



ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ - ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ - ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ - ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ

ΔΙΪΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ (ΔΔΠΜΣ)

«ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2021 - 2022

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

«Λογοδοσία και διαφάνεια στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού: Εξωτερικοί και εσωτερικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί. Από τη θεωρία στην πράξη»

ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ:

ΕΥΤΥΧΙΑ ΠΑΠΑΘΩΜΟΠΟΥΛΟΥ (ΑΕΜ: 3033202105127)

Νοέμβριος 2022



**DEPARTMENT OF POLITICAL STUDIES AND INTERNATIONAL RELATIONS - UNIVERSITY OF
PELOPONNESE**

DEPARTMENT OF BUSINESS ADMINISTRATION - UNIVERSITY OF PIRAEUS

DEPARTMENT OF ECONOMICS - DEMOCRITUS UNIVERSITY OF THRACE

**DIEDRIMATIC INTERDEPARTMENTAL MASTER PROGRAM IN «LOCAL AND REGIONAL
GOVERNMENT AND DEVELOPMENT»**

DISSERTATION:

**“Accountability and transparency in local self-government
organizations of the first degree: External and internal audit
mechanisms. From theory to practice”**

STUDENT:

EFTYCHIA PAPATHOMOPOULOU (RN: 3033202105127)

November 2022

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

Ευτυχία Παπαθωμοπούλου

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία σηματοδοτεί την ολοκλήρωση των σπουδών μου στο Δ.Δ.Μ.Π.Σ. «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση». Ένα στοχευμένο πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών για την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, το οποίο εν πολλοίς ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι μόνο. Με αφορμή την παρούσα διπλωματική εργασία θα ήθελα να ευχαριστήσω το σύνολο των καθηγητών που συμμετείχαν στο εν λόγω πρόγραμμα και μας μετέδωσαν τη γνώση και την εμπειρία τους στα αντικείμενα της εξειδίκευσης τους. Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω τους συμφοιτητές και τις συμφοιτήτριες μου, η ζωντάνια και το ενδιαφέρον των οποίων συντέλεσαν στην εδραίωση ενός άκρως δημιουργικού και συνεργατικού κλίματος. Τέλος οφείλω να ευχαριστήσω τους δικούς μου ανθρώπους για τη στήριξη τους και σε αυτή μου την προσπάθεια.

Λέξεις – κλειδιά: εσωτερικός διοικητικός έλεγχος, διοικητική εποπτεία, εξωτερικός δικαστικός έλεγχος, εσωτερικός έλεγχος, Ελεγκτικό Συνέδριο, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α΄ Βαθμού.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η διερεύνηση του ελεγκτικού πλαισίου που διέπει τη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού και ιδιαίτερα ο εσωτερικός διοικητικός έλεγχος και ο εξωτερικός δικαστικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Έναυσμα για την υλοποίηση της παρούσας εργασίας, αποτέλεσαν ο διαχρονικός διάλογος που υπάρχει στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης για τα όρια της κρατικής παρέμβασης στη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και τα μέτρα που λήφθηκαν τα τελευταία χρόνια για τη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα, τα οποία διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο για τον έλεγχο και την εν γένει λειτουργία των δημοσίων φορέων με όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και οικονομικότητας, αλλά και με διάθεση για ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια εξουσία.

Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, εξετάστηκε το εννοιολογικό και το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τους προαναφερόμενους ελέγχους, ενώ μέσα από τη μελέτη των ετήσιων εκθέσεων των κύριων ελεγκτικών οργάνων και μιας μικρής κλίμακας πρωτογενή έρευνα για την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους δήμους της χώρας, επιχειρήθηκε η συνολική αποτίμηση του ελεγκτικού πλαισίου, όπως και η αποτύπωση των κύριων πεδίων στα οποία οι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού παρουσιάζουν δυσχέρεια στη διαχείριση.

Από τα δεδομένα που αναλύθηκαν και παρουσιάστηκαν προκύπτει ότι οι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, διέπονται από πολλούς ελέγχους, τόσο διοικητικούς όσο και οικονομικούς. Τα ευρήματα των ελέγχων αναδεικνύουν αδυναμίες σε βασικές λειτουργίες των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, πολλές εκ των οποίων με σημαντικό δημοσιονομικό κόστος. Υπό το πρίσμα αυτό αλλά και λαμβάνοντας υπόψη το γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ασκείται η δράση των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, οι έλεγχοι κρίνονται απαραίτητοι, προκειμένου οι οργανισμοί να αντεπεξέλθουν στην πολυεπίπεδη αποστολή τους, με τρόπο που θα διασφαλίζει τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σε κάθε περίπτωση κρίνεται σκόπιμο να ληφθούν περαιτέρω μέτρα για τη θωράκιση των

πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. προς το συμφέρον τόσο των τοπικών κοινωνιών όσο και του δημοσίου συμφέροντος.

Keywords: internal administrative audit, administrative supervision, external judicial audit, internal audit, Court of Auditors, Local Self-government Organizations of the first degree

ABSTRACT

The purpose of this thesis is the investigation of the audit framework that governs the action of local self-government organizations of the first degree, and in particular the internal administrative audit and the external judicial audit by the Court of Auditors.

The trigger for the implementation of this work was the long-term dialogue that exists within the local government on the limits of state intervention in the activities of local government organizations, as well as the measures taken in recent years for the reform of the public sector, which form a new framework for the control and general operation of public bodies in terms of effectiveness, efficiency and economy, but also with a disposition to strengthen transparency and accountability in public authority.

To achieve this goal, the conceptual and legislative framework governing the aforementioned audits was examined, while through the study of the annual reports of the main audit bodies and a small-scale primary research on the implementation of internal audit in the country's municipalities, an attempt was made to overall evaluate the control framework, as well as to identify the main fields in which the local self-government organizations of the first degree, present difficulties in management.

From the data analyzed and presented it appears that the local self-government organizations of the first degree, are governed by many controls, both administrative and financial. The findings of the audits highlight weaknesses in basic functions of the local self-government organizations, many of which at significant financial cost. In this light, but also considering the general context in which the action of the organizations is carried out, controls are deemed necessary for them in order to cope with their multi-level mission, in a way that will ensure that the principles of good governance and sound financial management are implemented. In any case, further measures should be considered, in order to reinforce the local self-government organizations in the interest of both local communities and the public interest.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:Το Ενωσιολογικό Πλαίσιο του Ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού	5
1.1. Εισαγωγή.....	5
1.2. Η έννοια του ελέγχου στη δημόσια διοίκηση.....	5
1.3. Η έννοια και τα είδη της διοικητικής εποπτείας	6
1.4. Η εποπτεία του κράτους στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού.....	7
1.5. Η εποπτεία και ο έλεγχος των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.)	9
1.6. Ανακεφαλαίωση.....	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο Εσωτερικός Διοικητικός Έλεγχος στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού.....	15
2.1. Εισαγωγή.....	15
2.2. Η διοικητική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού	15
2.2.1.Εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ Α΄ βαθμού	16
2.2.2.Εποπτεία επί των οργάνων των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού.....	20
2.2.3.Η μεταβατική περίοδος	21
2.3. Η οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού	22
2.3.1.Ο έλεγχος από τα δημοσιονομικά υπεύθυνα όργανα των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού	24
2.3.2.Ο έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομικών	26
2.3.3.Ο έλεγχος από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.	27
2.4. Η εφαρμογή του συστήματος εσωτερικού ελέγχου.....	28
2.5. Ανακεφαλαίωση.....	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Ο Εξωτερικός Δικαστικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο	31
3.1. Εισαγωγή.....	31
3.2. Το ελεγκτικό πλαίσιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου	31
3.3. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού	33
3.3.1.Ο κατασταλτικός έλεγχος στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού.....	34
3.3.2.Ο προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης αξίας	36
3.3.3.Ο έλεγχος των εσόδων.....	37
3.3.4.Ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των συστημάτων ελέγχου.....	37
3.3.5.Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο	37
3.4. Ανακεφαλαίωση.....	40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Αποτίμηση των εποπτικών και ελεγκτικών μηχανισμών	41
4.1. Εισαγωγή	41
4.2. Η διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α. μέσα από το θεσμό της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.	41
4.3. Η οικονομική εποπτεία και οι δημοσιονομικοί έλεγχοι	42
4.3.1.Ο έλεγχος από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας	42
4.3.2.Ο έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομικών	44
4.3.3.Ο έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο	49
4.4. Ο εσωτερικός έλεγχος στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού	57
4.5. Ανακεφαλαίωση	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Συμπεράσματα	61
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	67
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1	75
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2	76

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1: Εύρος δικαιοδοσίας των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου ανά επίπεδο διακυβέρνησης στις χώρες της Ε.Ε.	11
ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1: Πράξεις οργάνων Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού που υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας ενώπιον της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.	18

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.1: Διενεργούμενοι Έλεγχοι Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α.	43
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.2 ^α : Διενεργούμενοι τακτικοί έλεγχοι ανά ελεγκτική περίοδο	44
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.2 ^β : Διενεργούμενοι τακτικοί έλεγχοι σε Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού (%)	45
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.3: Ευρήματα ελέγχων σε δήμους ανά ελεγκτικό πεδίο (%).....	46
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.4: Συστάσεις ελέγχων σε δήμους ανά ελεγκτικό πεδίο και ανά ελεγκτική περίοδο (%)	47
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.5: Συμμόρφωση δήμων σε συστάσεις ελέγχου ανά ελεγκτική περίοδο	48
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.6: Προληπτικός έλεγχος δαπανών σε Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού.....	50
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.7: Μη νόμιμες δαπάνες που απετράπησαν μέσω του προληπτικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α.	51
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.8: Κατασταλτικός έλεγχος δαπανών σε ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού	52
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.9: Ποσά δαπανών στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου των ΟΤΑ ..	53
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.10: Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων μεγάλης αξίας των Ο.Τ.Α.	55
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.11: Σύγκριση μη νόμιμων και αμφισβητούμενων δαπανών ανά είδος ελέγχου	56
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.12: Πρόβλεψη μονάδων εσωτερικού ελέγχου στα οργανογράμματα των δήμων	58
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.13: Συνθήκες λειτουργίας μονάδων εσωτερικού ελέγχου	58
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.14: Ανάθεση εσωτερικού ελέγχου σε δήμους που δεν έχουν συστήσει μονάδα εσωτερικού ελέγχου	59

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ο.Ε.	Ανώτατα Όργανα Ελέγχου
Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.	Αυτοτελής Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.
Γ.Γ.	Γενικός Γραμματέας
Γ.Λ.Κ.	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Ε.Α.Δ.	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
Κ.Δ.Κ.	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Ε.Υ.	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
Ο.Π.Δ.	Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Ο.Υ.	Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
Χ.Ε.Π.	Χρηματικό Ένταλμα Πληρωμής

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Σύνταγμα της χώρας μας (ΦΕΚ 211/Α/24-12-19), σε εναρμόνιση με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναγνωρίζει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (αρθ. 102 παρ. 2). Ταυτόχρονα, όμως αναγνωρίζει στο κράτος την υποχρέωση για άσκηση εποπτείας σε αυτούς (αρθ. 102 παρ. 4).

Το εύρος άσκησης του κρατικού ελέγχου έναντι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί διαχρονικά αντικείμενο συζήτησης και έντονου προβληματισμού μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των αιρετών εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τα επιχειρήματα που προβάλλονται να σχετίζονται με το βαθμό παρέμβασης στην ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, με την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα των ελέγχων, αλλά και με θέματα αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας τους. Παράλληλα, η οικονομική κρίση που βίωσε η χώρα και οι μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν και εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας, ενέτειναν το πλαίσιο των ελέγχων για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων και των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού. Ιδιαίτερο βάρος δόθηκε στη δημοσιονομική εξυγίανση του κράτους, αλλά και σε δομικές μεταρρυθμίσεις, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας για το σύνολο του δημόσιου τομέα με ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας των δημοσίων οργανισμών. Στο πλαίσιο μάλιστα αυτό, τα τελευταία έτη προωθείται στο σύνολο των δημοσίων φορέων και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η εφαρμογή συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, στη βάση κυρίως της πρόληψης και της ανάπτυξης μηχανισμών αυτοελέγχου και αυτορρύθμισης των οργανισμών με βάση διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα.

Με γνώμονα τα παραπάνω αλλά και το επαγγελματικό ενδιαφέρον της ερευνήτριας, σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η αποτύπωση του υφιστάμενου ελεγκτικού πλαισίου που διέπει τη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού και η διερεύνηση του βαθμού στον οποίο ο έλεγχος αυτός καθίσταται αναγκαίος και αποτελεσματικός για τη διασφάλιση τόσο των τοπικών συμφερόντων, όσο και του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, υιοθετούνται οι παρακάτω θεωρητικοί (Θ.Σ.) και ερευνητικοί (Ε.Σ.) στόχοι, που αντιστοιχούνται σε ερευνητικά ερωτήματα:

Θ.Σ.1: Βιβλιογραφική επισκόπηση της έννοιας του ελέγχου και της έννοιας της διοικητικής εποπτείας ως κύριας μορφής ελέγχου στους Ο.Τ.Α..

- Ποια είναι η έννοια του ελέγχου και πώς ασκείται στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης;
- Ποιες οι κύριες κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς την εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης;

Θ.Σ.2: Επισκόπηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου που διέπει τον έλεγχο στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού (με έμφαση στο διοικητικό έλεγχο και στο δημοσιονομικό έλεγχο).

- Ποια τα κύρια ελεγκτικά όργανα που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία αναφορικά με τον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.;
- Πώς ασκείται ο δημοσιονομικός έλεγχος των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. από το Ελεγκτικό Συνέδριο;
- Σε τι συνιστάται η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού;

Ε.Σ.1: Αποτίμηση του ελεγκτικού έργου των αρμόδιων οργάνων.

- Πως αποτυπώνεται το έργο των ελεγκτικών οργάνων με ποσοτικά στοιχεία;
- Ποια τα κύρια ευρήματα των ελέγχων όπως αποτυπώνονται στις επίσημες εκθέσεις τους;
- Πώς αποτιμώνται συνολικά οι εν λόγω έλεγχοι ως προς την αναγκαιότητα τους;

Η μεθοδολογία ανάπτυξης βασίστηκε σε βιβλιογραφική επισκόπηση και σε πρωτογενή και δευτερογενή έρευνα. Ειδικότερα:

(α) εννοιολογική προσέγγιση και καταγραφή του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου που διέπει τον έλεγχο στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, με έμφαση στους κύριους εσωτερικούς διοικητικούς ελέγχους και στον δημοσιονομικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου,

(β) δευτερογενής έρευνα σε εκθέσεις και πορίσματα των κύριων ελεγκτικών μηχανισμών και

(γ) μίας μικρής κλίμακας έρευνα με χρήση ερωτηματολογίου για τη διερεύνηση του βαθμού εφαρμογής του συστήματος εσωτερικού ελέγχου στους δήμους της χώρας.

Ως προς τη δομή της, η παρούσα εργασία αποτελείται από πέντε (5) κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο προσδιορίζεται το εννοιολογικό πλαίσιο που πραγματεύεται η παρούσα διπλωματική εργασία. Στο δεύτερο και τρίτο κεφάλαιο γίνεται επισκόπηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο και τον δημοσιονομικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αντίστοιχα, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο μέσα από την επισκόπηση των ετήσιων εκθέσεων των ελεγκτικών οργάνων επιχειρείται

η αποτίμηση του ελεγκτικού πλαισίου, με ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία, ενώ παρουσιάζονται και τα ευρήματα της έρευνας αναφορικά με την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους δήμους της χώρας. Στο πέμπτο κεφάλαιο συνοψίζονται τα συμπεράσματα της παρούσας εργασίας, ενώ γίνεται μνεία στους περιορισμούς και στις προτάσεις για περαιτέρω έρευνα πάνω στο αντικείμενο του θέματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Το Εννοιολογικό Πλαίσιο του Ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού

1.1. Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο προσδιορίζεται το εννοιολογικό πλαίσιο που πραγματεύεται η παρούσα διπλωματική εργασία. Ειδικότερα, εκκινώντας από την έννοια και τα είδη του ελέγχου που συναντώνται στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η ανάλυση επικεντρώνεται στην αποσαφήνιση της έννοιας της εποπτείας, ως ιδιαίτερης μορφής ελέγχου του κράτους έναντι των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού. Μέσα από την ανάλυση αυτή και την παρουσίαση των κύριων θέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς τον έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης, συντίθεται το θεωρητικό πλαίσιο πάνω στο οποίο δομείται η παρούσα διπλωματική εργασία.

1.2. Η έννοια του ελέγχου στη δημόσια διοίκηση

Η παρούσα διπλωματική εργασία, πραγματεύεται την έννοια του ελέγχου (audit). Στη σύγχρονη διοικητική επιστήμη ο έλεγχος αναγνωρίζεται ως μία από τις βασικές λειτουργίες του σύγχρονου μανάτζμεντ που στόχο έχει τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, τον εντοπισμό τυχόν παθογενειών που επηρεάζουν την υλοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων και την ανατροφοδότηση της διοίκησης σε σχέση με τα ευρήματα προκειμένου αυτά να αποτελέσουν τη βάση για την αναμόρφωση στόχων, στρατηγικών ή/και διαδικασιών.

Κατ'αντιστοιχία με τις γενικές αρχές της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης και υιοθετώντας τις αρχές του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, ο έλεγχος στη δημόσια διοίκηση φιλοδοξεί να αποτελέσει ένα εργαλείο που θα συμβάλλει όχι μόνο στον εντοπισμό και την εξάλειψη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς αλλά στην εν γένει βελτίωση της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού, προκειμένου να καταστεί αποδοτικότερος και αποτελεσματικότερος, με οφέλη τόσο για το κράτος, όσο και για τους διοικούμενους.

Κατά την Βενετσανοπούλου (2014: 38-39) ο έλεγχος επί των οργάνων της κρατικής εξουσίας αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος και συνίσταται σε μια τυποποιημένη, προγραμματισμένη και τεκμηριωμένη διαδικασία που στόχο έχει να πιστοποιήσει τη νομιμότητα και κανονικότητα της δράσης της δημόσιας διοίκησης.

Σχετίζεται δε τόσο με την εξέταση της τήρησης των σχετικών νόμων, κατευθύνσεων, εντολών και οδηγιών όσο και με την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας της στρατηγικής, των πολιτικών και των διαδικασιών του ελεγχόμενου φορέα/οργανισμού. Κατά την Μπέσιλα – Μακρίδη (2020: 22), μέσω του ελέγχου επιδιώκεται η εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, η κατά το δυνατό καλύτερη αξιοποίηση του δημόσιου χρήματος, η προάσπιση των δικαιωμάτων των διοικούμενων και η διασφάλιση της εσωτερικής συνοχής του κρατικού μηχανισμού.

Οι έλεγχοι που ασκούνται στην ελληνική δημόσια διοίκηση και συνακόλουθα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνονται: (α) στον κοινοβουλευτικό έλεγχο που ασκείται από την Βουλή, (β) στο διοικητικό έλεγχο που ασκείται από την ίδια τη Διοίκηση (εκτελεστική εξουσία) και (γ) στο δικαστικό έλεγχο που ασκείται από τα αρμόδια κατά περίπτωση δικαστικά σώματα (Βενετσανοπούλου, 2014: 42 - 45).

Για τους σκοπούς της παρούσας διπλωματικής εργασίας, έμφαση θα δοθεί στον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο¹ που διέπει τη δράση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ο οποίος κυρίως ασκείται μέσω της διοικητικής εποπτείας τους, ενώ θα γίνει μνεία και στον εξωτερικό δικαστικό έλεγχο που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο άσκησης του δημοσιονομικού ελέγχου.

1.3. Η έννοια και τα είδη της διοικητικής εποπτείας

Η διοικητική εποπτεία αποτελεί μία από τις μορφές του διοικητικού ελέγχου που ασκείται στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Η έννοια της διοικητικής εποπτείας, αναφέρεται στη σχέση μεταξύ νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπου το ένα (εποπτεύον) έχει την ευθύνη για τον έλεγχο του άλλου (εποπτευόμενο). Η άσκηση της εποπτείας σχετίζεται τόσο με τον έλεγχο της δραστηριότητας του εποπτευόμενου νομικού προσώπου (λειτουργικός έλεγχος), όσο και με τον έλεγχο των οργάνων που ασκούν τη δραστηριότητα αυτή (προσωπικός έλεγχος).

Ως προς τον έλεγχο της δραστηριότητας του εποπτευόμενου οργάνου, η διοικητική εποπτεία αφορά τον έλεγχο των πράξεων του εποπτευόμενου οργάνου και διακρίνεται σε εποπτεία σκοπιμότητας ή νομιμότητας, σε προληπτική ή κατασταλτική εποπτεία, ενώ

¹ Ο εσωτερικός έλεγχος της Διοίκησης διακρίνεται: (α) στον ιεραρχικό έλεγχο που ασκείται στο πλαίσιο της ιεραρχικής σχέσης της κρατικής διοίκησης ή στο πλαίσιο ενός δημόσιου οργανισμού, (β) στον ενδικοφανή έλεγχο, που ασκείται από ειδικά ελεγκτικά όργανα ανεξάρτητα της ιεραρχικής σχέσης, κατόπιν σχετικής προσφυγής των διοικούμενων και (γ) στη διοικητική εποπτεία, που ασκείται από το κράτος προς τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς. (βλ. Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 40).

ιδιαίτερη μορφή εποπτείας είναι και η εποπτεία υποκατάστασης (Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ. κ.α., 2018 ; Κοκκίδου, Α., 2008).

Η διάκριση μεταξύ προληπτικής και κατασταλτικής εποπτείας επί των πράξεων του εποπτευόμενου οργάνου έγκειται στο χρόνο δράσης και στην εξουσία που έχει το εποπτεύον νομικό πρόσωπο να εγκρίνει ή να απορρίψει τις πράξεις του εποπτευόμενου. Ειδικότερα, κατά την προληπτική εποπτεία, ο έλεγχος προηγείται της έκδοσης της πράξης και η έγκριση του εποπτεύοντος οργάνου αποτελεί προϋπόθεση/συστατικό στοιχείο για αυτή. Εν αντιθέσει με την προληπτική, στην κατασταλτική εποπτεία οι πράξεις που εκδίδει το εποπτευόμενο όργανο μπορούν να εκτελούνται και χωρίς την προηγούμενη έγκριση του εποπτεύοντος οργάνου, το οποίο ωστόσο διατηρεί το δικαίωμα να ακυρώνει τις πράξεις αυτές κατά τον εκ των υστέρων έλεγχο τους.

Όσον αφορά στη διάκριση μεταξύ εποπτείας νομιμότητας και σκοπιμότητας, αυτή ουσιαστικά σχετίζεται με την έκταση του ελέγχου και το βαθμό παρέμβασης του εποπτεύοντος οργάνου πάνω στη βούληση/δράση του εποπτευόμενου οργάνου. Στη μεν πρώτη περίπτωση, ο έλεγχος περιορίζεται στη διαπίστωση ή μη των νόμιμων προϋποθέσεων για την έκδοση των ελεγχόμενων πράξεων, ενώ στη δεύτερη εμπεριέχεται και το στοιχείο της επί της ουσίας κρίσης του εποπτεύοντος οργάνου επί των ελεγχόμενων πράξεων.

Η εποπτεία υποκατάστασης ως ιδιαίτερη έκφανση της εποπτείας, αναφέρεται στην εξουσία του εποπτεύοντος οργάνου, να υποκαθιστά το εποπτευόμενο στη λήψη αποφάσεων (Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ. κ.α., 2018).

Σε ότι αφορά τη διοικητική εποπτεία επί των προσώπων, αυτή αναφέρεται στη δυνατότητα παρέμβασης του εποπτεύοντος οργάνου στην υπηρεσιακή κατάσταση των φυσικών προσώπων που ασκούν τη δραστηριότητα του εποπτευόμενου οργάνου. Κατά τον Λύτρα (2018: 87), η εποπτεία επί των προσώπων λειτουργεί συμπληρωματικά προς την εποπτεία των πράξεων και λαμβάνει διάφορες μορφές ανάλογα με το βαθμό της εποπτείας πάνω στο εποπτευόμενο όργανο. Έτσι, μπορεί να αφορά τις διαδικασίες επιλογής των φυσικών προσώπων, την εν γένει υπηρεσιακή τους κατάσταση, την επιβολή κυρώσεων για λόγους που ανάγονται στην άσκηση των καθηκόντων τους, ακόμη και την παύση της σχέσης με το εποπτευόμενο όργανο.

1.4. Η εποπτεία του κράτους στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού, αποτελούν διακριτό και αυτοτελές υποσύστημα του διοικητικού μηχανισμού της χώρας και θεμέλιο της

διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι Μακρυδημήτρης, Πραβίτα, (2012: 354), οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού αποτελούν «*μια πολιτεία εν σμικρύνσει, μια μικρογραφία του ευρύτερου πολιτικού συστήματος της Χώρας*». Η νομική προσωπικότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης², η συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια τους, το τεκμήριο της αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. επί των τοπικών υποθέσεων³, αλλά και η ανεξαρτησία των οργάνων τους, τα οποία εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, καθιστούν τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης μια διακριτή οντότητα, η οποία ωστόσο δεν είναι αποκομμένη από την έννοια του κράτους και τις αρχές που διέπουν την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Μάλιστα ως εγγύτερες προς τον πολίτη υπηρεσίες, οφείλουν να λειτουργούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ενισχύουν το αίσθημα της εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στον κρατικό μηχανισμό.

Όπως επισημαίνει η Κοκκίδου (2008: 124), τόσο η διοικητική όσο και η οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δε θα πρέπει να συγχέονται με την έννοια της αυτονομίας, καθώς είναι δοτές και ελέγχονται από την κρατική εξουσία. Ειδικότερα, η διοικητική αυτοτέλεια συνίσταται στην ελευθερία των Ο.Τ.Α. να αποφασίζουν και να διαχειρίζονται τις τοπικές τους υποθέσεις με τα δικά τους όργανα, τα δικά τους μέσα και το δικό τους προσωπικό. Αντίστοιχα, η οικονομική αυτοτέλεια, συνίσταται στη δυνατότητα που έχουν να καταρτίζουν και να εκτελούν το δικό τους προϋπολογισμό, να διαθέτουν δική τους περιουσία και να εισπράττουν ίδια έσοδα. Το Κράτος οφείλει να εγγυάται τόσο την αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και την επαρκή εποπτεία της δράσης τους. Όπως ρητά αναφέρεται στο αρθ. 102 παρ. 4 του Συντάγματος, η εποπτεία του κράτους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης: «*συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους*», ενώ το εύρος αυτού πρέπει να ορίζεται ρητά από διάταξη νόμου. Μάλιστα σε ότι αφορά την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.,

² Ως προς τη νομική μορφή τους, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρούνται Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, ανεξάρτητα από την κεντρική διοίκηση τα οποία δεν υπάγονται στην ιεραρχική εξάρτηση του κράτους. (βλ. Ακριβοπούλου Μ. Χ., Ανθόπουλο, Χ., Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, σ. 60).

³ Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και οι αρμοδιότητες που απορρέουν από αυτή εκτείνονται σε όλο το φάσμα της δημόσιας ζωής, σε τομείς όπως η καθαριότητα, το αστικό περιβάλλον, η κοινωνική πολιτική, η τοπική και οικονομική ανάπτυξη, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός και η παιδεία. Επιπλέον, στο πλαίσιο του αποκεντρωτικού συστήματος στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν εκχωρηθεί και αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης, όπως η δημοτολογική και αστική κατάσταση, τα προνοιακά επιδόματα κλπ. Για την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων οι δήμοι ελέγχονται από τις καθ' ύλην αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες.

η υποχρέωση του Κράτους, κατά τα οριζόμενα στο αρθ. 102 παρ. 5 του Συντάγματος, δεν περιορίζεται μόνο στην εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων για τη λειτουργία τους, αλλά επεκτείνεται και στη διασφάλιση της διαφάνειας στη διαχείριση αυτών.

Γενικά η εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, εδράζεται τόσο στην ανάγκη διατήρησης της ενότητας του κράτους όσο και στην ανάγκη διασφάλισης του συμφέροντος των ίδιων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, αλλά και των διοικούμενων που απολαμβάνουν τις υπηρεσίες των εν λόγω οργανισμών (Γέροντας, Λύτρας κ.α., 2018: 80; Ι.Τ.Α., 2006: 32).

1.5. Η εποπτεία και ο έλεγχος των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.)

Η συμμετοχή της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και σε διεθνείς οργανισμούς, προϋποθέτει από πλευράς μας τη δέσμευση για την υιοθέτηση μέτρων και πολιτικών που θα εναρμονίζονται με τις αντίστοιχες πολιτικές που ακολουθούνται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Εξάλλου, οι ίδιες οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που επικρατούν σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο διαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό τις εκάστοτε πολιτικές που εφαρμόζονται.

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εφεξής Χάρτα, αποτελεί την πρώτη νομικά δεσμευτική πράξη - σύμβαση για την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση που εκδόθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης αποσκοπώντας στην οριοθέτηση και διασφάλιση της αυτονομίας των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης (Συμβούλιο της Ευρώπης, 2017). Τέθηκε προς υπογραφή από τα κράτη μέλη το 1985 και σε ισχύ το 1988, ενώ ένα πρόσθετο πρωτόκολλο που αφορούσε το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στις υποθέσεις των τοπικών αρχών υπεγράφη το 2009 και τέθηκε σε ισχύ το 2012. Στη χώρα μας η Χάρτα κυρώθηκε με το Ν. 1850/89 (ΦΕΚ 114 Α), για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., ενώ με τις διατάξεις του αρθ. 1 του Ν.4555/18 (ΦΕΚ 133 Α), στο πεδίο εφαρμογής του εντάχθηκε και ο Β΄ βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σε ότι αφορά τον έλεγχο της δράσης των Ο.Τ.Α., η Χάρτα, οριοθετεί το πλαίσιο της εποπτείας, θέτοντας ως βασικές προϋποθέσεις:

(α) τη ρητή νομοθετική πρόβλεψη οποιουδήποτε ελέγχου επί της δράσης των Ο.Τ.Α.,

(β) το εύρος των ελέγχων το οποίο εν πολλοίς ορίζεται σε κατασταλτικούς ελέγχους νομιμότητας για συγκεκριμένες και ρητά διατυπωμένες κατηγορίες πράξεων, αφήνοντας

μικρό περιθώριο στην άσκηση προληπτικών ελέγχων και ελέγχων σκοπιμότητας, για αρμοδιότητες του κράτους που ασκούνται κατ'εξουσιοδότηση από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

(γ) την υιοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας σε ότι αφορά το βαθμό της παρέμβασης της ελεγκτικής αρχής, ώστε να εξασφαλίζεται η κατά το δυνατό μικρότερη παρέμβαση στην αυτονομία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αντίστοιχα, η Επιτροπή των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, λαμβάνοντας υπόψη τις γενικές αρχές που θέτει η Χάρτα, τις 12 Αρχές της Καλής Δημοκρατικής Διακυβέρνησης⁴, αλλά και τις συνθήκες που επικρατούν στις περισσότερες τοπικές αρχές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την υπό στοιχεία CM/Rec(2019)3 Σύσταση της προς τα μέλη του Συμβουλίου, διατυπώνει περαιτέρω προτάσεις/συστάσεις για τους στόχους και το πεδίο εφαρμογής της εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Θέτοντας εν πολλοίς συγκεκριμένα όρια ως προς την εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, επισημαίνει την αναγκαιότητα σεβασμού της αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και την ευθύνη των ίδιων των αυτοδιοικούμενων οργανισμών για αυξημένη διαφάνεια και λογοδοσία στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων τους. Περαιτέρω, τονίζει την αναγκαιότητα ύπαρξης σαφούς πλαισίου που θα συγκεκριμενοποιεί το εύρος των ελέγχων και τα ελεγκτικά όργανα, ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα αλληλοεπικαλύψεων και σύγχυσης αρμοδιοτήτων, αλλά και να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των ελέγχων. Επισημαίνει δε την αναγκαιότητα ύπαρξης τεχνογνωσίας στα κατά περίπτωση εποπτικά και ελεγκτικά όργανα, προσδίδοντας ιδιαίτερη αξία στο συμβουλευτικό και καθοδηγητικό ρόλο (έναντι του ελεγκτικού) που μπορούν να έχουν ως προς τους εποπτευόμενους φορείς σε θέματα διοικητικής, οικονομικής ή νομικής φύσης, ενώ ενθαρρύνει την ενίσχυση της υιοθέτησης συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, με στόχο τη μείωση των κινδύνων, την αποκατάσταση της νομιμότητας και τη διευκόλυνση της επικοινωνίας με τα εξωτερικά ελεγκτικά όργανα.

