

ΠΩΣ Η ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ Ο ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΘΑ ΒΟΗΘΗΣΕΙ ΣΤΗΝ ΕΝΔΥΝΑΜΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ¹

Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

1. Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση και η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η Δημόσια Διοίκηση όταν λειτουργεί διέπεται από το τεκμήριο νομιμότητας των ενεργειών της. Όμως, η επίτευξη της στοχοθεσίας και η αύξηση της αποδοτικότητας στην Δημόσια Διοίκηση είναι το κυρίαρχο ζήτημα που απασχολεί τα τελευταία έτη. Η παραδοσιακή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης κατευθύνεται στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος υπό την έννοια της μέγιστης ικανοποίησης των αναγκών των πολιτών. Αποτελεί όμως επιτακτική ανάγκη να ληφθούν υπόψη κατά τον προγραμματισμό της δράσης της Διοίκησης, το μεν οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι, το δε η αποτελεσματική επίτευξη των τεθέντων από αυτή στόχων. Ως κριτήρια πλέον αξιολόγησης της διοικητικής δραστηριότητας είναι η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των διοικητικών οργάνων και μάλιστα υπό συνθήκες οικονομικής στενότητας και ανεπάρκειας εν γένει των οικονομικών πόρων.

Ο Ν.4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (ΦΕΚ Α' 34) ορίζει ότι κάθε σχέδιο νόμου ή τροπολογία καθώς και κανονιστική απόφαση μείζονος οικονομικής και κοινωνικής σημασίας πρέπει να συνοδεύεται από: α) «ανάλυση των συνεπειών των ρυθμίσεων», που αφορά στην διακινδύνευση που αναλαμβάνεται με μια ρύθμιση, διότι με αυτή ποσοτικοποιείται το όφελος και το κόστος που συνεπάγεται η ρύθμιση αυτή, ανά κοινωνική και επαγγελματική κατηγορία, β) «αξιολόγηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής», όπου αποτυπώνεται το κόστος που απαίτησε η εφαρμογή της ρύθμισης, οι επιπτώσεις της ή οι παρεπόμενες συνέπειές που προέκυψαν από αυτή, το όφελος και τα θετικά αποτελέσματα που προήλθαν από την εφαρμογή της, καθώς και τα πορίσματα της νομολογίας. Ανεξαρτήτως δε του ορισμού τον οποίο υιοθετεί μια έννομη τάξη για την αποτελεσματικότητα, ο οποίος αποτελεί προέκταση του κρατούντος ορισμού για την ευημερία, η παράμετρος αυτή αναβαθμίζεται σε κεντρικό ζήτημα μέτρησης και ελέγχου των νομικών επιλογών των κανόνων και θεσμών.

Η έννοια της αποτελεσματικότητας δεν είναι ασύμβατη με την έννοια της νομιμότητας αλλά αποτελεί κριτήριο για την μέτρηση και τον έλεγχο των νομικών επιλογών των κανόνων και των θεσμών. Το μικρότερο δυνατό κόστος (οικονομικό, κοινωνικό, κ.λπ.) είναι κριτήριο για την αξιολόγηση της νομιμότητας της κρατικής δράσης. Υποστηρίζεται ότι η μετρήσιμη αποτελεσματικότητα μιας ρύθμισης αποτελεί

¹ Το παρόν κείμενο αποτελεί επεξεργασμένη εισήγηση της γράφουσας που βασίζεται σε ομιλία της σε Διεθνές Συνέδριο για τη Δημόσια Δεοντολογία που έλαβε χώρα στις 16-3-2018 και διοργανώθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης και το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με την υποστήριξη του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου.

πηγή νομιμοποίησης της συγκεκριμένης δράσης παράλληλα με την κλασσική δημοκρατική νομιμοποίηση. Η παράμετρος της αποτελεσματικότητας του δικαίου βρίσκεται προνομιακό πεδίο εφαρμογής στο δημοσιονομικό δίκαιο. Η διαχείριση των δημόσιων πόρων υπόκειται σε ειδικότερες αρχές ως επιμέρους εκφάνσεις των συνταγματικών αρχών της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και αειφορίας, οι οποίες έχουν αποτυπωθεί και στα πρόσφατα κείμενα της δημόσιας οικονομικής². Συγκεκριμένα: α) στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης η οποία αναλύεται: 1) στην αρχή της οικονομικότητας, ήτοι τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών επιλογών πρέπει να διατίθενται εγκαίρως, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και με την καλύτερη τιμή, 2) στην αρχή της αποδοτικότητας, που αφορά στην βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των μέσων που χρησιμοποιούνται και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται, 3α) στην αρχή της αποτελεσματικότητας, κατά την οποία ελέγχεται κατ' ουσία η επίτευξη των στόχων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί³ 3β) στην αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας 3γ) στην αρχή της διαφάνειας και 3δ) στην αρχή της ειλικρίνειας.

Η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εντάσσεται στον διεθνή προβληματισμό για τη ορθολογική οργάνωση των διαδικασιών του κρατικού προϋπολογισμού και συγκεκριμένα στα συστήματα σχεδίασης και προγραμματισμού των δημοσιονομικών αποφάσεων, καθώς και της ορθολογικής επιλογής των αποφάσεων του προϋπολογισμού. Στην Ελλάδα ο ισχύων τρόπος κατάρτισης του προϋπολογισμού γίνεται με τη παράθεση των δαπανών με τη μορφή κονδυλίων. Ο προϋπολογισμός αυτός έχει μια σοβαρή εγγενή αδυναμία δοθέντος ότι βασιζόμενος στη οικονομική (λογιστική) ταξινόμηση (κατηγορίες δαπανών) δεν απεικονίζει με σαφήνεια τις πολιτικές και τις δράσεις που χρηματοδοτούνται καθώς και τους φορείς που τις υλοποιούν. Επίσης, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που παράγονται από τις δημόσιες πολιτικές γίνεται αναποτελεσματικά και χωρίς άμεση σύνδεση με τους υλικούς και τους ανθρώπινους πόρους που διατίθενται.

Ο ισχύων προϋπολογισμός κονδυλίων (expenditures oriented budgeting) δύναται να αντικατασταθεί από ιεραρχικά δομημένους στόχους που εμπεριέχουν τις πολιτικές προτεραιότητες της κυβέρνησης και αναλύονται σε έργα με μετρήσιμα αποτελέσματα με δείκτες επιδόσεων που παρακολουθούνται αναλυτικά μέσω του προϋπολογισμού. Η υπέρβαση αυτή δύναται να πραγματοποιηθεί με τη μετάβαση από την κλασσική μορφή του προϋπολογισμού κονδυλίων στο προϋπολογισμό προγραμμάτων (performance oriented budgeting).⁴ Ο τελευταίος εστιάζει στο είδος των πολιτικών και την απόδοσή τους και έχει ως κύριο σημείο αναφοράς τη λειτουργική ταξινόμηση αυτών. Στην ουσία πρόκειται για διαδικασία του προϋπολογισμού που συνδέει την κατανομή πιστώσεων με μετρήσιμα αποτελέσματα.

Η διαμόρφωση του προϋπολογισμού προγραμμάτων καθίσταται επιτακτική λόγω του ύψους των δημόσιων ελλειμμάτων αλλά και της μειωμένης εμπιστοσύνης των πολιτών στο δημόσιο τομέα. Ήδη η Δημοσιονομική Διοίκηση (Υπουργείο Οικονομικών) και η Δημοσιονομική Δικαιοσύνη (Ελεγκτικό Συνέδριο) καλούνται να υπερβούν τις πεπαλαιωμένες αρχές δράσης τους και να προβούν σε αξιοσημείωτες τομές που στοχεύουν στην εγκαθίδρυση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (Ν.3492/2006, ΦΕΚ Α'210 Α', Ν.4055/2012, ΦΕΚ Α'51, άρθρα 80, 81

² Βλ. άρθρα 1 του Ν.2362/1995, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 1 του ν.3871/2010 και 33 του Ν.4270/2014.

³ Βλ. άρθρο 33 του Ν.4270/2014.

⁴ Βλ. Κρατικός προϋπολογισμός 2009, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, σελ. 9 Ν. Μπάρμπα, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, δ' έκδοση Εκδ. Σάκκουλα 2012, σελ. 90 επ. και Ν. Μηλιώνη «Προς μια νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους», σε ΘΠΔΔ Τεύχος 8-9/2012, σελ. 798 επ.

καθώς και άρθρα 50-56 του Ν.4270/2014 ΦΕΚ Α '43, ο οποίος ενσωμάτωσε την Οδηγία 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των Κρατών Μελών (Επίσημη Εφημερίδα L 306 της 23^{ης}-11-2011).

2. Η αξία της σύστασης των υπηρεσιών ελέγχου.

Σταθμό στην εξέλιξη της δημοσιονομικής νομοθεσίας και την απαρχή της εισαγωγής της νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα αποτελεί ο Ν.3492/2006⁶ «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού και άλλες διατάξεις»⁶. Η αιτία για την θέσπιση των διατάξεων του εν λόγω νόμου, κατά την αιτιολογική του έκθεση, ήταν ότι οι παραδοσιακές μορφές ελέγχου των δημόσιων δαπανών από τη δημοσιονομική διοίκηση αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές για την προστασία του δημοσίου χρήματος από τα φαινόμενα της σπατάλης, της απάτης και της διαφθοράς που εκδηλώνονται στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Βασική αιτία της κακοδαιμονίας θεωρήθηκε η παντελής έλλειψη από την εγχώρια δημοσιονομική κουλτούρα και πρακτική του κριτηρίου της αξιολόγησης του συστήματος εσωτερικού ελέγχου καθώς και του ελέγχου απόδοσης των δαπανώμενων οικονομικών πόρων, με βάση τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν.3492/2006, ο εσωτερικός έλεγχος είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του με την χρησιμοποίηση των κατάλληλων συστημικών και δομημένων μεθοδολογιών. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου. Ήδη ο Ν.4270/2014 προβλέπει ότι, ο εσωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, όπως αυτός οριζόταν με την παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν.3492/2006. Ο έλεγχος αυτός ανατίθεται στις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου, που συστήνονται με το άρθρο 12 του ως άνω νόμου, υπό τη γενική καθοδήγηση και εποπτεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους., ενώ στα συστήματα λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών κάθε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης στα οποία περιλαμβάνεται κάθε φορέας της Κεντρικής Διοίκησης καθορίζονται κατάλληλες εσωτερικές δικλίδες που αξιολογούνται από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, οι σχετικές εκθέσεις εσωτερικού ελέγχου κοινοποιούνται στο Ελεγκτικό Συνέδριο⁷.

Στις αρμοδιότητες μιας υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνεται η ανάλυση κινδύνων, των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών. Ειδικότερα ερευνάται κατά πόσο οι υπηρεσίες έχουν σαφή αντίληψη της αποστολής και των αρμοδιοτήτων τους, αποτιμάται η απόδοση των υπηρεσιών, αξιολογούνται οι κίνδυνοι και η αποτελεσματική τους διαχείριση, ερευνάται η ύπαρξη συστήματος οργάνωσης και επάρκειας σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα, ο τρόπος συνεργασίας και επικοινωνίας των υπηρεσιών μεταξύ τους και καταγράφονται οι αδυναμίες και τα προβλήματα του προσωπικού. Εξάλλου σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου (IIA Standards) αλλά και με το διεθνές πρότυπο του INTOSAI για τον

⁶ Βλ. Ν. Μπάρμπα, Σχόλιο στο Ν.3492/2006, Εφημ.Δ.Δ. 2006, σελ. 567

⁷ Βλ. άρθρο 168 του Ν.4270/2014.

εσωτερικό έλεγχο (INTOSAI GOV 9140), η κάθε υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να αποτελεί ανεξάρτητη υπηρεσία και να λογοδοτεί απευθείας στην Διοίκηση.

3. Επίκαιροι και αποτελεσματικοί εξωτερικοί έλεγχοι.

Η διάκριση μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων αποτυπώνεται αναργώς στα άρθρα 168 και 169 του Ν.4270/2014. Οι πρώτοι είναι έλεγχοι που ασκούνται, όπως προεκτέθηκε, από τις μονάδες εσωτερικού ελέγχου, ενώ ο εξωτερικός δημοσιονομικός έλεγχος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο ασκεί τον έλεγχο του δημοσιονομικού συστήματος της Χώρας και όλων των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, ως μοναδικός Εξωτερικός Ελεγκτής (άρθρο 169 παρ.1 του Ν.4270/2014). Ο έλεγχος αυτός έχει ως αντικείμενο τις οικονομικές καταστάσεις και τους λογαριασμούς, καθώς και τα συστήματα λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών, κατά το άρθρο 3 παρ. 1 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ. Το Ελ.Συν. επίσης παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου και των εσωτερικών δικλείδων όλων των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, ενώ σ' αυτό κοινοποιείται το σύνολο των εκθέσεων ελέγχου που εκπονούνται από τις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρο 168 παρ. 3 του Ν.4270/2014).

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει θέσει ήδη τους στρατηγικούς στόχους των ελέγχων του στο πλαίσιο της έγκρισης του Εγχειριδίου ελέγχου με τα Πρακτικά της Ολομέλειας του της 13^{ης} Γεν./27-6-2016. Στρατηγικός στόχος των ελέγχων που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι η βελτίωση της χρηματοοικονομικής διαχείρισης και λογοδοσίας των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, η συνεισφορά στην ενίσχυση των συστημάτων χρηματοοικονομικού ελέγχου και λογοδοσίας, η ενίσχυση των δημόσιων εσόδων, η ενδυνάμωση της διακυβέρνησης των ελεγχόμενων φορέων μέσω της ενίσχυσης των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου, η επίσπευση των ελέγχων στους σημαντικότερους ανέλεγκτους λογαριασμούς, η βαθμιαία ενίσχυση της ικανότητας του Ελ.Συν στη διενέργεια στοχευμένων κατασταλτικών ελέγχων, η παροχή σημαντικής πληροφόρησης προς το Κοινοβούλιο προκειμένου να διεκπεραιώσει αποτελεσματικότερα τον εποπτικό – ελεγκτικό του ρόλο, η βαθμιαία ενίσχυση της επάρκειας του Ελ.Συν. ως προς την διενέργεια ελέγχου επιδόσεων με κύριο σκοπό τη μετάβαση στους προϋπολογισμούς προγραμμάτων και τέλος η ενίσχυση των εσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σημειωτέον ότι, στις 18-2-2015 δημοσιεύθηκε η σύσταση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση⁸ με την οποία επισημαίνεται το μεν ότι, η δημοσιονομική διακυβέρνηση αποτελεί σημαντικό πυλώνα του συνολικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, το δε ότι, ο προϋπολογισμός αποτελεί το κεντρικό πολιτικό έγγραφο της κυβέρνησης, στο οποίο διατυπώνονται οι προτεραιότητες αυτής για την επίτευξη των ετήσιων και πολυετών στόχων της. Αν και ο ΟΟΣΑ αναγνωρίζει ότι οι εθνικές πρακτικές σχετικά με την κατάρτιση των προϋπολογισμών ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των μελών του, λόγω της διαφορετικής συνταγματικής παράδοσης και των διαφορετικών νομικών, θεσμικών και πολιτικών πρακτικών, όμως θεωρεί ότι όλες οι Χώρες πρέπει να καθορίζουν και να διαχειρίζονται τα εθνικά δημοσιονομικά τους πλαίσια, υπό το φως των συγκεκριμένων συνθηκών που υπάρχουν σε κάθε

⁸ Με τη σύσταση αυτή επικαιροποιήθηκαν οι βέλτιστες πρακτικές για τη διαφάνεια του προϋπολογισμού που είχαν εκδοθεί το 2002.

χώρα, λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθυντήριες αρχές αναφορικά με τη δημοσιονομική διακυβέρνηση, οι οποίες καθορίζονται στη σύσταση αυτού.

Μεταξύ των αρχών της καλής δημοσιονομικής διακυβέρνησης είναι η διασφάλιση ότι η απόδοση, η αξιολόγηση και η αποδοτικότητα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας του προϋπολογισμού, καθώς και η προώθηση της ακεραιότητας και της ποιότητας των δημοσιονομικών προβλέψεων, των δημοσιονομικών σχεδίων και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μέσω της αυστηρής διασφάλισης της ποιότητας, συμπεριλαμβανομένων ανεξάρτητων ελέγχων.

Η πρώτη αρχή που αφορά στην απόδοση, αξιολόγηση και αποδοτικότητα ως μέρος της διαδικασίας του προϋπολογισμού σημαίνει ότι πρέπει να δημιουργηθούν μηχανισμοί που θα συνδράμουν τη Βουλή και τους πολίτες να κατανοήσουν όχι μόνο τα ποσά που δαπανήθηκαν, αλλά και το λόγο για τον οποίο αυτά δαπανήθηκαν, το είδος και τη ποιότητα των υπηρεσιών, καθώς και το βαθμό της αποτελεσματικότητάς τους. Επίσης, χρησιμοποιούνται δείκτες για κάθε πρόγραμμα πολιτικής, οι οποίοι επιτρέπουν την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων έναντι στόχων και τη σύγκριση αυτών με διεθνείς και άλλους σχετικούς δείκτες, επίσης επανεξετάζονται στα πλαίσια της αξιολόγησης η κατανομή των πόρων, είτε των ανθρώπινων, είτε των οικονομικών και η εκ νέου προτεραιοποίηση αυτών. Η δεύτερη αρχή για την προώθηση της ακεραιότητας και της ποιότητας των δημοσιονομικών προβλέψεων περιλαμβάνει την αναγνώριση και διευκόλυνση του ρόλου του ανεξάρτητου εσωτερικού ελέγχου, ως βασικού μέτρου διασφάλισης της ποιότητας αυτής, καθώς και την υποστήριξη του ρόλου του ανώτατου ελεγκτικού οργάνου (SAI) στην αντιμετώπιση των πτυχών της οικονομικής λογοδοσίας μέσω, μεταξύ άλλων, της έγκαιρης δημοσίευσης των εκθέσεων ελέγχου κατά τρόπο που να είναι σχετικός προς τον κύκλο του προϋπολογισμού.

4. Η υποχρέωση κατάρτισης ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών.

4.1. Ο ρόλος του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.

Στις 2 Μαρτίου 2012 υπεγράφη από 25 Κράτη μέλη η Διεθνής Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση, τμήμα της οποίας αποτελεί το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Τίτλος III), με βασικό στόχο την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των Κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στα πλαίσια αυτά προβλέφθηκε η υποχρέωση των συμβαλλόμενων μερών, αφενός να εφαρμόσουν ισοσκελισμένους ή πλεονασματικούς προϋπολογισμούς, αφετέρου να εισάγουν στον εθνικό τους δίκαιο ανάλογους κανόνες. Ήδη οι διατάξεις του άρθρου 35 του Ν.4270/2014 προβλέπουν ότι «η δημοσιονομική θέση της Κυβέρνησης πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική», ρύθμιση η οποία αποτυπώνει με ενάργεια τη βούληση του νομοθέτη για την υποχρέωση κατάρτισης ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

Η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. διασφαλίζεται το μεν με τη μεταφορά σ' αυτούς εθνικών πόρων, συνήθως επιχορηγήσεων και φορολογικών εσόδων, το δε με τη δημιουργία ίδιων πόρων για τη χρηματοδότησή τους και τη μη απόλυτη εξάρτησή τους από τη Κεντρική Διοίκηση. Αν και οι διατάξεις του Συντάγματος καθώς και του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αμέσου εφαρμογής, η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. θα διασφαλιστεί μόνο εάν ο κοινός νομοθέτης θεσπίσει διαδικασίες και μηχανισμούς για την συνεχή αναπροσαρμογή του ύψους των μεταφερόμενων πόρων στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των αρμοδιοτήτων που τους έχουν μεταβιβαστεί.

Η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α δεν νοείται χωρίς την εξασφάλιση της δημοσιονομικής τους βιωσιμότητας. Για την υποβοήθηση των Ο.Τ.Α. οι οποίοι για διαφορετικούς λόγους δημοσιονομικής παθογένειας δεν είναι οικονομικά βιώσιμοι και αδυνατούν να καταρτίσουν ισοσκελισμένο προϋπολογισμό συστάθηκε με το Ν.4111/2013 το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. Η γνώμη του Παρατηρητηρίου των Ο.Τ.Α. δίδεται στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας του σχεδίου προϋπολογισμού και όχι σκοπιμότητας των εκτιμήσεων των εσόδων και των δαπανών και αποσκοπεί στην κατάρτιση ενός ρεαλιστικού και ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Η γνωμοδότηση αυτή δεν θίγει την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.. Οι τελευταίοι ασκούν τις αρμοδιότητές τους και αποφασίζουν με τα όργανά τους για τις τοπικές υποθέσεις ή για τις κρατικές υποθέσεις που κατ' εξαίρεση τους έχουν ανατεθεί, μέσα στο πλαίσιο των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α., οι οποίοι θεσπίζονται από το νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση⁹.

Περαιτέρω ο συνταχθείς από το Δήμο που έχει μπει σε πρόγραμμα εξυγίανσης προϋπολογισμός επί τη βάση του Σχεδίου Οικονομικής Εξυγίανσης (Σ.Ο.Ε.) αποτυπώνει τις προσαρμογές οι οποίες κρίθηκαν απαραίτητες ώστε να καταστεί δυνατή η ισοσκέλιση του προϋπολογισμού του Δήμου με στόχο αυτός να επιτελέσει αδιατάρακτα τις βασικές του λειτουργίες με τη μικρότερη δυνατή επιβάρυνση του λογαριασμού εξυγίανσης που έχει συσταθεί στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για τη χρηματοδότηση του προγράμματος εξυγίανσης των Δήμων. Το Παρατηρητήριο των Ο.Τ.Α. συνιστά στους Δήμους αυτούς να δίνουν προτεραιότητα στην εγγραφή των δαπανών εκείνων που σχετίζονται με την ασφάλεια και την προστασία της δημόσιας υγείας των δημοτών. Στόχος του προγράμματος είναι η υποβοήθηση των Δήμων για την αντιμετώπιση όχι μόνο των βραχυπρόθεσμων αναγκών τους αλλά και η μέσο-μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα τους με παρεμβάσεις και μέτρα τα οποία προτείνονται από τον Ο.Τ.Α. και αξιολογούνται από το Παρατηρητήριο ως προς την αποτελεσματικότητά τους και τη γενικότερη επίπτωσή τους στη βιωσιμότητα της οικονομικής διαχείρισης ενός Δήμου. Στη περίπτωση αυτή παρακολουθείται σε μηνιαία βάση το πρόγραμμα εξυγίανσης, η υλοποίηση των μέτρων που προτάθηκαν από το Δήμο, η πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η μεταβολή στα βεβαιωθέντα έσοδα και στις ληξιπρόθεσμες οφειλές και οποιοδήποτε άλλο οικονομικό στοιχείο που θεωρείται απαραίτητο για την αξιολόγηση, ώστε να διαπιστωθούν έγκαιρα ενδεχόμενες υστερήσεις που θα θέσουν το πρόγραμμα εξυγίανσης σε κίνδυνο.

5. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ αφορά στον έλεγχο των δαπανών και των διατακτών και εξυπηρετεί τους στόχους του ελέγχου της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας βασιζόμενος στο γεγονός ότι ο τακτικός προϋπολογισμός καταρτίζεται και εκτελείται με τη μορφή του προϋπολογισμού κονδυλίων. Διενεργείται στο στάδιο πριν από την ολοκλήρωση της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας εκταμίευσης των δημόσιων κονδυλίων, ήτοι πριν από την πληρωμή των δημόσιων δαπανών, στο στάδιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, εκτείνεται δε σε όλο το φάσμα των δημιουργικών της δαπάνης πράξεων χωρίς δεσμεύσεις από το τεκμήριο νομιμότητας, με μόνο φραγμό το δεδικασμένο¹⁰.

⁹ Βλ. ΣτΕ Ολομ.4077, 389/2009, 1809/1983, Γ' Τμήμ.επταμελούς σύνθεσης 1717/2014, Πρακτικά Ολ.Ελ.Συν.8^{ης} Γεν.Συν./17-4-2013.

¹⁰ Βλ. άρθρα 31,32 του ΚΝΕΣ ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν. 4129/2013.

Ο κατασταλτικός έλεγχος αφορά στον έλεγχο των υπολόγων, ο οποίος πραγματοποιείται με τον έλεγχο των λογαριασμών ή των απολογισμών των ελεγχόμενων φορέων από το Ελ.Συν. Μέχρι πρόσφατα το Ελ.Συν. ερευνούσε κατά τον κατασταλτικό έλεγχο μόνο τη νομιμότητα και κανονικότητα των δημοσιονομικών πράξεων που αποτελούσαν τις γενεσιουργές αιτίες των λογαριασμών. Μετά την ψήφιση του ΚΝΕΣ που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013, ο κατασταλτικός έλεγχος οφείλει, πέραν της νομιμότητας και κανονικότητας, να στοχεύει, εκτός των άλλων και στη τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (*bonne gestion financière /sound financial management*)¹¹. Επίσης το Ελ.Συν, όταν ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που επιχορηγούνται ή χρηματοδοτούνται από τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης του υποβάλλουν, εκτός από τον απολογισμό της συνολικής οικονομικής τους δραστηριότητας και ξεχωριστό απολογισμό της επιχορήγησης ή της χρηματοδότησης που έλαβαν, αυτό την ελέγχει στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών του ως μέρος της διαχείρισης αυτών¹². Ο έλεγχος αυτός δεν είναι πλέον μόνο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας αλλά και έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που στοχεύει στη διασφάλιση ότι οι ελεγχόμενες επιχορηγήσεις διατέθηκαν σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας¹³.

Το Ελ.Συν. διενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν, κατά την διάρκεια της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και στοχευμένους κατασταλτικούς ελέγχους σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος κατά το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμά του που εκπονεί η Ολομέλεια αυτού, ενώ δύναται να διενεργεί και στοχευμένους ελέγχους επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος. Οι έλεγχοι αυτοί είναι είτε χρηματοοικονομικοί, είτε έλεγχοι συμμόρφωσης, είτε έλεγχοι επιδόσεων. Οι πρώτοι εστιάζουν στο κατά πόσο οι χρηματοοικονομικές πληροφορίες του ελεγχόμενου φορέα, όπως απεικονίζονται στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις είναι σύμφωνες με το εφαρμοστέο πλαίσιο της χρηματοοικονομικής αναφοράς του ελεγχόμενου φορέα, καθώς και με το ισχύον νομικό και κανονιστικό πλαίσιο. Οι έλεγχοι συμμόρφωσης αφορούν στο εάν το αντικείμενο του ελέγχου συμμορφώνεται με συγκεκριμένες αρχές που συνιστούν κριτήρια βαθμολόγησης των αντικειμένων του ελέγχου, ενώ οι έλεγχοι επιδόσεων αφορούν στο εάν οι δημόσιοι φορείς εκτελούν τους σκοπούς που έχουν θέσει σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας

Το Ελ.Συν. διενήργησε το έτος 2013 δημοσιονομικό έλεγχο εσόδων οικ. έτους 2011 στο Δήμο Αγίου Δημητρίου Αττικής. Οι βασικοί στόχοι του ελέγχου ήταν η εκτίμηση της πληρότητας των εσόδων του Δήμου για τη χρήση του 2011, της αξιοπιστίας των λογαριασμών και των απαιτήσεων, της νομιμότητας και κανονικότητας των υποκείμενων συναλλαγών, καθώς και του σχεδιασμού, της ύπαρξης και λειτουργίας εσωτερικών δικλίδων (*internal control*). Το βασικό συμπέρασμα του ελέγχου ήταν η σημαντική απώλεια εσόδων, ως απόρροια εγγενών αδυναμιών του συστήματος εσωτερικού ελέγχου – εσωτερικών δικλίδων, των διαδικασιών οικονομικής πληροφόρησης και κατάρτισης των οικονομικών καταστάσεων, καθώς και του πλαισίου δημόσιας διακυβέρνησης¹⁴. Επίσης

¹¹ Βλ. άρθρο 39 του ΚΝΕΣ.

¹² Άρθρο 41 του ΚΝΕΣ.

¹³ Βλ. Πρακτικά Ολ. Ελ.Συν. 15^{ης} Γεν.Συν./26-6-2013.

¹⁴ Βλ Πρακτικά Ολ. Ελ.Συν.19^{ης} Γεν.Συν./30-10-2013 «Έλεγχος εσόδων Δήμου Αγίου Δημητρίου Αττικής χρήσης 2011», καθώς και Πρακτικά 17^{ης} Γεν.Συν./15-11-2017 «Παρακολούθηση συμμόρφωσης επί των συστάσεων της από Δεκέμβριο του έτους 2013 έκθεσης ελέγχου επί των εσόδων του Δήμου Αγίου Δημητρίου Αττικής χρήσης 2011».

ακολούθησε οριζόντιος έλεγχος ίδιων εσόδων χρήσης 2013 των Δήμων Θεσσαλονίκης, Πειραιά, Ηρακλείου Κρήτης, Γλυφάδας και Καλαμαριάς. Οι βασικοί στόχοι του ελέγχου ήταν η αξιολόγηση των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου που αφορούσαν στην πληρότητα και εισπραξιμότητα των ίδιων εσόδων των Δήμων αυτών για τη χρήση 2013. Βασικό συμπέρασμα του ελέγχου είναι η αδυναμία των Δήμων να εξασφαλίσουν τη πληρότητα και εισπραξιμότητα των εσόδων τους, ως απόρροια των αδυναμιών του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, των ελλείψεων και της πολυπλοκότητας στο νομοθετικό πλαίσιο, καθώς επίσης και της ανεπαρκούς επικοινωνίας και συνεργασίας με τρίτους φορείς.¹⁵ Τέλος, το Ελ.Συν. διενήργησε ένα συγκριτικό χρηματοοικονομικό δημοσιονομικό έλεγχο καθώς και έλεγχο συμμόρφωσης στους Δήμους Νεάπολης – Συκεών, Κορδελιού - Ευόσμου και Ωραιοκάστρου, χρήσης 2012.

Ο έλεγχος αυτός πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα και σκοπός αυτού ήταν η εξακρίβωση του εάν η διαχείριση συγκεκριμένων κατηγοριών δαπανών ήταν σύμφωνη με την κοινοτική και εθνική νομοθεσία και με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Επίσης ο σκοπός του ελέγχου ήταν η εξαγωγή συμπερασμάτων και η διατύπωση συστάσεων για την προώθηση της ορθής δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Τα συμπεράσματα του ελέγχου παρουσιάστηκαν κατά ενότητες και αφορούσαν στην οργανωτική δομή και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, στα πληροφοριακά συστήματα, στον τρόπο διενέργειας των απαλλοτριώσεων, στον τρόπο ανάθεσης δημοσίων έργων, μελετών και προμηθειών αναλωσίμων. Ακολούθως, απευθύνθηκαν συστάσεις στους ελεγχόμενους φορείς που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, στην αδυναμία ορθού προγραμματισμού της διενέργειας των διαδικασιών, στις χρονοβόρες διαγωνιστικές διαδικασίες, στην ελλιπή επικοινωνία μεταξύ των σχετικών υπηρεσιών, στην απουσία επιτροπών παραλαβής, στην απουσία επαλήθευσης και ελέγχου των δεδομένων κατά την εκτέλεση μιας σύμβασης κ.λπ.¹⁶

6. Η πρωτοβουλία του Ανώτατου Ελεγκτικού Ιδρύματος της Λιθουανίας στα πλαίσια του EUROSAI (Task force on Municipality Audit TFMA).

Στα πλαίσια του 44^{ου} EUROSAI που διενεργήθηκε στο Λουξεμβούργο στις 13 - 14 Ιουνίου 2016 έγινε αποδεκτή από το διοικητικό συμβούλιο αυτού η πρωτοβουλία του Ανώτατου Ελεγκτικού Ιδρύματος της Λιθουανίας να θεμελιωθεί στα πλαίσια του EUROSAI μια νέα δυναμική ενασχόληση σε θέματα ελέγχου των Δήμων και των δημοτικών τους επιχειρήσεων. Στόχος αυτής της πρωτοβουλίας είναι η ανταλλαγή εμπειριών στον έλεγχο των Δήμων και, παρά την διαφορετική οργάνωση και μορφή των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων, να βρεθεί μια κοινή βάση για ανοικτό διάλογο σε όλα τα ειδικότερα ελεγκτικά ζητήματα που απασχολούν στον ιδιαίτερο αυτό το τομέα. Στις βασικές θεματικές αυτών των σεμιναρίων είναι η προστιθέμενη αξία των ελέγχων που ασκούν τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα στους Δήμους καθώς και η αναζήτηση των κριτηρίων της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και η εφαρμογή αυτών στην κατάρτιση των δημοτικών προϋπολογισμών. Το καίριο ερώτημα που τίθεται πάντα από τους δημότες είναι που πηγαίνουν τα χρήματα που αυτοί πληρώνουν στους Δήμους, ενώ αναζητούνται τα οφέλη που έχουν αποκομίσει οι δημότες, σαν αποτέλεσμα της σωστής διαχείρισης των θεσμοθετημένων υπέρ των Δήμων πόρων. Μπορεί η εντολή (αρμοδιότητα) που

¹⁵ Βλ Πρακτικά Ολ.Ελ.Συν.2^η Γεν.Συν./20-1-2016 Θέμα Β΄.

¹⁶ Βλ Πρακτικά Ολ.Ελ.Συν.22^{ης} Γεν.Συν/19-11-2014, θέμα Β΄.

έχει το κάθε ελεγκτικό ίδρυμα στον σχεδιασμό των ελέγχων (δημοσιονομικοί, συμμόρφωσης, απόδοσης) να διαφέρει, όμως, πρέπει να αναζητηθούν εκείνες οι χρήσεις των δημόσιων πόρων που είναι προανατολισμένες σε κοινούς στόχους, καθώς και ο έλεγχος (μεθοδολογία του ελέγχου) για την επίτευξη των στόχων αυτών.

Συχνά η ικανότητα του κάθε ελεγκτικού ιδρύματος είναι περιορισμένη και οφείλεται στις περιορισμένες πηγές των οικονομικών πληροφοριών, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατόν να διενεργηθούν έλεγχοι σε όλους τους τομείς, που είναι σημαντικοί και έχουν δημοσιονομική επικινδυνότητα. Αν και στην Ευρωπαϊκή Ένωση το κίνημα των open – data έχει προχωρήσει με πιο αργούς ρυθμούς από ότι στην Αμερική, πρέπει να σημειωθεί ότι πρόσφατα χρηματοδοτήθηκε μέσω του HORIZON 2020 ένα πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας με την ονομασία OpenBudget.eu. Πρόκειται για μία πλατφόρμα που έχει σχεδιαστεί για τις δημόσιες διοικήσεις, τους πολίτες, τις ΜΚΟ, τις οργανώσεις μέσωσ ενημέρωσης, τις επιχειρήσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και τους ενδιαφερόμενους που εργάζονται με δημοσιονομικά δεδομένα.

Στο Υπουργείο Εσωτερικών η συλλογή οικονομικών στοιχείων των Ο.Τ.Α. πραγματοποιείται μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας, ενός εξειδικευμένου πληροφοριακού συστήματος Επιχειρηματικής Ευφυΐας, το οποίο επιτρέπει την αυτοματοποιημένη διάθεση των στοιχείων, τη βελτίωση της ποιότητας της πληροφορίας και την ταχύτερη πρόσβαση σ' αυτή, την υποβολή ερωτημάτων και τη σύνταξη δυναμικών αναφορών, καθώς και τη διεξαγωγή υψηλού επιπέδου αναλύσεων. Ήδη έχει κατατεθεί από την αρμόδια Διεύθυνση Οικονομικών των Ο.Τ.Α. πρόταση για την αναβάθμιση του Κόμβου Διαλειτουργικότητας και την ενσωμάτωση σ' αυτό πρόσθετων εξειδικευμένων λειτουργιών οι οποίες θα επιτρέπουν στο χρήστη υψηλού επιπέδου αναλύσεις, με χρήση σύγχρονων ελεγκτικών κριτηρίων πλήρως παραμετροποιήσιμων από την κάθε Υπηρεσία που το αξιοποιεί. Στην κατεύθυνση αυτή θα αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και το εύρος των ελέγχων, παράλληλα δε θα διευκολυνθεί η δυνατότητα να πραγματοποιούνται έλεγχοι επίδοσης του φορέα, τόσο στο δημοσιονομικό σκέλος (fiscal capacity), όσο και στο αναπτυξιακό (growth capacity).

Αυτό που πρέπει να επισημανθεί για να αντιληφθεί κανείς τη χρησιμότητα του Κόμβου είναι ότι, από το έτος 2016, οι επίσημες στατιστικές της Χώρας, οι οποίες δημοσιεύονται από την Ελ.ΣΤΑΤ και από τη EUROSTAT, αντλούν τα οικονομικά στοιχεία για τον υποτομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τη βάση δεδομένων του Κόμβου Διαλειτουργικότητας. Επίσης, μέσω του Κόμβου Διαλειτουργικότητας τροφοδοτούνται με στοιχεία οι διαδικασίες εξέτασης της ρεαλιστικότητας των προϋπολογισμών και παρακολούθησης της δημοσιονομικής στοχοθεσίας των Ο.Τ.Α., της παρακολούθησης της συνολικής οικονομικής τους κατάστασης και της δημοσιονομικής τους θέσης, όπως επίσης και της διαδικασίας σύνταξης, εφαρμογής και παρακολούθησης των προγραμμάτων εξυγίανσης.

7. Συμπεράσματα.

Το σύστημα της αυτοδιοίκησης των Δήμων αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της Δημοκρατίας, το οποίο δεν δύναται να υπάρξει χωριστά από αυτό της Κεντρικής Διοίκησης. Η απεξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την παροχή επιχορηγήσεων από την Κεντρική Διοίκηση μέσω της συστηματικότερης είσπραξης ίδιων εσόδων είναι η μια σημαντική παράμετρος, η άλλη αφορά στην ανάγκη επανεξέτασης του θεσμικού πλαισίου χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που πρέπει να αποτελέσει το βασικό μέλημα και η προτεραιότητα του Κράτους.

Στόχος της εκάστοτε Κυβέρνησης πρέπει να είναι η θέσπιση μιας εθνικής πολιτικής που να αφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση λαμβάνοντας υπόψη ότι οι επιθυμίες και οι ανάγκες των δημοτών από τη μια και η εν γένει ικανότητα (δημοσιονομική) των Ο.Τ.Α. να ικανοποιήσει αυτές τις ανάγκες από την άλλη, βρίσκονται πολλές φορές σε σχέση αντίστροφης αναλογίας.

Η σύνδεση των δημοσιονομικών δαπανών με τα συστήματα σχεδιασμού και προγραμματισμού καθώς και τη διοικητική αποτελεσματικότητα είναι πρωταρχικής σημασίας, διότι διευκολύνει στη λήψη αποφάσεων για το είδος και την έκταση των δαπανών που πρόκειται να διενεργηθούν, στηρίζεται δε στη λογική ότι τα οικονομικά μέσα είναι περιορισμένα, ενώ συχνά, η ζήτηση για την ανάληψη δραστηριοτήτων εκ μέρους των Ο.Τ.Α υπερβαίνει την προσφορά. Αυτό επιβάλλει τη σταδιακή εγκατάλειψη του προϋπολογισμού κονδυλίων και τη σύνταξη προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση περιορίζει τους πολλαπλούς ελέγχους της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και απαιτεί να εισαχθούν τρία είδη ελέγχων για την διασφάλιση των χρηματικών διαχειρίσεων από την σπατάλη, την απάτη και τη διαφθορά: 1) Ο έλεγχος νομιμότητας, που θα ασκείται από τους ίδιους τους φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων, 2) οι εσωτερικοί έλεγχοι, που αποσκοπούν στον εντοπισμό των προβλημάτων λειτουργίας κάθε φορέα, ενώ πρέπει να υποβάλλονται προτάσεις για την επίλυση αυτών και 3) οι εξωτερικοί έλεγχοι, που είναι κατασταλτικοί και ελέγχεται η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και η επίτευξη των στόχων τους.

Οι διευρυμένες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλους τους τομείς και μάλιστα με «δοτές αρμοδιότητες» από τη Κεντρική Διοίκηση οδήγησαν σε ένα λειτουργικό διπλασιασμό, συχνά, μη εύκολα διαχειρίσιμο από τους μικρούς Δήμους. Ο διπλασιασμός αυτός των αρμοδιοτήτων αύξησε την ανησυχία για τη τήρηση της νομιμότητας με αναγκαία συνέπεια την αύξηση των ελεγκτικών μηχανισμών και των διαδικασιών εν γένει. Οι έλεγχοι αυτοί όμως θα πρέπει να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι, αυτοί θα πρέπει να είναι οι αναγκαίοι και κατάλληλοι και να τηρείται κατά την διενέργειά τους η ισορροπία μεταξύ του τοπικού συμφέροντος και της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στρατηγικός στόχος πρέπει να αποτελεί η αξιοποίηση των ευκαιριών που δίνονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση για την τοπική ανάπτυξη, πάντα βάσει των δυνατοτήτων του προϋπολογισμού, χωρίς να απεμπολείται ή να μειώνεται η ανεξαρτησία των δημοτικών οργάνων. Συνεπώς, αναγκαιότητα συνιστά, το μεν, η συμπερίληψη συγκεκριμένων πόρων και ειδικότερα φόρων και αντικειμένων φορολογίας στο άρθρο 102 Σ, τα οποία θα ανήκουν στους Ο.Τ.Α και θα αντλούνται από τους φορολογούμενους δημότες, το δε, ο εξορθολογισμός των ελεγκτικών μηχανισμών κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτευχθεί η οικονομική τους χειραφέτηση, με σεβασμό πάντα στην αρχή της νομιμότητας.

Οι έλεγχοι, που είναι πολλαπλοί, θα πρέπει να είναι τέτοιας μορφής και έκτασης ώστε να συντελούν στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης μέσω της υλοποίησης δράσεων που έχουν κοινωνικό αντίκτυπο. Δεν θέλουμε, άλλωστε, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αν είναι οικοδέσποινα σε γεύμα προς τιμήν των ελεγκτών της, αυτή προς το παρόν, να σερβίρει στο τραπέζι τα ακόλουθα πιάτα: Καμία επενδυτική δραστηριότητα, κανένας θόρυβος για τα κοινά. Μόνο ύπνος και πληρωμή φόρων και τελών.