

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ & ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση και τον
Χρηματοοικονομικό Σχεδιασμό για στελέχη του Δημοσίου και
Ιδιωτικού Τομέα**

Executive MBA in Financial Planning



Μεταπτυχιακή Διατριβή

**Τίτλος Εργασίας : Μορφές ελέγχου επί των διοικητικών και οικονομικών
πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)**

Όνομα φοιτητή : ΜΠΟΥΡΗ ΦΩΤΕΙΝΗ

Επιβλέπων Καθηγητής : ΟΔΥΣΣΕΑΣ ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ

Διατριβή υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου. Η παρούσα διατριβή αποτελεί μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση του
Μεταπτυχιακού Διπλώματος στη Διοίκηση και τον Χρηματοοικονομικό Σχεδιασμό για στελέχη του
Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

Καλαμάτα, Νοέμβριος 2023

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ & ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση και τον
Χρηματοοικονομικό Σχεδιασμό για στελέχη του Δημοσίου και
Ιδιωτικού Τομέα**

Executive MBA in Financial Planning



Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή

Όνομα Πρώτου Καθηγητή (Επιβλέπων) ΟΔΥΣΣΕΑΣ ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΣ
Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Όνομα Δεύτερου Καθηγητή ΜΠΑΜΠΑΛΟΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ
Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Όνομα Τρίτου Καθηγητή ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ ΣΩΤΗΡΙΟΣ
Επίκουρος Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

UNIVERSITY OF PELOPONNESE

DEPARTMENT OF ACCOUNTING & FINANCE

**Postgraduate Master Program in Management and Financial
Planning for executives of the Public and Private Sector**

Executive MBA in Financial Planning



Master Thesis

**Thesis Title : Auditing forms on administrative and financial actions of
Local Government Authorities (L.G.A.)**

Student Name : BOURI FOTEINI

Supervising Professor : ODISSEAS SPILIOPOULOS

Thesis submitted to the Department of Accounting & Finance of the University of Peloponnese. This dissertation is part of the requirements for obtaining the Master's Degree in Management and Financial Planning for executives of the Public and Private Sector

Kalamata, November 2023

UNIVERSITY OF PELOPONNESE

DEPARTMENT OF ACCOUNTING & FINANCE

**Postgraduate Master Program in Management and Financial Planning
for executives of the Public and Private Sector**

Executive MBA in Financial Planning



Thesis Committee

Supervisor 's Name ODISSEAS SPILIOPOULOS

Associate Professor, Department of Accounting & Finance,

University of Peloponnese

Name of Second Supervisor MPAMPALOS BASILEIOS

Associate Professor, Department of Accounting & Finance,

University of Peloponnese

Name of Third Supervisor NIKOLOPOULOS SOTIRIOS

Assistant Professor, Department of Accounting & Finance,

University of Peloponnese

Η Φωτεινή Μπούρη,

Δηλώνω υπεύθυνα ότι:

1. Είμαι ο κάτοχος των πνευματικών δικαιωμάτων της πρωτότυπης αυτής εργασίας και από όσο γνωρίζω η εργασία μου δε συκοφαντεί πρόσωπα, ούτε προσβάλλει τα πνευματικά δικαιώματα τρίτων.
2. Αποδέχομαι ότι το Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής μπορεί, χωρίς να αλλάξει το περιεχόμενο της εργασίας μου, να τη διαθέσει σε ηλεκτρονική μορφή μέσα από τη ψηφιακή Βιβλιοθήκη του Ιδρύματος, να την αντιγράψει σε οποιοδήποτε μέσο ή/και σε οποιοδήποτε μορφότυπο καθώς και να κρατά περισσότερα από ένα αντίγραφα για λόγους συντήρησης και ασφάλειας.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη στα Ελληνικά.....	8
Περίληψη στα Αγγλικά (Abstract).....	9
<hr/>	
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών.....	10
<hr/>	
Εισαγωγή.....	11
<hr/>	
Κεφάλαιο 1	
Ιστορική Αναδρομή.....	14
<hr/>	
Κεφάλαιο 2	
Μορφές Ελέγχου.....	17
2.1. Η Κρατική Εποπτεία στους ΟΤΑ.....	17
2.2. Ο πολιτικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης.....	20
<hr/>	
Κεφάλαιο 3	
Οικονομική Διαχείριση ΟΤΑ.....	22
3.1. Νομοθετικό πλαίσιο Οικονομικής Διαχείρισης ΟΤΑ.....	22
<hr/>	
Κεφάλαιο 4	
Δικαστικός Έλεγχος.....	24
4.1. Προληπτικός έλεγχος.....	24
4.2. Κατασταλτικός έλεγχος.....	25
4.3. Διευκρινιστικές παρατηρήσεις για τον κατασταλτικό έλεγχο.....	27
4.4. Μορφές κατασταλτικού ελέγχου.....	28

4.5. Όργανα δικαστικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης.....	31
--	----

Κεφάλαιο 5

Διοικητικός Έλεγχος.....	32
---------------------------------	-----------

5.1. Τακτικοί έλεγχοι.....	32
----------------------------	----

5.2. Έκτακτοι έλεγχοι.....	34
----------------------------	----

Κεφάλαιο 6

Έννοια του ελέγχου νομιμότητας και των Οργάνων που τον ασκούν.....	36
---	-----------

6.1. Όργανα του Κράτους που ασκούν έλεγχο νομιμότητας.....	37
--	----

6.2. Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.....	37
---	----

6.3. Καθήκοντα και υποχρεώσεις των υπηρεσιών των Δήμων και των υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Περιφέρειας.....	39
--	----

6.4. Περιεχόμενο του ελέγχου νομιμότητας.....	40
---	----

6.5. Έλεγχος του διαδικαστικού μέρους ή των εξωτερικών γνωρισμάτων της πράξης.....	41
--	----

6.6. Έλεγχος του αντικειμένου της πράξης.....	43
---	----

6.7. Ουσιαστικός έλεγχος.....	44
-------------------------------	----

6.8. Περιβαλλοντικός έλεγχος.....	45
-----------------------------------	----

Κεφάλαιο 7

Ο Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης.....	46
---	-----------

7.1. Ο Συνήγορος του Πολίτη.....	46
----------------------------------	----

7.2. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.....	47
------------------------------------	----

7.3. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου.....	50
---	----

7.4. Εσωτερικός Οικονομικός Έλεγχος από Ορκωτούς Λογιστές.....	52
--	----

Κεφάλαιο 8

Άλλες Μορφές Ελέγχου	54
8.1. Έλεγχος των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε.....	54
8.2. Έλεγχος μισθοδοσίας.....	54
8.3. Έλεγχος από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης.....	55
8.4. Λαϊκός Έλεγχος των ΟΤΑ (Λογοδοσία).....	56

Κεφάλαιο 9

Οι διοικητικές προσφυγές	57
9.1. Αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή.....	57
9.2. Ειδική διοικητική προσφυγή νομιμότητας.....	58
9.3. Ενδικοφανής προσφυγή.....	58

Κεφάλαιο 10

Ένδικα μέσα κατά των πράξεων καταλογισμού	59
10.1. Αίτηση αναθεώρησης.....	59
10.2. Έφεση.....	60
10.3. Αίτηση αναιρέσεως.....	61

Κεφάλαιο 11

Ερευνητικά εργαλεία (Swot analysis και συνεντεύξεις)	62
---	----

Συμπεράσματα	69
---------------------------	----

Βιβλιογραφία	71
---------------------------	----

Περίληψη στα Ελληνικά

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελεί ένα εγχείρημα που στοχεύει στην ανάλυση και επεξήγηση των οικονομικών λειτουργιών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού καθώς και των διαφόρων μορφών ελέγχου επί των πράξεων των ΟΤΑ.

Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, περιλαμβάνεται το θεωρητικό τμήμα με την αντίστοιχη παράθεση νομοθεσίας και επεξήγησης των διοικητικών λειτουργιών και το πρακτικό τμήμα με την ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης μέσα από ερευνητικά εργαλεία και φυσικά την συνακόλουθη ανάλυσή τους.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Ελλάδας, οι ΟΤΑ έχουν οικονομική αυτοτέλεια. Η αυτοτέλεια παίρνει τη μορφή της κατάρτισης ξεχωριστού προϋπολογισμού και απολογισμού καθώς και της ύπαρξης ίδιας περιουσίας και εσόδων των ΟΤΑ.

Ο έλεγχος των οικονομικών των ΟΤΑ στοχεύει κυρίως στην αποτροπή της παράνομης εκροής δημοσίου χρήματος. Ο έλεγχος αυτός έχει ως αντικείμενο την τήρηση της σχετικής νομοθεσίας, καθώς και των γενικών και ειδικών κανόνων που διέπουν τα λογιστικά και τον προϋπολογισμό. Εν συνεχεία, ο έλεγχος μπορεί να επεκτείνεται και στη λεγόμενη «χρηστή διαχείριση» και «αποδοτικότητα». Ο έλεγχος αυτός αξιολογεί τη διοίκηση και τη διαχείριση των ΟΤΑ με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των ΟΤΑ και των υπηρεσιών που παρέχουν.

Abstract

The present diplomatic work constitutes an undertaking that aims at the analysis and explanation of the financial functions of the Local Government Authorities.

The theoretical part is included in this frame of report, along with the corresponding apposition of legislation and explanation of the administrative functions and the practical part, with the analysis of the existing situation through inquiring tools and of course their consecutive analysis.

According to the Greek Constitution, the Local Government Authorities are financially independent. Their independence takes the form of a separate budget and assessment, as well as the existence of their own fortune and income. The checking of the finances of the Local Government Authorities aims mainly at the averting (dissuasion) of illegal flow of public money.

The object of this checking is the observation of the relative legislation, as well as the general and specific rules that condition the accountants along with the budget. Further on the control can extend in the so called "moral administration" and "rentability". The above checking evaluates the administration and management of the Local Government Authorities, aiming at improving the quality and the effectiveness of management of the Local Government Authority as well as the services they provide.

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Ε.Α.Δ.	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΤΑ	Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΤΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΕΥ	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Σ.	Σύνταγμα
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Σ.τ.Π.	Συνήγορος του Πολίτη
ΥΔΕ	Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΧΕΠ	Χρηματικό Ένταλμα Πληρωμής

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο έλεγχος των οικονομικών πράξεων των ΟΤΑ αποτελεί μία ιδιαίτερα δύσκολη και επίπονη διαδικασία, καθώς οφείλει να συνδυάσει την νομιμότητα των δημόσιων δαπανών με την ταχύτητα, την αποτελεσματικότητα αλλά και την αποδοτικότητα των εντελλόμενων δαπανών. Έχοντας πάντα σαν στόχο την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, ο έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ συναντά γραφειοκρατικές αγκυλώσεις που δυσχεραίνουν το έργο τόσο των υπαλλήλων των ΟΤΑ όσο και των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, ο έλεγχος των οικονομικών πράξεων των ΟΤΑ οφείλει να αφουγκράζεται τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις των τοπικών κοινωνιών και να τις συνδυάζει με το γράμμα του νόμου.

- *Σκοπός*

Ο σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση όλων των πτυχών ελέγχου που ασκούνται στους ΟΤΑ, καθώς και η παράθεση των εξελίξεων που έχει επιφέρει τόσο ο κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων με τις όποιες τροποποιήσεις του, όσο και η διοικητική μεταρρύθμιση που έχει επιφέρει ο «Καλλικράτης» και ο «Κλεισθένης».

- *Στόχος*

Οι στόχοι αυτής της εργασίας μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα βασικά σημεία.

Αρχικός στόχος είναι η διατύπωση μαζί με την ταυτόχρονη ανάλυση των ισχυόντων ελεγκτικών μηχανισμών. Στη συνέχεια ακολουθεί η εξειδίκευση σε κάθε μορφή ελέγχου και ταυτόχρονα ο προσδιορισμός των υποκειμένων και των αντικειμένων κάθε ελεγκτικού μηχανισμού.

Ο βασικότερος όμως στόχος της παρούσας εργασίας δεν είναι η απλή καταγραφή του συνόλου των ελεγκτικών μηχανισμών. Αντίθετα, στοχεύει στον προσδιορισμό των παθογενειών που οδηγούν συχνά σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης. Πάνω απ' όλα όμως, η εργασία αυτή επιδιώκει τη διατύπωση προτάσεων και την εξεύρεση

λύσεων στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να μπορέσουν να αναβαθμίσουν το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών και ταυτόχρονα να ενταχθούν στο σύγχρονο αναπτυξιακό «γίγνεσθαι».

- *Μέσα*

Για τη συγγραφή της παρούσας εργασίας χρησιμοποιήθηκαν πηγές από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, βιβλία, εκθέσεις από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την ΕΠΤΑΑ, διαδικτυακοί τόποι και προσωπικές συνεντεύξεις με τον Δήμαρχο Πύργου, τον Ελεγκτή νομιμότητας του Δήμου Πύργου καθώς και με μόνιμους υπαλλήλους της τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- *Μεθοδολογία*

Ο έλεγχος των οικονομικών πράξεων των ΟΤΑ είναι ένα αντικείμενο μελέτης εξαιρετικά δύσκολο, καθώς συνδυάζει παραμέτρους του θεσμικού πλαισίου με παράγοντες της απτής πραγματικότητας του τοπικού πληθυσμού. Ειδικότερα, προσπαθώντας να προσεγγιστεί η σύνδεση του αποστασιοποιημένου θεσμικού πλαισίου με τις απαιτήσεις της τοπικής κοινωνίας έγιναν φανερές οι αποκλίσεις που βασανίζουν την ελληνική πραγματικότητα. Οι αποκλίσεις αυτές έγιναν ιδιαίτερα φανερές μέσα από τις προσωπικές συνεντεύξεις σε διαφορετικά επίπεδα διοίκησης. Η συνέντευξη από το Δήμαρχο και την διευθύντρια Οικονομικών του Δήμου σε συνδυασμό με τη συνέντευξη από τον Ελεγκτή νομιμότητας του Δήμου Πύργου, καταδεικνύουν τη διάσταση που υπάρχει ανάμεσα στους αιρετούς, τους μόνιμους διοικητικούς υπαλλήλους και τη δικαστική εξουσία (Ελεγκτικό Συνέδριο). Οι διαφορές αυτές αντικατοπτρίζονται έντονα στις παθογένειες που εμφανίζει ο ελεγκτικός μηχανισμός, τόσο σε θεσμικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο εφαρμογής. Οι ερωτήσεις που διατυπώθηκαν σε κάθε συνέντευξη είναι πανομοιότυπες, ώστε να καταστεί εφικτή η εξαγωγή σαφών και αντικειμενικών συμπερασμάτων.

Για τη διεκπεραίωση αυτής της εργασίας χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της ανάλυσης SWOT, ώστε να συνδυαστούν οι δυσκολίες του εσωτερικού περιβάλλοντος με τις προκλήσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος και να καταλήξει σε ένα ασφαλές συμπέρασμα. Συγκεκριμένα, η ανάλυση των εξωτερικών και εσωτερικών παραμέτρων σε συνδυασμό με

τα συμπεράσματα από τις συνεντεύξεις μπορούν να καταστήσουν αυτή τη εργασία ένα χρήσιμο εργαλείο για όσους επιθυμούν να μελετήσουν συγκριτικά τον ελεγκτικό μηχανισμό της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης.

- *Υποθέσεις εργασίας*

Οι υποθέσεις εργασίας της παρούσας εργασίας είναι η συγκριτική μελέτη του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου με τους ελεγκτικούς μηχανισμούς της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης και η συσχέτιση των παθογενειών των ελεγκτικών μηχανισμών με τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες της τοπικής κοινωνίας. Η πραγματοποίηση της SWOT ανάλυσης σε συνδυασμό με τις συνεντεύξεις καθιστούν αυτήν την εργασία έναν εύστοχο συνδυασμό θεωρητικής γνώσης και αντικειμενικής πραγματικότητας.

- *Διάρθρωση κεφαλαίων*

Η παρούσα εργασία αποτελείται από κεφάλαια. Η εισαγωγή εισάγει τον αναγνώστη στο αντικείμενο και τους στόχους της εργασίας. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη αναδρομή στο παρελθόν του ελέγχου. Στα επόμενα κεφάλαια (δεύτερο έως όγδοο) αναλύονται τα είδη και οι μορφές ελέγχου, καθώς επίσης παρουσιάζονται και όλες οι απαραίτητες πληροφορίες και παράμετροι για κάθε μορφή ελέγχου. Στο ένατο κεφάλαιο αναφέρεται η δυνατότητα διοικητικών προσφυγών, από τους διοικούμενους ενώπιον των διοικητικών οργάνων. Στο δέκατο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα ένδικα μέσα που μπορούν να ασκηθούν από τους δημόσιους υπόλογους κατά των πράξεων καταλογισμού. Στο ενδέκατο κεφάλαιο καταγράφεται και αναλύεται η υφιστάμενη κατάσταση, με τη χρήση των ερευνητικών εργαλείων των συνεντεύξεων και της SWOT ανάλυσης. Στο τελευταίο μέρος περιέχονται τα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας τονίζοντας ιδιαίτερα τα σημεία εκείνα που μπορούν να οδηγήσουν τον αναγνώστη σε προσωπικά, αντικειμενικά αλλά πραγματικά συμπεράσματα.

Κεφάλαιο 1

Ιστορική Αναδρομή

Η έννοια του ελέγχου δεν αποτελεί ρηξικέλευθο φαινόμενο. Έχει τις ρίζες του στην αρχαία Αθήνα, όπου διενεργούνταν τρεις κατηγορίες ελέγχων: ο οικονομικός, ο διοικητικός και ο δικαστικός.

Ο διοικητικός έλεγχος λάμβανε χώρα στην Εκκλησία του Δήμου, από Δέκα Βουλευτές, οι οποίοι ενεργούσαν τακτικό διαχειριστικό έλεγχο κατά Πρυτανεία και έκτακτο έλεγχο μετά από καταγγελία ιδιώτη ή δημόσιας αρχής. Η εκκλησία του δήμου αποτελούσε επίσημη συνάθροιση των πολιτών, σε καθορισμένο τόπο και ορισμένο χρόνο, για τη λήψη των τελικών αποφάσεων της πολιτείας. Λειτουργούσε βάση καθορισμένου κανονισμού υπό την προεδρεία ενός άρχοντα εκλεγόμενου από τις δέκα φυλές. Οι δέκα βουλευτές, εκλέγονταν με κλήρο από η Βουλή, στην αρχή κάθε Πρυτανείας και αυτό που είναι το βασικό σημείο το οποίο διαφοροποιούσε τον έλεγχό τους από τον έλεγχο των Λογιστών, ήταν η δυνατότητά τους να διενεργούν και έλεγχο σκοπιμότητας. Η θητεία των διαχειριστών των δημοσίων οικονομικών, δεν επιτρεπόταν να υπερβαίνει σε διάρκεια τα πέντε χρόνια.

