



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Οι συναντώμενες μορφές διαφθοράς και κακοδιοίκησης σύμφωνα με τα συμπεράσματα και στοιχεία του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και άλλων μηχανισμών ελέγχου της διοικητικής δράσης στο χώρο των ΟΤΑ Α΄ βαθμού και των Νομικών Προσώπων τους. Μελέτη περίπτωσης (Εκθεση Ελέγχου ΣΠΑΥ).

Επιβλέπων:

Σέργιος Δρόσος

Σπουδαστής:

Κωνσταντίνος Γερακίνης

ΑΘΗΝΑ - 2015

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με τον όρο κακοδιοίκηση νοείται η παθολογία που δημιουργείται όταν η διοικητική δράση δεν είναι ευθυγραμμισμένη με ορισμένες θεμελιώδεις αρχές. Η κυριότερη αυτών, η αρχή της νομιμότητας, επιζητά την εφαρμογή του νόμου στην πραγματική ζωή. Η κακοδιοίκηση παράγεται, κυρίως, λόγω παράβασης της νομιμότητας.

Ωστόσο, η κακοδιοίκηση δεν είναι ούτε η μόνη, ούτε η σοβαρότερη επίπτωση της μη τήρησης του νόμου. Η διαφθορά, που ταυτίζεται με την κατάχρηση εξουσίας, από την κατοχή μίας θέσης ή ενός αξιώματος στον κρατικό μηχανισμό, με στόχο τον προσπορισμό μη προσήκοντος ωφελήματος και την προώθηση ίδιου συμφέροντος με ταυτόχρονη βλάβη στο δημόσιο συμφέρον, κάνει έμμεσα αισθητή την παρουσία της μέσω των αρνητικών συνεπειών της.

Τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς υπάρχουν στον ελληνικό δημόσιο τομέα σε τέτοιο βαθμό και διάρκεια, ώστε γίνεται λόγος για ενδημικά φαινόμενα, συνυφασμένα με την ίδια την λειτουργική του. Ο συστημικός και διαρθρωτικός χαρακτήρας αυτών γίνεται ιδιαίτερα εμφανής, σύμφωνα με τα συμπεράσματα και στοιχεία των εκθέσεων του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και άλλων μηχανισμών ελέγχου της διοικητικής δράσης, στους ελληνικούς Δήμους. Στα κατωτέρω, προσεγγίζεται το αντικείμενο των κύριων μορφών κακοδιοίκησης και διαφθοράς που συναντώνται στους Δήμους και στα Νομικά τους Πρόσωπα και καταβάλλεται μία προσπάθεια ανίχνευσης των χρόνιων αιτιών αυτής της κατάστασης, μέσω της χρήσης αυτών των συμπερασμάτων και στοιχείων. Τελικά, παρατίθενται συνολικά συμπεράσματα και προτάσεις με έμφαση στην μείωση της παράβασης της νομιμότητας.

ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ

- Κακοδιοίκηση
- Παράβαση αρχής της νομιμότητας
- Διαφθορά
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

- Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
- Συνήγορος του Πολίτη
- Ελεγκτικό Συνέδριο
- Εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης
- Έλεγχος νομιμότητας
- Εποπτεία
- Τοπική Αυτοδιοίκηση
- Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ (πρώτου) βαθμού
- Δήμος
- Σύνδεσμος Προστασίας και Ανάπτυξης Υμηττού

ABSTRACT

By the term maladministration is designated the pathology which is generated when administrative action is not aligned to specific fundamental principles. The most significant of these, legality principle, demands the implementation of law in real life. Maladministration is derived, predominantly, from contravention of legality.

However, maladministration is neither the sole, nor the severest consequence of the non-observance of law. Corruption, which is identified with the abuse of power, due to holding a position or an office in the state mechanism, with the aim of obtaining undue advantage and promoting self-interested good at a concurrent expense of public good, is indirectly perceived by its negative effects.

The phenomena of maladministration and corruption exist in the Greek public sector to such degree and duration, so it is made reference to endemic phenomena, interwoven with its very operational. The systemic and structural character of them is particularly noticeable, according to the inferences and facts of the reports of the General Inspector of Public Administration and other mechanisms for the audit of administrative action, at the Greek Municipalities. At the undermentioned, the subject of the main types of maladministration and corruption which are found in the Municipalities and their Legal Entities is approached and an effort to detect the long-lasting causes of this condition is exerted, by the use of these inferences and facts. Finally, there are overall conclusions and proposals with emphasis on the mitigation of contravention of legality.

KEY-WORDS

- Maladministration
- Contravention of the legality principle
- Corruption
- General Inspector of Public Administration
- Inspectors-Auditors Body for Public Administration
- The Greek Ombudsman
- Court of Audit

- Internal audit of public administration
- Legality audit
- Superintendence
- Local Government
- Local Government Entity of Degree A (first)
- Municipality
- Association for the Protection and Expansion of Hymettus

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	2
ΛΕΞΕΙΣ – ΚΛΕΙΔΙΑ	2
ABSTRACT	4
KEY-WORDS	4
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	6
ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ	8
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	11
1. ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ	16
1.1 Κακοδιοίκηση στη σχέση του κράτους με τον πολίτη	16
1.1.1 Αρχή της νομιμότητας και λοιπές αρχές διοικητικής δράσης	16
1.1.2 Οριοθέτηση της έννοιας της κακοδιοίκησης	18
1.2 Το φαινόμενο της διαφθοράς στη λειτουργία του κράτους	19
1.2.1 Η έννοια της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα	19
1.2.2 Σύγχρονες προσεγγίσεις της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα	20
1.3 Σχέση των εννοιών διαφθοράς και κακοδιοίκησης	22
2. ΤΑ ΦΑΙΝΟΜΕΝΑ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ	24
2.1 Η ιστορική εξέλιξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού	24
2.1.1 Ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού έως την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία	24
2.1.2 Ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία	26
2.1.3 Η εποπτεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού από την κεντρική διοίκηση	28
2.2 Μηχανισμοί ελέγχου της διοικητικής δράσης των Δήμων / Ελεγκτικό Συνέδριο	30
2.2.1 Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης	30
2.2.2 Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	31

2.2.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη.....	32
2.2.4 Το Ελεγκτικό Συνέδριο	32
2.3 Οι κύριες μορφές κακοδιοίκησης στο χώρο των Δήμων	33
2.3.1 Η κακοδιοίκηση στους Δήμους όπως καταγράφεται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης	33
2.3.2 Η κακοδιοίκηση στους Δήμους όπως καταγράφεται από τον Συνήγορο του Πολίτη.....	34
2.3.2.1 Κακοδιοίκηση σε σχέση με το αστικό – φυσικό περιβάλλον.....	36
2.3.2.2 Κακοδιοίκηση σε σχέση με την σχέση του ΟΤΑ Α΄ βαθμού με τον διοικούμενο ..	38
2.3.2.3 Άλλα θέματα κακοδιοίκησης στους Δήμους.....	40
2.3.3 Τα αίτια παρουσίας φαινομένων κακοδιοίκησης στους Δήμους.....	42
2.4 Οι κύριες μορφές διαφθοράς στο χώρο των Δήμων	44
2.4.1 Η διαφθορά στους Δήμους όπως καταγράφεται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.....	44
2.4.1.1 Η διαφθορά στους Δήμους από τη σκοπιά της πειθαρχικής αρμοδιότητας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης	47
2.4.1.2 Η διαφθορά στους Δήμους από τη σκοπιά της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης	51
2.4.2 Η διαφθορά στους Δήμους όπως καταγράφεται από το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....	55
2.4.3 Η διαφθορά στους Δήμους όπως καταγράφεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο ..	58
2.4.4 Τα αίτια παρουσίας φαινομένων διαφθοράς στους Δήμους.....	58
3. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΓΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΔΕΣΜΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΥΜΗΤΤΟΥ	60
3.1 Η πορεία του ελέγχου μέχρι τη συγγραφή της Έκθεσης Ελέγχου.....	60
3.2 Οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα της Έκθεσης Ελέγχου	61
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	66
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	71
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	77

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Εικόνα 1	σελ. 35
Εικόνα 2	σελ. 37
Εικόνα 3	σελ. 39
Εικόνα 4	σελ. 40
Εικόνα 5	σελ. 41
Εικόνα 6	σελ. 42
Εικόνα 7	σελ. 45
Εικόνα 8	σελ. 46
Εικόνα 9	σελ. 48
Εικόνα 10	σελ. 49
Εικόνα 11	σελ. 50
Εικόνα 12	σελ. 50
Εικόνα 13	σελ. 51
Εικόνα 14	σελ. 54
Εικόνα 15	σελ. 56
Εικόνα 16	σελ. 57

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΔ	Αποκεντρωμένη Διοίκηση
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΓΠ	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
ΔΣ	Δημοτικό Συμβούλιο
ΕΔ	Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΙΧ	Ιδιωτικής Χρήσης
ΚΟΙΝΣΕΠ	Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση
ΚΣ	Κοινοτικό Συμβούλιο
ΚΥΕ	Κατάστημα Υγειονομικού Ενδιαφέροντος
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο δημοσίου δικαίου
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΕΕΔΔ	Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΠΑΥ	Σύνδεσμος Προστασίας και Ανάπτυξης Υμηττού
ΣτΕπ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΕυ	Συμβούλιο της Ευρώπης
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΤΑ	τοπική αυτοδιοίκηση

υπ' αριθμ.

ΦΕΚ

ΦΠΑ

υπό τον αριθμό

Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μελέτη για την εμφάνιση φαινόμενων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στο χώρο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής ΟΤΑ) Α΄ βαθμού, σύμφωνα με στοιχεία αρμόδιων μηχανισμών ελέγχου, πραγματεύεται τη θεματική της σχέσης της σημερινής μορφής του πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, του Δήμου, με το φαινόμενο της κακοδιοίκησης, όπως επίσης και με το φαινόμενο της διαφθοράς, το οποίο έχει λάβει διαστάσεις κοινωνικής πληγής στη χώρα μας.

Η σοβούσα κοινωνική, πολιτική και οικονομική κρίση ξεκίνησε ως κρίση δημοσιονομικού ελλείμματος και δημοσίου χρέους ή αλλιώς έχοντας τη μορφή μίας κρίσης αμιγώς οικονομικού χαρακτήρα, με τις λοιπές δύο πτυχές να λαμβάνονται υπόψη έμμεσα και δευτερευόντως ως προς την πρώτη και κύρια. Στην πορεία των πραγμάτων η ερμηνεία διαφοροποιήθηκε, αφού οι εναπομένουσες συνιστώσες, η κοινωνική και η πολιτική, ήρθαν στην επιφάνεια και απέκτησαν θέση ανάλογη της οικονομικής (Μανδραβέλης, 2013). Πλέον γίνεται λόγος όλο και περισσότερο για κρίση θεσμών και αξιών, νοοτροπίας και αντιλήψεων, για ιδέες και ιδεολογίες που «χρεοκόπησαν», επιφέροντας κατά φυσιολογικό τρόπο, ισοδύναμο αποτέλεσμα στην οικονομία. Μέσα στο κλίμα αυτό ανεξέτασης και αναστοχασμού συστημικών απόψεων και πεποιθήσεων, τίθεται επιτακτικά το αίτημα του επαναπροσδιορισμού τους ως προς κάποιες θεμελιώδεις σταθερές, κάποια σημεία αναφοράς (Μανδραβέλης, 2013).

Το ποια είναι τα ήθη και οι αρχές που επικυριαρχούν στο δημόσιο βίο, αποκτώντας το ρόλο του σταθερού σημείου αναφοράς έναντι του οποίου καθορίζονται και οριοθετούνται οι έννοιες και οι πρακτικές της δημόσιας ζωής, ίσως να αποτελεί τελικά τον κρίσιμο παράγοντα, το κλειδί για την υπέρβαση της κρίσης. Κομβική σημασία ανάμεσα στις θεμελιώδεις αρχές που χρειάζεται να διέπουν το δημόσιο βίο θα πρέπει να έχει η αρχή της τήρησης της νομιμότητας. Η εν λόγω αρχή συνιστά ευθέως το μέσο υλοποίησης του κράτους δικαίου και συνακόλουθα του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Είναι αλήθεια ότι η παράβαση της νομιμότητας σε συνδυασμό με τη μη συμμόρφωση προς δικαστικές αποφάσεις είναι φαινόμενο σύνηθες στην ελληνική δημόσια διοίκηση, παρατηρούμενο μάλιστα σε ολόκληρο το φάσμα της. Η λειτουργία των δημοσίων

υπηρεσιών βρίθει περιπτώσεων άρνησης επίδειξης σεβασμού σε κανόνες του νομοθετικού πλαισίου και αποφάσεις δικαστηρίων, γεγονός που μπορεί να τεκμηριωθεί ότι αποτελεί το βασικότερο λόγο εμφάνισης της παθογένειας της κακοδιοίκησης συνολικά στη λειτουργία του κράτους. Γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, που παρά τις κατά καιρούς βελτιωτικές παρεμβάσεις συνεχίζουν, έστω σε μικρότερη έκταση, να υφίστανται, μονάχα διογκώνουν το ήδη σοβαρό πρόβλημα.

Την κατάσταση μη άσκησης καλής διοίκησης επιδεινώνει η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, δεδομένης της συσχέτισης μεταξύ των δύο, η οποία παρομοιάζεται με «συγκοινωνούντα δοχεία». Το γεγονός έχει επιβλαβείς επιπτώσεις στη λειτουργία του κράτους και στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, με ανάλογες επιβαρυντικές συνέπειες για την οικονομική και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξη της χώρας (ΓΕΔΔ, 2015).

Αφενός, η κακοδιοίκηση και αφετέρου, οι πολλαπλές περιπτώσεις διαφθοράς στο δημόσιο τομέα της χώρας, αθροιστικά έχουν επιφέρει σημαντικά αρνητικές επιπτώσεις. Κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, πλήττουν το κράτος δικαίου, στερούν πολύτιμους πόρους, δυσχεραίνουν την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και αμαυρώνουν την εικόνα της διεθνώς. Τις συνέπειες υφίσταται η κοινωνία στη σημερινή εποχή της κρίσης (ΓΕΔΔ, 2015).

Ένα πεδίο δοκιμασίας της αρχής της τήρησης της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, όπως από πλήθος στοιχείων προκύπτει, είναι οι Δήμοι (Ρακιντζής, 2013). Αποτέλεσμα αυτής της παραβατικής νοοτροπίας είναι η συνολική εικόνα που δίνουν να είναι αυτή ενός τομέα του Δημοσίου όπου ενδημούν η κακοδιοίκηση και το παράγωγό της, η διαφθορά. Κάθε Δήμος δεν αποτελεί απλά ένα εδαφικώς προσδιορισμένο Νομικό Πρόσωπο δημοσίου δικαίου (εφεξής ΝΠΔΔ), ξέχωρο από το Νομικό Πρόσωπο του κράτους, αλλά μία χωρική ενότητα όπου εκπληρώνεται η δημοκρατική αρχή σε τοπικό επίπεδο και οι λειτουργίες του είναι κρίσιμες για την ποιότητα ζωής του πολίτη-δημότη. Κατά συνέπεια, το έναυσμα για τη συγγραφή του παρόντος έγκειται στο προσωπικό ενδιαφέρον του γράφοντος για την εξέταση του ζητήματος των παρατηρούμενων στους 325 Δήμους της χώρας παρακμιακών φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς, από τη στιγμή που αυτοί αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της δημόσιας διοίκησης και τα προαναφερθέντα φαινόμενα συμβάλλουν στη διαμόρφωση της σημερινής δυσάρεστης

κατάστασης στην οποία έχει περιέλθει η χώρα. Ακόμη, σημαντική επιρροή για την εκπόνηση της μελέτης άσκησε το γεγονός ότι μία σειρά μηχανισμών ελέγχου της διοικητικής δράσης και συγκεκριμένα ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (εφεξής ΓΕΔΔ), το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (εφεξής ΣΕΕΔΔ) και ο Συνήγορος του Πολίτη (εφεξής ΣτΠ), καθώς και το Ελεγκτικό Συνέδριο (εφεξής ΕΣ), για μακρά χρονική περίοδο αποτυπώνουν στις εκθέσεις τους, ετήσιες ή άλλες, το χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης (εφεξής ΤΑ) και ιδιαίτερα της πρωτοβάθμιας, ως χώρο όπου «προνομιακά» ευδοκιμούν φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Εντούτοις, λόγω των αρχών της εγγύτητας και επικουρικότητας για την άμεση και αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αυτή θα έπρεπε να είναι απαλλαγμένη από τα «βαρίδια» της κεντρικής εξουσίας. Αντίθετα, φαίνεται ότι οι ρίζες του πελατειακού συστήματος και της παράβασης της νομιμότητας βρίσκονται και στο επίπεδο της τοπικά οργανωμένης δημοκρατικής κοινωνίας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας, η οποία εκπονήθηκε ως τελική εργασία στο πλαίσιο της εκπαιδευτικής διαδικασίας της ΚΓ΄ Εκπαιδευτικής Σειράς της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (εφεξής ΕΣΔΔΑ), είναι αρχικά η εξέταση του όλου φαινομένου της κακοδιοίκησης και διαφθοράς ως διαρθρωτικού προβλήματος του δημοσίου τομέα, το οποίο υποθάλλει η παράβαση της αρχής της νομιμότητας και εν συνεχεία, η διεξοδική ανάλυση της παρουσίας του στους Δήμους. Κατά μείζονα δηλαδή λόγο, επιχειρείται να σκιαγραφηθούν οι πιο κοινά απαντώμενες μορφές κακοδιοίκησης και διαφθοράς στους Δήμους, περιλαμβανομένων των Νομικών τους Προσώπων, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Ακόμη, η εργασία αποπειράται να προχωρήσει σε μία παρουσίαση των γενεσιουργών αιτιών του εν λόγω φαινομένου και να εξάγει συμπεράσματα για τη μεγάλη έκτασή του, χρησιμοποιώντας πορίσματα από την ιστορική εξέλιξη των φορέων της πρωτοβάθμιας ΤΑ.

Η **μεθοδολογία** που ακολουθήθηκε για τη σύνταξη της εργασίας είναι θεωρητική βιβλιογραφική έρευνα, καθώς και μελέτη και ερευνητική εξέταση της σχετικής νομοθεσίας. Περιλήφθηκαν πηγές από τη σχετική νομοθεσία, την ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, εκθέσεις και μελέτες, ομιλίες και επιστημονικά άρθρα.

Αναλυτικότερα, αρχικά πραγματοποιήθηκε επίσκεψη στη βιβλιοθήκη της ΕΣΔΔΑ, και εν συνεχεία στις βιβλιοθήκες του ΓΕΔΔ και του ΣτΠ για την εύρεση σχετικών βιβλίων,

εγχειριδίων διοικητικού δικαίου, επιστημονικών περιοδικών. Πραγματοποιήθηκε, συγχρόνως, εκτεταμένη έρευνα για πηγές στο διαδίκτυο (Internet), μέσω της πρόσβασης σε διαδικτυακούς τόπους. Στο πλαίσιο αυτό έγινε έρευνα στους ιστοτόπους φορέων αρμόδιων για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο, όπως στον ιστοτόπο του ΓΕΔΔ, του ΣΕΕΔΔ και του ΣτΠ και σε ιστοτόπους φορέων που αφορούν γενικότερα στην ΤΑ στην χώρα μας, όπως οι ιστοτόποι του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης. Συγκεντρώθηκαν, επίσης, ηλεκτρονικά άρθρα και δημοσιεύσεις και αναζητήθηκε μέσω του ιστοτόπου του Εθνικού Τυπογραφείου σχετική νομοθεσία. Επίσης, αξιοποιήθηκαν εκπαιδευτικές σημειώσεις των σεμιναρίων της ΕΣΣΔΑ, που αφορούν στην νομιμότητα της διοικητικής δράσης, τα συστήματα ελέγχου επί των ΟΤΑ, την καταπολέμηση της διαφθοράς και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς, καθώς και ομιλίες. Σημαντικότερο μεθοδολογικό εργαλείο για την επιστημονική τεκμηρίωση της εργασίας υπήρξαν οι ετήσιες εκθέσεις του ΓΕΔΔ και του ΣΕΕΔΔ και οι ετήσιες και οι ειδικές σε σχέση με τους ΟΤΑ εκθέσεις του ΣτΠ. Τέλος, έγινε αντικείμενο ενδελεχούς μελέτης η Έκθεση Ελέγχου στον Σύνδεσμο Προστασίας και Ανάπτυξης Υμηττού (εφεξής ΣΠΑΥ), που αποτελεί σύνδεσμο Δήμων στην Περιφέρεια Αττικής και ΝΠΔΔ (ΓΕΔΔ, 2014)².

Η **διάρθρωση** της εργασίας, κατόπιν της Εισαγωγής, έχει τρία κεφάλαια και ένα ακόμη όπου διατυπώνονται συνολικά συμπεράσματα και προτάσεις βελτίωσης, για την άσκηση του διοικητικού έργου στους Δήμους και την επιβολή του νόμου κατά τη λειτουργία τους. Τα κεφάλαια διαρθρώνονται σε ενότητες, οι περισσότερες εκ των οποίων διαθέτουν υποενότητες, οι οποίες με τη σειρά τους σε δύο περιπτώσεις συναπαρτίζονται από τμήματα υποενοτήτων.

Το πρώτο κεφάλαιο εισάγει τον αναγνώστη στη θεμελιώδη για την άσκηση δέουσας διοικητικής δράσης αρχή της νομιμότητας και οριοθετεί την έννοια της κακοδιοίκησης. Αναφέρεται επιπλέον στο φαινόμενο της διαφθοράς στο κράτος, κάνοντας ανάλογες εισαγωγικές παρατηρήσεις και συνδέοντας το με την κακοδιοίκηση.

Τα επόμενα δύο κεφάλαια συνιστούν το βασικό μέρος της εργασίας. Το δεύτερο κεφάλαιο, αφότου παραθέτει μία ιστορική αναδρομή της πορείας των οργανισμών της πρωτοβάθμιας ΤΑ και της εποπτείας επί αυτών από την κεντρική διοίκηση στο

σύγχρονο ελληνικό κράτος, παρουσιάζει ευσύνοπτα τους τρεις φορείς – μηχανισμούς ελέγχου της διοικητικής τους δράσης, τον ΓΕΔΔ, το ΣΕΕΔΔ και τον ΣτΠ, κάνοντας μία αναφορά και στο ΕΣ. Ακολουθεί αναλυτική απεικόνιση των μορφών κακοδιοίκησης που συναντώνται στους Δήμους και μία αναφορά στα αίτια επικράτησης της κακοδιοίκησης σε αυτούς και αντίστοιχη απεικόνιση των μορφών διαφθοράς χρησιμοποιώντας και ενδεικτικά παραδείγματα και ομοίως αναφορά στα αίτια επικράτησης της διαφθοράς σε αυτούς. Το τρίτο κεφάλαιο επικεντρώνεται αποκλειστικά στη μελέτη της περίπτωσης του ΣΠΑΥ, όπως τον απεικονίζει σχετική Έκθεση Ελέγχου του ΓΕΔΔ, από την οποία διαφαίνεται ότι όντως οι Δήμοι δραστηριοποιούμενοι στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους φθάνουν, πολλές φορές, στα όρια της νομιμότητας ή και τα ξεπερνούν.

Το τελευταίο κεφάλαιο συνοψίζει τα συμπεράσματα μέσα από μια οπτική που εδράζεται στην ιστορική εξέλιξη της ΤΑ στη χώρα και αρθρώνει προτάσεις για τη μείωση έως εξάλειψη αθροιστικά του φαινομένου της κακής διοίκησης και της διαφθοράς. Μετά το πέρας του κεφαλαίου επισυνάπτεται η βιβλιογραφία και παραρτήματα.

1. ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

1.1 Κακοδιοίκηση στη σχέση του κράτους με τον πολίτη

1.1.1 Αρχή της νομιμότητας και λοιπές αρχές διοικητικής δράσης

Με τον όρο δημόσια διοίκηση ή απλά διοίκηση νοείται το σύνολο εκείνο των υπηρεσιών, δομών και προσώπων που εντάσσεται οργανικά στην εκτελεστική εξουσία και φέρει την ευθύνη της υλοποίησης των αποφάσεων και πολιτικών της. Επομένως, η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα διαφοροποιημένο υποσύστημα του όλου πολιτικού συστήματος, που επιφορτίζεται με την προετοιμασία και την εφαρμογή των κανόνων δικαίου και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής, όπως αυτά προσδιορίζονται από τα αρμόδια προς τούτο όργανα, ήτοι την Βουλή και την Κυβέρνηση (Μακρυδημήτρης, 2008). Η δημόσια διοίκηση δεν ενεργεί προς ίδιον όφελος, αλλά έχει πάντοτε σκοπό την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, ασκώντας δημόσια εξουσία. Στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, η δράση της οφείλει να διέπεται από ορισμένες αρχές, που εξασφαλίζουν την υποταγή της στο ανώτατο πολιτειακό όργανο, τον Λαό (Δρόσος, 2011).

Η βασικότερη και πιο θεμελιώδης αρχή είναι αυτή της νομιμότητας. Πρόκειται για αρχή συνταγματικού επιπέδου, που συνάγεται άμεσα ως συνέπεια της αρχής του κράτους δικαίου του άρθρου 25, παράγραφος (εφεξής παρ.) 1 του Συντάγματος¹ (Τάχος, 2003). Συνίσταται στην δέσμευση των διοικητικών οργάνων να δρουν βάσει της αρμοδιότητας που τους παρέχεται από ένα σύνολο ιεραρχημένων μεταξύ τους κανόνων δικαίου. Η ιεραρχία των κανόνων δικαίου ορίζεται με φθίνουσα σειρά σημαντικότητας από το ενωσιακό δίκαιο, τους κανόνες του Συντάγματος, τους κανόνες υπερνομοθετικής ισχύος, τους τυπικούς νόμους και τους κανόνες που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Κατά έναν ευρύτερο προσδιορισμό, η αρχή της

¹ Διασφαλίζεται από τις ακόλουθες, ιδίως, διατάξεις: οι εξουσίες «ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα» (άρθρο 1, παρ. 3), ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες «του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι με αυτό» (άρθρο 50). Τέλος, οι παράνομες πράξεις των διοικητικών οργάνων μπορούν να ακυρώνονται από τα δικαστήρια (άρθρο 95, παρ.1).

νομιμότητας σημαίνει υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης σε όλους τους διέποντες τη δράση της κανόνες δικαίου, από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται (Σπηλιωτόπουλος, 2001). Στην περίπτωση αυτή στους κανόνες που συγκροτούν το πλαίσιο της νομιμότητας περιλαμβάνεται επιπλέον η νομολογία των δικαστηρίων και πρωτίστως των διοικητικών, με προεξάρχον στην ελληνική περίπτωση το Συμβούλιο της Επικρατείας (εφεξής ΣτΕπ).

Η παράβαση της αρχής της νομιμότητας από μέρος της διοίκησης είναι δυνατό να προκαλέσει διάφορες συνέπειες ανάλογα με την ενέργεια του διοικητικού οργάνου που αντιδιαστέλλεται προς αυτήν (Σπηλιωτόπουλος, 2001). Ειδικότερα, ο πολίτης έχει το δικαίωμα να ζητήσει την επανεξέταση μίας διοικητικής πράξης με μία απλή διοικητική προσφυγή και να επιτύχει άρση της παράβασης, με ανάκληση ή τροποποίηση της πράξης μέσω αίτησης θεραπείας ή ακύρωσή της μέσω ιεραρχικής προσφυγής. Επίσης, θεμελιώνεται η δυνατότητα άσκησης ειδικής και ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής. Εάν τα εν λόγω μέσα² δεν αποδώσουν, ο πολίτης έχει δικαίωμα να ασκήσει τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα και να επιτύχει την ακύρωση της διοικητικής πράξης ή της παράλειψης έκδοσής της και την αποκατάσταση τυχόν ζημίας που του προκλήθηκε.

Η διοικητική ενέργεια απαιτείται να συμφωνεί με τον κανόνα δικαίου που διέπει τη διοικητική δράση, όταν ο κανόνας περιγράφει λεπτομερώς τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες αυτή είναι υποχρεωτική, καθώς και το περιεχόμενό της. Αυτή είναι η περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας. Από την άλλη πλευρά, τίθεται ζήτημα διακριτικής ευχέρειας, όταν το νομικό πλαίσιο καθορίζει ένα εύρος επιλογών μεταξύ των οποίων καλείται να διαλέξει η δημόσια διοίκηση. Τότε, η διοικητική δράση πρέπει να βρίσκεται σε αρμονία με το σύνολο των κανόνων που ορίζουν το νομικό αυτό πλαίσιο. Συνάγεται ότι η αρχή της νομιμότητας για την διοίκηση είναι αυστηρά καθορισμένη, διότι τα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται να κάνουν μονάχα ό,τι ρητά τους επιτρέπεται και όχι οτιδήποτε δεν τους απαγορεύεται. Το προνόμιο ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο να προβαίνει νομίμως σε ενέργειες που δεν απαγορεύονται ρητώς επιφυλάσσεται μόνο στους ιδιώτες.

² Ο πολίτης στις συναλλαγές του με τη δημόσια διοίκηση είναι φορέας δικαιωμάτων, η διασφάλιση των οποίων αποτελεί υποχρέωση της πολιτείας. Οι διοικητικές προσφυγές που δύναται να ασκήσει ενώπιον των διοικητικών αρχών προβλέπονται στον Ν. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», στα άρθρα 24 έως 26.

Κατά την επικρατούσα άποψη, η διοικητική δράση απαιτείται να είναι συμβατή και με μερικότερες αρχές της διοικητικής δράσης, οι οποίες άλλοτε αναγράφονται ρητώς στη νομοθεσία και άλλοτε τεκμαίρονται, σαφώς, από το σύνολο των συναφών διατάξεων (Τάχος, 2003). Συνεπώς, πέραν της αρχής της νομιμότητας είναι αναγκαίο να τηρούνται οι αρχές της διοικητικής δράσης της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της χρηστής διοίκησης³, της επιείκειας⁴, της καλής πίστης⁵, της αμεροληψίας και της διαφάνειας⁶.

1.1.2 Οριοθέτηση της έννοιας της κακοδιοίκησης

Προκειμένου να γίνει αντιληπτή η έννοια της κακής διοίκησης ή κακοδιοίκησης, κρίνεται σκόπιμο να προσδιοριστεί πρώτα η αντίθετή της, εκείνη της καλής διοίκησης. Ως καλή διοίκηση μπορεί να οριστεί η αντιμετώπιση του πολίτη από τη διοίκηση κατά τρόπο προσήκοντα, δίκαιο και αμερόληπτο (ΣτΠ, 1998). Κατά κανόνα, η μη εκπλήρωση των έστω ενός εκ των ανωτέρω όρων είναι αποτέλεσμα κακής οργάνωσης και λειτουργίας της διοίκησης και προξενεί την κακοδιοίκηση.

Άμεσος αποδέκτης της κακοδιοίκησης είναι ο διοικούμενος, του οποίου τα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα θίγονται από νομικές ή υλικές ενέργειες ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων (Μακρυδημήτρης et al, 1996). Μολονότι δεν συνοδεύεται απαραίτητως από καταστρατήγηση της αρχής της νομιμότητας, η κακοδιοίκηση επισύρει την καταπάτηση των μερικότερων αρχών της διοικητικής δράσης, τροφοδοτώντας ακαμψίες και παραλείψεις. Αποτελώντας περισσότερο αντικείμενο της διοικητικής επιστήμης και πρακτικής, δεν είναι νομικά μία συγκεκριμένη έννοια.

³ Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και αποτελεί «επιτακτικό κανόνα δικαίου του οποίου η παράβαση συνεπάγεται «παρανομία» της διοίκησης» (Τάχος, 2003).

⁴ Η αρχή αυτή αποτελεί περαιτέρω έκφραση της αρχής της χρηστής διοίκησης και συμβάλλει στην αναζήτηση εξαιρετικής και συγκεκριμένης ρύθμισης, ώστε να ικανοποιείται το αίτημα για δικαιοσύνη (Ρομπόκου-Καραγιάννη, 2001).

⁵ Η διοικητική δράση έγκειται στην εντιμότητα που πρέπει να επιδεικνύει η δημόσια διοίκηση απέναντι στον πολίτη, ώστε να μη του δημιουργεί καταστάσεις πλάνης, απειλής ή απάτης (Δαραμάρας, 2014).

⁶ Μέσω ενός πλέγματος συνταγματικών διατάξεων (άρθρο 14 παρ. 9, 29 παρ. 2, 57, 98, 102 παρ. 5, 103 παρ. 7), η αρχή της διαφάνειας συνδέεται με την καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής στον χώρο άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Εξειδικεύεται στα πεδία των μέσων ενημέρωσης, της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, των κωλυμάτων και ασυμβίβαστων δημοσίων αξιωμάτων και της διαφάνειας των περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων λειτουργών (Ράικος, 2006).

Δύναται, ωστόσο, να ενισχύσει φαινόμενα παράβασης της νομιμότητας (Φυτράκης, 2010).

Η κακοδιοίκηση συνηθέστατα καλύπτεται κάτω από τον μανδύα της τήρησης του νόμου, ή ακριβέστερα του γράμματος αυτού. Με άλλη διατύπωση, η τυπολατρία συνιστά βασική εκδήλωση κακοδιοίκησης, καθώς η υποκατάσταση του σκοπού της δημόσιας υπηρεσίας από την τήρηση των διαδικασιών και μόνο συνιστά δυσλειτουργικό φαινόμενο που όμως δεν παραβιάζει, ευθέως τουλάχιστο, τον νόμο. Ακόμη και απρεπής συμπεριφορά διοικητικού οργάνου σε καθημερινές συναλλαγές του με πολίτες, που ενδέχεται να μην είναι αστικά ή ποινικά, αν και είναι πειθαρχικά, κολάσιμη ενέργεια, συνιστά κατηγορηματικά έκφραση κακοδιοίκησης (ΣτΠ, 2012)³.

Αναφορικά με τη διάσταση του φαινομένου από την σκοπιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ), κακοδιοίκηση μπορεί να συναντηθεί αντιστοίχως στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων θεσμικών ή λοιπών οργάνων της ΕΕ. Και εκεί, οι αρχές της χρηστής διοίκησης επεκτείνονται πέρα από τα όρια του νόμου και απαιτούν από τα όργανα της ΕΕ όχι μόνο να τηρούν τις νομικές υποχρεώσεις τους, αλλά και να ενεργούν με ευσυνειδησία και εξασφαλίζοντας ότι οι πολίτες είναι αποδέκτες της δέουσας μεταχείρισης και απολαύουν πλήρως των δικαιωμάτων τους. Θεωρείται παρομοίως δηλαδή, ότι η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα παρανομία και επιπλέον ότι η παρανομία συνεπάγεται απαραίτητα κακοδιοίκηση (ΕΔ, 1997).

1.2 Το φαινόμενο της διαφθοράς στη λειτουργία του κράτους

1.2.1 Η έννοια της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα

Ο όρος διαφθορά έχει καθιερωθεί στη διεθνή βιβλιογραφία για να περιγράψει ένα πολυσχιδές και πολυπαραγοντικό φαινόμενο το οποίο αφορά σε ανήθικες και ανέντιμες συμπεριφορές προσώπων που αντίκεινται ευθέως στην προαγωγή του κοινού καλού και της προόδου της οργάνωσης ή της ομάδας στην οποία είναι μέλη.

Το φαινόμενο της διαφθοράς χαρακτηρίζεται από διαχρονία. Στην αρχαία πόλη-κράτος της Αθήνας, καταγράφονται φαινόμενα κατάχρησης δημοσίων αξιωμάτων για εξυπηρέτηση ιδιοτελών σκοπών, και αναπτύσσεται σχετική νομοθεσία. Συνεπώς, από την περίοδο εκείνη γίνεται αντιληπτή η διαφθορά ως παράβαση κάποιων θεμελιωδών ηθικών αρχών και συνακόλουθα των νόμων μίας πολιτείας, που εκδηλώνεται με την μορφή κατάχρησης δημόσιας εξουσίας για προσπορισμό ιδιωτικού οφέλους. Στην κλασική πολιτική φιλοσοφία διαφθορά θεωρείται ο εκφυλισμός των πολιτικών θεσμών, δηλαδή η παραποίηση των αρχών που αποτελούν τα θεμέλια ενός πολιτικού συστήματος (Μάρκοβιτς et al, 2010). Η αντίληψη αυτή της διαφθοράς ως έκπτωση των ηθών στον δημόσιο πολιτικό βίο εντοπίζεται στον Πλάτωνα, στον Αριστοτέλη, μετέπειτα στον Μακιαβέλι. Έως το δέκατο ένατο αιώνα, ο εκφυλισμός του πολιτικού συστήματος αποτελούσε την κύρια ερμηνευτική προσέγγιση της πολιτικής διαφθοράς (Bratsis, 2008).

Πρωταρχικό στοιχείο και χαρακτηριστικό γνώρισμα της διαφθοράς στο δημόσιο κρατικό τομέα, με το οποίο και ξεχωρίζει από οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία μπορεί να αποδοθεί στον όρο, είναι η σχέση της με την υποβάθμιση της ποιότητας λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος. Πράγματι, ο εν λόγω τύπος διαφθοράς δηλητηριάζει το δημόσιο βίο, διότι διαπράττεται σε συνθήκες αδιαφάνειας και μη δημοσιότητας. Υποσκάπτει τα ίδια τα θεμέλια της δημοκρατίας, εφόσον νοθεύει κατάφωρα τη λαϊκή βούληση, δεδομένης της παρέκκλισης από τους κανόνες δικαίου που εισάγει η αντιπροσωπεία που έχει αναδειχθεί από τον Λαό, το ανώτατο πολιτειακό όργανο. Εν τέλει, προκύπτει ότι η διαφθορά σε μία ευνομούμενη δημοκρατική πολιτεία ισοδυναμεί με φθορά του πολιτεύματος της, των θεσμών και των δομών της (Μάρκοβιτς et al, 2010).

1.2.2 Σύγχρονες προσεγγίσεις της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα

Το περιεχόμενο της διαφθοράς συναρτάται με τις επικρατούσες κοινωνικοπολιτικές συμπεραδηλώσεις και τις ειδικότερες αξιακές αντιλήψεις. Επομένως, η διατύπωση ενός καθολικού ορισμού προσκρούει σε πλήθος δυσκολιών. Αρκετοί παράγοντες υφίστανται που δυσχεραίνουν τον εννοιολογικό προσδιορισμό της. Πρώτον, η διαφθορά ενσωματώνει ποικιλία διακριτών, αλλά σχετιζόμενων προβλημάτων. Δεύτερον,

εντοπίζονται διαφορές ανάμεσα στη διαφθορά όπως ορίζεται στη νομοθεσία, όπως επηρεάζει την πολιτική και οικονομική δραστηριότητα και όπως γίνεται αντιληπτή από την κοινή γνώμη. Τρίτον, υπάρχουν αποκλίσεις στον ορισμό των φαινομένων που συνθέτουν τη διαφθορά μεταξύ των διαφορετικών έννομων τάξεων (Heidenheimer and Johnston, 2002).

Πάντοτε, όμως, καίριο συστατικό στοιχείο της διαφθοράς στο κράτος ήταν ο προσπορισμός ωφελημάτων, όχι απαραίτητως χρηματικών ή υλικών εν γένει, με άμεσο ή έμμεσο τρόπο στο πλαίσιο μίας αθέμιτης και κατά κανόνα παράνομης συναλλαγής μεταξύ ενός δημοσίου αξιωματούχου και ενός ιδιώτη. Η ως άνω απόκτηση ωφελήματος ήταν ανέκαθεν, άμεσα ή έμμεσα, επιβλαβής για το κοινωνικό σύνολο (Μάρκοβιτς et al, 2010).

Ο ορισμός που αποτέλεσε τη βάση για την ερμηνευτική προσέγγιση της διαφθοράς στη σύγχρονη εποχή έχει ως εξής: «διαφθορά είναι η συμπεριφορά που αποκλίνει από τα τυπικά καθήκοντα ενός δημοσίου ρόλου λόγω εκτιμώμενων ιδιωτικών (προσωπικών, στενών συγγενικών ή συντεχνίας) ωφελημάτων σε οικονομικές απολαβές ή βελτίωση της κοινωνικής θέσης ή παραβιάζει κανόνες στην κατεύθυνση της άσκησης συγκεκριμένων μορφών επιρροής με σκοπό το ιδιωτικό όφελος». Ο ορισμός συμπεριλαμβάνει την πρακτική της κατάχρησης εξουσίας από τους δημόσιους αξιωματούχους, εκφάνσεις της οποίας αποτελούν ο νεποτισμός και η διαπλοκή (Heidenheimer and Johnston, 2002).

Επίσης, έχει υποστηριχθεί ότι κρίσιμο στοιχείο στον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς δεν είναι τόσο η παραβατική συμπεριφορά, όσο ο συνδυασμός αυτής με το ιδιαίτερο κίνητρο της εξασφάλισης ιδιωτικού κέρδους σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Το ιδιωτικό κέρδος μπορεί να είναι υλικό, ή να προσλάβει μορφές όπως εύνοια ή πρόσβαση σε πληροφορίες.

Συμπερασματικά, η διαφθορά από μία ορθότερη και συνολικότερη οπτική «αποδίδει περισσότερο έναν τύπο κοινωνικής σχέσης, μέσω του οποίου εξασφαλίζονται προσβάσεις σε δυνατότητες και σε ένα πλέγμα εξουσίας, το οποίο αναγνωρίζει μόνο πρόσωπα και όχι απρόσωπες διαδικασίες διεκπεραίωσης αιτημάτων και επομένως δεν μπορεί να εξαντληθεί σε πράξεις, όπως ο χρηματισμός» (Μαντζούφας, 2011).

Σε διεθνές επίπεδο, από το Συμβούλιο της Ευρώπης (εφεξής ΣτΕυ) το 1999 υιοθετήθηκε η Ποινική Σύμβαση για τη Διαφθορά. Τα συμβαλλόμενα κράτη ανέλαβαν την υποχρέωση λήψης νομοθετικών μέτρων, προκειμένου να καταστούν ποινικά αδικήματα στο εθνικό τους δίκαιο οι πράξεις διαφθοράς δημοσίων λειτουργών, όπως αυτές τυποποιούνται σε σχετικό κατάλογο.

Στο σύγχρονο δίκαιο ένας ορισμός της έννοιας της διαφθοράς παρέχεται στην Αστική Σύμβαση για τη Διαφθορά του 1999 του ΣτΕυ, που έχει ενταχθεί στην ελληνική νομοθεσία με τον Νόμο (εφεξής Ν.) 2957/2001 «Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς». Στο άρθρο 2 της Σύμβασης δίνεται ο ακόλουθος ορισμός: «... ως διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή αμέσως ή εμμέσως δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος». Στο εσωτερικό ποινικό δίκαιο, η διαφθορά δεν αποτελεί καθαυτή ποινικό αδίκημα, αλλά καλύπτεται από πτυχές εγκληματικής συμπεριφοράς που τυποποιούνται ως ποινικά και πειθαρχικά αδικήματα⁷.

Άλλοι ορισμοί της διαφθοράς έχουν δοθεί από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, την Παγκόσμια Τράπεζα, την Μη Κυβερνητική Οργάνωση (εφεξής ΜΚΟ) Διεθνής Διαφάνεια, ωστόσο δεν εμπίπτει στους σκοπούς της παρούσας εργασίας η αναλυτική παράθεση των ορισμών αυτών εδώ (βλ. Παράρτημα Ι).

1.3 Σχέση των εννοιών διαφθοράς και κακοδιοίκησης

Στην πράξη έχει αποδειχθεί ότι τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς, χωρίς να ταυτίζονται, συμβαδίζουν. Η διαφθορά τείνει να αναπτύσσεται σε διοικητικά συστήματα τα οποία διέπονται από εμφανείς δυσλειτουργίες και άρα παρουσιάζουν κακοδιοίκηση. Ειδικότερα, όταν σε σημαντικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης

⁷ Χαρακτηριστική ένδειξη της σοβαρότητας του προβλήματος στην Ελλάδα είναι ότι με την Απόφαση υπ' αριθμ. Υ26 της 06/02/2015 του Πρωθυπουργού (ΦΕΚ 212 τεύχος Β') αποφασίστηκε η σύσταση θέσεως Υπουργού Επικρατείας με αρμοδιότητες που αφορούν την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη δίωξη του οικονομικού εγκλήματος.

εμφανίζονται υψηλά επίπεδα κακοδιοίκησης, δημιουργούνται κίνητρα αθέμιτης συναλλαγής των πολιτών με τη δημοσιοϋπαλληλία, προκειμένου για την επιτυχή έκβαση της υπόθεσής τους. Μάλιστα, γίνεται λόγος και για περιπτώσεις όπου η κακή λειτουργία της υπηρεσίας προκαλείται «τεχνητά», προκειμένου να προωθείται ως μοναδική διέξοδος για την εξυπηρέτηση του πολίτη ή της επιχείρησης η αθέμιτη συναλλαγή μεταξύ δημοσίου υπαλλήλου – αξιωματούχου και ιδιώτη (ΓΕΔΔ, 2014)¹.

Αναδεικνύεται, λοιπόν, αιτιότητα μεταξύ της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς. «Η κακοδιοίκηση υποθάλλει την ανάπτυξη διαφόρων μορφών διαφθοράς και αντίστροφα, η διαφθορά επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης» (ΙΤΑ, 2006). Προς επίρρωση των ανωτέρω, υπογραμμίζεται στις εκθέσεις του ΓΕΔΔ ότι η κακοδιοίκηση και η παρατυπία σε αρκετές περιπτώσεις οδηγούν στη διαφθορά ή ευνοούν την ανάπτυξή της (ΓΕΔΔ, 2015). Αναδεικνύεται λοιπόν, όπως φαίνεται και πιο κάτω, αιτιότητα μεταξύ κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Δεν πρόκειται εδώ η σχέση αυτή να αναλυθεί περισσότερο, διότι αυτή αναλύεται διεξοδικά στο επόμενο κεφάλαιο.

Κλείνοντας, επισημαίνεται ότι τα μέσα καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης είναι έως ένα σημείο κοινά, καθώς κοινοί είναι και οι παράγοντες που τα αναπαράγουν. Οι σημαντικότεροι παράγοντες που αναπαράγουν τα φαινόμενα της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα είναι ο εκτεταμένος ρόλος του κράτους στον δημόσιο βίο και ιδιαίτερα στην οικονομική δραστηριότητα, το χαμηλό επίπεδο της ποιότητας του κανονιστικού πλαισίου⁸, η επίμονη γραφειοκρατία, η ανεπάρκεια των παραδοσιακών μορφών ελέγχου της διοικητικής δράσης, η ελλιπής παιδεία και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού και η επίδειξη ανοχής έως και αποδοχής από το κοινωνικό σύνολο (Φλωράτος, 2005).

⁸ Ειδικότερα πολυνομία, ασάφεια, κενά νόμου, αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων, αντιφατικές και αλληλοσυγκρουόμενες διατάξεις.

2. ΤΑ ΦΑΙΝΟΜΕΝΑ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ

2.1 Η ιστορική εξέλιξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού

2.1.1 Ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού έως την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

Πριν ακόμη την κήρυξη της Επανάστασης του 1821, ο ελληνισμός κουβαλούσε μακρά αυτοδιοικητική παράδοση, αφού τοπικά συμβούλια εκλεγόμενων δημογερόντων διαχειρίζονταν τα καθημερινά ζητήματα της κοινότητας, σύμφωνα με την αρχή της διοίκησης των υποθέσεων από τοπικά αιρετά όργανα (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, Α΄). Τα τρία επαναστατικά Συντάγματα της Ελλάδας σκόπιμα δεν πρόσδωσαν ιδιαίτερα μεγάλο βάρος στον θεσμό των κοινοτήτων, αποσκοπώντας στην καταπολέμηση του έντονου τοπικιστικού πνεύματος που επικρατούσε, προς όφελος της συγκρότησης ενιαίου εθνικού κράτους και της εξασφάλισης πολιτικής ενότητας. Η συγκεντρωτική αντίληψη του πρώτου Κυβερνήτη του σύγχρονου ελληνικού κράτους Ιωάννη Καποδίστρια, εντοπιζόταν ακριβώς στην αδήριτη ανάγκη να ισχυροποιηθεί η κεντρική εξουσία ενάντια στις φυγόκεντρες τάσεις ισχυρών τοπικιστικών συμφερόντων (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, Α΄).

Ακολούθησε η έλευση του Όθωνα και η περίοδος της βαυαρικής αντιβασιλείας, κατά την οποία κατεβλήθη προσπάθεια να οργανωθεί η ΤΑ σύμφωνα με τα τότε ευρωπαϊκά πρότυπα. Με το Βασιλικό Διάταγμα (εφεξής Β.Δ.) της 27/12/1833 «Περί συστάσεως των Δήμων», καθιερώθηκε ο Δήμος ως η μοναδική μονάδα ΤΑ και προβλεπόταν εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των δημοτικών αρχόντων, «σε εποχή, μάλιστα, που δεν είχαν θεσπισθεί εκλογικές διαδικασίες για ανάδειξη λαϊκής αντιπροσωπείας» (Τσάτσος, 1992, Β΄). Εκλογικό δικαίωμα είχαν μόνο οι άρρενες δημότες με εισόδημα, που εξέλεγαν τους δημοτικούς συμβούλους με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, ενώ ο Δήμαρχος προτεινόταν από το Δημοτικό Συμβούλιο (εφεξής ΔΣ) και διορίζονταν από τον βασιλιά.

Βασικός σταθμός εξέλιξης του θεσμού υπήρξε το Σύνταγμα του 1864, καθώς στο άρθρο 105 μνημονεύθηκε για πρώτη φορά, έστω έμμεσα, η ΤΑ συνταγματικά στην Ελλάδα. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι η εκλογή των δημοτικών οργάνων θα γινόταν με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, τροποποιώντας κατά τον τρόπο αυτό την εκλογική διαδικασία, καθώς καθιερώθηκε η άμεση εκλογή και για το αξίωμα του δημάρχου, που πάντως εξακολουθούσε να υπόκειται σε διορισμό (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, Α').

Σημείο καμπής στα αυτοδιοικητικά πράγματα υπήρξε ο Ν. 4057/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων», που παραχωρούσε πλήρη αυτοδιοίκηση στους Δήμους και τις Κοινότητες⁹. Με το νόμο αυτό, μεταρρυθμίστηκε η νομοθεσία για την ΤΑ και θεσπίστηκε για πρώτη φορά η Κοινότητα ως ΟΤΑ πρώτου βαθμού, παράλληλα με το Δήμο. Επρόκειτο για μία κίνηση τακτικής, αφού με την κατάργηση των ευάριθμων «βαυαρικών Δήμων» και την αντικατάστασή τους στην ύπαιθρο από χιλιάδες μικρές Κοινότητες, η ΤΑ κατακερματίστηκε διοικητικά και αποδυναμώθηκαν οι πολύ ισχυροί Δήμαρχοι (Χλέπας, 1999). Σύμφωνα με το νόμο, ο Δήμαρχος, καθώς και οι δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι, εκλεγόταν κάθε τέσσερα χρόνια άμεσα από το λαό. Ο Πρόεδρος της Κοινότητας εξαιρέθηκε από την άμεση εκλογή, καθώς εκλεγόταν από το Κοινοτικό Συμβούλιο (εφεξής ΚΣ), μεταξύ των κοινοτικών συμβούλων.

Η πρώτη ρητή συνταγματική κατοχύρωση του αυτοδιοικητικού θεσμού συντελέστηκε με το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927. Σύμφωνα με την παρ. 1, το Κράτος έπρεπε να διαιρεθεί σε περιφέρειες εντός των οποίων οι πολίτες θα διαχειριζόταν απευθείας τις τοπικές υποθέσεις, ενώ κατά την παρ. 2 ο Δήμος ή η Κοινότητα αποτελούσαν την πρώτη βαθμίδα της ΤΑ. Στην παρ. 3 εισαγόταν η έννοια του τεκμηρίου αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, καθώς γινόταν λόγος για αποφάσεις επί ζητημάτων που υπάγονται στην σφαίρα της ΤΑ.

⁹ Η μορφή αυτοδιοίκησης του Δήμου αφορούσε τις αστικές περιοχές (πρωτεύουσες Νομών), και εκείνη των Κοινοτήτων τις αγροτικές περιοχές.

2.1.2 Ο θεσμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

Το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της ΤΑ, ώστε να εμπεδωθεί η υλοποίηση της δημοκρατικής αρχής και σε τοπικό επίπεδο, μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας. Ειδικότερα, στην παρ. 1, αποσαφηνίζεται πλήρως η δομή της που διαρθρώνεται σε δύο βαθμίδες, εκ των οποίων την πρώτη αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Στους ΟΤΑ απονέμεται διοικητική αυτοτέλεια και οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, σύμφωνα με τη παρ. 2. Η συγκεκριμένη διάταξη δεν ορίζει την ψηφοφορία υποχρεωτικά ως άμεση, επιτρέποντας καταρχήν την έμμεση εκλογή Δημάρχων και Προέδρων Κοινοτήτων από το εκλεκτορικό σώμα των ΔΣ και ΚΣ αντίστοιχα. Με τη διαφοροποίηση, εξάλλου, των τοπικών από τις γενικές υποθέσεις της παρ. 1, τίθενται οι βάσεις για τον περιορισμό της καθ' ύλην αρμοδιότητας της κεντρικής διοίκησης, άρα και του μεριδίου της εκτελεστικής εξουσίας που αυτή διαθέτει (Χλέπας, 1999). Η συνταγματική κατοχύρωση της ΤΑ ξεπερνά και εκείνη του Συντάγματος του 1927, εφόσον ρυθμίζονται στην παρ. 6 θέματα οικονομικής της ενίσχυσης.

Τη δεκαετία του 1980, αρχίζει ένας σταδιακός εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας περί την ΤΑ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Ν.1065/1980 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα», ο τότε Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (εφεξής ΔΚΚ), που καθιέρωσε τεκμήριο αρμοδιότητας για όλες τις τοπικές υποθέσεις υπέρ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (Χλέπας, 1999). Ιδιαίτερο έναυσμα για τον εκσυγχρονισμό της ΤΑ προσφέρουν την περίοδο αυτή ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας και η Συνθήκη του Μάαστριχ¹⁰.

Κατά τη δεκαετία του 1990 καταγράφεται μία σημαντική πρωτοβουλία θεραπείας της υπεραριθμίας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, ο Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»¹¹. Η κυριότερη συμβολή του νόμου αυτού ήταν η λειτουργικότερη διοικητική διαίρεση της πρωτοβάθμιας ΤΑ, με αποτέλεσμα

¹⁰ Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας του 1985 είναι συνθήκη του ΣτΕυ ενταγμένη στο εσωτερικό εθνικό δίκαιο, που κατοχυρώνει το άμεσο της εκλογής των αρχών των ΟΤΑ. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 ή Συνθήκη για την ΕΕ είναι συνθήκη της ΕΕ και εισάγει την αρχή της επικουρικότητας.

¹¹ Πρόκειται για τον νόμο που έγινε γνωστός ως «σχέδιο Καποδίστριας».

μέσω συνενώσεων να προκύψουν τελικά 1,034 Δήμοι και Κοινότητες (910 Δήμοι και 124 Κοινότητες).

Στην αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 περιλαμβάνονται καινοτομίες στο άρθρο 102 που ενισχύουν σημαντικά τον θεσμό της ΤΑ. Αναλυτικότερα, στην παρ. 1 δεν γίνεται ρητή μνεία σε Δήμους και Κοινότητες, παρά μόνο σε δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης, και εισάγεται για πρώτη φορά σε συνταγματικό επίπεδο το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τις τοπικές υποθέσεις. Αυτό διασφαλίζει συνταγματικά την έννοια της τοπικής υπόθεσης και δεν επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να την ορίζει κατά το δοκούν, όπως έχει δεχτεί και η νομολογία του ΣτΕ¹². Ακόμη, κατοχυρώνεται η οικονομική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια με πρόσθετες εγγυήσεις, κατά τις διατάξεις της παρ. 3 και της παρ. 5.

Κατόπιν της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 και σε σχέση με τους ΟΤΑ, θεσπίστηκε ο Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ο ισχύον ΔΚΚ. Αυτός καθιέρωσε τον νεοπαγή θεσμό του τοπικού δημοψηφίσματος. Τελικά, η σημερινή μορφή των ΟΤΑ είναι αποτέλεσμα του Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»¹³. Ο εν λόγω νόμος επέφερε μία νέα διοικητική διαίρεση, αυτή την φορά και στις δύο βαθμίδες. Αναφορικά με την πρώτη, καταργήθηκαν οι Κοινότητες ως τύπος πρωτοβάθμιου ΟΤΑ και επήλθαν περαιτέρω συνενώσεις στους Δήμους, με τον περιορισμό τους σε 325 και την απόδοση σε αυτούς επιπρόσθετων αρμοδιοτήτων¹⁴. Επίσης, προβλέφθηκαν νέα όργανα σε δημοτικό επίπεδο, θεσμοθετήθηκαν αυξημένα εχέγγυα διαφάνειας και χρηστής οικονομικής διαχείρισης για τους Δήμους και περιορίστηκε δραστικά ο αριθμός των επιχειρήσεων που επιτρέπεται να συστήνουν.

¹² Νομολογία του 1998 (Αποφάσεις υπ' αριθμ. 3442 έως 3444 του ΣτΕπ).

¹³ Γνωστός και ως «πρόγραμμα Καλλικράτης».

¹⁴ Οι επιπρόσθετες αρμοδιότητες που αποδόθηκαν στους Δήμους ήταν ένα μέρος των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, που καταργήθηκαν ως δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ.

2.1.3 Η εποπτεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού από την κεντρική διοίκηση

Στο Β.Δ. της 27/12/1833, προβλεπόταν η άσκηση κρατικής εποπτείας επί των Δήμων. Η άσκηση της εποπτείας στις πράξεις των ΔΣ είχε ανατεθεί στους Νομάρχες, που ήταν διορισμένοι ανώτατοι κρατικοί αξιωματούχοι. Ο Νομάρχης ασκούσε και τυπικό έλεγχο νομιμότητας και ουσιαστικό έλεγχο σκοπιμότητας. Ο Ν. 1556/1887 «Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων», ανέθετε στα νομαρχιακά συμβούλια κυρίως εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες, σε ότι αφορά τη διοίκηση και την οικονομική διαχείριση των Δήμων (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, Α΄).

Η αναδιοργάνωση της ΤΑ με το Ν. 4057/1912 περιλάμβανε και κατάργηση του μέχρι τότε ισχύοντος προληπτικού ελέγχου της διοίκησης στις πράξεις των Δήμων, διατηρώντας την εγκριτική αρμοδιότητα του Νομάρχη επί των πράξεων των ΔΣ και ΚΣ εντός ορισμένης προθεσμίας, μετά το πέρας της οποίας οι αποφάσεις ήταν εκτελεστές. Επίσης, ο νόμος δεν περιλάμβανε γενικές πειθαρχικές διατάξεις, ούτε γενική πειθαρχική δικαιοδοσία των Νομαρχών επί δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Παρολαυτά η πειθαρχική τιμωρία των δημοτικών και κοινοτικών αρχών προβλέπονταν από διάφορες επιμέρους διατάξεις (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, Α΄).

Με βάση το Σύνταγμα του 1927, άρθρο 107 παρ. 4, επί των ΟΤΑ η κεντρική εξουσία ασκούσε ανώτατη εποπτεία, η οποία περιλάμβανε έλεγχο νομιμότητας ο οποίος δεν θα εμπόδιζε την ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία των τοπικών οργανισμών. Ο έλεγχος σκοπιμότητας ήταν επιτρεπτός, εφόσον προβλεπόταν ρητά από τον νόμο (Μπέσιλα-Βήκα, 2004 Α΄).

Στο Σύνταγμα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας του 1975, η ΤΑ περιβάλλεται με αυξημένες εγγυήσεις της ανεξαρτησίας της, εντός του πλαισίου της νομιμότητας. Θεσπίζεται στο άρθρο 102, παρ. 5, ότι το Κράτος ασκεί εποπτεία επί των ΟΤΑ που δεν εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, καθώς και ότι οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της απόλυσης εκ του αξιώματος του αιρετού οργάνου με την εξαίρεση της αυτοδίκαιης έκπτωσης, επιβάλλονται μόνο μετά από σύμφωνη γνώμη Συμβουλίου αποτελούμενου κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές.

Σημειώνεται ότι μετά τον Ν. 1416/1984 «Τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», οι πράξεις των ΔΣ και ΚΣ καθίσταντο άμεσα, με την έκδοσή τους δηλαδή, εκτελεστές (Δανόπουλος, 2000).

Το Προεδρικό Διάταγμα (εφεξής Π.Δ.) 323/1989 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» εξακολουθούσε να απονέμει ελεγκτική αρμοδιότητα, νομιμότητας και σκοπιμότητας, στον Νομάρχη ως ανώτατο κρατικό αξιωματούχο. Ο Ν. 2218/1994 «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» όμως, κατήργησε συνολικά τον έλεγχο σκοπιμότητας στους ΟΤΑ και προέβλεψε την σύσταση επιτροπής ως ανεξάρτητη δημόσια αρχή για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων τους. Ο ίδιος νόμος απένειμε εποπτικές αρμοδιότητες για τις πράξεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ υπέρ του Περιφερειακού Διευθυντή, αρμοδιότητα που περιήλθε αργότερα στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (εφεξής ΓΓΠ). Το Π.Δ. 410/1995 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν», ο τότε ΔΚΚ, διατήρησε αυτό το καθεστώς.

Το Σύνταγμα του 2001 παρέχει περαιτέρω εγγυήσεις που αφορούν την ασκούμενη επί των ΟΤΑ εποπτεία. Η ΤΑ ανεξαρτητοποιείται περαιτέρω ενόψει του γεγονότος ότι η εποπτεία περιορίζεται αυστηρά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, κατά την παρ. 4 του άρθρου 102. Ο Ν. 3463/2006 δεν μετέβαλε κατ' ουσίαν το προηγούμενο καθεστώς άσκησης εποπτείας. Ο Ν. 3852/2010 θεμελίωσε τον θεσμό της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, της οποίας προΐσταται ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Η υπηρεσία αυτή έχει ως αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών τους οργάνων. Η σύσταση του θεσμού αυτού είναι μια καίρια παρέμβαση καθώς θα αντιμετώπιζε, αν ενεργοποιούταν, επί του πρακτέου τα προβλήματα στον έλεγχο νομιμότητας του υφιστάμενου συστήματος, το οποίο σήμερα εξακολουθεί να εφαρμόζεται μεταβατικά,

απλά με την υποκατάσταση του ΓΠΠ από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

2.2 Μηχανισμοί ελέγχου της διοικητικής δράσης των Δήμων / Ελεγκτικό Συνέδριο

2.2.1 Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Ο θεσμός του ΓΕΔΔ ιδρύθηκε με τον Ν. 3074/2002 «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις», σε συμμόρφωση με διεθνείς δεσμεύσεις της Ελλάδας για τη θέσπιση επιτελικού οργάνου συντονισμού της δράσης των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης¹⁵. Πρόκειται για αυτοτελή δημόσια υπηρεσία, η οποία δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο ή έλεγχο διοικητικής εποπτείας από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή άλλη δημόσια αρχή, όπως άλλωστε έχει καταδείξει και η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕπ¹⁶ (ΓΕΔΔ, 2015).

Στον Ν.3074/2002 ορίζεται ρητά ότι ο ΓΕΔΔ κατά την άσκηση των καθηκόντων του έχει προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Ο ΓΕΔΔ, όμως, αν και διαθέτει περισσότερη ανεξαρτησία από τα λοιπά ελεγκτικά σώματα, τα οποία και εποπτεύει, δεν περιβάλλεται με τις εγγυήσεις των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών. Γίνεται λόγος για «ημιανεξάρτητη διοικητική αρχή» (Φυτράκης, 2010).

Ο ΓΕΔΔ αποτελεί μηχανισμό ελέγχου της δημόσιας διοίκησης για τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της και τον εντοπισμό και πάταξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Η δράση του έχει ως συνέπεια την άσκηση άμεσα πειθαρχικών και έμμεσα ποινικών διώξεων κατά υπαλλήλων που θεωρείται ότι υπέπεσαν σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα. Δύναται να διεξάγει επιθεωρήσεις,

¹⁵ Σε συνέχεια συστάσεων της GRECO (Group of States against Corruption), οργάνου του ΣτΕυ για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών προς τις απαιτήσεις της πολιτικής αντιδιαφθοράς του ΣτΕυ.

¹⁶ Η νομολογιακή αντιμετώπιση του θεσμού οριστικοποιήθηκε με την υπ' αριθμ. 1849/2008 Απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕπ.

ελέγχους, επανελέγχους και έρευνες ή να ζητεί την διενέργειά τους από τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, αναπτύσσοντας δραστηριότητα αφενός σε ελεγκτικό και πειθαρχικό και αφετέρου σε συντονιστικό επίπεδο. Προς τούτο είναι εφοδιασμένος με ανάλογο νομικό οπλοστάσιο. Σύμφωνα πάντα με τον Ν. 3074/2002, το πεδίο δράσης του περιλαμβάνει το σύνολο του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, και άρα και τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, καθώς και τα Νομικά τους Πρόσωπα, ανεξαρτήτως αν είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου¹⁷.

2.2.2 Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το ΣΕΕΔΔ συστήθηκε ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης με τον Ν. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης», υπαγόμενο απευθείας στον τότε καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό¹⁸. Ανήκει στα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Σημειώνεται ότι με τον Ν. 4320/2015 «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις», συστήθηκε η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπου το ΣΕΕΔΔ μεταφέρθηκε με τις αρμοδιότητες, τις υπηρεσίες και τις δομές του, υπαγόμενο πλέον στον Υπουργό Επικρατείας με αρμοδιότητες επί ζητημάτων καταπολέμησης διαφθοράς.

Σκοπός της λειτουργίας του, η οποία διέπεται από τον Ν. 3074/2002, είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης μέσω της διενέργειας επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών. Το ΣΕΕΔΔ μεριμνά για την επισήμανση κυρίως φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Το πεδίο της ελεγκτικής του δράσης περιλαμβάνει τόσο τον στενό όσο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπου συμπεριλαμβάνονται οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού μαζί με τα Νομικά τους Πρόσωπα, είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού δικαίου.

¹⁷ Τυπικό παράδειγμα Νομικού Προσώπου ιδιωτικού δικαίου υπό τον έλεγχο Δήμου είναι μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης-αποχέτευσης και δημοσίου δικαίου ένας σύνδεσμος Δήμων (π.χ. Ο ΣΠΑΥ).

¹⁸ Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

2.2.3 Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο ΣτΠ ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/1997. Από την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και εντεύθεν, ανήκει στις ανεξάρτητες αρχές συνταγματικής περιωπής. Στο άρθρο 103 υφίσταται η παρ. 9, ως ειδική διάταξη για τον ΣτΠ σχετικά με τον χαρακτήρα του ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή, την συγκρότηση και τις αρμοδιότητές του. Σε εφαρμογή της συνταγματικής αυτής επιταγής, εκδόθηκε ο Ν. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις», με κανόνες αποκλειστικά για τον ΣτΠ.

Ο εν λόγω νόμος καθορίζει ότι η αποστολή του ΣτΠ είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών πρωτίστως για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, μαζί με την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Συμπληρωματικά, επιφορτίζεται με την προάσπιση των δικαιωμάτων του παιδιού και την προώθηση της ισότητας των δύο φύλων.

Στην πραγματικότητα, ο απώτερος σκοπός της διαμεσολάβησης δεν διαφέρει από εκείνο του ελέγχου νομιμότητας που διενεργεί ο δικαστής ή ακόμη η ίδια η δημόσια διοίκηση, όταν ενεργεί κατόπιν διοικητικής προσφυγής: η εν γένει επιβολή της νομιμότητας στη διοικητική δράση. Διότι τόσο η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη όσο και η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης ανάγονται, σε τελευταία ανάλυση, σε ζητήματα τήρησης της εν γένει νομιμότητας (Καμίνης, 2005). Είναι πρόδηλη, επομένως, η φύση του ΣτΠ ως οργάνου ελέγχου της διοικητικής δράσης. Στην δικαιοδοσία του ανήκει και η ενασχόληση με υποθέσεις κακοδιοίκησης στους ΟΤΑ.

2.2.4 Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Το ΕΣ συνιστά ένα εκ των τριών Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας. Συστήθηκε με το Β.Δ. της 07/10/1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Στο Σύνταγμα, στο άρθρο 98 παρ. 1, γίνεται λόγος για τις αμιγώς διοικητικές και δημοσιονομικές αρμοδιότητές του, οι οποίες μεταξύ άλλων αναφέρονται στους ΟΤΑ με αντικείμενο τον έλεγχο των δαπανών τους, των λογαριασμών τους και των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας που αυτοί συνάπτουν. Επίσης, αναλαμβάνει την εκδίκαση υποθέσεων γύρω από τυχόν αστική ευθύνη υπαλλήλων των ΟΤΑ έναντι του Δημοσίου.

2.3 Οι κύριες μορφές κακοδιοίκησης στο χώρο των Δήμων

2.3.1 Η κακοδιοίκηση στους Δήμους όπως καταγράφεται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Στην πιο προσφάτως δημοσιοποιημένη έκθεση του ΓΕΔΔ, υπογραμμίζεται ότι η κακοδιοίκηση παράγεται λόγω της μη τήρησης της νομιμότητας από μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών και υπαλλήλων τους (ΓΕΔΔ, 2015). Η παρατυπία – παρανομία κατά την επιτέλεση της διοικητικής εργασίας αποτελεί συχνό φαινόμενο στην λειτουργία του δημοσίου τομέα της χώρας. Τα συμπτώματα κακοδιοίκησης επιτείνονται από εγγενή γραφειοκρατικά εμπόδια και το υπερμεγέθες, ασαφές, ασταθές και συχνά αντιφατικό νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ιδιαίτερα η γραφειοκρατία, η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της κρατικής μηχανής, συνδέεται άμεσα με την κακοδιοίκηση.

Η έως του παρόντος σωρευμένη εμπειρία του ΓΕΔΔ δείχνει ότι οι ΟΤΑ και ιδίως οι του Α΄ βαθμού, οι Δήμοι, εμπλέκονται σε πάρα πολλές περιπτώσεις κακοδιοίκησης και κατατάσσονται διαχρονικά σε πολύ υψηλή θέση μεταξύ όλων των δημοσίων φορέων σε σχέση με την εν λόγω παθολογία (ΓΕΔΔ, 2015).

Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουν με σαφήνεια και τα συμπεράσματα των τελευταίων εκθέσεων πεπραγμένων του ΣΕΔΔ. Πιο συγκεκριμένα, κάθε χρόνο στην ετήσια έκθεση πεπραγμένων του ΣΕΕΔΔ καταγράφονται προτάσεις βελτίωσης της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών με αναφορά στις διοικητικές διαδικασίες, στο θεσμικό – οργανωτικό πλαίσιο, στην τήρηση της νομιμότητας κατά την διοικητική δράση και άλλα¹⁹. Στις τέσσερις τελευταίες εκθέσεις του Σώματος για την δραστηριότητα των ετών 2011, 2012, 2013 και 2014, αναδεικνύονται συνεχώς στην πρώτη και δεύτερη θέση, από την άποψη του πλήθους των προτάσεων που έχουν κατατεθεί από τους επιθεωρητές-ελεγκτές, οι κατηγορίες προτάσεων που αφορούν την τήρηση της νομιμότητας στην διοικητική δράση και την ποιότητα των διαδικασιών αντίστοιχα (ΣΕΕΔΔ, 2012, 2013, 2014 και 2015).

¹⁹ Ανθρώπινο δυναμικό και στελέχωση, υλικοτεχνική υποδομή, κτιριακή υποδομή, έλεγχοι από άλλες υπηρεσίες. Συνολικά 7 κατηγορίες προτάσεων.

Σε σχέση δε με τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, τα στοιχεία που έχουν συλλεχθεί είναι άκρως διαφωτιστικά. Αναλυτικότερα, και στις δύο ανωτέρω κατηγορίες, και στις τέσσερις προαναφερθείσες εκθέσεις, οι Δήμοι συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο πλήθος προτάσεων συγκρινόμενοι με οποιοδήποτε άλλο δημόσιο φορέα, των ΟΤΑ Β΄ βαθμού συμπεριλαμβανομένων. Από τα παραπάνω γίνεται πλήρως αντιληπτό ότι το πρόβλημα της κακοδιοίκησης είναι βαθιά και διαχρονικά ριζωμένο στην λειτουργία αυτών. Η κακοδιοίκηση, με βάση τον προσδιορισμό του ΓΕΔΔ, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη πρώτον με την παράβαση της αρχής της νομιμότητας και δεύτερον με την γραφειοκρατία. Τα παραπάνω στοιχεία καταδεικνύουν ότι η μη σύννομη δράση της διοίκησης αφενός και η γραφειοκρατία λόγω των παρωχημένων, πολύπλοκων και χρονοβόρων διοικητικών διαδικασιών στους Δήμους αφετέρου πράγματι παράγουν εκτεταμένη κακοδιοίκηση.

Η κακοδιοίκηση στην ΤΑ επικεντρώνεται, ενδεικτικά και όχι περιοριστικά, σε θέματα πολεοδομίας, περιβάλλοντος, μεταφορών, στα δημόσια έργα και στις άδειες καταστημάτων, κυρίως καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος (εφεξής ΚΥΕ), ενώ παράλληλα σε πολλές περιπτώσεις οι υπηρεσίες που προσφέρονται στους πολίτες είναι ελλιπείς (ΓΕΔΔ, 2015). Από τους παραπάνω τομείς, η πλειονότητα των ζητημάτων κακοδιοίκησης σχετικά με τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού παρατηρούνται στον τομέα αστικού και φυσικού περιβάλλοντος, καθώς και στον τομέα των σχέσεων των ΟΤΑ με τον διοικούμενο, ενώ ακολουθούν τα θέματα κοινωνικής πρόνοιας και αστικής – δημοτικής κατάστασης (Ρακιντζής, 2013). Συγχρόνως, ως κακοδιοίκηση μπορεί να ιδωθεί και η παρατυπία κατά την εκτέλεση των διοικητικών διαδικασιών. Επίσης, λίαν σημαντικό σύμπτωμα κακοδιοίκησης και κατάφωρης παραβίασης της νομιμότητας αποτελεί η άρνηση εκτέλεσης ή συμμόρφωσης των ΟΤΑ και των δύο βαθμών σε δικαστικές αποφάσεις (ΓΕΔΔ, 2015).

2.3.2 Η κακοδιοίκηση στους Δήμους όπως καταγράφεται από τον Συνήγορο του Πολίτη

Ο ΣτΠ έχει μακρόχρονη, πλέον, εμπειρία σε χειρισμό περιστατικών κακοδιοίκησης, όπου πολίτες αιτούνται την διαμεσολαβητική του παρέμβαση. Η έναρξη της λειτουργίας του έλαβε χώρα τον Οκτώβριο του 1998. Συνεπώς, δεν θα μπορούσε παρά να προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι τον Σεπτέμβριο του 2000, πριν την συμπλήρωση

δύο ετών από τότε, εκδόθηκε ειδική έκθεση αποκλειστικά επί του θέματος της κακοδιοίκησης ειδικά στους ΟΤΑ (ΣτΠ, 2000)⁵.

Στην έκθεση αυτή του ΣτΠ αποκρυσταλλώνονταν οι μέχρι τότε εμπειρίες από την εμπλοκή της αρχής σε υποθέσεις, στις οποίες εμφανιζόντουσαν ανάγλυφα οι λίγο έως πολύ γνωστές δυσλειτουργίες του θεσμού της ΤΑ. Οι στατιστικές καταγραφές είχαν δείξει ότι, στο μικρό εκείνο διάστημα που αποστέλλονταν αναφορές, το μεγαλύτερο ποσοστό, της τάξης του 54,7%, των αναφορών που χειριζόταν ο Κύκλος «Ποιότητα Ζωής» αμφισβητούσαν τη νομιμότητα πράξεων των ΟΤΑ.



Εικόνα 1. Η κατανομή των αναφορών στον Κύκλο «Ποιότητα Ζωής» (ΣτΠ, 2000)⁵.

Η σκοπιμότητα σύνταξης της έκθεσης συνεχόταν όχι μόνο με τον εξαιρετικά μεγάλο αριθμό αναφορών όπου εμπλέκονταν ΟΤΑ, αλλά και με την σε πολλές περιπτώσεις παρατηρούμενη απροθυμία των αιρετών τους οργάνων να συνεργασθούν με την αρχή κατά την διεξαγωγή έρευνας ή την εφαρμογή πορισμάτων ερευνών. Παραλλήλως, η έρευνα είχε οδηγήσει στον εντοπισμό οργανικών δυσλειτουργιών οι οποίες έδιναν έρεισμα σε έναν εξωτερικό παρατηρητή να πιστέψει ότι μερικοί αιρετοί των ΟΤΑ νοούσαν την εκ του νόμου ιδιότητά τους, αυτή του αιρετού φορέα δημόσιας εξουσίας, ως δυνατότητα υπέρβασης ή καταχρηστικής άσκησης των κατά νόμο αρμοδιοτήτων τους.

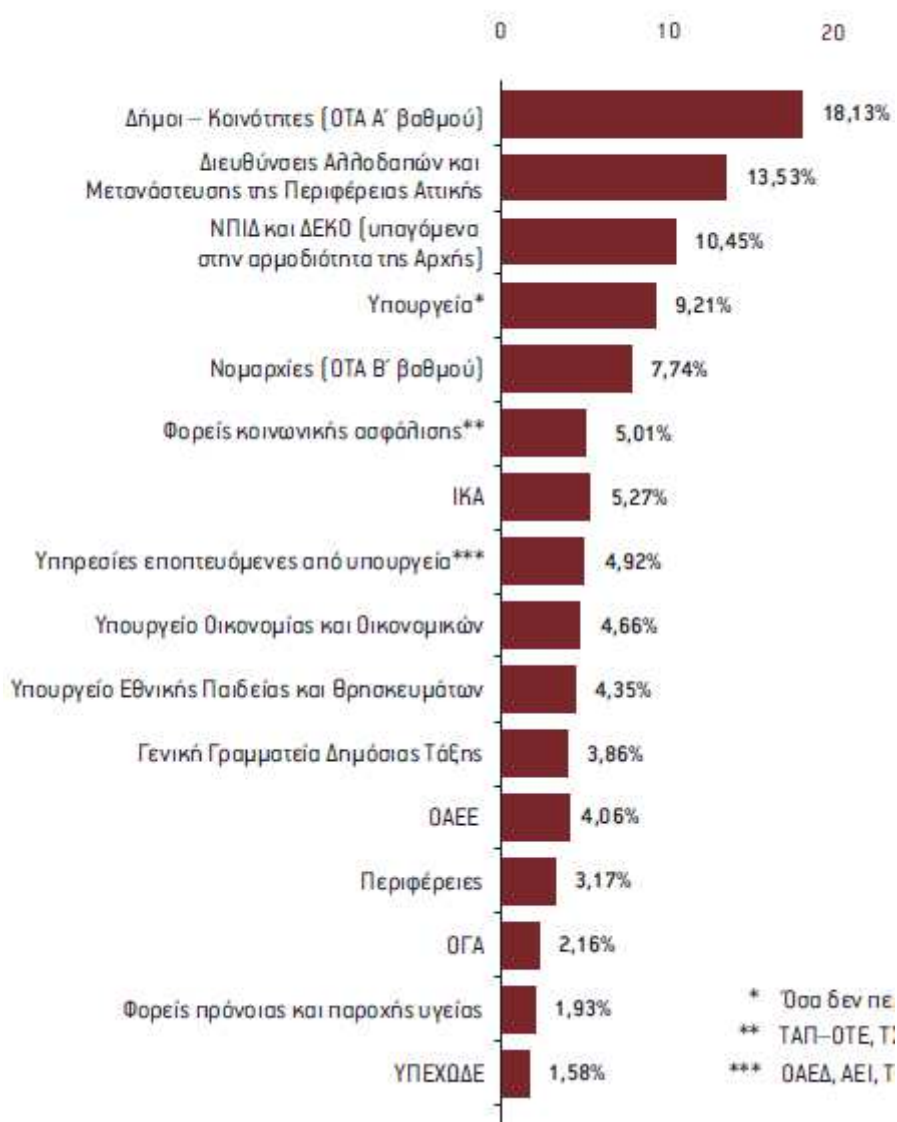
Ως προς το είδος των προβλημάτων που φέρονταν προς επίλυση ενώπιον του ΣτΠ, οι καταγραφείσες δυσλειτουργίες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, Δήμων και Κοινοτήτων τότε, αφορούσαν κυρίως φαινόμενα κακοδιοίκησης, στην οποία εντασσόταν και η μη εφαρμογή νομοθεσίας και τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων. Όλοι οι τομείς δράσης τους παρουσίαζαν προβλήματα κατά την άσκηση διοικητικής δραστηριότητας. Με βάση την κατηγοριοποίηση των καταγραφεισών δυσλειτουργιών, τα θέματα αστικού και φυσικού περιβάλλοντος και της σχέσης του ΟΤΑ με τον διοικούμενο ήταν τα κορυφαία στην κακοδιοίκηση των ΟΤΑ Α΄ βαθμού, ενώ ζητήματα κακοδιοίκησης που άπτονταν της κοινωνικής πρόνοιας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, δεν είχαν προέλθει καθόλου από πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, προφανώς λόγω αναρμοδιότητας τους σε σχέση με τα εν λόγω αντικείμενα.

2.3.2.1 Κακοδιοίκηση σε σχέση με το αστικό – φυσικό περιβάλλον

Σύμφωνα με την αξιολόγηση των στοιχείων, οι υπηρεσίες των ΟΤΑ Α΄ βαθμού εμφάνιζαν μεγαλύτερο βαθμό εμπλοκής σε θέματα αστικού και φυσικού περιβάλλοντος από εκείνες των Β΄ βαθμού (ΣτΠ, 2000)⁵. Η ανάλυση των στοιχείων που τους αφορούσαν είχε δείξει, ειδικότερα, ότι οι μεγαλύτερες συχνότητες υποθέσεων προς διαμεσολάβηση διαπιστώνονταν σε θέματα εφαρμογής πολεοδομικών σχεδίων και αυθαιρέτων κατασκευών, στην λειτουργία υπηρεσιών του οργανισμού, σε άδειες λειτουργίας καταστημάτων, ΚΥΕ και άλλων.

Η κατηγορία των αδειών λειτουργίας καταστημάτων συναρτάται και σήμερα, για ευνόητους λόγους, με οικονομικά συμφέροντα των διοικουμένων του Δήμου και ως εκ τούτου αποτελεί, όπως και αποτελούσε, μια από τις πλέον ευαίσθητες κατηγορίες υποθέσεων. Η πλημμελής άσκηση των καθηκόντων που έχει αναθέσει ο νομοθέτης στον πρωτοβάθμιο ΟΤΑ ενδέχεται να αποτελέσει πηγή σοβαρού κινδύνου, επιχειρηματικού ή άλλης φύσεως, για τους διοικούμενους, ενώ οι περιπτώσεις δημιουργίας ηχορύπανσης, περιβαλλοντικών προβλημάτων ή ακόμα και προβλημάτων ασφαλείας για τους περίοικους είναι δεδομένες.

ΓΡΑΦΗΜΑ 6 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΜΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑ ΦΟΡΕΑ



Εικόνα 2. Η κατανομή των υποθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη ανά δημόσιο φορέα για το έτος 2008 (ΣτΠ, 2009). Οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού στην πρώτη θέση.

Στην κατηγορία θεμάτων αστικού και φυσικού περιβάλλοντος με βάση την ειδική έκθεση εντασσόταν, και σύμφωνα με τα πορίσματα των ετησίων εκθέσεων της αρχής εξακολουθεί να εντάσσεται έως και σήμερα, ένα μεγάλο πλήθος προβλημάτων (ΣτΠ, 2009 και 2015). Αυτά αφορούν άδειες λειτουργίας και ζητήματα που προκύπτουν από την λειτουργία καταστημάτων, ΚΥΕ ή άλλων, νομιμότητα λειτουργίας καταστημάτων χωρίς οικοδομική άδεια ή καθ' υπέρβαση της οικοδομικής άδειας. Ακόμη, προβλήματα υφίστανται με τα δημοτικά έργα, εν σχέσει με απαλλοτριώσεις και αποζημιώσεις όπου παρατηρούνται καθυστερήσεις στην καταβολή αποζημιώσεων παρά την τελεσίδικη οριστικοποίησή τους, την αποκατάσταση ζημιών και την καθυστέρηση καταβολής

αποζημιώσεων από ζημιές που προκλήθηκαν κατά την κατασκευή έργων από κακοτεχνίες ή έλλειψη συντήρησης αυτών, την μη καταβολή οφειλομένων ποσών σε αναδόχους μετά την αποπεράτωση των έργων λόγω διαπίστωσης τεχνικών ελλείψεων. Επιπρόσθετα, ανακύπτουν προβλήματα με την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων και τις τροποποιήσεις τους, τις εντάξεις στα σχέδια πόλης και τις τροποποιήσεις τους, και ενίοτε με την προστασία παραδοσιακών οικισμών. Συνάμα, η λειτουργία των αρμοδίων δημοτικών υπηρεσιών χαρακτηρίζεται μέχρι στιγμής μη εύρυθμη, διότι επιμένουν οι καθυστερήσεις και οι παραλείψεις στη διεκπεραίωση των αντίστοιχων υποθέσεων.

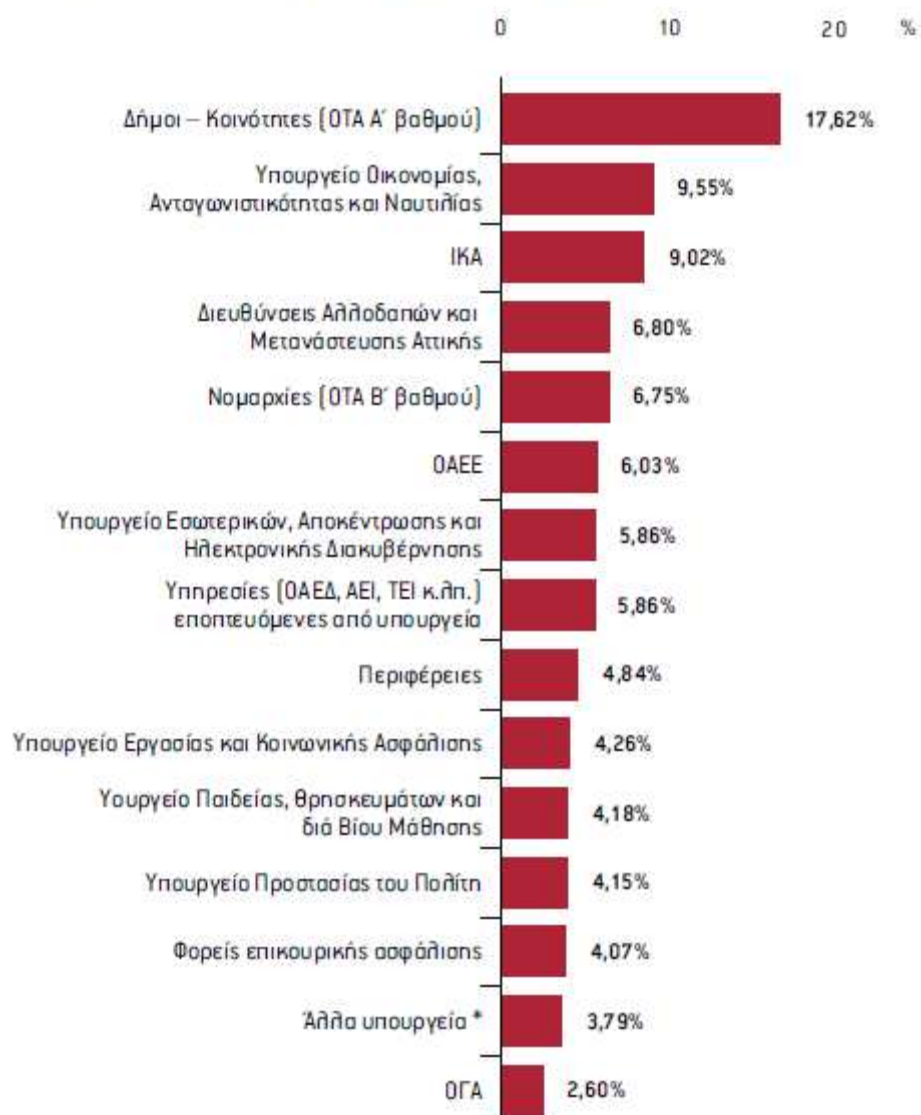
2.3.2.2 Κακοδιοίκηση σε σχέση με την σχέση του ΟΤΑ Α' βαθμού με τον διοικούμενο

Σε ότι αφορά την δεύτερη κατηγορία, τις αναφορές προκειμένου για την ενεργοποίηση και επίσπευση διαδικασιών και την διαμόρφωση επαφής του ΟΤΑ με τον πολίτη, στην έκθεση επαναλαμβανόταν η στατιστική παρατήρηση ότι ο μεγαλύτερος αριθμός λειτουργικών προβλημάτων και διοικητικής παθογένειας αφορούσε τους Δήμους και τις Κοινότητες ως ΟΤΑ Α' βαθμού, ενώ οι δευτεροβάθμιοι, υπό την μορφή τότε των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, εμφάνιζαν μεγαλύτερη διοικητική επάρκεια (ΣτΠ, 2000)⁵.

Να επισημανθεί ότι, και στους δύο βαθμούς, σημαντικό ποσοστό αναφορών αφορούσε την παραβίαση του δικαιώματος υποβολής αναφοράς στις αρχές, το οποίο κατοχύρωνε το αναθεωρημένο το 1986 Σύνταγμα στο άρθρο 10 παρ. 1²⁰, και συνακόλουθα την καταστρατήγηση της αρχής της διαφάνειας, μέσω είτε άρνησης είτε υπέρμετρης καθυστέρησης στην διεκπεραίωση κατατεθέντων αιτημάτων ή στην χορήγηση αιτουμένων στοιχείων και έγγραφων. Ανάλογα φαινόμενα παρατηρούνταν και σε ζητήματα που συνδέονταν με την επιβολή ή υπολογισμό τελών και φόρων.

²⁰ Σημειώνεται ότι στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου καθοριζόταν ότι η αρμόδια αρχή ήταν υποχρεωμένη σε απάντηση αιτήματος για παροχή πληροφοριών μόνο αν ρητώς προβλεπόταν αυτό από νόμο. Εδώ, όμως, δεν πρόκειται για αιτήσεις παροχής πληροφοριών ή τουλάχιστον μόνο για αιτήσεις αυτού του είδους.

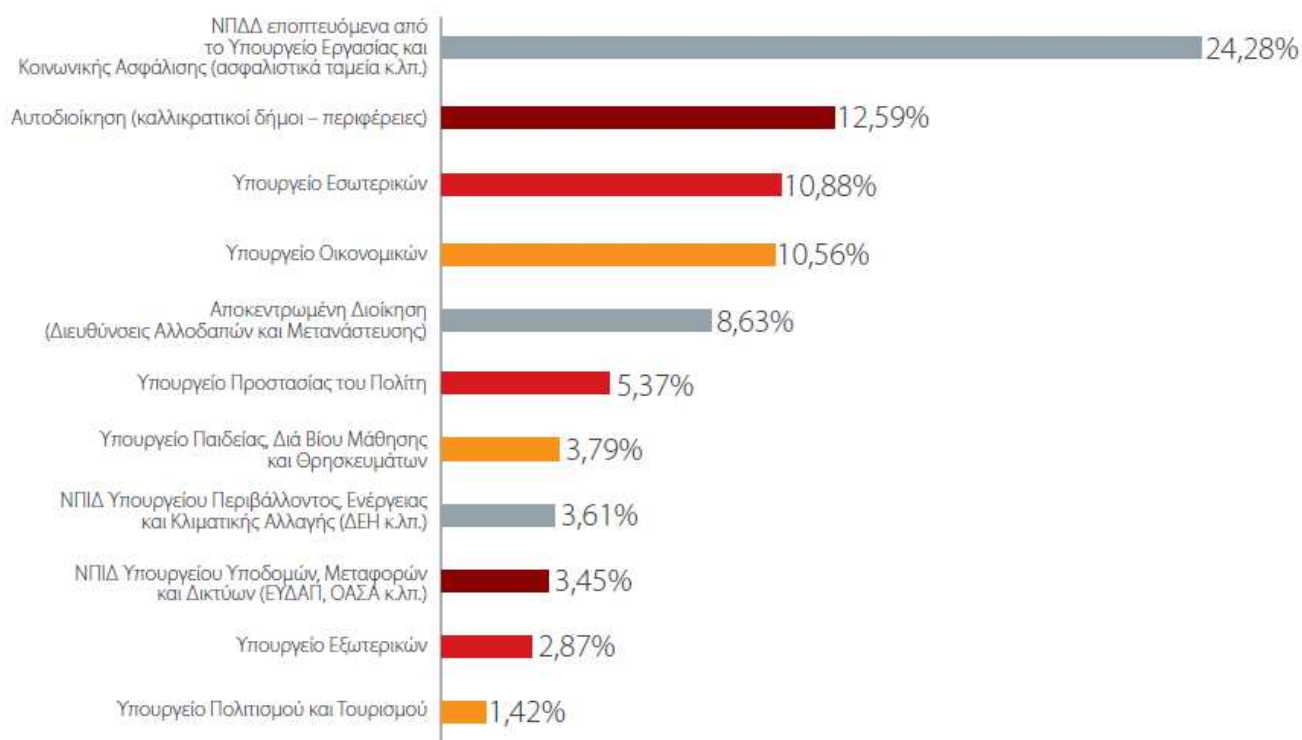
ΓΡΑΦΗΜΑ 6 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΜΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΑΝΑ ΦΟΡΕΑ



Εικόνα 3. Η κατανομή των υποθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη ανά δημόσιο φορέα για το έτος 2010 (ΣτΠ, 2011). Πάλι οι ΟΤΑ Α' βαθμού στην πρώτη θέση.

Η παρουσία του μεγάλου λειτουργικού και διαδικαστικού ελλείμματος που κατέγραφε ειδικά στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ η ειδική έκθεση του 2000, πιστοποιείται και σήμερα από τα πορίσματα ετησίων εκθέσεων της αρχής (ΣτΠ, 2009 και 2015). Πληθώρα προβλημάτων παρατηρείται και τώρα σε σχέση με τις παρεχόμενες διοικητικές υπηρεσίες και τις συμβατικές ή άλλες υποχρεώσεις που υπέχουν οι Δήμοι. Εν πρώτοις, αρνούνται, κατά πάγια τακτική, την καταβολή αποζημίωσης λόγω αντικειμενικής αστικής τους ευθύνης για υλικές ζημιές που υπέστησαν οι πολίτες σε οχήματα ή αλλού από κακή ποιότητα και κακή συντήρηση του οδοστρώματος σε δημοτικές οδούς ή από άλλες παρεμφερείς αιτίες. Ακόμη, με αποφάσεις ΔΣ τίθενται προσκόμματα στην

εκτέλεση δικαστικών και λοιπών αποφάσεων από συλλογικά όργανα ή υπηρεσίες του Δήμου με αποτέλεσμα τελικά την μη συμμόρφωση. Επιπλέον, υφίστανται καθυστερήσεις ή άρνηση απάντησης, ενημέρωσης και επίλυσης υποθέσεων των πολιτών, κατά παράβαση της προβλεπόμενης από τις διατάξεις του, παραπάνω αναφερομένου, Ν. 2690/1999, μέγιστης νόμιμης προθεσμίας των 60 ημερών. Ομοίως, υφίστανται καθυστερήσεις ή άρνηση στο να χορηγούνται αντίγραφα διοικητικών και λοιπών εγγράφων, όπως πιστοποιητικά και βεβαιώσεις, κατά παράβαση των προβλεπόμενων από τις διατάξεις του Ν. 2690/1999 περί πρόσβασης σε έγγραφα.

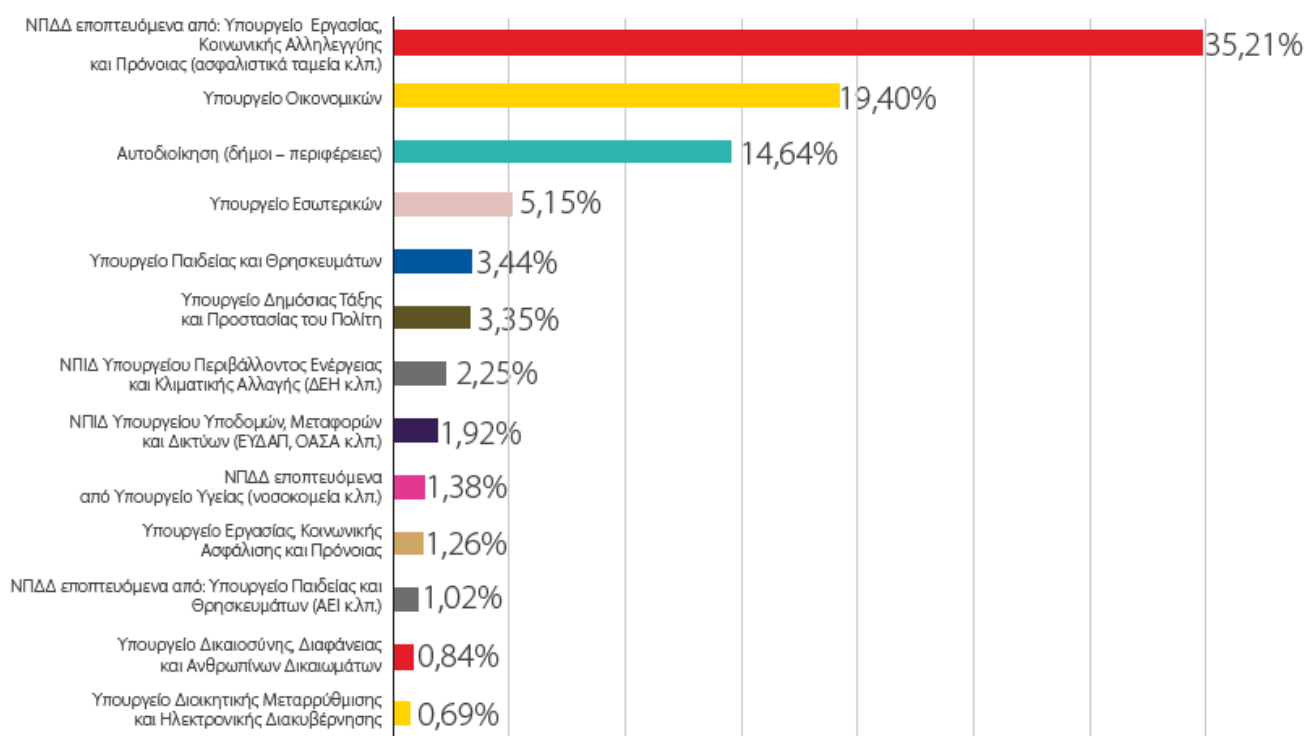


Εικόνα 4. Η κατανομή των υποθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη ανά δημόσιο φορέα για το έτος 2011 (ΣτΠ, 2012). Η πρώτη φορά που, λόγω της κρίσης, δεν εμφανίζονται στην πρώτη θέση οι ΟΤΑ, άρα και οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού.

2.3.2.3 Άλλα θέματα κακοδιοίκησης στους Δήμους

Οι πολίτες, ακόμη, διαμαρτύρονται στον ΣτΠ σε σχέση με Δήμους για θέματα επιβολής και είσπραξης δημοτικών τελών, για διαδικασίες χορήγησης ή ανάκλησης αδειών καταστημάτων. Εδώ δεν περιλαμβάνονται τα θέματα νομιμότητας των αδειών για τα οποία έγινε αναφορά, αλλά εξετάζονται καθυστερήσεις στην προώθηση των διαδικασιών και έλλειψη συνεργασίας από τις αρμόδιες υπηρεσίες για την χορήγηση

άδειας, καθώς και η καθυστέρηση ή παράλειψη προώθησης των διαδικασιών ανάκλησης χορηγηθεισών αδειών και επιβολής κυρώσεων, σε περίπτωση διαπίστωσης παράβασης των όρων και προϋποθέσεων της άδειας λειτουργίας. Επίσης, πολίτες έχουν διαμαρτυρηθεί στον ΣτΠ σε σχέση με Δήμους για υποθέσεις με αντικείμενο δημοτικά κοιμητήρια, εγκαταλελειμμένα αυτοκίνητα, πρόσληψη ή κατάταξη προσωπικού, χρονίζουσες χρηματικές οφειλές μεγάλου ύψους προς ιδιώτες, υπέρμετρα πρόστιμα λόγω τροχαίων παραβάσεων.



Εικόνα 5. Η πιο πρόσφατη κατανομή υποθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη ανά δημόσιο φορέα, για το έτος 2014 (ΣτΠ, 2015). Οι ΟΤΑ εμφανίζονται πολύ ψηλά, στην τρίτη θέση.

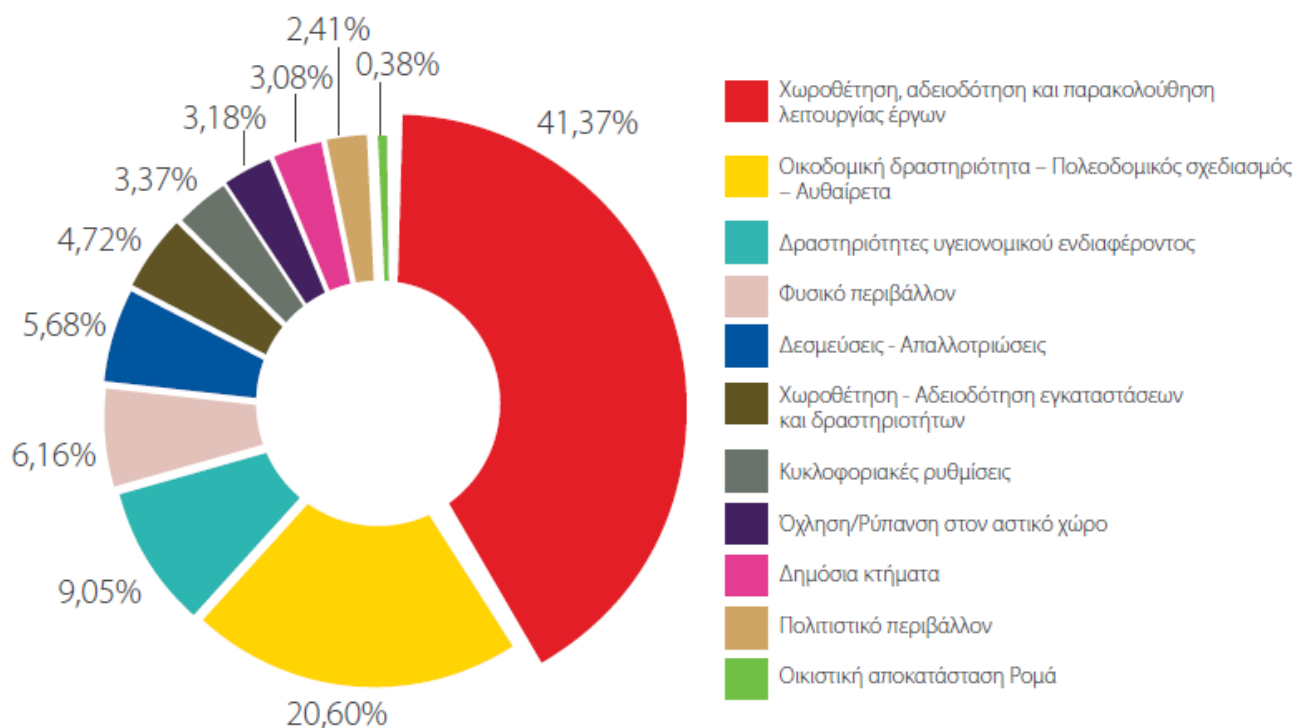
Η διαρκώς μη ικανοποιητική απόδοση της δημοτικής διοίκησης οδήγησε τον ΣτΠ να επανέλθει με νέες ειδικές εκθέσεις για τους ΟΤΑ. Το 2004, εκδόθηκε ειδική έκθεση που πραγματεύεται την αστική τους ευθύνη για αποκατάσταση ενός ορισμένου τύπου ζημίας. Αυτή αφορούσε την άμεση, δηλαδή χωρίς προσφυγή στη δικαιοσύνη, χρηματική ικανοποίηση πολιτών για βλάβες που υπέστησαν τα οχήματά τους από κακοτεχνίες του δημοτικού αστικού οδικού δικτύου²¹, οφειλόμενες σε έλλειψη συντήρησης ή αδυναμία διατήρησης αυτού σε κατάσταση που να ανταποκρίνεται στον λειτουργικό του προορισμό. Η νομική βάση των εν λόγω αιτημάτων αποζημίωσης

²¹ Στην μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων λακκούβες.

εντοπίζεται στις διατάξεις περί αστικής ευθύνης των οργάνων του δημοσίου και των ΟΤΑ. Στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων οι εμπλεκόμενοι ΟΤΑ αρνούνται την καταβολή οποιασδήποτε αποζημίωσης (ΣτΠ, 2004)⁴. Το 2014, η αρχή εξέδωσε δύο εκθέσεις με εστίαση μόνο στους Δήμους, μία για τις δημοτικές προσόδους (ΣτΠ, 2014)² και μία για τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (ΣτΠ, 2014)¹, αποτυπώνοντας παράπονα πολιτών σε σχέση με τις συγκεκριμένες δημοτικές δραστηριότητες. Επιβεβαιώνεται, εμμέσως πλην σαφώς, η άποψη ότι και τώρα η κακή διοίκηση ενυπάρχει έντονα στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Γράφημα 10

Θέματα ποιότητας ζωής



Εικόνα 6. Η πιο πρόσφατη κατανομή υποθέσεων του Κύκλου «Ποιότητα Ζωής» του Συναγόρου του Πολίτη ανά δημόσιο φορέα, για το έτος 2014 (ΣτΠ, 2015). Τα θέματα έργων (κόκκινο) και τα οικοδομικά θέματα (κίτρινο) είναι αθροιστικά άνω του 50%. Σε αρκετές από τις περιπτώσεις αυτές, και όχι μόνο, εμπλέκονται και Δήμοι.

2.3.3 Τα αίτια παρουσίας φαινομένων κακοδιοίκησης στους Δήμους

Κάποιοι από τους παράγοντες που προκαλούν και ευνοούν την διατήρηση της κακοδιοίκησης στο χώρο της ΤΑ και κυρίως της πρωτοβάθμιας, είναι η λειτουργία

αρκετών αιρετών αρχόντων στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτών, η απότομη, και σε πολλές περιπτώσεις χωρίς την προηγούμενη οργάνωση της αναγκαίας υποδομής και την αρμόζουσα μεταφορά πόρων²², μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση και η ανεπάρκεια του ελέγχου νομιμότητας που ασκεί η κεντρική διοίκηση μέσω των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (εφεξής ΑΔ) (ΓΕΔΔ, 2015). Η διαρκής μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ χωρίς την μεταβίβαση των απαιτούμενων οικονομικών πόρων, σε συνδυασμό με το την έλλειψη επαρκούς, αριθμητικά και υπηρεσιακά, ανθρωπίνου δυναμικού, αποτελούν οπωσδήποτε αιτίες για την εμφάνιση περιστατικών κακοδιοίκησης (Δρόσος, 2008).

Για τον ΣτΠ, τα βασικά αίτια παρουσίας κακοδιοίκησης σε ευρεία κλίμακα στους Δήμους συμπυκνώνονται σε τέσσερις βασικές αιτίες (ΣτΠ, 2000)⁵. Πρώτον, η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ, έχει γίνει χωρίς την απαραίτητη προπαρασκευή. Οι περισσότεροι Δήμοι, κατά κύριο λόγο οι μικρότεροι σε μέγεθος, δεν διέθεταν την απαραίτητη υποδομή υποδοχής των αρμοδιοτήτων αυτών. Συχνά δεν διέθεταν, και εν πολλοίς δεν διαθέτουν, ούτε καν τις απαραίτητες πιστώσεις και άλλους πόρους για την αποτελεσματική άσκησής τους. Πέραν της οικονομικής συγκυρίας, το ως άνω γεγονός υπογραμμίζει σε γενικότερο πλαίσιο την παραδοσιακή επιφυλακτικότητα του ελληνικού κράτους έναντι του αυτοδιοικητικού θεσμού. Φυσικά, η κρατική διστακτικότητα και η αντίστοιχη πιστωτική φειδώ στις σχετικές χρηματοδοτήσεις δεν αποτελούν τα μόνα αίτια της δυσaréσκειας των διοικουμένων από την διοικητική απόδοση των ΟΤΑ και κυρίως των Δήμων.

Δεύτερο βασικό αίτιο κακοδιοίκησης συνιστά η αλαζονία και απείθεια πολλών αιρετών τοπικών αρχόντων, πρωτίστως Δημάρχων. Το φαινόμενο αυτό ανιχνεύει την αφετηρία του στον έντονο τοπικισμό, ο οποίος χαρακτήριζε ανέκαθεν την ελληνική τοπική κοινωνία. Βασική επομένως διαπίστωση είναι η άμεση ή έμμεση ευθύνη των αιρετών εκπροσώπων των Δήμων για την κακοδιοίκηση που μαστίζει την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

Τρίτο βασικό αίτιο αποτελεί το διοικητικοργανωτικό έλλειμμα που «παραδοσιακά» χαρακτηρίζει τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, κυρίως τους μικρότερους. Η διοικητική

²² Κατά παράβαση της συνταγματική επιταγή του άρθρου 102, παρ. 2 και παρ. 5.

ανεπάρκεια ανάγεται σε έλλειψη κατάλληλης στελέχωσης, εξειδικευμένης γνώσης, ακόμη και στοιχειώδους υποδομής. Τέταρτον, οι ΟΤΑ, ως μονάδες άσκησης τοπικής πολιτικής, από πάντοτε μετέφεραν στο επίπεδο της τοπικής κοινωνίας τις ασθένειες της ελληνικής πολιτικής ζωής. Τυπικότερη περίπτωση αυτών, οι πελατειακές σχέσεις. Εκδήλωση πελατειακών σχέσεων στην διοικητική πρακτική αποτελεί και σήμερα ο διαφορετικός χειρισμός ομοειδών περιπτώσεων, η διακριτική επίκληση της έλλειψης οικονομικών πόρων, η επιλεκτική επίδειξη «κοινωνικής ευαισθησίας».

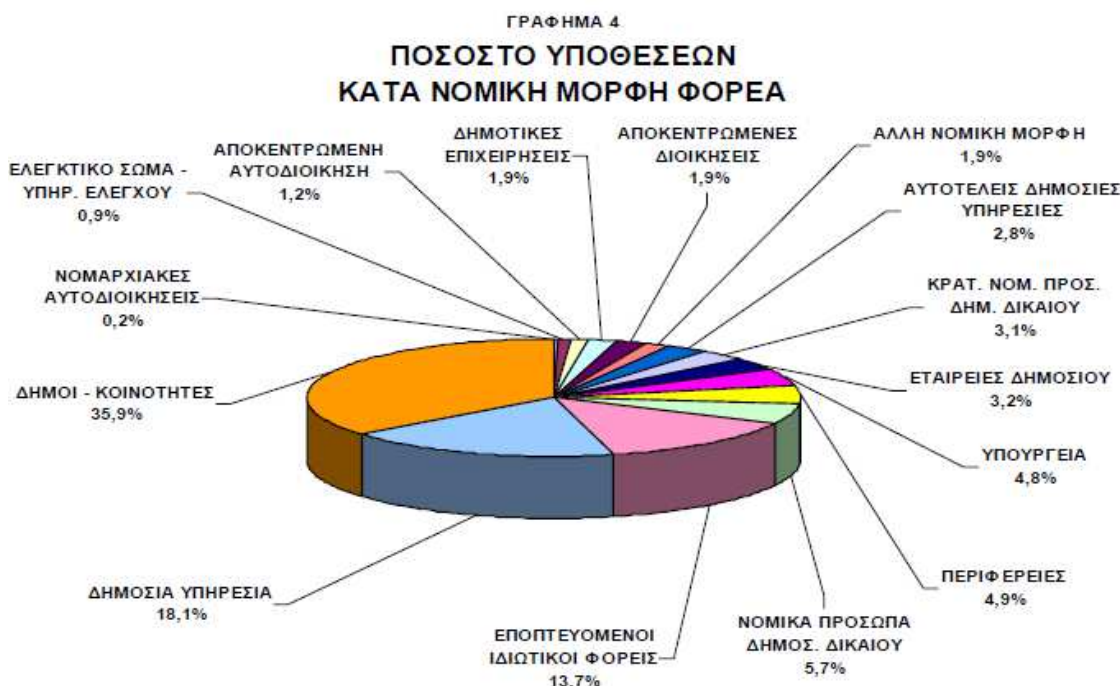
2.4 Οι κύριες μορφές διαφθοράς στο χώρο των Δήμων

2.4.1 Η διαφθορά στους Δήμους όπως καταγράφεται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

Ο ΓΕΔΔ στην έκθεσή του για το έτος 2014 δηλώνει κατηγορηματικά ότι ο δημόσιος τομέας ταλανίζεται από την παρουσία κακοδιοίκησης (ΓΕΔΔ, 2015). Την κατάσταση επιτείνει η διαφθορά, με τις πολλαπλές όψεις που εκδηλώνεται στην λειτουργία του κράτους. Από τα στοιχεία της προαναφερθείσας και πιο πρόσφατα εκδοθείσας έκθεσης του ΓΕΔΔ και των εκθέσεών του για τα προηγούμενα έτη, προκύπτει ότι οι ΟΤΑ αποτελούσαν και παραμένουν «προνομιακός» χώρος ανάπτυξης φαινομένων κακοδιοίκησης, στο πλαίσιο της οποίας ευδοκιμεί ιδίως η νοοτροπία της μη εφαρμογής των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, νοοτροπία που σχεδόν με μαθηματική βεβαιότητα γεννά φαινόμενα διαφθοράς. Αυτός ο εμπειρικός κανόνας σύνδεσης της κακοδιοίκησης με την διαφθορά ως αίτιο και αποτέλεσμα ήδη έχει απαντηθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο και προς επιβεβαίωση αυτού, έχει θεμελιωθεί στέρεα επάνω στην πολύχρονη εμπειρία του ΓΕΔΔ.

