

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΣΤΗ ΧΡΗΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΡΟΔΙΑΘΕΣΗ

Η παρούσα εισήγηση θα αναπτυχθεί γύρω από τέσσερις άξονες 1) το **δικαιολογητικό λόγο** ίδρυσης των Δημοτικών Επιχειρήσεων, 2) τον **εννοιολογικό προσδιορισμό** των Δημοτικών Επιχειρήσεων, κατά το οικείο νομοθετικό πλαίσιο και την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 3) προκειμένου να καταδειχθεί η ανάγκη για χρηστή δημοσιονομική διαχείριση αυτού του θεσμού, γίνεται μια **σύντομη ιστορική αναδρομή** και τέλος 4) με ενδεικτική αναφορά στη σχετική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου **επισημαίνεται η συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη χρηστή και νόμιμη διαχείριση των οικονομικών των Δημοτικών Επιχειρήσεων** ως απαραίτητη μεταβλητή στην επιβίωση αλλά και στην υλοποίηση της αποστολής και του προορισμού των Δημοτικών Επιχειρήσεων.

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ο θεσμός των Δημοτικών Επιχειρήσεων αποβλέπει στην εξυπηρέτηση των δημοτών και ειδικότερα στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες, στην κατασκευή και συντήρηση συστημάτων άρδευσης και εγγειοβελτιωτικών έργων, στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στην αξιοποίηση των τοπικών φυσικών πόρων, στην αύξηση του τοπικού προϊόντος, στην εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας και στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, με απώτερο σκοπό στη συνεχή βελτίωση της ποιότητας¹

¹ Ως ποιότητα ορίζεται το σύνολο των χαρακτηριστικών μιας οντότητας, τα οποία αφορούν στην ικανότητά της να ικανοποιεί εκφρασμένες και συναγόμενες ανάγκες, αίροντας τις αρνητικές συνέπειες της γραφειοκρατίας και αυξάνοντας την παραγωγικότητα και την απόδοση με μείωση της σπατάλης.

της τοπικής κοινωνίας². Υιοθετήθηκε δε η μορφή των Δημοτικών Επιχειρήσεων, για να αξιοποιηθεί η ευελιξία του ιδιωτικού τομέα σε συνδυασμό με ορισμένα προνόμια και εξουσίες του Δημοσίου, όπως επιβολή τελών και εισφορών, και να επιτευχθούν πληρέστερα οι επιδιωκόμενοι από την Τοπική Αυτοδιοίκηση σκοποί τοπικού συμφέροντος και η θεραπεία τοπικών αναγκών.

Οι διατάξεις του άρθρου 102 του Συντ. που κατοχυρώνουν την αυτοδιοίκηση των Τοπικών Οργανισμών, κατοχυρώνουν και το δικαίωμα των οργανισμών αυτών για την ανάπτυξη οποιασδήποτε επιχειρηματικής δραστηριότητας που αποβλέπει στην πραγματοποίηση του σκοπού τους. Καθιερώνοντας το Σύνταγμά μας (άρθρα 5 παρ. 1 και 3 και 106 παρ. 1, 2, 3, 4 και 5) ένα σύστημα ανοικτής οικονομίας, με το να παρέχει οικονομική ελευθερία στους ιδιώτες και δυνατότητα στο κράτος να επεμβαίνει στη διαμόρφωση των οικονομικών σχέσεων για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, επιτρέπει, για την εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος της εθνικής οικονομίας, όπως φορείς δημόσιας εξουσίας να αναπτύσσουν οικονομικές δραστηριότητες³ που συνδέονται με την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες⁴.

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ

Δημοτικές Επιχειρήσεις είναι επιχειρήσεις με συγκεκριμένο έργο κοινού ενδιαφέροντος, όπου οι ΟΤΑ κατέχουν πλήρως ή κατά πλειοψηφία το μετοχικό κεφάλαιο και διατηρούν πρακτικά τον ουσιαστικό έλεγχο στις δραστηριότητες της επιχείρησης. Για τη σύστασή τους εισφέρονται και οργανώνονται παραγωγικά μέσα, όπως εργασία, οικονομικοί πόροι, ανθρώπινο δυναμικό, κλπ. Ειδικότερα, η δημοτική επιχείρηση είναι

² Βλ. περισσότερα σε Άννα Λιγωμένου, Η ευημερία των Δημοτών οδηγός και κινητήρια δύναμη στη λειτουργία και δράση των Δήμων, ΕΔΔΔΔ 2017, σελ. 281 επ.

³ ΣτΕ 1048/1980

⁴ Βλ. περισσότερα Ευρυδίκη Μπέσιλα- Βήκα, ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΤΟΜΟΣ Ι, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σελ.107 επ.

έννοια οικονομική, που συνδέεται με την ικανοποίηση ανθρώπινων αναγκών και επιδιώκει οικονομικό αποτέλεσμα, το οποίο συνίσταται στην παραγωγή και διάθεση αγαθών ή υπηρεσιών σε ζωτικούς τομείς στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των Δήμων. Τα αναγκαία περιουσιακά στοιχεία για την ίδρυση και λειτουργία της εισφέρονται από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία της προσδίδουν δημόσιο χαρακτήρα.

Σύμφωνα με το ν. 4270/2014⁵, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, που είναι τμήμα του Δημόσιου Τομέα, ανήκουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού και τα νομικά τους πρόσωπα.

Επίσης με την 690/2012 απόφαση του Αρείου Πάγου έχει κριθεί ότι με κριτήριο το λειτουργικό αντικείμενο οι ΔΕΥΑ εντάσσονται στο Δημόσιο Τομέα.

Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την πληρέστερη προστασία του δημοσίου/δημοτικού χρήματος, υιοθετώντας το **λειτουργικό κριτήριο** για την άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου επί μιας οικονομικής μονάδας ή επί των διαχειριστών της περιουσίας της με βάση τις αρχές και τους κανόνες της δημόσιας ελεγκτικής διαδικασίας, έκρινε⁶ ότι, εφόσον οι δημοτικές επιχειρήσεις ιδρύονται με διάθεση περιουσιακών στοιχείων ενός ΟΤΑ και κατατείνουν στην επίτευξη σκοπού δημοσίου ενδιαφέροντος με ανάπτυξη επιχειρηματικής ή παραγωγικής δραστηριότητας, η περιουσίας τους, παρόλο που συνιστούν δημοτικές επιχειρήσεις με ξεχωριστή ταμειακή διαχείριση, που διενεργείται σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, συνιστά εν ευρεία έννοια δημόσια/δημοτική περιουσία, η νόμιμη και ορθή διαχείριση της

⁵ Άρθρο 14, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 10 παρ. 2^Α του ν. 4337/2015

⁶ Βλ. Αποφάσεις 1994-1100, 1262, 1263/2017 και 1327/2018 VII Τμήματος

οποίας ελέγχεται τόσο από Οικονομικούς Επιθεωρητές⁷ όσο και από τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο έλεγχος αυτός των Δημοτικών επιχειρήσεων, οι οποίες διαχειρίζονται δημόσια περιουσία ως εξωτερικός έλεγχος άπτεται της διαφάνειας ως προς τη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας⁸ και εξυπηρετεί πλήρως και ευθέως τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος με μέσα δημοσίου δικαίου, τα οποία δεν δύναται να στερηθεί μία δημοτική επιχείρηση λόγω του νομικού ενδύματός της, καθόσον δεν στοχεύει στην επίτευξη κέρδους προς ιδιωτική χρήση, αλλά προς δημοτική χρήση⁹.

Αν δε από τον έλεγχο αυτό διαπιστωθεί έλλειμμα, εκδίδεται πράξη καταλογισμού σε βάρος των διαχειριστών αυτών και των τυχόν αλληλεγγύως μετ' αυτών συνευθυνόμενων¹⁰.

