



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

Έκθεση Ελέγχου

«Έλεγχος στα έσοδα του Δήμου Μαραθώνος και έλεγχος αποτελεσματικότητας των εσωτερικών δικλίδων βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων των οικονομικών ετών 2014 και 2015»

Ομάδα Ελέγχου

Αθήνα, Μάρτιος 2019

Πίνακας Περιεχομένων

Πίνακας Περιεχομένων	2
Ακρωνύμια – Συντμήσεις	4
Σύνοψη	5
1. Εισαγωγή	12
2. Αντικείμενο Ελέγχου	13
2.1 Περιγραφή του Δήμου	13
2.2 Δομή Διακυβέρνησης	13
2.3 Βασικά οικονομικά στοιχεία	14
2.4 Πρόσφατες σημαντικές νομοθετικές αλλαγές	15
2.5 Λογοδοσία και εκθέσεις ελέγχου	17
2.6 Πεδίο Ελέγχου	18
2.7 Ευθύνη της Διοίκησης	18
3. Ευρήματα	19
3.1 Πλαίσιο εσωτερικών δικλίδων (internal control)	19
3.1.1 Οργανωτική δομή και διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού	19
3.1.2 Πολιτική διατήρησης εγγράφων	21
3.1.3 Πληροφοριακά Συστήματα Διοίκησης	21
3.1.4 Διαδικασία Διαχείρισης Εσόδων	22
3.2 Σημαντικότερα ευρήματα ελέγχου ανά κατηγορία εσόδου	23
3.2.1 Δημοτικά Τέλη – Δημοτικός Φόρος – Τέλος Ακίνητης Περιουσίας	23
3.2.2. Τέλη επί ακαθαρίστων εσόδων επιτηδευματιών	26
3.2.3. Τέλος διαμονής παρειπιδούντων	28
3.2.4. Παράβολα για την έκδοση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος)	29
3.2.5 Έσοδα από μισθώματα ακινήτων	30
3.2.6. Έσοδα δημοτικών κοιμητηρίων	32
3.2.7. Έσοδα από πρόστιμα ΚΟΚ ΤΟΥ ΝΔ 805/1971 ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝ 170/1967 (άρθρο 31 Ν 2130/1993)	34
3.2.8. Τέλη χρήσης κοινοχρήστων χώρων	36
3.2.9. Τέλη Ύδρευσης	41

3.3. Δυσλειτουργίες στις διαδικασίες είσπραξης εσόδων.....	44
3.3.1. Ενηλικίωση Απαιτήσεων.....	44
3.3.2 Βαθμός εισπραξιμότητας	47
3.3.3 Αναγκαστικά μέτρα Είσπραξης.....	49
3.3.4 Προβλέψεις.....	50
3.3.5 Ελλιπής οικονομική πληροφόρηση	51
4. Συστάσεις.....	53
4.1 Συστάσεις προς ελεγχόμενο φορέα	53
4.1.1 Σύσταση Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου	53
4.1.2 Πλαίσιο Εσωτερικών Δικλίδων	53
4.1.3. Οργανωτική Δομή και Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού	54
4.1.4. Νομική Υπηρεσία	55
4.1.5 Πληροφοριακά συστήματα διοίκησης	56
4.1.6. Χρηματοοικονομική Πληροφόρηση	57
4.1.7 Συστάσεις ανά κατηγορία εσόδου	59
4.2. Συστάσεις προς τους εμπλεκόμενους φορείς.....	61
4.2.1 Κοινό Μητρώο φυσικών και νομικών προσώπων.....	61
4.2.2 Διάδραση - Συνεργασία μεταξύ Δημοσίων Υπηρεσιών	61
4.3 Συστάσεις προς την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.)	61
5. Απαντήσεις ελεγχόμενου φορέα και εμπλεκομένων στον έλεγχο φορέων	63
Παράρτημα Α: Πίνακες Έκθεσης.....	67
Παράρτημα Β: Συστάσεις προς ελεγχόμενους φορείς.....	84

Ακρωνύμια – Συντμήσεις

Α.Α.Δ.Ε	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
Γ.Γ.Π.Σ.	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
Ε.Δ.Σ.Ν.Α.	Ενιαίος Διαβαθμιδικός Σύνδεσμος Νομού Αττικής
Δ.Ε.	Δημοτική Ενότητα
Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.	Διαχειριστής Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας
Δ.Ε.Η.	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
Δ.Τ.	Δημοτικά Τέλη
Δ.Φ.	Δημοτικός Φόρος
Ε.Υ.Δ.Α.Π.	Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτεύουσας
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Κ.Α.Π	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Κ.Ε.Δ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΔΕ	Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσ
Κ.Ο.Κ.	Κώδικας Οδικής Κυκλοφορίας
Ο.Ε.Υ.	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Ο.Ε.	Παρελθόντων Οικονομικών Ετών
Τ.Α.Π.	Τέλος Ακίνητης Περιουσίας
ΥΠ.ΕΣ.	Υπουργείο Εσωτερικών
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions - Διεθνής Οργανισμός των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων

Σύνοψη

Η παρούσα έκθεση αποτυπώνει τα αποτελέσματα του ελέγχου στα έσοδα του Δήμου Μαραθώνος και του ελέγχου αποτελεσματικότητας των εσωτερικών δικλίδων βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων των οικονομικών ετών 2014-2015, ο οποίος διενεργήθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹ (Ε.Σ.), σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις των κείμενων δημοσιονομικών κανόνων δικαίου, του Κώδικα Νόμων για το Ε.Σ., του Εγχειριδίου Ελέγχου του Ε.Σ. και στο πλαίσιο των αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), τα οποία εγγυώνται μεταξύ άλλων, την ανεξαρτησία, την ακεραιότητα και την αντικειμενικότητα των μελών της Ομάδας Ελέγχου σε σχέση με τον παρόντα έλεγχο.

Οι βασικοί στόχοι του ελέγχου ήταν η εκτίμηση της πληρότητας των εσόδων στις Οικονομικές Καταστάσεις των ετών 2014 και 2015, καθώς και η αξιολόγηση του σχεδιασμού, ύπαρξης και λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων αναφορικά με τη διαδικασία των εσόδων.

Το βασικό συμπέρασμα του ελέγχου είναι η αδυναμία του Δήμου να εξασφαλίσει την πληρότητα των ιδίων εσόδων του και να βελτιώσει την εισπραξιμότητα των απαιτήσεών του, ως απόρροια: α) των αδυναμιών του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, β) των ελλείψεων και της πολυπλοκότητας στο νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο, γ) της μη πρόβλεψης στον ΟΕΥ και επομένως, μη σύστασης λειτουργίας Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου και δ) της ανεπαρκούς επικοινωνίας και συνεργασίας με τρίτους φορείς, με αποτέλεσμα τη σημαντική απώλεια εσόδων.

Ο έλεγχος εντόπισε ουσιώδεις ελλείψεις στη διαδικασία προσδιορισμού της δυνητικής βάσης υπολογισμού των ιδίων εσόδων, της αναγνώρισης των υπόχρεων οφειλετών και της έγκαιρης σύνταξης χρηματικών καταλόγων. Η οίκοθεν βεβαίωση αποτελεί την κύρια διαδικασία είσπραξης εσόδων, επαφίεται στην καλή προαίρεση των υπόχρεων οφειλετών, δεν διασφαλίζει την πληρότητα τους, ενώ οδηγεί σε άνιση φορολογική μεταχείριση των δημοτών. Ο Δήμος δεν έχει αναπτύξει επαρκείς ελεγκτικές διαδικασίες ενημέρωσης, συστηματικής παρακολούθησης και επικαιροποίησης των απαιτούμενων στοιχείων, βάσει των οποίων μπορούν να συνταχθούν οι χρηματικοί κατάλογοι.

¹ Συγκρότηση ομάδας με την 24074/12.04.2017 (Ορθή Επανάληψη), όπως τροποποιήθηκε με την 65867/23.10.2017 απόφαση της Προέδρου του Ε.Σ.

Τα σημαντικότερα ευρήματα σε βασικές κατηγορίες εσόδων αφορούν σε :

α) *Τέλη Ύδρευσης*: Δεν υπάρχει ηλεκτρονική βάση καταγραφής και παρακολούθησης των δεδομένων των μετρητών ανά δημοτική κοινότητα και ο Δήμος δεν γνωρίζει με ακρίβεια το συνολικό αριθμό των παροχών/μετρητών ύδρευσης καθώς και το πλήθος των ειδικών κατηγοριών (πλατείες, παιδικές χαρές, σχολεία, ιεροί ναοί) που υδροδοτούνται ατελώς. Ο Δήμος Μαραθώνος υδροδοτεί άνευ υδρομέτρου 312 σημεία, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατος ο υπολογισμός του καταναλισκόμενου ύδατος.

- Το *Πολιτιστικό και Αθλητικό Πάρκο Ν. Μάκρης* είχε συνδεθεί παρανόμως με το δίκτυο της ΕΥΔΑΠ για την υδροδότησή του. Η ΕΥΔΑΠ για να καλύψει την κατανάλωση της λαθραίας υδροληψίας εξέδωσε δύο λογαριασμούς σε βάρος του Δήμου, συνολικού ποσού €1.064.946,69 για το χρονικό διάστημα από 2006-2014. Μέχρι την ολοκλήρωση του ελέγχου (Ιούνιος 2018) δεν είχε ολοκληρωθεί η διαδικασία της νέας υδροδότησης του Πολιτιστικού Πάρκου.

β) *Τέλη επί των ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών, τέλη παρεπιδημούντων*. Διαπιστώθηκε έλλειψη διαδικασιών για τον προσδιορισμό της δυνητικής βάσης οφειλετών, και καθυστερήσεις στην επεξεργασία των δεδομένων για τη σύνταξη των βεβαιωτικών καταλόγων. Ο Δήμος εφαρμόζει για το σύνολο των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος (ΚΥΕ) το συντελεστή του 0,5% και δεν αναζητά τα κέντρα διασκέδασης που επιβαρύνονται με συντελεστή 5%. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΑΑΔΕ, το μέγιστο ποσό που θα μπορούσε να εισπράξει ο Δήμος, από το τέλος επί των ακαθάριστων εσόδων των επιτηδευματιών (κέντρων διασκέδασης), ανέρχεται στις €33.346 το 2014 και €38.250 το 2015 έναντι €646 και €1.780 που εισέπραξε αντίστοιχα. Ο Δήμος, δεν έχει καταχωρήσει στο λογιστικό του σύστημα κωδικό εσόδου για το τέλος παρεπιδημούντων, αν και ο Μαραθώνας αποτελεί κατά τους θερινούς μήνες παραθεριστικό θέρετρο με πλήθος ξενοδοχείων και ενοικιαζομένων δωματίων.

γ) *Πρόστιμα Κ.Ο.Κ.*

Διαπιστώθηκε μεγάλη χρονική καθυστέρηση στην καταχώρηση των κλήσεων στο σύστημα Genesis, οι περισσότερες από τις 115 κλήσεις του έτους 2010 συνολικού ποσού €13.755,00, καταχωρήθηκαν στο σύστημα Genesis το 2018. Από το ποσό των €77.386,15 που αφορά καταγεγραμμένα πρόστιμα στο σύστημα Genesis, για τα έτη 2005-2015, ο έλεγχος εντόπισε συνολικό ποσό εκκρεμών προστίμων από παραβάσεις Κ.Ο.Κ. €67.947,49. Τα πρόστιμα του ΚΟΚ αποτελούν σημαντικό διαφυγόν έσοδο για το Δήμο λόγω της μεγάλης καθυστέρησης στην σύνταξη βεβαιωτικών καταλόγων, μέχρι την χρονική στιγμή του ελέγχου (2017), είχαν συνταχθεί χρηματικοί κατάλογοι για τα έτη 2015 και 2016.

δ) Τέλη χρήσης κοινόχρηστων χώρων

Ο Δήμος δε διαθέτει αξιόπιστη και ενημερωμένη βάση των υποχρεωών. Ο έλεγχος δεν διαπίστωσε συστηματική και στοχευμένη διενέργεια αυτοψιών. Σημαντικό ήταν το γεγονός της μη λειτουργίας της Δημοτικής Αστυνομίας κατά το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα των υπό έλεγχο χρήσεων, θέμα που δημιούργησε προβλήματα σε όλες τις περιπτώσεις εσόδων που απαιτούν έλεγχο και αυτοψία από τη Δημοτική Αστυνομία. Από τους οικείους λογαριασμούς του εσόδου διαπιστώθηκε ότι τα έσοδα από τα τέλη χρήσης κοινόχρηστων χώρων μειώθηκαν σημαντικά από €92.542,94 το 2014, σε €39.912,44 το 2015.

- *Τέλη χρήσης για πανηγύρια και μικροπωλητές:* Σχετικά με τα έσοδα από εμποροπανηγύρεις, εντοπίστηκε σειρά παρεκκλίσεων, όσον αφορά στην ορθή τήρηση της διαδικασίας υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών που απαιτούνται από τους ενδιαφερόμενους, προκειμένου να λάβουν μέρος στην κατάληψη των διαθέσιμων θέσεων κατά τη διάρκειά τους. Μείωση παρουσίασαν και τα έσοδα του εν λόγω τέλους για το 2015, τα οποία ανήλθαν σε €30.270, έναντι €34.189,00 το 2014.

- *Τέλη και πρόστιμα διαφήμισης:* Η έλλειψη επαρκών και πρόσφορων δημοτικών κοινόχρηστων χώρων, στους οποίους να επιτρέπεται η τοποθέτηση ειδικά διαμορφωμένων πλαισίων για τη διενέργεια διαφημίσεων, αλλά και οι άγονοι διαγωνισμοί για τη μίσθωση των στεγάστρων των λεωφορείων, έχουν συμβάλλει αφενός στη μείωση των εσόδων από τέλη διαφήμισης και αφετέρου στον περιορισμό των δυνατοτήτων προβολής των επιχειρηματικών δράσεων των πολιτών. Δεν υφίστανται συμβάσεις διαφήμισης για την παραχώρηση χρήσης κοινόχρηστων χώρων για διαφημιστικούς σκοπούς και δεν επιβάλλονται πρόστιμα για παράνομη διαφήμιση.

- *Τέλη χρήσης Αιγιαλού:* Στους φακέλους των επιχειρήσεων, εντοπίστηκαν πλήθος μηνύσεων και καταγγελιών για παράνομες κατασκευές, αυθαίρετη χρήση χώρων, καταπάτηση αιγιαλού, καταστήματα εντός αρχαιολογικού χώρου κλπ, τόσο από απλούς πολίτες όσο και από αστυνομικές αρχές (Τουριστική αστυνομία, Λιμεναρχείο, Ελληνική Αστυνομία). Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου (Τεχνική Υπηρεσία, Δημοτική Αστυνομία, Τμήμα Αδειοδοτήσεων Ρύθμισης Εμπορικών Δραστηριοτήτων και Τουρισμού) δεν έχουν επιβάλλει τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις (αναστολή λειτουργίας επιχείρησης, αφαίρεση άδειας λειτουργίας, σφράγιση καταστήματος, παύση λειτουργίας), ασκώντας την εκ του νόμου αρμοδιότητά τους. Οι αλλαγές, σε ετήσια βάση, των όρων και προϋποθέσεων παραχώρησης απλής χρήσης αιγιαλού, δυσχεραίνουν τον προγραμματισμό και καθιστούν αδύνατη την ολοκλήρωση των διαδικασιών παραχώρησης, πριν την έναρξη της θερινής περιόδου. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι μισθωτές είχαν εγκατασταθεί στον παραχωρούμενο χώρο, πριν την υπογραφή του μισθωτηρίου συμβολαίου, ενώ δεν έλειψαν οι επιτηδευματίες, που προέβησαν σε αυθαίρετη χρήση του αιγιαλού για ολόκληρη την θερινή περίοδο, χωρίς την υποβολή αιτήματος παραχώρησης, τα έσοδα αυτά δεν δύναται να υπολογιστούν, πόσο μάλλον να βεβαιωθούν. Τα τέλη χρήσης αιγιαλού που

εισπράχθηκαν κατά το έτος 2014 (μόλις €1.191,68) αφορούσαν προγενέστερα έτη, ενώ το 2015 βεβαιώθηκαν €25.461,80 και εισπράχθηκαν €19.591,80.

ε) Έσοδα από εκμίσθωση ακινήτων

Εντοπίστηκαν αδυναμίες στις διαδικασίες που εφαρμόζονται κατά τη διαχείριση και εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας του Δήμου, κυρίως λόγω ανεπαρκούς συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και ανεπαρκούς καταγραφής και διασταύρωσης των στοιχείων των ακινήτων. Στην υποβληθείσα από τον Δήμο αναλυτική κατάσταση (έντυπο Ε2) για τα μισθώματα ακινήτων που αναλογούν στη χρήση του 2015 (αριθμός καταχώρησης 540267/25-07-2016), προκύπτει σύνολο δηλωμένων μισθωμάτων ύψους €1.083,09. Η διαφορά ποσού €9.585,12 μεταξύ των σχετικών λογαριασμών Γενικής Λογιστικής και του Ε2, αφορά μισθώματα, τα οποία εισπράχθηκαν το 2015 και δεν δηλώθηκαν στο Ε2.

στ) Δημοτικά Τέλη – Δημοτικός Φόρος – Τέλος Ακίνητης Περιουσίας

Εντοπίστηκαν αδυναμίες στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων τήρησης στοιχείων ακινήτων (ηλεκτροδοτούμενων και μη) και μετρητών ηλεκτρικής ενέργειας, λογιστικής παρακολούθησης των εσόδων που εισπράττονται μέσω των παρόχων ηλεκτρικής ενέργειας, έγκαιρης σύνταξης βεβαιωτικών καταλόγων. Ο Δήμος δεν διαθέτει διαδικασία επεξεργασίας και αναζήτησης οφειλόμενων τελών και φόρων, μετά τη διακοπή ηλεκτροδότησης. Το συνολικό ποσό των επιστρεφόμενων τελών της Δ.Ε.Η., για τη χρήση 2014, ανέρχεται σε ποσό €94.422,96. Η πολυπλοκότητα του νομοθετικού πλαισίου δυσχεραίνει την επιβολή και την είσπραξη δημοτικών τελών και δημοτικού φόρου.

Διαδικασίες είσπραξης εσόδων

Ουσιώδεις ελλείψεις διαπιστώθηκαν στις διαδικασίες είσπραξης εσόδων, παρακολούθησης απαιτήσεων και λήψης αναγκαστικών μέτρων. Τα σημαντικότερα ευρήματα αφορούν:

α) στην έλλειψη ολοκληρωμένης πολιτικής στο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης του βαθμού εισπραξιμότητας των απαιτήσεων

Σημαντικά ποσά απαιτήσεων προέρχονται από παλαιότερα έτη, ενισχύοντας τη χρονική υστέρηση στην είσπραξη απαιτήσεων. Σημειώνεται, ότι το μεγαλύτερο ποσό των απαιτήσεων του 2015 αφορά έσοδα που βεβαιώθηκαν πριν από το 2000 έως και το 2012 (ποσοστό 64%) επί του συνόλου.

β) στην έλλειψη τυποποιημένης διαδικασίας αναφορικά με την ενεργοποίηση και εφαρμογή των αναγκαστικών μέτρων είσπραξης του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων

Εντοπίστηκε πλημμελής ή επιλεκτική εφαρμογή των διατάξεων του Κ.Ε.Δ.Ε. καθώς, σημαντικά ποσά ύψους €240.804,52 για το 2014 και €594.422,04 για το 2015 υπόκεινται σε παραγραφή, ως αποτέλεσμα της αναποτελεσματικότητας στη λήψη αναγκαστικών μέτρων είσπραξης.

γ) στην ελλιπή αποτύπωση των επισφαλών και επίδικων απαιτήσεων στις χρηματοοικονομικές τους καταστάσεις

Δεν έχουν συμπεριληφθεί στις απαιτήσεις του Δήμου και δεν έχει γίνει πρόβλεψη επισφάλειας για βεβαιωμένες από την αρμόδια ΔΟΥ οφειλές τρίτων, από καταλογιστικές πράξεις σε βάρος τους, υπέρ της Δημοτικής Κοινότητας Γραμματικού, ποσού πλέον προσαυξήσεων €13.000.000,00 περίπου, (επιβλήθηκαν σε αιρετούς μετά από κατασταλτικό έλεγχο για την πραγματοποίηση έργων και εργασιών χωρίς νόμιμα δικαιολογητικά), για τις οποίες έχουν συνταχθεί χρηματικοί κατάλογοι, όμως μέχρι την ημερομηνία του ελέγχου μας δεν είχαν βεβαιωθεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου.

δ) στην ανεπαρκή τήρηση και παρακολούθηση του μητρώου οφειλετών

Η μη πληρότητα των στοιχείων των οφειλετών (ΑΦΜ, Ονμ/νο, Δ/νση), όπως αυτά είχαν καταγραφεί από τις αρμόδιες προς βεβαίωση υπηρεσίες, δημιουργεί προβλήματα στην άντληση στοιχείων για τον έλεγχο της εισπραξιμότητας των οφειλών από τους εμπλεκόμενους. Ως προς το εύρος των απαιτήσεων παρατηρήθηκε συγκέντρωση πλήθους οφειλετών στις χαμηλότερες κλίμακες οφειλών, όπου εντοπίστηκαν 11.154 υπόχρεοι το 2015 και 10.117 το 2014 με οφειλή έως €5.000 ο καθένας, ποσοστό 98% επί του συνόλου των οφειλετών εκάστου έτους (Πίνακας 3 στο Παράρτημα Α)

Η χρήση του απλογραφικού συστήματος (ταμειακή βάση) αντί του διπλογραφικού (δεδουλευμένη βάση) ως πρωταρχικού εργαλείου οικονομικής πληροφόρησης, επηρεάζει την παρουσίαση των Οικονομικών Καταστάσεων του Δήμου, οδηγεί σε εσφαλμένη οικονομική πληροφόρηση και δε διασφαλίζει τη δημόσια λογοδοσία. Τα σημαντικότερα ευρήματα είναι τα ακόλουθα:

Απεικόνιση απαιτήσεων: Ανείσπρακτα δημοτικά τέλη και φόροι από τους λογαριασμούς της Δ.Ε.Η. ποσού €2.810.994,51 δεν απεικονίζονται στον Ισολογισμό της 31.12.2014, καθώς ο Δήμος κατά πάγια τακτική βεβαιώνει έσοδα από τους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας κατά τη χρονική στιγμή της είσπραξής τους.

Καταχώρηση στην ορθή οικονομική χρήση: Στην Κατάσταση Αποτελεσμάτων Χρήσεως και στις απαιτήσεις του Δήμου δεν έχει συμπεριληφθεί μέχρι και το Μάιο του 2017 απαίτηση από

καταλογιστικές πράξεις τρίτων υπέρ της Δημοτικής Κοινότητας Γραμματικού συνολικού ποσού πλέον προσαυξήσεων €13.000.000,00 περίπου.

Το πληροφοριακό σύστημα του Δήμου παρουσιάζει δυσχέρειες στην υποστήριξη των διαδικασιών παρακολούθησης βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων λόγω ανεπαρκούς παραμετροποίησης, έλλειψης λειτουργικότητας και διασύνδεσης των συστημάτων εντός και εκτός του Δήμου.

Τα ευρήματα καθιστούν σαφές ότι είναι απαραίτητο να ληφθούν σημαντικά μέτρα για τη διασφάλιση της πληρότητας των εσόδων (βεβαίωση και είσπραξη όλων των δυνητικών και νομίμων εσόδων). Η ενδυνάμωση του συστήματος εσωτερικών δικλίδων μέσω της ενίσχυσης διαδικασιών όπως: α) ο σαφής καθορισμός καθηκόντων, η αποτύπωση και η τυποποίηση διαδικασιών, β) ο σχεδιασμός προγραμμάτων ελέγχου ανά κατηγορία εσόδου, γ) η επικοινωνία και συνεργασία με εξωτερικούς φορείς, δ) η διασταύρωση και επεξεργασία στοιχείων, ε) η διενέργεια προγραμματισμένων αυτοψιών, στ) η υιοθέτηση αποτελεσματικής πολιτικής για την εφαρμογή μέτρων αναγκαστικής είσπραξης και ζ) η έγκαιρη και αξιόπιστη χρηματοοικονομική πληροφόρηση, και η) η πρόβλεψη δημιουργίας Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου με προγραμματισμό ελέγχων επί των διαδικασιών βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων, θα αποτελέσουν σημαντικά εργαλεία προς αυτή την κατεύθυνση.

Στις συστάσεις της έκθεσης ελέγχου περιλαμβάνονται:

- Η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των Ο.Τ.Α και της Κεντρικής Κυβέρνησης, προκειμένου να επιτευχθεί μια αποδοτική και αποτελεσματική δημόσια διακυβέρνηση.
- Το Υπουργείο Εσωτερικών πρέπει να προβεί στην επιτάχυνση των διαδικασιών για την απλοποίηση των νομικών και κανονιστικών διατάξεων που αφορούν τις διαδικασίες επιβολής και αναγκαστικής είσπραξης εσόδων, οι οποίες πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια για να μην υπάρχουν περιθώρια διαφορετικής ερμηνείας και αντιφάσεων. Επίσης θα πρέπει να προωθήσει τη συνεργασία μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών, να προβεί σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για τη σύσταση Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου στους Ο.Τ.Α, με επικέντρωση τον τομέα βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων.
- Το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης θα πρέπει να ενισχύσει το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας Καταστημάτων Υγειονομικού Ενδιαφέροντος ώστε να πραγματοποιείται έλεγχος χρήσης γης και έλεγχος νομιμότητας τίτλων κτίσης ταυτόχρονα με την υποβολή του αιτήματος γνωστοποίησης. Οι εκ των υστέρων έλεγχοι των εποπτικών αρχών αφορούν μόνο την ορθή και ασφαλή λειτουργία των ΚΥΕ και όχι την νομιμότητα των τίτλων. Περαιτέρω, σε συνεργασία με τα πολεοδομικά γραφεία των Υπηρεσιών Δόμησης των Δήμων θα πρέπει να

καθιερωθούν συντονισμένες αυτοψίες ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα παράνομων κατασκευών και αυθαίρετης δόμησης κατά τη λειτουργία των ΚΥΕ.

- Οι συστάσεις προς την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας διατυπώνονται στο πλαίσιο ενός προγράμματος συνεργασίας και συντονισμού των Δήμων με τρίτους φορείς, όπως είχαν ήδη επισημανθεί και προταθεί από το Ε.Σ. στην έκθεση ελέγχου που δημοσιεύτηκε το έτος 2014 για τα έσοδα του Δήμου Αγίου Δημητρίου Αττικής χρήσης 2011
- Από την πλευρά του Δήμου, οι απαντήσεις του αναφορικά με την αποδοχή των συστάσεων, αφορούν κυρίως στις κάτωθι ενέργειες: α) επικαιροποίηση και εκσυγχρονισμός του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας, β) επίσπευση της σύνταξης των βεβαιωτικών καταλόγων, γ) ενίσχυση των επιτόπιων ελέγχων με σημαντική συνδρομή από την επανασυσταθείσα Δημοτική Αστυνομία, δ) εντατικοποίηση των ελεγκτικών διαδικασιών, της επεξεργασίας και επικαιροποίησης των δεδομένων της δυνητικής βάσης οφειλετών.

Οι εμπλεκόμενοι στον έλεγχο φορείς (Υπουργείο Εσωτερικών, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Κ.Ε.Δ.Ε.) αποδέχτηκαν τις συστάσεις, αναγνωρίζοντας τις αδυναμίες και δεσμεύτηκαν για την υλοποίησή τους.

Το Ε.Σ. πρόκειται να διεξάγει έλεγχο συμμόρφωσης σύμφωνα με το ετήσιο πρόγραμμά του, προκειμένου να διερευνηθεί η ενδυνάμωση του πλαισίου εσωτερικών δικλίδων του Δήμου, η αποτελεσματικότητα των μέτρων που λήφθηκαν για την εξασφάλιση της χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης και η βελτίωση της διαδικασίας βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων.

Η ομάδα Ελέγχου σημειώνει την άψογη συνεργασία καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου με τη Διοίκηση και τους υπαλλήλους του Δήμου Μαραθώνος.

1. Εισαγωγή

Η παρούσα έκθεση αποτυπώνει τα αποτελέσματα του ελέγχου στα έσοδα του Δήμου Μαραθώνος (εφεξής Δήμος) και έλεγχο αποτελεσματικότητας των εσωτερικών δικλίδων βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων των οικονομικών ετών 2014 και 2015, ο οποίος διενεργήθηκε από ομάδα ελέγχου που συγκροτήθηκε με απόφαση της Προέδρου του Ε.Σ..

Ο έλεγχος ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο 2019 και διενεργήθηκε σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις των κείμενων δημοσιονομικών κανόνων δικαίου, του Κώδικα Νόμων για το Ε.Σ., του Εγχειριδίου Ελέγχου του Ε.Σ. και στο πλαίσιο των αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), τα οποία εγγυώνται μεταξύ άλλων, την ανεξαρτησία, την ακεραιότητα και την αντικειμενικότητα των μελών της Ομάδας Ελέγχου σε σχέση με τον παρόντα έλεγχο.

Οι κύριοι στόχοι του ελέγχου ήταν η εκτίμηση της πληρότητας των εσόδων του Δήμου για τις χρήσεις 2014 και 2015, της αξιοπιστίας των λογαριασμών των εσόδων και των απαιτήσεων, της νομιμότητας και κανονικότητας των υποκείμενων συναλλαγών καθώς και του σχεδιασμού, της ύπαρξης και λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων της διαδικασίας των εσόδων.

Η έκθεση ελέγχου απευθύνεται στη Διοίκηση του Δήμου καθώς και στους εμπλεκόμενους με τον έλεγχο φορείς: Υπουργείο Εσωτερικών, Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.).

Ακολούθως, το Ε.Σ. θα προβεί σε έλεγχο συμμόρφωσης, σύμφωνα με το ετήσιο πρόγραμμά του, προκειμένου να διερευνηθεί η ενδυνάμωση του πλαισίου εσωτερικών δικλίδων του Δήμου, η αποτελεσματικότητα των μέτρων που λήφθηκαν για την εξασφάλιση της χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης και η βελτίωση της διαδικασίας βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων.

Στο δεύτερο κεφάλαιο της έκθεσης παρουσιάζονται τα κύρια οικονομικά στοιχεία του Δήμου, πρόσφατες αλλαγές στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο καθώς και η αλυσίδα λογοδοσίας. Περιγράφονται επίσης τα όρια ευθύνης της Διοίκησης καθώς και το πεδίο του ελέγχου. Το τρίτο κεφάλαιο περιλαμβάνει τα συμπεράσματα του ελέγχου ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι συστάσεις προς τη Διοίκηση του Δήμου και τους εμπλεκόμενους φορείς. Πρόσθετες πληροφορίες και

αναλύσεις επί των στοιχείων και των ευρημάτων που παρατίθενται στην έκθεση ελέγχου, καθώς και οι απαντήσεις του ελεγχόμενου φορέα επισυνάπτονται σε αυτήν ως Παραρτήματα.

2. Αντικείμενο Ελέγχου

2.1 Περιγραφή του Δήμου

Ο Δήμος Μαραθώνος σχηματίστηκε με το Πρόγραμμα Καλλικράτης από τη συνένωση των Δήμων Νέας Μάκρης και Μαραθώνος και των κοινοτήτων Γραμματικού και Βαρνάβα. Η έκταση του νέου Δήμου είναι 226,55 km² και ο πληθυσμός του 33.423 κάτοικοι². Έδρα του Δήμου είναι ο Μαραθώνας στο Ν. Αττικής.

2.2 Δομή Διακυβέρνησης

Ο Δήμος Μαραθώνος διοικείται από το Δημοτικό Συμβούλιο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Εκτελεστική Επιτροπή και τον Δήμαρχο, με διακριτές μεταξύ τους αρμοδιότητες. Ο Δήμαρχος είναι προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών του Δήμου, εκτελεί τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής και συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους. Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι το ανώτατο συλλογικό όργανο του Δήμου, αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν στο Δήμο, εγκρίνει τα προγράμματα του Δήμου και ελέγχει την εφαρμογή τους, αποφασίζει για ζητήματα φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, εγκρίνει τις κρατικές επιχορηγήσεις, τον ετήσιο Προϋπολογισμό και τις αναμορφώσεις του, τον Απολογισμό και τις Οικονομικές Καταστάσεις. 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 Οικονομική Επιτροπή συντάσσει τον Προϋπολογισμό και τον Απολογισμό, αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων. Οι αρμοδιότητες των δημοτικών οργάνων, σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και με βάση τη συμβολή τους στη διαδικασία των εσόδων, αναλύονται στον Πίνακα 1 που βρίσκεται στο Παράρτημα Α της Έκθεσης.

² απογραφή της ΕΛΣΤΑΤ του 2011.

2.3 Βασικά οικονομικά στοιχεία

Το αντικείμενο του ελέγχου εστιάζεται στα έσοδα του Δήμου Μαραθώνος, όπως απεικονίζονται στις οικονομικές καταστάσεις των χρήσεων 2014 και 2015 (κατάσταση αποτελεσμάτων χρήσεως) σύμφωνα με τις γενικές λογιστικές αρχές και παρουσιάζονται στον ακόλουθο Πίνακα 1:

Πίνακας 1 : Έσοδα Δήμου Μαραθώνος

Κατηγορία Εσόδου (ποσά σε εκ.€)		2015 (σε €)	2014 (σε €)	2013 (σε €)
Έσοδα από την πώληση αγαθών και υπηρεσιών	(1)	8.650.486,96	9.871.326,05	11.116.972,21
Έσοδα από φόρους εισφορές, πρόστιμα και προσαυξήσεις		596.327,80	304.933,04	393.106,29
Τακτική επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό		3.864.000,55	3.653.442,25	3.449.941,99
Άλλα έσοδα εκμεταλλεύσεως		429.241,55	462.125,95	873.020,08
Πιστωτικοί τόκοι και συναφή έσοδα		49.671,41	39.186,52	72.950,25
Έσοδα Εκμεταλλεύσεως		13.589.728,27	14.331.013,81	15.905.990,82
Έκτακτα και ανόργανα έσοδα	(2)	2.932.854,92	1.877.081,56	10.959.309,93
Έσοδα Προηγούμενων Χρήσεων		5.174.667,02	631.412,07	2.029.728,83
Έσοδα από προβλέψεις προηγούμενων χρήσεων		<u>750,00</u>	<u>55.289,68</u>	<u>7.756,00</u>
Σύνολο Εσόδων		21.698.000,21	16.894.797,12	28.902.785,58
Σύνολο Ιδίων Εσόδων		14.844.578	10.854.843	22.668.098,52
%Ιδίων /σύνολο εσόδων		68,41%	64,25%	78,43%

(1) Η κατηγορία αυτή των εσόδων περιλαμβάνει κυρίως έσοδα από τα τέλη καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού, τέλη ύδρευσης, ακίνητης περιουσίας, έσοδα από κοιμητήρια και από μισθώματα.

(2) Τα έκτακτα και ανόργανα έσοδα που περιλαμβάνουν κυρίως τις αναλογούσες στη χρήση επιχορηγήσεις έργων και παγίων επενδύσεων, είναι εκτός του πεδίου ελέγχου μας.

Οι λογαριασμοί των απαιτήσεων, όπως απεικονίζονται στις οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμός) των χρήσεων 2014 και 2015, σύμφωνα με τις γενικές λογιστικές αρχές, παρουσιάζονται στον παρακάτω Πίνακα :

Πίνακας 2 : Απαιτήσεις έναντι τρίτων Δήμου Μαραθώνος

(ποσά σε εκ. €)	2015 (σε €)	2014 (σε €)	2013 (σε €)
Απαιτήσεις από πώληση αγαθών και υπηρεσιών	14.544.603,69	11.246.974,06	11.242.342,99
Μείον: Προβλέψεις	<u>-6.607.170,72</u>	<u>-2.537.135,70</u>	<u>2.537.135,70</u>
	7.937.432,97	8.709.838,36	13.779.478,69
Χρεώστες διάφοροι	352.229,56	298.893,53	457.296,49
Λογ/σμοι διαχ/σης προκατ. & πιστώσεων	<u>930,13</u>	<u>1.930,13</u>	<u>0,00</u>
Σύνολο Απαιτήσεων	8.290.592,66	9.010.662,02	14.236.775,18
Μέσος όρος απαιτήσεων	12.895.789	11.244.659	
Σύνολο Ιδίων Εσόδων	14.844.578	10.854.843	22.668.098
Δείκτης Ανακύκλωσης Απαιτήσεων³	1,15	0,97	
Μέσος χρόνος είσπραξης Απαιτήσεων⁴	317,08	378,11	

Από το ανωτέρω διαπιστώνεται ότι, ο μέσος όρος προθεσμίας εισπράξεως των απαιτήσεων του δήμου από τους οφειλέτες του, κατά την ημέρα κλεισίματος του ισολογισμού, ήταν 317 ημέρες το 2015 και 378 ημέρες το 2014.

2.4 Πρόσφατες σημαντικές νομοθετικές αλλαγές

Με τις διατάξεις του άρθρου 30 του ν. 4223/2013⁵ εισήχθη η εφαρμογή του προγράμματος εθελοντικής ενδοαυτοδιοικητικής κινητικότητας του προσωπικού στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σκοπός του προγράμματος ήταν η κάλυψη των ελλείψεων προσωπικού των φορέων, μέσω εξορθολογισμού της κατανομής του ανθρώπινου δυναμικού τους, ο οποίος δύναται να αποφέρει σημαντικά οφέλη και αναβάθμιση της λειτουργίας και των παρεχόμενων υπηρεσιών, τόσο προς τους πολίτες όσο και προς τους εργαζόμενους, με τη βέλτιστη δυνατή αξιοποίηση των προσόντων τους. Οι συνέπειες, θετικές ή αρνητικές, του προγράμματος αυτού στον υπό έλεγχο δήμο και ειδικότερα στα αρμόδια για τα έσοδα

³ Ίδια έσοδα/Μ.Ο Απαιτήσεων (δείχνει πόσες φορές μέσα στη χρήση ο Δήμος εισπράττει της απαιτήσεις του

⁴ 365x Μ.Ο Απαιτήσεων/Ιδια έσοδα (δείχνει σε πόσες ημέρες αναμένει ο Δήμος να εισπράξει τις απαιτήσεις του από τη στιγμή που βεβαίωσε τα έσοδα του

⁵ ν. 4223/2013 (ΦΕΚ Α' 287/31.12.2013) «Φόρος ιδιοκτησίας ακινήτων και άλλες διατάξεις»

τμήματά του, θα πρέπει να εξεταστούν αναλυτικά και να ληφθούν υπόψη κατά το σχεδιασμό και τη διεξαγωγή του ελέγχου.

Από 23-9-2013 καταργήθηκαν οι θέσεις των κλάδων ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ Δημοτικής Αστυνομίας. Οι αρμοδιότητες που είχαν ανατεθεί με διατάξεις νόμων ή κανονιστικών πράξεων στη δημοτική αστυνομία ασκούνται από τις 23-9-2013 από την Ελληνική Αστυνομία (ΕΛ.ΑΣ.). Αυτό είχε ως συνέπεια την μείωση των προστίμων Κ.Ο.Κ. καθώς και των κατηγοριών εσόδων που απαιτούν αυτοψία για την παρακολούθησή τους (π.χ. τέλη χρήσης κοινοχρήστων χώρων, τέλη επιτηδευματιών, άδειες καταστημάτων κλπ.), γεγονός που θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον έλεγχο τόσο του αντίστοιχου κονδυλίου εσόδου των οικονομικών καταστάσεων, όσο και των μέτρων που πήρε ο δήμος για την ελαχιστοποίηση των δυσμενών συνεπειών.

Με το ν. 4111/2013⁶ συστήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. Σκοπός του Παρατηρητηρίου είναι η κατάρτιση από τους Ο.Τ.Α. ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών. Το Παρατηρητήριο ελέγχει την ορθή εκτέλεση των προϋπολογισμών και την εν γένει πορεία των οικονομικών των Ο.Τ.Α. όπως αποτυπώνονται στο «Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης» (Ο.Π.Δ.).

Εντός του 2013 ξεκίνησε να λειτουργεί και ο κόμβος διαλειτουργικότητας των Δήμων στην ειδική ιστοσελίδα του ΥΠΕΣ (<https://aftodioikisi.ypes.gr>).

Επίσης με τις διατάξεις του ν.4325/2015⁷ ρυθμίστηκαν σημαντικά ζητήματα «επαναφοράς» προσωπικού, όπως η κατάργηση του θεσμού της διαθεσιμότητας, η επανασύσταση καταργηθέντων κλάδων και ειδικοτήτων και η εκ νέου κατάταξη του προσωπικού. Προβλέπεται η επαναφορά του προσωπικού που τέθηκε σε διαθεσιμότητα κατά περίπτωση (άρθρο 17). Η επαναφορά του προσωπικού πραγματοποιείται στο πλαίσιο του γενικού προγραμματισμού προσλήψεων κάθε έτους, όπως αυτός καθορίζεται από τις κείμενες διατάξεις(άρθρο 21^Α). Καταργείται ο θεσμός της διαθεσιμότητας⁸ (άρθρο 21). Καταργούνται στην Ελληνική Αστυνομία (άρθρο 19) οι θέσεις των πρώην δημοτικών αστυνομικών

⁶ ν. 4111/13 (ΦΕΚ 18 Α/25-1-2013-Διορθ.σφαλμ. Στο ΦΕΚ 33 Α/7-2-13) : Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/ 2012, κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), με τίτλο «Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης», της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Σύμβαση Διευκόλυνσης Διαχείρισης Υποχρεώσεων ΣΙΤ» και της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ε.Τ.Χ.Σ., της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΤτΕ, με τίτλο «Διευκόλυνση αποπληρωμής Τόκων Ομολόγων», παροχή εξουσιοδοτήσεων για την υπογραφή των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις.

⁷ ν.4325/2015 (ΦΕΚ 47 Α'): Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις

⁸ του Κεφαλαίου Ζ.2 του ν. 4093/2012 και των άρθρων 80, 81, 82, 90, 91 και 93 του ν. 4172/2013

και επανασυστήνονται αυτοδικαίως, αντίστοιχες θέσεις και κλάδοι ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ Δημοτικής Αστυνομίας που είχαν καταργηθεί με το άρθρο 81 του ν. 4172/2013. Από την δημοσίευση του ν. 4325/2015 οι Υπηρεσίες Δημοτικής Αστυνομίας των δήμων ασκούν τις αρμοδιότητες που είχαν μεταβιβαστεί στην Ελληνική Αστυνομία (άρθρο 19 παρ. 3^α).

2.5 Λογοδοσία και εκθέσεις ελέγχου

Για την ορθή απεικόνιση των οικονομικών στοιχείων και την τήρηση των διαδικασιών λογοδοσίας, οι Δήμοι έχουν την υποχρέωση να εγκρίνουν και να δημοσιεύουν τις οικονομικές τους καταστάσεις⁹. Η έγκριση των οικονομικών καταστάσεων, οι οποίες πρέπει να ελέγχονται από ορκωτό ελεγκτή λογιστή (ΟΕΛ), πραγματοποιείται από το Δημοτικό Συμβούλιο μέχρι τις 5 Οκτωβρίου του επόμενου οικονομικού έτους¹⁰. Ωστόσο η έκθεση του ορκωτού ελεγκτή-λογιστή για τη χρήση 2015, δημοσιεύτηκε στις 22 Μαΐου 2017 γεγονός που δυσχεραίνει την ορθή δημοσιονομική διαχείριση του Δήμου.

Κατά τον έλεγχο εσόδων του Δ.Μαραθώνος λάβαμε υπ' όψιν τις Εκθέσεις Ελέγχου Ανεξάρτητου Ορκωτού Ελεγκτή Λογιστή (ΟΕΛ) του Δήμου Μαραθώνος για τα έτη 2014 (ημερομηνία Έκθεσης 15.12.2015) και 2015 (ημερομηνία Έκθεσης 22.05.2017).

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η ομάδα ελέγχου έλαβε υπόψη της και πορίσματα άλλων ελεγκτικών μηχανισμών και συγκεκριμένα: α) την με αριθμό 193/Α/2016 Έκθεση Επιθεώρησης Ελέγχου των Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με αντικείμενο ελέγχου την λειτουργία των δημοτικών κοιμητηρίων κατά τα έτη 2013 και 2014, β) την με αριθμό 51/Α/2016 Έκθεση Επιθεώρησης Ελέγχου των Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με αντικείμενα ελέγχου την τήρηση του πρωτοκόλλου του Δήμου και τη διαδικασία ανάρτησης πράξεων των οργάνων του Δήμου στο Πρόγραμμα Διαύγεια για το διάστημα από 01.01.2014-30.09.2014, γ) την με αριθμό 6/Α/2015 Έκθεση Επιθεώρησης Ελέγχου των Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με αντικείμενο ελέγχου την εξέταση της νομιμότητας των πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών στοιχείων του προσωπικού μητρώου των υπαλλήλων του Δήμου, δ) την με αριθμό 126/Α/2015 Έκθεση Επιθεώρησης Ελέγχου των Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με αντικείμενα ελέγχου (i) τις απευθείας αναθέσεις συμβάσεων προμηθειών και εργασιών από 01.01.2014-30.09.2014, (ii) το καθεστώς παραχώρησης από την Κτηματική εταιρεία του Δημοσίου στον τέως Δήμο Νέας Μάκρης του οικήματος που εφάπτεται με το Πολιτιστικό και Αθλητικό Πάρκο Νέας Μάκρης.

⁹ Π.Δ. 315/99 (ΦΕΚ 302 Α'/30-12-99) «Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

¹⁰ Αρ. 163, παρ. 4, ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114 Α'/08-06-2006)

2.6 Πεδίο Ελέγχου

Ο έλεγχος περιορίστηκε στη διατύπωση συμπερασμάτων, με εύλογη διασφάλιση, αναφορικά με την παρουσίαση των ελεγχθέντων στοιχείων των Οικονομικών Καταστάσεων του Δήμου (βλ. Πίνακα 1: Εσόδων και Πίνακα 2: Απαιτήσεων – και τα δύο μαζί «οικονομικές καταστάσεις», για τις χρήσεις 2014 και 2015 και το βαθμό συμμόρφωσης με τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς¹¹, των λειτουργιών του Δήμου που σχετίζονται με τη διαδικασία ιδίων εσόδων. Αναφορικά με τα έσοδα, ο έλεγχος περιορίστηκε σε σημαντικές κατηγορίες αυτών.

Ο έλεγχος αυτός περιλαμβάνει στοιχεία δημοσιονομικού ελέγχου και ελέγχου συμμόρφωσης. Στόχος του δεν είναι η διατύπωση γνώμης επί των οικονομικών καταστάσεων, αλλά ο εντοπισμός των σημαντικότερων αδυναμιών των εσωτερικών δικλίδων κατά τη διαδικασία αναγνώρισης, βεβαίωσης και είσπραξης των ιδίων εσόδων. Η εργασία αυτή δεν αποτελεί λεπτομερή εκτίμηση του συνολικού συστήματος των εσωτερικών δικλίδων του Δήμου και επομένως δε μπορεί να αποτελέσει τη βάση βελτίωσης όλων των πτυχών του.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις των κειμένων δημοσιονομικών κανόνων και στο πλαίσιο των αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI). Λόγω των ενδογενών περιορισμών του ελέγχου και της απουσίας ή αναποτελεσματικότητας των διαδικασιών εσωτερικών δικλίδων, υπάρχει αναπόφευκτος κίνδυνος να μην έχουν εντοπιστεί σφάλματα και παραλείψεις.

Τέλος, στην έκθεση αυτή παρατίθενται οι βασικότερες παρατηρήσεις που προέκυψαν κατά τη διενέργεια του ελέγχου καθώς και οι συστάσεις επ' αυτών, ενώ αναλυτικότερες παρατηρήσεις έχουν κοινοποιηθεί στην Υπηρεσία του Δήμου Μαραθώνος από την ομάδα ελέγχου.

2.7 Ευθύνη της Διοίκησης

Η Διοίκηση του Δήμου είναι υπεύθυνη: για τη λειτουργία του φορέα σε συμμόρφωση με το υφιστάμενο ρυθμιστικό πλαίσιο, για τον καθορισμό και διατήρηση του συστήματος των εσωτερικών εκείνων δικλίδων, το οποίο επιτρέπει στο φορέα την επίτευξη των γενικότερων στόχων του, όπως η διαφύλαξη των περιουσιακών του στοιχείων και πόρων, η εκτέλεση εύρυθμων, δεοντολογικών, οικονομικών, αποδοτικών και αποτελεσματικών λειτουργιών, η εκπλήρωση των υποχρεώσεων λογοδοσίας που διασφαλίζουν την ορθή διακυβέρνηση και η κατάρτιση και παρουσίαση των

¹¹ Βλέπε Παράρτημα για νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο Ο.Τ.Α. α' βαθμού

Οικονομικών Καταστάσεων, απαλλαγμένων από ουσιώδη σφάλματα, που οφείλονται σε απάτη ή λάθος¹².

3. Ευρήματα

3.1 Πλαίσιο εσωτερικών δικλίδων (internal control)

Οι δυσλειτουργίες στις εσωτερικές δικλίδες, κυρίως λόγω έλλειψης διαδικασιών, συντείνουν στην αδυναμία προσδιορισμού της δυνητικής βάσης υπολογισμού των εσόδων του Δήμου. Επιπροσθέτως, η έλλειψη συστηματικής διαδικασίας παρακολούθησης των οφειλών των υπόχρεων, θέτει σε κίνδυνο το παρεχόμενο επίπεδο υπηρεσιών και υποδομών, καθώς και την ανάληψη νέων πρωτοβουλιών για την κάλυψη των αναγκών των πολιτών.

3.1.1 Οργανωτική δομή και διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού

Η οργανωτική δομή και η διαχείριση του Δήμου, υστερούν στην εφαρμογή συγκεκριμένων εσωτερικών δικλίδων, με συνέπειες την ανεπαρκή πληροφόρηση για την αποτελεσματική οργάνωση του Δήμου σε όλα τα επίπεδα της ιεραρχικής πυραμίδας και την περιορισμένη εφαρμογή των δικλίδων συμμόρφωσης. Συγκεκριμένα, οι κυριότερες ελλείψεις σχετίζονται με: α) την απουσία περιγράμματος ροής εργασιών του Δήμου σε συμμόρφωση με τις επίσημες πολιτικές, β) τις αδυναμίες στην τυπική περιγραφή των θέσεων εργασίας και των αντίστοιχων ευθυνών, γ) την ανεπαρκή διάκριση καθηκόντων, η οποία είναι επιτακτική για την καθιέρωση ενός αποτελεσματικού περιβάλλοντος δικλίδων και την ελαχιστοποίηση κινδύνων, δ) ελλιπή προγράμματα εκπαίδευσης και ανάπτυξης των δεξιοτήτων του προσωπικού για την υποστήριξη στην εκτέλεση των καθηκόντων τους, αλλά και στη διάχυση των στόχων και των κατευθύνσεων του Δήμου.

Η δομή του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) του Δήμου είναι αναποτελεσματική, κυρίως διότι οι σχέσεις, οι ρόλοι, οι ευθύνες, τα επίπεδα ιεραρχίας και οι σχέσεις εποπτείας και αναφοράς δεν αποσαφηνίζονται. Δεν βρέθηκε συσχέτιση μεταξύ των θέσεων εργασίας και συγκεκριμένων-αναλυτικά περιγραφόμενων ρόλων, συχνά οι υπάλληλοι απασχολούνται ταυτόχρονα σε πολλαπλά αντικείμενα εργασίας. Επίσης, δεν υπάρχει περιγραφή και αντιστοιχία μεταξύ θέσεων εργασίας και τυπικών προσόντων-καθηκόντων.

¹² Κατάρτιση Οικονομικών Καταστάσεων σύμφωνα με το Π.Δ. 315/1999 (ΦΕΚ-302 Α') «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' βαθμού)».

Η έλλειψη συνεχούς εκπαίδευσης και κατάρτισης, δυσχεραίνει την ανάπτυξη των επαγγελματικών δεξιοτήτων των εργαζομένων, στην προσπάθειά τους να εναρμονιστούν με το συνεχώς μεταβαλλόμενο πλαίσιο λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι υπηρεσίες του Δήμου, οχτώ χρόνια μετά την συνένωσή τους, δεν έχουν προσαρμοστεί και δεν έχουν ενσωματωθεί πλήρως στο νέο (Καλλικρατικό) Δήμο, με αποτέλεσμα να προκαλούνται πληθώρα προβλημάτων σε λειτουργικό αλλά και οργανωτικό επίπεδο. Τα προβλήματα εντείνονται από παράγοντες όπως: το εύρος του Δήμου, οι χιλιομετρικές αποστάσεις μεταξύ των υπηρεσιών - που λειτουργούν ακόμη και σήμερα στα τοπικά καταστήματα των τεσσάρων δημοτικών κοινοτήτων (η Υπηρεσία Ύδρευσης, το Τμήμα Αδειοδοτήσεων και η Δημοτική Αστυνομία στη Δ.Κ. Μαραθώνα, η Οικονομική Υπηρεσία και η Τεχνική Υπηρεσία στη Δ.Κ. Ν.Μάκρης, το αρχείο στη Δ.Κ. Γραμματικού κλπ), η χρήση διαφορετικών συστημάτων μηχανοργάνωσης, η τήρηση διαφορετικών κανονισμών λειτουργίας υπηρεσιών κοιμητηρίων, ύδρευσης κλπ. Καθοριστικό ρόλο είχε η υποστελέχωση των υπηρεσιών, λόγω του σημαντικού αριθμού μετατάξεων που έλαβαν χώρα από τον Απρίλιο έως τον Αύγουστο του 2014 (μετατάχθηκαν 7 από τους 15 υπαλλήλους της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών) χωρίς την ταυτόχρονη ενίσχυση του εναπομένοντος προσωπικού. Περαιτέρω, οι συχνές και αιφνίδιες μετακινήσεις υπαλλήλων σε διαφορετικές υπηρεσίες του Δήμου, με ταυτόχρονη αλλαγή καθηκόντων, δεν διαφυλάσσουν τη συνέχεια των υπηρεσιών, αποδιοργανώνουν τη λειτουργία τους και μειώνουν την αποτελεσματικότητά τους, ιδιαίτερα όταν τελούνται χωρίς την τήρηση ορθών διαδικασιών (παράδοσης-παραλαβής των υπηρεσιακών εγγράφων και λογιστικών καταστάσεων).

Αναφορικά με τη λειτουργία μονάδων εσωτερικού ελέγχου¹³, ο Δήμος δεν έχει προβλέψει στον ΟΕΥ (ΦΕΚ 3147 Β / 2012) μονάδα εσωτερικού ελέγχου.

Νομική Υπηρεσία

Στον ΟΕΥ προβλέπεται ότι η Νομική Υπηρεσία, η οποία υπάγεται απευθείας στον Δήμαρχο, στελεχώνεται από έναν Δικηγόρο με έμμισθη εντολή. Κατά τα έτη 2014-2015 η Νομική Υπηρεσία του Δήμου δεν ήταν στελεχωμένη. Παρατηρήθηκαν αδυναμίες στην παρακολούθηση των υποθέσεων που είχαν ανατεθεί κατ' αποκοπή σε συνεργαζόμενους εξωτερικούς δικηγόρους καθόσον δεν υπήρχε ολοκληρωμένη πληροφόρηση αναφορικά με το ύψος των εκκρεμών δικαστικών υποθέσεων και την δικαστική τους εξέλιξη. Η Νομική Υπηρεσία του Δήμου δεν διαθέτει σύστημα ηλεκτρονικής παρακολούθησης των εκκρεμών υποθέσεων και δεν ενημερώνεται από την Ταμειακή Υπηρεσία του Δήμου για την ύπαρξη επισφαλών απαιτήσεων, ώστε να κινηθούν έγκαιρα οι προβλεπόμενες διαδικασίες για την είσπραξή τους και να μην υπάρχει κίνδυνος διαγραφής τους.

¹³ Βλ. άρθρ.12 ν.3492/2006 (ΦΕΚ 210 Α') και άρθρ.168 ν.4270/2014 (ΦΕΚ 143 Α')

3.1.2 Πολιτική διατήρησης εγγράφων

Τα ευρήματα ελέγχου καταδεικνύουν την έλλειψη πολιτικής για τη δημιουργία αρχείου πραγματικών στοιχείων και δεδομένων και τη δυσλειτουργία των υφιστάμενων διαδικασιών και εσωτερικών πολιτικών. Ο Δήμος για την πρωτοκόλληση των εγγράφων του τηρεί χειρόγραφα ένα Κεντρικό Πρωτόκολλο, δεν τηρεί φυσικό και ηλεκτρονικό αρχείο για όλες τις κατηγορίες εσόδων, όπως ενδεικτικά για τα τέλη ύδρευσης, τα τέλη επί ακαθάριστων εσόδων επιτηδευματιών, οι άδειες λειτουργίας καταστημάτων, οι διαδικασίες τήρησης στοιχείων σχετικά με τα πρόστιμα κλήσεων Κ.Ο.Κ. και αντιγράφων αυτών κ.τ.λ. Η ανυπαρξία συγκεκριμένων διαδικασιών διατήρησης δεδομένων, αποτελεί μείζον πρόβλημα για τη διαχείριση των εσόδων του και έχει οδηγήσει σε λάθη και παραλείψεις κατά την παρακολούθηση και συλλογή στοιχείων, καθώς και σε ανάλωση πρόσθετων πόρων (πχ. εργατωρών), προκειμένου τα στοιχεία αυτά να επιβεβαιωθούν ή και να διορθωθούν, όποτε κριθεί αναγκαίο.

3.1.3 Πληροφοριακά Συστήματα Διοίκησης

Διαπιστώθηκαν ελλείψεις στο πληροφοριακό σύστημα διοίκησης του Δήμου, ενός συστήματος, που πρέπει να παρέχει αναγκαία πληροφόρηση, να υποστηρίζει τις διαδικασίες με αυτοματοποιήσεις και να εμπεριέχει δικλίδες με στόχο την αποτελεσματική διοίκηση του Δήμου. Πιο συγκεκριμένα παρατηρήθηκαν:

- Μερική αξιοποίηση του υφιστάμενου μηχανογραφικού συστήματος, με αποτέλεσμα τη δυσχέρεια εντοπισμού τυχόν αδυναμιών, τον ανεπαρκή έλεγχο και τη μη συστηματική παρακολούθηση της ταμειακής διαχείρισής του. Επίσης εντοπίστηκαν δυσκολίες στην εκτέλεση των καθημερινών διαδικασιών και στη συλλογή συγκεντρωτικών στοιχείων ανά τακτά διαστήματα. Περαιτέρω, η μη έκδοση μηχανογραφημένων παραστατικών (Κοιμητήρια Βαρνάβα, Γραμματικού κλπ) γενικότερα, δε διασφαλίζει την ορθή τήρηση της διαδικασίας είσπραξης, ενώ ενέχει τον κίνδυνο λάθους ή παράλειψης κατά την πραγματοποίηση της συναλλαγής.
- Έλλειψη διασύνδεσης μεταξύ αυτόνομων εφαρμογών για διάφορες κατηγορίες εσόδων.
- Αδυναμίες στο χειρισμό του υφιστάμενου πληροφοριακού συστήματος με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η πλήρης εκμετάλλευση των δυνατοτήτων του.
- Αδυναμίες στην κοινοχρησία, τον διαμοιρασμό και τη διασταύρωση των δεδομένων μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών εντός και εκτός του Δήμου.
- Ελλείψεις στην αξιοπιστία και στην εγκυρότητα των αναφορών.

Τέλος, δεν υπάρχει τυποποιημένη διαδικασία λήψης αντιγράφων ασφαλείας και διαδικασίες ανάκτησης δεδομένων, που να παρέχουν την απαραίτητη διασφάλιση για την αποτροπή πιθανής απώλειας ή καταστροφής του μηχανογραφικού εξοπλισμού, του λογισμικού και των δεδομένων.

3.1.4 Διαδικασία Διαχείρισης Εσόδων

Η αναγνώριση και βεβαίωση συγκεκριμένων κατηγοριών εσόδων κυμαίνεται σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα εξαιτίας της απουσίας εσωτερικών διαδικασιών παρακολούθησής τους. Παρατηρήθηκαν ουσιώδεις ελλείψεις στη διαδικασία προσδιορισμού της δυνητικής βάσης υπολογισμού εσόδων καθώς και στις διαδικασίες βεβαίωσής τους. Ο Δήμος παρουσιάζει αδυναμία στη συλλογή, σύγκριση και ανάλυση δεδομένων καθώς και στην υλοποίηση αποτελεσματικών διαδικασιών για τη διασφάλιση της πληρότητας των εσόδων του. Επίσης η έλλειψη διαδικασιών επαλήθευσης και ελέγχου των στοιχείων και δεδομένων που λαμβάνει από εξωτερικές πηγές, οδηγεί σε ανακριβείς και ελλιπείς βεβαιώσεις εσόδων και κατ' επέκταση σε υποεκτίμηση των σχετικών απαιτήσεων στις Οικονομικές Καταστάσεις. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου, δεν προχωρούν στην επαλήθευση και στον έλεγχο των αποδιδόμενων ποσών που εισπράττονται από τους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας, κρατικές επιχορηγήσεις κ.τ.λ. Επιπλέον, δεν υπάρχει δυνατότητα συσχέτισης και πρόβλεψης των προϋπολογισθέντων εσόδων σε σχέση με τα εισπραττόμενα ποσά, με αποτέλεσμα να μην διασφαλίζεται η πληρότητα των εσόδων.

Ο έλεγχος εντόπισε ουσιώδεις ελλείψεις στη διαδικασία αναγνώρισης των υπόχρεων οφειλετών και στην έγκαιρη σύνταξη χρηματικών καταλόγων. Η οίκοθεν βεβαίωση αποτελεί την κύρια διαδικασία είσπραξης εσόδων του Δήμου. Η διαδικασία αυτή, επαφίεται στην καλή προαίρεση των υπόχρεων οφειλετών, δεν διασφαλίζει την πληρότητα των εσόδων και οδηγεί σε άνιση φορολογική μεταχείριση των δημοτών. Ο Δήμος δεν έχει αναπτύξει διαδικασίες ενημέρωσης, συστηματικής παρακολούθησης και επικαιροποίησης των απαιτούμενων στοιχείων, βάσει των οποίων μπορούν να συνταχθούν οι χρηματικοί κατάλογοι. Επιπροσθέτως, διαπιστώθηκε ότι ο Δήμος δε διαθέτει επαρκείς διαδικασίες για την περιοδική/τακτική ταμειακή βεβαίωση των εσόδων του. Η βεβαίωση των εσόδων δεν πραγματοποιείται εγκαίρως, παρόλο που η απαιτούμενη γνώση, σε αρκετές περιπτώσεις είναι διαθέσιμη (τα έσοδα έχουν καταχωρηθεί στο μηχανογραφικό σύστημα ως πρωτογενή δεδομένα) με συνέπεια την καθυστέρηση στη βεβαίωση αυτών. Στις περισσότερες περιπτώσεις η βεβαίωση πραγματοποιείται σε επόμενα οικονομικά έτη. Είναι γεγονός ότι, το ύψος των εσόδων παρελθόντων ετών, είναι μεγαλύτερο σε σχέση με το ύψος των βεβαιωθέντων εσόδων της χρήσης του 2015. Η συνήθης αυτή πρακτική ενδέχεται να οδηγήσει σε πιθανές παραγραφές και διαγραφές εσόδων μετά από συγκεκριμένη χρονική περίοδο καθώς και σε δυσχέρειες στην είσπραξή τους.

3.2 Σημαντικότερα ευρήματα ελέγχου ανά κατηγορία εσόδου

3.2.1 Δημοτικά Τέλη – Δημοτικός Φόρος – Τέλος Ακίνητης Περιουσίας

Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού (δημοτικά τέλη), ο φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (δημοτικός φόρος) και το τέλος ακίνητης περιουσίας αποτελούν τη σημαντικότερη κατηγορία ιδίων εσόδων του Δήμου. Ο έλεγχος διαπίστωσε ελλείψεις στις διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης αυτής της κατηγορίας εσόδων που αφορούν σε θέματα όπως:

- Μη ορθή τήρηση στοιχείων ταυτότητας ακινήτων και μετρητών ηλεκτρικής ενέργειας .
- Έλλειψη επικοινωνίας και αντιπαραβολής δεδομένων του Δήμου με τα στοιχεία του Διαχειριστή Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.)
- Ανεπαρκή λογιστική παρακολούθηση εισπράξεων και εσόδων από τους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας
- Μη έγκαιρη επεξεργασία και αναζήτηση οφειλόμενων τελών και φόρων μετά τη διακοπή ηλεκτροδότησης
- Αδυναμία παρακολούθησης και βεβαίωσης οφειλών μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων
- Δυσχέρειες στη διαχείριση στοιχείων με λοιπούς παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας εκτός Δ.Ε.Η.
- Επιβολή προστίμων και διαχείριση προσφυγών για τη βεβαίωση και είσπραξη των εσόδων αυτών

Ο Δήμος δεν καταρτίζει βεβαιωτικούς καταλόγους σε τακτά χρονικά διαστήματα και η εισπραξιμότητα του εν λόγω εσόδου σε σχέση με τα υπόλοιπα από τα βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη, ήταν 1,39% το 2014 και 1,89% το 2015. Στο λογαριασμό Γενικής Λογιστικής 30.00.00.0009 "ΔΕΗ" υπάρχει ποσό €3.253.442,84 για το οποίο δεν έχει συνταχθεί βεβαιωτικός κατάλογος.

Τήρηση στοιχείων ακινήτων και μετρητών ηλεκτρικής ενέργειας

Το τμήμα εσόδων του Δήμου αποστέλλει σε τακτά χρονικά διαστήματα στο Κλιμάκιο Πληροφορικής και Τηλεπικοινωνιών του Διαχειριστή Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.) τις νέες παροχές ή τις μεταβολές των στοιχείων των τετραγωνικών μέτρων των ακινήτων ΤΑΠ, Δ.Τ. και Δ.Φ. ανά μετρητή ηλεκτρικού ρεύματος.

Ο Δήμος δε λαμβάνει ενημέρωση από τον Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. για τη χρονική στιγμή κατά την οποία ενσωματώνονται οι αλλαγές των μετρητών στους εκδιδόμενους λογαριασμούς ηλεκτρικής ενέργειας, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατός ο υπολογισμός τυχόν διαφυγόντων εσόδων, λόγω χρονικής υστέρησης.

Ο Δήμος λαμβάνει σε ηλεκτρονική μορφή, ετησίως, συνήθως το Σεπτέμβριο, τα στοιχεία ακινήτων ανά μετρητή (π.χ. τετραγωνικά μέτρα, παλαιότητα ακινήτου, τιμή ζώνης, οικιακή ή επαγγελματική χρήση

κλπ.), όπως εξάγονται από τη βάση δεδομένων του Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.. Το αρχείο αυτό χρησιμοποιείται κυρίως για πληροφοριακούς σκοπούς και δεν πραγματοποιείται καμία διασταύρωση με τα στοιχεία που τηρούνται στο Δήμο. Επιπροσθέτως, λόγω των αδυναμιών τόσο στην αρχειοθέτηση όσο και στην προσκόμιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών, είναι δυσχερής η επιβεβαίωση της ορθότητας των στοιχείων.

Η ομάδα ελέγχου δεν προέβη σε σύγκριση του αρχείου των τελών ακινήτων από το Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε., με το αντίστοιχο αρχείο του Δήμου, καθώς το αρχείο που απεστάλη από το Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. αφορούσε την περίοδο από Ιούνιο 2015 και εντεύθεν.

Λογιστική παρακολούθηση των εισπράξεων και εσόδων από τους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας

Ο Δήμος κατά τη λογιστικοποίηση των εκκαθαρίσεων που αποστέλλουν οι πάροχοι ηλεκτρικής ενέργειας, καταχωρεί στους αντίστοιχους Κωδικούς Αριθμούς Εσόδων και Εξόδων (ΚΑΕ) και λογαριασμούς Γενικής Λογιστικής (διπλογραφικό σύστημα) τα εισπραττόμενα ποσά και όχι τα τέλη που ενσωματώθηκαν στους λογαριασμούς. Στο αρχείο που παρακολουθούνται τα συνεισπραττόμενα έσοδα γίνεται διαχωρισμός μεταξύ των ποσών δημοτικών τελών, δημοτικών φόρων και ΤΑΠ ανά Δημοτική Ενότητα και προετοιμάζονται οι αντίστοιχες εγγραφές. Η καταχώρησή τους στους αντίστοιχους λογαριασμούς γίνεται συνολικά για ΔΤ, ΔΦ και ξεχωριστά για ΤΑΠ.

Οι απαιτήσεις από τους υπόχρεους δημότες, δεν παρακολουθούνται σε λογαριασμό απαιτήσεων. Στις εγγραφές που πραγματοποιούνται, δε γίνεται διαχωρισμός μεταξύ εσόδων τρέχουσας περιόδου και εισπράξεων ανείσπρακτων προηγούμενων περιόδων και ο Δήμος δεν έχει την πληροφόρηση των εισπρακτέων και ανείσπρακτων υπολοίπων ανά οφειλέτη. Στο τέλος του έτους, πραγματοποιούνται συμψηφιστικές εγγραφές, στους μεταβατικούς λογαριασμούς από το Λογιστήριο, για την εμφάνιση των εσόδων του Νοεμβρίου και Δεκεμβρίου κάθε έτους, οι οποίοι εμφανίζονται ως εισπράξεις στον επόμενη χρήση.

Καταστάσεις επιστρεφόμενων τελών

Ο προμηθευτής ηλεκτρικής ενέργειας, σε περίπτωση διακοπής της ηλεκτροδότησης και διαγραφής του καταναλωτή, πρέπει να γνωστοποιεί στον οικείο δήμο τα στοιχεία των οφειλών των υπόχρεων για τέλη καθαριότητας και φωτισμού, φόρο ηλεκτροδοτούμενων χώρων και τέλος ακίνητης περιουσίας, προκειμένου αυτός να προβεί στην είσπραξή τους¹⁴.

¹⁴ άρθρο 43 παρ.1β του ν. 3979/2011

Στον Πίνακα 3 απεικονίζονται, ενδεικτικά για το έτος 2014, τα σύνολα καταστάσεων επιστρεφόμενων τελών που έχει στείλει η ΔΕΗ στο Δήμο. Για το έτος 2015, ήταν αδύνατη η απεικόνιση των επιστρεφόμενων τελών, λόγω μη πληρότητας του αρχείου του Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.

Τα ανωτέρω οφειλόμενα τέλη δεν παρουσιάζονται στις Οικονομικές Καταστάσεις του Δήμου και η διαδικασία που ακολουθείται για τη βεβαίωση και είσπραξή τους είναι αποσπασματική. Ο Δήμος δεν καταρτίζει σε τακτά χρονικά διαστήματα χρηματικούς καταλόγους με τα οφειλόμενα τέλη των υπόχρεων, όπως εμφανίζονται στις Καταστάσεις του Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.

Πίνακας 3: Σύνολα Καταστάσεων Επιστρεφόμενων τελών ΔΕΗ έτους 2014

ΕΤΟΣ 2014	ΔΤ/ΔΦ	ΤΑΠ	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	ΠΛΗΘΟΣ ΧΡΕΩΣΤΩΝ	ΗΜ/ΝΙΑ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ
Ιανουάριος	9.745,74	989,99	10.735,73	46	2/1/2014
Φεβρουάριος	8.279,73	1.252,90	9.532,63	34	1/3/2014
Μάρτιος	8.148,90	974,14	9.123,04	56	29/3/2014
Απρίλιος	6.116,70	678,07	6.794,77	24	3/5/2014
Μάιος	3.093,34	325,92	3.419,26	9	31/5/2014
Ιούνιος	13.084,89	1.200,81	14.285,70	29	5/7/2014
Ιούλιος	1.957,61	265,65	2.223,26	12	2/8/2014
Αύγουστος	11.932,77	940,03	12.872,80	16	30/8/2014
Σεπτέμβριος	1.779,02	218,53	1.997,55	12	4/10/2014
Οκτώβριος	5.319,79	342,05	5.661,84	14	1/11/2014
Νοέμβριος	5.688,84	439,00	6.127,84	33	29/11/2014
Δεκέμβριος	10.761,70	886,84	11.648,54	49	3/1/2015
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	85.909,03	8.513,93	94.422,96		

Μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα

Οι ιδιοκτήτες οφείλουν να δηλώνουν, εντός διμήνου από τη διακοπή, τα μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητά τους στο Δήμο για τον υπολογισμό των Δημοτικών Τελών (Δ.Τ.) και του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.) στους πραγματικούς υπόχρεους: ιδιοκτήτη, συνιδιοκτήτες, μισθωτή κ.λ.π. (ν. 25/1975, άρθρα 5 παρ.1 του ν. 3345/2005 και 24 παρ.3 του ν. 2130/1993).

Από τον έλεγχο προέκυψε ότι δεν υφίσταται στο Δήμο διαδικασία εντοπισμού των μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων για την έγκαιρη κατάρτιση βεβαιωτικών καταλόγων. Εάν δεν προσέλθουν οι δημότες να υποβάλουν τη δήλωση «μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων», τότε ο Δήμος δεν έχει αυτή την πληροφόρηση από την ΔΕΗ και υπάρχει πιθανή απώλεια εσόδων. Δημιουργήθηκε ένας χρηματικός κατάλογος ποσού €13.588,41 για το 2015, ο οποίος όμως δεν έχει βεβαιωθεί.

Οφειλές της ΕΥΔΑΠ

Η ΕΥΔΑΠ υποχρεούται να καταβάλλει δημοτικά τέλη και δημοτικό φόρο για τις εγκαταστάσεις της που στεγάζονται στην περιοχή Λίμνη Μαραθώνος.

Από τα στοιχεία της οικονομικής διεύθυνσης προκύπτει ότι η ΕΥΔΑΠ από το 2002-2008 έχει οφειλές προς τον πρώην Δήμο Μαραθώνος, συνολικού ποσού €11.537.934. Η ΕΥΔΑΠ προσέφευγε κατά οποιουδήποτε χρηματικού καταλόγου που συντασσόταν από την Οικονομική Διεύθυνση και οι υποθέσεις παραπέμπονταν στα δικαστήρια. Κατόπιν ενημέρωσης της ομάδας ελέγχου από την δικηγόρο που χειρίζεται τις εν λόγω υποθέσεις, προέκυψε ότι καμία υπόθεση με την ΕΥΔΑΠ δεν έχει τελεσιδικήσει. Οι ανωτέρω οφειλές της ΕΥΔΑΠ για το συγκεκριμένο ακίνητο, δεν έχουν βεβαιωθεί από την αρμόδια υπηρεσία του Δήμου μέχρι το χρόνο διενέργειας του ελέγχου και κατά συνέπεια, η ταμειακή υπηρεσία του Δήμου δεν έχει προχωρήσει σε αναγκαστικά μέτρα για την είσπραξη των οφειλών. Από το 2009 δεν έχει συνταχθεί κανένας χρηματικός κατάλογος αναφορικά με οφειλές της ΕΥΔΑΠ.

3.2.2. Τέλη επί ακαθαρίστων εσόδων επιτηδευματιών

Η δήλωση και η είσπραξη του τέλους 0,5%-5% επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων (άρθρο 20 του ν. 2539/97) στηρίζεται στην οικειοθελή προσέλευση των υπόχρεων.

Ο Δήμος Μαραθώνος εφαρμόζει μόνο το συντελεστή του 0,5% και δεν αναζητά τα καταστήματα που πιθανόν να ανήκουν στην κατηγορία που επιβάλλεται τέλος 5% όπως νυχτερινά κέντρα, κέντρα διασκέδασης κλπ.

Ο Δήμος δε διαθέτει διαδικασία ενημέρωσης, συστηματικής παρακολούθησης και επικαιροποίησης των επιτηδευματιών που είναι υπόχρεοι για την καταβολή του τέλους 0,5% επί των ακαθαρίστων εσόδων τους, με αποτέλεσμα η είσπραξη τους να πραγματοποιείται κυρίως οίκοθεν. Η πρακτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία του Τμήματος Εσόδων να εντοπίσει τον ακριβή αριθμό των καταστημάτων, τα οποία οφείλουν να υποβάλουν το τέλος και κατά συνέπεια, οδηγεί σε απώλεια εσόδων.

Ο Δήμος δεν έχει εκμεταλλευτεί με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο την προβλεπόμενη στο άρθρο 47 του ν. 1416/1984¹⁵ διαδικασία, σύμφωνα με την οποία, για την επιβολή και τον έλεγχο του συγκεκριμένου τέλους οι ΟΤΑ δύνανται να αιτηθούν τα αναγκαία στοιχεία από τους φορείς του δημοσίου. Ο Προϊστάμενος του τμήματος εσόδων προσέρχεται στη ΔΟΥ και προβαίνει άτυπα σε διασταύρωση των στοιχείων, προκειμένου να προχωρήσει ο Δήμος στη σύνταξη των βεβαιωτικών καταλόγων. Σε αρκετές περιπτώσεις, διαπιστώθηκε ότι δεν προσκομίζονται συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία, από τα οποία να προκύπτει ο κύκλος εργασιών των υπόχρεων επιτηδευματιών. Αντίθετα, ο υπόχρεος γνωστοποιεί με την αίτησή του το ποσό των ακαθαρίστων εσόδων του, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα αντιπαραβολής και ελέγχου, των δηλωθέντων στοιχείων, από το Τμήμα Εσόδων με κάποιο επίσημο φορολογικό έντυπο ή έγγραφο. Η άτυπη και μη συστηματική διαδικασία ελέγχου ενέχει τον κίνδυνο υπολογισμού του αναλογούντος τέλους επί λανθασμένης φορολογικής βάσης, αλλά και καθυστέρησης βεβαίωσης του συγκεκριμένου εσόδου.

Η ομάδα ελέγχου αξιοποίησε το αρχείο της ΑΑΔΕ, που περιλάμβανε το σύνολο των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο Δήμο Μαραθώνος και υπέβαλαν κατά τα έτη 2014-2015 Δήλωση Φόρου Εισοδήματος. Η περιγραφή της δραστηριότητάς τους αποτέλεσε τη βάση επιλογής, ωστόσο δεν αποκλείεται ο δηλωθείς τζίρος να μην αφορά μόνο το προς εξέταση τέλος, αλλά το σύνολο των δραστηριοτήτων της επιχείρησης. Συνολικά εντοπίστηκαν 252 επιχειρήσεις για το έτος 2015. Κατά τη διασταύρωση των στοιχείων με το σύστημα οικονομικής διαχείρισης του Δήμου, βρέθηκαν:

(α) 134 επιχειρήσεις που είχαν καταβάλλει μόνο μέρος του αναλογούντος τέλους για το 2015 και όχι το σύνολο αυτού (οι εν λόγω επιχειρήσεις ήταν υπόχρεοι του τέλους αυτού, γεγονός που προκύπτει από την αρχική προσέλευση τους για την πληρωμή του).

(β) 68 επιχειρήσεις από το αρχείο του Δήμου που δεν έχουν καταβάλει τέλος επιτηδευματιών για το 2015,

(γ) 50 επιχειρήσεις από το αρχείο του ΚΕΠΥΟ, που δεν εμφανίζονται στα αρχεία του Δήμου.

Ο εντοπισμός του διαφυγόντος εσόδου έγινε κατά προσέγγιση, δεδομένου ότι δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί με ακρίβεια, το μέρος του εσόδου που υπόκειται σε τέλος 0,5%. **Το εύρος του διαφυγόντος εσόδου από το τέλος 0,5% επί των ακαθ.εσόδων των καταστημάτων για το έτος 2015, κυμαίνεται από €0 ως €72.519.**

Το ανεξόφλητο υπόλοιπο των βεβαιωτικών καταλόγων, συνολικού ποσού €1.072.333,00, που αφορούσε έσοδα παρελθόντων ετών, ανήλθε το τέλος του 2015 σε €1.006.868,61, δηλαδή το ποσοστό εισπραξιμότητας των βεβαιωμένων οφειλών, ήταν 8,02% .

¹⁵ ν.1416/1984 (ΦΕΚ Α' 18) : "Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης".

3.2.3. Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων

Από τον έλεγχο προέκυψε ότι στο λογιστικό σύστημα του Δήμου δεν έχει καταχωρηθεί κωδικός εσόδου για την είσπραξη του τέλους παρεπιδημούντων, αν και ο Δήμος αποτελεί κατά τους θερινούς μήνες παραθεριστικό θέρετρο με πλήθος ξενοδοχείων και ενοικιαζομένων δωματίων. Το εν λόγω τέλος υπολογίζεται σε ποσοστό 0,5 επί του μισθώματος κλίνης των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων πάσης λειτουργικής μορφής. Επισημαίνεται ότι η επιβολή του από τους Δήμους είναι υποχρεωτική και η είσπραξη και μη απόδοσή του (από τους υπόχρεους) στο δικαιούχο δήμο, συνιστά υπεξαίρεση (άρθρο 375 του Π.Κ.).

Στο Δήμο δεν τηρείται βάση δεδομένων με τους υπόχρεους του εν λόγω τέλους, οι οποίοι διαφέρουν σχεδόν στο σύνολό τους από τους επιτηδευματίες που υπόκεινται στο 0,5%, εφόσον πρόκειται για ξενοδοχειακές επιχειρήσεις πάσης λειτουργικής μορφής - ξενοδοχεία, motels, bungalows, ξενώνες, επιπλωμένα διαμερίσματα κλπ

Δεν υπάρχει κάποια συνεργασία με το Ξενοδοχειακό Επιμελητήριο της Ελλάδος και δεν έχει επιχειρηθεί οποιαδήποτε καταγραφή ή επαλήθευση του συνολικού αριθμού των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται με τον τουρισμό. Η τυχόν είσπραξη εσόδων επαφίεται στην οικειοθελή προσέλευση των υπόχρεων.

Ο Δήμος δεν διενεργεί επιτόπιους ελέγχους στους χώρους λειτουργίας των επιχειρήσεων που ενδεχομένως υπάγονται στο τέλος αυτό, για την τήρηση των στοιχείων που απαιτούνται από το νόμο για την είσπραξή του.¹⁶

Η ομάδα ελέγχου, αναζήτησε από το σύστημα οικονομικής διαχείρισης GENESIS τις χρεώσεις για το τέλος παρεπιδημούντων που αφορούν τη χρήση του 2015, οι οποίες καταχωρούνται στον ΚΑΕ 0452. Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι για πέντε (5) επιχειρήσεις δεν υπάρχουν στοιχεία στο αρχείο του δήμου, ενώ φαίνεται να έχουν δηλωθεί έσοδα ύψους €1.309.189,57. Ωστόσο, το αρχείο της ΑΑΔΕ αναφέρει το συνολικό τζίρο μιας επιχείρησης, η οποία μπορεί να έχει διάφορες δραστηριότητες, εντός ή και εκτός Δήμου Μαραθώνος, συνεπώς δεν είναι δυνατόν να εντοπιστεί με ακρίβεια η φορολογική βάση που αντιστοιχεί στην υποχρέωση καταβολής τέλους διαμονής παρεπιδημούντων. Η Ομάδα ελέγχου θεωρεί ότι θα πρέπει να διερευνηθεί περαιτέρω το είδος της δραστηριότητας των συγκεκριμένων επιχειρήσεων, προκειμένου να διαπιστωθούν περιπτώσεις υποχρέωσης καταβολής

¹⁶ Άρθρο 6 παρ. 8 του ν. 1080/1980, όπως αντικ. από το άρθρο 53 παρ. 3 ν.1416/1984.

τέλους παρεπιδημούντων. Το διαφυγόν έσοδο μπορεί να εκτιμηθεί μόνο σε εύρος, το οποίο και κυμαίνεται από μηδέν έως €65.459,48.

3.2.4. Παράβολα για την έκδοση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος)

Ο Δήμος δεν παρακολουθεί συστηματικά και δε διαθέτει βάση δεδομένων για την παρακολούθηση των διαδικασιών προέγκρισης, ίδρυσης και αντικατάστασης των αδειών λειτουργίας των καταστημάτων που δραστηριοποιούνται στη διοικητική του περιφέρεια. Η πρακτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία του Τμήματος Εσόδων να εντοπίσει τον ακριβή αριθμό των καταστημάτων, τα οποία οφείλουν να υποβάλουν το τέλος και κατά συνέπεια οδηγεί σε απώλεια εσόδων. Τα έσοδα του Δήμου από τέλη για την έκδοση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, ανήλθαν σε €8.020 το 2015 και €15.400 το 2014.

Η είσπραξη του συγκεκριμένου τέλους στηρίζεται στην οικειοθελή προσέλευση των επιχειρηματιών. Δεν εντοπίστηκε διαδικασία ελέγχου – αυτοψίας από αρμόδιο συνεργείο του Δήμου για την επαλήθευση των στοιχείων που δηλώνονται από τον ενδιαφερόμενο μετά την έκδοση της αδείας όπως π.χ για τη χρήση μουσικής ή τα πραγματικά χρησιμοποιούμενα τ.μ του καταστήματος κ.λ.π. Η έλλειψη διαδικασιών ελέγχου των δηλωμένων στοιχείων με κατά τόπους αυτοψίες, ελλοχεύει την πιθανότητα διαφυγόντων εσόδων του Δήμου.

Εξετάσαμε επιχειρήσεις στην Δ.Ε Μαραθώνος και στην Δ.Ε Ν. Μάκρης που είχαν εκδώσει άδεια λειτουργίας κατά τα δύο ελεγχόμενα έτη. Μετά από έλεγχο είκοσι πέντε (25) συνολικά φακέλων, εννέα (9) για την Δ.Ε Μαραθώνος και δέκα έξι (16) για την Δ.Ε Ν.Μάκρης διαπιστώσαμε:

-Μη καταχώρηση στο σύστημα Genesis: Δεν υπάρχει δυνατότητα μηχανογραφικής παρακολούθησης της πορείας των αιτήσεων από το Τμήμα Αδειοδοτήσεων. Η ημερομηνία υποβολής της αίτησης δεν καταχωρείται στο σύστημα Genesis και η διαδικασία δεν παρακολουθείται ηλεκτρονικά. Η ομάδα ελέγχου προέβη στην ηλεκτρονική καταγραφή του μεγαλύτερου μέρους των φακέλων των επιχειρήσεων και για τις τέσσερις Δημοτικές Ενότητες (Δ.Ε.). Αποτυπώθηκε το σύνολο των εγγράφων που βρέθηκε σε φυσικό αρχείο, πρόκειται για 300 καταστήματα στην Δ.Ε. Ν. Μάκρης, 178 στην Δ.Ε Μαραθώνα, 21 στην Δ.Ε Βαρνάβα και 24 στην Δ.Ε. Γραμματικού.

-Μη πληρότητα δικαιολογητικών: Σε ορισμένες περιπτώσεις, στη διαδικασία της προέγκρισης, διαπιστώθηκε ότι λήφθηκε απόφαση από την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, χωρίς την προσκόμιση

των απαραίτητων δικαιολογητικών. Εντοπίστηκε επιχείρηση, που λειτουργούσε από το 2010 έως το 2014 χωρίς την έκδοση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας.

-*Μη ορθός υπολογισμός και είσπραξη του παραβόλου:* Εντοπίστηκαν περιπτώσεις στις οποίες δεν είχε καταβληθεί το παράβολο για την έκδοση άδειας χρήσης μουσικών, καθώς και λανθασμένη πληρωμή κατά τη διαδικασία της προέγκρισης και έκδοσης της οριστικής άδειας. Σε δύο περιπτώσεις δεν βρέθηκε στους φακέλους το Διπλότυπο είσπραξης αλλά ούτε και στο σύστημα, ενώ φαίνεται να έχει πληρωθεί το σχετικό παράβολο.

-*Μη επιβολή Διοικητικών Προστίμων:* Στις 14 από τις 25 επιχειρήσεις του δείγματος δεν προκύπτει να έχουν επιβληθεί τα προβλεπόμενα διοικητικά πρόστιμα. Εκδόθηκαν πολλές άδειες λειτουργίας παρά την ύπαρξη πλήθους παραβάσεων βεβαιωμένων από την Ελληνική Αστυνομία και την Υπηρεσία Δόμησης. Ενδεικτικά αναφέρεται περίπτωση επιχείρησης που λειτουργούσε με απόφαση προέγκρισης από το 2014 παρά την ύπαρξη: α) έκθεσης αυτοψίας τον Οκτώβριο 2014 της Διεύθυνσης Υπηρεσίας Δόμησης για αυθαίρετες κατασκευές εντός Δημοσίου Ακινήτου, β) την βεβαίωση παράβασης τον Αύγουστο 2015 από το Αστυνομικό Τμήμα Μαραθώνος και γνωστοποίηση διαπιστώσεων περί έναρξης εργασιών χωρίς άδεια από τον αρμόδιο Εισαγγελέα για λειτουργία καταστήματος, κατάληψης κοινόχρηστου χώρου, και χρήσης Αιγιαλού χωρίς άδεια λειτουργίας. Παραβλέποντας τις ανωτέρω παραβάσεις, στην εν λόγω επιχείρηση χορηγήθηκε άδεια ΚΥΕ το Σεπτέμβριο 2015.

3.2.5 Έσοδα από μισθώματα ακινήτων

Παρατηρήθηκε ότι μέχρι την ημερομηνία διενέργειας του ελέγχου μας, δεν έχουν ολοκληρωθεί οι εργασίες για την κτηματογράφηση όλων των δημοτικών ενοτήτων του Δήμου Μαραθώνος. Η Δ.Ε. Μαραθώνα και η Δ.Ε Ν.Μάκρης εντάχθηκαν στην Α' φάση Κτηματογράφησης, ενώ η Δ.Ε. Βαρνάβα και η Δ.Ε Γραμματικού θα ενταχθούν στην τελευταία φάση του κτηματολογίου. Επομένως δεν έχει ολοκληρωθεί ο έλεγχος του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ακινήτων του Δήμου σύμφωνα με τα στοιχεία του Κτηματολογίου. Μία επίσημη καταγραφή των ακινήτων από το Εθνικό Κτηματολόγιο θα ενίσχυε περισσότερο τον έλεγχο της πληρότητας των εσόδων που προκύπτουν από την εκμετάλλευσή τους.

Η βεβαίωση των εσόδων από μισθώματα γίνεται κατά κύριο λόγο χειρόγραφα με οίκοθεν βεβαιώσεις. Βεβαιωτικοί κατάλογοι συντάσσονται μόνο σε περίπτωση μη έγκαιρης καταβολής των μισθωμάτων. Η διαδικασία αυτή ενέχει κινδύνους για λάθη και παραλείψεις, ενώ συνεπάγεται πιθανή απώλεια εσόδων για το Δήμο Μαραθώνος.

Ο Δήμος δεν τηρεί ηλεκτρονική βάση δεδομένων καταγραφής των ακινήτων που εκμισθώνει, γεγονός που δυσχεραίνει την άμεση άντληση πληροφοριών και την άσκηση ελέγχου ορθότητας και πληρότητας

των στοιχείων. Ο Δήμος δε διαθέτει πλήρη κατάλογο με το σύνολο των ακινήτων που έχει στην κατοχή του (ιδιοχρησιμοποιούμενα ή εκμισθωμένα). Η αντιπαραβολή των ακινήτων που έχουν δηλωθεί στα Έντυπα Ε9 και Ε2 με αυτά που απεικονίζονται στο Μητρώο Παγίων είναι εξαιρετικά δυσχερής, διότι δεν υφίσταται μεταξύ τους κοινό πεδίο αναφοράς (πχ κοινός κωδικός Παγίου). Είναι πιθανόν να υπάρχουν και άλλα πάγια περιουσιακά στοιχεία που δεν εμφανίζονται καθόλου στα βιβλία του Δήμου.

Κατά τον έλεγχο αναφορικά με το οικονομικό έτος 2015, εντοπίστηκε διαφορά ποσού €9.585 μεταξύ των εσόδων, όπως αυτά εμφανίζονται στο έντυπο «Ε2 - Αναλυτική κατάσταση για τα μισθώματα ακινήτων (εισοδήματα από 1-1-2015 έως 31-12-2015)» και στους σχετικούς λογαριασμούς της γενικής λογιστικής. Επίσης, εντοπίστηκαν έσοδα από εκμισθωμένα ακίνητα που δεν περιλαμβάνονται στο έντυπο Ε2 (από το κυλικείο του νεκροταφείου της Ν. Μάκρης και από εκμισθωμένα περίπτερα).

Περαιτέρω, εντοπίστηκαν ακίνητα τα οποία δεν δύναται να αξιοποιηθούν, λόγω νομικών προβλημάτων και ελλείψεων, με αποτέλεσμα τη σημαντική απώλεια εσόδων για το Δήμο.

Ακόμη και για τα μισθωμένα ακίνητα, η είσπραξη του εν λόγω εσόδου γίνεται με μεγάλη δυσκολία, εφόσον οι περισσότεροι εκμισθωτές εξοφλούν τις υποχρεώσεις τους μέσω ρυθμίσεων, ενώ συχνά παραμένουν στο εκμισθωμένο χώρο αρκετό διάστημα μετά τη λήξη της συμβατικής μισθωτικής περιόδου. Διαπιστώθηκε επίσης η σύνταξη δύο χρηματικών καταλόγων συνολικού ποσού €234.134,88 που δεν έχουν οριστικοποιηθεί.

Κατά τον έλεγχο εντοπίστηκε ότι τα έσοδα από την εκμίσθωση περιπτέρων καταχωρούνται στον κωδικό εσόδου που εισπράττονται τα «Τέλη χρήσης κοινόχρηστων χώρων 0461» και όχι στον κωδικό αριθμό που καταχωρούνται τα «Μισθώματα ακινήτων 011», με αποτέλεσμα να δημιουργούνται ανακρίβειες αναφορικά με το πραγματικό ύψος των απαιτήσεων του Δήμου και την μη πλήρη απεικόνιση του εσόδου. Το ποσοστό εισπραξιμότητας των βεβαιωμένων εσόδων μέχρι τις 31/12/2014 ήταν 12,41% και μέχρι 31/12/2015 ήταν 37,87% .

Ειδικό θέμα - Μίσθωμα κυλικείου κοιμητηρίου

Η Δημοτική Επιχείρηση Πολιτισμού και Ανάπτυξης (ΔΕΠΑ) είχε αναλάβει τη διαχείριση του κυλικείου του κοιμητηρίου της Δ.Κ. Ν.Μάκρης, με την υποχρέωση να αποδίδει στον Δήμο ποσοστό 20% επί των ακαθάριστων εσόδων από την εκμετάλλευση αυτή. Κατά παράβαση της σχετικής σύμβασης δεκαετούς παραχώρησης της χρήσης του κυλικείου, ουδέποτε απεδόθη στο Δήμο το 20% επί των ετήσιων ακαθάριστων εσόδων από την εκμετάλλευση του κυλικείου. Από τον έλεγχο της παραπάνω διαδικασίας διαπιστώθηκε ότι η ΔΕΠΑ μη νομίμως προέβη σε διαγωνισμό για πενταετή εκμίσθωση του κυλικείου λίγο πριν τη λήξη της δεκαετούς σε αυτή παραχώρησης από το Δήμο Ν.Μάκρης. Μη νόμιμα

παραχωρήθηκε στην εκμισθώτρια η συνολική διαχείριση του Κοιμητηρίου καθώς και η δυνατότητα είσπραξης των δικαιωμάτων ταφής-εκταφής.

3.2.6. Έσοδα δημοτικών κοιμητηρίων

Ο Δήμος Μαραθώνος διαθέτει συνολικά οκτώ (8) Δημοτικά Κοιμητήρια εκ των οποίων τα πέντε (5) βρίσκονται στη Δημοτική Κοινότητα (Δ.Κ.) Μαραθώνα, ένα (1) στη Δ.Κ. Νέας Μάκρης, ένα (1) στη Δ.Κ. Βαρνάβα και ένα (1) στη Δ.Κ. Γραμματικού. Ενιαίος Κανονισμός Λειτουργίας των κοιμητηρίων του Καλλικρατικού Δήμου Μαραθώνος ψηφίστηκε για πρώτη φορά από την εφαρμογή του ν.3852/2010 το 2016. Κατά τα ελεγχόμενα έτη 2014-2015, η λειτουργία των δημοτικών κοιμητηρίων διεπόταν από διαφορετικούς κανονισμούς, ανάλογα με την Δ.Κ. στην οποία λειτουργούσε το εκάστοτε κοιμητήριο.

Η απουσία μηχανογράφησης στα έξι από τα οκτώ κοιμητήρια του Δήμου συνεπάγεται την απουσία στοιχειωδών ασφαλιστικών δικλίδων και επηρεάζει τον αποδοτικό έλεγχο και τη συστηματική παρακολούθησή τους από την Ταμειακή Υπηρεσία του Δήμου, με συνέπεια την αδυναμία να υπολογιστούν με ακρίβεια τα αναμενόμενα έσοδα. Διαπιστώθηκε ακόμη ότι, κατά παράβαση του ΒΔ 542/1961 σχεδόν στο σύνολο των Κοιμητηρίων δεν τηρούνται τα βιβλία που ορίζονται στο άρθρο 7 του ανωτέρω νόμου. Τα βιβλία που τηρούνται ηλεκτρονικά (στα δύο από τα οκτώ κοιμητήρια) δεν εκτυπώνονται και δε θεωρούνται από τον Δήμαρχο, με αποτέλεσμα να τίθεται υπό αμφισβήτηση η ορθότητα και πληρότητα των καταχωρήσεων.

Επιπλέον, δεν υπάρχει συστηματοποιημένη παρακολούθηση της συνολικής δυνατότητας παροχής υπηρεσιών ενταφιασμού (δεν έχει χαρτογραφηθεί η έκταση του κοιμητηρίου που διατίθεται προς ταφές) και οστεοθηκών-οστεοφυλακίων, έτσι ώστε να μπορεί ο Δήμος να διαχειρίζεται καλύτερα (στην πρώτη περίπτωση) τη διαθέσιμη έκταση για ταφές και (στη δεύτερη περίπτωση) να μπορεί να εκδίδει χρηματικούς καταλόγους με μεγαλύτερη ακρίβεια.

Οι ελλείψεις προσωπικού σε όλα τα Κοιμητήρια του Δήμου Μαραθώνος καθιστά μη αποδοτική τη λειτουργία τους τόσο ως προς τη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες όσο και ως προς τη δυνατότητα συλλογής και επεξεργασίας στοιχείων που αφορούν τα έσοδα της υπηρεσίας κοιμητηρίων.

Παρατηρήθηκε, η μη χρήση τυποποιημένων εντύπων για τις συναλλαγές που εκτελούνται στα Δημοτικά Κοιμητήρια, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η εγκυρότητα αυτών. Η έλλειψη αυτή δημιουργεί α) τον κίνδυνο παραλείψεων ή παρατυπιών στη διαδικασία διαχείρισης των εσόδων και β) τον κίνδυνο δημιουργίας ανεξόφλητων απαιτήσεων, από την πιθανή αμφισβήτηση της συχνά «προφορικής» εντολής του υπόχρεου.

Διαπιστώθηκε επίσης απουσία καταγεγραμμένων διαδικασιών που περιγράφουν αναλυτικά και με σαφήνεια τις απαιτούμενες λειτουργίες που πρέπει να ακολουθούνται κατά τα στάδια της τιμολόγησης, βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων από τα Δημοτικά Κοιμητήρια, γεγονός που περιορίζει την ομοιογένεια και τη συστηματοποίηση της τιμολόγησης αυτών (πληρότητα), καθώς εγκυμονεί ο κίνδυνος παραλείψεων ή παρατυπιών (ορθότητα).

Δεν υπάρχει συστηματοποιημένη παρακολούθηση της συνολικής δυνατότητας παροχής υπηρεσιών κοιμητηρίου, ώστε να μπορεί ο Δήμος να εκδίδει χρηματικούς καταλόγους με μεγαλύτερη ακρίβεια. Στο μηχανογραφικό πρόγραμμα «Διαχείριση Κοιμητηρίων» που τηρείται για τα δύο κοιμητήρια δεν υπάρχει δυνατότητα «αναζήτησης» πληροφοριών ανά θανόντα με όλες τις κατηγορίες εσόδων. Άντληση πληροφοριών γίνεται με αναζήτηση του ονόματος του θανόντος ανά κατηγορία εσόδου, διαδικασία ιδιαίτερα χρονοβόρα και δυσχερής.

Παρατηρήθηκε σημαντική καθυστέρηση στη βεβαίωση των εν λόγω εσόδων, η οποία πραγματοποιείται αποσπασματικά. Οι μόνοι βεβαιωτικοί κατάλογοι που έχουν συνταχθεί από το τμήμα Εσόδων του πρώην Δήμου Ν.Μάκρης αφορούν το τέλος σύστασης οικογενειακού τάφου. Συγκεκριμένα συντάχθηκαν επτά (7) βεβαιωτικοί κατάλογοι το 2008 και ένας (1) το 2009 συνολικού ποσού ευρώ €99.420, στους οποίους περιλαμβάνονταν οφειλές για αγορά οικογενειακού τάφου από το 2006-2009. Μέχρι το 2015, είχε εισπραχθεί συνολικό ποσό ευρώ €19.652,78. Επίσης η δυνατότητα εξόφλησης σε δόσεις των σχετικών με τα κοιμητήρια τελών ελλοχεύει τον κίνδυνο απώλειας εσόδων, καθιστά αδύνατη την ολοκληρωμένη παρακολούθηση του συνόλου της οφειλής και δημιουργεί προβλήματα έλλειψης ρευστότητας στο ταμείο του Δήμου.

Κατά τα έτη 2014 και 2015 δεν υπήρχε κωδικός εσόδου και δεν εισέπρατταν τέλος ανακομιδής από το κοιμητήριο της Δ.Κ. Ν.Μάκρης. Στο σύστημα εντοπίστηκαν 63 αιτήσεις εκταφής για τις οποίες δεν έχει εισπραχθεί το αντίστοιχο τέλος. Επίσης το δικαίωμα καθαριότητας, ενώ αφορούσε αρχικά μόνο το κοιμητήριο της Δ.Κ. Ν.Μάκρης, μετά την ψήφιση του ενιαίου κανονισμού λειτουργίας των Κοιμητηρίων, χρεώθηκε αναδρομικά στους υπόχρεους όλων των Δ.Κοινοτήτων του Δήμου Μαραθώνος για τα έτη 2011-2015. Τέλος διαπιστώθηκε ελλιπής εφαρμογή των κανονισμών λειτουργίας των Δ.Κ., γεγονός που ελλοχεύει τον κίνδυνο απώλειας δυνητικών εσόδων για τον Δήμο.

Κοιμητήρια Δημοτικής Κοινότητας (Δ.Κ.) Μαραθώνα: Ο Κανονισμός λειτουργίας των Κοιμητηρίων της Δ.Κ. Μαραθώνος υφίσταται πριν από το 2007. Μόνο σε ένα από τα πέντε κοιμητήρια της Δ.Κ. υπηρετούσε ένας δημοτικός υπάλληλος ως εργάτης καθαριότητας. Κατά τα έτη 2014-2015 όπως προέκυψε από την επεξεργασία των στοιχείων του Ημερολογίου Διπλοτύπων Είσπραξης σε συνδυασμό με τις Αναλυτικές Καταστάσεις, ο Δήμος Μαραθώνος δεν εισέπραξε για την Δ.Κ. Μαραθώνος έσοδα από τα ακόλουθα: (i) δικαίωμα επταετούς ταφής μη δημοτών, (ii) τέλος οικογενειακών τάφων, (iii)

παράταση διαμονής δημοτών/μη-δημοτών, (iv) δικαίωμα ανακομιδής οστών και (v) εκσκαφή-άνοιγμα μνήματος. Το κόστος εκταφών για τα κοιμητήρια αυτής της Δ.Κ. το εισέπρατταν εξωτερικοί «συνεργάτες» χωρίς να έχει υπογραφεί σχετική σύμβαση με τον Δήμο.

Κοιμητήριο Δημοτικής Κοινότητας Ν.Μάκρης: Ο Κανονισμός Λειτουργίας του κοιμητηρίου εγκρίθηκε το 1999. Είναι το μόνο Κοιμητήριο του Δήμου Μαραθώνος που διαθέτει τοπογραφικό σχεδιάγραμμα με πλήρη χαρτογράφηση καθώς και ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης ανά κατηγορία εσόδου από το 2004. Η συνολική διαχείριση του Κοιμητηρίου (όχι μόνο του κυλικείου) και η δυνατότητα είσπραξης των δικαιωμάτων ταφής-εκταφής είχε παραχωρηθεί (όπως αναλύθηκε στην ενότητα μισθώματα ακινήτων) από την ΔΕΠΑ σε ιδιώτη. Δεν είναι δυνατόν να υπολογισθεί με ακρίβεια το συνολικό ποσό διαφυγόντων εσόδων για το Δήμο.

Κοιμητήριο Δημοτικής Κοινότητας Βαρνάβα: Το κοιμητήριο διέθετε Κανονισμό λειτουργίας από το 1993, ενώ δεν τηρείται κανένα βιβλίο, εκτός ενός χειρόγραφου. Σε σύνολο 441 καταγεγραμμένων οικογενειακών τάφων εντοπίστηκαν 22 για τους οποίους δεν έχουν εκδοθεί τελικά παραχωρητήρια και δεν έχουν εξοφληθεί.

Κοιμητήριο Δημοτικής Κοινότητας Γραμματικού Το κοιμητήριο της Δ.Κ. Γραμματικού από την έναρξη λειτουργίας του, δε διέθετε εγκεκριμένο Κανονισμό λειτουργίας. Στο κοιμητήριο δεν τηρείται κανένα βιβλίο ούτε ηλεκτρονικά αλλά ούτε και χειρόγραφα για την παρακολούθηση των κινήσεων. Οικονομικά στοιχεία τελών και δικαιωμάτων δεν υπάρχουν για την δημοτική κοινότητα Γραμματικού και δεν προκύπτουν ούτε από την ηλεκτρονική αναζήτηση που διενεργήθηκε.

3.2.7. Έσοδα από πρόστιμα ΚΟΚ ΤΟΥ ΝΔ 805/1971 ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝ 170/1967 (άρθρο 31 Ν 2130/1993)

Η βεβαίωση των εσόδων για πρόστιμα Κ.Ο.Κ δεν πραγματοποιείται εγκαίρως, η παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος μεταξύ της διαπίστωσης της παράβασης και της αναζήτησης είσπραξης των προστίμων, αλλοιώνει το σκοπό των οικείων διατάξεων του Κ.Ο.Κ. και δε συμβάλλει στην βελτίωση της εύρυθμης κυκλοφοριακής οργάνωσης του Δήμου. Τα πρόστιμα του Κ.Ο.Κ. αποτελούν σημαντικό διαφυγόν έσοδο για το Δήμο Μαραθώνος, δεν συντάσσονται και δεν βεβαιώνονται σε ετήσια βάση χρηματικοί κατάλογοι. Το Νοέμβριο του 2015 βεβαιώθηκε ο πρώτος χρηματικός κατάλογος (αρ.Χ.Κ. 680) για την είσπραξη των προστίμων του Κ.Ο.Κ., συνολικού ποσού €30.730,00.

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε μεγάλη χρονική καθυστέρηση στην καταχώρηση των κλήσεων στο σύστημα Genesis - κλήση παράβασης που βεβαιώθηκε το 2005, καταχωρήθηκε στην ειδική εφαρμογή του Δήμου το 2017. Το 2014 καταχωρήθηκαν συνολικά 188 κλήσεις των ετών 2010-2014, ενώ το 2015

καταχωρήθηκαν 164 των ετών 2009-2015. Οι περισσότερες από τις 115 κλήσεις του έτους 2010 συνολικού ποσού €13.755,00, καταχωρήθηκαν στο σύστημα Genesis το 2018, σύμφωνα με την ημερομηνία καταχώρησης που καταγράφεται στο σύστημα. Το σύνολο των καταγεγραμμένων κλήσεων στο Genesis, για τα έτη 2005-2015, ανέρχονται σε 551 και με συνολικό ποσό χρέωσης €77.386,15, από αυτές οι 289 προέρχονται από αστυνομική αρχή, οι 256 είναι της Δημοτικής Αστυνομίας, ενώ για 6 από αυτές δεν έχει σημειωθεί η εκδούσα αρχή. Για το έτος 2006 δεν υπάρχει καμία εγγραφή, δεν υπάρχουν στοιχεία στο μηχανογραφικό σύστημα Genesis και δεν εντοπίστηκαν στο φυσικό αρχείο του Δήμου.

Πίνακας 4: Κλήσεις Παραβάσεων του ΚΟΚ 2005-2015

Έτος Παράβασης	Σύνολο Κλήσεων	Κλήσεις Αστυνομικής Αρχής	Κλήσεις Δημοτικής Αστυνομίας	Κλήσεις Χωρίς Εκδούσα αρχή	Χωρίς Ονομ/νο	Χωρίς ΑΦΜ	Συνολικό ποσό
2005	1	1	0	0	0	0	65,50
2006	0	0	0	0	0	0	0,00
2007	6	6	0	0	0	0	990,00
2008	5	5	0	0	0	0	1.870,00
2009	8	6	1	1	0	0	850,00
2010	115	34	80	1	0	22	13.755,00
2011	177	92	84	1	0	44	23.815,65
2012	40	33	7	0	0	6	9.970,00
2013	47	44	0	3	1	4	9.820,00
2014	21	20	1	0	0	3	4.860,00
2015	131	48	83	0	0	25	11.390,00
ΣΥΝΟΛΑ ΕΤΩΝ 2005-2015	551	289	256	6	1	104	77.386,15

Όταν οι κλήσεις αποστέλλονται από άλλους φορείς εκτός της Δημοτικής Αστυνομίας (Ελληνική Αστυνομία, ΕΛΤΑ) λαμβάνονται σε άτακτα χρονικά διαστήματα, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η πιθανότητα δημιουργίας ανεξόφλητων ή επισφαλών απαιτήσεων και να καθίσταται δυσχερής ο διαχωρισμός του εσόδου ανά έτος. Επίσης η διαδικασία ελέγχου των στοιχείων των παραβατών μέσω

της Δ/σης Συγκοινωνιών και της αρμόδιας υπηρεσίας της ΑΑΔΕ, συμβάλλει στην καθυστέρηση βεβαίωσης των εσόδων και αυξάνει τις πιθανότητες διαφυγόντων εσόδων.

Μας δόθηκαν 41 αποφάσεις της Επιτροπής Εκδίκασης Ενστάσεων, οι οποίες αφορούσαν όλες το έτος 2015. Εντοπίστηκαν 29 περιπτώσεις διαγραφής κλήσεων, που αφορούσαν παραβάσεις του ΚΟΚ συνολικού ποσού €2.470,00 και με αποφάσεις της Επιτροπής, το προς είσπραξη ποσό μειώθηκε σε €1.430,00. Συνολικά αποφασίστηκαν διαγραφές Προστίμων Παράβασης του ΚΟΚ ύψους €1.040. Επίσης εξετάστηκαν 12 ενστάσεις που αφορούσαν παράβαση του Κανονισμού Καθαριότητας συνολικού ποσού €7.410,00 και αποφασίσθηκε διαγραφή ποσού €6.100,00. Το υπόλοιπο προς είσπραξη ποσό ανέρχεται σε €1.310,00. Οι αποφάσεις διαγραφής κλήσεων περιλαμβάνουν γενική και αόριστη αιτιολογία αποδοχής της Ένστασης.

Από τις 20 κλήσεις που βεβαιώθηκαν από την Ελληνική αστυνομία κατά το έτος 2014, είχαν πληρωθεί μέχρι και τον Ιούνιο του 2018 μόνο δύο (2) από αυτές ενώ από δείγμα 48 κλήσεων του 2015 πληρώθηκαν δέκα έξι (16) και ακυρώθηκαν δύο (2).

3.2.8. Τέλη χρήσης κοινοχρήστων χώρων

Ο Δήμος δε διαθέτει μηχανογραφημένη διαδικασία καταγραφής και αρχειοθέτησης των υφιστάμενων χορηγούμενων αδειών κατάληψης κοινοχρήστων χώρων που να υποστηρίζει αποτελεσματικά την έγκαιρη έκδοση βεβαιωτικών καταλόγων και την παρακολούθηση των σχετικών απαιτήσεων.

Επίσης διαπιστώθηκε ότι δε διενεργούνται συστηματικά και στοχευμένα αυτοψίες. Σημαντικό είναι το γεγονός της κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας το 2013, θέμα που δημιούργησε προβλήματα σε όλες τις περιπτώσεις των τελών που απαιτούν αυτοψία. Μέσα στο 2014, δεν πραγματοποιήθηκε κανένας έλεγχος για παράνομη κατάληψη κοινοχρήστου χώρου, από υπαλλήλους του Δήμου.

Μετά την επανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας (Οκτώβριος του 2015), πραγματοποιήθηκαν δώδεκα (12) αυτοψίες για παράνομες καταλήψεις κοινόχρηστων χώρων από κλιμάκιο της Δημοτικής Αστυνομίας. Οι έλεγχοι αυτοί δεν έγιναν στοχευμένα (σε περιπτώσεις που κάποιος έχει πληρώσει την προηγούμενη χρήση, ενώ στην παρούσα χρήση δεν έχει προσέλθει). Από τον έλεγχο των αυτοψιών εντοπίστηκαν τρεις (3) περιπτώσεις όπου το τέλος είχε ήδη πληρωθεί από τους υπόχρεους χωρίς η Δημοτική Αστυνομία να είναι σε θέση να το γνωρίζει - δεν υφίσταται ηλεκτρονική διασύνδεση με το Τμήμα Εσόδων.

Επιπλέον, οι σχετικές διαδικασίες (αποφάσεις επιβολής τελών και προστίμων Δημάρχου, επίδοση ειδικής κοινοποίησης αποσπάσματος βεβαιωτικού καταλόγου στους οφειλότες, προθεσμία τριάντα ημερών για άσκηση ενδίκων μέσων, σύνταξη χρηματικών καταλόγων) καθυστερούν σημαντικά με

αποτέλεσμα η βεβαίωση του εσόδου και ο λογισμός του στη σωστή χρήση να μην είναι εφικτός, ενώ δεν εκλείπει ο κίνδυνος απώλειας εσόδων, λόγω του μεγάλου αριθμού των υπόχρεων σε καταβολή του τέλους και της δυσκολίας ανεύρεσης των οφειλετών.

Περαιτέρω, ο Δήμος δε διαθέτει επαρκείς διαδικασίες για την περιοδική/τακτική ταμειακή βεβαίωση των εσόδων του. Η είσπραξη των τελών για τα έτη 2014 και 2015, πραγματοποιήθηκε κυρίως οίκοθεν. Όπως αποδεικνύεται από τους οικείους λογαριασμούς του εσόδου, το έσοδο από τα τέλη χρήσης κοινόχρηστων χώρων μειώθηκε σημαντικά από €71.906,44 το 2014, σε μόλις €39.912,44 το 2015.

Οι βεβαιωτικοί κατάλογοι, συντάσσονται αποσπασματικά και κατά περίπτωση. Αναφορικά με το τέλος κοινοχρήστου χώρου συντάχθηκε ένας βεβαιωτικός κατάλογος το 2014 ποσού 25.706,5 ευρώ, δηλαδή μόλις 4% του συνόλου των βεβαιωτικών καταλόγων του έτους και ποσοστό εισπραξιμότητας 21% μέχρι 31/12/2015. Αντίστοιχα, το 2015 συντάχθηκαν δύο (2) βεβαιωτικοί κατάλογοι (για το τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων Π.Ο.Ε και το τέλος χρήσης αιγιαλού) συνολικού ποσού € 36.169,50, ποσοστό 8,80% επί των συνολικών βεβαιωτικών καταλόγων, με ποσοστό εισπραξιμότητας 40%.

Από τα υπόλοιπα των βεβαιωτικών καταλόγων που συντάχθηκαν μέχρι 31/12/2012 συνολικού ποσού € 501.528,55, διαπιστώθηκε χαμηλό ποσοστό εισπραξιμότητας στο 2015. Συγκεκριμένα, μέσα στην χρήση 2013 το ποσοστό ανήλθε σε 8,32% και σε 3,01% μέχρι 31/12/2015. Ανάλυση της εισπραξιμότητας των βεβαιωτικών καταλόγων παρατίθεται στους Πίνακες 4 και 5 στο Παράρτημα Α της Έκθεσης.

Τέλη από Πανηγύρια και μικροπωλητές

Η μη εγκατάσταση της εφαρμογής του συστήματος Genesis στο Τμήμα Αδειοδοτήσεων καθιστά αδύνατη την συστηματική παρακολούθηση και τον ακριβή υπολογισμό των εσόδων προς είσπραξη αυτού του τέλους. Η απουσία της δημοτικής αστυνομίας τα έτη 2014 και 2015 οδήγησε στην απουσία ελέγχου της κατάληψης χώρου από μη έχοντες την άδεια και στη μη επιβολή προστίμων σε παράνομους πωλητές, οι οποίοι δεν διέθεταν νόμιμη άδεια πλανόδιου εμπορίου ή αριθμό φορολογικού μητρώου.

Κατά τον έλεγχό μας εξετάσαμε δειγματοληπτικά τις αιτήσεις από δύο εμποροπανηγύρεις της Δ.Ε Νέας Μάκρης και Μαραθώνα κατά τα έτη 2014 και 2015. Συγκεκριμένα από δείγμα 40 αιτήσεων που λάβαμε είκοσι (20) από το πανηγύρι της Αγίας Μαρίνας στη Δ.Ε. Ν. Μάκρης κατά το έτος 2014 και είκοσι (20) από το πανηγύρι του Αγίου Ιωάννη στη Δ.Κ. Μαραθώνα το 2015, εντοπίστηκαν παραλείψεις ως προς τον έλεγχο καθώς και την πληρότητα των κατατεθέντων δικαιολογητικών. Οι αιτήσεις στο σύνολό τους δε διέθεταν: (α) φορολογική και ασφαλιστική ενημερότητα, (β) Άδεια Ασκήσεως Υπαίθριου Εμπορίου, (γ) βεβαίωση εγγραφής στο Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο, (δ) απόδειξη ταμειακής μηχανής

τρέχοντος έτους. Τέλος μείωση παρουσίασε για το 2015 το έσοδο από τα τέλη χρήσης για πανηγύρια και μικροπωλητές, το οποίο ανήλθε σε €27.212,00, ενώ το 2014 ήταν €34.189,00.

Τέλη Διαφήμισης

(α) Τέλος Διαφήμισης (άρθρο 5 ν.1900/90)

Ο Δήμος δε διαθέτει τυποποιημένη διαδικασία καταγραφής των πρόσφορων δημοτικών κοινόχρηστων χώρων για τη διενέργεια διαφημίσεων, με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση να γνωρίζει τις νόμιμες προς εκμετάλλευση διαφημιστικές θέσεις. Δεν συγκροτούνται συνεργεία για την διενέργεια αυτοψιών ή επιτόπιων ελέγχων και ελλοχεύει κίνδυνος απώλειας εσόδων από την έλλειψη εσωτερικής οργάνωσης του Δήμου.

Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν στην υπαίθρια διαφήμιση, ανήκει στις αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας. Κατά το έτος 2013 πραγματοποιήθηκαν αυτοψίες και κατεγράφησαν όλες οι διαφημιστικές πινακίδες του Δήμου ωστόσο, η ομάδα ελέγχου ενημερώθηκε από υπαλλήλους της Δημοτικής Αστυνομίας ότι τα αρχεία δεν ανευρέθηκαν μετά την επανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας. Δεν τέθηκε υπόψη μας σχετικό πόρισμα ελέγχου περί απώλειας αρχείων.

Δεν υφίστανται ενεργές συμβάσεις διαφήμισης κυρίως από την παραχώρηση χρήσης πλασιών και στεγάστρων στις στάσεις των υπεραστικών συγκοινωνιών του Δήμου Μαραθώνος. Οι διαφημιστικές πινακίδες των στάσεων παραμένουν ανεκμετάλλευτες, δεν υπάρχει ενδιαφέρον από την πλευρά των επιχειρηματιών, έγιναν κάποιες προσπάθειες εκμετάλλευσής τους πριν το 2014 αλλά οι διαγωνισμοί κηρύχθηκαν άγονοι. Οι κεντρικοί λεωφόροι που διέρχονται από το Δήμο Μαραθώνος (Λεωφόρος Μαραθώνος και Διονύσου) και στις οποίες έχουν αναρτηθεί πολλές επιγραφές, διαφημιστικές πινακίδες κλπ, δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα του Δήμου αλλά της Περιφέρειας.

Παρατηρήθηκε χαμηλή εισροή εσόδων από τέλη διαφήμισης σε Στάσεις Λεωφορείων από μια «προφορική» συνεργασία από 22.11.2012-20.01.2015 με εταιρεία Ραδιοταξί που δραστηριοποιείται στην περιοχή. Η συμφωνία αφορούσε την ενοικίαση 8 πλασιών σε στάσεις λεωφορείων, με επιβάρυνση €0,57/εβδομάδα ή €30/έτος. Συνολικά εισπράχθηκαν €576.

(β) Τέλος Διαφήμισης της «Κατηγορίας Δ» του άρθρου 15 του ΒΔ 24/9-20/10/1958 (άρθρο 9 Ν.2880/2001)

Η απόδοση του τέλους για όλες τις ενέργειες γίνεται πάντοτε από τον διαφημιζόμενο, το σύνολο των ποσών που εισπράττονται αποτελεί πόρο που τηρείται στο Τ.Π.κΔ. και αποδίδεται στους Ο.Τ.Α. κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 9 του Ν.2880/2001. Αναφορικά με το τέλος διαφήμισης της «Κατηγορίας Δ'»

κατηγορίας πιστώθηκαν από το Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων κατά το έτος 2014 συνολικά €77.180,00.

Η έλλειψη επαρκών και πρόσφορων δημοτικών κοινόχρηστων χώρων, στους οποίους να επιτρέπεται η τοποθέτηση ειδικά διαμορφωμένων πλαισίων για τη διενέργεια διαφήμισεων, αλλά και οι άγονοι διαγωνισμοί για τη μίσθωση των στεγάστρων των λεωφορείων, έχουν συμβάλει αφενός στη μείωση των εσόδων από τέλη διαφήμισης και αφετέρου στον περιορισμό των δυνατοτήτων προβολής των επιχειρηματικών δράσεων των πολιτών.

Τέλη Χρήσης Αιγιαλού

Η μίσθωση αιγιαλού και παραλίας για «απλή χρήση», παραχωρείται ετησίως, από το Δημόσιο μέσω της Κτηματικής Υπηρεσίας στους δήμους. Η διαδικασία παραχώρησης χρήσης αιγιαλού προβλέπεται στο ν.2971/2001 (ΦΕΚ 285 Α'), ενώ με Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις που εκδίδονται κάθε χρόνο καθορίζονται οι προϋποθέσεις, τα τεχνικά θέματα, οι όροι και οι αναγκαίες λεπτομέρειες. Ο Δήμος Μαραθώνος διαθέτει ακτογραμμές συνολικού μήκους 38 χιλιομέτρων με πολλές ιδιαιτερότητες (αρχαιολογικοί χώροι, ζώνη απολύτου προστασίας πευκοδάσους Σχοινιά, παρεμβάλλεται δημόσιο κτήμα στην προβολή των επιχειρήσεων, αυθαίρετα δομημένα και επί του αιγιαλού κτίσματα καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος κλπ). Οι αλλαγές σε ετήσια βάση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, δυσχεραίνουν τον προγραμματισμό και καθιστούν αδύνατη την έγκαιρη παραχώρηση του αιγιαλού πριν την έναρξη της θερινής περιόδου.

Σύμφωνα με την ΚΥΑ Δ1ΟΒ1027032ΕΞ2014 /1033/ 11.02.2014 (ΦΕΚ Β', 328), η οποία ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, η διαδικασία παραχώρησης απαιτούσε την σύμφωνη γνώμη της οικείας Κτηματικής υπηρεσίας και τα μισθωτήρια συμβόλαια έπρεπε να προσυπογράφονται από τον προϊστάμενο αυτής. Η Κτηματική Υπηρεσία, κατά τον έλεγχο των αιτημάτων παραχώρησης χρήσης αιγιαλού στη Δ.Ε. Ν.Μάκρης, διαπίστωσε ότι υφίστανται αυθαίρετες κατασκευές και καταλήψεις χώρων και ζήτησε από τον Δήμο να απέχει της υπογραφής σε 6 μισθωτήρια. Τα δικαιολογητικά είχαν σταλεί στην Κτηματική Υπηρεσία χωρίς έλεγχο των όρων και προϋποθέσεων που έθετε η ΚΥΑ (π.χ. μη ύπαρξη επιχείρησης όπισθεν του αιτούμενου χώρου, σταθερές κατασκευές που υφίστανται από προηγούμενα έτη, ανύπαρκτο πλάτος ακτής, λανθασμένη τοποθέτηση χώρου κλπ).

Το έτος 2015, τα μισθωτήρια συμβόλαια παραχώρησης υπεγράφησαν με μεγάλη καθυστέρηση, δύο και τρεις μήνες μετά την έναρξη της τουριστικής περιόδου και δεν είχαν επισυναπτόμενη τη βεβαίωση

είσπραξης όπως προβλεπόταν από την οικεία ΚΥΑ¹⁷. Στο σύνολο των περιπτώσεων, οι μισθωτές είχαν εγκατασταθεί στον παραχωρούμενο χώρο, πριν την υπογραφή του μισθωτηρίου συμβολαίου, με αποτέλεσμα την απώλεια εσόδων για τους μήνες πριν από την υπογραφή της σύμβασης. Εντοπίστηκαν επιχειρήσεις που λειτουργούσαν σε χώρο, η μίσθωση του οποίου είχε λήξει και η επιχείρηση συνέχιζε την δραστηριότητά της. Απώλεια εσόδων από επιτηδευματίες, που προέβησαν σε αυθαίρετη χρήση του αιγιαλού για ολόκληρη την θερινή περίοδο, χωρίς την υποβολή αίτησης για παραχώρηση αιγιαλού. Τα έσοδα αυτά δεν δύναται να υπολογιστούν, πόσο μάλλον να βεβαιωθούν.

Η διαδικασία παραχώρησης χρήσης του αιγιαλού δεν παρακολουθείται ηλεκτρονικά. Το φυσικό αρχείο των φακέλων, των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, φυλάσσεται στο Τμήμα Αδειοδοτήσεων που εδρεύει στο δημοτικό κατάστημα της Δ.Κ. Μαραθώνος, ενώ τα μισθωτήρια συμβόλαια παραχώρησης αρχειοθετούνται στο Τμήμα Εσόδων που βρίσκεται στη Δ.Κ. Ν.Μάκρης. Μελετώντας τους φακέλους των καταστημάτων που δραστηριοποιούνται στο Δήμο, η ομάδα ελέγχου εντόπισε πλήθος μηνύσεων και καταγγελιών για παράνομες κατασκευές, αυθαίρετη χρήση χώρων, καταπάτηση αιγιαλού, καταστήματα εντός αρχαιολογικού χώρου, κλπ τόσο από απλούς πολίτες όσο και από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές (Τουριστική αστυνομία, Λιμεναρχείο, Ελληνική Αστυνομία). Προβλήματα εντοπίστηκαν επίσης, αναφορικά με τον έλεγχο χρήσης γης, οι άδειες χορηγούνται χωρίς να εξετάζεται η νομιμότητα των τίτλων κτήσης.

Στις περιπτώσεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων, οι ΟΤΑ ενεργούν κατά δέσμια αρμοδιότητα και δεν καταλείπεται σ' αυτούς διακριτική ευχέρεια στην επιμέτρηση και επιβολή της διοικητικής κύρωσης. Αυτό σημαίνει ότι επιβάλλουν τις διοικητικές κυρώσεις που τους υποδεικνύονται από τον αρμόδιο ελεγκτικό μηχανισμό που διενέργησε τον έλεγχο (π.χ. Υγειονομική Υπηρεσία, ΕΛ.ΑΣ.), εκτός των περιπτώσεων στις οποίες υφίσταται αντιστοίχιση παράβασης- κύρωσης (π.χ. σφράγιση καταστημάτων που λειτουργούν άνευ αδείας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον α.ν. 2520/1940, ΦΕΚ 273/Α/1940), οπότε δεν είναι απαραίτητη η υπόδειξη. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου (Τεχνική Υπηρεσία, Δημοτική Αστυνομία, Τμήμα Αδειοδοτήσεων Ρύθμισης Εμπορικών Δραστηριοτήτων και Τουρισμού) δεν έχουν επιβάλλει τις προβλεπόμενες διοικητικές κυρώσεις (αναστολή λειτουργίας επιχείρησης, αφαίρεση άδειας λειτουργίας, σφράγιση καταστήματος, παύση λειτουργίας), ασκώντας την εκ του νόμου αρμοδιότητά τους. Επίσης ο Δήμος δεν ενημέρωσε άμεσα τις κατά τόπους αρμόδιες Κτηματικές

¹⁷ ΚΥΑ ΔΔΠ0005159 / 586Β'ΕΞ2015 / 07.04.2015 (ΦΕΚ 578/09.04.2015 τεύχος Β') Ο οικείος Δήμος επί ποινή ακυρότητας της μισθωτικής σύμβασης, όφειλε να ενσωματώσει στο οριστικό σχέδιο των συμβάσεων τις υποδεικνυόμενες τροποποιήσεις του Προϊσταμένου της Περιφερειακής Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας καθώς και τον αριθμό διπλοτύπου είσπραξης του ποσοστού υπέρ του Δημοσίου.

Υπηρεσίες, προκειμένου αυτές να προβαίνουν στη λήψη μέτρων προστασίας στις περιπτώσεις καταπατήσεων ή αυθαίρετων επεμβάσεων επί των κοινοχρήστων χώρων¹⁸.

Λόγω αυτών των προβλημάτων, καθώς και της έλλειψης μηχανογραφικής υποστήριξης, ο έλεγχος περιορίστηκε στα δικαιολογητικά των εσόδων που λογίστηκαν στο 2014 και 2015 και αφορούν κυρίως οίκοθεν εισπράξεις ποσών. Το 2015 βεβαιώθηκαν €25.461,80 και εισπράχθηκαν €19.591,80, ενώ το 2014 είχαν εισπραχθεί μόλις €1.191,68. Η σύνταξη βεβαιωτικών καταλόγων για το εν λόγω τέλος, αφορούσε έσοδα προηγούμενων χρήσεων που δεν είχαν βεβαιωθεί. Κατά συνέπεια, συμπεράσματα περί της έγκαιρης, ακριβούς και πλήρους βεβαίωσης των σχετικών εσόδων δεν δύναται να εξαχθούν.

3.2.9. Τέλη Ύδρευσης

Ο Δήμος Μαραθώνος, υδροδοτείται διαμέσου πέντε μεγάλων παροχών που διατίθενται από την ΕΥΔΑΠ, για την ενίσχυση του τοπικού δικτύου. Το 2014 έγιναν κάποιες προσπάθειες για την χαρτογράφηση του δικτύου ύδρευσης του Δήμου, με σκοπό η ΕΥΔΑΠ να αναλάβει αποκλειστικά τη διαχείριση του δικτύου ύδρευσης, αλλά δεν τελεσφόρησαν. Η χαρτογράφηση δεν έχει παραδοθεί στο Δήμο.

Τα προβλήματα της «διαχείρισης των τελών ύδρευσης» του Δήμου, ξεκίνησαν από το 2011 (συνένωση Δήμων με το Πρόγραμμα Καλλικράτης) όπου οι ληξιπρόθεσμες οφειλές προς την ΕΥΔΑΠ ανέρχονταν στο ποσό των €33.430.739,00, για την εξόφληση του οποίου ο Δήμος επιχορηγήθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών σύμφωνα με την 16349/24-4-2013 απόφαση του. Η ως άνω επιχορήγηση δεν έλυσε όμως το πρόβλημα, αφού ο Δήμος εξακολουθεί να αντιμετωπίζει μέχρι σήμερα πρόβλημα στην εξόφληση των τρεχόντων λογαριασμών, οι οποίοι καθίστανται συνεχώς ληξιπρόθεσμοι.

Η κατανάλωση ύδατος που χρεώνει η ΕΥΔΑΠ το Δήμο Μαραθώνος είναι πολύ μεγαλύτερη από την κατανάλωση που καταγράφει και υπολογίζει να εισπράξει ο Δήμος από τους υπόχρεους δημότες/κατοίκους. Ο Δήμος δεν τηρεί αρχείο (ηλεκτρονικό ή χειρόγραφο) για να παρακολουθεί τους λογαριασμούς της ΕΥΔΑΠ. Για τις ανάγκες του ελέγχου μας και για τον εντοπισμό της διαφοράς του «ισοζυγίου Δήμου-ΕΥΔΑΠ», ζητήσαμε συγκεντρωτικά στοιχεία από την ΕΥΔΑΠ (εκδόθηκαν συνολικά 576 λογαριασμοί τα έτη 2014 και 2015). Σύμφωνα με τα στοιχεία που διατηρούν ο Δήμος Μαραθώνος και η ΕΥΔΑΠ στα αρχεία τους, το ετήσιο ποσό κατανάλωσης ύδατος για τα έτη 2014-2015 έχει ως εξής:

¹⁸ Άρθρο 7 της ΚΥΑ Δ10Β1027032ΕΞ2014 /1033/ 11.02.2014

Πίνακας 5: Ετήσια Κατανάλωσης ύδατος 2014-2015

ΦΟΡΕΑΣ Καταμέτρησης	2014 καταμετρημένα κυβικά νερού	2015 καταμετρημένα κυβικά νερού
ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΑΘΩΝΟΣ Λογαριασμοί ύδρευσης	2.438.473 κυβικά	2.712.340 κυβικά
ΕΥΔΑΠ Λογαριασμοί ύδρευσης	7.003.490 κυβικά	7.326.747 κυβικά
ΔΙΑΦΟΡΑ κυβικών ΕΥΔΑΠ-ΔΗΜΟΥ	-4.565.017 κυβικά	-4.614.407 κυβικά

Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτει ότι για τα έτη 2014 και 2015, ο Δήμος Μαραθώνα καταμέτρησε μόλις το 35% των κυβικών σε σχέση με αυτά που είχε καταμετρήσει η ΕΥΔΑΠ.

Η Ομάδα Ελέγχου επεξεργάστηκε ένα μικρό αλλά αντιπροσωπευτικό δείγμα για να διασταυρώσει τα αποτελέσματα. Καταγράψαμε τους λογαριασμούς και την κατανάλωση της παροχής που εκδίδεται για την ΠΑΡΑΛΙΑ ΜΑΡΑΘΩΝΑ (Παροχή: 1399092), παράλληλα ζητήσαμε από την αρμόδια υπηρεσία του Δήμου να υπολογίσει την ετήσια κατανάλωση κυβικών ύδρευσης για την περιοχή ως άνω περιοχή. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα 6 :

Πίνακας 6 : Κατανάλωσης ύδατος - Καταμετρημένα Κυβικά

ΦΟΡΕΑΣ Καταμέτρησης	2014 καταμετρημένα κυβικά νερού	2015 καταμετρημένα κυβικά νερού
ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΑΘΩΝΟΣ Λογαριασμοί ύδρευσης	229.276 κυβικά	238.768 κυβικά
ΕΥΔΑΠ Λογαριασμοί ύδρευσης	466.840 κυβικά	475.957 κυβικά
ΔΙΑΦΟΡΑ κυβικών ΕΥΔΑΠ-ΔΗΜΟΥ	-237.564 κυβικά	-237.189 κυβικά

Ο Δήμος μόνο για την περιοχή της «Παραλίας Μαραθώνα», μετράει περίπου 237.000 κυβικά λιγότερα το χρόνο.

Ο Δήμος δε διαθέτει, μέχρι σήμερα, ηλεκτρονικό σύστημα καταμέτρησης της κατανάλωσης ύδατος, η όλη διαδικασία πραγματοποιείται μέσω χειρόγραφων καρτελών με αποτέλεσμα να μην είναι σε θέση

να υπολογίσει την κατανάλωση με ασφάλεια και ακρίβεια. Τα αποτελέσματα του δειγματοληπτικού ελέγχου των καρτελών καταγραφής της κατανάλωσης ύδρευσης, έδειξαν ότι μόνο σε 4 από τις 36 παροχές που ελέγξαμε, η καταμέτρηση γίνεται κανονικά, στις υπόλοιπες τριάντα δύο (32) είτε δεν προσερχόταν ο υπάλληλος υδρομετρητής για την καταμέτρηση, είτε η χρέωση γινόταν κατ' αποκοπήν.

Ειδικές περιπτώσεις

Στον πρώην Δήμο Μαραθώνα, δεν εκδίδονταν λογαριασμοί ύδρευσης αλλά επιβαλλόταν ένα ενιαίο πάγιο ύδρευσης για όλους τους δημότες/κατοίκους ανεξάρτητα από την κατανάλωση. Από το 2013 ξεκίνησε η έκδοση λογαριασμών βάσει καταμετρήσεων, ωστόσο περιέχουν τόσες πολλές αστοχίες ώστε να γίνονται εκ των υστέρων προσπάθειες θεραπείας, μέσω αποφάσεων του ΔΣ. Στην περιοχή Άνω Σούλι της Δ.Κ. Μαραθώνος δεν γίνονται μετρήσεις, γιατί δεν υπάρχουν υδρομετρητές. Ο Δήμος δεν έχει παραλάβει το δίκτυο ύδρευσης του Συνεταιρισμού Δικαστών και Εισαγγελέων που διαθέτει 400 περίπου παροχές. Για το σύνολο των παροχών αυτών, έχουν εκδοθεί συνολικά τέσσερις μόνο λογαριασμοί, τρεις μέσα στο 2011 ποσού €237 έκαστος και ένας ακόμη το πρώτο τετράμηνο του 2015. Η απώλεια εσόδων είναι αδύνατον να υπολογιστεί με ακρίβεια.

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι ο Δήμος δε γνωρίζει τον ακριβή αριθμό των νόμιμα συνδεδεμένων παροχών ύδρευσης που διαθέτει, καθώς και το πλήθος των «ειδικών κατηγοριών» που εξυπηρετεί (δημοτικά και κοινοτικά κτίρια, πλατείες, και άλλοι κοινόχρηστοι χώροι του Δήμου αθλητικές εγκαταστάσεις, παιδικές χαρές κλπ). Πρώτη προσπάθεια αποτύπωσης έγινε σύμφωνα με το από 7/5/2018 έγγραφο του Διευθυντή Τεχνικών Υπηρεσιών, λίγο πριν την ολοκλήρωση του ελέγχου μας, που αναφέρει ότι ο Δήμος υδροδοτεί **άνευ υδρομέτρου 312 σημεία**, αδυνατώντας να υπολογίσει την κατανάλωση ύδατος ανεξάρτητα από την χρέωση και είσπραξη του αντίστοιχου εσόδου.

Υπάρχουν σοβαρές καταγγελίες για περιπτώσεις αυθαίρετων συνδέσεων ακινήτων με το δημοτικό δίκτυο ύδρευσης (σύμφωνα με τα υπ.αριθμ. έγγραφα του Τμήματος Υδραυλικών και Εγγειοβελτιωτικών Έργων: 14654/1-6-2015, 19385/13-7-2015, 32878/8-12-2015 και σύμφωνα με τα πρακτικά της 29^{ης} Συνεδρίασης 7/12/2017 του Δημοτικού Συμβουλίου θέμα 18). Κατά τα έτη 2014 και 2015 δεν ανελήφθησαν ενέργειες εντοπισμού των αυθαίρετων αυτών συνδέσεων, προκειμένου να επιβληθούν τα προβλεπόμενα σε βάρος των παραβατών πρόστιμα που αντιστοιχούν τουλάχιστον στο διπλάσιο του τέλους σύνδεσης. Δεν έχουν κινηθεί οι προβλεπόμενες διαδικασίες ποινικής δίωξης και αστικής αποκατάστασης της ζημιάς που προκάλεσαν στον Δήμο όπως προβλέπεται στον κανονισμό Ύδρευσης.

Πολιτιστικό και Αθλητικό Πάρκο Ν.Μάκρης: Οι Υπηρεσίες του Δήμου Μαραθώνος ενημερώθηκαν τον Οκτώβριο του 2014 με έγγραφο της ΕΥΔΑΠ ότι ο πρώην Δήμος Νέας Μάκρης είχε συνδεθεί παρανόμως

με το δίκτυο της ΕΥΔΑΠ, στο πυροσβεστικό υδροστόμιο επί της Λ.Μαραθώνος, προκειμένου να υδροδοτήσει το Πολιτιστικό και Αθλητικό Πάρκο Νέας Μάκρης. Το Πολιτιστικό Πάρκο Ν.Μάκρης είναι ένα συγκρότημα πολιτιστικών και αθλητικών εγκαταστάσεων σε μια έκταση περίπου 40 στρεμμάτων και συμπεριλαμβάνεται, σύμφωνα με το έγγραφο του Διευθυντή της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου, στις εγκαταστάσεις που δεν διαθέτουν υδρομετρητή.

Η ΕΥΔΑΠ για να καλύψει την κατανάλωση της παράνομης υδροληψίας τον Νοέμβριο του 2014 εξέδωσε δύο λογαριασμούς σε βάρος του Δήμου Μαραθώνος, συνολικού ποσού €1.064.946,69 για το χρονικό διάστημα από 25.02.2006 έως 30.06.2010 και από 01.07.2010 έως 02.09.2014. Τον Ιανουάριο του 2016, η ΕΥΔΑΠ ενημέρωσε το Δήμο για την συνέχιση της παράνομης υδροληψίας και απέστειλε νέο λογαριασμό ύψους €134.673,33 για το χρονικό διάστημα από 03.09.2014 έως 30.11.2015, παρά τις αλληπάλληλες οχλήσεις, μέχρι σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία της νέας παροχής υδροδότησης του Πολιτιστικού Πάρκου.

3.3. Δυσλειτουργίες στις διαδικασίες είσπραξης εσόδων

Διαπιστώθηκαν ουσιώδεις ελλείψεις: α) στο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης του βαθμού εισπραξιμότητας των απαιτήσεων, που οφείλεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη ολοκληρωμένης πολιτικής, β) στην ύπαρξη τυποποιημένης διαδικασίας αναφορικά με την ενεργοποίηση και εφαρμογή των αναγκαστικών μέτρων είσπραξης του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, γ) στην ορθή αποτύπωση των επισφαλών απαιτήσεων στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις και δ) στη συστηματική αντιμετώπιση των παραγόντων που σχετίζονται με τα αίτια και τις συνέπειες της αύξησης των ανείσπρακτων απαιτήσεων.

3.3.1. Ενηλικίωση Απαιτήσεων

Όσον αφορά την παρακολούθηση των απαιτήσεων, δεν καταρτίζεται Πίνακας Ενηλικίωσης Υπολοίπων από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου. Ο πίνακας αυτός παρουσιάζει τις ληξιπρόθεσμες οφειλές ανά κατηγορία απαίτησης, ανά χρεώστη καθώς και ανά χρονική περίοδο που έχουν καταστεί ληξιπρόθεσμες και θα έπρεπε να καταρτίζεται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Αποτελεί συνήθη πρακτική για την ελαχιστοποίηση προβλημάτων όπως:

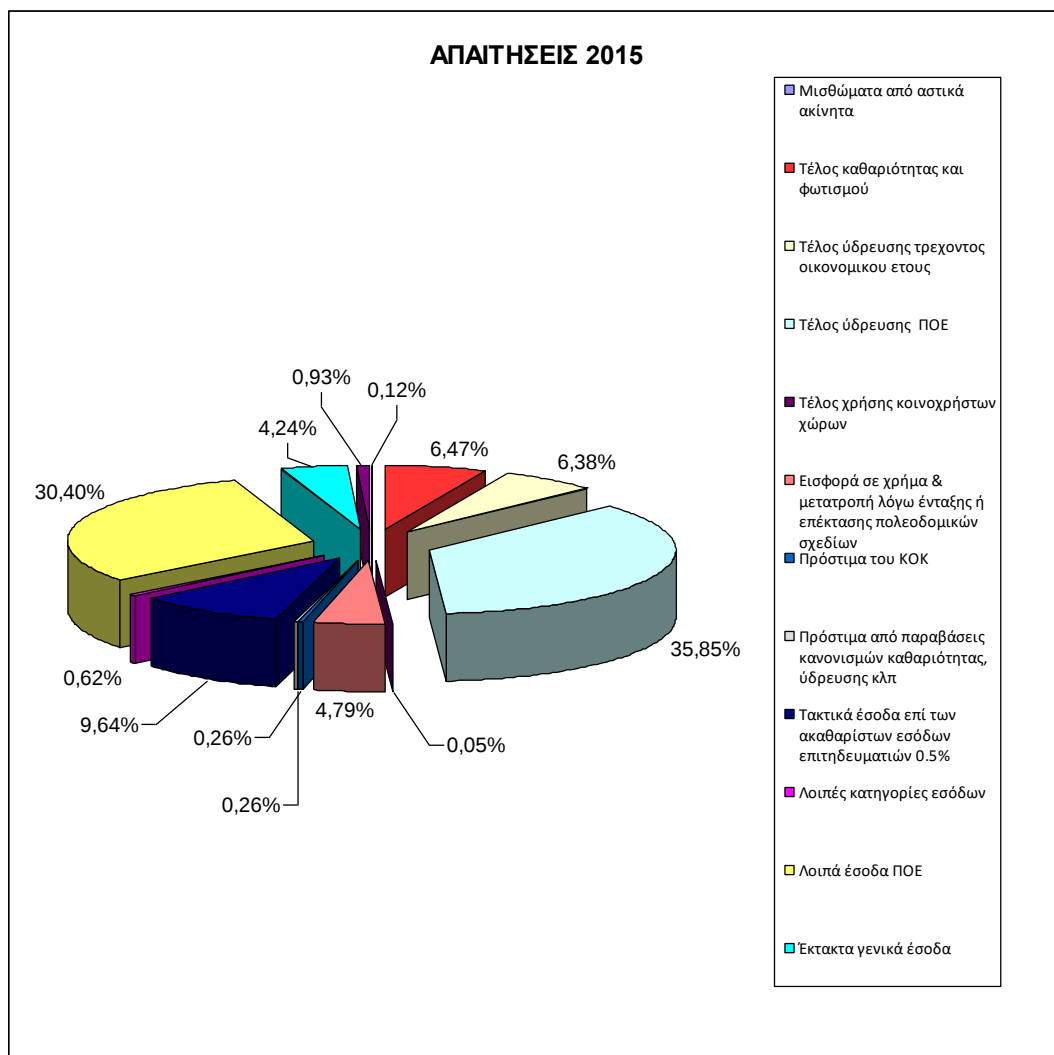
- Πιθανές απώλειες από αδυναμία πληρωμής χρεωστών
- Μη εφαρμογή αναγκαστικών μέτρων είσπραξης λόγω μη έγκαιρης ή/ και ελλιπούς πληροφόρησης
- Παραγραφή οφειλών λόγω παρέλευσης χρόνου απαίτησης αυτών

- Ανεπαρκής εκτίμηση επισφαλών απαιτήσεων λόγω ελλιπούς πληροφόρησης
- Ανεπαρκής ταμειακή ροή για την αντιμετώπιση ταμειακών αναγκών

Οι απαιτήσεις του Δήμου Μαραθώνος που παρακολουθούνται σε βεβαιωτικούς καταλόγους την 31.12.2015 ανά κατηγορία εσόδου παρατίθενται αναλυτικά στον Πίνακα 7 του Παραρτήματος Α.

Οι σημαντικότερες από αυτές απεικονίζονται στο διάγραμμα που ακολουθεί :

Γράφημα 1 : Βεβαιωτικοί κατάλογοι Δήμου Μαραθώνος



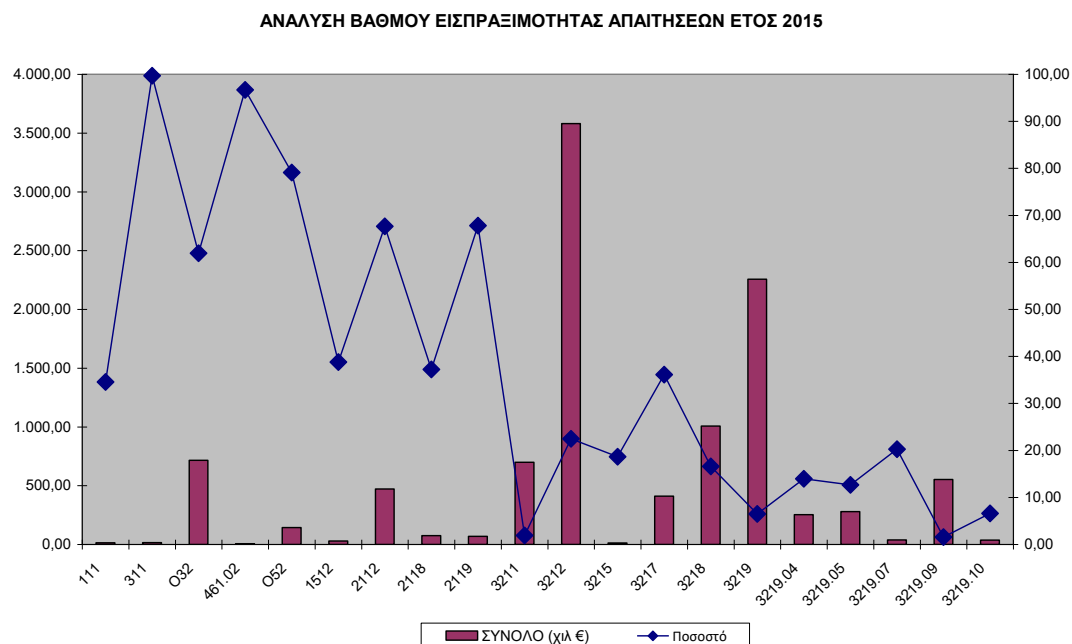
Από τα ανωτέρω γίνεται αντιληπτό, ότι το μεγαλύτερο κονδύλιο των απαιτήσεων προέρχονται από «Τέλη και δικαιώματα ύδρευσης παρελθόντων ετών» με ποσοστό 35,85%. Ακολουθούν τα Λοιπά έσοδα παρελθόντων ετών με ποσοστό 30,40% και τα Τακτικά έσοδα επί των ακαθαρίστων εσόδων επιτηδευματιών 0.5% με ποσοστό 9,64%, ενώ οι υπόλοιπες κατηγορίες εσόδων κυμαίνονται σε χαμηλότερα επίπεδα.

Με βάση την ημερομηνία βεβαίωσης των αρχικών καταλόγων, η Ομάδα Ελέγχου διαμόρφωσε την κατ' έτος παλαιότητα υπολοίπου ανά έσοδο, για το έτος 2015 όπως αναλύεται στον ακόλουθο Πίνακα.

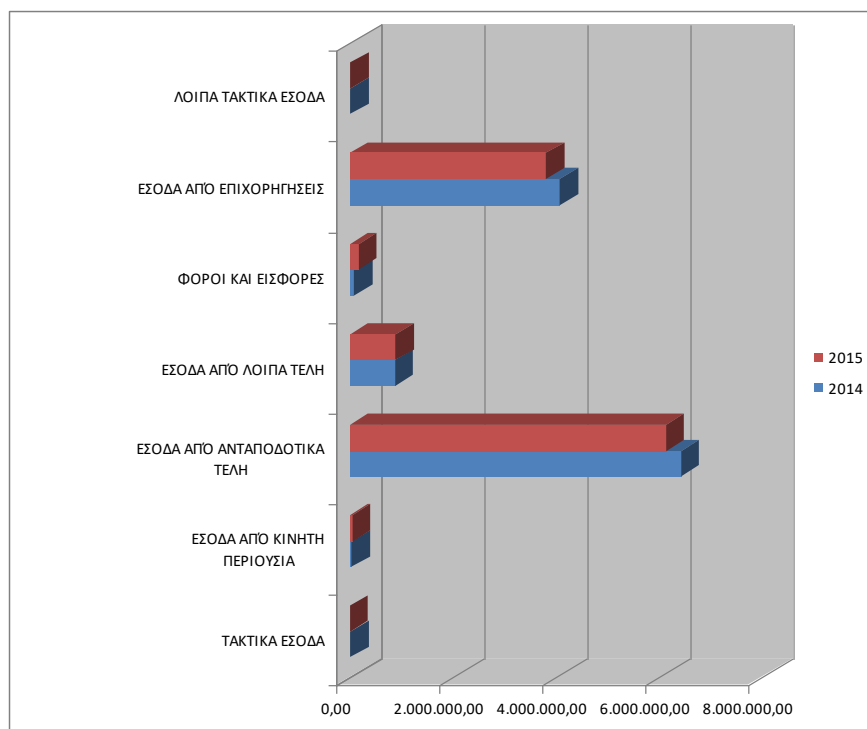
Πίνακας 7: Ενηλικίωση Υπολοίπων Βεβαιωτικών Καταλόγων 2015

ΕΤΟΣ	ΠΟΣΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ %
ΠΡΙΝ ΤΟ 2000	21.528,05	0,20%
2000-20009	2.777.474,42	24,71%
2010	1.034.777,08	9,20%
2011	1.171.670,14	10,42%
2012	3.038.225,57	27,03%
2013	1.275.547,00	11,35%
2014	922.387,86	8,20%
2015	1.000.611,04	8,90%
ΣΥΝΟΛΟ	11.242.221,16	
ΣΩΡΕΥΤΙΚΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ % ΩΣ ΤΟ 2009		26,80%

Οι απαιτήσεις του Δήμου Μαραθώνος, όπως αυτές απεικονίζονται στην κατάσταση ενηλικίωσης, ανέρχονται την 31.12.2015 σε συνολικό ποσό €11.242.221,72 πλέον απαιτήσεις από ΔΕΗ που απεικονίζονται στον λογαριασμό Γενικής Λογιστικής 30.00.00.0009 ποσού €3.253.442,84. Επομένως, το γενικό σύνολο των απαιτήσεων για το 2015 ήταν €14.495.664,56 (Στο Παράρτημα Α παρατίθεται Πίνακας 8 με Ανάλυση της ενηλικίωσης των απαιτήσεων). Ποσό €9.319.222,26 αφορά απαιτήσεις εικοσαετίας και συγκεκριμένα των ετών 1993-2013, ενώ €5.176.442,30 αφορά στην τρέχουσα χρήση.

Γράφημα 3 : Ανάλυση Βαθμού Εισπραξιμότητας Απαιτήσεων 2015

Το ποσοστό εισπραξιμότητας, των προϋπολογισθέντων εσόδων ήταν 60,31% και 44,19%, για τις χρήσεις 2014 και 2015 αντίστοιχα. Διαπιστώθηκε επίσης ότι ο Δήμος στηρίζεται κυρίως σε έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα αλλά και σε έσοδα από επιχορηγήσεις των ΚΑΠ ενώ υστερεί στην είσπραξη των ιδίων εσόδων.

Γράφημα 4 : Κατανομή τακτικών εσόδων 2014-2015

Το μεγαλύτερο μέρος των βεβαιωμένων οφειλών του Δήμου Μαραθώνος παρουσιάζει υψηλά ποσοστά εισπραξιμότητας. Διαπιστώθηκε χαμηλή εισπραξιμότητα επί του κονδυλίου «εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη» ποσοστού 10,58% το έτος 2015 έναντι ποσοστού 12,56% το 2014.

Περαιτέρω, θα πρέπει να επισημανθεί ότι κατά τον έλεγχο των εσόδων του Δήμου οικονομικών ετών 2014 και 2015 εντοπίστηκαν σημαντικές αβεβαίωτες οφειλές, μη καταχωρημένες στα βιβλία του Δήμου (όπως έχει επισημανθεί και στις εκθέσεις ορκωτών ελεγκτών προηγούμενων ετών). Συγκεκριμένα δεν έχουν συμπεριληφθεί στις απαιτήσεις του Δήμου βεβαιωμένες από την αρμόδια ΔΟΥ οφειλές τρίτων, από καταλογιστικές πράξεις σε βάρος τους, υπέρ της Δημοτικής Κοινότητας Γραμματικού καθαρού ποσού €8.500.000 περίπου (πλέον προσαυξήσεων €13.000.000 περίπου), για τις οποίες έχουν συνταχθεί χρηματικοί κατάλογοι, όμως μέχρι την ημερομηνία του ελέγχου μας δεν είχαν βεβαιωθεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου. Επίσης, το κονδύλιο ύψους €11.537.934 που αφορά Απαιτήσεις Π.Ο.Ε. από ΕΥΔΑΠ Α.Ε. παραμένει αβεβαίωτο από το 2011.

Επίσης, πραγματοποιήθηκαν διαγραφές¹⁹ ύψους €3.098.792,12 κατά την διάρκεια του έτους 2010 (όπως αναφέρεται και στις εκθέσεις ορκωτών λογιστών προηγούμενων ετών), που αφορούσαν σε δημοτικά τέλη και πρόστιμα, τα οποία με δικαστική απόφαση κρίθηκαν για τυπικούς λόγους ως μη νομίμως βεβαιωθέντα. Για τα εν λόγω δημοτικά τέλη και πρόστιμα, συντάχθηκαν νέοι Χρηματικοί Κατάλογοι συνολικού ποσού €4.615.173,60 περίπου (περιλαμβανομένης και σχετικής αναπροσαρμογής των ποσών που απαιτούσε ο Δήμος), πλην όμως η διαδικασία της οριστικής ταμειακής βεβαίωσης αυτών δεν είχε ολοκληρωθεί μέχρι και στο κλείσιμο της χρήσης 2015.

Από το 2013-2015 λήφθηκε σημαντικός αριθμός αποφάσεων Δημοτικού Συμβουλίου για την διαγραφή χρηματικών ποσών από βεβαιωτικούς καταλόγους ύδρευσης, χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις που τίθενται από το άρθρο 174 παρ. 1 του ν.3463/06. Συγκεκριμένα διαγράφησαν συνολικά €240.804,52, η συντριπτική πλειονότητα των οφειλετών (575) διαγράφησαν από τους βεβαιωτικούς καταλόγους ύδρευσης, επιτείνοντας την σημαντική απόκλιση που παρουσιάζει το ισοζύγιο των λογαριασμών ύδρευσης ΕΥΔΑΠ-ΔΗΜΟΥ.

3.3.3 Αναγκαστικά μέτρα Είσπραξης

Οι βασικές αδυναμίες που σχετίζονται με την ενεργοποίηση και εφαρμογή των αναγκαστικών μέτρων είσπραξης του ΚΕΔΕ συνοψίζονται: α) στην έλλειψη τυποποιημένων διαδικασιών, β) στις χρονοβόρες και ενίοτε μη αποτελεσματικές διαδικασίες για την πληρότητα των στοιχείων των οφειλετών όπως

¹⁹ Σε εφαρμογή της υπ' αριθμ. 88/2010 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου του πρώην Δήμου Μαραθώνα

Α.Φ.Μ., στοιχεία επικοινωνίας, και γ) στις αδυναμίες στις διαδικασίες διακοπής παραγραφής ληξιπροθέσμων οφειλών.

Ευρήματα:

Η ομάδα ελέγχου διαπίστωσε κατά τον έλεγχο των απαιτήσεων, τη μη άσκηση ένδικων μέσων και λήψης αναγκαστικών μέτρων για την είσπραξη των οφειλόμενων ποσών από την Ταμειακή Υπηρεσία, ενώ δεν υπάρχει μηχανογραφική υποστήριξη για την παρακολούθηση των σχετικών ενεργειών.

Κατά τα έτη 2014 και 2015 δεν ελήφθησαν αναγκαστικά μέτρα είσπραξης. Κατάσχεση εις χείρας τρίτου έγινε για δύο περιπτώσεις το Μάιο και το Δεκέμβριο του 2016 και αφορούσαν οφειλές άνω των €5.000,00.

Από το έτος 2015 μέχρι σήμερα προέβησαν σε τρεις (3) πράξεις δέσμευσης ΑΦΜ (στις 28.09.2015 για 67 οφειλέτες, στις 6.11.2015 για 92 οφειλέτες και στις 30.11.2015 για 206 οφειλέτες). Η αναζήτηση των οφειλετών είναι μια ιδιαίτερα χρονοβόρα διαδικασία γιατί γίνεται ανά οφειλέτη και το σύστημα Genesis κατά την επεξεργασία των στοιχείων, εμφανίζει μόνο το «καθαρό» της οφειλής χωρίς τις προσαυξήσεις.

3.3.4 Προβλέψεις

Παρατηρήθηκαν αδυναμίες στην μεθοδολογία για το σχηματισμό της πρόβλεψης των απαιτήσεων από πώληση αγαθών και υπηρεσιών με τη χρήση στατιστικών στοιχείων και λοιπών κριτηρίων όπως: ο βαθμός αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων χρεών, οι παράγοντες κινδύνου ανά κατηγορία εσόδου, η ενηλικίωση υπολοίπων, η εκτίμηση ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των οφειλετών.

Εύρημα:

Μέχρι την 31.12.2015 παραμένουν ανείσπρακτοι λογαριασμοί πέραν του έτους από πελάτες οι οποίοι σύμφωνα με τις καταστάσεις βεβαιωτικών καταλόγων οι οποίοι μας προσκομίστηκαν, αναλύονται ανά χρήση ως εξής:

Πίνακας 8 Χρονολογική Κατανομή Απαιτήσεων

Α/Α	ΕΤΟΣ ΛΗΞΗΣ ΑΡΧΙΚΟΥ ΒΕΒΑΙΩΤΙΚΟΥ ΚΑΤΑΛΟΓΟΥ	ΑΡΧΙΚΟ ΒΕΒΑΙΩΘΕΝ ΠΟΣΟ	ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΜΕΝΕΣ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΙΣΠΡΑΞΗΣ
1	ΜΕΧΡΙ 2008	819.646,66	680.262,82	17,01%
2	2009	856.699,14	552.698,82	35,49%
3	2010	529.057,52	382.599,76	27,68%
4	2011	3.632.784,42	2.723.545,67	25,03%
5	2012	2.858.485,18	2.405.892,79	15,83%
6	2013	2.545.670,07	1.220.678,76	52,05%
7	2014	4.401.674,31	897.786,51	79,60%
8	2015	4.112.764,82	1.079.073,29	73,76%
	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	19.756.782,12	9.942.538,43	

Ποσό €7.965.678,62 αφορά σε απαιτήσεις πριν το 2008 και μέχρι το 2013, ενώ το υπόλοιπο €1.976.859,80 αφορά τις ελεγχόμενες χρήσεις. Για τις ανωτέρω καθυστερημένες απαιτήσεις πέραν του έτους, συνολικού ποσού €9.942.538,42 ο Δήμος σχημάτισε πρόβλεψη για κάλυψη ζημίας που ενδέχεται να προκύψει από τη μη είσπραξη ποσού €6.494.794,99.

3.3.5 Ελλιπής οικονομική πληροφόρηση

Ο Δήμος για τη σύνταξη του Προϋπολογισμού και Απολογισμού του χρησιμοποιεί το απλογραφικό σύστημα. Αυτό σημαίνει ότι όλα τα πρωτογενή στοιχεία καταχωρούνται στο απλογραφικό λογιστικό σύστημα (Λογιστικό των Ο.Τ.Α.) σε ταμειακή βάση. Παράλληλα, η διπλογραφική λογιστική μέθοδος (Γενική Λογιστική) λειτουργεί μέσω μηχανογραφικής γέφυρας και επίσης απαιτεί την καταχώρηση διορθωτικών/συμψηφιστικών εγγραφών.

Η χρήση του απλογραφικού συστήματος δημιουργεί προβλήματα στην προετοιμασία και κατάρτιση των Οικονομικών Καταστάσεων, ενώ δεν μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματικό εργαλείο για την άσκηση διοίκησης, προγραμματισμού και παρακολούθησης των δραστηριοτήτων του Δήμου.

Όλες οι κατηγορίες εσόδων, με εξαίρεση εκείνες που βεβαιώνονται με χρηματικούς καταλόγους, καταχωρούνται και εμφανίζονται στη Λογιστική, όταν εισπράττονται, και όχι όταν αυτές καταστούν βέβαιες και εκκαθαρισμένες. Επιπροσθέτως, το απλογραφικό λογιστικό σύστημα δεν έχει τη δυνατότητα εμφάνισης των απαιτήσεων του Δήμου.

Ο έλεγχος εντόπισε σημαντικές αδυναμίες στο σύστημα οικονομικής και λογιστικής πληροφόρησης του Δήμου, που σχετίζονται με:

- Έλλειψη τακτικής διαδικασίας συμφωνίας απλογραφικού και διπλογραφικού συστήματος
- Λανθασμένη ή ελλιπή τήρηση και ανάπτυξη του κλαδικού λογιστικού σχεδίου
- Λανθασμένη τήρηση και λειτουργία των μεταβατικών λογαριασμών Ενεργητικού για την εμφάνιση των δεδουλευμένων εσόδων της χρήσης
- Αδυναμία διαχωρισμού των εσόδων στη χρήση που αφορούν
- Έλλειψη μεθοδολογίας σχηματισμού πρόβλεψης επισφάλειας απαιτήσεων
- Καθυστερήσεις στην κατάρτιση των Οικονομικών Καταστάσεων

Η ομάδα ελέγχου επίσης διαπίστωσε την τήρηση ενός λογαριασμού Γενικής Λογιστικής με τίτλο «Απαιτήσεις από Ιδιώτες (Φυσικά Πρόσωπα)», στον οποίο καταχωρούνται όλες οι απαιτήσεις του Δήμου από φυσικά πρόσωπα. Δεδομένου ότι ο Δήμος Μαραθώνος έχει κατά την 31.12.2015 περίπου 11.357 οφειλέτες, η ομάδα ελέγχου προτείνει τη μεγαλύτερη ανάλυση στην κωδικοποίηση της Γενικής Λογιστικής.

4. Συστάσεις

Οι συστάσεις βασίστηκαν στα συμπεράσματα που προέκυψαν από τον έλεγχο και αφορούν κυρίως στη βελτίωση των εσωτερικών δικλίδων του Δήμου, στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των ιδίων εσόδων, στην οικονομική πληροφόρηση και στη συνεργασία με τρίτους φορείς. Επίσης διατυπώνονται συστάσεις προς την Κεντρική Κυβέρνηση στο πλαίσιο ενός κοινού προγράμματος συνεργασίας.,

4.1 Συστάσεις προς ελεγχόμενο φορέα

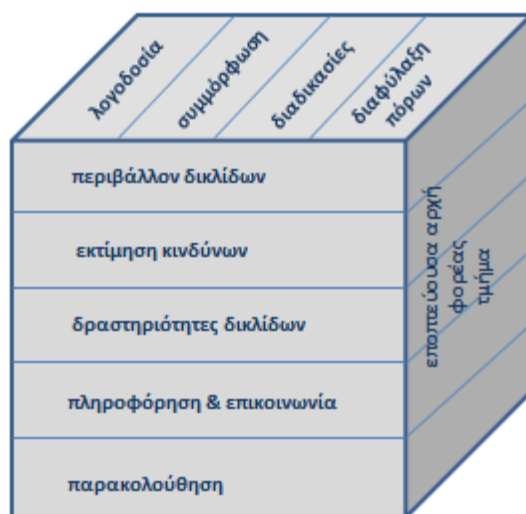
4.1.1 Σύσταση Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

Η πρόβλεψη σύστασης στον Ο.Ε.Υ. του Δήμου Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου κρίνεται απαραίτητη ως εργαλείο για τη βελτίωση της λειτουργίας του. Στις αρμοδιότητες μιας υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου περιλαμβάνεται η ανάλυση κινδύνων των λειτουργιών και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών. Ειδικότερα, ερευνά κατά πόσο οι υπηρεσίες έχουν σαφή αντίληψη της αποστολής και των αρμοδιοτήτων τους, αποτιμά την απόδοση των υπηρεσιών, αξιολογεί τους κινδύνους και την αποτελεσματική διαχείρισή τους, ερευνά την ύπαρξη συστήματος οργάνωσης και επάρκειας σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα, τον τρόπο συνεργασίας και επικοινωνίας των υπηρεσιών αλλά και των υπαλλήλων, καταγράφει τις αδυναμίες και τα προβλήματα του προσωπικού (ελλιπή εκπαίδευση, ανικινητρα, διαφωνίες κλπ) τα οποία μπορούν να οδηγήσουν σε αρνητικά αποτελέσματα.

4.1.2 Πλαίσιο Εσωτερικών Δικλίδων

Η Διοίκηση του Δήμου πρέπει να καθιερώσει ένα σύστημα εσωτερικών δικλίδων προσαρμοσμένο στις ανάγκες του. Το σύστημα αυτό πρέπει να απευθύνεται και στα πέντε συστατικά των εσωτερικών δικλίδων, δηλαδή: περιβάλλον δικλίδων, εκτίμηση κινδύνου, δραστηριότητες δικλίδων, πληροφόρηση - επικοινωνία και παρακολούθηση. Διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα διακυβέρνησης μπορούν να φανούν χρήσιμα για την αναδιάρθρωση και αναδιοργάνωση των Δήμων γενικότερα (INTOSAI Πρότυπα).

Οι εσωτερικές δικλίδες του Δήμου θα πρέπει να επικεντρωθούν σε οργανωτικά ζητήματα, συστήματα, εξουσίες και διάκριση αρμοδιοτήτων, μεθόδους εργασίας και διαδικασίες, καθώς και ευρύτερα οργανωτικά ζητήματα που αντικατοπτρίζονται σε όλα τα επίπεδα οργάνωσης καθώς και στην μεταξύ τους συσχέτιση.

Γράφημα 5: Απεικόνιση Συστήματος Εσωτερικών Δικλίδων

4.1.3. Οργανωτική Δομή και Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού

Η αποτύπωση της οργανωτικής και διοικητικής δομής του Δήμου πρέπει να περιλαμβάνει αναλυτική και σαφή περιγραφή καθηκόντων για όλο το προσωπικό, να προσδιορίζει τη ροή της διοικητικής πληροφόρησης μέσα στο Δήμο και να διασφαλίζει την λογοδοσία σχετικά με την επίτευξη των στόχων και σκοπών του. Η ύπαρξη καταγεγραμμένων διαδικασιών συμβάλλει σημαντικά στην ορθή, έγκυρη και ολοκληρωμένη εκτέλεση των καθηκόντων των υπαλλήλων, μειώνει το χρόνο εκτέλεσης των εργασιών και αυξάνει την αποδοτικότητα τους, περιορίζει τις δυσκολίες που δημιουργούνται από τις υπηρεσιακές μετακινήσεις, βοηθώντας στην προσαρμογή των νέων υπαλλήλων στις απαιτήσεις των νέων τους αρμοδιοτήτων, συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων του Δήμου και βελτιώνει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη, συμβάλλοντας σημαντικά στην εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου που αφορούν στην ορθότητα και πληρότητα των δεδομένων.

Προτείνεται η σύνταξη και συστηματική επικαιροποίηση ενός εγχειριδίου- καθηκοντολογίου που να περιλαμβάνει σαφή και λεπτομερή περιγραφή των καθηκόντων της κάθε θέσης εργασίας, να προσδιορίζει τα απαιτούμενα προσόντα, να εξασφαλίζει ξεκάθαρους και διακριτούς ρόλους, να προάγει την εξειδίκευση, να προσδιορίζει την ιεραρχία και την δομή του Οργανισμού.

Επιπλέον, είναι αναγκαία η εισαγωγή ενός καταλόγου συμμόρφωσης, που θα παρέχει στη Διοίκηση την απαιτούμενη διασφάλιση για την τήρηση των εσωτερικών δικλίδων. Οι πολιτικές, οι διαδικασίες και οι δραστηριότητες ελέγχου θα πρέπει να καταγραφούν, η καταγεγραμμένη περιγραφή των διαδικασιών διασφαλίζει την αδιάλειπτη λειτουργία του Δήμου, ακόμα και σε περιπτώσεις αδειών των υπαλλήλων ή νέων προσλήψεων.

Επιπρόσθετα, πρέπει να γίνουν προσπάθειες, για τη βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού μέσα από τον εξορθολογισμό της λειτουργίας των υπηρεσιών του Δήμου και τον περιορισμό ή και εξάλειψη της καθημερινής μετακίνησης των υπηρεσιακών παραγόντων στα διαφορετικά κτίρια του Δήμου. Παράλληλα καθίσταται αναγκαία η διοικητική ενοποίηση όλων των υπηρεσιών και η ηλεκτρονική διασύνδεση (on line) των ψηφιακών βάσεων δεδομένων του. Σημαντική επίσης κρίνεται η εγκαθίδρυση ενός κλίματος αμοιβαίας συνεργασίας του ανθρώπινου δυναμικού, καθοριστικού παράγοντα για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους δημότες αλλά και της εξασφάλισης της οικονομικής βιωσιμότητας και ανεξαρτησίας του Δήμου.

Τέλος, η δημοτική αρχή και το προσωπικό είναι σημαντικό να παρακολουθούν συστηματικά εκπαιδευτικά προγράμματα, προκειμένου να βελτιώσουν τις ικανότητες και δεξιότητές τους. Η υλοποίηση μιας αποτελεσματικής πολιτικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, που θα εξασφαλίζει ικανοποιητικό επίπεδο εξειδίκευσής του, καθώς και η συνεχής παρακολούθηση της αποδοτικότητάς του, είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για την επίτευξη των αυτοδιοικητικών σκοπών του Δήμου.

Πολιτική διατήρησης εγγράφων

Η αλλαγή στην πολιτική διατήρησης/αρχειοθέτησης εγγράφων πρέπει να περιλαμβάνει μια ολοκληρωμένη στρατηγική που θα εξασφαλίζει την ακεραιότητα και αξιοπιστία των στοιχείων. Για τη διαφύλαξη των μη οικονομικών πόρων (πληροφοριών – εγγράφων και λογιστικών καταστάσεων) του Δήμου, θα πρέπει να ενσωματωθούν δικλίδες στις δραστηριότητες που σχετίζονται με τη διαχείριση των πληροφοριών, την διακίνηση εισερχομένων και εξερχομένων εγγράφων, τον έλεγχο και τη φύλαξη των αρχείων και των λογιστικών καταστάσεων, προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος απώλειας ή καταστροφής, όπως συνέβη στην περίπτωση του αρχείου με τις αυτοψίες της Δημοτικής Αστυνομίας και να επιτευχθεί η διαφάνεια των διαδικασιών. Το προσωπικό του Δήμου πρέπει να είναι εκπαιδευμένο σχετικά με την τήρηση των στοιχείων και τη χρήση συγκεκριμένων ασφαλών εργαλείων για την διαφύλαξη τους. Επίσης θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα για την προστασία του ηλεκτρονικού αρχείου και των ευαίσθητων πληροφοριών που είναι αποθηκευμένες σε «υπολογιστικά μέσα», τα οποία μπορούν να καταστραφούν, να αντιγραφούν, ή να διανεμηθούν και να αποτελέσουν αντικείμενο κατάχρησης.

4.1.4. Νομική Υπηρεσία

Προτείνεται η άμεση ενίσχυση του ρόλου της Νομικής Υπηρεσίας, μέσω της συνεχούς επικοινωνίας και συνεργασίας με τις λοιπές υπηρεσίες του Δήμου.

Ενδεικτικά, προτείνεται στις αρμοδιότητες της Νομικής Υπηρεσίας να περιληφθεί: α) η εισήγηση για τον τρόπο χειρισμού των δικαστικών υποθέσεων, β) η λεπτομερής παρακολούθηση της πορείας τους, γ) η υποχρέωση των συνεργαζόμενων δικηγόρων να καταθέτουν κατάσταση με τις υποθέσεις που

διαχειρίζονται, παρέχοντας πληροφόρηση αναφορικά με την πορεία τους, την οικονομική τους αξία και την αξιολόγηση της πιθανότητας δυσμενούς έκβασης και δ) η επαρκής ενημέρωση, τουλάχιστον μετά το τέλος κάθε χρήσης, της Διοίκησης και της Οικονομικής Υπηρεσίας, ώστε να είναι σε θέση να προβούν στις ανάλογες διαγραφές και προβλέψεις, διασφαλίζοντας την πληρότητα και ακρίβεια των απαιτήσεων.

4.1.5 Πληροφοριακά συστήματα διοίκησης

Η απουσία στελεχωμένου Τμήματος Προγραμματισμού Οργάνωσης και Πληροφορικής, περιορίζει τις δυνατότητες για άσκηση αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης. Συστήνεται η στελέχωση του ως άνω Τμήματος με το κατάλληλο προσωπικό, που θα μπορεί να χειριστεί σωστά το απαραίτητο λογισμικό. Επίσης προτείνεται η διενέργεια τακτικού δειγματοληπτικού ελέγχου από το Τμήμα Προγραμματισμού Οργάνωσης και Πληροφορικής, με στόχο την επίβλεψη της ορθής τήρησης των μηχανογραφικών διαδικασιών από τους χρήστες (υπαλλήλους) του Δήμου.

Η Διοίκηση του Δήμου πρέπει να σχεδιάσει εσωτερικές δικλίδες προκειμένου να αντιμετωπίσει τους κινδύνους που εντοπίζονται στα πληροφοριακά συστήματα και να διασφαλίσει την αποτελεσματική και αδιάλειπτη λειτουργία τους. Ελλείψεις σε εσωτερικές δικλίδες ως προς τη διαχείριση ασφάλειας των λογισμικών εφαρμογών, θέτουν σε κίνδυνο την ακεραιότητα και ασφάλεια δεδομένων και πληροφοριών του Δήμου.

Η Διοίκηση οφείλει να εστιάσει στους ακόλουθους τομείς:

- Καθιέρωση πλαισίου πληροφοριακών συστημάτων που θα ενισχύει και θα διευκολύνει το Δήμο, θα προσφέρει προστιθέμενη αξία και θα βελτιώνει την αποδοτικότητά του.
- Σχεδιασμός και υλοποίηση ορθών δικλίδων στα πληροφοριακά συστήματα, διασφαλίζοντας αξιοπιστία, διαθεσιμότητα, ακρίβεια και προσβασιμότητα.
- Καθιέρωση διαδικασιών για το υποσύστημα χρηστών που θα εξασφαλίζει την πρόσβαση εγκεκριμένων χρηστών στην υλικοτεχνική και δικτυακή υποδομή του Δήμου
- Συστηματοποίηση των διαδικασιών λήψης και διατήρησης αντιγράφων ασφαλείας και διαδικασιών ανάκτησης δεδομένων, μέσω της σύνταξης ενός εγχειριδίου χρήσης των συστημάτων ασφαλείας των λογισμικών από το Τμήμα Προγραμματισμού, προκειμένου να χρησιμοποιηθεί από το προσωπικό του Δήμου.
- Προσδιορισμός των απαιτούμενων αναγκών σε θέματα μηχανοργάνωσης και αγορά χρήσιμων λογισμικών εργαλείων.

4.1.6. Χρηματοοικονομική Πληροφόρηση

Στόχος της χρηματοοικονομικής πληροφόρησης είναι να παρέχονται χρήσιμες πληροφορίες στους χρήστες των οικονομικών καταστάσεων για τη λήψη των κατάλληλων αποφάσεων. Τα δεδομένα που παρουσιάζονται πρέπει να είναι εύληπτα και ολοκληρωμένα, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή η πλήρης κατανόηση των δραστηριοτήτων του Δήμου.

Οικονομικές Καταστάσεις

Προκειμένου να διασφαλίζεται η δημοσίευση οικονομικών καταστάσεων που συμμορφώνονται με τις λογιστικές αρχές αλλά και να καλύπτεται η ανάγκη τόσο για εσωτερική πληροφόρηση (Οικονομική Επιτροπή, Δημοτικό Συμβούλιο) όσο και για εξωτερική (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., ΥΠ.ΕΣ.), προτείνεται : α) η καθιέρωση μιας λεπτομερούς διαδικασίας με χρονοδιαγράμματα, για τη συγκέντρωση των οικονομικών πληροφοριών και τη διασφάλιση ότι οι οικονομικές καταστάσεις ελέγχονται για την ακρίβεια και την ορθότητά τους, πριν από την κοινοποίησή τους στις αρμόδιες υπηρεσίες του Δήμου. Η αξιολόγηση των οικονομικών καταστάσεων είναι προτιμότερο να πραγματοποιείται από προσωπικό που δε συμμετέχει στην κατάρτισή τους, β) η διασφάλιση του ελέγχου της συμφωνίας των λογαριασμών των οικονομικών καταστάσεων (απλογραφικό με διπλογραφικό σύστημα) για τον εντοπισμό ασυνεπειών. Σε περιπτώσεις διαφορών, αυτές πρέπει να διερευνώνται. Η διαδικασία λογιστικής συμφωνίας είναι προαπαιτούμενο για την επίτευξη της «ακεραιότητας» του ισολογισμού και της έγκαιρης και αποτελεσματικής κατάρτισης των οικονομικών καταστάσεων, γ) η προετοιμασία ενδιάμεσων οικονομικών καταστάσεων / οικονομικών αναφορών (π.χ. σύγκριση προϋπολογισθέντων με πραγματοποιηθέντα στοιχεία) για την πληροφόρηση της Διοίκησης του Δήμου σε εξαμηνιαία ή πιθανότατα μελλοντικά σε τριμηνιαία βάση, δ) η ανάπτυξη από την αρμόδια Διεύθυνση κατάλληλης μεθοδολογίας για τον υπολογισμό των προβλέψεων επισφαλών απαιτήσεων με τη χρήση στατιστικών στοιχείων και λοιπών κριτηρίων όπως: ο βαθμός αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων χρεών, οι παράγοντες κινδύνου ανά κατηγορία εσόδου, η ενηλικίωση υπολοίπων, η εκτίμηση ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των οφειλετών. Η χρήση μιας σύγχρονης μεθοδολογίας θα οδηγήσει στο σχηματισμό έγκυρων προβλέψεων στις οικονομικές καταστάσεις.

Διαδικασίες Διαχείρισης Εσόδων (αναγνώριση, βεβαίωση, είσπραξη)

Αναγνώριση και Βεβαίωση

Λόγω της μεγάλης καθυστέρησης που διαπιστώθηκε αναφορικά με την διαδικασία αναγνώρισης και βεβαίωσης των εσόδων από το Δήμο, προτείνεται να ληφθούν τα απαιτούμενα μέτρα από τη Διοίκηση του Δήμου με γνώμονα τη διασφάλιση της πληρότητας της δυνητικής βάσης υπολογισμού τους και της βεβαίωσής τους σε πραγματικό χρόνο. Η ομάδα ελέγχου συστήνει τη συστηματική παρακολούθηση

και βεβαίωση των εσόδων στη χρήση που αφορούν, προκειμένου για τη σωστή απεικόνιση των κονδυλίων και την ακριβοδίκαιη παρουσίαση (true and fair view) των οικονομικών καταστάσεων του Δήμου.

Ο Δήμος, κινούμενος προς αυτή την κατεύθυνση, θα πρέπει να δημιουργήσει ένα ετήσιο πρόγραμμα, το οποίο θα εκτελείται αλλά και θα αξιολογείται σε περιοδική βάση. Το πρόγραμμα θα μπορούσε να περιλαμβάνει: α) τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων μέσω ανάπτυξης, επικοινωνίας/συνεργασιών μεταξύ των υπηρεσιών και την ουσιαστική αξιοποίηση των ως άνω στοιχείων, β) την τυποποίηση της διαδικασίας αναγνώρισης και βεβαίωσης των εσόδων, γ) τη στελέχωση των αρμόδιων τμημάτων με εξειδικευμένο και πλήρως ενημερωμένο προσωπικό, δ) τη διενέργεια συχνών επαληθεύσεων και ελέγχου, ε) την ανάλυση παραγόντων κινδύνου ανά κατηγορία εσόδου και στ) την ορθή καταχώρηση και επικαιροποίηση των ελάχιστων απαιτούμενων στοιχείων στο Μητρώο Οφειλετών.

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι σχετικά με τις άδειες λειτουργίας καταστημάτων και κατάληψης κοινοχρήστων χώρων, στα τέλη επιτηδευματιών και παρεπιδημούντων, θα μπορούσαν να σχεδιαστούν προγράμματα ελέγχου που να εστιάζουν σε παράγοντες που ενισχύουν τις δεξιότητες των αρμοδίων οργάνων, με στόχο την αναγνώριση των προς είσπραξη εσόδων και την άμεση βεβαίωσή τους. Τέτοιοι παράγοντες μπορούν να είναι: α) η ορθή και ολοκληρωμένη τήρηση των φυσικών φακέλων των υποχρεων με όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά για την έκδοση αδειών λειτουργίας των καταστημάτων ή κατάληψης κοινοχρήστων χώρων, β) η καθιέρωση μιας αναλυτικής λίστας με τους προς διάθεση κοινόχρηστους χώρους, γ) η ορθή και έγκαιρη καταγραφή των υποχρεων και δ) η τυποποίηση των καταχωρημένων δεδομένων που απαιτούνται για την ορθή πληροφόρηση του Δήμου σχετικά με τους οφειλέτες του, ε) η ηλεκτρονική καταχώρηση όλων των πραγματοποιούμενων συναλλαγών.

Περαιτέρω το τμήμα εσόδων πρέπει να οργανωθεί και να πραγματοποιεί συστηματικά διασταυρώσεις των υποβαλλόμενων στοιχείων με τα αντίστοιχα που υποβάλλονται στις ΔΟΥ, ώστε να εκδίδει βεβαιωτικούς καταλόγους σε περίπτωση που εντοπιστούν τέλη που δεν έχουν αποδοθεί. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 315/1999, οι Δήμοι υποχρεούνται στην τήρηση Αναλυτικής Λογιστικής – συνιστούμε στο Δήμο να δημιουργήσει Τμήμα για την οργάνωση, την διαχείριση και την εφαρμογή της Αναλυτικής Λογιστικής.

Η έγκαιρη ταμειακή βεβαίωση των εσόδων διασφαλίζει το διαχωρισμό των εσόδων στην ορθή λογιστική περίοδο καθώς και την απεικόνιση των δραστηριοτήτων του έτους στις αντίστοιχες οικονομικές καταστάσεις.

Είσπραξη Εσόδων

Οι ουσιώδεις ελλείψεις που διαπιστώθηκαν στο στάδιο είσπραξης των εσόδων καθιστούν ιδιαίτερα σημαντικό να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν ολοκληρωμένες και αποτελεσματικές στρατηγικές βελτίωσης της εισπραξιμότητας των εσόδων. Σκοπός της ανάπτυξης μιας τέτοιας στρατηγικής είναι η καταγραφή των πραγματικών λειτουργικών προβλημάτων που επηρεάζουν τις επιδόσεις του Δήμου. Η διαδικασία αυτή θα οδηγήσει στον καθορισμό βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων ρεαλιστικών στόχων, για την υλοποίηση των οποίων, ο Δήμος θα προχωρήσει στην εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος.

Προς την κατεύθυνση της επίσπευσης είσπραξης των εσόδων, ενδεικτικά επισημαίνεται: α) ενίσχυση συγκεκριμένων υπηρεσιών με κατάλληλα εξειδικευμένο και πλήρως ενημερωμένο προσωπικό, β) ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών του Δήμου, γ) υιοθέτηση μιας αποτελεσματικής πολιτικής μέτρων αναγκαστικής είσπραξης του Κ.Ε.Δ.Ε. για όλους τους οφειλότες, δ) άμεση εφαρμογή του μέτρου της Φραγής Έκδοσης Φορολογικής Ενημερότητας για το σύνολο των οφειλετών (οφειλές άνω των €293,47) και της κατάσχεσης εις χείρας τρίτων, ε) κοινή βάση για τον συμψηφισμό απαιτήσεων που τελούν υπό παραγραφή και στ) τη συστηματική παρακολούθηση των ρυθμίσεων.

4.1.7 Συστάσεις ανά κατηγορία εσόδου

Προτείνεται ενδεικτικά ανά κατηγορία εσόδου:

- η δημιουργία εγχειριδίου ελέγχου που θα περιλαμβάνει αναλυτική περιγραφή και καταγραφή της μεθοδολογίας που πρέπει να ακολουθείται για κάθε περιοχή ελέγχου (εσόδων - απαιτήσεων).
- η διασφάλιση της πληρότητας και ορθότητας της βάσης των οφειλετών μέσω της επικαιροποίησης των ήδη υπάρχοντων Μητρώων Οφειλετών που τηρούνται στο Δήμο (π.χ. λανθασμένα ΑΦΜ και λοιπά στοιχεία ταυτοποίησης, διπλοκαταχωρήσεις κ.α.).
- η υιοθέτηση διαδικασίας έγκαιρης διασταύρωσης των τελών ακαθαρίστων εσόδων, προστίμων Κ.Ο.Κ. τόσο με διαθέσιμα στοιχεία από άλλες υπηρεσίες του Δήμου, όσο και με στοιχεία από συναρμόδιους φορείς, με στόχο τον εντοπισμό του συνόλου των εν δυνάμει υπόχρεων και την έγκαιρη και ορθή βεβαίωση.
- η ενίσχυση του ελεγκτικού μηχανισμού (με συγκρότηση συνεργείων ενδεχομένως εικοσιτετράωρου βάσεως όπου αυτό κρίνεται εφικτό) για την εντατικοποίηση των αυτοψιών (στοχευμένων και μη) σε τακτά χρονικά διαστήματα, με στόχο τον εντοπισμό του συνόλου των περιπτώσεων μη νόμιμης λειτουργίας καταστημάτων, αυθαίρετης κατάληψης κοινοχρήστων χώρων και αιγιαλού, παράνομης στάθμευσης και διαφήμισης.

- η ηλεκτρονική παρακολούθηση του εσόδου τελών χρήσης του αιγιαλού, ώστε να καταχωρούνται αναλυτικά όλες οι απαραίτητες πληροφορίες (τα στοιχεία του μισθωτή, η διάρκεια της μίσθωσης, η θέση με συντεταγμένες και το εμβαδόν του χώρου, το είδος της χρήσης και το καταβλητέο αντάλλαγμα).
- η επαλήθευση των λογαριασμών που αποστέλλονται από τους παρόχους ηλεκτρικής ενέργειας, με την εφαρμογή μιας τυποποιημένης διαδικασίας συλλογής, διασταύρωσης, εντοπισμού και διόρθωσης των διαφορών μεταξύ του Δήμου και του Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι θα μπορεί να περιλαμβάνει: α) τη συνεχή ανταλλαγή δεδομένων για τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται στην τιμολόγηση και αντίστοιχη είσπραξη των εσόδων (Δ.Φ., Δ.Τ., Τ.Α.Π.) από τους εκδιδόμενους λογαριασμούς του παρόχου ηλεκτρικής ενέργειας, β) την τακτική επαλήθευση των διαφορών των στοιχείων των παροχών, συνοδευόμενη από μια τυπική διαδικασία διόρθωσης λαθών από το Δήμο και το Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε., γ) την άμεση γνωστοποίηση των αλλαγών που πραγματοποιούνται στις συνδέσεις με το δίκτυο ηλεκτρικής ενέργειας (π.χ. αλλαγή ιδιοκτήτη, στοιχείων οφειλέτη, επέκταση ή αλλαγή χρήσης της ηλεκτροδοτούμενης επιφάνειας) από τους παρόχους και δ) την άμεση ενημέρωση των πολιτών για την υποχρέωση καταβολής των αναλογούντων τελών στον Δήμο σε περιπτώσεις επανασύνδεσης μη ηλεκτροδοτούμενων ακινήτων (π.χ. καθιέρωση προσκόμισης της υπεύθυνης δήλωσης του άρθρου 24 του ν. 2130/93 για καταβολή των τελών ως προϋπόθεση επανασύνδεσης από τους παρόχους).
- η καθιέρωση τυπικής διαδικασίας τακτικών και έγκαιρων συμφωνιών που αφορούν στο κύκλωμα των πάγιων περιουσιακών στοιχείων με στόχο την αποτελεσματική διαχείριση και εκμετάλλευσή τους. Προτείνεται επίσης, η ταυτοποίηση των παγίων με μοναδικό αριθμό κατά πάγιο, που θα χρησιμοποιείται από όλες τις υπηρεσίες και σε όλα τα αρχεία του Δήμου (Μητρώο Παγίων Στοιχείων, Κτηματολόγιο, Έντυπο Ε9, Έντυπο Ε2).
- η τροποποίηση του ΟΕΥ και η πρόβλεψη λειτουργίας τμήματος Προσόδων στο Δήμο Μαραθώνος, με αρμοδιότητα να παρακολουθεί τα ακίνητα προς εκμετάλλευση και να προβαίνει στις απαραίτητες νόμιμες ενέργειες για την εκμίσθωσή τους (δημοπράτηση, επαναληπτική δημοπράτηση).
- η τροποποίηση του ΟΕΥ και η σύσταση αυτοτελούς τμήματος για τη Διαχείριση των Κοιμητηρίων, η επάνδρωσή του με κατάλληλο προσωπικό (εργάτες ταφής/εκταφής) καθώς επίσης και κατηγορίας ΔΕ (διοικητικού) για τη διεκπεραίωση των διαδικασιών και την καταχώρηση των πράξεων στο μηχανογραφημένο σύστημα. Συστήνεται η ηλεκτρονική καταχώρηση των εσόδων και εξόδων των δημοτικών κοιμητηρίων, ώστε ταυτόχρονα με τα βιβλία του εκάστοτε κοιμητηρίου να ενημερώνεται και η Ταμειακή Υπηρεσία.

4.2. Συστάσεις προς τους εμπλεκόμενους φορείς

4.2.1 Κοινό Μητρώο φυσικών και νομικών προσώπων

Προτείνεται η δημιουργία σε επίπεδο Κεντρικής Κυβέρνησης, ενός κοινού μητρώου φυσικών και νομικών προσώπων, στο οποίο θα έχουν πρόσβαση όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς (Ασφαλιστικά Ταμεία, Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης, Α.Α.Δ.Ε., Υπουργείο Υποδομών & Μεταφορών, Ελληνική Αστυνομία, κλπ.), γεγονός που θα διευκολύνει την διενέργεια διασταυρώσεων και ταυτοποιήσεων. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η άμεση και αξιόπιστη πληροφόρηση.

4.2.2 Διάδραση - Συνεργασία μεταξύ Δημοσίων Υπηρεσιών

Εκτός από την αναγκαιότητα δημιουργίας εξωτερικών συνεργασιών από την πλευρά του Δήμου, τα συναρμόδια Υπουργεία να λάβουν μέτρα για την διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ των φορέων του δημόσιου τομέα, ξεπερνώντας τις όποιες δυσκολίες και ενισχύοντας παράλληλα την ανταλλαγή πληροφοριών. Τα συναρμόδια Υπουργεία πρέπει να δημιουργήσουν εκείνο το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο θα επιτρέπει τη διάχυση όλων των αναγκαιών πληροφοριών και να εξασφαλίσουν ότι η πληροφόρηση αυτή θα είναι ακριβής, αξιόπιστη, έγκαιρα διαθέσιμη και με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Βασική προϋπόθεση είναι να καθοριστεί ένα διαφανές, αποτελεσματικό και αξιόπιστο σύστημα διάχυσης πληροφοριών, από το οποίο να δύναται να επωφεληθεί το σύνολο των φορέων του δημόσιου τομέα.

Ενδεικτικά θα μπορούσαν να καθιερωθούν ή να επεκταθούν ήδη υπάρχουσες συνεργασίες με τρίτους φορείς όπως με την Κ.Ε.Δ.Ε., το Υπουργείο Οικονομικών (πρόσβαση στη βάση δεδομένων της Γ.Γ.Π.Σ, των Δημόσιων Οικονομικών Υπηρεσιών - Δ.Ο.Υ), το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, το Κτηματολόγιο, το Τεχνικό Επιμελητήριο και τις Τεχνικές Υπηρεσίες.

4.3 Συστάσεις προς την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.)

Οι συστάσεις προς την ΚΕΔΕ διατυπώθηκαν από το Ε.Σ. στην «Έκθεση Ελέγχου Εσόδων του Δήμου Αγίου Δημητρίου χρήσης 2011» που δημοσιεύτηκε το έτος 2014.

Συγκεκριμένα προτάθηκε η ανάληψη πρωτοβουλιών με στόχο την απλούστευση και επιτάχυνση της είσπραξης των δημοτικών εσόδων, η αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών προς όφελος των Δήμων και των πολιτών. Η επέκταση της τεχνολογικής υποδομής των Δήμων ώστε να εξασφαλιστεί πρόσβαση των δημοτικών υπηρεσιών σε βάσεις δεδομένων άλλων φορέων της κεντρικής

διοίκησης όπως Γ.Γ.Π.Σ, Α.Α.Δ.Ε και Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε. Τέλος, η Κ.Ε.Δ.Ε. να ενισχύσει το θεσμικό της ρόλο για το σχεδιασμό και την εκτέλεση ειδικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων με στόχο να αντιμετωπίσει τις ανάγκες κατάρτισης του προσωπικού, των μελών και των οργάνων των Δήμων, ιδιαίτερα ως προς τις νέες τεχνολογίες, έτσι ώστε όλοι να έχουν την ευκαιρία επιμόρφωσης.

Η Ομάδα Ελέγχου του Δήμου Μαραθώνος δεν έκρινε σκόπιμη την εκ νέου διατύπωση συστάσεων προς την ΚΕΔΕ.

5. Απαντήσεις ελεγχόμενου φορέα και εμπλεκόμενων στον έλεγχο φορέων

Το Ε.Σ. υπέβαλε την παρούσα έκθεση με τα παραρτήματα της, στο Δήμο Μαραθώνος (με το υπ' αριθ. πρωτ. 68826/24.10.2018), καθώς και στους άμεσα εμπλεκόμενους φορείς, ήτοι στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης (με το υπ' αριθ. πρωτ. 68856/24.10.2018), προκειμένου να δοθούν απαντήσεις επί των συστάσεων. Δεδομένου ότι οι διορθωτικές ενέργειες που είχε υλοποιήσει η ΚΕΔΕ και αναφέρονται παρακάτω, είχαν πρόσφατα (Μάιος 2017) παρουσιαστεί στην Ομάδα Ελέγχου «Συμμόρφωσης επί των συστάσεων της από Δεκέμβριο 2013 Έκθεσης ελέγχου εσόδων του Δήμου Αγίου Δημητρίου χρήσης 2011», δεν της κοινοποιήθηκε η Έκθεση Ελέγχου του Δήμου Μαραθώνος.

Η Διοίκηση του ελεγχόμενου Δήμου αποδέχτηκε τα ευρήματα της ομάδας ελέγχου, και επέδειξε την απαραίτητη προθυμία να υλοποιήσει τις συστάσεις της σχετικής Έκθεσης Ελέγχου, προτείνοντας συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο και ενέργειες σε όλο το φάσμα των αδυναμιών που επισημάνθηκαν σ' αυτή. Ταυτόχρονα αναφέρθηκε σε ευρήματα και συστάσεις που λόγω του συστημικού τους χαρακτήρα, οφείλουν να αντιμετωπιστούν σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία και τους λοιπούς φορείς.

Ειδικότερα, ο Δήμαρχος Μαραθώνος με την υπ' αριθμ. 27535/2018 (αρ.πρωτ. Ε..Σ.) απαντητική επιστολή αναφέρει ότι οι υπηρεσίες του Δήμου στο σύνολό τους λαμβάνοντας υπόψη τις επισημάνσεις της Έκθεσης Ελέγχου, έχουν ήδη προβεί σε διορθωτικές ενέργειες, οι οποίες παρακολουθούνται στενά προκειμένου να ολοκληρωθεί η αποκατάσταση των προβλημάτων που εντοπίστηκαν.

Βασική αρχή της πολιτικής διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του Δήμου είναι η μέριμνα για την εξασφάλιση της συνεχούς επιμόρφωσης και κατάρτισης των υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, η Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών έχει ήδη προχωρήσει στην έναρξη των διαδικασιών τροποποίησης του ΟΕΥ του Δήμου Μαραθώνος, με πλήρη αποτύπωση των δομών και καθηκοντολόγιο ανά θέση εργασίας, υποβάλλοντας σχετικό οργανόγραμμα στην Ομάδα Διοίκησης Έργου, προκειμένου να προχωρήσουν οι διαδικασίες τροποποίησής του μέχρι και το Φεβρουάριο του έτους 2019. Ο Δήμος προτίθεται να συστήσει αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου και σε περίπτωση αδυναμίας υποστήριξης του από το υπάρχον ανθρώπινο δυναμικό του Δήμου, θα υποβληθεί αίτημα στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση προκειμένου να ασκήσει αυτή ως εποπτεύοντας φορέας τη διαδικασία του Εσωτερικού Ελέγχου σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις της παρ. 3 άρθρου 12 του ν.3492/2006 (αριθ πρωτ 44754/28-08-2018 έγγραφο Υπουργείου Εσωτερικών).

Στο πλαίσιο βελτίωσης της λειτουργίας του Τμήματος Εσόδων, ο Δήμος σκοπεύει να αναλάβει αρκετές πρωτοβουλίες με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, προκειμένου να βελτιώσει τις διαδικασίες βεβαίωσης και είσπραξης των εσόδων του. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι προτίθεται να δημιουργήσει ειδικές ομάδες επεξεργασίας στοιχείων για την επίσπευση της σύνταξης των βεβαιωτικών καταλόγων (όπως για τη βεβαίωση οφειλών τελών και φόρων μετά από τη διακοπή ηλεκτροδότησης, για την επεξεργασία των ανείσπρακτων τελών των παρόχων ηλεκτρικής ενέργειας, για δειγματοληπτικό έλεγχο των στοιχείων της Δ.Ε.Δ.Δ.Η.Ε.). Επιπλέον, ο Δήμος θα προβεί στην επεξεργασία και τη συμπλήρωση των δεδομένων οφειλετών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθότητα/επικαιροποίηση της βάσης των στοιχείων.

Αποτελεί βασική προτεραιότητά τους, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του ελεγκτικού μηχανισμού, μέσω της ενίσχυσης των επιτόπιων ελέγχων για περιπτώσεις μη νόμιμης λειτουργίας καταστημάτων, αυθαίρετης κατάληψης κοινοχρήστων χώρων και αιγιαλού, παράνομης στάθμευσης και διαφήμισης. Σε εξέλιξη βρίσκεται προσπάθεια για την τακτοποίηση εκκρεμοτήτων στο ιδιοκτησιακό καθεστώς της ακίνητης περιουσίας του Δήμου και αξιοποίησής της.

Τέλος, μεσοπρόθεσμος στόχος για τον Δήμο αποτελεί η ενίσχυση των εσωτερικών δικλίδων των διαδικασιών είσπραξης εσόδων και η λειτουργία ενός συστήματος ελέγχου για την μέτρηση των αποτελεσμάτων σε σύγκριση με του στόχους, τον προσδιορισμό των αποκλίσεων καθώς και την διαμόρφωση διορθωτικών κινήσεων για την εξάλειψή τους.

Από την πλευρά των εμπλεκόμενων φορέων, το **Υπουργείο Εσωτερικών** (υπ' αριθμ πρωτ.72778/12-12-2018) αναφορικά με την απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου είσπραξης εσόδων ΟΤΑ α' βαθμού, μας ενημέρωσε ότι έχει ενταχθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020» η υλοποίηση έργου με τίτλο «Δράσεις Κωδικοποίησης του Κανονιστικού Πλαισίου των ΟΤΑ α' και β' βαθμού». Στο αντικείμενο του εν λόγω έργου περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η κωδικοποίηση της νομοθεσίας που διέπει τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το έργο έχει προγραμματιστεί και αναμένεται να ολοκληρωθεί στις 10/1/2020. Περαιτέρω το Υπουργείο συμμερίστηκε την αδήριτη αναγκαιότητα αξιόπιστου και ασφαλούς διαμοιρασμού μεταξύ των δημοσίων φορέων, εκείνων των δεδομένων που θεωρούνται κρίσιμα για την εύρυθμη άσκηση των νόμιμων αρμοδιοτήτων τους και εν προκειμένω, για την διασφάλιση της έγκαιρης και αξιόπιστης είσπραξης των θεσμοθετημένων εσόδων τους. Στην κατεύθυνση αυτή, το Υπουργείο Εσωτερικών χρηματοδότησε, την ανάπτυξη και λειτουργία του συστήματος «Διαλειτουργικότητας Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών Δήμων Ελλάδας». Η εν λόγω πλατφόρμα διαλειτουργικότητας σχεδιάστηκε και δημιουργήθηκε από την ΚΕΔΕ και την ΠΕΤΑ στο πλαίσιο ειδικής τριμερούς προγραμματικής σύμβασης, φιλοξενείται στο κέντρο δεδομένων G-Cloud του Υπουργείου Οικονομικών και από το καλοκαίρι του

2018 βρίσκεται σε λειτουργία, παρέχοντας ήδη σε πιστοποιημένους υπαλλήλους των δήμων τη δυνατότητα να αναζητήσουν τα στοιχεία που διατίθενται από το Μητρώο Φυσικών και Νομικών Προσώπων που τηρείται στη βάση δεδομένων της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων. Επιπλέον το Υπουργείο αναλαμβάνει, όπου αυτό κρίνεται απαραίτητο και εφικτό, τις δέουσες νομοθετικές πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της ικανότητας των δήμων να βεβαιώσουν και να εισπράξουν τα έσοδα τους, αξιοποιώντας τις τεχνολογικές δυνατότητες άλλων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και ειδικά τις διαρκώς εξελισσόμενες επιχειρησιακές δυνατότητες της ελληνικής Φορολογικής Διοίκησης. Τελευταία πρωτοβουλία, νομοθετικού περιεχομένου, είναι η διάταξη του άρθρου 193 του ν.4555/2018 (Πρόγραμμα Κλεισθénης), όπου προβλέπεται ότι οι υπόχρεοι επιτηδευματίες στην καταβολή τέλους παρεπιδημούντων ή επί των ακαθαρίστων εσόδων, υποβάλλουν τη σχετική δήλωση μέσω της ηλεκτρονικής εφαρμογής «TAXISnet» ταυτόχρονα με την υποβολή δήλωσης Φ.Π.Α. Τέλος, σε ότι, αφορά τη δημιουργία μονάδων εσωτερικού ελέγχου στους ΟΤΑ, αξιοποιώντας τον θεσμικό του ρόλο εντός του πλαισίου που θέτει η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το ΥΠΕΣ κάλεσε τους φορείς, να προχωρήσουν στις απαραίτητες ενέργειες για τη σύσταση των μονάδων αυτών (βλ. το συνημμένο υπ' αριθμ. 44754/28-8-2018 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών).

Το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης επεσήμανε ότι για την λειτουργία των Καταστημάτων Υγειονομικού Ενδιαφέροντος έχει σχεδιαστεί και λειτουργεί πληροφοριακό σύστημα (www.Notifybusiness.gov.gr)²⁰. Μέσω της πλατφόρμας αυτής υποβάλλεται η γνωστοποίηση λειτουργίας του Καταστήματος, η οποία περιλαμβάνει τα στοιχεία που κρίνεται απαραίτητο να γνωρίζει η διοίκηση, προκειμένου να διενεργούνται οι προβλεπόμενοι έλεγχοι. Σε σχετικό πεδίο της γνωστοποίησης αναγράφεται και το προβλεπόμενο παράβολο, το οποίο συνιστά έσοδο του Δήμου. Στη φόρμα της υποβληθείσας γνωστοποίησης και στις πληροφορίες που περιλαμβάνονται σε αυτή έχουν πρόσβαση μέσω του συστήματος οι καθ' ύλην και κατά τόπο αρμόδιες εποπτικές αρχές (π.χ. Ελληνική Αστυνομία, ΑΑΔΕ, Πυροσβεστική Υπηρεσία, πολεοδομία) για την πραγματοποίηση των απαιτούμενων εκ των υστέρων ελέγχων της ορθής λειτουργίας του ΚΥΕ. Με το εργαλείο αυτό, διευκολύνεται η διενέργεια διασταυρώσεων και ταυτοποιήσεων και επιτυγχάνεται η άμεση και αξιόπιστη πληροφόρηση επί των τεχνικών απαιτήσεων ασφαλούς λειτουργίας των ΚΥΕ.

²⁰ σύμφωνα με το ν.4442/2016 και ειδικότερα του Κεφαλαίου Ζ' αυτού και της σχετικής υπ' αρ. 16228/2017 (Β'1723) ΚΥΑ

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας έχει αναλάβει τις ακόλουθες πρωτοβουλίες σύμφωνα, με το από 20-01-2017 ενημερωτικό σημείωμα της προς την Ομάδα Ελέγχου «Συμμόρφωσης επί των συστάσεων της από Δεκέμβριο 2013 Έκθεσης ελέγχου εσόδων του Δήμου Αγίου Δημητρίου χρήσης 2011»:

- Υπέγραψε στις 12.7.2016 Πρωτόκολλο Συνεργασίας με τη Γ.Γ.Π.Σ. για τη «Παροχή φιλοξενίας του Data Center της ΚΕΔΕ στο G Cloud της ΓΓΠΣ & ΔΥ και λειτουργίας κόμβου παροχής Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών (Web Services) στους Δήμους της χώρας».
- Απέκτησε πρόσβαση στο Κέντρο Διαλειτουργικότητας που διαθέτει το Υπουργείο Οικονομικών, με δυνατότητα ασφαλούς επικοινωνίας (ISO/IEC27001:2013) και διαλειτουργικότητας των Δήμων με οποιονδήποτε οργανισμό της Δημόσιας Διοίκησης.
- Υπέγραψε την από Σεπτέμβριο 2016 Προγραμματική Σύμβαση με το Υπουργείο Εσωτερικών προκειμένου να υλοποιηθεί – με τις υποδείξεις της Γ.Γ.Π.Σ. & Γ.Γ.Δ.Δ.Ε. και του Πανεπιστημίου Αιγαίου- η πλατφόρμα επικοινωνίας και αυθεντικοποίησης των Δήμων και η απόκτηση με ασφάλεια πρόσβασης στο Data Center της ΚΕΔΕ στη Γ.Γ.Π.Σ., καθώς και στο Κέντρο Διαλειτουργικότητας του Υπουργείου Οικονομικών. Αναμένεται ότι από τον Απρίλιο 2017 θα ξεκινήσει το στάδιο υλοποίησης της εν λόγω πλατφόρμας και της εφαρμογής του Ηλεκτρονικού Παραβόλου και του Μητρώου Φυσικών Προσώπων.
- Δημιουργία ολοκληρωμένης κάθετης τεχνολογικής υποδομής υποστήριξης για τους Δήμους, με τον εκσυγχρονισμό Πλατφόρμας Τηλεκατάρτισης των στελεχών και των αιρετών των Δήμων για τις νέες υπηρεσίες.
- Αναφορικά με τη σύσταση για συνεργασία των Δήμων με τη ΔΕΔΔΗΕ, υλοποιήθηκε διαδικτυακή υπηρεσία καταχώρησης στοιχείων μετρητών. Η δυνατότητα όμως, ανταλλαγής επικαιροποιημένων στοιχείων που αφορούν στα έσοδα από την ηλεκτροδοτούμενη ακίνητη περιουσία και στοιχεία οφειλετών/καταναλωτών με τον αντίστοιχο πάροχο ηλεκτρικής ενέργειας δεν έχει ακόμα καταστεί εφικτή.

Η επικεφαλής της Ομάδας Ελέγχου

Ασπασία Τριανταφυλλίδου

Επίτροπος Ελεγκτικού Συνεδρίου