



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Ανάλυση του θεσμικού πλαισίου της οικονομικής διαχείρισης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετά την εφαρμογή του ν. 3852/07-06-2010 (ΦΕΚ Α΄87), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα, "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης"

Επιβλέπων:

Αθανάσιος Αργυριάδης

Σπουδαστής:

Γεώργιος Αθουσακης

Περίληψη:

Ο Ν. 3852/07-06-2010 (Καλλικράτης) και τα μετά από αυτόν κανονιστικά κείμενα επέφεραν σημαντικές μεταβολές στους ΟΤΑ, καθιερώνοντας δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης τους δήμους (α βαθμός) και τις περιφέρειες (β βαθμός). Επιπλέον, θεσμοθέτησαν νέα όργανα και διαδικασίες διοίκησης, χορηγώντας στους Ο.Τ.Α. σημαντικές αρμοδιότητες, πολλές από τις οποίες είναι οικονομικού χαρακτήρα και οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Η εργασία αναλύει ιδιαίτερα ζητήματα που άπτονται των νέων εξελίξεων στα οικονομικά των ΟΤΑ μετά τον Καλλικράτη και ιδίως με την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, τις προμήθειες των ΟΤΑ, το διπλογραφικό σύστημα κ.α.

Ως μεθοδολογία της εργασίας επιλέχθηκε κυρίως η ανάλυση και επεξεργασία των πρωτογενών πηγών (νομικά κείμενα). Ως εργαλείο επεξεργασίας τους ακολουθήθηκε η γραμματική ερμηνεία των διατάξεων, η οποία συνδυάστηκε, όπου απαιτήθηκε, με την υποκειμενική ιστορική ερμηνεία, την συστηματική ερμηνεία και την αντικειμενική - τελεολογική ερμηνεία τους. Επίσης αξιοποιήθηκαν τα αποτελέσματα συνάντησης με τον διευθυντή οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου Αθηναίων.

Η υπόθεση εργασίας συνοψίζεται στο ότι παρά τις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου των ΟΤΑ, συνεχίζουν να υφίστανται προβλήματα οργανωτικής και διοικητικής φύσεως που αναζητούν λύση. Με την εξέταση των επιμέρους διατάξεων επιβεβαιώθηκε η υπόθεση εργασίας, καθώς ανέκυψαν πολλές αδυναμίες των υπάρχοντων ρυθμίσεων, όπως προκύπτουν από την μέχρι τώρα πρακτική εφαρμογή τους. Για το λόγο αυτό προτείνονται στο τελευταίο κεφάλαιο συγκεκριμένες λύσεις με στόχο την βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου.

Λέξεις κλειδιά:

Καλλικράτης, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δήμοι, Περιφέρειες, προϋπολογισμός, προμήθειες, διπλογραφικό σύστημα

Abstract:

The Law 3852 / 07-06-2010 (Kallikrates) and the following regulatory texts led to significant changes in the field of Local Authorities, establishing two degrees of the above authorities; the municipalities (a degree) and the regions (b degree). Moreover, the new laws instituted new institutions and administrative procedures and gave the Local Authorities important responsibilities, many of which are economic in nature and consist the subject of this study. The paper analyzes specific issues pertaining to new developments in economics of Local Authorities after Kallikrates Law and in particular the preparation and implementation of the budget, the procurement, the double entry accountant system etc.

The chosen methodology was, mainly, the analysis and processing of primary sources (legal texts).The author followed the literal interpretation of the provisions, which combined, where required, by the subjective historical interpretation, the systematic interpretation and the objective - teleological interpretation. The author also utilized the results of the meeting with the chief financial officer of the city of Athens. The working hypothesis is summarized in that despite the changes in the institutional framework of the Local Authorities, there are still problems of organizational and administrative nature seeking solution. The examination of the individual provisions confirmed the working hypothesis, as raised many shortcomings of existing laws, as obtained so far their practical application. For this reason solutions were suggested in the last chapter specific aimed at improving the regulatory framework.

Key words:

Kallikrates law, Local Authorities, Municipalities, Regions, budget, procurement, double entry system,

Πίνακας περιεχομένων

| | |
|--|----|
| Περίληψη: | 3 |
| Λέξεις κλειδιά:..... | 3 |
| Abstract: | 4 |
| Key words:..... | 4 |
| Πίνακας περιεχομένων | 5 |
| Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών..... | 9 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ | 12 |
| Σκοπός της εργασίας..... | 13 |
| Υπόθεση εργασίας | 13 |
| Διάρθρωση της εργασίας..... | 13 |
| Μεθοδολογία | 14 |
| Ευχαριστίες | 15 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. | 16 |
| ΟΙ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ Ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ..... | 16 |
| Οι μεταβολές που επέφερε ο Καλλικράτης και οι μετά από αυτόν ρυθμίσεις στα οικονομικά των ΟΤΑ..... | 17 |
| Μεταβατικές διατάξεις του Καλλικράτη..... | 18 |
| Εκτελεστικές διατάξεις του Καλλικράτη | 18 |
| Τροποποιήσεις Καλλικράτη και άλλων νομοθετημάτων..... | 19 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. | 19 |
| ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΟΥ ΔΙΕΠΕΙ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 3852/2010 | 19 |
| Ιστορική αναδρομή της διοικητικής διαίρεσης των ΟΤΑ και σύντομη σύγκρισή του με τα προβλεπόμενα στον «Καλλικράτη» | 19 |
| Ο Καλλικράτης..... | 20 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.1. | 20 |
| ΟΙ ΔΗΜΟΙ | 20 |
| Εσωτερική υποδιαίρεση των δήμων..... | 20 |
| Νησιωτικοί και ορεινοί δήμοι..... | 20 |
| Διοίκηση των δήμων | 21 |
| Αρμοδιότητες δήμων | 21 |
| Ο ρόλος των οργάνων διοίκησης στην οικονομική διαχείριση των δήμων | 22 |

| | |
|---|----|
| Τοπικές και δημοτικές κοινότητες | 23 |
| Νέες υπηρεσιακές μονάδες των δήμων | 23 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.2 | 23 |
| ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ | 23 |
| Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των δήμων..... | 23 |
| Επιχειρήσεις των δήμων | 24 |
| Μεταβατικό καθεστώς νομικών προσώπων δήμων – συγχωνεύσεις..... | 24 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. | 25 |
| ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ..... | 25 |
| Εσωτερική διαίρεση των περιφερειών..... | 25 |
| Οι μητροπολιτικές περιφέρειες | 25 |
| Σύστημα διακυβέρνησης περιφερειών | 26 |
| Αρμοδιότητες περιφερειών | 26 |
| Ο ρόλος των οργάνων διοίκησης στην οικονομική διαχείριση των περιφερειών | 26 |
| Εσωτερικός κανονισμός οργάνωσης και λειτουργίας περιφερειών (άρθρο 241 Ν. 3852/2010)..... | 28 |
| Περιφερειακό ταμείο ανάπτυξης | 28 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.1 | 29 |
| ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ..... | 29 |
| Μεταβατικό καθεστώς νομικών προσώπων | 29 |
| Δίκτυα περιφερειών..... | 30 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. | 30 |
| ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ | 30 |
| Δίκτυα δήμων και περιφερειών..... | 30 |
| Σύσταση διαβαθμδικού συνδέσμου δήμων και περιφερειών..... | 30 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. | 31 |
| Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ ΓΕΝΙΚΑ..... | 31 |
| Εισαγωγή..... | 31 |
| Η νομοθεσία σχετικά με τα οικονομικά των ΟΤΑ..... | 31 |
| Ορισμός της έννοιας «οικονομική διαχείριση» - η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ | 31 |
| Κεντρική διοίκηση και ΟΤΑ | 32 |
| Γενικές αρχές που διέπουν την οικονομική διαχείριση | 33 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. | 33 |
| Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 33 |

| | |
|---|----|
| Αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ..... | 33 |
| Θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ..... | 34 |
| Φάσεις προϋπολογισμού..... | 35 |
| Διάρκεια προϋπολογισμού..... | 35 |
| Διαδικασία σύνταξης, ψήφισης και έγκρισης προϋπολογισμού των δήμων..... | 35 |
| Διαδικασία σύνταξης, ψήφισης και έγκρισης προϋπολογισμού των περιφερειών..... | 36 |
| Επισκόπηση σημαντικών μεταβολών στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό μετά τον Καλλικράτη..... | 37 |
| Στοιχεία προϋπολογιστικών πινάκων..... | 37 |
| Αποθεματικό..... | 38 |
| Αναμόρφωση προϋπολογισμού..... | 38 |
| Παράταση ισχύος του προϋπολογισμού..... | 39 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7..... | 39 |
| Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ..... | 39 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.1..... | 40 |
| ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 40 |
| Τα κυριότερα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ α βαθμού..... | 40 |
| Ο δανεισμός των ΟΤΑ..... | 40 |
| Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)..... | 41 |
| Βεβαίωση εσόδων των ΟΤΑ..... | 42 |
| Είσπραξη των εσόδων..... | 42 |
| Είσπραξη εσόδων και ΚΕΔΕ..... | 43 |
| Καταβολή χρεών προς τους ΟΤΑ..... | 43 |
| Μέτρα αναγκαστικής είσπραξης οφειλών υπέρ των ΟΤΑ..... | 43 |
| Περιουσία των ΟΤΑ..... | 43 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.2..... | 44 |
| ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 44 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.3..... | 45 |
| ΤΑ ΕΞΟΔΑ (ΔΑΠΑΝΕΣ) ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 45 |
| Γενικά..... | 45 |
| Η ανάληψη των δαπανών..... | 45 |
| Η αναγνώριση της δαπάνης..... | 46 |
| Η διάθεση (ψήφιση) της πίστωσης..... | 46 |
| Η ανάθεση εκτέλεσης της δαπάνης..... | 46 |

| | |
|--|----|
| Η εκκαθάριση της δαπάνης – εντάλματα πληρωμής | 46 |
| Η πληρωμή της δαπάνης | 47 |
| Παγία προκαταβολή | 47 |
| Ταμειακή διαχείριση – ταμειακή υπηρεσία | 48 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. | 48 |
| ΤΟ ΔΙΠΛΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ | 48 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9. | 49 |
| ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 49 |
| Ιστορικό..... | 49 |
| Καλλικράτης και συμβάσεις των ΟΤΑ..... | 49 |
| Ο νόμος 4281/2014 «μέτρα στήριξης και ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» | 50 |
| Αξιοσημείωτα στοιχεία του νέου νόμου | 50 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10. | 51 |
| Ο ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 51 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11. | 52 |
| ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 52 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11.1. | 52 |
| Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ..... | 52 |
| Γενικά | 52 |
| Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρα 214 κ. επ.)..... | 53 |
| Το συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας | 54 |
| Το παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ..... | 55 |
| Το σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)..... | 56 |
| Οι υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου (Υ.Δ.Ε.) | 56 |
| Δικαστικός έλεγχος | 56 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11.2. | 57 |
| ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ | 57 |
| Α. Ο προληπτικός έλεγχος..... | 57 |
| Β. Ο κατασταλτικός έλεγχος..... | 58 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12. | 59 |
| ΤΙ ΟΔΗΓΗΣΕ ΣΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ..... | 59 |
| Αναζήτηση του «σκοπού του νομοθέτη» | 59 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13. | 61 |

| | |
|---|----|
| ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ | 61 |
| Κριτική στον Καλλικράτη αναφορικά με ζητήματα οικονομικής διαχείρισης..... | 61 |
| Συμπεράσματα από την ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης..... | 62 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14. | 63 |
| ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ | 63 |
| Προτάσεις με βάση τις αρχές της καλής νομοθέτησης (νόμος 4048/2012) | 63 |
| Προτάσεις βελτίωσης που προκύπτουν από συνάντηση με Διευθυντή Οικονομικών του Δήμου Αθηναίων..... | 64 |
| Ατελής παροχή ηλεκτρονικών στοιχείων..... | 64 |
| Θέσπιση Πιστοποιητικού Δημοτικής Ενημερότητας | 64 |
| Περεταίρω αξιοποίηση των εργαλείων ΤΠΕ..... | 65 |
| Υιοθέτηση νέου τρόπου υπολογισμού των ΚΑΠ (Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων)..... | 65 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 66 |
| Νομικές πηγές | 66 |
| Νόμοι..... | 66 |
| Βασιλικά και νομοθετικά διατάγματα | 67 |
| Προεδρικά διατάγματα..... | 67 |
| Υπουργικές αποφάσεις | 67 |
| ΒΙΒΛΙΑ..... | 68 |
| ΑΡΘΡΑ - ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ | 70 |
| ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ | 70 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ | 71 |
| Παράρτημα 1. Βασικές οικονομικές αρμοδιότητες οργάνων των δήμων..... | 71 |
| Παράρτημα 2. Βασικές οικονομικές αρμοδιότητες των οργάνων των περιφερειών | 74 |

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

Α.Σ.Ε.Π

Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής
Προσωπικού

| | |
|------------|---|
| Β.Δ. | Βασιλικό Διάταγμα |
| Βλ. | βλέπε |
| Γ.Ε.Δ.Δ. | Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης |
| Δ.Ε.Κ.Ο. | Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί |
| Δ.Ν.Π.Ι.Δ. | Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου |
| εδ. | εδάφιο |
| Ε.Ε. | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| Ε.Κ.Δ.Δ.Α. | Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης |
| Ε.Ο.Κ. | Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα |
| Ε.Ο.Χ. | Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος |
| Ε.Σ.Δ.Δ.Α. | Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης |
| Ε.Σ.Π.Α. | Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς |
| Ε.τ.Κ. | Εφημερίδα της Κυβέρνησης |
| Κ.Α.Π. | Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι |
| Κ.Δ.Δ. | Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας |
| Κ.Δ.Διαδ. | Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας |
| Κ.Δ.Κ. | Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων |
| κεφ. | κεφάλαιο |
| Ν. | νόμος |
| Ν.Β.Δ. | Νομοθετικό Βασιλικό Διάταγμα |

| | |
|------------|---|
| Ν.Δ. | Νομοθετικό διάταγμα |
| Ν.Π.Δ.Δ. | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου |
| Ν.Π.Ι.Δ. | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου |
| Ο.π. | Όπου παραπάνω |
| Ο.Τ.Α. | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| παρ. | παράγραφος |
| Π.Δ. | Προεδρικό Διάταγμα |
| περ. | περίπτωση |
| Π.Κ. | Ποινικός Κώδικας |
| Π.Υ.Σ. | Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου |
| Σ.Δ.Ι.Τ. | Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα |
| Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. | Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης |
| σελ. | σελίδα |
| Σ.Ο.Ε.Ε. | Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου |
| στοιχ. | στοιχείο |
| Υ.Κ. | Υπαλληλικός Κώδικας |
| Φ.Ε.Κ. | Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως |

Διευκρινίζεται ότι, προς αποφυγή συνεχών επαναλήψεων, όπου στο κείμενο της εργασίας αναγράφεται άρθρο νόμου χωρίς να ακολουθεί ο αύξων αριθμός του νόμου πρόκειται για τον Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει μακράιωνη παρουσία στον ελληνικό χώρο (Μακρυδημήτρης, 2010, 299 κ. επ.) Στο Σύνταγμα του 1975 (μετά τις αναθεωρήσεις του 1986, 2001 και 2008) η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται στο άρθρο 102.

Ο νόμος 3852/2010 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ" (ΦΕΚ 87 Α'/07.06.2010) κατατέθηκε ως σχέδιο νόμου ελληνικό κοινοβούλιο στις 29-04-2010 και ψηφίστηκε στις 01-06-2010. Τέθηκε σε ισχύ (πλην ορισμένων διατάξεων) την 1η Ιανουαρίου 2011.

Ο Καλλικράτης όπως θα δούμε αναλυτικά παρακάτω τροποποίησε την διοικητική διαίρεση της χώρας, και καθιέρωσε νέες αυτοδιοικητικές μονάδες με αντίστοιχες αρμοδιότητες, μεταβάλλοντας ταυτόχρονα και τα σχετικά γεωγραφικά όρια των ΟΤΑ. Επιπλέον τροποποίησε πολλές από τις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν. 3463/2006) και, επιπλέον, ενσωμάτωσε νέες. Πολλές από τις μεταβολές αυτές άπτονται οικονομικών ζητημάτων των ΟΤΑ. Εξάλλου, από την εφαρμογή του Καλλικράτη και μετά, μια πληθώρα άλλων κανονιστικών κειμένων μετέβαλε ριζικά τα δεδομένα στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ.

Επισημαίνουμε ότι, λόγω της ευρύτητας του υπό εξέταση αντικειμένου σε συνδυασμό με το μικρό μέγεθος της εργασίας, η ανάλυσή μας θα είναι εξ ανάγκης συνοπτική και ελλιπής (ακόμα και αν παραθέταμε μόνο το κείμενο των βασικών νομοθετικών ρυθμίσεων που αφορούν το θέμα μας, έστω και χωρίς καθόλου σχολιασμό, θα χρειαζόμασταν πολλαπλάσιο αριθμό λέξεων από αυτό της παρούσης!) Για το λόγο αυτό αναγκαστήκαμε να επιλέξουμε ορισμένα μόνο σημεία τα οποία κρίναμε ως πλέον σημαντικά και επίκαιρα. Επιπλέον, το κανονιστικό πλαίσιο είναι, κυριολεκτικά, χαώδες, με πολλές αλληλεπικαλυπτόμενες και δυσερμήνευτες διατάξεις, γεγονός που καθιστά εξαιρετικά δυσχερή τον εντοπισμό του ισχύοντος δικαίου. Η δυσκολία αυτή επιτείνεται από τις συνεχείς μεταβολές του νομικού πλαισίου, ιδιαίτερα την τελευταία πενταετία, η οποίες υπονομεύουν την ασφάλεια δικαίου. Από την πλευρά μας, πάντως, καταβάλαμε την μέγιστη δυνατή προσπάθεια.

Σκοπός της εργασίας

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι μια όσο το δυνατόν πληρέστερη αλλά ταυτόχρονα και συνοπτική παρουσίαση του οικονομικού πλαισίου των ΟΤΑ, όπως αυτό διαμορφώθηκε μετά τον ν. 3852/2010 (Καλλικράτης). Παρά το γεγονός ότι υφίσταται σημαντικός αριθμός επιστημονικών πονημάτων σε σχέση με τον Καλλικράτη, ελάχιστα εστιάζονται στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ και ακόμα λιγότερα συνοψίζουν το σύνολο των ρυθμίσεων, θίγοντας και ζητήματα διαχρονικών μεταβολών της νομοθεσίας και κριτικής αποτίμησής της, όπως η παρούσα εργασία. Φιλοδοξία μας αποτελεί λοιπόν είναι να αποτελέσει η παρούσα ένα εύχρηστο, συνοπτικό αλλά και επιστημονικά άρτιο πόνημα το οποίο να περιέχει τα βασικά στοιχεία της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, ώστε να αποτελέσει βοήθημα για τους υπαλλήλους της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και κάθε ενδιαφερόμενο ερευνητή.

Υπόθεση εργασίας

Βασική υπόθεση εργασίας μας είναι ότι παρά τις βελτιώσεις που εισήγαγε ο Καλλικράτης και οι μετά από αυτόν νόμοι στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ και των συναφών νομικών προσώπων, και παρά τις τροποποιήσεις που μέχρι σήμερα υπέστησαν τα ως άνω κανονιστικά κείμενα, συνεχίζουν να υφίστανται προβλήματα που αναζητούν λύση. Αυτά εστιάζονται σε ζητήματα πολυπλοκότητας των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, ανεπαρκών πόρων, ελλιπούς εποπτείας κ.α. Για τη επίλυση των προβλημάτων αυτών διατυπώνονται στοχευμένες προτάσεις που έχουν προκύψει από την ανατροφοδότηση που παρέχουν οι εφαρμοστές του Καλλικράτη (υπεύθυνοι των ΟΤΑ κυρίως) αλλά και από τις ελεγκτικές αρχές και την σχετική επιστημονική βιβλιογραφία και οι οποίες εστιάζουν στην μεταβολή συγκεκριμένων σημείων των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Διάρθρωση της εργασίας

Η εργασία ακολουθεί το εξής πλάνο: αρχικά γίνεται μια συνοπτική παρουσίαση των βασικών μεταβολών που επέφερε ο Καλλικράτης. Ακολουθεί μια σύντομη αναφορά στην διάρθρωση των νέων δήμων και περιφερειών, στα όργανα διοίκησής τους και στις βασικές τους αρμοδιότητες, καθώς και στα νομικά τους πρόσωπα. Η αναφορά αυτή

είναι αναγκαία ώστε να είναι ευχερέστερη η κατανόηση του κύριου μέρους της εργασίας, το οποίο έπεται και το οποίο είναι αφιερωμένο στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ. Αυτό απαριθμεί, καταρχήν, τις οικονομικές αρμοδιότητες των οργάνων διοίκησής τους. Ακολούθως, ασχολείται με τον προϋπολογισμό (κατάρτιση, ψήφιση, εκτέλεση), τα έσοδα και τα έξοδα των ΟΤΑ, τις προμήθειες τους, την χρήση διπλογραφικού συστήματος κ.α. Στη συνέχεια παρουσιάζουμε τα διάφορα είδη ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ από τις αρμόδιες αρχές καθώς τον δημοσιονομικό έλεγχο που τους ασκείται.

Έπεται ένα κεφάλαιο που στοχεύει στην αναζήτηση της βούλησης του νομοθέτη, όπως αυτή προκύπτει από την εισηγητική έκθεση και τα άλλα συνοδευτικά έγγραφα του τότε νομοσχεδίου. Στόχος μας είναι αφενός η επίτευξη της διαχρονική θέαση της σχετικής νομοθεσίας και, στην σύγκριση του «δέοντος» (ο στόχος έκαστης ρύθμισης) και του «όντος» (το πώς εφαρμόζεται στην πράξη η ρύθμιση. Έτσι αξιοποιώντας την διαλεκτική αυτή σχέση μπορούμε να εντοπίσουμε τυχόν δυσλειτουργίες που εμπόδισαν την υλοποίηση της σκοπούμενης πολιτικής. Τα ως άνω συμπεράσματα αξιοποιούνται στο τελευταίο μέρος της εργασίας μας, στο οποίο επιχειρούμε να προτείνουμε ορισμένες μεταβολές του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τα οικονομικά των ΟΤΑ, με στόχο την βελτίωσή του.

Μεθοδολογία

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε είναι κατά βάση η παράθεση και επεξεργασία των πρωτογενών πηγών (των κανονιστικών κειμένων που αφορούν το αντικείμενο μελέτης). Ως κατεξοχήν εργαλείο επεξεργασίας του υλικού αξιοποιήθηκαν οι εξής ερμηνευτικές μέθοδοι της νομικής επιστήμης:

Η κύρια ερμηνευτική μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε ήταν η προσπάθεια αναζήτησης του νοήματος του νόμου μέσω του εντοπισμού των σημασιών των γλωσσικών εκφράσεων που απαρτίζουν το κείμενό του, η λεγόμενη **γραμματική ερμηνεία** (Σούρλας, 1995, 159). Στις περιπτώσεις που ανέκυψαν αμφιβολίες ως προς την πραγματική ερμηνεία του κειμένου του νόμου ή πολλές διαφορετικές ερμηνευτικές εκδοχές, η ως άνω μέθοδος συνδυάστηκε με την αναζήτηση των κριτηρίων για την επιλογή της ορθής ερμηνευτικής εκδοχής, τα οποία προκύπτουν από τις ιστορικές συνθήκες θέσπισης του νόμου (**υποκειμενική ιστορική ερμηνεία**, Σούρλας, 1995, σελ

169 επ.). Προσπαθήσαμε δηλαδή να διαλευκάνουμε της βούληση του νομοθέτη, όπως αυτή προκύπτει από την εισηγητική έκθεση και άλλα επίσημα κείμενα τα οποία σχετίζονται με την διαδικασία της νομοθέτησης που συνόδευαν το νομοσχέδιο του Καλλικράτη και των άλλων υπό εξέταση κανονιστικών κειμένων. Επίσης αξιολογήθηκε **η συστηματική ερμηνεία**, σύμφωνα με την οποία τα κριτήρια επιλογής της ορθής εκδοχής σχετίζονται με την θέση που κατέχει η υπό ερμηνεία διάταξη εντός του συνολικού πλαισίου της έννομης τάξης (Σούρλας, 1995, σελ. 173). Ένα άλλο είδος συστηματικής ερμηνείας που αξιοποιήσαμε εξετάζει τις αρχές που δικαιολογούν την ρύθμιση (*ratio legis*), σε συνάρτηση με τις αρχές που διέπουν την υπόλοιπη έννομη τάξη (**αντικειμενική τελολογική ερμηνεία**, Σούρλας, 1995, σελ 177), ή κατά άλλη εκδοχή την αναζήτηση του κοινωνικού και πολιτικού σκοπού που υπηρετεί ο νόμος (**τελολογική ερμηνεία**, Σούρλας, 1995, σελ 177).

Μία άλλη πηγή που αξιοποιήσαμε ήταν τα συμπεράσματα από την συνάντηση με τον διευθυντή οικονομικών του δήμου Αθηναίων κ. Χαμακιώτη, από την οποία αποκτήσαμε πολύτιμη γνώση σχετικά με την εφαρμογή των νόμων στην πράξη.

Ως **δευτερογενείς πηγές** αξιοποιήσαμε πληθώρα άρθρων, βιβλίων και άλλων συγγραμμάτων, καθώς και εξειδικευμένες ιστοσελίδες. Τέλος με δεδομένη την κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου στην Κοινωνιολογία του Δικαίου αλλά και με την ιδιότητά του ως τέως Δικηγόρου, ο συντάκτης της εργασίας αξιοποίησε έμμεσα τις γνώσεις και τις εμπειρίες από τις ως άνω ιδιότητες στο βαθμό που αυτές σχετίζονταν με την εφαρμογή της νομοθεσίας που διέπει τους ΟΤΑ. («συμμετοχική παρατήρηση», Παπαχρίστου, 1999).

Τα αποκρυσταλλωμένα συμπεράσματα από την επεξεργασία των ως άνω πηγών μέσω των προαναφερθέντων μεθοδολογικών εργαλείων, ανέδειξαν διάφορα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα ή μη των υπό εξέταση ρυθμίσεων, τα οποία αξιοποιήθηκαν στο τελευταίο κεφάλαιο για την διατύπωση **προτάσεων** με στόχο την βελτίωσή τους.

Ευχαριστίες

Αισθάνομαι την ανάγκη να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον επιβλέποντα την παρούσα εργασία κ. Αθανάσιο Αργυριάδη για την πολύτιμη στήριξη και καθοδήγηση που μου προσέφερε κατά την συγγραφή της εργασίας. Ιδιαίτερα με βοήθησε και ο κ. Σπύρος

Χαμακιώτης, προϊστάμενος οικονομικών στον δήμο Αθηναίων, ο οποίος με βοήθησε να κατανοήσω την λειτουργία των οικονομικών των ΟΤΑ καθώς και μου έδωσε ιδέες σχετικά με τις δέουσες τροποποιήσεις του Καλλικράτη. Σημαντική ήταν και η συνεισφορά του κ. Κοσμά Νικολόπουλου, τόσο στην επεξήγηση της λειτουργίας των οικονομικών των Ο.Τ.Α. όσο και στον τομέα της βιβλιογραφίας. Επίσης ευχαριστώ τους υπευθύνους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης για την αμέριστη υποστήριξή τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.

ΟΙ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ Ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ

Ο Καλλικράτης επέφερε δομικές μεταβολές σε πολλά επίπεδα. Σύμφωνα μάλιστα με το ενημερωτικό σημείωμα του άρθρου 36 παρ. 7 του Κ.τ.Β., στην πραγματικότητα ενσωματώνει ρυθμίσεις για πολλά αντικείμενα, οι οποίες θα αντιστοιχούσαν σε τουλάχιστον 16 νομοσχέδια!

Εν συντομία, ο Καλλικράτης:

- Ρυθμίζει την χωροθεσία των νέων δήμων
- Καταργεί τις νομαρχίες και τα επαρχεία και θεσμοθετεί τις περιφέρειες ως β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Συγχωνεύει τις ως τότε περιφέρειες και τις μεταβάλλει σε αποκεντρωμένες διοικήσεις.
- Μεταφέρει πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες της β' βαθμιας αυτοδιοίκησης στους δήμους.
- Μεταβάλλει το σύστημα διακυβέρνησης των δήμων εισάγοντας νέους θεσμούς, όπως ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης. Επιπλέον αξιοποιεί νέες τεχνολογίες στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως στην περίπτωση της Επιτροπής Διαβούλευσης.
- Τροποποιεί σημαντικά το εκλογικό σύστημα της αυτοδιοίκησης, με σημαντικότερη μεταβολή την μείωση της ηλικίας που απαιτείται για την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι στα 18 έτη.

-Συγκεντρώνει και κωδικοποιεί το σύνολο των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

-Μεταφέρει αρμοδιότητες από όλα τα υπουργεία προς τις περιφέρειες.

-Εισάγει τον θεσμό της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη.

-Θεσπίζει δομές που ευνοούν την ενδοδημοτική αποκέντρωση.

-Θεσμοθετεί ένα νέο πλαίσιο σχετικά με τους αιρετούς.

-Τροποποιεί το καθεστώς σχετικά με τα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, καταργώντας και συγχωνεύοντας πολλά από αυτά.

-Θέτει ρυθμίσεις οι οποίες δίνουν έμφαση στις έννοιες της νησιωτικότητας και ορεινότητας.

Σημειώνουμε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 285, από την έναρξη ισχύος των διατάξεων του Καλλικράτη κάθε γενική ή ειδική διάταξη η οποία είναι αντίθετη προς τις ρυθμίσεις του καταργείται.

Οι μεταβολές που επέφερε ο Καλλικράτης και οι μετά από αυτόν ρυθμίσεις στα οικονομικά των ΟΤΑ

Ορισμένες από τις σημαντικότερες οικονομικής φύσεων καινοτομίες σχετικά με τους ΟΤΑ μετά το 2010 είναι οι εξής:

-Συστήνονται πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα (Ε.Π.). Αυτά εξειδικεύονται σε Ετήσια Πρόγραμμα Δράσης (ΕΠΔ).

-Προβλέπεται υποβολή τριμηνιαίων στοιχείων εκτέλεσης προϋπολογισμού στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και στο Υπουργείο Εσωτερικών (με τις εκάστοτε ονομασίες του)

-Εισάγει αυστηρές διαδικασίες στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ και ιδίως, ως προς τις προϋποθέσεις δανειοδότησής τους, σημαντικότερη από τις οποίες είναι η ικανότητά τους να εξυπηρετούν τα δάνειά τους.

-Δημιουργεί ένα νέο σύστημα εποπτείας, εισάγοντας τον προληπτικό έλεγχο σε όλους τους ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα (άρθρο 275), σε αντίθεση με την προ

Καλλικράτη εποχή, όταν ελάχιστοι δήμοι και κανένα νομικό πρόσωπο δεν υπαγόταν στον έλεγχο αυτό.

-Καθιερώνει, σύμφωνα με το άρθρο 278 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο των συμβάσεων προμήθειας αγαθών άνω των 200.000 ΕΥΡΩ που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα.

-Προβλέπεται (άρθρο 262) ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης για ΟΤΑ που διαπιστώνεται αδυναμία να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, μετά από σχετικό αίτημα τους.

-Επιπλέον ενισχύεται η διαφάνεια, με την πρόβλεψη να αναρτώνται όλες οι αποφάσεις των ΟΤΑ στην «Διαύγεια» (ν. 3861/2010). Εξάλλου, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η τήρηση βάσης δεδομένων Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με τα Οικονομικά Στοιχεία των ΟΤΑ.

-Κατοχυρώνει τους πόρους των ΟΤΑ μέσω της σύνδεσής τους με τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, με τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας και τον Φόρο Εισοδήματος.

-Θεσπίζει ένα νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα με την ονομασία ΕΛΛΑΔΑ, στο οποίο συμμετέχει η τοπική αυτοδιοίκηση.

Μεταβατικές διατάξεις του Καλλικράτη

Οι εμπνευστές του Καλλικράτη έδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα στην ομαλή μετάβαση από το προηγούμενο νομικό καθεστώς στο νέο. Για το λόγο αυτό, ένα μεγάλο μέρος του Ν. 3852/2010 αποτελείται από μεταβατικές διατάξεις οι οποίες αφορούν τόσο διοικητικά ζητήματα όσο και οικονομικά, τα οποία εξετάζουμε στην παρούσα.

Εκτελεστικές διατάξεις του Καλλικράτη

Μείζονος σημασίας για την εφαρμογή των προβλεπόμενων στον Καλλικράτη (όπως άλλωστε και σε κάθε νόμο) είναι η έκδοση των κανονιστικών κειμένων (προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων κ.α.). Ενδεικτικά αναφέρουμε τις υπουργικές αποφάσεις που αφορούν τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ, όπως η ΥΑ 29530/25.7.2014 (ΦΕΚ Β 2059/29.7.2014) σχετικά με τον προϋπολογισμό των δήμων.

Τροποποιήσεις Καλλικράτη και άλλων νομοθετημάτων

Από την ψήφισή του, ο Καλλικράτης έχει υποστεί τροποποιήσεις με διάφορους νόμους όπως π.χ. τον Ν.4071/2012 *"Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ"* (ΦΕΚ Α' 85/11.04.2012). Εξίσου συχνές είναι και οι τροποποιήσεις άλλων νομοθετημάτων που αφορούν τα οικονομικά των ΟΤΑ. Η συνεχής αλλαγές του κανονιστικού πλαισίου αποτελούν μείζον πρόβλημα, καθώς δυσχεραίνουν τον εντοπισμό του ισχύοντος δικαίου και υπονομεύουν πολλές από τις αρχές του διοικητικού δικαίου όπως αυτή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη (Σπηλιωτόπουλος, 2011)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΟΥ ΔΙΕΠΕΙ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ Ν. 3852/2010

Ιστορική αναδρομή της διοικητικής διαίρεσης των ΟΤΑ και σύντομη σύγκρισή του με τα προβλεπόμενα στον «Καλλικράτη»

Οι τοπική αυτοδιοίκηση στον ελληνικό χώρο έχει μακράιωνη ιστορία και οι θεσμοί της έχουν υποστεί σημαντικές μεταβολές κατά την διάρκεια του χρόνου (αναλυτικότερα βλ. Μακρυδημήτρης, 2010: σελ. 299-314). Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας μας ενδιαφέρει η αμέσως προηγούμενη περίοδος του Καλλικράτη, ο λεγόμενος «Καποδίστριας».

Μέχρι την 31-12-1998 οι ΟΤΑ α βαθμού αποτελούνταν από περίπου 4.000 δήμους και κοινότητες. Εποπτικό ρόλο είχαν αρχικά οι τότε νομαρχίες ως βαθμός κρατικής αποκέντρωσης, (μέχρι την θέση ισχύ του ν. 2218/1994, οπότε μετατράπηκαν σε β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης).

Ο νόμος 2539/1997, (σε ισχύ από 01-01-1999) γνωστός και με την ονομασία «**σχέδιο Καποδίστριας**» ή «**νόμος Καποδίστριας**» προέβλεπε συνενώσεις ΟΤΑ σε μεγαλύτερους δήμους. Οι υπό συγχώνευση κοινότητες ονομάστηκαν «δημοτικά διαμερίσματα». Συστάθηκαν συνολικά 1.034 δήμοι και κοινότητες. Όπως προκύπτει και από την εισηγητική του έκθεση, κύριος στόχος ήταν η βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο των ΟΤΑ. Εποπτικό ρόλο έχουν πλέον οι 13 περιφέρειες ως αποκεντρωμένες αρχές.

Ο Καλλικράτης

Συνέχεια του «Καποδίστρια» αποτελεί ο «Καλλικράτης», υπό την έννοια ότι και οι δύο διέπονται από την φιλοσοφία της συνένωσης μικρότερων αυτοδιοικητικών μονάδων (δήμων και κοινοτήτων) σε μεγαλύτερες. Παρακάτω θα παρουσιάσουμε την νέα δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.1.

ΟΙ ΔΗΜΟΙ

Εσωτερική υποδιαίρεση των δήμων

Οι δήμοι υποδιαιρούνται σε επιμέρους δημοτικές ενότητες, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 3852/2010. Αυτές χαρακτηρίζονται ως δημοτικές κοινότητες, αν έχουν πληθυσμό πάνω από 2.000 κατοίκους και τοπικές κοινότητες αν αυτός είναι μικρότερος των 2.000 κατοίκων.

Νησιωτικοί και ορεινοί δήμοι

Μια σημαντική καινοτομία του Καλλικράτη είναι η θεσμοθέτηση της έννοιας του νησιωτικού (άρθρο 94) και του ορεινού (άρθρο 209) δήμου. Στους δήμους της κατηγορίας αυτής μεταφέρονται, πλέον των γενικών αρμοδιοτήτων των δήμων (άρθρο 94), και ορισμένες πρόσθετες αρμοδιότητες.

Διοίκηση των δήμων

Όργανα διοίκησης των δήμων είναι ο **δήμαρχος**, το **δημοτικό συμβούλιο**, η **οικονομική επιτροπή**, η **επιτροπή ποιότητας ζωής** και η **εκτελεστική επιτροπή** (άρθρο 7 παρ. 1). Επίσης ρόλο διαδραματίζουν και η **επιτροπή ποιότητας ζωής** (άρθρο 73), η **δημοτική επιτροπή διαβούλευσης** και το **συμβούλιο ένταξης μεταναστών** (άρθρο 78).

Τα όργανα της **δημοτικής κοινότητας** είναι, σύμφωνα με το άρθρο 8 το **συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας** και ο **πρόεδρος του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας**, ενώ όργανα της **τοπικής κοινότητας** είναι το **συμβούλιο της τοπικής κοινότητας**, ο **πρόεδρος του συμβουλίου της τοπικής κοινότητας** και ο **εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας**, προκειμένου για τοπικές κοινότητες μέχρι τριακόσιους (300) κατοίκους.

Επίσης σημαντικό θεσμό διαμεσολάβησης αποτελεί ο **Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης**

Επιπλέον, ο Καλλικράτης προβλέπει και λαϊκή συμμετοχή στις τοπικές υποθέσεις. Συγκεκριμένα προβλέπει την επανασύσταση του θεσμού της **συνέλευσης των κατοίκων** (άρθρο 85) και τη δυνατότητα σύστασης **δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης** σε δήμους με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 76).

Παρατηρούμε την έντονη παρουσία επιτροπών στην διοίκηση των δήμων, σε σημείο που ο Μακρυδημήτρης (2010, σελ. 273) κάνει λόγο για «*επιτροπική διοίκηση*».

Αρμοδιότητες δήμων

Οι αρμοδιότητες των δήμων ορίζονται στο άρθρο 75 του ΚΔΚ (Ν. 3463/2006), όπως αυτός συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με το άρθρο 94 του ν. 3852/2010 και την παρ. 10 του άρθρου 44 του ν. 3979/2011. Οι τομείς των αρμοδιοτήτων είναι οι εξής

α) Ανάπτυξης, β) Περιβάλλοντος, γ) Ποιότητας Ζωής, δ) Απασχόλησης, ε) Κοινωνικής Πρόνοιας, στ) Παιδείας ζ) Πολιτικής Προστασίας.

Επιπλέον, οι δήμοι ασκούν και κάποιες αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα που τους έχουν ανατεθεί από το κράτος, όπως πχ η τήρηση δημοτολογίου, ληξιαρχικών βιβλίων κ.α.

Ο ρόλος των οργάνων διοίκησης στην οικονομική διαχείριση των δήμων

Ο δήμαρχος, σύμφωνα με το άρθρο 58 του Ν. 3852/2010 προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντα του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.

Οι αντιδήμαρχοι, σύμφωνα με το άρθρο 59 του ως άνω νόμου, **επικουρούν** τον δήμαρχο, ο οποίος τους μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων (προφανώς και οικονομικών) καθ' ύλην και κατά τόπο.

Το **δημοτικό συμβούλιο** σύμφωνα με το άρθρο 65 παρ. 1 *«αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του»*.

Η **εκτελεστική επιτροπή** (άρθρο 62) συγκροτείται σε δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο και αποτελείται από αυτούς και τον δήμαρχο ως πρόεδρο. Είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης.

Ο ρόλος της **οικονομικής επιτροπής**, όπως αυτός προκύπτει από το άρθρο 72, είναι σημαίνων, καθώς, σύμφωνα με την παρ.1 είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου.

Επιπλέον τόσο **επιτροπή ποιότητας ζωής (άρθρο 73)** όσο και η **δημοτική επιτροπή διαβούλευσης** αλλά και **το συμβούλιο ένταξης μεταναστών (άρθρο 78)** διαδραματίζουν γνωμοδοτικό ρόλο στην οικονομική διαχείριση, στον βαθμό που ασχολούνται με ζητήματα που εμπεριέχουν οικονομικές πτυχές.

Ο **συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης** (άρθρο 77), δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεων του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα.

Αναλυτικότερα, για τις σχετικές με τα οικονομικά αρμοδιότητες των οργάνων των δήμων βλ. **παράρτημα 1**.

Τοπικές και δημοτικές κοινότητες

Ορισμένες οικονομικές αρμοδιότητες γνωμοδοτικού κυρίως χαρακτήρα παρέχει ο Καλλικράτης στα όργανα διοίκησης, των τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων. Μάλιστα προβλέπεται δυνατότητα ανάθεσης αρμοδιοτήτων του δημοτικού συμβουλίου στο τοπικό συμβούλιο (άρθρο 84 παρ. 6 του Ν. 3852/2010). Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τα ζητήματα αυτά βλ. **παράρτημα 1**

Νέες υπηρεσιακές μονάδες των δήμων

Μια από τις καινοτομίες του Καλλικράτη που αφορούν και τα οικονομικά των ΟΤΑ είναι η καθιέρωση υποχρέωσης σύστασης στους δήμους νέων υπηρεσιακών μονάδων, σύμφωνα με το άρθρο 97 ανάμεσα στις οποίες περιλαμβάνονται οι μονάδες Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, και η Οικονομική υπηρεσία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.2

ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των δήμων

Ο Ν. 3852/2010 θέτει αυστηρούς περιορισμούς στον αριθμό των νομικών προσώπων των δήμων. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ.1 *«κάθε δήμος μπορεί να συνιστά ή να έχει:*
α) Έως δύο (2) νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος, όπως αυτοί προβλέπονται στο άρθρο 75 του ν.

3463/2006, όπως ισχύει. Εάν ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση τότε μπορεί να έχει έως ένα (1) νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

Στους δήμους με πληθυσμό άνω των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) κατοίκων, μπορεί να λειτουργούν έως δύο (2) νομικά πρόσωπα για καθέναν από τους τομείς αρμοδιότητας που αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο.

β) Ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου για τη Διοίκηση και διαχείριση ζώνης λιμένα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.»

Επιχειρήσεις των δήμων

Ο Καλλικράτης, με το άρθρο 107, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 10ι' άρθρου 18 Ν.3870/2010, (ΦΕΚ Α 138/9.8.2010), περιορίζει τον αριθμό και θέτει προϋποθέσεις σύστασης και των επιχειρήσεων των δήμων. Συγκεκριμένα οι δήμοι μπορεί να έχουν μόνον: α) μία κοινωφελή επιχείρηση, β) μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.), γ) μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον λειτουργούσαν αντίστοιχες στους συνεννοούμενους δήμους, και δ) μία δημοτική ανώνυμη εταιρία του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ., υπό τις προϋποθέσεις που τίθενται αναλυτικά στο ως άνω άρθρο 107.

Μεταβατικό καθεστώς νομικών προσώπων δήμων – συγχωνεύσεις

Σύμφωνα με το άρθρο 102 τα **ιδρύματα** και τα **δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου** που έχουν συσταθεί από δήμο ή κοινότητα που συνενώνεται, περιέρχονται αυτοδικαίως στο νέο δήμο από την έναρξη λειτουργίας του, ο οποίος υπεισέρχεται αυτοδικαίως στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις των συνεννοούμενων δήμων ή κοινοτήτων, ως προς τα νομικά πρόσωπα αυτά. Αντίστοιχες ρυθμίσεις θέτει το άρθρο 108 για τις **επιχειρήσεις** των δήμων.

Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 2., τα αναφερόμενα στην παρ. 1 **ν.π.δ.δ.** που περιέρχονται στο νέο δήμο συγχωνεύονται υποχρεωτικά σε ένα νομικό πρόσωπο για καθέναν από τους αντίστοιχους τομείς αρμοδιότητας που

Τέλος το άρθρο 111 του Ν. 3852/2010 ορίζει την προσαρμογή των λοιπών επιχειρήσεων και, συγκεκριμένα, των αστικών εταιριών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του άρθρου 267 του ν. 3463/2006 και των υφιστάμενων διαδημοτικών ή αμιγών επιχειρήσεων του π.δ. 410/1995 (παρ. 2) και του άρθρου 277 του π.δ. 410/1995 (παρ. 3). Ιδιαίτερης σημασίας είναι η ρύθμιση του άρθρου 112, σύμφωνα με την οποία τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση προγράμματα, που υλοποιούνται από τα συγχωνευόμενα νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις, συνεχίζουν να υλοποιούνται από το νέο νομικό πρόσωπο ή την επιχείρηση που προκύπτει από τη συγχώνευση.

Κοινοφελείς επιχειρήσεις δήμων που συνενώνονται σε ένα νέο δήμο, συγχωνεύονται υποχρεωτικά σε μία κοινοφελή επιχείρηση, σύμφωνα με το άρθρο 109 του Ν. 3852/2010.

Σχετικά με τις **ανώνυμες εταιρείες**, το άρθρο 110 ορίζει ότι *«Σε περίπτωση όπου σε ένα νέο δήμο λειτουργούν περισσότερες από μία ανώνυμες εταιρίες της ίδιας κατηγορίας που το σύνολο των μετοχών ανήκει στο νέο δήμο που προκύπτει από τη συνένωση και στα νομικά του πρόσωπα, συγχωνεύονται υποχρεωτικά σε μία ανώνυμη εταιρία»*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.

ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Οι περιφέρειες, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 3852/2010 σχεδιάζουν προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους.

Εσωτερική διαίρεση των περιφερειών

Οι 13 συνολικά περιφέρειες αντιστοιχούν ως προς τα όριά τους με τις προϋφιστάμενες διοικητικές περιφέρειες τις οποίες υποκαθιστούν. Περαιτέρω, οι περιφέρειες υποδιαιρούνται στις περιφερειακές ενότητες.

Οι μητροπολιτικές περιφέρειες

Με το άρθρο 210 του Ν. 3852/2010 ορίζονται δύο μητροπολιτικές περιφέρειες (Αττικής και η μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας κεντρικής Μακεδονίας)

Αυτές, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 210, ασκούν πλέον των αρμοδιοτήτων του άρθρου 186 και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, οι οποίες αφορούν συγκεκριμένους τομείς, όπως π.χ. χωρικού σχεδιασμού που υπερβαίνουν τα διοικητικά όρια του δήμου στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος και του προϋπολογισμού που καταρτίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο.

Σύστημα διακυβέρνησης περιφερειών

Στο σύστημα διακυβέρνησης των περιφερειών ρόλο έχουν τα εξής μονομελή και πολυμελή όργανα: ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, η εκτελεστική επιτροπή και η οικονομική επιτροπή

Αρμοδιότητες περιφερειών

Σύμφωνα με το άρθρο 186 του Ν.3852/2010, οι αρμοδιότητες των περιφερειών αφορούν τους τομείς:

α) Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, β) Γεωργίας Κτηνοτροφίας και Αλιείας, γ) Φυσικών Πόρων, Ενέργειας-Βιομηχανίας, δ) Απασχόλησης, Εμπορίου, Τουρισμού, ε) Μεταφορών και Επικοινωνιών, στ) Δημοσίων Έργων, Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, ζ) Υγείας, Πρόνοιας, η) Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, θ) Πολιτικής Προστασίας – Διοικητικής Μέριμνας.

Εξάλλου, με προεδρικό διάταγμα, μπορούν να μεταβιβαστούν στις περιφέρειες πρόσθετες αρμοδιότητες, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 187 του Ν. 3852/2010. Επίσης η περιφέρειες παρέχουν στην Κεντρική Διοίκηση γνωμοδότηση πριν την έκδοση κανονιστικών πράξεων στις περιπτώσεις που αυτό προβλέπεται από το άρθρο 188 του ως άνω νόμου.

Ο ρόλος των οργάνων διοίκησης στην οικονομική διαχείριση των περιφερειών

Όπως και στην περίπτωση των δήμων, στην οικονομική διαχείριση των περιφερειών εμπλέκονται, άμεσα ή έμμεσα, όλα τα όργανά διοίκησής τους. Για περισσότερα στοιχεία σχετικά με τις οικονομικές αρμοδιότητες των οργάνων των περιφερειών βλ. **παράρτημα 2.**

Ο **περιφερειάρχης** (άρθρο 159 του Ν. 3852/2010) παίζει σημαίνοντα ρόλο στην οικονομική διαχείριση, με την ιδιότητα του προϊσταμένου των υπηρεσιών της περιφέρειας. Ως τέτοιος, συντονίζει την δράση τους και έχει κυρίως αποφασιστικό και εκτελεστικό ρόλο.

Οι **αντιπεριφερειάρχες**, σύμφωνα με το άρθρο 160, επικουρούν τον περιφερειάρχη και ασκούν τις αρμοδιότητες που αυτός τους αναθέτει, συνεπώς και τις τυχόν οικονομικές.

Το **περιφερειακό συμβούλιο**, ασκεί σύμφωνα με το άρθρο 163 όλες τις αρμοδιότητες που ανήκουν στην περιφέρεια, εκτός από εκείνες που έχουν ανατεθεί με ρητή διάταξη σε άλλο όργανο της περιφέρειας ή έχουν μεταβιβαστεί από το ίδιο το συμβούλιο σε επιτροπή του, άρα και αυτές που σχετίζονται με την οικονομική διαχείριση.

Η **εκτελεστική επιτροπή**, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 173 παρ.1 είναι *«συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο της περιφέρειας και παρακολουθεί την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής σε όλους τους τομείς αρμοδιότητας της περιφέρειας, καθώς και την εφαρμογή του προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης»*, έχει σημαίνοντα ρόλο στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής.

Η **οικονομική επιτροπή**, σύμφωνα με το άρθρο 175 παρ. 1 αποτελείται από τον περιφερειάρχη ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιπεριφερειάρχη ως πρόεδρο της και επιπλέον μέλη. Πρόκειται για συλλογικό όργανο με κατεξοχήν οικονομικές αρμοδιότητες.

Η **περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης**, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 178 συνίσταται, με απόφαση του περιφερειάρχη είναι ένας γνωμοδοτικός θεσμός ο οποίος εμπλέκεται, έμμεσα, με την οικονομική διαχείριση καθώς, σύμφωνα με το άρθρο 178 παρ. 2 μεταξύ άλλων *«εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο σχετικά με τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της περιφέρειας»*.

Εξάλλου ο **περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης** (άρθρο 179) ο οποίος είναι πολίτης με προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους που επιλέγεται με

απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου ύστερα από μυστική ψηφοφορία δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών της περιφέρειας, των νομικών της προσώπων και επιχειρήσεων και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, συνεισφέροντας έτσι στην επίλυση τυχόν προβλημάτων κατά την οικονομική διαχείριση.

Σκόπιμο είναι να αναφερθεί και ο θεσμός του **εκτελεστικού γραμματέα**, ο οποίος, σύμφωνα με το άρθρο 242 διορίζεται με απόφαση του περιφερειάρχη και έχει τις αρμοδιότητες που περιγράφονται στην παρ. 6 του ίδιου άρθρου.

Εσωτερικός κανονισμός οργάνωσης και λειτουργίας περιφερειών (άρθρο 241 Ν. 3852/2010)

Τα περιφερειακά συμβούλια καταρτίζουν τον εσωτερικό οργανισμό, στον οποίο, μεταξύ άλλων, καθορίζονται οι υπηρεσιακές μονάδες, η διάρθρωση, ο τίτλος και η αρμοδιότητα κάθε μονάδας.

Περιφερειακό ταμείο ανάπτυξης

Σημαίνοντα ρόλο στην οικονομική διαχείριση παίζει και το περιφερειακό ταμείο ανάπτυξης του άρθρου 190 και επ. Αυτό αρχικά είχε συσταθεί στην έδρα κάθε (τότε) κρατικής περιφέρειας σύμφωνα με το άρθρο 53 του ν. 2218/1994 (ΦΕΚ 90 Α) αλλά με τον Καλλικράτη μεταφέρεται στις νέες αυτοδιοικητικές περιφέρειες.

Οι σκοποί και οι αρμοδιότητές του είναι συναφείς με οικονομικά ζητήματα όπως, ενδεικτικά, η διαχείριση, σύμφωνα με τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου πιστώσεων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, χρηματοδοτήσεων φορέων του δημόσιου τομέα και άλλων νομικών προσώπων, χρηματοδοτήσεων προερχομένων από προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών οργανισμών και λοιπών φορέων του εξωτερικού, οι οποίες αφορούν τα περιφερειακά και τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα της περιοχής της Περιφέρειας, η σύναψη δανείων με χρηματοδοτικούς φορείς του εσωτερικού και του εξωτερικού για την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών και την εφαρμογή προγραμμάτων κ.α.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.1

ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Σύμφωνα με το άρθρο 194 παρ. 1 του Ν. 3852/2010, οι περιφέρειες μπορούν να συνιστούν μια επιχείρηση με την μορφή **αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρείας**, η οποία ως αποκλειστικό αντικείμενο μπορεί να έχει την τεχνική υποστήριξη των περιφερειών, την προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα βιώσιμης ανάπτυξης και την προστασία του περιβάλλοντος και την συμμετοχή σε αντίστοιχα προγράμματα σε διαπεριφερειακό ή σε ευρύτερο γεωγραφικό χώρο, εφόσον δεν συμμετέχουν σε άλλη αντίστοιχη εταιρεία στην οποία κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της. Σύμφωνα με το άρθρο 195, η εταιρεία συνίσταται με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου.

Μια άλλη κατηγορία νομικών προσώπων των περιφερειών που ρυθμίζει ο Καλλικράτης στο άρθρο 196 είναι οι **αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες**. Όσες από αυτές είχαν συσταθεί από τις νομαρχίες περιέρχονται στις περιφέρειες. Για την σύσταση νέων τίθενται πολύ αυστηρές προϋποθέσεις (παρ. 1 του ως άνω άρθρου), καθώς επίσης και στις επιχορηγήσεις προς αυτές, και την σύναψη συμβάσεων.

Το άρθρο 197 εισάγει ειδικές ρυθμίσεις για τις **επιχειρήσεις** των περιφερειών. Προβλέπεται δημιουργία μητρώου επιχειρήσεων, βάση του οποίου εκδίδεται ετήσια βεβαίωση οποία το οποίο έχει χρησιμότητα σε φορολογικές και άλλες διαδικασίες.

Μεταβατικό καθεστώς νομικών προσώπων

Οι υφιστάμενες επιχειρήσεις των τέως νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και διαμερισμάτων λύνονται και τίθενται σε εκκαθάριση (άρθρο 199 του Ν. 3852/2010), ενώ οι περιφέρειες υπεισέρχονται αυτοδικαίως από την έναρξη της λειτουργίας τους, σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργούμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και διαμερισμάτων, ως προς τις επιχειρήσεις αυτών (άρθρο 198). Αντίστοιχα καταργούνται (με κάποιες εξαιρέσεις) και τα **νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου** (άρθρο 201). Όσον αφορά τα **ιδρύματα**, και αυτά περιέρχονται αυτοδικαίως στις περιφέρειες (άρθρο 200).

Δίκτυα περιφερειών

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και το άρθρο 202 του Ν. 3852/2010, το οποίο προβλέπει την δυνατότητα σύστασης **δικτύων περιφερειών** με την νομική μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα για την συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα και άλλες δράσεις. Δυνατότητα διεθνών συνεργασιών των περιφερειών προβλέπεται από το άρθρο 203.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.

ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Οι ΟΤΑ α και β βαθμού δεν διέπονται από σχέση ιεραρχίας, αλλά είναι ισότιμοι και έχουν διαφορετικές αρμοδιότητες (Μακρυδημήτρης, 2010). Οι ΟΤΑ εποπτεύονται από τις αποκεντρωμένες διοικήσεις. Η έννοια της ισοτιμίας διέπει και τις κοινές δράσεις τους, ορισμένες από τις οποίες θα παρουσιάσουμε παρακάτω.

Δίκτυα δήμων και περιφερειών

Δύο ή περισσότεροι δήμοι ή δήμοι και περιφέρειες, μπορούν να συνιστούν δίκτυα, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 219 και 220 του Κ.Δ.Κ., με τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του άρθρου 741 του Α.Κ., με σκοπό την ανάδειξη και την άσκηση πολιτικών αναφορικά με κάποια κοινά χαρακτηριστικά τους. Στα δίκτυα αυτά, μπορούν να συμμετέχουν και αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. Επίσης μπορούν να συμμετάσχουν κοινωνικοί φορείς με αντίστοιχους σκοπούς, και πανεπιστημιακά ή εκπαιδευτικά ιδρύματα. (άρθρα 101 παρ.1 και 2 και 3 του Ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 8 παρ.7 του Ν.4071/2012.

Σύσταση διαβαθμιδικού συνδέσμου δήμων και περιφερειών

Πέρα από τους συνδέσμους μεταξύ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ προβλέπονται αντίστοιχοι και σε διαβαθμιδικό επίπεδο (μεταξύ δήμων και περιφερειών). Τέτοιου είδους

σύνδεσμοι προβλέπονται από το άρθρο 105 του Ν. 3852/2010 με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους. Οι σύνδεσμοι αυτοί αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ ΓΕΝΙΚΑ

Εισαγωγή

Οι δήμοι και οι περιφέρειες αποτελούν φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τον Ν. 3871/2010. Σε αυτούς εφαρμόζονται οι βασικές και γενικές αρχές του δημοσιονομικού δικαίου. Επίσης τηρούνται οι προβλεπόμενες αρχές της αρχής της δημοσιονομικής και δημοσιολογιστικής διαδικασίας.

Η νομοθεσία σχετικά με τα οικονομικά των ΟΤΑ

Το νομικό πλαίσιο σχετικά με τα οικονομικά των ΟΤΑ είναι δαιδαλώδες και, συνεπώς, ακόμα και η απαρίθμηση των ισχυουσών διατάξεων είναι δυσχερής, δεδομένων των περιορισμών ως προς την έκταση της παρούσης εργασίας. Επιπλέον, πολλά από τα σχετικά νομοθετήματα έχουν υποστεί αλλεπάλληλες τροποποιήσεις. Ορισμένα βασικά νομοθετήματα που αφορούν την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ παρατίθενται στο σχετικό τμήμα της βιβλιογραφίας.

Ορισμός της έννοιας «οικονομική διαχείριση» - η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Αν και δεν υφίσταται σαφής ορισμός της έννοιας, με τον όρο οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ εννοούμε το σύνολο των ενεργειών των ΟΤΑ α και β βαθμού που πηγάζει

από την συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρο 102 παρ. 2 του Συντ) οικονομική αυτοτέλειά τους.

Λόγω των περιορισμών στην έκταση του πονήματος, είναι αδύνατον να αναλύσουμε όλα τα ζητήματα οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ. Αναγκαστικά θα περιοριστούμε σε μια συνοπτική παρουσίαση των κυριότερων από αυτά, όπως η κατάρτιση παρακολούθηση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, τα έσοδα και έξοδα, η περιουσία, η ταμειακή υπηρεσία, οι συμβάσεις και το διπλογραφικό σύστημα.

Κεντρική διοίκηση και ΟΤΑ

Οι ΟΤΑ, σύμφωνα με την σχετική συνταγματική επιταγή έχουν οικονομική αυτοτέλεια και, συνεπώς, οι δαπάνες τους καταλαμβάνουν ξεχωριστό τμήμα του κρατικού προϋπολογισμού.

Ο σημαίνων ρόλος της κεντρικής διοίκησης του κράτους σχετικά με τους διαθέσιμους πόρους των ΟΤΑ οφείλεται στο γεγονός ότι οι ΟΤΑ δεν διαθέτουν φορολογική αυτοτέλεια, η οποία χαρακτηρίζει μόνο την κεντρική διοίκηση (Μακρυδημήτρης, 2010, σ. 281). Σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ. 1 του Συντ. *«κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος»*.

Πέραν όμως των πόρων που τους μεταβιβάζονται από την κεντρική διοίκηση, οι ΟΤΑ διαθέτουν και ίδια έσοδα. Αυτά προέρχονται κυρίως από τα δημοτικά τέλη και άλλες πηγές όπως θα δούμε παρακάτω.

Θεμελιώδους σημασίας είναι και η διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία *«κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων»*. Μάλιστα ενδεχόμενη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων χωρίς να πληρούνται οι συνταγματικές προϋποθέσεις ίσως πάσχει ακυρότητας (Μακρυδημήτρης, 2010). Σημειώνουμε ότι ζητήματα που άπτονται της οικονομικής εποπτείας των ΟΤΑ θα μας απασχολήσουν σε επόμενα κεφάλαια

Γενικές αρχές που διέπουν την οικονομική διαχείριση

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 3871/2010, η οικονομική διαχείριση διέπεται από τις αρχές της ετήσιας διάρκειας, της ενότητας και της καθολικότητας, της ειδίκευσης του προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων καθώς και της ειλικρίνειας και ακρίβειας του προϋπολογισμού. Επιπλέον βασικές αρχές των δημοσιονομικών κανόνων σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1^Α του ως άνω νόμου είναι αυτές της συνολικής περιεκτικότητας, της μεσοπρόθεσμης διάρκειας, της διαφάνειας, της ανεξάρτητης αξιολόγησης, της σταθερής διάρκειας, της ευελιξίας και της προσωρινής αναστολής των δημοσιονομικών κανόνων σε περίπτωση έκτακτων οικονομικών συνθηκών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.

Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ καθορίζει το δημοσιονομικό πρόγραμμα δράσης τους σε ετήσια βάση. Με αυτόν προσδιορίζονται τα έσοδα και τα έξοδα ανά οικονομικό έτος και παρέχεται εξουσιοδότηση για την είσπραξή τους. Ειδικότερα ως προς τα έξοδα, ο προϋπολογισμός έχει και νομιμοποιητική λειτουργία, καθώς προϋπόθεση για να εκτελεστεί μια δαπάνη είναι να έχει εγγραφεί σε αυτόν αντίστοιχη πίστωση που να σχετίζεται με την δαπάνη (και μάλιστα όχι καθ υπέρβασή της). Αυτά κατατάσσονται κατά κεφάλαια και αριθμούς σε ειδικούς λογαριασμούς. Έχει την έννοια διοικητικής απόφασης, όπως προκύπτει από τα άρθρα 155-162 του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, καθώς και από το Β.Δ. 17-5/15-6-1959. Αποτελεί μια περιοδική πράξη πρόβλεψης και χορηγεί προκαταβολική εξουσιοδότηση (ΚΦ_Μ04_Παρουσίαση_3^η_Θεματικής Ενότητας.pdf, από e-class της ΕΣΔΔΑ).

Αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ

Σημαντικές αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό είναι αυτές του ενιαυσίου, της καθολικότητας, της ενότητας, της ειδικότητας, της ακρίβειας, της σαφήνειας και

αλήθειας, της προβλεψιμότητας, της ισοσκέλισης και της δημοσιότητας (Νικολόπουλος, 2008).

Θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ

Η ισχύουσα νομοθεσία που διέπει τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ είναι εξαιρετικά περίπλοκη, αποσπασματική και συχνά εμπεριέχει αλληλοεπικαλύψεις ρυθμίσεων και ζητήματα διαχρονικού δικαίου. Παρακάτω αναφέρουμε τα βασικότερα νομοθετήματα που αφορούν τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ. (ΚΦ_M04_Παρουσίαση_3^{ης}_Θεματικής Ενότητας.pdf, από e-class της ΕΣΔΔΑ).

-Άρθρο 1 Β.Δ. 17/5-15/6/1959 Β.Δ.821/70 – Β.Δ. 216/71 (Νέες αρμοδιότητες – νέες πηγές εσόδων – καθιέρωση και δεύτερου λογιστικού συστήματος (διπλογραφικού)

-Άρθρο 15 Ν. 3146/2003

-ΚΥΑ 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β/9-2-2004) (σχετικά με τον νέο τύπο προϋπολογισμού των ΟΤΑ)

-Άρθρα 155-162 και άρθρο 175 παρ. 4 του Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/06)

-ΚΥΑ 64871/07 (ΦΕΚ 2253 Β/26-11-2007)

-ΚΥΑ 67146/08 (ΦΕΚ 2246 Β/31-11-2008)

-ΚΥΑ 70560/09 (ΦΕΚ 2394 Β/1-12-2009)

-Άρθρα 63, 72, 76, 86, 266, 267 του Ν. 3852/2010

-ΚΥΑ 74452/10 (ΦΕΚ 2044Β/30-12-2010)

-ΚΥΑ 3966/11 (ΦΕΚ 141Β/9-2-2011)

-ΚΥΑ 47490/12 (ΦΕΚ 3390Β/18-12-2012)

-Άρθρο 4 Ν. 4111/13 και άρθρα 76, 77 και 79 του Ν. 4172/13

-ΚΥΑ 30842/13 (ΦΕΚ 1896Β/1-8-2013)

Για το 2015 έχουν εφαρμογή (πλην των άλλων ρυθμίσεων) για τους μεν **δήμους** η ΥΑ 29530/25.7.2014 (ΦΕΚ Β 2059/29.7.2014), η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 7 της ίδιας

καθώς και η ΚΥΑ υπ' αριθμ. 7028/2004 (ΦΕΚ 253/Β) όμοια, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, έχει εφαρμογή εκτός από τους δήμους, και στα δημοτικά ιδρύματα και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και στους συνδέσμους.

Για τις **περιφέρειες** έχει εφαρμογή η ΚΥΑ 29531/2014 (ΦΕΚ Β 2060/29-07-2014) «*Κατάρτιση και υποβολή προϋπολογισμού των περιφερειών, οικονομικού έτους 2015*».

Φάσεις προϋπολογισμού

Οι φάσεις της διαδικασίας του προϋπολογισμού είναι α) η κατάρτιση (σύνταξη), β) η ψήφιση, γ) η έγκριση, δ) η εκτέλεση και ε) ο έλεγχος (Νικολόπουλος, 2009).

Διάρκεια προϋπολογισμού

Σύμφωνα με το άρθρο 156 του ν. 3463/2006 και τα αντίστοιχα του Καλλικράτη, ο προϋπολογισμός των δήμων ισχύει για ένα οικονομικό έτος και το οικονομικό έτος εκτέλεσής του συμπίπτει με το αντίστοιχο ημερολογιακό. Ανάλογες ρυθμίσεις ισχύουν και για τον προϋπολογισμό των περιφερειών.

Διαδικασία σύνταξης, ψήφισης και έγκρισης προϋπολογισμού των δήμων

Τα βασικά βήματα της διαδικασίας του προϋπολογισμού, σύμφωνα με το ΒΔ 17/5-15/6/1959, το άρθρο 159 του Ν. 3463/06, τον Ν. 3852/10, τα άρθρα 76, 77 και 79 Ν. 4172/13 και ιδίως την ΥΑ 29530/25.7.2014 (ΦΕΚ Β 2059/29.7.2014), η οποία ισχύει για την κατάρτιση του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2015, είναι τα εξής:

Αρχικά λαμβάνει χώρα η σύνταξη «προσχεδίου» Προϋπολογισμού από την Εκτελεστική Επιτροπή, ενώ έχει προηγηθεί η κατάρτιση και ψήφιση του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης (Ε.Π.Δ.) και του Τεχνικού Προγράμματος (Τ.Π.). Στη συνέχεια συντάσσεται έκθεση και λαμβάνει χώρα συζήτηση στην Επιτροπή Διαβούλευσης. Ακολούθως γίνεται κατάρτιση «σχεδίου» Προϋπολογισμού από την Οικονομική Επιτροπή μέχρι τέλος του μηνός Αυγούστου, το οποίο διαβιβάζεται στο «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ» του άρθρου 4 Ν. 4111/13 και ακολουθεί προσαρμογή στις υποδείξεις «Παρατηρητηρίου» με απόφαση της

Οικονομικής Επιτροπής, μέχρι τέλους του μηνός Οκτωβρίου. Τέλος λαμβάνει χώρα η ψήφιση Προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο μέχρι 15 Νοεμβρίου, του προηγούμενου έτους που αυτός αφορά (μοναδικό θέμα Ημερήσιας Διάταξης).

Διαδικασία σύνταξης, ψήφισης και έγκρισης προϋπολογισμού των περιφερειών

Οι βασικές διατάξεις που ρυθμίζουν των προϋπολογισμό των περιφερειών είναι τα άρθρα 260, 268, 269 και 282 του Καλλικράτη.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 1 της ΥΑ 3907/24.1.2011 (ΦΕΚ Β'277/22.2.2011) μέχρι την έκδοση της προβλεπόμενης από την παρ. 13 του άρθρου 268 του Ν. 3852/2010 απόφασης, περί καθορισμού του τύπου του προϋπολογισμού των περιφερειών, για τον τύπο και το περιεχόμενο του προϋπολογισμού αυτών εφαρμόζονται αναλόγως η παρ. 9 του άρθρου 16 του ΠΔ 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης).

Για το 2015 εκδόθηκε η ΚΥΑ 29531/2014 (ΦΕΚ Β 2060/29-07-2014) «*Κατάρτιση και υποβολή προϋπολογισμού των περιφερειών, οικονομικού έτους 2015*».

Το άρθρο 1 της ως άνω ΚΥΑ, αφού τονίζει ότι η δημοσιονομική θέση των ΟΤΑ ως φορέων Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική, κατά τα άρθρα 14 παρ. 1 περ. β και 35 παρ. 1 Ν. 4270/2014, αναφέρει ότι για τις περιφέρειες έχουν εφαρμογή οι γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης του άρθρου 33 και της δημοσιονομικής θέσης του άρθρου 34, οι κανόνες του δημοσιονομικού σχεδιασμού του άρθρου 35, του χρέους του άρθρου 36 και της πορείας προσαρμογής του άρθρου 37 και οι γενικές αρχές κατάρτισης Π/Υ του άρθρου 49, του Ν. 4270/2014. Σε επόμενα άρθρα της ΚΥΑ καθορίζονται οι στόχοι του προϋπολογισμού (άρθρο 4) και οδηγίες κατάρτισης (άρθρο 5).

Για την σύνταξη του προϋπολογισμού προβλέπεται ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του ΠΔ 30/1996. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 87 του πδ 30/1996, οι νομαρχιακές επιτροπές (πλέον οι περιφερειακές), συντάσσουν για τον τομέα αρμοδιότητάς τους το σχέδιο του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων και το υποβάλλουν στο νομαρχιακό (περιφερειακό) Συμβούλιο έως το τέλος Οκτωβρίου κάθε έτους ενώ το τελευταίο, έως το τέλος Νοεμβρίου του ίδιου έτους, ψηφίζει

ισοσκελισμένο τον προϋπολογισμό. Σε ξεχωριστό τμήμα του προϋπολογισμού αναγράφονται οι πιστώσεις που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση του προγράμματος επενδύσεων της περιφέρειας.

Επισκόπηση σημαντικών μεταβολών στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον προϋπολογισμό μετά τον Καλλικράτη

Οι κυριότερες καινοτομίες του νέου θεσμικού πλαισίου ιδίως για τους δήμους είναι οι εξής: α) Καθιερώνεται υποχρεωτική κατ' έτος έκδοση ΚΥΑ του άρθρου 175 παρ. 4 Ν. 3463/06, β) καθιερώνεται ως υποχρεωτική η Εισηγητική Έκθεση, γ) μαζί με τον Προϋπολογισμό καταρτίζεται και ψηφίζεται το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (Ο.Π.Δ.) και η μηνιαία «Στοχοθεσία» του Ν. 4172/13 και η έγκριση του προϋπολογισμού πραγματοποιείται από Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (μέχρι τη σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ και τον ορισμό του Ελεγκτή Νομιμότητας Ν. 3852/10), δ) καθιερώνεται η δημοσίευση Προϋπολογιστικών Πινάκων στο Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ και η δημοσίευση περίληψης (Τελικής Ανακεφαλαίωσης) στην επίσημη Ιστοσελίδα του δήμου και στον Τοπικό Τύπο, καθώς και η ενσωμάτωση στη Βάση Δεδομένων του ΥΠΕΣ και στον Κόμβο Διαλειτουργικότητας ε) θεσμοθετείται η διαβίβαση εγκεκριμένου Προϋπολογισμού σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή στην αρμόδια Υπηρεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ασκεί προληπτικό έλεγχο επί των δαπανών του ΟΤΑ.

Στοιχεία προϋπολογιστικών πινάκων

Οι πίνακες του προϋπολογισμού περιλαμβάνουν τα εξής στοιχεία: κωδικό αριθμό εσόδου – δαπάνης (κ.α.), αιτιολογία (τίτλο) κωδικού, προϋπολογισθέντα προηγούμενου οικονομικού έτους όπως διαμορφώθηκαν κατά την διάρκεια της χρήσης, τα βεβαιωθέντα έσοδα / ενταλθείσες δαπάνες, τα προϋπολογισθέντα έσοδα του οικονομικού έτους που αφορά ο προϋπολογισμός, τα εγκριθέντα από την αποκεντρωμένη διοίκηση και τις αναμορφώσεις κατά την διάρκεια της χρήσης. (ΚΦ_Μ04_Παρουσίαση_3^{ης}_Θεματικής_Ενότητας.pdf, από e-class της ΕΣΔΔΑ).

Ο προσδιορισμός του ύψους εσόδων και δαπανών γίνεται με βάση τα διαχειριστικά αποτελέσματα του προηγούμενου οικονομικού έτους (του έτους κατάρτισης του προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους), με εξαίρεση τις υποχρεωτικές

εισφορές, για τις οποίες λαμβάνονται υπ' όψιν τα αντίστοιχα αποτελέσματα του προτελευταίου οικονομικού έτους. Ως προς τα έσοδα λαμβάνονται υπ' όψιν τα βεβαιωθέντα, ενώ ως προς τα έξοδα τα ενταλθέντα. (ΚΦ_Μ04_Παρουσίαση_3^{ης}_Θεματικής Ενότητας.pdf, από e-class της ΕΣΔΔΑ).

Σύμφωνα με την ΚΥΑ 7028/2004, ο νέος τύπος προϋπολογισμού περιλαμβάνει τα τακτικά έσοδα, τα έκτακτα έσοδα, τα πρωτοβεβαιούμενα έσοδα από προηγούμενα οικονομικά έτη (Π.Ο.Ε.), τις εισπράξεις δανείων και απαιτήσεων προηγούμενων ετών (Π.Ο.Ε.), τις εισπράξεις υπέρ δημοσίου και τρίτων – επιστροφές χρημάτων και το χρηματικό υπόλοιπο προηγούμενης χρήσης.

Αντίστοιχα οι δαπάνες περιλαμβάνουν τα έξοδα χρήσης (λειτουργικές δαπάνες χρήσης), τις επενδύσεις, τις πληρωμές ΠΟΕ (υποχρεώσεις) αποδόσεις – προβλέψεις, και το αποθεματικό. Για κάθε κατηγορία εσόδων ή εξόδων προβλέπεται αντίστοιχος κωδικός (ΚΦ_Μ04_Παρουσίαση_3^{ης}_Θεματικής Ενότητας.pdf, από e-class της ΕΣΔΔΑ).

Αποθεματικό

Με τον όρο αποθεματικό εννοούμε την λογιστική δαπάνη, εντός ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, η οποία ως στόχο έχει αφενός την ενίσχυση πιστώσεων που θα αποδειχτούν ανεπαρκής κατά την διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού ή την εγγραφή νέων πιστώσεων οι οποίες κρίθηκαν επιβεβλημένες (ΚΦ_Μ04_Παρουσίαση_3^{ης}_Θεματικής Ενότητας.pdf, από e-class της ΕΣΔΔΑ).

Σύμφωνα με το άρθρο 19 του ν. 3871/2010 και το άρθρο 161 του ΚΔΚ, το αποθεματικό δεν μπορεί να υπερβαίνει το 3% των συνολικών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και το 5% των τακτικών εσόδων των ΟΤΑ.

Αναμόρφωση προϋπολογισμού

Αναμόρφωση προϋπολογισμού λαμβάνει χώρα, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Β.Δ. 17-5/15-6-1959, καθώς και το άρθρο 161 παρ. 1 και 2 του ΚΔΚ και το άρθρο 23 του Ν.

3536/2007 στις περιπτώσεις: αύξησης εσόδων ή και μείωσης δαπανών, ενίσχυσης υπάρχοντος αποθεματικού (ΚΑ 9111), ενίσχυσης πιστώσεων ή εγγραφής νέων ποσοτώσεων, διαμόρφωσης νέου αποθεματικού ή ειδικής απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, μετά από εισηγητική έκθεση των οικονομικών υπηρεσιών με πλήρη αιτιολόγηση. Ακολουθεί έλεγχος από την ΓΓΑΔ εντός δεκαπενθήμερου (άρθρο 3536/2007 εγκ. ΥΠΕΣ 42), η οποία μπορεί να βραχύνεται κατά 20 ημέρες σε περίπτωση θεραπείας επειγουσών αναγκών.

Παράταση ισχύος του προϋπολογισμού

Σύμφωνα με (άρθρο 159 παρ. 1 και άρθρο 160 Ν. 3463/06), η προθεσμία ψήφισης του Προϋπολογισμού του έτους που ακολουθεί αυτό της διενέργειας των δημοτικών εκλογών, μπορεί να παραταθεί μέχρι την 28^η Φεβρουαρίου του έτους που αφορά ο Προϋπολογισμός

Όσπου να αρχίσει να ισχύει ο νέος Προϋπολογισμός, και πάντως όχι αργότερα από το τέλος Μαρτίου του επόμενου οικονομικού έτους, ισχύει ο Προϋπολογισμός του έτους που έχει λήξει, μόνο ως προς την πληρωμή των υποχρεωτικών και μόνο δαπανών

Ιδιαίτερες ρυθμίσεις ισχύουν για τον προϋπολογισμό της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας, όπου σύμφωνα με το άρθρο 86 του ν. 3852/2010 προβλέπεται και συμμετοχή του συμβουλίου στην διαδικασία του προϋπολογισμού και στην κατάρτιση του επιχειρησιακού και τεχνικού προγράμματος του δήμου (άρθρο 86 του Ν. 3852/2010).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.

Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Μετά την ψήφιση, ακολουθεί η εκτέλεση του προϋπολογισμού, η οποία διακρίνεται στο στάδιο εκτέλεσης των δαπανών και σε αυτό των εσόδων (Νικολόπουλος, 2009).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.1

ΤΑ ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Η διενέργεια των εσόδων των ΟΤΑ περιλαμβάνει τα εξής στάδια: την βεβαίωση του εσόδου με την ευρεία έννοια, την βεβαίωση του εσόδου με την στενή έννοια, την οίκοθεν βεβαίωση και τέλος, την είσπραξη του εσόδου.

Τα έσοδα των δήμων διέπονταν αρχικά από τις διατάξεις του ΒΔ 24.09/20.101958, όπως αυτό τροποποιήθηκε από το ΝΔ 318/1969 και από άλλες διατάξεις, όπως ο Ν. 1080/1980 και ο Ν. 1828/1989 και από την ως άνω ΥΑ 29530/25.7.2014 (ΦΕΚ Β 2059/29.7.2014) Για τις περιφέρειες ισχύουν, όπως προαναφέραμε οι διατάξεις της ΚΥΑ 29531/2014 (ΦΕΚ Β 2060/29-07-2014) καθώς και του ΠΔ 30/1996. Η προβλεπόμενη από το άρθρο 14 παρ. 9 του Ν. 2307/1995 κωδικοποίηση των εσόδων των ΟΤΑ δεν έλαβε ως σήμερα χώρα.

Τα έσοδα των ΟΤΑ α βαθμού διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα

Ειδικότερα:

Ενδεικτικά οι βασικότερες κατηγορίες **τακτικών εσόδων των δήμων** είναι, σύμφωνα με την ΥΑ 29530/25.7.2014 οι εξής: πρόσοδοι από ακίνητη περιουσία, έσοδα από κινητή περιουσία, έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών, φόροι και εισφορές, έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες, τα ΠΟΕ τακτικά έσοδα και τα λοιπά τακτικά έσοδα.

Τα κυριότερα έκτακτα έσοδα των ΟΤΑ α βαθμού

Τα έκτακτα έσοδα προέρχονται κυρίως από εκποίηση κινητής και ακίνητης περιουσίας, από έκτακτες επιχορηγήσεις για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών, από επιχορηγήσεις για επενδύσεις, από δωρεές κληρονομίες κληροδοσίες, πρόστιμα, παράβολα κ.α. (ΥΑ 29530/25.7.2014). Αντίστοιχα ισχύουν και για τις περιφέρειες βάσει των σχετικών διατάξεων.

Ο δανεισμός των ΟΤΑ

Ο Καλλικράτης θέτει αυστηρούς όρους σχετικά με την διαδικασία συνομολόγησης δανείου από Δήμους και Περιφέρειες.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 264, οι ΟΤΑ μπορούν να συνομολογήσουν δάνεια αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και χρεών τους, εφόσον συντρέχουν, σωρευτικά, μια σειρά από προϋποθέσεις. Συγκεκριμένα: α) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε δήμου ή περιφέρειας δεν πρέπει να υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων, β) το συνολικό χρέος τους δεν πρέπει να υπερβαίνει ποσοστό των συνολικών εσόδων του, όπως αυτό καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και της Ένωσης Περιφερειών. Ως συνολικό χρέος του θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του. Κατά τα λοιπά, ο Καλλικράτης παραπέμπει στο άρθρο άρθρου 176 του ν. 3463/2006, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν

Περιορισμοί τίθενται από την παρ. 3 του ως άνω άρθρου 264 και ως προς τις **προπληρωμές** από τους Κ.Α.Π. προς τους ΟΤΑ, καθώς θα πρέπει α) ο δήμος ή η περιφέρεια να έχει εξαντλήσει το σύνολο των δημοσιονομικών του δυνατοτήτων και ιδίως αυτών που έχουν σχέση με την είσπραξη ιδίων εσόδων, β) το αντικείμενο της προπληρωμής να αφορά στην κάλυψη ανελαστικής δαπάνης, γ) να υπάρχει δυνατότητα οικονομικής αναπλήρωσης εντός ενός ημερολογιακού έτους και δ) η προκαταβολή να μην υπερβαίνει το ποσοστό του 150% του ύψους της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του δήμου ή της περιφέρειας από τους Κ.Α.Π.

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)

Η καθιέρωση των ΚΑΠ, οι οποίοι προέρχονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ενισχύει σημαντικά τις οικονομικές δυνατότητες των ΟΤΑ. Τα κυριότερα σημεία των (πολύπλοκων) σχετικών ρυθμίσεων είναι τα εξής:

Οι Κ.Α.Π. των **δήμων** περιλαμβάνουν, σύμφωνα με το άρθρο 259 του Ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε από 1.1.2014 από τα άρθρα 13 παρ.6 Ν.4223/2013 (ΦΕΚ Α 287/31.12.2013), τις παρακάτω πηγές εσόδων:

α) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού, β) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού, γ) τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α) σε ποσοστό 11,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Το άρθρο 261 προβλέπει ότι Κ.Α.Π. των **περιφερειών** προέρχονται από: α) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) σε ποσοστό 2,40% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού, β) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) σε ποσοστό 4% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Βεβαίωση εσόδων των ΟΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του ΒΔ 17/5-15/6/1959 η βεβαίωση εσόδων ορίζεται ως η κατά τους κείμενους νόμους εκκαθάριση κάποιας απαίτησης των δήμων και κοινοτήτων και ο προσδιορισμός του ποσού αυτής, του προσώπου του οφειλέτη, του είδους του εσόδου και της αιτίας για την οποία οφείλεται.

Η βεβαίωση εσόδων μπορεί να γίνει, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ΒΔ 17/5-15/6/1959 με δύο τρόπους: α) Βάσει βεβαιωτικού καταλόγου, με την εκκαθάριση του εισπρακτέου ποσού από την αρμόδια αρχή βάσει τίτλου βεβαίωσης που έχει στην κατοχή της (πχ οριστική και τελεσίδικη δικαστική απόφαση δικαστηρίων, αποφάσεις καταλογισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ.α.) και β) Άνευ βεβαιωτικού καταλόγου, σε περίπτωση εσόδων που εισπράττονται ταυτόχρονα με την υποβολή της δήλωσης του υπόχρεου ή πριν περιέλθουν στο ταμείο οι σχετικοί τίτλοι βεβαίωσης. (Σαββαΐδου, 2009, 179)

Είσπραξη των εσόδων

Η είσπραξη των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται από το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο, μεταξύ άλλων αναφέρει: «...νόμος ορίζει τα σχετικά με την είσπραξη των τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Παρόμοια αντιμετωπίζει το ζήτημα και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος κυρώθηκε με τον νόμο 1850/1989 και ο οποίος καθιερώνει το δικαίωμα των ΟΤΑ να έχουν ίδιους πόρους. (Σαββαΐδου 2009, 182). Επισημαίνουμε ότι παρά τις συνεχείς μεταβολές των δεδομένων στα οικονομικά των

ΟΤΑ, βασικό νομοθέτημα που ρυθμίζει τα έσοδά τους συνεχίζει να είναι το ΒΔ 17/5-15/6/1959.

Είσπραξη εσόδων και ΚΕΔΕ

Με την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων, για την είσπραξη των εσόδων των δήμων έχει εφαρμογή ο Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (Κ.Ε.Δ.Ε.), καθώς και οι διατάξεις του Α.Ν. 1819/1951 «*περί του τρόπου διεξαγωγής των πάσης φύσεως συναλλαγών του Δημοσίου*», αναφορικά με τους ΟΤΑ που έχουν ίδια ταμειακή υπηρεσία (άρθρο 167 παρ. 2 του Ν. 3463/2006) (Σαββαΐδου 2009, 182).

Καταβολή χρεών προς τους ΟΤΑ

Η καταβολή των χρεών προς τους ΟΤΑ μπορεί να γίνει είτε με καταβολή χρημάτων είτε μέσω της διαδικασίας συμψηφισμού των οφειλών των υπόχρεων με απαιτήσεις τους κατά των ΟΤΑ. (Σαββαΐδου 2009, 188). Τα χρέη μπορούν να καταβληθούν είτε εφάπαξ είτε σε δόσεις, όταν η δυνατότητα αυτή παρέχεται από ειδικές διατάξεις (Σαββαΐδου 2009, 191-197).

Μέτρα αναγκαστικής είσπραξης οφειλών υπέρ των ΟΤΑ.

Σε περίπτωση μη οικειοθελούς καταβολής των οφειλομένων, οι ΟΤΑ διαθέτουν ένα ευρύ θεσμικό οπλοστάσιο για τον εξαναγκασμό των οφειλετών να τα καταβάλουν.

Πέραν από τις διατάξεις του ΚΕΔΕ, καθώς και από τις γενικότερες διατάξεις του αστικού διοικητικού και ποινικού δικαίου, οι δήμοι δύνανται, μεταξύ άλλων: α) να ζητήσουν την δέσμευση του αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας του οφειλέτη, β) να μην χορηγήσουν κάθε μορφής άδεια στον οφειλέτη, σύμφωνα με το άρθρο 285 του ΚΔΚ.

Περιουσία των ΟΤΑ

Αναφορικά με την περιουσία των δήμων, το άρθρο 271 του 3852/2010 προβλέπει την αναλογική εφαρμογή του άρθρου 180 του ν. 3463/2006 (ΚΔΚ), καθώς και των άρθρων

179 και 181 του ν. 3463/ 2006 στις περιπτώσεις προσάρτησης οικισμού τοπικής ή δημοτικής κοινότητας και της παραγράφου 4 του άρθρου 187 του ν. 3463/2006 για τους κατοίκους των δήμων και κοινοτήτων που συνενώνονται.

Παρόμοια είναι και η ρύθμιση του άρθρου 273 του Ν. 3852/2010 για την περιουσία των περιφερειών, το οποίο παραπέμπει στις αντίστοιχες διατάξεις του Π.Δ. 30/1996 και του Π.Δ. 242/1996, όπως αυτές ισχύουν και εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από τον Ν. 3852/2010 (και με την αντιστοίχιση των νέων οργάνων των περιφερειών στα αντίστοιχα των τέως νομαρχιών).

Σημειώνουμε ότι για την περιουσία και των δύο βαθμίδων των ΟΤΑ προβλέπονται μεταβατικές διατάξεις (τα άρθρα 272 και 274 του Ν. 3852/2010 αντίστοιχα).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.2.

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Ο Καλλικράτης θεσμοθετεί μια ποικιλία ρυθμίσεων που έχουν ως στόχο την οικονομική ενίσχυση των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Ενδεικτικά αναφέρουμε:

Α. Τις περισσότερες **μεταβατικές διατάξεις** του νέου νόμου εμπεριέχουν ευνοϊκές οικονομικές ρυθμίσεις για τους υπό συνένωση ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα.

Β. Το **Πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»** (άρθρο 281 του Ν. 3852/2010), το οποίο έχει ως στόχο την υποστήριξη των νέων δήμων και των περιφερειών που συνιστώνται, την ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, καθώς και την προώθηση της διαπεριφερειακής, διαβαθμιδικής και διαδημοτικής συνεργασίας.

Τα σχετικά με το Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης των ΟΤΑ που προβλέπει το άρθρο 262 του Ν. 3852/2010 αποτελεί αντικείμενο επόμενου κεφαλαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.3.

ΤΑ ΕΞΟΔΑ (ΔΑΠΑΝΕΣ) ΤΩΝ ΟΤΑ

Γενικά

Τα έξοδα των ΟΤΑ αποτελούν ένα δαιδαλώδες πεδίο έρευνας, καθώς υποδιαιρούνται σε πολλές κατηγορίες και υποκατηγορίες και διέπονται από έναν μεγάλο αριθμό νομοθετικών ρυθμίσεων. Ενδεικτικά, μια σημαντική διαίρεση (σε υποχρεωτικές και προαιρετικές) των δαπανών εισάγει το άρθρο 158 του ΚΔΚ, όπως ισχύει. Ενδεικτικά αναφέρουμε ορισμένες γενικές κατηγορίες εσόδων, όπως:

Αμοιβές κα έξοδα προσωπικού, αμοιβές αιρετών και τρίτων, παροχές τρίτων, φόροι και τέλη, γενικά λοιπά έξοδα, πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης, δαπάνες προμήθειας αναλώσιμων, πληρωμές, παραχωρήσεις σε τρίτους, παροχές, επιχορηγήσεις, επιδοτήσεις, δωρεές, αγορές κτηρίων, τεχνικών έργων και προμήθειες παγίων, τεχνικά έργα, μελέτες, πληρωμές που αφορούν υποχρεώσεις από παρελθόντα οικονομικά έτη, λοιπές αποδόσεις, επιχορηγούμενες πληρωμές υποχρεώσεων Π.Ο.Ε., παγία προκαταβολή, εντάλματα προπληρωμής κ.α.

Η διενέργεια των δαπανών των ΟΤΑ περιλαμβάνει τα εξής **στάδια**: την ανάληψη, την αναγνώριση, την διάθεση (ψήφιση) της πίστωσης, την ανάθεση εκτέλεσης της δαπάνης, την εκκαθάριση και, τέλος, την πληρωμή της δαπάνης (Νικολόπουλος, 2009). Παρακάτω θα αναφερθούμε συνοπτικά σε κάθε μια από τις διαδικασίες. Λόγω περιορισμών ως προς την έκταση της εργασίας, θα αναφερθούμε κυρίως στις ρυθμίσεις που αφορούν τους δήμους, καθώς παρόμοιες ισχύουν και για τις περιφέρειες και για τα διάφορα νομικά πρόσωπα.

Η ανάληψη των δαπανών

Αν και υφίστανται πολλοί σχετικοί ορισμοί για την ανάληψη δαπάνης, όσα και τα νομοθετήματα που την ρυθμίζουν (Νικολόπουλος, 2009) θα μπορούσαμε εν συντομία να την ορίσουμε (υιοθετώντας το άρθρο 3.3.101 παρ.4 του ΠΔ.. 315/30-12-1999 όπως

ισχύει μετά τις τροποποιήσεις που υπέστη από την ΥΑ 4604/2005) το οποίο ορίζει την ανάληψη δαπάνης ως την διοικητική πράξη με την οποία το αρμόδιο όργανο αποφασίζει την ανάληψη ορισμένης δαπάνης. Για την πραγματοποίηση της ανάληψης απαιτείται σύνταξη έκθεσης ανάληψης δαπάνης, η υπογραφή από τα αρμόδια όργανα και η εγγραφή στο βιβλίο αναλαμβανόμενων υποχρεώσεων.

Για την πληρωμή της κάθε δαπάνης αναγράφεται στον προϋπολογισμό συγκεκριμένο ποσό το οποίο ονομάζεται πίστωση (άρθρο 6 του ΒΔ 17-5-15-06-1959). Κάθε πίστωση προσδιορίζεται από τον οικείο κωδικό αριθμό και ονομασία μέσα στα πλαίσια της οποίας ο διατάκτης μπορεί να αναλάβει υποχρεώσεις.

Η αναγνώριση της δαπάνης

Η αναγνώριση της δαπάνης, συνίσταται στην διαπίστωση της πραγματοποίησής της. Προϋποθέτει την ως άνω απόφαση ανάληψης της υποχρέωσης από τον αρμόδιο διατάκτη ή άλλο αρμόδιο όργανο (Νικολόπουλος, 2009).

Η διάθεση (ψήφιση) της πίστωσης

Για την εκτέλεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού απαιτείται (πλην κάποιων εξαιρέσεων) η ψήφιση (διάθεσή) τους από το αρμόδιο όργανο των ΟΤΑ ή του νομικού προσώπου, σύμφωνα με την εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία (Νικολόπουλος, 2009).

Η ανάθεση εκτέλεσης της δαπάνης

Η ανάθεση εκτέλεσης της δαπάνης απαιτείται για ορισμένη κατηγορία δαπανών, όπως η εκτέλεση έργων. Υλοποιείται με απόφαση του αρμόδιου οργάνου, είτε με διαγωνισμό είτε με απευθείας ανάθεση, σύμφωνα με την νομοθεσία που ισχύει.

Η εκκαθάριση της δαπάνης – εντάλματα πληρωμής

Τα άρθρα 20-22 του Β.Δ. 17-5/15-6-1959 αναφέρονται στην εκκαθάριση της δαπάνης, η οποία ορίζεται με την παρ. 1 του άρθρου 20 του ως άνω Β.Δ. ως η πράξη με την οποία αναγνωρίζεται η οφειλή του Δήμου ως νομίμως αναληφθείσα. Η εκκαθάριση περιλαμβάνει την επαλήθευση της ανάληψης της δαπάνης, τον έλεγχο της τήρησης της προβλεπόμενης διαδικασίας, τον έλεγχο νομιμότητας και στον προσδιορισμό της

απαίτησης του δικαιούχου (Νικολόπουλος 2009, σελ. 153). Η εκκαθάριση της δαπάνης, συνιστά μια διακριτή φάση της διαδικασίας πληρωμής, ιδιαίτερα σημαντική, διότι σε αυτήν ελέγχονται τα δικαιολογητικά που τεκμηριώνουν το σύννομο της δαπάνης.

Η πληρωμή της δαπάνης

Την εκκαθάριση ακολουθεί η πληρωμή της δαπάνης. Αυτή εκτελείται από το αρμόδιο τμήμα ή γραφείο της λογιστικής υπηρεσίας του δήμου. Τα χρηματικά εντάλματα υπογράφονται από τον δήμαρχο και τον προϊστάμενο της λογιστικής υπηρεσίας (άρθρο 23 του Β.Δ. 17-5/15-6/59 (ΦΕΚ Α'114/59).

Τα εντάλματα πληρωμής θεωρούνται ως προς την νομιμότητα έκδοσής τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο (κατά τις διατάξεις του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο), όπως θα δούμε στο οικείο κεφάλαιο. Λεπτομερείς ενέργειες σχετικά με την διαδικασία αυτή αναφορικά με τους δήμους προβλέπονται πέραν των άλλων διατάξεων και από το ΠΔ 315/1999 όπως τροποποιήθηκε με την ΥΑ 4604/2005 και ιδίως από την παρ. 1.1.105. «*Διαδικασίες λογιστικοποίησης αγορών και δαπανών*».

Σε ειδικότερες διατάξεις (πχ στο ΒΔ 17-5/15-6/59 στην περίπτωση των δήμων) προβλέπονται τα σχετικά με τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής, την διαδικασία ακύρωσής τους, και τις υποχρεώσεις των υπολόγων. Μια ειδική κατηγορία χρηματικών ενταλμάτων είναι τα **εντάλματα προπληρωμής**. Αυτά προβλέπονται από το άρθρο 172 του ΚΔΚ και το άρθρο 32 του ως άνω Β.Δ. στις περιπτώσεις αντιμετώπιση δαπανών, γενικά, εφόσον η πληρωμή με τακτικό ένταλμα στο όνομα του δικαιούχου είναι αδύνατη ή απρόσφορη.

Παγία προκαταβολή

Η παγία προκαταβολή (άρθρο 173 του ΚΔΚ και άρθρα 35 και 37 του ΒΔ) είναι ένα χρηματικό ποσό το οποίο προβλέπεται στον προϋπολογισμό με απόφαση της οικονομικής επιτροπής (τέως δημαρχιακής) με σκοπό την άμεση πληρωμή δαπανών-συνήθως μικρών (Νικολόπουλος, 2009).

Ταμειακή διαχείριση – ταμειακή υπηρεσία

Η ταμειακές υπηρεσίες των δήμων συστήνονται και διαρθρώνονται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 45-51 του Β.Δ. 17-5/15-6-59 καθώς και στα άρθρα 166 και επ. του ΚΔΚ. Στην λειτουργία ταμείου αφιερώνονται τα άρθρα 52 – 59 του ως άνω ΒΔ. Ο Καλλικράτης στο άρθρο 266 παρ. 11 προβλέπει ότι η ταμειακή λειτουργία είναι μέρος της οικονομικής υπηρεσία και συνιστάται με τον Κανονισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί έλλειψη ή την αδυναμία σύστασης από δήμο ίδιας ταμειακής υπηρεσίας ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης ορίζει το Δήμο που θα τον εξυπηρετήσει ταμειακά (άρθρο 35 του Ν. 4257/2014). Αντίστοιχη ρύθμιση με αυτή των δήμων προβλέπει ο Καλλικράτης για την ταμειακή υπηρεσία των περιφερειών (άρθρο 268 παρ. 9).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8.

ΤΟ ΔΙΠΛΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Το σύστημα αυτό τέθηκε σε ισχύ με το Π.Δ. 315/30-12-1999, το οποίο υπέστη τροποποιήσεις με την Υ.Α. 4604/2005. Το διπλογραφικό σύστημα παρέχει, σημαντικά πλεονεκτήματα σε σχέση με το παλαιότερο απλογραφικό, το οποίο παρείχε πληροφορίες μόνο για την ροή χρήματος (εισπράξεις – πληρωμές) καθώς παρέχει πληροφόρηση και για τους απαιτούμενους πόρους και της πηγές τους (Αρβανίτης και συν. 2013, σελ. 16).

Ένα σημαντικό βήμα στην καθιέρωση του διπλογραφικού συστήματος έγινε με την ΚΥΑ 7028/2004, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, με την οποία προσαρμόζεται το αντικείμενο και η ταξινόμηση των προβλέψεων του προϋπολογισμού στις απαιτήσεις του ως άνω Π.Δ. 315/1999 (Νικολόπουλος 2009, σελ. 46-47).

Ο Καλλικράτης συντέλεσε σημαντικά στην χρήση της διπλογραφικής λογιστικής δεδουλευμένων. Ενδεικτικά, σύμφωνα με το άρθρο 268 παρ. 11 όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με την παράγραφο 2 άρθρου 43Ν.3979/2011, (ΦΕΚ Α 138/16.6.2011), οι διατάξεις του Π.Δ. 315/1999 εφαρμόζονται, κατ' αναλογία, για το Διπλογραφικό Σύστημα Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής - Κοστολόγησης των Περιφερειών.

Επιπλέον το άρθρο 46 παρ. 2 περ. δ' του Ν. 3871/2010 προέβλεπε έκδοση Π.Δ. το οποίο θα καθόριζε τις βασικές αρχές, τα πλαίσια, τα τηρούμενα βιβλία κτλ του λογιστικού σχεδίου της Γενικής Κυβέρνησης, ενώ μέχρι την έκδοσή του καθόριζε ότι συνεχίζει να ισχύει το Π.Δ. 315/1999.

Αναφορικά με τα νομικά πρόσωπα των δήμων (εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών), εφαρμόζεται κατ' αναλογία το Π.Δ. 315/1999 καθώς και η παρ. 8 άρθρου 209 του ν. 3463/2006 αν η ταμειακή τους λειτουργία δεν διεξάγεται από τους δήμους που τα συνέστησαν (άρθρο 33 του Ν. 4257/2014).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9.

ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Ιστορικό

Οι συμβάσεις των ΟΤΑ και, γενικότερα, του δημοσίου αποτελούσαν μέχρι πρόσφατα ένα εξαιρετικά περίπλοκο πεδίο έρευνας, καθώς, μέχρι την ψήφιση του 4281/2014 ίσχυε διαφορετικό νομικό πλαίσιο για κάθε κατηγορία συμβάσεων (για τις προμήθειες, την παροχή υπηρεσιών, τα δημόσια έργα).

Καλλικράτης και συμβάσεις των ΟΤΑ

Ο Ν. 3852/2010 αφιερώνει πολλές ρυθμίσεις στις συμβάσεις των ΟΤΑ. Ενδεικτικά αναφέρουμε το ιδιαίτερης σημασίας άρθρο 99, το οποίο τιτλοφορείται «**συμβάσεις διαδημοτικής ή διαβαθμιδικής συνεργασίας**». Αυτό προβλέπει στην παρ. 1 την δυνατότητα σύναψης συμβάσεων μεταξύ δήμων της ίδιας περιφέρειας ή όμορων με τις

οποίες αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησης της (συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας). Αντίστοιχα, στην παρ. 2 προβλέπονται οι συμβάσεις διαβαθμιδικής συνεργασίας, μεταξύ δήμων και περιφέρειας. Σύμφωνα με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, οι προβλεπόμενες στη σύμβαση δαπάνες εγγράφονται ως υποχρεωτικές στους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων και αποδίδονται στον αναλαμβάνοντα την αρμοδιότητα φορέα.

Σημαντικό είναι και το άρθρο 100 του Ν. 3852/2010 το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 225 του ΚΔΚ. Αυτό αναφέρεται στην σύναψη των προγραμματικών συμβάσεων, οι οποίες καθιερώθηκαν αρχικά, ως θεσμός με το νόμο 1416/1984 με στόχο την συμμετοχή των ΟΤΑ στην αναπτυξιακή διαδικασία.

Ο νόμος 4281/2014 «μέτρα στήριξης και ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις»

Ο νόμος 4281/2014 δημοσιεύτηκε στην Ε.τ.Κ. στις 8 Αυγούστου 2014 (ΦΕΚ Α' 160). Στο Β' μέρος του περιλαμβάνει κανόνες δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών και υπηρεσιών, οι οποίοι αντικαθιστούν (με τις προβλεπόμενες εξαιρέσεις) τις μέχρι τώρα εφαρμοζόμενες σχετικές ρυθμίσεις.

Αξιοσημείωτα στοιχεία του νέου νόμου

- Ο νόμος 4281/2014 δημιουργεί ένα συνεκτικό και ομοιόμορφο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο τις διαδικασίες που αφορούν κάθε είδος δημοσίων συμβάσεων (προμήθειες υπηρεσίες, έργα), αλλά και κάθε αναθέτουσας αρχής (συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ) σε αντίθεση με τον έντονο κανονιστικό κατακερματισμό του παρελθόντος.

-Απλοποιεί τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

-Προβλέπει εγγραφή διαφόρων αναγκαίων στοιχείων σχετικά με ορισμένες συμβάσεις στο Εθνικό σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) και στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΥΣ) το οποίο έχει ως σκοπό την συλλογή και επεξεργασία στοιχείων που αφορούν της δημόσιες συμβάσεις και διασυνδέεται με την Εθνική Βάση Δημοσίων Συμβάσεων.

-Λαμβάνει ιδιαίτερη μέριμνα κατά της καταστρατήγησης των ορίων που θέτει μέσω της κατάτμησης των συμβάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10.

Ο ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Ως απολογισμό, θα μπορούσαμε να ορίσουμε τα οικονομικά αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων (Νικολόπουλος 2009, σελ. 25). Ο απολογισμός των **δήμων** ρυθμίζεται τόσο από τα άρθρα 40 - 44 του Β.Δ. 17-5/15-6 1959, το άρθρο 163 του Κ.Δ.Κ. αλλά και από τον Ν. 3852/2010, ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 265 παρ. 10 την εφαρμογή του Π.Δ. 315/1999.

Ο απολογισμός των **περιφερειών** ρυθμίζεται από το άρθρο 88 του Π.Δ. 30/1996, σύμφωνα με το άρθρο 268 παρ. 14 του Καλλικράτη. Σύμφωνα με το ως άνω άρθρο 88 στο τέλος Απριλίου η αρμόδια, σύμφωνα με τον Οργανισμό, υπηρεσία της Ν.Α. υποβάλλει στις Νομαρχιακές επιτροπές (πλέον στα αντίστοιχα περιφερειακά όργανα), για τον τομέα ευθύνης τους, τους λογαριασμούς του οικονομικού έτους που έληξε. τους λογαριασμούς υποβάλλουν στο νομαρχιακό (περιφερειακό) συμβούλιο έκθεση μαζί με τους λογαριασμούς. Το τελευταίο αποφασίζει με πράξη του για την έγκριση του απολογισμού και διατυπώνει τις παρατηρήσεις του σχετικά με αυτόν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11.

ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11.1.

Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Γενικά

Ο έλεγχος διακρίνεται σε (Σαββαΐδου, 2009): οικονομικό και διαχειριστικό έλεγχο από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα, σε διοικητικό έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ από τις αποκεντρωμένες διοικήσεις, σε λογιστικό έλεγχο που ασκείται από ορκωτό ελεγκτή – λογιστή επί των οικονομικών καταστάσεων των ΟΤΑ (άρθρο 9 παρ.1 του Ν. 2880/2001, άρθρο 15 του Ν. 3202/2003 και άρθρο 6 του Ν. 3345/2005). Επίσης υφίσταται πολιτικός έλεγχος από την αντιπολίτευση που συμμετέχει στα όργανα διοίκησης των ΟΤΑ έλεγχο της πορείας πιστώσεων, έλεγχο (σε κάποιες περιπτώσεις μετά από προσφυγή) αποφάσεων που επιβάλλουν τέλη, φόρους, δικαιώματα, εισφορές, τον έλεγχο του προϋπολογισμού κατά τις προβλεπόμενες διαδικασίες.

Άλλες διακρίσεις ελέγχων είναι μεταξύ διοικητικού και δικαστικού, προληπτικού και κατασταλτικού, εσωτερικού και εξωτερικού και τακτικού και έκτακτου (Σαββαΐδου 2009, σελ. 328-329)

Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι από το Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά και οι έλεγχοι από το Σώμα Ειδικών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης εξετάζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος, «Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά στον έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει....»

Ο Καλλικράτης αφιερώνει το μέρος στ (άρθρα 214 – 240) στην εποπτεία των ΟΤΑ. Σημειώνουμε ότι, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας θα μας απασχολήσει ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων που σχετίζονται με οικονομικά ζητήματα και όχι ζητήματα που σχετίζονται με αστική ή πειθαρχική ευθύνη οργάνων των ΟΤΑ.

Το άρθρο 214 του Ν. 3852/2010 οριοθετεί της αρχές της εποπτείας από το κράτος των δήμων και τις περιφερειών, καθώς και των νομικών προσώπων αυτών η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ, ούτε να θίγει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλεια τους.

Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. (άρθρα 214 κ. επ.)

Με το άρθρο 215 του Ν. 2852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 20 Ν.4257/2014, ΦΕΚ Α 93/14.7.2014 συστήνεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα.

Είναι **αρμόδια**, σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών κατά το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος και, σύμφωνα με το άρθρο 18 του Π.Δ. 134/2010, διαρθρώνεται (πλην της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αιγαίου) ως ακολούθως:

1. Ελεγκτής Νομιμότητας.
2. Διεύθυνση Εποπτείας Ο.Τ.Α.
 - α. Τμήμα Γενικών και Οικονομικών Υποθέσεων.
 - β. Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων.

Προϊστάμενος κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ είναι, σύμφωνα με το άρθρο 216 ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος ορίζεται με πενταετή θητεία.

Το συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας

Σημαντικός θεσμός που σχετίζεται με την εποπτεία είναι και το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας (άρθρο 238 του Ν. 3852/2010), το οποίο συνιστάται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Σε αυτό προεδρεύει ο αντίστοιχος Υπουργός, ως πρόεδρος, και συμμετέχουν οι Ελεγκτές Νομιμότητας των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., ως μέλη. Αποσκοπεί στο συντονισμό της δράσης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α., καθώς και στην αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που ανακύπτουν τόσο κατά την οργάνωση και τη λειτουργία τους όσο και κατά τον έλεγχο των Ο.Τ.Α.

Το άρθρο 225 καθορίζει ποιες αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ αυτών, (οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 224 είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 228) αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο στο Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, όπως π.χ. ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων κ.α. Αξιοσημείωτο είναι ότι πλέον, σύμφωνα με το άρθρο 7 Ν.4257/2014, (ΦΕΚ Α 93/14.7.2014) αποστέλλονται και ορισμένες αποφάσεις την κοινωφελών επιχειρήσεων, των ΔΕΥΑ και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α.

Το άρθρο 226 του Ν. 3852/2010 προβλέπει την δυνατότητα **αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας** και ακύρωσης των ως άνω αποφάσεων από τον Ελεγκτή, μέσα σε προθεσμία 2 μηνών από την έκδοση της απόφασης. Επιπλέον, οι αποφάσεις μπορούν να προσβληθούν με **ειδική διοικητική προσφυγή** ενώπιον του Ελεγκτή, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που θέτει το άρθρο 227 από όποιον έχει έννομο συμφέρον. Εξάλλου, σύμφωνα με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, ο Ελεγκτής είναι αρμόδιος να αποφαινεται και επί ορισμένων κατηγοριών **αιτήσεων θεραπείας**. Επίσης δύναται, κατόπιν σχετικής αίτησης, να αναστέλλει με απόφαση του την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 228, καθώς και να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους (άρθρο 229).

Σημαντική είναι η ρύθμιση του άρθρου 231 του Ν. 3852/2010, σύμφωνα με την οποία οι ΟΤΑ υποχρέωση **συμμόρφωσης** με τις αποφάσεις του Ελεγκτή.

Τέλος, το άρθρο 238 προβλέπει **μεταβατικό καθεστώς** ελέγχου νομιμότητας, η οποία ασκείται από Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και κάποια άλλα συλλογικά όργανα (επιτροπές).

Το παρατηρητήριο οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ

Ο ως άνω θεσμός συστάθηκε με το άρθρο 4 του Ν. 4111/2013. Υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών (με την εκάστοτε ονομασία του) και έχει ως στόχο την επίτευξη ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, καθώς και απολογισμών και η ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Το παρατηρητήριο έχει, σύμφωνα με το άρθρο 27 του Ν. 4270/2014 εφαρμογή και στα πλαίσια του νόμου αυτού.

Για την επίτευξη του στόχου αυτού προβλέπεται συνεχής παρακολούθηση σε μηνιαία βάση των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων που εντάσσονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους.

Σε περίπτωση απόκλισης από τους τριμηνιαίους στόχους άνω του 10%, το παρατηρητήριο αρχικά ενημερώνει τους ΟΤΑ και την εποπτεύουσα αρχή και εισηγείται λύσεις, ενώ αν η απόκλιση συνεχιστεί για δύο συνεχόμενα τρίμηνα και διαπιστωθεί ότι δεν έχουν ληφθεί τα προσήκοντα μέτρα, ο ΟΤΑ υπάγεται υποχρεωτικά σε πρόγραμμα εξυγίανσης.

Η υπαγωγή στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης, συνεπάγεται την εφαρμογή κατά περίπτωση μέρους ή του συνόλου των κάτωθι παρεμβάσεων:

- Άμεση εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων προς διασφάλιση της είσπραξης των απαιτήσεων του ΟΤΑ και την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής.
- Αναστολή των προσλήψεων.
- Επιβολή υποχρεωτικών μετατάξεων προσωπικού.
- Πρόσβαση στο Λογαριασμό Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης του άρθρου 263 Ν. 3852/10.
- Αύξηση των ιδίων εσόδων από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

- Αύξηση του ανώτατου συντελεστή του Τ.Α.Π. και ομοίως αύξηση του συντελεστή του τέλους επί των ακαθαρίστων εσόδων και παρεπιδημούντων.
- Περιορισμός των δαπανών μόνο σε υποχρεώσεις μισθοδοσίας και λοιπών απολύτως ανελαστικών δαπανών.

Το σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

Το ως άνω σώμα ασκεί τον εσωτερικό έλεγχο του συνόλου της δημόσιας διοίκησης (και των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων). Συγκροτείται από των Ειδικό γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., ο οποίος επικουρείται από δεκαοκτώ Προϊσταμένους Επιθεωρητές. Σημαντικός θεσμός είναι και ο **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης**, (νόμος 3074/2002) ο οποίος, μεταξύ άλλων παρακολουθεί το έργο του ως άνω ΣΕΕΔΔ και όλων των ιδιαίτερων σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 1, του Ν. 3074/2002, ο Επιθεωρητής διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες και στους ΟΤΑ α και β βαθμού καθώς και στις επιχειρήσεις τους.

Οι υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου (Υ.Δ.Ε.)

Ο Ν. 4270/2014 στο άρθρο 89 αναφέρεται στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και στα Ειδικά λογιστήρια τα οποία είναι υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους), ανεξάρτητες από τους φορείς των οποίων ελέγχουν τις δαπάνες. Περαιτέρω, το άρθρο αναφέρει τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών αυτών, οι οποίες είναι κατά βάση ελεγκτικές και υποβοηθητικές του Γενικού Λογιστηρίου.

Επισημαίνουμε ότι ορισμένοι ΟΤΑ έχουν δικές τους Υ.Δ.Ε., όπως ο Δήμος Αθηναίων (άρθρο 1 του ΠΔ 315/1997).

Δικαστικός έλεγχος

Όπως ισχύει και για και κάθε άλλο φορέα του ευρύτερου δημοσίου τομέα, κάθε πολίτης του οποίου τα έννομα συμφέροντα θίγονται από κανονιστικές ή ατομικές πράξεις των ΟΤΑ ή των νομικών τους προσώπων (όταν αυτά ασκούν δημόσια εξουσία και δεν δρουν ως *fiscus*), δικαιούται να ασκήσει το αντίστοιχο ένδικο βοήθημα ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11.2.

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Οι δαπάνες των ΟΤΑ (δήμων και περιφερειών) καθώς και των νομικών τους προσώπων υπάγονται σε δύο είδη δημοσιονομικού ελέγχου:

A. Ο προληπτικός έλεγχος

Ο Προληπτικός Έλεγχος **δαπανών** ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και περιλαμβάνει, σύμφωνα με το άρθρο 275 Ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με την παρ.3 άρθρου 2 της από 31. 12. 2011 Π.Ν.Π., (ΦΕΚ Α 268/31. 12. 2011), τις δαπάνες των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. ανεξαρτήτως πληθυσμού, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις 1 έως 3 του άρθρου 169 του Κ.Δ.Κ.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ.1 του ΠΔ 136/2011 (ΦΕΚ Α 267/31.12.2011), το οποίο ισχύει από 1.1.2012 εφαρμόζονται οι ισχύουσες διατάξεις και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα επί δαπανών που υπερβαίνουν κατά χρηματικό ένταλμα ορισμένα χρηματικά όρια (συμπεριλαμβανομένου του αναλογούντος ΦΠΑ) τα οποία καθορίζονται κατά κατηγορία ελεγχόμενων φορέων¹.

Σημαντική είναι η ρύθμιση της παρ. 1 του άρθρου 277 του Ν. 3852/2010, σύμφωνα με την οποία «ο αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών Επίτροπος, κατά τη

¹ ι) Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο ΙΒ, παρ. 4, ν.2362/1995): Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ΕΥΡΩ και άνω.

ιι) Δαπάνες ΝΠΔΔ (όπου ασκείται προληπτικός έλεγχος): Από του ποσού των δέκα χιλιάδων (10.000).ΕΥΡΩ και άνω.

ιιι) Δαπάνες ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμων): Από του ποσού των πέντε χιλιάδων (5.000) ΕΥΡΩ και άνω.

ιiv) Δαπάνες ΟΤΑ β' βαθμού [Περιφερειών, μετά την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 275 του ν.3852/2010 (Α.87)]: Από του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ΕΥΡΩ και άνω.

διάρκεια του οικονομικού έτους μπορεί να παρακολουθεί την κανονική είσπραξη των εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και να ασκεί τον έλεγχο για την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων.» Στις παρ. 2 και 3 αναφέρονται οι ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί σε περίπτωση που διαπιστώσει αδράνεια είσπραξης τους.

Ο Επίτροπος είναι αρμόδιος και για τον προληπτικό έλεγχο **συμβάσεων προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών**, συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) (άρθρο 278 του Ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 9 παρ.1 Ν.4071/2012, ΦΕΚ Α 85/11.4.201).

Για συμβάσεις άνω των 500.000 ΕΥΡΩ ο έλεγχος ασκείται από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (παρ. 2 του ως άνω νόμου). Άνευ ελέγχου η σύμβαση πάσχει ακυρότητας (παρ. 4).

B. Ο κατασταλακτικός έλεγχος

Ο κατασταλακτικός έλεγχος των λογαριασμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. διενεργείται και αυτός σύμφωνα με το άρθρο 276 του Ν. 3852/2010 από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Είναι, πλην εξαιρέσεων, ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του ως άνω άρθρου ιδίως ελέγχονται α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις Αρχές που το διέπουν, γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσότερων Ο.Τ.Α. σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε Προγραμματικές Συμβάσεις, ε) η νόμιμη λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, στ) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και ζ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων νομίμων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η

διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων.

Ο έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι (6) μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού ή ισολογισμού του φορέα, ο οποίος συνοδεύεται από σχετικά έγγραφα και την έκθεση του ορκωτού λογιστή (παρ. 4) και σχετική έκθεση των αποτελεσμάτων διαβιβάζεται στις αρμόδιες αρχές της παρ. 5 του ως άνω άρθρου του Ν. 3852/2010. Τέλος, κατά την παρ. 6 εφαρμόζονται διατάξεις του οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12.

ΤΙ ΟΔΗΓΗΣΕ ΣΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

Αναζήτηση του «σκοπού του νομοθέτη»

Σύμφωνα με το σημείωμα του άρθρου 36 παρ. 7 Κανονισμού της Βουλής (σελ 1), ο Καλλικράτης, που τότε ήταν σχέδιο νόμου, ενσωματώνει τις απόψεις πολλών ενδιαφερομένων μερών, όπως των μελών του τότε Υπουργικού Συμβουλίου, της ΚΕΔΚΕ και της ΕΝΑΕ. Σε αυτό συνέβαλε και η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή της Βουλής.

Ο σκοπός του νομοθέτη σχετικά με τον Καλλικράτη και τα άλλα κανονιστικά κείμενα που μας ενδιαφέρουν, όπως προκύπτει από τις εισηγητικές εκθέσεις και άλλα σχετικά κείμενα αποκαλύπτει την σχέση αιτίου και αιτιατού μεταξύ των κανονιστικών ρυθμίσεων και των αναγκών που αυτές επιχειρούν να καλύψουν. Πέραν της θεωρητικής αξίας, η αναζήτηση αυτή είναι εξαιρετικής χρησιμότητας καθώς μας επιτρέπει να αναζητήσουμε εναλλακτικές ατραπούς για την κάλυψη των διαπιστωθέντων αναγκών, σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι οι λύσεις που υιοθέτησε ο νομοθέτης δεν αποδείχτηκαν επαρκείς. Ορισμένοι από τους βασικότερους σκοπούς του νομοθέτη είναι οι εξής:

-Η δημιουργία δήμων μεγαλύτερων σε έκταση τους οποίους θα χαρακτηρίζει η αποτελεσματικότητα, η εξοικονόμηση πόρων και η οικονομική διαφάνεια είναι ένας από τους βασικούς στόχους του Καλλικράτη, σύμφωνα με το ενημερωτικό σημείωμα του άρθρου 36 παρ. 7 του Κ.τ.Β. για την κατάθεσή του ως νομοσχεδίου (σελ. 5).

-Η ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση έπαιξε σημαίνοντα ρόλο στην πορεία προς τον Καλλικράτη. Σύμφωνα μάλιστα με το ενημερωτικό σημείωμα του άρθρου 36 παρ. 7 του ΚτΒ για την κατάθεσή του ως νομοσχεδίου (σελ. 4) ένας από τους κύριους λόγους για την συγχώνευση των δήμων ήταν το να καταστεί ευχερέστερη η ένταξη έργων των ΟΤΑ στα διάφορα ευρωπαϊκά προγράμματα χρηματοδότησης.

-Ένα ακόμα από τα προβλήματα των οποίων την επίλυση στόχευαν οι συντάκτες του Καλλικράτη ήταν ο ελλιπής έλεγχος και εποπτεία των ΟΤΑ. Οι λόγοι ανεπάρκειας εστιάζονται σε τρία σημεία: α) ο έλεγχος νομιμότητας των δήμων πραγματοποιούταν από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος ήταν ένας μετακλητός, διορισμένος από την κυβέρνηση υπάλληλος. β) τα μέλη της Ειδικής Επιτροπής Ελέγχου ασκούσαν το ελεγκτικό έργο χωρίς την απαιτούμενη υποστήριξη από εξειδικευμένο προσωπικό γ) Ο έλεγχος που ασκείτο από το Ελεγκτικό Συνέδριο παρουσίαζε δυσχέρειες (οπ, σελ.15). Πολλές από τις ρυθμίσεις του νέου νόμου στοχεύουν ακριβώς στην ισχυροποίηση των διαδικασιών και των οργάνων εποπτείας.

Αντίστοιχες προβλέψεις με τους δήμους γίνονται και για τις περιφέρειες (οπ. σελ 12 επ).

Επιπλέον στην (σελ. 12 ο.π) αναφέρεται ότι *«δεν θα επαναληφθεί το φαινόμενο να μεταφέρονται απλώς ευθύνες (στους ΟΤΑ) χωρίς την εξασφάλιση των απαραίτητων προϋποθέσεων»*. (ο κατά πόσο τηρήθηκε αυτή η δέσμευση στην πράξη θα το δούμε στα επόμενα κεφάλαια).

Σημαντική μέριμνα λαμβάνεται κατά του υπερβολικού δανεισμού των δήμων (οπ, σελ 13).

Παρόμοια συμπεράσματα με τα ανωτέρω ως προς τον σκοπό του νομοθέτη προκύπτουν και από τα άλλα συνοδευτικά του σχεδίου νόμου κείμενα (την αιτιολογική έκθεση και τις λοιπές συνοδευτικές εκθέσεις. (βλ. http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=67d2ad99-416d-41eb-a510-5c0cbac53027 , πρόσβαση στις 13-07-2015)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κριτική στον Καλλικράτη αναφορικά με ζητήματα οικονομικής διαχείρισης

Οι προσδοκίες του νομοθέτη που είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο μόνο εν μέρει επαληθεύτηκαν. Ήδη από την κατάθεση του ως νομοσχεδίου υπήρξε δριμεία κριτική εναντίον του η οποία κορυφώθηκε κατά τον εντοπισμό συγκεκριμένων δυσλειτουργιών κατά την διάρκεια της εφαρμογής του στην πράξη.

Τα βασικά σημεία κριτικής σχετικά με προβλήματα που άπτονται της προβληματικής της παρούσας εργασίας μπορεί να συνοψιστεί κυρίως στα εξής:

-Παρά τις βελτιώσεις σε σχέση με το κανονιστικό πλαίσιο του παρελθόντος, εξακολουθούν να μην προβλέπονται επαρκείς πόροι για τους ΟΤΑ, ιδίως δεδομένων των νέων αρμοδιοτήτων. Μάλιστα η παρατηρούμενη τάση αποκέντρωσης του κράτους μέσω μεταφοράς αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ και στην κοινωνία των πολιτών θεωρείται από πολλούς ότι στην πραγματικότητα οφείλεται στην έλλειψη πόρων της κεντρικής διοίκησης, η οποία, με τον τρόπο αυτό απλά μετακυλύει το πρόβλημα στην αυτοδιοίκηση. Ιδιαίτερα στην παρούσα συγκυρία (οικονομική κρίση), οι ΟΤΑ στερούνται του απαραίτητου υπαλληλικού δυναμικού καθώς και των αναγκαίων οικονομικών πόρων για την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

(βλ. <https://enthemata.wordpress.com/2013/04/07/ioann/> (πρόσβαση στις 13-07-2015))

-Παρά την στόχευση του Καλλικράτη στην απλοποίηση των διαδικασιών και των δομών των ΟΤΑ, δεν κατόρθωσε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την πολυπλοκότητα, την ασάφεια και την αλληλοεπικάλυψη των διατάξεων που αφορούν τα οικονομικά των δήμων. Όπως είδαμε, το νομικό πλαίσιο είναι τόσο δαιδαλώδες που ο εντοπισμός και η ερμηνεία του ισχύοντος σε κάθε περίπτωση κανόνα δικαίου είναι

δυσχερής ακόμα και για ειδικευμένους στο σχετικό αντικείμενο νομικούς, πόσο μάλλον σε υπαλλήλους των ΟΤΑ χωρίς νομικές σπουδές.

-Αναφορικά με τον νέο τύπο προϋπολογισμού των ΟΤΑ, ο οποίος καθιερώθηκε με την ΚΥΑ 7028/2004 σε εκτέλεση του άρθρου 15β του ν. 3146/2003 παρατηρήθηκαν πολλές παραλήψεις και λάθη. Τα λάθη αυτά δεν διορθώνονται με τις εκδοθείσες κάθε έτος ΚΥΑ οδηγίες ή εγκυκλίους, οι οποίες συνιστούν η κάθε μια αντίγραφο της άλλης και αντί να βελτιώνουν το πρόβλημα εμπεριέχουν και οι ίδιες λάθη. (Νικολόπουλος 2009, 81) Η κατάσταση αυτή δεν άλλαξε ιδιαίτερα μετά το 2010, παρά τις επιμέρους βελτιώσεις, καθώς συνεχίζεται το φαινόμενο των «ετήσιων ΚΥΑ».

-Σημαντική είναι και η κριτική που άσκησε η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας στο σχέδιο νόμου του μετέπειτα Ν. 4071, ο οποίος συμπλήρωσε τον Ν. 3852/2010. Ορισμένες από τις βασικές διαφωνίες που αφορούν την παρούσα εργασία είναι η μείωση του αριθμού των αντιδημάρχων, η συγκρότηση γνωμοδοτικού οργάνου περιφερειακής επιτροπής και η δημιουργία Ταμείων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (βλ. <http://www.kedke.gr/?p=3485>, πρόσβαση 22-08-2015).

Συμπεράσματα από την ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

Ενδιαφέροντα συμπεράσματα σχετικά με τον Καλλικράτη και τα οικονομικά των ΟΤΑ προκύπτουν και από την ως άνω ετήσια έκθεση του 2013. Συγκεκριμένα ο Επιθεωρητής δεν θεωρεί επαρκή την άσκηση εποπτείας στους ΟΤΑ, τους οποίους θεωρεί ως προνομιακό χώρο εμφάνισης φαινομένων κακοδιοίκησης και μη τήρησης των νόμιμων διαδικασιών (ΓΕΔΔ, έκθεση 2013, σελ. 8).

Επίσης θεωρεί ότι στους δήμους οι δήμαρχοι έχουν de facto πολύ μεγάλη ισχύ, γεγονός που ενδεχομένως μπορεί να οδηγήσει στην με καταχρηστικό τρόπο τα καθήκοντά τους σε κάποιες περιπτώσεις.

Υποστηρίζει επιπλέον ότι οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν ασκούν επαρκώς, λόγω εγγενών αδυναμιών, τα καθήκοντα της εποπτείας καθώς, στις περισσότερες περιπτώσεις, ο έλεγχος είναι «ανεπαρκής, τυπικός και όχι ουσιαστικός και σε βάθος (οπ, σελ. 8). Επιπλέον οι Διοικήσεις αρκούνται στην μεταβίβαση στον ΓΕΔΔ των

απόψεων των ελεγχόμενων ΟΤΑ, χωρίς να διατυπώνουν θέσεις περί της νομιμότητας των προσβαλλόμενων πράξεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Προτάσεις με βάση τις αρχές της καλής νομοθέτησης (νόμος 4048/2012)

Ο νόμος του Καλλικράτη αλλά και οι άλλες διατάξεις που εξετάσαμε, θεωρούμε ότι έχουν περιθώριο βελτίωσης αν εφαρμοστούν στην εντέλεια οι αρχών καλής νομοθέτησης (άρθρο 2 του ν. 4048), όπως είναι ιδίως:

-Η αρχή της αναγκαιότητας, μέσω της απλοποίησης σύνθετων διαδικασιών (όπως πχ του προϋπολογισμού)

-Η αρχή της αναλογικότητας (καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου). Η αρχή αυτή θα μπορούσε να εφαρμοστεί στον περιορισμό ορισμένων επαχθών για τους πολίτες δημοτικών τελών και φόρων

-Η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων καθώς και η αποφυγή αποκλινουσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων.

-Η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούντων τη ρύθμιση των οικονομικών και άλλων στοιχείων, όσο και των συνεπειών της ρύθμισης. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί ιδίως με την πληρέστερη αξιοποίηση της ανατροφοδότησης που παρέχεται από τους προβλεπόμενους μηχανισμούς διαβούλευσης.

-Επιπλέον, άλλες αρχές που της καλής νομοθέτησης που πρέπει σύμφωνα με το ως άνω άρθρο να έχουν εφαρμογή σε μελλοντικές τροποποιήσεις του κανονιστικού πλαισίου είναι αυτές της διαφάνειας, της επικουρικότητας και λογοδοσίας με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων, της ασφάλειας δικαίου, της προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα, της δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της

αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία), η ισότητα των φύλων και η δημοκρατική νομιμοποίηση.

Προτάσεις βελτίωσης που προκύπτουν από συνάντηση με Διευθυντή Οικονομικών του Δήμου Αθηναίων²

Ατελής παροχή ηλεκτρονικών στοιχείων

Κρίνεται σκόπιμη η τροποποίηση της παρ. 3 του άρθρου 261 του Ν. 3852/2010, έτσι ώστε η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων να χορηγεί στους Δήμους ατελώς και εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, κατά προτίμηση εντός τριάντα ημερών, ηλεκτρονικά στοιχεία που αφορούν οικονομικά δεδομένα φορολογουμένων. Με τον τρόπο αυτό θα περιοριστεί η γραφειοκρατία και θα λειτουργούν αποτελεσματικότερα οι αρμόδιες υπηρεσίες των δήμων

Θέσπιση Πιστοποιητικού Δημοτικής Ενημερότητας

Ένα από τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δήμοι είναι η είσπραξη ληξιπρόθεσμων οφειλών παρελθόντων ετών. Η είσπραξή τους είναι δυσχερής (απαιτούνται πολύχρονοι δικαστικοί αγώνες) και πολλές φορές ανεπιτυχής, με αποτέλεσμα την συνεχή συσσώρευση οφειλών.

Λύση στο πρόβλημα αυτό θα μπορούσε να δώσει η θέσπιση της Δημοτικής Φορολογικής Ενημερότητας, κατ' αναλογία με την φορολογική ενημερότητα που ήδη ισχύει. Επιπλέον, σκόπιμη κρίνεται η νομοθετική πρόβλεψη διαβίβασης των οφειλών των ΟΤΑ στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. με στόχο την ενσωμάτωσή τους στις ετήσιες υποχρεώσεις του πολίτη, έτσι ώστε να είναι ευχερέστερη η είσπραξή τους.

² Κατά την συνάντηση με τον κ. Χαμακιώτη, Διευθυντή Οικονομικών στον Δήμο Αθηναίων εκτός των άλλων σχετικών πληροφοριών μας βοήθησε με ενδιαφέρουσες προτάσεις για την βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου που μας ενδιαφέρει. Ορισμένες από αυτές είναι οι εξής.

Περεταίρω αξιοποίηση των εργαλείων ΤΠΕ

Πολύ θα βοηθούσε και η αξιοποίηση των διαθέσιμων νέων χρηματοοικονομικών εργαλείων, όπως το TIF (Tax – Increment Financing), με το οποίο χρηματοδοτούνται δανειακές παρεμβάσεις και με το οποίο μπορεί να αυξηθεί η φορολόγηση της υπεραξίας για την ευχερέστερη υλοποίηση διαφόρων αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Υιοθέτηση νέου τρόπου υπολογισμού των ΚΑΠ (Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων)

Η απογραφή του 2011 χαρακτηρίστηκε από πολύ μεγάλες ελλείψεις ως προς την διεξαγωγή της (πχ δεν απογράφησαν αποτελεσματικά οι μετανάστες). Ως αποτέλεσμα, ο δήμος Αθηναίων εμφανίζει πτώση πληθυσμού σε σχέση με το 2001 που αγγίζει ποσοστά 20%. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την εφαρμοζόμενη μέθοδο υπολογισμού των ΚΑΠ, οδηγεί σε μείωση των πόρων, με προφανείς αρνητικές συνέπειες για τα οικονομικά του δήμου.

Για τους παραπάνω λόγους προτείνεται: α) Η τροποποίηση του σχετικού κανονιστικού πλαισίου έτσι ώστε να λαμβάνεται υπ' όψιν όχι μόνο ο πληθυσμός των δήμων αλλά, κυρίως, ο αριθμός των εργαζομένων εντός των ορίων του δήμου. β) Να ληφθούν υπ' όψιν οι ιδιαιτερότητες του δήμου Αθηναίων ως κεντρικό σημείο εξυπηρέτησης των κατοίκων του λεκανοπεδίου Αττικής. γ) Να επανεισαχθεί το «Ειδικό Τέλος Πρωτευούσης».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Νομικές πηγές

Νόμοι

Ν.1080/1980 (Α' 246 της 22/22.10.80). *«Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως Νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων».*

Ν.1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2). *«Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις».*

Ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247/1995) *«Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις».*

Ν. 3463/06 (ΦΕΚ Α' 114 8.6.2006) *«Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».*

Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α'/07.06.2010) *«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ"».*

Ν. 3871/10 (ΦΕΚ Α' 141/17.8.2010), *«Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη».*

Ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α' 18/25.01.2013), *Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/ 2012, κυρώσεις Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.*

Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52 28.2.2013) *«Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο».*

Ν. 4172/2013 (ΦΕΚ Α' 167 23.7.2013) «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις».

Ν.4270/2014, (ΦΕΚ Α'143/28.6.2014) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης-εποπτείας (Οδηγ. 2011/85) – Δημόσιο Λογιστικό» .

Βασιλικά και νομοθετικά διατάγματα

Β.Δ. 24/9-20/10/1958 (ΦΕΚ Α'171/1958) «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων»

Β.Δ.17/5-15/6/1959 (ΦΕΚ 114/13.6.1959) «Περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των δήμων και κοινοτήτων»

Ν.Δ. 356/1974 (ΦΕΚ Α' 90). «Περί Κώδικος Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων»

Προεδρικά διατάγματα

Π.Δ. 315/1999 (ΦΕΚ Α' 302) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (ΟΤΑ Α' Βαθμού)».

Π.Δ. 113/2010 (ΦΕΚ Α'194/2010) «Αναλήψεις Υποχρεώσεων από τους διατάκτες.

Υπουργικές αποφάσεις

ΚΥΑ 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β/9-2-2004)

ΚΥΑ 64871/07 (ΦΕΚ 2253 Β/26-11-2007)

ΚΥΑ 67146/08 (ΦΕΚ 2246 Β/31-11-2008)

ΚΥΑ 70560/09 (ΦΕΚ 2394 Β/1-12-2009)

ΚΥΑ 74452/10 (ΦΕΚ 2044Β/30-12-2010)

ΚΥΑ 3966/11 (ΦΕΚ 141Β/9-2-2011)

ΚΥΑ 47490/12 (ΦΕΚ 3390Β/18-12-2012)

ΚΥΑ 30842/13 (ΦΕΚ 1896B/1-8-2013)

ΚΥΑ 30842/13 (ΦΕΚ 1896 B/1-8-2013)

ΥΑ 29530/25.7.2014 (ΦΕΚ Β 2059/29.7.2014)

ΚΥΑ 29531/2014 (ΦΕΚ Β 2060/29-07-2014)

BIBΛΙΑ

Αρβανίτης Α. Γεώργιος, Γαγάνης Π. Χρυσοβαλάντης, Ζοπουνίδης Δ. Κωνσταντίνος, (2013) *Χρηματοοικονομική και Λογιστική Προσέγγιση του Μεταρρυθμιστικού Πλαισίου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Σειρά: Διοίκηση και Χρηματοοικονομική, Εκδόσεις Κλειδάριθμος.

Γέροντας Απόστολος, (2011), *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα.

Θεοδώρου Ιωάννης, (2015), *Τα έσοδα των δήμων, Ε΄ έκδοση* εκδόσεις ιδίου.

Θεοδώρου Ιωάννης, (2015), *Οι δαπάνες των ΟΤΑ*, εκδόσεις ιδίου.

Καραναστάσης Γ. Μάρκος, (1994), *Το λογιστικό των Δήμων και Κοινοτήτων*, εκδόσεις Καραναστάση.

Καραναστάσης Γ. Μάρκος, (1998) *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας – Σχέδιο Ι. Καποδίστριας – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, εκδόσεις Καραναστάση.

Καραναστάσης Γ. Μάρκος, (2002), *Οι προμήθειες του δημοσίου – φορέων δημοσίου τομέα – ν.π.δ.δ. – νοσοκομείων – δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων*, δεύτερη έκδοση, αυξημένη και αναθεωρημένη, Αθήνα.

Καραναστάσης Γ. Μάρκος, (2006) *Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας, ερμηνεία κατ' άρθρο – νομολογία, Ν. 3463/2006*, εκδ. Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα.

Καραναστάσης Γ. Μάρκος (2011), *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης (ΦΕΚ 87/Α)*, ολοκληρωμένη έκδοση, Αντικατάσταση, τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Κώδικα Δήμων

και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006 ΦΕΚ Α'114/2006), Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδόσεις Γ. Μ. Καραναστάση, Αθήνα.

Κοκκίδου Αλεξάνδρα, (2008) «Διοικητική εποπτεία και δημοσιονομικός έλεγχος στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Κωστής Κώστας, (2013) *Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας Η διαμόρφωση του Νεοελληνικού κράτους, 18^{ος} – 21^{ος} αιώνας*, εκδ. Πόλις.

Μακροδημήτρης Αντώνης, συνεργασία: Μαρία – Ηλιάνα Πραβίτα, (2010), *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, Δ' έκδοση.

Μηλιώνης Νικόλαος (επιμ.), (2007), *Δημοσιονομικό Δίκαιο, νομολογία κατ' άρθρο*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα,

Μπάρμπας Νικόλαος, (2008), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Γ' έκδοση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Νικολόπουλος Κ. Κοσμάς, (2009), *Προϋπολογισμός Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, Κατάρτιση, Ψήφιση, Ανάλυση, Εκτέλεση*, Χαλκίδα.

Παπαχρήστου Κ. Θανάσης, (1999), *Κοινωνιολογία Δικαίου*, σειρά: Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας, εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Ρεπούσης Δ. Σπύρος, *Οικονομικά Δήμων και Κοινοτήτων*, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. 2008.

Σολδάτος Δημήτριος, (2010), *Η νέα αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση – Πρόγραμμα Καλλικράτης, νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης (ΦΕΚ 87/Α), Νομοθεσία Ερμηνεία Νομολογία*, Εκδόσεις Μ. Δημοπούλου, Θεσσαλονίκη.

Σούρλας Κ. Παύλος, (1995), *Justi atque injusti scientia Μια εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

Σπηλιωτόπουλος Π. Επαμεινώνδας, (Νοέμβριος 2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος Ι*, 14η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη,

ΑΡΘΡΑ - ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ

Χριστίνα Φλώρου (επιμέλεια) *Μάθημα κοινής φάσης σπουδών «Οικονομική διοίκηση και δημόσιο λογιστικό», θεματική ενότητα 3, Ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ (ΚΦ_Μ04_Παρουσίαση_3ης_Θεματικής_Ενότητας.pdf)*. εκ του open eClass του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)

Άρθρο της Καθημερινής «Αλλάζει ο Καλλικράτης» 27-02-2015

<http://www.kathimerini.gr/805237/article/epikairothta/ellada/allazei-rizika-o-kallikraths>

(πρόσβαση την 26-06-2015).

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

Ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, πρόγραμμα Καλλικράτης <http://www.ypes.gr/el/regions/programma/>, (πρόσβαση την 26-06-2015).

Ιστοσελίδα της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ)

<http://www.eetaa.gr/> (πρόσβαση την 26-06-2015).

Ιστοσελίδα «Πρόγραμμα Καλλικράτης» <http://www.kallikratis.eu/> (πρόσβαση την 26-06-2015).

Άρθρο της Καθημερινής «Αλλάζει ο Καλλικράτης» 27-02-2015

<http://www.kathimerini.gr/805237/article/epikairothta/ellada/allazei-rizika-o-kallikraths>

(πρόσβαση την 26-06-2015).

Ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων, http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=67d2ad99-416d-41eb-a510-5c0cbac53027,(πρόσβαση την 01-07-2015).

Ιστοσελίδα dimosnet www.dimosnet.gr

Ιστοσελίδα της ΝΟΜΟΣ –Βάσεις Νομικών Δεδομένων <https://lawdb.intrasoftnet.com/>

Ιστοσελίδα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/114/EktheshGEDD2013.pdf

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Παράρτημα 1. Βασικές οικονομικές αρμοδιότητες οργάνων των δήμων

Ο δήμαρχος:

Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεων της.

Είναι **προϊστάμενος** των υπηρεσιών του δήμου και όλου του προσωπικού, εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.

Συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών, οι οποίες έχουν εκκαθαριστεί από την αρμόδια υπηρεσία του δήμου

Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος.

2. Όταν δημιουργείται άμεσος και προφανής **κίνδυνος** ή απειλείται άμεση ζημία των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή λήψης απόφασης, ο δήμαρχος μπορεί να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής. Στην περίπτωση αυτή οφείλει να υποβάλει προς έγκριση τη σχετική απόφαση του κατά την επόμενη συνεδρίαση της αντίστοιχης επιτροπής.

Επισημαίνουμε ότι ο δήμαρχος, κατά την παρ. 5 δεν θεωρείται υπόλογος κατά την έννοια του άρθρου 25 του π.δ. 774/1980 (ΦΕΚ 189 Α), όπως ισχύει, και σε βάρος του επιτρέπεται καταλογισμός μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια.

Το δημοτικό συμβούλιο

Το δημοτικό συμβούλιο μεταξύ άλλων ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές και ένα μήνα πριν από τη διενέργεια των εκλογών και μέχρι την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών, το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει μόνο για θέματα που αναφέρονται σε **έκτακτες** περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, καθώς και για θέματα που αφορούν στην υλοποίηση **συγχρηματοδοτούμενων** έργων. (παρ. 5 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 Ν.4257/2014)

Η εκτελεστική επιτροπή

Σύμφωνα με το άρθρο 64, μεταξύ άλλων, συγκεντρώνει και αξιολογεί τις **προτάσεις** των υπηρεσιών του δήμου στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και εισηγείται το **προσχέδιο** του προϋπολογισμού και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης προς την Οικονομική Επιτροπή, έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού, καθώς και παρακολουθεί, αξιολογεί και συντονίζει τη δράση των νομικών προσώπων και υπηρεσιών του δήμου και ενημερώνει σχετικά το δημοτικό συμβούλιο.

Η οικονομική επιτροπή

Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου, ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του δήμου.(η οποία δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου), προελέγχει τον απολογισμό, αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση ορισμένων πιστώσεων του προϋπολογισμού , καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις, με την επιφύλαξη της παραγράφου 4 του παρόντος, καταρτίζει τους όρους, συντάσσει τη διακήρυξη, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, μελετά την ανάγκη συνάψεως δανείων, καταρτίζει τους όρους τους και εισηγείται σχετικά στο

δημοτικό συμβούλιο, εισηγείται προς το δημοτικό συμβούλιο την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών, εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του δήμου. Παρακολουθεί την υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου και ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο. Εξάλλου, αποφασίζει για το δικαστικό συμβιβασμό και τον εξώδικο συμβιβασμό ή κατάργηση ορισμένων δίκης που έχουν ορισμένο οικονομικό αντικείμενα.

Ιδιαίτερης σημασίας είναι οι παρ. 3 και 4, σύμφωνα με την οποίες, το δημοτικό συμβούλιο μπορεί, υπό προϋποθέσεις, ασκήσει το ίδιο αρμοδιότητες της οικονομικής επιτροπής, για θέματα ιδιαίτερα σοβαρά.

Ορισμένες οικονομικές αρμοδιότητες των οργάνων των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων

Ο πρόεδρος του συμβουλίου τοπικής κοινότητας ή εκπρόσωπος τοπικής κοινότητας, (άρθρο 80 Ν.3852/2010), μεταξύ των άλλων αρμοδιοτήτων του (άρθρο 81) ενεργεί πληρωμές από την πάγια προκαταβολή, που συνιστάται κατά τις σχετικές διατάξεις και συμμετέχει στην διοίκηση κληροδοτήματος με έδρα την τοπική κοινότητα.

Ο πρόεδρος τοπικής κοινότητας - εκπρόσωπος τοπικής κοινότητας (άρθρο 82) μεταξύ άλλων είναι υπεύθυνος για την προστασία της δημοτικής περιουσίας στα όρια της τοπικής κοινότητας και έχει καθήκον να αναφέρει αμελλητί στον δήμαρχο ή στον αρμόδιο αντιδήμαρχο ζημίες ή προσβολές των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του δήμου, ενεργεί πληρωμές από την πάγια προκαταβολή και συμμετέχει όταν προβλέπεται, στη διοίκηση κληροδοτήματος, με έδρα την τοπική κοινότητα.

Το **συμβούλιο δημοτικής κοινότητας** (άρθρο 83), στα αποφασίζει για την προέγκριση ίδρυσης ή εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων κ.α., εκφράζει γνώμες και διατυπώνει προτάσεις μεταξύ άλλων για την αξιοποίηση ακινήτων, την εκτέλεση και την συντήρηση έργων, την εύρυθμη λειτουργία των δημοτικών ιδρυμάτων, δημοτικών

νομικών προσώπων, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, δημοτικών επιχειρήσεων κ.α., την αξιοποίηση των τοπικών πόρων της περιοχής της δημοτικής κοινότητας.

Μέλη του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας συμμετέχουν στη διοίκηση κληροδοτήματος με έδρα την κοινότητα. Τονίζουμε ότι ο δήμαρχος και το δημοτικό συμβούλιο μπορούν να μεταβιβάσουν και άλλες αρμοδιότητες στους προέδρους και στα συμβούλια των δημοτικών κοινοτήτων.

Το **συμβούλιο της τοπικής κοινότητας** (άρθρο 84), διατυπώνει γνώμες στο δημοτικό συμβούλιο για διάφορα νομικής φύσεως ζητήματα που αφορούν την τοπική κοινότητα όπως πχ. για την αξιοποίηση, εκποίηση παραχώρηση κ.α ακινήτων, την χορήγηση χρηματικών βοηθημάτων και ειδών διαβίωσης ή περίθαλψης σε οικονομικά αδύνατους κατοίκους και πολύτεκνους, την μείωση δημοτικών φόρων ή τελών ή απαλλαγή από αυτούς για τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις πρόσωπα κ.λ.π.

Το άρθρο 85 καθιερώνει έναν θεσμό άμεσης δημοκρατίας την **συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας**, η οποία προτείνει στα αρμόδια όργανα του δήμου διάφορες

Παράρτημα 2. Βασικές οικονομικές αρμοδιότητες των οργάνων των περιφερειών

Ο περιφερειάρχης

Οι οικονομικές αρμοδιότητες του περιφερειάρχη είναι ποικίλες. Ενδεικτικά εκτελεί τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου και της εκτελεστικής και οικονομικής επιτροπής, αποφασίζει την διάθεση των εσόδων του προϋπολογισμού, υπογράφει τις συμβάσεις τις οποίες συνάπτει η περιφέρεια κ.α.

Σε έκτακτες περιπτώσεις, όταν υφίσταται κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων της περιφέρειας από αναβολή λήψης απόφασης, μπορεί να λαμβάνει αποφάσεις που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής επιτροπής.

Το περιφερειακό συμβούλιο

Ενδεικτικά, σύμφωνα με το άρθρο 163 όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 21 παρ.2 του Ν.4071/2012 (ΦΕΚ Α' 85/11.04.2012), το περιφερειακό συμβούλιο είναι αρμόδιο

για: την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος και των αναπτυξιακών προγραμμάτων της περιφέρειας, την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας, την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, την απαλλοτρίωση εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων καθώς και τη σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων, την έγκριση του κανονισμού των εργασιών της οικονομικής επιτροπής και των επιτροπών του άρθρου 164, καθώς και του οργανισμού των υπηρεσιών της περιφέρειας και το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών.

Η εκτελεστική επιτροπή

Οι κυριότερες οικονομικές της αρμοδιότητες είναι, σύμφωνα με το άρθρο 174 Ν.3852/2010 οι συντονισμός, η κατάρτιση και η ευθύνη υλοποίησης του επιχειρησιακού αλλά και των τομεακών προγραμμάτων της περιφέρειας, η συγκέντρωση και αξιολόγηση των προτάσεων των υπηρεσιών της περιφέρειας στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και η εισήγηση του προσχεδίου του προϋπολογισμού προς την Οικονομική Επιτροπή. Επιπλέον έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού, παρακολουθεί, αξιολογεί και συντονίζει τη δράση των νομικών προσώπων που ανήκουν στην εποπτεία της περιφέρειας και καταρτίζει τον κανονισμό λειτουργίας της.

Η οικονομική επιτροπή

Η οικονομική επιτροπή είναι αρμόδια σύμφωνα με το άρθρο 176 παρ. 1 του Ν.3852/2010 όπως αυτό έχει τροποποιηθεί από το άρθρο 5 του Ν.4071/2012 (ΦΕΚ Α' 85/11.04.2012) για:

την κατάρτιση σχεδίου του προϋπολογισμού της περιφέρειας και την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για ψήφιση. β) Την κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχο του απολογισμού και υποβολή σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο, την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη των διακηρύξεων, τη διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε μορφής δημοπρασιών και διαγωνισμών, την μελέτη της ανάγκης σύναψης δανείων, τον καθορισμό των όρων τους και την υποβολή της σχετικής εισήγησης στο περιφερειακό συμβούλιο, την εισήγηση προς το περιφερειακό συμβούλιο της επιβολής τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, την απόφαση για την αποδοχή κληρονομιών,

κληροδοσιών και δωρεών, την απόφαση για την αγορά, παραχώρηση χρήσης, μίσθωση και εκμίσθωση κινητών και ακινήτων, την εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για το ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας της περιφέρειας κ.α.

Σημειώνουμε ότι, όπως και στην περίπτωση των δήμων, το περιφερειακό συμβούλιο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις των παρ. 3 και 4 να ασκήσει το ίδιο ασκήσει το ίδιο αρμοδιότητες της οικονομικής επιτροπής σε ιδιαίτερα σοβαρά θέματα.



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr