

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ

**Π.Μ.Σ.**

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό  
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών  
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Προληπτικός έλεγχος δαπανών στους ΟΤΑ Α'  
βαθμού.  
Αποτίμηση της χρησιμότητάς του από την ισχύ μέχρι  
την κατάργησή του (2005-2015)**

**Αργύριος Διον. Αργυρόπουλος**

**Αθήνα, Φεβρουάριος 2017**



**University of Peloponnese  
Faculty of Social and Political Sciences  
Department of Political Studies and International  
Relations**

**Master Program in  
« Local and Regional Development and Administration »**

**Ex ante control of expenditure for Greek  
Municipalities.  
Assessment of usefulness from the beginning until its  
abolition (2005-2015)**

**Argirios Dion. Argiropoulos**

**Athens, February 2017**

## Αφιέρωση

Αφιερώνεται στα πέντε παιδιά μου με την παρότρυνση να συνεχίσουν με ζήλο την προσπάθειά τους στην Επιστήμη.

## Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά όλους όσους συνέβαλαν στη δημιουργία και λειτουργία αυτού του Μεταπτυχιακού Προγράμματος. Τα στελέχη της ΕΕΤΑΑ, τους καθηγητές, τους διδάσκοντες, το διοικητικό προσωπικό. Πρόσφεραν σημαντικό κίνητρο στα στελέχη της Αυτοδιοίκησης να ασχοληθούν με τα ζητήματα και τις προκλήσεις της.

Ιδιαίτερα ευχαριστώ το Δήμαρχο Φυλής Χρήστο Παππού για την ενθάρρυνση, τη βοήθεια και κυρίως για την κατανόησή του. Γιατί, παρόλο που προσπάθησα να μην επηρεάσει το Μεταπτυχιακό τη δουλειά μου στο Δήμο, σίγουρα θα μπορούσα να τον βοηθήσω περισσότερο, την περασμένη χρονιά, από τη νευραλγική θέση του Γενικού Γραμματέα, την οποία κατέχω.

# **Προληπτικός έλεγχος δαπανών στους ΟΤΑ Α' βαθμού. Αποτίμηση της χρησιμότητάς του από την ισχύ μέχρι την κατάργησή του (2005-2015)**

**Σημαντικοί Όροι: Προληπτικός Έλεγχος δαπανών, Ελεγκτικό Συνέδριο, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Δημόσια Διοίκηση, διαφθορά, εσωτερικός έλεγχος**

## **Περίληψη**

Η περίπτωση της επιβολής του προληπτικού ελέγχου δαπανών στους ΟΤΑ Α' βαθμού αποτελεί μοναδική περίπτωση στην ιστορία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης: Είναι η πρώτη φορά που σε ένα διοικητικό έλεγχο επενδύθηκαν τόσα πολλά. Με την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατηγορούμενη για κακοδιοίκηση και διαφθορά, οι αιρετοί ανήγαγαν τον προληπτικό έλεγχο, στις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα, σε πιστοποίηση χρηστής οικονομικής διαχείρισης. Σε βαθμό που να ζητήσουν οι ίδιοι την επιβολή του.

Παράλληλα με τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, μέσα σε ένα νοσηρό περιβάλλον που πρόσβαλε, συλλήβδην, τους ανθρώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναπτύχθηκε ένα πλέγμα πολλαπλών αλληλοκαλυπτόμενων ελέγχων που δυσχέρανε την καθημερινή δραστηριότητα της Αυτοδιοίκησης.

Γρήγορα ο προληπτικός έλεγχος απομυθοποιήθηκε. Η εσπευσμένη επιβολή του υπονόμωσε τα πλεονεκτήματά του και απλά πρόσθεσε διοικητικό βάρος στους ΟΤΑ. Αν στα παραπάνω προστεθούν και οι αιτιάσεις για εκτροπή του σε έλεγχο σκοπιμότητας, που περιόρισε τα όρια της αυτοτέλειας των Δήμων, κατανοεί κανείς γιατί, σύντομα, χαρακτηρίστηκε αυτοδιοικητική τροχοπέδη.

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να αναδείξει αν στα δέκα χρόνια της εφαρμογής του ο προληπτικός έλεγχος πέτυχε τους δύο στόχους που κλήθηκε να υπηρετήσει:

Πρώτον τον μεγαλεπήβολο, δηλαδή την πάταξη της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης και δεύτερον το λιγότερο φιλόδοξο, δηλαδή την απλή εκπλήρωση της δημοσιονομικής του αποστολής.

Αυτό που, μετά βεβαιότητας, προέκυψε από την έρευνα είναι η έλλειψη στοιχείων και στα δύο πεδία. Όμως από τη συνεκτίμηση διαφόρων δεδομένων προκύπτει ότι ο προληπτικός έλεγχος μάλλον απέτυχε και στους δύο στόχους.

Αφενός γιατί για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν αρκούν οι έλεγχοι. Αφ' ετέρου γιατί στη Δημόσια Διοίκηση δεν υπάρχουν μαγικές συνταγές. Χρειάζεται ξεκάθαρο νομικό πλαίσιο, απλούστευση διαδικασιών και εσωτερικός έλεγχος.

Ειδικά για την αναγκαιότητα και τον τρόπο άσκησης του εσωτερικού ελέγχου κατατίθενται αναλυτικές προτάσεις στο παράρτημα της παρούσας μελέτης.

# **Ex ante control of expenditure for Greek Municipalities. Assessment of usefulness from the beginning until its abolition (2005-2015)**

**Keywords:** Ex ante control of expenditure, Local authorities, Public Administration, corruption, internal audit

## **Abstract**

The case of ex ante control of expenditure to municipalities is a unique case in the history of Greek Public Administration. It is the first time that an administrative check invested so much. With local authorities accused of corruption, the Mayors considered evidence of good financial management. They requested by control themselves.

Alongside ex ante expenditure control in an unhealthy environment, offensive Mayors, they created new controls which hindered the daily operation of the municipalities.

Quickly it became clear that the imposition of did not offer the expected but simply added administrative burden.

The mayors argued that evolved into expediency which prevented the administrative autonomy of municipalities

This study attempts to show whether the ten years of implementation of screening helped to achieve two objectives.

First the fight against corruption and secondly the less ambitious audit mission.

What the research has confirmed, is the lack of data on both levels. But the consideration of various data that failed in both goals.

In Public Administration there are no magic recipes. It needs clear legal framework, simple procedures and internal audit.

Especially for the necessity and manner of exercise of the internal audit we file proposals in the annex to this study.

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

## 1) ΠΡΟΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

- Αφιέρωση
- Ευχαριστίες
- Περίληψη
- Περίληψη στα αγγλικά
- Περιεχόμενα

σελ. 1  
σελ. 2  
σελ. 3,4

## 2) ΚΥΡΙΟ ΜΕΡΟΣ

### **A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ-ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ**

σελ.5-8

- A.1. Εισαγωγή
- A.2. Ο ορισμός της διαφθοράς
- A.4. Επιστημονικό και πολιτικό ατόπημα η ανάδειξη του προληπτικού ελέγχου σε πανάκεια για την πάταξη της διαφθοράς.
- A.5. Διαχρονικό φαινόμενο η διαφθορά
- A.6. Οι ιδιαιτερότητες της διαφθοράς στην Ελλάδα
- A.7. Η καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί οργανωμένο σχέδιο κι όχι μεμονωμένα μέτρα

### **B. ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΩΝ**

σελ. 8-10

- B.1. Εισαγωγή
- B.2. Η έννοια του ελέγχου
- B.3. Ελεγκτική
- B.4. Δημόσια και ιδιωτική ελεγκτική
- B.5. Είδη ελέγχων
- B.6. Εξωτερικός και εσωτερικός έλεγχος
- B.7. Ο Εξωτερικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

### **Γ. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

σελ.10-16

- Γ.1. Εισαγωγή
- Γ.2. Η ανάγκη περιορισμού της εξουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Γ.3. Οι διάφορες μορφές εποπτείας των δράσεων των τοπικών αρχών
- Γ.4. Αντικείμενο Εποπτείας
- Γ.5. Αρχές που ασκούν εποπτεία
- Γ.6. Χρόνος της εποπτείας
- Γ.7. Αρχή της αναλογικότητας
- Γ.8. Το δικαίωμα ένστασης των ΟΤΑ επί πράξεων εποπτείας
- Γ.9. Οι Οικονομικοί Έλεγχοι σε ευρωπαϊκούς Ο.Τ.Α.
- Γ.10. Διοικητικοί Έλεγχοι σε ευρωπαϊκούς Ο.Τ.Α.

### **Δ. Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

σελ. 16-19

- Δ.1. Εισαγωγή
- Δ.2. Οι δύο μορφές εξωτερικού ελέγχου
- Δ.3. Η εποπτεία του Κράτους επί των ΟΤΑ. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Η διάκριση μεταξύ αποκεντρωμένης διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έλεγχος νομιμότητας
- Δ.4. Το περιεχόμενο της εποπτείας του Κράτους επί των ΟΤΑ
- Δ.5. Παράλληλοι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

### **Ε. Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ**

σελ. 19-22

- E.1. Εισαγωγή
- E.2. Έννοια
- E.3. Η δημόσια δαπάνη
- E.4. Διατάκτες
- E.5. Οι Δημόσιοι Υπόλογοι και οι διακρίσεις τους
- E.6. Τα όργανα δημοσιονομικού ελέγχου
- E.7. Είδη ελέγχων στη δημόσια ελεγκτική

#### **ΣΤ. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ**

**σελ. 22-26**

- ΣΤ.1. Εισαγωγή
- ΣΤ.2. Η θέσπιση του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου στους ΟΤΑ
- ΣΤ.3. Το αντικείμενο και τα όργανα άσκησης του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου των ΟΤΑ
- ΣΤ.4. Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών στους ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ
- ΣΤ.5. Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων Ο.Τ.Α.
- ΣΤ.6. Ο προληπτικός έλεγχος είσπραξης εσόδων

#### **Ζ. Η ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ**

**σελ. 26-31**

- Z.1. Εισαγωγή
- Z.2. Πότε και πως
- Z.3. Επιχειρήματα υπέρ της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου
- Z.4. Πλεονεκτήματα του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου
- Z.5. Αντιρρήσεις για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου

#### **Η. Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

**σελ. 31-35**

- H.1. Εισαγωγή
- H.2. Δημόσιες τοποθετήσεις υποστήριξης του προληπτικού ελέγχου
- H.3. Παράθεση στοιχείων από το Ελεγκτικό Συνέδριο για την αποτελεσματικότητα του προληπτικού ελέγχου

#### **Θ. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**σελ. 35-39**

- Θ.1. Εισαγωγή
- Θ.2. Το πολιτικό και αυτοδιοικητικό κλίμα κατά την επιβολή του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου στους Δήμους
- Θ.3. Εσπευσμένη και χωρίς προετοιμασία επιβολή του προληπτικού ελέγχου
- Θ.4. Η υπονόμηση του θεσμού
- Θ.5. Η αλληλοεπικάλυψη των εξωτερικών ελέγχων και η ανάγκη ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού

#### **Ι. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ**

**σελ. 40-44**

- I.1. Εισαγωγή
- I.2. Η αξιολόγηση του προληπτικού ελέγχου στους Δήμους, στο πεδίο της προστασίας του δημοσίου χρήματος
- I.3. Η αξιολόγηση του προληπτικού ελέγχου στην καταπολέμηση της διαφθοράς

#### **Κ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

**σελ. 44-46**

#### **Λ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

**σελ. 46-47**

- Λ.1. Από την Αυτοδιοίκηση
- Λ.2. Από την Επιτροπή του ν. 5 του ν. 4368/2016 για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Λ.3. Πρόταση για τον εσωτερικό έλεγχο από το συγγραφέα της παρούσας μελέτης



### 3) ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

I. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

II. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (Ο εσωτερικός έλεγχος στους ΟΤΑ α' βαθμού)

σελ. 47-50

σελ. 50-82

## 2) ΚΥΡΙΟ ΜΕΡΟΣ

### A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ-ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

#### A.1. Εισαγωγή

Με το άρθρο 10 παρ. 10 του ν. 4337/2015 καταργήθηκε από 1-1-2019 ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών στους ΟΤΑ, που επιβλήθηκε (σε Δήμους με πληθυσμό πάνω από 5 χιλ. κατοίκους) την 01-01-2005 με το άρθρο 23 παρ. 1 ν. 3202/2003 (ΦΕΚ Α' 284), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 ν. 3250/2004 (ΦΕΚ Α' 124).

Η εφαρμογή του προληπτικού ελέγχου αποδόθηκε στην ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς και της προστασίας του δημοσίου χρήματος. Σημαντικό ρόλο έπαιξε η προηγούμενη ανάδειξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ) στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) σε προνομιακό πεδίο διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Εξ αυτού του λόγου προκύπτει η ανάγκη μελέτης του φαινομένου της διαφθοράς και στην παρούσα εργασία.

Στο διάστημα της δεκαετίας που ίσχυσε ο προληπτικός έλεγχος δαπανών διατυπώθηκαν θετικές αλλά και αρνητικές κρίσεις, τόσο από την ΤΑ, όσο και από το νομικό κόσμο.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να αναδείξει αυτό τον προβληματισμό και να απαντήσει:

- ✓ Αν όντως ο προληπτικός έλεγχος συνέβαλε ή όχι στην υπόθεση της διαφάνειας στα δημοσιονομικά των ΟΤΑ και στην καταπολέμηση της διαφθοράς.
- ✓ Αν δε συνέβαλε, για ποιούς λόγους συνέβη
- ✓ Αν η κατάργησή του θα συμβάλει στην βελτίωση της επιχειρησιακής λειτουργίας των ΟΤΑ
- ✓ Αν έχουν κατατεθεί (και νομοθετηθεί) εναλλακτικές προτάσεις για την βελτίωση του δημοσιονομικού ελέγχου των ΟΤΑ και γενικότερα για τη διασφάλιση της χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

Ως προς την μεθοδολογία:

- ✓ αρχικά θα εκτεθούν οι βασικές αρχές της Δημόσιας Ελεγκτικής και τα είδη των ελέγχων.
- ✓ Ακολούθως θα περιγραφούν οι κοινωνικές και αυτοδιοικητικές συνθήκες οι οποίες οδήγησαν στην καθιέρωση του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας, όπως αυτές καταγράφηκαν στις διαδικασίες των συλλογικών οργάνων της ΤΑ.
- ✓ Εν συνεχεία θα εξετασθούν στοιχεία και απόψεις που καταθέτουν οι υποστηρικτές και οι πολέμοί του. Στη φάση αυτή θα καθοριστούν τα πεδία επάνω στα οποία θα βασιστεί η αξιολόγηση της εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου στους ΟΤΑ.
- ✓ Με βάση τα παραπάνω πεδία θα κατατεθούν ποιοτικά και αριθμητικά στοιχεία που συλλέχθηκαν από ελεγκτικούς φορείς καθώς και σχετικοί δείκτες.

- ✓ Στο επόμενο στάδιο θα σταθμιστεί αν ο προληπτικός έλεγχος εκπλήρωσε ή όχι τους στόχους που είχαν τεθεί κατά την εφαρμογή του.
- ✓ Στα συμπεράσματα θα εξετασθεί αν η κατάργηση θα ωφελήσει ή θα βλάψει το δημοσιονομικό έλεγχο και την επιχειρησιακή λειτουργία των ΟΤΑ.

## A.2. Ο ορισμός της διαφθοράς

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) υιοθετεί τον ορισμό της διαφθοράς που δίνει η Διεθνής Τράπεζα, σύμφωνα με τον οποίο διαφθορά είναι η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος, το οποίο, συνηθέστερα μπορεί να έχει τη μορφή χρήματος αλλά και εύνοιας για την οικογένεια ή φίλους ή και προς όφελος μιας ομάδας συμφερόντων (π.χ. ένα πολιτικό κόμμα) για να αποκτήσει ή να διατηρήσει εξουσία.

## A.3. Επιστημονικό και πολιτικό απόπημα η ανάδειξη του προληπτικού ελέγχου σε πανάκεια για την πάταξη της διαφθοράς.

Κομβικής σημασίας στην αποτίμηση της δεκάχρονης εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου του ΕΣ στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (2005-2015) είναι η φράση της ανακοίνωσης των δικαστικών λειτουργιών του ΕΣ ότι η κατάργησή του «θέτει σε διακινδύνευση το στόχο της πάταξης της διαφθοράς και αποτροπής της διασπάθισης του δημόσιου χρήματος».

Η φράση αυτή αναδεικνύει σε πανάκεια για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στη δημόσια διοίκηση και στους ΟΤΑ τον προληπτικό έλεγχο. Αυτή ακριβώς ήταν η λογική με την οποία επιβλήθηκε εσπευσμένα το 2005. Η καλλιέργεια και συντήρηση αυτής της πεποίθησης αποτέλεσε μεγάλο επιστημονικό και πολιτικό απόπημα επειδή η διαφθορά:

- ✓ είναι διαχρονικό φαινόμενο
- ✓ έχει ιδιαιτερότητες στην Ελλάδα
- ✓ μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο με ολοκληρωμένο σχέδιο

## A.4. Διαχρονικό φαινόμενο η διαφθορά

Από ιστορική άποψη, οι αναφορές στην έννοια της διαφθοράς στην πολιτική ζωή, ανατρέχουν στα χρόνια των πρώτων γραπτών ιστορικών κειμένων (Γιαλούρης 2007). Η διαφθορά, στη συντριπτική πλειονότητα των σχετικών κειμένων, ταυτίζεται με την δωροδοκία των κάθε λογής αξιωματούχων. Έτσι για παράδειγμα, οι Ασσύριοι περιγράφουν στον ποινικό τους κώδικα την έννοια της διαφθοράς, ενώ το 1300 π.χ. στην Αίγυπτο οι ιερείς και τα κρατικά στελέχη που ήταν επιφορτισμένα με την απόδοση της δικαιοσύνης απειλούνταν με την θανατική ποινή στην περίπτωση που δωροδοκούσαν.

## A.5. Οι ιδιαιτερότητες της διαφθοράς στην Ελλάδα

Η διαφθορά στην Ελλάδα, ως ένα φαινόμενο που έχει να κάνει άμεσα μ' ένα σύστημα διαχείρισης ισχύος, βασίζεται κυρίως σε τρία ελλείμματα: στο δημοκρατικό έλλειμμα,

στην έλλειψη ευθύνης και στον πλημμελή έλεγχο κάθε δημόσιας συμπεριφοράς, και προ πάντων στο διεκδικητικό-εξουσιαστικό πρότυπο του τρόπου του βίου. Απορρέει από ένα συγκεκριμένο μοντέλο ζωής, και ως εκ τούτου, πριν καταστεί κοινωνικό και πολιτικό πρόβλημα, είναι οντολογικό-υπαρξιακό» (Ν. Μπιτζιλέκης, Ποινικά Χρονικά 2009, σελ. 97 επ)

- ✓ Ως «δημοκρατικό έλλειμμα» χαρακτηρίζεται η διαφοροποίηση ανάμεσα στο νομικώς «δέοντα» τρόπο διεξαγωγής των κοινωνικών και πολιτειακών λειτουργιών που περιγράφεται σε κανονιστικά κείμενα και στις πραγματικές δομές της εξουσίας.
- ✓ Ως «έλλειμμα ευθύνης» και ελέγχου κάθε δημόσιας συμπεριφοράς, χαρακτηρίζεται όχι τόσο η δυσκαμψία κι η αναποτελεσματικότητα των γραφειοκρατικών, διοικητικών ή δικαστικών μηχανισμών ελέγχου της παραβατικότητας, αλλά η έλλειψη κοινωνικής εγρήγορσης, η διαστολή των κοινωνικών αντανακλαστικών μέχρι σημείου απάθειας, νομιμοποιείται μέσα από μία φιλολογία ανοχής και καλύπτεται από φρασεολογία επιείκειας και προοδευτικότητας.
- ✓ Τέλος, ως «διεκδικητικό-εξουσιαστικό πρότυπο του τρόπου του βίου» χαρακτηρίζεται το μοντέλο ζωής που δίνει προτεραιότητα στον καταναλωτισμό, την ατομική διάκριση και την υλική ευμάρεια και αδιαφορεί για τις συλλογικές λειτουργίες της κοινωνίας και τη σχέση του ατόμου με αυτές. Πρόκειται για το συλλογικό ψυχολογικό υπόστρωμα που ευνοεί την εκδήλωση παραβατικών συμπεριφορών που πλήττουν κοινωνικά έννομα αγαθά όπως η σύννομη και άνευ ανταλλάγματος λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, η απονομή της δικαιοσύνης, η χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, η διαφύλαξη της κρατικής περιουσίας, κλπ.

#### Α.6. Η καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί οργανωμένο σχέδιο κι όχι μεμονωμένα μέτρα

Σύμφωνα με τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Εκθεση 2003), για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης δεν αρκούν μεμονωμένα, αλλά παράλληλα μέτρα που θα συμπληρώνονται μεταξύ τους και θα αποβλέπουν στην εκπλήρωση τριών εξ ίσου σημαντικών και θεμελιωδών στόχων, δηλαδή της πρόληψης, της καταστολής και της εκπαίδευσης των πολιτών.

- ✓ Αναφορικά με την πρόληψη του φαινομένου της διαφθοράς, τα μέτρα πρέπει να αποσκοπούν στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, στη μείωση της γραφειοκρατίας και στη διαφάνεια της δράσης των κρατικών οργάνων.

Αναγκαίος επίσης είναι ο αυστηρός έλεγχος του προσλαμβανόμενου προσωπικού, όχι μόνο ως προς τις επιστημονικές του ικανότητες, αλλά ως προς την ηθική του υπόσταση, το σθένος και την ενεργητικότητά του.

- ✓ Όσον αφορά στην καταστολή του φαινομένου θα πρέπει να λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι ελεγκτικοί, διοικητικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί.
- ✓ Όσον αφορά στην εκπαίδευση της κοινωνίας θα πρέπει να αποφεύγεται η παθητική ανοχή των πολιτών απέναντι στο φαινόμενο της διαφθοράς, η συνειδητοποίηση από τους πολίτες της γενικευμένης βλάβης που προκαλεί, καθώς και ο βαθμός της δικής τους ευθύνης.

Επισημαίνει ακόμα ότι η διαφθορά λειτουργεί αμφίδρομα: Δημιουργεί και αναπαράγει γενικευμένη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής και διάχυτη δυσλειτουργία του κράτους. Ταυτόχρονα τροφοδοτείται και αναπαράγεται μέσα από την κακοδιοίκηση αλλά και την αδιαφάνεια των λειτουργιών του κρατικού μηχανισμού.

## **B. ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΩΝ**

### B. 1. Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο εκτίθενται οι έννοιες του ελέγχου, της Ελεγκτικής Επιστήμης και οι διακρίσεις των ελέγχων. Η παράθεση αυτών των εννοιών είναι απαραίτητη, με βάση τη λογική διαδικασία «εκ του μείζονος στο έλασσον» για κατανοηθεί και η έννοια του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας δαπανών.

Ιδιαίτερης σημασίας για τη συνολική δομή της παρούσας εργασίας είναι η διάκριση των ελέγχων σε εξωτερικούς και εσωτερικούς. Η παρούσα εργασία ακολουθεί μια διαφορετική προσέγγιση των ελέγχων, θεωρώντας ως εσωτερικό έλεγχο μόνο αυτόν που διενεργείται από την Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου κάθε οργανικής μονάδας. Αυτό γίνεται για να τονιστεί η σημασία του εσωτερικού ελέγχου για τη βελτίωση της επιχειρησιακής λειτουργίας αλλά και της διαχειριστικής επάρκειας της εν λόγω οργανικής μονάδας. Άλλωστε προς την κατεύθυνση αυτή κινείται η ολοκληρωμένη πρόταση για τον εσωτερικό έλεγχο των ΟΤΑ που παρατίθεται στο Παράρτημα της παρούσης εργασίας.

### B.2. Η έννοια του ελέγχου

Ως έλεγχο εννοούμε μια μεθοδολογικά τυποποιημένη, προγραμματισμένη, και τεκμηριωμένη διαδικασία, η οποία συνίσταται στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων και λειτουργιών μιας υπηρεσίας ή οργανισμού και,

- ✓ διαπιστώνει καταστάσεις,
- ✓ εξετάζει την τήρηση ή μη των νόμων, των κατευθύνσεων, των εντολών και των οδηγιών, που διέπουν τη λειτουργία τους,
- ✓ παρακολουθεί την αποτελεσματικότητα των ενεργειών, την απόδοση των διαδικασιών και την εφαρμογή των προγραμμάτων, των στρατηγικών και των πολιτικών της ελεγχόμενης υπηρεσίας ή οργανισμού με σκοπό την έγκαιρη διαπίστωση προβλημάτων, προτού αυτά διογκωθούν και την εφαρμογή διορθωτικών κινήσεων.

Ο έλεγχος έχει ως στόχο, την παροχή με την μορφή προτάσεων, βοήθειας και συμβουλών προς τον ελεγχόμενο φορέα /υπηρεσία και σ' αυτούς που έχουν την ευθύνη, ώστε να λάβουν τις απαραίτητες αποφάσεις που θα οδηγήσουν στη λύση των

προβλημάτων και την εξάλειψη των φαινομένων παραβατικότητας που πιθανώς εντοπίστηκαν (ΓΕΔΔ-Εγχειρίδιο ελέγχου).

### B.3. Ελεγκτική

Ελεγκτική είναι ο κλάδος της Λογιστικής που ασχολείται με τη διαχείριση και την εξέταση τριών ζητημάτων:

- ✓ τη διαχείριση μιας οικονομικής μονάδας (αντικείμενου του ελέγχου)
- ✓ το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που σχετίζονται με τη διαχείριση της ελεγχόμενης μονάδας (υποκείμενο του ελέγχου) και
- ✓ το σύνολο των ελεγκτικών μεθόδων και τεχνικών που πρέπει να ακολουθηθούν προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του ελέγχου (ελεγκτική διαδικασία).

### B.4. Δημόσια και ιδιωτική ελεγκτική

Η ελεγκτική διακρίνεται σε δύο κατηγορίες, στη δημόσια ελεγκτική και την ιδιωτική ελεγκτική.

- ✓ Η δημόσια ελεγκτική ασχολείται με την εξέταση των τριών ως άνω αναφερομένων ζητημάτων σε σχέση με το Δημόσιο και τους Οργανισμούς του, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τα εξαρτώμενα από αυτά νομικά πρόσωπα, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα εξαρτώμενα από αυτούς νομικά πρόσωπα, καθώς και με κάθε άλλης μορφής νομικό πρόσωπο που η λειτουργία του διέπεται από τις διατάξεις του Δημοσίου Λογιστικού με την ευρεία έννοια του όρου.
- ✓ Η ιδιωτική ελεγκτική είναι συνυφασμένη με την εξέταση των ως άνω ζητημάτων σε σχέση με μονάδες κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

### B.5. Είδη ελέγχων

Τα είδη των ελέγχων αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα:

Κριτήριο Διάκρισης Ελέγχου	Είδη Ελέγχου
Διάρκεια	1. Τακτικός 2. Έκτακτος
Έκταση	1. Ειδικός 2. Γενικός
Ελεγκτής	1. Εσωτερικός 2. Εξωτερικός
Χώρο Διενέργειας	1. Συγκεντρωτικός/Διερευνητικός 2. Επιτόπιος
Μέθοδος Διενέργειας	1. Καθολικός 2. Δειγματοληπτικός
Περιεχόμενου Ελέγχου	1. Έλεγχος Νομιμότητας 2. Έλεγχος Σκοπιμότητας 3. Έλεγχος Χρηστής Οικονομικής Διοίκησης

**ΠΗΓΗ: Meigs W., Larsen J. and Meigs, R.(1985). Ελεγκτική, Μετάφραση: Διαμαντόπουλος Θ., Ταλαρούγκας Ι., Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση**

## B.6. Εξωτερικός και εσωτερικός έλεγχος

Οι έλεγχοι διακρίνονται σε εξωτερικούς και εσωτερικούς με κριτήριο το ελεγκτικό όργανο που τους διενεργεί:

**Εσωτερικός** είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται από τα ίδια όργανα της ελεγχόμενης υπηρεσίας (σύστημα εσωτερικού ελέγχου).

**Εξωτερικός** είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται από τα Σώματα ελέγχου ή τις Υπηρεσίες επιθεώρησης

Ο εσωτερικός έλεγχος διαφέρει από τον εξωτερικό, παρόλο που οι δύο λειτουργίες αλληλοσυμπληρώνονται και εφαρμόζονται επικουρικά. Σύμφωνα με μια εκδοχή (Haron et al 2004), μία από τις σημαντικότερες διαφορές είναι ότι το εύρος του εσωτερικού ελέγχου είναι μεγαλύτερο και επεκτείνεται σε ολόκληρο το οργανωσιακό φάσμα, ενώ ο εξωτερικός έλεγχος εστιάζει κατά κύριο λόγο στην αξιολόγηση της αξιοπιστίας, συμμόρφωσης και εγκυρότητας των χρηματοοικονομικών αναφορών και οικονομικών καταστάσεων. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται η διαπίστωση ότι ο εσωτερικός έλεγχος καλύπτει όλες τις συναλλαγές του οργανισμού, ενώ ο εξωτερικός ελέγχει αυτές τις λειτουργίες που έχουν συνεισφορά ή επιδρούν στη διαμόρφωση των χρηματοοικονομικών αποτελεσμάτων και στη γενικότερη οικονομική του αποδοτικότητα (Reinstein et al, 1994).

## B.7. Ο Εξωτερικός έλεγχος του Κράτους

Ο Εξωτερικός έλεγχος του Κράτους διακρίνεται σε:

1. Ενδοδιοικητικό που διενεργείται στο πλαίσιο των ενδοδιοικητικών διαδικασιών
2. Κοινοβουλευτικό, που ασκείται μέσω της διαδικασίας του Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, από τη Βουλή προς το Υπουργείο Εσωτερικών.
3. Δικαστικό, που ασκείται από τα δικαστήρια προς τη δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, με κύριους φορείς τα Διοικητικά Δικαστήρια και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

## **Γ. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

### Γ.1. Εισαγωγή

Οι συμβατικές υποχρεώσεις της Χώρας έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατέστησαν αναγκαία την προσαρμογή του διοικητικού της συστήματος με το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών εντάσσεται στο πλαίσιο του ελέγχου και της εποπτείας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που όμως δεν έχει σχηματοποιηθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ωστόσο η μελέτη των ισχυόντων στις Ευρωπαϊκές Χώρες είναι αναγκαία, για τη επιλογή ενός σύγχρονου μοντέλου ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ στην Ελλάδα. Για το σκοπό αυτό η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) διενήργησε σχετική έρευνα από την οποία προέκυψαν χρήσιμα συμπεράσματα τα οποία παρατίθενται παρακάτω.

### Γ.2. Η ανάγκη περιορισμού της εξουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τ.Α. υποστηρίζει την ιδέα ότι η εξουσία πρέπει να είναι περιορισμένη και όχι απόλυτη. Τα συστήματα ελέγχου υπάρχουν για να αποφεύγεται η υπέρβαση των ορίων και για να εγγυώνται τη διατήρηση της ισορροπίας ανάμεσα στο δημόσιο και στο κοινοτικό συμφέρον αλλά και στα ατομικά δικαιώματα που έχουν οριστεί από τους νομοθέτες και το Σύνταγμα. Παράλληλα, η εποπτεία μπορεί να βοηθήσει στην αποκάλυψη δυσλειτουργιών και ανακολουθιών, με στόχο την αντιμετώπισή τους και την αποδοτικότερη λειτουργία των δήμων.

Αυτό δικαιολογεί από τη μια την ύπαρξη της εποπτείας και την ίδια στιγμή παρέχει ένα μέτρο σύγκρισης για τον καθορισμό των ορίων της, καθώς κάθε εποπτεία, που δεν είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της προαναφερθείσας ισορροπίας, πρέπει να καταργείται. Επίσης, κάθε εποπτικό μέσο που δεν στοχεύει στην επίτευξη αυτού του σκοπού χρειάζεται αναθεώρηση.

### Γ.3. Οι διάφορες μορφές εποπτείας των δράσεων των τοπικών αρχών

#### ✓ Νομική Εποπτεία

Η ιδέα της νομικής εποπτείας περικλείει έναν αριθμό μορφών εποπτείας που πρέπει να διευκρινιστούν. Αρχικά, υπάρχει η εποπτεία που ασκείται από την κεντρική ή όπου είναι πιο κατάλληλο, από την περιφερειακή κυβέρνηση και η οποία μπορεί να οριστεί ως «διοικητική εποπτεία» από μια «εποπτική αρχή». Υπάρχει επίσης και η εποπτεία που ασκείται από τα εγγώρια δικαστήρια (διοικητικά και / ή πολιτικά), τα οποία προβαίνουν σε δικαστικές διώξεις ενάντια στις τοπικές αρχές. Τα διαφορετικά είδη νομικής εποπτείας δεν σταματούν εδώ, καθώς σημαντικό ρόλο μπορεί να έχουν και τα μη νομικά όργανα, τα οποία λειτουργούν προφανώς ανεξάρτητα από την κεντρική (ή περιφερειακή) κυβέρνηση. Ορισμένα κράτη, για παράδειγμα, έχουν οργανώσει γραφεία με επιτρόπους διοίκησης, μεσολαβητές ή ανεξάρτητες αρχές με αποκλειστική αρμοδιότητα τη διεξαγωγή ερευνών ή την εξέταση παραπόνων που προκαλεί η κακοδιαχείριση, από τη μεριά των τοπικών αρχών, στα εδαφικά όρια της δικαιοδοσίας τους.

#### ✓ Οικονομική εποπτεία και λογιστικός έλεγχος

Διάκριση μπορεί να γίνει μεταξύ του οικονομικού και του λογιστικού ελέγχου όσον αφορά το ποιος είναι υπεύθυνος για την κάθε λειτουργία. Ο λογιστικός έλεγχος μπορεί να ανατεθεί σε κάποιον ανεξάρτητο ειδικό, υπεύθυνο για την απογραφή της οικονομικής κατάστασης μιας τοπικής αρχής, ο οποίος θα λειτουργήσει συμβουλευτικά για τις μελλοντικές της οικονομικές δραστηριότητες. Στην περίπτωση αυτή, ο λογιστικός έλεγχος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μορφή οικονομικής εποπτείας ή έγκρισης των ισολογισμών αλλά περισσότερο ως βοήθεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Πρέπει να σημειωθεί ότι σε ορισμένες χώρες η ουσιαστική οικονομική εποπτεία μπορεί να ασκηθεί και από οικονομικά ινστιτούτα κάποια από τα οποία τελούν υπό τον άμεσο έλεγχο της κεντρικής κυβέρνησης, ειδικά σε περιπτώσεις κατά τις οποίες μια αρχή δανείζεται χρήματα.

### Γ.4. Αντικείμενο Εποπτείας

Πρέπει να σημειωθεί ότι το γενικό αντικείμενο της εποπτείας είναι η δράση της τοπικής αρχής. Στις περισσότερες περιπτώσεις η κύρωση που επιβάλλεται σε μια παράνομη πράξη επηρεάζει μόνο την απόφαση που ενσωματώνει την πράξη αυτή αν

και σε κάποιες σοβαρές περιπτώσεις μπορεί να επιβληθεί ποινή σε όργανα / υπηρεσίες ή άτομα που θεωρούνται υπεύθυνα για τις συγκεκριμένες αποφάσεις.

## Γ.5. Αρχές που ασκούν εποπτεία

### *Εποπτικές διοικητικές αρχές*

Το Άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Χάρτας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μιλώντας για τη «διοικητική εποπτεία των δράσεων των τοπικών αρχών», ορίζει ότι η διοικητική εποπτεία της νομιμότητας των δράσεων των τοπικών αρχών είναι επιτρεπτή υπό τις προϋποθέσεις που έχουν οριστεί σε καταστατικούς χάρτες και σύνταγμα. Το Άρθρο προβλέπει ότι:

- ✓ κάθε διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών μπορεί να ασκηθεί μόνο σύμφωνα με συγκεκριμένες διαδικασίες και σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως αυτές προβλέπονται από το σύνταγμα ή τον καταστατικό χάρτη
- ✓ κάθε διοικητική εποπτεία των δράσεων των τοπικών αρχών στοχεύει λογικά μόνο στη σύμφωνη πορεία τους με το νόμο και τις συνταγματικές αρχές. Ωστόσο, η διοικητική εποπτεία μπορεί επίσης να ασκηθεί σε σχέση με τη σκοπιμότητα των ανώτερων αρχών, όσον αφορά σε καθήκοντα, η άσκηση των οποίων έχει μεταβιβασθεί στις τοπικές αρχές
- ✓ η διοικητική εποπτεία ασκείται με τέτοιον τρόπο, ώστε να διασφαλιστεί ότι η επέμβαση των ελεγκτικών αρχών διατηρείται σε αναλογία με τη σημασία των συμφερόντων τα οποία στοχεύει να διαφυλάξει.

Παρόλη την ανομοιότητα αυτή μπορούν να διακριθούν δύο (2) μοντέλα περιφερειακής επιρροής πάνω στις τοπικές αρχές. Το πρώτο αντιστοιχεί σε χώρες, στις οποίες η αποκεντρωτική μεταρρύθμιση εφαρμόστηκε μόλις πρόσφατα αλλά η κεντρική κυβέρνηση διατηρεί ακόμη κυρίαρχο ρόλο και στην εποπτεία. Το δεύτερο αντιστοιχεί σε ομόσπονδα κράτη, όπου το πιο σημαντικό ρόλο φαίνεται να έχει όχι το κράτος αλλά η περιφέρεια.

### *Τα δικαστήρια*

Στα παραδοσιακά συγκεντρωτικά κράτη το νέο εποπτικό πλαίσιο, που κατέστη αναγκαίο ύστερα από την αναγνώριση της αρχής της Τ.Α., είχε ως αποτέλεσμα αλλαγές στη σχέση ανάμεσα στην κεντρική κυβέρνηση και τις τοπικές αρχές. Η διαμόρφωση της νέας αυτής σχέσης συντέλεσε, πολλές φορές, ώστε η εφαρμογή αυτής της μεταρρύθμισης να αποτελέσει μια πραγματική πρόκληση τόσο για τις κυβερνητικές αρχές, όσο και για τα δικαστήρια στα οποία ανατέθηκε ο ρόλος του ρυθμιστή της νέας αποκεντρωτικής πολιτικής. Για να εκπληρώσουν το νέο αυτό ρόλο, τα δικαστήρια διεξάγουν συνήθως μια αυστηρή επανεξέταση της νομιμότητας μιας απόφασης, χωρίς να έχουν την εξουσιοδότηση να αλλάζουν μια απόφαση που έχει παρθεί ελεύθερα από την τοπική αρχή εφαρμόζοντας κριτήρια σκοπιμότητας σε ένα πεδίο, όπου η αρχή απολαμβάνει το προνόμιο της ελεύθερης βούλησης.

### *Εθνικά ή περιφερειακά κοινοβούλια*

Γενικά, ο ρόλος ενός κοινοβουλίου περιορίζεται στη θέσπιση νομοθεσίας, η οποία καθορίζει τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες ασκείται η διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών. Στην πράξη, το κοινοβούλιο επεμβαίνει στις εποπτικές διαδικασίες μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Υπάρχουν, ωστόσο, και εξαιρέσεις στον κανόνα.



## Γ.6. Χρόνος της εποπτείας

### *Η εκ των προτέρων (a priori) εποπτεία*

Όταν η απόφαση σχετίζεται με οικονομική δέσμευση, είναι απαραίτητη η προγενέστερη άδεια. Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν η έκδοση ομολόγων, η αγορά ή η μεταφορά κεφαλαίου και η απόκτηση μεριδίου στο κεφάλαιο μιας επιχείρησης που δεν παρέχει δημόσιες υπηρεσίες ή έχει δράσεις που άπτονται του δημοσίου συμφέροντος. Το εθνικό κοινοβούλιο έχει ως ρόλο τον καθορισμό των μορφών των τοπικών υποθέσεων οι οποίες χρειάζονται προληπτική εποπτεία, εάν στόχος είναι η διασφάλιση συγκεκριμένης μεταχείρισης σε δεδομένους τομείς (για παράδειγμα η φορολογία) και η εγγύηση συμφερόντων που δεν έχουν μόνο τοπικό ενδιαφέρον (για παράδειγμα ισορροπία προϋπολογισμού, η οποία θα μπορούσε να τεθεί σε κίνδυνο αν δεν υπήρχαν όρια στο δανεισμό).

### *Η εκ των υστέρων (a posteriori) εποπτεία*

Η εκ των υστέρων (a posteriori) εποπτεία διεξάγεται είτε συμπληρωματικά με την εκ των προτέρων (a priori) εποπτεία, είτε ανεξάρτητα. Η εποπτεία ασκείται μόλις η απόφαση τεθεί σε εφαρμογή. Η διοικητική εποπτεία έχει την αποκλειστική δικαιοδοσία να παραπέμψει μια απόφαση στο αντίστοιχο δικαστήριο, ώστε να την ακυρώσει. Από την άλλη, η ίδια η αρχή είναι εξουσιοδοτημένη να αναστείλει ή να ακυρώσει την υπό συζήτηση ερώτηση, χωρίς την προσφυγή στα δικαστήρια.

## Γ.7. Αρχή της αναλογικότητας

Το Άρθρο 8.3 της Ευρωπαϊκής Χάρτας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναδιακηρύσσει την αρχή της αναλογικότητας αναφορικά με μια συγκεκριμένη μορφή εποπτείας, αυτήν της διοικητικής:

*«Η διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών πρέπει να ασκείται με τέτοιον τρόπο, ώστε η παρέμβαση των ρυθμιστικών αρχών να βρίσκεται σε αναλογία με τη σημασία των συμφερόντων που είναι προορισμένη να προστατίζει».*

## Γ.8. Το δικαίωμα ένστασης των ΟΤΑ επί πράξεων εποπτείας

Το Άρθρο 11 της Ευρωπαϊκής Χάρτας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση ορίζει:

*«Οι τοπικές αρχές έχουν το δικαίωμα να προσφύγουν σε δικαστική ένσταση, ώστε να διασφαλίσουν την ανεμπόδιστη άσκηση των εξουσιών τους, αλλά και το σεβασμό για τις αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτές διαφυλάσσονται από το Σύνταγμα ή την εγχώρια νομοθεσία».*

Το δικαίωμα της προσφυγής αποκτά ιδιαίτερη σημασία, ιδίως όταν η τοπική αρχή πρέπει να λάβει μέτρα ενάντια σε αυτό που νοείται ως παράνομη διοικητική εποπτεία, κυρίως αφού το Άρθρο 8.1 ορίζει ότι: *«Κάθε διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών μπορεί να ασκηθεί μόνο σύμφωνα με ανάλογες διαδικασίες και σε περιπτώσεις όπως αυτές προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το καταστατικό διάταγμα».* Αυτό το δικαίωμα γίνεται ουσιαστικό όταν η εποπτική διοικητική αρχή είναι εξουσιοδοτημένη να

ακυρώνει ή να επιβάλλει κυρώσεις σε όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, για να είναι μια δικαστική ένσταση αποτελεσματική, το δικαστήριο πρέπει να έχει την εξουσιοδότηση να ακυρώσει την αμφισβητούμενη απόφαση ή τουλάχιστον να είναι υποχρεωτικό για τις αρχές να ακυρώνουν τις δικές τους αποφάσεις, όταν το δικαστήριο τις κρίνει παράνομες αλλά και να υπάρχει η πιθανότητα λήψης μέτρων που θα στοχεύουν στη συμφωνία τους με την παραπάνω υποχρέωση.

### Γ.9. Οι Οικονομικοί Έλεγχοι σε ευρωπαϊκούς Ο.Τ.Α.

<b>Χώρα</b>	<b>Μορφή Ελέγχου</b>	<b>Ελεγκτές</b>	<b>Ελέγχουσα Αρχή</b>	<b>Δυνατότητες Ελεγκτών</b>
<b>Δανία</b>	Ανώτατα όρια Επενδύσεων, Φορολογίας, Δανεισμού, Προσωπικού	Διαδημοτικό όργανο της αντίστοιχης Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.	Κεντρική κυβέρνηση	
<b>Φιλανδία</b>	Έλεγχος νομιμότητας	Εκλέγονται από το Δημοτικό Συμβούλιο	Επαρχιακή Αυτοδιοίκηση	Αίτημα παραίτησης αιρετού ή υπαλλήλου
<b>Ιταλία</b>	Έλεγχος νομιμότητας	Εμπειρογνώμονες-Λογιστές	Περιφέρεια	
<b>Λουξεμβούργο</b>	Έλεγχος σε επίπεδο έγκρισης και εκτέλεσης	Υπηρεσία ελέγχου του Ο.Τ.Α.	Κεντρική κυβέρνηση	
<b>Πορτογαλία</b>	Έλεγχος νομιμότητας	Εσωτερική υπηρεσία ελέγχου του δήμου	Κεντρική κυβέρνηση, Ελεγκτικό συνέδριο	
<b>Σουηδία</b>	Απουσία εξειδικευμένων ελέγχων. Περιορισμός σε γενικές διατάξεις.			
<b>Ολλανδία</b>	Διαχειριστικός	Ορκωτοί	Περιφερειακή	Μειώσεις

	έλεγχος	λογιστές	διοίκηση	επιχορηγήσεων
<b>Η.Β</b>	Ανώτατα όρια δαπανών, πρότυπο κόστος	Ορκωτοί λογιστές	Εθνικό κοινοβούλιο (Αγγλία, Σκωτία Ουαλία κλπ)	Περιορισμός επιχορηγήσεων ή πρόστιμο για κακοδιαχείριση

Γ.10. Διοικητικοί Έλεγχοι σε ευρωπαϊκούς Ο.Τ.Α.

Χώρα	Στόχος	Ελέγχουσα Αρχή	Δυνατότητες	Επίλυση Διαφορών
<b>Δανία</b>	Νομιμότητα, σε κάποιες περιπτώσεις & σκοπιμότητα	Η ανώτερη διοικητικά βαθμίδα	Ακύρωση αποφάσεων	Δικαιοσύνη
<b>Φιλανδία</b>	Νομιμότητα	Η ανώτερη διοικητικά βαθμίδα	Απαίτηση τήρησης των νόμων και συμμόρφωσης	
<b>Ιταλία</b>	Νομιμότητα	Η ανώτερη διοικητικά βαθμίδα	Πρόταση διάλυσης Δημοτικού Συμβουλίου	
<b>Λουξεμβούργο</b>	Νομιμότητα	Μέγας Δούκας, Κεντρική κυβέρνηση	Ακύρωση αποφάσεων	Συμβούλιο Επικρατείας
<b>Πορτογαλία</b>	Νομιμότητα	Κεντρική κυβέρνηση	Πρόταση διάλυσης Δημοτικού Συμβουλίου	Δικαιοσύνη
<b>Σουηδία</b>	Νομιμότητα	Κρατικές αρχές, Δικαστήρια	Ακύρωση αποφάσεων, απαίτηση συμμόρφωσης με νομοθεσία	Δικαιοσύνη
<b>Ολλανδία</b>	Νομιμότητα	Επαρχίες, Κεντρική διοίκηση	Ακύρωση αποφάσεων	Δικαιοσύνη

## **Δ. Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

### Δ.1. Εισαγωγή

Ο εξωτερικός έλεγχος, δηλαδή ο έλεγχος που ασκείται στους ΟΤΑ από φορείς της εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας θέτει, κατ' ουσίαν, τα όρια της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειάς τους.

Επομένως, η διακρίβωση των ελεγκτικών μηχανισμών και των αρμοδιοτήτων τους έχει πολύ μεγάλη σημασία για τον καθορισμό των ορίων της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Ταυτόχρονα προσδιορίζει επακριβώς την έννοια και το περιεχόμενο του προληπτικού ελέγχου δαπανών μέσα στο γενικότερο πλέγμα των ελέγχων και των ελεγκτικών μηχανισμών.

Αντικείμενο ιδιαίτερης μελέτης αποτελεί αν το συνολικό πλέγμα ελεγκτικών μηχανισμών και ελέγχων συμμορφώνεται με τις συνταγματικές επιταγές για την προστασία της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και ως εκ τούτου είναι αναγκαία η αναφορά στο περιεχόμενο των δύο εννοιών καθώς και στις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις.

### Δ.2. Οι δύο μορφές εξωτερικού ελέγχου

Ο Εξωτερικός έλεγχος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ασκείται:

- ✓ στο πλαίσιο της εποπτείας του Κράτους επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ✓ από τα ελεγκτικά σώματα της Δημόσιας Διοίκησης, όταν εντάσσεται στο πρόγραμμα ελέγχων που καταρτίζουν ή όταν αυτό κριθεί σκόπιμο

### Δ.3. Η εποπτεία του Κράτους επί των ΟΤΑ. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Η διάκριση μεταξύ αποκεντρωμένης διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έλεγχος νομιμότητας

Η Αυτοδιοίκηση συνιστά μία μέθοδο οργάνωσης της Διοίκησης. Σύμφωνα με αυτήν προβλέπεται η σύσταση οργανωτικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης, πέραν των άμεσα κρατικών, οι οποίες αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα, απαρτίζονται από ίδια όργανα και ασκούν κατά κύριο λόγο δημόσια εξουσία (Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος 2005). Η τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει σχέση με την οργάνωση του Κράτους κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 101 του ισχύοντος Συντάγματος. Βασικό εννοιολογικό στοιχείο της διάκρισης μεταξύ αποκεντρωμένης διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Η αυτοτέλεια των αυτοδιοικούμενων οργανισμών έναντι της κρατικής διοίκησης αποτελεί ουσία και απόρροια της νομικής προσωπικότητάς τους, προϋποθέτοντας την διοικητική και οικονομική τους αυτοδυναμία. Ως έννοια συνεπάγεται την «υπό ιδίαν ευθύνην» άσκηση δημόσιας εξουσίας, όταν ο τοπικός οργανισμός αποφασίζει αν και πώς θα διεκπεραιώσει μία υπόθεση με δικά του όργανα και ίδιες οικονομικές δυνάμεις.

Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι μία σύνθετη έννοια, που περιλαμβάνει πολλές εξουσίες ή δικαιώματα αυτών (Ε.Μπέσιλα-Βήκα, 2004) και διακρίνεται, όπως προαναφέρθηκε, σε διοικητική και οικονομική.

Η οικονομική αυτοτέλεια συνεπάγεται την οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού, δηλαδή την δυνατότητά του να διαχειρίζεται ο ίδιος την περιουσία του (έσοδα- δαπάνες) και να την διαθέτει κατά βούληση. Στο πλαίσιο αυτό το Κράτος είναι υποχρεωμένο να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους στους ΟΤΑ για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

Διακρίνεται από την δημοσιονομική αυτοτέλεια, η οποία ταυτίζεται με την ύπαρξη ξεχωριστού προϋπολογισμού από το Κράτος των νομικών προσώπων αυτού για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκουν (Π. Δαγτόγλου 1994).

Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, το Κράτος ασκεί εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Η θεωρητική βάση του ελέγχου νομιμότητας στους ΟΤΑ, που επιτάσσει το άρθρο 102 του Συντάγματος, στηρίζεται στην από το ίδιο άρθρο κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής τους αυτοτέλειας: Αφού οι ΟΤΑ αποτελούν ανεξάρτητες διοικητικές μονάδες που ασκούν δημόσια εξουσία, είναι αυτονόητο ότι πρέπει να εμπίπτουν στον έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα και με την αρχή ότι, στο πλαίσιο λειτουργίας του Κράτους Δικαίου, εξουσία και έλεγχος είναι έννοιες αλληλένδετες. Γνωστή είναι η φράση «όπου υπάρχει εξουσία πρέπει να υπάρχει και έλεγχος (Π. Δαγτόγλου 1997).

Τέλος το Σύνταγμα δεν καθιερώνει την αυτονομία των ΟΤΑ, δηλαδή την εξουσία των οργάνων τους να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου (ΕΠ Σπηλιωτόπουλος 2005).

#### Δ.4. Το περιεχόμενο της εποπτείας του Κράτους επί των ΟΤΑ

##### ✓ *Διοικητική εποπτεία-Πειθαρχικός έλεγχος αιρετών*

Η εκ του Συντάγματος εποπτεία των ΟΤΑ ασκείται με ελέγχους στις Αποφάσεις των οργάνων διοίκησής τους (έλεγχος νομιμότητας) και στα πρόσωπα που τα συγκροτούν (πειθαρχικός έλεγχος).

Σύμφωνα με τα άρθρα 214 και 215 του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») η εποπτεία του Κράτους επί των ΟΤΑ ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία ΟΤΑ, η οποία όμως δεν έχει συγκροτηθεί μέχρι σήμερα και γι' αυτό εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 3463/2006, δηλαδή όργανα εποπτείας των πράξεων των ΟΤΑ είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας/Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή που συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αποτελούμενη από ένα δικαστικό λειτουργό Διοικητικών ή Πολιτικών Εφετειών, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

##### ✓ *Δημοσιονομικός έλεγχος*

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, τα άρθρα 275-277 του ν. 3852/2010 («Καλλικράτης», ΦΕΚ 87 Α΄) και το νόμο περί Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4129/2013, ΦΕΚ 52 Α΄) «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», οι δαπάνες των ΟΤΑ υπάγονται σε προληπτικό και κατασταλατικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Ο έλεγχος αφορά στην τήρηση της νομοθεσίας από τους δημόσιους υπολόγους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στον προβλεπόμενο έλεγχο δαπανών. Ειδικά στις Περιφέρειες αντί του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον προληπτικό έλεγχο ασκούν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Επίσης, ασκείται και προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων των ΟΤΑ με προϋπολογισμό μεγαλύτερο ενός χρηματικού ορίου που καθορίζεται στο νόμο.

✓ *Παρατηρητήριο Τοπικής Αυτοδιοίκησης*

Τέλος, με το Ν. 4172/2013, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, συγκροτήθηκε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ για τον έλεγχο των οικονομικών των ΟΤΑ.

#### Δ.5. Παράλληλοι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πέραν των ελέγχων που εμπίπτουν στο πνεύμα της διοικητικής εποπτείας των ΟΤΑ, ασκείται σωρεία ελέγχων στη διοικητική και οικονομική λειτουργία και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα ελέγχου στους ΟΤΑ και επομένως και κίνησης πειθαρχικής ή ποινικής διαδικασίας. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής Οικονομικοί -Διαχειριστικοί -Διοικητικοί Έλεγχοι.

α. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Πρόσωπο, που επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, με αρμοδιότητα το συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης. Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου.

β. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Στον έλεγχό του υπάγονται υπηρεσίες του Δημοσίου, μεταξύ των οποίων και οι ΟΤΑ. Αρμοδιότητά του είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων, η συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης.

γ. Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία

Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών

Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών

Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης

Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας που υπάγεται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

δ. Συνήγορος του Πολίτη

Αποτελεί μία από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, η οποία διαμεσολαβεί μεταξύ υπηρεσιών του Δημοσίου και των πολιτών για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης.

## **Ε. Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ**

### Ε.1. Εισαγωγή

Η επιστημονική κατηγοριοποίηση του προληπτικού ελέγχου ως κλάδου του δημοσιονομικού ελέγχου καθιστά αναγκαία την παράθεση βασικών εννοιών του δημοσιονομικού ελέγχου, όπως της δαπάνης, του διατάκτη και του υπολόγου.

Εξίσου αναγκαία είναι η αναφορά στα όργανα δημοσιονομικού ελέγχου και στις αρμοδιότητές τους καθώς και στην επιστημονική κατηγοριοποίηση των ελέγχων στη Δημόσια Ελεγκτική.

### Ε.2. Έννοια δημοσιονομικού ελέγχου

Ο δημοσιονομικός έλεγχος συνίσταται στον έλεγχο των ενεργειών των αρμόδιων οργάνων των ΟΤΑ για την διακρίβωση της νόμιμης, κανονικής και χρηστής διαχείρισης και διάθεσης των οικονομικών τους, καθώς και στην αποκατάσταση τυχούσης ζημίας, που προξενήθηκε από την διαχείριση αυτή (Κ. Νικολόπουλος κλπ, 2007).

### Ε.3. Η δημόσια δαπάνη

Στο δημοσιονομικό έλεγχο κεντρική είναι η έννοια της «δημόσιας δαπάνης». Ως δημόσια δαπάνη νοείται η γενόμενη χρησιμοποίηση πιστώσεως για την εκπλήρωση των λειτουργικών δραστηριοτήτων ή σκοπών του Δημοσίου. Η διαδικασία διενέργειας μιας δημόσιας δαπάνης αποτελεί σύνθετη διοικητική ενέργεια και περιλαμβάνει τα εξής στάδια

- ✓ Ανάλυση και αναγνώριση της δαπάνης, όπου εκδίδεται η διοικητική πράξη του αρμόδιου διατάκτη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του δημοσίου ή των λοιπών φορέων της γενικής κυβέρνησης έναντι τρίτων, δημιουργώντας ταυτόχρονα νομική και δημοσιονομική δέσμευση.
- ✓ Έλεγχο της δαπάνης από τις αρμόδιες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) Αντίγραφο της απόφασης ή πρότασης ανάληψης της υποχρέωσης επισυνάπτεται στο χρηματικό ένταλμα, που υποβάλλεται για προληπτικό έλεγχο στον οικείο Επίτροπο του ΕΣ
- ✓ Εκκαθάριση της δαπάνης από τις ΥΔΕ, όπου προσδιορίζονται τα δικαιώματα των πιστωτών του Δημοσίου και εκδίδεται τίτλος πληρωμής
- ✓ Εντολή πληρωμής της δαπάνης, που είναι η έγγραφος εντολή (χρηματικό ένταλμα πληρωμής) της αρμόδιας υπηρεσίας προς τα αρμόδια όργανα για την πληρωμή των δαπανών που έχουν αναληφθεί και εκκαθαρισθεί.

- ✓ Πληρωμή της δαπάνης, που είναι το στάδιο υλοποίησης της δαπάνης, με την κατάρτιση των λογαριασμών των αρμόδιων δημοσίων υπολόγων.

#### E.4. Διατάκτες

Ως διατάκτες θεωρούνται τα δημόσια όργανα, διορισμένα ή εκλεγμένα, που είναι αρμόδια να αποφασίζουν την πραγματοποίηση μίας δαπάνης του προϋπολογισμού, να υπολογίζουν το ακριβές ύψος αυτής σε βάρος της αντίστοιχης πιστώσεως και να διατάσουν την καταβολή της δαπάνης.

Ο διατάκτης έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα να κρίνει την αναγκαιότητα και να αποφασίζει τη διενέργεια μίας δαπάνης, καθώς και να επιλέξει το χρόνο κατά τον οποίο θα πραγματοποιηθεί η δαπάνη, ενεργώντας βέβαια μέσα στα όρια που θέτει ο κανόνας του ενιαυσίου του προϋπολογισμού. Τέλος, ο διατάκτης μπορεί να καθορίσει το ύψος της δαπάνης με τον όρο ότι αυτό δεν θα υπερβαίνει τα όρια των πιστώσεων του προϋπολογισμού. Κυρίως έχει την ευχέρεια να κρίνει αν η πίστωση του προϋπολογισμού πρέπει να διατεθεί εφάπαξ για την ικανοποίηση μίας σπουδαίας σημασίας ανάγκη ή να την κατανείμει προκειμένου να ικανοποιηθούν περισσότερες της μιας δευτερεύουσας σημασίας ανάγκες. Τη μόνη αρμοδιότητα που δεν έχει ο διατάκτης είναι να διαχειρίζεται δημόσια χρήματα. Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στους υπολόγους.

#### E.5. Οι Δημόσιοι Υπόλογοι και οι διακρίσεις τους

Υπόλογος θεωρείται το δημόσιο όργανο, το οποίο είναι αποκλειστικά αρμόδιο να διαχειρίζεται χρήματα δημοσίου, είτε με τη μορφή των πληρωμών και εισπράξεων, είτε κυρίως με τη μορφή εγγράφων και τηρήσεως λογαριασμών στα βιβλία της υπηρεσίας στην οποία υπηρετούν. Υπόλογοι είναι γενικά οι δημόσιοι ταμίες. Σε αντίθεση με τους διατάκτες η διαχείριση συνεπάγεται για το δημόσιο όργανο σοβαρή προσωπική χρηματική ευθύνη. Εξάλλου, σε αντίθεση με τους διατάκτες που ενεργούν κυρίως με βάση το κριτήριο της σκοπιμότητας, οι αρμοδιότητες των υπολόγων είναι αυστηρά καθορισμένες και συνίστανται στον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης. Διακρίνονται σε:

- ✓ υπολόγους ενταλμάτων προπληρωμής και προσωρινών
- ✓ διαχειριστές παγίων προκαταβολών
- ✓ φοροτεχνικούς και τελωνειακούς υπολόγους
- ✓ ειδικούς ταμίες
- ✓ υπολόγους Ν.Π.Δ.Δ. και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως
- ✓ υπολόγους Δημοσίων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας και Ν.Π.Ι.Δ., που επιχορηγούνται από τον κρατικό Προϋπολογισμό.

#### E.6. Τα όργανα δημοσιονομικού ελέγχου

Ο υπό του Υπουργού Οικονομικών ασκούμενος δημοσιονομικός έλεγχος είναι εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης, ασκείται από εσωτερικά όργανα της ίδιας



ελεγχόμενης δημοσιονομικής διοικήσεως του κράτους και συμπληρώνεται με τον ασκούμενο από το Ε.Σ. εξωτερικό – δικαστικό έλεγχο (πρακτικά Ολομέλειας Ε.Σ. της 20ης Μαΐου 1987 βλ. και Σαραντόπουλος 1975). (Ωστόσο, σε αντιδιαστολή με τον εσωτερικό έλεγχο, ο δημοσιονομικός έλεγχος, ως ασκούμενος από όργανα εκτός του ελεγχόμενου οργανισμού, θεωρείται, στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, εξωτερικός).

Τα όργανα άσκησης του δημοσιονομικού ελέγχου είναι:

- ✓ Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Για τη φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχουν εκφραστεί απόψεις περί διφυούς χαρακτήρα, ότι δηλαδή αποτελεί, ταυτοχρόνως, δικαστήριο και διοικητική αρχή.

Ως προς την δικαστηριακή του κατηγοριοποίηση, στους κόλπους του διοικητικού δικαίου κυριαρχεί η άποψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ειδικό ή ειδικής δικαιοδοσίας διοικητικό δικαστήριο. Στο πλαίσιο του δημοσιονομικού δικαίου υποστηρίζεται ότι το Συνέδριο είναι ανώτατο τακτικό δημοσιονομικό δικαστήριο.

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθορίζονται από το άρθρο 98 του Συντάγματος

- ✓ Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ)

Με την παρ. Γ', υποπαρ. 2.4 (Διαχείριση των Δημόσιων Οικονομικών και Δημόσιες Συμβάσεις), περ. 2.4.1. του άρθρου 3 (ΜΕΡΟΣ Β') του ν. 4336/2015 ( ΦΕΚ Α' 94) ανατέθηκε στο ΓΛΚ, εκτός από τη σύνταξη και την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, η εποπτεία των οικονομικών του δημόσιου τομέα

- ✓ Οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) που υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομικών και που αποτελούν την εξέλιξη των λεγόμενων Υπηρεσιών Εντελλομένων.

Ωστόσο με την παραπάνω διάταξη του ν. 4336/2015, μεταβλήθηκε το υφιστάμενο σύστημα πληρωμής των δημόσιων δαπανών, με τη μεταφορά των σχετικών χρηματοοικονομικών λειτουργιών στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.) και τη σταδιακή κατάργηση των ΥΔΕ, έως τον Ιανουάριο του 2017.

## E.7. Είδη ελέγχων στη δημόσια ελεγκτική

### **Διαχειριστικός έλεγχος.**

<b>Αντικείμενο</b>	Η εξέταση της ακρίβειας των λογαριασμών και της νομιμότητας/ κανονικότητας των συναλλαγών.
<b>Υποκείμενο</b>	Ο υπόλογος
<b>Ελεγκτική Διαδικασία</b>	Έλεγχος συμφωνίας, έλεγχος επαλήθευσης, καθολικός, δειγματοληπτικός.

### **Έλεγχος χρηστής δημοσιονομικής πολιτικής.**

<b>Αντικείμενο</b>	Η εξέταση της αποτελεσματικότητας, οικονομικότητας και αποδοτικότητας της ελεγχόμενης μονάδας.
<b>Υποκείμενο</b>	Ο Διατάκτης (κύριος ή Δευτερεύων).
<b>Ελεγκτική διαδικασία</b>	Έλεγχος συμφωνίας, έλεγχος επαλήθευσης, καθολικός, δειγματοληπτικός.

#### Προληπτικός έλεγχος

Αντικείμενο	Α) οι δημόσιες συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας πριν από το στάδιο της αναγνώρισης της δαπάνης (πριν από την υπογραφή τους). Β) μετά την αναγνώριση και την εκκαθάριση της δαπάνης όλες οι δαπάνες του Δημοσίου που εντέλλονται με χρηματικά εντάλματα καθώς και οι δαπάνες των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. που έχουν υπαχθεί στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με ειδική διάταξη νόμου.
Υποκείμενο	Οι αρμόδιοι κύριοι και δευτερεύοντες διατάκτες.
Ελεγκτική διαδικασία	-

#### Κατασταλτικός έλεγχος

Αντικείμενο	Οι λογαριασμοί των δημοσίων υπολόγων, οι απολογισμοί των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και οι δαπάνες κάθε Δημόσιας Υπηρεσίας μη οργανωμένης ως ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο, που λειτουργεί αποκεντρωμένα από το Δημόσιο Προϋπολογισμό, είτε με δική της διοίκηση, είτε ως ειδικός λογαριασμός.
Υποκείμενο	Οι αρμόδιοι δημόσιοι υπάλληλοι και οι εκκαθαριστές.
Ελεγκτική διαδικασία	Έλεγχος συμφωνίας, έλεγχος επαλήθευσης, καθολικός, Δεγματοληπτικός. Οι λεπτομέρειες καθορίζονται από τις οικείες αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

## ΣΤ. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ

### ΣΤ.1.Εισαγωγή

Η αφετηρία και το τέλος εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου δαπανών στους ΟΤΑ θέτει τα χρονικά όρια έρευνας της παρούσης εργασίας.

Αναγκαίες είναι, εξάλλου, η παράθεση του περιεχομένου της έννοιας του προληπτικού ελέγχου, οι διακρίσεις, τα όργανα και η διαδικασία άσκησης του.

### ΣΤ.2. Η θέσπιση του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου στους ΟΤΑ

Ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας επιβλήθηκε αρχικά , το 1997, στους Δήμους Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης (π.δ. 172/1997 «Άσκηση προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών δήμων» - ΦΕΚ Α' 146) και το 2001 στους Δήμους Περιστερίου και Ηλιούπολης (π.δ. 133/2001 «Προληπτικός έλεγχος δαπανών Δήμων Ηλιούπολης –Περιστερίου», ΦΕΚ Α' 118).

Στους Δήμους με πληθυσμό πάνω από 5 χιλ. κατοίκους επιβλήθηκε από την 01-01-2005 με το άρθρο 23 παρ. 1 ν. 3202/2003 (ΦΕΚ Α' 284) , όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 ν. 3250/2004 (ΦΕΚ Α' 124).

Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών προβλέφθηκε στο άρθρο 169 του ισχύοντος ΚΔΚ (ν. 3463/2006, ΦΕΚ 114 Α'), προκειμένου για Δήμους με πληθυσμό πάνω από 5 χιλ. κατοίκους και επεκτάθηκε με το άρθρο 275 του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ 87 Α') σε όλους τους Δήμους και τις Περιφέρειες, τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τις Κοινοφελείς Επιχειρήσεις, τις Επιχειρήσεις ύδρευσης αποχέτευσης και τις δημοτικές ανώνυμες εταιρίες του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. ανεξαρτήτως πληθυσμού, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών.

### ΣΤ.3. Το αντικείμενο και τα όργανα άσκησης του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου των ΟΤΑ

Ο προληπτικός έλεγχος των ΟΤΑ προβλέπεται από το ν. 3852/2010 «Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87 Α΄) και το ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52 Α΄) «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» και περιλαμβάνει:

- ✓ Τον προβλεπόμενο από το άρθρο το άρθρο 275 του ν. 3852/2010 και το άρθρο 33 του ν. 4129/2013 προληπτικό έλεγχο δαπανών Ο.Τ.Α
- ✓ Τον προβλεπόμενο από το άρθρο 36 του ν. 4129/2013 προληπτικό έλεγχο συμβάσεων ΟΤΑ.
- ✓ Τον προβλεπόμενο από το άρθρο 277 του ν. 3852/2010 «Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87 Α΄) προληπτικό έλεγχο εισπραξής εσόδων

Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών στους ΟΤΑ ασκείται, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 31 του ν. 4129/2013, «από Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου», ενώ διατηρείται σε ισχύ η παράγραφος 3 του άρθρου 169 του ΚΔΚ ( ν. 3463/2006, ΦΕΚ 114 Α΄) σύμφωνα με την οποία «αρμόδια όργανα για την άσκηση του ελέγχου αυτού (προληπτικού) είναι οι Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που εδρεύουν στις πρωτεύουσες των νομών, που ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

### ΣΤ.4. Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών στους ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ

- ✓ ΠΟΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΕΜΠΙΠΤΟΥΝ: Σύμφωνα με το άρθρο 33 του ν. 4129/2013, στον προληπτικό έλεγχο δαπανών υπάγονται οι δαπάνες:

Των δήμων, των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α΄ 114), ανεξαρτήτως πληθυσμού, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών.

- ✓ ΠΟΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ: Στον προληπτικό έλεγχο υπάγονται όλες οι δαπάνες άνω των 5 χιλ. ευρώ εκτός από εκείνες που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 169 του ΚΔΚ δηλαδή:

α) Δαπάνες πληρωμής κάθε είδους αποδοχών καθώς και των κατ' αποκοπή εξόδων κίνησης των τακτικών υπαλλήλων, περιλαμβανομένων των έμμισθων δικηγόρων, και των με σύμβαση αορίστου χρόνου, πλην των προσθέτων αμοιβών αυτών και της μισθοδοσίας του πρώτου μήνα εκείνων που διορίζονται ή μονιμοποιούνται.

β) Δαπάνες απόδοσης των υπέρ τρίτων ενεργούμενων κρατήσεων (ασφαλιστικών εισφορών, φόρων κ.λπ.).

γ) Περιοδικές δαπάνες μισθωμάτων ακινήτων και εγκαταστάσεων, εκτός από εκείνες που καταβάλλονται για πρώτη φορά, μετά την κατάρτιση, παράταση, ανανέωση ή τροποποίηση της σχετικής σύμβασης.

δ) Δαπάνες καταναλώσεως ηλεκτρικού ρεύματος, νερού και σταθερής τηλεφωνίας.

ε) Υποχρεωτικές δαπάνες των περιπτώσεων στ', ζ', η', ιβ' της παρ. 1 του άρθρου 158, καθώς και δαπάνες απομαγνητοφώνησης των πρακτικών συνεδριάσεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και των δημαρχιακών επιτροπών  
στ) Δαπάνες κατ' είδος μικρότερες των χιλίων ευρώ (1.000) ετησίως.

Επίσης, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 33 του ν. 4129/2013 στον προληπτικό έλεγχο υπάγονται οι λειτουργικές δαπάνες των ΟΤΑ που δεν προβλέπονται από το νόμο, αλλά προάγουν τα κοινωνικά, πολιτικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών ή συμβάλλουν στην ενεργό συμμετοχή τούτων για την προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων του Ο.Τ.Α., εφόσον ανταποκρίνονται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο, χωρίς να υπερβαίνουν τα εύλογα όρια που διαγράφονται με την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, ενόψει των συνθηκών πραγματοποίησής τους. Μάλιστα στην εν λόγω παράγραφο αναφέρονται ενδεικτικά τέτοιες δαπάνες, όπως για στέγαση ή διατροφή απόρων, για αριστεία σε μαθητές και φοιτητές και αναμνηστικά σε πολιτιστικές εκδηλώσεις.

✓ ΤΙ ΕΛΕΓΧΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΠΙΤΡΟΠΟ: Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 169 του ΚΔΚ, κατά τον προληπτικό έλεγχο μιας δαπάνης εξετάζεται:

- α) Αν η σχετική πίστωση είναι εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό του Δήμου.
- β) Αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη νόμιμη διαδικασία του λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων και
- γ) Αν τα δικαιολογητικά της δαπάνης είναι πλήρη

✓ ΜΕ ΠΟΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΓΙΝΕΤΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ: Η διαδικασία άσκησης προληπτικού ελέγχου δαπανών προβλέπεται από το την παράγραφο 1 του άρθρου 32 του ν. 4129/2013.

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

✓ ΔΙΑΦΩΝΙΑ ΔΗΜΑΡΧΟΥ ΚΑΙ ΤΑΜΙΑ: Σε περίπτωση διαφωνίας Δημάρχου και ταμία για τη νομιμότητα του εντάλματος, εφαρμόζεται η παράγραφος 3 του άρθρου 175 του ΚΔΚ που ορίζει ότι.

«3. Αν ο ταμίας αμφισβητεί τη νομιμότητα εντάλματος, γνωστοποιεί στον δήμαρχο ή τον πρόεδρο της Κοινότητας με ειδική αναφορά τους λόγους αμφισβήτησης. Αν ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της Κοινότητας απορρίψει τους λόγους αμφισβήτησης, το ένταλμα εκτελείται. Στη συνέχεια, με φροντίδα του ταμία, αποστέλλεται μαζί με τα σχετικά δικαιολογητικά, χωρίς καθυστέρηση, στον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου του Νομού ή της Νομαρχίας για έλεγχο, κατά προτεραιότητα».

#### ΣΤ.5. Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων Ο.Τ.Α.

Ο προληπτικός έλεγχος συμβάσεων ΟΤΑ ή ο λεγόμενος προσυμβατικός έλεγχος αφορά στις συμβάσεις που πρόκειται να καταρτίσουν οι ΟΤΑ για την εκτέλεση έργων, προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών σε αυτούς καθώς και των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν με άλλους φορείς. Διακρίνονται σε συμβάσεις με καθαρό οικονομικό αντικείμενο πάνω από 200 χιλ. ευρώ τις οποίες ελέγχει ο Επίτροπος και αυτές με αντικείμενο πάνω από 500 χιλ ευρώ οι οποίες ελέγχονται από το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ζήτημα του προσυμβατικού ελέγχου ρυθμίζει το άρθρο 36 του ν. 4129/2013.

##### ✓ ΠΟΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ:

Για τις συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων, που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς φόρο προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.), ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά προληπτικός έλεγχος νομιμότητας αυτών, πριν από τη σύναψή τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους. 2. Για τις συμβάσεις της προηγούμενης παραγράφου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., των πεντακοσίων χιλιάδων ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά, πριν τη σύναψή τους, έλεγχος νομιμότητας από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις παραγράφους 1 και 2 του προηγούμενου άρθρου. 3. Ο αρμόδιος φορέας μπορεί να ζητεί τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επί μέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της οικείας σύμβασης.

##### ✓ ΜΕ ΠΟΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΡΑΞΕΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥ-ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ:

4.Ο έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. 5. Κατά των πράξεων των Επιτρόπων και των Κλιμακίων, επιτρέπονται αιτήσεις ανάκλησης, σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο, οι οποίες εκδικάζονται από το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τους όρους, προθεσμίες και τη διαδικασία που ορίζονται στην παράγραφο 5 του προηγούμενου άρθρου από τις φράσεις «υποβάλλονται στη γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος» έως τις φράσεις «Άλλη αίτηση ανάκλησης δεν επιτρέπεται», που εφαρμόζονται αναλόγως.

#### ΣΤ.6. Ο προληπτικός έλεγχος εισπραξής εσόδων

Προβλέπεται από το άρθρο 277 του ν. 3852/2010:

Άρθρο 277

Έλεγχος Είσπραξης Εσόδων

1. Ο αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών επίτροπος, κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους μπορεί να παρακολουθεί την κανονική είσπραξη των εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και να ασκεί τον έλεγχο για την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων.

2. Σε περίπτωση που διαπιστώσει αδράνεια είσπραξής τους από τα αρμόδια όργανα διοίκησης ή τις οικονομικές υπηρεσίες καλεί τούτους, με έγγραφό του που κοινοποιείται στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στον Ελεγκτή Νομιμότητας, να ενεργήσουν μέσα σε τασσόμενη εύλογη προθεσμία για την είσπραξη τούτων.

3. Εάν η αδράνεια συνεχίζεται, οφειλόμενη σε δόλο ή βαριά αμέλεια των διοικούντων τον δήμο και τα νομικά του πρόσωπα ή των προϊσταμένων των οικονομικών υπηρεσιών αυτών παραπέμπει

α) τα μεν αιρετά υπαίτια πρόσωπα με αιτιολογημένη εισήγησή του στην Επιτροπή του άρθρου 141 του ν. 3463/2006 για προσωπικό καταλογισμό τούτων με το ποσό της θετικής ζημίας που προξένησαν και

β) τους υπαλλήλους των ανωτέρω προσώπων που προκάλεσαν ζημία στην περιουσία του στο Ελεγκτικό Συνέδριο για καταλογισμό τούτων.

## **Z. Η ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ**

### Z.1. Εισαγωγή

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στους ΟΤΑ από 01-01-2019 έγινε στο πλαίσιο των διεθνών δεσμεύσεων της Χώρας, με στόχο να ενισχυθεί ο ρόλος των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Στην αιτιολογική Έκθεση του νόμου αναφέρεται ως επιπλέον λόγος κατάργησης η εντατικοποίηση του κατασταλτικού ελέγχου δαπανών. Το χρονικό της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου και η επιχειρηματολογία υπέρ ή κατά της κατάργησης αναλύεται διεξοδικά παρακάτω.

### Z.2. Πότε και πως

Με την παρ. Γ', υποπαρ. 2.4 (Διαχείριση των Δημόσιων Οικονομικών και Δημόσιες Συμβάσεις), περ. 2.4.1. του άρθρου 3 (ΜΕΡΟΣ Β') του ν. 4336/2015 ( ΦΕΚ Α' 94), η Χώρα στο πλαίσιο των δεσμεύσεών της έναντι των δανειστών ανέλαβε την υποχρέωση πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων στο δημοσιονομικό έλεγχο. Ανάμεσα σε αυτές ήταν η σταδιακή κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δαπανών, σύμφωνα με το κείμενο της ως άνω διάταξης:

«2.4.1. Διαχείριση των δημοσίων οικονομικών Οι αρχές δεσμεύονται να συνεχίσουν τις μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού και των ελέγχων των δαπανών, στην εκκαθάριση καθυστερημένων οφειλών και στην ενίσχυση της υποβολής εκθέσεων για τον προϋπολογισμό και της

διαχείρισης των ταμειακών διαθεσίμων. Οι αρχές θα εκδώσουν νομοθεσία έως τον Οκτώβριο του 2015 (βασικό παραδοτέο) για την αναβάθμιση του οργανικού νόμου για τον προϋπολογισμό με σκοπό: α) να θεσπιστεί ένα πλαίσιο για τους ανεξάρτητους φορείς, β) να καταργηθούν σταδιακά οι εκ των προτέρων έλεγχοι από το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τους υπολόγους, γ) να δοθούν στις ΓΔΟΥ αποκλειστικές αρμοδιότητες οικονομικής υπηρεσίας και στο ΓΛΚ εξουσίες για την εποπτεία των οικονομικών του δημόσιου τομέα, και δ) να καταργηθούν σταδιακά οι υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου, έως τον Ιανουάριο του 2017. Οι αρχές θα εκδώσουν δευτερογενή νομοθεσία για τον προσδιορισμό των μεταβατικών διατάξεων της μεταρρύθμισης του οργανικού νόμου για τον προϋπολογισμό έως τα τέλη Δεκεμβρίου 2015, και την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης έως τα τέλη Δεκεμβρίου 2016».

Κατ' εφαρμογήν της παραπάνω διάταξης ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ καταργήθηκε από 01-01-2019, με την παράγραφο 10 του άρθρου 10 του ν. 4337/2015 (ΦΕΚ 129 Α').

«Από 1.1.2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, κατόπιν γνώμης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθορίζεται κάθε άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας υποπερίπτωσης.»

### Ζ.3. Επιχειρήματα υπέρ της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου

- ✓ Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση της παραγράφου 10 του άρθρου 10 του ν. 4337/2015 (ΦΕΚ 129 Α'), για την κατάργηση του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου.

«η τροποποίηση αυτή (σ.σ. κατάργηση προληπτικού ελέγχου) εντάσσεται σε μια ευρύτερη στροφή παραδείγματος που συντελείται στο πεδίο του ελέγχου των δημοσίων δαπανών και στοχεύει στην απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του, με μετατόπιση της έμφασης στους κατασταλτικούς ελέγχους, προκειμένου αφενός να μην δημιουργούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών και αφετέρου να ενισχύεται η διαφάνεια και η λογοδοσία των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών».

- ✓ Ειδικά για την καθυστέρηση στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών πρέπει να επισημανθούν τα εξής:

Με την αναθεώρηση, επί το αυστηρότερο, της 2000/35/ΕΚ Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 (Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16-2-2011), καθορίζονται σύντομες προθεσμίες για την πληρωμή των πιστωτών [παρ. Ζ άρθρο πρώτο ν. 4152/2013 (Α.107)] από τους δημόσιους φορείς, η υπέρβαση των οποίων έχει ως συνέπεια την καταβολή τόκων υπερημερίας και την ως εκ τούτου σοβαρή δημοσιονομική επιβάρυνση.

- ✓ Το θέμα της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου επί των δημόσιων δαπανών και ειδικότερα του αρμόδιου ελεγκτικού φορέα έχει απασχολήσει, από χρόνια, τις υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου και κυρίως το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Από τη δεκαετία του 1970 και στο πλαίσιο της μελέτης του προγράμματος εφαρμογής του Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης και αύξησης της παραγωγικότητας ο σύμβουλος του ελληνικού δημοσίου (ARTHUR YUNG) είχε προτείνει την αφαίρεση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο στις δαπάνες του Δημοσίου και τον περιορισμό αυτού στον κατασταλατικό έλεγχο.

- ✓ Επισημαίνεται εν προκειμένω ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών αποτελεί άσκηση διοικητικής αρμοδιότητας, καθόσον, όπως έχει αποφανθεί το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του αρθ. 100 του Συντάγματος η πράξη του Ε.Σ. δε φέρει το χαρακτήρα δικαστικής απόφασης αλλά διοικητικής πράξης. Άλλωστε το Ε.Σ. ως ανώτατη δικαστική αρχή δεν είναι δυνατό να ασκεί ταυτόχρονα διοικητικές αρμοδιότητες (προληπτικός έλεγχος) και δικαστικές (κατασταλατικός έλεγχος).

Στην Έκθεση του Κλιμακίου Τεχνικής Βοήθειας (Οκτώβριος 2014) του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Δ.Ν.Τ.), περιλαμβανόταν, μεταξύ άλλων και η εντός συγκεκριμένου χρόνου, ήτοι το αργότερο μέχρι τον Ιανουάριο του 2017, μεταβολή του υφιστάμενου συστήματος πληρωμής των δημόσιων δαπανών και μεταφορά των σχετικών χρηματοοικονομικών λειτουργιών στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.). Ως λόγοι αναφέρονταν η:

- ✓ ανειλημμένη υποχρέωση της Ελλάδας από το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής
- ✓ αντίθεση του προληπτικού χαρακτήρα των πραγματοποιούμενων ελέγχων στην πρακτική που ακολουθείται από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και στις σύγχρονες αρχές της καλής διακυβέρνησης.

Σημειωτέον ότι, όπως άλλωστε αναφέρεται ρητά και στην Έκθεση, ότι τα πορίσματά της είναι συμβουλευτικού χαρακτήρα.

#### Z.4. Πλεονεκτήματα του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου

Η χρησιμότητα του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου είναι προφανής.

- ✓ Με την ενεργοποίησή του στο στάδιο εντολής της δαπάνης, αλλά και στη φάση ανάληψης, ελέγχεται ουσιαστικά η σύννομη ή μη διάθεση των τοπικών προσόδων (ΑΝ Μηλιώνης 2006). Η αναζήτηση των ελλειμμάτων κατά την διαδικασία του κατασταλατικού ελέγχου μετά παρόδου μεγάλου χρονικού διαστήματος δεν είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική.
- ✓ Επιπλέον, η εκτέλεση του προϋπολογισμού καθίσταται ακριβής και ασφαλής, εφόσον με τον έλεγχο εξετάζεται η νομιμότητα και κανονικότητα της δαπάνης



(πρόβλεψη από σχετική διάταξη νόμου, εγγραφή αντίστοιχης πίστωσης του προϋπολογισμού).

- ✓ Παράλληλα, παρέχεται ασφάλεια στις συναλλαγές του ΟΤΑ με τους δημότες, αφού οι πιστωτές διασφαλίζονται έναντι πιθανού κινδύνου να επιστρέψουν τα ποσά, που τους έχουν καταβληθεί, σε περίπτωση που η δαπάνη θεωρηθεί μεταγενέστερα μη νόμιμη (κατασταλτικός έλεγχος).
- ✓ Συναφής είναι η προστασία που παρέχει σε αρχικό ήδη στάδιο στον διατάκτη της δαπάνης (Δήμαρχο) και τον δημόσιο υπόλογο από περιπτώσεις αθέμιτης συναλλαγής, καθώς και ότι η δημόσια δαπάνη που εγκρίθηκε κατά τον προληπτικό έλεγχο είναι κατ' αμάχητο τρόπο νόμιμη, ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος καταλογισμού εις βάρος τους ποσών για δαπάνες που ενδεχομένως κριθούν μη νόμιμες κατά τον κατασταλτικό έλεγχο, ο οποίος άλλωστε απαιτεί μεγάλο χρονικό διάστημα ολοκλήρωσης και μάλιστα μετά την εκτέλεση της δαπάνης.

### Z.5. Αντιρρήσεις για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου

Η Σχετική Έκθεση του Κλιμακίου Τεχνικής Βοήθειας του Δ.Ν.Τ. περί κατάργησης του προληπτικού ελέγχου δαπανών τέθηκε υπόψη της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία κατά την ομόφωνη Γνωμοδότηση της 22ης Γενικής Συνεδριάσεώς της στις 19 Νοεμβρίου 2014 αποδέχθηκε ότι:

- ✓ Ουσιώδες χαρακτηριστικό των δημοσιονομικών ελέγχων αποτελεί η πρόληψη των μη σύννομων πληρωμών των δημόσιων δαπανών
- ✓ Τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα που έχουν θεσπιστεί από το Διεθνή Οργανισμό Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INDOSAI) προβλέπουν τον προληπτικό έλεγχο, ως αποδεκτό είδος δημοσιονομικού ελέγχου, και ρυθμίζουν τον τρόπο άσκησής του, στο δε ειδικό για τον έλεγχο συμμόρφωσης ελεγκτικό πρότυπο, πιστοποιείται κατηγορηματικά ότι για πολλά ελεγκτικά μέλη του INDOSAI, ο έλεγχος συμμόρφωσης στους κανόνες νομιμότητας ασκείται μέσω θεσμών και προληπτικού ελέγχου. Άλλωστε και τα πλέον προσφάτως εκδοθέντα συναφή ελεγκτικά πρότυπα αναφέρουν σαφώς ότι θα εφαρμόζονται σε κάθε είδος ελέγχου ανεξαρτήτως του τρόπου κατά τον οποίο γίνεται η ελεγκτική παρέμβαση
- ✓ η άποψη ότι, η διενέργεια προληπτικών δημοσιονομικών ελέγχων δε συστοιχείται προς τις αρχές της σύγχρονης καλής διακυβέρνησης και στη γενικευμένη πρακτική των Ευρωπαϊκών Χωρών, στηρίζεται σε εσφαλμένη προϋπόθεση, που αιτιολογείται πλήρως στην αριθ. 12 σκέψη της υπόψη Γνωμοδότησης. Σημειώνεται πάντως εν προκειμένω ότι, οι εσωτερικοί έλεγχοι των Φορέων, έλεγχοι συστημικοί ως προς την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών, εντάσσονται στο διοικητικό πλαίσιο λειτουργίας τους και δεν αντικαθιστούν ή ανταγωνίζονται τους ασκούμενους, από εκτός του ελεγχόμενου φορέα Υπηρεσίες, προληπτικούς ελέγχους.

Στα πρακτικά της 4ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (30 Μαρτίου 2016), επανακαταγράφηκε η διαφωνία του ΕΣ στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου με τη φράση της σελ. 7.

- ✓ «Βεβαίως, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έχει επανειλημμένως αποφανθεί ως προς τη συνταγματική κατοχύρωση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών». Αυτό προδικάζει ότι η γνώμη που θα καταθέσει στο πλαίσιο της έκδοσης του Προεδρικού Διατάγματος, σχετικά με την εφαρμογή της διάταξης για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, δεν θα είναι σύμφωνη.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι ο προληπτικός έλεγχος των ΟΤΑ πρώτου βαθμού δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, αφού η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων του άρθρου 102 τελεί υπό τον περιορισμό του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος και του σχετικού με τις δαπάνες ελέγχου του ΕΣ.

- ✓ Επομένως ο πυρήνας της αυτοδιοίκησης των ΟΤΑ πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα αυτή τη συνύπαρξη, επιβεβαιώνοντας τον κεντρικό ρόλο του ΕΣ στον δημοσιονομικό έλεγχο της Διοίκησης, απορρίπτοντας κάθε άποψη που υποστήριζε ότι το ΕΣ, μέσω του προληπτικού ελέγχου, λειτουργεί ως κεντρική δημοσιολογιστική υπηρεσία

Την αντίδρασή της εξέφρασε και η Ένωση Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το παρακάτω ψήφισμα, επισημαίνοντας ότι η κατάργησή του είναι αντισυνταγματική.

- ✓ «Το Διοικητικό Συμβούλιο της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκφράζει την πλήρη αντίθεσή του στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στις δαπάνες του Κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και λοιπών νομικών προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Με την υιοθετούμενη ρύθμιση παραβιάζεται ευθέως η διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος που κατοχυρώνει αδιαστίκτως τον προληπτικό έλεγχο στις δαπάνες των ανωτέρω φορέων. Επισημαίνεται ότι το μέτρο της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου όχι μόνο είναι αμφίβολης σκοπιμότητας ως προς την οικονομική αποτελεσματικότητά του, αλλά αντιθέτως θέτει σε διακινδύνευση το στόχο της πάταξης της διαφθοράς και αποτροπής της διασπάθισης του δημόσιου χρήματος, η εκ των υστέρων ανάκτηση του οποίου έχει αποδειχθεί εξαιρετικά δυσχερές. Επίσης, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου ακυρώνει την αποτρεπτική λειτουργία του ελεγκτικού μηχανισμού στη διενέργεια παράνομων δαπανών και εκθέτει τους υπολόγους και τους διατάκτες σε κίνδυνο καταλογισμού. Ζητείται από τους αρμόδιους πολιτειακούς παράγοντες να επαναπροσδιορίσουν την προσέγγισή τους στο ζήτημα της αναγκαιότητας του προληπτικού ελέγχου και μάλιστα στο παρόν δυσμενές οικονομικό γίνεσθαι και να αναλογιστούν τους κινδύνους που συνεπάγεται η κατάργησή του στην κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος.

Η ανακοίνωση των δικαστικών λειτουργιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύνδεσε τον προληπτικό έλεγχο με την πάταξη της διαφθοράς και την αποτροπή της διασπάθισης του δημοσίου χρήματος.

## **Η. Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

### H.1. Εισαγωγή

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, τάχθηκε, όπως προαναφέρθηκε, ευθύς εξαρχής εναντίον της κατάρτησης του προληπτικού ελέγχου δαπανών. Η σκοπιά του οργάνου που ασκεί τον προληπτικό έλεγχο όπως εκφράστηκε μέσα από την Ολομέλεια, αλλά κι από τις δημόσιες τοποθετήσεις των στελεχών του, οι οποίες μάλιστα συνοδεύτηκαν από την παράθεση δεικτών θεωρείται εξαιρετικά ενδιαφέρουσα για τη στάθμιση της χρησιμότητας ή μη του προληπτικού ελέγχου.

Παρακάτω γίνεται ενδελεχής αναφορά στα δεδομένα που κατέθεσε το Ελεγκτικό Συνέδριο στις Ημερίδες που διοργάνωσε η Κεντρική Ένωση Δήμων και συνοδεύτηκαν από σχετικούς πίνακες και διαγράμματα.

### H.2. Δημόσιες τοποθετήσεις υποστήριξης του προληπτικού ελέγχου

Οι εκπρόσωποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου τάσσονται διαχρονικά υπέρ της διατήρησης του προληπτικού ελέγχου, θεωρώντας τον αναγκαίο δημοσιονομικό εργαλείο, που προστατεύει το δημόσιο χρήμα, την ασφάλεια των συναλλαγών, το διατάκτη, τον υπόλογο αλλά και τον αντισυμβαλλόμενο του Δημοσίου από μεταγενέστερο καταλογισμό.

- ✓ Σε αυτό το μήκος κύματος κινήθηκε η τοποθέτηση της Αντιπροέδρου Σωτηρίας Ντούνη, κατά τη διάρκεια της Ημερίδας της Κεντρικής Ένωσης Δήμων (ΚΕΔΕ) «Αποτελεσματικότητα, Διαφάνεια, Δικαιοσύνη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα, στις 23 Απριλίου 2013, παρόλο που παραδέχθηκε τις δυσλειτουργίες του προληπτικού ελέγχου κάνοντας λόγο για «παιδικές ασθένειες». Παραδέχθηκε ακόμα ότι το ΕΣ έχει φόρτο εργασίας, αλλά δικαιολόγησε τις διαφορετικές αποφάσεις των Επιτρόπων επί ομοειδών περιπτώσεων με το σκεπτικό ότι ο προληπτικός έλεγχος είναι εκ των πραγμάτων αποσπασματικός. Ειδικότερα ανέφερε, μεταξύ άλλων, τα εξής.

«Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε σχέση με τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που διακρίνεται σε προληπτικό και κατασταλακτικό, έχουν αυξηθεί δραματικά την τελευταία δεκαετία.

Το έτος 2005, θεσπίστηκε ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των Δήμων της χώρας. Ήδη, παρά τις παιδικές του ασθένειες, όχι μόνο έγινε αποδεκτός από τους ελεγχόμενους αιρετούς άρχοντες και δημοτικούς υπαλλήλους, αλλά αποδείχθηκε και τόσο αποτελεσματικός, που επεκτάθηκε και στις δαπάνες των Δημοτικών Επιχειρήσεων. Επιπλέον, καθιερώθηκε ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας, των

μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεων, ο οποίος σήμερα αφορά όλες τις συμβάσεις των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη ξεπερνά τα 200.000 €.

Είναι αλήθεια ότι ο προληπτικός έλεγχος, πέρα από τα πλεονεκτήματα τα οποία έχει, έχει και ένα πολύ σημαντικό μειονέκτημα και είναι ο αποσπασματικός χαρακτήρας του. Αυτό, εάν θέλουμε να έχουμε προληπτικό έλεγχο, θα το αποδεχτούμε. Δεν μπορούμε να κάνουμε κάτι διαφορετικό. Αλλιώς θα πούμε ότι δεν θέλουμε προληπτικό έλεγχο.

Επιπλέον, πρέπει να πούμε ότι υπάρχει μία ηλεκτρονική διασύνδεση όλων των Υπηρεσιών μας, με αποτέλεσμα οι διάφοροι Επίτροποι να μπορούν να λαμβάνουν γνώση των πράξεων επιστροφής που έχουν γίνει προς τους Δήμους, έτσι ώστε και να ξέρουν πώς έχει αντιμετωπιστεί σε άλλες Περιφέρειες η ίδια υπόθεση. Από εκεί και πέρα βέβαια, το δικαστήριο προσπαθεί σαν φορέας και σαν Οργανισμός να μην υπάρχουν αντιφατικές αποφάσεις, βεβαίως στο μέτρο του δυνατού, δεν είναι δυνατόν να αποφύγουμε και όλες τις διαφορετικές αντιμετωπίσεις των θεμάτων.

- ✓ Υπέρ του προληπτικού ελέγχου, ασκώντας μάλιστα κριτική στο πολιτικό πλαίσιο και στη νομοθετική του κατάργηση, τάχθηκε η Πρόεδρος του ΕΣ Ανδρονίκη Θεοτοκάτου στη Δημερίδα της ΚΕΔΕ «Ελεγκτικό Συνέδριο και Δήμοι, Νομιμότητα-Διαφάνεια-Αποτελεσματικότητα (Αθήνα, 14-15 Απριλίου 2016)». Μίλησε για ιστορικά δοκιμασμένο, έστω και με ατέλειες θεσμό. Μεταξύ άλλων ανέφερε.

«Εδώ θα μου επιτρέψετε, να προβάλλω για μια ακόμα φορά την υπεροχή του προληπτικού ελέγχου δαπανών έναντι του εκ των υστέρων ελέγχου, ο οποίος υπό τις επικρατούσες οικονομικές συνθήκες και τις υπάρχουσες αποδυναμωμένες κρατικές δομές, θα προσθέσει περισσότερα δεινά στην ήδη ρημαγμένη ελληνική κοινωνία. Ο προληπτικός έλεγχος, που μπορεί για κάποιους να θεωρείται ελληνικός εξαιρετισμός, είναι προς το παρόν συνυφασμένος με την αδήριτη ανάγκη προστασίας του κοινωνικού συμφέροντος από την υπονομευτική δράση των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος και μάλιστα σε συνθήκες αναξιόπιστου και αναποτελεσματικού εσωτερικού ελέγχου, όπως μέχρι σήμερα έχει καταδείξει η τρέχουσα πραγματικότητα. Πιστέψτε με, κυρίες και κύριοι, δεν πρόκειται για αρχαϊκή αντίσταση στη νεωτερικότητα, αλλά για τη βαθιά πεποίθηση ότι μόνο η άμεση και πλήρης θεώρηση των πραγματικών συνθηκών και του πολιτικού πλαισίου που επικρατεί τη δεδομένη στιγμή, μας οδηγεί με ασφάλεια στην ορθή επιλογή των βέλτιστων πρακτικών και ήδη καλών πρακτικών, διότι ο όρος βέλτιστος έχει εγκαταλειφθεί πλέον. Κανείς μέχρι σήμερα δεν μας έπεισε με στοιχεία και αποδείξεις ότι η αλλαγή του τρόπου ελέγχου των κρατικών δαπανών αποτελεί μέσο για την επίτευξη της αναπτυξιακής πολιτικής που χρειάζεται η χώρα και ακόμη ότι το προς υιοθέτηση μοντέλο έχει επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα στις χώρες που ήδη εφαρμόζεται. Και βεβαίως αν οι χώρες αυτές έχουν το ίδιο δομικό σύστημα διοίκησης με το δικό μας.

Αντίθετα, η έως τώρα εμπειρία από τα ευρήματα του κατασταλτικού ελέγχου, το πλήθος διαχρονικά των νομιμοποιητικών διατάξεων που εκδόθηκαν για την αντιμετώπιση παθογενειών, οι υποθέσεις που απασχολούν την ποινική δικαιοδοσία, η αδυναμία απόδοσης του χρήματος που δαπανήθηκε παράνομα στους δικαιούχους πολίτες, καθώς και οι αμφισβητούμενες ελλείψεις και αδυναμίες του διοικητικού μηχανισμού, ακόμη δε και η γεωφυσική ιδιομορφία της χώρας, συνηγορούν υπέρ της διατήρησης της θεσμικής ιδιαιτερότητας του προληπτικού ελέγχου. Η Πολιτεία πρέπει να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στη στόχευση του μέτρου και στην ύπαρξη των

εργαλείων που θα υποκαταστήσουν τον έστω και με ατέλειες, πλην όμως ιστορικά δοκιμασμένο θεσμό, με δεδομένο μάλιστα ότι δεν υπάρχουν ασφαλείς ενδείξεις ότι η εγκατάλειψη του προληπτικού ελέγχου θα βελτιώσει τη διοικητική δράση προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Το δίκαιο νομιμοποιείται, δηλαδή δικαιολογείται αξιολογικά, όταν έχει αποδεκτή αξία. Άρα το νόμιμο ελέγχεται αν είναι και δίκαιο. Ο σκοπός του δικαίου είναι να δίνει τη δυνατότητα σε όλους τους πολίτες να έχουν καλή ζωή και ευτυχή.

### Η.3. Παράθεση στοιχείων από το Ελεγκτικό Συνέδριο για την αποτελεσματικότητα του προληπτικού ελέγχου

Στη διάρκεια της Διημερίδας της ΚΕΔΕ «Ελεγκτικό Συνέδριο και Δήμοι, Νομιμότητα-Διαφάνεια-Αποτελεσματικότητα (Αθήνα, 14-15 Απριλίου 2016)», η Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Δέσποινα Καββαδία-Κωνσταντάρα παρέθεσε αριθμητικά στοιχεία για την αποτελεσματικότητα του προληπτικού ελέγχου που αφορούσαν στον αριθμό των επιστραφέντων αθεώρητων ενταλμάτων και στις δαπάνες των ΟΤΑ που κρίθηκαν μη νόμιμες:



## Προληπτικός έλεγχος δαπανών Αποτελέσματα

Οικ. Έτο ς	Αριθμός ΧΕ που επιστράφηκαν αθεώρητα	Συνολικό ποσό ΧΕ
2010	8.991	95.512.031
2011	12.091	91.877.548
2012	7.165	71.406.348
2013	6.065	81.645.520
2014	5.715	65.370.150



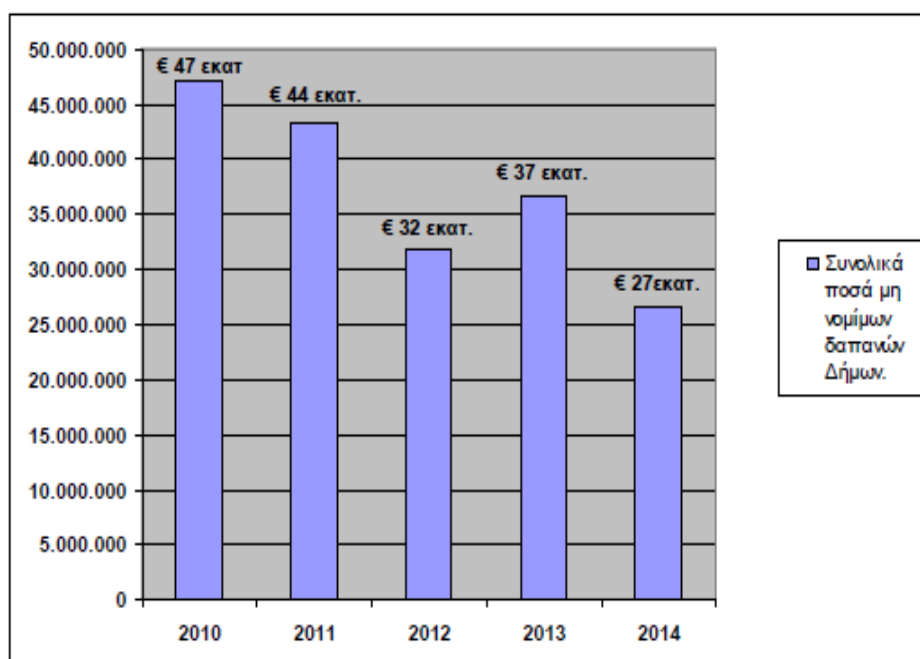
## Προληπτικός έλεγχος δαπανών. Αναγκαιότητα. Σημαντικότητα

**Αποτελέσματα προληπτικού ελέγχου.  
Συνολικά ποσά μη νομίμων δαπανών δήμων**

Αποτελέσματα προληπτικού ελέγχου. Συνολικά ποσά μη νομίμων δαπανών Δήμων.				
2010	2011	2012	2013	2014
47.278.579	43.478.906	31.814.074	36.688.050	26.650.906



## Προληπτικός έλεγχος δαπανών Αναγκαιότητα. Σημαντικότητα



Σύμφωνα με την εισηγήτρια από τους πίνακες προκύπτει ότι.

«Το 2011 εντοπίστηκαν ως μη νόμιμα εντάλματα 12.000, στους 300 Καλλικρατικούς Δήμους. Είναι περίπου 40 ανά Καλλικρατικό Δήμο. Το 2012 ο μέσος όρος έπεσε στο 24 ανά Καλλικρατικό Δήμο. Το 2013 στα 20 εντάλματα τον χρόνο ανά Καλλικρατικό Δήμο. Δηλαδή παρατηρείται μια μείωση των μη νόμιμων ενταλμάτων. Παρατηρείται επίσης ότι μετά το 2011 που έχουμε την εφαρμογή του Προεδρικού Διατάγματος 136, με το οποίο ανήλθαν τα όρια του προληπτικού ελέγχου, έχουμε και μια μείωση των αποτραπείσων παρανόμων δαπανών».

## **Θ. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

### Θ.1. Εισαγωγή

Η αποτίμηση του προληπτικού ελέγχου από την πλευρά του ελεγχόμενου, δηλαδή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι απόλυτα αναγκαία για την εξαγωγή συμπερασμάτων ως προς τη χρησιμότητά του.

Για να δοθεί μια συνολική εικόνα πρέπει να γίνει αναφορά στις κοινωνικές και άλλες συνθήκες που ίσχυαν κατά το χρόνο της θέσπισης του προληπτικού ελέγχου δαπανών στην ΤΑ, αλλά και στις κατά καιρούς διαπιστώσεις που εκφράστηκαν από τα συλλογικά όργανά της.

### Θ.2. Το πολιτικό και αυτοδιοικητικό κλίμα κατά την επιβολή του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου στους Δήμους

Η ανάδειξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στις αρχές της πρώτης δεκαετίας του αιώνα, σε προνομιακό πεδίο διαφθοράς και κακοδιοίκησης, άσκησε ψυχολογική πίεση στα θεσμικά της όργανα. Ταυτόχρονα, κυριάρχησε ο φόβος καταλογισμών, σε βάρος των αιρετών, στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΣ).

Η λύση της καθιέρωσης του προληπτικού ελέγχου σε όλους τους Δήμους με πληθυσμό πάνω από 5 χιλ. κατοίκους θεωρήθηκε μονόδρομος, για λόγους ουσιαστικούς αλλά και επικοινωνιακούς. Μέσα σε αυτή την περιρρέουσα ατμόσφαιρα η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση ζήτησε την θέσπιση του προληπτικού ελέγχου δαπανών στους ΟΤΑ Α' βαθμού.

- ✓ Στην Απόφαση του Συνεδρίου της Κω (2-5 Νοεμβρίου 2000) η ΚΕΔΚΕ (σήμερα ΚΕΔΕ) εξέφρασε την ενόχλησή της. «Απορρίπτουμε την ισοπεδωτική λογική και τις γενικευμένες απλουστεύσεις για την λειτουργία της Τ.Α. απ' όπου και αν προέρχονται. Γι' αυτό το λόγο: -Καλούμε την Κυβέρνηση να καταδικάσει αυτά τα φαινόμενα. -Προτείνουμε συγκεκριμένο πλαίσιο αρχών και κανόνων που ενισχύουν τη διαφάνεια και θωρακίζουν το θεσμό με βάση την ομιλία του Προέδρου της ΚΕΔΚΕ.-Εξουσιοδοτούμε το ΔΣ της ΚΕΔΚΕ να προχωρήσει με συντονισμένες ενέργειες στην προώθηση ενός ολοκληρωμένου επικοινωνιακού σχεδιασμού της Αυτοδιοίκησης».
- ✓ Στην Απόφαση του Συνεδρίου της Θεσσαλονίκης (29/11 – 1/12/2001) η ΚΕΔΚΕ ζήτησε από την Πολιτεία «την αποκατάσταση ενός συστήματος πληροφόρησης, υποστήριξης και ελέγχων που θα εξουδετερώνουν τις όποιες ανεπιθύμητες λειτουργίες των Ο.Τ.Α».

- ✓ Στην Απόφαση του Συνεδρίου της Θεσσαλονίκης (27-29 Νοεμβρίου 2003) η ΚΕΔΚΕ ζήτησε «να ισχύσει ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο».

Το κλίμα που επικράτησε στην αυτοδιοίκηση πριν από τη θέσπιση του προληπτικού ελέγχου, αλλά και τις δυσκολίες εφαρμογής του αποδίδει, ανάγλυφα, η Έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) για τους ελέγχους στους ΟΤΑ (2006) και μάλιστα στον πρόλογο.

«Από τη μία, η εισαγωγή του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο από 1-01-2005, μολονότι υπήρξε αίτημα της ίδιας της ΚΕΔΚΕ (σήμερα ΚΕΔΕ), προκάλεσε σοβαρότατες καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες στους περισσότερους δήμους. Από την άλλη, η ΤΑ εμφανίζεται σήμερα στον τύπο ως προνομιακό πεδίο ανάπτυξης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς».

Μέσα σε δύο προτάσεις η Έκθεση διαπίστωσε ότι ο προληπτικός έλεγχος δαπανών θεωρήθηκε κι από την ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως πανάκεια για την πάταξη της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. Διαφθορά που, όπως αναφέρεται λίγο πιο κάτω στην ίδια Έκθεση, προέκυψε από τη ρητορική, αλλά όχι και από τα αντικειμενικά στοιχεία θεσμικού εκπροσώπου των ελεγκτικών μηχανισμών με προνομιακή προβολή στον Τύπο.

Συμπερασματικά, η Έκθεση χαρακτηρίζει θετική την θέσπιση προληπτικού ελέγχου νομιμότητας δαπανών στους ΟΤΑ, επισημαίνει όμως ότι η εσπευσμένη εφαρμογή του προκάλεσε προβλήματα.

### Θ.3. Εσπευσμένη και χωρίς προετοιμασία επιβολή του προληπτικού ελέγχου

Μέσα στο ψυχολογικό κλίμα δυσπιστίας και απαξίωσης των ΟΤΑ α' βαθμού και των αιρετών ο προληπτικός δημοσιονομικός έλεγχος επιβλήθηκε εσπευσμένα και χωρίς κατάλληλη προετοιμασία.

Στη διαπίστωση αυτή κατέληξε ένα μήνα μετά την καθιέρωση του προληπτικού ελέγχου σχετική ανακοίνωση της ΚΕΔΚΕ η οποία επεσήμανε την έλλειψη επαρκούς προετοιμασίας και εκτροπή του ελέγχου νομιμότητας σε έλεγχο σκοπιμότητας των δαπανών, παραβιάζοντας την αρχή της οικονομικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

«Έχει κλείσει ήδη ένας μήνας από την ισχύ του προληπτικού ελέγχου και η γενική διαπίστωση είναι ότι η εφαρμογή του ξεκίνησε με απίστευτη προχειρότητα. Μέχρι σήμερα δεν έχει βρεθεί τρόπος να υπογραφεί με κατεπείγουσα διαδικασία, όπως προβλέπεται στο Ν.3242/2004, η πρόσληψη 70 στελεχών για την ενίσχυση των υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρά τις επανειλημμένες παρατάσεις που δόθηκαν για την εφαρμογή του, ενώ ήδη οι δήμοι έχουν παραδώσει εντάλματα προς έλεγχο και είναι άγνωστο πότε θα ολοκληρωθούν οι διαδικασίες ελέγχου». Πρόσθεσε ακόμα ότι «ήδη πολλοί επίτροποι προχωρούν σε ελέγχους σκοπιμότητας, όπως χαρακτηριστικά συνέβη με ένταλμα πληρωμής λογαριασμού κινητής τηλεφωνίας, που κρίθηκε ως μη εύλογη δαπάνη παρά το γεγονός ότι είναι σύννομη σύμφωνα με πρόσφατα ψηφισθέντα νόμο. Το ερώτημα που προκύπτει είναι ποιος κρίνει τυχόν υπέρβαση δικαιοδοσίας και σε σκοπιμότητα δαπάνης, του μονοπρόσωπου ελέγχοντος οργάνου και με ποια διαδικασία; Δεν υπάρχει ενιαία αντιμετώπιση και πολιτική των Επιτρόπων για όμοιες περιπτώσεις, Γιατί δε υπήρξε μια ενιαία κατεύθυνση για την εφαρμογή του νόμου ανά την Ελλάδα;



#### Θ.4. Η υπονόμηση του θεσμού

Η εσπευσμένη επιβολή του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου στους ΟΤΑ προκάλεσε, όπως προαναφέρθηκε, προβλήματα ευθύς εξαρχής.

Τα επόμενα χρόνια εφαρμογής του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου διαπιστώθηκε από τα όργανα της Αυτοδιοίκησης:

- Επέκταση του ελέγχου νομιμότητας σε έλεγχο σκοπιμότητας
- Διαφορετική και άνιση αντιμετώπιση ομοειδών περιπτώσεων από διαφορετικούς Επιτρόπους
- Έλλειψη βάσης δεδομένων Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Παράλειψη θεσμοθέτησης συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος εντός του οποίου οφείλει να ολοκληρώνεται ο προληπτικός έλεγχος

- ✓ Στην Ημερίδα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων (ΚΕΔΕ) «Αποτελεσματικότητα, Διαφάνεια, Δικαιοσύνη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα, στις 23 Απριλίου 2013, ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου και Δήμαρχος Καλλιθέας Κώστας Ασκούνης επεσήμανε, εύσημα, τις ανωτέρω αδυναμίες του προληπτικού ελέγχου.

«Ο προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η αρμοδιότητα του οποίου έχει αυτοτελή Συνταγματική κατοχύρωση, μπορεί με τη στελέχωση του κατάλληλου επιστημονικού προσωπικού, τη βελτίωση της υλικοτεχνικής υποδομής του και των ενιαίων κριτηρίων στην αντιμετώπιση των θεμάτων, να ανταπεξέλθει άριστα στην αποστολή του.

Αυτό δε σημαίνει ότι δεν υπάρχουν προβλήματα, αφού αρκετές φορές ο έλεγχος από μεριάς του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκτρέπεται σε έλεγχο σκοπιμότητας των δαπανών και όχι σε έλεγχο νομιμότητας, όπως το Σύνταγμα ορίζει. Αυτά τα ζητήματα και πολλά άλλα, μπορούμε και πρέπει να επιλύσουμε με την ηγεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε πνεύμα κατανόησης και διαλόγου.

Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθεί διττός στόχος: αφενός θα εμπεδωθεί στους αιρετούς κουλτούρα νομιμότητας, λογοδοσίας, διαφάνειας και ελέγχου και αφετέρου θα επιτευχθεί η αναγκαία για τους αιρετούς ασφάλεια δικαίου, σχετικά με το σύννομο ή μη των ενεργειών τους».

- ✓ Τα παραπάνω αποτυπώθηκαν, κατά τον πλέον επίσημο τρόπο, ένα μήνα αργότερα, στην Απόφαση του Συνεδρίου της ΚΕΔΕ στα Ιωάννινα (30–31 Μαΐου 2013).

«Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου που προβλέπεται από το άρθρο 98 του Συντάγματος πρέπει να είναι αυστηρά νομικός και οριακός, δηλαδή να αποσκοπεί μόνο στον αυστηρό έλεγχο νομιμότητας, χωρίς να δημιουργεί κωλυσιεργία, παλινδρομήσεις, ακυρώσεις και γραφειοκρατία, ούτε βέβαια να μετατρέπεται σε έλεγχο σκοπιμότητας και εν τέλει τροχοπέδη στην άσκηση της ελεύθερης λειτουργίας των ΟΤΑ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους».

- ✓ Τρία χρόνια αργότερα, στη Διημερίδα της ΚΕΔΕ «Ελεγκτικό Συνέδριο και Δήμοι, Νομιμότητα-Διαφάνεια-Αποτελεσματικότητα (Αθήνα, 14-15 Απριλίου 2016)», ο Πρόεδρος της ΚΕΔΕ και Δήμαρχος Αμαρουσίου Γιώργος

Πατούλης έθεσε το ζήτημα των προβλημάτων του προληπτικού ελέγχου, από την ίδια οπτική γωνία:

«Το Σύνταγμά μας, στο άρθρ. 98 προβλέπει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου η οποία εξειδικεύεται τόσο στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών όσο και στον κατασταλακτικό έλεγχο των λογαριασμών των υπολόγων.

Όπως ίσως γνωρίζετε η ΚΕΔΕ από τις αρχές του 2000 είχε ζητήσει από μόνη της να υπαχθούν οι δαπάνες των Δήμων στον προληπτικό έλεγχο. Και το ζητήσαμε γιατί πιστεύαμε ότι έτσι διασφαλίζεται τόσο η νομιμότητα όσο και η διαφάνεια όλων των πράξεων των ΟΤΑ που καταλήγουν στην διενέργεια πάσης φύσεως δαπανών. Ενώ παράλληλα προστατεύονται οι Υπόλογοι από καταλογισμούς που κυρίως ασκούνταν από τους οικονομικούς επιθεωρητές.

Εξυπακούεται ότι ο έλεγχος αυτός πρέπει να είναι τυπικός έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας και να μην οδηγεί σε έλεγχο σκοπιμότητας της δαπάνης. Γι' αυτό το λόγο πρέπει να αναδειχθεί μέσα από την ενημέρωση και την συζήτηση αυτών των δύο ημερών πώς θα περιορίζεται ο έλεγχος αυτός σε αυστηρό έλεγχο νομιμότητας. Καθώς επίσης και πώς θα κατοχυρωθεί ενιαία προσέγγιση και κρίση για ομοειδείς δαπάνες, ώστε να μην υπάρχουν αντιφατικές θεωρήσεις ενταλμάτων επί ομοειδών δαπανών και αποφεύγονται επικρίσεις ως προς αυτό. Επίσης, ένα άλλο ζήτημα κατά τη γνώμη μου που πρέπει να τεθεί προς συζήτηση είναι η ταχεία διεκπεραίωση των ενταλμάτων και η κατά το δυνατόν θεώρηση αυτών, ώστε να αποφεύγονται χρονοβόρες διαδικασίες που οδηγούν τους Δήμους και τους αναδόχους έργων ή προμηθευτές στα Διοικητικά Δικαστήρια με αύξηση του κόστους και εν τέλει την αναποτελεσματικότητα».

#### Θ.5. Η αλληλοεπικάλυψη των εξωτερικών ελέγχων και η ανάγκη ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού

Όπως είναι φυσικό, ο προληπτικός έλεγχος απασχόλησε την Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού στο πλαίσιο του συνολικού πλέγματος των ελεγκτικών μηχανισμών. Τα όργανά της διαπιστώνουν, διαχρονικά, (ΕΚΘΕΣΗ ΙΤΑ, 2006) πληθώρα ελεγκτικών μηχανισμών. «Σε πολλές περιπτώσεις οι έλεγχοι από τα ελεγκτικά σώματα αλληλοεπικαλύπτονται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται καθεστώς αβεβαιότητας, να δυσχεραίνεται η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και, σε τελική ανάλυση, να παραβιάζεται και ή ίδια η αρχή της αναλογικότητας». Ως λύση προτείνουν την ενοποίηση των ελεγκτικών σωμάτων αλλά και την ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ. Ειδικότερα από την παραπάνω έκθεση προτείνεται:

α. Για την ενοποίηση των ελεγκτικών σωμάτων.

«Στο πλαίσιο του εξορθολογισμού του συστήματος ελέγχων, η Επιτροπή του ΙΤΑ εξέτασε τη δυνατότητα τα σώματα αυτά να ενοποιηθούν σε ένα πολυεπίπεδο σώμα, με προσωπικό διυπουργικής προέλευσης, υπό τον κεντρικό συντονισμό του ΓΕΔΔ. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να εξασφαλίζει ανθρώπινους πόρους, μείωση του ελεγκτικού χρόνου και βελτίωση της ποιότητας του ελέγχου. Παράλληλα εξέτασε τη δυνατότητα αναγνώρισης αρμοδιοτήτων αυτοτελούς πειθαρχικού χαρακτήρα στα σώματα αυτά.

β. Για την ανάγκη ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου των ΟΤΑ.

«Η ΚΕΔΚΕ έχει εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης ενός Σώματος Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που να απαρτίζεται από (πρώην) δημάρχους και στελέχη της

ΤΑ, που θα εντέλλονται από την ΚΕΔΚΕ από τους κόλπους της και που θα παρέχουν επί τόπου συμβουλευτικές υπηρεσίες, θα διευκολύνουν την εφαρμογή νέων μέτρων και πολιτικών, και θα υποβοηθούν τους ΟΤΑ.

Η σκέψη εμπνέεται από το μοντέλο του εσωτερικού ελέγχου, που προτείνει άλλωστε και το «Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών» του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και από το αγγλικό πρότυπο: Στην Αγγλία υπάρχει ένα ελεγκτικό σώμα για τους δημοσιονομικούς ελέγχους, το Audit Commission, που συγκροτείται από τον υπουργό εσωτερικών και έχει 3 λειτουργίες α) το διορισμό ελεγκτών για τις τοπικές αρχές στην Αγγλία και Ουαλία, β) την προετοιμασία ενός κώδικα ελέγχου πρακτικής, που διέπει όλους τους ελέγχους που διεξάγονται στις τοπικές αρχές και γ) τη σύνταξη μελετών για την προαγωγή της οικονομίας, της ικανότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών των τοπικών αρχών. Από την άλλη πάλι, η πρόταση θυμίζει τον παλαιό θεσμό των Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Ν.Δ. 4260/1962 (ΦΕΚ - 186 Α') «Περί ρυθμίσεως θεμάτων, αφορώντων εις την Γενικήν Διεύθυνσιν Διοικήσεως του Υπουργείου των Εσωτερικών», οι οποίοι ανήκαν στο προσωπικό της νομαρχίας, με ευρείες αρμοδιότητες ελέγχου και κυρώσεων, αλλά και με συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό ρόλο. Σε κάθε περίπτωση, η εισαγωγή του εσωτερικού ελέγχου είναι θεμιτή».

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΙΤΑ «Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018», που παρουσιάστηκε στο θεματικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στο Βόλο (17-18 Οκτωβρίου 2016), δηλαδή δέκα χρόνια αργότερα...

α.α. Για τη διοικητική εποπτεία και τα ελεγκτικά σώματα:

«Οι ανωτέρω ελεγκτικοί μηχανισμοί έχουν αλληλοεπικάλυψη και δεν συντονίζονται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αβεβαιότητα και σημαντικό διοικητικό βάρος στη λειτουργία και τη διοίκηση των ΟΤΑ. Είναι απαραίτητο να διερευνηθεί η δυνατότητα λειτουργικής ενοποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών ή τουλάχιστον ο συντονισμός και ο προγραμματισμός του ελεγκτικού έργου τους. Ειδικά για τους ΟΤΑ, εκτιμούμε ότι είναι αναγκαίο να συγκροτηθεί το συντομότερο δυνατό η Αυτοτελής Υπηρεσία ΟΤΑ, χωρίς να εντάσσεται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, να στελεχωθεί με ικανό προσωπικό και να οργανωθεί με αξιοποίηση των σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών, προκειμένου να έχει την αποκλειστική ευθύνη του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, συνεργαζόμενη όποτε αυτό χρειάζεται με τους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς που έχουν τομεακή εξειδίκευση. Το έργο αυτό μπορεί να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020. Μόνον έτσι θα απλοποιηθεί, θα ενοποιηθεί ως προς το περιεχόμενό του και θα συντονιστεί το ελεγκτικό έργο, με αποτέλεσμα και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του».

β.β. Για τον εσωτερικό έλεγχο στους ΟΤΑ:

«Παράλληλα με τα ανωτέρω, είναι απαραίτητη η εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στις Περιφέρειες και στους μεσαίους και μεγάλους Δήμους (πάνω από ένα μέγεθος με κριτήρια τον πληθυσμό και τα έσοδα) με ένα κοινά αποδεκτό από την Κυβέρνηση και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) κανονιστικό πλαίσιο και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για τη εφαρμογή του. Ο εσωτερικός έλεγχος (internal audit) θα διασφαλίσει τη νομιμότητα και την αξιοπιστία της οικονομικής διαχείρισης, αλλά και την αποδοτική χρήση των πόρων και τη συνεχή βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και γενικότερα της διακυβέρνησης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Παράλληλα, θα μειώσει το διοικητικό βάρος των άνωθεν εξωτερικών ελέγχων και θα βοηθήσει ουσιαστικά τον κοινωνικό έλεγχο».

# Ι. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ

## I.1. Εισαγωγή

Ήδη από την εισαγωγή της παρούσας εργασίας έχει καταστεί σαφές ότι η αξιολόγηση του προληπτικού ελέγχου στους ΟΤΑ κατά την δεκαετή εφαρμογή του θα γίνει σε δύο πεδία: ΠΡΩΤΟΝ στην καταπολέμηση της διαφθοράς και ΔΕΥΤΕΡΟΝ στην προστασία του δημοσίου χρήματος.

Με βάση αυτές τις δύο κατευθύνσεις παρατίθενται αριθμητικά δεδομένα που συλλέχθηκαν από τα ελεγκτικά σώματα και συστηματοποιήθηκαν σε πίνακες και γραφήματα.

## I.2. Η αξιολόγηση του προληπτικού ελέγχου στους Δήμους, στο πεδίο της προστασίας του δημοσίου χρήματος

Τα πλεονεκτήματα αλλά και οι δυσλειτουργίες του προληπτικού ελέγχου στους Δήμους έχουν ήδη εκτεθεί αναλυτικά. Όπως επίσης, οι πίνακες, τα γραφήματα και ο τρόπος που ερμηνεύει τα εν λόγω στοιχεία το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Αναφορικά με τα στοιχεία που παραθέτει το Ελεγκτικό Συνέδριο, δηλαδή τον αριθμό των ενταλμάτων που επιστράφηκαν αθεώρητα και το ποσό των μη νόμιμων δαπανών και μάλιστα μόνο για τα έτη 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 και 2015, τουτέστιν για το ήμισυ του διαστήματος που εφαρμόζεται ο προληπτικός έλεγχος δαπανών, μπορεί να υποστηριχθεί ότι δεν είναι επαρκή για την εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων ως προς τη συμβολή του προληπτικού ελέγχου στην προστασία του δημοσίου χρήματος.

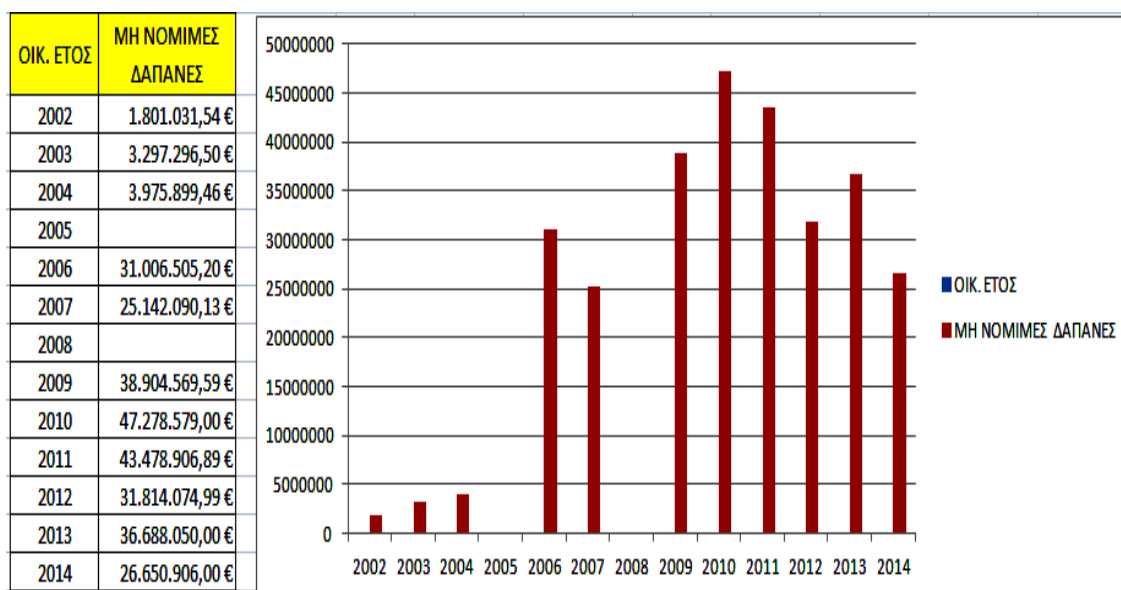
Ζήτημα γεννάται κι ως προς την ερμηνεία των στοιχείων. Για παράδειγμα, η μείωση του αριθμού των Χρηματικών Ενταλμάτων που επιστράφηκαν αθεώρητα σημαίνει, για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ότι οι ΟΤΑ συμμορφώθηκαν στις υποδείξεις των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ωστόσο, ασφαλέστερο κριτήριο για την εξαγωγή συμπερασμάτων είναι το ποσοστό (επί των ελεγχθέντων), των ενταλμάτων που επιστράφηκαν αθεώρητα. Από τη συγκεκριμένη παράμετρο προκύπτει ότι τα έτη 2010, 2011 και 2012, για τα οποία βρέθηκαν στοιχεία στις αντίστοιχες ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το ποσοστό των ενταλμάτων που επιστράφηκαν αθεώρητα αυξήθηκε, κάτι που έρχεται σε πλήρη αντίθεση με το σκεπτικό αξιολόγησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα το 2011, σε σχέση με το 2010, το ποσοστό των επιστραφέντων ενταλμάτων διπλασιάστηκε και το 2012 υπερτριπλασιάστηκε. Κι αυτό ενώ, σε σχέση με το 2010, ο αριθμός των ελεγχθέντων ενταλμάτων μειώθηκε κατά 25% το 2011 και κατά 75% το 2012! Βλ. σχετικά στον παρακάτω πίνακα.

ΟΙΚ. ΕΤΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΧΕΠ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟΝ	% ΑΘΕΩΡΗΤΩΝ ΧΕΠ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΘΕΩΡΗΤΩΝ ΧΕΠ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟΝ
2010	591.909	3.666.608.343,00 €	1,52%	8.991	95.512.031,00 €
2011	476.960	3.829.151.792,02 €	2,54%	12.091	91.877.548,78 €
2012	139.294	2.631.509.124,44 €	5,14%	7.165	71.406.348,71 €
2013				6.065	81.645.520,00 €
2014				5.715	65.370.150,00 €

Παρόμοιες ενστάσεις μπορεί να υποβληθούν κι ως προς το ποσόν των δαπανών που οι Επίτροποι έκριναν ως μη νόμιμες. Από τον πίνακα που ακολουθεί (βασίζεται σε στοιχεία από τις αντίστοιχες ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου) ανατρέπεται ο ισχυρισμός ότι μειώνεται σταθερά από το 2010 κι εντεύθεν.

Με την επέκταση της οπτικής στα προ του 2010 έτη το συμπέρασμα μεταβάλλεται άρδην. Κατά το συγκεκριμένο έτος οι μη νόμιμες δαπάνες κορυφώθηκαν σε σχέση με τα έτη 2006, 2007 και 2009 και επομένως δεν προκύπτει σταθερή μείωση των μη νόμιμων δαπανών από το 2005 και μετά, οπότε επιβλήθηκε ο προληπτικός έλεγχος δαπανών στους Δήμους.



Απροσδιόριστο, λόγω έλλειψης στοιχείων, είναι το γραφειοκρατικό κόστος του προληπτικού ελέγχου και κυρίως το κόστος από τις καθυστερήσεις στην έγκριση των ενταλμάτων.

Σημαντικότερη είναι η ζημία που υφίστανται οι ΟΤΑ από την καταβολή τόκων υπερημερίας σε περιπτώσεις που καταδικάζονται από τα δικαστήρια λόγω ενδοσυμβατικής ευθύνης. Αυτό συμβαίνει όταν έχουν πραγματοποιήσει την προμήθεια ή έχουν αποδεχθεί την υπηρεσία κι εν συνεχεία ο Επίτροπος αρνείται να εγκρίνει το σχετικό ένταλμα πληρωμής.

Τέλος, για τον, κατά προσέγγιση, προσδιορισμό του μισθολογικού κόστους των απασχολούμενων στον προληπτικό έλεγχο των Δήμων, παραθέτουμε τον παρακάτω πίνακα που περιλήφθηκε στα Πρακτικά της 4<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 30<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016.

Με βάση τον πίνακα αυτό, στον προληπτικό έλεγχο των Δήμων απασχολούνται, συνολικά, 233 ελεγκτές και 57 διοικητικοί υπάλληλοι, δηλαδή 290 άτομα.

Με ένα μέσο όρο μεικτών μηνιαίων αποδοχών 1500 ευρώ, το ετήσιο μισθολογικό κόστος του εν λόγω προσωπικού αγγίζει τα 5,2 εκατ. ευρώ.

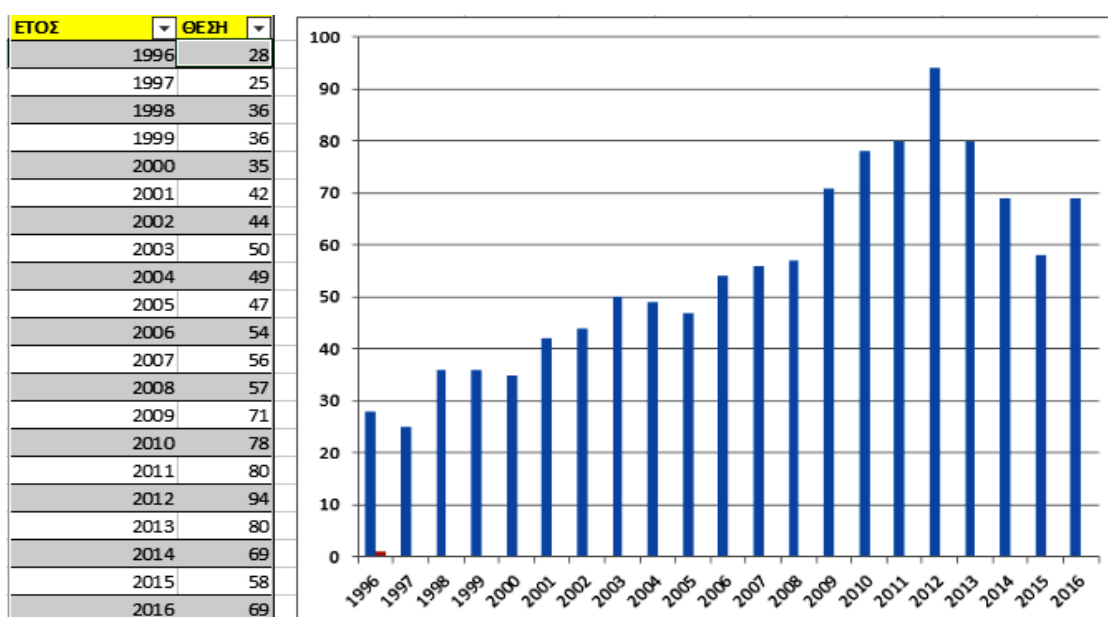
ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ <sup>3</sup>		ΠΕ - ΤΕ	ΔΕ-ΥΕ
ΑΘΗΝΑ	362 (60%)	230 (38%)	132 (22%)
ΕΚΤΟΣ ΑΘΗΝΩΝ	251 (40%)	202 (33%)	49 (8%)
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>613 (100%)</b>	<b>432 (70%)</b>	<b>181 (30%)</b>

ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ		Ελεγκτές	Διοικ. Υπαλ.
<b>Προληπτικός Έλεγχος Περιφέρειας:</b>		<b>202</b>	<b>49</b>
Δήμοι		191	47
Υπουργεία		11	2
<b>Προληπτικός Έλεγχος - ΑΘΗΝΑ</b>		<b>133</b>	<b>39</b>
Υπουργεία (στην Αττική)		68	22
Δήμοι Αττικής		42	10
Νομικά Πρόσωπα Αττικής		23	7
<b>Κατασταλατικός Έλεγχος Κεντρικής Υπηρεσίας<sup>4</sup></b>		<b>97</b>	<b>93</b>
<b>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ</b>		<b>432</b>	<b>181</b>

### 1.3. Η αξιολόγηση του προληπτικού ελέγχου στην καταπολέμηση της διαφθοράς

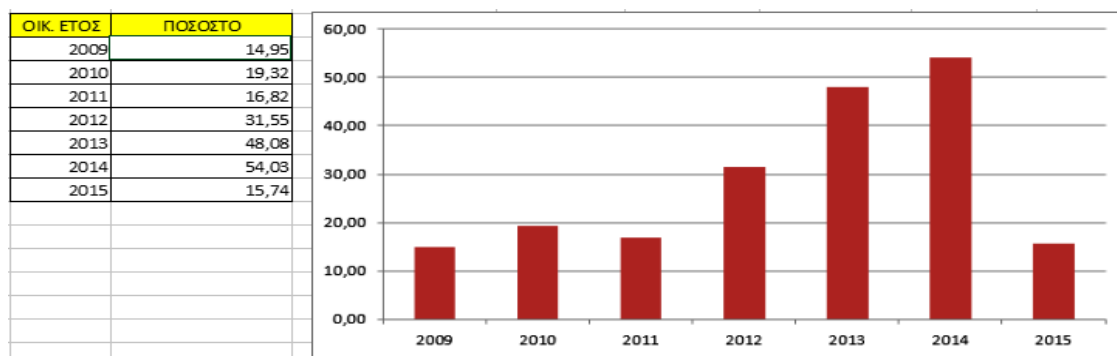
Ως προς τη συμβολή του προληπτικού ελέγχου στην καταπολέμηση της διαφθοράς τονίστηκε ότι αποτελεί πολιτικό και επιστημονικό ατόπημα ο ισχυρισμός ότι μπορεί, αφ' εαυτού, να φέρει σε πέρας αυτό το μεγάλο στόχο. Επισημάνθηκε ακόμα ότι για την καταπολέμηση της διαφθοράς χρειάζεται στρατηγικό σχέδιο με αλληλοσυμπληρούμενα μέτρα που να αποβλέπουν στην πρόληψη, στην καταστολή και στην κοινωνική αποδοκιμασία του φαινομένου.

Επομένως δεν μπορούν να υπάρξουν μετρήσιμα στοιχεία ως προς την απόδοση και την αποτελεσματικότητά του στην καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη δεκαετία που εφαρμόζεται στους ΟΤΑ Α' βαθμού. Ωστόσο μπορούν να παρατεθούν στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι η εφαρμογή του δεν έγινε αισθητή.



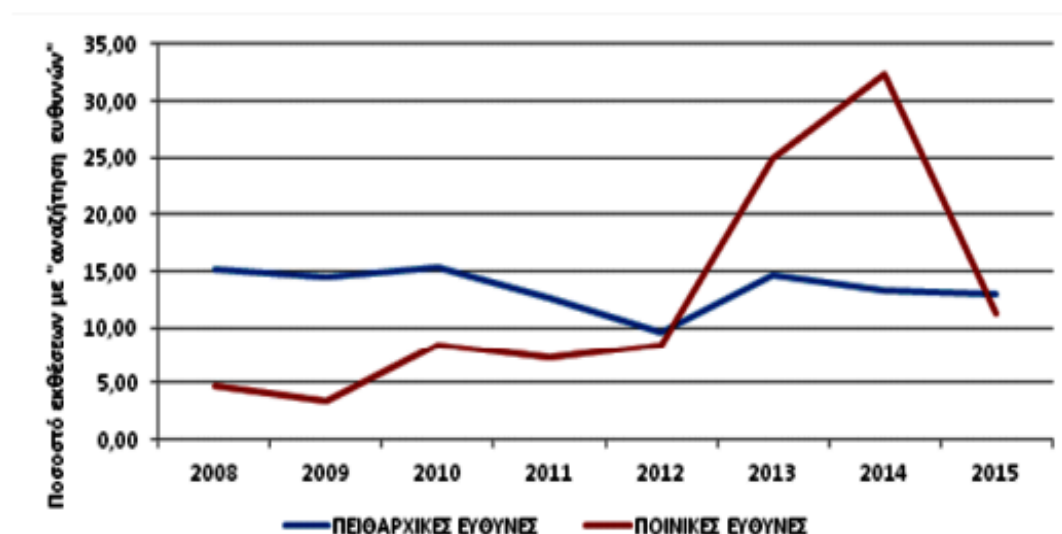
Από τον παραπάνω πίνακα που αξιολογεί το επίπεδο διαφθοράς κάθε χώρας, σε σύγκριση με τις άλλες και βασίζεται σε στοιχεία της Διεθνούς Διαφάνειας (Transparency International) προκύπτει ότι η Ελλάδα από την 25<sup>η</sup> θέση το 1997 ακολούθησε σταθερά ανοδική πορεία, για να φτάσει το 2012 στην 94<sup>η</sup>, απ' όπου ακολούθησε καθοδική πορεία για να καταλήξει, το 2016, στην 69<sup>η</sup> θέση. Αυτό σημαίνει ότι το επίπεδο της διαφθοράς ήταν το 2016 διπλάσιο σε σχέση με το 1997 και αυξήθηκε τουλάχιστον κατά 40% στη δεκαετία 2005-2016 (από την 47<sup>η</sup> στην 69<sup>η</sup> θέση), δηλαδή στο διάστημα εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου.

### Αριθμός ελέγχων / προτάσεις αναζήτησης ευθυνών



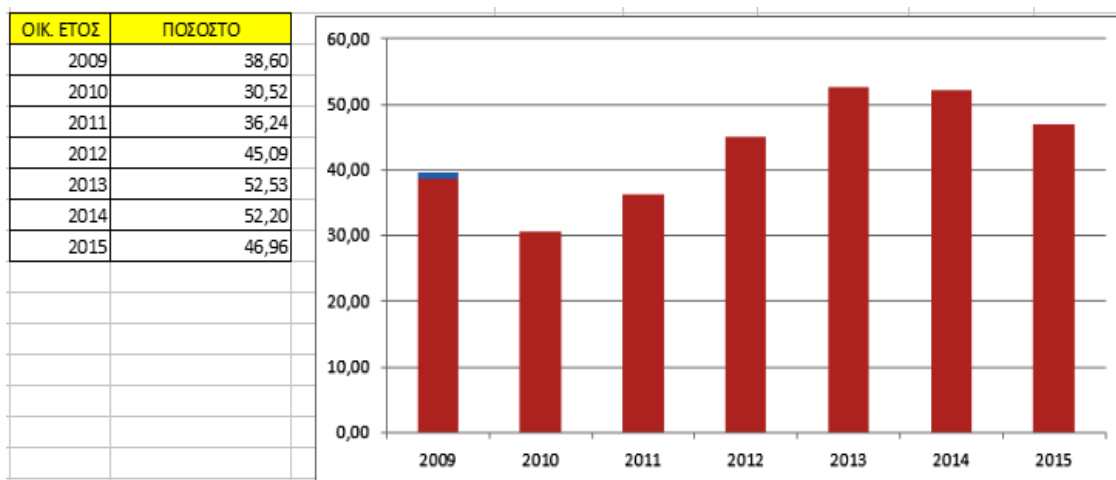
Εξάλλου, από τον παραπάνω πίνακα που βασίζεται στις αντίστοιχες ετήσιες εκθέσεις του Σώματος Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), προκύπτει ότι στο διάστημα εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου στους ΟΤΑ α' βαθμού δεν είχαμε μείωση του δείκτη παραβατικότητας, δηλαδή του αριθμού των ελέγχων για τους οποίους αναζητήθηκαν ευθύνες. Η αύξηση τα έτη 2012-2014 οφείλεται, σύμφωνα με διευκρίνιση του ΣΕΕΔΔ, στους ελέγχους για πλαστά δικαιολογητικά στους φακέλους των υπαλλήλων.

Το παρακάτω γράφημα απεικονίζει τη σχετική συχνότητα<sup>5</sup> αναζήτησης ευθυνών την τελευταία οκταετία (2008-2015) από τις επιθεωρήσεις/ελέγχους του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.



Τα στοιχεία είναι αντιπροσωπευτικά για την Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού καθώς, όπως προκύπτει από τον παρακάτω πίνακα, το ποσοστό των ελέγχων του ΣΕΕΔΔ στους

ΟΤΑ Α' βαθμού εκτείνεται από το 30% μέχρι το 52% του συνόλου των ελέγχων σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση.



Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, παρά τον προληπτικό έλεγχο, οι καταγγελίες πολιτών για κακοδιοίκηση και διαφθορά αυξήθηκαν στο διάστημα εφαρμογής του αποτελούν τα στοιχεία του παρακάτω πίνακα που προέρχονται από το ΣΕΕΔΔ.

Στον παρακάτω πίνακα και στο γράφημα που ακολουθεί, παρουσιάζεται διαχρονικά (2004-2015) η ετήσια εισροή καταγγελιών στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. με την ποσοστιαία ετήσια μεταβολή τους:

Έτος	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Αριθμός καταγγελιών	885	1.018	1.187	1.964	1.747	2.393	3.038	2.954	2.020	2.877	3.691	1.855
Ετήσια μεταβολή (%)		15,03	16,60	65,46	-11,05	36,98	26,95	-2,76	-31,62	42,43	28,29	-49,74



## Κ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

α) Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών θεωρήθηκε ως πανάκεια για την πάταξη φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης κι επιβλήθηκε εσπευσμένα στους Δήμους και μάλιστα μετά από αίτημά τους.

β) Η ανάδειξή του σε πανάκεια καταπολέμησης της διαφθοράς αποτέλεσε πολιτικό και επιστημονικό ατόπημα, γιατί για την καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτείται



στρατηγικό σχέδιο, από αλληλοσυμπληρούμενα μέτρα, με στόχο την πρόληψη, την καταστολή και την κοινωνική της αποδοκιμασία.

γ) Η εσπευσμένη εφαρμογή του αποτέλεσε τη βασική αιτία των δυσλειτουργιών που παρατηρήθηκαν στη συνέχεια και οι οποίες ανάγκασαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση να τοποθετηθεί κριτικά απέναντί του.

δ) Ο χαρακτηρισμός του ως ενός από τους πυλώνες της διαφάνειας στην Αιτιολογική Έκθεση του Καλλικράτη, πέντε χρόνια μετά την έναρξη της εφαρμογής του στους Δήμους, δε συνοδεύτηκε από πρακτικά μέτρα άρσης των δυσλειτουργιών που παρατηρήθηκαν. Επίσης δεν εξορθολογίστηκε το σύστημα των πολλαπλών αλληλοεπικαλυπτόμενων ελέγχων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση που παρεμβάλλουν προσκόμματα στην καθημερινή λειτουργία τους απασχολώντας προσωπικό και αποσπώντας την προσοχή από την αναπτυξιακή τους προσπάθεια.

ε) Η κατάργησή του από 01-01-2019, αποτέλεσε συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας στις υποχρεώσεις της χώρας απέναντι στους δανειστές της. Ωστόσο ο προβληματισμός προϋπήρχε κι εκφράστηκε, το 2014, μέσω της Έκθεσης του Τεχνικού Κλιμακίου του ΔΝΤ, με το σκεπτικό ότι δεν είναι συμβατός με την πρακτική που ακολουθούν άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Επίσης υπέρ της κατάργησής του συνέτεινε και η αναθεώρηση, επί το αυστηρότερο, της 2000/35/ΕΚ Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 (Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16-2-2011), με τις οποίες καθορίστηκαν σύντομες προθεσμίες για την πληρωμή των πιστωτών [παρ. Ζ άρθρο πρώτο ν. 4152/2013 (Α.107)] από τους δημόσιους φορείς, η υπέρβαση των οποίων έχει ως συνέπεια την καταβολή τόκων υπερημερίας και την ως εκ τούτου σοβαρή δημοσιονομική επιβάρυνση.

στ) Το Ελεγκτικό Συνέδριο επιμένει στη δημοσιονομική χρησιμότητα του προληπτικού ελέγχου και χαρακτηρίζει την κατάργησή του αντισυνταγματική.

ζ) Η συμβολή του προληπτικού ελέγχου στην καταπολέμηση της διαφθοράς δεν αποτυπώνεται στα (ελλιπή ούτως ή άλλως) στοιχεία.

- ✓ Στο διάστημα της εφαρμογής του, δηλαδή στη δεκαετία 2005-2016, το ποσοστό διαφθοράς αυξήθηκε τουλάχιστον κατά 40% (από την 47<sup>η</sup> θέση στο διεθνή πίνακα η Χώρα βρέθηκε στην 69<sup>η</sup>), όπως προκύπτει από τα στοιχεία της Διεθνούς Διαφάνειας.
- ✓ Εξάλλου, από στοιχεία που βασίζονται στις αντίστοιχες ετήσιες εκθέσεις του Σώματος Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), προκύπτει ότι στο διάστημα εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου στους ΟΤΑ α' βαθμού δεν είχαμε μείωση του δείκτη παραβατικότητας, δηλαδή του αριθμού των ελέγχων για τους οποίους αναζητήθηκαν πειθαρχικές και ποινικές ευθύνες, ούτε μείωση (αλλά αύξηση) του αριθμού των καταγγελιών από πολίτες.

η) Η εκπλήρωση της δημοσιονομικής αποστολής του προληπτικού ελέγχου, με βάση τα στοιχεία που καταθέτει το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν επιβεβαιώνεται.

- ✓ Αντιθέτως, από περαιτέρω ανάλυση των στοιχείων προκύπτει ότι ο αριθμός των ενταλμάτων που επιστράφηκαν αθεώρητα διπλασιάστηκε (σε σχέση με το 2010) το 2011 και υπερτριπλασιάστηκε το 2012. Κι αυτό ενώ, σε σχέση με το 2010, ο αριθμός των ελεγχθέντων ενταλμάτων μειώθηκε κατά 25% το 2011 και κατά 75% το 2012.
- ✓ Επίσης δεν προκύπτει σταθερή μείωση των δαπανών που κρίθηκαν μη νόμιμες από το 2005 και μετά, οπότε επιβλήθηκε ο προληπτικός έλεγχος

δαπανών στους Δήμους. Κάτι που αν συνέβαινε θα αποτελούσε στοιχείο θετικής αξιολόγησης του προληπτικού ελέγχου δαπανών.

- ✓ Απροσδιόριστο, λόγω έλλειψης στοιχείων, είναι το γραφειοκρατικό κόστος του προληπτικού ελέγχου και κυρίως το κόστος από τις καθυστερήσεις στην έγκριση των ενταλμάτων.
- ✓ Τέλος, με ένα μέσο όρο μεικτών μηνιαίων αποδοχών 1500 ευρώ, το, κατά προσέγγιση, ετήσιο μισθολογικό κόστος του προσωπικού που απασχολείται στον προληπτικό έλεγχο αγγίζει τα 5,2 εκατ. ευρώ.

## **Λ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

### Λ.1. Από την Αυτοδιοίκηση

Οι προτάσεις των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού στα ζητήματα των ελέγχων καταγράφονται ως εξής:

- ✓ Άμεση λειτουργία του Ελεγκτή νομιμότητας, στο πλαίσιο της επιβαλλόμενης από το Σύνταγμα Εποπτείας των ΟΤΑ.
- ✓ Ενοποίηση των Ελεγκτικών Σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης
- ✓ Ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου στους Δήμους

### Λ.2. Από την Επιτροπή του ν. 5 του ν. 4368/2016 για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι θεματικές ενότητες των προτάσεων της Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται στα διακυβεύματα που θέτει η πρόταση για την αναθεώρηση του Καλλικράτη, όπως την κατέθεσε η αρμόδια Επιτροπή που μάλιστα ορίστηκε δια νόμου. Ειδικότερα.

- ✓ Προτείνονται λύσεις στο θέμα του Ελεγκτή Νομιμότητας
- ✓ Προτείνεται η ενοποίηση των ελεγκτικών σωμάτων υπό τον Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης
- ✓ Τονίζεται η σημασία του Εσωτερικού Ελέγχου στους Δήμους, αλλά δεν προτείνεται συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο με το σκεπτικό ότι η καθιέρωση του εσωτερικού ελέγχου εμπίπτει στη, Συνταγματικώς κατοχυρωμένη, αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα στην πρόταση της Επιτροπής αναφέρονται τα εξής για το θέμα του εσωτερικού ελέγχου.

«Στην τοπική αυτοδιοίκηση η συμπερίληψη δομών εσωτερικού ελέγχου είναι αντικείμενο που ανάγεται στο δικαίωμα της οργανωτικής αυτοτέλειας και συνεπώς δεν απαιτείται η προηγούμενη νομοθετική του επιβολή. Στο πλαίσιο της σύνταξης των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ), οι ΟΤΑ μπορούν να προσδιορίζουν και την αυτοτελή οργανωτική μονάδα που επιφορτίζεται με την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου σε συνδυασμό πάντως με την εφαρμογή συστημάτων προτυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών, αξιοποιώντας εξάλλου και τα διεθνή πρότυπα.

Στη βιβλιογραφία αναφέρονται τρία (3) είδη εσωτερικού ελέγχου:

- ✓ Έλεγχοι συμμόρφωσης, που διενεργούνται για να αξιολογήσουν το πόσο καλά ο οργανισμός συμμορφώνεται και τηρεί τις σχετικές πολιτικές, νόμους, οδηγίες, σχέδια και διαδικασίες.
- ✓ Οικονομικοί έλεγχοι που σχετίζονται με την αξιολόγηση των εσωτερικών δικλείδων ασφαλείας που διασφαλίζουν την ποιότητα των λογιστικών στοιχείων και οικονομικών εκθέσεων
- ✓ Έλεγχοι απόδοσης που έχουν ως στόχο να ελέγξουν αν μια συγκεκριμένη δραστηριότητα ολοκληρώνεται με τρόπο που να παράγει αποτελεσματικά, αποδοτικά και οικονομικά αποτελέσματα.

Στην περίπτωση αλλαγής του ήδη θεσμοθετημένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου και κατόπιν της ολοκλήρωσης του πλαισίου αυτού, η Ομάδα μας θα συνδράμει, κατά λόγο αρμοδιότητας, προς αποσαφήνιση των ζητημάτων που αφορούν τους οικονομικούς ελέγχους, εφόσον θα υπάρχει πρόβλεψη διενέργειας αυτών από τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου».

### Λ.3. Πρόταση για τον εσωτερικό έλεγχο από το συγγραφέα της παρούσας μελέτης

Περιγράφεται αναλυτικά στο παράρτημα της παρούσας μελέτης

## **3)ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ**

### **I. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

#### I.1. Βιβλία

- Δαγτόγλου Π. (1997), Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Τέταρτη αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Μηλιώνης Ν.Αλ. (2006), Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δεύτερη έκδοση βελτιωμένη και επαυξημένη, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Μπέσιλα-Βήκα Ε. (2004), Τοπική Αυτοδιοίκηση Ι & ΙΙ, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Σαραντόπουλος Κ. (1975), «Ο Έλεγχος των δημοσίων οικονομικών εν Ελλάδι και Αλλοδαπή», εκ του Εθνικού Τυπογραφείου
- Σπηλιωτόπουλος Ε. (2005), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ενδέκατη έκδοση - ανατύπωση, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

#### I.2. Άρθρα- Δημοσιεύσεις

- Γιαλούρης Δ. «Το φαινόμενο της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο», Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας 2007.989
- Μηλιώνης Ν.Α. (1991), Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων. Κριτική προσέγγιση της, νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της αντίστοιχης του Συμβουλίου της Επικρατείας, Δελτίο Ελεγκτικού Συνεδρίου

-Μπιτζιλέκης Ν., «Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα», Ποινικά Χρονικά 2009, σελ. 97 επ.

-Νικολόπουλος Κ., Σαββαΐδου Α., Δαλιέτου Μ (2007), Δημοσιονομικός Έλεγχος ΟΤΑ, Αθήνα, ΕΚΔΔΑ-ΕΣΤΑ

### I.3. Μελέτες

-Ινστιτούτο Τοπική Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)- «Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ-Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος», Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ, Αθήνα 2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita/111-meletes-pou-ekpronithikan-apo-to-institoyto-topikis-aftodioikisis> [Πρόσβαση 9 Ιανουαρίου 2017]

-Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)- «Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://www.ita.org.gr/el/images/meletes\\_ita/ITA\\_trietis\\_stratigiki.pdf](http://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_trietis_stratigiki.pdf) [Πρόσβαση 9 Ιανουαρίου 2017]

### I.4. Διαδικτυακοί τόποι

-Αιτιολογική Έκθεση Καλλικράτη- Μηχανισμοί εποπτείας, ελέγχου και διαφάνειας, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki\\_kallikrati\\_9\\_6\\_2010.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki_kallikrati_9_6_2010.pdf) [Πρόσβαση 13 Ιανουαρίου 2017]

-Αιτιολογική Έκθεση παραγράφου 10 του άρθρου 10 του ν. 4337/2015, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/21983> [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2017]

-Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης- Εγχειρίδιο ελέγχου, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf) [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2017]

-Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης - Έκθεση 2003, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/19/EktheshGEDD2003.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/19/EktheshGEDD2003.pdf) [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2017]

-Ελεγκτικό Συνέδριο - «Πρακτικά της 4<sup>ης</sup> Γενικής Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 30<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016», διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [https://www.elsyn.gr/sites/default/files/17%20%CE%93%CE%95%CE%9D.%CE%A3%CE%A5%CE%9D.04%20\(%CE%A3%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%B5%CF%85%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%202016\).pdf](https://www.elsyn.gr/sites/default/files/17%20%CE%93%CE%95%CE%9D.%CE%A3%CE%A5%CE%9D.04%20(%CE%A3%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%B5%CF%85%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%202016).pdf) [Πρόσβαση 16 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΚΕ-Απόφαση Συνεδρίου της Κω, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.kedke.gr/?p=165> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΚΕ-Απόφαση Συνεδρίου Θεσσαλονίκης 2001 διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.kedke.gr/?cat=222> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΚΕ-Απόφαση του Συνεδρίου της Θεσσαλονίκης 2003, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.kedke.gr/?cat=222> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΚΕ-Ανακοίνωση, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.kedke.gr/?p=1476> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΕ- Απόφαση Συνεδρίου Ιωαννίνων 2013, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.peddm.gov.gr/index.php/simperasmata/> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΕ- Ημερίδα «Αποτελεσματικότητα, Διαφάνεια, Δικαιοσύνη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», (Αθήνα 23 Απριλίου 2013), διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.kedke.gr/?p=5730> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΕ- Δημερίδα για το Ελεγκτικό Συνέδριο (14-15 Απριλίου 2016) – Εισηγήση Προέδρου ΚΕΔΕ – εισηγητών Ε.Σ. – Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.kedke.gr/?p=13894> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-ΚΕΔΕ- Εποπτεία και έλεγχος των δραστηριοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vQ0eyzkaK6QJ:eclass.eetaa.gr/modules/document/file.php/T-GEN100/%25CE%2595%25CE%25A5%25CE%25A1%25CE%25A9%25CE%25A0%25CE%2591%25CE%25AA%25CE%259A%25CE%2597%2520%25CE%25A4%25CE%259F%25CE%25A0%25CE%2599%25CE%259A%25CE%2597%2520%25CE%2591%25CE%25A5%25CE%25A4%25CE%259F%25CE%2594%25CE%2599%25CE%259F%25CE%2599%25CE%259A%25CE%2597%25CE%25A3%25CE%2597%25CE%2598%25CE%2595%25CE%259C%25CE%2591%25CE%25A4%25CE%2599%25CE%259A%25CE%2591/epoptia%2520tel.doc+%&cd=1&hl=el&ct=clnk&gl=gr> [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

-Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης - Έκθεση 2015, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kDMCpDzXYTA%3d&tabid=74&mid=446> [Πρόσβαση 12 Ιανουαρίου 2017]

-Υπουργείο Εσωτερικών - «Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Επιτροπή του ν. 5 του ν. 4368/2016, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEpitrAnatheorisis-030317.pdf> [Πρόσβαση 13 Ιανουαρίου 2017]

## 1.5. Ευρωπαϊκή Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/841A51EE209B21BCC2257AB8003895A8/\\$file](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/841A51EE209B21BCC2257AB8003895A8/$file)

[/%CE%95%CE%A5%CE%A1%CE%A9%CE%A0%CE%91%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%20%CE%A7%CE%91%CE%A1%CE%A4%CE%97%CE%A3%20%CE%A4%CE%91.pdf](#) [Πρόσβαση 20 Ιανουαρίου 2017]

## Ι.6. Δημοσιεύματα

ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΑ- 15/10/2015- «Το Ελεγκτικό Συνέδριο διαμαρτύρεται για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου στις κρατικές δαπάνες», διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση

<http://www.protothema.gr/greece/article/518431/diamarturia-elegtikou-sunedriou-stin-igesia-tou-upourgeiou-dikaiosunis/> [Πρόσβαση 25 Ιανουαρίου 2017]

## **II. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ**

### Προτάσεις για τον εσωτερικό έλεγχο στους ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ



**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**

**«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Τίτλος μελέτης**

**Ο εσωτερικός έλεγχος στους ΟΤΑ α' βαθμού**

**του Αργύρη Διον. Αργυρόπουλου**

**Διδάσκων: Σήφης Πλυμάκης**

**Αθήνα, Ιανουάριος 2017**

## **A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Από την Τοπική Αυτοδιοίκηση τίθεται ζήτημα ενοποίησης των αλληλεπικαλυπτόμενων ελεγκτικών μηχανισμών, που δεν συντονίζονται, δημιουργούν αβεβαιότητα και σημαντικό διοικητικό βάρος στη διοίκηση των ΟΤΑ. Ως αντίβαρο προτείνεται η ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου για να αναβαθμιστεί η λειτουργία των ΟΤΑ και να περιοριστούν κάποια φαινόμενα κακοδιοίκησης που καταγράφονται στις εκθέσεις των ελεγκτικών μηχανισμών.

Τα ερωτήματα στα οποία απαντά η παρούσα μελέτη είναι:

- Ποιο είναι σήμερα το ελεγκτικό τοπίο στην Ελλάδα και ποια τα είδη των ελέγχων;
  - Τι είναι ο εσωτερικός έλεγχος και ποια η σημασία του;
  - Πως ασκείται ο εσωτερικός έλεγχος στους οργανισμούς του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα και ειδικότερα στους ΟΤΑ;
  - Σε ποιο νομοθετικό πλαίσιο στηρίζεται ο εσωτερικός έλεγχος των ΟΤΑ; Είναι το εν λόγω πλαίσιο επαρκές;
  - Σε περίπτωση που είναι ανεπαρκές, προς ποια κατεύθυνση πρέπει να κινηθεί ενδεχόμενη νομοθετική πρωτοβουλία για την βελτίωση των συνθηκών άσκησης του;
- Από τις απαντήσεις που δίνονται στα παραπάνω ερωτήματα αναδεικνύεται η σημασία του εσωτερικού ελέγχου για την αναβάθμιση της λειτουργίας των ΟΤΑ και κατατίθενται συγκεκριμένες προτάσεις στο πλαίσιο ενδεχόμενης νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του.

## **B. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

### **A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

### **B. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

### **Γ. ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΩΝ**

#### Γ.1. Η έννοια του ελέγχου

#### Γ.2. Είδη ελέγχων

#### Γ.3. Εξωτερικός και εσωτερικός έλεγχος

#### Γ.4. Ο Εξωτερικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση

### **Δ.Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

#### Δ.1. Οι δύο μορφές εξωτερικού ελέγχου

#### Δ.2. Η διοικητική εποπτεία του Κράτους επί των ΟΤΑ. Η διάκριση μεταξύ αποκεντρωμένης διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

#### Δ.3. Το περιεχόμενο της διοικητικής εποπτείας του Κράτους επί των ΟΤΑ

#### Δ.4. Παράλληλοι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

#### Δ.5. Αποτίμηση εξωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

### **Ε. ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ**

#### Ε.1. Η ελεγκτική

#### Ε.2. Έννοια εσωτερικού ελέγχου

#### Ε.3. Οι στόχοι και τα είδη του εσωτερικού ελέγχου

#### Ε.4. Προτεραιότητες του εσωτερικού ελέγχου

### **ΣΤ. ΣΥΣΤΗΜΑ, ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

#### ΣΤ.1. Σύστημα εσωτερικού ελέγχου

#### ΣΤ.2. Εσωτερικός έλεγχος βάσει ελεγκτικών προτύπων

ΣΤ.3. Το νομικό πλαίσιο και τα όργανα του εσωτερικού ελέγχου

ΣΤ.4. Σχεδιασμός και Προγραμματισμός Εσωτερικού Ελέγχου

ΣΤ.5. Εκθέσεις Εσωτερικού Ελέγχου

## **Z. ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ**

Z.1. Το περιεχόμενο και η σημασία της ελεγκτικής δεοντολογίας

Z.2. Η διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αντικειμενικότητας του εσωτερικού ελέγχου

Z.3. Κώδικας Δεοντολογίας - προσόντα και υποχρεώσεις ελεγκτών

## **Η. ΟΙ ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ**

H.1. Ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση

H.2. Το νομικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα

H.3. Ο εσωτερικός έλεγχος στο Υπουργείο Εσωτερικών

H.4. Η αναγκαιότητα του εσωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

H.5. Το «εγχειρίδιο καλών πρακτικών» του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη «Δημόσια ηθική σε τοπικό επίπεδο» (ΙΤΑ, 2006)

## **Θ. Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ**

Θ.1. Πριν από την εφαρμογή του Καλλικράτη

Θ.2. Η ενίσχυση του κοινωνικού ελέγχου στους ΟΤΑ από τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

Θ.3. Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου των ΟΤΑ

Θ.4. Ο ρόλος της Εκτελεστικής και της Οικονομικής Επιτροπής στον εσωτερικό έλεγχο των ΟΤΑ

## **Ι. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΑΣΚΟΥΜΕΝΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ**

I.1. Ο εσωτερικός έλεγχος στους Δήμους Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης

I.2. Η συνέντευξη της προϊσταμένης εσωτερικού ελέγχου του Δήμου Θεσσαλονίκης

I.3. Ο εσωτερικός έλεγχος στο Δήμο Πειραιά

## **Κ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

### **Λ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

### **Μ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

## **Γ. ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΩΝ**

### Γ.1. Η έννοια του ελέγχου

Ως έλεγχο εννοούμε μια μεθοδολογικά τυποποιημένη, προγραμματισμένη, και τεκμηριωμένη διαδικασία, η οποία συνίσταται στην παρακολούθηση των δραστηριοτήτων και λειτουργιών μιας υπηρεσίας ή οργανισμού και,

- διαπιστώνει καταστάσεις,
- εξετάζει την τήρηση ή μη των νόμων, των κατευθύνσεων, των εντολών και των οδηγιών, που διέπουν τη λειτουργία τους,
- παρακολουθεί την αποτελεσματικότητα των ενεργειών, την απόδοση των διαδικασιών και την εφαρμογή των προγραμμάτων, των στρατηγικών και των πολιτικών της ελεγχόμενης υπηρεσίας ή οργανισμού με σκοπό την έγκαιρη διαπίστωση προβλημάτων, προτού αυτά διογκωθούν και την εφαρμογή διορθωτικών κινήσεων.



Ο έλεγχος έχει ως στόχο, την παροχή με την μορφή προτάσεων, βοήθειας και συμβουλών προς τον ελεγχόμενο φορέα /υπηρεσία και σ' αυτούς που έχουν την ευθύνη, ώστε να λάβουν τις απαραίτητες αποφάσεις που θα οδηγήσουν στη λύση των προβλημάτων και την εξάλειψη των φαινομένων παραβατικότητας που πιθανώς εντοπίστηκαν (ΓΕΔΔ-Εγχειρίδιο ελέγχου).

## Γ.2. Είδη ελέγχων

Τα είδη των ελέγχων αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα:

Κριτήριο Διάκρισης Ελέγχου	Είδη Ελέγχου
Διάρκεια	1. Τακτικός 2. Έκτακτος
Έκταση	1. Ειδικός 2. Γενικός
Ελεγκτής	1. Εσωτερικός 2. Εξωτερικός
Χώρο Διενέργειας	1. Συγκεντρωτικός/Διερευνητικός 2. Επιτόπιος
Μέθοδος Διενέργειας	1. Καθολικός 2. Δειγματοληπτικός
Περιεχόμενου Ελέγχου	1. Έλεγχος Νομιμότητας 2. Έλεγχος Σκοπιμότητας 3. Έλεγχος Χρηστής Οικονομικής Διοίκησης

**ΠΗΓΗ ΠΙΝΑΚΑ: Meigs W., Larsen J. and Meigs, R.(1985). Ελεγκτική, Μετάφραση: Διαμαντόπουλος Θ., Ταλαρούγκας Ι., Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση**

## Γ.3. Εξωτερικός και εσωτερικός έλεγχος

Οι έλεγχοι διακρίνονται σε εξωτερικούς και εσωτερικούς με κριτήριο το ελεγκτικό όργανο που τους διενεργεί:

**Εσωτερικός** είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται από τα ίδια όργανα της ελεγχόμενης υπηρεσίας (σύστημα εσωτερικού ελέγχου).

**Εξωτερικός** είναι ο έλεγχος όταν διενεργείται από τα Σώματα ελέγχου ή τις Υπηρεσίες επιθεώρησης

Ο εσωτερικός έλεγχος διαφέρει από τον εξωτερικό, παρόλο που οι δύο λειτουργίες αλληλοσυμπληρώνονται και εφαρμόζονται επικουρικά. Σύμφωνα με μια εκδοχή (Haron et al 2004), μία από τις σημαντικότερες διαφορές είναι ότι το εύρος του εσωτερικού ελέγχου είναι μεγαλύτερο και επεκτείνεται σε ολόκληρο το οργανωσιακό φάσμα, ενώ ο εξωτερικός έλεγχος εστιάζει κατά κύριο λόγο στην αξιολόγηση της αξιοπιστίας, συμμόρφωσης και εγκυρότητας των χρηματοοικονομικών αναφορών και οικονομικών καταστάσεων. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται η διαπίστωση ότι ο εσωτερικός έλεγχος καλύπτει όλες τις συναλλαγές του οργανισμού, ενώ ο εξωτερικός ελέγχει αυτές τις λειτουργίες που έχουν συνεισφορά ή επιδρούν στη διαμόρφωση των χρηματοοικονομικών αποτελεσμάτων και στη γενικότερη οικονομική του αποδοτικότητα (Reinstein et al, 1994).

## Γ.4. Ο Εξωτερικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση

Ο Εξωτερικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση διακρίνεται σε:

4. Ενδοδιοικητικό που διενεργείται στο πλαίσιο των ενδοδιοικητικών διαδικασιών
5. Κοινοβουλευτικό, που ασκείται μέσω της διαδικασίας του Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, από τη Βουλή προς το Υπουργείο Εσωτερικών.
6. Δικαστικό, που ασκείται από τα δικαστήρια προς τη δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, με κύριους φορείς τα Διοικητικά Δικαστήρια και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

## **Δ. Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

### Δ.1. Οι δύο μορφές εξωτερικού ελέγχου

Ο Εξωτερικός έλεγχος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ασκείται:

- α. στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας του Κράτους επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- β. από τα ελεγκτικά σώματα της δημόσιας διοίκησης, όταν εντάσσεται στο πρόγραμμα ελέγχων που καταρτίζουν ή όταν αυτό κριθεί σκόπιμο

### Δ.2. Η διοικητική εποπτεία του Κράτους επί των ΟΤΑ. Η διάκριση μεταξύ αποκεντρωμένης διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Αυτοδιοίκηση συνιστά μία μέθοδο οργάνωσης της Διοίκησης. Σύμφωνα με αυτήν προβλέπεται η σύσταση οργανωτικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης, πέραν των άμεσα κρατικών, οι οποίες αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα, απαρτίζονται από ίδια όργανα και ασκούν κατά κύριο λόγο δημόσια εξουσία (Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος 2005). Η τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει σχέση με την οργάνωση του Κράτους κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 101 του ισχύοντος Συντάγματος. Βασικό εννοιολογικό στοιχείο της διάκρισης μεταξύ αποκεντρωμένης διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, το Κράτος ασκεί εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

Η εκ του Συντάγματος εποπτεία των ΟΤΑ ασκείται με ελέγχους στα όργανα διοίκησής τους (έλεγχος νομιμότητας) είτε στα πρόσωπα που τα συγκροτούν (πειθαρχικός έλεγχος).

Η θεωρητική βάση του ελέγχου νομιμότητας στους ΟΤΑ, που επιτάσσει το άρθρο 102 του Συντάγματος, στηρίζεται στην από το ίδιο άρθρο κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής τους αυτοτέλειας: Αφού οι ΟΤΑ αποτελούν ανεξάρτητες διοικητικές μονάδες που ασκούν δημόσια εξουσία, είναι αυτονόητο ότι πρέπει να εμπίπτουν στον έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα και με την αρχή ότι, στο πλαίσιο λειτουργίας του Κράτους Δικαίου, εξουσία και έλεγχος είναι έννοιες αλληλένδετες. Γνωστή είναι η φράση «όπου υπάρχει εξουσία πρέπει να υπάρχει και έλεγχος (Π. Δαγτόγλου 1997).

### Δ.3. Το περιεχόμενο της διοικητικής εποπτείας του Κράτους επί των ΟΤΑ

Σύμφωνα με τα άρθρα 214 και 215 του Ν. 3852/2010 («Καλλικράτης») η εποπτεία του Κράτους επί των ΟΤΑ ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία ΟΤΑ, η οποία όμως δεν έχει συγκροτηθεί μέχρι σήμερα και γι' αυτό συνεχίζουν να εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 3463/2006, δηλαδή όργανα εποπτείας των πράξεων των ΟΤΑ είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας/Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή που συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αποτελούμενη από ένα δικαστικό λειτουργό Διοικητικών ή Πολιτικών Εφετειών, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το Σύνταγμα και το νόμο περί Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4129/2013, ΦΕΚ 52 Α') «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», οι δαπάνες των ΟΤΑ υπάγονται σε προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας. Ο έλεγχος αφορά στην τήρηση της νομοθεσίας από τους δημόσιους υπολόγους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται στον προβλεπόμενο έλεγχο δαπανών. Ειδικά στις Περιφέρειες αντί του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον προληπτικό έλεγχο ασκούν οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Επίσης, ασκείται και προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων των ΟΤΑ με προϋπολογισμό μεγαλύτερο ενός χρηματικού ορίου που καθορίζεται στο νόμο.

Τέλος, με το Ν. 4172/2013 συγκροτήθηκε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ για τον διοικητικό έλεγχο των οικονομικών των ΟΤΑ.

### Δ.4. Παράλληλοι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πέραν των ελέγχων που εμπίπτουν στο πνεύμα της διοικητικής εποπτείας των ΟΤΑ, ασκείται σωρεία ελέγχων στη διοικητική και οικονομική λειτουργία και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, που έχουν γενική ή ειδική αρμοδιότητα ελέγχου στους ΟΤΑ και επομένως και κίνησης πειθαρχικής ή ποινικής διαδικασίας. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής Οικονομικοί -Διαχειριστικοί -Διοικητικοί Έλεγχοι.

#### α. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Πρόσωπο, που επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, με αρμοδιότητα το συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης. Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου.

#### β. Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Στον έλεγχό του υπάγονται υπηρεσίες του Δημοσίου, μεταξύ των οποίων και οι ΟΤΑ. Αρμοδιότητά του είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων, η συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης.

#### γ. Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία

Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης

Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών

Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών

Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης

Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας που υπάγεται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

δ. Συνήγορος του Πολίτη

Αποτελεί μία από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές, η οποία διαμεσολαβεί μεταξύ υπηρεσιών του Δημοσίου και των πολιτών για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης.

#### Δ.5. Αποτίμηση εξωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαπιστώνουν, διαχρονικά, (ΕΚΘΕΣΗ ΙΤΑ, 2006), ότι «σε πολλές περιπτώσεις οι έλεγχοι από τα ελεγκτικά σώματα αλλεπικαλύπτονται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται καθεστώς αβεβαιότητας, να δυσχεραίνεται η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και, σε τελική ανάλυση, να παραβιάζεται και ή ίδια η αρχή της αναλογικότητας» και προτείνουν την ενοποίησή τους αλλά και την ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ. Ειδικότερα προτείνεται:

α. Για την ενοποίηση των ελεγκτικών σωμάτων.

«Στο πλαίσιο του εξορθολογισμού του συστήματος ελέγχων, η Επιτροπή του ΙΤΑ εξέτασε τη δυνατότητα τα σώματα αυτά να ενοποιηθούν σε ένα πολυεπίπεδο σώμα, με προσωπικό διυπουργικής προέλευσης, υπό τον κεντρικό συντονισμό του ΓΕΔΔ. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να εξασφαλίζει ανθρώπινους πόρους, μείωση του ελεγκτικού χρόνου και βελτίωση της ποιότητας του ελέγχου. Παράλληλα εξέτασε τη δυνατότητα αναγνώρισης αρμοδιοτήτων αυτοτελούς πειθαρχικού χαρακτήρα στα σώματα αυτά.

β. Για την ανάγκη ενίσχυσης του εσωτερικού ελέγχου των ΟΤΑ.

«Η ΚΕΔΚΕ έχει εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης ενός Σώματος Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που να απαρτίζεται από (πρώην) δημάρχους και στελέχη της ΤΑ, που θα εντέλλονται από την ΚΕΔΚΕ από τους κόλπους της και που θα παρέχουν επί τόπου συμβουλευτικές υπηρεσίες, θα διευκολύνουν την εφαρμογή νέων μέτρων και πολιτικών, και θα υποβοηθούν τους ΟΤΑ.

Η σκέψη εμπνέεται από το μοντέλο του εσωτερικού ελέγχου, που προτείνει άλλωστε και το «Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών» του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και από το αγγλικό πρότυπο: Στην Αγγλία υπάρχει ένα ελεγκτικό σώμα για τους δημοσιονομικούς ελέγχους, το Audit Commission, που συγκροτείται από τον υπουργό εσωτερικών και έχει 3 λειτουργίες α) το διορισμό ελεγκτών για τις τοπικές αρχές στην Αγγλία και Ουαλία, β) την προετοιμασία ενός κώδικα ελέγχου πρακτικής, που διέπει όλους τους ελέγχους που διεξάγονται στις τοπικές αρχές και γ) τη σύνταξη μελετών για την προαγωγή της οικονομίας, της ικανότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών των τοπικών αρχών. Από την άλλη πάλι, η πρόταση θυμίζει τον παλαιό θεσμό των Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Ν.Δ. 4260/1962 (ΦΕΚ - 186 Α') «Περί ρυθμίσεως θεμάτων, αφορώντων εις την Γενικήν Διεύθυνσιν Διοικήσεως του Υπουργείου των Εσωτερικών», οι οποίοι ανήκαν στο προσωπικό της νομαρχίας, με ευρείες αρμοδιότητες ελέγχου και κυρώσεων, αλλά και με συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό ρόλο. Σε κάθε περίπτωση, η εισαγωγή του εσωτερικού ελέγχου είναι θεμιτή».

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΙΤΑ «Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018», που παρουσιάστηκε στο θεματικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στο Βόλο (17-18 Οκτωβρίου 2016), δηλαδή δέκα χρόνια αργότερα...

α.α. Για τη διοικητική εποπτεία και τα ελεγκτικά σώματα:

«Οι ανωτέρω ελεγκτικοί μηχανισμοί έχουν αλληλοεπικάλυψη και δεν συντονίζονται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αβεβαιότητα και σημαντικό διοικητικό βάρος στη λειτουργία και τη διοίκηση των ΟΤΑ. Είναι απαραίτητο να διερευνηθεί η δυνατότητα λειτουργικής ενοποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών ή τουλάχιστον ο συντονισμός και ο προγραμματισμός του ελεγκτικού έργου τους. Ειδικά για τους ΟΤΑ, εκτιμούμε ότι είναι αναγκαίο να συγκροτηθεί το συντομότερο δυνατό η Αυτοτελής Υπηρεσία ΟΤΑ, χωρίς να εντάσσεται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, να στελεχωθεί με ικανό προσωπικό και να οργανωθεί με αξιοποίηση των σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών, προκειμένου να έχει την αποκλειστική ευθύνη του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, συνεργαζόμενη όποτε αυτό χρειάζεται με τους λοιπούς ελεγκτικούς μηχανισμούς που έχουν τομεακή εξειδίκευση. Το έργο αυτό μπορεί να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020. Μόνον έτσι θα απλοποιηθεί, θα ενοποιηθεί ως προς το περιεχόμενό του και θα συντονιστεί το ελεγκτικό έργο, με αποτέλεσμα και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του».

β.β. Για τον εσωτερικό έλεγχο στους ΟΤΑ:

«Παράλληλα με τα ανωτέρω, είναι απαραίτητη η εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στις Περιφέρειες και στους μεσαίους και μεγάλους Δήμους (πάνω από ένα μέγεθος με κριτήρια τον πληθυσμό και τα έσοδα) με ένα κοινό αποδεκτό από την Κυβέρνηση και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) κανονιστικό πλαίσιο και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για τη εφαρμογή του. Ο εσωτερικός έλεγχος (internal audit) θα διασφαλίσει τη νομιμότητα και την αξιοπιστία της οικονομικής διαχείρισης, αλλά και την αποδοτική χρήση των πόρων και τη συνεχή βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και γενικότερα της διακυβέρνησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα μειώσει το διοικητικό βάρος των άνωθεν εξωτερικών ελέγχων και θα βοηθήσει ουσιαστικά τον κοινωνικό έλεγχο».

## **Ε. ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ**

### Ε.1. Η ελεγκτική

Η ελεγκτική αποτελεί ένα σημαντικό κλάδο της Οικονομικής των Επιχειρήσεων που πραγματεύεται τις αρχές, τους κανόνες και τις προϋποθέσεις για τη διενέργεια ελέγχου σε κάθε οικονομική διαχείριση ξένης περιουσίας. Εξετάζει τρία βασικά θέματα:

- το αντικείμενο του ελέγχου, δηλαδή τι ελέγχεται,
- γιατί είναι αναγκαίος ο έλεγχος και ποιοι σκοποί επιδιώκονται με τον έλεγχο
- το υποκείμενο του ελέγχου, δηλαδή ποια πρόσωπα διενεργούν τον έλεγχο και ποια πρέπει να είναι τα προσόντα τους και
- τις ελεγκτικές διαδικασίες, δηλαδή την τεχνική του ελέγχου

### Ε.2. Έννοια εσωτερικού ελέγχου

Σύμφωνα με το Institute of Internal Auditors (IIA 2008), «ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μία ανεξάρτητη, αντικειμενική και συμβουλευτική δραστηριότητα που έχει σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο ώστε να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες ενός οργανισμού. Έτσι, βοηθά έναν οργανισμό να επιτυγχάνει τους στόχους του, παρέχοντας μία συστηματική και πειθαρχημένη προσέγγιση αξιολόγησης και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης κινδύνων, του ελέγχου και της εσωτερικής εταιρικής διακυβέρνησης». Επιπλέον, σύμφωνα με την επιτροπή COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, 1992) «ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μία διαδικασία που παρέχει τα εφόδια και τα στοιχεία για την ανταπόκριση μίας επιχείρησης σε κινδύνους που απορρέουν από το επιχειρησιακό, οικονομικό και θεσμικό της περιβάλλον». Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μία διαδικασία προστιθέμενης αξίας για τους οργανισμούς.

### E.3. Οι στόχοι και τα είδη του εσωτερικού ελέγχου

Βασικός στόχος του εσωτερικού ελέγχου είναι η βελτίωση της διαχείρισης των επιχειρησιακών κινδύνων, σε συνάρτηση με την υποστήριξη της αποδοτικής λειτουργίας των πρακτικών της εταιρικής διακυβέρνησης (IIA, 2004). Στη βιβλιογραφία (Koutourpis 2009) αναφέρεται, επίσης, πως ένας βασικός στόχος του εσωτερικού ελέγχου είναι η διασφάλιση της νομιμότητας των οργανισμών αναφορικά με το γενικότερο ρυθμιστικό και κανονιστικό περιβάλλον, ενώ υποστηρίζεται (Sawyer 2003) και ότι ο εσωτερικός έλεγχος έχει ως στόχο τη διασφάλιση των περιουσιακών στοιχείων μίας επιχείρησης από περιπτώσεις απάτης, από απώλειες ή κακοδιαχείριση, ώστε να εξασφαλίζεται τόσο η οικονομική του βιωσιμότητα όσο και η εκπλήρωση των υποχρεώσεών του προς τα τρίτα μέρη.

Ο εσωτερικός έλεγχος, σύμφωνα με τις λειτουργίες που επιτελεί και τους αντίστοιχους στόχους του, διακρίνεται στις εξής κατηγορίες (IIA, 2004):

α. Έλεγχος συστημάτων, ο οποίος αφορά την αξιολόγηση της αποτελεσματικής λειτουργίας των συστημάτων που αντιστοιχούν στις επιχειρησιακές διαδικασίες, συμπεριλαμβάνοντας τον έλεγχο της πληρότητας και κανονικότητας των οικονομικών πράξεων, των συναλλαγών και των σχετικών οικονομικών πληροφοριών.

β. Έλεγχος απόδοσης, ο οποίος σχετίζεται με την εκτίμηση των επιδόσεων των επιχειρησιακών λειτουργιών βάσει των θεσπισμένων προτύπων απόδοσης που έχουν ήδη καθοριστεί στο πλαίσιο της επιχειρησιακής οργάνωσης.

γ. Χρηματοοικονομικός έλεγχος, ο οποίος αποσκοπεί στον έλεγχο της ακρίβειας, νομιμότητας και επάρκειας των χρηματοοικονομικών και λογιστικών πράξεων, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα της σχετικής οικονομικής πληροφόρησης.

δ. Έλεγχος συμμόρφωσης, ο οποίος αναφέρεται στο βαθμό στον οποίο ο οργανισμός συμμορφώνεται με τις εσωτερικές διαδικασίες και πολιτικές και τις εξωτερικές νομικές, ρυθμιστικές και κανονιστικές απαιτήσεις.

### E.4. Προτεραιότητες του εσωτερικού ελέγχου

Σύμφωνα με το IIA (2012), ο πρωταρχικός στόχος του εσωτερικού ελέγχου είναι να βοηθάει το Διοικητικό Συμβούλιο (ΔΣ) και τα εκτελεστικά διευθυντικά στελέχη να προστατεύουν τα περιουσιακά στοιχεία, τη φήμη και τη βιωσιμότητα του

οργανισμού. Υπό αυτό το πρίσμα, οι προτεραιότητες του εσωτερικού ελέγχου είναι οι εξής:

- ο σχεδιασμός και έλεγχος της λειτουργικής αποτελεσματικότητας των δομών της εσωτερικής διακυβέρνησης και των οργανωσιακών διαδικασιών,
- η παροχή σαφούς και αξιόπιστης πληροφόρησης στο ΔΣ και στα διευθυντικά στελέχη αναφορικά με τις διαδικασίες λήψης στρατηγικών και λειτουργικών αποφάσεων,
- ο εντοπισμός, έλεγχος και διαχείριση των κινδύνων, ιδιαίτερα σε ότι αφορά τους κινδύνους φήμης, επάρκειας κεφαλαίων και ρευστότητας, και
- ο έλεγχος και διαχείριση των κρίσιμων εταιρικών γεγονότων, όπως είναι η εισαγωγή νέων προϊόντων ή υπηρεσιών στην αγορά, η ενσωμάτωση νέων και καινοτόμων επιχειρησιακών διαδικασιών, οι αποφάσεις για την ανάθεση ορισμένων λειτουργιών σε τρίτους (outsourcing) και άλλες επενδυτικές αποφάσεις.

## **ΣΤ. ΣΥΣΤΗΜΑ, ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΔΙΕΞΑΓΩΓΗΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

### ΣΤ.1. Σύστημα εσωτερικού ελέγχου

Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (ΣΕΕ) (Internal Audit System – IAS) αποτελεί το σύνολο όλων των ελεγκτικών μηχανισμών που εποπτεύουν συστηματικά τις επιχειρησιακές δραστηριότητες και δράσεις, συνεισφέροντας στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των οργανισμών (ΠΑ, 2004).

Σκοπός ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου είναι η παροχή εύλογης διασφάλισης για τη διαφύλαξη των περιουσιακών στοιχείων, τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια και αξιοπιστία των λογιστικών στοιχείων και οικονομικών καταστάσεων, τη συνεχή βελτίωση της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας όλων των δραστηριοτήτων, την ενθάρρυνση και μέτρηση της συμμόρφωσης του οργανισμού στις στρατηγικές και πολιτικές της διοίκησης καθώς και στους σχετικούς νόμους, διατάξεις και κανονισμούς (Καζαντζής, 2006)

Πρέπει να σχεδιάζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται ότι καμία διαχειριστική πράξη και λογιστική καταχώριση δεν επιτρέπεται να ολοκληρώνεται από ένα και μόνο υπάλληλο, αλλά η εργασία καθενός πρέπει, απαραίτητα, να είναι συμπληρωματική της εργασίας ενός, τουλάχιστον, άλλου υπαλλήλου και να ελέγχεται από ένα τρίτο υπάλληλο. 5

Θεμελιώδης αρχή, για την οργάνωση ενός ικανοποιητικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου είναι ο σαφής διαχωρισμός των τριών βασικών λειτουργιών της ελεγχόμενης επιχείρησης: α) της συναλλακτικής που περιλαμβάνει τη διενέργεια των συναλλαγών, β) της διαχειριστικής, που περιλαμβάνει τη διαχείριση και φύλαξη των περιουσιακών στοιχείων και γ) της λογιστικής που περιλαμβάνει τη λογιστική απεικόνιση και λογιστική παρακολούθηση των συναλλακτικών πράξεων και των περιουσιακών στοιχείων.

Η παραπάνω διάκριση έχει ως στόχο κάθε μια από τις παραπάνω λειτουργίες να είναι υπηρεσιακώς ανεξάρτητη από τις άλλες δύο και ασκείται από πρόσωπα υπηρεσιακώς ανεξάρτητα από τις άλλες.

Τέλος, για να είναι αποτελεσματικό ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να περιλαμβάνει ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά, όπως να είναι οικονομικό, ουσιώδες, κατάλληλο, σύμφωνο, επίκαιρο, απλό και λειτουργικό.

## ΣΤ.2. Εσωτερικός έλεγχος βάσει ελεγκτικών προτύπων

Η αξιοπιστία του εσωτερικού ελέγχου απαιτεί τη διεξαγωγή του επί τη βάσει ενός τυποποιημένου και αντικειμενικού συστήματος. Για το σκοπό αυτό έχουν καθιερωθεί συγκεκριμένα ελεγκτικά πρότυπα. Ο σκοπός των προτύπων, όπως περιγράφονται από το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών είναι:

1. να περιγράψουν τις βασικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν την πρακτική του εσωτερικού ελέγχου.
2. να αποτελέσουν το γενικό πλαίσιο βάσει του οποίου παρέχονται και προάγονται οι προστιθέμενης αξίας δραστηριότητες του εσωτερικού ελέγχου.
3. να αποτελέσουν μέτρο αξιολόγησης της απόδοσης του εσωτερικού ελέγχου.
4. να προωθήσουν τη βελτίωση σε οργανωτικές διαδικασίες και λειτουργίες.

## ΣΤ.3. Το νομικό πλαίσιο και τα όργανα του εσωτερικού ελέγχου

Το νομικό πλαίσιο που αφορά στην εσωτερικό έλεγχο ιδιωτικών οργανισμών περιορίζεται στα άρθρα 7 και 8 του ν. 3016/2002 (ΦΕΚ 110 Α' ). Με βάση τις διατάξεις αυτές, που αποσκοπούν στην προστασία του επενδυτικού κοινού, οι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο εταιρίες υποχρεούνται να διαθέτουν Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου και μάλιστα οφείλουν να αναφέρουν κάθε αλλαγή στα πρόσωπα των εσωτερικών ελεγκτών στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Ειδικότερα.

- Στο άρθρο 7 καθορίζεται η οργάνωση της Υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου.

Απασχολείται αποκλειστικά και πλήρως τουλάχιστον ένα φυσικό πρόσωπο, είναι ανεξάρτητη και δεν υπάγεται ιεραρχικά σε καμιά άλλη υπηρεσία και εποπτεύεται από ένα έως τρία μη εκτελεστικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου. Οι εσωτερικοί ελεγκτές ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο, αλλά δεν μπορεί να είναι μέλη του ή διευθυντικά στελέχη ή συγγενικά πρόσωπα των ανωτέρω μέχρι και β' βαθμό συγγενείας

- Στο άρθρο 8 καθορίζονται οι αρμοδιότητες της Υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου:

1. παρακολουθεί την εφαρμογή και τη συνεχή τήρηση του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας και του καταστατικού της εταιρίας, καθώς και της εν γένει νομοθεσίας που αφορά την εταιρία και ιδιαίτερα της νομοθεσίας των ανωνύμων εταιριών και της χρηματιστηριακής.
2. αναφέρει στο διοικητικό συμβούλιο της εταιρίας περιπτώσεις σύγκρουσης των ιδιωτικών συμφερόντων των μελών του διοικητικού συμβουλίου ή των διευθυντικών στελεχών της εταιρίας με τα συμφέροντα της εταιρίας, τις οποίες διαπιστώνει κατά την άσκηση των καθηκόντων του.
3. οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να ενημερώνουν εγγράφως μια φορά τουλάχιστον το τρίμηνο το διοικητικό συμβούλιο για το διενεργούμενο από αυτούς έλεγχο και να παρίστανται κατά τις γενικές συνελεύσεις των μετόχων.
4. οι εσωτερικοί ελεγκτές παρέχουν, μετά από έγκριση του Δ.Σ. της εταιρίας, οποιαδήποτε πληροφορία ζητηθεί εγγράφως από Εποπτικές Αρχές, συνεργάζονται με



αυτές και διευκολύνουν με κάθε δυνατό τρόπο το έργο παρακολούθησης, ελέγχου και εποπτείας που αυτές ασκούν.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι τα όργανα του εσωτερικού ελέγχου σε έναν οργανισμό είναι η Επιτροπή εσωτερικού ελέγχου με εποπτικό ρόλο και η ανεξάρτητη Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου.

#### ΣΤ.4. Σχεδιασμός και Προγραμματισμός Εσωτερικού Ελέγχου

Οι εσωτερικοί ελεγκτές οφείλουν να σχεδιάζουν και να προγραμματίζουν τις διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου, αφού πρώτα προσδιοριστούν οι αντικειμενικοί στόχοι του ελέγχου και οι διαδικασίες επίτευξης των στόχων αυτών. Οι αντικειμενικοί στόχοι του ελέγχου και οι ελεγκτικές διαδικασίες θα πρέπει να αναφέρουν τους κινδύνους της ελεγχόμενης δραστηριότητας ή μονάδας.

Κατά τον προγραμματισμό του ελέγχου απαιτείται η απόκτηση πληροφοριών για τις ελεγχόμενες δραστηριότητες και η εξασφάλιση έγκρισης του προγράμματος εργασίας του διαχειριστικού ελέγχου και ο καθορισμός των απαραίτητων πόρων για τη διενέργειά του.

#### ΣΤ.5. Εκθέσεις Εσωτερικού Ελέγχου

Σημαντική φάση κατά τη διαδικασία του εσωτερικού ελέγχου αποτελεί η σύνταξη της ανάλογης έκθεσης που αποτελεί το σημαντικότερο εργαλείο επικοινωνίας των εσωτερικών ελεγκτών προς όλα τα επίπεδα της Διοίκησης.

Οι εκθέσεις εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να είναι αντικειμενικές, σαφείς, συνοπτικές, εποικοδομητικές και έγκαιρες. Παρόλο που το είδος και το περιεχόμενο των εκθέσεων ελέγχου ποικίλουν ανά εταιρία ή είδος ελέγχου, πρέπει να περιέχουν τουλάχιστον το σκοπό, το πλαίσιο και τα αποτελέσματα του ελέγχου. Η έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει τα αποτελέσματα του ελέγχου και να διατυπώνονται σε αυτήν οι διαπιστώσεις του ελέγχου, τα συμπεράσματα και συστάσεις για δυνητικές βελτιώσεις.

### **Z. ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ**

#### Z.1. Το περιεχόμενο και η σημασία της ελεγκτικής δεοντολογίας

Η σημασία της ελεγκτικής δεοντολογίας είναι προφανής για τη διενέργεια αλλά και για την αξιοπιστία του εσωτερικού ελέγχου.

Στα άρθρα 19-22 του ν. 3693/2008 (174 Α'), όπως αντικαταστάθηκε με το ν. 4170/13 (ΦΕΚ 163 Α'), μεταφέρονται στο ελληνικό δίκαιο κοινοτικές οδηγίες με τις οποίες τίθεται το πλαίσιο και η δεοντολογία άσκησης των (εξωτερικών) ελέγχων από τους πιστοποιημένους (εξωτερικούς) ελεγκτές της Επιτροπής Λογιστικού Τυποποίησης και Ελέγχου (ΕΛΠΕ). Επίσης, καθορίζονται τα προσόντα των ελεγκτών, με βασικότερα την εντιμότητα και την επαγγελματική επάρκεια. Τα εν λόγω άρθρα αναφέρονται στην υποχρέωση των ελεγκτών για ανεξαρτησία, αντικειμενικότητα, εμπιστευτικότητα και τήρηση του επαγγελματικού απορρήτου. Οι διατάξεις αυτές σχετίζονται άμεσα με τις κατευθυντήριες γραμμές του ΠΑ (2012)

#### Z.2. Η διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αντικειμενικότητας του εσωτερικού ελέγχου

Οι δύο βασικές προϋποθέσεις του εσωτερικού ελέγχου είναι η ανεξαρτησία και η αντικειμενικότητα.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του ΠΑ (2012), η ανεξαρτησία ορίζεται ως «η ελευθερία από τις συνθήκες που διακυβεύουν την ικανότητα της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου να εκτελούνται τα αντίστοιχα καθήκοντα κατά τρόπο αμερόληπτο». Έτσι, «για να επιτευχθεί ο βαθμός ανεξαρτησίας που απαιτείται για την αποτελεσματική εκτέλεση των αρμοδιοτήτων του εσωτερικού ελέγχου, ο διευθύνων σύμβουλος του ελέγχου θα πρέπει να έχει άμεση και απεριόριστη πρόσβαση στα ανώτερα διευθυντικά στελέχη και το διοικητικό συμβούλιο, η οποία μπορεί αν επιτευχθεί μέσω μίας αμοιβαίας σχέσης υποβολής εκθέσεων, ενώ οι απειλές της ανεξαρτησίας θα πρέπει να διαχειρίζονται σε προσωπικό επίπεδο σε ότι αφορά τον ίδιο τον ελεγκτή και σε επίπεδο δέσμευσης, λειτουργίας και οργάνωσης».

Θα πρέπει να σημειωθεί πως το ζήτημα της ανεξαρτησίας είναι εξαιρετικά σημαντικό για τον εσωτερικό έλεγχο, καθώς διαφοροποιείται σημαντικά από την έννοια της ανεξαρτησίας του εξωτερικού ελέγχου. Συγκεκριμένα, για τους εσωτερικούς ελεγκτές, η ανεξαρτησία αναφέρεται σε μία συμπεριφορά που είναι απαλλαγμένη από προκαταλήψεις και άλλες επιρροές. Αυτή η ανεξαρτησία είναι ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένου ότι οι εσωτερικοί ελεγκτές μπορούν να είναι υπάλληλοι του οργανισμού, ενώ αυτό δεν ισχύει για τον εξωτερικό έλεγχο. Για το λόγο αυτό, το ΠΑ (2012) επισημαίνει πως η ανεξαρτησία του εσωτερικού ελέγχου είναι οργανωσιακής φύσης.

Επιπρόσθετα, η αντικειμενικότητα ορίζεται ως (ΠΑ, 2012): «η αμερόληπτη ψυχική στάση που επιτρέπει στους εσωτερικούς ελεγκτές να εκτελούν τα δεσμευτικά τους καθήκοντα με αυτόν τον τρόπο που πιστεύουν ότι το προϊόν του έργου τους δεν επιδέχεται συμβιβασμούς ποιότητας». Υπό αυτό το πρίσμα, «η αντικειμενικότητα απαιτεί από τους εσωτερικούς ελεγκτές να μην υποτάσσουν την κρίση τους σε θέματα ελέγχου σε τρίτα μέρη, καθώς και να διαχειρίζονται τις απειλές σε όλα τα επίπεδα». Μία βασική έννοια της αντικειμενικότητας του εσωτερικού ελέγχου είναι η σύγκρουση συμφερόντων («conflict of interest»), η οποία αναφέρεται σε καταστάσεις κατά τις οποίες ο εσωτερικός ελεγκτής έχει ένα ανταγωνιστικό προς τον έλεγχο επαγγελματικό ή προσωπικό συμφέρον, με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση να εκπληρώνει τα καθήκοντά του με πλήρη αμεροληψία (ΠΑ, 2012). Η ύπαρξη τέτοιων συμφερόντων συνδέεται με αντιδεοντολογική συμπεριφορά που υπονομεύει την αξιοπιστία του ελέγχου.

### Ζ.3. Κώδικας Δεοντολογίας - προσόντα και υποχρεώσεις ελεγκτών

Ο κώδικας δεοντολογίας έχει ως στόχο την ενίσχυση και προώθηση της δεοντολογικής κουλτούρας στο επάγγελμα του ελεγκτή.

Στη διαδικασία του (εξωτερικού) ελέγχου σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 19 του ν. 3693/2008 (174 Α') οι νόμιμοι ελεγκτές και τα ελεγκτικά γραφεία οφείλουν να συμμορφώνονται με τον ισχύοντα Κώδικα Επαγγελματικής Δεοντολογίας της Διεθνούς Ομοσπονδίας Λογιστών (International Federation of Accountants). Τυχόν παραβίασή του συνεπάγεται αρνητικές επαγγελματικές επιπτώσεις.

Σύμφωνα με τον Κώδικα Δεοντολογίας, οι εσωτερικοί (όπως και οι εξωτερικοί ελεγκτές) πρέπει κατά τον έλεγχο να διαθέτουν:

1. Ακεραιότητα: εδραιώνει την εμπιστοσύνη και παρέχει έτσι τη βάση εμπιστοσύνης της κρίσης τους. Ο ελεγκτής θα πρέπει να διενεργεί το ελεγκτικό του έργο με εντιμότητα, επιμέλεια και υπευθυνότητα, σεβόμενος το νομικό πλαίσιο και αποκαλύπτοντας όσα προβλέπονται από το πλαίσιο αυτό ή από τα επαγγελματικά πρότυπα και συμβάλλοντας στην επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών της εταιρίας

2. αντικειμενικότητα: ο εσωτερικός ελεγκτής πρέπει να επιδεικνύει το υψηλότερο επίπεδο επαγγελματικής αντικειμενικότητας κατά την συγκέντρωση, αξιολόγηση και κοινοποίηση των πληροφοριών για τη δραστηριότητα ή τη διαδικασία που εξετάζεται. Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να προβαίνουν σε μία ισορροπημένη εκτίμηση όλων των σχετικών περιπτώσεων χωρίς κανένα επηρεασμό της κρίσης τους από τα δικά τους συμφέροντα, ή τα συμφέροντα άλλων.

3. εμπιστευτικότητα: οι εσωτερικοί ελεγκτές θα πρέπει να σέβονται την αξία και την ιδιοκτησία της πληροφόρησης που λαμβάνουν, να μην κοινοποιούν πληροφορίες χωρίς κατάλληλη εξουσιοδότηση, εκτός εάν υπάρχει νομική ή επαγγελματική υποχρέωση για να γίνει κάτι τέτοιο και να μην χρησιμοποιούν τις πληροφορίες αυτές για ίδιο όφελος, κατά τρόπο που αντιβαίνει το νόμο και ατά τρόπο που βλάπτει τους νόμιμους και «ηθικούς» σκοπούς της εταιρίας

4. επαγγελματική επάρκεια: κατά την εκτέλεση του έργου τους, οι εσωτερικοί ελεγκτές χρησιμοποιούν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις εμπειρίες που χρειάζονται για την παροχή των υπηρεσιών του εσωτερικού ελέγχου. Οφείλουν να αναλαμβάνουν μόνο εκείνες τις υπηρεσίες για τις οποίες διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα και παράλληλα να προσπαθούν να βελτιώνουν συνεχώς την επάρκεια τους και την αποτελεσματικότητά καθώς και την ποιότητα των υπηρεσιών τους.

## **Η. ΟΙ ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΤΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ**

### **Η.1. Ο εσωτερικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση**

Η αναγκαιότητα εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση είναι προφανής, αφού αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα λήψης αποφάσεων που αφορούν στο κοινωνικό σύνολο και διαχείρισης ξένης περιουσίας. Αυτονόητη είναι και η ανάγκη πρόβλεψης και διαχείρισης κινδύνων. Η κατανομή των δημοσίων δαπανών από την κυβέρνηση προϋποθέτει ένα αυστηρό πλαίσιο λογοδοσίας, στο οποίο οι λειτουργίες του εσωτερικού ελέγχου είναι κρίσιμης σημασίας για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων οργανισμών (Hendrick 2000). Ισχυρό επιχείρημα για την αναγκαιότητα του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα αποτελεί η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, με σκοπό την προστασία των συμφερόντων των φορολογουμένων.

Ωστόσο η βιβλιογραφία επισημαίνει τη δυσκολία του εγχειρήματος. Οι βασικές διαφοροποιήσεις μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, οι οποίες έχουν σαφείς προεκτάσεις σε ένα ευρύ φάσμα δράσεων της ορθής διακυβέρνησης, ενσωματώνουν τρεις τύπους παραγόντων, τους περιβαλλοντικούς, τους συναλλακτικούς και τους οργανωσιακούς (Nutt and Backoff, 1992).

Εξάλλου, η γραφειοκρατία και οι ιδεολογικές προεκτάσεις της λειτουργίας του δημόσιου τομέα, συχνά, παρεμποδίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των ελεγκτικών μηχανισμών που εφαρμόζονται με επιτυχία στους οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα.

Τέλος οι συγγραφείς επισημαίνουν ότι σημαντική αδυναμία του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα, διεθνώς, συνιστά ότι περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας, τήρησης του πλαισίου των διαδικασιών, καταγραφής κινδύνων και εξοικονόμησης και δεν επεκτείνεται σε διαχείριση κινδύνων και αποδοτική χρήση των πόρων επί τη βάσει συγκεκριμένης στοχοθεσίας (Sterck and Bouckaert 2006).

## Η.2. Το νομικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου στο Δημόσιο Τομέα

Όπως προαναφέρθηκε, στην ελληνική έννομη τάξη η έννοια του εσωτερικού ελέγχου εισήχθη με το ν. 3016/2002 και προέβλεπε την υποχρέωση για όλες τις εισηγμένες στο Χρηματιστήριο εταιρίες να διαθέτουν υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου.

Στο Δημόσιο Τομέα ο εσωτερικός έλεγχος εισήχθη με το ν. 3429/2005, με τον οποίο η υποχρέωση οργάνωσης υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου επεκτείνεται στις ΔΕΚΟ.

Με τις διατάξεις της παρ. 2, του άρθρου 4 του Ν. 3492/2006 ορίζονται στο Δημόσιο Τομέα ο εσωτερικός έλεγχος, η μονάδα εσωτερικού ελέγχου και το σύστημα εσωτερικού ελέγχου.

Η πιο πρόσφατη εξέλιξη στον εσωτερικό έλεγχο στην Ελλάδα είναι ο ν.3871/2010, ο οποίος προβλέπει την καθολική διενέργεια εσωτερικού ελέγχου σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, υποτομέα της οποίας αποτελούν οι ΟΤΑ. Υπογραμμίζεται, ότι παρότι ολόκληρος ο ελληνικός Δημόσιος τομέας υπόκειται σε εσωτερικό έλεγχο, αυτός παραμένει ανενεργός μέχρι τη σύσταση, στελέχωση και λειτουργία των μονάδων εσωτερικού ελέγχου (παρ. 6 άρθρο 12 ν. 3492/2006).

Ειδικότερα, το πλέγμα των διατάξεων του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα έχει ως εξής:

- Άρθρο 4, παράγραφοι 2,3 και 4 ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314 Α') «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις».

«Ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας της κάθε δημόσιας επιχείρησης περιλαμβάνει τουλάχιστον:

α) τη διάρθρωση των υπηρεσιών της εταιρείας, τα αντικείμενά τους, καθώς και τη σχέση των υπηρεσιών μεταξύ τους και με τη διοίκηση. Μεταξύ των υπηρεσιών της εταιρείας πρέπει υποχρεωτικά να προβλέπεται υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου,

β) τις διαδικασίες αξιολόγησης της απόδοσης των διευθυντικών στελεχών της εταιρείας.

3. Κάθε δημόσια επιχείρηση οργανώνει υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου. Η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α) παρακολουθεί την εφαρμογή και τη συνεχή τήρηση του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας και του καταστατικού της δημόσιας επιχείρησης, καθώς και της εν γένει νομοθεσίας που αφορά την επιχείρηση,

β) παρακολουθεί και αναφέρει στο διοικητικό συμβούλιο της δημόσιας επιχείρησης και στη γενική συνέλευση των μετόχων περιπτώσεις σύγκρουσης των ιδιωτικών συμφερόντων των μελών του διοικητικού συμβουλίου με τα συμφέροντα της επιχείρησης ή παράβασης των διατάξεων του νόμου αυτού από μέλη του διοικητικού συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου και του διευθύνοντος συμβούλου,

γ) ενημερώνει εγγράφως μία φορά τουλάχιστον κάθε τρίμηνο το διοικητικό συμβούλιο καθώς και τη γενική συνέλευση των μετόχων για τους ελέγχους που διενεργεί,

δ) είναι υπεύθυνη για την παροχή και την ακρίβεια οποιασδήποτε πληροφορίας ζητηθεί από την Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, που συνιστάται με το άρθρο 11 του νόμου αυτού και διευκολύνει με κάθε πρόσφορο μέσο το έργο παρακολούθησης, ελέγχου και εποπτείας που αυτή εκτελεί.

4. Στην υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου απασχολείται τουλάχιστον ένας εσωτερικός ελεγκτής, που ορίζεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων. Οι εσωτερικοί

ελεγκτές είναι ανεξάρτητοι, δεν υπάγονται ιεραρχικά σε καμία υπηρεσιακή μονάδα της δημόσιας επιχείρησης, παρέχουν υπηρεσίες με έμμισθη εντολή και δεν αποκτούν ιδιότητα υπαλλήλου ή σχέση εξαρτημένης εργασίας».

- Άρθρο 12 ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210 Α΄) «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις»

Σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου

Σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού και αφού ληφθεί υπόψη η εισηγητική έκθεση και το σχέδιο υλοποίησης της Επιτροπής Διαβούλευσης, συνιστώνται μονάδες εσωτερικού ελέγχου σε όλα τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες της χώρας και καθορίζονται οι αρμοδιότητες αυτών στο πλαίσιο προστασίας των οικονομικών τους συμφερόντων. Με όμοιο προεδρικό διάταγμα συνιστώνται μονάδες εσωτερικού ελέγχου στους φορείς που εποπτεύονται από τα Υπουργεία ή τις Περιφέρειες της χώρας, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου και έχουν προϋπολογισμό άνω των τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ και καθορίζονται οι αρμοδιότητες αυτών στο πλαίσιο προστασίας των οικονομικών τους συμφερόντων, με την επιφύλαξη των περί εσωτερικού ελέγχου διατάξεων του ν. 3429/2005. Το ποσό αυτό δύναται να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών. Στους φορείς που δεν θα συσταθεί μονάδα εσωτερικού ελέγχου, τις αρμοδιότητες αυτής ασκεί η μονάδα εσωτερικού ελέγχου του εποπτεύοντος φορέα. Στις μονάδες εσωτερικού ελέγχου των φορέων περιέρχονται επιπλέον οι εξής αρμοδιότητες:

- α) τακτικού ελέγχου των παγίων προκαταβολών που υπάγονται στον φορέα,
- β) οικονομικού και διαχειριστικού ελέγχου των δημοσίων υπολόγων και δημοσίων διαχειρίσεων που υπάγονται στο φορέα,
- γ) διενέργειας ένορκης διοικητικής εξέτασης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης, πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η απώλεια αυτή έχει λάβει χώρα στην αρμόδια υπηρεσία ή στα Ελληνικά Ταχυδρομεία, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 34 του ν. 2362/1995 (ΦΕΚ 247 Α΄),
- δ) έρευνας της ύπαρξης αντικειμενικής αδυναμίας απόδοσης λογαριασμού χρηματικού εντάλματος προπληρωμής, σύμφωνα με την παράγραφο 7 του άρθρου 41 του ν. 2362/1995. Μέχρι τη σύσταση των μονάδων εσωτερικού ελέγχου της παραγράφου 1, οι αρμοδιότητες αυτές εξακολουθούν να ασκούνται από την Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών ή τη Γ.Δ.Δ.Ε., από της μεταφοράς των εν λόγω αρμοδιοτήτων σε αυτή. Η Γ.Δ.Δ.Ε. διαμορφώνει πρότυπα και μεθοδολογίες συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου και συντάσσει προδιαγραφές οργάνωσης, εσωτερικής λειτουργίας και αρμοδιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου των Υπουργείων, Περιφερειών και λοιπών φορέων στο πλαίσιο προστασίας των οικονομικών τους συμφερόντων. Οι προδιαγραφές εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού. Οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου οφείλουν να υλοποιούν πλήρως τις προδιαγραφές που ορίζονται με τις ανωτέρω αποφάσεις και να ενημερώνουν τη Γ.Δ.Δ.Ε. σχετικά με τα ευρήματα των ελέγχων. Οι Διευθύνσεις του άρθρου 6, εφόσον διαπιστώσουν ότι απαιτούνται βελτιώσεις των συστημάτων

διαχείρισης και ελέγχου των φορέων της αρμοδιότητάς τους, προτείνουν στην ΕΠ.ΕΠ. τη λήψη σχετικών μέτρων.

- Άρθρο 25 Α ν. 3871/2010 (ΦΕΚ 141 Α΄) «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

#### Εσωτερικός Έλεγχος

Σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης διενεργείται εσωτερικός έλεγχος, όπως η έννοια αυτού προσδιορίζεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 4 του ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210 Α΄), ο οποίος ανατίθεται στις συνιστώμενες από το άρθρο 12 του ίδιου νόμου Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου, με τη συνολική καθοδήγηση και επίβλεψη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.»

### Η.3. Ο εσωτερικός έλεγχος στο Υπουργείο Εσωτερικών

Η περίπτωση του εσωτερικού ελέγχου στο Υπουργείο Εσωτερικών είναι ενδιαφέρουσα γιατί πρόκειται για το Υπουργείο που εποπτεύει τους ΟΤΑ κι επομένως, κατά κάποιο τρόπο, οι καλές πρακτικές θα μπορούσαν να μεταφερθούν πολύ εύκολα σε αυτούς.

Στο Υπουργείο Εσωτερικών ο εσωτερικός έλεγχος διενεργείται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ), η οποία συστάθηκε με το άρθρο 2 του ΠΔ 105/2014 (ΦΕΚ 172 Α΄) και λειτουργεί ως αυτοτελές Τμήμα υπαγόμενο στον Υπουργό Εσωτερικών. Σύμφωνα με την παρ. 14 του άρθρου 35 του παραπάνω ΠΔ, στο Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου προΐσταται υπάλληλος κατηγορίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ). Οι αρμοδιότητες της ΜΕΕ καθορίζονται στο άρθρο 17 και είναι οι εξής:

γ. Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία είναι αρμόδια για τα ακόλουθα θέματα: γα. Την παροχή ελεγκτικών-συμβουλευτικών υπηρεσιών, όπως: γαα. τον έλεγχο επάρκειας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου (internal control) του Υπουργείου και την εισήγηση σχετικών βελτιωτικών προτάσεων, γαβ. τον έλεγχο εφαρμογής των κανόνων δικαίου, τον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών (INTOSAI 3.4, INTOSAI 1.0.39 Ευρωπαϊκή κατευθυντήρια γραμμή εφαρμογής αριθ. 52), όπως και του εσωτερικού κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας του Υπουργείου, γαγ. την αξιολόγηση της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δραστηριοτήτων του Υπουργείου (δηλαδή την αξιολόγηση της λειτουργίας του βάσει της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης), γαδ. την αξιολόγηση του προγραμματισμού, του σχεδιασμού και της εκτέλεσης των λειτουργιών του Υπουργείου, γαε. τον έλεγχο της ορθής διενέργειας των δαπανών, της ορθής είσπραξης και εμφάνισης των εσόδων, της διαχείρισης της περιουσίας του Υπουργείου με την εξακρίβωση του ενεργητικού και παθητικού και του μισθολογικού κόστους, για τον εντοπισμό τυχόν φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης, απάτης και διαφθοράς και την αποτροπή τους στο μέλλον, γαστ. τον έλεγχο πληροφοριακών συστημάτων, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον επιτυγχάνουν τους σκοπούς τους και εάν έχουν ενσωματωθεί σε αυτά επαρκείς ασφαλιστικές δικλείδες/μηχανισμοί ελέγχου, γαζ. τη διαβεβαίωση περί της ακρίβειας, της αξιοπιστίας κι της έγκαιρης προετοιμασίας των χρηματοοικονομικών (και λοιπών) αναφορών.

γβ. Την παροχή διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης ελέγχου του Υπουργείου. γγ. Τη διενέργεια τακτικού ελέγχου των παγίων προ καταβολών του Υπουργείου. γδ. Τη διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης σε

περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής. γε. Την έρευνα της ύπαρξης αντικειμενικής αδυναμίας απόδοσης λογαριασμού χρηματικού εντάλματος προπληρωμής. γστ. Την επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων στις περιπτώσεις που εντοπισθούν μεμονωμένες ή συστημικές παρατυπίες σε υπηρεσίες του Υπουργείου ή σε εποπτευόμενους φορείς του, εφόσον οι φορείς αυτοί δεν διαθέτουν μονάδα εσωτερικού ελέγχου και την παρακολούθηση της εκτέλεσής τους. γζ. Τη διενέργεια οικονομικού και διαχειριστικού ελέγχου των δημοσίων υπολόγων και δημοσίων διαχειρίσεων που υπάγονται στο Υπουργείο.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η ΜΕΕ του Υπουργείου Εσωτερικών ασκεί μέρος των αρμοδιοτήτων εσωτερικού ελέγχου, αφού δεν περιλαμβάνεται σε αυτές η χαρτογράφηση και διαχείριση κινδύνων. Στα μειονεκτήματα περιλαμβάνεται η έλλειψη λειτουργικής ανεξαρτησίας, αφού υπάγεται στον Υπουργό δηλαδή σε ένα όργανο της εκτελεστικής εξουσίας κι όχι π.χ. σε μια ανεξάρτητη Επιτροπή εσωτερικού ελέγχου από δικαστές ή μέλη του Κοινοβουλίου. Δεν κατοχυρώνεται η υποχρέωση των Υπηρεσιών του Υπουργείου για χορήγηση στοιχείων στη ΜΕΕ, ούτε η αυτοδίκαια άντληση στοιχείων από το πληροφοριακό σύστημα του Υπουργείου εκ μέρους της ΜΕΕ. Τέλος δεν στελεχώνεται από πιστοποιημένους εσωτερικούς ελεγκτές, δεν καθιερώνονται ελεγκτικά πρότυπα και δε νομοθετείται υποχρέωση της ΜΕΕ για υποβολή ετήσιου ελεγκτικού προγράμματος και για σύνταξη και υποβολή ετησίων απολογιστικών εκθέσεων στον Υπουργό ή στη Βουλή των Ελλήνων.

#### Η.4. Η αναγκαιότητα του εσωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Εξίσου προφανής είναι και η αναγκαιότητα θέσπισης εσωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι ΟΤΑ είναι δημόσιοι οργανισμοί που διαθέτουν εκ του Συντάγματος διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και διαχειρίζονται την περιουσία των δημοτών τους, δηλαδή ξένη περιουσία. Από τη στιγμή που υπάρχει εξουσία διάθεσης πόρων είναι αυτονόητος και ο έλεγχος, ο οποίος όπως προαναφέρθηκε, είναι ευρύτερος του εξωτερικού, αφού πρέπει να περιλαμβάνει και αξιολόγηση της αποδοτικότητας των ΟΤΑ. Εξ ίσου αναγκαίο είναι για τους ΟΤΑ να διαθέτουν διαδικασίες χαρτογράφησης και διαχείρισης κινδύνων, σε ένα δύσκολο περιβάλλον.

Οι δυσκολίες επιβολής του εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ είναι μεγαλύτερες σε σχέση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους. Ο έλεγχος της οργανωσιακής απόδοσης των ΟΤΑ χαρακτηρίζεται από ορισμένες ιδιαιτερότητες, οι οποίες προέρχονται κυρίως από τους περιορισμούς του εξωτερικού περιβάλλοντος, όπως είναι η ανάγκη ευημερίας των τοπικών κοινοτήτων και η διαφορετικότητα των αναγκών του πληθυσμού σε ότι αφορά τις δημόσιες υπηρεσίες (Andrews et al, 2006).

#### Η.5. Το «εγχειρίδιο καλών πρακτικών» του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη «Δημόσια ηθική σε τοπικό επίπεδο» (ΙΤΑ, 2006)

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθετήθηκε το 2006 το «Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών», που αποτελεί το πρώτο μέρος του φακέλου «Δημόσια ηθική σε τοπικό επίπεδο». Το κείμενο αυτό δεν έχει νομική δεσμευτικότητα. Αποτελεί ένα σύνολο πρωτοβουλιών και προτύπων που προετοίμασαν εμπειρογνώμονες για

την αναβάθμιση της δημόσιας ηθικής και την καταπολέμηση της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο (Council of Europe, 2006).

Στο Εγχειρίδιο προτείνονται, μεταξύ των άλλων, η θέσπιση κωδίκων συμπεριφοράς, η προστασία της εργασίας και της σταδιοδρομίας των αιρετών, προγράμματα επιμόρφωσης των αιρετών, ο έλεγχος της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών, η εποπτεία, ο έλεγχος των αιρετών από τα αντιπροσωπευτικά συμβούλια, ο δημοκρατικός έλεγχος με τη μορφή δημόσιας πρόσβασης στην πληροφόρηση, ιδιαίτερα σε διοικητικά έγγραφα και σε στοιχεία του προϋπολογισμού, ο ανεξάρτητος εξωτερικός έλεγχος, ο αποτελεσματικός εσωτερικός έλεγχος, η προσαρμογή του ελέγχου στο μέγεθος και στα καθήκοντα του δήμου, ο τοπικός ή περιφερειακός συνήγορος του πολίτη.

Στο Εγχειρίδιο διευκρινίζεται ειδικότερα, ως προς τον εξωτερικό έλεγχο, ότι ο έλεγχος αυτός έχει ως σκοπό να εγγυάται ότι η διοίκηση και η διαχείριση του ΟΤΑ γίνεται σύμφωνα με τη νομοθεσία, τους κανόνες για τα λογιστικά και τον προϋπολογισμό, τις γενικά αναγνωρισμένες αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, τις αρχές της δημόσιας ηθικής, όπως αυτές θεσπίζονται στους διάφορους εθνικούς και διεθνείς κώδικες συμπεριφοράς. Ο εξωτερικός έλεγχος είναι κατασταλτικός. Μπορεί όμως το όργανο που τον ασκεί να ασκεί προληπτικό έλεγχο υπό τη μορφή συμβουλευτικού ρόλου. Ο εξωτερικός έλεγχος συνεπάγεται ετήσια πιστοποίηση για την ακριβή τήρηση των λογαριασμών, αξιολογεί τη γενική επίδοση της διοίκησης και διαχείρισης με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας των τοπικών υπηρεσιών και της δημοτικής διαχείρισης. Ο εξωτερικός έλεγχος δεν υπεισέρχεται σε θέματα σκοπιμότητας μπορεί όμως να ασχοληθεί με το υπόβαθρο των αποφάσεων ή τη συνοχή τους ιδιαίτερα από οικονομική άποψη. Ο εξωτερικός έλεγχος ασκείται χωρίς καμία εξάρτηση τόσο από την ελεγχόμενη αρχή όσο και από την κεντρική διοίκηση.

Ο εξωτερικός έλεγχος μπορεί να είναι προληπτικός και συστηματικός εκεί όπου η παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης είναι προϋπόθεση για την εγκυρότητα ή την ενεργοποίηση των μέτρων που αποφασίζονται σε τοπικό επίπεδο. Μπορεί να είναι επίσης συστηματικός για μέτρα κάποιας σπουδαιότητας.

Ως προς τον εσωτερικό έλεγχο, διευκρινίζεται ότι αφορά τις γραπτές διαδικασίες που διέπουν τις πρακτικές που χρησιμοποιούνται στους διάφορους τομείς δράσης των τοπικών αρχών, όπως η σύνταξη και η εκτέλεση του προϋπολογισμού, οι αγορές, οι συμβάσεις, η πρόσληψη και η διαχείριση του προσωπικού. Είναι μια εξειδικευμένη υπηρεσία που παρέχει βοήθεια με τη μορφή εμπειρογνωμοσύνης σε ότι αφορά τον σχεδιασμό των διαδικασιών λειτουργίας των διαφόρων τμημάτων και παράλληλα ελέγχει αν υπάρχει συμμόρφωση στις διαδικασίες που έχουν υιοθετηθεί, και αν δεν υπάρχει συμμόρφωση αναζητά τα αίτια και προτείνει λύσεις. Για το λόγο αυτό αφορά συνήθως σε ΟΤΑ «σημαντικού» μεγέθους (Council of Europe, 2006, σελ. 6-8).

Επιπρόσθετα, στο «Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών» προβλέπεται και ένας «έλεγχος απόδοσης», εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών των ΟΤΑ, ανάλογος με αυτόν που ασκούν τα Ελεγκτικά Συνέδρια των κρατών της ΕΕ. Με αυτήν την έννοια ο έλεγχος πρέπει να καλύπτει την οικονομικότητα, την αποδοτικότητα, και την αποτελεσματικότητα :

- Οικονομικότητα σημαίνει αν οι πόροι διατίθενται την κατάλληλη στιγμή, αν είναι επαρκείς σε ποσότητα και ικανοποιητικοί σε ποιότητα και αν αποκτώνται στο κατώτερο δυνατό κόστος.



- Αποδοτικότητα σημαίνει αν οι πόροι που απαιτούνται για να εκπληρωθούν οι στόχοι της δράσης παρέχουν τη βέλτιστη αναλογία μεταξύ εισροών και εκροών.
- Αποτελεσματικότητα σημαίνει το βαθμό στον οποίο επιτυγχάνονται οι στόχοι που έχουν τεθεί και τη σχέση μεταξύ προσδοκώμενου και πραγματικού αντίκτυπου.

Αυτή η μορφή ελέγχου, δηλαδή ο έλεγχος αποδοτικότητας θα μπορούσε να ενταχθεί στην Ελλάδα στο πλαίσιο εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ

## **Θ. Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ**

### **Θ.1. Πριν από την εφαρμογή του Καλλικράτη**

Την έλλειψη μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση επισημαίνει έκθεση της ΚΕΔΕ (Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008). Ειδικότερα διαπιστώνει «έλλειψη σαφούς απλού και αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου εσωτερικού ελέγχου, για την διαφάνεια την χρηστή διοίκηση και την λογοδοσία» και προτείνει.

«Στον Νέο Δήμο (σ.σ. ενόψει Καλλικράτη) γίνεται πλέον πρόσφορη η θέσπιση θεσμών εσωτερικού ελέγχου, με στόχο την εμπέδωση της διαφάνειας στην λήψη των αποφάσεων, της εσωτερικής μέτρησης των αποτελεσμάτων της ποιοτικής διοίκησης, της συνεχούς αξιολόγησης των πολιτικών αλλά και του ανθρώπινου δυναμικού που καλείται σε πολιτικό και υπηρεσιακό επίπεδο να τις υλοποιήσει. Στην κατεύθυνση αυτή πρέπει να αξιοποιηθεί η εμπειρία και το κεκτημένο από την Αυτοδιοίκηση των Ευρωπαϊκών Κρατών.

Ωστόσο θα πρέπει να αναφερθεί ως διαδικασία εσωτερικού ελέγχου η υποχρέωση ελέγχου του ισολογισμού και των αποτελεσμάτων χρήσεως των Δήμων από ορκωτό ελεγκτή, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 163 του ΚΔΚ (Ν. 3463/2006, ΦΕΚ 114 Α'). Ειδικότερα η εν λόγω διάταξη ορίζει τα εξής.

«Οι Δήμοι που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο υποχρεούνται, για τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων κάθε οικονομικού έτους, να ορίζουν τον ορκωτό ελεγκτή - λογιστή και τον αναπληρωτή του μέχρι το τέλος Οκτωβρίου του έτους αυτού».

### **Θ.2. Η ενίσχυση του κοινωνικού ελέγχου στους ΟΤΑ από τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ**

Ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ δεν συγκρότησε ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου των ΟΤΑ στα πρότυπα του ν. 3016/2002 (ΦΕΚ 110 Α'). Ουσιαστικά διεύρυνε τον κοινωνικό έλεγχο στους ΟΤΑ. Διατήρησε τις διατάξεις του ΚΔΚ για την τοπική δημοκρατία, όπως το δημοψήφισμα, η ετήσια υποχρέωση του Δημάρχου για λογοδοσία κλπ (άρθρα 214-218 ν. 3463/2006, ΦΕΚ 114 Α') και πρόσθεσε νέες που προήγαγαν τη διαφάνεια και τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων όπως:

- ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΑΝΑΡΤΗΣΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ: Η υποχρέωση κάθε Δήμου να διαθέτει επίσημη ιστοσελίδα στην οποία θα δημοσιεύονται όλες οι αποφάσεις των οργάνων του. Η μη τήρηση

της υποχρέωσης δημοσιότητας των αποφάσεων στην επίσημη ιστοσελίδα, συνιστά λόγο ακυρότητας της απόφασης (άρθρο 71, παρ. 3)

- **ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ:** Στους δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, επιλέγεται, κατόπιν προκηρύξεως που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης. Η αιτιολογική έκθεση του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ χαρακτηρίζει το συμπαραστάτη του Δημότη θεσμό εσωτερικής διαμεσολάβησης κι όχι εσωτερικού ελέγχου (άρθρο 77). Ωστόσο είναι γεγονός ότι ο θεσμός συμβάλει στο εσωτερικό έλεγχο με τη σύνταξη της ετήσιας έκθεσης η οποία συζητείται στο Δημοτικό Συμβούλιο και αναρτάται στην ιστοσελίδα του Δήμου. Συμβάλουν επίσης οι ειδικές προτάσεις που καταθέτει στο Δήμαρχο και κοινοποιεί στο Δημοτικό Συμβούλιο και στον Γενικό Γραμματέα και δημοσιεύονται, υποχρεωτικά, στην ιστοσελίδα του Δήμου.
- **ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ:** Στους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους συγκροτείται, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του και εκδίδεται εντός δύο (2) μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών, δημοτική επιτροπή διαβούλευσης ως όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Η διάρκεια της θητείας της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης δεν υπερβαίνει τα δύομιση έτη (άρθρο 76). Κατά το ίδιο άρθρο (παρ. δ', εδ. 2) η διατύπωση γνώμης από τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης δεν αποκλείει την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, μέσω διαδικτύου. Οι προτάσεις της ηλεκτρονικής διαβούλευσης συγκεντρώνονται και συστηματοποιούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δήμου και παρουσιάζονται από τον πρόεδρο της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης κατά την αντίστοιχη συνεδρίασή της.
- **ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ:** Με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συστήνεται και λειτουργεί σε κάθε δήμο, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου με κύριο έργο την καταγραφή και τη διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου και με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (άρθρο 78).

### Θ.3. Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου των ΟΤΑ

Ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ μπορούσε να θεσπίσει Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ αν την περιελάμβανε ρητά στη διάταξη του άρθρου 97 για την υποχρεωτική δημιουργία νέων υπηρεσιακών μονάδων στους Δήμους, μέχρι την 31-12-2012.

Άρθρο 97

Με κυρίαρχη, πάντοτε, επιδίωξη την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, και με δεδομένη τη διεύρυνση των γεωγραφικών και πληθυσμιακών ορίων των νέων Δήμων, καθιερύεται υποχρέωση, μέχρι 31.12.2012, προς οργάνωση των ακόλουθων υπηρεσιακών μονάδων με τα ακόλουθα αντικείμενα :

- α. Προγραμματισμού και Ανάπτυξης
- β. Οικονομική υπηρεσία
- γ. Τεχνική υπηρεσία
- δ. Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών
- ε. Διαφάνειας
- στ. Νομικής υποστήριξης
- ζ. Διοίκησης – Διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού
- η. Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής
- θ. Περιβάλλοντος – Πολιτικής Προστασίας.
- ι. Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νέας Γενιάς και
- ια. Γεωργίας – Κτηνοτροφίας – Αλιείας, εφόσον ασκούνται αντίστοιχες αρμοδιότητες.

Ωστόσο δεν το πρόβλεψε κι εν συνεχεία προσπάθησε να το αντιμετωπίσει μέσω των πρότυπων οργανισμών εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ), στους οποίους περιέλαβε αρμοδιότητες εσωτερικού ελέγχου.

Σε γενικές γραμμές οι αρμοδιότητες εσωτερικού ελέγχου ανατέθηκαν στις Διευθύνσεις Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Πληροφορικής, με τη δημιουργία Τμήματος Αποτελεσματικότητας, Ποιότητας και Οργάνωσης. Εναλλακτικά και σε σχέση με το μέγεθος και τη γεωγραφική θέση του Δήμου, προτάθηκε η δημιουργία αυτοτελών Τμημάτων και Γραφείων, υπαγόμενα απευθείας στο Δήμαρχο.

Σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις αποφεύχθηκε η χρήση του όρου εσωτερικός έλεγχος, κάτι που ίσως αποδίδει εχθρότητα του αυτοδιοικητικού χώρου σε κάθε τι που έχει σχέση με την αξιολόγηση και την μέτρηση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών.

Στους πρότυπους ΟΕΥ που συνέταξε η ΕΕΤΑΑ για να βοηθήσει τα οργανωτικά βήματα των Δήμων καταγράφονται οι παρακάτω αρμοδιότητες που σχετίζονται με τον εσωτερικό έλεγχο:

(Αρμοδιότητες μελετών και έρευνας)

- 1) Υποστηρίζει τα όργανα διοίκησης και τις υπηρεσίες του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του και την ομάδα έργου που είναι δυνατόν να συγκροτείται για τη σύνταξη του 5ετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος του Δήμου, κατά τη διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος και των Ετησίων Προγραμμάτων Δράσης, στα οποία εξειδικεύεται το επιχειρησιακό πρόγραμμα.
- 2) Μεριμνά για τη διενέργεια των διαδικασιών ένταξης έργων και δράσεων του Δήμου σε αναπτυξιακά και άλλα προγράμματα, για την παρακολούθηση της υλοποίησής τους και τη σχετική ενημέρωση των αρμοδίων Αρχών, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου.
- 3) Υποστηρίζει το Δήμαρχο για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, συνεργάζεται με τις υπηρεσίες του Δήμου και των Νομικών Προσώπων του και συντάσσει την ενδιάμεση και την τελική έκθεση αξιολόγησης, τις οποίες υποβάλλει στο Δήμαρχο. Εισηγείται την ενδεχόμενη αναθεώρηση των στόχων του Επιχειρησιακού Προγράμματος μετά την ενδιάμεση αξιολόγησή του.
- 4) Με σκοπό την αντικειμενικότερη αξιολόγηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, διαμορφώνει τους κατάλληλους δείκτες αποτελεσματικότητας, που επιτρέπουν να εκτιμηθεί ο βαθμός επίτευξης των στόχων σε σχέση με τα

αποτελέσματα των δράσεων, καθώς και κατάλληλους δείκτες αποδοτικότητας, που συσχετίζουν το κόστος πραγματοποίησης με τις εκροές των δράσεων.

- 5) Συντάσσει σχέδιο του Ετησίου Προγράμματος Δράσης του Δήμου, αφού λάβει υπόψη τις γραπτές εισηγήσεις των υπηρεσιών, και το υποβάλλει στην Εκτελεστική Επιτροπή.
- 6) Υποστηρίζει την Εκτελεστική Επιτροπή για την παρακολούθηση και τον απολογισμό των Ετησίων Προγραμμάτων Δράσης του Δήμου. Ειδικότερα (α) κατά τη διάρκεια εφαρμογής του ετησίου προγράμματος δράσης του Δήμου, συντάσσει εκθέσεις παρακολούθησης σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, ανά τακτά διαστήματα που ορίζονται με απόφαση του Δημάρχου και (β) πριν από τη σύνταξη του οικονομικού απολογισμού, υποβάλλει στη Εκτελεστική Επιτροπή έκθεση με τον απολογισμό δράσης του προηγούμενου έτους, αφού λάβει υπόψη τις απολογιστικές εκθέσεις των υπηρεσιών.
- 7) Υποστηρίζει την σύναψη και παρακολουθεί την πρόοδο των προγραμματικών και άλλων συμβάσεων μεταξύ του Δήμου και άλλων φορέων για την υλοποίηση έργων, ενεργειών και προγραμμάτων. Υποστηρίζει τις σχέσεις διαδημοτικής συνεργασίας και συντονίζει τις σχέσεις του Δήμου με άλλους δημόσιους φορείς.

#### (Αρμοδιότητες αποτελεσματικότητας και απόδοσης)

- 8) Σχεδιάζει και εισηγείται συστήματα και μεθόδους μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων (διαδικασίες, δείκτες κλπ). Σχεδιάζει και εισηγείται τον Κανονισμό Μέτρησης και Αξιολόγησης της απόδοσης των δημοτικών υπηρεσιών κατά την ισχύουσα νομοθεσία.
- 9) Διαμορφώνει και εισηγείται περιοδικούς στόχους για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων.
- 10) Συγκεντρώνει στοιχεία και δεδομένα που αναφέρονται στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών και στην επίτευξη των σχετικών περιοδικών τους στόχων, παρακολουθεί την εξέλιξή τους, επεξεργάζεται τα στοιχεία και εκδίδει ενημερωτικές αναφορές.
- 11) Διατυπώνει αναλυτικά ετησίως τις εκθέσεις αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών και των Νομικών Προσώπων.
- 12) Εντοπίζει τις καλύτερες πρακτικές αποτελεσματικής και αποδοτικής λειτουργίας και προωθεί την εφαρμογή τους και σε άλλες υπηρεσίες.
- 13) Παρακολουθεί την εφαρμογή των καλών πρακτικών και αξιολογεί τα αποτελέσματά τους.
- 14) Εισηγείται, παρακολουθεί και αξιολογεί μέτρα για τη διαρκή βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών και της ανταπόκρισής τους στις ανάγκες των πολιτών.

- 15) Σχεδιάζει, εισηγείται και συντονίζει την εφαρμογή συστημάτων διοίκησης ολικής ποιότητας και διαδικασιών αυτοαξιολόγησης.
- 16) Εισηγείται και παρακολουθεί την υλοποίηση προγραμμάτων έργων και δράσεων για την βελτίωση της οργάνωσης του Δήμου με στόχο την βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς του.
- 17) Συνεργάζεται με τη Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών για τη διαμόρφωση των καταλλήλων συστημάτων προϋπολογισμού και απολογιστικού ελέγχου των οικονομικών μεγεθών του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων, καθώς και των καταλλήλων συστημάτων παρακολούθησης του κόστους λειτουργίας των οργανωτικών μονάδων του Δήμου και του κόστους των παραγομένων και παρεχομένων υπηρεσιών του Δήμου προς τους πολίτες.
- 18) Παρακολουθεί και ενημερώνει με συγκεκριμένες αναφορές τα όργανα του Δήμου σχετικά με την εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων, καθώς και την εξέλιξη του κόστους λειτουργίας των οργανωτικών μονάδων και του κόστους των παραγομένων και παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

(Αρμοδιότητες ποιότητας και οργάνωσης)

- 19) Μεριμνά για την εγκατάσταση και τήρηση συστημάτων διασφάλισης ποιότητας των επί μέρους λειτουργιών του Δήμου.
- 20) Μεριμνά για την εγκατάσταση και τήρηση του συστήματος διασφάλισης της διαχειριστικής επάρκειας του Δήμου στον σχεδιασμό και παραγωγή έργων.
- 21) Μεριμνά για την εκτέλεση των εγκεκριμένων προγραμμάτων έργων και δράσεων για την βελτίωση της οργάνωσης του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων. Ειδικότερα μεριμνά για τον σχεδιασμό / ανασχεδιασμό και την εφαρμογή βελτιωμένων οργανωτικών δομών, κατανομής αρμοδιοτήτων , κατανομής στελεχιακού δυναμικού, οργανωτικών συστημάτων, εσωτερικών διαδικασιών και εντύπων.
- 22) Μεριμνά για την εκπόνηση των κάθε είδους εσωτερικών Κανονισμών του Δήμου και των Νομικών του Προσώπων (Εσωτερικός Κανονισμός Υπηρεσιών, Εσωτερικοί Κανονισμοί Λειτουργίας, Κανονισμοί Παροχής Υπηρεσιών στους Δημότες κλπ) σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες.
- 23) Παρακολουθεί την τήρηση και σχεδιάζει και εισηγείται τις τυχόν επικαιροποιήσεις της οργανωτικής δομής και γενικότερα των διατάξεων του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου.
- 24) Μεριμνά για τον προσδιορισμό των αναγκαίων θέσεων εργασίας και τον προσδιορισμό του αριθμού του προσωπικού ανά θέση εργασίας και οργανωτική μονάδα του Δήμου, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες και συνεργάζεται με τη Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών για τον

προγραμματισμό της κάλυψης των θέσεων (με νέα στελέχη ή ανακατανομή των υφισταμένων στελεχών)

- 25) Σχεδιάζει και εισηγείται συστήματα και διαδικασίες για την παρακολούθηση της καλής εφαρμογής των εγκεκριμένων από τα αρμόδια όργανα εσωτερικών οργανωτικών συστημάτων, διαδικασιών και κανονισμών.
- 26) Εφαρμόζει τα εγκεκριμένα συστήματα και διαδικασίες για την παρακολούθηση της καλής εφαρμογής των εσωτερικών οργανωτικών συστημάτων, διαδικασιών και κανονισμών και ενημερώνει τα αρμόδια όργανα του Δήμου στην περίπτωση που διαπιστώνονται αποκλίσεις.
- 27) Μελετά και εισηγείται για τη σκοπιμότητα σύστασης, τροποποίησης του αντικειμένου ή κατάργησης των Νομικών Προσώπων του Δήμου.

#### Θ.4. Ο ρόλος της Εκτελεστικής και της Οικονομικής Επιτροπής στον εσωτερικό έλεγχο των ΟΤΑ

Ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ δεν πρόβλεψε Επιτροπή εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ, αλλά διέσπειρε τις αρμοδιότητές της στην Εκτελεστική και στην Οικονομική Επιτροπή:

- Η εκτελεστική επιτροπή (άρθρο 62 ν. 3852/2010) είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης.

α) Συντονίζει την κατάρτιση και παρακολουθεί την εκτέλεση του επιχειρησιακού προγράμματος, το οποίο και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο.

β) Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τα σχέδια: Κανονισμού μέτρησης και αξιολόγησης της απόδοσης των δημοτικών υπηρεσιών κατά την ισχύουσα νομοθεσία.

γ) Συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών του δήμου στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης προς την οικονομική επιτροπή.

δ) Έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού.

- Η οικονομική επιτροπή είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. ([άρθρο 72 παρ.1 του Ν.3852/2010](#))

α) συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου,

β) ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του δήμου. Η έκθεση αυτή στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου,

γ) προελέγχει τον απολογισμό,

δ) εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του δήμου. Παρακολουθεί την υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου και ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο,

ε) αποφασίζει για ζητήματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης,

Ωστόσο από τις περιγραφείσες αρμοδιότητες της Εκτελεστικής και Οικονομικής Επιτροπής:

- δεν προκύπτει εποπτεία της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου και μάλιστα στις περιπτώσεις που αυτή δεν υπάγεται στο Δήμαρχο
- Δεν θεσπίζεται η υποβολή εκθέσεων εσωτερικού ελέγχου στην Εκτελεστική ή στην Οικονομική Επιτροπή σε τακτά χρονικά διαστήματα

## **I. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΑΣΚΟΥΜΕΝΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ**

### I.1. Ο εσωτερικός έλεγχος στους Δήμους Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης

Οι τρεις μεγάλοι Δήμοι της Χώρας έχουν κατανοήσει τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου και έχουν περιλάβει στα οργανογράμματά τους αντίστοιχη Υπηρεσία. Η ανίχνευση της κατάστασης στους συγκεκριμένους Δήμους μπορεί να δώσει μια εικόνα για το επίπεδο του ασκούμενου εσωτερικού ελέγχου του ΟΤΑ α' βαθμού:

- Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων είναι περίπλοκη γιατί οι αρμοδιότητες εσωτερικού ελέγχου έχουν διανεμηθεί σε τρεις δομές:

α) Στο Γραφείο Διασφάλισης Ποιότητας Παρεχομένων Υπηρεσιών, που υπάγεται απευθείας στο Δήμαρχο

β. Στο Τμήμα Καταγραφής, Αναθεώρησης και Ελέγχου Τήρησης Διαδικασιών και στο Τμήμα Επικοινωνίας και Διαφάνειας, τα οποία υπάγονται στη Διεύθυνση εσωτερικού ελέγχου και υποστήριξης συλλογικών οργάνων.

Το ισχύον Οργανόγραμμα είναι εγκρίθηκε και δημοσιεύθηκε το Νοέμβριο του 2016 και σε συνδυασμό με την τοποθέτηση νέων προϊσταμένων και διευθυντών δεν έχει λειτουργήσει ακόμα ώστε να εκτιμηθεί η αποτελεσματικότητά του.

- Στο Δήμο Θεσσαλονίκης λειτουργεί Τμήμα εσωτερικού ελέγχου που υπάγεται απευθείας στο Δήμαρχο και διαθέτει περιγράμματα θέσης για προϊστάμενο, εσωτερικό ελεγκτή και διοικητικό υπάλληλο.

Η ίδρυση του Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου στο Δήμο Θεσσαλονίκης υλοποιήθηκε με την ένταξη του Τμήματος στον νέο Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας το 2012 και την στελέχωσή του τον Μάρτιο του 2013. Ενισχύει και προάγει την συνεχή εκπαίδευση των στελεχών με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία του τμήματος και την ενίσχυση της διαφάνειας, μέσα από την αναβάθμιση του ρόλου του Εσωτερικού ελέγχου. Το Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου είναι στελεχωμένο με τέσσερις (4) υπαλλήλους: Την Αναπληρώτρια Προϊσταμένη του Τμήματος, δύο υπαλλήλους που ασκούν ελεγκτικά καθήκοντα και μια υπάλληλο με διοικητικά καθήκοντα. Η στελέχωσή του κρίνεται ανεπαρκής για μια Υπηρεσία με 2 Γενικές Διευθύνσεις, 8 Αυτοτελή Τμήματα και 22 Διευθύνσεις και αριθμός Απασχολούμενου προσωπικού με διάφορες μορφές εργασίας όπως: Μόνιμοι - Αορίστου Χρόνου –εποχικοί υπάλληλοι - μερικής απασχόλησης- συμβάσεις έργου 3.822 άτομα. Για το έτος 2014 διενέργησε εννέα (9) ελέγχους ενώ για το έτος 2015 έξι (6) ελέγχους.

- Στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Πειραιά περιγράφεται Τμήμα εσωτερικού ελέγχου, με πλήρως καταγεγραμμένες αρμοδιότητες, το

οποίο υπάγεται απευθείας στο Δήμαρχο. Στις αρμοδιότητες του Τμήματος γίνεται ευθεία αναφορά ότι ευθυγραμμίζονται με τις διατάξεις του ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44 Α΄) «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις». Ωστόσο από έρευνα προέκυψε ότι το Τμήμα δεν έχει στελεχωθεί επαρκώς.

## I.2. Η συνέντευξη της προϊσταμένης εσωτερικού ελέγχου του Δήμου Θεσσαλονίκης

Από συνέντευξη της προϊσταμένης του Τμήματος Αικατερίνης Ναζίρη στην περιοδική έκδοση του Ελληνικού Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (ΕΙΕΕ) προκύπτουν χρήσιμα συμπεράσματα, όπως:

- από τους 325 Δήμους μόνο 3, συμπεριλαμβανομένου και του Δήμου Θεσσαλονίκης, έχουν συστήσει και λειτουργούν γραφείο με αντικείμενο τον Εσωτερικό Έλεγχο, αριθμός που αντιστοιχεί σε ποσοστό μικρότερο του 1 %.
- έχει συσταθεί Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου και στις 13 Περιφέρειες, που αποτελούν τον Β΄ βαθμό Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς προβλέφθηκε στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας τους, αλλά μόνο 4 εξ αυτών το έχουν στελεχώσει, αριθμός που ανέρχεται στο 31%.
- Σύμφωνα και με τα Διεθνή Πρότυπα Εσωτερικού Ελέγχου οι Εσωτερικοί Ελεγκτές πρέπει να διαθέτουν τις γνώσεις και τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητες για να εκπληρώσουν αποτελεσματικά το έργο τους. Η επάρκεια των γνώσεων αυτών καλό θα ήταν να πιστοποιείται με τον κατάλληλο τίτλο αυξάνοντας έτσι και το κύρος του ελεγκτή.
- μέχρι στιγμής το νομικό πλαίσιο δεν ορίζει ρητά τα απαιτούμενα προσόντα του Εσωτερικού Ελεγκτή για το Δημόσιο παρότι τα Διεθνή Πρότυπα ορίζουν ότι οι Εσωτερικοί Ελεγκτές πρέπει να διαθέτουν τις γνώσεις, τις δεξιότητες και τις λοιπές ικανότητες που απαιτούνται για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Ο κάθε δημόσιος φορέας μπορεί να ορίσει τις ειδικότητες των υπαλλήλων που επιθυμεί να στελεχώσουν το τμήμα αυτό καθώς και άλλες προϋποθέσεις που επιθυμεί να θέσει.
- απαιτείται να καταστεί σαφής ο ρόλος του Εσωτερικού ελέγχου ως μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα η οποία προσθέτει αξία στον οργανισμό μέσα από τη βελτίωση των λειτουργιών του. Το κλειδί προς αυτή την κατεύθυνση είναι η ενημέρωση.

## I.3. Ο εσωτερικός έλεγχος στο Δήμο Πειραιά

Ιδιαίτερα χρήσιμη στην εξαγωγή συμπερασμάτων για τον ασκούμενο εσωτερικό έλεγχο στους ΟΤΑ είναι σχετική διπλωματική εργασία που υποβλήθηκε στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Φουστανάκης 2011).

Η μελέτη της περίπτωσης του Δήμου Πειραιά κρίνεται ιδιαίτερα αξιόπιστη επειδή η έρευνα βασίστηκε σε συνέντευξη και σε ερωτηματολόγιο με ερωτήσεις κλειστού τύπου πολλαπλής επιλογής, σε τρεις κρίσιμους τομείς για την λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου.



Υπ' αυτές τις συνθήκες δίνει μια εικόνα της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ, καθώς ο Δήμος Πειραιά είναι ένας μεγάλος Μητροπολιτικός Δήμος που έχει συστήσει υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου από το 2011.

Από την έρευνα προέκυψε ότι:

- Ενώ υπάρχει οργανόγραμμα για κάθε Οργανωτική Μονάδα του Δήμου που είναι επικαιροποιημένο, εντούτοις απουσιάζουν τόσο το ενιαίο εγχειρίδιο διαδικασιών, όσο και η περιγραφή καθηκόντων θέσεων εργασίας αλλά και ο διαχωρισμός των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των εργαζομένων (job descriptions). Επίσης, δεν υπάρχει γραπτός κώδικας δεοντολογίας με αποτέλεσμα η αρχή της ακεραιότητας και η τήρηση των ηθικών αξιών να αποτελεί αποκλειστικά προσωπική υπόθεση για καθέναν από τους εργαζόμενους.
- Οι δραστηριότητες ελέγχου είναι επαρκείς σε μεγάλο βαθμό, αφού υπάρχουν και έχουν εγκριθεί όρια ευθυνών/εγκρίσεων, υπάρχει αποδοχή της ευθύνης από τη Διοίκηση του ΟΤΑ για τις πληροφορίες και τις έγγραφες αναφορές που προέρχονται από τις Υπηρεσίες του ΟΤΑ αλλά και γιατί το σύστημα ελέγχου διαθέτει ασφαλιστικές δικλείδες που εμποδίζουν τις παράνομες συναλλαγές. Ωστόσο, το γεγονός ότι δεν υπάρχουν περιγραφές θέσεων εργασίας «αδυνατίζει» σημαντικά το σύστημα εσωτερικού ελέγχου.
- Στο στοιχείο της πληροφόρησης και της επικοινωνίας παρατηρείται οι εσωτερικοί ελεγκτές δεν είχαν πρόσβαση σε πληροφορίες άμεσα και κατά προτεραιότητα κατά τη διάρκεια του ελεγκτικού τους έργου, οι πληροφορίες που τους παρέχονται δεν έχουν και τον υψηλότερο βαθμό αξιοπιστίας, ενώ δεν υπάρχει και ειδικό λογισμικό που να υποστηρίζει το έργο τους. Επίσης, δεν αξιοποιούνται οι γνώσεις των εσωτερικών ελεγκτών επαρκώς αφού δε ζητείται η συνδρομή τους, αν υπάρχει αμφιβολία για τη νομιμότητα κάποιας ενέργειας που αφορούν στην παρακολούθηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις και αδυναμίες.
- Η εργασία των εσωτερικών ελεγκτών δεν αξιολογείται επαρκώς από εξωτερικούς ή άλλους συμβούλους, ενώ δεν έχει συσταθεί Επιτροπή Ελέγχου η οποία θα αξιολογεί την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Το έργο των εσωτερικών ελεγκτών δεν επανελέγχεται δειγματοληπτικά και δεν υπάρχουν πολιτικές και διαδικασίες που να καθορίζουν τον τρόπο εκτέλεσης και ελέγχου των διάφορων διεργασιών εντός του ΟΤΑ. Ιδιαίτερα ανησυχητικό είναι και το γεγονός ότι δεν υπάρχει σαφής διαχωρισμός αρμοδιοτήτων με αποτέλεσμα να υπάρχει αυξημένη πιθανότητα εμφάνισης περιπτώσεων απάτης.
- Σχετικά με τη σημασία της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου παρατηρούνται αντιφάσεις. Ενώ αναγνωρίζεται η προστιθέμενη αξία της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου και το γεγονός ότι λειτουργεί προς όφελος τόσο του πολίτη/δημότη όσο και των υπαλλήλων, εντούτοις δεν υφίσταται κανονισμός λειτουργίας της.
- Αναφορικά με τη στελέχωση της Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου φαίνεται ότι δίδεται ιδιαίτερη σημασία στα προσόντα, στις ικανότητες, στη συνεχή εκπαίδευση και κατάρτιση, στις αμοιβές αλλά και στις προοπτικές

εξέλιξης των υπαλλήλων που στελεχώνουν την Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου. Ωστόσο, στην πράξη αυτό δεν αποδεικνύεται αφού για παράδειγμα δεν υπάρχουν εξειδικευμένα εκπαιδευτικά σεμινάρια για τους εσωτερικούς ελεγκτές αλλά και οι αμοιβές τους δε διαφοροποιούνται ουσιαστικά από αυτές των υπόλοιπων υπαλλήλων.

- Υπάρχει διαδικασία για την εξέταση των καταγγελιών των δημοτών, γεγονός το οποίο αποδεικνύει τη δέσμευση της διοίκησης αλλά και των εργαζομένων για την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών προς τους δημότες. Ωστόσο, είναι σαφές ότι δεν υπάρχει γραπτά αποτυπωμένη η συγκεκριμένη διαδικασία.
- Δεν υπάρχει διαδικασία χαρτογράφησης κινδύνων (risk mapping) που αντιμετωπίζει ο Δήμος Πειραιά.
- Οι εσωτερικοί ελεγκτές δεν έχουν στη διάθεσή τους ειδικά διαμορφωμένο λογισμικό για την άντληση των απαραίτητων, για την εκπλήρωση του έργου τους, πληροφοριών. Επίσης, αντιμετωπίζουν δυσκολίες όταν αναζητούν πληροφορίες, αφού αυτές δεν τους παρέχονται άμεσα και κατά προτεραιότητα αλλά και σε αρκετές περιπτώσεις αμφισβητείται η αξιοπιστία τους.
- Δεν έχει συσταθεί Επιτροπή Ελέγχου στην οποία θα λογοδοτεί περιοδικά η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου.

## Κ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Απ' όσα παρατέθηκαν προκύπτει ότι:

Α. Στην Ελλάδα οι έλεγχοι διακρίνονται σε Κρατικούς αν ο ελεγκτικός φορέας περιλαμβάνεται στη χαρτογράφηση του Υπουργείου Δικαιοσύνης και μη, αν δεν περιλαμβάνεται.

Στη δεύτερη περίπτωση, αν πρόκειται για εξωτερικό έλεγχο διεξάγεται από ελεγκτικά γραφεία ή ελεγκτές που έχουν εγγραφεί, με βάση τις νόμιμες διαδικασίες, στο Μητρώο της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχου (ΕΛΤΕ) <http://www.elte.org.gr/>. Αν πρόκειται για εσωτερικό έλεγχο διενεργείται από υπαλλήλους της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου του Οργανισμού ή αν δεν υφίσταται τέτοια, από εσωτερικούς ελεγκτές μέλη του Ελληνικού Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (ΕΙΕΕ) <http://www.hiia.gr/>

Β. Ο εσωτερικός έλεγχος είναι μια ευρύτερη διαδικασία από τον εξωτερικό και θεωρείται απόλυτα αναγκαίος σε έναν οργανισμό ανεξαρτήτως αν αυτός εντάσσεται στο δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα.

Το νομικό πλαίσιο άσκησης του εσωτερικού ελέγχου στην Ελλάδα αφορά μόνο στους Οργανισμούς, δηλαδή στις εταιρίες που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο και καθορίστηκε από το ν. 3016/2002 (ΦΕΚ 110 Α').

Οργανώνεται ως αντικείμενο της Υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου, λειτουργικά ανεξάρτητης και ασκείται, στη βάση διεθνών ελεγκτικών προτύπων, από πιστοποιημένους ελεγκτές οι οποίοι λογοδοτούν, μέσω περιοδικών εκθέσεων, σε ειδική Επιτροπή εσωτερικού ελέγχου η οποία συγκροτείται από μη εκτελεστικά μέλη της διοίκησης του Οργανισμού.

Γ. Στο δημόσιο τομέα δίνεται έμφαση στον εξωτερικό κι όχι στον εσωτερικό έλεγχο που αποβλέπει στην διαφάνεια, στην αποδοτικότητα και στην πρόβλεψη και διαχείριση των εξωτερικών κινδύνων, παρόλο που ο ν. 3230/2004 (ΦΕΚ 44 Α')

καθιερώνει στο Δημόσιο σύστημα διοίκησης με στόχους και μέτρηση της αποδοτικότητας.

Σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης έχουν συσταθεί Υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, αλλά δεν έχουν στελεχωθεί με πιστοποιημένους ελεγκτές και δεν τηρούν διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Τα παραπάνω προκύπτουν από τη μελέτη της περίπτωσης του Υπουργείου Εσωτερικών, η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕΕ) του οποίου ασκεί μέρος των αρμοδιοτήτων εσωτερικού ελέγχου, αφού δεν περιλαμβάνεται σε αυτές η εκτίμηση και διαχείριση κινδύνων.

Στα μειονεκτήματα του εσωτερικού ελέγχου στο δημόσιο τομέα καταγράφεται η έλλειψη λειτουργικής ανεξαρτησίας, αφού συνήθως υπάγεται στον Υπουργό δηλαδή σε ένα όργανο της εκτελεστικής εξουσίας κι όχι π.χ. σε μια ανεξάρτητη Επιτροπή εσωτερικού ελέγχου από δικαστές ή μέλη του Κοινοβουλίου.

Δ. Στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ο εσωτερικός έλεγχος βρίσκεται σε εμβρυϊκό στάδιο. Παρόλο που η ανάγκη θέσπισής του είχε επισημανθεί από τα όργανα της Αυτοδιοίκησης πριν από τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ, ο τελευταίος δεν προέβλεψε σαφή μηχανισμό εσωτερικού ελέγχου και περιορίστηκε στην διεύρυνση του κοινωνικού ελέγχου και της συμμετοχής των δημοτών στη λήψη των αποφάσεων.

Μόνο στο 1% των ΟΤΑ λειτουργεί Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, δηλαδή κατά βάση στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιά. Αλλά και σε αυτούς παρουσιάζει τα μειονεκτήματα που εντοπίστηκαν στις κεντρικές υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης. Δηλαδή:

-Έλλειψη ανεξάρτητης Επιτροπής εσωτερικού ελέγχου στην οποία θα αναφέρεται η Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου και στην οποία θα υποβάλουν το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων και τις απολογιστικές εκθέσεις για τους ελέγχους που διενεργήθηκαν.

-Δεν έχει καταγραφεί το σύνολο των αρμοδιοτήτων που οφείλει να ασκεί μια Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου και κυρίως η χαρτογράφηση και η διαχείριση κινδύνων.

-Δεν κατοχυρώνεται νομικά η υποχρέωση των υπηρεσιών των ΟΤΑ να χορηγούν στοιχεία στις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, ούτε η πρόσβασή τους για άντληση δεδομένων από τα πληροφοριακά συστήματα των ΟΤΑ.

-Δεν έχει νομοθετηθεί η χρήση ελεγκτικών προτύπων και οι (περιορισμένες) θέσεις εργασίας στις υφιστάμενες Υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου δεν καλύπτονται από πιστοποιημένους ελεγκτές.

-Στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των ΟΤΑ δεν καταγράφονται πλήρως οι ευθύνες και οι αρμοδιότητες για κάθε θέση εργασίας. Σε όσους ΟΤΑ λειτουργεί Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου δεν υπάρχει κανονισμός λειτουργίας, ούτε Κώδικας Δεοντολογίας, με βάση τον οποίο να ενεργούν οι εργαζόμενοι.

## **Λ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

- ΜΕΛΕΤΗ ΙΤΑ: Είναι απαραίτητη η εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου στις Περιφέρειες και στους μεσαίους και μεγάλους Δήμους (πάνω από ένα μέγεθος με κριτήρια τον πληθυσμό και τα έσοδα) με ένα κοινά αποδεκτό από την Κυβέρνηση και τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ) κανονιστικό πλαίσιο και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για τη εφαρμογή του.

- Η πρόταση του ΙΤΑ θεωρεί αναγκαία προϋπόθεση τη δημιουργία κανονιστικού πλαισίου και Προγράμματος συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για την εφαρμογή του. Το πλαίσιο αυτό πρέπει να περιλαμβάνει: α) Πιστοποίηση εσωτερικών ελεγκτών και εφαρμογή συγκεκριμένων ελεγκτικών προτύπων στον εσωτερικό έλεγχο και β) Επαγγελματική εξειδίκευση των εσωτερικών ελεγκτών και συνεχή επιμόρφωσή τους
- Προσαρμογή του οργανωτικού σχήματος του ν. 3016/2002 (ΦΕΚ 110 Α') στις ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προτείνεται η νομοθέτηση Συστήματος εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ με τη συγκρότηση ανεξάρτητης, λειτουργικά, Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου, υπαγόμενης σε Επιτροπή εσωτερικού ελέγχου η οποία συγκροτείται από μη εκτελεστικά μέλη της διοίκησης του Δήμου. Δηλαδή η Επιτροπή να ορίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο αλλά να μην συμμετέχουν σε αυτή Αντιδήμαρχοι και εντεταλμένοι Δημοτικοί Σύμβουλοι. Η Επιτροπή αυτή μπορεί να είναι πενταμελής με 4 μη εκτελεστικούς δημοτικούς συμβούλους (ένας από τη μειοψηφία) και έναν εκπρόσωπο κοινωνικών φορέων που θα επιλέγεται από την Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης. Το νέο νομικό πλαίσιο πρέπει να καταγράφει λεπτομερώς τους στόχους του εσωτερικού ελέγχου (ιδίως την χαρτογράφηση και τη διαχείριση κινδύνων) και να κατοχυρώνει τη δυνατότητα πρόσβασης της Υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου στα αρχεία, στοιχεία και πληροφοριακά συστήματα του Δήμου.
- Η Επιτροπή και η Υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να λειτουργούν βάσει Κανονισμού λειτουργίας που θα περιγράφει λεπτομερώς τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντά τους. Στον κανονισμό πρέπει να κατοχυρωθεί η υποχρέωσή τους να υποβάλουν ετήσια απολογιστική έκθεση και Πρόγραμμα ετήσιου ελέγχου στην Επιτροπή Εσωτερικού Ελέγχου κι εν συνεχεία στο Δημοτικό Συμβούλιο. Η απολογιστική έκθεση και το πρόγραμμα ετήσιου ελέγχου του επομένου έτους συζητείται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου και αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου.
- Στο πλαίσιο της εφαρμογής του ΟΕΥ οι ΟΤΑ πρέπει να συντάξουν περίγραμμα θέσεων το οποίο θα περιγράφει λεπτομερώς τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα κάθε υπαλλήλου. Επίσης Κανονισμό Δεοντολογίας στον οποίο θα καθιερώνεται η άσκηση των καθηκόντων των υπαλλήλων με ακεραιότητα, εντιμότητα και πνεύμα εξυπηρέτησης του δημότη, στα πρότυπα των σχετικών οδηγιών του Συνήγορου του Πολίτη. Με τον τρόπο αυτό θα βελτιωθεί το ελεγκτικό περιβάλλον.
- Στην πρώτη περίοδο της εφαρμογής του Συστήματος εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ είναι επιβεβλημένη η συνεργασία με το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (ΕΙΕΕ) και προς την κατεύθυνση αυτή πρέπει να παρακαμφθούν ενδεχόμενα εμπόδια του προληπτικού ελέγχου δαπανών.

## Μ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Σπηλιωτόπουλος Ε. (2005), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ενδέκατη έκδοση - ανατύπωση, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Δαγτόγλου Π. (1997), Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Τέταρτη αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Χ. Καζαντζής, «Ελεγκτική και Εσωτερικός Έλεγχος, Μία συστηματική προσέγγιση Εννοιών, Αρχών και Προτύπων», Εκδόσεις Business Plus A.E.2006

### ΔΙΕΘΝΗΣ

**(Πηγή: Ανδριάνα Βασιλάκου, 2014, Διαδικασίες ελέγχου στους ΟΤΑ, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα)**

- Meigs W., Larsen J. and Meigs, R.(1985). Ελεγκτική, Μετάφραση: Διαμαντόπουλος Θ., Ταλαρούγκας Ι., Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Haron, H., Chambers, A., Ramsi, R., & Ismail, I. (2004). The reliance of external auditors on internal auditors. Managerial Auditing Journal
- Reinstein, A., Lander, G.H., & Gavin, T.A. (1994). The External Auditor's Consideration of the Internal Audit Function. Managerial Auditing Journal,
- Institute of Internal Auditors (2004). International standards for the professional practice of internal auditing. FL: The Institute of Internal Auditors
- Institute of Internal Auditors (IIA) (2008). Standards and Guidance. FL: The Institute of Internal Auditors
- Institute of Internal Auditors (2012). International standards for the professional practice of internal auditing. FL: The Institute of Internal Auditors
- Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (1992). Internal Control Integrated Framework. New York: COSO Report
- Koutoupis, A. (2009). The effects of the Institutional Framework for Corporate Governance and Best Practices in the Development of Internal Control Systems Business. Doctoral thesis, Panteion University, Athens, Greece
- Sawyer, B.L. (2003). Sawyer's Internal Auditing, The practice of Modern Internal Auditing. FL: The Institute of Internal Auditors
- Hendrick, R. (2000). Comprehensive Management and Budgeting Reform in Local Government. Public Productivity and Management Review
- Nutt, P.C., & Backoff, R.W. (1992). Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sterck, M., & Bouckaert, G. (2006). The International Audit Trends in the public sector: A comparison of internal audit functions in the governments of six OECD countries finds similarities in legal requirements, organizational structure, and future challenges. Internal Auditor, August 2006
- Andrews, R, Boyne, G.A., & Walker, R.M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. Public Administration Review

### ΜΕΛΕΤΕΣ

- [Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ. Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος](#) Αθήνα, 22-6-2006
- Έκθεση της ΚΕΔΕ (Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008).

<http://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita>

- ΙΤΑ «Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018»

<http://www.kedke.gr/wp-content/uploads/2016/10/ITA-trietis-stratigiki-TELIKO-axnogramma.pdf>

#### ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- ΟΕΥ ΔΗΜΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

[http://www.thessaloniki.gr/userfiles/file/Dioikisi\(NeosOEY\)/AytTmEsotElegxou/Perigrammata-theseon/proistamenos.pdf](http://www.thessaloniki.gr/userfiles/file/Dioikisi(NeosOEY)/AytTmEsotElegxou/Perigrammata-theseon/proistamenos.pdf)

- ΟΕΥ ΔΗΜΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ

<http://www.pireasnet.gr/%CE%9F%CE%94%CE%AE%CE%BC%CE%BF%CF%82/%CE%A5%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82%CE%9F%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CF%8C%CE%B3%CF%81%CE%B1%CE%BC%CE%BC%CE%B1/%CE%A5%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82%CE%91%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82/%CE%99%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%AF%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%BF%CE%93%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B5%CE%AF%CE%BF%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%AC%CF%81%CF%87%CE%BF%CF%85/%CE%91%CF%85%CF%84%CE%BF%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%AD%CF%82%CE%A4%CE%BC%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CE%95%CF%83%CF%89%CF%84%CE%B5%CF%81%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D%CE%95%CE%BB%CE%AD%CE%B3%CF%87%CE%BF%CF%85%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%AC%CE%BB%CE%B9%CF%83%CE%B7%CF%82/tabid/643/Default.aspx>

- ΟΕΥ ΔΗΜΟΥ ΑΘΗΝΑΙΩΝ

<https://www.cityofathens.gr/sites/default/files/%203812%CE%92%CE%8428-11-2016-%CE%9D%CE%95%CE%9F%CE%A3%20%CE%9F%CE%95%CE%A5.pdf>

- ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΗΜΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ:

[http://www.hiia.gr/images/pgallery/Newsletters/T25\\_March2016.pdf](http://www.hiia.gr/images/pgallery/Newsletters/T25_March2016.pdf)

- ΧΑΡΤΟΓΡΑΦΗΣΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ, ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ, ΔΙΩΚΤΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΟΠΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΝ/ΣΩΜΑΤΩΝ/ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ, ΠΟΥ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΥΝ ΣΤΟ ΔΙΚΤΥΟ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

[http://www.hiia.gr/images/pgallery/Public\\_Sector/2015\\_11\\_08\\_xartografisi.pdf](http://www.hiia.gr/images/pgallery/Public_Sector/2015_11_08_xartografisi.pdf)

- ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ- Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ, ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Φουστανάκης Ιωάννης, 2011

<http://docplayer.gr/2887219-Esoterikos-elegchos-organismon-topikis-aytodiokisis.html>

- ΤΕΤΡΑΔΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

<http://tetradioaftodioikisis.blogspot.gr/2016/03/blog-post.html>

**ΟΔΗΓΟΙ-ΕΚΛΟΣΕΙΣ ΓΕΛΔ-ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**

- ΓΕΛΔ-ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΓΙΑ ΤΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ & ΤΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ

[https://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf](https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/38/02EgxeiridioElegxou.pdf)

- ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΩΝ ΟΔΗΓΟΣ ΟΡΘΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ

[http://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2011/11/15/20120419\\_oods54\\_odigos\\_orthis\\_dioikitikis\\_siberiforas.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2011/11/15/20120419_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf)

- Οδηγός καλής συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων, 2005

[http://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2011/03/29/odigos\\_kalis\\_symperiforas.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2011/03/29/odigos_kalis_symperiforas.pdf)

- Οδηγός διαφορετικότητας για δημοσίους υπαλλήλους με σκοπό την καταπολέμηση των διακρίσεων, 2014

<http://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2014/03/21/web.pdf>