ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΣΤΥΛΙΑΝΗ ΚΑΛΟΓΕΡΑΚΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ: Η. Α. ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ

ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ: Η. ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ
Ε. ΠΑΠΑΒΛΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ρέθυμνο 2016

Περιεχόμενα

Αρκτικόλεξα 4

Εισαγωγή 5

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΚΑΙ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΑΣΑΦΗΣΗ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΕΠΙ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

1. Εννοιολογικός Προσδιορισμός της Διοικητικής Εποπτείας 8

2. Η Έννοια του Αυτοδιοίκητου και της Διοικητικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α 10

3. Αυτοδιοίκηση και Εποπτεία. Συνταγματική Θεμελίωση και Δικαιολογητική Βάση 14

4. Μορφές της Διοικητικής Εποπτείας 17

Εποπτεία επί των πράξεων 17

Προληπτική εποπτεία νομιμότητας 19

Κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας 20

Εποπτεία υποκατάστασης 20

Εποπτεία επί προσώπων 21

Μορφές εποπτείας επί προσώπων 21

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: ΤΟ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΠΛΙΑΣΙΟ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ

1. Εισαγωγή: Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι Επιπτώσεις της Ενοποιητικής Διαδικασίας στο Σύστημα Εποπτείας επί των Ο.Τ.Α 23

2. Το Θεωρητικό Πλαίσιο: Η Έννοια του Εξευρωπαϊσμού 23

3. Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε. και Εξευρωπαϊσμός 25

4. Επιπτώσεις του Εξευρωπαϊσμού στους Ο.Τ.Α. 1ου Βαθμού 29

Ελληνικό κράτος και εξευρωπαϊσμός 30

Εξευρωπαϊσμός και Ο.Τ.Α. έως τον Ν.3852/2010 31

5. Βίαιος Εξευρωπαϊσμός: Η Ελλάδα και οι Ο.Τ.Α. στην Εποχή των «Μνημονίων Κατανόησης» 33

Εισαγωγικά. 33

«Μνημόνια κατανόησης»: το νομικό και θεσμικό πλαίσιο 34

Οι επιπτώσεις στους Ο.Τ.Α. 36

6. Τελικά Συμπεράσματα: Ο Εξευρωπαϊσμός των Ο.Τ.Α. 37

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΕΠΙ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

1. Ελληνική Αυτοδιοίκηση και Συστήματα Εποπτείας: Περιοδολόγηση από την Απελευθέρωση ως τον «Καλλικράτη» 40

Η αυτοδιοίκηση από τη μεταπολίτευση έως το «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας» 42

Το «Πρόγραμμα Ι. «Καποδίστριας» 43

Κρατική εποπτεία από τη μεταπολίτευση έως τον Δ.Κ.Κ. του 2006. 45

2. Το Ισχύον Θεσμικό Πλαίσιο των Ο.Τ.Α. : Η Μεταρρύθμιση του Ν. 3852/2010 49

3. Εποπτεία και Έλεγχος στους Ο.Τ.Α. μετά το Ν.3852/2010. 51

Εισαγωγή 51

Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας. 52

Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας 53

Διαδικασία ελέγχου 54

Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας 55

Προσφυγές πολιτών 55

Αναστολή εκτέλεσης πράξης. 56

Λογοδοσία και δημοσιότητα 57

Πειθαρχικός έλεγχος 57

Η έννοια του υπολόγου 58

Αστική ευθύνη 60

Πειθαρχική ευθύνη 61

Ποινική ευθύνη.....61
Διοικητικά μέτρα.....61
Δημοσιονομικός και δικαστικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.....62
Προληπτικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου.....64
Κατασταλτικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου.....66
Έλεγχος χρηστής οικονομικής διαχείρισης.....67
Έλεγχος είσπραξης εσόδων.....67
Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων.....68
Λοιποί ελεγκτικοί μηχανισμοί.....69
Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.....69
Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.....69
Υπηρεσίες ελέγχου Υπουργείων.....69
Συνήγορος του Πολίτη.....70
Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης.....70
Εσωτερικός έλεγχος: Οικονομική Επιτροπή.....71
Εσωτερικός έλεγχος: Οικονομικές - Λογιστικές υπηρεσίες.....72

4. Νέες Μορφές Ελέγχου και Εποπτείας : Τα «Μνημόνια Κατανόησης».....72
Το «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.».....72
Αρμοδιότητες και τρόπος λειτουργίας του Παρατηρητηρίου.....73
Η διαμάχη για τη συνταγματικότητα του «Παρατηρητηρίου».....77

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....79

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....85

ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΑ

Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Επικρατείας
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ε.Χ.Τ.Α.	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
Ι.Τ.Α.	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Δ.Κ.Κ.	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Μ.Ο.Π.	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
Ε.Ο.Κ.	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ο.Ν.Ε.	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
Δ.Ν.Τ.	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
Κ.Α.Π.	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Σ.Α.Τ.Α.	Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ε.Κ.Τ.	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
Σ.Ε.	Συμβούλιο της Ευρώπης
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
Α.Υ.Ε.	Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας
ΥΠ.ΕΣ.Α.& Η.Δ.	Υπουργείο Εσωτερικών, Αυτοδιοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
Ελ. Συν.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Γ.Γ.Α.Δ.	Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης
Π.Ν.Π.	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
Ο.Π.Δ.	Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης
Σ.Ο.Ε.	Σχέδιο Οικονομικής Εξυγίανσης
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων

Εισαγωγή[1]

Οι Ο.Τ.Α., κατά τον συνταγματικό νομοθέτη (παρ. 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος), αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του διοικητικού συστήματος της χώρας. Η αυτοδιοίκηση αποτελεί συνεπώς εκχώρηση τμήματος της διοικητικής εξουσίας με εδαφική θεμελίωση.

Η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., ως εκ τούτου, έρχεται να απαντήσει στο ζήτημα της διασφάλισης της τήρησης του νομοθετημένου πλαισίου λειτουργίας των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και της διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος.

Το γεγονός μάλιστα ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες (και) υπό την πίεση των δεσμεύσεων της χώρας που προκύπτουν από τη συμμετοχή στην Ε.Ε. αποκεντρώνονται όλο και περισσότερες κρατικές λειτουργίες και αυξάνονται ραγδαία οι αρμοδιότητες που εκχωρούνται στους Ο.Τ.Α., καθιστά ακόμα πιο επίκαιρο το ερώτημα τόσο της θεμελίωσης όσο και της μορφής της εποπτείας που ασκείται. Πολύ περισσότερο, που τα τελευταία χρόνια η δημόσια σφαίρα κανοναρχείται από την παγιωμένη πρόσληψη της τοπικής αυτοδιοίκησης ως εστίας κακοδιοίκησης και διαφθοράς. [2] [3]

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να προσεγγίσει το ζήτημα της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., λαμβάνοντας υπόψη όλους τους παραπάνω παράγοντες. Διακηρυγμένος στόχος, η πολύπλευρη προσέγγιση ενός σύνθετου θεσμού ώστε να αναδειχθούν όσο το δυνατόν, εμφανείς και αφανείς πτυχές του.

---

[1] Στο κείμενο, η «εποπτεία του κράτους επί των Ο.Τ.Α.» αναφέρεται συχνά ως «εποπτεία», με το ίδιο νόημα. Ως προς το σύστημα βιβλιογραφικών αναφορών, ακολουθείται το πρότυπο «συγγραφέας-χρονολογία»(APA) με αρίθμηση μόνο των κύριων κεφαλαίων, ενώ επιπροσθέτως γίνεται χρήση υποσημειώσεων όταν κρίνεται απαραίτητο. Στη Βιβλιογραφία, στην ενότητα «Βασικές Πηγές» αναφέρεται μόνο η βασική για την εργασία νομοθεσία και νομολογία. Τέλος, εκτός αν αφορούν βασικές πηγές, οι διαδικτυακές διευθύνσεις δεν αναφέρονται στη βιβλιογραφία.

[2] Για παράδειγμα σύμφωνα με τα αποτελέσματα της δημοσκόπησης που διενεργήθηκε το 2012 για λογαριασμό της Κ.Ε.Δ.Ε., τα 83 % των συμμετεχόντων στην έρευνα απαντούν θετικά στο ερώτημα περί του αν υπάρχει διαφθορά στους δήμους, ενώ το 69% δεν πιστεύει ότι υπάρχει διαφάνεια στην διαχείριση των οικονομικών των δήμων. Βλ: http://www.opinion-poll.gr/index.php/arxeio-erevnon/24-i-aftodioikisi-sto-mikroskopio .

Βλ. επίσης την έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. για το έτος 2014 (http://www.gedd.gr/articles.php?article=125), από όπου συνάγεται ότι το 33,1 % των υποθέσεων για κακοδιοίκηση ή διαφθορά που εξετάστηκαν αφορούσαν Ο.Τ.Α. 1ου βαθμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι η συντριπτική πλειοψηφία των υποθέσεων που εξετάστηκαν, είχαν ως προέλευση επώνυμες ή ανώνυμες καταγγελίες (56% και 22,6 % αντίστοιχα).

[3] Για την εννοιολογική διασάφηση της διαφθοράς βλ. μεταξύ άλλων Κουτσούκης & Σκλιας (2005). Για την σχέση μεταξύ κακοδιοίκησης και διαφθοράς, βλ. Ι.Τ.Α. 2006, σ. 16.

Για να εξυπηρετηθεί αυτός ο στόχος , η εργασία διαιρείται σε τρία μέρη.

Στο πρώτο μέρος, επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός καθώς και η συνταγματική και νομολογιακή θεμελίωση της εποπτείας και των μορφών που αυτή λαμβάνει. Για το λόγο αυτό, εξετάζεται η κρατική εποπτεία επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών σε αντιδιαστολή με τον ιεραρχικό έλεγχο που ασκείται στη δημόσια διοίκηση και κατόπιν επισημαίνονται οι συνταγματικές εκείνες διατάξεις, από τις οποίες, ομού με την νομολογία, προκύπτει η κατοχύρωση των Ο.Τ.Α. ως αυτοτελών (αλλά όχι αυτόνομων) αυτοδιοίκητων οργανισμών. Επιχειρείται έτσι να σκιαγραφηθεί το συνολικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. ενώ κατόπιν εξετάζονται και αναλύονται οι μορφές που δυνητικά μπορεί να λάβει αυτή η εποπτεία, μέσω μιας μείζονος αναλυτικής διαίρεσής της ως *εποπτεία επί των πράξεων* και *εποπτεία επί των προσώπων*.

Προκειμένου να σκιαγραφηθεί με τη μέγιστη δυνατή πληρότητα το πλαίσιο άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται το υπερεθνικό πλαίσιο της Ε.Ε. εντός του οποίου τόσο το κράτος όσο και οι Ο.Τ.Α. εκδιπλώνουν την πολιτική τους δράση και το οποίο εμβολίζει καίρια την άλλοτε απόρθητη κρατική κυριαρχία. Ως πλέον πρόσφορος τρόπος για τη διασάφηση της σύνθετης σχέσης μεταξύ τοπικού – εθνικού – υπερεθνικού και της επίπτωσης που αυτή έχει στην εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., επελέγη η κριτική παρουσίαση της έννοιας του *εξευρωπαϊσμού* και η ανασκόπηση των διαδικασιών εξευρωπαϊσμού του ελληνικού κράτους, ανιχνεύοντας έτσι μια σημαίνουσα πτυχή του μετασχηματισμού των Ο.Τ.Α. και των συμπαρομαρτούντων εποπτικών διαδικασιών. Ιδιαίτερο κεφάλαιο στο δεύτερο αυτό μέρος αποτελεί η παρουσίαση της πρόσφατης – όσο και παρούσας – περιόδου των «Μνημονίων Κατανόησης» και των συνεπειών τους γενικά στους Ο.Τ.Α. και ειδικά στο καθεστώς εποπτείας τους.

Στο τρίτο μέρος που ακολουθεί, παρουσιάζεται, κατά το δυνατόν αναλυτικά, ο ισχύων μηχανισμός εποπτείας του κράτους επί των Ο.Τ.Α. Προηγείται μια πυκνή και σύντομη περιοδολόγηση στην εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο και των εκάστοτε εποπτικών κρατικών θεσμών από το 1821 ως σήμερα, η οποία τελειώνει με την παρουσίαση της νέας αρχιτεκτονικής της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως αυτή διαμορφώθηκε με τον Ν. 3852/2010 («Σχέδιο Καλλικράτης»). Κατόπιν επιχειρείται

μια λεπτομερής καταγραφή του συνόλου των θεσμών μέσω των οποίων το κράτος ασκεί εποπτεία επί των Ο.Τ.Α..

Το μέρος αυτό της εργασίας συγκροτείται από τέσσερις επιμέρους υποενότητες. Στην πρώτη από αυτές, αναλύεται η προβλεπόμενη από τον Ν.3852/2010 εποπτεία επί των πράξεων και των προσώπων από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. και τον Ελεγκτή Νομιμότητας. Όπως θα δούμε, παραμένει ένας ανενεργός θεσμός και την εποπτεία στο – πενταετές, ήδη – μεταβατικό διάστημα ασκούν οι Γ.Γ. των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Ακολουθεί μια εξίσου αναλυτική παρουσίαση στον δημοσιονομικό και δικαστικό έλεγχο που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο ενώ, στη συνέχεια, παρατίθενται οι λοιποί εποπτικοί μηχανισμοί, κρατικοί (όπως ο Γ.Ε.Δ.Δ.) και ανεξάρτητοι (Συνήγορος του Πολίτη, Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης) και τέλος παρουσιάζονται συνοπτικά οι θεσμοθετημένοι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου.

Το τρίτο μέρος της εργασίας ολοκληρώνεται με την παρουσίαση του νεοπαγούς – και, την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές, ήδη υπό αναθεώρηση – θεσμού του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και του τρόπου λειτουργίας του.

Ως κατακλείδα, στα Συμπεράσματα, επιχειρείται η συγκρότηση μιας κριτικής αποτίμησης των ισχυόντων εποπτικών θεσμών, η οποία λαμβάνει υπόψη της το συνολικό πλαίσιο όπως αυτό εκτέθηκε στον κύριο κορμό της εργασίας. Το κύριο συμπέρασμα, που μπορεί να συμπυκνωθεί στην άποψη ότι οι εποπτικοί μηχανισμοί δυσλειτουργούν, τόσο λόγω της πολυπλοκότητας των γραφειοκρατικών διαδικασιών όσο και λόγω της διαρκούς αίσθησης μεταβατικότητας και προσωρινότητας που τους συνέχει, ακολουθείται τέλος, από μια ερευνητική παρακαταθήκη.

Συγκεκριμένα, τίθεται το ερώτημα αν η ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας, μέσα από ένα συνδυασμό ενεργού εμπλοκής των δημοτών, ουσιώδους και διαρκούς λογοδοσίας των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. και δυναμικής, ενεργού παρουσίας των ανεξάρτητων εποπτικών μηχανισμών, είναι δυνατόν να οδηγήσει σε μια νέα σχέση των Ο.Τ.Α. με τους δημότες, σχέση η οποία θα έχει ως πυρηνική της αρχή την πολύπλευρη και ευρεία, θεσμοποιημένη («από τα κάτω») εσωτερική εποπτεία των Ο.Τ.Α..

Πρώτο Μέρος : Θεμελίωση και εννοιολογική διασάφηση της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

1. Εννοιολογικός Προσδιορισμός της Διοικητικής Εποπτείας

Ως διοικητική εποπτεία, γενικά, νοείται ο έλεγχος που ασκεί ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο επί ενός άλλου. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η διοικητική εποπτεία προϋποθέτει μια σχέση εποπτεύοντος – εποπτευόμενου, η οποία είναι ετεροβαρής, με την έννοια ότι τα δύο νομικά πρόσωπα βρίσκονται σε σχέση ανώτερου προς κατώτερο (Τσούτσος 1955, σ.59, Λύτρας 2010, σ.55-56).

Πρέπει ωστόσο να γίνει διαχωρισμός μεταξύ του ιεραρχικού ελέγχου (ο οποίος είναι απόρροια μιας ιεραρχικής σχέσης μεταξύ διοικητικών οργάνων) και της διοικητικής εποπτείας (που αφορά σχέση δημοσίων νομικών προσώπων). Ο ιεραρχικός έλεγχος προϋποθέτει ανισοτιμία σχέσης με κύριο χαρακτηριστικό τη δυνατότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να επιβάλλει τη θέλησή του στο ιεραρχικά κατώτερο.[4]

Ενώ ο ιεραρχικός έλεγχος δεν χρειάζεται ρητή πρόβλεψη για να υπάρξει, εφόσον αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου (Σ.τ.Ε. 1678/85) και τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση (Σπηλιωτόπουλος 1993,σ.244), η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται αλλά πρέπει να προβλέπεται ειδικά και άρα, αν δεν προβλέπεται, δεν μπορεί να ασκηθεί. Αυτό συμβαίνει, διότι πρόκειται για παραχώρηση εξουσίας από ένα ανώτερο οργανισμό (το κράτος) που ορίζει τα όρια εντός των οποίων μπορεί να κινηθεί ένας αυτοδιοικούμενος οργανισμός και να ασκήσει ελεύθερα τα δικαιώματα που του παραχωρήθηκαν. Δεδομένου λοιπόν ότι ο νομοθέτης καθορίζει τα όρια ελευθερίας, ο ίδιος καθορίζει και τα όρια του ελέγχου στον αυτοδιοικούμενο οργανισμό. Κι αυτό σημαίνει ότι οι αρχές οι επιφορτισμένες για τον έλεγχο των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, πρέπει αυστηρά να κινηθούν σε τούτα τα καθορισμένα όρια. Ειπωμένο αλλιώς : μια ελεγκτική αρχή που ασκεί έλεγχο επί ενός οργανισμού με νομοθετημένη αυτοδιοίκηση, δεν ελέγχει έναν ιεραρχικά κατώτερο οργανισμό (Τσούτσος 1955, σ.66). Ο έλεγχος αφορά *εξωτερικές*

[4] Για τον ιεραρχικό έλεγχο και τις μορφές του βλ. μεταξύ άλλων Λύτρας 2010, σ.47-54.

σχέσεις του κράτους με τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς και γι' αυτό πρέπει να προβλέπεται ρητά (Τσούντας 1993, σ.72, Φλογαΐτης 2010, σ.161).

Η σχέση διοικητικής εποπτείας επομένως υπάρχει ανάμεσα στο κράτος, που είναι ο γενικός φορέας άσκησης της δημόσιας εξουσίας και τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, οι οποίοι έχουν αποσπαστεί από τον κορμό της κρατικής διοίκησης (ή, ειπωμένο αλλιώς, ασκούν ένα μέρος αυτής της εξουσίας). Υπάρχει επίσης, κατά δεύτερο λόγο, ανάμεσα στους οργανισμούς αυτούς και στα νομικά πρόσωπα που ιδρύουν.[5]

Αφού τα πράγματα είναι έτσι και ο νόμος καθορίζει τα όρια δράσης των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, προκύπτει η πρόδηλη ανάγκη το κράτος να μπορεί να ελέγχει την τήρηση αυτών των ορίων. Μέσω της διοικητικής εποπτείας το κράτος λοιπόν ασκεί τα δικαιώματά του να ρυθμίζει την οργάνωση και την λειτουργία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και να ελέγχει την τήρηση των νόμων από αυτά (Μπεσίλα-Βήκα 2007 τομ.Ι, σ.399).

Μπορούμε επομένως, με βάση τα παραπάνω, να ορίσουμε την κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. ως *τον έλεγχο εκείνο των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος προβλέπεται ρητά με νόμο και η μορφή και η έκτασή του είναι τέτοια που δεν παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α.*.

Για το λόγο αυτό, το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος, αναφερόμενο στους Ο.Τ.Α., ορίζει ότι «Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας <u>και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και ελευθερία δράσης τους</u>».[6]

Με βάση όλα τα παραπάνω, η διοικητική εποπτεία που ασκεί το κράτος στους Ο.Τ.Α. δεν πρέπει να συγχέεται με την νομοθετική και τη δικαστική εποπτεία, οι οποίες θεμελιώνονται στο μονοπώλιο του κράτους ως προς τις αντίστοιχες εξουσίες. *Η νομοθετική εποπτεία* συνίσταται στη νομοθετική ρύθμιση της οργάνωσης και της λειτουργίας των Ν.Π.Δ.Δ. και απαντά στην ανάγκη που προκύπτει από την μη συνταγματική καθιέρωση της τοπικής αυτονομίας των Ο.Τ.Α. (Σπηλιωτόπουλος 1993, σ.313). Αυτό σημαίνει ότι οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν οι ίδιοι την

---

[5] Βέβαια, τα νομικά πρόσωπα που ιδρύουν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, υπάγονται επίσης κατ' ευθείαν και στην κρατική εποπτεία (βλ. Λύτρας 2010, σ.56).

[6] Υπογράμμιση δική μου.

εξουσία να ρυθμίζουν νομοθετικά την οργάνωση και τη λειτουργία τους και να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου. Αντιστοίχως, μέσω της *δικαστικής εποπτείας*, το κράτος ελέγχει δικαστικά την τήρηση των θεσπισμένων από αυτό νόμων.

Η διοικητική εποπτεία ερείδεται, με βάση και τα παραπάνω, στη συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. (Άρθρο 102, παρ.2 εδ. α Συντάγματος).

Πριν αναφερθούμε επομένως αναλυτικότερα στην διοικητική εποπτεία στους Ο.Τ.Α. είναι σκόπιμο να αναφερθούμε στη συνταγματική και νομοθετική θεμελίωσή της.

2. Η Έννοια του Αυτοδιοίκητου και της Διοικητικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.

> Αυτοδιοίκηση σημαίνει την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων από διοικητική μονάδα που βρίσκεται εκτός του σώματος των «άμεσων» κρατικών υπηρεσιών και είναι οργανωμένη ως ξεχωριστό νομικό πρόσωπο με δικούς του προσωπικούς φορείς. (Δαγτόγλου 2012, 430)

Οι Ο.Τ.Α. κατοχυρώνονται συνταγματικά ως εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος. Η παρ.1 του άρθρου, με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ορίζει ότι «*Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού*».

Συνοπτικά, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, σχετικά με το εύρος της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., προβλέπονται:

- Η ρητή καθιέρωση τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.
- Ο καθορισμός από τον νόμο του εύρους των τοπικών υποθέσεων, των κατηγοριών τοπικών υποθέσεων και της κατανομής τους στις επιμέρους βαθμίδες και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

- Η θέσπιση όχι μόνο της διοικητικής (που κατοχυρώνονταν ήδη από το Σύνταγμα του 1975) αλλά ειδικότερα και της οικονομικής αυτοτέλειας υπέρ των Ο.Τ.Α..
- Η δυνατότητα ανάθεσης με νόμο στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης της άσκησης αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.
- η θέσπιση της υποχρέωσης του κράτους να μεριμνά, λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα, για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των Ο.Τ.Α. υπό όρους διαφάνειας κατά τη διαχείρισή τους από τους Ο.Τ.Α. (Χλέπας 2014, σ.3).

Οι Ο.Τ.Α., στη βάση των παραπάνω, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του κράτους και δεν διακρίνονται από αυτό. Η διάκριση αφορά τη στενή έννοια του κράτους και συνίσταται στην αυτοτελή νομική τους προσωπικότητα, σε αντίθεση με τις κρατικές υπηρεσίες. Ωστόσο, η αυτοδιοίκηση δεν συνεπάγεται κανονιστική αυτονομία. Οι Ο.Τ.Α. μπορούν να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις μόνο μετά από ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση για επιμέρους ζητήματα λειτουργίας ή για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος (Σπηλιωτόπουλος 1993, σ.299, Δαγτόγλου 2012,σ.430-431). Η θέσπιση των κανόνων δικαίου ανήκει στην αρμοδιότητα του νομοθέτη ή της κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικώς δρώσας Διοίκησης, όπως και η οργάνωση οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας, κρατικής ή αυτοδιοικούμενης (Σ.τ.Ε Ολομέλεια 1809/1993, Σ.τ.Ε. 888/1997 κ.ά.).

Εφόσον λοιπόν οι Ο.Τ.Α. μπορούν να έχουν δικό τους προσωπικό και δική τους περιουσία και έσοδα, συνάγεται ότι έχουν οργανική, προσωπική, δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια έναντι της κρατικής διοίκησης.

Με τον όρο *αυτοτέλεια*, εννοούμε ότι τα όργανα ενός Ο.Τ.Α. ενεργούν, στο πλαίσιο των νόμων, ελεύθερα «χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας» (Μπεσίλα –Βήκα 2007,σ.350).

Οι Ο.Τ.Α. έχουν *οργανική αυτοτέλεια* με την έννοια ότι εκτελούν τις αποφάσεις τους με δικά τους όργανα. Έχουν *προσωπική αυτοτέλεια*, διότι μπορούν να εκλέγουν τις διοικούσες αρχές τους και επειδή έχουν δικαίωμα διορισμού, προαγωγής, παύσης

των υπαλλήλων και άσκησης ιεραρχικού ελέγχου σε αυτούς.[7] Οι Ο.Τ.Α. έχουν επίσης *δημοσιονομική αυτοτέλεια*, δηλαδή οικονομική ανεξαρτησία ως αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί. Είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι η δημοσιονομική αυτοτέλεια δεν περιλαμβάνει εξαίρεση από γενικά ισχύοντες κανόνες δικαίου, αλλά αναφέρεται στην δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να έχουν δική τους περιουσία και δικά τους έσοδα τα οποία μπορούν να διαχειρίζονται αυτόνομα, να συντάσσουν δικούς τους προϋπολογισμούς και απολογισμούς και να ασκούν το δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια περιλαμβάνει επίσης την υποχρέωση του Κράτους να λαμβάνει νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (Μπεσίλα –Βήκα 2007 τομ.Ι,σ.351, Δαγτόγλου 2012, σ.431, Χλέπας 2014, σ.6).

Όπως προβλέπεται στην παρ. 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος:

> Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.

Επιπλέον, η παρ. 1 του άρθρου 9 του Ε.Χ.Τ.Α.[8] αναγνωρίζει στους τοπικούς οργανισμούς δικαίωμα σε επαρκείς δικούς τους πόρους τους οποίους να μπορούν να διαθέσουν ελεύθερα, καθώς και μια αναλογία μεταξύ των πόρων των τοπικών οργανισμών και των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί (παρ. 2, άρθρο 9).

---

[7] Η προσωπική αυτοτέλεια δεν περιλαμβάνει κανονιστική αυτοτέλεια. Οι υπάλληλοι των Ο.Τ.Α. ως προς τη ρύθμιση των έννομων σχέσεων τους υπάγονται στους γενικούς νόμους του κράτους.

[8] Η Ελλάδα κύρωσε με τον Ν.1850/89 τον *Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας*, που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 15-10-1985. Ο Χάρτης τέθηκε σε ισχύ στην Ελλάδα την 1/1/1990. Επειδή αποτελεί διεθνή σύμβαση της χώρας, υπερισχύει από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος. Βλ. παρακάτω, σ.15, για τις προβλέψεις του Χάρτη σχετικά με την εποπτεία των Ο.Τ.Α. Ολόκληρο το κείμενο βρίσκεται στο http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Greek/122-Greek.pdf

Τέλος, *η διοικητική αυτοτέλεια* έγκειται αφενός στον τυπικό διαχωρισμό του διοικητικού προσωπικού του αυτοδιοικούμενου οργανισμού από το προσωπικό των άμεσων κρατικών υπηρεσιών και αφετέρου στην ανεξαρτησία έναντι των υπηρεσιών αυτών κατά τον ορισμό των προσώπων που διοικούν τον αυτοδιοικούμενο οργανισμό και τη διεξαγωγή του διοικητικού έργου (Δαγτόγλου 2012,σ.431). Η διοικητική αυτοτέλεια δεν περιλαμβάνει ωστόσο αυτονομία, επομένως οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης. Άλλωστε, με το άρθρο 8 του Ν. 3697/2008 και το άρθρο 2 του Ν. 3871/2010 οι Ο.Τ.Α εντάσσονται στους φορείς της γενικής κυβέρνησης. Επιπλέον, το Σύνταγμα θέτει μια σειρά περιορισμούς σε αυτή την αυτοτέλεια. Πρώτον, ως προς την κατάσταση των υπαλλήλων τους, η οποία καθορίζεται νομικά από την πολιτεία , σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 103 του Συντάγματος και δεύτερον, ως προς την υπόσταση και τη συγκρότησή τους (παρ. 3, άρθρο 102).

Συνοψίζοντας: Το Σύνταγμα εντάσσει τους Ο.Τ.Α. στο σύστημα διοίκησης του κράτους ενώ ταυτόχρονα τους παρέχει την αυτοτέλεια εκείνη που είναι απαραίτητη ώστε να λειτουργούν ως αυτοδιοικούμενα χωρικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μέσω των οποίων κατοχυρώνεται η λαϊκή κυριαρχία. Το βασικό κριτήριο αυτής της εξισορρόπησης είναι η διάκριση των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, αφού στην παρ.1 του άρθρου 102 προβλέπεται ότι :

> « Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς... »[9]

[9] Για το ζήτημα του ορισμού των τοπικών υποθέσεων – αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, όπως αυτές προσδιορίζονται στο άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006) και διευρύνονται με το άρθρο 94 του Ν.3852/2010 βλ. Μπεσίλα-Βήκα 2007 τομ.Ι, σ. 417-420 και τομ.ΙΙΙ, σ. 18-24 και Φλογαΐτης 2012, σ. 155-156.

Επιπροσθέτως, η δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια δεν συνεπάγεται αυτονομία των Ο.Τ.Α. έναντι του κράτους, αλλά σαφώς προσδιορισμένη αυτοτέλεια που παραπέμπει σε διοικητική και όχι πολιτική εξουσία.

3. Αυτοδιοίκηση και Εποπτεία. Συνταγματική Θεμελίωση και Δικαιολογητική Βάση

Η συνταγματική κατοχύρωση της διοικητικής εποπτείας προκύπτει από την παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία :

> Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο μετά από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

Επιπλέον, στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου προβλέπεται δέσμευση του κράτους «για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης <u>με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών</u>».[10]

Περαιτέρω, στο άρθρο 98 (παρ.1) του Συντάγματος, προβλέπεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό».

Ο συνταγματικός νομοθέτης λοιπόν, διασφαλίζει και ενισχύει την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. τόσο μέσω του τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. για την διοίκηση

[10] Υπογράμμιση δική μου.

των τοπικών υποθέσεων (άρθρο 102, παρ.1) όσο και με τον ρητό περιορισμό της εποπτείας σε έλεγχο νομιμότητας, όπως προαναφέρθηκε. Από την άλλη, η εποπτεία αυτή αιτιολογείται από την ανάγκη διασφάλισης της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των οικονομικών των Ο.Τ.Α..

Σε υπερεθνικό επίπεδο, με την κύρωση του Ε.Χ.Τ.Α. η Ελλάδα ως συμβαλλόμενο κράτος-μέλος έχει δεσμευθεί για τη θεσμική αναγνώριση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με παράλληλη αντίστοιχη πρόβλεψη σειράς αρμοδιοτήτων. Στη σύμβαση αυτή (παρ.8) γίνεται με σαφήνεια λόγος για την ανάγκη κρατικού ελέγχου νομιμότητας. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, ο διοικητικός έλεγχος στοχεύει καταρχήν στην τήρηση της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών.[11] Ο διοικητικός έλεγχος πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, να τηρείται δηλαδή η ισορροπία μεταξύ του ελέγχου και των συμφερόντων στη διαφύλαξη των οποίων αποσκοπεί ο έλεγχος, δηλαδή – σύμφωνα με την επεξηγηματική έκθεση του Χάρτη – η ισορροπία μεταξύ ελέγχου και τοπικής αυτοτέλειας.

Αναλυτικά, το άρθρο 8 του Ε.Χ.Τ.Α., που τιτλοφορείται «Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» προβλέπει τα παρακάτω:

> 1. Κάθε διοικητικός έλεγχος επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να ασκείται παρά μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο.
>
> 2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
>
> 3. Ο διοικητικός έλεγχος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ασκείται με τήρηση μιας αναλογίας μεταξύ της εκτάσεως της επεμβάσεως

[11] Το εδάφιο 2 του άρθρου αυτού προβλέπει και τη δυνατότητα ελέγχου σκοπιμότητας επί των Ο.Τ.Α. ως προς τις αρμοδιότητες η εκτέλεση των οποίων παραχωρείται. Το εδάφιο αυτό επιφυλάχτηκε να κυρώσει η Ελλάδα.

της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει."[12]

Συμπερασματικά, η τοπική αυτοδιοίκηση, αποτελεί τμήμα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια – αλλά όχι αυτονομία – λόγω του δυνητικά σημαντικού ρόλου της στην εδραίωση της δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο. Καθίσταται επίσης σαφές ότι η δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. δεν αποκλείει την διοικητική εποπτεία.

Η εποπτεία του κράτους επί των Ο.Τ.Α. προκύπτει από το γεγονός ότι η εξουσία των Ο.Τ.Α. είναι τμήμα της κρατικής εξουσίας *που παραχωρείται* στους Ο.Τ.Α., αλλά οι δεύτεροι δεν παύουν να αποτελούν μέρος της πρώτης. Όπως το θέτει ο Φλογαΐτης, «η εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνιστά τον ομφάλιο λώρο που εξασφαλίζει την ενότητα του ελληνικού κράτους, σε ό,τι αφορά το πρόβλημα ύπαρξης ελασσόνων χωρικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο του ενιαίου κράτους» (Φλογαΐτης 2012,σ.161). Με τον τρόπο αυτό, το κράτος επιχειρεί να προστατέψει το δημόσιο συμφέρον, όσο και τους πολίτες από πιθανή κακοδιοίκηση.

Κατά τη συνταγματική επιταγή ωστόσο, η διοικητική εποπτεία του κράτους συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας (επί της ουσίας έλεγχο δηλαδή) και μάλιστα δεν πρέπει να αποτελεί ανάχωμα στην ελευθερία δράσης των Ο.Τ.Α.[13]

---

[12] http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Greek/122-Greek.pdf

[13] Πέραν της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργείται από την παρ.1 του άρθρου 148 του Δ.Κ.Κ. και το άρθρο 214 του Ν. 3852/2010. Εξακολουθούν ωστόσο να ισχύουν ειδικές διατάξεις με τις οποίες επιβάλλεται η έγκριση ορισμένων πράξεων των ΟΤΑ, υπό μορφή εκδόσεως εγκριτικών Υπουργικών Αποφάσεων. Το περιεχόμενο των τελευταίων μετά την κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. θα εξαντλείται σε έλεγχο νομιμότητας των εγκρινόμενων πράξεων και των προπαρασκευαστικών τους ενεργειών. (Γνωμ. ΝΣΚ 2/1996) Βλ. αντίθετα, ΣτΕ 2918/2007 σύμφωνα με την οποία: «Επειδή, από τις διατάξεις του άρθρου 282 παρ. 1 του π.δ/τος 410/1995, προκύπτει ότι οι αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου κοινοτικών επιχειρήσεων όταν αφορούν επιβάρυνση ακινήτων αυτών με εμπράγματο δικαίωμα, εγκρίνονται από το αρμόδιο κοινοτικό συμβούλιο... Ο έλεγχος αυτός δεν είναι απλώς έλεγχος νομιμότητας αλλά επιπλέον και έλεγχος σκοπιμότητας, πριν δε από την έγκριση αυτή οι αποφάσεις αυτές των οργάνων των κοινοτικών επιχειρήσεων δεν αποκτούν νόμιμη υπόσταση».

4. Μορφές της Διοικητικής Εποπτείας

Το κράτος μπορεί να ασκήσει την εποπτεία του με γενικά μέσα, όπως με οδηγίες, συμβουλές και υποδείξεις προς τους Ο.Τ.Α., καθώς και με την απαίτηση να του αποστέλλονται αναλυτικά στοιχεία για τη δράση των Ο.Τ.Α..[14] Γενική μορφή ελέγχου, αν και όχι μορφή διοικητικής εποπτείας με τη στενή έννοια του όρου, αποτελεί επίσης ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της διαχείρισης της περιουσίας των Ο.Τ.Α μέσω επερωτήσεων. Τέλος, μια έμμεση μορφή εποπτείας είναι η επιστημονική και τεχνική εποπτεία η οποία αποσκοπεί στην ένταξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στο γενικότερο πλαίσιο υλοποίησης της κρατικής πολιτικής (Πιτσούλης 2004, σ. 10-11).

Οι ειδικές μορφές κρατικής εποπτείας που θα εξεταστούν εδώ, μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε *εποπτεία επί των προσώπων* που έχει χαρακτήρα επέμβασης στην προσωπική κατάσταση των οργάνων των Ο.Τ.Α. και *εποπτεία επί των πράξεων* του εποπτευόμενου Ο.Τ.Α.

Εποπτεία επί των πράξεων

Η ουσία της εποπτείας επί των πράξεων, βρίσκεται στη δυνατότητα του κράτους να ρυθμίζει τους όρους υπό τους οποίους μια απόφαση των οργάνων των Ο.Τ.Α. καθίσταται εκτελεστή. Με τον τρόπο αυτό, η εποπτεία αφενός δεν μεταπίπτει σε ιεραρχικό έλεγχο και δεν περιστέλλει την αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. ενώ, αφετέρου, προστατεύει το δημόσιο συμφέρον και ελέγχει την τήρηση της νομιμότητας.

Η εποπτεία επί των πράξεων, κατηγοριοποιείται σε *προληπτική εποπτεία, κατασταλτική* εποπτεία και *εποπτεία υποκατάστασης*, που είναι η πιο σπάνια μορφή. Με τη σειρά τους αυτές οι μορφές εποπτείας μπορούν να ταξινομηθούν σε υποκατηγορίες:

- Ανάλογα με τον τόπο διενεργείας του ο έλεγχος διακρίνεται σε *συγκεντρωτικό* και σε *επιτόπιο*. Κατά τον συγκεντρωτικό, ο έλεγχος διεξάγεται στην έδρα του ελεγκτικού οργάνου επί τη βάσει αποσταλμένων σ' αυτό δικαιολογητικών εγγράφων, άρα δεν εμπεριέχει αυτοψία. Κατά τον

[14] Βλ. επ' αυτού παρακάτω, σ.71 κ.ε., τη συζήτηση για τον Ν. 4093/2012 (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α.)

επιτόπιο, ο έλεγχος διεξάγεται στον τόπο της διαχείρισης ή στην έδρα του υπόλογου και βασίζεται σε επιτόπια αυτοψία.

- Ανάλογα με την έκταση που λαμβάνει, διακρίνεται σε *καθολικό* (ελέγχεται κάθε στοιχείο και ενέργεια της ελεγχόμενης υπηρεσίας) και σε *δειγματοληπτικό* (όπου ο έλεγχος γίνεται βάσει δείγματος).
- Ανάλογα με τη θέση του οργάνου που ελέγχει, σε *εσωτερικό,* ο οποίος διενεργείται από ίδια όργανα του ελεγχόμενου Ο.Τ.Α. και σε *εξωτερικό*, ο οποίος διενεργείται από τα αρμόδια σώματα ελέγχου.
- Ανάλογα με το χρόνο, σε *τακτικό* και *έκτακτο.* Τακτικός είναι ο έλεγχος που διενεργείται προγραμματισμένα από το αρμόδιο ελεγκτικό σώμα και έχει ως στόχο την εξακρίβωση της συμμόρφωσης των υπηρεσιών του Ο.Τ.Α. με το νομικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία τους. Ελέγχει, κατά κύριο λόγο, τη νομιμότητα των διαδικασιών που ακολουθούνται. Ο έκτακτος έλεγχος από την άλλη γίνεται όταν κριθεί αναγκαίο από το ελεγκτικό σώμα, και έχει τους ίδιους στόχους με τον τακτικό.
- Ανάλογα το είδος του ελέγχου, σε: α) *έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας* (τυπικό). Η *νομιμότητα* στον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης, συνίσταται στην πραγματοποίηση δαπανών και εσόδων που, πρώτον, προβλέπονται από διάταξη νόμου και, δεύτερον, υπάρχει γι' αυτές ανάλογη πρόβλεψη στον οικείο προϋπολογισμό. Ωστόσο, για μια δαπάνη μπορεί να μην υπάρχει ρητή πρόβλεψη από διάταξη νόμου, πλην όμως η πραγματοποίησή της είναι απολύτως αναγκαία για τη λειτουργική δραστηριότητα ή την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση των σκοπών του νομικού προσώπου, χωρίς να υπερβαίνει το από τις περιστάσεις (κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής) επιβαλλόμενο μέτρο (έλεγχος των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης).[15]

  Ως *κανονικότητα* νοείται η τήρηση της προβλεπόμενης για την πραγματοποίηση της δαπάνης ή του εσόδου διαδικασίας, η επισύναψη στον τίτλο πληρωμής των σχετικών δικαιολογητικών καθώς και ο έλεγχος για τυχόν παραγραφή της απαίτησης (Ι.Τ.Α. 2006,σ.61),

[15] Βλ. μεταξύ άλλων, πράξεις IV Τμ. Ε . Σ . 94/1995, 126/1996, 85/1998.

β) εποπτεία υποκατάστασης,[16]

γ) έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως. Διακρίνεται από τον έλεγχο σκοπιμότητας καθώς δεν εξετάζει το ζήτημα αν ο Ο.Τ.Α. επέλεξε ορθά ή εσφαλμένα την ικανοποίηση μιας δημόσιας ανάγκης αντί άλλης, αλλά αν, δεδομένων των επιλογών, ικανοποιήθηκε με τον καλύτερο και οικονομικότερο τρόπο η συγκεκριμένη δημόσια ανάγκη (Ι.Τ.Α. 2006,σ.63). Ο έλεγχος αυτός που συχνά αναφέρεται ως *ουσιαστικός* εστιάζει στην εξακρίβωση της αλήθειας των αναφερόμενων γεγονότων ή στοιχείων στα δικαιολογητικά για την πληρωμή της δαπάνης. Περαιτέρω, ερευνάται αν οι διαχειριστικές πράξεις των αρμοδίων οργάνων έγιναν βάσει των αρχών της χρηστής δημόσιας διαχείρισης και με σκοπό την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 17, Π.Δ. 774/1980).

- Ανάλογα με το αντικείμενο του ελέγχου, σε *ειδικό*, κατά τον οποίο ελέγχονται συγκεκριμένες διαχειριστικές πράξεις σε περίπτωση υπονοιών για διάπραξη διαχειριστικών ανωμαλιών και καταχρήσεων και σε *θεματικό*, κατά τον οποίο ελέγχεται τομέας δραστηριοτήτων ενός ή περισσοτέρων ταυτοχρόνως προσώπων (Ι.Τ.Α. 2006, 44-45, Φυτράκης 2010, σ.37-38).

Αναλυτικά, οι πιο συνήθεις μορφές εποπτείας επί των πράξεων, έχουν ως εξής:

Προληπτική εποπτεία νομιμότητας

Με τον τρόπο αυτό η εποπτεύουσα αρχή διαπιστώνει αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται από τον νόμο για τη λήψη μιας απόφασης. Πρόκειται επομένως για την εξουσία που έχει το εποπτεύον όργανο να εγκρίνει τις πράξεις του εποπτευόμενου *πριν αυτές τεθούν σε ισχύ*. Η έγκριση αυτή μπορεί να είναι *ρητή* ωστόσο μπορεί να είναι και *σιωπηρή* στην περίπτωση που αποδοχή της πράξης του εποπτευόμενου συνάγεται από τη σιωπή του εποπτεύοντος οργάνου.

Η εποπτεία αφορά αποκλειστικά της τήρηση της νομιμότητας και η έγκριση παρέχεται όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που επιτάσσει ο νόμος. Όπως γίνεται κατανοητό, η προληπτική εποπτεία νομιμότητας δεν μπορεί να περιλαμβάνει επιταγή συμμόρφωσης από την πλευρά του εποπτεύοντος *πριν την πράξη* του εποπτευόμενου, διότι τότε η εποπτεία μεταπίπτει σε ιεραρχικό έλεγχο.

---

[16] Βλ. παρακάτω, σ.20.

Στους Ο.Τ.Α., προληπτική εποπτεία σημαίνει ότι αποφάσεις δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων υπόκεινται στην προηγούμενη έγκριση του αρμόδιου κρατικού οργάνου εποπτείας.

Κατασταλτική εποπτεία νομιμότητας

Η κατασταλτική εποπτεία αναφέρεται στην εξουσία του εποπτεύοντος να ακυρώνει πράξεις του εποπτευόμενου μετά την έκδοσή τους, έστω κι αν δεν έχουν τεθεί ακόμα σε ισχύ.[17] Η ακύρωση μπορεί να γίνει αν δεν έχουν τηρηθεί οι προϋποθέσεις που απαιτεί ο νόμος για την εγκυρότητα της πράξης και μπορεί να επέλθει μετά από προσφυγή του ενδιαφερόμενου ή και αυτεπάγγελτα. Είναι η πλέον συνήθης μορφή εποπτείας επί των πράξεων στους Ο.Τ.Α..

Εποπτεία υποκατάστασης

Πρόκειται για την εξουσία του εποπτεύοντος οργάνου να αποφασίζει στη θέση του εποπτευόμενου. Τα όργανα του κράτους δηλαδή μπορούν να ασκήσουν με δική τους πρωτοβουλία τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί σε όργανα των Ο.Τ.Α., παρακάμπτοντας τα τελευταία. Στην περίπτωση των Ο.Τ.Α. μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να γίνει αποδεκτή (για παράδειγμα, στην περίπτωση που η αδράνεια των οργάνων ενός Ο.Τ.Α. μπορεί να θέσει σε άμεσο κίνδυνο τη λειτουργία του). Όταν η υποκατάσταση περιορίζεται στις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά από το νόμο, στην ουσία πρόκειται για έλεγχο της αδράνειας του εποπτευόμενου οργανισμού, σύμφωνα με σχετική απόφαση του Σ.τ.Ε. (82/38 Ολ.). Σύμφωνα με τον Λύτρα (2012, σ.60) είναι τουλάχιστον προβληματική η εποπτεία υποκατάστασης στους Ο.Τ.Α. από συνταγματική άποψη δεδομένης της πρόβλεψης της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος περί αποκλειστικής εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α..

Συμπερασματικά, η κρατική εποπτεία επί των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α., ανεξάρτητα από τη μορφή που λαμβάνει, θεμελιώνεται στις παρακάτω αρχές:

- Υπόκειται στην *αρχή της νομιμότητας*, δηλαδή ασκείται μόνον όταν υπάρχει συνταγματική πρόβλεψη και ρητή νομοθεσία και όχι κατά τη βούληση κατά του εποπτεύοντος.[18]

---

[17] Σύμφωνα με το άρθρο 149 του Δ.Κ.Κ., οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων είναι εκτελεστές με την έκδοσή τους.

[18] Βλ. παρ. 1 του άρθρου 8 του Ε.Χ.Τ.Α. όπως κυρώθηκε με τον Ν. 1850/1989.

- Πρόκειται αποκλειστικά για *έλεγχο νομιμότητας* των πράξεων των Ο.Τ.Α. (παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος).
- Σύμφωνα με τον κυρωθέντα από την ελληνική βουλή Ε.Χ.Τ.Α. (παρ. 3 του άρθρου 8) πρέπει να διέπεται από την *αρχή της αναλογικότητας*. Η έκταση του ελέγχου της εποπτεύουσας αρχής πρέπει να είναι ανάλογη της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή υποχρεούται να διαφυλάξει.
- Η εποπτική αρχή μπορεί να ακυρώνει πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α. , αλλά δεν μπορεί να τις μεταρρυθμίζει καθ' οιονδήποτε τρόπο.

Εποπτεία επί προσώπων

Πρόκειται για την επέμβαση του εποπτεύοντος οργανισμού στα φυσικά πρόσωπα που ασκούν οργανικές λειτουργίες ενός Ο.Τ.Α. με σκοπό να προληφθεί ή να αντιμετωπιστεί εκ των υστέρων η κακοδιοίκηση ή η διαφθορά.

Μορφές εποπτείας επί προσώπων.

Η πλέον σημαντική μορφή τέτοιας εποπτείας είναι εκείνη που δίνει στον εποπτεύοντα το δικαίωμα να επιλέξει τα φυσικά πρόσωπα που υπηρετούν στον εποπτευόμενο οργανισμό. Η μεγάλη εξουσία του εποπτεύοντος σε αυτή την περίπτωση περιορίζεται όταν η επιλογή γίνεται με βάση τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος. Εννοείται ότι τέτοιου είδους μείζονες επεμβάσεις στην αυτοτέλεια των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. δεν είναι συμβατές με το αυτοδιοίκητό τους. Ελάσσονες ωστόσο επεμβάσεις έχουν κριθεί κατά το παρελθόν από τη νομολογία ως συνταγματικές, όπως η διενέργεια προαγωγών υπαλλήλων Ο.Τ.Α. από υπηρεσιακό συμβούλιο αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους (Σ.τ.Ε. 371/85. Αναφορά στο Λύτρας 2012,σ. 64).

Άλλες, πιο συνήθεις στους Ο.Τ.Α., μορφές διοικητικής εποπτείας επί προσώπων είναι:

- Η δυνατότητα του εποπτεύοντος να διαλύει το νομικό δεσμό φυσικών προσώπων που υπηρετούν σε ένα εποπτευόμενο οργανισμό, με αυτόν. Σύμφωνα με το άρθρο 147 του Δ.Κ.Κ. αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. επιτρέπεται

να παυθούν για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος μετά από απόφαση του αρμόδιου Υπουργού.

- Η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας επί φυσικών προσώπων που υπηρετούν σε ένα οργανισμό. Είναι η πιο συνήθης μορφή εποπτείας επί προσώπων στην περίπτωση των Ο.Τ.Α..
- Ειδικότερα οι ευθύνες των οργάνων των Ο.Τ.Α. μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες:

α) *Αστικές ευθύνες*. Πρόκειται για την υποχρέωση των αιρετών οργάνων να αποκαταστήσουν τη ζημία που προκάλεσαν, ως αιρετά όργανα ενός Ο.Τ.Α. Θεμελιώνεται στα άρθρα 102 – 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα που αφορούν το καθεστώς ευθύνης των δημοσίων νομικών προσώπων και των εκπροσώπων τους που εργάζονται στη δημόσια διοίκηση. Αφορά αποκλειστικά τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. και θεμελιώνεται στο άρθρο 141 του Δ.Κ.Κ, όπου επίσης περιγράφεται η διαδικασία καταλογισμού.

β) *Πειθαρχικές ευθύνες*. Αναφέρονται αποκλειστικά στην ύπαρξη ειδικής νομικής σχέσης που συνδέει το φορέα του οργάνου με το Δημόσιο, επιβάλλονται με διοικητικές πράξεις και η διαδικασία επιβολής τους έχει χαρακτήρα ειδικής διοικητικής διαδικασίας. Αφορούν τόσο τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. όσο και τα αιρετά όργανα. Ειδικά για τους αιρετούς, το άρθρο 142 του Δ.Κ.Κ. προβλέπει ποινή αργίας έως έξι μήνες «αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια».[19]

γ) *Ποινικές ευθύνες*. Το άρθρο 146 του Δ.Κ.Κ. προβλέπει ότι οι αιρετοί εκπίπτουν αυτοδίκαια από το αξίωμά τους αν, μεταξύ άλλων, καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση για παράβαση καθήκοντος ή άλλα αίτια.[20]

---

[19] Βλ. επίσης άρθρο 143 του Δ.Κ.Κ. όπου περιγράφεται η απαιτούμενη πειθαρχική διαδικασία.
[20] Για το ισχύον πειθαρχικό δίκαιο των Ο.Τ.Α., βλ. παρακάτω, σ.56-60.

Δεύτερο Μέρος: Το Υπερεθνικό Πλαίσιο της Εποπτείας

1. Εισαγωγή: Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι Επιπτώσεις της Ενοποιητικής Διαδικασίας στο Σύστημα Εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Ως αποτέλεσμα της εντεινόμενης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι τοπικές αρχές των κρατών μελών της Ε.Ε. αποκτούν όλο και μεγαλύτερη αυτοτέλεια. Ταυτόχρονα, η σχέση μεταξύ τοπικών και εθνικών αρχών από τη μια και αυτή μεταξύ εθνικών αρχών με τον υπερεθνικό θεσμό της Ε.Ε. από την άλλη, θέτει με έμφαση το ζήτημα της εποπτείας των Ο.Τ.Α. από το κεντρικό κράτος, στο βαθμό που το τελευταίο λογοδοτεί στα όργανα της Ε.Ε. για την τοπική διακυβέρνηση. Το ζήτημα είναι σύνθετο, καθώς από τη μια η Ε.Ε, ενθαρρύνει και προωθεί, όπως θα δούμε την αποκέντρωση και την τοπική διακυβέρνηση, ενώ από την άλλη, οι μετασχηματισμοί ή/και οι ρήξεις που επισυμβαίνουν στις πολιτικές των κεντρικών κυβερνήσεων, συχνά με την άμεση εμπλοκή της Ε.Ε., είναι δυνατόν να μεταβάλλουν τη σχέση των τελευταίων με τους Ο.Τ.Α. σε δραματικό βαθμό.

Στην Ελλάδα, μετά το 2010, όπως θα δούμε αναλυτικά παρακάτω, εκκινήθηκε μια βίαιη διαδικασία προσαρμογής της χώρας προς δημοσιονομικούς στόχους συμβατούς με εκείνους της Ευρωζώνης. Η μακρόχρονη αυτή διαδικασία που συνεχίζεται έως σήμερα, έχει σημαντικές επιπτώσεις στο σύνολο της ελληνικής διοίκησης (τόσο στη δομή όσο και στη λειτουργία της) και, αναπόφευκτα, συμπεριλαμβάνει και συμπαρασύρει τους Ο.Τ.Α. και τα συστήματα εποπτείας του κράτους επ' αυτών.

Πριν αναφερθούμε στις διαδικασίες της εποπτείας λοιπόν, είναι σκόπιμο να εξετάσουμε το υπερεθνικό πλαίσιο και τις συνέπειες του.

2. Το Θεωρητικό Πλαίσιο: Η Έννοια του Εξευρωπαϊσμού

Για τον λόγο αυτό, θα χρησιμοποιήσουμε μια μάλλον ιδεολογικά φορτισμένη έννοια, αυτή του *εξευρωπαϊσμού* υιοθετώντας έναν από τους πολλούς ορισμούς του, σύμφωνα με τον οποίο ο όρος υποδηλώνει μια σύνθετη, αμφίδρομη διαδικασία, που έχει ως στόχο την ενοποίηση πολιτικών μεταξύ Ευρωπαϊκής

Ένωσης και μελών-κρατών. Στην πραγματικότητα, οι πολιτικές σε εθνικό επίπεδο διαμορφώνονται από τις ανάγκες και τις επιταγές της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ωστόσο τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας ποικίλουν ανάλογα με το κράτος στο οποίο εφαρμόζονται (Radaeli 2003, σ.30-31).

Οι Radaeli (2003, σ.33) και Featherstone & Papadimitriou (2008, σ.23) προχωρούν επίσης σε σημαντικές εννοιολογικές διακρίσεις και διασαφήσεις. Πρώτον, ο εξευρωπαϊσμός δεν είναι συνώνυμος με την *σύγκλιση* (convergence) - η δεύτερη αποτελεί πιθανή συνέπεια των διαδικασιών του εξευρωπαϊσμού. Δεύτερον, δεν πρέπει να συγχέεται με την *εναρμόνιση* καθώς τα αποτελέσματά του ποικίλουν από την κανονιστική πολυμορφία έως και την στρέβλωση του ανταγωνισμού στις αγορές. Τέλος γίνεται διάκριση με την έννοια και την διαδικασία της ευρωπαϊκής (πολιτικής) ολοκλήρωσης (integration). Ενώ ο εξευρωπαϊσμός δεν υπάρχει χωρίς την ενοποιητική διαδικασία, ο πρώτος μελετά ζητήματα που έχουν να κάνουν με τα αποτελέσματα που προκύπτουν από την οικοδόμηση υπερεθνικών θεσμών (στην οποία αναφέρεται η δεύτερη).[21]

Επιπρόσθετα, ο Ιωακειμίδης (Ioakeimidis 2001, σ.1) επισημαίνει ότι σημαντικό ρόλο έχει η πρόσληψη της ίδιας της διαδικασίας, δηλαδή οι προσδοκίες των ατομικών και συλλογικών δρώντων από τη συνολική διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Από τη σκοπιά αυτή, διακρίνει δύο τύπους εξευρωπαϊσμού: τον αποκριτικό (responsive) και τον εμπρόθετο (intended) εξευρωπαϊσμό. Στην πρώτη περίπτωση, «καταβάλλονται λίγες ή καθόλου συνειδητές προσπάθειες από τους πολιτικούς δρώντες να εισάγουν στο πολιτικό σύστημα τη λογική, τις νόρμες και τη δυναμική της Ε.Ε.» (ο.π., σ.2). Στη δεύτερη περίπτωση, αντίθετα, υπάρχει ισχυρή πρόθεση για μεταφορά των συνολικών ευρωπαϊκών προτύπων άσκησης πολιτικής

[21] Ο Radaeli (2003: 34-39) θέτει μια επιπλέον σημαντική διάσταση του εξευρωπαϊσμού, δηλαδή τη δυνατότητα μέτρησης των αποτελεσμάτων που αυτός επιφέρει - και μέσω αυτού, ανιχνεύει τα όρια καθαυτής της διαδικασίας. Συγκεκριμένα, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα αποτελέσματα μπορεί να ποικίλουν (α)από την αντίστροφη λειτουργία της επίδρασης του εξευρωπαϊσμού («retrechment») έως και τον πλήρη μετασχηματισμό που εμπερικλείει, εκτός της υιοθέτησης πολιτικών και πρακτικών, και μετασχηματισμό πολιτικών συμπεριφορών και γνωσιακών προτύπων.

Από την πλευρά του ο Λάβδας (2008: 319-330) επισημαίνει ότι ο εξευρωπαϊσμός συνιστά μια συνεχή, εξελισσόμενη διαδικασία η οποία εμπερικλείει τόσο τη διάσταση των επιπτώσεων του ευρωπαϊκού τρόπου σκέψης και δράσης στο εσωτερικό όσο και την αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο. Σε ό, τι αφορά στη διάσταση της διαδραστικότητας (εθνικό-υπερεθνικό επίπεδο), επισημαίνει την πολυμορφία της, ως προς την έντασή της, από χώρα σε χώρα.

στο εσωτερικό. Με την έννοια αυτή, ο δεύτερος τύπος λαμβάνει τη χροιά ενός ιδεολογικού προγράμματος για πολιτική μεταρρύθμιση.

Αυτή η πρόσληψη του εξευρωπαϊσμού ως εκσυγχρονισμού των θεσμών και των πολιτικών στα κράτη μέλη, εμπεριέχει, από την άλλη, μια σοβαρή διάσταση δημοκρατικού ελλείμματος. Για να περιγράψει αυτή τη πτυχή του εξευρωπαϊσμού, ο Παπάζογλου (2010,σ.4) χρησιμοποιεί την έννοια των κρίσεων νομιμοποίησης. Όπως επισημαίνει, χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτών των κρίσεων, είναι η αδυναμία των μέσων διαδικαστικής νομιμοποίησης που προβλέπονται από τις ενωσιακές συνθήκες και τα Συντάγματα των κρατών - μελών να διασφαλίσουν ουσιαστική πολιτική και κοινωνική νομιμοποίηση.[22] Ο Παπάζογλου (2010,σ.5) επισημαίνει, ως προς την ελληνική περίπτωση, ότι η λήψη αποφάσεων από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η μεταγενέστερη υπερψήφιση από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία σε εθνικό επίπεδο δεν συμβάλλουν στην ουσιαστική νομιμοποίηση των πολιτικών που επιβάλλονται.[23]

3. Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε. και Εξευρωπαϊσμός

Η *περιφερειακή πολιτική* της Ε.Ε. συνιστά τυπικό παράδειγμα άσκησης υπερεθνικά ελεγχόμενης πολιτικής, η οποία εμβολίζει και μετασχηματίζει σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, κατά περίπτωση, τις ίδιες τις κρατικές διοικητικές δομές.

Σκοπός της περιφερειακής πολιτικής είναι «να συμβάλλει στον περιορισμό των διαρθρωτικών ανισοτήτων μεταξύ των περιοχών της Ε.Ε., στην ισόρροπη ανάπτυξη της κοινοτικής επικράτειας καθώς και στην προώθηση των ίσων ευκαιριών για όλους» (europa.eu)[24] και ασκείται από την Ε.Ε. κεντρικά, εξελίσσεται δε ακολουθώντας τις ευρύτερες εξελίξεις που αφορούν στη διαδικασία της ολοκλήρωσης.

---

[22] Βλ. ωστόσο και την άποψη εκείνη σύμφωνα με την οποία επειδή ο εξευρωπαϊσμός συνιστά αμφίδρομη διαδικασία, τα ίδια τα κράτη μέλη επιβάλλουν πολιτικές στην Ε.Ε. οι οποίες κατόπιν διαχέονται ως "από πάνω προς τα κάτω", λαμβάνοντας τη μορφή της "επίπτωσης" (Λάβδας 2008,311-315). Σχετικά, επισημαίνεται ότι στο βαθμό που οι πολιτικές διαδικασίες εκπηγάζουν από - και αντιστοιχούν σε - πρακτικές στα κράτη μέλη, δεν τεκμηριώνεται η άποψη περί δημοκρατικών ελλειμμάτων (Moravcsik 2002, σ. 622).

[23] Για την ελληνική περίπτωση, βλ. και παρακάτω, σ.34 και υποσημ.36, για τις κριτικές ως προς τη συνταγματικότητα και τη δημοκρατική νομιμοποίηση των Μνημονίων Κατανόησης.

[24] http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_el.htm

Παρότι η συνθήκη της Ρώμης αναγνώριζε ρητά την ανάγκη ισόρροπης ανάπτυξης και εξάλειψης των περιφερειακών ανισοτήτων, μόλις το 1975 εγκρίθηκε εντέλει ο κανονισμός για την ίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Κομβικά σημεία υπήρξαν η αναθεώρηση του κανονισμού το 1984, η έγκριση των Μ.Ο.Π. το 1985 και η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988, η οποία αύξησε κατακόρυφα τη διάθεση πόρων για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (Καμχής 1997:220-224). Μείζονος σημασίας υπήρξε επίσης η σύσταση της Επιτροπής των Περιφερειών που συστήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993). Πρόκειται για γνωμοδοτικό κοινοτικό όργανο που εξασφαλίζει την εκπροσώπηση τοπικών και περιφερειακών αρχών στα κέντρα λήψης αποφάσεων και το οποίο μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) απόκτησε εσωτερική οργανωτική αυτονομία και διευρυμένες δυνατότητες παρέμβασης (Μπεσίλα-Βήκα 2007:88-93).

Η περιφερειακή πολιτική ασκείται με ποικιλία χρηματοδοτικών διαδικασιών, κυρίως μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής και η μακροχρόνια άσκησή της έχει οδηγήσει στην παγίωση ενός ισχυρού θεσμικού πλαισίου το οποίο προκύπτει και ως δομική προϋπόθεση για την απορρόφηση των διατιθέμενων πόρων. Η κανονιστική λογική αυτού του θεσμικού πλαισίου αναφέρεται στην ύπαρξη τεκμηριωμένων δυνατοτήτων αξιοποίησης των χρηματοδοτήσεων – επομένως απαιτεί την εμπέδωση ενός γραφειοκρατικά αποτελεσματικού διοικητικού μηχανισμού σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Η κανονιστικότητα αυτή, συμπυκνώνεται στις τέσσερις βασικές αρχές άσκησης της περιφερειακής πολιτικής, όπως αυτή αναδιαμορφώθηκε, αρχής γενομένης από το 1988 (Κανονισμός (Ε.Ο.Κ.) αριθ. 2052/88)[25] :

- Συγκεντρωτικότητα
- Προγραμματισμός
- Προσθετικότητα
- Εταιρικότητα

Οι τρεις πρώτες αρχές έχουν λειτουργικό χαρακτήρα, ωστόσο η αρχή της εταιρικότητας είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς προβλέπει τα εξής :

[25] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988R2052&qid=1400795291642&from=EN

> Η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται από αυτό το εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο- όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού. Η συνεργασία αυτή καλείται στο εξής «εταιρική σχέση» (Κανονισμός (Ε.Ο.Κ.) αριθ. 2052/88, άρθρο 1).

Εξίσου σημαντική για την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής αναδεικνύεται και *η αρχή της επικουρικότητας* σύμφωνα με την οποία,

> η Ένωση μπορεί να παρέμβει σε τομείς οι οποίοι δεν εμπίπτουν την αποκλειστική της αρμοδιότητα μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης.[26]

Η αρχή της επικουρικότητας έχει πρόθεση, ιδωμένη από μια σκοπιά, να διασφαλίσει την εφαρμογή των – υπερεθνικού χαρακτήρα – πολιτικών της Ε.Ε., χωρίς να υποσκάπτει ταυτόχρονα την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών. Τη λογική αυτή υπηρετεί η νομοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. για την άσκηση των πολιτικών της και η διάκρισή τους σε *αποκλειστικές* (που περιορίζουν τα κράτη μέλη στη δεσμευτική εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων από την Ε.Ε.), *συντρέχουσες* (που δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους, όπου η Ε.Ε. δεν έχει ή έχει αποφασίσει να μην ασκήσει τη δική της αρμοδιότητα) και *υποστηρικτικές* (που ανήκουν εξ ολοκλήρου στη δικαιοδοσία των κρατών μελών)(europa.eu).[27]

Συναφής και συμπληρωματική με τις παραπάνω αρχές είναι επίσης *η αρχή της εγγύτητας*, σύμφωνα με την οποία «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσον το δυνατόν

---

[26] http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_el.htm

[27] http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_el.htm

πιο ανοικτά και όσον το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες», όπως προβλέπει το πρώτο άρθρο της Συνθήκης της Ε.Ε. Είναι σαφές ότι η αρχή αυτή αναφέρεται ευθέως στην ανάγκη ενεργού εμπλοκής τοπικών δρώντων και θεσμών στην άσκηση της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Οι παραπάνω κανονιστικές αρχές άσκησης της ευρωπαϊκής πολιτικής, οι οποίες αποτελούν διακηρυγμένες θεμελιώδεις αρχές λειτουργίας της Επιτροπής των Περιφερειών,[28] είναι καίριες για το θέμα που εξετάζεται εδώ, στο βαθμό που αναφέρονται (η αρχή της εταιρικότητας, ρητά) σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης εντός του ίδιου κράτους και, άρα, *αποτελούν μορφή παρέμβασης ως προς την άσκηση της πολιτικής εξουσίας σε αυτά.*[29]

Στα πλαίσια αυτά, οι Ο.Τ.Α. διαδραματίζουν διαρκώς αύξοντα ρόλο στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Στο βαθμό που η επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εξαρτάται από την μείωση των ανισοτήτων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, η εμπλοκή των Ο.Τ.Α. στις αναπτυξιακές δράσεις κρίνεται ως εκ των ων ουκ άνευ, καθώς, όπως αναγνωρίζει η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή «καμία συγκεντρωτική ή συστηματική οργάνωση της αναπτυξιακής δράσης δεν είναι σε θέση να λάβει υπόψη της την ποικιλία των τοπικών καταστάσεων» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1989:13. Αναφορά στο Μπεσίλα – Βήκα 2007:170-171)[30]. Η διαπίστωση αυτή έχει βαρύνουσα σημασία, δεδομένου ότι υπάρχει μια διαπιστωμένη ασυμμετρία ανάμεσα στην πρόοδο ως προς τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών και σε αυτή που αφορά στη μείωση των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων των κρατών.

Στα πλαίσια αυτής της προσέγγισης της σχέσης τοπικού-υπερεθνικού, το 1989 κυρώθηκε και τέθηκε σε ισχύ ο Ε.Χ.Τ.Α. σύμφωνα με το Προοίμιο του οποίου, στόχος είναι η δημιουργία Ο.Τ.Α. που «...θα απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως

---

[28] Βλ. αναλυτικά τον δικτυακό τόπο της Επιτροπής των Περιφερειών: http://cor.europa.eu/el/about/Pages/key-facts.aspx

[29] Αυτήν την εμπλοκή πολλαπλών υποεθνικών θεσμικών δομών (περιφερειακών και τοπικών) στην διαμόρφωση και εκτέλεση πολιτικών αποφάσεων, ως αποτέλεσμα της εξελισσόμενης ενοποιητικής διαδικασίας επιχειρεί να ερμηνεύσει η θεωρία της *πολυεπίπεδης διακυβέρνησης*. Βλ. σχετικά τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 12/10/2001). Για την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, βλ. μεταξύ άλλων, Hooghe & Marks 2001, σ.3 και Piattoni 2009, σ.1-3.

[30] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1989: Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων, σ. 13

προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους...» (Ν. 1850/1989, Άρθρο Προοίμιο).[31]

Το μείζον ερώτημα που τίθεται εν προκειμένω με βάση τα παραπάνω, αφορά τις προϋποθέσεις σύνδεσης του τοπικού με το υπερεθνικό. Και το ζήτημα καθίσταται πιο σύνθετο στο βαθμό που αυτό το πλαίσιο περιλαμβάνει υπερτοπικές, εθνικές ρυθμίσεις για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Διότι, όπως το θέτει ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας:

> Διά της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων (Ν. 1850/1989, Άρθρο 3).

Η Ε.Ε., ωστόσο, δεν επεμβαίνει σε ζητήματα των μορφών διακυβέρνησης εντός των κρατών μελών. Θέτει το ζήτημα της «τοπικής αυτονομίας» και της συμπαρομαρτούσας αποκέντρωσης ως αίτημα ανεξάρτητο της εσωτερικής διοικητικής δομής ενός κράτους μέλους. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 258 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση,[32] τα κράτη – μέλη και μόνο είναι υπόλογα για την πιθανή παραβίαση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις υπογεγραμμένες συνθήκες. Κι αυτό σημαίνει ότι οι κεντρικές κυβερνήσεις λογοδοτούν και για τις τοπικές αρχές, όποιος κι αν είναι ο βαθμός αυτοτέλειάς τους.

4. Επιπτώσεις του Εξευρωπαϊσμού στους Ο.Τ.Α. 1ου Βαθμού

Σε ποιο βαθμό αυτές οι σύνθετες διαδικασίες εξευρωπαϊσμού επηρέασαν την ελληνική αυτοδιοίκηση;

Η ελληνική διοίκηση υπήρξε κατά παράδοση συγκεντρωτική, οπότε η απάντηση στο παραπάνω ερώτημα απαιτεί, σύμφωνα και με τα προαναφερόμενα, πρώτα μια

[31] http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/122-Greek.pdf
[32] http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-11/el_extrait_cour.pdf

απάντηση στο ερώτημα της ανταπόκρισης της ελληνικής διοίκησης συνολικά στις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού.

Ελληνικό κράτος και εξευρωπαϊσμός

Η Ελλάδα υπέβαλε αίτηση για ένταξη στην Ε.Ο.Κ. το 1959 και το 1961 υπογράφηκε η Συμφωνία Σύνδεσης Ελλάδας – Ε.Ο.Κ.. Λόγω της στρατιωτικής δικτατορίας η ενταξιακή διαδικασία πάγωσε και επανενεργοποιήθηκε το 1975, οπότε η Ελλάδα υπέβαλε αίτηση για πλήρη ένταξη. Τον Ιούλιο 1976 άρχισαν οι διαπραγματεύσεις για την ένταξη, οι οποίες ολοκληρώθηκαν το Μάιο 1979 με την υπογραφή της Πράξης Προσχώρησης στην Αθήνα. Το Ελληνικό Κοινοβούλιο κύρωσε την Πράξη Προσχώρησης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα στις 28 Ιουνίου 1979 και από το 1981 η Ελλάδα έγινε το δέκατο μέλος της Ε.Ο.Κ..

Για την Ελλάδα, η ένταξη υπήρξε υψίστης σημασίας παράγοντας για την επίτευξη πολιτικής σταθερότητας, την εδραίωση της δημοκρατίας, την ενίσχυση της εξωτερικής ασφάλειας, καθώς και την εξασφάλιση των συνθηκών (οικονομικών πόρων κλπ.) για τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού κοινωνικοοικονομικού συστήματος (Tsoukalis 1979, Ιωακειμίδης 1998). Η πρώτη δεκαετία μετά την ένταξη ήταν μάλλον επεισοδιακή. Η Ελλάδα δυσκολευόταν να υιοθετήσει την ευρωπαϊκή κανονιστικότητα και να συμμορφωθεί στους κοινοτικούς κανονισμούς ενώ στον τομέα της οικονομίας παρουσίαζε έντονη εσωστρέφεια και αρνούνταν να απεμπολήσει τον κρατικό πατερναλιστικό ρυθμιστικό ρόλο στην εσωτερική αγορά, παρά τις δεσμεύσεις που είχε αναλάβει ως μέλος της Ε.Ο.Κ. (Ιωακειμίδης 1998, σ.64-77).

Μια τομή στις σχέσεις Ελλάδας- Ε.Ο.Κ. υπήρξε το 1985 όταν το ελληνικό κράτος ζήτησε τη συνδρομή της Κοινότητας για να αντιμετωπίσει τα οξυμένα οικονομικά προβλήματα της χώρας. Η Κοινότητα έθεσε αυστηρές προϋποθέσεις για τη χορήγηση της οικονομικής βοήθειας και παρότι οι δεσμεύσεις δεν τηρήθηκαν επαρκώς, η πρώτη αυτή παρέμβαση ακολουθήθηκε από άλλες πιο ηχηρές, όπως το «πρόγραμμα σύγκλισης» του 1993, σύμφωνα με το οποίο για να συμμετάσχει η Ελλάδα στην Ο.Ν.Ε. έπρεπε να μειώσει το δημόσιο χρέος και το έλλειμμα και τελικά να αντιστρέψει την τάση γιγαντισμού του ελληνικού κράτους.

Παρά τα προσκόμματα και τις παρασπονδίες, καθώς και την έλλειψη ευρείας συναίνεσης και αποδοχής της ευρωπαϊκής πορείας της Ελλάδας από τις πολιτικές ελίτ και μεγάλο μέρος του πληθυσμού (Ioakimidis 2001, σ.3) η Ελλάδα έγινε μέλος της Ο.Ν.Ε. και υιοθέτησε το ευρώ ως μοναδικό νόμισμα συναλλαγών.

Στη δεκαετία του 1990 και έως την έναρξη της μεγάλης οικονομικής κρίσης το 2009, υπήρξε λοιπόν μια γενικότερη στροφή ως προς τη στάση του ελληνικού κράτους έναντι των διαδικασιών εξευρωπαϊσμού η οποία συνοδεύτηκε από μια ανάλογη φιλοευρωπαϊκή αφήγηση που κυριάρχησε στη δημόσια σφαίρα, ιδίως μετά το 1996 και η οποία ταύτιζε τις διαδικασίες εξευρωπαϊσμού με τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού κράτους.[33]

Έως και την έναρξη της οικονομικής κρίσης η βιβλιογραφία, αν και τόνιζε τις δομικές ιδιαιτερότητες του ελληνικού κράτους ως ανασχετικό παράγοντα στη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού, στην πλειοψηφία της ταυτίζει το εξευρωπαϊσμό με τον θετικό μετασχηματισμό του κράτους σε πλείστους τομείς (Ιωακειμίδης 1998, σ. 49 κ.ε. , Sotiropoulos 2004, Economidis 2005).[34]

Εξευρωπαϊσμός και Ο.Τ.Α. έως τον Ν.3852/2010

Οι χρόνιες αγκυλώσεις της ελληνικής γραφειοκρατίας και ο εγγενής συγκεντρωτισμός του ελληνικού κράτους, συνιστούν τον καμβά επί του οποίου πρέπει να ιδωθεί το μέγεθος και η ποιότητα του εξευρωπαϊσμού στους Ο.Τ.Α. έως τη μεταρρύθμιση του 2010.

Σύμφωνα με τον Ιωακειμίδη (1998, σ. 191-197) η συνολική εμπειρία πριν την εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας» οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η

---

[33] Βλ. για παράδειγμα τον Ιωακειμίδη (1998,σ.213) που επισημαίνει την πόλωση μεταξύ εκσυγχρονιστικού λόγου (που ο ίδιος τον ταυτίζει με τον εξευρωπαϊσμό) και εθνοκεντρικού.

[34] Στον αντίποδα, ο Kazakos (2004,σ.903) τονίζει ότι στην Ελλάδα ο εξευρωπαϊσμός υπήρξε «κατακερματισμένος και ασυγκρότητος, φραστικός παρά έμπρακτος». Βλ. επίσης και τον Featherstone (2005, σ.223-224) που επισημαίνει ότι η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού οριοθετείται από αντίρροπες δυνάμεις και από διαρθρωτικά εμπόδια και διαπιστώνει ότι η Ελλάδα απέβαλε σταδιακά τις εκφάνσεις του «πολιτικού λαϊκισμού», χωρίς ωστόσο να άρει τα εγγενή διαρθρωτικά εμπόδια.

Οι Featherstone & Papadimitriou (2008) επισημαίνουν ότι στην ελληνική περίπτωση η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού είναι πεπερασμένη και ότι αυτό πρέπει να αποδοθεί αφενός στην έλλειψη καθολικής βούλησης της ΕΕ όσο και στην αμφίβολη δυνατότητά της να προκαλέσει και παρακινήσει οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο. Αφετέρου, το ίδιο το ελληνικό κράτος έχει χαμηλή μεταρρυθμιστική ικανότητα λόγω εγγενών δομικών προβλημάτων.

διείσδυση της ευρωπαϊκής διάστασης ήταν περιορισμένη, κυρίως λόγω του συγκεντρωτισμού του ελληνικού κράτους και της έλλειψης μηχανισμών υλοποίησης των ευρωπαϊκών προγραμμάτων σε περιφερειακό επίπεδο.

Διαπιστώνει ωστόσο ότι η ενοποιητική διαδικασία αναδεικνύεται βαθμιαία σε πηγή πιέσεων για τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας.

Ο Ιωακειμίδης υποστηρίζει ότι μέσω της εφαρμογής της διαρθρωτικής πολιτικής (ΚΠΣ) μετά το 1985, το κράτος εξαναγκάστηκε να εκπονήσει περιφερειακά προγράμματα προκειμένου να εκταμιεύσει πόρους, γεγονός που οδήγησε σε ένα βαθμιαίο μετασχηματισμό την κουλτούρα των ίδιων των δρώντων στους Ο.Τ.Α.. Από αυτή τη διαδικασία «αποκριτικού εξευρωπαϊσμού» τέθηκαν οι προϋποθέσεις για την εισαγωγή μιας συστηματικής πολιτικής περιφερειακής αποκέντρωσης και ενίσχυσης της αυτονομίας των περιφερειών (Ioakimidis 2001, σ.9). Επιπλέον, η παραπάνω διαδικασία βοήθησε τους Ο.Τ.Α. να αποκτήσουν πρόσβαση σε οικονομικούς πόρους, ενισχύοντας έτσι την οικονομική τους αυτονομία ενώ η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική οδήγησε σε εξαναγκαστική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους και σε ενίσχυση της εξωστρέφειάς τους.

Από μια περισσότερο θεωρητική σκοπιά, η Σπανού (2001, σ. 65-73) επιχειρεί να διερευνήσει την επίπτωση του εξευρωπαϊσμού μέσα από δύο συμπληρωματικές προσεγγίσεις, μείζονες για την ευρωπαϊκή πολιτική, δηλαδή την *αποκέντρωση* και τον *σχεδιασμό*. Σε ό, τι αφορά στην αποκέντρωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος διαπιστώνει καθυστερημένη απόκριση στην ανάγκη προσαρμογής, καταλήγει δε κι αυτή με τη σειρά της στο συμπέρασμα, ότι η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση επωφελήθηκε από τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού κυρίως από την άποψη ότι επέτρεψε στους δρώντες «να αποκτήσουν συνείδηση του δικού τους πιθανού ρόλου στο ελληνικό πλαίσιο»(ο.π.:69). Η συνολική της εκτίμηση είναι ότι η όσμωση με το ευρωπαϊκό περιβάλλον είναι δυνατόν να οδηγήσει σε διάρρηξη της απομόνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τελικώς, εμφανίζεται επιφυλακτική, κυρίως διότι οι απαιτούμενες προσαρμογές «διαθλώνται μέσα απ' τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος» (ο.π., σ.70). Σε ανάλογα συμπεράσματα καταλήγει διερευνώντας το ζήτημα του σχεδιασμού, καθώς διαπιστώνει μια βαθμιαία αναγκαστική πειθάρχηση του αποσπασματικού και χαώδους ελληνικού διοικητικού μηχανισμού στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις.

Στην εκτίμηση της αναγκαστικής πειθάρχησης του κράτους και των Ο.Τ.Α. στις διαδικασίες εξευρωπαϊσμού καταλήγει και η Μπεσίλα-Βήκα (2007, σ. 166-169) εξετάζοντας τις συνέπειες για τους Ο.Τ.Α. από την είσοδο της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Η συμμετοχή στην Ο.Ν.Ε. επέφερε αναγκαστική δημοσιονομική προσαρμογή και περικοπή των προϋπολογισμών για τους Ο.Τ.Α., γεγονός που οδήγησε σε αναγκαστική μεταρρύθμιση και αναδιοργάνωση περιφερειακών και τοπικών υπηρεσιών καθώς και μείωση του προσωπικού. Ταυτόχρονα, λόγω της εξάρτησης των Ο.Τ.Α. από το κράτος και της μικρής δημοσιονομικής αποκέντρωσης της Ελλάδας, τα παραπάνω οδήγησαν σε σημαντική επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α.. Η Μπεσίλα-Βήκα διαπιστώνει ωστόσο ότι «η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργεί για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση ένα πλαίσιο μακροοικονομικής σταθερότητας που ευνοεί τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό των δράσεων τους» (ο.π., σ. 167-168).

5. Βίαιος Εξευρωπαϊσμός: Η Ελλάδα και οι Ο.Τ.Α. στην Εποχή των «Μνημονίων Κατανόησης»

Εισαγωγικά

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ΥΠΕΣ για το Ν. 3852/2010 (2010, σ.8) η μεταρρύθμιση «εναρμονίζει και το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης στο θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης των Κρατών και των Περιφερειών», ενώ πιο κάτω αναφέρεται στην εναρμόνιση με τις αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας,

> «δηλαδή της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμβάθυνσης». (ΥΠΕΣ 2010:10-11)

Η μεταρρύθμιση των Ο.Τ.Α. δηλαδή παρουσιάζεται ως ενεργητική απόκριση στην ανάγκη για εξευρωπαϊσμό. Παράλληλα, η εισηγητική έκθεση (σ.11-12) θεωρεί ότι ο νόμος 3852/2010 εναρμονίζει το ελληνικό διοικητικό σύστημα με το πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ, στη βάση της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή των Περιφερειών το 2009.

Ωστόσο το πρόγραμμα «Καλλικράτης» πρέπει επίσης να γίνει κατανοητό ως μέρος των συνολικών μεταρρυθμίσεων τις οποίες η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση να φέρει εις πέρας, στο πλαίσιο των «Μνημονίων Κατανόησης» που υπέγραψε με τους ευρωπαίους εταίρους, προκειμένου να αντιμετωπίσει την δημοσιονομική κρίση που ενέσκηψε το 2009.

«Μνημόνια κατανόησης»: το νομικό και θεσμικό πλαίσιο

Στις 23/4/2010 η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε χρηματοδοτική συνδρομή από τις χώρες της Ευρωζώνης και το Δ.Ν.Τ. προκειμένου να αντιμετωπίσει τα δημοσιονομικά ελλείμματά της. Τον επόμενο μήνα υπογράφηκε ένα «Μνημόνιο Κατανόησης» (Μνημόνιο 1) στο οποίο συμπεριλαμβανόταν επίσης ένα «Μνημόνιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Πολιτικών», ένα «Τεχνικό Μνημόνιο Κατανόησης» και ένα «Μνημόνιο Κατανόησης Οριοθέτησης Συγκεκριμένης Οικονομικής Πολιτικής»(Ν.3845/2010).[35]

Η διεθνής αυτή συμφωνία δανεισμού, όπως γίνεται φανερό από τα έγγραφα του Μνημονίου 1, συνοδεύτηκε από ένα πρόγραμμα δημοσιονομικών και διαρθρωτικών προσαρμογών το οποίο δεσμεύτηκε να υλοποιήσει η ελληνική κυβέρνηση.[36] Για τον έλεγχο της υλοποίησης των δεσμεύσεων, πραγματοποιούνταν τριμηνιαίες επιθεωρήσεις συμβατότητας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ και το προσωπικό του Δ.Ν.Τ. ("Τρόικα") προκειμένου να ελεγχθεί η συμμόρφωση της ελληνικής κυβέρνησης με τους όρους και προϋποθέσεις του Προγράμματος, ώστε

---

[35] Βλ. την παρουσίαση της χρηματοδοτικής βοήθειας προς την Ελλάδα με όλα τα σχετικά έγγραφα των Μνημονίων από τον κεντρικό ιστότοπο της Ε.Ε. :
http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm
(τελευταία πρόσβαση 25/4/2015).

[36] Είναι ενδιαφέρον ότι αυτή η διεθνής συνθήκη δεν ψηφίστηκε ως τέτοια από το Ελληνικό Κοινοβούλιο αλλά ως ιδιωτική σύμβαση μεταξύ δανειστή και δανειολήπτη και έτσι ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη. Για το ζήτημα αυτό και για τα γενικότερα συνταγματικά ζητήματα που εγείρουν τα Μνημόνια, βλ.: Κασιμάτης (2010), Κατρούγκαλος (2010,2011), Χρυσόγονος (2010), Akrivopoulou, Dimitropoulos & Koutnatzis (2012).

να εγκριθεί η εκταμίευση των δόσεων της οικονομικής βοήθειας, η οποία γινόταν σε τετραμηνιαία βάση. Επιπλέον, το 2011 ιδρύθηκε ένα μόνιμο όργανο παρακολούθησης της τήρησης των όρων της συμφωνίας, η «Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα» (Task Force for Greece) με διακηρυγμένο στόχο την υποστήριξη της χώρας στο πεδίο των δομικών μεταρρυθμίσεων και την προώθηση της ανάπτυξης με την παροχή τεχνικής βοήθειας.[37]

Το Μνημόνιο 1 ήταν διετούς διάρκειας. Το 2012 υπογράφηκε το δεύτερο Μνημόνιο Κατανόησης (Μνημόνιο 2) που αφορούσε τη συμφωνία χρηματοδότησης της χώρας για την περίοδο 2012-2015 (Ν.4046/2012). Το Μνημόνιο 2 εστίαζε κυρίως σε μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας και στην άμεση εφαρμογή δομικών μεταρρυθμίσεων. Στα τέλη του ίδιου έτους υπογράφηκε το «Μεσοπρόθεσμο Σχέδιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»(Ν.4093/2012), εν μέσω πολιτικής αναταραχής, δεδομένου ότι οι δανειστές θεωρούσαν πως η Ελλάδα δεν εκπλήρωνε τις υποχρεώσεις της, κυρίως ως προς τις συμφωνημένες δομικές μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό, τα εργασιακά και την αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης.

Παρότι οι εκθέσεις του «Δεύτερου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής» ήταν θετικές για τη συμμόρφωση της ελληνικής κυβέρνησης ως προς την λήψη και υλοποίηση των συμφωνημένων δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μέτρων,[38] τον Μάιο του 2014 η κυβέρνηση έφερε στη Βουλή προς ψήφιση τον Ν. 4263/2014, ο οποίος με ένα μοναδικό άρθρο καθόριζε το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής 2015-2018».

Έκτοτε, λόγω της προκήρυξης πρόωρων εθνικών εκλογών από την παρελθούσα κυβέρνηση στις 25/1/2015, στις οποίες ηττήθηκε και την αλλαγή κυβέρνησης, οι σχέσεις της Ελλάδας με τους δανειστές διέρχονται μια μεταβατική περίοδο, κατά την οποία η νέα κυβέρνηση επιχειρεί να αναδιαπραγματευτεί τους όρους της δανειακής σύμβασης, αμφισβητώντας τα Μνημόνια και την στενή επιτήρηση μέσω της «Τρόικας».

Η διαπραγμάτευση της νέας κυβέρνησης κατέληξε σε Συμφωνία που κυρώθηκε από την Βουλή την 14/8/2015 «Κύρωση Σχεδίου Σύμβασης οικονομικής ενίσχυσης από

---

[37] Βλ. το σχετικό δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-599_en.htm (τελευταία πρόσβαση 25/4/2015).

[38] Συνολικά υποβλήθηκαν και δημοσιεύθηκαν τέσσερις εκθέσεις, ενώ η πέμπτη δεν ολοκληρώθηκε λόγω των πρόσφατων πολιτικών αλλαγών.

τον ευρωπαϊκό μηχανισμό σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της συμφωνίας χρηματοδότησης» υποστηρίζοντας ότι η διαπραγμάτευση θα συνεχιστεί και ότι η τελική Συμφωνία θα περιλαμβάνει αναδιάρθρωση του χρέους. Εν μέσω ισχυρών αντιδράσεων στο εσωτερικό της κυβερνητικής πλειοψηφίας παραιτήθηκε η κυβέρνηση και οδηγήθηκε η χώρα στην προκήρυξη πρόωρων εκλογών.

Οι επιπτώσεις στους Ο.Τ.Α.

Οι σαρωτικές θεσμικές και δημοσιονομικές παρεμβάσεις που ξεκίνησαν το 2010, δημιούργησαν ένα νέο θεσμικό τοπίο εντός του οποίου λειτουργούν οι Ο.Τ.Α..

Ήδη, το πρόγραμμα «Καλλικράτης», ενσωματώνει τις προβλέψεις του Μνημονίου 1 σύμφωνα με τις οποίες «η αναδιοργάνωση της κεντρικής αυτοδιοίκησης θα εφαρμοστεί με στόχο τη μείωση του αριθμού των τοπικών διοικήσεων και των αιρετών υπαλλήλων» (Ν.3848/2010, σ.1346), ενώ στο Μνημόνιο Κατανόησης προοικονομείται ο «Καλλικράτης» σαφώς, μέσω της πρόβλεψης ότι η Βουλή θα θεσπίσει νομοθεσία που θα μεταρρυθμίζει την δημόσια διοίκηση σε τοπικό επίπεδο, κυρίως με συνένωση δήμων, νομαρχιών και περιφερειών, με σκοπό την μείωση των λειτουργικών εξόδων και δαπανών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010, σ.52,71).

Ωστόσο, η Τρόικα πίεζε για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις.[39] Πράγματι, στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής 2012-2015 που ψηφίστηκε τον Ιούνιο του 2011, παρότι γίνεται θετική αποτίμηση του Προγράμματος «Καλλικράτης», αναφέρεται ότι το «βασικότερο σενάριο» είναι πως το ισοζύγιο των Ο.Τ.Α για το χρονικό διάστημα 2011-2015 θα είναι ελλειμματικό λόγω συσσωρευμένων ελλειμμάτων πριν την μεταρρύθμιση των Ο.Τ.Α. Για το λόγο αυτό προτείνονται, με γενικό τρόπο, μέτρα περιορισμού των εξόδων των Ο.Τ.Α. (Ministry of Finance 2011:70).[40]

---

[39] Βλ. για παράδειγμα την δεύτερη έκθεση της Τρόικας το φθινόπωρο του 2010 στο http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op72_en.htm

[40] Με το Νόμο 3985/2011(ΦΕΚ 151/Α/1.7.2011) υπερψηφίστηκε το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 ενώ με τον «εφαρμοστικό νόμο» 3986/2011 (ΦΕΚ 152/Α/1.7.2011) που το συνόδευε, γίνονται μια σειρά δημοσιονομικές παρεμβάσεις για την αύξηση των εσόδων του κράτους όπως η καθιέρωση ειδικής εισφορά αλληλεγγύης για την καταπολέμηση της ανεργίας, η αναστολή πολλών άρθρων και διατάξεων του ενιαίου μισθολογίου των υπαλλήλων δημοσίου και Ο.Τ.Α. κλπ.

Επιπλέον, η «Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα» έχει ως βασικό αντικείμενο να συντάξει ένα «οδικό χάρτη» για τις μεταρρυθμίσεις στους Ο.Τ.Α.. Πράγματι, στην αναφορά της το 2012, η Task Force καθορίζει έξι σημεία παρέμβασης και καλεί την ελληνική κυβέρνηση να προσδιορίσει τα μέτρα για την επίτευξή τους. Τα σημεία αυτά αναφέρονται στην βελτίωση της αποδοτικότητας – αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α., τη μεταρρύθμιση στην αγορά γης ώστε να προαχθεί η τοπική ανάπτυξη, τη βελτίωση της ικανότητας των τοπικών αρχών στην διαχείριση των πόρων τους, τη διαχείριση των απορριμμάτων, την αξιολόγηση των Ο.Τ.Α. και, τέλος, την εποπτεία τους (TFGR/COM 2012, σ.15-18).

Η επόμενη παρέμβαση στους Ο.Τ.Α. γίνεται το 2012 με το Μνημόνιο 2 με στόχο την συμπίεση του μισθολογικού κόστους, όπως μείωση κατά 10 % της αποζημίωσης των αιρετών καθώς και μείωση του αριθμού των αντιδημάρχων και του σχετιζόμενου προσωπικού (Ν.4046/2012, σ.720 κ.ε.). Επιπλέον, γίνεται λόγος για μελλοντική μείωση της κρατικής χρηματοδότησης στους Ο.Τ.Α. , τόσο μέσω των Κ.Α.Π. όσο και μέσω της Σ.Α.Τ.Α. (IMF 2012, σ.44).

Ειδικής σημασίας για το θέμα που εξετάζεται εδώ είναι η δέσμευση ότι το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών θα παρέχει σε Ε.Ε., Ε.Κ.Τ. και Δ.Ν.Τ., προκειμένου να διασφαλιστούν τα ποσοτικά κριτήρια του προγράμματος, μηνιαίους πίνακες με λεπτομερείς πληροφορίες για τα έσοδα και τα έξοδα, μεταξύ άλλων και των Ο.Τ.Α. (IMF 2012,σ.50).

6. Τελικά Συμπεράσματα: Ο Εξευρωπαϊσμός των Ο.Τ.Α

Είδαμε ότι η οικονομική κρίση αποτέλεσε το εφαλτήριο για μια διαδικασία βίαιου εξευρωπαϊσμού του ελληνικού συστήματος διοίκησης και, επομένως, και των Ο.Τ.Α. Επί του παρόντος, οι ορατές βραχυχρόνιες συνέπειες αυτής της διαδικασίας για τους Ο.Τ.Α. εστιάζονται κυρίως στην οικονομική τους εξυγίανση και στην σαφή αποδυνάμωσή τους από στελεχιακό δυναμικό. Σε σχέση με τις μέριμνες αυτής της εργασίας, είναι σαφές ότι οι Ο.Τ.Α., ως τμήμα της ελληνικής διοίκησης, δέχθηκαν σοβαρό πλήγμα σε ό,τι αφορά στην αυτοτέλειά τους ενώ η κρατική εποπτεία (που απόκτησε υπερεθνική διάσταση) εντάθηκε.

Υπό το φως αυτών των δεδομένων, παρατηρείται το εξής φαινόμενο: όσο αυξάνεται η συμμόρφωση («ανταπόκριση») της χώρας στις εκσυγχρονιστικές απαιτήσεις που επιφέρουν τα Μνημόνια Κατανόησης για την αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος διοίκησης, τόσο δυσχερέστερη καθίσταται η τήρηση των δεσμεύσεων της σε ό,τι αφορά τον εξευρωπαϊσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος απαιτεί την ενίσχυση της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. στα κρίσιμα πεδία των ίδιων οικονομικών πόρων και της εκχώρησης κανονιστικών αρμοδιοτήτων.

Από την άποψη αυτή είναι ενδιαφέρουσες οι πρόσφατες επισημάνσεις (Μάρτιος 2015) του Κογκρέσου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης, για την τοπική δημοκρατία στην Ελλάδα (Σ.Ε. 2015). [41]

Η έκθεση επισημαίνει, με λεπτότητα, ότι

> Οι υποχρεώσεις της Ελλάδας για μείωση του συνολικού κρατικού δημοσίου χρέους σύμφωνα με την πιο αισιόδοξη οδό καλούν την κεντρική κυβέρνηση να προβεί σε σημαντικές μειώσεις εσόδων και σε εδαφικές και διοικητικές αναθεωρήσεις τόσο σε περιφερειακό όσο και σε τοπικό επίπεδο. (Σ.Ε. 2015, παρ.28)[42]

Περαιτέρω τονίζει το προφανές, ότι δηλαδή η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» δεν αποτέλεσε απάντηση στην ανάγκη αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά αποτέλεσε παρακολούθημα της δημοσιονομικής κρίσης και «επηρεάστηκε βαθιά από τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας» (Σ.Ε. 2015, παρ.29). Η έκθεση παραδέχεται ότι υπήρξαν σημαντικές επιπτώσεις κυρίως στους προϋπολογισμούς των Ο.Τ.Α. από τα Μνημόνια (Σ.Ε. 2015, παρ.31) ενώ αναφέρονται πολύ προσεκτικά στις επιπτώσεις στην τοπική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και ως προς τις δεσμεύσεις της χώρας βάσει του Ε.Χ.Τ.Α., καταλήγοντας: «Οι εισηγητές αντιλαμβάνονται ότι οι μεταρρυθμίσεις που βασίζονταν στα Μνημόνια θεωρήθηκαν γενικά αναπόφευκτες [από τους Έλληνες]» (Σ.Ε. 2015, παρ.30).

---

[41] Η έκθεση του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι διαθέσιμη διαδικτυακά στο: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2298287#P136_13705 (τελευταία πρόσβαση 1/8/2015)

[42] Οι μεταφράσεις των αποσπασμάτων της έκθεσης είναι δικές μου, από το αγγλικό κείμενο.

Επί της ουσίας, η έκθεση στην παρ.4 των συστάσεων που κάνει, αναγνωρίζει τα βήματα εξευρωπαϊσμού που έγιναν με τον «Καλλικράτη» και οδήγησαν σε ένα πιο αποκεντρωμένο εδαφικό σύστημα, σε αύξηση των τοπικών αρμοδιοτήτων και της διαφάνειας και λογοδοσίας των τοπικών αρχών.

Σε σχέση με τις μέριμνες αυτής της εργασίας, καταγράφει ως θετική την υιοθέτηση ενός συστήματος εποπτείας που περιορίζει αισθητά την κρατική παρέμβαση (εννοώντας τον θεσμό του Ελεγκτή Νομιμότητας) καθώς και το ότι ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών έχει ενταχθεί ως πλήρες εσωτερικό μέτρο για τον έλεγχο των ροών των Ο.Τ.Α.

Η έκθεση ωστόσο, καθιστά εμφανές, παρά τη λεπτότητα των διατυπώσεων, ότι το ελληνικό συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης δεν έχει αποδυναμωθεί όσο θα έπρεπε, αφού διαπιστώνεται ότι υπάρχει μεγάλη ασάφεια για τον ρόλο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και τη σχέση τους με τους Ο.Τ.Α., ότι οι δήμοι δεν έχουν κανονιστικές αρμοδιότητες (άρα δεν μπορούν να αυτορυθμιστούν), ότι δεν υπάρχουν επαρκείς οικονομικοί πόροι για την μεταφορά αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές, οι οποίες εξαρτώνται κυρίως από κρατικές επιχορηγήσεις ενώ και η οικονομική αυτονομία των τοπικών αρχών είναι ασθενής.

Συνοψίζοντας, σε ό,τι αφορά στον εξευρωπαϊσμό των Ο.Τ.Α., οφείλουμε να επαναλάβουμε ότι οι συνέπειες της δημοσιονομικής κρίσης υπονόμευσαν την, έστω μερική, αποκεντρωτική δυναμική που αναπτύχθηκε την τελευταία δεκαετία, καθώς οι διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας αποτέλεσαν το έναυσμα για την επίταση του κεντρικού κρατικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α..

Το αν συνιστούν τα παραπάνω μια προσωρινή ανάσχεση του εξευρωπαϊσμού, είναι ζήτημα προς μελέτη που υπερβαίνει τους στόχους της παρούσας εργασίας. Το ίδιο και η απάντηση στο ζήτημα της χρήσης της έννοιας του εξευρωπαϊσμού.

Μπορούμε να σημειώσουμε ωστόσο ότι αναδεικνύεται ως προβληματική η μονόπλευρη θεώρηση του εξευρωπαϊσμού (στην ιδεολογική του χρήση ως ταυτόσημου με τον εκσυγχρονισμό) ως λυδίας λίθου για την υπέρβαση των υπαρκτών αγκυλώσεων που, εν προκειμένω, φαλκιδεύουν την αληθή ουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης, που δεν είναι άλλη από την ενεργό συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών στη λήψη των αποφάσεων που τους αφορούν άμεσα.

Τρίτο Μέρος: Το Ισχύον Σύστημα Κρατικής Εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

1. Ελληνική Αυτοδιοίκηση και Συστήματα Εποπτείας: Περιοδολόγηση από την Απελευθέρωση ως τον «Καλλικράτη»

Κατά κοινή ομολογία το βασικό χαρακτηριστικό του ελληνικού διοικητικού συστήματος υπήρξε ο συγκεντρωτισμός του.

Ήδη από την Α΄ Εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου (20/12/1821) καταργείται ο παραδοσιακός θεσμός των κοινοτήτων, ο οποίος άκμασε επί οθωμανικής κατοχής, καθώς πρυτάνευσε η ανάγκη μιας ενοποιημένης διοίκησης απαλλαγμένης από τοπικιστικά συμφέροντα και διενέξεις. Η πρώτη συστηματική προσπάθεια για αυτοδιοικητική οργάνωση γίνεται στην περίοδο Καποδίστρια με τη διαίρεση της επικράτειας σε τμήματα και την υποδιαίρεση αυτών σε επαρχίες, οι οποίες διαιρούνταν με τη σειρά τους σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά τα οποία διοικούνταν από αιρετούς δημογέροντες. Επί της ουσίας η τομή που επιχείρησε ο Καποδίστριας έμεινε στο επίπεδο του σχεδιασμού, καθώς η νέα διοικητική διαίρεση έθιγε ισχυρά συμφέροντα – από τα οποία, εντέλει, υποκινήθηκε και η δολοφονία του Καποδίστρια.

Με την εγκαθίδρυση της βαυαρικής αντιβασιλείας (1833-1835) επιχειρείται μια εκ νέου οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά πλήρη αντιγραφή του γαλλικού υπερσυγκεντρωτικού συστήματος. Ο νόμος αυτός (βασιλικό διάταγμα «Περί Συστάσεως των Δήμων» της 27/12/1833) που με μικρές τροποποιήσεις ίσχυσε έως το 1912, καθιέρωσε τους δήμους ως τις μικρότερες διοικητικές μονάδες και πρόβλεψε τη θεσμική τους οργάνωση. Και αυτή η μεταρρύθμιση είχε ως κίνητρο τον κεντρικό έλεγχο της επικράτειας (Μπεσίλα-Βήκα 2007, σ. 200-201).

Με τον νόμο αυτό εισάγεται για πρώτη φορά ο θεσμός του Δημάρχου ως μονοπρόσωπου ανώτερου εκτελεστικού οργάνου του Δήμου.

Ο νόμος προέβλεπε επίσης την εποπτεία των Δήμων, θέτοντας τους υπό κρατική επιτήρηση μέσω Νομαρχών και Επάρχων και καθιερώνει για πρώτη φορά έλεγχο

νομιμότητας και έλεγχο σκοπιμότητας των πράξεων του Δημοτικού Συμβουλίου, υπό την ευθύνη του Νομάρχη (Παπαχατζής 1983, σ271, υποσημ.11).

Συγκεκριμένα, ο νόμος ΔΝΖ΄ του 1912 επιχειρεί να αποδυναμώσει την μεγάλη ισχύ του Δημάρχου. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, ιδρύονται οι Κοινότητες και καθιερώνεται η δημαρχιακή επιτροπή ως συλλογικό εκτελεστικό όργανο (Χλέπας 1999, σ.291). Ο νόμος καθιέρωνε τον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων των αιρετών και περιόριζε τον έλεγχο σκοπιμότητας σε σχέση με τον νόμο του 1833. Σύμφωνα με τα άρθρα 43 και 123 του νόμου, οι αποφάσεις Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων, εκτός από αυτές που εξαιρούσε ο νόμος, ήταν εκτελεστές (εκτελεστές «αφ΄εαυτών») 30 ημέρες μετά την αποστολή τους στον Νομάρχη. Με τον τρόπο αυτό, στην ουσία αντικαθίσταται ο προληπτικός έλεγχος από τον κατασταλτικό έλεγχο. Για πρώτη φορά επίσης καθιερώνεται ο ακυρωτικός έλεγχος στις αποφάσεις των Ο.Τ.Α., αν αυτές κριθούν μη νόμιμες ή ότι υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες των αιρετών, με υπεύθυνο τον Νομάρχη (Πιτσούλης 2004,σ. 26).

Το καθεστώς αυτό διατηρήθηκε απαράλλακτο, με ελάχιστες ελάσσονες αλλαγές για περίπου 80 έτη. Οι επόμενες προσπάθειες μεταρρύθμισης του 1912 και του 1925 επέφεραν επιμέρους αλλαγές στους Ο.Τ.Α., κινούνταν ωστόσο στην ίδια λογική ασφυκτικού ελέγχου της περιφέρειας από το κέντρο.

Μεταπολεμικά και έως τη μεταπολίτευση, η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. ρυθμίζεται από το Σύνταγμα του 1952 και το Ν.Δ. 2888/1954.

Σύμφωνα με την παρ.5 του άρθρου 102 «το κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, μη εμποδίζουσα την πρωτοβουλία και ελευθέρα δράσιν αυτών...». Με βάση το Ν.Δ. 2888/1954 η εποπτεία του κράτους επί των Ο.Τ.Α εξειδικεύεται σε έλεγχο επί των πράξεων και έλεγχο επί των προσώπων των αιρετών αρχών των Ο.Τ.Α. Με τη σειρά του ο έλεγχος επί των πράξεων διακρίνεται σε έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο σκοπιμότητας. Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 124 οι αποφάσεις των αιρετών καθίστανται εκτελεστές δέκα ημέρες μετά την αποστολή τους στον Νομάρχη. Ωστόσο πολλές αποφάσεις Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων καθίστανται άμεσα εκτελεστές χωρίς προηγούμενη έγκριση του Νομάρχη. Επιπλέον, με την παρ. 2 του άρθρου 125 καθιερώνεται ο αυτεπάγγελτος ακυρωτικός έλεγχος από τον Νομάρχη. Η πρόβλεψη για τον έλεγχο σκοπιμότητας (παρ. 1, άρθρο 127) έδινε το δικαίωμα στον Νομάρχη

να αποφανθεί επί των πράξεων εντός τριάντα ημερών από την αποστολή τους, καθιερώνοντας ταυτόχρονα τη λεγόμενη «σιωπηρή έγκριση» καθώς η παρέλευση της προθεσμίας χωρίς απόφαση από το Νομάρχη, σήμαινε την έγκρισή του. Τέλος, ως προς τον έλεγχο επί των προσώπων, καθιερώνεται η αστική ευθύνη των Δημάρχων (παρ. 1, άρθρο 129) για δόλο ή βαριά αμέλεια και η πειθαρχική ευθύνη (παρ. 130) για παράβαση καθηκόντων ή υπέρβαση αρμοδιοτήτων (Πιτσούλης 2004, σ. 29-30).

Επομένως, ούτε η πρώτη μεταπολεμική μεταρρύθμιση που κατοχύρωσε συνταγματικά την τοπική αυτοδιοίκηση ξέφυγε από την πεπατημένη – με την πρωτοτυπία ωστόσο της κατάργησης της άμεσης εκλογής των δήμαρχων.

Η τοπική αυτοδιοίκηση από τη μεταπολίτευση έως το «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας»

Ακολούθησε η δικτατορία, το σύνταγμα της οποίας περιλάμβανε διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση ενώ εκ παραλλήλου καταργούσε το αιρετό των αρχών της (!).

Το πρώτο μεταπολιτευτικό Σύνταγμα του 1975 ορίζει ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα» και η αρχή αυτή συνδέεται με τη θεμελιώδη αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Παρόλα ταύτα, όπως σημειώνει ο Παπαδημητρίου (1993, σ.37. Αναφέρεται στο Ιωακειμίδης 1998,σ.187) από τις συνταγματικές προβλέψεις απουσίαζε η κατανόηση της ανάγκης για εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βασική αδυναμία του νέου συστήματος υπήρξε ο κατακερματισμός των αυτοδιοικητικών μονάδων (363 δήμοι και 5550 κοινότητες). Ωστόσο, παρά τις αδυναμίες του, είναι το πρώτο Σύνταγμα (ιδιαίτερα στην αναθεωρημένη εκδοχή του 1997) που κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση απόλυτα και μάλιστα χωρίς τη δυνατότητα του νομοθέτη να την περιορίζει (Μπεσίλα-Βήκα 2007: 248-250).

Σε κανονιστικό-θεσμικό επίπεδο, μεταπολιτευτικά, οι βασικές τομές που υπήρξαν ήταν:

- Ο νόμος 1235/1982 με τον οποίο επαναθεσμοθετούνται τα «Νομαρχιακά Συμβούλια» ως όργανα λαϊκής εκπροσώπησης. Παρότι κρίνεται ως σημαντικό θεσμικό βήμα, επί της ουσίας λειτούργησαν ως αντικρουόμενες ομάδες πίεσης.

- Ο νόμος 1622/1986, που καθιερώνει τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως δεύτερη βαθμίδα Ο.Τ.Α. και παράλληλα προβλέπει τη διαίρεση της χώρας σε περιφέρειες, πρόβλεψη η οποία υλοποιήθηκε με το Π.Δ. 51/1987 με βάση το οποίο η χώρα διαιρέθηκε σε 13 διοικητικές περιφέρειες με επικεφαλής (διορισμένο από το κράτος) Γενικό Γραμματέα ο οποίος πλαισιωνόταν από περιφερειακό συμβούλιο.
- Οι νόμοι 2218/94 και 2240/94 που προέβλεπαν τη θέσπιση δεύτερου αιρετού βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων και ο Νομάρχης εκλέγονται πλέον με άμεση καθολική ψηφοφορία, αλλά εκ παραλλήλου θεσμοθετείται ο περιφερειακός διευθυντής, με βασικό ρόλο την άσκηση κρατικού ελέγχου.
- Ο Ν. 2539/1997 («Πρόγραμμα Ι. «Καποδίστριας») που θέσπισε υποχρεωτικές συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων.
- Η μεταρρύθμιση του Ν. 3852/2010 («Σχέδιο Καλλικράτης»).

Το «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας»

Κατακερματισμός, πολυδιάσπαση, πολλές μικρές κοινότητες και πολλοί μικροί δήμοι με αδυναμία εκπόνησης οποιουδήποτε αναπτυξιακού σχεδίου. Αυτή ήταν η εικόνα των Ο.Τ.Α. πριν την μεταρρύθμιση του 1997 «Πρόγραμμα Ι. «Καποδίστριας». Σύμφωνα με την απογραφή πληθυσμού του 1991 οι Ο.Τ.Α. διαιρούνταν σε 475 δήμους και 5318 κοινότητες με το 48,45% των δήμων να έχει πληθυσμό κάτω από 5000 κατοίκους και το 84,46 % των κοινοτήτων κάτω από 1000 κατοίκους.

Η πολυδιάσπαση, πέραν του ότι αποτελούσε τροχοπέδη σε οποιαδήποτε αναπτυξιακή προοπτική, συνέτεινε στην εξάρτηση των Ο.Τ.Α. 1^{ου} βαθμού από την εκάστοτε κρατική επιχορήγηση, η οποία, ακριβώς λόγω των γλίσχρων πόρων και της αδυναμίας εκπόνησης σοβαρού σχεδιασμού, κατασπαταλούνταν σε δημόσια έργα μικρής κλίμακας. Συναφές ήταν το πρόβλημα σε ό,τι αφορά στα έσοδα, για τους ίδιους ακριβώς λόγους. Ελάχιστες πηγές τοπικών εσόδων, μειωμένη δανειοληπτική ικανότητα, έλλειψη αποτελεσματικού φοροεισπρακτικού μηχανισμού, συνοψίζουν το πρόβλημα των έλλειψης ιδίων εσόδων. Από την άποψη των δρώντων στους Ο.Τ.Α. 1^{ου} βαθμού, στην εισηγητική αιτιολογική του έκθεση για τη μεταρρύθμιση του 1997, το ΥΠΕΣΔΔΑ (1997, σ.14-15) αναφέρεται στην αδιαφάνεια μεθόδων

διανομής των δημόσιων πόρων χωρίς αναπτυξιακά κριτήρια και στην χειραγώγηση των αιρετών από την πελατειακή λογική του κομματικού συστήματος.

Συνοπτικά, οι Ο.Τ.Α. 1ου βαθμού παρουσίαζαν:

- φτωχή πολιτική αντιπροσώπευση, λόγω κατακερματισμού και μικρού μεγέθους
- διαχειριστική ανεπάρκεια που εντείνονταν από τον κρατικό συγκεντρωτισμό και την πελατειακή λογική που διέτρεχαν ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση
- αναπτυξιακή στέρηση με περιορισμένη συμμετοχή στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη (ο.π.).

Ο Ν. 2539/1997 επιχείρησε μια συνολική μεταρρύθμιση του χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης με κριτήρια την βιωσιμότητα, την αποτελεσματικότητα και την βελτίωση των παροχών προς τον πολίτη. Βασικό χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης είναι η ριζική αναδιάρθρωση των διοικητικών μονάδων των Ο.Τ.Α. 1ου βαθμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι μετά από μια δεκαετία ανεπιτυχών εθελοντικών συνενώσεων, η Ελλάδα αριθμούσε, πριν από την εφαρμογή του Ν. 2539/1997, διακόσους εβδομήντα έξι (276) δήμους και πέντε χιλιάδες επτακόσιες εξήντα μία (5761) κοινότητες. Ο νέος νόμος οδήγησε στη δημιουργία νέων δήμων με ευρεία εδαφική περιφέρεια και περιορισμένο αριθμό κοινοτήτων, οι οποίες διατηρήθηκαν κυρίως για γεωγραφικούς και ιστορικούς λόγους. Μετά το πέρας της μεταρρύθμισης ο αριθμός των δήμων αυξήθηκε σε εννιακόσιους ένα (901) και αυτός των κοινοτήτων μειώθηκε στους εκατόν είκοσι τρεις (123).

Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση υποστηρίχτηκε από ένα ειδικό αναπτυξιακό πενταετές πρόγραμμα («Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Ε.Π.Τ.Α.) το οποίο είχε ως κύρια αποστολή την κάλυψη των βασικών λειτουργικών αναγκών για την ίδρυση των νέων δήμων (Άρθρο 13, Ν. 2539/1997).

Παράλληλα, με τον Ν. 2503/1997 επιχειρείται μια αναδιάρθρωση του θεσμού των περιφερειών, με σκοπό αυτές να αποτελέσουν μια ενιαία διοικητική μονάδα η οποία θα εμπλαισίωνε τους Ο.Τ.Α. 1ου βαθμού ενισχύοντας τον επιτελικό ρόλο του κράτους και μειώνοντας τον υδροκεφαλισμό της κεντρικής διοίκησης. Το μείζον ζήτημα με τη διοίκηση των περιφερειακών μονάδων ωστόσο, δηλαδή ο ασφυκτικός κομματικός - κρατικός έλεγχος δεν επιλύθηκε, καθώς και με τον νέο νόμο ο Γενικός

Γραμματέας της Περιφέρειας ήταν διορισμένος μετακλητός υπάλληλος χωρίς προσδιορισμένη θητεία.

Τα επόμενα χρόνια ακολουθεί ένας καταιγισμός νομοθετημάτων με κύριο στόχο την ενδυνάμωση της μεταρρύθμισης (Χλέπας 1999, σ. 341 κ.ε.).

Κρατική εποπτεία από τη μεταπολίτευση έως τον Δ.Κ.Κ. του 2006

Ως προς την εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., η παρ. 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος είναι πανομοιότυπη με την αντίστοιχη του Συντάγματος του 1952, παγιώνοντας τον θεσμό της κρατικής εποπτείας.

Ο πρώτος μεταπολιτευτικός Δ.Κ.Κ. νομοθετείται το 1980 (Ν. 1065/1980) και αναθέτει την κρατική εποπτεία στον Νομάρχη. Σε σχέση με τον έλεγχο νομιμότητας θεσπίζεται για πρώτη φορά η εκτελεστότητα των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. αμέσως μετά την έκδοσή τους (άρθρο 113). Στον Νομάρχη δίδεται το δικαίωμα αυτεπάγγελτης ακύρωσης πράξεων αντίθετων με τον νόμο σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών (παρ. 1 , άρθρο 114). Παράλληλα, οποιοσδήποτε πολίτης με έννομο συμφέρον μπορούσε να προσφύγει κατά μιας πράξης αιρετών οργάνων Ο.Τ.Α. μέσα σε πέντε ημέρες από τη δημοσίευσή της. Ως προς τον έλεγχο σκοπιμότητας, προβλεπόταν ότι ο Νομάρχης ασκούσε τον έλεγχο με τρόπο που εξασφάλιζε τη συνεργασία κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης χωρίς να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση τους (παρ. 2 , άρθρο 115). Ως προς τη διαδικασία του ελέγχου, ο Νομάρχης έπρεπε να αποφασίσει για την έγκριση μιας πράξης εντός τριάντα ημερών από την παραλαβή της, ενώ ίσχυε και η σιωπηρή έγκριση αν ο Νομάρχης δεν εξέδιδε απόφαση εντός της προθεσμίας. Τέλος, στον Δ.Κ.Κ. του 1980 υπάρχει η πρόβλεψη για αστική και πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων του Ο.Τ.Α.. Ως προς την αστική ευθύνη, προβλέπεται ότι τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α. υπείχαν αστική ευθύνη και όφειλαν να αποζημιώνουν τον Ο.Τ.Α. για κάθε θετική ζημία που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας του από δόλο ή βαριά αμέλεια (παρ. 1, άρθρο 119). Σύμφωνα δε με τα άρθρα 120 και 122 στους αιρετούς των Ο.Τ.Α. επιβάλλονταν οι πειθαρχικές ποινές του προστίμου της αργίας και της έκπτωσης για παράβασης καθηκόντων που τους είχαν ανατεθεί. Την αποκλειστική πειθαρχική δικαιοδοσία ασκούσε μόνο ο Νομάρχης.

Η δεκαετία του 1980, υπήρξε ωστόσο μια περίοδος σοβαρών αλλαγών στο αυτοδιοικητικό τοπίο. Ενδεικτικά, με τον Ν.1888/1981 θεσπίζεται νέος κώδικας του προσωπικού των Ο.Τ.Α., με τον Ν.1235/1982 εισάγεται ο θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων, με τον Ν.1622/1986 γίνεται πρόβλεψη για εθελούσιες συνενώσεις πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και προβλέπεται δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ με τον Ν. 1850/1989 επικυρώνεται ο Ε.Χ.Τ.Α.. Τις αλλαγές αυτές ενσωματώνει σε μεγάλο βαθμό ο νέος Δ.Κ.Κ. με το Π.Δ. 323/1989.

Σχετικά με τον έλεγχο νομιμότητας επί των πράξεων, προβλέπεται ότι οι πράξεις είναι άμεσα εκτελεστές με την έκδοσή τους, άρα δεν υπόκεινται σε προηγούμενο έλεγχο από τον Νομάρχη (άρθρο 162). Ο Νομάρχης ασκούσε έλεγχο νομιμότητας και είχε δικαίωμα αυτεπάγγελτης ακύρωσης μιας πράξης αντίθετης με το νόμο, μετά από αιτιολογημένη απόφαση, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι ημερών μετά την παραλαβή της πράξης και των συνοδευτικών της εγγράφων (παρ. 1, άρθρο 163). Προβλέπεται επίσης ότι κάθε πολίτης με έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλλει μια πράξη αιρετών οργάνων, προσφεύγοντας στο Νομάρχη, ο οποίος αποφάσιζε με αιτιολογημένη απόφαση για την προσφυγή (παρ. 2, άρθρο 163).

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 164, ο έλεγχος σκοπιμότητας γινόταν μόνο κατ' εξαίρεση («αποκλειστικά και μόνον όταν το ορίζει ρητά ο νόμος»). Ο Νομάρχης έπρεπε να αποφασίσει εντός τριάντα ημερών, ενώ ίσχυε η σιωπηρή έγκριση μετά το πέρας της αποκλειστικής προθεσμίας. Σε ό,τι αφορά στην αστική και πειθαρχική ευθύνη των αιρετών, ο Δ.Κ.Κ. του 1989 (άρθρα 168 και 169 αντίστοιχα) διατήρησε σχεδόν αυτούσιες τις διατάξεις του Δ.Κ.Κ. του 1980.

Το 1995, με το Π.Δ. 410/1995 θεσπίζεται νέος Δ.Κ.Κ. προκειμένου να συνοψίσει τις αλλαγές του πρώτου μισού της δεκαετίας του 1990 στο χώρο της αυτοδιοίκησης. Προηγήθηκαν, το 1994, δύο μικρά βήματα προς την ουσιαστική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον Ν. 2218/1994 θεσπίζεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης και συστάθηκαν τα Συμβούλια Περιοχής ενώ με τον Ν. 2240/1994 δημιουργείται ο θεσμός του Περιφερειακού Διευθυντή.[43]

[43] Ο Περιφερειακός Διευθυντής ήταν μετακλητός υπάλληλος που διοριζόταν και παυόταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και επί της ουσίας ανέλαβε σε επίπεδο νομού να διαχειρίζεται

Με το άρθρο 47 του Ν. 2218/1994 καταργήθηκε ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. ενώ με το άρθρο 18 του ίδιου νόμου συστήθηκε επιτροπή εποπτείας για τον έλεγχο των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α.. Το ίδιο έτος με τον Ν. 2240/1994 ανατέθηκε η εποπτεία των πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α. στον Περιφερειακό Διευθυντή. Αυτός, με αιτιολογημένη του απόφαση παρέπεμπε τις πράξεις που θεωρούσε μη νόμιμες στην προαναφερθείσα επιτροπή εποπτείας του Ν. 2218/1994 σε αποκλειστική προθεσμία πέντε ημερών από την παραλαβή των πράξεων.[44] Ακολουθεί ο Ν. 2307/1995 που επιφέρει μια σειρά από ελάσσονες, αλλά πολλαπλές, αλλαγές στην εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. (Πιτσούλης 2004, σ. 52) ενώ με το άρθρο 14 του νόμου 2399/1996 καταργείται η εποπτεία από τον Περιφερειακό Διευθυντή, λόγω κατάργησης του θεσμού της Περιφερειακής Διοίκησης και περιέρχεται στην αρμοδιότητα των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών.

Το καθεστώς της εποπτείας του κράτους επί των Ο.Τ.Α. συμπυκνώθηκε εντέλει στον Δ.Κ.Κ. του 1995 (Π.Δ. 410/1995). Αυτός, στα πλαίσια του ήδη καταργηθέντος ελέγχου σκοπιμότητας, προέβλεπε στο άρθρο 176 την άμεση εκτελεστότητα των πράξεων των αιρετών, χωρίς δηλαδή προηγούμενο προληπτικό έλεγχο, εκτός ορισμένων εξαιρέσεων. Ο έλεγχος επομένως, είναι νομιμότητας και κατασταλτικός και ασκείται, σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 177 από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Σε περίπτωση που αυτός κρίνει αιτιολογημένα ότι οι πράξεις των Δημοτικών Συμβουλίων δεν είναι νόμιμες τις παραπέμπει στην επιτροπή εποπτείας (παρ. 2 του άρθρου 177). Στο δεύτερο αυτό στάδιο η Επιτροπή ασκεί ακυρωτικό έλεγχο νομιμότητας και αποφασίζει σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών περί της ακύρωσης ή όχι της παραπεμφθείσας πράξης.

Στην ίδια επιτροπή, μπορεί να προσφύγει και οποιοσδήποτε δημότης θεωρεί ότι έχει έννομο συμφέρον, ζητώντας την ακύρωση μιας πράξης δημοτικού συμβουλίου ή απόφασης Δημάρχου.

Σύμφωνα με το άρθρο 230 του Δ.Κ.Κ., ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ή/και ο Υπουργός Εσωτερικών μπορούσαν να ζητούν αναλυτικά στοιχεία από την

τις κρατικές υποθέσεις που αφαιρεθήκαν από τις αρμοδιότητες του αιρετού, πλέον, Νομάρχη (άρθρο 4, Ν.2240/1994).

[44] Με την παρ.6 του άρθρου 19 του Ν. 2344/1995 αλλάζει η προθεσμία παραπομπής των πράξεων σε δεκαπέντε ημέρες.

Ταμειακή Υπηρεσία ενός Ο.Τ.Α., η οποία ήταν υποχρεωμένη να τα αποστείλει. Οι ίδιοι, μπορούσαν να διατάζουν διαχειριστικό έλεγχο αν συνέτρεχε λόγος.

Επιπλέον, στην εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. εμπλεκόταν και ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, ο οποίος ασκούσε προληπτικό έλεγχο των δαπανών των Ο.Τ.Α. μέσω των τοπικών υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου, σύμφωνα με τα άρθρα 23 έως 25 του Ν. 2362/1995.

Ο κύριος όγκος ελέγχου προερχόταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο έλεγχε τόσο τις δαπάνες των Ο.Τ.Α. (προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος) όσο και τους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων τους (κατασταλτικός έλεγχος) (Πιτσούλης 2004, σ. 62-67).

Σε σχέση με την εποπτεία επί των προσώπων, η αστική ευθύνη και η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων, δεν υπέστησαν θεμελιώδεις μεταβολές, παρά μόνον τυπικές, σε σχέση με τους Δ.Κ.Κ. του 1980 και 1989.

Τέλος, ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α΄ 114) όπως τροποποιήθηκε και ισχύει μέχρι σήμερα, παρόλο που περιλάμβανε αρκετές σημαντικές ρυθμίσεις, όσον αφορά στην οργάνωση και λειτουργία των δήμων και κοινοτήτων δεν επέλυε βασικά ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως:

- Την κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) [Η ελληνική πολιτεία έχει κρατήσει σε τέσσερα άρθρα επιφυλάξεις].
- Την κατοχύρωση του ισχυρού αναπτυξιακού ρόλου που έπρεπε να έχει η Αυτοδιοίκηση ενόψει του Δ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, του ΕΣΠΑ 2007-2013.
- Δεν περιλάμβανε διατάξεις για αποτελεσματικούς θεσμούς ελέγχου, που θα προωθούν τη διαφάνεια.
- Δεν αντιμετώπιζε την ανάγκη για Μητροπολιτική οργάνωση και υποχρεωτικές συνενώσεις.

Στο πεδίο της εποπτείας, και στα άρθρα 149 έως 154, ορίζεται ότι ο έλεγχος νομιμότητας, που προβλέπει το Σύνταγμα και που ασκείται στις αποφάσεις των οργάνων των δήμων και των κοινοτήτων από την πολιτεία μέσω του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, περιορίζεται σε συγκεκριμένες αποφάσεις, που

θεωρούνται σημαντικές και χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής, ενώ αλλάζει και το σύστημα ελέγχου. Ειδικότερα:

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ασκεί σε πρώτο βαθμό έλεγχο νομιμότητας και κρίνει τη νομιμότητα των πράξεων όλων των οργάνων των Ο.Τ.Α. και των ΝΠΔΔ αυτών, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατόπιν προσφυγής οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον.

Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος περιορίζεται πλέον σε ορισμένες κατηγορίες αποφάσεων. Αυτές είναι: ανάθεση υπηρεσιών, προμηθειών, έργων, μελετών, ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, αγορά και εκποίηση ακινήτων, κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, σύναψη συμβάσεων κάθε μορφής, περιλαμβανομένων και των προγραμματικών, και η διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος. Επιπλέον, για πρώτη φορά θεσμοθετείται προσφυγή, όχι μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των οργάνων των Ο.Τ.Α., αλλά και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων αυτών.

Επανέρχεται το δεύτερο στάδιο κρίσης που είχε καταργηθεί. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται από ειδική επιτροπή, η οποία αποτελείται από ένα Δικαστικό λειτουργό διοικητικών ή πολιτικών Εφετείων, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της αυτοδιοίκησης (που είναι η ΤΕΔΚ του πολυπληθέστερου Νομού της Περιφέρειας). Η επιτροπή αυτή θα εξετάζει προσφυγές κατά των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος σε πρώτο βαθμό έχει ελέγξει τη νομιμότητα αποφάσεων των Ο.Τ.Α.

Επίσης, η επιτροπή αυτή αντικαθιστά ως δευτεροβάθμιο όργανο τον Υπουργό που ίσχυε με προηγούμενους νόμους, αλλά τα τελευταία χρόνια είχε καταργηθεί, ώστε μετά την κρίση σε πρώτο βαθμό ο πολίτης να καταφεύγει στην κρίση των δικαστηρίων.

2. Το Ισχύον Θεσμικό Πλαίσιο των Ο.Τ.Α. : Η Μεταρρύθμιση του Ν. 3852/2010

Το 2010, με τον Ν. 3852/2010 («σχέδιο Καλλικράτης») επιχειρείται μια εκ νέου μεταρρύθμιση, η οποία έχει ως στόχο να θεραπεύσει τις διαπιστωμένες αδυναμίες του προηγούμενου νόμου. Πολύ αδρά, αυτές μπορούν να συνοψιστούν στην

έλλειψη ορθολογικού χωρικού σχεδιασμού και στην ανυπαρξία κριτηρίων ελάχιστης βιωσιμότητας που οδήγησε στην δημιουργία μικρών και οικονομικά αδύναμων Δήμων. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο 212 από τους 1034 πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. που συγκροτήθηκαν με τον Ν. 2539/1997 κρίθηκαν επιλέξιμοι για συμμετοχή στο Εθνικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το οποίο έθετε ως βασικά κριτήρια το κατάλληλο μέγεθος και την αναγκαία διαχειριστική επάρκεια (Μακρυδημήτρης-Πραβίτα 2012:349).

Έτσι, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση, η μεταρρύθμιση «κινείται εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα: επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης» (ΥΠΕΣ 2010:6). Σε αδρές γραμμές η νέα αυτή μεταρρύθμιση, η οποία συνιστά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο τοπικής αυτοδιοίκησης, προβλέπει:

- Χωροθέτηση νέων δήμων που προκύπτουν από συνενώσεις, οργανωμένων σε ευρύτερα χωρικά και πληθυσμιακά μεγέθη (οι δήμοι μειώνονται στους 325 με ελάχιστο πληθυσμό 10.000 κατοίκους).
- Κατάργηση του θεσμού της Νομαρχίας και οργάνωση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας, η οποία ως τότε αποτελούσε μορφή διοικητικής αποκέντρωσης. Με τη νέα συγκρότηση υπάρχουν 13 περιφέρειες με αιρετό περιφερειάρχη (Μακρυδημήτρης-Πραβίτα 2012:349).
- Συγκρότηση Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με συγχώνευση των κρατικών περιφερειών. Οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αποτελούν πλέον τον μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης του κράτους. Προϊστάμενοι τους διορίζονται μετακλητοί Γενικοί Γραμματείς. Στις αρμοδιότητες τους υπάγονται ζητήματα όπως η εποπτεία των Ο.Τ.Α., η μετανάστευση, πολεοδομικά και χωροταξικά θέματα και γενικώς ζητήματα «γενικής αποφασιστικής αρμοδιότητας» (ο.π.:321-330).
- Μια σειρά αρμοδιοτήτων μεταφέρονται από την κεντρική κυβέρνηση στις αιρετές περιφέρειες.
- Πρόβλεψη για οικονομική αυτοτέλεια των δήμων και εισαγωγή ενός νέου συστήματος οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου του δανεισμού καθώς και

εισαγωγή συστήματος εξυγίανσης των υπερχρεωμένων δήμων (ΥΠΕΣ 2010:3).

Όπως προαναφέρθηκε ο Ν. 3852/2010 προβλέπει ότι δήμος θεωρείται ένας Ο.Τ.Α. που έχει πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, ενώ στα μητροπολιτικά κέντρα Αθηνών και Θεσσαλονίκης το κατώτατο πληθυσμιακό όριο ορίστηκε στους 25.000 κατοίκους (εξαίρεση μπορεί να υπάρξει σε νησιωτικούς ή ορεινούς δήμους). Οι δήμοι υποδιαιρούνται εσωτερικά σε δημοτικές κοινότητες και τοπικές κοινότητες.

Οι αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., από τις οποίες εξαιρούνται κρίσιμες για το κράτος λειτουργίες (δικαιοσύνη, άμυνα, ασφάλεια, φορολογία), περιλαμβάνουν λειτουργίες που προβλέπονταν από τον ισχύοντα Δ.Κ.Κ. (άρθρο 75 του Ν.3463/2006) από τους τομείς της ανάπτυξης, της ποιότητα ζωής, της προστασίας του περιβάλλοντος, της απασχόλησης, της παιδείας, της πολιτικής προστασίας, του πολιτισμού, του αθλητισμού, καθώς και επιπλέον αρμοδιότητες κρατικών υποθέσεων (Μακρυδημήτρης-Προβίτα 2012:353-367). Επιπλέον προστέθηκαν νέες αρμοδιότητες (220 στον αριθμό) στις ήδη υπάρχουσες (άρθρο 94 του Ν. 3852/2010), οι οποίες μεταφέρθηκαν κυρίως από τις πρώην νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και αφορούν κυρίως τους τομείς πολεοδομίας, πρόνοιας, προστασίας της δημόσιας υγείας, γεωργίας, κτηνοτροφίας, & αλιείας, παιδείας πολιτισμού και αθλητισμού και εμπορίου.

3. Εποπτεία και Έλεγχος στους Ο.Τ.Α. μετά τον Ν.3852/2010

Εισαγωγή

Σε ό,τι αφορά στην κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., ο Ν. 3852/2010, όπως θα δούμε αναλυτικά πιο κάτω, επέφερε μείζονες θεσμικές αλλαγές. Ο νόμος καταργεί την εποπτεία επί των πράξεων συλλογικών οργάνων από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (εφόσον η Περιφέρεια θεσμοθετείται ως β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης), ενσωματώνει ωστόσο σε μεγάλο βαθμό τα προβλεπόμενα από τον Δ.Κ.Κ. του 2006 (Ν.3463/2006) για την κρατική εποπτεία .

Όπως προαναφέρθηκε, το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. αποκλειστικά *έλεγχο νομιμότητας*, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος. Με τον νέο νόμο, η κρατική εποπτεία, εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας αφορά και σε

πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών και ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., με κορμό τον Ελεγκτή Νομιμότητας.

Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με το άρθρο 215 του Ν.3852/2010 (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του Ν.4257/2014) στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης συστήνεται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., η οποία εντάσσεται στην οργανωτική δομή της οικείας Διοίκησης και υπάγεται απευθείας στον εκάστοτε Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Προϊστάμενος της Υπηρεσίας αυτής είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος επιλέγεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων και διορίζεται με πενταετή θητεία (άρθρο 216, παρ.1, Ν. 3852/2010).[45]

Η Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών και μπορεί να εκδίδει οδηγίες αυτεπαγγέλτως με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας (άρθρο 215, παρ. 3, του Ν. 3852/2010).

Για τη μεταβατική περίοδο έως τη σύσταση και τη λειτουργία της Α.Υ.Ε., (η οποία δεν έχει πραγματωθεί έως σήμερα), το άρθρο 238 παρ.1 του Ν. 3852/2010 προβλέπει ότι την εποπτεία ασκούν ο οικείος Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή, που συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, κατά τα προβλεπόμενα του άρθρου 152 του Ν.3463/2006.[46] Τις αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας που προβλέπονται στα άρθρα 233 («πειθαρχική ευθύνη»), 234 («πειθαρχική διαδικασία»), 236 («έκπτωση εξαιτίας καταδίκης») και 237 («παύση») του Ν. 3852/2010 ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όπου στις διατάξεις αυτές προβλέπεται η συμμετοχή υπαλλήλου της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ορίζεται, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, υπάλληλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 238, παρ. 1 του Ν. 3852/2010).

Επομένως, δεδομένου ότι δεν έχει συσταθεί έως σήμερα Α.Υ.Ε., τα όσα ακολουθούν αναφέρονται στην εποπτεία που ασκείται στους Ο.Τ.Α. από τις οικείες

---

[45]Σχετικά με τη διαδικασία επιλογής του Ελεγκτή Νομιμότητας, βλ: Απόφαση ΥΠ.ΕΣ.Α&Η.Δ 73334/24.12.2010 (ΦΕΚ 2037/29.12.2010 τεύχος Β')

[46] Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από ένα δικαστικό λειτουργό Διοικητικών ή Πολιτικών Εφετείων, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της Αυτοδιοίκησης.

Αποκεντρωμένες Διοικήσεις σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στις διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006, άρθρα 148-154) και του ν. 3852/2010.[47]

Υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 225, παρ.1 του Ν.3852/2010 οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. , εφόσον αφορούν:

α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,[48]

β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών,

γ) την αγορά και εκποίηση ακινήτων,[49]

δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,[50]

ε) την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων,

στ) τη σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, χωρίς καμία διάκριση, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας,

ζ) τη σύναψη δανείων,

η) τη διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και

θ) τις διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Επιπλέον, για πρώτη φορά προβλέπεται υποχρέωση αποστολής αποφάσεων για έλεγχο νομιμότητας και των επιχειρήσεων των δήμων, εφόσον οι αποφάσεις αυτές

---

[47] Μέχρι το 2010 και τη μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο Ν. 3852/2010 την ευθύνη του ελέγχου είχε ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Περιφέρειας του Ο.Τ.Α. .

[48] Κανονιστικές πράξεις είναι εκείνες που θεσπίζουν απρόσωπους κανόνες γενικού ή ειδικού περιεχομένου, όπως π.χ. εκείνες που αφορούν τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τον καθορισμό των πεζοδρομίων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας (άρθρο 82 Δ,Κ.Κ.). Βλ. σχετικά την Εγκ ΥΠΕΣΔΔΑ 11 Αριθ. Πρωτ.: 7666/2007.

[49] Για τις κατηγορίες αποφάσεων που εμπερικλείονται εδώ, βλ. τα άρθρα 186, 190 και 191 του Δ.Κ.Κ. Ωστόσο δεν αποστέλλονται για έλεγχο οι αποφάσεις της δημαρχιακής επιτροπής για τις δημοπρασίες, που αφορούν τα ανωτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 201 του Δ.Κ.Κ. Αυτές εμπίπτουν στη διαδικασία παρεμπίπτοντος ελέγχου η οποία μπορεί να επιφέρει την ακύρωσή τους. Επίσης, σε περίπτωση δωρεάν παραχώρησης χρήσης ακινήτων από Δήμους σε νομικά πρόσωπα κοινωφελούς δραστηριότητας, όπως οι δημοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, δεν απαιτείται έγκριση των σχετικών αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου (περί δωρεάν παραχώρησης) και του Διοικητικού Συμβουλίου της κοινωφελούς επιχείρησης (περί αποδοχής της) από το Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης(Ελ.Συν.Κλιμ.Τμ.7 Πράξη 212/2014 και Ελ.Συν.Κλιμ.Τμ.7 Πράξη 214/2014).

[50] Περιλαμβάνονται αποφάσεις που προβλέπονται από τις παρ. 2 και 4 του άρθρου 189 (περί απαλλοτρίωσης ιδιωτικών γαιών) και του άρθρου 212 του Δ.Κ.Κ.

αφορούν αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων και λήψη δανείων.

Σύμφωνα δε με πρόσφατη απόφαση του ΥΠΕΣ (άρθρο 4 εδ. β΄ απόφασης ΥΠΕΣ 41179/23.10.2014) για τον έλεγχο νομιμότητας, υποβάλλεται στην Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. και μέχρι την έναρξη λειτουργίας αυτής στην αντίστοιχη αρμόδια υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με ευθύνη του Δημάρχου, έκθεση με τις διαδικασίες κατάρτισης του Πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος, εγκεκριμένη από το Δημοτικό Συμβούλιο.

Διαδικασία ελέγχου

Κάθε απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας συνοδευόμενη από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου, ενώ επιπλέον οι Ο.Τ.Α. αποστέλλουν υποχρεωτικά οποιοδήποτε στοιχείο τους ζητείται από την Α.Υ.Ε. (άρθρο 225, παρ.2 του Ν.3852/2010).

Ο έλεγχος πρέπει να περατωθεί σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την αποστολή των αποφάσεων στον Ελεγκτή Νομιμότητας ενώ η μη αποστολή των πράξεων για έλεγχο συνεπάγεται πειθαρχικές κυρώσεις στους αιρετούς.[51]

Μετά το πέρας του ελέγχου ο Ελεγκτής εκδίδει υποχρεωτικά *ειδική πράξη*. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η πράξη είναι παράνομη, ακυρώνεται.

Συνάγεται λοιπόν ότι ο έλεγχος νομιμότητας είναι κατασταλτικός και το εύρος δράσης του φτάνει έως την ακύρωση μιας διοικητικής πράξης (άρθρο 225 παρ. 3 του Ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 6 παρ. 12 του Ν.4071/2012).

Πρέπει να σημειωθεί εδώ, και είναι χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας και της αλληλοεπικάλυψης της νομοθεσίας περί της εποπτείας, ότι, όπως ήδη έχει αναφερθεί, σύμφωνα με το άρθρο 224 του Ν. 3852/2010, οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν,

[51] Η προθεσμία μπορεί να παραταθεί αν ο Ελεγκτής ζητήσει επιπλέον στοιχεία. Η προθεσμία των τριάντα ημερών αρχίζει σε αυτή την περίπτωση από τη λήψη των αιτηθέντων στοιχείων (ΥΠ.ΕΣ. 14351/13.05.2013)

με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 228 του Ν. 3852/2010.[52] Αυτό σημαίνει ότι καθίστανται εκτελεστές χωρίς να απαιτείται έγκριση από άλλο όργανο. Συνεπώς, από τη ρύθμιση αυτή και ελλείψει ρητής περί του αντιθέτου πρόβλεψης, οι προθεσμίες που θέτουν οι ειδικότερες διατάξεις εντός των οποίων διενεργείται ο έλεγχος νομιμότητας, *δεν αναστέλλουν την εκτέλεση των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α*. Είναι προφανές ότι εδώ μπορεί να προκύψει μείζον ζήτημα: να εκτελεστεί μια πράξη η οποία κατόπιν θα κριθεί μη νόμιμη. Για τον λόγο αυτό, το Υπουργείο Εσωτερικών με εγκύκλιό του (Εγκ. ΥΠΕΣΔΔΑ 11 Αριθ. Πρωτ.: 7666/2007) ενημερώνει τους Ο.Τ.Α. ότι «είναι σκόπιμο» οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης που υποχρεωτικά αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας, να μην εκτελούνται πριν την έκδοση της αντίστοιχης απόφασης.

Αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας διευρύνονται περαιτέρω, εφόσον το άρθρο 226 του ίδιου νόμου προβλέπει ότι αυτός μπορεί να παρεμβαίνει αυτεπαγγέλτως και σε πράξεις είτε συλλογικών είτε μονοπρόσωπων οργάνων των δήμων και των νομικών τους προσώπων που δεν του έχουν αποσταλεί (και επομένως δεν συμπεριλαμβάνονται στις υποκείμενες σε υποχρεωτικό έλεγχο), εντός προθεσμίας δύο μηνών από τη δημοσίευση ή έκδοση των αποφάσεων, με δικαίωμα ακύρωσής τους.

Επίσης η Α.Υ.Ε. μπορεί στο πλαίσιο του έργου της να ενεργεί επιτόπιους ελέγχους προκειμένου να διαμορφώνει ίδια αντίληψη, σύμφωνα με το άρθρο 229 του ίδιου νόμου.[53]

Προσφυγές πολιτών

Σύμφωνα με το άρθρο 227 του νόμου, οποιοσδήποτε έχει νόμιμο συμφέρον μπορεί να ασκήσει ειδική διοικητική προσφυγή κατά απόφασης μονομελών ή συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και

---

[52] Περί αναστολής εκτέλεσης μιας πράξης. Βλ. παρακάτω σ.54.

[53] Για τη διαδικασία των επιτόπιων ελέγχων, βλ. Απόφαση ΥΠ.ΕΣ.Α&Η.Δ. 74531/29.12.2010 (ΦΕΚ 2044/30.12.2010 τεύχος Β').

κατά παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας. Η προσφυγή αυτή ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας 15 ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης.[54] Επί της προσφυγής ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφασίζει σε αποκλειστική προθεσμία δύο μηνών από την υποβολή της ενώ σε περίπτωση που δεν εκδώσει απόφαση μέσα σε δύο μήνες, η προσφυγή θεωρείται σιωπηρώς απορριφθείσα.

Η άσκηση της ειδικής αυτής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων από τον πολίτη, ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Αναστολή εκτέλεσης πράξης

Στο άρθρο 228 του ίδιου νόμου, προβλέπεται ότι ο Ελεγκτής Νομιμότητας έχει την αρμοδιότητα να αναστέλλει με απόφασή του την εκτέλεση μιας προσβαλλόμενης πράξης, εφόσον έχει υποβληθεί σχετικό αίτημα κατά τα προαναφερόμενα. Η αναστολή χορηγείται εφόσον η προσφυγή κρίνεται προδήλως βάσιμη ή κρίνεται ότι ο ασκών την ειδική διοικητική προσφυγή θα υποστεί ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη μέχρι την εξέτασή της. Η αναστολή αυτή ισχύει έως την έκδοση της τελικής απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας ή την παρέλευση της προθεσμίας των δύο μηνών που έχει ο Ελεγκτής για να αποφασίσει, όπως προαναφέρθηκε.

Αν ωστόσο τεθούν υπόψη του Ελεγκτή νεότερα δεδομένα που δεν γνώριζε κατά τη λήψη της απόφασης της αναστολής ή αν τα δεδομένα έχουν μεταβληθεί, αυτός μπορεί να ανακαλέσει την απόφαση αναστολής.

Είναι ωστόσο αξιοσημείωτο ότι κατά τη μεταβατική περίοδο ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης *δεν μπορεί να αναστείλει* την εκτέλεση προσβαλλόμενης πράξης, αφού στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 238 του «Καλλικράτη» που αναφέρεται στη μεταβατική περίοδο έως την έναρξη λειτουργίας του θεσμού του Ελεγκτή, δεν εμπίπτουν οι διατάξεις του άρθρου 228 (ΥΠ.ΕΣ.Α.&Η.Δ. εγκ. 15/5370/02.02.2011). Επομένως, δεδομένου ότι δεν έχουν συσταθεί έως σήμερα (Αύγουστος 2015) οι Α.Υ.Ε. η αναστολή εκτέλεσης πράξης παραμένει ανενεργή.

---

[54] Δεδομένου ότι η προθεσμία είναι αποκλειστική, μετά την παρέλευσή της ο πολίτης χάνει το δικαίωμα άσκησης της προσφυγής. Βλ. σχετικά: Εγκ.11/7666/2007 του ΥΠΕΣΔΔΑ.

Λογοδοσία και δημοσιότητα

Το άρθρο 229 του νόμου επιχειρεί να διαφυλάξει την αξιοπιστία και την διαφάνεια της λειτουργίας του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας. Έτσι, στο τέλος κάθε έτους ο Ελεγκτής συντάσσει έκθεση στην οποία καταγράφει το έργο της Α.Υ.Ε. Ο.Τ.Α. της οποίας προΐσταται και ειδικότερα τον αριθμό των πράξεων που ελέγχθηκαν, τις προσφυγές που εξετάσθηκαν και τα ζητήματα εν γένει που απασχόλησαν την υπηρεσία κατά τη διενέργεια της εποπτείας, όπως τυχόν καταγγελίες που υποβλήθηκαν στην υπηρεσία από πρόσωπα για θέματα νομιμότητας. Η έκθεση υποβάλλεται στον αρμόδιο Υπουργό και κοινοποιείται δια του Υπουργού στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων και στον Συνήγορο του Πολίτη. Οι εκθέσεις των Ελεγκτών Νομιμότητας όλων των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. συζητούνται στο Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, το οποίο μπορεί να συντάξει πορίσματα που αφορούν τον έλεγχο νομιμότητας και εν γένει την κρατική εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας αναρτώνται στο διαδίκτυο αμελλητί και δημοσιεύονται υποχρεωτικά.

Έως την ενεργοποίηση του θεσμού του Ελεγκτή οι αποφάσεις που εκδίδονται από τις Επιτροπές του άρθρου 152 του Δ.Κ.Κ, δημοσιεύονται υποχρεωτικά με φροντίδα του Δήμου ή της Κοινότητας με ανάρτηση στο κατάστημα του οικείου οργανισμού.

Πειθαρχικός έλεγχος

Ο Ελεγκτής Νομιμότητας έχει και πειθαρχικές αρμοδιότητες, σύμφωνα με το άρθρο 233 του ν. 3852/2010. Όλα τα όργανα των δήμων και των περιφερειών, συλλογικά και μονομελή, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αυτών, οι επιχειρήσεις τους, καθώς και οι σύνδεσμοι έχουν υποχρέωση συμμόρφωσης χωρίς καθυστέρηση προς τις αποφάσεις του Ελεγκτή Νομιμότητας. Η μη τήρηση των υποχρεώσεων των προηγούμενων παραγράφων συνιστά σοβαρή παράβαση καθήκοντος, η οποία ελέγχεται πειθαρχικά κατά τις οικείες διατάξεις που διέπουν τους αιρετούς και το προσωπικό των ανωτέρω νομικών προσώπων.

Γενικότερα, η συνταγματικά προβλεπόμενη εποπτεία επί των αιρετών (παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος) από τον Ελεγκτή Νομιμότητας περιλαμβάνει πειθαρχικό έλεγχο (άρθρα 233 & 234 του Ν.3852/2010), λήψη διοικητικών μέτρων

(άρθρα 236 & 237 του Ν.3852/2010) και καταλογισμό αστικής ευθύνης (άρθρο 232 του Ν.3852/2010). Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτή Νομιμότητας είναι διευρυμένες καθώς αυτός μπορεί να επιβάλλει πειθαρχικές ποινές αργίας έξι μηνών όσο και έκπτωσης μετά από σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου, να επιβάλλει τα διοικητικά μέτρα της αυτοδίκαιης έκπτωσης και αργίας ως και την παύση των αιρετών ή τη διάλυση του δημοτικού συμβουλίου αν συντρέχουν οι λόγοι που προβλέπονται στα παραπάνω άρθρα του νόμου.

Αναλυτικά, το πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου αφορά σε αστική, πειθαρχική και ποινική ευθύνη και παρουσιάζεται στις επόμενες ενότητες.

Η έννοια του υπολόγου.

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 150 του Ν. 4270/2014, οποιοσδήποτε διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., θεωρείται από το νόμο *δημόσιος υπόλογος*.

Ειδικότερα, υπόλογοι των Ο.Τ.Α. είναι οι εντεταλμένοι για την είσπραξη εσόδων ή την πληρωμή εξόδων των Ο.Τ.Α. καθώς και όσοι με οποιοδήποτε τρόπο, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά των Ο.Τ.Α. (de facto υπόλογοι), καθώς και οποιοσδήποτε άλλος, που λόγω της φύσης των υπηρεσιακών του καθηκόντων θεωρείται από ειδική διάταξη νόμου ως δημόσιος υπόλογος. Ο υπόλογος ευθύνεται για τις ελλείψεις χρημάτων κλπ, καθώς και για τις ανοίκειες πληρωμές σε τρίτους, κατ' αρχήν και για ελαφρά αμέλεια και απαλλάσσεται μόνο αν ο ίδιος επικαλεστεί και αποδείξει ότι το έλλειμμα ή η ανοίκεια πληρωμή δεν οφείλεται σε κανενός βαθμού υπαιτιότητα αυτού (Ελ.Συν. Ολομ. Απόφαση 169/2005, 1913/1992, 1761 - 1763/1992, 1187/1988, Τμ. Ι Απόφαση 1535/1985).[55]

---

[55] Έλλειμμα δημοσίου υπολόγου είναι οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχείρισης που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο. Τέτοιες καταστάσεις θεωρούνται οποιεσδήποτε πληρωμές: που δεν ανάγονται στην αρμοδιότητα του υπολόγου, που έγιναν χωρίς τα νόμιμα δικαιολογητικά, που αφορούν δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες, που έγιναν αχρεώστητα από υπαιτιότητα του υπολόγου ή, τέλος, που είναι άσχετες με το σκοπό της διαχείρισης (παρ. 1 του άρθρου 152 του Ν. 4270/2014). Για τον εννοιολογικό προσδιορισμό του χρηματικού ελλείμματος, βλ. επίσης το άρθρο 52 του ίδιου νόμου. Βλ. επίσης στο ίδιο άρθρο την παρ. 5 για τον καταλογισμό του ελλείμματος σε περίπτωση που κριθεί ότι αυτό δεν οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια του υπολόγου και στην παρ. 6 για τον καταλογισμό σε περίπτωση μη νόμιμων πληρωμών .

Υπόλογοι των Ο.Τ.Α. δεν είναι μόνο όσοι διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικό των Ο.Τ.Α. δυνάμει του νόμου, αλλά και όσοι έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση διαχειρίζονται τα ανωτέρω, οι οποίοι ονομάζονται αφανείς ή de facto υπόλογοι. Ο χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση ενεργήσας λειτουργός των Ο.Τ.Α. υπέχει τις ίδιες υποχρεώσεις και ευθύνες με τον υπόλογο.

Ως προς τους αιρετούς, υπόλογοι θεωρούνται:

1. *Ο Δήμαρχος*, κατά την έγκριση δαπανών, για κάθε διαπιστούμενο έλλειμμα το οποίο καταλογίζεται από το αρμόδιο όργανο (Ελ.Συν. Τμ.VII Απόφαση 2219/2006), σε περίπτωση αμφισβήτησης νομιμότητας ενός εντάλματος από τον Ταμία (Ελ.Συν. Τμ.VII Απόφαση 2219/2006), σε περίπτωση μη νομιμότητας της δαπάνης και ως de facto υπόλογος (Ελ.Συν. Ολ. 1718/2010).
2. *Αντιδήμαρχος, οικονομική επιτροπή και δημοτικό συμβούλιο*, ομού με τον Δήμαρχο, όπως παραπάνω, κατά την έγκριση δαπανών.

Ως προς το προσωπικό των Ο.Τ.Α., υπόλογοι θεωρούνται, μεταξύ άλλων:

1. *Δημοτικός ταμίας, ταμειακοί διαχειριστές και δημοτικοί* εισπράκτορες , για κάθε έλλειμμα, για δόλο ή βαριά αμέλεια (Ελ.Συν.Τμ.VII Απόφαση 2861/2012). Ο δημοτικός ταμίας θεωρείται υπόλογος και σε περίπτωση μη νομιμότητας της δαπάνης.
2. *Προϊστάμενοι οικονομικών υπηρεσιών και λογιστικής υπηρεσίας* σε περίπτωση μη νομιμότητας της δαπάνης.
3. *Υπάλληλοι που υπογράφουν μισθοδοτικές καταστάσεις*
4. *Συνυπεύθυνα πρόσωπα.* Μεγάλη κατηγορία, στην οποία εμπίπτουν όλοι όσοι κριθεί ότι αναμειγνύονται με οποιοδήποτε τρόπο στη διαχειριστική διαδικασία και η ανάμειξη αυτή θεωρείται ότι έχει συνάφεια με διαπιστωθέν έλλειμμα κατά τη διάρκεια ελέγχου (άρθρα 1 και 12 παρ. 1 του ν.δ. 1264/1942, που κυρώθηκε και διατηρήθηκε σε ισχύ με την 312/1946 Π.Υ.Σ., ΦΕΚ Α΄ 188)

Οι δημόσιοι υπόλογοι υπάγονται στον έλεγχο και εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών, του οικείου διατάκτη και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
Το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι καταλογίζεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση από τους οικείους διατάκτες που το διαπίστωσαν και τα

αρμόδια όργανα για την επιθεώρηση των υπολόγων. Σε κάθε περίπτωση καταλογίζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο το αργότερο εντός δέκα ετών από της υποβολής σε αυτό των δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού της διαχείρισής τους. [56]

Αστική ευθύνη

Ο Ν. 3852/2010 (παρ. 1 του άρθρου 232), ενσωματώνοντας σχεδόν αυτούσιο το άρθρο 141 του Δ.Κ.Κ., προβλέπει ότι οι αιρετοί κάθε βαθμίδας οφείλουν να αποζημιώσουν το δήμο, το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή το ίδρυμα για κάθε *θετική ζημία*,[57] που προξένησαν σε βάρος της περιουσίας τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, χωρίς ωστόσο να υπέχουν ευθύνη αποζημίωσης έναντι τρίτων.

Ο καταλογισμός γίνεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς επιτροπής που συγκροτείται με απόφαση του Γ.Γ. της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στην οποία συμμετέχουν ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Ελεγκτής Νομιμότητας και ένας εκπρόσωπος της περιφερειακής ένωσης Δήμων (παρ. 2 του άρθρου 232 του Ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε από την παρ. 9 του άρθρου 20 του Ν. 4257/14). Οι αιρετοί εις βάρος των οποίων έγινε καταλογισμός από το Διοικητικό Εφετείο και ο Γ.Γ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, δικαιούνται προσφυγής μέσα σε προθεσμία 60 ημερών από την κοινοποίηση της πράξης καταλογισμού σε αυτούς, ενώ η προσφυγή έχει ανασταλτικό χαρακτήρα για την εκτέλεση της πράξης του καταλογισμού (παρ. 4 άρθρο 232 Ν.3852/2010). Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ίδιου νόμου, κατά της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου μπορεί να ασκηθεί αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Για την αστική ευθύνη *των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α.*, σύμφωνα με το άρθρο 69 του Ν. Ν.4129/2013, αποφαίνεται το Ελεγκτικό Συνέδριο, ύστερα από αίτηση του εκπροσώπου κάθε οργανισμού.

---

[56] Βλ. την παρ. 5 του άρθρου 152 του Ν. 4270/2014 για τον καταλογισμό του ελλείμματος σε περίπτωση που κριθεί ότι αυτό δεν οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια του υπολόγου και στην παρ. 6 για τον καταλογισμό σε περίπτωση μη νόμιμων πληρωμών).

[57] Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ελ.Συν.Τμ.VII Απόφαση 946/2010) ως θετική ζημία θεωρείται κάθε ελάττωση της υφιστάμενης περιουσίας του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. ή νομικού προσώπου, είτε ως μείωση του ενεργητικού, είτε ως αύξηση του παθητικού της.

Πειθαρχική ευθύνη

Το άρθρο 233 του Ν.3852/2010 προβλέπει ότι στους αιρετούς όλων των βαθμίδων των Ο.Τ.Α. επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης από το αξίωμα, από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, αν αυτοί έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση καθηκόντων ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια. Το άρθρο 234 του ίδιου νόμου προβλέπει ότι οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλουμένου ή περάσει η προθεσμία που έχει οριστεί χωρίς ο εγκαλούμενος να έχει απολογηθεί. Επιπλέον, για την επιβολή πειθαρχικής ποινής απαιτείται η σύμφωνη γνώμη ειδικά συγκροτημένου για το σκοπό αυτό πειθαρχικού συμβουλίου, ενώ ο ενδιαφερόμενος μπορεί μέσα σε τριάντα ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης του Ελεγκτή Νομιμότητας να προσφύγει κατά αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας και η προσφυγή αυτή αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης για πειθαρχική ποινή.[58]

Ποινική ευθύνη

Ο δήμαρχος καθώς και τα μέλη των δημοτικών συμβουλίων και των δημοτικών επιτροπών μπορούν να διωχθούν ποινικά για δωροληψία και τιμωρούνται σε περίπτωση καταδίκης με κάθειρξη και χρηματική ποινή από 15.000 έως 150.000 ευρώ.

Διοικητικά μέτρα

α) Αυτοδίκαιη έκπτωση από το αξίωμα: Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 236 του Ν.3852/10, οι αιρετοί εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους στις εξής περιπτώσεις:

- Αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.
- Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση.

[58] Για το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., βλ. τον Ν. 4057/2012. Για τις πειθαρχικές διώξεις, βλ. τις διατάξεις του άρθρου 109 του Ν.3528/07, όπως αυτές αντικαταστάθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου το άρθρο 4 του Ν.4235/2015. Οι πειθαρχικές ποινές κυμαίνονται από την έγγραφη επίπληξη έως την ποινή της οριστικής παύσης

- Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμέτοχοι σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για αδικήματα κοινού ποινικού δικαίου, όπως παραχάραξη, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή κλπ.

Το ίδιο ισχύει και για την αμετάκλητη καταδίκη για παράβαση καθήκοντος, εφόσον κατά τη διάπραξη του αδικήματος αυτού προξενείται οικονομική βλάβη στον Ο.Τ.Α. Η έκπτωση επέρχεται αυτοδικαίως, χωρίς δηλαδή προηγούμενη έρευνα ή κρίση του διοικητικού οργάνου, καθώς απαιτείται μόνο η διαπιστωτική πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας.

β) Αργία: Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 236 του Ν.3852/10, αν εκδοθεί τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, για πλημμελήματα ή καταδικαστική απόφαση σε πρώτο βαθμό για κακουργήματα, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας. Η αυτοδίκαιη θέση σε αργία επιβάλλεται με την ίδια διαδικασία και σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα, αν έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση.

Εάν εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν (δηλαδή, αίρεται αυτοδικαίως).

γ) *Οριστική παύση*: Σύμφωνα με το άρθρο 237 του Ν. 3852/2010, οι αιρετοί επιτρέπεται να παυθούν για σοβαρούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ύστερα από ειδικά αιτιολογημένη έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας και σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου. Για τον ίδιο λόγο και με την ίδια διαδικασία, μπορεί να διαλυθεί ένα δημοτικό συμβούλιο.

Δημοσιονομικός και δικαστικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Ο έλεγχος του κράτους στους Ο.Τ.Α. δεν εξαντλείται με τον Ελεγκτή Νομιμότητας.Το Ελεγκτικό Συνέδριο διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο στον δημοσιονομικό έλεγχο των Ο.Τ.Α. και μάλιστα με ιδιαίτερα παρεμβατικό τρόπο.[59] Αποτελεί διφυές όργανο

[59] Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 31 του Ν. 4270/14, το Ελεγκτικό Συνέδριο χαρακτηρίζεται ως το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας.

καθώς έχει δικαστικές (περιπτώσεις στ' και ζ' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος) και διοικητικές αρμοδιότητες (περιπτώσεις α' έως και ε' της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος).

Οι αρμοδιότητες του που αφορούν στους Ο.Τ.Α. , όπως προβλέπονται από τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 98 του Συντάγματος και εξειδικεύονται στο άρθρο 1 του Ν. 4129/2013, είναι οι εξής:

α) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

β) Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.

γ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων.

δ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη, μεταξύ άλλων, και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε σε αυτούς.

Συγκεκριμένα, με τους Ν.3852/2010 (άρθρα 275 έως 279) και 4129/2013, οι οποίοι ενσωματώνουν τις αντίστοιχες προβλέψεις του Δ.Κ.Κ. του 2006 και εξειδικεύουν την συνταγματική επιταγή περί των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθιερώνεται ο προληπτικός και ο κατασταλτικός έλεγχος επί των δαπανών όλων των δήμων και νομικών τους προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου (πλην των σχολικών επιτροπών), ο προσυμβατικός έλεγχος καθώς και ο έλεγχος της κανονικότητας βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων.[60] Ο δημοσιονομικός αυτός έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, ενώ βασίζεται ως επί το πλείστον στα στοιχεία που αποστέλλονται από τους Ο.Τ.Α.. Σύμφωνα δε με την παρ. 5 του άρθρου 163 του Ν. 3463/2006, εντός ενός μηνός από την έκδοση της πράξης του απολογισμού ή του ισολογισμού από το δημοτικό συμβούλιο, η πράξη πρέπει να αποσταλεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

---

[60] Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών καταρχήν ίσχυσε για τους δήμους Αθηνών, Πειραιώς και Θεσαλλονίκης. Με τον Ν.3202/2002 επεκτάθηκε σε όλους τους δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων.

Προληπτικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Πρόκειται για έλεγχο νομιμότητας, κανονικότητας και πληρότητας δικαιολογητικών των δαπανών των Ο.Τ.Α., των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. ανεξαρτήτως πληθυσμού, εξαιρουμένων των σχολικών επιτροπών (άρθρο 275 του Ν.3852/2010, άρθρο 33 παρ.1 του Ν.4129/2013).

Ο έλεγχος ασκείται από τις οικείες υπηρεσίες των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βάσει των παραγράφων 1 έως 3 του άρθρου 169 του Δ.Κ.Κ..

Εξαιρούνται του ελέγχου, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ίδιου νόμου:

- οι δαπάνες πληρωμής κάθε είδους αποδοχών καθώς και των κατ' αποκοπή εξόδων κίνησης των τακτικών υπαλλήλων, πλην των προσθέτων αμοιβών αυτών και της μισθοδοσίας του πρώτου μήνα εκείνων που διορίζονται ή μονιμοποιούνται, καθώς και δαπάνες πληρωμής κάθε είδους αποζημίωσης ή αντιμισθίας αιρετών, πλην της πρώτης καταβολής ή τυχόν μεταβολής αυτών.
- Δαπάνες απόδοσης υπέρ τρίτων (ασφαλιστικών εισφορών, φόρων κλπ).
- Περιοδικές δαπάνες μισθωμάτων ακινήτων και εγκαταστάσεων, εκτός από εκείνες που καταβάλλονται για πρώτη φορά ή που μεταβάλλεται η σύμβαση που τις αφορά.
- Δαπάνες καταναλώσεως ηλεκτρικού ρεύματος, νερού και σταθερής τηλεφωνίας.
- Έξοδα βεβαίωσης είσπραξης, τοκοχρεολύσια δανείων, δαπάνες για εκτέλεση τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων.
- Δαπάνες μικρότερες, κατ’ είδος, των 5.000 ευρώ ετησίως, συμπεριλαμβανομένου του αναλογούντος Φ.Π.Α. (Π.Δ. 136/2011, άρθρο 33, Ν. 4129/2013).

Ελέγχονται ωστόσο προληπτικά, όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ανεξαρτήτως ποσού, τα πρώτα εντάλματα δαπανών για μισθοδοσία του πάσης φύσεως προσωπικού που διορίζεται η μονιμοποιείται και για υπηρεσιακές μεταβολές καθώς

και δαπάνες για πρόσθετες αμοιβές και επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (άρθρο 1 παρ.2β του ΠΔ 136/2011).

Σύμφωνα με τις ως άνω διατάξεις, στις οποίες παραπέμπουν το άρθρο 275 του Ν. 3852/2010 και η παρ. 1 του άρθρου 33 του Ν.4129/2013, οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου ελέγχουν αν η σχετική πίστωση είναι εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό του ελεγχόμενου φορέα, αν τηρήθηκε η προβλεπόμενη διαδικασία του λογιστικού των Ο.Τ.Α. και, τέλος, αν τα δικαιολογητικά της δαπάνης είναι πλήρη.

Επίσης, στην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποβάλλονται, κατ' έτος, αντίγραφα των απολογισμών ή και των ισολογισμών των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. συνοδευόμενα από τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά ενώ οι Ο.Τ.Α. αποδίδουν κάθε χρόνο στο Ελεγκτικό Συνέδριο ετήσιο λογαριασμό διαχείρισης (παρ. 7 αρθ.169, Ν.3463/2006).

Ο έλεγχος επομένως είναι αφενός *τυπικός* (διαπίστωση της τήρησης, κατά τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, των από τις υφιστάμενες διατάξεις επιβαλλόμενων προϋποθέσεων ήτοι έλεγχος «νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης») είναι όμως και *ουσιαστικός.* Έτσι, ο Επίτροπος της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου διατηρεί το δικαίωμα να αναφέρει μια καθ' όλα τυπική διαδικασία δαπάνης, αφού την επικυρώσει, στο αρμόδιο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν διατηρεί αμφιβολίες για το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης αυτής.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 32 του Ν. 4129/13, αν από τον έλεγχο που διενεργήθηκε διαπιστωθεί ότι για κάποια δαπάνη δεν υπάρχει πίστωση που έχει νόμιμα εγκριθεί ή ότι κατά την πραγματοποίησή της δεν τηρήθηκαν οι διατάξεις του νόμου σύμφωνα με το δημόσιο λογιστικό ή κάθε άλλη διάταξη νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης, ο αρμόδιος Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αρνείται με αιτιολογημένη πράξη τη θεώρηση του εντάλματος πληρωμής, το οποίο επιστρέφει μαζί με αντίγραφο της πράξης του στην υπηρεσία που το υπέβαλε. Το ένταλμα πληρωμής δύναται να επανυποβληθεί με πλήρη αιτιολόγηση της νομιμότητας της δαπάνης και εφόσον υπάρξει δεύτερη διαφωνία από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου η υπόθεση παραπέμπεται στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου για έλεγχο και λήψη απόφασης. Επί

της απόφασης του Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέπεται δυνατότητα άσκησης αναιρέσεως.[61]

Κατασταλτικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Κατά τα προβλεπόμενα του άρθρου 276 του Ν.3852/2010 και του άρθρου 51 του Ν.4129/2013 το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγει επίσης υποχρεωτικό κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των Ο.Τ.Α..[62] Ο έλεγχος είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός αλλά μπορεί να γενικευθεί αν προκύψουν από αυτόν λόγοι που το επιβάλλουν. Διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης. Τέλος, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 51 του Ν.4129/2013 ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί να διατάξει έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο της διαχείρισης ενός Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ. που ανήκει σε αυτόν.

Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται, ιδίως:

α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης[63] β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν, γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσοτέρων Ο.Τ.Α. σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις, ε) η νόμιμη λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, στ) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και ζ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων νομίμων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων.

Αρμόδιος για τον έλεγχο είναι ο ίδιος Επίτροπος, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών.

---

[61] Στην ίδια παράγραφο περιγράφεται λεπτομερώς η διαδικασία που ακολουθείται για να υποβληθεί εκ νέου το ένταλμα για θεώρηση.

[62] Στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι ίδιοι φορείς που υπάγονται και στον προληπτικό έλεγχο, συμπεριλαμβανομένων των σχολικών επιτροπών.

[63] Βλ. παρακάτω, σ.67.

Ως προς τα χρονικά όρια του ελέγχου, αυτός πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του απολογισμού ή ισολογισμού του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο φορέα (παρ. 4 του άρθρου 276 του Ν.3852/2010, παρ.4 του άρθρου 51 του Ν.4129/2013).

Ιδιαίτερη μορφή κατασταλτικού ελέγχου συνιστά ο *κατά προτεραιότητα έλεγχος χρηματικού εντάλματος* σε περίπτωση αμφισβήτησης της νομιμότητας της εντελλόμενης με αυτό δαπάνης από τον ταμία του δήμου ή της κοινότητας. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 175 του Δ.Κ.Κ., αν ο ταμίας αμφισβητεί την νομιμότητα ενός εντάλματος, γνωστοποιεί στον Δήμαρχο με ειδική αναφορά τους λόγους αμφισβήτησης. Αν ο Δήμαρχος απορρίψει τους προβαλλόμενους λόγους, το ένταλμα εκτελείται. Στη συνέχεια αυτό αποστέλλεται με συνημμένα τα σχετικά δικαιολογητικά στον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για κατά προτεραιότητα έλεγχο.

Έλεγχος χρηστής οικονομικής διαχείρισης

Πρόκειται για έλεγχο *οικονομικότητας*, *αποδοτικότητας* και *αποτελεσματικότητας* μιας δαπάνης και συνιστά ειδικό κατασταλτικό έλεγχο .

Ο έλεγχος *οικονομικότητας* απαντά στα ερωτήματα: διατίθενται οι πόροι την κατάλληλη στιγμή; Είναι επαρκείς σε ποσότητα και ικανοποιητικοί σε ποιότητα; Αποκτώνται στο κατώτερο δυνατό κόστος οι στόχοι; Ο έλεγχος *αποδοτικότητας* ελέγχει αν οι πόροι που απαιτούνται για να εκπληρωθούν οι στόχοι της δράσης παρέχουν τη βέλτιστη αναλογία μεταξύ εισροών και εκροών. Ο έλεγχος *αποτελεσματικότητας* επιχειρεί να απαντήσει στο ερώτημα: επιτυγχάνονται οι στόχοι που έχουν τεθεί; Ποια είναι η σχέση μεταξύ προσδοκώμενου και πραγματικού αντίκτυπου; (Ι.Τ.Α. 2006, σ.63)

Έλεγχος είσπραξης εσόδων

Για πρώτη φορά με τον Ν.3852/2010 (αρ. 277), θεσπίστηκε ο ετήσιος έλεγχος από τον αρμόδιο για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών Επίτροπο της Υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της κανονικότητας βεβαίωσης των εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και της κανονικότητας της είσπραξης των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων, κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Συνεπώς, ο έλεγχος αφορά από τη μια το κατά πόσον οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα μεριμνούν για τον εντοπισμό της φορολογητέας ύλης

και προβαίνουν στη βεβαίωση και είσπραξη των θεσμοθετημένων εσόδων τους και από την άλλη κατά πόσον λαμβάνουν όλα τα προβλεπόμενα, από τη νομοθεσία, αναγκαστικά μέτρα για την είσπραξη των απαιτήσεών τους (βεβαιωμένα έσοδα).

Αν ο Επίτροπος διαπιστώσει αδράνεια είσπραξης από τις υπηρεσίες, τις καλεί εγγράφως να ανταποκριθούν εντός εύλογου διαστήματος. Εάν η αδράνεια συνεχίζεται, οφειλόμενη σε δόλο ή βαριά αμέλεια των διοικούντων τον δήμο και τα νομικά του πρόσωπα ή των προϊσταμένων των οικονομικών υπηρεσιών τους, παραπέμπει:

α) τα μεν αιρετά υπαίτια πρόσωπα με αιτιολογημένη εισήγησή του στην επιτροπή του άρθρου 232 του Ν.3852/2010 για προσωπικό καταλογισμό με το ποσό της θετικής ζημίας που προξένησαν και

β) τους υπαλλήλους των ανωτέρω προσώπων που προκάλεσαν ζημία στην περιουσία του στο Ελεγκτικό Συνέδριο για καταλογισμό (άρθρο 277 παρ.3 του Ν.3852/2010, όπως τροποποιήθηκε από την παρ. 3 του άρθρου 43 του Ν.3879/2011).

Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων

Το άρθρο 278 του Ν.3852/2010 (όπως τροποποιήθηκε με την παρ.1 του άρθρου 35 και την παρ.1 του άρθρου 36 του Ν.4129/2013) καθορίζει ότι ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκεί υποχρεωτικό προσυμβατικό, προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, *πριν από τη σύναψή τους*, στις συμβάσεις των δήμων και όλων των νομικών τους προσώπων για προμήθειες, έργα, υπηρεσίες, μελέτες, προγραμματικές συμβάσεις, συμβάσεις παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας και συμβάσεις παροχής νομικών συμβουλών προϋπολογισμένης δαπάνης από 200.000 έως 500.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.), ενώ από το ποσό αυτό και άνω, τον έλεγχο αναλαμβάνει αρμόδιο κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Όπως προαναφέρθηκε, πρόκειται για έλεγχο νομιμότητας, ελέγχεται δηλαδή εάν η διοίκηση εφάρμοσε σωστά το νόμο κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της σύναψης της σύμβασης αλλά και εάν οι όροι που περιλαμβάνονται στο σχέδιο της σύμβασης είναι νόμιμοι.

Σύμφωνα με το άρθρο 35 παρ.1 του Ν.4129/2013, οποιαδήποτε σύμβαση δεν υπόκειται στον παραπάνω έλεγχο νομιμότητας θεωρείται άκυρη. Συνάγεται επίσης

ότι η σύμβαση μπορεί να συναφθεί μόνο στην περίπτωση που ο έλεγχος είναι θετικός.

Λοιποί ελεγκτικοί μηχανισμοί

Σωρεία ελέγχων ασκείται επίσης στους Ο.Τ.Α. από πολλαπλούς ελεγκτικούς μηχανισμούς (κρατικούς, από ανεξάρτητες αρχές και από θεσμοθετημένους εσωτερικούς ελέγχους).

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Σύμφωνα με το άρθ.1 του Ν. 3074/2002 ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει ως άμεση αποστολή την εποπτεία και τον συντονισμό των ελεγκτικών διαδικασιών και την αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών της διοίκησης (Μπεσίλα-Μακρίδη 2006:63-64).

Μπορεί να διατάξει αυτεπάγγελτα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου, μεταξύ άλλων και στους Ο.Τ.Α. και στις επιχειρήσεις τους.

Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Θεσμοθετήθηκε με τον Ν. 2477/1997. Αποτελεί όργανο εσωτερικού ελέγχου του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, συνεπώς και των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεων αυτών. Αρμοδιότητά του είναι η διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων, η συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού για άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης καθώς και ο έλεγχος της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των ελεγχόμενων φορέων. Υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (άρθρο 2 του Ν. 3074/2002).

Υπηρεσίες ελέγχου Υπουργείων

Μια σειρά από σώματα Επιθεωρητών και Ελεγκτών από τα καθ' ύλη αρμόδια υπουργεία (όπως Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας κλπ) ασκούν ελέγχους της αρμοδιότητάς τους στους Ο.Τ.Α. (Αλεξίου & Κουτσούρη 2014: σ.9).

Οι βασικοί διαχειριστικοί και οικονομικοί έλεγχοι από τα υπουργεία, διενεργούνται από:

α) Την Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία μπορεί να διενεργεί οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους στις διαχειρίσεις των Δήμων και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου μετά από αίτημα του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ή του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 168, Ν.3463/2006).

β) Την Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία ασκεί έλεγχο στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων αρμοδιότητάς της. Ελέγχει αν όλα τα ποσά τα οποία ψηφίζονται ή χορηγούνται, δαπανώνται και χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς για τους οποίους εγκρίθηκαν ή χορηγήθηκαν, αν κατά την πραγματοποίηση των δαπανών τηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις, καθώς και οι αρχές της δημοσιονομικής δέσμευσης, της νομικής δέσμευσης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αν λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της είσπραξης των εσόδων και αν όλα τα έσοδα εισπράττονται και εμφανίζονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

Επίσης ασκεί έλεγχο στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους και λαμβάνει ή εισηγείται τα κατάλληλα μέτρα για τη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, επιβάλλει τις προβλεπόμενες από τον παρόντα νόμο κυρώσεις κλπ (άρθρο 2, Ν.3492/2006).

Οι Ο.Τ.Α. εντάχθηκαν στους ελεγχόμενους φορείς το 2013 με την ΚΥΑ 2/42159/ΔΥΕΠ/25.04.2013.

Συνήγορος του Πολίτη

Συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή (παρ. άρθ.103 Συντάγματος), με αρμοδιότητα τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου (παρ. 1, άρθ.1, Ν.3094/2003).[64]

Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης

Ο Ν.3852/2010 εισάγει τη λειτουργία ενός νέου ανεξάρτητου θεσμού. Στο άρθρο 77 του νόμου προβλέπεται ότι σε δήμους άνω των 20.000 κατοίκων επιλέγεται, κατόπιν προκηρύξεως, δημότης ως «Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης». Για την επιλογή του απαιτείται μυστική ψηφοφορία από την οποία

[64] Βλ. σχετικά την πρόσφατη έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη και ειδικά τις παρατηρήσεις για την εποπτεία των Ο.Τ.Α. (Συνήγορος του Πολίτη 2014:σ.3-5).

πρέπει να προκύψει πλειοψηφία των 2/3 του δημοτικού συμβουλίου για έναν εκ των υποψηφίων.[65]

Πρόκειται για ένα θεσμό εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ δημοτών, επιχειρήσεων και Ο.Τ.Α. ο οποίος έχει ως στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την εξωδικαστική επίλυση των διαφορών μεταξύ πολιτών και δημοτικών αρχών. Θεσμοθετήθηκε σε συμμόρφωση της Ελλάδας προς τις συστάσεις και τα ψηφίσματα του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη μέλη.[66]

Όπως είναι εμφανές, ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, ως διαμεσολαβητής, δεν εκδίδει εκτελεστές πράξεις και συνεπώς δεν έχει αρμοδιότητα ακύρωσης αποφάσεων.

Εσωτερικός έλεγχος: Οικονομική Επιτροπή

Διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην οικονομική λειτουργία του δήμου καθώς έχει αρμοδιότητες εσωτερικού ελέγχου, ενώ εισηγείται ή/και αποφασίζει την κατακύρωση δημοπρασιών, τη σύναψη δανείων, την επιβολή τελών και δικαιωμάτων κλπ.

Βάσει των αρμοδιοτήτων που της εκχωρούνται με το άρθρο 72 του Ν.3852/2010, αναγνωρίζεται ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Συγκεκριμένα, στις λειτουργίες της συμπεριλαμβάνονται η σύνταξη και ο έλεγχος της υλοποίησης του προϋπολογισμού και ο προέλεγχος του απολογισμού. Ανά τρίμηνο παρουσιάζει στο δημοτικό συμβούλιο έκθεση με την κατάσταση των εσόδων και εξόδων του δήμου ενώ αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού-πλην εκείνων που από τις κείμενες διατάξεις ανήκουν στην αρμοδιότητα του δημοτικού συμβουλίου ή του Δημάρχου. Η Οικονομική Επιτροπή λοιπόν, υποχρεούται να παρακολουθεί συστηματικά τις διατιθέμενες πιστώσεις και δεν εγκρίνει σε καμία περίπτωση σχέδια αποφάσεων

---

[65] Η διαδικασία εκλογής περιγράφεται αναλυτικά στην παρ. 2 του άρθρου 77 Ν.3852/2010 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 του Ν.4257/2014 . Η εύλογη πρόβλεψη του νόμου πάντως για πλειοψηφία των 2/3 έχει αποτελέσει την αιτία (ή την αφορμή) της αδυναμίας εκλογής Συμπαραστάτη του Δημότη σε αρκετούς δήμους.

[66] Το τελευταίο και πιο αναλυτικό από αυτά τα ψηφίσματα είναι το Ψήφισμα 80 (1999) του Κογκρέσου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης, το οποίο περιγράφει αναλυτικά τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη λειτουργία του θεσμού.

ανάληψης υποχρεώσεων καθ' υπέρβαση του ποσοστού διάθεσης των εγγεγραμμένων, στον προϋπολογισμό του οικείου δήμου, πιστώσεων.

Εσωτερικός έλεγχος: Οικονομικές - Λογιστικές υπηρεσίες

Έχουν αυξημένες ευθύνες εσωτερικού ελέγχου, στον τομέα της πορείας των πιστώσεων του προϋπολογισμού (εσόδων – δαπανών) και εν γένει της οικονομικής διαχείρισης. Οι οικονομικές - λογιστικές υπηρεσίες των Δήμων, παρακολουθούν την εξέλιξη των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει η οικονομική επιτροπή σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού και παρέχουν οποιαδήποτε πληροφορία τους ζητηθεί από τις ενδιαφερόμενες υπηρεσίες, όσον αφορά στην πορεία και τα υπόλοιπα των πιστώσεων, όπως διαμορφώνονται εκάστοτε. Περαιτέρω, οι λογιστικές υπηρεσίες των Δήμων παρακολουθούν, μέσω του βιβλίου Εγκρίσεων και Εντολών Πληρωμής, τις αναλήψεις υποχρεώσεων που δεν έχουν εκτελεστεί και ενημερώνουν σε μηνιαία βάση τις αρμόδιες διευθύνσεις προϋπολογισμού και δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους. Τέλος, παρακολουθούν και υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα κατά νόμο αναγκαία μέτρα είσπραξης αναφορικά με τα βεβαιωμένα έσοδα τους αλλά και να διενεργούν ελέγχους (με αρμοδιότητα ελεγκτικής αρχής) για εντοπισμό των διαφυγόντων εσόδων.

4. Νέες Μορφές Ελέγχου Και Εποπτείας : Τα «Μνημόνια Κατανόησης»

Το «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.»

Με την ψήφιση του Ν. 4093/2012 και την Π.Ν.Π. της 18/11/2012 (Φ.Ε.Κ. Α 228), το κεντρικό κράτος γίνεται ακόμα πιο παρεμβατικό στην λειτουργία των Ο.Τ.Α. καθώς στις παρεμβάσεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Πολιτικής 2012-2015, μεταξύ άλλων,[67] προβλέπεται η σύσταση στο Υπουργείο Εσωτερικών του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. «με σκοπό τη συνεχή παρακολούθηση σε μηνιαία βάση του Προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών

[67] Στο Μεσοπρόθεσμο 2013-2016, συμπεριλαμβανόταν ρυθμίσεις για τη διαθεσιμότητα και τις υποχρεωτικές μετατάξεις των υπαλλήλων του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, περαιτέρω μειώσεις στις αντιμισθίες δημάρχων και περιφερειαρχών της τάξης του 22%, κατάργηση οδοιπορικών των δημοτικών συμβούλων κλπ.

τους προσώπων» (Ν. 4093/2012, σ.5568). Διακηρυγμένος στόχος, ήταν η επίτευξη ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

Το Παρατηρητήριο συγκροτήθηκε με την αριθμό 1288/10-1-2013 (ΦΕΚ Β΄31/11-1-2013 & ΦΕΚ 15 ΥΟΔΔ/16-1-2013) Υπουργική Απόφαση, για την εφαρμογή του άρθρου 4 του Ν.4111/2013 (ΦΕΚΑ' 18/25-1-2013), όπως έχει τροποποιηθεί με τις υπ' αριθμ. 14916/16-4-2013 (ΦΕΚ ΥΟΔΔ 173/17-4-2013) και 38547/26-09-2013 (ΦΕΚ 468/27-09-2013) όμοιες και ισχύει και είναι, με σαφήνεια, επιπρόσθετος εξωτερικός ελεγκτικός θεσμός, καθώς συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και αποτελείται από έναν Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Πρόεδρο, υπηρεσιακούς παράγοντες των Υπουργείων Οικονομικών και Εσωτερικών, έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και εμπειρογνώμονες (Ν. 4093/2012, σ.5568-5569).

Αρμοδιότητες και τρόπος λειτουργίας του «Παρατηρητηρίου»

Σύμφωνα με τον εφαρμοστικό νόμο 4111/2013, το Παρατηρητήριο είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού και της εν γένει πορείας των οικονομικών και της επιχειρησιακής δράσης των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, όπως αποτυπώνονται στο «Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης».[68]

Το Ο.Π.Δ. συνοψίζει το πενταετές επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης και τον ετήσιο προϋπολογισμό του Ο.Τ.Α. και των νομικών του προσώπων ενώ «...περιλαμβάνει υποχρεωτικά μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους, δράσεις και προθεσμίες σε συμμόρφωση με τον κανόνα του ισοσκελισμού του προϋπολογισμού και τα μνημόνια συνεργασίας...» (Ν.4111/2013, σ.288). Οι στόχοι τίθενται δια του καθορισμού από τον φορέα μηνιαίου προγράμματος εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Στο πρόγραμμα αυτό αποτυπώνεται δηλαδή η χρονική πορεία εκπλήρωσης των ετήσιων εκτιμήσεων του φορέα ως προς το ύψος των εσόδων και δαπανών, σε επίπεδο μήνα και τριμήνου, καθώς και σωρευτικά από την αρχή του έτους.

Το Παρατηρητήριο, με βάση τα αποστελλόμενα στοιχεία του ετήσιου προϋπολογισμού του Ο.Τ.Α. και του Ο.Π.Δ., αξιολογεί τις προβλέψεις εσόδων και αν

[68] Οι λεπτομέρειες των αρμοδιοτήτων του Παρατηρητηρίου εξειδικεύονται με την ΚΥΑ 7261/2013 όπως έχει τροποποιηθεί με την ΚΥΑ 30040/2013.

το κρίνει αναγκαίο, προτείνει τροποποιήσεις και ιδίως όταν τα έσοδα εμφανίζονται υπερεκτιμημένα και μη ρεαλιστικά σε σχέση με την εκτέλεση του προηγούμενου και του τρέχοντος έτους. Επιπλέον, με βάση τα αναλυτικά στοιχεία που αποστέλλονται *υποχρεωτικά* στον online Κόμβο Διαλειτουργικότητας Οικονομικών Δεδομένων,[69] παρακολουθεί, «...αξιολογεί και ελέγχει» (Ν.4111/2013, σ.288) τη μηνιαία εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Για τον έλεγχο του βαθμού επίτευξης των στόχων, τον εντοπισμό αποκλίσεων αρνητικού χαρακτήρα και την αξιολόγηση της πορείας εκτέλεσης του προϋπολογισμού λαμβάνονται υπόψη: α) η ισοσκέλιση του προϋπολογισμού και της εκτέλεσής του κατά τη διάρκεια του έτους σε μηνιαία, τριμηνιαία και ετήσια βάση(υπό την έννοια ότι τα συνολικά ετήσια έξοδα πρέπει να είναι μικρότερα ή ίσα των εσόδων)[70], β) η πορεία είσπραξης των εσόδων (επιχορηγήσεις για επενδύσεις, ίδια έσοδα, έσοδα που προβλέπεται να εισπραχθούν από απαιτήσεις προηγούμενων οικονομικών ετών) και το επίπεδο των εξόδων (κόστος προσωπικού, δαπάνες για επενδύσεις, πληρωμές ΠΟΕ, μεταβιβάσεις σε τρίτους, λοιπές λειτουργικές δαπάνες) και, γ) η μεταβολή των απλήρωτων υποχρεώσεων του Ο.Τ.Α. έναντι της 31/12 του προηγούμενου οικονομικού έτους.

Αν διαπιστωθεί απόκλιση από τις οδηγίες που παρασχέθηκαν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού ή αρνητική απόκλιση στους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους άνω του 10%, το Παρατηρητήριο ενημερώνει τον Ο.Τ.Α. και την αρμόδια εποπτεύουσα αρχή παρέχοντας οδηγίες για τη διόρθωση της απόκλισης.

Συνεπώς, αν παρουσιαστεί απόκλιση στην μηνιαία εκτέλεση του προϋπολογισμού, ακολουθούνται τα εξής βήματα:

1. Το Παρατηρητήριο υποδεικνύει την απόκλιση στην αρμόδια για την εποπτεία του Ο.Τ.Α. αρχή.

---

[69] Ο Κόμβος Διαλειτουργικότητας τέθηκε σε πλήρη λειτουργία τον Ιανουάριο του 2013. Για τη νομοθεσία και τον τρόπο λειτουργίας του, βλ. την ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης: http://www.ypes.gr/el/Regions/KomDialeitoyrgOikonDedom/ . Στον Κόμβο στέλνονται μηνιαίως απολογιστικά στοιχεία εσόδων και εξόδων, στοιχεία Μητρώου Δεσμεύσεων, ενδοκυβερνητικών συναλλαγών, πορείας είσπραξης εσόδων, μισθοδοσίας, προσωπικού και τεχνικών έργων. Βλ. σχετικά την εγκύκλιο 53/17-12-2012 του ΥΠ.ΕΣ.

[70] Η αδυναμία ισοσκέλισης του ετήσιου προϋπολογισμού ή του προσωρινού απολογισμού του Ο.Τ.Α. κατά το κλείσιμο του προηγούμενου οικονομικού έτους συνιστά αυτοδίκαια αδυναμία επίτευξης των ετήσιων στόχων του έτους που αφορά προϋπολογισμούς και συνεπάγεται την άμεση υπαγωγή του στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης. Το ίδιο ισχύει σε κάθε περίπτωση που αποτυπώνεται μη ισοσκελισμένη εκτέλεση του προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια του έτους.

2. Η αρμόδια για την εποπτεία του Ο.Τ.Α. αρχή καλεί τον Ο.Τ.Α. να προβεί σε αναμόρφωση του προϋπολογισμού του και του Ο.Π.Δ. εντός 15 ημερών για τη διόρθωση της απόκλισης.

3. Κατά το κλείσιμο του πρώτου τριμήνου του έτους ο Ο.Τ.Α. προβαίνει άμεσα σε μέτρα και παρεμβάσεις για τη διόρθωση της απόκλισης.

4. Ο Ο.Τ.Α. γνωστοποιεί τα μέτρα και τις παρεμβάσεις στις οποίες έχει προβεί με ειδική έκθεση (Έκθεση Δράσεων Επίτευξης Στόχων) που συντάσσεται από τον Προϊστάμενο των Οικονομικών Υπηρεσιών του, στο Παρατηρητήριο, στον οικείο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στην αρμόδια για την εποπτεία του αρχή.

5. Το Δημοτικό Συμβούλιο προβαίνει υποχρεωτικά σε αναμόρφωση του ετήσιου προϋπολογισμού και των ετήσιων στόχων μέχρι το τέλος Μαΐου, στην περίπτωση που διαφαίνεται αδυναμία διόρθωσης της ανωτέρω απόκλισης.

6. Οι προϋπολογισμοί και τα Ο.Π.Δ. των Ο.Τ.Α. που υποδεικνύει το Παρατηρητήριο επανυποβάλλονται προς έλεγχο και έγκριση στην αρμόδια για την εποπτεία τους αρχή μέχρι το τέλος Μαΐου και πρέπει να έχουν εγκριθεί εντός ενός μήνα από το χρόνο υποβολής τους.

Αν το Παρατηρητήριο διαπιστώσει ότι υπάρχει απόκλιση για δύο συνεχόμενα τρίμηνα από τους στόχους χωρίς να έχουν γίνει οι προσήκουσες παρεμβάσεις, έχει τη δυνατότητα να προτείνει στο Υπουργείο Εσωτερικών την υπαγωγή του Ο.Τ.Α. σε υποχρεωτικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης.[71]

Μετά την ένταξη του Ο.Τ.Α. σε πρόγραμμα εξυγίανσης, το Παρατηρητήριο καλεί τον Ο.Τ.Α., εντός προθεσμίας που αυτό ορίζει, να συντάξει Σχέδιο Οικονομικής Εξυγίανσής του (Σ.Ο.Ε.), το οποίο ψηφίζεται με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Το Σ.Ο.Ε. περιλαμβάνει:

α) την υφιστάμενη οικονομική κατάσταση του Ο.Τ.Α.,

β) την καταγραφή του προσωπικού του Ο.Τ.Α. και ακριβή αριθμό και ποσοστό περιορισμού των προγραμματισμένων προσλήψεων,

γ) συγκεκριμένα μέτρα για την αύξηση των ιδίων εσόδων,

δ) συγκεκριμένα μέτρα περιορισμού εν γένει των δαπανών,

---

[71] Για τις προϋποθέσεις ένταξης στο Προγραμμα Εξυγίανσης, βλ. παρ 4, άρθρο 174, Ν. 4270/2014 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 75 του Ν. 4316/2014.

ε)δράσεις χρηματοδότησης με στόχο τον περιορισμό του χρέους,
στ) εκτίμηση των μεσοπρόθεσμων εσόδων και δαπανών του, καθώς και του ύψους των απλήρωτων και ληξιπροθέσμων υποχρεώσεών του,
ζ) αναλυτικό χρονοδιάγραμμα ενεργειών.

Εάν ο Ο.Τ.Α. δεν καταθέσει εγκαίρως το Σ.Ο.Ε. ή αυτό που καταθέσει δεν πληροί τις παραπάνω προϋποθέσεις ή κρίνεται ανεπαρκές, αυτό συντάσσεται ή τροποποιείται αναλόγως από το Παρατηρητήριο και αποστέλλεται στον Ο.Τ.Α. προκειμένου να ψηφισθεί χωρίς καθυστέρηση από το δημοτικό συμβούλιο. Το Παρατηρητήριο παρακολουθεί την εφαρμογή του Σ.Ο.Ε. και μπορεί να προτείνει στο οικείο δημοτικό συμβούλιο την τροποποίησή του ανάλογα με τις ανάγκες και την πορεία εκτέλεσης του Προγράμματος Εξυγίανσης.

Μια τέτοια εξέλιξη (που, κατά την τρέχουσα αργκό, «κοκκινίζει» τον Ο.Τ.Α.), *στην ουσία υπάγει τον Ο.Τ.Α. απευθείας στο Παρατηρητήριο αφαιρώντας του την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και οδηγεί στην υποχρέωση λήψης έκτακτων μέτρων* που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την αυστηρή εφαρμογή της νομοθεσίας για την είσπραξη εσόδων έως την αναστολή προσλήψεων, την επιβολή υποχρεωτικών μετατάξεων προσωπικού, την αύξηση των τελών που εισπράττει ο Ο.Τ.Α., τον περιορισμό των δαπανών στις απολύτως υποχρεωτικές (δαπάνες μισθοδοσίας και άλλες ανελαστικές δαπάνες) και την υποχρεωτική διάθεση μέρους ή και του συνόλου των εσόδων από τους Κ.Α.Π. για την αποπληρωμή των οφειλών του Ο.Τ.Α..[72]

Με τον Ν. 4270/2014 (άρθρο 174), αυστηροποιούνται οι κυρώσεις επί των Ο.Τ.Α. σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους προς τις υποχρεώσεις τους για αποστολή στοιχείων στον Κόμβο Διαλειτουργικότητας όσο και στην περίπτωση κατάρτισης και ψήφισης προϋπολογισμών που παρεκκλίνουν από τις ΚΥΑ που εκδόθηκαν το 2013 (άρθρα 77 και 78 του ν. 4172/2013). Οι κυρώσεις αφορούν παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του Ο.Τ.Α. από τους Κ.Α.Π., για όσο χρόνο καθυστερεί η αποστολή του Ο.Π.Δ..

Επιπλέον, με τροπολογία στον Ν.4316/2014 (άρθρα 75-81), ο έλεγχος του Παρατηρητηρίου στους «παρεκκλίνοντες» Ο.Τ.Α. καθίσταται ασφυκτικός και

[72] Για τον πλήρη κατάλογο των συνεπειών από την ένταξη στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης, βλ. παρ. 6 του άρθρου 174 του Ν. 4270/2014 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 76 του ν. 4316/2014.

ορίζεται ότι οι μη συμμορφωθέντες αιρετοί και υπάλληλοι υπέχουν αστική και πειθαρχική ευθύνη για παράβαση καθήκοντος. Τροποποιώντας την παρ. 4 του άρθρου 174 του Ν.4270/2014, το υπουργείο δίνει *πλήρη έλεγχο* στο Παρατηρητήριο επί των οικονομικών ενός Ο.Τ.Α., από τα δημοσιευμένα στοιχεία του οποίου προκύπτει παρέκκλιση καθ' οιονδήποτε τρόπο με τα ορισθέντα για ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς. Οι Ο.Τ.Α. στέλνουν αναλυτικά στοιχεία για το σύνολο της οικονομικής λειτουργίας τους και το Παρατηρητήριο με βάση αυτά τα στοιχεία έχει την αρμοδιότητα να τους εντάξει υποχρεωτικά σε πρόγραμμα εξυγίανσης. Από το σημείο αυτό και μετά, η οικονομική λειτουργία των Ο.Τ.Α. υπόκειται υποχρεωτικά σε συνεχή και πλήρη έλεγχο μέσω ειδικού μηνιαίου απογραφικού δελτίου που υποβάλλεται. Στην τροπολογία, σε προστιθέμενες παραγράφους στο άρθρο 174 του Ν.4270/2014, προβλέπεται ένα άκαμπτα αυστηρό πλαίσιο ελέγχου των ενταγμένων σε πρόγραμμα εξυγίανσης Ο.Τ.Α.. Τέλος, στην προστιθέμενη παρ. 8 (άρθρο 76, Ν. 4316/2014) προβλέπεται η δημιουργία ενός Λογαριασμού Εξυγίανσης των Ο.Τ.Α., ο οποίος χρηματοδοτείται από την παρακράτηση ποσοστού 4% επί των Κ.Α.Π. που αποδίδονται ετησίως στους Ο.Τ.Α..

Η διαμάχη για τη συνταγματικότητα του «Παρατηρητηρίου»

Το «Παρατηρητήριο» συνιστά μια βαθιά τομή στη σχέση κεντρικής διοίκησης-τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ελεγκτικό πλαίσιο που εισήγαγε η περίπλοκη νομολογία από το 2010 και εντεύθεν , προστέθηκε στο ήδη υπάρχον, δημιουργώντας ένα σύνθετο γραφειοκρατικό πλαίσιο που δίνει τη δυνατότητα στην κεντρική διοίκηση να ελέγχει συνεχώς, άμεσα και εξονυχιστικά την οικονομική και διοικητική λειτουργία των Ο.Τ.Α. και να παρεμβαίνει καταλυτικά σε αυτήν.

Η αντίδραση από τους φορείς των Ο.Τ.Α. ήταν δριμεία.

Η Κ.Ε.Δ.Ε. στις 11/11/2012 αποφασίζει να προσφύγει στο Σ.τ.Ε. με αίτημα την ακύρωση του Ν.4093/2012 υποστηρίζοντας ότι «η δημιουργία του Παρατηρητηρίου έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις συνταγματικές διατάξεις για την Διοικητική και Οικονομική Αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α» και «θέτει τους δήμους υπό επιτροπεία» (Κ.Ε.Δ.Ε. 2012). Λίγους μήνες μετά, κλιμακώνει την αντιπαράθεση με την κυβέρνηση καλώντας τους δήμους να μην αποστέλλουν στοιχεία για τα προσχέδια των προϋπολογισμών τους στο Παρατηρητήριο (Κ.Ε.Δ.Ε. 2013). Επιπλέον, στις

12/1/2013 το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής, στην έκθεσή του επί του Ν.4093/2012 επισημαίνει ότι η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. προσδιορίζεται τόσο από οικονομική όσο και από οργανική άποψη και θέτει το ερώτημα αν η σύσταση του Παρατηρητηρίου θίγει τις εγγυήσεις περί αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., που παρέχει το άρθρο 102 παρ.2 του Συντάγματος.

Τελικά, το Γ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας με δύο αποφάσεις του (Σ.τ.Ε. 1716/2014 και Σ.τ.Ε. 1717/2014) έκρινε ότι το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. δεν παραβιάζει την συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Δήμων και Περιφερειών, αλλά ούτε την περιορίζει υπέρμετρα ενώ χαρακτηρίζει τις υποδείξεις του Παρατηρητηρίου γνωμοδοτικού χαρακτήρα (localit.gr 2014).

Συμπεράσματα

Η μορφή της εποπτείας που ασκείται από το κράτος στους Ο.Τ.Α., είναι απότοκη της συνταγματικά θεσπισμένης θέσης των δεύτερων στην ελληνική διοίκηση. Είναι χαρακτηριστικό εν προκειμένω, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αποτελεί μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Το ότι οι Ο.Τ.Α. νοούνται ως μέρος της σύνολης διοίκησης, καθίσταται εμφανές επίσης από το γεγονός ότι οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος που κατοχυρώνουν την ύπαρξη των Ο.Τ.Α. ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εντάσσονται στο Έκτο Τμήμα του μέρους Τρίτου του Συντάγματος υπό τον τίτλο «Διοίκηση». Η θέση των Ο.Τ.Α. ως αυτοδιοικούμενων – και όχι αυτόνομων – προκύπτει με αδιαμφισβήτητο τρόπο από τον τρόπο που η νομολογία, δίνει το δικαίωμα στη νομοθετική εξουσία

> ..να ρυθμίζει, μέσα στα όρια που δεν εκμηδενίζουν την αυτοδιοίκηση, τον τρόπο της ευστοχότερης λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και να θεσπίζει διαδικασία ελέγχων των πράξεων των αιρετών οργάνων αυτής. (Σ.τ.Ε. , ολ. 3712/1985)

Εν προκειμένω, έχει την αξία του να σημειωθεί ότι το αυτοδιοίκητο των Ο.Τ.Α. στην παραπάνω απόφαση του Σ.τ.Ε. τίθεται αρνητικά («...δεν εκμηδενίζουν την αυτοδιοίκηση»).

Επιχειρήσαμε να αναδείξουμε επιπλέον στα προηγούμενα, ότι η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. αποτελεί επίσης μια εξαρτημένη μεταβλητή που μεταβάλλεται ανάλογα με τις εκάστοτε διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας, οι οποίες προκύπτουν ως αποτέλεσμα της συμμετοχής της χώρας σε έναν υπερεθνικό οργανισμό, όπως η Ε.Ε. . Και, παρότι όπως σημειώνει η έκθεση του Σ.Ε. για τους Ο.Τ.Α. «ο Χάρτης [Ε.Χ.Τ.Α.] δεν παίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη νομολογία» (Σ.Ε. 2015, παρ.258), η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. τα τελευταία χρόνια άγγιξε τα συνταγματικά της όρια με τη θέσπιση του Παρατηρητηρίου, ακριβώς λόγω των απαιτήσεων για πολιτικές οικονομικής λιτότητας και για εκσυγχρονισμό και μεταρρύθμιση της ελληνικής διοίκησης που προκύπτουν από τα «Μνημόνια Κατανόησης». Διότι είναι σαφές ότι το πλέγμα των

διατάξεων και ρυθμίσεων που συγκροτούν τον θεσμό του Παρατηρητηρίου ενώ ορθώς έχουν στόχο να διασφαλίσουν το γενικότερο δημοσιονομικό συμφέρον του κράτους, είναι δυνατόν στην πράξη να θίγουν καταφανώς τον σκληρό πυρήνα του αυτοδιοικητικού θεσμού, δηλαδή την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., στο βαθμό που μπορεί να παρεμποδίζουν την ελεύθερη δράση τους και να παρεμβαίνουν, πρακτικά, μέσω της αυστηρής εποπτείας, στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων από τα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α., τείνοντας επικίνδυνα προς μια εποπτεία σκοπιμότητας.

Επί της ουσίας, οι συνέπειες όλων των παραπάνω στην απτή πραγματικότητα της άσκησης της εποπτείας του κράτους επί των Ο.Τ.Α. είναι η δημιουργία ενός ασταθούς και διαρκώς μεταβαλλόμενου πεδίου εντός του οποίου οι Ο.Τ.Α. καλούνται να ασκήσουν τοπική διοίκηση. Για παράδειγμα, έγινε σαφές από την παράθεση των ισχυόντων μορφών εποπτείας, ότι παρά τη θέσπιση του Ελεγκτή Νομιμότητας ως ανεξάρτητης εποπτεύουσας αρχής, η αυστηρή κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. παραμένει ευρεία, δεδομένου ότι πέντε χρόνια μετά την νομοθέτησή του, ο θεσμός παραμένει ανενεργός και η εποπτεία ασκείται στο εκτεταμένο αυτό μεταβατικό στάδιο από τον Γ.Γ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Τα παραπάνω σημαίνουν ότι το κράτος παραμένει, δια της μεταβατικότητας, ο αποκλειστικός εποπτεύων επί των κανονιστικών πράξεων των Ο.Τ.Α. αλλά δεν σημαίνουν ότι η εποπτεία είναι αποτελεσματική.

Είναι επ’ αυτού ενδιαφέρον, ως προς το σύστημα εποπτείας, ότι στην πρόσφατη έκθεση του Σ.Ε. για την ελληνική αυτοδιοίκηση, με μια γενικόλογη διατύπωση επισημαίνεται ότι «δεν υπάρχει αποτελεσματική εφαρμογή στην πράξη του νέου συστήματος εποπτείας της νομιμότητας ... η υπερβολική γραφειοκρατία και το μάκρος των διαδικασιών εκτρέπει τον έλεγχο νομιμότητας σε έλεγχο σκοπιμότητας» (Σ.Ε. 2015, παρ.5, εδ. η΄).

Παραθέτουμε επ’ αυτού ένα παράδειγμα που καταδεικνύει τόσο το καθεστώς αλληλεπικαλυπτόμενης εποπτείας επί των Ο.Τ.Α., όσο και τις συνέπειες που επέφεραν σε αυτό το εποπτικό πλαίσιο οι διεθνείς δεσμεύσεις της ελληνικής κυβέρνησης που προέκυψαν από τα «Μνημόνια Κατανόησης» και οι οποίες, πράγματι, τείνουν να καθιστούν τα όρια του ελέγχου νομιμότητας εξαιρετικά

ελαστικά, σε βαθμό που αυτός να μην μπορεί να διακριθεί από τον έλεγχο σκοπιμότητας:

Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 21 του Ν. 2362/1995 όπως και την παρ. 2 του άρθρου 5 του Π.Δ. 113/2010, απαιτείται προηγούμενη έγκριση από τον εποπτεύοντα υπουργό για ανάληψη υποχρέωσης δαπάνης που επεκτείνεται για περισσότερα από ένα έτη και για ποσό άνω των 50.000 ευρώ. Σημειώνεται ότι η πρόβλεψη αυτή δεν ίσχυε για τους Ο.Τ.Α. πριν από το 2010 και θεσπίστηκε σε υλοποίηση των δεσμεύσεων της ελληνικής κυβέρνησης για την περιστολή και τον έλεγχο των δαπανών. Ωστόσο με την υπ' αριθ. 30/20.04.2011 Εγκύκλιο του ΥΠΕΣΑΗΔ, ορίζεται ότι η παραπάνω απαίτηση έγκρισης ανάληψης πολυετούς υποχρέωσης από τον Υπουργό δεν αφορά τους Ο.Τ.Α. και παραπέμπει στους Γ.Γ.Α.Δ για την έγκριση αυτών των αναλήψεων δαπάνης. Οι Γ.Γ.Α.Δ., στην πλειονότητά τους, αρνούνται να εφαρμόσουν την εγκύκλιο, θεωρώντας ότι πρόκειται για ένα έλεγχο ο οποίος υπερβαίνει την αρμοδιότητά τους, που είναι ο έλεγχος νομιμότητας (ο οποίος δεν μπορεί να ασκηθεί στο στάδιο προέγκρισης μιας δαπάνης, όπως είναι φυσικό). Ωστόσο το υπουργείο επανέρχεται με δύο έγγραφα (15126/10-5-2012 και 44674/4-1-2013) και τονίζει ότι ο εν λόγω έλεγχος, είναι έλεγχος νομιμότητας και ανήκει στην αρμοδιότητα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Στο ζήτημα παρεμβαίνει καταλυτικά το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο επισημαίνει ότι:

> Η απαίτηση έγκρισης της κεντρικής διοίκησης για κάθε διενέργεια δαπάνης των Ο.Τ.Α. άνω των 50.000 ευρώ ετησίως που βαρύνει περισσότερα έτη, παρεμποδίζει προδήλως, ενόψει του ανωτέρω χρηματικού ορίου, την πρωτοβουλία, την ελεύθερη δράση και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. και συνεπώς και εκ του λόγου τούτου, ο θεσπιζόμενος έλεγχος προσκρούει στο άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος.
> (Γεν. Συν. Ελ. Συν., 8η ολ. /17-4-2013)

Επισημαίνει δε επιπλέον ότι οι σχετικές διατάξεις νόμων που προαναφέρθηκαν «είναι ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες».

Η λύση που δόθηκε από το υπουργείο με έγγραφό του (32373/17-9-2013) ήταν η εξαγγελία (που δεν έχει υλοποιηθεί έως σήμερα) ενός νέου νόμου που θα ρυθμίζει

το πρόβλημα και έως τότε, ζητά από τους Ο.Τ.Α. να συνεχίσουν την προηγούμενη τακτική, καθώς αυτό επιτάσσουν οι υποχρεώσεις της κεντρικής διοίκησης που απορρέουν από το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.

Πέραν των προαναφερθέντων, από την διαρκή εκκρεμότητα ως προς την ενεργοποίηση του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας δημιουργείται ένα επιπλέον μείζον ζήτημα, δεδομένου ότι τίθεται εν αμφιβόλω η ίδια η εκκινούσα αρχή της εποπτείας, που είναι η πρόληψη και η αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στους Ο.Τ.Α.. Το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως στην δυσαναλογία μεταξύ της έντονης γραφειοκρατικοποίησης των διαδικασιών εποπτείας από τη μια και στην καχεκτική στελέχωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από την άλλη, με αποτέλεσμα τη συνολική απορρύθμιση του μηχανισμού εποπτείας. Αυτό έχει δύο ουσιώδεις συνέπειες. Από τη μια τίθενται προσκόμματα στην υλοποίηση των αποφάσεων των δημοτικών αρχών, αλλά από την άλλη, η αδυναμία των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων να ανταπεξέλθουν στον όγκο της εργασίας τους, οδηγεί στο αποτέλεσμα να μην διεκπεραιώνουν εμπρόθεσμα τον έλεγχο και να τίθενται σε ισχύ αποφάσεις αμφίβολης νομιμότητας μέσω της σιωπηρής έγκρισής τους.

Επ’ αυτού είναι χαρακτηριστικές οι επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη:

> Όπως έχει αποδειχθεί, ο έλεγχος των αποφάσεων κανονιστικού περιεχομένου από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, συχνά εξαντλείται στον έλεγχο των ‘’τυπικών’’ ή ‘’εξωτερικών’’ προϋποθέσεων νομιμότητας ... και δεν επεκτείνεται στον έλεγχο της ύπαρξης πλήρους αιτιολογίας, παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, παράβασης νόμου, μη υπέρβασης άκρων ορίων διακριτικής ευχέρειας ή κατάχρησης εξουσίας.
> (Συνήγορος του Πολίτη 2014, σ.5)

Η νεφελώδης αυτή κατάσταση επιδεινώνει έτι περαιτέρω τις σχέσεις των Ο.Τ.Α με τους δημότες, σχέσεις ήδη επιβαρυμένες, όπως είδαμε στην Εισαγωγή, από χρόνια καχυποψίας και εδραιωμένων στερεοτύπων που αφορούν στην κακοδιοίκηση και τη διαφθορά που αποδίδεται στους Ο.Τ.Α., εφόσον οι καταγγελίες των δημοτών

συχνά παραμένουν ανεξέταστες έως ότου καταστούν εκπρόθεσμες, με αποτέλεσμα να εντάσσονται στις σιωπηρώς απορριφθείσες.

Το ζήτημα αυτό της σχέσης δημοτών – Ο.Τ.Α. έχει βεβαίως κι άλλες παραμέτρους που άπτονται της εποπτείας των Ο.Τ.Α., καθώς ήδη από τον Δ.Κ.Κ του 2006 (κυρίως με τις προβλέψεις για τη δημοσιότητα και την λογοδοσία των αιρετών) και πολύ περισσότερο με τον Ν.3852/2010 θεσπίστηκαν διατάξεις που ενώ δεν συνιστούν εποπτεία με τη στενή έννοια, επιχειρούν να ενεργοποιήσουν τις διαδικασίες διαβούλευσης και τα ζητήματα της λογοδοσίας των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. και να δώσουν πρόσβαση στους δημότες σε ανεξάρτητες αρχές ελέγχου, δεδομένης της καχυποψίας έναντι του κράτους. Οι θεσμοί του Συνηγόρου του Πολίτη (που παρεμβαίνει σε κεντρικό επίπεδο) και του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (που δρα τοπικά ως μεσολαβητής πολιτών - Ο.Τ.Α. και προς το παρόν δεν έχει ενεργοποιηθεί ως θεσμός στους περισσότερους δήμους) επιχειρούν να δώσουν συνδυαστική λύση σε αυτό το ζήτημα.

Το επιχείρημα εν προκειμένω, είναι ότι ενώ η συμμετοχή των πολιτών στον έλεγχο των Ο.Τ.Α. μέσω δημοσιότητας (άρθρο 97 του Δ.Κ.Κ.), λογοδοσίας και ετήσιων απολογισμών των δημάρχων (άρθρο 217 του Δ.Κ.Κ.) καθώς και της πρόβλεψης για τοπικά δημοψηφίσματα (άρθρο 216 του Δ.Κ.Κ.) σε συνδυασμό με την ενεργό δράση των ανεξάρτητων αρχών, δεν υποκαθιστά ασφαλώς την κρατική εποπτεία, οδηγεί ωστόσο σε εμβάθυνση της τοπικής δημοκρατίας και αφενός αίρει την αίσθηση του δημότη ότι είναι αδύναμος έναντι των τοπικών αρχών, αφετέρου καθιστά τα ίδια τα όργανα των Ο.Τ.Α. πιο ευαίσθητα σε θέματα κακοδιαχείρισης. Με την έννοια αυτή, η εμβάθυνση της τοπικής δημοκρατίας προσδίδει στην έννοια της εποπτείας την απαραίτητη αμεσότητα, η οποία βρίσκεται στον ίδιο τον πυρήνα του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αποτελεί επομένως μια ερευνητική πρόκληση η εξέταση του παρακάτω ερωτήματος: Μπορεί, αυτή ακριβώς η εντονότερη όσμωση του δημότη με την τοπική διοίκηση και η πολύπλευρη άρση των φραγμών στην ουσιαστική επικοινωνία μεταξύ τους, να είναι δυνατόν να διανοίξει ατραπούς εδραίωσης, έως και θεσμοποίησης, μιας μορφής εσωτερικού ελέγχου εκπορευόμενης από τοπικές δημοκρατικές διαδικασίες; Πολύ περισσότερο, αυτή η δυναμική αλληλεπίδραση των τοπικών δρώντων, μπορεί να αποτελέσει παρακαταθήκη και εφαλτήριο για μια

ουσιωδώς αληθή τοπική διακυβέρνηση, κατά την οποία η εποπτεία επί των Ο.Τ.Α. θα αποτελεί, εκτός από διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος (ως εξωτερικός έλεγχος), πυρηνικό συστατικό της ίδιας της εσωτερικής δομής και λειτουργίας τους;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βασικές Πηγές

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010): *Το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα*. Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op61_en.htm (τελευταία πρόσβαση 2/5/2015).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (1995):*Νόμος 2362/1995. Περί Δημοσίου Λογιστικού, Ελέγχου των Δαπανών του Κράτους και Άλλες Διατάξεις*. Αθήνα. (Τεύχος 1ο, Αρ. Φύλλου 247/27-11-1995).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (1997):*Νόμος 2539/1997. Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, Αρ. Φύλλου 244/4-12-1997).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2002):*Νόμος 3074/2002. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και Άλλες Διατάξεις*. Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 296/4-12-2002).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (1997): *Νόμος 3094/2003. Συνήγορος του Πολίτη και Άλλες Διατάξεις.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 10/22-1-2003).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2006):*Νόμος 3463/2006. Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 314/8-6-2006).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2010). *Νόμος 3845/2010. Μέτρα για την Εφαρμογή του Μηχανισμού Στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας από τα Κράτη-Μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»*. Αθήνα. (Τεύχος 1ο,αρ. Φύλλου 65/6-5-2010).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2010).*Νόμος 3852/2010*. *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης − Πρόγραμμα Καλλικράτης.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 87/7-6-2010).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2012).*Νόμος 4046/2012. Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και Άλλες Επείγουσες Διατάξεις για τη Μείωση του Δημοσίου Χρέους και τη Διάσωση της Εθνικής Οικονομίας.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 28/14-2-2012).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2012):*Νόμος 4093/2012*. *Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 222/12-11-2012).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2012): *Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου: Δημοσιονομικοί Κανόνες και Άλλες Διατάξεις.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 228/18-11-2012).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2013):*Νόμος 4111/2013*. *Συνταξιοδοτικές Ρυθμίσεις, Τροποποιήσεις του Ν.4093/2012, Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης Μεταξύ*

του Ευρωπαικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και της Τράπεζας της Ελλάδος». Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 18/25-01-2013).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2013):*Νόμος 4129/2013*. *Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 52/28-02-2013).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2014):*Νόμος 4257/2014*. *Επείγουσες Ρυθμίσεις Αρμοδιότητας Υπουργείου εσωτερικών.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 93/14-4-2014).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2014).*Νόμος 4263/2014. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής 2015-2018.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 117/14-5-2014).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2014):*Νόμος 4270/2014*. *Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας (Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) – Δημόσιο Λογιστικό και Άλλες Διατάξεις.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 143/28-6-2014).

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (2014):*Νόμος 4316/2014*. *Ίδρυση παρατηρητηρίου άνοιας, βελτίωση περιγεννητικής φροντίδας, ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότηταςΥπουργείου Υγείας και άλλες διατάξεις.* Αθήνα. (Τεύχος 1ο, αρ. Φύλλου 270/24-12-2014).

International Monetary Fund (2012): *Greece: Letter of Intent*. Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/122112.pdf (τελευταία πρόσβαση 19/7/2015).

Ministry of Finance (2011). *Medium Term Fiscal Strategy 2012-2015*. Athens (June).

Συμβούλιο της Ευρώπης. Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (2015): *Local and Regional Democracy in Greece.* Strasburg. Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2298287#P136_13705(τελευταία πρόσβαση 11/8/2015).

Συνήγορος του Πολίτη (2014). *Ειδική Έκθεση για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). Δημοτικές Πρόσοδοι και Άλλα Θέματα*. Αθήνα. Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση http:www.synigoros.gr/?i=stp.el.eidikesektheseis(τελευταία πρόσβαση 9/4/2015).

TFGR/COM (2012). *Second Quarterly Report of the Task Force for Greece*. Brussels (March).

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (1997). *Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» για τον Εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010). *«Πρόγραμμα Καλλικράτης». Αιτιολογική Έκθεση για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*. Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομικών (2014). *Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής 2015-2018.Αιτιολογική Έκθεση*. Αθήνα (Απρίλιος).

Δευτερογενής Βιβλιογραφία

Ακαδημία Αθηνών (2000). *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις-Προτάσεις*. Αθήνα.

Akrivopoulou, C., Dimitropoulos, G., Koutnatzis, S.-I. G. (2012). «The "Kallikratis Program". The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government». *Istituzioni del Federalismo,* (3), σ.653-694.

Αλεξίου, Ν. , Κουτσούρη Δ. (2014). *Οδηγός Νέων Δημοτικών Αρχών. Εποπτεία-Έλεγχος στις Πράξεις και τα Όργανα των Φορέων της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση http://www.eetaa.gr/hmerides2014/yliko/epopteia_elegxos/(Τελευταία πρόσβαση 18/4/2015).

Δαγτόγλου, Π.Δ. (2012). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (6η έκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Economidis, S. (2005). «The Europeanisation of Greek Foreign Policy». *West European Politics,* 28 (2), (σ.471-491).

Featherstone, K. (2005). «Introduction: Modernization and the Structure Constraints of Greek Politics». West European Politics, 28 (2), March, (σ. 223-241).

Featherstone, K. & Papadimitriou, D. (2008). *The Limits of Europeanization: Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Ι.Τ.Α. (2006). *Οι Έλεγχοι στους Ο.Τ.Α. Προτάσεις για τον Εξορθολογισμό και την Αποτελεσματικότητα του Συστήματος*. Αθήνα.

Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1998). *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος. Οι Επιπτώσεις από τη Συμμετοχή στην Ενοποιητική Διαδικασία*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Ioakimidis, P.C. (2001). «The Europeanization of Greece: An Overall Assessment» στο Featherstone K. & Kazamias G. (eds), Europeanization and the Southern Periphery. London: Frank Cass (σ.73-94).

Ιωαννίδης, Γ. (2013).«Δύο Χρόνια "Καλλικράτης": Η Αυτοδιοίκηση υπό Κατάρρευση». *Ενθέματα.* Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση http://enthemata.wordpress.com/2013/04/07/ioann/ (Τελευταία πρόσβαση 02/6/2015).

Kazakos, P. (2004).«Europeanisation, Public Goals and Group Interests: Convergence Policy in Greece, 1990-2003». *West European Politics,* 27(5), November, (σ. 901-918).

Καμχής, Μ. (1997). «Περιφερειακή Πολιτική: Η Αναζήτηση Συνεχίζεται». Στο Νταλής, Σ. (Εισαγ.-Επιμ.) *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Κασιμάτης, Γ. (2010). *Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ*. Αθήνα: ΔΣΑ

Κατρούγκαλος, Γ. (2010). «Memoranta sunt Servanda? Η Συνταγματικότητα του Νόμου 3845/2010 και του Μνημονίου για τα Μέτρα Εφαρμογής των Συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ». *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* (2/2010), σ.151-163.

Κατρούγκαλος, Γ. (2011). «Το "Παρασύνταγμα" του Μνημονίου και ο Άλλος Δρόμος». *Νομικό Βήμα* (59), σ.231-241.

Καφετζής, Π. , Κοντογιώργης, Γ. , Μακρυδημήτρης, Α.& Τάτσος, Ν. (2003). *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*.(Επιμ. Α. Μακρυδημήτρης). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Κ.Ε.Δ.Ε. (2012). *Απόφαση του Δ.Σ. της Κ.Ε.Δ.Ε. για το «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.* (11/11/2012). Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση http://www.kedke.gr/?p=4835 (τελευταία πρόσβαση 19/4/2015).

Κ.Ε.Δ.Ε. (2013). *Συνεδρίαση ΔΣ ΚΕΔΕ για την Επανεκτίμηση της Στάσης της Αυτοδιοίκησης μετά την Ψήφιση του Ν.4172/2013*. (24/7/2013). Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση http://www.kedke.gr/?p=6665 (τελευταία πρόσβαση 19/4/2015).

Κουτσούκης, Κ. & Σκλιάς Π. (2005). *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Λάβδας, Κ. (2008). «Διαδικασίες Εξευρωπαϊσμού και Διαδραστική Ενοποίηση». Στο Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον.* Αθήνα: Θεμέλιο, (σ. 311-319).

Localit.gr (2014). *Απόφαση ΣτΕ για το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.* (9/5/2014). Διαθέσιμο στη διαδικτυακή διεύθυνση http://www.localit.gr/archives/61064 (τελευταία πρόσβαση 19/4/2015).

Λύτρας, Σ. (2010). «Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης». Στο Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη & Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο* (2η έκδ., σ.33-154). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μακρυδημήτρης, Α. & Προβίτα, Μ.Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Moravcsik, A. (2002). «In Defence of 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union». *JCMS* 40 (4), σ. 603-624.

Μπεσίλα – Βήκα, Ε. 2007. *Τοπική Αυτοδιοίκηση* (2ηέκδ.,Τόμ.Ι). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπεσίλα – Βήκα, Ε. 2008. *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ειδικά Θέματα* (Τόμ.ΙΙΙ). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μπεσίλα - Μακρίδη, Ε. (2006).*Έλεγχος Διοίκησης* (Τ.ΙΙ). Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Piattoni, S. (2009). «Multi-Level Governance in the EU. Does it works? ». Εισήγηση στο συνέδριο *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger.* MIT. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση : https://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni (τελευταία πρόσβαση 4/6/2015).

Παπάζογλου, Μ.Γ. (2010). «Εξευρωπαϊσμός και Δημοκρατικά Ελλείμματα. Η Έννοια της Κρίσης Νομιμοποίησης». *ΕΛΙΑΜΕΠ-Κείμενα Εργασίας* (9) σ. 1-11. Διαθέσιμο στην διαδικτυακή διεύθυνση http://www.eliamep.gr (τελευταία πρόσβαση 19/7/2015).

Παπαχατζής, Γ. (1983). *Σύστημα του Εν Ελλάδι Ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου* (6η έκδ.). Αθήνα.

Πιτσούλης, Χ. (2004). *Η Κρατική Εποπτεία των Δημάρχων και οι Ευθύνες τους στην Ελληνική Έννομη Τάξη*. Αθήνα.

Radaelli, C. (2003). «The Europeanization of Public Policy». Στο Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, (σ.27-56).

Sotiropoulos, D. (2004). «The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper? », *Journal of European Social Policy*, 14 (3) (σ.267-284).

Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π. (1993). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου (6η έκδ.). Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Tsoukalis, L. (επιμ.) (1979): *Greece in the European Community*. London: Saxon House.

Τσούντας, Κ.Σ. (1993). Συστήματα Εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. Το Ελληνικό Παράδειγμα. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τσούτσος, Α. (1955). *Η Διοικητική Εποπτεία επί των Αυτοδιοικούμενων Οργανισμών*. Διδακτορική Διατριβή. Αθήνα : Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Φλογαΐτης, Σ. (2010). «Τοπική Αυτοδιοίκηση». Στο Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Π. Παυλόπουλος, Γ. Σιούτη & Σ. Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο* (2η έκδ., σ.155-164). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Φυτράκης, Ε. (2010). *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία, Νομοθεσία, Νομολογία.* Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Χλέπας, Ν. Κ. (1999). Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Χρυσόγονος, Κ. (2010). «Η Χαμένη Τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο Μηχανισμός "Στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας" από την Οπτική της Εθνικής Κυριαρχίας και της Δημοκρατικής Αρχής». *Νομικό Βήμα* (58), σ.1353-1365.