



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
"ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ"

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας ενός μεσαίου δήμου μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του και ο ρόλος του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Οικονομικής Υπηρεσίας.

Ξυδιά Αναστασία

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ξυδιά Αναστασία: Η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας ενός μεσαίου δήμου μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του και ο ρόλος του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Οικονομικής Υπηρεσίας.

(Με την επίβλεψη του Αρτίκη Παναγιώτη, καθηγητή)

Ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού έχει σκοπό την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.1 του Συντάγματος. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη μπορεί με νόμο να ανατεθούν συμπληρωματικά στους ΟΤΑ αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

Η οργάνωση, στελέχωση λειτουργία και υποδομή ενός ΟΤΑ είναι παράμετροι για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Ένα σύγχρονο εργαλείο διοίκησης για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία ενός δήμου είναι ο οργανισμός εσωτερικής υπηρεσίας. Στην διάρθρωση των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας σε όλους τους δήμους περιλαμβάνεται και η οικονομική υπηρεσία. Η οικονομική υπηρεσία είναι υποστηρικτική υπηρεσία σε όλες στις λειτουργίες του δήμου και είναι υπεύθυνη για την οικονομική διαχείριση των δήμων.

Με την παρούσα μεταπτυχιακή διατριβή γίνεται μια προσπάθεια να διερευνηθεί η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του δήμου και ειδικότερα ο ρόλος του Προϊσταμένου της Οικονομικής Υπηρεσίας στην οργάνωση της υπηρεσίας.

Με την εργασία θα γίνει προσπάθεια να δείξουμε πως μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και αποδοτικά η οικονομική υπηρεσία με βάση την ισχύουσα νομοθεσία, εάν θα συμβάλει θετικά ο εσωτερικός έλεγχος και ποιος είναι ο ρόλος του Προϊσταμένου της Οικονομικής στην οργάνωση της υπηρεσίας .

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με συνέντευξη τεσσάρων υπαλλήλων του δήμου όπου έγινε η έρευνα με σχέση δημοσίου δικαίου και ενός αιρετού που κατείχε την θέση του αντιδημάρχου οικονομικών υπηρεσιών.

Τα αποτελέσματα της έρευνας έδειξαν ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επηρέασε αρνητικά την λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας και πως η εφαρμογή ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου δεν θα υποκαταστήσει τον προληπτικό έλεγχο αλλά θα συμβάλει θετικά στην νόμιμη και αποτελεσματική λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας.

Επιπροσθέτως έδειξαν πως ο ρόλος του προϊστάμενου της οικονομικής υπηρεσίας που έχει την ευθύνη να καθοδηγεί και συντονίζει τους υφιστάμενούς τους προς αποφυγή δημοσιονομικών εκτροχιασμών και ταυτόχρονα προς αποφυγή του υποβιβασμού της συναλλακτικής αξιοπιστίας του δήμου.

Αναφορά γίνεται και στο νομοθετικό πλαίσιο που αφορά στις οικονομικές λειτουργίες του δήμου και κυρίως σε νομοθετήματα μετά το 2006 αλλά και στο αρχικό βασιλικό διάταγμα της οικονομικής λειτουργίας του 1959.

Η σωστή λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας είναι κρίσιμη για τον δήμο και για αυτόν τον λόγο επισημάνθηκε η ανάγκη για την εγκατάσταση ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου σύμφωνα με τις νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν στον εσωτερικό έλεγχο.

Λέξεις κλειδιά: οικονομική υπηρεσία, προϊστάμενος οικονομικής υπηρεσίας υπόλογος, προληπτικός έλεγχος, εσωτερικός έλεγχος.

ABSTRACT

The purpose of the first-degree local government is the administration of local affairs, according to Article 102 section 1 of the Constitution. According to the same provision, the local authorities may be assigned by law additional responsibilities that constitute a state mission.

The organisation, staffing, operation and infrastructure of an OTA are parameters for the effective exercise of its responsibilities. A modern management tool for the more effective and efficient operation of a municipality is the internal service organisation. The structure of internal service organisations in all municipalities includes the financial service. The financial service is a supporting service in all the functions of the municipality and is responsible for the financial management of the municipalities.

This master thesis is an attempt to investigate the function of financial service after the abolition of preventive control over the municipality's expenditure and in particular the role of the Head of the Financial Service in the organization of the service.

The paper will attempt to show how the financial service can operate effectively and efficiently based on the current legislation, whether internal control will contribute positively and what is the role of the Head of Finance in the organization of the service.

The research was carried out by interviewing four employees of the municipality where the research was carried out under public law and one elected official who held the position of deputy mayor of financial services.

The results of the survey showed that the abolition of preventive control had a negative impact on the operation of the financial service department and that the implementation of an internal control system will not replace preventive control but will contribute positively to the legal and efficient operation of the financial service.

In addition, they showed that the role of the head of the finance department who has the responsibility to guide and coordinate their subordinates to avoid financial

derailments and at the same time to avoid the downgrading of the municipality's transactional credibility.

Reference is also made to the legislative framework relating to the financial functions of the municipality, particularly legislation since 2006 and the original Royal Decree of the financial function of 1959.

The proper function of the municipal finance department is critical to the municipality and for this reason, the need to establish a system of internal control in accordance with the legislation relating to internal control was highlighted.

Key words: financial service, head of financial service, accountable, preventive audit, internal audit.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	2
ABSTRACT	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ	9
• ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΟΛΟΓΟΣ	9
• ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΗΜΟΥ	10
• ΠΡΟΙΣΤΑΜΕΝΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	11
• ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ /ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ	11
• ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ	12
• ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	17
• ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	21
• ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	22
• ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	28
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	33
• ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ	33
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ	34
• ΕΙΣΑΓΩΓΗ	34
• ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ	34
• ΘΕΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ	35
• ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ	35
ΣΥΖΗΤΗΣΗ	48
• ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	51
• ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	54
• ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ	55
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	56

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ.1 του Συντάγματος. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη μπορεί με νόμο να ανατεθούν συμπληρωματικά στους ΟΤΑ αρμοδιότητες που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

Σε ένα δυναμικά μεταβαλλόμενο περιβάλλον μια σειρά νομοθετημάτων ρυθμίζουν θέματα που αφορούν στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Έχουν εκδοθεί νόμοι και ερμηνευτικοί εγκύκλιοι προκειμένου να υλοποιηθούν οι πολλές αλλαγές που έχουν επέλθει στην τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία χρόνια .

Η οργάνωση, στελέχωση, λειτουργία και υποδομή ενός ΟΤΑ είναι καθοριστικοί παράμετροι για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Ένα σύγχρονο εργαλείο διοίκησης για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία ενός δήμου είναι ο οργανισμός εσωτερικής υπηρεσίας. Το κύριο πλαίσιο ενός οργανισμού εσωτερικής υπηρεσίας καθορίζεται κυρίως από την νομοθεσία και από το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση και την λειτουργία του δήμου, τα χαρακτηριστικά της περιοχής του καθώς και από τους στόχους που τίθενται από τις δημοτικές αρχές. Στην διάρθρωση των οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας σε όλους τους δήμους περιλαμβάνεται και η οικονομική υπηρεσία. Η οικονομική υπηρεσία είναι βασική υποστηρικτική υπηρεσία σε όλες στις λειτουργίες του δήμου και είναι υπεύθυνη για την οικονομική διαχείριση των δήμων.

Με την παρούσα μεταπτυχιακή διατριβή γίνεται μια προσπάθεια για να διερευνηθεί η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του δήμου και ειδικότερα ο ρόλος του Προϊσταμένου του Οικονομικού Τμήματος στην οργάνωση της υπηρεσίας.

Η οικονομική υπηρεσία είναι υπεύθυνη για την σωστή διαχείριση των εσόδων και εξόδων του δήμου και έχει επιπλέον την αρμοδιότητα για την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του. Η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της οικονομικής υπηρεσίας επηρεάζει ολόκληρη την λειτουργία του Δήμου. Κατά την εφαρμογή του προληπτικού ελέγχου στο παρελθόν υπήρχε μια σημαντική δικλείδα ασφαλείας καθώς όλες οι δαπάνες άνω των 5.000 ευρώ ελέγχονταν προληπτικά. Από την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου έως και σήμερα γίνονται μόνο κατασταλτικοί έλεγχοι από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Μετά την κατάργηση λοιπόν του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών και με την εφαρμογή του ν.4555/18 οι απαιτήσεις για την σωστή λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας έχουν αυξηθεί. Με την εργασία αυτή γίνεται μια προσπάθεια να δείξουμε πως μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά και αποδοτικά η οικονομική υπηρεσία με βάση την ισχύουσα νομοθεσία, εάν θα συμβάλει θετικά ο εσωτερικός έλεγχος και ποιος είναι ο ρόλος του Προϊσταμένου του Οικονομικού τμήματος στην οργάνωση της υπηρεσίας.

ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ

Δημόσιος υπόλογος

Δημόσιος υπόλογος είναι αυτός που διαχειρίζεται χρήματα, αξίες ή υλικό του δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ. ή ΟΤΑ και έχει την ειδικότερη υποχρέωση επιστροφής ή ανάλωσης με βάση τον σκοπό για τον οποίο τα έλαβε. Υπόλογος θεωρείται και οποιοσδήποτε άλλος λόγω της θέσης που κατέχει βάση ειδικής διάταξης νόμου. Στοιχείο της έννοιας του υπόλογου είναι η διαχείριση χρήματος για λογαριασμό των νομικών προσώπων και των ΟΤΑ και αποτέλεσμα της διαχείρισης χρήματος είναι η λογοδοτική ευθύνη. Ο υπόλογος καταλογίζεται με το ποσό που αντιστοιχεί προς την αξία του ελλείματος της διαχειρίσεώς του.

Με το άρθρο 150 του ν.4270/2014 *«Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτεία (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011 /85/ΕΕ)-δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»* κατά αντιστοιχία του άρθρου 54 παρ.2 του ν.232/95 διακρίνονται σε έξι κατηγορίες δημοσίων υπόλογων: (α) υπόλογοι χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και προσωρινών, (β) διαχειριστές παγίων προκαταβολών, (γ) εφοριακούς και τελωνειακούς υπόλογους, (δ) ειδικούς ταμίες, (ε) υπόλογους ΝΠ και ΟΤΑ και (στ) διαχειριστές έργων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων.

Οι υπόλογοι σε αντίθεση με τους Διατάκτες έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Οι Διατάκτες που στους Δήμους είναι ο Δήμαρχος αποφασίζουν την αναγκαιότητα και την διενέργεια της δαπάνης μέσα στα όρια που θέτει ο προϋπολογισμός του Δήμου και ο νόμος περί του δημοσίου λογιστικού. Οι υπόλογοι εκτελούν τις αποφάσεις των διατακτών, εισπράττουν έσοδα, πληρώνουν έξοδα, διαχειρίζονται χρήματα και υλικά. Οι αρμοδιότητες των υπόλογων είναι καθορισμένες και αφορούν αποκλειστικά στον έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας της δαπάνης. Ελέγχουν δηλαδή τις

πράξεις που καλούνται να εκτελέσουν. Πολλές φορές λόγω των ελέγχων στις δαπάνες οι υπόλογοι βρίσκονται στη δυσάρεστη θέση να διαφωνούν με τους διατάκτες που αποφάσισαν τη διενέργεια της δαπάνης ή ακόμα και με τους δικαιούχους της δαπάνης.

Οικονομική Υπηρεσία Δήμου:

Στον οργανωτικό σχεδιασμό κάθε Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού περιλαμβάνεται, ανάλογα με το μέγεθός τους, τμήμα ή διεύθυνση με σκοπό την οικονομική λειτουργία του δήμου δεδομένου ότι κάθε δραστηριότητα του δήμου εκφράζεται σε οικονομικά μεγέθη, κυρίως με την έννοια των εισροών και εκροών. Στον οργανωτικό σχεδιασμό καθορίζονται και οι διαδικασίες που διέπουν την οικονομική λειτουργία.

Αρμοδιότητα της είναι η παρακολούθηση των οικονομικών στοιχείων τα οποία είναι χρήσιμα για τον δήμο για τους παρακάτω λόγους:

- Γίνεται έλεγχος των εσόδων και αντίστοιχα των εξόδων. Αξιολογούνται πηγές χρηματοδότησης όπως είναι ο δανεισμός για επενδύσεις. Ελέγχονται τα τέλη που έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα αφού επιβάλλονται στους υπόχρεους προκειμένου να προσφέρει ο δήμος συγκεκριμένη παροχή πως έχουν καταναλωθεί και αντίστοιχα εισπραχθεί.
- Διαμορφώνει τόσο τον βραχυπρόθεσμο όσο το και μακροπρόθεσμο οικονομικό προγραμματισμό του Δήμου.
- Παρουσιάζει την δραστηριότητα του δήμου με χρηματο-οικονομικούς όρους (ισολογισμό, λογαριασμοί αποτελεσμάτων) δείχνοντας την απόδοσή του.

- Διαχειρίζεται τα διαθέσιμα για την κάλυψη των αναγκαίων πληρωμών
- Τηρεί τις εσωτερικές λογιστικές εργασίες που ελέγχονται εξωτερικά από τους αρμόδιους φορείς (Γενικό Λογιστήριο Κράτους / Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων, Ελεγκτικό Συνέδριο κ.λ.π)

Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών:

Αρμοδιότητες και καθήκοντα:

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4270/14 άρθρο 25 ο προϊστάμενος της οικονομικής υπηρεσίας ενός δήμου είναι υπεύθυνος:

- για την σωστή δημοσιονομική διαχείριση του δήμου
- για την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών
- για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού καθώς και την λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του δήμου.
- για τη διενέργεια όλων των δημοσιονομικών δεσμεύσεων και για τη διαβίβαση στο εποπτεύον υπουργείο των μηνιαίων στοιχείων για τις δεσμεύσεις που έχουν πραγματοποιηθεί

Παράλληλα μεριμνά:

- για την εμπρόθεσμη υποβολή στοιχείων που σχετίζονται με τον προϋπολογισμό
- για τη μη συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών,
- για την ανάληψη υποχρεώσεων σύμφωνα με τις διατάξεις του ΠΔ80/16

- για την είσπραξη των εσόδων
- για τη σύνταξη των οικονομικών καταστάσεων
- για την εμπρόθεσμη εξόφληση των τιμολογίων

Είναι από την φύση των υπηρεσιακών του καθηκόντων όπως περιεγράφηκαν πιο πάνω, υπόλογος του δήμου και λόγω της λογοδοτικής του ευθύνης έχει την υποχρέωση να αρνηθεί εγγράφως την εκτέλεση δαπάνης αν δεν είναι νόμιμη χωρίς να λάβει υπόψη του πιθανή αντιπαράθεση με τους δικαιούχους της δαπάνης, την δημοτική αρχή και γενικότερα όλων των αρμοδίων υπηρεσιών που είχαν εμπλακεί για την εκτέλεση της δαπάνης. Σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ.3 και 4^α του ΠΔ 80/2016 ο προϊστάμενος υπέχει αστική ευθύνη έναντι του δήμου για κάθε ζημία που προκάλεσε σε βάρος του δήμου από δόλο ή βαριά αμέλεια.

Διοικητική λειτουργία:

Πέραν όμως από τις καθορισμένες αρμοδιότητες προϊστάμενος της Διεύθυνσης οικονομικών υπηρεσιών από την νομοθεσία έχει την ευθύνη της σωστής διοικητικής λειτουργίας της διεύθυνσης του. Οι λειτουργίες του δήμου καταγράφονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας στον οποίο περιγράφονται και οι αρμοδιότητες των διοικητικών μονάδων του δήμου καθώς και οι αρμοδιότητες των προϊσταμένων των τμημάτων και των διευθύνσεων. Η οικονομική υπηρεσία είναι υποστηρικτική και κρίσιμη λειτουργία γιατί η ορθή τήρηση των οικονομικών προγραμμάτων λειτουργίας του Δήμου θα συμβάλει να επιτευχθούν οι στόχοι του Δήμου όπως καθορίζονται από τα επιχειρησιακά προγράμματα και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης.

Η λειτουργία της διεύθυνσης ασχολείται με το ανθρώπινο δυναμικό και το περιεχόμενό της αφορά πως θα οδηγήσουν το ανθρώπινο δυναμικό στην επίτευξη των

στόχων που έχει θέση ο δήμος.

Στην περίπτωση που εξετάζουμε ορίζουμε ως ηγεσία τη διαδικασία της διεύθυνσης και της επιρροής των σχετικών με την διεύθυνση δραστηριοτήτων για την επίτευξη των στόχων.

Ο Προϊστάμενος πρέπει να είναι σε θέση να συντονίζει τις ενέργειες των υφιστάμενων του που απαρτίζουν την διεύθυνση, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εκτελούνται οι εγκεκριμένοι στόχοι υλοποίησης του προϋπολογισμού του δήμου. Βασικό στοιχείο είναι η εξασφάλιση της πρόθυμης συνεργασίας των υπαλλήλων του. Προϋπόθεση για να συντονίζει και να καθοδηγεί τους υπαλλήλους είναι να διαθέτει διοικητικές ικανότητες, όπως:

- Την ικανότητα να κατανοεί το τι ικανότητες και το βαθμό που μπορεί ο κάθε υπάλληλος να εργαστεί και να αντιλαμβάνεται πως το σύνολο των υπαλλήλων του δήμου αλληλοεπηρεάζεται.
- Την ικανότητα να συνεργάζεται μέσα και έξω από την διεύθυνση.
- Την τεχνική ικανότητα που σχετίζεται με την εκτέλεση της υπηρεσίας. Πόσο καλά γνωρίζει το αντικείμενο της διεύθυνσης καθώς και την ικανότητα να αναπτύσσει μεθόδους και τεχνικές για την εκτέλεση της εργασίας. Σε μια διεύθυνση όπου η λογοδοτική ευθύνη είναι «δαμόκλειος σπάθι» πάνω από τα κεφάλια των εμπλεκόμενων υπαλλήλων της οικονομικής υπηρεσίας είναι μεγάλης σημασίας η γνώση του αντικειμένου από τον προϊστάμενο προκειμένου να εκτελέσουν την εργασία τους οι υφιστάμενοι νόμιμα και μέσα στα χρονικά πλαίσια που ορίζονται από την νομοθεσία.

- Την ικανότητα να έχει σφαιρική αντίληψη των προβλημάτων που ανακύπτουν καθημερινά προς αποφυγή των συγκρούσεων είτε λόγω έλλειψης επικοινωνίας είτε λόγω σύγκρουσης συμφερόντων.

Ο προϊστάμενος είναι διοικητικό στέλεχος που αποκτά το χαρακτηριστικό του ηγέτη λόγω της θέσης και λόγω των προσόντων του. Κάθε ηγέτης-διοικητικό στέλεχος έχει ένα δικό του προσωπικό τρόπο ηγετικής συμπεριφοράς προκειμένου να φέρει εις πέρας τις υποχρεώσεις που του έχουν ανατεθεί.

Οι θεωρίες για την ηγετική συμπεριφορά που έχουν διατυπωθεί είναι πάρα πολλές. Θα αναφερθούμε στις θεωρίες που έγιναν γνωστές ως θεωρίες X και Ψ του D.McGregor.

Η Θεωρία X βασίστηκε στις πεποιθήσεις ότι ο μέσος άνθρωπος:

- Αποφεύγει τις ευθύνες, δεν έχει φιλοδοξίες και προτιμά να τον καθοδηγούν.
- Δεν ενδιαφέρεται για τις ανάγκες της επιχείρησης που εργάζεται
- Εναντιώνεται στις αλλαγές είτε αφορούν τον ίδιο είτε την επιχείρηση και επιζητεί τη σταθερότητα και την ασφάλεια ενώ καταβάλλει προσπάθειά όταν απειλείται ότι θα τιμωρηθεί.

Οι θέσεις για τον ηγέτη σύμφωνα με τη Θεωρία X συνοψίζονται στις εξής:

- Έχει την ευθύνη να πείθει, να ανταμείβει, να ελέγχει τους υφιστάμενους χρησιμοποιώντας συχνά την τιμωρία.
- Οφείλει να κατευθύνει, να ελέγχει την ανθρώπινη συμπεριφορά και να την προσαρμόζει στις ανάγκες της επιχείρησης.

- Είναι υπεύθυνος και αποφασίζει για την οργάνωση της επιχείρησης χωρίς να δέχεται συμβουλές και προτάσεις .

Η Θεωρία του Ψ βασίστηκε σε διαφορετικές πεποιθήσεις και αντιλήψεις για την ανθρώπινη φύση και σύμφωνα με αυτές:

- Οι άνθρωποι δεν είναι από τη φύση τους αδιάφοροι για την επιχείρηση αλλά διαμορφώθηκαν έτσι μέσα από τις εμπειρίες που είχαν στην επιχείρηση. Δεν αποφεύγουν την εργασία και τις ευθύνες, ενώ διαθέτουν ικανότητες για να επιλύουν προβλήματα. Έχουν κίνητρο την ικανοποίηση της ανάγκης της αυτοπραγμάτωσης.

Ενώ ο ηγέτης σύμφωνα με την ίδια θεωρία:

- Έχει την ευθύνη να δημιουργήσει τις κατάλληλες συνθήκες και τις λειτουργικές διαδικασίες ώστε μέσα από αυτές οι εργαζόμενοι να μπορούν να πραγματοποιήσουν τους προσωπικούς τους στόχους και παράλληλα την πραγματοποίηση των στόχων της επιχείρησης.
- Είναι υπεύθυνος για την οργάνωση της επιχείρησης διοικεί συλλογικά και δέχεται συμβουλές και προτάσεις .

Στην πραγματικότητα είναι αδύνατο να βρεθεί ένα τύπος συμπεριφοράς του προϊσταμένου που να ταυτίζεται είτε με την Θεωρία X είτε με την Θεωρία Ψ του D. MacGregor. Συνήθως υιοθετούν ένα τύπο συμπεριφοράς που αποτελεί ένα μίγμα των δύο θεωριών. Επίσης δύσκολα βρίσκεται ηγετικό στέλεχος που εφαρμόζει σταθερά την ίδια συμπεριφορά χωρίς να λαμβάνει υπόψη του τον τόπο, το χρόνο και το συγκεκριμένο πρόβλημα που πρέπει να αντιμετωπίσει και να λύσει. Όσοι έχουν αποκτήσει εμπειρία γνωρίζουν ότι δεν υπάρχει σίγουρη και μόνιμη λύση για όλα τα

προβλήματα. Ακόμα γνωρίζουν πως οποιαδήποτε προσπάθεια να υπεραπλουστεύσουν το πρόβλημα που επηρεάζει την ανθρώπινη συμπεριφορά θα αποτύχει.

Η σύνθεση της προσωπικότητας του προϊσταμένου διεύθυνσης

Ένας τρόπος ανάλυσης της συμπεριφοράς του προϊσταμένου είναι η εξέτασή της, βάση τριών τύπων που την συνθέτουν. Η μέθοδος αυτή προσφέρεται ως μέσο κατανόησης ενός σύνθετου θέματος για τα στελέχη που δεν έχουν τον χρόνο να κάνουν την εφαρμοσμένη ψυχολογία βίωμά τους

Σύμφωνα με τον καθηγητή εφαρμοσμένης ψυχολογίας ΝτικΓουώλεν που επινόησε αυτή την μέθοδο ο άνθρωπος έχει αναπτυγμένες τρεις ιδιότητες: (α) τον δυναμισμό, (β) το συναίσθημα και (γ) την λογική. Αυτές οι τρεις ιδιότητες προσδιορίζουν την αποτελεσματικότητά του.

Η ανάπτυξη των τριών αυτών βασικών ιδιοτήτων, θεωρητικά ταυτίζεται με τις κορυφές ενός τριγώνου. Η συμπεριφορά ενός στελέχους μπορεί να απεικονιστεί ως ένα τρίγωνο μέσα στο τρίγωνο του μοντέλου. Οι αποστάσεις των κορυφών, των δύο τριγώνων δείχνουν το βαθμό που πρέπει να βελτιωθεί κάθε μία από τις τρεις ιδιότητες. Οι ιδιότητες αυτές που συνυπάρχουν σε όλους μας συνθέτουν τρεις τύπους προσωπικότητας:

Τον Δυναμικό τύπο που είναι ενεργητικός και αναλαμβάνει πρωτοβουλίες. Προτιμά να δίνει εντολές παρά να τον διατάσσουν. Θέλει να επιβάλλεται στους άλλους και προσπαθεί να αποφύγει τους συναισθηματισμούς. Επιθυμεί να καταλαμβάνει διευθυντικές θέσεις και έχει την ικανότητα να επιβάλλει την τάξη και να υποκινεί

τους άλλους για δουλειά. Έχει την τάση να ανταγωνίζεται τους άλλους στην προσπάθεια του να επιβληθεί και συχνά γίνεται εριστικός.

Το συναισθηματικό τύπο που το κύριο χαρακτηριστικό του είναι η κατανόηση. Έχει την τάση να συμμερίζεται τα προβλήματα των άλλων και να επιδιώκει τις κοινωνικές σχέσεις. Έχει την ικανότητα να μειώνει την ένταση και να ενθαρρύνει τους άλλους. Όμως πολλές φορές δεν έχει την αποφασιστικότητα και το κουράγιο να στηρίξει τις απόψεις του και να αντιστέκεται στις πιέσεις των άλλων.

Τον Λογικό τύπο χαρακτηρίζεται από τη λεγόμενη ψυχρή λογική και επιδίωξη αποτελεί η ορθότητα και η τεκμηριωμένη κρίση. Δεν ενδιαφέρεται να επιβληθεί στους άλλους, ούτε όμως συμμερίζεται τα προβλήματά τους. Εκτιμά τα άτομα που τεκμηριώνουν τα επιχειρήματά τους και τα συνοδεύουν με στατιστικά στοιχεία. Το γεγονός όμως ότι απορρίπτει κάθε μορφής συναισθηματισμό μπορεί να επιδράσει αρνητικά στην κρίση του.

Οι τρεις παραπάνω ιδιότητες είναι απαραίτητες για την πληρότητα της φυσιογνωμίας ενός προϊσταμένου. Απαιτείται προσοχή όμως στην προσπάθεια να τις αναπτύξει για να αποφευχθεί ο κίνδυνος αλλοίωσης του χαρακτήρα του.

Στην διεύθυνση οικονομικής υπηρεσίας ενός δήμου με τα καθήκοντα που έχει βάση της νομοθεσίας ο προϊστάμενος και που αναφερθήκαν παραπάνω έχει μεγαλύτερες πιθανότητες να αποδώσει καλύτερα ο κατεξοχήν λογικός τύπος.

Προληπτικός έλεγχος

Ο προληπτικός (a priori) έλεγχος ήταν ένα από τα είδη του δημοσιονομικού ελέγχου που διενεργείτο πριν από την πληρωμή κάθε δαπάνης των νομικών προσώπων και των ΟΤΑ, με σκοπό να αποφευχθεί η πραγματοποίηση μη νόμιμης δαπάνης.

Στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών υπαγόταν όλες οι δαπάνες που εντέλλονταν με χρηματικά εντάλματα πληρωμής και με χρηματικά εντάλματα προπληρωμής με βάση διάφορα χρηματικά όρια που έθεταν τα Π.Δ. 136/2011 και 87/2014.

Προληπτικός διοικητικός έλεγχος

Προληπτικός έλεγχος καταρχήν διενεργείται από τα διοικητικά όργανα του δήμου. Αυτός ο διοικητικός έλεγχος διενεργείται στα διάφορα στάδια του προϋπολογισμού εξόδων. Κατά το στάδιο της απόφασης ανάληψης μιας δαπάνης όπου η απόφαση υπογράφεται από τον διατάκτη και περιέχει βεβαίωση του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας ότι η συγκεκριμένη δαπάνη βρίσκεται εντός των ορίων της πίστωσης του προϋπολογισμού. Απόφαση ανάληψης που υπερβαίνει τα όρια της εγγεγραμμένης πίστωσης είναι άκυρη και ο διατάκτης με τον προϊστάμενο της οικονομικής υπηρεσίας ευθύνονται ατομικά, αλληλέγγυα και εις ολόκληρο για την ζημία του δήμου κατά το στάδιο της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης της δαπάνης. Οι αρμόδιοι για την εκκαθάριση υπάλληλοι της οικονομικής υπηρεσίας ελέγχουν αν έχει τηρηθεί η νόμιμη διαδικασία για την πραγματοποίηση της συγκεκριμένης δαπάνης. Αφού πραγματοποιηθεί ο έλεγχος των δικαιολογητικών, θα εκδοθεί η πράξη εκκαθάρισης με το ακριβές ποσό της δαπάνης και θα προχωρήσει η έκδοση εντολής πληρωμής, δηλαδή η έκδοση του χρηματικού εντάλματος.

Προληπτικός δικαστικός έλεγχος από Ελεγκτικό Συνέδριο

Μέχρι και την 31-07-2019 πριν την αποστολή στον δημοτικό ταμία για την πληρωμή το χρηματικό ένταλμα αποστέλλονταν στο Ελεγκτικό Συνέδριο για τον δικαστικό προληπτικό έλεγχο. Ο έλεγχος αυτός ήταν ο δεύτερος κατά σειρά, μετά τον διοικητικό έλεγχο των υπαλλήλων του δήμου και πραγματοποιούνταν πριν την εκταμίευση του δημόσιου χρήματος. Με την θεώρηση του εντάλματος από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου προέβαινε ο ταμίας στην πληρωμή της δαπάνης, αφού έλεγε την γνησιότητα των τίτλων των δικαιούχων.

Η διαδικασία της άσκησης του δικαστικού προληπτικού ελέγχου είχε προβλεφθεί στον νόμο 4129/2013. Ο Επίτροπος στον έλεγχο εξέτασε:

- Αν το χρηματικό ένταλμα εκδόθηκε και φέρει τις υπογραφές των αρμοδίων οργάνων και περιλαμβάνει ότι απαιτείται από τον νόμο για να είναι έγκυρο (όνομα δικαιούχου, αιτιολογία δαπάνης, συνημμένα δικαιολογητικά κλπ)
- Αν το ποσό στο χρηματικό ένταλμα είναι εγγεγραμμένο στον εγκεκριμένο προϋπολογισμό του Δήμου και αν υπάρχει υπέρβαση της εγγεγραμμένης πίστωσης καθώς και αν η δαπάνη που περιγράφεται προβλέπεται από διάταξη νόμου ή εξυπηρετεί τους σκοπούς του δήμου.
- Έλεγε αν έχει τηρηθεί η νομοθεσία δημόσιου λογιστικού και γινόταν έλεγχος νομιμότητας σε κάθε απόφαση της διοίκησης του δήμου και έλεγχος των επισυναπτόμενων δικαιολογητικών.
- Έλεγε αν το ποσό που αναγράφεται στο ένταλμα ως οφειλόμενο είναι αυτό που νόμιμα οφείλεται εξετάζοντας και τις κρατήσεις και τους φόρους που πρέπει να πληρωθούν.

- Επίσης έλεγε και ζητήματα που αφορούσαν στην διαδικασία που προηγήθηκε της έκδοσης της ανάληψης δαπάνης που οδηγούσε στην έκδοση του χρηματικού εντάλματος.

Ο Προληπτικός έλεγχος δεν διενεργούσε έλεγχο σκοπιμότητας. Η σκοπιμότητα της δαπάνης αφορά στην αναγκαιότητα να πραγματοποιηθεί για την εξυπηρέτηση ενός σκοπού και αρμόδιος για να αποφασίζει είναι ο Διατάκτης της δαπάνης.

Εάν από τον προληπτικό έλεγχο ο Επίτροπος διαπίστωνε ότι δεν υπάρχει κάποιο ζήτημα που να κωλύει την πληρωμή θεωρούσε το χρηματικό ένταλμα και το επέστρεφε στον δήμο για πληρωμή.

Στην περίπτωση που δεν θεωρούσε το ένταλμα, το επέστρεφε με πράξη επιστροφής στην οποία αναφέρονταν οι λόγοι που δεν θεώρησε το ένταλμα προς την οικονομική υπηρεσία η οποία είχε την δυνατότητα είτε να ακυρώσει τη δαπάνη είτε να προβεί σε τροποποιήσεις και το επανυποβάλει με τις απόψεις της υπηρεσίας για να εξεταστεί εκ νέου. Αν ο Επίτροπος έκρινε ότι δεν έχουν αρθεί οι λόγοι διαφωνίας για την θεώρηση προχωρούσε στην αποστολή έκθεσης διαφωνίας για την πληρωμή του εντάλματος, με το ένταλμα, τα δικαιολογητικά και τις απόψεις του δήμου στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για να αποφανθεί είτε για την θεώρησή είτε για την μη θεώρησή του. Σε περίπτωση που ανακύπταν ζητήματα γενικότερης σημασίας το Κλιμάκιο είχε την δυνατότητα να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια. Η απόφαση της Ολομέλειας ήταν υποχρεωτική για το Κλιμάκιο.

Το αποτέλεσμα της θεώρησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο χρηματικού Εντάλματος είναι ότι αυτό δεν επιτρέπεται αν αμφισβητηθεί κατά τον κατασταλτικό έλεγχο εκτός αν υπάρξει περίπτωση ψευδών, ανύπαρκτων ή πλαστών δικαιολογητικών.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου που είχε ισχύ ο Προληπτικός Έλεγχος εκδόθηκαν πολλές αποφάσεις. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προσέφερε και προσφέρει στις υπηρεσίες των δήμων ανεκτίμητη βοήθεια.

Κατ'εξάιρεση προληπτικός έλεγχος:

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανικού Νόμου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 9 του ν. 4820/21) ύστερα από εκτίμηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και σε ορισμένης κατηγορίας δαπανών το Ελεγκτικό Συνέδριο δια του Επιτρόπου ασκεί προληπτικό έλεγχο, γιατί θεωρήθηκε ότι μόνον με αυτόν τον τρόπο θα διασφαλιστεί η νόμιμη και κανονική διάθεση του δημόσιου χρήματος. Συγκεκριμένα αν διαπιστωθεί κίνδυνος παράνομων πράξεων ή ακόμα αν ο εσωτερικός έλεγχος δεν είναι σε θέση να χαρακτηρίσει με βεβαιότητα αν η πράξη είναι νόμιμη και κανονική επιτρέπεται κατ'εξάιρεση ο έλεγχος των πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, δηλαδή επιτρέπεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών.

Κατασταλτικός Έλεγχος των δημοσίων δαπανών

Ο κατασταλτικός έλεγχος (aposteriori) διενεργείται μετά την πληρωμή των δημοσίων δαπανών. Ελέγχει το σύνολο των δαπανών αλλά και την βεβαίωση της είσπραξης των εσόδων και της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας. Στον κατασταλτικό έλεγχο βασικές έννοιες είναι η διαχείριση του δημοσίου χρήματος, του ελλείμματος και ο δημόσιος υπόλογος. Ο έλεγχος γίνεται με βάση δημοσιονομικούς νόμους και κανόνες για την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και αφορά στην τήρηση των λογαριασμών ώστε να απεικονίζονται με ακρίβεια οι λογιστικές εγγραφές, στον έλεγχο των

εισπραττόμενων ανταποδοτικών τελών και άλλων φόρων και εσόδων. Σκοπός του είναι η αποκατάσταση ελλειμάτων και η τακτοποίηση των λογαριασμών.

Ο κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών εξετάζει τη νομιμότητα των ενταλμάτων που δεν έχουν ελεγχθεί προληπτικά. Σε περίπτωση που ένα χρηματικό ένταλμα έχει θεωρηθεί κατά τον προληπτικό έλεγχο, ο κατασταλτικός έλεγχος γίνεται μόνο στην πράξη της εξόφλησης.

Σε περίπτωση που κατά την άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου Επίτροπος διαπιστώσει ελλείψεις στους λογαριασμούς ή έχει αμφιβολίες σχετικά με την νομιμότητα της δαπάνης, συντάσσει το Φύλλο Μεταβολών και Ελλείψεων που αποστέλλεται στον δήμο για συμπλήρωση των ελλείψεων που διαπίστωσε και για παροχή απαραίτητων στοιχείων για να αποφανθεί για την ορθότητα ή μη των λογαριασμών. Με πράξη του κηρύσσει του λογαριασμούς που έλεγξε ότι είναι σωστοί ή καταλογίζει τον υπόλογο με το έλλειμα που διαπιστώθηκε ή εκείνο που προκύπτει από την παράλειψη είσπραξης ή βεβαιώνεται τυχόν πλεόνασμα σε πίστωση αυτού.

Αν στον έλεγχο διαπιστωθεί ποινικά κολάσιμη πράξη ανακοινώνεται στον αρμόδιο εισαγγελέα ή σε αρμόδιο όργανο που υπάγεται ο υπόλογος και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο υπόλογος που καταλογίστηκε μπορεί να ασκήσει ένδικα βοηθήματα για να τύχει δικαστικής προστασίας.

Συστήματα εσωτερικού ελέγχου

Μετά την παύση του προληπτικού ελέγχου δαπανών η εγκατάσταση συστημάτων εσωτερικού ελέγχου προβλέπεται για τη νόμιμη και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου αποβλέπει στον εκμηδενισμό

των δημοσιονομικών κινδύνων με την χρήση των κατάλληλων ασφαλιστικών δικλείδων.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχει την αρμοδιότητα σύμφωνα με τον ν.4622/19 άρθρο 83 να θεσπίσει το πλαίσιο που θα λειτουργεί το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου καθώς και να σχεδιάζει πρότυπα και εργαλεία εσωτερικού ελέγχου. Επίσης συντονίζει και παρακολουθεί τις δράσεις των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου σύμφωνα με την νομοθεσία (ν.4622/19) έχει τους κάτωθι επιχειρησιακούς στόχους:

(α) τον έλεγχο των συστημάτων με σκοπό την επίτευξη των στόχων του φορέα και την λήψη μέτρων όπου απαιτείται.

(β) την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών με στόχο την βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου

(γ) την διασφάλιση ασφαλούς λειτουργίας των πληροφοριακών συστημάτων

(δ) την αξιολόγηση της λειτουργίας των δραστηριοτήτων βάσει των αρχών της δημοσιονομικής διαχείρισης

(ε) τον εντοπισμό, τη διερεύνηση και εξιχνίαση παραβατικής συμπεριφοράς.

Στην δήμοση Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου πρέπει να εντάσσεται κάτω από τον δήμαρχο και οι αρμοδιότητες της θα περιγράφονται με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, προκειμένου να είναι ανεξάρτητη και οι εσωτερικοί ελεγκτές να εκτελούν τα καθήκοντά τους με αμερόληπτο τρόπο. Στους εσωτερικούς ελεγκτές δεν επιτρέπεται να ανατεθούν καθήκοντα των υπηρεσιών του δήμου, ούτε να εμπλέκονται στην διοίκηση.

Στην αριθ. ΦΓ8/55081(ΦΕΚ Β 4938/9-11-2020 τεύχος Β΄) απόφασή της, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με θέμα τη «Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία» αναφέρει ότι δεν υπάρχει σύστημα εσωτερικού ελέγχου σε φορείς που έχουν συστήσει Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου εάν (α) δεν έχουν καταγραφεί από τον φορέα αναλυτικά όλες οι διαδικασίες και οι λειτουργίες που πραγματοποιεί ο φορέας και έχουν δημοσιονομικές συνέπειες (β) δεν έχουν εντοπιστεί οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι από τους υπεύθυνους ή από ειδικούς αναλυτές και (γ) εάν δεν έχουν προβλεφθεί ασφαλιστικές δικλείδες για την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων.

Στην ίδια απόφαση η Ολομέλεια έχει ομαδοποιήσει τους δημοσιονομικούς κινδύνους σε έξι κατηγορίες (υπεξαίρεση, μη νόμιμη ανάθεση δημόσιας σύμβασης, μη νόμιμη πληρωμή δαπάνης, μη είσπραξη φόρου, λήψη δανείων χωρίς δυνατότητα εκπλήρωσης, σπατάλη του δημόσιου χρήματος)

Η καταγραφή των κινδύνων από τον εσωτερικό ελεγκτή εκτός των δημοσιονομικών κινδύνων που περιγράφονται στην απόφαση της Ολομέλειας κατηγοριοποιούνται σε:

- Στρατηγικούς κινδύνους: Είναι εκείνοι οι κίνδυνοι που θα επηρεάζουν τους επιχειρησιακούς στόχους που έχει εγκρίνει ο Δήμος με τις αποφάσεις του.
- Λειτουργικούς κινδύνους: Είναι εκείνοι οι κίνδυνοι που προκύπτουν από διάφορα συμβάντα και θα επηρεάζουν την παροχή υπηρεσιών και δραστηριοτήτων του δήμου.
- Κίνδυνοι που αφορούν στην μη συμμόρφωση με την νομοθεσία, τους κανονισμούς λειτουργίας των διαφόρων υπηρεσιών που έχουν εγκριθεί με αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και εκφράζουν την πολιτική του δήμου.

Εκτίμηση κινδύνων:

Για να εκτιμηθεί το μέγεθος του κινδύνου, ο κάθε κίνδυνος θα πρέπει να συγκριθεί με τους υπολοίπους. Εξετάζεται η επίπτωση κάθε κινδύνου σε περίπτωση που αυτός θα συμβεί. Οι κίνδυνοι μπορεί να χαρτογραφηθούν και να ομαδοποιηθούν σε υψηλούς και χαμηλούς κινδύνους.

Το Υπουργείο Οικονομικών ελέγχει την επάρκεια του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου όπως ορίζεται στον ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210 Α').

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει την αποτελεσματικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου.

Για την ίδρυση μονάδας εσωτερικού ελέγχου στον Δήμο θα πρέπει να ακολουθηθούν βήματα, τα οποία βασίζονται σε διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου που έχουν διαμορφωθεί από φορείς όπως το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελέγχων (I.I.A.) και την Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (C.O.S.O)

Τα βήματα αυτά είναι

- Η σύσταση της μονάδας εσωτερικού ελέγχου στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας.
- Συνεντεύξεις τόσο με την διοίκηση του δήμου όσο και με υπηρεσιακούς παράγοντες αναφορικά με τον ρόλο των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και για να ενημερωθούν οι ελεγκτές για τα σημαντικότερα προβλήματα του φορέα.
- Καταγραφή όλων των διαδικασιών και λειτουργιών του Δήμου
- Η σύνταξη του Κανονισμού Εσωτερικού Ελέγχου του Δήμου και
- Ο σχεδιασμός του ετήσιου πλάνου ελέγχου.
- Η σύνταξη προγράμματος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων του Εσωτερικού Ελέγχου.

Οι διαφορετικές αρμοδιότητες στην λειτουργία του δήμου επιμερίζονται στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου σε διαφορετικά επίπεδα.

Ένα επίπεδο αφορά τις διοικητικές μονάδες και όλους τους υπαλλήλους ανεξάρτητα της σχέσης εργασίας που έχουν για την άσκηση των αρμοδιοτήτων και θα εκτελούν εργασίες για τον εντοπισμό των κινδύνων και τον εκμηδενισμό τους. Επίσης θα παρακολουθούν την αξιολόγηση των δικλίδων ασφαλείας που έχουν τεθεί από τον έλεγχο.

Ένα άλλο επίπεδο θα αφορά τα μονοπρόσωπα ή τα συλλογικά όργανα του δήμου που η αρμοδιότητά τους είναι η τήρηση της νομιμότητας και η διαχείριση των κινδύνων που επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία του Δήμου. Επίσης θα έχουν αρμοδιότητα την αξιολόγηση των δικλίδων που εκτελούνται από τις διοικητικές μονάδες και θα λειτουργούν ανεξάρτητα από αυτές.

Τελευταίο επίπεδο αφορά τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου που παρέχει στον Δήμαρχο συμβουλευτικές υπηρεσίες αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών .

Οι αρμοδιότητες του Εσωτερικού Ελέγχου είναι :

- Να συντάσσει εγχειρίδιο εσωτερικού ελέγχου που θα εγκριθεί από τον δήμαρχο
- Να καταρτίζει πρόγραμμα διαδικασιών το οποίο θα είναι είτε ετήσιο είτε πολυετές, και για την κατάρτισή του θα έχουν ληφθεί υπόψη το επιχειρησιακό πρόγραμμα του δήμου, οι προτεραιότητες που έχει καθορίζει η πολιτική ηγεσία και οι κίνδυνοι που θα έχουν εντοπιστεί από την καταγραφή τους.

- Να προγραμματίζει και θα διενεργεί ελέγχους σε όλες τις υπηρεσίες του δήμου, στα συλλογικά όργανα και στις διαδικασίες που εκτελούν για την αξιολόγηση τους βάση των κινδύνων που έχουν καταγραφή και τον εντοπισμό νέων κινδύνων που πιθανώς θα δημιουργήσουν προβλήματα.
- Να παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες σε όλα τα τμήματα του δήμου
- Να αξιολογεί την υπηρεσία βάση των κανόνων της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.
- Να ελέγχει και αξιολογεί την κατάρτιση των οικονομικών αναφορών.
- Να ελέγχει την τήρηση των διατάξεων νόμων και των κανονισμών που έχουν εγκριθεί από τον δήμο
- Να ελέγχει τα πληροφοριακά συστήματα του δήμου με σκοπό την επίτευξη των στόχων που έχει ο δήμος.
- Να ελέγχει αν εφαρμόζονται οι βελτιωτικές και διορθωτικές προτάσεις στις υπηρεσίες του δήμου.
- Να συντάσσει την Ετήσια Έκθεση Ελέγχου
- Να γνωστοποιεί στον πειθαρχικό προϊστάμενο ενδείξεις πειθαρχικής ευθύνης των υπαλλήλων

Ο εσωτερικός έλεγχος θα βοηθήσει τον δήμο αναφορικά με τις διαδικασίες όλων των πράξεων που πραγματοποιούνται στον δήμο καθώς και στην επίτευξη των στόχων που έχει θέσει ο δήμος. Με τον εσωτερικό έλεγχο ο Δήμος θα εξασφαλίσει την σωστή οικονομική διαχείριση, θα διασφαλίσει την νομιμότητα των ενεργειών του και θα αναπτύξει την ποιότητα των υπηρεσιών του.

Όλες οι ενέργειες για την καταγραφή των διαδικασιών, για τον εντοπισμό των κινδύνων θα βοηθήσουν και στην αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της οικονομικής υπηρεσίας.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι σχεδιασμένος να παρέχει στον δήμο την διαβεβαίωση ότι θα πετύχει τους στόχους τους αναφορικά με την αποδοτικότητα των υπηρεσιών του, με τηνοικονομική αξιοπιστία του δήμου και την εφαρμογή των νόμων και των κανονισμών που διέπουν τον δήμο.

ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει και στο νομοθετικό πλαίσιο, που αφορά στην ρύθμιση στην οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ.Ειδικότερα, οι σημαντικότερες νομοθετικές ρυθμίσεις είναι οι εξής :

Β.Δ.της17.05/15-06.1959(ΦΕΚ Α΄114) «Περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων»

Είναι ένα από τα σημαντικότερα νομοθετήματα για την οικονομική διοίκηση των δήμων που εφαρμόστηκε από το 1959 και ισχύει εν μέρει μέχρι και σήμερα.

Στο Κεφ. ΙΓ του Β.Δ. , το οποίο έχει καταργηθεί γινόταν αναφορά στην οργάνωση της οικονομικής υπηρεσίας των δήμων,τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα του αρμόδιου υπαλλήλου.

Σύμφωνα με το Β.Δ. ο Δήμαρχος, ο προϊστάμενος της λογιστικής υπηρεσίας και ο δημοτικός ταμίας είχαν την ευθύνη το υπόλογου και ήτανυποκείμενα του καταλογισμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο που έχει την καταλογιστική αρμοδιότητα.

Ν.3871/2010 (ΦΕΚ 141 Α /17-08-2010): «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

Με το άρθρο 5 του ν.3871/10 προστίθεται το άρθρο 3B στο άρθρο 3 του ν.2362/95 αναφορικά με τα προσόντα και τα καθήκοντα του Προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών Υπουργείων και Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

Στο ίδιο άρθρο γίνεται και αναφορά στην πειθαρχική ευθύνη του προϊστάμενου αν δεν τηρήσει τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου αυτού.

N.4270/14(ΦΕΚ 143 Α/28-06-2014) : Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.

Με τον νόμο αυτό (άρθρα 25 και 26) καθορίστηκε ότι ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών των φορέων γενικής κυβέρνησης είναι υπεύθυνος για τη σωστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα και εποπτεύει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του φορέα.

Με τις διατάξεις του νόμου αναβαθμίστηκε ο ρόλος του προϊστάμενου των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων της γενικής κυβέρνησης επομένως και των ΟΤΑ με αποτέλεσμα ο προϊστάμενος να καταστεί ο σημαντικότερος παράγοντας για την εξασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του φορέα του.

Υπό την καθοδήγηση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους του απονεμήθηκε διαχειριστική εξουσία και αντίστοιχη ευθύνη, με σκοπό την πρόληψη αδικαιολόγητων δαπανών και αποτροπή δημοσιονομικών εκτροχιασμών των φορέων του δημοσίου.

Με τον ίδιο νόμο (άρθρο 31) καταργήθηκε ο προληπτικός έλεγχος επί των δαπανών των ΟΤΑ από 01-01-2017. Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 58 του ν. 4607/19 και άρθρο 125 του ν. 4611/2019 ως προς το χρόνο κατάργησης του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών. Παρατάθηκε η άσκηση του έως την 31-07-2019 .

N.4555/2018 «Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»

Το πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι» έφερε σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση. Στις μεταρρυθμίσεις συμπεριλαμβάνονται και οι μεταβολές στην οικονομική διαχείριση (ανάληψη, εκκαθάριση εντολή δαπανών) .

Με τις διατάξεις του νόμου ο δήμαρχος παύει να έχει την ιδιότητα του εκκαθαριστή υπόλογο και έτσι υπηρετείται η δημοσιολογιστική αρχή του διαχωρισμού του διατάκτη από τον εκκαθαριστή υπόλογο.

Μετά την εφαρμογή του ν. 4555/2018 ορίστηκε με σαφήνεια ο ρόλος του προϊσταμένου οικονομικής υπηρεσίας από όπου προκύπτει η επιβάρυνση του με την ευθύνη της λειτουργίας των οικονομικών μονάδων του δήμου.

N.4583/2018 (ΦΕΚ 212 Α΄)

Με τις διατάξεις του νόμου (άρθρο 99) καθορίστηκαν συγκεκριμένες προθεσμίες για την διεκπεραίωση των διαδικασιών ελέγχου και πληρωμής δαπανών από τους δήμους από 01-01-2019. Συγκεκριμένα η προθεσμία για την έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων ορίζεται σε 21 ημέρες από την παραλαβή του φακέλου με όλα τα δικαιολογητικά. Στην προθεσμία των 21 ημερών περιλαμβάνεται και η προθεσμία 3 ημερών από την παραλαβή του τιμολογίου ή άλλου ισοδύναμου εγγράφου για την αποστολή στην οικονομική υπηρεσία πλήρες φακέλου δικαιολογητικών για την εκκαθάριση της δαπάνης καθώς και η προθεσμία των 5 ημερών για να διατυπώσει ο προϊστάμενος ή άλλου εξουσιοδοτημένου υπαλλήλου τυχόν αντιρρήσεις ως προς την εκκαθάριση της δαπάνης. Η μη τήρηση των προθεσμιών συνεπάγεται πειθαρχική ευθύνη των υπαλλήλων.

Νόμος 4820/2021 (ΦΕΚ Α130)«Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις»

Μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου με τον νόμο 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες διατάξεις»,επαναπροσδιορίστηκε η έννοια του ελλείμματος που καταλογίζεται και αποσαφηνίσθηκαν οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για να εκδοθεί η καταλογιστική πράξη. Σημαντική εξέλιξη είναι ότι από τις διατάξεις του νόμου περιορίσθηκαν οι περιπτώσεις για τις οποίες μπορεί να λάβει χώρα ο καταλογισμός.

Με το άρθρο 143 ορίζεται ότι συνυπεύθυνοι θεωρούνται τα άτομα που συνετέλεσαν λόγω της θέσης του ή λόγω της ανάμιξής τους στην διαχειριστική διαδικασία στην πρόκληση του ελλείματος.

Με το άρθρο 146 ορίζεται ότι εκδίδεται καταλογιστική απόφαση σε βάρος των ατόμων που συνδέονται αιτιωδώς και με τρόπο άμεσο με την πρόκληση του ελλείματος. Στα άτομααυτά συμπεριλαμβάνονται και αυτά που θεωρούνται συνυπεύθυνοι. Σε περίπτωση που συμμετείχαν στην πρόκληση του ελλείματος περισσότερα άτομα τότε αυτά ευθύνονται εις ολόκληρον.

Νόμος 3492/2006 (ΦΕΚ 210Α) «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» και Νόμος 4622/2019 (133 Α): «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».

Με τους ανωτέρω νόμους προβλέπεται η σύσταση μονάδας εσωτερικού ελέγχου ως μια ανεξάρτητη συμβουλευτική υπηρεσία με σκοπό να βεβαιώνει την επάρκεια των συστημάτων και της λειτουργίας ενός φορέα .

Η εγκατάσταση στον δήμο ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου είναι θεμελιώδους σημασίας για τη νόμιμη και αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης του δήμου και συνδέεται άμεσα με την παύση του προληπτικού ελέγχου δαπανών.

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ:

Για την πραγματοποίηση της έρευνας πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις σε υπαλλήλους της οικονομικής υπηρεσίας, στον προϊστάμενο Διεύθυνσης Προγραμματισμού και στον Προϊστάμενο Τεχνικής Υπηρεσίας. Επίσης πραγματοποιήθηκε συνέντευξη και στον Αντιδήμαρχο Οικονομικών. Χρησιμοποιήθηκε η συνέντευξη ως μέσο συλλογής υλικού γιατί η έρευνα αφορούσε μόνο ένα δήμο και μας επέτρεψε να εξετάσουμε το κεντρικό ερώτημα της έρευνας σε βάθος.

Επιλέχθηκε η μη κατευθυνόμενη συνέντευξη. Δηλαδή ετέθησαν τα κεντρικά για το εξεταζόμενο πρόβλημα θέματα και εξασφαλίστηκαν οι απαιτούμενες πληροφορίες μέσα από την ελεύθερη συζήτηση. Βασικό πλεονέκτημα της συνέντευξης ήταν η άμεση επαφή που μας έδωσε την δυνατότητα για την διείσδυση στη ουσία των σκέψεων και των στάσεων των εξεταζόμενων.

Τόπος της συνέντευξης ορίστηκε ο χώρος εργασίας τους με σκοπό να βρίσκονται σε οικείο περιβάλλον. Η συνέντευξη πραγματοποιήθηκε σε ώρα που όρισαν οι εξεταζόμενοι.

Περιορισμός έρευνας

Στόχος της έρευνας ήταν η εξαγωγή έγκυρων και αξιόπιστων συμπερασμάτων. Περιορισμός αποτέλεσε ότι αυτή αφορούσε μόνον ένα μεσαίο Δήμο της Περιφέρειας Πελοποννήσου .

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Εισαγωγή .

Σε αυτό το κεφάλαιο θα γίνει η παρουσίαση των συνεντεύξεων των εξεταζόμενων και τα αποτελέσματα θα αναφέρονται:

- Στα δημογραφικά στοιχεία
- Στην καταγραφή των απαντήσεων που δόθηκαν από τους εξεταζόμενους.

Περιγραφή του δείγματος.

Στην συγκεκριμένη έρευνα συμμετείχαν τέσσερες (4) γυναίκες και ένας (1) άντρας. Ως προς την ηλικία τέσσερις (4) ήταν στην ηλικία 50-55 και ένας (1) ήταν στην ηλικία 45-50.

Ως προς τις σπουδές δύο (2) ήταν απόφοιτοι του Λυκείου και τρεις (3) ήταν απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ένας (1) από αυτούς είχε μεταπτυχιακό δίπλωμα.

Ως προς την θέση στον Δήμο ένας ήταν αιρετός που κατείχε την θέση Αντιδημάρχου Οικονομικών και τέσσερις ήταν υπάλληλοι του δήμου. Από τους υπάλληλους δύο ήταν Προϊστάμενοι Τμήματος, ένας Προϊστάμενος Διεύθυνσης, ένας υπάλληλος στην οικονομική υπηρεσία του Δήμου.

Ως προς τον χρόνο υπηρεσίας στην θέση που κατείχαν στον δήμο δύο (2) είχαν προϋπηρεσία 20-25 έτη, ένας (1) είχε προϋπηρεσία 26-30 έτη και ένας (1) είχε προϋπηρεσία πάνω από 30 έτη. Και οι τέσσερις (4) ερωτώμενοι υπάλληλοι εργάζονταν σε θέση σχετική με τις σπουδές τους.

Θέματα των συνεντεύξεων:

Το ερωτήματα που τέθηκαν ήταν και τα κεντρικά ερωτήματα της έρευνας δηλαδή:

- Πόσο έχει επηρεαστεί η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου
- Ποιοξείναι ο ρόλος του Προϊστάμενου Οικονομικής Διεύθυνσης στην οργάνωση της υπηρεσίας με τις αρμοδιότητες που έχει βάση της ισχύουσας νομοθεσίας.
- Πως η εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου θα συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της οικονομικής μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου

Παρουσίαση των συνεντεύξεων:

Προϊστάμενη Διεύθυνσης Προγραμματισμού.

Επιλέχθηκε για την συνέντευξη η Προϊσταμένη της Διεύθυνσης του Προγραμματισμού γιατί από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου στον οποίο περιορίσθηκε η έρευνα η Διεύθυνση Προγραμματισμού είναι αρμόδια για την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας και απόδοσης όλων των υπηρεσιών του καθώς και για την παρακολούθηση της εφαρμογής των εσωτερικών οργανωτικών συστημάτων του Δήμου με σκοπό την διασφάλιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών . υπό συνθήκες διασφάλισης του επιθυμητού επιπέδου ποιότητας των παρεχόμενων κάθε είδους υπηρεσιών.

Η διεύθυνσή έχει την αρμοδιότητα για θέματα που αφορούν στον τουρισμό, στις εμπορικές δραστηριότητες και την προστασία του καταναλωτή. Παράλληλα είναι αρμόδια για θέματα αγροτικής ανάπτυξης στην περιοχή του δήμου. Επίσης είναι

αρμόδια σε θέματα που αφορούν στην ανάπτυξη των τεχνολογιών της πληροφορικής και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η συνεργασία των τμημάτων της διεύθυνσης με τις οικονομικές υπηρεσίες είναι καθοριστική για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί από τα περιοδικά επιχειρησιακά προγράμματα και από το ετήσιο πρόγραμμα δράσης.

Η καταγραφή της συνέντευξης έχει ως ακολούθως:

Με τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, περιφρουρείται η προστασία των οικονομικών συμφερόντων του δημοσίου, δεδομένου ότι έγκαιρα προλαμβάνεται η διενέργεια μη νόμιμων δαπανών. Ο καταλογισμός ελλειμμάτων της διαχείρισης των δημόσιων υπολόγων κατά τον κατασταλτικό έλεγχο, εκ των υστέρων και συνήθως μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, εμφανίζεται προβληματικός με δημοσίους υπολόγους να καταλογίζονται με ποσά για δαπάνες, που κρίνονται μελλοντικά μη νόμιμες. Ο προληπτικός έλεγχος σε αντίθεση με τον κατασταλτικό είναι επίσης αποτελεσματικός, καθώς καθιστά ανενεργό το χρηματικό ένταλμα σε περίπτωση μη μόνιμης ή αντικανονικής δημόσιας δαπάνης, με αποτέλεσμα να αποτρέπεται η διενέργειά της, κάτι που δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου λόγω της χρονικής στιγμής διενέργειάς του. Το σύστημα προληπτικού ελέγχου παρείχε ασφάλεια στις οικονομικές υπηρεσίες και στους υπαλλήλους ως προς τη νομιμότητα και οικονομικότητα της δαπάνης.

Τώρα οι οικονομικές υπηρεσίες έχουν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά ένα σύνθετο νομικό πλαίσιο χωρίς την ασφάλεια δικαίου του προληπτικού ελέγχου που καταργήθηκε. Αυτό σημαίνει ότι αναλαμβάνουν μόνες τους τη διαχείριση των προμηθειών, των συμβάσεων έργων και την υλοποίηση δημοτικών έργων,

προσέχοντας παράλληλα να μην έχουν συνέπειες οι πράξεις τους με βάση την ισχύουσα νομοθεσία.

Η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών των ΟΤΑΑ΄ και Β΄ βαθμού , αποτελεί πρόβλημα αφού κατ' αυτό τον τρόπο οι δημόσιες δαπάνες «ελέγχονται» αποκλειστικά και μόνο από τις Οικονομικές Υπηρεσίες. Υπό την ανασφάλεια και τον φόβο καταλογισμού, δημιουργείται συχνά αρνητικό κλίμα στους υπηρεσιακούς παράγοντες των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων, που έχουν την ευθύνη της εκκαθάρισης και ενταλματοποίησης δαπανών, ενίοτε και με παράγοντες λοιπών υπηρεσιών του φορέα. Παρατηρούνται καθυστερήσεις στη εκκαθάριση δαπανών οι οποίες συχνά εκκινούν από την έλλειψη της ασφάλειας του προληπτικού ελέγχου και την αβεβαιότητα, που έχουν ως αποτέλεσμα να πολλαπλασιάζονται οι ανησυχίες των εμπλεκόμενων υπαλλήλων.

Ο ρόλος του Προϊστάμενου Οικονομικών Υπηρεσιών είναι ιδιαίτερα κρίσιμος, με διευρυμένες αρμοδιότητες, καθήκοντα και υποχρεώσεις. Του έχει ανατεθεί σημαντικός ρόλος στην οικονομική λειτουργία των φορέων και για την επιτέλεσή του απαιτείται αμερόληπτη κρίση κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Ειδικότερα μετά τη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου οι ευθύνες έχουν αυξηθεί και απαιτείται οργάνωση της Οικονομικής Υπηρεσίας στις νέες συνθήκες και οργάνωση των εσωτερικών δικλίδων στην οικονομική λειτουργία.

Ένα σύγχρονο σύστημα εσωτερικού ελέγχου που θα περιλαμβάνει μια ισχυρή εποπτική λειτουργία συνοδευόμενη από μια αποτελεσματική λειτουργία εσωτερικού ελέγχου, μπορεί να βοηθήσει. Οι εσωτερικοί ελεγκτές μπορούν να διαδραματίσουν κρίσιμο, συμβουλευτικό ρόλο και να προσθέσουν αξία στη βελτίωση της λειτουργίας του φορέα με τη χρήση εργαλείων, όπως ασκήσεις αυτοαξιολόγησης των δικλίδων

εσωτερικού ελέγχου και αξιολόγησης της «ετοιμότητας για να ελεγχθούν», βοηθώντας έτσι τη διοίκηση του φορέα να εδραιώσει ένα σύγχρονο σύστημα εσωτερικού ελέγχου.

Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει να αρθούν οι δυσκολίες που υπάρχουν για την εφαρμογή αποτελεσματικού Εσωτερικού Ελέγχου στο Δημόσιο, ενδεικτικά όπως:

α)ότι ελάχιστοι υπάλληλοι έχουν την απαιτούμενη εξειδίκευση και εμπειρία για να υπηρετήσουν σε Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου και η άρνησή τους να στελεχώσουν τις μονάδες αυτές καθώς θα “στρέφονταν” ως ελεγκτικά όργανα κατά των μέχρι πρότινος συναδέλφων τους. β)Σημαντικό πρόβλημα στην άσκηση των αρμοδιοτήτων Εσωτερικού ελεγκτή από στελέχη του Δημοσίου (π.χ. ενός Δήμου) είναι ότι είναι ιδιαίτερα δύσκολη ως ανέφικτη η διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αντικειμενικότητας που θα έχει ο Εσωτερικός Ελεγκτής καθώς θα κληθεί να διενεργεί ελέγχους σε συναδέλφους του υπαλλήλους που έχουν συνυπηρετήσει για σωρεία ετών στις ίδιες υπηρεσίες.

Προϊστάμενος Τεχνικών Υπηρεσιών.

Από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου που ερευνάται ο Προϊστάμενος των Τεχνικών Υπηρεσιών είναι αρμόδιος για να μελετά,εκτελεί και συντηρεί τα τεχνικά έργα με στόχο την άριστη εκτέλεσή τους από επιστημονική άποψη και φυσικά αυτά τα έργα να εκτελούνται έγκαιρα και οικονομικά.

Από την συνέντευξη προέκυψαν τα ακόλουθα:

Η τεχνική υπηρεσία στον δήμο καλείται να σχεδιάσει , να συντάξει μελέτες τεχνικών έργων με στόχο την έγκαιρη,οικονομική και άριστη πραγματοποίησή του .Παράλληλα είναι υπεύθυνη για συντήρηση των υφιστάμενων έργων. Η επίτευξη των

καθορισμένων στόχων από την δημοτική αρχή εξαρτάται από τον συνδυασμό πολλών παραγόντων. Ενδεικτικά αναφέρεται η υποστελέχωση της τεχνικής υπηρεσίας του συγκεκριμένου δήμου που εξετάζεται, η πολυπλοκότητα της νομοθεσίας καθώς και της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με την εκτέλεση τεχνικών έργων. Οι συμβάσεις των έργων, υπαγόταν στον προληπτικό έλεγχο.

Ο προληπτικός έλεγχος λειτούργησε θετικά γιατί ο έλεγχος γινόταν πριν την πληρωμή της δαπάνη ενός έργου επομένως απέτρεπε την κακή διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Τα αποτελέσματα του ελέγχου από τις διάφορες ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου οδηγούσαν στον αυτοέλεγχο και τον αυτοπεριορισμό των ανωμαλιών στις δαπάνες του προϋπολογισμού. Αμβλυνε την ευθυνότητα του ελεγχόμενου Δήμου γιατί οι εμπλεκόμενοι γνώριζαν ότι οι ενέργειές τους θα ελεγχθούν και θα διορθωθούν. Ωστόσο κατά την διάρκεια που υφίστατο ο προληπτικός έλεγχος παρατηρήθηκαν αντιφάσεις και ανατροπές στην νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που προκάλεσαν αβεβαιότητα στους ενδιαφερόμενους. Οι περιπτώσεις αυτές όμως δεν ανείρεσαν την πολύτιμη βοήθεια που παρείχε η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Όσον αφορά στην λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας του δήμου που ερευνάται, διαπιστώθηκε μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου ότι οι υπάλληλοι της οικονομικής υπηρεσίας που έχουν ορισθεί εκκαθαριστές και εκδίδουν χρηματικά εντάλματα, ο δημοτικός ταμίας και ο προϊστάμενος της υπηρεσίας έχουν μεγαλύτερη ανασφάλεια με αποτέλεσμα τη διύλιση όλων των παραμέτρων μιας δαπάνης έργου, μελέτης, συντήρησης έργου. Συνέπεια αυτών των εξαντλητικών ελέγχων είναι η αύξηση της αλληλογραφίας για συμπληρωματικά στοιχεία και η

αύξηση των εγγράφων αρνήσεων προς το δήμαρχο.Επομένως αυξάνονται οι καθυστερήσεις στις πληρωμές έργων και υποβιβάζεται η συναλλακτική αξιοπιστία του δήμου.Για τον λόγο αυτό η διαχειριστική εξουσία που απονεμήθηκε στον Προϊστάμενο Οικονομικής Υπηρεσίας συνοδευόμενη με ευθύνη τον καθιστά υπεύθυνο να καθοδηγεί και συντονίζει τους υφιστάμενούς τους προς αποφυγή δημοσιονομικών εκτροχιασμών και ταυτόχρονα προς αποφυγή του υποβιβασμού της συναλλακτικής αξιοπιστίας του δήμου.

Ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου δεν είναι εναρμονισμένος με το νομοθετικό πλαίσιο που προβλέπει την εγκατάσταση συστήματος εσωτερικού ελέγχου για την αντιμετώπιση δημοσιονομικών κινδύνων. Είναι επιτακτική η ανάγκη μετά την παύση του προληπτικού ελέγχου, της εγκατάστασης συστήματος εσωτερικού ελέγχου. Η λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου θα καταστήσει αποτελεσματική την λειτουργία του δήμου.Ο εσωτερικός έλεγχος θα ασκεί αντικειμενικό έλεγχο σε κάθε δραστηριότητα του δήμου και θα αποτελέσει μια συμβουλευτική δραστηριότητα με σκοπό να βελτιώνει τις λειτουργίες των υπηρεσιών του δήμου.Το μοναδικό μειονέκτημα στην περίπτωση του δήμου είναι η υποστελέχωσή του, που καθιστά δύσκολή την μετακίνηση υπαλλήλων από τις θέσεις που κατέχουν στο υπό σύσταση τμήμα εσωτερικού ελέγχου.

Προϊσταμένη Τμήματος Εσόδων

Η Προϊσταμένη του Τμήματος Εσόδων και Περιουσίας σύμφωνα με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας έχει την αρμοδιότητα μεταξύ άλλων και του ελέγχου των για την επιβολή και βεβαίωση των φόρων, εισφορών τελών και δικαιωμάτων.Έχειεργαστεί σε όλες τις διοικητικές θέσεις της οικονομικής υπηρεσίας, δηλαδή στον προϋπολογισμό, στο δημοτικό ταμείο στις προμήθειες και σήμερα

υπηρετείως Προϊσταμένη Τμήματος Εσόδων.Τα αποτελέσματα της συνέντευξης έχουν ως ακολούθως:

Οι Οικονομικές Υπηρεσίες και ειδικότερα ο Π.Ο.Υ έχουν καταστεί αποκλειστικά υπεύθυνοι για τον έλεγχο-εκκαθάριση και ενταλματοποίηση των δαπανών.Καταργήθηκε ο υφιστάμενος μηχανισμός ελέγχου εσόδων και πληρωμών των δαπανών και δεν αντικαταστάθηκε.Στην ουσία όλες οι οικονομικές συναλλαγές και ιδιαίτερα οι πληρωμές των δαπανών κρίνονται από τους ίδιους τους Π.Ο. Υ. αφού αυτοί είναι υπεύθυνοι για την τήρηση των νόμιμων διαδικασιών.

Η διατήρηση της άσκησης του προληπτικού ελέγχου επί του συνόλου των δημόσιων δαπανών, κρίνεται αναγκαία και επιτακτική καθόσον:

α)Ο προληπτικός έλεγχος είναι δραστικότερος και πιο αποτελεσματικός από τον κατασταλτικό, αφού μπορεί να μειώσει η και να ματαιώσει την πληρωμή.

β)Δεν συμπίπτουν στο αυτό πρόσωποι αντίθετες ιδιότητες του ελέγχοντος και του ελεγχόμενου (βασική ελεγκτική αρχή).

γ) Περιφρουρούνται έτσι κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα συμφέροντα του Δημοσίου, καθόσον ο έλεγχος αυτός ασκείται από ανεξάρτητο από το Διατάκτη της δαπάνης όργανο (Υ.Δ.Ε.) και προλαμβάνονται έγκαιρα: i) η διενέργεια μη νόμιμων δαπανών, ii) εσφαλμένες ή δόλιες διαχειριστικές ενέργειες.

δ)Αποτρέπεται η παράνομη εκταμίευση – διάθεση δημοσίου χρήματος.

ε) Διασφαλίζονται οι συναλλαγές, καθόσον οι πάσης φύσεως πιστωτές του δημοσίου κ.λπ. εξασφαλίζονται όντας βέβαιοι ότι δε θα κληθούν στο απώτερο μέλλον σε επιστροφή σημαντικών ποσών.

στ) Προστατεύονται οι διατάκτες των δαπανών από μελλοντικούς καταλογισμούς.

ζ) Μειώνονται οικρατικές δαπάνες και ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος διασπάθισης του δημοσίου χρήματος.

η) Η εκ των υστέρων και μετά μάλιστα την πάροδο μακρού χρόνου αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών δια του καταλογισμού των υπευθύνων, λόγω μη νόμιμων δαπανών, είναι προβληματική για διάφορους λόγους (χρονική απαξίωση της απαίτησης, παθητική νομιμοποίηση κληρονόμων σε περίπτωση θανάτου, μη κατοχή δημόσιας θέσης ή περιουσιακών στοιχείων, παραγραφές, ενστάσεις και λοιπά δικονομικά μέσα, αδυναμία επιστροφής χρημάτων από προμηθευτές εξωτερικού κ.λπ.).

Οι εσωτερικοί έλεγχοι που έχουν θεσπιστεί για την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών εντάσσονται στο διοικητικό πλαίσιο λειτουργίας και δεν αντικαθιστούν τους προληπτικούς ελέγχους. Οι υπάλληλοι που στελεχώνουν τον εσωτερικό έλεγχο στερούνται τις απαιτούμενες ελεγκτικές γνώσεις. Ως εκ τούτου ο εσωτερικός έλεγχος δεν αλλάζει επί της ουσίας τις δυσλειτουργίες που παρουσιάζονται σε μια οικονομική υπηρεσία με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου.

Όσον αφορά τον Προϊστάμενο Οικονομικής Υπηρεσίας, έχει όλες τις αρμοδιότητες και τις ευθύνες μιας Οικονομικής Υπηρεσίας και λογοδοτεί. Πολλάκις αναλαμβάνουν υπάλληλοι μη εξειδικευμένοι με το αντικείμενο των ελέγχων. Έρχονται αντιμέτωποι με τις υπόλοιπες υπηρεσίες του Φορέα και γενικά αναλαμβάνουν ρόλους εκκαθαριστή και ελέγχοντα. Τέλος σημειώνεται ότι η κατάργηση του ασκούμενου από τις Υ.Δ.Ε. προληπτικού ελέγχου, έχει οπωσδήποτε ως συνέπεια την απροθυμία των υπαλλήλων να οριστούν Π.Ο.Υ (υπόλογοι – διαχειριστές), αφού θα αντιμετωπίζουν

τον κίνδυνο καταλογισμού μετά την πάροδο αρκετού χρόνου, πολλές φορές χωρίς να υπάρχει δόλος (εσφαλμένη ερμηνεία διατάξεων κ.λπ.).

Υπάλληλος οικονομικής υπηρεσίας.

Η υπάλληλος εργάζεται περισσότερο από 21 χρόνια σε τμήμα προϋπολογισμού και λογιστηρίου της οικονομικής υπηρεσίας και έχει ασκήσει αρμοδιότητες της σύνταξης προϋπολογισμού καθώς και της παρακολούθησης, της εκτέλεσής του, της μισθοδοσίας και είναι εκκαθαριστής δαπανών.

Η καταγραφή της συνέντευξης έχει ως εξής:

Από την πληθώρα νομοθετημάτων,εγκυκλίων, νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το βασικότερο νομοθέτημα για την λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας για πάρα πολλά χρόνιαήταντο Β.Δ.17-5/15-6 1959 «Περί οικονομικήςδιοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων». Σύμφωνα με τις διατάξεις του Β.Δ. το Δήμαρχοςμε τον προϊστάμενοτης λογιστικής υπηρεσίας ήταν προσωπικά,αλληλέγγυα και συνυπεύθυνοι για την εκκαθάριση και υπογραφή των χρηματικών ενταλμάτων. Ακολούθως ο δημοτικός ταμίας ενεργούσε με προσωπική του ευθύνη για τον έλεγχο όσον αφορούσε την νομιμότητα και εγκυρότητα της εντελλόμενης δαπάνης.

Το έτος 2014 με τις διατάξεις του άρθρου 26 του ν.4270/14 αναβαθμίζεται ο ρόλος του προϊσταμένου οικονομικής υπηρεσίαςενός φορέα της Γενικής Κυβέρνησης

επομένως και ενός Δήμου. Στον Προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων και των δήμων ανεξάρτητα το μέγεθος τους απονεμήθηκε διαχειριστική εξουσία συνοδευόμενη με την αντίστοιχη ευθύνη. Μετά την εφαρμογή του νόμου 4270/14 ο Δήμαρχος και η Οικονομική επιτροπή συμμετέχουν σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως ορίζονταν από διατάξεις νόμου, στα στάδια της έγκρισης των δαπανών, της εκκαθάρισης και της πληρωμής τους.

Με την εφαρμογή του Ν.45558/2018 (Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ») και ειδικότερα του άρθρου 204 ο ρόλος του Προϊσταμένου ορίστηκε με σαφήνεια και ο Δήμαρχος έπαψε να έχει την ιδιότητα του εκκαθαριστή δαπανών και εντολέα πληρωμών. Από τις 31-07-2019 καθοριστική για την λειτουργία της υπηρεσίας ήταν η κατάργηση του Προληπτικού Ελέγχου με το άρθρο 125 του ν.4611/2019. Ο προληπτικός έλεγχος για δεκατέσσερα περίπου χρόνια λειτούργησε θετικά γιατί αυτός ο έλεγχος αποκάλυπτε τμη νόμιμη δαπάνη στο στάδιο της διοικητικής εκτέλεσης. Κατά τον έλεγχο σε περίπτωση μη νόμιμης δαπάνης καθιστούσε το χρηματικό ένταλμα ανενεργό και παρεμπόδιζε την εντολή προς πληρωμή της δαπάνης. Γι' αυτό παρείχε ασφάλεια στους υπεύθυνους υπαλλήλους της υπηρεσίας γιατί πολλαπλασιάζονται οι προφυλάξεις για την αποτροπή μιας μη νόμιμης πληρωμής δαπάνης.

Με το ισχύον νομοθετικό καθεστώς οι υπάλληλοι της οικονομικής υπηρεσίας με τον προϊστάμενό τους ανέλαβαν και τον ρόλο του ελεγκτή ώστε να πληρωθούν κανονικές και νόμιμες δαπάνες και ταυτόχρονα φέρουν την ευθύνη για την έγκαιρη πληρωμή τους. Έχουν παρατηρηθεί περιπτώσεις παρεμβάσεων και πιέσεις αιρετών στην διαδικασία εκτέλεσης μιας σύμβασης σε υπαλλήλους άλλων διοικητικών μονάδων του δήμου, όπου οι υπηρεσιακοί παράγοντες για να αποφύγουν την αντιπαράθεση με

τον αιρετό προχωρούν την διαδικασία γνωρίζοντας ότι αυτή δεν θα πληρωθεί από την Οικονομική Υπηρεσία με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι της οικονομικής να έρχονται σε αντιπαράθεση με τους αιρετούς και τον δικαιούχο της δαπάνης. Για την αντιμετώπιση τέτοιων περιπτώσεων απαιτείται η υποστήριξη των υπαλλήλων της οικονομικής από τον προϊστάμενό τους.

Δημιουργείται η ανάγκη για την αναζήτηση συμπληρωματικών δικαιολογητικών με σκοπό την διερεύνηση όλων των παραμέτρων της δαπάνης ώστε να αποφασισθεί αν αυτή είναι νόμιμη και κανονική. Η αναζήτηση αυτή καθιστά ανεπαρκές το χρονικό διάστημα που ορίζει ο νομοθέτης (ν.4583/18) για την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων και υποχρεωτική την έγγραφη αναζήτηση συμπληρωματικών δικαιολογητικών με σκοπό την παράταση της προθεσμίας προς αποφυγή πειθαρχικής ευθύνης.

Η ανασφάλεια για πιθανό καταλογισμό και οι ευθύνες που απορρέουν από την θέση στην οικονομική υπηρεσία δημιουργούν την ανάγκη για την μετακίνηση σε άλλη διοικητική μονάδα στον δήμο με διαφορετικό αντικείμενο ή ακόμα και την μετάταξη σε άλλη υπηρεσία εκτός του δήμου.

Στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας καθορίζονται τα προσόντα για την επιλογή ενός Προϊσταμένου Διεύθυνσης.. Η άσκηση των κρίσιμων καθηκόντων ενός Π.Ο.Υ και τον συντονισμό των υπηρεσιών προϋποθέτει κατά την επιλογή του και την τοποθέτηση στη θέση αυτή να λαμβάνεται υπόψη η γνώση του σε οικονομικά θέματα και η εμπειρία του τόσο σε οικονομικά θέματα όσο και σε θέματα διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού. Μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου η εφαρμογή συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου είναι η ασφαλιστική δικλείδα για την σωστή λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας γιατί θα εισάγει κανόνες , διαδικασίες που θα

εφαρμόζονται από τις υπηρεσίες του δήμου με αποτέλεσμα να μην εκτελούνται διοικητικές πράξεις που πάσχουν νομιμότητας. Επομένως θα λειτουργεί προληπτικά και θα θεραπεύει δυσλειτουργίες της υπηρεσίας.

ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ

Η αντιδήμαρχος οικονομικών θεμάτων στην συνέντευξή της ανέφερε:

Οι αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση ήταν επιβεβλημένες σε ένα διαρκές μεταβαλλόμενο κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό περιβάλλον. Είναι πρωταρχικής σημασίας το γεγονός ότι περιορίστηκε η δράση των πολιτικών προσώπων, του δημάρχου και αντιδημάρχου στην λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας και αναβαθμίστηκε ο ρόλος του Προϊσταμένου Οικονομικής Υπηρεσίας όσον αφορά στην δημοσιονομική διαχείριση του δήμου. Ο δήμαρχος συνεχίζει να έχει την αρμοδιότητα του διατάκτη, δηλαδή εντέλλεται την έγκριση πραγματοποίησης της δαπάνης μέσα στα όρια που προβλέπονται στον προϋπολογισμό και οι υπάλληλοι έχουν την ευθύνη για τον έλεγχο της κανονικότητας και της νομιμότητας μιας δαπάνης. Ο Δήμαρχος ως διατάκτης εξετάσει την σκοπιμότητα της δαπάνης. Ο Δήμαρχος είναι ο μοναδικός αρμόδιος να δώσει εντολή εκτέλεσης και πληρωμής μιας δαπάνης σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Αυτές οι αλλαγές σε συνδυασμό με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το έτος 2019 επηρέασαν τους εργαζόμενους στην οικονομική υπηρεσία του δήμου μας οι οποίοι δείχνουν ότι δεν αισθάνονται εργασιακή ασφάλεια και φοβούνται τον καταλογισμό σε μελλοντικούς ελέγχους. Ο προϊστάμενος καλείται να τους στηρίξει,

τους συντονίζει και να εξασφαλίσει ότι θα αναπτύξει μηχανισμούς πρόληψης αδικαιολόγητων δαπανών. Επομένως η επιλογή του καταλληλότερου ατόμου για την θέση του προϊσταμένου είναι σημαντική για την ομαλή λειτουργία της διεύθυνσης κάτι που επιθυμεί η πολιτική ηγεσία του δήμου και οι υπάλληλοι της διεύθυνσης.Θα ήταν ευνοϊκό για τον δήμο να εφαρμοστεί ο προληπτικός έλεγχος γιατί ανταποκρίνεται στην ιδέα της πρόληψης και όχι στην ιδέα της θεραπείας. Ωστόσο μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επανασχεδιάστηκε η διαδικασία του ετήσιου κατασταλτικού ελέγχου κυρίως ως προς τα θέματα που αφορούν στον καταλογισμό δημοσίων ελλειμάτων.Αυτές οι νέες διατάξεις είναι δυνατόν να μειώσουν τις αρνητικές συνέπειες από την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου.Οι αρνητικές συνέπειες από την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου μπορεί να εξαιρεθούν με τη εγκατάσταση στον δήμο ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου.Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου προβλέπεται με διατάξεις νόμου όμως, στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου μας δεν υπάρχει Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου, η οποία πρέπει να υπάγεται κάτω από τον Δήμαρχο. Προτεραιότητα του φορέα μας είναι να επικαιροποιηθεί ο ΟΕΥ με την σύσταση Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου.Ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου θα περιλαμβάνει την πρόληψη και αντιμετώπιση κινδύνων.Δηλαδή θα είναι εσωτερική δικλείδα ασφαλείας.Αυτό θα πετύχει με την εφαρμογή συστήματος λειτουργίας του δήμου για την τήρηση των διαδικασιών και των πληροφοριακών συστημάτων.Θα ελέγχεται η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.Θα ελέγχεται η τήρησή του λογιστικού στη βάση των οικονομικών καταστάσεων, η νόμιμη λήψη δανείων, η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας.Είναι επιτακτική ανάγκη της άμεσης εγκατάστασης του συστήματος εσωτερικού ελέγχου και δεδομένου ότι δεν επαρκεί το προσωπικό που υπηρετεί για να καλύψει τις

αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί θα πρέπει να προχωρήσει η ανάθεση της εγκατάστασης του συστήματος και η εκπαίδευση προσωπικού για την εφαρμογή του εσωτερικού ελέγχου σε εξωτερικό συνεργάτη με εξειδικευμένες γνώσεις.

ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Με την παρούσα έρευνα έγινε μελέτη για την λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας ενός μεσαίου δήμου μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επί των δαπανών του και ο ρόλος του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Οικονομικής Υπηρεσίας. Στην μελέτη συμμετείχαν συνολικά πέντε άτομα εκ των οποίων τα τέσσερα ήταν υπάλληλοι με σχέση δημοσίου δικαίου και ένα ήταν αιρετός μέλος της πολιτικής διοίκησης του δήμου.

Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με μεθόδους κατευθυνόμενη συνέντευξη που πραγματοποιήθηκε στο χώρο του γραφείου των εξεταζόμενων και σε ώρα που αυτοί δήλωσαν. Οι ερωτήσεις καθορίστηκαν από τους σκοπούς της έρευνας και δόθηκε ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην προετοιμασία της ώστε αυτή να μην αποτελέσει μια ευκαιριακή συζήτηση.

Για την διεξαγωγή των συνεντεύξεων είχε πραγματοποιηθεί επικοινωνία με τον δήμαρχο. Οι συμμετέχοντες στην έρευνα ενημερώθηκαν για τον σκοπό της έρευνας καθώς και ότι θα τηρηθεί η ανωνυμία των στοιχείων τους καθώς και των στοιχείων του Δήμου που ερευνήθηκε (Blaikie ,2000) .

Για να μειωθεί η αξιοπιστία και η εγκυρότητα των πληροφοριών από την συνέντευξη λόγω της προσωπικής επικοινωνίας ερευνητή και εξεταζόμενου δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή προκειμένου να αποφευχθούν πηγές υποκειμενικότητας και μεροληψίας από την πλευρά μας. Δηλαδή δεν έγινε προσπάθεια να εκμαιεύσουμε τις απαντήσεις που να είναι προσχηματισμένες με τις προσωπικές μας απόψεις και δόθηκε προσοχή να μην παρερμηνευτούν όσα ειπώθηκαν.

Στην υλοποίηση της έρευνας υπήρχε ο περιορισμός ότι αυτή πραγματοποιήθηκε μόνο σε ένα μεσαίο δήμο. Στην συνέχεια γίνεται μια σύντομη ανακεφαλαίωση των αποτελεσμάτων της έρευνας.

Ως προς τα δημογραφικά στοιχεία συμμετείχαν 4 γυναίκες και 1 άντρας. Ως προς την ηλικία και οι πέντε ερωτώμενοι ανήκαν στην ηλικία των 45-55 ετών.

Ως προς τις σπουδές η πλειοψηφία (60%) ήταν απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Ως προς την θέση στον Δήμο ένας ήταν αιρετός που κατείχε την θέση Αντιδημάρχου Οικονομικών και τέσσερις ήταν υπάλληλοι του δήμου. Ως προς τον χρόνο υπηρεσίας και οι τέσσερες ερωτώμενοι υπάλληλοι είχαν προϋπηρεσία μεγαλύτερη των 20 ετών. Και οι τέσσερις (4) υπάλληλοι εργάζονταν σε θέση σχετική με τις σπουδές τους.

Τα αποτελέσματα της έρευνας έδειξαν σε ποσοστό 100% ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου επηρέασε την λειτουργία της υπηρεσίας. Οι απαντήσεις δείχνουν ότι ο προληπτικός έλεγχος λειτουργούσε θετικά και ότι μετά την κατάργησή του οι υπάλληλοι που έχουν την ευθύνη της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης νοιώθουν ανασφάλεια και φοβούνται καταλογισμούς. Χαρακτηριστικές είναι οι απαντήσεις που δόθηκαν ότι λόγω αυτής της ανασφάλειας υπάρχει απροθυμία να τοποθετηθεί κάποιος στη θέση του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας καθώς και ότι επιθυμούν την μετακίνησή τους από την διεύθυνση οικονομικών σε άλλη υπηρεσία.

Στην ερώτηση για τον ρόλο του Προϊστάμενου Οικονομικής Διεύθυνσης στην οργάνωση της υπηρεσίας με τις αρμοδιότητες που έχει βάση της ισχύουσας νομοθεσίας τα αποτελέσματα έδειξαν σε ποσοστό 100% ότι είναι σημαντικός ο

ρόλος του Προϊσταμένου ο οποίος έχει αναβαθμιστεί και έχει την ευθύνη όλων των οικονομικών λειτουργιών. Διαφάνηκε ότι ο Προϊστάμενος θα πρέπει να συντονίζει και τα θέματα της υπηρεσίας του και να αναπτύσσει μηχανισμούς προς αποφυγή δημοσιονομικών κινδύνων.

Η εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου σε τέσσερις από τους πέντε ερωτώμενους φάνηκε ότι θα συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της οικονομικής μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου.

Μια ερωτώμενη θεωρεί ότι ο Εσωτερικός Έλεγχος δεν θα συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία γιατί δεν αλλάζει επί της ουσίας τις δυσλειτουργίες που παρουσιάζονται σε μια οικονομική υπηρεσία με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ερευνητική αυτή προσπάθεια έδωσε την δυνατότητα να διερευνηθεί πόσο έχει επηρεαστεί η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας σε ένα μεσαίο δήμο μετά την κατάργηση ο ρόλος του Προϊστάμενου Οικονομικής Διεύθυνσης και πως η εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου θα συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της οικονομικής μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου.

Από την έρευνα διαφάνηκε ότι οι εμπλεκόμενοι στην οικονομική διαχείριση νοιώθουν ανασφάλεια μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου και φοβούνται ένα καταλογοισμό σε επόμενους ελέγχους. Απόρροια της ανασφάλειας αυτής είναι να αποφεύγουν τις ευθύνες, καθυστερούν στους ελέγχους για την εκκαθάριση και πληρωμή των δαπανών και αναζητούν συμπληρωματικά δικαιολογητικά ώσπου να κρίνουν αν τελικά είναι νόμιμη και κανονική η δαπάνη.

Η ανασφάλεια που νοιώθουν οι υπάλληλοι στην οικονομική υπηρεσία επηρεάζει την λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας αρνητικά και υποβιβάζουν την συναλλακτική αξιοπιστία του δήμου λόγω των καθυστερήσεων στις πληρωμές των δαπανών.

Υπεύθυνος για την λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας είναι ο Προϊστάμενος που καλείται να καθοδηγεί και συντονίζει τους υφιστάμενούς τους προς αποφυγή δημοσιονομικών εκτροχιασμών. Έχει την ευθύνη της οργάνωσης των διαδικασιών της και της εξεύρεσης εσωτερικών δικλίδων της διεύθυνσης. Είναι υπόλογος με κυρίαρχη διαχειριστική ευθύνη. Από διατάξεις νόμων έχει η αποκλειστική ευθύνη της ορθής λειτουργίας όλων των οικονομικών μονάδων της διεύθυνσης. Αυτό προϋποθέτει αποκλειστική ενασχόληση με τις αρμοδιότητες αυτές και συνεχή ενημέρωση και επιμόρφωση πάνω στις αλλαγές της νομοθεσίας. Βάση της συμπεριφοράς του πρέπει να είναι η λογική και τεκμηριωμένη κρίση. Στα πλαίσια

των αρμοδιοτήτων του συνεργάζεται με τους υφιστάμενούς του και τους ανώτερους του. Η ικανότητα του να αντιλαμβάνεται πως οι υπάλληλοι της διεύθυνσής του μετά την παύση του προληπτικού ελέγχου έχουν μεγάλη ανασφάλεια γιατί έχουν λογοδοτική ευθύνη σε συνδυασμό με την γνώση των οικονομικών θεμάτων θα συμβάλλει στην επίλυση θεμάτων που ανακύπτουν καθημερινά και επηρεάζουν το σύνολο των διαδικασιών του δήμου. Και ο ίδιος πρέπει να αντιλαμβάνεται ότι οφείλει να ελέγχει τις ενέργειες των υφισταμένων και να λαμβάνει την τελική απόφαση για το νόμιμο μιας ενέργειας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι όταν σε περίπτωση που ο εκκαθαριστής της δαπάνης γνωστοποιήσει εγγράφως στον προϊστάμενο ότι έχει διαπιστώσει παρατυπία και αμφισβητεί την δαπάνη αυτός, οφείλει να ελέγξει τα δικαιολογητικά της δαπάνης και, είτε θα επιστρέψει εγγράφως αυτά τεκμηριώνοντας ότι πρέπει να εκδοθεί το ένταλμα αναλαμβάνοντας την ευθύνη είτε θα αμφισβητήσει την δαπάνη χωρίς να φοβηθεί την σύγκρουση με την διοίκηση και τους δικαιούχους της δαπάνης. Για την επιστροφή των δικαιολογητικών στους υφισταμένους θα πρέπει να τεκμηριώνει και αποδεικνύει με διατάξεις, με νομολογία του ελεγκτικού συνεδρίου και εγκυκλίου την νομιμότητα της δαπάνης, προκειμένου να η άποψή του να γίνει σεβαστή. Τεκμηριωμένη και πλήρως αιτιολογημένη οφείλει να είναι και η άρνησή προς τον Δήμαρχο για εκτέλεση ενέργειας που θεωρεί ότι πάσχει νομιμότητας (απόφαση ανάληψη δαπάνης, εκκαθάριση δαπάνης κλπ)

Συμπερασματικά ο ρόλος του είναι καθοριστικός για την τήρηση των σωστών οικονομικών λειτουργιών.

Μέσα από την έρευνα διαφάνηκε πως η εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου θα συμβάλει στην καλύτερη λειτουργία της οικονομικής. Θα συμβάλει θετικά γιατί:

- Θα γίνει καταγραφή όλων των διαδικασιών και των λειτουργιών που πραγματοποιεί η διεύθυνση και το σύνολο των υπηρεσιών και έχουν δημοσιονομικές συνέπειες .
- Θα γίνει καταγραφή των δημοσιονομικών κινδύνων καθώς και των στρατηγικών και λειτουργικών κινδύνων και
- Μετά τον εντοπισμό των κινδύνων θα προβλεφθούν οι ασφαλιστικές δικλείδες για την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων.

Αυτή η καταγραφή των διαδικασιών για κάθε ενέργεια που πραγματοποιείται από τον δήμο, θα είναι ένας χάρτης με τα βήματα που θα ακολουθούν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες για την πραγματοποίηση μιας δαπάνης από την εγγραφή της πίστωσης στον προϋπολογισμό , την σύνταξη μελέτης ή τεχνικής περιγραφής της δαπάνης, την διαδικασία ανάθεσης έως και την έκδοση και πληρωμή του χρηματικού εντάλματος . Όταν δεν αποκλίνουν κατά την εκτέλεση μιας διαδικασίας από τα συγκεκριμένα βήματα και γνωρίζοντας τους δημοσιονομικούς κινδύνους,ο έλεγχος της δαπάνης από τον τελικό αποδέκτη, τον εκκαθαριστή, θα γίνεται πιο εύκολα και θα προχωρεί στην έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων μέσα στις προθεσμίες που ορίζονται από την νομοθεσία.

Ο Εσωτερικός Έλεγχός δεν υποκαθιστά τον προληπτικό έλεγχο όμως με τις αρμοδιότητες που έχει είναι ένα σύστημα που θα μειώσει και θα τείνει να εξαφανίσει τους δημοσιονομικούς κινδύνους όπως αυτοί έχουν ορισθεί από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επομένως η λειτουργία ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου είναι θεμελιώδους σημασίας για την νόμιμη και αποτελεσματική λειτουργία

της οικονομικής υπηρεσίας του Δήμου και συνδέεται άμεσα με την παύση του προληπτικού ελέγχου.

Προτάσεις για την καλύτερη λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας

Οιαρμοδιότητες της οικονομικής υπηρεσίας περιγράφονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου, ο οποίος όπως ορίζει η νομοθεσία, εγκρίθηκε με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ. Στηρίχθηκε στο νομοθετικό πλαίσιο των .3852/2010.

Για την βελτίωση των υπηρεσιών του δήμου κρίνεται αναγκαία η τροποποίηση του οργανισμού και η σύσταση μονάδας εσωτερικού ελέγχου στην οποία θα γίνεται αναλυτική περιγραφή των αρμοδιοτήτων της και σύμφωνα με την από 9-11-2020 Απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου όπου ορίζει ότι για να υπάρξει το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι αναγκαίο από τον Δήμο:(α) να καταγραφούν αναλυτικά όλες οι διαδικασίες και οι λειτουργίες που πραγματοποιεί ο φορέας και έχουν δημοσιονομικές συνέπειες (β) να εντοπιστούν οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι από τους υπεύθυνους ή από ειδικούς αναλυτές και (γ) να προβλεφθούν ασφαλιστικές δικλείδες για την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων.

Η στελέχωση της Μονάδας Εσωτερικού ελέγχου θα καλυφθεί από υπάλληλους του Δήμου οι οποίοι πρέπει να έχουν σφαιρική αντίληψη των θεμάτων και λειτουργιών του Δήμου και θα απαιτηθεί διαρκή επιμόρφωση σε θέματα ελέγχου και γενικότερα σε θέματα της αρμοδιότητας της μονάδας. Για να λειτουργήσει αποτελεσματικά θα χρειαστούν ειδικότητες που θα καλύπτουν τις αρμοδιότητες του δήμου, δηλαδή του οικονομολόγου, του μηχανικού, του νομικού και του διοικητικού υπαλλήλου. Σε έναν μεσαίο δήμο που το προσωπικό του δεν επαρκεί για να καλύψει τις ανάγκες των υπηρεσιών του δεν θα είναι δυνατόν να μετακινηθεί στην Μονάδα Εσωτερικού

Ελέγχου. Η εγκατάσταση όμως του συστήματος εσωτερικού ελέγχου είναι σημαντική για την νόμιμη και αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών του δήμου που είναι σκόπιμο αν δεν είναι δυνατή η κάλυψη των θέσεων με την μετακίνηση προσωπικού στην μονάδα εσωτερικού ελέγχου να προχωρήσει ο δήμος σε συνεργασία με εξωτερικό συνεργάτη.

Προτάσεις για μελλοντική έρευνα

Η εργασία μελέτησε μόνο ένα δήμο. Τα συμπεράσματα αφορούν όχι μόνο τον μεσαίο δήμο που μελετήθηκε αλλά γενικότερα όλους τους δήμους ανεξάρτητα από το μέγεθός τους. Η λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας είναι κρίσιμη για όλους τους δήμους. Μια μελλοντική έρευνα μπορεί να εστιάζει στην δυναμική της ομάδας των εργαζομένων στην οικονομική υπηρεσία παράλληλα με τον ρόλο του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας .

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Παρασκευοπούλου Ν.Ιωάννου (1993) *Μεθοδολογία επιστημονικής έρευνας, Τόμος Β΄*

Μπουραντάς Δ., Παπαλεξανδρή Ν,(1998) , *Εισαγωγή στη Διοίκηση Επιχειρήσεων*, Αθήνα Β΄ Έκδ. .Εκδόσεις Ε. Μπένου

Ναζάκης Χ., Μιχαλόπουλος Ν.,Μπάτζιας Φ.(1999), *Βασικές Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης* ,Τόμος Α΄. Πάτρα ΕΑΠ

Σκουλάς Ν.,Οικονομάκη Κ.(1998) *Διαχείριση και ανάπτυξη ανθρώπινων πόρων*. ΕκδόσειςΔ&ΓΚαλοφωλιάς, ΕκδοτικήΑΕ.

Ξενόγλωσση

Blaikie N. (2004) *Analyzing Quantitative Data: from description to explanation*. London: Sage

Νόμοι

Β.Δ.της17.05/15-06.1959(Α΄114) «Περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων»

Ν.3871/2010 (ΦΕΚ 141 Α /17-08-2010): «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»

Ν.4270/14(ΦΕΚ 143 Α/28-06-2014) : «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.»

Ν. 4607/19 (ΦΕΚ 671^Α /3-5-2019): Ρυθμίσεις Μέριμνας Προσωπικού Ενόπλων Δυνάμεων, Στρατολογίας, Στρατιωτικής Δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις.

Ν.4611/ 2019 (ΦΕΚ 73 Α/17-5-2019 – Διορθ.Σφαλμ. Στο ΦΕΚ-75 Α/22-5-19) : «Ρύθμιση οφειλών προς τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, τη Φορολογική Διοίκηση και τους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, Συνταξιοδοτικές Ρυθμίσεις Δημοσίου και

λοιπές ασφαλιστικές και συνταξιοδοτικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων και άλλες διατάξεις»

Ν.4555/2018 (ΦΕΚ 133 Α/19-07-2018) : *Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις*

Ν. 4583/2018(ΦΕΚ 212Α/ 18-12-2018) ΆΡΘΡΟ 99 : *«Κατάργηση των διατάξεων περί μείωσης των συντάξεων, ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας 2016/97/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20^η Ιανουαρίου 2016 σχετικά με την διανομή ασφαλιστικών προϊόντων και άλλες διατάξεις»*

Νόμος 4820/2021 (ΦΕΚ 130^Α/ 23-07-2021):*«Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις»*

Νόμος 3492/2006 (ΦΕΚ 210^Α/05-10-2006) : *«Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις»*

Νόμος 4622/2019 (133 Α/ 07-08-2019): *«Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης».*

Αποφάσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου:

ΦΓ8/55081(ΦΕΚ Β 4938/9-11-2020 τεύχος Β΄) Απόφαση Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου : *Διαδικασία Ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο της ύπαρξης, της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου στους φορείς που υπάγονται στην ελεγκτική του δικαιοδοσία,*

Ιστοσελίδες

<https://www.nomotelia.gr/nservice22/?20>

<https://www.karagilanis.gr/>

<https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

[https:// hiia.gr](https://hiia.gr)