

Διαφθορά και Εσωτερικός Έλεγχος των Ο.Τ.Α.

Μαρία Ροντίρη, Ελέγκτρια Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), Διδακτορική φοιτήτρια Νομικής Σχολής Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου

Στην παρούσα μελέτη εξετάζεται η αντιμετώπιση της διαφθοράς στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), με την ειδικότερη οπτική της συμβολής του εσωτερικού ελέγχου στην πρόληψη ή/και καταστολή φαινομένων διαφθοράς, μετά από συστάσεις διεθνών οργανισμών προς την Ελλάδα. Αναφέρονται συνοπτικά οι διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας αναφορικά με την εγκαθίδρυση του εσωτερικού ελέγχου, όπως προκύπτουν από διεθνείς συμβάσεις, και ο τρόπος εφαρμογής τους στην ελληνική έννομη τάξη. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο των Ο.Τ.Α. και του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α. Στα πλαίσια του «νέου» μοντέλου δημόσιας διοίκησης, η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της σύγχρονης διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα και, κατά το «κανονιστικά δέον», συμβάλλει αποφασιστικά στην πρόληψη και καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς. Στα συμπεράσματα διαπιστώνεται ότι λόγοι που ανάγονται κυρίως σε αδυναμίες/στρεβλώσεις του κανονιστικού πλαισίου αλλά και έλλειψη βούλησης εγκαθίδρυσης του εσωτερικού ελέγχου στην τοπική αυτοδιοίκηση καθιστούν ανίσχυρο τον εσωτερικό έλεγχο, ως εργαλείο αντιδιαφθοράς. Αντίστοιχα, παρατίθενται προτάσεις ώστε η εφαρμογή των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου, με βάση τις διεθνείς ελεγκτικές πρακτικές και πρότυπα, να αποτελέσουν μοχλούς ουσιαστικής βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της διακυβέρνησης, καθώς και καταπολέμησης της διαφθοράς.

Οι πρόσφατες εξελίξεις εκσυγχρονισμού και μεταρρυθμίσεων στον έλεγχο των οικονομικών της τοπικής αυτοδιοίκησης φέρνουν στο προσκήνιο τον εσωτερικό έλεγχο (εφεξής ε.ε.) στους Ο.Τ.Α.^[1] Ο βαθμός αποτελεσματικότητας και λειτουργικότητας του εσωτερικού ελέγχου ειδικά για την αντιμετώπιση της διαφθοράς καθιστά ιδιαίτερα χρήσιμη όσο και ενδιαφέρουσα μία κριτική αποτίμηση της εφαρμογής του στην τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας.

Η διαφθορά στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι διαχρονικά παρούσα σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις ελληνικών ελεγκτικών και εποπτικών αρχών, όπως Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης^[2], Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης^[3], Εθνική Αρχή Διαφάνειας^[4], τις επίσημες εκθέσεις ελεγκτικών μηχανισμών διεθνών οργανισμών, όπως ΟΟΣΑ και Ε.Ε.^[5], αλλά και σχετικά δημοσιεύματα^[6]. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους των Ο.Τ.Α., χρωματισμένη από το φαινόμενο της

«Η διαφθορά στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι διαχρονικά παρούσα»

^[1]Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ: Τεχνική υποστήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, «Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)», διαθέσιμο σε: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/252/Sxedio_Dra-sis_OTA.PDF (πρόσβαση 11.04.2022).

^[2]Σ.Ε.Ε.ΔΔ (2015), «Εκθεση Πεπραγμένων», σ.6, διαθέσιμο σε: <http://www.seedd.gr/LinkClick.aspx?fileticket=kDMCPdZXYTA%3d&tabid=74&mid=446>, (πρόσβαση 11.09.2020).

^[3]ΓΕΔΔ, Ετήσια έκθεση (2016), Αθήνα (2017), σ. 34, διαθέσιμο σε: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/199/GEDD-EE-2016.pdf, (πρόσβαση 11.09.2020). Επίσης, ΓΕΔΔ Ετήσια έκθεση (2017), Αθήνα 2018, διαθέσιμη σε:

https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/225/GEDD-EE-2017.pdf, (πρόσβαση 11.09.2020).

^[4]ΕΑΔ (2019), «Ετήσια Έκθεση Απολογισμού», σ. 17 (διαθέσιμο στο <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> (πρόσβαση 11.09.2020))

^[5]Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), «Εκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς», Παράρτημα 8, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_greece_chapter_en.pdf, (πρόσβαση 11.09.2020).

^[6]Παναγιώτα, Μπίτσικα, «Βασίλειο της διαφθοράς η τοπική αυτοδιοίκηση», Το Βήμα (03-03-2013), διαθέσιμο σε:

Διαφθορά και Εσωτερικός Έλεγχος των Ο.Τ.Α.

διαφθοράς, προκαλεί βλάβες στην οικονομία, την κοινωνία^[7] και το κράτος δικαίου. «Ζημιές» οι οποίες δεν μπορούν να μένουν «αυτοπύρριχτες» εντός της ισχύουσας έννομης τάξης, της ηθικής και του νομικού μας πολιτισμού^[8]. Το κυρίαρχο ερώτημα που ανακύπτει είναι αν ο εσωτερικός έλεγχος (στο εξής «ε.ε.»), ως διεθνώς αναγνωρισμένο εργαλείο αντιμετώπισης της διαφθοράς, μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση.

Με την παρούσα μελέτη υποστηρίζεται ότι η χώρα μας, προς αντιμετώπιση της διαφθοράς^[9] σε εκπλήρωση των διεθνών της υποχρεώσεων, υιοθέτησε τον ε.ε. στους Ο.Τ.Α., ωστόσο, παρά τη θέσπιση του οικείου θεσμικού πλαισίου, η εφαρμογή είναι επιφανειακή, με αποτέλεσμα ο ε.ε., να μην λειτουργεί ως ένα ισχυρό εργαλείο αντιδιαφθοράς. Περιγράφεται συνοπτικά το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο των Ο.Τ.Α. αλλά και το διεθνές θεσμικό πλαίσιο που προβλέπει τον ε.ε. ως εργαλείο αντιδιαφθοράς και αντίστοιχα τα υιοθετούμενα μέτρα και οι πολιτικές της Ελλάδας, ώστε να συμμορφωθεί με τις διεθνείς της υποχρεώσεις. Η ανωτέρω αναφορά αποσκοπεί να καταδείξει πως υπάρχει καθολική τυπική συμμόρφωση της χώρας στις υποχρεώσεις της, ωστόσο η συμμόρφωση παραμένει σε τυπικό επίπεδο.

Η αναζήτηση των αιτιών που οδηγούν στην ανεπάρκεια του ε.ε. σχετίζεται με αδυναμίες/στρεβλώσεις του ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου και φανερώνουν ανυπαρξία πραγματικής βούλησης για την εδραίωση και ουσιαστική λειτουργία του. Άλλοι λόγοι που οδηγούν στη μη επαρκή λειτουργία του ε.ε. σχετίζονται με τη φύση του ε.ε. ως εργαλείου ελέγχου αρχικά του ιδιωτικού τομέα και την

ιστορική εξέλιξη της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο αυτής.

Η πρωτοτυπία του εγχειρήματος συνίσταται στο ότι διερευνά την ουσιαστική αποτελεσματικότητα του ε.ε., ως εργαλείου αντιδιαφθοράς στους Ο.Τ.Α., σε συνάρτηση με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Ειδικότερα, η μελέτη διαρθρώνεται ως ακολούθως:

Στο 1^ο Κεφάλαιο εξετάζονται οι υποχρεώσεις των Ο.Τ.Α. για λογοδοσία και ορθή διακυβέρνηση, ως μέτρου που εφαρμόζεται προκειμένου να συμπλέει η Ελλάδα με την ασκούμενη πολιτική και λήψη μέτρων σε επίπεδο διεθνούς κοινότητας, για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς. Το 2^ο Κεφάλαιο αφιερώνεται σε μια εν τάχει περιγραφή του ελληνικού θεσμικού πλαισίου των Ο.Τ.Α., μέσα από μια συνοπτική ιστορική αναδρομή και περιγραφή των σχέσεων τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής πολιτικής εξουσίας. Η προσθήκη αυτού του κεφαλαίου είναι απαραίτητη ώστε να γίνουν αντιληπτές ιδιαιτερότητες της ελληνικής τοπικής εξουσίας, ως περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί ο εσωτερικός έλεγχος. Στο 3^ο Κεφάλαιο, σκιαγραφείται αδρά η υπάρχουσα διαδικασία εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.. Περαιτέρω, οροθετείται ο ε.ε. στα πλαίσια του ισχύοντος Γενικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς, (ΓΣΚΔ 2018-2021)^[10], λαμβάνοντας υπόψη τις πρόσφατες εξελίξεις και τις εγγενείς αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου και της δημόσιας διοίκησης.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με συμπεράσματα και προτάσεις βελτίωσης του ε.ε., ώστε να καταστεί ένας αποτελεσματικός μηχανισμός καταπολέμησης της διαφθοράς στους Ο.Τ.Α..

«παρά τη θέσπιση του οικείου θεσμικού πλαισίου, η εφαρμογή είναι επιφανειακή»

<https://www.tovima.gr/2013/03/03/politics/basileio-tis-diafthoras-i-topiki-aytodioikisi/>, (πρόσβαση 04-04-2022).

^[7] Γρύφων Κολλίντζας, & Χάρης Ντέλλας, «Διαφθορά, οικονομική ανάπτυξη και διανομή του εισοδήματος». Στο: Α.Π. Νικολοπούλου (επιμ.), *Κράτος και Διαφθορά* (σ. 167-184). Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 1998, σελ. 175 κ.επ.

^[8] Μαρία Καϊάφα-Γιμπάντι (2015) (επιμ.), *Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στον δημόσιο τομέα*, τ. Γ', Ένα συνεκτικό σχέδιο για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, σ.5.

^[9] ΟΟΣΑ (2018, α) Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ: Τεχνική υποστήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, «Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)». ΟΟΣΑ [Διαθέσιμο σε: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/252/Sxedio_Dra-sis_OTA.PDF (πρόσβαση 11.04.2022)].

^[10] «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την καταπολέμηση της Διαφθοράς 2018-2021», διαθέσιμο σε : https://aead.gr/images/manuals/esskd/2018-2021/esskd_2018-2021.pdf, (πρόσβαση 05-04-2022).

Διοικητικό Δίκαιο

Α. Διεθνείς στρατηγικές για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και εθνική συμμόρφωση

Με το παρόν κεφάλαιο, εξετάζεται η ανάγκη αντιμετώπισης της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο και, ακολούθως, η σημασία του εσωτερικού ελέγχου ως μέσου αντιδιαφθοράς, καθώς ενσωματώνει αξίες όπως ακεραιότητα και λογοδοσία.

1. Αντιμετώπιση διαφθοράς στη διεθνή κοινότητα

Η διαφθορά αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο, με πολιτική και κοινωνική διάσταση, δύσκολο να οριοθετηθεί νομικά^[11]. Εντός των κόλπων της διαφθοράς συνυπάρχουν εγκλήματα που τυποποιούνται στον Ποινικό Κώδικα, όπως τα εγκλήματα δωροδοκίας^[12], υπεξαίρεσης, απάτης αλλά και φαινόμενα νεποτισμού, πατρωνίας, πελατεικών σχέσεων^[13]. Η διαφθορά πλήττει τον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα αλλά και κάθε χώρα με διαφορετικό τρόπο. Αν και δεν υφίσταται ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της διαφθοράς (λόγω των νομικών δυσχερειών), ο προσδιορισμός της έννοιας ως «κατάχρηση δημόσιας εξουσίας προς ίδιον όφελος», ο οποίος δόθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα, χάρει ευρείας αναγνώρισης^[14].

Κοινό σημείο συναίνεσης αναφορικά με τον πυρήνα της διαφθοράς, είναι η πρόκληση ανυπολόγιστης βλάβης σε οικονομία, κοινωνία

και στα Δικαιώματα του Ανθρώπου^[15], με συνέπεια την από κοινού κινητοποίηση διεθνών οργανισμών και οργανώσεων για την αντιμετώπισή της.

Σε επίπεδο ΟΗΕ, η αντιμετώπιση της διαφθοράς αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της προσπάθειας για την επίτευξη μιας πιο αποτελεσματικής, δίκαιης και επαρκούς διακυβέρνησης^[16]. Ο ΟΗΕ, με το «Παγκόσμιο Πρόγραμμα εναντίον της Διαφθοράς» (UN Global Programme against Corruption), προωθεί τη διεθνή διαφάνεια και την υπευθυνότητα ενώ ελέγχει τη συμμόρφωση των χωρών, σύμφωνα με τις διατάξεις της οικείας σύμβασης του ΟΗΕ για τη Διαφθορά (UNCAC), μέσω σχετικού μηχανισμού ελέγχου. Η αντίστοιχη Έκθεση της 1ης Αξιολόγησης με συστάσεις για τη χώρα μας αποσκοπούσε στον έλεγχο συμμόρφωσης της Ελλάδας με όσα ορίζονται στα άρθρα 15-42 του Κεφαλαίου III «Ποινικοποίηση και επιβολή του νόμου» και στα άρθρα 44-50 του Κεφαλαίου IV «Διεθνής Συνεργασία» της ανωτέρω Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τον Κύκλο Αξιολόγησης 2010-2015.

Στο πλαίσιο λειτουργίας του ΟΟΣΑ, η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ για τη Δωροδοκία στις Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές επιβλέπει και ελέγχει την εφαρμογή της «Σύμβασης του ΟΟΣΑ κατά της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών κατά τις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές»^[17]. Στα πλαίσια του 3ου Κύκλου Αξιολόγησης

«Η διαφθορά αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο, με πολιτική και κοινωνική διάσταση, δύσκολο να οριοθετηθεί νομικά»

[11] Νικόλαος Μπιτζιλέκης (2010), «Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα», στο Πιτσσελά Αγγελική (επιμ.) Εγκληματολογικές Αναζητήσεις: Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Στέργιο Αλεξιάδη, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ.595-628, σελ.595 κ.επ.. Επίσης, για τις εν γένει δυσκολίες αποτύπωσης της αντικειμενικής υπόστασης εγκλημάτων διαφθοράς σε τυπικό νόμο, βλ. Αθανάσιος, Χουλιάρας (2019), «Εγκληματικότητα των ισχυρών: Εγκληματολογική θεωρία και ποινική προβληματική», στο «Εγκλήματα των Ισχυρών-Διαφθορά, οικονομικό και οργανωμένο έγκλημα» (επιμ.) Σ. Βιδάλη, Ν. Κ. Κουλούρης, Χ., Παπαχαράλάμους, ΕΑΠ, Αθήνα 2019, σελ. 63-85, ιδίως σελ. 71.

[12] Ιωάννης Ανδρουλάκης (2013). «Το παγκόσμιο νομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς», 6ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινολόγων, Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, Δυνατότητες και όρια, 31 Μαΐου-1 Ιουνίου 2013, Στέγη Γραμμάτων και Τεχνών, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. (91-109).

[13] Γρηγόρης Λάζος (2005), Διαφθορά και αντιδιαφθορά. Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη 2005, σελ.110 κ.επ.

[14] World Bank (2007), 'Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anti-corruption. Washington', DC: World Bank. Επίσης της ίδιας άποψης και Γρηγόρης Λάζος (2005). Διαφθορά και αντιδιαφθορά. Θεσσαλονίκη: Νομική Βιβλιοθήκη 2005, σελ. 41 και 70.

[15] Αλίκη Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου (2013), «Διαφθορά: Ένα διμερές έγκλημα που έχει σαν θεμέλιο την αρχή ότι ο πλουτισμός είναι η πρώτη αξία». Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Η διαφθορά & η καταπολέμησή της. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, (σσ.3-9) σ.7.

[16] Η Γενική Συνέλευση των Η.Ε., στις 25-09-2015 (A/RES/70/1) υιοθέτησε την Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη των Ηνωμένων Εθνών με τον τίτλο «Μετασχηματίζοντας τον Κόσμο μας: Η Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη»

[17] Ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265/Α/1-12-1998), «Κύρωση της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές».

Διαφθορά και Εσωτερικός Έλεγχος των Ο.Τ.Α.

της Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ, με θέμα την «Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών στις Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές», υπήρξε έκθεση με σημαντικές συστάσεις για τη χώρα μας, (κατά τα έτη 2012 και 2015). Ακόμη, άξια μνημόνευσης είναι η παροχή τεχνογνωσίας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, με την συνεργασία του ΟΟΣΑ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ελλάδας^[18].

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, προς αντιμετώπιση της διαφθοράς, υιοθέτησε τις «Συμβάσεις Ποινικής και Αστικής νομοθεσίας περί Διαφθοράς»^[19]. Ο μηχανισμός ελέγχου για τη συμμόρφωση με τις ανωτέρω συμβάσεις περιλαμβάνει την Ομάδα χωρών κατά της Διαφθοράς ή GRECO (the Group of States Against Corruption), που βασίζεται, κυρίως, στις αρχές της αμοιβαίας αξιολόγησης σε θέματα διαφθοράς και διασφαλίζει την σωστή εφαρμογή από τα κράτη των δύο ανωτέρω διεθνών Συμβάσεων. Η Ελλάδα έχει αξιολογηθεί για τον τρίτο κύκλο αξιολόγησης (ποινικοποίηση εγκλημάτων διαφθοράς, διαφάνεια χρηματοδότησης πολιτικών κομμάτων),^[20] τον τέταρτο κύκλο (πρόληψη διαφθοράς Εισαγγελέων, Δικαστών, Βουλευτών) και τον πέμπτο κύκλο (πρόληψη διαφθοράς και πρόωθηση της ακεραιότητας σε κεντρικές κυβερνήσεις και φορείς επιβολής νόμου).

2. Στρατηγικές κατά της διαφθοράς στην Ελλάδα - Δημόσια ακεραιότητα και λογοδοσία

Για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα και προς εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας αναγνωρίστηκε η ανάγκη θέσπισης μιας συνολικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς και ενίσχυσης του συντονισμού των προσπαθειών, με τη δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΓΚΑΔ).

Επίσης, η Ελλάδα υιοθέτησε την εθνική στρατηγική κατά της διαφθοράς (2014), η οποία αποτελεί ταυτόχρονα το εθνικό εργαλείο για την υλοποίηση των συστάσεων των διεθνών οργανισμών^[21]. Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο αποτελεί το πρώτο ενιαίο πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των δράσεων πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς (2014). Αναθεωρήθηκε δύο φορές, το 2015 και το 2017, και συνδέεται με τις υποχρεώσεις της Ελλάδας που απορρέουν από το σχετικό Μνημόνιο Συνεργασίας, Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ 94/14.08.2015). Το σχέδιο βασίζεται στις εκθέσεις αξιολόγησης των Διεθνών Οργανισμών (ΟΟΣΑ, GRECO, ΟΗΕ) και της τεχνικής βοήθειας του ΟΟΣΑ και εξασφαλίζει τη συνεργασία και την εμπλοκή όλων των ενδιαφερόμενων μερών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα καθώς και της κοινωνίας των πολιτών στην εφαρμογή συγκεκριμένων στόχων. Η συστηματική προσπάθεια για την αντιμετώπιση της διαφθοράς,

[18] ΟΟΣΑ (2018,α) Πρόγραμμα Ελλάδας-ΟΟΣΑ: Τεχνική υποστήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, «Σχέδιο Δράσης για τη μείωση της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)», ΟΟΣΑ [Διαθέσιμο σε: http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/252/Sxedio_Drasis_OTA.PDF (πρόσβαση 11.04.2022)], ΟΟΣΑ, (2018,β), Πρόγραμμα Ελλάδα – ΟΟΣΑ: Παροχή Τεχνικής Βοήθειας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, «Τεχνική Έκθεση για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων» [Διαθέσιμο σε: <https://www.oecd.org/governance/ethics/1.1-technical-report-modernising-internal-audit-el.pdf> (πρόσβαση 11.04.2022)], ΟΟΣΑ, (2018, c), *Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Παρίσι: ΟΟΣΑ.

[19] Το ΣτΕ υιοθέτησε το 2004 το «Εγχειρίδιο Καλών Πρακτικών», που αποτελεί το πρώτο μέρος του φακέ-

λου «Δημόσια ηθική σε τοπικό επίπεδο», το οποίο συμπεριλαμβάνει και τον Εσωτερικό Έλεγχο στους Ο.Τ.Α..

[20] Νίκος Κουράκης (2013), «Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO)», *Ποινικά Χρονικά ΞΓ'* (2013), (σελ. 561- 567), σελ.562 κ.επ. με σχετικές παρατηρήσεις.

[21] Το «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς» της ΓΓΚΔ, αποτελεί το πρώτο ενιαίο πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των δράσεων πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς (2014), αναθεωρήθηκε δύο φορές, το 2015 και το 2017 και συνδέεται με τις υποχρεώσεις της Ελλάδας που απορρέουν από το σχετικό Μνημόνιο Συνεργασίας, Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ 94/14.08.2015) «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

«αναγνωρίστηκε η ανάγκη θέσπισης μιας συνολικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς και ενίσχυσης του συντονισμού των προσπαθειών, με τη δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΓΚΑΔ).»

Διοικητικό Δίκαιο

αφορά, μεταξύ άλλων, μία ολοκληρωμένη δημόσια πολιτική για την καθιέρωση της ακεραιότητας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Η διαφάνεια και λογοδοσία στη δημόσια διοίκηση στηρίζεται στην πρόβλεψη εγκαθίδρυσης του εσωτερικού ελέγχου και κωδίκων δεοντολογίας.

Ήδη με το Εθνικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΣΚΤΔ) 2018-2021, αναγνωρίστηκε η ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς στους Ο.Τ.Α. και υιοθετήθηκε, ως ειδική τομεακή στρατηγική, η ενίσχυση των ελέγχων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με τη διαφθορά, με προτεραιότητα την ίδρυση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (ΜΕ.Ε.). Η δημιουργία και η λειτουργία ΜΕ.Ε. στους Ο.Τ.Α. εξελίχθηκε σε δύο φάσεις: α) την πειραματική, με τη συμμετοχή πέντε αρχών, μεταξύ των οποίων και Ο.Τ.Α., β) την πιλοτική, με την διενέργεια πιλοτικών ε.ε. σε περισσότερους Ο.Τ.Α..

Η λειτουργία και εφαρμογή του ε.ε. στους Ο.Τ.Α. ανταποκρίνεται στους στόχους του ΕΣΔΚΔ, βάσει του «Εγχειρίδιου Εσωτερικού Ελέγχου για τη ελληνική δημόσια διοίκηση», της «Τεχνικής Έκθεσης για τον Εκσυγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων», του «Οδικού Χάρτη Εφαρμογής για την Ενίσχυση του Εσωτερικού Ελέγχου» και του «Εγχειρίδιου Εσωτερικού Ελέγχου για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα»^[22].

Ήδη ψηφίστηκε το ΕΣΣΚΔ 2022-2024, το οποίο χαρακτηρίζεται από καινοτομίες και δομείται σε τρεις βασικούς άξονες: καταπολέμηση και έλεγχος, πρόληψη - ακεραιότητα και λογοδοσία, ενημέρωση - δημοσιότητα και ευαισθητοποίηση (Ν.4915/2022 (ΦΕΚ Α'63/24-03-2022)).

Η Ελλάδα, προς εκπλήρωση των διεθνών της υποχρεώσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, εκπόνησε μια συνολική στρατηγική μέτρων αντιδιαφθοράς με τα σχετικά ΕΣΣΚΔ, στα οποία εντάσσεται ως τομεακή πολιτική ο ε.ε. στους Ο.Τ.Α..

Β. Το θεσμικό πλαίσιο των Ο.Τ.Α. και της εποπτείας τους

Η παρουσίαση της ιστορικής εξέλιξης και του θεσμικού πλαισίου των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα αποτυπώνει το συνολικό πλαίσιο λειτουργίας αυτών, ιστορικά και εξελικτικά και βοηθά στην κατανόηση του τρόπου εποπτείας αυτών.

1. Ιστορική εξέλιξη και διοικητικό πλαίσιο των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα

Η ύπαρξη και λειτουργία των Ο.Τ.Α προβλέπεται εκ του Συντάγματος (άρθρο 102) καθώς υπέρ αυτών συντρέχει το τεκμήριο αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων. Ταυτόχρονα διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, τα δε όργανά τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία^[23].

Η συγκρότηση του κράτους βάση των αρχών της λαϊκής συμμετοχής και της αποκέντρωσης, αποτέλεσε μία εκ των αρχών της Επανάστασης του 1821 καθώς η κοινότητα, ως κύτταρο της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ήδη γνωστή από την Τουρκοκρατία. Μετά την απελευθέρωση, δεν υπήρξε πρόβλεψη περί αυτοδιοίκησης (Γ' Ψήφισμα του Καποδίστρια, 1828), καθώς υπήρχε ανάγκη για ισχυρή κεντρική εξουσία, πρακτική που υιοθετήθηκε κατά κύριο λόγο και από την μοναρχία. Σοβαρές μεταρρυθμίσεις υπήρξαν με το νόμο ΔΝΖ'/1912 του Βενιζέλου, ο οποίος πρόβλεψε πλήρη αυτοδιοίκηση σε δήμους και κοινότητες (αλλά όχι για τις νομαρχίες).

Σημαντικές θεσμικές παρεμβάσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες επιχειρήθηκαν στον θεσμικό χάρτη της χώρας, κατά τη δεκαετία του 1990 και ιδίως με το ν. 2218/1994, οπότε οι αρμοδιότητες της παλιάς νομαρχίας μεταβιβάστηκαν στην αιρετή πλέον, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Κατόπιν, με το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» (ν. 2539/1997), δημιουργήθηκαν 901 δήμοι και 130 κοινότητες, ενώ η χώρα διαιρέθηκε σε δεκατρείς διοικητικές περιφέρειες, πενήντα δύο νομούς και τρεις διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Εκ νέου αλλαγές στη διοικητική διαίρεση των Ο.Τ.Α. επήλθαν με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (ν.

«οι αρμοδιότητες της παλιάς νομαρχίας μεταβιβάστηκαν στην αιρετή πλέον, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση»

^[22] ΕΣΔΚΔ 2018-2021, Γενικός Στρατηγικός Στόχος 10: «Ειδική τομεακή στρατηγική: Τοπική Αυτοδιοίκηση».

^[23] Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα (1995), *Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Σάκκουλας, σελ. 142 κ.επ.

Διαφθορά και Εσωτερικός Έλεγχος των Ο.Τ.Α.

3852/2010), οπότε ο αριθμός των δήμων μειώθηκε σε 325, ενώ οι νομαρχίες, ως δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α., αντικαταστάθηκαν από τις 13 (αιρετές) περιφέρειες. Ταυτόχρονα, συστάθηκαν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες δεν αποτελούν θεσμό της αυτοδιοίκησης αλλά ανέλαβαν τις αρμοδιότητες των παλαιών κρατικών περιφερειών. Εκ νέου ρυθμίσεις στους Ο.Τ.Α. της χώρας επήλθαν με το ν. 4557/2018.

2. Εποπτεία επί των Ο.Τ.Α.

Η εποπτεία του κράτους επί των Ο.Τ.Α. (νομοθετική, δικαστική, διοικητική) στοχεύει στη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος, κατοχυρώνεται και οριοθετείται στο Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ.4) και αποσκοπεί στην συνεργασία κράτους - Ο.Τ.Α., στο πλαίσιο της ενιαίας κυβερνητικής πολιτικής, εντός του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Η διοικητική εποπτεία, ως θεσμικό αντιστάθμισμα της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας που διαθέτουν οι Ο.Τ.Α., συνεπάγεται την ολική ή μερική ακύρωση των πράξεων των Ο.Τ.Α., καθώς και την επιβολή κυρώσεων στις δημοτικές αρχές για τη διάπραξη συγκριμένων πράξεων, ενώ περιορίζεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας.

Έμφαση στην άσκηση εποπτείας με μηχανισμούς που προάγουν τη λογοδοσία και τον έλεγχο αναφορικά με τις δημόσιες δαπάνες, τον έλεγχο των πράξεων των Ο.Τ.Α. γενικά και ειδικότερα τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών στους νέους δήμους, δόθηκε με τις μεταρρυθμίσεις του ν.3852/2010^[24]. Η πρόβλεψη της σύστασης της «Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.», με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., αποτέλεσε καινοτομία κατά την άσκηση εποπτείας (άρθρο 215, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 του Ν. 4257/2014).

Η «Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α.» προβλεπόταν να ασκεί αρμοδιότητα ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., με επικεφαλής τον «Ελεγκτή Νομιμότητας» (άτομο αυξημένων προσόντων - επιλογή με α-

ξιοκρατική διαδικασία), στελεχωμένη με εξειδικευμένο προσωπικό μετά από αξιοκρατική διαδικασία. Επίσης, η νέα υπηρεσία είχε αρμοδιότητες διενέργειας επιτόπιου ελέγχου, υποβολής ειδικής έκθεσης απολογισμού, έκδοσης εγκυκλίων για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας και προτάσεων, κ.ά.

Η σύσταση «Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α.» αποτέλεσε αντικείμενο και του ν. 4555/2018 (Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»), ο οποίος αποσκοπούσε (μεταξύ άλλων παρεμβάσεων στο υφιστάμενο σύστημα εποπτείας των Ο.Τ.Α.), στην άρση των δυσχερειών, τεχνικού και δημοσιονομικού χαρακτήρα που δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. και του Ελεγκτή Νομιμότητας, όπως προβλεπόταν στα άρθρα 215, 216 και επ. του νόμου 3852/2010 (Α' 87) άρθρο 108 κ.επ. Παρά ταύτα, οι διακηρύξεις των νόμων, περί νέου πλαισίου εποπτείας και αλλαγή του μηχανισμού ελέγχου στους Ο.Τ.Α., με τη σύσταση «Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. δεν ευοδώθηκαν μέχρι σήμερα.

3. Ισχύουσα κατάσταση άσκησης εποπτείας επί των Ο.Τ.Α.

Ο έλεγχος νομιμότητας, λόγω μη σύστασης της «Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ελέγχου Νομιμότητας», διενεργείται σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 238 του ν. 3852/2010 (άρθρο 131 ν.4855/2018), με παραπομπή στις διατάξεις του ν.3463/2006. Όργανα εποπτείας των πράξεων είναι ο οικείος Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (ήδη Συντονιστής) και η Επιτροπή (άρθρο 152 ν.3463/2006). Ο έλεγχος νομιμότητας αφορά πράξεις των Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τα άρθρα 215, 224-231 ν.3852/2010, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν και περιλαμβάνουν: α) τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας, β) τον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας, γ) την ειδική διοικητική προσφυγή. Εξάλλου, οι αποφάσεις των οργάνων των Ο.Τ.Α. είναι άμεσα εκτελεστές. Η εποπτεία επί των προσώπων των αιρετών οργάνων των Ο.Τ.Α. (παρ. 4 άρθρου 102 του

«Έμφαση στην άσκηση εποπτείας με μηχανισμούς που προάγουν τη λογοδοσία και τον έλεγχο αναφορικά με τις δημόσιες δαπάνες, τον έλεγχο των πράξεων των Ο.Τ.Α. γενικά και ειδικότερα τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών στους νέους δήμους, δόθηκε με τις μεταρρυθμίσεις του ν.3852/2010»

^[24] Χαράλαμπος Χρυσανθάκης (2010). *Καλλικράτης – Ο νέος Νόμος για την Αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 23 κ.επ.

Διοικητικό Δίκαιο

Συντάγματος) συνίσταται σε πειθαρχικό έλεγχο (άρθρα 233 & 234 του ν.3852/2010), σε λήψη διοικητικών μέτρων (άρθρα 236 & 237 του Ν.3852/2010), σε αναζήτηση αστικής ευθύνης (άρθρο 232 του ν.3852/2010). Αναφορικά με την επάρκεια του διενεργούμενου ελέγχου, θα πρέπει να ειπωθεί πως προβλέπεται, εκ του θεσμικού πλαισίου, να ελέγχονται πολλές δεκάδες πράξεων των Ο.Τ.Α., από τις οικείες αποκεντρωμένες διοικήσεις. Η πληθώρα των πράξεων προς έλεγχο, σε συνδυασμό με το γεγονός πως οι αποκεντρωμένες διοικήσεις ασκούν πληθώρα κρατικών αρμοδιοτήτων (λ.χ. μέχρι πρόσφατα αρμοδιότητες δασικού χαρακτήρα, υδάτων, αλλοδαπών κ.α.) ενώ στερούνται εξειδικευμένου και επαρκούς προσωπικού, δίνει ένα πρώτο αποτύπωμα της μη αποτελεσματικότητας του ασκούμενου ελέγχου στους Ο.Τ.Α..

Επίσης, ο προληπτικός έλεγχος δαπανών των Ο.Τ.Α. (τυπικός και ουσιαστικός έλεγχος δαπανών) ασκούνταν από το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρα 275, 282 του ν.3852/2010, ν.4129/2013)^[25] και αφορούσε τον έλεγχο της διαχείρισης πράξεων των αρμόδιων οργάνων βάσει των αρχών της χρηστής δημόσιας διαχείρισης^[26] σημειωτέο, πως τα Ελεγκτικά Συνέδρια των χωρών της ΕΕ, με εξαίρεση της Ελλάδας, προβαίνουν και σε ελέγχους απόδοσης, πέραν της νομιμότητας και κανονικότητας^[27]

Η κατάργηση του Προληπτικού Ελέγχου των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., εντάσσεται στη λογική διαφοροποίησης του τρόπου ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Ειδικότερα, η αλλαγή πλεύσης αφορά προς χάριν της αποτελεσματικότητας, την έμφαση στους κατασταλτικούς ελέγχους, ώστε να μην προκαλούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα στην εξόφληση δημοσίων δαπανών, με ταυτόχρονα ενίσχυση της διαφάνειας και λογοδοσίας των

οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών. Ο νόμος έτυχε σειράς παλινδρομήσεων. Αρχικά, προβλέφθηκε η 1η/1/2019, (άρθρο 31 ν.4270/2014), ως ημερομηνία πάσης του ασκούμενου από το Ελεγκτικό Συνέδριο Προληπτικού Ελέγχου δαπανών των Ο.Τ.Α. και των λοιπών νομικών προσώπων. Στη συνέχεια, με το άρθρο 58 ν. 4607/2019 (ΦΕΚ 65 Α/24.04.2019) δόθηκε παράταση έως την 1η/1/2020, ωστόσο αιφνιδιαστικά, με εκπρόθεσμη τροπολογία, ορίστηκε ότι ο έλεγχος δεν θα καταργηθεί την 1η/1/2020, αλλά την 31η/7/2019 (παρ.1 αρ.125, ν.4611/2019).

Πέρα των ανωτέρω διαδικασιών, ασκούνται σωρεία ελέγχων στη διοικητική και οικονομική λειτουργία των Ο.Τ.Α. και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς που είχαν γενική ή ειδική αρμοδιότητα ελέγχου. Ενδεικτικά αναφέρονται: ΓΕΔΔ, ΣΕΔΔ^[28] Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία, Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Συνήγορος του Πολίτη, κ.ά.

Εκ των ανωτέρω, καθίστανται εμφανείς: α) η μη επαρκής άσκηση εποπτείας επί πράξεων και προσώπων Ο.Τ.Α., β) η ύπαρξη αλληλοεπικάλυψης των ελεγκτικών μηχανισμών, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αβεβαιότητα, αμφισβήτηση και δυσλειτουργία στη διοίκηση των Ο.Τ.Α.^[29]

Πάγιο αίτημα εκ μέρους των Ο.Τ.Α., είναι η πρόβλεψη απλοποιημένης και ξεκάθαρης ελεγκτικής διαδικασίας με έναν μοναδικό ελεγκτικό μηχανισμό σε κάθε φορέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε πράγματι να καθίσταται αποτελεσματική και ουσιαστική η εποπτεία της λειτουργίας των Δήμων και των νομικών τους προσώπων^[30].

«Η κατάργηση του Προληπτικού Ελέγχου των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. εντάσσεται στη λογική διαφοροποίησης του τρόπου ελέγχου των δημοσίων δαπανών»

[25] Νικόλαος Μηλιώνης (2002). *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα Αντ. Ν., σελ.134.

[26] Κομνηνός-Νίκος Χλέπας (2014). «Ο έλεγχος δαπανών των περιφερειών», Γνωμοδότηση, [Διαθέσιμο σε <https://eperifereia.files.wordpress.com/2016/07/n-k.pdf>, (πρόσβαση 20-03-2022)], σελ.3 κ.επ.

[27] Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήγα (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας, σελ.20.

[28] Ελισσάβετ Μπεσίλα-Μακρίδη (2002), *Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών*

Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ.19 κ.επ.

[29] Ντορέτα Αλεξίου & Δήμητρα Κουτσούρη, «Οδηγός νέων δημοτικών αρχών», ΙΙΙ Εποπτεία-Έλεγχος στις πράξεις και τα όργανα των φορέων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, Ε.Ε.ΤΑΑ, [Διαθέσιμο σε <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/166.pdf>, (πρόσβαση 16-04-2020)], σελ.13.

[30] Ντορέτα Αλεξίου & Δήμητρα Κουτσούρη, ό.π. σ.14.

Διαφθορά και Εσωτερικός Έλεγχος των Ο.Τ.Α.

Το αυστηρό και ευρύ θεσμικό πλαίσιο άσκησης εποπτείας στους Ο.Τ.Α. από κρατικούς φορείς (Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Ελεγκτικό Συνέδριο, άλλους ελεγκτικούς φορείς) λόγω στρεβλώσεων, γραφειοκρατίας και αδυναμιών, δεν καθιστά αποτελεσματική την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς στους Ο.Τ.Α.

Γ. Ο εσωτερικός έλεγχος και το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης

Το νέο μοντέλο δημόσιας διοίκησης, η «Νέα Δημόσια Διοίκηση» δανείζεται τον ε.ε. από τον ιδιωτικό τομέα, ως μέσο απαραίτητο μιας χρηστής διακυβέρνησης. Ο ε.ε., αποτελεί μια εσωτερική διαδικασία αυτοαξιολόγησης και αυτοβελτίωσης ενός φορέα, μέσω της ίδια του της Υπηρεσίας.

1. Γενικά περί Εσωτερικού Ελέγχου

Οι σύγχρονες προκλήσεις επιβάλλουν την ανασυγκρότηση των Ο.Τ.Α., ώστε να λειτουργήσουν σ' ένα ολοένα μεταβαλλόμενο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον και να διαχειρισθούν τα σύνθετα τοπικά προβλήματα^[31]. Η διαρκώς αυξανόμενη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική δημόσια διοίκηση στους Ο.Τ.Α., ενώ η κρατική χρηματοδότηση μειώνεται^[32], καθώς και οι απαιτήσεις των πολιτών για ποιοτικές υπηρεσίες και για πλήρη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων αποτελούν ορισμένους μόνο από τους παράγοντες που καθιστούν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση μονόδρομο για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ο ε.ε., λαμβάνοντας υπόψη και τη σχετική διεθνή εμπειρία, μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στη διαδικασία επίτευξης της χρηστής διακυβέρνησης καθώς αποτελεί βασικό παράγοντα αυτής^[33].

Η χρηστή διακυβέρνηση έρχεται ολοένα και περισσότερο, στο επίκεντρο της συζήτησης για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, με έμφαση σε αρχές όπως: λογοδοσία με ανάληψη ευθύνης^[34], διαφάνεια, ακεραιότητα, δικαιοσύνη με ισονομία, αμεροληψία κατά την τέλεση των καθηκόντων. Αρχικά, η έννοια της διακυβέρνησης και του εσωτερικού ελέγχου ως συστατικού της αφορούσαν τον ιδιωτικό τομέα. Σταδιακά, ωστόσο, η έννοια της χρηστής διακυβέρνησης επεκτάθηκε και στο δημόσιο τομέα, καθώς ανάγκη για μεταρρυθμίσεις ανέκυψε και ως προς την εποπτεία και τον έλεγχο του δημόσιου τομέα. Η νέα αυτή «διαχειριστική» προσέγγιση του δημοσίου, κατά τις δεκαετίες 1980 και 1990, ονομάστηκε «Νέα Δημόσια Διοίκηση» (New Public Management - NPM) και έχει ως στόχο την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της διοικητικής δράσης στη λογική του κόστους-οφέλους^[35].

Η «Νέα Δημόσια Διοίκηση» (NPM) βασίστηκε στην κριτική της γραφειοκρατίας ως οργανωτικής αρχής στη δημόσια διοίκηση, με ταυτόχρονη υιοθέτηση τεχνικών του ιδιωτικού τομέα, σύμφωνα με τις αρχές της αγοράς. Συνεπώς, ο εσωτερικός έλεγχος, δημιουργήμα του ιδιωτικού τομέα, αποσκοπούσε στην προστασία των περιουσιακών στοιχείων μιας επιχείρησης, στην ανίχνευση φαινομένων απάτης, στην τήρηση των κανόνων της επιχείρησης. Η βασική κριτική που ασκήθηκε στην «εμφύτευση» του ε.ε. στο δημόσιο τομέα συνίσταται, στην αντίθεση δημόσιου τομέα - ιδιωτικού τομέα, όπου το δημόσιο δεν αποσκοπεί στο κέρδος αλλά στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, ενώ η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης αποτελεί σύνθετο ζήτημα^[36] καθώς τέμνεται με ζητήματα όπως δημοκρατία, λογοδοσία, αποδοτικότητα.

«Η «Νέα Δημόσια Διοίκηση» (NPM) βασίστηκε στην κριτική της γραφειοκρατίας ως οργανωτικής αρχής στη δημόσια διοίκηση»

^[31]Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2009). «Μελέτη για την λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», Αθήνα: ΙΤΑ.

^[32] World Bank (2006), Keeping an Eye on Subnational Governments: Internal Control and Audit at Local Levels, Mustafa Baltaci and Serdar Yilmaz Copyright, the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC. p.3.

^[33] ΟΟΣΑ (2017), Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα. [Διαθέσιμο σε: <https://legalinstruments.oecd.org> (πρόσβαση 15-04-2022)].

Thomas, Asare, (2009). «Internal auditing in the public sector: Promoting good governance and performance improvements». International Journal on Governmental Financial Management, 9(1), 15-28, p. 23.

^[34]Νίκος Μηλιώνης, (2018). Προβλήματα λογοδοσίας στην ευρωπαϊκή δημοσιονομική διακυβέρνηση. Εφ.ΔΔ, 6/2018, σελ. 679-680.

^[35] Eckhard Schroter, Patrick., von Maravic (2007). New Public Management, In: Encyclopedia of Governance, Edited by: M. Bevir, London: Sage, 126-143.

^[36] Σπυρίδων Φλογαίτης (2006), «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21ο

Διοικητικό Δίκαιο

Σχετικά με τον ε.ε., ισχύει το Διεθνές Πλαίσιο Εφαρμογής του Εσωτερικού Ελέγχου του Διεθνούς Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών (ΔΙΕ.Ε.)^[37] (αντίστοιχα και το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών).^[38] Η αποστολή του ε.ε., σύμφωνα με το ΔΙΕ.Ε. είναι «Να ενισχύει και να προστατεύει την αξία του οργανισμού, παρέχοντας αντικειμενική και βάσει κινδύνων διαβεβαίωση, συμβουλές και πληροφόρηση»^[39]. (Αλλά επίσης υποστηρίζεται με επιχειρήματα, πως ο ε.ε. έχει και διασφαλιστικό χαρακτήρα εκτός του συμβουλευτικού)^[40].

Συναφές με την έννοια του ε.ε. είναι το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (εφεξής ΣΕ.Ε.), όπου : Το ΣΕ.Ε. (*internal control system*) είναι μία συνεχής λειτουργία της διοίκησης, η οποία έχει σαν πρωταρχικό σκοπό την επίτευξη των αντικειμενικών σκοπών και στόχων του εκάστοτε Οργανισμού, μέσα από σχετικές πολιτικές, κανονισμούς, οδηγίες, εγκυκλίους και επιμέρους διαδικασίες ενώ αποσκοπεί στην εξάλειψη των κινδύνων που σχετίζονται με τις δραστηριότητές του. Το ΣΕ.Ε. δεν συνιστά ένα ξεχωριστό σύστημα αλλά αφορά τις δικλίδες ελέγχου που έχει ενσωματώσει η διοίκηση στις υποδομές του φορέα για να βοηθήσει, σε διαρκή βάση, τα διοικητικά στελέχη να διευθύνουν τον οργανισμό και να επιτύχουν τους στόχους τους.

Από την άλλη πλευρά, ο ε.ε. (*internal audit*) διαφοροποιείται από το ΣΕ.Ε. καθώς συνιστά μία ανά περίπτωση επίσημη αξιολόγηση για το πόσο καλά η διοίκηση και το προσωπικό εκτελούν τα καθήκοντά τους.

Σύμφωνα με το Διεθνές Πλαίσιο Επαγγελματικής Εφαρμογής, στα υποχρεωτικά στοιχεία του ε.ε. εντάσσονται: α) Οι Βασικές Αρχές για την Επαγγελματική Εφαρμογή του ε.ε., β) Ο ορισμός του ε.ε., γ) Ο Κώδικας Δεοντολογίας, δ) Τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του ε.ε..

2. Θεσμικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου στους Ο.Τ.Α.

Το θεσμικό πλαίσιο του ε.ε. στους Ο.Τ.Α. χαρακτηρίζεται από τη συνήθη πολυνομία και πολυπλοκότητα που διέπει τη δράση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Με το άρθρο 12 του ν. 3492/2006 (ΦΕΚ Α 210/5.10.2006), εισήχθη η έννοια του ε.ε. και παράλληλα ένα ενισχυμένο πλαίσιο ελέγχου με σύγχρονες, διαδικασίες και αναδιάρθρωση των μηχανισμών ελέγχου. Ωστόσο, δεν απουσίαζαν οι σχετικές αντιφάσεις καθώς η παροχή αρμοδιοτήτων στις ΜΕ.Ε. είχε «χροιά πειθαρχικής και δημοσιονομικής φύσεως» που δεν συνάδουν με τη φύση της λειτουργίας του ε.ε..

Ρυθμίσεις σχετικά με τη λειτουργία του ε.ε. και παράλληλα αντιφάσεις υπήρξαν επίσης με το άρθρο 168 παρ.3 του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α 143/28.06.2014), όπου οι εκθέσεις των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου κοινοποιούνται αμελλητί στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ, με την παρ.1, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους επιβλέπει τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (παρ.1, άρθρο 168).

Αναφορά στον ε.ε. υφίσταται στον ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α 133/07.08.2019) για το Επιτελικό Κράτος (με πλήρη αναφορά των νομοθετικών ρυθμίσεων του ε.ε. στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4795/2021, υπό στοιχείο 4) αλλά και στους ν. 2477/1997 [(ΦΕΚ Α 59/17.04.1997), όπου το ΣΕΔΔ χαρακτηρίζεται ως όργανο Εσωτερικού Ελέγχου] και το ν. 4320/2015 [(ΦΕΚ Α 29/19.03.2015), άρθρο 9, περί ίδρυσης ΓΕΓΚΑΔ και πρόβλεψης Γραφείου Συντονισμού Δράσης και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού των ΜΕ.Ε. των Υπουργείων].

Σύμφωνα με τις συστάσεις των διεθνών οργανισμών για την ενδυνάμωση του ε.ε. στους Ο.Τ.Α., ως εργαλείου αντιδιαφθοράς, θα πρέπει να αναφερθούν σχετικά : α) το «Εγχειρίδιο ε.ε. για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», β)

«Το ΣΕ.Ε. δεν συνιστά ένα ξεχωριστό σύστημα αλλά αφορά τις δικλίδες ελέγχου που έχει ενσωματώσει η διοίκηση στις υποδομές του φορέα για να βοηθήσει, σε διαρκή βάση, τα διοικητικά στελέχη να διευθύνουν τον οργανισμό και να επιτύχουν τους στόχους τους.»

αίων», Εφ.Δ.Δ., τ.1/2006, σελ. 110-115, σελ. 113 κ.ε.π.

^[37] Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, ιστοσελίδα σε: <https://www.theiia.org/>, (πρόσβαση 04-03-2022).

^[38] Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, ιστοσελίδα σε: <https://hiia.gr/>, (πρόσβαση 04-03-2022).

^[39] Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, σε <https://www.theiia.org/en/standards/mission-of-internal-audit/#content>. (πρόσβαση 04-03-2022).

^[40] Βέρα Μαργαλίδου (2019) ΕΚΔΔ, «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο άσκησης πολιτικής στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα. (Αθήνα, Φεβρουάριος 2018). Αθήνα: ΕΚΔΔ, σελ.79-87.

Διαφθορά και Εσωτερικός Έλεγχος των Ο.Τ.Α.

η «Τεχνική Έκθεση για τον Εξουγχρονισμό του Εσωτερικού Ελέγχου: Χαρτογράφηση και Ανάλυση Αποκλίσεων», γ) το «Εγχειρίδιο ε.ε. για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα».

Το πλέον πρόσφατο νομοθέτημα περί του ε.ε. είναι ο ν. 4795/2021 (ΦΕΚ Α 62/17.04.2021) «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» βάση διεθνών προτύπων όπως τα γενικώς αποδεκτά Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Ε.Ε., το Πλαίσιο Συστήματος Ε.Ε. της Επιτροπής C.O.S.O., καλές πρακτικές που διαμορφώνονται από φορείς όπως η Επιτροπή C.O.S.O. και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Ι.Ι.Α.), άρθρο 21, ν. 4795/2021. Επίσης λαμβάνονται υπόψη αποφάσεις της Ολομέλειας του ΕΛΣ, και ειδικότερα: α) η υπό στοιχεία ΦΓ8/28662/2020 (Β'2424) απόφαση «Ορισμός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου εντός του Ελεγκτικού Συνεδρίου», και β) η υπό στοιχεία ΦΓ8/55081/2020 (Β'4398) απόφαση, «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία». Οι δύο αυτές κανονιστικές αποφάσεις αποτελούν κατευθυντήριες αρχές κατά τους ελέγχους που θα διενεργηθούν στους δημόσιους φορείς.

Η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση (ν. 4795/2021) υπήρξε αναγκαία λόγω της ελλιπούς κατανόησης - κατά τους διεθνείς οργανισμούς - της έννοιας του ε.ε. ώστε να υπάρχει ενιαία και ολοκληρωμένη αποτύπωση του ΣΕ.Ε., λόγω του κατακερματισμού και των αντιφάσεων προηγούμενων ρυθμίσεων^[41].

Με τον ν. 4795/2021 ορίζεται (παρ.1, άρθρου 4) ότι το «ΣΕ.Ε. ... παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων

του σχετικά με την: α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών, γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του».

Περαιτέρω ορίζονται τα δομικά στοιχεία του ΣΕ.Ε., (άρθρο 5, ν.4795/2021), η διάρθρωση ενός ΣΕ.Ε. (άρθρο 6, ν.4795/2021), η ανεξαρτησία της λειτουργίας του (άρθρο 7, ν.4795/2021) αλλά και η λειτουργία Επιτροπής Ελέγχου (στο εξής Ε.Ε.λ.) (άρθρο 8, ν.4795/2021 ανάλογα με την οργανωτική δομή και το μέγεθος του φορέα). Η Ε.Ε.λ, ούσα ανεξάρτητο όργανο, εγγυάται την ανεξαρτησία της ΜΕ.Ε., παρακολουθεί τις εργασίες της και διασφαλίζει την ποιότητα του έργου της, είναι υπεύθυνη για την ανεξάρτητη αξιολόγηση του συστήματος των εσωτερικών δικλίδων ελέγχου (internal control system) και της διαχείρισης κινδύνων του οργανισμού, την αξιολόγηση της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου, περιλαμβανομένης της παρακολούθησης της ανεξαρτησίας της μονάδας.

3. Εσωτερικός έλεγχος και διαφθορά στους Ο.Τ.Α.

Η σχέση ε.ε. - διαφθοράς θεωρείται αμφίδρομη καθώς ο ε.ε. με τον εξ ορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενισχύει τη δημόσια ακεραιότητα, λογοδοσία και εμπεδώνει το αίσθημα ασφάλειας προς τον πολίτη, συνιστώντας ένα σημαντικό εργαλείο της αντιδιαφθοράς.

Η Ελλάδα κατά την κατάστρωση του ΕΣ-ΣΚΔ για την τριετία 2018-2021 έθεσε ως στόχο την ενίσχυση του ε.ε. στους Ο.Τ.Α., με συγκεκριμένες δράσεις ώστε να ενισχυθεί η λογοδοσία και η χρηστή διακυβέρνηση^[42].

Ωστόσο, στην ελληνική έννομη τάξη προκύπτει πως η εφαρμογή του ε.ε. στην τοπική αυτοδιοίκηση, με το ισχύσαν νομοθετικό καθεστώς πριν τον ν. 4795/2021, σύμφωνα με σχετικές εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου^[43],

«Η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση (ν. 4795/2021) υπήρξε αναγκαία λόγω της ελλιπούς κατανόησης - κατά τους διεθνείς οργανισμούς - της έννοιας του ε.ε. ώστε να υπάρχει ενιαία και ολοκληρωμένη αποτύπωση του ΣΕ.Ε.»

^[41] Βλ. Σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση», Μέρος Α'.

^[42] Βλ. ό.π. υπό Κεφάλαιο 1.2.

^[43] Σχετικά οι: υπ' αριθμ. 1/2021 Έκθεση Ελέγχου του ΕΛΣ, υπ' αριθμ. 2/2021 Έκθεση Ελέγχου του ΕΛΣ,

υπ' αριθμ. 8/2021 Έκθεση Ελέγχου του ΕΛΣ. Επίσης βλ. την υπ' αριθμ. 8/2021 Έκθεση Ελέγχου του ΕΛΣ «Παραλαβή υπηρεσιών από τους δημόσιους φορείς: Υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις εσωτερικού ελέγχου ότι οι υπηρεσίες πράγματι παρασχέθηκαν», την υπ' αριθμ. 1/2021 Έκθεση Ελέγχου του ΕΛΣ «Τέλος ακίνητης περιουσίας: Συμμορφώνονται οι δήμοι με τις υποχρε-

Διοικητικό Δίκαιο

πάσχει αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, προκύπτει από τις αναφερόμενες ειθέςεις, ότι παρά την ύπαρξη του θεσμικού πλαισίου περί ε.ε., ουσιαστικά υπάρχει μια πάγια πρακτική «τυπικής διαδικασίας ελέγχου» και λειτουργίας της διοίκησης των Ο.Τ.Α. αναφορικά με τις δημόσιες δαπάνες, χωρίς εφαρμογή όλων όσων συμβάλλουν στην ουσιαστική λειτουργία του ε.ε.. Ενδεικτικά, οι ειθέςεις αναφέρουν λ.χ. μη έλεγχο των παρασχεθεισών υπηρεσιών, υπογραφή σχετικών πρωτοκόλλων χωρίς περαιτέρω εξέταση, βεβαίωση και είσπραξη ελλειπών τελών, εσόδων κ.ά.

Ο ν. 4795/2021, αν και αποτελεί νέο νομοθέτημα το οποίο δεν δοκιμάστηκε στην πράξη, ωστόσο περιγράφει με γενικότητα και ασάφειες τον ε.ε., χωρίς περαιτέρω εξειδικεύσεις που να «εφάπτονται» στους ελληνικούς Ο.Τ.Α. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο ν. 4795/2021 δεν λαμβάνει υπόψη ιδιαιτερότητες που υπάρχουν στους Ο.Τ.Α.^[44], όπως: η άσκηση αρμοδιοτήτων από τους Ο.Τ.Α. διαφορετικών υπουργείων, η ύπαρξη Ο.Τ.Α. με διαφορετικούς προϋπολογισμούς και διαφορετικής φύσης χωρική αρμοδιότητα, η ύπαρξη νησιωτικών και ορεινών δήμων, η εγγύτητα πολίτη - τοπικής εξουσίας.

Αντίστοιχα, επικρατεί σχετική ασάφεια για τη σύσταση ΜΕ.Ε. (παρ.2 άρθρο 9 ν. 4795/2021) στους Ο.Τ.Α. Ασάφεια επικρατεί και με την περίπτωση ανάθεσης με σύμβαση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών για την υποστήριξη της ΜΕ.Ε. αλλά και σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η σύσταση ή η λειτουργία της ΜΕ.Ε., οπότε ο σχετικός φορέας υπάγεται στη ΜΕ.Ε. του εποπτεύοντα φορέα. Να διευκρινισθεί ακόμη πως ο ορισμός της Ε.Ε.λ, στην οποία θα αναφέρεται η ΜΕ.Ε., είναι κομβικής σημασίας για την ανεξαρτησία του ελέγχου, ωστόσο ο νόμος και σε αυτό το σημείο παρουσιάζει ελλείψεις. Στενά συνυφα-

σμένη με την λογοδοσία και ακεραιότητα είναι και η θέσπιση κανονισμού λειτουργίας της ΜΕ.Ε..

Αποτελεσματική λειτουργία του ε.ε. συνεπάγεται ότι ο εκάστοτε φορέας, (στην εξεταζόμενη περίπτωση ο εκάστοτε Ο.Τ.Α.) πρέπει να διαμορφώσει το οργανόγραμμά του με πλήρη πρόβλεψη αρμοδιοτήτων και εξουσιών των ΜΕ.Ε. και των Εσωτερικών Ελεγκτών και πρόνοια περί στελέχωσης με το αναγκαίο, ποιοτικά και αριθμητικά, προσωπικό. Ικανό προσωπικό συνεπάγεται επαγγελματίες ελεγκτές, εξοπλισμένους με τα κατάλληλα προσόντα και ικανότητες, προκειμένου να διενεργούν πλήρη έλεγχο. Η πρόβλεψη εκπαίδευσης του προσωπικού που θα υπηρετήσει στις ΜΕ.Ε., με παρακολούθηση σχετικού σεμιναρίου στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, δεν πείθει για την επάρκειά της (άρθρο 20, ν.4795/2021), ενώ περαιτέρω η στελέχωση και οι δυνατότητες εκπαίδευσης των ΜΕ.Ε., συνδέονται με το κριτήριο μεγέθους των Ο.Τ.Α.. Αντίστοιχα, δεν υπάρχει πρόνοια για την διαρκή επανεκπαίδευση των ελεγκτών ώστε να συμμορφώνονται με τις διαρκείς εκπαιδευτικές απαιτήσεις και τα πρότυπα που καθιερώνουν, οι σχετικοί επαγγελματικοί οργανισμοί, αλλά ούτε και πρόβλεψη για ικανοποιητικό προϋπολογισμό της ΜΕ.Ε..

Παρανοήσεις του ε.ε. αφορούν τη φύση του ως συμβουλευτικής-προληπτικής διαδικασίας καθώς: α) η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου εκ του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (εσφαλμένα) θεωρήθηκε πως θα αντικατασταθεί από ειδική υπηρεσία ε.ε.^[45], ενώ η φύση του ε.ε., δεν είναι δημοσιονομική, β) σε πολλές περιπτώσεις εφαρμογής του ε.ε., (κατά την πιλοτική και πειραματική φάση) αυτός αφορούσε μέτρα αποτρεπτικής -κατασταλτικής φύσης, όπως διενέργεια Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης (ΕΔΕ)^[46].

«Ο ν. 4795/2021, αν και αποτελεί νέο νομοθέτημα το οποίο δεν δοκιμάστηκε στην πράξη, ωστόσο περιγράφει με γενικότητα και ασάφειες τον ε.ε.»

ώσεις εισπράξης και διάθεσης του τέλους» την υπ' αριθμ. 2/2021 Έκθεση Ελέγχου του ΕΛΣ «Ενιαίο τέλος καθαριότητας και φωτισμού: Υπολογίζεται σωστά το τέλος ώστε να μην καταλήγει να μετατρέπεται σε φόρο; Διατίθεται για τις ανταποδοτικές υπηρεσίες για τις οποίες αποκλειστικά προορίζεται», διαθέσιμες σε: <https://www.elsyn.gr> (πρόσβαση 15-04-2022).

^[44] Σταμάτης Θεοχάρης (2019), «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο άσκησης πολιτικής στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση», σε: *Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Διημόσιο Τομέα*.

(Αθήνα, Φεβρουάριος 2018). Αθήνα: ΕΚΔΔ, (σελ.68-79).

^[45] Βλ. άρθρο 169, ν.4270/14, άρθρο 80 του ν.4055/12, σχετικά με ελέγχους ΕΛΣ, βάση προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) και τον κανονισμό αυτού.

^[46] Μαρία Παπασπύρου (2019), «Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Θεσμικές προκλήσεις και μεθοδολογικές προσεγγίσεις», σε: *Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής*

Διαφθορά και Εσωτερικός Έλεγχος των Ο.Τ.Α.

Εξάλλου, ο ε.ε. δεν αποκλείει και δεν υποκαθιστά τον εξωτερικό έλεγχο αντιθέτως είναι απαραίτητη η αгаστή συνεργασία εσωτερικού-εξωτερικού ελέγχου, ωστόσο ο νόμος δεν προνοεί για τον συντονισμό και συνεργασία των αρμόδιων φορέων (άρθρο 22, ν.4795/2021 πρόβλεψη αρμοδιοτήτων σε: Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Ελεγκτικό Συνέδριο, Γενικό Λογιστήριο). Ζητήματα υφίστανται επιπλέον και με το δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο αλλά και την πολλαπλότητα εν γένει των ελέγχων στους Ο.Τ.Α.^[47]

Ελλείψεις και στρεβλώσεις του θεσμικού πλαισίου καθιστούν την εφαρμογή του ε.ε. ανεπαρκή, με αποτέλεσμα ο ε.ε. να μην μπορεί να επιτελέσει το ρόλο του ως μέσου ενίσχυσης της ακεραιότητας και λογοδοσίας και, κατ'επέκταση, ως εργαλείου αντιδιαφθοράς στους Ο.Τ.Α.

Συμπεράσματα - Προτάσεις

Σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον στο οποίο οι οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες επιβάλλουν τη συνεχή θεσμική μεταρρύθμιση, η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών σε τοπικό επίπεδο προβάλλει ως αδήριτη ανάγκη. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση απαιτεί το συνδυασμό λήψης διαφόρων στρατηγικών και μέτρων και, κατ'επέκταση, τον μεταξύ τους συντονισμό αλλά και τον συντονισμό των σχετικών ελεγκτικών οργάνων. Η σύσταση και αποτελεσματική λειτουργία του ΣΕ.Ε. στους Ο.Τ.Α. μπορεί να συμβάλει στη χρηστή διακυβέρνηση και τη διασφάλιση των αρχών της λογοδοσίας και της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα, ως ένας ακόμη μηχανισμός κατά της διαφθοράς. Ο θεσμός του ε.ε., θεσμός που έχει καθιερωθεί στον ιδιωτικό τομέα με ιδιαίτερη επιτυχία λόγω των αποτελεσμάτων του, μπορεί να αποδειχθεί ένα ιδιαίτερα πολύτιμο εργαλείο στο δημόσιο τομέα, στα πλαίσια του Μοντέλου της Νέας Δημόσιας Διοίκησης και αφού ληφθούν οι ιδιαιτερότητες της δημόσιας διοίκησης.

Η Ελλάδα, σε συμμόρφωση με τις διεθνείς της υποχρεώσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στους Ο.Τ.Α., θέσπισε το προαναφερθέν θεσμικό πλαίσιο για τον ε.ε., ωστόσο η ελληνική περίπτωση εφαρμογής του ε.ε.

στους Ο.Τ.Α. υπολείπεται σε κρίσιμες παραμέτρους. Στρεβλώσεις διαπιστώνονται ήδη σε επίπεδο θεσμικού πλαισίου αναφορικά με τον ε.ε. καθώς η νομοθεσία δημιουργεί ασάφειες και προκαλεί αδυναμίες κατά την εφαρμογή του. Η νομοθεσία είναι κατακερματισμένη ενώ υφίστανται αντιφάσεις και επικαλύψεις μεταξύ των ελεγκτικών σωμάτων σχετικά με τον ε.ε. και την εποπτεία του. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι δεν υπάρχει πρόβλεψη για τη λειτουργία της σχέσης ε.ε. - εξωτερικού ελέγχου, ώστε να υπάρχει μεταξύ τους αμοιβαία δράση που να καθιστά εφικτή την αποτελεσματικότητά τους.

Η πραγματικότητα της λειτουργίας των ΜΕ.Ε. φέρνει στην επιφάνεια υποστελεχωμένες υπηρεσίες, με προσωπικό που στερείται της απαραίτητης εξειδίκευσης και χωρίς προοπτικές επανεκπαίδευσης. Δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας ότι η επάρκεια της ελεγκτικής ικανότητας και τεχνογνωσίας συναρτάται με την αμεροληψία, την αντικειμενικότητα και την ανεξαρτησία του ελεγκτή. Επιπροσθέτως, προϋπόθεση ενός αποτελεσματικού ε.ε. αποτελεί η ύπαρξη της αναγκαίας υλικοτεχνικής υποδομής, Κανονισμού λειτουργίας, Κώδικα Δεοντολογίας του προσωπικού των ΜΕ.Ε. και πρόσβαση σε στοιχεία ή πληροφορίες που είναι απαραίτητα για την άσκηση αρμοδιοτήτων του ε.ε..

Συνεπώς, σε επίπεδο διακηρύξεων του προσφατου τυπικού νόμου (Ν. 4795/2021) αλλά και προγενέστερων νομοθετημάτων αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα αντιμετώπισης της διαφθοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω της λειτουργίας του ε.ε., ως μέσου επίτευξης της αναγκαίας λογοδοσίας και δημόσιας ακεραιότητας, σε συμμόρφωση με τις συστάσεις διεθνών οργανισμών. Ωστόσο, η εφαρμογή του νόμου, χωρίς την τήρηση βασικών όρων πραγματικής εφαρμογής του, δεν φέρνει αποτέλεσμα και δεν καθιστά τον ε.ε. ένα ισχυρό μηχανισμό κατά της διαφθοράς.

Οι προτάσεις για την λειτουργία του ε.ε. στην τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούν συνάρτηση της σημασίας του ως μηχανισμού αξιολόγησης της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων της διοίκησης αλλά και της χρηστής διαχείρισης των πόρων. Από την παράθεση των υφιστάμενων αδυναμιών του

«ο ε.ε. δεν αποκλείει και δεν υποκαθιστά τον εξωτερικό έλεγχο αντιθέτως είναι απαραίτητη η αгаστή συνεργασία εσωτερικού-εξωτερικού ελέγχου»

στο Δημόσιο Τομέα. (Αθήνα, Φεβρουάριος 2018). Αθήνα: ΕΚΔΔ, σελ.22-32).

^[47] Ο.π. υπό θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας Ο.Τ.Α..

Διοικητικό Δίκαιο

ε.ε., προκύπτουν αντίστοιχα προτάσεις βελτίωσης, όπως:

- Αποσαφήνιση του θεσμικού πλαισίου του ε.ε., δηλαδή ξεκάθαρες αρμοδιότητες και εμπέδωση του ρόλου των ΜΕ.Ε.
- Ο έλεγχος να αφορά κυρίως την προληπτική αξιολόγηση διαδικασιών και συστημάτων και την διάγνωση συστημικών αδυναμιών και όχι να είναι αποκλειστικά κατασταλτικός.
- Θεσμική κατοχύρωση των Εσωτερικών Ελεγκτών, ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία και αμεροληψία τους.
- Καταγραφή των διοικητικών διαδικασιών των Ο.Τ.Α., ως προϋπόθεση για την χρηστή λειτουργία και τη δυνατότητα άσκησης ε.ε..
- Δημιουργία προτύπων για την τυποποίηση των ελέγχων, τον τρόπο σύνταξης των εκθέσεων ελέγχου και την λειτουργία των ΜΕ.Ε..
- Στελέχωση των ΜΕ.Ε. με επαρκές προσωπικό αριθμητικά και ποιοτικά.

- Συνεργασία εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, ώστε να ικανοποιείται η αναγκαιότητα δημιουργίας ενός ανοιχτού δικτύου επικοινωνίας μεταξύ των ΜΕ.Ε. και των σωματίων επιθεώρησης, με κοινή δράση, ανταλλαγή γνώσεων και εμπειριών αλλά και υιοθέτηση καλών πρακτικών.

- Εμπέδωση της «κουλτούρας» ε.ε. από τα ηγετικά στελέχη του εκάστοτε φορέα, ώστε να την ενστερνιστεί περαιτέρω το προσωπικό και το αίσθημα ασφάλειας που φέρνει ο ε.ε. να εμπειρωθεί από τους πολίτες.

Ο ε.ε., πέρα από τις μεγαλόσχημες διακηρύξεις, συνεπάγεται -καταρχήν και κυρίως- αυτοαξιολόγηση και αυτοβελτίωση, απαιτείται δε εμπέδωση και αξιοποίηση του ρόλου του.

•••••

«Από την παράθεση των υφιστάμενων αδυναμιών του ε.ε., προκύπτουν αντίστοιχα προτάσεις βελτίωσης»