



Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ

«Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων»

Ι. Με τις διατάξεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου ρυθμίζονται οικονομικά θέματα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των ο.τ.α. α΄ βαθμού, καθώς και επιμέρους θέματα οργάνωσης της διοίκησης. Ειδικότερα, στο Κεφάλαιο Α΄ του προς ψήφιση νομοσχεδίου, προτείνεται η τροποποίηση διατάξεων των άρθρων 2, 3 και 4 παρ. 1 του ν. 2672/1998, που αναφέρονται στα έσοδα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Ν.Α.) από Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.), στις δαπάνες που καλύπτονται εξ αυτών και στον τρόπο κατανομής των ανωτέρω εσόδων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, προς τον σκοπό της «...εξασφάλισης στους ΟΤΑ της οικονομικής αυτοτέλειας που είναι αναγκαία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους...», σύμφωνα με την Αιτιολογική Εκθεση που συνοδεύει το προς ψήφιση νομοσχέδιο. Παρέχεται εφεξής η δυνατότητα στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις να επενδύουν, μετά από απόφαση του οικείου Νομαρχιακού Συμβουλίου, ποσοστό μέχρι του 30% των εσόδων τους μέσω του Κοινού Κεφαλαίου των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Ασφαλιστικών Φορέων που διαχειρίζεται η Τράπεζα της Ελλάδος (άρθρα 1 - 2 νσχ). . Οι Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού μπορούν να επιχορηγούν αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τις οποίες έχουν ιδρύσει ή στις οποίες μετέχουν, εφόσον αυτές αποσκοπούν στην αντιμετώπιση προβλημάτων που προκαλούνται από τη χρήση εξαρτησιογόνων ουσιών (άρθρο 3 νσχ). Επίσης, καθορίζεται εκ νέου η διαδικασία που τηρείται για την πλήρωση των κενών ή κενούμενων οργανικών θέσεων του τακτικού προσωπικού όλων των κατηγοριών, κλάδων και ειδικοτήτων των Ν.Α. (άρθρο 4 νσχ).

2

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ του προς ψήφιση νομοσχεδίου, τροποποιούνται οι διατάξεις των άρθρων 223 και 224 του Π.Δ. 410/95 περί απολογισμού – ισολογισμού δήμων και κοινοτήτων. Ειδικότερα, επανακαθορίζονται οι προθεσμίες που προβλέπονται για την υποβολή στη δημαρχιακή επιτροπή ή στο κοινοτικό συμβούλιο του λογαριασμού της διαχείρισης του οικονομικού έτους που έληξε, την έγκριση του απολογισμού, του ισολογισμού και των αποτελεσμάτων χρήσης, επιβάλλεται στους δήμους και τις κοινότητες, που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο, η υποχρέωση να ορίζουν τον ορκωτό ελεγκτή – λογιστή και τον αναπληρωτή του, για τον έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων κάθε οικονομικού έτους, μέχρι το τέλος Οκτωβρίου του έτους αυτού (άρθρα 5, 6 και 7). Ρυθμίζονται θέματα εξόφλησης των κάθε είδους υποχρεώσεων των δήμων, κοινοτήτων και συνδέσμων αυτών από παλαιά άληκτα δάνεια που έχουν συνάψει. Συμπληρώνονται οι διατάξεις των άρθρων 248, 252 και 253 του Π.Δ. 410/95 περί δημοπρασιών (άρθρο 9). Τροποποιούνται διατάξεις που ρυθμίζουν τα της παραχώρησης της χρήσης του Εθνικού Κήπου στο Δήμο Αθηναίων. Επεκτείνονται και στους Συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων οι ρυθμίσεις των διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 19 του ν. 3242/2004, που παρέχουν στους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού κ.λπ. τη δυνατότητα λήψης δανείων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για την εξόφληση συγκεκριμένων ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων τους (άρθρα 11- 12 του νομοσχεδίου).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ΄ ρυθμίζονται ζητήματα τήρησης των ληξιαρχικών βιβλίων μετά την έναρξη λειτουργίας του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος του Ληξιαρχείου Αθηνών (άρθρο 13), ζητήματα προσωπικού που υπηρετεί στον Συνήγορο του Πολίτη, παρέχεται η δυνατότητα άρσης του τραπεζικού, χρηματιστηριακού και φορολογικού απορρήτου στο πλαίσιο ελέγχων που διενεργούνται από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και από τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των διάφορων φορέων, ρυθμίζονται επιμέρους θέματα λειτουργίας του Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, θέματα αρμοδιοτήτων των ΚΕΠ (άρθρα 14 - 16 του νομοσχεδίου), ζητήματα του ν. 2880/2001 που αναφέρονται στο πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» (άρθρο 17). Τέλος, προβλέπεται η ίδρυση Ταμείου Αλληλοβοηθείας, στο οποίο υπάγονται οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του Εθνικού Τυπογραφείου, του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, της ΚΕΔ-ΚΕ και των ΤΕΔΚ, καθορίζονται τα μέλη του, ο σκοπός ίδρυσης και τα έσοδά του (άρθρο 18 νοχ).

II. Ο ν. 2218/1994 είναι ο νόμος που ίδρυσε τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, πραγματοποιώντας μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας μας, με συνέπεια, ένα πλέγμα τοπικών υποθέσεων εντός των γεωγραφικών ορίων του νομού να διοικείται αυτοτελώς από αιρετές αρχές. Στην εισηγητική έκθεση του ν. 2218 αναφέρεται ότι η επιτυχία και η προστασία του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης εξασφαλίζεται με τη στενή συνεργασία κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης και, πάντως, με τη διασφάλιση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της οικονομικής αυτοτέλειας που είναι αναγκαία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα και με το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος.

Όπως προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος, που αναφέρονται στην οργάνωση της Διοίκησης, οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν, κατά κανόνα «...τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων....» (παρ. 3 του άρθρου 101 Σ). Περαιτέρω, κατά την έννοια των ίδιων συνταγματικών διατάξεων, στον νομοθέτη, απόκειται να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης ορισμένου διοικητικού, οικονομικού, κοινωνικού ή άλλου τομέα για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι ΟΤΑ δεν έχουν ανάμειξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων. Κατά τον ίδιο λόγο, έχει συναφώς κριθεί ότι «...δεν αποκλείεται στο νομοθέτη να ορίσει, ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων, οι οποίες ανήκουν στο Κράτος ή κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, μεταφέρονται στην αρμοδιότητα ΟΤΑ και καθίστανται εφεξής υποθέσεις αρμοδιότητας και ενδιαφέροντος των ΟΤΑ πρώτης, δεύτερης ή άλλης βαθμίδας (...) Δεν αποκλείεται, επίσης, στο νομοθέτη να μεταβάλει άποψη και υποθέσεις, τις οποίες ο ίδιος ο νόμος στο παρελθόν έκρινε ότι έπρεπε να ανατεθούν σε ΟΤΑ ορισμένης βαθμίδας να κρίνει ότι αποτελούν, εφεξής, υποθέσεις κρατικού και όχι τοπικού ενδιαφέροντος και αντιθέτως. Όριο στην ευχέρεια αυτή του νομοθέτη ως προς το να μεταβιβάσει κατηγορία υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση και να τις καταστήσει τοπικές είναι το ίδιο το Σύνταγμα στο βαθμό που από αυτό συνάγεται ότι ορισμένες, κατά περίπτωση κατηγορίες υποθέσεων δεν επιτρέπεται να είναι παρά μόνο της κεντρικής ή της πε-

ριφερειακής κρατικής αρμοδιότητας, ενόψει της σημασίας των αρμοδιοτήτων αυτών ή και της ίδιας της μορφής της κατά το Σύνταγμα οργάνωσης του Κράτους ως αδιαίρετου και ενιαίου και της συνακόλουθης θέσης την οποία έχουν κατά το Σύνταγμα, στην οργάνωση της Πολιτείας, οι περιφερειακές κρατικές υπηρεσίες (...). Οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο, ο οποίος είναι εν προκειμένω (ως προς τον χαρακτηρισμό των υποθέσεων ως κεντρικών περιφερειακών ή τοπικών) έλεγχος οριακός.... (ΣτΕ Ολομέλεια 3440 – 3444/1998 επίσης ΣτΕ 3443/1998, 1333/2000, 888/1997, 3295/1994 κ.ά.).

Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος δεν καθιερώνεται υπέρ των ΟΤΑ αυτονομία και εξουσία να θέτουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου, αλλά μόνο αυτοδιοίκηση, εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών θεμάτων με ίδια όργανα, στα πλαίσια των γενικών κανόνων οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους, η θέσπιση των οποίων, πάντως, ανήκει στην αρμοδιότητα του νομοθέτη ή της κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικώς δρώσας Διοίκησης, όπως και η οργάνωση οποιασδήποτε δημόσιας υπηρεσίας, κρατικής ή αυτοδιοικούμενης (βλ. ΣτΕ Ολομέλεια 1809/1993, ΣτΕ 888/1997, κ.ά.). Οι ανωτέρω αρχές πρέπει να γίνει δεκτό ότι ισχύουν και προκειμένου περί των ΟΤΑ των λοιπών βαθμίδων οι οποίοι έχουν ιδρυθεί από τον νομοθέτη (ΣτΕ Ολομ. 1960/1999). Συνεπώς, έχει κριθεί, ότι από τις εν λόγω διατάξεις του Συντάγματος «....δεν κωλύεται η νομοθετική εξουσία να ρυθμίζει, μέσα στα όρια που δεν εκμηδενίζουν την αυτοδιοίκηση, τον τρόπο της ευστοχότερης λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και να θεσπίζει διαδικασία ελέγχου των πράξεων των αιρετών οργάνων αυτής» (βλ. ΣτΕ Ολομέλεια 2070/1978, 3712/1985).

Ηδη, με τον ν. 2503/1997 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της περιφέρειας κ.λπ.» θεσπίσθηκε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, μεταξύ άλλων, και στην περιφέρεια, οι οποίες ασκούνται από Υπουργείο ή αυτοτελή δημόσια υπηρεσία, και αφορούν «περιφερειακές υποθέσεις», καθώς και ζητήματα οικονομικής λειτουργίας τους, ο προληπτικός έλεγχος δαπανών των οποίων ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος, χωρίς να απαιτείται για αυτές έκδοση ειδικού π.δ/τος (βλ. αποφάσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου 90/1995, 133/1995 με τις οποίες έγινε δεκτό ότι «... Η εξαίρεση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης του ν. 2218/1994, από τον ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικό έλεγχο δαπανών που καθιερώθηκε με το άρθρο 118 του ν. 2362/1995 θα προσέκρουε στο άρθρο 98 παρ. 1 του Συντάγματος, αφού οι δαπάνες των νομαρχιακών αυ-

τοδιοικήσεων είναι κρατικές και για τον έλεγχό τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν απαιτείται η θέσπιση ειδικής νομοθετικής ρύθμισης»).

Αθήνα, 30 Μαΐου 2005

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών