

Εσωτερικός έλεγχος: Ένα εργαλείο για την πιο αποτελεσματική διαχείριση των Ο.Τ.Α.

Της κ. **Γεωργίας ΚΑΦΑΝΤΑΡΗ**

Υπ. Διδάκτ. Τμ. Δημ. Διοίκ. Παντείου Πανεπιστημίου
και του κ. **Ανδρέα ΚΟΥΤΟΥΠΗ**

Υπ. Διδάκτ. Παντείου Πανεπιστημίου

Οι σημερινές προκλήσεις. Για να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις μέσα στην Ενωμένη Ευρώπη, η Τοπική Αυτοδιοίκηση οφείλει να εξοπλιστεί με σύγχρονα εργαλεία διοίκησης, προκειμένου να έχει τη δυνατότητα χειρισμού των σύνθετων τοπικών προβλημάτων¹, που συνεχώς αυξάνονται ακολουθώντας την πορεία των αρμοδιοτήτων και των απαιτήσεων των πολιτών. Με οικονομικούς τώρα όρους, στα πλαίσια της Ο.Ν.Ε., η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., όπως αναγνωρίζεται από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας², θεωρείται απαραίτητη συνιστώσα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Η πρόσφατη εισαγωγή του Ευρώ στην χώρα μας, που σηματοδότησε και την υιοθέτηση σε εθνικό επίπεδο της ενιαίας νομοματικής πολιτικής, σημαίνει για τους Ο.Τ.Α. ότι θα πρέπει να λειτουργήσουν σε ένα νέο οικονομικό περιβάλλον, διαφορετικό από αυτό που γνώριζαν έως σήμερα. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι επιπτώσεις από την εισαγωγή του Ευρώ στους Ο.Τ.Α. είναι θετικές, εφ' όσον βέβαια θα είναι σε θέση και θα έχουν προετοιμασθεί κατάλληλα για να αξιοποιήσουν τις νέες ευκαιρίες που τους δίδονται³. Οι Ο.Τ.Α. καλούνται να αναζητήσουν νέους τρόπους χρηματοδότησης για να εξασφαλίσουν την απρόσκοπτη ανάπτυξή τους, και μόνο με αποτελεσματικούς εσωτερικούς μηχανισμούς λειτουργίας και διαφανείς διαδικασίες μπορούν να ανταποκριθούν στα νέα αυτά δεδομένα.

Οι συζητήσεις που γίνονται αυτό τον καιρό για αλλαγές στον χώρο της διοικητικής οργάνωσης της χώρας σε κεντρικό και σε τοπικό επίπεδο, υπηρετούν αναμφίβολα την ιδέα μας καλύτερης τοπικής διακυβέρνησης. Οι αλλαγές όμως που γίνονται στον τρόπο

1. Γκούμα Πηνελόπη, *Δήμοι με ίδια Ταμειακή Υπηρεσία - Διαδημοτική Συνεργασία και Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι*, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα «Δημοσιονομικός Έλεγχος Δαπανών και Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων», Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών, Αθήνα 2001, σελ. 1.

2. Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Β', έκδοση γ', Αθήνα 1995, σελ. 66.

3. Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, *Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης. Η εισαγωγή του Ευρώ και η Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, Ιούλιος 1999.

διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο, όπως προκύπτει μελέτη⁴ που καταρτίστηκε από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), αν δεν συνοδεύονται και σε ανάλογες προσαρμογές στη μεθοδολογία ελέγχου, έχουν αυξημένο κίνδυνο για εμφάνιση περιπτώσεων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Το ερώτημα που ευλόγως ανακύπτει είναι, αν οι υπάρχοντες μηχανισμοί ελέγχου των Ο.Τ.Α. μπορούν να ανταποκριθούν στα νέα δεδομένα, να διασφαλίσουν «χρηστή» οικονομική και διοικητική διαχείριση και να αντιμετωπίσουν φαινόμενα διαφθοράς που συναντώνται στους Ο.Τ.Α..

Η σύγχρονη εμπειρία δείχνει ότι τις περισσότερες φορές η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαστάζει να προχωρήσει σε μέτρα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, διότι αυτό προϋποθέτει και μια καταρχήν παραδοχή της ύπαρξης της διαφθοράς. Η ανωτέρω παραδοχή μπορεί να παράσχει την ευκαιρία στους αντιπάλους της εκάστοτε δημοτικής αρχής να εξαπολύσουν δριμύτατη κριτική. Σε αυτήν την περίπτωση οφείλουμε να φέρουμε στο μυαλό μας, ότι η αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς, εξασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό τη διαφύλαξη των περιουσιακών στοιχείων των Ο.Τ.Α., συντελεί στην αύξηση των εσόδων, στη βελτίωση της παροχής δημοτικών υπηρεσιών, στην τόνωση της δημόσιας εμπιστοσύνης και εν τέλει βοηθάει να κερδισθούν οι εκλογές⁵. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς δύναται όχι μόνο να συμβάλλει στην οικονομική ενδυνάμωση του δήμου, αλλά και να θέσει σε νέες βάσεις τη σχέση μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πολιτών.

Τα αίτια που προκαλούν συμπεριφορές που οδηγούν στη διαφθορά πρέπει να αναλύονται και να διορθώνονται με δράσεις που αποκαθιστούν τα κίνητρα, ενώ δεν θα πρέπει να παρέχεται έδαφος για ακόμα περισσότερες ρυθμίσεις και αυστηρότερους διοικητικούς ελέγχους⁶. Ο πρόσφατος νόμος για το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης⁷, ως πολέμου της διαφθοράς, είναι μια ακόμα επιβεβαίωση των πιο πάνω. Ανέκαθεν βέβαια η έννοια του ελέγχου είχε αρνητική χροιά στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, αλλά δεν θα πρέπει για κανένα λόγο να επικαλούμαστε τυχόν αυθαιρεσίες ελέγχου, προκειμένου να δικαιολογούμε την απουσία του. Ο έλεγχος δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως φόβητρο, αλλά κυρίως εργαλείο και συμβουλευτική μέθοδος για την επίτευξη των στόχων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως είναι ο ισοσκελισμένος προϋπολογισμός και οι αποτελεσματικές, αποδοτικές και οικονομικές τοπικές υπηρεσίες⁸.

Η μη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που δίνονται από το θεσμικό πλαίσιο στους Ο.Τ.Α., μπορεί να συνδεθεί με έννοιες όπως η μη αποτελεσματική διοίκηση ή ακόμη η κακοδιοίκηση. Σε αυτό το συμπέρασμα οδηγεί και η παραδοχή από τον Υφυπουργό Εσωτερικών κ. Παπαδήμα⁹, ότι υπάρχουν τοπικοί άρχοντες που δεν αξιοποιούν σωστά όλες τις πιθανές πηγές εσόδων και δεν προσπαθούν να αντλήσουν πόρους, αναπτύσσοντας

4. *O.E.C.D. Managing across levels of Government, O.E.C.D., Paris, 1997, σελ.53.*

5. *Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa, H.Lindesey Parris, Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention, World Bank, 2000.*

6. Έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. για την Κανονιστική Μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, επίσημη μετάφραση από το Αγγλικό Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης 2001.

7. Ν.3074/2002, ΦΕΚΑ' 296/4.12.2002, «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις». Τα καθήκοντα του Γεν. Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης θα ασκεί από 1-1-2003 ο κ. Κων. Δαφέρμος.

8. Γκούμα Πηνελόπη, *op.cit.*, σελ. 2.

9. Διάλογος Κυβέρνησης - Αντιπολίτευσης: Επαρκούν οι πόροι για την Τοπική Αυτοδιοίκηση; σε Οικονομικός Ταχυδρόμος, εφ. Το Βήμα, 6/4/02.

τις δράσεις που το θεσμικό πλαίσιο τους επιτρέπει. Στο σημείο αυτό ευλόγως κάποιος μπορεί να αναρωτηθεί, αν η αδυναμία αξιοποίησης των δυνατοτήτων των Ο.Τ.Α. είναι λόγω έλλειψης γνώσης και ικανότητας διαχείρισης ή μήπως είναι και συνέπεια αδύναμης πολιτικής βούλησης των ίδιων των αιρετών τοπικών αρχόντων.

Η υπευθυνότητα των τοπικών αρχόντων αποτελεί απαραίτητο στοιχείο για την εφαρμογή των σχεδιαζόμενων πολιτικών. Εκτός βέβαια από υπευθυνότητα πρέπει να υπάρχει και διαφάνεια¹⁰ στο τρόπο που λαμβάνονται οι αποφάσεις και στην εφαρμογή των διαδικασιών. Η ανάγκη για διαφάνεια, ειδικά στις μέρες μας, παρουσιάζεται ολοένα και πιο επιτακτική, κυρίως όσο διευρύνεται ο κύκλος των αρμοδιοτήτων και των οικονομικών μεγεθών των τοπικών οργανισμών. Η διαφάνεια αποτελεί μέσο καταπολέμησης της διαφθοράς, μας και είναι κοινά αποδεκτό ότι οι αδιαφανείς διαδικασίες είναι αυτές που ελέγχονται πιο δύσκολα και είναι αυτές που συνήθως, αν όχι πάντα, «πάσχουν».

Η αρχή της διαφάνειας θα πρέπει να διέπει όλο το φάσμα των λειτουργιών των δημοτικών αρχών, συμπεριλαμβάνοντας τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις αυτών (πολιτική διαφάνεια), καθώς ακόμη και το συνολικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί ένας Ο.Τ.Α.. Η διοίκηση με διαφάνεια αποτελεί και έναν από τους πέντε στόχους του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.ΔΔ.Α.) για την Δημόσια Διοίκηση του 21^{ου} αιώνα¹¹, καθώς συναντάται και στην πρόταση για τη Χάρτα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αναφέρουμε ενδεικτικά ότι στα πλαίσια της ενίσχυσης της διαφάνειας της διοικητικής δράσης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα είχαμε και την έκδοση του «Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας» (Ν.2690/1999), μια προσπάθεια με σκοπό να αποκτήσουν νομοθετική ισχύ οι νομολογιακά διαμορφωμένες αρχές που διέπουν τη σχέση του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες¹².

Επίσης, η εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος¹³ αναμένεται ότι θα εξασφαλίσει μεγαλύτερη διαφάνεια στο διαχειριστικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρέχεται επίσης η δυνατότητα στο ΥΠ.ΕΣ.ΔΔ.Α., να έχει στη διάθεση του σχετική βάση δεδομένων που θα επιτρέπει την παρακολούθηση της οικονομικής κατάστασης αυτών σε ετήσια βάση¹⁴.

Προσπάθειες γίνονται, δυστυχώς όμως όχι με την ένταση και τη συχνότητα που απαιτούν οι ανάγκες των καιρών. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να ηγηθεί στην προσπάθεια υπέρ της διαφάνειας σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της, χωρίς να αναμένει πάντα τα παραδείγματα της κεντρικής διοίκησης. Η βέλτιστη πρακτική θα είναι, η

10. Η διαφάνεια αποτελεί μια από τις πέντε αρχές της χρηστής διακυβέρνησης (*good governance*), όπως αυτές παρουσιάζονται στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (COM (2001) 428 τελικό) που έχει εκδώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι υπόλοιπες τέσσερις είναι συμμετοχή, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και συνοχή.

11. Από την ομιλία του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στην διημερίδα «Διοικητική Μεταρρύθμιση: Πρόκληση και Αναγκαιότητα», Ε.Κ.Δ.Δ., ΥΠ.ΕΣ.ΔΔ.Α., ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 9-10 Μαΐου 2002.

12. Β.Μπουρνάλη, Γ.Σηπλιωτίδου, Οι κατευθύνσεις της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης προς τη Διοίκηση της Ηθικής, Δημοσιογραφικά, 22/1/02 αρ. φύλλου 190.

13. Η διπλογραφική παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. καθιερώθηκε με το π.δ. 315/99, από 1/1/00 για τους Ο.Τ.Α. με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων ή με έσοδα άνω των 500 εκατ. δρχ. επισίως.

14. Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2001, Υπηρεσία Εκτύπωσης Εντύπων και Αξιών Δημοσίου - Υπουργείου Οικονομικών, Αθήνα, Νοέμβριος 2000, σελ. 2001.

Τοπική Αυτοδιοίκηση να επιδείξει τη θέληση να λειτουργήσει πιο κοντά στον πολίτη¹⁵ με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα, και έτσι θα εξασφαλίσει την εμπιστοσύνη και των πολιτών και της κεντρικής διοίκησης.

Η εμπιστοσύνη είναι το υπόβαθρο πάνω στο οποίο πρέπει να κτίζεται η λειτουργία της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκειμένου να εμπιστευτεί το ελληνικό κράτος οικονομικούς πόρους στους Ο.Τ.Α., πρέπει να εξασφαλισθεί τόσο η κατάλληλη οικονομική διαχείρισή τους, όσο και η επάρκεια των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου τους. Αρμόδιο να κρίνει την επάρκεια των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των Ο.Τ.Α. είναι το Ελληνικό κράτος μέσω των αρμόδιων οργάνων του, που εν προκειμένω είναι το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση από τη πλευρά της θα πρέπει να δείχνει και αυτή εμπιστοσύνη, καλή πίστη και συνεργασία στα ελεγκτικά όργανα του κράτους. Αυτό δε σημαίνει βέβαια απλά αποδοχή των πορισμάτων των ελέγχων, αλλά διατύπωση της ανάγκης για εντατικοποίηση των συμβουλευτικών διαδικασιών από πλευράς τους, προκειμένου οι αδυναμίες του συστήματος να λύνονται έγκαιρα και βάση της αρχής της οικονομικότητας. Η παραδοχή για ανάγκη εξυγίανσης του τρόπου λειτουργίας των Ο.Τ.Α., δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με φόβο και διστακτικότητα, αλλά ως αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή πιο αποτελεσματικών πολιτικών τόσο μεσοπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα.

Επιπροσθέτως, ο έλεγχος με τη συμβουλευτική του μορφή είναι σε θέση να βοηθήσει τις τοπικές διοικήσεις να περιορίσουν την εσωστρέφεια τους. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να ανοιχθεί περισσότερο προς τους πολίτες, βελτιώνοντας την εικόνα της προς αυτούς, προκειμένου να όχι μόνο κερδίσει την εμπιστοσύνη τους, αλλά να καταφέρει και να τη διατηρήσει. Η εμπιστοσύνη των πολιτών χτίζεται με την καλύτερη επικοινωνία και την πληρέστερη ενημέρωσή τους για το τοπικό γίγνεσθαι. Η τοπική διαβούλευση, η ενεργοποίηση των πολιτών και η πραγματική εφαρμογή της λογοδοσίας των τοπικών αρχών, είναι άμεσα συνδεδεμένες με βελτιωμένες ποιοτικά τοπικές υπηρεσίες. Επίσης, δεν θα πρέπει να ξεχνάμε το ότι μια ενεργή Κοινωνία των Πολιτών, έχουμε εκεί που υπάρχει μειωμένη γραφειοκρατία, ή καλύτερα, η ενεργοποίηση των πολιτών είναι συνυφασμένη με τη μείωση της γραφειοκρατίας, την εφαρμογή καλύτερης διοίκησης και την απαίτηση για επαρκή έλεγχο-εποπτεία των τοπικών διοικήσεων από την πολιτεία.

Ο Έλεγχος των Ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α.¹⁶. Ο οικονομικός έλεγχος που ασκείται από την κεντρική διοίκηση στους Ο.Τ.Α. των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι ανάλογος με τη στήριξη που τους δίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Παρατηρούμε λοιπόν ότι σε χώρες που παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά στο σύνολο των εσόδων τους από κρατικές επιχορηγήσεις, ο έλεγχος από το ίδιο το κράτος, μέσω σχετικών οργάνων του, είναι περισσότερο διεξοδικός σε σχέση με χώρες όπως η Σουηδία¹⁷, όπου ο οικονομικός έλεγχος του κράτους περιορίζεται στα πλαίσια γενικών διατάξεων και η κεντρική διοίκηση παρεμβαίνει μόνο σε θέματα περιορισμού της αύξησης της τοπικής φορολογίας.

Συνεχίζεται...

15. Το γεγονός αυτό αναγνωρίζεται και από τους ίδιους τους πολίτες, όπου όπως έδειξε έρευνα του Α.Π.Θ. για λογαριασμό της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. με τίτλο: *Τοπική Αυτοδιοίκηση στον 21ο αιώνα, σύγχρονα προβλήματα και προοπτικές* (Νοέμβριος 2002), «οι πολίτες εμπιστεύονται θεσμούς τους οποίους αισθάνονται πιο κοντά στη καθημερινότητά τους», σελ. 20.

16. Στοιχεία ΥΠ.ΕΣ.ΔΔ.Α., *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Οκτώβριος 2001.

17. Στην ποσοσιαία σχέση εσόδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Επιχορηγήσεων από το Κράτος, η Σουηδία σε στοιχεία του έτους 1997 παρουσιάζει ένα ποσοστό ύψους 52,43 ενώ η Ελλάδα 10,50. Πηγή: *Government finance statistics yearbook 1984-99, International Monetary Fund. ΕΣΥΕ: Εσοδα-Εξοδα δήμων και κοινοτήτων 1982-2000.*