



ΚΕΔΚΕ
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΔΗΜΩΝ
& ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
ΕΛΛΑΔΑΣ

ΑΘΗΝΑ11/9/08.....

Αριθμ. Πρωτ. 4352.....

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ

Προς τις
ΤΕΔΚ της χώρας

Κοινοποίηση: στους Ο.Τ.Α. των νομών

Εσωτερική Διανομή:

- Πρόεδρο ΚΕΔΚΕ
- Μέλη Δ.Σ. ΚΕΔΚΕ

Σας διαβιβάζουμε:

- α) Αντίγραφο των διατάξεων των άρθρων 8-12, του σχεδίου νόμου: «Ενίσχυση της Διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, Έλεγχος των Δημοσίων Δαπανών, Μέτρα Φορολογικής Δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», όπως αρχικά κατατέθηκε στη Βουλή, με τις οποίες επιχειρείται, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, «ο εξορθολογισμός της οικονομικής λειτουργίας» των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, στους οποίους εντάσσονται και οι Ο.Τ.Α. (συν. 1).

Η ΚΕΔΚΕ, επί των ανωτέρω διατάξεων, εξέφρασε σοβαρές αντιρρήσεις, που αποτυπώθηκαν στο συνημμένο κείμενο του Νομικού Συμβούλου της ΚΕΔΚΕ, με ημερομηνία 31.8.2008 (συν. 2).

Σύμφωνα με αυτό, οι ως άνω διατάξεις δημιουργούσαν ζητήματα Συνταγματικότητας, καθόσον αφορά στη διοικητική αυτοτέλεια και στο αυτοδιοικητικό κεκτημένο των Ο.Τ.Α., ενώ η Κρατική Εποπτεία υπερέβαινε τα όρια του ελέγχου νομιμότητας.

Πέραν αυτού, όπως επισημαίνεται στο ίδιο κείμενο, με την εφαρμογή αυτών των διατάξεων εδημιουργείτο τεράστια γραφειοκρατική διαδικασία για τους Ο.Τ.Α.

Μετά από παρέμβαση του Προέδρου και της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΚΕΔΚΕ στην Πολιτική Ηγεσία του Υπουργείου Οικονομίας & Οικονομικών, η Κυβέρνηση δια του αρμόδιου Υπουργού, κατέθεσε τροπολογίες επί των ως άνω άρθρων, τις οποίες και σας διαβιβάζουμε (συν. 3).

Επί των ανωτέρω τροπολογιών, ο Νομικός Σύμβουλος της ΚΕΔΚΕ, διέτύπωσε τις τελικές παρατηρήσεις του, τις οποίες επίσης σας επισυνάπτουμε (συν. 4).

Συμπερασματικά λοιπόν, κατά το Νομικό μας Σύμβουλο, οι αιτιάσεις της ΚΕΔΚΕ περί των ζητημάτων Συνταγματικότητας κλπ., ελήφθησαν υπόψιν και το τελικό σχέδιο νόμου δεν δημιουργεί προβλήματα που προσβάλλουν τόσο τη διοικητική αυτοτέλεια, όσο και την οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α., πέραν της προκαλούμενης σχετικής γραφειοκρατίας.

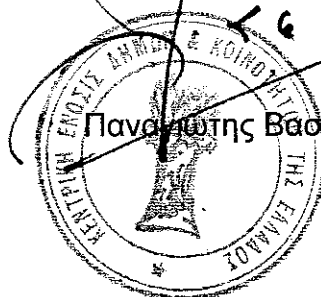
- β) Αντίγραφο της διάταξης του άρθρου 34, σύμφωνα με την οποία ικανοποιείται ένα επείγον και κρίσιμο αίτημα της Α' βάθμιας Τ.Α. για την απόδοση του 40% των τελών κυκλοφορίας των αυτοκινήτων, πέραν του 50% που ήδη αποδίδεται, προκειμένου να καλυφθούν, κυρίως, δαπάνες των μέχρι τούδε μεταφερθεισών Κρατικών αρμοδιοτήτων στην Τ.Α. (συν. 5).

Κατά συνέπεια, από 1.1.2009 στην Α' βάθμια Αυτοδιοίκηση, θα αποδίδεται το 90% των τελών κυκλοφορίας.

Συνημμένα:

1. Αρχικές διατάξεις σχεδίου νόμου
2. Αρχικές παρατηρήσεις Νομικού Συμβούλου ΚΕΔΚΕ επί του ν.σ.
3. Τροπολογίες άρθρων από 8-12 του ν.σ.
4. Τελικές παρατηρήσεις του Νομικού Συμβούλου ΚΕΔΚΕ επί των Τροπολογιών
5. Διάταξη άρθρου 34 του ν.σ.

Ο Γενικός Διευθυντής της ΚΕΔΚΕ
 Παναγιώτης Βασιλείου



ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

①

"ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ, ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ, ΜΕΤΡΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ"

ΑΡΧΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΜΕΡΟΣ Β'

ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Άρθρο 8

Σύσταση Διυπουργικής Επιτροπής Φορέων Γενικής Κυβέρνησης

1. Συνιστάται Διυπουργική Επιτροπή Φορέων Γενικής Κυβέρνησης για τον προγραμματισμό της δράσης, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εν γένει παρακολούθηση, έλεγχο και εποπτεία της οικονομικής λειτουργίας των φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Ως φορείς Γενικής Κυβέρνησης για τους σκοπούς του παρόντος νόμου νοούνται :
 - α) Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού,
 - β) Οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και
 - γ) Οι Δημόσιες Μονάδες Υγείας

2. Η Επιτροπή αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, ως Πρόεδρο και τους Υπουργούς Εσωτερικών, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ως μέλη. Στην Επιτροπή δύναται να παρίσταται και ο αρμόδιος για θέματα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους Υφυπουργός του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Χρήη Γραμματέα της Επιτροπής εκτελεί ο Ειδικός Γραμματέας Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών.

3. Οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται μετά από εισήγηση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού.

Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις για τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα κατά το άρθρο 16 του π.δ. 63/2005 (ΦΕΚ Α' 98), όπως ισχύει.

4. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της η Επιτροπή:

- α. εγκρίνει τα επιχειρησιακά σχέδια και τα στοιχεία που υποβάλλονται από τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης,
- β. ορίζει τα θεσμικά, οργανωτικά, λειτουργικά, διοικητικά και άλλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για κάθε φορέα και το συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους,
- γ. διαμορφώνει την πολιτική εσόδων και δαπανών για τους φορείς των περιπτώσεων β' και γ' της παρ. 1 και εποπτεύει και παρακολουθεί τα έσοδα και τις δαπάνες για τους φορείς της περίπτωσης α'
- δ. παρακολουθεί την πορεία και το βαθμό υλοποίησης των μέτρων και των στόχων που τίθενται κάθε φορά.

Άρθρο 9

Εποπτεία - Κυρώσεις

1. Ο έλεγχος και η εποπτεία της Επιτροπής που προβλέπεται από τον παρόντα νόμο δεν καταργεί ούτε υποκαθιστά φορολογικούς ή άλλους ελέγχους που διενεργούνται με βάση τις κείμενες διατάξεις ούτε την εποπτεία που ασκείται από τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό και από τα Διοικητικά Συμβούλια και τα λοιπά όργανα διοίκησης του φορέα.

2. Η μη συμμόρφωση των φορέων Γενικής Κυβέρνησης προς τον παρόντα νόμο και προς τις αποφάσεις και τις οδηγίες της Επιτροπής συνεπάγεται τη διακοπή, με απόφαση της Επιτροπής, της κρατικής επιχορήγησης και των ποσών από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους οι οποίοι καταβάλλονται μέσω του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων.

Άρθρο 10

Επιχειρησιακά σχέδια

1. Οι φορείς Γενικής Κυβέρνησης καταρτίζουν και υποβάλλουν στη Διυπουργική Επιτροπή Φορέων Γενικής Κυβέρνησης επιχειρησιακά σχέδια τριετούς διάρκειας, που περιλαμβάνουν στόχους και δραστηριότητες για κάθε διαχειριστική περίοδο και συνολικά για όλη τη διάρκειά τους, αλλά και στόχους για δείκτες απόδοσης και αποτελεσματικότητας.

2. Σε κάθε επιχειρησιακό σχέδιο:

- α. Παρατίθενται οι συγκεκριμένες ενέργειες που προορίζονται για την επίτευξη των στόχων και οι προϋποθέσεις και παραδοχές επίτευξης των στόχων αυτών.

- β. Οι στόχοι που επιδιώκονται για κάθε ένα από τα έτη διάρκειάς του εκφράζονται σε ποσά και ποσοστά.
- γ. Αναφέρονται οι ετήσιοι χρηματοοικονομικοί, ποιοτικοί και ποσοτικοί δείκτες.
- δ. Περιγράφονται οι εσωτερικές διαδικασίες παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των παραπάνω στόχων.
3. Με αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής ορίζεται ο χρόνος υποβολής του πρώτου επιχειρησιακού σχεδίου.

Άρθρο 11

Τήρηση διπλογραφικού λογιστικού συστήματος

1. Σε κάθε φορέα της παρ. 1 του άρθρου 8 εγκαθίσταται και λειτουργεί πληροφοριακό σύστημα, για την τήρηση των λογιστικών βιβλίων και λογαριασμών του οικείου Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου, καθώς και την έκδοση των σχετικών φορολογικών στοιχείων που ισχύουν κάθε φορά.

Εάν στους φορείς αυτούς δεν υπηρετεί υπάλληλος λογιστής μπορεί να ανατεθεί, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, σε εξωτερικούς συνεργάτες ή λογιστικά γραφεία, που πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις, η οργάνωση και υποστήριξη των οικονομικών τους υπηρεσιών, για την εφαρμογή του ανωτέρω σχεδίου.

2. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού ορίζεται το ύψος της αμοιβής του αναδόχου και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

3. Ειδικά για τις δημόσιες μονάδες υγείας:

- α. Στο πληροφοριακό σύστημα της παρ. 1 καταγράφεται και παρακολουθείται και η διάθεση και διακίνηση του ιατροφαρμακευτικού και υγειονομικού υλικού, κατά κλινική και κατά ασθενή.
- β. Το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο Δημόσιου Μονάδων Υγείας (π.δ. 146/2003 ΦΕΚ Α' 122) εφαρμόζεται υποχρεωτικά.
- γ. Οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις που συντάσσουν υποχρεωτικά είναι σύμφωνες με τα Διεθνή Λογιστικά πρότυπα χρηματοοικονομικής πληροφόρησης που υιοθετούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Άρθρο 12

Υποβολή οικονομικών στοιχείων

1. Μέχρι τέλους Σεπτεμβρίου εκάστου έτους όλοι οι φορείς της παρ. 1 του άρθρου 8 του παρόντος υποχρεούνται να υποβάλουν σύνοψη του προϋπολογισμού τους του επόμενου έτους όπου καταγράφονται, κατά γενικές κατηγορίες, τα βασικά μεγέθη των εσόδων και εξόδων τους, συνοδευόμενη από εισηγητική έκθεση τεκμηρίωσης των οικονομικών μεγεθών. Τα βασικά μεγέθη είτε

εγκρίνονται ως έχουν είτε αυξομειώνονται κατά την κρίση της Διυπουργικής Επιτροπής Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

Με βάση τα μεγέθη που διαμορφώνει η Επιτροπή καταρτίζεται περαιτέρω το τελικό σχέδιο του Προϋπολογισμού του οικείου φορέα.

Τροποποιήσεις του προϋπολογισμού δύναται να πραγματοποιούνται εφόσον δεν μεταβάλλουν το σύνολο των δαπανών και δεν μειώνουν το σύνολο των εσόδων του. Σε διαφορετική περίπτωση, απαιτείται έγκριση της Επιτροπής, ύστερα από αιτιολογημένη πρόταση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

2. Με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής καθορίζεται ο τύπος της σύνοψης του προϋπολογισμού και τα στοιχεία τα οποία περιέχει.

3. Πέραν των στοιχείων της προηγούμενης παραγράφου, οι φορείς υποβάλλουν και τον ετήσιο απολογισμό τους, τις οικονομικές καταστάσεις και το πιστοποιητικό του ορκωτού ελεγκτή λογιστή. Επίσης υποβάλλουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τα απολογιστικά στοιχεία ανά τρίμηνο, καθώς και τα στοιχεία απασχόλησης.

**«ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ,
ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ, ΜΕΤΡΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ
ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»**

Παρατηρήσεις επί των ά. 8, 9 και 10 του Σχεδίου Νόμου

Με το ά. 8 του πρόσφατου νομοσχεδίου του Υπουργείου Οικονομικών συνεστήθη Διυπουργική Επιτροπή Φορέων Γενικής Κυβέρνησης με σκοπό τον προγραμματισμό της δράσης, την βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την εν γένει παρακολούθηση, έλεγχο και εποπτεία της οικονομικής λειτουργίας των φορέων Γενικής Κυβέρνησης, μεταξύ των οποίων και οι Ο.Τ.Α. (ά. 8 παρ.1). Αρμοδιότητες της Διυπουργικής Επιτροπής καθ' όσον αφορά στους ΟΤΑ είναι α) η έγκριση των επιχειρησιακών σχεδίων και των στοιχείων τους που υποβάλλονται από τους ΟΤΑ και β) ο καθορισμός θεσμικών, οργανωτικών, λειτουργικών, διοικητικών και άλλων μέτρων που πρέπει να ληφθούν από τους ΟΤΑ καθώς και το συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους (ά. 8 παρ. 4). Τα επιχειρησιακά σχέδια περιλαμβάνουν τους στόχους και τις δραστηριότητες του ΟΤΑ συνολικά για την τριετή διάρκειά τους αλλά και για κάθε διαχειριστική περίοδο, καθώς και στόχους για δείκτες απόδοσης και αποτελεσματικότητας (ά. 10). Σε περίπτωση που ο ΟΤΑ δεν συμμορφωθεί προς τις αποφάσεις και οδηγίες της Επιτροπής, η τελευταία διακόπτει την κρατική επιχορήγηση και τα δια του ΤΠΔ ποσά των ΚΑΠ (ά. 9 παρ. 2).

Η ανωτέρω ρύθμιση θέτει **ζητήματα συνταγματικότητας**, αφ' ενός όσον αφορά στην διοικητική αυτοτέλεια, την οικονομική αυτοτέλεια και επάρκεια καθώς και το αυτοδιοικητικό κεκτημένο των ΟΤΑ και αφ' ετέρου όσον αφορά στον ειδικό και ορισμένο χαρακτήρα της εξουσιοδοτικής διάταξης του ά. 8 παρ. 4 β'.

Α. Η κατοχυρωμένη στο ά. 102 παρ. 1,2 Συντ. **διοικητική αυτοτέλεια** των ΟΤΑ συνίσταται στην εξουσία να αποφασίζουν αποκλειστικά με δικά τους όργανα για τις τοπικές υποθέσεις (ΣτΕ 1397/1995)¹. Η κρατική εποπτεία μπορεί να συνίσταται αποκλειστικά σε **έλεγχο νομιμότητας** (Σ. 102 παρ. 4 εν συνδυασμώ με το α. 10).

Με την προτεινόμενη ρύθμιση του ά. 8 παρ. 4 α' η συνολική δραστηριότητα των ΟΤΑ, που περιλαμβάνεται υποχρεωτικώς στο επιχειρησιακό σχέδιο, δηλ. η άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων τους για κάθε διαχειριστική περίοδο, τίθεται υπό καθεστώς κρατικής έγκρισης. Τούτο ισοδυναμεί με αναίρεση του πυρήνα της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, καθώς πλέον η άσκηση κάθε αρμοδιότητας από αυτούς, συμπεριλαμβανομένης της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, υπόκειται σε καθεστώς προηγούμενης άδειας. Η κρατική διοίκηση κτάται την ευχέρεια να

¹ Βεβαίως, η αυτοδιοίκηση δεν εξικνεΐται μέχρι της αυτονομίας, ήτοι της εξουσίας αυτοτελοΰς θέσεψης κανόνων δικαΐου, αλλά η αρμοδιότητά τους ασκείται στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ (ΣτΕ 1397/1995, 3229/1987).

επεμβαίνει άμεσα στο έργο των ΟΤΑ και να απορρίπτει ή να εγκρίνει δράσεις των ΟΤΑ χωρίς συγκεκριμένα κριτήρια (καθ' όσον ουδέν κριτήριο ορίζεται στο νόμο) ακόμη και για λόγους σκοπιμότητας. Τούτο διότι κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, νομολογιακώς καθιερωθείσα ήδη από το 1930, η αρμοδιότητα ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια, εκτός αν προκύπτει σαφώς το αντίθετο από το νόμο. Περιορισμό μπορεί εν προκειμένω να θέσει μόνον η σύμφωνη με το ά. 102 παρ. 4 Συντ. (που περιορίζει την κρατική εποπτεία σε έλεγχο νομιμότητας) ερμηνεία του ά. 8 παρ. 4 α', η οποία θα προσέδιδε στην διάταξη το περιεχόμενο ότι η Διυπουργική Επιτροπή οφείλει να εγκρίνει σε κάθε περίπτωση τα επιχειρησιακά των ΟΤΑ εκτός αν οι προβλεπόμενες δράσεις είναι μη νόμιμες.

Είναι χαρακτηριστικό ότι ο νομοθέτης του νέου ΔΚΚ, επιδεικνύοντας μεγαλύτερη συνταγματική ευαισθησία προς την θεσμική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, περιόρισε τον κρατικό έλεγχο των επιχειρησιακών προγραμμάτων κατ' ά. 206 ΔΚΚ (που έχουν περιεχόμενο και δομή αντίστοιχη προς τα επιχειρησιακά σχέδια του Σ/Ν²), σε έλεγχο νομιμότητας και μάλιστα αποκλειστικά και μόνο για την τήρηση της διαδικασίας κατάρτισης τους. Πράγματι, είναι σύμφωνο με **συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως θεσμικής εγγύησης** (ά. 102 Συντ.) και τις αρχές της **επικουρικότητας** και της **εγγύτητας** (ά. 75 ΔΚΚ) να μην υπάρχει ουσιαστική παρέμβαση του κράτους κατά τον σχεδιασμό των στόχων και των δράσεων των ΟΤΑ σε επίπεδο επιχειρησιακού σχεδίου. Ο ουσιαστικός έλεγχος νομιμότητας εξασφαλίζεται επαρκώς με τον προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο των κατ' ιδίαν διοικητικών πράξεων των ΟΤΑ, οι οποίες υλοποιούν τα επιχειρησιακά σχέδια.

Η κατάλυση της διοικητικής αυτοτέλει των ΟΤΑ εντείνεται με την ρύθμιση του ά. 8 παρ. 4 β', η οποία δίδει την εξουσία στην Διυπουργική Επιτροπή να ορίζει τα θεσμικά, οργανωτικά, λειτουργικά, διοικητικά και άλλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για τον κάθε ΟΤΑ και το συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους. Με τον τρόπο αυτό η κρατική διοίκηση προκαθορίζει όχι μόνον τον γενικό σχεδιασμό, τις δράσεις και τις κατευθυντήριες γραμμές του συνταγματικώς ανατεθειμένου στους ΟΤΑ έργου, αλλά προσδιορίζει επιπροσθέτως τις κατ' ιδίαν μορφές υλοποίησής τους. Η επέμβαση αυτή είναι ακόμη εντονότερη διότι αφορά και στα χρησιμοποιούμενα από τους ΟΤΑ μέσα για την υλοποίηση των στόχων τους. Δίδεται η εξουσία στην κρατική διοίκηση να θέτει το πλαίσιο της λειτουργίας των ΟΤΑ και να παρεμβαίνει παντοιοτρόπως ακόμη και στο καθημερινό τους έργο. Πρόκειται για μια υπερβολικά ευρεία εξουσιοδοτική διάταξη που επιτρέπει στην κρατική διοίκηση να ποδηγετεί κατά το δοκούν την δράση των ΟΤΑ και θέτει την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους υπό την αίρεση της μη επέμβασης της Διυπουργικής Επιτροπής.

Είναι προφανές από τα ανωτέρω ότι η κατάλυση της διοικητικής αυτοτέλει με τον τρόπο που επιχειρείται στο υπό συζήτηση Σ/Ν, προσβάλλει επιπροσθέτως το αυτοδιοικητικό κεκτημένο, υπό την έννοια της απαγόρευσης αποστέρησης αρμοδιοτήτων που έχουν ήδη εκχωρηθεί στους ΟΤΑ. Ο κρατικός παρεμβατισμός που εξικνείται μέχρι τον καθορισμό των

² Πρβλ. ά. 204 ΔΚΚ και ά. 10 Σ/Ν.

επιτρεπτών ή επιθυμητών από την κρατική διοίκηση δράσεων των εκάστοτε ΟΤΑ, τον καθορισμό των μέτρων που πρέπει να λαμβάνει κάθε ΟΤΑ για την υλοποίηση των υποδειχθέντων έργων και εργασιών, και εν τέλει τον έλεγχο σκοπιμότητας, συνιστά λειτουργικό ισοδύναμο της αποστέρησης των κυριότερων αρμοδιοτήτων τους, τ.ε. εκείνων που αναφέρονται στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καθ' οιονεί νόσφιση της αρμοδιότητας των ΟΤΑ από την κρατική διοίκηση.

Β. Ιδιαίτερης προσοχής χρήζει η προσπάθεια των συντακτών του Σ/Ν να παρουσιαστούν οι ανωτέρω διατάξεις ως **ατελείς** στο μέτρο που ως μόνη κύρωση για την παραβίασή τους ή την παραβίαση των πράξεων της Διυπουργικής Επιτροπής εμφανίζεται η διακοπή της κρατικής επιχορήγησης και των καταβαλλόμενων δια του ΤΠΔ ΚΑΠ. Η εντύπωση αυτή είναι εσφαλμένη διότι οι διατάξεις αυτές, ακόμη κι αν δεν προβλέπουν ρητά άλλες κυρώσεις, διατηρούν την υποχρεωτικότητα και την δεσμευτικότητά τους. Επομένως, πράξεις των ΟΤΑ κατά παραβίαση αυτών ή των πράξεων της Διυπουργικής Επιτροπής θα είναι ακυρωτέες για παράβαση νόμου, τόσο στο πλαίσιο του ενδοδιοικητικού προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας, που ρητώς διατηρείται σε ισχύ (ά. 9 παρ. 1), συμπεριλαμβανομένου του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το ΕΛΣυν, όσο και στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου από τα διοικητικά δικαστήρια. Καθ' όσον αφορά στον δικαστικό έλεγχο, η παραβίαση των πράξεων της Διυπουργικής Επιτροπής μπορεί να οδηγήσει όχι μόνο σε ακύρωση των πράξεων των ΟΤΑ σε περίπτωση αυτοτελούς προσβολής τους, αλλά και σε αστική ευθύνη του ΟΤΑ με την συνδρομή των όρων των ά. 105, 106 ΕισΝΑΚ. Περαιτέρω, η παραβίαση των ανωτέρω διατάξεων και διοικητικών πράξεων με σκοπό βλάβης ή οφέλους άλλου μπορεί να οδηγήσει σε ποινική καταδίκη για παράβαση καθήκοντος.

Εξάλλου, η προβλεπόμενη από το Σ/Ν κύρωση, ήτοι η διακοπή της κρατικής χρηματοδότησης και των καταβαλλόμενων δια του ΤΠΔ ΚΑΠ είναι στην πράξη ακόμη επαχθέστερη για τους ΟΤΑ, καθ' όσον μπορεί να οδηγήσει σε πλήρη αδυναμία άσκησης των αρμοδιοτήτων του και ικανοποίησης ακόμη και των λειτουργικών τους εξόδων. Οδηγώντας σε παράλυση τους ΟΤΑ, ιδίως τους περισσότερο αδύναμους οικονομικά, το Σ/Ν απειλεί γι' αυτούς κύρωση δυσανάλογα επαχθή προς την διαγνωσθείσα παράβαση. Με τον τρόπο αυτό παραβιάζεται όχι μόνον η **αρχή της αναλογικότητας**, αλλά και η **συνταγματική υποχρέωση του Κράτους να εξασφαλίζει σε κάθε περίπτωση για τους ΟΤΑ τους πόρους που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους κατ' ά. 102 παρ. 5 Συντ.**

Γ. Το ά. 8 παρ. 4 β' Σ/Ν περιέχει εξουσιοδοτική διάταξη για τον καθορισμό των θεσμικών, οργανωτικών, λειτουργικών, διοικητικών και άλλων μέτρων που πρέπει να ληφθούν από τους ΟΤΑ καθώς και το συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους. Με την διάταξη αυτή δίδεται νομοθετική εξουσιοδότηση στην Διυπουργική Επιτροπή για την έκδοση (και) κανονιστικών πράξεων³. Ως γνωστόν η κατ' ά. 43 παρ. 2 Συντ. νομοθετική

³ Η ευρύτητα της διατύπωσης βεβαίως δεν αποκλείει την έκδοση πράξεων με ατομικό χαρακτήρα για ορισμένη περίπτωση. Στο μέτρο που η πράξη είναι ατομική η ανωτέρω διάταξη παρέχει προδήλως ευρεία διακριτική ευχέρεια στην Διυπουργική Επιτροπή για τον καθορισμό του περιεχομένου πράξης.

εξουσιοδότηση πρέπει να είναι **ειδική και ορισμένη** (ΣτΕ 1466/1995, 3111/1999). Ειδικά στην περίπτωση της εξουσιοδότησης προς άλλα διοικητικά όργανα πέραν του ΠτΔ, απαιτείται επιπροσθέτως να αφορά σε θέματα ειδικότερα ή με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.

Για να είναι η εξουσιοδότηση ειδική πρέπει να καθορίζονται συγκεκριμένα τα θέματα που περιλαμβάνονται σε αυτήν (ΣτΕ 2309/1992, 2830/1999). Στην προκειμένη περίπτωση δεν πληρούται η προϋπόθεση της ειδικότητας δεδομένου ότι η ευρύτητα της διατύπωσης - «καθορισμός θεσμικών, οργανωτικών, λειτουργικών, διοικητικών και άλλων μέτρων» - καταλείπει στο προς ο η εξουσιοδότηση όργανο τον καθορισμό των κατηγοριών των μέτρων που μπορεί να λάβει.

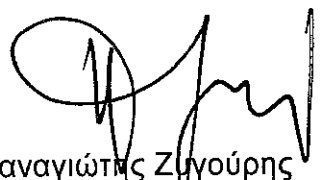
Περαιτέρω, η νομοθετική εξουσιοδότηση θεωρείται ορισμένη όταν υπάρχουν επαρκή κριτήρια, βάσει των οποίων το εξουσιοδοτούμενο όργανο θα καθορίσει το περιεχόμενο των εκδοθησόμενων πράξεων (ΣτΕ 2309/1992). Εν προκειμένω, η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι γενική και αόριστη και οι ερειδόμενες σε αυτήν εκδοθησόμενες κανονιστικές πράξεις πάσχουν ακυρότητα (ΣτΕ 183, 1467, 4203/1995) διότι δεν καθορίζονται στην εξουσιοδοτική διάταξη τα κριτήρια επί τη βάσει των οποίων θα καθοριστούν τα θεσμικά, οργανωτικά, λειτουργικά, διοικητικά και άλλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν από τους ΟΤΑ, σύμφωνα με την Διυπουργική Επιτροπή. Πρόσφορα κριτήρια θα ήταν ενδεχομένως η διαφύλαξη της διαφάνειας κατά την διαχείριση του δημοσίου χρήματος, ο έλεγχος της νομιμότητας, η καθιέρωση προληπτικών ή κατασταλτικών ελεγκτικών μηχανισμών, κ.λπ. Η απουσία κριτηρίων, υποκείμενων σε δικαστικό έλεγχο, δημιουργεί τον κίνδυνο παρεισαγωγής ρυθμίσεων που αποβλέπουν στην ποδηγέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, την περιστολή της διοικητικής και οικονομικής τους αυτοτέλειας σύμφωνα με τα πολιτικά κριτήρια της Διυπουργικής Επιτροπής, την εισαγωγή αθέμιτων διακρίσεων κατά την χρηματοδότηση των ΟΤΑ και την υπόθαλψη της αδιαφάνειας κατά την οικονομική τους ενίσχυση υπό τον μανδύα της επίτευξης ή μη δήθεν μετρήσιμων αποτελεσμάτων και δεικτών, ενδεχομένως αυθαιρέτως κατασκευασμένων.

Δ. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι οι τυχόν εκδοθησόμενες πράξεις της Διυπουργικής Επιτροπής θα είναι παράνομες και ακυρωτές, τόσο αυτοτελώς βάσει του περιεχομένου τους, όσο και ως ερειδόμενες επί αντισυνταγματικής εξουσιοδοτικής διάταξης. Συγκεκριμένα, θιγόμενοι ΟΤΑ θα μπορούν να αρυσθούν λόγους ακύρωσης κατά των πράξεων της Διυπουργικής Επιτροπής, οι οποίες υπόκεινται σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ, από το ά. 102 παρ. 1 Συντ. (προσβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης ως θεσμικής εγγύησης και του αυτοδιοικητικού κεκτημένου), το ά. 102 παρ. 2 Συντ. (προσβολή διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ), το ά. 102 παρ. 4 Συντ. (εισαγωγή ανεπίτρεπτου ελέγχου σκοπιμότητας επί των ΟΤΑ), το ά. 102 παρ. 5 Συντ. (παραβίαση της κρατικής υποχρέωσης εξασφάλισης οικονομικής επάρκειας των ΟΤΑ), τις αντίστοιχου περιεχομένου

Ελέγχεται τότε η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας που προσδιορίζονται μεταξύ άλλων από τον σκοπό της ρύθμισης, που εν προκείμενο σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση είναι η εξασφάλιση της διαφάνειας κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, την αρχή της ισότητας (έναντι όλων των ΟΤΑ), της χρηστής διοίκησης, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας.

διατάξεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ιδίως ά. 3 και 4 Ν. 1850/1989) σε συνδυασμό με το ά. 28 παρ 1 Συντ., και το ά. 43 παρ. 2 Συντ. (νομοθετική εξουσιοδότηση που δεν είναι ειδική και ορισμένη).

Αθήνα, 31.08.2008



Παναγιώτης Ζυγούρης
Νομικός Σύμβουλος της ΚΕΔΚΕ

**ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΕΣ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 8-12 ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ:
«ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ,
ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ,
ΜΕΤΡΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»**

Άρθρο 8

Παράγραφος 1

Στο τέλος του πρώτου εδαφίου διαγράφεται η τελεία, τίθεται κόμμα και προστίθενται οι λέξεις «κατά τα ειδικότερα αναφερόμενα στα άρθρα με αρ. 9 – 12 του παρόντος».

Άρθρο 9

Παράγραφος 2

Στον τέταρτο στίχο, μετά τις λέξεις «κρατικής επιχορήγησης» τίθεται τελεία, διαγράφεται η φράση «και των ποσών από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους οι οποίοι καταβάλλονται μέσω του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων.» και προστίθεται νέο εδάφιο ως εξής:

«Προκειμένου περί Ο.Τ.Α., δύναται, με απόφαση της Επιτροπής, να επιβληθεί στον οικείο Ο.Τ.Α. πρόστιμο έως 15% των κεντρικών αυτοτελών πόρων (ΚΑΠ), το οποίο παρακρατείται κατά την κατανομή των ΚΑΠ του επόμενου έτους.»

Άρθρο 10

Επιχειρησιακά σχέδια

1. Οι φορείς Γενικής Κυβέρνησης με εξαίρεση τους Ο.Τ.Α. καταρτίζουν και υποβάλλουν στη Διυπουργική Επιτροπή Φορέων Γενικής Κυβέρνησης επιχειρησιακά σχέδια τριετούς διάρκειας, που περιλαμβάνουν στόχους και δραστηριότητες για κάθε διαχειριστική περίοδο και συνολικά για όλη τη διάρκειά τους, αλλά και στόχους για δείκτες απόδοσης και αποτελεσματικότητας.
2. Σε κάθε επιχειρησιακό σχέδιο:
 - α. Παρατίθενται οι συγκεκριμένες ενέργειες που προορίζονται για την επίτευξη των στόχων και οι προϋποθέσεις και παραδοχές επίτευξης των στόχων αυτών.
 - β. Οι στόχοι που επιδιώκονται για καθένα από τα έτη διάρκειάς του εκφράζονται σε ποσά και ποσοστά.
 - γ. Αναφέρονται οι ετήσιοι χρηματοοικονομικοί, ποιοτικοί και ποσοτικοί δείκτες.
 - δ. Περιγράφονται οι εσωτερικές διαδικασίες παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των παραπάνω στόχων.
3. Με αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής ορίζεται ο χρόνος υποβολής του πρώτου επιχειρησιακού σχεδίου.
4. Τα επιχειρησιακά προγράμματα των Ο.Τ.Α. συντάσσονται σύμφωνα με τα άρθρα 203-207 του ν. 3463/2006 και υποβάλλονται στη Διυπουργική Επιτροπή Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

Άρθρο 11

Παράγραφος 1

Στον πρώτο στίχο, μετά τον αριθμό 8 τίθεται κόμμα (,) και προστίθεται η φράση:

«, με εξαίρεση τους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, που έχουν είτε πληθυσμό μέχρι και 5.000 κατοίκων σύμφωνα με την τελευταία γενική απογραφή πληθυσμού είτε έσοδα μέχρι και ενός εκατομμυρίου πεντακοσίων χιλιάδων (1.500.000) Ευρώ, ετησίως,»

Άρθρο 12

Υποβολή οικονομικών στοιχείων

1. Μέχρι τέλους Σεπτεμβρίου εκάστου έτους όλοι οι φορείς των περιπτώσεων β΄ και γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του παρόντος υποχρεούνται να υποβάλλουν σύνοψη του προϋπολογισμού τους του επόμενου έτους όπου καταγράφονται, κατά γενικές κατηγορίες, τα βασικά μεγέθη των εσόδων και εξόδων τους, συνοδευόμενη από εισηγητική έκθεση τεκμηρίωσης των οικονομικών μεγεθών. Τα βασικά μεγέθη είτε εγκρίνονται ως έχουν είτε αυξομειώνονται κατά την κρίση της Διυπουργικής Επιτροπής Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

Με βάση τα μεγέθη που διαμορφώνει η Επιτροπή καταρτίζεται περαιτέρω το τελικό σχέδιο του Προϋπολογισμού του οικείου φορέα.

Τροποποιήσεις του προϋπολογισμού δύναται να πραγματοποιούνται εφόσον δεν μεταβάλλουν το σύνολο των δαπανών και δεν μειώνουν το σύνολο των εσόδων του. Σε διαφορετική περίπτωση, απαιτείται έγκριση της Επιτροπής, ύστερα από αιτιολογημένη πρόταση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

2. Οι Ο.Τ.Α. μέχρι τέλους Σεπτεμβρίου εκάστου έτους, υποχρεούνται να υποβάλλουν συνοπτικούς πίνακες όπου απεικονίζονται οι εκτιμήσεις τους για τη διαμόρφωση των βασικών μεγεθών του προϋπολογισμού τους του επόμενου οικονομικού έτους. Τα μεγέθη αυτά, που συνοδεύονται από έκθεση τεκμηρίωσης, αξιολογούνται από την Επιτροπή και λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου του προϋπολογισμού τους.
3. Με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής καθορίζεται ο τύπος της σύνοψης του προϋπολογισμού και τα στοιχεία τα οποία περιέχει.

Προκειμένου για τους Ο.Τ.Α. καθορίζεται με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής ο τύπος των πινάκων εκτίμησης των βασικών μεγεθών, καθώς και τα στοιχεία που περιέχουν.

4. Πέραν των στοιχείων της προηγούμενης παραγράφου, οι φορείς υποβάλλουν και τον ετήσιο απολογισμό τους, τις οικονομικές καταστάσεις και το πιστοποιητικό του ορκωτού ελεγκτή λογιστή. Επίσης υποβάλλουν στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τα απολογιστικά στοιχεία ανά τρίμηνο, καθώς και τα στοιχεία απασχόλησης.

ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΤΗΣ ΚΕΔΚΕ ΕΠΙ ΤΩΝ ΤΡΟΠΟΛΟΓΙΩΝ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ

1. Επί του άρθρου 8

Με το εδ. α' της παρ. 1 του άρθρου 8 περιγράφεται εν γένει το έργο της Διυπουργικής Επιτροπής. Με την προσθήκη που τίθεται καθόσον αφορά τα ειδικότερα θέματα και την ισχύ επί τούτων των διατάξεων των άρθρων 9-12 του σχεδίου νόμου θεωρώ ότι δεν τίθενται ζητήματα που άπτονται της διοικητικής αυτοτέλει των ΟΤΑ.

2. Επί του άρθρου 9 καθόσον αφορά τις κυρώσεις

Είχα επισημάνει σε προηγούμενο σημείωμά μου ότι η ενδεχόμενη διακοπή της κρατικής επιχορήγησης (δηλαδή του συνόλου των ΚΑΠ) ως κύρωση για μη συμμόρφωση απειλούσε σε παράλυση τους ΟΤΑ και παρεβιάζετο η αρχή της αναλογικότητας και η συνταγματική υποχρέωση του κράτους για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων των ΟΤΑ (άρθρο 102 παρ. 5 Συντ.).

Με τη νέα ρύθμιση το επαπειλούμενο πρόστιμο που ανέρχεται έως 15% του ποσοστού των ΚΑΠ δεν παραβιάζει τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές, σε κάθε δε περίπτωση δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να προσφύγουν κατά της επιβολής αυτής του προστίμου νομίμως, καθόσον η παρακράτηση θα γίνεται από τους ΚΑΠ του επομένου έτους.

3. Επί του άρθρου 10

Κατ' αρχήν είναι σαφές ότι με την παρ. 1 του άρθρου 10 οι ΟΤΑ εξαιρούνται της υποχρέωσης κατάρτισης και υποβολής στη Διυπουργική Επιτροπή των επιχειρησιακών σχεδίων τριετούς διάρκειας.

Εφαρμόζονται δε καθόσον αφορά τους ΟΤΑ τα άρθρα 203-207 ΔΚΚ σε σχέση με τη σύνταξη και κατάρτιση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Θεωρώ ότι η παρ. 4 του άρθρου 10 και στο σημείο που αναφέρει ότι αυτά υποβάλλονται στη Διυπουργική Επιτροπή έρχεται σε αντίθεση τόσο με το πνεύμα του άρθρου 8 όσο και με το γράμμα της παρ. 1 του άρθρου 10.

4. Επί του άρθρου 12

Με τις τροποποιήσεις που επήλθαν με την παρ. 2 του άρθρου 12 οι ΟΤΑ υποχρεούνται να υποβάλλουν συνοπτικούς πίνακες στους οποίους απεικονίζονται τα βασικά μεγέθη του προϋπολογισμού.

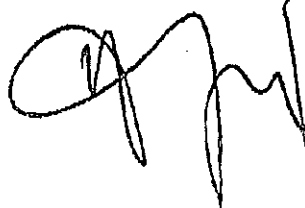
Με την εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 3 του αυτού άρθρου καθορίζεται ο τύπος των πινάκων εκτίμησης των βασικών μεγεθών καθώς και τα στοιχεία που περιέχουν. Συνακόλουθα στον βαθμό που η Διυπουργική Επιτροπή θα ελέγχει – αξιολογεί τους υποβαλλόμενους συνοπτικούς πίνακες με βάση τα στοιχεία που θα προδιαγράφει η εξουσιοδοτική διάταξη της παρ. 3 δεν θα υπάρχει ζήτημα ελέγχου σκοπιμότητας ή άλλως ουσιαστικού ελέγχου των ανωτέρω πινάκων και επομένως δεν θα δημιουργείται ζήτημα παραβίασεως των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εάν όμως ο έλεγχος – αξιολόγηση εκφεύγει των ορίων που θέτει η εξουσιοδοτική διάταξη τότε θα έχουμε παραβίαση, οπότε οι ΟΤΑ στην περίπτωση αυτή μπορούν να αρυσθούν λόγους ακύρωσης κατά των πράξεων της Διυπουργικής Επιτροπής ή της αποφάσεως με την οποία δεν θα εγκρίνεται ο προϋπολογισμός εξ αυτού του λόγου.

Αθήνα την 10/9/2008

Ο Νομικός Σύμβουλος της ΚΕΔΚΕ

Γιάννης Ζαργούρης



Άρθρο 34**Αύξηση ποσοστού απόδοσης τελών κυκλοφορίας στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού**

Το αναφερόμενο στην παρ. 9 του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2 Α'), όπως αναριθμήθηκε με την παρ. 10 του άρθρου 13 του ν. 2539/1997 (ΦΕΚ 244 Α'), ποσοστό των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων που αποδίδεται στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού (δήμοι-κοινότητες) αυξάνεται, για τα τέλη κυκλοφορίας που είναι καταβλητέα από 1.1.2009, από 50% σε 90%. Με την αύξηση αυτή καλύπτεται το κόστος όλων των μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος μεταφερθεισών κρατικών αρμοδιοτήτων προς τους ανωτέρω οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων και των δαπανών μισθοδοσίας των υπαλλήλων που απασχολούνται με οποιαδήποτε σχέση εργασίας για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, είτε αυτές ασκούνται από τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού, είτε από τα νομικά πρόσωπα που ανήκουν σ' αυτούς. Καλύπτονται επίσης οι δαπάνες μισθοδοσίας του πάσης φύσεως προσωπικού που κατατάχθηκε ή θα καταταγεί σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου με βάσει τις διατάξεις του π.δ. 164/2004 (ΦΕΚ 134 Α').