Κατόπιν ερωτήματος που συχνά απευθύνεται στον ΓΕΔΔ ως προς την κατάταξη των δημόσιων φορέων από άποψη διαφθοράς, η απάντηση που δίνεται είναι ότι η διαφθορά δεν είναι άμεσα καταγράψιμη, χαρακτηριζόμενη εκ φύσεως από συγκάλυψη και αποσιώπηση πραγματικών περιστατικών (ΓΕΔΔ, 2015). Παραταύτα, είναι δυνατή η έμμεση εκτίμηση του ανά φορέα μεγέθους της, μέσω της καταγραφής της έκτασης της ανά φορέα κακοδιοίκησης αντιστοίχως, σύμφωνα με τον παραπάνω κανόνα. Είναι όμως γνωστό ότι οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού εμπλέκονται σε πολλές περιπτώσεις κακοδιοίκησης, η

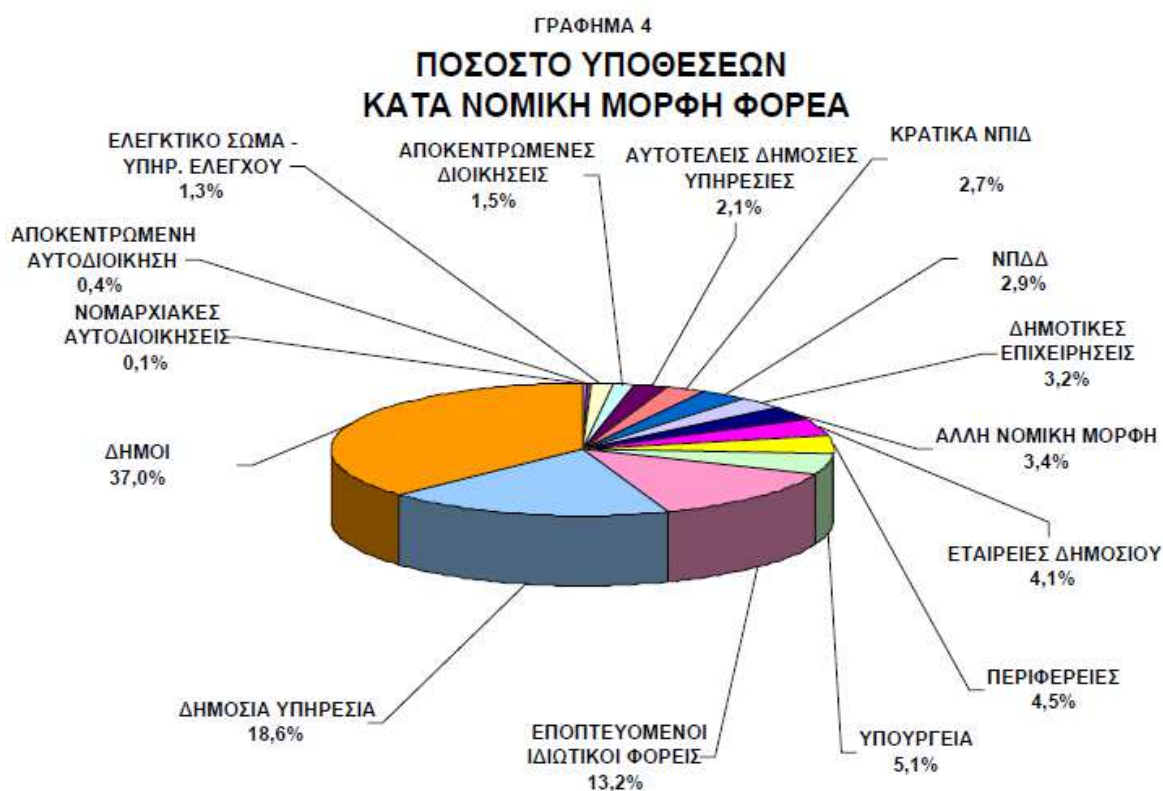
οποία τείνει να οδηγεί στη διαφθορά ή να ευνοεί την ανάπτυξή της. Συνάγεται ως εκ τούτου ότι και η παθογένεια της διαφθοράς ενυπάρχει εντόνως στη λειτουργία των Δήμων.



Εικόνα 7. Η κατανομή των υποθέσεων ελέγχου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2012 (ΓΕΛΔ, 2013). Οι υποθέσεις γύρω από τους Δήμους και Κοινοότητες είναι στην πρώτη θέση.

Καταμήσεις έργων σε μικρότερα ώστε να γίνεται απευθείας ανάθεση για ποσά που αθροιζόμενα θα απαιτείτο η διενέργεια διαγωνισμού, παράνομες προσλήψεις με διάφορες μορφές εργασίας, ακόμη και σκοπίμως ανεπαρκείς μελέτες για την εκτέλεση έργων ώστε μετά να δικαιολογούνται πρόσθετες εργασίες και άρα πρόσθετη αμοιβή για τον ανάδοχο, είναι μερικές μόνο από τις πιο κοινά συναντώμενες συνιστώσεις του φαινομένου της διαφθοράς στο χώρο της ΤΑ. Άλλο συμβάν – ένδειξη διαφθοράς, που λαμβάνει χώρα στους Δήμους και προφανώς υποκρύπτει υπόγειες συναλλαγές και διευθετήσεις συσχετίζεται με άδειες καταστημάτων, κυρίως ΚΥΕ. Πολλές φορές οι συζητήσεις στα ΔΣ για ανακλήσεις αδειών ΚΥΕ, λόγω ηχορύπανσης ή άλλης αιτίας, εσκεμμένα τοποθετούνται τελευταίες στην ημερήσια διάταξη ώστε να μην συζητηθούν εγκαίρως και τελικά να ανακληθούν μόνο σε νεκρές από άποψη δραστηριότητας περιόδους.

Ως συνέπεια της κακοδιοίκησης και της παρεπόμενης διαφθοράς, η πλειονότητα των Δήμων είναι υπερχρεωμένοι. Επίσης, ως αποτέλεσμα οικονομικών ατασθαλιών διαπιστώνονται συχνότατα υπεξαυρέσεις σε βάρος των ταμείων των Δήμων, ενώ και οι δημοτικές επιχειρήσεις είναι σχεδόν όλες ελλειμματικές. Εξάλλου, οι διάφορες ΜΚΟ τοπικού ενδιαφέροντος και οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (εφεξής ΚΟΙΝΣΕΠ) που ιδρύονται κατόπιν συνεργασίας Δήμων αποτελούν πολλές φορές πηγή χαριστικών εξυπηρετήσεων²³ και διασπάθισης δημόσιου χρήματος. Ειδικότερα, η στρεβλή χρήση του θεσμού των ΚΟΙΝΣΕΠ προκάλεσε, λίαν προσφάτως, παρέμβαση από τον ΓΕΔΔ και έκδοση απόφασης για το θέμα από το ΕΣ, με αποτέλεσμα ο εν λόγω πολύ χρήσιμος για την ενίσχυση της απασχόλησης θεσμός να μην εκτραπεί σε μία νέα γενιά «αμαρτωλών» ΜΚΟ.



Εικόνα 8. Η κατανομή των υποθέσεων ελέγχου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2013 (ΓΕΔΔ, 2014). Οι υποθέσεις γύρω από τους Δήμους είναι πάλι στην πρώτη θέση.

Ακόμη και ορισμένα ζητήματα που φαίνονται αρχικά ασήμαντα, τονίζει ο ΓΕΔΔ, μπορεί να έχουν από σοβαρές έως, σπανίως, τραγικές επιπτώσεις για την κοινωνία και συνδέονται με προεκτάσεις της διαφθοράς στους Δήμους. Ενδεικτικά, κάποιοι Δήμοι,

²³ Τα αποκαλούμενα στην κοθομιλουμένη ρουσφέτια.

κυρίως στην Περιφέρεια Αττικής, έχουν προχωρήσει σε μονοδρομήσεις ώστε να αποτρέπεται η διαμπερής διέλευση αυτοκινήτων από τις εσωτερικές τους οδούς, ύστερα από αξίωση αλαζόνων εγωιστών δημοτών που ασκούν αθέμιτη επιρροή σε Δημάρχους και δημοτικούς συμβούλους. Αυτή η προκλητική στάση από κάποιους δημότες και αιρετούς προξενεί, μεταξύ άλλων, υπέρμετρη επιβάρυνση στις κεντρικές οδικές αρτηρίες. Επιπρόσθετα, με την ανοχή και προστασία ίσως, των αρμοδίων οργάνων των δημοτικών αρχών, διάφοροι επαγγελματίες²⁴ καταλαμβάνουν παράνομα μεγάλους χώρους στα πεζοδρόμια, εξαναγκάζοντας τους πεζούς σε χρήση του οδοστρώματος με κίνδυνο τραυματισμού τους, ενώ δυσχεραίνεται ή εμποδίζεται εντελώς η διέλευση των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

2.4.1.1 Η διαφθορά στους Δήμους από τη σκοπιά της πειθαρχικής αρμοδιότητας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

Παραπλήσια συμπεράσματα για τη διαφθορά στους Δήμους εξάγονται και από την επισκόπηση των υποθέσεων που χειρίζεται ο ΓΕΔΔ σε πειθαρχικό και ελεγκτικό επίπεδο, σε βάθος χρόνου. Σε πειθαρχικό επίπεδο, κάθε συμβάν διαφθοράς αναλύεται σε μία σειρά από τουλάχιστον πειθαρχικά και ίσως και ποινικά κολάσιμες πράξεις. Ο ΓΕΔΔ ασχολείται ως καθ' ύλην αρμόδιος με την διερεύνηση τυχόν πειθαρχικών ευθυνών δημοτικών υπαλλήλων και αιρετών οργάνων των Δήμων, στο πλαίσιο της πειθαρχικής του δικαιοδοσίας, που μπορεί να έχουν και ποινικές προεκτάσεις.

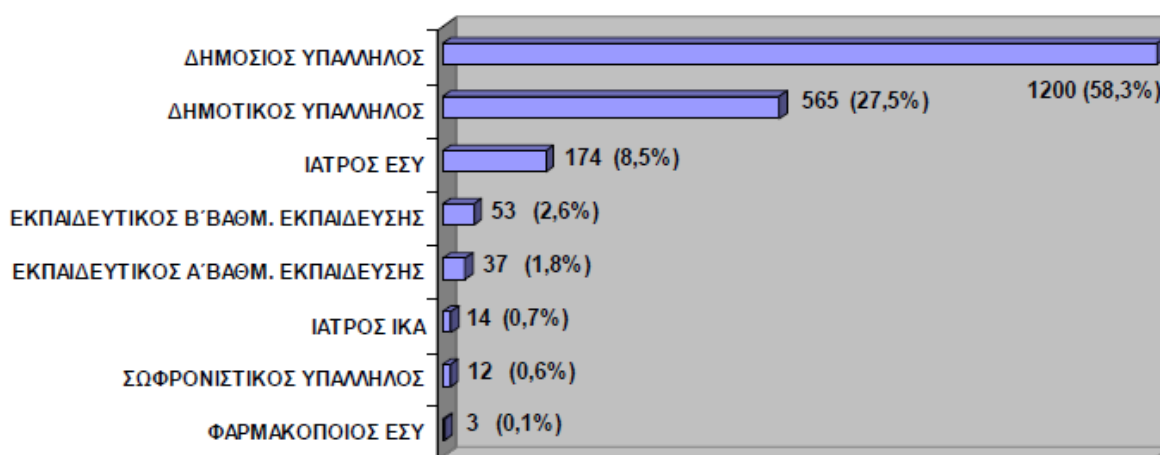
Η πειθαρχική αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ συνίσταται στην δυνατότητα να μπορεί να ασκεί, ή να διατάσσει την άσκηση, πειθαρχικής δίωξης. Συμμετέχει επίσης στην πειθαρχική διαδικασία μέσω της άσκησης ένστασης κατά πειθαρχικών αποφάσεων πρωτοβάθμιων πειθαρχικών οργάνων στον αμέσως ανώτερο βαθμό. Επιπρόσθετα, στον Ν. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων», αναφέρεται ρητώς ως πειθαρχικό όργανο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Σε μεγάλο πλήθος περιπτώσεων που ο ΓΕΔΔ έχει ασκήσει ένσταση κατά πειθαρχικής απόφασης πρωτοβάθμιου πειθαρχικού οργάνου, ο πειθαρχικά ελεγχόμενος είναι δημοτικός υπάλληλος, ενώ πολλές φορές το πρωτοβάθμιο πειθαρχικό όργανο που επέβαλλε την ποινή ήταν η Εκτελεστική Επιτροπή ή ο Δήμαρχος, δηλαδή το πειθαρχικό

²⁴ Καφετέριες, εστιατόρια και περίπτερα.

όργανο εντασσόταν στον Δήμο. Πρέπει να σημειωθεί ότι σε κάποιες περιπτώσεις οι Δήμαρχοι, ως μονομελή πειθαρχικά όργανα, δεν παραπέμπουν, ως οφείλουν, σοβαρές υποθέσεις που επισύρουν ποινή μεγαλύτερη της αρμοδιότητάς τους στα οικεία υπηρεσιακά συμβούλια, αλλά επιλαμβάνονται οι ίδιοι ώστε να επιβληθούν ελαφρύτερες ποινές (ΓΕΔΔ, 2012).

**Κατανομή ποινικών διώξεων, παραπεμπτικών
βουλευμάτων & καταδικαστικών αποφάσεων
κατά υπαλλήλων στενού δημόσιου τομέα
κατά ιδιότητα (πλήθος κ' ποσοστά)
από το 2007 έως τον Απρίλιο 2013**



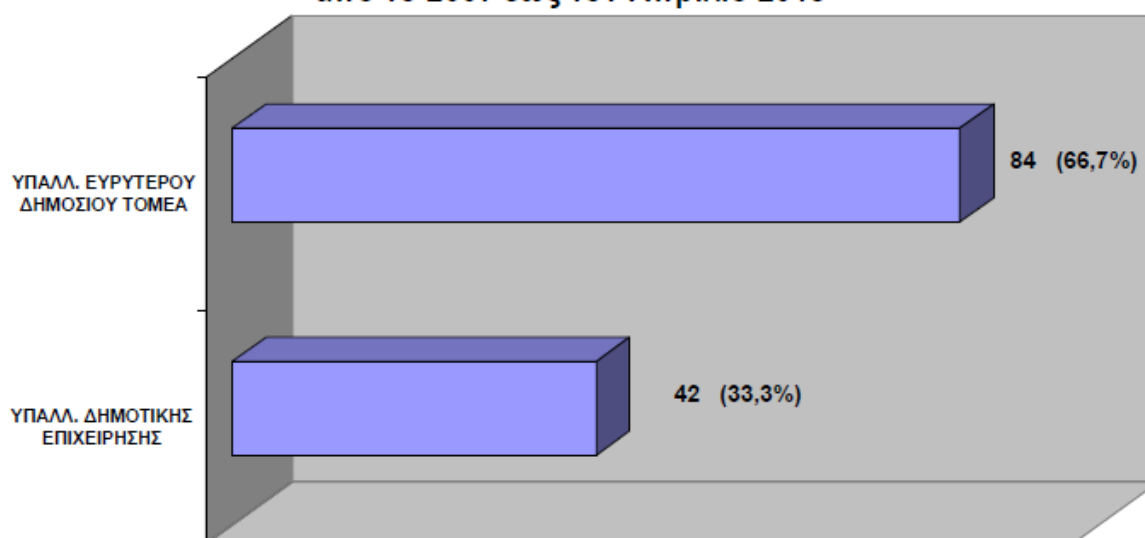
Εικόνα 9. Στατιστικά στοιχεία για τις περιπτώσεις που πειθαρχικές υποθέσεις που χειριζόταν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εξελίχθηκαν σε ποινικές, σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (ΓΕΔΔ, 2013). Είναι εμφανής η μεγάλη εμπλοκή υπαλλήλων των Δήμων.

Δηλωτικό της κατάστασης είναι ότι για το 2014 από τις 33 παρατιθέμενες στην έκθεση υποθέσεις, οι 16 αφορούσαν δημοτικούς υπαλλήλους. Στο σύνολο και των 16 υποθέσεων ο λόγος άσκησης ένστασης κατά των πρωτοβάθμιων αποφάσεων ήταν οι υπερβολικά επεικείς ποινές για την βαρύτητα των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Τα πειθαρχικά αδικήματα που σημειώνονται ποικίλλουν²⁵. Όλες σχεδόν οι ανωτέρω

²⁵ Ενδεικτικά γίνεται μνεία στα εξής: παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, παράβαση καθήκοντος, αμέλεια και ατελής ή μη έγκαιρη εκπλήρωση του υπηρεσιακού καθήκοντος, απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ' αφορμής αυτών, χρησιμοποίηση της υπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων, αποδοχή οποιασδήποτε υλικής

υποθέσεις, καθώς και εκείνες των περασμένων ετών, συνυφαίνονται άμεσα η έμμεσα με διαφθορά, διότι οι εμπλεκόμενοι τεκμηριώνεται μέσα από το ιστορικό κάθε υπόθεσης ότι ενεργώντας με ιδιοτέλεια, εκ προθέσεως και με μεθοδικότητα είχαν σκοπό να αποκομίσουν παράνομα προσωπικό οικονομικό ή άλλο όφελος, βλάπτοντας το δημόσιο συμφέρον. Στην πλειονότητα των προκείμενων υποθέσεων, άλλωστε, συντρέχουν και σχετικές ποινικές ευθύνες.

Κατανομή ποινικών διώξεων, παραπεμπτικών βουλευμάτων & καταδικαστικών αποφάσεων κατά υπαλλήλων ευρύτερου δημόσιου τομέα κατά ιδιότητα (πλήθος κ' ποσοστά) από το 2007 έως τον Απρίλιο 2013



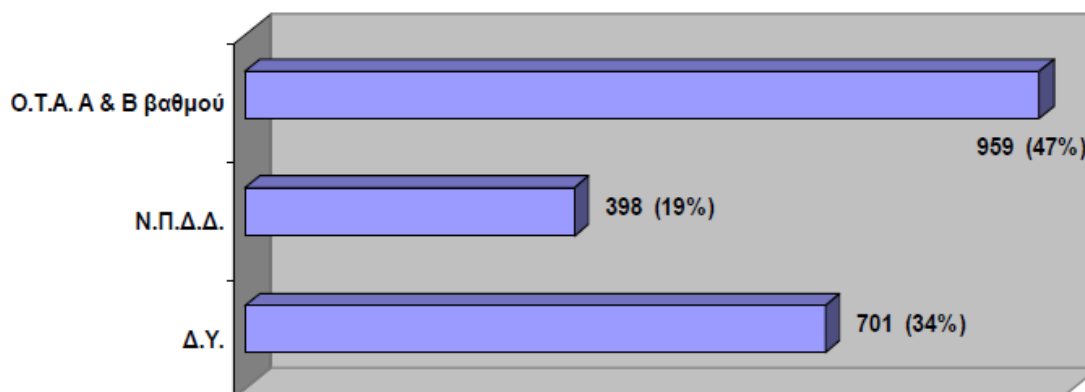
Εικόνα 10. Στατιστικά στοιχεία για τις περιπτώσεις που πειθαρχικές υποθέσεις που χειριζόταν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εξελίχθηκαν σε ποινικές, σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (ΓΕΔΔ, 2013). Είναι εμφανής η μεγάλη εμπλοκή υπαλλήλων των επιχειρήσεων των Δήμων.

Αναφορικά με υποθέσεις όπου την άσκηση πειθαρχικής δίωξης εγείρει ο ΓΕΔΔ, αξιομνημόνευτη είναι η περίπτωση δημοτικού υπαλλήλου, προϊστάμενου Τμήματος σε Δήμο της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, υπόλογου πλέον για το πειθαρχικό παράπτωμα της άσκησης εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας. Συγκεκριμένα, μετά την διερεύνηση καταγγελίας διαπιστώθηκε ότι αυτός παράνομα ασκούσε το επάγγελμα του ελεύθερου επαγγελματία - ιδιώτη μηχανικού για

εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων, αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων, χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας.

28 συνεχόμενα έτη αναλαμβάνοντας έκδοση αδειών, εκπόνηση μελετών κ.α.. Η άδεια άσκησης ιδιωτικού έργου του είχε δοθεί κατά παράβαση των κείμενων διατάξεων από Δήμαρχο.

**Κατανομή ποινικών διώξεων, παραπεμπτικών βουλευμάτων
& καταδικαστικών αποφάσεων
κατά υπαλλήλων του στενού δημόσιου τομέα
κατά νομική μορφή φορέα
(πλήθος κ' ποσοστά)
από το 2007 έως τον Απρίλιο 2013**



Εικόνα 11. Στατιστικά στοιχεία για τις περιπτώσεις που πειθαρχικές υποθέσεις που χειριζόταν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εξελίχθηκαν σε ποινικές, σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (ΓΕΔΔ, 2013). Είναι εμφανής η μεγάλη εμπλοκή υπαλλήλων των ΟΤΑ και των δύο βαθμών.

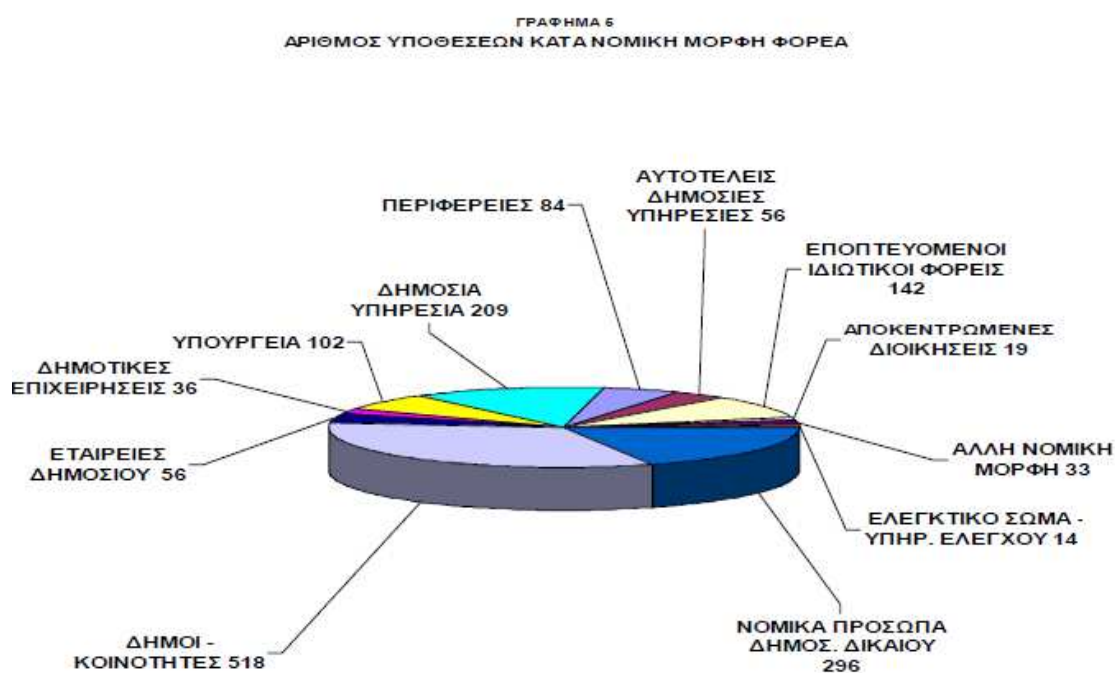
**Κατανομή ποινικών διώξεων, παραπεμπτικών βουλευμάτων και
καταδικαστικών αποφάσεων
κατά υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα
κατά νομική μορφή φορέα
(πλήθος κ' ποσοστά)
από το 2007 έως τον Απρίλιο 2013**



Εικόνα 12. Στατιστικά στοιχεία για τις περιπτώσεις που πειθαρχικές υποθέσεις που χειριζόταν ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης εξελίχθηκαν σε ποινικές, σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (ΓΕΔΔ, 2013). Είναι εμφανής και εδώ η μεγάλη εμπλοκή υπαλλήλων των επιχειρήσεων των Δήμων.

2.4.1.2 Η διαφθορά στους Δήμους από τη σκοπιά της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

Συγχρόνως με το πειθαρχικό, σε ελεγκτικό επίπεδο ο ΓΕΔΔ ασκεί το ελεγκτικό του έργο πραγματοποιώντας ελέγχους σε σημαντικές υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος και υποθέσεις που τίθενται υπόψιν του για την επίλυση καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς σε χαμηλό, οργανωτικά, επίπεδο. Σε κάθε ετήσια έκθεση παρατίθενται ενδεικτικά περιπτώσεις ελέγχων. Αρκετές από αυτές σχετίζονται με Δήμους, αναδεικνύοντας τις συνήθεις μορφές διαφθοράς που απαντώνται σε αυτούς.



Εικόνα 13. Η κατανομή των υποθέσεων ελέγχου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2014 σε αριθμούς (ΓΕΔΔ, 2015). Οι υποθέσεις γύρω από τους Δήμους εξακολουθούν να είναι μακράν οι περισσότερες. Από λάθος έχει γραφτεί δίπλα στο «ΔΗΜΟΙ» η λέξη «ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ».

Στην έκθεση για το έτος 2012, χαρακτηριστικά, γίνεται λόγος για μία υπόθεση παράνομων προσλήψεων σε δημοτική επιχείρηση και συγκεκριμένα στην δημοτική επιχείρηση ραδιοφωνίας του Δήμου Αθηναίων, του μεγαλύτερου Δήμου της χώρας (ΓΕΔΔ, 2013). Από δημοτικό συνδυασμό υπεβλήθη καταγγελία για την νομιμότητα κατάρτισης συμβάσεων με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου. Ύστερα από έρευνα του ΓΕΔΔ και επικοινωνία με αρμόδιες υπηρεσίες, διαπιστώθηκε ότι η σχετική απόφαση

του Διοικητικού Συμβουλίου της δημοτικής επιχείρησης παραβίαζε οικείες διατάξεις του Ν. 3852/2010, ενώ ούτε είχε αποσταλεί στην αρμόδια ΑΔ Αττικής για τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας.

Στην έκθεση για το έτος 2013, θίγονται δύο υποθέσεις διαφθοράς σε Δήμους (ΓΕΔΔ, 2014). Η πρώτη αφορούσε παράνομη λειτουργία ΚΥΕ στην Ρόδο, ιδιοκτησίας στενού συγγενικού προσώπου του Δημάρχου του τότε Δήμου Καλλιθέας Ρόδου²⁶, το οποίο βρισκόταν μέσα στην επικράτεια του Δήμου και άρα μέσα στην περιοχή ευθύνης του. Σε συνέχεια σειράς ενεργειών του ΓΕΔΔ το έτος 2008, είχε εκδοθεί απόφαση σφράγισης του εν λόγω καταστήματος, που στεγαζόταν σε αυθαίρετο κτίσμα εντός του αιγιαλού. Σημειώνεται ότι στο μεταξύ είχαν κινηθεί διαδικασίες νομιμοποίησης του αυθαιρέτου, για τις οποίες ο ΓΕΔΔ είχε διαπιστώσει σειρά έκνομων ενεργειών και ευθύνες των εμπλεκόμενων υπηρεσιακών παραγόντων. Το 2013 ο ΓΕΔΔ πληροφορήθηκε ότι το εν λόγω κατάστημα εξακολουθεί να λειτουργεί και μάλιστα προχωρά και σε παράνομες προσθήκες στο υπάρχον αυθαίρετο κτίσμα. Με άμεσες ενέργειες ζητήθηκε η άμεση σφράγιση του και η αναζήτηση ευθυνών για την μη εφαρμογή επί μια πενταετία της απόφασης σφράγισης. Αποτέλεσμα ήταν ο Δήμαρχος Ρόδου τον Οκτώβριο του 2013 να δώσει εντολή για υλοποίηση της εντολής σφράγισης.

Η επόμενη υπόθεση αφορούσε παράνομη απευθείας ανάθεση δημοτικού έργου. Αναλυτικότερα, ο Δήμος Βέροιας προχώρησε σε απευθείας ανάθεση καλλιτεχνικού έργου, παρά την προ του 2010 μη έγκριση της σχετικής απόφασης από την τότε αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, διότι το έργο δεν ενέπιπτε στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, αλλά σε αυτή του δημόσιου καλλιτεχνικού διαγωνισμού και γενικώς είχε καταστρατηγηθεί η όλη υπό του νόμου προβλεπόμενη διαδικασία. Επιπλέον φημολογούταν ότι ιδιώτης, γνωστός εργολάβος της περιοχής, είχε αναλάβει να εξοφλήσει κατά το ήμισυ τον γνωστό καλλιτέχνη και γλύπτη, στον οποίο ανατέθηκε το έργο, με την «υποχρέωση» το ποσό αυτό να του το καταβάλλει ο Δήμος μετέπειτα. Ο ΓΕΔΔ ειδοποίησε την ΑΔ Μακεδονίας – Θράκης, ζητώντας τη διερεύνηση της υπόθεσης ως προς την νομιμότητα των πράξεων του Δήμου. Από τον έλεγχο που διενεργήθηκε διαπιστώθηκε ότι η απόφαση για την

²⁶ Το ΚΥΕ ήταν αναψυκτήριο-εστιατόριο. Ο Δήμος Καλλιθέας Ρόδου συστήθηκε με τον Ν. 2539/1997 και υπήρχε από το 1999 έως και το 2010, όταν και καταργήθηκε για να ενταχθεί στον Δήμο Ρόδου, όπως αυτός συστήθηκε με τον Ν. 3852/2010.

ανάθεση του έργου πράγματι είχε ακυρωθεί και επίσης ότι ουδέποτε υπήρξε δανειακή σύμβαση μεταξύ του Δήμου και του εργολάβου. Παραταύτα, το έργο εκτελέστηκε και ο αναφερόμενος ιδιώτης έχει στραφεί προς τα πολιτικά δικαστήρια εναντίον του Δήμου Βέροιας για την αναζήτηση του ποσού που κατέβαλε.

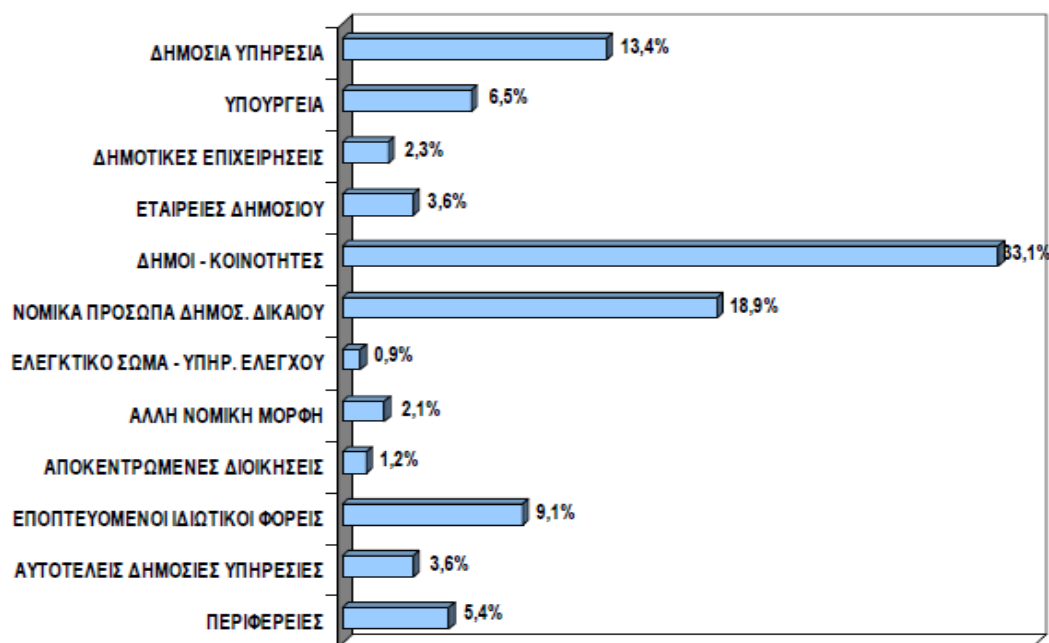
Στην έκθεση για το έτος 2014 μνημονεύονται δύο υποθέσεις για Δήμους (ΓΕΔΔ, 2015). Η πρώτη υπόθεση σχετίζεται με παράνομη δημοπράτηση και παραλαβή δημοτικού έργου. Στο πλαίσιο διερεύνησης καταγγελιών, ο ΓΕΔΔ προχώρησε σε ενδελεχή έλεγχο ομάδας συμβάσεων έργων-εργασιών πρασίνου, έξι τον αριθμό, του Δήμου Καβάλας. Από τις συμβάσεις και τις διαδικασίες παρακολούθησης και παραλαβής του έργου προέκυψε πλήθος μη σύννομων ενεργειών. Μεταξύ άλλων, απουσίαζε έστω και η στοιχειώδης περιγραφή του ανατιθέμενου έργου και υπήρχαν σημαντικές παραλείψεις για την πρόβλεψη αποζημιώσεων σε περίπτωση ατυχήματος κατά την εκτέλεση των εργασιών. Ακόμη από την έρευνα προέκυψαν σοβαρές υπόνοιες για κατάθεση εικονικών προσφορών, εξαιτίας της ελάχιστης διαφοροποίησης στις προσφερόμενες τιμές στον διαγωνισμό, και βάσιμες ενδείξεις για μη εκτέλεση μέρους των ανατεθεισών εργασιών. Στα πρωτόκολλα παραλαβής και απουσίαζαν ποσοτικά στοιχεία, γεγονός που πιθανολογείται βάσιμα ότι έγινε σκοπίμως, και εντοπίστηκαν ποσοτικές διαφορές σε σχέση με τα προβλεπόμενα στη σύμβαση.

Η δεύτερη υπόθεση αφορά παράνομη απευθείας σύναψη σύμβασης και άπτεται του θεσμού των ΚΟΙΝΣΕΠ. Με τον Ν. 4019/2011 «Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις» θεσπίστηκαν οι ΚΟΙΝΣΕΠ ως αστικοί συνεταιρισμοί με κοινωνικό σκοπό και εμπορική ιδιότητα. Κατά τις διατάξεις του ίδιου νόμου, οι ΚΟΙΝΣΕΠ μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με δυνατούς αντισυμβαλλομένους τους ΟΤΑ. Από διερεύνηση σχετικών καταγγελιών και αυτεπάγγελτη έρευνα του ΓΕΔΔ, διαπιστώθηκε ότι μεγάλος αριθμός Δήμων έχει υπογράψει συμβάσεις με ΚΟΙΝΣΕΠ ή έχουν ληφθεί αποφάσεις ΔΣ για υπογραφή τέτοιων συμβάσεων. Οι συμβάσεις αυτές φέρουν όλες κοινά χαρακτηριστικά, όπως κάτωθι: επιγράφονται ως «προγραμματικές», έχουν υπογραφεί απευθείας με την ΚΟΙΝΣΕΠ χωρίς προήγηση διαγωνιστικής διαδικασίας, έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών. Επί του θέματος, όμως, έχει αποφανθεί τελεσίδικα το ΕΣ²⁷.

²⁷ Με την 557/2014 Απόφαση του VI Τμήματος και την 2007/2014 Απόφαση του Τμήματος Μείζονος Επταμελούς Σύνοψης του ΕΣ.

Σύμφωνα με την κρίση του Ανωτάτου Δικαστηρίου, κωλύεται η υπογραφή σχεδίου προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του Δήμου Μεταμόρφωσης και μίας ΚΟΙΝΣΕΠ με αντικείμενο την πρόσληψη προσωπικού για την λειτουργία των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών του Δήμου. Στο σκεπτικό αναφέρεται, κυρίως, ότι η από το νόμο παρεχόμενη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ ΟΤΑ και ΚΟΙΝΣΕΠ, υπό τη νομική μορφή των προγραμματικών συμβάσεων, δύναται να ενεργοποιείται μόνο τηρουμένων των όρων και προϋποθέσεων που απαιτούνται από το νομικό πλαίσιο για τη σύναψη τέτοιου είδους συμβάσεων και γενικότερα τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών. Με διαφορετική διατύπωση, η επίδικη σύμβαση ουσιαστικά είναι σύμβαση παροχής υπηρεσιών, και συνεπώς έπρεπε για την επιλογή του παρέχοντος τις υπηρεσίες να έχει προηγηθεί διαγωνιστική διαδικασία, προκειμένου να εξασφαλιστεί αφενός η ανάπτυξη ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό και των ΚΟΙΝΣΕΠ μαζί, αφετέρου η ελαχιστοποίηση του τιμήματος που καλείται να καταβάλλει το Δημόσιο.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4
ΠΟΣΟΣΤΟ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ
ΚΑΤΑ ΝΟΜΙΚΗ ΜΟΡΦΗ ΦΟΡΕΑ



Εικόνα 14. Η κατανομή των υποθέσεων ελέγχου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2014 σε ποσοστά (ΓΕΔΔ, 2015). Οι υποθέσεις γύρω από τους Δήμους εξακολουθούν να είναι μακράν οι περισσότερες. Από λάθος έχει γραφτεί δίπλα στο «ΔΗΜΟΙ» η λέξη «ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ».

Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις, ο ΓΕΔΔ έχει προβεί στις δέουσες ενέργειες για την αναζήτηση πειθαρχικών, αστικών και ποινικών ευθυνών σε αιρετούς και σε υπαλλήλους των Δήμων. Είναι φυσικά αναντίρρητο ότι οι ως άνω παρατιθέμενες υποθέσεις καταδείχνουν με τον πιο γλαφυρά δυνατό τρόπο την ευρύτατη έκταση του φαινομένου της διαφθοράς στους Δήμους της χώρας.

2.4.2 Η διαφθορά στους Δήμους όπως καταγράφεται από το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Το ΣΕΕΔΔ, και αυτό από την δική του πλευρά, επισημαίνει emphaticά στις εκθέσεις του το μέγεθος του προβλήματος που συνιστά η διαφθορά στους Δήμους. Στην έκθεση πεπραγμένων του Σώματος για το έτος 2014, δηλώνεται πως στο σύνολο των ελέγχων που διενεργήθηκε, ποσοστό 52,20% ήταν σε ΟΤΑ Α΄ βαθμού και επιχειρήσεις τους (ΣΕΕΔΔ, 2015). Το αντίστοιχο ποσοστό για το έτος 2013 ήταν 52,53%, για το 2012 ήταν 45% και για το 2011 έφθασε το 36,24% (ΣΕΕΔΔ, 2014, 2013 και 2012). Το ποσοστό ελέγχων σε ΟΤΑ Α΄ βαθμού και σε Νομικά τους Πρόσωπα είναι κάθε χρόνο πρώτο μεταξύ άλλων φορέων του Δημοσίου Εντυπωσιακό είναι επίσης το στοιχείο ότι για το έτος 2013 η κατηγορία θεματικού αντικείμενου «Λοιπά θέματα ΟΤΑ Α΄ βαθμού» είναι πρώτη σε σχέση με τα υπόλοιπα θεματικά αντικείμενα που ελκύουν την ελεγκτική προσοχή του Σώματος και για το έτος 2014 μακράν πρώτη (ΣΕΕΔΔ, 2014 και 2015). Αυτό σημαίνει ότι τα θέματα που συναντώνται αποκλειστικά στους Δήμους ξεπερνούν σε ελεγκτική μέριμνα άλλους θεματικούς τομείς²⁸, που άπτονται και άλλων δημοσίων φορέων και των Δήμων.

Από τα πορίσματα των εκθέσεων επιθεώρησης-ελέγχου που συντάχθηκαν στο πλαίσιο των ελέγχων που διεξήχθησαν το 2014, αναζητήθηκαν ευθύνες για τα πειθαρχικά παραπτώματα που εντοπίστηκαν και αξιοποιήθηκαν, όπου ανέκυψαν, οι ενδείξεις για ύπαρξη ποινικών ευθυνών. Αναλόγως τον αριθμό των εκθέσεων που περιλαμβάνουν προτάσεις αναζήτησης πειθαρχικών ή και ποινικών ευθυνών προς το σύνολο των εκθέσεων κάθε θεματικής κατηγορίας, διαμορφώνεται ανά θεματικό αντικείμενο²⁹ το ποσοστό που ονομάζεται Δείκτης Παραβατικότητας. Ο Δείκτης Παραβατικότητας για

²⁸ Δόμηση και χωροταξία, φυσικό περιβάλλον, έργα και προμήθειες κ.α., 14 συνολικά θεματικοί τομείς.

²⁹ Τα ίδια θεματικά αντικείμενα με πριν.

την θεματική κατηγορία «Λοιπά θέματα ΟΤΑ Α' βαθμού» για τα έτη 2014 και 2013 είναι στην πρώτη θέση με ποσοστό άνω του 70%, ενώ κατά τα τρία τελευταία έτη ο συγκεκριμένος δείκτης βρίσκεται πάνω από τον μέσο όρο των δεικτών των θεματικών κατηγοριών.

a/a	Θεματικό αντικείμενο	Αριθμός εκθέσεων	Αριθμός εκθέσεων με αναζήτηση ευθυνών	Δείκτης παραβατικότητας
1	Δόμηση, Χωροταξία	32	3	9,38
2	Φυσικό Περιβάλλον	38	23	60,53
3	Πολιτιστικό Περιβάλλον	0	0	
4	Έργα, Προμήθειες	34	8	23,53
5	Άδειες Επιχειρήσεων, Άσκησης Επαγγελματιών	13	4	30,77
6	Υγεία, Πρόνοια	15	0	0,00
7	Ασφάλιση, Απασχόληση	17	2	11,76
8	Εκπαίδευση, Κατάρτιση	44	10	22,73
9	Μεταφορές, Επικοινωνίες	4	0	0,00
10	Αναπτυξιακά και λοιπά Προγράμματα	4	0	0,00
11	Δημόσια Περιουσία-Εσοδα	6	1	16,67
12	Οργάνωση, Λειτουργία Υπηρεσιών	95	19	20,00
13	Λοιπά θέματα ΟΤΑ Α' βαθμού	162	116	71,60
14	Πειθαρχικές υποθέσεις	12	2	16,67
	Σύνολο	476	188	Γενικός Δείκτης 39,50

Εικόνα 15. Δείκτης Παραβατικότητας για την θεματική κατηγορία «Λοιπά θέματα ΟΤΑ Α' βαθμού» για το έτος 2014 (ΣΕΕΔΔ, 2015).

Αντιστοίχως με πριν, ο αριθμός των εκθέσεων με προτάσεις αναζήτησης ευθυνών διά του αριθμού του συνόλου των εκθέσεων ανά κατηγορία δημοσίου φορέα³⁰ δίνει τον Δείκτη Παραβατικότητας ανά δημόσιο φορέα. Ο εν λόγω δείκτης για την κατηγορία φορέα «ΟΤΑ Α' βαθμού και Επιχειρήσεις τους» για το έτος είναι πρώτος σε σχέση με

³⁰ Πέντε συνολικά οι κατηγορίες δημοσίων φορέων με βάση την ακολουθούμενη από το ΣΕΕΔΔ κατηγοριοποίηση: Υπουργείο, ΑΔ, Νομικό Πρόσωπο (όχι απαραίτητα ΝΠΔΔ), Περιφέρεια, Δήμος – Νομικό Πρόσωπό Δήμου.

τους άλλους φορείς, για τα έτη 2014, 2012 και 2011 δεύτερος και για τα τέσσερα έτη στο σύνολο, σταθερά πάνω από τον μέσο όρο των δεικτών των φορέων. Επίσης, αναφέρεται ότι για τα έτη 2012 και 2011 περίπου το 73% και 62% αντιστοίχως των λειτουργών για τους οποίους είχε προταθεί η άσκηση πειθαρχικής δίωξης προερχόταν από τους ΟΤΑ. Ειδικά στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, και στα δύο έτη, σημειωνόταν το μεγαλύτερο ποσοστό των αιρετών οργάνων για τα οποία προέκυπταν σοβαρές ενδείξεις τέλεσης πειθαρχικών παραπτώματων (ΣΕΕΔΔ, 2012 και 2013). Τα ανωτέρω αποτυπώνουν ανάγλυφα μία κατάσταση ασυδοσίας στους Δήμους.

ΦΟΡΕΑΣ ΥΠΑΓΩΓΗΣ	Αριθμός εκθέσεων	Αρ. εκθέσεων με αναζήτηση ευθυνών	Δείκτης παραβατικότητας
Υπουργείο	52	10	19,23
Αποκεντρωμένες Δ/σεις	28	5	17,86
Νομικό Πρόσωπο	74	14	18,92
Περιφέρειες	31	3	9,68
Δήμος/Κοινότητα και Επιχειρήσεις τους	208	100	48,08
Σύνολο	393	132	Γενικός δείκτης 33,59

Εικόνα 16. Δείκτη Παραβατικότητας για την κατηγορία δημοσίου φορέα «Δήμοι και Επιχειρήσεις τους» για το έτος 2013 (ΣΕΕΔΔ, 2014). Από λάθος έχει γραφτεί η λέξη «Κοινότητα».

Στην έκθεση για το 2014 επιπλέον επισημαίνονται δύο εξειδικευμένες ελεγκτικές δράσεις σε σχέση με Δήμους. Η μία αφορούσε την άσκηση ιδιωτικού έργου ή εργασίας με αμοιβή από δημοτικούς υπαλλήλους. Το ΣΕΕΔΔ, λαμβάνοντας υπόψη το μεγάλο αριθμό καταγγελιών για το θέμα, διενήργησε επιθεώρηση-έλεγχο στους 325 Δήμους της χώρας με αντικείμενο τη νομιμότητα χορήγησης άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου σε δημοτικούς υπαλλήλους. Η άλλη αφορούσε την Δημοτική Αστυνομία, για τον έλεγχο της εγκυρότητας των δικαιολογητικών που υπέβαλαν οι επιτυχόντες σε

διαγωνισμούς για την πλήρωση θέσεων δημοτικών αστυνόμων (ΣΕΔΔ, 2015). Ο έλεγχος διενεργήθηκε σε 178 Δήμους και είχαν εντοπιστεί έως το τέλος του 2013, περιπτώσεις δημοτικών αστυνόμων οι οποίοι είχαν υποβάλει πλαστά πιστοποιητικά για τον διορισμό τους και περιπτώσεις μη νόμιμων προσλήψεων από τους Δήμους (ΣΕΕΔΔ, 2014). Το ΣΕΕΔΔ προέβη σε όλες τις νόμιμες ενέργειες.

2.4.3 Η διαφθορά στους Δήμους όπως καταγράφεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σε ανάλογα συμπεράσματα για τη νοοτροπία διασπάθισης δημοσίου χρήματος στους ΟΤΑ, και άρα και στους Δήμους, φαίνεται πως καταλήγουν οι ετήσιες εκθέσεις του ΕΣ, το οποίο εκ του Συντάγματος είναι αρμόδιο για την έγκριση ή μη των χρηματικών ενταλμάτων για τις δαπάνες που προτίθενται να εκτελέσουν οι ΟΤΑ. Χαρακτηριστικά, από την ετήσια έκθεση του οικονομικού έτους 2011, προέκυψε από τα στοιχεία του προληπτικού ελέγχου σωρεία παραβάσεων της κείμενης νομοθεσίας (ΕΣ, 2013). Είναι χαρακτηριστικό πως από τα 19.176 χρηματικά εντάλματα που επεστράφησαν αθεώρητα στο σύνολο του Δημόσιου τομέα, καθώς ήταν παράνομα, τα 12.091, δηλαδή ποσοστό 63,05% αυτών ή πάνω από ένα στα δύο, είχαν προέλθει από ΟΤΑ. Το ποσοστό των χρηματικών ενταλμάτων που επεστράφησαν στους ΟΤΑ, ήτοι 2,53%, ήταν σημαντικά μεγαλύτερο από τον αντίστοιχο μέσο όρο στο σύνολο του δημοσίου τομέα, ο οποίος ανερχόταν σε 1,16% (βλ. Παράρτημα II).

2.4.4 Τα αίτια παρουσίας φαινομένων διαφθοράς στους Δήμους

Οι αιτίες του φαινομένου της κακοδιοίκησης που εξηγήθηκαν πιο πάνω συνιστούν ταυτοχρόνως και αιτίες δημιουργίας και συντήρησης διαφθοράς στους Δήμους, λόγω της συσχέτισης που έχει τεκμηριωθεί. Ωστόσο, το φαινόμενο της διαφθοράς είναι πιο σύνθετο και διαθέτει μεγαλύτερες προεκτάσεις, ως αποτέλεσμα επιπλέον αιτιών που το προκαλούν.

Κυρίαρχο χαρακτηριστικό στην λειτουργία ενός Δήμου αποτελεί η επικράτηση της βούλησης του επικεφαλής Δημάρχου, ο οποίος, λόγω της έλλειψης αντίστασης εκ μέρους της μειοψηφίας στις πλείστες των περιπτώσεων, εκλαμβάνει συχνά το αιρετό

της ιδιότητάς του ως δυνατότητα υπέρβασης ή καταχρηστικής άσκησης των κατά νόμον αρμοδιοτήτων του, υπό το πρόσχημα της ικανοποίησης μιας ιδιάζουσας έννοιας τοπικού συμφέροντος (ΓΕΔΔ, 2015). Ουσιαστικά, αυτό σημαίνει ότι αρκετοί Δήμαρχοι τείνουν να συγγέουν το πρόσωπό τους με τον Δήμο, τον οποίο κατά το Σύνταγμα εκπροσωπούν, και να αντλούν από την ταύτιση αυτή «νομιμοποίηση» για την αθέτηση υποχρεώσεών τους που απορρέουν από τον νόμο και δικαστικές αποφάσεις (ΣτΠ, 2000)⁵.

Μεγάλης σημασίας θεωρείται το γεγονός της μη επαρκούς άσκησης εποπτείας στους ΟΤΑ για την διαφύλαξη της νομιμότητας. Για την καταπολέμηση της αυθαιρεσίας πολλών αιρετών τοπικών αρχόντων υπάρχει μεγάλη ανάγκη ορθής, αποτελεσματικής και άμεσης λειτουργίας ενός εποπτικού μηχανισμού για την διενέργεια του ελέγχου νομιμότητας. Το δύσκολο αυτό έργο έχουν αναλάβει να φέρουν σε πέρας οι ΑΔ, οι οποίες όμως, αδυνατούν. Διοικητικές δυσλειτουργίες, που κατατρύχουν και την υπόλοιπη δημόσια διοίκηση, επικρατούν στο σημαντικό αυτό τμήμα της. Το αποτέλεσμα είναι ο έλεγχος που ασκείται να είναι στις περισσότερες των περιπτώσεων ανεπαρκής και τυπικός, και όχι ουσιαστικός και σε βάθος όπως θα μπορούσε να είναι, παρά τον χαρακτήρα του ως αυστηρά και μόνο ελέγχου νομιμότητας. Επεξηγηματικά, πολλές φορές κατά τη διερεύνηση καταγγελιών που τους ζητείται από τον ΓΕΔΔ, οι ΑΔ αρκούνται στην διαβίβαση σε αυτόν των απόψεων του ελεγχόμενου ΟΤΑ. Ο εποπτικός και πειθαρχικός ρόλος τους, όμως, είναι να διατυπώνουν συγκεκριμένη θέση περί της νομιμότητας ή μη της προσβαλλόμενης πράξης και όχι επί της ουσίας να εκχωρούν την ελεγκτική τους αρμοδιότητα σε άλλες υπηρεσίες (ΓΕΔΔ, 2015).

3. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΓΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΔΕΣΜΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΥΜΗΤΤΟΥ

3.1 Η πορεία του ελέγχου μέχρι τη συγγραφή της Έκθεσης Ελέγχου

Κατόπιν επώνυμης έγγραφης καταγγελίας, ο ΓΕΔΔ προχώρησε στη συγκρότηση Μικτού Κλιμακίου Επιθεώρησης (εφεξής πιο απλά μικτό κλιμάκιο ή κλιμάκιο), το οποίο ήταν τριμερές και απαρτιζόταν από Ειδικό Επιθεωρητή του Γραφείου του, από Οικονομικό Επιθεωρητή και από Επιθεωρητή-Ελεγκτή του ΣΕΕΔΔ, με σκοπό τη διερεύνηση των διαδικασιών λειτουργίας του ΣΠΑΥ, ήτοι τον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών και οικονομικών ενεργειών των οργάνων του ΣΠΑΥ.

Η απόφαση περί σύστασης μικτού κλιμακίου υπήρξε αυτονόητη, αφού η καταγγελία προήλθε από δημοτική σύμβουλο του Δήμου Ηλιούπολης που συγχρόνως διατελούσε Αντιπρόεδρος του ΣΠΑΥ και στην οποία παρέθετε σειρά ζητημάτων που κατά την άποψή της έχρηζαν εξέτασης. Δεδομένου ότι ο ΣΠΑΥ αποτελεί ΝΠΔΔ, το οποίο συναποτελούν συγκεκριμένοι Δήμοι και λειτουργεί ως σύνδεσμος ΟΤΑ, ο έλεγχος λειτουργίας του ενέπιπτε στην ελεγκτική αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ.

Το μικτό κλιμάκιο σε εκτέλεση της εντολής διενέργειας ελέγχου, πραγματοποίησε επιτόπια επίσκεψη στο Δήμο Βύρωνα, όπου είχε συνάντηση με τον Δήμαρχο Βύρωνα και Πρόεδρο του ΣΠΑΥ, αποστέλλοντας κατόπιν έγγραφο για την ανίχνευση των απόψεων του ΣΠΑΥ επί σειράς ζητημάτων³¹. Λόγω μη ανταπόκρισης του ελεγχόμενου φορέα, με νεότερο έγγραφο, κατ' επίκληση του ανωτέρω εγγράφου, ζητήθηκε η παράδοση στοιχείων για διοικητικά και οικονομικά ζητήματα του ΣΠΑΥ το συντομότερο δυνατό. Ως απάντηση εστάλη απαντητικό έγγραφο από τον ΣΠΑΥ, με συνημμένα σε αυτό τα στοιχεία ως προς τα ζητήματα που είχαν τεθεί. Σε νέα συνάντηση του κλιμακίου με τον Πρόεδρο και υπαλλήλους του ΣΠΑΥ δόθηκαν και προφορικές εξηγήσεις επί των ως άνω ζητημάτων. Σε συνέχεια της συνάντησης αυτής,

³¹ Ενδεικτικά, αυτά ήταν τα εξής: ιδρυτική πράξη του ΣΠΑΥ και κανονισμός εσωτερικής λειτουργίας του, στοιχεία για την οικονομική συμμετοχή των Δήμων που μετέχουν στο ΣΠΑΥ και των εισροών από κάθε πηγή για την τριετία 2010-2011-2012, στοιχεία για πάσης φύσεως δαπάνη (προσωπικό, χρήση κινητών τηλεφώνων, χρήση και τη συντήρηση οχημάτων και εργαλειομηχανών).

το κλιμάκιο επισκέφτηκε την έδρα του ΣΠΑΥ και την οικονομική υπηρεσία του Δήμου Ηλιούπολης, η οποία λειτουργεί και ως ταμειακή υπηρεσία του ΣΠΑΥ, ενώ κατά διαστήματα ακολούθησαν και νέες συναντήσεις μεταξύ των δύο πλευρών.

Ακόμη, το μικτό κλιμάκιο μετέβη στον φυσικό χώρο εγκατάστασης των υλοποιημένων έργων του ΣΠΑΥ «Πυροπροστασία – Πυρόσβεση – Άρδευση περιαστικής δασικής περιοχής Υμηττού» και «Προηγμένο Τηλεπικοινωνιακό Σύστημα Ενημέρωσης Πολιτών», προκειμένου να διεξάγει αυτοψία στην πραγματική υπόσταση των έργων και να εξακριβώσει την λειτουργικότητά τους. Την ημέρα της αυτοψίας παρελήφθη από το κλιμάκιο φάκελος με συμπληρωματικά στοιχεία για την εξεταζόμενη υπόθεση.

Στο πλαίσιο, επίσης, του διαχειριστικού ελέγχου, το κλιμάκιο μετέβη στην έδρα του ΣΠΑΥ και ζήτησε τους προϋπολογισμούς και απολογισμούς των ετών 2010, 2011 και 2012 και τα χρηματικά εντάλματα με τα συνημμένα στοιχεία, προκειμένου να ελεγχθεί η νομιμότητα και δυνατότητα πραγματοποίησης των παραστατικών δαπανών. Επειδή το χρηματικό υπόλοιπο δεν συνέπιπτε ακριβώς με το πραγματικό υπόλοιπο το οποίο εμφανιζόταν στον λογαριασμό όψεως, απεστάλη έγγραφο στην οικονομική υπηρεσία του Δήμου Ηλιούπολης – ταμειακή υπηρεσία του ΣΠΑΥ, η οποία ανταποκρίθηκε άμεσα και προσκόμισε τα πρωτότυπα παραστατικά των κρατήσεων για τον έλεγχο των απολογισμών των ετών 2010, 2011 και 2012.

Η Έκθεση Ελέγχου ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2014. Οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματά της επικεντρώνονται σε μία σειρά από θεματικούς τομείς, που στο σύνολό τους συγκεφαλαιώνουν την όλη διοικητική και οικονομική λειτουργία του Συνδέσμου (βλ. Παράρτημα ΙΙΙ). Όπως διαφαίνεται στα κατωτέρω, διαπιστώθηκε σωρεία παρανομιών στο ελεγχόμενο διάστημα, χωρίς ωστόσο όλες να χαρακτηρίζονται από ίδια βαρύτητα.

3.2 Οι διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα της Έκθεσης Ελέγχου

Καταρχήν, με αναφορά στα ζητήματα προσωπικού και παροχής υπηρεσιών στο ΣΠΑΥ, το μικτό κλιμάκιο εντόπισε μία σοβαρή περίπτωση ολοφάνερης παράβασης της αρχής της νομιμότητας. Φυσικό πρόσωπο, το οποίο δεν κατείχε οργανική θέση στον

Σύνδεσμο, υπέγραψε παράνομα «με εντολή Προέδρου» ως «Διευθυντής» σε έγγραφο του Συνδέσμου. Το εν λόγω άτομο συνδεόταν με τον Σύνδεσμο αποκλειστικά και μόνο με σύμβαση ανάθεσης υπηρεσίας, που οπωσδήποτε δεν του παρείχε το δικαίωμα να υποκαθιστά όργανα του ΝΠΔΔ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και να υπογράφει σαν να ήταν Διευθυντής του.

Επίσης, η συμφωνηθείσα αμοιβή κατά τη σύναψη των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών για το έτος 2012, προέκυψε από τις οικείες διατάξεις³² ότι αποτελούσε το ανώτατο προβλεπόμενο όριο για την απευθείας ανάθεση παροχής υπηρεσιών. Οι εν λόγω συμβάσεις, οι οποίες αφορούσαν διαφορετικές χρονικές διάρκειες, διαφορετικά τυπικά προσόντα του συμβαλλόμενου και διαφορετικά αντικείμενα παρεχόμενης υπηρεσίας αντιμετωπίστηκαν όλες ενιαία και τους αποδόθηκε η ανώτατη προβλεπόμενη αμοιβή. Κατά συνέπεια ενώ δεν προκύπτει παράβαση του νόμου, είναι σαφές ότι πρόκειται για συμβάσεις που αναδύουν οσμή διαφθοράς και εγείρουν θέμα χρηστής διοίκησης του ΣΠΑΥ.

Όσον αφορά άλλες συμβάσεις υπηρεσιών, υπήρξαν απευθείας αναθέσεις υπηρεσιών με αντικείμενο την φύλαξη της ευρύτερης περιοχής του Υμηττού σε τέσσερα διαφορετικά φυσικά πρόσωπα. Τα πρόσωπα αυτά είχαν την ιδιότητα του εθελοντή τυροσβέστη, η δε καταβαλλόμενη αμοιβή για το κάθε χρονικό διάστημα ήταν ακριβώς η ίδια³³, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη παράμετροι διαφοροποίησης της παρεχόμενης υπηρεσίας όπως συνολική έκταση φύλαξης, μορφολογία του εδάφους. Στις εν λόγω απευθείας αναθέσεις εμφανιζόταν έντονα το στοιχείο της χωρικής και χρονικής εγγύτητας, ενώ οι υπηρεσίες που ανατέθηκαν τμηματικά απευθύνονταν στην ίδια κατηγορία επαγγελματιών. Συνεπώς, ο διαπιστούμενος επιμερισμός της συνολικής ποσότητας όμοιων ή ομοειδών υπηρεσιών σε αριθμό μικρών ποσοτήτων ή μερικότερων όμοιων ή ομοειδών κατηγοριών για την εν συνεχεία απευθείας ανάθεσή τους ήταν παράνομος. Με βάση το ύψος της δαπάνης που θα προέκυπτε από την μη κατάτμηση της συνολικής υπηρεσίας θα ήταν αναγκαία η τέλεση διαγωνισμού. Άρα δεν κατέστη δυνατό να αναπτυχθεί επαρκής ανταγωνισμός με την ενδεχόμενη προσέλευση ικανού ή έστω μικρού αριθμού μειοδοτών, κατά την σαφέστατη και επιτακτική κατευθυντήρια γραμμή της πολιτικής

³² Το όριο αυτό ήταν 20.000 πλέον ΦΠΑ.

³³ Συγκεκριμένα 8.330,58 και 14.600 ευρώ για κάθε χρονικό διάστημα.

ανταγωνισμού της ΕΕ, που με την επιλογή της πιο συμφέρουσας προσφοράς θα διασφάλιζε καλύτερα και τα οικονομικά συμφέροντα του ΣΠΑΥ.

Από την έρευνα ανακαλύφθηκε δαπάνη για χρήση κινητών τηλεφώνων για τις ανάγκες του Συνδέσμου. Από τον συνδυασμό των οικείων διατάξεων συνάγεται ότι στους συνδέσμους ΟΤΑ δεν παρεχόταν το δικαίωμα χρήσης υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας προς κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών. Το αυτό δικαίωμα παρεχόταν μόνο σε Δήμους και εκεί περιοριζόταν αυστηρώς σε συγκεκριμένα φυσικά πρόσωπα. Ως εκ τούτου, η σχετική δαπάνη που είχε καταβληθεί από τον ΣΠΑΥ για χρήση κινητών τηλεφώνων κατά το ελεγχόμενο διάστημα, τόσο από όργανα της διοίκησής του όσο και από το προσωπικό του και τους επικεφαλής εθελοντικών ομάδων, δεν ήταν σύννομη.

Ακόμη η έρευνα έφερε στο φως καταβολή δαπανών για κατανάλωση καυσίμων για τη χρήση Ιδιωτικής Χρήσης (εφεξής ΙΧ) αυτοκινήτων που άνηκαν σε φυσικά πρόσωπα. Επρόκειτο για τους τέσσερεις ανάδοχους παροχής υπηρεσιών προς τον ΣΠΑΥ κατόπιν απευθείας ανάθεσης και όχι για υπάλληλους του Συνδέσμου. Οι μετακινήσεις τους με τα ΙΧ αυτοκίνητά τους δεν περιλαμβάνονταν στους όρους των αντίστοιχων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών. Ως εκ τούτου δεν έπρεπε να λαμβάνουν ειδική αποζημίωση για κάτι που δεν προβλεπόταν. Οι μετακινήσεις αυτές γινόντουσαν για την εκπλήρωση του κύριου συμβατικού τους αντικειμένου και άρα αποτελούσαν μέρος αυτού, χωρίς να δικαιολογούταν πρόσθετη αμοιβή. Διαπιστώθηκε ότι η εξεταζόμενη δαπάνη για κατανάλωση καυσίμων επίσης δεν ήταν νόμιμη.

Επισημαίνεται ότι και στις δύο αυτές δαπάνες, η καταβολή του συνολικού πρόσθετου χρηματικού ποσού για την εκτέλεση του συμβατικού αντικειμένου επί της ουσίας προσάυξησε ανεπίτρεπτα τις συμφωνηθείσες χρηματικές αμοιβές, μάλιστα πάνω από το όριο της απευθείας ανάθεσης. Το γεγονός αυτό, πέραν της παράνομης κατάτμησης, συνιστούσε επιπρόσθετη αιτία προσφυγής σε κάποια διαγωνιστική διαδικασία και όχι σε απευθείας ανάθεση. Συνεπώς, η καταβολή της εν λόγω συνολικής δαπάνης είναι παράνομη, πολλώ δε μάλλον όταν για την δεύτερη δαπάνη δεν εφαρμοζόταν, έστω και αναλογικά, η προβλεπόμενη για τους υπαλλήλους ή για τα κρατικά αυτοκίνητα διαδικασία του δελτίου κίνησης.

Σύμφωνα με στοιχεία που τέθηκαν υπόψη του κλιμακίου, προέκυψε ότι η παραλαβή εργασιών συντήρησης και προμήθειας ανταλλακτικών για εργαλειομηχανές και οχήματα του ΣΠΑΥ γινόταν από τον Πρόεδρο ή μεμονομένα από άλλους. Δεν ήταν, όμως, νόμιμη η παραλαβή εργασιών ή η βεβαίωση καλής εκτέλεσης έργων και προμηθειών από μονομελή όργανα καθώς και από φυσικά πρόσωπα που συνδέονταν με το Νομικό Πρόσωπο του ΣΠΑΥ μόνο με σύμβαση παροχής υπηρεσίας και όχι με οργανική σχέση. Επισημαίνεται ότι σύμφωνα με το τότε, όπως και με το τωρινό, ισχύον θεσμικό πλαίσιο για αυτό απαιτούνταν η συγκρότηση τριμελούς επιτροπής παραλαβής μόνο από πρόσωπα που τελούσαν σε οργανική σχέση με τον ΣΠΑΥ.

Για το έργο «Πυροπροστασία – Πυρόσβεση – Άρδευση περιαστικής δασικής περιοχής Υμηττού», το κλιμάκιο πραγματοποίησε αυτοψία στον χώρο εγκατάστασης του έργου και διαπίστωσε την λειτουργία του μέσω δοκιμής πυρόσβεσης με τη χρήση τυχαίου δείγματος πυργίσκων. Επιβεβαίωσε επίσης την αναγκαιότητά του, με δεδομένη την υψηλή δασική βλάστηση στη συγκεκριμένη περιοχή που γειτνιάζει με κατοικίες και τον αυξημένο κίνδυνο πυρκαγιάς. Ασχέτως αυτών, η έρευνα απέδειξε ότι για το έργο ακολουθήθηκε έκτακτη διαγωνιστική διαδικασία μεταξύ περιορισμένου αριθμού προσκαλούμενων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Πρόκειται για εξαιρετική διαδικασία, εφαρμοζόμενη μόνο σε απρόβλεπτα γεγονότα, εξαιτίας των οποίων δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται στον ανοιχτό διαγωνισμό. Ο ΣΠΑΥ προέβαλε αιτιολόγηση που, κατά την άποψη του κλιμακίου, είναι αβάσιμη. Το κλιμάκιο υποστήριξε ότι εφόσον η αντιπυρική περίοδος ήταν εκ των προτέρων καθορισμένη, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας που επικαλείται ο ΣΠΑΥ για την αιτιολόγηση του επείγοντος αφορούσε την περίοδο του 2007 και όχι του 2008, όταν και ολοκληρώθηκε το έργο, υπήρχε επαρκής χρόνος για τη διενέργεια ανοιχτού τακτικού διαγωνισμού. Θεωρήθηκε, συνεπώς, μη ορθή η επιλογή της εν λόγω διαγωνιστικής διαδικασίας και ως εκ τούτου πρέπει η συγκεκριμένη ενέργεια να υποστεί περαιτέρω διερεύνηση για ενδεχόμενες ποινικές ευθύνες.

Σχετικά με την λειτουργία της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΣΠΑΥ, βρέθηκε ότι δεν εφαρμοζόταν η προβλεπόμενη από τις οικείες διατάξεις διαδικασία για την τήρηση ειδικού βιβλίου στο οποίο θα καταχωρείτο η με κάθε πρόσφορο μέσο γνωστοποίηση

της πρόσκλησης των μελών της Επιτροπής για τη συνεδρίαση του οργάνου, η οποία θα έπρεπε να βεβαιώνεται ενυπογράφως από το πρόσωπο που έκανε την πρόσκληση.

Αναφορικά με τον διαχειριστικό έλεγχο, ο ΣΠΑΥ προέκυψε ότι είχε τηρήσει τις σχετικές διατάξεις για προϋπολογισμούς και απολογισμούς και ότι τα χρηματικά εντάλματα εκδίδονταν με όλα τα νόμιμα δικαιολογητικά. Όμως, βρέθηκε ότι εκδόθηκαν τιμολόγια παροχής υπηρεσιών προς τον ΣΠΑΥ ιδιαίτερος μεγάλης αξίας, για τα οποία δεν είναι σαφές αν οι εκδότριες επιχειρήσεις είχαν την δυνατότητα πραγματοποίησης των αντίστοιχων υπηρεσιών, η εκτέλεση των οποίων θα απαιτούσε την εργασία μεγάλου αριθμού προσωπικού για μεγάλο χρονικό διάστημα³⁴. Για τον λόγο αυτό ζητήθηκε από τις αρμόδιες υπηρεσίες να εκδοθούν εντολές προσωρινού ελέγχου ΦΠΑ για τρία φυσικά πρόσωπα και εντολές ελέγχου για τα τέσσερα φυσικά πρόσωπα που ήταν οι εξωτερικοί συνεργάτες του ΣΠΑΥ.

Προκειμένου για την αναζήτηση ευθυνών, η Έκθεση Ελέγχου διαβιβάστηκε στην ΑΔ Αττικής για θέματα άσκησης πειθαρχικής δίωξης κατά αιρετών μελών – οργάνων του ΣΠΑΥ, καθώς και στην αρμόδια εισαγγελική αρχή για τη διερεύνηση τυχόν ποινικών ευθυνών προσώπων που συνδέονται με αυτόν.

³⁴ Π.χ. βοτάνισμα 399 στρεμμάτων με βενζινοκίνητο χορτοκοπτικό μηχάνημα πεζού χειριστή.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η παράθεση της ιστορικής εξέλιξης, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, από τη μία του θεσμού της ΤΑ, με έμφαση προφανώς στην πρωτοβάθμια και από την άλλη πλευρά της εποπτείας της από το κράτος, μόνο συμπωματική δεν είναι. Προκειμένου να εξαχθούν συνολικά συμπεράσματα επί της κακοδιοίκησης και της συνακόλουθης διαφθοράς στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, υπό τη σημερινή μορφή των Δήμων, ακολουθεί μία ανακεφαλαίωση της ιστορικής αυτής αναδρομής.

Η ΤΑ ατύπως προϋπήρχε της σύστασης του σύγχρονου νεοελληνικού κράτους. Η τοπικιστική όμως αντίληψη επί της οποίας είχε δομηθεί δημιουργούσε εμπόδια στην προσπάθεια συγκρότησης εθνικού κράτους με τη στοιχειώδη έννοια του όρου, ήτοι κράτους με ενιαία κυριαρχία σε ολόκληρη την επικράτειά του. Εφόσον το είδος του τοπικού φρονήματος που επικρατούσε υπέκρυπτε τοπικιστικές νοοτροπίες και τάσεις αυτονόμησης, εξαρχής κατεβλήθη προσπάθεια καταστολής του, με αποτέλεσμα από πρώιμο στάδιο να ανακύψουν ένας συγκεντρωτισμός στη διοικητική οργάνωση της Ελλάδας και ταυτόχρονα, μία καχυποψία έναντι του αυτοδιοικητικού θεσμού. Βέβαια, αξιοσημείωτη είναι η διεξαγωγή ψηφοφορίας για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των «βαυαρικών» Δήμων από πολύ νωρίς.

Ο Ν. 4057/1912 ανέδειξε παραστατικά αυτή τη σχέση μεταξύ τοπικής και κεντρικής-αποκεντρωμένης εξουσίας στην Ελλάδα ως σχέση «διαλεκτικού ανταγωνισμού». Ο κατακερματισμός των υφιστάμενων Δήμων σε χιλιάδες «θνησιγενείς» Κοινότητες αποτέλεσε επιμέρους προσπάθεια στο πλαίσιο του γενικότερου εγχειρήματος αποδυνάμωσης των ισχυρών Δημάρχων, που καθόριζαν σε μεγάλο βαθμό την εκλογή των τοπικών βουλευτών, ιδίως από τη στιγμή που το ισχύον εκλογικό σύστημα ήταν αυτό των μονοεδρικών εκλογικών περιφερειών (Χλέπας, 1999).

Ωστόσο και όπως διαπιστώνεται από την ιστορική αναδρομή, στην πορεία του χρόνου ο συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους λειαινόταν και αποδιδόντουσαν συνεχώς περισσότερη εξουσία και αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, πρώτα με τη ρητή θεσμική κατοχύρωση της ΤΑ σε συνταγματικό επίπεδο και ύστερα με την αντίστοιχη συνταγματική αναγνώριση των εννοιών της τοπικής υπόθεσης και του τεκμηρίου

αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για αυτές. Η διεργασία απέκτησε μεγαλύτερη ορμή με την προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1981. Στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού του συστήματος διακυβέρνησης της χώρας, το αίτημα για ενίσχυση της περιφερειακής διοίκησης, κυρίως υπό τη μορφή της ΤΑ, έλαβε ιδιαίτερη προβολή. Η αναβάθμιση και η ενδυνάμωση της ΤΑ ζητούσε τη συρρίκνωση της κρατικής εξουσίας υπέρ των τοπικών φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας, σε συμφωνία με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας (Δρόσος, 2008). Προσφάτως, η τάση αυτή εκφράστηκε νομοθετικά με τις συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων μέσω του Ν. 2539/1997, την προσπάθεια ενίσχυσης της τοπικής δημοκρατίας μέσω του Ν. 3463/2006, τις επιπρόσθετες συνενώσεις Δήμων μέσω του Ν. 3852/2010 και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την ΤΑ κυρίως, αν και όχι μόνο, μέσω του Ν. 3852/2010.

Στην πραγματικότητα, ακόμη και σήμερα, το ελληνικό κράτος παραμένει ως επί το πλείστον συγκεντρωτικό, κάτι που στην πράξη εκφράζεται με τη μη εφαρμογή διατάξεων για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ και τη συνεπαγόμενη έλλειψη των αναγκαίων πόρων για την άσκηση μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων (Δρόσος, 2008). Δευτερευόντως, το συγκεντρωτικό πολιτικό και κομματικό σύστημα δεν ευνοεί την ανάπτυξη μιας τοπικής πολιτικής κοινωνίας, προσανατολισμένης στη θεραπεία των τοπικών υποθέσεων. Ο ισχύον ΔΚΚ, ο Ν. 3463/2006, προέβλεπε τη δυνατότητα τέλεσης τοπικών δημοψηφισμάτων για ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος και ο θεσμός έως σήμερα δεν έχει ενεργοποιηθεί.

Η τοπικιστική αντίληψη αυτονομίας και αμφισβήτησης της έννομης δημοκρατικής τάξης επιζεί έως τις ημέρες μας στις ατυχείς συμπεριφορές τοπικών αρχόντων που βλέπουν το φως της δημοσιότητας και μεταφράζεται σε άρση του αιρετού άρχοντα υπεράνω της κείμενης νομοθεσίας, με την προσχηματική επίκληση της πραγμάτωσης της τοπικής λαϊκής εντολής και της ικανοποίησης μίας ιδιάζουσας έννοιας τοπικού συμφέροντος, το οποίο εξ ορισμού είναι αδύνατο να αντιβαίνει στο γενικό δημόσιο συμφέρον. Η περιγραφόμενη κατάσταση οδηγεί στην καλύτερη περίπτωση μόνο σε κακοδιοίκηση, εντούτοις πιο συχνά και σε διαφθορά. Η ευθύνη, ιδιαίτερα σε αυτό το σημείο, επεκτείνεται πρωτίστως στην κεντρική διοίκηση, αλλά και στον πελατειακά παρεμβαίνοντα πολιτικό κόσμο. Η ουσιαστική άσκηση των εποπτικών επί των πράξεων και των πειθαρχικών επί των προσώπων των ΟΤΑ καθηκόντων και κυρίως των Δήμων,

όπου το πρόβλημα είναι ευρύτατο, θα αποτελούσε ικανό παράγοντα ανάσχεσης συναφών συμπεριφορών, χωρίς αλλαγή του τωρινού πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας. Είτε όμως λόγω υπηρεσιακής ανεπάρκειας και έλλειψης τεχνογνωσίας, είτε σπανιότερα λόγω ηθελημένης αδράνειας στο όνομα της διατήρησης πολιτικών ισορροπιών, αυτό δεν συμβαίνει πάντοτε (ΣτΠ, 2000)⁵.

Οι αρνητικές διαπιστώσεις της εργασίας σαφώς δεν αφορούν στο σύνολο των Δήμων της χώρας, που έχοντας να αντιμετωπίσουν αντίξοες συνθήκες κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους, ιδίως την τρέχουσα περίοδο, τηρούν οι περισσότεροι τους όρους νομιμότητας κατά τη δράση τους. Τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς δεν παύουν, ωστόσο, να είναι υπαρκτά. Καθίσταται αντιληπτό ότι η κακοδιοίκηση, ως ένα βαθμό, δεν απορρέει αποκλειστικά από υπαιτιότητα των ίδιων των Δήμων, των αιρετών τους οργάνων και του προσωπικού τους, αλλά και από αβελτηρίες και παραλείψεις του κεντρικού κράτους σε σχέση με τη χρηματοδότηση, τη στελέχωση και τις υποδομές τους.

Επιστρέφοντας στην ιστορική αναδρομή γύρω από τους ΟΤΑ, αυτή τη φορά σε σχέση με την εξέλιξη της ασκούμενης από την κεντρική διοίκηση εποπτείας, γίνεται πολύ γρήγορα εμφανές το σχήμα το οποίο επικράτησε από συστάσεως του ελληνικού κράτους μέχρι και πρόσφατα, για την πραγματοποίηση του ελέγχου επί των ΟΤΑ. Ο Νομάρχης από την αρχή, ως ανώτερος κρατικός υπάλληλος, ήταν υπεύθυνος για την έγκριση ή μη των πράξεων των Δήμων. Όταν συστήθηκαν οι Νομαρχίες ως δευτεροβάθμιος ΟΤΑ και αποσπάστηκαν από το Νομικό Πρόσωπο του κράτους και ο έλεγχος περιορίστηκε σε έλεγχο νομιμότητας, ο Νομάρχης είχε αποκτήσει και πειθαρχικές αρμοδιότητες επί των αιρετών οργάνων. Αυτό το νομικό κεκτημένο εποπτείας μεταβιβάστηκε από τις Νομαρχίες στις επόμενες δομές αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, τις Γενικές Γραμματείες Περιφερειών και αργότερα στις ΑΔ.

Το ίδιο σύστημα, ουσιαστικά, εξακολουθεί να υφίσταται και σήμερα, εμφανίζοντας ως γνωστόν υψηλή αναποτελεσματικότητα. Όμως, ήδη από τότε είχε υπάρξει, προφανώς στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού, πρόβλεψη για λειτουργία επιτροπών ως κατά τόπους ανεξάρτητων δημοσίων αρχών με σκοπό αποκλειστικά τη διενέργεια του ελέγχου. Οι επιτροπές συγκροτήθηκαν και λειτουργούν έως σήμερα, με ρόλο όμως επικουρικό και όχι απόλυτη δικαιοδοσία ελέγχου. Η λογική της αυτοτελούς αρχής, στην οποία θα

ανατίθεται αποκλειστικά ο έλεγχος, ενυπάρχει στο θεσμό του Ελεγκτή Νομιμότητας και τη σχετική, σε αυτόν υπαγόμενη, υπηρεσία, αλλά οι οικείες διατάξεις ακόμη να εφαρμοστούν, τελώντας σε μεταβατικό στάδιο από το 2010.

Το αποτέλεσμα είναι ότι η αποκέντρωση δεν έχει οδηγήσει, ως όφειλε, στην αναβάθμιση του ρόλου της κεντρικής διοίκησης σε όργανο επιτελικού σχεδιασμού και άσκησης κανονιστικού και ελεγκτικού έργου, με ταυτόχρονη μεταφορά της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών στο επίπεδο της ΤΑ.

Από τη διατύπωση των ανωτέρω συμπερασμάτων μπορεί να εξαχθεί ένας αριθμός προτάσεων για την αντιμετώπιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και διαφθοράς στους Δήμους. Τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν οδηγούν σε δύο κατευθύνσεις, αυτήν της πρόληψης της εμφάνισης των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς και αυτήν της καταστολής τους.

Γενικά, για την άρση των διαπιστούμενων δυσλειτουργιών κρίνεται αναγκαία, αφενός η ενίσχυση της στελέχωσης και υποδομής των Δήμων και η αρμόζουσα χρηματοδότησή τους με παράλληλη επιμόρφωση των τοπικών αιρετών εκπροσώπων, αφετέρου η δραστηριοποίηση της ελεγκτικής λειτουργίας της κεντρικής-αποκεντρωμένης διοίκησης προς την κατεύθυνση της εμπέδωσης της νομιμότητας.

Ειδικότερα, το βασικό αντίμετρο στην παρερμηνεία της αυτοτέλειας και της αιρετής ιδιότητας στην ΤΑ ως νομιμοποίησης μιας χαλαρότερης προς τις αρχές και τους κανόνες που συνθέτουν το κράτος δικαίου σχέσης, δεν μπορεί παρά να είναι η ενεργοποίηση του μηχανισμού του προβλεπόμενου ελέγχου, με ουσιαστικότερο και αποτελεσματικότερο έλεγχο από τις ΑΔ στους ΟΤΑ και στα εξαρτώμενα από αυτούς Νομικά Πρόσωπα. Φυσικά, αυτό δεν αναιρεί σε καμία περίπτωση την αναγκαιότητα της υλοποίησης του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας και της σχετικής υπηρεσίας που θα τον πλαισιώνει, ώστε να πραγματοποιηθεί κάποτε η ιδέα της αυτοτελούς υπηρεσίας που θα έχει ως μόνο αντικείμενο την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας στην ΤΑ και την απόδοση πειθαρχικών ευθυνών στους αιρετούς της και ως εκ τούτου θα συγκεντρώσει με το πέρασμα του χρόνου εμπειρία και εξειδικευμένη γνώση από τη συνεχή ενάσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών. Σε νομοθετικό επίπεδο, ο Ν. 3852/2010 καθιερώνει αυξημένα εχέγγυα διαφάνειας, με την υποχρεωτική ανάρτηση των πράξεων στο

διαδίκτυο και χρηστής οικονομικής διαχείρισης, με την απαγόρευση ελλειμματικών προϋπολογισμών και το δραστικό περιορισμό των επιχειρήσεων που επιτρέπεται να συστήνουν οι Δήμοι. Πάλι, όμως, η τήρηση των διατάξεων αυτών και συνολικότερα του νομοθετικού πλαισίου, που κρίνεται επαρκές, ανάγεται στην αποτελεσματική άσκηση του ελέγχου νομιμότητας, προκειμένου να πραγματώνεται η λογοδοσία που οφείλουν οι αιρετοί άρχοντες σε μία δημοκρατία (Σπανού, 2006).

Σε πολιτικό επίπεδο, έχει παρατηρηθεί ότι ο Δήμαρχος προβάλλει ως “*primus solus*”, ως ο αδιαμφισβήτητος ηγέτης του Δήμου που επιβάλλει την θέλησή του (Χλέπας, 2005). Αυτό το «δημαρχοκεντρικό» καθεστώς υποστηρίζεται ότι «έχει συμβάλλει τα μάλα στη διαμόρφωση της σημερινής κατάστασης των αυθαιρεσιών και των παρεκτροπών, αναδεικνύοντας ιδίως γραφικές καρικατούρες τοπικών τυραννίσκων» (Σωτηρέλης, 2006). Αναδεικνύεται λοιπόν και η ανάγκη διαμόρφωσης θεσμικών αντίβαρων, σαν συμπλήρωμα και όχι υποκατάστατο του αποτελεσματικού κρατικού ελέγχου. Με τον Ν. 3463/2006, τον ισχύοντα ΔΚΚ, επιχειρήθηκε ένας εξορθολογισμός του δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης, με την αναγνώριση δημοτικών παρατάξεων και θεσμικού ρόλου στην αντιπολίτευση. Προς την κατεύθυνση αυτή χρειάζεται ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας, ήτοι της λογοδοσίας και της διαφάνειας σε τοπικό επίπεδο. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί αν ο δημότης είναι συμμετέχων στα δημοτικά δρώμενα και κινητοποιείται ποικιλοτρόπως σε τοπικά ΜΜΕ και σε τοπικές ομάδες συμφερόντων, ώστε να ενεργοποιείται η τοπική κοινωνία των πολιτών και να καθίσταται όργανο ελέγχου. Τίθεται, δηλαδή, ζήτημα πολιτικής παιδείας των δημοτών, για να επιλέγονται, σε πρώτη φάση, οι καλύτεροι και εν συνεχεία να ελέγχονται διεξοδικά για κάθε πεπραγμένο τους, αφού όλα τελικά κατατείνουν στα πρόσωπα που στελεχώνουν και εκπροσωπούν τους θεσμούς, στον πολιτισμό και την παιδεία από τα οποία εμφορούνται οι άνθρωποι σε μία πολιτεία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πρωτογενείς πηγές

Σύνταγμα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας του 1975/1986/2001/2008

Νόμοι

- Νόμος υπ' αριθμ. 4320/2015 «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 29, τεύχος Α', 19/03/2015)
- Νόμος υπ' αριθμ. 4257/2014 «Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.» (ΦΕΚ 93, τεύχος Α', 14/04/2014)
- Νόμος υπ' αριθμ. 4019/2011 «Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις.» (ΦΕΚ 216, τεύχος Α', 30/09/2011)
- Νόμος υπ' αριθμ. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87, τεύχος Α', 07/06/2010)
- Νόμος υπ' αριθμ. 3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (ΦΕΚ 143, τεύχος Α', 28/06/2007)
- Νόμος υπ' αριθμ. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 114, τεύχος Α', 08/06/2006)
- Νόμος υπ' αριθμ. 3094/2003 «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 10, τεύχος Α', 22/01/2003)
- Νόμος υπ' αριθμ. 3074/2002 «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ 296, τεύχος Α', 04/12/2002)
- Νόμος υπ' αριθμ. 2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 45, τεύχος Α', 09/03/1999)
- Νόμος υπ' αριθμ. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 244, τεύχος Α', 04/12/1997)

- Νόμος υπ' αριθμ. 2477/1997 «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» (ΦΕΚ 59, τεύχος Α', 18/04/1997)

Προεδρικά Διατάγματα

- Προεδρικό Διάταγμα 410/1995 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» (ΦΕΚ 231, τεύχος Α', 14/07/1995)

Βιβλία

- **Κοκκίδου Α. (2008)** Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- **Μακρυδημήτρης Α. (2008)** Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- **Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθακάκης Χ. και Κουλούρης Ν. Δ. (1996)** "Ombudsman": Ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- **Μπέσιλα-Βήκα Ε. (2004)** Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Α', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- **Μπέσιλα-Βήκα Ε. (2004)** Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- **Ράικος Δ. (2006)** Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- **Ρομπόκου-Καραγιάννη Α. (2001)**, Ο Έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση και ο Συνήγορος του Πολίτη: Ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας του Συνηγόρου του Πολίτη, Κέντρο Έρευνας και Διαχείρισης Θεμάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα.
- **Σπηλιωτόπουλος Ε. (2001)** Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

- **Σωτηρέλης Γ. (2006)** Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: προκλήσεις και προοπτικές, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- **Τάχος Α. (2003)** Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- **Τσάτσος Δ. (1992)** Συνταγματικό Δίκαιο – Τόμος Β΄: Η οργάνωση και η Λειτουργία της Πολιτείας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- **Χλέπας Ν.-Κ. (2005)** Ο Δήμαρχος. Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- **Χλέπας Ν.-Κ. (1999)** Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- **Φλωράτος Χ. (2005)** Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Αδυναμίες - Μέτρα Εξυγίανσης, Εκδόσεις Αρσενίδης, Αθήνα.
- **Φυτράκης Ε. (2010)** Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- **Heidenheimer A. J. and Michael J. (2002)**, Political Corruption. Concepts & Contexts, Transaction Publishers, New Brunswick – New Jersey.

Εκθέσεις, μελέτες και εκπαιδευτικές σημειώσεις

- **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσιες Εκθέσεις, Αθήνα.**
- **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2014)¹**, Έκθεση Ελέγχου στη Διεύθυνση Ιδιωτικών Επενδύσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, διαθέσιμη στο http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/109/EkthElegxou%20Didiotikon%20Ependiseon%20YPAAN.pdf, Αθήνα.
- **Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2014)²**, Έκθεση Ελέγχου για διοικητικά και οικονομικά ζητήματα του Συνδέσμου Προστασίας και Ανάπτυξης Υμηττού, Αθήνα.
- **Δαραμάρας Κ. (2014)**, Κανόνες και Αρχές Διοικητικής Δράσης και Διοικητική Διαδικασία, Εκπαιδευτικές Σημειώσεις της ΕΣΔΔΑ, Αθήνα.

- **Δρόσος Σ. (2011)**, Η Διοικητική Πράξη και ο Έλεγχός της, Εκπαιδευτικές Σημειώσεις της ΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
- **Δρόσος Σ. (2008)**, Συστήματα Ελέγχου των ΟΤΑ, Εκπαιδευτικές Σημειώσεις της ΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
- **Ελεγκτικό Συνέδριο**, Ετήσιες Εκθέσεις, Αθήνα.
- **Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2014)**, Ν. 3852/2010: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης: Επικαιροποιημένη έκδοση, Μελέτη διαθέσιμη στο <http://web1.eetaa.gr:8080/ekdoseis/pdf/157.pdf>, Αθήνα.
- **Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2006)**, Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων Ν.3463/2006: Σχετική Νομοθεσία και Νομολογία, Μελέτη διαθέσιμη στο <http://web1.eetaa.gr:8080/ekdoseis/pdf/108.pdf>, Αθήνα.
- **Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (2013)**, Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Βρυξέλλες.
- **Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (1997)**, Ετήσια Έκθεση Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για το 1997, Βρυξέλλες.
- **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Κατσούλης Δ. (2013)**, Η καταστατική θέση των αιρετών, Μελέτη διαθέσιμη στο <http://www.ita.org.gr/library/downloads/Docs//meleti%20gia%20tin%20katastatiki%20thei%20tvn%20airetvn.pdf>, Αθήνα.
- **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Επιτροπή (2006)**, Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ: Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Μελέτη στην ημερίδα: «Διαφάνεια και Αυτοδιοίκηση. Διαδικασίες ελέγχου και Αποτελεσματικότητα» διαθέσιμη στο <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=376&View=8>, Αθήνα.
- **Μάρκοβιτς Ι., Ελευθεριάδης Π. και Δουλαδέρης Ν. (2010)**, Η Καταπολέμηση Των Φαινομένων Διαφθοράς – Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, Εκπαιδευτικές Σημειώσεις της ΕΣΔΔΑ, Αθήνα.
- **Συνήγορος του Πολίτη**, Ετήσιες Εκθέσεις, Αθήνα.
- **Συνήγορος του Πολίτη (2014)¹**, Ειδική Έκθεση: Θέματα Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης & Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) και Υπηρεσιών Ύδρευσης & Αποχέτευσης Δήμων, Αθήνα.

- **Συνήγορος του Πολίτη (2014)²**, Ειδική Έκθεση για τους ΟΤΑ: Δημοτικές Πρόσοδοι και άλλα θέματα, Αθήνα.
- **Συνήγορος του Πολίτη (2012)³**, Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Αθήνα.
- **Συνήγορος του Πολίτη (2004)⁴**, Ειδική Έκθεση: Αστική Ευθύνη ΟΤΑ, «Η περίπτωση υλικών ζημιών σε οχήματα από ανωμαλίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες», Αθήνα.
- **Συνήγορος του Πολίτη (2000)⁵**, Ειδική Έκθεση για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- **Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης**, Ετήσιες Συνοπτικές Εκθέσεις Πεπραγμένων, Αθήνα.

Άρθρα και ομιλίες

- **Δανόπουλος Γ. (2000)**, Η διοικητική εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Άρθρο στο Περιοδικό «Δήμος» – Τεύχος 1, Αθήνα.
- **Καμίνης Γ. (2005)**, Μέσα διαμεσολάβησης του Συνηγόρου του Πολίτη: Η Πειθώ και η Δημοκρατία, Άρθρο διαθέσιμο στο <http://www.kinispoliton.gr/wp-content/uploads/2014/02/publications10.pdf>
- **Μανδραβέλης Πάσχος (2013)**, Πώς θα ανακτήσουμε τη χαμένη αξιοπιστία της χώρας, Ομιλία στην εκδήλωση: «Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις, Ρήξεις, Τομές» διαθέσιμη στο <http://www.blod.gr/lectures/Pages/viewlecture.aspx?LectureID=752>, Αθήνα.
- **Μαντζούφας Π. (2011)**, Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών, Άρθρο διαθέσιμο στο <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/39mantzoufaspoyniki21.pdf>, Αθήνα.
- **Ρακιντζής Λ. (2013)**, Η εμπλοκή του Γενικού Επιθεωρητή στην τοπική αυτοδιοίκηση, Ομιλία στην ημερίδα «Διοικητική Αποτελεσματικότητα, Διαφάνεια, Δικαιοσύνη και Τοπική Αυτοδιοίκηση» διαθέσιμη στο www.kedke.gr/wp-content/uploads/2013/04/Ομιλία-Ρακιντζή1.doc, Αθήνα.

- **Σπανού Κ. (2006)**, Τοπική εξουσία και πολίτες. Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη από τη λειτουργία των ΟΤΑ., Ομιλία στην εκδήλωση: "Διαφάνεια και Αυτοδιοίκηση. Διαδικασίες ελέγχου και Αποτελεσματικότητα", διαθέσιμη στο <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=238&View=8>, Αθήνα.
- **aftodioikisi.gr (2013)**, «Εκθεση Ε.Σ.: Η σπατάλη καλά κρατεί – 6.690 ευρώ για κηδεία δημοτικού συμβούλου!», Άρθρο διαθέσιμο στο <http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/ekthesi-e-s-i-spatali-kala-kratei-6-690-evro-gia-kideia-dimotikou-simvoulou/>, Αθήνα.
- **Bratsis P. (2008)**, The Construction of Corruption, Άρθρο διαθέσιμο στο <http://www.academia.edu/3817799/>, New York.

Ιστότοποι

- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης: <http://www.gedd.gr/>
- Ελεγκτικό Συνέδριο: <http://www.elsyn.gr/elsyn/root.jsp>
- Συμβούλιο της Ευρώπης: <http://www.coe.int/en/web/portal/home>
- Σύνδεσμος Προστασίας και Ανάπτυξης Υμηττού: <http://www.spay.gr/>
- Συνήγορος του Πολίτη: <http://www.synigoros.gr/>
- Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης: <http://www.seedd.gr/>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Τα τελευταία έτη, η μάχη κατά της διαφθοράς έχει αποτελέσει αντικείμενο διεθνών συζητήσεων, οδηγώντας τη διεθνή κοινότητα στην ανάπτυξη ομαδικής προσπάθειας για την αποτελεσματική αντιμετώπιση και καταπολέμηση του φαινομένου. Στο διεθνές στερέωμα εντοπίζεται μία σειρά από δράσεις για την ανάπτυξη δομών πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς.

A. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ

Οι πιο σημαντικοί διεθνείς φορείς που ηγούνται της προσπάθειας είναι, εκτός από την ΕΕ και το ΣτΕυ, οι εξής:

- ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organization for Economic Cooperation and Development),
- ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (United Nations),
- η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank),
- η ΜΚΟ Διεθνής Διαφάνεια (NGO Transparency International).

B. ΟΡΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ

- Ορισμός σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών: «Ως διαφθορά νοείται η κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικό όφελος, που παρακωλύει το δημόσιο συμφέρον, ενώ το εν λόγω όφελος μπορεί να είναι άμεσο ή έμμεσο».
- Ορισμός σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα (τον οποίο υιοθετεί και ο ΓΕΔΔ): «Διαφθορά είναι η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος, το οποίο μπορεί να είναι με τη μορφή χρήματος ή εύνοιας για την οικογένεια ή φίλους ή προς όφελος ομάδος συμφερόντων, όπως πολιτικού κόμματος για να αποκτήσει ή να διατηρήσει εξουσία».

- Ορισμός σύμφωνα με την ΜΚΟ Διεθνής Διαφάνεια: «Διαφθορά είναι η κατάχρηση της εξουσίας που εμπιστεύεται σε ένα πρόσωπο η πολιτεία για ίδιον όφελος».

Γ. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΑΚΗΡΥΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Παράλληλα, η διεθνής συναίνεση και συνεργασία γύρω από το ζήτημα της καταπολέμησης της διαφθοράς, αποκρυσταλλώνεται σε ένα ευρύ πλέγμα διεθνών συμφωνιών, συμβάσεων και διακηρύξεων. Ενδεικτικά και επιγραμματικά αναφέρονται οι σημαντικότερες από αυτές (Ράικος, 2006).

Διεθνείς Συμβάσεις και Διακηρύξεις κατά της διαφθοράς.

Συμβάσεις και Διακηρύξεις του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών
<ul style="list-style-type: none"> • Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UN Convention against Corruption), 2003
<ul style="list-style-type: none"> • Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος (UN Convention against Transnational Organized Crime), 2003
<ul style="list-style-type: none"> • Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών (UN International Code for Public Officials), 1996
<ul style="list-style-type: none"> • Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και της Δωροδοκίας στις Διεθνείς Εμπορικές Συναλλαγές (UN Declaration against Corruption and Bribery in International commercial Transaction), 1997
Συμβάσεις και Διακηρύξεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
<ul style="list-style-type: none"> • Αναθεωρημένη Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (Revised Recommendations of the OECD Council on Combating Bribery in International Business Transaction), 1997
<ul style="list-style-type: none"> • Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), 1997

Συμβάσεις και Διακηρύξεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης
<ul style="list-style-type: none"> • Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά (Criminal Law Convention on Corruption), 1999
<ul style="list-style-type: none"> • Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς (Civil Law Convention on Corruption), 1999
<ul style="list-style-type: none"> • Οι είκοσι κατευθυντήριες γραμμές του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη μάχη κατά της διαφθοράς (The twenty guiding principles for the fight against corruption), 1997
Συμβάσεις και Διακηρύξεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<ul style="list-style-type: none"> • Σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτή πρωτοκόλλων (Convention of the EU on the protection of its financial interests and protocols), 1995
<ul style="list-style-type: none"> • Σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών Μελών της Ε.Ε. (Convention of the EU on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States), 1995

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ. ΠΕΡΙ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΕΠΙ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ

Από τα στοιχεία για τον προληπτικό έλεγχο δαπανών που διενήργησε το ΕΣ για το έτος 2011 και καταγράφεται σε έκθεση που δόθηκε στην δημοσιότητα το 2013 προκύπτουν τα κάτωθι.

Εις βάρος των προϋπολογισμών του κράτους (τακτικού και προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων), των ΝΠΔΔ, των ειδικών λογαριασμών και των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού το οικονομικό έτος 2011, εκδόθηκαν και υποβλήθηκαν συνολικά για θεώρηση στις αρμόδιες Υπηρεσίες Επιτρόπων του ΕΣ 1.641.997 χρηματικά εντάλματα, συνολικού ποσού άνω των 145.504.944.092,02 ευρώ, αν ληφθεί υπόψη ότι σε ορισμένες Υπηρεσίες Επιτρόπων δεν γίνεται καταχώρηση πιστώσεων. Από τα εντάλματα αυτά, 19.176, συνολικού ποσού 270.802.673,78 ευρώ, επεστράφησαν αθεώρητα στις υπηρεσίες που τα εξέδωσαν γιατί διαπιστώθηκαν ελλείψεις νομίμων δικαιολογητικών,

δημοσιολογιστικές παραβάσεις, λανθασμένες εκκαθαρίσεις, διπλές πληρωμές, μη παρακράτηση των νομίμων κρατήσεων, φορολογικές παραβάσεις και άλλα. Από τα ανωτέρω 19.176 επιστραφέντα στις υπηρεσίες χρηματικά εντάλματα άλλα μεν, αφού επισυνάφθηκαν τα νόμιμα δικαιολογητικά, επανυποβλήθηκαν στις οικείες Υπηρεσίες Επιτρόπων του ΕΣ και θεωρήθηκαν, άλλα επανυποβλήθηκαν με μειωμένο το αρχικό εντελλόμενο ποσό κατά τις υποδείξεις του ΕΣ και θεωρήθηκαν, άλλα δεν επανυποβλήθηκαν για θεώρηση, αλλά ακυρώθηκαν από τις ίδιες τις ελεγχόμενες υπηρεσίες και τέλος 2.349 από αυτά, συνολικού ποσού 42.946.144,79 ευρώ επανυποβλήθηκαν στις Υπηρεσίες Επιτρόπων, οι οποίες στη συνέχεια τα υπέβαλαν στα αρμόδια Τμήματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα οποία άλλα μεν έκριναν θεωρητέα, άλλα μη θεωρητέα. Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν να αποτραπεί η πραγματοποίηση μη νόμιμων δαπανών ποσού 134.605.251,06 ευρώ. Επίσης, 296 χρηματικά εντάλματα συνολικού ποσού 4.210.134,62 ευρώ εκκρεμούσαν στην κρίση των αρμοδίων Τμημάτων του ΕΣ, αναφορικά με τη θεώρηση ή μη, κατά τη λήξη του οικονομικού έτους. Τα ανωτέρω συνοψίζονται στον πίνακα που ακολουθεί.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΧΡΗΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	Αριθμός ελεγχθέντων χρηματικών ενταλμάτων / Ποσό		Διαπιστώσεις / Ενέργειες ελέγχου κατά το οικονομικό έτος 2011	
	Αριθμός χρηματικών ενταλμάτων	Συνολικό Ποσό	Αριθμός χρηματικών ενταλμάτων που επιστράφησαν αθεώρητα	Συνολικό ποσό
Δαπάνες Τακτικού προϋπολογισμού και προϋ/σμού Δημοσίων Επενδύσεων	253.852	124.963.500.832	686	31.892.313
Δαπάνες ΝΠΔΔ	909.428	16.689.269.354	6.397	147.029.595
Ειδικών Λογαριασμών	1.757	23.022.114	2	3.217
Δαπάνες ΟΤΑ Α' και Β'	476.960	3.829.151.792,02	12.091	91.877.548,78
ΣΥΝΟΛΟ	1.641.997	145.504.944.092,02	19.176	270.802.673,78

Από τα στοιχεία που προαναφέρθηκαν, συνάγεται ότι με τον προληπτικό έλεγχο επί των δαπανών του κράτους, των ΝΠΔΔ, των ειδικών λογαριασμών και των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, κατά το οικονομικό έτος 2011, ματαιώθηκαν άμεσα μη νόμιμες πληρωμές

συνολικού ποσού 134.605.251,06 ευρώ, ενώ εκκρεμούσε στο τέλος του οικονομικού έτους 2011 η κρίση των αρμοδίων Τμημάτων του ΕΣ αναφορικά με τη θεώρηση ή μη 296 χρηματικών ενταλμάτων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, συνολικού ποσού 4.210.134,62 ευρώ. Πολλές από τις μη νόμιμες αυτές δαπάνες είναι πάγιου χαρακτήρα (μισθοί, επιδόματα, πρόσθετες αμοιβές κ.λπ.), δηλαδή δαπάνες επαναλαμβανόμενες σε τακτά, συνήθως, χρονικά διαστήματα, και μεταφερόμενες και στα επόμενα οικονομικά έτη και συνεπώς το πραγματικό ύψος των μη νόμιμων δαπανών, σε ετήσια βάση, είναι πολύ μεγαλύτερο. Στις ως άνω δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες που χαρακτηρίζονται σταθερές και διαρκείς ή περιοδικού χαρακτήρα, οι οποίες πληρώνονται από τις Δ.Ο.Υ. ή από το Διατραπεζικό Σύστημα με άλλους τίτλους πληρωμής (καταστάσεις ή πίνακες), που καθορίζονται με νόμο ή ειδική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και ελέγχονται κατασταλτικά από το ΕΣ. Τα προαναφερόμενα αποτελέσματα επί του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του κράτους, των ΝΠΔΔ, των ειδικών λογαριασμών και των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, οικονομικού έτους 2011, σε σύγκριση και με τα αποτελέσματα ελέγχου του προηγούμενου οικονομικού έτους 2010 εμφανίζονται αναλυτικά στον παρακάτω πίνακα.

Προϋπολογισμός	Οικονομικό έτος 2010	Οικονομικό έτος 2011
Δημοσίου (Τακτικός και Δημοσίων Επενδύσεων)	56.881.517	10.548.915,17
Ν.Π.Δ.Δ.	42.337.032	80.576.429
Ειδικών Λογαριασμών	926	1.000
Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ Βαθμού	47.278.579	43.478.906,89
ΣΥΝΟΛΟ	146.498.054	134.605.251,06•

Φαίνεται, δηλαδή, ότι υπήρξε μία πολύ μικρή μείωση σε σχέση με το προηγούμενο του 2011 οικονομικού έτους, στο ύψος του ποσού που δεν πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου του ΕΣ.

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ. ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΓΙΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΔΕΣΜΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΥΜΗΤΤΟΥ**

Προτεινόμενες ετήσιες εισφορές των Δήμων-μελών του ΣΠΑΥ για το έτος 2013 που περιγράφονται στον παρακάτω πίνακα.

	ΔΗΜΟΙ-ΜΕΛΗ	ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΔΗΜΩΝ-ΜΕΛΩΝ (ΑΠΟΓΡΑΦΗ 2011)	ΠΟΣΟ ΕΙΣΦΟΡΑΣ ανά κάτοικο	ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΔΗΜΩΝ ΜΕΛΩΝ 2013
1	ΑΓΙΑΣ ΠΑΡΑΣΚΕΥΗΣ	59.704	1,30	77.615,20
2	ΒΑΡΗΣ-ΒΟΥΛΑΣ-ΒΟΥΛΙΑΓΜΕΝΗΣ	48.399	1,30	62.918,70
3	ΒΥΡΩΝΑ	61.308	1,30	79.700,40
4	ΓΛΥΦΑΔΑΣ	87.305	1,30	113.496,50
5	Δ.Ε.ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ (ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ-ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ)	34.097	1,30	44.326,10
6	ΖΩΓΡΑΦΟΥ	71.026	1,30	92.333,80
7	ΗΛΙΟΥΠΟΛΕΩΣ	78.153	1,30	101.598,90
8	ΚΑΙΣΑΡΙΑΝΗΣ	26.458	1,30	34.395,40
9	ΚΡΩΠΙΑΣ	30.307	1,30	39.399,10
10	ΠΑΙΑΝΙΑΣ	26.668	1,30	34.668,40
11	ΠΑΠΑΓΟΥ ΧΟΛΑΡΓΟΥ	44.539	1,30	57.900,70
12	Δ.Ε.ΥΜΗΤΤΟΥ (ΔΑΦΝΗΣ ΥΜΗΤΤΟΥ)	10.715	1,30	13.929,50
		578.679 κάτοικοι	1,30Ευρώ ανά κάτοικο	752.282,70 €

Από την παρακάτω συνοπτική κατάσταση εισπραχθέντων εσόδων προκύπτει ότι βεβαιώθηκαν για τα έτη 2010, 2011 και 2012 ποσά 1.583.113,16 ευρώ, 1.786.004,01 ευρώ και 2.406.875,99 ευρώ αντίστοιχα, τα οποία απεικονίζονται στους εγκεκριμένους προϋπολογισμούς για τα έτη αυτά.

Σ.Π.Α.Υ. - ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ 2010-2012

Κ.Α.Εσ.	ΤΙΤΛΟΣ	2010	2011	2012
.0211	Τόκοι χρηματικών καταθέσεων σε τράπεζα	6.725,09	625,23	3.516,90
.0524	Εισφορές ΟΤΑ - μελών	814.873,50	1.119.978,00	1.189.604,00
1211.01	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΥΠ.ΕΣ. ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ	-	-	-
.1311	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΥΠ.ΕΣ. ΣΑΤΑ-ΠΥΡΟΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	379.430,00	379.430,00	300.000,00
.1314.02*	ΥΠ.ΕΣ. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΘΗΣΕΑΣ-ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ	-	-	342.022,20
.1319.0002	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ LIFE-AMBIO (συγχρηματοδοτούμενο Ε.Ε.)	43.645,00	-	32.731,50
.1319.0003	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ LEONARDO DA VINCI (συγχρηματοδοτούμενο ΙΚΥ/Ε.Ε.)			116.825,60
.1326.01	ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑ ΑΘΗΝΩΝ - ΕΡΓΑ	43.712,94	131.905,81	-
.1411	ΔΩΡΕΕΣ*	30.000,00	10.000,00	15.000,00
.2119	Εισφορές ΟΤΑ - μελών (Π.Ο.Ε.)	-	-	-
.4211	Επιστροφή χρημάτων από υπόλογους ΧΕΠ	-	482,63	1.428,17
.4212	Επιστροφή Παγίας Προκαταβολής	2.000,00	2.000,00	2.000,00
.4213	Αχρεωστήτως καταβληθέντα	-	-	2.682,00
.4214	Επιστροφή εν γένει χρημάτων	-	962,16	-
.511	ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ	262.726,63	140.620,18	401.065,62
	ΣΥΝΟΛΟ	1.583.113,16	1.786.004,01	2.406.875,99

.1411

ΔΩΡΕΕΣ:

.(2010): 30.000,00 C...

.(2011): 10.000,00 S...

.(2012): 15.000,00 C...

Σύμφωνα με στοιχεία που παρατέθηκαν στο κλιμάκιο ελέγχου, ο ΣΠΑΥ συνήψε τις παρακάτω συμβάσεις ανάθεσης υπηρεσίας με αντικείμενο υπηρεσίες φύλαξης περιοχών Υμηττού.

ΧΡΟΝΙΚΟ ΔΙΑΣΤΗΜΑ	ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	ΤΕΛΙΚΟ ΠΟΣΟ (άνευ ΦΠΑ)
από 29-12-09 έως 30-6-10	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ Ι. (από Αγία Παρασκευή έως Βύρωνα) Αντισυμβαλλόμενος: Ν.Ζ.	8.330,58
	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ ΙΙ. (από Ηλιούπολη έως Γλυφάδα) Αντισυμβαλλόμενος: Ρ.Σ.	8.330,58
	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ ΙΙΙ. από Βούλα έως Βάρη Αντισυμβαλλόμενος: Μ.Κ.	8.330,58
	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ ΙV. από Κρωπία έως Γλυκά Νερά) Αντισυμβαλλόμενος: Κ.Π.	8.330,58

ΧΡΟΝΙΚΟ ΔΙΑΣΤΗΜΑ	ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	ΤΕΛΙΚΟ ΠΟΣΟ (άνευ ΦΠΑ)
από 12-4-11 έως 30-11-11	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ Ι. Αντισυμβαλλόμενος: Ν.Ζ.	14.600,00
	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ ΙΙ. Αντισυμβαλλόμενος: Ρ.Σ.	14.600,00
	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ ΙΙΙ. Αντισυμβαλλόμενος: Μ.Κ.	14.600,00
	Υπηρεσία Φύλαξης ΠΕΡΙΟΧΗ ΙV. Αντισυμβαλλόμενος: Κ.Π.	14.600,00

Βάσει διάταξης του 2005, καθορίστηκε ανώτατο επιτρεπτό όριο κλήσεων από κινητά τηλέφωνα για κάθε μήνα των δικαιούχων, με βάση τον Ν. 3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.», προσώπων.

Δικαιούχοι	Ανώτατο επιτρεπτό χρηματικό όριο κλήσεων μηνιαίως (ευρώ)
Πρόεδροι Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	Μέχρι 200 €
Νομάρχες	» 200 €
Αντινομάρχες Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Νομαρχιακών Διαμερισμάτων	» 100 €
Πρόεδροι νομαρχιακών συμβουλίων	» 80 €
Έπαρχοι	» 120 €
Γενικοί Γραμματείς Νομ/κών Αυτοδιοικήσεων -Νομαρχιακών Διαμερισμάτων	» 160 €
Δήμαρχοι δήμων με πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων + πρωτεύουσών νομών	» 200 €
Δήμαρχοι δήμων με πληθυσμό από 20.001-50.000 κατοίκους	» 160 €
Δήμαρχοι δήμων με πληθυσμό από 5.001-20.000 κατοίκους	» 140 €
Δήμαρχοι δήμων με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους + Πρόεδροι Κοινοτήτων	» 100 €
Αντιδήμαρχοι 50% του ορίου κλήσεων του Δημάρχου Πρόεδροι συμβουλίων δημοτικών διαμερισμάτων δήμων με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων (αρ. 120 π.δ. 410/1995)	Μέχρι 60 €
Πρόεδροι δημοτικών συμβουλίων (δήμων με πληθυσμό άνω των 80.000 κατοίκων + πρωτεύουσών νομών)	» 80 €
Γενικοί Γραμματείς δήμων	80% του ορίου κλήσεων του Δημάρχου

Στον πίνακα που ακολουθεί, παρατίθενται οι (μη νόμιμες) δαπάνες καυσίμων για τη χρήση ΙΧ αυτοκινήτων συνεργατών του ΣΠΑΥ.

ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΥΣΙΜΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΤΩΝ ΣΠΑΥ		
ΕΤΟΣ	ΙΗΜ ...	ΙΚΥ ...
2012	460,00	693,00
2011	1.406,00	2.114,50
2010	1.353,35	1.231,00

Οι δαπάνες συντήρησης τόσο των οχημάτων όσο και των εργαλειομηχανών, για τα έτη 2010, 2011 και 2012 περιγράφονται στον πίνακα που ακολουθεί.

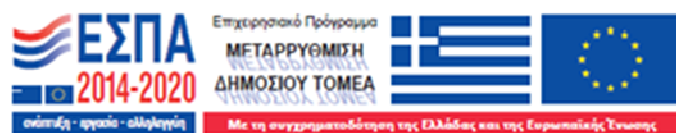
ΔΑΠΑΝΕΣ ΣΥΝΤΗΡΗΣΗΣ – ΕΠΙΣΚΕΥΩΝ ΟΧΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΗΜΑΤΩΝ (€)	
ΕΤΟΣ	ΔΑΠΑΝΗ
2010	73.026,53
2011	47.018,59
2012	18.678,38
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	138.723,50

Όσον αφορά το χρηματικό υπόλοιπο των ετών 2010, 2011 και 2012, προκύπτουν τα κατωτέρω.

Χρηματικό υπόλοιπο 31/12/2010 Μεταφερόμενο το 2011	140620,18€	Το πραγματικό υπόλοιπο με βάση τον λογαριασμό όψεως (extre) είναι 165381,86€
Χρηματικό υπόλοιπο 31/12/2011 μεταφερόμενο στο 2012	401.065,62	Το πραγματικό υπόλοιπο στον λογαριασμό όψεως είναι 427.077,24€
Χρηματικό υπόλοιπο 31/12/2012 μεταφερόμενο στο 2013	1.363.796,30	Το πραγματικό υπόλοιπο στον λογαριασμό όψεως είναι 1.389.949,86€

Από τον έλεγχο των παραστατικών δαπανών, τα οποία ελήφθησαν δειγματοληπτικά προέκυψε ότι έχουν εκδοθεί εντάλματα με τα στοιχεία που φαίνονται στον πιο κάτω πίνακα.

Αριθμός εντάλματος	Δικαιούχος πληρωμής	Ποσό
298/23/11/2012	Μ.Π.	10270,50
207/6/8/2012	f.	2.000,00
316/12/12/2012	Z. Γ-Z. Ι. ΟΕ	
219/15/7/2010	Α. Χ.	30.000,00
259/25/8/2010	Α. Χ.	19.897,62
546/24/12/2009	Τ. Κ.	82.023,42
20/26/2/2010	Υπάλληλοι ΙΔΑΧ	20.200,85
147/1/6/2010	Ν. Α.	3.630,00
183/21/6/2010	Γ. Χ. Σ.	10.000
232/19/7/2010	Φ. Γ.	2050,66
220/15/7/2010	Ι. Δ. και ΣΙΑ ΕΕ	29.000
232/19/7/2010	Φ. Γ.	2050,66
6111/21/6/2010	Σ. Γ.	10000
71/30/4/2010	Μ. Κ.	1600
233/20/7/2010	Μ. Κ.	4500



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr