

ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.
ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

I. Υφιστάμενη Κατάσταση

1. Το Κράτος ασκεί επί των ΟΤΑ εποπτεία, η οποία συνίσταται στον *έλεγχο νομιμότητας* - και όχι σκοπιμότητας - των εκδιδόμενων πράξεων και στον *έλεγχο κανονικότητας* στην οικονομική διαχείρισή τους (άρθρο 102 παρ. 5 Συντ.).

2. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται αυτεπαγγέλτως από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ή τον Προϊστάμενο της Περιφερειακής Διοίκησης στο νομό. Επιτροπή μκτής συνθέσεως (άρθρο 177 επ. του π.δ. 410/95 και 67 επ. του π.δ. 30/96) επιλαμβάνεται του ελέγχου της νομιμότητας κατόπιν παραπομπής σ' αυτήν από το Γενικό Γραμματέα και τον Προϊστάμενο της Περιφερειακής Διοίκησης ή κατόπιν προσφυγής πολιτών. Στην Επιτροπή προεδρεύει δικαστής και συμμετέχουν ένας υπάλληλος της Περιφέρειας και ένας εκπρόσωπος των ΟΤΑ (του πρώτου ή του δεύτερου βαθμού, ανάλογα κάθε φορά με τις εξεταζόμενες πράξεις).

Το ισχύον σύστημα καθιερώθηκε με το ν. 2218/1994, αντικατέστησε δε τον έλεγχο από τον μετακλητό νομάρχη που ίσχυε προηγουμένως. Κατά των αποφάσεων της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας χωρεί προσφυγή στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό.

3. Ο έλεγχος κανονικότητας της διαχείρισης ασκείται σύμφωνα με το Σύνταγμα και τη νομοθεσία από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ελέγχει κατασταλτικά τους απολογισμούς των ΟΤΑ.

II. Κριτική θεώρηση

1. Τόσο ο έλεγχος νομιμότητας όσο και ο έλεγχος κανονικότητας της διαχείρισης παρουσιάζουν προβλήματα ιδίως ως προς την άσκησή τους. Πολλές φορές μάλιστα το σύστημα εποπτείας αποδεικνύεται στην πράξη αναποτελεσματικό.

2. Συγκεκριμένα, η τριμελής Επιτροπή (παραπάνω I 2) παρουσιάζει τις ακόλουθες ιδίως δυσλειτουργίες.

α. Έλλειψη διοικητικής υποστήριξης.

β. Λειτουργική ανεπάρκεια των μελών της Επιτροπής.

γ. Συμμετοχή σ' αυτήν λειτουργών της τοπικής αυτοδιοίκησης που είτε κρίνουν πράξεις, στην έκδοση των οποίων είχαν συμμετάσχει οι ίδιοι, είτε καλούνται να αποφασίζουν υπό το βάρος της «συναδελφικής» αλληλεγγύης.

3. Κρίσιμο πρόβλημα αποτελεί επίσης η παράλειψη υποβολής των αποφάσεων των ΟΤΑ προς έλεγχο νομιμότητας στα αρμόδια όργανα (παραπάνω I 2).

4. Εξάλλου, έλεγχος κανονικότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν ασκείται ουσιαστικά, αφού το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί, εξαιτίας λειτουργικών αδυναμιών, στην έγκαιρη εξέταση των απολογισμών. Υπάρχουν έτσι δήμοι στους οποίους δεν έχει ασκηθεί ποτέ έλεγχος επί πολλές τετραετίες (βλ. πάντως παρακάτω III 6).

5. Στα παραπάνω πρέπει να σημειωθεί ακόμη ότι δεν προβλέπεται ειδική διαδικασία (προληπτικού) ελέγχου νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων που εκδίδουν, δυνάμει εξουσιοδοτήσεως νόμου (κυρίως άρθρο 37 του π.δ. 410/1995), τα κοινοτικά, δημοτικά και νομαρχιακά συμβούλια. Υπό αυτούς τους όρους, δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί εκ των προτέρων η εναρμόνιση των πράξεων αυτών με τους ιεραρχικά ανώτερους κανόνες δικαίου, στους οποίους βασίζεται η έκδοση των κανονιστικών πράξεων των ΟΤΑ.

III. Προτάσεις για την βελτίωση του συστήματος εποπτείας

1. Η εκτελεστότητα των πράξεων των ΟΤΑ πρέπει να συναρτάται με την υποβολή τους για έλεγχο νομιμότητας στα αρμόδια όργανα. Γι' αυτό επιβάλλεται να τροποποιηθεί το άρθρο 176 του π.δ. 410/1995 για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και το άρθρο 66 του π.δ. 30/1996 για τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ώστε οι πράξεις να θεωρούνται εκτελεστές όχι από την έκδοση αλλά μετά την πάροδο δεκαπέντε ημερών από την υποβολή τους στο αρμόδιο για τον έλεγχο νομιμότητας όργανο. Με αυτόν τον τρόπο αντιμετωπίζεται δραστικά η παράλειψη των ΟΤΑ να υποβάλλουν τις πράξεις τους σε έλεγχο νομιμότητας.

2. Ανασυγκροτείται η τριμελής Επιτροπή (παραπάνω I 2). Σ' αυτήν συμμετέχει αντί πρωτοδική των πολιτικών δικαστηρίων διοικητικός δικαστής του οικείου κατά νομό διοικητικού πρωτοδικείου, ο οποίος είναι περισσότερο

εξοικειωμένος με διοικητικά θέματα. Εξάλλου, αντί του αιρετού εκπροσώπου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην τριμελή Επιτροπή συμμετέχει έμπειρος νομικός, π.χ. δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω ή παρ' Εφέταις του οικείου Πρωτοδικείου. Οι υποψήφιοι γι' αυτήν τη θέση προτείνονται από την οικεία Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων ή την οικεία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και τον οικείο Δικηγορικό Σύλλογο. Ενπροκειμένω πρέπει δηλαδή να αποκλεισθεί τόσο η ιδιότητα του αιρετού δημοτικού λειτουργού όσο και η ύπαρξη έμμισθης σχέσης με οποιοδήποτε πρωτοβάθμιο ΟΤΑ του νομού ή της νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

3. Οι κανονιστικές πράξεις πρέπει να εξετάζονται ως προς την νομιμότητά τους πριν από την έκδοσή τους εντός τακτής προθεσμίας από ειδική επιτροπή που συγκροτεί ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας. Η γνωμοδότηση της Επιτροπής είναι προϋπόθεση προκειμένου να κρίνει ο Γενικός Γραμματέας τη νομιμότητα των κανονιστικών πράξεων.

4. Η παραπομπή των κρινόμενων ως μη νόμιμων αποφάσεων από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ή τον Προϊστάμενο της Περιφερειακής Διοίκησης του νομού και οι προσφυγές των πολιτών κατά των αποφάσεων των ΟΤΑ στην αρμόδια Επιτροπή (I 2) θα μπορούσε να κατατίθενται σ' αυτήν διαμέσου της αρμόδιας Υπηρεσίας της Περιφερειακής Διοίκησης του νομού. Η Υπηρεσία τις υποβάλλει, εν συνεχεία, στην Επιτροπή με σχετική εισήγηση. Έτσι καλύπτεται, έως ένα βαθμό, η έλλειψη διοικητικού μηχανισμού υποστήριξής της.

5. Ως προς τον έλεγχο κανονικότητας των διαχειριστικών πράξεων οι προτεινόμενες διατάξεις με το νομοσχέδιο «Καποδίστρια» (άρθρο 12) καθιστούν αποτελεσματικότερο το σύστημα, γιατί επιτρέπουν το δειγματοληπτικό κατά ΟΤΑ και θεματικό εντός ενός ΟΤΑ έλεγχο και καθιερώνουν κατασταλτικό έλεγχο ως υποχρεωτικό τουλάχιστον μία φορά την τετραετία (δημοτική ή νομαρχιακή περίοδος).

6. Ευπρόσδεκτη θα ήταν επίσης η επέκταση, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, του συστήματος προληπτικού ελέγχου που ισχύει σήμερα για τους τρεις μεγαλύτερους Δήμους Αθήνα, Πειραιάς και Θεσσαλονίκη σ' όλους τους Δήμους της χώρας, εφόσον φυσικά το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορούσε να ανταποκριθεί σ' αυτήν την υποχρέωση. Η λύση αυτή θα καταστήσει το σύστημα του δημοσιονομικού ελέγχου αποτελεσματικότερο.