Μέσα από το θεσμό των δέκα αρχόντων επιτυγχάνονταν ένας εκτεταμένος δημοσιονομικός έλεγχος. Ειδικότερα, όσοι είχαν πραγματοποιήσει οικονομικές δραστηριότητες, αλλά και όσοι αναμιγνύονταν στη διαχείριση των κοινών παρουσίαζαν τους λογαριασμούς εσόδων και δαπανών ενώπιον των δέκα αρχόντων-λογιστών. Στη συνέχεια οι δέκα λογιστές επικύρωναν τους λογαριασμούς αυτούς, αφού όμως προέβαιναν σε λεπτομερή έλεγχο των λογαριασμών με βάση όλα τα συγκεντρωθέντα στοιχεία. Στην περίπτωση που οι λογιστές διαπίστωναν τη μη ορθή τήρηση των λογαριασμών, συνέτασσαν ένα πόρισμα ελέγχου, στο οποίο αναφέρονταν επακριβώς οι διαπιστωθείσες παραβάσεις. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων παραβάσεων είναι η κατάχρηση και η δωροληψία. Το πόρισμα αυτό μαζί με την εισήγηση των δέκα λογιστών παραπέμπονταν στο δικαστήριο της Ηλιαίας, στο οποίο προέδρευαν οι δέκα άρχοντες. Στην περίπτωση καταδίκης, το δικαστήριο της Ηλιαίας επέβαλλε την ποινή

του τιμήματος, που συνίσταντο στην απόδοση προς το Δημόσιο της καταλογισθείσας ζημιάς στο δεκαπλάσιο.

Η ελεγκτική δραστηριότητα των δέκα αρχόντων που διαχειρίζονταν δημόσιο χρήμα ασκούσε η Βουλή των Πεντακοσίων. Συγκεκριμένα, δέκα βουλευτές προέβαιναν στο σχετικό έλεγχο της διαχείρισης των αρχόντων και υπέβαλλαν σχετική έκθεση προς τη Βουλή των Πεντακοσίων.

Αιώνες μετά, κατά τη διάρκεια της σύστασης του ελεύθερου ελληνικού κράτους, ο Ιωάννης Καποδίστριας προέβη στη συγκρότηση ειδικού οργάνου για τον έλεγχο των δημόσιων δαπανών. Μέσα από το άρθρο 23 του Ψηφίσματος του 1829 της Δ' Εθνοσυνέλευσης συστάθηκε το «Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον». Το Συμβούλιο αυτό αποτελούνταν από 3 μέλη, τα οποία διορίζονταν από την κυβέρνηση και ήταν ανεξάρτητο Σώμα υπαγόμενο απευθείας στον Κυβερνήτη.

Πρόγραμμα ανασυγκρότησης Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης «Ιωάννης Καποδίστριας»

- **Ν. 2539/97** Πρόγραμμα ανασυγκρότησης Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης Ι. Καποδίστριας.

Η χώρα διαιρέθηκε σε 13 περιφέρειες, 51 νομούς, 910 δήμους και 124 κοινότητες.

Διοικητική Διάρθρωση του Δήμου Πύργου σύμφωνα με το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας»

Ο Δήμος Πύργου του προγράμματος Καποδίστριας ήταν Δήμος που λειτούργησε την περίοδο 199-2010. Συστάθηκε με το πρόγραμμα Καποδίστριας από τη συνένωση του παλαιότερου Δήμου Πύργου και των γειτονικών του παλαιότερων κοινοτήτων, που αποτέλεσαν στη συνέχεια τα δημοτικά διαμερίσματα του Δήμου. Ο Δήμος είχε πληθυσμό 34.902 κατοίκους και καταλάμβανε έκταση 170. 866 στρεμμάτων. Έδρα του ήταν ο Πύργος, από τον οποίο πήρε και την ονομασία του. Στο Δήμο περιλαμβάνονταν 19 δημοτικά διαμερίσματα.



Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

- **Ν. 3852/2010** Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης» με τον οποίο επιχειρήθηκε η νέα και πιο πρόσφατη αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση στη χώρα μας.

Η χώρα διαιρέθηκε σε 13 Περιφέρειες, 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις και 325 «ισχυρούς» Δήμους.

Η συγκρότηση των νέων «ισχυρών» Δήμων σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες μονάδες, επιδίωκε την ανάπτυξη ενός αποτελεσματικότερου διοικητικού συστήματος, που θα ικανοποιούσε κυρίως δύο στόχους: 1) οι Δήμοι να αποτελέσουν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και 2) ταυτόχρονα να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά τους.

Βασικές πτυχές του προγράμματος εκτός από την ανωτέρω μείωση του αριθμού των Δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, είναι οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, ή αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού.

Κεφάλαιο 2

Μορφές Ελέγχου

Η ανάγκη της διασφάλισης της νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης αλλά και η εκπλήρωση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι αποτελούν θεμελιακή αποστολή της συνδέονται με τον έλεγχο των πράξεων και παραλείψεών της. Ο έλεγχος αυτός ασκείται με ποικίλες και διαφορετικές μορφές και ειδικότερα, είναι έλεγχος πολιτικός, δικαστικός, διοικητικός καθώς και εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.

2.1. Η Κρατική Εποπτεία στους ΟΤΑ

Η εποπτεία του κράτους με την ευρεία έννοιά της περιλαμβάνει το δικαίωμά του να ρυθμίζει νομοθετικά την οργάνωση και τη λειτουργία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (νομοθετική εποπτεία) και το δικαίωμά του να ελέγχει με διοικητικά (διοικητική εποπτεία) ή δικαστικά (δικαστική εποπτεία) όργανά του την τήρηση των νόμων απ' αυτά. Η νομοθετική και δικαστική εποπτεία είναι αυτονόητες εν' όψει του γεγονότος ότι η άσκηση των αντίστοιχων εξουσιών ανήκουν στο μονοπώλιο του κράτους και δεν αποτελούν χαρακτηριστικά γνωρίσματα της έμμεσης κρατικής διοίκησης. Χαρακτηριστικό γνώρισμα της τελευταίας αποτελεί η διοικητική εποπτεία. Η διοικητική εποπτεία συνίσταται σ' ένα διαρκή έλεγχο των οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και στις πράξεις αυτών, τον οποίο ο νόμος αναθέτει σε όργανα της κρατικής διοίκησης ή άλλου αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη δύο διακεκριμένων νομικών προσώπων, τα οποία βρίσκονται σε σχέση ανώτερου προς κατώτερου. Η διοικητική εποπτεία είναι συνδεδεμένη με την αυτοδιοίκηση και εκφράζει τις σχέσεις μεταξύ νομικών προσώπων και, ιδιαίτερα, των ελεγχομένων, εξηρημένων και του ελέγχοντος. Ο νομοθετικός καθορισμός από αρμόδια όργανα της Πολιτείας των προϋποθέσεων οργάνωσης και λειτουργίας των τοπικών οργανισμών δεν αποτελεί, όπως αναφέρθηκε, άσκηση διοικητικής εποπτείας. Αυτή νοείται μόνο από την άποψη της δυναμικής

λειτουργίας των οργανισμών και των σχέσεων που δημιουργούνται κατά τη διάρκεια και εξαιτίας αυτής με το νομικό πρόσωπο που ασκεί εποπτεία. Το νομοθετικό όργανο του κράτους δεν έχει τη δυνατότητα επίβλεψης του τρόπου διοίκησης των τοπικών οργανισμών, μέσα στα όρια του νόμου, και δεν έχει επίσης τη δυνατότητα να εξακριβώσει και να τιμωρήσει τις διάφορες παράνομες ενέργειες. Γι' αυτό το κράτος υποβάλλει τους αυτοδιοικούμενους τοπικούς οργανισμούς στο διοικητικό έλεγχο. Η κρατική επέμβαση έχει σκοπό να διαφυλάξει το δημόσιο συμφέρον κατά τη διαχείριση των υποθέσεων του οργανισμού και ταυτόχρονα να διαφυλάξει τους διοικούμενους από πιθανές υπερβάσεις των οργάνων της αυτοδιοίκησης. Έτσι, η διοικητική εποπτεία έχει ένα διπλό ρόλο, την εξασφάλιση της κανονικής και αποδοτικής λειτουργίας των τοπικών οργανισμών αφενός και της διατήρησης της ενότητας του κράτους αφετέρου. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ενσωματώνονται στο συνολικό μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης, η σχέση τους δε με το κράτος και τα όργανά του εκδηλώνεται με την άσκηση της κρατικής εποπτείας στη δράση αυτών.

Η άσκηση της διοικητικής εποπτείας ουδέποτε οδηγεί στην υποκατάσταση του εποπτευομένου οργανισμού, όπως συμβαίνει με τον Επίτροπο και τον ανήλικο, αλλά στην επαγρύπνηση για την ενέργεια πράξεων απ' αυτόν που να είναι σύμφωνες με το νόμο. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρούνται από τη σύγχρονη επιστήμη αυτοτελείς φορείς δημόσιας διοίκησης, ανεξάρτητη από το κράτος, στην καθιέρωση και εξασφάλιση των οποίων αποβλέπει η κρατική εποπτεία.

Η διοικητική εποπτεία περιλαμβάνει αφενός τον έλεγχο του προσώπου (πειθαρχική εξουσία) και αφετέρου τον έλεγχο των πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και διακρίνεται του ιεραρχικού ελέγχου στον οποίο υπόκεινται τα όργανα της άμεσης κρατικής διοίκησης. Μεταξύ των δύο αυτών μορφών ελέγχου υπάρχουν καταρχήν δύο θεμελιώδεις διαφορές. Κατά την πρώτη που αποτελεί τυπική απλά διαφορά, η διοικητική εποπτεία αποτελεί έλεγχο που ασκείται από ένα ανώτερο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου σε ένα κατώτερο, ενώ η ιεραρχική εξουσία αποτελεί έλεγχο ασκούμενο από τα ανώτερα στα κατώτερα όργανα του ίδιου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Η δεύτερη διαφορά που είναι και ουσιαστική διαφορά συνίσταται στην έκταση του ασκουμένου ελέγχου και, ιδιαίτερα, η διοικητική εποπτεία περιλαμβάνει, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν, μόνο έλεγχο νομιμότητας ενώ ο ιεραρχικός έλεγχος περιλαμβάνει και έλεγχο σκοπιμότητας. Μία τρίτη διαφορά που υπάρχει μεταξύ των δύο αυτών μορφών

ελέγχου αναφέρεται μόνο στο ένα σκέλος της διοικητικής και ιεραρχικής εποπτείας, δηλαδή μόνο στον έλεγχο των πράξεων των αρχών της έμμεσης και άμεσης κρατικής διοίκησης. Έτσι οι αρχές των τοπικών οργανισμών μπορούν να ασκούν αίτηση ακυρώσεως κατά των πράξεων των εποπτικών αρχών ενώπιον των δικαστηρίων, ενώ η αρχή της άμεσης κρατικής διοίκησης δεν νομιμοποιείται στην άσκηση ενός τέτοιου ένδικου μέσου λόγω έλλειψης ίδιου συμφέροντος.

Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται όπως ο ιεραρχικός έλεγχος, αλλά πρέπει να προβλέπεται ειδικά, και οι σχετικές διατάξεις πρέπει να καθορίζουν τα μέσα της άσκησης και τα όριά της, δεδομένου ότι η εποπτεία αποτελεί περιορισμό της αυτοδιοίκησης, που επιδιώκεται με την ίδρυση του δημόσιου νομικού προσώπου. Η εποπτεία ασκείται με διοικητικές πράξεις του εποπτευόμενου οργάνου και μπορεί να περιλαμβάνει επεμβάσεις σχετικές είτε με τα όργανα είτε με τις πράξεις των οργάνων του εποπτευόμενου δημόσιου νομικού προσώπου.

Αντικείμενο της διοικητικής εποπτείας μπορούν να είναι μόνο οι ίδιες υποθέσεις των τοπικών οργανισμών και όχι και οι δοτές, οι οποίες υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των αρμοδίων διοικητικών αρχών του κράτους.

Το Σύνταγμα του 1927 αναγνώριζε ρητά την ανάγκη της εποπτείας θέτοντας συγχρόνως τα όρια στη νομοθετική εξουσία. Σύμφωνα μ' αυτό τα κρατικά όργανα έπρεπε να περιορίζονται κατά τη δράση τους έναντι των αυτοδιοικουμένων οργανισμών στην άσκηση μόνο ανωτάτης εποπτείας. Η έκφραση αυτή δεν έλυσε το ζήτημα, περιείχε όμως τη θέληση του συντακτικού νομοθέτη να μην επιτρέψει, με το πρόσχημα της εποπτείας, την κατάλυση της ελεύθερης δράσης των τοπικών οργανισμών και την καθ' οιονδήποτε τρόπο εκμηδένιση της αυτοδιοίκησης. Το κράτος δεν διαχειριζόνταν με τα όργανά του τις ανατιθέμενες στην τοπική αυτοδιοίκηση υποθέσεις, ήλεγχε όμως τη διαχείριση αυτών, η οποία διενεργείτο με τα εκλεγόμενα από τους πολίτες όργανα.

Η διάταξη του άρθρου 107 παρ.11 του Συντάγματος του 1927 χρησίμευσε ως πρότυπο για το συντακτικό νομοθέτη του αρ. 102 παρ.5 εδάφιο α' του ισχύοντος Συντάγματος πριν από την αναθεώρησή του. Η διάταξη αντικαταστάθηκε κατά την αναθεώρηση με τις ακόλουθες διατάξεις: *«Το κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει»*. Σύμφωνα μ' αυτό, το κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής

Αυτοδιοίκησης εποπτεία, που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση αυτών (Σ.τ.Ε 3982/1981). Η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει απλά, αλλά επιτάσσει τη νομοθετική καθιέρωση της κρατικής εποπτείας. Ο όρος εποπτεία χρησιμοποιείται από το Σύνταγμα με την στενή του έννοια, δηλαδή αυτή της διοικητικής εποπτείας, όπως περιεγράφηκε πιο πάνω.

Τόσο στην νομολογία των δικαστηρίων μας όσο και στις εργασίες της Ε' Αναθεωρητικής βουλής των Ελλήνων έχει επικρατήσει η άποψη της νομικής προτεραιότητας του κράτους έναντι των τοπικών οργανισμών. Αυτοί θεωρούνται δημιουργήματα του πρώτου, στα οποία έχει παραχωρηθεί το δικαίωμα άσκησης δικής τους εξουσίας, δηλαδή διοίκησης των τοπικών υποθέσεων.

2.2. Ο πολιτικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Αν και οι δημόσιοι υπάλληλοι και τα κατώτερα όργανα της δημόσιας διοίκησης υπέχουν καθήκον πολιτικής ουδετερότητας, αυτό δεν ισχύει για τα ανώτερα ιεραρχικά όργανα της δημόσιας διοίκησης, τον Πρωθυπουργό και τα μέλη της Κυβέρνησης. Κατά των οργάνων αυτών, είναι δυνατόν να ασκείται πολιτικός, κοινοβουλευτικός έλεγχος από τη Βουλή, ειδικότερα με την κατάθεση πρότασης μομφής (άρθρο 84 παρ.2 Σ.), τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών (άρθρο 68 παρ.2 Σ.) αλλά και με την άσκηση των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου που προβλέπονται από τον Κανονισμό της Βουλής, όπως οι αναφορές των διοικουμένων, τις οποίες καταθέτουν βουλευτές, οι ερωτήσεις, επερωτήσεις των βουλευτών ή των κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης, καθώς και οι αιτήσεις των βουλευτών για επίδειξη εγγράφων, η ώρα του Πρωθυπουργού και η προ-ημερησίας διατάξεως συζήτηση. Μέσο πολιτικού ελέγχου της Κυβέρνησης αποτελεί και η συζήτηση και ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού, ισολογισμού και απολογισμού (άρθρο 79).

Αναλυτικότερα, οι διαδικασίες του κοινοβουλευτικού ελέγχου προβλέπονται στο άρθρο 124 του ισχύοντος Κανονισμού της Βουλής. Σύμφωνα με το άρθρο 70 παρ.6 εδάφιο α του Συντάγματος και το άρθρο 124 παρ.2 του Κανονισμού της Βουλής, στον κοινοβουλευτικό έλεγχο υπόκειται η Κυβέρνηση και, κατ' επέκταση, η δημόσια διοίκηση, δια των αρμόδιων υπουργών και υφυπουργών, που προΐστανται των δημοσίων

υπηρεσιών και φέρουν την πολιτική ευθύνη για τις πράξεις ή παραλείψεις της. Ασκείται από τη Βουλή σε Ολομέλεια ή κατ' εξαίρεση από το Τμήμα διακοπής των εργασιών της και τις διαρκείς επιτροπές της συνόδου. Μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελούν οι γραπτές αναφορές που υποβάλλονται από πολίτες, οι ερωτήσεις (απλές και επίκαιρες), οι οποίες είναι γραπτές και απευθύνονται από τους βουλευτές στους αρμόδιους υπουργούς, οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, οι οποίες είναι γραπτές και με αυτές οι βουλευτές ζητούν από τους αρμόδιους υπουργούς την κατάθεση εγγράφων που αφορούν δημόσια υπόθεση, οι επερωτήσεις, η συζήτηση προ-ημερησίας διατάξεως, οι εξεταστικές επιτροπές και η πρόταση εμπιστοσύνης/μομφής.

Στην κατηγορία του πολιτικού ελέγχου θα πρέπει να υπαχθεί και η δυνατότητα των διοικουμένων να καταθέσουν έγγραφες αναφορές εναντίον του ελληνικού κράτους, ενώπιον της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, για πράξεις ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων που σχετίζονται με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα με την προσβολή δικαιωμάτων ή την παρεμπόδιση απόλαυσης των δικαιωμάτων των διοικουμένων που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή έννομη τάξη.

Κεφάλαιο 3

Οικονομική

Διαχείριση Ο.Τ.Α.

3.1. Νομοθετικό πλαίσιο Οικονομικής Διαχείρισης Ο.Τ.Α.

Οι αρχές που ορίζουν τα θέματα λογιστικής και προϋπολογισμού των Δήμων περιλαμβάνονται σε διάφορους νόμους. Η έκδοση του Π.Δ. 315/1999 έκανε υποχρεωτική την εισαγωγή της λογιστικής του δεδουλευμένου στους Δήμους του σχεδίου «Καποδίστρια» με έσοδα πάνω από 1,5 εκατ. € ή με περισσότερους των 5.000 δημοτών από 01/01/2000. Διατηρήθηκε όμως και αναβαθμίστηκε η λειτουργία του παραδοσιακού συστήματος προϋπολογισμού στην ταμειακή βάση. Οι Δήμοι λειτουργούν ταυτόχρονα δύο ανεξάρτητα συστήματα. Η διαδικασία αυτή διευκολύνεται από τη σύνδεση των λογαριασμών λογιστικής και προϋπολογισμού. Από το 2011 οι 325 Δήμοι υποχρεώθηκαν να εφαρμόζουν το διπλό αυτό σύστημα.

Στο Π.Δ. 315/99, ορίζεται η εφαρμογή του Κλαδικού Διπλογραφικού Συστήματος Λογιστικής στους Ο.Τ.Α. και πρόκειται για ένα σύγχρονο και λειτουργικό σύστημα. Τα δύο αυτά διατάγματα εφαρμόζονται παράλληλα, και αυτό επειδή στο συγκεκριμένο διάταγμα περιγράφονται οι διαδικασίες των δαπανών, οι οποίες διασφαλίζουν την διαφάνεια και τη νομιμότητα στην διαχείριση των Ο.Τ.Α., ενώ στο Π.Δ. 315/99 περιγράφεται ένας νέος τρόπος απεικόνισης των οικονομικών πράξεων, συμβατός με αυτόν που χρησιμοποιείται στα διεθνή πρότυπα. Δυστυχώς στην πράξη δημιουργούνται προβλήματα από την παράλληλη εφαρμογή των δύο λογιστικών συστημάτων.

