείριση του Δήμου.

## **Κεφάλαιο 2: Ο προληπτικός και ο κατασταλτικός έλεγχος**

### **2.1 Εισαγωγή κεφαλαίου**

Στο κεφάλαιο αυτό αναλύεται ο προληπτικός και ο κατασταλτικός έλεγχος των δήμων. Επίσης γίνεται αναφορά στο ρόλο του εσωτερικού ελέγχου και αναδεικνύονται οι στόχοι του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Το κεφάλαιο μεταξύ άλλων ανέδειξε ότι ο προληπτικός έλεγχος συμβάλλει στην οικονομική διαφάνεια και στην ορθή διαχείριση των οικονομικών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για αυτό ο προληπτικός έλεγχος αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για την οικονομική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά ο προληπτικός έλεγχος έχει συνδεθεί με μία σειρά από προβλήματα και δυσλειτουργίες όπως είναι η αύξηση της γραφειοκρατίας.

### **2.2 Ο προληπτικός έλεγχος των δήμων**

Η οικονομική διαφάνεια που αφορά στον έλεγχο και τη διαχείριση των οικονομικών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί αντικείμενο υψίστης σημασίας, δεδομένης και της οικονομικής αυτονομίας τους. Έχοντας ως δεδομένο την άσκηση ελέγχου και την ύπαρξη διαφάνειας στη διαχείριση των οικονομικών των Δήμων, δημιουργείται ένα αίσθημα ασφάλειας και δικαίου στους πολίτες. Αυτό συμβαίνει, καθώς με αυτόν τον τρόπο καλλιεργείται εμπιστοσύνη προς τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης του εκάστοτε δήμου. Για να εξασφαλιστεί η εμπιστοσύνη αυτή, θεσπίστηκε μια διαδικασία οικονομικής διαχείρισης. Αυτή είναι ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ο οποίος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Αρχικά, ο ΣΙΒ/1852 (ΦΕΚ 60/ Α' /1852) αποτέλεσε τον πρώτο σχετικό νόμο που αναφέρθηκε σε έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Στη συνέχεια, υπό την πρωθυπουργία του Χαρίλαου Τρικούπη, με το νόμο ΑΥΟΖ' του 1887 (ΦΕΚ 136/ Α' /3-6-87) το Ελεγκτικό Συνέδριο ανέλαβε τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ήταν ένα ισχυρό θεσμικό όργανο το οποίο λειτουργούσε ανεξάρτητα από την εκτελεστική εξουσία. Έτσι, ήταν σε θέση να εμποδίζει τις μη νόμιμες πράξεις, την αλόγιστη δαπάνη και την κατασπατάληση των δημόσιων χρημάτων (Μηλιώνης, 2006, σελ. 267).

Σχετικά με τις αρμοδιότητες ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος, αυτές διαχωρίζονται στον προληπτικό και τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων. Πιο συγκεκριμένα, ο προληπτικός έλεγχος ασκείται κατά το στάδιο της ανάληψης της δαπάνης ή κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής της δαπάνης. Δηλαδή, πριν εκταμιευθεί το δημόσιο χρήμα. Ο έλεγχος αυτός αφορά το κατά πόσο έχει τηρηθεί η τυπική και νόμιμη διαδικασία και αν τα δικαιολογητικά που έχουν προσκομισθεί είναι αληθινά. Υπεύθυνοι για τη διεξαγωγή του είναι οι Επίτροποι, οι οποίοι είναι δικαστικοί υπάλληλοι και ανήκουν στις Υπηρεσίες Επιτρόπων που βρίσκονται υπό την εποπτεία του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Νόμος 3202/2003). Αναλυτικότερα, ο προληπτικός έλεγχος διενεργείται με βάση τα διεθνή πρότυπα ελέγχου και τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις. Για να ασκηθεί προληπτικός έλεγχος θα πρέπει οι δαπάνες να υπερβαίνουν το ποσό των 5.000 ευρώ με συμπερίληψη του ανάλογου Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) (Π.Δ. 136/2011). Επίσης, με βάση το άρθρο 169, στον προληπτικό έλεγχο υπάγονται οι δαπάνες που αφορούν Δήμους οι οποίοι έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο από 5.000 κατοίκους.

Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένες κατηγορίες χρηματικών δαπανών που δεν υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο. Αυτές είναι οι δαπάνες που σχετίζονται με την πληρωμή των τακτικών υπαλλήλων και των διορισμένων με σύμβαση αορίστου χρόνου, οι δαπάνες για ασφαλιστικές εισφορές, για φόρους και γενικότερα για διενεργούμενες κρατήσεις για τρίτους, οι περιοδικές δαπάνες που αφορούν σε ακίνητα και εγκαταστάσεις, εκείνες που σχετίζονται με την κινητή τηλεφωνία, την κατανάλωση του νερού και την κατανάλωση του ηλεκτρικού ρεύματος, οι δαπάνες για την απομαγνητοφώνηση των πρακτικών των συνεδριάσεων των δημορχιακών επιτροπών, των δημοτικών συμβουλίων και των κοινοτικών συμβουλίων, καθώς και οι δαπάνες που είναι

μικρότερες των 1.000 ευρώ ανά έτος (Νόμος 3463/2006, ΦΕΚ 114/ Α' / 30.6.2006). Αυτές οι συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών δεν υπόκεινται σε έλεγχο, καθώς αποτελούν δαπάνες οι οποίες αφορούν άμεσα την καθημερινή λειτουργία του δήμου και των εγκαταστάσεών του. Για αυτό τον λόγο, δεν μπορούν να θεωρηθούν μη νόμιμες.

Ουσιαστικά, κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής που αφορούν συγκεκριμένες οικονομικές δαπάνες. Τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής είναι μία ειδική διοικητική πράξη με βάση την οποία χορηγείται εγγράφως η εντολή για την πληρωμή διαφόρων εξόδων του δημοσίου (Στασινόπουλος, 1966, σελ. 118). Με την ολοκλήρωση αυτού του ελέγχου είτε εγκρίνεται το ένταλμα είτε όχι. Με άλλα λόγια, εν τέλει κρίνεται η εκτέλεση της δαπάνης ή η μη εκτέλεσή της (Πρ. Ολ. ΕΣ 28ης ΓΣ/2-7-1997).

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, το Ελεγκτικό Συνέδριο διαθέτει τις υπηρεσίες επιτρόπων, οι οποίες έχουν έδρα στην πρωτεύουσα του κάθε Νομού ή Νομαρχίας (Νόμος 3202/2003). Οι υπηρεσίες αυτές αποτελούν έναν ξεχωριστό κλάδο επιτρόπων, ο οποίος βρίσκεται υπό την εποπτεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Σύμφωνα με το νόμο 2362 του 1995, το «υποκείμενο του προληπτικού ελέγχου είναι οι αρμόδιοι διατάκτες». Αυτοί χωρίζονται στους κύριους και τους δευτερεύοντες διατάκτες, οι οποίοι είναι ένα όργανο με την αρμοδιότητα να φέρει εις πέρας την σύνθετη δημοσια λογιστική διαδικασία των οικονομικών δαπανών. Αυτή η διαδικασία εν τέλει οδηγεί είτε στο να δοθεί η εντολή πληρωμής του χρηματικού ποσού μιας δαπάνης είτε όχι. Στη συνέχεια, η εκταμίευση αποτελεί αρμοδιότητα των δημοσίων υπολόγων. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι αρμόδιοι διατάκτες των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ο δήμαρχος, η δημορχιακή επιτροπή και το δημοτικό συμβούλιο. Και οι κύριοι και οι δευτερεύοντες διατάκτες περιλαμβάνονται στον προληπτικό έλεγχο. Πιο συγκεκριμένα, οι κύριοι διατάκτες είναι υπεύθυνοι για τις πιστώσεις που λαμβάνουν χώρα εις βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, έχοντας απευθείας ανάθεση. Από την άλλη πλευρά, οι δευτερεύοντες διατάκτες είναι υπεύθυνοι για τις υποχρεώσεις που υπάρχουν εις βάρος του προϋπολογισμού με την προϋπόθεση ύπαρξης επιτροπικού εντάλματος, δηλαδή κατόπιν έγγραφης εντολής από τους κύριους διατάκτες (Μηλιώνης, 2006).

Η απόφαση για την ανάληψη μιας δαπάνης πέρα από την υπογραφή του διατάκτη είναι απαραίτητο να περιέχει και βεβαίωση του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας σύμφωνα με την οποία η δαπάνη αυτή δεν υπερβαίνει τα όρια της πίστωσης του προϋπολογισμού. Αντίθετα, σε διαφορετική περίπτωση, εάν δηλαδή η ανάληψη ξεπερνά τα όρια της πίστωσης, η τελευταία θεωρείται μη έγκυρη. Έτσι, η ευθύνη για τη ζημιά του δήμου βαραίνει τόσο τον διατάκτη όσο και τον προϊστάμενο της οικονομικής υπηρεσίας εξ ολοκλήρου.

Η διαδικασία με την οποία πραγματοποιείται ο προληπτικός έλεγχος των οικονομικών δαπανών ορίζεται στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 32 του νόμου 4129/2013. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρει «1. Αν από τον έλεγχο που διενεργήθηκε διαπιστωθεί ότι για κάποια δαπάνη δεν συντρέχουν ολικά ή μερικά οι προϋποθέσεις του άρθρου 28 παρ. 1 περίπτωση β' (σς. για τους ΟΤΑ οι προϋποθέσεις του άρθρου 169 του ΚΔΚ, βλ. παραπάνω), ο αρμόδιος Επίτροπος αρνείται με αιτιολογημένη πράξη τη θεώρηση του εντάλματος πληρωμής, το οποίο επιστρέφει μαζί με αντίγραφο της πράξης του στην υπηρεσία που το υπέβαλε. Αν υποβληθεί εκ νέου το ένταλμα για θεώρηση ο Επίτροπος το θεωρεί, εφόσον έχουν αρθεί οι λόγοι της μη θεώρησής του, ή υποβάλλει αυτό με έκθεσή του στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο αποφαινεται με πράξη του είτε για τη θεώρηση του εντάλματος, οπότε το ένταλμα θεωρείται υποχρεωτικά από τον Επίτροπο, είτε για τη μη θεώρησή του. Το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που επιλαμβάνεται της υπόθεσης κατά το προηγούμενο εδάφιο, δύναται, αν ανακύπτουν ζητήματα μείζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας, να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια με πρακτικό που επέχει θέση εισηγήσης, την οποία αναπτύσσει ενώπιόν της ο δικαστής που ορίζεται εισηγητής με το ίδιο πρακτικό. Η Ολομέλεια, αφού εκφέρει γνώμη για την υπόθεση που παραπέμφθηκε σε αυτήν, την αναπέμπει στο Κλιμάκιο για περαιτέρω εξέταση. Η γνώμη της Ολομέλειας είναι υποχρεωτική για το Κλιμάκιο» (Νόμος 4129/2013).

Με βάση όσα έχουν αναφερθεί μέχρι στιγμής, γίνεται αντιληπτό ότι ο προληπτικός έλεγχος αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για την οικονομική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι χρήσιμο γιατί με αυτό τον τρόπο διασφαλίζονται και προστατεύονται τα οικονομικά συμφέροντα των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού στην ουσία ασκείται έλεγχος στη μη νόμιμη πρόθεση των τοπικών προσόδων. Ταυτόχρονα, οι συναλλαγές που διενεργούνται ανάμεσα στους

δημότες και τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρούνται ασφαλείς λόγω του ελέγχου που ασκείται.

Κατά τη διάρκεια του προληπτικού ελέγχου, αφού εκδοθεί το χρηματικό ένταλμα πληρωμής, στη συνέχεια αποστέλλεται για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Μόλις πραγματοποιηθεί η θεώρηση του χρηματικού εντάλματος πληρωμής από τον επίτροπο, ο ταμίας προχωρά στην πληρωμή της δαπάνης μετά και από τον έλεγχο της αυθεντικότητας των τίτλων των δικαιούχων. Διευκρινιστικά, το αποτέλεσμα που προκύπτει από την θεώρηση του χρηματικού εντάλματος πληρωμής από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι δυνατό να αμφισβητηθεί στο στάδιο του κατασταλτικού ελέγχου, παρά μόνο αν διαπιστωθούν πλαστά, ελλιπή ή ψευδή δικαιολογητικά.

Όλα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω έπαψαν να ισχύουν από τις 31 Ιουλίου 2019, όποτε και καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος. Αυτό συνέβη, καθώς η χώρα δεσμεύτηκε διεθνώς στους δανειστές της να ενισχύσει το ρόλο όχι μόνο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αλλά και των Γενικών Διευθύνσεων των Οικονομικών Υπηρεσιών. Ήδη από το 2015 με το άρθρο 3 του Μέρους Β του νόμου 4336/2015 πραγματοποιήθηκε η δέσμευση να προβούμε σε μεταρρυθμίσεις σχετικές με τον δημοσιονομικό έλεγχο. Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ αυτών των αλλαγών σημειώθηκε και η σταδιακή κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών: «2.4.1. “Διαχείριση των δημοσίων οικονομικών”. Οι αρχές δεσμεύονται να συνεχίσουν τις μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού και των ελέγχων των δαπανών, στην εκκαθάριση καθυστερημένων οφειλών και στην ενίσχυση της υποβολής εκθέσεων για τον προϋπολογισμό και της διαχείρισης των ταμειακών διαθεσίμων. Οι αρχές θα εκδώσουν νομοθεσία έως τον Οκτώβριο του 2015 (βασικό παραδοτέο) για την αναβάθμιση του οργανικού νόμου για τον προϋπολογισμό με σκοπό: α) να θεσπιστεί ένα πλαίσιο για τους ανεξάρτητους φορείς, β) να καταργηθούν σταδιακά οι εκ των προτέρων έλεγχοι από το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τους υπολόγους, γ) να δοθούν στις ΓΔΟΥ αποκλειστικές αρμοδιότητες οικονομικής υπηρεσίας και στο ΓΛΚ εξουσίες για την εποπτεία των οικονομικών του δημόσιου τομέα, και δ) να καταργηθούν σταδιακά οι υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου, έως τον Ιανουάριο του 2017. Οι αρχές θα εκδώσουν δευτερογενή νομοθεσία για τον προσδιορισμό των μεταβατικών διατάξεων της μεταρρύθμισης του οργανικού νόμου για τον προϋπολογισμό έως τα τέλη Δεκεμβρίου 2015, και την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης έως τα τέλη Δεκεμβρίου 2016» (Νόμος 4336/2015).



Ως συνέχεια του παραπάνω νόμου, αργότερα αφού καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών, με τον “οργανικό νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου” 4820 του 2021 (Νόμος 4820/2021 ΦΕΚ 130/ Α’ /2021) κατ’ εξαίρεση και σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσω του επιτρόπου μπορεί να προχωρήσει σε προληπτικό έλεγχο, έπειτα από την σχετική εκτίμηση του εσωτερικού ελέγχου. Με άλλα λόγια, σε περίπτωση που κριθεί ότι υπάρχει κίνδυνος ύπαρξης παράνομων πράξεων ή σε περίπτωση που ο εσωτερικός έλεγχος αδυνατεί να κρίνει με σιγουριά αν μία πράξη είναι νόμιμη ή μη νόμιμη, επιτρέπεται να πραγματοποιηθεί προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Παρά τη συνεισφορά του προληπτικού ελέγχου αυτός έχει συνδεθεί με μία σειρά από δυσλειτουργίες και προβλήματα που αφορούν στην άσκησή του. Ένα εξ αυτών είναι η γραφειοκρατία. Για παράδειγμα, όσον αφορά την αποστολή των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής στους επιτρόπους είχε παρατηρηθεί μεγάλη καθυστέρηση, καθιστώντας τη συγκεκριμένη διαδικασία χρονοβόρα και απαιτώντας να μεσολαβήσει ένα εύλογο χρονικό διάστημα αναμονής για τη θεώρησή τους. Κάτι τέτοιο είχε μεγάλο αντίκτυπο σε συναλλαγές οι οποίες ήταν αναγκαίο να συμβούν άμεσα χωρίς περιθώριο αναμονής, καθώς χωρίς την έγκριση δεν μπορούσαν να ολοκληρωθούν (ΙΤΑ, 2006).

Ακόμα ένα εξίσου σημαντικό πρόβλημα είναι ο κίνδυνος συγκέντρωσης ενός μεγάλου αριθμού χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής προς έλεγχο, με αποτέλεσμα να υπάρχει ακόμη μεγαλύτερη καθυστέρηση μέχρι να εξεταστούν όλα. Επίσης, εξήχθη το συμπέρασμα ότι κατά τον προληπτικό έλεγχο υπήρχε ελλιπής ενημέρωση των επιτρόπων αναφορικά με την οικονομική διαχείριση και διοίκηση των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και ελλιπής ενημέρωση των αρμοδίων υπηρεσιών για τη διαδικασία του ελέγχου και των δαπανών (ΙΤΑ, 2006).

Επιπλέον, έχει διαπιστωθεί ότι οι υπηρεσίες των επιτρόπων ήταν υποστελεχωμένες και πως διαφορετικοί επίτροποι σε παρόμοιες και ανάλογες περιπτώσεις είχαν άνιση και διαφορετική αντιμετώπιση. Έτσι, προς αποφυγή και διόρθωση των τυχόν προβλημάτων κρίθηκε αναγκαία η θέσπιση επιτροπής από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΙΤΑ, 2006). Η επιτροπή αυτή είχε ως στόχο την υποβοήθηση και την καταγραφή των δυσλειτουργιών της πρώτης φάσης της

εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου ώστε στο μέλλον να επιτευχθεί η ομαλή διεξαγωγή του οικονομικού ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης (Νόμος 3202/2003).

### **2.3. Κατασταλτικός έλεγχος δήμων**

Σχετικά με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, συντάχθηκε αιτιολογική έκθεση σύμφωνα με την οποία στην παράγραφο 10 του άρθρου 10 του νόμου 4337/2015 «η τροποποίηση αυτή εντάσσεται σε μια ευρύτερη στροφή παραδείγματος που συντελείται στο πεδίο του ελέγχου των δημοσίων δαπανών και στοχεύει στην απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του, με μετατόπιση της έμφασης στους κατασταλτικούς ελέγχους, προκειμένου αφενός να μην δημιουργούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών και αφετέρου να ενισχύεται η διαφάνεια και η λογοδοσία των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών» (Νόμος 4337/2015).

Επομένως, αμέσως αφού πραγματοποιηθεί η πληρωμή των δημοσίων δαπανών, σειρά έχει η διενέργεια του κατασταλτικού ελέγχου. Πιο συγκεκριμένα, μέσω του κατασταλτικού ελέγχου εξετάζεται το σύνολο των οικονομικών δαπανών, η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, καθώς και η είσπραξη των εσόδων. Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο, εξακριβώνεται το κατά πόσο τηρούνται οι λογαριασμοί και αν απεικονίζονται ορθά και λεπτομερώς οι λογιστικές εγγραφές και οι εισπραττόμενοι φόροι και τα έσοδα. Με αυτόν τον τρόπο μπαίνουν σε μια σειρά οι λογαριασμοί και αποκαθίστανται τα ελλείμματα που ενδεχομένως έχουν προκύψει (Νόμος 4337/2015).

Σε συνέχεια όσων έχουν αναφερθεί προηγουμένως, τα χρηματικά εντάλματα πληρωμών που δεν έχουν περάσει από τον προληπτικό έλεγχο εξετάζονται από τον κατασταλτικό έλεγχο. Με αυτόν τον τρόπο εξετάζεται η νομιμότητα τους και σε περίπτωση που κάποιο χρηματικό ένταλμα πληρωμών έχει περάσει από τον προληπτικό έλεγχο, ο κατασταλτικός έλεγχος πραγματοποιείται μόνο για την εξέταση της πράξης της εξόφλησης. Κατά την διεκπεραίωση του κατασταλτικού ελέγχου αν παρατηρηθούν μη νόμιμες δαπάνες και ελλείψεις σε λογαριασμούς, τότε ο επίτροπος προβαίνει στην σύνταξη του φύλλου μεταβολών και ελλείψεων. Αφού γίνει η αποστολή του στον εκάστοτε δήμο τον οποίο αφορά, σε αυτό το φύλλο πρέπει να συμπληρωθούν τα απαραίτητα στοιχεία και οι ελλείψεις που διαπιστώθηκαν, ώστε να

αποφασιστεί εν τέλει το κατά πόσο είναι ορθά και πλήρη όσα αναφέρονται στο χρηματικό ένταλμα πληρωμών (Νόμος 4337/2015).

