

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2023



ΚΕΔΕ
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ



Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε.
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΕ

**Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ**

Ιωάννης Γούπιος
Διευθυντής Οικονομικής Ανάπτυξης, Οργάνωσης & Περιβάλλοντος ΕΕΤΑΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	3
1.1.	Το Δημοσιονομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	3
1.2.	Δημοσιονομικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα 2010-2018	3
1.3.	Η επόμενη μεταρρύθμιση στην δημοσιονομική διαχείριση των ΟΤΑ	5
1.4.	Βασικές αρχές για την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών	5
1.5.	Οικονομική Διοίκηση Δήμων	6
1.6.	Ο ρόλος του Προϊστάμενου Οικονομικών Υπηρεσιών.	7
2.	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ	9
2.1.	Έσοδα των Δήμων	9
2.2.	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) – Τρόπος Κατανομής	10
2.3.	Δαπάνες των Δήμων.....	12
3.	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ - ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ	14
3.1.	Ο Προϋπολογισμός ως εργαλείο προγραμματισμού	14
3.2.	Ο Προϋπολογισμός ως εργαλείο δημοσιονομικής διαχείρισης.....	15
3.3.	Διαβούλευση - Συμμετοχικός Προϋπολογισμός.....	15
3.4.	Βασικές αρχές κατάρτισης προϋπολογισμού	16
3.5.	Διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού - εμπλεκόμενοι	17
3.6.	Αναμόρφωση Προϋπολογισμού	17
3.7.	Έλεγχος προϋπολογισμού	18
4.	ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	19
4.1.	Διατάκτης Δαπανών - Διάθεση Πιστώσεων.....	19
4.2.	Ανάληψη Υποχρέωσης	19
4.3.	Διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων.....	20
4.4.	Υποχρεώσεις υπηρεσιών - ευθύνες οργάνων στην Ανάληψη Υποχρέωσης.....	20
4.5.	Διενέργεια δαπανών	21
4.6.	Εκκαθάριση και Εντολή Πληρωμής.....	22
4.7.	Πληρωμή Δαπανών	23
4.8.	Δημοσίευση εκτέλεσης Προϋπολογισμού	24
ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ (ν. 4412/16)	25	
4.9.	Εισαγωγή Γενικές έννοιες	25
4.10.	ΚΗΜΔΗΣ - ΕΣΗΔΗΣ	26
4.11.	Διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.	26
4.12.	Εκτέλεση- Παραλαβή δημοσίων συμβάσεων	27
5.	ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ - ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ - ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ	28
5.1.	Παρακολούθηση εκτέλεσης προϋπολογισμού	28
5.2.	Απολογισμός - Ετήσιες Οικονομικές Καταστάσεις	28
5.3.	Λογοδοσία.....	28
5.4.	Ειδική Συνεδρίαση Λογοδοσίας του Δημοτικού Συμβουλίου	29
6.	ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ	30
6.1.	Ο Ρόλος του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ.....	30
6.2.	Ελεγκτικό Συνέδριο	30
6.3.	Έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομικών.....	32
6.4.	Έλεγχος Οικονομικών Καταστάσεων.....	32
6.5.	Εσωτερικός Έλεγχος - Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου	32
7.	ΕΥΘΥΝΕΣ ΟΡΓΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ - ΥΠΟΛΟΓΟΙ	34
8.	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	36
9.	ΒΑΣΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	36

1. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

1.1. Το Δημοσιονομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), με την κρίση του 2008, αναβάθμισε και βελτίωσε τη δημοσιονομική διακυβέρνηση. Με στόχο τη βελτίωση των αδυναμιών του αρχικού σχεδιασμού της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης και την ενίσχυση των υγιών δημόσιων οικονομικών, επιβλήθηκε ένα ισχυρότερο δημοσιονομικό πλαίσιο. Η νέα αρχιτεκτονική των δημοσιονομικών πολιτικών αποσκοπεί στην οικοδόμηση ενός αποδοτικού πλαισίου για το συντονισμό και την επιτήρηση των κρατών μελών της ΕΕ.

Σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την διασφάλιση της σταθερότητας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τέθηκαν σε ισχύ στην ΕΕ, κατά την περίοδο 2011-2013, (δέσμη των έξι μέτρων - «six pack», δίπτυχο «two pack»), όπως η αναμόρφωση του Σύμφωνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας, η εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, το Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο, κ.λπ.

Το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διακυβέρνησης ενισχύει το συντονισμό και την εποπτεία και σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο. Η νέα προσέγγιση της οικονομικής διακυβέρνησης προσβλέπει στην εφαρμογή ενός συστήματος διαφάνειας, αποδοτικότητας και ορθής χρήσης των πόρων για την επίτευξη των στόχων και των αποτελεσμάτων των δημοσίων πολιτικών. Στο πλαίσιο του Σύμφωνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, οι χώρες της ΕΕ έχουν δεσμευτεί να επιδιώκουν την εφαρμογή υγιών δημοσιονομικών πολιτικών και να συντονίζουν τις εθνικές πολιτικές επί των προϋπολογισμών τους σε συμφωνία με τους κανόνες του Σύμφωνου. Η ενίσχυση των μηχανισμών εποπτείας και επιβολής κυρώσεων έχουν καταστήσει το νέο πλαίσιο αρκετά περιοριστικό για την εθνική δημοσιονομική πολιτική κάθε κράτους μέλους.

Εθνική Δημοσιονομική Διακυβέρνηση είναι το σύνολο των ειδικών κανόνων, διαδικασιών, ρυθμίσεων και θεσμικών οργάνων που αποτελούν την βάση για την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Η Εθνική Δημοσιονομική Διακυβέρνηση αποσκοπεί στη στήριξη της δημοσιονομικής ευθύνης και συγκεκριμένα:

- στην επίτευξη υγιών δημοσιονομικών θέσεων
- στον περιορισμό της κυκλικότητας, όσον αφορά στη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής και
- στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών, μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας και των εναλλακτικών λύσεων για την κατανομή των πόρων.¹

Η δημοσιονομική διαχείριση («public financial management»), αναφέρεται στους κανόνες, τις διαδικασίες, τις ασφαλιστικές δικλίδες, τις υποδομές και το προσωπικό, το οποίο υλοποιεί και εφαρμόζει τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος.

Σημειώνεται, επιπρόσθετα, ότι όταν υπάρχουν αυτοί οι κανόνες, όταν δηλαδή λειτουργεί ένα πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης που μπορεί να παράγει αξιόπιστα στοιχεία, τότε και οι πολίτες έχουν εργαλεία να ελέγχουν τις κυβερνήσεις τους.

1.2. Δημοσιονομικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα 2010-2018

Στο πλαίσιο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης της ΕΕ, αλλά και εξαιτίας της δημοσιονομικής κρίσης της χώρας μας (προβλήματα ελλειμματικού προϋπολογισμού και δημόσιου χρέους) την περίοδο 2010-2018 έγιναν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομική και δημοσιονομική διαχείριση. Οι στόχοι της Δημοσιονομικής Μεταρρύθμισης αφορούσαν:

- Στον εκσυγχρονισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης με κανόνες, αρχές και πρότυπα, σύμφωνα με τα ισχύοντα και στις άλλες ανεπτυγμένες χώρες
- Στον εκσυγχρονισμό του δημοσιονομικού ελέγχου, σύμφωνα με τα ισχύοντα διεθνώς ελεγκτικά πρότυπα

¹ Ε.Ε. Θεματικό ενημερωτικό δελτίο για το Ευρωπαϊκό εξάμηνο - Εθνική Δημοσιονομική Διακυβέρνηση

- Στην καθιέρωση της υπευθυνότητας όλων των φορέων διαχείρισης δημόσιου χρήματος
- Στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, αλλά και της δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης στον τρόπο διαχείρισης των οικονομικών της χώρας
- Στη σύνταξη ενιαίων οικονομικών αναφορών από τους Φορείς Γενικής Κυβέρνησης
- Στην εναρμόνιση του δημοσιονομικού συστήματος με τα αντίστοιχα συστήματα των κρατών μελών της ΕΕ, με κοινούς όρους και διαδικασίες
- Στην κατοχύρωση της διαφάνειας
- Στην ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου, ως προς τον έλεγχο της κυβερνητικής δημοσιονομικής πολιτικής και την εφαρμογή της από τα Υπουργεία
- Στην ενδυνάμωση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών, με ευθύνη και εποπτεία στη δημοσιονομική διαχείριση της Γενικής Κυβέρνησης.

Οι κυριότερες θεσμικές και λειτουργικές παρεμβάσεις ήταν:

- ❖ Η ανεξαρτησία της ΕΛΣΤΑΤ
- ❖ Η θεσμοθέτηση Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου Στρατηγικής (ΜΔΠΣ)
- ❖ Η σύσταση Δημοσιονομικού Συμβουλίου και η σύσταση Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής
- ❖ Η αναβάθμιση του ρόλου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους
- ❖ Η ψήφιση νόμου για τη δημοσιονομική διαχείριση και το δημόσιο λογιστικό (Ν. 4270/2014)
- ❖ Η δημιουργία Μητρώου Ανάληψης Υποχρέωσης
- ❖ Η δημιουργία Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης
- ❖ Η ανάπτυξη Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος
- ❖ Η Λογιστική Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα
- ❖ Η δημιουργία Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ
- ❖ Η αναβάθμιση του ρόλου του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών
- ❖ Η σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμών

Όλες οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις συνέβαλαν στην βελτίωση της αξιοπιστίας, του συστήματος των δημοσίων οικονομικών, στον έλεγχο των δαπανών, καθώς και στο μηδενισμό των ελλειμμάτων (δημιουργία πλεονασμάτων). Σημειώνεται ότι πρόκειται για μια από τις ελάχιστες μεταρρυθμίσεις, η οποία εμφανίζει συνοχή και συνέχεια ως προς τις κατευθύνσεις της, υπερβαίνοντας τις όποιες αλλαγές σε πολιτικό επίπεδο².

Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις επηρέασαν και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπου ενδεικτικά αναφέρονται:

- ❖ Η δημιουργία Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, στο οποίο εντάχθηκαν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα
- ❖ Η συγκρότηση Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, μέσω της οποίας καταβάλλονται οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων
- ❖ Η εισαγωγή Στοχοθεσίας στους ΟΤΑ και στα ΝΠΔΔ
- ❖ Η δημιουργία Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, το οποίο παρακολουθεί την κατάρτιση και εκτέλεση ρεαλιστικών προϋπολογισμών
- ❖ Η σύνταξη Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης (ΟΠΔ), το οποίο περιλαμβάνει υποχρεωτικά μηνιαίους και τριμηνιαίους στόχους, μέσω των οποίων και παρακολουθείται η ορθή εκτέλεση του Προϋπολογισμού
- ❖ Η αναβάθμιση του ρόλου του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ

² ΕΛΙΑΜΕΠ «Μεταρρυθμίσεις στην Δημόσια Διοίκηση στην διάρκεια και της κρίσης» - επιτελική σύνοψη, 2019

1.3. Η επόμενη μεταρρύθμιση στην δημοσιονομική διαχείριση των ΟΤΑ

Από τον Ιούνιο του 2018, με το ΠΔ 54/2018 «Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης» καθορίζεται το λογιστικό πλαίσιο που διέπει τις οντότητες της Γενικής Κυβέρνησης, με το οποίο εισάγεται ως πρώτο βήμα της λογιστικής μεταρρύθμισης, που καλύπτει συνολικά και με συνεπή τρόπο όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Η πρώτη εφαρμογή για την Κεντρική Διοίκηση άρχισε με τον προϋπολογισμό του 2019, ενώ από 01.01.2025 και οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποχρεούνται να εφαρμόσουν το ΠΔ 54³.

Ο στόχος της εν λόγω μεταρρύθμισης είναι η δημιουργία ενός ενιαίου λογιστικού σχεδίου για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, έτσι ώστε να ξεπεραστεί ο κατακερματισμός που ισχύει σήμερα και να βελτιωθεί περαιτέρω η ποιότητα και η αξιοπιστία των δημοσιονομικών στοιχείων. Ήδη, από τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2020 έχει ξεκινήσει η σύνταξη, πιλοτικά, του Προϋπολογισμού Επιδόσεων στην Κεντρική Διοίκηση.

Ο Προϋπολογισμός Επιδόσεων (ή Προγραμμάτων) είναι ένας νέος τρόπος διαχείρισης του προϋπολογισμού, με κύριο γνώμονα την επίδοση. Με τον Προϋπολογισμό Επιδόσεων μετατοπίζεται το επίκεντρο της προσοχής των πολιτών, των πολιτικών και των διαχειριστών δημοσίου χρήματος από τις εισροές (πόρους), στις εκροές (αποτελέσματα) και πρωταρχικό μέλημα αυτών που χαράσσουν πολιτικές, γίνεται η σύνδεση των αποτελεσμάτων με τους διατιθέμενους πόρους. Εν' ολίγοις, με αυτό το σύστημα αυξάνεται η σημασία που δίνεται στην ποιότητα των αποτελεσμάτων των δημοσίων δαπανών και όχι μόνο στο πόσο δημόσιο χρήμα δαπανάται.⁴

Για την εισαγωγή της νέας δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, την εφαρμογή του ΠΔ 54/2018, καθώς και την εισαγωγή του Προϋπολογισμού Επιδόσεων – Προγραμμάτων στους ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού, απαιτείται ένα νέο Ολοκληρωμένο Σχέδιο Δράσης, που θα αξιοποιεί την εμπειρία από την εισαγωγή του διπλογραφικού συστήματος στους Δήμους.

1.4. Βασικές αρχές για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών

Η διαχείριση των οικονομικών των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης και κατά συνέπεια και των Δήμων διέπεται από τις ακόλουθες αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης⁵:

α. Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τους φυσικούς πόρους και τους δημοσιονομικούς κινδύνους της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σύνεση και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Ειδικότερα, η αρχή αυτή εξειδικεύεται:

αα. στην αρχή της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα, με την ελάχιστη δημοσιονομική επιβάρυνση και με τη χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων,

ββ. στην αρχή της αποδοτικότητας, σύμφωνα με την οποία πρέπει να τηρείται η βέλτιστη δυνατή σχέση μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και

γγ. στην αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

³ Παρ. 4 άρθρο 5 του ΠΔ 54

⁴Υπ. Οικονομικών «Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων» 2019

⁵ Άρθρο 33 Ν. 4270/2014

β. Αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας.

Σύμφωνα με την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι υπάλληλοι και οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση, ασκούν τις αρμοδιότητές τους, με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της βιωσιμότητας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

γ. Αρχή της διαφάνειας.

Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του Δημοσίου, εκτός και αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα έβλαπτε ουσιαστικά την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας.

δ. Αρχή της ειλικρίνειας.

Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφα ή εκθέσεις, που καταρτίζονται πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία, σε αποφάσεις που έχει ήδη ανακοινώσει η Κυβέρνηση, σε άλλες προβλέψεις ή εκτιμήσεις που θεωρούνται εύλογες, καθώς και να έχουν ληφθεί υπόψη όλα τα ενδεχόμενα και οι κίνδυνοι που δύνανται να έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.

1.5. Οικονομική Διοίκηση Δήμων

Ως προς την οικονομική διοίκηση, τα αιρετά όργανα, έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

Το **Δημοτικό Συμβούλιο** αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του. Σε οικονομικά θέματα αποφασίζει κυρίως:

- Τον ετήσιο προϋπολογισμό του Δήμου και των νομικών του προσώπων.
- Ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές.
- Τη σύναψη δανείων.
- Την χρηματοδότηση των δημοτικών κοινωφελών επιχειρήσεων.
- Το πολυετές σχέδιο αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του δήμου.
- Την εκποίηση, εκμίσθωση δημοτικών ακινήτων και την αγορά, μίσθωση ακινήτων.
- Την τροποποίηση των δημοσιών συμβάσεων κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης αυτών.

Η Δημοτική Επιτροπή

- Συντάσσει και εισηγείται το σχέδιο του προϋπολογισμού και ελέγχει την πρόοδο υλοποίησής του. Έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του Δήμου. Η έκθεση αυτή, στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου.
- Εγκρίνει τον απολογισμό του Δήμου.
- Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο το πολυετές σχέδιο αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του δήμου και έχει την ευθύνη και την αποφασιστική αρμοδιότητα για την υλοποίησή του.
- Αποφασίζει για την κατάρτιση των όρων, τη σύνταξη των διακηρύξεων, τη διεξαγωγή και κατακύρωση κάθε μορφής δημοπρασιών και διαγωνισμών

- Ασκεί τα καθήκοντα αναθέτουσας αρχής κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού, πλην των περιπτώσεων της απευθείας ανάθεσης, που υπάγονται στην αρμοδιότητα του Δημάρχου
- Αποφασίζει για την υποβολή προτάσεων εκ μέρους του Δήμου για τη χρηματοδότηση ή επιχορήγηση δράσεων, προγραμμάτων και αντίστοιχων έργων από εθνικούς πόρους, πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή οποιουδήποτε άλλου φορέα και αποφασίζει, όπου απαιτείται, για την αποδοχή χρηματοδότησης ή επιδότησης ή επιχορήγησης πράξεων που εντάσσονται στα πάσης φύσεως αναπτυξιακά προγράμματα ή προγράμματα επιχορήγησης.
- Αποφασίζει για τη διευκόλυνση οφειλετών για ποσά άνω των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ, κατά το άρθρο 170 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
- Αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών προς τον Δήμο.
- Αποφασίζει για τη μετακίνηση και την έγκριση της αποζημίωσης των δαπανών μετακίνησης του δημάρχου, των αντιδημάρχων και των δημοτικών συμβούλων, εκτός της έδρας του Δήμου για εκτέλεση υπηρεσίας.
- Αξιολογεί και μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, διαπραγματεύεται με αυτά τον καθορισμό των όρων δανειοδότησης και υποβάλλει σχετική εισήγηση προς το δημοτικό συμβούλιο.

Ο Δήμαρχος

- Εκτελεί τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, της Οικονομικής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής. Η μη εκτέλεση των αποφάσεων αυτών συνιστά σοβαρή πειθαρχική παράβαση καθήκοντος.
- Ορίζει αντιδημάρχους και τους μεταβιβάζει τις αρμοδιότητες.
- Αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, συμπεριλαμβανομένων των πιστώσεων που εγγράφονται σε αυτόν με αναμόρφωση, με την έκδοση της σχετικής απόφασης ανάληψης υποχρέωσης.
- Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου.
- Είναι ο Διατάκτης των δαπανών.
- Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος.
- Είναι αρμόδιος για τις απ' ευθείας αναθέσεις του ν. 4412/2016.

1.6. Ο ρόλος του Προϊστάμενου Οικονομικών Υπηρεσιών.

Όπως προαναφέρθηκε, με τις περί δημοσίου λογιστικού διατάξεις αρχικά του Ν. 3871/2010 και στη συνέχεια του Ν. 4270/2014, αναβαθμίσθηκε ο ρόλος του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών, όλων αδιακρίτως των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, ανεξαρτήτως μεγέθους, με συνέπεια αυτός να καταστεί ο σημαντικότερος παράγοντας για την εξασφάλιση της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα. Η αναβάθμιση του ρόλου των Οικονομικών Υπεύθυνων έχει ως στόχο τον περιορισμό της τακτικής υπέρβασης των αρχικά κατανεμημένων πιστώσεων και την αποφυγή δημιουργίας ελλειμμάτων και εκτροχιασμού των δαπανών.

Στον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών απονεμήθηκε από το νόμο πρωτόγνωρη διαχειριστική εξουσία⁶, ανατέθηκε ρόλος θεματοφύλακα της χρηστής οικονομικής διαχείρισης, συνοδευόμενος βεβαίως από την αντίστοιχη ευθύνη, με σκοπό την εμπέδωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, το συντονισμό όλων των φορέων υπό την ενιαία καθοδήγηση του

⁶ Θεοδώρου Ιωάννης, «Δαπάνες των ΟΤΑ» Νομική Βάση Πληροφοριών «Νομοτέλεια»

Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και την ανάπτυξη μηχανισμών πρόληψης αδικαιολόγητων δαπανών και αποτροπής δημοσιονομικών εκτροχιασμών των φορέων του δημοσίου.

Στο διαδικαστικό πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης, πρωταρχικής σημασίας πλέον είναι η δράση (ή λειτουργία) του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών, η παρουσία του οποίου εκτοπίζει ή περιορίζει στο πεδίο την παρέμβαση προσώπων της πολιτικής - υπό ευρεία έννοια - ηγεσίας. Τα πρόσωπα αυτά αποφασίζουν μεν για την έγκριση των δαπανών, στα επόμενα όμως στάδια της εκκαθάρισης, της εντολής και της πληρωμής τους, είτε δεν συμμετέχουν καθόλου είτε συμμετέχουν σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις.

Ο ρόλος του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ ορίζεται με σαφήνεια στο άρθρο 205 του Ν. 4555/2018. Ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών έχει τις ακόλουθες ευθύνες και υποχρεώσεις:

- Είναι υπεύθυνος για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα του και εποπτεύει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του φορέα
- Μεριμνά για την έγκαιρη υποβολή αξιόπιστων στοιχείων που σχετίζονται με τον προϋπολογισμό του φορέα του, τη μη συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών, την ανάληψη υποχρεώσεων μόνο εάν υπάρχει πίστωση στον οικείο κωδικό αριθμό, την υποβολή εισηγήσεων με σκοπό τη βέλτιστη κατανομή των πόρων, τη συμμόρφωση προς τις οδηγίες του Υπουργείου Οικονομικών, την είσπραξη των εσόδων, την εφαρμογή εσωτερικών δικλίδων στη δημοσιονομική διαχείριση
- Είναι υπεύθυνος για τη διενέργεια όλων των δημοσιονομικών δεσμεύσεων και για τη διαβίβαση στο εποπτεύον Υπουργείο των μηνιαίων στοιχείων για τις δεσμεύσεις που έχουν πραγματοποιηθεί
- Μεριμνά για την εμπρόθεσμη εξόφληση των τιμολογίων και, με την έναρξη κάθε οικονομικού έτους, για τη δέσμευση των πιστώσεων που αφορούν στα υπόλοιπα ανελημμένων υποχρεώσεων του προηγούμενου έτους
- Οφείλει να αρνηθεί **εγγράφως την εκτέλεση εντολής**, αν έχει ως αποτέλεσμα την ανάληψη υποχρέωσης ή την εκτέλεση δαπάνης που υπερβαίνει τα όρια του προϋπολογισμού ή δεν είναι νόμιμη ή κανονική. Εάν η αρμόδια αρχή επιμένει στην εκτέλεση της εντολής της, ο Προϊστάμενος εκτελεί την εντολή, αφού επαναλάβει την έγγραφη αντίρρησή του και την κοινοποιήσει ταυτόχρονα στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Στην περίπτωση αυτή την ευθύνη φέρει ο εντολέας
- Μεριμνά για τη μεταφορά στο επόμενο έτος και την πληρωμή κατά προτεραιότητα όλων των εκκρεμών και ανεξόφλητων υποχρεώσεων του προηγούμενου έτους
- Παρακολουθεί συστηματικά τη διάθεση των πιστώσεων και δεν συντάσσει έγγραφα ανάληψης υποχρεώσεων σε περίπτωση υπέρβασης των εγγεγραμμένων πιστώσεων.

2. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

2.1. Έσοδα των Δήμων

Στην παράγραφο 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος ορίζονται τα ακόλουθα:

«Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.

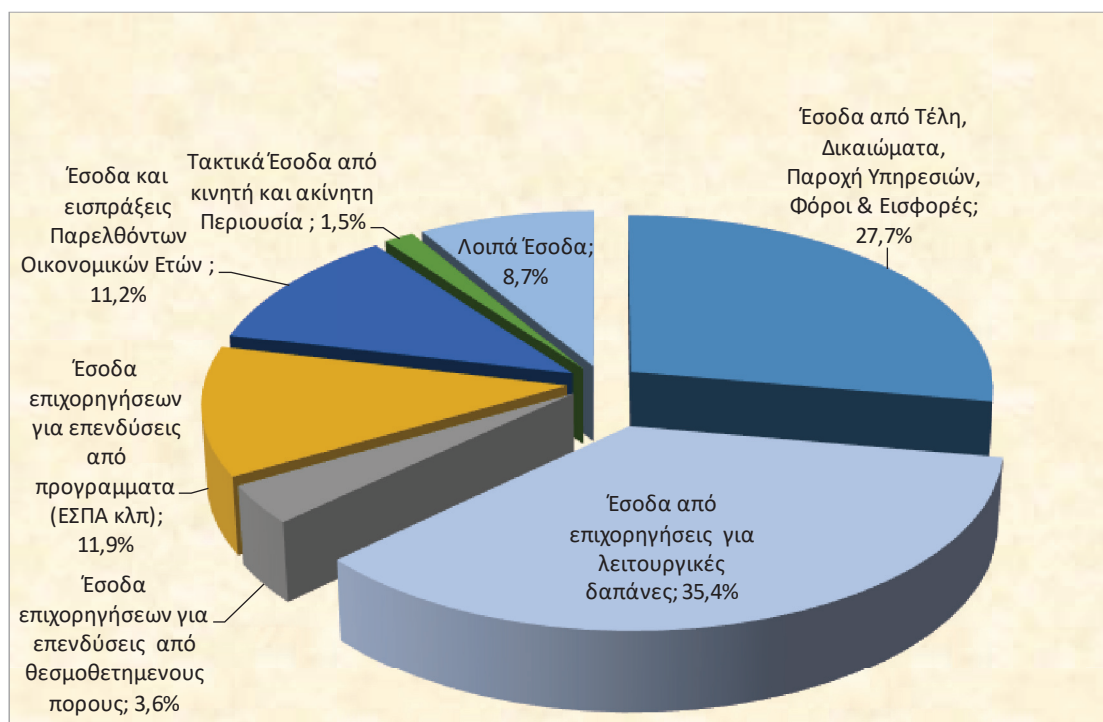
Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Τα έσοδα των Δήμων διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. Εκτός από αυτή τη διάκριση, τα έσοδα διακρίνονται σε γενικά ή ανειδίκευτα, ειδικευμένα, και ανταποδοτικά. Τα ειδικευμένα έσοδα προορίζονται να καλύψουν συγκεκριμένες δαπάνες. Ανταποδοτικά είναι αυτά που χρησιμοποιούνται για την κάλυψη δαπανών των ανταποδοτικών υπηρεσιών (καθαριότητας, ύδρευσης, κλπ).

Οι βασικές πηγες εσόδων των ΟΤΑ είναι:

- Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ)
- Οι Ίδιοι πόροι Φόροι - τέλη ΤΑ
- Ο Δανεισμός
- Οι Επιχορηγήσεις - Χρηματοδοτήσεις προγραμμάτων (ΕΣΠΑ κλπ.)
- Εθνικοί Πόροι
- Λοιπά Χρηματοδοτικά εργαλεία

Πίνακας 1. Ανάλυση εσόδων Δήμων (έτους 2022)⁷



⁷ Πηγή: «Κόμβος Διαλειτουργικότητας» του ΥΠ.ΕΣ. (Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και συμπληρωματικά από τα στοιχεία που τηρεί η ΕΕΤΑΑ

2.2. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) – Τρόπος Κατανομής

Με το Ν. 1828/89 το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συνδέθηκε για πρώτη φορά με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων. Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα αφενός μεν τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια (αποδόσεις φόρων), αφετέρου δε τη σύνδεση της τελευταίας με τις φορολογικές πολιτικές της κεντρικής διοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 259 του ν 3852/10 οι ΚΑΠ προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

- το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,
- το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,
- τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α) σε ποσοστό 11,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών ΕΣ. και ΟΙΚ., η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της ΚΕΔΕ, καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστου. Στα χαρακτηριστικά αυτά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων. Η κατανομή των ΚΑΠ γίνεται ως εξής:⁵

Ποσοστό μέχρι ένα τρίτο (1/3) των εσόδων της περίπτωσης α' αυτής, διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών των δήμων, ενώ τα λοιπά έσοδα, διατίθενται προς κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων.

Οι ΚΑΠ για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών αφορούν κυρίως:

- Γενικές λειτουργικές δαπάνες των Δήμων (ετήσια τακτική επιχορήγηση)
- Λειτουργικές δαπάνες των σχολικών μονάδων
- Μισθοδοσία προσωπικού (που μετατάχθηκε στους δήμους σε διάφορες περιόδους)
- Αμοιβές σχολικών καθαριστριών
- Υλοποίηση Δράσεων διαχείρισης αδέσποτων ζώων
- Πρόσθετη χρηματοδότης μικρών νησιωτικών και ορεινών Δήμων
- Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι
- Λογαριασμό εξυγίανσης
- Λοιπές δαπάνες

Οι ΚΑΠ για επενδυτικές δαπάνες καλύπτουν :

- Κάλυψη δαπανών εκτέλεσης έργων και επενδυτικών δραστηριοτήτων
- Δαπάνες επισκευής και συντήρησης σχολείων
- Δαπάνες Πυροπροστασίας

Πίνακας 2. Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των Δήμων (2009- 2022)⁸



Ο σημερινός τρόπος κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) δημιουργεί αδικίες και ανισότητες. Ομοειδείς Δήμοι, ορισμένες φορές και γειτονικοί, αντιμετωπίζονται διαφορετικά, με αποτέλεσμα να λαμβάνουν διαφορετική Τακτική Επιχορήγηση.

Με πρωτοβουλία του σημερινού Διοικητικού Συμβουλίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος ξεκίνησε εδώ κι αρκετούς μήνες ένας ουσιαστικός διάλογος, για ένα ζήτημα που αφορά όλους τους Δήμους. Το ζήτημα αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα γίνεται στο μέλλον, η κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων.

Στο Τακτικό Συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Ε. στη Θεσσαλονίκη, το 2021 αποφασίστηκε η αλλαγή του τρόπου κατανομής των Κ.Α.Π., με στόχο να δημιουργηθεί ένα νέο σύστημα κατανομής πιο δίκαιο, πιο αντικειμενικό, περισσότερο αποτελεσματικό, που θα αντιμετώπιζε με τον ίδιο τρόπο τους ίδιους.

Η Ε.Ε.Τ.Α.Α. ανέλαβε, στο πλαίσιο της υποστήριξης της Επιτροπής Οικονομικών της Κ.Ε.Δ.Ε. και με βάση τις κατευθύνσεις της, την εκπόνηση ενός νέου συστήματος κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.

Το νέο μοντέλο κατανομής των Κ.Α.Π.⁹ στους Δήμους, παρουσιάστηκε ήδη στο Συνέδριο του Βόλου το Νοέμβριο του 2022 και υπήρξε απόφαση να αποσαφηνιστεί στις λεπτομέρειες στο αμέσως προσεχές χρονικό διάστημα, ώστε να τεθεί σε ισχύ από τον Ιανουάριο του 2024, που θα αναλάβουν τα καθήκοντά τους οι νέες αιρετές διοικήσεις των Δήμων που προέκυψαν από τις αυτοδιοικητικές εκλογές του Οκτωβρίου 2023.

Μετά τη δημοσίευση των στοιχείων της εθνικής απογραφής του 2021, η αλλαγή της κατανομής των ΚΑΠ είναι πλέον απαραίτητη. Η αλλαγή όμως αυτή, σε συνθήκες οικονομικής δυσπραγίας, δεν είναι εύκολη υπόθεση.

Βασικές αρχές του προτεινόμενου συστήματος κατανομής των ΚΑΠ:

- Αλλαγή του υπάρχοντος τρόπου κατανομής
- Αντικειμενικό, ευέλικτο και διαφανές σύστημα

⁸ Πηγή: «Κόμβος Διαλειτουργικότητας» του ΥΠ.ΕΣ. (Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και συμπληρωματικά από τα στοιχεία που τηρεί η ΕΕΤΑΑ

⁹ «Νέο Σύστημα κατανομής ΚΑΠ», ΚΕΔΕ – ΕΕΤΑΑ, Νοέμβριος 2022

-
- Ενίσχυση των μικρών περιφερειακών Δήμων
 - Όσο το δυνατόν δικαιότερο
 - Τα κριτήρια να είναι σύμφωνα με το άρθρο 259 του Ν.3852/2010
 - Δήμοι με ίδια/όμοια χαρακτηριστικά θα προσεγγίζουν το ίδιο ποσό
 - Μηχανισμός παρακολούθησης, της εφαρμογής του νέου τρόπου κατανομής και feed back.

Το νέο σύστημα κατανομής των ΚΑΠ θα πρέπει να αντιμετωπίζει τους Δήμους ως ολοκληρωμένες οντότητες. Σε υποστελεχωμένους Δήμους θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα άσκησης των αρμοδιοτήτων τους. Ιδιαίτερα οι μικροί και απομονωμένοι Δήμοι, σε περιοχές που ο ιδιωτικός τομέας δεν ενδιαφέρεται να επενδύσει, θα πρέπει να υποστηριχθούν με τέτοιο τρόπο, ώστε οι πολίτες τους να μην αισθάνονται ότι μειονεκτούν.

Για την κάλυψη των αναγκών των μικρών δήμων (νησιωτικών, ηπειρωτικών, ορεινών) προτείνεται η εισαγωγή ενός σταθερού – ελάχιστου πρότυπου κόστους λειτουργίας, το οποίο είναι αναγκαίο για την κάλυψη των αναγκών λειτουργίας ενός μικρού δήμου. Το ποσό αυτό προήλθε από εκτίμηση της Ε.Ε.Τ.Α.Α. ότι ο μικρότερος δήμος πρέπει να διαθέτει ένα ελάχιστο προσωπικό για να την κάλυψη των βασικών του υπηρεσιών. Το ποσό κατανέμεται σε όλους τους Δήμους της χώρας. Στο πρότυπο κόστος ελήφθησαν υπόψη τα επιμέρους κόστη των υπηρεσιών.

Προτεινόμενα κριτήρια:

- Εισαγωγή πρότυπου κόστους
- Έκταση
- Διοικητικά – Δημοτική αποκέντρωση
- Ορεινότητα
- Νησιωτικότητα
- Δήμοι–Πρωτεύουσες Νομών
- Πληθυσμιακά στοιχεία

Με απόφαση του Δ.Σ. της Κ.Ε.Δ.Ε. οι βασικές παραδοχές για την εφαρμογή του νέου τρόπου κατανομής των ΚΑΠ είναι οι ακόλουθες: α) κανένας Δήμος δεν θα πάρει λιγότερα από ότι έπαιρνε και β) θα υπάρχει μεταβατικό διάστημα πλήρους εφαρμογής – κάθε αύξηση των ΚΑΠ θα ακολουθεί τον τρόπο κατανομής.

2.3. Δαπάνες των Δήμων

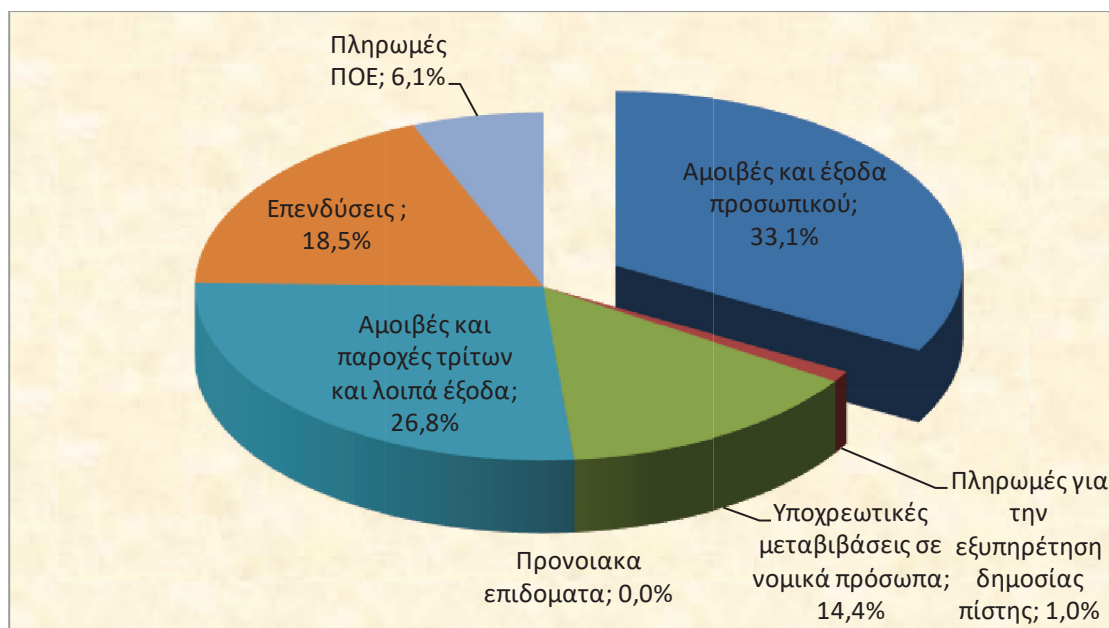
Οι δαπάνες των Δήμων είναι υποχρεωτικές και προαιρετικές¹⁰. Οι υποχρεωτικές δαπάνες εγγράφονται κατά προτεραιότητα στον προϋπολογισμό του Δήμου, ενώ οι προαιρετικές εγγράφονται μόνο (εάν και) στο βαθμό που απομένει αδιάθετο υπόλοιπο εσόδων. Υποχρεωτικές δαπάνες είναι οι αποδοχές προσωπικού, οι αποζημιώσεις αιρετών, η γραφική ύλη, τα τοκοχρεολύσια, τα μισθώματα ακινήτων, οι δαπάνες που απορρέουν από συμβάσεις ανάθεσης εκτέλεσης έργων, εργασιών, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών, οι επιχορηγήσεις των ΝΠΔΔ, οι επιχορηγήσεις συνδέσμων, κλπ.

Οι δαπάνες παρακολουθούνται τόσο κατά είδος όσο και κατά υπηρεσία. Οι δαπάνες του προϋπολογισμού διακρίνονται στις ακόλουθες ομάδες:

- Λειτουργικές δαπάνες χρήσης (**αμοιβές και έξοδα προσωπικού**, αμοιβές αιρετών και τρίτων, παροχές τρίτων, γενικά έξοδα, τοκοχρεολύσια, κ.λπ.)
- Επενδύσεις
- Πληρωμές Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ), λοιπές αποδόσεις και προβλέψεις
- Αποθεματικό.

¹⁰ Ν.3463/2006 άρθρο 158

Πίνακας 3: Ανάλυση δαπανών ΟΤΑ (έτος 2022)¹¹



Σύμφωνα με το άρθρο 181 του ν. 4820/21 Λειτουργικές δαπάνες οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού:

- Λειτουργικές για τον οικείο Ο.Τ.Α., είναι οι δαπάνες που χωρίς να προβλέπονται από το νόμο σχετίζονται με την ανάπτυξη δραστηριοτήτων, οι οποίες προάγουν τα κοινωνικά, πολιτικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών ή συμβάλλουν στην ενεργό συμμετοχή τους για την προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και δραστηριοτήτων του Ο.Τ.Α., εφόσον όμως ανταποκρίνονται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο και δεν υπερβαίνουν τα εύλογα όρια που διαγράφονται με την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, εν όψει των συνθηκών πραγματοποίησής τους.
- Λειτουργικές δαπάνες: α) Η περιοδική ενίσχυση άπορων κατοίκων με είδη ένδυσης, παροχή φαρμάκων και διατακτικών προμήθειας αναγκών για τη διατροφή τους ειδών κατά τις εορτές Χριστουγέννων, νέου έτους και Πάσχα. β) Η προσωρινή στέγαση άπορων κατοίκων και η προσωρινή λειτουργία ημερήσιων συσσιτίων για άπορους δημότες. Άποροι δημότες για τη λήψη των ως άνω παροχών είναι εκείνοι που περιλαμβάνονται σε κατάσταση την οποία συντάσσει η Δημοτική Επιτροπή του οικείου Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, η οποία μπορεί να λάβει πληροφορίες για τους άπορους κατοίκους από τους εφημέριους των Ιερών Ναών του οικείου Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού και από κάθε άλλη διαθέσιμη πηγή. γ) Η παροχή βραβείων πάσης φύσεως σε αριστούχους δημότες μαθητές, σπουδαστές και φοιτητές. δ) Η παροχή αναμνηστικών ειδών σε συμμετέχοντες σε πρόγραμμα πολιτιστικών εκδηλώσεων των Ο.Τ.Α.

¹¹ Πηγή: «Κόμβος Διαλειτουργικότητας» του ΥΠ.ΕΣ. (Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και συμπληρωματικά από τα στοιχεία που τηρεί η Ε.Ε.Τ.Α.Α.

3. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΥ - ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ

3.1. Ο Προϋπολογισμός ως εργαλείο προγραμματισμού

Ο προϋπολογισμός αποτελεί τον κυριότερο τοπικό δημοσιονομικό θεσμό, που χρησιμοποιούν οι ΟΤΑ, για να υλοποιήσουν τα προγράμματα δράσης τους και να ασκήσουν τις αρμοδιότητες τους. Περιλαμβάνει τις δραστηριότητες που προγραμματίζει ένας ΟΤΑ για ορισμένη περίοδο (ετήσια) για τις οποίες σκοπεύει να δαπανήσει έσοδα, που υπολογίζει να εισπράξει από διάφορες πηγές. Αποτελεί λοιπόν απαραίτητο εργαλείο για την ορθολογική διαχείριση των οικονομικών των ΟΤΑ και ταυτόχρονα εργαλείο προώθησης της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού.

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού είναι η σημαντικότερη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου γιατί με αυτήν καθορίζονται τα έργα και οι δράσεις της δημοτικής αρχής, τα όρια της δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς και οι στόχοι και επιδιώξεις της. Με τον προϋπολογισμό καθορίζονται:

α) Το συνολικό ποσό στο οποίο θα ανέλθουν οι δαπάνες του Δήμου

β) Η κατανομή των δαπανών μεταξύ των διαφόρων δραστηριοτήτων του Δήμου, ώστε να είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές οι πολιτικές του.

Στον προϋπολογισμό ενσωματώνονται, σε ετήσια βάση, οι στόχοι των αιρετών οργάνων και εξειδικεύονται ποσοτικά οι τοπικές πολιτικές, τις οποίες θα υλοποιήσουν τα εκτελεστικά όργανα και ο υπηρεσιακός μηχανισμός. Καταγράφονται, επίσης, οι συγκεκριμένες πηγές εσόδων και χρηματοδότησης των παραπάνω στόχων και πολιτικών.

Ο Προϋπολογισμός αποτελεί ένα Ετήσιο Πρόγραμμα Εσόδων και Δαπανών, του οποίου ο βαθμός υλοποίησης αποτελεί κριτήριο τόσο της ορθής κατάρτισης του, όσο και της αποτελεσματικότητας των αιρετών οργάνων και του προσωπικού των Ο.Τ.Α.

Η κατάρτιση και η εκτέλεση του Προϋπολογισμού, του Ετησίου Προγράμματος Δράσης και του Τεχνικού Προγράμματος δεν είναι τεχνικό ζήτημα, αλλά πρωτίστως πολιτικό, με διάσταση δημοκρατικής διακυβέρνησης, γιατί συνδέεται άμεσα με την διαφάνεια και τη λογοδοσία. Δεν αποτελεί εργαλείο μόνο δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά και εργαλείο άσκησης διοίκησης, προγραμματισμού και παρακολούθησης των δραστηριοτήτων των Ο.Τ.Α. Ο προϋπολογισμός πρέπει να λειτουργεί τόσο ως βασικό εργαλείο ελέγχου της διαχείρισης του Δήμου, όσο και ως βασικό εργαλείο προγραμματισμού της δράσης του.

Ο Προϋπολογισμός δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα στατικό κατασκεύασμα αλλά αντίθετα ως ένα δυναμικό εργαλείο. Η σύγκριση προϋπολογιστικών και πραγματικών αριθμητικών δεδομένων, ο προσδιορισμός των αποκλίσεων, καθώς και των αιτιών που τις δημιούργησαν, κάνουν τον προϋπολογισμό ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την αναβάθμιση του δημοσίου μανάτζμεντ.

Ο έλεγχος του προϋπολογισμού είναι αποτελεσματικός όταν γίνεται συνεχής σύγκριση μεταξύ προϋπολογισθέντων και πραγματικών δεδομένων. Ο έλεγχος του προϋπολογισμού προϋποθέτει συντονισμό όλων των δραστηριοτήτων και συνεργασία όλων των συμμετεχόντων στη σχετική διαδικασία. Όλα τα στελέχη πρέπει να συμμετέχουν ενεργά και να αντιλαμβάνονται τη σημασία στην επίτευξη ενός αποτελεσματικού συστήματος ελέγχου του προϋπολογισμού.

Οι περιοδικές εκθέσεις (αναφορές) προόδου εργασιών του προγράμματος δράσης είναι χρήσιμο εργαλείο για την παρακολούθηση της πορείας του Δήμου και για τον εντοπισμό αποκλίσεων από τους στόχους του προγράμματος δράσης και του προϋπολογισμού.

Η μέτρηση της επίδοσης μιας δημοτικής λειτουργίας μπορεί να γίνει με την αξιοποίηση των προηγούμενων ποσοτικών δεδομένων μέσω της κατάρτισης δεικτών επίδοσης. Οι τιμές των δεικτών μας δίνουν σημαντικές πληροφορίες, που μπορούν να οδηγήσουν στη δημιουργία μιας αντικειμενικής, κατά το δυνατόν, εικόνας για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. Οι δείκτες αξιολόγησης της επίδοσης αξιοποιούν τα βασικά δεδομένα της κάθε λειτουργίας, παράγοντας πληροφορία ανωτέρου επιπέδου, που είναι χρήσιμη στην επισήμανση αδύνατων σημείων ή κινδύνων στη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών. Οι δείκτες επίδοσης αποτελούν χρήσιμη πληροφόρηση για τη θεμελιωμένη άσκηση πολιτικών και διοίκησης.

3.2. Ο Προϋπολογισμός ως εργαλείο δημοσιονομικής διαχείρισης

Πέραν των προηγούμενων ο προϋπολογισμός αποτελεί και το βασικό εργαλείο της δημοσιονομικής διαχείρισης. Στόχος του δημοσιονομικού πλαισίου είναι η διαχείριση των πόρων να γίνεται με αποτελεσματικό, νόμιμο και αποδοτικό τρόπο. Με την απόφαση έγκρισης του προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο, προσδιορίζονται τα έσοδα και τα έξοδα του Δήμου για κάθε οικονομικό έτος.

Έσοδα του ετήσιου προϋπολογισμού είναι τα ποσά που εισπράττονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός, ανεξαρτήτως της χρονικής περιόδου από την οποία προέρχονται.

Έξοδα του ετήσιου προϋπολογισμού είναι οι πληρωμές που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στο οποίο αφορά ο προϋπολογισμός, ανεξάρτητα από το χρόνο κατά τον οποίο δημιουργήθηκε η υποχρέωση πληρωμής.

Πιστώσεις είναι τα ποσά που προβλέπονται στον προϋπολογισμό για την πληρωμή συγκεκριμένων κατά το αντικείμενο δαπανών του Δήμου (άρθρο 6 παρ. 1 ΒΔ 17/5- 15/6/1959). Κατά κανόνα, η πρόβλεψη ανάλογης πίστωσης στον προϋπολογισμό συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγματοποίηση οποιασδήποτε δαπάνης του Δήμου.

Όλες οι πιστώσεις του προϋπολογισμού είναι ειδικευμένες και η εξειδίκευση αυτή επιτυγχάνεται με την ταξινόμησή τους σε εκ των προτέρων καθορισμένους αναλυτικούς κωδικούς αριθμούς (άρθρο 51 παρ. 2 περίπτ. α' Ν 4270/2014), όπως αυτοί καθορίζονται με τον εκάστοτε ισχύοντα τύπο του προϋπολογισμού των ΟΤΑ α' βαθμού. Επομένως, η εγγραφή της πίστωσης στον οικείο τετραψήφιο κωδικό αριθμό, σε συνδυασμό με την αιτιολογική έκθεση της Οικονομικής Επιτροπής που ελήφθη υπ' όψη για την ψήφιση του προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο, προσδιορίζει επαρκώς το είδος της δαπάνης και δεν απαιτείται περαιτέρω εξειδίκευση. Όπου όμως επιβάλλεται από τις ισχύουσες διατάξεις η υποχρεωτική ανάπτυξη των τετραψήφινων κωδικών αριθμών, έτσι ώστε να εξατομικευθεί το είδος της δαπάνης, εξειδικευμένη θεωρείται η πίστωση όταν τηρείται η υποχρέωση αυτή.

Η λειτουργία του προϋπολογισμού ως προς το σκέλος των εξόδων είναι δεσμευτική, διότι περιορίζει τα αρμόδια όργανα τόσο ως προς το είδος όσο και ως προς το ύψος των δαπανών που μπορούν να πραγματοποιήσουν. Οι Προϊστάμενοι των Οικονομικών Υπηρεσιών των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, υποχρεούνται, μεταξύ άλλων, να μεριμνούν για τη διενέργεια δαπανών μόνο εφόσον υπάρχει αντίστοιχη πίστωση στον προϋπολογισμό. Καμία δαπάνη δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί, εάν δεν αντιστοιχεί σε Κωδικό Αριθμό Εξόδων (ΚΑΕ) του προϋπολογισμού.

Ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι τουλάχιστον ισοσκελισμένος (άρθρο 77 παρ. 5 Ν 4172/13). Το σύνολο των δαπανών δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο από το σύνολο των εσόδων. Η ανωτέρω σχέση ισορροπίας μεταξύ εσόδων και εξόδων πρέπει να διατηρείται όχι μόνο κατά τη σύνταξη, αλλά και κατά τις αναμορφώσεις του προϋπολογισμού. Στον προϋπολογισμό εγγράφονται όλα τα έσοδα που πρόκειται να εισπραχθούν (και όχι απλώς βεβαιωθούν) και όλες οι δαπάνες που πρόκειται να πληρωθούν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους. Κάθε χρόνο εκδίδεται Κοινή Υπουργική Απόφαση με οδηγίες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

Μαζί με τον Προϋπολογισμό ψηφίζεται και το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (ΟΠΔ), το οποίο συνοψίζει τα στοιχεία προϋπολογισμού και αποτελεί το εργαλείο παρακολούθησης της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ.