Το Β.Δ. 17.5./15.6.1959 χωρίζεται σε κεφάλαια και αναλαμβάνει ζητήματα προϋπολογισμού και πιστώσεων στα άρθρα 1-2 και 46-49, βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων στα άρθρα 3-5, ανάληψης δαπανών στα άρθρα 11-19, εκτέλεσης δαπανών στα άρθρα 20-39, απολογισμού στα άρθρα 40-44, ταμείου στα άρθρα 45-75, ευθυνών στα άρθρα 76-80 και τέλος

ζητήματα οργάνωσης των οικονομικών υπηρεσιών των Δήμων καθώς και ειδικές ρυθμίσεις για το λογιστικό των κοινοτήτων στα άρθρα 81-91.

Η βασική νομοθεσία που διέπει τα έσοδα των Ο.Τ.Α. ρυθμίζεται από το Β.Δ. 249/20.10.1958 «περί κωδικοποίησης σε ενιαίο κείμενο νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων Δήμων και Κοινοτήτων», που εξακολουθεί να ισχύει μέχρι σήμερα, όπως συμπληρώθηκε με το Ν.Δ. 318/1969 «περί βεβαιώσεως και εισπράξεως των εσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων», το Ν. 1080/80 «περί τροποποίησης και συμπλήρωσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως νομοθεσίας» και το Ν. 1828/1989 «περί αναμόρφωσης φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις», καθώς και άλλες δεκάδες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Μετά από τριάντα τέσσερα χρόνια καταργήθηκε το Β.Δ. 821/1970 και καθιερώθηκε νέος τύπος προϋπολογισμού σύμφωνα με τις διατάξεις της ΚΥΑ 7028/3.2.2004.

Κεφάλαιο 4

Δικαστικός Έλεγχος

4.1. Προληπτικός έλεγχος

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών προβλέποταν στον καταστατικό χάρτη της χώρας και συγκεκριμένα στο άρθρο 98 παρ.1α, σύμφωνα με το οποίο στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό». Αρμόδια όργανα για την άσκηση αυτού του ελέγχου είναι οι Υπηρεσίες επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που εδρεύουν στις πρωτεύουσες νομών ή νομαρχιών του κράτους, που ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 28 του Ν. 3202/2003).

Ο προληπτικός έλεγχος στους ΟΤΑ α' βαθμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο καταργήθηκε την 1η Ιανουαρίου 2019 βάσει ψηφισμένης νομοθεσίας από το 2014-2015 ειδικότερα με το Ν. 4337/2015 και πλέον η ευθύνη για τη νομιμότητα και ορθότητα των δαπανών βαρύνει αποκλειστικά τις οικονομικές υπηρεσίες των δήμων.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών είχε δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στους Δήμους, λόγω των καθυστερήσεων στις πληρωμές, με συνέπειες τόσο στην τοπική αγορά, αλλά και στους δήμους λόγω των βαρών που γεννά στους ΟΤΑ η μη θεώρηση των ενταλμάτων από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών είχε όριο τη διαπίστωση ότι τηρήθηκε ή μη, η νομιμότητα και η κανονικότητα, καθώς επίσης και η χρηστότητα στη διαχείριση και στη διάθεση των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νόμιμη είναι η δαπάνη που προβλέπεται από διάταξη νόμου και είναι εγγεγραμμένη στον Προϋπολογισμό του Δήμου σχετική πίστωση. Κανονική είναι η δαπάνη εφόσον έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή. Η διττή αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως

ελεγκτικής Αρχής και ως Δικαστηρίου, επέτρεπε τη λειτουργία της αρμοδιότητάς του, τόσο στον τομέα του δημοσιολογιστικού ελέγχου επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και στον τομέα της δικαιοδοτικής κυρωτικής λειτουργίας του ελέγχου σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστωνόταν μη νόμιμη διαχείριση.

Αναμφισβήτητα, ο προληπτικός έλεγχος ήταν η πιο αποδοτική μορφή ελέγχου. Η αποτελεσματική εφαρμογή του εξασφάλιζε την ορθή δαπάνη των κρατικών κονδυλίων, αφού ο έλεγχος ήταν απόλυτα επίκαιρος και διευκόλυνε τις οικονομικές υπηρεσίες των Δήμων, γιατί ένιωθαν τη σιγουριά του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

4.2. Κατασταλτικός έλεγχος

Παράλληλα με τον προληπτικό έλεγχο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο επί των δαπανών των διατακτών, ασκεί και τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπεται στο Σύνταγμα στο άρθρο 98 παρ.1γ., όπου στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο».

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί έλεγχο επί των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στον έλεγχό του. Επαφίεται στον κοινό νομοθέτη η ρύθμιση του τρόπου, της διαδικασίας και της μεθόδου άσκησης του εν λόγω ελέγχου.

Επιχειρώντας να καθοριστεί η έννοια του κατασταλτικού ελέγχου κρίνεται απαραίτητος ο καθορισμός της έννοιας του υπολόγου. Ως υπόλογος νοείται ο διαχειριστής του δημοσίου χρήματος, που συνίσταται με βάση τη νομολογία στη διενέργεια εισπράξεων δημοσίων εσόδων και στην καταβολή δημοσίων δαπανών, καθώς και στην ασφαλή διαφύλαξη και προσήκουσα απόδοση δημοσίου χρήματος. Κατά συνέπεια, δεν αρκεί η κατοχή του δημοσίου χρήματος, αλλά απαιτείται και η

διαχείρισή του, η διάθεσή του, δηλαδή, για την επίτευξη των σκοπών για τους οποίους έχει προβλεφθεί, ώστε να καθίσταται ένα πρόσωπο δημόσιος υπόλογος.

Ο κατασταλτικός έλεγχος συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των πράξεων διαχείρισεως που δεν έχουν ελεγχθεί προληπτικώς, αποκλεισμένου σε κάθε περίπτωση του ελέγχου σκοπιμότητας. Στο πλαίσιο αυτό μπορούν, επίσης, να ελεγχθούν οι δαπάνες που εξοφλήθηκαν χωρίς να έχουν προηγουμένως υποβληθεί σε προληπτικό έλεγχο, μολονότι ήταν κανονικά υποκείμενες σε αυτόν, καθώς επίσης και οι δαπάνες που εξοφλήθηκαν, μολονότι είχαν επιστραφεί στους διατάκτες αθεώρητες ως μη σύννομες.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε αντίθεση με τον προληπτικό έλεγχο που συνίσταται μόνο στον έλεγχο των δαπανών, ο κατασταλτικός έλεγχος αφορά στο σύνολο της διαχείρισεως, δηλαδή, εκτός από τον έλεγχο των δαπανών και τον έλεγχο της βεβαίωσης και της είσπραξης των εσόδων, καθώς και τον έλεγχο της διαχείρισης της περιουσίας των ΟΤΑ.

Ο έλεγχος των λογαριασμών των υπολόγων και των απολογισμών των ΟΤΑ περιορίζεται στο καθαρό αριθμητικό και διαχειριστικό μέρος, στη νόμιμη εξόφληση των τίτλων πληρωμής και στη νόμιμη απόδοση υπέρ τρίτων των γενόμενων κρατήσεων στην περίπτωση που έχει προηγηθεί προληπτικός έλεγχος.

Αντικείμενο του κατασταλτικού ελέγχου αποτελούν κυρίως η ορθή και σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές του ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζεται με ακρίβεια και πιστότητα το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και των δημοσιονομικών ενεργειών, η νομότυπη καταβολή του μεριδίου συμμετοχής των ΟΤΑ σε κάθε φύσεως επιχειρήσεις, σε ανώνυμες εταιρείες ή σε εταιρείες λαϊκής βάσεως ή σε προγραμματικές συμβάσεις, η λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων, η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, η νομότυπη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, η έγκαιρη και κανονική απόδοση στους οικείους δικαιούχους των υπέρ τρίτων εισπραττομένων μέσω της ελεγχόμενης διαχείρισεως νόμιμων δικαιωμάτων (π.χ. ασφαλιστικές εισφορές, κρατήσεις υπέρ τρίτων), η είσπραξη και διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή εσόδων από δάνεια.

4.3. Διευκρινιστικές παρατηρήσεις για τον κατασταλτικό έλεγχο

Ο κατασταλτικός έλεγχος έχει στόχο τη νομιμότητα και κανονικότητα των πράξεων που δεν έχουν ελεγχθεί προληπτικά. Αντικείμενο του ελέγχου αποτελούν οι λογαριασμοί των δημοσίων υπολόγων, των υπολόγων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων, που έχουν υπαχθεί στον έλεγχο αυτό, όπως έχει ήδη προαναφερθεί. Ο λογαριασμός όμως δεν αποτελεί το κεντρικό μέγεθος για την έλευση του κατασταλτικού ελέγχου, αλλά ο δημόσιος υπόλογος. Η έννοια του δημοσίου υπολόγου στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος εκλαμβάνεται με εκείνη της κείμενης νομοθεσίας, δηλαδή αναφέρεται στους δημόσιους λειτουργούς, τους εντεταλμένους στην είσπραξη εσόδων ή την πληρωμή εξόδων του Κράτους και σε όλους όσους, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκει στο Κράτος, και γενικά σ' όλους τους οπωσδήποτε διαχειριζόμενους δημόσιο χρήμα.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο δημόσιος υπόλογος συνιστά τη μία από τις δύο κατηγορίες των με την ευρεία διαχειριστών του δημοσίου πλούτου. Η άλλη κατηγορία περιλαμβάνει τους διατάκτες, οι οποίοι αναλαμβάνουν υποχρεώσεις σε βάρος των αναγραφόμενων στον Προϋπολογισμό πιστώσεων. (Κοκκίδου Α., 2008)

Γίνεται λοιπόν σαφές, ότι η έννοια του διατάκτη είναι τελείως διαφορετική από την έννοια του υπολόγου, δεδομένου ότι ο Υπόλογος ενεργεί μετά την ανάληψη της υποχρέωσης από το διατάκτη και ενεργεί πράξεις διαχείρισης, οι οποίες δεν ταυτίζονται σε καμία περίπτωση με την απόφαση που έχει ληφθεί για τη διενέργεια της δαπάνης. Επιπροσθέτως η προαναφερθείσα έννοια του διατάκτη αφορά σε διάφορο χρονικό σημείο της διαδικασίας. Εξαιτίας των σαφώς διακριτών αρμοδιοτήτων των δύο αυτών κατηγοριών το εθνικό θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι τα καθήκοντα του διατάκτη και του υπολόγου δεν συμβιβάζονται μεταξύ τους. Ο σκοπός αυτής της ρύθμισης είναι η χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος και η αποφυγή ατασθαλιών κατά την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Κατά τα τελευταία χρόνια η εφαρμογή της αρχής αυτής εξυπηρετεί τον καταμερισμό των έργων μεταξύ των δύο κατηγοριών οργάνων και διευκολύνει την ορθή εκτέλεση του Προϋπολογισμού, αφήνοντας απερίσπαστο από άλλα καθήκοντα εκτός από τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος τον δημόσιο υπόλογο, του οποίου η ευθύνη για το λόγο αυτό είναι ιδιαίτερα σοβαρή.

4.4. Μορφές κατασταλτικού ελέγχου

Ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ είναι δειγματοληπτικός και ενεργείται επιτοπίως. Εκτός από τους τακτικούς κατασταλτικούς ελέγχους, μπορεί να διενεργηθούν και έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι. Είναι, τέλος δυνατή και η διενέργεια θεματικών ελέγχων.

- Δειγματοληπτικός έλεγχος

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 24 του Ν. 3202/2003 ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ είναι δειγματοληπτικός. Υπό το προϋσχόν νομοθετικό καθεστώς προβλεπόταν ο έλεγχος των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και κυρίως δειγματοληπτικός, εκτός αν ειδικοί λόγοι επέβαλαν τη γενίκευσή του. Ειδικότερα, το μέγεθος του δείγματος, καθώς και τα κριτήρια για την επιλογή του, καθορίζονται από την Επιτροπή Προγραμματισμού και παρακολούθησης ελέγχων μετά από εισήγηση της Τρίτης υπηρεσίας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. (Σαββαΐδου, 2009).

Ωστόσο, είναι δυνατόν να διενεργηθεί γενικευμένος έλεγχος σε ένα ή περισσότερα αντικείμενα ελέγχου στην περίπτωση που με βάση τα ευρήματα του ειδικού ή θεματικού ελέγχου γεννηθούν αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα, την κανονικότητα και εν γένει την ορθότητα του συνόλου του αντικειμένου που υποβλήθηκε σε έλεγχο.

Η γενίκευση του ελέγχου αποφασίζεται από την Επιτροπή μετά από εισήγηση της τρίτης υπηρεσίας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία επεξεργάζεται για το σκοπό αυτό το σύνολο εκθέσεων ελέγχου των Επιτρόπων ενεργώντας με τους κανόνες της μεθόδου που είχε χρησιμοποιηθεί κατά το σχεδιασμό του ελέγχου για την επιλογή του ελεγκτέου δείγματος.

- Επιτόπιος έλεγχος

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 24 του Ν. 3202/2003 ο κατασταλτικός έλεγχος των ΟΤΑ διενεργείται επιτοπίως. Υπό το προϋσχόν καθεστώς προβλεπόταν ότι ο έλεγχος των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ενεργούνταν κατά κανόνα επιτοπίως μια τουλάχιστον φορά κάθε

τρία χρόνια. Να υπενθυμισθεί ότι στο παρελθόν η επιτόπια έρευνα στα καταστήματα των ΟΤΑ διενεργούνται μόνο στην περίπτωση που συνέτρεχαν ειδικοί λόγοι και μόνο μετά από την έκδοση κοινών αποφάσεων του αρμόδιου υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών και σύμφωνα γνώμη του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

- Τακτικοί και Έκτακτοι έλεγχοι

Κρίνεται σωστό να διακρίνουμε μεταξύ των τακτικών και έκτακτων ελέγχων των λογαριασμών των ΟΤΑ. Ο τακτικός έλεγχος των λογαριασμών των ΟΤΑ διενεργείται κατά τακτά χρονικά διαστήματα, έτσι ώστε ο κάθε ΟΤΑ να ελέγχεται επιτοπίως τουλάχιστον μία φορά κάθε τρία χρόνια. Ωστόσο, είναι δυνατός και ο έκτακτος έλεγχος των λογαριασμών των ΟΤΑ σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως κυρίως στην περίπτωση της διαπίστωσης ή υπόνοιας περί ύπαρξης ελλειμμάτων ή άλλων διαχειριστικών ανωμαλιών. Ειδικότερα, ο έλεγχος των λογαριασμών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ διενεργείται είτε τακτικώς με βάση το ετήσιο πρόγραμμα που καταρτίζεται από την Επιτροπή Προγραμματισμού και Παρακολούθησης Ελέγχων, είτε εκτάκτως μετά από σχετική αίτηση του Υπουργού Εσωτερικών ή του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων καταρτίζεται από την Επιτροπή για την περίοδο από 1^{ης} Ιανουαρίου έως 31^{ης} Δεκεμβρίου κάθε έτους. Η Επιτροπή αποφασίζει το μήνα Μάιο κάθε έτους αναφορικά με το είδος των ελέγχων που θα πραγματοποιηθούν κατά το επόμενο έτος, τους ΟΤΑ α' βαθμού που θα ελεγχθούν, καθώς και το αντικείμενο του ελέγχου, ύστερα από εκτίμηση των στοιχείων που τηρούνται στην έκτη Υπηρεσία Επιτρόπου. Για το σκοπό αυτό τηρείται στην προαναφερθείσα υπηρεσία γενικό και ειδικό αρχείο. Όσον αφορά στο πρώτο, το οποίο τηρείται ανά θέμα με χρονολογική τάξη, περιλαμβάνει, εκτός από τη γενική νομοθεσία περί ΟΤΑ α' βαθμού, τις πράξεις της Επιτροπής, τη σχετική αλληλογραφία, τις εκθέσεις που εκδίδονται, κάθε έκθεση ή πόρισμα διοικητικού ή κοινοτικού ελέγχου που περιέρχονται σε αυτή, καθώς και τις καταγγελίες, στις οποίες δόθηκε δημοσιότητα ή περιήλθαν επωνύμως στην υπηρεσία.

Η εν λόγω Επιτροπή, η οποία αποτελείται από τους αντιπροέδρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προεδρεύουν στα τμήματα με ελεγκτικές αρμοδιότητες, συνεδριάζει τακτικώς στην αρχή κάθε τριμήνου ή εκτάκτως όταν το επιβάλλουν υπηρεσιακές ανάγκες. Η Επιτροπή καθορίζει το αντικείμενο και τους στόχους του ελέγχου, τη χρονική διάρκειά

του, τον επίτροπο ή τους επιτρόπους που θα διενεργήσουν το σχετικό έλεγχο, τους δικαστικούς ή άλλους υπαλλήλους που θα συνεργασθούν μαζί τους, καθώς και την ημερομηνία για την παρουσίαση ενώπιών της των ευρημάτων και των εκθέσεων ελέγχου προς αξιολόγηση. Όσον αφορά στη διενέργεια έκτακτων ελέγχων μετά από αίτηση του Υπουργού Εσωτερικών ή του αρμόδιου Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η Επιτροπή συνεδριάζει μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την πρωτοκόλληση της σχετικής έκθεσης στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ δύναται να την απορρίψει αιτιολογημένα στην περίπτωση που κρίνει ότι συντρέχει λόγος, εξαιτίας του οποίου δεν μπορεί να διενεργηθεί τέτοιος έλεγχος. Σε κάθε περίπτωση ο πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται να διατάξει έκτακτο έλεγχο της διαχείρισης ενός ΟΤΑ α' ή β' βαθμού, καθώς και των ΝΠΔΔ αυτών.

- Θεματικοί έλεγχοι

Είναι δυνατή η διενέργεια θεματικών ελέγχων. Συγκεκριμένα, το τέταρτο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εισηγείται, με βάση τα στοιχεία που τηρούνται στην έκτη υπηρεσία Επιτρόπου, προς την Επιτροπή τον Απρίλιο κάθε έτους τη διενέργεια ενός ή περισσότερων θεματικών ελέγχων σε ΟΤΑ α' βαθμού μιας ή περισσότερων Περιφερειών. Για την επιλογή του θέματος λαμβάνεται ιδίως υπόψη το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης για μια ειδική όψη της διαχείρισης των ΟΤΑ α' βαθμού και των ΝΠΔΔ που ανήκουν σ' αυτούς, όπως αυτό συνάγεται από την έκταση των δημοσιευμένων στα μέσα ενημέρωσης, το μέγεθος της οικονομικής διαχείρισης αναφορικά με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα που θα ελεγχθεί, η ευρύτητα της διακριτικής ευχέρειας εκτίμησης που αναγνωρίζεται από το νόμο στις τοπικές αρχές για τη διάθεση του δημοσίου χρήματος προς άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας. Θα πρέπει να επισημανθεί σε αυτό το σημείο ότι η Επιτροπή προγραμματίζει τουλάχιστον ανά τριετία θεματικούς ελέγχους με στόχο τη διεύρυνση της νομιμότητας των αναθέσεων χωρίς διαγωνισμό έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, της απασχόλησης προσωπικού με σύμβαση έργου και των ενισχύσεων σε μη κερδοσκοπικά ΝΠΔΔ.

4.5. Όργανα δικαστικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης

Ειδικότερα, σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης ο δικαστικός έλεγχος ασκείται από :

- α) Τα τακτικά δικαστήρια, πολιτικά, ποινικά, τα οποία όμως δεν μπορούν παρά μόνο παρεμπιπτόντως να εξετάσουν τις πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, χωρίς να έχουν τη δυνατότητα να τις ακυρώσουν.
- β) Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, τα διοικητικά Πρωτοδικεία και το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο, τα οποία εξετάζουν σύμφωνα με το Σύνταγμα τις διοικητικές διαφορές ουσίας (άρθρο 94 παρ.1 Σ.) και έχουν τη δυνατότητα να εξετάζουν παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής.
- γ) Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο αποτελεί το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο με αρμοδιότητες ακύρωσης «...των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου» (άρθρο 95 παρ.1 εδάφιο ζ' Σ.).
- δ) Το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο έχει τη δυνατότητα ελέγχου διαφορών που αφορούν την απονομή σύνταξης (άρθρο 98 παρ.1 εδάφιο στ' Σ.), καθώς και τον έλεγχο της ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων για αποζημίωση που έχει καταβάλει για παράνομη πράξη ή παράλειψή τους το Κράτος (άρθρο 98 παρ.1 εδάφιο ζ' Σ.).
- ε) Το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε περιπτώσεις που το Κράτος παραβιάζει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή δεν προσαρμόζεται σε Οδηγίες των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε βάρος των δικαιωμάτων των διοικουμένων.
- στ) Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το οποίο εκτελεί την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και λειτουργεί στο πλαίσιο του Οργανισμού του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ενώπιον του δικαστηρίου αυτού, οι διοικούμενοι μπορούν να καταθέσουν ατομική προσφυγή κατά κράτους, για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους που προστατεύονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση, όπως για παράδειγμα η ελευθερία της έκφρασης, το δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, η θρησκευτική ελευθερία κλπ.

Κεφάλαιο 5

Διοικητικός Έλεγχος

Ο διοικητικός έλεγχος της διοικητικής δράσης σε ευρεία έννοια είναι ο έλεγχος που ασκείται στην διοικητική δράση από τα ίδια τα διοικητικά όργανα (από αυτό που π.χ. εκδίδει μια διοικητική πράξη και στην συνέχεια διαπιστώνει ότι είναι παράνομη και την ανακαλεί), από ιεραρχικά προϊστάμενα, εποπτεύοντα, ελεγκτικά ή άλλα όργανα και δομές της εκτελεστικής εξουσίας αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν ενστάσεων ή καταγγελιών πολιτών.

Έχοντας ως βασικό στόχο την τήρηση της νομιμότητας σε όλο το πλαίσιο της οικονομικής δραστηριότητας των ΟΤΑ α' βαθμού καθώς και της γενικότερης σύννομης και ορθής διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, διενεργούνται οικονομικοί-διαχειριστικοί έλεγχοι από διάφορα όργανα της Διοικήσεως. Οι έλεγχοι αυτοί διακρίνονται σε τακτικούς και έκτακτους.

5.1. Τακτικοί έλεγχοι

Η οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ ελέγχεται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Για τη διευκόλυνση του ελεγκτικού έργου των αρμοδίων οργάνων, οι ΟΤΑ έχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν σε αυτούς ορισμένα στοιχεία. Επιπρόσθετα, οι ΟΤΑ α' βαθμού έχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν προς έγκριση τον απολογισμό τους. Τέλος, τακτικούς ελέγχους διενεργεί και η ΥΔΕ του Υπουργείου Οικονομικών.

Οι ΟΤΑ υποχρεούνται να υποβάλλουν ορισμένα στοιχεία σχετικά με την οικονομική τους κατάσταση σε διάφορους φορείς και ειδικότερα στον Δήμαρχο και στην Οικονομική Επιτροπή, στο Δημοτικό Συμβούλιο, στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο Υπουργείο Οικονομικών, στο Οικονομικό Παρατηρητήριο και στη Διυπουργική Επιτροπή Φορέων Γενικής Διακυβέρνησης, η οποία ασκεί εποπτεία επί της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ.

Αρχικά, η υποβολή των απαραίτητων οικονομικών στοιχείων στο Δήμαρχο, στην Οικονομική Επιτροπή και την Εκτελεστική Επιτροπή, περιλαμβάνει τη μηνιαία υποβολή λογαριασμών εσόδων και εξόδων στον Δήμαρχο και την Εκτελεστική Επιτροπή με σκοπό τον έλεγχό τους από τα εν λόγω όργανα. Ειδικότερα, στους μηνιαίους αυτούς λογαριασμούς εμφανίζονται τα βεβαιωθέντα έσοδα κατά είδος, οι πραγματοποιηθείσες εισπράξεις, τα υπόλοιπα προς είσπραξη έσοδα, οι πληρωμές που εντάλθηκαν και πληρώθηκαν κατά κωδικό εξόδου, τα υπόλοιπα προς πληρωμή έξοδα, καθώς και το χρηματικό υπόλοιπο του ταμείου τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή.

Η υποβολή των στοιχείων από τους ΟΤΑ στο ΥΠΕΣ στοχεύει στη δημιουργία βάσης δεδομένων για το σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού. Οι ΟΤΑ α' βαθμού υποβάλλουν στο ΥΠΕΣ στοιχεία για το προσωπικό τους (τακτικό και έκτακτο) και για την οικονομική τους κατάσταση και διαχείριση, καθώς και παρόμοια στοιχεία για τα ΝΠΔΔ και τις επιχειρήσεις τους. Το περιεχόμενο των στοιχείων, ο χρόνος και ο τρόπος υποβολής τους, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια, καθορίζονται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού. Με παρόμοια απόφαση και οι δείκτες αξιολόγησης της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ. Η μη παροχή ή η καθυστέρηση παροχής των σχετικών στοιχείων τιμωρείται με την επιβολή εις βάρος του ΟΤΑ με υπουργική απόφαση προστίμου, το οποίο ανέρχεται σε ποσοστό από πέντε τοις εκατό (5%) έως δεκαπέντε τοις εκατό (15%) των ΚΑΠ του άρθρου 25 του Ν.1828/1989 αναλόγως της συχνότητας και της βαρύτητας της παράβασης και το οποίο παρακρατείται κατά την κατανομή των ΚΑΠ του επόμενου έτους. Εξάλλου, η μη παροχή ή η καθυστέρηση παροχής των σχετικών στοιχείων συνιστά και παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, η οποία τιμωρείται πειθαρχικώς και ποινικώς σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Η Διυπουργική Επιτροπή Φορέων Γενικής Διακυβέρνησης, η οποία ασκεί εποπτεία επί των ΟΤΑ α' βαθμού και β' βαθμού. Στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων η Επιτροπή εγκρίνει τα επιχειρησιακά σχέδια και τα στοιχεία που υποβάλλονται από τους ΟΤΑ, εποπτεύει και παρακολουθεί τα έσοδα και τις δαπάνες τους, ορίζει τα θεσμικά, οργανωτικά, λειτουργικά, διοικητικά και άλλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν και το συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους και παρακολουθεί την πορεία και το βαθμό υλοποίησης των μέτρων και των στόχων που τίθενται κάθε φορά. Οι ΟΤΑ υποχρεούνται να υποβάλλουν στην Επιτροπή μέχρι τέλους Σεπτεμβρίου κάθε χρόνου συνοπτικούς πίνακες, όπου απεικονίζονται οι εκτιμήσεις τους για τη διαμόρφωση των

βασικών μεγεθών του προϋπολογισμού τους του επόμενου οικονομικού έτους. Τα μεγέθη αυτά, που συνοδεύονται από έκθεση τεκμηρίωσης, αξιολογούνται από την Επιτροπή και λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου του προϋπολογισμού τους. Ο τύπος των πινάκων εκτίμησης των βασικών μεγεθών, καθώς και τα στοιχεία που περιέχουν, καθορίζονται με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής.

Βάσει της Εγκυκλίου 419/2-6-2021, αρχής γενομένης από την 1.2.2022, η Διαδικτυακή Βάση Δεδομένων (ΔΒΔ) καταργήθηκε και ο Κόμβος Διαλειτουργικότητας καθίσταται η αποκλειστική βάση συλλογής των οικονομικών στοιχείων όλων των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πέραν των προαναφερόμενων στοιχείων, οι ΟΤΑ υποβάλλουν και τον ετήσιο απολογισμό τους, τις οικονομικές καταστάσεις και το πιστοποιητικό του ορκωτού ελεγκτή λογιστή. Επίσης, υποβάλλουν στο ΓΛΚ τα απολογιστικά στοιχεία ανά τρίμηνο, καθώς και τα στοιχεία απασχόλησης. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των ΟΤΑ προς τις υποχρεώσεις που θέτει ο νόμος ή προς τις αποφάσεις και τις οδηγίες της Επιτροπής, είναι δυνατή η με απόφαση της Επιτροπής επιβολή προστίμου έως δεκαπέντε τοις εκατό (15%) των ΚΑΠ του επόμενου έτους. Ο έλεγχος και η εποπτεία της Επιτροπής που προβλέπεται από τις διατάξεις του Ν.3697/08 δεν καταργεί ούτε υποκαθιστά φορολογικούς ή άλλους ελέγχους που διενεργούνται με βάση τις κείμενες διατάξεις.

Η Επιτροπή αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών, ως πρόεδρος και τους Υπουργούς Εσωτερικών και Εργασίας ως μέλη. Στην επιτροπή δύναται να παρίσταται και ο αρμόδιος για θέματα του ΓΛΚ Υφυπουργός του Υπουργείου οικονομικών. Οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται μετά από εισήγηση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση Υπουργού.

5.2. Έκτακτοι έλεγχοι

Έκτακτοι έλεγχοι των ΟΤΑ διενεργούνται στην περίπτωση που κρίνεται σκόπιμο λόγω συνδρομής ιδιαίτερης αιτίας, όπως για παράδειγμα κατόπι ορισμένης καταγγελίας. Δύο είναι οι κύριοι έκτακτοι έλεγχοι που διενεργούνται από τα όργανα της Διοίκησης, δηλαδή οι οικονομικοί και διαχειριστικοί έλεγχοι που διενεργούνται από τους Επιθεωρητές του ΥΠΕΣ, και από την ΑΔΕΕ.

Με το άρθρο 2 του Ν. 2343/1995 συστάθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών υπηρεσία με τίτλο «Οικονομική Επιθεώρηση» απευθείας υπαγόμενη στον Υπουργό Οικονομικών. Ταυτόχρονα συστάθηκε και ιδιαίτερος κλάδος προσωπικού με τίτλο «Οικονομικοί Επιθεωρητές». Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμο να διευκρινιστεί ότι με την έναρξη της λειτουργίας της ενιαίας Οικονομικής Επιθεώρησης καταργήθηκαν οι υφιστάμενες μέχρι τότε επιθεωρήσεις του Υπουργείου Οικονομικών.

Οι έχοντες την αρμοδιότητα διεξαγωγής της ταμειακής υπηρεσίας των ΟΤΑ μπορούν, αν συντρέχει ειδική περίπτωση, να διατάζουν έλεγχο της διαχείρισης των ΟΤΑ. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται από επιθεωρητές του ΥΠΕΣ και της ΑΔΕΕ, οι οποίοι έχουν ως προς τον έλεγχο όλες τις αρμοδιότητες των οικονομικών επιθεωρητών δημοσίων υπολόγων. Να σημειωθεί επίσης, ότι οι έχοντες την αρμοδιότητα διεξαγωγής της ταμειακής υπηρεσίας των ΟΤΑ οφείλουν να παρέχουν κάθε πληροφορία που είναι σχετική με την άσκηση των καθηκόντων τους, εφόσον τους ζητηθεί από το Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης, το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή τον Υπουργό Εσωτερικών. Όσον αφορά τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ α' βαθμού αποστέλλεται στο Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης μαζί με τις αποφάσεις των συμβουλίων που αφορούν στην επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών που είναι εγγεγραμμένα σε αυτόν. Για την σύνταξη του προϋπολογισμού απαραίτητη είναι η γνώμη του Οικονομικού Παρατηρητηρίου επί του σχεδίου του Προϋπολογισμού.

Σε περίπτωση διαπίστωσης μη εγγραφής στον προϋπολογισμό υποχρεωτικών δαπανών ή μη επάρκειας των εσόδων προς κάλυψή τους, ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης καλεί το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει τον προϋπολογισμό.

Κεφάλαιο 6

Έννοια του ελέγχου νομιμότητας και των Οργάνων που τον ασκούν

Ο έλεγχος νομιμότητας στις πράξεις των Δημοτικών Συμβουλίων, καθώς και των λοιπών συλλογικών τους οργάνων και των συλλογικών οργάνων των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, είναι έλεγχος κατασταλτικός, αφού ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης εκ των υστέρων, δηλαδή μετά την έκδοση της πράξης και την εκτελεστότητά της.

Κατά το άρθρο 148 του Ν.3463/2006-ΦΕΚ Α΄ 114-Δ.Κ.Κ., οι πράξεις των Δημοτικών Συμβουλίων είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν και παράγουν έννομα αποτελέσματα, αφότου δημοσιευθούν σύμφωνα με το νόμο.

Κατά το προϊσχύον δίκαιο, οι αποφάσεις του <<Νομάρχη>>, δηλαδή του <<μετακλητού Κρατικού Νομάρχη>>, οι οποίες λαμβάνονται κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας και με τις οποίες κρίνονται απλώς νόμιμες πράξεις των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων δεν έχουν εκτελεστικό χαρακτήρα και δεν προσβάλλονται με προσφυγή ή με αίτηση ακύρωσης (Σ.τ.Ε 2516/1974, 4392/1976, 1094/1982, 4581/1984).

Οι πράξεις των Δημοτικών Συμβουλίων και των λοιπών συλλογικών οργάνων Ο.Τ.Α. και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν (άρθρο 148 του Ν. 3463/2006 - ΦΕΚ Α΄ 114 - Δ.Κ.Κ.) και δεν έχουν ανάγκη από κύρωση εκ μέρους του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Σκόπιμο όμως και πολύ χρήσιμο θεωρείται η επιβεβαίωση της νομιμότητας και στις πράξεις των Δημοτικών Συμβουλίων κλπ. Συλλογικών οργάνων, οι οποίες κρίνονται ότι έχουν ληφθεί σύμφωνα με το Νόμο.

6.1. Όργανα του Κράτους που ασκούν τον έλεγχο νομιμότητας

Ο έλεγχος νομιμότητας στις πράξεις των συλλογικών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού ασκείται:

α. Από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά κανόνα, στον οποίο αποστέλλονται οι πράξεις (άρθρο 149 του Ν. 3463/2006 - ΦΕΚ Α' 114 - Δ.Κ.Κ.).

β. Από τον Υπουργό Εσωτερικών π.χ. κατά τις διατάξεις του άρθρου 245 του Ν. 3463/2006 - ΦΕΚ Α' 114 - Δ.Κ.Κ.

γ. Από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, δεδομένου ότι εποπτική πράξη έχει τον τύπο του διατάγματος, π.χ. αναγνώριση και μεταβολές Δήμων και Κοινοτήτων κατά τα άρθρα 5, 7, 36 και στις περιπτώσεις του άρθρου 226 του Ν. 3463/2006 - ΦΕΚ Α' 114 - Δ.Κ.Κ.

δ. Από την Επιτροπή του άρθρου 152 του Ν. 3463/2006 - ΦΕΚ Α' 114 - Δ.Κ.Κ. Αυτή ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας ύστερα από παραπομπή ή προσφυγή σε ορισμένες μόνο πράξεις, δεδομένου ότι όλες οι πράξεις αποστέλλονται στο Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και ελέγχονται από αυτόν αυτεπάγγελτα.

6.2. Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Όσες πράξεις κριθούν αιτιολογημένα ότι δεν είναι νόμιμες και είναι αρμόδιος να αποφανθεί γι' αυτό ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, αμέσως και μέσα στις προθεσμίες που τάσσονται από τον νόμο, προβαίνει στην έκδοση της ακυρωτικής απόφασης, όπως ειδικότερα αναγράφεται ανωτέρω στην παράγραφο 115. (Κουτσούρη, 2008)

Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορεί επίσης, αυτεπάγγελτα, να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση συλλογικού ή μονομελούς οργάνου του Δήμου, των συνδέσμων και των Ν.Π.Δ.Δ. του Δήμου, μέσα σε προθεσμία ενός μηνός αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.

Επομένως, για όσες πράξεις κριθεί πως είναι νόμιμες, πρέπει να στέλνεται από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης η επιβεβαίωση της νομιμότητας προς τον Ο.Τ.Α., του οποίου η πράξη έχει ελεγχθεί, για την ενημέρωση της Δημοτικής αρχής η οποία

έχει αποστείλει την κριθείσα πράξη σε αυτόν αφενός και για την παράλληλη ενημέρωση του Ο.Τ.Α αφετέρου.

Προθεσμίες για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας

- Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Το πρώτο και το βασικό κρατικό όργανο που ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου είναι ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρα 149 και 150 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.

- Έναρξη προθεσμιών

Οι προθεσμίες αρχίζουν από την επόμενη της ημέρας κατά την οποία πρωτοκολλήθηκαν τα σχετικά διαβιβαστικά έγγραφα των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων με τα οποία στέλνονται οι πράξεις των οργάνων τους στον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στην ειδική Επιτροπή του άρθρου 149 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.

- Παράταση προθεσμίας για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας

Αν για τον έλεγχο πράξης Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου ή άλλου συλλογικού οργάνου, πρέπει προηγουμένως να εκδοθεί γνωμοδότηση άλλου οργάνου, τότε η προθεσμία μέσα στην οποία ο Γενικός Γραμματέας υποχρεούνται να ασκήσει τον έλεγχο νομιμότητας και να εκδώσει την απόφασή του, παρατείνεται ανάλογα, μέχρι τη λήψη της γνωμοδότησης και από τότε αρχίζει η σχετική προθεσμία. Η γνώμη όμως πρέπει να ζητηθεί έγκαιρα και μέσα στη σχετική προθεσμία και όχι μετά την πάροδο αυτής. (Κουτσούρη, 2008)

Το ίδιο εφαρμόζεται και όταν η πράξη αποστέλλεται χωρίς τα έγγραφα στοιχεία που αποβλέπει η νομοθεσία για την έκδοσή της, όποτε υποχρεούται ο Γενικός Γραμματέας

Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή επιτροπή να τα αναζητήσουν με έγγραφο και πάντα μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται για κάθε περίπτωση.

6.3. Καθήκοντα και υποχρεώσεις των υπηρεσιών των Δήμων και των υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Περιφέρειας

Από τα πιο πάνω αναγραφόμενα προκύπτει ότι επιβάλλεται να καταβάλλεται από τις υπηρεσίες των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου προσπάθεια, ώστε να αποστέλλονται στο Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, για έλεγχο οι πράξεις των Δημοτικών και άλλων συλλογικών οργάνων μαζί με το αποδεικτικό δημοσίευσής τους και όλα τα έγγραφα στοιχεία που προβλέπει η νομοθεσία για την έκδοσή τους.

Έτσι, συμβάλλουν με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο στην εξυπηρέτηση του Δημοτικού συμφέροντος, αφού στην Αποκεντρωμένη Περιφέρεια δεν πρέπει να καθυστερήσει η ενέργεια του ελέγχου και των αποφάσεων και των πράξεων των Δημοτικών, κλπ. Συμβουλίων.

Παράλληλα, επιβάλλεται όπως, από τις υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης Περιφέρειας, ενεργείται αμέσως ο έλεγχος των πράξεων και αποφάσεων των Δημοτικών Συμβουλίων και των εγγράφων στοιχείων που τις συνοδεύουν, ώστε, όπου τυχόν απαιτείται, να ζητηθεί έγκαιρα η συμπλήρωση αυτών και πάντα μέσα στις σχετικές προθεσμίες του νόμου και να μην ακυρώνονται για καθαρά τυπικούς λόγους πράξεις και αποφάσεις με αποτέλεσμα να καθυστερείτε από αυτόν το λόγο η υλοποίηση της προγραμματισθείσας δραστηριότητας των Ο.Τ.Α.

Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι επιβάλλεται η συνεργασία μεταξύ Ο.Τ.Α. και εποπτεύουσας αρχής, Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία ρητά υπαγορεύεται από το άρθρο 102 του Συντάγματος και αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της εποπτείας η οποία ασκείται από τη Διοίκηση στους Ο.Τ.Α. και του ελέγχου ο οποίος ασκείται στις πράξεις των Ο.Τ.Α.

6.4. Περιεχόμενο του ελέγχου νομιμότητας

Ο έλεγχος νομιμότητας στις πράξεις και αποφάσεις των Δημοτικών Συμβουλίων και των λοιπών συλλογικών οργάνων των Δήμων και των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου ασκείται σύμφωνα με τον νόμο, είναι υποχρεωτικός, αλλά και κατασταλτικός γιατί ενεργείται εκ των υστέρων και όταν οι πράξεις έχουν καταστεί εκτελεστές.

Οι πράξεις στις οποίες ασκείται έλεγχος σκοπιμότητας δεν ήταν δυνατόν να εκτελεστούν αν δεν είχε ληφθεί από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης η ρητή έγκρισή τους ή η σιωπηρή έγκριση, με την πάροδο άπρακτου του χρόνου μέσα στον οποίο μπορούσε να μην εγκριθεί η πράξη από το όργανο που ασκούσε την εποπτεία.

Ο έλεγχος νομιμότητας είναι σύμφωνος και προς τις διατάξεις και το πνεύμα του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας (Ν. 1850/1989 ΦΕΚ 114 Α' /1989).

Κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Δημοτικών και των άλλων Συμβουλίων ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης οφείλει να ερευνά μόνο τον έλεγχο νομιμότητας του διαδικαστικού μέρους, των εξωτερικών γνωρισμάτων των πράξεων, αλλά να ερευνά και τον έλεγχο νομιμότητας του αντικειμένου των πράξεων. Ελέγχεται δε το σύνολο της πράξης και όχι μόνο το διατακτικό αυτής.

Με την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας προφυλάσσονται οι αρχές των Δήμων και των λοιπών Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου από τυχόν παρανομίες που περιέχονται στις πράξεις των συμβουλίων και των επιτροπών οι οποίες συνεπάγονται και παράνομες διαθέσεις του δημοσίου χρήματος, άσχετα αν στο μεταξύ, μέχρις ότου τους γνωστοποιηθεί το αποτέλεσμα του ελέγχου νομιμότητας έχουν το δικαίωμα να εκτελέσουν τις αποφάσεις των συμβουλίων. Πληροφορούνται όμως έγκαιρα για τη νομιμότητα της πράξης και αν παραστεί ανάγκη έχουν τον απαιτούμενο χρόνο για τακτοποίησή της.

Αν από τον έλεγχο του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης προκύψει αιτιολογημένα ότι ορισμένες πράξεις των συμβουλίων είναι αντίθετες προς τον νόμο, τότε ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης τις ακυρώνει με αιτιολογημένη απόφασή του, εφόσον πρόκειται για πράξεις για τις οποίες αποφασίζει και για την ακύρωση αυτός.

6.5. Έλεγχος του διαδικαστικού μέρους ή των εξωτερικών γνωρισμάτων της πράξης

Κατά την έναρξη της διενέργειας του ελέγχου νομιμότητας της πράξης ερευνώνται, κατά περίπτωση, τα εξής :

- Αν έχει συγκροτηθεί νόμιμα το συμβούλιο.
- Αν έχει νόμιμη σύνθεση το συμβούλιο.
- Αν έχει συγκληθεί νόμιμα το συμβούλιο.
- Με κανονική πρόσκληση (άρθρα 95 παρ.2 και 111 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Με κατεπείγουσα πρόσκληση (άρθρα 95 παρ.3 και 111 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Αν έχουν επιδοθεί νόμιμα οι προσκλήσεις σε όλα τα μέλη του συμβουλίου (άρθρα 95 παρ.2, 3 και 11 του Ν.3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.) .
- Αν έχει προσκληθεί απαραίτητα, ο Δήμαρχος, προκειμένου περί Δημοτικών Συμβουλίων (άρθρο 95 παρ.4 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Αν έχουν προσκληθεί οι Πρόεδροι των Συμβουλίων των Δημοτικών Διαμερισμάτων, που καλούνται υποχρεωτικά (άρθρο 121 παρ.1 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Αν έχει δημοσιευθεί η πρόσκληση στο Δημοτικό Κατάστημα (άρθρο 95 παρ.2 και 111 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Αν η συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου έχει γίνει στο Δημοτικό Κατάστημα (άρθρο 95 παρ.2 και 111 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Αν έχει το συμβούλιο τη νόμιμη απαρτία (άρθρα 96 παρ.2 και 3, 99 παρ.3 και 11, καθώς και 115 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Αν τα θέματα που συζητούνται περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη (πρόσκληση), (άρθρο 111 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).
- Αν η ψηφοφορία έχει διεξαχθεί σύμφωνα με το Νόμο.
- Φανερή, όπως είναι ο κανόνας.
- Μυστική, μόνο για τα θέματα που ειδικά ορίζονται ρητά στον Νόμο.

- Αν η απόφαση για κάθε θέμα έχει ληφθεί με την απαιτούμενη από το νόμο πλειοψηφία σύμφωνα με :

α) Τη γενική διάταξη για την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, αν δεν υπάρχει άλλη διαφορετική (άρθρα 96 παρ.5 και 112 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).

β) Τις ειδικές διατάξεις για διαφορετικές ειδικές πλειοψηφίες.

- Αν έχει δημοσιευθεί νόμιμα η πράξη του συμβουλίου και αν συνοδεύεται από το κατά το Νόμο, αποδεικτικό δημοσίευσης (άρθρα 97 παρ.6 και 112 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114 -Δ.Κ.Κ.).

- Αν έχει υπογραφεί κανονικά το πρακτικό του συμβουλίου (άρθρα 97 παρ.3 και 112 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).

- Αν έχει πάρει μέρος στη συζήτηση κάποιου θέματος ή στην κατάρτιση κάποιας απόφασης σύμβουλος που έχει κώλυμα από υλικό συμφέρον ο ίδιος ο συγγενής του μέχρι δευτέρου βαθμού (άρθρα 99 και 115 του Ν. 3463/2006-ΦΕΚ Α' 114-Δ.Κ.Κ.).

Οι παραπάνω περιπτώσεις δεν είναι απαραίτητο να συντρέχουν αθροιστικά, για τον έλεγχο κάθε απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου ή άλλου συλλογικού οργάνου και δεν μπορεί ποτέ να συμβεί αυτό, γιατί κάθε Δήμος και κάθε Δημοτικό νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου έχουν τις ιδιαιτερότητές τους. Εκτός απ' αυτά, κάθε συνεδρίαση και κάθε θέμα που συζητείται στα συμβούλια, αλλά και κάθε απόφαση που λαμβάνεται από αυτά συγκεντρώνει τα δικά της χαρακτηριστικά γνωρίσματα και έχει τις δικές της προϋποθέσεις, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις. Έτσι για παράδειγμα δεν έχουν Δημοτικά Διαμερίσματα, Παρέδρους Συνοικισμών και Προέδρους Τοπικών Συμβουλίων όλοι οι Δήμοι. Η ψηφοφορία και η λήψη απόφασης για κάθε ένα θέμα δεν ρυθμίζονται από τις ίδιες διατάξεις. Δεν απαιτείται η ίδια πλειοψηφία για τη λήψη όλων των αποφάσεων από τα Δημοτικά και τα άλλα Συμβούλια, αλλά αυτή εξαρτάται από το θέμα που συζητείται, από τον τρόπο που εισάγεται για συζήτηση και από τη σχετική διάταξη από την οποία προβλέπεται και ρυθμίζεται αυτό.

6.6. Έλεγχος του αντικειμένου της πράξης

Για τη διενέργεια αυτής της φάσης του ελέγχου νομιμότητας, ερευνάται αν το περιεχόμενο των πράξεων είναι σύμφωνο με το νόμο, δεδομένου ότι η παράβαση νόμου είναι ευρύτατη έννοια στην οποία μπορεί να περιλαμβάνονται, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας:

- ❖ *Η Αρμοδιότητα.* Κατά τον έλεγχο της αρμοδιότητας ερευνάται αν το αντικείμενο της πράξης του συμβουλίου περιλαμβάνεται στις τοπικές υποθέσεις η διοίκηση των οποίων έχει ανατεθεί στους Δήμους και στις κοινότητες και ειδικότερα αν η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στο συμβούλιο ή σε άλλο όργανο του Δήμου ή της Κοινότητας ή άλλου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.
- ❖ *Η τήρηση των ουσιωδών τύπων.* Ερευνάται αν έχουν τηρηθεί οι καθορισμένοι από το νόμο τύποι, δηλαδή η προδικασία όπου ρητά ο νόμος ορίζει π.χ. πρόσκληση, απαρτία, αιτιολογία, σύμφωνη ή απλή γνώμη άλλου οργάνου. Μη τήρηση ουσιώδους τύπου αποτελεί ευθεία παράβαση νόμου.
- ❖ *Η παράβαση του νόμου κατ' ουσίαν.* (Κουτσούρη, 2008)

Αυτή περιλαμβάνει τις εξής ειδικότερες περιπτώσεις :

- Παράβαση Συντάγματος.
- Παράβαση οποιουδήποτε τυπικού νόμου, ψηφισθέντος από τα νομοθετικά όργανα.
- Παράβαση κανόνος δικαίου, δηλαδή ουσιαστικού νόμου, π.χ. κανονιστικού διατάγματος ή κάθε κανονιστικής φύσεως πράξης των οργάνων της διοίκησης.
- Πλάνη περί τα πράγματα, δηλαδή, για τη διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών τα οποία επηρέασαν την απόφαση του συλλογικού οργάνου.
- Παράβαση του δεδικασμένου. Όταν η πράξη είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο μιας αμετάκλητης δικαστικής απόφασης από την οποία έχει προκύψει το δεδικασμένο. Αφού το Σύνταγμα αναθέτει στα δικαστήρια την επίλυση ορισμένων υποθέσεων, η Διοίκηση οφείλει να σέβεται το περιεχόμενο αυτών των αποφάσεων, άλλως παραβιάζει έμμεσα το Σύνταγμα.
- Παράβαση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου.

Ο έλεγχος κανονικότητας συνίσταται στη διαπίστωση της τήρησης των διατάξεων του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού και κάθε άλλου σχετικού νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης και ειδικότερα στη διαπίστωση της νόμιμης ανάληψης της δαπάνης, της επισύναψης των νόμιμων δικαιολογητικών για την αναγνώριση και εκκαθάριση της σχετικής δαπάνης και της εξακρίβωσης εάν η σχετική απαίτηση έχει υποκύψει σε παραγραφή. Όσον αφορά τη νόμιμη ανάληψη της δαπάνης, ελέγχεται κυρίως η τήρηση των νόμιμων διαδικασιών διενέργειας των διαγωνισμών, η τήρηση των χρηματικών ορίων απευθείας ανάθεσης εκτέλεσης έργων, η τήρηση της νόμιμης διαδικασίας απευθείας αναθέσεων ανεξαρτήτως ποσού. Όσον αφορά τα προσκομισθέντα δικαιολογητικά, από τα οποία αποδεικνύεται ότι το χρέος του συγκεκριμένου ΟΤΑ είναι βέβαιο και εκκαθαρισμένο, ερευνάται η νόμιμη σύνταξή τους, καθώς και η διαπίστωση ότι είναι ακριβή υπό την έννοια ότι καλύπτουν το σύνολο της εντελλόμενης δαπάνης.

Τέλος, ελέγχεται η πληρότητα των προσκομισθέντων εγγράφων, υπό την έννοια ότι προσκομίσθηκε το σύνολο των δικαιολογητικών που απαιτούνται κατά το νόμο. Ωστόσο σε περίπτωση που δεν προβλέπονται από το νόμο ορισμένα έγγραφα για τη διεξαγωγή του ανωτέρου ελέγχου, ζητείται οποιοδήποτε στοιχείο, από το οποίο προκύπτει το δικαίωμα του πιστωτή του ΟΤΑ.

6.7. Ουσιαστικός έλεγχος

Σύμφωνα με το Ελεγκτικό Συνέδριο (παρ. ολομ. 27-11-1996) ως ουσιαστικό μέρος της δαπάνης ή της διαχείρισης νοείται κάθε ζήτημα που δεν μπορεί να αναχθεί σε ζήτημα ελέγχου της λογιστικής ακρίβειας των αριθμητικών δεδομένων, όπως για παράδειγμα τα ζητήματα που αφορούν στην χρηστή χρήση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων κατά το μέρος που αυτή δεν υπερβαίνει τα ακραία όρια, δεδομένου ότι σε περίπτωση υπέρβασης είναι προφανώς παράνομη η χρήση της, καθώς και τα ζητήματα που αφορούν στην ακρίβεια των πραγματικών στοιχείων, τα οποία περιλαμβάνονται στα δικαιολογητικά, χωρίς ωστόσο να είναι δυνατός ο σχηματισμός πεποίθησης για τη μια ή την άλλη εκδοχή. Πάντως, όπως τονίζεται, θα πρέπει και στις δύο περιπτώσεις να γεννώνται μη άρσιμες αμφιβολίες, καθώς στην περίπτωση που δεν υπάρχουν αμφιβολίες, αλλά

πλήρης πεποίθηση για την συνδρομή της μιας ή της άλλης εκδοχής, τότε το Ε.Σ. οφείλει να κρίνει τις δαπάνες ή τους λογαριασμούς νόμιμους ή μη νόμιμους.

6.8. Περιβαλλοντικός έλεγχος

Ο λεγόμενος περιβαλλοντικός έλεγχος εγκαινιάσθηκε από το Ε.Σ., το οποίο έκρινε ότι «από το άρθρο 98 παρ.1 εδ.α' του Συντάγματος συνάγεται ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν περιορίζεται μόνο στην έρευνα τήρησης από τη διοίκηση των αυστηρώς οικονομικού χαρακτήρα νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά εκτείνεται και στην έρευνα τήρησης των ρυθμίσεων για την προστασία του περιβάλλοντος, ώστε να αποφεύγεται με τη διάθεση του δημοσίου χρήματος, η διακινδύνευση ή καταστροφή του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, κατά παράβαση του άρθρου 24 παρ.1 του Συντάγματος. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσω του ελέγχου των οικονομικών πράξεων δικαιούται να εξετάσει αν η διοικητική πράξη που στηρίζει και επηρεάζει τη δαπάνη είναι σύμφωνη με τις διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος». Το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε, λοιπόν, ότι κατά τον προληπτικό έλεγχο πληρωμής δαπάνης που αφορά σε μελέτη ή εκτέλεση έργου σε ρέματα, θα πρέπει για τη θεώρηση του σχετικού τίτλου πληρωμής να ερευνάται η ύπαρξη μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, καθώς σε περίπτωση σχετικής έλλειψης η εντελλόμενη για πληρωμή δαπάνη δεν θα θεωρείται νόμιμη. Ο περιβαλλοντικός αυτός έλεγχος εντάσσεται στο πλαίσιο του ελέγχου της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων, στα οποία στηρίζεται η ελεγχόμενη δαπάνη.

Κεφάλαιο 7

Ο Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου των οργάνων της δημόσιας διοίκησης είναι αναγκαία, τόσο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικούμενων όσο και για την τήρηση της νομιμότητας και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης συμβάλει τόσο στη δημοκρατική λειτουργία της όσο και στην αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, διαπλοκής και χρηματισμού των μελών της.

7.1. Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι Ανεξάρτητη Αρχή, που ιδρύθηκε με το Ν. 2477/1997 και έλκει την καταγωγή του από τον σκανδιναβικής προέλευσης Ombudsman. Η πολύ μεγάλη επιτυχία του θεσμού είχε ως αποτέλεσμα τη διάχυσή του στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες αλλά και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με τη μορφή του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή. Προβλέπεται συνταγματικά στο άρθρο 103 παρ.9 Σ., ενώ το νομοθετικό πλαίσιο της λειτουργίας του ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3094/03. Παρέχει τις υπηρεσίες του δωρεάν και κατά την πρώτη πενταετία λειτουργίας (1998-2002) είχε δεχθεί 41.865 αναφορές πολιτών. Βασικές του αρμοδιότητες είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Ο Συνήγορος του Πολίτη δομείται σε έξι κύκλους, τους οποίους συντονίζουν έξι Βοηθοί Συνήγοροι του Πολίτη. Οι έξι θεματικοί κύκλοι της Ανεξάρτητης Αρχής είναι ειδικότερα :

- α) ο κύκλος των δικαιωμάτων του ανθρώπου,
- β) ο κύκλος κοινωνικής προστασίας,

- γ) ο κύκλος της ποιότητας ζωής,
- δ) ο κύκλος σχέσεων κράτους-πολίτη,
- ε) ο κύκλος των δικαιωμάτων του παιδιού,
- στ) ο κύκλος της ισότητας των φύλων.

Ιδιαίτερα ο κύκλος σχέσεων κράτους-πολίτη περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα υποθέσεων και υπηρεσιών με τις οποίες οι πολίτες έρχονται σε καθημερινή επαφή. Πρόκειται κυρίως για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, μεταφορών και επικοινωνιών, γεωργίας, εργασίας και απασχόλησης, εμπορίου, βιομηχανίας, ενέργειας, φορολογίας και τελωνείων, κρατικών προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων, προσλήψεων (εκτός διαδικασίας ΑΣΕΠ) στο δημόσιο και στην εκπαίδευση. Εστιάζει ιδιαίτερα στα ζητήματα ποιότητας των υπηρεσιών, οργάνωσης των διαδικασιών, επικοινωνίας και πληροφόρησης.

7.2. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), η οποία ιδρύθηκε με το Ν. 4622/2019 για το «επιτελικό κράτος» βασίζεται σε μια πολύ σωστή γενική ιδέα: ο πληθωρισμός των ελεγκτικών σωμάτων που έχουν ιδρυθεί την τελευταία 25ετία παρέμεναν κυβερνητικές υπηρεσίες όπου κάθε φορά η πλειοψηφία στελέχωνε ηγεσίες με «ημέτερους».

Η κεντρική ιδέα είναι όλα αυτά τα σώματα να υπαχθούν σε ένα ενιαίο, ανεξάρτητο από την Κυβέρνηση φορέα, ώστε να επιτελέσουν αποτελεσματικότερα την αποστολή τους. Η επιλογή της ηγεσίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) θα γίνεται κατόπιν διαδικασιών προκηρύξεων και επιλογής από όργανο με αυξημένες εγγυήσεις αμεροληψίας, την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, το οποίο όμως θα διαμορφώνει απλώς μια «βραχεία λίστα» υποψηφίων από την οποία και μόνο θα επιλέγει η Κυβέρνηση ποιους τελικά θα διορίσει επικεφαλής της Ε.Α.Δ. Άρα, το πρώτο θετικό βήμα είναι η επιλογή της ηγεσίας από κλειστό κύκλο επιλεγέντων με τεχνοκρατικά κριτήρια.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (στο εξής η «Αρχή») έχει ως βασική αποστολή τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δράσεων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της

διαφάνειας, την επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη διαρκή ενημέρωση των πολιτών για τις δράσεις αυτές.

Για το λόγο αυτό η Αρχή είναι υπεύθυνη για τον συνολικό σχεδιασμό, τον συντονισμό, την εποπτεία και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συνόλου των ελεγκτικών μηχανισμών, δομών και υπηρεσιών, που δραστηριοποιούνται στον έλεγχο της δράσης των δημόσιων φορέων και οργανισμών και στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Αρχή ορίζεται ως ο υπεύθυνος φορέας για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς.

Για πρώτη φορά συστήνεται στην Ελλάδα ένας πραγματικά ανεξάρτητος φορέας με οριζόντια αρμοδιότητα για την ενίσχυση της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς με τα απαιτούμενα εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, σύμφωνα με τις καλές διεθνείς πρακτικές και τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και του διεθνούς δικαίου που έχει κυρώσει η Ελλάδα. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας συστήνεται ως μία ανεξάρτητη νομοθετικά κατοχυρωμένη αρχή.

Η νέα Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές, προκειμένου να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία της. Ως θεσμικό αντίβαρο, η Αρχή υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής και στο νόμο. Πέραν τούτου θεσπίζεται ένα ολοκληρωμένο σύστημα εσωτερικών και εξωτερικών μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης, θέτοντας τα απαραίτητα εχέγγυα ακεραιότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας γύρω από την οργάνωση και τη λειτουργία της Αρχής.

Πέραν του προβλεπόμενου ελέγχου από το Κοινοβούλιο, πρόσθετες εγγυήσεις περιλαμβάνουν μία σειρά από ασυμβίβαστα για τα όργανα διοίκησης, την υποχρέωση υποβολής δηλώσεων πόθεν έσχες, την ενεργητική διαχείριση φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων, υποχρεώσεις εχεμύθειας και κυρίως την τακτική επικοινωνία των δράσεων και των αποτελεσμάτων της Αρχής προς τους πολίτες.

Από την έναρξη της Αρχής, καταργούνται η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) του Υπουργείου Δικαιοσύνης, οι υπαγόμενοι στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. φορείς :

- α) το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.),
- β) το Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.),
- γ) το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας και ελέγχεται επιχειρησιακά από τη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.,
- δ) το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.ΜΕ) που υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, και
- ε) ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) που εποπτεύεται από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Επιδιωκόμενοι στόχοι της αναδιάρθρωσης αυτής είναι η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της διαφθοράς, η ορθολογικότερη αξιοποίηση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού και η κατάργηση της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων. Οι διατάξεις του παρόντος νόμου αλλά και το σύνολο των οργανωτικών, λειτουργικών και επιχειρησιακών χαρακτηριστικών της Αρχής βασίζονται στο πρότυπο των πιο επιτυχημένων, διεθνώς, αντίστοιχων φορέων και ερείδονται στην ενδελεχή καταγραφή και ανάλυση των αδυναμιών της υφιστάμενης κατάστασης, των απαιτήσεων των διεθνών συμβάσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και των πιο καινοτόμων διεθνώς πολιτικών για την ενίσχυση της ακεραιότητας, καθώς και στη στάθμιση εναλλακτικών μεταρρυθμιστικών επιλογών, σε σχέση με τις πραγματικές ανάγκες και προκλήσεις της ελληνικής πραγματικότητας.

Η Αρχή σκοπεύει να κινητοποιήσει όλες τις υγιείς δυνάμεις του ιδιωτικού τομέα, τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών και κυρίως τους πολλούς άξιους και έμπειρους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς, οι οποίοι θα αναλάβουν την υλοποίηση αυτής της διαρθρωτικής αλλαγής, που είναι ιδιοκτησία της ελληνικής πολιτείας και των Ελλήνων πολιτών. Επιπλέον, απαντά στις προτεραιότητες της ελληνικής κοινωνίας και διατρέχει οριζόντια και δημιουργικά το σύνολο της δράσης των κυβερνητικών και δημόσιων οργάνων και φορέων.

Πέραν της αξιοποίησης των ουσιαστικών ευρημάτων, διαπιστώσεων και συστάσεων που συνδέονται με τη δράση των παραπάνω διεθνών οργανισμών, η Αρχή αποσκοπεί στο να αντιμετωπίσει το έλλειμμα συντονισμού και αποτελεσματικής ανταπόκρισης του κρατικού μηχανισμού στις απαιτήσεις αλλά και τις προκλήσεις που απορρέουν από τα διαλαμβανόμενα στις προαναφερθείσες συμβάσεις και συνθήκες και τις σχετικές δράσεις αξιολόγησης της εφαρμογής των διατάξεών τους σε εθνικό επίπεδο.

Η Αρχή εδράζεται σε τρεις βασικούς επιχειρησιακούς πυλώνες, εισάγοντας για πρώτη φορά στην Ελλάδα ένα οργανωτικό και επιχειρησιακό μοντέλο συνεκτικών πολιτικών, καινοτόμων δράσεων και πρακτικών εργαλείων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι πυλώνες αυτοί αφορούν στους τομείς :

1. Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών,
2. Πρόληψης και Πολιτικών Ακεραιότητας και
3. Σχέσεων με την Κοινωνία.

Μια από τις χώρες που εφαρμόζει με πολύ καλά αποτελέσματα το θεσμικό και οργανωτικό αυτό μοντέλο είναι το Χονγκ-Κονγκ με την Ανεξάρτητη Επιτροπή κατά της Διαφθοράς (Independent Commission Against Corruption -ICAC), η οποία ιδρύθηκε το 1974 και απασχολεί 1400 περίπου υπαλλήλους (στοιχεία 2019). Η ανεξάρτητη αυτή Επιτροπή θεωρείται πρωτοπόρος στην ανάπτυξη της διεθνώς αναγνωρισμένης στρατηγικής που βασίζεται σε τρεις άξονες για την καταπολέμηση της διαφθοράς που διαρθρώνονται γύρω από έναν ισχυρό ελεγκτικό μηχανισμό, τη συστηματική πρόληψη και την ολοκληρωμένη εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση της κοινωνίας για την αντιμετώπιση τόσο των συμπτωμάτων όσο και των βασικών διαρθρωτικών και συστηματικών αιτιών της διαφθοράς. Σημειώνεται ότι το Χονγκ-Κονγκ κατατάσσεται (στοιχεία 2019) για 25η χρονιά στην πρώτη θέση μεταξύ 186 χωρών ως η πιο ελεύθερη οικονομία του κόσμου βάσει του Index of Economic Freedom, με το βαθμό της ακεραιότητας της κυβέρνησης (Government Integrity) να είναι ένας από τους βασικούς δείκτες της έρευνας, ενώ στο δείκτη CPI της Διεθνούς Διαφάνειας κατατάχτηκε στη 14η θέση για το 2018.

7.3. Οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρο 39 του Ν. 4622/2019)

Ο έλεγχος καθίσταται ένα πολύτιμο και απολύτως αναγκαίο εργαλείο στα χέρια κάθε φορέα αλλά και της Δημόσιας Υπηρεσίας στο σύνολό της. Μία αποτελεσματική ελεγκτική λειτουργία στον δημόσιο τομέα ενισχύει τις συνιστώσες της διακυβέρνησης που είναι κρίσιμες για την προαγωγή της αξιοπιστίας, της ισονομίας και της χρηστής συμπεριφοράς των δημόσιων λειτουργών, μειώνοντας τον κίνδυνο της διαφθοράς και της αδιαφάνειας στη δράση τους.

Επομένως, είναι καθοριστικής σημασίας ο εσωτερικός έλεγχος να είναι διαμορφωμένος κατάλληλα ώστε να παράγει αξιόπιστα αποτελέσματα. Με το άρθρο 39 επιχειρείται η οργάνωση ενός ορθά δομημένου και συγκροτημένου συστήματος ελέγχου, η ενίσχυση των λειτουργιών και των διαδικασιών του, καθώς και η αποφυγή αναποτελεσματικών πρακτικών με τη σύσταση, σε κάθε Υπουργείο, Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, σε επίπεδο Διεύθυνσης, η οποία υπάγεται απευθείας στον οικείο Υπουργό και στην αρμόδια Επιτροπή Ελέγχου.

Με τις διατάξεις του άρθρου 39 ορίζεται ότι οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου είναι αρμόδιες για το Υπουργείο και τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς, οι οποίοι δεν έχουν δική τους Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, αναλαμβάνουν να ελέγχουν τα συστήματα διακυβέρνησης και λειτουργίας, με σκοπό την υποστήριξη του Υπουργείου στους ακόλουθους επιχειρησιακούς στόχους :

- 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,
- 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),
- την διασφάλιση και τον έλεγχο της ορθής, αποτελεσματικής και ασφαλούς διαχείρισης και χρήσης των πληροφοριακών συστημάτων,
- την αξιολόγηση της λειτουργίας, των δραστηριοτήτων και των προγραμμάτων του Υπουργείου βάσει των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,
- τον έλεγχο επάρκειας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου (internal control) του Υπουργείου και την εισήγηση σχετικών βελτιωτικών προτάσεων,
- τον έλεγχο εφαρμογής και συμμόρφωσης με το εξωτερικό και εσωτερικό κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας του Υπουργείου,
- 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,
- την διενέργεια διοικητικής έρευνας, ένορκης διοικητικής εξέτασης, προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης, κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας ή αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν

εντολής από το αρμόδιο όργανο ή μετά από αυτόφωρη σύλληψη, είτε βάσει καταγγελιών ή πληροφοριών που έχουν συλλεγεί, επεξεργαστεί και αξιολογηθεί, για τη διερεύνηση ποινικών και πειθαρχικών αδικημάτων, καθώς και την παραπομπή των υπαιτίων στην αρμόδια εισαγγελική αρχή ή τον αρμόδιο πειθαρχικό προϊστάμενο,

➤ την διενέργεια των απαιτούμενων διαδικασιών για την πειθαρχική ή/και ποινική δίωξη των υπαλλήλων, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις περί πειθαρχικού δικαίου, του Ποινικού Κώδικα ή άλλων ειδικών ποινικών νόμων.

7.4. Εσωτερικός Οικονομικός Έλεγχος από Ορκωτούς Λογιστές

Ο έλεγχος των οικονομικών καταστάσεων κάθε οικονομικού έτους στους Δήμους που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο γίνεται από ορκωτό λογιστή, ο οποίος ορίζεται μαζί με τον αναπληρωτή του από τη δημοτική αρχή.

Ο ορκωτός ελεγκτής-λογιστής, για τον έλεγχο των ετήσιων οικονομικών καταστάσεων (ισολογισμού, λογαριασμού αποτελεσμάτων χρήσεως, πίνακα διαθέσεως αποτελεσμάτων και προσαρτήματος) του Δήμου, εφαρμόζει τις αρχές και τους κανόνες ελεγκτικής που ακολουθεί το Σώμα Ορκωτών Ελεγκτών-Λογιστών, οι οποίες συμφωνούν με τις βασικές αρχές των διεθνών ελεγκτικών προτύπων. Στο πιστοποιητικό ελέγχου που χορηγεί, ο ορκωτός λογιστής αναφέρει αν ο Δήμος εφάρμοσε ορθά το κλαδικό λογιστικό σχέδιο των Δήμων και Κοινοτήτων και εάν τηρήθηκαν οι διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και των αντίστοιχων κανονιστικών ρυθμίσεων οι οποίες αφορούν το οικονομικό, λογιστικό και διαχειριστικό σύστημα των Δήμων. Επιπρόσθετα, περιλαμβάνει και όλες τις παρατηρήσεις που αφορούν σε σημαντικές ανεπάρκειες που έχουν ουσιώδη επίδραση στην ακρίβεια ή ορθότητα κονδυλίων του ισολογισμού ή των αποτελεσμάτων χρήσεως. (Ν.3463/2006 Α.163 παρ.3).

Πλην του πιστοποιητικού ελέγχου, ο ορκωτός λογιστής υποχρεούται να καταρτίζει και έκθεση ελέγχου, στην οποία θα περιλαμβάνει τα όσα προέκυψαν από τον έλεγχό του, παραθέτοντας, επιπροσθέτως και τις αναγκαίες υποδείξεις του για κάθε θέμα. Η έκθεση ελέγχου υποβάλλεται από τον ορκωτό ελεγκτή-λογιστή στο δημοτικό συμβούλιο και στο Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Στη συνέχεια, το δημοτικό συμβούλιο μέσα σε προθεσμία δύο μηνών αφότου παρέλαβε τον απολογισμό ή και τον ισολογισμό και τα αποτελέσματα χρήσεως και την έκθεση της δημορχιακής επιτροπής αποφασίζει με πράξη του για την έγκριση του απολογισμού ή του ισολογισμού και διατυπώνει τις παρατηρήσεις του σχετικά με αυτόν, σε ειδική για αυτόν το σκοπό συνεδρίαση, στην οποία παρίσταται και ο διευθυντής των οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου.

Στους Δήμους που εφαρμόζουν κλαδικό λογιστικό σχέδιο, στην ανωτέρω ειδική συνεδρίαση καλείται και παρίσταται και ο ορκωτός ελεγκτής-λογιστής ή ο αναπληρωτής του, ο οποίος συνέταξε το πιστοποιητικό ελέγχου. Η απουσία του ορκωτού ελεγκτή-λογιστή ή του αναπληρωτή του δεν επηρεάζει τη λήψη απόφασης του συμβουλίου, υπό τον όρο ότι αποδεικνύεται η εμπρόθεσμη πρόσκλησή του στην ειδική συνεδρίαση.

Ο δήμαρχος με έγγραφό του κοινοποιεί την απουσία του ορκωτού ελεγκτή-λογιστή από τη συνεδρίαση στο Σώμα Ορκωτών Ελεγκτών, το συμβούλιο όμως έχει το δικαίωμα να αποκλείσει τον ορκωτό ελεγκτή λογιστή που δεν προσήλθε, από επόμενο έλεγχο στο Δήμο.

Κεφάλαιο 8

Άλλες Μορφές Ελέγχου

8.1. Έλεγχος των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Σύμφωνα με το νόμο 2187/94 (ΦΕΚ 16/Α) συστάθηκε στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ειδικό συντονιστικό όργανο, με σκοπό τη διευκόλυνση και τη μεθόδευση της διαδικασίας ελέγχου των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και εκτελούνται από ΝΠΔΔ, ΟΤΑ, δημόσιες επιχειρήσεις, ΝΠΙΔ, ιδιωτικούς φορείς και φυσικά πρόσωπα. Η συγκρότηση, οι αρμοδιότητες και ο τρόπος λειτουργίας του συντονιστικού οργάνου καθορίζονταν από το ΠΔ 393/94 (ΦΕΚ 219/Α). Το ειδικό συντονιστικό όργανο καταργήθηκε με την ΚΥΑ 2/25422/0004/2001 και οι αρμοδιότητές του περιήλθαν στην επιτροπή δημοσιονομικού ελέγχου που συστάθηκε με το άρθρο 17 του Ν. 2860/2000.

8.2. Έλεγχος μισθοδοσίας

Η ευθύνη για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή όλων των μισθολογικού περιεχομένου διατάξεων ανήκει στους εκκαθαριστές αποδοχών των υπαλλήλων. (Θεοδώρου, 2009). Ο έλεγχος των εκκαθαριστών για την ορθή και ομοιόμορφη απεικόνιση των αποδοχών των υπαλλήλων, καθώς και η ακρίβεια του ύψους των επί μέρους ποσών, με βάση τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών, μέσω των αρμόδιων Διευθύνσεων ή γενικών Διευθύνσεων του γενικού λογιστηρίου του Κράτους.

Οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνται από ομάδες ελέγχου δύο ή περισσότερων ατόμων που συγκροτούνται από υπαλλήλους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Τα μέλη των ομάδων αυτών ορίζονται από το Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής ή το Γενικό Διευθυντή Μισθών και Συντάξεων, με την έκδοση εντολής ελέγχου. Μετά τη διενέργεια του

ελέγχου επιδίδουν στον εκκαθαριστή σημείωμα ελέγχου, από ειδικό μπλοκ εντύπων αριθμημένων σημειωμάτων, το οποίο υπογράφεται από το συντονιστή και τα λοιπά μέλη της ομάδας. Σε περίπτωση που διαπιστωθούν παραβάσεις, αναφέρεται στο σημείωμα ελέγχου ότι ο εκκαθαριστής των αποδοχών υποχρεούται εντός δέκα εργάσιμων ημερών να μεριμνήσει για την ενημέρωση των δικαιούχων και να απαιτήσει απ' αυτούς την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών.

Εάν οι δικαιούχοι συμφωνήσουν για την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, τους παρέχεται η ευχέρεια από την ομάδα ελέγχου και από τον εκκαθαριστή αποδοχών να τα επιστρέψουν καταβάλλοντας κάθε μήνα το 1/10 των μηνιαίων αποδοχών τους, μέχρι εξοφλήσεως της οφειλής. Σε περίπτωση που οι αχρεωστήτως λαβόντες αρνηθούν την επιστροφή με τον ανωτέρω διακανονισμό, ενημερώνεται η από την ομάδα ελέγχου η 22^η Διεύθυνση Μισθολογίου ή η Γενική Διεύθυνση Μισθών και συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, οι οποίες υποχρεούνται να ζητήσουν εγγράφως από τον οικείο επιθεωρητή οικονομικής επιθεώρησης την έκδοση καταλογιστικής πράξης, σε βάρος των υπαλλήλων που έλαβαν αχρεωστήτως τα σχετικά ποσά, κοινοποιώντας το σχετικό και στον εκκαθαριστή των αποδοχών.

Τέλος, σε περίπτωση αδυναμίας καταλογισμού των αχρεωστήτως λαβόντων, λόγω θανάτου ή άλλης αιτίας, διενεργείται από τον επιθεωρητή καταλογισμός σε βάρος του εκκαθαριστή, εφόσον αυτός κατά την επανεξέταση της υπόθεσης διαπιστώσει δόλο ή βαρεία αμέλεια. Από την έναρξη της λειτουργίας των υπηρεσιακών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και των προβλεπόμενων από το νόμο 3492/2006 συλλογικών οργάνων, οι έλεγχοι και οι καταλογισμοί που προβλέπονται στο άρθρο 28 του Ν. 2470/97, υπάγονται στις διατάξεις του νόμου 3492/2006 και ενεργούνται από τα όργανα που προβλέπονται σε αυτόν.

8.3. Έλεγχος από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης

Οι ΟΤΑ που χρηματοδοτούνται για οποιονδήποτε σκοπό από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και τροφίμων ή από το Κεντρικό ταμείο Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών, υπόκεινται σε οικονομικό έλεγχο ως προς τη νόμιμη διάθεση της χρηματοδότησης. Ο έλεγχος ασκείται από τους γενικούς ή οικονομικούς επιθεωρητές του

Υπουργείου Γεωργίας ή από Επιθεωρητές των περιφερειακών οικονομικών επιθεωρήσεων ή από άλλα εξουσιοδοτημένα από τον Υπουργό όργανα.

8.4. Λαϊκός Έλεγχος των ΟΤΑ (Λογοδοσία)

Κάθε δήμαρχος στα τέλη Ιουνίου του τρέχοντος οικονομικού έτους συγκαλεί συνέλευση των δημοτών με στόχο να εκθέσει τα πεπραγμένα της δημοτικής αρχής σε σχέση με την οικονομική κατάσταση του Δήμου και σε σχέση με το πρόγραμμα της δημοτικής δράσης. Σε αυτή τη συνέλευση συμμετέχουν τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου, τα μέλη των συμβουλίων των δημοτικών διαμερισμάτων, οι πάρεδροι και τα μέλη των συνοικιακών συμβουλίων.

Αρχικά, προηγείται η έκθεση του περιεχομένου της λογοδοσίας από μέρους του δημάρχου και στη συνέχεια ακολουθεί η σχετική συζήτηση. Το δημοκρατικό στοιχείο αυτής της διαδικασίας έγκειται στην ύπαρξη ερωτήσεων από κάθε πολίτη, κάτοικο αλλά και φορολογούμενο. (Σαββαΐδου, 2009).

Κεφάλαιο 9

Οι διοικητικές προσφυγές

Ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης διασφαλίζεται περαιτέρω και με την υποβολή διοικητικών προσφυγών, από τους διοικούμενους ενώπιον των διοικητικών οργάνων. Η δυνατότητα αυτή πηγάζει από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα αναφοράς (άρθρο 10 Σ.), σύμφωνα με το οποίο οι διοικούμενοι έχουν την δυνατότητα να υποβάλλουν στις διοικητικές αρχές έγγραφες αναφορές, που περιέχουν τα παράπονα και τις αιτιάσεις τους κατά υλικών ενεργειών τους ή κατά διοικητικών πράξεων που έχουν εκδώσει ή και κατά των παραλείψεών τους.

Αίτημα των αναφορών αυτών είναι συνήθως η ανάκληση διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί και πάσχουν, κατά τους διοικουμένους, από ελαττώματα ή παρανομίες, η τροποποίηση των σχετικών διοικητικών πράξεων ή η έκδοση καταρχήν διοικητικών πράξεων σε περίπτωση που διαπιστώνεται περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Οι αναφορές αυτές ονομάζονται διοικητικές προσφυγές και είναι ειδικότερα :

9.1. Αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή

Η διαφορά μεταξύ αιτήσεων θεραπείας και ιεραρχικής προσφυγής είναι ότι η πρώτη ασκείται ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, ενώ η δεύτερη ενώπιον του ιεραρχικά ανώτερου διοικητικού οργάνου, από αυτό που εξέδωσε αρχικά την πράξη. Με την πρώτη, ο διοικούμενος αιτείται την ανάκληση ή τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης και με τη δεύτερη την ακύρωσή της, ενώ ασκούνται χωρίς να τάσσεται κάποια ειδική προθεσμία. Η αίτηση θεραπείας οδηγεί σε έλεγχο από πλευράς του διοικητικού οργάνου, τόσο της νομιμότητας, όσο και της ουσίας, τόσο δηλαδή των νομικών διατάξεων, όσο και των πραγματικών περιστατικών στα οποία βασίστηκε η έκδοση της πράξης, ενώ η ιεραρχική προσφυγή εστιάζει στον έλεγχο νομιμότητας μιας πράξης.

9.2. Ειδική διοικητική προσφυγή νομιμότητας

Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές προβλέπονται στο νόμο, όπου και προσδιορίζεται το διοικητικό όργανο ή η διοικητική αρχή ενώπιον της οποίας ασκούνται αλλά και η προθεσμία εντός της οποίας μπορούν να ασκηθούν. Η ειδική διοικητική προσφυγή επιτρέπει μόνο τον έλεγχο της νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης ή παράλειψης και όχι τον έλεγχο της ουσίας, τον έλεγχο δηλαδή των πραγματικών περιστατικών επί των οποίων θεμελιώνεται. Με αυτήν ζητείται η ακύρωση ή η τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης.

9.3. Ενδικοφανής προσφυγή

Η ενδικοφανής προσφυγή προβλέπεται στο νόμο, όπου και προσδιορίζεται το διοικητικό όργανο ενώπιον του οποίου ασκείται, ενώ τάσσεται και συγκεκριμένη προθεσμία για την άσκησή της. Με την ενδικοφανή προσφυγή είναι δυνατός τόσο ο έλεγχος νομιμότητας, όσο και ο ουσιαστικός έλεγχος μιας πράξης ή παράλειψης ενός οργάνου της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι δυνατός δηλαδή και σε αντίθεση με την ειδική προσφυγή νομιμότητας ο έλεγχος και των πραγματικών περιστατικών. Με αυτήν ζητείται, η εν όλω ή εν μέρει ακύρωση μιας διοικητικής πράξης. Εφόσον στο νόμο προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, η άσκησή της ενός της προβλεπόμενης προθεσμίας, είναι απαραίτητη για την άσκηση κατόπιν του ενδίκου βοηθήματος της αιτήσεως ακυρώσεως, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αντίθετα, η μη άσκησή της, εφόσον προβλέπονταν, καθιστά απαράδεκτη την αίτηση ακυρώσεως της διοικητικής πράξης ή παράλειψης. Η αίτηση ακυρώσεως ασκείται στις περιπτώσεις αυτές κατά της πράξεως που εκδίδει το αρμόδιο διοικητικό όργανο επί της ενδικοφανούς προσφυγής, και αν δεν εκδώσει σχετική πράξη, κατά της παράλειψής του να εκδώσει απόφαση επί της ενδικοφανούς προσφυγής. Στην περίπτωση παράλειψής του, θα πρέπει να περάσει, είτε η προθεσμία που τάσσεται στο νόμο και εντός της οποίας όφειλε να απαντήσει το διοικητικό όργανο ή αλλιώς ένα τρίμηνο, ώστε να είναι δυνατή στη συνέχεια η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως.

Κεφάλαιο 10

Ένδικα μέσα κατά των πράξεων καταλογισμού

Οι πράξεις του κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί του καταλογισμού του δημοσίου υπολόγου υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του οικείου τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επίσης είναι δυνατή η άσκηση του έκτακτου ένδικου μέσου της αναθεώρησης τόσο κατά των πράξεων του κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όσο και κατά των οριστικών αποφάσεων των τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε περίπτωση που συντρέχουν ορισμένες ειδικές προϋποθέσεις. Τέλος, είναι δυνατή η άσκηση αίτησης αναιρέσεως ενώπιον της ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά των οριστικών αποφάσεων τμημάτων του Ε.Σ. (Εγχειρίδιο ΕΣΤΑ, 2008).

10.1. Αίτηση αναθεώρησης

Οι πράξεις του αρμόδιου για τον έλεγχο των λογαριασμών των υπόλογων κλιμακίων του Ε.Σ. υπόκεινται στο ένδικο μέσο της αίτησης αναθεώρησης, η οποία ασκείται εντός προθεσμίας ενός έτους που αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης στον υπόλογο. Πάντως η άσκηση της αίτησης αναθεώρησης δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα για την προσβαλλόμενη πράξη. Την αίτηση αναθεώρησης ασκεί είτε ο ενδιαφερόμενος υπόλογος, είτε ο γενικός επίτροπος της επικράτειας είτε το Ε.Σ. οίκοθεν.

Ως λόγοι αναθεώρησης της πράξης του κλιμακίου περί της ορθότητας των λογαριασμών και του καταλογισμού του υπολόγου έχουν αναγνωρισθεί η πλάνη αναφορικά με τα πραγματικά γεγονότα της υπόθεσης, η ύπαρξη λογιστικών λαθών, η προσαγωγή νέων κρίσιμων εγγράφων, η προσαγωγή αποφάσεως με την οποία αποδεικνύεται ότι η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων που είχαν ψευδομαρτυρήσει ή σε πλαστά έγγραφα. Στις δύο τελευταίες περιπτώσεις είναι δυνατή η άσκηση αίτησης αναθεώρησης και μετά την

παρέλευση της ενιαύσιας προθεσμίας, αλλά πάντως εντός προθεσμίας έξι μηνών από τη στιγμή που περιήλθε στη γνώση του υπόλογου η δικαστική αναγνώριση της ψευδομαρτυρίας ή της πλαστότητας των εγγράφων. Να σημειωθεί ότι αντίθετα από τις πράξεις του κλιμακίου του Ε.Σ. περί της ορθότητας τήρησης του λογαριασμού, δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση οι πράξεις περί μη απαλλαγής του ενδιαφερόμενου υπόλογου από την ευθύνη του σύμφωνα με την ειδική διαδικασία του άρθρου 43 του Π.Δ. 774/1980.

10.2. Έφεση

Οι πράξεις του κλιμακίου του Ε.Σ. περί καταλογισμού του δημοσίου υπολόγου υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του οικείου τμήματος του Ε.Σ. Στην περίπτωση που η έφεση ασκείται από τον υπόλογο (ή τον εγγυητή του), η προθεσμία άσκησης της έφεσης είναι ενιαύσια και αρχίζει από την κοινοποίηση της πράξης καταλογισμού στον υπόλογο. Παρόμοια, η προθεσμία είναι ενιαύσια στην περίπτωση που η έφεση ασκείται από το γενικό επίτροπο της επικράτειας ή τη διοίκηση (ενδιαφερόμενο Ο.Τ.Α.) και αρχίζει από την έκδοση της πράξης του κλιμακίου στην πρώτη περίπτωση και από την στιγμή περιαγωγής της στη διοίκηση στη δεύτερη περίπτωση. Στο παρελθόν η προθεσμία στην τελευταία αυτή περίπτωση ήταν εξαμηνιαία.

Οι αποφάσεις του τμήματος του Ε.Σ. είναι οριστικές και εκτελεστές. Ωστόσο, είναι δυνατή η άσκηση του έκτακτου ένδικου μέσου της αναθεώρησης είτε από το τμήμα που εξέδωσε την απόφαση, είτε από το γενικό επίτροπο της επικράτειας, είτε από τον ενδιαφερόμενο εντός προθεσμίας ενός έτους. Η αναθεώρηση κατά των αποφάσεων του τμήματος του Ε.Σ. γίνονται για τους ίδιους λόγους που ασκείται η αναθεώρηση κατά των πράξεων του κλιμακίου του Ε.Σ. Επιπλέον, είναι δυνατή η άσκηση του ένδικου μέσου της ανακοπής σε περίπτωση που κάποιος διάδικος δεν παρέστη στη συζήτηση λόγω μη κλήτευσης ή εκπρόθεσμης κλήτευσης μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών που αρχίζει από την επίδοση της απόφασης ή εξήντα ημερών στην περίπτωση που ο διάδικος είναι αγνώστου διαμονής ή διαμένει στην αλλοδαπή.

10.3. Αίτηση αναιρέσεως

Κατά των οριστικών αποφάσεων των τμημάτων του Ε.Σ. είναι δυνατό να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον της ολομέλειας του Ε.Σ. η αίτηση αναίρεσης μπορεί να ασκηθεί είτε από το πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον (υπόλογος), είτε από το γενικό επίτροπο της επικράτειας, είτε από τον ενδιαφερόμενο ΟΤΑ. (Εγχειρίδιο ΕΣΤΑ, 2008).

Η προθεσμία για την άσκηση αναίρεσης είναι ενιαύσια και αρχίζει προκειμένου για τον έχοντα έννομο συμφέρον ιδιώτη από την κοινοποίηση της απόφασης του τμήματος του Ε.Σ. σε αυτόν, προκειμένου για τη διοίκηση από τη στιγμή της περιαγωγής της απόφασης σε αυτήν και προκειμένου για το γενικό επίτροπο της επικράτειας από την ημερομηνία περιέλευσης της σχετικής απόφασης στη γραμματεία της γενικής επιτροπείας. Ωστόσο είναι δυνατή η άσκηση της αίτησης αναιρέσεως υπέρ του νόμου και μετά την πάροδο της ενιαύσιας προθεσμίας από το γενικό επίτροπο της επικρατείας. Στην τελευταία αυτή περίπτωση δεν είναι δυνατή η μεταβολή της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης σε περίπτωση ευδοκίμησης της αίτησης αναιρέσεως. Ωστόσο η εκδιδόμενη απόφαση συνιστά οδηγό για τη νομολογία του δικαστηρίου στο μέλλον.

Κεφάλαιο 11

Ερευνητικά εργαλεία

Συνεντεύξεις

Η εργασία αυτή έχει ως στόχο την αναλυτική παρουσίαση των ελεγκτικών μηχανισμών, αλλά πάνω απ' όλα στοχεύει στην εξεύρεση ενός νέου, αποτελεσματικού, εκσυγχρονισμένου τρόπου, ώστε να αναβαθμιστεί το επίπεδο ελέγχου, αποδοτικότητας και νομιμότητας των Οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό, πραγματοποιήθηκαν 3 συνεντεύξεις με διαφορετικούς εκπροσώπους φορέων και οργανισμών με στόχο την πολύπλευρη και αντικειμενική προσέγγιση του ζητήματος. Οι ερωτηθέντες ήταν ο κος Κουτουβίνης Νικόλαος- Εσωτερικός Ελεγκτής του Δήμου Πύργου, ο κος Αντωνακόπουλος Παναγιώτης- Δήμαρχος Πύργου και η κα Παπανικολάου Αντωνία- Διευθύντρια Οικονομικών του Δήμου Πύργου. Οι ερωτήσεις και στις τρεις περιπτώσεις ήταν όμοιες, ώστε να γίνει εφικτή η εξαγωγή επικοινωνιακών και ουσιαστικών συμπερασμάτων.

Οι ερωτήσεις ήταν οι ακόλουθες:

<p>1. Θεωρείτε ότι οι <u>μηχανισμοί</u> οικονομικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. επαρκούν ώστε να εξασφαλίσουν τη νομιμότητα όλων των <u>σχετικών διαδικασιών</u> ;</p>
<p>2. Ποιον από τους υφιστάμενους μηχανισμούς οικονομικού ελέγχου των ΟΤΑ, θεωρείτε αποτελεσματικότερο ;</p>
<p>3. Ποια <u>επιπλέον</u> μέτρα πιστεύετε ότι θα μπορούσε να ληφθούν ώστε να <u>βελτιωθεί</u> η ταχύτητα και να ενισχυθεί η <u>νομιμοποίηση</u> των δαπανών;</p>

Ειδικότερα, μετά από σύντομη συζήτηση για τους Ο.Τ.Α. με τον Εσωτερικό Ελεγκτή κο Κουτουβίνη Νικόλαο, προέκυψαν οι παρακάτω απαντήσεις:

- 1.** Οι μηχανισμοί ελέγχου των Ο.Τ.Α. δεν επαρκούν πρώτον διότι ο μέχρι σήμερα ασκούμενος έλεγχος από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας είναι τυπικός και ανεπαρκής, αφού σχεδόν όλες οι αποφάσεις των οργάνων των Ο.Τ.Α. κρίνονται νόμιμες ή παρέρχεται άπρακτη η προθεσμία ελέγχου και έτσι θεωρούνται σιωπηρά εγκριθείσες. Ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε όλους τους Ο.Τ.Α. άνω των 5.000 κατοίκων βελτίωσε την κατάσταση, αν και κάποια είδη δαπανών, όπως αποδοχές, εξαιρούνται του ελέγχου. Επίσης προβλήματα δημιουργούνται και από το γεγονός ότι δεν ελέγχονται οι δημοτικές επιχειρήσεις, όπου υπάρχει μεγάλη αδιαφάνεια με αποτέλεσμα οι Ο.Τ.Α. να βρίσκουν την ευκαιρία να πραγματοποιούν δαπάνες μέσω των δημοτικών αυτών επιχειρήσεων αποφεύγοντας τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέλος ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αργεί πάρα πολύ να ολοκληρωθεί.
- 2.** Ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ο αποτελεσματικότερος γιατί προλαμβάνει την παράνομη εκταμίευση του δημόσιου χρήματος.
- 3.** Με την ενίσχυση των αρμόδιων Υπηρεσιών με κατάλληλο προσωπικό και την σωστή λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου του Δήμου.

Στη συνέχεια ακολουθούν οι απαντήσεις του Δημάρχου Πύργου και Αντωνακόπουλου Παναγιώτη:

- 1.** Οι μηχανισμοί ελέγχου στους Ο.Τ.Α. επαρκούν, εφόσον λειτουργούν σωστά και αποτελεσματικά. Μέσα από διαφανείς και γρήγορες ελεγκτικές διαδικασίες διασφαλίζεται η νομιμότητα των δαπανών και η ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.
- 2.** Ο αποτελεσματικότερος κατά την άποψή μου ελεγκτικός μηχανισμός είναι ο προληπτικός. Από το 2019 δεν εφαρμόζεται πλέον ο προληπτικός έλεγχος. Είναι γνωστό ότι με τις τελευταίες ασφαλιστικές δικλείδες που έχουν ενεργοποιηθεί στους Δήμους έχουν προκληθεί μεγάλα διαδικαστικά προβλήματα στις διεκπεραιώσεις των οικονομικών

συναλλαγών στις ταμειακές υπηρεσίες. Ωστόσο, θεωρούνται επιβεβλημένα μέτρα που στοχεύουν στη διασφάλιση της διαφάνειας και της νομιμότητας. Σύντομα, όλοι οι ΟΤΑ θα προσαρμοστούν σε αυτό το καθεστώς και με αυτόν τον τρόπο δεν θα κατηγορηθούν ποτέ οι δήμαρχοι για κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος.

3. Ως επιπρόσθετα μέτρα διασφάλισης της νομιμότητας και της διαφάνειας των δαπανών των Ο.Τ.Α. θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε την αναβάθμιση του προσωπικού. Ειδικότερα, το προσωπικό πρέπει να είναι εξειδικευμένο και ενημερωμένο για να προσφέρει αποτελεσματική εργασία. Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, θα πρότεινα την απορρόφηση σε υπεύθυνες θέσεις αποφοίτων της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε όχι μόνο να διεκπεραιώνουν τις καθημερινές εργασίες αλλά και με τις γνώσεις τους να θεμελιώνουν αναπτυξιακές προτάσεις που θα αναβαθμίσουν την ποιότητα ζωής του τοπικού πληθυσμού.

Τέλος, ακολουθούν οι απαντήσεις της κυρίας Παπανικολάου Αντωνίας, Διευθύντριας Οικονομικών του Δήμου Πύργου.

1. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί δυστυχώς δεν επαρκούν, καθώς είναι πολύ λίγες οι υπηρεσίες Επιτρόπου σε σχέση με το πλήθος των Ο.Τ.Α., με αποτέλεσμα να υπάρχει τέτοιος φόρτος εργασίας και καθυστερήσεις που διευκολύνουν την απομάκρυνση από τη νομιμότητα των δαπανών.

2. Η πιο αποτελεσματική μορφή ελέγχου ήταν ο προληπτικός έλεγχος, καθώς οι τυχόν παρατυπίες εντοπιζόνταν πριν τη διεκπεραίωση της δαπάνης. Με αυτόν τον τρόπο οι προμηθευτές δεν ταλαιπωρούνταν περιμένοντας την αποπληρωμή ενός εντάλματος που όμως δεν πρόκειται να θεωρηθεί από την αρμόδια υπηρεσία Επιτρόπου.

3. Το καταλληλότερο μέτρο για να βελτιωθεί η ταχύτητα και να ενισχυθεί η νομιμότητα των δαπανών είναι η ενίσχυση των υπηρεσιών του επιτρόπου με εκπαιδευμένο προσωπικό, ώστε η ελεγκτική διαδικασία να μην απαιτεί μεγάλο χρονικό διάστημα, όπως γίνεται τώρα που το χρονικό διάστημα διεκπεραίωσης της θεώρησης ενός χρηματικού εντάλματος είναι από δέκα ημέρες μέχρι και σαράντα και περισσότερες ημέρες. Μια τέτοια ενέργεια θα διευκόλυne το έργο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θα εξυπηρετούσε το δημόσιο συμφέρον. Επιπροσθέτως, θα μπορούσαμε να προτείνουμε τη διεξαγωγή ελέγχου στη διαδικασία (όπως είναι οι προμήθειες) και έπειτα να ακολουθεί ο λογιστικός έλεγχος.

Συμπεράσματα από τις συνεντεύξεις

Μελετώντας προσεκτικά τις ερωτήσεις και τις απαντήσεις που έδωσαν οι τρεις εκπρόσωποι των φορέων, μπορούμε να καταλήξουμε σε κάποια σαφή συμπεράσματα.

Αρχικά, παρατηρούμε ότι είναι απαραίτητος ο εκσυγχρονισμός του συστήματος ελέγχου των Χρηματικών Ενταλμάτων Πληρωμής, καθώς πρέπει να επιταχυνθεί η διαδικασία ελέγχου και ταυτόχρονα να προωθηθεί η νομιμότητα όλων των οικονομικών διαδικασιών, τόσο σε αρχικό όσο και σε τελικό επίπεδο διεκπεραίωσης των δαπανών. Συγκεκριμένα, οι δαπάνες πρέπει να ελέγχονται αρχικά κατά τη διάρκεια της ανάληψής τους, είτε πρόκειται για προμήθειες, είτε πρόκειται για έργα. Κάτι τέτοιο θα μηδένιζε τα φαινόμενα που παρατηρούνται συχνά όπου το έργο έχει διεκπεραιωθεί, αλλά εκκρεμούν ακόμη προσφυγές έναντι της διαδικασίας ανάληψης της κατασκευής του.

Στη συνέχεια θα μπορούσαμε να προτείνουμε την στελέχωση των Ο.Τ.Α. με υπαλλήλους που θα διαθέτουν την ορθή εκπαίδευση, αλλά και την απαραίτητη εμπειρία. Με αυτόν τον τρόπο θα μπορέσει ο οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ανταποκριθεί στο δύσκολο έργο της διεξαγωγής όλων των οικονομικών λειτουργιών. Η τοποθέτηση εκπαιδευμένων στελεχών στις κατάλληλες θέσεις θα ωθήσει τον αναπτυξιακό χαρακτήρα των Ο.Τ.Α. και θα εξαλείψει φαινόμενα κακοδιοίκησης λόγω άγνοιας των πραγματικών απαιτήσεων των οικονομικών εργασιών.

Ακόμα, μια βάση δεδομένων με όλη τη νομολογία και τις ερμηνευτικές δηλώσεις των νόμων, η οποία θα είναι πολύτιμο εργαλείο επικοινωνίας και εργασίας τόσο για τους Ο.Τ.Α. όσο και για τα αρμόδια γραφεία Επιτρόπων, θα εξυπηρετήσει την ταχύτητα ελέγχου των δαπανών και ταυτόχρονα θα διευκολύνει το έργο των υπαλλήλων των οικονομικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.

SWOT Analysis

Επιχειρώντας να καταστεί αυτή η εργασία ένα πολύτιμο εργαλείο για όσους ενασχοληθούν με το αντικείμενο του ελέγχου κρίνεται απαραίτητη η διεξαγωγή μιας SWOT ανάλυσης, καθώς με αυτόν τον τρόπο μπορούμε να κατανοήσουμε βαθύτερα τις παθογένειες του ελεγκτικού μηχανισμού και ταυτόχρονα να προτείνουμε λύσεις για την έξοδο από αυτές τις δυσκολίες.

STRENGTHS

Στα δυνατά σημεία του ελέγχου μπορούμε να συμπεριλάβουμε τη δυνατότητα των ελεγκτικών μηχανισμών να διασφαλίζουν τη νομιμότητα, τη διαφάνεια και την αντικειμενικότητα του συνόλου των διαδικασιών των δαπανών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ένας αποτελεσματικός ελεγκτικός μηχανισμός μπορεί να εξασφαλίσει τη χρηστή οικονομική διαχείριση και ταυτόχρονα να μειώσει την κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος και τα ανθρώπινα λάθη.

WEAKNESSES

Στις αδυναμίες του ελέγχου των οικονομικών των ΟΤΑ μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι οι μηχανισμοί ελέγχου των ΟΤΑ δεν επαρκούν, διότι ο μέχρι σήμερα ασκούμενος έλεγχος από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι τυπικός και ανεπαρκής, αφού σχεδόν όλες οι αποφάσεις των οργάνων των ΟΤΑ κρίνονται νόμιμες ή παρέρχεται άπρακτη η προθεσμία ελέγχου και έτσι θεωρούνται σιωπηρά εγκριθείσες. Επιπροσθέτως, προβλήματα δημιουργούνται και από το γεγονός ότι δεν ελέγχονται οι δημοτικές επιχειρήσεις, όπου υπάρχει μεγάλη αδιαφάνεια με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να βρίσκουν την ευκαιρία να πραγματοποιούν δαπάνες μέσω των δημοτικών αυτών επιχειρήσεων αποφεύγοντας τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέλος, ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθυστερεί πάρα πολύ να ολοκληρωθεί, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένα κενό στην ολοκληρωτική εφαρμογή του ελεγκτικού μηχανισμού.

OPPORTUNITIES

Στις ευκαιρίες του αυτοδιοικητικού ελεγκτικού μηχανισμού πρέπει να σημειώσουμε την εφαρμογή του σχεδίου Καλλικράτης, καθώς με αυτήν την προσπάθεια αυξάνεται η δυνατότητα πραγματικού οικονομικού ελέγχου στους ΟΤΑ, δίνοντας έτσι την ευκαιρία στο οικονομικό κύκλωμα να λειτουργήσει με όρους ανταγωνιστικότητας και διαφάνειας. Με το νομοσχέδιο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» πραγματοποιήθηκε συνένωση Δήμων και κατάργηση δημοτικών επιχειρήσεων, οι οποίες συχνά αποτελούσαν ένα δούρειο ίππο για τη διενέργεια δαπανών που δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όλα αυτά βελτίωσαν την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ και περιόρισαν την υφιστάμενη διαφθορά.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει κατασταλτικά τους λογαριασμούς των ΟΤΑ, και αν οι υπόλογοι (ταμίες, δήμαρχοι, μέλη του δημοτικού συμβουλίου κλπ) έχουν προκαλέσει με ενέργειές τους με δόλο, βαρεία ή ελαφρά αμέλεια ελλείμματα, καταλογίζονται από τον Επίτροπο ή το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Γίνεται λοιπόν, σαφές ότι μειώνοντας τον αριθμό των Δήμων, αυξάνεται η αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού μηχανισμού με χρονικά και ποιοτικά κριτήρια.

THREATS

Στις απειλές του ελεγκτικού μηχανισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα μπορούσαμε να αναφερθούμε στην εγγύτητα των σχέσεων αιρετών και πολιτών, καθώς επίσης και τις αυξημένες αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε συνδυασμό με τον περιορισμένο ασκούμενο έλεγχο. Συχνά δηλαδή παρατηρούνται φαινόμενα κακοδιοίκησης καθώς οι αιρετοί επιθυμούν να ικανοποιήσουν τα αιτήματα των πολιτών και οι υπάλληλοι του αντίστοιχου ΟΤΑ πρέπει να διασφαλίζουν τη νομιμότητα των δαπανών και να ικανοποιούν ταυτόχρονα το δημόσιο αίσθημα και συμφέρον. Επίσης συχνά παρατηρείται το φαινόμενο η ίδια κατηγορία δαπανών σε κάποια χρονική στιγμή να εγκρίνεται και να προχωρά έτσι η εξόφληση των Χρηματικών Ενταλμάτων Πληρωμής, ενώ σε άλλη χρονική στιγμή η ίδια ακριβώς δαπάνη να μην εγκρίνεται. Το φαινόμενο αυτό θα μπορούσε να εξηγηθεί από την αντικατάσταση τακτικών ελέγχων με δειγματοληπτικούς ελέγχους.

SWOT ΑΝΑΛΥΣΗ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ
<p>ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ</p> <ul style="list-style-type: none">✚ Διασφάλιση της νομιμότητας, αντικειμενικότητας, διαφάνειας και αποφυγή ανθρώπινων λαθών.✚ Πιστοληπτική ικανότητα του Δήμου.	<p>ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none">✚ Με την εφαρμογή του Καλλικράτη πραγματοποιήθηκε μείωση του αριθμού των ΟΤΑ και κατάργηση δημοτικών επιχειρήσεων.✚ Αξιοποίηση του ευέλικτου μορφώματος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
<p>ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none">✚ Ανεπάρκεια ελεγκτικών μηχανισμών.✚ Καθυστέρηση ελεγκτικής διαδικασίας.✚ Απουσία ελέγχου των δημοτικών επιχειρήσεων.✚ Υποστελέχωση και υπερστελέχωση νευραλγικών υπηρεσιών.✚ Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και συντονισμού του προσωπικού.	<p>ΑΠΕΙΛΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none">✚ Εγγύτητα σχέσεων αιρετών – πολιτών με συχνές αρνητικές συνέπειες.✚ Αυξημένες αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε συνδυασμό με την υπολειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών.✚ Δυσπραγμία του ελεγκτικού μηχανισμού.✚ Συχνή αντικατάσταση τακτικών ελέγχων με δειγματοληπτικούς.✚ Έλλειψη κωδικοποίησης νομοθεσίας εσόδων ΟΤΑ.

Συμπεράσματα

Αποτελεί αναμφισβήτητο γεγονός ότι η ελεγκτική διαδικασία διαδραματίζει πολύ σημαντικό ρόλο για την εύρυθμη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι δυσκολίες που ανακύπτουν από αυτό το ρόλο έγκεινται στο γεγονός της «ήρεμης» σύζευξης της νομιμότητας των δαπανών με την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος και των αναγκών της τοπικής κοινωνίας.

Για αυτό το λόγο οι ελεγκτικοί μηχανισμοί οφείλουν να εκσυγχρονιστούν και να ψηφιοποιηθούν, ώστε να μειωθεί ο απαιτούμενος χρόνος έγκρισης των δαπανών αλλά να αναβαθμιστεί ο όγκος των ελεγχόμενων Χρηματικών Ενταλμάτων Πληρωμής. Με αυτόν τον τρόπο και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα εξυπηρετούν την άμεση αποπληρωμή των δαπανών τους, αλλά και η νομιμότητα αυτών των δαπανών θα είναι κατοχυρωμένη, χωρίς να αφήνει περιθώρια για φαινόμενα κακοδιοίκησης.

Θέτοντας ως βασικό στόχο την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και ταυτόχρονα τη μείωση των δημοσίων ελλειμμάτων, ο εκσυγχρονισμός του ελεγκτικού μηχανισμού φαντάζει πλέον μονόδρομος. Ο ρόλος του ελεγκτικού μηχανισμού δεν είναι να καθυστερεί την έγκριση των δαπανών και να εντείνει τις δυσκολίες του τοπικού πληθυσμού. Αντιθέτως, όλο το σύστημα των ελεγκτικών μηχανισμών πρέπει να εξασφαλίζει την απόλυτη νομιμότητα σε συνδυασμό με την ταχύτητα ελέγχου των δαπανών. Με αυτό τον τρόπο, η αντίληψη για την έννοια του ελέγχου δεν θα περιορίζεται στην αποστασιοποιημένη και απρόσωπη διοικητική διαδικασία, αλλά θα θεωρείται ένας τρόπος διασφάλισης της αντικειμενικότητας, της νομιμότητας και της διαφάνειας των οικονομικών διαδικασιών των ΟΤΑ.

Η εξέλιξη και ο εκσυγχρονισμός του ελεγκτικού μηχανισμού θα δώσει την απαραίτητη ώθηση στον δημόσιο τομέα να πραγματοποιήσει επενδύσεις και να συγκεράσει τις οικονομικοδιοικητικές διαδικασίες, ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα κακοδιοίκησης, τα οποία με τη σειρά τους έχουν καταδικάσει το δημόσιο τομέα για πολλά χρόνια.

Μόνο με τη συλλογική προσπάθεια όλων των δημοσίων υπαλλήλων θα μπορέσει η τοπική και εν συνεχεία η εθνική οικονομία να ανακάμψει και να αποκτήσει ξανά πρωταγωνιστικό ρόλο στο σύγχρονο οικονομικό γίγνεσθαι, τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε

παγκόσμιο επίπεδο. Μόνο αν κατανοήσουμε το συλλογικό χαρακτήρα της ανάγκης για εκσυγχρονισμό και αναβάθμιση θα μπορέσει το σύνολο των ελεγκτικών μηχανισμών, αλλά και ο γενικότερος δημόσιος τομέας να αποβάλλει κάθε φαινόμενο κακοδιοίκησης και να προωθήσει την ανάπτυξη και την υγιή και επικερδή ανταγωνιστικότητα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ



Πρωτογενείς πηγές

Σύνταγμα της Ελλάδας [Σ. 1975/ 1986/ 2001/ 2008/ 2019]

Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων [Ν. 3463/2006]

Καλλικράτης [Ν. 3852/2010]

Κλεισθένης [Ν. 4555/2018]

Ν. 2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις

Ν.Δ. 496/1974 περί Λογιστικού των ΝΠΔΔ – Π.Δ. 470/75

ΠΔ 774/80, Οργανισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ν.1850/1989 (ΦΕΚ 114 Α'), «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας»



Βιβλία-Μονογραφίες

1. Γέροντας Α. – Ψάλτης Α. (1998), «Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων», Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
2. Γιαλιτάκη Α. (1999), «Δημοσιονομική δαπάνη και προληπτικός έλεγχος», Αθήνα, Εκδόσεις Π. Σάκκουλα
3. Δαγτόγλου Π.Δ. (1994), «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο», Δεύτερη αναθεωρημένη και συμπληρωμένη έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
4. Δερτιλής Π. (1929), «Ο προληπτικός έλεγχος της αναλήψεως των δημοσίων δαπανών», Αθήνα, εκδ. οίκος Ελευθερουδάκης ΑΕ
5. Δρόσος Σ., Τσαντίλας Π., Θεοδωράτος Η. (2006), «Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους»,

Αθήνα, ΕΚΔΔΑ-ΕΣΤΑ

6. Δρόσος Σ. (2007), «Συστήματα Ελέγχου ΟΤΑ», Αθήνα, ΕΚΔΔΑ-ΕΣΤΑ
7. Νομικός Π., Αλεξόπουλος Π., Καββαθάς Τ., Ανδρίτσου Β. (2006), «Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης και Ελεγκτικοί Μηχανισμοί», Αθήνα, ΕΚΔΔΑ-ΕΣΤΑ
8. Γκοντόρος Δ. Γ., (2003), «Νομιμότητα δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων», Αθήνα
9. Θεοδώρου Θ. και Καρέλλη Μ. και Καψάνη Δ. και Κουρκούτη Κ. και Λεντάκη Α. και Παπαστεργίου Κ. και Σακελλαρίδου (1982), «Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης- Άρθρα και Μελέτες των Δημάρχων», Αθήνα: Αφ.Τολίδη
10. Καραναστάσης Γ. Μαρ. (2006), «Ο προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών και εσόδων των Ο.Τ.Α.», Αθήνα: Γ.Μ.Καραναστάσης
11. Κοκκίδου Α. (2008), «Διοικητική Εποπτεία και δημοσιονομικός έλεγχος στους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα: Σάκκουλας
12. Κουτσούρη Δ. (2008), «Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Αθήνα: ΚΕΔΚΕ
13. Μακροδημήτρης Α. και Χρυσανθάκης Χ. και Κουλούρης Ν.Δ. και Οικονόμου Α.Κ. (1996), "Ombudsman"- Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στη Ελλάδα και την Ευρώπη, Αθήνα: Σάκκουλας
14. Νικολόπουλος Κ., (2008), «Διοίκηση και Οικονομική Διαχείριση Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου των ΟΤΑ α' βαθμού», Χαλκίδ: εκδ. του ιδίου
15. Σαββαΐδου Κατ. (2009), «Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
16. Σαββαΐδου. Νικολόπουλος. Σαπουνάκης. (2008), «Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των ΟΤΑ: Πόροι, Έσοδα, Δαπάνες, Δημοσιονομικός Έλεγχος», Αθήνα: Σημειώσεις ΕΣΤΑ Γ' Εκπαιδευτική Σειρά
17. Τάχος Ι.Α., (2008), 9η έκδ. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Αθήνα: Σάκκουλας



Άρθρα

Έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2006). Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ- Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος. ΙΤΑ.

Πρακτικά Συνεδρίων στην Ημερίδα ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ—Συνηγόρου του Πολίτη με θέμα: «Διαφάνεια και Αυτοδιοίκηση: Διαδικασίες ελέγχου και αποτελεσματικότητα». 2009



Διαδικτυακές πηγές

<http://www.ypes.gr> «Επίσημη ιστοσελίδα του ΥΠΕΣΑΗΔ» (τελευταία επίσκεψη 5/11/2023)

<http://www.kedke.gr> «Επίσημη ιστοσελίδα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων» (τελευταία επίσκεψη 19/9/2023)

<http://www.stp.gr> «Επίσημη ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη» (Τελευταία επίσκεψη 15/10/2023)

<http://www.ita.gr> «Επίσημη ιστοσελίδα του Ινστιτούτου Τοπικής Ανάπτυξης» (Τελευταία επίσκεψη 20/8/2023)

<http://www.etaa.gr> «Επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕΤΑΑ Α.Ε» (Τελευταία επίσκεψη 15/09/2023)

<http://www.et.gr> «Επίσημη ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου» (Τελευταία επίσκεψη 28/10/2023)

<http://www.seedd.gr> «Επίσημη ιστοσελίδα του Σώματος Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης» (Τελευταία επίσκεψη 6/11/2023)

[ΑΡΧΙΚΗ - Νομικό Συμβούλιο του Κράτους \(nsk.gr\)](http://www.nsk.gr) «Επίσημη ιστοσελίδα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους» (Τελευταία επίσκεψη 10/11/2023)

[ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ \(elsyn.gr\)](http://www.elsyn.gr) «Επίσημη ιστοσελίδα του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (Τελευταία επίσκεψη 10/11/2023)