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει ως προς τις επισημάνσεις της Επιτροπής αναφορικά με την οικονομική εποπτεία των Ο.Τ.Α.. Όπως επισημαίνεται, η οικονομική

⁴ Οι 12 Αρχές της Καλής Δημοκρατικής Διακυβέρνησης, εγκρίθηκαν και υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο της Ευρώπης στο πλαίσιο της «Στρατηγικής για την καινοτομία και την καλή διακυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο», τον Μάρτιο 2008. Πρόκειται για μη δεσμευτικό κείμενο, η υιοθέτηση του οποίου είναι προαιρετική. Οι εν λόγω Αρχές αναφέρονται σε ζητήματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, λογοδοσίας και διαφάνειας, χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ζητήματα κοινωνικής διάστασης (Βλ. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>, προσπελάσιμο την 1/10/2022).

εποπτεία εκφεύγει της απλής διοικητικής εποπτείας των οικονομικού περιεχομένου πράξεων, στοχεύοντας στην αξιολόγηση της οικονομικής θέσης και της συνολικής δημοσιονομικής διαχείρισης των εποπτευόμενων φορέων. Κατά την Επιτροπή, η οικονομική εποπτεία ασκείται είτε ως μέσο παρακολούθησης των οικονομικών μεγεθών των εποπτευόμενων φορέων στη βάση της πρόληψης ή της εξυγίανσης, είτε ως μέσο προώθησης καλών πρακτικών και μεθόδων και δε θα πρέπει να υπεισέρχεται σε κρίσεις επί των εφαρμοζόμενων πολιτικών του εποπτευόμενου οργάνου. Ασκείται από δημόσιες αρχές ή από ελεγκτές που ορίζονται με σχετική διαδικασία που ο νόμος ορίζει, κατόπιν σχετικής απόφασης του ίδιου του εποπτευόμενου οργάνου ή σε συνεργασία με αυτό.

Ο οικονομικός έλεγχος, ωστόσο, δεν περιορίζεται μόνο στον έλεγχο που περιγράφηκε παραπάνω. Όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στη δικτυακή του πύλη για τον «Έλεγχο του Δημοσίου Τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση»⁵, όλες οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν υιοθετήσει μέτρα που διασφαλίζουν τη λογοδοσία, τη διαφάνεια και την αυστηρή εποπτεία στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών από εξωτερικά ανεξάρτητα ελεγκτικά όργανα, τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (Α.Ο.Ε.). Είναι άλλωστε κοινός τόπος ότι η τήρηση της νομιμότητας και η χρηστή διαχείριση των δημοσίων πόρων αποτελεί μονόδρομο για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας και την περαιτέρω ανάπτυξη όπως και για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση. Ανάμεσα στις χώρες της Ε.Ε. παρουσιάζονται διαφοροποιήσεις ως προς την οργάνωση και λειτουργία των Α.Ο.Ε., αλλά και ως προς τις ελεγκτικές αρμοδιότητες και το εύρος της δικαιοδοσίας τους. Σε κάθε περίπτωση, τα Α.Ο.Ε. που δρουν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λειτουργούν ως θεματοφύλακες, εξασφαλίζοντας την ανεξαρτησία και την ακεραιότητα των δημοσιονομικών ελέγχων. Για τη χώρα μας, ανώτατο όργανο ελέγχου είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο συμμετέχει στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ είναι μέλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου (EUROSAI) και του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου (INTOSAI).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1

Εύρος δικαιοδοσίας των Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου ανά επίπεδο διακυβέρνησης στις χώρες της Ε.Ε.

	Κεντρική κυβέρνηση	Περιφερειακές αρχές	Τοπικές αρχές	Κρατικές επιχειρήσεις	Δημόσιοι φορείς	Δήμοι	Λοιποί δικαιούχοι
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο	•	•	•	•	•	•	•

⁵ <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/> , προσπελάσιμο την 01/10/22.

	Κεντρική κυβέρνηση	Περιφερειακές αρχές	Τοπικές αρχές	Κρατικές επιχειρήσεις	Δημόσιοι φορείς	Δήμοι	Λοιποί δικαιούχοι
ΑΥΣΤΡΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΒΕΛΓΙΟ	•	•	•	•	•		
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	•			•	•	•	•
ΓΑΛΛΙΑ	•			•	•		•
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	•			•	•		•
ΔΑΝΙΑ	•	•		•	•		•
ΕΛΛΑΔΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΕΣΘΟΝΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	•			•	•		•
ΙΣΠΑΝΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΙΤΑΛΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΚΑΤΩ ΧΩΡΕΣ	•			•	•		•
ΚΡΟΑΤΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΚΥΠΡΟΣ	•		•	•	•	•	•
ΛΕΤΟΝΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	•		•	•	•	•	•
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	•			•	•		•
ΜΑΛΤΑ	•		•	•	•		•
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	•		•	•	•	•	•
ΠΟΛΩΝΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	•		•	•	•	•	•
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	•	•	•	•	•	•	•
ΣΟΥΗΔΙΑ	•			•	•		•
ΤΣΕΧΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	•			•	•		•
ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	•	•	•	•	•		•

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/>

Όπως προκύπτει από τον παραπάνω πίνακα, το εύρος της δικαιοδοσίας των Α.Ο.Ε. σε πολλές από τις χώρες της Ε.Ε., εκτείνεται σε όλο το φάσμα του ευρύτερου δημόσιου τομέα (συν.11). Εν προκειμένω ο δημοσιονομικός έλεγχος των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού και ειδικότερα των δήμων ασκείται από την πλειονότητα των Α.Ο.Ε. (συν. 16), ενώ είναι λίγες

οι χώρες (συν. 7) στις οποίες δεν ασκείται έλεγχος σε επίπεδο τοπικών, περιφερειακών αρχών και δήμων.

1.6. Ανακεφαλαίωση

Ο έλεγχος αποτελεί μια από τις βασικές λειτουργίες του σύγχρονου μάναντζμεντ. Κατ'αντιστοιχία με τις γενικές αρχές της σύγχρονης διοικητικής επιστήμης, ο έλεγχος στη δημόσια διοίκηση φιλοδοξεί να αποτελέσει ένα εργαλείο που θα συμβάλλει όχι μόνο στον εντοπισμό και την εξάλειψη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς αλλά και στη γενικότερη βελτίωση της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού.

Παρά το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α. Α' βαθμού χαίρουν εκ του Συντάγματος διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, δεν εκφεύγουν από τον κρατικό έλεγχο, ο οποίος κυρίαρχα ασκείται μέσω της διοικητικής εποπτείας, όπως και από το δημοσιονομικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Σύνταγμα της χώρας μας σε εναρμόνιση με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θέτουν τις ελάχιστες προϋποθέσεις για την εποπτεία στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. με ιδιαίτερη μέριμνα στη διατήρηση της αυτοτέλειας τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Ο Εσωτερικός Διοικητικός Έλεγχος στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού

2.1. Εισαγωγή

Ο έλεγχος της Διοίκησης αποτελεί ένα δυναμικό εργαλείο που οφείλει να προσαρμόζεται στις ευρύτερες κοινωνικοοικονομικές και τεχνολογικές συνθήκες που επηρεάζουν την ίδια τη δράση της. Σε συνάρτηση με τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα, διαχρονικά παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ως προς το εύρος, τα όργανα και την έκταση της εφαρμογής των ελέγχων αυτών. Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζεται το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ο οποίος κυρίως ασκείται μέσω της διοικητικής εποπτείας.

2.2. Η διοικητική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού

Κατ'αντιστοιχία με το εύρος των αρμοδιοτήτων και της εξουσίας τους⁶, η διοικητική εποπτεία του κράτους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, συνίσταται στο δικαίωμα και την υποχρέωση του κράτους να ελέγχει τη δράση τους, τόσο σε σχέση με τις εκδιδόμενες πράξεις τους, όσο και με τα όργανα λειτουργίας τους. Όπως προαναφέρθηκε, η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., σε αντιστοιχία και με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας με το εύρος αυτής να προσδιορίζεται ειδικότερα από την κείμενη νομοθεσία. Επισημαίνεται ότι η διοικητική εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αφορά τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με τις τοπικές υποθέσεις τους και όχι με τις εκχωρημένες κρατικές αρμοδιότητες για τις οποίες οι Ο.Τ.Α. υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο του κράτους (Κοκκίδου, 2008: 101).

Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, που εκφράστηκε μέσω του Ν.3852/10 (ΦΕΚ 87 Α), το λεγόμενο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και των τροποποιητικών αυτού νόμων, με σημαντικότερο τον Ν. 4555/18 (ΦΕΚ 133 Α), το

⁶ Η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, σχετίζεται με το κυριαρχικό δικαίωμα τους να λαμβάνουν αποφάσεις για τις τοπικές υποθέσεις και να τις εκτελούν με δικά τους όργανα. Η νομοθετική και δικαστική εξουσία εξακολουθεί να είναι αποκλειστική ευθύνη του κεντρικού κράτους (βλ. *Ε. Μπέσιλα - Βήκα*, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 323).

λεγόμενο «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι», κατ'αντιστοιχία προς τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος, συγκεκριμενοποίησε το εύρος της κρατικής διοικητικής εποπτείας επί των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, οι σχετικές διατάξεις⁷ αναφέρουν ότι η εποπτεία του κράτους επί των Ο.Τ.Α., αφορά αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων τους και σε πειθαρχικό έλεγχο επί των αιρετών οργάνων τους, αποκλείοντας ρητά τη δυνατότητα στο κράτος να υπεισέλθει σε κρίσεις για τη σκοπιμότητα της δράσης τους.

Αρμόδιο όργανο για την άσκηση της διοικητικής εποπτείας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. είναι η λεγόμενη Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (Α.Υ.Ε.) Ο.Τ.Α., η οποία αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και επικουρείται στο έργο της από την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου⁸. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. αποτελεί το ανώτερο ιεραρχικά όργανο της Υπηρεσίας και διορίζεται κατόπιν σχετικής προκήρυξης του Υπουργείου Εσωτερικών με τετραετή θητεία. Πέραν της βασικής διάρθρωσης, η στελέχωση και η δομή της Υπηρεσίας ορίζονται με σχετικό προεδρικό διάταγμα⁹, ενώ προβλέπεται και η σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών δύο συλλογικών οργάνων, του Συμβουλίου Εποπτών Ο.Τ.Α. και της Επιτροπής Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α. με γνωμοδοτικές και εποπτικές αρμοδιότητες¹⁰.

2.2.1. Εποπτεία επί των πράξεων των ΟΤΑ Α' βαθμού

Κατά τους Ακριβοπούλου, Ανθόπουλο (2018: 61), τέσσερις αρχές συνθέτουν το πλαίσιο της εποπτείας του κράτους επί των πράξεων των Ο.Τ.Α.: (α) ο κατασταλτικός χαρακτήρας της εποπτείας, (β) η εξέταση της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας των πράξεων και ο περιορισμός του εποπτεύοντος οργάνου ως προς τη δυνατότητα να (γ) τροποποιεί τις ελεγχόμενες πράξεις και (δ) να υποκαθιστά στην αρμοδιότητα τα εποπτευόμενα όργανα (βλ εποπτεία υποκατάστασης).

Πράγματι, ο έλεγχος που ασκείται στις πράξεις των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, έχει κατασταλτικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων καθίστανται εκτελεστές ήδη από την έκδοσή τους¹¹. Όπως

⁷ Βλ. αρθ. 214 του Ν.3852/10, όπως τροποποιήθηκε από τις διατάξεις του αρθ. 108 του Ν.4555/18.

⁸ Βλ. αρθ. 215 του Ν.3852/10 όπως αντικαταστάθηκε από το αρθ. 109 του Ν.4555/18.

⁹ Βλ. αρθ. 217 και 218 του Ν. 3852/10.

¹⁰ Βλ. αρθ. 223 και 223Α του Ν.3852/10.

¹¹ Εάν και ο νόμος προβλέπει ρητά τον κατασταλτικό χαρακτήρα της εποπτείας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., κατά το παρελθόν με σχετικές εγκύκλιες οδηγίες του αρμοδίου Υπουργείου προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης προτεινόταν οι αποφάσεις που υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας, να μην εκτελούνται πριν την έκδοση της αντίστοιχης απόφασης του εποπτεύοντος οργάνου (σχετ. Εγκύκλιος 11/7666/07-02-07 Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας

προαναφέρθηκε, ο κατασταλτικός χαρακτήρας της εποπτείας, παρέχει στο εποπτεύον όργανο, εν προκειμένω στον Επόπτη Ο.Τ.Α., την εξουσία να αναστέλλει ή να ακυρώνει τις πράξεις του εποπτευόμενου οργάνου μετά την έκδοση και τη θέση τους σε ισχύ και όχι να τις τροποποιεί.

Οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν: (α) υποχρεωτικούς ελέγχους επί των πράξεων των Ο.Τ.Α., (β) αυτεπάγγελτους ελέγχους, (γ) ελέγχους στο πλαίσιο της άσκησης προσφυγών από τους διοικούμενους, αλλά και (δ) επιτόπιους ελέγχους που προβλέπονται για τη διευκόλυνση του ελεγκτικού έργου στο πλαίσιο των ελέγχων των προηγούμενων περιπτώσεων¹².

Οι πράξεις των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού που υποβάλλονται υποχρεωτικά σε έλεγχο νομιμότητας ενώπιον της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., είναι κατά το άρθρο 225 του Ν.3852/10, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, αποφάσεις των κατά περίπτωση αρμοδίων συλλογικών οργάνων που αφορούν: α) πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, β) αναθέσεις έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών συγκεκριμένων κριτηρίων και προδιαγραφών, γ) αγορές ή εκποιήσεις ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) μισθώσεις ακινήτων από τρίτους, στ) τη σύναψη δανείων, ζ) την ίδρυση, συμμετοχή ή λύση νομικών προσώπων, η) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, καθώς και θ) τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος¹³.

Στον πίνακα που ακολουθεί αναφέρονται αναλυτικά τα επιμέρους είδη των πράξεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. που υπόκεινται στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α..

Διοίκησης & Αποκέντρωσης), κάτι το οποίο κατά την κοινή διοικητική πρακτική εξακολουθεί να ασκείται έως και σήμερα από τα αρμόδια διοικητικά όργανα των Ο.Τ.Α..

¹² Βλ. αρθ. 225 – 229 του Ν.3852/10 και Υ.Α. 74531/10 (ΦΕΚ 2044/Β/30-12-2010).

¹³ Στη διάρκεια των ετών έχουν επέλθει μεταβολές ως προς τις πράξεις που υπόκεινται στον υποχρεωτικό έλεγχο του εποπτευόμενου οργάνου, κατ'επιταγή της αρχής της αναλογικότητας του ελέγχου προς τη σημασία των συμφερόντων που η εκάστοτε πράξη ρυθμίζει. Η τάση αυτή σχετίζεται με τον ολοένα αυξανόμενο αριθμό των διοικητικών πράξεων που οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης λαμβάνουν στο πλαίσιο άσκησης των διευρυμένων αρμοδιοτήτων τους, καθιστώντας ουσιαστικά αδύνατη την εποπτεία του συνόλου της δράσης τους. Τονίζεται ωστόσο η ανάγκη λήψης αντισταθμιστικών μέτρων, όπως η δυνατότητα των φορέων ή τρίτων να ζητούν με δική τους πρωτοβουλία τον έλεγχο των πράξεων που δεν υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο ή η ενίσχυση της οικονομικής εποπτείας. (Βλ. Ρ. Γκέκας, Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, 2019, σ. 458).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1

Πράξεις οργάνων Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού που υπόκεινται σε υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας ενώπιον της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ	ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ
Κανονιστικές αποφάσεις	Αποφάσεις άρθρου 79 Κ.Δ.Κ.
	Αποφάσεις ρύθμισης κυκλοφορίας (άρθρο 82 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις καθορισμού πεζοδρομίων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας (άρθρο 82 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις προσδιορισμού και λειτουργίας χώρων στάθμευσης οχημάτων σε κοινόχρηστους χώρους (άρθρο 82 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις καθορισμού των κατηγοριών δικαιούχων για την εκποίηση δημοτικών οικοπέδων (άρθρο 187, παρ. 1 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις παραχώρησης χωρίς δημοπρασία σε γεωργούς δημότες κατοίκους για υδατοκαλλιέργεια ή χρήση δημοτικών εκτάσεων (άρθρο 189, παρ. 2 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις Δ.Σ. των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για τον καθορισμό των όρων και προϋποθέσεων για τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών τους
Δημόσιες Συμβάσεις - Προγραμματικές Συμβάσεις	Αποφάσεις ανάθεσης συμβάσεων μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών, εκτιμώμενης αξίας άνω του ποσού των 30.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) και μέχρι το ποσό των 300.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.)
	Αποφάσεις ανάθεσης συμβάσεων έργων και υπηρεσιών, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 έως 110 του Ν. 4412/16, εκτιμώμενης αξίας άνω του ποσού των 60.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) και μέχρι το ποσό των 300.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.)
	Αποφάσεις ανάθεσης συμβάσεων ανεξαρτήτως είδους συγχρηματοδοτούμενων από ενωσιακούς πόρους, εκτιμώμενης αξίας μέχρι του ποσού των 5.000.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.)
	Αποφάσεις κατακύρωσης, συνοδευόμενες από όλες τις αποφάσεις και σχετικά έγγραφα που οδήγησαν στην τελική κατακυρωτική απόφαση
	Αποφάσεις σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με προϋπολογιζόμενη δαπάνη, μέχρι το ποσό των 300.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.)
Ακίνητα και εδαφικές εκτάσεις	Αποφάσεις αγοράς ακινήτων (άρθρο 191 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις εκποίησης ακινήτων λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα (άρθρο 186 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις απευθείας και χωρίς δημοπρασία εκποίησης δημοτικών ακινήτων σε φορείς του Δημοσίου, Ο.Τ.Α., επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οργανισμούς και επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας για την εκτέλεση έργων του προγράμματός τους (άρθρο 186 παρ. 4 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις ανταλλαγής οικοπέδων (άρθρο 190 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις κήρυξης αναγκαστικών απαλλοτριώσεων
	Αποφάσεις σύστασης δουλείας (άρθρο 212 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις απαλλοτρίωσης ιδιωτικών γαιών (άρθρο 189 παρ.2 και 4 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις μίσθωσης ακινήτων από τρίτους
	Αποφάσεις καθορισμού των κατηγοριών και κριτηρίων των δικαιούχων για την εκποίηση δημοτικών οικοπέδων (άρθρο 187, παρ. 1 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις παραχώρησης δημοτικών εκτάσεων χωρίς δημοπρασία σε γεωργούς δημότες κατοίκους (άρθρο 189, παρ. 2 Κ.Δ.Κ.)
	Αποφάσεις κατάρτισης και αναμόρφωσης προϋπολογισμού
Αποφάσεις σύναψης πάσης φύσεως δανείων	

ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ	ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ
	Αποφάσεις επιβολής φόρων, τελών και δικαιωμάτων εν γένει
Νομικά Πρόσωπα	Αποφάσεις ίδρυσης πάσης φύσεως νομικών προσώπων
	Αποφάσεις συμμετοχής σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα
	Αποφάσεις λύσης και θέσης σε εκκαθάριση νομικών προσώπων
	Αποφάσεις των Δ.Σ. των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για τον καθορισμό όρων και προϋποθέσεων για τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών τους.
Διοικητικά θέματα	Αποφάσεις προέδρου ή συμβουλίου κοινότητας κατόπιν μεταβίβασης αρμοδιοτήτων κατά το άρθρο 84, παρ. 1 και 2 του Ν.3852/10, εφόσον εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 225 του ίδιου νόμου
Λοιπά	Αποφάσεις διεξαγωγής δημοτικού δημοψηφίσματος
	Εκθέσεις τακτικού ή έκτακτου διαχειριστικού ελέγχου σε Ο.Τ.Α. ή νομικά πρόσωπα αυτών, από ορκωτούς ελεγκτές ή από υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου

Πηγή: Επεξεργασία από www.dimosnet.gr¹⁴

Ο έλεγχος νομιμότητας των προαναφερθεισών πράξεων αφορά τόσο την τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας για την έκδοση τους όσο και τη νομιμότητα του περιεχόμενου των πράξεων. Επί της διαδικασίας, ο έλεγχος συντελείται με την αποστολή των αποφάσεων στην Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α., με μέριμνα του εποπτευόμενου οργάνου εντός προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών από τη λήψη τους, συνοδευόμενες από τα απαιτούμενα για κάθε περίπτωση νομιμοποιητικά έγγραφα και στοιχεία. Ο έλεγχος διενεργείται από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. με έκδοση σχετικής πράξης, εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την περιέλευση τους στην υπηρεσία.

Όπως προαναφέρθηκε η σχετική νομοθεσία προβλέπει και αυτεπάγγελτους ελέγχους εκ μέρους του Επόπτη Ο.Τ.Α., που αφορούν δυνητικά όλες τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων τους. Ο έλεγχος αυτός επίσης περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας και μπορεί να ασκηθεί μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών από την έκδοση ή δημοσίευση της ελεγχόμενης απόφασης. Περαιτέρω, κατά των αποφάσεων των οργάνων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ενώπιον του Επόπτη Ο.Τ.Α., από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, πάλι για λόγους νομιμότητας των πράξεων. Η προθεσμία για την προσφυγή αυτή ορίζεται σε δεκαπέντε (15) ημέρες, από τη δημοσίευση ή τη γνωστοποίηση της πράξης στον προσφεύγοντα και ο έλεγχος ολοκληρώνεται από τον Επόπτη Ο.Τ.Α. μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της προσφυγής. Ανάλογη διαδικασία προβλέπεται και για περιπτώσεις παράλειψης οφειλόμενης ενέργειας εκ μέρους των οργάνων των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού.

¹⁴https://dimosnet.gr/blog/law_explanation/%ce%ad%ce%bb%ce%b5%ce%b3%cf%87%ce%bf%cf%82-%ce%bd%ce%bf%ce%bc%ce%b9%ce%bc%cf%8c%cf%84%ce%b7%cf%84%ce%b1%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%ac%ce%be%ce%b5%cf%89%ce%bd-%ce%bf%cf%84%ce%b1/, προσπελάσιμο την 09/08/2022.

Τόσο τα αιρετά όργανα όσο και το πολιτικό προσωπικό των Ο.Τ.Α., οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις του Επόπτη Ο.Τ.Α., οι οποίες κοινοποιούνται αρμοδίως σε όλα τα κατά περίπτωση ενδιαφερόμενα μέρη εντός πέντε (5) ημερών από την έκδοση τους και για τις οποίες, χωρεί δυνατότητα προσβολής ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

2.2.2. Εποπτεία επί των οργάνων των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού

Το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να χειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις με δικά τους όργανα που εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, καθορίζει εν πολλοίς το εύρος της εποπτείας επί των προσώπων στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού. Ο έλεγχος των αιρετών οργάνων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και ειδικότερα των δημάρχων, των αντιδημάρχων, των προέδρων και των μελών του δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, υπόκειται στη δικαιοδοσία του Επόπτη Ο.Τ.Α., συνίσταται σε πειθαρχικό έλεγχο για σοβαρές παραβάσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και μπορεί να επιφέρει βαριές κυρώσεις όπως η αργία και η έκπτωση από το αξίωμα¹⁵. Αντίστοιχες κυρώσεις μπορούν να επιβληθούν ως διοικητικό μέτρο αυτοδίκαια στα αιρετά όργανα, κατόπιν έκδοσης δικαστικών αποφάσεων σε βάρος τους για αξιόποινες πράξεις τους ή λόγω στέρησης των πολιτικών τους δικαιωμάτων ή της ικανότητας τους για δικαιοπραξία (δικαστική συμπαράσταση)¹⁶, ενώ προβλέπεται ακόμη και η παύση των οργάνων με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος¹⁷. Δε θα πρέπει τέλος να παραλειφθεί, ο έλεγχος που διενεργείται για την αστική ευθύνη των αιρετών, από τριμελή ελεγκτική επιτροπή, για κάθε θετική ζημία που προκαλείται σε βάρος της περιουσίας των οργανισμών, από πράξεις ή παραλείψεις τους που οφείλονται σε δόλο ή βαριά αμέλεια¹⁸.

Δε κρίνεται σκόπιμη στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, η περαιτέρω ανάλυση των παραπτώματων, των ποινών ή της διαδικασίας που ακολουθείται ανά περίπτωση, ωστόσο αξίζει να σημειωθεί ότι η σχετική νομοθεσία προβλέπει ενισχυμένες εγγυήσεις για τη διασφάλιση της συνταγματικά κατοχυρωμένης θέσης των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι της κρατικής εξουσίας. Ειδικότερα, για όλες τις

¹⁵ Βλ. αρθ. 233 και 234 Ν.3852/10.

¹⁶ Βλ. αρθ. 236 και 236Α του Ν.3852/10, όπως τροποποιήθηκαν από τις διατάξεις του αρθ. 129 του Ν.4555/18 και του αρθ. 63 του Ν.4795/21.

¹⁷ Βλ. αρθ. 237 Ν.3852/10, όπως τροποποιήθηκε από τις διατάξεις του αρθ. 130 του Ν.4555/18.

¹⁸ Βλ. αρθ. 232 Ν.3852/10.

περιπτώσεις, πλην αυτών για τις οποίες προβλέπεται αυτοδίκαιη έκπτωση ή αργία¹⁹, για την έκδοση σχετικής πράξης προβλέπεται η θετική γνώμη συμβουλίου, το οποίο απαρτίζουν τακτικοί δικαστές και μέλη των αιρετών εκπροσώπων της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

2.2.3. Η μεταβατική περίοδος

Η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος εποπτείας της δράσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., που θεσπίστηκε με τις διατάξεις του Ν.3852/10, σαφώς και αποτελέσαν μια καινοτομία στον μέχρι πρότινος τρόπο άσκησης του ελέγχου επί των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού. Κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η μεταρρύθμιση αυτή κρίθηκε αναγκαία, καθώς η πρότερη κατάσταση²⁰ δεν παρείχε εχέγγυα αντικειμενικού, αξιόπιστου και αποτελεσματικού ελέγχου.

Το μέγεθος της μεταρρύθμισης επέβαλε την πρόβλεψη μεταβατικής περιόδου για την ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς, κατά την οποία η διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, ανατέθηκε στον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (νυν Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης) και την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Ν.3463/06 (ΦΕΚ 114 Α), αποδίδοντας κατ'αντιστοιχία το έργο του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., σε υπηρεσίες και όργανα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης που εκ παραλλήλου με άλλες αρμοδιότητες θα ασκούσαν τα συγκεκριμένα καθήκοντα, χωρίς πολλές φορές την απαιτούμενη γνώση ή εμπειρία.

Παρά λοιπόν τη σχετική πρόβλεψη, δώδεκα (12) έτη μετά την ψήφιση του νόμου και με ουκ ολίγες ενδιάμεσες νομοθετικές παρεμβάσεις,²¹ η διοικητική εποπτεία των

¹⁹ Βλ. αρθ. 236 και 236Α του Ν.3852/10, όπως τροποποιήθηκαν από τις διατάξεις του αρθ. 129 του Ν.4555/18 και του αρθ. 63 του Ν. 4795/21.

²⁰ Στο προϋπάρχον καθεστώς, υπεύθυνα όργανα για την εποπτεία των δήμων ήταν ο Γενικός Γραμματέας (Γ.Γ.) της Περιφέρειας και η Ειδική Επιτροπή του αρθ. 152 του Ν.3463/06. Για μεν την πρώτη περίπτωση, η σχέση εξάρτησης του Γ.Γ. από την εκάστοτε κυβέρνηση, δεδομένου ότι ήταν θέση μετακλητού υπαλλήλου διορισμένου απευθείας από την εκάστοτε κυβέρνηση, δεν παρείχε τα απαραίτητα εχέγγυα αντικειμενικότητας και αμεροληψίας, ενώ ως προς την Ειδική Επιτροπή του αρθ. 152, τα μέλη αυτής δεν ασκούσαν κατ' αποκλειστικότητα τα καθήκοντα του ελέγχου αλλά παρεμπιπτόντως, εγείροντας και σε αυτή την περίπτωση ζητήματα αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας των διενεργούμενων ελέγχων.

²¹ Από την πρώτη εφαρμογή του Ν.3852/10, οι διατάξεις που αφορούν την εποπτεία των Ο.Τ.Α. (Μέρος ΣΤ, αρθ. 214 - 240), έχουν τροποποιηθεί τόσο ως προς τις ελεγχόμενες πράξεις, την ένταξη ή μη των νομικών προσώπων στον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας, όσο και ως προς τα όργανα ελέγχου (κατά τη θέση σε λειτουργία αλλά και μεταβατικά) και τη δομή και στελέχωση των ΑΥΕ Ο.Τ.Α.. Ενδεικτικά αναφέρονται ο Ν.4071/12 (αρθ. 7, παρ. 6 -7), ο Ν.4368/16 (αρθ. 6), ο Ν.4257/14

πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. εξακολουθεί να γίνεται από τις οικείες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ενώ ρόλο Επόπτη Ο.Τ.Α. εξακολουθεί να ασκεί ο Συντονιστής της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης²². Αξίζει επίσης να σημειωθεί, ότι με πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις²³, θεσμοθετείται εκ νέου η θέση του Γενικού Γραμματέα στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, θέση μετακλητού υπαλλήλου στον οποίο εκχωρούνται ρητώς αρμοδιότητες σχετικές με την εποπτεία των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α., αλλά και με την εν γένει εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της ευρύτερης άσκησης των καθηκόντων του. Η εκ νέου θεσμοθέτηση μίας θέσης μετακλητού υπαλλήλου, που θα ασκεί εποπτικό ρόλο στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., δημιουργεί αν μη τι άλλο προβληματισμό στους κύκλους της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως άλλωστε η γενικότερη εφαρμογή του θεσμού μέχρι σήμερα.

2.3. Η οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού

Εάν και οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. απολαμβάνουν εκτός της διοικητικής και οικονομική αυτοτέλεια, δεν εκφεύγουν των θεσμοθετημένων οικονομικών και διαχειριστικών ελέγχων. Ως φορείς δημόσιας εξουσίας και διαχειριστές δημοσίου χρήματος, οφείλουν να ακολουθούν τις γενικές αρχές της δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως εκάστοτε ορίζονται από το Κράτος, πολλώ δε μάλλον αφού σημαντικό μέρος των εσόδων τους προέρχεται από το ίδιο το κράτος με τη μορφή επιχορηγήσεων.

Ειδικά την τελευταία δωδεκαετία, η δημοσιονομική κρίση που βίωσε η χώρα μας επέβαλε τη λήψη μιας σειράς μέτρων τόσο για τη δημοσιονομική εξυγίανση, όσο και για τη συνολική μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα, προκειμένου να καταστεί

(αρθ. 7, 20 και 22), ο Ν.4555/18 (αρθ. 108 – 132), ο Ν.4604/19 (αρθ. 107 - 109), ο Ν.4623/19 (αρθ. 5 παρ. 8), ο Ν.4873/21 (αρθ. 45, 50) και ο πρόσφατα εκδοθείς Ν. 4954/22 (αρθ. 64 παρ. 3).

²² Με τις διατάξεις του αρθ. 12 του Ν.4915/22 (ΦΕΚ 63 Α) τροποποιήθηκαν οι σχετικές διατάξεις του Οργανισμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής (ΦΕΚ 228/Α/27-12-10) και συστάθηκε στην Αποκεντρωμένη Διοίκησης Αττικής, Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α., με αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 225 έως 227 του ίδιου νόμου. Το εν λόγω Τμήμα αποτελεί και το μοναδικό Τμήμα που έχει συσταθεί πανελλαδικά.

²³ Με τις διατάξεις του αρθ. 63 του Ν.4954/22 (ΦΕΚ 136 Α), προστίθεται νέο άρθρο στο Ν.3852/10 και συγκεκριμένα το αρθ. 6Α, με το οποίο θεσμοθετείται η θέση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που επέχει θέση μετακλητού υπαλλήλου. Στον ανωτέρω, με τις διατάξεις του αρθ. 64 παρ. 3 του ίδιου νόμου, εκχωρούνται οι αρμοδιότητες άσκησης των διοικητικών μέτρων της αυτοδίκαιης έκπτωσης και της θέσης σε αργία, όπως και το μέτρο της παύσης των αιρετών οργάνων (αρθ. 128, 129 και 130 Ν.4555/18), ενώ στις διατάξεις της παρ. 4 του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι όπου στη νομοθεσία αναφέρεται ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης, νοείται εφεξής ο Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, εκτός των περιπτώσεων που λειτουργεί ως προϊστάμενος των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Δεν έχει εκδοθεί σχετική εγκύκλιος που να διασαφηνίζει τα παραπάνω.

αποτελεσματικότερος και αποδοτικότερος. Στο πλαίσιο αυτό, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί που υπήρχαν σε σχέση με τη δημοσιονομική διαχείριση των δημοσίων φορέων εντάθηκαν προκειμένου η χώρα να ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις και τα μέτρα που λαμβάνονταν στο πλαίσιο του μηχανισμού στήριξης. Παράλληλα, έγιναν αλλαγές και σε σχέση με την ελεγκτική ύλη προκειμένου η χώρα να συμβαδίσει με τα διεθνή και ευρωπαϊκά ελεγκτικά πρότυπα. Έμφαση πλέον δόθηκε όχι μόνο στη νομιμότητα και στην κανονικότητα των δαπανών, αλλά και σε ελέγχους απόδοσης²⁴. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Ν.3871/10 (ΦΕΚ 141 Α) και του Ν.4270/14 (ΦΕΚ 143 Α) τέθηκε ένα νέο πλαίσιο ως προς τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών για το σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης²⁵. Στόχος του νέου δημοσιονομικού πλαισίου και των ελέγχων που προβλέπονται μέσω αυτού, δεν είναι μόνο η αποτροπή παράνομων ή παράτυπων εκρών δημοσίου χρήματος, αλλά η εν γένει χρήστη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και η εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

²⁴ Κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης τα μέτρα που εισήχθησαν στην ελληνική δημοσιονομική νομοθεσία, συνδέονται με την έννοια της «νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης», μια σύγχρονη τάση στο δημοσιονομικό δίκαιο που επιτάσσει την προσαρμογή του κράτους στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και την υιοθέτηση δημοσιονομικών κριτηρίων που συναντώνται κυρίως στον ιδιωτικό τομέα, όπως η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, έναντι απλά του τυπικού ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης (βλ. *Ν. Μπάρμπα*, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Ζ' εκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018, σ. 96).

²⁵ Στις διατάξεις του Ν.3871/10 και μετέπειτα του Ν.4270/14 απαριθμούνται οι αρχές που πρέπει να διέπουν τη διαχείριση των οικονομικών στους φορείς του Δημοσίου, περιλαμβανομένων και των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού. Ειδικότερα:

(α) η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σύμφωνα με την οποία η εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας καθίσταται πρωταρχικός στόχος κατά τη διαχείριση των οικονομικών των δημοσίων φορέων. Η αρχή ενσωματώνει τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, θέτοντας ως στόχο την έγκαιρη και ενδεδειγμένη διάθεση και χρήση των πόρων με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση, την τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ χρησιμοποιούμενων πόρων και επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και τη χρήση αντικειμενικών κριτηρίων για τον έλεγχο/σύγκριση των αποτελεσμάτων σε σχέση με τους αρχικώς τιθέντες στόχους.

(β) η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, σύμφωνα με την οποία η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί ενώπιον της Βουλής για τη διαχείριση του συνόλου των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ κατ' αντιστοιχία οι φορείς και λειτουργοί που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση οφείλουν να δρουν με γνώμονα τη σταθερότητα και τη βιωσιμότητα των οικονομικών τους, που συνδιαμορφώνουν το γενικό αποτέλεσμα.

(γ) η αρχή της διαφάνειας, σύμφωνα με την οποία όλοι οι φορείς και λειτουργοί που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, υποχρεούνται να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να διευκολύνεται η έγκαιρη πληροφόρηση σε σχέση με τη δημοσιονομική τους διαχείριση και να διευκολύνεται κατ' επέκταση και ο δημόσιος έλεγχος.

(δ) η αρχή της ειλικρίνειας, σύμφωνα με την οποία οι προβλέψεις των κατά περίπτωση αρμοδίων οργάνων σε οικονομικό και δημοσιονομικό επίπεδο, θα πρέπει να είναι στο μέτρο του δυνατού ρεαλιστικές και δομημένες με βάση πραγματικά στοιχεία περιλαμβανομένων και των τυχόν κινδύνων που μπορεί να επιφέρουν δημοσιονομικές συνέπειες.

2.3.1. Ο έλεγχος από τα δημοσιονομικώς υπεύθυνα όργανα των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού

Τα ίδια τα όργανα που ασκούν την οικονομική διαχείριση στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. οφείλουν να διασφαλίζουν την ορθή διαχείριση των οικονομικών του φορέα. Στην κείμενη νομοθεσία υπάρχουν πλείστες αναφορές ως προς την ευθύνη των δημοσιονομικώς υπευθύνων οργάνων να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και την τήρηση εσωτερικών δικλίδων ελέγχου που θα μειώνουν τους δημοσιονομικούς κινδύνους. Εξάλλου, οι υποχρεώσεις των δημοσιονομικώς υπευθύνων οργάνων σε κάθε στάδιο εκτέλεσης των δαπανών των Ο.Τ.Α., προβλέπονταν ήδη με τις διατάξεις του Β.Δ. 17.5/15-06-59 (ΦΕΚ 114 Α) για την οικονομική διοίκηση και το λογιστικό των δήμων, που ισχύει έως και σήμερα.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του αρθ. 203 του Ν.4555/18, διατάκτης²⁶ στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού ορίζεται ο Δήμαρχος. Μάλιστα οι αποφάσεις που εκδίδει ως διατάκτης πιστώσεων είναι άμεσα εκτελεστές από την έκδοση τους κατά τα οριζόμενα στην παρ. 3 του αρθ. 203 του Ν.4555/18 και στο αρθ. 224 του Ν.3852/10. Ο διατάκτης πέραν του ρόλου του ως εγγυητής του τομέα που διαχειρίζεται, ασκεί τον έλεγχο και την εποπτεία επί των δημοσίων υπολόγων του φορέα²⁷. Κατά τον Μπάρμπα (2018: 102) ο έλεγχος του διατάκτη έναντι των υπολοίπων εσωτερικών διοικητικών ελέγχων, εξυπηρετεί στην ταχύτερη και αμεσότερη επέμβαση σε περιπτώσεις διαπίστωσης έκνομων πράξεων ή δραστηριοτήτων των υπολόγων.

Με το αρθ. 204 του ίδιου νόμου, οι ιδιότητες του εκκαθαριστή των δαπανών και του εντολέα των πληρωμών προσδίδονται στον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών (Π.Ο.Υ.) του εκάστοτε Δήμου και τα ιεραρχικώς υφιστάμενα σε αυτόν όργανα που εξουσιοδοτούνται να υπογράψουν με εντολή του πράξεις, βεβαιώσεις και εντολές πληρωμής.

²⁶ Διατάκτης καλείται το μονοπρόσωπο ή συλλογικό όργανο, αιρετό ή διορισμένο, κατά περίπτωση, το οποίο έχει την αρμοδιότητα να αποφασίζει, εξ ονόματος του φορέα που εκπροσωπεί, τη διενέργεια συγκεκριμένων δαπανών και να αναλαμβάνει την αντίστοιχη υποχρέωση σε βάρος του προϋπολογισμού του φορέα. (Βλ. *Ν. Μπάρμπα*, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018, σ. 149 και τις ισχύουσες κείμενες διατάξεις του αρθ. 20 του Ν.2362/95 όπως τροποποιήθηκε από το αρθ. 20 του Ν.3871/10).

²⁷ Βλ. αρθ. 150 παρ. 3 του Ν.4270/14 και αρθ. 204 παρ. 7 του Ν.4555/18.

Γενικά με τις ισχύουσες διατάξεις²⁸, ο Π.Ο.Υ. καταλαμβάνει εξέχοντα ρόλο στη δημοσιονομική διαχείριση του φορέα. Όπως ρητά ορίζεται στις διατάξεις της παρ. 2 του αρθ. 25 του Ν.4270/14: «Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών είναι υπεύθυνος για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα και εποπτεύει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του φορέα, σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, τη σχετική κείμενη νομοθεσία και τις οδηγίες του Γ.Λ.Κ.». Οι αρμοδιότητες του όπως περιγράφονται στις κείμενες διατάξεις περιλαμβάνουν εν πολλοίς το σύνολο της οικονομικής διαχείρισης ενός Δήμου, από τη μέριμνα για την ορθή κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα (στη βάση ρεαλιστικών και επιτευξίμων στόχων), τη διασφάλιση και βελτίωση της εισπραξιμότητας των εσόδων, τη διασφάλιση της ανάληψης νόμιμων και εντός των ορίων του προϋπολογισμού υποχρεώσεων και τη μέριμνα για τη μη σώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών, έως και την τήρηση και γνωστοποίηση προς όλα τα αρμόδια ελεγκτικά και εποπτικά όργανα των οριζόμενων ανά περίπτωση μητρώων και στοιχείων αναφορικά με τα οικονομικά στοιχεία του Δήμου και τη διαχείριση τους. Σημαντική επίσης είναι και η υποχρέωση του Π.Ο.Υ. να μέριμνα για τη δημιουργία και εφαρμογή εσωτερικών δικλίδων ελέγχου των διαδικασιών που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση του φορέα, όπως και η υποχρέωση του να αρνηθεί την εκτέλεση εντολής που έχει σαν αποτέλεσμα την ανάληψη μη νόμιμης ή εκτός των ορίων του προϋπολογισμού δαπάνης²⁹.

Μετά και την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, για την οποία γίνεται εκτενέστερη αναφορά στο επόμενο κεφάλαιο, η ευθύνη του Π.Ο.Υ. και των λοιπών αρμοδίων δημοσιονομικών οργάνων του φορέα, καθίσταται βαρύνουσα σημασίας, γεγονός που αποτέλεσε πεδίο έντονου προβληματισμού και αντιδράσεων εκ μέρους των υπαλλήλων των οικονομικών υπηρεσιών. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι με τις διατάξεις του αρθ. 121 του Ν. 4604/19 (ΦΕΚ 50 Α), ορίστηκε ότι οι υπάλληλοι των οικονομικών υπηρεσιών και όσοι ασκούν σχετικά με τις αρμοδιότητες των οικονομικών υπηρεσιών καθήκοντα στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά τους πρόσωπα, δε θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι κατά την άσκηση των καθηκόντων αυτών και ευθύνονται μόνο για δόλο ή βαρεία αμέλεια, κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα.

²⁸ Βλ. σχετικές διατάξεις του Ν.3871/10, του Ν.4270/14, του Π.Δ. 80/16 και του Ν.4555/18 με τις τροποποιήσεις αυτών.

²⁹ Η σχετική υποχρέωση και η διαδικασία που ακολουθείται ορίζεται από τις διατάξεις του αρθ. 26 του Ν.4270/14.

2.3.2. Ο έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομικών

Κατά την κείμενη νομοθεσία³⁰, οι Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού εντάσσονται στο πεδίο ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών και συγκεκριμένα στην αρμοδιότητα της Διεύθυνσης Ελέγχου Υπουργείων, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού. Σύμφωνα με τις οργανικές διατάξεις του Υπουργείου³¹, η Γ.Δ.Δ.Ε. επιχειρησιακά στοχεύει στη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης τόσο σε ότι αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό, όσο και τους προϋπολογισμούς του συνόλου των φορέων, που ορίζονται στις διατάξεις του αρθ. 3 του Ν.3492/06, περιλαμβανομένων και των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και στην παροχή γνώμης για την επάρκεια του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των δημοσιονομικών του Κράτους προς τον Υπουργό Οικονομικών.

Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι που ασκούνται από την εν λόγω υπηρεσία διακρίνονται σε τακτικούς και έκτακτους κατασταλτικούς ελέγχους και σε ειδικούς και διενεργούνται με τη χρήση διεθνών ελεγκτικών προτύπων και διαδικασιών από τους δημοσιονομικούς ελεγκτές, κλάδο προσωπικού με αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Για τον προγραμματισμό των τακτικών διαχειριστικών ελέγχων χρησιμοποιούνται μοντέλα ανάλυσης κινδύνου, βάσει των οποίων επιλέγονται οι προς έλεγχο φορείς, ενώ οι έκτακτοι έλεγχοι διενεργούνται σε εκτέλεση σχετικών εισαγγελικών παραγγελιών ή κατόπιν εντολής αρμοδίων οργάνων και αρχών (π.χ. του Υπουργού Οικονομικών, του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας κ.λ.π.) για την εξέταση καταγγελιών ή υπονοιών για πράξεις διαφθοράς ή κακοδιαχείρισης. Οι ειδικοί έλεγχοι τέλος, αφορούν σε ελέγχους σε κληροδοτήματα και σε σχολάζουσες κληρονομίες.

Οι τακτικοί έλεγχοι εκτείνονται σε όλο το φάσμα της οικονομικής διαχείρισης του ελεγχόμενου φορέα όπως και σε ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας του. Ως προς την οικονομική διαχείριση, ελέγχεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού του φορέα ως προς τη νομιμότητα και κανονικότητα επιμέρους δαπανών (συμπεριλαμβανομένων των δαπανών μισθοδοσίας, τακτικών και έκτακτων), οι ακολουθούμενες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων προμηθειών, έργων και υπηρεσιών, η είσπραξη των εσόδων και η εν γένει διαχείριση της περιουσίας του φορέα, η διαχείριση των πάγιων προκαταβολών, η ορθή λογιστική απεικόνιση των διενεργούμενων πράξεων και της οικονομικής κατάστασης του φορέα, όπως και η τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και πληροφόρησης για τις πράξεις

³⁰ Βλ. Ν. 3492/06, Π.Δ. 24/08 και Υ.Α. 127584/ΕΞ2020/20 (ΦΕΚ 5258 Β).

³¹ Βλ. αρθ. 51, παρ. 1 του Π.Δ. 142/17 (ΦΕΚ 181 Α).

που επιβάλλεται βάσει διάταξης νόμου. Οι δημοσιονομικοί ελεγκτές υπεισέρχονται και σε ελέγχους που αφορούν την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου που εφαρμόζει ο εκάστοτε φορέας, ενώ προβαίνουν και στην αξιολόγηση της συνολικής δημοσιονομικής επίδοσης του. Η σχετική νομοθεσία προβλέπει επίσης σε εύλογο χρόνο, τη διενέργεια ελέγχων συμμόρφωσης για τη διαπίστωση του βαθμού στον οποίο οι ελεγχόμενοι φορείς εναρμονίζονται με τις συστάσεις και τα πορίσματα των διενεργούμενων ελέγχων.

Στη δικαιοδοσία της Γ.Γ.Δ.Ε. υπάγεται και η επιβολή κυρώσεων με τη μορφή του καταλογισμού ή της δημοσιονομικής διόρθωσης, όπως και η υποχρέωση για ενημέρωση των αρμοδίων κατά περίπτωση οργάνων, σε περιπτώσεις που διαπιστώνεται η τέλεση αξιόποινων πράξεων από πλευράς των δημοσιονομικώς υπευθύνων οργάνων.

2.3.3. Ο έλεγχος από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.

Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., εφεξής Παρατηρητήριο, αποτελεί ένα από τα θεσμικά ελεγκτικά όργανα που συστάθηκαν στο πλαίσιο των μέτρων του μηχανισμού στήριξης³². Οργανικά υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και στους σκοπούς του εντάσσονται η παρακολούθηση των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων κατά τη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης των ετήσιων προϋπολογισμών τους και η εν γένει παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών και της διαχείρισης τους, με απώτερο στόχο τη διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των Ο.Τ.Α. και εν τέλει της οικονομικής αυτοτέλειας τους.

Το έργο του Παρατηρητηρίου, συνίσταται στην παροχή γνώμης στο στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού του ελεγχόμενου φορέα, στη βάση της κατάρτισης ρεαλιστικών και τουλάχιστον ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, όπως και σε μηνιαίους και τριμηνιαίους ελέγχους της πορείας εκτέλεσης των οικονομικών μεγεθών των Ο.Τ.Α.. Περαιτέρω στις αρμοδιότητες του εντάσσονται η υποβολή προς τα αρμόδια όργανα εκθέσεων για τη δημοσιονομική κατάσταση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η υποβολή εισηγήσεων για τη λήψη μέτρων και τη χάραξη αντίστοιχων δημοσιονομικών πολιτικών. Οι Ο.Τ.Α. υποχρεούνται να αποστέλλουν τα σχέδια των προϋπολογισμών τους στο Παρατηρητήριο πριν τον προβλεπόμενο έλεγχο νομιμότητας από την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, όπως και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (Ο.Π.Δ.)³³ τους.

³² Βλ. Π.Ν.Π. 18/18-11-12 (ΦΕΚ 228 Α, δ. σφ. 231 Α), αρθ. 4 Ν. 4113/12 όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του αρθ. 197 του Ν. 4555/18, αρθ. 17 περ. θ, αρθ. 27 του Ν.4270/14.

³³ Το Ο.Π.Δ. παρέχει συνοπτικά στοιχεία του ετήσιου προϋπολογισμού, όπως και στοιχεία αναφορικά με το οικονομικό αποτέλεσμα των Ο.Τ.Α. και τις υποχρεώσεις τους.

Κατά τον έλεγχο των σχεδίων του προϋπολογισμού, ελέγχονται ειδικότερα, η εφαρμογή των σχετικών εγκύκλιων οδηγιών αναφορικά με τις διαδικασίες ισοσκέλισης των προϋπολογισμών, τα ανώτατα όρια των εσόδων που μπορούν να εγγραφούν, όπως και την πρόβλεψη των σχετικών πιστώσεων για το σύνολο των ληξιπρόθεσμων οφειλών και δαπανών προηγούμενων οικονομικών ετών. Τα στοιχεία για τη μηνιαία και τριμηνιαία παρακολούθηση της εφαρμογής του προϋπολογισμού και του Ο.Π.Δ. συλλέγονται μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας, βάση δεδομένων που τηρείται στο Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠ.ΕΣ.)³⁴. Εφόσον κατά τον έλεγχο αυτό διαπιστωθεί αρνητική απόκλιση άνω του 10% μεταξύ των προϋπολογισθέντων και των εκτελεσθέντων μεγεθών, το Παρατηρητήριο σε συνεργασία με τον εποπτευόμενο φορέα διερευνούν τα αίτια και αναζητούν λύσεις.

Το Παρατηρητήριο, μέσω των εκθέσεων του, εισηγείται και για τη χρηματοδότηση των φορέων από τον Λογαριασμό Οικονομικής Ενίσχυσης Ο.Τ.Α., σε περιπτώσεις που αυτοί δηλώνουν αδυναμία κατάρτισης ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, ενώ είναι επίσης αρμόδιο για την παρακολούθηση της εφαρμογής της Προγραμματικής Συμφωνίας Οικονομικής Υποστήριξης, που υπογράφεται στο πλαίσιο αυτό³⁵.

Ως προς τη σύνθεση του, το Παρατηρητήριο απαρτίζεται από ανώτατα διοικητικά στελέχη των αρμόδιων για τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. οργανικών μονάδων του Υπουργείου Εσωτερικών και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, ενώ του Παρατηρητηρίου προεδρεύει Σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στη σύνθεση του Παρατηρητηρίου περιλαμβάνονται και τρεις (3) εκπρόσωποι της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.), σε ότι αφορά τους δήμους.

Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι η Κ.Ε.Δ.Ε., έχει εκφράσει τις επιφυλάξεις της αναφορικά με τη σύσταση και λειτουργία του Παρατηρητηρίου, θεωρώντας ότι η λειτουργία και οι αρμοδιότητες του περιορίζουν την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., καθιστώντας τους υπό καθεστώς οικονομικής κηδεμονίας³⁶.

2.4. Η εφαρμογή του συστήματος εσωτερικού ελέγχου

Μια ιδιαίτερη μορφή εσωτερικού διοικητικού ελέγχου είναι ο εσωτερικός έλεγχος (internal audit). Η εισαγωγή του εσωτερικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση και δη στην

³⁴ Βλ. αρθ. 77 του Ν.4172/13 (ΦΕΚ 167 Α) και αρθ. 4, 4Α, 4Δ και 4Ε του Ν.4111/13, όπως τροποποιήθηκαν από τις διατάξεις των αρθ.197, 198, 201 και 202 του Ν.4555/18 και Κ.Υ.Α. 34574/18 (ΦΕΚ 2942 Β, δ. σφ. ΦΕΚ 3635 Β)

³⁵ Βλ. αρθ. 4Α, 4Β και 4Γ του Ν. 4111/13 (ΦΕΚ 18 Α, δ.σφ. 33 Α), όπως τροποποιήθηκαν από τις διατάξεις των αρθ. 198, 199 και 200 του Ν.4555/18 (ΦΕΚ 133 Α)

³⁶ Βλ. Κ.Ε.Δ.Ε. *Πρακτικό Συνεδρίασης Συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Ε. της 2ας Μαΐου 2018*, 2018, σ. 4.

τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μια ακόμη μεταρρύθμιση των τελευταίων ετών στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού και υιοθέτησης εργαλείων του σύγχρονου δημόσιου μανάντζμεντ. Ειδικότερα, η έννοια του εσωτερικού ελέγχου εισήχθη στην ελληνική δημόσια διοίκηση και στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού για πρώτη φορά με τις διατάξεις των αρθ. 4 και 12 του Ν.3492/06 (ΦΕΚ 210 Α) και τις μεταγενέστερες διατάξεις του αρθ. 168 του Ν.4270/14 (ΦΕΚ 143 Α), οι οποίες ωστόσο για τους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού δεν έτυχαν ευρείας εφαρμογής. Με τις διατάξεις του Ν.4795/21 (ΦΕΚ 62 Α), οριοθετείται εκ νέου το πλαίσιο μέσα στο οποίο ο εν λόγω έλεγχος προβλέπεται να ασκείται.

Ο εσωτερικός έλεγχος, δε σχετίζεται μόνο με τη δημοσιονομική διαχείριση του φορέα, αλλά εκτείνεται σε όλες τις επιχειρησιακές λειτουργίες και διαδικασίες του. Ακολουθώντας διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, στοχεύει στην εγκαθίδρυση μηχανισμών αυτοελέγχου και αυτορρύθμισης των δημοσίων οργανισμών, προκειμένου να καταστούν αποδοτικότεροι και αποτελεσματικότεροι, ενισχύοντας παράλληλα τη νομιμότητα και τη διαφάνεια στο σύνολο των διαδικασιών και λειτουργιών τους. Υιοθετώντας τον ορισμό του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (Institute of Internal Auditors – IIA)³⁷, η κείμενη νομοθεσία ορίζει τον εσωτερικό έλεγχο, ως:

«μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα. Βοηθάει τον φορέα να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους, υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και των διαδικασιών διακυβέρνησης».

Η σχετική νομοθεσία, ορίζει τα όργανα, τις ευθύνες και τις αρμοδιότητες του καθενός, όπως και τις απαιτούμενες διαδικασίες που περιλαμβάνει η εφαρμογή του συστήματος εσωτερικού ελέγχου στους δημοσίους φορείς, που εν πολλοίς συνοψίζονται: (α) στον έλεγχο του συνόλου της λειτουργίας του φορέα, με καταγραφή και αξιολόγηση των διαδικασιών και μέσων που αξιοποιούνται κατά την επιτέλεση του έργου του, με στόχο τον εντοπισμό και την ιεράρχηση των εγγενών κινδύνων και την καθιέρωση των κατάλληλων ανά περίπτωση δικλίδων ασφαλείας και (β) στην παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του φορέα στη βάση των στρατηγικών και επιχειρηματικών του στόχων και σε εναρμόνιση με την κείμενη νομοθεσία και τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

³⁷ <https://www.theiia.org/en/standards/what-are-the-standards/definition-of-internal-audit/>, προσπελάσιμο την 30/10/2022.

Εν προκειμένω στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, εάν και καθίσταται υποχρεωτική η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου, ο νόμος θέτει προϋποθέσεις για τη σύσταση αντίστοιχων μονάδων που σχετίζονται με τον αριθμό των υπηρετούντων υπαλλήλων, το ύψος του προϋπολογισμού τους και άλλα εξειδικευμένα κριτήρια που προσδιορίζονται με την έκδοση σχετικών υπουργικών αποφάσεων³⁸.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Κ.Ε.Δ.Ε.³⁹, εκφράζοντας τη γνώμη της επί του νομοσχεδίου για τον εσωτερικό έλεγχο, ήταν θετική προς τη θεσμοθέτηση του στους δήμους, θέτοντας ωστόσο, πέραν των παρατηρήσεων τους επί συγκεκριμένων διατάξεων του νόμου, προϋποθέσεις για την εφαρμογή του και ειδικότερα την ενίσχυση της στελέχωσης των δήμων και την πρόβλεψη ενός μεταβατικού σταδίου τριών (3) ετών για την προσαρμογή και την ομαλή μετάβαση στη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου.

2.5. Ανακεφαλαίωση

Η διοικητική εποπτεία επί της δράσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. οριοθετείται νομοθετικά και συνίσταται αποκλειστικά σε καταστατικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων τους για συγκεκριμένες κατηγορίες πράξεων και σε πειθαρχικό έλεγχο επί των αιρετών τους οργάνων. Παρά τη σχετική πρόβλεψη για τη σύσταση μιας αυτοτελούς υπηρεσίας αποκλειστικά υπεύθυνης για την άσκηση της εποπτείας των Ο.Τ.Α., αυτή εξακολουθεί να ασκείται ακόμη με τις μεταβατικές διατάξεις του Ν.3852/10, μέσω των οικείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Η οικονομική και δημοσιονομική εποπτεία των Ο.Τ.Α. από την άλλη πλευρά, ασκείται μέσω πλείστων κρατικών ελεγκτικών οργάνων (Γ.Δ.Δ.Ε., Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.) και εναρμονιζόμενη με τη συνολική δημοσιονομική πολιτική του κράτους, δεν περιορίζεται μόνο στη νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών, αλλά σχετίζεται με την εν γένει δημοσιονομική διαχείριση των φορέων στη βάση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ιδιαίτερη έκφανση του διοικητικού ελέγχου αποτελεί και η εφαρμογή των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, θεσμός που προωθείται στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού και της υιοθέτησης εργαλείων του σύγχρονου δημόσιου μανάτζμεντ από τους δημόσιους φορείς, με στόχο την ενίσχυση του αυτοελέγχου και της αυτορρύθμισης των διοικούμενων οργανισμών.

³⁸ Βλ. αρθ. 9 παρ. 2 και αρθ. 79 παρ. 3 του Ν.4795/21.

³⁹ Βλ. Κ.Ε.Δ.Ε. Πρακτικό Συνεδρίασης Συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Ε. της 5ης Μαρτίου 2021.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Ο Εξωτερικός Δικαστικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο

3.1. Εισαγωγή

Πέρα από τον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο που ασκείται στην οικονομική διαχείριση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., σημαίνοντα ρόλο κατέχει ο εξωτερικός δικαστικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕλΣυν). Γενικά η πολυετής πείρα, η τεχνογνωσία αλλά και η ίδια η υπόσταση του ΕλΣυν, ως ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου της χώρας, έχουν εν πολλοίς διαμορφώσει το δημοσιονομικό πλαίσιο εντός του οποίου δρουν οι υπαγόμενοι στον έλεγχο του φορείς, ενώ έχει συντελέσει διαχρονικά στη δημιουργία αντίστοιχης δημοσιονομικής αντίληψης. Στο παρόν κεφάλαιο θα εξεταστεί ο έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο στους Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού, υπό το πρίσμα των πρόσφατων νομοθετικών ρυθμίσεων που επαναπροσδιόρισαν σε σημαντικό βαθμό το ρόλο του σε σχέση το δημοσιονομικό έλεγχο.

3.2. Το ελεγκτικό πλαίσιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας και τον ανώτατο θεσμό δημοσιονομικού ελέγχου. Οι αρμοδιότητες του ορίζονται από το Σύνταγμα (αρθ. 98) και από τον οργανικό του νόμο, τον Ν.4820/21 (ΦΕΚ 130 Α). Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα περιλαμβάνοντας δικαστικές, διοικητικές (ελεγκτικές) και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, ενώ στο πεδίο δικαιοδοσίας του εντάσσονται το σύνολο των δημοσίων φορέων και των δημοσίων υπολόγων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

Γενικά, οι νομοθετικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών επαναπροσδιόρισαν το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε σχέση το δημοσιονομικό έλεγχο. Στον πρόσφατα εκδοθέντα οργανικό του νόμο, περιγράφονται τα είδη των ελέγχων που διενεργούνται από το ΕλΣυν. Ειδικότερα και όσον αφορά τη διάκριση των ελέγχων ως προς τα επιμέρους κριτήρια που χρησιμοποιούνται, οι έλεγχοι διακρίνονται σε ελέγχους αξιοπιστίας των λογαριασμών, σε ελέγχους συμμόρφωσης και σε ελέγχους επιδόσεων⁴⁰. Οι έλεγχοι

⁴⁰ Βλ. αρθ. 81 – 84 του Ν. 4820/21.

αξιοπιστίας συνίστανται στην εξακρίβωση της πληρότητας και ορθότητας των εγγραφών που περιέχονται στους ελεγχόμενους λογαριασμούς και την τήρηση των λογιστικών αρχών που διέπουν τη σύνταξη τους. Οι έλεγχοι συμμόρφωσης, από την άλλη πλευρά, σχετίζονται με τον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας⁴¹ του συνόλου των διαχειριστικών πράξεων και την εν γένει εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων και διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του φορέα, ενώ οι έλεγχοι επιδόσεων αφορούν τη διερεύνηση του βαθμού υιοθέτησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από πλευράς των ελεγχόμενων φορέων. Όπως επισημαίνεται στη σχετική νομοθεσία, οι έλεγχοι επιδόσεων δε συνιστούν ελέγχους σκοπιμότητας και καταλήγουν στη διατύπωση συστάσεων προς τον ελεγχόμενο φορέα.

Το κριτήριο της ελεγκτικής προσέγγισης διακρίνει τους ελέγχους, σε ελέγχους αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και σε απευθείας ελέγχους για τη διαπίστωση δημοσιονομικών πλημμελείων⁴². Ο πρώτος εξετάζει την επάρκεια των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου στον εντοπισμό και την ελαχιστοποίηση των δημοσιονομικών κινδύνων και την τήρηση από πλευράς του ελεγχόμενου φορέα των διαδικασιών που τον διέπουν. Εκκινεί δε είτε μέσω του εντοπισμού συγκεκριμένου δημοσιονομικού κινδύνου, τον οποίο ερευνά είτε μέσω του εντοπισμού συγκεκριμένης πλημμέλειας, οπότε και εξετάζει τις αδυναμίες του συστήματος που επέτρεψαν την παραγωγή της. Ο δεύτερος, προβαίνει σε απευθείας ελέγχους προληπτικούς ή και κατασταλτικούς προκειμένου να διαπιστώσει τυχόν παράνομες πράξεις, χωρίς να έχει προηγηθεί η εξέταση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα.

Η διάκριση των ελέγχων με βάση το αντικείμενο τους, τους προσδιορίζει σε ελέγχους συνολικής διαχείρισης (ετήσιοι έλεγχοι), σε θεματικούς και σε εξατομικευμένους (ειδικοί έλεγχοι)⁴³. Στην πρώτη περίπτωση, οι έλεγχοι είναι καθολικοί και αφορούν την ποιότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης του ελεγχόμενου φορέα για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, συνήθως ετήσια. Οι θεματικοί έλεγχοι εξειδικεύονται σε συγκεκριμένη κάθε φορά θεματολογία και ασκούνται ως επί το πλείστον παράλληλα σε πολλούς φορείς, ενώ οι εξατομικευμένοι έλεγχοι περιορίζονται σε συγκεκριμένους

⁴¹ Η έννοια της νομιμότητας μιας δαπάνης, σχετίζεται τόσο με το εάν η πραγματοποίηση της συγκεκριμένης δαπάνης προβλέπεται από διάταξη νόμου όσο και με το κατά πόσο υπάρχει σχετική πρόβλεψη στον προϋπολογισμό του φορέα. Αντίστοιχα, η κανονικότητα μιας δαπάνης σχετίζεται με την εξέταση της ορθής τήρησης της προβλεπόμενης διαδικασίας για την πραγματοποίηση μιας συγκεκριμένης δαπάνης, την πληρότητα των σχετικών δικαιολογητικών και τον έλεγχο για τυχόν παραγραφή της απαίτησης (βλ. *Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οι Έλεγχοι στους ΟΤΑ. Προτάσεις για τον Εξορθολογισμό και την Αποτελεσματικότητα του Συστήματος*, Ι.Τ.Α., Αθήνα, 2006, σ. 60-63).

⁴² Βλ. αρθ. 85 – 87 του Ν.4820/21.

⁴³ Βλ. αρθ. 88 – 91 του Ν.4820/21.

λογαριασμούς, πράξεις ή ενέργειες δημοσιονομικής διαχείρισης ή ακόμη και σε συγκεκριμένο φορέα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ως έκτακτοι διαχειριστικοί έλεγχοι.

Τέλος, ως προς τις ένομες συνέπειες που επιφέρουν, οι έλεγχοι που διενεργεί το ΕλΣυν διακρίνονται σε ελέγχους που αποτρέπουν τις ένομες συνέπειες της ελεγχόμενης πράξης (πρέπει να υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη), σε ελέγχους καταλογισμού ή απαλλαγής των δημοσιονομικώς υπευθύνων, σε ελέγχους γνωμοδοτικού χαρακτήρα ως προς την ελεγχθείσα δημοσιονομική διαχείριση και σε ελέγχους που διατυπώνουν συστάσεις για λειτουργικά ή οργανωτικά ζητήματα του φορέα που αναφέρονται κατά τη διάρκεια των ελέγχων⁴⁴.

Οι διακρινόμενοι κατά τα ανωτέρω έλεγχοι μπορούν να διεξάγονται και συνδυαστικά, προκειμένου να επιτυγχάνεται το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα, ενώ η διενέργεια τους προγραμματίζεται βάσει συγκεκριμένου σχεδιασμού σε ετήσια βάση⁴⁵.

Σύμφωνα με το αρθ. 71 του Ν.4820/21 το σύνολο των ελεγκτικών υπηρεσιών και αρχών που διενεργούν τακτικούς και λοιπούς ελέγχους στη δημόσια διαχείριση, οφείλουν να ενημερώνουν σχετικά το ΕλΣυν τόσο για το πρόγραμμα του ελέγχου τους όσο και για τα πορίσματα που εκδίδουν. Αντίστοιχα οι ίδιες οι υπηρεσίες που υπόκεινται σε έλεγχο των υπολόγων τους οφείλουν να κοινοποιούν στο ΕλΣυν αντίγραφο της έκθεσης ελέγχου αμελλητί. Ανάλογη υποχρέωση υφίσταται και για τις εκθέσεις ελέγχου των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου. Γενικά η υποχρέωση ενημέρωσης του ΕλΣυν για μη συμμορφώσεις ή παραβιάσεις των δημοσιονομικών κανόνων και αρχών, υφίσταται για το σύνολο των ελεγκτικών οργάνων. Στον αντίποδα, οι εκθέσεις και οι πράξεις που εκδίδει το ΕλΣυν κοινοποιούνται στους ελεγχόμενους φορείς, στον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας και σε κάθε άλλη αρμόδια αρχή. Για δε τις περιπτώσεις που εντοπίζονται αξιόποινες κατά τον Ποινικό Κώδικα πράξεις, ενημερώνεται σχετικά ο Πρόεδρος του ΕλΣυν, ο αρμόδιος εισαγγελέας και το αρμόδιο όργανο, στο οποίο υπάγεται ο υπόλογος⁴⁶.

3.3. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού

Σε ότι αφορά τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί καταστατικό έλεγχο επί των δαπανών και επί των λογαριασμών τους (συμπεριλαμβανομένων και των υπολόγων του φορέα), προσυμβατικό έλεγχο σε

⁴⁴ Βλ. αρθ. 92 – 96 του Ν.4820/21.

⁴⁵ Βλ. αρθ. 101 – 106 του Ν.4820/21.

⁴⁶ Βλ. αρθ. 76 -77 του Ν. 4820/21.

συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας, έλεγχο ως προς την είσπραξη των εσόδων τους και έλεγχο επί των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζουν. Στο πλαίσιο του τελευταίου, το ΕλΣυν δύναται να αποφασίσει την άσκηση προληπτικού ελέγχου για ορισμένη κατηγορία δαπανών, επί τη βάση της εξασφάλισης της νομιμότητας και κανονικότητας των εκτελούμενων δαπανών⁴⁷. Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. μπορούν να ελέγχονται και στο πλαίσιο των θεματικών ελέγχων συμμόρφωσης ή επιδόσεων που διεξάγει το Ελεγκτικό Συνέδριο σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος. Ως προς τις δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του ΕλΣυν, στην αρμοδιότητα του υπάγονται η εκδίκαση διαφορών σχετικά με τον έλεγχο των λογαριασμών των Ο.Τ.Α., των διαφορών και αμφισβητήσεων που προκύπτουν κατά τον προσυμβατικό έλεγχο, όπως και υποθέσεων που αναφέρονται στην αστική ευθύνη υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια θα αναλυθούν οι βασικότεροι έλεγχοι που διεξάγονται από το ΕλΣυν στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού.

3.3.1. Ο κατασταλτικός έλεγχος στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού

Ο έλεγχος των δαπανών και λογαριασμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, προβλέπεται από τις διατάξεις των παρ. α και γ του αρθ. 98 του Συντάγματος. Όπως επισημαίνει ο Μπάρμπας (2018: 199), ο έλεγχος των λογαριασμών είναι εξ ορισμού κατασταλτικός, υπό την έννοια ότι συντελείται μετά την πραγματοποίηση της δαπάνης.

Σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία⁴⁸ ο κατασταλτικός έλεγχος που γίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. αφορά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων⁴⁹ και των ετήσιων λογαριασμών διαχείρισης του φορέα, ενώ στο πλαίσιο των ελέγχων αυτών μπορεί να διενεργηθεί και έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας συγκεκριμένων πράξεων που εντάσσονται στους εν λόγω λογαριασμούς. Ως ετήσιοι λογαριασμοί που υποβάλλονται από τους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου νοούνται, ο απολογισμός εσόδων - δαπανών, ο ισολογισμός και

⁴⁷ Βλ. περ. β της παρ. 1 του αρθ. 9 του Ν.4820/21.

⁴⁸ Βλ. αρθ. 163 και 169 του Ν.3463/06, αρθ. 276 του Ν.3852/10, αρθ. 9 του Ν.4820/21.

⁴⁹ Κατά τις ισχύουσες διατάξεις του αρθ. 150 του Ν.4270/14, δημόσιος υπόλογος θεωρείται όποιος διαχειρίζεται δημόσια περιουσία (χρήματα, αξίες ή υλικό), ακόμη και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, όπως και οποιοσδήποτε ορίζεται εκ του νόμου δημόσιος υπόλογος. Εν προκειμένω στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού δημόσιοι υπόλογοι θεωρούνται ο δημοτικός ταμίας, οι ταμειακοί διαχειριστές και οι υπάλληλοι που ασκούν εισπρακτικά καθήκοντα, οι υπάλληλοι που διαχειρίζονται χρηματικά εντάλματα προπληρωμής, οι διαχειριστές των πάγιων προκαταβολών, οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών εκκαθάρισης και εντολής πληρωμών, ο εκκαθαριστής της μισθοδοσίας όπως και ο Π.Ο.Υ. (βλ. https://dimosnet.gr/blog/law_explanation/%ce%b4%ce%b7%ce%bc%cf%8c%cf%83%ce%b9%ce%bf%ce%b9-%cf%85%cf%80%cf%8c%ce%bb%ce%bf%ce%b3%ce%bf%ce%b9/)

οι λοιπές οικονομικές καταστάσεις όπως και ο λογαριασμός αποτελεσμάτων χρήσης, ο πίνακας διάθεσης αποτελεσμάτων και το προσάρτημα του ισολογισμού και των αποτελεσμάτων χρήσης⁵⁰. Οι λογαριασμοί αυτοί, ελεγμένοι και εγκεκριμένοι από τα αρμόδια κατά τις κείμενες διατάξεις όργανα⁵¹, υποβάλλονται στο ΕλΣυν, μέχρι το τέλος του Οκτωβρίου του έτους που έπεται της διαχειριστικής περιόδου, με ενσωματωμένους ως υποκείμενους και τους ετήσιους λογαριασμούς των υπολόγων του φορέα, οι οποίοι στο πλαίσιο αυτό ελέγχονται είτε αυτοτελώς είτε ως μέρος του συνόλου⁵². Οι έλεγχοι επί των ετήσιων λογαριασμών των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού συντελούνται τουλάχιστον μια φορά ανά τετραετία και ως προς τα κριτήρια ελέγχου χαρακτηρίζονται ως έλεγχοι αξιοπιστίας επί των λογαριασμών και έλεγχοι συμμόρφωσης επί των υποκείμενων πράξεων, ενώ η έκταση τους είναι ανάλογη των δυνατοτήτων του ΕλΣυν, τη δεδομένη περίοδο⁵³.

Ενδεικτικά και όχι περιοριστικά, ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του αρθ. 276 του Ν.3852/10, αφορά την εν γένει τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της ορθής λογιστικής αποτύπωσης των διαχειριστικών πράξεων, την τήρηση των οικονομικών υποχρεώσεων των φορέων ως προς τη συμμετοχή τους σε προγραμματικές συμβάσεις ή σε νομικά πρόσωπα, τη διαδικασία λήψης δανείων, όπως και τη διαχείριση της περιουσίας του Δήμου και τις διαδικασίες απόδοσης των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων εσόδων ή προστίμων.

Για τους ελέγχους που καταλήγουν στη διαπίστωση ελλείμματος στη δημόσια διαχείριση και εφόσον διαπιστωθεί ευθύνη των ενεργούμενων προσώπων, κατά την έννοια των διατάξεων των αρθ. 141 έως 144 του Ν.4820/21, το ΕλΣυν, μέσω της οικείας Υπηρεσίας Επιτρόπου που διενήργησε τον έλεγχο είναι υπεύθυνο για την έκδοση της σχετικής καταλογιστικής πράξης⁵⁴, αφού πρώτα παράσχει στον καταλογιζόμενο την προβλεπόμενη δυνατότητα για την άμυνα του⁵⁵. Κατά των πράξεων αυτών, οι οποίες

⁵⁰ Βλ. Π.Δ. 315/99 και αρθ. 120 του Ν.4820/21.

⁵¹ Κατά τις διατάξεις του αρθ. 163 του Κ.Δ.Κ., οι δήμοι που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο υποχρεούνται να ορίζουν ορκωτό ελεγκτή λογιστή για τον έλεγχο των οικονομικών τους καταστάσεων. Ο απολογισμός ή και ο ισολογισμός και τα αποτελέσματα χρήσης συνοδευόμενα από το πιστοποιητικό και την έκθεση ελέγχου του ορκωτού ελεγκτή – λογιστή διαβιβάζονται στο Δημοτικό Συμβούλιο για τη λήψη σχετική απόφασης αναφορικά με την έγκρισή του.

⁵² Βλ. αρθ. 119 – 120 του Ν.4820/21.

⁵³ Βλ. αρθ. 99 του Ν. 4820/21.

⁵⁴ Όταν τα διαπιστούμενα ελλείμματα είναι άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ, αρμόδιο όργανο για την έκδοση της πράξης καταλογισμού είναι Κλιμάκιο του ΕλΣυν, στο οποίο η Υπηρεσία Επιτρόπου διαβιβάζει σχετικό αίτημα συνοδευόμενο από αναλυτική έκθεση ελέγχου και λοιπό υποστηρικτικό υλικό, προκειμένου το Κλιμάκιο να αποφανθεί σχετικά. Βλ. αρθ. 149 Ν.4820/21.

⁵⁵ Πράξη καταλογισμού μπορεί να εκδοθεί, υπό προϋποθέσεις και σε βάρος του λαβόντα μη νόμιμη δαπάνη. Βλ. αρθ. 148 Ν. 4820/21.

είναι εκτελεστές δε χωρεί δυνατότητα άσκησης προσφυγής σε άλλα δικαστήρια (παρά μόνο από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου), αλλά προβλέπεται η δυνατότητα ανάκλησης ή τροποποίησης τους από το ίδιο το όργανο σε περιπτώσεις που διαπιστωθεί πλάνη περί τα πράγματα ή λογιστικό λάθος ή προέκυψαν νέα στοιχεία που διαφοροποιούν ουσιωδώς την υπόθεση.

3.3.2. Ο προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης αξίας

Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης αξίας των φορέων του δημοσίου εντάσσεται στους συνταγματικά κατοχυρωμένους υποχρεωτικούς ελέγχους που ασκεί το ΕλΣυν (παρ. β αρθ. 98 του Συντάγματος). Βάσει της κείμενης νομοθεσίας⁵⁶, συμβάσεις μεγάλης αξίας που συνάπτονται, εν προκειμένω από τους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, υπόκεινται υποχρεωτικά πριν τη σύναψη τους σε έλεγχο νομιμότητας από τα αρμόδια κατά περίπτωση όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα για συμβάσεις προϋπολογιζόμενης αξίας άνω του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.), ο έλεγχος διεξάγεται από Κλιμάκιο του ΕλΣυν, ενώ για συμβάσεις προϋπολογιζόμενης αξίας άνω των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) από την οικεία Υπηρεσία Επιτρόπου. Αντίστοιχη υποχρέωση υφίσταται και για τις συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους, εφόσον η προϋπολογιζόμενη αξία τους υπερβαίνει τα πέντε εκατομμύρια (5.000.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.).

Το είδος των συμβάσεων που εντάσσονται στον προαναφερόμενο έλεγχο είναι αρκετά ευρύ περιλαμβάνοντας τις συμβάσεις μελέτης και εκτέλεσης έργων, συμβάσεις προμηθειών και παροχής υπηρεσιών, συμβάσεις αγοράς ακινήτων, τις προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. με οικονομικό αντικείμενο (και τις εκτελεστικές αυτών), όπως και τις συμβάσεις που συνάπτονται μέσω δυναμικών συστημάτων αγορών και τις συμφωνίες πλαίσιο (και τις εκτελεστικές αυτών). Ο έλεγχος περιλαμβάνει εκτός των αρχικών συμβάσεων και τυχόν τροποποιητικές αυτών, υπό προϋποθέσεις. Αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου δεν είναι μόνο η εξέταση του σχεδίου της ελεγχόμενης σύμβασης αλλά η εξέταση της νομιμότητας του συνόλου των φάσεων και πράξεων που προηγούνται αυτής. Εάν παρά τη σχετική υποχρέωση, δε διενεργηθεί προσυμβατικός έλεγχος ή το αποτέλεσμα του ελέγχου είναι αρνητικό, η ελεγχόμενη σύμβαση καθίσταται άκυρη. Σε κάθε περίπτωση, κατά των ακυρωτικών πράξεων του ΕλΣυν, παρέχεται δικαίωμα προσφυγής σε πρώτο και σε δεύτερο βαθμό.

⁵⁶ Βλ. αρθ. 324 - 337 του Ν.4700/20.

3.3.3. Ο έλεγχος των εσόδων

Στις αρμοδιότητες του ΕΛΣυν εντάσσεται και ο έλεγχος της εισπραξιμότητας των εσόδων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.⁵⁷. Ο έλεγχος ασκείται από τον οικείο Επίτροπο και αφορά τόσο τη διαδικασία εισπραξης των εσόδων των δήμων όσο και την εισπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων υπέρ τρίτων.

3.3.4. Ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των συστημάτων ελέγχου

Ο έλεγχος της επάρκειας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου εντάσσεται πλέον στους υποχρεωτικούς ελέγχους που ασκεί το ΕΛΣυν στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του αρμοδιότητα. Μέσω του ελέγχου αυτού εξετάζεται καταρχήν ο βαθμός στον οποίο ο ελεγχόμενος φορέας έχει καταγράψει και τυποποιήσει τις διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης, ο βαθμός στον οποίο έχουν εντοπισθεί τυχόν δημοσιονομικοί κίνδυνοι και η πρόβλεψη που έχει γίνει για την αντιμετώπισή τους.

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει στη διατύπωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως προς την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους ελεγχόμενους φορείς. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο αρθ. 1 της με αρ. ΦΓ8/55081/09-11-20 απόφασης της Ολομέλειας του ΕΛΣυν (ΦΕΚ 4938 Β):

«Δεν υφίσταται σύστημα εσωτερικού ελέγχου σε φορέα, ακόμη και όταν λειτουργεί σε αυτόν γραφείο Εσωτερικού Ελεγκτή, αν δεν έχουν καταγραφεί από τον φορέα αναλυτικά οι διαδικασίες παραγωγής πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες και αν, για τις ειδικότερες ενέργειες που συνθέτουν τις επιμέρους διαδικασίες δεν έχουν εντοπισθεί μέσω κατ' ιδίαν εκτίμησης των δημοσιονομικών υπευθύνων ή ύστερα από εμπειριστατωμένη εκτίμηση ειδικών αναλυτών, οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι και δεν έχουν επιπλέον προβλεφθεί δικλίδες προς αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών (ενδογενής έλεγχος)».

Όπως επισημαίνεται στην Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το έτος 2018⁵⁸, ο έλεγχος αυτός αποτελεί το λειτουργικό ισοδύναμο του προληπτικού ελέγχου.

3.3.5. Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει και στον καταργημένο πλέον προληπτικό έλεγχο των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύμφωνα με τον Κάρκαλη (2005), ο

⁵⁷ Βλ. αρθ. 129 του Ν.4820/21 και αρθ. 277 του Ν.3852/10.

⁵⁸ <https://www.elsyn.gr/el/etisia-ekthesi>, προσπελάσιμο την 30/10/2022.

προληπτικός έλεγχος δαπανών χρονολογείται στην ελληνική δημόσια διοίκηση από το έτος 1852, ενώ κατοχυρώθηκε συνταγματικά με το Σύνταγμα του 1975/1986. Στη διάρκεια των ετών, ο έλεγχος αυτός διήλθε διάφορα στάδια, τόσο ως προς τα όργανα που τον ασκούσαν (πάρεδροι και επίτροποι) όσο και ως προς την έκταση του (ελεγχόμενοι φορείς, κατηγορίες δαπανών, ύψος δαπανών), ενώ κατά την ιστορική διαδρομή του θεσμού η κατάργηση και επαναφορά του αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης και σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης άλλες δύο φορές πριν από την παρούσα. Στις μέρες μας, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών επήλθε⁵⁹, για μεν το Κράτος από 01/01/2019, για δε τους Ο.Τ.Α. από 31/07/2019 και άλλαξε άρδην την έννοια του ελέγχου των δαπανών τόσο για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όσο και για τους ελεγχόμενους φορείς.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., προβλέφθηκε για πρώτη φορά το 2003 με το μέτρο να τίθεται τελικά σε ισχύ την 01/07/2005⁶⁰. Ασκούνταν από τις οικείες Υπηρεσίες Επιτρόπου του ΕλΣυν και συνίστατο σε έλεγχο τυπικότητας, νομιμότητας και κανονικότητας⁶¹ ορισμένων κατηγοριών δαπανών πριν από την εκταμίευσή τους. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρθ. 169 του Κ.Δ.Κ, στον προληπτικό έλεγχο δαπανών του ΕλΣυν υπάγονταν όλες οι δαπάνες των δήμων με

⁵⁹ Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επήλθε με την τροποποίηση της υποπερ. αα της περ. α του αρθ. 31 του Ν.4270/14 από την παρ. 10 του αρθ. 10 του Ν.4337/15, και τις μετέπειτα τροποποιήσεις από την περ. α' της παρ. 1 του αρθ. 58 του Ν.4607/19 και από την παρ. 1 του αρθ. 125 του Ν.4611/19.

⁶⁰ Βλ. αρθ. 23 παρ. 1 του Ν.3202/03 όπως τροποποιήθηκε από το αρθ. 11 του Ν.3250/04, όπως αντίστοιχα τροποποιήθηκε από το αρθ. 18 παρ. 9 του Ν.3320/05.

⁶¹ Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών από το ΕλΣυν, αφορά το σύνολο των διαδικασιών που έπονται της γένεσης μιας δαπάνης, από την απόφαση για τη διενέργεια της δαπάνης (νομική και λογιστική ανάληψη της σχετικής υποχρέωσης), την εκκαθάριση έως και την εντολή πληρωμής της με την έκδοση του σχετικού εντάλματος πληρωμής. Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, διαφωνία είχε προκύψει σε σχέση με τη δυνατότητα των Υπηρεσιών Επιτρόπου να ελέγχουν παρεμπιπτόντως και τη νομιμότητα των ατομικών διοικητικών πράξεων που αποτέλεσαν το έρεισμα των ελεγχόμενων δαπανών μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το μεν ΕλΣυν υποστήριζε τη δυνατότητα αυτή με την προϋπόθεση ότι για τις υπό εξέταση διαφορές δεν έχουν εκδοθεί τελεσίδικες αποφάσεις των καθ' ύλην αρμόδιων δικαστηρίων και με την επισήμανση ότι ακόμη κι αν από τον έλεγχο διαπιστωθεί η μη νομιμότητα των εν λόγω πράξεων, αυτές δεν καθίστανται άκυρες (η ανάκληση ή ακύρωση μιας πράξης γίνεται από το όργανο που την εξέδωσε και τα αρμόδια δικαστήρια, αντίστοιχα) αλλά παύουν να παράγουν δημοσιονομικές συνέπειες. Τα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας, από την άλλη πλευρά υποστηρίζουν ότι ο παρεμπιπτόντως έλεγχος των διοικητικών πράξεων από το ΕλΣυν δεν είναι επιτρεπτός και ότι ακόμη κι αν οι ατομικές διοικητικές πράξεις δεν είναι νόμιμες παράγουν έννομες συνέπειες μέχρι την ανάκληση ή ακύρωσή τους. Οι διατάξεις του αρθ. 73 του Ν.4820/21 πάντως προβλέπουν τη δυνατότητα του παρεμπιπτόντως ελέγχου (Βλ. Ν. Μπάρμπας, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Ζ' Έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018, σ. 211-213 και Ι. Π. Κάρκαλης, Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο. Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 175-179).

πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων πλην ορισμένων κατηγοριών όπως: (α) οι δαπάνες μισθοδοσίας του τακτικού προσωπικού (εξαιρουμένων των πρόσθετων αμοιβών τους και της πρώτης μισθοδοσίας σε περίπτωση νέου διορισμού/πρόσληψης) και οι δαπάνες για την αποζημίωση των αιρετών οργάνων (πλην της πρώτης καταβολής ή τυχόν μεταβολής αυτών), (β) οι δαπάνες απόδοσης των κρατήσεων υπέρ τρίτων (ασφαλιστικές εισφορές, φόροι κ.λπ.), (γ) περιοδικές δαπάνες μισθωμάτων ακινήτων και εγκαταστάσεων (πλην της πρώτης καταβολής), (δ) δαπάνες λογαριασμών κοινής ωφέλειας και σταθερής τηλεφωνίας, (ε) άλλες ειδικότερες δαπάνες (παρ. 1, περ. στ', ζ', η', ιβ' του αρθ. 158 του Κ.Δ.Κ., δαπάνες απομαγνητοφώνησης των συνεδριάσεων του Δ.Σ.), όπως και (στ) δαπάνες κατ' είδος μικρότερες των χιλίων (1.000) ευρώ σε ετήσια βάση.

Ο έλεγχος γινόταν με την αποστολή των υπό εξόφληση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής (Χ.Ε.Π.) στην οικεία Υπηρεσία Επιτρόπου, συνοδευόμενων από όλα τα απαραίτητα κατά περίπτωση δικαιολογητικά και τελειούταν είτε με τη θεώρηση των Χ.Ε.Π. είτε με τη μη θεώρηση και την επιστροφή τους στην ελεγχόμενη υπηρεσία, συντασσόμενης και σχετικής πράξης για τους λόγους μη θεώρησης. Προβλέπονταν επίσης με σχετικές διατάξεις η δυνατότητα επανυποβολής των Χ.Ε.Π. για εξέταση σε ανώτερο δικαστικό σχηματισμό, στα Τμήματα ή ακόμη και στην Ολομέλεια του ΕλΣυν, για θέματα μείζονος σημασίας.

Όπως επισημαίνεται από πολλούς ερευνητές (Μπάρμπας, 2018; Παππίδας, 2017; Κάρκαλης, 2005), το ΕλΣυν διαχρονικά, μέσω της Ολομέλειας του, προβάλλει την αντίθεση του ως προς την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, θέτοντας καταρχήν ζήτημα ως προς τη συνταγματικότητα της εν λόγω ρύθμισης. Οι αιτιάσεις που προβάλλει η Ολομέλεια του ΕλΣυν για τη διατήρηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, αφορούν πρωτίστως τα εχέγγυα που παρέχει ο εν λόγω έλεγχος και το ίδιο το ελεγκτικό όργανο (ως ανεξάρτητο δικαστικό όργανο) ως προς τη διασφάλιση της μη σύνομης εκταμίευσης δημοσίου χρήματος, προστατεύοντας κατ'αυτό τον τρόπο το δημόσιο συμφέρον, την ασφάλεια των συναλλαγών αλλά και τους ίδιους τους διατάκτες και δημόσιους υπολόγους των ελεγχόμενων φορέων από καταλογισμούς σε βάρος τους. Περαιτέρω επισημαίνεται η απουσία τεκμηριωμένης μελέτης εκτίμησης αντικτύπου από την κατάργηση του εν λόγω ελέγχου, ενώ τονίζεται emphaticά ότι ο συγκεκριμένος έλεγχος είναι συμβατός με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και άρα αποδεκτός.

Κατά τον Σαρμά (2006) η μετακύλιση της ελεγκτικής ευθύνης αποκλειστικά στον ελεγκτή συνιστά παθογένεια του συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης της χώρας και θεσμό που έχει προ πολλού εγκαταλειφθεί από την ευρωπαϊκή κοινότητα. Το τελευταίο μάλιστα αποτέλεσε ένα από τα βασικά επιχειρήματα του Διεθνούς Νομισματικού

Ταμείου στην πρόταση του για την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου τον Οκτώβριο 2014 (Παππίδας, 2017). Γενικά υποστηρίζεται ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, επήλθε στη βάση εξορθολογισμού των πολλαπλών ελέγχων που διέπουν τη δημοσιονομική διαχείριση, στην επίσπευση των συναλλαγών και στην προσαρμογή των ελεγκτικών μηχανισμών στα διεθνή πρότυπα. Ωστόσο, δεν είναι ξεκάθαρο εάν έχουν ληφθεί υπόψη όλα τα δεδομένα για τη λήψη μιας τόσο ριζικής απόφασης, που όπως προαναφέρθηκε αλλάζει εκ βάθρων τον τρόπο ελέγχου των δαπανών (Θεοτοκάτου, 2017).

Ειδικά στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., κατά το διάστημα εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου οι αδυναμίες που επισημαίνονταν ως προς τον έλεγχο αυτό, σχετιζόνταν με την καθυστέρηση των διαδικασιών ελέγχου με συνέπεια την καθυστέρηση των πληρωμών, την ελλιπή γνώση των Επιτρόπων ως προς το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τους Ο.Τ.Α., το διαφορετικό χειρισμό ομοειδών υποθέσεων από τις διάφορες Υπηρεσίες Επιτρόπου, όπως και την οικονομική και λειτουργική επιβάρυνση των φορέων για την εξυπηρέτηση των εν λόγω ελέγχων (Ι.Τ.Α., 2006).

3.4. Ανακεφαλαίωση

Ο δημοσιονομικός έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., αποτελεί το σημαντικότερο ίσως έλεγχο που ασκείται επί της οικονομικής διαχείρισης τους. Ασκείται μέσω κατασταλτικών ελέγχων επί των δαπανών και επί των λογαριασμών τους (συμπεριλαμβανομένων και των υπολόγων του φορέα), προσυμβατικών ελέγχων σε συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας, ελέγχων ως προς την είσπραξη των εσόδων τους και επί των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου που εφαρμόζουν, ενώ στη δικαιοδοσία του δικαστηρίου υπάγονται τόσο η επιβολή καταλογισμών όσο και η εκδίκαση διαφορών που προκύπτουν από τους παραπάνω ελέγχους, αλλά και υποθέσεις αστικής ευθύνης υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση των τελευταίων ετών και δη η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο επαναπροσδιόρισε το πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται ο δημοσιονομικός έλεγχος από το ΕλΣυν στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., χωρίς ωστόσο να είναι ακόμη σαφές εάν η στρέψη του ελεγκτικού ενδιαφέροντος υπό τις παρούσες συνθήκες κινείται προς όφελος των Ο.Τ.Α..

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Αποτίμηση των εποπτικών και ελεγκτικών μηχανισμών

4.1. Εισαγωγή

Γενικά τα μέτρα που έχουν ληφθεί στη χώρα μας τα τελευταία έτη σε σχέση με τον έλεγχο της δράσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. φαίνεται να είναι σε εναρμόνιση με τα διεθνή και ευρωπαϊκά ελεγκτικά πρότυπα και σε αντιστοιχία με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ε.Ε., αναφορικά με τη διασφάλιση της αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση, θα πρέπει να αξιολογείται στην πράξη και στο πλαίσιο των συνθηκών μέσα στις οποίες συντελείται. Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η αποτίμηση του ελεγκτικού πλαισίου που διέπει τη δράση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., σε τυπικό και ουσιαστικό επίπεδο, με βάση τα διαθέσιμα κάθε φορά στοιχεία.

4.2. Η διοικητική εποπτεία των Ο.Τ.Α. μέσα από το θεσμό της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α.

Όπως περιγράφηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, με τον Ν. 3852/10, προβλέφθηκε μεταξύ άλλων η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος εποπτείας της δράσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., η λεγόμενη Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α.. Παρά την πρόβλεψη για δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας αποκλειστικά αρμόδιας για τη διοικητική εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία σημειωτέων εναρμονίζεται με τις γενικές αρχές που τίθενται σε ευρωπαϊκό επίπεδο ως προς την ανεξαρτησία και την απαιτούμενη τεχνογνωσία του εποπτικού οργάνου, δώδεκα (12) έτη μετά την ψήφιση του νόμου ο αρχικός στόχος όπως προαναφέρθηκε δεν έχει ακόμη επιτευχθεί.

Πέραν των τυπικών προϋποθέσεων που δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί, ουσιώδη σημασία έχει και η ίδια η ελεγκτική διαδικασία που ακολουθείται. Σαφώς και μετά από δώδεκα (12) έτη λειτουργίας του εν λόγω θεσμού στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, μπορεί να υποστηριχθεί ότι έχει αποκτηθεί η απαραίτητη τεχνογνωσία από πλευράς των υπαλλήλων για το χειρισμό των υποθέσεων που διέπουν την εποπτεία των Ο.Τ.Α., ωστόσο αυτό απέχει πολύ από τον αρχικό σχεδιασμό. Δεδομένης της έλλειψης σχετικών

στοιχείων, παρά τη σχετική νομοθετική πρόβλεψη⁶², που να τεκμηριώνουν το έργο που διατελείται από τις υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ως προς την εποπτεία των Ο.Τ.Α. Δεν μπορεί να υπάρξει σαφής τοποθέτηση ως προς την αποτελεσματικότητα του θεσμού στην πράξη, αλλά και ως προς τα κυριότερα ζητήματα που προκύπτουν σε ότι αφορά τη νομιμότητα της δράσης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να επισημανθούν οι αντιδράσεις από την πλευρά των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α., που μέσω επίσημων τοποθετήσεων των θεσμοθετημένων εκπροσωπητικών τους οργάνων, εκφράζουν τη δυσπιστία τους για την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία του υπάρχοντος συστήματος εποπτείας και το βαθμό στον οποίο το σύστημα αυτό περιορίζει την αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης⁶³.

4.3. Η οικονομική εποπτεία και οι δημοσιονομικοί έλεγχοι

Όπως ήδη αναφέρθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, η οικονομική εποπτεία των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, ασκείται τόσο εσωτερικά μέσω των αρμοδίων οργάνων του φορέα και των οριζόμενων κρατικών ελεγκτικών οργάνων, όσο και εξωτερικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Όπως επισημαίνει η Νάσαινα (2019: 16), η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών επαναπροσδιόρισε το ρόλο όλων των εμπλεκόμενων μερών και το πλαίσιο μέσα στο οποίο ασκείται πλέον ο δημοσιονομικός έλεγχος των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., θέτοντας σε πολλές περιπτώσεις υπό αμφισβήτηση την αυτοτέλεια των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Από τα στοιχεία που συλλέχθηκαν μέσω των ετήσιων εκθέσεων των ελεγκτικών οργάνων που περιγράφηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια, προκύπτουν ενδιαφέροντα στοιχεία αναφορικά με τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Σημειώνεται ότι για την επεξεργασία των ανά περίπτωση στοιχείων διαμορφώθηκαν σχετικοί δείκτες, οι οποίοι κατά την κρίση της γράφουσας εξυπηρετούν τους σκοπούς της ανάλυσης.

4.3.1. Ο έλεγχος από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας

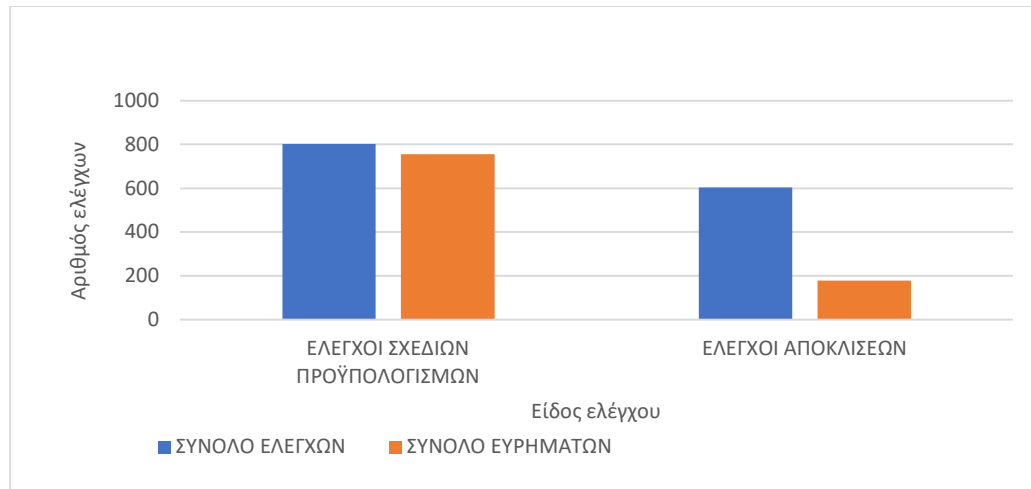
Εάν και βάσει της κείμενης νομοθεσίας, το Παρατηρητήριο οφείλει να εκδίδει κάθε έτος έκθεση σχετικά με το σύνολο της δράσης του, η οποία προβλέπεται να αναρτάται

⁶² Βλ. αρθ. 230Α του Ν.3852/10.

⁶³ Βλ. Κ.Ε.Δ.Ε., Πρακτικά Ετήσιου Συνεδρίου, Θεσσαλονίκη 14-16 Οκτωβρίου 2021 <https://kede.gr/category/taktika-synedria-genikes-synelefsis/taktika-synedria/etisio-taktiko-synedrio-2021-thessaloniki-14-16-oktovriou/>

στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών, κατά τη σχετική αναζήτηση εντοπίστηκε μόνο μία αναρτημένη Έκθεση για το έτος 2019.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.1
Διενεργούμενοι Έλεγχοι Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α.
(έτος αναφοράς 2019)



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσια Έκθεση Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. έτους 2019.

Όπως προκύπτει από το παραπάνω διάγραμμα, κατά το έτος 2019, διενεργήθηκαν οχτακόσιοι δύο (802) έλεγχοι σε σχέδια προϋπολογισμών φορέων των Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού, από τους οποίους στους εφτακόσιους πενήντα πέντε (755) διατυπώθηκαν παρατηρήσεις. Σε ότι αφορά τους ελέγχους αποκλίσεων των προϋπολογισμών που διενεργήθηκαν, από τους εξακόσιους τέσσερις (604) φορείς που ελέγχθηκαν στο πλαίσιο αυτό, διαπιστώθηκε απόκλιση άνω του 10% μεταξύ προϋπολογισθέντων και εκτελεσθέντων σε εκατόν εβδομήντα επτά (177) φορείς, γεγονός που καταδεικνύει ότι η ορθή κατάρτιση του προϋπολογισμού κατά το στάδιο της σύνταξης, οδηγεί σε ρεαλιστικά αποτελέσματα κατά την εκτέλεση του.

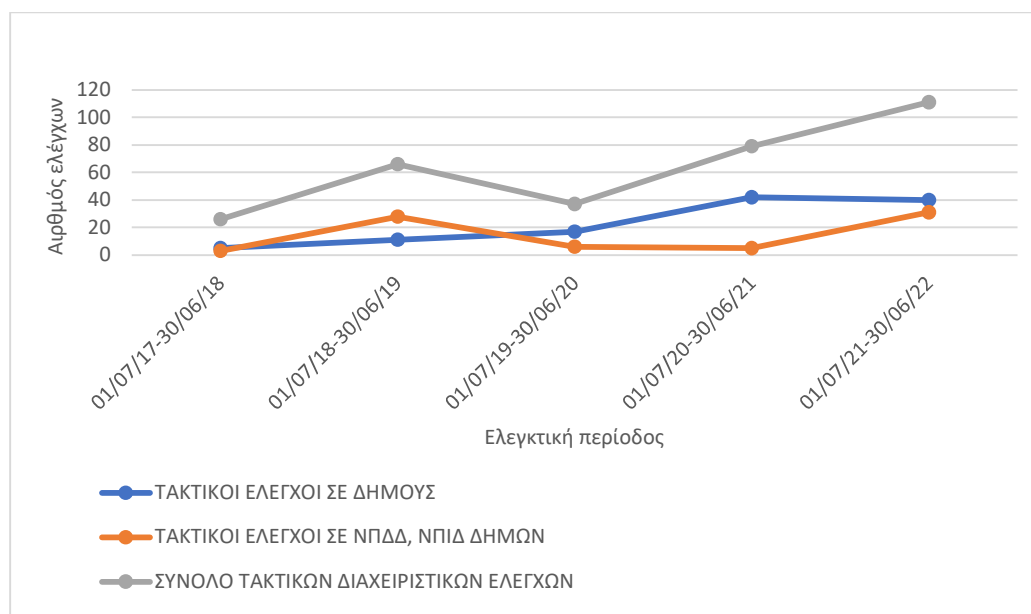
Αξιοσημείωτες είναι οι παρατηρήσεις του Παρατηρητηρίου ως προς τη γενική εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης του υποτομέα Ο.Τ.Α. και οι προτάσεις του σε σχέση με τις προτεραιότητες που πρέπει να τεθούν στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Ειδικότερα, εντοπίζεται αναποτελεσματικότητα ως προς την απορρόφηση κονδυλίων για επενδυτικές δαπάνες και δυσλειτουργία στις διαδικασίες εκκαθάρισης και εξόφλησης δαπανών, με αποτέλεσμα τη σύρρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τρίτους. Ως προς τις προτάσεις του Παρατηρητηρίου, αυτές αφορούν την ενίσχυση της στελέχωσης των οικονομικών και τεχνικών υπηρεσιών των Δήμων και την κατάρτιση

σχεδίου για τη βελτίωση της εισπραξιμότητας των φορέων, ιδιαίτερα ως προς τις ληξιπρόθεσμες απαιτήσεις τους.

4.3.2. Ο έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομικών

Διατρέχοντας τις ετήσιες εκθέσεις της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων⁶⁴, προκύπτουν ενδιαφέροντα στοιχεία ως προς τη δημοσιονομική και διαχειριστική ικανότητα των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Υπενθυμίζεται ότι οι έλεγχοι που διενεργούνται από τη Γ.Δ.Δ.Ε. είναι κατασταλτικοί τακτικοί και έκτακτοι και αφορούν την αξιολόγηση του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των φορέων και την εν γένει διαχείριση του προϋπολογισμού τους μέσω δειγματοληπτικών ελέγχων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.2^α
Διενεργούμενοι τακτικοί έλεγχοι ανά ελεγκτική περίοδο

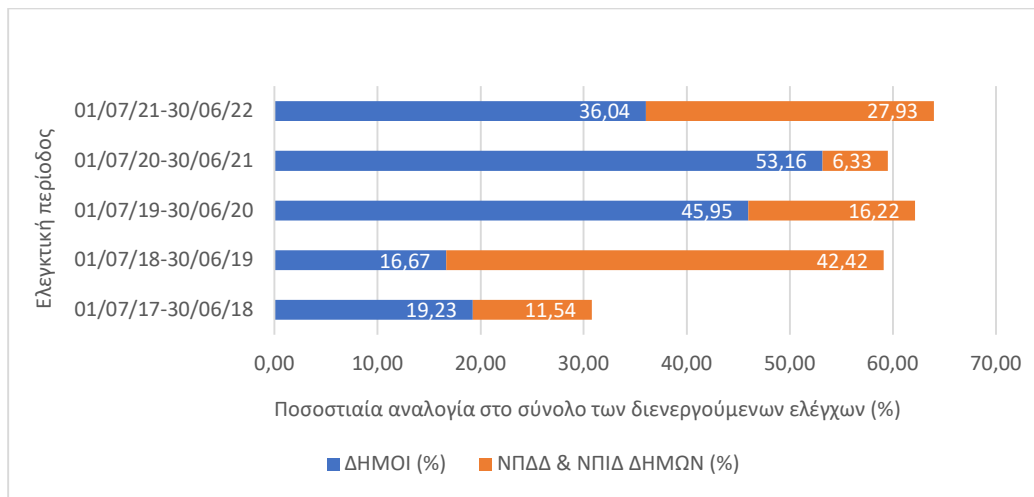


Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. ελεγκτικών περιόδων 01/07/2017 – 30/06/2018, 01/07/2018 – 30/06/2019, 01/07/2019 – 30/06/2020, 01/07/2020 – 30/06/2021

⁶⁴ Ετήσιες Εκθέσεις Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. ελεγκτικών περιόδων 01/07/2017 – 30/06/2018, 01/07/2018 – 30/06/2019, 01/07/2019 – 30/06/2020, 01/07/2020 – 30/06/2021, <https://www.minfin.gr/web/31351/enemerotiko-yliko>, προσπελάσιμο την 10/10/2022.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.2β

Διενεργούμενοι τακτικοί έλεγχοι σε Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού (%)

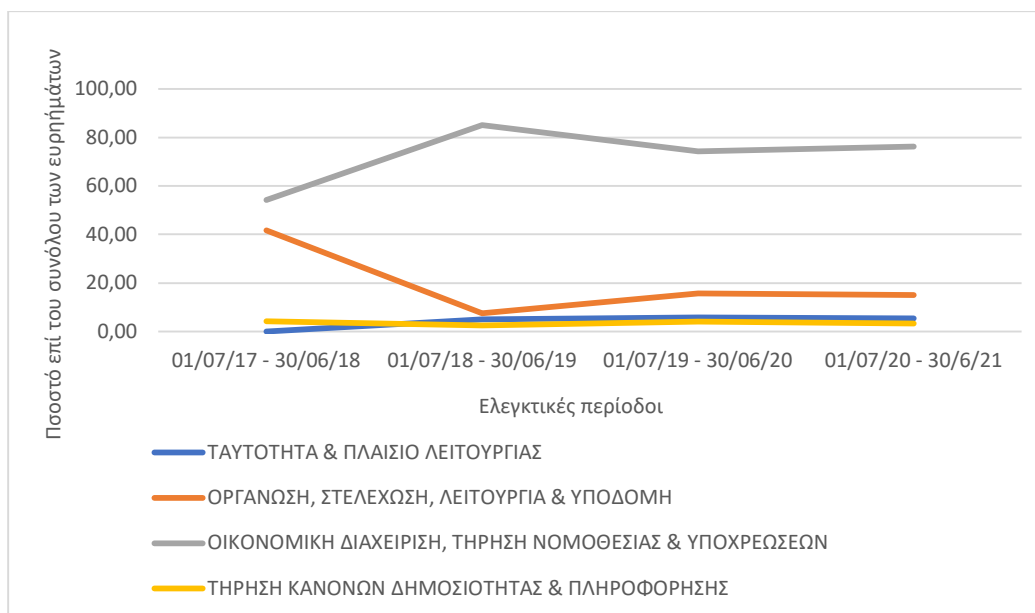


Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. ελεγκτικών περιόδων 01/07/2017 – 30/06/2018, 01/07/2018 – 30/06/2019, 01/07/2019 – 30/06/2020, 01/07/2020 – 30/06/2021

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω διαγράμματα, σημαντικό μέρος του ελεγκτικού έργου της Γ.Δ.Δ.Ε. καταλαμβάνουν οι δήμοι και τα νομικά πρόσωπα αυτών. Με εξαίρεση την πρώτη ελεγκτική περίοδο (01/07/17 – 30/06/18), το ελεγκτικό ενδιαφέρον της Γ.Δ.Δ.Ε. για τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σταθερό και ιδιαίτερα υψηλό, κυμαινόμενο εντός των ελεγκτικών περιόδων σε ποσοστά από 59% έως και 64% περίπου επί του συνόλου των τακτικών ελέγχων. Όπως προαναφέρθηκε οι έλεγχοι διενεργούνται βάσει προγραμματισμού και η επιλογή των φορέων γίνεται βάσει μελετών ανάλυσης κινδύνου με βάση συγκεκριμένα κριτήρια εγγενούς κινδύνου, γεγονός που καταδεικνύει ότι οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α., αποτιμώνται από το ελεγκτικό όργανο ως φορείς υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου⁶⁵.

⁶⁵ Βάσει των Ετήσιων Εκθέσεων της Γ.Δ.Δ.Ε., η μεθοδολογία που ακολουθείται για την επιλογή των προς έλεγχο φορέων, περιλαμβάνει αρχικά την κατηγοριοποίηση των φορέων με βάση ομοειδή χαρακτηριστικά και εν συνεχεία την αξιολόγηση τους στη βάση των παρακάτω κριτηρίων εγγενούς κινδύνου: (α) συνολικά έσοδα, (β) επιχορηγήσεις, (γ) συνολικές δαπάνες, (δ) δαπάνες μισθοδοσίας, και (ε) ληξιπρόθεσμες οφειλές. Τα τελευταία χρόνια, ο προγραμματισμός των ελέγχων λαμβάνει υπόψη και τη γεωγραφική κάλυψη όλης της επικράτειας.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.3
Ευρήματα ελέγχων σε δήμους ανά ελεγκτικό πεδίο (%)



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. ελεγκτικών περιόδων 01/07/2017 – 30/06/2018, 01/07/2018 – 30/06/2019, 01/07/2019 – 30/06/2020, 01/07/2020 – 30/06/2021

Σε ότι αφορά τα ευρήματα των ελέγχων και με βάση την ομαδοποίηση που ακολουθεί η Γ.Δ.Δ.Ε ως προς το διαχωρισμό του ελέγχου σε επιμέρους ελεγκτικά πεδία, σε όλες τις ελεγκτικές περιόδους η πλειονότητα των ευρημάτων αφορούν την οικονομική διαχείριση, η οποία μάλιστα από την πρώτη στη δεύτερη ελεγκτική περίοδο παρουσιάζει αυξητική τάση, σταθεροποιούμενη στις επόμενες ελεγκτικές περιόδους στο 75% επί του συνόλου των ευρημάτων. Τα ζητήματα οργάνωσης, στελέχωσης και εν γένει λειτουργίας των ελεγχόμενων φορέων, αποτελούν το δεύτερο κατά αριθμό ευρημάτων πεδίο, στο οποίο ενώ κατά την περίοδο από 01/07/17 έως 30/06/18, εντοπίζονται σημαντικά σε αριθμό ευρήματα, την επόμενη ελεγκτική περίοδο, βαίνει σημαντικά μειούμενο, σταθεροποιούμενο και αυτό στις επόμενες ελεγκτικές περιόδους σε ποσοστό 15% περίπου επί του συνόλου των ευρημάτων. Τα ευρήματα που αφορούν στην τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και πληροφόρησης, παρουσιάζουν πολύ μικρές αυξομειώσεις στη διάρκεια των ελεγκτικών περιόδων αγγίζοντας ποσοστά από 2,5% έως 4,2%, ενώ τα ευρήματα σε σχέση με την ταυτότητα και το πλαίσιο λειτουργίας των ελεγχόμενων δήμων, στη διάρκεια των ελεγκτικών περιόδων μένουν σχεδόν σταθερά αγγίζοντας ποσοστά 5% με 6% επί του συνόλου των ευρημάτων.

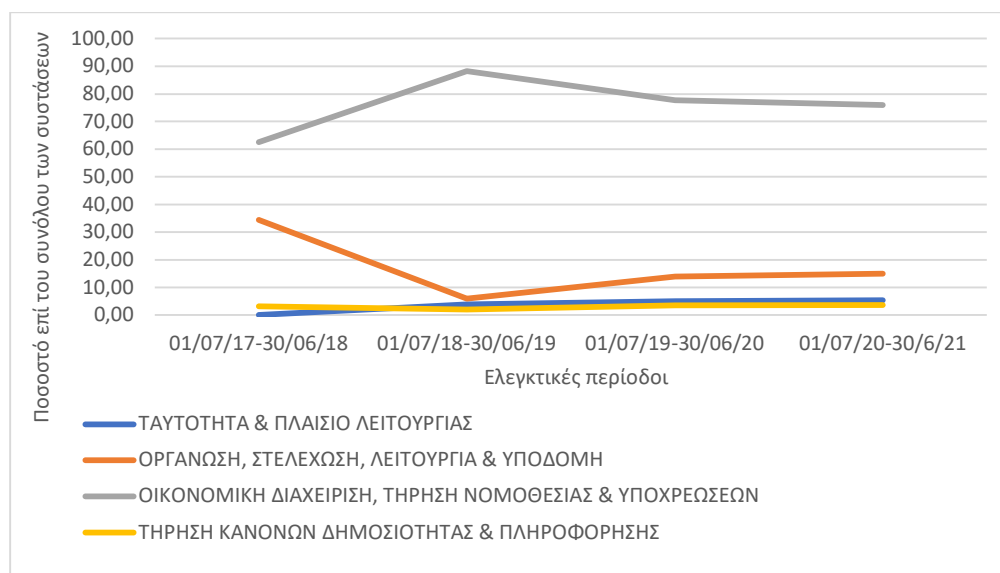
Θα πρέπει να επισημανθεί ότι σε κάθε ελεγκτική περίοδο, οι ελεγχόμενοι φορείς διαφοροποιούνται, διαφοροποιώντας αντίστοιχα και τα ευρήματα των ελέγχων. Σε κάθε

περίπτωση ωστόσο, η τάση που αποτυπώνεται ως προς το πεδίο πάνω στο οποίο εντοπίζονται τα περισσότερα ευρήματα, εν προκειμένω η οικονομική διαχείριση φαίνεται να είναι συμβατή με την κοινή πείρα, δεδομένου ότι τα υπόλοιπα ελεγκτικά πεδία είναι εν πολλοίς πιο σαφώς καθορισμένα.

Επί των επιμέρους ελεγκτικών αποτελεσμάτων, τα βασικά ευρήματα ως προς την οικονομική διαχείριση, σχετίζονται με την πλημμελή τήρηση της σχετικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις, με ζητήματα μισθολογικών δαπανών, ληξιπρόθεσμων οφειλών, ελλιπή τήρηση των κανόνων της γενικής λογιστικής και του πλαισίου για την ανάληψη υποχρεώσεων, όπως και τη μη κατάρτιση οικονομικών καταστάσεων. Ως προς την οργάνωση και στελέχωση των ελεγχόμενων φορέων αλλά και το πλαίσιο λειτουργίας αυτών, τα ουσιαστικότερα ευρήματα σχετίζονται με την ελλιπή στελέχωση των υπηρεσιών, τη μη σύνταξη επιχειρησιακών σχεδίων, τη μη σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου και άλλες ελλείψεις ως προς τις οργανικές τους διατάξεις. Τέλος, σε σχέση με το πεδίο της τήρησης των κανόνων δημοσιότητας και πληροφόρησης, τα κυριότερα ευρήματα σχετίζονται με παραλείψεις στην ανάρτηση πράξεων στο πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ και στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ.).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.4

Συστάσεις ελέγχων σε δήμους ανά ελεγκτικό πεδίο και ανά ελεγκτική περίοδο (ποσοστό %)



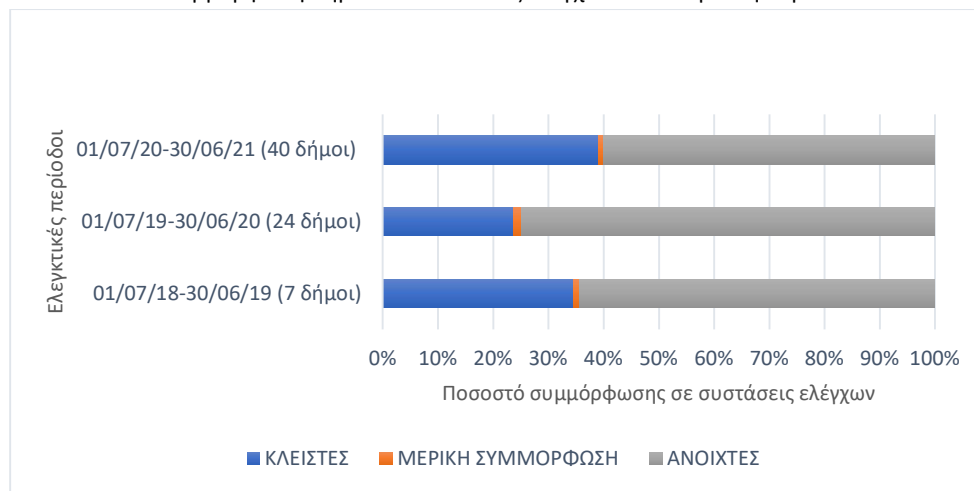
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. ελεγκτικών περιόδων 01/07/2017 – 30/06/2018, 01/07/2018 – 30/06/2019, 01/07/2019 – 30/06/2020, 01/07/2020 – 30/06/2021

Κατ' αντιστοιχία με τα ευρήματα και οι συστάσεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο των ελέγχων παρουσιάζουν τις ίδιες τάσεις ανά ελεγκτικό πεδίο. Η πλειονότητα των συστάσεων σε όλες τις ελεγκτικές περιόδους αφορούν το πεδίο της οικονομικής διαχείρισης, με τις συστάσεις ως προς τα υπόλοιπα πεδία, της οργάνωσης, στελέχωσης, λειτουργίας και υποδομής, της ταυτότητας και του πλαισίου λειτουργίας των ελεγχόμενων φορέων και της τήρησης των κανόνων δημοσιότητας και πληροφόρησης να έπονται.

Όπως επισημαίνεται στις σχετικές Εκθέσεις, για τις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες διαπιστώθηκε πράξη ή παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας που είχε και δημοσιονομικό κόστος για τον ελεγχόμενο φορέα ή τον κρατικό προϋπολογισμό όπως και για τις περιπτώσεις καταβολής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, οι συστάσεις είχαν και δημοσιονομικές επιπτώσεις για τους ελεγχόμενους φορείς, καθώς συνοδεύονταν είτε από πρόταση επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης είτε καταλογισμού σε βάρος προσώπων. Από τα στοιχεία των Εκθέσεων, προκύπτει ότι στο σύνολο των ελεγκτικών περιόδων, έχει επιβληθεί σε βάρος πέντε (5) δήμων το μέτρο της δημοσιονομικής διόρθωσης, συνολικού ποσού 52.443,42 ευρώ.⁶⁶

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.5

Συμμόρφωση δήμων σε συστάσεις ελέγχου ανά ελεγκτική περίοδο



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. ελεγκτικών περιόδων 01/07/2017 – 30/06/2018, 01/07/2018 – 30/06/2019, 01/07/2019 – 30/06/2020, 01/07/2020 – 30/06/2021

⁶⁶ Βάσει των στοιχείων των Ετήσιων Εκθέσεων της Γ.Δ.Δ.Ε., οι δήμοι στους οποίους επιβλήθηκε δημοσιονομική διόρθωση ανά ελεγκτική περίοδο είναι: (α) κατά την ελεγκτική περίοδο 01/07/18 – 30/06/19, ο Δ. Φαιστού με ποσό 14.902,98 ευρώ και ο Δ. Καρδίτσας με ποσό 1.320 ευρώ, (β) κατά την ελεγκτική περίοδο 01/07/19 - 30/06/20, ο Δ. Λαρισαίων με ποσό 6.884,44 ευρώ και (γ) κατά την ελεγκτική περίοδο 01/07/20 – 30/06/21, ο Δ. Κυελέρ με ποσό 3.136,00 ευρώ και ο Δ. Παύλου Μελά με ποσό 6.200 ευρώ.

Μνεία θα πρέπει να γίνει και στο βαθμό συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων στις συστάσεις που τους γίνονται. Από τα στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων προκύπτει ότι κατά τις ελεγχόμενες περιόδους, διενεργήθηκαν έλεγχοι για τη διαπίστωση της συμμόρφωσης των ελεγχόμενων δήμων σε συστάσεις που τους έχουν γίνει στο πλαίσιο ελέγχων παρελθόντων ετών. Επισημαίνεται ότι τα στοιχεία που απεικονίζονται στο διάγραμμα ανά ελεγκτική περίοδο, αφορούν το σύνολο των δήμων που στη διάρκεια των περιόδων αυτών εμφανίζουν εκκρεμότητες ως προς τη συμμόρφωση τους με τις υποδεικνυόμενες συστάσεις, οι οποίες σε συνδυασμό με τους δήμους που προστίθενται ανά ελεγκτική περίοδο, λειτουργούν αθροιστικά διαμορφώνοντας το γενικό σύνολο κάθε περιόδου. Όπως αποτυπώνεται στο διάγραμμα, το ποσοστό συμμόρφωσης σε κάθε περίοδο δεν είναι ιδιαίτερα υψηλό, με την περίοδο από 01/07/18 έως 30/06/19 να διαμορφώνεται στο 35% περίπου επί του συνόλου των συστάσεων, ενώ τις επόμενες ελεγκτικές περιόδους από 01/07/2019 έως 30/06/20 και από 01/07/20 έως 30/06/21, σε ποσοστά 25% και 40% περίπου, αντίστοιχα.

4.3.3. Ο έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σε ότι αφορά το ελεγκτικό έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., οι ετήσιες εκθέσεις του δικαστηρίου, παρέχουν εμπειριστατωμένη πληροφόρηση τόσο για τα μεγέθη των ελέγχων όσο και για τα επιμέρους ευρήματα αυτών.

Διατρέχοντας τις ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν των ετών από το 2006 έως το 2017⁶⁷, διαμορφώνεται μια γενική εικόνα του όγκου των εργασιών που κλήθηκε το δημοσιονομικό δικαστήριο να διαχειριστεί, αλλά και των οικονομικών μεγεθών που το ελληνικό κράτος διαφύλαξε ή επανάκτησε μέσω των ελέγχων αυτών. Επισημαίνεται ότι τα στοιχεία που θα παρατεθούν δεν αφορούν αποκλειστικά τους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, ωστόσο κρίνεται ότι δίνουν μια γενική εικόνα για το πλαίσιο και τα προβλήματα μέσα στα οποία ασκείται η δημοσιονομική διαχείριση στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

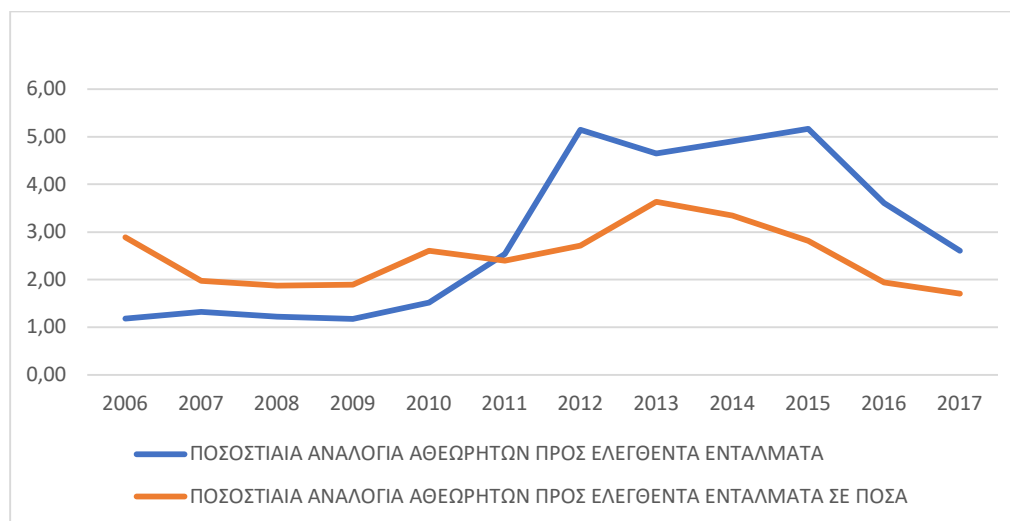
Εκκινώντας από τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών από το ΕλΣυν, για την κατάργηση του οποίου υπήρξε έντονη συζήτηση ως προς τη σκοπιμότητα και το δημοσιονομικό κόστος που θα επιφέρει, θα επιχειρηθεί η αποτίμηση του μέτρου αυτού,

⁶⁷ Η επισκόπηση των ετήσιων εκθέσεων γίνεται έως το έτος 2017, καθώς οι εκθέσεις από το 2018 και έπειτα έχουν εντελώς διαφορετική δομή και φιλοσοφία, προσανατολισμένες κυρίως σε ποιοτικά παρά σε ποσοτικά δεδομένα.

ενώ αντίστοιχα στοιχεία θα παρουσιαστούν για τον κατασταλτικό έλεγχο και για τον προσυμβατικό έλεγχο.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.6

Προληπτικός έλεγχος δαπανών σε Ο.Τ.Α. Α' και Β' Βαθμού



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου των ετών 2006 – 2017

Όπως προκύπτει από την ανάλυση των στοιχείων των ετήσιων εκθέσεων του ΕΛΣυν για τα έτη από το 2006 έως το 2017 ως προς τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, η ποσοστιαία αναλογία των αθεώρητων ενταλμάτων προς το σύνολο των ελεγχθέντων ενταλμάτων, αγγίζει διαχρονικά μικρά ποσοστά. Έως και το έτος 2009, η ποσοστιαία αναλογία κυμαίνονταν σε σταθερά επίπεδα μεταξύ του 1,2 με 1,3%. Από το 2010, έτος που άρχισαν να λαμβάνονται τα πρώτα δημοσιονομικά μέτρα στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης έως και το έτος 2012⁶⁸, παρατηρείται σημαντική αύξηση των αθεώρητων ενταλμάτων έναντι των συνολικά ελεγχθέντων ενταλμάτων που αγγίζει σε

⁶⁸ Κατά τη διάρκεια της 2ετίας αυτής, με το αρθ. 275 του Ν.3852/10 ένταχθηκαν στον προληπτικό έλεγχο του ΕΛΣυν, οι δαπάνες και των Ν.Π.Δ.Δ. των δήμων, των επιχειρήσεων τους και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών τους, ενώ με την παρ. 3 του αρθ. 2 της ΠΝΠ 31/31-12-11 (ΦΕΚ 268 Α), εξαιρέθηκαν από τον προληπτικό έλεγχο δαπανών οι σχολικές επιτροπές των δήμων. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε απόλυτους αριθμούς (βλ. ΠΙΝΑΚΑ 4.6 στο Παράρτημα), παρατηρείται σημαντική μείωση ως προς τα ελεγχθέντα εντάλματα από το 2012 και μετά, έτος εφαρμογής του Π.Δ. 136/11 με το οποίο τέθηκαν κατώτατα όρια υπαγωγής των δαπανών στον προληπτικό έλεγχο για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (για τους Ο.Τ.Α. το όριο ήταν τα 5.000 ευρώ). Ειδικότερα ενώ μέχρι το 2010 τα ελεγχθέντα εντάλματα κυμαίνονταν μεταξύ των 565.000 - 633.000 και το 2011 ελέγχθηκαν 476.960 εντάλματα, το 2012 ο αριθμός των ελεγχθέντων ενταλμάτων έφτασε μόλις τα 139.294 εντάλματα, βαίνοντας περαιτέρω μειούμενος στα επόμενα έτη.

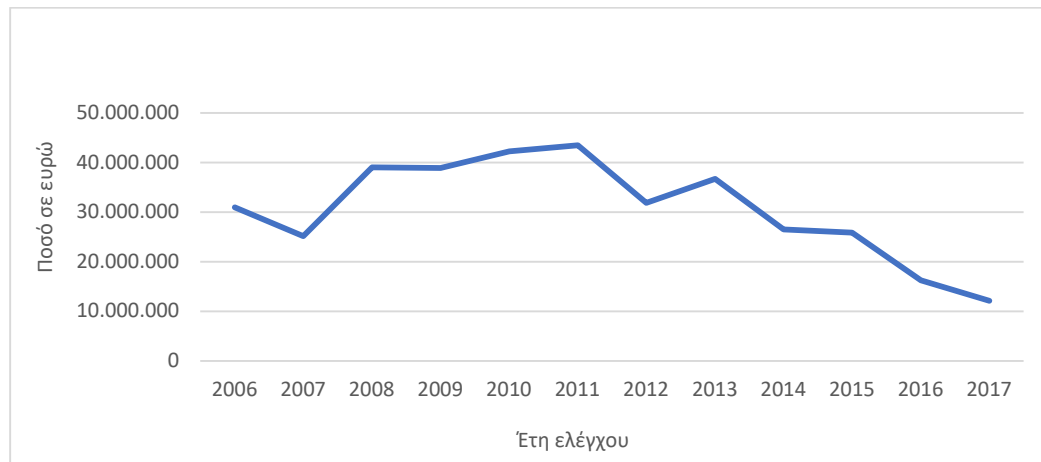
αναλογία τις 4 ποσοστιαίες μονάδες, η οποία με εξαίρεση μια μικρή μείωση στο έτος 2013, συντηρείται έως και το έτος 2015, οπότε και παρατηρείται φθίνουσα τάση.

Παρόμοια εικόνα παρουσιάζεται και σε σχέση με την ποσοστιαία αναλογία των αθεώρητων ενταλμάτων προς το σύνολο των ελεγχθέντων ενταλμάτων σε επίπεδο δαπάνης. Η ποσοστιαία αναλογία στη διάρκεια των ετών παρουσιάζει διακυμάνσεις, αγγίζοντας το υψηλότερο ποσοστό (3,63%) το 2013, ενώ στη συνέχεια βαίνει μειούμενη, έως το 2017 που αγγίζει το 1,71%.

Εάν και σε επίπεδο ποσοστιαίας αναλογίας, ο προληπτικός έλεγχος δε φαίνεται να επιφέρει σημαντικό όφελος στη διάρκεια όλων αυτών των ετών, σε απόλυτους αριθμούς, έχει αποτρέψει την εκταμίευση σημαντικών πόρων για την τοπική αυτοδιοίκηση.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.7

Μη νόμιμες δαπάνες που απετράπησαν μέσω του προληπτικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α.



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου των ετών 2006 – 2017

Ειδικότερα, από το έτος 2006 και για τα επόμενα πέντε (5) έτη, τα ποσά που εξοικονομήθηκαν μέσω του προληπτικού ελέγχου των δαπανών παρουσίασαν γενικά αυξητική τάση, αγγίζοντας το 2011 το ποσό των 43.478.907 ευρώ. Τα επόμενα έτη, παρατηρείται φθίνουσα τάση, με το ποσό των μη νόμιμων δαπανών να προσεγγίζει το 2017 τα 12.119.427 ευρώ. Η μείωση αυτή θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οφείλεται σε ένα βαθμό στη δημοσιονομική αντίληψη που ανέπτυξαν οι Ο.Τ.Α. με την πάροδο των ετών, όπως και στη μείωση των κατηγοριών των δαπανών που ελέγχονται στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου.

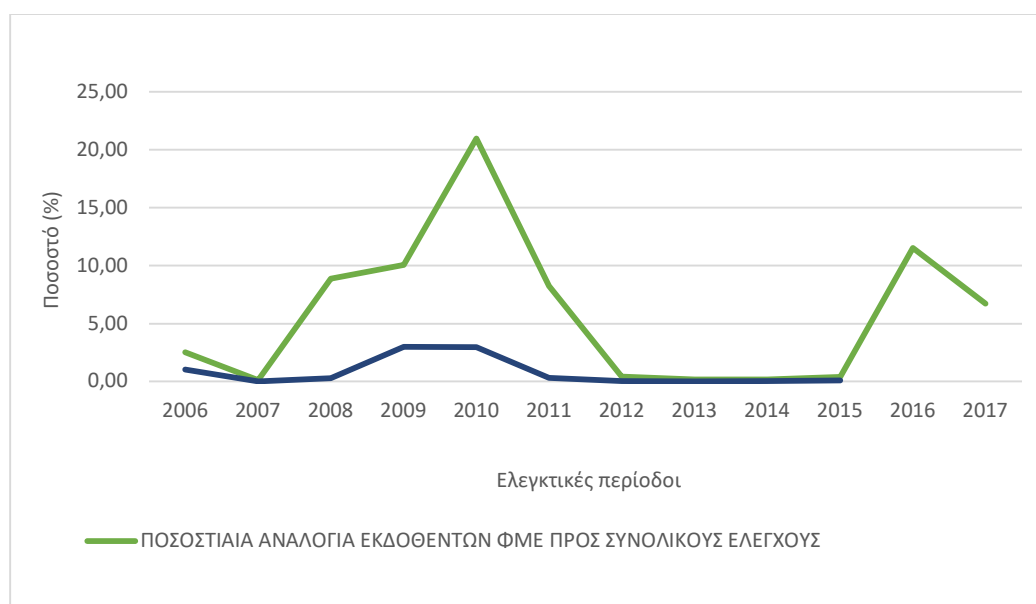
Όπως επισημαίνεται στις σχετικές εκθέσεις, τα πραγματικά ποσά που απετράπησαν μέσω του προληπτικού ελέγχου στη διάρκεια όλων αυτών των ετών είναι

υψηλότερα από αυτά που απεικονίζονται στο παρόν διάγραμμα, δεδομένου ότι μεγάλο μέρος των διαπιστωθεισών μη νόμιμων δαπανών, αφορούσαν δαπάνες πάγιου χαρακτήρα και άρα επαναλαμβανόμενες. Η αποτροπή των δαπανών αυτών λοιπόν λειτούργησε πολλαπλασιαστικά.

Σε ότι αφορά το περιεχόμενο των σχετικών πράξεων μη θεώρησης, αυτές αφορούσαν αναθέσεις συμβάσεων με διαδικασίες απευθείας ανάθεσης που δεν πληρούσαν τις νόμιμες προϋποθέσεις (κατάτμηση συμβάσεων, μη νόμιμη χρήση του κριτηρίου της αποκλειστικότητας, ή της επίκλησης του κατεπείγοντος, ανάθεση εκτέλεσης εργασιών που ενέπιπταν στο πλαίσιο των καθηκόντων του τακτικού προσωπικού), μη νόμιμες δαπάνες τακτικής και έκτακτης μισθοδοσίας (αποζημιώσεις υπερωριακής απασχόλησης, επιδόματα θέσης ευθύνης, μη νόμιμες προσλήψεις έκτακτου προσωπικού ή συμβάσεων μίσθωσης έργου, μη νόμιμες μετατροπές συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου, λανθασμένη αναγνώριση προϋπηρεσίας κλπ), παραβάσεις σε σχέση με δαπάνες για δημόσια έργα, μη νόμιμες δαπάνες στο πλαίσιο προγραμματικών συμβάσεων, όπως και λοιπές δαπάνες μετακίνησης, εξόδων κίνησης κλπ. Επιπλέον διαπιστώθηκαν περιπτώσεις ενταλματοποίησης λανθασμένων ποσών ή παραγραφμένων αξιώσεων, όπως και δαπανών που δεν προβλέπονταν από κάποια διάταξη νόμου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.8

Κατασταλτικός έλεγχος δαπανών σε ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού

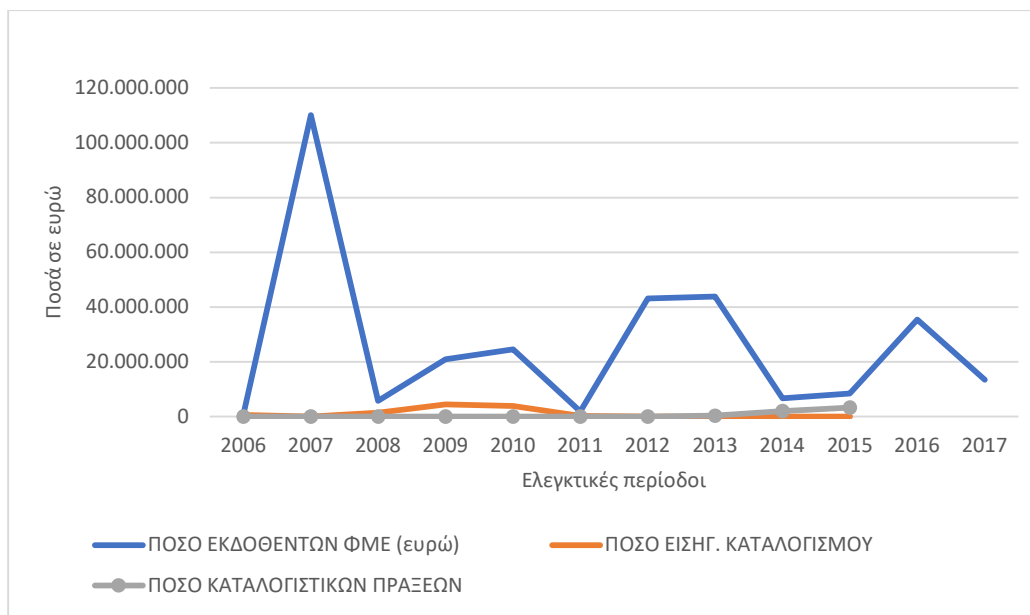


Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου των ετών 2006 – 2017

Σε ότι αφορά τον κατασταλτικό έλεγχο, τα στοιχεία αναφορικά με την ποσοστιαία αναλογία των εκδοθέντων φύλλων μεταβολών ελέγχου προς το σύνολο των ελέγχων, παρουσιάζουν σημαντική αύξουσα τάση από το έτος 2007 (0,11%) έως και το 2010 που αγγίζει το ανώτατο ποσοστό του 20,97%. Τα επόμενα έτη η ποσοστιαία αναλογία βαίνει μειούμενη, αγγίζοντας τα έτη 2012 έως 2015 ποσοστά μικρότερα της μονάδας. Σε απόλυτους αριθμούς, παρατηρείται ότι κατά τα έτη που υπάρχει αυξημένος αριθμός κατασταλτικών ελέγχων η πλειονότητα τους δεν καταλήγει στη διατύπωση ελλείψεων ή αμφιβολιών (βλ. ΠΙΝΑΚΑ 4.8 στο Παράρτημα). Ειδικότερα κατά τα έτη που παρουσιάζεται αύξουσα τάση στην αναλογία εκδοθέντων Φ.Μ.Ε. και συνολικών ελέγχων (2008 - 2011 και 2016 - 2017), οι κατασταλτικοί έλεγχοι δε ξεπερνούν σε αριθμό τη χιλιάδα, διαμορφώνοντας κατ'αναλογία τα αντίστοιχα ποσοστά. Σε ότι αφορά τους καταλογιστικούς ελέγχους που οδηγούν σε συστάσεις για καταλογισμό ή σε πράξεις καταλογισμού, η ποσοστιαία αναλογία είναι ιδιαίτερα χαμηλή διαχρονικά (κάτω του 0,3%) με εξαίρεση την περίοδο 2009 και 2010, όπου το ποσοστό κυμαίνεται στο 3%.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.9

Ποσά δαπανών στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου των Ο.Τ.Α.



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου των ετών 2006 – 2017

Σε απόλυτες τιμές και σε ότι αφορά το ύψος της δαπάνης των ελεγχθέντων λογαριασμών και χρηματικών ενταλμάτων επί των οποίων διατυπώθηκαν ελλείψεις ή

αμφιβολίες στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου, στη διάρκεια των ετών παρατηρούνται σημαντικές διακυμάνσεις, οφειλόμενες προφανώς στον αριθμό και το αντικείμενο των ελέγχων. Αξίζει να σημειωθεί ότι για το 2007, το ποσό των αμφισβητούμενων δαπανών άγγιξε το ποσό των 110.025.301 ευρώ, τιμή ασυνήθιστα υψηλή σε σχέση με τη γενική τάση.

Σε ότι αφορά τα ποσά που αντιστοιχούν σε εισηγήσεις για καταλογισμό και σε εκδοθείσες καταλογιστικές πράξεις, αυτά επίσης παρουσιάζουν αυξομειώσεις στη διάρκεια των ετών. Σε ότι αφορά τις υποβαλλόμενες εισηγήσεις για καταλογισμό υψηλότερες τιμές εμφανίζονται τα έτη 2009 και 2010, με δεκαπέντε (15) και δεκατέσσερις (14) στον αριθμό εισηγήσεις, οι οποίες αγγίζουν τα ποσά των 4.253.710 και 3.930.278 ευρώ, αντίστοιχα, ενώ όσον αφορά τις καταλογιστικές πράξεις, τα έτη 2014 και 2015, κατά τα οποία εκδόθηκαν δεκατέσσερις (14) και οχτώ (8) πράξεις, συνολικού ύψους 1.981.219 και 3.307.491 ευρώ, αντίστοιχα.

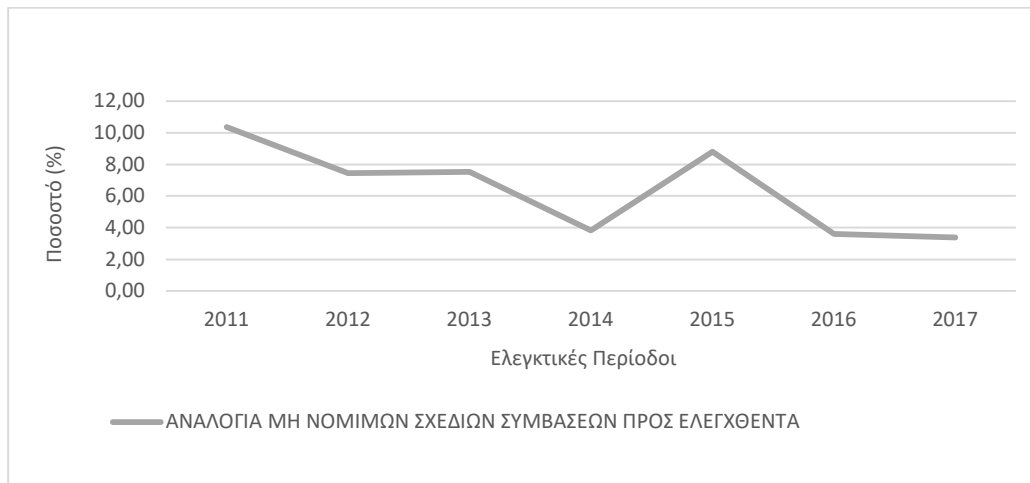
Ως προς τα ευρήματα των κατασταλτικών ελέγχων στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτά αφορούν την εν γένει οικονομική διαχείριση των ελεγχόμενων φορέων, όπως μη σύνταξη οικονομικών καταστάσεων, πληρωμές δαπανών χωρίς την έκδοση των αντίστοιχων τίτλων πληρωμής, ελλιπή δικαιολογητικά, μη νόμιμη καταβολή αποδοχών, μη νόμιμη εκτέλεση συμβάσεων, όπως και ζητήματα σχετικά με τη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας και την είσπραξη των εσόδων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι διενεργούμενοι κατ' έτος κατασταλτικοί έλεγχοι αφορούν ως επί το πλείστον παρελθόντα έτη, φθάνοντας σε βάθος ακόμη και δεκαετίας ή και πέραν αυτής. Θα πρέπει να επισημανθεί επίσης ότι με την αιτιολογία, μεταξύ άλλων και της χρονικής αυτής καθυστέρησης, με σχετικές διατάξεις νόμου έχουν αρθεί, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, καταλογισμοί που είχαν επιβληθεί σε βάρος αιρετών οργάνων και υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. από το έτος 2003 έως και το 2009⁶⁹.

⁶⁹ Βλ. αρθ. 26 του Ν. 3274/04, αρθ. 34 του Ν. 3801/09 και τις αντίστοιχες της παρ. 3 του αρθ. 29 του Ν.3838/10.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.10

Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων μεγάλης αξίας των Ο.Τ.Α.



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου των ετών 2006 – 2017

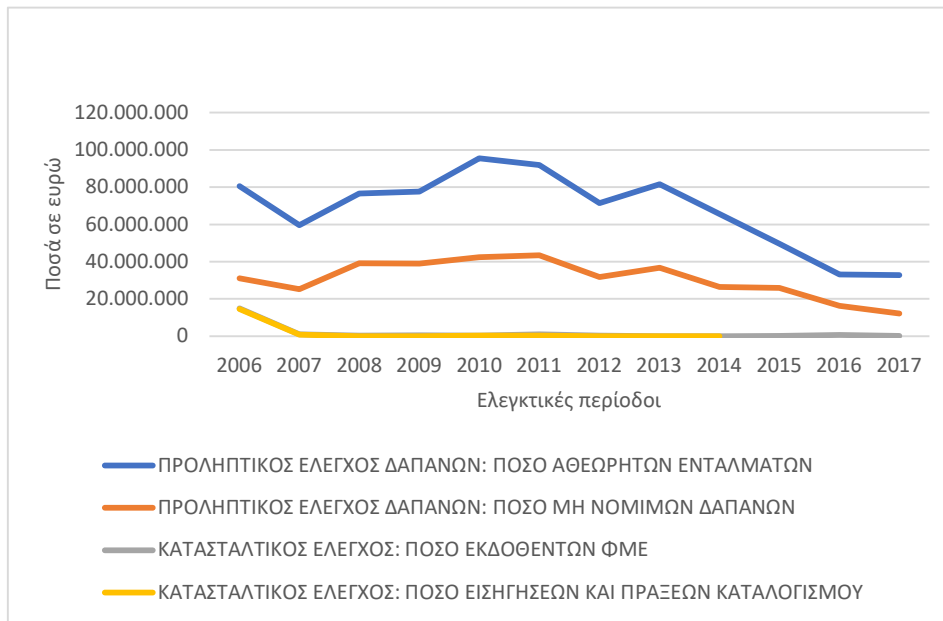
Σε ότι αφορά τον προληπτικό έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης αξίας που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. για την εκτέλεση έργων ή για την προμήθεια αγαθών και την παροχή υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων και των προγραμματικών συμβάσεων, η ποσοστιαία αναλογία των σχεδίων συμβάσεων που κρίθηκαν μη νόμιμα προς τους συνολικούς ελέγχους, εκκινώντας το 2011 από το ποσοστό του 10,37%, στη διάρκεια των ετών παρουσιάζει φθίνουσα τάση με εξαίρεση το έτος 2015, όπου το σχετικό ποσοστό αγγίζει το 9%.

Τα επιμέρους ευρήματα των προσυμβατικών ελέγχων σχετίζονται με πλημμέλειες σε όρους και στο αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων, στους όρους των διακηρύξεων για τη σύναψη συμβάσεων προμηθειών και ανάθεσης έργων και στην εν γένει διαγωνιστική διαδικασία και στη διαδικασία επιλογής των αναδόχων.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα κρίνεται η συγκριτική αποτύπωση των στοιχείων που αφορούν τον προληπτικό και τον κατασταλακτικό έλεγχο του ΕλΣυν, σε επίπεδο ποσών που διαφυλάχτηκαν ή επανακτήθηκαν από τους ελέγχους αυτούς.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.11

Σύγκριση μη νόμιμων και αμφισβητούμενων δαπανών ανά είδος ελέγχου



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ετήσιες Εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου των ετών 2006 – 2017

Τα ποσά, η εκταμίευση των οποίων απετράπησαν μέσω του προληπτικού ελέγχου στη διάρκεια όλων αυτών των ετών είναι κατά πολύ υψηλότερα από αυτά για τα οποία υποβλήθηκαν αμφισβητήσεις ή που τελικά καταλογίστηκαν, μέσω του κατασταλτικού ελέγχου των δαπανών. Τα παραπάνω στοιχεία σαφώς και αναδεικνύουν την αξία του προληπτικού ελέγχου έναντι του κατασταλτικού.

Πέρα από τα στατιστικά στοιχεία που αναφέρθηκαν παραπάνω, διατρέχοντας τις σχετικές εκθέσεις του ΕλΣυν, γίνεται αντιληπτό ότι το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο, πέραν των διεξοδικών και συστηματικών ελέγχων που διενεργεί είναι σε θέση να αξιοποιεί την πληροφορία αυτή για τη διατύπωση προτάσεων για τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης του συνόλου των ελεγχόμενων φορέων, αλλά και των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού εν προκειμένω. Άλλωστε πολλές από τις προτάσεις που έχει διατυπώσει το Ελεγκτικό Συνέδριο στη διάρκεια των ετών, έχουν αποτελέσει αντικείμενο μετέπειτα νομοθετικών ρυθμίσεων στη βάση της αποσαφήνισης και της διευθέτησης στρεβλώσεων, ελλείψεων και ασαφειών στο νόμο, αλλά και στην εν γένει οικοδόμηση ενός στέρεου δημοσιονομικού πλαισίου (Νάσαινα, 2019). Στις προτάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., εντάσσονται:

- Η βελτίωση του προγραμματισμού των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προκειμένου να διασφαλίζεται η ωριμότητα των υπό δημοπράτηση έργων και να αποφεύγονται οι αλλεπάλληλες τροποποιήσεις αυτών.
- Η θέσπιση αυστηρών κανόνων (ακόμη και κυρώσεων) στις διαδικασίες διαγωνισμών για την προμήθεια αγαθών για βασικές λειτουργικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. (τρόφιμα, καύσιμα κλπ), αλλά και την παροχή υπηρεσιών (συντηρήσεις οχημάτων, παροχή ιατρικών υπηρεσιών κλπ), για την αποφυγή τακτικών προσφυγής σε διαδικασίες απευθείας αναθέσεων ή επίκλησης κατεπείγουσας ανάγκης.
- Η διασφάλιση της εισπραξιμότητας των δημοτικών εσόδων, με την υιοθέτηση αποτελεσματικών συστημάτων παρακολούθησης των σχετικών πληροφοριών.
- Ο καθορισμός προϋποθέσεων και όρων σχετικά με τις δαπάνες που διενεργούνται στο πλαίσιο των δημοσίων σχέσεων των Ο.Τ.Α. ή διαφόρων εκδηλώσεων, ώστε να περιοριστούν οι υπέρογκες δαπάνες.
- Η αποτελεσματικότερη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού και η εν γένει οργάνωση των ελεγχόμενων φορέων, ώστε να περιοριστούν οι αναθέσεις σε τρίτους υπηρεσιών ή μελετών που εντάσσονται στα συνήθη καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του τακτικού προσωπικού των φορέων αυτών.
- Η εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου και η ενίσχυση των εσωτερικών δικλίδων ελέγχου στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού.

4.4. Ο εσωτερικός έλεγχος στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού

Στο πλαίσιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας επιχειρήθηκε με μιας μικρής κλίμακας έρευνα, να αντληθούν βασικά στοιχεία αναφορικά με την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και ειδικότερα στους δήμους της χώρας.

Συγκεκριμένα, με μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και με τη χρήση του εργαλείου Google forms, στάλθηκε στο σύνολο των δήμων ένα σύντομο ερωτηματολόγιο⁷⁰ πέντε (5) συνολικά ερωτήσεων, τεσσάρων (4) κλειστού τύπου αναφορικά με την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στις υπηρεσίες τους και μίας (1) ερώτησης δηλωτικής της ταυτότητας του απαντώντος. Ειδικότερα οι ερωτήσεις που τέθηκαν αφορούσαν τη σύσταση ή μη υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου στους οικείους

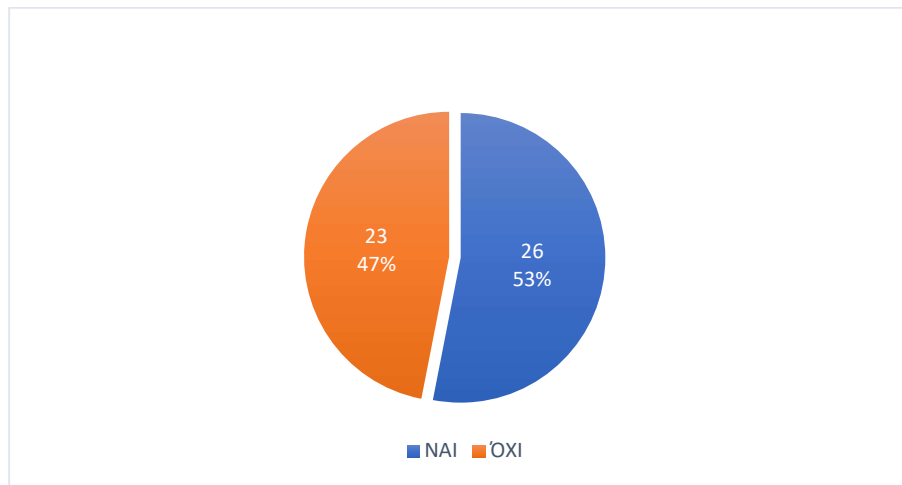
⁷⁰ Βλ. Παράρτημα 1.

δήμους, τη στελέχωση τους ή μη με εξειδικευμένο προσωπικό και την υποστήριξη ή μη του έργου του εσωτερικού ελέγχου από τρίτους.

Η έρευνα διεξήχθη κατά το χρονικό διάστημα από τα μέσα Σεπτεμβρίου 2022 έως τις αρχές Νοεμβρίου 2022 και από το σύνολο των τριακοσίων τριάντα δύο (332) δήμων, ανταποκρίθηκαν σαράντα εννιά (49) δήμοι, ήτοι ποσοστό 14,75% επί του συνόλου του δείγματος.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.12

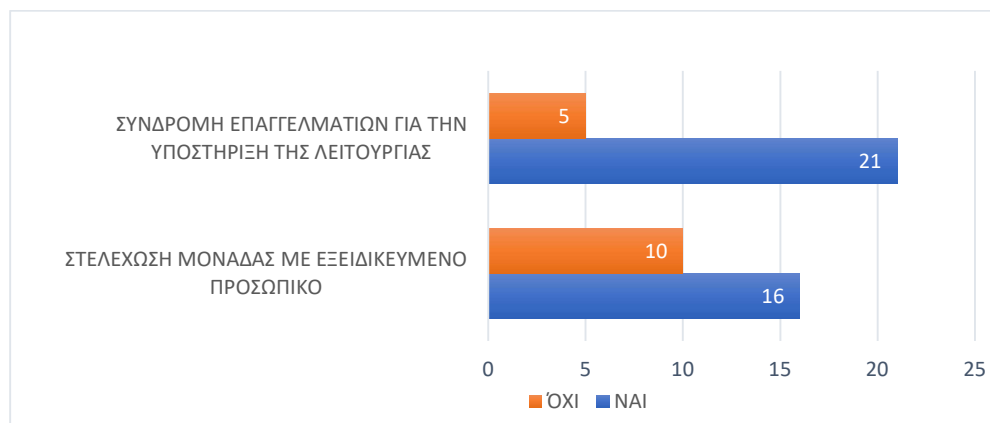
Πρόβλεψη μονάδων εσωτερικού ελέγχου στα οργανογράμματα των δήμων



Από τα στοιχεία που συλλέχθηκαν προκύπτει ότι το 53% των δήμων που απάντησαν έχουν προβεί στη σύσταση μονάδας εσωτερικού ελέγχου στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) τους.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.13

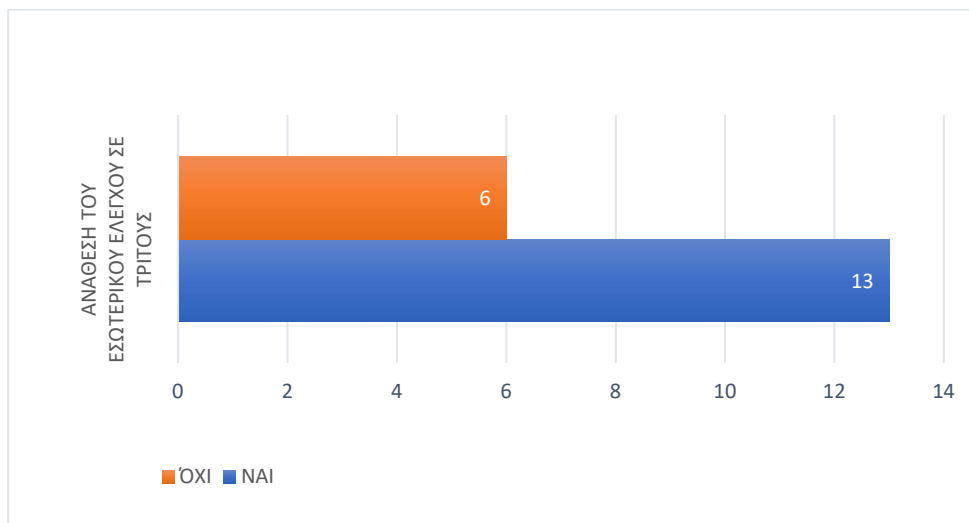
Συνθήκες λειτουργίας μονάδων εσωτερικού ελέγχου



Από τους δήμους που έχουν συστήσει μονάδες εσωτερικού ελέγχου (συν. 26) ζητήθηκε η αποτύπωση των συνθηκών λειτουργίας τους, ως προς τη στελέχωση των υπηρεσιών και την υποστήριξη τους από εξειδικευμένους επαγγελματίες. Από το σύνολο αυτών, στους δεκαέξι (16) δήμους το προσωπικό που στελεχώνει την μονάδα εσωτερικού ελέγχου έχει λάβει εξειδικευμένη επιμόρφωση σε θέματα εσωτερικού ελέγχου, με τους λοιπούς δέκα (10) να δηλώνουν ότι το προσωπικό που στελεχώνει τις εν λόγω μονάδες δεν έχει κάποια εξειδικευμένη γνώση. Σε ότι αφορά την υποστήριξη των εν λόγω μονάδων από επαγγελματίες του χώρου, η πλειονότητα των ερωτηθέντων δήμων (21 από τους 26) δηλώνει ότι έχει ζητήσει τη συνδρομή εξειδικευμένων επαγγελματιών για την υποστήριξη της λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.14

Ανάθεση εσωτερικού ελέγχου σε δήμους που δεν έχουν συστήσει μονάδα εσωτερικού ελέγχου



Σε ότι αφορά τους δήμους που δεν έχουν ακόμη προβεί σε σύσταση μονάδας εσωτερικού ελέγχου στον Ο.Ε.Υ. τους (συν. 23), οι δεκατρείς (13) από αυτούς έχουν αναθέσει τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου σε τρίτους, ενώ έξι (6) δήμοι δεν έχουν προβεί σε καμία ενέργεια ως προς τον εσωτερικό έλεγχο. Επίσης, τέσσερις (4) δήμοι δεν απάντησαν σχετικά.

Εάν και το δείγμα είναι ιδιαίτερα μικρό για τη δημιουργία γενικεύσεων, δίνεται μια εικόνα του εύρους της εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. Τα παραπάνω σε συνδυασμό και με την εισήγηση της Κ.Ε.Δ.Ε. για παράταση της εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. καταδεικνύει ότι ο θεσμός δεν έχει λειτουργήσει στους δήμους στην πλήρη ολότητα του.

4.5. Ανακεφαλαίωση

Στο παρόν κεφάλαιο, επιχειρήθηκε η αποτίμηση του έργου των βασικών ελεγκτικών οργάνων που διέπουν τη δράση των Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού. Τα δεδομένα βασίστηκαν στις ετήσιες εκθέσεις ελέγχου που προβλέπεται να συντάσσουν τα ελεγκτικά όργανα βάσει της κείμενης νομοθεσίας. Γενικά, οι έλεγχοι των οργάνων κινούνται σε παρόμοια ελεγκτικά πεδία, ενώ και τα ευρήματα που εντοπίζονται από τα ελεγκτικά όργανα είναι εν πολλοίς κοινά. Από τα στοιχεία που αναλύθηκαν διαφαίνεται ότι για το σύνολο των περιγραφόμενων ελεγκτικών οργάνων, οι Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού αποτιμώνται ως φορείς υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου. Σε ότι αφορά τα ζητήματα που εντοπίζονται μέσω των ελέγχων, παρατηρείται ότι οι Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, αντιμετωπίζουν δυσχέρειες τόσο σε επίπεδο οργάνωσης και λειτουργίας, όσο κυρίως στην οικονομική διαχείριση τους και σε επιμέρους διαδικασίες, οι οποίες ενέχουν σημαντικό δημοσιονομικό κόστος για τους οργανισμούς. Ως προς την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, μέσα από μιας μικρής κλίμακας έρευνα που διενεργήθηκε στους δήμους της χώρας, αναδείχθηκαν σημαντικά στοιχεία, τα οποία εάν και δεν μπορούν να γενικευτούν, διαμορφώνουν μια εικόνα ως προς το εύρος της εφαρμογής του εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Συμπεράσματα

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας ήταν η αποτύπωση του ελεγκτικού πλαισίου που διέπει τη δράση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η διερεύνηση του βαθμού στον οποίο ο έλεγχος αυτός καθίσταται αναγκαίος και αποτελεσματικός για τη λειτουργία των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, εξετάστηκε το εννοιολογικό και το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τον έλεγχο των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, ενώ μέσα από τη μελέτη των ετήσιων εκθέσεων των κύριων ελεγκτικών οργάνων, επιχειρήθηκε η αποτύπωση των κύριων πεδίων στα οποία παρουσιάζονται ευρήματα και πλημμέλειες ως προς τη χρηστή και νόμιμη δράση των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, ενώ έγινε προσπάθεια συνολικής αποτίμησης των ελεγκτικών μηχανισμών που διέπουν τη λειτουργία των Ο.Τ.Α., προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο συμβάλλουν στη θωράκιση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ώστε να λειτουργούν αποτελεσματικά και αποδοτικά προς το συμφέρον των τοπικών κοινωνιών αλλά και του δημοσίου συμφέροντος.

Δεδομένου ότι το εύρος του ελέγχου της κρατικής εξουσίας έναντι των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού είναι αρκετά ευρύ ώστε να αναλυθεί ικανοποιητικά στα πλαίσια μιας μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας, το ενδιαφέρον περιορίστηκε στον εσωτερικό διοικητικό έλεγχο που διέπει τη δράση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ο οποίος κυρίαρχα ασκείται μέσω της κρατικής εποπτείας. Περαιτέρω κρίθηκε σκόπιμο στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας να εξεταστεί και ο εξωτερικός δικαστικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς διαχρονικά συνιστά το κύριο ελεγκτικό όργανο ως προς τη δημοσιονομική διαχείριση των Ο.Τ.Α. με σημαντική συνεισφορά στην εν γένει διαμόρφωση δημοσιονομικής αντίληψης στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εργασία βασίστηκε σε βιβλιογραφική επισκόπηση και σε διερεύνηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τον έλεγχο στους Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού, ενώ ως προς το ερευνητικό της σκέλος βασίστηκε σε δευτερογενή έρευνα των διαθέσιμων εκθέσεων των ελεγκτικών οργάνων και σε μίας μικρής κλίμακας πρωτογενή έρευνα γύρω από την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου στους δήμους της χώρας.

Έναυσμα για την υλοποίηση της παρούσας εργασίας, αποτέλεσαν τόσο ο διαχρονικός διάλογος που υπάρχει στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης για τα όρια της κρατικής παρέμβασης στη δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο και τα

μέτρα που λήφθηκαν τα τελευταία έτη για τη μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα, τα οποία διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο για τον έλεγχο και την εν γένει λειτουργία των δημοσίων φορέων και εν προκειμένω των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., με όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, αλλά και με διάθεση να ενισχυθεί περαιτέρω η διαφάνεια και η λογοδοσία στη δημόσια εξουσία.

Από τα δεδομένα που αναλύθηκαν και παρουσιάστηκαν προκύπτει ότι οι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, διέπονται από πολλούς ελέγχους, τόσο διοικητικούς όσο και οικονομικούς, εκ των οποίων οι περισσότεροι καλύπτουν ίδια ελεγκτικά πεδία. Τα τελευταία έτη, το βάρος των ελέγχων μετακυλίστηκε κύρια στους δημοσιονομικούς ελέγχους στη βάση της δημοσιονομικής εξυγίανσης της χώρας και της εξασφάλισης της βιωσιμότητας της, ενώ παράλληλα η στόχευση που δόθηκε είναι όλοι οι δημόσιοι φορείς περιλαμβανομένων και των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. να υιοθετήσουν τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Στο πλαίσιο αυτό οι έλεγχοι εντάθηκαν και διευρύνθηκαν πέρα από τον τυπικό έλεγχο της νομιμότητας και σε ελέγχους απόδοσης, ενώ η ευθύνη του ελέγχου κυρίως σε επίπεδο πρόληψης μετακυλιεται προς τους ίδιους τους φορείς.

Αναμφισβήτητα, οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. αποτιμώνται ως φορείς στους οποίους εμφλοχωρούν φαινόμενα κακοδιοίκησης (Βενετσανοπούλου, 2014; Νάσσινα, 2019). Η διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνεται και στην παρούσα έρευνα, καθιστώντας ουσιαστικά αδιαμφισβήτητη την ανάγκη του ελέγχου. Το είδος ωστόσο των ελέγχων, όπως και η έκτασή τους, αποτελεί αντικείμενο έντονου προβληματισμού, καθώς πέρα από τις λοιπές προϋποθέσεις βασικό μέλημα παραμένει η διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Εάν και σε αρκετές περιπτώσεις μπορεί να θεωρηθεί ότι οι έλεγχοι αυτοί κινούνται στα άκρα όρια της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., κρίνονται απαραίτητοι στο γενικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ασκούνται.

Ειδικότερα, από τα δεδομένα που αναλύθηκαν και παρουσιάστηκαν προκύπτει ότι οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην άσκηση της οικονομικής τους διαχείρισης, ενώ δυσχέρειες εντοπίζονται και σε επίπεδο οργάνωσης, στελέχωσης και λειτουργίας, με αποτέλεσμα την πλημμελή διαχείριση επιμέρους διοικητικών διαδικασιών, πολλές από τις οποίες ενέχουν και σημαντικές δημοσιονομικές συνέπειες. Σε ότι αφορά τη δημοσιονομική διαχείριση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. προβλήματα εντοπίζονται:

- στην απορρόφηση κονδυλίων για επενδυτικές δαπάνες,
- στην είσπραξη των εσόδων και την αποτελεσματική αξιοποίηση της δημοτικής παρουσίας,

- στις διαδικασίες εκκαθάρισης και εξόφλησης δαπανών, με αποτέλεσμα τη σώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών,
- στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων για την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών, με κυριότερα τον μη έγκαιρο προγραμματισμό και την παρερμηνεία, ηθελημένα ή μη, των προϋποθέσεων για τη μετάβαση σε διαδικασίες απευθείας αναθέσεων ή της επίκλησης του κατεπείγοντος,
- στην τακτική και έκτακτη μισθοδοσία του προσωπικού τους και των αιρετών οργάνων, με κυριότερα τη λανθασμένη ερμηνεία και εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου, τη μη νόμιμη καταβολή επιδομάτων θέσεων ευθύνης και αποζημίωσης υπερωριακής απασχόλησης όπως και τη διασταλτική ερμηνεία των προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος για την πρόσληψη προσωπικού,
- στη σύναψη και εκτέλεση προγραμματικών συμβάσεων και στη σύναψη συμβάσεων μεγάλης αξίας,
- στην τήρηση των κανόνων του δημόσιου λογιστικού και της ορθής αποτύπωσης των οικονομικών των οικονομικών καταστάσεων, όπως και των δημοσιονομικών κανόνων ως προς τη δέσμευση και ανάληψη δαπανών, όπως και
- στην ορθή σύνταξη και εκτέλεση των προϋπολογισμών τους και το μακροπρόθεσμο στρατηγικό και δημοσιονομικό σχεδιασμό τους.

Αντίστοιχα, τα οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα που προκύπτουν από τα ευρήματα των ελεγκτικών οργάνων σχετίζονται με:

- την υποστελέχωση των υπηρεσιών ακόμη και σε καίριες θέσεις των οικονομικών και τεχνικών υπηρεσιών,
- το μη καθορισμό σαφών αρμοδιοτήτων και καθηκόντων στο προσωπικό,
- τη μη σύνταξη επιχειρησιακών σχεδίων,
- τη μη σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου και την ελλιπή εφαρμογή εσωτερικών δικλίδων ελέγχου για τον περιορισμό των εγγενών κινδύνων,
- την ανεπάρκεια πληροφοριακών συστημάτων για την υποστήριξη των λειτουργιών των οργανισμών και την καλύτερη διαχείριση της πληροφορίας.

Όπως γίνεται αντιληπτό τα παραπάνω καθιστούν προβληματική τη λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι καλούνται όχι μόνο να ανταπεξέλθουν στο πολυεπίπεδο έργο τους, αλλά και να λειτουργήσουν με τρόπο που θα διασφαλίζει τις αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ακόμα πιο σαφές όμως, όπως προαναφέρθηκε, γίνεται το γεγονός ότι οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί

τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να λειτουργούν χωρίς έλεγχο, τουλάχιστον όχι στις παρούσες συνθήκες.

Γενικά, το πλαίσιο του ελέγχου πρέπει να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τις ευρωπαϊκές και διεθνείς τάσεις, αλλά και τις συνθήκες μέσα στις οποίες συντελείται, όπως και το στόχο που καλείται να διατελέσει. Εν προκειμένω, στην περίπτωση των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού η υιοθέτηση συστημάτων εσωτερικού ελέγχου ως αντιστάθμισμα της πλήρους κατάργησης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, τίθεται εν αμφιβόλω.

Ειδικότερα, εάν και ο εσωτερικός έλεγχος έχει θεσμοθετηθεί ήδη από το 2006, η εφαρμογή του στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού είναι ακόμη σε πρώιμο στάδιο. Τα αποτελέσματα της έρευνας που διεξήχθη εάν και δεν μπορούν να οδηγήσουν σε γενικεύσεις δείχνουν μια τάση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης προς την αναζήτηση εξειδικευμένων υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου από τρίτους. Η αξία, ωστόσο του εσωτερικού ελέγχου έγκειται στη δυνατότητα και ικανότητα του φορέα να αυτοελέγχεται και να αυτορρυθμίζεται. Αυτό προϋποθέτει τη δέσμευση και την ενεργό εμπλοκή του ίδιου του οργανισμού στις διαδικασίες αυτές, οι οποίες σε αντίθετη περίπτωση καθιστούν τον ίδιο τον έλεγχο αναποτελεσματικό.

Ανεξάρτητα όμως από τον εσωτερικό έλεγχο, η μετακύλιση της ελεγκτικής ευθύνης, που προκαλείται με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, αποκλειστικά στα αρμόδια δημοσιονομικά όργανα κάθε φορέα, εάν και θεωρητικά είναι σωστή προϋποθέτει επαρκές και άρτια εκπαιδευμένο προσωπικό όπως και τα κατάλληλα μέσα και εργαλεία για την άσκηση του, τα οποία επίσης στην πλειονότητα των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού είναι ανεπαρκή. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η μετακύλιση αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται από ισχυρές εγγυήσεις για τη δυνατότητα της ανεμπόδιστης άσκησης των καθηκόντων εκ μέρους των εν λόγω οργάνων, η οποία στην πράξη δεν είναι πάντοτε τέτοια. Απαιτείται επομένως θωράκιση τόσο του έμψυχου δυναμικού των Ο.Τ.Α., όσο και των μέσων που διατίθενται για το σκοπό αυτό.

Γενικά η εμπειρία μαρτυρά ότι οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού έχουν ανάγκη από ελέγχους. Την παρούσα στιγμή εντοπίζεται ένα κενό στις προληπτικές διαδικασίες ελέγχου οι οποίες όπως είναι κοινά αποδεκτό είναι προτιμότερες από τις κατασταλτικές διαδικασίες που πέραν του ότι έχουν αμφίβολο αποτέλεσμα, αντιμετωπίζονται περισσότερο ως τιμωρητικές παρά ως εποικοδομητικές. Η στρέψη του ενδιαφέροντος ωστόσο δε θα πρέπει να περιορίζεται μόνο στην ελεγκτική διαδικασία, αλλά και στην παροχή συμβουλευτικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών προς τους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού για την αξιοποίηση όλων των εργαλείων που προσφέρει το σύγχρονο δημόσιο μανάτζμεντ,

όπως και πόρων και μέσων για την πραγματική υλοποίηση όλων των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων, έτσι ώστε να καταφέρουν σε βάθος χρόνου να ανταποκριθούν στον πολυεπίπεδο ρόλο τους και να διεκδικήσουν την πραγματική τους αυτοτέλεια.

Σημαντική επίσης είναι η ύπαρξη ενός συγκεκριμένου και σταθερού νομικού πλαισίου που θα διέπει τις σχετικές διαδικασίες, ώστε να είναι ξεκάθαρες οι προϋποθέσεις και τα όρια της νομιμότητας για κάθε διαδικασία ιδιαίτερα αυτών που ενέχουν και σημαντικό δημοσιονομικό κόστος. Κατ'αντιστοιχία με όσα επισημαίνει η Καλδή (2017: 8) για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, ο εκάστοτε έλεγχος *«είναι τόσο αποτελεσματικός όσο το επιτρέπει το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο»*.

Η παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρήσε να συνεισφέρει στο γενικότερο διάλογο που αναπτύσσεται τα τελευταία χρόνια αναφορικά με τους πολλαπλούς ελέγχους που διέπουν τη δράση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, την αναγκαιότητα και αποτελεσματικότητά τους και την επίδραση που έχουν στην αυτοτέλεια των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Εάν και ο αρχικός στόχος ήταν η αποτύπωση του συνόλου των ελέγχων που διέπουν τη δράση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., η ευρύτητα του αντικειμένου και το στενό χρονοδιάγραμμα αποτέλεσαν τους κύριους περιοριστικούς παράγοντες της παρούσας εργασίας. Η εργασία περιορίστηκε στους κυριότερους εσωτερικούς διοικητικούς ελέγχους που διέπουν τη δράση τους και στον εξωτερικό δημοσιονομικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που αναφέρθηκαν παραπάνω, η διεύρυνση του πεδίου στο σύνολο των ελέγχων που διέπουν τη δράση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. αλλά και η ποιοτική προσέγγιση του θέματος, μέσω στοχευμένων συνεντεύξεων με στελέχη των οργανισμών, πιθανά να αναδείξει πρόσθετα στοιχεία που χρήζουν της μελέτης και προσοχής όλων των εμπλεκόμενων μερών κατά τη χάραξη των πολιτικών που αφορούν την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσσα

- Ακριβοπούλου, Μ. Χ., Ανθόπουλος, Χ. (2015) «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», Ελληνικά Ακαδημαϊκά Συγγράμματα και Βοηθήματα, www.kalipos.gr.
- Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαΐτης Σ. (2018) «Διοικητικό Δίκαιο», Δ΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Γκέκας, Ρ. (2019), «Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πανεπιστημιακές Σημειώσεις», Αθήνα.
- Θεοτοκάτου, Α. (2017) «Εισαγωγή», στο Μαραγκού, Γ. (επιμ.) «Ελεγκτικό Συνέδριο & Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006) «Οι Έλεγχοι στους ΟΤΑ. Προτάσεις για τον Εξορθολογισμό και την Αποτελεσματικότητα του Συστήματος», Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ, Αθήνα, <https://www.ita.org.gr/el/oldsite/library/downloads/Docs/%CE%9F%CE%B9%20%CE%AD%CE%BB%CE%B5%CE%B3%CF%87%CE%BF%CE%B9%20%CF%83%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%82%20%CE%9F%CE%A4%CE%91%20%CE%A0%CF%81%CE%BF%CF%84%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%BF%CE%BD%20%CE%B5%CE%BE%CE%BF%CF%81%CE%B8%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C.doc>
- Ελεγκτικό Συνέδριο, Ετήσιες Εκθέσεις ετών 2006 – 2021, <https://www.elsyn.gr/el/etisia-ekthesi>
- Κ.Ε.Δ.Ε. (2018) Πρακτικό Συνεδρίασης Συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Ε. της 2ας Μαΐου 2018, <https://kede.gr/decision/i-apofasi-tou-ds-tis-kede-gia-to-nomoschedio-tou-ypes-kleisthenis/>
- Κ.Ε.Δ.Ε. (2021) Πρακτικό Συνεδρίασης Συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Ε. της 5ης Μαρτίου 2021, <https://kede.gr/decision/syzitisi-kai-lipsi-apofasis-epi-tou-schediou-nomou-me-titlo-systima-esoterikou-elegchou-ton-foreon-genikis-kyvernisis-organosi-leitourgia-kai-axiologisi-ton-monadon-esoterikou-elegchou-kai-lo/>
- Κ.Ε.Δ.Ε. (2021) Πρακτικά Ετήσιου Συνεδρίου, Θεσσαλονίκη 14-16 Οκτωβρίου 2021, <https://kede.gr/category/taktika-synedria-genikes-synelefseis/taktika-synedria/etisio-taktiko-synedrio-2021-thessaloniki-14-16-oktovriou/>

- Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης (2017), «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης», <https://rm.coe.int/1680719a3b>.
- Κάρκαλης, Π. Ι. (2005) «Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο. Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική», Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Κογκρέσο τοπικών και περιφερειακών αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης (2017), «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης», <https://rm.coe.int/1680719a3b>.
- Κοκκίδου, Α. (2008) «Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Καλδή, Φ. (2017) «Ελεγκτικό Συνέδριο – Προληπτικός Έλεγχος Δαπανών Ο.Τ.Α.», στο Μαραγκού, Γ. (επιμ.) «Ελεγκτικό Συνέδριο & Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.Η. (2012) «Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης», Ε΄ έκδοση, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παππίδας, Π. (2017) «Έλεγχος Δαπανών», στο Μαραγκού, Γ. (επιμ.) «Ελεγκτικό Συνέδριο & Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μπάρμπας, Ν. (2018) «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Ζ΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα – Βήκα, Ε. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Νέα Τροποποιημένη Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα – Μακρίδη, Ε. (2020) «Έλεγχος Διοίκησης», Β΄ Έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Νάσαινα, Δ. (2019) «Ο Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.» [Διδακτορική Διατριβή], <https://freader.ekt.gr/eadd/index.php?doc=45954&lang=el#p=2>
- Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. (2020) «Ετήσια Έκθεση – 2019», <https://www.ypes.gr/ektheseis-paratiritirioy-oikonomikis-aytoteleias-ton-ota/>
- Σαρμάς, Ι. (2006) «Καλύτερο Κράτος: Η Σπατάλη, η Διαφθορά και ο Σύγχρονος Δημοσιονομικός Έλεγχος», Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Υπουργείο Οικονομικών, Ετήσιες Εκθέσεις Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. ελεγκτικών περιόδων 01/07/17–30/06/18, 01/07/18–30/06/19, 01/07/19–

30/06/20, 01/07/20–30/06/21, <https://www.minfin.gr/web/31351/enemerotiko-yliko>.

Ξενόγλωσση

Council of Europe (2019), “Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities’ activities”, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066.

Council of Europe (2007), “Internal Audit at Local and Regional Level”, <https://rm.coe.int/16807470c8>.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

<https://www.coe.int/en/web/portal/home>

<https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/el/>

www.dimosnet.gr

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Σύνταγμα της Ελλάδας (ΦΕΚ 211/Α/24-12-19)

Ν. 1850/89 (ΦΕΚ 114 Α) «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας»

Ν.3202/03 (ΦΕΚ 284/Α/11-12-03) «Εκλογικές δαπάνες κατά τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές, οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α., θέματα αλλοδαπών και άλλες διατάξεις»

Ν.3250/04 (ΦΕΚ 124/Α/07-07-04) «Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

Ν.3274/04 (ΦΕΚ 195/Α/19-10-04) «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού»

Ν.3320/05 (ΦΕΚ 1782/Β/19-12-05) «Ορισμός αποφαινόμενων και γνωμοδοτούντων οργάνων για την εφαρμογή του Ν.3316/05 (ΦΕΚ 42/Α/22.05.05) στη Γενική Γραμματεία Ολυμπιακής Αξιοποίησης του Υπουργείου Πολιτισμού»

Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/Α/8-06-06) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

Ν. 3492/06 (ΦΕΚ 210/Α/05-10-06) «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις».

- N.3801/09 (ΦΕΚ 163/A/04-09-09) «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης»
- N. 3852/10 (ΦΕΚ 87/A/07-06-10) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- N.3838/10 (ΦΕΚ 49/A/24-03-10) «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις».
- N. 3871/10 (ΦΕΚ 141/A/17-08-10) «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»
- N.4071/12 (ΦΕΚ 85/A/11-04-12) «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ»
- N. 4111/13 (ΦΕΚ 18/A/25-01-13, διορθ. σφαλμ. ΦΕΚ 33/A/07-02-13) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), με τίτλο «Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Σύμβαση Διευκόλυνσης Διαχείρισης Υποχρεώσεων ΣΙΤ» και της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Διευκόλυνση αποπληρωμής Τόκων Ομολόγων», παροχή εξουσιοδοτήσεων για την υπογραφή των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις»
- N.4172/13 (ΦΕΚ 167/A/23-07-13) «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»
- N.4270/14 (ΦΕΚ 143/A/28-06-14) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»
- N.4257/14 (ΦΕΚ 93/A/14-04-14) «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»
- N.4337/15 (ΦΕΚ 129/A/17-10-15) «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων»
- N.4368/16 (ΦΕΚ 21/A/21-02-16) «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»

- N. 4555/18 (ΦΕΚ 133/Α/19-07-18) «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».
- N. 4604/19 (ΦΕΚ 50/Α/26-03-19) «Πρώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας - Ρυθμίσεις για την απονομή ιθαγένειας - Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση -Λοιπές διατάξεις».
- N.4607/19 (ΦΕΚ 65/Α/24-04-19) «Ι. Κύρωση της Συμφωνίας για την Ασιατική Τράπεζα Υποδομών και Επενδύσεων, ΙΙ. Εναρμόνιση του Κώδικα Φ.Π.Α. με την Οδηγία (ΕΕ) 2016/1065, ΙΙΙ. Ενσωμάτωση των σημείων 1, 2, 4 και 5 του άρθρου 2 και των άρθρων 4, 6, 7 και 8 της Οδηγίας 1164/2016, ΙV. Τροποποίηση του Ν.2971/2001 και άλλες διατάξεις»
- N.4611/19 (ΦΕΚ 73 Α/17-05-19, διορθ. σφαλμ. ΦΕΚ 75/Α/22-05-19) «Ρύθμιση οφειλών προς τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, τη Φορολογική Διοίκηση και τους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, Συνταξιοδοτικές Ρυθμίσεις Δημοσίου και λοιπές ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων και άλλες διατάξεις»
- N.4623/19 (ΦΕΚ 134/Α/09-08-19) «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα».
- N.4700/20 (ΦΕΚ 127/Α/29-06-20) «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».
- N. 4873/21 (ΦΕΚ 248/Α/16-12-21) «Προστασία του εθελοντισμού, ενίσχυση της δράσης της Κοινωνίας των Πολιτών, φορολογικά κίνητρα για την ενίσχυση της κοινωφελούς δράσης των Ο.Κοι.Π. και λοιπές διατάξεις»
- N. 4795/21 (ΦΕΚ 62/Α/17-04-21) «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση».

- Ν. 4820/21 (ΦΕΚ 130/Α/23-07-21) «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις»
- Ν.4915/22 (ΦΕΚ 63/Α/24-03-22) «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, διατάξεις για θέματα ανθρώπινου δυναμικού και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομοθετικό πλαίσιο εκπαίδευσης των σπουδαστών/σπουδαστριών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης για την ένταξη στον κλάδο Π.Ε. Επιτελικών Στελεχών, διατάξεις για την ολοκλήρωση της μεταφοράς των δασικών υπηρεσιών στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, διατάξεις για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», Εθνική Σύμβαση Ομογενών και άλλες επείγουσες διατάξεις»
- Ν.4954/22 (ΦΕΚ 136/Α/09-07-22) «Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών και του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1799 της Επιτροπής για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τα επιμέρους επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης - Διατάξεις σχετικές με την εκλογική διαδικασία και τον έλεγχο εσόδων και δαπανών κομμάτων, συνασπισμών και υποψηφίων βουλευτών και αιρετών - Λοιπές επείγουσες διατάξεις»
- Π.Δ. 24/08 (ΦΕΚ 48/Α/21-03-08) «Διάρθρωση της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και αρμοδιότητες των Διευθύνσεων και των Τμημάτων της»
- Π.Δ. 136/11 (ΦΕΚ 267/Α/31-12-11) «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο».
- Π.Δ. 315/99 (ΦΕΚ 302/Α/30-12-99) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού)»
- Π.Δ. 80/16 (ΦΕΚ 145/Α/05-08-16) «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες».
- Π.Δ. 142/17 (ΦΕΚ 181/Α/23-11-17) «Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών».
- Β.Δ. 17-5/15-06-59 (ΦΕΚ 114/Α /15-6-59) «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων».
- Υ.Α. 74531/10 (ΦΕΚ 2044/Β/30-12-10) «Διαδικασία διεξαγωγής επιτόπιων ελέγχων Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ».

- Υ.Α. 2/70212/0004/12 (ΦΕΚ 2871/Β/26-10-12) «Έναρξη λειτουργίας οργανικών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους».
- Κ.Υ.Α. 34574/18 (ΦΕΚ 2942/Β/20-07-18, διορθ. σφαλμ. ΦΕΚ 3635/Β/27-08-18) «Καθορισμός διαδικασίας στοχοθεσίας, υπολογισμού οικονομικών αποτελεσμάτων και παρακολούθησης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων που αποτελούν φορείς της Γενικής Κυβέρνησης από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ - θέματα λειτουργίας του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ»
- Κ.Υ.Α. 127584/ΕΞ2020/20 (ΦΕΚ 5258/Β/30-11-20) «Καθορισμός φορέων του Υπουργείου Εσωτερικών ελεγχόμενων από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομικών»
- ΦΓ8/55081/20 (ΦΕΚ 4938/Β/09-11-20) «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία»
- Π.Ν.Π. 18/18-11-12 (ΦΕΚ 228/Α/18-11-12, διορθ. σφαλμ. ΦΕΚ 231/Α/23-11-12) «Δημοσιονομικοί κανόνες και άλλες διατάξεις»
- Π.Ν.Π.31/31-12-11 (ΦΕΚ 268/Α/31-12-11) «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του Ν.4024/11 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015» και των Υπουργείων Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εσωτερικών, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Σύστημα εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού

Με το παρόν ερωτηματολόγιο, επιδιώκεται η συλλογή δεδομένων αναφορικά με τη σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου και τη λειτουργία τους στους Δήμους της χώρας. **Θερμή παράκληση για κάθε Δήμο, να συμπληρωθεί από έναν μόνο εκπρόσωπο.**

* Απαιτείται

1. 1. Έχει συσταθεί στο Δήμο σας μονάδα εσωτερικού ελέγχου (με αντίστοιχη τροποποίηση του Ο.Ε.Υ.); *

Να επισημαίνεται μόνο μία έλλειψη.

- Ναι
 Όχι

2. (εάν απαντήσατε θετικά στην 1η ερώτηση)
2. Το προσωπικό που στελεχώνει την μονάδα εσωτερικού ελέγχου έχει λάβει εξειδικευμένη επιμόρφωση σε θέματα εσωτερικού ελέγχου;

Να επισημαίνεται μόνο μία έλλειψη.

- Ναι
 Όχι

3. (εάν απαντήσατε θετικά στην 1η ερώτηση)
3. Έχει ζητηθεί η συνδρομή επαγγελματιών (με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών) για την υποστήριξη στη λειτουργία της μονάδας εσωτερικού ελέγχου;

Να επισημαίνεται μόνο μία έλλειψη.

- Ναι
 Όχι

4. (εάν απαντήσατε αρνητικά στην 1η ερώτηση)
4. Μέχρι τη σύσταση της αντίστοιχης μονάδας, ο Δήμος σας έχει αναθέσει σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο (με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών) τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου;

Να επισημαίνεται μόνο μία έλλειψη.

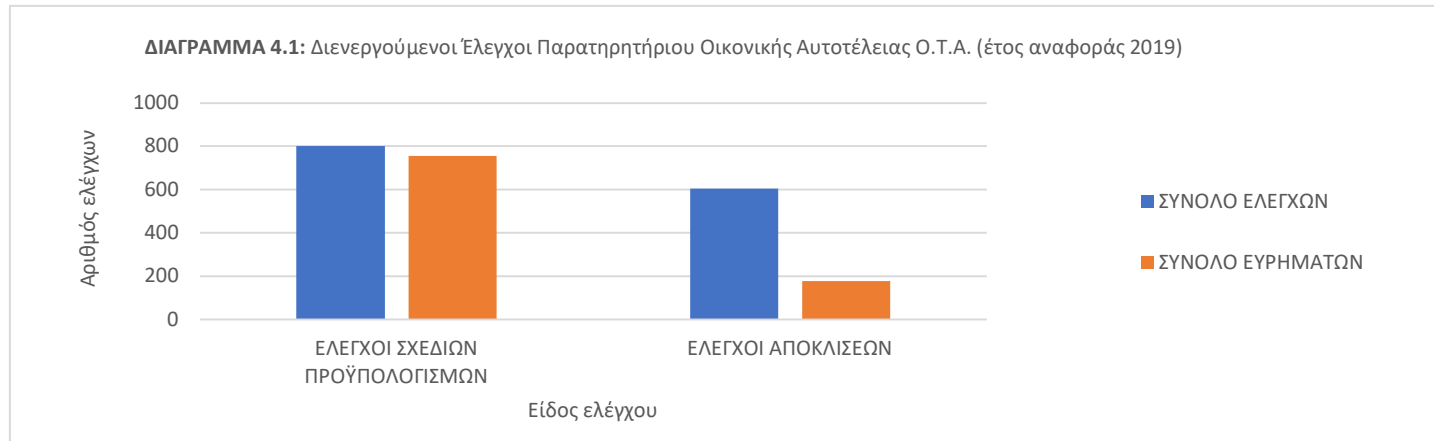
- Ναι
 Όχι

5. Παρακαλώ δηλώστε τον Δήμο για τον οποίο υποβάλλατε στοιχεία και ένα email επικοινωνίας. *

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

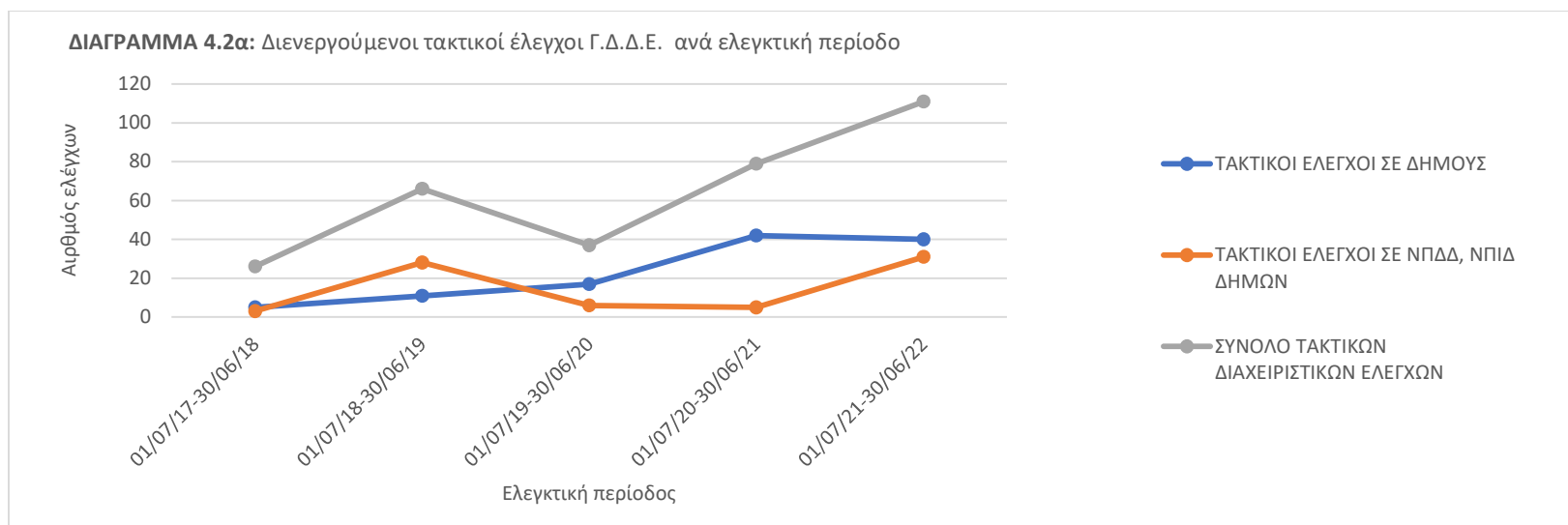
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1: Διενεργούμενοι Έλεγχοι Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α. (έτος 2019)

ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟΥ	ΕΛΕΓΧΟΙ ΣΧΕΔΙΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ	ΕΛΕΓΧΟΙ ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ
ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΕΓΧΩΝ	802	604
ΣΥΝΟΛΟ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ	755	177

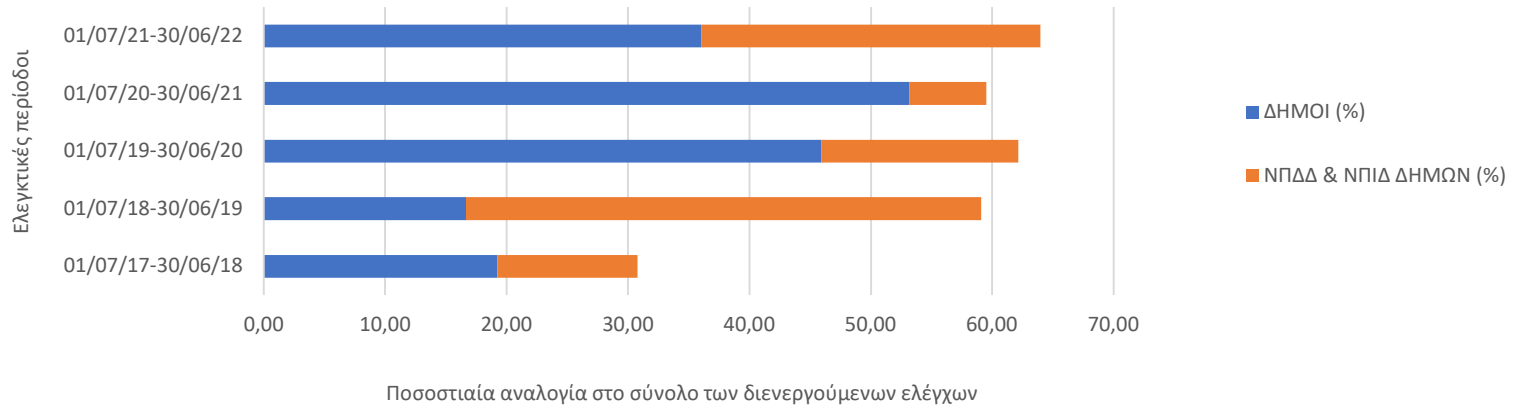


ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2: Διενεργούμενοι τακτικοί διαχειριστικοί έλεγχοι της Γ.Δ.Δ.Ε. ανά ελεγκτική περίοδο

ΕΛΕΓΧΟΙ/ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	01/07/17-30/06/18		01/07/18-30/06/19		01/07/19-30/06/20		01/07/20-30/06/21		01/07/21-30/06/22	
ΤΑΚΤΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ	5	19,23%	11	16,67%	17	45,95%	42	53,16%	40	36,04%
ΤΑΚΤΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΣΕ ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ ΔΗΜΩΝ	3	11,54%	28	42,42%	6	16,22%	5	6,33%	31	27,93%
ΣΥΝΟΛΟ ΤΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ	26		66		37		79		111	

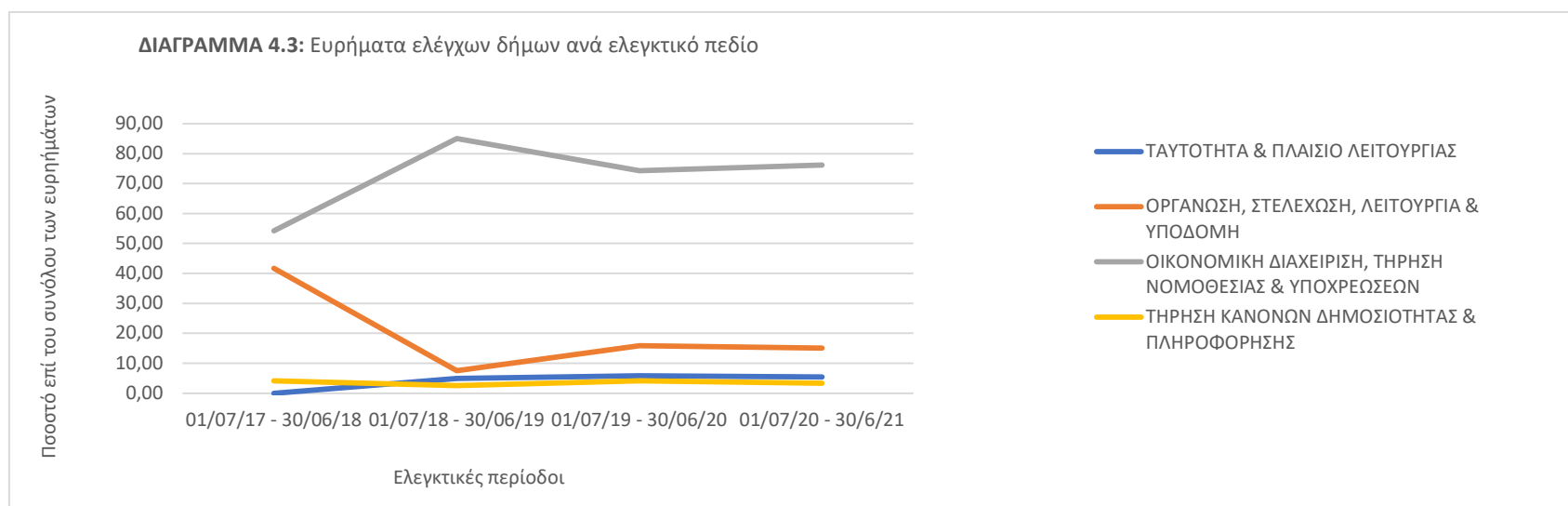


ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.2β: Διενεργούμενοι τακτικοί έλεγχοι σε Ο.Τ.Α. Α΄ Βαθμού (%)



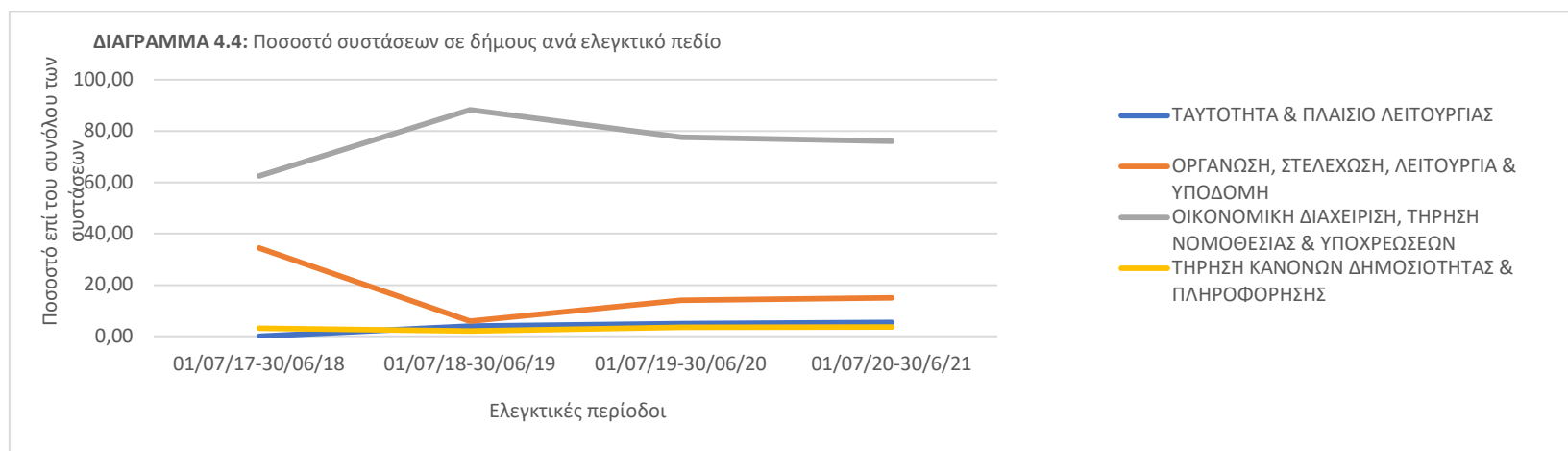
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.3: Ευρήματα ελέγχων σε δήμους ανά ελεγκτικό πεδίο και ανά ελεγκτική περίοδο (%)

ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΑΝΑ ΠΕΔΙΟ /ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΕΥΡΗΜΑΤΩΝ	ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ & ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ		ΟΡΓΑΝΩΣΗ, ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ & ΥΠΟΔΟΜΗ		ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ, ΤΗΡΗΣΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ & ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ		ΤΗΡΗΣΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ	
		αριθμός	%	αριθμός	%	αριθμός	%	αριθμός	%
01/07/17 - 30/06/18	24	0	0,00	10	41,67	13	54,17	1	4,17
01/07/18 - 30/06/19	40	2	5,00	3	7,50	34	85,00	1	2,50
01/07/19 - 30/06/20	171	10	5,85	27	15,79	127	74,27	7	4,09
01/07/20 - 30/06/21	332	18	5,42	50	15,06	253	76,20	11	3,31



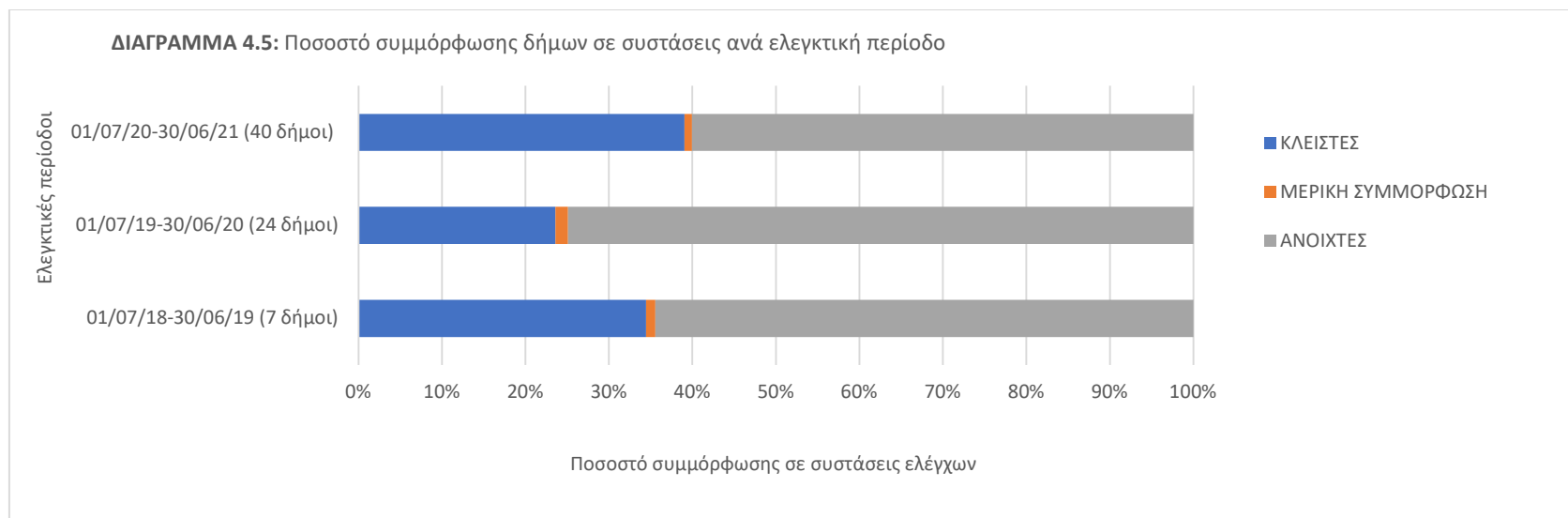
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.4: Συστάσεις ελέγχων σε δήμους ανά ελεγκτικό πεδίο και ανά ελεγκτική περίοδο (%)

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑ ΠΕΔΙΟ/ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ	ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ & ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ		ΟΡΓΑΝΩΣΗ, ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ & ΥΠΟΔΟΜΗ		ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ, ΤΗΡΗΣΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ & ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ		ΤΗΡΗΣΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ	
		αριθμός	%	αριθμός	%	αριθμός	%	αριθμός	%
01/07/17-30/06/18	32	0	0,00	11	34,38	20	62,50	1	3,13
01/07/18-30/06/19	51	2	3,92	3	5,88	45	88,24	1	1,96
01/07/19-30/06/20	201	10	4,98	28	13,93	156	77,61	7	3,48
01/07/20-30/06/21	333	18	5,41	50	15,02	253	75,98	12	3,60



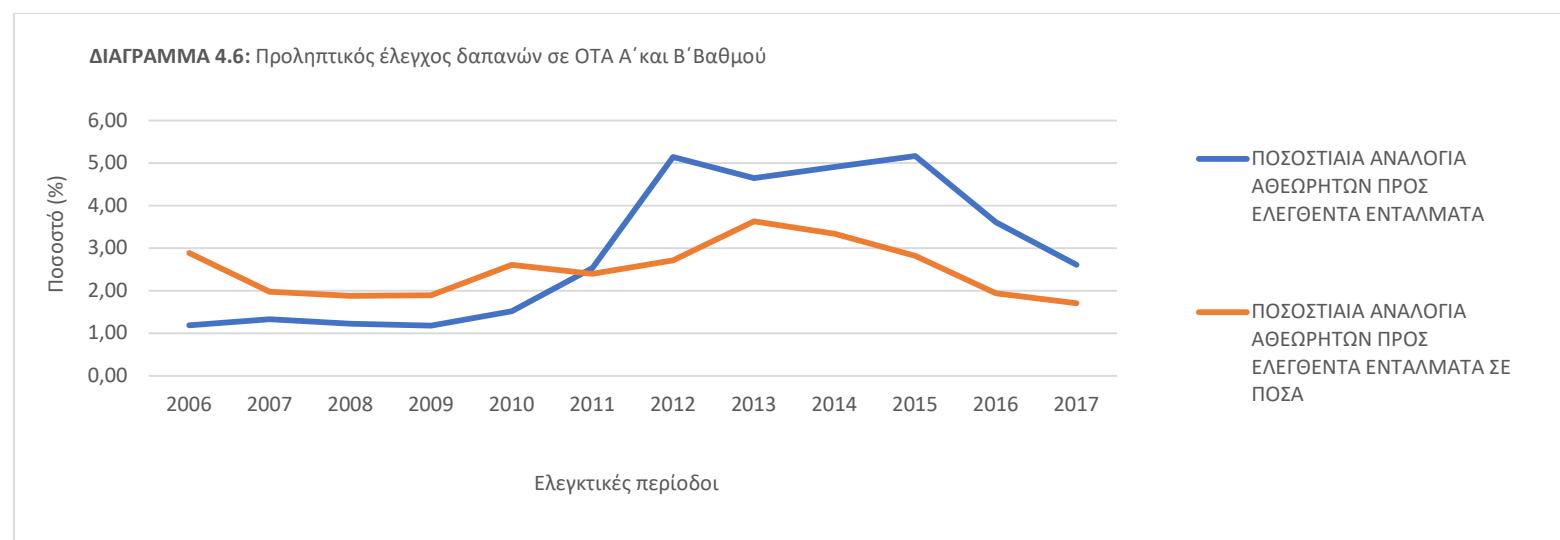
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.5: Συμμόρφωση δήμων σε συστάσεις ανά ελεγκτική περίοδο

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ	ΣΥΝΟΛΟ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ αριθμός	ΚΛΕΙΣΤΕΣ		ΜΕΡΙΚΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ		ΑΝΟΙΧΤΕΣ	
		αριθμός	%	αριθμός	%	αριθμός	%
01/07/18-30/06/19 (7 δήμοι)	90	31	34,44	1	1,11	58	64,44
01/07/19-30/06/20 (24 δήμοι)	343	81	23,62	5	1,46	257	74,93
01/07/20-30/06/21 (40 δήμοι)	543	212	39,04	5	0,92	326	60,04



ΠΙΝΑΚΑΣ 4.6: Προληπτικός έλεγχος δαπανών σε Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού (%)

ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ Ο.Τ.Α. Α & Β ΒΑΘΜΟΥ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΕΛΕΓΘΕΝΤΑ ΕΝΤΑΛΜΑΤΑ	633.173	565.011	607.286	617.937	591.909	476.960	139.294	130.504	116.919	114.703	104.408	128.623
ΑΘΕΩΡΗΤΑ ΕΝΤΑΛΜΑΤΑ	7.500	7.486	7.443	7.264	8.991	12.091	7.165	6.065	5.737	5.925	3.769	3.349
ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΑΝΑΛΟΓΙΑ	1,18	1,32	1,23	1,18	1,52	2,54	5,14	4,65	4,91	5,17	3,61	2,60
ΕΛΕΓΘΕΝΤΑ ΕΝΤΑΛΜΑΤΑ ΣΕ ΠΟΣΑ	2.791.912.109	3.019.001.820	4.078.046.251	4.114.426.410	3.666.608.343	3.829.151.792	2.631.509.124	2.247.225.590	1.963.384.798	1.760.427.677	1.707.060.795	1.922.640.895
ΑΘΕΩΡΗΤΑ ΕΝΤΑΛΜΑΤΑ ΣΕ ΠΟΣΑ	80.646.592	59.611.803	76.510.968	77.764.126	95.512.031	91.877.549	71.406.349	81.645.521	65.637.363	49.567.423	33.183.479	32.829.963
ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΑΝΑΛΟΓΙΑ	2,89	1,97	1,88	1,89	2,60	2,40	2,71	3,63	3,34	2,82	1,94	1,71



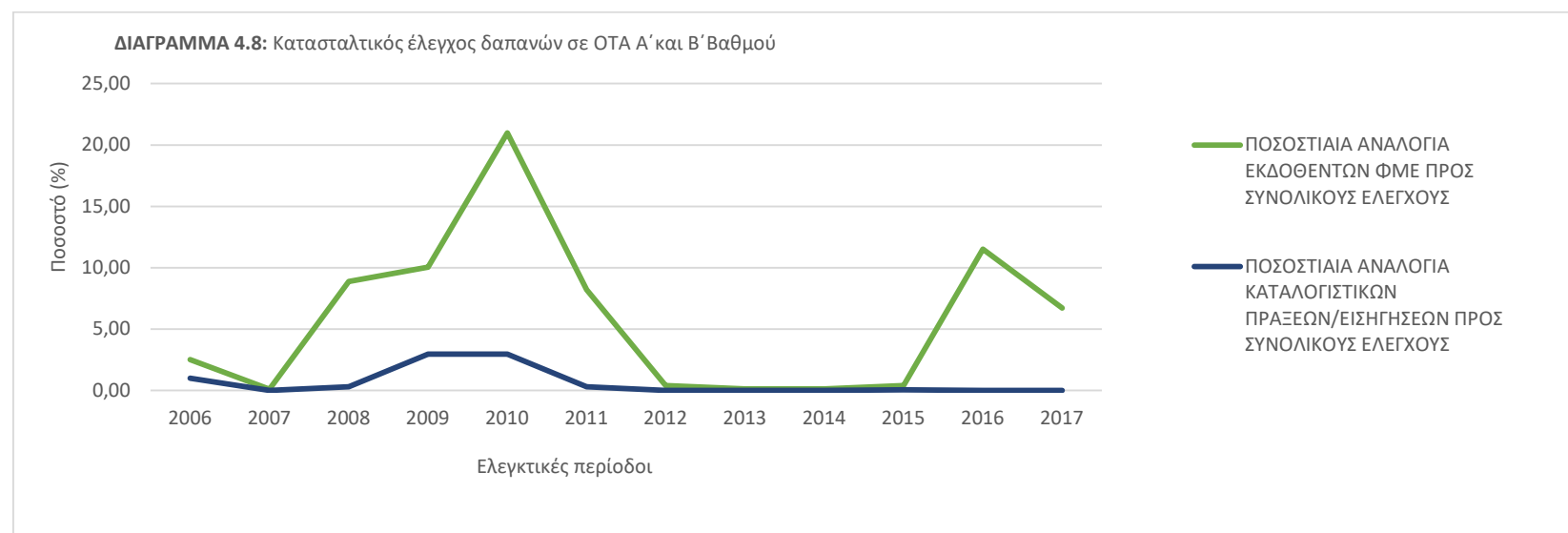
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.7: Ποσά μη νόμιμων δαπανών που απετράπησαν μέσω του προληπτικού ελέγχου δαπανών στους Ο.Τ.Α.

ΕΤΗ/ΠΟΣΑ ΣΕ ΕΥΡΩ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ο.Τ.Α.	31.006.505	25.142.090	39.055.086	38.904.570	42.278.579	43.478.907	31.814.075	36.688.051	26.508.367	25.901.104	16.286.159	12.119.427



ΠΙΝΑΚΑΣ 4.8: Κατασταλτικός έλεγχος δαπανών σε Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού

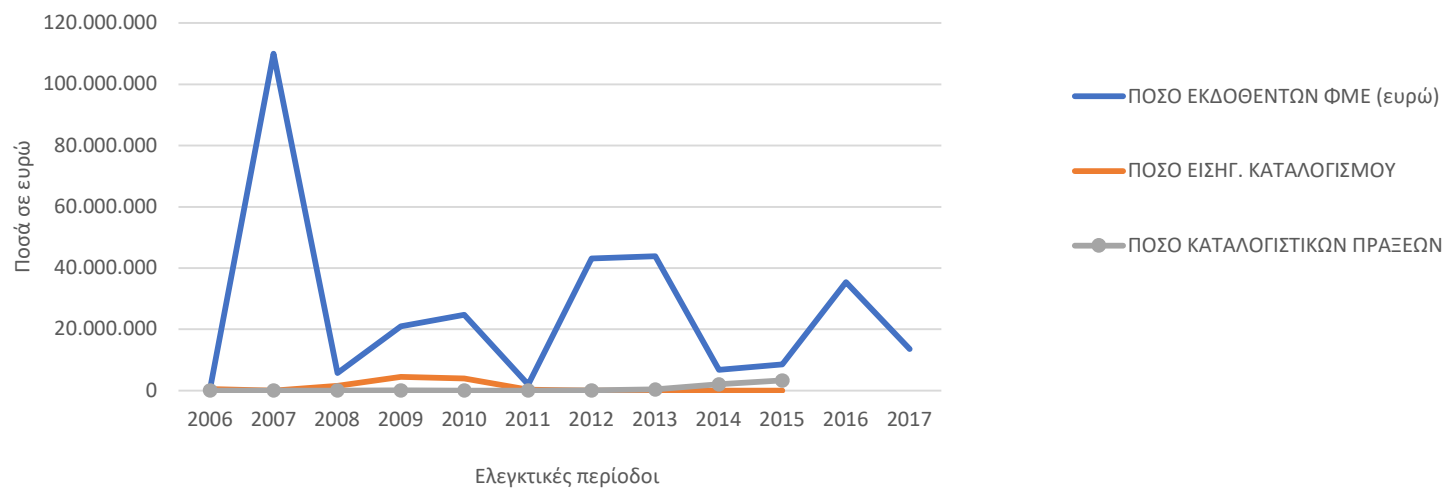
ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΤΑ Α΄ & Β΄ ΒΑΘΜΟΥ & Ν.Π.Δ.Δ.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΑΡΙΘΜΟΣ ΛΟΓ/ΣΜΩΝ, Χ.Ε. κλπ ΠΟΥ ΕΛΕΓΧΘΗΚΑΝ	398	17.632	675	537	472	328	22.690	83.390	86.804	10.828	720	1.840
ΕΚΔΟΘΕΝΤΑ ΦΜΕ	10	19	60	54	99	27	95	124	132	43	83	124
ΕΚΤΕΛΕΣΘΕΝΤΑ ΦΜΕ	0	7	15	4	18	22	22	30	59	10		
ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟ	4	0	2	15	14	1	0	0	0	0		
ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ	0	0	0	1	0	0	6	2	14	8		
ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΕΚΔΟΘΕΝΤΩΝ ΦΜΕ ΠΡΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ	2,51	0,11	8,89	10,06	20,97	8,23	0,42	0,15	0,15	0,40	11,53	6,74
ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΙΚΩΝ ΕΙΣΗΓΗΣΕΩΝ/ΠΡΑΞΕΩΝ ΠΡΟΣ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ	1,01	0,00	0,30	2,98	2,97	0,30	0,03	0,00	0,02	0,07		



ΠΙΝΑΚΑΣ 4.9: Ποσά αμφισβητούμενων δαπανών στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου δαπανών στους Ο.Τ.Α.

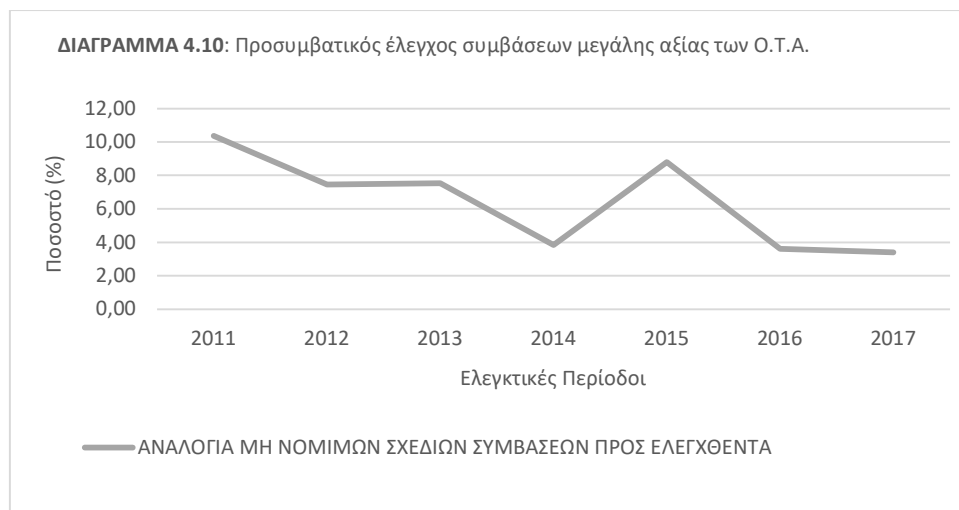
ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΤΑ Α' & Β' ΒΑΘΜΟΥ & Ν.Π.Δ.Δ.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΠΟΣΟ ΕΚΔΟΘΕΝΤΩΝ ΦΜΕ (ευρώ)	707.516	110.025.301	5.723.398	20.974.464	24.648.454	1.905.327	43.135.741	43.869.370	6.730.542	8.465.260	35.434.588	13.460.298
ΠΟΣΟ ΕΙΣΗΓ. ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΥ	540.638	0	1.501.490	4.488.510	3.930.278	234.368	0	0	0	0		
ΠΟΣΟ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ	0	0	0	35.200	0	0	48.972	347.936	1.981.219	3.307.491		

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.9: Ποσά δαπανών στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου των ΟΤΑ



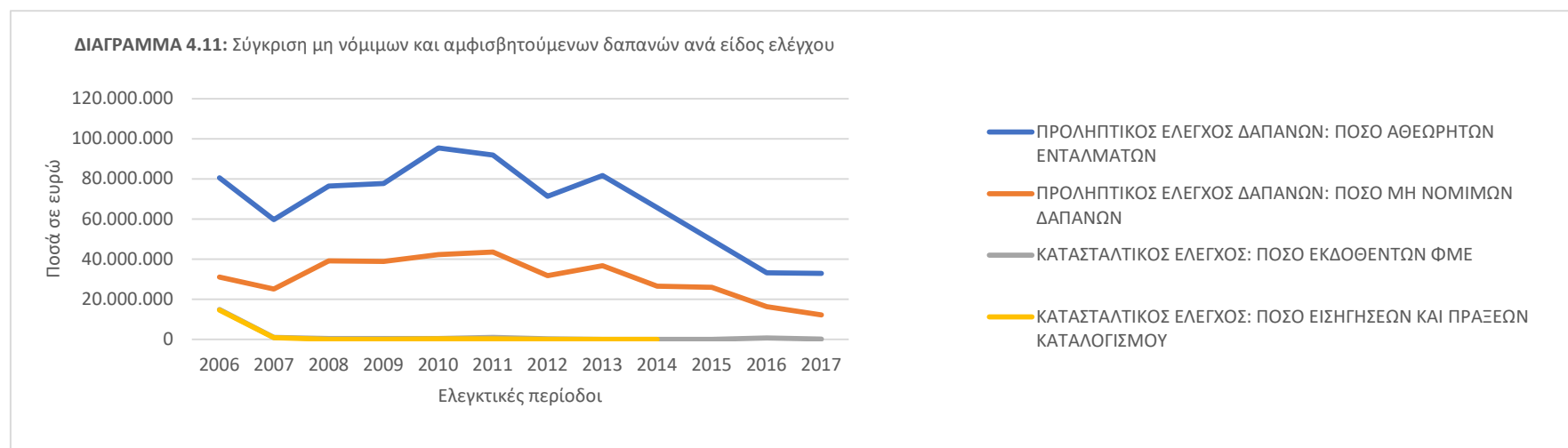
ΠΙΝΑΚΑΣ 4.10: Προσυμβατικός έλεγχος δαπανών των Ο.Τ.Α.

ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ Ο.Τ.Α. & Ν.Π.Δ.Δ. ΑΥΤΩΝ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΕΛΕΓΧΘΕΝΤΑ ΣΧΕΔΙΑ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	897	1194	838	1803	1602	2641	2712
ΕΛΕΓΧΘΕΝΤΑ ΣΧΕΔΙΑ ΠΟΥ ΚΡΙΘΗΚΑΝ ΜΗ ΝΟΜΙΜΑ	93	89	63	69	141	95	92
ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΜΗ ΝΟΜΙΜΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΡΟΣ ΕΛΕΓΧΘΕΝΤΑ	10,37	7,45	7,52	3,83	8,80	3,60	3,39



ΠΙΝΑΚΑΣ 4.11: Σύγκριση μη νόμιμων και αμφισβητούμενων δαπανών ανά είδος ελέγχου

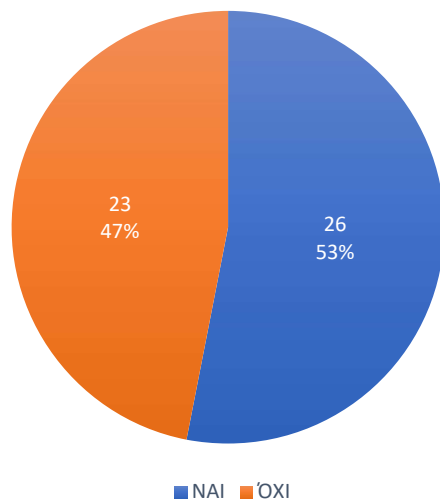
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ: ΠΟΣΟ ΑΘΕΩΡΗΤΩΝ ΕΝΤΑΛΜΑΤΩΝ	80.646.592	59.611.803	76.510.968	77.764.126	95.512.031	91.877.549	71.406.349	81.645.521	65.637.363	49.567.423	33.183.479	32.829.963
ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΑΠΑΝΩΝ: ΠΟΣΟ ΜΗ ΝΟΜΙΜΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	31.006.505	25.142.090	39.055.086	38.904.570	42.278.579	43.478.907	31.814.075	36.688.051	26.508.367	25.901.104	16.286.159	12.119.427
ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ: ΠΟΣΟ ΕΚΔΟΘΕΝΤΩΝ ΦΜΕ	14.831.936	925.181	362.350	436.982	390.961	969.853	269.296	32.778	61.649	81.057	692.568	221.715
ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ: ΠΟΣΟ ΕΙΣΗΓΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΑΞΕΩΝ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΜΟΥ	14.584.849	821.951	10.472	71.275	341.126	327.900	11.730	4.716	9.600			



ΠΙΝΑΚΑΣ 4.12: Πρόβλεψη ύπαρξης μονάδας εσωτερικού ελέγχου στο οργανόγραμμα του δήμου

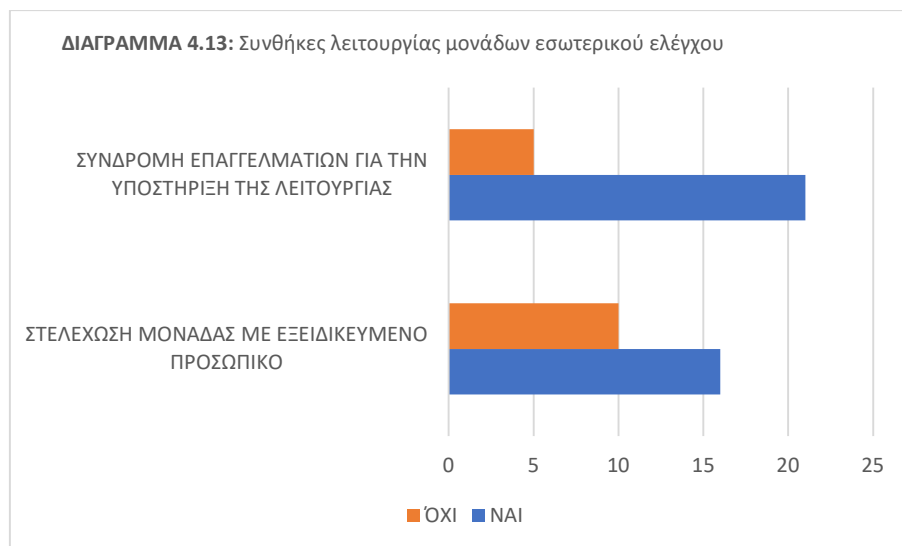
	ΝΑΙ	ΌΧΙ
Έχει συσταθεί στο Δήμο σας μονάδα εσωτερικού ελέγχου (με αντίστοιχη τροποποίηση του Ο.Ε.Υ.);	26	23

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.12: Πρόβλεψη μονάδας εσωτερικού ελέγχου στο οργανόγραμμα του Δήμου



ΠΙΝΑΚΑΣ 4.13: Συνθήκες λειτουργίας των μονάδων εσωτερικού ελέγχου

ΔΗΜΟΙ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΣΥΣΤΗΣΕΙ ΜΟΝΑΔΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (συν. 26)	ΝΑΙ	ΌΧΙ
Το προσωπικό που στελεχώνει την μονάδα εσωτερικού ελέγχου έχει λάβει εξειδικευμένη επιμόρφωση σε θέματα εσωτερικού ελέγχου;	16	10
Έχει ζητηθεί η συνδρομή επαγγελματιών (με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών) για την υποστήριξη στη λειτουργία της μονάδας εσωτερικού ελέγχου;	21	5



ΠΙΝΑΚΑΣ 4.14: Ανάθεση εσωτερικού ελέγχου σε τρίτους για δήμους που δεν έχουν συστήσει μονάδα εσωτερικού ελέγχου

ΔΗΜΟΙ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΣΥΣΤΗΣΕΙ ΜΟΝΑΔΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (συν. 23)	ΝΑΙ	ΌΧΙ
Μέχρι τη σύσταση της αντίστοιχης μονάδας, ο Δήμος σας έχει αναθέσει σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο (με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών) τη λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου;	13	6