Στο επόμενο στάδιο ο επίτροπος με μία πράξη σχετικά με τους λογαριασμούς που έλεγξε είτε προχωρά στη γνωστοποίηση ότι είναι σωστοί είτε το έλλειμμα που ενδεχομένως έχει προκύψει καταλογίζεται στον υπόλογο. Με την αναφορά σε έλλειμμα εννοείται το ενδεχόμενο πλεονάσματος σε πίστωση αυτού ή το έλλειμμα που προκύπτει από την παράλειψη κάποιας είσπραξης. Επιπρόσθετα, Σε περίπτωση που κατά τον έλεγχο αποκαλυφθεί ότι έχει διαπραχθεί κάποιο ποινικό αδίκημα, αυτό πρέπει να ανακοινωθεί στον αρμόδιο εισαγγελέα ή σε άλλο αρμόδιο όργανο στο οποίο υφίσταται ο υπόλογος, καθώς και στον πρόεδρο του ελεγκτικού συνεδρίου. Όσον αφορά τον υπόλογο στον οποίο έχει καταλογιστεί το αδίκημα, ο ίδιος μπορεί να προβεί σε ένδικες ενέργειες για να προσπαθήσει να προστατευθεί δικαστικά (Νόμος 4337/2015).

Επιπλέον, ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών διενεργείται σε ετήσια βάση από το Ελεγκτικό Συνέδριο και εντάσσεται στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος ελέγχων το οποίο έχει την έγκριση από την Ολομέλεια του ανωτάτου δημοσιονομικού δικαστηρίου. Κατ' επέκταση, το Ελεγκτικό Συνέδριο θέτει στρατηγικούς στόχους και καταγράφει τους τυχόν ελέγχους και τις εκτιμήσεις των υλικών και άυλων πόρων του δικαστηρίου στο πλαίσιο του τετραετούς προγράμματος ελέγχων στο οποίο περιλαμβάνεται το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων. Πιο συγκεκριμένα, έχοντας ως βάση το άρθρο 81 του νόμου 4055/2012 το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι υποχρεωμένο να διεξάγει στοχευμένους ελέγχους σε τομείς οι οποίοι χαρακτηρίζονται από υψηλό ελεγκτικό ενδιαφέρον. Αυτό συμβαίνει, καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο, και έχοντας την ιδιότητα αυτή εκτελεί σχετικούς ελέγχους ως ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής. Οι έλεγχοι οι οποίοι μπορούν να διενεργηθούν από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι είτε κατασταλτικοί έλεγχοι με την κλασική έννοια, όπως έχουν οριστεί προηγουμένως, είτε έλεγχοι επιδόσεων. Επεξηγηματικά, στην περίπτωση των κλασικών κατασταλτικών ελέγχων εξετάζεται εάν έχει τηρηθεί η αρχή της νομιμότητας και κανονικότητας μιας δημόσιας χρηματικής δαπάνης, ενώ στην περίπτωση των ελέγχων των επιδόσεων εξετάζεται το γεγονός εάν επιτεύχθηκαν οι στόχοι και οι σκοποί της διάθεσης των δημόσιων πόρων (Νόμος 4055/2012).

## 2.4. Σύστημα εσωτερικού ελέγχου στους δήμους

Όσον αφορά τον εσωτερικό έλεγχο στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτός λειτουργεί επικουρικά και ενισχυτικά στον έλεγχο των διαδικασιών της οικονομικής τους διεύθυνσης. Ιδιαίτερα μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, η σύσταση των συστημάτων του εσωτερικού ελέγχου θεωρείται απαραίτητη και προβλέπεται ώστε η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης να είναι εύρυθμη, αποτελεσματική και φυσικά νόμιμη. Με αυτόν τον τρόπο, ο εσωτερικός έλεγχος έχει ως στόχο τον αφανισμό των δημοσιονομικών κινδύνων μέσω της χρήσης διαφόρων ασφαλιστικών δικλίδων επιλέγοντας την καταλληλότητα ανάλογα με την περίπτωση.

Ειδικότερα, με βάση το άρθρο 83 του νόμου 4622/2019 όπου ορίζονται οι αρμοδιότητες της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας γίνεται φανερό ότι μία από τις αρμοδιότητες που αναφέρονται είναι η δημιουργία ενός πλαισίου, σύμφωνα με το οποίο θα ρυθμίζεται η λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, άλλη δύο εξίσου σημαντικές αρμοδιότητες της συγκεκριμένης Αρχής είναι ο σχεδιασμός εργαλείων και προτύπων για την άσκηση του εσωτερικού ελέγχου, καθώς και ο συντονισμός των δράσεων των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου.

Παράλληλα, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου έχουν τους εξής επιχειρησιακούς στόχους:

- ❖ «(α) τον έλεγχο των συστημάτων διακυβέρνησης και λειτουργίας και την παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας αυτών, με σκοπό την υποστήριξη του Υπουργείου για την επίτευξη των στρατηγικών του στόχων και για τη λήψη μέτρων, όπου απαιτείται (Νόμος 4622/2019).
- ❖ (β) την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στην ηγεσία του Υπουργείου με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ενδογενούς ελέγχου (internal control) (Νόμος 4622/2019).
- ❖ (γ) τη διασφάλιση της ορθής, αποτελεσματικής και ασφαλούς διαχείρισης και χρήσης των πληροφοριακών συστημάτων (Νόμος 4622/2019).

- ❖ (δ) την αξιολόγηση της λειτουργίας, των δραστηριοτήτων και των προγραμμάτων του Υπουργείου βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (Νόμος 4622/2019).
- ❖ (ε) τον εντοπισμό και την άμεση και αποτελεσματική διερεύνηση και εξιχνίαση υποθέσεων παράτυπης συμπεριφοράς, παραβίασης της ακεραιότητας και διαφθοράς, η οποία συντελείται με την εμπλοκή υπαλλήλων του Υπουργείου ή των εποπτευόμενων φορέων, σε ποινικά αδικήματα και πειθαρχικά παραπτώματα» (Νόμος 4622/2019).

Σε επίπεδο Δήμου η μονάδα εσωτερικού ελέγχου υπάγεται στον Δήμαρχο και οι αρμοδιότητες που αυτή έχει ορίζονται με σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου είναι ανεξάρτητες και δεν συμμετέχουν στις υπό έλεγχο διαδικασίες. Προς διευκρίνιση οι εσωτερικοί ελεγκτές δεν έχουν τη δυνατότητα να αναλάβουν καθήκοντα των υπηρεσιών του δήμου, όπως επίσης δεν μπορούν να εμπλακούν στη διοίκηση του.

Η ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την απόφασή της «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία» με αριθμό ΦΓ8/55081 (ΦΕΚ 4938/ Β' /9-11-2020) ορίζει τις προϋποθέσεις για την ύπαρξη συστήματος εσωτερικού ελέγχου σε φορείς που έχουν θεσπίσει μονάδα εσωτερικού ελέγχου. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει ο φορέας να έχει καταγράψει με αναλυτικό και λεπτομερή τρόπο όλες τις διαδικασίες και τις λειτουργίες που πράττει και οι οποίες έχουν δημοσιονομικές συνέπειες. Επίσης, οι ειδικοί αναλυτές και οι υπεύθυνοι θα πρέπει να έχουν ερευνήσει και εξακριβώσει τους δημοσιονομικούς κινδύνους. Τέλος, οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι που θα έχουν εντοπιστεί θα πρέπει να έχουν εξεταστεί, ούτως ώστε να προβλεφθούν και να ληφθούν οι ανάλογες ασφαλιστικές δικλείδες για την αντιμετώπισή τους. Προς διευκρίνιση, οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι έχουν διαχωριστεί στις ακόλουθες έξι κατηγορίες:

- ❖ «(1) Ο κίνδυνος αυθαίρετης υλικής αφαίρεσης ή καταστροφής της περιουσίας του φορέα (λ.χ. υπεξαίρεση).
- ❖ (2) Ο κίνδυνος απεμπόλησης από τον φορέα δημόσιων αξιώσεων του εις βάρος τρίτων (λ.χ. μη είσπραξη φόρου).

- ❖ (3) Ο κίνδυνος ανάληψης από τον φορέα δημόσιων υποχρεώσεων χωρίς δυνατότητα εκπλήρωσης (λ.χ. δάνεια).
- ❖ (4) Ο κίνδυνος μη σύννομης χορήγησης από τον φορέα δικαιωμάτων υπέρ τρίτων (λ.χ. μη νόμιμη απευθείας ανάθεση).
- ❖ (5) Ο κίνδυνος μη σύννομης εκταμίευσης από τον φορέα δημόσιου χρήματος ή διάθεσης περιουσίας (λ.χ. πληρωμή χωρίς υπαρκτή παραλαβή), και
- ❖ (6) Ο κίνδυνος διάθεσης από τον φορέα δημόσιου χρήματος χωρίς εγγυήσεις για την επίτευξη του καλύτερου αποτελέσματος (λ.χ. σπάταλη διαχείριση)» (Απόφαση ΦΓ8/55081/2020).

Παράλληλα, πέρα από τους δημοσιονομικούς κινδύνους, όπως αναλύονται στην απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο εσωτερικός ελεγκτής καταγράφει τους κινδύνους κατηγοριοποιώντας τους σε στρατηγικούς, λειτουργικούς και μη συμμόρφωσης με τη νομοθεσία. Πιο ειδικά, οι στρατηγικοί κίνδυνοι είναι αυτοί οι οποίοι επηρεάζουν τους στόχους και τους σκοπούς της επιχείρησης, τους οποίους έχει εγκρίνει ο δήμος μέσω των αποφάσεων. Ακόμα, οι λειτουργικοί κίνδυνοι είναι αυτοί που δημιουργούνται μέσα από διάφορα γεγονότα και έχουν αντίκτυπο στην παροχή των υπηρεσιών και των δραστηριοτήτων του δήμου. Τέλος, οι κίνδυνοι που σχετίζονται με τη μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία είναι αυτοί που δεν συμβαδίζουν με τους κανονισμούς λειτουργίας των ποικίλων υπηρεσιών. Οι κανονισμοί αυτοί ταυτίζονται με την πολιτική του δήμου και λαμβάνουν χώρα μέσα από τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου.

Ο βαθμός επάρκειας του συστήματος του εσωτερικού ελέγχου εξετάζεται από το Υπουργείο Οικονομικών και αυτό συμβαίνει με τον τρόπο που θεσπίζει ο νόμος 3492/2006 (ΦΕΚ 210/ Α' /5-10-2006). Επεξηγηματικά, η σύσταση μιας μονάδας εσωτερικού ελέγχου σε έναν Δήμο προκύπτει μέσα από διάφορα στάδια τα οποία έχουν ως βάση τους τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί από το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων (I.I.A.) και από την Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (C.O.S.O.).

Στις αρμοδιότητες του εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνεται η σύνταξη του εγχειριδίου του εσωτερικού ελέγχου το οποίο θα πρέπει να εγκριθεί από τον Δήμαρχο, η κατάρτιση ενός ετήσιου ή πολυετούς προγράμματος διαδικασιών λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες της πολιτικής ηγεσίας, το επιχειρησιακό

πρόγραμμα του δήμου και τους κινδύνους που θα έχουν εντοπιστεί. Φυσικά, μέσω του εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να διενεργούνται έλεγχοι σε όλες τις υπηρεσίες και τα συλλογικά όργανα του δήμου, να τους παρέχονται συμβουλευτικές υπηρεσίες και να αξιολογούνται σύμφωνα με τους κανόνες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Επιπλέον, εξίσου σημαντικές αρμοδιότητες του εσωτερικού ελέγχου είναι η αξιολόγηση των οικονομικών αναφορών, ο έλεγχος της τήρησης των νομικών διατάξεων και των κανονισμών, καθώς και ο έλεγχος της εφαρμογής των βελτιωτικών προτάσεων στις δημοτικές υπηρεσίες. Τέλος, ο εσωτερικός έλεγχος είναι αρμόδιος να συντάξει την ετήσια έκθεση ελέγχου και να αναφέρει στον πειθαρχικό προϊστάμενο πράξεις πειθαρχικής ευθύνης που ενδεχομένως έχουν προκύψει από υπαλλήλους.

## **2.5 Συμπεράσματα κεφαλαίου**

Το κεφάλαιο μεταξύ άλλων ανέδειξε ότι ο προληπτικός έλεγχος συμβάλλει στην οικονομική διαφάνεια και στην ορθή διαχείριση των οικονομικών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για αυτό ο προληπτικός έλεγχος αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για την οικονομική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά ο προληπτικός έλεγχος έχει συνδεθεί με μία σειρά από προβλήματα και δυσλειτουργίες όπως είναι η αύξηση της γραφειοκρατίας. Όσον αφορά στον κατασταλτικό έλεγχο το κεφάλαιο ανέδειξε ότι ο κατασταλτικός έλεγχος οδήγησε σε μία στροφή στο πεδίο του ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Τέλος σύμφωνα με τα ευρήματα του κεφαλαίου ο εσωτερικός έλεγχος λειτουργεί επικουρικά και ενισχυτικά στον έλεγχο των διαδικασιών της οικονομικής τους διεύθυνσης. Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου είναι απαραίτητος ιδιαίτερα μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου

## Κεφάλαιο 3: Η μέθοδος της συγκριτικής αξιολόγησης

### 3.1 Εισαγωγή κεφαλαίου

Σε αυτό το κεφάλαιο αναδεικνύεται η σημασία της συγκριτικής αξιολόγησης για τους δημόσιους οργανισμούς ιδιαίτερα όταν υπάρχουν αλλαγές στη λειτουργία τους (π.χ. κατασταλτικός έλεγχος στην περίπτωση των δήμων).

### 3.2 Συγκριτική αξιολόγηση σε δημόσιες υπηρεσίες

Πολλοί οργανισμοί του δημόσιου τομέα συμμετέχουν σε διαδικασίες συγκριτικής αξιολόγησης που στοχεύουν ρητά στη βελτίωση της απόδοσης. Το σκεπτικό πίσω από πολλές από αυτές τις πρωτοβουλίες συγκριτικής αξιολόγησης είναι ότι η συγκριτική αξιολόγηση μπορεί να οδηγήσει σε βελτιωμένες επιδόσεις του δημόσιου τομέα επειδή παρέχει ένα υποκατάστατο για τον ανταγωνισμό της αγοράς (Tillema, 2010). Οι Bowerman et al (2002) εντόπισαν δύο διακριτικά χαρακτηριστικά της συγκριτικής αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα:

1) Στη συγκριτική αξιολόγηση του δημόσιου τομέα, η εστίαση φαίνεται μάλλον να είναι «αρκετά καλή», κυρίως ως συνέπεια της έλλειψης της λογικής της αγοράς για τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

2) Στον δημόσιο τομέα, υπάρχει ισχυρό επιχείρημα ότι τα δεδομένα απόδοσης που συλλέγονται από δημόσιους φορείς θα πρέπει να είναι διαθέσιμα στο κοινό, όπως οι φορολογούμενοι, οι «πελάτες» και οι ρυθμιστικές αρχές.

Οι Andersen et al (2008) παρουσιάζουν συνοπτικά το ρόλο της συγκριτικής αξιολόγησης σε διάφορους φορείς του δημόσιου τομέα: α) στοχεύει στον εντοπισμό καλών πρακτικών, β) προσφέρει βελτίωση των υπηρεσιών που προσφέρουν οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα στους πολίτες, γ) συλλέγει δεδομένα για να αποδείξει την απόδοσή του εκάστοτε φορέα, δ) λειτουργεί ως υποκατάστατο των ανταγωνιστικών προσφορών για υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, ε) έχει μακροπρόθεσμα οφέλη για τη βελτίωση των πρακτικών των δημόσιων υπηρεσιών.

Η μελέτη Asrofah et al. (2010) πρότεινε ότι οι κυβερνήσεις θα πρέπει να παρέμβουν και να υποστηρίξουν πρωτοβουλίες συγκριτικής αξιολόγησης προκειμένου να



βελτιώσουν την εθνική παραγωγικότητα και οι κυβερνήσεις θα μπορούσαν επίσης να χρησιμοποιήσουν τη συγκριτική αξιολόγηση ως εργαλείο για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της ποιότητας. Η μελέτη βρήκε επίσης μια θετική σχέση μεταξύ της κρατικής παρέμβασης και της αποτελεσματικότητας της συγκριτικής αξιολόγησης (Asrofah et al., 2010). Οι Elmuti και Kathawala (1997) συνέστησαν ότι η διαδικασία συγκριτικής αξιολόγησης πρέπει να παρέχει το βασικό πλαίσιο δράσης, με ευελιξία για τροποποίηση, για την κάλυψη των αναγκών.

### **3.3 Διαδικασία υλοποίησης**

Σύμφωνα με τους Bhutta και Huq (1999) η συγκριτική αξιολόγηση μπορεί να πραγματοποιηθεί σε πολλά βήματα. Οι Deros et al. (2006) έχουν αναθεωρήσει ορισμένα από τα πλαίσια συγκριτικής αξιολόγησης και τα έχουν ταξινομήσει στα ακόλουθα:

- Ακαδημαϊκά με βάση την έρευνα. Αυτά είναι τα μοντέλα που αναπτύσσονται κυρίως από ακαδημαϊκούς και ερευνητές μέσω της δικής τους έρευνας, γνώσης και εμπειρίας στη συγκριτική αξιολόγηση. Σε αυτά τα μοντέλα, ο ακαδημαϊκός/ερευνητής τείνει να προσεγγίζει τη συγκριτική αξιολόγηση από θεωρητική και εννοιολογική άποψη, η οποία μπορεί να έχει εφαρμοστεί και να επικυρωθεί μέσω πραγματικών εφαρμογών ή όχι (Deros et al., 2006).
- Μοντέλα που βασίζονται σε σύμβουλους/ειδικούς. Αυτά τα μοντέλα αναπτύσσονται από προσωπική γνώμη και κρίση μέσω της εμπειρίας στην παροχή συμβουλών σε οργανισμούς που ξεκινούν ένα έργο συγκριτικής αξιολόγησης (Deros et al., 2006).
- Μοντέλα που βασίζονται σε οργανισμούς. Αυτά είναι τα μοντέλα που αναπτύχθηκαν ή προτάθηκαν από οργανισμούς με βάση τη δική τους εμπειρία και γνώση. Τείνουν να είναι πολύ ανόμοια, καθώς κάθε οργανισμός είναι διαφορετικός ως προς το επιχειρηματικό του πεδίο, την αγορά, τα προϊόντα, τη διαδικασία κ.λπ. (Anand & Kodali, 2008).

### **3.4 Συμπεράσματα κεφαλαίου**

Τα ευρήματα του κεφαλαίου συμβάλλουν στην ανάδειξη του ρόλου της συγκριτικής αξιολόγησης για τη βελτίωση των διαδικασιών των δημόσιων φορέων. Για παράδειγμα η συγκριτική αξιολόγηση μπορεί να οδηγήσει σε βελτιωμένες επιδόσεις του δημόσιου τομέα. Επίσης το κεφάλαιο ανέδειξε ότι υπάρχουν διάφορα μοντέλα, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν, για την υλοποίηση της συγκριτικής αξιολόγησης. Ένα από αυτά είναι τα ακαδημαϊκά μοντέλα με βάση την έρευνα. Σε αυτά τα μοντέλα, ο ακαδημαϊκός/ερευνητής τείνει να προσεγγίζει τη συγκριτική αξιολόγηση από θεωρητική σκοπιά. Η συγκριτική αξιολόγηση, που διεξάγεται στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας συγκλίνει με τα πρότυπα ενός ακαδημαϊκού μοντέλου καθότι βασίζεται σε θεωρητικά στοιχεία, όπως αυτά προκύπτουν από την ανάλυση του σχετικού θεσμικού πλαισίου.

## **Κεφάλαιο 4: Σύγκριση αρμοδιοτήτων προϊσταμένου διεύθυνσης οικονομικής υπηρεσίας**

### **4.1 Εισαγωγή**

Στο παρόν κεφάλαιο εφαρμόζεται η συγκριτική αξιολόγηση προκειμένου να συγκριθούν οι αρμοδιότητες που είχε ο προϊστάμενος της διεύθυνσης οικονομικής υπηρεσίας πριν και μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου. Επιπρόσθετα εξετάζεται η λειτουργία και η απόδοση της οικονομικής υπηρεσίας μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, η αποτελεσματικότητα του εσωτερικού ελέγχου και ο ρόλος του προϊσταμένου διεύθυνσης οικονομικής υπηρεσίας, ο οποίος φέρει την ευθύνη του συντονισμού και της καθοδήγησης προκειμένου να εξασφαλιστεί η συναλλακτική αξιοπιστία της δημόσιας υπηρεσίας και να αποφευχθούν οι δημοσιονομικές ατασθαλίες.

## 4.2 Σχεδιασμός μεθόδου συγκριτικής αξιολόγησης

Στη φάση του σχεδιασμού της μεθόδου πραγματοποιείται η αναγνώριση της διαδικασίας, η οποία θα εξεταστεί, δηλαδή γίνεται ο εντοπισμός της διαδικασίας που χρήζει βελτίωσης (Magd and Curry, 2003).

Εξετάζοντας τη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου διαφαίνονται οι αρνητικές επιπτώσεις αυτής της μεταβολής, οι οποίες θα επισημανθούν με την εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης. Η ευθύνη του ελέγχου των δημοσίων δαπανών, ο οποίος ασκείτο μέχρι πρότινος μέσω του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου βαραίνει περισσότερο πλέον τον προϊστάμενο της Οικονομικής Υπηρεσίας, ο οποίος καλείται να ισορροπήσει την πρότερη με την μετέπειτα λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας και να ελέγξει και να καθοδηγήσει τους υφισταμένους του.

Για την πραγματοποίηση του σκοπού της παρούσας μελέτης η διαδικασία για την οποία θα εφαρμοστεί η συγκριτική αξιολόγηση είναι η λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου και οι αρμοδιότητες του προϊσταμένου της μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου. Προκειμένου να συγκριθεί η λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας αλλά και οι αρμοδιότητες του προϊσταμένου της με έναν οργανισμό πρότυπο, ώστε να επισημανθούν οι διαφορές μετά τη σύγκριση, λαμβάνεται ως οργανισμός-πρότυπο η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου πριν την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου (Madsen, Slatten and Johanson, 2017).

## 4.3 Συλλογή Δεδομένων

Σε αυτό το στάδιο της συγκριτικής αξιολόγησης συλλέγονται τα ποιοτικά δεδομένα, που απαιτούνται, ώστε να προσδιοριστούν οι διαδικασίες, για τις οποίες θα πραγματοποιηθεί μέτρηση, προκειμένου να επιτευχθεί η σύγκριση (Magd and Curry, 2003). Στην προκειμένη περίπτωση τα δεδομένα αφορούν τις αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου πριν και μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, όπως αναπτύχθηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο με βάση το υπάρχων θεσμικό πλαίσιο. Δεδομένου του ποιοτικού και όχι ποσοτικού χαρακτήρα

των δεδομένων, οι μετρήσεις θα είναι ουσιαστικά οι διαφοροποιήσεις που θα επισημανθούν από τη σύγκριση και θα αφορούν τις μεταβολές που έχουν υποστεί οι αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου. Οι αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου έχουν αναπτυχθεί στην παράγραφο 1.5, ενώ από το κεφάλαιο 2 και την ανάλυση του αντικειμένου του προληπτικού ελέγχου, γίνεται εμφανής η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας, καθώς ο τελευταίος καλείται να αναπληρώσει τα κενά του καταργημένου ελέγχου.

#### **4.4 Η λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου και οι αρμοδιότητες του προϊσταμένου της πριν την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου**

Στο κεφάλαιο 2 περιγράφονται οι διαδικασίες του προληπτικού ελέγχου, όπου διαφαίνεται ότι τόσο ο Επίτροπος όσο και το Τμήμα Ελέγχου υποχρεούνται σε περίπτωση διαφωνίας, να διερευνήσουν τη νομιμότητα μιας δαπάνης, πριν αυτή υλοποιηθεί. Για τη νομιμότητα της δαπάνης εξετάζεται η πρόβλεψη του συνόλου της δαπάνης από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, η ύπαρξη σχετικής πίστωσης στον προϋπολογισμό και η ύπαρξη των απαραίτητων δικαιολογητικών.

Πριν την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου υπήρχε έλεγχος της δαπάνης, πριν αυτή υλοποιηθεί (Ρίζου, 2000). Οι αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας στην περίπτωση αυτή δεν επιφύλασσαν συμμετοχή στον έλεγχο, με τις ακόλουθες συνέπειες:

- Ο Προϊστάμενος Οικονομικής Υπηρεσίας δεν είχε τις ανωτέρω αρμοδιότητες, καθώς αυτές καλύπτονταν από τη διαδικασία του προληπτικού ελέγχου
- Δεδομένου ότι τα εντάλματα για τις δαπάνες δεν εκτελούνταν, αν δεν περνούσαν τον προληπτικό έλεγχο, ο Προϊστάμενος Οικονομικής Υπηρεσίας και οι υφιστάμενοί του είχαν λιγότερο άγχος και επιβάρυνση για τυχόν παραλείψεις ή ανακρίβειες, τις οποίες πιθανόν να εντόπιζε ο έλεγχος
- Ο Προϊστάμενος Οικονομικής Υπηρεσίας είχε τη δυνατότητα καταμερισμού των ευθυνών και των αρμοδιοτήτων του στους υφιστάμενους του, πλιν όμως εκείνων των αρμοδιοτήτων, οι οποίες είχαν καθοριστεί δια νόμου, ως αποκλειστικές αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας.

#### **4.5 Η λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου και οι αρμοδιότητες του προϊσταμένου της μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου**

Σύμφωνα με το Ν.4270/14, ο ρόλος του Προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου, όπως και οποιασδήποτε άλλης δημόσιας υπηρεσίας, είναι ιδιαίτερα σημαντικός, καθώς του έχουν αποδοθεί εξουσίες, οι οποίες με τη σειρά τους δημιουργούν πληθώρα υποχρεώσεων προς την οικονομική διαχείριση των υποθέσεων του Δήμου. Μετά τη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου παρατηρείται αύξηση των ευθυνών του Προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου, γεγονός το οποίο καθιστά επιβεβλημένη την οργάνωση του έργου που έχει αναλάβει να φέρει εις πέρας.

Συγκεκριμένα, με το νόμο Ν.4337/2015 (άρθρο 10, παρ.24) προγραμματίστηκε η σταδιακή παύση της άσκησης του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς προστέθηκαν στο νόμο Ν.4270/2014 τα άρθρα 69Γ και 69Δ, με τα οποία οι προϊστάμενοι των Οικονομικών Υπηρεσιών αναλάμβαναν από 31.1.2017, τις αρμοδιότητες που μέχρι τότε ασκούσαν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν τον έλεγχο, την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής των δαπανών, δηλαδή την έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων, καθώς και την αρμοδιότητα δημιουργίας ηλεκτρονικών εντολών για την εξόφλησή τους μέσω του τραπεζικού συστήματος.

Δεδομένου του γεγονότος ότι ο Προϊστάμενος της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου θεωρείται ως υπεύθυνος για την εξασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Δήμου, για τη μέριμνα και την τήρηση των πιστώσεων, αλλά και τον περιορισμό των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δήμου, επισημαίνεται η σπουδαιότητα της παροχής, εκ μέρους του προϊσταμένου, αξιόπιστων δημοσιονομικών στοιχείων στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Ο Προϊστάμενος της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου οφείλει να συντονίσει την προετοιμασία του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και του ετήσιου προϋπολογισμού του Δήμου, να καταρτίσει τις προβλέψεις για τις μηνιαίες ταμειακές ανάγκες, να μεριμνήσει για την

ορθή τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων και να παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Αυτό που χρήζει ιδιαίτερης επισήμανσης είναι η υποχρέωση και αρμοδιότητα του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου να αρνείται την εκτέλεση κάθε εντολής, η οποία μπορεί να επιφέρει ως αποτέλεσμα την ανάληψη κάποιας οικονομικής υποχρέωσης ή την εκτέλεση συγκεκριμένης δαπάνης ή την υπέρβαση των ορίων του προϋπολογισμού είτε οποιαδήποτε άλλη μη νόμιμη συνέπεια. Επομένως, τα καθήκοντα του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου είναι ασυμβίβαστα με εκείνα του διατάκτη και η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, την οποία εκδίδει ο διατάκτης, πρέπει να περιλαμβάνει βεβαίωση του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου, σχετικά με το ποσό της δαπάνης, το οποίο πρέπει να βρίσκεται εντός των ορίων της πίστωσης, αλλά και για τη δέσμευση του ποσού της δαπάνης από τον προϋπολογισμό του Δήμου. Στην περίπτωση μάλιστα, κατά την οποία ζημιωθεί ο Δήμος αν αναληφθεί υποχρέωση καθ' υπέρβαση των πιστώσεων, ο Προϊστάμενος Οικονομικής Υπηρεσίας θεωρείται συνυπεύθυνος με το διατάκτη.

#### **4.6 Αξιολόγηση**

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών των Δήμων δημιούργησε πολλά δημοσιονομικά προβλήματα, διότι με αυτή την τακτική οι δημόσιες δαπάνες υπόκεινται στον έλεγχο των Οικονομικών Υπηρεσιών, οι οποίες υπάγονται διοικητικά στο διατάκτη. Κατ' αυτό τον τρόπο πραγματοποιείται παραβίαση της βασικής ελεγκτικής αρχής, σύμφωνα με την οποία το πρόσωπο του ελέγχοντος και το πρόσωπο του ελεγχόμενου δεν είναι δυνατό να συμπίπτουν. Το γεγονός αυτό είναι αναπόφευκτο, καθώς φαίνεται ότι δεν υφίσταται πλέον η ανεξαρτησία του εκκαθαριστή έναντι του Διατάκτη, πράγμα που εγκυμονεί τον κίνδυνο πληρωμής δαπανών που δεν άπτονται της ισχύουσας νομοθεσίας, καθώς επικρατεί κράτος εξάρτησης.

Με αυτό τον τρόπο δημιουργείται αρνητικό κλίμα στους υπαλλήλους των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων, οι οποίοι καλούνται να αναλάβουν την ευθύνη της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης των δαπανών, εξαιτίας της πιθανότητας να τους καταλογιστεί ευθύνη από πιθανή παράλειψη, ακόμα και αν αυτή οφείλεται στο

αυξημένο φόρτο εργασίας. Υπάρχει βέβαια η πιθανότητα εξαίρεσης των υπαλλήλων της Οικονομικής Υπηρεσίας από τον καταλογισμό των παραπάνω ευθυνών, διότι οι υπάλληλοι των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων των οποίων τα καθήκοντα αφορούν τις αρμοδιότητες των οικονομικών υπηρεσιών, κατά την άσκηση των καθηκόντων αυτών, δεν θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι (Ν.4604 άρθρο 121) αλλά φέρουν την ευθύνη μόνο για δόλο ή βαρεία αμέλεια.

Δεδομένων των υψηλών ποσών, τα οποία αποτελούν μέρος του ετήσιου προϋπολογισμού, γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι κάθε εσφαλμένη εκτίμηση, κάθε λάθος οικονομικής φύσης, ανεξαρτήτως του μεγάλου ή μικρού ποσοστού επί του ετήσιου προϋπολογισμού, θα αποτελεί στην περίπτωση καταλογισμού ένα δυσβάσταχτο φορτίο για τον υπάλληλο, ο οποίος υπέπεσε στο λάθος, αναφορικά με το ύψος των αποδοχών του, συγκρινόμενες με το ποσό του προϋπολογισμού. Η κατάσταση αυτή δημιουργεί μια άνευ προηγουμένου πίεση και αποτελεί σημαντικό στρεσογόνο παράγοντα, βάσει του οποίου οι περισσότεροι υπάλληλοι των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων προσπαθούν να μετακινηθούν σε υπηρεσίες των οποίων το αντικείμενο δεν είναι οικονομικής φύσεως.

Προκειμένου να αρθούν οι φόβοι και το άγχος των υπαλλήλων των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων, αλλά και να εξασφαλιστούν οι συναλλαγές και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, θα πρέπει να ασκηθεί έλεγχος από όργανα τα οποία δεν επηρεάζονται κατά την άσκηση του ελέγχου από το διατάκτη και δεν υπόκεινται στην ιεραρχική εξάρτηση από αυτόν. Είναι γεγονός ότι ο κατασταλτικός έλεγχος δεν επαρκεί για τη διασφάλιση των συναλλαγών και για να μεριμνήσει για την ορθότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης, διότι καταρχήν ο έλεγχος είναι δειγματοληπτικός και ενέχει τον κίνδυνο του μη εντοπισμού της απάτης ή του λάθους. Επιπλέον, δεδομένης της εκτέλεσης του εντάλματος της δαπάνης προγενέστερα του ελέγχου είναι αμφίβολο το αποτέλεσμα του ελέγχου, καθώς ο καταλογισμός μπορεί να επιβαρύνει τόσο τους δικαιούχους, όσο και όλους τους εμπλεκόμενους στην πληρωμή της δαπάνης, αφού θα έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα.

Ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δυνατόν να περιορίσει τους παραπάνω κινδύνους, καθόσον ασκείται επί του συνόλου των δαπανών των Δήμων και δεν αφήνει περιθώρια να διαφύγει του ελέγχου οποιαδήποτε παράτυπη, παράνομη και λανθασμένη πράξη. Ακόμα και στις ελάχιστες περιπτώσεις που συνέβαινε κάτι

τέτοιο ο κίνδυνος καταλογισμού στον υπάλληλο σε περίπτωση κατασταλακτικού ελέγχου ήταν σαφώς μικρότερος για λόγους που είναι προφανείς. Είναι αξιοσημείωτο ότι με τον προληπτικό έλεγχο η πληρωμή μιας δαπάνης δύναται να ματαιωθεί, πριν καν εκτελεστεί, γεγονός το οποίο μειώνει το κόστος του δημοσίου. Επιπρόσθετα, κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου δεν ταυτίζονται τα πρόσωπα του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου, οπότε τηρείται η βασική ελεγκτική αρχή. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την υπεράσπιση των δημοσιονομικών συμφερόντων του Δήμου, αφού ο προληπτικός έλεγχος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο είναι ανεξάρτητο όργανο από το διατάκτη και τον οικονομικό υπόλογο, δηλαδή τον Προϊστάμενο της Οικονομικής Υπηρεσίας (Ρίζου, 2000).

Τέλος, δε θα μπορούσε να μην επισημανθεί το γεγονός ότι η ανεξαρτησία του οργάνου που ασκεί τον έλεγχο, εν προκειμένω η ανεξαρτησία του Ελεγκτικού Συνεδρίου που ασκεί τον προληπτικό έλεγχο, εξασφαλίζει ότι δεν υλοποιούνται δαπάνες που δεν άπτονται του νόμου, δεν πραγματοποιούνται λανθασμένες διαχειριστικές πράξεις με δόλο ή χωρίς δόλο, δεν διακυβεύονται τα συμφέροντα των πιστωτών, καθώς δε θα χρειαστεί εκ των υστέρων να κληθούν να επιστρέψουν τα χρήματα που έλαβαν από την εκπλήρωση μιας δαπάνης. Συγχρόνως, με τον προληπτικό έλεγχο προστατεύεται ο Προϊστάμενος της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου, αλλά και ο διατάκτης από πιθανό καταλογισμό (Μηλιώνης, 2006).

#### **4.7 Δράση - Προτάσεις για βελτίωση**

Στο στάδιο της ανάληψης δράσης εντοπίζονται οι ενέργειες εκείνες, οι οποίες θα επιφέρουν την επιθυμητή βελτίωση στη λειτουργία ενός οργανισμού (Madsen, Slatten and Johanson, 2017). Στη συνέχεια προτείνεται ο τρόπος με τον οποίο θα εφαρμοστούν αυτές οι ενέργειες και προσδιορίζεται η θετική επίδραση την οποία αναμένεται να έχουν.

Στην προκειμένη περίπτωση, τα αποτελέσματα της συγκριτικής αξιολόγησης καταδεικνύουν ως βέλτιστες ενέργειες τον Εσωτερικό Έλεγχο και την κάλυψη του προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας από τυχόν λάθη τα οποία θα είχαν διαφύγει της προσοχής του μέσω της ύπαρξης μιας επιπλέον «δικλείδας ασφαλείας». Επιπρόσθετα, αναδεικνύεται ως ευσεβής πόθος η επαναφορά κάποιων διαδικασιών του προσυμβατικού ελέγχου και σε δαπάνες μικρότερου μεγέθους.



#### 4.7.1 Εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου

Ο εσωτερικός έλεγχος θα συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας της Οικονομικής Υπηρεσίας καθώς, όπως αναφέρθηκε στην παράγραφο 2.2, δύναται να λειτουργήσει επικουρικά και ενισχυτικά στον έλεγχο των διαδικασιών της Οικονομικής Υπηρεσίας.

Καταρχήν, με τον εσωτερικό έλεγχο θα πραγματοποιηθεί η καταγραφή των ενεργειών της Οικονομικής Υπηρεσίας (διαδικασίες, δαπάνες και άλλα), οι οποίες δύναται να επιφέρουν δημοσιονομικά προβλήματα. Θα αξιολογηθούν οι οικονομικές αναφορές, θα πραγματοποιηθεί ο έλεγχος της τήρησης των νομικών διατάξεων και των κανονισμών και θα επισημανθούν οι πράξεις πειθαρχικής ευθύνης, οι οποίες ενδεχομένως έχουν προκύψει από υπαλλήλους. Δεδομένης της ορθής εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου και της γνώσης που έχουν οι υπάλληλοι της Οικονομικής Υπηρεσίας για τα αντικείμενα του ελέγχου, αναμένεται να περιοριστούν τα παραβατικά περιστατικά οικονομικού περιεχομένου, ενώ συγχρόνως οι υπάλληλοι θα έχουν στη διάθεσή τους μια ασφαλιστική δικλείδα για να ασκήσουν το έργο που τους έχει ανατεθεί.

Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στην Οικονομική Υπηρεσία ενός Δήμου θα ενισχύσει την ανάγκη για καταγραφή κάθε ενέργειας και διαδικασίας που υλοποιεί ο Δήμος προκειμένου να πραγματοποιήσει μια δαπάνη. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα να συμπεριληφθεί η πίστωση για την εν λόγω δαπάνη στον προϋπολογισμό, να υπάρχει μέριμνα ώστε να συνταχθεί η απαραίτητη μελέτη για τη δαπάνη και να καθοριστεί η διαδικασία με την οποία θα ανατεθεί, θα εκδοθεί και θα εξοφληθεί το χρηματικό ένταλμα της δαπάνης. Στην περίπτωση που τηρούνται οι διαδικασίες και αποφεύγονται οι κάθε είδους δημοσιονομικοί κίνδυνοι, αναμένεται να πραγματοποιείται με πιο άμεσο τρόπο ο έλεγχος και η υλοποίηση της δαπάνης, εντός των νομίμων προθεσμιών.

Επιπρόσθετα, με την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου θα καταγραφούν οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι, οι οποίοι μπορεί να είναι στρατηγικοί, λειτουργικοί και μη συμμόρφωσης με τη νομοθεσία. Η επισήμανση των δημοσιονομικών κινδύνων θα οδηγήσει στην αναζήτηση και τον καθορισμό ασφαλιστικών δικλείδων προκειμένου να ξεπεραστούν οι κίνδυνοι.

Για την αποφυγή προβλημάτων, που μπορεί να προκύψουν, από την κακή εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους δήμους είναι απαραίτητο ο εσωτερικός έλεγχος να λειτουργεί με βάση πρότυπα και προϋποθέσεις όπως είναι η αξιολόγηση της απόδοσής του. Για παράδειγμα, η έλλειψη εκπαίδευσης των στελεχών του δημόσιου τομέα μπορεί να οδηγήσει σε μη σωστή εκπλήρωση του ρόλου τους ως εσωτερικοί ελεγκτές. Επίσης, η έλλειψη καλής διακυβέρνησης και η απουσία διαφάνειας μπορεί να επηρεάσει την καλή λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα (Χατζηγηρηγορίου, 2021).

#### **4.7.2 Ενίσχυση του ρόλου του Προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας**

Σύμφωνα με το Ν.4270/14, ο ρόλος του Προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου, όπως και οποιασδήποτε άλλης δημόσιας υπηρεσίας, είναι ιδιαίτερα σημαντικός, καθώς του έχουν αποδοθεί εξουσίες, οι οποίες με τη σειρά τους επιφέρουν ευθύνες κατά την τέλεση του έργου του.

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου έχει επιφορτίσει τον Προϊστάμενο Οικονομικής Υπηρεσίας με επιπλέον αρμοδιότητες. Με τον ν.4270/2014 όπως τροποποιήθηκε με την Παρ.7 Άρθρο 10 ΝΟΜΟΣ 4337/2015 με ισχύ την 17/10/2015 «Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών είναι υπεύθυνος για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα και εποπτεύει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του φορέα, σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, τη σχετική κείμενη νομοθεσία και τις οδηγίες του ΓΛΚ.

Ειδικότερα, μεριμνά για:

- α. Την παροχή έγκαιρων και αξιόπιστων στοιχείων για τον προϋπολογισμό του φορέα, στο εποπτεύον Υπουργείο, στο ΓΛΚ και στον Υπουργό Οικονομικών.
- β. Την πιστή τήρηση των στόχων ισοζυγίου, των ανωτάτων ορίων του προϋπολογισμού και του Μ.Π.Δ.Σ. του φορέα του, τη μη συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών, καθώς και την ανάληψη υποχρεώσεων από τον φορέα αυτό, ώστε να διενεργούνται δαπάνες μόνον εφόσον υπάρχει αντίστοιχη πίστωση στον οικείο προϋπολογισμό και προκειμένου περί ΝΠΔΔ, υπό αντίστοιχους κωδικούς.

γ. Την παροχή υποστήριξης και την εισήγηση στο ανώτατο όργανο διοίκησης του φορέα, με σκοπό τη βέλτιστη κατανομή των πόρων του φορέα και των τυχόν εποπτευόμενων φορέων.

δ. Τη συμμόρφωση με τις υποχρεωτικές οδηγίες και εγκυκλίους που εκδίδει το Υπουργείο Οικονομικών και το ΓΛΚ.

ε. Την είσπραξη των εσόδων του φορέα.

στ. Τη σύσταση και την εφαρμογή εσωτερικών δικλίδων στη δημοσιονομική διαχείριση, αναφορικά τόσο με τις δαπάνες όσο και με τα έσοδα.

ζ. τη σύνταξη των οικονομικών καταστάσεων του φορέα.»

Το μέγεθος του έργου και των συνακόλουθων ευθυνών έχει σαν αποτέλεσμα οι υπάλληλοι της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου να διστάζουν να βρεθούν στη θέση του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας, αναλογιζόμενοι τις μεγάλες ευθύνες που έχουν να αντιμετωπίσουν και τις δυσάρεστες καταστάσεις, που μπορεί να προκύψουν.

Αντιλαμβανόμενοι τη σπουδαιότητα της άσκησης των υποχρεώσεων και των αρμοδιοτήτων του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας με απολύτως σύννομο τρόπο, προκύπτει η συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας για ανεξαρτητοποίηση του Προϊσταμένου από κάθε άλλη υπηρεσία, τη μη υπαγωγή της Οικονομικής Υπηρεσίας αλλά και του ίδιου κάτω από άλλη διεύθυνση και της διασφάλισης των ατομικών και επαγγελματικών δικαιωμάτων του, σε περίπτωση διαφωνίας του ή άρνησης να συνυπογράψει εντολή δαπάνης με διατάκτη ιεραρχικά ανώτερο άτομο.

Πιθανότατα να πρέπει η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου αλλά και ο Προϊστάμενος Οικονομικής Υπηρεσίας να υπάγονται ιεραρχικά σε ελεγκτικό δημοσιονομικό όργανο (π.χ. ελεγκτικό συνέδριο, προληπτικός έλεγχος), προκειμένου να αποφευχθεί η σύγκρουση με τα συμφέροντα του διατάκτη. Το γεγονός αυτό, είναι δύσκολο να εφαρμοστεί και προϋποθέτει πολλές τροποποιήσεις του ισχύοντος καθεστώτος των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων. Αυτό που φαντάζει ως βέλτιστη λύση, είναι η απαλλαγή των Προϊσταμένων Οικονομικών Υπηρεσιών από την υποχρέωση λεπτομερούς ελέγχου όλων των δαπανών, γεγονός που οδηγεί στην επαναφορά

κάποιου είδους προληπτικού ελέγχου, αναβαθμισμένου και απαλλαγμένου από τις προβληματικές καταστάσεις και τις καθυστερήσεις πληρωμών που δημιουργούσε.

#### **4.7.3 Επαναφορά σε ισχύ κατόπιν αναβάθμισης του θεσμού του προληπτικού ελέγχου**

Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες της μεταρρύθμισης του «Καλλικράτη», είναι η διασφάλιση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας. Η διασφάλιση αυτών των αρχών περιόρισε τις δημοσιονομικές παθογένειες και ελαχιστοποίησε τις περιπτώσεις καταλογισμού των Προϊσταμένων Οικονομικών Υπηρεσιών και των διατακτών των δαπανών.

Η καθιέρωση του προληπτικού ελέγχου υπήρξε μια εκ των καινοτομιών του «Καλλικράτη», καθώς επιβλήθηκε ο πρότερος έλεγχος για τις δαπάνες όλων των Δήμων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, αλλά όλων των κοινωφελών επιχειρήσεων. Σκοπός του προληπτικού ελέγχου ήταν η καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς, κακοδιαχείρισης και κατασπατάλησης του δημοσίου χρήματος.

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου προκάλεσε πληθώρα αρνητικών συνεπειών, καθώς δεν υφίσταται πια ο έλεγχος της νομιμότητας των δαπανών, ενώ αυτές εκτελούνται χωρίς να υπάρχει πρότερος έλεγχος. Αδιαμφισβήτητα, γίνεται αντιληπτή η ανάγκη να απλοποιηθεί η γραφειοκρατία και ο υπέρμετρος ελεγκτικός μηχανισμός, ο οποίος σε πολλές περιπτώσεις καθυστέρησε και ανέστειλε τις πληρωμές δαπανών.

Παρόλα αυτά ο προληπτικός έλεγχος διασφαλίζει τα οικονομικά συμφέροντα των Δήμων, παρέχει ασφάλεια στις συναλλαγές των πολιτών με τους Δήμους και των τελευταίων με τις επιχειρήσεις. Επιπλέον, η νομιμότητα της εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει τα δικαιώματα των υπαλλήλων της Οικονομικής Υπηρεσίας των Δήμων και ιδιαίτερα των Προϊσταμένων.

Η εφαρμογή ενός ελέγχου, στα πρότυπα του προληπτικού ελέγχου ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τις δραστηριότητες και τις οικονομικές συναλλαγές των Δήμων, καθώς αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για τον περιορισμό των περιπτώσεων άσκοπης, συνήθως ηθελημένης επιβάρυνσης του δημοσιονομικού

συμφέροντος. Ο προληπτικός έλεγχος αποτελεί ένα μέσο λογοδοσίας και ελέγχου και ένα εργαλείο για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Μηλιώνης, 2006).

Σήμερα, ο προληπτικός έλεγχος δύναται να ασκηθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο αποκλειστικά και μόνο στην περίπτωση που ο εσωτερικός έλεγχος δε μπορεί να εκτιμήσει ή να αποφανθεί για τη νομιμότητα μιας δαπάνης. Παρόλα αυτά, έχουν παρατηρηθεί περιπτώσεις κατά τις οποίες ο εσωτερικός έλεγχος δεν αρκεί για να εκτιμήσει τη νομιμότητα μιας δαπάνης, χωρίς όμως να έχει διενεργηθεί οποιοσδήποτε άλλος έλεγχος, ενώ ταυτόχρονα η εντολή για τη δαπάνη εκτελέστηκε κανονικά. Στην περίπτωση αυτή, όταν δηλαδή εκτελεστεί το ένταλμα μιας δαπάνης και εκ των υστέρων ο κατασταλτικός έλεγχος αποκαλύψει τη μη νομιμότητά της οι συνέπειες βαραίνουν όλους όσους συμμετείχαν στη διαδικασία.

#### **4.8 Συμπεράσματα κεφαλαίου**

Μεταξύ άλλων το κεφάλαιο ανέδειξε ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών των Δήμων δημιούργησε πολλά δημοσιονομικά και άλλα προβλήματα όπως η δημιουργία αρνητικού κλίματος στους υπαλλήλους των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων. Επίσης το κεφάλαιο ανέδειξε ότι είναι σημαντικό να ασκηθεί έλεγχος από από όργανα τα οποία δεν επηρεάζονται κατά την άσκηση του ελέγχου από το διατάκτη και δεν υπόκεινται στην ιεραρχική εξάρτηση από αυτόν. Τέλος το κεφάλαιο ανέδειξε μια σειρά από σχετικές δράσεις-προτάσεις για βελτίωση. Μεταξύ των σημαντικότερων συγκαταλέγονται οι ενέργειες εκείνες, οι οποίες θα επιφέρουν την επιθυμητή βελτίωση στη λειτουργία ενός οργανισμού, ο επικουρικός ρόλος του εσωτερικού ελέγχου, που μπορεί να ενισχύσει την ανάγκη για καταγραφή κάθε ενέργειας και διαδικασίας που υλοποιεί ο Δήμος. Τέλος το κεφάλαιο ανέδειξε ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου έχει επιφορτίσει τον Προϊστάμενο Οικονομικής Υπηρεσίας με επιπλέον αρμοδιότητες προκαλώντας προβληματισμούς σε σχέση με τις αυξημένες ευθύνες.

## Συμπεράσματα

Η εφαρμογή της συγκριτικής αξιολόγησης χρησιμοποιήθηκε για τη διερεύνηση της μεταβολής που υπέστη η λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας των Δήμων, καθώς και οι αρμοδιότητες του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας (Madsen, Slatten and Johanson, 2017). Τα αποτελέσματα της σύγκρισης της πριν και της μετά της κατάργησης του ελέγχου κατάστασης έδειξαν ότι:

- Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών των Δήμων δημιούργησε πολλά δημοσιονομικά προβλήματα, διότι με αυτή την τακτική οι δημόσιες δαπάνες υπόκεινται στον έλεγχο των Οικονομικών Υπηρεσιών, οι οποίες υπάγονται διοικητικά στο διατάκτη. Κατ' αυτό τον τρόπο πραγματοποιείται παραβίαση της βασικής ελεγκτικής αρχής, σύμφωνα με την οποία το πρόσωπο του ελέγχοντος και το πρόσωπο του ελεγχόμενου δεν είναι δυνατό να συμπίπτουν.
- Τα καθήκοντα του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου είναι ασυμβίβαστα με εκείνα του διατάκτη και η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, την οποία εκδίδει ο διατάκτης, πρέπει να περιλαμβάνει βεβαίωση του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου. Στην περίπτωση μάλιστα, κατά την οποία ζημιωθεί ο Δήμος αν αναληφθεί υποχρέωση καθ' υπέρβαση των πιστώσεων, ο Προϊστάμενος Οικονομικής Υπηρεσίας θεωρείται συνυπεύθυνος με το διατάκτη.
- Δημιουργείται αρνητικό κλίμα στους υπαλλήλους των Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων, οι οποίοι καλούνται να αναλάβουν την ευθύνη της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης των δαπανών, εξαιτίας της πιθανότητας να τους καταλογιστεί ευθύνη από πιθανή παράλειψη, ακόμα και αν αυτή οφείλεται στο αυξημένο φόρτο εργασίας.
- Μετά τη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου παρατηρείται αύξηση των ευθυνών του Προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας ενός Δήμου, γεγονός το οποίο καθιστά επιβεβλημένη την οργάνωση του έργου που έχει αναλάβει να φέρει εις πέρας. Οι προϊστάμενοι των Οικονομικών Υπηρεσιών αναλάμβαναν από 31.1.2019, τις αρμοδιότητες που μέχρι τότε ασκούσαν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν τον έλεγχο, την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής των δαπανών, δηλαδή την έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων, καθώς και την αρμοδιότητα

δημιουργίας ηλεκτρονικών εντολών για την εξόφλησή τους μέσω του τραπεζικού συστήματος.

- Επιπλέον, υπό το φόβο να του αποδοθεί καταλογισμός ευθυνών, ο Προϊστάμενος Οικονομικής Υπηρεσίας έχει συγκεντρωμένες εξολοκλήρου τις αρμοδιότητες στο πρόσωπό του, επιβαρύνοντας το έργο του, αλλά και δυσχεραίνοντας τη σχέση του με τους υφισταμένους του.

## Προτάσεις

Ο εντοπισμός των αρνητικών συνεπειών που προέκυψαν ως αποτέλεσμα της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών των Δήμων, αφορά κυρίως τις αρμοδιότητες των Προϊσταμένων Οικονομικών Υπηρεσιών των Δήμων, με επαγόμενα λειτουργικά προβλήματα σε όλη την Οικονομική Υπηρεσία. Η σύγκριση με την πρότερη κατάσταση (Madsen, Slatten and Johanson, 2017), κατά την οποία εφαρμόζεται ο προληπτικός έλεγχος κατέδειξε ως πιθανές λύσεις του προβλήματος τις ακόλουθες:

- **Εφαρμογή Εσωτερικού Ελέγχου κατά αντιστοιχία του προληπτικού ελέγχου:** με τον εσωτερικό έλεγχο θα πραγματοποιηθεί η καταγραφή των ενεργειών της Οικονομικής Υπηρεσίας (διαδικασίες, δαπάνες και άλλα), οι οποίες δύναται να επιφέρουν δημοσιονομικά προβλήματα και θα επισημανθούν οι πράξεις πειθαρχικής ευθύνης, οι οποίες ενδεχομένως έχουν προκύψει από υπαλλήλους. Δεδομένης της ορθής εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου και της γνώσης που έχουν οι υπάλληλοι της Οικονομικής Υπηρεσίας για τα αντικείμενα του ελέγχου, αναμένεται να περιοριστούν τα παραβατικά περιστατικά οικονομικού περιεχομένου, ενώ συγχρόνως οι υπάλληλοι θα έχουν στη διάθεσή τους μια ασφαλιστική δικλείδα για να ασκήσουν το έργο που τους έχει ανατεθεί.
- **Επαναφορά σε ισχύ κατόπιν αναβάθμισης του θεσμού του προληπτικού ελέγχου:** ο προληπτικός έλεγχος διασφαλίζει τα οικονομικά συμφέροντα των Δήμων, παρέχει ασφάλεια στις συναλλαγές των πολιτών με τους Δήμους και των τελευταίων με τις επιχειρήσεις. Επιπλέον, η νομιμότητα της εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει τα δικαιώματα των υπαλλήλων της Οικονομικής Υπηρεσίας των Δήμων και

ιδιαίτερα των Προϊσταμένων (Μηλιώνης, 2006). Η εφαρμογή ενός ελέγχου, στα πρότυπα του προληπτικού ελέγχου εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τις δραστηριότητες και τις οικονομικές συναλλαγές των Δήμων, καθώς αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα για τον περιορισμό των περιπτώσεων άσκοπης, συνήθως ηθελημένης επιβάρυνσης του δημοσιονομικού συμφέροντος. Ο προληπτικός έλεγχος αποτελεί ένα μέσο λογοδοσίας και ελέγχου και ένα εργαλείο για την καταπολέμηση της διαφθοράς.



# Βιβλιογραφικές Αναφορές

## Ξενόγλωσσες

- Adair, J. and Reed, P. (2003). Not bosses but leaders. London: Kogan Page.
- Anand, G., & Kodali, R. (2008). Benchmarking the benchmarking models. *Benchmarking: An International Journal*, 15(3), 257–291.  
<https://doi.org/10.1108/14635770810876593>
- Andersen, B. (1999). Industrial benchmarking for competitive advantage. *Human Systems Management*, 18(3–4), 287–296.  
<https://doi.org/10.3233/HSM-1999-183-413>
- Anderson, B. and Moen, R.M. (1999), “Integrating benchmarking and poor quality cost measurement for assisting the quality management work”, *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 6 No. 4, pp. 291-301.
- Andersen, B., Henriksen, B., & Spjelkavik, I. (2008). Benchmarking applications in public sector principal-agent relationships. *Benchmarking: An International Journal*, 15(6), 723–741.  
<https://doi.org/10.1108/14635770810915913>
- Asrofah, T., Zailani, S., & Fernando, Y. (2010). Best practices for the effectiveness of benchmarking in the Indonesian manufacturing companies. *Benchmarking: An International Journal*, 17(1), 115–143.  
<https://doi.org/10.1108/14635771011022343>
- Bhutta, K. S., & Huq, F. (1999). Benchmarking – best practices: An integrated approach. *Benchmarking: An International Journal*, 6(3), 254–268.  
<https://doi.org/10.1108/14635779910289261>
- Bogan, C. (1995). Benchmarking for best practices: Winning through innovative adaptation. *Choice Reviews Online*, 32(05), 32-2813-32–2813.  
<https://doi.org/10.5860/CHOICE.32-2813>
- Bowerman, M., Francis, G., Ball, A., & Fry, J. (2002). The evolution of benchmarking in UK local authorities. *Benchmarking: An International Journal*, 9(5), 429–449. <https://doi.org/10.1108/14635770210451455>
- Deros, Mohd Yusof, S., & Azhari. (2006). A benchmarking implementation framework for automotive manufacturing SMEs. *Benchmarking: An International Journal*, 13(4), 396–430.  
<https://doi.org/10.1108/14635770610676272>
- Elmuti, D., & Kathawala, Y. (1997). An overview of benchmarking process: A tool for continuous improvement and competitive advantage. *Benchmarking for Quality Management & Technology*, 4(4), 229–243.  
<https://doi.org/10.1108/14635779710195087>

- Madsen, D., Slatten, K., & Johanson, D. (2017). The emergence and evolution of benchmarking: a management fashion perspective. *Benchmarking an International Journal*, vol. 24(3), pp. 775-805.
- Magd, H., & Curry, A. (2003). Benchmarking: achieving best value in public-sector organizations. *Benchmarking: An International Journal*, vol. 10(3), pp. 361-386.
- Tillema, S. (2010). Public sector benchmarking and performance improvement: What is the link and can it be improved? *Public Money & Management*, 30(1), 69–75. <https://doi.org/10.1080/09540960903492414>

## Ελληνικές

- ΙΤΑ (2006). *Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ*.
- Κοέν, Σ. Καρατζήμας, Σ. (2020). *Λογιστική του Δημοσίου Τομέα (Τάσεις και Πρακτικές)*. Εκδόσεις Εταιρεία Αξιοποίησης και Διαχείρισης της Περιουσίας του ΟΠΑ. Αθήνα.
- Μηλιώνης, Ν.Αλ. (2006), *Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δεύτερη έκδοση βελτιωμένη και επαυξημένη*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ρίζου Κ. (2000). *Δημοσιολογιστικός έλεγχος των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο*. Εθν. Τυπ. Αθ.
- Στασινόπουλος, Μ. (1966), *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου: δημόσιον λογιστικόν, φορολογικόν δίκαιον, θέματα ειδικού διοικητικού δικαίου*, 3η Έκδοση, Αθήνα, Ιδιωτική έκδοση.
- Τάτσος Ν. (1988). *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιστημονικές μελέτες* <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/042.pdf>
- Χατζηγηργορίου, Κ. (2021). *Εσωτερικός έλεγχος στο δημόσιο και στους ΟΤΑ*. <https://ecopress.gr/symvoulos-akeraiotitas-me-neo-nomo-piane-i-douleia-sto-dimosio-kai-tous-ota/>
- Φωτιάδη Μολφέτα, Μ. (2003). *Η ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τους χρόνους της ελληνικής επανάστασης του 1821 και μέχρι τους χρόνους του Όθωνα διδακτορική διατριβή*. Παντείο πανεπιστήμιο. <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/15546>
- Patrick J. Montana and Bruce H. Charnov (2010). *Μάνατζμεντ (Μετφ.) Μαρία Ι. Ρούβαλη, Επιμέλεια Γιάννης Κατσαντώνης*. Εκδόσεις Κλειδάριθμος.

## Θεσμικό πλαίσιο

- Β.Δ. 24-9/20-10-1958 «Περί κωδικοποίησεως εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων»
- Β.Δ. 15-7/15-6-1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των δήμων και κοινοτήτων»
- Π.Δ. 315/1999 (ΦΕΚ Α' 302/30-12-1999) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού)»
- Π.Δ. 54/2018 (ΦΕΚ Α' 103/13-8-2018) « Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης»
- Ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 114/Α/10-5-1989) «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας»
- Ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247/27-11-1995) «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις»
- Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114/8-6-2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»
- Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α' 112/13-07-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις»
- ΝΟΜΟΣ 3852 ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010
- Ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α' 18/25-01-2013) « Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του Ν. 4093/2012, κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου και άλλες επείγουσες διατάξεις.»

N. 4172/2013 (ΦΕΚ Α' 167/23-07-2013) « Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012, του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»

N. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143/28-06-2014) « Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

N. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/ 19-7-2018) « Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α Πρόγραμμα “ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Γ”»

N. 4735 /2020 (ΦΕΚ Α' 197/12-10-2020) «Τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, νέο πλαίσιο επιλογής διοικήσεων στον δημόσιο τομέα, ρύθμιση οργανωτικών θεμάτων...ρυθμίσεις για την αναπτυξιακή προοπτική και την εύρυθμη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»

ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. «Αιτιολογική Έκθεση για τη νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης». (2010)

ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. «Καλλικράτης, Οδικός χάρτης άμεσων ενεργειών αιρετών τοπικής αυτοδιοίκησης Β' βαθμού». (2010)

Απόφαση ΦΓ8/55081/2020 «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 4938/Β'/9-11-2020.

Νόμος ΣΙΒ/1852 «Περί διοικήσεων των δημοσίων εσόδων και εξόδων και περί δημοσίου λογιστικού του Κράτους», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 60/Α'/1852.

Νόμος ΑΥΟΖ/1887 «Περί της υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 136/Α'/ 3-6-87.

Νόμος 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 247/Α'/27-11-1995.

Νόμος 3202/2003 «Εκλογικές δαπάνες κατά τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές, οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο. Τ.Α., θέματα αλλοδαπών και άλλες διατάξεις», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 284/Α'/11-12-2003.

Νόμος 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 114/Α'/8-6-2006.

Νόμος 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 210/Α'/5-10-2006.

Νόμος 4055/2012 «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 51/Α'/12-3-2012.

Νόμος 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 94/Α'/14-8-2015.

Νόμος 4337/2015 «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 129/Α'/17-10-2015.

Νόμος 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 133/Α'/7-8-2019.

Νόμος 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 130/Α'/23-7-2021.

Πρακτικά Ολ. ΕΣ 28ης γενικής συνέλευσης, Ελεγκτικό Συνέδριο, 2-7-1997.

Προεδρικό Διάταγμα 136/2011 «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο», Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 267/Α'31-12-2011.