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η Δημοτική Επιχείρηση Φωταερίου Αθηνών (ΔΕΦΑ) με έτος ίδρυσης το 1854 μας υπενθυμίζει ότι ο θεσμός των Δημοτικών Επιχειρήσεων δεν είναι νέος στη χώρα μας. Η ανάπτυξη του θεσμού αυτού υπήρξε όμως πολύ περιορισμένη, αν λάβουμε υπόψη μας ότι μέχρι το ν. 1069/1980 είχαν ιδρυθεί και λειτουργούσαν μόλις 10 τέτοιες επιχειρήσεις. Στη συνέχεια ο ν. 1416/1984 έδωσε ώθηση στο θεσμό για μαζική δημιουργία επιχειρήσεων. Η ραγδαία όμως αύξηση των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. ως προς τον αριθμό τους παρατηρείται μετά τη θέσπιση του ν 2190/1994, του γνωστού νόμου για το ΑΣΕΠ. Και τούτο, γιατί, ενώ οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα έπρεπε να ελέγχονται από το ΑΣΕΠ, οι προσλήψεις στις Δημοτικές Επιχειρήσεις εξαιρούνταν ρητώς από αυτή τη διαδικασία.

⁷ Ομοίως και η 299/2012 ΓνΝΣΚ

⁸ Βλ. Απόφ. 1327/2018 VII Τμήματος

⁹ Πρβλ. Αποφ. 2219 και 2220/2014 Ολομ. Β' Ελάσσονα

¹⁰ Βλ. Αποφάσεις 439/2012, 47/2009 και 1938/2005 Ολομέλειας

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹¹ με το π. δ. 410/1995 (Δ.Κ.Κ) κατέστησε αναγκαία τη σύσταση επιχειρήσεων¹² από τους Δήμους ή τη συμμετοχή σε ήδη υφιστάμενες¹³ για την ενδυνάμωση της τοπικής κοινωνίας. Πρόκειται για τη γνωστή σε όλους μας **επιχειρηματική δραστηριότητα των Ο.Τ.Α.**

Ακολούθως, ο νομοθέτης του ν. 3463 το 2006¹⁴ έδωσε τη δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. να ιδρύουν Δημοτικές ή Κοινοτικές Κοινωφελείς Επιχειρήσεις¹⁵ με αρμοδιότητες συναφείς με αυτές που ασκούν οι Δήμοι ή οι Κοινότητες, ως γνήσιοι φορείς στη διοίκηση και διαχείριση των τοπικών υποθέσεων¹⁶, υπό την προϋπόθεση της **σύνταξης πλήρους οικονομοτεχνικής μελέτης βιωσιμότητας, για λόγους οικονομικής εξυγίανσης των Δημοτικών Επιχειρήσεων και ορθολογικής σύνδεσης σκοπών και μέσων**, σε αντίθεση με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο. Με τη συντασσόμενη οικονομοτεχνική μελέτη η επιχείρηση πρέπει να παρουσιάζεται βιώσιμη.

Με το ν. 3852/2010, ο οποίος, όπως προκύπτει και από την εισηγητική του έκθεση, στοχεύει στην αναπτυξιακή ώθηση της Αυτοδιοίκησης και τη δημοσιονομική αναδιάρθρωση, μειώνεται ο αριθμός των Δημοτικών Επιχειρήσεων, εξορθολογίζεται το καθεστώς λειτουργίας τους, επιτείνεται η εποπτεία και ο έλεγχός τους, επιδιώκοντας τη διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας, τη στελέχωσή τους με ικανό

¹¹ Πρβλ. σχετικά άρθρο 76 ΔΚΚ (ν. 3463/2006)

¹² Βλ. άρθρα 277-291 του π. δ. 410/1995

¹³ Οι δημοτικές επιχειρήσεις διακρίνονταν σε δύο βασικές κατηγορίες, τις αμιγείς που αποτελούσαν ιδιότυπα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και διέθεταν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και τις μη αμιγείς, που λειτουργούσαν με τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας ή εταιρείας μικτής οικονομίας ή του συνεταιρισμού.

¹⁴ Άρθρο 252 παρ. 1 του ν. 3463/2006 (πρβλ. άρθρο 277 παρ. 1 π. δ. 410/1995)

¹⁵ 1) Δημοτικές και κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, 2) Ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α., οι οποίες περιλαμβάνουν: Κοινές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. που λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2190/1920, Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. και Δημοτικές ή κοινοτικές μονομετοχικές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. και 3) Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού, η οργάνωση και λειτουργία των οποίων ρυθμίζεται από ειδικές διατάξεις νόμων.

¹⁶ Η οριοθέτηση της έννοιας της τοπικής υπόθεσης μπορεί να γίνει με βάση την αναφορά στην έννοια του τοπικού συμφέροντος που μια τοπική κοινότητα εκπροσωπεί.

προσωπικό και αποτρέποντας τις προσλήψεις καθ' υπέρβαση των λειτουργικών τους αναγκών .

ΕΠΙΚΑΙΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΕΠΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Κοινό τόπο αποτελεί η διαπίστωση ότι η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των Δημοτικών Επιχειρήσεων διασφαλίζει τη βιωσιμότητά τους και αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο, επί του οποίου εδράζονται όλες οι άλλες δραστηριότητές τους¹⁷. Εξάλλου, η προστασία του δημοσίου χρήματος είναι μία πολύ σημαντική μεταβλητή στο δημοσιονομικό σύστημα που επηρεάζει όχι μόνο την ευημερία του απλού πολίτη, αλλά και τη θέση της χώρας μας στο Ευρωπαϊκό και Παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, θέτει φραγμούς στην παράνομη εκροή του δημοσίου/δημοτικού χρήματος, εντοπίζοντας εν προκειμένω την παράλειψη των Δημοτικών Επιχειρήσεων και των Δήμων να εφαρμόσουν την προσήκουσα νομοθεσία, καθοδηγώντας και εκπαιδεύοντας τα όργανα που είναι αρμόδια για τη διάθεση του δημοτικού χρήματος ως προς την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των νόμων¹⁸ για χρηστή και νόμιμη διαχείριση των οικονομικών τους και έτσι συμβάλλει στην εδραίωση των κανόνων της νομιμότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της χρηστής διοίκησης στην οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ .

¹⁷ Πρβλ. Άννα Λιγωμένου, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη και στις λειτουργίες του Μάνατζμεντ (Η συμβολή τους στον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα), εκδ. ΠΕΔΚΜ 2019, σελ. 41, κατά την οποία «*Η επιβίωση και η ανάπτυξη κάθε Οργανισμού είναι οι βασικές προτεραιότητες στη δράση κάθε Οργανισμού, η υλοποίηση των οποίων προϋποθέτει και την πραγματοποίηση της αποστολής του...*».

¹⁸ Βλ. Άννα Λιγωμένου, *Η νομολογιακή διάπλαση της συγγνωστής πλάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο και η χρηστή δημοσιονομική συμπεριφορά της Διοίκησης*, σε Τιμητικό Τόμο των Λουκά Θεοχαρόπουλου και Δήμητρας Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου, σελ.464.

Από την εξελικτική και διερευνητική προσέγγιση της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα αναφερθούν, ενδεικτικά, κάποια επίκαιρα ζητήματα που έχουν απασχολήσει τις Δημοτικές Επιχειρήσεις.

Έτσι με την **2/2009 Πράξη του VII Τμήματος του ΕλΣυν** κρίθηκε ότι « οι Ο.Τ.Α. μπορούν να καταβάλουν το ποσό της αύξησης του αρχικού κεφαλαίου των επιχειρήσεων αυτών και μπορούν να συμμετέχουν και σε κάθε μεταγενέστερη αύξηση του κεφαλαίου τους, εφόσον αυτή αφορά αποκλειστικά **σε υλοποίηση επενδυτικού προγράμματος ή σε επέκταση των αναπτυξιακών σκοπών της επιχείρησης και πάντως όχι για την κάλυψη λειτουργικών της δαπανών** (βλ. Πράξεις 100, 138, 156/2008 VII Τμ.). Απαιτείται, όμως, με σκοπό την οικονομική τους εξυγίανση και τη διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας, να έχει προηγηθεί η **εκπόνηση πλήρους οικονομοτεχνικής μελέτης**, η οποία πρέπει να έχει ένα ελάχιστο περιεχόμενο, όπως αυτό προσδιορίζεται με την 43886/3.8.2007 απόφαση του Υφυπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

Ομοίως με τις **266/2006, 306/2007, 32/2008, 135/2008, 385/2009, 116/2012, 2/2019 κ. ά. Πράξεις του VII Τμήματος του ΕλΣυν** κρίθηκε ότι «ο οικείος Ο.Τ.Α. μπορεί να καταβάλει το ποσό για την αύξηση του αρχικού κεφαλαίου των δημοτικών επιχειρήσεων, εφόσον η αύξηση αυτή συνδέεται με βελτίωση των παρεχομένων από αυτές υπηρεσιών ή με προσθήκη και άλλων δραστηριοτήτων στους καταστατικούς σκοπούς τους και μετά από πλήρη οικονομοτεχνική μελέτη και όχι απλώς για την ταμειακή διευκόλυνση αυτών, προκειμένου να εκπληρώσουν τις οικονομικές τους υποχρεώσεις προς τρίτους ή για κάλυψη των λειτουργικών δαπανών αυτών.».

Επίσης με τις **100, 109, 122/2009 και 80/2011 Πράξεις του VII Τμήματος του ΕλΣυν** κρίθηκε ότι «τυχόν συμμετοχή Δήμου στην

αύξηση μετοχικού κεφαλαίου σε Δημοτική Επιχείρηση χωρίς την προηγούμενη εκπόνηση οικονομοτεχνικής μελέτης συνιστά ανεπίτρεπτη επιχορήγηση, κατά παράβαση του άρθρου 252 παρ. 3 του ν. 3463/2006, καθώς και ανεπίτρεπτη οικονομική ενίσχυση που προσκρούει στο άρθρο 87 παρ. 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που απαγορεύει τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων.

Σε προβαλλόμενους ισχυρισμούς διαδίκων σε δίκες ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι οι Δημοτικές Επιχειρήσεις συνιστούν νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που διέπεται από τις αρχές της ιδιωτικής οικονομίας και δεν έχουν σ' αυτά εφαρμογή οι κανόνες που διέπουν την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει κρίνει¹⁹ ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με διοικητική αυτοτέλεια και ανεξάρτητη ταμειακή υπηρεσία από το Δήμο που τις έχει συστήσει, θεραπεύουν όμως ορισμένη δημοτική, υπό λειτουργική έννοια, υπηρεσία και δεν παύουν να βρίσκονται σε στενή σύνδεση και εξάρτηση από τον ΟΤΑ που τις συνέστησε. Αποτελούν επιχειρήσεις του ΟΤΑ, αφού τις συνέστησε με δικά του χρήματα-κεφάλαιο, η δε πραγματοποίηση εσόδων από τις επιχειρήσεις αυτές θα αποτελέσουν έσοδα-περιουσία του ΟΤΑ για την εκτέλεση έργων. Συνεπώς πρόκειται για διαχειριστές δημόσιας/δημοτικής περιουσίας, η οποία περιλαμβάνει την περιουσία που διέθεσε ο ΟΤΑ καθώς και την περιουσία που δημιουργείται από την επιχειρηματική δραστηριότητα και έχει υποχρέωση να την διαθέτει για το σκοπό που αυτή εξυπηρετεί²⁰. Γι' αυτό, καίτοι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου οφείλουν να εφαρμόζουν τους κανόνες που διέπουν την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ και να μην διαθέτουν το ποσό που τους χορηγεί ο Δήμος για σκοπό διαφορετικό

¹⁹ Απόφ. 2219/2014 Ολομ. Β' Ελάσσονα

²⁰ Αποφ. 7788/2015, 1094/2017, 2014/2017 VI Τμήμ. και 1327/2018 VII Τμήμ.

από εκείνον που του διατέθηκε, παραβιάζοντας την αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων, με συνέπεια τη δημιουργία ελλειμμάτων.

Επίσης, με τις Πράξεις 138/2008, 280/2011, 31/2012, 34/2014 και 27/2015 Πράξεις του VII Τμήματος, επισημαίνεται ότι, ως προς τη οικονομική διοίκηση και διαχείριση των υποθέσεων των Δημοτικών Επιχειρήσεων, σε περίπτωση που ο υπάρχων Κανονισμός τους δεν περιέχει ειδική ρύθμιση εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του β.δ. της 17 Μαΐου/15 Ιουνίου 1959, οι οποίες αφορούν στην οικονομική διοίκηση και το λογιστικό των Δήμων.

Ομοίως με την Απόφαση 1918/2016 του VII Τμήματος κρίθηκε ότι οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης, παρέχοντας υπηρεσίες ζωτικής σημασίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με τον οικείο Δήμο που τις ιδρύει και οι Κανονισμοί που εκπονούν για τη σύναψη συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών πρέπει να είναι σύμφωνοι με τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Την ίδια νομολογιακή θέση υιοθετεί και η Πράξη 27/2015 του VII Τμήματος, κατά την οποία για τη διενέργεια οποιασδήποτε δαπάνης των Δημοτικών Επιχειρήσεων πρέπει να τηρείται η διέπουσα το δημοσιολογιστικό δίκαιο **αρχή της νομιμότητας**, η οποία απαιτεί, πέραν της ύπαρξης πίστωσης στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό τους, επιπλέον η δαπάνη αυτή να προβλέπεται ρητά από διάταξη νόμου ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν δεν προβλέπεται από συγκεκριμένη διάταξη, να ανάγεται στη λειτουργική δραστηριότητα των Δημοτικών Επιχειρήσεων ή να συντελεί άμεσα ή έμμεσα στην εκπλήρωση των σκοπών που αυτές επιδιώκουν. Σε κάθε περίπτωση, οι δαπάνες αυτές δεν πρέπει να αντιτίθενται στην **αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης**, η οποία σε κάθε κατηγορία δαπανών ορίζεται σε σχέση με τις αρχές της

οικονομικότητας²¹, της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αναγκαιότητας, ενόψει των συνθηκών πραγματοποίησής τους. Σύμφωνα δε με την **αρχή της κανονικότητας**, πριν από την εκτέλεση οποιασδήποτε δαπάνης από τις Δημοτικές Επιχειρήσεις απαιτείται προηγούμενη δημοσιονομική ανάληψη της δαπάνης από τον οικείο διατάκτη, καθώς και διοικητική ανάληψη της σχετικής υποχρέωσης με την έκδοση απόφασης από το εκάστοτε αρμόδιο όργανο²². Η μη τήρηση της ανωτέρω διαδικασίας, η οποία όχι μόνο δεν θίγει την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των Δημοτικών Επιχειρήσεων, αλλά υπαγορεύεται και από τη συστηματική διάρθρωση του ΔΚΚ, καθιστά τη διενέργεια της δαπάνης μη νόμιμη, επειδή συνεπάγεται τη δέσμευση των πιστώσεων του προϋπολογισμού της επιχείρησης, χωρίς να υπάρχει νόμιμα γεννημένη υποχρέωση²³. Επίσης απαιτείται και η ανάρτηση της απόφασης ανάληψης υποχρέωσης αμελλητί στον ιστότοπο **ΔΙΑΥΓΕΙΑ**²⁴, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του ν. 3861/2010²⁵.

Σύμφωνα με το άρθρο 278 του ν. 3852/2010, οι συμβάσεις των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, υπόκεινται πριν από τη σύναψή τους σε καθολικό έλεγχο νομιμότητας του συνόλου της διοικητικής διαδικασίας και του οικείου σχεδίου της σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό των 200.000 ευρώ²⁶. Έτσι με την 167/2018 Πράξη του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα κρίθηκε μη νόμιμη δαπάνη που αφορά στην εξόφληση Λογαριασμού έργου, δοθέντος ότι η σχετική σύμβαση, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 300.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ δεν υποβλήθηκε

²¹ Βλ. σχετικά Πράξη 224/2016 Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα.

²² Βλ. σχετικά Πράξη 273/2016 Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα.

²³ Πράξεις 270/2008, 53, 79, 80/2012, 27/2015, 69/2016 κ. ά. VII Τμήματος.

²⁴ Βλ. Πράξεις 232 και 143/2014 Κλιμ. Π. Ε. Δ. στο I Τμήμα και 102 και 394/2015 Κλιμ. Π. Ε. Δ. στο VII Τμήμα.

²⁵ Βλ. και τις διευκρινιστικές εγκυκλίους ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. ΔΙΣΚΠΟ/Φ.8/οικ. 16752/22-7-2010, 20868/29-9-2010 και 2016/26-1-2011 (ΑΔΑ : 4ΑΠΡΚ-6).

²⁶ Πρακτικά 16^{ης} Γ.Σ. Ολομ. ΕλΣυν της 19ης/9/2012 και Πράξη 41/2018 του VII Τμήματος.

πριν τη σύναψή της σε έλεγχο νομιμότητας από την αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου²⁷.

Με την 87/2018 Πράξη του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα κρίθηκε ότι στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών πρέπει να προσδιορίζονται με ακρίβεια το είδος και η ποσότητα των προς ανάθεση υπηρεσιών, προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος του τρόπου υπολογισμού της προϋπολογιζόμενης δαπάνης και κατ' επέκταση της νόμιμης του δημοσίου χρήματος.

Στην κριτική βάσανο υπήχθη και η σταδιακή υπαγωγή των Δημοτικών Επιχειρήσεων στις διατάξεις για το ενιαίο μισθολόγιο. Ειδικότερα, βάσει του ν. 4093/2012, από 1-1-2013 οι καταβαλλόμενες αποδοχές στο προσωπικό των Δημοτικών Επιχειρήσεων προσδιορίζονται αποκλειστικά από το μισθολόγιο του ν. 4024/2011, καταργούμενου του μέχρι τότε ισχύοντος, δυνάμει των σχετικών Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας, μισθολογικού καθεστώτος που καθόριζε τις αποδοχές του εν λόγω προσωπικού, με συνέπεια να μην καταλείπεται πλέον έδαφος σε Επιχειρησιακές Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας για επανακαθορισμό των αποδοχών τους. Η νομοθετική αυτή ρύθμιση έγινε αντικείμενο έντονης κριτικής και αμφισβητήθηκε η συνταγματικότητα των σχετικών διατάξεων του ν. 4024/2011²⁸, καθόσον, ενόψει των άρθρων 22 παρ. 2 και 3 και 23 παρ. 1 του Συντάγματος, υποστηρίχθηκε η άποψη ότι ο κανόνας είναι πως περιορίζεται η παντοδυναμία της νομοθετικής εξουσίας από τη συλλογική αυτονομία και η συλλογική διαπραγμάτευση πρέπει να αναγνωρισθεί ως ο κύριος ρυθμιστικός παράγοντας των εργασιακών σχέσεων, ο οποίος υποχωρεί μόνο εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι.

²⁷ Ομοίως και η 7/2017 Πράξη του VII Τμήματος.

²⁸ Βλ. σχετικά την σχετική έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής

Εν προκειμένω, το Ελεγκτικό Συνέδριο με Πρακτικά της Ολομέλειας του ΕΛΣυν (17^{ης} Γ. Σ./24-9-2014) και με πλήθος άλλων Πράξεων προληπτικού ελέγχου έκρινε ότι η υπαγωγή του προσωπικού των Δημοτικών Επιχειρήσεων στο μισθολόγιο του ν. 4024/2011 και ο κανονισμός των αποδοχών τους με τυπικό νόμο εξυπηρετεί θεμιτό σκοπό δημόσιας ωφέλειας και αιτιολογείται επαρκώς στην παρούσα δημοσιονομική συγκυρία για την εξοικονόμηση δαπανών και τον εξορθολογισμό της υφιστάμενης προβληματικής κατάστασης, η οποία είχε διαμορφωθεί με βάση το ισχύον, παρωχημένο και σε κάποιες περιπτώσεις αυθαίρετο σύστημα οικονομικών απολαβών, τόσο στο στενό όσο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα²⁹.

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Κατόπιν όλων αυτών, η υλοποίηση του δικαιολογητικού λόγου θέσπισης των Δημοτικών Επιχειρήσεων προϋποθέτει χρηστή και νόμιμη διαχείριση των οικονομικών τους και η συμβολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην επίτευξη των στόχων αυτών έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντική.

²⁹ Πρβλ. και την 668/2012 Απόφαση του ΣτΕ (ΕΔΚΑ 2012, σελ. 516 επ. και 569, σκ. 37), με την οποία κρίθηκε ότι ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίζει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών πληθυσμού και η επιβάρυνση αυτή πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελεύθεριο επάγγελμα.