3.3. Διαβούλευση - Συμμετοχικός Προϋπολογισμός

Η δημόσια διαβούλευση, τα τελευταία χρόνια, αποτέλεσε απαραίτητο συστατικό στοιχείο της διαδικασίας σχεδιασμού και της εφαρμογής πολιτικών σε ευρωπαϊκό, εθνικό και πλέον και τοπικό επίπεδο. Σε μια δημοκρατική κοινωνία, η διαχείριση του δημοσίου χρήματος έχει ιδιαίτερη και κορυφαία σημασία. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τον εγγύτερο στον πολίτη θεσμό. Είναι γεγονός ότι η κρίση εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος αφορά και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και ως εκ τούτου η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στα κοινά οφείλει να αποτελεί «στρατηγική» επιλογή των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η δημιουργία προϋποθέσεων για την ενεργοποίηση και συμμετοχή των πολιτών με την αξιοποίηση κατάλληλων εργαλείων μπορεί να συμβάλει στην πραγματική συμμετοχική διαδικασία.

Η κατάρτιση του Προϋπολογισμού και του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης όπως και η εκπόνηση του τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος ενδείκνυται για τη λειτουργία μιας δυναμικής δημοτικής διαβούλευσης. Οι πολίτες πρέπει όχι μόνο να γνωρίζουν που και πως δαπανώνται τα χρήματα τους, πως η δημοτική αρχή διαχειρίζεται τα χρήματα από τους φόρους και τις εισφορές τους, αλλά και να συμμετέχουν ενεργά στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Σε θεσμικό επίπεδο, η δημόσια διαβούλευση είναι μια αμφίδρομη επικοινωνία και κανονιστική διαδικασία ανάμεσα στους διαμορφωτές της πολιτικής (policy makers) και στα μέρη, τα οποία αυτές οι πολιτικές αφορούν, πχ φορείς και πολίτες (stakeholders), με στόχο οι πρώτοι να κατανοήσουν και να λάβουν υπόψη τις απόψεις των δεύτερων. Η διαβούλευση δεν είναι απλώς μια διαπραγμάτευση ή συμβιβασμός, καθώς δεν έχει κύριο μέλημα να γεφυρώσει μια διαφορά, αλλά να δημιουργήσει κάτι νέο και χρήσιμο, όπως για παράδειγμα μια αναπτυξιακή στρατηγική. Επί της ουσίας, η διαβούλευση είναι μια εμπειρία μάθησης και ενηλικίωσης, μέσα από την οποία οι συμμετέχοντες έχουν την ευκαιρία να γνωρίζουν και να συν-διαμορφώνουν νέες πτυχές της συλλογικής τους πραγματικότητας, αντί να τις πληροφορούνται εκ των υστέρων από εκείνους, στους οποίους παραχώρησαν το δικαίωμα αυτό. Ιδωμένη έτσι, η διαβούλευση έχει διπλή υπόσταση: είναι ταυτοχρόνως μέσο και σκοπός, διεργασία και αποτέλεσμα, εργαλείο και προϊόν¹².

Η διαβούλευση, που προέβλεπε ο Ν 3852/10, «Καλλικράτης», και η σύσταση Επιτροπών Διαβούλευσης¹³ σε Περιφέρειες και Δήμους, δεν μπόρεσε στην πράξη να λειτουργήσει αποτελεσματικά. Οι θεσμικές διατάξεις χωρίς ανάλογη υποστήριξη αλλά κυρίως βούληση των οργάνων διοίκησης, δεν διασφαλίζουν την ενεργό συμμετοχή των πολιτών και των φορέων.

Τα τελευταία χρόνια, η σύνταξη του προϋπολογισμού συχνά αποτελεί σημείο μομφής για τις πρακτικές που τηρούνται και υπάρχει η τάση για ενημέρωση των πολιτών για το πώς αξιοποιείται το δημόσιο χρήμα. Σταδιακά πολλοί Δήμοι, προσανατολίζονται και στη συμμετοχή των πολιτών στη σύνταξη του προϋπολογισμού. Ο Συμμετοχικός Προϋπολογισμός έχει εφαρμοστεί με επιτυχία σε πολλές χώρες του κόσμου και τα τελευταία χρόνια και στην χώρα μας αρκετοί Δήμοι πήραν παρόμοιες πρωτοβουλίες. Ο συμμετοχικός προϋπολογισμός είναι προϋπολογισμός που συντάσσεται με συμμετοχή τόσο της διοικούσας αρχής (του Δημοτικού Συμβουλίου) ενός οργανισμού (Δήμου), όσο και των κατώτερων μελών της διοικητικής πυραμίδας (στελεχών Δήμων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών). Βασική του αρχή είναι η ενίσχυση της δημοκρατίας μέσω της συμμετοχής των πολιτών και των ομάδων της κοινωνίας των πολιτών στην τοπική διακυβέρνηση.

3.4. Βασικές αρχές κατάρτισης προϋπολογισμού

1. Αρχή της ετήσιας διάρκειας:

Σύμφωνα με την αρχή της ετήσιας διάρκειας, ο Κρατικός Προϋπολογισμός και οι προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αφορούν το οικονομικό έτος που αρχίζει την 1η Ιανουαρίου και λήγει την 31η Δεκεμβρίου του ίδιου ημερολογιακού έτους.

2. Αρχές της ενότητας και της καθολικότητας:

Σύμφωνα με τις αρχές της ενότητας και της καθολικότητας, όλα τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται και εμφανίζονται σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό. Τα έσοδα και οι δαπάνες του προϋπολογισμού δεν δύνανται να πραγματοποιηθούν παρά μόνο αν αντιστοιχούν, σε Κωδικό Αριθμό Εσόδων ή Εξόδων (ΚΑΕ) (αρχή της ενότητας). Καμία δαπάνη δεν δύναται να αναληφθεί ή και να πραγματοποιηθεί, αν υπερβαίνει, τις εγκεκριμένες πιστώσεις (αρχή της καθολικότητας).

3. Αρχή της ειδίκευσης του προϋπολογισμού και της ειδικότητας των πιστώσεων:

α. Τα έσοδα και οι δαπάνες του Προϋπολογισμού προσδιορίζονται με βάση την προκαθορισμένη αναλυτική κωδικοποιημένη ταξινόμηση που ορίζεται με απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών και επικαιροποιείται σε τακτά διαστήματα (αρχή της ειδίκευσης του προϋπολογισμού).

¹² «Οδηγός Διαβούλευσης» ΕΕΤΑΑ 2010 & 2019.

¹³ Καταργήθηκε με το ν . 5056/2023.

β. Οι πιστώσεις δεν δύνανται να χρησιμοποιηθούν για να εκπληρώσουν άλλη ανάγκη από αυτήν που προσδιορίζεται στον Προϋπολογισμό, εκτός αν η ανακατανομή πιστώσεων επιτρέπεται από το νόμο

- α) Οι πιστώσεις που προβλέπονται στον προϋπολογισμό δεν μπορούν να διατεθούν σε έξοδα άλλου οικονομικού έτους (άρθρο 7 παρ. 1 ΒΔ 17/5-15/6/1959).
- β) Κάθε πίστωση διατίθεται αποκλειστικά και μόνο για το σκοπό για τον οποίο προορίζεται, όπως αυτός προσδιορίζεται από τον οικείο κωδικό αριθμό. Συνεπώς δεν επιτρέπεται η χρησιμοποίηση της πίστωσης ενός κωδικού αριθμού για την πληρωμή εξόδων άλλου κωδικού αριθμού (άρθρο 7 παρ. 2 ΒΔ 17/5-15/6/1959).

4. Αρχή της ειλικρίνειας και ακρίβειας του Προϋπολογισμού:

Οι προβλέψεις των εσόδων και εξόδων πρέπει να είναι ειλικρινείς και να μην υπερεκτιμούν ή υποτιμούν τα πραγματικά στοιχεία στα οποία βασίζονται.

3.5. Διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού - εμπλεκόμενοι

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται βήμα - βήμα η διαδικασία, τα αρμόδια όργανα και ο χρόνος κατάρτισης του προϋπολογισμού.

A/A	ΟΡΓΑΝΑ	ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ	ΧΡΟΝΟΣ
1ο	Οικονομική Υπηρεσία - Λοιπές υπηρεσίες του Δήμου	Προετοιμασία προϋπολογισμού	Μέχρι 5 Σεπτεμβρίου
2ο	Δημοτική Επιτροπή	Σύνταξη προϋπολογισμού εισήγηση Δ.Σ.	Μέχρι 20 Σεπτεμβρίου
3ο	Δημοτική Επιτροπή	Ενσωμάτωση στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων ΥΠΕΣ	Μέχρι 20 Σεπτεμβρίου
4ο	Παρατηρητήριο	Γνωμοδότηση για προϋπολογισμό	
5ο	Δημοτική Επιτροπή	Εισήγηση προϋπολογισμού στο Δημοτικό Συμβούλιο	Μέχρι τέλος Οκτωβρίου
6ο	Δημοτικό Συμβούλιο	Ψήφιση Προϋπολογισμού και Ο.Π.Δ.	Έως 15 Νοεμβρίου
7ο	Οικονομική Υπηρεσία	Ενσωμάτωση προϋπολογισμού στην βάση δεδομένων του ΥΠΕΣ	Με την ψήφιση του ΔΣ
8ο	Υπηρεσία Εποπτείας	Έγκριση προϋπολογισμού	31η Δεκεμβρίου

3.6. Αναμόρφωση Προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός αναμορφώνεται υποχρεωτικά μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου του επόμενου έτους, προκειμένου να εναρμονισθεί με τα οριστικά οικονομικά αποτελέσματα του προηγούμενου έτους, εάν αυτά διαφέρουν των παραδοχών με βάση τις οποίες καταρτίστηκε ο τρέχων προϋπολογισμός και συνεπώς αποδεικνύεται εκ των υστέρων ότι αυτός δεν είναι ρεαλιστικός.

Κατά τα λοιπά, η αναμόρφωση του προϋπολογισμού μπορεί να γίνεται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) Για την εγγραφή εκτάκτων εσόδων που δεν προβλέπονταν στον αρχικό προϋπολογισμό (δανείων, δωρεών, εκτάκτων επιχορηγήσεων κ.λπ.) ή άλλων εσόδων, το ύψος των οποίων υπερβαίνει σημαντικά τα αντίστοιχα ποσά που είχαν αρχικά προβλεφθεί. Στην περίπτωση αυτή τροποποιείται ανάλογα και το σκέλος των εξόδων, ώστε ο προϋπολογισμός να παραμείνει ισοσκελισμένος.

β) Για τη μεταφορά πιστώσεων από το αποθεματικό ή από κωδικό σε κωδικό αριθμό, προκειμένου να δημιουργηθούν νέες πιστώσεις ή να ενισχυθούν πιστώσεις που αποδείχθηκαν ανεπαρκείς.

Η αναμόρφωση του προϋπολογισμού γίνεται πάντα με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση της λογιστικής υπηρεσίας του δήμου (άρθρα 8 παρ. 3 και 83 ΒΔ 17/5-15/6/1959).

3.7. Έλεγχος προϋπολογισμού

Έλεγχος από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ

Η απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου για τον προϋπολογισμό αποστέλλεται στο Παρατηρητήριο, που λειτουργεί στο Υπουργείο Εσωτερικών. Με τη γνώμη του Παρατηρητηρίου, η οποία κοινοποιείται στους Δήμους, στις αρμόδιες για την εποπτεία τους Αρχές και στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών, προσδιορίζονται οι Δήμοι που:

- α) έχουν καταρτίσει μη ρεαλιστικά σχέδια προϋπολογισμών,
- β) έχουν παραβεί τις οδηγίες κατάρτισης των προϋπολογισμών που παρασχέθηκαν με την Κοινή Υπουργική Απόφαση
- γ) δεν έχουν ενσωματώσει το σχέδιο του προϋπολογισμού τους στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας.

Στη γνώμη περιλαμβάνονται και τα ποσά που η Δημοτική Επιτροπή έκαστου Δήμου είναι αναγκαίο να εγγράψει σε επιμέρους κωδικούς ή ομάδες κωδικών αριθμών του σχεδίου του προϋπολογισμού, ώστε αυτός να καταστεί ρεαλιστικός.

Έλεγχος από την Υπηρεσία Εποπτείας

Ο προϋπολογισμός, μετά την ψήφιση από το Δημοτικό Συμβούλιο, αποστέλλεται στην Υπηρεσία Εποπτείας. Μαζί με τον προϋπολογισμό που αποστέλλεται σε έντυπη μορφή και την απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου συνυποβάλλονται η εισηγητική έκθεση της Οικονομικής Επιτροπής και οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου που αφορούν την επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών (άρθρο 77 παρ. 6 Ν 4172/13).

Ο έλεγχος του προϋπολογισμού από την εποπτεύουσα αρχή πρέπει να έχει ολοκληρωθεί μέχρι την 31η Δεκεμβρίου (άρθρο 77 παρ. 6 Ν 4172/2013). Αν διαπιστωθεί κατά τον έλεγχο ότι :

- δεν έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό οι υποχρεωτικές δαπάνες ή τα έσοδα που επιβάλλονται από το νόμο ή ότι έχουν εγγραφεί έσοδα ή έξοδα που δεν προβλέπονται από το νόμο ή
- ότι το ύψος των εσόδων υπερβαίνει ανατιολόγητα τις αποδόσεις του προηγούμενου οικονομικού έτους ή
- ότι δεν εφαρμόσθηκαν οι οδηγίες της κοινής υπουργικής απόφασης που εκδίδεται κάθε χρόνο για την κατάρτιση του προϋπολογισμού,

η εποπτεύουσα αρχή καλεί το Δημοτικό Συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών (άρθρο 266 παρ. 7 Ν 3852/10).

4. ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

4.1. Διατάκτης Δαπανών - Διάθεση Πιστώσεων

Η ψήφιση του προϋπολογισμού από το Δημοτικό Συμβούλιο και η επικύρωσή του από την εποπτεύουσα αρχή, δεν σημαίνουν ότι οι πιστώσεις που είναι εγγεγραμμένες σε αυτόν μπορούν να αναλωθούν, χωρίς να προηγηθεί σχετική απόφαση του αρμοδίου οργάνου. Με την ψήφιση του προϋπολογισμού δεν αποφασίζεται η διάθεση των πιστώσεων, αλλά καθορίζεται το πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθεί η διαχείριση των οικονομικών του Δήμου.

Ο Διατάκτης είναι το όργανο το οποίο ο συντακτικός ή ο κοινός νομοθέτης έχει αναθέσει την εκτέλεση του προϋπολογισμού¹⁴

Από την έναρξη ισχύος του νόμου 4555/2018, αρμόδιος για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των πιστώσεων του προϋπολογισμού είναι αποκλειστικά ο Δήμαρχος, ο οποίος ασκεί την εν λόγω αρμοδιότητα με την έκδοση αντίστοιχων αποφάσεων ανάληψης υποχρεώσεων, χωρίς να προηγείται απόφαση συλλογικού οργάνου. Κατ' εξαίρεση, πριν από την απόφαση του Δημάρχου για την ανάληψη της υποχρέωσης εκδίδεται απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, όταν αυτή είναι βάσει νόμου απαραίτητη, για να επιτευχθεί η απαιτούμενη εξειδίκευση της πίστωσης.

Στα Δημοτικά ΝΠΔΔ, διατάκτης όλων των πιστώσεων του προϋπολογισμού είναι από 20/7/2018 ο Δήμαρχος ή ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου (άρθρο 203 παρ. 1 Ν 4555/2018). Στις ΔΕΥΑ διατάκτης είναι ο Γενικός Διευθυντής για τις πιστώσεις ύψους μέχρι 6.000,00 ευρώ (άρθρο 6 παρ. 10 Ν 1069/1980, όπως ισχύει) και το Διοικητικό Συμβούλιο για τις πιστώσεις μεγαλύτερου ύψους (άρθρο 5 Ν 1069/1980, όπως ισχύει). Στις λοιπές Δημοτικές Επιχειρήσεις διατάκτης είναι το όργανο που ορίζουν οι καταστατικές τους διατάξεις και οι εσωτερικοί κανονισμοί από τους οποίους διέπονται ή, εν ελλείψει σχετικών ρυθμίσεων, οι διατάξεις που αφορούν τους Δήμους, αναλογικώς εφαρμοζόμενες.

4.2. Ανάληψη Υποχρέωσης

Απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, υπό την έννοια της δημοσιονομικής δέσμευσης, είναι η απόφαση του Δημάρχου ή του αρμοδίου, κατά τα ανωτέρω οργάνου, με την οποία εγκρίνεται η πραγματοποίηση της δαπάνης και διατίθεται (δεσμεύεται) η απαιτούμενη πίστωση.

Από 1/1/2017, η διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων στους Δήμους ορίζεται από τις διατάξεις του ΠΔ 80/2016 «*Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες*» (ΦΕΚ 145/Α), το οποίο εκδόθηκε βάσει του άρθρου 68 του Ν 4270/2014 και εφαρμόζεται από την ανωτέρω ημερομηνία σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

Η διαδικασία ανάληψης της υποχρέωσης προηγείται υποχρεωτικά όλων των άλλων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε ειδικές περιπτώσεις.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η εκ των υστέρων ανάληψη της υποχρέωσης, δηλαδή η ανάρτηση στον ιστοχώρο «Διαύγεια» της σχετικής απόφασης σε χρόνο μεταγενέστερο της πραγματοποίησης της δαπάνης, δεν μπορεί να τη νομιμοποιήσει αναδρομικά.

Η Ανάληψη Υποχρέωσης υπογράφεται από τον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών και από τον Δήμαρχο. Ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών με την υπογραφή του **βεβαιώνει ότι:**

- *Υπάρχει για τη δαπάνη αντίστοιχη και επαρκής πίστωση στον προϋπολογισμό. Η επάρκεια ή μη των πιστώσεων ερευνάται όχι μόνο από λογιστική άποψη, αλλά και από ουσιαστική, εξετάζεται δηλαδή αν τα ταμειακά διαθέσιμα ανταποκρίνονται όντως στις προβλέψεις του προϋπολογισμού και αν πράγματι οι υπάρχουσες πιστώσεις καλύπτονται από αντίστοιχα έσοδα (Εγκ. Υπ. Οικον. 2/18993/ΔΠΔΣΜ/2014)*
- *Η δαπάνη προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης ή, σε διαφορετική περίπτωση, εξυπηρετεί την αποστολή του οικείου φορέα*
- *Η απαίτηση κατά του φορέα δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή*

¹⁴ Ιωάννης Δ. Σαρμάς Καλύτερο Κράτος, «Η Σπατάλη η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος»

- Έχει τηρηθεί η χρονική προτεραιότητα της διαδικασίας ανάληψης της υποχρέωσης σε σχέση με τις λοιπές διαδικασίες πραγματοποίησης της δαπάνης (άρθρο 4 παρ. 1 περ. α' ΠΔ 80/2016).

Ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών, όπως προαναφέρθηκε, οφείλει να αρνηθεί εγγράφως την εκτέλεση εντολής από οποιαδήποτε αρμόδια αρχή, αν έχει ως αποτέλεσμα την ανάληψη υποχρέωσης ή την εκτέλεση δαπάνης που υπερβαίνει τα όρια του προϋπολογισμού. Αν η αρμόδια αρχή επιμένει στην εκτέλεση της εντολής της, ο προϊστάμενος οφείλει να την εκτελέσει, αφού επαναλάβει την έγγραφη αντίρρησή του, την οποία παράλληλα κοινοποιεί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Σε περίπτωση που ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών διαπιστώσει ότι υπάρχει μεν διαθέσιμη πίστωση, δεν συντρέχουν όμως οι λοιπές προϋποθέσεις για τη νόμιμη ανάληψη της υποχρέωσης, ενημερώνει εγγράφως το Δήμαρχο και αποκλειστικά αυτόν, έστω και αν η σχετική αρμοδιότητα έχει μεταβιβασθεί σε Αντιδήμαρχο (άρθρο 204 παρ. 2 Ν 4555/2018). Αν αυτός εμμένει με έγγραφη εντολή του στην προώθηση της σχετικής διαδικασίας, ο Προϊστάμενος ενεργεί ως ακολούθως: α) Υπογράφει τη βεβαίωση και ολοκληρώνει τη διαδικασία ανάληψης, β) Ενημερώνει εγγράφως την αρμόδια Δημοσιονομική Υπηρεσία Εποπτείας και Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και τον Επόπτη Ο.Τ.Α. (άρθρο 4 παρ. 1 περίπτ. γ' ΠΔ 80/2016) οπότε στην περίπτωση αυτή, την ευθύνη φέρει ο εντολέας, δηλαδή ο Δήμαρχος.

Η διαδικασία αυτή ολοκληρώνεται με την ανάρτηση στη «Διαύγεια» της απόφασης του αρμοδίου οργάνου, με την οποία εγκρίνεται η δαπάνη και διατίθεται η πίστωση.

4.3. Διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων

- 1^ο Σύνταξη τεκμηριωμένου αιτήματος διατάκτη
- 2^ο Έκδοση Ανάληψης Υποχρέωσης από τον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών
- 3^ο Υπογραφή από το Διατάκτη (Δήμαρχο ή αρμόδιο Αντιδήμαρχο)
- 4^ο Καταχώρηση στο Μητρώο Δεσμεύσεων
- 5^ο Ανάρτηση Διαύγεια (ΚΗΜΔΗΣ για δημόσιες συμβάσεις)

Αρχικά με πρωτοβουλία της Υπηρεσίας, στην αρμοδιότητα της οποίας εμπίπτει το αντικείμενο της δαπάνης (π.χ. της Τεχνικής Υπηρεσίας, αν πρόκειται για την εκτέλεση τεχνικού έργου, της Υπηρεσίας Πρασίνου, αν πρόκειται για προμήθεια φυτωριακού υλικού, της Υπηρεσίας Καθαριότητας, αν πρόκειται για κάδους απορριμμάτων κ.ο.κ.), συντάσσεται ειδικό έγγραφο, το οποίο υπογράφεται από το Δήμαρχο ή τον αρμόδιο Αντιδήμαρχο ή τον εξουσιοδοτημένο από το Δήμαρχο υπάλληλο και αποστέλλεται στην Οικονομική Υπηρεσία.

Στη συνέχεια, ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών συντάσσει σε δύο αντίτυπα την «απόφαση ανάληψης υποχρέωσης», η οποία υπογράφεται από τον ίδιο ή τον εξουσιοδοτημένο από αυτόν υπάλληλο και από το Δήμαρχο ή τον αρμόδιο Αντιδήμαρχο.

Η υπογραφή του Προϊσταμένου ή του εξουσιοδοτημένου υπαλλήλου τίθεται κάτω από σχετική αναφορά επί του σώματος του εγγράφου με την οποία βεβαιώνεται ότι υπάρχει πίστωση στον προϋπολογισμό και ότι αυτή δεσμεύεται ως προς το ποσό της αναλαμβανόμενης δαπάνης.

Τέλος η απόφαση Ανάληψης της Υποχρέωσης, μετά την υπογραφή της, καταχωρείται στο Μητρώο Δεσμεύσεων και λαμβάνει αύξοντα αριθμό με την καταχώρηση αυτή (άρθρο 4 παρ. 1 περίπτ. α' ΠΔ 80/2016) και αναρτάται στον ιστοχώρο «Διαύγεια» (και ΚΗΜΔΗΣ για δημόσιες συμβάσεις).

4.4. Υποχρεώσεις υπηρεσιών - ευθύνες οργάνων στην Ανάληψη Υποχρέωσης.

1. Οι αρμόδιες υπηρεσίες υποχρεούνται να ελέγχουν την τήρηση της διαδικασίας ανάληψης των υποχρεώσεων και να μη προβαίνουν στην εκκαθάριση και ενταλματοποίηση των δαπανών, εάν δεν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις. Καμία ατομική διοικητική πράξη, που προκαλεί δαπάνη σε βάρος του προϋπολογισμού Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, ισχύει, εάν δεν αναγράφεται στο προοίμιο αυτής ο αριθμός της σχετικής απόφασης ανάληψης υποχρέωσης (άρθρο 66 παρ. 11 Ν 4270/2014, (άρθρο 12 παρ. 2 περίπτ. β' ΠΔ 80/2016).

2. Οι διακηρύξεις, οι αποφάσεις ανάθεσης και οι συμβάσεις που συνάπτονται για λογαριασμό των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, αναφέρουν απαραίτητα τον αριθμό και τη χρονολογία της απόφασης ανάληψης υποχρέωσης, καθώς και τον αριθμό καταχώρισης αυτής στα λογιστικά βιβλία του φορέα. Εάν δεν έχει προηγηθεί η Απόφαση Ανάληψης της Υποχρέωσης, οι ανωτέρω διοικητικές πράξεις και συμβάσεις θεωρούνται άκυρες (άρθρα 4 παρ. 4 και 12 παρ. 2γ ΠΔ 80/2016).

3. Κάθε Απόφαση Ανάληψης Υποχρέωσης που εκδίδεται καθ' υπέρβαση των εγγεγραμμένων πιστώσεων και κατά παράβαση των περί αναλήψεως υποχρεώσεων διαδικασιών, είναι αυτοδικαίως άκυρη και ο φορέας ευθύνεται έναντι τρίτων μόνο βάσει των διατάξεων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού. Ο διατάκτης, ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών και κάθε άλλο συμπράττον όργανο ευθύνονται αλληλεγγύως και εις ολόκληρο έναντι του φορέα για τη ζημία που τυχόν προκαλείται σε βάρος του (άρθρο 66 παρ. 5 Ν 4270/2014, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από την παρ. 21 του άρθρου 10 του Ν 4337/2015, άρθρα 11 παρ. 1-2 και 12 παρ. 1 ΠΔ 80/2016).

Ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών που βεβαιώνει ψευδώς την ύπαρξη πίστωσης, ευθύνεται και για ελαφρά αμέλεια, κατά τις διατάξεις περί δημοσίων υπολόγων. Σε κάθε άλλη περίπτωση, ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών υπέχει αστική ευθύνη έναντι του οικείου φορέα, για κάθε ζημία που προκάλεσε σε βάρος του από δόλο ή βαριά αμέλεια (άρθρο 11 παρ. 3 και 4α ΠΔ 80/2016).

4. Καμία διοικητική πράξη που προκαλεί δαπάνη σε βάρος του προϋπολογισμού Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης εκτελείται, **εάν δεν βεβαιώνεται από την Οικονομική της Υπηρεσία** η δέσμευση αντίστοιχης πίστωσης στα λογιστικά βιβλία. Για το σκοπό αυτό, τα στοιχεία της βεβαίωσης της Οικονομικής Υπηρεσίας μνημονεύονται στο προοίμιο της οικείας διοικητικής πράξης (άρθρο 12 παρ. 2α ΠΔ 80/2016).

5. Επί των πράξεων διορισμού ή πρόσληψης και επί των λοιπών πράξεων με τις οποίες επέρχεται οποιαδήποτε μεταβολή στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, η οποία συνεπάγεται την οικονομική τους επιβάρυνση (μετατάξεις, αποσπάσεις, εντάξεις και προαγωγές με μισθολογικό αντίκτυπο), βεβαιώνεται από την Οικονομική Υπηρεσία η πρόβλεψη σχετικής πίστωσης στον προϋπολογισμό, διαφορετικά οι πράξεις αυτές είναι άκυρες. Εξαιρούνται της ανωτέρω υποχρέωσης οι μισθολογικές μεταβολές λόγω χορήγησης μισθολογικού κλιμακίου ή χρονοεπιδόματος, οι οποίες καταχωρούνται από την Οικονομική Υπηρεσία σε μηνιαία συγκεντρωτική κατάσταση, όπου εμφανίζεται κατά κλάδο ο αριθμός των υπαλλήλων που είχε μισθολογική μεταβολή (άρθρο 12 παρ. 3 έως 7 ΠΔ 80/2016).

6. Για την προκήρυξη πλήρωσης θέσεων προσωπικού, η βεβαίωση για την ύπαρξη της απαιτούμενης πίστωσης χορηγείται πριν από τη δημοσίευση της προκήρυξης, με έγγραφο της Οικονομικής Υπηρεσίας προς το ΑΣΕΠ (άρθρο 12 παρ. 3 ΠΔ 80/2016).

7. Στην πρώτη μισθοδοτική κατάσταση των διοριζόμενων, προσλαμβανόμενων, μετατασσόμενων και αποσπώμενων υπαλλήλων βεβαιώνεται, από τον αρμόδιο εκκαθαριστή των αποδοχών, η ύπαρξη αντίστοιχης πρόβλεψης και γράφεται ο αριθμός πρωτοκόλλου της σχετικής βεβαίωσης του Προϊσταμένου των Οικονομικών Υπηρεσιών του φορέα. Το ίδιο ισχύει και στις περιπτώσεις εντάξεων και προαγωγών που έχουν μισθολογικές συνέπειες. Εάν οι αποδοχές του αποσπασθέντος υπαλλήλου εξακολουθούν να βαρύνουν τον φορέα προέλευσης, δεν απαιτείται η ανωτέρω βεβαίωση (άρθρο 12 παρ. 5 ΠΔ 80/2016).

4.5. Διενέργεια δαπανών

Η εκτέλεση όλων των δαπανών από τους Δήμους γίνεται σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την δαπάνη. Τέτοιου είδους κατηγορίες δαπανών:

- Δημόσιες συμβάσεις, Προμήθειες, Γενικές υπηρεσίες, Έργα, Μελέτες και συναφείς υπηρεσίες (βλ. Κεφάλαιο 5 Δημόσιες Συμβάσεις)
- Δαπάνες προσωπικού και αιρετών
- Μισθώσεις
- Μεταβιβάσεις

4.6. Εκκαθάριση και Εντολή Πληρωμής

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 20 του ΒΔ 17/5-15/6/1959, «εκκαθάρσις της δαπάνης νοείται η πράξις, δι' ής αναγνωρίζεται οφειλή του Δήμου ως νομίμως αναληφθείσα και υφισταμένη και προσδιορίζεται το ποσόν αυτής».

Η εκκαθάριση της δαπάνης συνίσταται ειδικότερα :

- ✓ στην επαλήθευση της προηγούμενης ανάληψης της δαπάνης κατά τις διατάξεις του ΠΔ 80/2016,
- ✓ στον έλεγχο της νομιμότητας και της πληρότητας των δικαιολογητικών που ορίζει ο νόμος για κάθε κατηγορία δαπάνης και
- ✓ στον προσδιορισμό της απαίτησης του δικαιούχου, συμπεριλαμβανομένης της εξέτασης του ενδεχόμενου παραγραφής της (άρθρο 22 παρ. 1 ΒΔ 17/5-15/6/1959). Εξόφληση παραγεγραμμένου χρέους συνιστά έλλειμμα σε βάρος του υπολόγου (ΕΣ Τμ. VII Αποφ. 886/2012, 885/2012).

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 91 του Ν 4270/2014, ο έλεγχος που ασκείται κατά τη διαδικασία αυτή διακρίνεται σε **έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο κανονικότητας της δαπάνης**.

Νόμιμη είναι η δαπάνη που προβλέπεται από το νόμο ή εξυπηρετεί την αποστολή του οικείου φορέα και για την οποία υπάρχει πίστωση στον προϋπολογισμό. Κανονική είναι η δαπάνη που έχει νόμιμα αναληφθεί, συνοδεύεται από τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή (άρθρο 91 παρ. 2 Ν 4270/2014).

Ειδικότερα, ο ανωτέρω έλεγχος των δαπανών του δημοσίου (Κεντρικής Διοίκησης) συνίσταται στην εξέταση, από τις Οικονομικές Υπηρεσίες των φορέων, των νόμιμων δικαιολογητικών και αποβλέπει στη διαπίστωση αν η δαπάνη:

- ❖ προβλέπεται από διάταξη νόμου ή αν εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες ή συντελεί στην εκπλήρωση των σκοπών του φορέα, όπως αυτοί προσδιορίζονται από τις καταστατικές και τις οργανωτικές διατάξεις που τον διέπουν και αν υπάρχει διαθέσιμη πίστωση (έλεγχος νομιμότητας),
- ❖ έχει νόμιμα αναληφθεί και αφορά σε απαίτηση που δεν έχει παραγραφεί και
- ❖ τεκμηριώνεται με τα νόμιμα δικαιολογητικά.

Κατά τον έλεγχο επιτρέπεται η εξέταση και των παρεμπιπτόντως αναφουομένων ζητημάτων (άρθρο 75 παρ. 1 Ν 4446/2016).

Η εκκαθάριση όλων των δαπανών, συμπεριλαμβανομένων των αποδοχών, αποτελεί αρμοδιότητα της Οικονομικής Υπηρεσίας. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται πλέον από τον Προϊστάμενο των Οικονομικών Υπηρεσιών, όπως αυτός νοείται κατά τις διατάξεις του άρθρου 205 του Ν 4555/2018, ή από τον εξουσιοδοτημένο από αυτόν Προϊστάμενο της υποκείμενης οργανικής μονάδας. Οι πράξεις εκκαθάρισης και τα χρηματικά εντάλματα φέρουν, επίσης, την υπογραφή του συντάκτη τους (άρθρο 204 παρ. 1 Ν 4555/2018).

Η εκκαθάριση ενεργείται από την οικεία μονάδα της Οικονομικής Υπηρεσίας, κατά τις διατάξεις που διέπουν κάθε δαπάνη, είτε αυτεπάγγελα, όταν υπάρχουν σε αυτή όλα τα δικαιολογητικά που αποδεικνύουν τα δικαιώματα των πιστωτών του Δήμου, είτε μετά την υποβολή και τον προέλεγχο των δικαιολογητικών εκ μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών του Δήμου, οι οποίες επιμελήθηκαν την εκτέλεση της δαπάνης ή διαχειρίζονται λόγω αρμοδιότητας την πίστωση (άρθρο 21 παρ. 1 ΒΔ 17/5-15/6/1959).

Όπου δεν υφίσταται Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 205 του Ν 4555/2018, οι πράξεις εκκαθάρισης και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής υπογράφονται μόνο από τον υπάλληλο που ορίζεται για το σκοπό αυτό με απόφαση του Δημάρχου ή του Προέδρου του Δημοτικού ΝΠΔΔ (άρθρο 204 παρ. 1 περίπτ. α' Ν 4555/2018). Στην περίπτωση αυτή δεν απαιτείται δεύτερη υπογραφή.

Η εκκαθάριση των δαπανών των Δημοτικών ΝΠΔΔ, τα οποία δεν διαθέτουν διοικητικό προσωπικό και η ταμειακή τους υπηρεσία διεξάγεται από το Δήμο, διενεργείται από τις υπηρεσίες και τα όργανα που είναι αρμόδια για τις δαπάνες του Δήμου και οι πράξεις εκκαθάρισης υπογράφονται από τα όργανα αυτά (άρθρο 204 παρ. 1 περίπτ. β' Ν 4555/2018).

Μετά την εκκαθάριση της δαπάνης ακολουθεί η έκδοση χρηματικού εντάλματος πληρωμής (άρθρο 23 παρ. 1 ΒΔ 17/5-15/6/1959). Με εξαίρεση τις δαπάνες του άρθρου 38 του ΒΔ 17/5-15/6/1959

(προπληρωμές), σε όλες τις λοιπές περιπτώσεις η πληρωμή δαπανών χωρίς αντίστοιχο χρηματικό ένταλμα, προκαλεί έλλειμμα, καταλογιστέο σε βάρος του ταμία και του ταμειακού διαχειριστή (ΕΣ Τμ. VII Αποφ. 1092/2017, 1091/2017).

Χρηματικό ένταλμα πληρωμής είναι η διοικητική πράξη, με την οποία εντέλλεται το αρμόδιο ταμείο να πληρώσει συγκεκριμένο έξοδο του Δήμου. Στο χρηματικό ένταλμα επισυνάπτεται με ευθύνη της αρμόδιας υπηρεσίας κάθε δικαιολογητικό που είναι απαραίτητο, για να προσδιορισθεί σαφώς η βασιμότητα και το ύψος της απαίτησης του δικαιούχου.

Τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής υπογράφονται από τον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών, όπως αυτός νοείται κατά τις διατάξεις του άρθρου 205 του Ν 4555/2018, ή τον εξουσιοδοτημένο από αυτόν προϊστάμενο της υποκείμενης οργανικής μονάδας και από το συντάκτη. Για τα λοιπά ζητήματα που αφορούν στην αρμοδιότητα υπογραφής των χρηματικών ενταλμάτων, ισχύουν τα αναφερόμενα παραπάνω ως προς τα όργανα εκκαθάρισης των δαπανών (άρθρο 204 παρ. 1 Ν 4555/2018).

Στο χρηματικό ένταλμα επισυνάπτεται με ευθύνη της αρμόδιας υπηρεσίας κάθε δικαιολογητικό που είναι απαραίτητο, για να προσδιορισθεί σαφώς η βασιμότητα και το ύψος της απαίτησης του δικαιούχου.

4.7. Πληρωμή Δαπανών

Οι δαπάνες των ΟΤΑ πληρώνονται από το Δημοτικό Ταμείο, με βάση νόμιμους τίτλους πληρωμής. Ο ασκούμενος από το Δημοτικό Ταμείο έλεγχος της νομιμότητας και της εγκυρότητας της εντελλόμενης δαπάνης συνίσταται ειδικότερα:

- Στην εξέταση της εγκυρότητας του χρηματικού εντάλματος, με την έννοια ότι τούτο φέρει τις υπογραφές των αρμοδίων οργάνων, ότι είναι σφραγισμένο με τη σφραγίδα του Δήμου, ότι περιέχει τα στοιχεία που προβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 24 του ΒΔ 17/5-15/6/1959, συμπεριλαμβανομένου του λογαριασμού από τα έσοδα του οποίου θα πληρωθεί η δαπάνη, και ότι δεν φέρει προσθήκες, ξέσματα, αλλοιώσεις και διαγραφές.
- Στην εξέταση της πληρότητας και της κανονικότητας των συνημμένων δικαιολογητικών.
- Στην εξέταση των στοιχείων καταλογισμού της δαπάνης, με την έννοια ότι για τη συγκεκριμένη δαπάνη έχει προβλεφθεί πίστωση στον προϋπολογισμό, ότι η πίστωση αυτή εμφανίζει επαρκές υπόλοιπο και ότι έχει διατεθεί με απόφαση του αρμοδίου οργάνου.

Ο Δημοτικός Ταμίας, μεταξύ άλλων, εξοφλεί τις επιταγές που κατατίθενται στο Δημοτικό Ταμείο (άρθρο 57 παρ. 3 ΒΔ 17/5-15/6/1959) και καταθέτει ή αναλαμβάνει χρήματα από τον τραπεζικό λογαριασμό του Δήμου (άρθρο 171 παρ. 2 Ν 3463/2006). Η μη έγκαιρη εμφάνιση των επιταγών των οφειλετών στην τράπεζα προς είσπραξη ή η μη επιβολή των νομίμων προσαυξήσεων σε περίπτωση ακάλυπτης επιταγής, συνιστά έλλειμμα καταλογιστέο σε βάρος του Ταμία (ΕΣ Τμ. Ι Απόφ. 2198/2012).

Η έκδοση ή συνυπογραφή ή παραλαβή ή εξόφληση επιταγών από το Δήμαρχο για λογαριασμό του Δήμου και γενικά η ανάμιξή του σε διαχειριστικές ενέργειες της Ταμειακής Υπηρεσίας δεν επιτρέπονται¹⁵.

Πέραν του Δημοτικού Ταμία, λόγοι ασφαλείας επιβάλλουν τη συνυπογραφή των επιταγών σε βάρος του Δήμου από δεύτερο υπάλληλο της Ταμειακής Υπηρεσίας, αποκλεισμένων σε κάθε περίπτωση των Δημάρχων και των λοιπών αιρετών.

Βέβαιη και εκκαθαρισμένη χρηματική απαίτηση του οφειλέτη κατά του Δήμου, η οποία αποδεικνύεται με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή δημόσιο έγγραφο, συμψηφίζεται με βεβαιωμένα χρέη αυτού προς το Δήμο. Ο συμψηφισμός προτείνεται με δήλωση του οφειλέτη που υποβάλλεται στο Δημοτικό Ταμείο (άρθρο 83 παρ. 1 και 2 ΝΔ 356/1974, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 11 του Ν 3943/11)¹⁶

¹⁵ Άρθρο 204 παρ. 6 Ν 4555/2018

¹⁶ Θεοδώρου Ιωάννης, «Δαπάνες των ΟΤΑ» Νομική Βάση Πληροφοριών «Νομοτέλεια»

4.8. Δημοσίευση εκτέλεσης Προϋπολογισμού

Σύμφωνα με το άρθρο 82 παρ. 1 Ν 4727/20 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση – Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες» το Δημόσιο ανά Υπουργείο, τα Ν.Π.Δ.Δ., οι Ο.Τ.Α. και τα Ν.Π.Δ.Δ. αυτών δημοσιεύουν στοιχεία για την εκτέλεση των προϋπολογισμών τους στην ιστοσελίδα τους και στο «Πρόγραμμα Διαύγεια», περιγράφοντας αναλυτικά στο σκέλος των εσόδων τα προϋπολογισθέντα, βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα ποσά ανά Αναλυτικό Λογαριασμό Εσόδων και στο σκέλος των εξόδων τα προϋπολογισθέντα, τα ενταλματοποιηθέντα και πληρωθέντα ποσά ανά Αναλυτικό Λογαριασμό Εξόδων. Η δημοσίευση γίνεται αμελλητί και, εφόσον αυτό δεν είναι εφικτό για τεχνικούς λόγους, το αργότερο εντός δέκα (10) ημερών μετά από το πέρας κάθε ημερολογιακού μήνα.

4.9. Εισαγωγή – Γενικές Έννοιες

Στο πεδίο εφαρμογής του Ν 4412/16 υπάγονται:

α) οι αναθέτουσες αρχές. Ως «αναθέτουσες αρχές» νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223

β) οι αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 224.

Οι γενικές αρχές δημοσίων συμβάσεων που πρέπει να τηρούνται, είναι:

- Προστασία του ελεύθερου Ανταγωνισμού
- Ίση μεταχείριση των οικονομικών φορέων
- Αναλογικότητα
- Διαφάνεια
- Προστασία δημόσιου συμφέροντος
- Αμεροληψία και αντικειμενικότητα
- Προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης

Τα είδη δημοσίων συμβάσεων είναι:

Ως «**δημόσιες συμβάσεις**» και ως «**συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών**» νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/αναθετόνων φορέων, αντίστοιχα και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών.

Δημόσιες συμβάσεις έργων: ως «δημόσιες συμβάσεις έργων» και ως «συμβάσεις έργων» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο: α) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙ του Προσαρτήματος Α' και στο Παράρτημα Ι του Προσαρτήματος Β, β) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση έργου, γ) την υλοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, έργου ανταποκρινόμενου στις απαιτήσεις που ορίζει η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας που ασκεί αποφασιστική επιρροή στο είδος ή τη μελέτη του έργου.

Ως «**έργο**» νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου δομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού, το οποίο επαρκεί καθαυτό για την επιτέλεση οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας.

Δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών νοούνται όλες οι συμβάσεις με αντικείμενο την εκπόνηση μελετών και την παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, οι οποίες συνδέονται με την εκτέλεση έργου, κατά την έννοια της περ. 7 ή τον χωρικό σχεδιασμό, όταν οι μελέτες δεν εκπονούνται και οι υπηρεσίες δεν παρέχονται από το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής. Οι Τεχνικές Υπηρεσίες μπορούν να έχουν ως αντικείμενο, ιδίως: α) τη σύνταξη των τευχών δημοσίου διαγωνισμού ανάθεσης μελέτης ή υπηρεσίας, β) τον έλεγχο και την επίβλεψη έργου ή μελέτης και γ) την υποστήριξη της αναθέτουσας αρχής στη διεξαγωγή ανάθεσης σύμβασης μελέτης, έργου ή υπηρεσίας, στην επίβλεψη ή έλεγχο μελέτης και στη διοίκηση ή επίβλεψη ή έλεγχο έργου (άρθρο 2 παρ. 3 περίπτ. β' Ν 4412/2016, ΕΣ Κλιμ. VII Τμ. 5/2017).¹⁷

Δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και ως «συμβάσεις προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση πώληση, με ή χωρίς

¹⁷ Θεόδωρου Ιωάννης, «Δημόσιες Συμβάσεις» Νομική Βάση Πληροφοριών «Νομοτέλεια»

δικαίωμα αγοράς, προϊόντων. Μια σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης.

Συμβάσεις Γενικών υπηρεσιών: είναι αυτές που δεν εμπίπτουν στην έννοια των μελετών ή των τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών. Στις συμβάσεις υπηρεσιών περιλαμβάνονται και οι συμβάσεις παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών που έχουν ως αντικείμενο τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση, διαχείριση, παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση επιχειρησιακών και αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, καθώς και σε οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις, την υποστήριξη της υλοποίησής τους με τη μεταφορά της απαραίτητης τεχνογνωσίας, καθώς και την παροχή εξωγενών υπηρεσιών (outsourcing) υλοποίησης των ανωτέρω προγραμμάτων και δράσεων. Στις συμβουλευτικές υπηρεσίες υπάγονται ιδίως οι οικονομικές μελέτες, κοινωνικές μελέτες και μελέτες οργάνωσης και επιχειρησιακής έρευνας.

4.10. ΚΗΜΔΗΣ - ΕΣΗΔΗΣ

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (**ΚΗΜΔΗΣ**) συστάθηκε με σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικών με τις συμβάσεις του Ν 4412/2016, οι οποίες συνάπτονται εγγράφως, προφορικά ή με ηλεκτρονικά μέσα από τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς καθώς και από τις Κεντρικές Αρχές Αγορών (ΚΑΑ), εκτιμώμενης αξίας, χωρίς το ΦΠΑ, ανώτερης των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ, ανεξαρτήτως της διαδικασίας που εφαρμόστηκε για τη σύναψή τους.

Στο ΚΗΜΔΗΣ καταχωρούνται από τους υπόχρεους στοιχεία των ακόλουθων σταδίων σύναψης και εκτέλεσης των συμβάσεων: α) των πρωτογενών και των εγκεκριμένων αιτημάτων, β) της πρόσκλησης, της προκήρυξης και της διακήρυξης, κατά περίπτωση, γ) της απόφασης κατακύρωσης ή ανάθεσης καθώς και της εντολής αγοράς, σε περίπτωση απ' ευθείας ανάθεσης μέσω συστήματος ηλεκτρονικής αγοράς, δ) του συμφωνητικού και ε) του χρηματικού εντάλματος πληρωμής, για όσους φορείς εκδίδουν χρηματικά εντάλματα, ή του ισοδύναμου παραστατικού για τους λοιπούς φορείς (άρθρο 38 παρ. 3 Ν 4412/16, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 6 του Ν 4782/2021).

Η καταχώριση των δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ και η αναφορά του ΑΔΑΜ αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας της δαπάνης κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 91 του Ν 4270/14, δηλαδή ο αριθμός ανάρτησης εξομοιώνεται με απαραίτητο δικαιολογητικό της δαπάνης (άρθρο 38 παρ. 8 Ν 4412/20216, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 6 του Ν 4782/2021)¹⁸.

Ως **ΕΣΗΔΗΣ**, νοείται το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον προγραμματισμό και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων, με τη χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) (άρθρο 2 παρ. 1 περ. 32 ν. 4412/2016).

Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων του παρόντος νόμου, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ, εξαιρουμένης της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 128, περί ανάθεσης εξειδικευμένων υπηρεσιών (σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες) για τη μελέτη και εκτέλεση συμβάσεων δημοσίων έργων και συμβάσεων παραχώρησης έργων.

4.11. Διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων γίνεται με :

- i. **I. Συμβάσεις ήσσονος αξίας (μέχρι € 2.500)** ανατίθενται και εκτελούνται ατύπως, δηλαδή χωρίς να ακολουθείται η διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων που προβλέπει η ισχύουσα νομοθεσία για συμβάσεις μεγαλύτερης αξίας, με μόνο απαιτούμενο στοιχείο το νόμιμο φορολογικό παραστατικό που αποδεικνύει τη συναλλαγή

¹⁸ Ομοίως

- ii. **Απ' ευθείας ανάθεση** επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, χωρίς ΦΠΑ, είναι ίση ή κατώτερη του παρακάτω κατά περίπτωση χρηματικού ορίου:
 - α. Του ποσού των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ,
 - β. Του ποσού των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, για συμβάσεις έργων και συμβάσεις που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες

iii. **Ανοικτός διαγωνισμός**

iv. **Διαδικασία με διαπραγμάτευση (ειδικές περιπτώσεις)**

Στους δήμους, η διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης επιλέγεται είτε από την Δημοτική Επιτροπή, εάν πρόκειται για τις ανωτέρω περιπτώσεις III, IV (άρθρο 72 παρ. 1 περίπτ. ζ' Ν 3852/10, όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 31 του Ν 5013/2023), είτε από το δήμαρχο, εάν πρόκειται για απ' ευθείας ανάθεση, συμπεριλαμβανομένης της περίπτωσης η' (συμβάσεις αξίας ίσης ή κατώτερης των 2.500,00 ευρώ, χωρίς Φ.Π.Α.), κατά την οποία δεν εκδίδεται απόφαση ανάθεσης.

Για την εκκίνηση της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης έργου, προμήθειας ή γενικής υπηρεσίας δεν απαιτείται απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου.

4.12. **Εκτέλεση- Παραλαβή Δημοσίων συμβάσεων**

Η παρακολούθηση, ο έλεγχος και η διοίκηση των **Έργων** ασκούνται από την αρμόδια τεχνική υπηρεσία του φορέα κατασκευής του έργου (διευθύνουσα ή επιβλέπουσα υπηρεσία), η οποία ορίζει τους τεχνικούς υπαλλήλους που θα ασχοληθούν ειδικότερα με την επίβλεψη, προσδιορίζει τα καθήκοντά τους όταν είναι περισσότεροι από έναν, παρακολουθεί το έργο τους και γενικά προβαίνει σε κάθε ενέργεια που απαιτείται για την καλή και έγκαιρη εκτέλεση των έργων.

Η διοίκηση της σύμβασης **Μελέτης – Παροχής Τεχνικών Υπηρεσιών** και ο έλεγχός της ασκούνται από την αρμόδια τεχνική υπηρεσία του εργοδότη (διευθύνουσα υπηρεσία) και αποσκοπούν στην πιστή εκπλήρωση των όρων της σύμβασης από τον ανάδοχο και στην εκπόνηση της μελέτης ή στην παροχή υπηρεσιών, κατά τους κανόνες της τέχνης και της επιστήμης.

Για την παρακολούθηση και την παραλαβή **της Σύμβασης Προμήθειας** συγκροτείται τριμελής ή πενταμελής επιτροπή παρακολούθησης και παραλαβής με απόφαση του αρμόδιου οργάνου της αναθέτουσας αρχής ή του φορέα εκτέλεσης της σύμβασης.

Η παρακολούθηση της εκτέλεσης της **Σύμβασης Παροχής Υπηρεσιών** γίνεται από την καθ' ύλη αρμόδια υπηρεσία του δήμου, ανάλογα με το αντικείμενό της, ή από την υπηρεσία που ορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ή του αρμοδίου οργάνου του οικείου φορέα ή από ειδική επιτροπή που συγκροτείται με απόφαση των οργάνων αυτών.

Για την παραλαβή του συνολικού ή τμηματικού αντικειμένου της σύμβασης παροχής υπηρεσιών συγκροτείται τριμελής επιτροπή υπαλλήλων, που υπηρετούν με οποιαδήποτε σχέση εργασίας στο φορέα εκτέλεσης της σύμβασης.

Η παραλαβή συμβάσεων υπηρεσιών, με απευθείας ανάθεση, δεν απαιτείται συγκρότηση επιτροπής παραλαβής και η παραλαβή γίνεται με βεβαίωση, που εκδίδεται από τον προϊστάμενο της υπηρεσίας για την οποία προορίζονται οι υπηρεσίες ή της υπηρεσίας, που έχει οριστεί για τον σκοπό αυτό με την απόφαση ανάθεσης. Η επιτροπή συγκροτείται για συγκεκριμένη σύμβαση ή για περισσότερες συμβάσεις σε ετήσια βάση, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ή του αρμοδίου οργάνου του οικείου φορέα.

Η τροποποίηση της σύμβασης κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης αυτής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, αποφασίζεται από το δημοτικό συμβούλιο ή, αν πρόκειται για απ' ευθείας ανάθεση, από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου του δημοτικού ΝΠΔΔ ή του συνδέσμου, ύστερα από γνωμοδότηση της αρμόδιας επιτροπής. Εάν στην απ' ευθείας ανάθεση δεν υπάρχει επιτροπή παραλαβής, γνωμοδοτεί ο αρμόδιος για την παραλαβή προϊστάμενος, αφού ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά.

5. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ - ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ - ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

5.1. Παρακολούθηση εκτέλεσης προϋπολογισμού

Η Δημοτική Επιτροπή που έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού, μετά τη λήξη κάθε τριμήνου και έπειτα από εισήγηση του Υπευθύνου των Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου, υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο, Έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Στην Έκθεση διατυπώνονται και οι τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας και επισυνάπτεται σε αυτή η εισήγηση του Υπευθύνου Οικονομικών Υπηρεσιών, καθώς και η έκθεση του προηγούμενου τριμήνου. Η Έκθεση μετά των συνημμένων της υποβάλλεται στο Δημοτικό Συμβούλιο εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από τη λήξη κάθε τριμήνου. Η έκθεση αυτή, στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου.

Το Παρατηρητήριο παρακολουθεί, επίσης, την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού, όπως αποτυπώνεται στο Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (Ο.Π.Δ.). Αν το Παρατηρητήριο διαπιστώσει αρνητική απόκλιση από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους του προβλεπόμενου ΟΠΔ, άνω του δέκα τοις εκατό (10%), ενημερώνει αμελλητί τον Ο.Τ.Α. ή το νομικό του πρόσωπο, την αρμόδια για την εποπτεία τους Αρχή και τον Υπουργό Εσωτερικών, διατυπώνοντας γνώμη για τις, κατά την κρίση του, ενδεδειγμένες μεθόδους για τη βελτίωση εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

5.2. Απολογισμός - Ετήσιες Οικονομικές Καταστάσεις

Έως το τέλος Μαΐου, η Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου υποβάλλει, δια μέσου του Δημάρχου, στη Δημοτική Επιτροπή, λογαριασμό της διαχείρισης του Οικονομικού Έτους που έληξε και τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις.

Ο Ισολογισμός και τα Αποτελέσματα Χρήσεως, πριν την υποβολή τους στη Δημοτική Επιτροπή, ελέγχονται από έναν ορκωτό ελεγκτή – λογιστή, ο οποίος εκτός από το πιστοποιητικό ελέγχου, υποχρεούται να καταρτίζει και έκθεση ελέγχου, στην οποία θα περιλαμβάνει τα όσα προέκυψαν από τον έλεγχό του, παραθέτοντας, επιπροσθέτως και τις αναγκαίες υποδείξεις του για κάθε θέμα.

Μέσα σε τέσσερες μήνες (4) μήνες αφότου παρέλαβε τα ανωτέρω στοιχεία, η Δημοτική Επιτροπή προελέγχει και εγκρίνει τον Απολογισμό, τον Ισολογισμό και τα Αποτελέσματα Χρήσεως, σε ειδική για αυτόν το σκοπό συνεδρίαση, στην οποία παρίσταται και ο διευθυντής των οικονομικών υπηρεσιών του Δήμου. Στην ανωτέρω ειδική συνεδρίαση καλείται και παρίσταται και ο ορκωτός ελεγκτής - λογιστής ή ο αναπληρωτής του, ο οποίος συνέταξε το πιστοποιητικό ελέγχου.

Ο Απολογισμός ή και ο Ισολογισμός με το πιστοποιητικό και την Έκθεση Ελέγχου του ορκωτού ελεγκτή - λογιστή, μαζί με όλα τα δικαιολογητικά που ορίζονται στο άρθρο 24 του ν. 3202/2003 (ΦΕΚ 284 Α'), όπως ισχύει, υποβάλλονται για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσα σε έναν (1) μήνα αφότου εκδόθηκε η πράξη του Δημοτικού Συμβουλίου, που προβλέπει η προηγούμενη παράγραφος. Η υποβολή του ανακοινώνεται στην Υπηρεσία Εποπτείας.

5.3. Λογοδοσία

Κάθε χρόνο γίνεται ο απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής, σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου, σε ό,τι αφορά την οικονομική κατάσταση, τη διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος δημοτικής δράσης. Η ειδική δημόσια συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου γίνεται μέχρι το τέλος Ιουνίου και ανακοινώνεται πριν από δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημέρες με κάθε πρόσφορο μέσο. Σε αυτή καλούνται οι κάτοικοι, καθώς και οι συνδικαλιστικοί, επιστημονικοί και κοινωνικοί φορείς του Δήμου. Σε Δήμους άνω των 50.000 κατοίκων και σε Δήμους πρωτεύουσών νομών η ειδική δημόσια συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου πραγματοποιείται μέχρι την 31η Ιανουαρίου του επόμενου έτους.

Κατά την ειδική δημόσια συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου τοποθετούνται όλες οι δημοτικές παρατάξεις και μπορούν να πάρουν το λόγο τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και τα μέλη των Συμβουλίων των Δημοτικών και Τοπικών Διαμερισμάτων. Κάθε φορέας, δημότης, κάτοικος ή φορολογούμενος από το Δήμο έχει δικαίωμα να διατυπώσει παρατηρήσεις σχετικές με τον απολογισμό στη συνεδρίαση αυτή.

Σε περίπτωση που το χρονικό διάστημα που προβλέπεται, παρέλθει χωρίς να κινηθούν οι διαδικασίες για την πραγματοποίηση της ειδικής δημόσιας συνεδρίασης απολογισμού, μπορούν οι δημοτικές παρατάξεις ή οι Δημοτικοί Σύμβουλοι να προκαλέσουν τη συνεδρίαση αυτή.

5.4. Ειδική Συνεδρίαση Λογοδοσίας του Δημοτικού Συμβουλίου

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 67Α του ν. 3852/20210 (όπως προστέθηκε με το ν. 5056/2023), το δημοτικό συμβούλιο κάθε δύο (2) μήνες συγκαλείται υποχρεωτικά σε ειδική συνεδρίαση λογοδοσίας της δημοτικής αρχής. Στην ημερήσια διάταξη της συνεδρίασης εγγράφονται υποχρεωτικά τα θέματα που επιθυμεί να θέσει κάθε δημοτικός σύμβουλος, τα οποία αφορούν στο έργο της δημοτικής αρχής, εφόσον έχουν κατατεθεί εγγράφως στο προεδρείο του δημοτικού συμβουλίου τρεις (3) ημέρες πριν από τη συνεδρίαση. Κάθε δημοτικός σύμβουλος μπορεί να θέσει έως ένα (1) θέμα. Η παρουσία του δημάρχου, του αρμόδιου αντιδημάρχου, του εντεταλμένου συμβούλου ή του πρόεδρου νομικού προσώπου στη συνεδρίαση είναι υποχρεωτική, εφόσον έχει εγγραφεί θέμα της αρμοδιότητάς τους στην ημερήσια διάταξη. Σε περίπτωση κωλύματος, ορίζεται από το δήμαρχο ο ίδιος ή άλλος αντιδήμαρχος ή εντεταλμένος σύμβουλος για να συμμετάσχει στη συζήτηση του εν λόγω θέματος.

6. ΕΛΕΓΧΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

6.1. Ο Ρόλος του Παρατηρητήριου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α.

Τα Παρατηρητήριου Οικονομικής Αυτοτέλειας Ο.Τ.Α. συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (Ν.4111/2013 όπως ισχύει) και σκοπός του είναι:

- Η κατάρτιση από τους Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, ρεαλιστικών και τουλάχιστον ισοσκελισμένων προϋπολογισμών,
- Η παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ως άνω φορέων σε τριμηνιαία βάση, όπως αποτυπώνονται στο «Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης» (Ο.Π.Δ.),
- Η αντιμετώπιση του προβλήματος της υπερχρέωσης των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, καθώς και των περιπτώσεων αδυναμίας ισοσκέλισης του προϋπολογισμού των ανωτέρω φορέων,
- Η κατάρτιση περιοδικών εκθέσεων σχετικά με την πορεία της οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, καθώς και η υποβολή εισηγήσεων προς τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα της Κεντρικής Διοίκησης για τη χάραξη πολιτικών και τη λήψη μέτρων, που να διασφαλίζουν την οικονομική βιωσιμότητα των Ο.Τ.Α.

Το Παρατηρητήριο αξιολογεί και ελέγχει την πορεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού με βάση τα μηνιαία στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού, που παρακολουθεί η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών, καθώς και με πρόσθετα στοιχεία που παρέχει ο ΟΤΑ, εφόσον του ζητηθεί.

6.2. Ελεγκτικό Συνέδριο

Κατασταλτικός έλεγχος δαπανών

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον οργανικό του νόμο, το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί κατασταλτικό έλεγχο επί των λογαριασμών των δήμων και των δημοτικών Ν.Π.Δ.Δ.

Οι έλεγχοι επί του απολογισμού και του ισολογισμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου διεξάγονται τουλάχιστον μια φορά ανά τετραετία και δεν καταλήγουν υποχρεωτικώς σε διατύπωση ελεγκτικής γνώμης, όπως επί του ελέγχου του Απολογισμού και του Ισολογισμού του Κράτους. Είναι έλεγχοι αξιοπιστίας λογαριασμών και νομιμότητας ή κανονικότητας υποκείμενων πράξεων, που, ανάλογα με τις ελεγκτικές δυνάμεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μπορεί να περιορίζονται σε ορισμένες μόνον εγγραφές των λογαριασμών ή υποκείμενες αυτών πράξεις (άρθρο 99 παρ. 3 Ν. 4820/21).

Ο κατασταλτικός έλεγχος ασκείται από την οικεία Υπηρεσία Επιτρόπου, μπορεί όμως με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να επιτραπεί η διενέργεια ελέγχου από ειδικό κλιμάκιο, αποτελούμενο από δικαστικούς λειτουργούς ή ελεγκτές δικαστικούς υπαλλήλους. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, εάν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειμμα, αρμόδιο για τον καταλογισμό του είναι Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 66 Ν. 4820/21).

Στις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιλαμβάνεται ο διαρκής έλεγχος των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των φορέων που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία, ως προς την ικανότητα των συστημάτων αυτών να αποτρέπουν τους δημοσιονομικούς κινδύνους.

Κατά τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει αν το σύστημα λειτουργεί αποτελεσματικά, προκειμένου να ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους αυθαίρετης υλικής αφαίρεσης ή καταστροφής της περιουσίας του, απεμπόλησης από αυτόν δημόσιων αξιώσεων σε βάρος τρίτων, ανάληψης από αυτόν δημόσιων υποχρεώσεων χωρίς δυνατότητα εκπλήρωσης, μη σύννομης χορήγησης από τον φορέα δικαιωμάτων υπέρ τρίτων, μη σύννομης εκταμίευσης από τον φορέα δημοσίου χρήματος ή διάθεσης δημόσιας περιουσίας χωρίς εγγύηση επίτευξης του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος.

Σημειώνεται ότι αν κατά την εξέταση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου διαγνωσθεί έντονος κίνδυνος παραγωγής παράνομων πράξεων ή αν ο εσωτερικός έλεγχος βρίσκεται σε κατάσταση εμπλοκής, μη δυνάμενος να χαρακτηρίσει με βεβαιότητα πράξη ή ενέργεια ως νόμιμη και κανονική, επιτρέπεται κατ' εξαίρεση ο απ' ευθείας έλεγχος των πράξεων ή ενεργειών αυτών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, πριν από την παραγωγή των δημοσιονομικών συνεπειών που αυτές επιφέρουν, δηλαδή επιτρέπεται κατ' εξαίρεση η άσκηση προληπτικού ελέγχου επί συγκεκριμένων δαπανών (άρθρο 87 παρ. 3 Ν 4820/21).

Αν ο Επίτροπος κρίνει ότι το σύστημα εσωτερικού ελέγχου του φορέα που υπάγεται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου λειτούργησε αποτελεσματικά κατά το κρίσιμο οικονομικό έτος, περιορίζοντας στο ελάχιστο το δημοσιονομικό κίνδυνο, μπορεί, ύστερα από έγκριση του αρμόδιου Τμήματος Ελέγχων, να μην ασκήσει έλεγχο στις συναλλαγές που διενεργήθηκαν κατά τη διάρκειά του.

Έλεγχος είσπραξης εσόδων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων

Σύμφωνα με το άρθρο 128 του ν. 4820/21 ο αρμόδιος Επίτροπος, κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, μπορεί να παρακολουθεί την κανονική είσπραξη των εσόδων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων και να ασκεί τον έλεγχο για την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων.

Σε περίπτωση, που διαπιστώσει αδράνεια είσπραξης τους από τα αρμόδια όργανα διοίκησης ή τις οικονομικές υπηρεσίες, καλεί τούτους, με έγγραφό του που κοινοποιείται στον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στον Επόπτη Ο.Τ.Α., να ενεργήσουν μέσα σε τασσόμενη εύλογη προθεσμία για την είσπραξη τούτων.

Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων

Στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 224 Ν. 4700) υπόκεινται οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και οι συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα Νομικά τους Πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς:

α) η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου επτακοσίων χιλιάδων (1.700.000) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου

β) η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, και μέχρι το όριο της παρ. 1, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον κατασταλακτικό έλεγχο των λογαριασμών των υπηρεσιών ή φορέων αυτών.

γ) Ειδικά για τις συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς και αυτών που συγχρηματοδοτούνται από πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ

Στον έλεγχο συμπεριλαμβάνονται: οι προγραμματικές συμβάσεις για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα αντιστοίχως προβλεπόμενα όρια.

Σε προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται οι τροποποιήσεις των συμβάσεων των παραπάνω όταν:

α) η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης,

β) η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει το όριο των παρ.1 και 2.

6.3. Έλεγχος από το Υπουργείο Οικονομικών.

Σύμφωνα με το ν. 4270, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ασκεί έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των δήμων, των δημοτικών ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων που ανήκουν σε αυτούς. Στις δαπάνες των προγραμμάτων, δραστηριοτήτων ή πρωτοβουλιών που χρηματοδοτούνται μερικά ή ολικά από κοινοτικούς πόρους, διενεργείται διαχειριστικός και ουσιαστικός έλεγχος από δημοσιονομικούς υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών.

6.4. Έλεγχος Οικονομικών Καταστάσεων

Οι Δήμοι υποχρεούνται, για τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων κάθε οικονομικού έτους, να ορίζουν τον ορκωτό ελεγκτή - λογιστή. Ο ορκωτός ελεγκτής - λογιστής, για τον έλεγχο των ετήσιων οικονομικών καταστάσεων (ισολογισμού, λογαριασμού αποτελεσμάτων χρήσεως, πίνακα διαθέσεως αποτελεσμάτων και προσαρτήματος) του Δήμου, εφαρμόζει τις αρχές και τους κανόνες ελεγκτικής που ακολουθεί το Σώμα Ορκωτών Ελεγκτών - Λογιστών, οι οποίες συμφωνούν με τις βασικές αρχές των διεθνών ελεγκτικών προτύπων.

Στο χορηγούμενο πιστοποιητικό ελέγχου του, ο ορκωτός ελεγκτής - λογιστής αναφέρει εάν ο Δήμος εφάρμοσε ορθά το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο Δήμων και Κοινοτήτων και εάν τηρήθηκαν οι διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και των αντίστοιχων κανονιστικών ρυθμίσεων, οι οποίες αφορούν το οικονομικό, λογιστικό και διαχειριστικό σύστημα των Δήμων. Περιλαμβάνει, επίσης, και όλες τις παρατηρήσεις που αφορούν σε σημαντικές ανεπάρκειες, που έχουν ουσιώδη επίδραση στην ακρίβεια ή ορθότητα κονδυλίων του ισολογισμού ή των αποτελεσμάτων χρήσεως.

Εκτός από το πιστοποιητικό ελέγχου, ο ορκωτός ελεγκτής - λογιστής υποχρεούται να καταρτίζει και Έκθεση Ελέγχου, στην οποία θα περιλαμβάνει τα όσα προέκυψαν από τον έλεγχό του, παραθέτοντας, επιπροσθέτως και τις αναγκαίες υποδείξεις του για κάθε θέμα. Η Έκθεση Ελέγχου υποβάλλεται από τον ορκωτό ελεγκτή - λογιστή στο Δημοτικό Συμβούλιο και στην Υπηρεσία Εποπτείας.

6.5. Εσωτερικός Έλεγχος - Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου

Με το νόμο 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (Α' 62), ρυθμίζονται ενιαία τα θέματα που αφορούν στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς του δημοσίου τομέα. Η εισαγωγή του Εσωτερικού Ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί μια σημαντική μεταρρύθμιση, η οποία θα συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη διαφάνεια και στη λογοδοσία. Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου αποτελεί η ύπαρξη καταγεγραμμένων διαδικασιών στους Οργανισμούς, σε συνδυασμό με τον εντοπισμό των κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου ανά διαδικασία.

Εσωτερικός έλεγχος (internal audit) 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, χρησιμοποιώντας συστημικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου.

Σύστημα εσωτερικού ελέγχου (internal control) είναι το συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων της οργανωτικής δομής, των μεθοδολογιών, των διαδικασιών και του εσωτερικού ελέγχου (internal audit), που έχει εφαρμόσει η Διοίκηση στις λειτουργίες του φορέα, για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων του με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου εξασφαλίζει τη συμμόρφωση στις πολιτικές της Διοίκησης, διασφαλίζει τα περιουσιακά στοιχεία και τους πόρους του φορέα, μέσω πιστοποίησης της πληρότητας και ακρίβειας των λογιστικών εγγραφών και καταστάσεων και παρέχει επίκαιρες και αξιόπιστες δημοσιονομικές και διαχειριστικές πληροφορίες. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου σχεδιάζεται για την αντιμετώπιση κινδύνων και την παροχή διασφάλισης ότι, κατά την επιδίωξη

της αποστολής του Δήμου, επιτυγχάνεται η συμμόρφωση με τους ισχύοντες κανόνες και κανονισμούς, η προστασία των πόρων έναντι κακής χρήσης και καταστροφής, η εκτέλεση οικονομικών αποδοτικών και αποτελεσματικών λειτουργιών και η εκπλήρωση των υποχρεώσεων λογοδοσίας.

Ο εσωτερικός έλεγχος ασκείται μέσω της **Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου**, που είναι μια ανεξάρτητη ελεγκτική - συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία θα παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα. Ο εσωτερικός ελεγκτής δεν ασκεί ποτέ προληπτικό έλεγχο. Ο δημοσιονομικός έλεγχος που ασκείται από τον εσωτερικό ελεγκτή δεν μπορεί να ταυτιστεί με το εσωτερικό έλεγχο¹⁹

Η επιτυχία ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου επηρεάζεται από τη στάση της διοίκησης και των υπαλλήλων του φορέα. Ένα καλό σύστημα εσωτερικού ελέγχου προϋποθέτει, μια αποφασιστική ηγεσία, ένα κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό και αποτελεσματικούς μηχανισμούς εντοπισμού των κινδύνων²⁰.

¹⁹ Ιωάννη Δ. Σαρμά Καλύτερο Κράτος, «Η Σπατάλη η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος

²⁰ ΟΟΣΑ: Πρόγραμμα ελέγχου βασικών δικλίδων

7. ΕΥΘΥΝΕΣ ΟΡΓΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ - ΥΠΟΛΟΓΟΙ

Δημοσιονομικώς υπεύθυνοι είναι όσοι εμπλέκονται στη δημοσιονομική διαδικασία για την παραγωγή πράξεων με δημοσιονομικές συνέπειες. Αν από τις πράξεις ή παραλείψεις των προσώπων αυτών προκύψει έλλειμμα που διαπιστώνεται σε έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τούτο καταλογίζεται σε βάρος τους, κατά τα λεπτομερώς αναφερόμενα στον προηγούμενο τίτλο 1.3 (άρθρο 94 Ν 4820/21).

Ο νόμος 4270/2014 καθιερώνει ασυμβίβαστο:

- ❖ μεταξύ των καθηκόντων του διατάκτη και των καθηκόντων του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών,
- ❖ μεταξύ των καθηκόντων του διατάκτη και των καθηκόντων του δημοσίου υπολόγου και
- ❖ μεταξύ των καθηκόντων του διατάκτη και του εκκαθαριστή με τα καθήκοντα του διαχειριστή χρημάτων, αξιών και υλικού (άρθρα 65 παρ. 2-3 και 151 Ν 4270/2014).

Σύμφωνα με τον ορισμό που περιέχεται στην παρ. 1 του άρθρου 150 του Ν 4270/2014, «**δημόσιος υπόλογος** είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες, ή υλικά που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ, καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος». Πέραν τούτων, δεν επιτρέπεται να συμπίπτουν στο ίδιο πρόσωπο οι ιδιότητες του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου. Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση (de facto υπόλογος), χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο δημόσιο ή σε ΟΤΑ ή σε ΝΠΔΔ καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται δημόσιος υπόλογος από το νόμο (άρθρο 150 παρ. 1 Ν 4270/14).

Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω διατάξεις²¹, οι υπόλογοι των ΟΤΑ αποτελούν μία από τις κατηγορίες των δημοσίων υπολόγων. Δηλαδή, η έννοια του «υπόλογου των ΟΤΑ» εμπεριέχεται στην έννοια του «δημοσίου υπολόγου» και συνεπώς οι ρυθμίσεις του Ν 4270/14 για τους δημοσίους υπολόγους εφαρμόζονται αναλογικά και στους υπολόγους των ΟΤΑ (ΕΣ Ολ 750/2002).

Ο δήμαρχος δεν θεωρείται υπόλογος κατά την έννοια του άρθρου 25 του π.δ. 774/1980 (ΦΕΚ 189 Α'), όπως ισχύει, και σε βάρος του επιτρέπεται καταλογισμός μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια.

Τα ελλείμματα στη δημόσια διαχείριση διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Υλικά (πραγματικά) ελλείμματα ταμείου, χαρτοφυλακίου ή αποθήκης. Χρηματικό έλλειμμα ειδικότερα είναι το ποσό κατά το οποίο υπολείπεται η ποσότητα χρημάτων που πράγματι υπάρχει σε δεδομένη χρονική στιγμή, σε σχέση με την ποσότητα χρημάτων που έπρεπε να υπάρχει με βάση τους τηρούμενους λογαριασμούς και τα νόμιμα διαχειριστικά στοιχεία.
- Ελλείμματα λόγω παράτυπης πληρωμής ή παράτυπης διάθεσης αξιών ή παράτυπης εξόδου υλικού από την αποθήκη.
- Ελλείμματα λόγω μη νόμιμης διαχείρισης που δεν εντάσσονται στις ανωτέρω περιπτώσεις α' και β' (άρθρο 141 παρ. 2 Ν 4820/21).

Έλλειμμα δημοσίου υπολόγου είναι οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχείρισεως που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο.

Ο υπόλογος οφείλει να αναπληρώνει οποιοδήποτε έλλειμμα μέσα σε σαράντα οκτώ (48) ώρες. Διαφορετικά ο υπόλογος απομακρύνεται από τη διαχείριση αμέσως και βεβαιώνεται, χωρίς αναβολή, ως δημόσιο (ή δημοτικό κ.λπ.) έσοδο, λαμβάνεται δε και κάθε άλλο απαραίτητο μέτρο για την εξασφάλιση της απαιτήσεως του δημοσίου (άρθρο 152 παρ. 2 Ν 4270/2014).

Το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι, καταλογίζεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση από τους διαπιστώσαντες αυτό οικείους διατάκτες και ελεγκτές. Σε κάθε περίπτωση καταλογίζεται, επίσης, από το Ελεγκτικό Συνέδριο το αργότερο εντός δέκα (10) ετών από της υποβολής σε αυτό των δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού της διαχείρισής τους (άρθρο 152 παρ. 3 Ν 4270/2014).

²¹ Θεοδώρου Ιωάννης, «Οι δαπάνες των ΟΤΑ» Νομική Βάση Πληροφοριών «Νομοτέλεια»

Υπεύθυνα πρόσωπα, σύμφωνα με τα άρθρα 142 και 143 ν. 4820/21, για τη διαχείριση είναι:

- Για τα υλικά ελλείμματα ταμείου, χαρτοφυλακίου ή αποθήκης ευθύνονται οι υπόλογοι οι οποίοι είχαν αναλάβει τη φύλαξη, αντιστοίχως, των χρημάτων, αξιών ή του υλικού που ελλείπουν.
- Για ελλείμματα λόγω παράτυπης πληρωμής χρημάτων ή διάθεσης αξιών ή εξόδου υλικού από την αποθήκη ευθύνονται:
 - (α) ο ταμίας που πραγματοποίησε την παράτυπη πληρωμή, αν όφειλε, λόγω των καθηκόντων του, όπως ορίζεται ειδικώς στον νόμο, να διαπιστώσει το παράτυπο της πληρωμής,
 - (β) ο διαχειριστής χαρτοφυλακίου ή υλικού, υπόλογος για τη φύλαξη αυτών, αν τα διέθεσε χωρίς την τήρηση των ειδικών καθηκόντων του,
 - (γ) ο εκκαθαριστής και ο εντολέας της πληρωμής και οι αντιστοιχοι προς αυτούς επί διαχείρισης αξιών ή υλικού, λόγω σφαλμάτων κατά την εκκαθάριση ή την εντολή που υπάγονταν στη σφαίρα της δικής τους ευθύνης.
- Ευθύνη κατά τις παρ. 1 και 2 υπέχει και όποιος διενήργησε τις πράξεις αυτές χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση.
- Για τα ελλείμματα λόγω μη νόμιμης διαχείρισης που δεν εντάσσονται στις περιπτώσεις των παρ. 1 και 2, ευθύνονται τα πρόσωπα που έλαβαν μη νόμιμη απόφαση νομικής δέσμευσης η οποία στη συνέχεια οδήγησε σε εκταμίευση δημόσιου χρήματος ή σε διάθεση αξιών ή υλικού.
- Συνευθυνόμενοι στην πρόκληση του ελλείμματος θεωρούνται τα πρόσωπα που, λόγω των αρμοδιοτήτων τους ή της ανάμειξής τους με οποιονδήποτε τρόπο στη διαχειριστική διαδικασία, συντέλεσαν αποφασιστικά στην πρόκληση του ελλείμματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 211 του ν. 4604/2019 προβλέπεται ότι «Οι υπάλληλοι των Γενικών Διευθύνσεων, Διευθύνσεων και Τμημάτων των Οικονομικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και οι υπάλληλοι που ασκούν καθήκοντα σχετικά με τις αρμοδιότητες των οικονομικών υπηρεσιών, κατά την άσκηση των καθηκόντων αυτών, **δεν θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι και ευθύνονται μόνο για δόλο ή βαρεία αμέλεια, κατά us διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα**».

Οι περιπτώσεις πληρωμής μη νόμιμων δαπανών καταλογίζονται:

α) στα υπηρεσιακά όργανα που εκ δόλου ή βαρείας αμέλειας έχουν εκδώσει παράνομες διοικητικές πράξεις ή έχουν συμπράξει στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποιήσεως της δαπάνης και

β) στους λαβόντες, εφόσον υπέχουν ευθύνη για τη μη τήρηση των ανωτέρω διαδικασιών.

Ο Δήμαρχος δεν έχει την ιδιότητα του εκκαθαριστή, αλλά του διατάκτη και μπορεί πλέον να εκδίδει καταλογιστικές αποφάσεις σε βάρος των υπολόγων και των αχρεωστήτως λαβόντων κατά τις διατάξεις του άρθρου 152 του Ν 4270/2014 (άρθρο 204 παρ. 7 Ν 4555/2018).²²

Η αστική ευθύνη των αιρετών και των υπαλλήλων είναι διάφορη της δημοσιονομικής ευθύνης που υφίσταται έναντι του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΣ Τμ. VII Απόφ. 3939/2014). Η αστική ευθύνη προϋποθέτει την πρόκληση θετικής ζημίας σε βάρος του Δήμου, όπως είναι π.χ. η καταστροφή ή απώλεια υλικών, η απώλεια χρημάτων, η επιβολή προστίμου από τον ΕΦΚΑ λόγω μη έγκαιρης υποβολής της ΑΠΔ ή λόγω μη καταβολής εισφορών, η δημιουργία γενικά χρηματικής υποχρέωσης έναντι τρίτων κ.λπ. (ΕΣ Τμ. IV 1260/2011). Αντίθετα, όταν πρόκειται για καταλογισμό από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε βάρος δημοσίων υπολόγων, η προϋπόθεση αυτή δεν απαιτείται, αφού αυτό καταλογίζει τις παράνομες, για οποιοδήποτε λόγο, δαπάνες, ακόμη και όταν δεν έχει υποστεί ζημία ο Δήμος (ΕΣ Ολ 896/2018, 2319/2012, 2318/2012, 3237/2011, 1152/2007, ΕΣ Τμ. IV 2010/2006, ΕΣ Τμ. VII Αποφ. 1678/2012, 1674/2012, 882/2012, 1290/2011, 244/2011).

Η θετική ζημία που προκαλείται στο Δήμο από την επιβολή σε βάρος του πρόσθετων επιβαρύνσεων (προσαυξήσεων, τόκων, προστίμων κ.λπ.), λόγω μη τήρησης των βιβλίων ή μη έκδοσης των στοιχείων της φορολογικής νομοθεσίας ή μη υποβολής φορολογικών δηλώσεων ή εκπρόθεσμης καταβολής φόρων, εισφορών κ.λπ., δεν καταλογίζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ Τμ. VII Απόφ. 2919/2014).

²² Ομοίως

8. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Θεοδώρου Ιωάννης, «Οι δαπάνες των ΟΤΑ» Νομική Βάση Πληροφοριών «Νομοτέλεια

Θεοδώρου Ιωάννης, «Δημόσιες Συμβάσεις» Νομική Βάση Πληροφοριών «Νομοτέλεια»

Σαρμά Δ. Ιωάννης «Καλύτερο Κράτος, Η Σπατάλη η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος»

ΕΛΙΑΜΕΠ «Μεταρρυθμίσεις στην Δημόσια Διοίκηση στην διάρκεια και της κρίσης» - επιτελική σύνοψη, 2019

Κ.Ε.Δ.Ε. – Ε.Ε.Τ.Α.Α., Νοέμβριος 2022 «Νέο Σύστημα κατανομής ΚΑΠ»,

Ε.Ε.Τ.Α.Α. 2010 & 2020 «Οδηγός Διαβούλευσης»

ΟΟΣΑ: Πρόγραμμα ελέγχου βασικών δικλίδων

9. ΒΑΣΙΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»

ΝΠ 80/2016 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες»

Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»

ΒΔ 17/5-15/6/1959 «Περί Οικονομικής Διοικήσεως και Λογιστικού Δήμων και Κοινοτήτων»

Ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις»

Ν. 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση»